

המוסד לביטוח לאומי

ההקצאה למוסד לביטוח לאומי מתקציב המדינה מיועדת לנושאים שלהלן:

- תשלום קצבאות במימון של המדינה והשתתפות במימון קצבאות לאוכלוסייה לא מבוטחת, בסכום של כ-9.4 מיליארד ש"ח בשנת 2015 (ללא תשלומי מילואים), ובסכום של 9.8 מיליארד ש"ח בשנת 2016.
- השתתפות המדינה בגבייה לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1955 (להלן – חוק הביטוח הלאומי) בסכום של כ-21.4 מיליארד ש"ח בשנת 2015, ובסכום של 26.2 מיליארד ש"ח בשנת 2016.
- העברות אחרות למוסד לביטוח לאומי, בעיקר לצורך מימון הוצאות מנהל, בסכום של כ-360 מיליון ש"ח בשנת 2015, ובסכום של 385 מיליון ש"ח בשנת 2016.

סך הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי בשנת התקציב 2015 יסתכמו בכ-31.2 מיליארד ש"ח. בשנת התקציב 2016 יסתכמו העברות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי בכ-37.1 מיליארד ש"ח.

בשנת 2015 היקף תשלומי ההעברה באמצעות המוסד לביטוח לאומי לציבור, צפויים לעמוד על כ-75.1 מיליארד ש"ח (ללא תגמולי שירות המילואים). בשנת 2016 היקף תשלומי ההעברה צפויים לעמוד על כ-78.5 מיליארד ש"ח. (ללא תגמולי שירות המילואים).

להלן אומדן התפלגות תשלומי הביטוח הלאומי לפי ענפים לשנים 2015 ו-2016, מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח) *

2015

סך הכול	ענפים שונים	הבטחת הכנסה	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	נכות	סיעוד	זקנה ושאיירים	סכום אחוזים
75,108.8	2,756	407	3,487	5,111	6,863	5,491	14,901	5,855	28,901	סכום
100%	3.7%	0.5%	4.6%	6.8%	9.1%	7.3%	19.8%	7.8%	38.5%	אחוזים

2016

סך הכול	ענפים שונים	הבטחת הכנסה	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	נכות	סיעוד	זקנה ושאיירים	סכום אחוזים
78,500	2,793	422	3,673	5,293	7,146	5,812	15,515	6,226	30,263	סכום
100.0%	3.6%	0.5%	4.7%	6.7%	9.1%	7.4%	19.8%	7.9%	38.6%	אחוזים

מקור: המוסד לביטוח לאומי

* תחזית המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר, לא כולל תגמולי שירות המילואים

השתתפות המדינה בתקבולי המוסד לביטוח לאומי

בהתאם לסעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה משתתף בתקציב המוסד בשיעור קבוע בגין הגבייה משכירים ומעצמאים וכן בגין הגבייה עבור ענפי הביטוח הלאומי האלה: ענף הילדים, ענף זקנה ושאיירים וענף הנכות. ההשתתפות נקבעת באחוזים מסך הגבייה באותם ענפים.

ההשתתפות בגבייה משכירים ומעצמאים

שיעורי ההשתתפות בגין גבייה משכירים ומעצמאים עומדים על 7.22 אחוזים משכירים ועל 5.65 אחוזים מעצמאים בשנת 2015. בשנת 2016 יעמדו שיעורי ההשתתפות על 7.1 אחוזים משכירים ועל 5.65 אחוזים מעצמאים.

ההשתתפות בגבייה בענף זקנה ושירים

שיעור ההשתתפות בענף זקנה ושירים עומד על 17.1 אחוזים מהגבייה עבור ענף זה.

ההשתתפות בגבייה בענף הילדים

שיעור ההשתתפות בענף הילדים עומד על 170.3 אחוזים בחודשים ינואר עד נובמבר. בחודש דצמבר 2015 יעמוד שיעור ההשתתפות בענף הילדים על 296.45 אחוזים.

ההשתתפות בגבייה בענף הנכות הכללית

בעקבות ההסכם שנחתם בין ממשלת ישראל ונציגי הנכים בשנת 2002, שבעקבותיו הוגדלו הקצבאות המשולמות לנכים, החל אוצר המדינה להשתתף בשנת 2004 בגבייה לענף נכות כללית. שיעור ההשתתפות עומד על 13 אחוזים מהגבייה בענף.

החל משנת 2016 תאוחדנה ההשתתפויות שלעיל והשתתפות האוצר בגבייה במוסד לביטוח לאומי לסכום כולל אשר יעמוד על 45 אחוזים בשנת 2016.

