

קצבאות המוסד לביטוח לאומי:

האם האוצר נושא בכל הנטל?

האם יש אלטרנטיבה לקיצוצים?

ד"ר שלמה סבירסקי

אלון אטקין

26.5.2002

המסע נגד "הגידול הבלתי נסבל"

בתשלומי קצבאות המוסד לביטוח לאומי

מזה שנים אחדות מתנהל בישראל מסע ציבורי חריף נגד רשת הביטחון שמעניקות קצבאות המוסד לביטוח לאומי. תשלומי הקצבאות מוצגים כמעמסה בלתי נסבלת, ההולכת וגדלה, על אוצר המדינה, ואילו מקבלי התשלומים מוצגים בהכללה כאוכלוסייה בלתי פרודוקטיבית הנסמכת על צוואר אלה "שעובדים ומשרתים בצה"ל".

את המסע מנהלים אנשי האוצר, פוליטיקאים משתי מפלגות השלטון וממפלגות נוספות, כלכלנים אוניברסיטאיים היועצים לממשלות, ואנשי תקשורת. אמנם, דובר דובר וטיעונו הוא, אך הרושם המצטבר העולה מדברי מרביתם הוא, שמדובר בכסף היוצא כולו מן

הקופה הציבורית. רושם זה הוא מוטעה: המימון של הקצבאות העיקריות מבוסס על תשלומי עובדים ומעסיקהם.

הרושם המוטעה מקבל חיזוק מן העובדה שהדיון בקצבאות הביטוח הלאומי נכרך בדיון השנתי בתקציב המדינה; כך קורה בימים אלה, כאשר האוצר מבקש להשיג קיצוץ של 13 מיליארד ש"ח בתקציב המדינה בראש ובראשונה באמצעות קיצוץ בקצבאות הביטוח הלאומי. ואין זה נוהג חדש: מדי שנה כוללת הצעת חוק ההסדרים, הנדונה בצמוד להצעת תקציב המדינה, קיצוצים והרעות בתנאי הזכאות לקצבאות המוסד לביטוח לאומי.

כריכת הדיון בקצבאות הביטוח הלאומי יחד עם הדיון במדיניות התקציב נעשית גם על ידי אנשים, היודעים את ההבדל בין הוצאה לאומית (הוצאה הכוללת הן את הוצאות הממשלה והן את הוצאות משקי הבית) ובין הוצאה תקציבית (הוצאה של הממשלה בלבד). כך עשתה, למשל, קבוצת הכלכלנים בראשות פרופ' חיים בן שחר, שהציגה בפני ממשלת ברק הצעה לסדר עדיפויות לאומי, כאשר כרכה את ההוצאה על בטחון, שכולה ממשלתית, יחד עם ההוצאה על ביטחון סוציאלי, שחציה ממשלתית וחציה ציבורית.¹

רשת הביטחון הסוציאלית שמעניקות קצבאות הביטוח הלאומי היא בראש ובראשונה מערכת ביטוחית, הממומנת על ידי דמי ביטוח לאומי שמשלמים העובדים והמעסיקים. המערכת מיועדת לספק ביטחון כלכלי מינימלי לא/נשים המוצאים עצמם מחוץ לשוק העבודה ו/או בלא אפשרות פרנסה: קשישים, מובטלים, נכים, נשים יולדות וכיו"ב.

המסע הציבורי נגד קצבאות הביטוח הלאומי, המתבסס על הרושם המוטעה והמטעה לפיו נטל תשלום הקצבאות מוטל כל כולו על אוצר המדינה, מתעלם מן הבסיס הביטוחי של הקצבאות. המסע הזה מסייע בידי הממשלה בכלל ומשרד האוצר בפרט, המתרגלים להפנות מבטם אל רשת הביטחון הסוציאלית בכל עת שהם מבקשים לסתום חור בתקציב.

על הבסיס הביטוחי של קצבאות המוסד לביטוח לאומי

הקצבאות העיקריות שהמוסד לביטוח לאומי משלם נושאות אופי ביטוחי (להלן קצבאות ביטוחיות). מימון הקצבאות הביטוחיות מושתת על מיסוי השכר: העובדים/ות מפרישים אחוז מסוים משכרם לדמי ביטוח לאומי, והמעסיקים מוסיפים על כך סכום השווה לאחוז מסוים של שכר העובד/ת. דמי הביטוח הלאומי (תשלומי העובדים/ות ותשלומי המעסיקים) מועברים למוסד לביטוח לאומי, וזה משלם קצבאות לאוכלוסייה לפי ההגדרות הנקובות בחוק: לאחר גיל פרישה, בתקופות אבטלה, בעת לידה וכיו"ב.

