

פרק 1

המדיניות החברתית ומגמות
ההתפתחות של הביטוח הלאומי

1. ההתפתחות ההיסטורית של התהליכים המרכזיים

למערכת הביטוח הסוציאלי בישראל חלק גדול בתקציב המערכת הציבורית, שכן היא מקיפה מגוון רחב של תשלומי רווחה לציבור - מקצבאות משפחה וקצבאות נכות, דרך קצבאות מחליפות שכר ועד קצבאות קיום וקצבאות זיקנה ושאיירים.

לוח 1 מסכם את ההתפתחות הפיננסית של פעילות הביטוח הלאומי ב-25 השנים האחרונות. התשלומים הגבייתיים מוגדרים כאותן הקצבאות שממומנות בתקבולים שמקורם בכספי המבוטחים בהגדרתם הרחבה: דמי הביטוח השוטפים של המבוטחים בהווה, השתתפות הממשלה במימון השוטף של הביטוח הלאומי ותקבולי הריבית על הרזרבה של הביטוח הלאומי. הרזרבה הצטברה במהלך השנים כתוצאה מעודפים לא מנוצלים של דמי ביטוח, של השתתפות הממשלה ושל הכנסות מריבית על הרזרבה מאז נוסד הביטוח הלאומי. זרמים אלה לא כוללים את אותן קצבאות שממומנות ישירות על ידי המסים (סעיף 9 בחוק הביטוח הלאומי והסכמים). הם כן כוללים את השיפוי שהממשלה משלמת במקום המעסיקים.

מסקנה חשובה מלוח זה היא שבשום שנה (גם באלה שאינן מוצגות בלוח) לא היה גירעון בחשבונות הביטוח הלאומי על פי הגדרה זו¹. עם זאת עודף זה הלך והצטמצם מאז 2007 (במחירים שוטפים), מ-8.6 מיליארד ש"ח לכ-5.5 מיליארד ש"ח ב-2009 ול-4.7 מיליארד ש"ח ב-2010.

בשנים האחרונות גמלאות הביטוח הלאומי עברו תהפוכות ניכרות בעיקר כתוצאה של שינויים במדיניות. בתחילת שנות ה-2000 הן גדלו באופן חד (עלייה של כ-15% ריאלית ב-2001). המדיניות בנוגע לאוכלוסיות חלשות במיוחד, הזקוקות לקצבאות אבטלה, ילדים והבטחת הכנסה, בלטה בחוסר איזון (תרשים 2), משום ההערכה כי הקופה הציבורית בסכנה עקב גירעון צפוי. תפישה זו גרמה להקשחת מדיניות הרווחה ולצמצום חד בקצבאות, מדיניות שהוחרפה ב-2003 ו-2004, כדי להניע את מקבלי הקצבאות בגיל העבודה להשתלב בעבודה. מדיניות זו הופעלה באופן פרו-מחזורי, אף שמשיקולים של יציבות כלכלית עדיף לאפשר למייצבים האוטומטיים לפעול - בעת מיתון יש לאפשר גרעונות ציבוריים כדי למתן את ההאטה הכלכלית/מיתון. יצוין שמדיניות הקצבאות מותאימה במיוחד לתפקיד זה של מדיניות אנטי-מחזורית, בין היתר בגלל הנטייה-השולית-לצרוך הגבוהה של מקבלי קצבאות. הממשלות הבאות נאלצו לתקן את המדיניות באופן חד, כך שבדיעבד תשלומי הקצבאות גדלו לאורך זמן בשיעור ריאלי ממוצע של 3% לשנה.

מדיניות כזו מקשה על ציבור מקבלי הקצבאות, מאחר שבדיעבד ברור כי אפשר היה לספק את אותו היקף קצבאות בתנודתיות פחותה. את עידוד הכניסה של מקבלי הקצבאות לשוק העבודה היה אפשר להשיג באמצעות כלים פרו-אקטיביים, כמו שילוב של הפעלת מס הכנסה שלילי ותוכניות תעסוקה כגון אורות לתעסוקה. העלאת שכר המינימום פועלת בכיוון הרצוי בעיקר בתחום המוצרים והשירותים הלא-סחירים, ואילו בתעשייה, שבה מיוצרים בעיקר מוצרים סחירים, הדבר עלול להשפיע שלילית על התעסוקה ולזרז את השינוי המבני לכיוון הגדלת משקל המוצרים הבלתי סחירים. בסופו של דבר הופעלו חלק מהכלים, גם אם לעתים באופן מהוסס².

מדיניות זו והתפתחויות דמוגרפיות ואחרות השפיעו באופן ניכר על התפלגות סך כל תשלומי הקצבאות לפי ענף: תרשים 2 מצביע על כך שקבוצה אחת של קצבאות - זיקנה ושאיירים, נכות כללית,

בכל שנות פעילותו של הביטוח הלאומי לא היו גרעונות בחשבונותיו. עם זאת, העודף השוטף הלך והצטמצם משנת 2007

תשלומי הקצבאות גדלו לאורך זמן בשיעור ריאלי ממוצע של 3% לשנה

1 החשבון התפעולי, שלא כולל את תקבולי הריבית, כן היה בגירעון בשנים 1996-2003 וגם מ-2009.
2 בהקשר זה יש להצטער שתוכנית התעסוקה הופסקה. מוטב היה לשפר את הפעלתה בכיוון של הגברת התחרות בין המפעילים.

לוח 1
סך הקצבאות ומימון (מיליוני ש"ח)

שנה	תשלומים גבייתיים	עודף (גבייה) כולל	תקבולים / תשלומים במימון גורמי חוץ	סה"כ תקבולים	מזה: תקבולים גבייתיים	תקבולים		
						גבייה מהציבור (כולל שיפוי)	השתתפות הממשלה	תקבולי ריבית
1985	15,079	5,926	5,043	26,048	21,005	13,549	3,398	3,995
1986	15,087	6,192	4,513	25,793	21,280	14,444	3,566	3,224
1987	16,298	7,406	3,989	27,693	23,704	16,104	4,232	3,343
1988	18,373	8,201	4,181	30,755	26,574	17,770	5,104	3,602
1989	19,765	5,170	4,169	29,103	24,934	17,257	4,843	2,754
1990	20,301	5,626	4,377	30,305	25,928	17,114	4,018	4,716
1991	19,895	4,878	4,643	29,416	24,773	17,998	3,736	2,940
1992	20,919	6,320	5,379	32,618	27,239	18,409	4,890	3,869
1993	23,150	4,971	5,910	34,031	28,121	19,814	4,302	3,921
1994	24,751	7,292	5,957	38,000	32,043	21,583	6,395	3,967
1995	27,553	4,289	7,822	39,664	31,842	20,473	7,102	4,212
1996	29,745	3,471	8,025	41,241	33,217	20,426	8,366	4,345
1997	32,413	3,096	8,037	43,547	35,509	21,660	9,289	4,493
1998	34,903	1,971	8,590	45,464	36,874	22,429	9,727	4,626
1999	36,351	1,908	9,098	47,356	38,259	23,364	10,152	4,663
2000	39,022	1,857	10,074	50,953	40,878	25,658	10,307	4,831
2001	43,643	802	11,925	56,369	44,445	27,192	12,159	4,983
2002	42,413	1,615	12,253	56,281	44,028	26,744	12,156	4,936
2003	40,674	3,541	10,826	55,041	44,215	26,215	12,412	5,118
2004	39,482	5,488	9,866	54,835	44,970	26,569	12,691	5,329
2005	39,510	7,289	9,814	56,613	46,799	27,676	13,326	5,524
2006	41,025	7,344	10,019	58,387	48,368	28,148	14,055	5,901
2007	42,373	8,751	9,883	61,007	51,124	29,168	15,412	6,215
2008	43,157	9,129	9,809	62,094	52,286	29,524	15,849	6,525
2009	46,679	5,689	10,207	62,575	52,368	28,989	16,079	6,846
2010	49,105	4,683	10,032	63,821	53,789	31,289	15,014	7,000

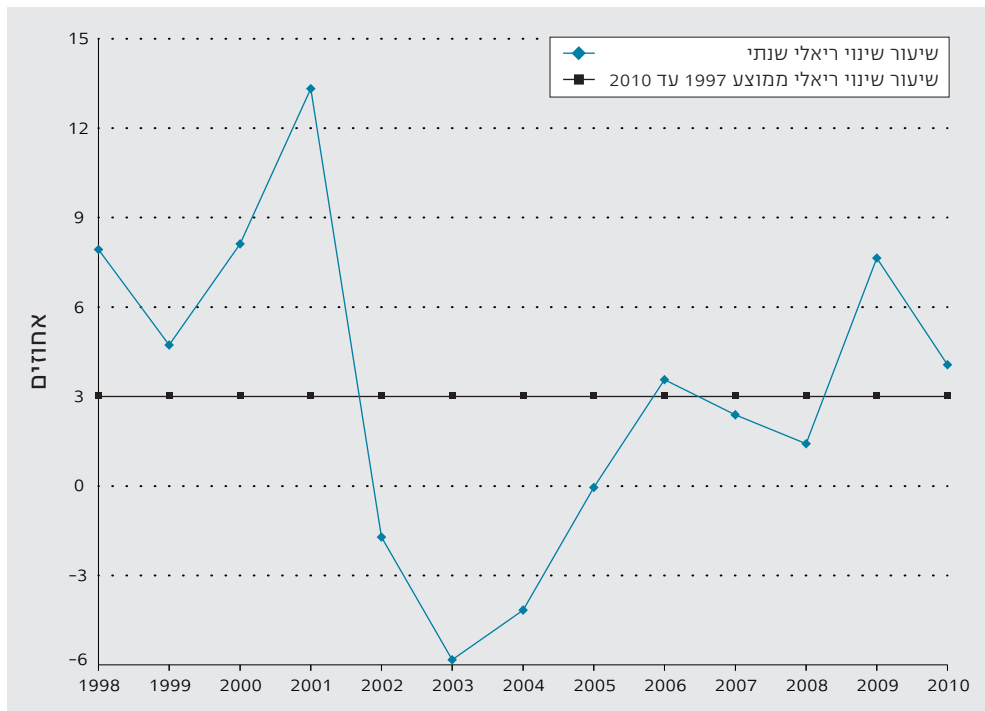
היה אפשר לעודד כניסה של מקבלי הקצבאות לשוק העבודה באמצעות כלים פרו-אקטיביים, כמו שילוב של הפעלת מס הכנסה שלילי ותוכניות תעסוקה כגון אורות לתעסוקה.

אמהות וסיעוד - גדלה לאורך זמן, ואילו קבוצת הקצבאות האחרות, כגון הבטחת הכנסה, אבטלה וילדים הלכה וקטנה, תוך החרפת מצב העוני ואי-השוויון, בין היתר בעקבות הצמצום. משנת 2005, עם ההאצה בצמיחה, נעצרה ההרעה בממדי העוני - גם אם היא נותרה ברמה גבוהה. ההרעה הנוספת בממדי העוני בשנת 2009 היתה כנראה זמנית וקשורה למשבר העולמי, ואכן רואים שיפור מסוים בממדי העוני במחצית הראשונה של 2010 (ר' פרק 2).

קצבאות זיקנה ושאיירים, נכות כללית, אמהות וסיעוד - גדלו לאורך זמן, ואילו קצבאות הבטחת הכנסה, אבטלה וילדים הלכו וקטנו, תוך החרפת מצב העוני ואי-השוויון

