



מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על

האיתנות הפיננסית של

המוסד לביטוח לאומי

בטווח הארוך

ניסן תשע"ב - אפריל 2012



פתח דבר

הוועדה לאיתנות פיננסית הוקמה על רקע ההכרה בחשיבותה החברתית והכלכלית של מערכת הביטוח הלאומי וההכרה בתפקידה החיוני בהגנה על רווחת הפרט ומתוך הבנת הצורך להבטיח את יכולתה לממן ולשלם קצבאות בצורה יציבה ועקבית לאורך זמן.

לשם כך יש לעגן בצורה ברורה ומפורשת את מחויבותה של המדינה לשמירה על האיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הלאומי ולפתח מנגנונים אשר יחזקו את כוחה של המערכת להתמודד עם השפעותיהם של זעזועים בסביבה הכלכלית, של אילוצים קצרי טווח בתקציב המדינה ושל מגמות דמוגרפיות ארוכות טווח. הדבר מהווה תנאי יסוד עבור מערכת ביטחון סוציאלי הוגנת ובת קיימא המגשימה את מטרותיה.

במהלך עבודת הוועדה התחוור לחבריה כי הבטחת חוסנה של המערכת מחייבת פתרון בעיות מורכבות בהרבה מכפי שניתן היה לשער בתחילה. זאת, מכיוון שחולשתה המרכזית של מערכת הקצבאות אינה נובעת ממצבה האקטוארי הנוכחי, אלא מבעיות מבניות הנוגעות לתהליכי קבלת ההחלטות, להסדרה הפיננסית ולכללי ההתחשבות בין המוסד לביטוח לאומי ובין תקציב המדינה.

אי לכך, פעולות לאיזון מערכת הביטוח הלאומי כיום לא יחזקו את יציבותה אם הן לא תבוצענה כחלק מפתרון כולל לבעיות המבניות של המערכת. יתרה מכך, יש להימנע מביצוע פעולות לאיזון הביטוח הלאומי טרם יפתרו הסוגיות המבניות, שכן הדבר עלול לקבע את הבעיה המהותית ולהכשיל את האפשרות לבצע את השינויים המבניים הנדרשים לצורך פתרון הכשלים המבניים של המערכת.

יובהר כי המנגנונים שהוועדה ממליצה עליהם, אינם מצמצמים את תפקידם של מקבלי ההחלטות בקביעת מדיניות בנושאי הליבה של מערכת הביטחון הסוציאלי. נושאים כגון גובה הקצבאות, תנאי הזכאות ורמת המיסוי יישארו נתונים להחלטת הממשלה והכנסת. אימוץ המלצות הוועדה יצור בנושאים אלו את התשתית הנדרשת לדיון ציבורי ולתהליכי קבלת החלטות מושכלים, המבוססים על ראייה ארוכת טווח ועל עקרונות עקביים. זאת, למען רווחתם של תושבי ישראל בהווה ובעתיד.

הדוח שלפניכם מוגש לשר הרווחה והשירותים החברתיים, מר משה כחלון ולשר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, אשר נתנו רוח גבית לוועדה. אנו מקווים ומאמינים שמסקנות הוועדה יאומצו על ידי הממשלה ויעוגנו בחקיקה בהקדם, מתוך הכרה בחשיבות מערכת הביטחון הסוציאלי וההבנה כי דחייה של יישום ההמלצות תגרום להחרפת הבעיה ותקשה על היכולת לתת לה פתרון נאות.

ד"ר אודי ניסן
לשעבר הממונה על התקציבים

אסתר דומיניסני
מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי

תודות

המלצות הוועדה הן תוצר של מאמצים ניכרים ושל עבודה משותפת של גורמים רבים אשר ראויים להכרת תודה. תחילה ברצוננו להודות לחברי הוועדה על הזמן הרב שהשקיעו, על החשיבה הפורה ועל השתתפותם הפעילה לאורך כל תקופת עבודת הוועדה.

תודה לשר האוצר ד"ר יובל שטייניץ ולח"כ יצחק (בוז'י) הרצוג, לשעבר שר הרווחה והשירותים החברתיים, אשר זיהו את חשיבות הנושא וקידמו את החלטת הממשלה להקמת הוועדה ולשר הרווחה והשירותים החברתיים, מר משה כחלון, אשר נתן רוח גבית משמעותית לוועדה. ברצוננו להודות למספר אנשים אשר סייעו לעבודת הוועדה, ואין ספק שתרומתם השפיעה באופן משמעותי על איכות עבודת הוועדה ועל מסקנותיה:

למר ירום אריאב, יושב ראש הוועדה בחודשיה הראשונים, אשר היה מהכוחות המניעים להקמת הוועדה והניח את התפיסות הבסיסיות שהנחו את המשך עבודתה.

למר דב בארי, מרכז הוועדה, על תרומתו החשובה ללימוד הנושא ולגיבוש המלצות הוועדה, ועל שעות רבות של תיאומים וסידורים אשר אפשרו את עבודתה התקינה.

לאנשי מחלקת המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, ובמיוחד לד"ר דניאל גוטליב העומד בראשה, למר ג'ורג' לונדון האקטואר הראשי של המוסד ולעו"ד איציק סבטו, היועץ הבכיר למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, אשר ריכז במקצועיות את עבודת המוסד לביטוח לאומי בוועדה ותרם משמעותית לגיבוש המלצותיה; לאנשי המקצוע בבנק ישראל ובמיוחד לד"ר קובי ברוידא; לאנשי המקצוע במשרד האוצר, משה בר סימן טוב, אסף מיזן, עו"ד טלי ארפי, ערן היימר, יאיר כוכב ומשה שלם ולמר ראובן חביב, סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה.

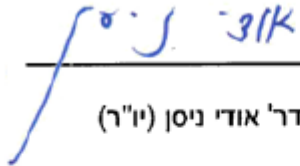
נבקש להודות למתן פול שיטרית על ליווי הוועדה, על העבודה המפרכת של איסוף הנתונים ועריכת השוואות בין-לאומיות ועל תרומה משמעותית לעבודת הוועדה במגוון נושאים. כמו כן, ברצוננו להודות באופן מיוחד לאלון פדן על עבודת התשתית, בניית המודלים וכתובת הדוח ועל תרומה משמעותית לאיכות המלצות הוועדה.

לבסוף נרצה להודות למר אהד רייפן, חבר הוועדה, שהיה, הרוח החיה בפעילות הוועדה לאורך כל תקופת עבודתה ותרומתו לגיבוש ההמלצות וכתובת הדוח הייתה מרכזית.

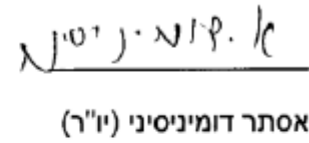
ד"ר אודי ניסן (יו"ר)

אסתר דומיניסיני (יו"ר)

חתימות חברי הוועדה


ד"ר אודי ניסן (יו"ר)

לשעבר הממונה על התקציבים במשרד האוצר


אסתר דומיניסיני (יו"ר)

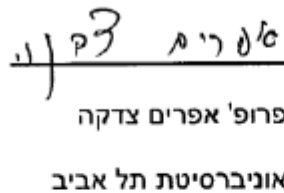
מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי

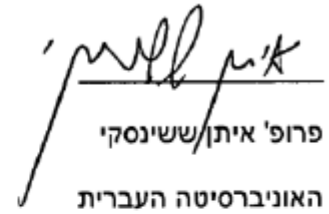

ד"ר קרנית פלוג

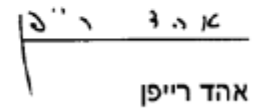
המשנה לנגיד בנק ישראל


פרופ' יוג'ין קנדל

ראש המועצה הלאומית לכלכלה


פרופ' אמיר צדקה
אוניברסיטת תל אביב


פרופ' איתן ששינסקי
האוניברסיטה העברית


אהד רייפן

רכז תכנון באגף התקציבים

תוכן העניינים

6	תקציר מנהלים
15	1. רקע על המוסד לביטוח לאומי
15	1.1 הבסיס המשפטי לתקציב המוסד לביטוח לאומי
16	1.2 הקצבאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי
20	1.3 התשלומים של המוסד לביטוח לאומי
21	1.4 התקבולים של המוסד לביטוח לאומי
23	1.5 חלוקת תקציב המוסד לביטוח לאומי לענפים
27	1.6 קרן המוסד לביטוח לאומי
32	1.8 ההתפתחויות בתקציב המוסד לביטוח לאומי
34	1.9 שינוי הרכב הגילאים באוכלוסייה
42	2. רקע תיאורטי וניסיון בין-לאומי
42	2.1 הגישות להבטחת המימון של מערכות הביטחון הסוציאלי
55	2.2 הרפורמות במערכות הביטחון הסוציאלי בעולם
62	3. סיכונים ובעיות במצב הקיים
62	3.1 חשיבות יציבותה של מערכת הביטחון הסוציאלי
64	3.2 הסיכונים ליציבות מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל
66	3.3 הבעיות במצב הקיים
75	4. המלצות הוועדה
77	4.1 ריכוז המלצות הוועדה
89	5. הסברים ונימוקים להמלצות
89	5.1 חלוקת הקצבאות לאשכולות
99	5.2 הנהגת כללי איזון
116	5.3 יצירת תשתית מידע מקצועי לגבי יציבות הביטוח הלאומי
119	5.4 הקמת קרנות עודפים עצמאיות מתקציב המדינה
124	5.5 הגדלת השתתפות תקציב המדינה לשם העברת שווי קרן העודפים הנוכחית
131	5.6 פישוט כללי התקצוב
132	5.7 הקצאת התקבולים לאשכולות בנקודת המוצא
136	5.8 הוראות מעבר
137	6. נספחים
137	6.1 הבטחת איזון המערכת בנקודת המוצא
139	6.2 טיוטה להחלטת ממשלה בעניין המלצות הוועדה
141	6.3 דוגמאות לרפורמות בעולם
148	6.4 התפתחות תקציב הביטוח הלאומי – תרשימים
151	6.5 התפתחות החקיקה לגבי מבנה התקציב והקרן
154	6.6 כתב המינוי

תקציר מנהלים

רקע

המוסד לביטוח לאומי הוא עמוד התווך של מערכת הביטחון הסוציאלית של ישראל. המוסד משלם קצבאות לזקנים, לקשישים סיעודיים, לבעלי מוגבלות, למובטלים, למעוטי הכנסה, להורים בחופשת לידה, למשפחות עם ילדים ועוד. למערכת הביטוח הלאומי תפקיד מרכזי בהקטנת ממדי העוני, בצמצום אי השוויון, ובהגנה על הפרט מפני ההשלכות של סיכונים שונים העלולים לפגוע ביכולתו להתפרנס בכוחות עצמו. מערכת ביטחון סוציאלית הוגנת ויציבה היא אבן יסוד בגיבוש חברה סולידרית ומשגשגת.

הוצאות המוסד לביטוח לאומי הן המרכיב הגדול ביותר בהוצאה החברתית בישראל, ויש להן השפעה משמעותית על המערכת הכלכלית. היקף תשלום הקצבאות עומד כיום על כ-60 מיליארד ש"ח בשנה, ומימונו כרוך בנטל מס משמעותי לצד הוצאה ניכרת מתקציב המדינה.

על רקע חשיבותה החברתית והכלכלית הרבה של מערכת הביטוח הלאומי ותפקידה החיוני בהגנה על רווחתם של תושבי ישראל במצבים שונים הפוגעים בכוחם להתפרנס, יש חשיבות רבה בהבטחת היכולת לממן ולשלם קצבאות בצורה יציבה לאורך זמן, בהתאם למדיניות הממשלה ולשינויים בה. על כן, יש לעגן בצורה ברורה ומפורשת את מחויבותה של המדינה לשמירה על האיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הלאומי ולפתח מנגנונים אשר יחזקו את כוחה של המערכת להתמודד עם השלכותיהן של תנודות במשק, אילוצים קצרי-טווח בתקציב המדינה, ומגמות דמוגרפיות ארוכות-טווח. הדבר מהווה תנאי יסוד למערכת ביטחון סוציאלית הוגנת ובת-קיימא המגשימה את מטרותיה.

בשנים הבאות, הביטוח הלאומי צפוי להתמודד עם שינויים דמוגרפיים מהותיים, ביניהם הזדקנות מהירה של האוכלוסייה שתביא לעלייה משמעותית בחלקה היחסי של האוכלוסייה המבוגרת בישראל. שינויים אלה ואחרים יציבו בפני המוסד לביטוח לאומי אתגרים משמעותיים כתוצאה מהגידול הצפוי בתשלומי קצבאות הזקנה והסיעוד וכן נוכח ההשפעה השלילית על היקפי הכנסות המוסד לביטוח לאומי מגבייה בשל שינויים בשוק העבודה העתידי. אתגרים אלה מחדדים את הצורך באימוץ תהליכי קבלת החלטות, כמקובל במדינות המפותחות, הנשענים על הסתכלות ארוכת-טווח ועל מדיניות עקבית וסדורה אשר תבטיח את יציבותה של המערכת ואת יכולתה לתת מענה לשינויים עתידיים מבלי לפגוע באופן מהותי בתשלומי הקצבאות ובאוכלוסיית הזכאים, מבלי להעלות בצורה חדה את נטל המס ומבלי לערער את יציבות הכלכלה והמשק.

בעשור האחרון חלו שינויי מדיניות רבים במערכת התשלומים והתקבולים של הביטוח הלאומי בהם: שינויים בדמי הביטוח הלאומי שהביאו להפחתה משמעותית בהיקפי הגבייה ולשינויים רבים ושונים בחלק מהקצבאות. ככלל, החלטות אלו ואחרות לא לוו בתהליך בחינה סדור של השלכותיהן על יציבותו של המוסד לביטוח לאומי ועל יכולתו לממן ולשלם קצבאות לאורך זמן בתנאים שנקבעו, ושל ההלימה בין לבין האתגרים הדמוגרפיים הניצבים בפני מדינת ישראל.

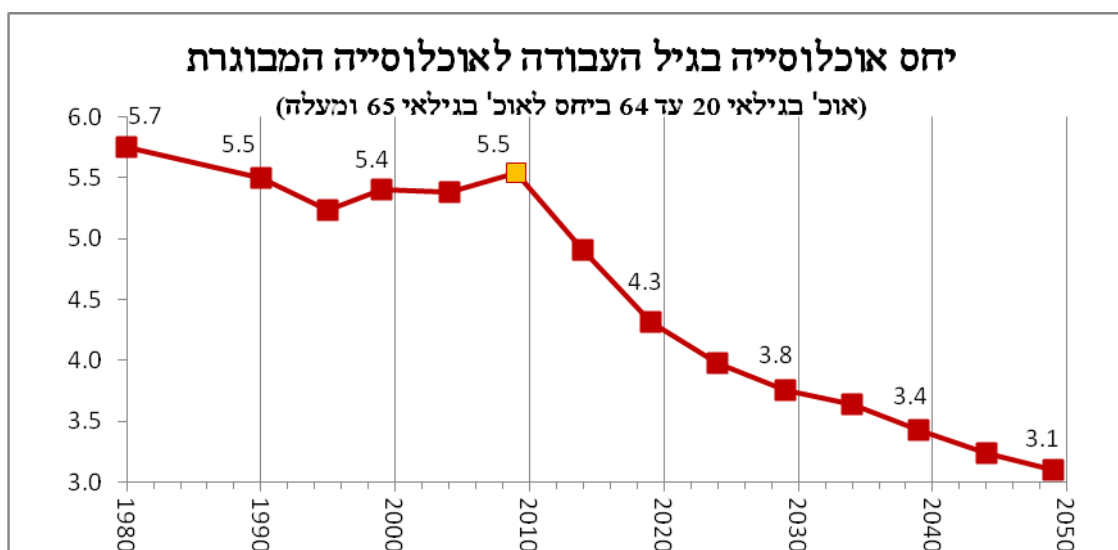
נוכח החשש מפני פגיעה אפשרית ביכולת לממן ולשלם את קצבאות הביטוח הלאומי בצורה יציבה ועקבית, החליטה הממשלה להקים את "הוועדה לבחינת דרכים לשמירת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי לאורך זמן". משימתה העיקרית של הוועדה הייתה לפעול לגיבוש מנגנוני איזון אשר יקשרו בין היקף התשלומים לבין היקף התקבולים הצפויים שלו, באופן שיבטיח איזון תקציבי ארוך טווח במוסד.

חברי הוועדה שמינה שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, הם: מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, גב' אסתר דומיניסיני - יו"ר משותף של הוועדה; הממונה על התקציבים היוצא, ד"ר אודי ניסן - יו"ר משותף של הוועדה (ד"ר ניסן החליף בוועדה את מנכ"ל משרד האוצר בעת המינוי, מר ירום אריאב); 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; ומר אהד רייפן, רכז תכנון באגף התקציבים במשרד האוצר. מרכז הוועדה הינו מר דב בארי, רכז ביטוח לאומי, רווחה וקליטה באגף תקציבים במשרד האוצר.

במהלך תקופת עבודתה, שנמשכה למעלה משנתיים, התכנסה מליאת הוועדה עשרות פעמים וקיימה מאות מפגשים בפורומים שונים. במהלכם למדה הוועדה את ההסדרים הפיננסיים של המוסד לביטוח לאומי, בחנה מנגנונים הנהוגים בעולם לשמירת יציבותן של מערכות ביטחון סוציאלי, ערכה תחזיות של התפתחות התקבולים והתשלומים של הביטוח הלאומי בטווחי זמן שונים ושקדה על גיבוש המלצותיה לאחר התייעצות עם מומחים לנושא ממוסדות לביטחון סוציאלי במדינות אחרות, מארגונים בין-לאומיים ומהאקדמיה. מסמך זה, המסכם את עבודת הוועדה, מציג את המלצותיה ואת נימוקיהן.

הסיכונים המרכזיים ליציבות מערכת הביטוח הלאומי

הרכב הגילאים של החברה הישראלית עומד בפני מפנה משמעותי. לאחר כשלושה עשורים שבהם היחס בין היקף האוכלוסייה בגיל העבודה להיקף האוכלוסייה המבוגרת נותר כמעט ללא שינוי, עתיד יחס זה לקטון בקצב מהיר, בתהליך שיחל בשנים אלו ממש ויימשך לאורך העשורים הקרובים.



התרשים שלעיל מציג את השינוי הדרסטי הצפוי להתחולל. כיום, בדומה למצב שהיה ב-30 השנים האחרונות, היחס בין היקף האוכלוסייה בגיל העבודה לבין היקף האוכלוסייה המבוגרת עומד על כ-5.5. בתום העשור הקרוב, לעומת זאת, צפוי יחס זה לעמוד על 4.3 בלבד ובעשורים שלאחר מכן הוא צפוי להמשיך ולרדת במידה רבה. יש לציין כי רמת הוודאות של המגמה המוצגת גבוהה ביותר, מכיוון שהגורם העיקרי לה הוא הרכב הגילאים הנוכחי של האוכלוסייה ולא תחזיות לגבי המשך העלייה בתוחלת החיים או שינוי עתידי אחר. מגמה זו צפויה לגרום להכבדה ניכרת על תשלום קצבאות הזקנה והסיעוד, המהוות חלק ניכר מהוצאות המוסד לביטוח לאומי ויש להיערך להשלכותיה בהקדם.

חרף ההערכה שלפיה שינויים דמוגרפיים והתפתחויות צפויות נוספות יובילו להכבדה הולכת וגדלה על תשלום הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי, דפוס קבלת ההחלטות של השנים האחרונות פגע ביכולתו לעמוד במשימה זו לאורך זמן. בעשור האחרון התקבלו מספר החלטות לא מאוזנות, וביניהם שינויים בשיעורי הגבייה אשר הביאו להפחתה של כ-4 מיליארד ש"ח לשנה בתקבולי המוסד לביטוח לאומי. החלטות אלו התקבלו ללא התחשבות מספקת באיתנות הפיננסית ארוכת-הטווח של מערכת הביטוח הלאומי ונראה כי בעתיד יאלצו אזרחי המדינה לשאת בנטל המימון שלהן, אם בדרך של תשלום גבוה יותר של דמי הביטוח הלאומי או מסים כלליים גבוהים יותר ואם בדרך של הפחתת קצבאות או הפחתת הוצאות ממשלתיות אחרות.

מודלים כלכליים שהוכנו עבור הוועדה מראים כי תוואי התפתחות התקבולים והתשלומים הצפוי לביטוח הלאומי בעשורים הקרובים אינו בר-קיימא: בתנאים הנוכחיים של הביטוח הלאומי, צפוי להתהוות פער הולך וגדל בין התשלומים והתקבולים של המערכת. עובדה זו מהווה סיכון משמעותי ליציבות תנאי הביטוח הלאומי, לא רק בטווח הארוך, אלא כבר בטווח הבינוני והקצר. בטווח הארוך, קיומו של פער הולך וגדל בין התשלומים והתקבולים של המערכת יביא לאזילת קרן העודפים של המוסד, שהיקפה עומד כיום על כ-164 מיליארד ש"ח¹, ולמצב שבו היכולת להמשיך לשלם קצבאות תחייב שינויים משמעותיים בתנאי המערכת. נוכח המגמות הקיימות, ישנה סבירות גבוהה כי כבר בשנים הקרובות יבוצעו שינויים שיביאו להפחתת תשלומי הקצבאות או להגדלת התקבולים של המערכת: שכן בעקבות הקשר ההדוק שבין קרן המוסד לביטוח לאומי לתקציב המדינה, צפויים להיווצר במהלך השנים הקרובות לחצים לריסון הגידול בפער בין התשלומים והתקבולים של המערכת במטרה למנוע גידול של היקף השימוש בקרן למימון תשלום הקצבאות.

הצבתה של המערכת על תוואי בר-קיימא של תשלומים ותקבולים בשלב מוקדם ויצירת מנגנון שיאפשר להפנות את נכסי קרן הביטוח הלאומי למימון הקצבאות בצורה סדורה והדרגתית, יחזקו את יציבות המערכת ויאפשרו טיפול קל יותר בבעיה הפיננסית שהיא עומדת בפניה.

עם זאת, אין די בהצבת המערכת על תוואי בר-קיימא של תשלומים ותקבולים בעת הנוכחית. **הוועדה סבורה כי הסיכון העיקרי ליכולת לשמור על יציבות המערכת לאורך זמן אינו נובע ממצבו האקטוארי הנוכחי של המוסד, אלא מן העובדה שתהליכי קבלת ההחלטות לגבי תשלומי הקצבאות ואופן מימון, הנהוגים בישראל מזה שנים רבות, אינם נעשים על בסיס הסתכלות ארוכת טווח ומתוך מחויבות לכך שתנאי הביטוח יהיו ברי-קיימא ועל כן הם אינם מספקים מענה שיטתי לאתגרים הכלכליים והדמוגרפיים העומדים בפני מערכת הביטוח הלאומי.** עובדה זו עלולה לדחוק את המערכת למצב שבו לא תהייה ברירה אלא לבצע צעדים בעלי השלכות חברתיות וכלכליות קשות, כגון: קיצוץ משמעותי בגובה הקצבאות, הקשחה ניכרת של תנאי הזכאות, הכבדת נטל המס על אזרחי המדינה או צמצום חד בהוצאות ממשלה אחרות (לצורך הרחבת השתתפות תקציב המדינה בביטוח לאומי). **לכן, על מנת לצמצם את הסיכונים ליציבות המערכת, אין די בהבטחת איזונה היום, אלא יש לטפל בשורה של בעיות מבניות יסודיות המפורטות להלן.**

¹ שווי מתואם של הקרן (דצמבר 2011). שווי נכסי הקרן במתודולוגיה של שווי הוגן הינו גבוה יותר.

הכשלים המרכזיים בהגנה על יציבות הביטוח הלאומי

בחינת ההסדרה הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי ובחינת תהליכי קבלת החלטות לגבי מדיניות המוסד, הביאו לזיהוי של מספר בעיות מבניות אשר מסכנות את יציבות המערכת ופוגעות בכוחה לממן ולשלם קצבאות בצורה עקבית לאורך זמן:²

1. **היעדר תשתית מידע מקצועית בנוגע ליציבות מערכת הביטוח הלאומי לאורך זמן** – זה שנים רבות שלא נערך דו"ח אקטוארי מלא עבור המוסד לביטוח לאומי, האומד את הכנסותיו והוצאותיו הצפויות בטווח הארוך ואת יכולתו לממן את תשלום הקצבאות לאורך זמן.³ כתוצאה מכך, קבלת החלטות לגבי הביטוח הלאומי מתבצעת ללא יכולת לאמוד את השלכותיהן העתידיות.
2. **היעדר כללי איזון מחייבים אשר יבטיחו את יציבות מערכת הביטוח הלאומי** – היכולת לממן את תשלומי הקצבאות לאורך זמן מחייבת קיומו של קשר ברור, מחייב ויציב בין התשלומים והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי. כיום אין הגדרה של קשר כזה, וממילא לא נקבעו הכללים הנדרשים לשמירה עליו בעת החלטות מדיניות להקטנת ההכנסה או להגדלת ההוצאה, או על רקע צפי לשינויים בתהליכים דמוגרפיים, כלכליים ואחרים.
3. **חיבור מלאכותי בין קבוצות של קצבאות בעלות מאפיינים שונים** – קצבאות הביטוח הלאומי מאופיינות בשונות גבוהה במטרותיהן, בהשפעותיהן על אוכלוסיית הזכאים ובדפוסי השינוי של היקף תשלומיהן לאורך זמן. מהבדלים אלו במאפייני הקצבאות נגזרים הבדלים בסוג הקשר הנדרש בין התקבולים והתשלומים של קבוצות שונות של קצבאות ובסוג הכללים המתאימים לשמירה עליו. חרף זאת, קצבאות הביטוח הלאומי אינן מחולקות לחשבונות תקציב באופן המאפשר הנהגת כללי איזון המתאימים למאפייניהן. לדוגמה, לא נשמרת כיום הבחנה והפרדה מספקת בין קצבאות שונות מאוד במאפייניהן, כגון קצבת זקנה, דמי אבטלה וקצבת ילדים, שכן הן מאוזנות באותו אופן וממומנות בפועל כמקשה אחת.
4. **כללי תקצוב מסורבלים** – כללי התקצוב הנוכחיים, המסדירים את השתתפות אוצר המדינה בתקציב המוסד ואת הקצאת התקבולים לחשבונות השונים, ערוכים בצורה מסורבלת ומורכבת שלא לצורך, המקשה על הבנת אופן תקצוב המוסד. הדבר אף פוגע בשקיפות בנוגע העברות תקציב המדינה במוסד לביטוח לאומי וביכולת להבין את השפעת מצבו התקציבי של המוסד על תקציב המדינה.
5. **חוסר האפקטיביות של קרן המוסד לביטוח לאומי בהגנה מפני תנודות וזעזועים קצרי-טווח** – קרן העודפים של המוסד לביטוח לאומי, שנכסיה הם אגרות חוב ממשלתיות, מאופיינת באופן רישום ייחודי בתקציב המדינה. הדבר מתבטא, בין היתר, בכך שהפקדות המוסד בקרן נכללות בהכנסות השוטפות של תקציב המדינה. כתוצאה מכך, שינויים בהיקף העודפים של המוסד לביטוח לאומי באים לידי ביטוי כשינויים בהיקף הגירעון בתקציב המדינה. קשר זה בין תקציב המדינה ובין קרן המוסד לביטוח לאומי פוגע ביכולתה של הקרן לספוג תנודות בהכנסות ובהוצאות של הביטוח הלאומי ולשמש כאמצעי להגנה על הביטוח הלאומי מפני תנודות וזעזועים קצרי-טווח במערכת הכלכלית. בנוסף, קשר זה מייצר חשיפת יתר של הביטוח הלאומי להשפעתם של אילוצים תקציביים קצרי-מועד.

² הסבר מפורט של הבעיות המצוינות בתקציר נמצא בגוף הדו"ח

³ המוסד לביטוח לאומי עובד זה מכבר על תשתית שתאפשר פרסום דו"ח אקטוארי מלא במהלך שנת 2012. הדו"ח ייערך באופן הנדרש לצורכי הצגת מידע על יציבות המערכת וקבלת החלטות מתאימה.

6. **חוסר האפקטיביות של קרן המוסד לביטוח לאומי כאמצעי ליציבות ארוכת טווח** – הקשר שבין קרן המוסד לביטוח לאומי ובין הכנסות המדינה יוצר הסתמכות על עודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי לצורך מימון הוצאות תקציב המדינה בהווה, תחת שימורם לצורכי מימון עתידיים של המוסד. עובדה זו יוצרת תלות של תקציב המדינה ביציבות הפקדות עודפי התקציב של הביטוח הלאומי בקרן המוסד. כתוצאה מכך, הקרן הנוכחית איננה אמצעי מתאים לשמירה על יציבות הביטוח הלאומי בטווח הארוך ולבניית חיסכון שיסייע לאזרחי ישראל בהתמודדות עם עלייה אפשרית בהיקף הנדרש של תשלום קצבאות.

ככלל, המצב הנוכחי מתאפיין בהיעדר התייחסות מספקת לזכאים ולמשלמים עתידיים. הדבר בא לידי ביטוי באופן הבא: קוצר-ראייה של הדין וההחלטות לגבי מערכת הקצבאות ואופן מימון; היעדר כללים הקושרים בין הכנסות והוצאות המוסד לביטוח לאומי לאורך זמן; אי-התאמה של מבנה תקציב המוסד למאפייני הקצבאות; חוסר בהירות של כללי התקצוב; וחוסר אפקטיביות של קרן המוסד ככרית ביטחון וכאמצעי לחיסכון ארוך-טווח. בעיות אלו יוצרות מערכת אשר אינה נותנת מענה מספק להשלכות של מגמות ארוכות-טווח ומתאפיינת ברגישות יתר לאילוצים קצרי-מועד. הדבר מעלה חשש לגבי יכולת הביטוח הלאומי לשמור על יציבות לאורך זמן ולהתמודד באופן הולם עם האתגרים העומדים בפניו.

המלצות הוועדה

גיבוש המלצות הוועדה לווה בלימוד האופן שבו מדינות מפותחות שונות פעלו על מנת להגביר את יציבות מערכת הביטחון הסוציאלי שלהן, נוכח האפשרות של זעזועים במערכת הכלכלית וההכרה כי הן עומדות בפני אתגרים משמעותיים בטווח הארוך. נמצא כי במרבית המדינות המפותחות, מדיניות מערכת הביטחון הסוציאלי נקבעת על בסיס ראייה ארוכת-טווח והתייחסות מובנית לאתגרי המערכת וליציבותה לאורך זמן. הכלים לשמירה על היציבות בטווח הארוך כוללים פרסום תקופתי של דו"חות אקטואריים, העמדת קרנות עודפים לחיסכון ארוך-טווח, הפרדת מערכות המימון של קבוצות שונות של קצבאות והנהגת מנגנוני איזון הקושרים בין הכנסות והוצאות המערכות לאורך זמן.

המלצות הוועדה, המבוססות על מודלים הנהוגים במדינות המפותחות, יביאו להגברת היציבות של מערכת הביטחון הסוציאלי לאורך זמן על ידי הפנמת שיקולים פיננסיים ארוכי-טווח וצמצום משקלם של שיקולים קצרי-טווח בתהליכי קבלת החלטות לגבי תשלומי הקצבאות ואופן מימון. זאת, תוך שמירת גמישות הממשלה בקביעת מדיניות הביטחון הסוציאלי על פי מדיניותה ושיקוליה.

יובהר כי המלצות הוועדה מתייחסות לקצבאות המשולמות מתוקף חוק הביטוח הלאומי, הממומנות מגביית דמי הביטוח הלאומי ומתקציב המדינה, וכי הן אינן עוסקות בקצבאות המשולמות מתוקף חוקים והסכמים אחרים, הממומנות באופן מלא מתקציב המדינה⁴.

⁴ קצבאות המוסד לביטוח לאומי נחלקות לשתי קבוצות השונות זו מזו בבסיס המשפטי לקיומן ובאופן מימון. בקבוצה אחת ישנן קצבאות המעוגנות בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח

ואלו עיקרי ההמלצות:

1. חלוקת הקצבאות לאשכולות

- הקצבאות המשולמות עפ"י חוק הביטוח הלאומי יחולקו לשלושה חשבונות תקציב נפרדים⁵:
- **אשכול איזון ארוך טווח** – באשכול זה יכללו קצבאות זקנה ושירים, נכות, נפגעי עבודה וסיעוד. לגבי קצבאות אלה, יש חשיבות מיוחדת בשמירה על יציבות ארוכת-טווח, כיוון שהן מתאפיינות בתקופת זכאות ארוכה ונועדו להוות חלק משמעותי מהכנסת זכאים, שעל פי תנאי הזכאות, יכולתם להתפרנס מוגבלת. ובנוסף, היקף תשלומיהן הכולל מהווה חלק משמעותי מההוצאה הציבורית. האשכול יישמר באיזון ארוך-טווח וייעשה בו שימוש בקרן לחיסכון ארוך-טווח.
- **אשכול איזון טווח בינוני** – באשכול זה יכללו דמי אבטלה, דמי לידה, נפגעי תאונות, גמלה לשמירת הריון וגמלה לזכויות עובדים במקרה של פשיטת רגל. אלו הן קצבאות המהוות תחליף שכר לתקופה קצובה, ועל כן היקף תשלומיהן רגיש לתנודות כלכליות קצרות-טווח. האשכול יישמר מאוזן על פני מחזור עסקים וייעשה בו שימוש בקרן להתמודדות עם תנודות קצרות-טווח.
- **אשכול איזון שוטף** – באשכול זה יכללו קצבת ילדים, מענק לידה, הוצאות המנהל של המוסד וכן שורה של קצבאות נוספות, המשולמות על פי חוק הביטוח הלאומי⁶. אלו הן קצבאות והוצאות שעבור האיזון שלהן לא נדרשת קרן (משום שבהיקף תשלומיהן אין תנודתיות משמעותית ואין צורך בחיסכון ארוך טווח לשם איזון). שיטת התקצוב של האשכול תבטיח איזון בין התקבולים והתשלומים המוקצים למימונו בכל שנה.
- מענק האשפוז ושירותי השיקום יועברו **למימון מלא מתקציב המדינה** (בדומה למתכונת הקצבאות הלא-גבייתיות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי).

2. הנהגת כללי איזון להבטחת יציבות הביטוח הלאומי

- **לאשכול איזון ארוך-טווח ולאשכול איזון טווח בינוני יונהגו כללי איזון אשר יבטיחו יכולת תשלום יציבה של הקצבאות לאורך זמן⁷.** כללי האיזון ישמרו על קיומו של קשר מתאים בין התשלומים והתקבולים של האשכולות.

הלאומי), הממומנות מגביית דמי הביטוח הלאומי ומתקציב המדינה. בקבוצה השנייה יש קצבאות המשולמות מתוקף חוקים והסכמים אחרים והן ממומנות באופן מלא על ידי תקציב המדינה. הוועדה, במסגרת דיוניה, עסקה בקצבאות המעוגנות בחוק הביטוח הלאומי, ואילו בקצבאות האחרות עסקה רק במידה, לצורך הבנת מבנה התקציב הכללי של המוסד לביטוח לאומי.

⁵ חלוקת הקצבאות לאשכולות נערכה עפ"י סוגי האיזון המתאימים להן, נוכח דפוסי השינוי של היקף תשלומיהן הכולל ותפקידן ביחס לזכאים להן. החלוקה אינה משקפת דבר לגבי מידת החשיבות החברתית של הקצבאות בעיני חברי הוועדה.

⁶ לפירוט הקצבאות הנוספות, ראה פרק ריכוז ההמלצות.

⁷ שיטת המימון המוצעת לאשכול איזון שוטף מבטיחה את האיזון של המערכת, ולכן אין צורך בכללים נוספים על מנת לשמור על איזונה.

- כללי האיזון יתבססו על הדו"ח האקטוארי שישקף את רמת יציבות האשכולות על בסיס שורת מדדים קבועים⁸. באשכול איזון ארוך-טווח היציבות תיבחן על בסיס הגירעון האקטוארי בטווח הארוך; הצפי לגירעון שוטף בטווח הבינוני ובטווח הקצר; והיקף הרזרבות בקרן האשכול. באשכול איזון טווח בינוני המדד לחוסר יציבות יהיה היקף הרזרבות בקרן האשכול, והתנאי לאיזון יהיה קיומה של רזרבה מספקת בטווח הבינוני.
- אם יראו הדו"חות האקטואריים כי אחד המדדים לחוסר יציבות האשכולות חצה סף מוגדר, יידרשו קובעי המדיניות לפעול לאיזון האשכול. האיזון ייעשה בתוך תקופה מוגדרת⁹ על ידי הגדלת הכנסות ו/או הפחתת הוצאות, בכל דרך שתוחלט על ידי הממשלה והכנסת.
- הצעות חוק המביאות להגדלת הוצאות או להפחתת הכנסות, יידרשו להעמיד מקור מאזן בהתאם להערכות האקטואריות הנלוות אליהן.
- במקרה שאחד המדדים לחוסר יציבות חצה את הסף שהוגדר, אך לא התקבלה החלטה מאזנת בתקופה הנדרשת או התקבלה החלטה לא מאוזנת הפוגעת ביציבות אחד האשכולות, יערך איזון אוטומטי על פי ברירת מחדל המשלבת הגדלת הכנסות המוסד בצד הקטנת הוצאותיו באופן שווה.
- היווצרות עודפים העולים על סף מוגדר באחד האשכולות תאפשר הגדלת תשלומי האשכול או הפחתת תקבוליו, כך שיחזור לאיזון. המדדים להגדרת עודף מבוססים על המדדים ליציבות¹⁰.

3. יצירת תשתית מידע בנוגע ליציבות הביטוח הלאומי

- אקטואר המוסד לביטוח לאומי יפרסם דו"ח אקטוארי מדי שנה אשר יבחן, בין היתר, את רמת האיזון של כל אחד מהאשכולות לאורך זמן, את יציבותו ואת חסינותו מפני זעזועים קצרי-טווח. הדו"ח יהווה בסיס מחייב לתהליכי קבלת החלטות בנוגע למוסד לביטוח לאומי.
- הצעות חקיקה המשנות את היקף התקבולים או את היקף התשלומים של המוסד לביטוח הלאומי ילוו בהערכה אקטוארית של אקטואר המוסד לגבי מידת השפעתן על היציבות ועל האיזון של כל אחד מהאשכולות הרלוונטיים. פרסום ההערכה האקטוארית יהווה תנאי מקדים לדיון בהצעת החוק בוועדת שרים לחקיקה ולהצבעה על החקיקה בוועדות הכנסת.
- אחת לשלוש שנים יפרסם אקטואר המוסד דו"ח אקטוארי מורחב אשר יכלול בחינה מחדש והסבר של כלל ההנחות, בדיקות רגישות נרחבות והדמיות נוספות.

⁸ ההגדרות והשיעורים המדויקים של כלל המדדים המשמשים בכללי האיזון מפורטים בטבלאות בגוף הדו"ח.

⁹ באשכול איזון טווח בינוני, האיזון ייעשה עד למועד אישור חוק התקציב לשנה העוקבת על ידי הכנסת, ובכל מקרה לא יאוחר מ-12 חודשים מעת הפעלת הטריגר. באשכול איזון טווח ארוך, האיזון ייעשה עד העברת חוק התקציב העוקב לתקציב הקרוב, ובכל מקרה לא יאוחר מ-24 חודשים מעת הפעלת הטריגר.

¹⁰ סעיף זה יכנס לתוקף לאחר שעברו חמש שנים ממועד תחילת יישום המלצות הוועדה, זאת על מנת לאפשר למערכת צבירה סדירה של רזרבות בסיסיות הדרושות כדי להבטיח את יציבותה בפני זעזועים כלכליים.

- הנחות המודל האקטוארי (בהיבטים הדמוגרפיים והכלכליים) יגובשו על ידי ועדת מומחים עצמאית. הוועדה תבסס את הערכותיה, ככל הניתן, על נתוני הלמ"ס ותחזיותיו, ואם יוחלט לחרוג מאלו, יינתן לכך הסבר מקיף¹¹.

4. הקמת קרנות עודפים עצמאיות מתקציב המדינה

- יוקמו שתי קרנות עודפים – לאשכול איזון ארוך-טווח ולאשכול איזון טווח בינוני, אשר יהיו חיצוניות לתקציב המדינה. עודפי התקציב יושקעו באגרות חוב מיועדות לא סחירות של המדינה. הרישום התקציבי של אגרות החוב בתקציב המדינה יעשה באופן סטנדרטי. הדבר יאפשר לשתי הקרנות לשמש ככריות ביטחון אפקטיביות להתמודדות עם זעזועים קצרי-טווח ולקרן אשכול איזון ארוך-טווח לשמש כאמצעי יעיל לחיסכון ארוך-טווח.

5. העברת שווי הקרן ע"י הגדלת העברות תקציב המדינה לביטוח לאומי

- השתתפות תקציב המדינה בביטוח הלאומי תגדל לשם העברת שווי קרן העודפים הנוכחית של המוסד לביטוח לאומי. מתווה התוספת להשתתפות תקציב המדינה ייקבע בחקיקה המעגנת את המלצות הוועדה כך שהערך הנוכחי של התוספת על פני 40 שנה יהיה שווה בערכו לשווי ההוגן של הקרן הנוכחית. לא תתוכנן הפסקה של תשלום התוספת גם לאחר העברת מלוא שווי הנכסים. התוספת להשתתפות תקציב המדינה תחליף את לוח הסילוקין של פירעונות הקרן ואת תשלומי הריבית עבור קרן העודפים הנוכחית של המוסד. לשם מעקב אחר התקדמות העברתו המלאה של ערך הרזרבות בקרן הנוכחית של המוסד, יקבע, במסגרת עיגון המלצות הוועדה בחקיקה, כי משרד האוצר יפרסם מדי שנה את השווי השוטף של נכסי קרן המוסד לביטוח לאומי בעת ביצוע הרפורמה, את השווי המצטבר של התוספת שכבר ניתנה בגין החזר הקרן, ואת ההפרש ביניהם.

6. פישוט כללי התקצוב

- השינוי המבני לא יביא להפחתת היקף השתתפות תקציב המדינה או הגירעון בתקציב המדינה. העברת קרן העודפים הנוכחית אף תביא להגדלה עקבית של היקף השתתפות תקציב המדינה במימון הקצבאות.
- ייקבעו כללים פשוטים להקצאת גביית דמי הביטוח הלאומי לאשכולות: יקבעו כללים פשוטים וברורים להקצאת גביית דמי הביטוח הלאומי לאשכולות, תוך צמצום חוסר האחידות בשיעורי ההקצאה של רכיבי הגבייה השונים.
- ייקבעו כללים פשוטים להשתתפות תקציב המדינה במימון אשכולות הביטוח הלאומי. השתתפות תקציב המדינה באשכול איזון טווח בינוני ובאשכול איזון ארוך-טווח תחושב כשיעור קבוע מגביית דמי הביטוח הלאומי שתוקצה לאשכולות אלו. באשכול איזון שוטף, השתתפות

¹¹ לצורך קביעת הנחות לדו"ח האקטוארי אשר עתיד להתפרסם בשנת 2012, מונתה ועדה כאמור על ידי מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי והממונה על התקציבים במשרד האוצר ביולי 2011.

תקציב המדינה תהייה שווה להפרש בין הוצאות האשכול ובין ההכנסות מגביית דמי הביטוח הלאומי שיוקצו למימונו.

7. איזון בנקודת המוצא

- **יובטח האיזון הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי בנקודת המוצא:** אם יראה הדו"ח האקטוארי הקרוב של המוסד לביטוח לאומי כי המערכת אכן אינה מאוזנת, יש לערוך שינויים אשר יביאו את המערכת לאיזון בתהליך מדורג כפי שתקבע הממשלה. הוועדה סבורה כי יש לשקול ביצוע שינוי זה בעיקר באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים, זאת בשל הפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי בעשור האחרון ובשל רמתם הנמוכה בהשוואה עולמית.
- על מנת להבטיח כי השינויים המאזנים, ככל שיידרשו, ישמשו לחיזוק יציבותה ארוכת-הטווח של המערכת ולא למימון הוצאות הממשלה בהווה, חיוני לבצעם כחלק מיישום כולל של המלצות הוועדה.

לסיכום, הוועדה סבורה כי הצעדים המפורטים בהמלצותיה – וביניהם חלוקה מתאימה לאשכולות; הנהגת כללים לקבלת החלטות אשר יעגנו את מחויבות המדינה ליציבות הפיננסית של הביטוח הלאומי ויגדירו את הקשר בין התקבולים והתשלומים של קבוצות הקצבאות השונות הנדרש לצורך כך; יצירת תשתית מידע מקצועית שתאפשר קבלת החלטות על בסיס הסתכלות ארוכת טווח; פישוט כללי התקציב לצורך הגברת הנהירות והשקיפות של אופן מימון המערכת; יצירה של קרנות עודפים נפרדות מתקציב המדינה אשר יגדילו את היכולת המערכת לספוג שינויים בהכנסות והוצאות; והגדלה הדרגתית של השתתפות תקציב המדינה בביטוח לאומי אשר תאפשר ליעד את שווי הרזרבות בקרן הנוכחית לצורכי מימון קצבאות – צעדים אלו יחזקו את כוחו של הביטוח הלאומי להתמודד עם השפעותיהן של התנודות המאפיינות את המערכת הכלכלית ושל התמורות הדמוגרפיות המהותיות שעתידה החברה הישראלית לעבור, ובכך יביאו לשיפור משמעותי של היכולת לשלם ולממן קצבאות בצורה יציבה לתושבי ישראל, בהווה ובעתיד.

לדו"ח זה מצורף נספח המהווה טיוטה להחלטת ממשלה שבה מוצע כי הממשלה תאמץ את המלצות הוועדה ותטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים ועל שר האוצר להגיש הצעת חוק אשר תעגן את ההמלצות בחקיקה. מוצע כי עד לאישור הצעת החוק לא יבוצעו שינויים אשר ישפיעו לרעה¹² על יציבות המוסד לביטוח לאומי, וזאת לצורך מניעת פגיעה באוכלוסיית הזכאים וביתר התושבים המממנים את המערכת היום ועשויים להזדקק לה בעתיד.

¹² כמפורט בנספח שעוסק בהבטחת איזון המערכת בנקודת המוצא, שינויים לאיזון אקטוארי של המערכת, אשר אינם מלווים ביישום המלצות הוועדה בנוגע ליצירת קרנות נפרדות מתקציב המדינה ובנוגע להעברת שווי הרזרבות בקרן הנוכחית עלולים לפגוע ביכולת לבצע את השינויים הדרושים לחיזוק יציבות המערכת, המפורטים בהמלצות הוועדה, ועל כן יש להימנע מלעשותם.

1. רקע על המוסד לביטוח לאומי

בפרק זה יוצג רקע כללי על המוסד לביטוח לאומי ויודגשו בו ההיבטים הנוגעים להסדרי המימון שלו: הבסיס המשפטי לתקציב המוסד, הרכב הקצבאות המשולמות על ידי המוסד, היקף תשלומי השונים והכנסותיו, חלוקת התקציב לחשבונות, אופן ההסדרה של קרן המוסד לביטוח לאומי והמצב הקיים בנוגע לפרסום דו"חות אקטואריים. כמו כן, נתייחס להתפתחויות שחלו בתקציב המוסד לביטוח לאומי בשנים האחרונות ולאתגרים שמערכת הביטחון הסוציאלי צפויה להתמודד אתם כתוצאה משינויים דמוגרפיים העתידים לחול בחברה הישראלית. בפרק זה תיערך סקירת המצב הקיים וניתוח הבעיות ייעשה בפרק הבא. תפקידה של הסקירה לספק לקורא המעוניין את הרקע הרלוונטי להבנה של פרטי מסקנות הוועדה.

1.1 הבסיס המשפטי לתקציב המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי הינו גוף סטטוטורי אשר הוקם בשנת 1953. המוסד גובה דמי ביטוח לאומי מהציבור ומשלם קצבאות לזכאים על פי חוק. כיום, פועל המוסד לביטוח לאומי מתוקף חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח הלאומי). בחוק זה מעוגנות הקצבאות הידועות בתור **קצבאות גבייתיות**, אשר המימון להן מגיע בחלקו מגביית דמי ביטוח לאומי מהציבור ובחלקו מאוצר המדינה. בנוסף לקצבאות הגבייתיות, המוסד לביטוח לאומי משלם גם **קצבאות שאינן גבייתיות**, קרי קצבאות אשר ממומנות באופן מלא וישיר על ידי אוצר המדינה. ההסדרים הנוגעים לקצבאות הלא גבייתיות אינם מצויים בחוק הביטוח הלאומי, אלא בחוקים והסכמים נפרדים (כגון חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980)¹³. אפשרותה של הממשלה לחתום על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי שלפיו הוא יספק לתושבי ישראל הטבות שאינן קבועות בחוק הביטוח הלאומי במימון מלא של אוצר המדינה, מעוגנת בסעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי.

בחוק הביטוח הלאומי מצויים מרבית ההסדרים הנוגעים לאופן פעולת המוסד ולאופן תקצובו. הסדרים רלוונטיים נוספים ניתן למצוא, למשל, בתקנות הביטוח הלאומי (גביית דמי ביטוח), התשי"ד-1954. החלקים העיקריים בחוק הביטוח הלאומי הנוגעים לתקציב המוסד לביטוח לאומי הם סעיפים 9, 32 ופרק ט"ו לחוק. פרק ט"ו לחוק הביטוח הלאומי קובע, בין השאר, מי חייב בתשלום דמי ביטוח לאומי (סעיף 342 לחוק); אילו הכנסות חייבות ואילו פטורות (בין השאר, סעיף 345 לחוק); מהם מועדי התשלום למוסד ומהי חובת הדיווח (סימן ג' לפרק ט"ו); ומהם שיעורי דמי הביטוח לעובד (הכוללים את חלקו של המעסיק), לעצמאי ולמבוטח אחר (סעיפים 337 ו-340 לחוק, המפנים ללוח י' לחוק). סעיף 32 לחוק קובע את המנגנון ואת השיעורים שלפיהם משתתף אוצר המדינה בתקציב המוסד לביטוח לאומי.

¹³ הוועדה, במסגרת דיוניה, לא עסקה בקצבאות שאינן גבייתיות, אלא במידה שנדרשה לצורך הבנת מבנה התקציב הכללי של המוסד לביטוח לאומי.

1.2 הקצבאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי משלם עשרות קצבאות מסוגים שונים¹⁴. סעיף זה יספק מבט כללי על מגוון הקצבאות שמשלם המוסד, ויוצגו בו מאפיינים כלליים המבדילים בין הקצבאות וכן תיאור קצר של הקצבאות המרכזיות שמספק המוסד לביטוח לאומי.

קצבאות המוסד לביטוח לאומי נבדלות זו מזו במטרת הסיוע הכלכלי שהן מעניקות, בהגדרת האוכלוסייה שעבורן הן רלוונטיות, בהגדרות לגבי תקופת הזכאות.

מטרת הסיוע – מספר קצבאות מרכזיות נועדו לסייע במצבים המאופיינים בפגיעה או באובדן יכולתו של הפרט להתפרנס – מאבטלה, דרך נכות ועד זקנה. קצבאות אחרות נועדו להקל על ההתמודדות עם נטל ההוצאות הכרוך במצבים שונים, כגון גידול ילדים או טיפול בקשיש במצב סיעודי. קצבאות נוספות נועדו להוות תגמול או פיצוי הניתן על בסיס מאורעות בעברו של מקבל הקצבה. בקבוצה זו ניתן למצוא למשל תשלומים לחסידי אומות עולם ולנפגעי פעולות איבה.

הגדרת האוכלוסייה – קצבאות המכונות **קצבאות אוניברסאליות**, משולמות לכלל תושבי המדינה, הנמצאים במצבים שונים המוגדרים בחוק (זקנה, נכות, גידול ילדים וכו') ללא קשר לגובה השכר, לתעסוקה או להיקף האמצעים העומדים לרשותם. קצבאות אחרות ניתנות ל**עובדים בלבד** במצבים של אובדן הכנסה מסיבות שונות וגובהן תלוי בשכרו של האדם המקבל את הקצבה. קבוצה אחרת של קצבאות נועדה לאוכלוסיות מעוטות הכנסה, והזכאות להן מבוססת על **מבחני אמצעים**, העשויים להתייחס לגובה הכנסתו של האדם. תנאי הזכאות לקצבאות אלו עשויים לכלול גם תקופת אכשרה מסוימת, היינו הגדרה של תקופה מזערית שצריכה לחלוף מרגע תחילת התשלום למערכת הביטחון הסוציאלי.

תקופת תשלום הקצבה – קצבאות מסוימות הן תשלום חד-פעמי. אחרות ניתנות לזמן קצוב, שיכול להימשך מספר חודשים, כמו במקרה של דמי לידה או מספר שנים, כמו במקרה של קצבת ילדים. קצבאות אחרות אינן מוגבלות בזמן והן ניתנות לאדם עד סוף ימיו (כמו במקרה של קצבת זקנה) או כל עוד הוא עומד בתנאי הזכאות (כמו במקרה של קצבת נכות).

כאמור, הקצבאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי נבדלות בשיטת המימון שלהן: קבוצה אחת כוללת את הקצבאות הגבייתיות, המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי וממומנות מגביית דמי הביטוח הלאומי, מהשתתפות האוצר ומריבית קרן העודפים של המוסד (המשולמת מתקציב המדינה). הקבוצה השנייה כוללת את הקצבאות הלא-גבייתיות הממומנות המשולמות על ידי המוסד במימון מלא של תקציב המדינה¹⁵.

¹⁴ יצוין כי המוסד לביטוח לאומי מספק גם שירותים בעין ולא רק קצבאות. לדוגמה, המוסד מספק שירותי שיקום והכשרה מקצועית לנכים, לאלמנות ולנפגעי איבה, שירותי סיעוד ושירותי ייעוץ לקשישים.

¹⁵ תיאור הקצבאות הגבייתיות והלא-גבייתיות מבוסס על הפרסום "מערכת הביטוח הלאומי בישראל בינואר 2010", מאת מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי. לתיאור מדויק של הקצבאות הגבייתיות ראה חוק הביטוח הלאומי.

להלן שתי רשימות המציגות את הקצבאות השונות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי. הקצבאות הגבייתיות יוצגו בהתאם לסיווג מקובל של הקצבאות לקבוצות: קצבאות ארוכות מועד, קצבאות מחליפות שכר וקצבאות משפחה.

קצבאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי (הקצבאות הגבייתיות)

קצבאות ארוכות מועד: קצבאות המשולמות לתקופה שאינה קצובה בזמן, בהתאם לעמידה באמות-המידה הקבועות בחוק לבחינת הנזקקות לקצבה או עד תום ימיו.

- **זקנה ושירים** – קצבאות אוניברסליות המשולמת לתושב ישראל. קצבת הזקנה משולמת למי שהגיע לגיל המזכה בקצבת זקנה לפי הגדרות בחוק, ובלבד שאותו אדם היה מבוטח לפרק הזמן הנדרש בחוק הביטוח הלאומי וכי הוא שילם עבור אותה תקופה דמי ביטוח כחוק (עקרות בית זכאיות לקצבה גם אם אינן חיבות בדמי ביטוח). קצבת שאירים מהווה העברה של הזכות לגמלה לשאיריו של הזכאי, בכפוף לתנאים הקבועים בחוק. קצבת השאירים ניתנת לשאירי מבוטח לפי תנאי החוק גם אם נפטר לפני קבלת קצבת הזקנה.

- **סיעוד** – גמלה המשולמת למי שהגיעו לגיל פרישה, גרים בבית ונזקקים לעזרת אדם אחר בפעולות היום יום (רחצה, אכילה וכו'). גמלה זו ניתנת לרוב באמצעות מתן שעות סיעוד לקשיש (גמלה בעיון). הזכאות לקצבה מותנית במבחן הכנסה.

קצבאות נכות כללית

- **קצבת הנכות** – גמלה המשולמת למי שמוגדר כבעל נכות רפואית בשיעור של 60% לפחות (ובמקרים מסוימים בשיעור של 40%) וסובל מאובדן כושר השתכרות של 50% לפחות. הגמלה משולמת לנכה עד להגיעו לגיל פרישה, ומגיל פרישה משולמת לו קצבת זקנה מיוחדת לנכה. לגבי עקרת הבית נכות רפואית של 50% לפחות ולאבדן כושר תפקוד במשק הבית

שירותים מיוחדים – קצבה המשולמת לנכה התלוי בעזרת הזולת בביצוע רוב פעולות היום יום.

- **קצבה לילד נכה** – קצבה לילד התלוי בעזרת הזולת בפעולות יום-יום באופן חריג בהשוואה לבני גילו לילדים המקבלים טיפולים רפואיים המוגדרים בחוק וילידים הסובלים מליקויים המוגדרים בחוק.

- **נכות מעבודה** (מענף נפגעי עבודה) – אדם שנפגע בתאונת עבודה או חלה במחלת מקצוע וכתוצאה מכך הוכר כנכה, זכאי לגמלת נכות מעבודה הכוללת בין היתר קצבה חודשית לפי דרגת הנכות הרפואית. גמלת תלויים בנפגעי עבודה משולמת לבני משפחתו של מי שתאונת עבודה גרמה למותו..

קצבאות מחליפות שכר לתקופה קצובה: קצבאות שנועדו להוות תחליף שכר זמני לתקופות קצובות שאורכן אינו עולה על מספר חודשים. גובה הקצבה תלוי במשכורתו של האדם בטרם האירוע המזכה.

- **אבטלה** – קצבה המשולמת למי שאינו עובד שלא מרצונו, פנוי לעבוד, והוא הועסק לפרק הזמן הנדרש לרכישת תקופת האכשרה הקבועה בחוק טרם הפך למובטל.

- **פשיטת רגל ופירוקים** - תשלומים המשולמים לעובדים שזכויותיהם נפגעו כתוצאה מכך שניתן צו פירוק או צו פשיטת רגל נגד מקום עבודתם, וכתוצאה מכך מקום העבודה שלהם לא יכול היה לשלם להם את הזכויות המגיעות להם כחוק (כגון שכר עבודה ופיצויי פיטורין).

- **דמי לידה** – משולמים לאם או לאב עובדים שיצאו לחופשת לידה. שיעורם תלוי בהכנסתם טרם היציאה לחופשת הלידה.
- **שמירת הריון** – קצבה המשולמת לאם עובדת שנאלצה לצאת לשמירת הריון בשל מצבה הרפואי כתוצאה מההריון..
- **דמי פגיעה** (מענף נפגעי עבודה) – מי שנפגע בתאונת עבודה או חלה במחלת מקצוע, וכתוצאה מכך אינו מסוגל לעבוד בעבודתו או בעבודה מתאימה אחרת, זכאי לתשלום בגין תקופת אי כושר לעבודה כתוצאה מהפגיעה, לתקופה מרבית של 13 שבועות מיום הפגיעה.

קצבאות משפחה: קצבאות אוניברסליות המשולמות לכל תא משפחתי שיש בו ילדים.

- **מענק לידה** – סכום כסף חד-פעמי המוענק לאחר הלידה לצורך סיוע ברכישת ציוד ראשוני לתינוק.
- **קצבת ילדים** – קצבה חודשית אוניברסלית המשולמת לתא המשפחתי לפי מספר הילדים במשפחה.

קצבאות ותשלומים נוספים

- **תאונות** – קצבה המשולמת לתקופה מקסימלית של 90 ימים, למי שעקב פגיעה בתאונה איבד את כושרו לתפקד.
- **שיקום** – קצבה שנועדה לממן שיקום מקצועי למי שזכאי לקצבת נכות כללית, לגמלת נפגעי עבודה, גמלת נפגעי פעולות איבה, ולא למנות שאירים או תלויים.
- **מענק אשפוז** – תשלום בגין הוצאות האשפוז של יולדות המועבר מהמוסד לביטוח לאומי ישירות לבתי חולים.

קצבאות הממומנות שאינן לפי חוק הביטוח הלאומי (קצבאות לא גבייתיות)

- **הבטחת הכנסה לאוכלוסיות בגיל העבודה** – קצבה המשולמת למי שהכנסתו (הכנסת שני בני הזוג), ממקורות שונים נמוכה מהרמה המינימלית הקבועה בחוק. הקצבה משולמת בכפוף למבחן תעסוקה ולמבחן הכנסה.
- **השלמת הכנסה לזקנים** – קצבה המשולמת למקבלי קצבת זקנה או שאירים שהכנסתם נמוכה מהסכום הקבוע בחוק. קצבה זו משלימה את קצבת הזקנה לכדי שיעורה של קצבת הבטחת הכנסה, כפי שקבוע בחוק הבטחת הכנסה למי שזכאי לקצבאות זקנה ושאירים.
- **קצבת זקנה לעולים** – קצבה המשולמת לעולים חדשים אשר ביום עלייתם היו מעל גיל הקבוע בחוק ולכן אינם מבוטחים על פי חוק הביטוח הלאומי. שיעור הקצבה זהה לשיעור קצבת זקנה לפי חוק הביטוח הלאומי. הזכאות מותנית במבחן הכנסה. למי שעומדים במבחן הכנסות לפי חוק הבטחת הכנסה ניתנת גמלה לפי חוק זה למי שזכאי לגמלאות זקנה ושאירים.
- **נפגעי פעולות איבה** – תגמול כספי או תגמול בעין למי שהוכר כנפגע מפעולות איבה.
- **גזזת** – תשלום למי שנפגע מטיפול בהקרנות למחלת הגזזת ואשר עומד בתנאי הזכאות הקבועים בחוק.

- **אסירי ציון** – תגמול כספי או תגמול בעין (כמו טיפול רפואי או שיקום מקצועי) למי שהוא תושב ואזרח ישראל שהוכר על ידי משרד הקליטה כאסיר ציון, כבן משפחה של אסיר ציון שנמצא במאסר או כבן משפחה של הרוג המלכות.
- **חסידי אומות העולם** – תגמולים כספיים למי שיושב בישראל והוכר על ידי "יד ושם" כחסיד אומות העולם.
- **נפגעי עירוי דם** – תשלום למי שנושא את נגיף האיידס כתוצאה מקבלת עירוי דם או מוצרי דם משירות רפואי ציבורי בין השנים 1982-1986.
- **פוליו** – תשלום לתושב ישראל שנגרמה לו נכות עקב מחלת הפוליו שלקה בה בישראל.
- **אלימות במשפחה** – תשלום לילד שהורה נפטר עקב מעשה אלימות של בן/בת הזוג של ההורה.
- **ניידות** – הטבות שונות (כגון קצבת ניידות חודשית, הלוואה לרכישת אביזרים והלוואה עומדת לרכישת רכב) למי שיש להם ליקויים המגבילים את ניידותם. הקצבה נועדה לסייע למוגבל בניידות להתנייד.
- **מענק לימודים** – מענק המשולם לקראת שנת הלימודים למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שיש להן ארבעה ילדים או יותר, המקבלות קצבאות קיום (כמו נכות, זקנה והבטחת הכנסה).
- **זכויות מתנדבים** – תגמול בכסף ובעין למי שהתנדב ובמסגרת פעולת ההתנדבות נגרמה לו פגיעה. מדובר באותן גמלאות המשולמות לנפגעי עבודה, לפי העניין והשינויים המחויבים.
- **מזונות** – תשלום לאדם שבית המשפט פסק כי יש לשלם לו תשלום מזונות חודשי, ואותו האדם אינו מצליח לגבות את התשלום מהחייב במזונות. תשלום המזונות הוא כפי שנקבע בפסק הדין, אך לא יותר מהסכום שנקבע בתקנות. הזכאות לקצבה מותנית במבחן הכנסות.
- **מענק לחייל משוחרר** – מענק המשולם לחייל משוחרר שעבד בעבודה שהוכרה כעבודה מועדפת למשך תקופת האכשרה הקבועה בחוק.
- **מילואים** – תגמול למי שנקרא לשירות מילואים עלפי חוק שירות הביטחון או לאימון עלפי חוק שירות העבודה לשעת חירום. התשלומים עבור מילואים הם במימון מלא של משרד הביטחון.

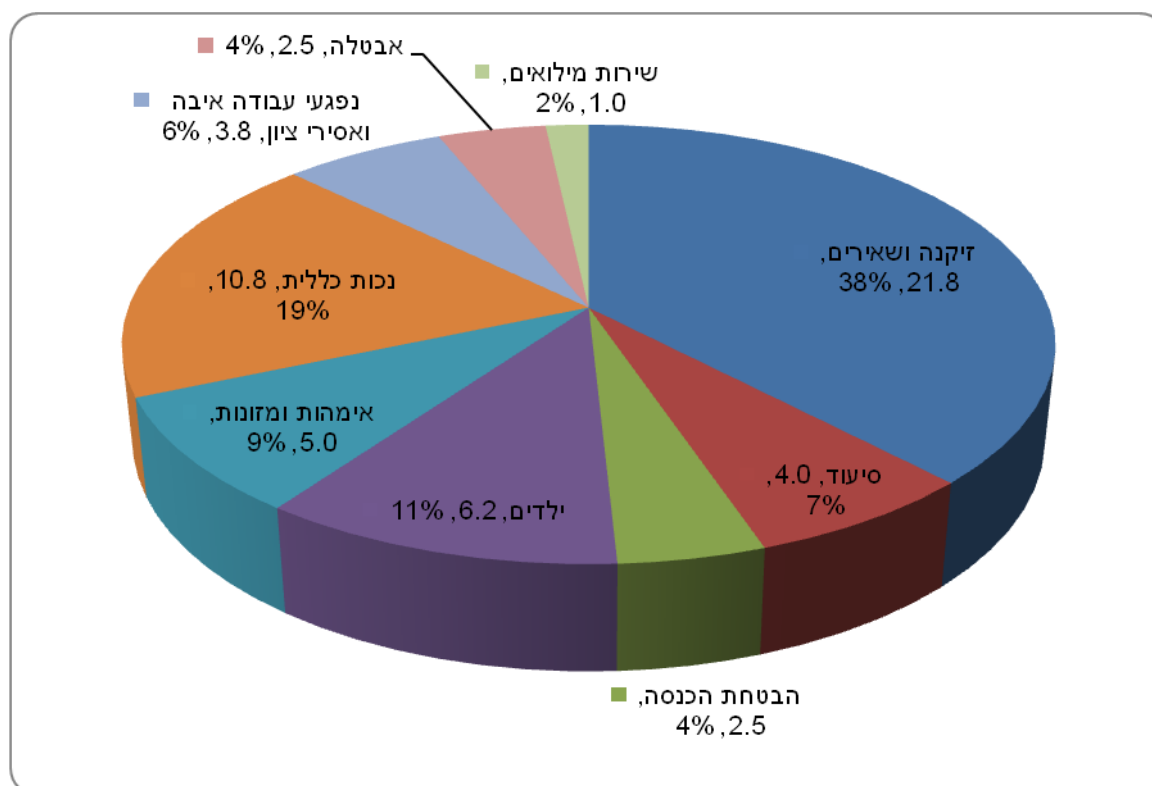
1.3 התשלומים של המוסד לביטוח לאומי

סך תשלומי הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי לציבור, בכסף ובעין, הסתכמו בשנת 2010 בכ- 57.9 מיליארד ש"ח. מתוך סכום זה, כ-48.2 מיליארד ש"ח שולמו עבור קצבאות גבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי וכ-9.7 מיליארד ש"ח שולמו עבור קצבאות לא גבייתיות המשולמות לפי שורת הסדרים אחרים. נוסף לאלו היו למוסד לביטוח לאומי הוצאות מנהל בסך כ-1.2 מיליארד ש"ח (מתוכן כ-0.3 מיליארד ש"ח הוצאות מנהל של גורמי חוץ וכ-0.9 מיליארד ש"ח הוצאות מנהל לענפי הביטוח הלאומי).

הקצבאות השונות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי מחולקות לענפים, ולכל ענף חשבון תקציבי נפרד (אם כי העברות מענף לענף מתבצעות בדרך קבע, כפי שיפורט בהמשך). למשל, קצבת נכות, קצבה לילד נכה וקצבת שירותים מיוחדים נמצאות כולן בענף נכות כללית; בענף אימהות נמצאים דמי לידה, מענק לידה, ומענק אשפוז.

שלושת הענפים הגדולים ביותר של המוסד לביטוח לאומי בשנת 2010 היו: זקנה ושירים (37.8% מסך הקצבאות ששולמו ב-2010); נכות כללית (18.7%); וילדים (10.8%). בסך הכול, כשני שלישים מכלל תשלומי הקצבאות בשנת 2010 רוכזו באחד משלושת הענפים הללו. להלן תרשים המציג את תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי בשנת 2010, לפי חלוקה לענפים:

תשלומי קצבאות לפי ענפי ביטוח 2010 (מיליארדי ש"ח)¹⁶



¹⁶ לא כולל הוצאות מנהל.

1.4 התקבולים של המוסד לביטוח לאומי

בשנת 2010, סך התקבולים של המוסד לביטוח לאומי (ללא דמי ביטוח הבריאות וללא ריבית) היו כ- 56.8 מיליארד ש"ח. תקבולי המוסד לביטוח לאומי נובעים משני מקורות עיקריים: גביית דמי הביטוח הלאומי מהציבור ומתקציב המדינה. בנוסף, למוסד לביטוח לאומי הכנסות מריבית ופירעונות קרן העודפים של המוסד לביטוח לאומי אשר עמדו על כ- 14.7 מיליארד ש"ח ב-2010. מקור הכנסה נוסף, אם כי נמוך משמעותי ביחס למקורות שצוינו לעיל, הינו פיצויים מצדדים שלישיים (כ-0.5 מיליארד ש"ח ב-2010).

תקבולים מדמי הביטוח הלאומי

המוסד לביטוח לאומי גבה בשנת 2010 דמי ביטוח לאומי מהציבור בסכום כולל של כ-29.1 מיליארד ש"ח. מתוך סכום זה, כ-26.2 מיליארד ש"ח עבור שכר של עובדים שכירים. דמי הביטוח הלאומי של עובד שכיר משולמים הן על ידי המעסיק והן על ידי העובד וגובהם הנדרש מחושב כאחוז משכר העובד. כיום, חובת תשלום דמי ביטוח לאומי חלה על תושבי ישראל הבוגרים (למעט מספר קבוצות וביניהן נשים המוגדרות "עקרות בית"). החוק קובע הכנסה מרבית לתשלום דמי הביטוח הלאומי. בשנים האחרונות ההכנסה המרבית שונתה מספר פעמים. ב-2009, בהוראת שעה, הועלתה התקרה לעשר פעמים השכר הממוצע¹⁷. בתחילת שנת 2012 הוחזרה ההכנסה המרבית לגובה של חמש פעמים השכר הממוצע.

