

דוח מחקר
ספטמבר 2020



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הבטחת האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי

איתן ששינסקי | רחל זקן



הבטחת האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי

איתן ששינסקי | רחל זקן

דוח מחקר

ספטמבר 2020

Strengthening the Financial Stability of the National Insurance Institute

Eytan Sheshinski, Rachel Zaken

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

מסת"ב: 1-312-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשפ"א/2020

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

תוכן העניינים

7	עורכי המחקר
9	תקציר
13	מבוא
16	פרק 1. רקע ומצב קיים
16	איתנות פיננסית של המוסד לביטוח לאומי: עבר, הווה, עתיד
19	מערכת התקבולים והתשלומים והקשר ביניהם
27	מערכת הגבייה של דמי הביטוח הלאומי
	פרק 2. מסקנות הוועדות שדנו בנושא האיתנות הפיננסית
33	של הביטוח הלאומי
	מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית
33	של המוסד לביטוח לאומי
36	מסקנות צוות המומחים במכון הישראלי לדמוקרטיה
41	מתווה לגיל פרישה אחיד והצמדה לתוחלת החיים
	פרק 3. המנגנונים לאיזון במערכות הביטוח הלאומי
44	איזון אקטוארי ואיזון שוטף
45	איזון אוטומטי
47	צעדים אוטומטיים לאיזון
48	מנגנוני איזון במדינות נבחרות
50	דוגמה מספרית בישראל: ענף "אזרחים ותיקים"
56	נתוני עבר של ענף "אזרחים ותיקים"
57	תחזית ענף "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד"
61	הצעה למנגנון איזון אוטומטי לענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד"
63	

פרק 4. מסקנות והמלצות

66

נספחים

נספח 1. התפתחות התשלומים והתקבולים

70

של הביטוח הלאומי, 2017-2000

73

נספח 2. מקור מימון וגופי ניהול וגבייה במדינות נבחרות

80

רשימת המקורות

ע ו ר כ י ה מ ח ק ר

פרופ' איתן ששינסקי הוא עמית בכיר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה; מרצה לכלכלה (אמריטוס) באוניברסיטה העברית בירושלים ומופקד הקתדרה למימון ציבורי ע"ש סר אייזיק וולפסון באוניברסיטה.

רחל זקן היא חוקרת במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה; עוסקת בחקר מערכת הפנסיה ושוק העבודה בישראל.

ת ו ד ו ת

עדי פינקלשטיין - בנק ישראל

מוטי פרנקל - המוסד לביטוח לאומי

ת ק צ י ר

מדינות רבות בעולם מתמודדות עם עלייה בתוחלת החיים ולחץ גובר להבטיח קיום בכבוד לאוכלוסייה הולכת וגדלה של אזרחים ותיקים.¹ לחץ זה משפיע על מערכות הפנסיה, וכך עולה בישראל לעיתים קרובות נושא איתנותו הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי.

לפי תחזיות האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הישראלית, חלקם של בני 65 ומעלה מכלל האוכלוסייה צפוי לגדול יותר יחסית לכלל האוכלוסייה, והמוסד לביטוח לאומי ידרש לשלם קצבאות למספר הולך וגדל של זכאים. מלבד הזדקנות האוכלוסייה, הפרת האיזון בין ההוצאות לבין ההכנסות של הביטוח הלאומי נובעת ממספר גורמים, בהם שינויים בשוק העבודה (כניסה מאוחרת של צעירים לשוק העבודה, שינויים בהרכב האוכלוסייה שמשפיעים על שיעורי תעסוקה וכדו'), משברים כלכליים לא צפויים ושינויי חקיקה שהשפעתם ארוכת טווח. לפני משבר הקורונה התחזיות של הביטוח הלאומי הראו כי אם המצב הנוכחי ייותר על כנו, בשנת 2027 תתחיל הקרן להתרוקן עד שתתאפס בשנת 2044 (המוסד לביטוח לאומי, 2020א). לפי המודל של בנק ישראל, הקרן תתחיל להתרוקן בשנת 2037 עד שתתאפס בשנת 2056 (פינקלשטיין, 2019).

1 הענף המכונה רשמית "אזרחים ותיקים" הוא למעשה הענף "זיקנה". במסמך זה אנו משתמשים במונח "ענף אזרחים ותיקים" בהקשר של אזרחים ותיקים ושאיירים, אלא אם כן צוין אחרת.

ואולם תחזיות אלו אינן מביאות בחשבון משברים כלכליים כדוגמת אלה שנקלענו אליהם בשלושת העשורים האחרונים. אירועים אלה, ובפרט משבר הקורונה, מלמדים שייתכנו תקופות שבהן תופסק התעסוקה בבת אחת למספר רב של עובדים במהלך חיי העבודה שלהם וללא כל התראה מוקדמת. התוצאה היא שההכנסות של הביטוח הלאומי מגבייה יפחתו באופן משמעותי, ההוצאות, בעיקר על דמי אבטלה ומענקים לסיוע, יגדלו, ומצבה של הקרן של המוסד יחמיר עד כדי כך שהיא תתאפס במועד מוקדם אף יותר. המשבר הנוכחי מדגיש אפוא את הדחיפות להביא ליישום את הצעדים המוצעים. אומנם בטווח הנראה לעין הביטוח הלאומי יוכל לעמוד בתשלומים, אך כדי לאפשר תהליך הדרגתי ומתון, המביא למערכת פיננסית חזקה ואיתנה בטווח הארוך, יש לבחון את השינויים המוצעים ולפתח מנגנונים לשמירה על האיזון בין התקבולים לתשלומים מוקדם ככל האפשר.

את השינויים המוצעים ניתן לחלק לשני סוגים עיקריים – שינויים מבניים ושינויים פרמטריים. השינויים הפרמטריים מביאים את המערכת לאיזון בין ההוצאות להכנסות במסגרת המבנה הקיים, ובכללם המשתנים גיל פרישה, שיעור הפרשות וגובה קצבה.

בעקבות הסקירות שערכנו והמסקנות של עבודות הצוותים שעסקו בנושא האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי אנו ממליצים:

(1) להפריד את המימון של הענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד" ולהקים קופה סגורה מאוזנת אקטוארית לענפים אלה, אשר הטבות שלהם ניתנות לטווח ארוך, חלקם היחסי גדל עם הזמן, והשינויים בהטבות שלהם מהווים הפרה בדיעבד של זכויות שנצברו על פני החיים.

(2) לאמץ מנגנון אוטומטי לאיזון אקטוארי עם כללי איזון מתאימים ליצירת קשר ברור, מחייב ויציב בין התשלומים והתקבולים בהתבסס על הדוח האקטוארי.

(3) להעלות את גיל הפרישה של נשים ולהצמיד את גיל הפרישה של כלל האוכלוסייה לתוחלת החיים לפי מתווה שיוצר גיל פרישה אחיד.

(4) לשקול לאחד את הגבייה של דמי הביטוח הלאומי עם מערכת המס הכללית לנוכח המצב הקיים של מערכת התשלומים. צעד זה יסייע לייעול ולחיזוק האיתנות הפיננסית של מערכת התשלומים.

במסגרת המחקר נבחנו מנגנונים לאיזון אוטומטי, ונערכה סימולציה, המבוססת על תחזיות בנק ישראל, ליישום המתווה של העלאת גיל הפרישה של נשים והצמדתו לתוחלת חיים לכלל האוכלוסייה (ששינסקי וזקן, 2019). הממצאים מראים שבענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד", בהינתן הכנסות שוות להוצאות בנקודת המוצא, הפעלת המתווה להעלאת גיל הפרישה והצמדה לתוחלת החיים מפחיתה באופן ניכר את הגירעון. עוד הם מראים כי נדרשת גם העלאה ממוצעת של כ-5.5% בהכנסות מגבייה. על כן יש להתחיל בביצוע הצעדים מוקדם כדי לאפשר יישום מתון שאינו מכביד על האוכלוסייה ומקל על הסתגלות עובדי הביטוח הלאומי לשינויים המוצעים. כצעד ראשון מומלץ להביא לידי יישום את מתווה גיל הפרישה המוצע וכן להעלות בהדרגה גם את שיעור ההפרשות לביטוח הלאומי.

השינויים הדמוגרפיים והתמורות בשוק העבודה טומנים בחובם אתגרים רבים, המשפיעים, בין היתר, על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. לפי תחזיות האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חלקם של בני 65 ומעלה בכלל האוכלוסייה צפוי לעלות מ־11.1% ב־2015 ל־14.3% ב־2040 ול־15.3% ב־2065 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016). וכך, המוסד לביטוח לאומי יידרש לשלם קצבאות לאוכלוסייה הולכת וגדלה של אזרחים ותיקים וקשישים סיעודיים. תהליכים אלה לא יהוו בעיה כל עוד מקורות התשלום יישארו יציבים והתקבולים יבטיחו את יכולת התשלומים בטווח הארוך. אך לא כך הם פני הדברים. במצב הקיים שיטת המימון, התקבולים התלויים גם בשיעורי דמי הביטוח והגידול בזכאים לקצבאות השונות 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 2027 תתחיל הקרן להתרוקן עד שתתאפס בשנת 2044 (המוסד לביטוח לאומי, 2020א). על פי המודל של בנק ישראל, הקרן תתחיל להתרוקן בשנת 2037 עד שתתאפס בשנת 2056 (פינקלשטיין, 2019). בעיתות משברים כלכליים אשר תוצאותיהם אינן משתקפות בתחזיות, בעוד שהכנסות הביטוח הלאומי מגבייה קטנות, ההוצאות של הביטוח הלאומי על דמי אבטלה ומענקים שונים גדלות באופן משמעותי. לשם המחשה, בעקבות משבר הקורונה עלה מספר דורשי העבודה בבת אחת - מ־162,200 בפברואר ל־972,900 במרץ ול־1,151,000 באפריל (שירות התעסוקה, 2020). כך, החשיבות של מערכת לביטחון סוציאלי יציבה ואיתנה פיננסית גוברת.

נושא זה עולה לפרקים על סדר היום הציבורי ומעורר חשש באשר ליכולתו של המוסד לביטוח לאומי לעמוד בהתחייבויותיו, בפרט בקרב הצעירים. אומנם בטווח הנראה לעין הביטוח הלאומי יוכל לעמוד בתשלומים, אך כדי לאפשר תהליך הדרגתי ומתון, המביא למערכת פיננסית חזקה ואיתנה בטווח הארוך, יש לפתח מנגנונים לשמירה על האיזון בין התקבולים לתשלומים מוקדם ככל האפשר.

ממשלות ברחבי העולם הבינו זה מכבר את הצורך בחיזוק איתנותן של מערכות הפנסיה הציבוריות ונקטו שינויים מבניים, כדוגמת הקמת קרן לתשלומים עתידיים, ושינויים פרמטריים, כגון העלאת גיל הפרישה והתאמות לתוחלת החיים. בישראל תרמו שני צעדים עיקריים לחיזוק האיתנות הפיננסית של

המוסד לביטוח לאומי: הראשון, העלאת גיל הפרישה; והשני, שינוי אופן ההצמדה של הקצבאות. בשנת 2004 נכנס לתוקף חוק גיל הפרישה (התשס"ד). החוק העלה בהדרגה (בשנים 2004-2009) את גיל הזכאות לקצבת אזרחים ותיקים בשנתיים, ובשנת 2006 הוחל בהצמדת הקצבאות למדד המחירים לצרכן במקום לשכר הממוצע. מלבד העלאת גיל פרישה לנשים לגיל 62 הציג חוק גיל הפרישה משנת 2004 מתווה להעלאה לגיל 64, אך בשל התנגדויות רבות הוא לא יצא לפועל. ההתנגדויות נובעות מהחשש שההעלאה תדחה את הזכאות לקבלת קצבת אזרח ותיק לנשים מבוגרות בעלות הכנסה נמוכה, לנשים מועסקות במקצועות שוחקים ולנשים שנפלטו משוק העבודה ותגדיל את תחולת העוני בקרב אזרחים ותיקים. באשר לאופן ההצמדה - לאחר שנים של הצמדה לשכר הממוצע (משנת 1980) נכנסו לתוקפם, בשנת 2006, ה"סכומים הבסיסיים", ולפיהם הגמלאות מתעדכנות עם ההצמדה למדד המחירים לצרכן. לעיתים עולה הדרישה להחזיר את ההצמדה לשכר הממוצע מאחר שאומנם ההצמדה למדד מבטיחה את יכולת הקנייה של מקבלי הקצבאות, אך שכשהשכר עולה בקצב גבוה יותר מאשר מדד המחירים, הפער בין הכנסות מקבלי הקצבה להכנסות האוכלוסייה העובדת גדל והאי־שוויון גובר.

בשנת 2012 הקים שר האוצר יובל שטייניץ ועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי (להלן: "הוועדה")¹. הוועדה מיפתה את כשלי המערכת והמליצה על צעדים חיוניים לחסינות המערכת הפיננסית של הביטוח הלאומי, בכללם טיפול דיפרנציאלי לסוגי הקצבאות, הקמת מנגנון לאיזון אקטוארי חצי־אוטומטי והקמת קרן חדשה באמצעות הגדלה של השתתפות הממשלה (דוח מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, 2012). עד כה לא אומצו ההמלצות, אך הנושא עולה על סדר היום בשנים האחרונות, בין השאר בעקבות הצהרות של שר העבודה והרווחה לשעבר על הכוונה ליישם את המלצת הוועדה להעברת כספי המוסד לניהול עצמי של הביטוח הלאומי. אלא שהקמת הקרן הינה רק צעד אחד מתוך מערך המלצות, הנוגעות הן למבנה המוסד והן לפעולות הנדרשות להשגת מערכת מאוזנת אקטוארית עם רשת ביטחון לצידה.

1 בוועדה בראשות אסתר דומיניסיני וד"ר אודי ניסן היו חברים פרופ' איתן ששינסקי, פרופ' יוג'ין קנדל, ד"ר קרנית פלוג, פרופ' אפרים צדקה ואהרן רייפן.

על כן, כדי למנוע את המשבר הצפוי במערכת הפיננסית של הביטוח הלאומי יש לאמץ ראייה כוללת וארוכת טווח וליצור מנגנון שיבטיח התאמה בין הכנסות הביטוח הלאומי לבין התחייבויותיו לתשלום הקצבאות והמענקים השונים.

בשנה האחרונה התגבש צוות מומחים במכון הישראלי לדמוקרטיה כדי לדון בהשפעת הזדקנות האוכלוסייה על מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי, והוצעו מספר שיטות מימון לחיזוקו. מטרת המחקר לגבש הצעות שיביאו לתפקוד יעיל של המוסד לביטוח לאומי השומר על איתנותו הפיננסית, תוך הבאה בחשבון של מסקנות הוועדות, בכלל זה שינוי אופן ניהול מערכת התשלומים והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי ואימוץ מנגנון לאיזון אקטוארי לטווח ארוך. במסגרת המחקר נידונים השינויים המבניים, החינויים להבטחת היציבות של המוסד לביטוח לאומי לאורך זמן, והדרכים ליישומם. כמו כן, מוצג מתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים והצמדת גיל הפרישה של כלל האוכלוסייה לתוחלת החיים. פרק 1 עוסק במצב הקיים של המערכת הפיננסית של הביטוח הלאומי, בתקבולים ותשלומים ובמערכת הגבייה. פרק 2 מסכם בקצרה את המלצות הוועדה משנת 2012 וסוקר את המודלים שהוצעו בדיוני צוות המומחים שהוקם במכון הישראלי לדמוקרטיה. פרק 3 סוקר את מערכות הביטוח הלאומי ואת המנגנונים לאיזון אקטוארי בעולם. פרק 4, האחרון, מציג את הצעדים המומלצים ליישום.

פרק 1

רקע ומצב קיים

תפקיד המוסד לביטוח לאומי, לפי הגדרתו בחוק, הוא להעניק הטבות וביטוח סוציאלי לתושבי מדינת ישראל: לעגן תוכניות לביטוח אזרחים ותיקים ושאיירים, אימהות, ילדים, נפגעי עבודה, נכות כללית, סיעוד, אבטלה, פשיטת רגל ופירוק תאגיד; לספק שירותי שיקום והכשרה מקצועית לנכים, לאלמנות ולנפגעי איבה; לספק שירותי סיעוד ושירותי ייעוץ לקשישים; לבצע חוקים נוספים והסכמים בתחום הביטוח הסוציאלי (כגון חוק אבטחת הכנסה) ולהוות צינור להעברת תשלומי קצבאות שאינן ביטוחיות (ממומנות על ידי הממשלה).²

המוסד לביטוח לאומי הוא תאגיד על פי חוק הנתון לפיקוחו של שר העבודה והרווחה ולביקורת של מבקר המדינה. הרשות המפקחת על המוסד היא מועצת המוסד, המונה 56 חברים ומורכבת מנציגי ארגוני עובדים, נציגי מעסיקים ומומחים מתחומים שונים, נציגי ממשלה והציבור. מינהלת המוסד לביטוח לאומי היא הרשות המנהלת והמבצעת של המוסד, וחבריה על פי החוק הם המנהל הכללי, חשב המוסד, המשנה למנהל הכללי והסמנכ"לים (לגמלאות, למחקר ולתכנון, לתקשוב ומערכות מידע, לביטוח וגבייה, למשאבי אנוש, לתקציבים ותוכניות עבודה וללוגיסטיקה וחקירות). המוסד מאורגן במבנה של משרד ראשי ו־23 סניפים ראשיים, המפוזרים גאוגרפית, ולהם כ־54 סניפי משנה ומרכזי שירות בכל רחבי הארץ.³ המוסד גובה בעצמו את דמי הביטוח הלאומי למימון הגמלאות הביטוחיות, והוא אחראי על גביית דמי ביטוח בריאות וחלוקתם בין קופות החולים.

איתנות פיננסית של המוסד לביטוח לאומי: עבר, הווה, עתיד

בשנות ה־50 של המאה העשרים שילם המוסד לביטוח לאומי גמלאות לשלושה ענפים עיקריים – זיקנה ושאיירים, אימהות ונפגעי עבודה – והעסיק כ־600

2 תיאור פעילות המוסד לביטוח לאומי, דוח מינהלה לתקופה ינואר–דצמבר 2017.

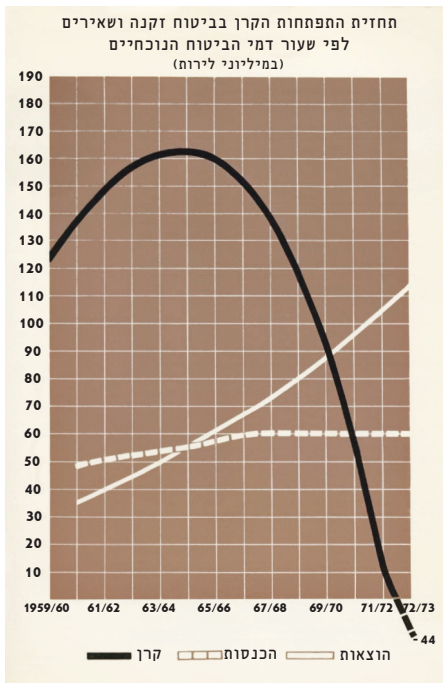
3 ראו "מבנה ארגוני", המוסד לביטוח לאומי.

עובדים, מהם 29% עסקו בפעולות הגבייה. עם הזמן התרחבו שירותי וגמלאות הביטוח הסוציאלי ונוספו ענפים, הן מתוקף חוק הביטוח הלאומי והן מתוקף חוקים אחרים שעבורם הביטוח הלאומי הוא צינור לתשלומים. בהמשך נכנס לתוקף חוק ביטוח אבטלה (1973), תשלומי גמלאות נכות וניידות (1974) וחוק ביטוח סיעוד, הקובע זכאות לזקוקים לשירותי סיעוד (1980). כיום פעילותו הענפה של המוסד לביטוח לאומי כוללת: תשלומים של גמלאות ביטוחיות, שדמי הביטוח הלאומי והעברות ממשלתיות מופנים למימון; תשלומים של גמלאות לא ביטוחיות, במימון תקציב המדינה; מתן שירותים סוציאליים שונים; וגביית דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות.

