



INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في اسرائيل

مخصصات التأمين الوطني:

هل تتحمل خزينة الدولة العبء وحدها؟

هل من بديل للتقليصات؟

د. شلومو سفيرسكي
ألون اتكين

25.06.2002

الحملة ضد الزيادة "التي لا تطاق" في مخصصات مؤسسة التأمين الوطني

نُشِن في إسرائيل منذ سنوات حملة علنية قاسية، ضد شبكة الأمان التي توفرها مخصصات مؤسسة التأمين الوطني. وتدعي هذه الحملة أن هذه المخصصات، الآخذة بالازدياد، تشكل عبء لا يطاق على كاهل مالية الدولة، ويتم بشكل تعميمي توجيه الاتهام لمستحقي مخصصات التأمين، بأنهم يشكلون قطاعاً غير إنتاجي، يعيش بشكل متطفل على حساب "الذين يعملون ويخدمون في جيش الدفاع الإسرائيلي".

ويقود هذه الحملة موظفون من وزارة المالية وسياسيون من الحزبين الحاكمين وبعض الأحزاب الأخرى، إضافة إلى بعض خبراء الاقتصاد الجامعيين ممن يقدمون المشورة للحكومات المختلفة،

وكذلك بعض من الذين يعملون في وسائل الإعلام. وبالرغم من اختلاف وتنوع ادعاءاتهم، إلا أن ادعاءهم المركزي يتلخص في قولهم أن تمويل هذه المخصصات يأتي من الخزينة العامة. هذا الإدعاء خاطئ في أساسه، إذ يعتمد تمويل المخصصات الأساسية على الرسوم التي يدفعها العاملون ومشغلوهم.

ويلقى هذا الانطباع الخاطئ دعماً وتعزيزاً بسبب اقتران النقاش حول مخصصات التأمين الوطني بالنقاش السنوي حول ميزانية الدولة. وهذا ما يحدث فعلاً في هذه الأيام، حيث تريد وزارة المالية إجراء تقليص مبلغ 13 ملياراً شيكلاً جديداً في ميزانية الدولة، وقيل كل شيء تريد القيام بذلك من خلال تقليص مخصصات التأمين الوطني. ولا تشكل هذا الرغبة تقليعة جديدة: إذ يحتوي اقتراح قانون التسويات المالية والاقتصادية، الذي تتم مناقشته بالتزامن مع اقتراح ميزانية الدولة، على تقييدات في شروط استحقاق مخصصات مؤسسة التأمين الوطني.

وتجري عملية ربط النقاش حول مخصصات التأمين الوطني بالنقاش حول سياسة الموازنة على أيدي بعض الأشخاص الذين يعرفون تمام المعرفة الفرق بين المصروفات القومية (التي تشمل المصروفات الحكومية وتلك البيئية) وبين مصروفات الموازنة (مصروفات الحكومة وحدها). وهذا ما فعلته مجموعة خبراء اقتصاد برئاسة البروفيسور حايم بن شاحر التي عرضت على حكومة براك اقتراحاً لنظام تفضيلات قومية جديد، وقامت بربط المصروفات العسكرية وهي حكومية بطابعها بمصروفات الضمان الاجتماعي التي تتنافسها الحكومة مع الجمهور¹. قبل أي شيء آخر، تعتبر شبكة الضمان الاجتماعي، التي توفرها مخصصات مؤسسة التأمين الوطني، جهازاً تأمينياً يموله العاملون والمشغولون من خلال تسديدهم لرسوم التأمين الوطني. وأعد هذا الجهاز التأميني من أجل توفير حد أدنى من الأمان الاقتصادي للرجال والنساء الذين يجدون أنفسهم خارج سوق العمل و/أو بدون القدرة على إعالة أنفسهم، من أمثال المسنين والعاطلين عن العمل والمعاقين والنساء اللواتي انجبن حديثاً وغيرهم. تعتمد الحملة العلنية ضد مخصصات التأمين الوطني على الافتراض الخاطئ والمضلل بأن عبء هذه المخصصات يقع على كاهل خزينة الدولة وحدها، متجاهلة القاعدة التأمينية للمخصصات. وتساعد هذه الحملة الحكومة ووزارة المالية اللتين اعتادتاً توجيه الأنظار نحو شبكة الضمان الاجتماعية في كل مرة تريدان فيها تغطية عجز ما في الميزانية.

