

המוסד לביטוח לאומי

דין וחשבון של אקטואר המוסד ליום 31 בדצמבר 2018

בהתאם לסעיף 31 (א) בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, אני מגיש את הדין וחשבון של אקטואר המוסד, לשם צירופו למאזן ודין וחשבון הכספי לשנת 2018 המוגש על ידי מינהלת המוסד למועצה ולשר. אני מודה לכל צוות לשכת האקטואר, רמי דניאל שלום, מיכאל טסיס, יפעת סנדרוב, יעקב גזית ונחמה מושניק על עבודתם המסורה שאפשרה את הכנת הדו"ח.

מוטי פרנקל
אקטואר המוסד

ירושלים, י' אייר תשע"ט, 15 במאי 2019

ה ת ו כ ן	
ע מ ו ד	פ ר ק
2	1- הקדמה
3	2- זכאים לגמלה
4	3- התחייבויות בגין זכויות עובדים
7	4- התחייבויות בגין זכויות עובדים: הערות נוספות
8	5- קרנות הביטוח
10	6- קרנות הביטוח: הערות נוספות
11	7- הערות לגבי התרשימים
13	8- הסבר ללוחות
15	9- סיכום
16	10- תרשימים
18	11- לוחות

1 – הקדמה

- א.** החוק אינו מגדיר את תוכנו של הדין וחשבון של אקטואר המוסד (להלן "דו"ח האקטואר השנתי). נכון להיום דו"ח האקטואר השנתי המצורף לדו"ח הכספי כולל בין היתר, תיאור של הנחות היסוד, השיטות האקטואריות והבסיסים שעל פיהם חושבו סעיפי הדיווח האקטואריים שבדו"ח הכספי: זכאים לגמלה, התחייבויות בגין זכויות עובדים וקרנות הביטוח.
- ב.** המידע גם מופיע בדו"ח הכספי והעתקתי את הביאורים הרלוונטיים לדו"ח האקטואר השנתי. זאת כדי לשמור על עקביות התיאור מצד אחד ולהקל על קוראי הדו"ח על ידי ריכוז כל המידע האקטוארי למקום אחד בלי להפנות אותם לדו"ח הכספי. בנושאים מסוימים הוספתי הערות שלא הובאו בביאורים.
- ג.** הדו"ח האקטואר השנתי מציג מספר תרשימים המבהירים נקודות מסוימות שבדו"ח הכספי.
- ד.** בנוסף, דו"ח האקטואר השנתי כולל לוחות המראים נתונים של פעילות המוסד ב-10 השנים האחרונות, הן ברמת הסה"כ והן ברמה ענפית, המאפשרים לראות מגמות והתפתחות על פני השנים. מעבר לסכומים (תקבולים, תשלומים וכו') הלוחות גם כוללים יחסים (כגון עודף התקבולים על התשלומים כאחוז מהתשלומים), שניתן להיעזר בהם בהבנת המגמות.
- ה.** בשלב זה תוכן הדו"ח האקטואר השנתי נגזר במידה רבה מהדו"ח הכספי ואינו מביא תיאור מלא של מצבו האקטוארי של המוסד. למרות שמבט אחורה והתבוננות במגמות היסטוריות מרחיבה את התמונה מעבר להסתכלות על המצב של המוסד נכון להיום בלבד, עדיין יש תמונה רחבה יותר של צופה פני עתיד שאינה באה לידי ביטוי בדו"ח האקטואר השנתי.
- ו.** המקום הראוי ביותר לראות את התמונה הכוללת של מצבו האקטוארי של המוסד הוא הדין וחשבון האקטוארי המלא (להלן "הדו"ח האקטוארי המלא") המפורסם על ידי המוסד כל שלוש שנים. הדו"ח האקטוארי המלא מתייחס לכל התשלומים, התקבולים ומצב הנכסים של המוסד בעתיד למשך עשרות שנים, ומתחשב בין היתר בתחזיות דמוגרפיות וכלכליות של אוכלוסיית מדינת ישראל – דברים שאינם באים לידי ביטוי במלואם בדו"ח האקטואר השנתי.