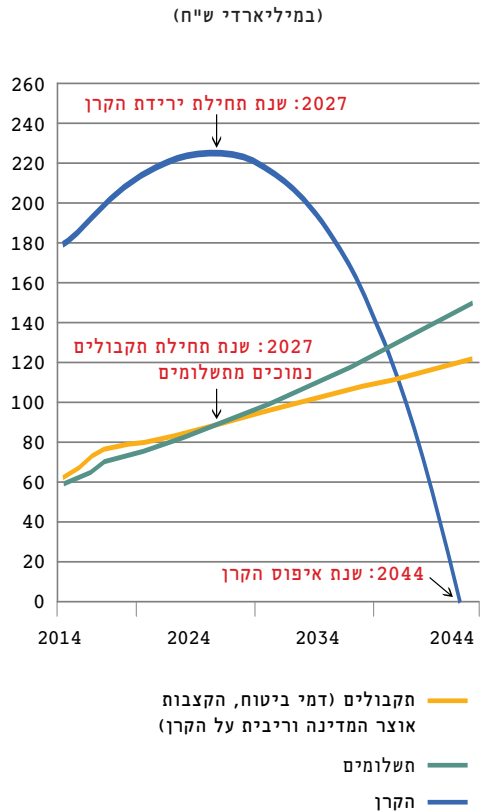
בשנים 1954-1959 עמד שיעור התשלומים לגמלאות מהגבייה על כ־70%, ועודפים אלה סללו את תחילת דרכה של הקרן של המוסד לביטוח לאומי המנוהלת באוצר המדינה. חוק הביטוח הלאומי הורה להשקיע את כספי המוסד בהשקעות קונסטרוקטיביות למטרות פיתוח ותעסוקה, ולפי ההסכם בין המוסד לביטוח לאומי לאוצר המדינה הניבו עודפי הגבייה תשואה שנתית מובטחת של 5% בצמוד למדד. כיום, לאחר ביצוע התשלומים לקצבאות הביטוחיות, העודפים המועברים לאוצר נכנסים לתקציב השוטף של המדינה ונרשמים בקרן וירטואלית. מחצית מכספי העודפים מניבים תשואה ריאלית מובטחת בגובה 5.5%, והמחצית השנייה מניבה ריבית שוק. בשנת 1959 הציג המוסד לביטוח לאומי תחזית דומה לתמונת המצב הקיימת אז, שעיקרה מתווה כניסה לגירעון והתרוקנות הקרן בשנת 1972. כפי שניתן לראות בתרשים 1, המגמה לא השתנתה, ולפי התחזית האחרונה יתחילו התשלומים לביטוח לאומי להיות גבוהים מהתקבולים שלו בשנת 2027, עד שהקרן תתרוקן בשנת 2044 (המוסד לביטוח לאומי, 2020א). תחזית מרגיעה שהציג בנק ישראל, לפי הנחות בסיס דומות, מראה שהקרן צפויה להתאפס מאוחר יותר, בשנת 2056 (פינקלשטיין, 2019).

חרשים 1 יתרות הקרן של הביטוח הלאומי, תחזיות בשנים 1959 ו-2017

תחזית 1959



תחזית 2017



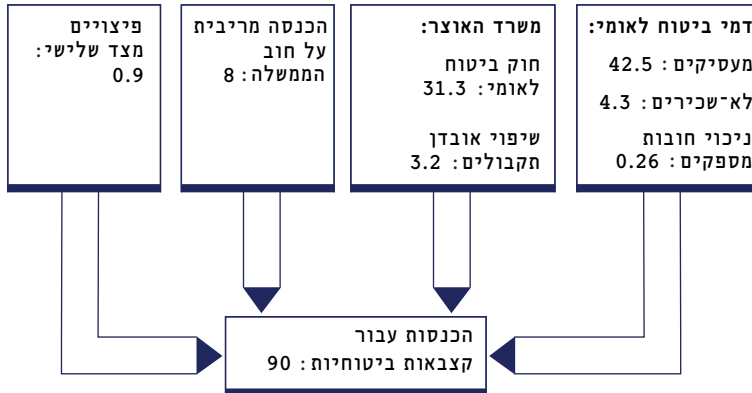
מקור: המוסד לביטוח לאומי, דוח האקטואר הראשי 2020 וסקירה שנתי (דין וחשבון 1954-1959).

מערכת התקבולים והתשלומים והקשר ביניהם

מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל ממומנת משלושה מקורות עיקריים - גבייה מהציבור; השתתפות ממשלתית; ותקבולי ריבית על השקעות, בעיקר של עודפי גבייה. דמי הביטוח הלאומי נגבים על ידי המוסד בשיעורים שונים מעובדים שכירים, ממעסיקים ומעצמאים לפי גובה ההכנסה, עד תקרת התשלום שנקבעה. מבוטחים שאינם עובדים משלמים דמי ביטוח מינימליים כדי להקל עליהם את נטל התשלום. הממשלה משתתפת בגלל התפיסה של מימון משולש (מבוטחים, מעסיקים וממשלה), משום הצורך להשלים את תקבולי הגבייה בעקבות פטורים ובשל הסכמים בינה ובין המעסיקים והעצמאים להפחתת תשלום חלקם בדמי הביטוח (שיפוי מאובדן תקבולים)⁴. מימון האוצר לקצבאות ביטוחיות על פי החוק שנקבע כשיעור מהגבייה גדל עם השנים ועומד על 55.96% בשנת 2019, 55.74% בשנת 2020, 56.04% בשנים 2021-2023 ו-57.04% משנת 2024 ואילך. כאמור, מלבד דמי הגבייה של דמי הביטוח והקצבת אוצר המדינה, לפי חוק הביטוח הלאומי הביטוח הלאומי מקבל מימון לגמלאות המשולמות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי אלא לפי הסכמים וחוקים אחרים כגון חוק הבטחת הכנסה, אך אלה אינם משפיעים על מצבו הפיננסי מאחר שהמימון עבורם מתקבל במלואו מהתקציב. תרשים 2 מראה את תקבולי המוסד לקצבאות ביטוחיות בשנת 2018, אשר הסתכמו בכ־90 מיליארד ש"ח. הוצאות הביטוח הלאומי באותה שנה על גמלאות ותשלומים אחרים, לפי חוק הביטוח הלאומי, הסתכמו בכ־76.3 מיליארד ש"ח (המוסד לביטוח לאומי, דוח כספי, 2019).

4 השתתפות הממשלה נעשית בענפים הביטוחיים האלה: אזרחים ותיקים ושאיירים, ילדים, אימהות, נפגעי עבודה, אבטלה, נכות כללית, גמלה לילד נכה, סיעוד, נפגעי חוץ, זכויות עובדים בפשיטה רגל ובפירוק חאגיד.

תרשים 2
מקורות תקציב לקצבאות ביטוחיות, 2018
 (במיליארדי ש"ח)



מקור: המוסד לביטוח לאומי, דוח כספי, 2019.

בראשית ימיו התחלק התקציב בין הענפים השונים כך שלא ניתן היה להעביר, בזכות או בחובה, מחשבון ענף אחד למשנהו אלא בהסכמת מועצת המוסד ובאישור שר העבודה (חוק הביטוח הלאומי, התשי"ד-1953). ואולם עם הגידול במספר הענפים ועם השינויים שחלו ברבות השנים הפכה חלוקת התקבולים ללא-רלוונטית והתקבולים נחלקים לפי צורכי התשלום. לוח 1 מציג את שיעור התקבולים בכל ענף, כיצד מתפלגת ההוצאה בין הענפים ומה שיעור ההוצאה מההכנסה של כל ענף. בולט ביותר הוא ענף הסיעוד, אשר שיעור ההכנסה שלו מסך ההכנסות עומד על 2.4% ואילו שיעורו מסך התשלומים עמד בשנת 2018 על 9.3%, כמעט פי ארבעה מחלקו בהכנסה.

לוח 1
תקבולים ותשלומים לפי ענף, 2018 (במיליוני ש"ח)

שערור ההוצאה מההכנסה	התפלגות ההוצאות	הוצאות	התפלגות ההכנסות	הכנסות	הענף
92.7%	38.09%	29,068	38.69%	31,350	אזרח ותיק ושאירים
63.5%	10.09%	7,698	14.96%	12,118	ילדים
134.5%	20.43%	15,592	14.31%	11,591	נכות כללית
74.4%	6.93%	5,285	8.77%	7,105	נפגעי עבודה
70.1%	10.3%	7,856	13.83%	11,207	אימהות
102.6%	4.54%	3,465	4.17%	3,378	אבטלה
361.1%	9.28%	7,082	2.42%	1,961	סיעוד
3.2%	0.06%	42	1.61%	1,307	נפגעי תאונות
20.3%	0.26%	200	1.21%	983	פשיטת רגל
79.2%	0.02%	19	0.03%	24	הענקות מטעמי צדק
94.2%	100%	76,307	100%	81,024	סך הכול

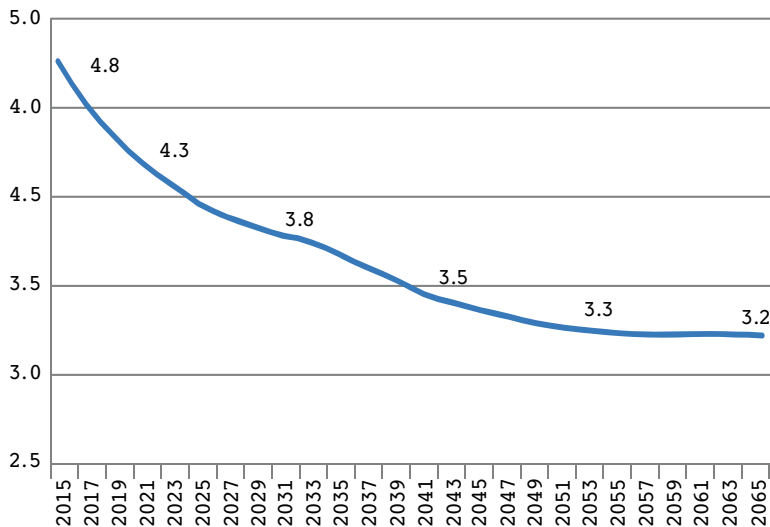
מקור: המוסד לביטוח לאומי, דוח כספי, 2019.

הפרת האיזון בין ההוצאות לבין ההכנסות של הביטוח הלאומי נובעת ממספר גורמים, בהם הזדקנות האוכלוסייה, שינויים בשוק העבודה (כניסה מאוחרת של צעירים לשוק העבודה, שינויים בהרכב האוכלוסייה שמשפיעים על שיעורי תעסוקה וכדו') ושינויי חקיקה שהשפעתם ארוכת טווח. שינויים כמו הצעד להעלאת קצבאות הנכות מגדילים את חלקו של ענף הנכות בהוצאות, ושיעור ההוצאה מההכנסה של הענף - העומד על 134.5% - צפוי להיות אף גדול יותר.

תהליך הזדקנות של האוכלוסייה בישראל, בשעה ששיעור הילודה נשמר קבוע יחסית, 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% ב־2065, וחלקם של בני 85 ומעלה (שיעור סיעודיים גבוה) יעלה מ־1.4% ב־2015 ל־3.6% ב־2065 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017). תרשים 3 מציג את מספר האנשים בגיל עבודה לאדם מגיל 65 ומעלה (היחס ההופכי ליחס התלות). כיום ישנם כ־4.3 אנשים בגיל העבודה לאדם בן 65 ומעלה, אך אומדן זה צפוי לרדת ל־3.2 בשנת 2053 ואז להתייצב.

תרשים 3
היחס בין האוכלוסייה בגיל העבודה
לבני 65 ומעלה, 2015–2065

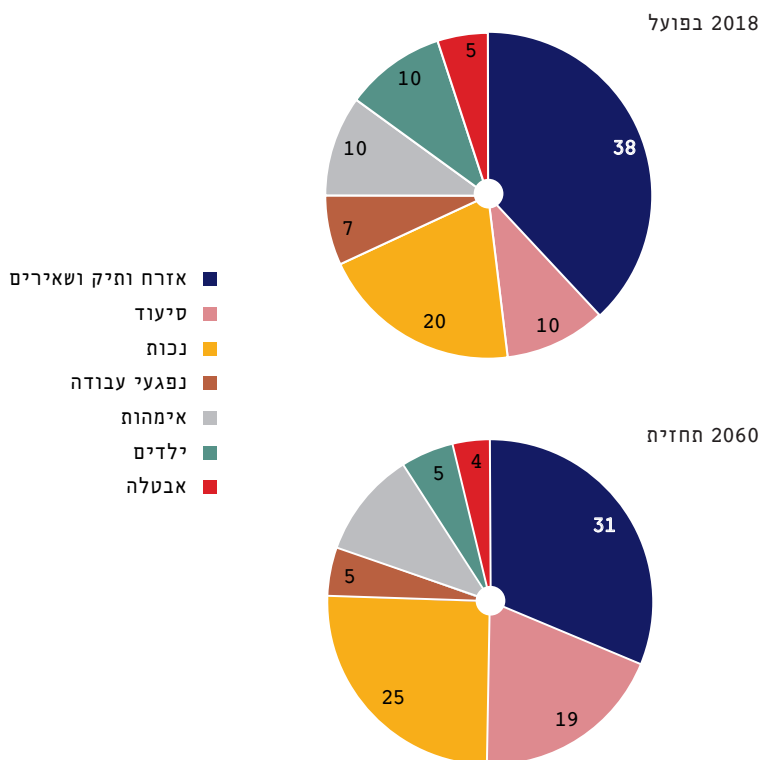


מקור: עיבודי המחברים לתחזית אוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חלופה בינונית.

הזדקנות האוכלוסייה משפיעה בעיקר על חלקם היחסי של הענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד" בסך ההוצאות, אשר צפוי לגדול. תרשים 4 מראה את השינוי בהתפלגות התשלומים לגמלאות בשנים 2018–2060. לפי התחזית האחרונה של האקטואר – בשנת 2060 צפויים שני הענפים להיות כ־50% מכלל תשלומי

הקצבאות הביטוחיות של המוסד לביטוח לאומי. בדוח האקטוארי האחרון התחזית צופה גידול משמעותי בחלקם של הענפים "נכות כללית" ו"סיעוד" הנובע משינויי חקיקה. יש לסייג את הדברים ולומר שהדוח אינו כולל את השפעת הנגיף על התחזית האקטוארית של הביטוח הלאומי.

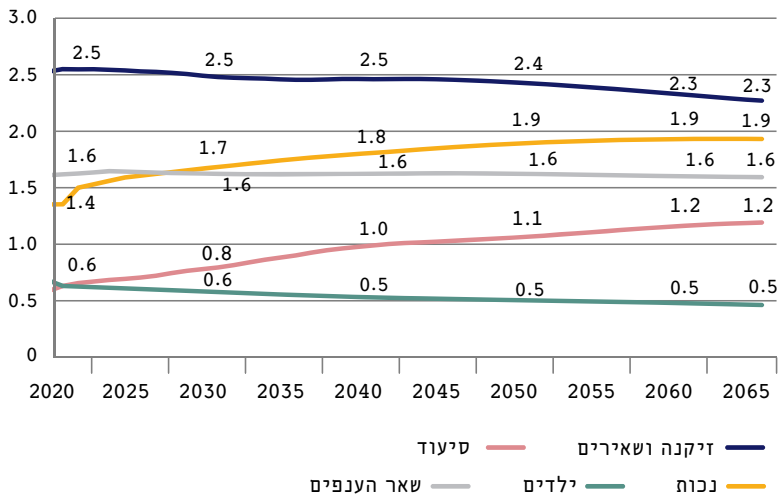
4 חרשים
התפלגות התשלומים לפי ענף, 2018 בפועל ותחזית ל-2060
 (במיליוני ש"ח)



מקור: עיבוד לנחוני דוח אקטוארי מלא (31.12.2016) ודוח מינהלה 2018 של המוסד לביטוח לאומי.

תחזית אחרת, של חטיבת המחקר בבנק ישראל, המתבססת על הנחות המוסד לביטוח לאומי, מתארת תרחישים שונים של התפתחות ההוצאות הענפיות של הביטוח הלאומי כאחוז מהתוצר. בתרחיש הבסיסי (לפי אומדני המוסד לביטוח לאומי בעניין מספר הזכאים), במצב 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 אחוזי תוצר ומ־1.4 ל־1.9 אחוזי תוצר, בהתאמה.⁵ תרחיש זה מניח שקצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים מוצמדות למדד, ולכן החלק שלהן בסך תשלומי הקצבאות יורד. מנגד, חלק מקצבאות הנכות וההוצאות על שירותי הסיעוד צמודים בין היתר לשכר המינימום, ולכן חלקן עולה יחסית (פינקלשטיין, 2019).

תרשים 5
תשלומי הביטוח הלאומי לפי ענף כאחוז מהתוצר, 2020-2065



מקור: פינקלשטיין, 2019.

5 הענף המכונה רשמית "אזרחים ותיקים" הוא למעשה הענף "זיקנה". במסמך זה אנו משתמשים במונח "ענף אזרחים ותיקים" בהקשר של אזרחים ותיקים ושאיירים, אלא אם כן צוין אחרת.

מלבד שינויים דמוגרפיים ושינויי חקיקה, ההוצאה הממשלתית על קצבאות גדלה בתקופות של משברים כלכליים, שבהן רמת התעסוקה יורדת ומספר דורשי דמי אבטלה גדל. בשנת 2001, לדוגמה, שנת מיתון והתרחבות האבטלה, חל גידול שנתי ריאלי בגובה של 17.5% בהוצאה על אבטלה, ובשנים 2002-2003 ננקטו צעדים לצמצום ההוצאות ולהגדלת ההכנסות. צעדים אלה כללו קיצור תקופת הזכאות לדמי אבטלה והפחתת דמי האבטלה, הפחתת קצבאות אזרחים ותיקים, שינוי מבני והפחתה בקצבאות ילדים, העלאת גיל הפרישה בשנים 2004-2009 ועדכון קצבאות לפי המדד בשנים 2002-2005. ועוד: בוטלה התקרה על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, והועלו דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים. דוגמה נוספת אירעה לאחר המשבר הכלכלי בשנת 2008, אז חל גידול משמעותי בהוצאה על אבטלה (57.7% גידול שנתי ריאלי), ונערכו שינויים כגון הכפלת תקרת ההכנסה לתשלום דמי ביטוח לאומי ל-10 פעמים הסכום הבסיסי (בחוק ההתייעלות הכלכלית 2009-2010). בימים אלו, בעיצומו של משבר הקורונה, ברור שהשפעתו על האבטלה עצומה. באפריל 2020 עמד מספר דורשי העבודה בישראל על 1.151 מיליון (שירות התעסוקה, 2020), הוצאה המוערכת במעל ל-6 מיליארד ש"ח בחודש⁶. לשם השוואה, בשנת 2019 ההוצאה הכוללת על קצבאות האבטלה הייתה כ-3.9 מיליארד ש"ח (המוסד לביטוח לאומי, 2020).

באשר לתקבולי המוסד לביטוח לאומי - הם מושפעים מקצב הצמיחה, משיעור התעסוקה ומהתפתחות השכר. לפי התחזית של ארגוב וצור (Argov and Tzur, 2019) קצב הצמיחה בעשור הנוכחי יעמוד על כ-2.8% בשנה ויאט עד שיגיע בשנים 2065-2060 ל-2.1% בשנה. כמו כן, צפויה האטה גדולה בקצב גידול השכר הממוצע, מ-1.3% בתחילת התחזית ל-0.4% בסופה (פינקלשטיין, 2019). את ההאטה מסביר, בין היתר, הרכבה הייחודי של האוכלוסייה בישראל, אשר משפיע על הפריור במשק. שיעורי התעסוקה ורמת השכר הממוצע באוכלוסיות החרדים והערבים נמוכים יותר, והתחזיות צופות שחלקם של החרדים באוכלוסייה ילך ויגדל.