הקצבאות הביטוחיות הן: זקנה ושאיירים, ילדים, אבטלה, נפגעי עבודה, נכות כללית, סיעוד, אמהות. קצבאות אלה מהוות ביחד בסביבות 88% מכלל תשלומי קצבאות המוסד לביטוח לאומי.² ברוב הקצבאות הללו מדובר בהסדר ביטוחי, בעוד שבמקרה של קצבת זקנה, מדובר בהסדר של חיסכון חובה.

כאמור, דמי הביטוח הלאומי מחושבים כאחוזים של שכר העובד/ת. כיום עומדת "פוליסת" הביטוח הלאומי על סכום השווה לשיעור של 12.05% משכר העובד, כאשר העובד/ת עצמו/ה משלם/ת 4.90% משכרו/ה וכאשר המעסיק אמור להוסיף על כך סכום השווה לשיעור של 7.15% משכר העובד/ת.³ בפועל, כפי שנראה בהמשך, האוצר משלם, במקום המעסיקים, סכום השווה לשיעור של 2.22% משכר העובד/ת (ר' להלן "שיפוי מעסיקים").⁴

האופי הביטוחי של הקצבאות הביטוחיות בא לידי ביטוי לא רק בכך שמימוןן מבוסס על שכר העובד/ת, אלא גם בכך שהחוק מפרט במדויק את אחוזי השכר המיועדים למימון של כל אחת מן הקצבאות הביטוחיות: למשל, מתוך 4.90% משכר העובד/ת המיועדים לדמי ביטוח לאומי, 2.70% מיועדים למימון קצבת זקנה ושירים, 1.30% למימון קצבת נכות כללית, 0.15% למימון דמי אבטלה וכן הלאה.⁵

חשוב לציין כי שלא כמו במקרה של מס הכנסה, שאותו משלמים בפועל רק 60% בערך מן העובדים (שכן השכר של כל יתר העובדים/ות אינו מגיע לסף המס), דמי ביטוח לאומי משולמים על ידי כמעט כל העובדים.⁶

בנוסף על הקצבאות הביטוחיות, ישנן קצבאות לא ביטוחיות, הממומנות במלואן על ידי האוצר (הגם שהן משולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי): קצבת זקנה ושירים לעולים חדשים, תגמולי מילואים, הבטחת הכנסה, קצבת נידות לנכים, דמי מזונות, גמלאות לאסירי ציון ולנפגעי פעולות איבה.

הקצבאות הלא ביטוחיות הן ברובן קצבאות שהממשלה החליטה לממן, כתוצאה מנסיבות היסטוריות. דוגמא בולטת לכך היא ההחלטה להעניק קצבאות זקנה ושירים לעולים חדשים קשישים, למרות שלא הספיקו לתרום לקופת המוסד לביטוח לאומי, וזאת על מנת לאפשר להם רמת קיום מינימלית. כיוון שמדובר בקצבאות המושפעות מנסיבות משתנות, הרי שנטל המימון שלהן נתון לתנודות, וכשם שהוא גדל בשנים האחרונות, כך הוא עשוי לקטון בעתיד. המימון של קצבת זקנה ושירים לעולים חדשים (המתקצבת בהיקף של בערך 3.4 מיליארד ש"ח בשנת 2002) גדול מאוד כיום, בגלל השיעור הגבוה של קשישים בקרב העולים החדשים; המימון של תגמולי מילואים (1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2002) גדול מאוד כיום, בגלל הלחימה נגד הרשות הפלסטינית; והמימון של גמלת הבטחת הכנסה (3.8 מיליארד ש"ח בשנת 2002) גדול מאוד לאחרונה, הן בשל קליטת העלייה והן בגלל המיתון הכלכלי המתמשך. נטל המימון של קצבאות אלה עשוי לקטון בתוך זמן קצר, אם תיפסק הלחימה ברשות הפלסטינית ואם תחל תקופה של צמיחה כלכלית.