حول القاعدة التأمينية لمخصصات مؤسسة التأمين الوطني

تحمل المخصصات الأساسية التي تدفعها مؤسسة التأمين الوطني طابعا تأمينيا (اقرأ: مخصصات تأمينية), ويعتمد تمويل هذه المخصصات التأمينية على النظام الضريبي المفروض على الأجور: يقوم العاملون بإفراز نسبة معينة من أجرهم لصالح التأمين الوطني, ويضيف المشغلون على هذا المبلغ نسبة إضافية من أجر العامل/ة. وتحول رسوم التأمين الوطني (ما يدفعه العاملون والمشغلون) إلى مؤسسة التأمين الوطني التي تدفع للسكان بحسب المقاييس التي ينص عليها القانون: بعد جيل التقاعد, في فترة البطالة عند الإنجاب وما إلى ذلك...

المخصصات التأمينية هي: الشيخوخة والأيتام, الأولاد, البطالة, إصابات العمل, الإعاقة العامة, إعالة المرضى والأمومة. وتشكل هذه المخصصات مجتمعة حوالي 88% من مجموع ما تدفعه مؤسسة التأمين الوطني². وتعكس معظم هذه المخصصات تسويات تأمينية, بينما تحتوي مخصصات الشيخوخة على نظام توفير إلزامي.

كما ذكر سابقا, تُحسب رسوم التأمين كنسبة من أجر العامل/ة, وتصل نسبة "بوليصة" التأمين الوطني إلى 12.05% من أجر العامل, يقوم هو بتسديد نسبة 4.9% منها بينما يقوم المشغل بإضافة نسبة 7.15% من الأجر الذي يتقاضاه العامل³. عمليا, وكما سنرى لاحقا, تسدد وزارة المالية بدل المشغلين مبلغا يساوي نسبة 2.22% من أجر العامل (أنظر لاحقا: "تعويض المشغلين")⁴.

لا يتم التعبير عن الطابع التأميني للمخصصات التأمينية من خلال التمويل الذي يعتمد على أجر العامل فقط بل يضاف إلى ذلك التفصيل القانوني الدقيق للنسب المئوية من الأجر المعدة لتمويل كل واحدة من المخصصات التأمينية: فمثلا 2.7% من أصل 4.9% من أجر العامل المخصصة لرسوم التأمين الوطني, معدة لتمويل مخصصات الشيخوخة والأيتام, 1.3% لتمويل مخصصات الإعاقة العامة, 0.15% لتمويل مدفوعات البطالة وهكذا دواليك⁵. من الجدير ذكره في هذا السياق أنه وخلافا لضريبة الدخل, التي تتم جبايتها من حوالي 60% من العاملين) إذ لا يصل أجر الباقيين إلى الحد الأدنى الذي يستوفي شرط جباية هذه الضريبة) يقوم معظم العاملين بتسديد رسوم التأمين الوطني⁶.

إضافة للمخصصات التأمينية, هنالك بعض المخصصات غير التأمينية والتي تمولها خزينة الدولة بالكامل (من خلال مؤسسة التأمين الوطني) مثل: مخصصات الشيخوخة والأيتام للقادمين الجدد,

2		2002	1	25	(
3					8.06%,
4		2002	2002	22	(
5			155	1605	
6			1984	505	
				2001	(
			2001		

مكافآت الخدمة العسكرية الاحتياطية, ضمان الدخل, مخصصات التنقل للمعاقين ومخصصات أسرى صهيون ومصابي الأعمال العدائية.