מאמצי הממשלה להגדלת שיעור התעסוקה בקרב נשים חרדיות נשאו פרי, ושיעור התעסוקה אצלן עלה ועמד ברבעון השלישי של שנת 2018 על 75.5%. גם שיעור התעסוקה של גברים ערבים עלה, אך הוא עדיין נמוך בהשוואה לאוכלוסיית היהודים הלא-חרדים. זאת ועוד, הפער בממוצע השכר ברטו לשעה

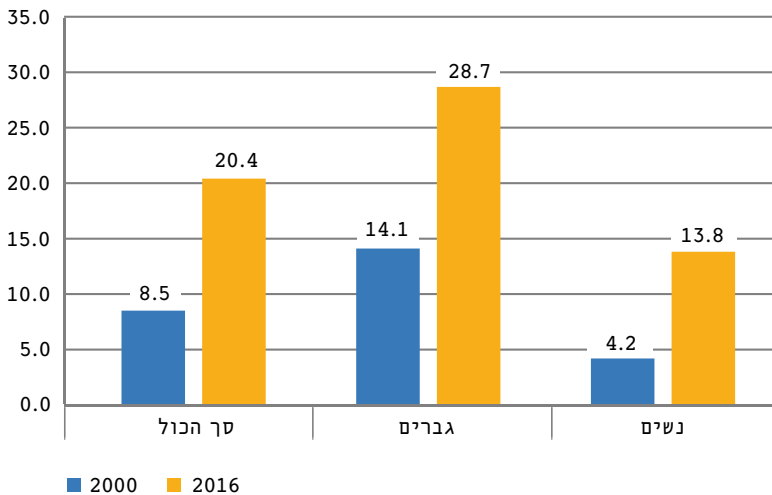
6 נתון מקורי שאינו מנוכה עונתיות מאחר שהנסיבות לאבטלה נוצרות מגורמים ייחודיים ולא מגורמים עונתיים.

בין האוכלוסייה הכללית ובין אוכלוסיית החרדים עומד על 18.6% (אזנקוט, 2018), ובין אוכלוסיית היהודים הלא-חרדים לאוכלוסיית הערבים - 29.4% אצל נשים ו-55.8% אצל גברים (איל בר דוד, 2017). משמע, אף ששיעור התעסוקה עולה, רמת השכר הממוצע יורדת ומשפיעה על הכנסות הביטוח הלאומי מגבייה.

אוכלוסייה נוספת ששיעור התעסוקה בקרבה עולה היא אוכלוסיית המבוגרים, אך שיעור זה עודנו נמוך. העלאת גיל הפרישה בשנים 2004-2009 והצורך בתעסוקה, אם כלכלי ואם אחר, משפיעים על רמת התעסוקה בקרב מבוגרים. אך בכך לא די. בעוד שאחוז המשתתפים בכח העבודה בקרב בני 35-44 עומד על 85.4%, שיעור זה יורד ל-63% בקרב בני 60-64 ול-43.1% בקרב בני 65-69 וצונח ל-11.9% בקרב בני 70+ (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019). תרשים 6 מציג את העלייה בשיעורי התעסוקה של בני 65 ומעלה בין השנים 2000 ו-2016 בקרב נשים וגברים: שיעור תעסוקת הנשים בנות 65 ומעלה גדל פי 3, ושיעור תעסוקת הגברים בני 65 ומעלה הכפיל את עצמו.

תרשים 6

שיעורי התעסוקה בגילים 65 ומעלה, גברים ונשים, 2000 ו-2016



מקור: ברודסקי, שנור ובאר, 2018.

חוסר האיזון בין התשלומים לתקבולים של הביטוח הלאומי מושפע באופן ניכר גם משינויי חקיקה. נקיטת צעדים כגון הגדלת קצבאות ללא הפנמת עלויות ושמירה על שיעורי גבייה נמוכים במטרה להפחית את עלות העבודה הובילו לשינוי בתמהיל המימון של הגמלאות ולגידול בחלקה של ההשתתפות הממשלתית. הקשר הגובר בין תקציב המדינה השוטף לקצבאות הביטוח הלאומי חושף את הקצבאות לשיקולים תקציביים מקרו-כלכליים שעלולים להביא בטווח הקצר לקיצוץ הקצבאות בעיתות משבר. דוגמה לכך הם המשברים הכלכליים בשנים 2001 ו-2008, אז הגיבה המערכת הפיסקלית בצעדים של הפחתת קצבאות ושינוי אופן הצמדתן. בנספח 1 מופיע לוח המציג את ההתפתחויות העיקריות בתשלומים ובתקבולים של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2000-2017.

הממצאים מראים כי ההתייחסות למערכת התשלומים של המוסד לביטוח לאומי אינה מביאה בחשבון באופן שוטף את השינויים הדמוגרפיים ואת המגמות בשוק העבודה בזמן ששינויי חקיקה מגדילים את ההוצאות בלי להגדיל את ההכנסות במקביל, וכאשר צעדים דרסטיים ננקטים רק בעיתות משבר. לפיכך כדי לשמור על האיתנות הפיננסית של המערכת יש לבצע שינויים וליצור מנגנון מימון יעיל, אשר מפנים את השינויים בגורמים המשפיעים, מאיר נורת אזהרה כאשר האיזון בין התקבולים לתשלומים מופר ומציע דרכים לפתרון.

מערכת הגבייה של דמי הביטוח הלאומי

המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי ביטוח לאומי למימון הגמלאות ועל גביית דמי ביטוח בריאות למימון מערכת הבריאות. דמי הביטוח נגבים מן העובדים השכירים באמצעות המעסיקים, וכן מעובדים עצמאים בשיעורים שונים. אלה חלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח עד לתקרת תשלום שנקבעה בחוק. מבוטחים שאינם עובדים משלמים דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בשיעורים נמוכים כדי להקל עליהם את נטל התשלום. מי שאינו עומד בתשלום במועדו מחויב בקנסות.

פעילות המוסד לביטוח לאומי נעשית ב־23 סניפים ראשיים, אשר בכל אחד מהם מנהל סניף, מנהל תחום גמלאות ומנהל תחום גבייה, וב־54 סניפי משנה ומרכזי שירות בכל רחבי הארץ. כפי שניתן לראות בלוח 2, בשנים הראשונות להקמתו של המוסד היה חלקם של העוסקים בפעולות הקשורות בגבייה כ־33% מכלל העובדים, בשנת 2012, לאחר ירידה עקבית, היה חלקם 16.1%, ובשנת 2018 – 18.9% (שרף, 2012; רוזנברג, 2018).⁷ ייתכן שאחת הסיבות לירידה בחלקם של העובדים בתחום הגבייה היא העלייה בשיעור העובדים בתקשוב מערכות מידע.

לוח 2

שיעור העוסקים מכלל העובדים במחלקות גמלאות וגבייה (%)

גמלאות	גבייה	השנה
19.4	33.33	1956/57
15.8	29	1958/59
49.2	17.6	2007
51.1	16.1	2012
50.7	*18.9	2018

* ביטוח וגבייה, כולל יחידת חקירות.

מקור: סקירות שנחיות של המוסד לביטוח לאומי וסקר מאפיינים אישיים ומאפייני תעסוקה של עובדי המוסד.

7 אבנר שרף, "עובדי המוסד לביטוח לאומי לפי מאפיינים אישיים ומאפייני תעסוקה – 2012", סקרים מנהליים 118, המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון, 2013; מרק רוזנברג, "עובדי המוסד לביטוח לאומי לפי מאפיינים שונים – 2018", סקרים מנהליים 141, המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון, 2019.

תושבי ישראל מחויבים גם בתשלום מיסים כגון מס הכנסה ומע"מ, אשר על גבייתם מופקדת רשות המיסים. רשות המיסים הוקמה בשנת 2003 במטרה לייעל את ניהול המיסוי ולחסוך במשאבים באמצעות איחוד גביית המיסים השונים תחת קורת גג אחת (מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, המכס ומע"מ, שירות עיבודים ממוכנים), והיא מוסמכת להפעיל את חוקי המס הרלוונטיים.⁸ אף שאיחוד הגבייה ספג ביקורת וקיבל המלצות לחזור למצב הקודם הוא נותר בעינו, ורשות המיסים הפכה לגוף המתכלל של פעולת הגבייה. באותה שנה (2003) עלתה הצעה לאחד את גביית דמי הביטוח הלאומי עם גביית המיסים ולהעבירה לאחריותה של רשות המיסים, אך ההצעה נתקלה בהתנגדויות רבות.

תפקידה המרכזי של מערכת הביטחון הסוציאלי הוא להבטיח את הביטחון הכלכלי של כלל האוכלוסייה ולהגן על הפרט ועל המשפחה מפני פגיעות בהכנסה במחזור החיים. מאחר שפעולת הגבייה אינה מתפקידי הליבה של הארגון, איחודה והעברתה לידי רשות המיסים נתפסים כצעד נוסף לייעול ולחיזוק האיתנות הפיננסית של מערכות התשלומים של הביטוח הסוציאלי (Barrand, Ross, and Harrison, 2004). כאמור, בשנת 2003 ההצעה לאחד את מנגנוני הגבייה של מס הכנסה וביטוח לאומי נתקלה בהתנגדויות רבות והעובדים במוסד לביטוח לאומי, אשר חששו שאיחוד המנגנונים יביא לפיטורים, נקטו עיצומים ואף קיימו שביתת אזהרה.

המתנגדים להעברת הגבייה של דמי הביטוח הלאומי לרשות המיסים רואים בהעברה איום על עצמאותו של המוסד לביטוח לאומי, על כספי המבוטחים ועל זכויותיהם הסוציאליות. הם חוששים שהאוצר ישתמש בכספי המבוטחים להקטנת הגירעון ושביטוח לאומי יאלץ לדרוש את הכסף הדרוש לתשלומי הקצבאות, כאשר זה יהיה בשליטת האוצר. עוד הם טוענים כי שיעורי הגבייה של הביטוח הלאומי גבוהים במיוחד לנוכח הזיקה בין התשלומים לביטוח הלאומי ובין הזכויות שהוא מעניק לתושבים. איחוד הגבייה, לדעתם, יערער את

8 "צמצום כוח-אדם במשרדי הממשלה (סגירת מע"צ והקמת חברת כבישים בינעירוניים)", החלטת ממשלה 779 מיום 15.09.2003.

תחושת הביטוח, המהווה גורם חשוב ובעל עוצמה בהבטחת התמיכה הציבורית בביטוח הלאומי (דורון, 2004).

ואכן, הנתונים מראים כי התמיכה הציבורית בביטוח הלאומי גבוהה יחסית וכי ההפרשות לביטוח הלאומי נתפסות בעיני הציבור פחות כמס ויותר כביטוח לעתיד. סקר שנעשה ב־2019 מראה תמיכה של כ־85% מהמשיבים להעלאת קצבאות הזיקנה, כאשר מחצית מתוכם מוכנים להגדלת דמי הביטוח (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019). בעיות נוספות שהעלו המתנגדים בשעתו הם קשיי היישום, הכוללים את הצורך בהתאמה של החוקים, חוק ביטוח לאומי ופקודת מס הכנסה; התהליכים הייחודיים לביטוח הלאומי, כגון קביעת מעמד המבוטחים לתשלומים או לתקבולים; והגישה לאוכלוסיות מיוחדות, כגון סטודנטים או ישראלים בחו"ל, הקיימת רק במערכת הביטוח הלאומי.

מנגד, התועלת באיחוד הגבייה כוללת ניצול משאבים יעיל, הפחתת עלויות ופישוט תהליכים בירוקרטיים הכרוכים בגבייה הכפולה שהתושבים והאזרחים נדרשים לה. חשיבות עצמאותו הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי הודגשה משחר ימיו, אך מלכתחילה הוגבל ניהולו הפיננסי, ואת שיעורי דמי הביטוח, רמת הגמלאות והשקעות העודפים קבעה הממשלה. אומנם כספי המבוטחים מהגבייה הם מקור מרכזי למימון הקצבאות, אך הללו מוענקות לזכאים על פי חוק ואין הן תלויות בהיקף הגבייה או בהעברות הממשלתיות מהאוצר. על כן, גבייה של דמי הביטוח הלאומי באמצעות גוף מתכלל אינה מאיימת לא על עצמאותו של המוסד ולא על כספי המבוטחים אלא תורמת לפישוט תהליך התקצוב המסורבל של הביטוח הלאומי, מייעלת את התהליך וחוסכת בעלויות. ניסיון לאמוד את העלויות הממשלתיות על שכר עבודה בלבד מראה כי גובה ההוצאה על שכר העובדים בגבייה בביטוח לאומי עמד בשנת 2017 על כ־16% מסך ההוצאה על שכר ונלוות, שהם כ־190 מיליון ש"ח (המוסד לביטוח לאומי, דוחות כספיים, 2018).⁹ באשר לעלויות הפרטיות – יש קושי להעריך את העלויות הנובעות מהדרישה להתנהל מול שני גופים לצורך ביצוע תשלומים ממשלתיים. עם זאת, אפשר לקבל על כך מושג באמצעות השוואה של הזמן הממוצע הנדרש להכנה ולתשלום המיסים בקרב חברות בינוניות. כך, בישראל

9 לפי עלות העסקה ממוצעת של עובד בדירוג האחיד/המינהלי במוסד לביטוח לאומי.

דרושות בממוצע כ־234 שעות לעומת 159 שעות בממוצע במדינות ה־OECD (World Bank Group, 2019).

חשיבותו של מערך גבייה יעיל בשמירה על האיתנות הפיננסית של מערכת הביטחון הסוציאלי הובילה את קרן המטבע העולמית והבנק העולמי לערוך בשנת 2003 סדנה למדינות מרכז ומזרח אירופה בעניין איחוד הגבייה והיתרונות והאתגרים שבהטמעתה. גביית הכנסות ממשלתיות באמצעות גוף מקצועי ויעיל מניבה תועלת בטווח הארוך, ומיקוד הגופים השונים בתפקיד הליבה שלהם מוביל אותם לביצועים טובים יותר ומפחית עלויות אדמיניסטרטיביות (Barrand, Ross, and Harrison, 2004). דוגמה מוצלחת לאיחוד הגבייה של תשלומי הביטוח הסוציאלי ותשלומי המיסים הן שוודיה ובולגריה. בשוודיה, שם החלו את התהליך בשנת 1983, ישנו טופס אחד הממזג את הצרכים לגביית מיסים ודמי ביטוח, והעסקים נדרשים לעבוד מול גוף אחד בלבד. כמו כן, הרשות האחראית מבצעת את כל הפעולות הכרוכות בגבייה, כולל ביקורת, וכך נחסכים משאבים כספיים הן מהממשלה והן מהתושבים והאזרחים. (World Bank Group, 2010). למותר לציין כי לכל מדינה מערכת לביטחון סוציאלי משלה, הצומחת מתוך ההקשר החברתי, הכלכלי, התרבותי, הפוליטי וההיסטורי שלה. ולכן מערכת שעובדת היטב במקום אחד לא בהכרח תעבוד היטב במקום אחר בלי שייעשו שינויים והתאמות נדרשות. בחינת מערכות פנסיה המתפקדות טוב יחסית (Melbourne Mercer Global Pension Index, 2019) מראה כי בדנמרק ובהולנד (בעלות הציפון הגבוה ביותר במדד מלבורן מרסר) אחריות הגבייה של הפרשות לביטחון סוציאלי מוטלת על הגוף האמון על גביית המיסים. כך גם בשוודיה, בריטניה, אוסטרליה, ניו זילנד, קנדה וארצות הברית (Social Security Administration, 2019) (ראו נספח 2).

המהלך להעברה מוצלחת של גביית דמי הביטוח הלאומי לגוף האמון על גביית המיסים הממשלתית אינו פשוט וכרוך בצעדים רבים ובהסכמה רחבה. בכלל זה נדרשות: סביבה מתאימה, הכוללת היערכות מקיפה ויכולת מקצועית וטכנולוגית של רשות המיסים; תמיכה ממשלתית רחבה בדרגים הגבוהים לעבודה משותפת של שני הגופים (הביטוח הלאומי ורשות המיסים), תקצוב מתאים ופיקוח; הכרה בתועלת של המהלך; ואסטרטגיה לשינוי עם לוח זמנים מותאם. כמו כן, יש לבצע התאמות הכוללות גיבוש תיקוני חקיקה, ניסוח

נהלים, התאמות טכנולוגיות, ניהול מתאים והנפקת טפסים חדשים.¹⁰ באשר לזיקה בין תשלום דמי הביטוח לזכות לביטחון סוציאלי – יש לשמר אותה ואת התמיכה הציבורית מתוך הקפדה על הצגה נפרדת של התשלומים לרכיביהם השונים.

10 לפירוט הצעדים הנדרשים ליישום התהליך בנייר העבודה של ה־IMF ראו Barrand, Ross, and Harrison, 2004.

מסקנות הוועדות שדנו בנושא האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי

פרק 2

מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי

בשנת 2012 פורסם דוח הוועדה לבחינת הדרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי.¹¹ הוועדה זיהתה את הכשלים המרכזיים בהגנה על יציבות הביטוח הלאומי, בחנה מנגנונים לשמירה על יציבות פיננסית של מערכות לביטחון סוציאלי בעולם וגיבשה את המלצותיה בראייה ארוכת טווח. בדוח נסקרו הסיבות להחמרת מצבו של הביטוח הלאומי: האתגרים הדמוגרפיים, התארכות תוחלת החיים וגידול משמעותי של אוכלוסיות שבקרבתן שיעור התעסוקה נמוך; המשמעות האקטוארית של שינויי חקיקה: קבלת החלטות ללא בדיקת השלכותיהן על עלות הקצבאות המפרה את האיזון הפיננסי; ותפקוד קרן העודפים של הביטוח הלאומי אשר העברת העודפים ישירות לתקציב המדינה מרוקנת אותה וחושפת את הביטוח הלאומי ללחצים קצרי טווח. הדוח פירט את הבעיות המרכזיות שאיתן הוא התמודד ואת המלצות הוועדה הנובעות מהן (לוח 3).

11 חברי הוועדה שמינה שר האוצר ד"ר יובל שטייניץ בראשות המנכ"לית של המוסד לביטוח לאומי, אסתר דומיניסיני, היו: הממונה על התקציבים היוצא, ד"ר אודי ניסן (יו"ר משותף של הוועדה); ראש המועצה הלאומית לכלכלה, פרופ' יוג'ין קנדל; המשנה לנגיד בנק ישראל, ד"ר קרנית פלוג; פרופ' אפרים צדקה מאוניברסיטת תל אביב; פרופ' איתן ששינסקי מהאוניברסיטה העברית בירושלים; ואוהד רייפן, רכז תכנון באגף התקציבים במשרד האוצר. ריכז את הוועדה דב בארי, רכז ביטוח לאומי, רווחה וקליטה באגף התקציבים של משרד האוצר.

לוח 3

בעיות במצבו של המוסד לביטוח לאומי והמלצות הוועדה

המלצה	הבעיה
<p>יצירת תשתית מידע בנוגע ליציבות הביטוח הלאומי</p> <p>גיבוש הנחות למודל אקטוארי, פרסום דוח אקטוארי לכל אשכול מדי שנה ודוח אקטוארי מלא אחת לשלוש שנים.¹² כמו כן תחבצע הערכה אקטוארית להצעות חקיקה המשפיעות על ההכנסות ו/או ההוצאות של הביטוח הלאומי.</p>	<p>היעדר דוחות אקטואריים</p>
<p>הנהגת כללי איזון להבטחת יציבות הביטוח הלאומי</p> <p>הגדרת כללי איזון מתאימים ליצירת קשר ברור, מחייב ויציב בין התשלומים והתקבולים בהתבסס על הדוח האקטוארי. היציבות בטווח הארוך תיבחן לפי הצפי לגירעון שוטף בטווח הבינוני ובטווח הקצר והיקף הרזרבות בקרן האשכול, ובטווח הבינוני – לפי היקף הרזרבות בקרן. במצב של חוסר יציבות באשכול יידרשו קובעי המדיניות לפעול לאיזונו בתוך פרק זמן מוגדר. אם לא התקבלה החלטה לאיזון, ייערך איזון אוטומטי והגירעון יתחלק שווה בשווה בין הגדלת הכנסות והקטנת הוצאות. במצב של עודפים, לאחר צבירה של רזרבות בסיסיות, ניתן יהיה להגדיל תשלומים או להקטין תקבולים.</p>	<p>היעדר כללי איזון</p>
<p>חלוקת הקצבאות לאשכולות</p> <p>חלוקת הענפים לקבוצות דומות במאפייניהן שתביא להנהגת כללי איזון מתאימים. אשכול איזון ארוך טווח לקצבאות זיקנה ושאיירים, נכות, נפגעי עבודה וסיעוד ; אשכול איזון טווח בינוני לדמי אבטלה, דמי לידה, נפגעי תאונות, גמלה לשמירת היריון וגמלה לזכויות עובדים במקרה של פשיטת רגל, ואשכול איזון שוטף לקצבת ילדים, מענק לידה, הוצאות המנהל של המוסד וקצבאות נוספות המשולמות על פי חוק הביטוח הלאומי. מענק האשפוז ישירות השיקום יעברו למימון מלא מתקציב המדינה.</p>	<p>מבנה תקציב לא מתאים</p>

12 חלוקת הקצבאות המשולמות על פי חוק הביטוח הלאומי תהיה לשלושה אשכולות; חשבונות תקציב נפרדים ולפי דרך האיזון המתאימה לכל אשכול.