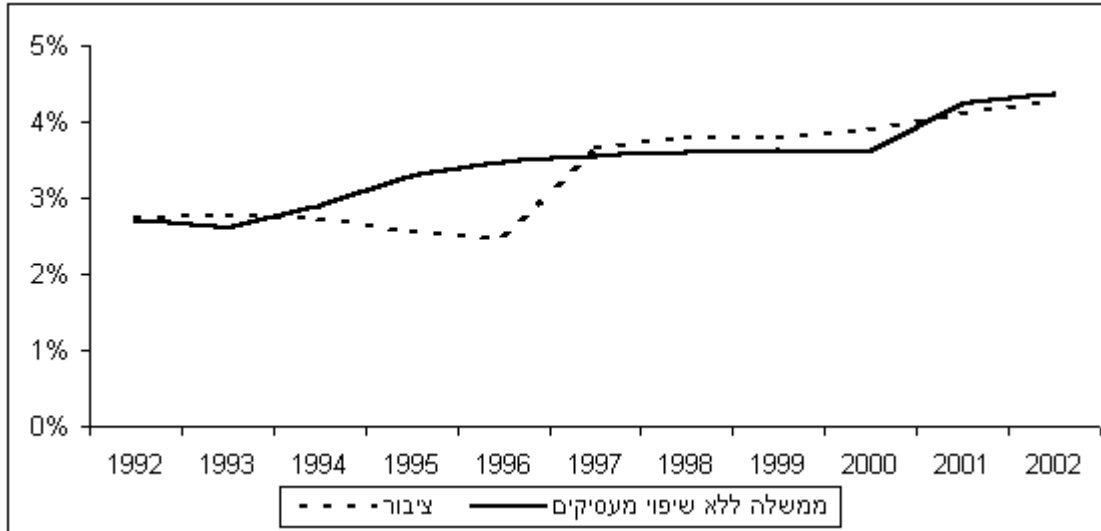
כאשר מחברים את המימון של הקצבאות הביטוחיות והלא-ביטוחיות, יוצא שהמימון הכולל של קצבאות המוסד לביטוח לאומי מתחלק באופן כמעט שווה בין האוצר לבין העובדים ומעסיקיהם. אולם המימון של הקצבאות הביטוחיות מגיע ברובו מן העובדים ומעסיקיהם.

נטל הגידול בתשלומי קצבאות המוסד לביטוח לאומי מתחלק בין העובדים ומעסיקיהם ובין האוצר

תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי (קצבאות ביטוחיות ולא ביטוחיות כאחד), כשהם נמדדים באחוזים מן התמ"ג, אכן גדלו (על פשרו של הגידול נעמוד להלן). מי נושא בנטל הגידול? הרושם המתקבל מן המסע הציבורי נגד רשת הביטחון הסוציאלי הוא שמדובר באוצר המדינה. האמת, כאמור, היא שונה: המימון בא משני מקורות - מן הציבור (דמי הביטוח הלאומי שמשלמים העובדים ומעסיקיהם) ומאוצר המדינה. כל אחד משני המקורות תורם כמחצית מן המימון של הקצבאות.

גם הגידול בנטל המימון מתחלק בין הציבור והאוצר: התרשים שלהלן מראה כי הגידול התרחש לא רק בחלקו של האוצר אלא גם בחלקו של הציבור העובדים ומעסיקיהם.

תרשים : הגידול בנטל המימון של הביטוח הלאומי :
 חלקם של העובדים והמעסיקים וחלקו של האוצר
 2002 -- 1992
 באחוזי תמ"ג



הערות:

- (1) ללא שיפוי המס המקביל.
- (2) תמ"ג 2002 לפי תחזית עלייה נומינלית של 2.5%.
- מקורות:** עיבודים של מרכז אדוה מתוך:
 - (1) למ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2001, לוח 14.2.
 - (2) אתר הלמ"ס באינטרנט, מבוחר נתונים, חשבונות לאומיים.
 - (3) המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, שנים שונות.
 - (4) המוסד לביטוח לאומי, תקציב תפעולי 2002, לוח 1.

