

נוסח לא מתוקן

הכנסת הארבע עשרה  
מושב שלישי

פרוטוקול מס'  
מישיבת ועדת העבודה והרווחה  
שהתקיימה ביום ב', י"ח באדר התשנ"ח, 16.3.1998, בשעה 11:00

נכחו:

חברי הוועדה:

היו"ר דוד טל

אמנון רובינשטיין

מוזמנים:

שוקי שי, אגף התקציבים, משרד האוצר

עו"ד רענן שקדי, הלשכה המשפטית, ההסתדרות

יפה מרוז, הבטחת הכנסה, המוסד לביטוח לאומי

מרים שמלצר, אגף מחקר ותכנון, המוסד לביטוח  
לאומי

אביבה גולדשטיין, המוסד לביטוח לאומי

רבקה פריאור, המוסד לביטוח לאומי

ניסן הרפז, הסתדרות הגמלאים

מנהלת הוועדה: שירלי אברמי

יועץ משפטי: משה בוטון

נרשם על-ידי: חבר המתרגמים בע"מ

#### ס ד ר ה י ו ם

הצעת חוק הביטוח הלאומי (ביטול התניית קבלת קצבת זקנה בצמצום עבודה),  
התשנ"ז-1997 - חברי הכנסת אמנון רובינשטיין, פיני בדש, אהוד ברק, יוסי  
כץ, ענת מאור, שאול עמור, יורי שטרן

**הצעת חוק הביטוח הלאומי (ביטול התניית קבלת קצבת זקנה בצמצום עבודה),  
התשנ"ז-1997 - חברי הכנסת אמנון רובינשטיין, פני ברק, אהוד ברק, יוסי  
כץ, ענת מאור, שאול עמור, יורי שטרן**

**היו"ר דוד טל:** טוב, חבר הכנסת רובינשטיין, בבקשה, הואל נא בטובך להציג את הצעת החוק שלך ושל חברי כנסת נוספים.

**אמנון רובינשטיין:** אדוני היושב ראש, גיל קבלת הקצבה בישראל הוא שונה מנשים לגברים, אני לא צריך לחזור ולומר זאת, אבל בנוסף לעניין של קביעת גיל הקצבה, קבע המחוקק גיל מותנה, חמש שנים: חמש שנים לגברים, חמש שנים לנשים. אגב, הגיל היום נחשב מאוד מאוד צעיר. גיל פרישה הוא גיל שישים לאישה, גיל 65 לגבר. הוא, לדעתי, לא עולה בקנה אחד עם המציאות שאנחנו מכירים אותה. אבל אני לא מעלה את השאלה של גיל הקצבה בכלל, לא את הזכות לפנסיה ולא את השאלה לגברים ונשים. יש הרבה בעיות שונות. אני מעלה נושא שמקובל היום בכל העולם המודרני: קודם כול לעודד אנשים להמשיך ולעבוד, עבודה חלקית או עבודה מלאה, בגילאים כאלה, ושנית שהמעבר לא יהיה מעבר חד. דחינו שהאדם לא יגיע לכך שהוא עובד בשיא, ואז הוא יורד בנת אחת, בוקר אחד הוא קם בגיל צעיר יחסית, ואין לו מה לעשות.

**היו"ר דוד טל:** הצעת להגיע לפשרה?

**אמנון רובינשטיין:** אני לא מצליח לפגוש את האנשים, האוצר. הם הבטיחו שתוך שבועיים אגף התקציבים יגיש הצעה. הצעת הפשרה שלי היא מינימליסטית, שכשאדם עובד, ועובד מעל לתקרה שקבע לו החוק, התקרה המגוחכת שקבע לו החוק, שהוא לא יענש בצורה כזאת שהוא משלם מס הכנסה יותר גבוה מהתוספת להכנסתו. אגב, איש האוצר, יהושע שי, הוא אמר לי, שחדבר הזה, המצב הקיים, הוא לא סביר. אין לנו דבר דומה לו - עונש על תוספת הכנסה. אין דבר דומה לזה. כעת אני אומר לכם, בדקתי את המצב. כל מדינות המערב היום עסוקות בעידוד המשך העבודה, עבודה חלקית, שתהיה גלישה חדרגתית לפרישה, ולא יהיה מצב שאדם מגיע לשיא כוחו בתפקיד ציבורי או בתעשייה פרטית, ופתאום אומרים לו לך הביתה, או שתרוויח 2,500 ש"ח. אין דבר כזה. אז מה אני מציע לפשרה? הגענו לפשרה על דבר באמת מינימליסטי. האמן לי שזה לא בסדר שאני מגיע לפשרה כזאת.