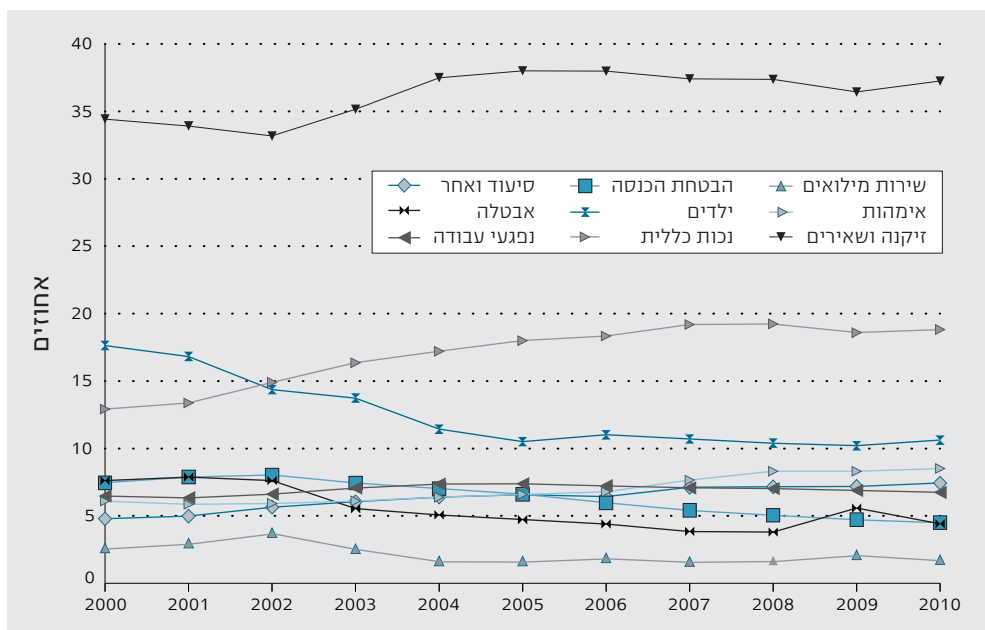
תרשים 1

שיעור שינוי ריאלי של קצבאות הביטוח הלאומי (כולל לא-גבייתיות), 1998-2010

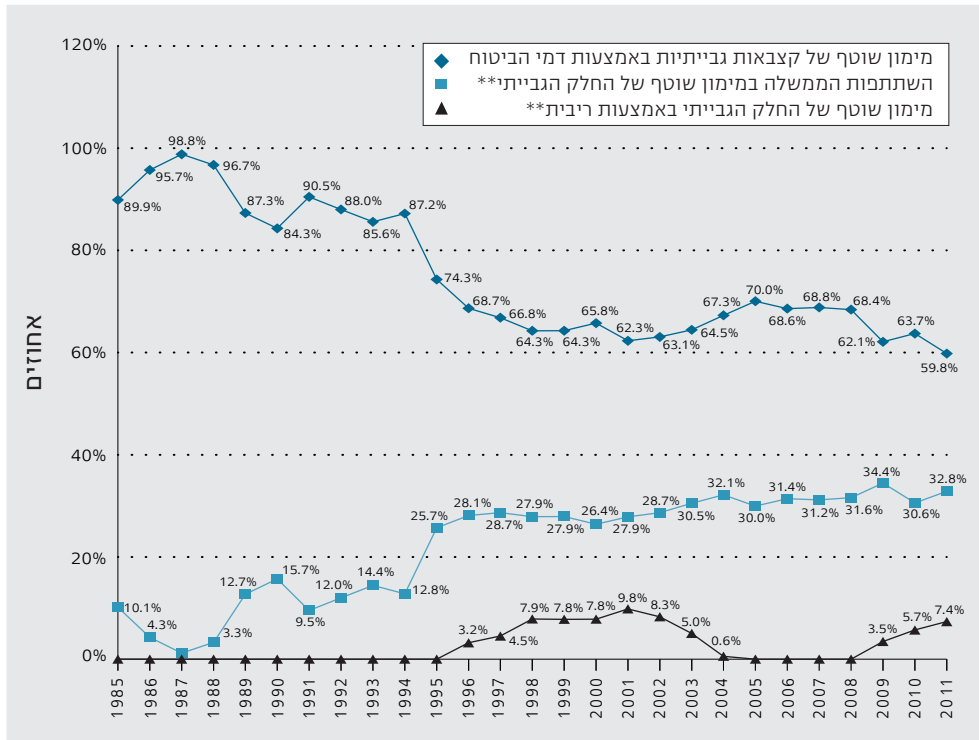


תרשים 2

סך כל תשלומי הקצבאות לפי ענף לאורך זמן, 2000-2010



תרשים 3 מימון הקצבאות הגבייתיות באמצעות גבייה מהציבור, השתתפות הממשלה וריבית, 1985-2011



תשלומי הקצבאות הגבייתיות ממומנים בעיקר באמצעות הגבייה מהציבור, אם כי מאז סוף שנות ה-80 של המאה הקודמת הצטמצם בהדרגה חלקו של הציבור במימון ועלה חלקה של הממשלה. החלק הממשלתי התייצב בשנים האחרונות בכשליש מעלות הקצבאות הגבייתיות. בשתי תקופות השתמש הביטוח הלאומי בחלק מהכנסות הריבית להשלמת המימון - מ-1996-2003 ומ-2009. יצוין שרוב הכנסות הריבית (80%) שימשו מ-1985 להגדלת הרזרבה ולא למימון הקצבאות השוטפות.

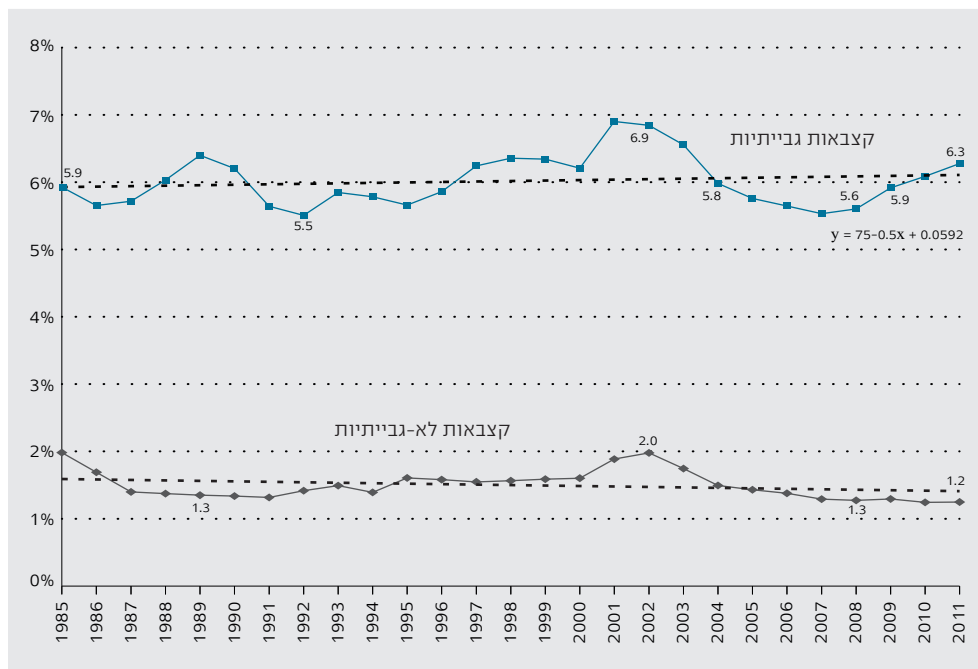
תרשים 4 מראה ששיעור הקצבאות הגבייתיות מהתוצר היה יציב לאורך 25 השנים האחרונות ונע בין כ-5.5% ל-7%. תנודתיות זו נבעה מתפניות חדות במדיניות הקצבאות (הרחבה ב-2001 וקיצוץ חד ב-2002) וכן מהתפתחות מחזור העסקים. השפעת המחזור על הקצבאות בדרך כלל אנטי-מחזורית, בפרט בנוגע לקצבת האבטלה. ב-2010 שיעור הקצבאות הגבייתיות התייצב על 6% תוצר.

היה אפשר לכאורה לפרש את מגמת הירידה בקצבאות הלא-גבייתיות, שהרכיב בעיקרי הוא הן קצבאות הקיום, כהצלחת המדיניות (תרשים 4), שכן עדיף שמספר המשפחות הזקוקות לתמיכה של קצבאות אלה יהיה קטן ופוחת. אך מאחורי נתון זה מסתתרת מגמה מדאיגה, שכן יש לראות נתון זה בהקשר של המשך רמה גבוהה של תחולת העוני וחומרתו, כך שהנתון מצביע כנראה יותר על הקושי של משפחות במצוקה להשיג קצבאות להקלת מצבם מאשר על שיפור מצבן.

שיעור הקצבאות הגבייתיות מהתוצר היה יציב לאורך 25 השנים האחרונות ונע בין כ-5.5% ל-7%. ב-2010 הוא התייצב על 6% תוצר

תרשים 4

הקצבאות הגבייתיות והלא-גבייתיות כשיעור מהתוצר, 1985-2011



2. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי, הגבייתיות והלא-גבייתיות, הסתכמו ב-59.1 מיליארד ש"ח ב-2010 - גידול ריאלי של 4%

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-59.1 מיליארד ש"ח ב-2010, בהשוואה ל-55.4 מיליארד ב-2009. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שמשלם המוסד, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.2 מיליארד ש"ח). הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-4%, והוא נובע מכמה גורמים שפעלו במשולב: הפער בין שיעור עדכון הגמלאות, המתבסס על עליית המחירים בשנה קודמת, לבין שיעור העלייה במדד ב-2010 (המסביר כ-1.1 נקודות אחוז מתוך סך העלייה בתשלומים); הגידול במספר מקבלי הגמלאות; והעלייה הריאלית בחלק מהגמלאות בעקבות שינוי השיעור של גמלאות שונות בחוק ההתייעלות הכלכלית 2009-2010 והסכמים לפי החוק (חלקם הסכמים קואליציוניים). גם במונחים של אחוזי תוצר עלו הגמלאות ב-0.06 נקודות האחוז (לוח 2), לאחר כמה שנים שבהן ירדו או נותרו ללא שינוי: שיעור הגמלאות מהתמ"ג, שהגיע לשיא של 8.7% ב-2001-2002, ירד בעקבות עד 6.7% ב-2007 וב-2008 ועלה לראשונה ב-2009 ל-7.1% אחוזי תוצר. ב-2010 השיעור הגיע ל-7.12. שיעור הגבייה לענפי הביטוח הלאומי במונחי תוצר ירד מ-3.8 ב-2008 ל-3.7 אחוזי תוצר ב-2009 ועלה חזרה בשנת 2010 ל-3.85 אחוזי תוצר, זאת בין היתר כתוצאה מהגדלת המקסימום בתשלום דמי ביטוח, וכן מהגדלת השיעור המופחת למעסיק. בנוסף לכך השפיעה כנראה גם העלייה בשכר.

בסך הכול עלו ב-2010 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-5.2% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות - המשולמות מכוח חוקי מדינה או מכוח הסכמים עם

לוח 2

תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל)
כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 2010-1980

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכול	מזה: גמלאות גבייתיות	סך הכול*	מזה: דמי ביטוח לאומי**
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1995	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.65	6.09	6.00	4.08
2001	8.63	6.78	6.34	4.30
2002	8.65	6.71	6.35	4.32
2003	8.12	6.41	6.23	4.22
2004	7.35	5.88	6.04	4.05
2005	7.02	5.63	6.00	4.03
2006	6.87	5.53	5.80	3.87
2007	6.67	5.42	5.76	3.81
2008	6.73	5.49	5.84	3.83
2009	7.06	5.80	5.63	3.67
2010	7.12	5.92	5.85	3.85

* כולל גבייה בעבור קופות החולים.
** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

האוצר והממומנות במלואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, זיקנה ושאר רמי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) - ירדו בשיעור של 1.7% ב-2010 הסתכמו הגמלאות הלא-גבייתיות, כולל הוצאות מינהל, בכ-10 מיליארד ש"ח, שהם כ-17% מכלל תשלומי הגמלאות.

נתוני לוח 3 מלמדים על עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים. ירידה גבוהה במיוחד, של כ-17.8%, נרשמה בענף האבטלה בעקבות ירידה בשיעור האבטלה מ-7.6% ב-2009 ל-6.6% ב-2010, לנוכח התאוששות המהירה של המשק מהמשבר הכלכלי. גם בענף המילואים היתה ירידה גבוהה, של כ-14.4%.

בענף אבטלה נרשמה ירידה גבוהה במיוחד של התשלומים - כ-17.8%

בענפי הסיעוד והאמהות היתה עלייה ריאלית של כ-7% בסך התשלומים. העלייה בתשלומים לסיעוד מוסברת גם בכך שממארס 2009 ניתנה תוספת שעות טיפול לזכאים בשתי הרמות הגבוהות של הגמלה למי שמעסיקים עובד ישראלי: תוספת של שלוש שעות טיפול שבועיות למי שזכאי לגמלה בשיעור 150% ותוספת של ארבע שעות לזכאי לשיעור של 168%. כמו כן חל גידול במספר המקבלים גמלת סיעוד, בעיקר ברמות הגבוהות של הגמלה. העלייה בתשלומים לאמהות מייצגת תופעה של השנים האחרונות, שלפיה מספר הזכאיות לדמי לידה והתשלום הממוצע לדמי לידה עולה, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן. ב-2010 היתה עלייה של 6.6% במספר הלידות לעומת 2009, וכמו בשנים קודמות, עלייה זו גבוהה יותר מהעלייה במספר הנשים בגיל הפריור. גם בתשלומי אשפוז יולדות חל גידול ניכר.

לוח 3

תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מיוחדות), 1995-2010

שנה	סך כל התשלומים	זיקנה ושאריות**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פועלות ספר ואיבה	אמהות (מחירים שוטפים)	ילדים	אבטלה	שירות מלואים	הנכסה***	הטחת האחר	סיעוד
1995	21,188*	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	*1,053	1,149	798	
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897	
2004	42,759	16,032	7,355	3,145	2,727	4,887	2,166	708	3,003	2,735	
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842	
2006	45,760	17,376	8,392	3,306	3,103	5,038	2,013	860	2,730	2,941	
2007	47,089	17,615	9,034	3,332	3,605	5,038	1,812	760	2,543	3,350	
2008	49,920	18,655	9,599	3,506	4,146	5,188	1,896	841	2,518	3,572	
2009	55,394	20,180	10,295	3,811	4,604	5,650	3,089	1,169	2,613	3,984	
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394	
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)											
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5	
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	-0.9	-7.4	18.1	18.2	
2004	-4.2	2.2	0.8	-0.3	0.2	-20.3	-12.3	-38.1	-9.5	1.2	
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5	
2006	3.5	3.4	5.5	1.4	6.4	8.5	-3.6	18.1	-6.5	1.4	
2007	2.4	0.8	7.1	0.2	15.6	-0.5	-10.5	-12.1	-7.3	13.3	
2008	1.4	1.3	1.6	0.6	10.0	-1.5	0.0	5.8	-5.3	2.0	
2009	7.4	4.7	3.8	5.2	7.5	5.4	57.7	34.5	0.4	7.9	
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	6.5	8.2	-17.8	-14.4	-0.9	7.4	
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)											
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8	
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8	
2004	100.0	37.5	17.2	7.4	6.4	11.4	5.1	1.7	7.0	6.4	
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6	
2006	100.0	38.0	18.3	7.2	6.8	11.0	4.4	1.9	6.0	6.4	
2007	100.0	37.4	19.2	7.1	7.7	10.7	3.8	1.6	5.4	7.1	
2008	100.0	37.4	19.2	7.0	8.3	10.4	3.8	1.7	5.0	7.2	
2009	100.0	36.4	18.6	6.9	8.3	10.2	5.6	2.1	4.7	7.2	
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4	

* הנתונים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוח הלאומי כחוז חוב בנין חיסכון במספר ימי תמלואים.
 ** כולל תשלומים בעבור השלמת הנכות.
 *** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

בקצבאות הילדים עלו התשלומים ב-8.2% בין 2009 ל-2010. עלייה זו נובעת בין היתר מהעלייה המדורגת בקצבאות הילדים שהחלה בחודש יולי 2009, בעקבות החוק להתייעלות כלכלית-2010. במסגרת זו הקצבה לילדים שמקומם במשפחה שני, שלישי ורביעי עלתה בהדרגה, כך שבשנת 2012 תשולם תוספת של 100 ש"ח לכל ילד במקומות הללו. עלות התוספת ב-2010 הסתכמה בכ-250 מיליון שקל (ב-2012 תהיה התוספת כ-1,500 מיליון ש"ח בהשוואה ל-2008). יצוין כי במסגרת ההסכם התוספות יהיו נומינליות בלבד, והקצבה לא תתעדכן על פי השינויים במחירים בתקופה זו, כך שהעלייה צפויה להישחק ריאלית. נדגיש כי העלייה בתשלומים לקצבאות הילדים קוזה בחלקה, שכן יציאתם של ילדים "ותיקים" (שנולדו לפני 2003) מהמערכת והחלפתם בילדים "חדשים" אשר בעבורם משולמת קצבה אחידה נמוכה יותר מזו של הוותיקים (תהליך שתחילתו ב-2002), פועלות ככיוון של הפחתת התשלומים בעבור קצבאות הילדים.