ההמלצה	הבעיה
<p>פישוט כללי התקצוב</p> <p>קביעת כללים פשוטים וברורים להקצאת גביית דמי הביטוח הלאומי לאשכולות והשתתפות תקציב המדינה כשיעור קבוע מגביית דמי הביטוח. באשכול איזון שוטף: השתתפות תקציב המדינה תהיה שווה להפרש בין הוצאות האשכול ובין ההכנסות מגביית דמי הביטוח הלאומי שיוקצו למימנו – ללא הפחתה בהיקף ההשתתפות של תקציב המדינה אלא להפך. העברת קרן העודפים הנוכחית תביא להגדלה עקבית בהיקף של השתתפות תקציב המדינה במימון הקצבאות.</p>	<p>כללי תקצוב מסורבלים</p>
<p>הקמת שתי קרנות עודפים עצמאיות מתקציב המדינה</p> <p>יוקמו שתי קרנות – האחת, חיסכון לאשכול ארוך טווח; והשנייה, כרית ביטחון להתמודדות עם זעזועים קצרי טווח לאשכול הטווח הבינוני. מקור הקרנות יהיה בעודפי התקציב, שיושקעו באגרות חוב מיועדות ורישומן ייעשה בצורה המקובלת לאגרות חוב רגילות.</p>	<p>תפקוד חסר של קרן המוסד לביטוח לאומי</p>

עוד המליצה הוועדה להעביר בהדרגה את שווי הקרן של הביטוח לאומי מהאוצר על ידי הגדלת ההעברות לביטוח הלאומי כך שהערך הנוכחי של התוספת הצפויה על פני 40 שנה יהיה בגובה השווי ההוגן של קרן העודפים; לאזן את המערכת בנקודת המוצא בהתאם לדוח האקטוארי הקרוב; לשקול ביצוע של שינויים המאזנים בעיקר באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים, ששיעורי דמי הביטוח הלאומי שלהם נמוכים גם בהשוואה עולמית (דוח מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך, 2012).

ואולם לאחר כשמונה שנים מפרסום דוח הוועדה לא יושמו המלצותיה, מלבד ההמלצה ליצור תשתית מידע. בשנת 2017 פורסם דוח אקטוארי מלא על בסיס נתוני 2013, ובחודש יוני האחרון על בסיס נתוני 2016. (תחזית הדוח המלא והצפי להתרוקנות הקרן הוצגה בפרק הקודם). למעשה, יישום המלצות הועדה תלוי בעיקר בהחלטות של קובעי המדיניות, אך הם לא הרימו את הכפפה ואפילו פעלו לא פעם בניגוד להמלצות. כך, בשנים האחרונות התקבלו שינויים

להגדלת הקצבאות בלי לבחון את משמעותן האקטוארית וללא הגדרה ברורה של מקור התקציב (למשל, הגדלת קצבאות הנכות וקצבאות הזיקנה).

באשר לקרן המוסד לביטוח לאומי – בשנת 2018, לאחר פרסום הדוח האקטוארי המלא, דרש שר הרווחה להעבירה לניהול המוסד לביטוח לאומי ואיים בביטול ההסכם הקודם שקבע שהעודפים מועברים לאוצר. הוא עשה זאת על בסיס המלצות הוועדה ובטענה שמשרד האוצר פוגע ביכולתו של המוסד לביטוח לאומי לעמוד במחויבויותיו לציבור. למותר לציין כי במשרד האוצר מתנגדים לביטול ההסכם ולהעברת העודפים שלטענתם תיצור בור בתקציב המדינה.

לסיכום, המלצות הוועדה שואפות להביא ליציבות פיננסית ארוכת טווח של המוסד לביטוח לאומי מתוך ראייה לטווח הרחוק וגישה הוליסטית. ואולם המלצות אלו לא הגיעו לידי יישום עד היום אלא שימשו בסיס לדרישה נקודתית בלבד – העברת הקרן לניהולו של המוסד לביטוח לאומי. הדוח האקטוארי המלא שהגיע לידי ביצוע מתוך כוונה לשמש בסיס למדדי יציבות המערכת ולבחינת הצעדים לאיזונה היה לכלי בדרישה לניהול של קרן העודפים בלבד – במקום לקדם שינויי חקיקה לבניית תשתית ניהול יעילה של הענפים השונים באמצעות חלוקה לאשכולות, פישוט כללי התקצוב ואימוץ מנגנון לאיזון פיננסי של המערכת. אומנם המלצות הוועדה אינן תואמות את הגישה של אנשי הביטוח הלאומי, אך גם הצעות המגיעות מתוך הארגון, כגון שיטת חלוקה לארבעה אשכולות לפי מאפיינים אחרים (גוטליב, 2017) והצעות נוספות לחיזוק הביטוח הלאומי (גוטליב, 2019), אינן זוכות לקידום.

מסקנות צוות המומחים במכון הישראלי לדמוקרטיה

האיום על איתנותו הפיננסית של הביטוח הלאומי הוביל להקמת צוות מומחים במכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2019. החברים בצוות – בעלי תפקידים מגופי ממשל ומומחים מהאקדמיה ומכוני מחקר – דנו בהשפעה של הזדקנות האוכלוסייה על מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי ובצעדים שסייעו לחיזוקו. התקווה היא שהטיפול בהשלכות של הזדקנות האוכלוסייה על מצבו

הפינוסי של הביטוח הלאומי יביא לצעדים ממוקדים ופשוטים יותר ליישום. במפגשים הוצע מודל המתמקד בענף "אזרחים ותיקים ושאיירים" ובענף "סיעוד", מאחר שההטבות של ענפים אלה ניתנות לטווח ארוך, חלקם היחסי גדל עם הזמן, והשינויים בהטבות שלהם הם הפרה בדיעבד של זכויות שנצברו במשך החיים. נציגי המוסד לביטוח לאומי התנגדו להפרדה בין הענפים. הם גרסו שההפרדה מטשטשת את המאפיין הביטוחי של מערכת הביטוח הסוציאלי, מפרה את איגום הסיכונים ופוגעת בשאר הקצבאות. חברי הצוות האחרים הסכימו שיש להביא לפתרון כולל וקוהרנטי כדי להבטיח מערכת תשלומים חזקה ויציבה.

המלצות צוות המומחים (לוח 4) משקפות את הפערים בין חברי הצוות הן בראיית המצב והן בדרכים הראויות לפתרון. החלוקה של הענפים כך שאזרחים ותיקים וסיעוד מטופלים בנפרד לא קיבלה הסכמה כללית וכך גם מנגנון המימון. עם זאת, העלאה מדורגת של גיל הפרישה לנשים והצמדתו לתוחלת החיים לכלל האוכלוסייה, אגב נקיטת צעדים משלימים להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב מבוגרים, הוא צעד שזכה להסכמה גורפת (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019).

לוח 4 שיטות מימון – יתרונות וחסרונות

שיטת המימון	יתרונות	חסרונות
<p>מימון שוטף של הפער בין סך ההוצאות להכנסות של הביטוח הלאומי.</p> <p>בשלב הראשון יושלמו החוסרים מהקרן הנוכחית הרשומה באוצר. לאחר שהיא תתרוקן, יושלם החוסר מהתקציב. לצד זה תוקם קרן שתהווה כריית ביטחון לתקופה של כ-3 שנים, והשימוש בה יותנה במדדים מקרו-כלכליים המורים על משבר כלכלי.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • הגברת הוודאות של המבוטחים באמצעות שכבת הגנה נוספת נגד משברים ושיקולים קצרי טווח. • צמצום הקשר בין תקציב המדינה לקצבאות באמצעות הקרן. • יצירת מנגנון תקצוב פשוט המשקף באופן ברור את הוצאות המדינה על הביטחון הסוציאלי של אזרחיה. • הקטנת החוב הפנימי והוצאות הריבית של הממשלה למוסד לביטוח לאומי. 	<ul style="list-style-type: none"> • אין מנגנון לאיזון אקטוארי, ואין מענה מספק להפנמת עלויות אקטואריות. • מימון שוטף אינו מבטל את הקשר בין הקצבאות לתקציב המדינה וחושף את הקצבאות למצבי אי-וודאות וללחצים לקיצוץ בעיתות משבר. • הקרן אינה מתמודדת עם תהליכים ארוכי טווח. • מימון שוטף פוגע באופי הביטוחי של הקצבאות.
<p>מימון שוטף מגבייה וממשלה וקרן בסיס לאיזון אקטוארי בביטוח לאומי להבטחת מימון ויציבות של המערכת.</p> <p>עם התחזית לגירעון של מעל ל-5 שנים יופעל מנגנון איזון חצי-אוטומטי: העברת עדכון לקובעי המדיניות ונקיטת צעדים מאזנים. במקרה שלא ננקטו צעדים לאיזון, יותאמו דמי הביטוח לגובה התשלומים הנדרשים לקצבאות במשך שלוש שנים.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • הגברת הוודאות של המבוטחים באמצעות שכבת הגנה עבה יותר נגד משברים ושיקולים קצרי טווח. • מנגנון אוטומטי לאיזון אקטוארי המספק מענה להפנמת עלויות אקטואריות. • צמצום הקשר בין תקציב המדינה לקצבאות באמצעות הקרן. • הקטנת החוב הפנימי והוצאות הריבית של הממשלה למוסד לביטוח לאומי. 	<ul style="list-style-type: none"> • הגנה עודפת לקצבאות הביטוח הלאומי על חשבון שירותים אחרים שהממשלה מחויבת להם. • קושי ליישום מבחינה פיסקלית. • זיקה חלשה להקמת תשתית לניהול קרן בביטוח הלאומי. • הגדלת נטל המס על האוכלוסייה העבודה בעקבות הפעלה אוטומטית של העלאת דמי הביטוח.

שיטת המימון	יתרונות	חסרונות
קופה סגורה מאוזנת אקטוארית לקצבאות אזרחים ותיקים וסיעוד, ניתוק הענפים מתזרים המזומנים של הביטוח הלאומי, הקמה הדרגתית של הקרן, אימוץ הטריגרים לאיזון ארוך טווח כפי שקבעה הוועדה משנת 2012 ואיזון המשלב הגדלת דמי ביטוח, הפחתת קצבאות והעלאת גיל הפרישה לנשים עם הצמדה לתוחלת החיים.	<ul style="list-style-type: none"> • טיפול הדרגתי ומתון בגירעון האקטוארי. • חיזוק האמון של המבוטחים ביציבות של מערכת התשלומים של הענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד". • שקיפות פיננסית של המערכת ואמצעי המימון שלה. • נטרול הקשר בין תקציב המדינה לקצבאות. • יצירת מנגנון לאיזון אקטוארי מספק מענה להפנמת עלויות אקטואריות של שינויי חקיקה וצעדי מדיניות לטווח הארוך. • הגדרת ייעודה של הקרן כך שלא יתאפשר שימוש בה למטרות אחרות 	<ul style="list-style-type: none"> • יש להצדיק את ניהול הקצבאות האלה באיזון אקטוארי מובנה, ולא את האחרות. • השלכות פיסקליות משמעותיות על תקציב המדינה. • הסדרת תהליך לתחזית אקטוארית אחידה. • עודף בקרן יוצר לחצים להגדלת קצבאות, וגירעון לא מטופל עלול להשפיע על תקציב המדינה. • תקדים שעלול לגרור דרישה למערכות סגורות נוספות כגון בריאות וביטחון.

ניסיון לדרג את השיטות המוצעות מוצג בלוח 5. הדירוג נעשה על פי מדדים כלליים שנגזרו מהחסרונות ומהיתרונות של כל שיטה שהעלו חברי הצוות בעת כתיבת דוח הוועדה (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019). הציון 3 משקף את הביצוע הטוב ביותר. הלוח מראה כי הקמת קופה סגורה מאוזנת אקטוארית לקצבאות אזרחים ותיקים וסיעוד מקבלת את הציון הגבוה ביותר על פי המדדים שנבדקו.¹³ בהמשך נתייחס לשיטת מימון זו, המפרידה בין הענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד" ובין שאר הענפים ומממנת אותם באמצעות קופה סגורה מאוזנת אקטוארית.

13 הציון סובייקטיבי וניתן לפי דעתם של החתומים על מסמך זה, איתן ששינסקי ורחל זקן.

לוח 5
דירוג שיטת המימון המוצעות

קופה סגורה מאוזנת אקטוארית לקצבאות אזרחים ותיקים וסיעוד	מימון שוטף מגבייה ומהשתתפות ממשלתית וקרן לאיזון אקטוארי בביטוח הלאומי	מימון שוטף של הפער בין סך ההוצאות להכנסות	המדד
3	2	1	הגברת הוודאות של המבוטחים במשברים קצרי טווח
3	2	1	צמצום הקשר בין תקציב המדינה לקצבאות
2	1	3	מנגנון תקצוב פשוט
1	2	3	הקטנת החוב הפנימי של הממשלה
3	2	1	מנגנון לאיזון אקטוארי והפנמת עלויות
3	2	1	התמודדות עם תהליכים ארוכי טווח
3	2	1	פגיעה באופי הביטוחי של הקצבאות
1	2	3	קשה ליישום מבחינה פיסקלית
1	2	3	הגנה עודפת לקצבאות הביטוח הלאומי
1	1	3	מחייב תשתית לניהול הקרן
3	2	1	מטפל בגירעון האקטוארי
3	2	1	שקיפות פיננסית
27	22	22	סך הכול

מאחר שגיל הפרישה הוא פרמטר בעל חשיבות רבה בהשגת מערכת פיננסית מאוזנת ויציבה, אנו מציגים את המתווה שהצענו בשנה האחרונה להעלאת גיל הפרישה של נשים ולהצמדת גיל הפרישה של כלל האוכלוסייה לתוחלת החיים (ששינסקי וזקן, 2019). בהמשך, יחד עם ההצעה לשיטת מימון נפרדת וקופה מאוזנת אקטוארית לענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד", נציג את גודל ההשפעה של יישום המתווה על מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי.

מתווה לגיל פרישה אחיד והצמדה לתוחלת החיים

העלאת גיל הפרישה תורמת לחיזוק האיתנות הפיננסית הן של הביטוח הלאומי והן של האזרחים. בחוק גיל הפרישה 2004 מוצג מתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים ל-64. ואולם צעד זה לא יצא מעולם לפועל מאחר שיש לו השפעה ישירה על נשים מבוגרות שהכנסתן נמוכה, על המועסקות במקצועות שוחקים או על נשים שנפלטו משוק העבודה. עם זה הנתונים מראים כי בישראל אף שגיל הפרישה לנשים עומד על 62, גיל הפרישה הממוצע בפועל גבוה יותר ועומד על 65. כמו כן, בחינה של גיל הפרישה לפי רמת ההכנסה מעלה כי מי שפורשים מוקדם הם בעיקר בעלי הכנסות נמוכות, בכללם נשים, ואילו בעלי הכנסות גבוהות מוסיפים לעבוד. כך, האי־שוויון בקרב אזרחים ותיקים הולך ומתרחב, והחשיבות של העלאת גיל הפרישה והמשך התעסוקה בקרב נשים שהכנסתן נמוכה מתחזקת ביתר שאת.

יש הטוענות כי עקרון השוויון לנשים בשוק העבודה משמש גם את התומכים בהעלאת גיל הפרישה לנשים וגם את המתנגדים לו וכי הפער המגדרי הוא תיקון לפערים בהכנסות של גיל העבודה (לבני, 2011) ולעובדה שהנשים הן כוח עבודה חיוני (בעיקר מטפל) לאחר הפרישה.¹⁴ על כן אנו סבורים שבד בבד עם העלאת גיל הפרישה, שתסייע להגדלת ההכנסות ולצמצום הפערים לאחר הפרישה, יש לסייע לבעלי הכנסות נמוכות, בתוכן נשים, שלא יצליחו למצוא את עצמם בשוק

14 ראו גם דורית קלנר, "להעלות את גיל הפרישה? תפסיקו לסחוט נשים", דהמרקר, 18.6.2019.

העבודה. יש גם לנקוט צעדים משלימים, למשל הארכת משך הזכאות לדמי אבטלה והקצאת משאבים להכשרה מקצועית (דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016).

הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים מחושבת בדרך כלל לפי היחס 1:2, והרציונל של היחס הוא שתקופת הפרישה היא כמחצית מתקופת העבודה. העלאת גיל הפרישה בשני שלישים מהעלייה בתוחלת החיים מראה כי בישראל עלייה של שנה אחת בגיל הפרישה תשתרע על פני כ־10 שנים (תחזית בינונית). לאור זאת, המתווה המוצע להשוואת גיל הפרישה של נשים לגיל הפרישה של גברים אגב הצמדתו לתוחלת החיים של כלל האוכלוסייה משתרע על פני כ־45 שנים. להלן עקרונות המתווה:

(1) העלאת גיל הפרישה לנשים והשוואתו בטווח הארוך לגיל הפרישה של גברים. העלאה של 4 חודשים בגיל הפרישה בכל שנה ב־3 השנים הראשונות, העלאה ב־3 חודשים מדי שנה עד גיל 67, והעלאה בחודשיים מדי שנה עד הדבקת הפער בין גברים לנשים. בדרך זו אם המתווה יופעל בשנת 2020, גיל הפרישה יעלה ל־67 עד שנת 2038 (ילידות שנת 1973).

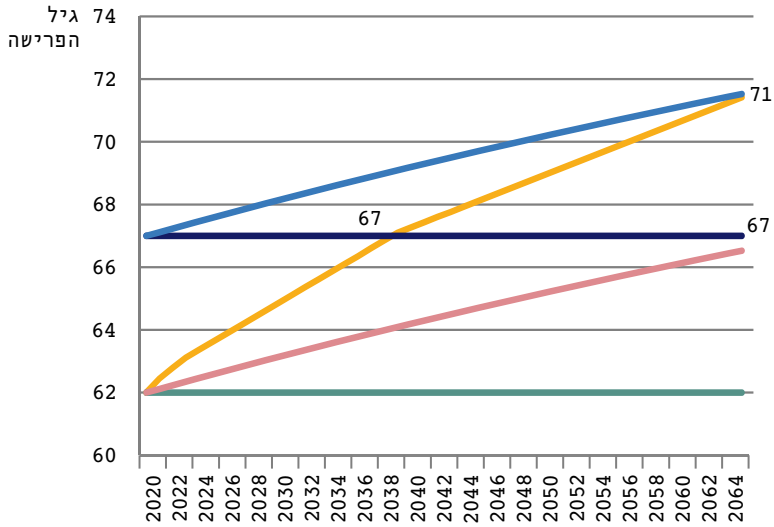
(2) הצמדת גיל הפרישה של כלל האוכלוסייה לתוחלת החיים. תוספת של שני שלישים מהעלייה בתוחלת החיים מדי שנה. לפי הנתונים החזויים של התפתחות תוחלת החיים, עד 2065 ישווה גיל הפרישה בין גברים לנשים ויגיע ל־71 (ילידי שנת 1994).

(3) ביצוע שינויים תכופים והכנת הציבור מראש לכל שינוי כדי למנוע הבדלים גדולים בין שנתונים צמודים ולהפחית לחצים פוליטיים.

תרשים 7 מתאר את המצב הקיים (גיל פרישה 67 לגברים ו־62 לנשים) ואת המתווה לשינוי, שלפיו נשים שנולדו בשנת 1966 יפרשו בגיל 65 ונשים שנולדו בשנת 1973 יפרשו בגיל 67. העלייה הכללית בגיל הפרישה תתפרש, כאמור, על פני 45 שנים, כך שמגיל 62 בשנת 2020 יגיע גיל הפרישה של נשים בשנת 2065 ל־71. התרשים מציג גם את התפתחות גיל הפרישה של גברים ונשים עם הצמדה לתוחלת החיים בלבד: מגיל 67 בשנת 2020 לגיל 71 בשנת 2065 (הקו העליון) ומגיל 62 לגיל 67 באותן שנים, לגברים ולנשים, בהתאמה.