לדמי הביטוח הלאומי שתי מדרגות ניכוי: השיעור המופחת מוטל עד 60% מהשכר הממוצע; והשיעור הרגיל מ-60% מהשכר הממוצע ועד להכנסה המרבית לתשלום. שיעורי דמי הביטוח הלאומי (אוקטובר 2011) הם כדלהלן:

לעצמאיים	לשכירים			שיעור דמי הביטוח הלאומי (באחוזים מהשכר / ההכנסה)
	סה"כ	מעסיק	עובד	
6.72	3.85	3.45	0.4	עד 60% מהשכר הממוצע
11.23	12.9	5.9	7	מ-60% מהשכר הממוצע

הכנסות מתקציב המדינה

מקור ההכנסות השני של המוסד לביטוח לאומי הוא אוצר המדינה. בשנת 2010 הסתכמו הכנסות אלו בכ-34.3 מיליארד ש"ח. לתקבולי הביטוח הלאומי מתקציב המדינה שלושה רכיבים:

¹⁷ כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

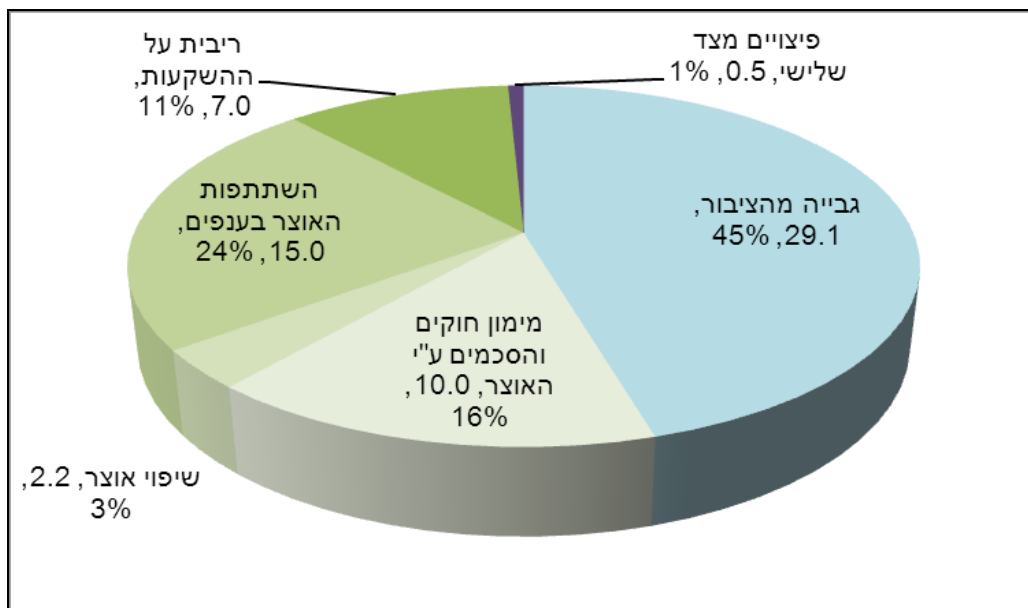
מימון חוקים והסכמים ע"י האוצר (בהתאם לסעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי) – כאמור, קצבאות שאינן משולמות מתוקף חוק הביטוח הלאומי ממומנות במלואן מתקציב המדינה. בשנת 2010 סכום הקצבאות הללו עמד על כ-9.8 מיליארד ש"ח. בנוסף לאלו הועבר, לפי סעיף 9 לחוק התקבולים, סך של כ-0.3 מיליארד ש"ח למימון הוצאות מינהל של גורמי חוץ.

שיפוי האוצר (בהתאם לסעיף 32(ג) לחוק הביטוח הלאומי) – ב-1987, במסגרת מדיניות הקטנת עלות העבודה, הופחתו שיעורי דמי הביטוח החלים הן על מעסיקים והן על עובדים שאינם שכירים. במקביל נקבע כי אוצר המדינה יעביר למוסד לביטוח לאומי השתתפות כשיפוי על הפחתה זו, המחושב כאחוז מהגבייה. מאז עברו שיעורי הגבייה שניוניים רבים, וכך גם גובה השיפוי – כאחוז מהגבייה (לא באופן התואם את השינויים בשיעורי הגבייה). בשנת 2010 עמדו התקבולים בגין שיפוי האוצר על כ-2.2 מיליארד ש"ח.

השתתפות האוצר בענפים (בהתאם לסעיף 32(א) לחוק הביטוח הלאומי) – לאחר הקצאת דמי הביטוח הלאומי ושיפוי האוצר לענפים השונים, שלהם מחולקות קצבאות המוסד, מצטרף רכיב נוסף להשתתפות אוצר המדינה בתקציב המוסד לביטוח הלאומי: השתתפות במימון מספר ענפים – זקנה ושירים, נכות וילדים – המחושבת כשיעור מדמי הביטוח הלאומי ושיפוי האוצר שהוקצו לאותם ענפים. בשנת 2010 עמד סכום זה על כ-15 מיליארד ש"ח.

בנוסף להכנסות אלו יש למוסד לביטוח לאומי מקור מימון מקרן המוסד לביטוח לאומי, אשר גם הן נכללות בהוצאות תקציב המדינה (על כך בהמשך). קרן העודפים של המוסד כוללת אג"ח ייעודיות של ממשלת ישראל בהן מושקעים עודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי. תשלומי הריבית של אגרות חוב אלו, המשולמת מתקציב המדינה, בשנת 2010 עמדו על כ-7 מיליארד ש"ח. בנוסף, פירעונות הקרן של אגרות החוב, עמדו על כ-7.7 מיליארד ש"ח. כמקובל, פירעונות הקרן אינם נכללים בהכנסות השוטפות של המוסד לביטוח לאומי. עם זאת, כפי שיוסבר בהמשך, הם נכללים בחישוב סך ההוצאות הרגילות בתקציב המדינה.

תקבולי המוסד לביטוח לאומי 2010 (מיליארדי ש"ח)



1.5 חלוקת תקציב המוסד לביטוח לאומי לענפים

כפי שצוין לעיל, הוצאות המוסד לביטוח לאומי מחולקות לענפים, ולכל ענף חשבון תקציבי נפרד. החלוקה לחשבונות נפרדים מאפשרת לבחון ולהסדיר את האיזון בין התשלומים והתקבולים בכל חשבון בנפרד. מקורות המימון של המוסד לביטוח לאומי מחולקים לענפים השונים על פי כללים הקבועים בחוק הביטוח הלאומי כמפורט לעיל.

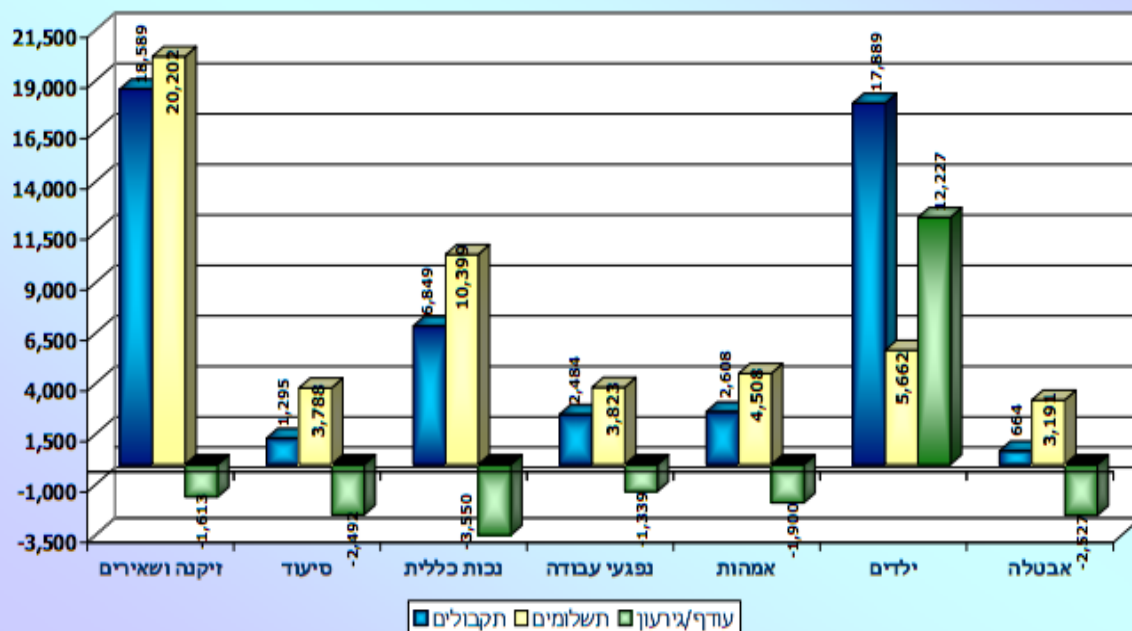
זה שנים רבות שמועברים כספים מענף לענף כדבר שבשגרה. הכללים לגבי העברת הכספים מענף לענף מופיעים בסעיף 28(ב) לחוק הביטוח הלאומי הקובע כי בהסכמת מועצת המוסד לביטוח לאומי ושר הרווחה ניתן לבצע העברות בין ענפי הביטוח השונים. העברת הכספים מענף לענף נדרשת במצב הנוכחי על מנת לאפשר את תשלום הקצבאות. במצב הקיים, אין התאמה בין חלוקת ההכנסות לענפים השונים ובין גובה ההוצאה בכל ענף. כתוצאה מכך מרבית הענפים המרכזיים הם גירעוניים. על מנת לאפשר את המשך תפקודם של הענפים הגירעוניים, מועברים מדי פעם סכומים משמעותיים מיתרת הנכסים של ענפים שהצטבר בהם עודף תקציבי שוטף לענפים שבהם נרשמו גירעונות תקציביים שוטפים.

כפי שניתן לראות בגרף שלהלן, בחלק ניכר מהענפים אין כל קשר בין גובה התשלומים וגובה התקבולים. למשל, בענף ילדים גובה התקבולים גבוה יותר מפי שלושה מגובה התשלומים ואילו בענף אבטלה גובה התקבולים עומד על פחות מרבע מהוצאות הענף¹⁸. העובדה כי פערים משמעותיים בין התקבולים והתשלומים קיימים זה שנים רבות (מעיון בתקציבי עבר ניתן לראות שהם קיימים זה למעלה מעשור) מעידה על כך שהחלוקה של התקבולים לענפים השונים נתפסת מזה זמן רב כבלתי רלוונטית עבור קביעת המקורות העומדים למימון התשלומים של כל ענף.

לסיכום, על אף שמבחינה פורמלית אמור כל אחד מהענפים להתנהל כחשבון נפרד, הרי שבפועל סך ההכנסות עבור הקצבאות הגבייתיות משמש למימון כמקשה אחת – כאילו היו כולן חלק מחשבון תקציבי אחד.

¹⁸ לפי החוק, ההפרש בין תשלומי ענף אבטלה והתקבולים מגבייה לענף זה אמור להיות ממומן מתקציב המדינה.

תקבולים (ללא ריבית), תשלומים ועודפים/גרעונות,
לפי ענפי הביטוח העיקריים, 2009
(מיליוני ש"ח)

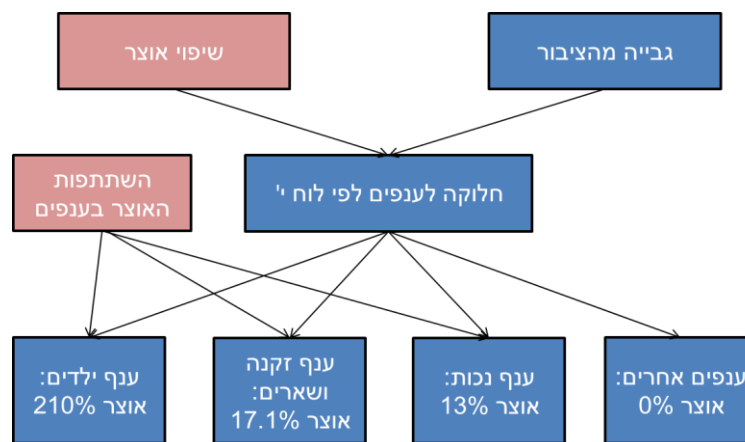


אופן הקצאת התקבולים לענפים השונים

כאמור, לחלוקת התקבולים לענפים אין משמעות דה פקטו מכיוון שהעברת הכנסות מענף לענף מתבצעת לעיתים תכופות. אף על פי כן, חלוקת התקבולים לענפים כרוכה בסרבול ניהולו של תקציב המוסד לביטוח לאומי. כפי שצוין לעיל, השיעורים הקבועים בלוח י' לחוק הביטוח הלאומי מגדירים מהו החלק מדמי הביטוח הלאומי ומשיפוי האוצר אשר מועבר לחשבון התקציבי של כל אחד מהענפים. התבוננות בלוח י' הנוכחי (המופיע בעמוד הבא), מאפשרת להתרשם מהמורכבות הרבה של שיטת התקצוב הנוכחית של המוסד לביטוח לאומי.

חישוב ההשתתפות האוצר לפי ענפים

כאמור, לאחר חלוקת דמי הביטוח בין החשבונות התקציביים של הענפים השונים על פי לוח י', האוצר מעביר סכום כסף נוסף למוסד לביטוח לאומי, זאת בהתאם להסדר הקבוע בסעיף 32(א) לחוק הביטוח הלאומי (השתתפות לפי ענפים). האוצר משתתף במימון של קצבאות גבייתיות במסגרת שלושה ענפי ביטוח: זקנה ושירים; נכות כללית; וילדים (השתתפות זו היא כאמור בנוסף לשיפוי האוצר המועבר מהאוצר למוסד לביטוח לאומי בגין גביית דמי הביטוח). שיעורי השתתפות האוצר בכל ענף הם כדלקמן: זקנה ושירים - 17.1%; נכות כללית - 13%; ילדים - 204.5%. התרשים הבא מציג בצורה גרפית את ההשתתפות הכפולה של האוצר בתקציב ענפי המוסד לביטוח לאומי:



נשים לב כי גם ההשתתפות לפי ענפים, על מרכיביה השונים, וגם שיפוי האוצר מחושבים כשיעור מהגבייה של הביטוח הלאומי או מחלקים ממנה. עם זאת, לא ניתן להציג את השתתפות האוצר הכוללת כאחוז קבוע מסך הגבייה, אלא רק כסכום של רכיבים הפרופורציוניים לכל אחד מרכיבי הגבייה המפורטים בלוח י': מכיוון שההשתתפות לפי ענפים היא כשיעור מהגבייה המגיע לענפים מסוימים, ומכיוון שהכללים המפורטים בלוח י' קובעים שיעורי הקצאה שונים למרכיבים השונים של הגבייה (השיעור המופחת והשיעור הרגיל, הגבייה משכירים והגבייה מעצמאיים וכו'), ההשתתפות לפי ענפים בכל ענף יכולה להיות מוצגת רק כאחוז מהרכיבים המפורטים בלוח י'. כיוון שהחלק היחסי של הרכיבים השונים של הגבייה משתנה מעט משנה לשנה, לא ניתן להציג את השתתפות האוצר לפי ענפים ואת השתתפות האוצר הכוללת, כאחוז יחיד וקבוע מסך הגבייה. עובדה זו יוצרת סרבול בכללי התקצוב של המוסד לביטוח לאומי ופוגעת בשקיפות של תקציב המוסד. עם זאת, השינויים בהרכב משנה לשנה אינם גבוהים, ועל כן שיעור השתתפות האוצר בגין השיפוי וההשתתפות לפי ענפים יציב פחות או יותר. בשנים האחרונות עמדו רכיבים אלו בהשתתפות האוצר בסביבה של כ-60% מסך הגבייה.

1.6 קרן המוסד לביטוח לאומי

בחלק זה נתאר את מאפייני קרן המוסד לביטוח לאומי, את האפיקים שהיא מושקעת בהם ואת הקשר הייחודי שלה עם תקציב המדינה.

בכל שנה שבה הכנסות המוסד לביטוח לאומי גדולות מהוצאותיו, נוצרים למוסד לביטוח לאומי עודפי תקציב. עודפי התקציב הללו מושקעים באגרות חוב ממשלתיות. למוסד לביטוח לאומי מונפקות שתי סדרות של אג"ח, ובכל אחת מהן מושקעת מדי שנה מחצית מעודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי. שתי הסדרות צמודות למדד המחירים לצרכן והן נושאות ריבית. סדרת האג"ח הראשונה, נושאת ריבית שוק, בעוד סדרת האג"ח השנייה נושאת ריבית קבועה. הריבית של סדרת אגרות החוב הנושאות ריבית שוק מותאמת לריבית של אגרות החוב בעלות מאפיינים דומים המונפקות על ידי הממשלה בחודש שבו מונפקות אגרות החוב עבור קרן המוסד לביטוח לאומי. אלה אגרות לתקופה של 17 שנים, והן נפרעות ב-12 תשלומים שווים החל מהשנה השישית. סדרת האג"ח השנייה, אשר קרויה "עיבל", נושאת ריבית מסובסדת של 5.5%. תוקפן של אגרות אלה הוא ל-20 שנים, והן נפרעות ב-12 תשלומים שווים החל מהשנה התשיעית. המשמעות היא שחצי מגובה כל הפקדה של המוסד לביטוח לאומי נושאת סובסידיה בגובה הפרש התשואה בין ריבית השוק לריבית בגובה 5.5%.

בחודש אוגוסט 2008 החליטה הממשלה כי הפקדות עתידיות של המוסד לביטוח לאומי יהיו רק לאגרות חוב הנושאות ריבית שוק ולא לאגרות חוב מסוג "עיבל" הנושאות ריבית מסובסדת¹⁹. החלטה זו עדיין לא יושמה, שכן הוחלט להתחיל ביישומה עם סיום עבודת הוועדה, תוך התחשבנות רטרואקטיבית על גובה הסובסידיה.

בסוף 2011 שווייה המתואם של קרן המוסד לביטוח לאומי עמד על כ-164 מיליארד ₪.

רישום הקרן בתקציב המדינה

ההפקדות של עודפי המוסד לביטוח לאומי לצורך רכישת האג"ח הממשלתי והפירעונות של אג"ח נרשמים בתקציב המדינה באופן ייחודי, השונה מאופן הרישום של כל אג"ח אחר המונפק על ידי הממשלה.

באופן סטנדרטי, ההכנסות המתקבלות לצורך רכישת אג"ח ממשלתי אינן נרשמות כחלק מהכנסות המדינה השוטפות (אלא כתקבולים ממלוות וחשבון הון). בהתאם, פירעונות הקרן של האג"ח אינן נרשמות כהוצאות בתקציב הרגיל (אלא כהוצאות בתקציב הפיתוח וחשבון ההון). בחישוב הוצאות המדינה בתקציב הרגיל נכללים באופן סטנדרטי רק תשלומי הריבית של האג"ח (הקופון). על כן,

¹⁹ החלטה מספר 4023, מיום 24.08.2008, של הממשלה ה-31.

באופן רגיל הנפקה או פדיון אג"ח אינם משפיעים על מגבלת ההוצאה או הגירעון של הממשלה, פרט למרכיב הריבית.

המקרה של האג"ח המונפק לביטוח לאומי הוא חריג. העברות עודפי התקציב של הביטוח הלאומי למדינה לצורך רכישת אג"ח מחושבות כחלק מהכנסות המדינה השוטפות. במקביל, ההוצאות לפירעון הקרן נכללות בחישוב סך ההוצאה בתקציב הרגיל²⁰.

עובדה זו מכתובה את האופן שבו הכנסות והוצאות המוסד לביטוח לאומי משפיעות על גובה הגירעון בתקציב המדינה. בהנחה ששאר הרכיבים אינם משתנים, הגידול בגביית דמי הביטוח הלאומי או מהפחתת הוצאותיו, מביא להגדלת עודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי, הנכללים כאמור בהכנסות המדינה וכתוצאה מכך גורמים להגדלת הכנסות המדינה ולהקטנת הגירעון בתקציב המדינה. עם זאת, שינוי בגובה ההעברות מתקציב המדינה לביטוח הלאומי, אם אינו מלווה בשינוי של סעיפי הוצאה אחרים בתקציב המדינה, אינו משפיע כלל על הגירעון בתקציב המדינה, זאת מכיוון שתוספת להעברות מתקציב המדינה לביטוח הלאומי גורמת לתוספת שווה בעודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי, ולכן שבה וחוזרת לתקציב המדינה בצד ההכנסות.

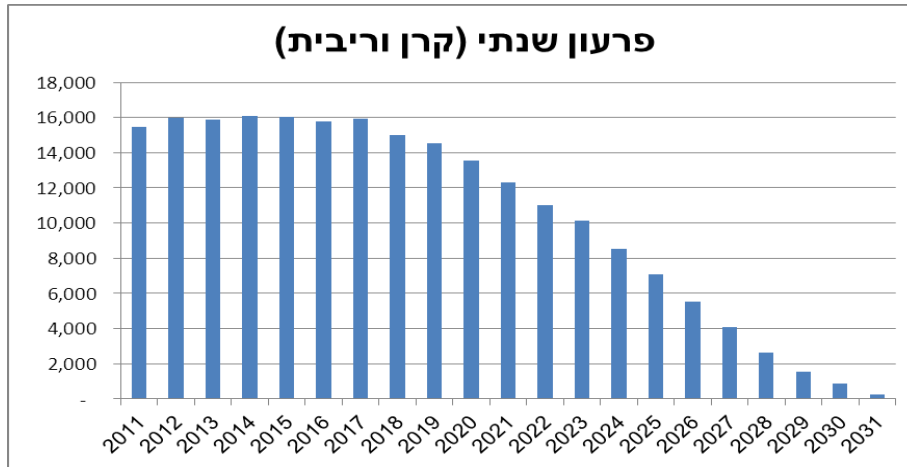
אופן הסדרת קרן המוסד לביטוח לאומי מביא לכך שהוצאות המוסד לביטוח לאומי והכנסותיו מגבייה (וממקורות אחרים שאינם תקציב המדינה) נכללות בעקיפין בחישוב הגירעון בתקציב המדינה. ניתן לראות כי הגירעון בתקציב המדינה שווה להפרש בין סך הוצאות הממשלה הישירות בתוספת הוצאות הביטוח הלאומי ובין סך הכנסות הממשלה ממסים, בתוספת הגבייה של דמי הביטוח הלאומי. אם כן, מבחינת הגירעון בתקציב המדינה אין הבדל בין ההשפעה של הוצאות ישירות של הממשלה ובין ההשפעה של הוצאות המוסד לביטוח לאומי, כשם שאין הבדל בין הכנסות ממסים והכנסות מגביית דמי הביטוח הלאומי.

ההשפעות של עובדה זו על תפקוד הקרן ועל יציבות מערכת הביטחון הסוציאלי לאורך זמן יידונו בהרחבה בפרק העוסק בבעיות במצב הקיים. נציין כבר בשלב זה, כי הדבר החיבור של קרן המוסד לביטוח לאומי לתקציב המדינה פוגע ביכולתה של קרן המוסד לביטוח למלא את ייעודה, הן כבאפר להתמודדות עם תנודות קצרות טווח והן כאמצעי לחסכון ארוך-טווח.

²⁰ הוצאות המדינה בתקציב הרגיל כוללות את כל ההוצאות השונות המתקצבות בתקנות תקציביות. הן מובחנות באופן מהותי מתשלומי המדינה להחזר חובות, כשם שההכנסות מגיוס חוב מובחנות לחלוטין מההכנסות ממסים. הגירעון בתקציב המדינה הוא הפער בין ההוצאות בתקציב הרגיל וההכנסות השוטפות של המדינה. כאשר ההכנסות השוטפות של הממשלה, הנובעות בעיקרן ממסים, נופלות מהוצאותיה המתוכננות, נוצר גירעון תקציבי חיובי. גירעון בתקציב פירושו חיסכון שלילי של הממשלה. בהתאם למקובל במדינות רבות, החוק קובע כללים פיסקאליים המגבילים הן את היקף הגירעון בתקציב המדינה, כאחוז מהתמ"ג והן את שיעור הגידול משנה לשנה בהיקף הוצאות הממשלה.

הפירעונות וההפקדות בקרן המוסד לביטוח לאומי

לוח סילוקין של קרן המוסד לביטוח לאומי (תחזית דצמבר 2010)



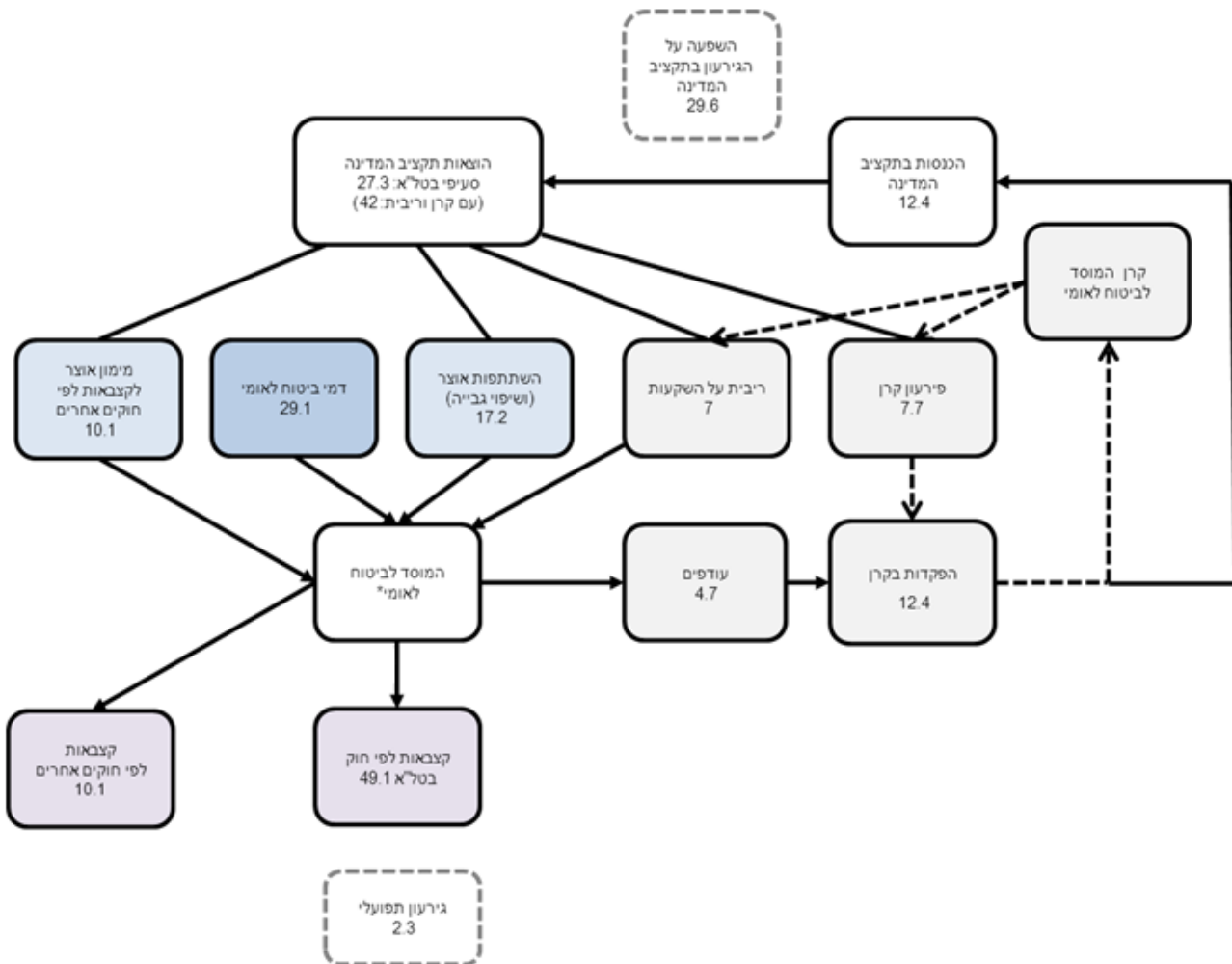
התרשים לעיל מציג תחזית של תשלומי קרן וריבית בגין נכסי קרן המוסד לביטוח לאומי. כפי שניתן לראות, לוח הסילוקין מציג דעיכה בתשלומי הקרן והריבית החל משנת 2018 והם מסתיימים בשנת 2031 (האג"ח המופנק לביטוח הלאומי הוא ל-20 שנה). עם זאת, חשוב לזכור כי לוח הסילוקין הנ"ל אינו כולל את הפירעונות של הפקדות נוספות (אשר בחלקן הגדול הן שחלוף של הפירעונות בלוח הסילוקין הנוכחי). בשנים האחרונות המוסד לביטוח לאומי מעביר את פירעונות הקרן וחלק ניכר מתקבולי הריבית שלו להשקעה מחדש בקרן המוסד. כך למשל, ב-2012 צפויים לעמוד תשלומי הקרן והריבית על סכום כולל של 16.7 מיליארד ש"ח, ואילו ההפקדות באג"ח חדשות צפויים לעמוד על כ-15 מיליארד ש"ח. על כן, מתוך תשלומי קרן וריבית בגובה 16.7 מיליארד ש"ח, נדרש לממן רק כ-1.7 מיליארד ש"ח (גובה הגירעון התפעולי)²¹.

כיוון שחלק ניכר מהתשלומים עבור פירעון קרן וריבית, אשר נכללים בהוצאות תקציב המדינה, חוזרים לתקציב המדינה כהכנסות רק חלק קטן מפירעונות הקרן והריבית דורשים מימון מתוך ההכנסות ממסים וממלוות לכן, כשלעצמו, פירעון הקרן אינו מהווה נטל מימוני או עומס על הגירעון בתקציב המדינה. העומס על הגירעון בתקציב המדינה נקבע כולו על ידי הפער בין היקף ההוצאות של המוסד לביטוח לאומי ובין ההכנסות מגביית דמי הביטוח הלאומי המיועדות למימון.

²¹ ההשפעה הכוללת של התמיכה במימון הקצבאות הגבייתיות של המוסד לביטוח לאומי על הגירעון התקציבי ועל נטל המימון המוטל על הכנסות המדינה שווה לפער בין ההוצאות הגבייתיות וההכנסות מגבייה. ניתן לחלק אותה לשני רכיבים: מימון השתתפות האוצר (שיפוי האוצר וההשתתפות לפי ענפים) לפי חוק הביטוח הלאומי ומימון הגירעון התפעולי.

לאחר שהוצג מבנה קרן המוסד לביטוח לאומי, ניתן להציג את מערכת המימון של המוסד לביטוח לאומי כמכלול. הגרף שלהלן מציג את זרמי התקבולים והתשלומים של הביטוח הלאומי ומדגים את הקשר שיוצרת קרן הביטוח הלאומי בין תקציב הביטוח הלאומי ותקציב המדינה.

זרמי התקבולים, התשלומים והעודפים של המוסד לביטוח לאומי 2010 (מיליארדי ש"ח)



* תקבולי הביטוח הלאומי כללו הכנסות משיפו' צד ג' בסך כ-0.5 מיליארד ש"ח.

1.7 דו"חות אקטואריים

דו"ח אקטוארי של מערכת ביטחון סוציאלית הוא פרסום אשר מספק הערכה של מצבה הפיננסי ארוך הטווח, על בסיס הערכה של שווי נכסיה ותחזיות ארוכות-טווח של הכנסותיה והוצאותיה, המתבססות על הנחות דמוגרפיות וכלכליות. תפקידו של דו"ח אקטוארי של מערכת ביטחון סוציאלית הוא לבחון האם צפויה להתאפשר יכולת המימון של תשלום הקצבאות תחת הכללים הקיימים של המערכת. משכך,

דו"חות אקטואריים מהווים כלי בסיסי בתכנון מערכות ביטחון סוציאלית ובשמירה על יציבותן לאורך זמן. משכך, מרבית המדינות המפותחות דואגות לפרסום סדיר של דו"חות אקטואריים עבור מערכות הביטחון הסוציאלית שלהן. **בישראל, החוק קובע כי מדי ישנה יפורסם דו"ח אקטוארי למוסד לביטוח לאומי וכי בתום כל שלוש שנות כספים, יוגש דו"ח אקטוארי מלא. עם זאת, בפועל לא הוגש דו"ח אקטוארי מלא זה שנים רבות.** הדו"ח האקטוארי המצורף לדו"ח הכספי של המוסד לביטוח לאומי אינו מתאים מספק את המידע הנדרש לגבי יציבות הפיננסית של המוסד. לדוגמה, אופן החישוב של הגירעון האקטוארי בדו"ח הכספי אינו מביא בחשבון את הכנסותיו הצפויות של המוסד לביטוח לאומי בעתיד מגביית דמי הביטוח הלאומי.

יש לציין כי ההנהלה הנוכחית של המוסד לביטוח לאומי ופעילות הוועדה האיצו את הכנת התשתית לפרסום שנתי של דו"חות אקטואריים מלאים ומפורטים ובמהלך שנת 2012 צפוי אקטואר המוסד לפרסם דו"ח כנדרש (להרחבה בנושא זה, ראה פרק המלצות הוועדה).

על פי סעיפים 24 ו-31 לחוק הביטוח הלאומי, על האקטואר להגיש שני סוגים של דו"חות אקטואריים: הדוח הראשון הוא דו"ח שנתי. לפי סעיף 31(א), שישה חודשים מתום שנת כספים יש להגיש לשר הרווחה ולמועצת המוסד לביטוח לאומי דו"ח כספי שאליו יצורף גם דו"ח של אקטואר המוסד. בנוסף לדוח השנתי, סעיף 24(ב) לחוק קובע כי בתום כל שלוש שנות כספים על האקטואר להגיש דין וחשבון אקטוארי מלא. כאמור, לא הוגש דו"ח אקטוארי תלת שנתי מזה שנים רבות.

חוק הביטוח הלאומי קובע כי בניגוד למרבית עובדי המוסד לביטוח לאומי, אקטואר המוסד אינו מתמנה על ידי מנהלת המוסד, אלא על ידי שר הרווחה בהתייעצות עם מועצת המוסד. עוד קובע החוק כי בפעולתו המקצועית לא יהיה האקטואר כפוף להוראות מנהלת המוסד, אלא להוראות שר האוצר ושר הרווחה, ומנהלת המוסד תגיש לו את כל העזרה הדרושה לביצוע חובותיו המקצועיות. משמעותם של סעיפים אלה היא שהאקטואר אינו כפוף באופן ישיר למנהלת המוסד, אלא פועל באופן עצמאי ועל פי שיקול דעתו המקצועי.

לאחרונה הוסף סעיף 24(ב) לחוק הביטוח הלאומי והוא דן באופן הגשת הדוח האקטוארי המלא של המוסד לביטוח לאומי. סעיף זה קובע כי שר האוצר – בהסכמת שר הרווחה – יורה לאקטואר המוסד לביטוח לאומי על אופן הגשת הדו"ח המלא, לרבות מתכונתו, מרכיביו והכללים לעריכתו. הסעיף קובע עוד כי מתכונת הדו"ח האקטוארי המלא תהיה בהתאם לזו הנהוגה בדוחות אקטואריים במוסדות ביטחון סוציאלית בעולם, בשינויים המחויבים.

1.8 ההתפתחויות בתקציב המוסד לביטוח לאומי

בהמשך הפרק נציג מספר נתונים וניתוחים בסיסיים בנושא מצב תקציב המוסד לביטוח לאומי כיום, מגמות ההתפתחות שלו בעבר ואתגרים שהוא צפוי להתמודד אתם בעתיד. המידע מוצג על מנת להעמיק את ההבנה בדבר הצורך בקיומם של כלים וכללים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי ולהעניק מושג בסיסי לגבי סוג התופעות שהיה צורך להתייחס אליהן. מידע וניתוחים מפורטים של מגמות העבר ניתן למצוא בסקירה השנתית שמפרסמת מחלקת המחקר של המוסד לביטוח לאומי. כמוכן, במהלך שנת 2012, צפוי להתפרסם דו"ח אקטוארי מלא של המוסד לביטוח לאומי, לאחר שנים רבות שבהן הוא לא נערך. בדו"ח האקטוארי ניתן יהיה למצוא ניתוח מפורט של המגמות הדמוגרפיות והכלכליות הרלבנטיות והערכה של השלכותיהן על ההתפתחות העתידית של הכנסות והוצאות המוסד²².

כאמור, בשנת 2010, סך ההוצאות של המוסד לביטוח לאומי עמדו על כ-59.1 מיליארד ש"ח, מתוך סכום זה כ-57.9 מיליארד ש"ח הועברו לתשלום קצבאות גבייתיות ולא גבייתיות. סך ההכנסות של המוסד ללא הכנסות מריבית על השקעות המוסד, היו כ-56.8 מיליארד ש"ח. בחישוב הגירעון התפעולי, ללא הכנסות הריבית, בשנת 2010 נוצר למוסד לביטוח לאומי גירעון שוטף של כ-2.3 מיליארד ש"ח. עם זאת, בצירוף תקבולי הריבית על השקעות המוסד (סכום של כ-7 מיליארד ש"ח) נרשם במוסד לביטוח לאומי עודף של כ-4.7 מיליארד ש"ח בשנת 2010. יצוין כי הגירעון התפעולי ללא ריבית של 2010 - גירעון של 2.3 מיליארד ש"ח - קטן בכ-4.6 מיליארד ש"ח מהעודף התפעולי ללא ריבית בשנים 2007 ו-2008 - עודף של 2.4 מיליארד ש"ח ו-2.3 מיליארד ש"ח בהתאמה.

השינויים בתקציב המוסד נובעים בחלקם משינויים במאפייניה של האוכלוסייה בישראל ובמצבה וחלקם נובעים משינויים בחקיקה הרלבנטית, הקובעת, בין היתר, את תנאי הקצבאות, את שיעורי הגבייה של דמי הביטוח הלאומי ואת השתתפות האוצר בגבייה זו.

בשנים האחרונות נערכו מספר שינויי חקיקה שהביאו לשינויים ריאליים גדולים בתשלומים ובתקבולים של המוסד לביטוח לאומי. שינויים תכופים בשיעורי דמי הביטוח הלאומי הנגבים מהציבור, אשר נערכו לאורך העשור האחרון, הביאו לאובדן של מיליארדי ש"ח בהכנסות המוסד. השיעור המופחת של דמי הביטוח הלאומי ממעסיקים בשיעור המופחת (עד 60% מהשכר הממוצע²³), ירד מ-5.93% בשנת 2002 ל-3.45% בשנת 2011. השיעור המופחת של דמי הביטוח לאומי מעובדים ירד מ-2.66% בשנת 2002 ל-0.4% בשנת 2011. הצירוף של שינויים אלו מהווה ירידה של כ-4.7 נקודות אחוז בשיעורי דמי הביטוח הלאומי במדרגה של עד 60% מהשכר הממוצע. לעומת זאת, שיעור הרגיל של דמי הביטוח לאומי מעובדים (במדרגת הגבייה שמעל 60% מהשכר הממוצע) עלה בכ-2 נקודות אחוז. מכיוון שהירידה בשיעור

²² עיקר עניינה של הועדה אינו בהערכת מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי או בגיבוש צעדים נקודתיים לאיזון שלו היום. עבודתה של הועדה התרכזה בגיבוש צעדים מבניים החיוניים להבטחת היציבות של המוסד לאורך זמן.

²³ בראשית 2006, במסגרת הרפורמה בתחום הגבייה של המוסד, מדרגת השיעור המופחת הועלתה מ-50% השכר הממוצע ל-60% השכר הממוצע. במסגרת הרפורמה גם הוקטן גובהו של השיעור המופחת של דמי הביטוח מעובדים, מ-1.4% של ההכנסה ל-0.4%, והשיעור הרגיל הוגדל מ-5.58% ל-7%. השינויים לגבי עובדים היו תוכננו בתקציב אפס (אם כי בפועל הייתה להם השפעה משתנה על הגבייה).

המופחת חריפה יותר מהעלייה בשיעור הרגיל, ומכיוון שנפח השכר במשק שעליו חל השיעור המופחת קרוב בגודלו לנפח השכר שעליו חל השיעור הרגיל, לצירוף של כלל השינויים בדמי הביטוח הלאומי הייתה השפעה שלילית על היקף הגבייה מהציבור ועל האיזון התקציבי של המוסד. השינוי במצב החוקי בין שנת 2002 ושנת 2011 הביא לירידה של כ-4 מיליארד ש"ח בהכנסות מגבייה בשנת 2011.

במקביל לירידה בהכנסות, ירידה שנבעה מהשינויים בשיעורי הגבייה, נערכו בעשור האחרון שינויים רבים בתנאי הקצבאות. בתחילת שנות האלפיים ננקטו צעדים שהביאו להפחתה משמעותית של ההוצאה בגין מספר קצבאות, וביניהן זו של קצבאות ילדים ושל קצבאות הזקנה. שינויי הקצבאות בארבע השנים האחרונות לעומת זאת, הגדילו את תשלומי הקצבאות בצורה משמעותית, ללא תוספת מקבילה בהיקף התקבולים של המערכת. ניתן למנות, בין היתר, תוספות של למעלה מ-1.5 מיליארד ש"ח לקצבאות הילדים ותוספת של למעלה מ-2.1 מיליארד ש"ח לקצבאות הזקנה, להשלמת הכנסה לקשישים ולקצבת סיעוד. עלותן המהוונת של תוספות אלו נאמדת בעשרות ואף מאות מיליארדי שקלים.

סך תשלומי הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי עלו בצורה ניכרת בשנים האחרונות. בשנת 2008, ההוצאה השנתית של המוסד על קצבאות עמדה על כ-51.8 מיליארד ש"ח (במחירי 2010) ובשנים 2011 ו-2012 ההוצאה צפויה לעמוד על כ-59.7 וכ-61.5 מיליארד ש"ח בהתאמה (במחירי 2010)²⁴ – גידול זה מהווה עלייה ריאלית של כ-19% בתוך ארבע שנים (גידול של כ-4.3% בממוצע לשנה).

מספר קצבאות הראו קצב גידול גבוה של היקף הזכאים להן וביניהן קצבת ילד נכה, קצבת נכות כללית, קצבת סיעוד ודמי לידה: מספר הזכאים לקצבת ילד נכה בגיל 0-2 גדל בכ-6.9% לשנה בעשור האחרון (משנת 2001 עד שנת 2010); מספר הזכאים לקצבת נכות כללית גדל בכ-4.3% לשנה בעשור האחרון; מספר הזכאים לקצבת סיעוד גדל בכ-4% לשנה בעשור האחרון; ומספר הזכאים לדמי לידה גדל בכ-3.9% בעשור האחרון²⁵.

כאמור לעיל, כיום אין דו"ח אקטוארי המאפשר להציג הערכה מוסמכת של המשמעויות ארוכות הטווח של שינויים אלו בהוצאות ובהכנסות המוסד לביטוח לאומי. עם זאת, ניתוח שנערך עבור הוועדה בנושא המגמות הדמוגרפיות והכלכליות המסתמנות והשפעתן על הכנסות והוצאות המוסד לביטוח לאומי מלמד כי גירעונות המוסד צפויים להעמיק במהלך השנים הקרובות וכי המוסד לביטוח לאומי מצוי בגירעון אקטוארי משמעותי.

²⁴ ההערכות מבוססות על "הצעת תקציב תפעולי לשנת 2012; אומדן ביצוע לשנת 2011", המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. אוקטובר 2011.

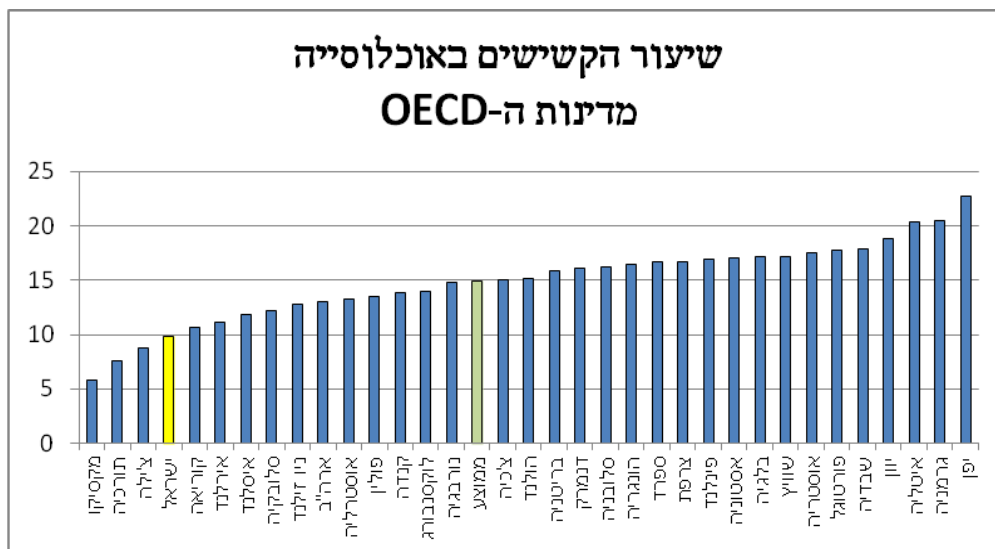
²⁵ תרשימים מרכזיים לגבי התפתחות תקציב הביטוח הלאומי בשנים האחרונות מופיעים בנספח לדו"ח זה.

1.9 שינוי הרכב הגילאים באוכלוסייה

בעשורים הקרובים צפויה האוכלוסייה בישראל לעבור שינויים דמוגרפיים בעלי השלכה משמעותית על החברה ועל הכלכלה בכלל ועל המוסד לביטוח לאומי בפרט. הללו צפויים להשפיע הן על הוצאותיו של המוסד, בגין הקשר הישיר ו/או העקיף של משתנים דמוגרפיים לעמידה בתנאי הזכאות לקצבאות שונות והן על הכנסותיו מגבייה, עקב הבדלים בשיעורי התעסוקה וברמות השכר של קבוצות אוכלוסייה וקבוצות גילאים שונות.

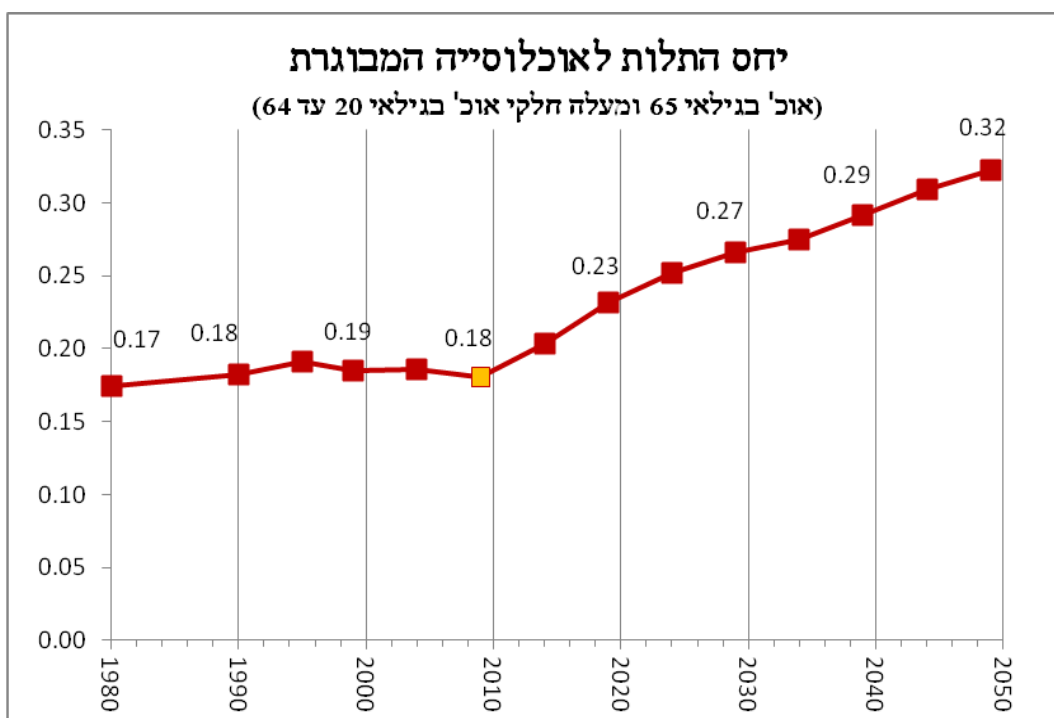
הערכה מפורטת של מגמות מרכזיות והשלכותיהן על ההתפתחות העתידית של הכנסות והוצאות המוסד לביטוח תוצג במסגרת הדו"ח האקטוארי שעתיד להתפרסם במהלך שנת 2012. עם זאת, בניתוחי דו"ח הוועדה, נבקש להציג נתונים ראשוניים לגבי תופעה מרכזית אחת – הזדקנות האוכלוסייה – אשר השפעתה על האיזון הפיננסי של המוסד גדולה במיוחד. יודגש כי ניתוחים אלו אינם מהווים תחליף לניתוחים המוסמכים והמפורטים שייכללו בדו"ח האקטוארי העתיד להתפרסם.

האוכלוסייה בישראל צעירה בהשוואה לאוכלוסייה במרבית מדינות ה-OECD. שיעור האוכלוסייה בגיל 65 ומעלה ב-2009 עמד על 9.8%, לעומת ממוצע של 14.9% במדינות ה-OECD.



עם זאת, בעשורים הקרובים צפויה עלייה ניכרת בשיעור הקשישים באוכלוסייה בישראל. על פי תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור אוכלוסיית גילאי 65 ומעלה, שעמדה על 9.8% בשנת 2009, צפוי לעלות ל-13.6% בשנת 2029, ול-15.7% בשנת 2049.

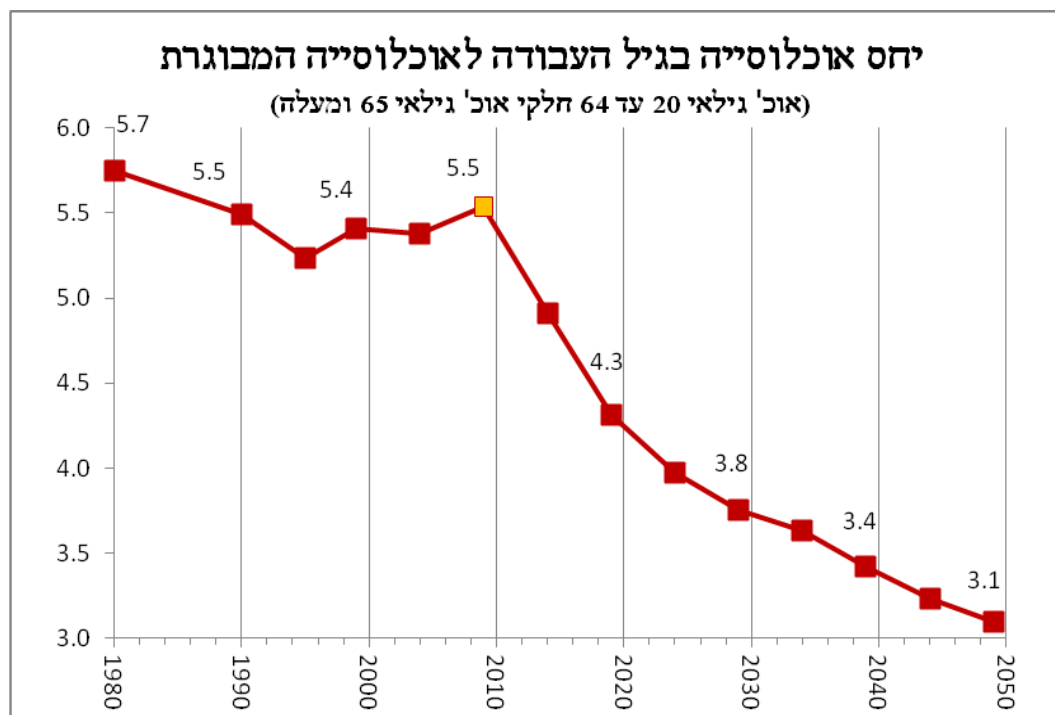
הזדקנות האוכלוסייה מקבלת ביטוי גם במדד המכונה **יחס התלות לאוכלוסייה המבוגרת** - היחס בין היקף האוכלוסייה בגיל 65 ומעלה ובין היקף האוכלוסייה בגילים 20-64. האוכלוסייה שממנה נבנה עיקר כוח העבודה במשק. שינויים ביחס זה מלמדים על שינויים בנטל שהעובדים נושאים לצורך מימון שירותים וקצבאות לאוכלוסייה המבוגרת. מובן כי יחס התלות לאוכלוסייה המבוגרת מהווה אינדיקציה בלבד לשינויים בנטל, כיוון שהוא אינו מבטא את השפעתם של שינויי מדיניות, כגון שינויים בגילאי הפרישה והזכאות לקצבאות או את השפעתם של שינויים מאקרו-כלכליים כגון שינויים בשיעורי התעסוקה ורמת הפריון של אוכלוסיות שונות.



מקור: נתונים ותחזיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

כפי שניתן לראות בגרף שלעיל, לאחר שבמשך כשלושה עשורים לא חל שינוי משמעותי ביחס התלות לאוכלוסייה המבוגרת, צפויה לחול עלייה תלולה ביחס בין האוכלוסייה בגיל הזקנה לאוכלוסייה בגיל העבודה. נשים לב כי שינוי המגמה מתרחש בשנים אלו ממש (בחמש שנים האחרונות אף חלה ירידה ביחס התלות ובחמש שנים הקרובות הוא כבר צפוי להראות גידול ניכר). יחס התלות לאוכלוסייה המבוגרת, אשר עמד על 0.17 ב-1980 ועל 0.18 ב-2009, צפוי לעלות ל-0.27 בשנת 2029 ול-0.32 בשנת 2049 - גידול של 44% ו-77% בהתאמה.

חשוב לציין כי רמת הוודאות לגבי השינויים ביחס התלות בעשורים הקרובים היא גבוהה ביותר. הגורם העיקרי לשינוי אינו הערכות לגבי ירידה של שיעורי התמותה (המשך התארכות תוחלת החיים), אלא הוא תוצאה של מבנה הגילאים של האוכלוסייה החיה היום בישראל. כמו-כן, בעשרים השנים הקרובות הן אינן מושפעות כלל משיעורי הילודה (כי האוכלוסייה מתחת לגיל 20 אינה רלבנטית לחישוב יחס התלות לאוכלוסייה המבוגרת). לכן קרוב לוודאי כי מגמה דומה לזו הנראית בגרף לעיל תתממש בפועל. על מנת להקל עת ההבנה של משמעות השינוי נציג את ההופכי של יחס התלות – היחס בין היקף האוכלוסייה בגילאי 20-64 להיקף האוכלוסייה בגילאי 65 ומעלה.



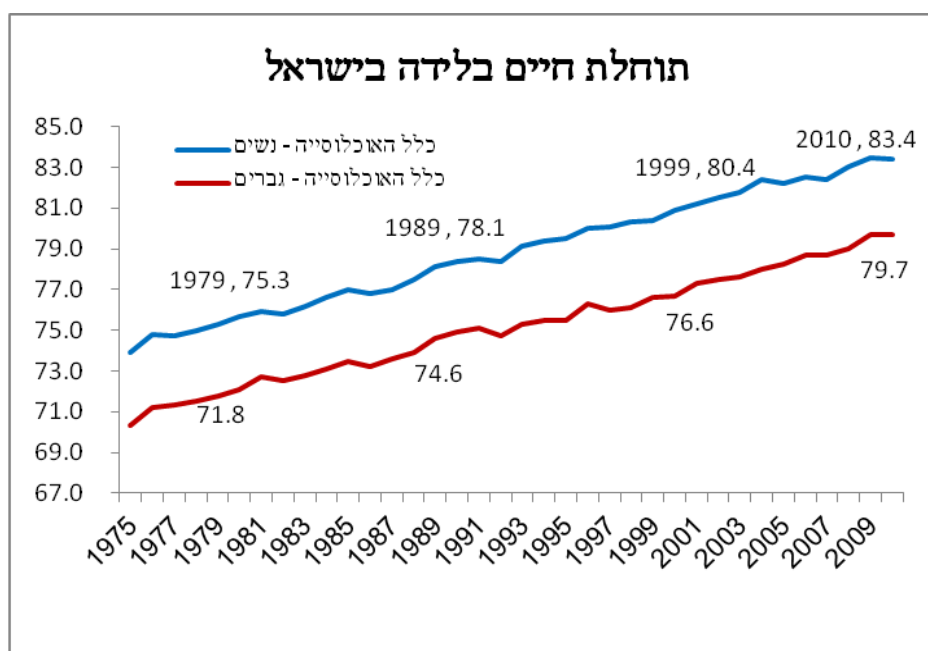
מקור: נתונים ותחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ב-30 השנים האחרונות, על כל אדם בגיל 65 ומעלה, היו כ-5.2 עד 5.7 אנשים בגילאי 20-64. בעשורים הקרובים היחס צפוי להשתנות באופן מתמיד. ב-2019 צפויים להיות על כל אדם בגיל 65 ומעלה רק 4.3 אנשים בגילאי 20-64, בשנת 2029 רק 3.8 ובשנת 2049 רק 3.1. בטרם נתייחס להשלכות של השינויים ביחס התלות לאוכלוסייה המבוגרת, נסביר בקצרה את סיבותיהן. נתייחס לשני גורמים רלוונטיים לקביעת השינויים ביחס התלות לאוכלוסייה המבוגרת. האחד הוא העלייה בתוחלת החיים והשני – מבנה הגילאים הנוכחי של האוכלוסייה. כפי שנראה, הגורם השני הוא זה המסביר את שינוי המגמה.

העלייה בתוחלת החיים

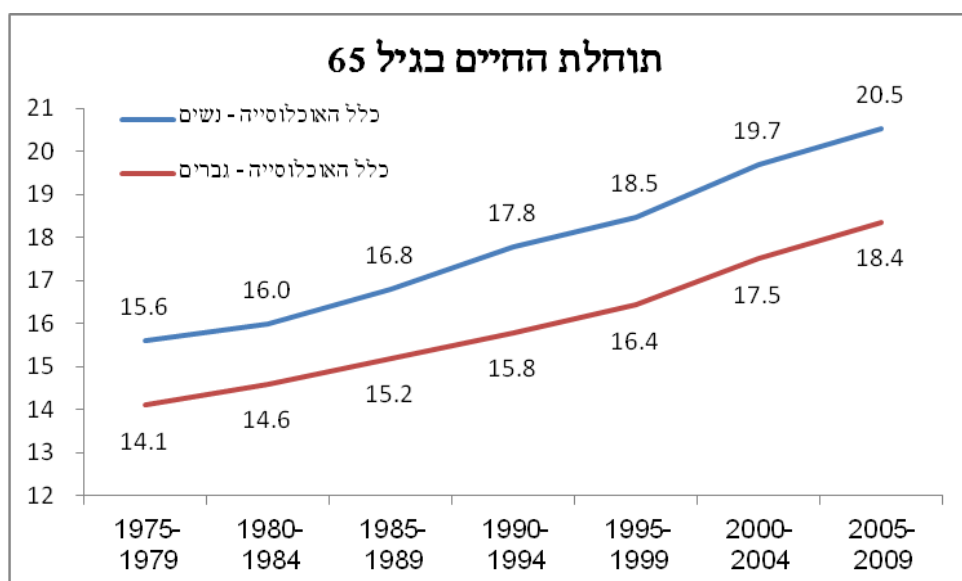
תוחלת החיים בישראל היא מהגבוהות במערב. כמו בכלל המדינות המפותחות, היא נמצאת במגמת עלייה מתמדת. בשנת 2009, עמדה תוחלת החיים בלידה של נשים בישראל על 83.4 ושל גברים על 79.7. לשם השוואה, רק עשרים שנה לפני כן, בשנת 1989, תוחלת החיים בלידה של נשים בישראל עמדה על 78.1 וזו של הגברים עמדה על 74.6. ב-30 השנים האחרונות תוחלת החיים גדלה בקצב כמעט קבוע של כשלושה חודשים בממוצע בשנה.

התפתחות תוחלת החיים בלידה, לפי מגדר (שנים)



כפי שניתן לראות בתרשים להלן, גם תוחלת החיים בגיל 65 גדלה באופן עקבי. בקרב נשים, תוחלת החיים בגיל 65 גדלה בעשרים השנים האחרונות בכ-2.2 חודשים בשנה בממוצע, ובקרב גברים – בכ-1.9 חודשים בשנה בממוצע. הגידול בתוחלת החיים בגיל 65, אם אינו מלווה בשינוי של גיל הפרישה, מהווה אינדיקציה של תוחלת שנות החיים שבהן אדם שהגיע לגיל פרישה נמצא בפרישה ומקבל קצבאות זקנה.

התפתחות תוחלת החיים בגיל 65, לפי מגדר (שנים)

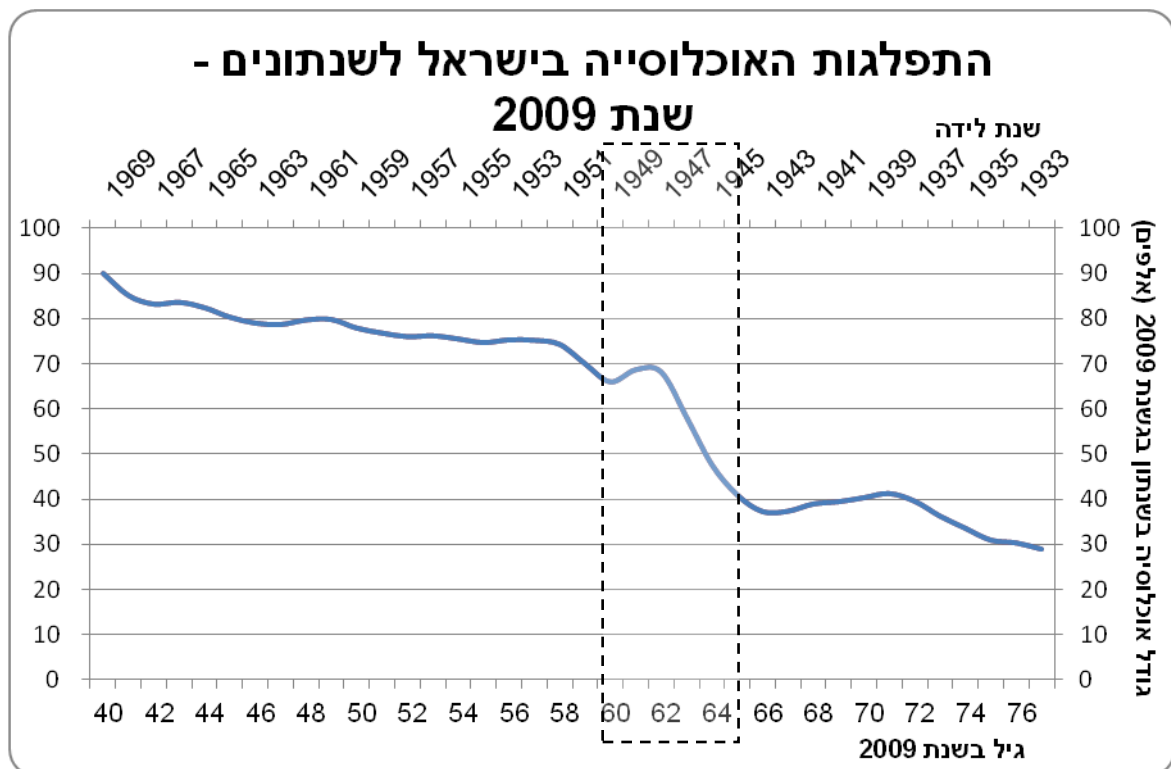


כפי שניתן לראות, לאורך העשורים האחרונים קצב הגידול בתוחלת החיים נשאר פחות או יותר קבוע. בהתאם לזאת, תחזיות הלמ"ס לגבי התפתחות האוכלוסייה אינן מניחות כי בעתיד, קצב העלייה בתוחלת החיים צפוי להיות מהיר יותר. כפי שנראה בהמשך, לא העלייה בתוחלת החיים, אלא מבנה הגילאים של האוכלוסייה הנוכחית בישראל, הוא הגורם המרכזי לשינוי המגמה הצפוי בנוגע בשיעור האוכלוסייה המבוגרת מכלל האוכלוסייה.

מבנה הגילאים הנוכחי של האוכלוסייה בישראל

מבנה הגילאים באוכלוסייה אינו נקבע רק על ידי שיעורי תמותה, אלא גם על ידי שיעורי הפריון ודפוסי ההגירה לאורך השנים. מבנה הגילאים של האוכלוסייה בישראל מתאפיין ב-"נקודת פיתול" בקרב ילדי המחצית השנייה של שנות הארבעים של המאה הקודמת. תופעה זו עשויה להיות תוצאה של השפעה משולבת של "בייבי-בום" (Baby-boom) – העלייה בשיעור הפריון במדינות המתועשות שהתרחשה במחצית השנייה של שנות הארבעים של המאה הקודמת – ושל דפוסי ההגירה לישראל בשנות קום המדינה.

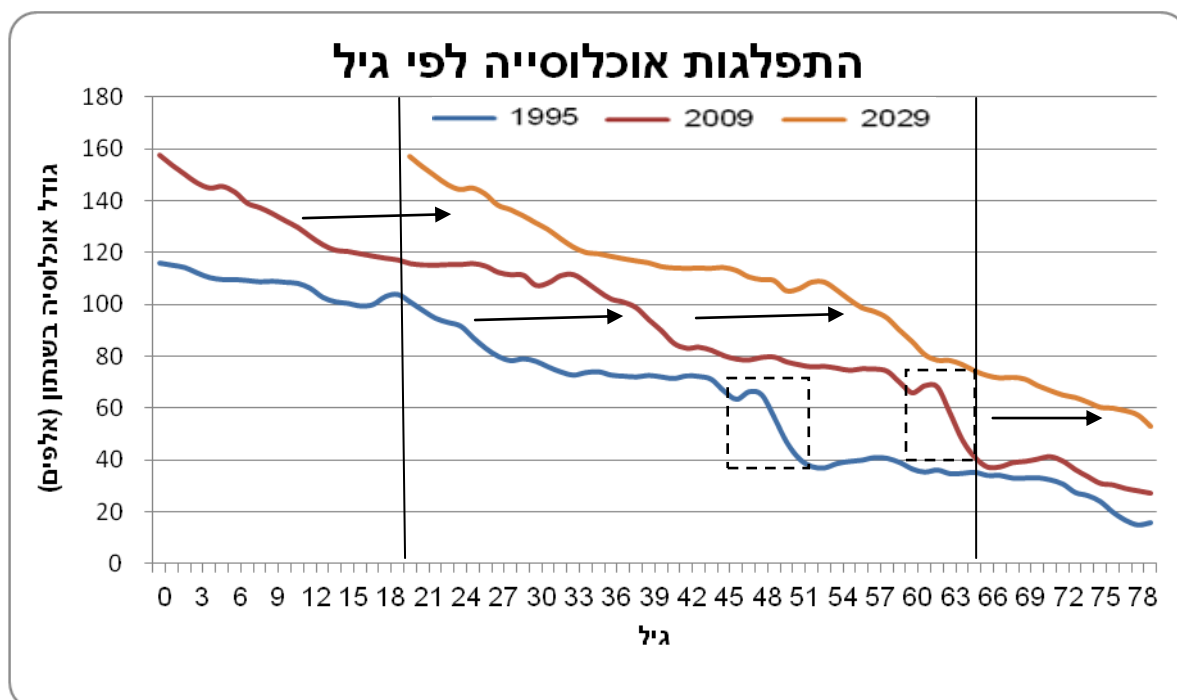
בשנים הקרובות, כ-65 שנה לאחר תקופת ה"בייבי-בום" וקום המדינה, מגיעים ילדי דור זה לזקנה. מכיוון שהחל מדור זה, היקף האוכלוסייה בכל שנתון גבוה משמעותית מהיקף האוכלוסייה בכל שנתון לפניו, צפוי בשנים הקרובות גידול דרמטי בהיקפי האוכלוסייה המגיעים לגיל פרישה. זהו ההסבר העיקרי לכך שהאוכלוסייה בגיל הזקנה צפויה לגדול בעשורים הקרובים בשיעורים שלא היו כמותם בשנים קודמות.



התרשים שלעיל מציג את היקף האוכלוסייה בשנתון – לפי גיל ב-2009 (הציר התחתון) או לפי תאריך לידה (הציר העליון). כפי שניתן לראות, בקטע שבין הגילאים 62-65 (אוכלוסייה שנולדה בין

1944 ל-1947) ישנה "קפיצה" בהיקף האוכלוסייה בשנתון. גודל האוכלוסייה בשנתונים שלפני 1944 נמוך משמעותית מגודלה בשנתונים שלאחר 1947. כך למשל, היקף האוכלוסייה שנולדה בשנת 1943 (והייתה בשנת 2009 בגיל 66) עמד בשנת 2009 על כ-37 אלף איש, בעוד שהיקף האוכלוסייה שנולדה בשנת 1947 (והייתה בשנת 2009 בגיל 62), היה כ-68 אלף איש – כ-83% יותר.

למען הסר ספק, הקפיצה הגדולה בהיקף האוכלוסייה בקרב ילדי המחצית השנייה של שנות הארבעים אינה נובעת משיעור תמותה חריגים בגילאים אלו. הקפיצה הקיימת הינה מאפיין של מבנה האוכלוסייה וכפי שניתן לראות בגרף להלן בעבר אותה "קפיצה" הייתה בגילאים צעירים יותר וככל שעוברות השנים הגיל בו היא מופיעה הולך ונהייה מבוגר יותר.



הגרף שלעיל מציג את התפלגות האוכלוסייה לשנתונים ב-1995 וב-2009 וכן את תחזית התפלגות האוכלוסייה (בגילאי 20 ומעלה) בשנת 2029. מהתבוננות על הקו המציג את התפלגות הגילאים בשנת 1995 על והקו המציג את ההתפלגות בשנת 2009, למשל, ניתן לראות את התפלגות הגילאים בשנה מסוימת כהסטה ימינה (היינו, לגילאים מבוגרים יותר) של התפלגות הגילאים בשנה מוקדמת יותר. הסיבה לכך היא ברורה, מדי שנה כלל האוכלוסייה מזדקנת בשנה ובהתאם לזאת, מדי שנה הגרף זז ימינה, עם שינוי קטן - למעלה או למטה - הנובע מתמותה והגירה.

הגרף ממחיש את העובדה כי אותה "קפיצה" בהיקף האוכלוסייה שראינו קודם, בשנתונים אשר ב-2009 היו בסביבות גילאי 62-65, הייתה לפני-כן, בשנת 1995 בגילאים 48-51. בשנים הבאות "הקפיצה" צפויה להמשיך ולנוע לעבר גילאים מאוחרים יותר ויותר (עד שבשלב מסוים תימחק). כתוצאה מכך יעלה שיעור האנשים בגיל הזקנה באוכלוסייה בישראל.