בענפי הסיעוד והאמהות עלו התשלומים ריאלית בין 2009 ל-2010 ב-7%, בילדים - 8.2%, ובזיקנה ושארירים ב-6.3%

בקצבאות הזיקנה והשארירים עלו התשלומים ב-6.3%. בשנים האחרונות חלו כמה שינויים להגדלת התשלומים בקצבאות האלה: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשארירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5%, ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז מהסכום הבסיסי. במקביל הועלו גמלאות השלמת ההכנסה בהתאם לגיל הזכאים. בנוסף, באוגוסט 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הועלו קצבאות הזיקנה והשארירים עוד, מ-16.5% ל-17%, ובינואר 2010 ל-17.35%, במסגרת תהליך שבסופו, בינואר 2011, הוגדלה הקצבה הבסיסית ל-17.7% מהסכום הבסיסי³. השלמת ההכנסה לקצבאות אלו תועלה אף היא בשיעור דומה.

לוח 3 מציג גם את התפלגות סך כל תשלומי הגמלאות לפי ענף. ענף הזיקנה והשארירים, הראשון בגודלו, מהווה 37.2% מסך הגמלאות ששולמו ב-2010. בהשוואה לשנה הקודמת, 2009, גדל חלקו ב-0.8 נקודות אחוז. גם חלקו של ענף הנכות, השני בגודלו, גדל מ-18.6% ב-2009 ל-18.8% ב-2010. ענף הילדים הגדיל את חלקו מ-10.2% ב-2009 ל-10.6% ב-2010. ענף האבטלה הוריד את חלקו בשיעור ניכר, מ-5.6% מסך התשלומים ב-2009 ל-4.4% מהם ב-2010 (ראו לעיל) וענף שירות המילואים הוריד אף הוא את חלקו הצנוע, מ-2.1% ב-2009 ל-1.7% ב-2010. גם ענף הבטחת ההכנסה המשיך את מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והגיע ל-4.5% מסך התשלומים (לעומת 8% ב-2002). הענפים האחרים שמרו פחות או יותר על חלקם מ-2009.

3. רמת הגמלאות

בינואר 2010 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2008 עד נובמבר 2009, בשיעור של 3.8%. שיעור זה מעדכן את "הסכום הבסיסי"⁴, שעל פיו מתעדכנות מרבית הקצבאות מינואר 2006 על פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. באותה תקופה עלה השכר הממוצע שלפיו עודכנו הקצבאות בעבר ב-1.1%. באופן מצטבר מ-2002 עד 2010 עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-15% - בדומה לשיעור עליית המחירים באותה תקופה. בכך מצטמצם הפער בין שני האינדיקטורים, אף שניסיון העבר מלמד שהקצבאות המעודכנות במחירים עשויות להישחק ביחס לשכר, שכן במבט של 30 השנים האחרונות, השכר הריאלי (דהיינו זה המנוכה בעליית המחירים) עלה בשיעור ממוצע של כ-1.5% לשנה. עם זאת, אם תימשך המגמה שתוארה לעיל, והתמורה לעבודה

בינואר 2010 עודכנו הקצבאות בשיעור של 3.8%

3 "הסכום הבסיסי" הוא הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות. ב-2010 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 7,975 ש"ח.

4 ר' הערה 3 בפרק זה.

תמשיך לקטון בעשורים הבאים, השחיקה בקצבאות בעקבות עדכון על-פי מדד המחירים לצרכן במקום עדכון על-פי השינויים בשכר, צפויה לקטון ואולי אף להיעלם.

בשנת 2010 קצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד עלתה כשיעור מהשכר הממוצע, מ-16.0% ל-16.8% מהשכר הממוצע לקשישים יחידים עד גיל 80, ומ-16.9% ל-17.7% מהשכר הממוצע לבני 80 ויותר. קצבת השאירים לאלמנ/ה עם שני ילדים עלתה מ-30.8% ל-32.4%.

ב-2010 עלתה במעט הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה. הכנסת המינימום ליחיד, על כל הגדרותיה כאחוז מהשכר הממוצע, עלתה ב-0.6-0.7 נקודות אחוז בין 2009 ל-2010. הגמלה להורה יחיד עד גיל 55 עם שני ילדים היא 38.8% מהשכר הממוצע לעומת 52.2% ממנו ב-2002, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2002-2003. לעומת זאת הגמלה ליחיד בן 55 שנה ויותר עלתה מעבר לרמתה ב-2002 והיא 24.9% מהשכר הממוצע ב-2010 לעומת 24.0% ב-2002.

קצבת הנכות הממוצעת ירדה מ-32.3% מהשכר הממוצע למשרת שכיר ב-2009 ל-32.1% ממנו ב-2010. במצטבר מ-2003 נשחקה הקצבה במונחים של שיעור מהשכר הממוצע בכ-1.7 נקודות אחוז. הקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים נותרה ללא שינוי ביחס לשנה הקודמת -28.1%. הגמלה בממוצע לחודש לילד נכה ירדה בכאחוז וחצי בין 2009 ל-2010. לעומתה קצבת הניידות עלתה בעשירית האחוז במונחים ריאליים בין שתי השנים.

גמלת הסייעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית ב-2010 ב-1.5% לעומת 2009.

קצבת ילדים המשולמת להרכבי משפחה שונים עלתה ריאלית במקצת בין השנים 2009 ל-2010. גם ביחס לשכר הממוצע הקצבה המשפחתית עלתה, חוץ מאשר במשפחות עם ילד אחד. העלייה הניכרת ביותר היתה במשפחות שבהן ארבעה ילדים שנולדו לאחר חודש מאי 2003, שכן הקצבה המשפחתית עלתה בכ-11% ביחס לשכר הממוצע. במשפחות שבהן ארבעה ילדים שנולדו לפני יוני 2003 הקצבה עלתה בכ-8.5%. למרות השיפור בגובה הקצבה המשפחתית לעומת 2009, קצבאות הילדים נותרות עדיין נמוכות ביותר מ-50% לעומת רמתן לפני התוכנית הכלכלית של 2002-2003. בענף נפגעי עבודה, המשלם גמלה מחליפת שכר, ירדו דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים ולעצמאים ב-4.4% וב-13.8%, בהתאמה, לעומת שנת 2009. הירידה בדמי הפגיעה של העצמאים מבטלת למעשה את העלייה שחלה בשנת 2009.

דמי אבטלה הממוצעים ליום ירדו במעט לעומת שנת 2009 (שנת 2009 היתה שנת מיתון שהתאפיינה בגל פיטורין אף של בעלי רמות שכר גבוה). הירידה ברמת דמי האבטלה בשנת 2010 נובעת כנראה מהצטרפותם של מובטלים שהיו בעלי שכר נמוך ושל צעירים (לצעירים מנכים 25% מדמי האבטלה שהם זכאים להם).

בגמלת אמהות לא חל שינוי משמעותי ברמת הגמלה לעומת שנת 2009, בדמי לידה היתה עליה ריאלית של פחות מ-1% ובמענק לידה עלייה של 1%.

4. מקבלי גמלאות

ב-2010 עלה מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים - הענף הראשון בגודלו מבין כל ענפי הביטוח הלאומי - ב-1.5%. המוסד שילם קצבאות ל-758.5 אלף זקנים ושאירים בממוצע לחודש (לוח 4). בענף

קצבת הנכות הממוצעת ירדה לרמה של 32.1% מהשכר הממוצע למשרת שכיר

גמלת הסייעוד הממוצעת עלתה ריאלית ב-2010 ב-1.5%

ב-2010 עלה מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאירים - הענף הגדול בענפי הביטוח הלאומי - ב-1.5%. שולמו קצבאות ל-758.5 אלף זקנים ושאירים בממוצע לחודש

לוח 4
מספר תקבלי הגמלאות בענפי ביטוח עיקריים (תמוצע לחדש), 1990-2010

שנת	זיקה ושאירים	קצבת נכות כללית	נכות כללית			נפגעי עבודה			מספר המקבלים (אלפים)			דמי אמטלה	הטבות הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)***	סיעוד
			גמלה לילד נכה	גמלה למלת ניידות	דמי פגיעה*	קצבת נכות	מענה לידה*	דמי לידה*	קצבאות ילדים**	משפחות המקבלות	ילדים			
1990	442.6	73.5	5.8	11.4	56.7	11.8	107.7	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0		
1995	553.9	94.0	10.3	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0		
2001	677.0	142.4	16.4	19.3	69.1	20.8	127.2	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4		
2003	709.2	157.3	18.4	22.3	61.5	23.0	136.4	73.9	939.1	70.5	155.2	113.0		
2004	722.3	162.4	19.5	23.5	65.8	24.0	141.2	77.5	945.6	58.4	144.7	113.4		
2005	719.9	170.9	21.0	24.9	63.9	25.2	148.4	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0		
2006	727.5	178.3	22.2	26.1	64.3	26.4	150.6	82.7	968.3	56.0	130.3	120.4		
2007	728.9	187.5	23.8	27.3	67.6	27.8	151.6	86.0	980.6	49.8	120.2	125.4		
2008	735.8	195.0	25.3	28.9	69.7	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	111.8	131.1		
2009	746.9	200.1	26.5	30.4	65.8	30.9	156.4	97.7	1,012.0	73.0	111.8	136.6		
2010	758.5	207.2	27.9	31.6	67.6	32.3	166.7	103.3	1,030.1	57.7	109.4	141.4		
גידול שנתי (אחוזים)														
1990-1986	2.6	3.4	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	1.8	-0.5	20.9	8.6	17.4		
1995-1991	4.6	5.0	12.2	3.0	8.4	4.4	4.8	1.8	8.9	4.0	19.4	18.7		
2000-1996	3.5	7.6	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2		
2001	3.0	5.2	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1		
2003	2.4	4.5	5.1	6.7	-12.1	5.5	6.1	3.5	0.4	-27.4	2.6	0.7		
2004	1.8	3.2	6.0	5.4	7.0	4.3	3.5	4.9	0.7	-17.2	-6.2	0.4		
2005	-0.3	5.2	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4		
2006	1.1	4.3	6.0	4.7	0.6	4.8	0.5	7.3	1.3	-4.9	-6.9	4.7		
2007	0.2	5.2	7.2	4.7	5.2	5.1	2.5	4.1	1.3	-10.9	-7.7	4.3		
2008	0.9	4.0	6.3	5.9	3.1	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	-6.8	4.7		
2009	1.5	2.6	4.7	5.2	-5.6	5.8	3.7	4.4	1.7	52.1	0.0	4.2		
2010	1.5	3.5	5.3	3.9	2.8	4.5	6.6	5.7	1.8	-21.0	-2.1	3.5		

* מספר המקבלים השונים במשך השנה.
 ** הנתונים לשנת 1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבאות הילד והיאשון והילד השני הוחזרו לזון באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אוניברסליות.
 *** בהישע תחת לשנת 2004 ואילך, קצבה שפועלת בין כמה מקבלים נקופה למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבוהישעו נמנו כל מקבלי הקצבה הממוצעת, היה 145.6 אלף בממוצע לחדש.

הילדים עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.8% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2010 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.47 מיליון ילדים החיים בכמיליון משפחות.

הזינוק שנרשם במספר המקבלים דמי אבטלה בין 2008 ל-2009 נבלם. עלייה חדה זו באה לאחר שמ-2003 ירד מספר המקבלים דמי אבטלה בעקביות בשיעורים של 4%-27% (חוץ מבשנה אחת, 2005, שבה הוא נותר יציב). המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות הביאו לתנודות במספר מקבלי דמי אבטלה בעשור האחרון.

בענף השני בגודלו, נכות כללית, נרשמה עלייה של 3.5% לעומת השנה שעברה. מתחילת שנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים שבין 3%-ל-8%. לעומת זאת בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העלויות בסדרי גודל דומים לאלה של השנים האחרונות: מספר המקבלים גמלה לשיירותים מיוחדים עלה ב-6.1%, מספר המקבלים קצבת ניידות עלה ב-3.9%, ומספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור של 5.3%.

בענף אמהות חלה עלייה של כ-6% במספר המקבלים (מענק לידה ודמי לידה) ובענף סיעוד חלה עלייה של 3.5%.

בענף נפגעי עבודה, המושפע משיעורי התעסוקה במשק, חלה עליה של 2.8% במספר מקבלי דמי הפגיעה. לעומת זאת מספר מקבלי קצבת נכות צמיתה בענף זה עלה ב-4.5%.

בשנת 2010 שבה מגמת הירידה במספר מקבלי הבטחת הכנסה - ירידה של 2.1% לעומת שנת 2009, השנה שבה נרשמה לראשונה התייצבות במספר המקבלים. שיעור הירידה ב-2010 במספר המקבלים נמוך משיעורי הירידה שנצפו לאחר שנת 2004 (3%-7% מדי שנה). באפריל 2010 הסתיימה התוכנית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה "אורות לתעסוקה". מספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה מוסיף לרדת גם לאחר סגירתה של התוכנית.

5. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: גביית דמי ביטוח לאומי (גבייה ישירה מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים עצמאיים), השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות, מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות ותקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות, בעיקר באגרות חוב ממשלתיות. נוסף על גביית דמי ביטוח לאומי המוסד גובה את דמי ביטוח הבריאות ומעבירם לקופות החולים.

באוגוסט 2005 הוחל ביישום השלב הראשון בתהליך שבמסגרתו מופחתים דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים. תהליך מדורג זה נמשך עד 2009 ובסופו הופחתו דמי הביטוח למעסיק בשיעור של 1.5 נקודת אחוז. במקביל הונהגו שני שיעורי דמי ביטוח - מופחת ורגיל - במקום שיעור אחיד בכל רמות ההכנסה החייבת בדמי ביטוח. צעד זה הוא חלק ממדיניות כוללת יותר, שתחילתה בשנות ה-80, להפחית את עלות העבודה של המעסיקים. יצוין שהמוסד לביטוח לאומי הביע את התנגדותו לצעד זה: הקטנת התקבולים מהגבייה מהציבור מגבירה את התלות של מערכת הביטוח הלאומי בתקציבי האוצר ועלולה בעקיפין לגרום גם לצמצום נוסף בהוצאה על קצבאות.

בראשית 2006 הונהגה רפורמה נוספת בתחום הגבייה של המוסד, ובמסגרתה השיעור המופחת של דמי הביטוח המוטל על העובד הוקטן מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%, השיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%, ומדרגת השיעור המופחת הוגדלה מ-50% של השכר הממוצע ל-60% ממנו. שינויים אלה נעשו בתקציב אפס.

בדומה למדיניות בתחום הגמלאות, בשנים 2002-2005 לא עודכן השכר הממוצע לפי חוק, ולפיכך גם לא עודכנו המדרגות של דמי הביטוח וההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבטוחים שונים. הקפאת השכר הממוצע נמשכה עד סוף 2005, ומשנת 2006 התקרה מעודכנת רק בשיעור עליית המדד. לעומת זאת מדרגת השיעור המופחת וכן ההכנסה המזערית לתשלום דמי ביטוח לסוגי מבטוחים שונים יוסיפו להתעדכן לפי השינויים בשכר הממוצע גם לאחר 2006. השינוי בשיטת עדכון התקרה עשוי להוביל לאורך זמן להקלת הנטל על בעלי שכר גבוה מאוד (ר' סעיף 4 לעיל), ואלה יהיו מופלים לטובה בהשוואה למשלמי דמי ביטוח ברמת המינימום (כמו מובטלים וסטודנטים). לעומת זאת, המשך הצמדת מדרגת השיעור המופחת לשכר הממוצע תמנע הכבדת נטל דמי הביטוח על בעלי שכר נמוך.

בחוק ההסדרים ל-2009-2010 הוכפלה תקרת התשלום לגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות, מ-5 פעמים הסכום הבסיסי ל-10 פעמים ממנו, ללא העלאה מקבילה בתקרת הבסיס לחישוב הגמלאות מחליפות השכר. במקביל הועלה השיעור המופחת למעסיק ב-0.4 נקודות האחוז. מהלכים אלה פועלים להעלאת תשלומי הגביה בגין דמי ביטוח לאומי מהציבור ומגדילים גם את השתתפות הממשלה. בפועל, תוספת הגבייה ותוספת הקצבות לפי סעיף 32 הועברו לאוצר במלואן, שכן במקביל הופחתה השתתפות האוצר בענף ילדים מ-210% בשנת 2008 ל-169% ב-2010.

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2010 ב-47.6 מיליארד ש"ח: 29.1 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-16.3 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור מתוספים כ-2.2 מיליארדי ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 לחוק).

לוח 5 מראה שב-2010 עלתה הגבייה הישירה מהציבור ב-7.1% במונחים ריאליים: גביית דמי ביטוח לאומי עלתה ב-7.9% וגביית דמי ביטוח בריאות עלתה ב-5.8%. ליציאה מהמשבר הכלכלי העולמי היתה תרומה ניכרת לעליה בגבייה: לולא שינויי החקיקה שהונהגו ב-2009-2010 הגבייה מהציבור היתה עולה בשיעורים נמוכים יותר.

הגבייה במונחים של שיעור מהתמ"ג עלתה מעט, מ-5.4% ב-2009 ל-5.6% ב-2010, בדומה לשנים 2006-2008. יצוין שב-2003 היתה הגבייה מהציבור בהיקף של 6.3% מהתמ"ג ומאז לא עלתה על שיעור של 5.8%. הכספים למערכת הבריאות במונחי תמ"ג נותרו ברמתם (2%). חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המסים הישירים הוסיף לטפס ועלה בהדרגה, מ-40.2% ב-2003 ל-46.8% ב-2010 כתוצאה מהפחתת המס במסגרת הרפורמה במס הכנסה שיושמה מ-2003 ואילך וכן שינויים בחקיקה (הגדלת התקרה ושיעור דמי ביטוח למעסיק). בשנה האחרונה חלו שיפורים בגבייה הן במס הכנסה והן בביטוח הלאומי.

השינויים בשיעורי הגידול בגבייה נבדלים בין שכירים לבין מי שאינם שכירים. הגבייה משכירים עלתה ב-7.7% ב-2010 ושיעור הגבייה המקביל אצל לא-שכירים עלה בכ-3%, לאחר עלייה בשיעורים גבוהים של כ-10% בכל שנה בין 2006 ל-2008. במצטבר מ-2005 עלתה הגבייה הריאלית משכירים בכ-10% לעומת עלייה מקבילה של כ-37% בגבייה מעצמאים. שיעורים אלה מוסברים בשינויי חקיקה ובשיפור המצב הכלכלי במשק שהעלו את הגבייה באופן ניכר. גם העלייה בשכר הממוצע במשק (3.6%), העלייה במספר משרות שכיר והעמקת הגבייה מלא-שכירים בשנים האחרונות, תרמו לעלייה בהיקף הגבייה.

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2010 ב-47.6 מיליארד ש"ח: 29.1 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-16.3 מיליארד למערכת הבריאות

ב-2010 עלתה הגבייה הישירה מהציבור ב-7.1% במונחים ריאליים, תוצאה של שינויי החקיקה ושיפור המצב הכלכלי במשק

לוח 5

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2006-2010

2010	2009	2008	2007	2006	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
47,579	43,224	42,402	39,740	37,792	סך כל תקבולי דמי ביטוח
45,346	41,228	40,452	37,910	36,112	סה"כ גבייה מהציבור
29,055	26,233	25,877	24,454	23,554	לענפי ביטוח לאומי
16,290	14,995	14,575	13,456	12,558	למערכת הבריאות
2,234	1,996	1,950	1,830	1,680	שיפוי האוצר
אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור					
אחוז שינוי ריאלי					
7.1	-1.4	2.0	4.4	2.2	סה"כ גבייה מהציבור
7.9	-1.9	1.2	3.3	1.4	לענפי ביטוח לאומי
5.8	-0.4	3.6	6.6	4.0	למערכת הבריאות
כאחוז מהתמ"ג					
5.6	5.4	5.6	5.6	5.6	סה"כ גבייה מהציבור
3.6	3.4	3.6	3.6	3.7	לענפי ביטוח לאומי
2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	למערכת הבריאות
כאחוז מהמסים הישירים ליחידים					
46.8	45.8	43.0	40.5	41.1	סה"כ גבייה מהציבור
30.0	29.1	27.5	26.1	26.8	לענפי ביטוח לאומי
16.8	16.7	15.5	14.4	14.3	למערכת הבריאות
כאחוז מהמסים הישירים					
35.6	35.4	32.5	28.7	28.8	סה"כ גבייה מהציבור
22.8	22.5	20.8	18.5	18.8	לענפי ביטוח לאומי
12.8	12.9	11.7	10.2	10.0	למערכת הבריאות

ב. המקורות למימון הגמלאות

לוח 6 מראה שסך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי הסתכם ב-2010 ב-63.8 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים. זהו גידול שנתי ריאלי של 2% בין שתי השנים, שמקורו בעיקר במרכיב דמי הביטוח שעלו ריאלי ב-7.9%. עלייה זו קוזה בירידה של כ-6.6% בהשתתפות האוצר בעיקר בשל ירידה בשיעור השתתפות בענף ילדים מ-210% ל-169% מינואר 2010.

מ-2005 עלו התקבולים בכ-12.7% במונחים ריאליים, בעיקר בשל עלייה בתקבולי גביית דמי ביטוח לאומי. המימון הממשלתי של הגמלאות הלא גבייתיות עלה ב-2.2% בלבד מאז 2005, ותקבולי הריבית, שמשקלם בסך התקבולים קטן יחסית, עלו ריאלי באותה תקופה בשיעור של כ-26.7%. צירוף מרכיבי השתתפות הממשלה מראה על עלייה בשיעור גבוה מהמוצע באותה התקופה. העלייה המצטברת בהשתתפות הממשלה מבטאת את הגדלת חלקה בגבייה כתוצאה ממחויבותה לפיצוי המוסד על הפסד ההכנסות בעקבות הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים לפי סעיף 32

תקבולי המוסד
הסתכמו ב-2010
ב-63.8 מיליארד ש"ח
- גידול שנתי ריאלי
של 2%

לוח 6

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 2010-1995

שנה	סך כל התקבולים*	גביית דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון ממשלתי של גמלאות	תקבולי ריבית
מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2004	47,513	23,021	10,996	8,548	4,617
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850
2006	52,344	25,234	12,600	8,982	5,290
2007	54,974	26,284	13,888	8,906	5,600
2008	58,525	27,827	14,938	9,245	6,150
2009	60,934	28,229	15,657	9,939	6,666
2010	63,821	31,289	15,014	10,032	7,000
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2004	-0.6	1.3	2.2	-8.9	4.1
2005	3.2	4.2	5.0	-0.5	3.7
2006	3.1	1.7	5.5	2.1	6.8
2007	4.5	3.6	9.6	-1.4	5.3
2008	1.8	1.2	2.8	-0.7	5.0
2009	0.8	-1.8	1.5	4.1	4.9
2010	2.0	7.9	-6.6	-1.7	2.3
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2004	100.0	48.5	;	18.0	9.7
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8
2006	100.0	48.2	24.1	17.2	10.1
2007	100.0	47.8	25.3	16.2	10.2
2008	100.0	47.5	25.5	15.8	10.5
2009	100.0	46.3	25.7	16.3	10.9
2010	100.0	49.0	23.5	15.7	11.0

תלותו של הביטוח הלאומי במימון הממשלתי הולכת וגדלה, ומשמעותה כרסום בעצמאותו

* כולל פיצויים צד ג'.
 ** כולל שיפוי אוצר.
 *** לפי סעיף 32 (א') לחוק.

לחוק⁵. המגמות מצביעות אפוא על תלות גדלה והולכת של המוסד במימון הממשלתי של הגמלאות, שמשמעותה כרסום בעצמאותו.

5 הביטוח הלאומי הגיע להסכמה עם האוצר שהקצבות האוצר לפי סעיף 32 בחוק לא ייפגעו בעקבות הפחתת דמי הביטוח ובהתאם לכך נערכו ההתאמות הנדרשות בחוק.

ג. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, התהפכה המגמה של עודף תקציבי, שהגיע ליותר מ-2 מיליארדי ש"ח ב-2007 וב-2008. בשנת 2009 נוצר גירעון של כ-1.1 מיליארד ש"ח ובשנת 2010 גדל הגירעון השוטף לכ-2.3 מיליארד ש"ח. תרמו להיפוך מגמה זה ענף הזיקנה והשאירים, ששילש את הגירעון מאז 2009 והגיע לגירעון של 1.5 מיליארדי ש"ח; ענף הילדים שהעודף שלו קטן בכמיליארד ש"ח; ענפי הגמלאות מחליפות שכר - נפגעי עבודה ואמהות - שהגירעון בכל אחד מהם עלה בכ-150 מיליון ש"ח; וענף הסיעוד שהוסיף לגירעון עוד כ-300 מיליון ש"ח. ענף אבטלה הוא הענף היחיד שהגירעון בו פחת בכחצי מיליארד ש"ח. יצוין כי ממצאים מסימולציה שנעשתה מראים שמגמה זו תחריף בשנים הבאות.

הכללת התקבולים מריבית על עודפי העבר משפרת את מצבם הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי: העודף הכולל ריבית צנח מכ-8.6 מיליארד ש"ח ב-2008 ל-5.5 מיליארד ש"ח ב-2009 ולכ-4.7 מיליארד ש"ח ב-2010. עם זאת, חוץ מענף הזיקנה והשאירים, כל יתר הענפים שהיו גרעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה. המעבר המחודש לגירעון שוטף מתבטא בהרחבת הגירעון בתקציב המדינה.

לוח 7

עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי על השקעות (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2007-2010

ענף ביטוח	כולל ריבית				ללא ריבית			
	2010	2009	2008	2007	2010	2009	2008	2007
סך הכול	4,683	5,540	8,604	7,885	-2,317	-1,126	2,454	2,285
זיקנה ושאירים	1,058	986	1,964	1,844	-1,532	-1,520	-406	-366
נכות כללית	-3,271	-3,076	-2,394	-2,507	-3,541	-3,506	-2,934	-2,927
נפגעי עבודה	-1,301	-1,151	-902	-914	-1,451	-1,351	-1,142	-1,104
אמהות	-2,305	-2,029	-1,558	-1,229	-2,176	-1,999	-1,608	-1,239
ילדים	15,017	15,413	14,660	13,791	10,947	12,013	11,960	11,161
אבטלה	-1,944	-2,468	-1,356	-1,342	-1,944	-2,468	-1,357	-1,312
סיעוד	-2,788	-2,377	-2,064	-1,970	-2,658	-2,376	-2,164	-2,000
אחר	218	241	257	213	38	81	107	73

6. מודל לבחינת האיתנות הפיננסית והאיתנות החברתית של הביטוח הלאומי

1. מבוא

מערכת של ביטחון סוציאלי נועדה לצמצם נזקים כלכליים הנובעים מסיכונים הכרוכים במחזור החיים של הציבור הנוכחי והעתידי תוך חתירה ושמירה על עקרונות של צדק חברתי. חשוב שהפעלתה של מערכת כזו גם תצמצם השפעות לא רצויות על התנהגות הציבור ועל התפתחות המשק, כגון פגיעה ברצון הפרט והמשפחה לעבוד או לחסוך.