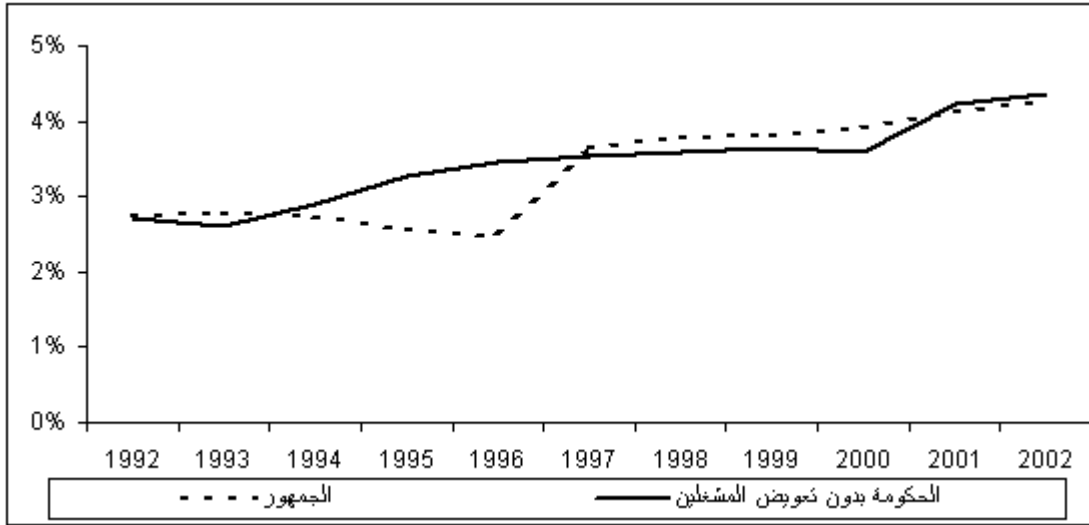
تمول الحكومة المخصصات غير التأمينية طبقا لقرارات اتخذتها نتيجة لظروف تاريخية معينة, وابرز مثل على ذلك هو القرار بمنح مخصصات الشيوخة والأيتام وللمسنين من القادمين الجدد بالرغم من عدم تسديدهم لأية مبلغ لصندوق مؤسسة التأمين الوطني. وجاء هذا القرار لكي يتوفر لهؤلاء الحد الأدنى من العيش الكريم. بما أن هذه المخصصات قد تأثرت في الماضي بظروف متغيرة, قد يتأثر عبء تمويلها مستقبلا بالتحويلات والذبذبات المختلفة, وكما حدث أن ارتفعت في الآونة الأخيرة, فمن المحتمل أن تتعرض للتراجع في المستقبل. يصل تمويل مخصصات الشيوخة والأيتام إلى مبلغ 3.4 مليار شيكل في العام 2002 وهو مبلغ مرتفع جدا. ويعود السبب في ذلك إلى نسبة المسنين العالية في صفوف القادمين الجدد. ويصل تمويل مدفوعات جنود الاحتياط إلى مبلغ 1.5 مليار شيكل جديد وهو الآخر مبلغ مرتفع جدا بسبب الحرب ضد السلطة الفلسطينية, كما وارتفع تمويل مخصصات ضمان الدخل كثيرا (3.8 مليار شيكل جديد في العام 2002) بسبب الحالة المستمرة من الركود الاقتصادي الذي تشهده البلاد. وقد يتقلص عبء تمويل هذه المخصصات خلال فترة وجيزة إذا ما توقفت الحرب ضد السلطة الفلسطينية وإذا ما بدأت فترة نمو اقتصادي.

عندما يتم جمع تمويل المخصصات التأمينية وغير التأمينية, يتضح أن وزارة المالية والعمال والمشغلين يتقاسمون التمويل العام لمخصصات مؤسسة التأمين الوطني بشكل شبه متساو, لكن تمويل المخصصات التأمينية يأتي بغالبيته من العمال ومشغليهم.

تتقاسم خزينة الدولة عبء الزيادة في مدفوعات مخصصات مؤسسة التأمين الوطني مع العاملين ومشغليهم عندما يتم قياس مدفوعات مخصصات التأمين الوطني (المخصصات التأمينية وغير التأمينية), كنسبة مئوية من الناتج المحلي الخام, يتضح فعلا أنها شهدت زيادة ما (وسنقف عند معنى هذه الزيادة لاحقا). من يتحمل عبء هذه الزيادة إذا؟ تثير الحملة العلنية ضد شبكة الضمان الاجتماعي الانطباع أن خزينة الدولة هي التي تقوم بهذه المهمة, أما في الواقع فالصورة مختلفة, إذ يأتي التمويل من مصدرين: من الجمهور (رسوم التأمين الوطني التي يسددها العاملون والمشغلون) ومالية الدولة, ويساهم كل واحد من الطرفين بنصف تمويل هذه المخصصات.

كذلك الأمر بالنسبة للزيادة في عبء التمويل, حيث تنقسم مناصفة بين الجمهور والمالية. ويظهر الرسم البياني التالي الزيادة التي حصلت في حصة المالية وكذلك في حصة جمهور العاملين ومشغليهم.

رسم بياني: الزيادة في عبء تمويل التأمين الوطني: حصة العاملين ومشغليهم وحصة مالية الدولة 1992-2002, بنسب الناتج المحلي الخام



ملاحظات:

- (1) بدون تعويض الضريبة الموازية (ماس مقبيل).
- (2) الناتج المحلي الخام حسب توقعات زيادة ظاهرية بـ 2.5%.