בין השנים 2009 ל-2029 צפויה האוכלוסייה בגילאים 65 ומעלה לגדול בקצב ממוצע של 3.2% – זאת לעומת גידול בקצב ממוצע של 2.4% לשנה בין השנים 1995-2009. לגבי האוכלוסייה גילאי 20-64, שינויי המגמה הפוכים. בין השנים 2009 ל-2029 צפויים גילאי 20-64 לגדול בקצב ממוצע של כ-1.3%

לעומת קצב גידול ממוצע של 2.5% בין השנים 1995-2009 (מובן כי מעבר להשפעה על יחס התלות, צפויה לתופעה זו גם השפעה משמעותית גם על שיעורי צמיחת התוצר בעשורים הבאים).

מכיוון שבין השנים 1995 ל-2009 קצב הגידול של גילאי 20-64 היה גבוה מקצב הגידול של גילאי 65 ומעלה, יחס התלות לגיל המבוגר ירד באותן שנים. באותו אופן, העובדה שבעשורים הקרובים קצב הגידול של גילאי 65 ומעלה צפוי להיות גבוה מקצב הגידול של גילאי 20-64 היא המסבירה את התחזית לפיה יחס התלות לגיל המבוגר צפוי לעלות.

משמעות השינוי בהרכב הגילאים

להזדקנות האוכלוסייה השפעה רבה על הכלכלה ועל החברה, ומדינות רבות הצפויות להתמודד עם תהליך דומה בעשורים הקרובים, מתייחסות לתופעה זו כאל אחד האתגרים המרכזיים של המדינות הציבוריות בכלל, ושל מערכות הביטחון הסוציאלי בפרט. השינוי בהרכב הגילאים של האוכלוסייה בישראל צפוי להשפיע בצורה דרמטית על תקציב הביטוח הלאומי – הן מבחינת הכנסותיו והן מבחינת הוצאותיו. ההשפעה הישירה והמובהקת ביותר היא על קצבאות הזקנה והסיעוד כמובן, אך לשינוי מבנה הגילאים צפוי להיות השפעה גם על קצבאות אחרות אשר הזכאות להן נוטה באופן סטטיסטי להיות מושפעת מגילו של הפרט.

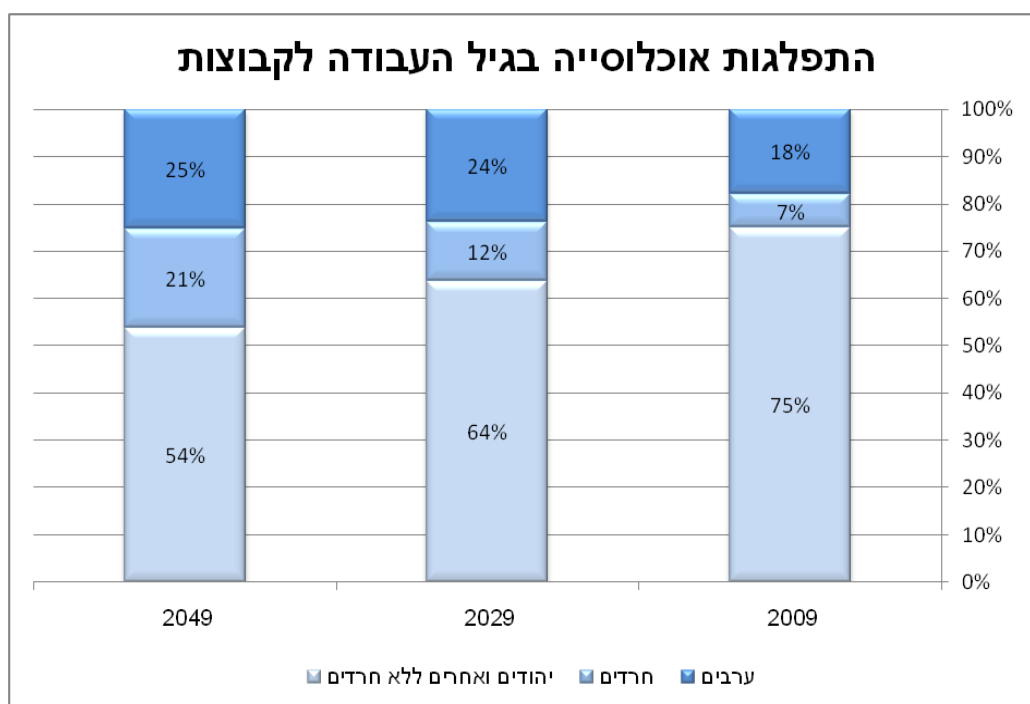
משמעות העובדה שיחס התלות לאוכלוסייה המבוגרת צפוי לגדול בשנים הקרובות היא שממוצע ההפרשות של עובדים לטובת מימון קצבאות זקנה יצטרך לגדול על מנת שיתאפשר לשמור על רמה דומה של קצבאות לאורך זמן. למשל, בהנחה ששיעורי התעסוקה יהיו קבועים ומימון הקצבאות ייעשה מהגבייה השוטפת (ללא חיסכון מראש), המשמעות של עליית יחס התלות לאוכלוסייה המבוגרת מ-0.18 ב-2009 ל-0.26 ב-2029 – עלייה של 44% כאמור – היא שב-2029 יצטרכו העובדים להפריש 44% יותר משנדרשו להפריש ב-2009 על מנת לממן קצבת זקנה בתנאים קבועים.

השינוי בהרכב האוכלוסייה

הניתוח האמור מניח כי שיעורי התעסוקה הם קבועים. בהקשר זה נזכיר בקצרה מגמה דמוגרפית נוספת אשר עשויות להיות לה השלכות רבות משקל על הביטוח הלאומי. מגמה זו נוגעת לגודל היחסי של מגזרים שונים בחברה הישראלית. בשנים הקרובות, צפויות האוכלוסייה הערבית והאוכלוסייה החרדית, להוות חלק גדול יותר באוכלוסייה בכלל, ובאוכלוסייה בגיל העבודה בפרט. על פי תחזיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חלקה של האוכלוסייה החרדית בגילאי 20-64 צפוי לגדול מ-7% בשנת 2009 ל-12% בשנת 2029 ול-21% בשנת 2049. חלקה של האוכלוסייה הערבית בגילאים אלו צפוי לגדול מ-18% בשנת 2009 ל-24% בשנת 2029 ול-25% בשנת 2049.

כיום שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ורמת הפריון של אוכלוסיות אלו נמוכים בהרבה מאלו של יתר האוכלוסייה. שיעור ההשתתפות של האוכלוסייה הערבית ואוכלוסייה החרדית בגילאים אלו עמדו בשנת 2009 על כ-43.6% וכ-37.9% בהתאמה – זאת לעומת שיעור ההשתתפות של כ-67.8% בקרב האוכלוסייה היהודית שאינה חרדית. גם תחת הנחה של שינויים ניכרים בשיעורי התעסוקה של קבוצות אלו, לעלייה של חלקן באוכלוסייה, צפויה להיות השפעה שלילית על שיעור התעסוקה הכללי, ועל קצב

צמיחת התוצר לנפש או לעובד, עובדה אשר תגדיל את נטל המימון הממוצע לעובד עבור תשלום קצבאות בעתיד או לחילופין תגביל את יכולת תשלום הקצבאות. להבנת הוועדה, עד היום תהליכי קביעת המדיניות בנושאי הגבייה והתשלומים של ביטוח לאומי לא התייחסו בצורה שיטתית לתופעות אלו.



מקור: תחזית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לסיכום, שינויים דמוגרפיים הצפויים בחברה הישראלית, וביניהם המפנה בהרכב הגילאים, יציבו בפני הביטוח הלאומי אתגרים משמעותיים, כתוצאה מהגידול הצפוי בתשלומי קצבאות הזקנה והסיעוד וכן נוכח ההשפעה השלילית על שיעור הגידול של הכנסות הביטוח הלאומי מגבייה. אתגרים אלה מחדדים את הצורך באימוץ תהליכי קבלת החלטות, כמקובל במדינות המפותחות, הנשענים על הסתכלות ארוכת-טווח וגיבוש מדיניות עקבית וסדורה אשר תבטיח את יציבותה של המערכת ואת יכולתה לתת מענה לשינויים עתידיים מבלי לפגוע באופן חריף בתשלומי הקצבאות ובאוכלוסיית הזכאים, מבלי להעלות בצורה חדה את נטל המס, או לערער את יציבות הכלכלה והמשק.

2. רקע תיאורטי וניסיון בין-לאומי

בפרק זה נציג רקע תיאורטי לגבי דרכים בהן ניתן לפעול על מנת לשמור על יציבותן של מערכות ביטחון סוציאליות וכן נסקור את הדרכים שבהן התמודדו במדינות אחרות עם האתגרים העומדים לפני מערכות הביטחון הסוציאליות שלהן. לצורך לימוד הנושא למדה הוועדה את אופן הסדרת מערכת הביטחון הסוציאלית במדינות שונות בעולם, ביצעה סקירה של הספרות המקצועית בתחום והתייעצה עם מומחים מובילים בתחום הביטחון הסוציאלית, מהאקדמיה (ובניהם זוכה פרס נובל בכלכלה פרופ' פיטר דיאמונד), מה-OECD, וממערכות ביטחון סוציאליות של מדינות אחרות.

2.1 הגישות להבטחת המימון של מערכות הביטחון הסוציאליות

איתנותה הפיננסית של מערכת ביטחון סוציאלית היא תנאי הכרחי ליציבותה לאורך זמן. איתנותה הפיננסית של מערכת ביטחון סוציאלית נמדדת ביכולתה לשמור על יציבות תחת השפעתם של זעזועים ותנודות במערכת הכלכלית ושל מגמות ארוכות-טווח בכלכלה ובחברה. על הסדרי המימון והבקרה של מערכת ביטחון סוציאלית יציבה להבטיח כי בכל שלב יעמדו לרשותה מקורות מימון בהיקף מספק לתשלום הקצבאות. לאור חשיבות יציבות הקצבאות, ההיקף הגבוה של ההוצאה בגין ואי-הוודאות הקיימת בנוגע להיקף הכנסות והוצאות המערכת בטווח הקצר והארוך, בחירת האמצעים האופטימליים לעמידה בדרישה זאת היא סוגיה מורכבת.

בפרק זה נעסוק בשני נושאים השלובים זה בזה ונמצאים בלב המלצות הוועדה: אופן המימון והסדרת קרנות העודפים של מערכות ביטחון סוציאליות. בתחילת הפרק יאופיינו סוגי ההשפעות השונים שישנם על היקף התשלומים והתקבולים של מערכות ביטחון סוציאליות, אח"כ ינתחו גישות שונות לשמירה על איזון של מערכת ביטחון סוציאלית, ולבסוף יסקרו היבטים שונים הנוגעים להסדרה של קרנות של מערכת הביטחון הסוציאלית.

א) הגורמים המשפיעים על היקף התשלומים והתקבולים של מערכת הביטחון הסוציאלית

- היקפי ההכנסות וההוצאות של מערכת הביטחון הסוציאלית נגזרים משלושה גורמים מרכזיים:
- **הכללים של המערכת**, וביניהם כללים המשפיעים על היקף ההוצאות, כגון תנאי הזכאות לקצבאות השונות וגובה התשלומים שיקבלו הזכאים וכן כללים המשפיעים על היקף ההכנסות, כגון אלו הקובעים את שיעורי הגבייה הייעודית ואת אופן חישוב ההשתתפות מתקציב המדינה
 - **משתנים דמוגרפיים**, לרבות שיעורי הפרייה, שיעורי התמותה והתפלגות הגילאים באוכלוסייה, שיש להם השפעה רבה על מספר הזכאים לקצבאות השונות וכן על הגודל היחסי של אוכלוסיות שונות, ובהן זו הנמצאת בגיל העבודה.
 - **משתנים כלכליים**, וביניהם קצב צמיחת התוצר לעובד, שיעורי התעסוקה בחברה והתפלגות השכר במשק אשר קובעים את נפח השכר שישמש בסיס לגביית המוסד הייעודי ומשפיעים על

מספר הזכאים ועל גובה התשלומים לאותן קצבאות הניתנות לעובדים בלבד ובהתאם לשכרם (כגון דמי אבטלה ודמי לידה)²⁶.

גורמים כלכליים נוספים העשויים להשפיע על האיזון של מערכת ביטחון סוציאלי הם שיעור התשואה על הנכסים של המערכת ושיעור האינפלציה. החלטות מדיניות יכולות להשפיע באופן ישיר רק על הכללים של המערכת - משתנים מהסוג הראשון (אף כי למדיניות הממשלה יכולה השפעה עקיפה רבה גם על שיעורי התעסוקה, כושר ההשתכרות ומשתנים אחרים). מכיוון שהכנסות והוצאות המערכת נתונות להשפעה של גורמים רבים ושונים, הן מתפתחות בצורה שונה משנה לשנה. ככלל, אין כל הכרח שהשינוי בהכנסות משנה לשנה יהיה תואם את השינוי בהוצאות. על כן, קיומו של איזון בין ההכנסות וההוצאות השוטפות של מערכת קצבאות בשנה מסוימת, דהיינו שוויון בין ההוצאות וההכנסות של המערכת באותה שנה, אינו מבטיח כי האיזון יישמר גם בשנים מאוחרות יותר. הפרת האיזון עשויה להיות תוצאה של שינויים בחקיקה או תוצאה של תהליכים במאפייני האוכלוסייה והכלכלה בישראל, חלקם צפויים וחלקם לא צפויים.

• השפעת תהליכים קצרי טווח

ההוצאות בגין קצבאות מערכות ביטחון סוציאלי וההכנסות מהגבייה הייעודית לה נתונות לתנודות הנובעות מתהליכים ומאירועים שונים. תנודות אלו עשויות לגרום לגירעונות שוטפים בשנים מסוימות, גם אם בראייה רב-שנתית ההכנסות השוטפות של המערכת מאזנות את הוצאותיה (משמעות הדבר היא שבשנים אחרות יש עודפים). תנודות בצד ההכנסות נובעות בעיקר מתנודות בשיעור האבטלה ובשכר הממוצע במשק. בשנים של מיתון כלכלי יורדים לרוב שיעור התעסוקה והשכר הממוצע ובעקבותיהם גם היקף הגבייה הייעודית של מערכת הביטחון הסוציאלי. צמיחה מהירה מהממוצע צפויה ליצור אפקט הפוך.

בצד התנודות בהכנסות, מערכת ביטחון סוציאלי חווה בדרך כלל גם תנודות בצד ההוצאות. תנודות בעלות הכוללת של הקצבאות יכולות לנבוע מתנודות במספר הזכאים או בגובה הקצבה הממוצעת לזכאי. קצבאות המשולמות למספר רב של זכאים לאורך זמן, כגון קצבאות זקנה, קצבאות נכות או קצבאות ילדים, אינן צפויות להראות תנודות משמעותיות במספר הזכאים, שכן היקף הזכאים החדשים בכל שנה הוא מצומצם יחסית למספר הזכאים הכולל. על כן, לשינויים זמניים בהיקף הזכאים החדשים לקצבאות אלו תהייה השפעה פחותה על ההיקף הכולל של הזכאים להן (עם זאת במידה והזכאות לקצבאות אלו אינה מבוססת על תקופת אכשרה ארוכה הן עשויות להיות נתונות להשפעות קצרות טווח בשל רמה חריגה של הגירה). לעומת זאת, הזכאים לקצבאות המשולמות לתקופות קצרות, כגון מענקים חד-פעמיים או קצבאות המהוות תחליף שכר זמני לעובדים,

²⁶ את מספר המועסקים ניתן לבטא באופן הבא: גודל האוכלוסייה כולה, כפול שיעור האוכלוסייה בגיל העבודה מתוך כלל האוכלוסייה, כפול שיעור המשתתפים בעבודה מתוך כלל האוכלוסייה בגיל העבודה, כפול שיעור הלא-מובטלים בקרב המשתתפים בעבודה. ככלל, הרכיב הראשון והשני הם פרמטרים דמוגרפיים, השלישי קשור במגמות דמוגרפיות וכלכליות ארוכות טווח, ואילו הרביעי נתון גם לשינויים קצרי-טווח משמעותיים. שינויים אלו מהווים גורם מרכזי לתנודתיות בהכנסות מערכת הביטחון הסוציאלי (באמצעות השפעה על הגבייה) והוצאותיה (בעיקר עקב עלייה חדה בדמי האבטלה).

מתחלפים בזהותם בתדירות גבוהה, ולכן לשינויים בהיקף הזכאים החדשים השפעה מהירה ומשמעותית על ההיקף הכולל של הזכאים לקצבה.

תנדוטיות גבוהה במיוחד מאפיינת את העלות הכוללת של דמי האבטלה. כידוע, בתקופות מיתון כלכלי מספר המובטלים עשוי להיות גבוה בעשרות אחוזים ממספר המובטלים בתקופות של צמיחה. משמעות הדבר היא כי בתקופת מיתון צפויה עלייה חדה בעלות הכוללת של דמי האבטלה.

נזכיר כי תנודות בעלות הכוללת של קצבאות אשר גובהן תלוי בשכר הזכאים, עשויות להתרחש גם עקב שינויים בשכרם הממוצע. כאשר קצבה מסוג זה ממומנת על ידי גבייה ייעודית, המבוססת על שכר העובדים במשק, סביר כי שינויים אלו יבואו לידי ביטוי במידת מה גם בצד ההכנסות. עובדה זו מאפשרת לצמצם את השפעת התנודות על האיזון השוטף של הקצבה.

• השפעת תהליכים ארוכי טווח

נוסף לתנודות השנתיות של הכנסות והוצאות המוסד לביטוח לאומי, קיימות מגמות של שינוי הנפרסות על פני שנים רבות הנובעות מהשפעתם של תהליכים ארוכי-טווח בכלכלה ובחברה. אחד המחוללים המרכזיים של מגמות ארוכות טווח בהכנסות והוצאות המוסד לביטוח לאומי הוא שינויים דמוגרפיים. השפעותיהם של שינויים דמוגרפיים על הוצאות ועל הכנסות המוסד לביטוח לאומי הן בחלקן ישירות ובחלקן עקיפות. השפעות ישירות קיימות בצד הוצאות המוסד לביטוח לאומי, שכן הזכאות לחלק מהקצבאות מבוססת על תכונות, כגון גילו של הפרט, הבאות לידי ביטוי בנתונים הדמוגרפיים. כמוכן, לשינויים דמוגרפיים יש השפעה עקיפה, המוסברת על ידי קשר סטטיסטי בין תכונות דמוגרפיות ובין תכונות הרלוונטיות לקביעת הכנסות והוצאות המוסד לביטוח לאומי. כך, למשל, ישנם הבדלים בשיעורי התעסוקה ובגובה השכר של קבוצות שונות באוכלוסייה. על אף שההבדלים במאפיינים הסטטיסטיים של קבוצות שונות משתנים לאורך זמן, שינויים אלו הם הדרגתיים ועל כן יש לשינויים בגודלן היחסי של קבוצות שונות השפעה על המאפיינים הסטטיסטיים של האוכלוסייה כולה.

(ב) דרכים לשמירה על יכולת המימון של מערכת הביטחון הסוציאלי

כפי שהוסבר, הכנסות והוצאות מערכות ביטחון סוציאלי נתונות להשפעה של תנודות קצרות טווח ותהליכים ארוכי טווח בכלכלה ובחברה. התמודדות עם תנודות אלו נדרשת לצורך מימון הוצאות של המערכת בכל שנה ושנה. ניתן לשמור על יכולת מימון על ידי שינוי תכופ של הכללים הנוגעים לקצבאות או לגבייה באופן שיקזז את השפעת השינויים הכלכליים והדמוגרפיים, אך מובן כי במקרים רבים זהו אינו פתרון רצוי. אפשרות אחרת היא שכללי החישוב של היקף ההכנסות מהמקורות השונים בעצמם יבטיחו את ההתאמה בין ההכנסות וההוצאות השוטפות של המערכת, וכך לא יידרש שינוי של הכללים מדי שנה. אפשרות נוספת היא להשתמש במקורות מימון אשר אינם נובעים מהכנסות השוטפות של המערכת באותה שנה כדי להשלים פערים ביניהן ובין ההכנסות וההוצאות השוטפות שלה.

אי-הוודאות לגבי העתיד אינה מאפשרת להבטיח כי מערכת הביטחון הסוציאלי תוכל להישמר ללא כל שינוי לאורך עשרות שנים. עקב חוסר היכולת לחזות את העתיד במדויק, יכולים ואף צפויים להיות שינויים לאורך

השנים שיידרשו על מנת לשמר את איזון המערכת. אך על מנת לאפשר ביצוע שינויים מתונים והדרגתיים ככל שניתן, יש להבטיח כי על פי התחזיות הטובות ביותר, וההערכות הקיימות בדבר דפוסי התנדודות בהם המערכת צפויה להיתקל, תישמר יכולת תשלום הקצבאות לאורך טווח הזמן הרלבנטי לקצבאות השונות. נסקור להלן את הדרכים השונות שבהן ניתן להתמודד עם השפעתם של שינויים קצרי טווח ושינויים ארוכי טווח בהכנסות ובהוצאות מערכת הביטחון הסוציאלי תוך שמירה על יציבות כללית (בנוגע לתנאי הקצבאות, שיעורי הגבייה וכדומה):

השלמה מתקציב המדינה

בשיטה זו הכנסות המערכת מתקציב המדינה משלימות את הפער בין עלות הקצבאות ובין הגבייה הייעודית. בדרך זו מובטח איזון שוטף של המערכת בכל שנה ושנה. שיטת מימון זו כרוכה בהטלת מלוא אי-הוודאות על תקציב המדינה. השיטה עשויה לא להתאים אם היא צפויה לגרום לתנדודתיות גבוהה או לגידול חריג של ההוצאה הרלוונטית בתקציב המדינה. במקרים אלו ההכבדה על תקציב המדינה עשויה ליצור לחץ לשינוי הכללים.²⁷

על מנת שהתנדודתיות של ההוצאה מתקציב המדינה תהייה מצומצמת, התנדודתיות של ההוצאה בגין הקצבה והתנדודתיות של ההכנסות מגבייה צריכות להיות מתונות. ככל שחלק הגבייה הייעודית במימון הקצבה נמוך יותר, התנדודתיות שהיא יוצרת בהוצאה המשלימה בתקציב המדינה קטנה יותר בהיקפה. על מנת שההוצאה הרלוונטית בתקציב המדינה לא תגדל בקצב חריג לאורך זמן, צריך הגידול ארוך הטווח של עלות הקצבה לא להיות גבוה בצורה משמעותית מהגידול ארוך הטווח של הכנסותיה מגבייה.

הקן לתנדודות קצרות-טווח

בשיטה זו קיימת קרן אשר סופגת את התנדודות בהוצאות ובהכנסות מערכת הביטחון הסוציאלי. אף אם בראייה רב-שנתית המערכת מאוזנת, היא עשויה להיות נתונה לתנדודות אשר גורמות לעודפים בשנים מסוימות ולגירעונות בשנים אחרות. במקרים אלו ניתן להשתמש בעודפי התקציב בשנים שבהן הם נוצרים לרכישה של נכסים, אשר מכירתם בשנים של גירעון תאפשר את מימון הקצבאות. על היקף הנכסים (הרזרבות) להיות מספיק, כדי לאפשר את מימון המערכת בתקופות משבר וכדי לאפשר מספיק זמן לאיזון מחדש של המערכת במקרה שיש בכך צורך.

פתרון זה רלוונטי לאיזון תהליכים קצרי טווח ותהליכים מחזוריים באופיים. הוא עשוי להיות מתאים במקרה של קצבאות המשולמות לתקופה קצובה וקצרה יחסית, כגון דמי לידה או דמי אבטלה. עקב העובדה שהעלות הכוללת של קצבאות אלו אינה גבוהה (בהשוואה לקצבאות כגון קצבת זקנה או נכות), ניתן להתאים את רמת הקצבה או את היקף הגבייה לשינויים בסביבה החברתית-כלכלית במהירות רבה יחסית, ולכן אין צורך באיזון ארוך-טווח שלהן. קצבה כמו קצבת אבטלה, הנתונה לתנדודות חריפות המאופיינות בעלייה של ההוצאה, דווקא בשנים שיש בהן ירידה של הגבייה ושל ההכנסות ממסים, רצוי לממן על ידי שימוש בקרן ולא על ידי

²⁷ כפי שנראה בהמשך, הסדרי המימון הנוכחיים יוצרים השפעה מסוג דומה של המוסד לביטוח לאומי על תקציב המדינה, אך בהתייחס לגירעון בתקציב המדינה בלבד.

השלמה מתקציב המדינה של הפער בין הגבייה וההוצאה. זאת על מנת לצמצם את החשיפה של תקציב המדינה לתנודות בקצבה ועל מנת שלא ייווצר קושי לממן אותה דווקא בעתות של שפל כלכלי.

איזון ארוך-טווח – איזון אקטוארי

השפעתם של שינויים קצרי טווח ושינויים מחזוריים באופיים גוררת את הצורך במימון תזרימי בלבד, שכן ההשפעה צפויה לתקן את עצמה לאורך זמן. בצד הפרה זמנית של איזון המערכת, הנובעת מתנודות במערכת הכלכלית, עשויים תהליכים ארוכי טווח לגרום להיווצרותו של פער קבוע בין ההכנסות וההוצאות השוטפות של קצבה. בהמשך נדון בסוגיות הנוגעות להתמודדות עם השפעות תהליכים ארוכי טווח על יכולת המימון של מערכת הביטחון הסוציאלי.

על מנת שמערכת כלכלית בכלל ומערכת ביטחון סוציאלי בפרט תוכל להיות יציבה, עליה להיות מאוזנת פיננסית. מערכת כלכלית תהיה מאוזנת פיננסית אם ההכנסות העתידיות שלה בצירוף נכסיה הנוכחיים, יוכלו לספק את המשאבים הנדרשים למימון הוצאותיה העתידיות. דרך אחרת לנסח זאת היא לומר כי איזון פיננסי מתקיים אם הערך הנוכחי של ההכנסות העתידיות בתוספת הנכסים הציבוריים שווה לערך הנוכחי של ההוצאות העתידיות (יש להדגיש כי הגדרה זו נכונה גם לגבי מערכת Pay-as-you-go בהן עיקר המימון מגיע מההכנסות השוטפות של המערכת)

על פי ההגדרה הפורמאלית, במערכת מאוזנת פיננסית יכולת המימון צריכה להישמר עד אינסוף. התנאי שלפיו הערך הנוכחי של ההכנסות העתידיות בתוספת הנכסים הציבוריים יהיה שווה (לפחות) לערך הנוכחי של ההוצאות העתידיות צריך להתקיים בכל נקודה בזמן ולמשך תקופה בלתי מוגבלת. בהתקיים תנאי זה תוכל המערכת להישאר יציבה לנצח. איזון פיננסי מלא של מערכת ביטוח לאומי (שאינה כוללת רכיבים המשתנים באופן אוטומטי) יכול להיות מושג רק כאשר הרכב האוכלוסייה פחות או יותר יציב והתשלומים והתקבולים של המערכת גדלים על פני זמן באותו שיעור.

בפועל, מערכות כלכליות אינן יציבות לנצח וגם האיזון שלהן אינו נבחן בתחזית ללא גבול. מדינות שונות נוהגות לפרסם דו"חות אקטואריים הבוחנים את יציבותן הפיננסית של מערכות הביטחון הסוציאלי שלהן. על בסיס תחזיות דמוגרפיות וכלכליות, הם מציגים את התפתחות ההוצאות וההכנסות הצפויה של המערכת ובוחנים את האיזון האקטוארי שלהן. לרוב, דו"חות אלו מציגים תחזית לפרק זמן מוגבל – אף אם אורכו עומד על עשרות שנים. מעבר לטווח זמן מסוים רמת האי-וודאות היא כה גדולה שהרלוונטיות של התחזית לקביעת מדיניות נעשית בלתי ברורה. איזון אקטוארי בפרק זמן מסוים, בדומה לאיזון פיננסי, מתקיים אם הערך הנוכחי של ההכנסות העתידיות בתקופה מסוימת בתוספת הנכסים הציבוריים שווה לערך הנוכחי של ההוצאות באותה תקופה²⁸.

חוסר איזון ארוך-טווח בין צד ההוצאות וצד ההכנסות והנכסים של המערכת מכונה גירעון (עודף) אקטוארי. גובה הגירעון (העודף) האקטוארי של המערכת בפרק זמן מסוים הוא ההפרש שבין הערך הנוכחי של ההוצאות

²⁸ מאיזון אקטוארי בחלון זמן מסוים לא נובע כי גם בכל חלון זמן הקטן מחלון זמן זה ישנו איזון אקטוארי. תיאורטית, ישנה אפשרות כי על גירעונות מצטברים שנוצרו בתקופה מסוימת מפצים עודפים עתידיים. בפועל, הדבר יחייב את מערכת הביטחון הסוציאלי לממן את הפער באמצעות הלוואות.

(ההכנסות) של המערכת ובין הערך הנוכחי של הכנסותיה (הוצאותיה) באותו פרק זמן בתוספת נכסיה וחובותיה הציבוריים (אם למשל הגירעון האקטוארי בפרק זמן מסוים עומד על 100 מיליארד ש"ח, משמעות הדבר היא כי הערך הנוכחי של הנכסים הציבוריים בתוספת הערך הנוכחי של ההכנסות באותה תקופה נמוך ב-100 מיליארד ש"ח מהערך הנוכחי של ההוצאות באותה תקופה)²⁹.

אם מערכת קצבאות נמצאת בגירעון אקטוארי, אזי בשלב מסוים יכולת המימון תאבד והמערכת תיאלץ להשתנות (בצורה שתביא להפחתת הוצאות או להגדלת הכנסות). על כן, במערכת הנמצאת בגירעון אקטוארי, הכללים הקבועים בחוק ומגדירים את תנאי המערכת אינם יציבים. בגירעון אקטוארי, המערכת יכולה עדיין לשרוד מספר רב של שנים. אולם, אם מימון המערכת נשען על רזרבות והגירעון האקטוארי לא יטופל מבעוד מועד, השינוי שיידרש כדי לאזן את המערכת, כאשר הרזרבות יתרוקנו, עשוי להיות חד. הדבר יתבטא בבצורה של הפחתת הקצבאות, העלאת הגבייה או העלאה של ההשתתפות מתקציב המדינה (ובעקבותיה העלאת מסים, הפחתת הוצאות ממשלתיות אחרות, או עלייה בגירעון התקציבי). טיפול בגירעון האקטוארי מבעוד מועד מאפשר להביא את המערכת לאיזון בצורה הדרגתית ומתונה יותר.

יש להבהיר כי הבאת מערכת לאיזון אקטוארי על פני פרק זמן כלשהו, גם אם מדובר פרק זמן של עשרות שנים, אינה מבטיחה שלא יידרשו שינויים נוספים לאיזון בהמשך. סיבת אחת לכך היא העובדה שאיזון אקטוארי מבוסס על תחזית ועל כן יתכן בהחלט שהתפתחויות בפועל, שונות מכפי שנצפו, יחייבו שינויים נוספים. בנוסף, מכיוון שהאיזון האקטוארי נבחן לפרק זמן מוגבל ולכן עם התקדמות השנים יתקדם ויתרחק גם אופק התחזית ושנים נוספות יכללו במאזן האקטוארי אשר עשויות להיות בעלות השפעה שלילית על המאזן האקטוארי.

• **איזון אקטוארי ע"י כללים המגדירים שינוי של תנאי מערכת הביטחון הסוציאלי**

איזון אקטוארי הוא תנאי ליציבות מערכת הביטחון הסוציאלי לאורך זמן. אולם איזון אקטוארי אינו בהכרח מצביע על כך שהתנאים של המערכת יכולים להישאר קבועים לאורך זמן, אלא על כך שהכללים של המערכת יכולים להישאר יציבים. תנאי המערכת – המוגדרים על ידי פרמטרים כגון שיעורי הגבייה, גובה הקצבאות או תנאי הזכאות להן – עשויים להשתנות בהתאם לכללים קבועים וידועים מראש. אחת הדרכים להביא מערכת הביטחון הסוציאלי לאיזון ארוך טווח היא על ידי כללים קבועים שינוי הדרגתי של הפרמטרים המשמשים להגדרת תנאי המערכת (פרמטרים כגון גובה הקצבאות, שיעורי הגבייה, גילאי הזכאות וכד'). גם כאן יש שתי אפשרויות: הכללים עשויים לקבוע שינוי של הפרמטרים על פי מתווה ידוע מראש (היינו, שינוי הפרמטרים ייקבע כפונקציה של זמן) או לחילופין, להגדיר את הפרמטרים כפונקציה של משתנים אחרים. במקרה האחרון, שינוי הפרמטרים של מערכת הביטחון הסוציאלי ייערך בהתאם לשינויים של משתנים אחרים, עלפי כללים ידועים. המשתנים שמהם עשוי להיגזר השינוי בפרמטרים יכולים להיות משתנים דמוגרפיים, כגון תוחלת החיים או משתנים כלכליים, כגון קצב הגידול בנפח השכר. אפשרות אחרת היא כי

²⁹ בשנים האחרונות נהוג לתאר את הגירעון האקטוארי של מערכת הביטחון הסוציאלי באמצעות המושג של "חוב מובלע" (Implicit Debt). פרסום של קרן המטבע העולמית מהשנה האחרונה ממליץ על הוספה של אינדיקטור חדש, המציב בצד החוב הלאומי של מדינה גם את הגירעון (או העודף) האקטוארי של מערכות הפנסיה והביטחון הסוציאלי שלה (ראה פרסום של קרן המטבע העולמית, "A Fiscal Indicator for Assessing First and Second Pillar Pension Reforms", IMF, April 2011).

המשתנים שבהם תלויים הפרמטרים של המערכת יהיו משתנים המאפיינים את מצבה הפיננסי של מערכת הביטחון הסוציאלי עצמה. דוגמה למערכת מסוג זה היא שיטת המימון שהוזכרה לעיל ובה האיזון מבוסס על הכלל הקובע כי ההשתתפות מתקציב המדינה תהיה שווה לפער בין ההוצאות של המערכת ובין הכנסותיה מגבייה.

דוגמה נוספת לשיטת איזון שבה פרמטרים של המערכת מוגדרים על פי משתנים המגדירים את מצבה הפיננסי של המערכת עצמה מכונה (DC) Defined Contribution. במערכת כזו גובה הקצבה נקבע בהתאם להיקף ההכנסות שנצברו במערכת. מערכת מסוג זה מובחנת ממערכת מסוג (DB) Defined Benefit, שבה גובה הקצבה מוגדר באופן שאינו תלוי במישרין בערך הנכסים שנצברו מהכנסות המערכת. יתרונה של מערכת DC על פני מערכת DB הוא שבצורתן הטהורה הן מאוזנות פיננסית בהגדרה. הבטחת האיזון הפיננסי כרוכה בהעברת כל האי-וודאות לגובה הקצבה שהפרט מקבל³⁰.

במערכת DC, הפרמטר שמשנים הכללים כדי להשיג איזון ארוך טווח הוא גובה הקצבה. אך איזון ארוך טווח של מערכת ביטחון סוציאלי עשוי להיות מושג גם על ידי שינויים בתנאי הזכאות לקצבה. כך, מדינות רבות קבעו בשנים האחרונות מתווה ארוך טווח לשינויים בגיל הפרישה (שהוא לרוב גם גיל הזכאות לקצבת זקנה ופנסיה). חלקן קבעו עלייה בגיל הפרישה על פי מתווה ידוע מראש (אשר נפרס על פני תקופה ארוכה, לעתים אף כארבעים שנה) ואחרות קבעו כי גיל הפרישה יעלה בהתאם לשינויים בתוחלת החיים.

הקשר בין איזון אקטוארי והיקף החיסכון בקרן

כאמור, ניתן להביא מערכת ביטחון סוציאלי לאיזון אקטוארי באמצעות כללים שיקבעו שינוי הדרגתי של תנאי המערכת או על ידי שינוי מידי ושמירה על תנאים קבועים. להחלטה האם לעשות זאת בדרך הראשונה או השנייה השלכות לגבי חלוקת נטל המימון בין הדורות ועל מאזן הסיכונים במערכת. חלוקת הסיכון ונטל המימון באים לידי ביטוי בהיקף הנכסים הנצברים בקרן של מערכת הקצבאות.

גודל הקרן שתיווצר נקבע על ידי תבנית השינוי של המשתנים הדמוגרפיים והכלכליים הרלוונטיים וכן על ידי תבנית שינוי הפרמטרים של המערכת לאורך השנים. למשל, אם כדי להביא את המערכת לאיזון שוטף בעתיד יידרשו שיעורי גבייה גבוהים יותר מאשר דרושים היום (עקב הזדקנות האוכלוסייה למשל), אזי, אם יוחלט לשמור על שיעורי הגבייה קבועים לכל אורך התקופה, ייווצרו בשנים המוקדמות עודפים בתקציב השוטף והם ייצברו בקרן. קרן זו תוכל לסייע במימון ההוצאות בשנים המאוחרות.

המערכת יכולה להיות מאוזנת אקטוארית גם ללא צבירת קרן (משמעותית). הדבר מתקיים אם בכל שנה ההכנסות וההוצאות שוות (פחות או יותר). שוויון בין ההוצאות וההכנסות בכל שנה יכול להתרחש למשל אם

³⁰ במערכות DB, גובה הקצבה אינו מוגדר במישרין על ידי ערך הנכסים שנצברו מהפרשות הפרט למערכת. אף על פי כן, עשוי להיות קשר חזק בין גובה הקצבה וערך הנכסים הציבוריים במקרים שבהם גובה הקצבה תלוי במספר השנים שלאורכם תרם הפרט למערכת ו/או בגובה משכורתו. התלות של הקצבה בגובה המשכורת, עשויה להתייחס למשכורת שקיבל הפרט בשנת הפרישה, בשנים שלקראת הפרישה או אף לאורך כל השנים שבהן הפריש מהכנסותיו למערכת. כאשר הקצבאות תלויות בגובה המשכורת לאורך כל ההפרשה למערכת, הרי שבמערכת מאוזנת, ההבדל בין ערך תרומתו של הפרט למערכת ובין ערך התמורה שהוא מקבל ממנה מצטמצם לשינויים בשיעורי הגבייה לאורך השנים ולשיעורי התשואה על הנכסים שנצברו.

השינויים הכלכליים והדמוגרפיים המשפיעים על הכנסות המערכת, משפיעים בצורה דומה גם על הוצאותיה. אף אם זה אינו המצב, יכול להתקיים איזון אקטוארי ללא צבירה של קרן במקרה שהשינוי בפרמטרים שקובעים הכללים של המערכת מקזז את ההבדלים בהשפעה של ההתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות על הכנסות והוצאות המערכת. (דוגמה למערכת מאוזנת אקטוארית מבלי ליצור קרן היא כזו שבה ההפרש בין הגבייה וההוצאה ממומן במלואו מתוך תקציב המדינה).

איזון אקטוארי - סיכום

קיומו של גירעון אקטוארי, מצביע על כך שהתנאים הקיימים אינם ברי-קיימא וכי במקודם או במאוחר יידרשו להשתנות. ניתן לחתור לאיזון ארוך טווח בנקודת זמן מסוימת במגוון מודלים שונים: על ידי צבירה של קרן משמעותית או על ידי אמצעים הצפויים להביא את המערכת לאיזון שוטף בכל שנה; על ידי קביעה חד-פעמית של פרמטרים הלוקחת בחשבון התפתחויות עתידיות או על ידי כללים הקובעים שינוי בפרמטרים לאורך השנים; שינוי הפרמטרים לאורך השנים עשוי להיערך על פי מתווה קבוע מראש או בהתאם לנתונים בפועל לגבי התנאים הדמוגרפיים, התנאים הכלכליים או התנאים הפיננסיים של המערכת עצמה; הפרמטרים של המערכת המשתנים על מנת להביא אותה לאיזון עשויים להתייחס לגורמים שונים במערכת, לרבות שיעורי הגבייה, היקף התמיכה מתקציב המדינה, גובה הקצבאות או תנאי הזכאות להן. מובן כי בכל אחד מהגישות, האיזון בפועל יכול להתבצע בדרכים רבות ושונות.

מובן כי תחת כל אחד מהגישות, ניתן לקבוע את תנאי המערכת בצורה שתביא אותה לאיזון אקטוארי באינספור דרכים שונות.

חתירה לאיזון ארוך טווח של המערכת היא במהותה התמודדות עם ההשלכות העתידיות של הכללים הקבועים בחוק והגדרה של אופן הטיפול בבעיות פיננסיות מבעוד מועד, לפני שההתמודדות עמן הופכת לבעיה בתזרים המזומנים המחייבת טיפול מיידי. מערכת שאינה מאוזנת אקטוארית הינה מערכת בלתי יציבה ומבחינה זו היא יוצרת אשליה לגבי היקף ההטבות (או רמת הגבייה) שתינתן ועשויה להוביל לחלוקה לא הוגנת (או לפחות לא שקופה) של המשאבים³¹.

ישנם מספר יתרונות לדרישה כי מערכת קצבאות תהייה מאוזנת אקטוארית:

- ביטחון הציבור במערכת גדל, כיוון שהיא מצמצמת את הסיכון ששיווצר צורך לערוך שינויים חדים.
- תהיה הקלה על תכנון הצעדים של פרטים ושל מקבלי החלטות.
- התמודדות עם בעיות פיננסיות מבעוד מועד, מאפשרת לעשות זאת באמצעות שינויים מתונים והדרגתיים מאלו שהיו נדרשים אילו התיקון היא מתבצע רק כאשר היה נהפך לבלתי נמנע.
- הרחבת מגוון הכלים הזמינים להשבת האיזון מאפשרת לבחור מתוכם באמצעים המתאימים ביותר לרווחת הציבור.
- מובטח כי שינויי חקיקה יפנימו את העלות העתידית הנובעת מהם.

³¹ דוגמה לנזקים של היעדר התמודדות עם גירעון אקטוארי ניתן למצוא בקרנות הפנסיה הוותיקות, אשר הבטיחו הטבות גבוהות מדי ביחס לגבייה שגבו מהציבור ובסופו של דבר הגיעו למצב שבו לא יכלו לשלם את ההטבות שהובטחו.

- אם האיזון כרוך בצבירתה של קרן באופן המוביל להגדלת החיסכון הלאומי, הדבר כרוך בהפחתת נטל מימון הקצבאות בעתיד.
- האמינות הפיסקאלית של המדינה גדלה ועלות גיוס ההון של הממשלה (הריבית על החוב הציבורי) פוחתת, זאת מכיוון שהאיזון כרוך בהצגה ובהתמודדות מראש עם בעיה פיסקאלית שהייתה מתפרצת בעתיד ויוצרת לחץ על הגירעון/החוב הציבורי.

כפי שיוסבר בהמשך, איזון אקטוארי ארוך טווח והיתרונות שהוא מביא אינם רלוונטיים לגבי כל הקצבאות. הקריטריונים להחלה של דרישה לאיזון ארוך טווח יוצגו בהמשך והקצבאות העומדות בהם יוצגו גם הם בפרק המלצות הוועדה.

ג) הקרנות של מערכות הביטחון הסוציאלי

למערכות ביטחון סוציאלי רבות יש קרן ייעודית הצוברת נכסים מעודפי התקבולים של המערכת. לקרן כזו עשויות להיות מספר פונקציות: פונקציה אחת היא **החלקה של תנודות ושל זעזועים קצרי-טווח** – הקרן מאפשרת להתמודד עם תנודות בהכנסות ובהוצאות המערכת אשר גורמות לעודפים בתקציב השוטף בשנים מסוימות ולגירעונות בתקציב השוטף בשנים אחרות. בשנים שבהן ייווצרו עודפי תקציב, ישמשו אלו לרכישת נכסים אשר ימומשו ויסייעו במימון הגירעון העשוי להיווצר בשנות שפל. כך המערכת יכולה לשמור על יציבות מבלי שתנודות כלכליות יחייבו ביצוע התאמות בתנאי הקצבאות, בשיעורי הגבייה מהציבור או בהיקף התמיכה מתקציב המדינה.

פונקציה שנייה, היא **חיסכון ארוך-טווח** – ניתן להשתמש בקרן על מנת לצבור נכסים פיננסיים לשם מימון הקצבאות בעתיד. כאשר תהליך צבירת הנכסים כרוך בהגדלת החיסכון הלאומי יש בכך כדי להקל על הדור הבא של העובדים בהתמודדות עם נטל מימון הקצבאות, אשר במדינות מתועשות רבות צפוי לגדול נוכח המגמות הדמוגרפיות הקיימות המצביעות על עלייה דרמטית בשיעור האוכלוסייה בגיל זקנה. בהקשר של קצבאות המשולמות לאחר הפרישה, כגון קצבאות זקנה וסיעוד, החיסכון של העובדים משמש למימון הקצבאות אשר יינתנו להם עצמם בפרישתם.

שימוש נוסף שעשוי להיות לקרן הוא כמקור מימון זמני (Buffer). אם המערכת אינה מאוזנת, מקור המימון הזמני מאפשר שהות לביצוע התאמות שרצוי לבצען בהדרגה. מסיבה זו, קיומה של קרן גדולה עלולה להיות גם בעייתית: היא עשויה לשמש לדחיית ההתמודדות עם הבעיה הפיננסית גם במקרים שבהם התמודדות מוקדמת עמה הייתה מצמצמת את ההשלכות השליליות של הטיפול בה³².

³² למוסד לביטוח לאומי יש קרן שהיקפה כיום עומד על כ-164 מיליארד ש"ח (דצמבר 2011). היקפה המשמעותי של הקרן עשוי להחריף במידת מה את הבעייתיות של היעדר כללים לאיזון בין הכנסות והוצאות המוסד לביטוח לאומי – נושא מרכזי שעליו ידובר בהמשך. קיומה של הקרן מאפשר לממן את תשלום הקצבאות לתקופה מסוימת, גם אם תקציב המוסד מצוי בגירעון שוטף ובגירעון אקטוארי משמעותי. מכיוון שיכולת המימון מנכסי הקרן מוגבלת, יידרש בשלב מסוים איזון של המערכת, אך דחיית הטיפול עשויה לאפשר את החרפת הבעיה, להגדיל את מחיר הטיפול בה, וליצור חלוקה בין-דורית לא הוגנת (של הנטל או של ההטבות).

התפיסה לגבי שימושיה של הקרן מהווה בסיס להבחנה בין שלוש פרדיגמות מימון מרכזיות של קצבאות הביטחון הסוציאליות: האחת היא שיטת "מימון שוטף" (המכונה בספרות המקצועית Pay-as-you-go, להלן: קצרות טווח), שלפיה הקצבאות ממומנות מהכנסות שוטפות, ללא צורך בקרן (לפחות לא מעבר להחלקה של תנודות קצרות טווח). השנייה היא שיטת "מימון מלא" (Fully Funded, להלן: FF) ולפיה הקצבאות ממומנות מתוך קרן הנבנית לאורך שנים מדמי הביטוח או ממסים ששילמו הזכאים לקצבאות. השלישית היא שיטת "מימון חלקי" (Partial Funding, להלן: PF) שהיא שילוב של שתי השיטות וקיימת בה קרן המשמשת לתשלומים עתידיים אך היא אינה בהיקף הדרוש למימון מלא שלהן, ועל כן המימון נסמך בחלקו על תשלומים שוטפים.

מימון שוטף (Pay-as-you-go)

מודל זה מיושם בדרך כלל בתכניות ביטחון סוציאליות ממשלתיות ולא במערכות פנסיה וביטוח הקיימות בשוק הפרטי. הקצבאות ממומנות באופן מלא מתקציב שוטף, והן אמורות להיות מאוזנות מדי שנה בשנה. בהקשר של קצבאות זקנה או סיעוד, המשולמות למי שגילו עולה על גיל הפרישה, ניתן לחשוב על מודל זה כמעין חוזה חברתי ארוך-טווח: העובדים בהווה משלמים קצבאות למי שנזקק להן מתוך הנחה שבעתיד, כשהעובדים של היום יפרשו או יזדקקו לקצבאות מסוג אחר, הצעירים בתקופה הבאה יממנו את קצבאותיהם. במובן זה מדובר בהעברה פיננסית מדור אחד לדור אחר ומשכבת האוכלוסייה העובדת לשכבות הנזקקות לקצבאות מסיבות שונות. במודל זה, הערך הכלכלי של הקצבאות שמקבל דור מסוים אינו שווה בהכרח לערך הכלכלי של תרומת אותו דור למערכת. כאשר החברה עוברת תהליך של הזדקנות, בכל הקשור לקצבאות המיועדות לגיל זקנה, אין שוויון בין ערך התרומה של הדור למערכת ובין ערך ההטבות שהוא מקבל כאשר הקצבאות ממומנות ב-PAYG טהור.

ב-PAYG טהור שיעורי הגבייה, גובה הקצבאות או פרמטרים אחרים של המערכת צריכים להשתנות משנה לשנה כדי לשמור על שוויון בכל שנה בין ההוצאות וההכנסות השוטפות. אם יש מגמה של עלייה משמעותית ביחס בין מספר הזכאים לקצבאות ובין גודל האוכלוסייה העובדת כתוצאה משינויים דמוגרפיים, הרי שעל מנת לשמור על איזון, הפרמטרים של המערכת (שיעורי הגבייה או בסיס הגבייה, ההשתתפות מתקציב המדינה, גובה הקצבאות או תנאי הזכאות להן) יצטרכו להשתנות. השינויים בפרמטרים של המערכת יכולים להיעשות אד-הוק או עלפי כללים קבועים מראש.

מכיוון ששיטת PAYG ממומנת מתקציב שוטף בלבד, באופן אידיאלי במודל מימון זה אין צורך בקיומה של קרן. עם זאת, במקרים מסוימים עשוי להיות טעם בהעמדה של קרן לצורך החלקה של תנודות קצרות טווח של ההכנסות או של ההוצאות.

מימון מלא (Fully Funded)

מודל מימון שני הוא מודל של מימון מלא (Fully Funded – FF), השכיח בעיקר בשוק הפרטי. במודל זה, הפרטים בכל דור (קוהורטת גיל) מהווים קבוצה המממנת את עצמה – הקבוצה צוברת כספים בקרן לצורך תשלומי הקצבה שהיא עצמה תקבל בעתיד. כלומר, אין הוא מבוסס על ערבות בין-דורית. במנגנון זה, למערכת צריכים להיות די נכסים על מנת לשלם את הקצבאות שהיא נדרשת לשלם, גם אם לא יצטרפו למערכת אנשים נוספים. מודל מימון כזה דורש לרוב צבירה של קרן גבוהה מאוד והוא נדיר למדי במערכות ביטחון סוציאלי ציבוריות. כאשר ההתאמה בין היקף הנכסים והיקף ההתחייבויות נעשית על ידי הגדרת גובה הקצבה בהתאם להיקף הנכסים שנצברו במערכת, המודל המתקבל הוא מודל (DC) Defined Contribution שהוזכר לעיל.

מימון חלקי (Partial Funding)

המושג של מימון חלקי (Partial Funding) משמש לתיאור מערכות המאזנות אקטוארית על פני תקופה מוגדרת, תוך שמירה על פרמטרים קבועים לאורך התקופה. שיעורי הגבייה בשיטה זו משקפים את העלות העתידית של הקצבאות ולכן בשנים הראשונות הם גבוהים יותר מהנדרש לכיסוי ההוצאות השוטפות. עודפי התקציב של המערכת מושקעים בנכסים שהתשואה עליהם ומכירתם העתידית עשויים לסייע במימון הקצבאות. במערכת Partial Funding, הפרמטרים המגדירים את המערכת יכולים להישאר פחות או יותר קבועים לאורך זמן. שיעורי הגבייה צריכים להיקבע כך שההוצאות נמצאות באיזון אקטוארי עם ההכנסות. באופן טיפוסי, כאשר אין שינוי בפרמטרים של המערכת, והיא מאזנת אקטוארית על פני תקופה מסוימת, גובה הרזרבות צפוי להגיע למקסימום בערך באמצע התקופה שלגביה נבחן האיזון האקטוארי. יש לזכור כי אם מגמת העלייה בנטל המימון נמשכת מעבר לטווח הזמן שלגביו נבחן האיזון האקטוארי, אזי על מנת לשמור על איזון המערכת לגבי אותו טווח זמן בשנים מאוחרות יותר יידרשו התאמות נוספות שיגרמו לכך שגובה הרזרבות יגיע למקסימום בשלב מאוחר יותר. הקרן תתייצב אם וכאשר קצב הגידול בהוצאות ישתווה לקצב הגידול בהכנסות בתוספת הריבית על נכסי הקרן.

חשוב להבהיר כי החלוקה שלעיל סכמטית בלבד. ניתן להבחין בין מערכת המיועדת לפעול בשיטת PAYG ומערכת המיועדת לפעול בשיטה של Partial Funding או Full Funding על בסיס האופן שבו נקבעו הפרמטרים של המערכת, למשל שיעורי הגבייה הנדרשים ביחס למתווה מסוים של הוצאות. אך השאלה האם רזרבות בהיקף נתון נועדו לשמש כאמצעי מימון בשנות שפל או אם הן מהוות אמצעי לאיזון אקטוארי לפרק זמן ארוך היא במידה רבה עניין של אופן הסתכלות. כמוכן, יש לציין כי ההתפתחויות בפועל עשויות לטשטש גם הן את מודל המימון המשמש במערכת קצבאות מסוימת. למשל, במקרה שבו תחזית ההכנסות וההוצאות העתידיות הייתה שגויה ובמערכת שתוכננה לפעול בשיטה של Full Funding מתברר כי תשלום הקצבאות דורש תוספת מימון בלתי צפויה. הזרמת הון שכזו מהווה למעשה תנועה לכיוון מימון במודל PAYG, אף על פי שהמערכת תוכננה כמערכת של מימון מלא מראש.

אופן השקעת הרזרבות

הנכסים בקרן עשויים להיות מסוגים שונים, למשל ניתן להשקיע את הרזרבות בנכסים שונים בשוק החופשי או לחילופין, ניתן להשתמש בהן על מנת לרכוש אגרות חוב של הממשלה המקומית. לסוג הנכסים הנצברים בקרן השפעה פחותה על התועלת שלה בהתמודדות עם אתגרים דמוגרפיים – לעניין זה חשובים יותר התהליכים הנעשים לצורך צבירתם.

אחד הטעמים להשקעת עודפי התקציב בשוק החופשי הוא האפשרות לתשואה גבוהה מזו שתתקבל מהשקעה באג"ח מדינה בלבד, ואולם תשואה עודפת זו הינה פיצוי על סיכון גבוה יותר. קיימת טענה כי במקרה שנכסי הקרן הם אגרות חוב של הממשלה המקומית, צבירתם אינה מסייעת להתמודדות עם שינויים דמוגרפיים, שכן גם החוב הזה הוא נטל על האוכלוסייה בעתיד. טענה זו אינה מדויקת היות שההשפעה של הקרן על החיסכון תלויה באופן שבו הקרן נצברת. למשל, במקרה שבו תוספת הגבייה או צמצום הקצבאות משמשים לרכישת אג"ח ממשלתי, שאחרת היה מוחזק בשוק הפרטי, יש בכך כדי לצמצם את החוב הציבורי ולהקל על דורות העתיד להתמודד עם מימון הקצבאות. אם לעומת זאת, היקף המלוות הציבוריות אינו מושפע מהחיסכון בקרן, הוא אינו משפיע על היקף החיסכון הציבורי ולא נעשה דבר לשם הקלת מימון הקצבאות בעתיד. בכל מקרה, האפקט הכולל תלוי בהשפעתן של הפעולות לצורך צבירת הנכסים בקרן על היקף החיסכון של הפרטים ושל הממשלה.

בהיבט של ההתמודדות עם מחזורי עסקים, פיקדון באג"ח מדינה מאפשר למדינה לצמצם סיכונים או פערי ריבית הכרוכים בהחזקה של נכסים חיצוניים נזילים בהיקף גבוה לאורך זמן. במקרה של משבר, תידרש כמוכן המדינה לגייס את הכסף הנדרש כדי לשלם את אגרות החוב, אך אם האג"ח יירשם באופן סטנדרטי (שלא כמו רישום האג"ח של המוסד לביטוח לאומי) לתוספת התשלום לא תהייה השפעה על הגירעון התקציבי.

השפעת קרן המוסד לביטוח סוציאלי על החוב הציבורי

החוב הציבורי הינו פרמטר מאקרו-פיסקאלי משמעותי לבחינת יציבותה הפיסקאלית של המדינה ויש לו השפעה רבה על אמון המשקיעים ועלות גיוס החוב של המדינה. על אופן ההשקעה של קרן מערכת ביטוח סוציאלי להתייחס להשפעה על של צבירת הקרן על החוב הציבורי. לעניין זה, יש לציין כי חוב של המדינה למוסד לביטוח סוציאלי אינו מגדיל את החוב הציבורי, כפי שהוא מפורסם במדדים המקובלים.

ישנו קשר רישומי בין תקציב המדינה והמוסד לביטוח סוציאלי בכללים המקובלים של החשבונאות הלאומית. על פי ה-SNA (United Nations System of National Accounts), מערכת החשבונאות הלאומית של האו"ם, שהיא מערכת כללים חשבונאיים סטנדרטית ונפוצה ביותר בעולם, קצבאות הביטוח הלאומי – בין אם הן ממומנות באופן ישיר על ידי הממשלה ובין אם על ידי גוף ציבורי אוטונומי – נחשבות להוצאות ממשלה והן מופיעות בחשבונות של "הממשלה הרחבה" (General Government). הוצאות הממשלה הרחבה כוללות את כל ההכנסות וההוצאות של המגזר הציבורי, לרבות הוצאות והכנסות של הממשלה המרכזית, של רשויות מקומיות ושל גופים ציבוריים אוטונומיים למחצה כגון מוסדות לביטוח סוציאלי. גם סטטיסטיקות פיננסיות בין-לאומיות שמפרסמת קרן המטבע העולמית (IMF International Monetary Fund) מציגות דו"חות כספיים מאוחדים (Consolidated Accounts) עבור הממשלה המרכזית, הכוללים בתוכם את תקציב המוסד לביטוח לאומי. כשם שההוצאות של המוסד לביטוח סוציאלי נכללות בהוצאות הממשלה, כך גם ההכנסות מהגבייה של

המוסד לביטחון סוציאלי נכללות בחישוב הכנסותיה. בדוחות אלו, אם כן, העודף או הגירעון של המוסד לביטחון סוציאלי נכללים כחלק מהעודף והגירעון של הממשלה.

גם הסטטיסטיקות המרכזיות של החוב הציבורי מבוססות על האחדה של המוסד לביטחון סוציאלי עם הממשלה המרכזית. חוב של הממשלה המרכזית (Central Government) למוסד לביטחון סוציאלי, בין אם הוא בצורה של אגרות חוב, פיקדון או כל הסדר חוב אחר, אמור להיות מקוזז עם הזכות של המוסד לביטוח לאומי לא להיכלל בחוב הציבורי. על כן, אין לחוב של הממשלה המרכזית למוסד לביטחון סוציאלי השפעה על היקף החוב הציבורי.

2.2 הרפורמות במערכות הביטחון הסוציאלי בעולם

חלק זה יסקור את הצעדים שננקטו במדינות שונות ברחבי העולם על-מנת לשמר את יציבות מערכת הביטחון הסוציאלי בטווח הארוך.

רקע

מרבית המדינות המתועשות פיתחו מערכות ביטחון סוציאלי ענפות המספקות הגנה כלכלית מפני מספר רב של סיכונים ומצבים באמצעות תשלום קצבאות. רוב מערכות הביטחון הסוציאלי לפני מלחמת העולם השנייה כיסו קבוצה מצומצמת יחסית של האוכלוסייה, בעיקר עובדים עירוניים ושכירים, וסיפקו קצבאות בגובה נמוך יחסית. לאחר מלחמת העולם השנייה, ברבות ממדינות העולם הורחב היקף הכיסוי של מערכות הביטחון הסוציאלי והועלה גובה הקצבאות.

רבות ממערכות הביטחון הסוציאלי המצויות בעולם, לא נוהלו בעבר על פי עקרונות אקטואריים. גובה ההטבות נקבע ללא קשר ארוך טווח להיקף ההכנסות של המערכת, ולא ננקטו אמצעים להבטיח כי היקף התקבולים של המערכות יהיה בהיקף המספיק למימון הוצאותיהן, כדרוש לצורך שמירה על יציבות המערכת.

בעשורים האחרונים, מדינות רבות הגיעו לכדי הכרה כי מערכות הביטחון הסוציאלי שלהן ניצבות בפני בעיה פיננסית בטווח הארוך. במרבית המדינות הגורם המרכזי לבעיה זו הוא מגמה של עלייה ניכרת בשיעור האוכלוסייה בגיל הזקנה. בדומה לתיאור שהובא בפרק הקודם לגבי מגמת הזדקנות האוכלוסייה בישראל, למגמה זו שתי סיבות עיקריות: האחת, עלייה עקבית בתוחלת החיים. השנייה, תופעת הבייבי-בום (Baby Boom) – העלייה המשמעותית בשיעורי הילודה בתקופה שלאחר מלחמת-העולם השנייה בארה"ב ובמדינות מערב אירופה – אשר היו לה השפעות ארוכות טווח על התפלגות הגילאים באוכלוסייה. כאשר ילדי תקופה זו היו בכוח העבודה, הדבר הקל על קיומן של מערכות ביטחון סוציאלי נדיבות, אולם, משהגיעו לגיל הפרישה, הדבר יגרום לעלייה חדה בהיקף האוכלוסייה בגיל הזקנה. העלייה ביחס בין מספר הפנסיונרים למספר העובדים, הנובעת בעיקר משתי התופעות שהוזכרו לעיל, צפויה להקשות על שמירת מערכות הביטחון הסוציאלי ללא שינוי.

נוכח ההכרה בבעיות הפיננסיות הנובעות ממגמות אלו ואחרות, נערכו רפורמות רבות במערכת הביטחון הסוציאלי ברחבי העולם ומטרתן לשמור על יציבותן בטווח הארוך. הרפורמה המשמעותית הראשונה נערכה בצ'ילה ב-1981, אך מאז, ובעיקר מאז שנות 2000, נערכו רפורמות מהותיות במרבית המדינות המתועשות. בפרק זה נציג את סוגי האמצעים שנקטו המדינות השונות במסגרת הרפורמות. כפי שנראה להלן, אופן ההתמודדות עם הבעיות משתנה ממדינה למדינה, אך ביסודן של הרפורמות נמצאת ההכרה כי מקור הבעיה הפיננסית של מערכת הביטחון הסוציאלי הוא במגמות ארוכות טווח ולא בתנאים המופיעים בטווח המידי.

ניתן לסווג את השינויים שנעשו במסגרת הרפורמות השונות לשלושה סוגים, אם כי לעתים קרובות ערכו המדינות רפורמות המשלבות בין שלושם. **סוג אחד** של שינויים עוסק במבנה מערך הביטחון **הסוציאלי**. מדינות שונות שינו את מבנה ההטבות בתכניות הקיימות והוסיפו תכניות – חובה או רשות – חדשות. כמו כן, מדינות שינו את אופן ניהול המערכות תוך העברה של חלקן לשוק הפרטי. **סוג שני** של

שינוי מתייחס **לפרמטרים של המערכות הקיימות**. על מנת לאזן את הכנסות והוצאות המערכת בטווח הארוך, מדינות שונות ערכו שינויים משמעותיים בפרמטרים, כגון: שיעורי הגבייה, גובה הקצבאות, מערכת ההצמדות שלהן ותנאי הזכאות לקצבאות. במקרים מסוימים שינויים אלו נעשו בבת-אחת, ובמקרים אחרים החליטו על שינוי הדרגתי שנפרס לאורך מספר שנים. **סוג שלישי של שינוי הוא הנהגה של מנגנוני איזון**, היינו כללים לשמירה על איזון ארוך-טווח המבטיחים התאמה של הפרמטרים של המערכת נוכח התפתחויות דמוגרפיות וכלכליות. מתוך הכרה בכך שהתופעות הדמוגרפיות השונות, הגורמות לגירעונות ולאי יציבות במערכת, צפויות להמשיך ולפעול גם בטווח הארוך, העמידו מדינות שונות כללים שיבטיחו שהאיזון התקציבי והאקטוארי שהושג באמצעות התאמת הפרמטרים יישמר לאורך זמן. לפחות 16 מדינות אימצו מנגנוני איזון אוטומטיים לחלק ממערכת הביטחון הסוציאלי שלהן³³.

נסקור להלן את סוגי השינויים המרכזיים. דוגמאות למספר מנגנוני איזון המיושמים בעולם יובאו בנספח לדו"ח זה.

א) שינויים מבניים

מערכות הביטחון הסוציאלי הקיימות במדינות שונות כוללות לעיתים קרובות מספר מנגנונים משלימים. לעתים קרובות מצב הדורש הגנה סוציאלית מטופל על ידי מספר רבדים, השונים זה מזה בהיקף הכיסוי, באופן חישוב ההטבות ובאופן המימון שלהן. דוגמה בולטת היא ההתמודדות המקובלת עם זקנה. ישנה שונות רבה במבנה המערכת המטפלת בזקנה במדינות שונות, אך ניתן להבחין בשלושה רבדים הקיימים במרבית המדינות המפותחות.

הרובד הראשון הוא רובד אוניברסאלי, המעניק פנסיה בסיסית לכל תושב (בישראל, רובד זה מסופק ע"י קצבאות הזקנה של המוסד לביטוח לאומי). רובד זה נועד למנוע עוני בגיל מבוגר על ידי הבטחת הכנסת מינימום לכל קשיש, ללא קשר לרמת חייו לפני הגיעו לגיל זקנה. רובד זה אינו מבוסס על הוכחת נזקקות כלכלית, אך לעתים קרובות הוא מתוגבר על ידי קצבה משלימה אשר הזכאות לה מבוססת על מבחן הכנסה ואמצעים. בישראל הרובד הראשון הוא קצבאות הזקנה של המוסד לביטוח לאומי והוא מתוגבר על ידי השלמת הכנסה לקשישים המבוססת על מבחן הכנסה. השלמת הכנסה משולמת גם היא על ידי המוסד לביטוח לאומי, אך ממומנת במלוואה על ידי אוצר המדינה.

הרובד השני מעניק לעובדים פנסיה חובה שגובהה תלוי בשכר של מקבל הפנסיה ומטרתו לסייע לפרט לשמר רמת חיים דומה לזו שהייתה לפני הפרישה לגמלאות. בישראל, מאז 2008, עם כניסתו לתוקף של חוק פנסיה חובה, כלל העובדים בישראל זוכים להגנה על ידי פנסיה שגובהה קשור בשכרו של העובד.

³³ ראה פרסום של ISSA (International Social Security Association): Assia Billig & Michel Millette. *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems*, 2009. עוד עולה מפרסום זה כי מבין 26 מדינות שנסקרו ב-2009, רק ל-10 לא היה עדיין מנגנון איזון אוטומטי במערכת הביטחון הסוציאלי שלהן.

הרובד השלישי הינו רובד שהשוק הפרטי מספק, והשימוש בו נתון ליוזמתו של הפרט. בישראל ישנן מספר חברות פרטיות המציעות תכניות חסכון פנסיוני מסוגים שונים.

מעבר לפנסיה צוברת

השינוי המבני המרכזי שניתן לזהות בעולם בעשורים האחרונים הוא הרחבה של השימוש במנגנון הקצבאות הפנסיוניות הפועלות בשיטת DC (Defined Contribution), במקום בשיטת DB (Defined Benefits). כפי שהוסבר בעמוד לעיל, במערכת DC התשלומים של כל פרט נצברים בקרן וגובה הקצבה הוא פונקציה של ערך הנכסים שנצברו. במערכות DB גובה הקצבה מוגדר באופן שאינו תלוי במישרין בערך הנכסים שנצברו. באופן עקרוני, השימוש בשיטת DC מבטיח את האיתנות הפיננסית של המערכת ואת יכולת תשלום הקצבאות, אך זאת תוך העברת כל הסיכון לגבי גובה התשלומים למקבלי הקצבאות.

מדינות רבות החברות ב-OECD או באיחוד האירופי³⁴ ייצרו רובד של קצבאות פנסיוניות בשיטת (DC). לעתים קרובות המעבר לשיטת DC היה כרוך בהפרטה של המערכת (כך בצ'ילה לדוגמה). במדינות אחרות לא בוטל המנגנון הישן הפועל בשיטת DB, אך צורף אליו רובד נוסף בדמות פנסיית מעסיק חובה (ישראל, אוסטרליה, גרמניה). בשיטת DC גובה הקצבה נקבע בהתאם להיקף הגבייה ועל כן, שיטה זו מבטיחה הלימה בין היקף ההכנסות וההוצאות של המערכת בטווח הארוך. אופן איזון זה כרוך בהעברת מרבית הסיכון מצד המימון לצד הקצבאות.

גישה חדשה יחסית להסדרה של מערכות ביטחון סוציאלי פנסיוניות היא שיטת מימון המכונה NDC (Notional Defined Contribution) המהווה וריאציה של שיטת DC. במערכות אלו גובה ההקצבה של הפרט הוא פונקציה של היקף תשלומיו לאורך השנים, אך לא של התשואה בפועל על הנכסים שנצברו באמצעותם (וגם לא של תוחלת החיים בפועל). בחישוב גובה הקצבה, התשלומים ששילם לאורך השנים מקבלים תשואה רעיונית, הנקבעת בכללי המערכת. המימון במערכות הוא מימון שוטף (PAYG), אך הן נועדו לחקות מערכות DC, בכך שגובה הקצבה שמקבל כל פרט מקושר ישירות לתרומה של הפרט למערכת. מערכות NDC הופיעו לראשונה בשבדיה בשנת 1994 (ויישמו רק ב-2001) ובאיטליה בשנת 1995 (ויישמו בשנות האלפיים). כיום הן מיושמות גם בנורבגיה, לטביה ופולין.

מימון מראש

מדינות שונות עברו ממערכות המבוססות על מימון שוטף למערכות שבהן לפחות חלק מהמימון נעשה מראש לפני שהוא נדרש לצורך תשלום הקצבאות. במקום מערכות PAYG, שבהן המימון מבוסס על איזון תזרימי (בכל שנה גובה ההכנסות שווה לגובה ההוצאות) מדינות שונות עברו למערכות Fully Funding או Partial Funding, שבהן נצברים נכסים בקרן ייעודית המסייעת במימון ההוצאות העתידיות. דוגמה למדינה שערכה שינוי מסוג זה היא ניו זילנד. הבסיס של מערכת הביטחון הסוציאלי בניו זילנד הוא מערכת פנסיונית אוניברסאלית המשולמת מתוך תקציב המדינה לכל האוכלוסייה מעל גיל

³⁴ Whitehouse, Edward, Anna D'Addio, Rafal Chomik and Andrew Reilly, "Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done?", *The Geneva Papers* 34 pg. 515-535.