דגשים מרכזיים לשנות הכספים 2015-2016

בשנת 2014 סך ההוצאה של המוסד (לא כולל תשלומי שירות המילואים) עמדה על כ-70.3 מיליארד ש"ח ובשנים 2015 ו-2016 ההוצאה צפויה לעמוד על כ-75.8 ו-79.5 מיליארד ש"ח בהתאמה. הוצאה זו מהווה גידול של כ-7 אחוזים בסך תשלומי קצבאות המוסד לביטוח לאומי בין השנים 2014 ל-2015, וגידול של 5 אחוזים בין השנים 2015 ל-2016. הגידול העיקרי חל בקצבאות זקנה וסיעוד בהתאם לגידול הטבעי באוכלוסייה ולגידול בתוחלת החיים.

בשנים האחרונות קיימת מגמה של גידול בגירעון התפעולי השוטף של המוסד לביטוח לאומי. הכנסות המוסד מגבייה מהציבור והשתתפות אוצר המדינה בגבייה זו נמוכות מהוצאות המוסד בגין תשלומי הקצבאות והוצאות המנהל. דחיית יישום העלאת גיל הפרישה המותנה לנשים, כפי שמעוגן בחקיקה, חיזקה את המגמה האמורה. מגמה זו צפויה להימשך. בשנת 2015 הגירעון התפעולי השוטף של המוסד צפוי לעמוד על כ-4.2 מיליארד ש"ח, בהתאם לביצוע בפועל של תשלומי הקצבאות. גירעון זה מהווה חלק מהגירעון הכולל בתקציב המדינה ומהווה כ-12 אחוזים מהגירעון המתוכנן לשנת 2015. מגמת הגידול בגירעון התפעולי השוטף של המוסד נעצרה לתקופה מסוימת בעקבות החוק לצמצום הגירעון ולהתמודדות עם השפעות המשבר בכלכלה העולמית (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2012, שבו נקבע כי שיעור השתתפות המעסיק על חלק השכר העולה על 60 אחוזים מהשכר הממוצע יגדל ב-1.6 אחוז ויישם בהדרגה עד להבשלה מלאה

בשנת 2016. תוספת מיסוי זו אמנם מסייעת להאטה בגידול הצפוי בגירעון המוסד לביטוח לאומי, אולם אינה מספיקה כדי להשוות את ההכנסות להוצאות כבר בהווה ולא את הגירעון הצפוי בעתיד.

עיקרי השינויים בקצבאות המוסד לביטוח לאומי

הרחבת קצבת השלמת ההכנסה לקשישים

במסגרת תקציב 2016 הוחלט כי תינתן תוספת לקצבת השלמת ההכנסה לקשישים, המיועדת לקשישים בעלי הכנסה נמוכה במיוחד. התוספת תינתן בהתאם להרכב המשפחתי ולמבנה הקצבה. סכומי התוספת המקסימליים עומדים על 177 ש"ח בחודש ליחיד ועל 542 ש"ח בחודש לזוג, ובעלות כוללת של כ-580 מיליון ש"ח בשנה.

תוספת לקצבת הילדים

במסגרת תקציב 2015–2016 הוחלט כי תינתן תוספת לקצבת הילדים, על פי ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין סיעות הליכוד, יהדות התורה וש"ס. התוספת תינתן בהתאם למיקום הילד במשפחה. ילדים הממוקמים במקומות 1 ו-5 יקבלו תוספת של 10 ש"ח בחודש לקצבה ושל 50 ש"ח נוספים לחיסכון ארוך טווח. ילדים הממוקמים במקומות 2–4 יקבלו תוספת של 48 ש"ח בחודש לקצבה ושל 50 ש"ח נוספים לחיסכון ארוך טווח. במקביל, יגדיל אוצר המדינה את הקצבותיו למוסד לביטוח לאומי בסכום הזהה לעלות הגידול בקצבה בכל שנה.

משנת 2017 תחל לפעול תכנית של חיסכון לכל ילד. עבור כל ילד שמשולמת בעדו קצבת ילדים, יעביר המוסד לביטוח לאומי סך של 50 ש"ח בכל חודש לחיסכון ארוך טווח (להלן – החיסכון) עד הגיע הילד לגיל 18.

על מנת להביא להפעלת החיסכון בשנת 2017, החליטה הממשלה על הקמת צוות בראשות הממונה על התקציבים באוצר ובהשתתפות נציגי אגף החשב הכללי והמנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי, לצורך גיבוש המלצות מקצועיות למודל תפעולי להעברה ולניהול החיסכון.

