דר' מיכאל שראל
msarel@kohelet.org.il
ראש פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
22 בנובמבר 2022

# הביטוח הלאומי – איחוד הגבייה

**רחל זיני**

חוקרת, פורום קהלת לכלכלה

**תקציר**

המוסד לביטוח לאומי, למרות שמו, אינו מתנהל כמוסד ביטוחי, הן בצד הגבייה והן בצד התשלומים. בנוסף, ישנה כפילות עבודה בין המוסד לבין משרדי ממשלה אחרים. על מנת למנוע את כפילות העבודה בגבייה ובתשלומים, יש לאחד את גביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הנגבים כיום על-ידי המוסד עם גבית מס הכנסה ולהעביר את מטלת הגבייה כולה לרשות המיסים שכן היא כבר עושה זאת. בנוסף, יש לחלק את התשלומים בהם אין למוסד לביטוח לאומי יתרון יחסי בין המשרדים הרלוונטיים.

על סמך חישוב ראשוני, החיסכון במשאבים ציבוריים שיושג בעקבות איחוד הגבייה עשוי להסתכם בכ-1.4 מיליארד שקלים מידי שנה, לפי הפירוט הבא:

- חיסכון מאיחוד גביית דמי ביטוח בריאות עם מס הכנסה – כ-0.14 מיליארד שקלים
- חיסכון מאיחוד גביית דמי ביטוח לאומי עם מס הכנסה – כ-0.35 מיליארד שקלים.
- חיסכון עבור המעסיקים והעצמאיים הנדרשים לדיווח כפול – כ-0.89 מיליארד שקלים.

בנוסף צפוי חיסכון חד- פעמי בגין הוצאות שאינן שוטפות העשוי להסתכם בכ-0.27 מיליארד שקלים.

פעילות המוסד לביטוח לאומי מוסדרת בחוק הביטוח הלאומי וכן בחוקים נוספים (כגון: חוק ביטוח בריאות ממלכתי) שהתפתחו והורחבו עם השנים והקנו למוסד אחריויות נוספות. תפקידיו של המוסד מקנים לו התנהלות הדומה יותר למערכת רווחה או לרשת ביטחון סוציאלי ולא לגוף ביטוחי של ממש.

תשלומי הביטוח הנגבים מידי חודש מכל אזרח על ידי המוסד נבדלים בין עובד שכיר ובין עובד עצמאי. על חלק השכר שעד 60% מהשכר הממוצע, נגבים 3.95% משכר העובד השכיר (הפרשות העובד והמעסיק גם יחד) ו-2.87% משכר עובד עצמאי. מעבר לחלק זה, נגבים 14.6% משכר העובד השכיר ו-12.83% משכר עובד עצמאי. עבור אלה שאינם מועסקים נגבה סכום קבוע בהתאם למצבם.

בהגדרתו, גוף ביטוחי גובה את פרמיית הביטוח על פי רמת הסיכון של המבוטח. לדוגמה, ככל שהסיכון של האדם לאבד את כושר העבודה שלו גבוה יותר, כך פרמיית הביטוח שלו תהיה גבוהה יותר. לעומת זאת, במוסד לביטוח לאומי פרמיית הביטוח אינה נקבעת על פי רמת הסיכון של המבוטח אלא על פי הכנסתו, כלומר יכולתו לשלם, או על פי גילו. כך נוצרת מערכת בה אין שום קשר בין הפרמיה לסיכון, ופעמים רבות אנשים בעלי סיכון נמוך משלמים הרבה רק בגלל שהכנסתם גבוהה, ולהיפך. כלומר דווקא אלה שמרוויחים יותר והסיכון שלהם נמוך יותר, משלמים פרמיה גבוהה יותר, ואלה עם הכנסה נמוכה ורמת סיכון גבוהה יותר משלמים פחות ולעיתים אף מקבלים יותר מ"חברת הביטוח". יש הטוענים כי מערכת זו בנויה כך על מנת לשמור על סולידריות וערבות הדדית, אם כך, אין זו מערכת ביטוחית ואין לקרא לה "ביטוח לאומי" אלא מערכת רווחה סוציאלית.