הפרישה על בסיס תושבות (New Zealand Superannuation). בשנת 2000 עברה ניו-זילנד למערכת Partial Funding והחלה לצבור חסכונות באמצעות גביית מסים העולה על היקף ההוצאות השנתית. מטרת המעבר היא להחליק את העלייה בשיעורי המסים נוכח הזדקנות האוכלוסייה ולמתן את שיעורי המסים שיידרשו בעתיד. בעת הקמת הקרן, הכוונה הייתה להקצות כל שנה כ-2 מיליארד דולרים ניוזילנדיים מתוך הכנסות המדינה הכלליות במשך 20 שנה ולהשקיע את מרבית הכסף בחו"ל. מדינה נוספת שהחליטה לממן את המערכת בשיטה של Partial Funding היא קנדה, אשר בשנת 2003 העלתה את שיעורי הגבייה שלה והחלה לצבור קרן משמעותית הצפויה להוות מקור מימון מרכזי לקצבאות הזקנה, הנכות והשאירים בעשורים הבאים.

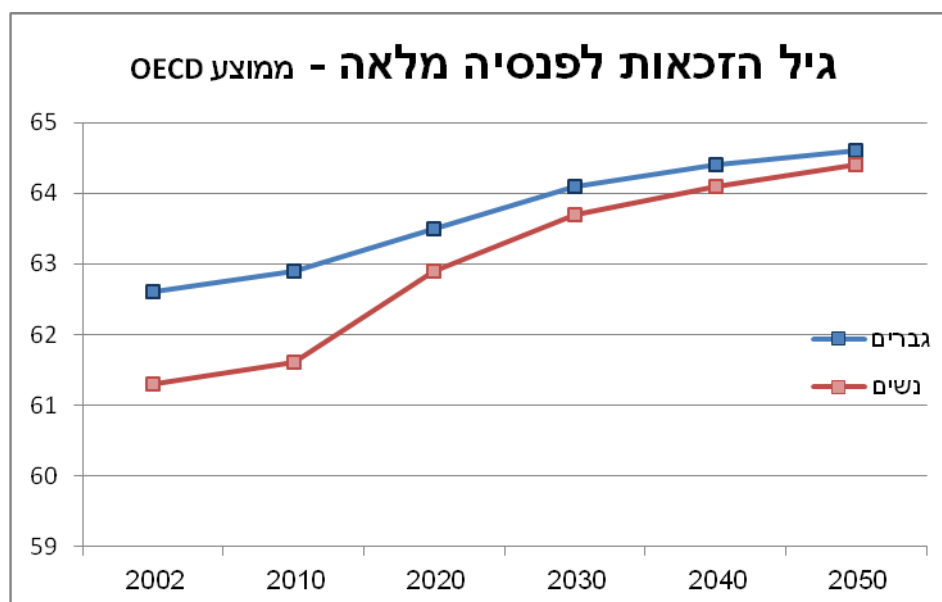
מדינות אחרות הקימו עבור מערכות הביטחון הסוציאלי שלהן קרנות המבוססות על אגרות חוב של המדינה עצמה. ארה"ב בנתה קרנות נאמנות (Trust Funds) שהכנסותיהן נובעות מגבייה ממשכורות בשיעור גבוה מהנדרש למימון ההוצאות לקצבאות זקנה, שאירים ונכות בהווה. מטרת הקרן לסייע בהתמודדות עם הפרישה של דור ה"בייבי-בום" והדורות שאחריו. קרנות הנאמנות בעבור פנסיית זקנה ושאירים האמריקאית OASI וקצבת נכות-DI הן קרנות נפרדות. עם זאת, במקרים רבים מתייחסים אליהן כאל מקשה אחת (המכונה OASDI) – כך למשל בהקשר של בחינה אקטוארית אשר מאחדת בין הקרנות לצורך חישוב הגירעון האקטוארי שלהן (על פי דו"ח האקטוארי של 2011, מוערך כי אם לא ייערכו שינויים בפרמטרים של התכניות, הקרן המשותפת תכלה את נכסיה עד 2036 ובאותה עת הכנסות המערכת יספיקו לכסות רק כ-75% מעלות הקצבאות).

ב) שינויים בתנאי מערכת הביטחון הסוציאלי

בעוד מדינות מסוימות שינו את מבנה מערכת הביטחון הסוציאלי שלהן, מדינות אחרות נשארו במבנה המערכת הקודם, אך ביצעו שינויים מהותיים בפרמטרים של המערכת, כגון שינויים בשיעורי הגבייה, בתנאי הזכאות לקצבאות או בגובהן.

- **העלאה של שיעורי הגבייה** – בין המדינות שהעלו את שיעורי הגבייה בשנים האחרונות נמצאות קנדה, גרמניה ויפן. ביפן הונהג מתווה העלאה מדורג של שיעורי הגבייה. תוחלת החיים ביפן היא הגבוהה בעולם, והיא הולכת וגדלה בקצב המהיר ביותר. על מנת להתמודד עם העלייה הבלתי נמנעת בהיקף ההוצאות בגין ביטחון סוציאלי לגיל הזקנה, עברה מערכת הביטחון הסוציאלי של יפן רפורמה ב-2004, ומטרתה העיקרית היא איזון המערכת ולאחריו – ייצוב שיעורי הגבייה מהציבור בעבורה. התכנית של יפן מבוססת על העלאה הדרגתית של שיעורי הגבייה לאורך 13 שנים (מ-13.58% ב-2004 עד 18.3% ב-2017). בסוף עלייה זו הם אמורים להתייצב, וכל שינוי שיידרש על מנת לשמור על הלימה בין ההכנסות וההוצאות של המערכת ייעשה על ידי שינוי גובה הקצבה.

- **דחיית גיל הפרישה** – מדינות רבות מעלות את גיל הפרישה לנשים ולגברים כאחד. הגרף שלהלן מראה את גיל הזכאות לקצבה מלאה בתכניות המרכזיות של מדינות ה-OECD.³⁵ ניתן ללמוד מהגרף על מגמה של דחיית גיל הזכאות לפנסיה מלאה ב-OECD. כמו כן, ניכר כי ישנה מגמה של צמצום הפער בין נשים וגברים בגיל הזכאות לפנסיה מלאה (נכון ל-2011 מדינות ה-OECD היחידות אשר אינן מתכננות להשוות את גיל הפרישה לנשים ולגברים הן: טורקיה, פולין, שווייץ וישראל).



מקור: Pension at a Glance 2011 OECD

ג) מנגנוני איזון

מנגנון איזון הוא למעשה מערכת כללים הקובעת כי בהתקיים תנאים מסוימים יש לבצע שינויים בפרמטרים של המערכת. בחלק מהמנגנונים, כללי המנגנון מגדירים באופן ישיר את השינויים הנדרשים בתנאים שונים (למשל, דחיית גיל הפרישה ככל שמתארכת תוחלת החיים). במנגנונים אחרים, הכללים קובעים תנאים מסוימים אשר צריכים להיות מושגים על ידי שינויי הפרמטרים, ומשאירים את קביעת השינויים עצמם להחלטות מדיניות.

להתקנה של מנגנוני איזון מספר גורמים. ראשית, הצורך בשמירה על איזון לאורך זמן. האיזון של המערכת נדרש על מנת להביא אותה למצב שבו היא יכולה להישאר יציבה לאורך זמן. שינוי חד-פעמי בפרמטרים (כגון דחיית גיל פרישה, העלאת שיעורי הגבייה או הפחתת קצבאות) עשוי להביא את המערכת, בנקודת זמן מסוימת, לאיזון אקטוארי. אך שינויים נוספים בפרמטרים עשויים כמובן להפר את האיזון שהושג. מנגנוני איזון נועדו לשמור על איזון לאורך זמן. חלק מן המנגנונים קובעים כללים המבטיחים כי שינויים עתידיים יהיו בעצמם מאוזנים ולא יפגעו באיזון הפיננסי של המערכת. מנגנונים אחרים, הקובעים

³⁵ במרבית המדינות ישנן מספר תוכניות ביטחון סוציאלי לשנות הפרישה. לעתים, גיל הזכאות לקצבה חלקית או מלאה משתנה מתוכנית לתוכנית (והוא אינו זהה בהכרח לגיל הפרישה בהקשר של תעסוקה).

כיצד הפרמטרים של המערכת צריכים להשתנות בנסיבות שונות, מבטאים למעשה מדיניות ארוכת טווח שהמחויבות לה אמורה לשמור על האיזון של המערכת ולהבטיח כי תוכל לעמוד בתשלום הקצבאות לאורך זמן.

מנגנון איזון נועד לסייע גם בהתמודדות עם סטיות מתחזית ההכנסות וההוצאות של המערכת ושינויים של התחזיות העתידיות. בניגוד לשינוי חד פעמי שנועד להביא את הכנסות והוצאות המערכת למתווה התפתחות בר-קיימא בהתבסס על תחזיות בנקודת זמן נתונה, מנגנון איזון קובע כללים לגבי שינויים עתידיים אשר יבטיחו כי האיזון יישמר במקרה שההתרחשויות בפועל סטו מהתחזית המקורית או אם אינפורמציה חדשה הביאה לעדכון תחזיות קודמות.

כמו כן, מנגנוני האיזון מסייעים להתגבר על בעיה של החלטות על שינויים הפוגעים ביציבות מערכת הביטחון הסוציאלי או על הקושי לקבל החלטות בנושא השינויים הנדרשים לייצוב המערכת. בעיות אלו עשויות לנבוע מחוסר רצון לשלם את מחיר ההחלטות בהווה ומנטייה להתעלם ממנו או לדחות את הטיפול בו לעתיד. יש פופולאריות מובנת לשינויים לא מאוזנים, כגון הפחתת שיעורי גבייה או הגדלת קצבאות חד-צדדית; כמו כן, ברורה חוסר הפופולאריות של שינויים שנועדו לאזן את המערכת, כגון העלאת שיעורי הגבייה, הפחתה של גובה הקצבאות או הקשחת תנאי הזכאות להן.

אם הבעיה הפיננסית אכן קיימת, היעדר התמודדות עמה רק דוחה את השינוי הבלתי נמנע לתקופה מאוחרת יותר ובינתיים הבעיה מחריפה. כתוצאה מכך, כשבסופו של דבר יינתן מענה לבעיה, הצעדים שיידרשו עלולים להיות קשים וחדים יותר. מנגנוני איזון מסייעים לוודא כי הטיפול בבעיות פיננסיות יתבצע מבעוד מועד וייעשה בצורה מתונה והדרגתית שלא תפגע ביציבות תשלום הקצבאות.

ניתן לאפיין מנגנוני איזון על ידי התייחסות למספר הבטים:

- מערכת איזון צריכה הגדרה ברורה של התנאים שיש לבצע בהם שינוי. התנאים המכונים "הגורמים" או "הטריגרים" צריכים להוות אינדיקציה להרעה במצב הפיננסי של המערכת ולקיומו של צורך בשינוי פרמטרים כדי לאזנה. הטריגרים לשינוי עשויים להיות מוגדרים על בסיס בחינה של מצבה הפיננסי של המערכת (כפי שנעשה בקנדה ובשבדיה) או בהתייחס לשינויים באחד המשתנים המשמעותיים המשפיעים עליו, כגון תוחלת החיים (פינלנד, פורטוגל, נורבגיה), יחס התלות (גרמניה) או קצב הגידול של האוכלוסייה בגיל העבודה (יפן). קביעת הטריגר צריכה לאזן בין הרצון לצמצם את תכיפות הצורך בביצוע שינויים ובין הרצון לצמצם את היקף השינוי הנדרש כאשר הטריגר מופעל.

רמת האוטומציה – התגובה להפעלת הטריגר עשויה להיות שינוי אוטומטי באחד או ביותר מהפרמטרים הקובעים את גובה ההוצאה או את גובה ההכנסה של המערכת. מערכות אלו מכונות - ABM (Automatic Balancing Mechanisms) - והן מיושמות למשל בשבדיה, בגרמניה ביפן. לחילופין, הפעלת הטריגר עשויה להוות איתות למערכת הפוליטית כי יש להביא את המערכת לאיזון. במקרים אלו המנגנון עשוי לכלול מראש המלצה לגבי השינוי הנדרש שהממשלה נדרשת לאשר (איטליה, צרפת) או שאופן השבת המערכת לאיזון יכול להישאר פתוח לחלוטין להחלטת המערכת הפוליטית, על פי שיקול דעתה לגבי האמצעים המתאימים (קנדה). במקרה כמו זה של

קנדה, כאשר השינוי נתון להחלטה, אך קיימת ברירת מחדל לאיזון למקרים שבהם המערכת הפוליטית לא קיבלה החלטה, המנגנון מכונה מנגנון איזון חצי-אוטומטי (Semi-Automatic Balancing Mechanism, SABM). במנגנון זה, ברירת המחדל לאיזון לא נועדה להצביע על אופן האיזון הרצוי ואף לא נועדה להיות מופעלת, מטרתה לשמש רק כרשת ביטחון אשר יוצרת תמריץ לקובעי המדיניות לאזן את המערכת כנדרש, ובנוסף מבטיחה כי בכל מקרה תהייה המערכת מאוזנת.

- **השינוי המתבצע לאיזון המערכת (השינוי המאזן) – האיזון האוטומטי (או במנגנון חצי-אוטומטי – ברירת המחדל לאיזון במקרה שלא בוצע שינוי המביא לעמידה בתנאי האיזון הנדרשים) יכול להשתמש באמצעים שונים. הפרמטר שהמנגנון משנה על מנת להביא את המערכת לאיזון עשוי להשפיע על ההכנסות, על ההוצאות או על שניהם. האמצעי לאיזון המערכת יכול להיות למשל שינוי בגובה הקצבה (פינלנד, שבדיה), שינוי בגיל הזכאות לקצבה (דנמרק, צרפת) או שינוי בשיעור הגבייה (קנדה, יפן, גרמניה).**

דוגמאות למספר מנגנון איזון המיושמים בעולם יובאו בנספח לדו"ח. הספרות בתחום מלמדת כי מגוון המנגנונים שהנהיגו מדינות שונות לשמירה על יציבות מערכת הביטחון הסוציאלי שלהן לאורך זמן הינו רחב. חרף ההבדלים הבולטים בטכניקות בהן נקטו המדינות השונות, המאפיין הברור המשותף להן הוא קיומם של כללים ברורים שמטרתם לשמור על קשר מוגדר בין התשלומים והתקבולים של המערכת, לצורך התמודדות הדרגתית עם מגמות ארוכות-טווח.

3. סיכונים ובעיות במצב הקיים

3.1 חשיבות יציבות של מערכת הביטחון הסוציאלי

ישנה חשיבות ייחודית בהבטחת היכולת לממן ולשלם קצבאות בצורה יציבה לאורך זמן. יציבות זו היא בעלת ערך רב לביטחונם הכלכלי של תושבי ישראל, ליציבות הפיסקאלית של המדינה ולחוסנו של המשק. חוסר יציבות של מערכת הביטחון הסוציאלי עלול להוביל למצב שבו יידרש לבצע צעדים בעלי השלכות חברתיות וכלכליות קשות, כגון: קיצוץ חריף בגובה הקצבאות, הקשחה משמעותית של תנאי הזכאות, מיסוי כבד של העובדים ושל המשק או צמצום חד בהוצאות ממשלה אחרות (לשם הרחבת התמיכה של תקציב המדינה בביטוח הלאומי)³⁶. שינויים חדים ובלתי צפויים בתנאי מערכת הביטחון הסוציאלי עלולים לפגוע ברווחתם ובביטחונם הכלכלי של מקבלי הקצבאות בפרט ושל תושבי ישראל בכלל, אשר כיום נושאים במימון המערכת ובעתיד צפויים להידרש להגנתה.

הפחתה משמעותית של קצבה המהווה חלק ניכר מהכנסתו של אדם עשויה להיות בעלת השלכות מהותיות על חייו. כאשר מקבל הקצבה מוגבל ביכולתו להתפרנס בכוחות עצמו, והוא המצב האופייני לגבי הזכאים לקצבאות זקנה ונכות למשל, הסתגלות להשלכות של שינוי חד ובלתי צפוי בגובה הקצבה איננה קלה. כמוכן, תנודתיות בגובה קצבה המשולמת לתקופות ארוכות פוגעת ביכולתו של הזכאי לתכנן ולקבל החלטות בעלות השלכות כלכליות ארוכות-טווח.

לתושבי ישראל, כמקבלי קצבאות פוטנציאליים, צריך להיות ביטחון כי התנאים הקבועים בחוק משקפים רמת סיוע שניתן יהיה לעמוד בה אם וכאשר יזדקקו לקצבאות בעצמם – לעת זקנה או במצבים של פגיעה ממושכת או זמנית ביכולת הפרנסה אשר מזכים בקצבאות. יציבות הקצבאות מסייעת בתכנון פעולותיו הכלכליות של הפרט במספר תחומים חשובים, בהם תחומי חיסכון פנסיוני וביטוח. חיסכון פנסיוני, המספק גם הוא קצבאות בעת זקנה ובמקרי נכות, הוא דוגמה למוצר המספק הגנה כלכלית לחלק מן האירועים והמצבים שבהם מסייעת מערכת הביטוח הלאומי. יציבות מערכת הביטוח הלאומי תשפר את היכולת לקבלת החלטות נכונות לגבי מוצרים אלו.

כמממנים של תשלום הקצבאות, באמצעות דמי הביטוח הלאומי ומסים כלליים, יש לתושבי ישראל עניין ביציבות המערכת מתוקף אינטרסים דומים לאינטרסים ביציבות מערכת המס בכלל. הגדלת הוודאות לגבי שיעורי גביית דמי הביטוח הלאומי (ולגבי רמת המיסוי הכללי, המושפע מהיקף השתתפות תקציב המדינה במימון הקצבאות), תורמת לתכנון החלטותיו של הפרט, ליעילות הפעילות הכלכלית ולשמירה על צמיחה לאורך זמן.

ליציבות מערכת הביטחון הסוציאלי חשיבות רבה גם בראייה מאקרו-כלכלית. חיזוק היציבות הפיננסית של מערכת הביטחון הסוציאלי תסייע בהקטנת הסיכונים במערכת הכלכלית ובחיזוק האמינות הפיסקלית של הממשלה אשר תתבטא בהפחתת תשלומי ריבית. כמו כן, חיזוק יציבות הביטוח הלאומי

³⁶ יובהר כי ביציבות מערכת הביטחון הסוציאלי אין הכוונה ליציבות הפרמטרים (כגון תנאי הזכאות לקצבאות או שיעורי הגבייה) אלא ליציבות הכללים אשר קובעים את הפרמטרים הללו. הכללים עצמם עשויים לקבוע כיצד הפרמטרים ישתנו לאורך השנים.

ישפר את יכולת התכנון של מדיניות הממשלה בגיבוש מדיניות ביטחון סוציאלי; בתחומי החיסכון הפנסיוני והביטוח; מערכת המסים; ההוצאה בתקציב המדינה; החוב הציבורי ועוד.

לגבי קצבאות מסוימות, אופק הזמן הרלוונטי להבטחת היציבות הוא ארוך למדי. במדינות רבות האיזון הפיננסי של קצבאות שונות, כגון קצבת זקנה או נכות, נבחן בתחזיות לטווחי זמן של עשרות שנים. תקופת התחזית האופיינית לקצבאות אלו היא 40 עד 75 שנים³⁷. טווח זמן של עשרות שנים עשוי להיראות כעתידי רחוק ובלתי רלוונטי, אך אין זה כך. הדבר ברור במיוחד בהקשר של קצבאות זקנה. קצבאות אלו משולמות מהגיעו של תושב לגיל הפרישה ועד תום ימיו. לכן, הבטחת היציבות של קצבאות הזקנה לתקופה של 40 שנה למשל, היא בסופו של דבר הבטחת היציבות של קצבאות הזקנה עבור אנשים שהם כיום בני 50. מכיוון שפער השנים בין הגיל הממוצע שבו אדם משלם דמי ביטוח לאומי ומסים כלליים המשמשים למימון קצבת זקנה, ובין הגיל הממוצע שהוא זכאי לקצבה בעצמו, עומד גם הוא על עשרות שנים, שמירה על יציבות המערכת על פני תקופת זמן דומה, מסייעת בשמירה על הוגנות בין-דורית, היינו על חלוקה הוגנת של הנטל ושל ההטבות בין הדורות.

יש להדגיש כי יציבות מערכת הביטחון הסוציאלי אינה ערך יחיד. חשובה לא פחות היא הגמישות לשנות מדיניות על פי סדרי העדיפויות של נבחרי הציבור ובהתאם לשינויים בלתי-צפויים בצרכים וביכולות הכלכליות של החברה בישראל. אין למנוע מהממשלה ומהכנסת את האפשרות לשנות את תנאי מערכת הביטחון הסוציאלי מעת לעת, אך יש לדאוג בכל עת כי התנאים יוכלו להישאר יציבים לאורך זמן.

³⁷ בארה"ב לדוגמה, אופק ההסתכלות של הדו"ח האקטוארי לתכניות הזקנה והנכות (OASDI) של מנהלת הביטוח הסוציאלי (SSA) עומדת על 75 שנה. בבריטניה, לדו"ח האקטוארי של קרן הביטוח הלאומי אופק ההסתכלות של 65 שנה. בצרפת, תחזיות של מערכות ביטחון סוציאלי עומדות על תקופות של 40 ו-50 שנה. גם באיטליה ופולין דו"חות אקטואריים של מערכות ביטחון סוציאליים נערכים לתקופות של כ-50 שנה.

3.2 הסיכונים ליציבות מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל

לאורך העשורים הקרובים צפויה החברה בישראל לעבור תמורות דמוגרפיות בעלות השלכות משמעותיות על עתידה של מערכת הביטחון הסוציאלי. כפי שהובהר לעיל, הרכב הגילאים של החברה בישראל נמצא כיום בנקודת מפנה. לאחר כ-30 שנה שבהן היחס בין היקף האוכלוסייה המבוגרת להיקף האוכלוסייה בגילאי העבודה נותר כמעט ללא שינוי, יחס זה מתחיל לגדול באופן עקבי ומשמעותי החל משנים אלו ממש ולאורכם של כל שלושת העשורים הקרובים. בעוד שהיחס בין היקף האוכלוסייה בגילאי 20-64 לבין היקף האוכלוסייה בגילאי 65 ומעלה עומד כיום על 5.5, הרי שבתוך שני עשורים צפוי יחס זה לרדת ל-3.8 בלבד. משמעות הירידה הדרסטית ביחס שבין היקף אוכלוסיית המפרנסים והיקף האוכלוסייה המבוגרת היא הכבדה ניכרת בנטל המימון של קצבאות הזקנה והסיעוד, המהוות חלק נכבד מהוצאות מערכת הביטחון הסוציאלי.

במקביל לתהליך הזדקנות האוכלוסייה צפוי לחול שינוי משמעותי בהרכב האוכלוסייה. חלקן של האוכלוסייה החרדית ושל האוכלוסייה הערבית בקרב האוכלוסייה בכלל ובקרב האוכלוסייה בגילאי העבודה בפרט, צפוי לגדול באופן ניכר. שתי קבוצות אלו מתאפיינות כיום בשיעורי השתתפות בעבודה ובפריון העבודה הנמוכים באופן משמעותי מזה של שאר האוכלוסייה. גם אם יחול שינוי משמעותי במאפיינים אלו, צפויה לתהליך זה השפעה שלילית על שיעור המפרנסים באוכלוסייה ועל רמת הפריון שלה, וכתוצאה מכך – על הכנסות המוסד לביטוח לאומי ועל היכולת לממן ולשלם קצבאות בצורה יציבה לאורך זמן.

חרף ההערכה כי השינויים הצפויים בחברה הישראלית יובילו להכבדה הולכת וגדלה של נטל תשלום הקצבאות של המוסד, נערכו בשנים האחרונות שינויים משמעותיים בתנאי הקצבאות והתקבולים המוקצים, מבלי שלוו כלל בתהליך בחינה סדור של השלכותיהן על היכולת להתמיד בהן לאורך זמן. כך, למשל, נערכו שינויים בשיעורי הגבייה אשר הביאו להפחתה של כ-4 מיליארד ש"ח בשנה בהכנסות הביטוח הלאומי. כמו כן, נעשו שינויים מהותיים בתנאי הקצבאות. בתחילת שנות האלפיים ננקטו צעדים שהביאו להפחתה משמעותית של ההוצאה עבור חלק מהקצבאות. בארבע השנים האחרונות, לעומת זאת, נערכו שינויים אשר הביאו לגידול משמעותי בתשלומי המערכת, ללא עלייה מאזנת בצד הכנסות. החלטות אלו מטיבות עם אזרחי המדינה כיום, אך לא ברור אם ניתן יהיה להתמיד בהן לאורך זמן.

כמפורט בהמשך, אחת הבעיות המרכזיות של המוסד לביטוח לאומי כיום הוא היעדר דו"ח אקטוארי אשר יבחן את יציבות המערכת בטווח הבינוני והארוך. על פי מודלים כלכליים שהוכנו עבור הוועדה, נראה כי תוואי התפתחות התקבולים והתשלומים הצפוי לביטוח הלאומי בעשורים הקרובים אינו בר-קיימא: בתנאים הנוכחיים של הביטוח הלאומי, צפוי להתהוות פער הולך וגדל בין התשלומים והתקבולים אשר יוביל לאזילתה של קרן העודפים של המוסד (שהיקפה עומד כיום על כ-164 מיליארד ש"ח) ולמצב שבו היכולת להמשיך לשלם קצבאות תדרוש שינויים מהותיים בתנאים³⁸. התהוותו של פער הולך וגדל בין התשלומים והתקבולים השוטפים של המוסד הוא סיכון משמעותי ליציבות המערכת לא רק בטווח הארוך, אלא כבר בטווח הקצר והבינוני. זאת, בין היתר, מכיוון שנכסיה של קרן המוסד הן אגרות חוב ממשלתיות המשולמות

³⁸ הערכה מוסמכת של מצבה האקטוארי של מערכת הביטוח הלאומי תינתן על ידי אקטואר המוסד במסגרת דו"ח אקטוארי אשר צפוי להתפרסם במהלך שנת 2012 (להרחבה בנושא זה, ראה פרק המלצות הוועדה).

מתוך תקציב המדינה. עקב הקשר ההדוק בין קרן המוסד לביטוח לאומי לתקציב המדינה, צפויים להיווצר לחצים לא לאפשר את הגדלת היקף השימוש בה לצורך מימון פער הולך וגדל בין תשלומי הקצבאות ובין התקבולים המוקצים למימון. הצבתו של הביטוח הלאומי על תוואי בר-קיימא של תשלומים ותקבולים בשלב מוקדם, ומציאת דרך לעשות שימוש בנכסי קרן הביטוח הלאומי למימון הקצבאות, יקלו על פתרון הבעיה, אשר עשויה לדרוש טיפול חריף יותר, בתנאי משבר, אם תידחה לעתיד.

יובהר כי גם בהיעדר גירעון אקטוארי ומגמה שלילית בהתפתחות התקבולים והתשלומים של הביטוח הלאומי, יש חשיבות רבה לקיומם של כללי איזון שיבטיחו יכולת לעמוד בקבלת החלטות לאורך זמן. הוועדה סבורה כי הסיכון המרכזי ליכולת לשלם ולממן קצבאות בצורה יציבה לאורך זמן, אינו נובע ממצבו האקטוארי הנוכחי של המוסד לביטוח לאומי, אלא מן העובדה שמנגנוני קבלת החלטות לגבי תשלומי הקצבאות ואופן מימון, הנהוגים מזה שנים רבות, אינם מספקים מענה שיטתי לאתגרים הכלכליים והדמוגרפיים העומדים בפני מערכת הביטוח הלאומי. מצב זה עלול לדחוק את המערכת למצב שבו לא תהייה ברירה אלא לבצע צעדים בעלי השלכות חברתיות וכלכליות קשות, כגון: קיצוץ חריף בגובה הקצבאות, הקשחה משמעותית של תנאי הזכאות, מיסוי כבד של אזרחי המדינה, או צמצום חד בהוצאות ממשלה אחרות (לשם הרחבת השתתפות תקציב המדינה בביטוח לאומי). על מנת לחזק את יכולתה של מערכת הביטוח הלאומי לשלם ולממן קצבאות באופן יציב לאורך זמן יש לטפל בשורה של כשלים מבניים אשר יפורטו להלן.

האתגרים הדמוגרפיים העומדים בפני המוסד לביטוח לאומי והדפוס של קבלת החלטות לא מאוזנת המאפיין את השנים האחרונות, יוצרים סיכון משמעותי ליציבותה של מערכת הביטוחן הסוציאלית. העובדה שמזה שנים רבות מתקבלות החלטות על מיליארדי שקלים בשנה, מבלי שנבחנת המשמעות האקטוארית שלהן והשלכותיהן על עלות הקצבאות, היא סיכון משמעותי ליציבות המערכת. על מנת להגן על היכולת לממן ולשלם קצבאות, מבלי לפגוע באופן חריף בתשלומי הקצבאות ובאוקלוסיית הזכאים ומבלי לערער את יציבות הכלכלה והמשק, אין די בביצוע שינויים נקודתיים אשר יביא את המערכת לאיזון כיום, אלא יש צורך לטפל במספר כשלים מבניים הקיימים כיום במבנה המימון ובמנגנוני קבלת החלטות לגבי מערכת הביטוח הלאומי. הבעיות המרכזיות שאיתן מתמודדות המלצות הוועדה מפורטות בחלק הבא.

3.3 הבעיות במצב הקיים

הוועדה בחנה את ההסדרה הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי ואת תהליכי קבלת החלטות לגבי מדיניות המוסד, בשים לב להיבטים הנוגעים להבטחת יציבות המערכת לאורך זמן, תוך השוואה למודלים מקובלים בעולם והתייחסות להמלצות הספרות המקצועית בנושא זה. הוועדה מצאה כי המצב הנוכחי אינו מספק את התשתית הנדרשת לשמירה על יכולת יציבה של מימון ותשלום קצבאות לאורך זמן. מצב זה הוא תולדה של שורה של בעיות מבניות שיפורטו ויוסברו בהרחבה בפרק זה: העדר דו"חות אקטואריים לבחינת יציבות המערכת בטווח הבינוני והארוך, העדר כללי איזון לשמירה על קשר בין תשלומים ותקבולים לאורך זמן, מבנה תקציב בלתי מתאים לשמירה על איזון של קצבאות המוסד באופן המתאים למאפייניהן, צורת תקצוב מסורבלת, וחוסר תפקוד של קרן המוסד לביטוח לאומי – הן כאמצעי להתמודדות עם תנודות קצרות טווח והן כאמצעי לחיסכון ארוך-טווח.

הבעיות שלעיל משתלבות זו בזו ויוצרות מצב בו תהליכי קבלת החלטות מתאפיינים ברגישות יתר למצבים ולאילוצים קצרי-טווח ובהיעדר התייחסות מספקת למשמעויות ארוכות-טווח לגבי זכאים ומשלמים בעתיד. כיום, ההגנה על יכולת תשלום הקצבאות ומימון בתקופות של תנודות ושל זעזועים קצרי-טווח במערכת הכלכלית אינה מספקת, ולא קיימים הכללים הדרושים על מנת להבטיח את יכולתה של המערכת לתת מענה להשפעתן של מגמות ארוכות-טווח על היקף ההוצאות וההכנסות של המוסד, מבלי לפגוע באופן חריף בתשלומי הקצבאות ובאוכלוסיית הזכאים או לערער את יציבות הכלכלה והמשק. כמו-כן, בהיעדר מידע לגבי היחס הצפוי בין הכנסות והוצאות המערכת לאורך זמן, ובאין כללים המגדירים את הקשר הנדרש ומחייבים שמירה עליו, מתאפשרת קבלת החלטות לא מאוזנת אשר עלולה בעצמה לפגוע ביציבות המערכת.

על מנת שתישמר יציבות מערכת הביטחון הסוציאלי לאורך זמן, אין די בביצוע שינויים נקודתיים אשר יאזנו את המערכת במצב הנוכחי, שכן ללא תשתית ומסגרת כללים מתאימה, הימצאות המערכת באיזון אקטוארי תהייה מצב בלתי-יציב אשר צפוי לחלוף ביעף אם בעקבות החלטה מדינית לא מאוזנת ואם בעקבות שינויים בהתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות הצפויות. בהתאם לזאת, הוועדה סבורה כי מן ההכרח לפתור את הבעיות המופרטות בפרק זה על מנת שהמוסד לביטוח לאומי יוכל לגבש מדיניות חברתית וכלכלית בת-קיימא וצודקת, אשר תשרת בצורה הולמת את רווחתם של אוכלוסיית הזכאים ושל כלל תושבי ישראל, בהווה ובעתיד.

1) היעדר דו"חות אקטואריים

דו"חות אקטואריים של מערכות ביטחון הסוציאלי מציגים תחזיות של הכנסותיה והוצאותיה הצפויות ושל מצב נכסיה בטווח הארוך תחת כלליה הנוכחיים של המערכת. תחזיות אלו נערכות על יסוד הנחות לגבי השתנותם של משתנים דמוגרפיים (כגון מבנה הגילאים באוכלוסייה, שיעורי התמותה והפריון) ומשתנים כלכליים (כגון שיעורי התעסוקה והשכר הממוצע).

תפקידו המרכזי של דו"ח אקטוארי של מערכות ביטחון סוציאלי הוא לבחון האם מצבה הנוכחי של המערכת הוא בר-קיימא מבחינה פיננסית, היינו האם במסגרת כללי המערכת הנוכחיים (לגבי תנאי הקצבאות, שיעורי הגבייה וכדומה) צפויה להישמר היכולת לממן את תשלום הקצבאות בטווח-הארוך. דו"ח אקטואריים מאפשרים זיהוי מוקדם של בעיות פיננסיות, ככל שישנן כאלו, וטיפול מוקדם בהן בצורה מתונה והדרגתית לפני שהן נהפכות לבעיה בתזרים המזומנים המחייבת פתרון חד ומידי. בנוסף, נדרשת הערכה אקטוארית על מנת לאמוד את השפעותיהן ארוכות הטווח של הצעות לשינויים בכללי המערכת. הדבר הכרחי על מנת להבטיח שההחלטות המתקבלות הן בנות-קיימא ואינן פוגעות ביציבותה של מערכת הביטחון הסוציאלי.

על מנת לאפשר בקרה על יציבות מערכת הביטחון הסוציאלי לאורך זמן, דו"חות אקטואריים צריכים להתפרסם באופן עתי וכליווי להצעות לשינוי מדיניות, כפי שנעשה ברוב המכריע של המדינות המפותחות. חוק הביטוח הלאומי קובע אמנם כי מדי שנה יפורסם דו"ח אקטוארי ומדי שלוש שנים – דו"ח אקטוארי מלא, אך זה שנים רבות שלא נערך דו"ח אקטוארי מלא עבור המוסד לביטוח לאומי, הכולל תחזית ברורה של הכנסות והוצאות המוסד בטווח הארוך. כתוצאה מכך, הדיון הציבורי ותהליכי קבלת ההחלטות חסרים מידע חיוני לגבי יציבותו של הביטוח הלאומי ולגבי ההשפעה של שינויי החקיקה על יציבותו. התמורות הצפויות בהרכב האוכלוסייה בישראל והעובדה כי החברה נמצאת בתחילתו של תהליך אשר יביא לעלייה משמעותית בחלקה האוכלוסייה המבוגרת באוכלוסייה בישראל, מחדדות את הצורך במידע לגבי ההכנסות וההוצאות הצפויות של המוסד לביטוח לאומי.

ללא דו"חות אקטואריים עלולות להתפתח שתי תופעות מנגדות ובעייתיות במסגרת הדיון על מדיניות המוסד לביטוח לאומי: מצד אחד, דרישות להפחתה חד-צדדית של הגבייה או הגדלה חד-צדדית של הוצאות על קצבאות, אשר אינן מתייחסות למשמעויות העתידיות של צעדים אלה, ועל כן יתכן כי אינן יציבות לאורך זמן; מצד אחר, עמדה מרסנת שביסודה פחד מוגזם מפני השלכותיהן הכלכליות של מגמות דמוגרפיות, אשר השפעתן על המוסד לביטוח לאומי לוטה בערפל. דו"חות אקטואריים מפורטים ונהירים, שיספקו לציבור ולקובעי המדיניות הערכות כמותיות מבוססות לגבי השלכותיהן של מגמות דמוגרפיות וכלכליות על תקציב המוסד לביטוח לאומי, יסייעו רבות ביצירת דיון רציונלי הנשען על הנחות ברורות. יצוין שוב כי המוסד לביטוח לאומי עובד זה מכבר על הכנת התשתית להתקנת דו"ח אקטוארי מלא אשר עתיד להתפרסם במהלך שנת 2012. התהליך, בהובלתה של ההנהלה הנוכחית ובעידודה של הוועדה, מתקדם כעת בצורה העולה בקנה אחד עם המלצותיה (להרחבה בנושא זה ראה הפרק העוסק בדו"ח האקטוארי בחלק העוסק בהמלצות הוועדה).

2) היעדר כללי איזון

יציבותה של מערכת הביטוח הלאומי ויכולתה של המדינה לממן את תשלומי הקצבאות לאורך זמן, מחייבות קיומו של קשר ברור, מחייב ויציב לאורך זמן בין מערכת ההוצאות וההכנסות של המוסד לביטוח לאומי. קשר כזה לא הוגדר ביחס למערכת הביטוח הלאומי בישראל וממילא לא הוגדרו הכללים הנדרשים אשר יבטיחו את השמירה על הקשר הנדרש.

על מנת להבטיח את יציבות מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל, אין די בדו"חות אקטואריים אשר יעריכו מה צפויים להיות היחסים בין הכנסות והוצאות המוסד. בנוסף לכך יש לקבוע מה צריכים להיות היחסים בין ההכנסות וההוצאות ולהבטיח כי יחסים אלו אכן מתקיימים. כיום אין כללים המבהירים מהו הקשר שצריך להתקיים בין מערכת ההכנסות וההוצאות של המוסד לביטוח לאומי, וממילא אין כללים המבטיחים כי הקשר הנדרש ייווצר וישמר לאורך זמן. בדומה לכך לא נקבע עד כה תהליך קבלת החלטות מחייב למניעת מצבים של התרופפות הקשר בין ההוצאות וההכנסות (על רקע החלטות מדיניות להקטנת ההכנסה או להגדלת ההוצאה או על רקע של צפי לשינויים דמוגרפיים, כלכליים ואחרים), ועולה החשש מפני פגיעה בכוחה של המערכת לשמור את יציבות תשלום הקצבאות ו/או את מערכת ההכנסות הנדרשת לצורך מימון.

כללים לגבי הקשר הנדרש בין הוצאות והכנסות המוסד צריכים היו להוות מסגרת עקבית לגיבוש מדיניות המוסד ולקביעת תנאי מערכת הביטוח הסוציאלי (קביעת פרמטרים כגון שיעורי הגבייה, גובה הקצבאות ותנאי הזכאות להן). בהיעדר הגדרות איזון ברורות, נוסף לחשש ליציבות מערכת הביטוח הסוציאלי, נפתח גם פתח לחוסר עקביות ולחוסר בהירות בתהליך קבלת החלטות.

הפרה של הקשר הנדרש בין הכנסות והוצאות המוסד עשויה להתרחש כתוצאה משינויים בהתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות הצפויות או כתוצאה משינויים בתנאי המערכת – בצד הקצבאות או בצד ההכנסות. כללי האיזון נדרשים כדי להבטיח שלא יערכו שינויי מדיניות לא מאוזנים הפוגעים ביציבות המערכת. כאמור לעיל, בשנים האחרונות אכן התקבלו מספר החלטות משמעותיות בלתי מאוזנות אשר הביאו להפחתה משמעותית בהכנסות המוסד בצד תוספת להוצאותיו, באופן שפגע ביציבות המערכת בטווח הבינוני והארוך.

שינויי מדיניות לא מאוזנים הפוגעים ביציבות המערכת הם בעייתיים גם משום שהחלטות לגביהם אינן מתייחסות למלוא המחיר של השינוי – מחיר אשר החברה תיאלץ לשלם (עם ריבית ועם כיסוי של הפסדי עבר) בעתיד, כאשר יהיה צורך לאזן את המערכת מחדש. לדוגמה, הפחתה של שיעורי הגבייה עשויה להביא לכך שמספר שנים לאחר ביצועה תידרש הפחתה של גובה הקצבאות או העלאה מחודשת של שיעורי הגבייה (אף לשיעורים גבוהים מכפי שהיו לפני הפחתה).

כללי איזון המבוססים על איזון ארוך-טווח, נדרשים על מנת להבטיח כי אם התנאים הנוכחיים של מערכת הביטוח הסוציאלי (או הכללים לגבי ההשתנות העתידית שלהם) אינם ברי-קיימא, יבוצעו השינויים הנדרשים להבטחת יכולת תשלום הקצבאות מבעוד מועד, כאשר ניתן לטפל בבעיה באמצעות שינויים מתונים והדרגתיים יותר מכפי שיידרשו אם הטיפול בבעיה יידחה עד שיהיה בלתי נמנע.

3) מבנה תקציב בלתי מתאים

קצבאות הביטוח הלאומי מאופיינות בשונות גבוהה במטרותיהן, בהשפעותיהן על אוכלוסיית הזכאים ובדפוסי ההשתנות של ההוצאות בגינן לאורך זמן. עקב שונות זו במאפייני הקצבאות, ישנה שונות בסוג הקשר הנדרש בין ההכנסות וההוצאות של קבוצות שונות של קצבאות לצורך שמירה על יציבותן לאורך זמן, וכתוצאה מכך – בכללי האיזון המתאימים להן. מערכת קצבאות הביטוח הלאומי בישראל אינה מחולקת בצורה המאפשרת הנהגתם של כללי איזון אשר יבטיחו את יציבותן של קבוצות הקצבאות השונות באופי התואם את מאפייניהן השונים.

קצבאות הביטוח הלאומי מאופיינות בשונות גבוהה במטרותיהן, בהשפעותיהן על אוכלוסיית הזכאים ובדפוסי ההשתנות של ההוצאות בגינן לאורך זמן. כך למשל, קצבת הזקנה המשולמת על פני עשרות שנים וההוצאה בגינה מושפעת, בעיקר, משינויים דמוגרפיים אינה דומה לדמי אבטלה המשולמים לתקופה קצובה בת מספר שבועות וההוצאה בגינם מתאפיינת בתנודתיות גבוהה הנובעת מרגישותה לשינויים קצרי-טווח במצבו של המשק.

עקב שונות זו במאפייני הקצבאות, ישנה שונות בסוג הקשר הנדרש בין ההכנסות וההוצאות לצורך שמירה על יציבותן של הקצבאות השונות. שיטת המימון והגדרות האיזון המתאימות לכל קצבה, נגזרות ממאפייניהן: הן ממאפייניה של הקצבה כהוצאה ציבורית (מאפיינים כגון העלות הכוללת של תשלום הקצבה, דפוסי התנודות של עלות זו ומגמות ההתפתחות שלה לאורך זמן) והן ממאפייניה כמרכיב בהכנסת הזכאים (מאפיינים כגון תקופת הזכאות לקצבה, מצבו האופייני של הפרט על פי תנאי הזכאות וחלקה של הקצבה בהכנסתו הכוללת).

על מנת להבטיח את יכולת המימון של הקצבאות לאורך זמן באמצעות כללי איזון המתאימים למאפייני הקצבאות השונות, נדרשת חלוקה של הוצאות המוסד לביטוח לאומי לחשבונות תקציב נפרדים. מערכת קצבאות הביטוח הלאומי בישראל מחולקת כיום באופן פורמלי בין מספר חשבונות תקציב, אך בפועל, עקב העברות תקציביות הנעשות ביניהם כדבר שבשגרה, הן ממומנות כמקשה אחת.

המצב הקיים בישראל אינו עולה בקנה אחד עם הצורך בשמירה על יציבות המימון והתשלום של הקצבאות השונות, באמצעות כללי איזון המתאימים למאפייניהן, ראשית משום שהחלת כללי איזון שונים לקבוצות קצבאות שונות מחייבת שמירה על הפרדה בין החשבונות (הפרדה זו תובטח ממילא על ידי קיומם של כללי איזון נאותים) ושנית משום שהחלוקה הנוכחית של קצבאות המוסד לביטוח לאומי לחשבונות התקציב אינה מהווה תשתית מתאימה להנהגתם של כללי איזון באופן התואם את מאפייניהן.

החלוקה הנוכחית לחשבונות תקציב אינה תשתית מתאימה להנהגת כללי איזון הולמים משתי סיבות: ראשית, בחלק מחשבונות התקציב נכללות קצבאות שמאפייניהן השונים עושים אותן בלתי מתאימות לכפיפה תחת אותם כללי איזון³⁹. ושנית, החלוקה הנוכחית יוצרת מספר רב מדי של חשבונות

³⁹ כך לדוגמה, בענף אימהות נכללות קצבת דמי לידה, המהווה תחליף שכר הניתן לאימהות עובדות לתקופה קצובה לאחר הלידה; מענק אשפוז, המהווה שיפוי של הוצאות האשפוז של יולדות המשולם ישירות לבתי-חולים; ומענק לידה,

תקציב, ומשום כך בקרה על האיזון של כל אחד מהם בנפרד תיצור סרבול רב ותדרוש ביצוע התאמות, חלקן מזעריות, בתדירות בלתי סבירה.

4) כללי תקצוב מסורבלים

מורכבות כללי הקצאת דמי הביטוח הלאומי לחשבונות השונים ולקביעת היקף השתתפות אוצר המדינה בתקציב יוצרת סרבול המקשה על הבנת אופן המימון של המערכת. מורכבות הכללים אף פוגעת ביכולת להבין את ההשפעה של המוסד לביטוח לאומי על תקציב המדינה בטווח הקצר והארוך.

שיטת התקצוב של המוסד לביטוח לאומי היא מסורבלת ומורכבת בצורה היוצרת קושי בהבנת אופן המימון של קצבאות המוסד. למורכבות של כללי התקצוב, אשר התפתחו כטלאי על טלאי לאורך השנים, שני היבטים עיקריים: הראשון בחלוקת ההכנסות מגבייה לחשבונות התקציב והשני בקביעת היקף התמיכה מאוצר המדינה.

חלוקת ההכנסות מגבייה לענפים – כיום, הקצאת הגבייה של דמי הביטוח הלאומי מכל אחד מהמקורות השונים שלו, בין עשרת חשבונות התקציב של המוסד לביטוח לאומי, מתבצעת על פי שיעורים שונים לכל מקור גבייה⁴⁰. כתוצאה מכך נדרשים כ-80 מספרים על מנת להציג את אופן ההקצאה של דמי הביטוח הלאומי לענפים השונים. פירוט היתר פוגע בשקיפות התקציב, שכן הוא עמוס בנתונים המקשים להבין את העיקר. נראה כי אין תועלת במורכבות הרבה הזו, אשר מקשה לתפוס את המשמעות של שינויים בגבייה על ההכנסות של חשבונות התקציב השונים.

קביעת היקף השתתפות אוצר המדינה – חלק ניכר מהמימון של קצבאות המוסד לביטוח לאומי מגיע מתקציב המדינה. המימון מתקציב המדינה מגיע למוסד לביטוח לאומי דרך מספר ערוצים כהשתתפות בגבייה של דמי הביטוח בגין שיפוי היסטורי על הפחתת דמי הביטוח הלאומי (שיפוי האוצר); כהשתתפות במימון שלושה ענפים נבחרים (השתתפות לפי ענפים); וכתשלום ריבית על קרן המוסד. פירעונות הקרן של אגרות החוב של הממשלה למוסד, המהווים גם הם מקור מימון לתשלום הקצבאות, משולמים גם הם מתוך תקציב המדינה. כיום אין כל הצדקה למספר הרכיבים הרב בהשתתפות אוצר המדינה. כיוון שגם שיפוי האוצר וגם ההשתתפויות לפי ענפים הם רכיבים התלויים בצורה דומה למדי בגביית דמי הביטוח הלאומי, אין משמעות ליתירות זו ואין סיבה לאופן החישוב המורכב של כל אחד מאלו. בעיה נוספת שיוצר אופן ההתחשבות הנוכחי של המוסד לביטוח לאומי עם אוצר המדינה נובעת מן העובדה, שאליה נתייחס גם בסעיף הבא, כי עודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי נכללים למעשה

המהווה תשלום חד-פעמי הניתן באופן אוניברסאלי לכל יולדת. כפי שיוסבר בפרק ההמלצות, הוועדה סבורה שקצבאות אלו נדרשות באופן מימון ובכללי איזון שונים.

⁴⁰ בשיעורי הגבייה של דמי הביטוח הלאומי נעשית הבחנה בין עובדים, מעסיקים, עצמאים ומי שאינם עובדים ואינם מעסיקים, ולגבי כל אחד מאלו וכן הבחנה בין שיעור גבייה מופחת ושיעור גבייה רגיל – כך שניתן להבחין בין שמונה מקורות גבייה שונים.

בהכנסות המדינה השוטפות. כתוצאה מכך, היקף ההוצאה מתקציב המדינה לצורך תמיכה במוסד לביטוח לאומי, אינו משקף את ההשפעה שיש לתמיכה זו בביטוח הלאומי על הגירעון בתקציב המדינה⁴¹.
הוועדה סבורה כי השתתפות המדינה בתקציב המוסד לביטוח לאומי צריכה להיות שקופה ופתוחה לביקורת, על כן חיוני שתהיה פשוטה. כללי תקצוב פשוטים יותר מהכללים הנוכחיים יקלו על הבנת אופן המימון של המוסד לביטוח לאומי ועל הבנת השפעתו על תקציב המדינה בטווח הקצר והארוך כאחד.

5) תפקוד חסר של קרן המוסד לביטוח לאומי

אופן הרישום הייחודי של קרן העודפים של המוסד לביטוח לאומי מחבר אותה לתקציב המדינה בצורה היוצרת זיקה הדוקה בין הגירעון בתקציב המדינה לבין שינויים בהכנסות ובהוצאות המוסד. חיבור זה פוגם ביכולתה של קרן המוסד למלא את ייעודה ככרית כיטחון המשמרת את היכולת לממן ולשלם קצבאות בצורה יציבה במקרים של תנודות וזעזועים קצרי-מועד במערכת הכלכלית; חושף אותה להשפעתם של אילוצים תקציביים קצרי-טווח קצבאות אשר המדיניות לגביהן צריכה להיקבע על בסיס ראייה ארוכת-טווח של משמעותיות חברתיות וכלכליות; ופוגע באפקטיביות של הקרן כאמצעי לחיסכון ארוך-טווח לשם הקלת מימון הקצבאות בעתיד.

עודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי מושקעים באגרות חוב ממשלתיות הנצברות בקרן ייעודית של המוסד. כפי שהוסבר לעיל, לקרן ייעודית של מערכת הביטחון הסוציאלי שני תפקידים אפשריים מרכזיים: האחד, ספיגת זעזועים ותנודות קצרות-טווח בתקציב המערכת והשני, חיסכון ארוך-טווח לשם איזון אקטוארי של המערכת ומימון תשלום קצבאות בעתיד.

הוועדה מצאה כי קרן המוסד לביטוח לאומי מוגבלת ביכולתה למלא תפקידים אלו בצורה מוצלחת. מקור הבעיה בתפקוד הקרן הוא הקשר ההדוק של קרן המוסד לתקציב המדינה. קשר זה הינו תוצאה של אופן הרישום הייחודי של הפקדות ופירעונות הקרן בתקציב המדינה. בשונה מאופן הרישום הסטנדרטי של אגרות-חוב המונפקות על ידי הממשלה, ההפקדות של הביטוח הלאומי לרכישת אגרות-חוב הממשלתיות נכללות בהכנסות המדינה השוטפות (ולא בתקבולים ממלוות וחשבון הון), והפירעונות של אגרות החוב נכללים בהוצאות התקציב הרגילות (ולא כהוצאות בתקציב הפיתוח וחשבון הון). כתוצאה מאופן רישום זה נוצרת זיקה הדוקה בין תקציב המדינה ובין תקציב המוסד לביטוח לאומי, כך ששינויים בגובה הוצאותיו ובגובה הכנסותיו מגביה באים לידי ביטוי בגובה הגירעון בתקציב המדינה. כפי שנראה בהמשך הסעיף, בעובדה זו נעוצה הפגיעה ביכולת של הקרן למלא את תפקידה בצורה טובה דיה.

בעיות בתפקוד הקרן כאמצעי להחלקה של תנודות קצרות-טווח

⁴¹ ההשפעה של התמיכה במוסד לביטוח לאומי על הגירעון בתקציב המדינה שווה להפרש שבין הוצאות תקציב המדינה ובין הכנסותיו מהפקדות עודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי באגרות חוב שמנפיקה המדינה. סכום זה שווה גם להפרש בין הוצאותיו של הביטוח הלאומי ובין הכנסותיו מגבייה (ומשיפוי צד ג' – מקור נוסף אשר היקפו נמוך בהשוואה להכנסות מגבייה ומתקציב המדינה).

היקף ההוצאות של המוסד לביטוח לאומי והיקף הכנסותיו מגבייה נתונים לתנודות מסיבות שונות, בעיקר משינויים במצב המשק. כך למשל, בשנים של שפל כלכלי פוחתות הכנסות המערכת מגבייה וגדלות הוצאות תשלום הקצבאות (בעיקר עבור דמי אבטלה). הצורך לשמור על יציבות תנאי מערכת הביטוח הסוציאלי מחייב את קיומו של מנגנון שיאפשר התמודדות עם התנודתיות בהיקף הכנסות וההוצאות של המוסד בצורה חלקה, מבלי שיהיה צורך לבצע שינויים תכופים בשיעורי הגבייה או בתנאי הקצבאות. קרן העודפים של המוסד לביטוח לאומי משמשת כאמצעי להחלקה של התנודות בהיקף הכנסות וההוצאות של המוסד. ואולם, כתוצאה מחיבורה של הקרן לתקציב המדינה, תפקודה כאמצעי לספיגת תנודות וזעזועים במצב המשק אינו מוצלח: כאשר פוחתות הכנסות המוסד וגדלות הוצאותיו, אין אמנם הכרח כי יבוצעו שינויים בשיעורי הגבייה או בתנאי הקצבאות, אך עשויים להיווצר לחצים משמעותיים לעשות כן: החיבור של הקרן לתקציב המדינה גורם לכך שירידה בגביית המוסד ועלייה בהוצאותיו – תופעות אופייניות לשנים של שפל כלכלי – גורמות להקטנת הכנסות ולהגדלת הגירעון בתקציב המדינה. במטרה לצמצם את הגידול בגירעון תקציב המדינה, עלול להיווצר לחץ נגדי להפחתת הקצבאות או להעלאת שיעורי הגבייה.

יש לציין כי הלחץ להפחתת קצבאות עלול להתחזק על רקע העובדה שבשנות שפל, שבהן חלה ירידה בהפקדות לקרן המוסד לביטוח לאומי, חלה ממילא ירידה גם בהכנסות המדינה ממסים, ולכן ישנו קושי רב יותר לעמוד ביעד הגירעון. בתקופות של האטה במשק עשויה להיות הרחבה של יעד הגירעון כחלק ממדיניות אנטי-מחזורית שנועדה לשמור על יציבות ההוצאה הציבורית ולסייע בהתאוששות המשק, אך גם במקרים אלו ישנם אילוצים לגבי ההיקף האפשרי של הגידול בגירעון וסביר כי יהיו לחצים לצמצומו. הדינמיקה המתוארת לעיל נובעת כאמור מן העובדה שההפקדות והפירעונות של קרן המוסד לביטוח לאומי מהוות חלק מתקציב המדינה. לשם השוואה, אילו עודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי היו מושקעים בנכסים שאינם אג"ח ממשלתיות או לחילופין, אילו תקבולי הממשלה בגין רכישת אג"ח הביטוח הלאומי היו נרשמים כפי שנרשמים התקבולים בגין אג"ח סטנדרטיות ולא היו נכללים בהכנסות המדינה השוטפות, הירידה בעודפי תקציב המוסד בתקופות שפל כלכלי לא הייתה משפיעה על הגירעון בתקציב המדינה. בהתאם, הפחתת היקף תשלומי הקצבאות לא הייתה מסייעת בצמצום הגירעון בתקציב המדינה. על כן, הצורך להתמודד עם גירעון נקודתי בתקציב המדינה לא היה מהווה מניע לשינוי תנאי הקצבאות או הגבייה.

יש לציין כי במקרה שעודפי התקציב של הביטוח הלאומי משמשים לרכישת אג"ח ממשלתי, גם אם הם רשומים באופן סטנדרטי ואינם משפיעים על הגירעון התקציבי, יש להיקפם השפעה על היקף הגירעון למימון – הסכום שאותו נדרשת הממשלה לממן באמצעות מלוות מהציבור. על כן, במקרה חריג של משבר כלכלי חריף המלווה בגירעון גבוה שבו נקלעת המדינה למצוקת מימון משמעותית, המתאפיינת בריביות גבוהות בצורה חריגה, עשויים אילוצים קצרי-טווח (בעלי השפעות ארוכות טווח) להוות מניע לשינויים בהכנסות ובהוצאות הביטוח הלאומי.

יובהר כי האופן שבו משפיע כיום שינוי בהוצאות המוסד לביטוח לאומי על הגירעון בתקציב המדינה אינו שונה מהאופן שבו משפיע עליו שינוי בכל הוצאה ממשלתית אחרת (ובדומה לכך, ההשפעה על הגירעון בתקציב המדינה של שינוי בהכנסות מגביית דמי הביטוח הלאומי אינה שונה מההשפעה של שינוי במסים אחרים). עמדתה של הוועדה בנוגע לבעייתיות של הקשר לגירעון בתקציב המדינה מתייחסת לקצבאות המיועדות להוות לזכאים להן מקור הכנסה מרכזי (דוגמת קצבאות זקנה ונכות) או בלעדי (דוגמת

דמי אבטלה, דמי לידה ודמי פגיעה), בשעה שהם מוגבלים ביכולתם להתפרנס בכוחות עצמם. הוועדה סבורה כי אין זה נכון שתנודות קצרות-טווח בהיקף ההוצאות לתשלום קצבאות אלו (או בהיקף ההכנסות שנועדו למימון) יגרמו ללחץ תקציבי לשינוי תנאיהן.

הקשר ההדוק הקיים כיום בין קרן המוסד לביטוח לאומי לתקציב המדינה פוגם ביכולתה של הקרן למלא את ייעודה כאמצעי להגנה על קצבאות מפני תנודות וזעזועים קצרי-מועד, וחושף להשפעתם של אילוצים קצרי-טווח בתקציב המדינה קצבאות, אשר המדיניות לגביהן צריכה להיקבע על בסיס ראייה ארוכת-טווח של משמעויות חברתיות וכלכליות.

בעיות בתפקוד הקרן כאמצעי לחיסכון ארוך-טווח

כפי שהוזכר והוסבר לעיל, אחד התפקידים האפשריים של קרן עודפים במערכת הביטחון הסוציאלי, הוא לשמש כלי לחיסכון בין-דורי, על ידי צבירת נכסים פיננסיים לצורך תשלום קצבאות בעתיד. תפקודה המוצלח של הקרן כאמצעי לחיסכון בין-דורי המסייע בהתמודדות עם הכבדה בנטל תשלום הקצבאות בעתיד, תלוי בשני תנאים: ראשית, צריכה להיות אפשרות לממש את הנכסים שנצברו בתקופות שבהן נדרש להשתמש בהן. שנית, צבירת הנכסים בקרן צריכה להיעשות באופן המגדיל את החיסכון הציבורי או מגדיל את נכסיה של המדינה. העמידה של קרן המוסד לביטוח לאומי בשני תנאים אלו היא חלקית, ועל כן תפקודה כאמצעי לחיסכון בין-דורי הוא בעייתי. גם במקרה זה, הסיבה לפגיעה בתפקוד הקרן נעוצה בחיבור של קרן המוסד לביטוח לאומי לתקציב המדינה.

אופן ההסדרה הנוכחי של הקרן מקשה על השימוש בכספי הקרן במצב שבו המוסד לביטוח לאומי יימצא בגירעון מתמשך. ההסבר לכך דומה לזה שהוצג בהקשר של תנודות קצרות-טווח. כיוון שעודפי התקציב מופקדים כהכנסות בתקציב המדינה, ירידה בעודפים אלו תדרוש העלאה של מסים אחרים או צמצום של הוצאות אחרות בתקציב המדינה, על מנת לשמור על רמת גירעון סבירה. סביר להניח כי על מנת להימנע מאלו, חלק מהלחץ על הגירעון יופנה חזרה להגדלת הגבייה או להפחתת הקצבאות, לשם החזרת ההפקדות של המוסד לביטוח לאומי לרמה שהתקציב הורגל בה. אם כן, על אף שלמוסד לביטוח לאומי ישנה קרן גדולה למדי – אשר בסוף 2011 צפויה לעמוד על כ-164 מיליארד ש"ח, יכולתו להשתמש בכספים אלו מוטלת בספק.

הבעיה השנייה באפקטיביות של הקרן כאמצעי לחיסכון ארוך-טווח נוגעת להשפעה של הצבירה של נכסים בקרן המוסד לביטוח לאומי על יכולתה של המדינה לממן את תשלום הקצבאות בעתיד. חשוב להסתכל על צבירת הנכסים בקרן המוסד לא רק מבחינת האיזון הפיננסי של המוסד, אלא גם מבחינת השפעתה על יכולתה של המדינה להתמודד עם תשלומי הקצבאות בעתיד. על כן, יש לבחון את על החיסכון מן ההיבט הלאומי. צבירת אגרות חוב ממשלתיות בקרן, מסייע ביכולתה להתמודד עם נטל תשלום הקצבאות בעתיד רק אם צבירת הנכסים בקרן כרוך בהגדלה של החיסכון הציבורי. אך במצב הנוכחי תנאי זה לא בהכרח מתקיים.

כיום, הקשר של הקרן לתקציב המדינה יוצר מצב בו הגדלת החיסכון בקרן הביטוח הלאומי יכולה לאפשר הגדלה של הוצאות ממשלה אחרות או הפחתה של המסים המיועדים למימון. זאת מכיוון שעודפי התקציב של הביטוח הלאומי אינם מהווים חיסכון עצמאי, אלא נכללים בתמונת העודף או הגירעון הכללית של תקציב המדינה. על כן, בהנחה כי יעד הגירעון בתקציב המדינה קבוע ונתון מראש, הגדלת החיסכון של הביטוח הלאומי, באמצעות העלאת גבייה או הפחתת קצבאות, תקוזז על ידי הפחתת מסים בתקציב המדינה. במסגרת

הנחה זו, הגדלת ההפקדות בקרן המוסד לביטוח לאומי אינה תורמת להגדלת היקף החיסכון הציבורי⁴² ואינה בהכרח משפרת את המוכנות של המדינה לעלייה בצורכי תשלום הקצבאות. גם מסיבה זו, היקפה המרשים של קרן המוסד הנוכחית עלול להטעות. היא אמנם משפרת את מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי, אך בהסתכלות רחבה, ברמה הלאומית, לא ברור כי הצבירה שלה לאורך השנים סייעה באופן מספק לאזרחי ישראל לעמוד בתשלומי הקצבאות הצפויים בעתיד.

סיכום הבעיות הנוגעות לקרן המוסד לביטוח לאומי: באופן ההסדרה הנוכחי של קרן המוסד, יוצרים קשר הדוק בין עודפי התקציב של המוסד קשורים ובין הגירעון בתקציב המדינה. כתוצאה מכך נוצרת תלות של תקציב המדינה בהפקדות לקרן של המוסד לביטוח לאומי ונפגעת יכולתה של הקרן להוות מקור מימון זמין הן לפרקי זמן מוגבלים, בתקופות של שפל כלכלי והן לפרקי זמן ארוכים, כאמצעי להקלת נטל תשלום הקצבאות בעתיד. העובדה כי ההפקדות לקרן נחוצות לצורך העמידה במגבלת הגירעון, עשויה להביא לכך ששיקולים תקציביים קצרי-טווח יקבלו משקל יתר לעומת שיקולים ארוכי-טווח בקביעת מדיניות הממשלה לגבי המוסד לביטוח לאומי. כמוכן, יכולת תפקודה של הקרן כאמצעי לחיסכון ארוך-טווח מוגבלת. על כן, התרומה של קרן המוסד לביטוח לאומי להגברת יציבות מערכת הביטחון הסוציאלי לאורך זמן אינה מספקת.

⁴² במצב הנוכחי הגדלת ההפקדות בקרן עשויה לבוא על חשבון פעולות אחרות שהיו ננקטות לצמצום הגירעון. לדוגמה: בהנחה שהממשלה מחליטה על הפחתה של מס כלשהו ובמקביל על העלאה של שיעורי הגבייה של הביטוח הלאומי, באופן כזה שאובדן ההכנסות מהפחתת המס יקוזז על ידי תוספת ההכנסות מדמי הביטוח הלאומי, לשילוב של שתי פעולות אלו לא תהייה השפעה על הגירעון בתקציב המדינה. היא לא תשנה דבר לגבי החיסכון הציבורי ולא תתרום לשיפור היכולת של המדינה לספוג את נטל תשלום הקצבאות בעתיד (זאת מבלי להתייחס להשפעות עקיפות כמובן). יחד עם זאת, כתוצאה מהעלייה בגבייה של דמי הביטוח הלאומי, יעלה גובה ההפקדות בקרן המוסד לביטוח לאומי. ההשוואה בין המצב לפני הפעולה המשולבת של הפחתת המס והעלאת גביית דמי הביטוח הלאומי והמצב לאחר מראה כי הפקדות גבוהות יותר לקרן אינן מסייעות בהכרח להגדלת החיסכון הלאומי. העלאת דמי הביטוח הלאומי עצמה אמנם סייעה לצמצם את הגירעון בתקציב המדינה אשר גדל בעקבות הפחתת המס. אך בדוגמה זו, בהנחה שיעד הגירעון קבוע, אם הממשלה לא הייתה מעלה את שיעורי דמי הביטוח הלאומי, היא גם לא הייתה מבצעת את הפחתה במס או שהייתה מבצעת שינוי אחר אשר היה מבטיח עמידה ביעד הגירעון. מבחינת החיסכון הציבורי אין הבדל בין האפשרויות, אך רק במקרה שהפחתת המס מקוזזת על עלייה של גביית הביטוח הלאומי, המהלך כרוך בהגדלת היקפה של קרן המוסד.

לעומת זאת, אילו קרן המוסד לביטוח לאומי לא הייתה חלק מתקציב המדינה, לפעולה משולבת של הפחתת המס והעלאת גביית הביטוח הלאומי הייתה משמעות פיסקאלית אחרת. במקרה זה, התוספת של ההכנסות לביטוח הלאומי לא הייתה נכללת בחישוב הכנסות המדינה, ולכן לא הייתה מסייעת בצמצום הגידול בגירעון שנוצר עקב הפחתת המס. פעולה אחרת הייתה נדרשת מהממשלה על מנת לשמור על יעד הגירעון בתקציב קבוע. במקרה זה, כל הגדלה של הקרן הייתה מבטאת תוספת של ממש לחיסכון הציבורי, מעבר לרמה אשר נובעת משמירה על מגבלת הגירעון.

4. המלצות הוועדה

המוסד לביטוח לאומי הוא עמוד התווך של מערכת הביטחון הסוציאלי של ישראל. למערכת הביטוח הלאומי תפקיד מרכזי בהקטנת ממדי העוני, בצמצום אי השוויון, ובהגנה על הפרט מפני ההשלכות של סיכונים שונים העלולים לפגוע ביכולתו להתפרנס בכוחות עצמו. בצד זאת, למימונה השפעה משמעותית על המערכת הכלכלית והוא כרוך בנטל מס משמעותי וכן בהוצאה ניכרת מתקציב המדינה.

על רקע חשיבותה החברתית והכלכלית הרבה של מערכת הביטוח הלאומי ותפקידה החיוני בשמירה על רווחתם של תושבי ישראל כאשר הם נמצאים במצבים שונים הפוגעים בכוחם להתפרנס, ובין היתר בעת זקנתם, יש חשיבות רבה בהבטחת היכולת לממן ולשלם קצבאות בצורה יציבה לאורך זמן. הדבר מהווה תנאי יסודי עבור מערכת ביטחון סוציאלי הוגנת ובת-קיימא המגשימה את מטרותיה.

לצורך הבטחת היכולת לממן ולשלם קצבאות בצורה יציבה לאורך זמן, יש לעגן בצורה ברורה ומפורשת את מחויבותה של המדינה לשמירה על האיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הלאומי ולפתח מנגנונים אשר יחזקו את כוחה של המערכת להתמודד עם השפעותיהם של זעזועים בסביבה הכלכלית, של אילוצים קצרי-טווח בתקציב המדינה, ושל מגמות דמוגרפיות ארוכות-טווח.

האתגרים הדמוגרפיים, ובהם ההזדקנות המהירה של האוכלוסייה שעתידה להתרחש בעשורים הקרובים, מחדדים את הצורך באימוץ תהליכי קבלת החלטות הנשענים על הסתכלות ארוכת-טווח וגיבוש מדיניות עקבית וסדורה אשר תבטיח את יכולתה לתת מענה לשינויים עתידיים.

כפי שהוסבר לעיל, כיום חסרים המנגנונים הנדרשים על מנת שיציבות מערכת הביטחון הסוציאלי תישמר לאורך זמן. במצב הנוכחי לא ניתן מענה שיטתי לאתגרים הדמוגרפיים העומדים בפני הביטוח הלאומי ושינויי המדיניות הרבים שנעשו בעשור האחרון במערכת ההוצאות וההכנסות של המוסד לביטוח לאומי לא לוו, ככלל, בתהליך בחינה סדור של השלכותיהן על יכולתו של המוסד לשלם קצבאות לאורך זמן בתנאים שנקבעו. נוכח המגמות הקיימות ובשל היעדר הסתכלות ארוכת טווח בתהליכי קבלת ההחלטות, המערכת עלולה להידחק למצב שבו לא תהייה ברירה אלא לבצע צעדים בעלי השלכות חברתיות וכלכליות קשות, כגון: קיצוץ חריף בגובה הקצבאות, הקשחה משמעותית של תנאי הזכאות, מיסוי כבד של העובדים והמשק או צמצום חד בהוצאות ממשלה אחרות (לשם הרחבת התמיכה של תקציב המדינה בביטוח לאומי).

על מנת להבטיח את היכולת לממן ולשלם קצבאות בצורה יציבה, יש לטפל בבעיות המבניות אשר הוצגו בהרחבה בפרק הקודם: מחסור במידע לגבי היציבות של מערכת הקצבאות; היעדר כללים הקושרים בין ההכנסות וההוצאות לאורך זמן; אי-ההתאמה של מבנה התקציב למאפייני הקצבאות; חוסר הבהירות של כללי התקצוב; והאפקטיביות המוגבלת של קרן המוסד ככרית ביטחון וכאמצעי לחיסכון ארוך-טווח.