مصادر: تحليل مركز أدفاه من:

- (1) دائرة الإحصاء المركزية, الدليل السنوي الإحصائي لإسرائيل 2001, لائحة 14.2
- (2) موقع دائرة الإحصاء المركزية على الإنترنت, معطيات مختارة, حسابات قومية
- (3) مؤسسة التأمين الوطني, الاستعراض السنوي, سنوات مختلفة.
- (4) مؤسسة التأمين الوطني, ميزانية التفعيل 2002, لائحة رقم 1. (جميع المصادر المذكورة بالعبرية- المترجم).

لم يرتفع وزن حصة المالية في تمويل دفعات التأمين الوطني في ميزانية الدولة.

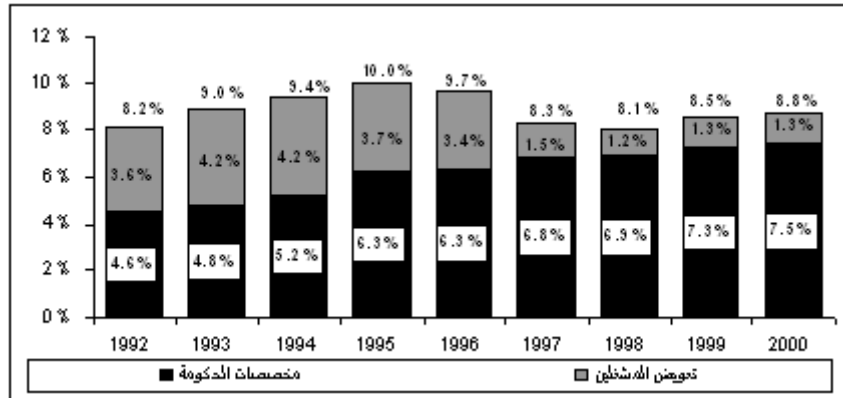
تخلق أقوال القائمين على الحملة ضد شبكة الضمان الاجتماعي الانطباع بأن حصة الدولة في تمويل مخصصات التأمين الوطني قد ارتفعت إلى درجة أنها تلقي عبء لا يطاق على ميزانية الدولة. وتكشف المعطيات المعروضة في الرسم البياني القادم صورة مغايرة تماما, إذ حافظت المشاركة الحكومية في تمويل المخصصات في العقد الأخير على مستواها الثابت, هذا إذا ما قيست بالنسبة المئوية من ميزانية الدولة, وهذه النسبة تتراوح بين 8% إلى 9% من ميزانية

الدولة. وتشذ السنوات 1994-1996 عن القاعدة حيث تخطى وزن التمويل الحكومي 9% من ميزانية الدولة. وبكلمات أخرى, الادعاء بخصوص العبء غير المحتمل على خزينة الدولة عار عن الصحة تماما.

لكن الرسم البياني يظهر أمرا إضافيا وهو أن التمويل الحكومي يشمل رسوم التأمين الوطني التي تمولها الحكومة عوضا عن المشغلين, وهذه الرسوم تدعى "تعويض المشغلين" (أنظر الشرح لاحقا). ولا يمت "تعويض المشغلين" بأي صلة لشبكة الضمان الاجتماعي, لذا يجب عدم شمله في حسابات تمويل مخصصات مؤسسة التأمين الوطني. وإذا ما خصمنا مبالغ "تعويض المشغلين" يتضح أن مشاركة الحكومة في تمويل دفعات التأمين الوطني في العام 2000 استقرت على 7.5% من ميزانية الدولة.

تشهد حصة المالية المخصصة للمشاركة في ميزانية تمويل المخصصات ارتفاعا متواصلا(من 4.6% في العام 1992 إلى 7.5% في العام 2000), لكن وكما رأينا في الرسم البياني السابق فقد شهدت مشاركة العاملين والمشغلين هي الأخرى ارتفاعا مماثلا.

مشاركة الحكومة في إيرادات التأمين الوطني كنسبة من ميزانية الدولة, 1992-2000



ملاحظات:

- (1) ميزانية الدولة لا تشمل مصالح القطاع الخاص.
- (2) بدون تعويض الضريبة الموازية (ماس مقبيل).

مصادر:

تحليل مركز أدفاه من : مؤسسة التأمين الوطني, الاستعراض السنوي, سنوات مختلفة. دائرة الإحصاء المركزية, الدليل السنوي الإحصائي لإسرائيل, سنين مختلفة. وزارة المالية- المحاسب العام, التقرير المالي, سنوات مختلفة.