לא זו בלבד, בשונה מחברות הביטוח המשקיעות את כספיהן במסלולים המניבים תשואה גבוהה, המוסד לביטוח לאומי משקיע את עודפי התקציב באיגרות חוב ממשלתיות המניבות תשואה נמוכה ביחס לתשואה של חברות הביטוח. כתוצאה, יציבותו הפיננסית של המוסד נפגמת וכפי שציינה הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי: "הפקדות המוסד בקרן העודפים נכללות בהכנסות השוטפות של תקציב המדינה... הקשר בין קרן המוסד לביטוח לאומי להכנסות המדינה יוצר הסתמכות על עודפי התקציב של המוסד לצורך מימון הוצאות תקציב המדינה בהווה. כתוצאה מכך, הקרן אינה אמצעי מתאים לשמירה על יציבות הביטוח הלאומי בטווח הארוך ולבניית חיסכון שיסייע לאזרחי ישראל בהתמודדות עם עלייה אפשרית בהיקף הנדרש של תשלום קצבאות". על רקע מצב זה, ההנחה הרווחת היא כי במקרה שהגירעון של המוסד לביטוח לאומי יעמיק בעתיד והוא לא יוכל לעמוד בהתחייבות לתשלום הקצבאות, הממשלה תסייע לו – כלומר האיתנות הפיננסית של המוסד לא ממש רלוונטית.

ההישענות של המוסד על תקציב המדינה גורמת לעיתים קרובות להשפעה של שיקולי תקציב וסידרי עדיפויות של הממשלה על הגדרת הזכאות לקצבאות ביטוחיות ועל גובהן, דבר שלא אמור לקרות במערכת ביטוחית אך עקבי עם ההסתכלות על הביטוח הלאומי כאמצעי למימוש המדיניות הכוללת של הממשלה. לא רק זו, היותו של המוסד לביטוח לאומי גוף סטטוטורי בבסיסו, לא מאפשר לו עצמאות. קבלת ההחלטות בנוגע לקביעת גובה הקצבאות ותנאי קבלתן מתבצעת על ידי הממשלה ולא על ידי המוסד ולכן נתונות לשיקולי תקציב והחלטות פוליטיות בדיוק כמו כספי המיסים.

בנוסף, עיקר כספי הביטוח הלאומי מגיעים מהכנסות מגבייה והשתתפות האוצר. מעבר להשתתפות האוצר בתשלום הגמלאות הביטוחיות (כ-54% מהגבייה), המוסד משלם גם קצבאות שאינן ביטוחיות הממומנות באופן מלא על ידי אוצר המדינה וגופים נוספים. בין קצבאות אלה: קצבת זקנה לעולים חדשים, תשלום עבור ימי מילואים, תגמולים והטבות לנפגעי פעולות האיבה ובני משפחותיהם, פיצוי לנפגעי גזזת, גמלאות לאסירי ציון, לחסידי אומות עולם ועוד. נכון לשנת 2021 ההוצאה הלא-ביטוחית של המוסד לביטוח לאומי עמדה על כ-12% מכלל התשלומים.

מעבר לעובדה שניהול הקצבאות "הביטוחיות" לא תואם את העקרונות הביטוחיים, כפל התפקידים של המוסד לביטוח לאומי כגוף ביטוחי וכזרוע מבצעת לתשלום קצבאות במימון מלא של המדינה, מביא לטשטוש הגבולות בין שני התפקידים ולפגיעה ביכולת המוסד לעמוד בהתחייבויותיו הביטוחיות, שכן רוב כספיו מקורם בתיקצוב מדיני ולא ממבוטחיו. כלומר, הכנסתו של המוסד לביטוח לאומי תלויה באופן ניכר בהעברות ממשרד האוצר, וגם המעט שהוא גובה, לא נגבה באופן ביטוחי אלא באופן הדומה יותר לגביית מס הכנסה. קצבאות ביטוחיות וקצבאות לא-ביטוחיות הפכו לכאורה למשקולת בעלת תנודות פוליטיות – כמו קצבת הילדים שעברה שינויים רבים עקב הסכמים קואליציוניים וכדומה.