המלצות הוועדה, המבוססות על מודלים הנהוגים במדינות המפותחות, חותרות להגברת היציבות של מערכת הביטחון הסוציאלי על ידי הפנמה שיטתית של שיקולים ארוכי-טווח וצמצום משקלם של שיקולים קצרי-טווח בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע למערכת הביטוח הלאומי. הוועדה סבורה כי הצעדים המפורטים בהמלצותיה יביאו לחיזוק משמעותי של היכולת לשלם ולממן קצבאות בצורה יציבה, בהווה ובעתיד. זאת, תוך שמירת גמישות הממשלה בקביעת מדיניות הביטחון הסוציאלי על פי מדיניותה ושיקוליה.

יודגש כי עיסוקה של הוועדה הוא באיתנות הפיננסית של המוסד ואין להבין מהמלצות הוועדה כי יש לשמר את גובה הקצבאות הקיימות כיום, אלא שעל החלטות קובעי המדיניות על שינוי הקצבה או הגבייה להיות ניתנות ליישום לאורך זמן. אין בהמלצות הוועדה כל אמירה לגבי גובה התשלומים ותנאי הזכאות הרצויים של הקצבאות השונות – נושא הנתון לשיקול דעתם של קובעי המדיניות מעת לעת. יישום המלצות הוועדה יהווה מסגרת ותשתית לדיון ציבורי וקבלת החלטות מושכלת בנושאים אלו, המבוססת על ראייה ארוכת טווח, עקרונות עקביים והגדרה ברורה של הקשר הנדרש בין התשלומים והתקבולים של הקצבאות השונות על מנת שניתן יהיה לעמוד בהחלטות שיתקבלו לאורך זמן.

יובהר כי המלצות הוועדה מתייחסות למערכת הקצבאות המשולמות מתוקף חוק הביטוח הלאומי, הממומנות מגביית דמי הביטוח הלאומי ומתקציב המדינה, וכי הן אינן עוסקות בקצבאות המשולמות מתוקף חוקים והסכמים אחרים, הממומנות באופן מלא מתקציב המדינה.

4.1 ריכוז המלצות הוועדה

להלן פירוט תמציתי של המלצות הוועדה - הנימוקים וההסברים להמלצות יפורטו בחלקים הבאים.

א. חלוקת הקצבאות לאשכולות – הקצבאות המשולמות על פי חוק הביטוח הלאומי⁴³ יחולקו לשלושה חשבונות תקציב נפרדים בהתאם לסוגי האיזון בין הכנסות והוצאות המתאימים למאפייניהן, לתפקידן ביחס לאוכלוסיית הזכאים ולדפוסי ההשתנות של היקף התשלומים הכולל שלהן.

- **אשכול איזון ארוך טווח** עבור קצבאות שיש להבטיח יכולת תשלום יציב שלהן לאורך תקופה ארוכה (קצבאות המתאפיינות בתקופת זכאות ממושכת, בתנאי זכאות המעידים על יכולת פרנסה מוגבלת של הזכאים, בסכום קצבה שנועד להוות חלק משמעותי מהכנסת הזכאים ובהיקף תשלומים כולל המהווה חלק משמעותי מההוצאה הציבורית). באשכול זה יכללו קצבאות זקנה ושארים, נכות, נפגעי עבודה וסיעוד. האשכול ימומן מגביית דמי הביטוח הלאומי ומהשתתפות פרופורציונאלית מתקציב המדינה (במנגנון מאצ'ינג) ויישמר באיזון אקטוארי לטווח ארוך תוך שימוש בקרן לחיסכון ארוך-טווח.
- **אשכול איזון טווח בינוני** עבור קצבאות שהיקף התשלומים שלהן רגיש לתנודות כלכליות קצרות-טווח (קצבאות המהוות תחליף שכר לתקופה קצובה ומשכך היקף תשלומיהן הכולל תלוי בגובה השכר במשק ובשיעור התעסוקה). באשכול זה יכללו דמי אבטלה, דמי לידה, נפגעי תאונות, גמלה לשמירת הריון וגמלה לזכויות עובדים במקרה של פשיטת רגל. האשכול ימומן מגביית דמי הביטוח הלאומי ומהשתתפות פרופורציונאלית מתקציב המדינה (במנגנון מאצ'ינג) ויישמר מאוזן על פני מחזור עסקים תוך שימוש בקרן להתמודדות עם תנודות קצרות-טווח.
- **אשכול איזון שוטף** עבור קצבאות והוצאות שלשם איזון לא נדרשת קרן (קצבאות שבהיקף תשלומיהן אין תנודתיות משמעותית ואין צורך בחיסכון ארוך טווח לשם איזון). באשכול זה יכללו קצבת ילדים, מענק לידה, הוצאות המנהל של המוסד וכן שורה של קצבאות נוספות, המשולמות על פי חוק הביטוח הלאומי⁴⁴. האשכול ימומן מגביית דמי הביטוח הלאומי ומהשתתפות מתקציב המדינה בגובה ההפרש בין תשלומי האשכול ודמי הביטוח הלאומי המוקצים למימונו. שיטת התקצוב של האשכול תבטיח איזון בין התקבולים והתשלומים שלו בכל שנה.
- מענק האשפוז ושירותי השיקום יועברו **למימון מלא מתקציב המדינה** (בדומה למתכונת הקצבאות הלא-גבייתיות המשולמות על ידי המוסד).

⁴³ קצבאות המוסד לביטוח לאומי נחלקות לשתי קבוצות השונות זו מזו בבסיס המשפטי לקיומן ובאופן מימונן. בקבוצה אחת הקצבאות המעוגנות בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח הלאומי), המכונות הקצבאות הגבייתיות, שכן המימון להן מגיע בחלקו הגדול מגביית דמי ביטוח לאומי מהציבור (ובחלקו האחר מתקציב המדינה). לקבוצה השנייה שייכות קצבאות המשולמות מתוקף חוקים והסכמים אחרים, והן מכונות קצבאות שאינן גבייתיות, משום שהן ממונות באופן מלא על ידי אוצר המדינה. הוועדה, במסגרת דיוניה, לא עסקה בקצבאות שאינן גבייתיות, אלא במידה שנדרשה לצורך הבנת מבנה התקציב הכללי של המוסד לביטוח לאומי.

⁴⁴ הקצבאות הנוספות באשכול איזון שוטף הן: דמי קבורה, גמלאות מטעמי צדק, גמלה להורה מאמץ, גמלאות תלויים, מענקים ותשלומים שונים ליתומים, הכשרה מקצועית לאלמנה או לאלמן של נפגע בעבודה, מענק למי שעבד בעבודה מועדפת, השתתפות במתן שירותים מיוחדים למי שאינו נכה וגמלאות שונות למתנדבים.

ב. הנהגת כללי איזון לשמירה על יכולת תשלום יציבה של הקצבאות - במטרה לשמור על יכולת תשלום הקצבאות לאורך זמן יונהגו כללי איזון לאשכול איזון ארוך-טווח ולאשכול איזון טווח בינוני⁴⁵. כללי האיזון יגדירו את הקשר הנדרש בין ההכנסות והוצאות של האשכולות, ויבטיחו את השמירה עליו לאורך זמן.

מטרתם של כללי האיזון לאשכול איזון ארוך-טווח להבטיח כי תנודות קצרות-טווח, מגמות ארוכות-טווח, ושינויי מדיניות לא יפגעו בצורה משמעותית בקשר הדרוש בין הכנסותיו והוצאותיו לשם שמירה על יכולת לממן ולשלם קצבאות באופן יציב בטווח הזמן הקצר, הבינוני והארוך. מטרת כללי האיזון לאשכול איזון טווח בינוני לשמור על היכולת לשלם קצבאות בטווח הזמן הקצר והבינוני תחת תנודות קצרות-טווח בתשלומים ובתקבולים של האשכול.

המבנה של כללי איזון זהה בשני האשכולות והוא מורכב מהרכיבים הבאים:

1. **תנאי איזון:** מצב יציב של האשכול יוגדר על ידי שורה של תנאי איזון המבוססים על מדדים קבועים (ראה טבלאות א1 וב1 להלן).
2. **טריגרים לאיזון:** חצה אחד המדדים ליציבות סף מוגדר (ראה טבלאות א2 וב2 להלן), יידרשו קובעי המדיניות לפעול להחזרת האשכול לאיזון (עפ"י תנאי האיזון) עד למועד מוגדר, בכל דרך אשר יבחרו.
3. **תנאי איזון לחקיקה:** החלטות מדיניות המשנות את ההוצאות או ההכנסות של האשכולות יעמידו מקור מאזן, בהתאם להערכה אקטוארית שתתלווה להם, כך שהשינוי יעמוד בתנאי האיזון לחקיקה (ראה טבלאות א3 וב3 להלן).
4. **טריגרים לעודפים:** אם ייווצרו באשכול עודפים העולים על סף מוגדר (ראה טבלאות א4 וב4 להלן), ניתן יהיה להגדיל את הוצאות האשכול או להפחית את הכנסותיו על מנת להחזירו לאיזון (ובלבד שכל תנאי האיזון ישמרו).
5. **ברירת מחדל לאיזון:** במקרה שהאשכול יצא מאיזון אך לא התקבלה החלטה מאזנת בתקופה הנדרשת, או שהתקבלה החלטה לא מאוזנת הפוגעת ביציבות האשכול, יערך איזון אוטומטי על פי ברירת מחדל המשלבת הגדלת הכנסות האשכול בצד הקטנת הוצאותיו באופן שווה. יובהר כי ברירת המחדל נועדה לשמש רק כרשת ביטחון - היא אינה אמורה להצביע על הדרך בה רצוי לאזן את האשכול במידה ויש בכך צורך.

ההבדל בין כללי האיזון של האשכולות הוא בהגדרות של המדדים ושל הספים שנקבעו למרכיבים שלעיל. הגדרות אלו יפורטו בטבלאות שלהלן:

⁴⁵ באשכול איזון שוטף, אין צורך בכללי איזון מכיוון שכללי התקצוב, הקובעים כי בכל שנה תהייה השתתפות תקציב המדינה שווה להפרש בין הוצאות האשכול והגבייה המוקצית למימונו (ראה להלן), ממילא מבטיחים כי האשכול יהיה מאוזן בכל שנה ושנה.

• **פירוט ההגדרות של כללי האיזון לאשכול איזון ארוך-טווח**

1. **תנאי האיזון** – בעקבות הפעלת טריגר לאיזון יש להביא את האשכול לעמידה בתנאים שלהלן:

טווח	טבלה א1: תנאי האיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)
טווח ארוך (40 שנה)	איזון אקטוארי ארוך-טווח: הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות של האשכול בארבעים שנה הקרובות, בתוספת שווי נכסיו הצבורים בקרן, אינו נמוך מהערך הנוכחי של הוצאותיו על פני אותה תקופה.
טווח בינוני (10 שנים)	איזון שוטף בטווח הבינוני: התקבולים הצפויים של האשכול (כולל ריבית) בשנה העשירית לא יפחתו מהתשלומים השוטפים הצפויים באותה שנה ⁴⁶ .
טווח קצר (3 שנים)	הגבלת הגירעון בטווח הקצר: לפחות באחת משלוש השנים הקרובות לפחות, הכנסות האשכול (כולל ריבית) צפויות להיות גבוהות מ-90% מהיקף ההוצאה שלו.
רזרבות (10 שנים)	רזרבות לתנודות קצרות טווח: בעשור הקרוב, הקרן לא צפויה לרדת מתחת ל-30% מההוצאה השנתית

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

טווח	טבלה א2: טריגרים לאיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)
טווח ארוך (40 שנה)	(1) 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 ההוצאות 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 ההוצאות הצפויות על פני אותה תקופה, קטן או שווה ל-96%.
טווח קצר (3 שנים)	גירעון שוטף גבוה בטווח הקצר: עפ"י הדוח האקטוארי השנתי האחרון, בכל אחת משלוש השנים הבאות התקבולים השנתיים צפויים להיות שווים או נמוכים מ-90% מהתשלומים באותה שנה.
רזרבות (10 שנים)	ירידת הרזרבות: צפויה במהלך העשור הקרוב ירידה של הרזרבות מתחת ל-30% מההוצאה השנתית ⁴⁷ .

⁴⁶ במקרה שהתחזית האקטוארית תראה חוסר רציפות בסביבת השנה העשירית לתחזית, בחינת האיזון השוטף בטווח הבינוני תיעשה בהסתכלות על סך התשלומים והתקבולים הצפויים בין השנה השמינית והשנה השתיים עשרה לעריכת התחזית. הערה דומה תקפה לגבי כלל הפרמטרים בכללי האיזון המתייחסים לאיזון שוטף בטווח הבינוני, לרבות הטריגרים לאיזון ותנאי האיזון לחקיקה.

⁴⁷ כמפורט להלן, על מנת לאפשר לאשכול לצבור רזרבות מספקות, יושהה הטריגר לאיזון המבוסס על היקף הרזרבות עד יעבור עשור מביצוע השינויים המומלצים בדו"ח זה או עד הגעת הרזרבות לגובה של 30% מהיקף התשלומים השנתיים של האשכול.

3. **תנאי איזון לחקיקה – שינוי בהוצאות או בהכנסות האשכול צריך לקיים את התנאים הבאים:**

טבלה א1: תנאי האיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)	
טווח ארוך (40 שנה)	איזון אקטוארי ארוך-טווח: הערך הנוכחי של תוספת ההכנסות הצפוי בארבעים השנים הקרובות לא יפחת מהערך הנוכחי של תוספת ההוצאות הצפוי על פני אותה תקופה
טווח בינוני (10 שנים)	איזון שוטף בטווח הבינוני: תוספת התקבולים הצפויה בשנה העשירית לא תפחת מתוספת התשלומים הצפויה באותה שנה.
טווח קצר (3 שנים)	הגבלת הגירעון בטווח הקצר: בכל אחת משלוש השנים הקרובות, תוספת התקבולים לא תפחת מ-90% מגובה תוספת התשלומים באותה שנה
רזרבות (10 שנים)	רזרבות לתנדודות קצרות טווח: החקיקה אינה צפויה לגרום לכך שבמהלך העשור הקרוב רמת הרזרבות תרד מתחת ל-30% מההוצאה השנתית ⁴⁸

4. **טריגרים לעודפים – בהתקיים אחד מהתנאים הבאים אפשר לבצע שינויים שיאזנו את האשכול⁴⁹:**

טבלה א4: טריגרים לעודפים (אשכול איזון ארוך-טווח)	
טווח ארוך (40 שנה)	שלושה דו"חות עם עודף אקטוארי של 2% לפחות: בשלושת הדו"חות האקטואריים השנתיים האחרונים, היחס בין הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות על פני ארבעים שנה (החל ממועד עריכת התחזית) בתוספת ערך הנכסים הצבורים בעת ביצוע התחזית לבין הערך הנוכחי של ההוצאות הצפויות על פני אותה תקופה גדול או שווה ל-102%. או דו"ח אחד עם עודף אקטוארי של 4% לפחות: בדו"ח האקטוארי האחרון, היחס בין הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות על פני ארבעים שנה (החל ממועד עריכת התחזית) בתוספת ערך הנכסים הצבורים (בעת ביצוע התחזית) לבין הערך הנוכחי של ההוצאות הצפויות על פני אותה תקופה גדול או שווה ל-104%.

- במקרה שיופעל טריגר עודפים לאחר דו"ח אחד של 4%, ניצול של העודף במערכת יוכל להיעשות רק בחלוף עשרים וארבעים חודשים מעת הפעלת הטריגר.

5. **ברירת מחדל לאיזון שתשמש כרשת ביטחון לחקיקה לא מאוזנת או היעדר תגובה לטריגר:**

- במקרה של הפעלת טריגר, על השינוי המאזן של אשכול איזון ארוך-טווח להיערך עד מועד אישור חוק התקציב העוקב לחוק התקציב הקרוב ובכל מקרה לא יאוחר משנתיים להפעלת הטריגר. במידה ולא נערך השינוי המאזן במועד הנדרש, יאוזן האשכול באופן אוטומטי על-פי ברירת מחדל.

⁴⁸ כמפורט להלן, על מנת לאפשר לאשכול לצבור רזרבות מספקות, יושהה טריגר זה והטריגר לעודפים עד יעבור עשור מביצוע השינויים המומלצים בדו"ח זה או עד הגעת הרזרבות לגובה של 30% מהיקף התשלומים השנתיים של האשכול.

⁴⁹ ראה הערת השוליים לעיל.

- חקיקות לא מאוזנות תאוזנה באופן אוטומטי על פי ברירת המחדל. השינוי המאזן ייכנס לתוקף מיד עם חקיקת החוק.
- ברירת המחדל תשלב הגדלת הכנסות והפחתת הוצאות באופן שווה.⁵⁰
- ההוצאות יופחתו ע"י שחיקה בשיעור אחיד של קצבאות האשכול. שחיקת הקצבאות תיפרס על פני שנתיים, אלא אם השחיקה הנדרשת גבוהה מ-2% בשנה – אז ייפרס השינוי על פני שנה נוספת.
- ההכנסות יוגדלו ע"י העלאת שיעורי דמי הביטוח הלאומי והשתתפות תקציב המדינה: שיעורי הגבייה יעלו בפעימה אחת בתחילת שנת המס וביחס שווה בכל מרכיבי הגבייה. השתתפות האוצר תעלה בהתאם לשיעורי המאצ'ינג הקיימים בעת ביצוע השינוי.
- **פירוט ההגדרות של כללי האיזון לאשכול איזון טווח בינוני**⁵¹:

1. **תנאי האיזון** – בעקבות הפעלת טריגר לאיזון יש להביא את האשכול לעמידה בתנאי הבא:

טבלה ב1: תנאי איזון האשכול (אשכול איזון טווח בינוני)
איזון בטווח הבינוני ושמירה על רזרבות: היקף הרזרבה שצפויה להצטבר בתום עשר שנים ממועד עריכת התחזית לא תפחת מ-90% ההוצאה השנתית ⁵²

2. **טריגרים לאיזון** – בהתקיים אחד התנאים שלהלן, יש לאזן את האשכול (עפ"י תנאי האיזון)⁵³:

טבלה ב2: טריגרים לאיזון (אשכול איזון טווח בינוני)
רצפת הרצועה (I): גובה הרזרבות בקרן אינו עולה על 40% מההוצאה השנתית עבור אשכול זה במשך שלוש שנים רצופות
רצפת הרצועה (II): גובה הרזרבות בקרן אינו עולה על 20% מההוצאה השנתית עבור אשכול זה

3. **תנאי איזון לחקיקה** – שינוי בהוצאות או בהכנסות האשכול צריך לקיים את התנאי הבא:

טבלה ב3: תנאי איזון חקיקה (אשכול איזון טווח בינוני)
איזון בטווח הבינוני הערך הנוכחי של תוספת ההכנסות הצפויה בעשור הקרוב לא יפחת מהערך הנוכחי של תוספת ההוצאות הצפויה על פני אותה תקופה

⁵⁰ שוויון בין הערך המהוון של השינוי הצפוי בהכנסות והשינוי הצפוי בהוצאות על פני תקופה של 40 שנה

⁵¹ המשמעות האופרטיבית של המרכיבים המוגדרים להלן (תנאי האיזון, הטריגרים לאיזון וכד') מוסברים במבנה הכללי של כללי האיזון המפורט לעיל.

⁵² ההוצאה השנתית תחושב על פי ממוצע ההוצאה בפועל בעשור האחרון עם התאמות לשינויי חקיקה ושינויים דמוגרפיים

⁵³ כמפורט להלן, על מנת לאפשר לאשכול לצבור רזרבות מספקות, יושהו הטריגרים לאיזון של אשכול זה, עד יעברו חמש שנים מביצוע השינויים המומלצים בדו"ח זה או עד הגעת הרזרבות לגובה של 90% מהיקף התשלומים השנתיים של האשכול.

טבלה ב4: טריגר עודפים (אשכול איזון טווח בינוני)

תקרת הרצועה: גודל הקרן שווה או גדול מ 140% מההוצאה השנתית במשך שלוש שנים רצופות

5. **ברירת המחדל לאיזון** שתשמש כרשת ביטחון לחקיקה לא מאוזנת או היעדר תגובה לטריגר:
- במקרה של הפעלת טריגר, השינוי המאזן של אשכול איזון טווח בינוני צריך להיעשות עד מועד אישור חוק התקציב הקרוב ובכל מקרה לא יאוחר משנה להפעלת הטריגר. במידה ולא נערך השינוי המאזן במועד, יאוזן האשכול באופן אוטומטי על-פי ברירת מחדל.
 - חקיקות לא מאוזנות תאוזנה באופן אוטומטי על פי ברירת המחדל. השינוי המאזן ייכנס לתוקף מיד עם חקיקת החוק.
 - ברירת המחדל לאיזון תשלב הגדלת הכנסות והפחתת הוצאות באופן שווה⁵⁴
 - ההוצאות יופחתו ע"י שחיקה בשיעור אחיד של קצבאות האשכול. שחיקת הקצבאות תיפרס על פני שנתיים, אלא אם השחיקה הנדרשת גבוהה מ-2% בשנה – אז ייפרס השינוי על פני שנה נוספת.
 - הכנסות יוגדלו ע"י העלאת שיעורי דמי הביטוח הלאומי והשתתפות תקציב המדינה: שיעורי הגבייה יעלו בפעימה אחת בתחילת שנת המס וביחס שווה בכל מרכיבי הגבייה. השתתפות האוצר תעלה בהתאם לשיעורי המאצ'ינג הקיימים בעת ביצוע השינוי

ג. יצירת תשתית מידע על יציבות הביטוח הלאומי

- מדי שנה יפורסם דו"ח אקטוארי אשר יבחן את היציבות של אשכול איזון ארוך-טווח ושל אשכול איזון טווח בינוני. רמת האיזון של האשכולות וחסינותם מפני זעזועים קצרי-טווח, תיבחן על בסיס המדדים המשמשים בכללי האיזון עליהם ממליצה הוועדה לאשכולות השונים (ראה לעיל).
- אחת לשלוש שנים יפרסם אקטואר המוסד דו"ח אקטוארי מורחב אשר יכלול, בין היתר: בחינה מחדש והסבר של כלל ההנחות המשמשות בתחזיות; ניתוח מגמות רלבנטיות בשנים האחרונות; השוואה לתחזיות קודמות; בדיקות רגישות של פרמטרים מרכזיים; והערכות של הסיכונים להפעלה של הטריגרים לאיזון בשנים הקרובות.
- הצעות חקיקה והחלטות אחרות המשנות את היקף ההכנסות או ההוצאות של המוסד לביטוח הלאומי ילוו בהערכה אקטוארית לגבי השפעתן על היציבות ועל האיזון של כל אחד מהאשכולות הרלבנטיים,

⁵⁴ הערך הנוכחי של השינוי הצפוי בהכנסות על פני עשור יהיה שווה לערך הנוכחי של השינוי הצפוי הוצאות על פני

על בסיס המדדים המשמשים בכללי האיזון עליהם ממליצה הוועדה. פרסום ההערכה האקטוארית יהווה תנאי מקדים לדין בהצעת החוק בוועדת שרים לחקיקה ולהצבעה על החקיקה בוועדות הכנסת.

- הנחות המודל האקטוארי יגובשו על ידי וועדת מומחים עצמאית:
 - בראשות הוועדה יעמוד נציג ציבור שהוא כלכלן מומחה לכלכלה ציבורית וחבריה האחרים יורכבו מכלכלן מומחה לתחום המאקרו של המשק הישראלי, שני אקטוארים חיצוניים, הסטטיסטיקן הממשלתי או נציגו, נציג ביטוח לאומי, נציג משרד האוצר, ונציג בנק ישראל. אקטואר המוסד יהיה משקיף קבוע בוועדה.
 - על בסיס המלצות הוועדה, יפרסם שר האוצר, בהסכמת שר הרווחה, הנחיות לאופן התקנת הדו"ח וההנחות הדמוגרפיות והכלכליות העומדים בבסיסו⁵⁵.
 - ככל הניתן הוועדה תבסס את הערכותיה על נתוני הלמ"ס ותחזיותיו. אם תחליט הוועדה לחרוג מאלו יינתן לכך הסבר מקיף.
 - הוועדה תבצע בדיקה וחישוב מחדש של כלל ההנחות לקראת פרסום הדו"ח המורחב. ההנחות המרכזיות של הדו"חות השנתיים יתבססו על אלו של הדו"ח המורחב האחרון, אך יכללו עדכונים נדרשים בהתאם לנתונים בפועל של התשלומים והתקבולים של המוסד.
- הדו"ח האקטוארי השנתי יוצג ויידון בממשלה ובכנסת. כלל הדו"חות האקטואריים יועלו לאתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי עם פרסומם. הדו"ח האקטוארי יכלול תמצית מנהלים שתהייה נהירה גם לאזרחים שאינם אנשי מקצוע. הגיליונות האלקטרוניים המשמשים לעריכת התחזיות המופיעות בדו"ח האקטוארי יפורסמו באתר האינטרנט של המוסד.
- מועצת המוסד לביטוח לאומי, יחד עם שר הרווחה ושר האוצר, יפקחו על הכנת הדו"ח, לרבות בדיקה כי הדו"ח הוכן במועדים הנקובים ועל פי ההוראות הקבועות בחוק. ועדת המומחים האמורה בסעיף הקודם תגיש לשרים את הערותיה לדו"ח ככל שישנן.
- מומלץ לשקול לקבוע כי הדו"ח האקטוארי של המוסד, ההנחות שבבסיסו ותהליך גיבושן יועמדו מדי תקופה לביקורת של גוף מקצועי בלתי תלוי.

⁵⁵ לצורך קביעת ההנחות לדו"ח האקטוארי אשר עתיד להתפרסם בשנת 2012, מונתה ועדה כאמור על ידי מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי והממונה על התקציבים במשרד האוצר ביולי 2011. חברי הוועדה הם: פרופ' אפרים צדקה, אוניברסיטת תל-אביב (יו"ר); מר אלן דובין, אקטואר; פרופ' רות קלינוב, אוניברסיטה העברית; ד"ר קובי ברוידא, מחלקת המחקר בבנק ישראל; גב' פנינה צדקה, סמנ"כלית ומנהלת אגף דמוגרפיה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; ד"ר דניאל גוטליב, מנהל מחלקת המחקר במוסד לביטוח לאומי ומר אלון אטקין מאגף התקציבים במשרד האוצר. אקטואר המוסד לביטוח לאומי, מר ג'ורג' לונדון, הינו משקיף קבוע בוועדה.

ד. הקמת קרנות עודפים חדשות עצמאיות מתקציב המדינה

יוקמו שתי קרנות עודפים נפרדות – לאשכול איזון ארוך-טווח ולאשכול איזון טווח בינוני – אשר יהיו חיצוניות לתקציב המדינה. עצמאותן של הקרנות החדשות מתקציב המדינה תאפשר להן לשמש ככריות ביטחון אפקטיביות להתמודדות עם תנודות בהכנסות ובהוצאות אשכולות אלו, ותאפשר לקרן אשכול איזון ארוך-טווח לשמש כאמצעי יעיל לחיסכון ארוך-טווח.

- בכל שנה יושקעו עודפי התקציב של האשכולות באגרות חוב ממשלתיות מיועדות בלתי סחירות. פירעון האג"ח ישמש למימון האשכול שבגין עודפי תקציבו הונפק האג"ח.
- מאפייני האג"ח שיונפק (לוח הסילוקין, הצמדה וכד') ייקבעו לפי דרישת וועדה ייעודית לנושא, אשר תכלול את מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי (יו"ר), נציג נוסף של המוסד לביטוח לאומי, סגן בכיר לחשב הכללי הממונה על החוב, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג ציבור – אשר ימונה בהסכמה בין המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר. הוועדה תקבע את מאפייני האג"ח בהתאם להערכת הצרכים המימוניים של האשכול אשר תתבסס על התחזיות של הדו"ח האקטוארי השנתי של המוסד לביטוח לאומי.
- רישום אגרות החוב בתקציב המדינה ייערך בצורה המקובלת לאגרות חוב רגילות: תשלומי הריבית של האג"ח יירשמו כהוצאה רגילה בתקציב המדינה, אך פירעונות הקרן לא. במקביל, ההפקדות של עודפי התקציב לרכישת אג"ח לא יכללו בהכנסות השוטפות של תקציב המדינה. באופן זה, פירעונות הקרן וההפקדות בה לא יכללו בחישוב היקף ההוצאה והגירעון בתקציב המדינה.

ה. הגדלת העברות תקציב המדינה לביטוח הלאומי לשם העברה מלאה של שווי קרן העודפים הנוכחית

- **העברות תקציב המדינה למוסד לביטוח לאומי יגדלו לטובת העברה של שווי קרן העודפים הנוכחית של המוסד.** מתווה הגידול ייקבע כך שהערך הנוכחי של התוספת הצפויה על פני ארבעים שנה יהיה בגובה השווי ההוגן של קרן העודפים של המוסד, המוערך בכ-180 מיליארד ש"ח. התוספת להשתתפות תקציב המדינה בביטוח לאומי תינתן בדרך של הגדלה הדרגתית של שיעור המאצ'ינג של השתתפות תקציב המדינה בגבייה המוקצית למימון אשכול איזון ארוך-טווח.
- **התוספת להעברות תקציב המדינה תישמר גם לאחר העברה מלאה של שווי הקרן הנוכחית.** לא תתוכנן הפסקה של התוספת להשתתפות תקציב המדינה בגין העברת שווי הקרן הנוכחית, גם לאחר העברה מלאה של שווי הקרן. זאת על מנת לשמור על יציבות המערכת ושלא ליצור ירידה חדה בהכנסות המוסד העתידיות אשר תבוא לידי ביטוי כבר בדו"חות האקטואריים הקרובים. משמעות הדבר היא כי השווי המהוון הכולל של התוספת להעברות מתקציב המדינה צפוי להיות גבוה משמעותית מערכה הנוכחי של הקרן).

- **התוספת להעברות תקציב המדינה בגין החזר הקרן תחליף את לוח הסילוקין הנוכחי של פירעונות הקרן והריבית ותקבע בחקיקה המעגנת את המלצות הוועדה⁵⁶. לשם מעקב אחר התקדמות העברתו המלאה של ערך הרזרבות בקרן הנוכחית של המוסד, יקבע, במסגרת עיגון המלצות הוועדה בחקיקה, כי משרד האוצר יפרסם מדי שנה את השווי השוטף של נכסי קרן המוסד לביטוח לאומי בעת ביצוע הרפורמה, את השווי המצטבר של התוספת שכבר ניתנה בגין החזר הקרן, ואת ההפרש ביניהם.**
- **מתווה התוספת להעברות תקציב המדינה בגין העברת הקרן הנוכחית של המוסד לביטוח לאומי ייקבע על בסיס הדו"ח האקטוארי השנתי האחרון שיפרסם המוסד לביטוח לאומי טרם יישום השינויים עליהם ממליצה הוועדה, בהתאם לעקרונות הבאים:**
 - **התוספת להעברות מתקציב המדינה תחושב כך שעל פי הדו"ח האקטוארי, הערך הנוכחי של התוספת להעברות מתקציב המדינה, על פני תקופה של ארבעים שנה, יהיה שווה בערכו לשווי הקרן הנוכחית. הערכת שווי הקרן תעשה במתודולוגיה של שווי הוגן⁵⁷.**
 - **בשנה הראשונה ליישום השינויים המוצעים בדו"ח זה, השתתפות האוצר תעלה לשיעור הנדרש על מנת שהשינויים במבנה התקצוב והמימון המוצעים בדו"ח לא יגרמו לשינוי בהשפעת השתתפות תקציב המדינה בתקציב המוסד על הגירעון בתקציב המדינה.**
 - **השתתפות תקציב המדינה באשכול איזון ארוך-טווח, כאחוז מהגבייה, תעלה משנה לשנה באופן ליניארי החל מהשנה שלאחר ביצוע השינויים המומלצים בדו"ח זה ועד להתייצבות בתוך 15 עד 25 שנה. החלטה סופית בעניין הפריסה תתקבל לאחר פרסום דו"ח האקטוארי מלא עבור המוסד לביטוח לאומי**
- **שינוי תנאי גביית דמי הביטוח הלאומי לא ישפיע על ההיקף הצפוי של ההעברות מתקציב המדינה בגין העברת שווי הקרן הנוכחית. במקרה של שינוי תנאי גביית דמי ביטוח לאומי יבוצעו התאמות במתווה התוספת לשיעור המאצ'ינג של תקציב המדינה להעברת הקרן, כך שהערך הנוכחי של התוספת להעברות האוצר יישמר, תוך השפעה מינימאלית על המתווה הצפוי. הוועדה אינה ממליצה על עריכת שינויים במתווה התוספת לשיעור המאצ'ינג בתגובה לעדכונים בתחזיות דמוגרפיות, כלכליות ואחרות.**
- **ניתן יהיה לנייד משנה אחת לשנה העוקבת 5% מהתוספת להעברות תקציב המדינה שניתן עבור החזר הקרן. יודגש כי האפשרות לבצע את הניוד מותנית בכך שהעמידה בכללי האיזון של האשכולות ויכולת המימון של הקצבאות לא תיפגע.**

⁵⁶ כמפורט בנימוקים להמלצות, הוועדה לא ראתה דרך שניתן להעביר בה את שווי הרזרבות של קרן העודפים הנוכחית ולתקן את אופן רישום הקרן תוך שמירה על האג"ח הנוכחיות מבלי להסתכן ביצירת עיוותים ברישום החשבונאי או בגירעון תקציב המדינה.

⁵⁷ מכיוון שכמחצית מאגרות החוב הקיימות של הביטוח הלאומי נושאות ריבית מסובסדת של 5.5%, שווי הקרן, במתודולוגיה של שווי הוגן, צפוי להיות גבוה יותר משוויה המתואם (אשר עמד על כ-164 מיליארד ש"ח בדצמבר 2011).

1. פישוט כללי התקצוב

על מנת להקל על הבנת אופן מימון הקצבאות ובהבנת השפעתו על תקציב המדינה ייקבעו כללים פשוטים להקצאת גביית דמי הביטוח הלאומי בין האשכולות השונים ולקביעת היקף השתתפות תקציב המדינה בכל אשכול. שינוי כללי התקצוב לא יביא להפחתת היקף השתתפות תקציב המדינה במימון קצבאות המוסד (החזר הקרן הנוכחית אף יביא להגדלה עקבית של היקף השתתפות זו).

- **קביעת כללים פשוטים להקצאת גביית דמי הביטוח הלאומי לאשכולות** – יקבעו כללים פשוטים וברורים להקצאת גביית דמי הביטוח הלאומי לאשכולות, תוך צמצום חוסר האחידות בשיעורי ההקצאה של רכיבי הגבייה השונים.
- **קביעת כללים פשוטים להשתתפות תקציב המדינה במימון האשכולות**
 - **באשכול איזון ארוך-טווח ובאשכול איזון טווח בינוני** השתתפות תקציב המדינה תחושב כשיעור מגביית דמי הביטוח הלאומי שתוקצה לאשכול (היינו, בשיטה של מאצ'ינג).
 - **באשכול איזון שוטף** השתתפות תקציב המדינה תהייה שווה להפרש בין הוצאות האשכול וההכנסות מגביית דמי הביטוח הלאומי שתוקצה למימון (כך יובטח כי בכל שנה האשכול ימצא באיזון שוטף).

2. הקצאת התקבולים לאשכולות בנקודת המוצא

- **השינויים הנוגעים למבנה התקצוב ואופן המימון לא ישפיעו, בשנת יישום ההמלצות, על היקף תשלומי הקצבאות הממומן מהכנסות תקציב המדינה**⁵⁸. באופן זה, כל תוספת למערכת הביטוח הלאומי שעשויה להידרש לאיזון האשכולות בנקודת המוצא, תשמש לצורך בניית רזרבות וחיסכון ארוך טווח ולא לצורך צמצום הגירעון השוטף בתקציב המדינה היום. יצוין כי לשם העברת שווי הקרן הנוכחית תגדל השתתפות תקציב המדינה בביטוח לאומי באופן הדרגתי החל משנת היישום של ההמלצות.
- **הקצאת דמי הביטוח הלאומי לאשכולות והשתתפות תקציב המדינה בשנה הראשונה ליישום ההמלצות ייקבעו על בסיס הדו"ח האקטוארי השנתי האחרון** שיפרסם המוסד לביטוח לאומי טרם יישום ההמלצות, **על-פי העקרונות המפורטים להלן:**
 - **באשכול איזון שוטף**

⁵⁸ לעצם השינוי במבנה המימון לא צריכה להיות השפעה על הגירעון בתקציב המדינה בשנת ביצוע הרפורמה: ההיקף הצפוי של השתתפות תקציב המדינה במימון שלוש האשכולות, בתוספת העלות של הקצבאות המועברות למימון מלא של תקציב המדינה, יהיה שווה לסך ההוצאות בתקציב הרגיל למימון תשלום הקצבאות הגבייתיות (והוצאות המנהל הכרוכות בהן), כולל פירעונות והריבית של המוסד, בניכוי ההפקדות של קרן המוסד לביטוח לאומי (הנכללות בהכנסות המדינה השוטפות). כל זאת לפני שינויים אפשריים בדמי הביטוח הלאומי, השתתפותה האוצר או תנאי הקצבאות שנועדו לאזן את המערכת בנקודת המוצא.

- **דמי הביטוח הלאומי:** השיעור מגביית דמי הביטוח הלאומי שיוקצה לאשכול איזון שוטף יקבע כך שעל פי הדו"ח האקטוארי, היקף הגבייה שיוקצה לאשכול זה בשנה הראשונה ליישום ההמלצות יממן **שליש** מההוצאות הצפויות של אשכול זה.
- **השתתפות תקציב המדינה:** כללי התקצוב, באשכול איזון שוטף השתתפות תקציב המדינה תהיה שווה בכל שנה להפרש בין הוצאות האשכול ובין ההכנסות מגבייה המוקצות לו.

● **באשכול איזון טווח בינוני**

- **דמי הביטוח הלאומי:** השיעור מגביית דמי הביטוח הלאומי שיוקצה לאשכול איזון טווח בינוני יקבע כך שעל פי הדו"ח האקטוארי השנתי האשכול יעמוד בתנאי האיזון של האשכול (היינו, היקף הרזרבה שצפויה להצטבר בתום עשר שנים ממועד עריכת התחזית לא יפחת מ-90% ההוצאה השנתית הצפויה באותה שנה)
- **השתתפות תקציב המדינה:** היחס בין השתתפות תקציב המדינה באשכול איזון טווח בינוני לבין הגבייה המוקצית לאשכול זה (שיעור המאצ'ינג) יהיה שווה ל- 50%.

● **באשכול איזון ארוך-טווח**

- **דמי הביטוח הלאומי:** השיעור מגביית דמי הביטוח הלאומי שיוקצה לאשכול איזון ארוך-טווח יהיה שווה לאחד פחות השיעור מהגבייה המוקצה לאשכול איזון טווח בינוני (היינו, יתרת הגבייה).
- **השתתפות תקציב המדינה:** היחס בין השתתפות תקציב המדינה באשכול איזון ארוך-טווח לבין הגבייה המוקצית לאשכול זה (שיעור המאצ'ינג) יהיה שווה ליחס בין המימון מתקציב המדינה בשנת הרפורמה (לולא הרפורמה)⁵⁹, בניכוי השתתפות תקציב המדינה הצפויה באשכולות האחרים והעלות של ההוצאות העוברת למימון מלא של תקציב המדינה בשנת הרפורמה, ובין היקף הגבייה הצפויה לאשכול זה.

ח. איזון בנקודת המוצא

- יש להבטיח את האיזון הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי בנקודת המוצא.
- הוועדה ממליצה כי הדו"ח האקטוארי הקרוב של המוסד לביטוח לאומי יכלול הערכה של יציבותם של אשכול איזון ארוך-טווח ושל אשכול איזון טווח בינוני על פי האינדיקטורים הנבחנים במנגנון האיזון של אשכולות אלו, ותחת ההנחה כי הכנסות המוסד יוקצו לאשכולות השונים על פי העקרונות עליהם ממליצה הוועדה.
 - באם יראה הדו"ח האקטוארי הקרוב של המוסד לביטוח לאומי כי המערכת אינה מאוזנת, בהתאם לאינדיקטורים עליהם ממליצה הוועדה, יש לקבוע שינויים שיאזנו את האשכול עפ"י תנאי האיזון. יש לבצע את השינויים המאזנים, ככלל שיידרשו, כחלק מיישום כולל של המלצות הוועדה. זאת על מנת

⁵⁹ ב"מימון מתקציב המדינה בשנת הרפורמה (לולא הרפורמה)" הכוונה להפרש בין סך העברות תקציב המדינה למימון הקצבאות הגבייתיות והוצאות המנהל הכרוכות בהן, בניכוי עודפי התקציב אשר היו צפויים למוסד (והיו נכללים בהכנסות תקציב המדינה השוטפות) - וכל זה בשנה הראשונה ליישום ההמלצות אילולא היו ההמלצות מיושמות.

להבטיח כי ישמשו לחיזוק היציבות של מערכת הביטוח הלאומי ולצבירה של רזרבות בקרנות החדשות המופרדת מתקציב המדינה.

- הוועדה סבורה כי יש לשקול לבצע שינויים מאזנים, ככל שיידרשו, בעיקר באמצעות העלאת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים, זאת לאור הפחתת שיעורי דמי הביטוח הלאומי בעשור האחרון, ורמתם הנמוכה בהשוואה עולמית.

ט. הוראות מעבר

- **השהיית הטריגרים לאיזון המבוססים על היקף הרזרבות:** על מנת לאפשר לאשכולות לצבור רזרבות מסופקות הטריגרים המבוססים על היקף הרזרבות יושהו.
 - באשכול איזון ארוך-טווח הטריגר לאיזון המבוסס על היקף הרזרבות ינוטרל עד יעבור עשור מתחילת הרפורמה או עד הגעת הרזרבות לגובה של 30% מהיקף ההוצאה.
 - באשכול איזון טווח בינוני הטריגרים (20% מההוצאה השנתית לשנה אחת או 40% מההוצאה השנתית לשלוש שנים) ינוטרלו עד עבור חמש שנים מתחילת הרפורמה או עד הגעת הרזרבות לגובה של 90% מהיקף ההוצאה.
- **הטריגרים לעודפים:** מוצע כי טריגר העודפים באשכול איזון ארוך טווח המאפשרים לבצע שינויי חקיקה שאינם מאוזנים ייכנס לתוקף רק לאחר שעברו חמש שנים ממועד תחילת יישום המלצות הוועדה או עד הגעת הרזרבות לגובה של 30% מהיקף ההוצאה. זאת על מנת לאפשר למערכת צבירה סדירה של רזרבות בסיסיות, הדרושות כדי להבטיח את יציבותה בשנות שפל.
- **יש לוודא כי על פי התחזית, היקפן של קרנות העודפים של אשכול איזון ארוך-הטווח ושל אשכול איזון טווח בינוני יגיע להיקף הנדרש בתוך עשור.**
 - לפחות 30% מההוצאה השנתית באשכול איזון ארוך-טווח
 - לפחות 90% מההוצאה השנתית באשכול איזון טווח בינוני
- **תוענק רשת ביטחון אשר תבטיח כי כל עוד הטריגרים המבוססים על היקף הרזרבות מושהים (ראו לעיל), פערים בין ההוצאות וההכנסות השוטפות של האשכולות, אשר אינם נובעים משינויי חקיקה או מדיניות, לא יפגעו ביכולת תשלום הקצבאות.** במידת הצורך, מקורות המימון הנדרשים בשנים אלו יסופקו על ידי אוצר המדינה.
- **מוצע כי עד לעיגון המלצות הוועדה בחקיקה לא יבוצעו שינויים אשר ישפיעו לרעה⁶⁰ על יציבותו של המוסד לביטוח לאומי.**

בפרק הבא יוצגו הנימוקים להמלצות הוועדה המפורטות לעיל.

⁶⁰ כמפורט בנספח שעוסק בהבטחת איזון המערכת בנקודת המוצא, שינויים לאיזון אקטוארי של המערכת, אשר אינם מלווים ביישום המלצות הוועדה בנוגע ליצירת קרנות נפרדות מתקציב המדינה ובנוגע להעברת שווי הרזרבות בקרן הנוכחית, עלולים לפגוע ביכולת לבצע את השינויים הדרושים לחיזוק יציבות המערכת, המפורטים בהמלצות הוועדה, ועל כן יש להימנע מלעשותם.

5. הסברים ונימוקים להמלצות

פרק זה כולל הסברים ונימוקים להמלצות הוועדה המרוכזות בפרק הקודם. מבנה הפרק עוקב אחר סדר ההצגה של ההמלצות בריכוז ההמלצות: חלוקת הקצבאות לאשכולות, הנהגת כללי איזון, יצירת תשתית מידע מקצועית לגבי יציבות הביטוח הלאומי, הקמת קרנות עודפים עצמאיות מתקציב המדינה, הגדלת השתתפות תקציב המדינה לטובת העברת שווי הקרן הנוכחית, פישוט כללי התקצוב, הקצאת התקבולים בנקודת המוצא והוראות מעבר. התייחסותה של הוועדה להבטחת האיזון בנקודת המוצא נכללת בנספח לדו"ח הוועדה.

5.1 חלוקת הקצבאות לאשכולות

הצורך בחלוקה מתאימה לחשבונות תקציב נפרדים

המוסד לביטוח לאומי אחראי לתשלום של עשרות קצבאות מסוגים שונים⁶¹. הקצבאות מאופיינות בהבדלים משמעותיים במטרותיהן, בהשפעותיהן על אוכלוסיית הזכאים ובדפוסי השינוי של ההוצאות בגין לאורך זמן. כך למשל, קצבת הזקנה המשולמת על פני עשרות שנים וההוצאה בגינה מושפעת, בעיקר, משינויים דמוגרפיים, אינה דומה לדמי אבטלה המשולמים לתקופה קצובה בת מספר שבועות וההוצאה בגינם מתאפיינת בתנודתיות גבוהה הנובעת מרגישות גבוהה לשינויים קצרי-טווח במצבו של המשק. שמירה על היכולת לשלם ולממן את הקצבאות באופן יציב לאורך זמן מחייבת קיומו של קשר ברור ומחייב בין הוצאות והכנסות. סוג הקשר הנדרש בין ההכנסות וההוצאות משתנה בהתאם למאפייני הקצבאות: הן כהוצאה ציבורית (מאפיינים כגון העלות הכוללת של תשלום הקצבה, דפוסי התנודות של עלות זו ומגמות ההתפתחות שלה לאורך זמן) והן כמרכיב בהכנסת הזכאים (מאפיינים כגון תקופת הזכאות לקצבה, מצבו האופייני של הפרט על פי תנאי הזכאות וחלוקה של הקצבה בהכנסתו הכוללת). על מנת להבטיח יכולת תשלום ומימון יציבה של קבוצות הקצבאות השונות לאורך זמן, ולשמור על כך שסוג האיזון בין התשלומים שלהן והתקבולים המיועדים למימון יתאים למאפייניהן, נדרשת חלוקה של הקצבאות לחשבונות תקציב נפרדים אשר יאזנו בנפרד. חלוקת התקציב לחשבונות נפרדים צריכה לאפשר התאמה של כללי האיזון של החשבון למאפיינים של הקצבה. על כן, יש להבטיח כי לקצבאות הנמצאות באותו חשבון תקציב, מתאימים אותם כללי איזון. בנוסף, חשוב כי מספר חשבונות התקציב הנשמרים באיזון יהיה מצומצם. זאת, בין היתר, כדי לאפשר שמירה על פשטות ושקיפות במערכת התקציב, לאפשר גיבוש מדיניות עקבית ולמנוע את הצורך בשינויים רבים ותכופים בפרמטרים של הגבייה או בתנאי הקצבאות במטרה לשמור על האיזון של כל אחד מהאשכולות.

⁶¹ מספר הקצבאות השונות שמשלם המוסד לביטוח לאומי הוא חריג בהשוואה למוסדות לביטוחן סוציאלי במדינות אחרות, האחראים לרוב לתשלום מספר מצומצם יותר של קצבאות. חלק מהקצבאות הקיימות בישראל אינן קיימות במדינות אחרות, ואילו אחרות משולמות על ידי מוסדות נפרדים או על ידי תקציב הממשלה.

כאמור לעיל, באופן פורמאלי, מחולקת כיום מערכת קצבאות הביטוח הלאומי בישראל למספר רב של חשבונות תקציב. אך בפועל, עקב חוסר התאמה משמעותי בין התקבולים והתשלומים של רבים מהחשבונות, והעברות תקציביות תכופות הנעשות ביניהם כמעט כדבר שבשגרה, ניתן לומר כי למעשה כלל הקצבאות ממומנות כמקשה אחת. כפי שהוסבר בפרק סקירת הבעיות במצב הקיים, החלוקה הנוכחית לענפי תקציב אינה מהווה תשתית מתאימה לביצוע החלוקה לחשבונות אשר יאוזנו בנפרד, עקב המספר הרב של הקבוצות הקיימות בחלוקה הקיימת ועקב העובדה שבחלק מהענפים נכללות קצבאות, אשר ההבדלים במאפייניהן השונים מחייבים שמירה על סוגים שונים של קשר בין הכנסות והוצאות לאורך זמן (ניתן לשער כי המספר הגבוה של חשבונות התקציב בחלוקה הנוכחית הוא אחת הסיבות לכך שחלוקה זו למעשה אינה רלוונטית שנים רבות).

בעקבות החסרונות הרבים של החלוקה הקיימת ובשל חוסר יכולתה לשמש תשתית מוצלחת לאיזון הקצבאות, יש לבצע חלוקה מחדש של הקצבאות לחשבונות תקציב, על מנת לשמור על מספר חשבונות מצומצם ולהבטיח כי תהייה התאמה בין סוג האיזון שבו יישמר כל אשכול ובין מאפייני הקצבאות הנכללות בו. הקריטריון לחלוקת הקצבאות לאשכולות צריך להיות סוג האיזון המתאים לקצבה. חלוקה בדרך זו תיצור את מספר הקבוצות המינימאלי העומד בדרישה, לפיה לקצבאות שייכללו באותו אשכול יתאים אותו סוג של כללי איזון.

נתחיל בתיאור חלוקת הקצבאות על פי אופן האיזון המתאים להן. בסעיף הבא נציג את שלושת סוגי האיזון שעל פיהם תיערך החלוקה, ולאחריו יוצגו הקריטריונים להתאמה של קצבאות לכל אחד מסוגי האיזון והקצבאות העומדות בקריטריונים הללו. יובהר מראש כי החלוקה לאשכולות מבוססת על המאפיינים הכלכליים של תשלומי הקצבאות ועל תפקידן ביחס לאוכלוסיית הזכאים וכי היא אינה משקפת תפיסה כלשהי לגבי חשיבותן החברתית של הקצבאות השונות.

סוגי האיזון בין תשלומים ותקבולים

ניתן להבחין בין שלושה סוגים של איזון: איזון ארוך-טווח, איזון לטווח בינוני (על פני מחזור עסקים) ואיזון שנתי שוטף. על בסיס ההתאמה של הקצבאות השונות לשלושת סוגי האיזון, יחולקו הקצבאות לשלושה אשכולות תקציב נפרדים שיאוזנו בנפרד, כל אחד באופן המתאים לקצבאות הכלולות בו. העקרונות של שלושת סוגי האיזון מפורטים להלן:⁶²

• אשכול איזון שוטף – איזון התקבולים והתשלומים בכל שנה ע"י תקצוב גמיש מתקציב

המדינה: בשיטה זו מנגנון התקצוב יבטיח כי בכל שנה התקבולים יהיו שווים לתשלומים. לשם כך נדרש כי ההשתתפות מתקציב המדינה תהווה רכיב גמיש בתקבולים אשר יספוג את התנודות בהיקף התשלומים ובהיקף הגבייה מהציבור. השתתפות תקציב המדינה באשכול תשלום בכל שנה את הפער בין התשלומים של הקבוצה ובין היקף הגבייה מהציבור המוקצה למימונה.

⁶² להרחבה בנושא זה, ראה הפרק העוסק בגישות להבטחת מימון מערכת הביטחון הסוציאלי.

● **איזון לטווח בינוני – איזון על פני מחזור עסקים תוך שימוש בקרן לתנודות קצרות טווח:**

בשיטה זו יתאפשר קיומו של פער בין התשלומים לבין התקבולים בשנה נתונה, ובלבד שבממוצע, על פני תקופה של מחזור עסקים, יהיו התשלומים והתקבולים מאוזנים. אשכול זה ימומן מדמי הביטוח הלאומי ומהשתתפות פרופורציונאלית מתקציב המדינה (בשיטת מאצ'ינג). במודל זה הגירעונות או העודפים הנוצרים בשנה השוטפת ייספגו על ידי קרן עודפים ייעודית אשר תשרת את האשכול. בשנים שיהיו לאשכול עודפי התקציב הם ישמשו לרכישת נכסים שיופקדו בקרן. בשנים שבהן יימצא האשכול בגירעון שוטף, מימוש הנכסים יוכל לשרת את מימון הקצבאות. יש להבטיח כי על פני מחזור עסקים יהיה איזון בין ההכנסות וההוצאות של המערכת, והקרן תהיה גבוהה מספיק כדי לספוג את התנודתיות של התשלומים והתקבולים, זאת על מנת שתשמור על מצבת נכסים חיובית ויתאפשר מימון ותשלום יציב של הקצבאות בקבוצה.

● **איזון ארוך-טווח – איזון אקטוארי לטווח ארוך תוך שימוש בקרן לחיסכון ארוך-טווח:** בשיטה זו

ההכנסות וההוצאות יישמרו באיזון אקטוארי ארוך-טווח: יובטח כי על פי התחזיות הדמוגרפיות והכלכליות, ההכנסות הצפויות במשך תקופה ארוכה (הנאמדת בעשרות שנים⁶³), בצירוף עם הנכסים הנוכחיים של המערכת המוקצים לשם כך, יוכלו לממן את ההוצאות הצפויות באותה תקופה. גם אשכול זה ימומן מדמי הביטוח הלאומי ומהשתתפות פרופורציונאלית מתקציב המדינה (בשיטת מאצ'ינג). לצורך האיזון תהייה לאשכול זה קרן עודפים ייעודית שבה יתאפשר לבצע חיסכון ארוך-טווח ומימון עתידי של קצבאות.

בסעיפים הבאים נסביר מהם המאפיינים של הקצבאות שיש לכלול בכל אחד מהאשכולות, לפי סוגי האיזון המתאימים להן.

(א) הקצבאות שיש לכלול באשכול איזון ארוך-טווח

בחלק זה נגדיר את המאפיינים של הקצבאות שאותן רצוי לשמור באיזון ארוך-טווח

ונמנה את הקצבאות בעלות המאפיינים הללו.

הקצבאות באשכול איזון ארוך-טווח יישמרו באיזון אקטוארי תוך שימוש בקרן לחיסכון ארוך-טווח. איזון אקטוארי של מערכת קצבאות, על פני תקופה מסוימת, מתקיים אם ההכנסות הצפויות של המערכת על פני התקופה, בצירוף נכסיה הנוכחיים, צפויות לספק את המשאבים הנדרשים למימון הוצאותיה על פני אותה תקופה. היעדר איזון אקטוארי מצביע על כך שהתנאים הקיימים אינם יציבים וכי בעתיד יידרשו להשתנות - אף אם אין כל כוונה שכך יהיה.

⁶³ טווחי הזמן המקובלים בעולם לבחינה של איזון ארוך-טווח של מערכות הביטחון הסוציאלי נעים בין 40 ל-75 שנים.

על מנת לקיים יכולת לשלם ולממן קצבה מסוימת בצורה יציבה לאורך תקופה ארוכה, יש צורך בשמירה על איזון אקטוארי ארוך טווח שלה. על מנת לשמור מערכת קצבאות באיזון אקטוארי יש לנקוט אמצעים מתאימים: יש צורך בקרן ייעודית לחיסכון ארוך-טווח שיוכל לשמש למימון קצבאות עתידיות או להנהיג כללים המגדירים שינויים עתידיים (אוטומטיים או קבועים מראש) בתנאי המערכת אשר ייצרו התאמה בין התשלומים והתקבולים שלה וישמרו אותה (פחות או יותר) באיזון שוטף בכל שנה. כמו כן יש צורך בכללים לשמירה על האיזון האקטוארי בעת החלטות מדיניות המשנות את ההכנסות או את ההוצאות של המערכת או על רקע צפי לשינויים בתהליכים דמוגרפיים, כלכליים ואחרים.

את הצורך בשמירה על קצבה באיזון אקטוארי יש לבחון בהתייחס להשלכות שיש לדבר על הזכאים לקצבה, על הציבור שמממן אותה ועשוי גם להיות זכאי לה בעתיד, על המערכת הכלכלית ועל יכולת התכנון של הממשלה. זאת, תוך שימת לב להיבטים של הוגנות חלוקת המשאבים הבין-דורית. כפי שיוסבר להלן, הוועדה סבורה כי שמירה על איזון ארוך-טווח נדרשת עבור קצבאות, ויש חשיבות רבה בהבטחת היכולת לשלם ולממן אותן בצורה יציבה לאורך תקופה ארוכה. הוועדה סבורה כי חשיבות כזו קיימת אם הקצבה מתאפיינת בתשלום שנועד להוות חלק משמעותי מהכנסת הזכאים; תנאי זכאות המעידים על יכולת פרנסה מוגבלת של הזכאים; תקופת זכאות אופיינית ממושכת; והיקף תשלומים כולל המהווה חלק משמעותי מההוצאה הציבורית.⁶⁴ להלן נסביר קריטריונים אלו:

(1) תשלום שנועד להוות חלק משמעותי מהכנסת הזכאים

תנודתיות ושינויים בלתי צפויים בגובה הקצבאות עשויים לפגוע ברווחת הזכאים ולהקשות עליהם לכלכל את צעדיהם ולתכנן את היקף הצריכה שלהם לאורך זמן באופן אופטימאלי. ככל שלקצבה חלק גדול יותר בהכנסתו של הזכאי, סביר כי לשינויים ברמתה יהיו השלכות מהותיות יותר על חייו.

כאשר גובה הקצבה אינו מהווה חלק משמעותי בקצבת הפרט, הרי שאף שינוי של אחוזים ניכרים בגובה הקצבה (אשר עשויים להיות נדרשים על מנת לאזן בין התשלומים והתקבולים של המערכת) עשוי להתבטא בשינויים מתונים יחסית בהיקף ההכנסות הכולל של הזכאים לקצבה.

(2) תנאי זכאות המעידים על יכולת פרנסה מוגבלת

אם מצבו של מקבל הקצבה מגביל את יכולתו להתפרנס, והקצבה מיועדת להוות חלק מרכזי בהכנסתו, הרי שיכולתו להסתגל להשלכות של שינויים בגובה הקצבה מוגבלת יותר. במקרה זה יש

⁶⁴ קיימים שיקולים תומכים נוספים בשמירה על איזון ארוך-טווח, כגון: הערכות כי קצבה מסוימת מושפעת מתהליכים ארוכי-טווח, קיומה של סבירות לא מבוטלת ליציאה מאיזון של הקצבה בטווח הארוך, מימון בין-דורי של הקצבה שבו כל דור מממן את הקצבאות של דור העובדים שלפניו (כמו במקרה של קצבת זקנה או סיעוד למשל), וקיומם של מוצרי ביטוחיים או פנסיוניים המהווים מוצרים משלימים בקצבה (כפי שקיים לגבי קצבאות הזקנה, הנכות, הסיעוד ונפגעי העבודה) אשר לצורך קבלת החלטות לגביהם עשויה להיות מושפעת, בין היתר, מציפיות לגבי יכולת התשלום של הקצבה ברמתה הנוכחית. עם זאת, שיקולים אלו אינם מהווים תנאים הכרחיים או מספיקים לקיומו של צורך בשמירה על איזון ארוך-טווח של קצבה.

חשיבות בצמצום הסיכון שיידרשו שינויים חדים בגובה הקצבה בשל חוסר איזון של המערכת. אין באמירה זו למנוע שינויים בקצבאות אלו, אלא ששינויים בקצבאות האמורות צריכים להיעשות על ידי מקבלי ההחלטות מתוך הסתכלות על השפעות השינוי על הזכאים ועל היכולת לשמר את השינוי שנעשה לאורך שנים.

(3) תקופת זכאות אופיינית ממושכת

ישנה שונות רבה באורך תקופת הזכאות של הקצבאות השונות. חלק מהקצבאות משולמות באופן חד-פעמי, אחרות משולמות לתקופה של מספר שבועות קצוב (דמי לידה למשל), חלקן – לאורך תקופת העמידה בתנאי הזכאות, אשר עשויה להגיע למספר רב של שנים (קצבת הסיעוד והשירותים המיוחדים) וחלקן – החל מגיל מסוים ועד סוף החיים (קצבת הזקנה). מבחינת הפרספקטיבה של מקבל הקצבה, ככל שתקופת הזכאות לקצבה ארוכה יותר, החשיבות של שמירה על יציבות הקצבה לאורך זמן הולכת וגדלה. לגבי קצבאות המשולמות לתקופת קצרה, החשיבות של שמירה על יציבות התנאים בחוק לאורך תקופה של עשרות שנים אינה רבה – וודאי שלא מבחינת הזכאים לקצבאות, אשר גובה הקצבה בטווח הארוך אינו רלוונטי עבורם כזכאים לקצבאות.

(4) היקף תשלומים המהווה חלק משמעותי מההוצאה הציבורית

כאשר העלות הכוללת של הקצבה מהווה חלק גדול מההוצאה הציבורית, גידול מהיר שלה הוא בעל השלכות מאקרו-כלכליות משמעותיות שיש לקחתן בחשבון ולהיערך לקראתן. ככל שהיקף התשלומים הכולל של הקצבה גדול יותר, קיים קושי רב יותר לספוג שינויים משמעותיים בהיקף זה באמצעות שינויים בצד התקבולים או במרכיבי הוצאה אחרים, בעיקר אם לא קיימת הכנה מתאימה לביצוע השינוי. איזון ארוך-טווח יאפשר להימנע מהצורך לבצע שינויים חדים ע"י ביצוע מראש של התאמות מתונות והדרגתיות. אולם, אם תשלומי הקצבה אינם מהווים נתח גדול מההוצאה הציבורית, הרי שניתן להתמודדות עם שינויים בקלות רבה יותר. על כן, יש צורך מועט יותר להשתמש בתחזיות ארוכות טווח ובתכנון מוקדם על מנת להיערך לשינויים בדרישה לקצבאות אלו.

כאמור, כאשר קצבה מקיימת את כל ארבעת המאפיינים המפורטים לעיל, יש חשיבות מיוחדת בשמירתה באיזון ארוך-טווח. עם זאת, כאשר אחד מהתנאים הללו אינו מתקיים, החשיבות של היכולת לשלם ולממן את הקצבה באופן יציב על פני עשרות שנים פחותה משמעותית, והוועדה סבורה כי אין צורך בנקיטת אמצעים מיוחדים, כגון חיסכון ארוך-טווח או מנגנונים לשינויים עתידיים, לשם שמירה על הקצבה באיזון ארוך-טווח.

שמירה על איזון ארוך-טווח תבטיח כי במקרה של בעיה ביכולת מימון הקצבאות, הטיפול בה יתבצע מבעוד מועד ולא יידחה למועד שבו חוסר האיזון יהפוך לבעיה בתזרים המזומנים הדורשת מענה מיידי. במקרה של הקצבאות בעלות המאפיינים המפורטים לעיל, דחייה מתמשכת של הטיפול בבעיה עלולה לדחוק את המערכת למצב שבו ייווצר כורח לבצע צעדים בעלי השלכות חברתיות וכלכליות קשות, כגון: קיצוץ חריף בגובה הקצבאות, הקשחה משמעותית של תנאי הזכאות, מיסוי כבד של אזרחי המדינה או צמצום חד בהוצאות ממשלה אחרות (לשם הרחבת השתתפות תקציב המדינה בביטוח הלאומי). שמירה

על איזון ארוך-טווח תהווה התמודדות מוקדמת עם בעיות ביכולת מימון הקצבאות, והיא תאפשר לטפל בהן באמצעות שינויים מתונים והדרגתיים יחסית בתנאי המערכת ובאמצעות מגוון רחב יותר של צעדי מדיניות.⁶⁵

לאיזון ארוך-טווח יש חשיבות גם בהיבט של הוגנות המערכת. כיוון שמערכת שאינה מאוזנת אקטוארית היא מערכת בלתי יציבה, היעדר איזון אקטוארי עשוי ליצור אשליה לגבי גובה הקצבה שאפשר יהיה לשלם בעתיד או לגבי רמת הגבייה והמיסוי שיידרשו למימונה. במובן זה, מערכת שאינה מאוזנת לאורך זמן עשויה להוביל לחלוקה לא הוגנת - או לפחות לא שקופה - של המשאבים. נקודה זו מקבלת משנה תוקף לגבי קצבאות המבוססות על מימון בין-דורי (שבו הדור הנמצא כיום בגיל העבודה משלם עבור הקצבאות של הדור הקודם לו, שפרש מעבודה). לגביהן, איזון ארוך-טווח הוא תנאי הכרחי לחלוקה בין-דורית מאוזנת. בהיעדרו יקרה אחד מהשניים: או שקבוצת הגיל שמימנה את הקצבאות בתקופה הלא מאוזנת תיאלץ לקבל קצבאות נמוכות יותר מאלו שהיא מימנה בעצמה או שנטל המסים שיוטל על קבוצת הגיל שתבוא אחריה יהיה גבוה מזה שהיא נאלצה לשאת בשעה שהאחריות על מימון הקצבאות הייתה שלה.

שמירה על איזון ארוך-טווח של הקצבאות בעלות המאפיינים המפורטים לעיל תצמצם את הסיכון להיווצרותו של כורח בביצוע שינויים חדים בעלי השלכות חברתיות קשות; תשפר את יכולתם של מקבלי הקצבאות ושל העובדים במשק לכלכל ולתכנן את צעדיהם; ותסייע למדינה לגבש מדיניות חברתית, כלכלית ופיסקאלית הוגנת ובת-קיימא.

בהתאם לקריטריון שקבעה הוועדה, יש לשמור על איזון ארוך-טווח של קצבאות זקנה, שאירים, נכות, נפגעי עבודה וסיעוד^{67,66}. הזכאות לקצבאות אלו נמשכת לרוב תקופה ארוכה, הקצבאות הן לרוב חלק מרכזי מהכנסת הפרט, והזכאי לקצבאות אלו מוגבל לרוב בכוחותיו להתפרנס בעצמו⁶⁸, ובנוסף, הן מהוות חלק גדול מההוצאה הציבורית⁶⁹. על מנת לשמור על פשטות מערכת הקצבאות וכדי למנוע שינויים

⁶⁵ החשיבות של התמודדות מבעוד מועד עם גירעון אקטוארי בולטת במיוחד בהקשר של קצבאות הזקנה. זאת על רקע ההנחה כי אחד הכלים המרכזיים להתמודדות עם העלייה המתמדת בתוחלת החיים והשלכותיה הכלכליות היא העלאת גיל הפרישה. כיוון ששינויים בגיל הפרישה רצוי לבצע בצורה הדרגתית, יש צורך שההחלטות לגבי גיל הפרישה יושתתו על בסיס ראייה ארוכת-טווח.

⁶⁶ לרבות שירותים מיוחדים לנכה וגמלת ילד נכה.

⁶⁷ נציין כי קצבאות אלו נמצאות לעתים קרובות בחשבון תקציבי אחד. חיבור שכיח ביותר נעשה בין קצבאות הזקנה והשאירים, שכן קצבאות השאירים ניתנות לאלמנים כתחליף לקצבאות הזקנה של הנפטר. כמו כן, במדינות רבות, ביניהן קנדה, נורבגיה, גרמניה, איטליה, דרום קוריא, אוסטרליה, פורטוגל, טורקיה וספרד, קצבת נכות מקושרת לקצבת הזקנה. יש לציין כי גם בארה"ב, שבה יש מערכת תקציבית נפרדת לנכות, הגירעון האקטוארי של קצבת הזקנה והנכות נבחן במשותף. עוד יצוין כי קצבת הנכות מנוהלת לעתים קרובות מתוך תקציב משותף יחד עם קצבת נפגעי עבודה, הדומה לה במאפייניה. כך נהוג למשל בהולנד, ספרד, טורקיה ופולין.

⁶⁸ נציין כי קצבת נכות ניתנת עבור אובדן כושר השתכרות בשל סיבות רפואיות, מצב אשר עשוי להשתנות לאורך זמן.

⁶⁹ יש לציין כי הקצבאות המצוינות לעיל מתאימות גם למרבית הפרמטרים המהווים שיקולים תומכים להחלטה על איזון ארוך-טווח: קיימת סבירות גבוהה כי קצב הגידול בהוצאה שלהן יהיה גבוה מקצב הגידול בגבייה של הביטוח הלאומי, ועל כן קצבה שכיום מאוזנת בתקציב השוטף לא תישאר מאוזנת לאורך זמן. בנוסף, אלו הן הקצבאות של הביטוח הלאומי אשר

תכופים בשיעורי דמי הביטוח הלאומי או בתנאי הקצבאות, הקצבאות ייכללו באשכול תקציבי אחד, והאיזון ארוך הטווח שלהן ייערך ויישמר במשותף. בהמשך יוצגו כללי האיזון לשמירה על האיזון ארוך הטווח של האשכול.

יודגש כי אין בהנהגת כללי איזון, שמטרתם להבטיח את היכולת לשלם ולממן קצבאות בצורה יציבה לאורך זמן, כדי להגביל את החופש של קובעי המדיניות לבצע שינויים בתנאי הביטוח הלאומי בהתאם לצרכים ולסדרי עדיפויות משתנים, אלא ששינויים בקצבאות צריכים להיעשות מתוך הסתכלות על היכולת לשמר את השינוי לאורך שנים.

(ב) הקצבאות שיש לכלול באשכול איזון טווח בינוני

בחלק זה נסביר את המאפיינים של הקצבאות שיש לאזן על פני מחזור עסקים תוך שימוש בקרן להחלקה של תנודות קצרות-טווח. על מנת לממן קצבאות ולשמור על איזון באופן זה, יש צורך בקרן ייעודית. כמו כן, יש צורך בכללים לשמירה על כך שגובה הרזרבות בקרן אינו יורד מתחת לרמה הדרושה על מנת לספוג תנודות קצרות-טווח, ושהקרן שנועדה לספוג פערים קצרי-טווח בין התשלומים והתקבולים אינה מאפשרת גם את היווצרותו של חוסר איזון מובנה בין התקבולים והתשלומים לאורך זמן ממושך. **שמירה על איזון לטווח בינוני תוך שימוש בקרן לספיגת תנודות קצרות-טווח נדרשת עבור קצבאות המתאפיינות ברגישות גבוהה לתנודות כלכליות קצרות-טווח. הקצבאות שלגביהן קיימת רגישות כזו הן קצבאות המתאפיינות בתקופת זכאות קצרה ובתלות של היקף תשלומיהן בגובה השכר ובשיעור התעסוקה במשק. להלן ההסבר:**

(1) תקופת זכאות קצרה

תנודות בהיקף התשלומים הכולל של קצבה יכולות לנבוע מתנודות במספר הזכאים או בגובה הקצבה הממוצעת לזכאי. קצבאות המשולמות למספר רב של זכאים לאורך זמן, כגון קצבאות זקנה, קצבאות נכות או קצבאות ילדים, אינן צפויות להראות תנודות משמעותית במספר הזכאים, שכן היקף הזכאים החדשים בכל שנה הוא מצומצם יחסית למספר הזכאים הכולל. על כן, לשינויים זמניים בהיקף הזכאים החדשים לקצבאות אלו תהייה השפעה פחותה על ההיקף הכולל של הזכאים להן. לעומת זאת, הזכאים לקצבאות המשולמות לתקופות קצרות, מתחלפים בזהותם בתדירות גבוהה, ולכן, לשינויים בהיקף הזכאים החדשים השפעה מהירה ומשמעותית על ההיקף הכולל של הזכאים לקצבה.