תרשים 7

מתווה להעלאת גיל הפרישה והצמדה לתוחלת החיים, 2020-2064



- נשים - העלאה והצמדה לתוחלת החיים (צהוב)
- נשים - גיל הפרישה הנוכחי (ירוק)
- נשים - הצמדה לתוחלת החיים (רזה)
- גברים - הצמדה לתוחלת החיים (כחול)
- גברים - גיל הפרישה הנוכחי (כחול-סגור)

מקור: ששינסקי וזקן, 2019.

המנגנונים לאיזון במערכות הביטוח הלאומי

מערכת לביטוחן סוציאלי בת קיימא צריכה להתאים את עצמה להתמודדות עם הבעיות שהמשק עומד מולן. בישראל, השינויים הדמוגרפיים, המגמות בשוק העבודה ושינויי החקיקה התכופים מחייבים את קיומו של מנגנון מימון יעיל אשר מפנים את השינויים, מדליק נורת אזהרה כאשר האיזון בין התקבולים לתשלומים מופר ומציע דרכים לפתרון. השילוב של הפנסיה הציבורית (קצבאות אזרחים ותיקים) וההוצאות על שירותי סיעוד במערכת הביטוח הסוציאלי הוא אחד הגורמים הראשיים להיווצרות גירעון אקטוארי. לפי התחזית האחרונה (2017), הפרת האיזון במצבו הפיננסי של הביטוח הלאומי נובעת בעיקר מהזדקנות האוכלוסייה ומכך שאוכלוסיית הזכאים לקצבאות זיקנה וסיעוד גדלה יותר מן האוכלוסייה המשלמת דמי ביטוח (המוסד לביטוח לאומי, 2017).

השיטה המקובלת למימון מערכת פנסיה ציבורית היא מימון שוטף - PAYG (pay as you go), שבה האזרחים הוותיקים מקבלים את קצבתם מדמי הביטוח שהעובדים מפרישים ממשכורתם. שיטה נוספת היא קרן צוברת, כאשר המימון נעשה באופן מלא (fully funded) והנכסים הנצברים מיועדים למימון הוצאות עתידיות. יש גם שילובים שונים, כגון מימון בשיטת PAYG עם קרן המשמשת "כרית ביטחון" נגד זעזועים קצרי טווח. באירלנד, בהולנד ובבריטניה מערכת הפנסיה הציבורית ממומנת באמצעות הפרשות ייעודיות של המעסיקים והמועסקים והשתתפות ממשלתית. באוסטרליה ובניו זילנד המימון הממשלתי נעשה באמצעות הכנסות ממיסים בלבד, ובדנמרק ובקנדה, מימון הפנסיה האוניברסלית הוא ממשלתי, והביטוח הסוציאלי ממומן באמצעות ההפרשות של המעסיקים והמועסקים (Social Security Administration, 2017).¹⁵ בארצות הברית מופקדים מיסי הביטוח הלאומי (Social Security tax) בקרן נאמנות, אך בשנים האחרונות התערעה יציבותה, עד שבשנת 2018 החלו ההוצאות להיות גבוהות מההכנסות והפער מושלם מתוך ההשקעות. עם התמורות הדמוגרפיות

15 המונה "ביטוח סוציאלי" מתייחס לתוכנית שכוללת קצבאות אזרחים ותיקים ושאריום וקצבאות נכות (Old Age, Disability, and Survivors) (Social Security Administration, 2017).

והזדקנות האוכלוסייה, וללא התאמות, מינהלת הביטוח הלאומי האמריקאי צופה התאפסות של הקרן כבר בשנים 2032-2034 (USAFacts, 2019).

בישראל המערכת מנוהלת בשיטת PAYG וממומנת מכספי המבוטחים, המעסיקים והשלמה ממשלתית. העודפים מועברים מדי שנה לקרן באוצר. לפי שיטה זו, ההכנסות השוטפות עוברות באופן ישיר למימון התשלומים השוטפים לזכאים, ולמערכת אין "טייס אוטומטי" האחראי לאיזון בין ההכנסות להוצאות. יתרה מזו, מאחר שזוהי תוכנית מוגדרת הטבות (DB), המערכת מחויבת לתשלומים בלי קשר לגובה ההכנסות שלה. לפיכך מדי תקופה נדרש שינוי פרמטרי כדי לאזן אותה. התחזיות מראות כי לנוכח השינויים הצפויים - דמוגרפיים וכלכליים - ייאלץ הביטוח הלאומי להשתמש בקרן וכי בדומה לקרנות האמריקאיות אף היא צפויה להתרוקן.

בפרק 2 מפורטות שיטות המימון שהציעו חברי הצוות שהוקם במכון הישראלי לדמוקרטיה, על יתרונותיהן וחסרונותיהן. במימון ישיר מתקציב המדינה יש חשש שבעת משבר מקרו-כלכלי הממשלה תתקשה לעמוד בהתחייבויותיה ותחליט על קיצוץ בקצבאות. במימון באמצעות קרן, לעומת זאת, המערכת הפיננסית עלולה להיכנס לגירעון אם לא יבוצעו ההתאמות הנדרשות. כך או כך, לנוכח התמורות הדמוגרפיות והכלכליות גדלה החשיבות של הפעלת מנגנון לשמירה על איזון בין הוצאות להכנסות בהסתכלות לטווח ארוך לפי קריטריונים שייקבעו. המנגנון צריך להגביר את הביטחון בקרב הציבור ולאפשר מדיניות אנטי-מחזורית אפקטיבית.

איזון אקטוארי ואיזון שוטף

מערכת לביטחון סוציאלי יציבה ואיתנה פיננסית היא מערכת הוגנת המבטיחה רמה הולמת של קצבאות מתוך שמירה על הוגנות בין-דורית. בדרישה לאיזון אקטוארי המערכת נבחנת על פי יכולתה לעמוד בהתחייבויות עתידיות לאור השינויים במשק כך שמתקיימת התאמה בין התקבולים והתשלומים שלה בטווח הארוך - כלומר, השוואת הערך המהווה של ההכנסות לערך המהווה של ההוצאות. לעומת זאת, בדרישה לאיזון שוטף נשמרת היציבות של מערכת

התשלומים באמצעות צעדים לאיזון בין התשלומים לתקבולים בטווח הקצר. חשיבותו של האיזון השוטף היא בכך שהוא מונע את השימוש ברזרבות לסגירת גירעונות שנתיים, והמערכת מגיעה במצב יציב יחסית להתמודדות עם השינויים הדמוגרפיים והתנודות הכלכליות.

הערכת חוזקה של המערכת הפיננסית וראיית התמונה בכללותה נעשית באמצעות הערכה אקטוארית של כלל הנכסים וכלל ההתחייבויות העתידיות בטווח הארוך (Barr and Diamond, 2009). בישראל, אחת לשלוש שנים, האקטואר הראשי של המוסד לביטוח לאומי מפרסם דוח אקטוארי מלא המשקף את תמונת המצב הפיננסית של הביטוח הלאומי במצב החוקי הקיים. לדוח יש חשיבות רבה ככלי יישומי לתכנון וכבסיס לביצוע צעדים מאזנים, וככל שהפקתו תכופה יותר, כך הוא מהימן יותר והצעדים הנדרשים לאיזון מתונים יותר. ואולם הדוח האחרון שפורסם, המבוסס על נתוני 2016, אומנם מביא בחשבון את שינויי החקיקה של השנים האחרונות, אך אינו יכול לצפות את ההשלכות של משבר הקורונה שאנו חווים בימים אלה (המוסד לביטוח לאומי, 2020א). באשר לממצאי הדוח, ישנה חשיבות רבה להסכמת הגופים המקצועיים (בנק ישראל ומשרד האוצר) עם הממצאים. הניסיון מראה כי עד כה לא נעשו צעדים לחיזוק האיתנות הפיננסית של המערכת בהסתמך על הדוח, אלא להפך: האייהסכמה באשר לתחזיות, למודל המימון ולדרכי הטיפול בגירעון הצפוי של הביטוח הלאומי גברה. ייתכן שהסיבה לכך היא שברמה השנתית, עד כה, התקבולים של הביטוח הלאומי גדולים מסך ההוצאות שלו והוא מצוי בעודף שוטף. ברם, מצב זה צפוי להשתנות מאחר שנראה כי בעתיד הקרוב הביטוח הלאומי יאלץ להשתמש בכספי העודפים על מנת לעמוד בהתחייבויותיו, והאוצר ינכה את ההוצאות מהקרן כדי להקטין את התחייבויותיו כלפי הביטוח הלאומי.

לפיכך יש לתת את הדעת על שיטת מימון יציבה ומוסכמת של הביטוח הסוציאלי, השומרת על איזון בין ההכנסות להוצאות ומפנימה עלויות של כל הצעה הכרוכה בהגדלת ההוצאות של המוסד. במסמך זה אנו מתייחסים לענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד" כמערכת פיננסית נפרדת שהכנסותיה מגיעות מתקבולי הגבייה של הביטוח הלאומי. אנו מציעים מנגנון אוטומטי לאיזון אקטוארי המצמצם בהדרגה את הגירעון שנגרם מהזדקנות האוכלוסייה.

איזון אוטומטי

באיזון אוטומטי הפרמטרים של המערכת הפיננסית מתעדכנים באופן שהגודר מראש כאשר מופר השוויון בין הערך הנוכחי של ההכנסות ובין ההוצאות. שלא כמו מערכת הפנסיה הפרטית, שבה היציבות הפיננסית מושגת לרוב באמצעות שינויים ברמת ההטבות, במערכת פנסיה ציבורית ייתכנו שינויים הן ברמת ההטבות והן ברמת ההכנסות. זאת ועוד, בקרנות הפנסיה הפרטיות האיזון מתקבל בעזרת מקדם המרה (מספר הקצבאות הצפויות לעמית), משתנה שנקבע על פי השינויים בתוחלת החיים, ובאמצעות מנגנון לאיזון אקטוארי, אשר מחלק את הגירעון (או העודף) האקטוארי בין העמיתים והפנסיונרים, לפי חלקם היחסי. לעומת זאת, במערכת פנסיה ציבורית, שבה השיקולים אינם כלכליים בלבד, הצעדים נקבעים בהתאם למדיניות של מקבלי החלטות, והם נוגעים לרמת ההטבות, לתנאי הזכאות ולמדיניות ההפרשות.

במטרה לייצב פיננסית את מערכת הפנסיה הציבורית, מדינות שונות מפעילות רכיבים של מנגנון לאיזון אקטוארי, אוטומטי או חצי-אוטומטי, מטעמים הן כלכליים והן פוליטיים. בהיבט הכלכלי המנגנון מביא את המערכת הפיננסית לאיזון מהיר יחסית; נוצרת שקיפות באשר לשינויים הצפויים שמאפשרת לעובדים לתכנן את הפרישה; ושינויים הדרגתיים במערכת מפחיתים את האי-שוויון בשיעורי ההפרשות וברמת הקצבה בין שנתונים עוקבים ובין הדורות. בהיבט הפוליטי, המנגנון האוטומטי מגן, מצד אחד, על המערכת מצעדים פופוליסטים של קובעי מדיניות בכך שהוא אינו מאפשר התערבות חיצונית, ומצד שני הוא מגן על הפוליטיקאים בכך שהוא עושה צעדים שאינם בשליטתם ו"ידיהם אינן מתלככות"; נמנעים שינויים שאינם נהירים לציבור ומצמצמים את ההטבות, כגון שינויים עקיפים המשפיעים על תנאי הזכאות (למשל, הגדלת מספר שנות האכשרה או שינוי שיטת ההצמדה); וקובעי מדיניות אינם יכולים להתחייב לצעדים עתידיים ולחזור בהם עם בוא שלב היישום מחשש שאהדת הציבור כלפיהם תיפגע (Bosworth and Weaver, 2011). לעיתים החלטה מדינית עם אופק עתידי מטילה את האחריות על המכהן הבא בתפקיד, כפי שקרה בישראל עם חוק גיל הפרישה 2004, כאשר העלאת גיל הפרישה של נשים נדחתה מפאת חוסר רצונו של שר האוצר, משה כחלון, להגיע להחלטה לא פופולרית בעיני קבוצות שונות בחברה הישראלית.

באשר לחלק האוטונומי במנגנון האיזון – רמת האוטונומיה משתנה בין מערכת אחת למשניה. כאשר עצמאותו של המנגנון מלאה, נעשים צעדים מאזנים המוגדרים מראש במערכת; וכאשר היא חלקית, הצעד המאזן נתון להחלטת קובעי המדיניות. אם קובעי המדיניות אינם מגיעים להחלטה בפרק הזמן שנקבע, מופעלת ברירת מחדל לאיזון, אשר לרוב מהווה תמהיל של שינויים ברכיבי המערכת. בהמלצות הוועדה משנת 2012 הוגדר מנגנון חצי-אוטומטי (אוטונומיה חלקית), הכולל ברירת מחדל במקרה של גירעון של חלוקה שווה בין הכנסות להוצאות. מחברי הדוח הבהירו כי צעד זה נועד לשמש רשת ביטחון בלבד ואינו מצביע בהכרח על הדרך הרצויה. הם הדגישו כי מלבד יציבות פיננסית, יש חשיבות לגמישות של המערכת ולשימור היכולת של נבחרי ציבור לשנות מדיניות על פי סדרי עדיפויות ושינויים לא צפויים. כך או כך, כדי לאזן את המערכת אפשר להגדיל את ההכנסות או להקטין את ההוצאות, אוטומטית או על פי החלטת קובעי המדיניות.

צעדים אוטומטיים לאיזון

השינויים המובילים לאיזון פיננסי של המערכת משקפים את המדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי, ולכן יש לאמץ את אלו שמתאימים למטרותיה. ישנם צעדים אוטומטיים שאפשר לשלב אגב יצירת תמהיל מתאים המורכב משינויים בתשלומים (באופן ההצמדה ובתנאי הזכאות) ובתקבולים (שיעורי ההשתתפות של הציבור והשתתפות הממשלה).

התאמת ההטבות לתוחלת החיים

ישנן שתי דרכים עיקריות להתאמת ההטבות לתוחלת החיים: האחת, חלוקה מחדש של סך הקצבאות הצפויות לתקופת תשלום ארוכה יותר באמצעות עדכון מקדם המרה; והשנייה, דחיית גיל הזכאות. השימוש במקדם המרה ועדכון בהתאם לשינויים בתוחלת החיים עלול לפגוע בגובה הקצבה, הנמוכה מלכתחילה, ובכך להחטיא את מטרות הפנסיה הציבורית, שבכללן קצבה בסיסית לקיום לאחר הפרישה. לעומת זאת בדחיית גיל הזכאות נשמרת רמת הקצבאות, התעסוקה בקרב המבוגרים גדלה, והכנסות הביטוח הלאומי גדלות פעמיים – הן מצמצום תקופת התשלום לזכאים והן מגידול הפרשות של

העובדים שנשארו בשוק העבודה. בישראל הועלה גיל הפרישה בשנים 2009-2004 (ל-67 לגברים ול-62 לנשים). ואולם בהשוואה למדינות ה-OECD, גיל הפרישה של הנשים בישראל עודנו נמוך מהחציון (63.4).

שינויים בשיטת ההצמדה

במטרה לשמור על הרמה הריאלית של הקצבאות הן מוצמדות למדדים שונים כגון מדד המחירים לצרכן והשכר הממוצע במשק. מאחר שבטווח הארוך השכר הממוצע עולה, ישנה מגמה של עלייה ברמת החיים ולכן ההצמדה של הקצבאות לשכר הממוצע שומרת על רמת החיים של האזרחים הוותיקים. השינויים בשיטת ההצמדה יכולים לעמוד לעצמם או ביחס למצבה הפיננסי של המערכת. בישראל הוקפאו הקצבאות בשנים 2002-2005, לאחר המשבר הכלכלי של 2001, ולאחר מכן שונה אופן ההצמדה - מהצמדה לשכר להצמדה למדד המחירים. בפנסיה ציבורית שעם מטרותיה נמנית השמירה על קיום בכבוד של האזרחים הוותיקים, הקפאת ההצמדה של הקצבאות שוחקת את כוח הקנייה של האזרחים שהרובד הראשון הוא חלק ניכר מהכנסתם.

שינויים במדיניות הפרשות

הגדלת הפרשות היא צעד שנוי במחלוקת אשר מגדיל את ההכנסות, אך למעשה מגדיל גם את המיסוי ומשפיע לרעה על רמת התעסוקה. מדינות OECD מעטות משתמשות בכלי זה, מאחר שהגדלת הפרשות לעובדים פוגעת בהיצע העבודה והגדלת הפרשות המעסיקים פוגעת ברווחים ומורידה את הביקוש לעבודה. בישראל נמנעים מלהעלות את שיעור הפרשות, בעיקר למעסיקים ולעצמאים, והאוצר משפה את הביטוח הלאומי על אובדן ההכנסות. השימוש בכלי זה נעשה באופן זמני לאחר המשברים הכלכליים, בשנים 2003 ו-2009, כאשר שונתה תקרת השכר החייבת בהפרשות (ראו נספח 1).

התאמת ההשתתפות של הממשלה

מערכות הפנסיה הציבוריות ממומנות בדרכים שונות - מכספי מיסים, מהפרשות מבוטחים ומעסיקים ומשילוב בין השניים (ראו נספח 2). בישראל, לפי סעיף 32 בחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה מקציב למוסד לביטוח לאומי שיעור קבוע

מהגבייה, שיפוי שבא למלא את מקומה של הגדלת ההפרשות למעסיקים ולעצמאים, והשתתפות נוספת, הנובעת מהגידול בזכאים לקצבת אזרחים ותיקים וסיעוד.¹⁶

מנגנוני איזון במדינות נבחרות

מערכות פנסיה ברחבי העולם נבדלות זו מזו ברכיבים רבים, ועל כן ההשוואה ביניהן לא פשוטה. ההשוואה של מנגנונים בין מדינות מחייבת משנה זהירות, מאחר שכל מדינה ניצבת לפני תנאי משק שונים מבחינה כלכלית, דמוגרפית ואף תרבותית. עם זאת, ניתן ללמוד ממדינות אחרות על האפשרויות הקיימות ולבחון את יישומן של רפורמות מול המציאות המקומית. מחקרים המשווים בין מנגנונים לאיזון מערכת פנסיה ציבורית מציגים את המודלים הבולטים ביותר – של גרמניה, של קנדה, של יפן ושל שוודיה (Sakamoto, 2013; Andrews, 2009; Jedynek, 2018).

גרמניה

בגרמניה אנשים מקבלים פנסיה ציבורית לפי נקודות הזכות שצברו בהתאם לשכר ולהפרשות במשך שנות עבודתם. מדי שנה מחושבת נקודת הזכות לפי השכר הממוצע במשק (הווה אומר, הקצבה מוצמדת לשכר הממוצע). משנת 2004 נוסף לחישוב גורם היציבות (sustainability factor), המבטא את השינויים ביחס התלות (M_t) – היחס בין פנסיונרים ללא-פנסיונרים בשנה t).

$$SF_t = 1 + \alpha \left(1 - \frac{M_{t-1}}{M_{t-2}} \right)$$

16 בשנת 2020 – 55.74%, בשנים 2021–2023 – 56.04%, ומשנת 2024 ואילך – 57.06% (חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשנ"ה-1995).

ההצמדה לשכר הממוצע שומרת אפוא על רמת הקצבאות יחסית למשק, וההצמדה לגורם היציבות מאזנת את הקצבאות בהתאם לתנאים בשוק העבודה. גורם היציבות מושפע מהקבוע α , העומד על 0.25, ומחלק את הנטל בין הפנסיונרים לעובדים (ככל ש- α קרוב ל-1, כך הפנסיונרים סופגים את מרבית ההפחתה; וככל שהוא קרוב ל-0, כך העובדים סופגים את מרביתה). כאשר יחס התלות גדל, כלומר יש במשק פנסיונרים רבים יותר, כך הצמדת הקצבאות מושפעת לכיוון מטה וגובה ההפרשות עולה עד למקסימום שנקבע. היתרון של המנגנון הוא שהוא שומר על קשר ישיר בין ההכנסות להוצאות, ישנו גבול עליון לשיעור ההפרשות, והאיזון האוטומטי מחלק את הנטל בין העובדים לבין הפנסיונרים. בצד ההטבות יש חשש שהן יישחקו ככל שהאוכלוסייה תזדקן, ולא יינתן מענה הולם לפורשים בעתיד.