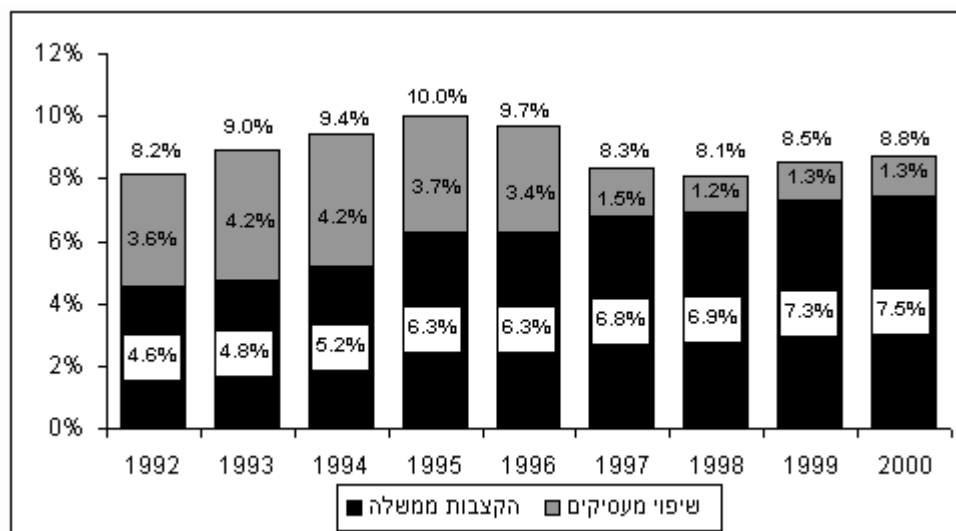
משקל חלקו של האוצר במימון תשלומי הביטוח הלאומי בתקציב המדינה לא עלה

הרושם שנוצר מדברי מנהלי המסע נגד רשת הביטחון הסוציאלי הוא, שחלקה של הממשלה במימון קצבאות הביטוח לאומי גדל עד כדי כך, שהוא מטיל נטל בלתי נסבל על תקציב המדינה. הנתונים בתרשים שלהלן מציגים תמונה שונה: במהלך מרבית העשור האחרון נותרה ההשתתפות הממשלתית במימון הקצבאות, כאשר היא נמדדת באחוזים מתקציב המדינה, ברמה אחידה למדי, בין שיעור של 8% לשיעור של 9% מתקציב המדינה. יוצאות מן הכלל היו השנים 1994 -- 1996, שבהן עלה משקל המימון הממשלתי ללמעלה משיעור של 9% מתקציב המדינה. במלים אחרות, הטענה בדבר גידול המעיק על קופת המדינה איננה נכונה.

אולם התרשים שלהלן מגלה דבר נוסף: המימון הממשלתי כולל דמי ביטוח לאומי שהממשלה מממנת במקום המעסיקים, והקריו "שיפוי מעסיקים" (ר' הסבר להלן). ל"שיפוי המעסיקים" אין ולא כלום עם רשת הביטחון הסוציאלי, ועל כן אין לכלול אותה בחישוב המימון של קצבאות המוסד לביטוח לאומי. אם ננכה את סכומי "שיפוי המעסיקים" נמצא כי ההשתתפות הממשלתית במימון תשלומי הביטוח הלאומי עמדה בשנת 2000 על 7.5% מתקציב המדינה.

חלק התקציב המופנה להשתתפות האוצר במימון הקצבאות מצוי בעלייה (משיעור של 4.6% בשנת 1992 לשיעור של 7.5% בשנת 2000) -- אך כפי שראינו בתרשים שבעמוד הקודם, גידול מקביל חל גם בחלקם של העובדים והמעסיקים במימון.

השתתפות הממשלה בתקבולי הביטוח הלאומי כאחוז מתקציב המדינה, 1992 -- 2000



הערות:

(1) תקציב המדינה אינו כולל מפעלים עסקיים.

(2) ללא שיפוי המס המקביל.

מקורות:

עיבוד של מרכז אדוה מתוך: המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית, שנים שונות; הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; משרד האוצר -- החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

שיפוי המעסיקים

כפי שראינו, תשלומי הממשלה למוסד לביטוח לאומי כוללים סכום נכבד ביותר שאותו הממשלה משלמת במקום המעסיקים. במונחים של אחוזי שכר, במקום שהמעסיקים ישלמו דמי ביטוח לאומי בסכום השווה לשיעור של 7.15% משכר העובד/ת, הם משלמים רק 4.93%, ואילו האוצר משלם במקומם 2.22%. סכום זה נקרא "שיפוי מעסיקים".

"שיפוי המעסיקים", שתחילתו בשנת 1986, נועד להיטיב עם המעסיקים ולהוזיל עבורם את עלות העסקת העובדים. ל"שיפוי המעסיקים" אין ולא כלום עם רשת הביטחון הסוציאלי שהמוסד לביטוח לאומי נועד לספק. הממשלה החליטה להיטיב עם המעסיקים, והיא החליטה לעשות זאת באמצעות המוסד לביטוח לאומי -- אך באותה מידה יכולה הייתה להיטיב עמם בדרכים אחרות. מבחינה זו, הצגתם של סכומי "שיפוי המעסיקים" כאילו הם חלק מן המימון הממשלתי של רשת הביטחון הסוציאלי, מוטעית ומטעה.