בשנת 2010 גדל הגירעון השוטף לכ-2.3 מיליארד ש"ח. העודף הכולל ריבית צנח מכ-8.6 מיליארד ש"ח ב-2008 לכ-4.7 מיליארד ש"ח ב-2010

מערכת של ביטחון סוציאלי נועדה לצמצם נזקים כלכליים הנובעים מסיכונים הכרוכים במחזור החיים. כדי שתהיה בת קיימא יש לבחון את איתנותה הפיננסית

כדי להבטיח שהמערכת תהיה בת קיימא, יש לבחון את איתנותה הפיננסית. מערכת המושתתת על יסודות פיננסיים רעועים צפויה לקרוס ולא תוכל להבטיח לציבור ביטחון סוציאלי לאורך זמן. יתרה מזו, עצם קריסת המערכת עלול לגרום נזקים כלכליים ישירים ועקיפים למשק בכלל.

האיתנות הפיננסית של מערכת הביטחון הסוציאלי חשובה למשק ולחברה גם מהיבט הדרישה לצדק רב-דורי: חברה שמעוניינת לדאוג לכל אזרחיה - גם לאלה שטרם נולדו - צריכה לדאוג ליכולת הפיננסית של מערכת הביטחון הסוציאלי שלה, כך שיהיה אפשר לספק שירותים וקצבאות ברמה נאותה.

א. איתנות פיננסית - שילוב של קיימות וניזלות

איתנות פיננסית היא מצב שבו מתקיימים בו-זמנית שני התנאים החלקיים - התנאי ארוך הטווח - קיימות (transversality) והתנאי קצר הטווח - ניזלות (liquidity).

תנאי הקיימות הוא מושג דינמי, המכונה גם תנאי הטרנס-ורסאליות (transversality condition) ומוגדר בדרך כלל לטווח אין-סופי. תנאי זה מחייב שהערך המהוון של סכום התקבולים פחות התשלומים יהיה חיובי או לפחות אפס. הקיימות אינה מחייבת איזון של התקבולים והתשלומים בכל תקופה ותקופה אלא רק לאורך זמן. בכך היא דואגת לעקביות לטווח ארוך של ההתפתחויות הבסיסיות הצפויות, ובעיקר לשילוב של מערכת החוקים עם התהליכים הדמוגרפיים והכלכליים הצפויים. הקיימות אינה שוללת אפשרות של גרעונות רצופים בתקופות מסוימות אלא רק מבטיחה איתנות במובן של ערך מהוון. כדי לשמור על האיזון בכל תקופה ותקופה (למשל שנה או כמה שנים) יש להתייחס לתנאי הניזלות (liquidity). תנאי זה מחמיר יותר מתנאי הטרנס-ורסליות שכן הוא מחייב איזון בכל תקופה.

ב. איתנות חברתית

אוסף של אינדיקטורים חברתיים מודדים את מידת השגת היעדים החברתיים של מערכת הביטחון הסוציאלי. מושגים אלה כוללים למשל את רמת האוניברסליות של המערכת ובעיקר את רמת הקצבאות האבסולוטית והיחסית לרמת החיים. היבט נוסף הוא מידת הפרוגרסיביות או הסולידריות של הקצבאות והגבייה וכן רמת מיצוי הזכויות.

התעלמות מההיבט החברתי של הפעלת כלים לשיפור האיתנות הפיננסית עלולה להביא להצעת פתרונות שירוקנו מתוכן את משמעות הביטחון הסוציאלי. לכן נגדיר איתנות כמצב רצוי של קיימות לאורך זמן, הן מבחינת החוסן הפיננסי והן מבחינת החוסן החברתי. האיתנות היא, כאמור לעיל, סוג של צדק רב-דורי, שכן מטרתה להגן על רמה הולמת של ביטחון סוציאלי לא רק בדור הנוכחי אלא גם בדורות הבאים. לשם כך יש צורך להעריך מגמות עתידיות כפי שהן נגזרות מההתפתחות הדמוגרפית והכלכלית הצפויה. בעוד שקיים ידע סביר בנוגע להתפתחות הדמוגרפית, קשה בהרבה, אם בכלל, לצפות מראש תהליכים כלכליים וחברתיים ארוכי טווח.

במינהל המחקר והתכנון נבנה מודל שמטרתו לבחון את האיתנות הפיננסית והאיתנות החברתית של מערכת הביטוח הלאומי לאורך כמה עשורים עתידיים. מודל מסוג זה נאלץ להישען על הנחות עבודה רבות ובנוגע להנחות המרכזיות נדרשים ניתוחי רגישות. ניתוחי רגישות נחוצים במיוחד במצבים שבהם קשה להחליט על רמה סבירה של פרמטרים מרכזיים.

2. הדמוגרפיה

אחד הסיכונים המרכזיים של מערכת ביטחון סוציאלי טמון בהתפתחות הדמוגרפית. ברוב המדינות המפותחות נוצר תהליך ארוך טווח של התבררות האוכלוסייה, דהיינו גידול של משקל האוכלוסייה

במינהל המחקר והתכנון נבנה מודל שמטרתו לבחון את האיתנות הפיננסית והאיתנות החברתית של מערכת הביטוח הלאומי לאורך כמה עשורים עתידיים

אחד הסיכונים המרכזיים של מערכת ביטחון סוציאלי טמון בהתפתחות הדמוגרפית. בניגוד לתחזיות כלכליות, התנוונים הדמוגרפיים נוגעים לתהליכים ארוכי טווח

הזקנה בכלל הציבור. מחד הילודה קטנה, בדרך כלל עם העלייה ברמת החיים ועם ההשתלבות הגוברת של הנשים בשוק העבודה, ומאידך תוחלת החיים גדלה. תהליכים אלה מקשים על יציבות המימון של מערכת הביטחון הסוציאלי.

האוכלוסייה במודל בנויה על בסיס נתוני הלמ"ס העדכניים של 2009, כאשר בשלב זה הוכנה תחזית ל-50 שנה קדימה תוך הפרדה לפי מין וגיל. בהמשך מתוכנן להרחיב את המודל לקבוצות אוכלוסייה נפרדות, בהתאם לרלוונטיות שלהן להתנהגות בתחומי הילודה והתמותה. שלב שני זה יבדיל בין הקבוצות לפי לאום וכן לפי דתיות (חרדים ולא-חרדים). התחזית הנוכחית עדיין לא כוללת הערכה מספקת לעלייה בתוחלת החיים, זאת אף שצפוי שהגידול המאפיין את תוחלת החיים זה שנים רבות יימשך גם בעשורים הקרובים.⁶ הנחה זו גורמת בשלב זה להטיה כלפי מטה בתשלומים אך גם יוצרת הטיה בתקבולי הגבייה ובהשתתפות האוצר. הטיה זו פועלת בעיקר על תוצאות הטווח הארוך מאוד ולא על שני העשורים הקרובים. התחזית כוללת המשך מגמות בתחום הילודה והתמותה מבלי להתעמק בהבדלים בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

תפקידה של התחזית הדמוגרפית הוא לאפשר לבחון התפתחויות חלופיות בתחום הדמוגרפיה. בניגוד לתחזיות כלכליות, הנתונים הדמוגרפיים נוגעים לתהליכים ארוכי טווח.

3. המודל הכלכלי - שוק העבודה

השכר - אחת הסוגיות המורכבות בכל תרגיל של איתנות פיננסית היא חיזוי ההתנהגות בשוק העבודה, שכן האוכלוסייה העובדת משפיעה באופן מכריע על התפתחות האיתנות הפיננסית. הנחות שוק העבודה משפיעות בראש וראשונה על הערכות הגבייה אך גם על אותם תשלומי קצבאות המושפעים ממספר המועסקים ומגובה ההכנסות מעבודה (כך למשל קצבאות מחליפות שכר כגון אמהות, נפגעי עבודה ואבטלה). לכן מודל האיתנות מחייב נקיטת הנחות בנוגע לשיעור ההשתתפות בשוק העבודה ולשיעור הגידול בהכנסות מעבודה.

כדי לשמור על עקביות התרחישים חשוב לנצל באופן מרבי את ההנחות הגלומות בנתונים הדמוגרפיים ולהוסיף הנחות נוספות רק כאשר הדבר בלתי נמנע. אחת הדוגמאות לכך היא הקביעה בעניין שינויים בשכר הריאלי במשך. במודל הנוכחי שינוי זה נגזר ממודל שכר של מחזור החיים (life cycle model). לפי מודל זה, קידום השכר נגזר לפי התקדמות השכר של העובד/ת לפי גיל וותק בעבודה. הערכותינו לגבי התפתחות השכר התבססו על התפלגות השכר בשנים 2000 עד 2009, המתקבלת מקובץ ההכנסות מעבודה של רשות המסים (תרשים 5).⁷

מניתוח השכר של אוכלוסיית השכירים מתברר שהשכר הריאלי לפי גיל כמעט לא השתנה בשנים אלה ועליית השכר הממוצעת נבעה בעיקר מהזדקנות האוכלוסייה (שינוי הרכב הגילים במשך). שכן ככל ששיעור המבוגרים באוכלוסייה עולה כך צפוי השכר הממוצע לגדול עקב השפעת הוותק על השכר לאורך מחזור החיים. כמובן יהיה אפשר לשנות בעתיד את ההנחה בנוגע לשינוי השכר הממוצע המנוכה מהשפעת מחזור החיים.

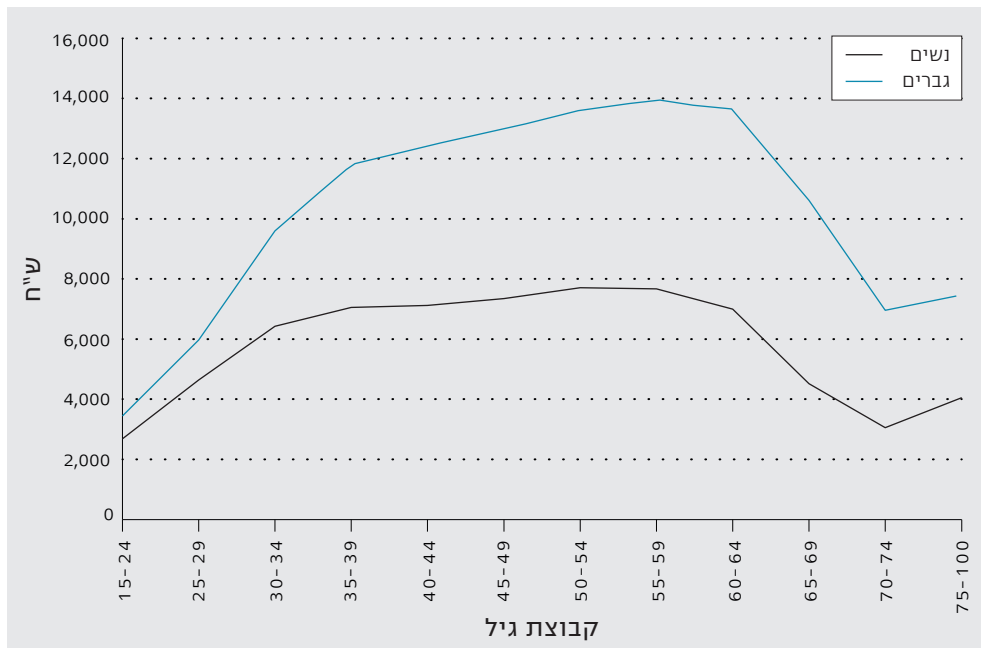
האוכלוסייה העובדת
משפיעה באופן
מכריע על התפתחות
האיתנות הפיננסית

6 מינהל המחקר כבר שוקד על גרסה משופרת בסיוע של הדמוגרף אליהו בן-משה. התרחיש החדש יכלול המשך עלייה בתוחלת החיים. עם זאת חשוב לציין שבמודל יחושבו שלוש תחזיות שונות של התפתחות צפויה לאוכלוסייה. על אף הניסיון הרב של החברה הישראלית עם מלחמות, גורם סיכון זה לא מובא בחשבון בתחזית.

7 ייתכן שעליית השכר לאורך מחזור החיים, הגלומה בנתונים ההסטוריים של העשור המסתיים ב-2009, אינה משקפת די הצורך את התפתחות השכר הצפויה בעתיד. הנחה זו תיבדק בהמשך הפרויקט.