י פ ן

הזדקנות האוכלוסייה, ירידה בכוח העבודה וירידה בשיעור הילודה הובילו לגידול בהוצאות מערכת הפנסיה הציבורית ודרשו נקיטת צעדים שיביאו ליציבותה. לשם כך הועלה בהדרגה, משנת 2004, שיעור ההפרשות עד למקסימום שנקבע, והופעל מנגנון לאיזון אוטומטי שלפיו הקצבאות משתנות בהתאם למספר מדדים ("הצמדה מותאמת" – modified indexation). כך, הקצבאות צמודות למדד המחירים מינוס המדד המותאם, שהוא סכום שיעור המועסקים ושיעור העלייה בתוחלת החיים בגיל 65 (מיוצג על ידי הקבוע 0.3%).¹⁷ המנגנון מופעל אוטומטית כאשר הדוח האקטוארי, המביא בחשבון אופק של 95 שנים, מציג הפרה של האיזון ובתנאי שמדד המחירים לצרכן או השכר הממוצע עולים. כלומר, אם נמדדת ירידה במדד המחירים לצרכן או בשכר הממוצע או שהם עולים פחות מן המדד המותאם, המנגנון לא מופעל והקצבה מושפעת רק ממדד המחירים/השכר הממוצע. אופן ההצמדה, המסייע בהתאמה של ההוצאות וההכנסות של המערכת מתוך פגיעה ברמת הקצבאות בלבד, לא הופעל עד שנת 2013 משום שמאז 2004 מדד המחירים ביפן בירידה (Sakamoto, 2013). בדומה למנגנון הגרמני, גם ביפן יש גבול עליון לשיעור ההפרשות, ולמן שלב

17 כאשר מדד המחירים גדל יותר מן השכר הממוצע, ההצמדה היא לשכר הממוצע.

הסיום של הגדלת ההפרשות – השלמת הגירעון מוטלת אך ורק על הפנסיונרים וקצבתם נפגעת.

ק נ ד ה

בכל שלוש שנים, עם פרסום הדוח האקטוארי, מוערכת מידת חוסנה הפיננסי של המערכת, ומינימום שיעור ההפרשות הנדרש מובא לפתחה של הממשלה. אם אין הסכמה, מופעל מנגנון אוטומטי שלפיו מגדילים את שיעור ההפרשות להשלמת 50% מהפער ומקפייאים את ההצמדה של הקצבאות לשלוש שנים עד לקבלת דוח אקטוארי מעודכן והערכה מחדש של מצב המערכת. יתרונות המנגנון הם שהוא משפר את יציבות המערכת, מעלה את המודעות של קובעי המדיניות למצבה ומטיל את האחריות ליציבות המערכת הן על העובדים והן על האזרחים הוותיקים. מנגד, אומנם המנגנון משפר את מצבה של המערכת, אך הוא לא בהכרח מאזן אותה. כמו כן, אם קובעי המדיניות לא מגיעים פעם אחר פעם להסכמה, שיעור ההפרשות העולה אוטומטית מעיק על העובדים, והקפאת ההטבות גורמת לשחיקה ניכרת בהכנסות הריאליות של האזרחים הוותיקים.

ש ו ו ד י ה

מערכת הפנסיה הציבורית בשוודיה פועלת בשיטת NDC (Notional Defined Contributions), תוכנית הפרשות לצבירה רעיונית בשיטת PAYG כאשר התקבולים השוטפים מממנים את ההתחייבויות השוטפות של מערכת הפנסיה. לאנשים יש חשבונות אישיים שבהם נצברות ההפרשות מהשכר והם נושאים תשואה בשיעור גידול השכר הריאלי פחות 1.6%. החיסכון נרשם עבורם עד הגיעם לגיל שבו הם זכאים לקצבה, כל אחד לפי הצבירה שצבר. השגת האיזון נעשית מתוך שמירת היחס בין הנכסים שהצטברו עד כה (ערך התקבולים ושווי הקרן) לבין התחייבויות המערכת בנקודת זמן הבדיקה (balance ratio). כאשר יחס האיזון קטן מ-1, פועלים להקטנת ההתחייבויות. כלומר, מפחיתים (1-BR) הן מהריבית על הצבירה (r) והן משיעור ההצמדה, וכך הפנסיונרים חולקים את התנודתיות הכלכלית עם העובדים. המנגנון השוודי פשוט להפעלה ומסתמך על נתונים במציאות ולא על תחזיות שמשתנות בהתאם להנחות. עם זאת, הוא

אינו מתמודד עם הבעיה האקטוארית אלא מאזן את המערכת ברמה השנתית (Sakamoto, 2013).

בהשוואת המנגנונים במדינות שנסקרו בחר סקאמוטו (2013) במאפיינים המעידים על טיבם ועל מידת קיימותם – האם המטרה מושגת במלואה מתוך חלוקה שווה של הנטל בין הדורות, מהי מידת הפגיעה בגובה הקצבאות, והאם המנגנון מאזן אקטוארית את המערכת. מרבית המנגנונים מציגים תהליכים המביאים לשיפור במצבה הפיננסי של המערכת, אך לא בהכרח מביאים לאיזון אקטוארי מלא. זה ייתכן כאשר מגבילים במודל את הגידול בשיעור ההפרשות (מקסימום שיעור הפרשה) או את הקיצוץ בקצבאות (מינימום קצבה). לוח 6 מציג את הממצאים העיקריים מההשוואה.

לוח 6
המנגנונים שנסקרו לפי מאפיינים

הנושא	קנדה	שוודיה	גרמניה	יפן
החזרה מלאה לאיזון	כמעט	חלקית	כמעט	חלקית
חלוקת הנטל בין העובדים למוטבים	כן	חלקית	חלקית	חלקית
מעורר חשש להורדת קצבאות ממושכת	לא	חלקית	חלקית	מינימום קצבה
מבוסס על הערכות אקטואריות	כן	לא	לא	כן
שיעור הפרשות או תוכנית לקיבוע ההפרשות	לא	כן	גבול עליון	כן

מקור: Sakamoto, 2013

אנדרוס (Andrews, 2009 (2016)) הציע חמישה עקרונות מנחים לפיתוח מנגנון בר קיימא השומר על יציבות כלכלית ועל שוויון: **שמירה על קשר ישיר** בין הפרמטרים המשפיעים על ההכנסות והפרמטרים המשפיעים על ההוצאות באמצעות בדיקת הגידול בהוצאה וחלקה מההכנסה לעומת הגידול בהכנסה (כלומר, שוויון בין שיעור השינוי בהכנסות מהשנה הקודמת לבין מכפלת חלקן של ההוצאות מההכנסות בשנה הקודמת עם שיעור השינוי בהוצאות בשנה הנוכחית); **חלוקה שוויונית** של הנטל מתוך שמירה על קשר קבוע בין הערך הנוכחי של תשלומי הפנסיה לערך הנוכחי של ההפרשות על פני השנתונים (בחירה בשיעור ריבית משפיעה על ההשוואה) ובחינת התועלת של כל שנתון כתוצאה מהשינוי. למשל, שינוי ברמת הקצבה משפיע יותר על מי שנמצאים קרוב לפרישה או שכבר פרשו לעומת צעירים שבאפשרותם לבצע את ההתאמות הנדרשות כדי להגיע מוכנים לפנסיה; **הטלת רוב הנטל הפיננסי על העובדים**, מאחר שכל שינוי מידי בגובה הקצבה משפיע יותר על מי שפרשו מאשר על מי שעדיין עובדים. במקביל, התאמת גיל הזכאות לתוחלת החיים כדי להביא לשוויון וליציבות של המערכת; **איזון באמצעות המנגנון בלבד** ללא ביצוע פעולות מחוץ למערכת – אם המנגנון אינו משיג איזון ונדרשים משאבים חיצוניים, הוא אינו מצליח להשיג את המטרה; **ביצוע הערכות תכופות** של המצב הפיננסי ועריכת שינויים מתאימים על מנת שלא לצבור טעויות הנגרמות מקירובים ולא לפתח אי־שוויון מהפעולות שהמנגנון מגדיר (Andrews, 2009 (2016)). אנדרוס הציג את מודל האופטימיזציה של גודינז־אוליברז ואח' (Godínez-Olivares, Boada-Penas, and Haberman,) (2015) כדוגמה למודל יציב יחסית אשר חסרונו היחיד הוא שהוא אינו עומד בעקרון השוויון – משום שלא מוגדר ערך של קצבה מינימלית, והוא עלול לפגוע בתועלת של הפנסיונרים.

המודל מורכב משלושה משתנים עיקריים: שיעור הפרשות, גיל פרישה ומדד ההצמדה של הקצבאות. מטרתו להביא את הגירעון / העודף האקטוארי למינימום, מתוך שמירה על שינויים מינימליים בפרמטרים האמורים.

1. פונקציית האיזון האקטוארי:

$$\text{Actuarial Balance} = W_0 \sum_{n=0}^{74} C_n N_n \prod_{h=1}^n \frac{1+g_h}{1+r_h} - P_0 \sum_{n=0}^{74} R_n \prod_{h=1}^n \frac{1+\lambda_h}{1+r_h}$$

- W_0 - בסיס הפרשות בשנה 0
- r - שיעור הריבית במשק
- C_n - שיעור הפרשות בשנה n
- P_0 - הפנסיה הממוצעת בשנה 0
- N_n - מספר המפרישים בשנה n
- R_n - מספר הגמלאים בשנה n
- g - גידול השכר הריאלי השנתי
- λ - שיעור ההצמדה של הפנסיות

להשגת איזון אקטוארי של המערכת הפינסית יש להביא את הפרש בין ההכנסות להוצאות למינימום באמצעות שינויים בפרמטרים העיקריים של המערכת: שיעור הפרשות, גיל הפרישה ושיעור ההצמדה.

2.

$$\min_{c_n x_n \lambda_n} = \sum_{n=0}^N \frac{C_n W_n(n, g, x_n^{(r)})}{(1+\delta)^n} - \sum_{n=0}^N \frac{B_n(n, g, x_n^{(r)}, \lambda_n)}{(1+\delta)^n}$$

בתנאים אלו:

$$\sum_{n=0}^N \frac{C_n W_n(n, g, x_n^{(r)})}{(1+\delta)^n} \geq \sum_{n=0}^N \frac{B_n(n, g, x_n^{(r)}, \lambda_n)}{(1+\delta)^n} \quad (1)$$

$$C_{min} \leq C_n \leq C_{max}; x_n^{(r)}_{min} \leq x_n^{(r)} \leq x_n^{(r)}_{max}; \lambda_{min} \leq \lambda_n \leq \lambda_{max} \quad (2)$$

$$\frac{C_n W_n(n, g, x_n^{(r)})}{B_n(n, g, x_n^{(r)}, \lambda_n)} \geq 1 \quad (3)$$

(4) שינויים הדרגתיים בפרמטרים גיל הפרישה, שיעור הפרשות ושיעור ההצמדה

- N - השנה האחרונה של הניתוח
- x_n - גיל הפרישה בשנה n
- δ - הריבית
- C_n - שיעור הפרשות בשנה n
- W_n - סך הבסיס להפרשות בשנה n
- B_n - סך הוצאות הפנסיה בשנה n התלוי בגידול בשכר g
- λ - מבטא את ההצמדה של הפנסיות

החוקרים פתרו את המודל באמצעות כלי סימולציה ובהתאם לתחזיות של האיחוד האירופי עד לשנת 2087 – המראות ירידה ביחס התלות, גידול בגיל החציוני והתרחבות של פירמידת הגילים – ובמסגרת המגבלות האלה: גידול שכר שנתי בגובה 2.5%, תשואה שנתית של הקרן בגובה 3%, שיעור הפרשות בין 15% ל-20%, גיל פרישה בין 67 ל-70, קצבה ראשונה בגובה 55% מהשכר האחרון והצמדת הפנסיה בין 5% (-) ל-5%.

לפיכך הפרמטרים המביאים את האיזון האקטוארי (AB) למינימום מתכנסים לשיעור הפרשות בגובה 19%, גיל פרישה העומד על 67.5 ושיעור הצמדת הקצבאות בגובה של (-)1%. השיעור השלילי נובע מכך שהמודל מאפשר את הורדת הקצבה ללא הגדרת מינימום לקצבה (Godínez-Olivares, Boada- (Penas, and Haberman, 2015).

זוגמה מספרית בישראל: ענף "אזרחים ותיקים"

הכנסות הביטוח הלאומי בישראל תלויות בשיעור ההפרשות של כלל העובדים והמעסיקים במשק, שהוא נמוך יחסית למדינות ה-OECD (OECD, 2019). בקרב שכירים שיעור ההפרשות הוא 3.95% מההכנסה עד ל-60% מהשכר הממוצע, ו-14.6% עבור החלק הגבוה ממנו עד לתקרת הכנסה שנקבעה (נכון לשנת 2020 – 44,020 ש"ח). בקרב עצמאים שיעור ההפרשות הוא 2.87% ו-12.83% בהתאמה.¹⁸ סך השכר במשק תלוי בשכר הממוצע, בהרכב האוכלוסייה המועסקת (ראו פרק רקע ומצב קיים) ובגיל הפרישה מעבודה. לעומת זאת, ההוצאות על קצבאות לאזרחים ותיקים מושפעות מסך הזכאים, גובה הקצבה, מדד המחירים, גיל הזכאות לקצבת אזרחים ותיקים ותוחלת החיים. ההוצאה מושפעת גם מהרכב הזכאים לפי מספר תלויים, תוספת הוותק ומספר שנות דחיית הקצבה.¹⁹ כדי לזהות את השינויים הנדרשים לייצוב המערכת הפיננסית

18 תקרת ההכנסה המרבית מתעדכנת לפי השינוי במדד המחירים לצרכן.

19 נכון למאי 2020 משך הזמן המרבי לדחייה של קבלת קצבה הוא 8 שנים לנשים ו-13 שנים לגברים. עבור כל שנת דחייה מקבלים 5% תוספת.

של ענף אזרחים ותיקים ערכנו שני חישובים של האיזון האקטוארי (AB) בענף זה בלבד – האחת, על פני 20 שנים מתוך שימוש בנתוני עבר (לוח 7, תרשים 8); והשנייה, על פי התחזיות של בנק ישראל.²⁰

נתוני עבר של ענף "אזרחים ותיקים"

בתחשיב המבוסס על השנים 1997-2017 ניתן לראות הן את ההשפעות של המשברים הכלכליים בשנים 2001 ו־2008, כאשר ההכנסות קטנות משמעותית מההוצאות, והן את העלייה ברמת ההכנסות בשנים 2004-2009, הנובעת, בין היתר, משינויים בשוק העבודה ומהעלאת גיל הפרישה (שיעור הגידול של מספר הזכאים גם הוא בירידה). בשנים אלה חלה עלייה בשיעורי התעסוקה המקיפה את כלל קבוצות האוכלוסייה (בנק ישראל, 2017). כמו כן, משנת 2009 מדד הנזילות (היחס בין הכנסות להוצאות) יורד מ־1 ומתפתח גירעון שאינו מטופל באמצעות הגבייה (בתחשיב ההכנסות גדלות לפי סך הגבייה בלבד). וכך, בסוף התקופה, בשנת 2017, הגירעון הענפי עומד על כ־4 מיליארד ש"ח במחירי 2019 (שהם כ־2.7 מיליארד ש"ח במחירי 1997) (לוח 7, תרשים 8).

התחשיב אף נועד להדגים כיצד הגירעון גדל בעשורים האחרונים, בעיקר כתוצאה מהזדקנות האוכלוסייה ומהחלטות מדיניות שהתקבלו בלי שהופנמו העלויות שלהן. הוא אינו כולל את ענף הסייעוד, מאחר שחלו שינויי מדיניות רבים בענף וההוצאה בו גדלה מאוד בשנים האחרונות.

20 כדי לשמור על פשטות המודל חישבנו את ענף אזרחים ותיקים בלבד. בהנחת איזון בנקודת המוצא (מדד הנזילות = 1), ההוצאות כפי שהיו בפועל וההכנסות הגדולות בדומה לגבייה הכללית מהציבור. התחשיב מביא בחשבון את התנאים הדמוגרפיים והכלכליים בשנים אלה ואת שינויי חקיקה בשיעור הפרשות, בגובה הקצבאות ובגיל הפרישה.

לוח 7
קצבאות אזרחים ותיקים, הוצאות, הכנסות מגבייה וגירעון,
מחירי 1997 (באלפי ש"ח)

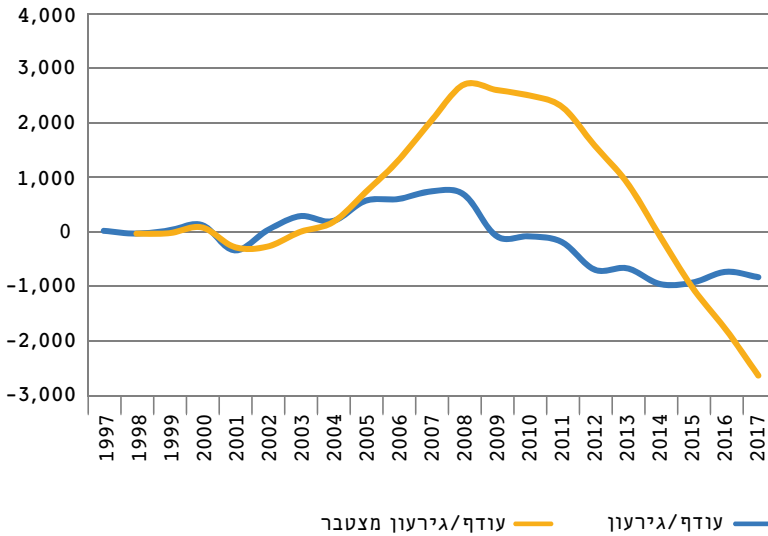
שנה	זכאים לקצבת אזרחים ותיקים	הכנסות*	הוצאות	עודף / גירעון (AB)	מדד הנזילות (Liquidity Indicator)	שיעור גידול הזכאים
		$\frac{C_n W_n(n, g, x_n^{(r)}, G)}{(1 + \delta)^n}$	$\frac{B_n(n, g, x_n^{(r)}, \lambda_n)}{(1 + \delta)^n}$			
1997	401,121	6,168,986	6,168,986		1	
1998	419,374	6,572,781	6,625,254	-52,473	0.99	4.55
1999	436,661	6,676,555	6,668,687	7,869	1	4.12
2000	454,532	7,351,872	7,244,105	107,767	1.01	4.09
2001	472,760	7,876,440	8,241,104	-364,665	0.96	4.01
2002	491,250	8,176,473	8,167,704	8,769	1	3.91
2003	510,779	8,097,516	7,825,937	271,579	1.03	3.98
2004	527,364	8,376,915	8,196,835	180,081	1.02	3.25
2005	528,273	8,731,130	8,174,804	556,326	1.07	0.17
2006	539,266	8,798,558	8,209,696	588,862	1.07	2.08
2007	544,631	9,129,241	8,398,733	730,507	1.09	0.99
2008	555,507	9,330,609	8,655,856	674,753	1.08	2.00
2009	570,854	9,160,849	9,259,582	-98,733	0.99	2.76
2010	587,949	9,793,181	9,895,275	-102,095	0.99	2.99
2011	613,476	10,172,211	10,381,372	-209,161	0.98	4.34
2012	640,110	10,243,973	10,965,048	-721,075	0.93	4.34
2013	675,816	10,836,252	11,531,935	-695,684	0.94	5.58
2014	714,181	11,318,429	12,306,399	-987,970	0.92	5.68
2015	750,466	12,075,793	13,034,818	-959,025	0.93	5.08
2016	785,673	13,011,376	13,771,455	-760,078	0.94	4.69
2017	821,662	13,706,710	14,566,358	-859,648	0.94	4.58
סך הכול		195,605,851	198,289,944	-2,684,093		

* ההכנסה שווה להוצאה בנקודת המוצא וגדלה לפי שיעור הגידול הריאלי של סך הגבייה מהציבור.

מקור: עיבודי המחברים לנתונים מסקירות ומדוחות כספיים, שנים שונות, המוסד לביטוח לאומי.

תרשים 8

התפתחות הגירעון בענף אזרחים ותיקים, 1997-2017
מחירי 1997 (במיליוני ש"ח)



מקור: עיבודי המחברים לנחוני המוסד לביטוח לאומי, סקירות ודוחות כספיים, שנים שונות.