הצעת תקציב המדינה לשנת 2002 מציינת, כי הממשלה תשלם למוסד לביטוח לאומי בסביבות 24 מיליארד ש"ח; מתוך זה, 3.45 מיליארד נועדו ל"שיפוי מעסיקים". במלים אחרות, 14% בערך מן הסכום שאותו מציגים מבקרי רשת הביטחון הסוציאלי כ"נטל על אוצר המדינה", אין להם ולא כלום עם רשת הביטחון הסוציאלי של הציבור הישראלי, והם בעצם רשת ביטחון למעסיקים בלבד.

בשנים 1995 -- 1997 שילם האוצר במקום המעסיקים גם חלק מן המס המקביל, שהכנסותיו יועדו למימון מערכת הבריאות. המס המקביל בוטל בשנת 1996, ועמו גם החלק של שיפוי המעסיקים בגין המס המקביל.⁷

בנתונים המוצגים בנייר זה, לא כללנו את שיפוי המעסיקים בגין המס המקביל.

הרקע לגידול בתשלומי קצבאות המוסד לביטוח לאומי

כפי שראינו, בשנים האחרונות אכן יש גידול בתשלומי המוסד לביטוח לאומי. אולם בניגוד לחשיבה הסטריאוטיפית הרווחת, אין מדובר בהכרח בתוצאה של "סחיטה" של גורמים אינטרסנטיים שונים, אלא בתוצאה של התפתחויות דמוגרפיות וכלכליות.

ראשית, משנה לשנה יש גידול באוכלוסייה. גידול שכזה, כאשר הוא מתרחש במיוחד בקרב קבוצות הזכאיות לקצבאות של הביטוח הלאומי, גורר גידול בסך התשלומים: כך, למשל, הגידול בשיעור הקשישים, גרר עמו גידול בהיקף קצבאות הזקנה והשאירים.

שנית, אנו נמצאים בתקופה של מיתון כלכלי מתמשך, מאז 1997 (למעט חריגה קצרה שנבעה מפריחת ההיי טק); הדבר מביא לפגיעה באפשרויות התעסוקה, ועקב כך לגידול בשיעורי האבטלה ולגידול בתשלומי דמי אבטלה והבטחת הכנסה.

שלישית, אנו מצויים בתקופה של עימות צבאי, והדבר גורר גידול בתשלומים לחיילי מילואים.

רביעית, בכל שנה מגיעים עשרות אלפי עולים, הנהנים, עקב מדיניות עידוד העלייה, ממרבית הקצבאות, גם בלא שעברו תקופת אכשרה (התקופה הנדרשת כדי להיות זכאים לכל קצבה וקצבה).

חמישית, כאשר בודקים את משקל תשלומי הביטוח הלאומי על פני תקופה ממושכת -- למשל, מאז 1980 -- צריך להביא בחשבון גם שינויי חקיקה, שהרחיבו את רשת הביטחון הסוציאלי; למשל, חוק הסיעוד שנחקק בשנת 1988 וחוק משפחות חד הוריות משנת 1992.

במלים אחרות, אין מקום להכללה גורפת, הרואה בכל גידול בתשלומי הביטוח הלאומי תוצאה של "סחיטה" של קבוצה זו או אחרת, המבקשת לשפר את מצבה על חשבון משלמי המסים. חלק גדול של הגידול נובע מהתפתחויות המחייבות גידול -- באם אין אנו רוצים לפגוע ברשת הביטחון הקיימת של המוסד לביטוח לאומי.

למרות הגידול שנרשם לאחרונה בהיקף תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי, עד לכדי 9% מהתמ"ג, ההוצאה הלאומית על רשת הביטחון הסוציאלי בישראל עדיין נמוכה בהשוואה לרוב ארצות אירופה, שם שיעור זה גבוה יותר בשיעור של 60% עד 90%.

כיצד ניתן להגדיל את המימון של רשת הביטחון הסוציאלי מבלי להכביד על תקציב המדינה?