תרשים 5

ממוצע השכר לשנים 2000-2009 לפי מין וקבוצות גיל, (מחירי 2009)



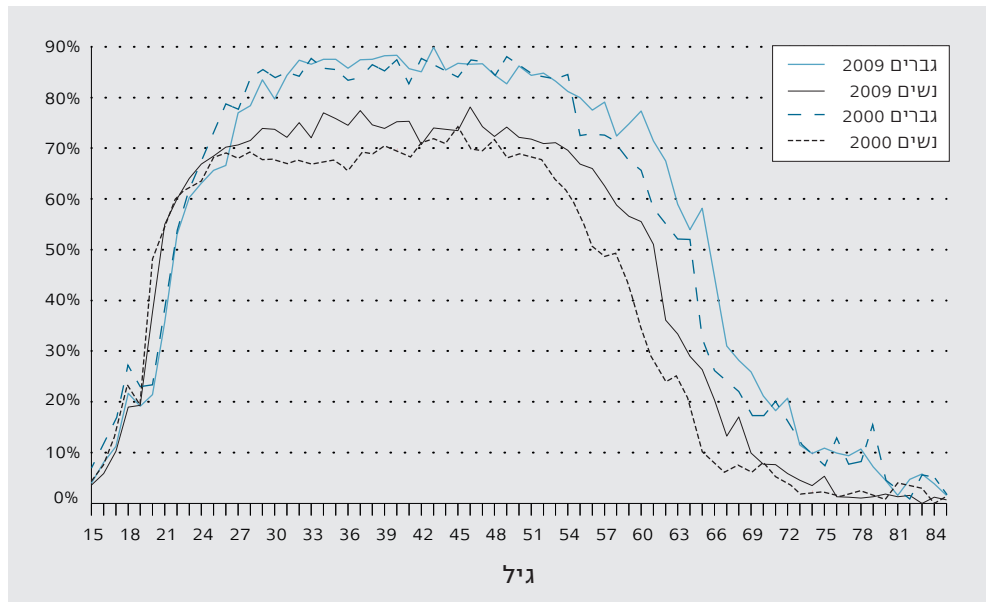
השכר הריאלי לפי גיל כמעט לא השתנה בשנים 2009-2000 ועליית השכר הממוצעת נבעה בעיקר מהזדקנות האוכלוסייה

בשנים 2008-2000 שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה מתקרב לשיעור ההשתתפות של גברים

שיעורי ההשתתפות בשוק העבודה - מודל מחזור החיים מתבטא גם בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה לפי גיל ומין (מועסקים ומובטלים כשיעור מהאוכלוסייה בגיל העבודה). גם כאן מודל הביטוח הלאומי מפרט את שיעור ההשתתפות לפי גיל, ובדומה להתפלגות השכר ("פעמון") גם בשיעורי ההשתתפות אפשר להבחין בצורת פעמון לפי גיל. הנחנו כמה הנחות כלליות בנוגע לשינויים צפויים בשיעורי ההשתתפות של נשים וגברים. שינויים אלה נגזרו על בסיס הניסיון בעשור האחרון. בקרב הצעירים אפשר להבחין בעיכוב בגיל הכניסה לשוק העבודה, בין היתר כתוצאה מהחשיבות ההולכת וגוברת של ההשכלה כגורם להצלחה בשוק העבודה. מאפיין בולט אחר של התקופה הנסקרת הוא העלייה שחלה בשיעורי ההשתתפות של גברים בגיל מבוגר, בייחוד בגיל הסמוך לגיל הפרישה וגם קצת לאחריו. ייתכן שחלק מהגידול בשיעורי ההשתתפות בגיל מבוגר נובע מעצם ההעלאה ההדרגתית של גיל הפרישה, מתחילת 2004. אצל נשים השינויים הללו פחות בולטים: השינוי המרכזי בקרבן הוא מגמת צמצום הפער בין שיעורי ההשתתפות שלהן לבין שיעור ההשתתפות של הגברים (תרשים 6). ניתוח המגמה של השנים 2008-2000 מצביע על תהליך התכנסות מסוים של שיעור ההשתתפות של נשים לזה של גברים לאורך זמן. עם זאת נראה שתהליך זה הולך וקטן עם ההתקרבות לגיל הפרישה. המודל אינו מניח הנחה שרירותית בנוגע לעליית השכר הריאלי במהלך תקופת התרחיש (50 שנה). השינוי בשכר הריאלי נגזר מהשפעת הרכב הגילים והמינים עליו ועל שיעור ההשתתפות (המשפיע על המשקלות של הציבור העובד). לפיכך נגזר השכר הממוצע במשך בתקופת התחזית מההנחות המשולבות בדבר שיעור ההשתתפות והתפתחות השכר לאורך מחזור החיים לנשים ולגברים בנפרד וכמובן מהנחות דמוגרפיות. התוצאה היא שהשכר הממוצע כמעט לא צפוי לעלות בקרב נשים (כ-0.5% לשנה) וגם בקרב גברים העלייה צנועה - כ-1% לשנה. קיים פער ניכר לטובת גברים - בתחילת התקופה השכר הממוצע (במחירי 2009) הוא כ-6,220 לנשים וכ-10,200 לגברים - פער של 64%.

תרשים 6

שיעורי השתתפות בכוח העבודה של נשים וגברים לפי גיל, 2000 לעומת 2009



בגלל הפער בשיעור השינוי לאורך זמן הוא צפוי לגדול בסוף התקופה ל-69% - כ-6,320 לנשים וכ-10,600 לגברים.⁸ אם הפערים בשכר בין גברים לנשים יצטמצמו והרגלי העבודה יתקרבו זה לזה, ייתכן שההתקרבות תהיה לטובת שכר הנשים.

4. התקבולים

התקבולים הם הסכום של גביית דמי ביטוח מציבור העובדים והמעסיקים ושל השתתפות הממשלה. השתתפות זו כוללת גם את שיפוי⁹ האוצר ומגיעה לכ-2/3 מהגבייה מהציבור. השתתפות הממשלה היא בסופו של דבר ביטוי לסולידריות של הממשלה עם מערכת הביטחון הסוציאלי, שכן עקרון האוניברסליות בקצבאות וההנחות בגבייה על רקע מעמד כלכלי ועוד מחייבים מימון פרוגרסיבי, בין היתר דרך מערכת המסים. ככל שמערכת המסוי פרוגרסיבית יותר כך השתתפות הממשלה משקפת סולידריות גדולה יותר. סולידריות זו נשחקה בשנים האחרונות עקב הפיכתה של מערכת המסוי לפחות פרוגרסיבית (בעיקר כתוצאה מהגדלת המע"מ והקטנת הפרוגרסיביות במס הכנסה).

מודל התקבולים מגבייה מהציבור בנוי על תחזית של התפתחות שיעור השתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגיל העבודה וגם אחרי גיל העבודה ועל התפתחות השכר הריאלי והתקבולים מעצמאים.

בתחום הגבייה המודל מאפשר התערבות בפרמטרים העיקריים ובהם מידת הפרוגרסיביות של מערכת הביטוח הלאומי.

השתתפות הממשלה היא בסופו של דבר ביטוי לסולידריות של הממשלה עם מערכת הביטחון הסוציאלי. סולידריות זו נשחקה בשנים האחרונות עקב הפיכתה של מערכת המסוי לפחות פרוגרסיבית

8 בהמשך העבודה נשלב מחקרים מיוחדים בתחום שוק העבודה, דבר שעשוי לשנות באופן מהותי את התוצאות לאורך זמן.
9 במטרה להזיל את עלות ההעסקה למעסיקים החליטה הממשלה בעבר לשלם דמי ביטוח של המעסיקים במקומם. בהמשך הממשלה הקטינה את השיפוי על חשבון תקבולי הביטוח הלאומי (ר' סקירות שנתיות קודמות).

5. התשלומים (הגמלאות)

מטרה מרכזית של המודל היא כאמור לאפשר ניתוח של הצעות מדיניות על מצב האיתנות הפיננסית והחברתית. לכן המודל בנוי כך שפרמטרים רבים שקבועים כיום בחוק ניתנים לשינוי במסגרת סימולציות. כך אפשר להעריך תועלות ועלויות בנוגע לאיתנות הפיננסית והאיתנות החברתית. במקרים רבים אלה יהיו מנוגדים זה לזה והמודל יאפשר לשקול צעדים שישמרו על האיזון הדרוש בין שני שיקולים חשובים אלה.

בשלב זה הקצבאות שפותחו במודל בפירוט סביר הן קצבת הזיקנה, הנכות הכללית (שלא מעבודה), הילדים והאמהות (מענק אשפוז ודמי לידה). לכל אחת מקצבאות אלה פורטו פרמטרים שמבטאים את ההכללים העיקריים הנהוגים בקצבה, כך שהמודל מאפשר שינוי של הפרמטרים לצורך סימולציות. סימולציות אלה מאפשרות אפוא לשאול שאלות מדיניות, לבחון את עלותן התקציבית ואת תועלתן או נזקן למבוטחים.

הקצבאות שפותחו במודל בפירוט סביר הן זיקנה, נכות כללית (שלא מעבודה), ילדים ואמהות

קצבאות הסיעוד, השאירים, נפגעי תאונות, נפגעי עבודה, אבטלה ופש"ר מטופלות בשלב זה לפי האוכלוסיות הרלוונטיות ללא אפשרות טיפול בפרמטרים. הרחבת חלק זה לטיפול בפרמטרים נמצאת בתהליך עבודה.

6. החשבון הכולל והרזרבה (יתרת הנכסים) כמדדים לאיתנות פיננסית

המשתנה שבסופו של דבר קובע את האיתנות הוא הרזרבה של הביטוח הלאומי, שכן הוא משקף את המלאי המצטבר של כל העודפים (והגרעונות) הכוללים. המדד הרלוונטי למצב האיתנות הוא היחס בין הרזרבה לבין היקף התשלומים השנתיים, המכונה יחס הרזרבה, או שיעור הכיסוי של הרזרבה. אם מערכת הביטוח הסוציאלי מגיעה לאפס רזרבה, משמעות הדבר שעליה "להתממן מהיד אל הפה". כלומר במקרה זה סך תשלום הקצבאות חייב להיות זהה לסך התקבולים, אלא אם כן המוסד יכול לגבות יותר, לשלם פחות קצבאות או ללוות. מכאן שרזרבה של אפס משקפת "פשיטת רגל" ולכן רצוי להגדיר גודל רצוי של רזרבה.¹⁰ בשלב זה נניח שהרזרבה הרצויה צריכה לכסות שנתיים עד שלוש שנים של תשלומי קצבאות. משמעות הדבר שאילו הגבייה היתה נפסקת לחלוטין היה אפשר לבצע תשלומי קצבאות במשך שנתיים עד שלוש עד שהרזרבות היו נגמרות. מעריכים שזהו פרק זמן סביר להוביל מדיניות מתקנת. כמובן שבמציאות יחס רזרבה של שנתיים עד שלוש שנות קצבה משאיר תקופת זמן ארוכה בהרבה כדי להחזיר את האיזון למערכת, שכן הנחת הפסקת גבייה מוחלטת היא הנחה מחמירה ולא מציאותית.¹¹ כמובן הרזרבה משתנה בהתאם למצב החשבון הכולל - כל עוד הוא בעודף הרזרבה גדלה, וברגע שהוא הופך לגירעון הרזרבה מתחילה להצטמצם.

המשתנה הקובע את האיתנות הפיננסית הוא יחס הרזרבה של הביטוח הלאומי

לאחר השלמת אפיון המודל בצד התקבולים והתשלומים, אפשר לחשב את התוצאות לחשבון הכולל של פעילות הביטוח הלאומי. החשבון הכולל מוגדר כסך התקבולים מגבייה, השתתפות הממשלה ותקבולי הריבית פחות סך התשלומים של הביטוח הלאומי על הקצבאות הגבייתיות (כולל הוצאות מינהליות), קרי הקצבאות המשולמות מתקבולי הביטוח הלאומי, לא כולל הקצבאות שממומנות במישרין על ידי הממשלה.

10 מעניין לשאול מהי הרזרבה האופטימלית שרצוי להחזיק ומהם הגורמים שצריכים להשפיע על הגודל האופטימלי. שאלה זו לא נדונה פה אף שזוהי סוגיה תיאורטית מעניינת.

11 בגרמניה למשל קבעו במסגרת קצבת הזיקנה שיש להתאים את הקצבאות והגבייה במקרה שהרזרבה יורדת מ-1 עד 2 חודשי קצבה.

החשבון הכולל בכל תקופה מתווסף לרזרבה של סוף השנה הקודמת, וכך, אם התקבולים השוטפים נמוכים מהתשלומים, הרזרבה הולכת וקטנה עד לחיסולה. לחילופין אם התקבולים גבוהים מהתשלומים השוטפים הרזרבה הולכת וגדלה.

7. מדדים לאיתנות חברתית ולאיתנות פיננסית

מושג האיתנות מבטא את יכולת הקיימות לאורך זמן של מערכת הביטוחן הסוציאלית.

בחינת תקופה ממושכת מן העבר מאפשרת גם היא להתרשם ממצב האיתנות החברתית. אחד הביטויים, גם אם בשלב זה הוא מעט פשטני, הוא התפתחות הקצבה הממוצעת לנפש במחירים קבועים (כאן במחירי 2010): הוא מחושב כסך תשלומי הקצבאות חלקי מספר הנפשות במדינה (תרשים 7). אפשר לחשב מדד כזה גם לקצבאות ספציפיות, כמובן כל אחת חלקי האוכלוסייה הפוטנציאלית שלה. אפשר לפרק מדד זה לשני חלקים: (1) סך תשלומי הקצבאות חלקי מספר המקבלים, דהיינו הקצבה הממוצעת למקבל; (2) יחס מספר המקבלים חלקי האוכלוסייה הפוטנציאלית. החלק השני מהווה אינדיקציה למידת האוניברסליות של הקצבה.