בהתייחסות לענף אזרחים ותיקים בלבד, כאשר מתמקדים בשנים 2009-2019, נראה כי המצב החמיר והגירעון התפתח במהירות. בשנים אלו עומד שיעור הגידול הממוצע של ההכנסות על 5.35%, בעוד ששיעור הגידול הממוצע של התשלומים גבוה יותר ועומד על 6.42% וסך הגירעון מגיע לכ-14 מיליארד ש"ח (במחירי 2019).²¹ בדיקת ההשפעה של העלאת גיל הפרישה, לפי מתווה הדומה לזה שהוצע בפרק 2, מעלה כי צעד זה היה עשוי להביא לא רק לסגירת הגירעון

21 כאשר מביאים בחשבון הכנסות שוות לחשלומים בנקודת המוצא (2009) והתפתחות הגבייה בענף בדומה לגידול הריאלי של סך הגבייה. זקיפת הגידול הריאלי של ההכנסות חושבה לפי הממוצע המשוקלל בשנים קודמות.

אלא אף לצבירת עודף גדול. הגדלת ההכנסות בשיעור של 7% הייתה גם מספיקה כדי להביא לצמצום הגירעון בטווח הנבדק בלבד.

ממצאי העבר מראים, אם כן, כי אם לא מביאים בחשבון את עודפי העבר, ההכנסות מגבייה אינן נותנות מענה להוצאות ההולכות וגדלות. הדבר נובע בעיקר משינויי חקיקה שלא הוקצה להם מקור מימון. כך למשל, בשנים 2011, 2012 ו-2015 הוחלט להגדיל את קצבאות "אזרחים ותיקים", ובשנת 2017 ניתנו הקלות בתוספת ותק לקבלת הקצבה, והתשלומים בענף גדלו משמעותית (ראו נספח 1).

תחזית ענף "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד"

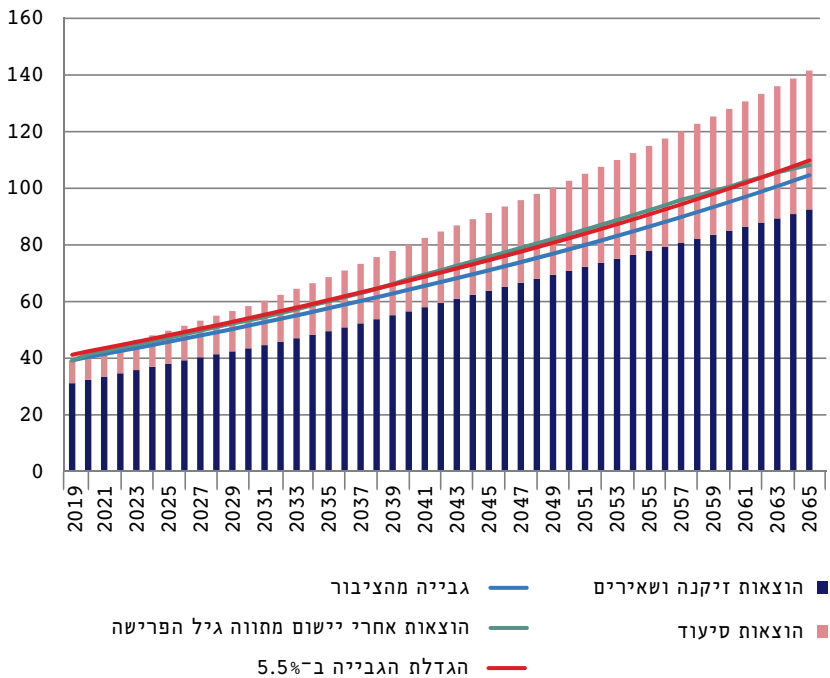
כדי להבין את ההשפעות של השינויים במערכת הפיננסית בטווח הארוך ואת סדרי הגודל שלהן עשינו סימולציה שהתבססה על תחזית ארוכת טווח למערכת הביטוח הלאומי של פינקלשטיין (2019) עבור השנים 2019-2065. ראשית, במצב החוקי הקיים ובהנחה שההכנסות שוות להוצאות בנקודת המוצא וגדלות בדומה לגבייה מהציבור, ההוצאות של הביטוח הלאומי, בעיקר על ענף הסיעוד אך גם של ענף אזרחים ותיקים, גדלות במהירות רבה יותר מהגידול בהכנסות מסך הגבייה (תרשים 9). כאשר מפעילים את המתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים ומצמידים את גיל הפרישה של כלל האוכלוסייה לתוחלת החיים, מצבה הפיננסי של המערכת משתפר מאוד. הסיבה לכך היא שיחסית למצב הקיים (פרישת נשים בגיל 62 ופרישת גברים בגיל 67), מצטבר לאורך המתווה בכל שנה חיסכון של אוכלוסייה הולכת וגדלה של אנשים שאינם פורשים. כך למשל, בשלוש השנים הראשונות עולה גיל הפרישה ב-4 חודשים והדבר מוביל לכך שבשנה הראשונה שליש מהנשים שהיו אמורות לפרוש ממשיכות לעבוד, בשנה השנייה - שני שלישים ממשיכות, בשנה השלישית - כולן, וכן הלאה (המתווה ממשיך בהעלאה של 3 חודשים מדי שנה עד גיל 67, ולאחר מכן בחודשיים כל שנה עד לגיל פרישה אחיד של גברים ונשים, כל זאת מתוך הצמדה לתוחלת החיים).

כך, החלת המתווה של העלאת גיל הפרישה של נשים והצמדת גיל הפרישה של כלל האוכלוסייה לתוחלת החיים מקטינה את צד ההוצאות וחוסכת במידה שמספיקה לאזן את המערכת הפיננסית של ענף אזרחים ותיקים. ואולם כאשר

מביאים בחשבון את שני הענפים, "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד", השינוי בגיל הפרישה אינו מספיק, ובד בבד נדרשת הגדלת הכנסות מגבייה בגובה של כ־5.5%. הגדלת הגבייה בשיעור גבוה מזה תאפשר הקמה הדרגתית של קרן לאיזון אקטוארי לענפים אלה.

תרשים 9

**הוצאות והכנסות לפי תחזיות בנק ישראל, הכנסות שוות להוצאות בנקודת המוצא, בלי העלאת גיל הפרישה ועם העלאת גיל הפרישה והגדלת הגבייה
שנת בסיס: 2019**



מקור: עיבודי המחברים לנחוני בנק ישראל (פינקלשטיין, 2019).

הצעה למנגנון איזון אוטומטי לענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד"

לאור כל האמור כאן, אנו מציעים להקים מנגנון מימון עצמאי לענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד", שהכנסותיהם יגיעו מהגבייה. אנו מציעים גם להקים בד בבד ובאופן הדרגתי קרן לאיזון אקטוארי. המנגנון ישאף לכך שיהיה קשר ישיר בין ההוצאות להכנסות ולחלוקה שוויונית של הנטל על פני זמן מתוך אימוץ הטריגרים לאיזון ארוך טווח שקבעה הוועדה משנת 2012. כפי שראינו, את האיזון ניתן להשיג בלי להפחית קצבאות אלא באמצעות תמהיל של העלאת גיל הפרישה לנשים אגב הצמדת גיל הפרישה של כלל האוכלוסייה לתוחלת החיים והגדלת דמי הביטוח. כדי לשמר את רמת הקצבה הבסיסית של האזרחים הותיקים יוגדר מינימום קצבה. השינויים בשיטת ההצמדה (מדד המחירים לצרכן) ייבחנו בהמשך.

לוח 8 מציג את הטריגרים שמביאים לפעולת המנגנון ומביא דוגמה לצעדים האפשריים לאיזון אוטומטי. את הפעולות לביצוע מגדירה הפונקציה של הפרמטרים במערכת, ועל ידי זה היא מגדירה גם את השפעתם על הגירעון או על העודף האקטוארי (AB). אומנם ישנם קריטריונים שונים לאיזון אוטומטי, כגון שוויון בחלוקת הנטל על פני הדורות, אבל במערכת הישראלית, שבה גיל הפרישה של נשים ושיעור דמי הביטוח נמוכים במיוחד, ביצוע שינויים בשני פרמטרים אלה הוא מספיק. נעיר כי הותרת גיל הפרישה על כנו פוגעת בשוויון הבין-דורי משום שנכון להיום הנשים נמצאות בפרישה מספר שנים גבוה במיוחד יחסית לשנות העבודה שלהן.

$$AB - \{X * AB + C * AB + P * AB\} \rightarrow 0$$

AB - העודף/הגירעון

X - שיעור צמצום הגירעון כפונקציה של גיל הפרישה

C - שיעור צמצום הגירעון כפונקציה של ההפרשות (פונקציה של הפרשות מעסיקים, מועסקים, עצמאים, מדרגות שכר, תקרת שכר)

P - שיעור צמצום הגירעון כפונקציה של התשלומים לענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד"

לוח 8
קופת אזרחים ותיקים וסיעוד (דוגמה)

דורות מראים התפתחות גירעון

הפעלה מדרגתית של מנגנון האיזון

צעדים לאיזון המערכת

לוח הזמנים	הפעולה
רציף לפי המתווה שהוצע	העלאת גיל הפרישה של נשים עד לגיל פרישה אחד
רציף לפי המתווה שהוצע	הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים של גברים ושל נשים
מתווה של 5 עד 10 שנים	הגדלת ההפרשות לסגירת הגירעון האקטוארי בד בבד עם שינויים בגיל הפרישה הגדרת מקסימום שיעור ההפרשה
במקרה הצורך	הפחתה בקצבאות לצמצום הגירעון האקטוארי בד בבד עם שינויים בגיל הפרישה הגדרת מינימום קצבה

טווח	טבלה 2: טריגרים לאיזון (אשכול איזון אורך — טווח)
טווח ארוך (40 שנה)	שלושה 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 הוצאות הצפויות על פני אותה תקופה, קטן או שווה ל-98%.
טווח בינוני (10 שנים)	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 הוצאות הצפויות על פני אותה תקופה, קטן או שווה ל-96%.
טווח קצר (3 שנים)	גירעון 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

לסיכום, מוצע להפריד את המימון של הענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד" מיתר הענפים, לממן אותם באמצעות הגבייה ולהפעיל מנגנון אוטומטי שישמור על האיזון בין ההכנסות להוצאות בטווח הארוך. כמו כן, עם החלת המנגנון יש לדרוש הערכות אקטואריות בתדירות מתאימה והפנמת עלויות של כל הצעה שתעמוד על הפרק כדי לשמור על מערכת מאוזנת פיננסית.

מקור: דוח מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך, 2012.

מסקנות והמלצות

ההתמודדות עם העלייה בתוחלת החיים היא מנת חלקן של מרבית המדינות המפותחות, וכולן מחפשות דרכים לחיזוק המערכת הפיננסית של הביטוח הסוציאלי בכלל והפנסיה הציבורית בפרט. מחקר זה סקר את מצבה של המערכת הפיננסית של הביטוח הלאומי בישראל, את מערכת הגבייה ואת שיטת המימון, את המלצות הוועדה משנת 2012 ואת המודלים למימון שהוצעו בדיוני הצוות שכניס המכון הישראלי לדמוקרטיה. המחקר גם הציג מתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים והצמדת גיל הפרישה של כלל האוכלוסייה לתוחלת החיים ואף סקר מנגנונים אוטומטיים לאיזון מערכות פנסיה ציבוריות במדינות נבחרות.

המוסד לביטוח לאומי עומד לפני שוקת שבורה. מצד אחד, הוצאותיו גדלות משום שהוא נדרש לשלם קצבאות לאוכלוסייה הולכת וגדלה של אזרחים ותיקים וקשישים סיעודיים, ומשום שמצד שני – השינויים בשוק העבודה ושינויי החקיקה בתחום השירותים הביטוחיים מביאים לכך שאין התאמה בין תהליכים אלה ליכולת התשלומים שלו. על פי הדוח האקטוארי המלא האחרון של המוסד לביטוח לאומי, אם המצב הנוכחי יישאר על כנו, בשנת 2027 תתחיל הקרן להתרוקן, עד שהיא תתאפס בשנת 2044. על פי המודל של בנק ישראל, הקרן תתחיל להתרוקן בשנת 2037, עד שתתאפס בשנת 2056 (פינקלשטיין, 2019; המוסד לביטוח לאומי, 2020א).

בדיקה שלנו את נתוני העבר ואת תחזיות העתיד של הענפים המושפעים מהזדקנות האוכלוסייה מראה כי במצב החוקי הקיים יכולתו של הביטוח הלאומי לעמוד בהתחייבויותיו נחלשת, והמצב הולך ומחמיר. לכן יש לנקוט צעדים לשינוי ולייצוב הפיננסי של המערכת. ככל שיפעלו מוקדם יותר, כך יתאפשר יישום של מתווה מתון שאינו מכביד על התושבים והאזרחים ומקל על ההסתגלות של עובדי הביטוח הלאומי לשינויים המוצעים. למשל, יישום מתון של העלאת גיל הפרישה בד בבד עם הגדלת שיעור ההפרשות כפי שאנו מציעים יביא לשיפור מצבה של המערכת הפיננסית של הביטוח הלאומי ואף לשינוי המגמה ממצב גירעוני למצב עודף. ברם יש לעשות זאת מתוך הכנה מראש של הציבור.

במסגרת המחקר בחנו את הדרכים לחיזוק איתנותו הפיננסית של הביטוח הלאומי. השינויים נחלקים לשני סוגים עיקריים - מבניים ופרמטריים. עם השינויים המבניים נמנים איחוד הגבייה של דמי הביטוח הלאומי עם מערכת המיסוי, מנגנון מימון נפרד מאוזן אקטוארית לענפים המשולמים לטווח הארוך ("אזרחים ותיקים" ו"סיעוד") ואימוץ מנגנון לאיזון אוטומטי. השינויים הפרמטריים, לעומת זאת, הם אלו אשר מביאים את המערכת לאיזון בין ההוצאות להכנסות במסגרת המבנה הקיים - שינויים במשתנים כגון גיל פרישה, שיעור הפרשות וגובה קצבה.

מנגנון מימון נפרד לענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד" ואימוץ מנגנון אוטומטי לאיזון אקטוארי

לעיל הצגנו בקצרה את מסקנות הוועדות שעסקו בנושא, את מנגנוני המימון השונים ואת הדרך להשגת איזון שוטף או אקטוארי. בניסיון לדרג את השיטות שהציעו חברי הצוות שהתכנס במכון הישראלי לדמוקרטיה עלה כי קופה סגורה מאוזנת אקטוארית עונה באופן מיטבי על הקריטריונים שהעלו החברים בהתייחסותם למנגנונים השונים. מאחר שהזדקנות האוכלוסייה משפיעה בעיקר על הענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד", אנו מציעים לאמץ מנגנון מימון עצמאי לענפים אלה, אשר ההטבות שלהם ניתנות לטווח ארוך, חלקם היחסי גדל עם הזמן, והשינויים בהטבות שלהם הם הפרה בדיעבד של זכויות שנצברו על פני החיים. בצוות המומחים במכון עלו התנגדויות רבות להפרדת המימון בתוך הענפים הביטוחיים, הן משום שמהלך זה מזניח את הענפים האחרים והן משום החשש שביצירת תקדים של הקמת קרן מאוזנת אקטוארית לתחום הזיקנה. לדעתנו צריך להביא בחשבון את היתרונות שבהפרדת המערכת המטפלת בנושא הזיקנה בביטוח הלאומי. עם יתרונות אלה נמנים גידור של הסיכון הנובע מהזדקנות האוכלוסייה וטיפול דיפרנציאלי בגירעון כך שהענפים האחרים מוגנים מהשינויים הדמוגרפיים, וכן הגנה על קצבאות הזיקנה והסיעוד מתנדודות מקרו-כלכליות קצרות טווח.

אנו מציעים גם לאמץ מנגנון אוטומטי לאיזון אקטוארי וליצור מתווה מתאים להגדלת ההכנסות מגבייה. לבחינת סדרי הגודל של השינויים הנדרשים בפרמטרים של פונקציית המנגנון האוטומטי ערכנו סימולציות על בסיס נתוני

עבר ונתוני תחזיות של הענפים "אזרחים ותיקים" ו"סיעוד". הממצאים מראים שאם ההכנסות שוות להוצאות בנקודת המוצא, הפעלת המתווה להעלאת גיל הפרישה והצמדה לתוחלת החיים מפחיתה מאוד את הגירעון בענפים אלה. עוד מראים הממצאים שבד נדרשת העלאה ממוצעת של כ-5.5% בהכנסות מגבייה.

העלאת גיל הפרישה של נשים והצמדת גיל הפרישה לכלל האוכלוסייה

אנו מציעים לאמץ את המתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים ולהצמיד את גיל הפרישה של כלל האוכלוסייה לתוחלת החיים. כצעד ראשון אנו ממליצים ליישם את ההעלאה לפי המתווה המוצע ולהעלות הדרגתית גם את שיעור ההפרשות לביטוח הלאומי.

איחוד הגבייה

יש לשקול את איחוד מערכת הגבייה והעברתה לידי רשות המיסים. צעד זה יכול לסייע בייעול ובחיזוק האיתנות הפיננסית של מערכת התשלומים משום שהוא מביא לניצול משאבים, להפחתת עלויות ולפישוט תהליכים בירוקרטיים הכרוכים בגבייה כפולה.

בעבר הוצע לאחד את מנגנוני הגבייה של מס הכנסה וביטוח לאומי, אך בביטוח הלאומי התנגדו מאחר שהם גרסו כי הדבר פוגע בעצמאות המוסד, בכספי המבוטחים, בתחושה הביטוחית ובתמיכה הציבורית. אנו סבורים שגביית דמי הביטוח הלאומי באמצעות גוף מתכלל אינה מאיימת לא על עצמאותו של המוסד ולא על כספי המבוטחים אלא דווקא מיעלת את התהליך. יתרה מזו, ארגונים בינלאומיים שמאמינים בצעד זה (קרן המטבע העולמית והבנק העולמי) אף ערכו סדנאות בנושא כדי להטמיעו. אומנם המהלך אינו פשוט והוא כרוך בצעדים רבים - בין היתר יצירת סביבה מקצועית וטכנולוגית, לוח זמנים ותקצוב מתאימים, התאמות בחוק ותמיכה ממשלתית רחבה בדרגים הגבוהים, בעיקר של הביטוח הלאומי ורשות המיסים, ואולם ביצוע האיחוד, מתוך הכרה בתועלת של המהלך ושמירה על הזיקה בין תשלום דמי הביטוח לזכות לביטוחן סוציאלי, עשוי לתרום לחיזוק וליציבות של הביטוח הלאומי.

אכן, השינויים המוצעים אינם עניין של מה בכך, ונדרשת הסכמה של כלל השחקנים:

- המהלך של איחוד הגבייה מחייב הסכמה של הביטוח הלאומי, שם חוששים לתעסוקה של העובדים בתחום הגבייה;
- הפרדת מגנוני המימון מעלה חשש בקרב אנשי הביטוח הלאומי שהענפים האחרים ייזנחו ויהיו חשופים לסיכון כאשר שיעור המימון שלהם מהתקציב יגדל;
- מנגנון שכולל קרן מאוזנת אקטוארית מעלה התנגדות אצל אנשי האוצר, שחוששים מתקדים שיביא לדרישות מתחומים אחרים, למשל תחום הבריאות, להקמת קרן.

כדי שתהיה מערכת יציבה רצוי אפוא לשקול בחיוב את ביצוע הצעדים המוצעים ולהביא ליישומם בהדרגה. למשל, ניתן להעביר את הגבייה לרשות המיסים יחד עם העובדים בתחום וליצור מתווה אשר מייעל הן את מצבת כח האדם והן את התהליכים מתוך שילוב שתי המערכות למערכת אחידה.

באשר למנגנון האיזון: שני השינויים העיקריים – העלאת גיל הפרישה והגדלת שיעור ההפרשות – הם כורח המציאות. אוטומציה של התהליך תשמור על יציבות המערכת בטווח הארוך בלבד עם עריכת תחזיות תדירה. על התחזיות לשקף את מצבה הפיננסי של המערכת הפיננסית של הביטוח הלאומי ואת השינויים הנדרשים לייצובה במצב הקיים או במצב שבו קובעי המדיניות מבקשים לבצע שינויים.