הצעדים המוצעים כיום במסגרת תכנית "חומת מגן כלכלית" מאיימים לפגוע ברשת הביטחון הסוציאלי. אם תתקבל הצעת הממשלה יקוצצו כל הקצבאות בשיעור של 4%, הקצבאות לא יעודכנו בינואר 2003 לפי השכר הממוצע, ילדים ערבים וחרדים יופלו לרעה משום שהוריהם אינם משרתים בצבא, תנאי הזכאות לדמי אבטלה יוחמרו, ועוד. צעדים אלה באים על רקע החמרות וקיצוצים רבים שבוצעו בשנים האחרונות.

במקום לנסות להקטין את נטל המימון של הקצבאות שוב ושוב באמצעות פגיעה בבסיס הביטוחי והאוניברסליסטי של רשת הביטחון הסוציאלי, מן הראוי היה שהממשלה תפעל בשני הכיוונים הבאים:

1. הגדלת ההשתתפות של האוכלוסייה הישראלית בכוח העבודה, באמצעות תכניות של פיתוח כלכלי, שיפור מערכת החינוך היסודי והתיכוני והרחבת מערכת ההשכלה הגבוהה. על המדינה ליזום פיתוח כלכלי במיוחד במגזר הערבי, שם שיעור ההשתתפות של נשים

נמוך ביותר, וכן במגזר החרדי. כפי שראינו, מימון הקצבאות נקבע במונחים של אחוזי שכר; כיוון שכך, ככל ששיעור העובדים יגדל, כך יגדלו גם הכנסות המוסד לביטוח לאומי.

2. הגדלת ההשתתפות של המעסיקים במימון הביטוח הלאומי. מאז 1986 מיטיבה הממשלה עם המעסיקים בישראל על ידי כך שהיא משלמת במקומם חלק ניכר מדמי הביטוח הלאומי; לא זו בלבד, אלא שמאז 1986 הממשלה אף הורידה את שיעור ההשתתפות של המעסיקים במימון דמי הביטוח הלאומי של העובדים. בהשוואה לאירופה ולצפון אמריקה, שיעור ההשתתפות של המעסיקים הישראליים במימון הביטוח הלאומי של עובדיהם הוא נמוך. במלים אחרות, ממשלות ישראל, במקום לדאוג לחוסנה של רשת הביטוח הסוציאלי, דאגה לרווחת המעסיקים. עתה, כאשר התפתחויות דמוגרפיות, ביטחוניות וכלכליות מובילות לגידול בתשלומי הביטוח הלאומי, הממשלה מפנה את האצבע המאשימה אל מקבלי הקצבאות ומקצצת ברווחתם על ימין ועל שמאל, במקום לפנות אל המעסיקים ולדרוש מהם להטות כתף ברמה דומה לזו של מקבליהם במערב אירופה ובצפון אמריקה.

{הערות}

¹ ר' חיים בן שחר, יו"ר, וקבוצת פרופסורים, עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי, מאי 2000; ר' גם דברי אחד מחברי הקבוצה, ד"ר דן בן דוד, אשר ציין לאחרונה כי "התהליך של העברת כספים הולכים וגדלים מהביטוח לתשלומי העברה לא יוכל להימשך שנים רבות"; הארץ, 21.5.2002.

² חושב מתוך המוסד לביטוח לאומי, תקציב תפעולי לשנת 2002, מאי 2002, לוח 1, עמ' 25.

³ עבור עובדים ששכרם נמוך ממחצית השכר הממוצע, השיעור הכולל הוא מופחת -- 8.06%; המוסד לביטוח לאומי, תקציב תפעולי לשנת 2002, מאי 2002, עמ' 22.

⁴ בכמה מן הקצבאות הביטוחיות, אוצר המדינה מוסיף סכום משלו: בקצבת הזקנה והשאירים, האוצר מוסיף 15% על הסכום הנגבה מן העובדים והמעסיקים; בקצבת הילדים, 160%; בקצבת נכות הכללית לנכים שהיו מוכרים בתור שכאלה לפני 1984, 50%; המוסד לביטוח לאומי, מערכת הביטוח הלאומי בישראל ינואר 2001.

⁵ המוסד לביטוח לאומי, מערכת הביטוח הלאומי בישראל ינואר 2001.

⁶ הרצפה לתשלום דמי ביטוח לאומי עבור שכירים היא שכר המינימום.

⁷ המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתית 1996/97, לוח 8, עמ' 31.

⁸ אברהם דורון, 1999, מדיניות הרווחה בישראל -- ההתפתחויות בשנות השמונים והתשעים", בתוך דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205, Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871

e-mail: advainfo@netvision.net.il