במהלך השנים 2017–2019 יופקדו לחשבונות החיסכון גם הסכומים בגין השנים 2015 (החל ממאי) ו-2016.

התכנית הכלכלית לשנת 2016 כוללת שלושה תיקונים עיקריים לצמצום הוצאות או להגדיל את הכנסות המוסד לביטוח לאומי:

תכנית לצמצום הגירעון התפעולי של המוסד לביטוח לאומי

בשנת 2014 עמד הגירעון השוטף של המוסד לביטוח לאומי על 4.2 מיליארד ש"ח. גירעון זה צפוי לגדול בשלוש השנים הקרובות בכ-2 מיליארד ש"ח, בשל קצב הגידול בהוצאות הנמוך מקצב הגידול בהכנסות.

כך, קצבאות הזקנה והסיעוד מהוות למעלה מ-30 אחוזים מהוצאות המוסד על קצבאות, ולפי הדו"ח האקטוארי שפרסם המוסד בשנת 2013, הן עתידות להגיע ל-45 אחוזים בעוד כעשור. הכנסות המוסד מגביית דמי הביטוח הלאומי אינן גדולות באותו שיעור שבו גדלות הקצבאות, בעיקר קצבאות הזקנה והסיעוד.

על מנת להגדיל את הכנסות המוסד מגבייה, הועלו בשנים האחרונות דמי הביטוח הלאומי בשיעור של 1.6 אחוז בהפרשות המעסיק על חלק השכר שמעל ל-60 אחוזים השכר הממוצע בין השנים 2011–2016 בהדרגה. למרות זאת, קצב הגידול

בהוצאות המוסד עולה על קצב ההכנסות, וכאמור, גירעון המוסד לביטוח לאומי צפוי לגדול כבר בשנתיים הקרובות בכ-2 מיליארד ש"ח.

בהצעת התקציב, הוחלט על מספר צעדים לצורך צמצום הגירעון התפעולי של המוסד לביטוח לאומי כבר בשנת התקציב הקרובה, וחיזוק יכולתו הפיננסית לעמוד בתשלומי הקצבאות לאורך זמן:

- מרכיבים שאינם שייכים למערך הביטחון הסוציאלי, אך נרשמים כיום כהוצאה של המוסד לביטוח לאומי יועברו לרישום כהוצאה בתקציב המדינה. בתוך כך נכללים מענקי האשפוז המועברים לבתי החולים ותשלומים לקופות החולים עבור טיפולים רפואיים הנכללים בסל הבריאות ומשלמים כהוצאות ריפוי במסגרת ענף נפגעי עבודה. במסגרת תיקון זה, התשלומים המועברים לקופות החולים ושייכים לסל הבריאות ימומנו באמצעות הסל החל משנת 2016, וטיפולים שאינם ניתנים במסגרת הסל יועברו לקופות במסגרת הסכם כולל.
- תוספת "מקדם דמוגרפי" לקצבאות הזקנה – מימון אוצר המדינה יכלול החל משנת 2016 תקציב עבור מגמת הגידול באוכלוסיית מקבלי קצבאות הזקנה. חישוב ה"מקדם הדמוגרפי" ייעשה לפי גובה הגידול במספר הזכאים לקצבאות אלה, מעבר לגידול הטבעי באוכלוסייה, בהתאם לשיעור הגידול בשנה החולפת כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, זאת ביחס להיקף ההוצאה השנתית של קצבאות אלו.
- פישוט מנגנון התקצוב והגברת השקיפות – פישוט כללי התקצוב בין אוצר המדינה והמוסד לביטוח לאומי, כך שכלל התקצוב המועבר כיום כהשתתפות האוצר על הגבייה יועבר כסכום אחד. במקביל, ההחלטה מאפשרת למוסד להעביר כספים בין החשבונות של הענפים השונים, על מנת לאפשר למוסד גמישות להעברת כספים בין ענפים הנמצאים בעודף לבין ענפים הנמצאים בגירעון.
- הצעדים המוצגים לעיל צפויים להגדיל את הוצאות המדינה ואת הכנסותיה בסכום זהה, ובשל כך אינם משפיעים על הגדלת גירעון תקציב המדינה, אלא על הקטנת הגירעון התפעולי של המוסד לביטוח לאומי בלבד. הצעדים יאפשרו לקרן הביטוח הלאומי להוסיף ולגדול למעלה מעשר שנים נוספות מעבר לתחזית המופיעה בדו"ח האקטוארי כיום. יחד עם זאת, יצוין כי צעדים אלו אינם פותרים באופן מספק את בעיית האיזון האקטוארי של המוסד לביטוח לאומי, אולם מדובר בשינוי ראשון וחינוני לקראת איזון המוסד לביטוח לאומי, המתייחס בעיקרו למימון תקציב המוסד לביטוח לאומי על יד אוצר המדינה.