גם בצד התשלומים, עיקרם ממומנים מכספי האוצר כאמור, וחלקם עוברים מספר תחנות עד שמגיעים ליעדם, כאשר כל אחת גוררת איתה עלויות נוספות. אם כן, על מנת להגביר את הפשטות ואת השקיפות וגם כדי לאפשר התייעלות וחיסכון במשאבים ציבוריים, ראוי לשקול לבטל את כפילות העבודה הן בצד הגבייה והן בצד התשלומים ולאחד את גביית "דמי ביטוח לאומי" יחד עם "מס הכנסה" על ידי רשות המיסים.

### החיסכון באיחוד הגבייה

<u>גביית דמי ביטוח בריאות ואיחודה האפשרי עם גביית מס הכנסה</u>

על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, כל תושב ישראל מגיל 18 ומעלה מחוייב בתשלום דמי ביטוח בריאות. דמי ביטוח בריאות נגבים כאחוז מההכנסה יחד עם דמי ביטוח לאומי על ידי המוסד ומועברים על ידו לקופות החולים.

על פי הוראות סעיף 15(ג) לחוק, קופות החולים נושאות בחלק יחסי מהוצאות הנהלה וכלליות בשיעור שנקבע בתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הוצאות הביטוח לאומי), התשנ"ה – 1995. השתתפות קופות החולים מוגבלת לתקרה של 0.5% מתקבולי דמי ביטוח בריאות. סך ההכנסות מגביית דמי ביטוח בריאות לשנת 2021 לפני ניכויים היו 27.5 מיליארד שקלים. בהתאם, השתתפות קופות החולים בשנת 2021 בהוצאות המוסד לביטוח לאומי הסתכמו ב-137.5 מיליוני שקלים. סך הניכויים היו 5.3 מיליארד שקלים (כולל הוצאות מינהל). סך הכל דמי ביטוח בריאות שנגבו מהציבור והועברו ישירות לקופות החולים עמד על 22.2 מיליארד שקלים, כלומר, 20% מסך הגביה של דמי ביטוח בריאות לא הגיעו ישירות לקופות החולים; חלקם נוכו כהוצאות מנהלתיות וחלקם הועברו על ידי גורמים אחרים. לדוגמה, סעיף עלות מחלות קשות בסך 2.9 מיליארד שקלים נגבה כחלק מדמי ביטוח בריאות על ידי המוסד לביטוח לאומי, הועבר למשרד הבריאות וממנו הועבר לקופות החולים. גם משרד האוצר משתתף בהוצאות סל הבריאות - בסך 27.7 מיליארד שקלים נכון ל-2021. סכום זה מועבר לקופות החולים מהמוסד לביטוח לאומי, למרות העברות נוספות מהאוצר ישירות לקופות החולים. ההיגיון בכפילות העבודה ובמספר "התחנות" שכספי ביטוח הבריאות עוברים בהן - אינו ברור.

חישוב ראשוני על סמך נתונים אלה מעלה כי גביית דמי ביטוח הבריאות על ידי רשות המיסים יחד עם גביית מס הכנסה, והעברת הכספים ישירות ממשרד האוצר לקופות החולים עשויה לחסוך עלויות מנהליות בסך **137.5 מיליון שקלים** לפחות.

<u>גביית דמי ביטוח לאומי ואיחודה האפשרי עם גביית מס הכנסה</u>

איחוד מערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי יחד עם מערך הגבייה של מס הכנסה עשוי להניב חיסכון בעלויות כוח אדם, רכוש קבוע (בניינים וקרקע, מחשבים וציוד היקפי, ריהוט וציוד משרדי ועוד) וכן נכסים בלתי מוחשיים, כגון תוכנה. בנוסף, איחוד הגבייה יצור חיסכון עבור העובדים העצמאיים וכן עבור המעסיקים הנדרשים להגיש דוחות תקופתיים הן למוסד לביטוח לאומי והן לרשות המיסים.