**היו"ר דוד טל:** פעם היה נדמה לי שדיברת על - הצלחנו להגיע - , ועכשיו אדוני אומר - הגענו לפשרה - עם מי אדוני הגיע לפשרה?

**אמנון רובינשטיין:** הצעתי פשרה. לא הגענו לפשרה, משום שלא קיבלתי את עמדת האוצר. אנחנו הגענו לפשרה מוסכמת כזאת, לא מסוכמת על עלות האוצר. הגענו לפשרה שהביטוח הלאומי יכין הצעה על 60%. לא על 100%. כלומר רק 60% מקצבת הזקנה תשולם. על זה קיבלנו את הנתונים. לא קיבלנו את הסכמת האוצר וגם לא קיבלנו עלות מלאה. העלות היא תמיד לא עלות נכונה, משום שלא מגיעה תוספת תפוקות למשך.

**אביבה גולדשטיין:**

אני רוצה אולי להתחיל מחסוף. לא הגענו לחסכמה, מפני שאנחנו הרי מחויבים להחלטת הממשלה. אנחנו רק בדקנו את האפשרות של קיזוז 60%. אבל אולי אני אקדים קצת כדי לסבר את האוזן על-מנת שהם יהיו ברורים.

גיל קצבת זקנה לפי חוק מדינת ישראל הוא גיל 65 לאישה ו-70 לגבר. זה מה שהחוק קובע. זהו גיל קצבת זקנה. המבוטח שצבר כל חייו ליצירת הקרן לתשלום מקבל ללא מבחן הכנסות, ללא בדיקה אם הוא משתכר, אם הוא עובד. הוא חסך ומגיע לו. יחד עם זאת, המחוקק בחכרו את הסכמי העבודה במשק, ובידיעה שהיום בתרבה מאוד מקומות עבודה גיל הפרישה מעבודה הוא 65, אפשר גיל שחבר הכנסת רובינשטיין קרא לו בשמו בזירגון שלנו, "הגיל המותנה", כלומר - אדם יהיה זכאי לקצבת זקנה קודם לגיל הקבוע בחוק, אבל זה מותנה במבחן הכנסות.

המבחן הוא להכנסות מעבודה. אדם שיוצא במועדו, בגיל 65 או שבעים, יש לו עוד כמה הטבות. יש לו תגמולה בסיסית שלו - 16%, יש לו תוספת ותק בגין צבירת שנות ביטוח מעל עשר שנים, והתוספת הזאת יכולה להצטבר עד כדי 50% מהקצבה. זאת אומרת עוד 8%. היות שהמחוקק אפשר יציאה מוקדמת בגלל הסכמי העבודה וכולי שאמרתי קודם, יש לו גם מה שנקרא - תוספת דחיית קצבה - את התוספת לדחיית קצבה יכול אדם לצבור אם הוא יוצא במועדו, בגיל 65 או שבעים. כמו שאמרתי קודם. הוא יכול לצבור עוד רבע מהקצבה, עוד 4%. כלומר, חסך הכול של הקצבה שהוא מקבל בגיל הקבוע בחוק היא אחת. המחוקק קבע שגבר בגיל 65 או אישה בגיל ששים יצאו; אם אין להם הכנסות מעבודה מעבר להכנסה שהמחוקק קבע. זוהי ההכנסה המרבית. בניתי לעצמי את הדברים כדי שיחיו מסודרים. ההכנסה המרבית קבועה בחוק. לגבי יחיד הזכאי לקצבת זקנה שאין לו תלויים, זה 55% מהשכר הממוצע, קרי - היום זה 3,195 שקלים. אם מדובר בשני בני זוג או בזכאי לקצבה שיש לו בן זוג, אז זה מגיע עד 76% מהשכר הממוצע.

אני רוצה שיחיה לנו מאוד סכמטי וקל להבין מה קורה בפועל: אם אדם משתכר מעבר להכנסה מרבית, לכאורה יכול היה המחוקק לומר - אתה משתכר מעבודה, לא לך התכוונתי לתת את הגמלה בגיל המוגדר - ובכל זאת המחוקק אפשר גם למי שעובד ויש לו הכנסות מעבר להכנסה המרבית לקבל קצבת זקנה, אלא שפה הוא קבע שיטת קיזוז: כל שקל נוסף שאתה משתכר מעבר להכנסה המרבית, אני מנכה לך אותו מתוך הקצבה שאתה זכאי לה. ופה נוצר איזשהו עיוות, שעליו הייתה הסכמה עם חבר הכנסת רובינשטיין. היות שבהכנסה בפועל, שהיא עודפת, שהיא מעל להכנסה המרבית, מקזזים שקל כנגד שקל מהקצבה, התוצאה שהתפלגות היא שאדם אשר עובד ומשתכר מעבר להכנסה המרבית, סך הכל ההכנסה הפנויה שלו על כל שקל נוסף יורדת עם העלייה בהשתכרותו. מדוע זה כך? מפני שאנחנו מקזזים שקל ברוטו. את השקל ברוטו שקיבלת כתוספת הכנסה מעבר להכנסה מרבית אני מקזז לך מהקצבה. אדם אומר - בהכנסה הפנויה שלי הרי מתחשבים במס, ואני לא נשאר עם שקל ביד, לכן סך כל ההכנסה מעבודה פלוס קצבה בקיזוז יורדת במקום לעלות -

**היו"ר דוד טל:**

זה לא אבסורד שאדם שמרוויח יותר משלם הרבה יותר.

**אביבה גולדשטיין:**

נשאר לו פחות. הוא לא משלם הרבה. נשאר לו הכנסה פנויה פחות. זהו האבסורד שיחד עם חבר הכנסת רובינשטיין, כשפרקנו את הנושא כולו, הגענו אליו. אני רק רוצה להגיד משהו על הפחתת הגיל, בכלל על הורדת הגיל בלי מבחן הכנסות, אבל בעניין זה, גם אנחנו ראינו את האבסורד.

בעניין הזה, כיוון שגם אנחנו לא היו עינינו אטומות, ידענו שאנחנו מקזזים בעצם יותר ממה שנשאר בידו של האדם אחרי שהוא משתכר שקל נוסף, ואמרנו - אולי אפשר לבדוק זאת ולעשות משהו שישקף את מה שהאיש משלם, שישקף בעצם את השקל הנקי שנשאר בידו כשאני מקזזת אותו. - אפילו הרחקנו לכת ואמרנו - לא נקזז רק את המס, אלא נקזז כדי 60% על כל שקל, זאת אומרת, 40% דיסריגרד. - עשינו את החשבונות כמה זה עולה, ואני מיד אומר כמה זה עולה, זאת אופציה שלנוחות המציע ולנוחות הוועדה עשינו את החישוב שלה. זה לא שאנחנו באים עם ההצעה, כי הרי אנחנו מחויבים.

אני רוצה לומר מה אומרת ההצעה הזאת: קיזוז שישים אגורות על כל שקל מעבר להכנסה המרבית. עד 3,195 הוא מקבל את מלוא קצבת הזקנה. כשהמבוטח שהגיע לגיל שלושים 65 ומשתכר עד 3,195 שקלים ברוטו, הוא מקבל מה שמגיע לו פלוס התכנסה הפנויה שנשארת לו אחרי מס, וזה לא הרבה מס בקטע הזה, פלוס קצבה מלאה על כל התוספות שמגיעה לו. בהקשר הזה לא מגיעה לו תוספת ותק, כי הוא לא דחה. אנחנו אפילו עשינו חישוב לנוחות ההתבוננות בגרף הזה. אמרנו - ניקח מבוטח שצבר את מלוא תוספת הוותק ומקבל קצבה מלאה, בסיסית פלוס תוספת ותק. הוא מקבל היום 1,346, כי הוא יחיד. אני לוקחת דוגמה של יחיד כדי לפשט את התמונה. קרי, סך כל ההכנסה הפנויה שלו 3,195 מינוס המס, פלוס מלוא הקצבה. אם הוא משתכר 3,196 שקלים, הוא כבר מתחיל לרדת. וחוא יורד ויורד עם כל שקל נוסף, סך כל ההכנסה מעבודה הפנויה שלו יורדת, עד שהוא מגיע ל-4,440, שאז אין לו בכלל קצבת זקנה.