تعويض المشغلين

كما أظهرنا سابقا، فإن مدفوعات الحكومة لمؤسسة التأمين الوطني تشمل مبلغا لا يستهان به، تقوم هي بتسديده عوضا عن المشغلين إذ يقوم هؤلاء بتسديد رسوم تأمين وطني بمبلغ يعادل 4.93% بدل 7.15% من أجر العامل وتقوم وزارة المالية بتسديد 2.22% بدلا عنهم، ويسمى هذا المبلغ "تعويض المشغلين".

كان الهدف من "تعويض المشغلين" الذي بوشر العمل به في العام 1986، مكافأة المشغلين وتقليل تكلفة تشغيل العاملين. ولا يربط "تعويض المشغلين" أية صلة بشبكة الضمان الاجتماعي التي أقيمت من أجلها مؤسسة التأمين الوطني. فقد قررت الحكومة تحسين أحوال المشغلين وقررت القيام بذلك من خلال مؤسسة التأمين الوطني، وكان بمقدورها أن تفعل الأمر ذاته من خلال أطر ووسائل أخرى، لذا يخطئ ويضلل الآخرون من يعرض مبالغ "تعويض المشغلين" وكأنها جزء من التمويل الحكومي لشبكة الضمان الاجتماعي.

بحسب اقتراح ميزانية الدولة ستقوم الحكومة بدفع مبلغ 24 مليار ش.ج لمؤسسة التأمين الوطني بما في ذلك مبلغ 3.45 مليار ش.ج المعدة لـ "تعويض المشغلين"، وبكلمات أخرى 14% من المبلغ الذي يعرضه منتقدو شبكة الضمان الاجتماعي وكأنه "عبء على مالية الدولة" لا علاقة له من قريب أو بعيد بشبكة الضمان الاجتماعي للجمهور الإسرائيلي، ولا تتعدى هذه النسبة كونها شبكة ضمان للمشغلين فقط.

بين الأعوام 1995 و 1997 قامت وزارة المالية بدفع جزء من الضريبة الموازية، المعدة لتمويل جهاز الصحة، بدل المشغلين وقد تم إلغاء هذه الضريبة في العام 1996 وتم معها إلغاء تعويض المشغلين عن الضريبة الموازية⁷.

لم تشمل المعطيات المعروضة في هذه الورقة تعويض المشغلين عن الضريبة الموازية.

الخلفية لزيادة مدفوعات مخصصات مؤسسة التأمين الوطني

كما لاحظنا، هنالك زيادة في السنوات الأخيرة بمدفوعات مؤسسة التأمين الوطني، لكن وبخلاف التفكير النمطي السائد لا تشكل هذه الزيادة تعبيراً عن "ابتزاز" الأطراف ذات المصلحة، بل جاءت نتيجة التطورات الديموغرافية والاقتصادية.

أولاً، هنالك تكاثر سكاني، سنة بعد سنة، ويؤدي تركيز هذا التكاثر في صفوف تلك المجموعات التي تستحق مخصصات التأمين الوطني، إلى ارتفاع في مجموع المدفوعات، وهذا ما حصل فقد

ارتفعت مثلا نسبة المسنين, الأمر الذي أدى بالضرورة إلى ارتفاع تكاليف مخصصات الشيخوخة والأيتام.

ثانيا, تشهد البلاد ركودا اقتصاديا مستمرا منذ العام 1997 (ما عدا فترة قصيرة من النمو نتيجة ازدهار صناعة التكنولوجيا العلوية). ويؤدي هذا الوضع إلى تقليص فرص العمل وارتفاع نسب البطالة ومن ثم ازدياد مدفوعات رسوم البطالة وضمان الدخل.

ثالثا, تعيش البلاد حالة من المواجهة العسكرية, ويؤدي هذا الأمر إلى ارتفاع في المبالغ التي تُدفع للجنود الذين يخدمون في سلك الاحتياط.

رابعا, يصل في كل عام إلى البلاد عشرات الآلاف من القادمين الجدد والذين يستفيدون بحسب سياسة تشجيع هجرة اليهود إلى البلاد من معظم المخصصات دون أن يمروا بفترة تأهيل (الفترة التي تمر قبل استحقاقهم لكل واحدة من المخصصات).

خامسا, عندما يتم فحص حجم مدفوعات التامين الوطني, منذ 1980 مثلا, يجب الأخذ بعين الاعتبار تلك التعديلات التي طرأت على القوانين والتي وسّعت شبكة الضمان الاجتماعي, ونذكر في هذا السياق قانون إعالة المريض الذي سن في العام 1988 وقانون العائلات الأحادية الذي سن في العام 1992.