על מנת להגיע לאיזון אקטוארי של המוסד לביטוח לאומי יש להתייחס בעתיד גם לשינויים ראליים כגון: העלאת גיל הפרישה, בחינת הצמדת גיל הפרישה לעלייה בתוחלת החיים ובחינת מערכת המס.

העמקת הגבייה של כספי שיבוב בין המוסד לביטוח לאומי לחברות הביטוח

מזיקים שאינם מעבידים, זכאים לנכות מסכום הפיצוי שהם משלמים לנפגע בתאונת דרכים או באירוע נזיקי אחר את הגמלאות המשולמות או אלה שישולמו בעתיד (ניכוי רעיוני) לנפגע על ידי המוסד, מתוך הפיצויים שהם משלמים לנפגע. סעיף 328 לחוק הביטוח הלאומי מקנה למוסד לביטוח לאומי זכות לתבוע מחברות הביטוח פיצוי על הגמלאות ששילם ושהוא עתיד לשלם למבוטחים שנפגעו.

חברות הביטוח מחויבות לדווח למוסד על כל תיק שיש בו אפשרות לעילת שיבוב. אולם, למרות חובת הדיווח הקיימת בחוק, כמות הדיווחים המועברים קטנה משמעותית מכמות התיקים שבהם עומדת למוסד זכות השיבוב. יתר על כן, תהליך תביעת השיבוב מסורבל וטומן בחובו עלויות משמעותיות למוסד, כמו גם אי-ודאות בהכנסות המוסד.

כדי לייעל את יכולת המוסד לגבות את כספי השיבוב המגיעים לו, מוצע לתקן את החוק לצורך הטלת עיצומים על חברת ביטוח שלא דיווחה למוסד על תיק בעל עילת שיבוב. בנוסף, מוצע להסדיר מנגנון ליישוב התביעות, כך שתהליך התביעה יתקצר באופן משמעותי ולתקן את תקופת התיישנות. תיקון זה צפוי להגדיל את הכנסות המוסד לביטוח לאומי בגין פיצויים מצד שלישי במאות מיליוני ש"ח בשנה. בשל הצורך בפקיעת הסכמים שנחתמו בין המוסד לחברות הביטוח, בשנת התקציב הראשונה, הכנסות המוסד צפויות לגדול ב-200 מיליון ש"ח בלבד.

שינוי תקופת האכשרה לזכאות לדמי אבטלה לצעירים

משך הזכאות לקבלת דמי אבטלה משתנה כיום בהתאם לגיל. משך הזכאות לקבלת דמי אבטלה של מבוגרים ארוך יותר. הבחנה זו אינה קיימת כיום לעניין תקופת האכשרה הנדרשת העומדת על שנת עבודה מתוך שנה וחצי הקודמות למועד הפיטורין. ההחלטה מבקשת לשנות את תנאי הזכאות, כך שצעירים מתחת לגיל 30 יידרשו לעבוד לפחות שנתיים מתוך השנתיים וחצי האחרונות לצורך קבלת קצבת דמי אבטלה וצעירים מגיל 30 עד 35 יידרשו לעבוד שנה וחצי מתוך השנתיים האחרונות לצורך קבלת הקצבה.

צעד זה, יוביל לחיסכון תקציבי של כ-75 מיליון ש"ח בשנה וכן יתרום לביטול תופעות כמו פיטורים מחזוריים.

ההתפלגות החזויה של הכנסות המוסד לביטוח לאומי לשנת הכספים 2015, במחירים שוטפים (במיליוני ש"ח) לפי מקורות*

מקור ההכנסה	הסכום	אחוז מסה"כ
גביית דמי הביטוח מהציבור	40,370	51.9%
השתתפות האוצר בגבייה והקצבות האוצר על פי חוק	26,204	33.7%
מימון קצבאות על ידי אוצר המדינה (לא כולל שירות מילואים)	10,468	13.5%
העברות אחרות	700	0.9%
סך הכול	77,742	100%

מקור: המוסד לביטוח לאומי

*לא כולל ריבית על השקעות, תחזית המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר.