



שתי כלכלות – חברה אחת

הזדקנות האוכלוסייה וסוגיית האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי

ראש הצוות:

פרופ' איתן ששינסקי עמית מחקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה

חברי הצוות:

יעל אגמון	משרד האוצר
פרופ' לאה אחדות	המרכז האקדמי רופין
ד"ר עדי ברנדר	בנק ישראל
פרופ' דניאל גוטליב	המוסד לביטוח לאומי והאוניברסיטה העברית בירושלים
רו"ח חגית גולדשטיין-מויאל	המוסד לביטוח לאומי
בתיה הררי	משרד ראש הממשלה
רחל זקן	המכון הישראלי לדמוקרטיה
רפאלה כהן	המוסד לביטוח לאומי
אייל מדן	משרד האוצר
אלון מסר	משרד האוצר
פרופ' אביה ספיבק	המרכז לפנסיה, ביטוח ואוריינות פיננסית באוניברסיטת בן-גוריון בנגב





כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2019

בנק ישראל	עדי פינקלשטיין
האקטואר של המוסד לביטוח לאומי	מוטי פרנקל
אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אפרים צדקה
מוסד שורש והאוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' איל קמחי
המועצה הלאומית לכלכלה – משרד ראש הממשלה	אילת שפייר





שתי כלכלות – חברה אחת

תקציר

שינויים דמוגרפיים ותמורות בשוק העבודה צפויים להשפיע על אופיו של הביטוח הלאומי ובפרט על איתנותו הפיננסית. תחזית האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראה כי על פי המצב החוקי הקיים, הביטוח הלאומי יידרש לשלם קצבאות לאוכלוסייה הולכת וגדלה בכלל ובתוכה אזרחים ותיקים וקשישים סיעודיים, שחלקם צפוי לעלות מכ-11% ב-2015 לכ-15% ב-2065 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017). לפי התחזיות האקטואריות של המוסד לביטוח לאומי ומודל של בנק ישראל, אם מנגנון המימון הקיים לא יעודכן, תהליכים אלו צפויים לערער את האיתנות הפיננסית של המוסד בטווח הארוך. מודל עדכני שהוכן בבנק ישראל מראה כי ההוצאה על גמלאות הביטוח הלאומי תגדל באופן הדרגתי ומתון, ב-0.8 אחוזי תוצר לשנה ב-40 השנים הקרובות. בחינת הרגישות של התחזית להנחות המרכזיות שבה מעלה שההוצאה הצפויה ב-2065 על גמלאות הביטוח הלאומי נעה בטווח שבין 7.0 ל-8.4 אחוזי תוצר, לעומת כ-6.8 אחוזי תוצר כיום. נציין כי גידול מתון בהוצאה על קצבאות כשיעור מהתוצר אינו משום גורם שיביא לקריסתו של הביטוח הלאומי, ובטווח הנראה לעין הביטוח הלאומי יוכל לעמוד בתשלומים שהוא מחויב להם.¹ עם זאת, יש מקום לדון בשאלה אילו מנגנוני מימון נדרשים על מנת לוודא כי המוסד לביטוח לאומי יישאר מאוזן ולאפשר פרישה של ההתאמות על פני תקופה ארוכה על מנת שהתהליך יהיה מתון יותר.

במצב הקיים שיטת המימון (בכלל זה השתתפות הממשלה וניהול קרן הביטוח הלאומי), שיעורי דמי הביטוח, הגידול בזכאים לקצבאות למיניהן וגיל קבלת קצבת אזרח ותיק מקשים על מימון התשלומים העתידיים של הביטוח הלאומי. על פי הדוח האקטוארי המלא האחרון של המוסד לביטוח לאומי, אם המצב הנוכחי יישאר על כנו, בשנת 2026 תתרחש תחילת הירידה של הקרן, והיא צפויה להתאפס בשנת 2045; ועל פי המודל של בנק ישראל, בהנחות תרחיש הבסיס שנת תחילת הירידה של הקרן עומדת על 2037,

1 הביטוח הלאומי מכין בימים אלו דוח אקטוארי שעתידי להתפרסם בסוף 2019. על פי החישובים עד כה, ללא צעדים מתקנים שחיקת החוב הממשלתי למבוטחים תתחיל להתרחש כבר במהלך שנות ה-20 של המאה ה-21.



והקרן צפויה להתאפס בשנת 2056. נושא זה עולה לפרקים על סדר היום הציבורי ומעורר חשש באשר ליכולתו של המוסד לעמוד בהתחייבויותיו, בפרט בקרב הצעירים.

ממשלות ברחבי העולם הבינו זה מכבר את הצורך בחיזוק איתנותן של מערכות הפנסיה הציבוריות וערכו בהן שינויים מבניים כדוגמת הקמת קרן לתשלומים עתידיים ושינויים בהסדרים החוקיים והכלכליים של תשלום הפנסיה, כגון העלאת גיל הפרישה והתאמה אוטומטית של דמי הביטוח לגודל האיום הפיננסי (ראו Billig and Millette, 2009). לאחרונה הוקם במכון הישראלי לדמוקרטיה צוות מומחים כדי לדון בהשפעה של הזדקנות האוכלוסייה על מצבו הפיננסי של הביטוח הלאומי ולגבש המלצות להבטחת היציבות של תשלומי הקצבאות. תחילה נסב הדיון על הזדקנות האוכלוסייה והשפעתה על ההוצאות של הביטוח הלאומי. הוצע להתמקד בענף אזרחים ותיקים ושאיירים ובענף סיעוד, שהשירותים והקצבאות עבורם ניתנים לטווח הארוך וחלקם היחסי גדל עם הזמן. כמו כן, שינויים בקצבאות אלו הם הפרה בדיעבד של הזכויות שנצברו על פני החיים. ואולם נציגי הביטוח הלאומי מתנגדים להפרדה בין הענפים, מאחר שהפרדה כזאת מטשטשת את מהות הביטוח הלאומי כמערך ביטוח חובה שתפקידו להעניק ביטחון סוציאלי בסיסי לכל התושבים ולאורך כל מחזור החיים. לתפיסתם, פתרון לענפים אלו בלבד גם יפר את איגום הסיכונים הרחב, שלדעתם הוא משום יתרון של השיטה הקיימת, ובעקבות זאת ייקר את הביטוח. בכך ייפגעו יתר הקצבאות, לאחר שאלו יושפעו מסדרי העדיפויות של הממשלות המתחלפות, מאחר שימומנו מתקציב המדינה במקום להיות זכות ביטוחית נצברת המבוססת על תשלום דמי ביטוח. נציגי הביטוח הלאומי אינם המתנגדים היחידים להפרדה. מרבית חברי הצוות, בעיקר נציגי הממשלה, מסכימים שיש להביא לפתרון כולל וקוהרנטי למנגנון המימון של הביטוח הלאומי כדי להבטיח מערכת תשלומים חזקה ויציבה מתוך הפנמת העלויות של שינויי מדיניות בכלל הקצבאות.

בדיוני הצוות הוצגו תחזיות של תשלומים ותקבולים של הביטוח הלאומי בשני אופנים:
(1) תחזית הביטוח הלאומי בדוח האקטוארי המלא של הביטוח הלאומי שפורסם בינואר



שתי כלכלות – חברה אחת

2017; ² (2) תחזית הביטוח הלאומי על פי מודל של בנק ישראל.³ מאחר שעד כתיבת דוח זה לא הושגה הסכמה רחבה באשר למנגנון המימון המומלץ, ועדיין מתקיימים מפגשים כדי להשיגה, הדוח מסכם את הנושאים העיקריים שנדונו: התשלומים והתקבולים של ענפי אזרחים ותיקים, שאירים וסיעוד, תקצוב הביטוח הלאומי והעלאת גיל הפרישה. להלן שיטות המימון המרכזיות שהצוות דן בהן:

- הפער בין תשלומי המוסד להכנסותיו ימומן מתקציב המדינה השוטף ותוקם קרן קטנה למניעת זעזועים בעת משבר כלכלי.
- שיטת מימון מקיפה של כל הענפים הביטוחיים עם קרן השקעות עצמאית לאיזון גירעונות זמניים בשווי של עד 50 מיליארד ש"ח, לצד המשך מחויבות של הממשלה לכבד את התשלומים (גוטליב, 2019).
- הקמת קרן להבטחת האיזון אקטוארי לתשלומי הוצאות אזרחים ותיקים וסיעוד, אשר הכנסותיה יגיעו מתקבולי הגבייה של דמי הביטוח הלאומי. יתר הקצבאות ימומנו ישירות מהתקציב.

מתוך מחשבה לחזק את חסינותם הפיננסית של המערכת ושל האזרחים, הושגה הסכמה גורפת לכלול בדוח המלצה להעלאה מדורגת של גיל הפרישה לנשים והצמדתו לתוחלת החיים לכלל האוכלוסייה אגב נקיטת צעדים משלימים להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב מבוגרים.⁴ מפגשי צוות המומחים עוררו דיון פתוח, והם משמשים פלטפורמה המביאה את הגופים הרלוונטיים לדון בצעדים שיבטיחו את עתידו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי, ובכוונתו להוסיף ולהיפגש כדי לדון במנגנון התקצוב.

- 2 תחזית זו מתעדכנת בימים אלה בהתבסס על הנחות כלכליות ועל מידע עדכניים, ודוח אקטוארי מלא מעודכן יפורסם בסוף 2019.
- 3 ראו גם פרסום המודל של בנק ישראל במסמך "תחזית ארוכת טווח למערכת הביטוח הלאומי בישראל", מאת עדי פינקלשטיין.
- 4 ענף אזרחים ותיקים מתייחס לענף זקנה. במסמך זה המונח "ענף אזרחים ותיקים" מתייחס לאזרחים ותיקים ושאירים, אלא אם כן צוין אחרת.



רקע

התארכות תוחלת החיים בלא העלאת גיל הפרישה (הגיל שבו ניתן להתחיל לקבל קצבת אזרחים ותיקים בבכפוף למבחן הכנסות), ושינויים בשוק העבודה כגון כניסה מאוחרת של צעירים לתעסוקה, משנים את היחס בין שנות ההכנסה מעבודה לשנות קבלת הקצבה ומפרים את האיזון האקטוארי של מערכות הקצבאות המגדירות זכויות (defined benefits). מדינות רבות בארגון OECD מובילות רפורמות במערכות הביטוחים הסוציאליים במטרה להשיג איתנות פיננסית הן של המערכת והן של מקבלי הקצבאות. רפורמות אלו כוללת בין היתר העלאת גיל פרישה, הגדלת דמי הביטוח ומתן תמריצים חיוביים לדחיית גיל קבלת הקצבה. מדוח של OECD עולה שכמחצית ממדינות הארגון נוקטות צעדים להעלאת גיל הפרישה, ובדנמרק, פינלנד, איטליה, הולנד, פורטוגל וסלובקיה כבר התקבלה החלטה להצמידו לתוחלת החיים (OECD, 2017).

בישראל, בשנים 1995–2003, טופלו רבים מהקשיים של המערכת הפנסיונית באמצעות צעדים שהגדילו את הפגיעה באיתנות הפיננסית של הפורשים. צעדים אלה כללו העלאת גיל הפרישה ועדכון של הצמדת קצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים למדד המחירים לצרכן במקום לרמת החיים הכללית, כפי שהיא מתבטאת למשל בעליית השכר הממוצע. כמו כן, בעקבות המשבר בתקציב המדינה קוצצו זמנית קצבאות הזקנה ב-4%, עד אשר שוקמו לאחר כשנתיים. עם זאת, סוגיית האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי לא יורדת בשנים האחרונות מסדר היום. בשנת 2012 מינה שר האוצר דאז יובל שטייניץ ועדה לבחינת הדרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, וזו מיפתה את כשלי המערכת והמליצה על טיפול דיפרנציאלי לסוגי הקצבאות, על הקמת מנגנון לאיזון אקטוארי חצי-אוטומטי ועל הקמת קרן חדשה באמצעות הגדלה של השתתפות הממשלה. ואולם עד כה לא אומצו ההמלצות (מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, 2012).

לאחרונה כונס במכון הישראלי לדמוקרטיה צוות מומחים כדי לדון בהשלכות של הזדקנות האוכלוסייה על מצבו הפיננסי של הביטוח הלאומי ולגבש המלצות ישימות להתמודדות עם השלכות אלו. הצוות דן בבעיות הנובעות משיטת התקצוב הנהוגה היום ובדרכים להבטחת היציבות ויכולת התשלומים לאורך זמן של קצבאות הביטוח הלאומי.



שתי כלכלות – חברה אחת

דיונים על הביאו בחשבון את העלויות התקציביות של צעדי מדיניות שמוצעים כיום, אשר יש להם השלכות ארוכות טווח על הוצאות הביטוח הלאומי. הצוות עסק גם במערכת התקצוב של הענפים "אזרחים ותיקים" ו"שאיירים וסיעוד", המהווים נתח מרכזי בהוצאה השנתית של הביטוח הלאומי ובהתחייבויותיו לטווח הארוך. מסמך זה סוקר את מנגנון התקצוב, המגמות הצפויות והתשלומים החזויים לענפים אלו ומציע שיטות אפשריות למימון הביטוח הסוציאלי בישראל.

מנגנון המימון

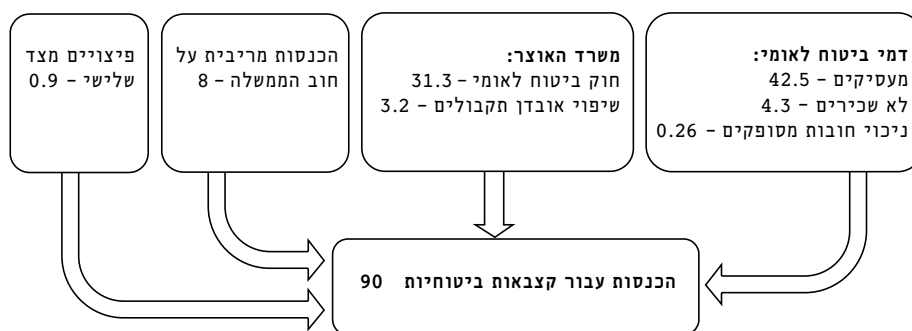
המוסד לביטוח לאומי מופקד על הביטחון הסוציאלי של כלל תושבי ישראל. כדי להגן על הציבור ממצבי עוני ומצוקה כלכלית עקב סיכוני חיים כגון מצב סיעודי או פגיעות בשלבים שונים של החיים כמו אבטלה ונכות; הוא ממומן משלושה מקורות עיקריים – גבייה מהציבור; תקבולי ריבית על השקעות, בעיקר של עודפי גבייה; והשתתפות ממשלתית. דמי הביטוח הלאומי נגבים בשיעורים שונים מעובדים שכירים, ממעסיקים ומעצמאים לפי גובה ההכנסה, עד תקרת התשלום שנקבעה. מבוטחים שאינם עובדים משלמים דמי ביטוח מינימליים, אם בכלל, כדי להקל עליהם את נטל התשלום. השתתפות הממשלה נובעת מהתפיסה של מימון משולש (מבוטחים, מעסיקים וממשלה) וכן מהצורך להשלים את תקבולי הגבייה בעקבות פטורים, ובשל הסכמים בין הממשלה למעסיקים ולעצמאיים להפחתת תשלום חלקם בדמי הביטוח.⁵ מימון האוצר לקצבאות ביטוחיות על פי החוק, שנקבע כשיעור מהגבייה, עומד על 55.96% בשנת 2019, 55.74% בשנת 2020, 56.04% בשנים 2021–2023 ו-57.04% משנת 2024 ואילך. תרשים 1 מציג את תקבולי המוסד לקצבאות ביטוחיות בשנת 2018. אלו הסתכמו ב-90 מיליארד ש"ח (כולל הכנסות מריבית ולא כולל סכומים שהתקבלו עבור תשלומים אחרים). הוצאות הביטוח הלאומי באותה שנה על גמלאות ותשלומים אחרים על פי חוק ביטוח לאומי בלבד עמדו על 76.3 מיליארד ש"ח (המוסד לביטוח לאומי, 2019). מלבד הקצבאות הביטוחיות

5 הביטוח הלאומי מתייחס לשיפוי כמובן באופן מהותי כתשלום של המעסיק. כיום השתתפות הממשלה מתייחסת לענפים אזרחים ותיקים ושאיירים, ילדים, אימהות, נפגעי עבודה, אבטלה, נכות כללית, גמלה לילד נכה, סיעוד, נפגעי תאונות וזכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד.

הביטוח הלאומי מקבל ישירות מתקציב המדינה מימון לקצבאות הלא-ביטוחיות, המוענקות מכוח חוקים אחרים והסכמים עם האוצר.

תרשים 1

מקורות תקציב לקצבאות ביטוחיות, 2018 (במיליארדי ש"ח)



מקור: דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2018, המוסד לביטוח לאומי.

בחוק הביטוח הלאומי מפורטת חלוקת התקבולים בין הענפים אך למעשה החלוקה היא שרירותית, והתקבולים נחלקים לפי צורכי התשלום. לאחר ביצוע התשלומים לקצבאות הביטוחיות העודף מועבר לתקציב השוטף של המדינה ונרשם בקרן ובחוב הפנימי של הממשלה. לפי ההסכם בין האוצר לביטוח לאומי, עבור מחצית מכספי העודפים מונפקות אג"ח שמניבות תשואה ריאלית מובטחת בגובה 5.5%, ועבור המחצית השנייה מונפקות אג"ח ממשלתיות שמניבות ריבית שוק. ואולם לגישת הביטוח הלאומי, מצב זה שגוי, ויש לרשום את יתרת הרזרבה בחוב הציבורי הן ברמה הברוטו והן ברמה הנטו, כדי למנוע מצב שבו תקציב הממשלה ותקציב הביטוח הלאומי חד הם. זאת ועוד, התחזיות מראות שאוכלוסיית הזכאים לקצבאות תגדל, ובמוקדם או במאוחר התשלומים יעלו על התקבולים עד שהקרן תתאפס. לפי החישובים האקטואריים האחרונים שהתפרסמו



שתי כלכלות – חברה אחת

בינואר 2017, שאינם מביאים בחשבון את אי-העלאת גיל הזכאות וכמובן גם לא את תיקוני החקיקה שבוצעו מאז, הגירעון יתחיל בשנים הקרובות, עד שהקרן תתאפס בשנת 2045 (הדוח האקטוארי המלא, ינואר 2017).⁶ מנגד, התחזית של בנק ישראל מרגיעה יותר, ולפיה הקרן צפויה להתאפס מאוחר יותר, בשנת 2056 (פינקלשטיין, 2019).

בימים אלה הביטוח הלאומי עורך דוח אקטוארי מלא עדכני לסוף שנת 2019, ולעת עתה הממצאים (הלא-סופיים) מראים שההערכה החדשה לא תהיה שונה מהותית מההערכה הקודמת, וייתכן שהיא אף תורע. נראה שמסקנותיהם של הביטוח הלאומי ושל בנק ישראל מובילות לתוצאות שונות, והתחזית האקטוארית של הביטוח הלאומי פסימית יותר. עם זאת, מסקנות שני הגופים מציגות תהליך דומה שבו אם לא יינקטו צעדים, במוקדם או במאוחר התשלומים יהיו גבוהים מהתקבולים, והקרן תתחיל לרדת ובסופו של דבר תתרוקן. אומנם מטרת הקרן היא לגשר תזרימית על תמורות דמוגרפיות בין תקופות שבהן ההוצאות נמוכות מההכנסות לתקופות שבהן המצב הפוך, אבל התאפסות הקרן היא סמן משמעותי לבעיה שתחייב טיפול של הממשלה. מדובר באות לכך שהעודפים שנצברים כיום בקרן אינם מספיקים כדי לעמוד לאורך זמן במתווה של תשלומי הקצבאות הנוכחי. החשש העיקרי, אם כך, הוא שללא טיפול מוקדם של הממשלה והתאמת מנגנון המימון, יגיע יום משבר שבו כבר לא תהיה ברירה והיא תידרש לצעדים דרסטיים על מנת לאפשר את המשך התשלום של קצבאות הביטוח הלאומי.⁷ לעומת זאת, התחלת התאמות מוקדמת יותר תאפשר תהליך הדרגתי ומתון. חשש נוסף שעלה לדיון במפגשי הצוות הוא שהמנגנון הקיים, הקושר בין תקציב המדינה לתקציב המוסד לביטוח לאומי, חושף את ה"שקל השוליי" של הקצבאות לשיקולים תקציביים מקרו-כלכליים ועלול להביא ללחצים בטווח הקצר לקיצוץ הקצבאות בעיתות משבר,

6 כפי שהביטוח הלאומי הבהיר בישיבת ממשלה בספטמבר 2018, הדוח האקטוארי המלא חושב בשנת 2016 על פי המצב הקיים בחוק, שלפיו גיל הזכאות המותנית של נשים היה אמור לעלות מגיל 62 לגיל 64 ובנוסף אז לא היתה מתווספת הוצאה על הסכם הנכות הכללית והרפורמה בסיעוד. אולם, חישוב הלוקח בחשבון גיל זכאות מותנית לנשים של 62 בהתאם לחוק נכון להיום, את השינויים בתשלומים ושינויים אחרים כגון הגדלת שיעור השתתפות האוצר, (ללא עדכון הנחות דמוגרפיות וכלכליות) הראה שהאיזון בין תקבולים ותשלומים בתקציב הביטוחי היה מתרחש כבר במהלך שנות ה-20 והתרוקנות הקרן, כבר במהלך שנות ה-30.

7 נציגי הביטוח הלאומי הביעו חשש מצמצום הביטחון הסוציאלי וקיצוץ הקצבאות.



מצד אחד, וללחצים להעלאת הקצבאות כשיש עודף בתקציב, מצד שני. נוסף על כך, יש להביא בחשבון שיקולי צדק בין-דורי, כאשר השיטה היא pay as you go (PAYG), והצעירים מממנים את המערכת. לפיכך מלבד הבטחה של יכולת התשלומים של הביטוח הלאומי, חשוב להציע מנגנון מתאים שיגביר את ודאותם של האזרחים בכל הנוגע להגנה על הביטחון הסוציאלי שלהם. כמו כן, חשוב שהמודל יאפשר מנגנון של הפנמת עלויות תקציביות לצעדי מדיניות הנוגעים לקצבאות הביטוח הלאומי. לנוכח השינויים הדמוגרפיים הצפויים והנתח המשמעותי של קצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים וסיעוד בהוצאות הביטוח הלאומי, יש למצוא מנגנון שישקף לנבחרי הציבור את התועלות והעלויות ארוכות הטווח של צעדי מדיניות מוצעים.

שינויים דמוגרפיים ותמורות בשוק העבודה

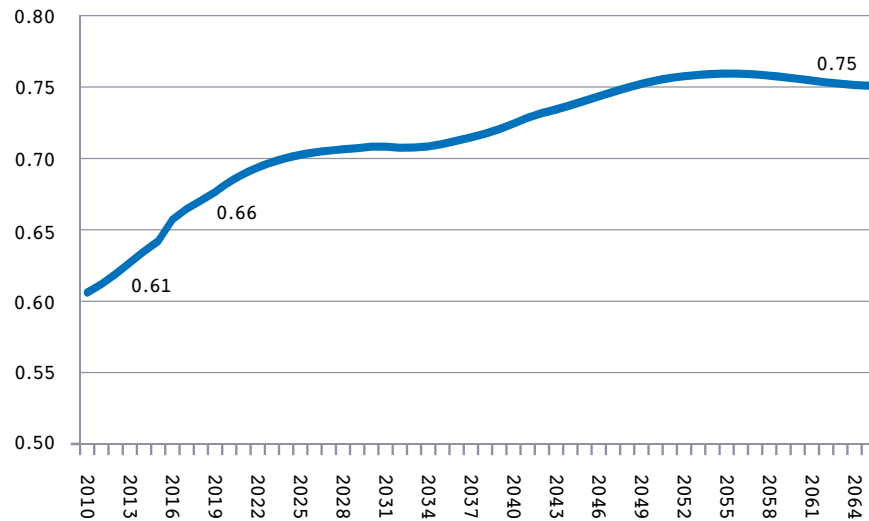
הפרת האיזון בין ההוצאות לבין ההכנסות של הביטוח הלאומי נובעת מכמה גורמים, בהם הזדקנות האוכלוסייה, שינויים בשוק העבודה (כניסה מאוחרת יותר של צעירים לשוק העבודה מבעבר, התפתחות הרכב האוכלוסייה בהינתן ששיעורי התעסוקה שונים בין הקבוצות השונות וכו') והחלטות מדיניות שהשפעתן ארוכת הטווח הולכת וגדלה כגון הגדלת קצבאות שתשלומן מתמשך לאורך זמן, כמו נכות, סיעוד, תוספת ותק בזקנה ועוד. בצד ההוצאות, תהליך הזדקנות האוכלוסייה בישראל, בעוד שיעור הילודה נשמר יחסית קבוע, צפוי להימשך ולהגדיל את חלקה של האוכלוסייה הנתמכת. לפי התחזיות, שיעור בני 65 ומעלה יעלה מ-11.1% ב-2015 ל-14.3% ב-2040 ול-15.3% בשנת 2065, וחלקם של בני 85 ומעלה (שיעור סיעודיים גבוה) יעלה מ-1.4% ב-2015 ל-3.6% בשנת 2065 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017). **תרשים 2 מציג את הגידול ביחס התלות** (שיעור בני 0–14 ו-65 ומעלה מתוך בני 15–64) בשנים 2010–2017 מ-0.61 ל-0.66⁸. לפי תחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יחס התלות יגיע ל-0.75 בשנת 2050 וישמור על יציבותו עד שנת 2065.

8 המושג "יחס תלות" טומן בחובו את החשיבה שמי שזקן תלוי בצעיר. אך לפי הגישה הביטוחית, מי שזקן דאג לעצמו כשהיה צעיר. הבעיה היא שכיום יש זקנים רבים יותר יחסית לצעירים מבעבר. עם זאת, פריון העבודה עלה בהשוואה לתקופות העבר, כך שה"נטל" לא בהכרח גדול יותר.



שתי כלכלות – חברה אחת

תרשים 2
תחזית יחס התלות הדמוגרפי, 2010–2064



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בצד ההכנסות, תקבולי הביטוח הלאומי מושפעים מקצב הצמיחה, השכר הממוצע ושיעור התעסוקה. הרכבה הייחודי של האוכלוסייה בישראל משפיע על הפריזון במשק, כיוון ששיעורי התעסוקה ורמת השכר הממוצע של גברים חרדים ונשים ערביות נמוכים יותר. זאת ועוד, התחזיות מראות שחלקם של החרדים באוכלוסייה הולך וגדל. מאמצים להגדלת שיעור התעסוקה בקרב נשים חרדיות נשאו פרי, ושיעור התעסוקה שלהן עמד על 75.5% ברבעון השלישי של שנת 2018. גם שיעור התעסוקה של גברים ערבים עלה אך הוא עדיין נמוך בהשוואה לאוכלוסיית היהודים הלא-חרדים. נוסף על כך, יש פער משמעותי בממוצע השכר ברוטו לשעה, בין האוכלוסייה הכללית ובין אוכלוסיית החרדים, העומד על 18.6%, ובין האוכלוסייה הכללית לאוכלוסיית הערבים, העומד על 22.7% אצל נשים ו-35.8% אצל גברים (איל בר דוד, 2017; אזנקוט, 2018).

הגידול באוכלוסיית האזרחים הוותיקים ובאוכלוסיית בני ה-85 ומעלה מגדיל את יחס התלות ואת ההוצאות של המוסד לביטוח לאומי על קצבאות אזרחים ותיקים וסיעוד.



באשר לגידול בחלקן של אוכלוסיות בעלות שיעור תעסוקה נמוך ורמת שכר נמוכה – מצב זה פוגע בגידול התוצר ובגביית דמי הביטוח הלאומי, אך השפעתו על מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי ברורה פחות. במצב החוקי הנוכחי, שבו קצבאות הזקנה צמודות לרוב למדד ולכן עלותן (ובד בבד רמת חייהם של האזרחים הוותיקים) נשחקת ביחס לתוצר, גורמים המאיטים את גידול התוצר מקטינים את השחיקה, ולכן מגדילים את הגירעון האקטוארי. לעומת זאת, במערכת שבה רמת הקצבאות יציבה לאורך זמן ביחס לתוצר לנפש, האטת הצמיחה מתורגמת גם לגידול איטי יותר של הקצבאות – ולהפך – ולכן לכוחות הדוחפים להאטת הצמיחה אין השפעה מהותית על הגירעון האקטוארי.

קצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים וקצבאות סיעוד שייכות לקצבאות ארוכות טווח, והן מהוות את הנתח הגדול בתשלומי הביטוח הלאומי. קצבת אזרחים ותיקים היא קצבה אוניברסלית המשולמת לכל המבוטחים לפי גילם, ממומנת מתקבולי דמי הביטוח של המבוטחים, מתקבולי ריבית על עודפי דמי הביטוח מן העבר ומהשתתפות ממשלתית במשך השנים (על פי תפיסת הביטוח הלאומי, ההשתתפות הממשלתית נדרשת עקב מערכת פטורים רחבה למי שידם אינה משגת לשלם את דמי הביטוח. בפועל היא נקבעה על פי סך חלקה של הממשלה בשנת 2016 והתעדכנה במרוצת השנים בהתאם לשינויים שנעשו בקצבאות). מטרת קצבת האזרח הוותיק היא להבטיח לו הכנסה שוטפת לעת זקנה והשלמה למי שאין לו פנסיה תעסוקתית מספקת. הזכאות לקצבה נקבעת לפי קריטריונים של תושבות וגיל, והחל מגיל 70 היא ניתנת ללא תנאי. לאזרחים ותיקים שהכנסתם נמוכה מהסכום שנקבע נוספת השלמת הכנסה, כך שגובה הקצבה עומד על 3,228–3,291 ש"ח ליחיד ועל 5,102–5,201 ש"ח לזוג (נתוני 2019). הזכאות לסיעוד (אנשים שהגיעו לגיל פרישה, 67 לגברים ו-62 לנשים) מוענקת לאזרחים ותיקים שחיים בקהילה וזקוקים לסיוע בביצוע פעולות היום-יום, וכן לאנשים שזקוקים להשגחה בבית למען בטיחותם ובטיחות הסובבים אותם. ברפורמה האחרונה (שהופעלה לאחר כתיבת הדוח האקטוארי של 2017) הורחבו רמות הזכאות מ-3 רמות ל-6, והורחבה מאוד האפשרות לקבל קצבה בכסף מלבד האפשרות לקבל שירותי סיעוד.⁹

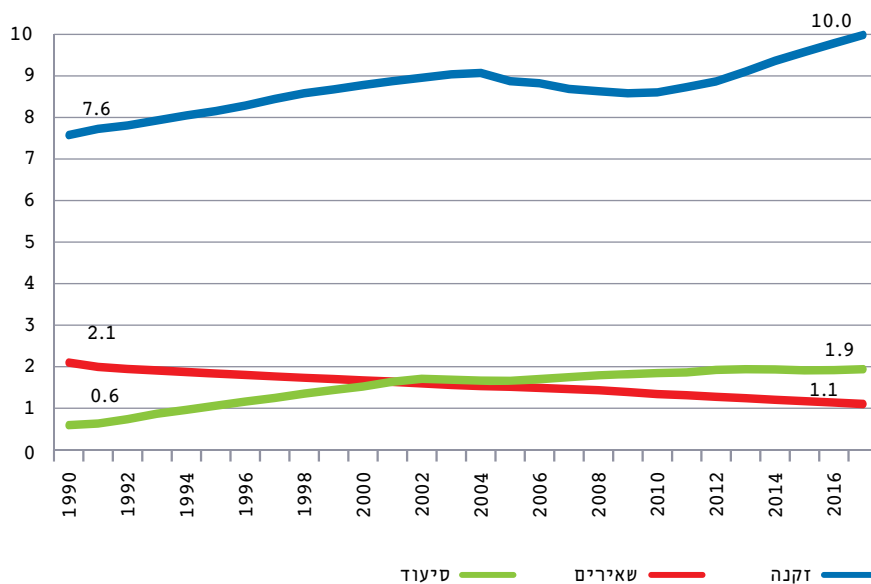
9 לקוח מתוך אתר המוסד לביטוח לאומי.



שתי כלכלות – חברה אחת

בשנת 2018 עמדו התשלומים של קצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים וקצבאות סיעוד על 29 מיליארד ש"ח ו-7 מיליארד ש"ח, בהתאמה. תרשים 3 מציג את הגידול בשיעור אוכלוסיית הזכאים לקצבאות אזרחים ותיקים (ללא שאירים) וסיעוד, בשנים 1990–2017. שיעור הזכאים לקצבת שאירים פוחת עם הזמן, מאחר שעם העלייה בשיעור התעסוקה גדל שיעור הזכאים לפנסיה, כך שחלק מקצבאות הביטוח הלאומי (בעיקר השלמת ההכנסה) מוחלפות בפנסיות תעסוקתיות.

תרשים 3
שיעור מקבלי גמלאות אזרחים ותיקים ושאיירים וסיעוד מסך האוכלוסייה,
2017–1990



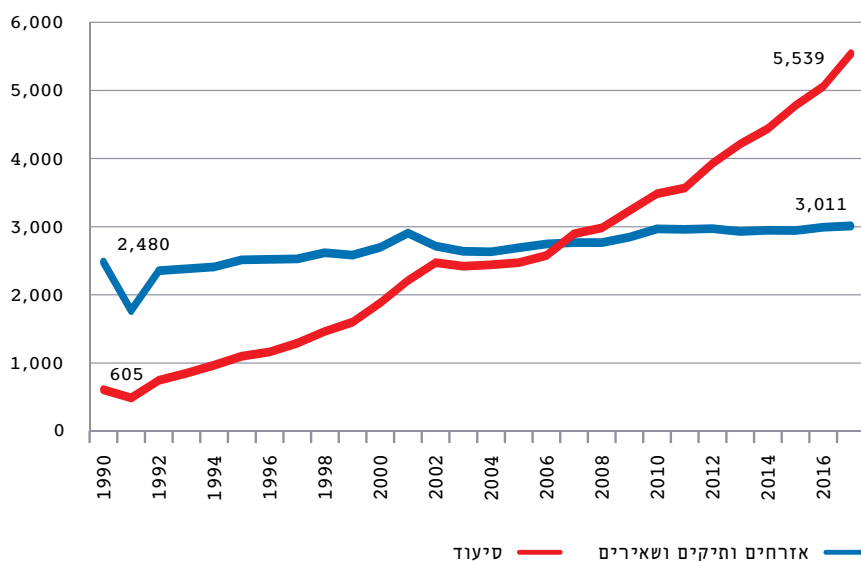
מקור: מבוסס על נתוני המוסד לביטוח לאומי ונתוני למ"ס.

בתרשים 4 ניתן לראות את התפתחות ממוצע התשלומים של ביטוח לאומי ליחיד בענפים אזרחים ותיקים ושאיירים וסיעוד (מחירי 2018). בשנים 1990–2017 רשמה קצבת אזרחים ותיקים ושאיירים עלייה ריאלית בגובה 20%, ואילו ההוצאה הלאומית על סיעוד לאזרחים ותיקים גדלה פי 9. את הגידול המשמעותי בהוצאה על סיעוד ניתן להסביר, מלבד בשינוי ברמת הגמלה, בשינוי הרכב הזכאים לפי רמות גמלה. הזכאות לקצבה

ושירותי סיעוד נקבעת לפי רמות שונות, ושיעורם של מקבלי הגמלה ברמות הגבוהות עלה, בין היתר בשל הזדקנות האוכלוסייה.

תרשים 4

ממוצע ההוצאה על קצבאות אזרח ותיק ושאיירים וסיעוד, לפי ענף במחירי 2018



מקור: מקבלי ותשלומי גמלאות לפי ענף, אתר המוסד לביטוח לאומי.

בדיוני הצוות על השפעת הזדקנות האוכלוסייה על האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי הוצע להתמקד בענפים אזרחים ותיקים וסיעוד, מאחר שהם הענפים המרכזיים בעלי ההתחייבויות ארוכות הטווח, ההוצאות עליהם מושפעות מהזדקנות האוכלוסייה, והם בעלי חשיבות רבה לכלל תושבי המדינה. נוסף על כך, היות שהתשלומים של ענפים אלו ניתנים בטווח הארוך, קל יותר להבטיח בהם העלאות עתידיות; וכל עוד אין איזון אקטוארי נוצרת בעיה בטווח הארוך, והיציבות הפיסקלית עלולה להיפגע (למשל, משבר קרנות הפנסיה הוותיקות שבו הטבות שונות ניתנו ללא תקצוב וללא איזון אקטוארי). אנשי הביטוח הלאומי התנגדו לכך בטענה שכל קצבאות הביטוח הלאומי הן חשובות לביטחון הסוציאלי וציינו שהיקף קצבאות הנכות גדול יותר וגם ארוך טווח יותר מקצבת הסיעוד.



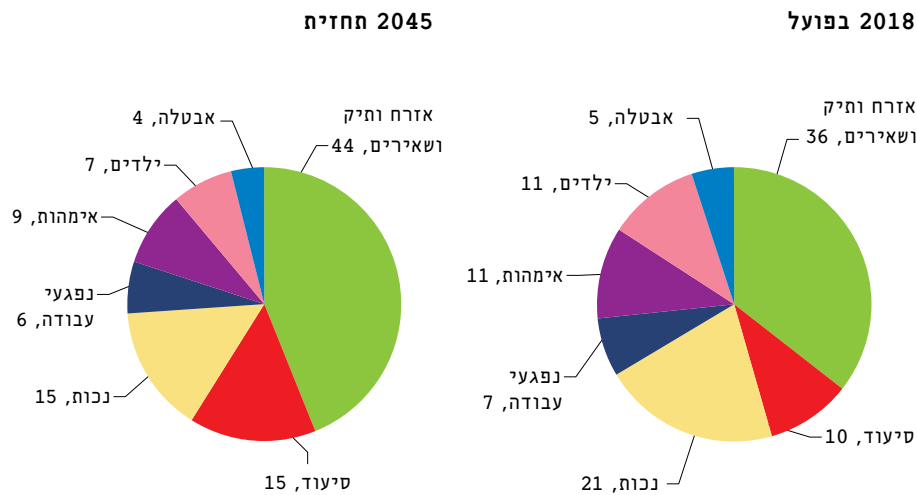
שתי כלכלות – חברה אחת

ההוצאות החזויות על קצבאות האזרחים הוותיקים והסיעוד הוצגו בשתי דרכים: הראשונה לפי חישובים אקטואריים של הביטוח הלאומי על בסיס נתוני 2013; והשנייה לפי מודל של חטיבת המחקר בבנק ישראל, אשר מחשב את ההוצאה בקונטקסט הכלל-משקי, כאחוז מהתוצר. כאמור, בימים אלו עובדים בביטוח הלאומי באופן אינטנסיבי על הדוח האקטוארי המלא החדש, ותוצאותיו יהיו מוכנות עד סוף שנת 2019.

התחזית האקטוארית. תרשים 5 מראה את הגידול הצפוי בחלקם של התשלומים לאזרחים ותיקים ושאיירים וסיעוד מכלל ההוצאה על תשלומי הגמלאות הביטוחיות בשנים 2018–2045. לפי תחזית האקטואר, בשנת 2045 צפויים שני הענפים להיות כ-60% מכלל תשלומי הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי. כאמור, התחזית בדוח האקטוארי המלא, מינואר 2017, לא הביאה בחשבון שינויי חקיקה שהתרחשו לאחר מכן; על כן התחזית העדכנית מציגה התפלגות שונה של הענפים שבה חלקו של ענף הנכות גדל.

תרשים 5

שיעור התשלומים לפי ענף, 2018 בפועל ותחזית ל-2045



מקור: עיבוד לנתונים מדוח אקטוארי מלא (31.12.2013) ודוח מנהלה 2018 של המוסד לביטוח לאומי.



המודל של חטיבת המחקר בבנק ישראל, המתבסס על הנחות המוסד לביטוח לאומי, מתאר את התפתחות ההוצאות הענפיות של הביטוח הלאומי כאחוז מהתוצר, ובתוך כך את ההוצאות על אזרחים ותיקים ושאיירים וסיעוד (תרשים 6). תוצאות הסימולציה מראות כי לפי המצב הקיים התשלומים לענף אזרחים ותיקים צפויים לרדת מ-2.5 ל-2.3 אחוזי תוצר ב-2065, ואילו הוצאות הסיעוד והנכות צפויות לעלות בשנים 2020–2065 מ-0.6 ל-1.2 ומ-1.4 ל-1.9 אחוזי תוצר, בהתאמה (תוצאה שמתבססת על אומדני המוסד לביטוח לאומי בעניין מספר הזכאים, השונה מההערכות של בנק ישראל). תרחיש זה מניח שקצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים מוצמדות למדד, ולכן החלק שלהן בסך תשלומי הקצבאות יורד; ומנגד חלק מקצבאות הנכות וקצבת הסיעוד צמודות בין היתר לשכר המינימום, ולכן חלקן עולה יחסית. נציין כי בתרחיש הסביר שמציג בנק ישראל תחזית ההוצאה הכוללת זהה כמעט לזו שבתרחיש הבסיס, ויציאת המערכת מאיזון מתרחשת ב-2053, לעומת 2050 בתרחיש הבסיס.¹⁰

באשר למנגנון המימון, הממצאים מראים כי במצב הקיים בסיס הגבייה של דמי הביטוח הלאומי יישחק בטווח הארוך בשל הצמדת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי למדד המחירים לצרכן (ככל שיגדל שיעורם של מי שיחצו את תקרת ההכנסה), וההשתתפות מתקציב המדינה תרד מ-3.3 ל-2.9 אחוזי תוצר, בעיקר בשל הירידה במונחי תוצר בקצבאות הלא-ביטוחיות שממומנות במלואן מתקציב המדינה. כמו כן, פירעונות הריבית והקרן יקטנו מ-1.6 לכאפס אחוזי תוצר בשל הצמצום בעודפי הביטוח הלאומי. עם זאת, תרחיש הבסיס צופה תהליך הדרגתי ומתון בארבעת העשורים הקרובים, שאינו צפוי להשפיע על היכולת הכלכלית של המשק באופן חריג (פינקלשטיין, 2019).

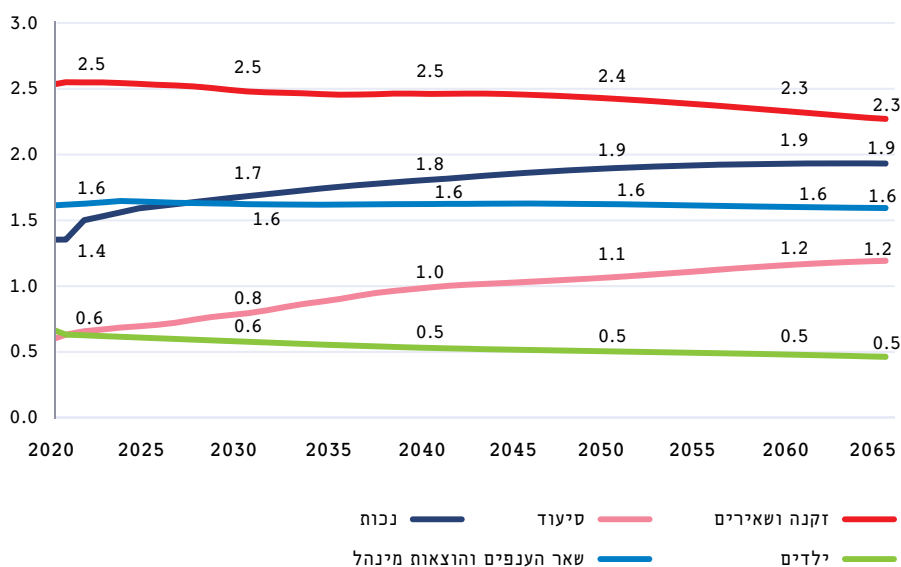
10 לפי תרחיש זה גיל הפרישה של נשים עולה, קצבאות אזרחים ותיקים וילדים וכן תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי צמודים לשכר הממוצע, ומספר הזכאים לקצבת נכות עולה בקצב מתון יותר מתרחיש הבסיס (הנחות הביטוח הלאומי).



שתי כלכלות – חברה אחת

תרשים 6

תשלומי הביטוח הלאומי לפי ענף כאחוז מהתוצר, 2019–2065



מקור: פינקלשטיין, 2019.

מימון מערכת פנסיה ציבורית

סוגיית שיטת המימון היא מורכבת. ישנן כמה דרכים לממן מערכת פנסיה ציבורית, והשכיחה ביותר בהן היא מימון שוטף – pay as you go (PAYG). לפי שיטה זו, האזרחים הוותיקים מקבלים את קצבתם מדמי הביטוח שהעובדים מפרישים ממשכורתם; שיטה אחרת היא באמצעות קרן צוברת, שבה המימון נעשה מראש באופן מלא (fully funded), והנכסים הנצברים מיועדים למימון הוצאות עתידיות (מחייבת קיומה של קרן גדולה מאוד). ייתכנו מודלים אחרים בשילובים שונים, כגון מימון בשיטת PAYG עם קרן המשמשת "כרית ביטחון" נגד זעזועים קצרי טווח.

כאמור, מרבית מערכות הפנסיה הציבורית מנוהלות בשיטת PAYG, ומקור התקציב שלהן משתנה בהתאם למדיניות המימון. בגרמניה, למשל, המערכת ממומנת באמצעות הפרשות של העובדים והמעסיקים (התשלומים מבוססים על מספר שנות העבודה שבהן



כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2019

הופרשו דמי הביטוח הלאומי, שכר ממוצע וגיל פרישה); ובאוסטרליה וניו זילנד המערכת ממומנת באמצעות ההכנסות ממיסים מהתקציב. כדי להבטיח מימון קצבאות עתידיות הקים הממשל באוסטרליה קרן מעודפי התקציב ומהפרטה של חברת התקשורת טלסטרה (Telstra) ואסר בחוק למשוך מהקרן כספים עד 2020 (למעט הוצאות תפעול או במקרה שגובה הקרן חורג מהיעדים המוגדרים בחוק) (Klapdor and Arthur, 2016). כמו בישראל – צרפת, אירלנד, הולנד ובריטניה מממנות את הפנסיה הציבורית באמצעות הפרשות המבוטחים והמעסיקים בד בבד עם תמיכה משמעותית ממסים; ובדנמרק, שוודיה וקנדה הפנסיה האוניברסלית ממומנת על ידי הממשלה, והביטוח הסוציאלי ממומן מההפרשות (ISSA, 2017).¹¹

עיקר מקורותיה של קרן פנסיה ציבורית הם מעודפי ההפרשות של העובדים והמעסיקים, כדוגמת הקרנות של דנמרק, יפן וארצות הברית, והיא מנוהלת לרוב על ידי גוף ממשלתי. בארצות הברית מערכת הקצבאות של אזרחים ותיקים, נכים ושאיירים ממומנת באמצעות מיסי הביטוח הלאומי (social security tax), המופקדים בקרנות נאמנות, ומהכנסות הריבית שלהן. ואולם בשנים האחרונות החלה יציבותה של מערכת התשלומים האמריקאית להתערער, עד שבשנת 2018 ההוצאות היו גבוהות מההכנסות, וקרנות הנאמנות נאלצו להשלים את הפער מהחיסכון. בדומה לתחזיות בישראל, עם התמורות הדמוגרפיות והזדקנות האוכלוסייה וללא ביצוע התאמות, מינהלת הביטוח הלאומי האמריקאי צופה התאפסות של הקרנות כבר בשנים 2032–2034 (USAFacts, 2019).

במקרה שמדובר במימון ישירות מתקציב המדינה, בעת משבר מקרו-כלכלי הממשלה, בשל ירידה בהכנסותיה, עלולה להתקשות לעמוד בהתחייבויותיה, ויש חשש שיוחלט על קיצוץ בקצבאות. אומנם קצבאות הביטוח מוגנות בחוק, והמקרים שבהם הוחלט על קיצוץ בקצבאות ארוכות טווח בעת משברים כלכליים הם נדירים, אך שינויים במנגנונים

11 המונח "ביטוח סוציאלי" מתייחס לתוכנית הכוללת קצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים וקצבאות נכות (ISSA, 2017) (*Old Age, Disability, and Survivors*).



שתי כלכלות – חברה אחת

(הצמדת הקצבאות או העלאת גיל פרישה) פוגעים בכל זאת בהכנסה הכוללת מקצבאות, וחשוב לייצר מנגנון שיתמודד באופן שוטף והדרגתי עם הגידול הצפוי בקצבאות בגין השינויים הדמוגרפיים. כחלק מניהול תקציבי שיגביר את הביטחון של הציבור בתקופת גאות ויאפשר מדיניות אנטי-מחזורית ואפקטיבית, ועל מנת לייצר שכבת הגנה נוספת על הקצבאות מפני שיקולים קצרי טווח של הממשלה בשעת משבר, יש מקום לשקול הקמת קרן אשר תגדיל את ההגנה על הקצבאות ותאפשר לממשלה להשתמש בה בעיתות משבר שבהן ההוצאות על קצבאות כגון אבטלה גדלות במידה ניכרת.

לנוכח האמור נשאלת השאלה מהו המודל האופטימלי למימון קצבאות – כזה שמבטיח את הביטחון הכלכלי והסוציאלי של האזרחים ואת אמונם במערכת התשלומים של הביטוח הלאומי, ובד בבד שומר על איתנותה ומשתנה בהתאם לדרישות התשלום לפנייהם היא עתידה לעמוד. באשר למערכת הישראלית, הדיון הבסיסי נוגע למקורות התקציב. לפי תפיסת המוסד לביטוח לאומי, מימון מיטבי נעשה באמצעות שילוב בין הפרשות המבוטחים, השלמה תקציבית של הממשלה שנועדה להבטיח את התשלומים למי שלא מסוגלים לשלם את מלוא דמי הביטוח או חלק מהם, וקרן שתבטיח את יציבות התשלומים. שילוב כזה מונע חשיפה של כלל הקצבאות להחלטות מקרו-כלכליות במימון ישיר מהתקציב. ואולם במצב הקיים חלק ניכר מהקצבאות ממומן מהתקציב, והניתוחים מראים שהוצאות הממשלה כאחוז מהתוצר בתחום זה אינן צפויות לגדול דרמטית (תחזית בנק ישראל). נוסף על כך, ניתן להטיל ספק באופיין הביטוחי של קצבאות הביטוח הלאומי, שכן לפי כמה מחברי הוועדה הפרמיה נקבעת רק לפי יכולת התשלום, והזיקה בינה לבין גובה הקצבאות אינה עקבית משום שחלק גדול מהתקציב מופנה לבעלי ההכנסות הנמוכות. לדעת אנשי הביטוח הלאומי טענה זו מוטעית, שכן כבר מרמה של כ-5,600 ש"ח העובדים משלמים את השיעור הגבוה (7%), ואילו המעסקים נעזרים בשיפוי. למעשה, נתח ניכר מכלל הוצאות הביטוח הלאומי, קצבאות האזרחים הוותיקים, מועבר למבוטחים שמילאו תקופת אכשרה לפי החוק – מגיל 70 ללא תנאי וללא קשר לגובה דמי הביטוח ששילמו במשך חייהם.

על כן יש חשיבות גדולה באימוץ שיטת מימון קוהורנטית, שקופה ופשוטה ככל האפשר (מימון שוטף, קרן או שילוב בין השניים); כזאת שתביא למערכת עמידה מבחינה פיננסית



וחסינה מפגיעה בעיתות משבר. לשם כך יש להוביל לשינויים מבניים ולעדכון אוטומטי של גובה ההשתתפות הממשלתית ושל גיל הפרישה, כדי להביא להתאמתה של המערכת לתמורות הדמוגרפיות והכלכליות וכדי לחזק את אמון המבוטחים ואת האיתנות הפיננסית הן של הביטוח הלאומי והן של האזרחים הוותיקים.

המלצות אפשריות וטיעונים בעד ונגד

1. שיטת המימון

א. PAYG והשלמת חוסרים ממשלתית עם קרן ביטחון לעיתות משבר

המדינה תתחייב למימון שוטף של הפער בין סך הוצאותיו של המוסד לביטוח לאומי לסך הכנסותיו מכל המקורות. המוסד ימשיך לגבות את דמי הביטוח ולקבל את הריבית והקרן על השקעותיו בעבר, ותקציב המדינה ישלים את הפער בין הכנסות אלו לבין הוצאותיו על כלל הקצבאות. בשלב הראשון יושלמו החוסרים מהקרן הנוכחית הרשומה באוצר, עד שהיא תתרוקן, ולאחר מכן יושלם החוסר באמצעות הגדלה בתקציב של העברות האוצר למוסד. כדי להגן על הקצבאות ממשברים פיסקליים תוקם קרן שתהווה "כרית ביטחון" לתקופה של כ-3 שנים ותשמש שכבת הגנה נוספת לקצבאות הביטוח הלאומי. השימוש בקרן יותנה בכמה מדדים מקרו-כלכליים המורים על משבר כלכלי. קיומה של הקרן יסמן לציבור על קיומו של מנגנון נוסף, מעבר לחקיקה, המגן על הקצבאות העתידיות, וצפוי להגביר את הביטחון שלהם במערכת. גובה הקרן והתנאים לשימוש בה ייבחנו ויסוכמו בין הגופים המקצועיים הרלוונטיים.

טיעונים בעד

- הגברת הוודאות של המבוטחים באמצעות שכבת הגנה נוספת נגד משברים ושיקולים קצרי טווח.
- הקרן מצמצמת את הקשר בין תקציב המדינה לקצבאות.



שתי כלכלות – חברה אחת

- מנגנון תקצוב פשוט לתפעול, המשקף באופן ברור את הוצאות המדינה על הביטחון הסוציאלי של אזרחיה.
- הקטנת החוב הפנימי והוצאות הריבית של הממשלה למוסד לביטוח לאומי – מקטין את המחויבות העתידית לקצבאות.
- קל ליישום מבחינה פיסקלית.

טיעונים נגד

- אינו כולל מנגנון לאיזון אקטוארי ואינו מספק מענה להפנמת עלויות אקטואריות.
- אי-ודאות הקשורה בתקציב המדינה – חשיפת ה"שקל השולי" של הקצבאות לשיקולים תקציביים מקרו-כלכליים עלולה להביא ללחצים לקיצוץ הקצבאות בעיתות משבר.
- קרן לתנודות קצרות טווח אינה מתמודדת עם תהליכים ארוכי טווח.
- חשוף ללחצים ציבוריים להעלאת קצבאות ללא הצבעה על מקורות מימון.

ב. PAYG וקרן בסיס לאיזון אקטוארי (partially funded)

בבסיס מודל זה עומדת התפיסה הביטוחית של נציגי הביטוח הלאומי הגורסת כי יש להתמודד עם תופעת העלייה המתמשכת בתוחלת החיים, באמצעות מנגנון הצמדה של גיל הזכאות לתוחלת החיים הן לנשים והן לגברים. כמו כן, המימון של הביטחון הסוציאלי צריך להיות משולש (מבוטחים, מעסיקים וממשלה). כך, מימון הקצבאות הביטוחיות של הביטוח הלאומי ייעשה באמצעות גבייה מהעובדים ומהמעסיקים והשתתפות של הממשלה בהשלמת חוסרי גבייה הנובעים מפטורים והנחות בדמי הביטוח למיניהם. בד בבד, במקרה שדוח האקטואר יזהה גירעון שצפוי להימשך מעל 5 שנים, שנובע בעיר מתוכניות חדשות, יופעל מנגנון איזון חצי-אוטומטי שיעדכן את קובעי המדיניות. אם קובעי המדיניות לא ינקטו צעדים מאזנים בשלוש השנים הקרובות, שיעורי דמי הביטוח יותאמו אוטומטית לגובה התשלומים שהביטוח הלאומי נדרש לשלם לקצבאות הביטוחיות באותן שלוש השנים. כדי להבטיח את מימון המערכת ויציבותה,



גם תוקם קרן בינונית בניהול הביטוח הלאומי שמטרתה לאזן גירעונות זמניים. מדיניות ההשקעות של הקרן תיקבע על ידי ועדת ההשקעות במוסד לביטוח לאומי. תוכנית זו כוללת גם רפורמה בהשתתפות הממשלה: הממשלה תחויב לממן כל חסר שנובע מהנחות ופטורים בדמי הביטוח

טיעונים בעד

- הגברת הוודאות של המבוטחים בכל הקשור ליציבות המערכת באמצעות שכבת הגנה עבה יותר נגד משברים ושיקולים קצרי טווח (בהשוואה לשיטה הראשונה).
- כולל מנגנון אוטומטי לאיזון אקטוארי, המנטרל השפעה של שיקולים תקציביים.
- ייצוב החוב הממשלתי והוצאות הריבית של הממשלה למוסד לביטוח לאומי – מקטין את המחויבות העתידית לקצבאות.
- צעד מינימלי, הדרגתי ומתון הן בנוגע להצמדת גיל הזכאות והן בנוגע להגדלה האוטומטית של דמי הביטוח.

טיעונים נגד

- הגנה עודפת לקצבאות הביטוח הלאומי על חשבון שירותים אחרים שהממשלה מחויבת להם.
- קשה יותר ליישום מבחינה פיסקלית.
- מעורבות של הממשלה (המוסד לביטוח לאומי) בהשקעות פרטניות במשק.
- מגדיל את נטל המס על האוכלוסיה העובדת. שיעור המיסוי הוא החלטת מדיניות, והפעלת מנגנון אוטומטי מעלה את המס.

ג. ניתוק קצבאות האזרחים הוותיקים והסיעוד מתזרים המזומנים של הביטוח הלאומי

הענפים אזרחים ותיקים וסיעוד הם מועמדים טבעיים לקופה סגורה, מאחר שמדובר בקצבאות ארוכות טווח עם תחזיות אמינות ויציבות, והן כמחצית מההוצאה של הביטוח הלאומי. לפי התחזית של האקטואר הראשי, חלקן מסך הקצבאות צפוי לגדול. מלבד זאת,

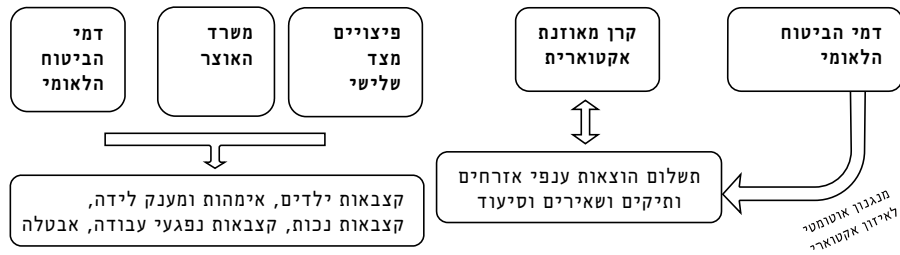


שתי כלכלות – חברה אחת

היות שהתשלומים של ענפים אלו ניתנים בטווח הארוך קל יותר להבטיח הטבות נוספות, וכל עוד אין איזון אקטוארי נוצרת בעיה בטווח הארוך. לפי שיטה זו, תוקם קרן מאוזנת אקטוארית לתשלומי קצבאות אזרחים ותיקים וסיעוד (תרשים 7). ניתן לאמץ את הטריגרים שקבעה הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך משנת 2012 לאיזון ארוך טווח במשך 40 שנים, במטרה לשמור הן על הוגנות בין-דורית והן על יציבות הקצבאות. כדי להבטיח את אמון הציבור במערכת ולצמצם את הפגיעה ברמת ההכנסה של האזרחים הוותיקים, מוצע לאזן אותה באמצעות תמהיל של הגדלת דמי הביטוח והפחתת הקצבאות, לצד העלייה בגיל הפרישה (העלאת גיל הפרישה לנשים והצמדה לתוחלת החיים).

תרשים 7

תהליך התקצוב



* הגבייה עבור סעיפים אלה תוכל לעבור עם הזמן למערכת המיסוי הכללית.

טיעונים בעד

- טיפול הדרגתי ומתון בגירעון האקטוארי שומר על קשר בין התקבולים לתשלומים באמצעות מנגנון איזון ומקטין את הסיכון למשבר בניהול של תקציב הממשלה בשל היווצרות פגמים שאינם מתוקצבים במימון הקצבאות.



- חיזוק האמון של המבוטחים ביציבות מערכת התשלומים של הענפים אזרחים ותיקים וסיעוד.
- שקיפות בעניין ההתחייבויות העתידיות של מערכת הקצבאות ואמצעי המימון שלה.
- נטרול ההשפעה של שיקולים תקציביים והפנמת עלויות עתידיות ומיידיות של שינויי חקיקה ושל צעדי מדיניות המוצעים לטווח הרחוק, מתוך שמירה על איזון אקטוארי תמידי בין ההכנסות להוצאות על קצבאות האזרח הוותיק, שאירים וסיעוד.
- הגדרת ייעודה של הקרן אינה מאפשרת שימוש למטרות אחרות שעולות על סדר היום הציבורי.

טיעונים נגד

- נדרש להצדיק את ניהול הצבאות האלה דווקא באיזון אקטוארי מובנה, ולא את האחרות.
- להקמת קרן מאוזנת אקטוארית עלולות להיות השלכות פסקליות משמעותיות על תקציב המדינה.
- תחזיות אקטואריות נבנות על סמך הנחות הניתנות לוויכוח. למשל, התחזיות הנוכחיות של המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל שונות במידה רבה. יש להסדיר תהליך תחזית אחיד עם התאמות.
- עודף בקרן עלול ליצור לחצים להגדלת הקצבאות, וגירעון עלול לדחות את האיזון ואת העלאת המס ולהשפיע בסופו של דבר על תקציב המדינה.
- יצירת תקדים להקשחת התקציב עלולה לגרור דרישה ליצירת מערכות סגורות נוספות כגון, בריאות וביטחון. נציין כי ישנה אפשרות שחברות הדרוג לא יחשבו זאת בחישוב היחס חוב תוצר של המדינה.
- ניתוק מתקציב המדינה יהפוך את ההתחייבות של המדינה לקצבאות העתידיות לשקוף, ויחייב דיווח עליו כחוב חיצוני. בכך יגדל יחס החוב לתוצר המדווח של הממשלה המרכזית (אך לא זה של המגזר הציבורי).



שתי כלכלות – חברה אחת

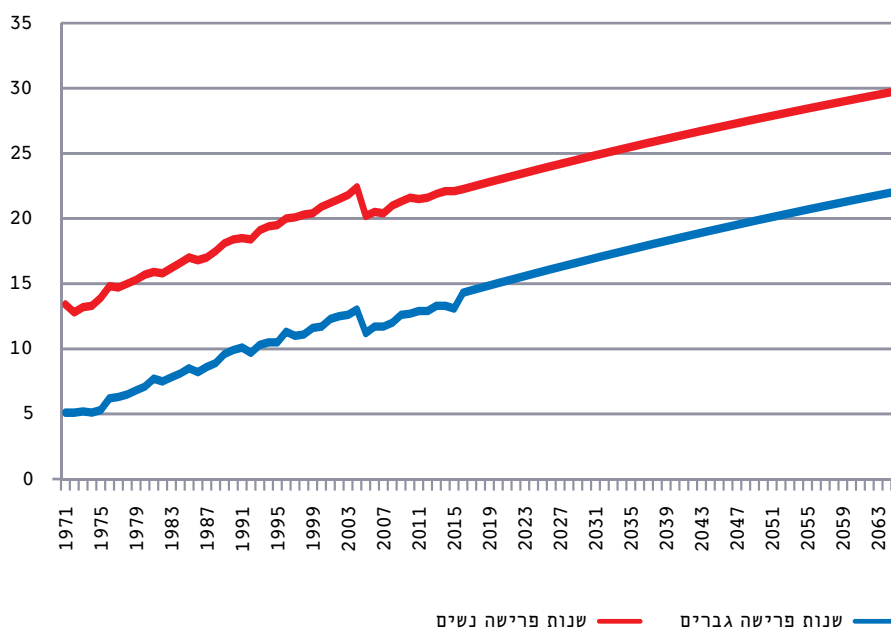
2. העלאת גיל הפרישה והצמדתו לתוחלת החיים

העלאת גיל הפרישה מגדילה את הכנסות הביטוח הלאומי ואת כוח העבודה מצד אחד, ומצד שני היא מסייעת לפרטים לשמור על רמת פנסיה נאותה אגב הגדלת החיסכון הפנסיוני (Pensions at a Glance, 2015). בחינת השינויים שנעשים בשנים האחרונות במדינות OECD במערכת הפנסיה מראה כי דחיית גיל הפרישה הוא הצעד הנפוץ ביותר – כמחצית מהמדינות בארגון נקטו צעדים להעלאת גיל הפרישה, ובדנמרק, פינלנד, איטליה, הולנד, פורטוגל וסלובקיה כבר התקבלה החלטה להצמידו לתוחלת החיים. זאת ועוד, נכון לשנת 2016 יש פער בגיל הפרישה בין גברים לשים רק ב-9 מהמדינות בארגון, וב-6 מהן הפער יצומצם עד שנת 2060. המדינות היחידות שבהן יש כוונה לשמור על הפער הן ישראל, פולין ושווייץ (Pensions at a Glance, 2017). בישראל, בשנת 2065 תגיע תוחלת החיים של גברים ל-89.1 ושל הנשים ל-91.8 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017). אם לא ייעשו שינויים בגיל הפרישה, ולנוכח ההתפתחויות בתוחלת החיים, תקופת הפרישה תגדל ב-8 שנים בתוך כ-50 שנה, מ-14 ומ-22 שנים בשנת 2016 ל-22 ול-30 שנים בשנת 2065, לגברים ולנשים בהתאמה (תרשים 8).



תרשים 8

מספר שנים בפרישה, גיל פרישה 67 לגברים ו-62 לנשים, 1971–2065



מקור: עיבוד המחברים לנתוני הלמ"ס, תחזיות תוחלת חיים ותחזיות אוכלוסייה.

מלבד חיזוק מערכת התשלומים של הביטוח הלאומי, העלאת גיל הפרישה תתרום לחיסכון הפנסיוני מתעסוקה ולאיתנות הפיננסית של האזרחים הוותיקים. התארכות תוחלת החיים, ובעקבותיה תקופת הפרישה, מובילה לכך שמקדם ההמרה יגדל. כלומר, החיסכון הפנסיוני יתחלק על פני מספר רב יותר של תקופות תשלום, והקצבה החודשית תישחק. לאחרונה פורסם תזכיר חוק של משרד האוצר ברוח המתווה להעלאת גיל הפרישה לנשים של הוועדה בראשות אמיר לוי (הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016). בלוח 1 מוצג המתווה שהציע האוצר שלפיו הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים תחל משנת 2037.



שתי כלכלות – חברה אחת

לוח 1

מתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים

שנת לידה	גיל פרישה	חודש ושנת פרישה
יוני 1958 עד מאי 1959	62 ו-4	אוקטובר 2020 עד ספטמבר 2021
יוני 1959 עד מאי 1960	62 ו-8	פברואר 2022 עד ינואר 2023
יוני 1960 עד מאי 1961	63	יוני 2023 עד מאי 2024
יוני 1961 עד מאי 1962	63 ו-3	ספטמבר 2024 עד אוגוסט 2025
יוני 1962 עד מאי 1963	63 ו-6	דצמבר 2025 עד נובמבר 2026
יוני 1963 עד מאי 1964	63 ו-9	מרץ 2027 עד פברואר 2028
יוני 1964 עד מאי 1965	64	יוני 2028 עד מאי 2029
יוני 1965 עד מאי 1966	64 ו-3	ספטמבר 2029 עד אוגוסט 2030
יוני 1966 עד מאי 1967	64 ו-6	דצמבר 2030 עד נובמבר 2031
יוני 1967 עד מאי 1968	64 ו-9	מרץ 2032 עד פברואר 2033
יוני 1968 עד דצמבר 1971	65	יוני 2033 עד דצמבר 2036

הצוות סבור כי יש להעלות את גיל הפרישה לנשים ולהצמידו לתוחלת החיים לכלל האוכלוסייה. העלאה זו צריכה להיעשות אגב ביצוע צעדים משלימים, כגון הכשרות מקצועיות, שינויים בחוק הבטחת הכנסה ובחוק הביטוח הלאומי וצעדים לעידוד ההשתתפות בכוח העבודה שיגדילו את שיעור התעסוקה. במפגשי הצוות עלו שתי הצעות למתווה להעלאת גיל הפרישה לנשים מתוך הצמדתו לתוחלת החיים כבר בתחילת התהליך. האחת, של המוסד לביטוח לאומי, המשמרת את יחס שנות העבודה ושנות הפרישה וחותרת לצדק בין-דורי הן לנשים ולהן לגברים (גוטליב, 2019). השנייה, של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שראשיתה דומה למתווה של האוצר ושואפת לגיל פרישה אחיד של גברים ונשים מתוך המשך העלאה מדורגת של גיל הפרישה לנשים (ששינסקי וזקן, 2019).



כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2019

3. עדכון לוח י' בחוק

מוצע לעדכן את החלוקה של דמי הביטוח לענפים לפי המשקל של הענף בסך ההוצאות או לפי האיזון האקטוארי הנדרש. כיום חלוקת דמי הביטוח לענפים נעשית לפי לוח י' בחוק הביטוח הלאומי, אך הלוח אינו מתאים למציאות המשתנה; למשל, הגידול הרב במשקלה של ההוצאה על גמלת סיעוד בסך הקצבאות. הצוות סבור **שיש לרענן את הלוח ולקבוע עקרונות לעדכנו לפי שיטת המימון שתיקבע**. אחת הדרכים לעדכון היא לפי משקל התשלומים בשנה הקודמת או לפי משקל ממוצע של התשלומים לכל ענף בשלוש השנים האחרונות (גוטליב, 2019).





שתי כלכלות – חברה אחת

נספח 1: פירוט ההגדרות של כללי האיזון לאשכול איזון ארוך טווח

טווח	טבלה א'1: תנאי האיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)
טווח ארוך (40 שנה)	איזון אקטוארי ארוך-טווח: הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות של האשכול בארבעים שנה הקרובות, בתוספת שווי נכסיו הצבורים בקרן, אינם נמוך מהערך הנוכחי של הוצאותיו על פני אותה תקופה.
טווח בינוני (10 שנים)	איזון שוטף בטווח הבינוני: התקבולים הצפויים של האשכול (כולל ריבית) בשנה העשירית לא יפחתו מהתשלומים השוטפים הצפויים באותה שנה ⁴⁶ .
טווח קצר (3 שנים)	הגבלת הגירעון בטווח הקצר: לפחות באחת משלוש השנים הקרובות לפחות, הכנסות האשכול (כולל ריבית) צפויות להיות גבוהות מ-90% מהיקף ההוצאה שלו.
רזרבות (10 שנים)	רזרבות לתנודות קצרות טווח: בעשור הקרוב, הקרן לא צפויה לרדת מתחת ל-30% מההוצאה השנתית

2. טריגרים לאיזון – בהתקיים אחד התנאים שלהלן, יש לאזן את האשכול (עפ"י תנאי האיזון):

טווח	טבלה א'2: טריגרים לאיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)
טווח ארוך (40 שנה)	(1) שלוש דו"חות עם גירעון אקטוארי של 2% לפחות: בשלושת הדו"חות האקטואריים השנתיים האחרונים, היחס בין הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות על פני ארבעים שנה (החל ממועד עריכת התחזית) בתוספת ערך הנכסים הצבורים בעת ביצוע התחזית לבין הערך הנוכחי של ההוצאות הצפויות על פני אותה תקופה, קטן או שווה ל-98%. או: (2) דו"ח אחד עם גירעון אקטוארי של 4% לפחות: בדו"ח האקטוארי האחרון, היחס בין הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות על פני ארבעים שנה (החל ממועד עריכת התחזית) בתוספת ערך הנכסים הצבורים בעת ביצוע התחזית לבין הערך הנוכחי של ההוצאות הצפויות על פני אותה תקופה, קטן או שווה ל-96%.
טווח בינוני (10 שנים)	שלוש דו"חות עם גירעון שוטף של 2% לפחות: בשלושת הדוחות האקטואריים השנתיים האחרונים, הגרעון השוטף הצפוי בשנה העשירית לשנת התחזית, גדול או שווה ל-2% מהתשלומים הצפויים באותה שנה. או דו"ח אחד עם גירעון שוטף של 4% לפחות: בדו"ח האקטוארי האחרון, הגרעון השוטף הצפוי בשנה העשירית לשנת שנת התחזית, גדול או שווה ל-4% מהתשלומים הצפויים באותה שנה.
טווח קצר (3 שנים)	גירעון שוטף גבוה בטווח הקצר: עפ"י הדוח האקטוארי השנתי האחרון, בכל אחת משלוש השנים הבאות התקבולים השנתיים צפויים להיות שווים או נמוכים מ-90% מהתשלומים באותה שנה.
רזרבות (10 שנים)	ירידת הרזרבות: צפויה במהלך העשור הקרוב ירידה של הרזרבות מתחת ל-30% מההוצאה השנתית ⁴⁷

מקור: מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, 2012, עמ' 79.

נספח 2: לוח י' בחוק הביטוח הלאומי

לוח י'

שיעור דמי ביטוח בעד אפריל שנת 2011 ואילך

טור ה'	טור ד'	טור ג'	טור ב'	טור א'
הקצבת אוצר המדינה לפי סעיף 32(ג1)	הניכוי משכר העובד לענין שיעור האחוזים (342)	אחוזים מוהחנסה או משכר לפי סעיפים 337(א)-340(א)		
	על חלק השכר שאינו עולה על 60% משכר הממוצע	על החלק שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע	על חלק העולה על 60% משכר הממוצע	
	על חלק השכר העולה על 60% מהשכר הממוצע	על חלק השכר העולה על 60% מהשכר הממוצע	על חלק השכר העולה על 60% מהשכר הממוצע	
		למבוסס לעובד שאינו עובד ועמאי	למבוסס לעובד שאינו עובד ועמאי	
0.09	0.04	-	0.24	0.15
-	-	0.11	-	0.16
			0.94	1.40
			ענף ביטוח אימחות	ענף ביטוח אימחות
				פרט
				1
				2

הוראת שונה
לשנת 2008
(דיקון מס' 114)
תש"ס-2009
(דיקון מס' 184)
תשע"ז-2016
(דיקון מס' 192)



שתי כלכלות – חברה אחת

0.08	-	-	-	1.10	0.59	1.32	1.67	2.74	2.08	מבוסס שאינו עובד ואינו עובד עצמאי	3
0.03	-	-	-	-	0.17	0.37	-	0.78	1.96	לדים נמנעי עבודה	4
0.02	0.01	0.07	0.04	0.03	0.02	0.02	0.07	0.09	0.13	נמנעי תאונות	5
0.06	0.01	0.21	-	-	-	0.04	-	-	0.37	אבטלה	6
0.02	-	-	-	-	-	0.01	-	-	0.06	זכויות עובדים בפשיטת רגל ובמרוק תאגיד	7
0.10	0.11	1.86	0.87	0.47	0.37	1.31	2.12	2.28	נכות	8	
0.02	0.01	0.14	0.09	0.05	0.05	0.14	0.21	0.33	סיעוד	9	
0.25	0.22	3.85	2.40	1.32	1.52	3.65	5.95	5.89	זקנה ושאינים	10	
0.67	0.40	7.00	4.61	2.87	3.85*	7	12.83	14.50*	סך הכל		

*לא כולל תוספת של 0.1% מתיקון בחוק ביטוח לאומי





כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2019

רשימת המקורות

- אזנקוט, מאיר, 2018. "תעסוקת החרדים: תיאור יעדי הממשלה והתפתחות הנתונים בשנים האחרונות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציבי.
- איל בר דוד, אלה, 2017. "מדיניות קידום בתעסוקה: סוגיות במוקד הפעילות הממשלתית לאוכלוסיית החברה הערבית", הצגה לוועדת 2030 של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
- גוטליב, דניאל, 2019. "הצעות לחיזוק הביטחון הסוציאלי בישראל", המוסד לביטוח לאומי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017. תחזית אוכלוסייה עד 2065, חלופה בינונית.
- המוסד לביטוח לאומי, 2017. דין וחשבון אקטוארי מלא.
- המוסד לביטוח לאומי, 2019. דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2018.
- מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, אפריל 2012.
- פינקלשטיין, עדי, 2019. תחזית ארוכת טווח למערכת הביטוח הלאומי בישראל, בנק ישראל.
- ששינסקי, איתן, רחל זקן, 2019. גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה, דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה

Billig, Assia, and Michel Millette, 2009. "Optimal Financing and Self-adjusting Mechanisms for Sustainable Retirement Systems," The International Social Security Association (ISSA).

International Social Security Association, ISSA, 2017. "Social Security Programs Throughout The World."

Klapdor, Michael, and Don Arthur, 2016. "Welfare – What Does it Cost?" 78 Parliamentary Library Briefing Book, Parliament of Australia.

OECD, 2015. "Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators," OECD Publishing.

OECD, 2017. "Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators," OECD Publishing.

USAFacts, 2019. "Is Social Security Sustainable?" (online).