כוח האדם במערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי מהווה 16.8% מסך כוח האדם שלו, נכון לשנת 2019. על סמך נתון זה ביצענו הערכה ראשונית של הפוטנציאל להתייעלות וחיסכון. את העלויות חילקנו לעלויות שוטפות המשולמות מידי שנה ולעלויות שאינן שוטפות, המשקפות את ערך הרכוש והנכסים השייכים למוסד לביטוח לאומי באותה שנה ואשר החיסכון עבורן הינו חד פעמי. עם זאת, מידי שנה המוסד משקיע כ-180 מיליון שקלים עבור רכוש קבוע ונכסים שאינם מוחשיים (כך היה בשנתיים האחרונות ובשנים קודמות הסכום היה אף גדול יותר), ולכן הוצאה זו נכללה בעלויות השוטפות.

על פי הדוחות הכספיים של המוסד לביטוח לאומי ליום 31 בדצמבר 2021:

<u>עלויות שוטפות</u>

| | |
|---|---|
| שכר עבודה והטבות לעובדים + השתתפות גורמי חוץ | ₪ 1,011,526,000 + ₪ 357,000,000 |
| הנהלה וכלליות + השתתפות גורמי חוץ* | ₪ 621,885,000 + ₪ 219,763,000 |
| השקעות ברכוש ונכסים שאינם מוחשיים | ₪ 180,000,000 |
| **סה"כ הוצאות שוטפות** | **₪ 2,390,174,000** |
| **עלויות שוטפות עבור מערך גבייה (16.8%)** | **₪ 401,549,232** |

* (השתתפות גורמי חוץ = השתתפות משרד האוצר ומשרד הביטחון עבור תשלומי גמלאות לא גבייתיות)

<u>עלויות שאינן שוטפות</u>

| | |
|---|---|
| עלות ערך ורכוש קבוע | ₪ 1,124,498,000 |
| נכסים בלתי מוחשיים נטו | ₪ 734,613,000 |
| **סה"כ עלויות שאינן שוטפות** | **₪ 1,859,111,000** |
| **עלויות שאינן שוטפות עבור מערך הגבייה (16.8%)** | **₪ 312,330,648** |

מהנתונים ניתן לראות כי סך ההוצאות השוטפות עמד על כ-2.4 מיליארד שקלים וסך ההוצאות שאינן שוטפות עמד על כ-1.9 מיליארד שקלים. חישוב ראשוני, על סמך ההנחה שלנו בנוגע לחלקו של מערך הגבייה במוסד לביטוח לאומי, לפיה כוח האדם במערך הגבייה מהווה 16.8% מכוח האדם במוסד, מעלה כי החיסכון בגין ההוצאות השוטפות יעמוד על כ-0.4 מיליארד שקלים ובגין ההוצאות שאינן שוטפות על כ-0.3 מיליארד שקלים.

עם זאת, רשות המיסים כיום מטפלת וגובה מס הכנסה משיעור אוכלוסייה נמוך יותר משיעור האוכלוסייה בו מטפל המוסד לביטוח לאומי, ולכן עם העברת סמכויות הגבייה מהמוסד לרשות המיסים תידרש הרחבה של מערך הגבייה ברשות המיסים.

על פי דוח הכנסות המדינה אוכלוסיית בעלי הכנסה חייבת במס הכנסה מונה כ-4,520,000.[1]

כמחצית ממנה (48.7%) נמצאים מתחת לסף מס הכנסה אך כולם מדווחים ומטופלים על ידי רשות המיסים. לעומת זאת, הביטוח הלאומי גובה תשלומים מכ-5,172,000 אזרחים, המונים בתוכם מעסיקים, עובדים שכירים, עובדים עצמאיים וכאלה שאין ברשותם הכנסה ומשלמים דמי ביטוח לאומי ברמת המינימום.[2]

אם כן, מערך הגבייה ברשות המיסים ערוך לטיפול בכ-87% מאלו המבוטחים במוסד לביטוח לאומי. איחוד הגבייה ידרוש הרחבה של מערך הגבייה ברשות המיסים על מנת שיוכל לגבות מכלל האזרחים מהם המוסד לביטוח לאומי גובה כיום. כתוצאה, החיסכון הצפוי ממהלך זה יהיה קטן יותר מהסכום שהצגנו קודם. תחת ההנחה כי קיימת לינאריות בהוצאה עבור הגבייה, החיסכון עשוי לעמוד על **כ-349 מיליון שקלים בגין ההוצאות השוטפות וכ-272 מיליון שקלים בגין ההוצאות שאינן שוטפות.** יש לציין כי קיימת מגמת ירידה בקרב שיעור העובדים המועסקים בגבייה (14% בין 2015 ל-2019), ולכן חיסכון זה עשוי לקטון במשך השנים עד רמה מסוימת.