2 - זכאים לגמלה, ללא גמלאות עומדות לפירעון (ביאור 13 בד"ח הכספי)

א. הרכב:

31 בדצמבר	
2017	2018
אלפי ש"ח	אלפי ש"ח
318,200	333,500
986,400	1,042,500
1,061,200	1,151,300
477,700	490,200
11,700	11,700
332,500	349,700
542,300	620,200
874,200	801,200
9,600	10,800
<u>4,613,800</u>	<u>4,811,100</u>

זכאויות לגמלה לפי ענפים

318,200	333,500	זקנה ושארים
986,400	1,042,500	נכות כללית
1,061,200	1,151,300	נפגעי עבודה
477,700	490,200	אמהות
11,700	11,700	ילדים
332,500	349,700	אבטלה
542,300	620,200	סיעוד
874,200	801,200	פשיטת רגל
9,600	10,800	נפגעי תאונות
<u>4,613,800</u>	<u>4,811,100</u>	

ב. הזכאויות לגמלה מחושבות עבור תביעות שהוגשו בגין שנת הדוח והשנים הקודמות לה, אשר טרם שולמו עד לתאריך הדוח על המצב הכספי, וכן עבור אומדן תביעות שטרם הוגשו אולם תיווצר בגינן זכאות לתקופה שלפני תאריך הדוח על המצב הכספי.

ג. החישובים והאומדנים נקבעו על פי הערכה אקטוארית שנתית המבוצעת על ידי אקטואר המוסד, על בסיס הנחות יסוד כפי שנקבעו על ידי מינהלת המוסד.

ד. הזכאויות חושבו לקצבאות המשולמות על פי החוק בלבד ואינם כוללים גמלאות הממומנות על ידי אוצר המדינה על פי סעיף 9 וסעיף 284 לחוק ועל פי חוקים אחרים.

ה. הזכאויות מחושבות בהתבסס על הנתונים, השיטה וההנחות כמתואר להלן -

ו. בסיסים לעריכת נתונים-

נתונים על תשלומי הגמלאות - בעיקר תשלומי גמלאות אשר שולמו בשנת הדוח עבור זכאות בגין שנת הדוח ובגין שנים שקדמו לה.

ז. השיטה -

הזכאויות חושבו בהתאם לשיטת "המשולש" לפיה מחשבים משקלים לשעורי התשלומים הרטרואקטיביים.

ח. הנחות יסוד:

(1) הערכת ההתחייבות מבוססת על נתונים וחישובים סטטיסטיים של שיעור התשלומים הרטרואקטיביים שיהיו אחרי תאריך הדוח עבור זכאויות בגין שנת הדוח ובגין שנים שקדמו לה.

(2) ההתחייבויות כוללות אומדן של תביעות שטרם הוגשו למוסד אך מתייחסות לשנת הדוח או לשנים שקדמו לה.

3 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (ביאור 16 בדו"ח הכספי)

א. הרכב :

31 בדצמבר	
2017	2018
אלפי ש"ח	אלפי ש"ח
52,800	61,600
6,209,200	5,872,900
<u>6,262,000</u>	<u>5,934,500</u>

התחייבות בגין סיום יחסי עובד מעביד (1)
התחייבות בגין פנסיה תקציבית (2)

(1) התחייבות בגין סיום יחסי עובד מעביד:

31 בדצמבר	
2017	2018
אלפי ש"ח	אלפי ש"ח
48,000	56,000
4,800	5,600
<u>52,800</u>	<u>61,600</u>

בשל פיצויי פיטורים
בשל ימי מחלה

בהתאם לחוקי העבודה וההסכמים הקיימים, מכוסות רוב התחייבויות המוסד בגין פיצויי פיטורים, על ידי הפקדות שוטפות לקופות הגמל (כהגדרתן בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) התשס"ה-2005, הכוללות את קרנות הפנסיה, קופות הביטוח וקופות הגמל לתגמולים ולפיצויים, להלן "קופות גמל"), מתוקף סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963.

סכומי הצבירה בקופות הגמל הינם על שם העובד. קופות הגמל מקבלות על עצמן את חבות המוסד הנובעת מהסכמי העבודה ומשחררות את המוסד מתשלומים נוספים, על החלק הרלוונטי של ההתחייבויות.

