

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף תקציבים

י"ד אייר התש"ף

8 במאי 2020

תזכיר חוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה) (הוראות מיוחדות לעניין מבחן הכנסות לקצבת נכות ולגמלת אזרח ותיק), התש"ף - 2020

אגף התקציבים מתנגד לתיקוני החקיקה מהטעמים הבאים:

1. עלותה הפוטנציאלית של הוראת השעה מוערכת על ידי מחלקת המחקר במוסד לביטוח לאומי בסך של כ-100 מיליון ש"ח בחודש ועל כן בכ-250 מיליון ש"ח לחודשיים וחצי שבהן הוראת השעה חלה. מאחר ולא אושר בכנסת תקציב לשנת 2020 ובשל הוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה, המדינה פועלת במסגרת תקציב המשכי המבוסס על תקציב 2019 ותוספות נוספות שנקבעו במסגרת הוראת שעה לתיקון סעיף 33 האמור. בהתאם למוצע בתזכיר, ההסדר המוצע ימומן מאוצר המדינה באמצעות תשלומים למוסד לביטוח לאומי. להסדר המוצע אין מקור תקציבי בתוך מסגרת התקציב שפורטה לעיל. מובן, כי לא ניתן לאשר את ההסדר המוצע מבלי שיאוותר מקור תקציבי מתאים, וזאת, בין היתר, בהתאם להוראות סעיף 33 האמור ותקנון הממשלה.
2. במישור המהותי ישנה סתירה במתן קצבת אבטלה, שהינה קצבה מחליפת שכר ואשר מטרתה להוות גישור על אובדן הכנסות בתקופת אבטלה, במקביל לקצבת אזרח ותיק, שמהותה הכרה בכך שהאזרח הוותיק זכאי לסיים את גיל העבודה ועל כן המדינה מחליפה באופן חלקי את הכנסתו. קצבת האזרח הוותיק מהווה את הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל, והיא נועדה להבטיח הכנסה בסיסית למבוטחים מבוגרים ולהחליף באופן חלקי הכנסה מעבודה עם פרישתם לגמלאות. ביטול עיקרון זה עלול ליצור השלכות רבות בעלות משמעות תקציבית משמעותית.
3. נשים בגילאי 62-67 מוטבות בהשוואה לגברים בני אותו גיל, וזכאיות לקבל קצבת אזרח ותיק החל מגיל 62, ובמקביל זכאיות לקבל בתקופה זו גם דמי אבטלה (הגמלה הגבוהה מביניהן). לפיכך, כבר במצב הקיים ישנה הטבה הניתנת לנשים בגיל המותנה לעומת גברים לאחר גיל 67. בנוסף, יש להדגיש כי זכאותן של נשים בגילאים אלו לדמי אבטלה אינה שונה מזו של נשים שטרם הגיעו לגיל 62.
4. מתן גמלת אבטלה במקביל לקצבת אזרח ותיק תגדיל את התמריץ לציאה משוק העבודה בשל התנאים המשופרים ביציאה ביחס למצב הקיים ועשויה להביא לפגיעה בתעסוקה. מאחר שקיים קושי לחזור לשוק העבודה לאחר יציאה ממנו בגילאים אלה, ובהתחשב בכך שתקופת הזכאות לקצבת אבטלה מוגבלת בזמן, פגיעה זו עלולה להיות בלתי הפיכה, מה שהופך תמריץ זה לבעייתי אף יותר. זאת, קל וחומר במצב שוק התעסוקה בתקופה הנוכחית (עליה אמורה לחול הוראת השעה).
5. בשל הטענות שפורטו לעיל, נבקש שלא לקדם את תזכיר חוק זה.

תזכיר חוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה מיוחדת לעניין מבחן הכנסות), התש"ף-2020

אגף התקציבים מתנגד לתיקוני החקיקה מהטעמים הבאים:

1. עלותה הפוטנציאלית של הוראת השעה מוערכת על ידי מחלקת המחקר במוסד לביטוח לאומי בסך של כ-42 מיליון ש"ח בחודש ועל כן בכ-105 מיליון ש"ח לחודשים בהן הוראת השעה חלה. מאחר ולא אושר בכנסת תקציב לשנת 2020 ובשל הוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה, המדינה פועלת במסגרת תקציב המשכי המבוסס על תקציב 2019 ותוספות נוספות שנקבעו במסגרת הוראת שעה לתיקון סעיף 3ב האמור. בהתאם להוראות חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980, ממומנת קצבת הבטחת ההכנסה (וכפועל יוצא גם התוספת הצפויה מהוראת השעה) מאוצר המדינה באמצעות תשלומים למוסד לביטוח לאומי. להסדר המוצע אין מקור תקציבי בתוך מסגרת התקציב שפורטה לעיל. מובן, כי לא ניתן לאשר את ההסדר המוצע מבלי שיאותר מקור תקציבי מתאים, וזאת, בין היתר, בהתאם להוראות סעיף 3ב האמור ותקנון הממשלה.
2. קצבת הבטחת הכנסה בגיל העבודה הינה קצבה המהווה רשת ביטחון סוציאלית לטובת מי שאינו מסוגל להבטיח לעצמו הכנסה למחייתו. בהיותה קצבה הניתנת בגיל העבודה למי שאינו עובד או שהכנסתו נמוכה, הקצבה עשויה לייצר תמריץ שלילי לעבודה באופן שעשוי להגדיל את התלות בקצבה של הזכאים לה. בעשורים האחרונים, עקב הקשחת הקריטריונים של קצבת הבטחת הכנסה ופעולות ממשלתיות שונות (כגון, תכנית מעגלי תעסוקה), אנו עדים לתהליך של ירידה במספר הזכאים לקצבה והחלפת התלות בקצבה להכנסות מעבודה. הוראת השעה פועלת בכיוון ההפוך למהלכים אותם קידמה הממשלה, בכך שהיא מרחיבה את גובה התשלום הניתן לצד הקצבה בתקופת אבטלה. כתוצאה מכך עולה האטרקטיביות של קצבת הבטחת הכנסה וייתכן שיש בכך כדי להרחיב את מלכודת העוני במקום לצמצם אותה.
3. הוראת השעה תגדיל את התמריץ של העובדים הזכאים להבטחת הכנסה להפסיק את עבודתם ולהיות זכאים לקצבת אבטלה, בשל הידיעה שהכנסתם לא תיפגע באופן משמעותי. כך שצפוי שיותר עובדים הזכאים להבטחת הכנסה יבחרו להפסיק את עבודתם.
4. בנוסף, הוראת השעה עלולה לייצר מצבים בעייתיים של שוני בין מובטל שכל הכנסתו כשכיר היתה מעבודה למובטל אחר שהיתה לו הכנסה זהה מעבודה ומהבטחת הכנסה. שהרי בעוד הראשון יקבל דמי אבטלה יחסיים משכרו, השני יקבל את מלוא הבטחת ההכנסה ובנוסף דמי אבטלה בשיעור יחסי גבוה יותר. עיוות זה גם הוא יגדיל את התמריץ לכניסה לקצבת הבטחת הכנסה והגדלת התלות במערכת הביטחון הסוציאלית.
5. בשל הטענות שפורטו לעיל, נבקש שלא לקדם את תזכיר חוק זה.