(2) קצבאות מחליפות שכר

היקף התשלומים של קצבאות מחליפות שכר, התלויות בגובה השכר הקודם של הזכאים, חשוף לשינויים בשיעור התעסוקה וברמות השכר במשק. עבור קצבאות המשולמות לתקופה קצרה חשיפה זו עשויה ליצור תנודתיות בהיקף התשלומים של הקצבה.

קיימים להן תחליפים או מערכות ביטוח וולונטריות או אובליגטוריות משלימות. קצבאות הזקנה ושירותי הסיעוד מבוססים על מימון בין-דורי, עובדה המהווה גם היא סיבה תומכת לשמירה על איזון ארוך-טווח.

תנודתיות גבוהה במיוחד מאפיינת את ההוצאה בגין דמי אבטלה ואת ההוצאה בגין גמלת לזכויות עובדים במקרה של פשיטת רגל (פש"ר), זאת עקב העובדה שהיקף הזכאים לקצבאות אלו הוא פרופורציונאלי במידה רבה לשיעורי האבטלה למספר מקרי פשיטות רגל, שהם פרמטרים המושפעים בצורה ניכרת מתהליכים מאקרו-כלכליים קצרי-טווח. כידוע, בתקופות של שפל כלכלי מספר המובטלים ומספר האירועים של פשיטת רגל עשויים להיות גבוהים בעשרות אחוזים ממספרם בתקופות של צמיחה גבוהה. משמעות הדבר היא כי בתקופת שפל צפויה עלייה חדה בעלות הכוללת של דמי האבטלה ופש"ר.

נדגיש כי העלייה בהוצאות בגין קצבאות אלו חלה לרוב דווקא בשנים שבהן המשק ניצב בפני קשיים כלכליים אשר גורמים, בין השאר, לצמצום בהיקף גביית דמי הביטוח הלאומי והמסים בכלל. על מנת לאפשר שמירה על יציבות תנאי הקצבאות ודמי הביטוח הלאומי תחת התנודות השנתיות המשפיעות על היקף התשלומים של קצבאות אלו, רצוי כי לקצבאות תועמד קרן שתוכל לשמש מקור מימון עצמאי מתקציב המדינה בשנות שפל⁷⁰.

בהתאם לזאת, הוועדה ממליצה לכלול באשכול איזון טווח בינוני את הקצבאות האלו: דמי אבטלה, דמי לידה, נפגעי תאונות, גמלה לשמירת הריון, וגמלה לזכויות עובדים במקרה של פשיטת רגל⁷¹. שמירה על איזון על פני מחזור עסקים, ומימון של פערים קצרי טווח בין התשלומים והתקבולים באמצעות קרן ייעודית, יחזקו את יציבות תשלום הקצבאות הללו בשנים של שפל כלכלי או של עלייה חדה בהוצאות מכל סיבה אחרת.

ג) הקצבאות שיש לכלול באשכול איזון שוטף

בחלק זה נסביר את המאפיינים של הקצבאות שיש לכלול באשכול איזון שוטף. אשכול זה יישמר באיזון שנתי בין תשלומים ותקבולים, על ידי מנגנון תקצוב שבו בכל שנה יהיה גובה השתתפות תקציב המדינה שווה לגובה הפער בין הוצאות האשכול ובין היקף הגבייה המוקצה למימונו. אופן האיזון של אשכול זה פשוט מעיקרו, משום שהוא מובטח על ידי אופן התקצוב, ולכן אינו מצריך כללי איזון וקרן ייעודית לצורך שמירה על האיזון.

באשכול איזון שוטף יש לכלול קצבאות אשר לשם מימונן אינה נדרשת קרן לצורך ספיגת תנודות קצרות-טווח או לצורך חיסכון ארוך-טווח. באשכול איזון שוטף ייכללו קצבאות אשר אינן עונות לקריטריונים להתאמה לאחד משני סוגי האיזון שהוצגו לעיל, אשר דורשים קרן. הצורך בקרן לספיגת תנודות קצרות-טווח אינו קיים אם הקצבה אינה מתאפיינת בתנודתיות גבוהה, אשר עלולה להיות קשה לספיגה באמצעות שינויים

⁷⁰ להרחבה בנושא זה ראה פרק הבעיות במצב הקיים והפרק בהמלצות המסביר את אופן הסדרת הקרנות החדשות ואת ההבדל בינן לבין הקרן הנוכחית.

⁷¹ יש לציין כי הוועדה התלבטה לגבי הסיווג המתאים של דמי לידה ושקלה לכלול את דמי הלידה באשכול איזון שוטף. הסיבה להתלבטות היא העובדה שרמת התנודתיות של דמי הלידה אינה גבוהה כמו זו של דמי אבטלה למשל. טיעונים דומים קיימים גם לגבי קצבת נפגעי תאונות וגמלה לשמירת הריון (קצבאות שהיקף התשלומים שלהן נמוך משמעותית).

בהשתתפות תקציב המדינה⁷². העדר צורך בקרן לחיסכון ארוך טווח יכול להיות תוצאה של אחת ממספר סיבות אפשריות: תנאי הזכאות אינם מעידים על יכולת פרנסה מוגבלת של הזכאים; הקצבה אינה מיועדת להוות חלק משמעותי מהכנסת הזכאים; תקופת הזכאות לקצבה אינה ארוכה; או שהיקף התשלומים של הקצבה אינו גבוה – כל אחד מהמאפיינים הללו יכול להיות סיבה לכך שלא תידרש שמירה על הקצבה באיזון אקטוארי תוך שימוש בקרן לחיסכון ארוך-טווח.

ההוצאות המתאימות למאפיינים האמורים לעיל, ואשר יכללו באשכול זה הן: קצבת ילדים, מענק

לידה, הוצאות המנהל של המוסד וכן שורה של קצבאות נוספות המושלמות על פי חוק הביטוח הלאומי.

מבין הקצבאות שממליצה הוועדה לכלול באשכול זה, קצבת הילדים דורשת התייחסות מיוחדת. זאת נוכח קווי הדמיון וההבדל שישנם בינה ובין הקצבאות הנכללות באשכול איזון ארוך-טווח. מצד אחד, בדומה לקצבאות הנכללות באשכול איזון ארוך טווח, קצבת הילדים משולמת לאורך תקופה ארוכה, מושפעת משינויים דמוגרפיים וסך התשלומים עבורה גבוה ומהווה חלק גדול מהוצאות המוסד לביטוח לאומי. מצד אחר, בשונה מהקצבאות הנכללות באשכול איזון ארוך-טווח, היא לא נועדה עבור אנשים אשר על פי תנאי הזכאות מוגבלים ביכולתם לפרנס את עצמם (כגון בעלי מוגבלות הזכאים לקצבת נכות או קשישים הזכאים לקצבת זקנה) ולא נועדה להוות חלק משמעותי מהכנסתם. משום כך היא אינה עונה לקריטריונים לקיומו של צורך בשמירה על איזון ארוך טווח של קצבה.

ואכן, הוועדה סבורה כי אין צורך בכללים לאיזון ארוך-טווח של קצבת הילדים. מכיוון שקצבת הילדים לא נועדה להוות חלק משמעותי מהכנסתם של אנשים אשר על פי תנאי הזכאות מוגבלים ביכולתם להתפרנס בעצמם, החשיבות של שמירה על יכולת תשלום יציב של הקצבה לתקופה ארוכה היא פחותה. לא היה זה נכון לדרוש את דור העובדים הנוכחי לבצע חיסכון מיוחד בקרן לצורך מימון קצבאות הילדים של הילדים של ילדיו (של נכדיו או ניניו). יש הבדל מהותי בין חיסכון שנועד עבור יכולת התשלום של קצבאות הזקנה שיקבל דור העובדים הנוכחי בזקנתו ובין חיסכון עבור קצבאות הילדים שיקבלו נכדיו⁷³.

נוסיף כי לוועדה לא ידוע על מדינות השומרות על איזון ארוך-טווח של קצבת ילדים או קצבאות הדומות לה. למעשה, ברוב מדינות ה-OECD קצבת הילדים אינה ממומנת ע"י מוסד ייעודי לביטחון סוציאלי, דוגמת המוסד לביטוח לאומי, אלא על ידי תקציב המדינה הכללי, על בסיס איזון שוטף, כמו יתר הוצאות הממשלה (כגון חינוך ובריאות)⁷⁴. נציין כי הוועדה שקלה להמליץ להעביר את קצבאות הילדים למתכונת של מימון מלא מאוצר המדינה, אך לבסוף החליטה שלא לעשות זאת.

⁷² תנודתיות בהיקף ההשתתפות הנדרשת מתקציב המדינה יכולה לנבוע גם משינויים בגבייה, אך לא צפוי קושי בהתמודדות חלקה עם תנודות בצד בגבייה, וזאת לאור המלצת הוועדה כי החלק של הגבייה באשכול איזון שוטף יהיה בהיקף של שליש בלבד מסך ההוצאות של האשכול.

⁷³ אף על פי שהדבר לא היווה בסיס להמלצות הוועדה, ניתן לציין כי על פי התחזיות העדכניות של הלמ"ס לא צפויה עלייה משמעותית ביחס התלות לגילאים הצעירים בטווח הארוך ואף תהייה מגמה של גידול בהוצאות הקצבה הנובע מסיבות דמוגרפיות ואחרות. מנגנון התקצוב של הקצבה יבטיח התמודדות הדרגתית עם התופעה כיוון שהשתתפות מתקציב המדינה תשתנה משנה לשנה בצורה הדרגתית, כך שסך ההכנסות יאזנו את העלות הכוללת של האשכול.

⁷⁴ מדינות ה-OECD שבהן קצבת הילדים ממומנת באופן בלעדי מתקציב המדינה הן: ארה"ב, קנדה, בריטניה, אוסטרליה, גרמניה, שבדיה, דנמרק, פינלנד, נורבגיה, הונגריה, סלובניה, אסטוניה, פולין, צ'כיה, סלובקיה, איסלנד,

ד) התשלומים שיש להעביר למימון מלא מאוצר המדינה

המלצתה האחרונה של הוועדה באשר לאופן חלוקת הקצבאות היא להעביר את מענק האשפוז ואת הוצאות השיקום למימון מלא של תקציב המדינה. בניגוד לקצבאות האחרות המהוות חלק מתשלומי העברה ישירות לפרטים ולבתי אב, מענק האשפוז מהווה שיפוי של בתי החולים בגין הוצאות האשפוז של יולדות, ועל כן הוא דומה יותר להוצאות הממשלה האחרות. שירותי השיקום מסופקים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. הוועדה סבורה כי בדומה לרוב השירותים המסופקים ישירות על ידי המוסד, רצוי כי מענק האשפוז והוצאות השיקום ימומנו מתוך תקציב המדינה.

סיכום ההמלצות המוסברות ומנומקות בפרק זה (ובפרקים הבאים) מופיע בפרק פירוט המלצות הוועדה (בסעיף "חלוקת הקצבאות לאשכולות")⁷⁵.

לוקסמבורג, הולנד, ספרד, יפן וצ'ילה. מדינות ה-OECD שבהן קצבת הילדים אינה ממומנת באופן בלעדי מתקציב המדינה הן: ישראל, בלגיה, שווייץ, צרפת, פורטוגל, יוון, איטליה, אוסטריה, טורקיה, אירלנד, דרום קוריאה ומקסיקו.⁷⁵ יצוין כי הביטוח הלאומי משלם עשרות רבות של קצבאות וכי הוועדה בחנה באופן פרטני ומדוקדק את מאפייניהן של הקצבאות המרכזיות שבהן. במהלך החקיקה שתגדיר את האשכול יחולקו קצבאות אחרות לאשכולות בהתאם לקריטריונים המוסברים בפרק זה.

5.2 הנהגת כללי איזון

כפי שהוסבר בפרק הקודם, הוועדה ממליצה לחלק את הקצבאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי לשלושה אשכולות שונים, אשר יאוזנו בנפרד – כל אחד לפי אופן האיזון המתאים לקצבאות הכלולות בו. שמירה על היכולת לשלם ולממן את תשלומי הקצבאות באופן יציב מחייבת קיומו של קשר ברור ומחייב בין מערכת ההוצאות וההכנסות של האשכולות השונים. **על מנת להבטיח כי הקשר הנדרש בין ההכנסות וההוצאות של האשכולות מתקיים ונשמר לאורך זמן, יש לקבוע כללי איזון לשמירת הקשר בעת החלטות מדיניות ועל רקע צפי לשינויים בתהליכים דמוגרפיים, כלכליים ואחרים.**

אופן פעולת הכללים השומרים על איזון

בעשורים האחרונים מדינות רבות הגיעו להכרה כי תכניות הביטחון הסוציאלי שהן מספקות עשויות לעמוד בפני בעיה פיננסית בטווח הארוך, כתוצאה מהזדקנות האוכלוסייה ומתופעות אחרות. על מנת להתמודד עם סיכון זה, מדינות OECD רבות התקינו בעשורים האחרונים מנגנוני איזון שונים, הקושרים בין הכנסות והוצאות מערכות הביטחון הסוציאלי שלהן, במטרה להבטיח את יציבותן⁷⁶.

מנגנוני האיזון הנהוגים במערכות הביטחון הסוציאלי של המדינות המפותחות הם מסוגים שונים. נהוג לסווגם למנגנונים שהם אוטומטיים ולכאלה שהם חצי-אוטומטיים. במנגנונים אוטומטיים אופן שינוי הפרמטרים של מערכת הביטחון הסוציאלי לאורך זמן נקבע על ידי נוסחאות (כפונקציה של משתנים דמוגרפיים, כלכליים ואחרים) השומרות על הקשר הנדרש בין הכנסות והוצאות. במנגנונים חצי-אוטומטיים, לעומת זאת, כללי האיזון אינם קובעים את האופן שבו תנאי המערכת צריכים להשתנות על מנת לשמור על הקשר הנדרש בין הכנסות והוצאות. תחת זאת הם פועלים באופן הבא: הם מגדירים תנאים המעידים על חוסר יציבות, ובהתקיימם – נדרשים קובעי המדיניות לבצע שינויים שיביאו לאיזון המערכת, בכל דרך שיבחרו, אשר תביא את המערכת לאיזון.

במנגנון איזון חצי-אוטומטי קיימת ברירת מחדל לאיזון אוטומטי, אשר נועדה לשמש רק כרשת ביטחון שתבטיח מחויבות לשמירה על איזון המערכת. ברירת המחדל אינה מצביעה על הדרך שרצוי בה לאזן את המערכת, אלא רק על כך שהפעלה של איזון בדרך זו עדיפה על היעדר איזון. בעוד שהמנגנון האוטומטי קובע כיצד יישמר האיזון של המערכת, המנגנון החצי-אוטומטי רק מציב את הדרישה כי המערכת תהייה מאוזנת, אך אינו קובע מהי הדרך הרצויה לעשות זאת.

הוועדה סבורה כי הביטוח הלאומי בישראל צריך לאמץ כללי איזון מהסוג השני, אשר משאירים את אופן האיזון פתוח להחלטת קובעי המדיניות בכל עת.

הוועדה מבקשת להפריד בין השאלה לגבי האופן שבו רצוי לאזן את המערכת, אם אינה מאוזנת, לבין עצם הדרישה שהמערכת תהייה מאוזנת, ולכן כללי האיזון שהוועדה ממליצה עליהם אינם קובעים מראש כיצד תנאי המערכת ישתנו לאורך זמן. התשובה לשאלה כיצד יש לאזן את המערכת משתנה עם השינויים

⁷⁶ להרחבה ראה פרק הרפורמות במערכת הביטחון הסוציאלי בעולם ונספח הדוגמאות לרפורמות בעולם.

במצב החברתי והכלכלי ובתפיסת העולם של אזרחי המדינה, ועל כן יש לאפשר גמישות במתן התשובה על כך.

כללי האיזון שהוועדה ממליצה עליהם רק מגדירים את הקשר הנדרש בין הכנסותיו והוצאותיו השונות של המוסד לאורך זמן, ויוצרים מנגנונים שיבטיחו כי במקרה הצורך קובעי המדיניות יערכו שינויים אשר יחדשו את הקשר הנדרש בין ההכנסות וההוצאות.

נמשיך עתה להגדרת כללי האיזון: יש לקבוע כללי איזון עבור אשכול איזון ארוך-טווח ועבור אשכול איזון טווח בינוני בלבד, שכן באשכול איזון שוטף מנגנון התקצוב מבטיח את איזון האשכול בכל שנה ושנה. בהמשך פרק זה יוצג המבנה הכללי של כללי האיזון שעליהם ממליצה הוועדה, מבנה המשותף לכללי האיזון של שני האשכולות, ולאחריו יוצגו הפרטים השונים של כללי האיזון בכל אחד מהאשכולות, אשר משתנים בהתאם לסוג האיזון הנדרש עבור הקצבאות באשכולות השונים (נושא הנידון בפרק הקודם של המלצות הוועדה).

המבנה הכללי של כללי האיזון

מבחינה פונקציונאלית, לכללי האיזון של שני האשכולות מבנה זהה, המורכב מחמישה רכיבים, כמפורט להלן:

- 1. תנאי האיזון** – תנאי האיזון הם קריטריונים להימצאותו של האשכול מאוזן, בהתאם לסוג האיזון הנדרש עבור האשכול. הפעלה של טריגר לאיזון מחייבת להביא את האשכול לעמידה בתנאים אלו.
- 2. טריגרים לאיזון** – בהתקיים אחד או יותר משורה של תנאים המוגדרים כטריגרים לאיזון, יש לבצע בתוך תקופה מוגדרת שינויים שיביאו את האשכול לאיזון על פי תנאי האיזון.
- 3. תנאי איזון לחקיקה** – הצעות חקיקה המשנות את הכנסות או הוצאות האשכולות ילוו בהערכה אקטוארית של השפעתן ויידרשו להעמיד מקור מאזן. תנאי האיזון לחקיקה מגדירים את התנאים לחקיקה מאוזנת.
- 4. טריגרים לעודף** – במקרה שישנם עודפים משמעותיים באשכול, כמוגדר על ידי הטריגרים לעודף, ניתן להגדיל את הוצאות האשכול או להפחית את הכנסותיו על מנת להשיב את המערכת לאיזון, ובלבד שהשינוי לא יגרום להפרה של אף אחד מתנאי האיזון הכלליים של האשכול. במקרה שיופעל טריגר עודפים, ניצול של העודף במערכת יוכל להיעשות רק בחלוף שניים-עשר חודשים ממועד הפעלת הטריגר ורק לאחר שעבר לפחות חוק תקציב אחד מעת הפעלת הטריגר.
- 5. ברירת המחדל לאיזון** – במקרה שהופעל טריגר לאיזון האשכול, אך לא התקבלה החלטה מאזנת בתקופה הנדרשת או במקרה שהתקבלה החלטה לא מאוזנת הפוגעת ביציבות האשכול, ייערך איזון אוטומטי על פי ברירת מחדל המשלבת הגדלת הכנסות האשכול בצד הקטנת הוצאותיו באופן שווה. ברירת המחדל לאיזון נועדה רק כרשת ביטחון שתבטיח מחויבות לשמירה על איזון המערכת ואת שמירת האיזון, אם הדרך לעשות זאת לא נקבעה בהחלטת מדיניות.

כללי האיזון לאשכול איזון ארוך-טווח

בחלק זה יפורטו, יוסברו וינמקו ההמלצות לגבי כללי האיזון לאשכול איזון ארוך-טווח.

1) תנאי האיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)

❖ הוועדה ממליצה להגדיר את יציבות האשכול באמצעות ארבעה תנאים, כמפורט בטבלה להלן. דרישה לעמידה בארבעת תנאי איזון תחול עם הפעלה של אחד הטריגרים לאיזון (יוצגו בסעיף הבא)⁷⁷.

טווח	טבלה א1: תנאי האיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)
טווח ארוך (40 שנה)	(א) איזון אקטוארי ארוך-טווח: הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות של האשכול ב-40 השנים הקרובות, בתוספת שווי נכסיו הצבורים בקרן, אינו נמוך מהערך הנוכחי של הוצאותיו על פני אותה תקופה.
טווח בינוני (10 שנים)	(ב) איזון שוטף בטווח הבינוני: התקבולים הצפויים של האשכול (כולל ריבית) בשנה העשירית לא יפחתו מהתשלומים השוטפים הצפויים באותה שנה ⁷⁸ .
טווח קצר (3 שנים)	(ג) הגבלת הגירעון בטווח הקצר: לפחות באחת משלוש השנים הקרובות, הכנסות האשכול (כולל ריבית) צפויות להיות גבוהות מ-90% מהיקף ההוצאה שלו.
זרבות (10 שנים)	(ד) זרבות לתנודות קצרות טווח: בעשור הקרוב, הקרן לא צפויה לרדת מתחת ל-30% מההוצאה השנתית

מטרת הדרישה לעמידה במערכת התנאים לעיל היא להבטיח יכולת תשלום יציב של הקצבאות ארוכות-הטווח, תוך צמצום הסיכונים בטווח בינוני והקצר ושימוש נכון בנכסי קרן העודפים של האשכול. להלן פירוט התפקידים של כל אחד מתנאי האיזון:

(א) איזון אקטוארי ארוך-טווח

התנאי הראשון דורש כי המערכת תהיה מאוזנת אקטוארית על פני פרק זמן של 40 שנה. הגדרתו הפורמאלית היא שהערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות של הקרן בתקופה של 40 שנה, החל ממועד ביצוע התחזית, בצירוף נכסי הקרן הצבורים, ועד למועד ביצוע התחזית, יהיו גדולים או שווים לערך הנוכחי של הוצאות המוסד על פני אותו פרק זמן. המשמעות של העמידה בתנאי המחייב איזון

⁷⁷ התנאים בטבלה הם תנאים להיעדר גירעון ולא תנאים לאיזון של האשכול. עמידה בתנאים אלו מעידה על כך שלא צפויה בעיה פיננסית לפגוע ביציבות המערכת.

⁷⁸ במידה והתחזית האקטוארית תראה חוסר רציפות בסביבת השנה העשירית לתחזית, בחינת האיזון השוטף בטווח הבינוני תיעשה בהסתכלות על סך התשלומים והתקבולים הצפויים בין השנה השמינית והשנה השתיים עשרה לעריכת התחזית. הערה דומה תקפה לגבי כלל הפרמטרים בכללי האיזון המתייחסים לאיזון שוטף בטווח הבינוני, לרבות הטריגרים לאיזון ותנאי האיזון לחקיקה.

אקטוארי בטווח הארוך, היא שלפי התחזית האקטוארית, ניתן לממן את הקצבאות למשך 40 שנה לפחות, וזאת מבלי לשנות את התנאים הקבועים בחוק (בין היתר לעניין שיעורי הגבייה, השתתפות הממשלה, שיעורי הקצבאות או תנאי הזכאות להם). מאי-עמידה בתנאי זה משתמע כי, על פי התחזית ובמסגרת הכללים הנוכחיים, המוסד לביטוח לאומי לא יהיה מסוגל לעמוד בהוצאותיו הצפויות, ובהכרח יהיה צורך לבצע שינויים בכללים הנוגעים להכנסות או להוצאות האשכול. כפי שהוסבר לעיל, הוועדה סבורה שאם התחזית מראה כי קיים צורך לביצוע שינויים, מוטב לבצעם לאלתר. חשיבות התיקון במועד היא בין היתר בשל העובדה שככל שהזמן חולף, התיקון הנדרש לתיקון מגמה חריף יותר, ולכן פוגע יותר בזכאים ובמשלמים.

הוועדה ממליצה על עריכת הבחינה האקטוארית לפרק זמן של 40 שנה. יצוין כי סקירות שהוכנו עבור הוועדה מראות כי במדינות אחרות, דו"חות אקטואריים ודרישות לאיזון אקטוארי של מוסדות לביטוח לאומי חלים לרוב בטווחי זמן של 40 עד 75 שנה. הוועדה סבורה כי חלון זמן של 40 שנה, הנמצא בקצה הנמוך של הנורמה המקובלת בעולם לעריכת תחזיות אקטואריות מסוג זה, הוא חלון זמן מתאים. מחד גיסא הוא ארוך מספיק כדי לשקף בתוכו מגמות ארוכות-טווח מהותיות. מאידך גיסא הוא אינו ארוך באופן שעשוי לפגוע בצורה מהותית בזמינות של תחזיות מקצועיות ובלתי-תלויות עבור ההנחות הדרושות לדו"ח האקטוארי ובכך לפגוע במהימנותו וברלוונטיות שלו לקביעת מדיניות. שמירה על הכללים של מנגנון האיזון תבטיח כי לאורך השנים יתקבלו החלטות אשר יבטיחו את איתנותן הפיננסית של קצבאות אלו גם לתקופה שמעבר ל-40 שנה.

יודגש כי הבאת האשכול לאיזון אקטוארי על פני תקופה של ארבעים שנה אינה מבטיחה כי לאחר מכן לא יידרשו עוד שינויים נוספים (מעבר לשינויים אפשריים בסדרי העדיפויות של קובעי המדיניות). צורך בשינויים נוספים לשם איזון האשכול עשוי להיות תוצאה של סטיות מהתחזית המקורית או של העובדה שעם חלוף הזמן, מתרחק גם אופק ההסתכלות של התקופה שלגביה נבחן האיזון של האשכול. כפי שהוסבר לעיל, בפרק שעסק בגישות למימון של מערכות ביטחון סוציאלי, יציבות אקטוארית מוחלטת יכולה להיות מושגת רק כאשר האוכלוסייה פחות או יותר מתייצבת וההכנסות וההוצאות של המערכת צפויות לגדול בפרופורציה שווה. עם זאת, עמידה בתנאי האיזון תבטיח שככל שימשיכו להיות שינויים במבנה האוכלוסייה, השינויים בתנאים שיידרשו על מנת להתמודד עמם יהיו מתונים יותר ומתוכננים יותר.

(ב) איזון שוטף בטווח הבינוני

התנאי השני ברשימה שלעיל מתייחס לאיזון שוטף בטווח הבינוני ודורש כי ההכנסות הצפויות בשנה העשירית למועד ביצוע התחזית – לרבות הכנסות מריבית - לא תחת מההוצאות השוטפות באותה שנה. תנאי זה נועד להבטיח שככל שנדרש חיסכון בהווה על מנת שהמערכת תהייה מאוזנת אקטוארית, חיסכון זה ישמש על מנת לחזק את יכולת ההתמודדות של המערכת עם נטל הוצאות הולך וגדל בטווח הרחוק ולא לשם הקלת מימון הקצבאות בתקופה הקרובה. משמעותו של גירעון שוטף קבוע בטווח הבינוני היא שכבר בטווח זמן זה ייעשה שימוש בחסכונות הקרן והיקפה ילך ויפחת. כמו כן, מכיוון שתחזית לגירעון שוטף מובנה בטווח הבינוני היא אינדיקציה למגמה שלילית ולהידרדרות במצב הפיננסי של המוסד לאורך העשור הקרוב, התנאי יצמצם את הסיכון הכרוך בהיותה של ההערכה בדבר האיזון האקטוארי מבוססת על תחזית אופטימית לגבי הטווח הרחוק.

הבחינה של האיזון השוטף בשנה העשירית לעת ביצוע התחזית היא אינדיקציה מספקת לעמידה על כך שהקרן לא תשמש למימון גירעון מובנה בטווח הבינוני. אם אין תחזית לגירעון שוטף בתקופה זו, הרי שבנסיבות סבירות לא אמורה להיות תחזית לגירעון שוטף גם בשנים שלפני כן, למעט אולי בטווח הקצר, בשנים הקרובות ביותר לשנת התחזית, וזאת אם ההערכה היא כי המצב המאקרו-כלכלי מצוי בשפל נקודתי במועד עריכת התחזית.

(ג) הגבלת הגירעון בטווח הקצר

התנאי השלישי ברשימה לעיל, אשר מגביל את הגירעון השוטף בטווח הקצר, דורש כי לפחות באחת משלוש השנים העוקבות לשנת ביצוע התחזית, ההכנסות הצפויות של המערכת (כולל הכנסות מריבית ולא כולל פדיון קרן) יהיו גבוהות מ-90% מהוצאותיה הצפויות, כלומר הגירעון השוטף יהיה נמוך מ-10% מההוצאות השוטפות באותה שנה.

תנאי זה נועד להגביל את הגירעון השוטף בטווח הקצר מסיבות אלו: להבטיח כי הגירעון השוטף לא גורם לשחיקה מהירה מדי של הרזרבות של המערכת; להבטיח שהעמידה בתנאי האיזון האחרים אינה נשענת על הנחות אופטימיות מאוד לגבי ההתפתחויות הכלכליות או הדמוגרפיות; ולסייע לכך שתנאי המערכת לא יגלמו מתן הטבות בהווה על חשבון הטבות נמוכות יותר או תשלומים גבוהים יותר בעתיד.

בשל העובדה שהכנסות המוסד מגבייה וההוצאות בגין תשלומי קצבאות נתונות לתנודות שנתיות, אין זה נכון לדרוש שמירה על איזון מלא בטווח הקצר. כל עוד המערכת מאוזנת בראייה רב-שנתית, יש מקום לאפשר כיסוי של גירעונות שוטפים סבירים על ידי הקרן. כמו כן, הוועדה סבורה כי מגבלה לגבי היקף הגירעון השוטף בטווח הקצר צריכה להתייחס להיקף הגירעון החזוי. מכיוון שמועדם והיקפם של משברים אינו ידוע ואינו ניתן לחיזוי מדויק, אין להגביל בזמן אמת את היקף הגירעון השנתי השוטף אשר ניתן יהיה לממן באמצעות הקרן. אך ככל שישנה **תחזית** לגירעון שנתי שוטף בהיקפים גדולים בטווח הקצר⁷⁹, אין זה נכון לא לטפל בו מבעוד מועד.

(ד) רזרבות לתנודות קצרות-טווח

בעוד שהתנאים הקודמים בחנו את יכולתה של המערכת לשמור על יציבות נוכח מגמות שינוי ארוכות טווח, מטרת התנאי הרביעי היא להבטיח כי למערכת תהייה הגנה מספקת מפני תנודות זעזועים קצרי-טווח. התנאי נועד להבטיח כי לאשכול ישנן רזרבות מספקות למימון הגירעון במקרה של משבר כלכלי⁸⁰. היקף הרזרבות נקבע על בסיס ניתוח ההשפעה של משבר, דוגמת המשבר הכלכלי של ישראל בראשית שנות האלפיים, על האשכול.

⁷⁹ גירעון שוטף הגדול מ-10% מההוצאות משמעו גירעון הגדול מ-3 מיליארד ש"ח במסגרת התנאים והמחירים של

היום.

⁸⁰ היקף הרזרבות נקבע על יסוד ניתוח של המשבר הכלכלי של ראשית שנות האלפיים.

עם השלמת העבודה לקראת הדו"ח האקטוארי הקרוב יש לוודא כי הפרמטר לגבי גובה הרזרבות הולם את הכוונה להבטיח יכולת התמודדות עם התמודדות של מחזור עסקים חמור, דוגמת זה שהתרחש בישראל בתחילת שנות האלפיים.

לסיכום, עמידה במערכת התנאים שהוצגה מבטיחה איזון של האשכול בטווח הרחוק, הבינוני והקצר, בהתאם לתנאים הרלוונטיים לכל טווח זמן: איזון אקטוארי בטווח הרחוק, איזון שנתי שוטף בטווח הבינוני, והגבלה של הגירעון השוטף בטווח הקצר. כל זאת, תוך שמירה על רזרבות מספקות להתמודדות עם שנות שפל ומחזורי עסקים. עמידה במערכת התנאים המוצעת לעיל צפויה לחזק את יכולתו של המוסד לביטוח לאומי לשלם את הקצבאות הכלולות באשכול זה בצורה יציבה לטווח ארוך.

2) טריגרים לאיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)

❖ **בהתקיים אחד התנאים המוצגים בטבלה שלהלן באשכול איזון ארוך-טווח, על מקבלי ההחלטות לבצע שינוי שיביא את האשכול לאיזון בהתאם לתנאי האיזון שהוצגו לעיל. השינוי צריך להתבצע עד מועד אישור חוק התקציב העוקב לחוק התקציב הקרוב ובכל מקרה לא יאוחר משנתיים להפעלת הטריגר.**

טווח	טבלה א: טריגרים לאיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)
טווח ארוך (40 שנה)	(1) 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 ההוצאות 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 ההוצאות הצפויות על פני אותה תקופה, קטן או שווה ל-96%.
טווח קצר (3 שנים)	שלושה דו"חות עם גירעון שוטף של 2% לפחות: בשלושת הדוחות האקטואריים השנתיים האחרונים, הגרעון השוטף הצפוי בשנה העשירית לשנת שנת התחזית, גדול או שווה ל-2% מהתשלומים הצפויים באותה שנה.
טווח קצר (3 שנים)	או דו"ח אחד עם גירעון שוטף של 4% לפחות: בדו"ח האקטוארי האחרון, הגרעון השוטף הצפוי בשנה העשירית לשנת שנת התחזית, גדול או שווה ל-4% מהתשלומים הצפויים באותה שנה.
טווח קצר (3 שנים)	גירעון שוטף גבוה בטווח הקצר: עפ"י הדוח האקטוארי השנתי האחרון, בכל אחת משלוש השנים הבאות התקבולים השנתיים צפויים להיות שווים או נמוכים מ-90% מהתשלומים באותה שנה.
רזרבות (10 שנים)	ירידת הרזרבות: צפויה במהלך העשור הקרוב ירידה של הרזרבות מתחת ל-30% מההוצאה השנתית ⁸¹

⁸¹ כמפורט להלן, על מנת לאפשר לאשכול לצבור רזרבות מספקות, יושהה הטריגר לאיזון המבוסס על היקף הרזרבות עד יעבור עשור מביצוע השינויים המומלצים בדו"ח זה או עד הגעת הרזרבות לגובה של 30% מהיקף התשלומים השנתיים של האשכול.

כפי שניתן לראות, מהשוואה של טבלת תנאי האיזון שהוצגה קודם וטבלת הטריגרים בעמוד זה, המדדים הרלוונטיים להפעלת הטריגרים הם אותם המדדים הנבחרים במסגרת תנאי האיזון. מול כל תנאי איזון ישנם טריגרים שהפעלתם מעידה על כך שהאיזון הנדרש על ידי אותו תנאי הופר בצורה משמעותית. שני טריגרים נגזרים מתנאי האיזון האקטוארי לטווח הארוך ושניים – מתנאי האיזון השוטף לטווח הבינוני. כמו כן, ישנו טריגר אחד הנגזר מתנאי האיזון לטווח הקצר ואחד הנגזר מתנאי האיזון לעניין הרזרבות.

בעוד תנאי האיזון דורשים איזון מלא לגבי הטווח הארוך והבינוני, הטריגרים – היינו התנאים להצבה מחדש של הדרישה לאיזון – אינם מופעלים עם כל יציאה מאיזון. הדרישה לאיזון עבור הטווח הארוך והטווח הבינוני מופעלת רק אם עפ"י התחזית הגירעון גבוה מסף מסוים – 2% במשך שלוש שנים רצופות או 4% בשנה אחת. בשל ההשפעה של תנודות הנובעות ממחזורי עסקים בטווח הקצר (אשר מנוטרלים בתחזיות ארוכות-טווח) הטריגרים מאפשרים גמישות רבה יותר בטווח הקצר.

קביעת הסף להצבה מחדש של הדרישה לאיזון המערכת נעשתה תוך התייחסות לשני אינטרסים מנוגדים: מחד גיסא, האינטרס שהטריגרים לא יהיו רגישים מדי, היינו שלא יופעלו על ידי שינויי תחזית הגורמים לגירעונות קטנים מאוד, שכן במקרה כזה הבדלים קלים בהנחות התחזית או בין התחזית להתרחשות בפועל, יגרמו להפעלת המנגנון, דבר שעלול ליצור תנודתיות מיותרת במערכת. מאידך גיסא, חשוב שהטריגרים יהיו רגישים מספיק, היינו שסף הגירעון להפעלת המנגנון לא יהיה גבוה מדי, וזאת כדי להבטיח שבמקרה שהטריגרים יופעלו, ניתן יהיה לאזן מחדש את המערכת על ידי ביצוע שינויים מתונים יחסית, כך שהשפעתם לא תיצור זעזועים לא רצויים במערכת.

כאמור, ישנם שני טריגרים לטווח הארוך ושני טריגרים לטווח הבינוני. הטריגר האחד מופעל אם הדו"ח האקטוארי האחרון הציג גירעון העולה על 4% מההוצאות (טריגר (ב1); טריגר (ב2)), ואילו הטריגר השני מופעל אם שלושת הדוחות האחרונים הציגו גירעון העולה על 2% מההוצאות (טריגר (א1); טריגר (א2)). נסביר עתה את הצורך בשני הטריגרים. ההסבר שלהלן נכון הן לגבי הטווח הבינוני והן לגבי הטווח הארוך, ולכן המונחים שבהם נשתמש יהיו משותפים לשניהם.

כפי שניתן לראות, בכל טווח זמן, ההבדלים בין שני הטריגרים הם בגובה הגירעון ובמספר הדו"חות האקטואריים הנדרשים כדי שהטריגר יופעל. הטריגר הקובע סף גירעון יותר גבוה (4% מההוצאות) יכול להיות מופעל על ידי החצייה של סף זה בדו"ח אקטוארי אחד, ואילו לשם הפעלת הטריגר הקובע סף גירעון נמוך יותר (2%) דרושים שלושה דו"חות אקטואריים רצופים המציגים גירעונות העוברים את הסף (כך לדוגמה, אם שני דו"חות אקטואריים הציגו גירעון אקטוארי העולה על 2% מההוצאות, אך בשלישי הגירעון פחת מתחת לרמה של 2% מההוצאות, הטריגר לא יופעל). ההשקיה הגלומה בדרישה לשלושה דו"חות אקטואריים רצופים יוצרת תקופה שבמהלכה עשוי הגירעון האקטוארי להצטמצם "מעצמו", בעקבות שינויים קלים יחסית ולייתר את הצורך בהפעלת המנגנון.

כאמור, אם דו"ח אקטוארי הציג גירעון הגבוה מ-4% מההוצאות, הדרישה לאיזון תופעל בכל מקרה, ללא תלות בגובה הגירעון שהוצג בדו"חות הקודמים. זאת מכיוון שהסבירות שגירעון בגובה זה "יתאזן מעצמו", ללא שינוי של הגבייה או תנאי הקצבאות, קטנה ומכיוון שהמחיר של טיפול

בגירעון הגבוה מ-4% עשוי להיות גבוה למדי. לכן אין להסתכן בהחמרה של הבעיה ויש לטפל בה מידית.

יודגש כי לשם הפעלת הדרישה לאיזון צריך להיות מופעל טריגר אחד בלבד ועם הפעלתו יש להביא את המערכת לעמידה בכל הגדרות האיזון. עוד יצוין כי הדו"ח האקטוארי לגבי אשכול איזון ארוך-טווח יכלול הערכה של הסיכונים להפעלה עתידית של הטריגרים. לאחר הפעלת טריגר, יש לאפשר לקובעי המדיניות זמן לגבש את המלצתה לאחר ניתח הגורמים להפרת האיזון והחלופות לפתרון. בהנחה שחוסר האיזון הינו לגבי הטווח הבינוני או הארוך ניתן לאפשר שהות של ביצוע השינוי עד להעברתו בכנסת של חוק תקציב המדינה העוקב לחוק התקציב הקרוב, ובלבד שתקופת השהות לא תעלה 24 חודשים. הקישור לחוק התקציב נובע מן העובדה שלאופן האיזון עשויות להיות השלכות תקציביות משמעותיות, ועל כן מן הראוי לקבוע כיצד לאזן את האשכול כחלק מהתהליך של קביעת סדר העדיפויות בתקציב המדינה.

3) תנאי איזון לחקיקה (אשכול איזון ארוך-טווח)

❖ **הצעות חקיקה והחלטות אחרות המשפיעות על הוצאות או על הכנסות אשכול איזון ארוך-טווח ילוו בהערכה אקטוארית של השפעתן על איזון האשכול ויצטרכו לקיים את התנאים המפורטים להלן:**

טווח	טבלה א3: תנאי איזון לחקיקה (אשכול איזון ארוך-טווח)
טווח ארוך (40 שנה)	איזון אקטוארי בטווח הארוך: הערך הנוכחי של תוספת ההכנסות הצפויה בארבעים שנה הקרובות לא יפחת מהערך הנוכחי של תוספת ההוצאות הצפויה על פני אותה תקופה.
טווח בינוני (10 שנים)	איזון שוטף בטווח הבינוני: תוספת התקבולים הצפויה בשנה העשירית לא תפחת מתוספת התשלומים הצפויה באותה שנה.
טווח קצר (3 שנים)	הגבלת הגירעון בטווח הקצר: בכל אחת משלוש השנים הקרובות, תוספת התקבולים לא תפחת מ-90% מגובה תוספת התשלומים באותה שנה.
רזרבות (10 שנים)	רזרבות מספיקות: החקיקה אינה צפויה לגרום לכך שבמהלך העשור הקרוב רמת הרזרבות תרד מתחת ל-30% מההוצאה השנתית ⁸² .

שינוי חקיקה המתייחס לתנאי הזכאות לקצבאות, לגובהן או למקורות המימון שלהן, עשוי להיות בעל השפעה דרמטית על האיזון של המערכת. ברור כי שמירה על חקיקה מאוזנת היא תנאי הכרחי לשמירה על איזון לאורך זמן ועל יכולתה של המערכת לעמוד בתשלום הקצבאות. כאמור, הצעות חקיקה בנוגע לאשכול איזון ארוך-טווח ילוו בהערכה אקטוארית של השפעתן. הערכה זו תבדוק את עמידתה של הצעת החקיקה בדרישות האיזון לחקיקה. תפקידן של דרישות האיזון לחקיקה המוצגות לעיל להבטיח כי חקיקה אשר משפיעה על המצב הפיננסי של אשכול איזון ארוך-טווח תהייה מאוזנת וכי לא תפגע ביכולת תשלום הקצבאות לאורך זמן. קביעת המדיניות בהקשר של הקצבאות ארוכות-הטווח אמורה להתבצע בראייה ארוכת-טווח של כלל השלכותיה, לרבות ההשלכות הפיננסיות שלה

⁸² כמפורט להלן, על מנת לאפשר לאשכול לצבור רזרבות מספקות, יושהה טריגר זה והטריגר לעודפים עד יעבור עשור מביצוע השינויים המומלצים בדו"ח זה או עד הגעת הרזרבות לגובה של 30% מהיקף התשלומים השנתיים של האשכול.

והיכולת לשמר שינויים אלו לאורך זמן. העלות האקטוארית של הצעת החוק משקפת את העלות הכלכלית האמיתית של החוק ואת השמירה עליו לאורך זמן. הדרישה לעמידה בתנאי האיזון לחקיקה תשקף לקובעי המדיניות את ההשלכות הפיננסיות המלאות של שינויי חקיקה; תבטיח כי הצעה לשינוי תתמודד עם השלכות אלו בעת ביצועו; ותמנע מצב שבו ניתנות הטבות כיום על חשבון העתיד (אם בצד הקצבאות ואם בצד הגבייה). מחויבות לשמירה עקבית על איזון חקיקה חיונית לשמירה על יציבות המערכת לאורך זמן. הוועדה אינה רואה מקום להטבות זמניות בקצבאות הנמצאות במערכת האיזון ארוכת-הטווח אם בתנאי זכאות, בגובה הקצבה, או בגובה ההפרשות למערכת. אם יוחלט בעתיד, למרות עמדת הוועדה, לבצע מהלכים כאלו, אין לעשות זאת מתוך תקציב המערכת אלא באופן מלא מתקציב המדינה, שכן תוספת קצרת-טווח אינה צריכה להיות חלק ממערכת הביטחון הסוציאלי ארוך-הטווח.

יודגש כי אין בכוונת הוועדה למנוע מקובעי המדיניות לבצע שינויי חקיקה בביטוח הלאומי. ישנה חשיבות רבה להתייחסות של מקבלי ההחלטות למערכת הביטוח הלאומי מתוך ראייה רחבה של שיקולים כלכליים וחברתיים ארוכי-טווח. מטרת המלצות הוועדה היא לוודא כי בפני קובעי המדיניות יובאו כלל הנתונים וההשפעות של הצעות חקיקה שונות, כך שיתקבלו החלטות בנות קיימא מתוך הסתכלות על כלל ההשפעות של החקיקה ומתוך מתן מענה לאיתנות הפיננסית של המוסד ותישמר היכולת לבצע את המדיניות שנקבעה לאורך זמן.

התנאי הראשון לאיזון חקיקה, הדורש כי שינוי החקיקה יהיה מאוזן אקטוארית, מבטיח כי ההשלכות הפיננסיות ארוכות-הטווח של החקיקה יופנמו, וכי לחקיקה לא צפויה להיות השפעה שלילית על היכולת לשלם קצבאות לאורך זמן. התנאי השני נועד להבטיח כי החקיקה אינה כרוכה בהגדלת הסיכון ליציבות המערכת, הנובעת מפגיעה באיזון השוטף בטווח הבינוני. מטרתו של התנאי השלישי הוא להבטיח כי אין בחקיקה חוסר איזון משמעותי בטווח הקצר. תנאי זה משלים את התנאי השני ואף מונע יצירת הטבות בהווה על חשבון העתיד הקרוב⁸³. התנאי הרביעי, נועד להבטיח כי החקיקה אינה פוגעת ברזרבות הדרושות על מנת להגן על המערכת מפני תנודות זעזועים קצרי טווח.

בדיקת ההשלכות הפיננסיות של החקיקה צריכה להיות חלק מתהליך הכנת החוק, ומצופה כי הצעת החוק תוגש כבר כשהיא מתייחסת להשלכות אלו והיא מאוזנת. במקרה שעל אף הדרישה לאיזון עברה חקיקה שאינה מאוזנת, החקיקה תאוזן על ברירת המחדל (ראה בהמשך). השינוי המאזן ייכנס

⁸³ התנאי השני והתנאי השלישי מבטיחים כי בנוסף להתאמה בערך הנוכחי של השינוי בהוצאות ובהכנסות, תישמר גם התאמה מסוימת בתזמון שלהם. ניתן להמחיש את חשיבות התנאי באמצעות דוגמה: חקיקה אשר קובעת כי יש להגדיל את הקצבאות באופן מידי ועם זאת להגדיל את העברות האוצר למוסד רק עוד מספר שנים, עשויה להיות מאוזנת בטווח הרחוק, אך מאוד לא מאוזנת בטווח הקצר. בעוד שהתועלת מחקיקה כזו תורגש באופן מידי, ההשלכות השליליות של החקיקה יופיעו רק בעתיד. הדבר עשוי להיות בלתי הגון כלפי הדור הבא. מסיבות אלו רצוי כי חקיקה חדשה תהיה מאוזנת לא רק בטווח הארוך אלא גם בטווח הקצר. עם זאת, כל עוד החקיקה מאוזנת בטווח הארוך, לא חייב להיות איזון מלא בטווח הקצר – זאת על מנת לאפשר ליישם כלים אשר תזמון ההשפעה שלהם שונה. על כן, הדרישה לגבי הטווח הקצר איננה לאיזון מלא, אלא לכך שהשינוי בהכנסות יהיה שווה לפחות ל-90% מהשינוי בהוצאות.

לתוקף מיד עם חקיקת החוק. אין צורך להשהות את פעולת המנגנון כיוון שהפעלתו ידועה מראש ובוודאי נלקחה בחשבון בעת אישורה של חקיקה לא מאוזנת.

4) טריגרים לעודפים (אשכול איזון ארוך-טווח)

❖ במקרה שהאשכול מצוי בעודף, ברמה המוגדרת על ידי לפחות אחד מהתנאים בטבלה שלהלן, יתאפשר להגדיל את הוצאות המערכת או להפחית את הכנסותיה, ובלבד שהמערכת תשמור על עמידה בכל תנאי האיזון של האשכול. מוצע כי סעיף זה ייכנס לתוקף רק לאחר שעברו חמש שנים ממועד תחילת יישום המלצות הוועדה. זאת על מנת לאפשר למערכת צבירה סדירה של רזרבות בסיסיות, הדרושות כדי להבטיח את יציבותה בשנות שפל.

טווח	טבלה 4: טריגרים לעודפים (אשכול איזון ארוך-טווח)
טווח ארוך (40 שנה)	<p>שלושה דו"חות עם עודף אקטוארי של 2% לפחות:</p> <p>בשלושת הדו"חות האקטואריים השנתיים האחרונים, היחס בין הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות על פני ארבעים שנה (החל ממועד עריכת התחזית) בתוספת ערך הנכסים הצבורים בעת ביצוע התחזית לבין הערך הנוכחי של ההוצאות הצפויות על פני אותה תקופה גדול או שווה ל-102%.</p> <p>או דו"ח אחד עם עודף אקטוארי של 4% לפחות:</p> <p>בדו"ח האקטוארי האחרון, היחס בין הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות על פני ארבעים שנה (החל ממועד עריכת התחזית) בתוספת ערך הנכסים הצבורים (בעת ביצוע התחזית) לבין הערך הנוכחי של ההוצאות הצפויות על פני אותה תקופה גדול או שווה ל-104%.</p>

עודף, לעניין זה, הוא המצב המתקיים כאשר הערך הנוכחי של הכנסות האשכול, בתוספת נכסיו הצבורים, על פני טווח הזמן של 40 שנה גבוה מהערך הנוכחי של ההוצאות על פני אותה תקופה. משמעות הדבר היא כי עפ"י הכלליים הנוכחיים, מקורות המימון הצפויים של המערכת גבוהים יותר מהדרוש למימון הקצבאות בתקופה הרלוונטית.

בעוד הימצאותה של המערכת בגירעון אקטוארי היא תופעה לא רצויה אשר מחייבת תיקון, הימצאותה של המערכת במצב של עודף אקטוארי מסוים על פני תקופת הבחינה אינה בהכרח מצב בעייתי. למשל, קיומו של עודף יכול להיות רצוי בגין התועלת שלו בהפחתת סיכון, במימון קצבאות מעבר לתקופה המוגדרת של 40 שנה הנבחנת בתנאי האיזון או בשמירת מקורות לשינויים עתידיים במערכת. בנוסף, החלטה על שימוש בעודף צפויה להתקבל בצורה קשה פחות בציבור ובמערכת הפוליטית. אי לכך קיומה של ברירת מחדל לחלוקת עודף אינה נדרשת על מנת שמקבלי ההחלטות ישתמשו בעודפים על פי סדר העדיפות שהם יקבעו. על כן, בעוד הפעלת טריגר גירעון מחייבת פעולה, הקיום של עודפים אינו מחייב ביצוע של כל פעולה, אלא רק מאפשר לבצע פעולות שבהיעדר הפעלת הטריגר של העודפים אינן מתאפשרות במסגרת מנגנון האיזון.

כשם כשיש לפעול לאיזון המערכת שלא בשל חקיקה, לאחר שנחצה רף המוגדר בטריגרים, כך גם לגבי עודף, הוועדה ממליצה לקבוע טריגרים ברורים שיבהירו שלא מדובר בעודף זמני שאין לחלקו, ועל כן הוגדרו הטריגרים המופיעים בטבלה שלעיל. מוצע כי בהתקיים אחד או יותר מהתנאים הנ"ל יתאפשר לקזז את העודף האקטוארי באמצעות שינויי חקיקה שאינם נדרשים לעמוד בדרישות לאיזון חקיקה (המפורטות

בטבלה א3) ובלבד, שהשינוי לא יגרום להפרה של אף אחד מתנאי האיזון הכלליים של האשכול (המפורטים בטבלה א1).

במקרה שיופעל טריגר עודפים לאחר דו"ח אחד של 4%, ניצול של העודף במערכת יוכל להיעשות רק בחלוף עשרים וארבעים חודשים מעת הפעלת הטריגר. זאת על מנת לחזק את רמת הוודאות כי המערכת נמצאת בעודף, ולהגביר את הביטחון בכך ששינוי תנאי המערכת אינו פוגע ביכולת לשלם ולממן קצבאות בצורה יציבה לאורך זמן.

5) ברירת המחדל לאיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)

❖ **ברירת המחדל לאיזון אוטומטי, אשר תשמש כרשת ביטחון למקרה שעברה חקיקה לא מאוזנת או שלא ניתן מענה לטריגר של הפרת איזון בתקופה שהוקצבה, תיערך על פי ההוראות הבאות:**

- במקרה של הפעלת טריגר, על השינוי המאזן של האשכול להיערך עד מועד אישור חוק התקציב העוקב לחוק התקציב הקרוב ובכל מקרה לא יאוחר משנתיים להפעלת הטריגר - במידה ולא נערך השינוי המאוזן במועד, יאוזן האשכול באופן אוטומטי על-פי ברירת מחדל.
- חקיקות לא מאוזנות תאוזנה באופן אוטומטי, בהתאם לתנאי האיזון לחקיקה, על פי ברירת המחדל לאיזון, מיד במועד החקיקה.
- ברירת המחדל תשלב הגדלת הכנסות והפחתת הוצאות באופן שווה
 - הערך הנוכחי של השינוי בהכנסות על פני תקופת האיזון האקטוארי⁸⁴ יהיה שווה לערך הנוכחי של השינוי בהוצאות על פני אותה תקופה.
 - הגדלת ההכנסות: ההכנסות יוגדלו ע"י העלאת שיעורי דמי הביטוח הלאומי והשתתפות תקציב המדינה: שיעורי הגבייה יעלו בפעימה אחת בתחילת שנת המס וביחס שווה בכל מרכיבי הגבייה. השתתפות האוצר תעלה בהתאם לשיעורי המאצ'ינג הקיימים בעת ביצוע השינוי.
 - הפחתת ההוצאות: ע"י שחיקה בשיעור אחיד של קצבאות האשכול. שחיקת הקצבאות תיפרס על פני שנתיים, אלא אם השחיקה הנדרשת גבוהה מ-2% בשנה – אז ייפרס השינוי על פני שנה נוספת⁸⁵.

הוועדה סבורה כי אם יופעל טריגר, אשר יעיד על הצורך לאזן מחדש את מערכת הקצבאות, ההחלטה בדבר אופן האיזון יכולה להתבצע באותה עת בהתאם לנסיבות, להערכות העדכניות ולפי תפיסת עולמם ושיקול דעתם של נציגי הציבור.

יחד עם זאת, כרשת ביטחון לשמירה על איזון, מוצע כי ייקבע שאם יופעל אחד הטריגרים ולא הומצא פתרון לאיזון מחדש של המערכת במועדים המתאימים או במידה והתקבלה חקיקה לא

⁸⁴ 40 שנה במקרה של מנגנון אשכול איזון ארוך-טווח. ועשור במקרה של מנגנון אשכול איזון טווח בינוני (על כך בהמשך)

⁸⁵ יובהר כי במצב סביר, כללי האיזון אמורים למנוע מצב בו יידרש שינוי בהיקף כה גדול על מנת לאזן את המערכת, כיוון שהמשמעות של שחיקה של הוצאות ביותר מ-2% בשנה למשך שנתיים היא גירעון כולל בסדר גודל של למעלה מ-8%.

מאוזנת, הפוגעת ביציבות האשכול, המערכת תאזן באופן אוטומטי על פי ברירת מחדל שנקבעה מראש. מטרתה של ברירת המחדל אינה להורות על הדרך הנכונה להביא את המערכת לאיזון בכל מועד עתידי אלא לשמש כאמצעי הגנה בלבד מפני פגיעה ביכולת תשלום הקצבאות.

הוועדה המליצה כי ברירת המחדל לאיזון המערכת תקטין את ההוצאות ותגדיל את ההכנסות באופן שווה. ברירת המחדל לאיזון לא נועדה להצביע על האופן הרצוי לאיזון המערכת, ועל כן עליה להיות ניטרלית. כמו כן, יש להעדיף חלוקה של נטל האיזון בין ההוצאות וההכנסות על פני הטלתו רק על צד אחד, בין אם הוא צד ההוצאות או ההכנסות, הן משום שהיא ממתנת את השינוי הנדרש והן משום שהיא מבטיחה שלאף צד לא תהייה אדישות להפעלת המנגנון האוטומטי. כך גם מי למי שנטייתו להתנגד להעלאת התקבולים (מגבייה או מהשתתפות תקציב המדינה) וגם מי שנטייתו להתנגד להפחתת הקצבאות לא יהיה בעל אינטרס מובנה בהפעלת מנגנון האיזון האוטומטי ולא יישאר אדיש לצורך לקבל החלטה מושכלת לגבי אופן האיזון.

יש לזכור כי בכל עת נשמרת לקובעי המדיניות היכולת להביא את האשכול לאיזון באופן אחר וכי גם לאחר הפעלת ברירת המחדל לאיזון, יוכלו הכנסת והממשלה להחליט לאזן את האשכול בצורה אחרת, ולבטל את השינויים הנגזרים מהפעלת ברירת המחדל.

כללי האיזון לאשכול איזון לטווח הבינוני

בחלק זה יפורטו יוסברו וינומקו ההמלצות לגבי כללי האיזון לאשכול איזון לטווח בינוני. קרן העודפים של אשכול איזון טווח בינוני נועדה להתמודד עם תנודות קצרות-טווח באיזון השותף של האשכול. אף אם הקרן מאפשרת לספוג פערים בין ההכנסות וההוצאות ברמה השנתית, בראייה רב-שנתית על היחס בין ההכנסות וההוצאות להישאר מאוזן, אחרת, הגבייה וההשתתפות מתקציב המדינה לא ישקפו את העלות האמיתית של הקצבאות והמערכת לא תישאר יציבה לאורך זמן. על כן, הוועדה ממליצה כי יחול על קבוצה זו מנגנון לאיזון על פני מחזור עסקים אשר יבטיח הלימה בין הוצאות והכנסות הקבוצה בטווח הבינוני ושמירה על גובה קרן הדרוש על מנת לספוג תנודות בהכנסות והוצאות האשכול ולהבטיח יכולת מימון הקצבאות בשנת שפל של המערכת הכלכלית.

גם כאן, כמו בקצבאות ארוכות-הטווח, ייקבעו תנאים לאיזון חקיקה ויוגדר טריגר המצביע על יציאה מאיזון שאינה נובעת מאירוע חקיקה. אלא שבעוד שבמנגנון ארוך-הטווח התנאים להפעלת הטריגר נקבעו על בסיס התחזית של דו"ח אקטוארי, מוצע כי התנאים להפעלת הטריגר במקרה זה ייקבעו על בסיס גודלה של הקרן. מכיוון שקצבאות אלו אינן נדרשות לאיזון ארוך-טווח, אין צורך בתחזית אקטוארית ארוכת-טווח על מנת להגדיר יציאה מאיזון. גובה הטריגר להפעלת מנגנון האיזון ייקבע כך שעל מנת שיופעל יידרש הפער בין ההכנסות וההוצאות להיות גבוה מכפי שסביר שיתרחש כתוצאה מתנודות מחזוריות בלבד.

על הקרן לספוג גירעונות הנובעים מתנודות קצרות טווח, אך אין תפקידה להוות מקור מימון לפערים קבועים בין ההכנסות וההוצאות. על כן מוצע כי לגובה הקרן תיקבע רצועה אשר תשמור אותה בגבולות הרצויים. אם הקרן תחרוג מרצועה זו, יופעל הטריגר אשר יביא לביצוע של שינויים שיאזנו את העודף או את הגירעון של האשכול, ובהדרגה יחזירו את הקרן לגובה הרצוי. גבולות הרצועה צריכים להיות רחבים דיים כדי לאפשר לקרן לספוג את התנודות המחזוריות, אך צרים דיים על מנת לשמור על כך שתהיה הקצאת משאבים יעילה, ושכשיהיה צורך לאזן את המערכת, השינויים שיידרשו על מנת לעשות זאת יהיו מתונים. על כן מוצע כי רוחב הרצועה יהיה גדול במעט מההערכה של התנודה המקסימלית הצפויה בגודל הקרן כתוצאה משינויים מחזוריים בהכנסות ובהוצאות.

אם גודל הקרן יגיע לרצפת הרצועה, טריגר המעיד על גירעון שוטף ועל היעדר רזרבות, תהיה חובה לבצע שינויים על מנת לאזן בין ההכנסות וההוצאות ולהחזיר את גובה הקרן למרכז הרצועה. במקרה שהקרן תגדל לתקרת הרצועה, יופעל הטריגר העליון, המעיד על עודפים ועל רזרבות גבוהות מהנדרש, ועל כן אינו מחייב טיפול מידי, ולקובעי המדיניות תינתן האפשרות לבצע שינויים לאיזון מחדש של האשכול על פי תנאי האיזון.

בעוד הימצאותה של המערכת בגירעון אקטוארי היא תופעה לא רצויה אשר מחייבת תיקון, הימצאותה של המערכת במצב של עודף אקטוארי מסוים על פני תקופת הבחינה אינה בהכרח מצב בעייתי. על כן, בעוד הפעלת טריגר לאיזון מחייבת פעולה, הקיום של עודפים אינו מחייב ביצוע של כל פעולה, אלא רק מאפשר לבצע פעולות שבהיעדר הפעלת הטריגר של העודפים אינן מתאפשרות במסגרת כללי האיזון. בהמשך יוצגו פרטיהם של כללי האיזון לאשכול איזון טווח בינוני.

1) תנאי האיזון (אשכול איזון לטווח הבינוני)

❖ הוועדה ממליצה להגדיר את האיזון של אשכול איזון טווח בינוני באמצעות התנאי המופיע להלן. הדרישה לעמידה בתנאי זה תוצב אם יופעלו הטריגרים המצביעים על כך שהיקף הקרן נמוך מדי (הטריגרים יוצגו בהמשך).

טבלה ב'1: תנאי האיזון (אשכול איזון לטווח הבינוני)

איזון בטווח הבינוני ושמירה על רזרבות:
היקף הרזרבה שצפויה להצטבר בתום עשר שנים ממועד עריכת התחזית לא תפחת מ-90% ההוצאה השנתית הצפויה

התנאי לעיל דורש למעשה כי בהכנסות הצפויות של המערכת על פני העשור יהיו שני אלמנטים: האחד, עבור איזון הוצאות האשכול על פני העשור; השני, עבור בניית רזרבה שתספק למערכת את ההגנה הדרושה מפני תנודות וזעזועים במערכת הכלכלית.

עמידה בתנאי תידרש לכשיופעל הטריגר המוצג בסעיף הבא, אשר מעיד על חוסר איזון וחוסר יציבות של האשכול. כפי שנראה, הפעלת הטריגר המחייב איזון מחדש היא אינדיקציה לחוסר איזון בממוצע הרב-שנתי של ההכנסות וההוצאות של הקבוצה. על כן, הצעד הראשון לייצוב המערכת יהיה חתירה לאיזון ההוצאות וההכנסות, בממוצע הרב-שנתי. אך אין די בכך, שכן מהפעלת הטריגר נובע גם שהקרן התרוקנה וסטתה מגובהה הרצוי כאחוז מההוצאה השנתית. על מנת להחזיר את גובה הקרן לסביבה הרצויה יש להוסיף רכיב נוסף לשינוי הנדרש כדי לאזן את ההוצאות וההכנסות. רכיב זה אמור ליצור את העודף הדרוש על מנת שתוך עשר שנים תגיע הקרן חזרה לגודלה הרצוי בהתאם לתחזיות. חישוב השינוי הנדרש לאיזון יתבסס על אומדן שיוכן על ידי אקטואר המוסד לביטוח לאומי.

הגודל הרצוי של הקרן מוגדר כאחוז מההוצאה השנתית של קצבאות אלו מכיוון שהתנודתיות הצפויה של הקרן והיקף המשיכות שעשוי להידרש ממנה בשנה של גירעון, גם הם פרופורציונאליים להוצאות עבור מימון הקצבאות באשכול זה. ההוצאה השנתית תקבע באופן נורמטיבי על סמך ממוצע ההוצאה בעשור האחרון, מתוקנת לשינויי חקיקה ושינויים בהיקפו של כוח העבודה. זאת על מנת שתנודות בהיקף ההוצאה לא ייצרו תנודות של הסף שנקבע.

הימצאותה של הקרן בגובה השווה ל-90% מההוצאה השנתית, יאפשר לקרן לספוג תנודות הנובעות ממחזורי העסקים של המשק, מבלי להפעיל את הטריגרים אשר מחייבים או מאפשרים איזון⁸⁶. הגובה הרצוי של הקרן הוא הממוצע של הגובה בו נקבע טריגר העודפים - (המכונה "תקרת הרצועה") - ושל הגובה בו נקבע אחד הטריגרים לאיזון (המכונה "רצפת הרצועה הראשונה").

⁸⁶ ההערכה של היקף הרזרבות הנדרש נעשתה על יסוד ניתוח נתוני עבר של שינויים בשיעורי האבטלה. במקרה שהרכב היחסי של הוצאות האשכול ישתנה, על הספים לגבי גובה הרזרבות המשמשים בכללי האיזון של אשכול זה באופן להשתנות בהתאם ליחס שבין הוצאות בגין דמי אבטלה וסך הוצאות של האשכול.

2) טריגרים לאיזון (אשכול איזון לטווח הבינוני)

❖ בהתקיים אחד התנאים המוצגים בטבלה להלן באשכול איזון ארוך טווח על מקבלי ההחלטות לבצע שינוי שיביא את האשכול לאיזון בהתאם לתנאי האיזון שהוצג לעיל. השינוי צריך להתבצע עד העברת חוק התקציב הבא בכנסת ובכל מקרה לא יאוחר משנה להפעלת הטריגר.

טבלה ב'2: טריגרים לאיזון (אשכול איזון לטווח הבינוני)
רצפת הרצועה הראשונה: גובה הרזרבות בקרן אינו עולה על 40% מההוצאה השנתית עבור אשכול זה במשך שלוש שנים רצופות
רצפת הרצועה השנייה: גובה הרזרבות בקרן אינו עולה על 20% מההוצאה השנתית עבור אשכול זה

באשכול זה הטריגרים אינם מבוססים על תחזית אקטוארית, אלא על גובה הרזרבות בפועל. להלן

נסביר את הטריגרים של אשכול זה:

רצפת הרצועה הראשונה – הטריגר הראשון במערכת המוצעת הוא ירידה של הקרן ל-40% מההוצאה השנתית של האשכול במשך שלוש שנים רצופות. מכיוון שגם לאחר הפעלת הטריגר ונקיטת הפעולות לאיזון הממוצע הרב-שנתי של ההכנסות וההוצאות ישנה אפשרות לגירעון בשנה השוטפת בשל השפעתו של מחזור עסקים שלילי, יש להבטיח כי הפעולות הנדרשות לאיזון ולהחזרת הקרן לגודל הרצוי יתבצעו לפני שהקרן תתאפס. אם הטריגר מופעל, לדוגמה, רק עם התאפסות הקרן, לא תהיה יכולת לספוג גירעון נוסף בתקציב השוטף. כדי להגדיל את הסבירות שמדובר בחוסר איזון שאינו צפוי "לתקן את עצמו" מוצע להמתין שלוש שנים עד הפעלת הטריגר. הסכום שנקבע כרצפה הראשונה הינו אומדן של הסכום המינימלי הדרוש על מנת לספוג את הגירעון של שתי שנות שפל משמעותיות רצופות⁸⁷.

רצפת הרצועה השנייה – מוצע לקבוע סף תחתון נוסף אשר חצייתו תפעיל מידית את דרישות האיזון. אם הקרן יורדת לסכום השווה או קטן מ-20% מההוצאה השנתית, אין מקום להמתין לשנה נוספת אלא יש לבצע איזון באופן מידי על מנת להבטיח שלא ייווצר קושי תזרימי בשנה הקרובה. הסכום שנקבע כרצפת הרצועה השנייה הוא אומדן של הסכום המינימלי הדרוש על מנת לספוג את הגירעון של שנת שפל משמעותית אחת.

עם השלמת העבודה לקראת הדו"ח האקטוארי הקרוב יש לבצע סימולציות בכדי לוודא כי הפרמטרים לגבי גובה הרזרבות אשר הוגדרו במסגרת הטריגרים ותנאי האיזון של אשכול איזון טווח בינוני מתאימים על מנת שהתנודתיות של מחזור עסקים רגיל לא תגרום להפעלת הטריגרים, ועל מנת שבכל עת גובה הרזרבות יישאר ברמה גבוהה מספיק על מנת להתמודד עם שנות משבר, דוגמות זה שהתרחש בישראל בתחילת שנות האלפיים.

⁸⁷ האומדנים נערכו על פי נתוני הגידול בנפח השכר ובשיעורי האבטלה של העשור האחרון.

נדגיש כי כללי האיזון מהווים מנגנון ברירת מחדל. יובהר כי אם ישנן אינדיקציות ברורות לחוסר איזון בין הכנסות והוצאות, מובן כי מצופה מהממשלה לאזן את המערכת לפני הפעלת הטריגרים, היינו לפני שהקן סוטה משמעותית מגודלה הרצוי. כמו כן, הדו"ח האקטוארי של המוסד יכלול תחזית לגבי התפתחות קרן האשכול ויעריך את הסיכונים להפעלה עתידית של הטריגר (בדומה לאמור לגבי הדו"ח האקטוארי של אשכול איזון ארוך-טווח).

3) תנאי איזון לחקיקה (אשכול איזון לטווח הבינוני)

❖ הצעות חקיקה והחלטות אחרות המשפיעות על הוצאות או על הכנסות אשכול איזון לטווח בינוני ילוו בהערכה אקטוארית של השפעתן על איזון האשכול ויצטרכו לקיים את התנאי המפורט להלן

טבלה ב3: תנאי איזון חקיקה (אשכול איזון לטווח הבינוני)

איזון בטווח הבינוני

הערך הנוכחי של תוספת הכנסות הצפויה בעשור הקרוב לא יפחת מהערך הנוכחי של תוספת הוצאות הצפויה על פני אותה תקופה

עמידה בתנאי זה תבטיח כי החקיקה מאוזנת בניכוי ההשפעה של מחזור עסקים ואינה פוגעת ביציבות האשכול. להרחבה לגבי הצורך בחקיקה מאוזנת ראה ההסבר לתנאי איזון לחקיקה באשכול איזון ארוך-טווח.