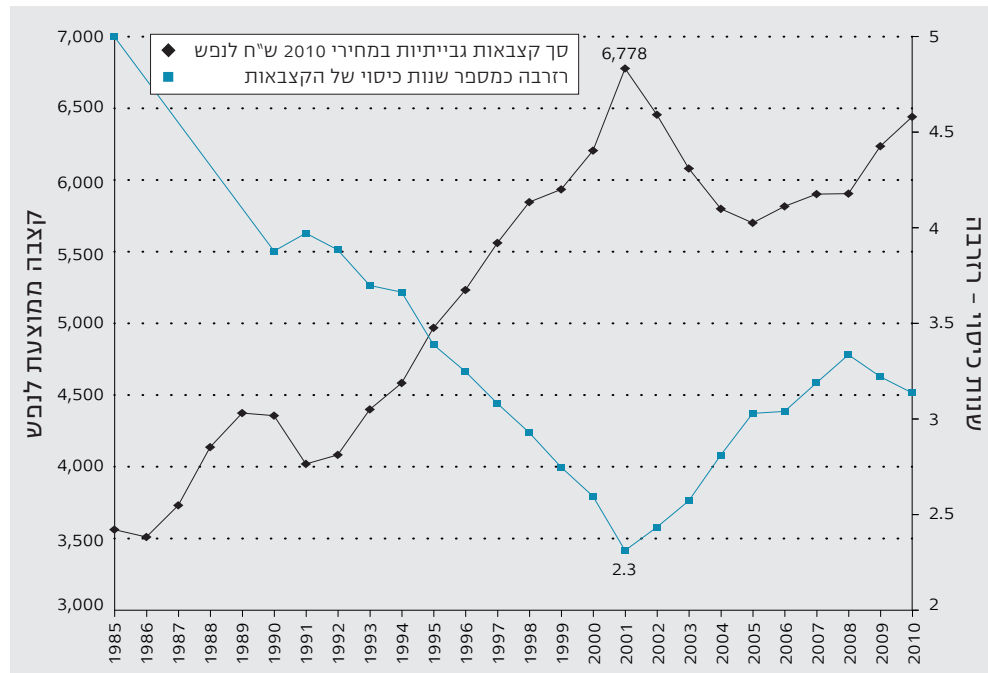
מדד הקצבה הממוצעת לנפש באוכלוסייה הפוטנציאלית מצביע על התנהגות הפוכה מזו של האיתנות הפיננסית. תרשים זה מראה כי בתקופה הנסקרת השיפור באיתנות הפיננסית לווה בהרעה באיתנות החברתית ולהפך. משמעות הדבר שיש חשיבות בהכרה ששיפור היעד האחד עלול להוביל להרעה ביעד האחר ולכן יש לחתור לאיזון בין שני היעדים.

על אף העובדה שהמערכת איתנה פיננסית, אפשר להבחין בתרשים 7 במתח ("tradeoff") בין מדד האיתנות הפיננסית לבין זה של האיתנות החברתית. במהלך רוב התקופה הנסקרת המדדים

בשנים 1985-2010
השיפור באיתנות
הפיננסית לווה בהרעה
באיתנות החברתית,
ולהפך, ולכן יש לחתור
לאיזון בין שני היעדים

תרשים 7

מדדים בסיסיים לאיתנות פיננסית וחברתית – נתונים היסטוריים, 1985-2010



התפתחו בכיוונים מנוגדים ורק בתקופת הצמיחה המאומצת - 2005 עד 2008 - שני המדדים נעו יחד, בכיוון של שיפור. עם המיתון של 2009 חלה הרעה מסוימת במדד האיתנות הפיננסית. ייתכן שזה גם קשור לעובדה שהשיפורים בביטחון הסוציאלי נעשו ללא דאגה מספקת למימונם לאורך זמן, למשל באמצעות הגדלת הגבייה.

אחד המדדים החשובים ביותר לבחינת היבט של איתנות פיננסית הוא גודל הרזרבה של הביטוח הלאומי (הקרן המצטברת של עודפי הגבייה ושל השתתפות הממשלה בה ושל תקבולי הריבית עליהם

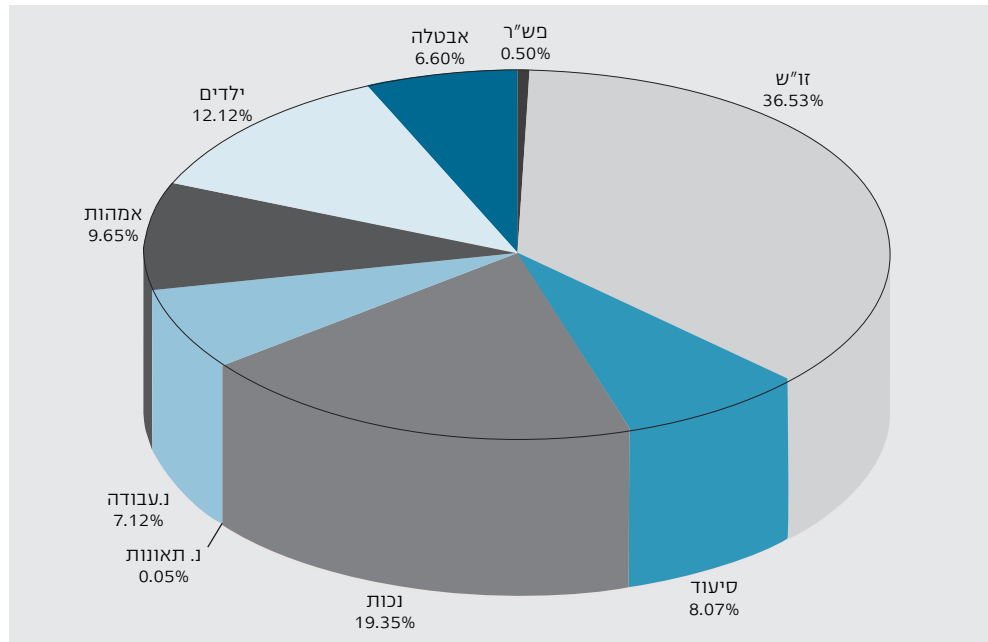
לוח 8

מדדים להערכת האיתנות הפיננסית והחברתית (אחוזים)

שנה	קצבאות גבייתיות			רזרבה כמספר שנות כיסוי של הגמלאות הגבייתיות	עודף		
	ש"ח לנפש לחודש במחירי 2010	כאחוז תוצר	כאחוז מהגמלאות הגבייתיות		כאחוז מהרזרבה (שווי מותאם)	כאחוז תוצר	
1985	33		5.0	39.3	7.9	2.3	
1986	48	5.9	-	41.0	-	2.3	
1987	62	5.7	-	45.4	-	2.6	
1988	80	5.7	-	44.6	-	2.7	
1989	101	6.0	-	26.2	-	1.7	
1990	118	6.4	3.9	27.7	7.1	1.7	
1991	130	6.2	4.0	24.5	6.2	3.7	
1992	147	5.6	3.9	30.2	7.8	1.7	
1993	176	5.5	3.7	21.5	5.8	1.3	
1994	206	5.8	3.7	29.5	8.0	1.7	
1995	246	5.7	3.4	15.6	4.6	0.9	
1996	288	5.9	3.2	11.7	3.6	0.7	
1997	334	6.2	3.1	9.6	3.1	0.6	
1998	370	6.4	2.9	5.6	1.9	0.4	
1999	395	6.3	2.7	5.2	1.9	0.3	
2000	418	6.2	2.6	4.8	1.8	0.3	
2001	462	6.9	2.3	1.8	0.8	0.1	
2002	465	6.8	2.4	3.8	1.6	0.3	
2003	441	6.6	2.6	8.7	3.4	0.6	
2004	419	6.0	2.8	13.9	4.9	0.8	
2005	417	5.8	3.0	18.4	6.1	1.1	
2006	434	5.6	3.0	17.9	5.9	1.0	
2007	443	5.5	3.2	20.7	6.5	1.1	
2008	464	5.6	3.3	21.2	6.4	1.2	
2009	506	5.9	3.2	12.2	3.8	0.7	
2010	537	6.1	3.1	9.5	3.1	0.6	

תרשים 8

הקצבאות הגבייתיות, 2009¹²



בשנים האחרונות יחס הרזרבה עלה מעל 3 שנים. שיעור התשואה הממוצע על הרזרבות יציב בשני העשורים האחרונים - 4.5% - 5%

מן העבר). מדד משמעותי במיוחד הוא להסתכל לא על מיליארדי השקלים של היתרה אלא על מספר שנות הכיסוי של סך הקצבאות הגבייתיות.

לאורך התקופה הנסקרת מדד זה מצביע על איתנות פיננסית, שכן גם בנקודת השפל שלו, מדד זה לא ירד מכשנתיים ושליש. בשנים האחרונות המדד עלה מעל שלוש שנים. למדד זה יש פירוש אינטואיטיבי למדי: הערך של 2 עד 3 הוא רף סביר ליעד איתנות, שכן הוא משאיר לקובעי המדיניות תקופת היערכות של שנתיים עד שלוש שנים לתיקון בעיות של איתנות פיננסית עד חיסול האפשרי של הרזרבה. זהו פרק זמן סביר כדי לפעול לתיקון בעיות באמצעות מדיניות וחקיקה. לכן יחס זה יכול לשמש יעד של איתנות פיננסית למערכת הביטחון הסוציאלי.

שיעור התשואה הממוצע על הרזרבות של הביטוח הלאומי יציב למדי בשני העשורים האחרונים - כ-4.5%-5% (לוח 8).

8. שימוש ניסיוני במודל האיתנות הפיננסית

נקודת המוצא של כל תרגיל מדיניות בתחום האיתנות הוא התרחיש הבסיסי (baseline scenario). הוא משקף את המצב הקיים של האיתנות בהעדר שינויי מדיניות עתידיים. התרחיש הבסיסי במקרה הזה: שמירה על המדיניות והחקיקה הקיימות - תוצאות ראשוניות.

12 הקצבאות שהמודל כבר פותח לגביהן הן זיקנה ושאירים, ילדים, אמהות ונכות.

א. התשלומים

בחקיקה נתונה מושפע צד התשלומים בראש וראשונה מהתחזית הדמוגרפית ומההתפתחויות בשוק העבודה (למשל קצבאות מחליפות שכר ותוספת הוותק בקצבת הזקנה והשאירים). תרשים 8 מראה כי יותר מ-3/4 מסך תשלומי הקצבאות הגבייתיות בביטוח הלאומי כלולות במודל בצורה מפורשת ובנוגע ליתר הקצבאות קידום התשלומים נעשה לפי גידול האוכלוסיות הרלוונטיות.

הקצבאות של שאירים, סיעוד, אבטלה ונפגעי עבודה עדיין מחוברות לנתונים הדמוגרפיים הרלוונטיים בכל מקרה באמצעות סך ההוצאה של כל סעיף, דהיינו ללא פירוט הפרמטרים בחוק.

על פי תוצאות המודל (לוח 9), אם המדיניות תימשך ללא שינויים מיוחדים בחוק הביטוח הלאומי, סך תשלומי הקצבאות יגדלו ב-50 השנים הבאות ב-1.8% לשנה. בכל הקצבאות יחול גידול מסוים: התשלומים עבור קצבאות הזיקנה והשאירים, הסיעוד והנכות הכללית יגדלו מהר יותר מהגידול הממוצע, ואילו קצבאות נפגעי עבודה, אמהות, ילדים ואבטלה יגדלו לאט יותר. הגידול המהיר ביותר צפוי להיות בתחום הסיעוד וכן בקצבאות זיקנה ושאירים.

על פי תוצאות המודל, התשלומים עבור קצבאות הזיקנה והשאירים, הסיעוד והנכות הכללית יגדלו מהר יותר מהגידול הממוצע, ואילו קצבאות נפגעי עבודה, אמהות, ילדים ואבטלה יגדלו לאט יותר

לוח 9

הרכב הקצבאות בתחילת התקופה וביטוח הארוך (אחוזים), 2009 ו-2059

ענף ביטוח	2009	2059	שינוי - נקודות אחוז	שיעור גידול שנתי ממוצע
סה"כ	100	100		1.8
זיקנה ושאירים	37	39	2.0	2.0
סיעוד	8	14	6.0	3.0
נכות כללית	19	20	1.0	1.9
נפגעי עבודה	7	6	-1.0	1.6
אמהות	10	7	-3.0	1.1
ילדים	12	10	-2.0	1.4
אבטלה	7	4	-3.0	0.6

ב. התקבולים

צד התקבולים מושפע מהגבייה, מהתפתחויות בשוק העבודה (שיעור התעסוקה וההכנסות משכר ומעבודה עצמאית) ומהשתתפות המדינה המתבטאת בתוספת לגבייה לביטוח הלאומי. השפעה מרכזית נוספת היא דרך הריבית שהביטוח הלאומי צובר על עודפי הגבייה מן העבר.

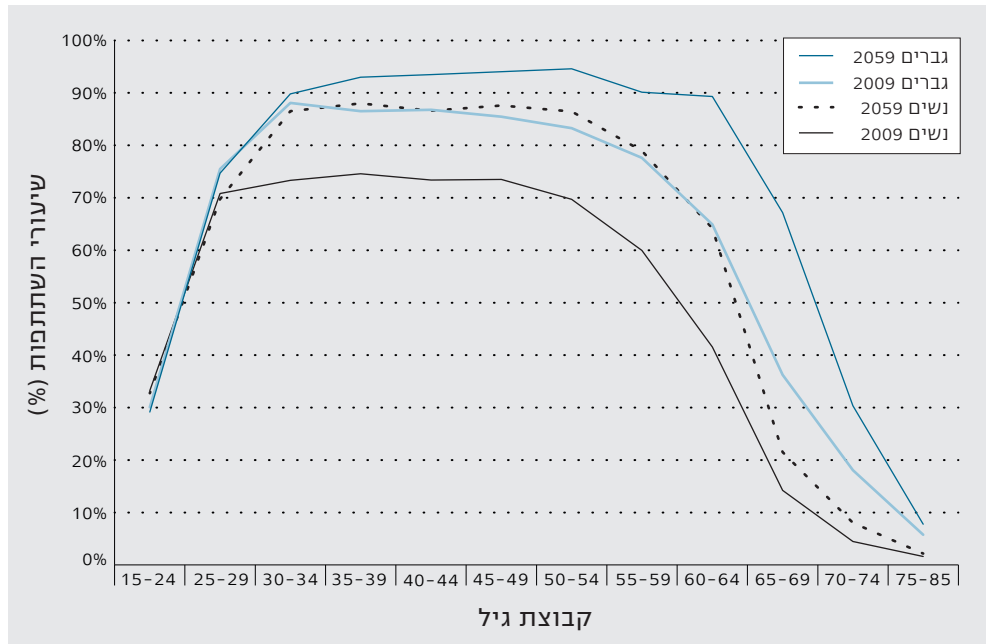
תרשים 9 מציג את התפתחות שוק העבודה כפי שהונחה בתרחיש הבסיסי.