בהצעה של קיזוז של שישים אגורות על כל שקל שהוא משתכר, אנחנו נשלם את הקצבה בצורה יורדת, גם מעבר ל-5,240 ש"ח. ה-6,240 ליחיד פלוס מה שנותר ממנה מחקצבה - אנחנו משפרים באמצעותו את המצב שלו. חילקנו גם גרף, שאנחנו רואים בו איך הקיזוז הזה, קיזוז של 60% נותן את הקצבה ואת התוספת.

העלות של הדבר הזה יש לה שני פנים: האחד - זה תוספת 40% לקצבת הזכאים כיום; עוד 40% קצבה בגיל המותנה. מלבד זה זה יכניס פנימה.

**הי"ר דוד טל:** 40% במונחים כספיים, כמה זה יוצא? מאה מיליון, מאתיים מיליון?

**יפה מרוז:** מדובר על האוכלוסייה שהיום מקבלת קצבה חלקית, ותוסיף על הקצבה עוד 40%.

**אביבה גולדשטיין:** אלפיים מבוטחים בגיל המותנה כיום מקבלים קצבה חלקית מקוזזת. האלפיים האלה קצבתם במקסימום תעלה ב-40%. העלות שלה לחלק הזה היא 13 מיליון שקל.

קבוצה נוספת של 1,300 מבוטחים, שהיום בגלל הכנסות אינם זכאים בגיל המותנה, יקבלו גם הם במבחן המקוזז הזה. זה עוד עלות של עשרה מיליון. על אלה יש לחוסיף עוד דבר אחד שנכנס בחוק החסדרים האחרון במשק המדינה, שמחייב אנשים שאינם מקבלים קצבת זקנה וממשיכים לעבוד בגלל הכנסת דמי עבודה, לשלם דמי ביטוח. הפסד הכנסה מגביית דמי ביטוח הוא עוד חמישים מיליון. לא ל-1,300. חמישים מיליון הפסד גביית דמי ביטוח, זה אם אנחנו מפחיתים את הגיל ומבטלים כליל את מבחן ההכנסה.

**אמנון רובינשטיין:** אגב, הייתי צריך להציע את זה. זה הדבר הצודק לעשות לציבור הגמלאים.

**אביבה גולדשטיין:** זה עולה 300 מיליון בשנה הראשונה פלוס חמישים.

**אמנון רובינשטיין:** 300 מיליון ברוטו. ציבור הגמלאים מפסיק לעבוד עבודה שחורה ומרוויח כמו שהוא צריך.

אני אתן לכם דוגמה של מזכירה בכנסת. מזכירה בכנסת הרוויחה 6,000 ש"ח, הגיעה לגיל המותנה, הגיעה לגיל שישים, כדי שלא להפסיד כסף היא צריכה לחרוויח 3,100 ומשהו, קצת מעל שכר המינימום. אם תסירו את המגבלה הזאת, היא תחזור לחרוויח 5,000 ש"ח, משום שהיא טובה. היא טובה, גמרנו, ללא התחשבות בזה שהיא עברה את גיל שישים. האוצר מקבל פה מס הכנסה. הוא מקבל בחזרה מס הכנסה. יש להתחשב בזה. מה זה עלות ברוטו? במדינת ישראל יש חבדל בין מס הכנסה לבין ביטוח לאומי.

**אביבה גולדשטיין:** במסמך האחרון שאני נתתי הבוקר, אנחנו ניסינו לענות על השאלה שעלתה בפעם הקודמת, מה קורה בארצות העולם. הבאנו מספר דוגמאות שאתה ואני אספנו, וראינו שגם במקומות אחרים יש גיל פרישה ויש גמלה מופחתת.

**שוקי שי:** משרד האוצר מתנגד להצעת החוק הזה. לגבי ההצעה של המוסד לביטוח לאומי, אני קיבלתי אותה רק חיום. עשיתם חישוב. אני עוד לא בדקתי אותה לעומק, אבל חבנתי שגם לה יש עלויות. משרד האוצר מתנגד להצעת החוק, מפני שאנחנו רואים את גיל היציאה לזכאות לקצבת זקנה כגיל 65 לאישה ושבעים לגבר. ככה קבוע בחוק הביטוח חלאומי; ונציגי המוסד יתקנו אותי אם אני טועה, החליטו להקדים את זה לגבי אוכלוסייה מסוימת לפי מבחן הכנסות. פה למעשה מוצע לבטל זאת לגמרי, להקדים את הגיל הזה ולבטל תקופה שבה יהיה.