4) טריגרים לעודפים (אשכול איזון לטווח הבינוני)

❖ במקרה שהאשכול מצוי בעודף, ברמה המוגדרת על ידי לפחות אחד מהתנאים בטבלה שלהלן, יתאפשר להגדיל את הוצאות המערכת או להפחית את הכנסותיה, ובלבד שהמערכת תשמור על עמידה בכל תנאי האיזון של האשכול. מוצע כי סעיף זה ייכנס לתוקף רק לאחר שעברו חמש שנים ממועד תחילת יישום המלצות הוועדה. זאת על מנת לאפשר למערכת צבירה סדירה של רזרבות בסיסיות, הדרושות כדי להבטיח את יציבותה בשנות שפל.

טבלה ב4: טריגר עודפים (אשכול איזון לטווח הבינוני)

תקרת הרצועה: גודל הקרן שווה או גדול מ 140% מההוצאה השנתית במשך שלוש שנים רצופות

כאמור, מודל המוצע עבור אשכול זה מבוסס על האפשרות של הקרן לספוג תנודות בהוצאות ובהכנסות הנובעות משינויים במצב הכלכלה ואוכלוסיית העובדים בישראל. שינוי של גובה הרזרבות בהיקף

העולה על רמה שסביר להסביר על ידי שינויים מחזוריים, יהווה אינדיקציה לחוסר איזון בין ההכנסות וההוצאות השוטפות האשכול. הצגנו לעיל, שני טריגרים – רצפת הרצועה הראשונה ורצפת הרצועה השנייה – המעידים על הכנסות נמוכות מדי ביחס להוצאות, ומחייבים איזון של המערכת במקרה שהופעלו. הטריגר המוצג כאן, תקרת הרצועה, מעיד על צבירת נכסים בקרן בהיקף העולה על הנדרש. על כן, הוא אינו מחייב טיפול מידי אלא מאפשר לקובעי המדיניות לאזן את האשכול, על פי תנאי איזון האשכול, באמצעות שינויי חקיקה החורגים מתנאי איזון החקיקה הרגילים.

מטרתו של טריגר תקרת הרצועה למנוע מהקרן לגדול מעבר לצורך. מוצע כי אם הקרן נמצאת מעל ל-140% מההוצאה השנתית, שלוש שנים ברציפות אפשר יהיה לבצע שינויי חקיקה שיביאו את הקרן למרכז הרצועה. הסף להפעלת טריגר התקרה צריך להיות גבוה מספיק על מנת שההסתברות שתנודות רגילות בגובה הקרן הנובעות ממחזורי עסקים יפעילו אותו תהייה נמוכה, עם זאת הסף צריך להיות נמוך מספיק על מנת שיופעל במקרה שקיים פער בממוצע הרב-שנתי של ההכנסות וההוצאות⁸⁸. בניגוד לרצפת הרצועה אשר לגביה סברה הוועדה כי אין די בטריגר המופעל לאחר שלוש שנים של הימצאות מתחת לסף מסוים, וכי ישנו צורך בקיומו של טריגר נוסף המופעל באופן מידי עם החצייה של סף נמוך יותר, במקרה של טריגר המופעל על ידי עודפים אין צורך בטריגר הפועל מידיית וניתן לחכות ולוודא שאכן מדובר בעודף מובנה במערכת.

(5) ברירת המחדל לאיזון (אשכול איזון לטווח הבינוני)

- ❖ **ברירת המחדל לאיזון אוטומטי, אשר תשמש כרשת ביטחון למקרה שעברה חקיקה לא מאוזנת או שלא ניתן מענה לטריגר של הפרת איזון בתקופה שהוקצבה, תיערך על פי אותן הוראות לגבי איזון ברירת המחדל של אשכול איזון ארוך-טווח המופיעות לעיל, בהתאמות הבאות:**
- במקרה של הפעלת טריגר, על השינוי המאזן של האשכול להיערך עד מועד אישור חוק התקציב הקרוב ובכל מקרה לא יאוחר משנה להפעלת הטריגר. במידה ולא נערך השינוי המאזן במועד, יאזן האשכול באופן אוטומטי על-פי ברירת מחדל.
- הטעם לתקופת הזמן הקצרה יותר הינו העובדה כי הפעלת הטריגר מעידה על ירידה של הרזרבות מתחת להיקף הנדרש על מנת להבטיח יכולת התמודדות עם שנות שפל בטווח הקצר.

5.3 יצירת תשתית מידע מקצועי לגבי יציבות הביטוח הלאומי

הדו"ח האקטוארי של המוסד לביטוח לאומי צריך להוות כלי מרכזי בגיבוש המדיניות החברתית והאסטרטגיה הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. החשיבות של דו"ח אקטוארי בולטת במיוחד על רקע הצורך לאמוד את המשמעויות של השינויים הצפויים בהרכב האוכלוסייה בישראל בעשורים הקרובים לגבי המוסד לביטוח לאומי (לדיון נוסף באשר לחשיבות הפרסום של דו"חות אקטואריים, ראה פרק הבעיות במצב הקיים).

החשיבות של הצגת דו"חות אקטואריים מקצועיים, אמורים, מפורטים ונגישים לקובעי המדיניות ולציבור גדלה נוכח תפקיד המפתח המיועד לדו"חות אלו במסגרת כללי האיזון שעליהם המליצה הוועדה לאשכול איזון ארוך-טווח ואשכול איזון טווח בינוני (על בסיס הדו"ח נקבע למשל האם חקיקה מאוזנת והאם תיקון חקיקה שנועד לאזן את האשכול המצוי בחוסר איזון מצליח לעשות זאת. כמו כן, לגבי אשכול איזון ארוך-טווח הדו"ח קובע גם האם האשכול מאוזן או האם נדרש איזון).

החוק דורש כי בכל שלוש שנים יוגש דו"ח אקטוארי מלא, אך כאמור, בפועל לא הוגש הדו"ח התלת-שנתי מזה שנים רבות. מכיוון שלא נערך דו"ח אקטוארי מלא של המוסד לביטוח לאומי, היכולת לגבש מדיניות כלכלית-חברתית ארוכת טווח, נפגעה בצורה קשה. ברור כי מצב זה חייב להשתנות. יש לציין כי המוסד לביטוח לאומי עובד זה מכבר על התקנתו של דו"ח אקטוארי חדש, והוא יפורסם במהלך 2012.

להלן המלצות הוועדה בנוגע לדו"חות האקטואריים של המוסד לביטוח לאומי:

א. **אופן פרסום הדו"חות האקטואריים** – הדו"חות יועלו לאתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי עם מועד פרסומם. מסקנותיו של הדו"ח הרחב יוצגו ויועלו לדיון בממשלה ובכנסת.

ב. **פרסום דו"ח אקטוארי רחב אחת לשלוש שנים**

אחת לשלוש שנים יפורסם דו"ח אקטוארי מלא שיכלול הערכה נפרדת של היציבות ומידת האיזון של אשכולות הביטוח הלאומי השונים. ההערכה תיעשה תוך שימוש בכלל האינדיקטורים המשמשים במנגנוני האיזון שהוועדה ממליצה עליהם ותכלול התייחסות מפורשת לעמידה או לאי-העמידה בתנאי האיזון. הדו"ח יכלול, בין היתר, הסבר לגבי אופן קביעת הנחות שבבסיס התחזיות האקטואריות; בדיקות רגישות של פרמטרים מרכזיים המשפיעים על התחזית; ניתוחי מגמות של השנים האחרונות; השוואות לתחזיות עבר; והערכות של הסיכונים להפעלה של הטריגרים לאיזון בשנים הקרובות. כמו כן, יפורסם הדו"ח האקטוארי את השווי המצטבר של תוספת העברות תקציב המדינה לאשכול איזון ארוך-טווח בגין החזר הקרן.

ג. **פרסום דו"חות אקטואריים שנתיים**

מדי שנה יפורסם דו"ח מצומצם יותר מהדוח הרחב. תוכנו של הדו"ח יהיה כשל הדו"ח הרחב, אך לא יידרש לכלול את כל בדיקות הרגישות, ניתוחי המגמות, ההשוואות לתחזיות קודמות וכד' שיכלול דו"ח הרחב. הנחותיו המרכזיות של הדו"ח יתבססו על הנחות הדו"ח הרחב, אך הוא יכלול עדכונים נדרשים של התחזית בהתאם להתרחשויות בפועל.

ד. ליווי הצעות חקיקה ושינויי מדיניות בנספח אקטוארי

הצעות חוק וצעדים נוספים המשפיעים במישרין על הוצאות או על הכנסות המוסד לביטוח לאומי ילוו בנספח של אקטואר המוסד לביטוח לאומי שיבחן את השלכותיהם הפיננסיות. ההערכה תיעשה תוך שימוש בכלל האינדיקטורים המשמשים במנגנוני האיזון שהוועדה ממליצה עליהם ותכלול התייחסות מפורשת לעמידה או לאי-העמידה בתנאי האיזון לחקיקה. לגבי קצבאות אשר אינן נכללות באשכול איזון ארוך-טווח או באשכול איזון טווח בינוני, יונהגו כללים לגבי תקופת התחזית והאינדיקטורים, אשר יפורסמו במסגרת הדו"ח האקטוארי המורחב.

ה. אפשרות לפרסום דו"ח מיוחד

במקרה שיתרחש אירוע חריג שעשוי לפגוע דרמטית באיתנות הפיננסית של אשכול איזון ארוך-טווח או של אשכול איזון טווח בינוני, על פי כללי האיזון, רשאי שר האוצר או שר הרווחה להורות על פרסומו של דו"ח אקטוארי – רגיל או מלא - במועד שיבחר.

ו. קביעת הנחות הדו"ח האקטוארי

הנחות דמוגרפיות, כלכליות ואחרות הדרושות להכנת התחזיות של הדו"ח הרחב יגובשו על ידי ועדת מומחים, תוך הצגת המתודולוגיה של קביעת ההנחות. הוועדה תשתמש, ככל שניתן, בנתונים ובתחזיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בקביעת ההנחות. אם תבקש לחרוג ממקור זה ולבסס את הנחותיה בצורה אחרת, תידרש הוועדה להציג נימוק מיוחד לבחירתה זו. על בסיס המלצות הוועדה, יפרסם שר האוצר, בהסכמת שר הרווחה, הנחיות לאופן התקנת הדו"ח וההנחות הדמוגרפיות והכלכליות שיעמדו בבסיסו.

1.1. בראשות הוועדה יעמוד נציג ציבור שהוא כלכלן מומחה לכלכלה ציבורית וחבריה האחרים יהיו כלכלן מומחה לתחום המאקרו של המשק הישראלי, שני מומחים חיצוניים לאקטואריה, הסטטיסטיקן הממשלתי, נציג הביטוח הלאומי, נציג משרד האוצר ונציג בנק ישראל⁸⁹. אקטואר המוסד יהיה משקיף קבוע.

ז. הפיקוח על הכנת הדו"ח

מועצת המוסד לביטוח לאומי, יחד עם שר הרווחה ושר האוצר, יפקחו על הכנת הדו"ח, לרבות בדיקה שהדו"ח אכן הוכן במועדים הנקובים ועל פי ההוראות הקבועות בחוק. ועדת המומחים המוזכרת בסעיף הקודם תגיש לשרים את הערותיה לדו"ח, ככל שישנן.

⁸⁹ לצורך קביעת ההנחות לדו"ח האקטוארי אשר עתיד להתפרסם בשנת 2012, מונתה ועדה כאמור על ידי מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי והממונה על התקציבים במשרד האוצר ביולי 2011. חברי הוועדה הם: פרופ' אפרים צדקה, אוניברסיטת תל-אביב (י"ר); מר אלן דובין, אקטואר; פרופ' רות קלינוב, אוניברסיטה העברית; ד"ר קובי ברוידא, מחלקת המחקר בבנק ישראל; גב' פנינה צדקה, סמנ"כלית ומנהלת אגף דמוגרפיה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; ד"ר דניאל גוטליב, מנהל מחלקת המחקר במוסד לביטוח לאומי ומר אלון אטקין מאגף התקציבים במשרד האוצר.

ח. עריכת ביקורת על הדו"ח

מומלץ לשקול לקבוע כי הדו"חות האקטואריים השנתיים שיפרסם המוסד, ההנחות שבבסיסם ותהליך גיבושן יועמדו לביקורת של גוף בלתי-תלוי עם מומחיות באקטואריה.

ככלל, הוועדה רואה חשיבות בהקפדה יתרה על ביצוע הוראות החוק ועל יישום המלצותיה בדבר מועדי פרסום הדו"ח האקטוארי, תכניו הנדרשים, אופן פרסומו וההתייחסות המחייבת לממצאיו. יישום המלצות אלו עשוי לדרוש היערכות תפעולית מצד המוסד לביטוח לאומי. יש להקפיד על שקיפות מלאה לגבי דרך התקנת הדו"ח ועל היות ממצאיו העיקריים נהירים ונגישים לציבור ולקובעי המדיניות, זאת תוך שמירה על עריכת הדו"ח על פי הסטנדרטים המקצועיים הגבוהים ביותר והצגה מפורטת ומדויקת של המתודולוגיה וההנחות.

5.4 הקמת קרנות עודפים עצמאיות מתקציב המדינה

לקרנות של מערכות ביטחון סוציאלי תפקיד מרכזי בשמירה על יציבותן. הן מהוות אמצעי להתמודדות עם השפעותיהן של תנודות קצרות-טווח ושל מגמות ארוכות-טווח על האיזון בין התשלומים והתקבולים של המערכת. גם למערכת הביטוח הלאומי בישראל דרושה קרן לשמירה על יציבותה. מכיוון שתשלומיהן של חלק מקצבאות הביטוח הלאומי מתאפיינים בתנודתיות בהתאם למצב המשק ובנוסף, תקבולי המערכת מבוססים על גבייה מהציבור המשלבת השתתפות פרופורציונאלית מתקציב המדינה (בשיטת מאצינג), התקציב השוטף של הביטוח הלאומי נתון לתנודות הדורשות שימוש בקרן לצורך ספיגתן. כמו כן, קיומן של קצבאות אשר דורשות יציבות לאורך תקופה ארוכה יוצר עבורן צורך בקרן שתהיה מנגנון אפקטיבי לאיזון ארוך-טווח.

כאמור, אופן ההסדרה של קרן העודפים הנוכחית של המוסד פוגע ביכולת למלא את תפקידה בשמירה על יציבות המערכת. כיוון שקרן המוסד הנוכחית מהווה למעשה חלק בלתי נפרד מתקציב המדינה, יכולתה לשמש כאמצעי להתמודדות עם תנודות קצרות טווח וכאמצעי לחיסכון ארוך-טווח מוגבלת ואינה מספקת.

להתמודדות עם בעיה זו, הוועדה ממליצה על הקמת שתי קרנות עודפים נפרדות - לאשכול איזון ארוך-טווח ולאשכול איזון לטווח הבינוני - אשר יהיו חיצוניות לתקציב המדינה⁹⁰. מטרת הקרן של אשכול איזון לטווח הבינוני לשמש להחלקה של תנודות קצרות-טווח בהכנסות ובהוצאות האשכול. הקרן של אשכול איזון ארוך-טווח תשמש גם ככלי המאפשר חיסכון ארוך-טווח לצורך מימון קצבאות האשכול בעתיד.

עצמאותן של הקרנות החדשות מתקציב המדינה תאפשר להן למלא תפקידים אלו בצורה אפקטיבית. בפרק זה נסביר את אופן ההסדרה של הקרנות החדשות שהוועדה ממליצה עליהן, באיזה אופן הוא שונה מאופן ההסדרה של קרן המוסד הנוכחית, וכיצד השינוי משפר את יכולתן לשמש לחיסכון ארוך-טווח ולהחלקה של תנודות קצרות-טווח.

❖ להלן המלצות הוועדה לגבי אופן הסדרת הקרנות החדשות:

- א. בכל שנה, עודפי התקציב של האשכולות הרלוונטיים יושקעו באג"ח מיועדות (לא סחירות) של ממשלת ישראל. הריבית על האג"ח תהיה מבוסס על ריביות שוק⁹¹.
- ב. הרישום בתקציב המדינה של האג"ח עבור הקרנות החדשות, שלא כמו הרישום של האג"ח הנוכחיות של המוסד לביטוח לאומי, יעשה על פי הכללים הסטנדרטיים, היינו הריבית של

⁹⁰ כפי שהוסבר בפרק שעסק בחלוקת הקצבאות לאשכולות, נוכח המאפיינים של תשלומי הקצבאות באשכול איזון שוטף ואופן המימון של אשכול זה, שמירה על האיזון שלו אינה מצריכה שימוש בקרן.

⁹¹ ריבית השוק העתידית עשויה להיות גורם של חוסר ודאות לגבי הכנסות עתידיות מריבית. בעקבות זאת יש לבחון את האפשרות לקבוע מנגנונים למניעת תנודתיות של ההערכות האקטואריות של מצבו של המוסד הנובעת משינויים בהנחות הריבית העתידיות. החלטה בנושא זה תיקבע בהסכמה בין המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר, טרם עיגון המלצות הוועדה. יובהר כי על מנת לשמור על שקיפות המימון של ביטוח לאומי מתוך תקציב הממשלה לא נכון להשתמש בסבסוד של הביטוח הלאומי דרך הריבית.

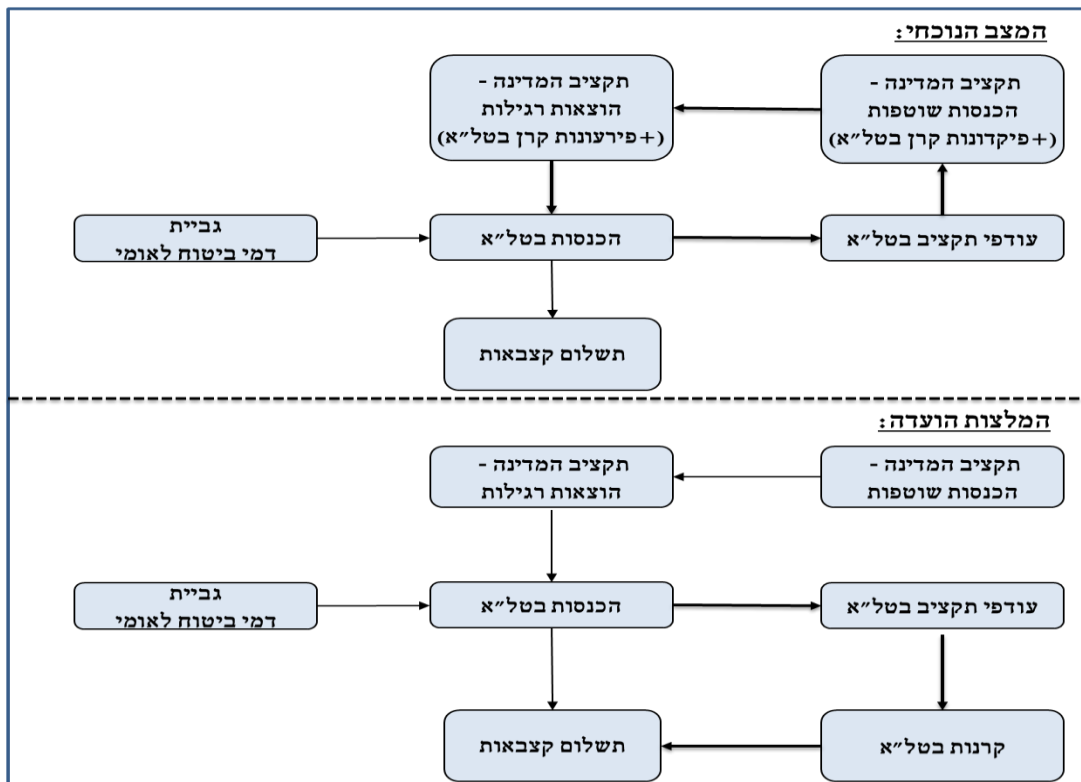
האג"ח (הקופון) תירשם כהוצאה רגילה בתקציב המדינה, אך לא כך פירעונות הקרן. כמו כן, הפיקדונות לרכישת אג"ח חדש לא יחושבו כחלק מההכנסות השוטפות, ולכן הפירעונות וההפקדות לא ייכללו בחישוב סך ההוצאה והגירעון בתקציב המדינה. כתוצאה מכך, גם לשינויים בהוצאות המוסד לביטוח לאומי או בהכנסותיו מגבייה לא תהייה השפעה ישירה על הגירעון בתקציב המדינה.

ג. ועדה ייעודית תקבע את מאפייני האג"ח שיונפק (מאפיינים כגון טווח האג"ח לפדיון והצמדה). הוועדה תכלול את מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי (יו"ר), נציג נוסף של המוסד לביטוח לאומי, סגן בכיר לחשב הכללי הממונה על החוב, נציג אגף תקציבים ונציג ציבור – אשר ימונה בהסכמה בין מנכ"ל המוסד למשרד האוצר. הוועדה תקבע את מאפייני האג"ח הדרושים בהתאם להערכת צרכים בתזרים המזומנים, המבוססת, בין היתר, על הדו"ח האקטוארי של המוסד לביטוח לאומי. במקרה הצורך יתאפשר פירעון מוקדם של האג"ח, גם הוא על בסיס מחירי שוק.

ההבדלים בין הקרנות החדשות לקרן הנוכחית של המוסד לביטוח לאומי

ההבדל הראשון בין הקרנות המומלצות והקרן הנוכחית של המוסד הוא בכך שכל אחת מהקרנות החדשות מיועדת למימון ולאיזון של אשכול מסוים, בעוד הקרן הנוכחית של המוסד לביטוח לאומי היא כללית. ההבדל המהותי השני נוגע לאופן ההסדרה, ועיקר השינוי הוא בכך שבקרנות החדשות ההפקדות והפירעונות של הקרן לא ייכללו בחישוב ההוצאה והגירעון בתקציב המדינה.

תרשים זרימה: אופן הסדרת קרנות המוסד לביטוח לאומי – השוואת המלצות הוועדה למצב הקיים



כפי שמחיש תרשים הזרימה שלעיל, המלצות הוועדה מנתקות את הרזרבות של המוסד לביטוח לאומי מתקציב המדינה. כיום, מימון תשלום קצבאות באמצעות הרזרבות כרוך בתשלום המגיע מתקציב

המדינה. במסגרת המלצות הוועדה, הרזרבות מופרדות מתקציב המדינה, כך שרק תשלומי הריבית ישולמו מתקציב המדינה, והשימוש בקרן יוכל להיעשות מבלי להשפיע על היקף ההוצאות, ההכנסות או הגירעון בתקציב המדינה ובלי להיות מושפע מהם (מלבד דרך הסעיפים בתקציב המדינה המיועדים לביטוח הלאומי).

כפי שהוסבר בפרק שהציג את הבעיות במצב הקיים, העובדה שבמצב הנוכחי קרן המוסד לביטוח לאומי מהווה חלק מתקציב המדינה, פוגעת ביכולתה לתפקד כאמצעי להחלקת תנודות קצרות-טווח וכאמצעי לחיסכון ארוך-טווח. אופן ההסדרה הסטנדרטי שהוועדה ממליצה לאמץ עבור הקרנות החדשות פותר בעיה זו. להלן נסביר כיצד.

• **שיפור תפקוד הקרן כאמצעי להחלקת תנודות קצרות-טווח**

הפרדת קרן הביטוח הלאומי מתקציב המדינה תשפר את היכולת לעשות שימוש בכספי הקרן לצורך מימון תשלום הקצבאות במקרים של גירעונות הנובעים מתנודות קצרות טווח. במצב הנוכחי, קיטון בעודפי המוסד לביטוח לאומי, אשר מתרחש לרוב בשנים של שפל כלכלי הנובע בעיקר מירידה בהיקפי הגבייה ומעלייה בתשלום הקצבאות (בעיקר דמי אבטלה), גורם ללחץ על גירעון תקציב המדינה, אשר מתורגם בחזרה ללחץ נגדי לצמצום תשלומי הקצבאות או להגדלת הגבייה. במסגרת אופן הסדרת הקרן שעליו ממליצה הוועדה, עודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי לא יכללו בחישוב הגירעון בתקציב המדינה, ולכן ירידה בהיקף הגבייה או הגדלה של תשלום הביטוח הלאומי לא ישפיעו על הגירעון בתקציב המדינה. בהתאם לזאת תהייה למערכת יכולת רבה יותר לספוג תנודות קצרות-טווח ביחס בין התשלומים והתקבולים שלה.

• **שיפור תפקוד הקרן כאמצעי לשמירה על יציבות ארוכת טווח של המערכת**

רישום סטנדרטי של אגרות החוב, אשר יבטיח את הפרדת הקרן מניהול הגירעון בתקציב המדינה, יעשה אותה מתאימה יותר מהקרן הנוכחית לשימוש ככלי לחיסכון ולמימון ארוך-טווח. באשכול איזון ארוך-טווח, הקרן תוכל לסייע במימון תשלומים עתידיים של האשכול, בהבאתו לאיזון אקטוארי ובשמירה על יציבותו לטווח ארוך.

כיום ישנה הסתמכות על עודפי התקציב של הביטוח הלאומי לצורך מימון הוצאות תקציב המדינה בהווה, במקום לשמור לצורכי מימון עתידיים של המוסד. העובדה כי עודפי התקציב של הביטוח הלאומי מהווים חלק מההכנסות השוטפות של תקציב המדינה, יוצרת תלות של תקציב המדינה ביציבות הפקדות עודפי התקציב של הביטוח הלאומי. זאת מכיוון שעל מנת לשמור על יעד הגירעון בתקציב המדינה, כל הפחתה של היקף העודפים תהייה חייבת להיות ממומנת מתוספת הכנסות ממסים או מקיצוץ של הוצאות אחרות. משכך, ירידה ברמת העודפים תיצור לחץ על הגירעון בתקציב המדינה ובעקבותיו – לחץ נגדי לשינוי בתנאי הקצבאות או הגבייה על מנת להחזירם לרמה שהתקציב הורגל בה. הדבר עלול לצמצם את היכולת האפקטיבית להיגמל מרמת העודפים שנדרשה על מנת לאזן אקטוארית את המערכת, גם אם המערכת הגיעה להתייצבות ואין עוד צורך בהמשך צבירות העודפים.

מנגד, אם קרן המוסד לביטוח לאומי תוסדר באופן סטנדרטי, כפי שממליצה הוועדה, לא תהייה הסתמכות על עודפי התקציב של הביטוח הלאומי לצורך מימון הוצאות תקציב המדינה בהווה. לירידה

הדרגתית ברמת העודפים המופקדים לקרן או למימוש של נכסי הקרן לא תהייה השפעה על הגירעון התקציבי, ועל כן היא אינה צפויה ליצור לחצים להפחתת תשלומי הקצבאות או להגדלת התקבולים לצורך שמירה על רמת העודפים שהתקציב הורגל בה⁹².

• שיפור תפקוד הקרן כאמצעי לחיסכון ארוך-טווח

הסדרת קרן אשכול איזון ארוך-טווח בהתאם להמלצות הוועדה תסייע להבטיח כי צבירת הנכסים בה תסייע למדינה להתמודד עם העלייה הצפויה בהיקף הזכאים לקצבאות של האשכול (כשיעור מהאוכלוסייה ומכוח העבודה) ולעלייה הצפויה בנטל תשלום הקצבאות. היא תסייע בשמירה על כך שהגדלת הצבירה בקרן תביא להגדלת החיסכון הציבורי. הדבר חיוני על מנת שתהייה לחיסכון בקרן תרומה של ממש להקלת הנטל העתידי של תשלום הקצבאות, לא רק בפרספקטיבה של המוסד לביטוח לאומי, אלא גם ברמה הלאומית.

במצב הנוכחי, עודפי התקציב של הביטוח הלאומי אינם מהווים חלק מחיסכון עצמאי, אלא חלק מתמונת העודף או הגירעון הכללית של תקציב המדינה. משמעות הדבר היא כי אם המוסד לביטוח לאומי צובר עודפים, הללו נכללים בחישוב הגירעון בתקציב המדינה. כך, בהנחה כי יעד הגירעון בתקציב המדינה נקבע באופן שאינו תלוי בהיקף ההפקדות בקרן, וכי הוא מהווה מגבלה אפקטיבית על התקציב, הרי שככל שהמוסד לביטוח לאומי חוסך יותר, נדרשים המרכיבים האחרים של תקציב הממשלה לחסוך פחות. כתוצאה מכך הגדלת החיסכון בקרן המוסד לביטוח לאומי עשויה להביא לדחיקה של חיסכון בחלקים אחרים של הוצאות הממשלה. על כן, סביר כי הגדלת עודפי המוסד לביטוח לאומי באמצעות העלאת גבייה או הפחתת קצבאות תקוזז, לפחות באופן חלקי, על ידי הפחתת מסים אחרים, שנועדו לממן את הוצאות הממשלה האחרות.

במקרה כזה, החיסכון בקרן מהווה הגדלה של החיסכון מהפרספקטיבה של המוסד לביטוח לאומי, אך זהו איננו חיסכון ברמה הלאומית. את זה צריך לשנות, שכן אם הגדלת ההפקדות בקרן אינה תורמת להגדלת היקף החיסכון הציבורי, היא אינה מסייעת בהכנת המדינה להתמודדות עם עלייה עתידית בנטל תשלום הקצבאות. כל עוד העודף או הגירעון של המוסד לביטוח לאומי ושל תקציב המדינה מחושבים יחד כמקשה אחת, גידול בקרן המוסד לביטוח לאומי אינו מהווה כל אינדיקציה לגידול בחיסכון הציבורי ארוך-הטווח.

הוועדה סבורה כי יש להפריד את החיסכון ארוך-הטווח של המוסד לביטוח לאומי מהחיסכון בתקציב המדינה. עפ"י המלצות הוועדה, ההפקדות בקרן לא ייכללו בחישוב ההכנסות השוטפות בתקציב המדינה, ועל כן לא ישמשו למימון הוצאות הממשלה בהווה אלא להגדלת החיסכון, על ידי צמצום החוב הציבורי. בהנחה שצבירת הנכסים בקרן לא תגרום לשינוי המגבלות הפיסקאליות על

⁹² מובן כי במקרה שהירידה בעודפים היא חלק ממגמה שלילית ארוכת טווח אשר מעידה על כך שהמוסד לביטוח לאומי נמצא במתווה תקבולים ותשלומים שאינו בר-קיימא, יש לטפל במגמה זו, שכן היא צפויה להביא לאזילת הקרן ולאובדן יכולת תשלום הקצבאות. במסגרת המלצות הוועדה, אופייה של המגמה ייבחן במסגרת הדו"חות האקטואריים, ואם יהיה צורך, יידרש טיפולה בהתאם לכללי האיזון.

תקציב המדינה, תהליך זה צפוי להגדיל את החיסכון הציבורי ביחס למודל הקיים ולשפר את המוכנות של החברה להתמודדות עם עלייה בנטל תשלום הקצבאות.

יובהר כי המדיניות לגבי חיסכון זה ולגבי התקבולים והתשלומים של הביטוח הלאומי נתונה לחלוטין להחלטות מדיניות של הממשלה והכנסת.

לסיכום, הוועדה סבורה כי אופן הרישום של הקרן הנוכחית אינו מאפשר לה להיות אפקטיבית, עובדה המתבטאת בקושי לעשות בה שימוש לצורך התמודדות עם תנודות קצרות-טווח, בהסתמכות שנוצרת בתקציב המדינה על יציבות ההפקדות בה, ובעובדה כי עודפי התקציב משמשים למעשה למימון הוצאות הממשלה בהווה במקום לחיסכון עבור מימון הקצבאות בעתיד. כתוצאה מכך, המשך הגדלת הקרן, במצבה הנוכחי, רק יחריף את חוסר הבהירות לגבי מצבה של המערכת.

לעומת זאת, הקמת קרנות עודפים עצמאיות מתקציב המדינה עבור אשכולות הביטוח הלאומי תחזק את היכולת לשלם ולממן קצבאות באופן יציב לאורך זמן, הן על ידי הגברת חסינותה של המערכת מפני תנודות קצרות טווח והן על ידי שיפור יכולתה של המדינה להיערך להשלכותיהן של מגמות ארוכות טווח שעשויות לגרום לעלייה בנטל העתידי של תשלום הקצבאות.

5.5 הגדלת השתתפות תקציב המדינה לשם העברת שווי קרן

העודפים הנוכחית

כפי שהוסבר בחלקים קודמים של דו"ח זה, הקרן הנוכחית אינה נותנת מענה לאתגרים העומדים בפני הביטוח הלאומי, זאת בין היתר עקב החיבור ההדוק שלה לתקציב המדינה, אשר פוגע ביכולתה למלא את תכליתה. בתגובה לבעיה זו המליצה הוועדה להקים קרנות חדשות, חיצוניות לתקציב המדינה, אשר יספקו למערכת יכולת התמודדות טובה יותר עם תנודות קצרות-טווח ועם מגמות ארוכות-טווח של תשלומי ותקבולי הביטוח הלאומי (הרחבה על נושא זה ראה בפרק הקודם).

עניינו של פרק זה הוא באופן העברת נכסי הקרן הנוכחית לביטוח לאומי במסגרת הקמת הקרנות החדשות ומכלול המטרות של המלצות הוועדה. על מנת להעביר לביטוח לאומי את שווי הנכסים שנצברו מעודפי תקציבו לאורך השנים, ממליצה הוועדה להגדיל באופן הדרגתי ומשמעותי את תקבולי הביטוח הלאומי מתקציב המדינה. כפי שיוסבר להלן, הגדלת הכנסות הביטוח הלאומי מתקציב המדינה לשם העברת שווי נכסי הקרן, תהווה דרך להתגבר על הקושי הקיים כיום לעשות בנכסי הקרן שימוש מימון קצבאות ותתרום תרומה חיונית למניעת היווצרותו של פער הולך וגדל בין התשלומים והתקבולים של המערכת בשנים הקרובות. הדבר יחזק בצורה משמעותית את היכולת לשלם ולממן קצבאות בצורה יציבה, לא רק בטווח הארוך, אלא גם בטווח הבינוני והקצר.

בחלקו הראשון של פרק זה תוסבר המשמעות של המלצה זו לגבי יציבות מערכת הביטוח הלאומי. לאחריו יוצגו ההמלצות המפורטות בנוגע לאופן העברת נכסי הקרן.

המשמעות של הגדלת השתתפות תקציב המדינה לשם העברת נכסי הקרן הנוכחית לביטוח לאומי

מאפייניה של הקרן הנוכחית יוצרים קושי בהרחבת השימוש בה לצורך מימון קצבאות. משכך, התהוותו הצפויה של פער הולך וגדל בין התשלומים והתקבולים של הביטוח הלאומי במסגרת התנאים הנוכחיים, הנובע, בין היתר, מהיעדר הלימה בינם ובין השלכותיהן של התמורות הדמוגרפיות שעתידות להתרחש בהרכב האוכלוסייה בישראל, ובפרט בהרכב הגילאים שלה, מהווה איום משמעותי על יציבות הביטוח הלאומי – לא רק לאחר אזילת הקרן בעוד מספר עשורים, אלא כבר בשנים הקרובות.⁹³

בטווח הארוך הקרן אינה אפקטיבית בשמירה על יציבות הביטוח הלאומי לנוכח פערים הולכים וגדלים בין תשלומיו ותקבוליו, מכיוון שבסופו של דבר הם יביאו לאזילת הקרן. במצב זה, על מנת להמשיך

⁹³ יש להבהיר כי אף השינויים שעשויים להידרש על מנת להביא את המוסד לאיזון ארוך טווח, בהתאם להגדרות האיזון בהמלצות הוועדה, לא ימנעו, לבדם, את היווצרות הגידול בפער בין התשלומים והתקבולים של המערכת, בטווח הקצר והבינוני. כללי האיזון לאשכול איזון ארוך טווח דורשים הבאה של האשכול לאיזון אקטוארי על פני תקופה של שנה. מכיוון שהמאזן האקטוארי מניח בצד הנכסים לא רק את ההכנסות השוטפות של המערכת, אלא גם את הרזרבות של קרן המוסד, ניתן להביא את המערכת לאיזון אקטוארי גם אם במתווה של גירעון שוטף הולך וגדל בטווח הקצר והבינוני.

ולשלם קצבאות, יהיה צורך לטפל בגירעון שוטף שהוזנח לאורך שנים, וייתכן שהדבר ידרוש שינויים חריפים בתנאי הקצבאות או התקבולים המוקצים למימנם⁹⁴.

בטווח הבינוני והקצר, היקפה של הקרן אמנם גדול מספיק על מנת לספוג פערים משמעותיים בין התשלומים והתקבולים של המוסד, ככל שיהיו. אך עובדה זו לא תספיק יציבות למערכת, שכן **במצב הנוכחי אין זה סביר כי לאורך זמן תהייה נכונות לאפשר את היווצרותם של גירעונות שוטפים הולכים וגדלים. ועל כן, הסיכון ליציבות המערכת עתיד להתממש הרבה לפני אזילת הנכסים בקרן.**

ההערכה שגידול בפער בין התשלומים והתקבולים של המערכת ירוסן לפני שהוא יביא לאזילת נכסי הקרן אינה מבוססת רק על ההנחה שבשלב מסוים תהייה נכונות להקדים את הטיפול הבלתי נמנע בפער בין התשלומים והתקבולים של המערכת (על מנת שיוכל להיעשות בצורה מתונה, הדרגתית והוגנת יותר). הערכה זו מבוססת גם על ההנחה ששימוש הולך וגובר בקרן יצור קשיים משמעותיים בתקציב המדינה ושבתגובה להם ייווצרו לחצים נגדיים לצמצום⁹⁵.

מסיבה זאת, על אף ההיקף המרשים של הנכסים שנצברו בקרן הביטוח הלאומי מעודפי התקבולים של המערכת לאורך השנים, ישנו קושי רב ליעד נכסים אלו למימון תשלום קצבאות. למעשה, במבנה הקרן הנוכחית, להיקף נכסיה אין כמעט השפעה על היכולת לשלם קצבאות לאורך זמן. נכסי הקרן הנוכחית יוכלו להפוך למקור משמעותי למימון הקצבאות רק אם ייווצר המנגנון שיאפשר ליעד אותם לכך בצורה יציבה לאורך זמן. המלצות הוועדה מציעות מנגנון שיאפשר לעשות זאת.

⁹⁴ אף אם תחזית התשלומים והתקבולים של הביטוח הלאומי מצביעה על כך שלאחר אזילת הקרן לא יהיו צפויים גירעונות שוטפים גדולים מסיבה כלשהי, למשל עקב היפוך מגמה שיביא לכך שלאחר תקופה ארוכה שבה הפער בין התשלומים והתקבולים של המערכת ילך ויתרחב תבוא תקופה שבה הוא ילך ויצטמצם בחזרה - הרי שעקב חוסר הוודאות הרבה לגבי הטווח הארוך, התבססות על תרחיש כזה יוצרת סיכון שאין לקחתו.

⁹⁵ בדומה לאמור בפרק הקודם, הסיבה לכך שהגדלת השימוש בקרן למימון קצבאות צפויה ליצור קושי לתקציב המדינה היא כדלהלן: נכסי קרן המוסד לביטוח לאומי הם אגרות חוב ממשלתיות. ובניגוד לאג"ח רגילות, פירעונותיהן נכללים בהוצאות תקציב המדינה הרגילות, וההפקדות לרכישתן נכללות בהכנסות תקציב המדינה השוטפות. כיום, פירעונות הקרן ומרבית תשלומי הריבית שלה, אינם משמשים למימון קצבאות אלא מופקדים בחזרה בקרן לרכישת אג"ח חדשות. הגדלת השימוש בקרן לצורך מימון קצבאות משמעה הפחתת היקף ההפקדות מחדש בקרן המוסד, וכתוצאה מכך, גם הפחתה של הכנסות המדינה השוטפות. על מנת לשמור על רמת הגירעון בתקציב המדינה יהיה צורך בקיזוז באמצעות העלאת מסים או צמצום הוצאות ממשלתיות אחרות. מכיוון שאין כיום מנגנון המבטיח היערכות בתקציב המדינה, למשמעויות של שינויים אלו עשוי להתעורר קושי שייצור לחצים לצמצום השימוש בקרן. צמצום השימוש בקרן מחייב צמצום הגירעון השוטף של הביטוח הלאומי, דבר שמחייב שינויים בתשלומי הקצבאות או בתקבולים של המערכת. חוסר הוודאות לגבי האופן בו צמצום הגירעון השוטף העתידי של המערכת יעשה מהווה סיכון משמעותי לתנאים הנוכחיים של הביטוח הלאומי.

התרומה של הגדלת השתתפות תקציב המדינה ליציבות הקצבאות

הוועדה ממליצה על העברת שווי הנכסים בקרן הנוכחית על ידי הגדלת השתתפות תקציב המדינה בביטוח הלאומי. הדבר יהפוך את נכסי הקרן לתוספת של ממש לתקבולי המערכת ויצמצם את הסיכונים ליציבותה, לא רק בטווח הארוך אלא גם בטווח הבינוני והקצר.

הגדלה הדרגתית של העברות תקציב המדינה לביטוח הלאומי, מעבר לרמתן הנוכחית, תכסה חלק ניכר מהגידול הצפוי בתשלומים של המערכת במסגרת התנאים הנוכחיים ותסייע רבות במניעת היווצרותו של פער הולך וגדל בין התשלומים והתקבולים שלה בשנים הקרובות. התרומה של ריסון פער כזה ליציבות המערכת גדולה בהרבה מזו של הישענות על האפשרות העקרונית למימון באמצעות הקרן הנוכחית. המלצת הוועדה תשפר את יציבות המערכת גם בטווח הארוך, שכן, כפי שיוסבר להלן, הוועדה ממליצה כי התוספת להשתתפות תקציב המדינה עבור החזר הקרן, תהפוך לחלק אינטגרלי מהתקבולים של המערכת ותימשך גם לאחר העברת מלוא שווי הנכסים (מסיבה זו, בהסתכלות על טווח שמעבר לאופק הזמן של האיזון האקטוארי, על פי המלצות הוועדה, הערך המהוון של התוספת המתוכננת להעברות תקציב המדינה, גבוה בהרבה מערכה של הקרן הנוכחית).

עוד יש לציין כי הגדלת השתתפות תקציב המדינה משנה לשנה בצורה הדרגתית, על פי מתווה ידוע מראש, כחלק מהוצאות התקציב הרגילות, תחזק את יכולת תקציב המדינה להתמודד עם ההשלכות של הגדלת חלקו במימון הקצבאות ואף תגביר את השקיפות של מימון הביטוח הלאומי ושל השלכותיו הפיסקאליות.⁹⁶

להלן יוצגו פרטי ההמלצות לעניין העברת נכסי הקרן.

הוראות לגבי אופן העברת נכסי הקרן הנוכחית למוסד לביטוח לאומי

- א. שווי נכסי הקרן הנוכחית של המוסד לביטוח לאומי יועבר למוסד באמצעות הגדלה הדרגתית של העברות תקציב המדינה למוסד לביטוח לאומי, כאחוז מגביית דמי הביטוח הלאומי. על מנת לשמור על פשטות כלליה השתתפות של האוצר בתקציב המוסד וכדי למנוע שחיקה של התוספת בגין החזר הקרן ביחס ליתר תקבולי המערכת, אשר תפגע ביציבות המערכת בטווח הארוך, מוצע כי העברת הקרן תבוצע ע"י הגדלה הדרגתית - אחוז השתתפות תקציב המדינה בגבייה של דמי הביטוח הלאומי באשכול איזון ארוך טווח (שיעור המאצי'נג).
- ב. התוספת הדרגתית להעברות תקציב המדינה בגין החזר הקרן תחליף את לוח הסילוקין הנוכחי של תשלומי הקרן והריבית.

הוועדה מצאה כי כל ניסיון של תיקון אופן הרישום של רזרבות המוסד לביטוח לאומי תוך שמירה על לוח הסילוקין של האג"ח הנוכחיות, יגרום לעיוותים משמעותיים מבחינת שקיפות הרישום החשבונאי, ההשפעה על הגירעון התקציבי או הפשטות והנהירות של כללי השתתפות האוצר בתקציב הביטוח

⁹⁶ במערכת הנוכחית, הגדלת השימוש בקרן עשויה להיות ממומנת על ידי שינויים במיסוי או בהוצאות התקציב הרגילות, מבלי שניתן יהיה לזהות קשר ישיר בין שינויים אלו ובין השינויים בביטוח הלאומי.

הלאומי, ועל כן מוצע להעביר את הקרן הנוכחית ולבטל את האג"ח הקיים. ניתן למנות ארבע דרכים לשמר את לוח הסילוקין הקיים. נציגן להלן ונסביר בקצרה מדוע הן אינן מוצלחות:

חלופה א: שמירה בתקציב של הפירעונות וההפקדות (שמירה על לוח הסילוקין הנוכחי, ללא שינוי אופן הרישום של ההפקדות החדשות ושל פירעונות האג"ח הישנות) – חלופה זו מעקרת את המלצות הוועדה בנוגע לרזרבות של המוסד לביטוח לאומי, שכן היא משמרת את הקשר הבעייתי בין תקציב המוסד לביטוח לאומי לבין הגירעון בתקציב המדינה.

חלופה ב: הוצאה מהתקציב של הפירעונות וההפקדות (שינוי אופן הרישום, כך שהפירעונות של האג"ח לא יחושבו כחלק מההוצאות הרגילות בתקציב המדינה והפקדות חדשות לא יחושבו כחלק מהכנסותיו השוטפות) – חלופה זו מוציאה מחישוב הגירעון בתקציב המדינה את הגירעון התפעולי של המוסד לביטוח לאומי. הוועדה לא ראתה דרך לעשות זאת בצורה שתעמוד באמות מידה מקובלות של רישום חשבונאי.

חלופה ג: הוצאה מהתקציב של ההפקדות בלבד (שמירה על אופן הרישום של פירעונות הקרן ושינוי אופן הרישום של ההפקדות החדשות, כך שאלו לא ייכללו בהכנסות השוטפות של תקציב המדינה) – כאמור, מכיוון שעודפי התקציב של המוסד מופקדים באגרות חוב חדשות ונרשמים כהכנסות מדינה, חלק קטן בלבד מפירעונות הקרן והריבית דורש מימון ובא לידי ביטוי בגירעון. שמירה על לוח הסילוקין הנוכחי בחישוב ההוצאה, ללא רישום ההפקדות בהכנסות השוטפות, תגרום לקפיצה דרסטית בגירעון בתקציב המדינה (בהיקף ההפקדות שהיו צפויות בשנים הקרובות - למעלה מ-10 מיליארד ש"ח בשנה).

חלופה ד: הוצאה מהתקציב של ההפקדות בלבד והתאמת השתתפות האוצר לשמירה על הגירעון – ניתן לשמור על לוח הסילוקין הקיים, תוך שמירה על גירעון סביר ועל יכולת המימון של קצבאות המוסד, על ידי שינוי כללי השתתפות האוצר בתקציב המוסד ובאמצעות הקטנה משמעותית של היקפה. למשל, ניתן לקבוע כי בכל שנה השתתפות האוצר תהיה שווה להשתתפות שהייתה אמורה להיות ממילא, פחות מהעברות של לוח הסילוקין. עם זאת, רצוי להימנע מהסדר זה, שכן הוא ייצור סרבול וחוסר בהירות משמעותיים בשיטת השתתפות האוצר בתקציב המוסד לביטוח לאומי למשך שנים רבות (עד סיום פירעונות הקרן).

בעקבות החסרונות המפורטים להלן של החלופות לשמירה על אגרות החוב הקיימות, הוועדה ממליצה להמיר את אגרות החוב בתוספת להשתתפות האוצר. כפי שהוסבר לעיל, הגדלת העברות לתקציב המדינה לצורך איזון הקרן היא דרך אפקטיבית יותר לניצול נכסי הקרן הנוכחית לשם מימון תשלום הקצבאות ושמירה על יציבות המערכת.⁹⁷

ג. לשם מעקב אחר התקדמות העברתו המלאה של ערך הרזרבות בקרן הנוכחית של המוסד, יקבע, במסגרת עיגון המלצות הוועדה בחקיקה, כי משרד האוצר יפרסם מדי שנה את השווי של נכסי קרן

⁹⁷ יצוין בהקשר זה כי עצם תשלום אגרות החוב, במתווה הנוכחי, אינו יוצר קושי לתקציב המדינה ואין ספק לגבי יכולתה של המדינה לעמוד בפירעונות האג"ח. הסיבות להמלצות הוועדה בנוגע לקרן נובעות מההכרה בכך שהקרן הנוכחית אינה אפקטיבית כמקור מימון לתשלום הקצבאות או כאמצעי לשמירה על יציבות המערכת, ועל כן, בהנחה של גידול בפער שבין התשלומים והתקבולים של המערכת, צפוי להיווצר לחץ לצמצום ולצמצום השימוש בפירעונות הקרן לתשלום קצבאות.

המוסד לביטוח לאומי בעת ביצוע הרפורמה, את השווי המצטבר של התוספת שכבר ניתנה בגין החזר הקרן, ואת ההפרש ביניהם.

ד. התוספת להשתתפות תקציב המדינה בגין החזר הקרן תועבר לאשכול איזון ארוך-טווח

אופן המימון וחלוקת ההכנסות הנוכחיות לאשכולות השונים מבטיח כי אשכול איזון טווח בינוני ואשכול איזון שוטף יהיו מאוזנים בנקודת המוצא וכי לאשכול איזון טווח בינוני תיווצר הקרן הדרושה על מנת לספוג את התנודות בתקציבו. על מנת שלא לפגוע באיתנות הפיננסית של המערכת הנוכחית, יש להעביר את שווי הרזרבות של הקרן לאשכול איזון ארוך טווח, אשר צפוי להתמודד עם עלייה משמעותית בהיקף הוצאותיו. כאמור לעיל, הגדלת השתתפות תקציב המדינה באשכול זה דרושה על מנת לשמור על יציבותו לאורך זמן. על פי סימולציות שנערכו עבור הוועדה, ברור כי ללא העברת הרזרבות של הקרן לאשכול זה, הוא ימצא בגירעון אקטוארי משמעותי על פני הטווח הארוך ובגירעון שוטף משמעותי בטווח הבינוני. על כן, גריעה מהעברות הקרן לאשכול זה תדרוש פגיעה בתנאי הקצבאות, הגדלת הגבייה או הגדלת ההעברות מתקציב המדינה (אשר ממילא שקולה להחזר הקרן) לצורך שמירה על איזון המערכת.

ה. התוספת להעברות האוצר תחושב כך שעל פי הדו"ח האקטוארי הראשון שיפורסם לאחר הרפורמה, הערך הנוכחי של התוספת להעברות האוצר על פני תקופה של 40 שנה יהיה שווה בערכו לשווי הקרן הנוכחית. הערכת שווי הקרן תיעשה במתודולוגיה של שווי הוגן.

מכיוון שכמחצית מאגרות החוב הקיימות של הביטוח הלאומי נושאות ריבית מסובסדת של 5.5%, שוויה ההוגן של הקרן גבוה יותר משוויה המתואם (אשר עמד על כ-164 מיליארד ש"ח בדצמבר 2011). תוספת תשלומים למוסד לביטוח לאומי בשווי הקרן הנוכחית תהווה הוצאה משמעותית בתקציב המדינה. העברת תשלומים בצורה שלא תהווה מעמסה בלתי אפשרית על תקציב המדינה, מחייבת פריסה על פני עשרות שנים. גם בפריסה על פני 40 שנה, היקף התשלומים בגין החזר הקרן צפוי להגיע למיליארדי שקלים רבים מדי שנה. יחד עם זאת, חיוני שהקרן תוחזר בתוך פרק זמן המתאים להגדרות האיזון של אשכול איזון ארוך-טווח, על מנת שאם האשכול יהיה מאוזן יתאפשר תשלום הקצבאות.

חשוב להדגיש כי השוואה של טווח הזמן המומלץ לפריסה לטווח הזמן של פירעונות הקרן על פי לוח הסילוקין הנוכחי אינה נכונה. לוח הסילוקין אינו משקף את הנטל שפירעון הקרן מטיל על הכנסות המדינה ועל הגירעון בתקציב המדינה. במסגרת לוח הסילוקין הקיים, צפויים למוסד לביטוח לאומי יתרות מזומנים גבוהות, שיופקדו חזרה בתקציב המדינה בצד ההכנסות. כל עוד ההכנסות השוטפות של המוסד לביטוח לאומי, כולל ריבית, אינן נמוכות מהוצאותיו השוטפות, פירעונות הקרן מופקדים במלואם חזרה כהכנסות מדינה, ולמעשה הקרן אינה מועברת כלל ואינה משמשת למימון קצבאות. כיום, בנוסף למחזור של פירעונות הקרן על ידי הפקדתם מחדש, מופקדים גם מרבית תשלומי הריבית וגורמים להגדלת הקרן.

המועד שבו פדיון מלא של הקרן היה מתרחש, תלוי באיזון השוטף של תקציב המוסד לביטוח לאומי לאורך השנים, אשר נקבע על ידי התפתחות הכנסות והוצאות המוסד. התפתחות הכנסות והוצאות מושפעת הן משינויים דמוגרפיים וכלכליים והן משינויים בחקיקה. כפי שהוסבר לעיל, ישנה סבירות גבוהה כי במבנה הנוכחי של המערכת, בשלב מסוים היו נעשים שינויים בתנאי המערכת, והם היו

מונעים ניצול מלא של הקרן לצורך תשלום קצבאות. בעקבות זאת סביר כי מועד הניצול של נכסי הקרן לתשלום קצבאות היה נדחה, אם בכלל היה מתקיים.

ו. התוספת להעברות תקציב המדינה תישאר גם לאחר החזר הקרן במלואה. לא תתוכנן עצירה של התוספת להעברות תקציב המדינה לצורך העברת שווי הקרן הנוכחית בשנה ה-41 או במועד שבו שווי ההעברות בפועל יגיע לערך הקרן הנוכחית.

כאמור, מתווה הגידול בהעברות האוצר ייקבע כך שעל פי התחזית, הערך המהוון של תוספת התשלומים עד השנה ה-40 לתחילת החזר הקרן, יהיה שווה בגודלו לשווי הקרן הנוכחית. אפשרות טבעית היא לקבוע שכעבור 40 שנה או לאחר העברה מלאה של הקרן, ייפסקו ההעברות. אם ההעברות לא ייפסקו, השווי הכולל שלהן יהיה גבוהה משמעותית מערכה של הקרן הנוכחית. עם זאת, הוועדה סבורה כי אין לקבוע עצירה של מתווה ההעברות שיתחילו כהעברות להחזר הקרן. עצירה של העברות להחזר הקרן תגרום לירידה חדה בהיקף ההכנסות של אשכול איזון ארוך-טווח. משמעותה של ירידה כזו היא יצירת גירעון שוטף משמעותי החל משנת העצירה. חשוב להדגיש כי ההשלכות של עצירת ההעברות יופיעו לא רק בעתיד הרחוק, בעת עצירת התשלומים, אלא כבר בשנים הקרובות, במסגרת תחזיות אקטואריות של המוסד. החלטה לפיה העברות תקציב המדינה ייפסקו בעוד 40 שנה תגרום גירעונות שוטפים משמעותיים בסוף תקופת התחזיות של הדו"חות האקטואריים הקרובים.

ז. השתתפות האוצר, כאחוז מהגבייה, תעלה משנה לשנה באופן ליניארי החל מהשנה שלאחר הרפורמה ועד להתייצבות בתוך 15 עד 25 שנה.

קביעת שנת ההתייצבות של שיעורי הגבייה משפיעה על הפריסה של ההעברות בגין החזר הקרן. ההיבטים המרכזיים להחלטה לגבי הפריסה הם: השפעת הפריסה על העמידה בתנאי האיזון של האשכולות השונים; הבטחת יכולת המימון בטווח הקצר בתרחיש של מיתון כלכלי; היקף הנטל על תקציב המדינה והתוספת להוצאותיו עבור הביטוח הלאומי משנה לשנה; משך הזמן עד צבירת רמת רזרבות בקרנות אשר תאפשר את יציבות ועצמאות המערכות; וגובה התוספת להעברות תקציב המדינה בשנת ההתייצבות. על סמך סימולציות רבות נמצא כי על מנת להבטיח את יציבות מערכות המימון של האשכולות השונים, מבלי ליצור נטל כבד מדי על תקציב המדינה, רצוי להגיע להתייצבות של שיעורי השתתפות האוצר בגבייה המוקצית לאשכול איזון ארוך-טווח בתוך כ-15 עד 25 שנה. החלטה סופית בעניין הפריסה תתקבל לאחר פרסום הדו"ח האקטוארי המלא עבור המוסד לביטוח לאומי.

ח. השינוי לא יגרום להפחתה או להגדלה של היקף השתתפות של תקציב המדינה בביטוח הלאומי בנקודת המוצא.

בשנה שלאחר הרפורמה המוצעת בדו"ח זה, השתתפות תקציב המדינה תעלה לשיעור המתאים על מנת שהשינוי באופן המימון המוצע בדו"ח לא יגרום לשינוי בהיקף המימון של אוצר המדינה במוסד לביטוח לאומי ובגובה הגירעון בתקציב המדינה בשנת תחילת הרפורמה⁹⁸. מבנה השתתפות האוצר

⁹⁸ אם ייערכו שינויים נוספים שמטרתם לאזן את המוסד על פי הגדרות הוועדה, שינויים אלו יוכלו להשפיע על הגירעון בתקציב המדינה. ההתאמה בשיעורי השתתפות האוצר לצורך החזר הקרן צריכה להבטיח כי הגירעון בתקציב המדינה היה נשאר זהה לזה שהיה צפוי אילולא נערכו השינויים הנוספים.

בתקציב המוסד לביטוח לאומי הוא מורכב, אך בסופו של דבר הפער בין הוצאות המוסד לביטוח לאומי ובין הכנסותיו מגבייה ממומן מהכנסות המדינה ממסים. הדבר משתקף בהשפעה של הביטוח הלאומי על הגירעון בתקציב המדינה. לאור העיקרון שלפיו השינויים שמבצעת הוועדה הם שינויים מבניים, יש להשאיר את נטל המימון על תקציב המדינה בשנת הרפורמה ללא שינוי. על כן, הכנסות המדינה צריכות להמשיך לממן את הפער האמור בין הוצאות המוסד לביטוח לאומי והגבייה שלו, והגידול בהעברות בסעיפי העברות תקציב המדינה לביטוח הלאומי (ללא פירעונות הקרן והריבית) צריך להיות בגובה הגירעון התפעולי הצפוי לביטוח הלאומי בשנת ביצוע הרפורמה.

באופן זה יובטח כי אם יידרשו שינויים נוספים בדמי הביטוח הלאומי או בקצבאות על מנת לאזן את אשכול איזון ארוך טווח, הם ישמשו לצבירה בקרן האשכול ולא להקטנת הגירעון בתקציב המדינה בשנת הבסיס. כמובן שאם יוחלט לבצע שינויים נוספים בתקציב המדינה, הם עשויים להשפיע על הגירעון בתקציב המדינה. ההתאמה בשיעורי השתתפות האוצר לצורך החזר הקרן צריכה להבטיח כי אילו השינויים הנוספים לא היו נערכים היה, הגירעון בתקציב המדינה היה נשאר זהה.

ט. לא יבוצעו שינויים במתווה התוספת להחזר הקרן. התאמות במתווה התוספת לשיעורי המאצי'נג עבור החזר הקרן ייערכו רק במקרה של שינוי בתנאי גביית דמי הביטוח הלאומי (לצורך שמירה על מתווה התוספת הצפוי).

לפי ההנחה כי העברות האוצר אינן נפסקות לאחר 40 שנה (או לאחר העברת מלוא שוויה של הקרן הנוכחית), סטיות של ההכנסות מגבייה בפועל מתחזית ההכנסות מגבייה בעת ביצוע הרפורמה, צפויות לכל היותר לדחות או להקדים במספר שנים את המועד שבו ערכן המהוון של העברות האוצר יהיה שווה לערך הקרן הנוכחית. לאור המלצת הוועדה כי ממילא התוספת להעברות האוצר לא תיפסק וכי הערך הנוכחי של העברות המוסד ממילא יגיע ואף יעלה בהרבה על שווי הקרן הנוכחי, אין טעם ליצור סרבול נוסף במערכת על ידי התאמת העברות האוצר לשינויים בתחזיות האקטואריות⁹⁹.

שינויים בתנאי הגבייה של דמי הביטוח הלאומי (כגון שיעורי הגבייה או גובה ההכנסה החייבת בדמי ביטוח), עשויים להשפיע בצורה דרמטית על היקף ההכנסות מגביית דמי הביטוח הלאומי. במקרה זה, פשוט יחסית לעשות הערכה של משמעות התוספת, וממילא ייערך עדכון של חוק הביטוח הלאומי. על כן מוצע כי הערך הנוכחי של התוספת עבור החזר הקרן לפני שינוי כללי הגבייה ישתווה לערך הנוכחי של התוספת לאחר שינוי הגבייה.

י. ניתן יהיה לנייד בין השנים 5% מהעברות תקציב המדינה להחזר הקרן.

הוועדה סבורה שהאפשרות לנייד בין השנים חלק קטן מהעברות האוצר למוסד לביטוח לאומי תיצור גמישות בתקציב המדינה, גמישות אשר תסייע בתכנון תקציב המדינה ובשחרור לחצים תקציביים נקודתיים. יודגש כי האפשרות לבצע את הניוד מותנית בכך שלא תיפגע יכולת המימון או העמידה בכללי האיזון של האשכולות.

⁹⁹ יש לציין כי הדו"ח האקטוארי השנתי יחשב ויפרסם מדי שנה את השווי המצטבר של תוספת העברות של תקציב המדינה בגין החזר הקרן ואת השיעור מערכה של הקרן של המוסד לביטוח לאומי ערב ביצוע הרפורמה.

5.6 פישוט כללי התקצוב

מורכבות כללי הקצאת דמי הביטוח הלאומי לחשבונות השונים ולקביעת היקף השתתפות אוצר המדינה בתקציב, יוצרת סרבול המקשה על הבנת אופן המימון של המערכת. מורכבות הכללים אף פוגעת ביכולת להבין את ההשפעה של המוסד לביטוח לאומי על תקציב המדינה בטווח הקצר והארוך.

על מנת להקל על הבנת אופן מימון הקצבאות ועל הבנת השפעתו על תקציב המדינה, ייקבעו כללים פשוטים להקצאת גביית דמי הביטוח הלאומי בין האשכולות השונים ולקביעת היקף השתתפות תקציב המדינה בכל אשכול. שינוי כללי התקצוב לא יביא להפחתת היקף השתתפות תקציב המדינה במימון קצבאות המוסד (החזר הקרן הנוכחית אף יביא להגדלה עקבית של היקף השתתפות זו).

קביעת כללים פשוטים להקצאת גביית דמי הביטוח הלאומי לאשכולות:

המצב הנוכחי בו כל אחד מרכיבי גביית דמי הביטוח הלאומי מוקצה לחשבונות תקציב על פי שיעורי שונים וללא קו מנחה ברור יתוקן ע"י קביעת כללים פשוטים וברורים להקצאת גביית דמי הביטוח הלאומי לאשכולות, תוך צמצום חוסר האחידות בשיעורי ההקצאה של רכיבי הגבייה השונים.

קביעת כללים פשוטים להשתתפות תקציב המדינה במימון האשכולות:

באשכול איזון ארוך-טווח ובאשכול איזון טווח בינוני השתתפות תקציב המדינה תחושב כשיעור מגביית דמי הביטוח הלאומי שתוקצה לאשכול (היינו, בשיטה של מאצ'ינג). באשכול איזון שוטף השתתפות תקציב המדינה תהייה שווה להפרש בין הוצאות האשכול וגביית דמי הביטוח הלאומי שתוקצה למימונו.

5.7 הקצאת התקבולים לאשכולות בנקודת המוצא

רקע

כאמור לעיל, הוועדה המליצה לחלק את ההוצאות לפי חוק הביטוח הלאומי לשלושה אשכולות שיהוו חשבונות תקציב נפרדים. בהתאם, יש לבצע בנקודת המוצא חלוקה של התקבולים הנוכחיים של המערכת לאשכולות השונים.

כזכור, יחולקו הקצבאות הגבייתיות לאשכולות השונים באופן הבא:
אשכול איזון ארוך-טווח: הכולל את קצבאות זקנה, שאירים, סיעוד, נכות ונכות מעבודה (שבענף נפגעי עבודה)

אשכול איזון טווח בינוני: דמי אבטלה, גמלת לזכויות עובדים במקרה של פשיטת רגל, דמי לידה, גמלה לשמירת הריון ונפגעי ותאונות

אשכול איזון שוטף: קצבת ילדים, מענק לידה, הוצאות מנהל וקצבאות נוספות¹⁰⁰
בנוסף, מענק האשפוז והשיקום יעברו למימון אוצרי מלא.

שלושת האשכולות ימומנו בחלקם על ידי הגבייה של הביטוח הלאומי ובחלקם – בהשתתפות מתקציב המדינה. בשני האשכולות הראשונים, ההשתתפות מתקציב המדינה תחושב כאחוז מהגבייה. באשכול השלישי, השתתפות האוצר תשלים את הפער בין ההוצאה והגבייה המועברת לקבוצה.

המלצות הוועדה דורשות כללי הקצאה של הכנסות המוסד לאשכולות השונים, אשר יחליפו את הכללים הקובעים היום את הקצאת הכנסות המוסד לביטוח לאומי לענפים השונים. הפרמטרים שיש לקבוע לצורך הקצאת הכנסות הם כדלהלן:

- **הקצאת דמי הביטוח הלאומי** – יש לקבוע את חלוקת הגבייה של דמי הביטוח הלאומי בין שלושת האשכולות. ככלל, הקצאת הגבייה תתייחס לסך הגבייה כמקשה אחת (ללא הבחנה בין שיעור רגיל ושיעור מופחת או בין גבייה ממעסיקים וגבייה מעובדים). עם זאת, כיוון שעצמאים אינם זכאים לדמי אבטלה וגמלת פשיטת רגל, הוועדה סבורה כי דמי הביטוח הלאומי מעצמאים אינם צריכים לשמש למימון אותן קצבאות. על מנת לקבוע את השיעורים המדויקים לעצמאים יהיה צורך בביצוע התאמות שישקפו את הגודל היחסי של ההוצאות השונות.
- **הקצאת השתתפות האוצר** – יש לקבוע את שיעור השתתפות האוצר בגבייה (שיעורי המאצי'נג) המוקצית לאשכולות הרלוונטיים: אשכול איזון טווח בינוני ואשכול איזון ארוך-טווח. באשכול איזון שוטף אין צורך לקבוע פרמטרים לגבי השתתפות האוצר, כיוון שכללי המימון מכתיבים כי השתתפות האוצר תהייה שווה בכל שנה להפרש בין ההוצאות האשכול להכנסותיו מגבייה.

¹⁰⁰ רשימת הקצבאות מפורטת בפרק הקצאת הקצבאות לאשכולות.

המלצות הוועדה לגבי הקצאת הכנסות המוסד לאשכולות השונים

❖ השינוי לא יגרום להפחתה או הגדלה של היקף ההשתתפות של תקציב המדינה בביטוח לאומי בנקודת המוצא: על ההיקף הצפוי של השתתפות האוצר במימון שלוש האשכולות, בתוספת העלות של הקצבאות המועברות למימון אוצרי מלא להיות שווה לסכום ההשתתפות נטו של האוצר באותה שנה אילולא השינויים המבניים המוצעים בדו"ח הוועדה. עיקרון יסוד בביצוע החלוקה מחדש של הכנסות הוא כי השינוי המבני כשלעצמו אינו צריך להשפיע על היקף ההשתתפות נטו של האוצר למימון הקצבאות הגבייתיות של המוסד לביטוח לאומי. ב-"השתתפות נטו של האוצר", הכוונה לסכום שנגרע מהכנסות המדינה בכל שנה לשם מימון הקצבאות. גובהו שווה לסך ההוצאות בתקציב הרגיל למימון תשלום הקצבאות הגבייתיות (והוצאות המנהל הכרוכות בהן), כולל פירעונות הקרן והריבית של המוסד, בניכוי ההפקדות של קרן המוסד לביטוח לאומי (הנכללות בהכנסות המדינה). עיקרון היסוד שקול לקביעה כי בשנת הבסיס הגירעון בתקציב המדינה אינו צריך להיות מושפע מהשינוי. יובהר כי בשנים העוקבות לשנת היישום של המלצות הוועדה, השתתפות תקציב המדינה תגדל בצורה משמעותית לצורך העברת שווי קרן העודפים הנוכחית.

❖ הוועדה מציעה כי הפרמטרים הנדרשים לגבי הקצאת דמי הביטוח הלאומי והשתתפות האוצר ייקבעו בשנה הראשונה לרפורמה בהתאם לכללים מופיעים בטבלה להלן:

יובהר כי הכללים המוצעים נוגעים רק להקצאה הראשונית של הכנסות הביטוח הלאומי לאשכולות. לאחר ההקצאה הראשונית, אין מניעה לבצע תיקונים חקיקה לגבי חלוקה זו, אשר עשויים לשנות את היקף הגבייה או את השתתפות האוצר באשכולות השונים – ובלבד ששינויים אלו יעמדו בכללי האיזון שבהמלצות הוועדה.

כללי ההקצאה להלן מתייחסים לתקבולי המוסד כפי שיהיו ערב החלת הרפורמה:

הנחיות לקביעת כללי התקצוב החדשים

הקצאת גביית דמי הביטוח הלאומי- (התנאי לקביעת השיעור מסך הגבייה אשר יוקצה לאשכול)	הקצאת השתתפות תקציב המדינה – (שיעור המאצי'נג (matching) ¹⁰¹ לגבייה שתוקצה לאשכול)		
על פי תחזית, בשנה הראשונה לרפורמה, הגבייה תממן שליש מההוצאות באשכול זה.	כללי המימון של האשכול קובעים כי השתתפות תקציב המדינה תממן את הפער בין ההוצאה לגבייה באשכול זה (בנקודת המוצא, %200 - שני שליש מהוצאות האשכול)	אשכול שוטף	איזון
איזון על פני עשור וצבירת רזרבות – על החלק של הגבייה המוקצה לאשכול איזון טווח בינוני להיקבע כך שהערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות של האשכול בעשור הקרוב (כולל השתתפות האוצר) פחות הערך הנוכחי של הוצאותיו על פני אותה תקופה יהיה שווה ל-90% מהערך הנוכחי של ההוצאה השנתית הצפויה בתום העשור	שיעור המאצי'נג של תקציב המדינה לגבייה יהיה שווה ל-50%	אשכול טווח בינוני	איזון
יתרת הגבייה – השיעור מסך הגבייה יהיה שווה לאחד, פחות השיעור מסך הגבייה המוקצה לאשכול איזון שוטף, פחות השיעור מסך הגבייה המוקצה לאשכול איזון טווח בינוני	שיעור המאצי'נג בנקודת המוצא יהיה שווה ליחס בין המימון מתקציב המדינה בשנת הרפורמה (לולא הרפורמה) ¹⁰² - בניכוי השתתפות תקציב המדינה הצפויה באשכולות האחרים והעלות של ההוצאות העוברת למימון מלא של תקציב המדינה בנקודת המוצא - ובין היקף הגבייה הצפויה לאשכול זה. בשנים העוקבות שיעור המאצי'נג יעלה באופן הדרגתי לטובת העברת שווי הקרן הנוכחית	אשכול ארוך-טווח	איזון
אין	לא רלוונטי – תקציב המדינה יממן את מלוא העלות	הוצאות במימון אוצר	

¹⁰¹ משמעות של שיעור מאצי'נג של 50% למשל הוא כי בגין כל שקל של גבייה אשר יוקצה לאשכול, יועבר לאשכול חצי שקל מתקציב המדינה.