<u>חיסכון עבור המעסיקים והעצמאיים הנדרשים לדיווח כפול</u>

חיסכון נוסף מאיחוד מערך הגבייה ייווצר כתוצאה מייעול התהליך וביטול כפילות העבודה עבור המעסיקים והעובדים העצמאיים הנדרשים למלא דוחות הן עבור רשות המיסים והן עבור המוסד לביטוח לאומי. אמנם איסוף ורישום הנתונים נדרש עבור שני הגופים אך מילוי הטפסים נעשה פעמיים. אנו הנחנו כי שיעור החיסכון יעמוד על 10% מהעלות בגין רישום הדוחות. בנוסף ערכנו מבחני רגישות עבור המקרה בו החיסכון יהיה גדול יותר (20%) ועבור המקרה בו לא יהיה חיסכון כלל (0%).

[1] דו"ח מנהל הכנסות המדינה לשנים 2019-2020 ונתונים ראשוניים לשנת 2021, אגף הכלכלנית הראשית – הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים.
https://www.gov.il/blobFolder/reports/state-revenues-report-2019-2020/he/state-revenues-report_2019-2020_Report-2019-2020.pdf

[2] המוסד לביטוח לאומי – דו"ח שנתי 2021, פרק 4 – גבייה פעילות ומגמות.
https://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2021/Documents/chap-4-geviya.pdf

על מנת לאמוד את המחיר שהעובדים העצמאיים והמעסיקים משלמים עבור מילוי הדוחות למוסד לביטוח לאומי ולרשות המיסים, הצלבנו בין נתוני הלמ"ס לשנת 2020 על עוסקים פטורים, על עוסקים מורשים, על שותפויות ועל חברות בע"מ, וכן נתונים על פדיון של חברות בע"מ (במטרה לזהות את היקף גודלן ובהתאם את היקף התשלומים עבור רואי החשבון המטפלים בהן) ובין עלויות המפורסמות באינטרנט[3] בגין תשלומים ועלויות לרואי חשבון. התשלומים לרואי החשבון מסתכמים בכ-8.87 מיליארד שקלים בשנה. **אם כן, לפי ההנחה שלנו (חיסכון של 10%) החיסכון עשוי לעמוד על כ-887.5 מיליון שקלים.**

| | | | עלות שנתית לרואי-חשבון |
|---|---|---|---|
| עוסקים פטורים ממע"מ | | 196,610 | ₪ 2,605 |
| עוסקים מורשים ושותפויות | | 429,710 | ₪ 12,850 |
| חברות בע"מ | קטנות (פדיון עד 5 מיליון שקלים) | 143,037 | ₪ 16,300 |
| | בינוניות (פדיון בין 5 ל-20 מיליון שקלים) | 7,707 | ₪ 34,400 |
| | גדולות (פדיון הגבוה מ-20 מיליון שקלים) | 3,391 | ₪ 72,000 |
| סה"כ | | | ₪ 8,874,727,024 |
| 0% חיסכון | | | ₪ 0 |
| **10% חיסכון** | | | **₪ 887,472,702** |
| 20% חיסכון | | | ₪ 1,774,945,405 |

**לסיכום**, נראה כי איחוד מערך הגבייה יביא לחיסכון משמעותי לציבור – באופן עקיף בעקבות צמצום ההוצאות של המוסד לביטוח לאומי ובאופן ישיר בעקבות ייעול העבודה וביטול הדיווח הכפול. גם מבחינה נורמטיבית נכון יהיה שהמוסד לביטוח לאומי לא יתעסק בגבייה מסיבות שונות שאת חלקן הצגנו בנייר עמדה זה.

[3] מתוך אתר "מדרג" - https://did.li/cb7YH
ומתוך אתר "כמה זה" - https://did.li/7rhrl
המחיר הנמוך מביניהם.