بكلمات أخرى, لا مكان للتعميم الجارف الذي يتعامل مع كل ارتفاع في مدفوعات التامين الوطني على أنه "ابتزاز" من قبل هذه المجموعة أو تلك من المجموعات التي تريد تحسين أحوالها على حساب دافعي الضرائب. وينبع الجزء الأكبر من هذا الارتفاع نتيجة التطورات التي تستلزم هذه الزيادة, هذا إذا لم نود المساس بشبكة الضمان القائمة من خلال مؤسسة التامين الوطني.

بالرغم من الزيادة التي سجلت مؤخرا في مدفوعات مخصصات التامين الوطني, ووصولها إلى حوالي 9% من الناتج المحلي الخام, ما زال الصرف القومي على شبكة الضمان الاجتماعي في إسرائيل متدنيا مقارنة بمعظم البلدان الأوروبية, حيث تزيد النسبة في هذه البلدان بحوالي 60⁸ الى 90% عن تلك الإسرائيلية.

كيف يمكن زيادة تمويل شبكة الضمان الاجتماعي بدون الإثقال على كاهل ميزانية الدولة؟

تهدد المقترحات المطروحة في هذه الأيام والتي تشملها خطة "السور الواقي الاقتصادية" بالمساس بشبكة الضمان الاجتماعي. وإذا ما تمت الموافقة على اقتراح الحكومة، سيتم تقليص مخصصات التأمين الوطني بـ 4%، ولن تتم ملائمة المخصصات في كانون الثاني 2003 للزيادة في معدل الأجور. كما سيلحق التمييز الأولاد العرب والحارديم لأن ذويهم لا يخدمون في الجيش، وسيتم فرض شروط إضافية على استحقاق رسوم البطالة وغير ذلك. وتأتي هذه الإجراءات على خلفية التقليلات الكثيرة التي تم تنفيذها في السنوات الأخيرة.

وبدل محاولة تقليل عبء تمويل المخصصات مرة تلو الأخرى من خلال المساس بالقاعدة التأمينية لشبكة الضمان الاجتماعي، على الحكومة العمل باتجاهين اثنين:

1. زيادة انخراط السكان في إسرائيل في سوق العمل من خلال مخططات وبرامج تنمية اقتصادية ومن خلال إدخال التحسينات على جهاز التعليم الابتدائي والثانوي إضافة إلى توسيع جهاز التعليم العالي. ويجب على الدولة القيام بمبادرات تنمية اقتصادية خصوصاً في الوسط العربي، حيث أن انخراط النساء في سوق العمل هناك متدن للغاية، وكذلك الأمر في الوسط "الحريدي". وكما رأينا، يتم تحديد تمويل المخصصات بمصطلحات النسب المئوية من الأجر، من هنا فكلما ارتفع عدد العاملين، ترتفع مدخولات مؤسسة التأمين الوطني.

2. زيادة مشاركة المشغلين في تمويل التأمين الوطني. منذ العام 1986 تقوم الحكومات المتعاقبة بتحسين أوضاع المشغلين في إسرائيل من خلال تسديدها بدلاً عنهم لقسم لا يستهان به من رسوم التأمين الوطني، ولا يقتصر الأمر على ذلك، إذ قامت الحكومة منذ نفس العام بتقليص نسبة مشاركة المشغلين في تمويل رسوم التأمين الوطني للعاملين. ومقارنة بشمال أمريكا وأوروبا الغربية، تعتبر حصة المشغلين في تمويل التأمين الوطني للعاملين متدنية. بكلمات أخرى، تقوم الحكومات الإسرائيلية بالاهتمام برفاهية المشغلين بدل الاهتمام بمتانة شبكة الضمان الاجتماعي. والآن وبعد أن أدت التطورات الديموغرافية والاقتصادية والأمنية إلى ارتفاع مدفوعات التأمين الوطني، توجهت الحكومة إصبع الاتهام نحو متلقي المخصصات وتحد من رفاهيتهم بشكل عشوائي، كل هذا بدل التوجه للمشغلين ومطالبتهم بتحمل المسؤولية على غرار زملائهم في أوروبا الغربية وشمال أمريكا.

مركز ادفا، ص.ب. 36529، تل ابيب 61364
تلفون: 03-5608871، فاكس: 03-5602205
Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364
Tel. 03-5608871, Fax. 03-5602205
e-mail: advainfo@bezeqint.net

web site: <http://www.adva.org>