¹⁰² ב"מימון מתקציב המדינה בשנת הרפורמה (לולא הרפורמה)" הכוונה להפרש בין סך העברות תקציב המדינה למימון הקצבאות הגבייתיות והוצאות המנהל הכרוכות בהן, בניכוי עודפי התקציב אשר היו צפויים למוסד (והיו נכללים בהכנסות תקציב המדינה השוטפות) - וכל זה בשנה הראשונה ליישום ההמלצות אילולא היו ההמלצות מיושמות.

להלן דוגמה מספרית של תוצאות ההקצאה של התקבולים הקיימים. הסכומים מהווים המחשה בלבד של סדרי הגודל של הסכומים הרלוונטיים לשנת הרפורמה.

מימון אוצר מלא	איזון שוטף	אשכול איזון טווח בינוני	אשכול איזון ארוך טווח	סה"כ	
3.1	7.0	5.6	36.4	52.1	תשלומים
-	2.3	3.7	24.8	30.9	גביית דמי הביטוח הלאומי ¹⁰³
3.1	4.7	1.9	11.6	21.2	תקציב המדינה (נטו) ¹⁰⁴
-	200%	50%	47%	69%	היחס בין השתתפות תקציב המדינה לגבייה

¹⁰³ בתוספת שיפוי צד ג'.

¹⁰⁴ כולל מימון הגירעון התפעולי הנוכחי של המוסד לביטוח לאומי.

5.8 הוראות מעבר

הרפורמה המוצעת בדו"ח הוועדה כרוכה בביצוע שינויים באופן ההסדרה הפיננסי של המוסד ובכללים החלים לגביו. לשינויים אלו השלכות הן על תקציב המוסד לביטוח לאומי והן על תקציב המדינה. ביצוע השינוי דורש הגדרה של מספר הוראות אשר יסדירו את המעבר מן המערכת הקיימת למערכת המוצעת בדו"ח הוועדה. בפרק זה יפורטו הוראות המעבר השונות, אשר חלקן כבר הוזכרו בחלקים קודמים של הדו"ח.

❖ להלן הוראות המעבר המוצעות לצורך יישום המלצות הוועדה:

א. יובטח כי על פי התחזית, היקפן של קרנות העודפים של אשכול איזון ארוך-טווח ושל אשכול

איזון טווח בינוני יגיע להיקף הנדרש בתוך עשור:

- לפחות 30% מההוצאה השנתית באשכול איזון ארוך-טווח
- לפחות 90% מההוצאה השנתית באשכול איזון טווח בינוני

במסגרת הקצאת התקבולים בנקודת המוצא, הטיפול באגרות החוב הקיימות וקביעת מתווה התוספת להעברות האוצר, והאיזון בנקודת המוצא (ככל שיידרש) – יש להבטיח כי יצברו הרזרבות הדרושות.

ב. השהיית הטריגר לאיזון המבוססים על היקף הרזרבות

- באשכול איזון ארוך-טווח הטריגר לאיזון המבוסס על היקף הרזרבות ינטרל עד יעבור עשור מתחילת הרפורמה או עד הגעת הרזרבות לגובה של 30% מהיקף ההוצאה השנתית.

ג. הוראות לגבי עודפים – מוצע כי הסעיפים המאפשרים לבצע שינויים שאינם מאוזנים יכנסו לתוקף רק לאחר שעברו חמש שנים ממועד תחילת יישום המלצות הוועדה הוועדה או עד הגעת הרזרבות להיקף הנדרש (ראה סעיף א') - זאת על מנת לאפשר למערכת צבירה סדירה של רזרבות בסיסיות, הדרושות כדי להבטיח את יציבותה בשנות שפל.

ד. תוענק רשת ביטחון אשר תבטיח כי עד מועד הגעת קרנות העודפים לגודל הרצוי יובטח כי כל

עוד המערכת פועלת על פי כללי האיזון של האשכולות, פערים בין ההוצאות וההכנסות השוטפות של האשכולות, אשר אינם נובעים משינויי חקיקה או מדיניות, לא יפגעו ביכולת תשלום הקצבאות. במידת הצורך, מקורות המימון הנדרשים יסופקו על ידי אוצר המדינה.

6. נספחים

6.1 הבטחת איזון המערכת בנקודת המוצא¹⁰⁵

הוועדה ממליצה כי יובטח האיזון הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי בנקודת המוצא. אם יראה הדו"ח האקטוארי הקרוב של המוסד לביטוח לאומי כי המערכת אינה מאוזנת, יש לקבוע בחקיקה שינויים שיאזנו את האשכולות השונים, בהתאם לתנאי האיזון, עפ"י החלטת הממשלה שתתקבל יחד עם אישור יתר המלצות הוועדה.

בנספח זה יוצגו הכיוונים שבהם סברה הוועדה כי רצוי לשקול לבצע את האיזון. יודגש כי אופן האיזון בנקודת המוצא (בניגוד לעצם ביצוע האיזון בדרך כלשהי) אינו חלק עיקרי או אינטגרלי מהמלצות הוועדה. עיקר עבודתה של הוועדה לא היה מכוון לנקיטת צעדים נקודתיים לטיפול בגירעון הנוכחי, אלא לטיפול בכשלים מבניים בתהליכי קבלת ההחלטות לגבי מדיניות הביטוח הלאומי ובמבנה מערך המימון שלו, כשלים שפתרון הכרחי לצורך חיזוק היכולת לשלם ולממן קצבאות בצורה יציבה לאורך זמן. יישום המלצות הוועדה חייב להיות מלווה באיזון בנקודת המוצא. כללי האיזון שהוועדה ממליצה עליהם נועדו לשמור על האשכולות מאוזנים ויציבים לאורך זמן, אך כדי ליישם אותם בצורה אפקטיבית יש צורך בהבאת המערכת לאיזון בנקודת המוצא.

אופן האיזון

כאמור, שנים רבות לא נערך דו"ח אקטוארי מלא עבור המוסד לביטוח לאומי, ועל כן אין כיום בנמצא הערכה מוסמכת של מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי. בהתאם לזאת גם אין מידע מוסמך לגבי מצבו הצפוי של אשכול איזון ארוך-טווח על פי האינדיקטורים הנבחרים במנגנון האיזון של אשכול זה (איזון אקטוארי על פני 40 שנה, איזון שוטף בתקופה של עשר שנים ממועד התחזית, וההגבלה על הגירעון בשלוש השנים הראשונות שלאחר התחזית). כאמור, דו"ח אקטוארי מלא עתיד להתפרסם במהלך שנת 2012. על ביטוח לאומי לפעול לכך שעם מועד פרסום הדו"ח האקטוארי הקרוב תפורסם גם הערכה של האיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הלאומי על בסיס המלצות הוועדה ובאמצעות המדדים המפורטים במנגנוני האיזון.

במקרה שהדו"ח האקטוארי הקרוב של המוסד לביטוח לאומי יראה כי אין איזון, יש לאזן את המערכת באמצעות הצעד שהומלץ עליו בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (ועדת טרכטנברג), אשר הציע לחזק את האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי באמצעות תוספת לשיעורי גביית דמי הביטוח הלאומי ממעסיקים. זאת בעיקר נוכח הירידה בשיעורי הגבייה ממעסיקים בשנים האחרונות ורמתם הנמוכה בהשוואה לשיעורי הגבייה במקומות אחרים בעולם. על פי ההדמיות שהוצגו לוועדה, תוספת של 1.6% לדמי הביטוח הלאומי

¹⁰⁵ פרק זה נכלל בנספח לדו"ח, משום שאופן האיזון בנקודת המוצא אינו מהווה חלק אינטגרלי מהמלצות הוועדה. עם זאת, החשיבות של עצם הבאת המערכת לאיזון בנקודת המוצא, במקרה שהיא אינה מאוזנת, היא חלק בלתי נפרד מהמלצות הוועדה.

למעסיקים בשיעור הרגיל, שעלייה הומלץ בדו"ח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי, עשויה לשמש לאיזון חלק הארי של הגירעון האקטוארי, ככל שיהיה. אם יראה הדו"ח האקטוארי כי שינוי זה אינו מספיק, יש לבצע שינויים נוספים כדי לאזן את המערכת¹⁰⁶.

חשוב להדגיש כי **אם איזון בנקודת המוצא לא ילווה ביישום השינויים המערכתיים המוצעים בדו"ח הוועדה – החלוקה לאשכולות, יצירת תשתית המידע על יציבות המערכת, הנהגת כללי האיזון, הקמת הקרנות החדשות, העברת נכסי הקרן הנוכחית ופישוט כללי התקצוב – הוא לא יצמצם בצורה משמעותית את הסיכונים ליציבות המערכת והוא אף עשוי לטשטש את הצורך לטפל בבעיות המגבירות אותם.**

על מנת להבטיח ששינויים לאיזון ארוך טווח של המערכת יביאו לחיסכון שימשמש לצורכי מימון של קצבאות הביטוח הלאומי בעתיד ולא למימון שינויים בהוצאות או בהכנסות תקציב המדינה בהווה, חשוב לבצעם כחלק מיישום כולל של המלצות הוועדה (לרבות המלצותיה בדבר שינוי מבנה הקרן והעברת נכסי הקרן הנוכחית). המבנה הנוכחי של המערכת והקשר הקיים כיום בין הביטוח הלאומי ובין תקציב המדינה, גורמים לכך שבהנחה שהמגבלות הפיסקאליות על תקציב המדינה הן קבועות ואפקטיביות, פעולות לאיזון הביטוח הלאומי (כגון הגדלת גביית דמי הביטוח הלאומי) לא יביאו להגדלת החיסכון הציבורי, אלא יאפשרו הפחתה של הכנסות ממסים וממקורות אחרים. אם חרף האמור לעיל יערכו שינויים לאיזון המערכת לפני יישום יתר המלצות הוועדה, על תוספת עודפי התקציב שתיווצר בעקבות השינויים להיות מושקעת באג"ח ייעודיות הנרשמות על פי המתכונת המומלצת על ידי הוועדה ולא באופן הנהוג כיום. שינויים לאיזון המערכת אשר אינם מלווים ביצירת קרן חדשה עלולים לפגוע ביכולת לבצע את השינוי הנדרש במבנה הרזרבות של המוסד וביכולת להעביר את נכסי הקרן הנוכחית - כך שבפועל, במקום לחזק את יציבות המערכת מהלך כזה עשוי לפגוע בה.

¹⁰⁶ האיזון בנקודת המוצא ייעשה באשכול איזון ארוך-טווח, עם זאת השינויים באשכולות אחרים יכולים ליצור מקורות לאיזון אשכול זה. האיזון של אשכול איזון טווח בינוני בנקודת המוצא מובטח על ידי תהליך ההקצאה מחדש של הכנסות המוסד שעליו המליצה הוועדה. האיזון של אשכול איזון שוטף מובטח בכל שלב על ידי כללי המימון של אשכול זה, אשר קובעים כי בכל שנה ישלים האוצר את הפרש בין ההוצאות של אשכול זה ובין הגבייה המוקצית לו.

6.2 הצעה להחלטת הממשלה

למערכת הביטוח הלאומי חשיבות חברתית וכלכלית רבה ותפקיד חיוני בהגנה על הפרט, ועל כן יש להבטיח את יכולתה לממן ולשלם קצבאות בצורה יציבה לאורך זמן בהתאם למדיניות הממשלה ולשינויים בה. לצורך כך, יש לעגן את מחויבותה של המדינה לשמירת היציבות הפיננסית של מערכת הביטוח הלאומי ולפתח מנגנונים אשר יחזקו את כוחה להתמודד עם זעזועים בכלכלה, עם אילוצים קצרי-טווח בתקציב המדינה ועם השפעתן של מגמות ארוכות-טווח על היקף ההוצאות של המוסד. על כן, מחליטים::

1. לאמץ את המלצות הוועדה לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, תוך הדגשת העקרונות הבאים:

1.1. הקצבאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי יחולקו על פי מאפייניהם לשלושה אשכולות (איזון טווח ארוך, אשכול איזון טווח בינוני, ואשכול איזון שוטף). לכל אשכול יוגדר חשבון תקציבי אשר ינוהל ויאוזן בנפרד על פי המאפיינים המתאימים לו.

1.2. לכל אשכול יוגדרו מדדים לבחינת רמת יציבותו. במקרה שחצה אחד המדדים סף מוגדר לחוסר יציבות, יש לערוך בתוך תקופה מוגדרת שינויים שיביאו את האשכול לאיזון. היה ולא אוזן האשכול בתקופה הנדרשת, יוחזר האשכול לאיזון באופן אוטומטי על פי ברירת מחדל אשר תחלק את נטל האיזון באופן שווה בין הכנסות והוצאות האשכול.

1.3. יוקמו שתי קרנות ייעודיות נפרדות עבור אשכול איזון ארוך-טווח ואשכול איזון טווח-בינוני, בהן יושקעו עודפי התקציב של האשכולות. עודפי התקציב יושקעו באגרות חוב ממשלתיות לא סחירות, אשר יישאו ריבית המבוססת על ריבית השוק ויירשמו בתקציב המדינה באופן סטנדרטי, כמקובל לגבי אגרות חוב אחרות, כך שפירעונות הקרן לא ייכללו במסגרת ההוצאה הממשלתית וההפקדות בקרן לא ייכללו בהכנסות השוטפות.

1.4. השתתפות תקציב המדינה באשכול איזון טווח בינוני ובאשכול איזון ארוך-טווח תחושב כשיעור קבוע מגביית דמי הביטוח הלאומי שתוקצה לאשכולות אלו. באשכול איזון שוטף השתתפות תקציב המדינה תהייה שווה להפרש בין הוצאות האשכול ובין ההכנסות מגביית דמי הביטוח הלאומי שיוקצו למימונו.

1.5. לצורך העברתו המלאה של ערך הרזרבות בקרן הנוכחית של המוסד ייקבע, במסגרת החקיקה שתעגן את המלצות הוועדה, מתווה להעלאה מדורגת של השתתפות תקציב המדינה בביטוח הלאומי אשר תביא להעברת שווי הנכסים בקרן המוסד הנוכחית בתוך 40 שנה, וזאת באופן שלא ייצור נטל כבד מדי על תקציב המדינה. התוספת להשתתפות תקציב המדינה תחליף את לוח הסילוקין של פירעונות הקרן ואת תשלומי הריבית עבור קרן העודפים הנוכחית של המוסד. לשם מעקב אחר התקדמות העברתו המלאה של ערך הרזרבות בקרן הנוכחית של המוסד, ייקבע, במסגרת עיגון המלצות הוועדה בחקיקה, כי משרד האוצר יפרסם מדי שנה את השווי השוטף של נכסי קרן המוסד לביטוח לאומי בעת ביצוע הרפורמה, את השווי של התוספת שכבר ניתנה בגין החזר הקרן ואת ההפרש ביניהם.

1.6. מדי שלוש שנים יפרסם אקטואר המוסד לביטוח לאומי דוח אקטוארי אשר יבחן את היציבות של אשכול איזון ארוך-טווח ושל אשכול איזון טווח בינוני באמצעות מדדי האיזון שהוגדרו לכל אשכול. בכל שנה יפרסם האקטואר עדכון לדוח.

1.7. כל שינוי מדיניות באשכולות יהיה מאוזן על פי תנאי האיזון שנקבעו לאשכול. כל הצעת שינוי מדיניות בתנאי מערכת הביטוח הלאומי שהיא בעלת עלות תקציבית משמעותית, תלווה בהערכה של אקטואר המוסד לגבי עמידתה בתנאי האיזון. תחזית זו תהווה תנאי מקדים לדיון בהצעה בוועדת השרים לחקיקה ולהצבעה על החקיקה בוועדות הכנסת. אם תעבור הצעת חוק שאינה מאוזנת, תופעל ברירת המחדל לאיזון באופן אוטומטי.

1.8. עם יישום הרפורמה, יאוזנו האשכולות על פי תנאי האיזון שנקבעו להם. אימוץ המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בדבר העלאת דמי הגבייה על מעסיקים למשתכרים מעל 60% מהשכר הממוצע ב- 1.6 נקודות אחוז והפנייה של תוספת זו ליישום הרפורמה צפויה לשפר באופן משמעותי את איתנות המוסד.

2. להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים ועל שר האוצר להביא לוועדת השרים לחקיקה הצעה לשינוי חקיקה לשם יישום המלצות הוועדה בתוך ארבעה חודשים מיום קבלת החלטה זו.

6.3 דוגמאות לרפורמות בעולם

בנספח זה יוצגו מבחר דוגמאות מרכזיות למנגנוני איזון מסוגים שונים המצויים במערכות ביטחון סוציאלי בעולם. כאמור בגוף הדו"ח, בעשורים האחרונים הגיעו מדינות רבות לכדי הכרה כי מערכות הביטחון הסוציאלי שלהן ניצבות בפני אתגרים פיננסיים בטווח הארוך, נוכח מגמות דמוגרפיות ואחרות, וביצעו רפורמות על מנת לשמור על יציבות פיננסית ארוכת טווח. לפחות 16 מדינות אימצו מנגנוני איזון אוטומטיים לחלק ממערכות הביטחון הסוציאלי שלהן. (על פי פרסום של ISSA – International Social Security Association, מבין 26 מדינות שנסקרו ב-2009, רק ל-10 מדינות לא היה עדיין מנגנון איזון אוטומטי במערכת הביטחון הסוציאלי שלהן¹⁰⁷).

מנגנון איזון אקטוארי חצי-אוטומטי – קנדה

הטריגר: גירעון אקטוארי על פני 75 שנים.
השינוי המאזן: נתון להחלטת הפרלמנט – כל שינוי שיאזן אקטוארי את המערכת נתון להחלטת הפרלמנט.

בשנת 1997 ביצעה קנדה מספר שינויים מהותיים ב-CPP (Canada Pension Plan) – מערכת הפנסיה הציבורית המשלמת קצבאות זקנה, שאירים ונכות. מטרם של שינויים אלו הייתה לייצב את שיעורי הגבייה בטווח הארוך, לייצר שוויון בין-דורי ולהבטיח את איתנותה הפיננסית של המערכת. השינויים כללו הפיכת שיטת המימון של המערכת ל-Partially Funded, העלאת שיעורי הגבייה (שיעור הגבייה עלה מ-7.8% בהדרגה ל-9.9% בשנת 2003 – שיעור הגבייה הקיים גם היום) והתקנתו של מנגנון איזון.

מנגנון האיזון הקנדי מבוסס על דו"חות אקטואריים עתיים. כל שלוש שנים, האקטואר הראשי של משרד האוצר בודק את יציבות התכנית בטווח הארוך. הדו"ח מציג את שיעור הגבייה המינימלי הנדרש כדי שהמערכת תהיה מאוזנת אקטוארית ותוכל לשלם קצבאות על פני תקופה עתידית של 75 שנה. אם שיעור הגבייה המינימלי שמפורסם גבוה משיעור הגבייה בפועל, המערכת הפוליטית נדרשת להביא את המערכת לאיזון עד שנת התקציב הבאה ולא – מופעל מנגנון האיזון. (על פי הדו"ח האקטוארי שפורסם בשנת 2011, שיעור הגבייה המינימלי הדרוש ליציבות המערכת הוא 9.85% – נמוך במעט משיעור הגבייה הנוכחי העומד, כאמור, על 9.9%).

מכיוון שמנגנון האיזון מופעל רק כרשת ביטחון אשר אמורה לפעול במקרה שהמערכת הפוליטית לא ביצעה שינויים המביאים את המערכת לאיזון, מנגנון זה נקרא חצי-אוטומטי (Semi-Automatic Balancing Mechanism, SABM). בניגוד למנגנונים האוטומטיים שיוצגו בהמשך, הוא אינו קובע מראש כיצד ישתנו הפרמטרים של המערכת כדי שיישמר האיזון של המערכת, אלא מהווה רשת ביטחון בלבד ומשאיר את הבחירה של אופן האיזון האופטימלי בידי המערכת הפוליטית בכל עת.

¹⁰⁷ Assia Billig & Michel Millette. *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems*, 2009

ברירת המחדל לאיזון, המופעלת בהיעדר החלטת פרלמנט על שינוי מאזן, משלבת בין הגדלת הכנסות והפחתת הוצאות. ברירת המחדל לאיזון פועלת בשני אופנים: הקפאת ההצמדה לקצבאות והעלאת שיעורי הגבייה, כך שכל אחד מהשינויים מצמצם מחצית מהגירעון האקטוארי של המערכת¹⁰⁸. כמו כן, על מנת למנוע יציאת המערכת מאיזון בעקבות שינויי חקיקה, נקבע כי כל העלאה של הקצבאות צריכה להיות ממומנת מראש.

מנגנון איזון פסאודו-אקטוארי – שוודיה

הטריגר: יחס "נכסים" ל"התחייבויות" נמוך מאחד (על פי הגדרות מיוחדות של המערכת)
השינוי המאזן: הפחתה בהצמדת הקצבאות
אוטומציה: אוטומטי

שוודיה, אשר עמדה בפני אתגרים דמוגרפיים דומים לאלה שאתם מתמודדות יתר המדינות החברות ב-OECD, בחרה לבצע בשנים 1992-1994 שינוי רדיקאלי בתכנית פנסית הזקנה שלה. העקרונות לרפורמה פורסמו בשנת 1992 ואושרו ע"י הפרלמנט בשנת 1994. מרבית החקיקה אשר גיבשה את הפרטים של המערכת על בסיס עקרונות אלו, קיבלה את אישור הפרלמנט רק בשנת 1998 והחקיקה הסופית בנוגע למנגנון האיזון האוטומטי אושרה בחודש מאי 2001.

שוודיה עברה מתכנית DB למערך המשלב בין שני סוגים של תכניות DC. בתוכנית החדשה, כ-14% מדמי הביטוח (2.5% של מהשכר מתוך 18.5% בסך הכול) יועברו לחשבונות פיננסיים אינדיבידואליים (במימון מלא, FF) המושקים בשוק ההון, בעוד יתרת 86% מדמי הביטוח (16% מתוך 18.5%) נותבו לתוך חשבונות רעיוניים במערכת NDC הממומנת בשיטת PAYGO.

לגבי המערכת השנייה הממומנת על בסיס PAYGO, הונהג מנגנון איזון כך שהמערכת תהיה יציבה פיננסית ותוכל לממן את התחייבויותיה נוכח התפתחויות דמוגרפיות וכלכליות, תוך שמירה על שיעור קבוע של שיעורי גבייה יעודית וכללים קבועים לחישוב ההטבות. ייצוב שיעורי הגבייה יוצר, באופן בלתי נמנע, סיכון ששווי הקצבאות ישתנה במהלך השנים.

התכנית שומרת על יציבות פיננסית לטווח הרחוק באמצעות שינוי שיעור התשואה הנזקף לחשבונות הרעיוניים אשר יקבע את ההטבות בעתיד. ככלל, ההטבות בתכנית גדלות בהתאם לשינויים בקצב הגידול של השכר הממוצע. קצב הגידול של השכר הממוצע הוא proxy בלבד של הגידול בנפח השכר הלאומי, המהווה בסיס להפרשות לתכנית, שכן הדבר תלוי גם בשינויים בהיקפו של כוח העבודה.

מעבר להצמדה הבסיסית קיים מנגנון איזון, שכאשר יופעל תופחת באופן זמני ההצמדה כדי להשיב את התכנית לאיזון. המנגנון פועל באופן אוטומטי והפעלתו אינה דורשת קבלת החלטות פוליטיות. הפעלת המנגנון אינה מבחינה בין חוסר איזון פיננסי הנובע משפל זמני לבין חוסר איזון פיננסי שמקורו התפתחויות כלכליות ודמוגרפיות בעלות השלכות ארוכות-טווח.

מנגנון האיזון האוטומטי מבוסס פרמטר המייצג את מצבה הפיננסי של המערכת על בסיס היחס בין הנכסים וההכנסות העתידיות של התכנית לבין הוצאותיה העתידיות (מכונה, יחס האיזון Balance Ratio). יש לציין,

¹⁰⁸ Social Security Financing: Automatic Adjustments to Restore Solvency, pg 23.

כי חישוב ההכנסות וההוצאות נעשה בהתאם להגדרה ייחודית של התכנית. חישוב ההכנסות וההוצאות לעניין מנגנון האיזון מבוסס על נתונים היסטוריים בלבד ואינו מתייחס לתחזיות לגבי התפתחויות עתיד. למשל, טבלאות התמותה שהמנגנון מתבסס עליהן מתייחסות לניסיון העבר עבור אוכלוסייה בגיל הזקנה, ללא התחשבות בתחזיות לגבי שיפור עתידי בשיעורי התמותה. באופן דומה, גם ההכנסות הצפויות של המערכת מחושבות באופן פשטני יחסית על בסיס היקף ההכנסות בשנה החולפת והכפלתן ב-Turnover Duration (ראה לעיל). על כן, השינויים הנדרשים על פי הכללים של מערכת זו מהווים קירוב בלבד של השינויים שהיו נדרשים על פי דו"ח אקטוארי מלא, הלוקח בחשבון אומדנים של כלל הגורמים המשפיעים על יציבותה הפיננסית של המערכת. כאשר ה-Balancing Ratio נמוך מאחד, מופחתת ההצמדה של ההטבות עד השגה של שוויון בין שניהם.

הצמדת הקצבאות לשינויים ביחס התלות – גרמניה

הטריגר: עלייה ביחס התלות

השינוי המאזן: הפחתה בהצמדת הקצבאות

אוטומציה: אוטומטי

בגרמניה נעשה שימוש במערכת נקודות לחישוב ההטבה שיקבל העובד בגיל פרישה – כל שנה של תשלום דמי ביטוח בגובה השכר הממוצע מזכה את העובד בנקודה. בעת פרישה, גובה הקצבה שיקבל העובד יחושב לפי מספר הנקודות שצבר מוכפל בשווי נקודה כפול מקדם המכונה מקדם האיתנות (Sustainability Factor).

רכיב זה נועד להביא בחשבון בנוסחה המחשבת את גובה ההטבה גם את יחס התלות (Dependency Ratio) לאוכלוסייה המבוגרת. יחס זה הוא גורם משמעותי ביותר בקביעת הנטל של המערכת בטווח הארוך. יחס התלות מוגדר כיחס בין האוכלוסייה שאינה מהווה חלק מכוח העבודה, לבין האוכלוסייה המשתתפת בכוח העבודה. יחס התלות הכללי מורכב משיעור התלות לאוכלוסייה המבוגרת – היחס בין האוכלוסייה המבוגרת ואוכלוסייה המשתתפת בכוח העבודה – ומיחס התלות לאוכלוסיית הילדים.

יחס התלות לאוכלוסייה המבוגרת מושפע במידה רבה משינויים בתוחלת החיים, אך לא רק מאלו אלא גם מגורמים דמוגרפיים אחרים, כגון: שיעורי הגירה, ילודה, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעורי פרישה. כפי שנראה בהמשך, ישנם מנגנוני איזון אשר מבצעים את ההתאמות של הפרמטרים בהתבסס על שינויים בתוחלת החיים, אך חישוב ישיר של יחס התלות מהווה אינדיקציה מדויקת יותר של הנטל של המערכת על האוכלוסייה העובדת.

יחס התלות נכנס לחישוב גובה ההטבה של המערכת בשנת 2005. עד אותה שנה הנוסחה פשוט הגדילה משנה לשנה את גובה הקצבה בהתאם לשינוי נפח השכר. מאז שינוי הנוסחה ב-2005, הגידול משנה לשנה של גובה הקצבה מוכפל במקדם האיתנות (Sustainability Factor). מקדם זה משקף שינויים ביחס בין מספר הזכאים של המערכת ומספר התורמים לה. בחישוב מספר התורמים למערכת מוסיפה הנוסחה הגרמנית גם את האוכלוסייה הנמצאת במצב של אבטלה, זאת על מנת למתן את ההשפעה של שינויים מחזוריים בשיעורי האבטלה על מקדם זה (אשר נועד להבטיח את יציבות המערכת בטווח הארוך ועל כן

שינויים מחזוריים אינם רלוונטיים). על השפעתו של ה-Sustainability Factor קיימת מגבלה לפיה לא ניתן לבצע הפחתה נומינלית בקצבאות.

על מנת לאזן את המערכת למול שינויי חקיקה, גובה ההצמדה של הקצבה משתנה גם בהתאם לשינויים בשיעור הגבייה למערכת.

כדי להימנע מתנודות לא יציבות ומהתאמות פרו-מחזוריות במהלך המחזור הכלכלי, קרן הפנסיה מחזיקה מעין עתודת רזרבה (Sustainability Reserve), אשר מאפשרת תנודות ביחס בין ההוצאות להכנסות החודשיות. במערכת הגרמנית קיים מנגנון לשינוי אוטומטי של שיעורי הגבייה בהתאם להיקף הרזרבות הללו. אם היקף הרזרבות יורד מתחת ל-20% או עולה מעל ל-150% מההוצאה החודשית הממוצעת של המערכת, יתקיים שינוי אוטומטי של היקף הגבייה. שינוי אוטומטי זה מוגבל בתקרה.

הצמדת שינויים בתנאי הזכאות לתוחלת החיים – דנמרק וצרפת

מרבית הרפורמות שנעשו במדינות ה-OECD בשני העשורים האחרונים כללו אמצעים הקושרים את העלות הכוללת של הקצבאות העתידיות לשינויים בתוחלת החיים. מדינות מסוימות, ובהן שבדיה, איטליה, לטביה ופולין, עברו למערכות NDC שבהן המדינות יוצרות את הקשר בין ההכנסות להוצאות, תוך התייחסות לפרמטרים כגון שינויים בתוחלת החיים ושינויים בנפח השכר. מספר מדינות ובהן פינלנד, גרמניה ופורטוגל, שמרו על מערכת DB, שבה גובה הקצבה אינו נקבע ישירות על ידי היקף התשלומים למערכת, ויצרו קשר בין תוחלת החיים וגובה הקצבה (כפי שהוסבר לעיל, ככל שבמערכת DB נוצר קשר חזק יותר בין גובה הקצבה והיקף תרומתו של הפרט למערכת, מצטמצם הפער בין מערכות אלו למערכות NDC).

בעוד מדינות רבות מפחיתות את גובה ההטבות בהתאם לשינויים בתוחלת החיים, ישנן מדינות הלוקחות בחשבון שינויים בתוחלת החיים על ידי שינויים בתנאי הזכאות. בדנמרק, גיל הפרישה קשור אוטומטית לתוחלת החיים, ואילו בצרפת המשתנה התלוי הוא מספר שנות הפרשה למערכת הנדרשות עבור זכאות לקצבה מלאה.

דנמרק

הטריגר: עלייה בתוחלת החיים
השינוי המאזן: העלאת הגיל המינימלי לזכאות לקצבה (גיל הפרישה)
אוטומציה: אוטומטי

דנמרק היא המדינה הראשונה שיצרה קשר אוטומטי של העלות הכוללת של ההוצאות הפנסיוניות שלה לשינויים בתוחלת החיים. דנמרק יצרה את הקשר על ידי קישור גיל הפרישה לתוחלת החיים. כמו דנמרק גם איטליה (החל מ-2015) ויוון (החל מ-2020) מתכוננות ליצור קשר דומה (אם כי במדינות אלו יהיה ניתן לקבל פנסיה מלאה בכל גיל לאחר 40 שנות תרומה למערכת). מנגנון זה מתייחס לזכאות לפנסיה זקנה ושאינם אוניברסלית המשולמת על ידי ATP - Labor Market Supplementary Pension Institution. מנגנון זה נועד לשמור על תוחלת שנות הזכאות לפנסיה קבועה (על 19.5 שנים), וזאת ע"י שינוי של גיל

הפרישה בהתאם לשינויים בתוחלת החיים. כיום גיל הפרישה בדנמרק עומד על 65 לנשים ולגברים כאחד. בין השנים 2024 ל-2027, יעלה גיל הפרישה בתכנית בקצב של חצי שנה לשנה ויגיע ל-67. בסיום העליות המתוכננות בגילאי הפרישה בתכניות, יוצמד גיל הפרישה לתוחלת החיים. בגין כל תוספת של שנה לתוחלת החיים בגיל 60, יועלה גם גיל הפרישה בשנה אחת. העדכון של גיל הפרישה יתבצע חמש שנים לאחר השינוי בהערכת תוחלת החיים בגיל 60. תוחלת החיים בגיל 60 היא תוחלת שנות החיים לאנשים שהגיעו לגיל 60, ושינויים בה משקפים בקירוב את השינויים בתוחלת מספר השנים שלאורכן צפוי אדם לקבל פנסיה זקנה. על פי התחזיות הנוכחיות, בשנת 2045 צפוי גיל הפרישה בדנמרק להגיע ל-68.3.

צרפת

הטריגר: עלייה בתוחלת החיים

השינוי המאזן: העלאת תקופת ההפרשה של תשלומים למערכת הנדרשת לצורך זכאות לקצבה מלאה.
אוטומציה: לא אוטומטי. דורש את אישור הפרלמנט.

בשנת 2003 נערכה רפורמה בתפיסת האיזון של קצבאות הזקנה של ה-CNAV, הגוף האחראי על התשלומים הפנסיוניים במערכת הביטחון הסוציאלי המרכזי. העיקרון היסודי של המנגנון החדש הוא שהיחס בין תקופת ההפרשה של תשלומים למערכת (Contribution Period) ותקופת קבלת התשלומים שממנה צריך להישמר הוא יחס קבוע (שווה ליחס בשנת 2003). העמידה בתנאי אמורה להיות מושגת על ידי הארכת תקופת ההפרשה הנדרשת לשם קבלת קצבה מלאה. היחס הנוכחי קרוב לחצי – היינו, שנת זכאות אחת לפנסיה על כל שנתיים של עבודה. על מנת שיחס זה יישמר, על כל תוספת של שנה לתוחלת החיים צריכה להיות תוספת של $\frac{2}{3}$ שנה בתקופת ההפרשה הנדרשת לזכאות לפנסיה מלאה. בשנת 2008, זכאות לקצבה מלאה דרשה 40 שנות עבודה והפרשה למערכת. בהתאם לעיקרון האמור, משנת 2009 תקופת ההפרשה הנדרשת לקבלת קצבה מלאה גדלה בקצב של רבעון בשנה ובשנת 2012 תגיע ל-41 שנים של הפרשה לעבודה. החקיקה קבעה כי מדי שלוש שנים ועדה מקצועית תעביר המלצותיה לממשלה בעניין זה.

יש לציין כי השינויים במערכת זו אינם מתבצעים באופן אוטומטי. הוצאתן לפועל של ההמלצות המוגשות לפרלמנט מדי שלוש שנים בעניין זה כפופה לאישור המערכת הפוליטית. כמו כן, אין ברירת מחדל לאיזון במקרה שההמלצות אינן מתקבלות.

מערכת DB המתאימה את גובה הקצבה לשינויים בתוחלת החיים

גם במדינות שבהן מצויות מערכות DB, והקצבה אינה מוגדרת במפורש על ידי הפרשותיו של הפרט כמו במערכת DC ו-NDC, ביצעו גרמניה, פינלנד, ברזיל ופורטוגל שינויים באופן הגדרת גובה הקצבה אשר לוקחים בחשבון הגדלה של עלות הקצבה הנובעת מעלייה בתוחלת החיים. כאמור, ההבדלים בין מערכות DB אלו ובין מערכות NDC עשויים להצטמצם ככל שהמערכת ה-DB כוללת מנגנונים מורכבים יותר כדי לשמור על איזון המערכת.

הטריגר: עלייה בתוחלת החיים
 השינוי המאזן: הפחתת הצמדת הקצבאות.
 אוטומציה: אוטומטי

בשנת 2005 חוקקה פינלנד מנגנון המשלב את תוחלת החיים כחלק מחישוב גובה הקצבה. מנגנון זה חל על קצבאות הזקנה והנכות כאחד.¹⁰⁹ "מקדם תוחלת החיים" מתאים באופן אוטומטי את היקף תשלומי הפנסיה לשינויים בתוחלת החיים. בנוסחה שנכנסה לתוקף ב-2010, גובה הקצבאות בשנה נתונה יהיה תלוי ביחס בין תוחלת החיים בגיל 62 באותה שנה, ותוחלת החיים בגיל 62 בשנת 2009. חישוב תוחלת החיים מתבצע על בסיס טבלאות תמותה Unisex (שאינן מבחינות בין המינים). כדי להחליק תנודות שנתיות, חישוב תוחלת החיים לצורך הנוסחה מבוסס על ממוצע של טבלאות התמותה בחמש שנים האחרונות. גובהו של מקדם זה יהיה נמוך מ-1 אם המגמה של הארכת תוחלת החיים תימשך. הרפורמה שבוצעה ב-2005 כללה גם את החלתו של גיל פרישה גמיש לקצבת הזקנה בין גיל 63 ל-68, המאפשר לאדם לבחור מתי לפרוש. כיוון שכך, ההפחתה של הקצבה בהתאם לעלייה בתוחלת החיים בגיל 62 מציבה בפני הפרט את הברירה: האם לשמור על גובה הפנסיה המקורי על ידי הארכת שנות העבודה או להסתפק בפנסיה נמוכה יותר ולפרוש מוקדם יותר.

הצמדה לשינויים בגודל האוכלוסייה בגיל העבודה - יפן

הטריגר: קיטון בגודל האוכלוסייה בגיל העבודה
 השינוי המאזן: הפחתת הצמדת הקצבאות
 אוטומציה: אוטומטי

ב-2004 העמידה יפן מנגנון איזון למערכת הביטחון הסוציאלי הכוללת קצבאות זקנה, שאירים ונכות עם מרכיב אוניברסלי שאינו תלוי בגובה השכר של הפרט (בדומה לקצבאות הביטוח הלאומי בישראל). המנגנון היפני כולל רכיב המכונה "הצמדה מאקרו-כלכלית" (Macro-Economic Indexation). הצמדה זו אמורה להפחית את ההוצאה על תשלומי הקצבאות ביחס החל מ-2005 ולהתאים את רמתן לשיעורי הגבייה העולים שאמורים להתייצב ב-2017 (ראה לעיל). המייצב הפיננסי היפני לוקח בחשבון שיפורים בתוחלת החיים ואת הפחתת האוכלוסייה בגיל העבודה. תהליך ההזדקנות המואץ ביפן, נובע מעלייה מהירה בתוחלת החיים, מירידה בשיעורי הפרייה ומהגירה מוגבלת המלווה בירידה בהיקף האוכלוסייה בגיל העבודה. תופעה זו נלקחת בחשבון על ידי הצמדת הקצבאות להפחתות בהיקף האוכלוסייה העובדת. זאת בנוסף להצמדה לשינויים בנפח השכר ולהפחתה קבועה של 0.3% בשנה. על ההצמדה הכוללת חלה מגבלה שהקצבאות לא יפחתו נומינלית.

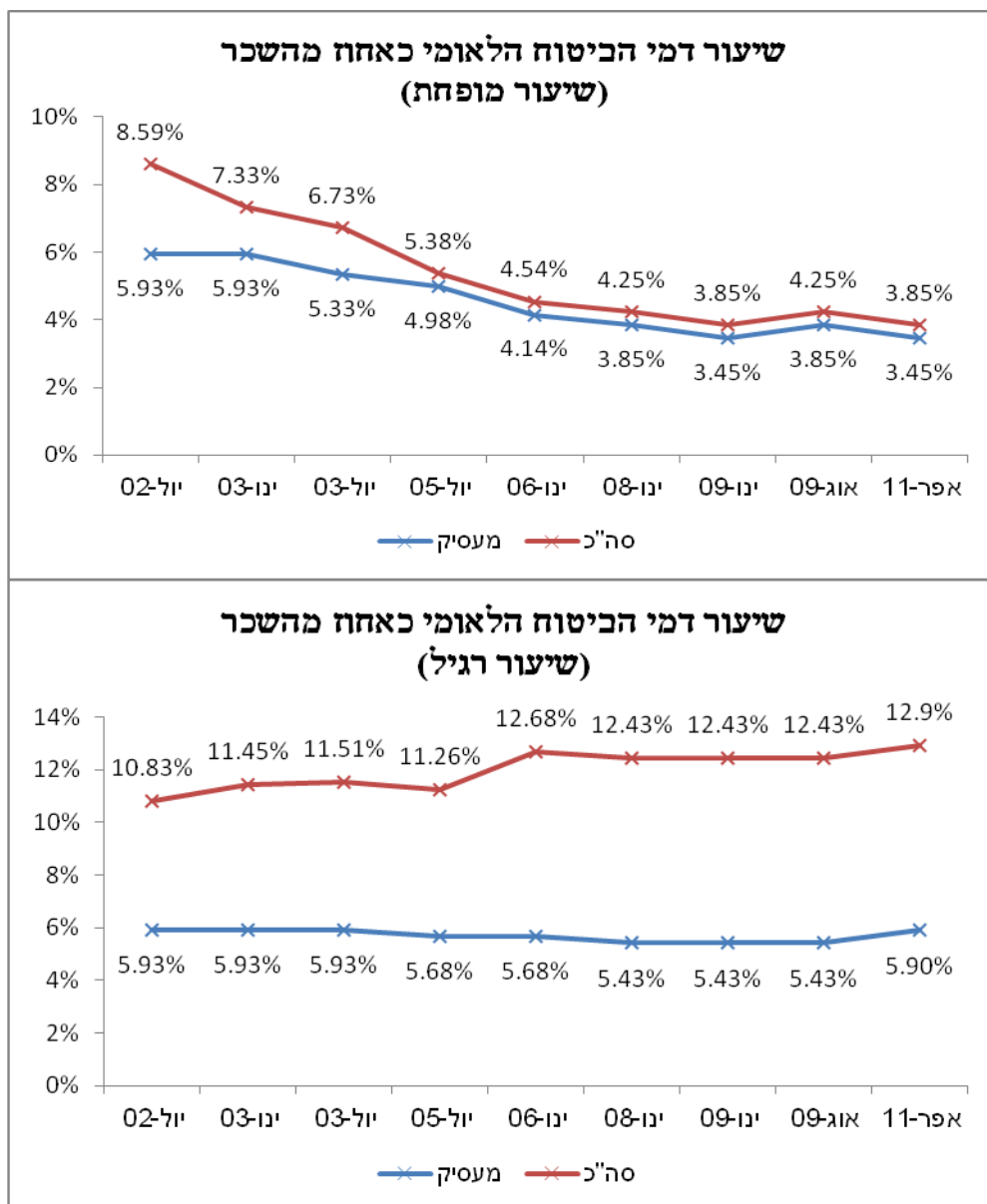
¹⁰⁹ Social Security Financing: Automatic Adjustments to Restore Solvency pg.11.

מנגנון זה אמור לשמש כמנגנון מעבר, שכן כאשר המערכת תתאזן בעקבות העלייה בשיעורי הגבייה וההפחתה בגובה הקצבאות ביחס לגידול בנפח השכר, יוסרו הרכיבים המיוחדים בחישוב ההצמדה של הקצבאות.

כל חמש שנים אמורה להתפרסם הערכה אקטוארית של המערכת שעל בסיסה עשויים מקדמי ההתאמה של העלייה בגובה ההפרשות וההפחתה בגובה הקצבאות להשתנות, וזאת בהתאם לשינויים דמוגרפיים שונים, לרבות שינויים בתוחלת החיים. הדו"ח האקטוארי שעליו מבוססת הערכה זו מתייחס לחלון זמן של 95 שנה.

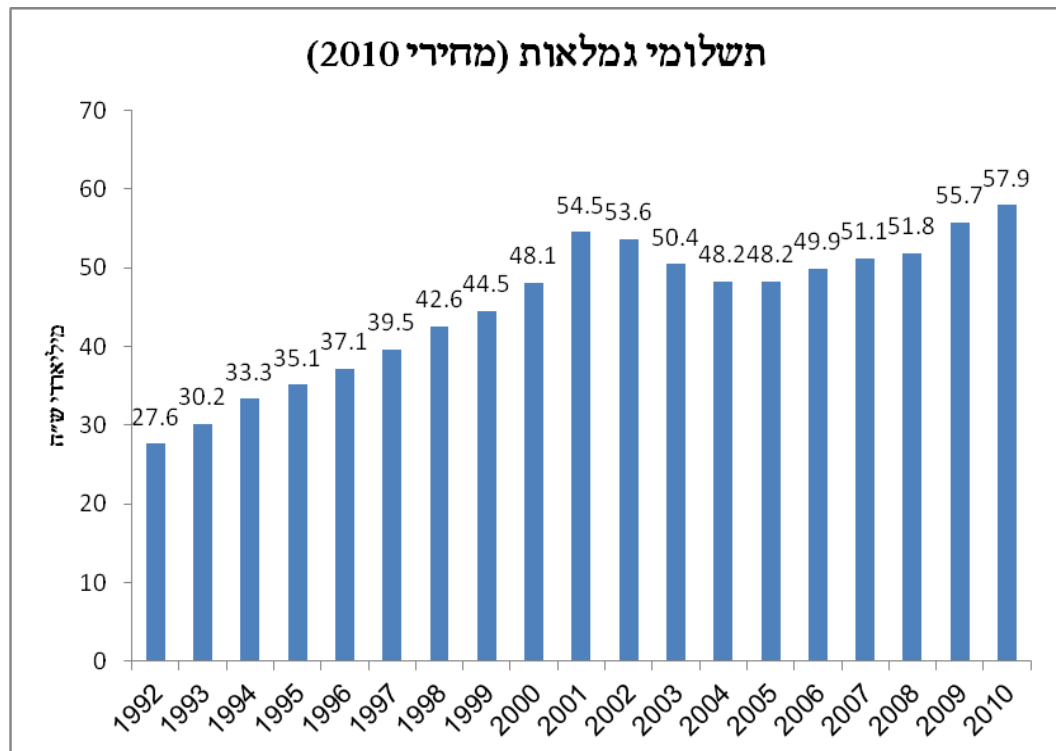
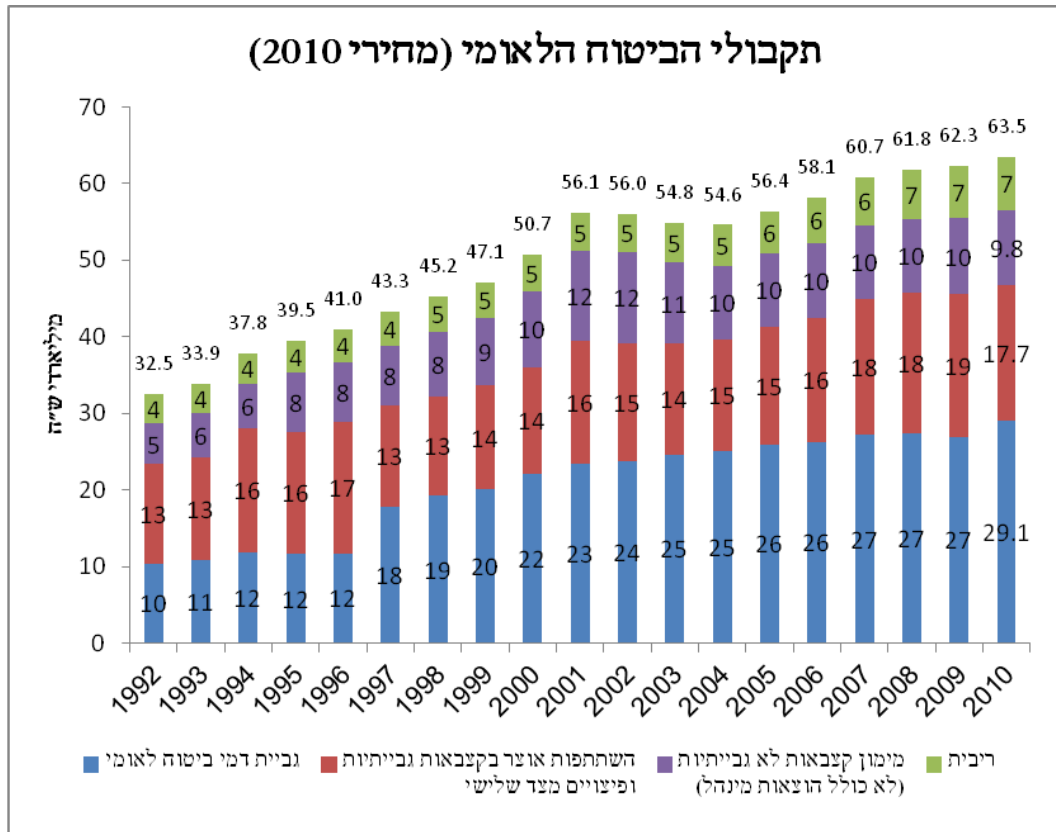
6.4 התפתחות תקציב הביטוח הלאומי – תרשימים

התפתחות דמי הביטוח הלאומי בשנים האחרונות¹¹⁰:

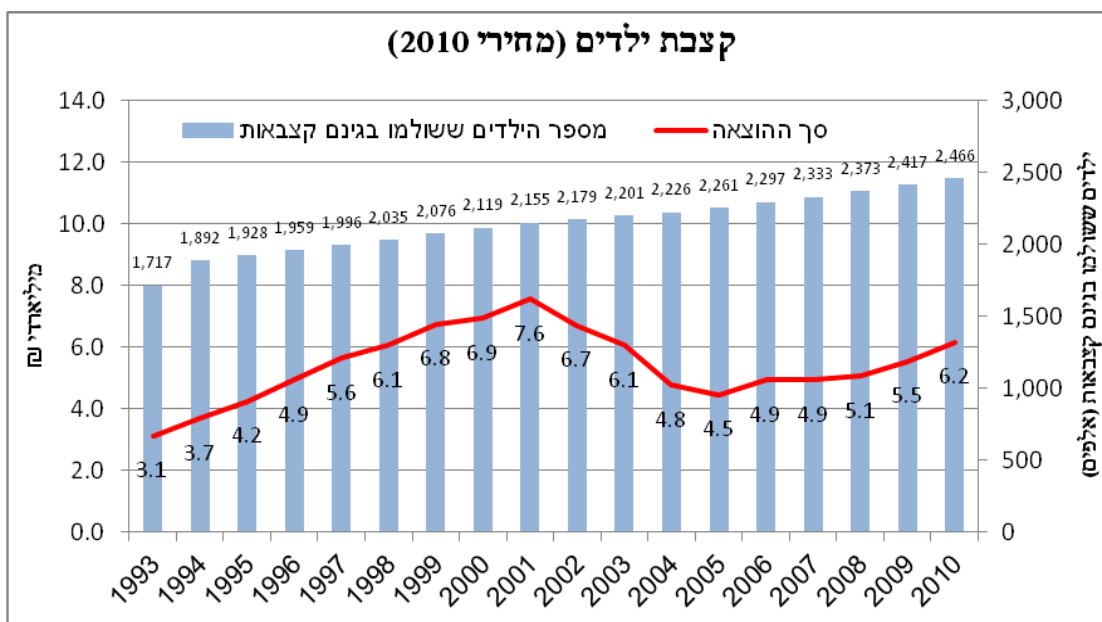
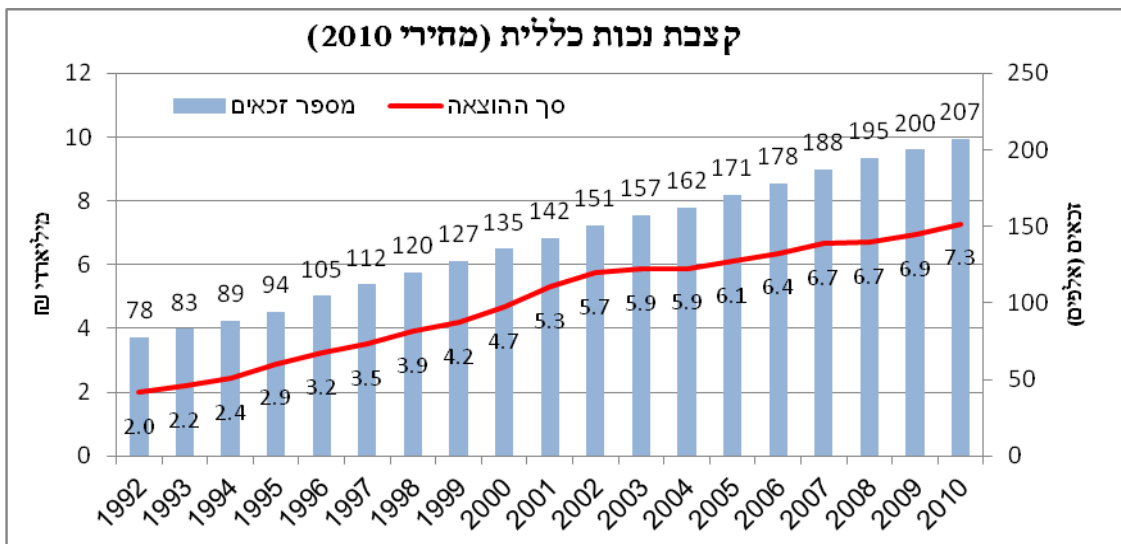
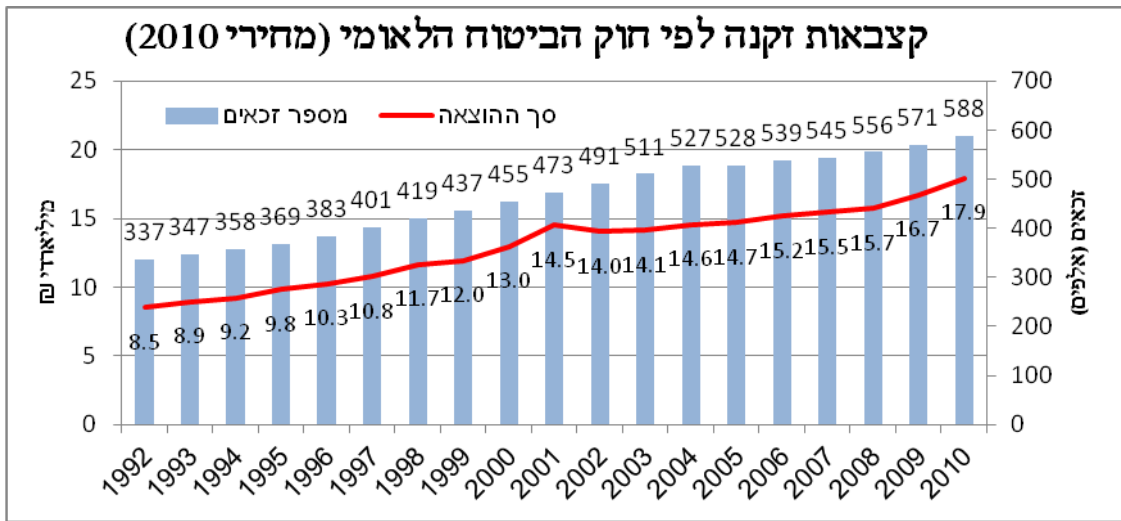


¹¹⁰ הנתונים בחלק זה לקוחים מהרבעון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי 2011.

התפתחות התקבולים והתשלומים של הביטוח לאומי:



התפתחות התשלומים ומספר הזכאים של קצבאות זקנה, נכות וילדים:



6.5 התפתחות החקיקה לגבי מבנה התקציב והקרן

בנספח זה נביא רקע היסטורי להתפתחות המצב הקיים. כאמור, המוסד לביטוח לאומי החל לפעול בשנת 1954. החוק הראשון שמכוחו פעל המוסד היה חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953 (להלן: חוק הביטוח הלאומי 1953). על פי חוק זה שולמו שלוש קצבאות עיקריות: גמלת זקנה ושאיירים (גמלת שאיירים הייתה ידועה בשם "ביטוח מוות"), גמלת נפגעי עבודה וגמלת אימהות.

בחוק משנת 1953, אופן גביית דמי הביטוח וצורת השתתפות אוצר המדינה בתקציב המוסד לביטוח לאומי היו פשוטים הרבה יותר מההסדרים הנהוגים כיום. בחוק הביטוח הלאומי 1953 נקבע כי דמי הביטוח הלאומי עבור עובד לגמלת זקנה ושאיירים (ביטוח מוות) ולגמלת אימהות יהיו 3.3% מהכנסתו של העובד (סעיף 37 לחוק הביטוח הלאומי 1953) וכי דמי הביטוח בעד גמלת נפגעי עבודה יהיו בין 0.5% לבין 3% מהכנסתו של העובד. עוד נקבע כי שיעורם המדויק ייקבע על ידי השר בתקנות (סעיף 38 לחוק; כיום, שיעור דמי הביטוח קבוע בלוח י' של חוק הביטוח הלאומי). לפי חוק הביטוח הלאומי 1953, המעביד חייב בתשלום דמי הביטוח עבור עובדו, והוא רשאי לנכות משכר העובד 1.4% מההכנסה שממנה משולמים דמי הביטוח. כן נקבעו הסדרים לעניין עובד עצמאי (סעיף 35 ו-36 לחוק) ובעניין מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי (סעיף 33 ו-34 לחוק).

לעניין השתתפות אוצר המדינה בתקציב המוסד לביטוח לאומי, נקבע בחוק כי האוצר יעביר למוסד לביטוח לאומי בכל שנה סכום השווה ל-10% מדמי הביטוח שנגבו עבור גמלאות זקנה ומוות וכן סכום השווה ל-45% מדמי הביטוח שנגבו עבור גמלת אמהות, זאת בכפוף למגבלות שונות (סעיף 42 לחוק).

עוד נקבע כי לכל אחד משלושת ענפי הביטוח (זקנה, אמהות ונפגעי עבודה) ייזקף אחוז מסוים מדמי הביטוח ששולמו למוסד לביטוח לאומי (סעיף 56 לחוק). כספים אלה יהוו את תקציבו של ענף הביטוח ולכל ענף יתנהל חשבון תקציבי נפרד, קרי לא יועברו כספים בין חשבונות הענפים השונים אלא בהסכמת שר העבודה ומועצת המוסד לביטוח לאומי (סעיף 87(ב) לחוק). החוק התייחס גם להשקעת עודפי התקציב השוטף של המוסד. בהקשר זה קבע החוק כי העודף התקציבי השוטף של המוסד יושקע בהשקעות קונסטרוקטיביות על ידי מנהלת המוסד לביטוח לאומי, בהתאם להמלצות המועצה ובאישור השר (סעיף 88 לחוק).

חוק הביטוח הלאומי 1953 תוקן לאורך השנים, ובסך הכול היה בתוקף במשך 15 שנים. בשנת 1968 חוקקה הכנסת את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשכ"ח-1968 (להלן: חוק הביטוח הלאומי 1968), אשר החליף את חוק הביטוח הלאומי 1953. חוק הביטוח הלאומי 1968 הכניס מספר שינויים חשובים – ראשית הוספו שני ענפי ביטוח: ילדים וילדי עובדים. שנית, חוק הביטוח הלאומי 1968 הסדיר את מעמדם של מספר סוגים חדשים של מבוטחים. כזכור, חוק הביטוח הלאומי 1953 קבע כי מעבידים חייבים בתשלום דמי ביטוח עבור עובדיהם וכי המעביד רשאי לנכות משכר העובד חלק מדמי הביטוח שהוא משלם. הסדר דומה נקבע גם בחוק הביטוח הלאומי 1968 (סעיף 161 לחוק הביטוח הלאומי 1968). עם זאת, חוק הביטוח הלאומי 1968 הסדיר גם את חובת תשלום דמי הביטוח של מבוטחים אחרים: עובד עצמאי ומבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי (סעיף 161 לחוק).

בנוסף, החוק החדש קבע כי עובדים שכירים ומבוטחים אחרים ישלמו שיעורים שונים של דמי ביטוח לאומי – בחוק נקבע כי עובדים ישלמו דמי ביטוח על פי השיעורים המפורטים בלוח י' לחוק, בעוד מבוטחים אחרים ישלמו את החלק ה-12 של השיעורים המפורטים בלוח י' (סעיף 159 לחוק).
להלן לוח י' בחוקה ביטוח הלאומי 1968:

לוח י'
(סעיפים 159 ו-160)
שיעורי דמי ביטוח

אחוזים מההכנסה	בעד	פרט	ענפים
4.8%: ביכור מטכר – 1.7%	עובד	1	א. זקנה וחיים, אמהות ומשפחות מרובות ילדים
4.8%	עובד עצמאי	2	
4.0%	מבוטח ברשות	3	
	מבוטח שלא בגדר	4	
4.5%	פרטים 1-3		
	עובד מבוטח	5	ב. ילדי עובדים
1.8%	לפי פרק ו'		
שיעור שנקבע לפי סעיף 160 (א)	מבוטח לפי פרק ג'	6	ג. נפגעי עבודה

כפי שניתן להיווכח מלוח י' של החוק משנת 1968, מעביד, למשל, נדרש לשלם 4.8% מהכנסתו של העובד עבור גמלאות זקנה וחיים (אשר נקרא ביטוח מוות ונקראת כיום גמלת שאירים), אימהות, ומשפחות מרובות ילדים. בנוסף, המעביד רשאי היה לנכות משכרו של העובד 1.7% בגין תשלומים אלה.

בנוגע להשתתפות אוצר המדינה בתקציב המוסד לביטוח לאומי, נקבע בחוק הביטוח הלאומי 1968 כי אוצר המדינה יעביר למוסד בכל שנת כספים סכום השווה לצירוף של: 10% מדמי הביטוח שגבה המוסד באותה שנה עבור גמלת זקנה וחיים ו-52% מהסכום שנגבה עבור גמלת משפחות מרובות ילדים (סעיף 217 לחוק, המפנה ללוח י"ד לחוק).

בנוסף, בנוגע לחשבונות התקציביים של ענפי הביטוח השונים, בחוק הביטוח הלאומי 1968 נקבע הסדר דומה לזה שהיה קבוע בחוק הביטוח הלאומי 1953 – בסעיף 215 לחוק משנת 1968 נאמר כי לכל ענף יתנהל חשבון תקציבי נפרד שאליו ייזקק אחוז מדמי הביטוח שישולמו למוסד לביטוח לאומי (סעיף 215 מפנה בהקשר זה ללוח י"ג לחוק). עוד נאמר בסעיף 215 כי שר העבודה רשאי לשנות את אחוז הכספים המוקצים לכל ענף ביטוח בלוח י"ג במקרה של שינוי בשיעור דמי הביטוח המשולמים למוסד לביטוח לאומי או במקרה של שינוי ביחס בין מספר המבוטחים העצמאיים למספר העובדים הלא-עצמאיים. נראה שבעת שחוקק החוק ההנחה הייתה כי לא יהיה צורך בשינויים תכופים או בהעברות רבות בין החשבונות התקציביים של ענפי הביטוח השונים. יש לציין כי בין שנת 1953 לשנת 1968 חלוקת דמי הביטוח בין הענפים הפכה למסובכת יותר – בחוק הביטוח הלאומי 1953 היה צורך לזקוף את דמי הביטוח ששילמו למוסד לביטוח לאומי שלושה סוגים של מבוטחים בין שלושה ענפי ביטוח, ואילו בחוק משנת 1968 היה צורך לזקוף את דמי הביטוח ששילמו שישה סוגי מבוטחים לחמישה ענפים שונים.

חוק הביטוח הלאומי 1968 היה בתוקף 27 שנים. בשנת 1995 הוא הוחלף בחוק הנוכחי – חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995. חוק הביטוח הלאומי 1995 קיבע הסדרים רבים שלא

הופיעו בחוק הביטוח הלאומי כאשר זה חוקק בשנת 1968. לדוגמה, החוק משנת 1995 הסדיר את קיומן של גמלאות כגון גמלת סיעוד וגמלת נכות וכן הסדיר את עקרונות הגבייה הפרוגרסיבית של דמי הביטוח. בין השנים 2000-2009 תוקן החוק משנת 1995 מספר פעמים, ובתיקונים הללו שונה אופן השתתפות אוצר המדינה בתקציב המוסד לביטוח לאומי ונוצרו שני שלבי השתתפות של האוצר בתקציב המוסד (השלב הראשון הוא כאמור העברת כספים מאוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי בגין גביית דמי ביטוח לאומי, והשלב השני הוא השתתפות אוצר המדינה במימון שלושה ענפי ביטוח נבחרים). השינויים הרבים הללו הפכו את מערכת הגבייה של דמי הביטוח ואת שיטת התקצוב של המוסד לביטוח לאומי למורכבות הרבה יותר. מורכבות זו באה לידי ביטוי גם בשינויים הרבים שהוכנסו בגרסה החדשה של לוח י' שהופיעה בחוק הביטוח הלאומי 1995. לדוגמה, לוח י' בחוק משנת 1995 שילב שלושה לוחות מחוק הביטוח הלאומי 1968 – לוח י', לוח י"ג ולוח י"ד.

התפתחות ההסדרה של קרן המוסד לביטוח לאומי

אופן השקעת עודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי הוסדר יחד עם הקמתו בתחילת שנות החמישים. בחוק הביטוח הלאומי משנת 1953 נקבע כי העודף התקציבי השוטף של המוסד לביטוח לאומי יושקע בהשקעות קונסטרוקטיביות על ידי מנהלת המוסד לביטוח לאומי, בהתאם להמלצות המועצה ובאישור השר (סעיף 88 לחוק הביטוח הלאומי משנת 1953). יצוין כי סעיף דומה קיים כיום בחוק והוא קובע כי כספי המוסד שאינם מיועדים לכיסוי הוצאות שוטפות יושקעו על ידי מנהלת המוסד בהשקעות קונסטרוקטיביות בהתאם להמלצות מועצת המוסד אשר אושרו על ידי שר הרווחה (סעיף 34 לחוק הביטוח הלאומי 1995).

ואכן, החל משנות החמישים ניתן לראות בתקציב המדינה העברות של עודפי התקציב של המוסד לביטוח לאומי אל הממשלה לצורך השקעה. כספים אלו נקראו "הפקדות המוסד לביטוח לאומי בהשקעות לפיתוח המשק". עד אמצע שנות השבעים, הכספים שהתקבלו מהמוסד לביטוח לאומי נרשמו כהכנסות מדינה וכנגדן נערך רישום בנוגע לקיומו של חוב למוסד לביטוח לאומי, אולם הדבר לא התבטא בצורה של אגרת חוב. רק במהלך שנות השבעים התקבלה החלטה להמיר את החוב הרשום של המדינה כלפי המוסד לביטוח לאומי לאג"ח. זו הייתה למעשה תחילתה של קרן המוסד לביטוח לאומי.

6.6 כתב המינוי



שר האוצר

י"ג באלול התשס"ט
2 בספטמבר 2009
שר. 2009-4859

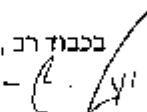
לכבוד
מר ירום אריאב
מנכ"ל משרד האוצר (יו"ר)
גב' אסתר דומיניסיני
מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי (יו"ר)
פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה
דר' קרנית פלוג, מנהלת מחלקת מחקר, בנק ישראל
פרופ' אפרים צדקה, אוניברסיטת תל אביב
פרופ' איתן שישינסקי, האוניברסיטה העברית
מר אהד רייפן, רכז רוחה וביטוח לאומי, אג"ת

הנדון: מינוי ועדה לבחינת דרכים לשמירת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי לטווח הארוך

1. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 186 מיום 12 במאי 2009, הנני מתכבד למנותכם לחברי ועדה לבחינת דרכים לשמירת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי לטווח הארוך.
2. מטרת הועדה הינן:
 - ניבוש והמלצה על מנגנון איזון אשר יקשור בין הוצאות המוסד לביטוח לאומי לבין היקף ההכנסות הצפויות שלו, באופן שיבטיח איזון תקציבי ארוך טווח במוסד, תוך שמירה על היקף הוצאה של המוסד באופן שתואם את התפתחות המשק, ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות וגודלה של ההוצאה הציבורית הכוללת הרצויה. המנגנון האמור יחול על כל הקצבאות המשולמות על ידי הביטוח הלאומי;
 - בחינה והמלצה על אופן השתתפות אוצר המדינה בהכנסות או בהוצאות המוסד לביטוח לאומי;
 - בחינה והמלצה על גודל יתריות התקציב להן זקוק הביטוח הלאומי והתנאים לשימוש בהן.
3. במסגרת עבודתו, יפעל הצוות לקבלת התייחסות לסוגיות האמורות מגופים רלוונטיים בדרך ובאופן שימצא לנכון.

4. במסגרת עבודתו יבחן הצוות, בכל שימצא לנכון, מודלים בינלאומיים קיימים לשמירה על איתנות פיננסית במוסדות לביטוח לאומי.
5. מרכז הועדה יהיה מר דב בארי מאגף התקציבים במשרד האוצר.
6. הצוות יגיש את המלצותיו לא יאוחר מיום 31 בדצמבר 2009.

אני מזדה לכם מראש על שיתוף הפעולה ועל הסכמתכם לקחת חלק בוועדה חשובה זו.

בכבוד רב,

 ד"ר יובל שטיינץ

העתק:
 מר יצחק הרצוג, שד הרווחה והשירותים החברתיים
 מר אודי ניסן, הממונה על התקציבים, משרד האוצר



שר האוצר

י"ט בשבט התש"ע
3 בפברואר 2010
שר. 2010-937

לכבוד
חברי הועדה

הנדון: מינוי נציג חדש לועדה לבחינת דרכים לשמירת האיתנות הפיננסית של
המוסד לביטוח לאומי לטווח הארוך

הריני להודיעכם כי הממונה על התקציבים במשרד האוצר מר אודי ניסן, יחליף את
מר ירום אריאב בראשות הועדה האמורה, וזאת בשל עזיבתו את תפקיד מנכ"ל
משרד האוצר.

בהזדמנות זו ברצוני להודות למר אריאב על השקעתו ותרומתו הרבה לעבודת
הועדה.

בברכה,
די"ר יובל שטיינץ

העתק:
מר יצחק הרצוג, שר הרווחה והשירותים החברתיים

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד. 3100 טל': 02-5317200 02 פקסי': 02-5695335

שער הממשלה: www.gov.il

gov

אוצר ברשת: www.mof.gov.il