על פי הנחות מחזור החיים בנושא השתתפות בכוח העבודה וכתוצאה מהתפתחות הרכב הגילים (שעדיין לא מתחשב די הצורך בגידול תוחלת החיים), שיעור ההשתתפות (סה"כ) צפוי לגדול על פני זמן מ-57% ב-2009 לכ-62% בסוף התקופה הנסקרת (תרשים 9). ההנחות בנוגע למחזור החיים הביאו לגידול רב יותר בקרב נשים (בכנקודת אחוז אחת על פני 50 שנה). צמצום זה בפער בגידול בשיעור ההשתתפות בין נשים וגברים קטן למדי, בין היתר כנראה בגלל הפרישה המוקדמת יותר של נשים. להערכתנו יש לגיל הפרישה עצמו השפעה על ההשתתפות בכוח העבודה בגילים המאוחרים.

לנוכח היציבות של מבנה השכר בין 2000 ל-2009, הנחנו בשלב זה שתופעה זו תימשך גם בעתיד. אפשר לשנות הנחה זו בעתיד הן בצורת ניתוחי רגישות והן על בסיס מחקר מאקרו כלכלי ארוך טווח.

תרשים 9

פערים בשיעורי השתתפות בין גברים ונשים לפי גיל, 2009 (בפועל) לעומת 2059



כן ניתן להבחין בתופעה הידועה של שכר גבוה יותר בקרב הגברים מזה של הנשים לאורך זמן. מעניין לציין שעל אף יציבות התפלגות השכר היחסית, תרשימים מצביעים על שיעור גידול מתון בשכר הריאלי הן של נשים והן של גברים. סביר להניח שפערי השכר ילכו ויצטמצמו עם הזמן. השערה זו תיבדק בהמשך.

בשלב זה הנחנו כי ההתפלגות היחסית של ההכנסות מעבודה לפי גיל לא משתנה, אך מאחר שמבנה הגילים משתנה בהתאם לתחזית האוכלוסייה, עליית השכר הריאלי נגזרת מלבד מהשינויים בשיעור ההשתתפות גם מהשינויים בהרכב הגילים והמין לאורך זמן. בעתיד המודל ייבדק לתת-קבוצות רלוונטיות ויותאם בהתאם למצב המידע¹³ ולתוצאות המחקר.

ג. החשבון הכולל והרזרבה של הביטוח הלאומי - מדדים לאיתנות פיננסית

המודל המתואר לעיל מאפשר לחשב את סך עודף הגבייה הצפוי מהתפתחות התשלומים והתקבולים ואת התפתחות הרזרבה ואת היחס בין הרזרבה לבין היקף התשלומים השנתי (שיעור הכיסוי של הרזרבה).

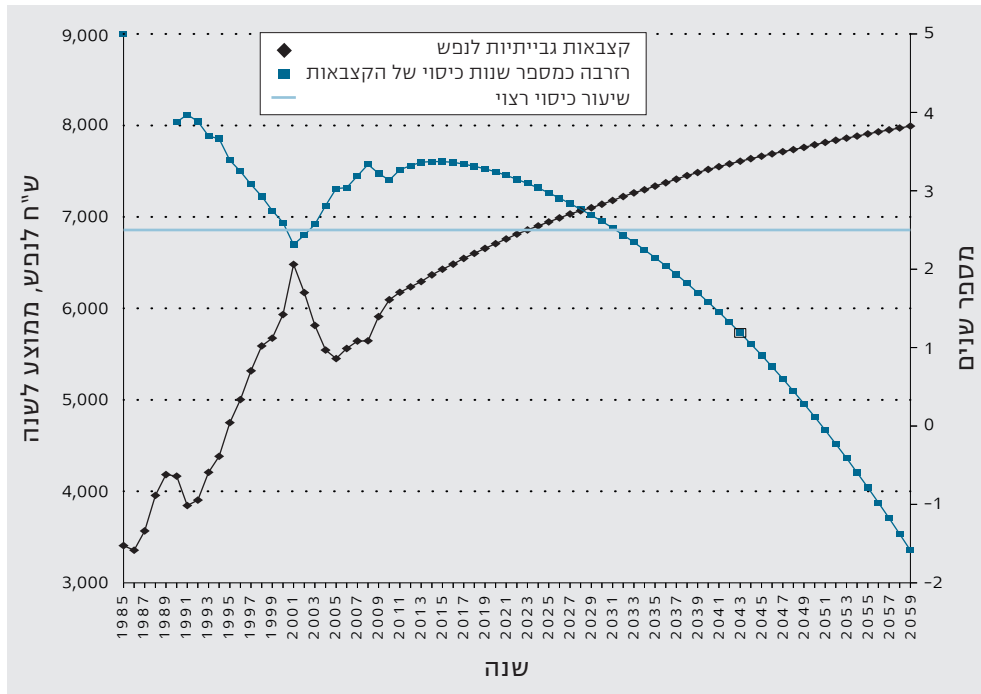
על-פי כל ההנחות של התרחיש הבסיסי, המודל מצביע על בעיה הולכת ומחריפה מ-2014, שבה יחס הרזרבה מגיע לשיא של כ-3.5 שנות כיסוי. אם לא ייעשה כל תיקון במדיניות בין היום לבין 2031, המערכת תעבור את יחס הרזרבה הרצוי של 2.5 שנות קצבה בערך ב-2030 והרזרבה תחוסל בערך ב-2050.

על-פי כל ההנחות של התרחיש הבסיסי, המערכת תעבור את יחס הרזרבה הרצוי של 2.5 שנות קצבה בערך ב-2030 והרזרבה תחוסל בערך ב-2050

13 כך למשל משתנה חשוב, שלא נגיש כיום בביטוח הלאומי בצורה משביעת רצון, הוא משתנה השכלה. ידוע שזהו משתנה חשוב בהקשר להתפלגות ההכנסות מעבודה ואף להשתתפות בכוח העבודה.

תרשים 10

מצב האיתנות בתרחיש הבסיסי מול איתנות פיננסית וחברתית מלאה, נתונים ל-1985-2009, אומדנים ל-2010-2059



המודל מאפשר בניית תרחישי מדיניות חלופיים שיביאו בהדרגה למצב של איתנות פיננסית וחברתית. בתרחיש הנוכחי שמבוסס על המשך מגמות דמוגרפיות ללא נקיטת מדיניות לתיקון בעיית האיתנות הפיננסית, אפשר לראות כי האיתנות החברתית תשתפר בעוד שהאיתנות הפיננסית תידרדר. האתגר הוא להפעיל מדיניות שתמגר את ההרעה במדדי האיתנות הפיננסית תוך שמירה על איתנות חברתית סבירה.

תרשים 10 מצביע לכאורה על בעיה של איתנות פיננסית שתיווצר בעוד כ-20 שנה, זאת בהינתן ההנחות הרלוונטיות של המדדים ובהינתן נכונות המודל עצמו. אך גם אם תנאים אלה מקובלים עלינו עדיין יש לוודא שכל הקצבאות המשולמות אכן נחוצות להיכלל במערכת הביטחון הסוציאלי.

המדיניות לשיפור האיתנות הפיננסית

הגורם המרכזי לדאגה לאיתנות הפיננסית טמון בהתפתחות הדמוגרפית, המצביעה במשקים רבים, כולל ישראל, על הזדקנות החברה. מחד הוצאות מערכת הביטחון הסוציאלי מוטות באופן ניכר לגיל הזיקנה, בין שמדובר בקצבת הזיקנה ובין שמדובר בקצבת הסיעוד. מאידך, בשיטת ה-PAYG, שבה הציבור העובד (האקטיבי) אחראי למימון התשלומים, נוצר לחץ גם מצד המימון. אך גורם חשוב שמצמצם את המצוקה הפיננסית של הביטחון הסוציאלי הוא הרזרבה שנוצרה. בישראל, נוצרה הרזרבה במשך שנים רבות על ידי עודפים שהושקעו באגרות חוב של הממשלה. כאמור לעיל, בכל ההיסטוריה של הביטחון הסוציאלי בישראל הממשלה עמדה תמיד בהחזרים, הן

של הקרן והן של הריבית. תקבולים אלה אכן שימשו במשך השנים בהיקף כלשהו למימון הפעילות השוטפת של הביטוח הלאומי.

ובכל זאת התרשים בתיבה זו מראה כי אין להתעלם מבעיית האיתנות הפיננסית שמשקפת בבירור בקו שמכונה "בלי מדיניות", שכן הרזרבה אמנם מספיקה לפי תרחיש זה לכיסוי של תשלומי הגמלאות השנתיות במשך כ-3 שנים, אך המגמה בהיעדר מדיניות מצביעה על הרעה מתמדת של יחס זה, הצפוי לחצות את הרמה הרצויה (2.5) בערך ב-2031, ובסוף התקופה הנסקרת (2059) הרזרבה עלולה להיות מחוסלת.

אפשר להסיק מכך שהבעיה של ישראל אמנם אינה אקוטית ובכך יתרון גדול על פני מדינות אחרות, שכן היא מאפשרת לנו לשקול צעדנו בתבונה ולהימנע מחופזה. עם זאת התוצאה מראה על החשיבות של חיפוש אחר פתרון קבוע לבעיה. לכן השאלה היא בסופו של דבר של מידת הבעיה (ובנוגע לכך ההערכה עלולה להשתנות במהלך השנה הקרובה, שבה מינהל המחקר ישקיע משאבים ניכרים לשיפור התחזיות המותנות).

תרחישי מדיניות שונים

להלן מוצגות ארבע הצעות לשיפור המצב (הלוח שלהלן):

הצעה 1: הגדלת גיל הפרישה של נשים (הגיל המותנה) מ-62 היום ל-64, והשארית הגיל המוחלט על 67. לפי האומדנים הנוכחיים (העשויים עוד להשתנות), יחס הרזרבה יירד מרמתו הרצויה (כ-2.5) בערך ב-2037. הצעה זו תדחה את הבעיה בכ-6 שנים, דבר שהוא בעל ערך רב, שכן תרחישים רבים יכולים לקרות בתקופה זו, לטובה או לרעה. ההשגחה גם מאפשרת ללמוד על טיב המודל ותחזיותיו.

הצעה 2: הביטוח הלאומי מחויב כיום לממן את "מענק" האשפוז. מדובר במימון של עלויות האשפוז של ילדות למערכת הבריאות, כאשר חלק נכבד מהעלויות נוצרות עקב ריבוי לידות פגים, שהם חולים לכל דבר. נכון יותר היה לממן אותם באמצעות תקציב הבריאות, כפי שהדבר נעשה לפני כמה שנים והופסק בין היתר בגלל חוסר יעילות במימון. הביטוח הלאומי יכול בהחלט להוסיף ולממן את עלות האשפוז, אך אם כתוצאה מכך נוצרת בעיית איתנות מדומה חשוב לדאוג לרישום נכון של תשלומים אלה, כלומר יש לרשום אותם כהעברה לתקציב הבריאות. פתרון זה מחייב להשאיר את היקף הגבייה הנוכחי בביטוח הלאומי.

מאחר שחלק הארי של הקצבאות מופנה לגיל הזיקנה, תהליך דמוגרפי זה יוצר במוקדם או במאוחר בעיה של איתנות. הפתרון של העברת תשלומי האשפוז תוך שמירה על היקף הגבייה משפר את האיתנות הפיננסית ומרחיק את נקודת החצייה של היחס הרצוי בעוד שמונה שנים, כלומר לשנת 2045. מובן שפתרון זה מחייב הגדלת משאבים למערכת הבריאות. פתרון זה חשוב כי הוא יוצר תחשיבים נכונים יותר ויחד עימם גם מסדיר את האחריות של כל גוף להוצאותיו. תוצאה דומה למדי מושגת באמצעות הגדלת גיל הפרישה של נשים ל-67 (הצעה 3).

פתרון מעניין הוא הפתרון המשולב (הצעה 4), שלפיו מעלים את גיל הפרישה של נשים ל-64, ולא מפחיתים את תקבולי הביטוח הלאומי ומעביר את תשלומי האשפוז למערכת הבריאות (הדבר מגדיר בצורה נכונה יותר את האחריות של כל גוף להוצאותיו).

בישראל, בניגוד למצב במדינות אחרות, שיעור הילודה עדיין גבוה בהרבה מזה של מדינות במצב כלכלי דומה. לכן יש לישראל דרגת חופש מספקת כדי לבחון את היקף הבעיה בהירות ולבחור מדיניות שתמוער את הנזקים האפשריים למערכת הביטחון הסוציאלי.

פירוט ההנחות העיקריות בבסיס ההצעות

הצעה 4	הצעה 3	הצעה 2	הצעה 1	אין שינוי מדיניות	שנה
שילוב של הצעות 1 ו-2	העלאה הדרגתית של גיל הפרישה לנשים ל-67	העברת "מענק" האשפוז לתקציב הבריאות ושמירה על היקף הגבייה	העלאה הדרגתית של גיל הפרישה לנשים ל-64	גיל פרישה נשים	
62	62	11,210	62	62	2011
63	63	0	63	62	2012
63	63	0	63	62	2013
63	63	0	63	62	2014
64	64	0	64	62	2015
64	64	0	64	62	2016
64	64	0	64	62	2017
64	65	0	64	62	2018
64	65	0	64	62	2019
64	65	0	64	62	2020
64	66	0	64	62	2021
64	66	0	64	62	2022
64	66	0	64	62	2023
64	67	0	64	62	שנת 2024 עד 2059

חלופות לשיפור האיתנות הפיננסית