התפתחות התשלומים והתקבולים של הביטוח הלאומי, 2017-2000

שנה	תשלומים	תקבולים
2000	<ul style="list-style-type: none"> • עלייה בשכר הממוצע משפיעה על גובה הקצבאות • שינויי חקיקה כגון הרחבת זכויות הנכים וקיצור תקופת זכאות לדמי אבטלה מגדילים את ההוצאה 	<ul style="list-style-type: none"> • גידול במספר המועסקים ובשכר הממוצע • העלאת הכנסת מינימום החייבת בתשלום דמי ביטוח • העלאת ההכנסה המרבית - מ־4 פעמים השכר הממוצע ל־5 פעמים
2001	<ul style="list-style-type: none"> • חוק משפחות מרובות ילדים נכנס לתוקף: הגדלת קצבת ילדים ומענק לידה מהילד החמישי 	<ul style="list-style-type: none"> שנה של מיתון כלכלי, התרחבות האבטלה והאטה בקצב גידול התעסוקה והשכר
2003-2002	<ul style="list-style-type: none"> • החלטת ממשלה להקפיא את הקצבאות ולצמצם את תשלומי ההעברה • קיצור תקופת האבטלה והפחתת הקצבה • הפחתת קצבאות זיקנה ושארירים • שינוי מבני והפחתה של קצבאות ילדים • החלטה להעלות את גיל הפרישה 	<ul style="list-style-type: none"> • התרחבות האבטלה והאטה בקצב גידול התעסוקה והשכר משפיעות על ההכנסות • ביטול תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח ביולי 2002 והחזרתה ביולי 2003 • העלאת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים
2004	<ul style="list-style-type: none"> • שחיקת הקצבאות המהדכנות לפי המדד בעקבות העלייה בשכר • הימשכות הקיצוץ בקצבאות הילדים 	<ul style="list-style-type: none"> • מ־2006: עדכון ההכנסה החייבת לפי המדד ועדכון הפרמטרים האחרים (למשל, תקרת ההכנסה החייבת) לפי השכר הממוצע • תאוששות כלכלית והתרחבות התעסוקה • עדכון הגבייה מאנשי קבע • חיוב פנסיה מוקדמת בדמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות

השנה	תשלומים	תקבולים
2005	<ul style="list-style-type: none"> • הגדלת קצבאות זיקנה ושאיירים • גידול בהוצאה על נכות בעקבות העלאת גיל הפרישה • ירידה בקצבאות לגיל העבודה ובקצבאות ילדים • הקשחת תנאי הזכאות לאבטלה 	<ul style="list-style-type: none"> • הפחתת דמי הביטוח למעסיקים ללא שיפוי בד בבד עם הגדלת שיעור ההשתתפות של האוצר (אוגוסט 2005 עד 2009)
2006	<ul style="list-style-type: none"> • ביטול הפחתת קצבאות זיקנה ושאיירים והמשך הגידול בקצבאות נכות • המשך מדיניות ההפחתה בקצבאות • עדכון קצבאות לפי המדד 	<ul style="list-style-type: none"> • המשך מדיניות ההפחתה בעלות העבודה של המעסיקים
2007	<ul style="list-style-type: none"> • חוק הפוליו: תשלומים לחולי פוליו • הארכת חופשת הלידה בתשלום • גידול בהוצאה לסייעוד 	
2008	<ul style="list-style-type: none"> • הגדלת קצבאות זיקנה ושאיירים והשלמת הכנסה 	
2010-2009	<ul style="list-style-type: none"> • עלייה בשיעור האבטלה ובזכאים לדמי אבטלה • חוק התייעלות כלכלית • שינוי בקצבאות כגון ילדים ו זיקנה ושאיירים • סיעוד: גידול בהוצאה בעקבות חוספת שירותים בעין ושינוי בהרכב הזכאים • שינוי בחישוב תגמול מילואים 	<ul style="list-style-type: none"> • הכפלת תקרת ההכנסה לתשלום דמי ביטוח לאומי ל-10 פעמים הסכום הבסיסי • הגדלת השיעור למעסיקים ב-0.4%, המתקזז עם הירידה בהשתתפות האוצר בענף "ילדים"
2012-2011	<ul style="list-style-type: none"> • הגדלת קצבאות זיקנה ושאיירים וילדים • גידול בהוצאה על אימהות הנובע מהגידול בתעסוקת נשים • גידול בהוצאה על אבטלה כתוצאה מזכאים בעלי הכנסה גבוהה יחסית 	<ul style="list-style-type: none"> • הגדלת הגבייה באמצעות העלאת דמי המעסיקים • הגדלת השתתפות האוצר בענף "ילדים" • חזרת תקרת ההכנסה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי

שנה	תשלומים	תקבולים
2013	<ul style="list-style-type: none"> • קיצוץ בקצבאות ילדים והגדלת ההוצאה על ענפים אחרים, למשל השוואת זכויות מובטלים יומיים לזכויות מובטלים חודשיים 	<ul style="list-style-type: none"> • גידול בתקבולים בעקבות התרחבות התעסוקה והגידול הריאלי בשכר
2014	<ul style="list-style-type: none"> • הימשכות ההעלאה של קצבאות שונות לעומת הירידה בהוצאה על ילדים 	
2015	<ul style="list-style-type: none"> • העלאת קצבאות ילדים • הגדלת קצבאות זיקנה ושאיירים • גידול במספר הזכאים לסיעוד, שינוי בהרכבם לפי הקריטריונים וגידול בתשלומים בעין • הקלות בתנאי הזכאות לנכות 	<ul style="list-style-type: none"> • עלייה בשכר הממוצע • המשך הגדלת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים
2016	<ul style="list-style-type: none"> • הגדלת השלמת הכנסה לאזרחים ותיקים והעלאת קצבאות ילדים (חיסכון לכל ילד) • העלאת שכר המינימום וההוצאה על סיעוד 	<ul style="list-style-type: none"> • הגדלת שיעור הפרשות למעסיקים • גידול בהשתתפות הממשלה למימון מערכת הביטוח הלאומי
2017	<ul style="list-style-type: none"> • גידול ריאלי משמעותי בתשלומים בעקבות ההקלות בתוספת ותק לקבלת קצבת זיקנה ושאיירים, הגדלת השלמת ההכנסה, נכות, אימהות וסיעוד (העלאת שכר המינימום) 	<ul style="list-style-type: none"> • עלייה בשכר הממוצע: בשנים 2017-2002 עלה השכר הממוצע בכ-38% לעומת עליית המדד בכ-24% • הגדלת שיעור דמי הביטוח הלאומי לעצמאים

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירות שנחיות, שנים שונות.

מקור מימון וגופי ניהול וגבייה במדינות נבחרות

המדינה	סוגי הקצבאות	מקור המימון	ניהול	גבייה
דנמרק	פנסיה אוניברסלית	ממשלתי	משרד התעסוקה והרשות הפיננסית הדנית	מיסים
	פנסייט זיקנה ושאיירים ונכות: השלמה של שוק העבודה	מועסקים ומעסיקים	מוסד הפנסיה של שוק העבודה	
	מחלה ולידה: שירותי בריאות אוניברסליים וקצבאות	ממשל מקומי	משרד התעסוקה: קצבאות משרד הבריאות: שירותים רפואיים ממשל מקומי: קצבאות ושירותים רפואיים ברמה המקומית	מיסים
	נפגעי עבודה: אוניברסלית, ביטוחית ופרטית	ממשל מקומי ומעסיקים	קרנות לחאונות עבודה ומחלות, ביטוח שוק העבודה בפיקוח משרד התעסוקה והרשות הפיננסית הדנית	הביטוח לשוק העבודה במוסד הפנסיה של שוק העבודה, באמצעות חברה
	אבטלה	מועסקים, מעסיקים (לא חובה) וסבסוד ממשלתי	קרנות אבטלה בפיקוח משרד התעסוקה והמינהל הארצי לעבודה	קרנות אבטלה
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדו')	ממשלתי	הסוכנות לשוק העבודה והשמה בפיקוח משרד התעסוקה	מיסים

המדינה	סוגי הקצבאות	מקור המימון	ניהול	גבייה
גרמניה	פנסיית זיקנה ושאיירים ונכות	מועסקים, מעסיקים וממשלה	ביטוח פנסיה פדרלי משרדי הרווחה מנהלים את תשלומי הבטחת ההכנסה	קופות ביטוח בריאות
	מחלה, לידה, שירותים רפואיים וסיעוד	מועסקים, מעסיקים וממשלה	מוסדות לביטוח רפואי וקרנות סיעודיות	קופות ביטוח בריאות
	נפגעי עבודה	מעסיקים וממשלה	מוסדות פדרליים לביטוח תאונות	מוסדות לביטוח תאונות
	אבטלה	מעסיקים, מועסקים וממשלה	סוכנות התעסוקה הפדרלית	קופות ביטוח בריאות
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדו')	ממשלתי	ילדים: רשות המיסים באמצעות משרדי תעסוקה הבטחת הכנסה: משרדי רווחה	מיסים
צרפת	פנסיית זיקנה ושאיירים ונכות	מועסקים, מעסיקים וממשלה	ביטוח לאומי לזיקנה וקרנות אחרות	סוכנויות גבייה משותפות בפיקוח סוכנות מרכזית של הביטוח הלאומי
	מחלה ולידה	מעסיקים וממשלה	קרן לאומית לביטוח ממחלה וקרנות ביטוח אחרות	סוכנויות גבייה משותפות
	נפגעי עבודה	מעסיקים	קרן לאומית לביטוח ממחלה וקרנות ביטוח אחרות	סוכנויות גבייה משותפות
	אבטלה	מעסיקים ומועסקים	ההתאחדות הלאומית לתעסוקה בתעשייה ובמסחר	מרכז לתעסוקה
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדו')	מעסיקים וממשלה	הקרן הלאומית לקצבאות משפחתיות וקרנות מקומיות	סוכנויות גבייה משותפות

המדינה	סוגי הקצבאות	מקור המימון	ניהול	גבייה
אירלנד	פנסיית זיקנה ושאירים ונכות	מועסקים, מעסיקים וממשלה	מחלקת תעסוקה והגנה סוציאלית	נציבות ההכנסה
	מחלה ולידה: שירותי בריאות אוניברסליים וקצבאות	מועסקים, מעסיקים וממשלה	קצבאות: מחלקת תעסוקה והגנה סוציאלית שירותים: מחלקת בריאות וילדים	נציבות ההכנסה
	נפגעי עבודה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	קצבאות: מחלקת תעסוקה והגנה סוציאלית שירותים: מחלקת בריאות וילדים	נציבות ההכנסה
	אבטלה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	קצבאות: מחלקת תעסוקה והגנה סוציאלית	נציבות ההכנסה
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדו')	ממשלה	קצבאות: מחלקת תעסוקה והגנה סוציאלית	מיסים
הולנד	פנסיית זיקנה ושאירים ונכות	מועסקים, מעסיקים וממשלה	הבנק לביטוח סוציאלי, המוסד לזכויות העובדים	מנהל המס והמכס
	מחלה, לידה ונפגעי עבודה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	חברות ביטוח מורשות הרשות ההולנדית לבריאות	
	אבטלה	מעסיקים	המוסד לזכויות העובדים	מנהל המס והמכס סוכנויות לביטוח סוציאלי
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדו')	ממשלתי	הבנק לביטוח סוציאלי	מנהל המס והמכס

המדינה	סוגי הקצבאות	מקור המימון	ניהול	גבייה
שוודיה	פנסיית זיקנה ושאירים ונכות	מועסקים, מעסיקים וממשלה	הסוכנות השוודית לפנסיה הסוכנות לביטוח סוציאלי	רשות המס
	מחלה ולידה	מעסיקים וממשלה	הסוכנות לביטוח סוציאלי	
	נפגעי עבודה	מעסיקים	הסוכנות לביטוח סוציאלי	
	אבטלה	מעסיקים וממשלה	קרנות לביטוח תעסוקה	
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדו')	ממשלתי	הסוכנות לביטוח סוציאלי	
בריטניה	פנסיית זיקנה ושאירים ונכות	מועסקים, מעסיקים וממשלה	שירותי פנסיה ומרכז העבודה	רשות המס
	מחלה ולידה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	מרכז העבודה ומחלקת בריאות	רשות המס
	נפגעי עבודה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	מרכז העבודה	רשות המס
	אבטלה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	מרכז העבודה	רשות המס
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדו')	ממשלתי	מרכז העבודה ורשות המס	רשות המס

המדינה	סוגי הקצבאות	מקור המימון	ניהול	גבייה
אוסטרליה	פנסיית זיקנה ושאיירים ונכות	ממשלתי	המחלקה לשירותים סוציאליים והמחלקה לשירותי אנוש (human services)	רשות המס
	מחלה ולידה	מועסקים וממשלה	המחלקות לשירותים סוציאליים, לשירותי אנוש (human services) ולשירותי בריאות	
	נפגעי עבודה	מעסיקים	תוכניות לפיצויים לעובדים	
	אבטלה	ממשלתי	המחלקה לשירותים סוציאליים והמחלקה לשירותי אנוש (human services)	
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדו')	ממשלתי	המחלקה לשירותים סוציאליים והמחלקה לשירותי אנוש (human services)	
ישראל	פנסיית זיקנה ושאיירים ונכות	מועסקים, מעסיקים וממשלה	המוסד לביטוח לאומי	המוסד לביטוח לאומי
	מחלה ולידה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	המוסד לביטוח לאומי וקופות החולים	המוסד לביטוח לאומי
	נפגעי עבודה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	המוסד לביטוח לאומי	המוסד לביטוח לאומי
	אבטלה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	המוסד לביטוח לאומי	המוסד לביטוח לאומי
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדומה)	מעסיקים וממשלה	המוסד לביטוח לאומי	המוסד לביטוח לאומי

המדינה	סוגי הקצבאות	מקור המימון	ניהול	גבייה
ניו זילנד	פנסיית זיקנה ושאירים ונכות	ממשלה	שירותי עבודה והכנסה	מיסים
	מחלה ולידה	ממשלה	המשרד לפיתוח חברתי ומשרד הבריאות	מיסים
	נפגעי עבודה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	משרד האוצר והאיגוד לפיצוי תאונות	
קנדה	אבטלה	ממשלה	שירותי עבודה והכנסה	מיסים
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדו')	ממשלה	סניפים של המשרד לפיתוח חברתי	מיסים
	פנסיית זיקנה ושאירים ונכות	מועסקים, מעסיקים וממשלה	תעסוקה ופיתוח חברתי	סוכנות ההכנסות של קנדה ורשות המס של קוויבק
קנדה	מחלה ולידה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	בריאות קנדה, גופים ברמת המחוז ותעסוקה ופיתוח חברתי בקוויבק: תוכנית ביטוח להורות	
	נפגעי עבודה	מעסיקים	מועצות לפיצוי העובדים	מועצות לפיצוי העובדים
	אבטלה	מועסקים ומעסיקים	תעסוקה ופיתוח חברתי	סוכנות ההכנסות
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדו')	ממשלתי	סוכנות ההכנסות	סוכנות ההכנסות

המדינה	סוגי הקצבאות	מקור המימון	ניהול	גבייה
ארצות הברית	פנסיית זיקנה ושאיירים ונכות	מועסקים, מעסיקים וממשלה	המינהל לביטחון סוציאלי	משרד האוצר
	מחלה ולידה	מועסקים, מעסיקים וממשלה	מרכזי מדיקר ומדיקייד, שירותי בריאות ואנוש (human services) והמדינות	
	נפגעי עבודה	מועסקים ומעסיקים	סוכנויות לפיצוי העובדים ומחלקות עבודה	
	אבטלה	מעסיקים וממשלה	משרד העבודה והמדינות	משרד האוצר
	קצבאות למשפחה (ילדים וכדו')	ממשלה	הממשל הפדרלי, המדינות והממשל המקומי	

מקור: המידע על שיטת הגבייה במדינות השונות נשאב ממערכת המחקר והסטטיסטיקה של הביטחון הסוציאלי בארצות הברית (SSA - Social Security Administration). המידע נאסף בשיתוף עם האגודה הבינלאומית לביטחון סוציאלי (ISSA - International Social Security Association).

רשימת המקורות

אזנקוט, מאיר, 2018. "תעסוקת החרדים: תיאור יעדי הממשלה והתפתחות הנתונים בשנים האחרונות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

איל בר דוד, אלה, 2017. "מדיניות קידום בתעסוקה: סוגיות במוקד הפעילות הממשלתית לאוכלוסיית החברה הערבית", מצגת לוועדת 2030, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (אוקטובר).

בנק ישראל, 2017. "קטע מתוך סקירה חצי-שנתית של סוגיות מחקריות הרכב המצטרפים לשוק העבודה בעשורים הראשונים של שנות האלפיים", **אתר בנק ישראל**, 28.2.2017.

ברודסקי, ג'ני, יצחק שנור, ושמאל באר (עורכים), 2018. **בני 65+ בישראל: שנהון סטטיסטי 2017**, ירושלים: מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

גוטליב, דניאל, 2017. "הביטחון הסוציאלי בישראל: מטרות ואחגרי מדיניות", המוסד לביטוח לאומי.

גוטליב, דניאל, 2019. "הצעות לחיזוק הביטחון הסוציאלי בישראל", המוסד לביטוח לאומי.

דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016.

דוח מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, אפריל 2012.

דורון, אברהם, 2004. "שינוי מעמדו של המוסד לביטוח לאומי", **ביטחון סוציאלי 67** (דצמבר).

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסומים שונים, שנים שונות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016. "תחזית אוכלוסייה עד 2065, חלופה בינונית".
- המוסד לביטוח לאומי, דוחות כספיים, שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, סקירות שנתיות, שנים שונות.
- המוסד לביטוח לאומי, 2020א. דין וחשבון אקטוארי מלא.
- המוסד לביטוח לאומי, 2020ב. ירחון סטטיסטי.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019. "דוח הוועדה להזדקנות האוכלוסייה וסוגיית האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי", כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- לבני, טליה, 2011. "הפופוליזם של העלאת גיל הפרישה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.11.2017.
- פינקלשטיין, עדי, 2019. "תחזית ארוכת טווח למערכת הביטוח הלאומי בישראל", בנק ישראל.
- רוזנברג, מרק, 2018. "עובדי המוסד לביטוח לאומי לפי מאפיינים שונים, 2018", המוסד לביטוח לאומי.
- שירות התעסוקה, 2020. "דוח דופק שוק העבודה" - פרסום חודשי, אפריל 2020.
- שרף, אבנר, 2012. "עובדי המוסד לביטוח לאומי לפי מאפיינים אישיים ומאפייני תעסוקה 2012", סקרים מנהליים 118, המוסד לביטוח לאומי.
- ששינסקי, איתן, ורחל זקן, 2019. "גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה", דוח מחקר, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Andrews, Doug, 2009 (2016). "Some Guiding Principles for the Development of Self-adjusting Mechanisms for Sustainable Retirement Systems," Conference Paper, 16th International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians (September) (Prepared for the International Actuarial Association ASTIN Colloquium Lisbon, June 2016).

Argov, Eyal, and Shay Tsur, 2019. "A Long-Run Growth Model for Israel," No. 2019.04, The Bank of Israel.

Barr, Nicholas, and Peter Diamond, 2009. *Pension Reform: A Short Guide*, New York: Oxford University Press.

Barrand, Peter, Stanford G. Ross, and Graham Harrison, 2004. "Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries," *IMF Working Papers* 4, International Monetary Fund.

Bosworth, Barry P., and R. Kent Weaver, 2011. "Social Security on Auto-pilot: International Experience with Automatic Stabilizer Mechanisms," Working Paper, Center for Retirement Research at Boston College.

Godínez-Olivares, Humberto, María del Carmen Boada-Penas, and Steven Haberman, 2015. "Pay-as-you-go Pension Systems: Automatic Balancing Mechanism Based on Nonlinear Programming to Restore the Sustainability," PBSS.

Jedynak, Tomasz, 2018. "Automatic Balance Mechanisms as Instruments of Maintaining Pension Scheme Financial Sustainability," *Rozprawy Ubezpieczeniowe, Konsument na rynku usług finansowych* 3, no. 29: 66-85.

Melbourne Mercer Global Pension Index, 2019 (online).

OECD, 2019. "Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators," OECD Publishing.

Sakamoto, Junichi, 2013. "Automatic Balancing Mechanisms," PBSS.

Social Security Administration, 2017. "Social Security Programs throughout the World," Government Printing Office.

Social Security Administration, 2019. "Social Security Programs throughout the World," Government Printing Office.

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

World Bank Group, 2010. "Integration of Revenue Administration: A Comparative Study of International," Washington Office.

World Bank Group, 2019. "Doing Business, 2020".

דוח המחקר נכתב במסגרת פעילות התוכנית לרפורמות ביחסי העבודה שבמרכז
לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה.