**אמנון רובינשטיין:** מדובר על כך שלא יהיה מס הכנסה מעל 110%. זה כל מה שמדובר עליו.

**שוקי שי:** לגבי ההצעה הזאת, קיבלתי את זה רק חיום; אני צריך לבדוק את הנתונים האלה ולראות אותם בדיוק.

**ניסן הרפז:** שמי ניסן הרפז, אני נציג הגמלאים. אני לא רוצה להיכנס לחישובים הכספיים. אני חושב שבמצב הקיים נעשים שני דברים. אחת - נעשה עוול לציבור גדול של גמלאים. שתיים - נעשה עוול גם למוסדות כלכליים וציבוריים, שמפסידים לפעמים עובדים טובים בעלות נמוכה, שיכולים להמשיך לעבוד באזשהי השלמת פנסיה, שהיא מעבר ל-3,200 שקל עלות, ונאלצים אחת משתיים - או לקחת עובד פחות טוב, או אני לא רוצה להגיד פה בכנסת, למצוא כל מיני סידורים אחרים, פטנטים מתחת לשולחן. במקומות פרטיים ודאי שאפשר לעשות זאת, לא במשרדי הממשלה. לכן אנחנו תמכנו בהצעה המקורית. חיום אני שומע על פשרה.

אני חושב שבכלל, ביטוח לאומי זה תשלום שעובד משלם כל תקופת עבודתו, זה לא מס כפי שעשו אותו בדיעבד. כשהוא מגיע לגיל שישים או 65 הוא צריך לקבל אותו. אני לא אומר שבלי הגבלת הכנסה, מישחו עצמאי שמרוויח או מנכ"ל בנק שמקבל...

**אביבה גולדשטיין:** מה שמשלמים כל החיים מחושב על זכאות לקצבה, אם אתה רוצה להגדיל.

**ניסן הרפז:** בכל אופן, אני לא אומר לא להגדיל את הסכום. גם כדוגמתו ופחותים ממנו. אבל הצעת הפשרה שאני

שומע אותה גם כן בפעם הראשונה יש בה איזה היגיון. קחו בחשבון עוד דבר אחד, רוב אלה שפורשים לפנסיה יורדים בחכנסתם, כולל הביטוח הלאומי. הרי בפנסיה לא כלול הרכב ולא כלולות שעות נוספות ולא כלול זה וזה, ורובם יורדים, או מי שבקרנות פנסיה יותר גרוע, הרי יש היום ויכוח עם האוצר, חישוב ממוצעים ולא ממוצעים. הם יורדים ירידה ניכרת. אני יכול להעיד זאת אישית וגם כללית. לכן, בלית ברירה, אני אומר - אנחנו הולכים להצעת הפשרה של חבר הכנסת רובינשטיין וחברים אחרים, ואני מאוד מבקש מהוועדה לחמליץ על אישורה.

**היו"ר דוד טל:** שי, אתה מוכן לבדוק את הנושא, את הצעת הפשרה של חבר הכנסת רובינשטיין ולחזור עם משהו מגובש ואולי מוסכם?

**שוקי שי:** אני אבדוק את זה.

**אביבה גולדשטיין:** ברשותך, אני רוצה שתביאו בחשבון את המצב של ענף משאבי ענף ביטוח זקנה ושאיירים. הענף הזה בדמי הביטוח המחושבים כך שתשולם גמלה בגיל שבעים ללא מבחן הכנסה וכולי, היום מצוי בגירעון שוטף של 300 מיליון שקלים כל שנה. הכיסוי האקטוארי המחויב הוא שלוש עד שש שנות ביטוח, אנחנו ב-2.8. הגדלת העלויות.

**היו"ר דוד טל:** אם הוא היה עומד על הצעת החוק שלו, אני אומר מראש שהייתי מצביע נגד. אבל היות שהוא הגיע כאן לפשרה אני מבקש מהאוצר, יש בה מן ההיגיון. אני מבקש מהאוצר לגבש איזשהו...

**אמנון רובינשטיין:** אסור לכנסת לתמוך. דבר שמעודד עבודה שחורה. יש לי חדשות בשבילכם, גם הממשלה עובדת בשחור כזה. כשמשרד ממשלתי רוצה עובדת מעל גיל שישים או עובד מעל גיל 65, הוא מוצא דרכים לשלם לו כל מיני דברים.

**היו"ר דוד טל:** תודה רבה. הישיבה סגורה.

הישיבה ננעלה בשעה 11:30