(2) התחייבות בגין פנסיה תקציבית:

31 בדצמבר	
2017	2018
אלפי ש"ח	אלפי ש"ח
3,269,000	2,955,200
2,940,200	2,917,700
<u>6,209,200</u>	<u>5,872,900</u>

עובדים פעילים
גמלאים מקבלי קצבה

31 בדצמבר	
2017	2018
מספר זכאים	מספר זכאים
1,470	1,383
1,847	1,906
<u>3,317</u>	<u>3,289</u>

עובדים פעילים
גמלאים מקבלי קצבה

3 - התחייבויות בגין זכויות עובדים (המשך)

ב. התחייבות בגין סיום יחסי עובד מעביד ובגין פנסיה תקציבית:

התחייבויות המוסד כוללות את ההתחייבויות הבאות:

(1) התחייבויות בגין השלמת פיצויי פיטורין לעובדי המוסד שהסדר הפנסיה החל לגביהם אינו הסדר פנסיה תקציבית.

(2) התחייבויות לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), תש"ל-1970 (להלן "חוק הגמלאות"), מחושבות בהתבסס על הנתונים, השיטה וההנחות כמבואר בסעיף ג' להלן.

ההתחייבויות שחושבו הן לקבוצות הבאות:

- (א) ההתחייבויות לקצבה עתידית בשל עובד פעיל וכן ההתחייבות לקצבת שארים וקצבה בשל מצב בריאות לקוי בשל עובד כאמור.
- (ב) ההתחייבויות לקצבה עתידית בשל עובד אשר פרש לקצבה בשל מצב בריאות לקוי וכן ההתחייבויות לקצבת שארים בשל עובד כאמור.
- (ג) ההתחייבויות לקצבה בשל גמלאי אשר זכאי לקצבת פרישה לפי חוק הגמלאות ופרש מעבודתו עד ליום 31 בדצמבר 2018 וכן ההתחייבויות לקצבת שארים בשל גמלאי כאמור.
- (ד) ההתחייבויות לקצבאות שארים של עובד או גמלאי שנפטר עד ליום 31 בדצמבר 2018.

ג. בסיסים לעריכת נתונים:

(1) נתונים -

- (א) נתוני שכר ופנסיה - נתוני השכר והפנסיה אשר שימשו להערכת ההתחייבויות לעובדים הם בעיקר נתוני המשכורת והקצבאות של חודש דצמבר 2018, בתוספת החלק היחסי של התשלומים השנתיים.
- (ב) עובדים שאינם בפנסיה תקציבית - חושבה ההתחייבות להשלמת פיצויים בשיעור של 2.33% מהשכר החודשי לכל שנת עבודה, עבור כל העובדים שאינם בפנסיה תקציבית לכל תקופת העבודה. חישוב ההתחייבות האמורה נעשה מטעמי שמרנות, שכן אין מחויבות להשלמה כאמור בשל נסיבות שונות של סיום עבודה.
- (ג) חקיקה בנושא ניכוי תשלומים משכרו של עובד וגיל פרישה - בפרק ט"ז בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), תשס"ג-2003, נקבע כי לגבי מעביד אשר הסדר הפנסיה החל לגבי עובדים, או חלק מהם, הוא במסלול פנסיה תקציבית, ינכה המעביד תשלומים בשיעור של 2% מהמשכורת הקובעת המשולמת לעובד או לנושא משרה. בחוק גיל פרישה תשס"ד - 2004, נקבע כי גיל פרישת חובה יועלה בהדרגה מגיל 65 לגיל 67 לגברים ולנשים. בהתאם לכך, תוקן חוק הגמלאות, כך שגיל פרישת חובה לעובד מדינה שונה בהתאם לאמור.
- (ד) שינוי מנגנון עדכון המשכורת הקובעת - ביום 14 ביולי 2009 התקבל בכנסת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), תשס"ט-2009, אשר כולל תיקוני חקיקה לחוק הגמלאות (להלן: תיקון לחוק הגמלאות). עיקרו של תיקון החקיקה הינו שינוי שיטת עדכון המשכורת הקובעת, כך שהמשכורת כאמור תעודכן אחת לשנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(3) שיטה - ההערכות נעשו לפי שווי הוגן ובשיטת Projected Unit Credit.

3 - ההתחייבויות בגין זכויות עובדים (המשך)

- (3) הנחות היסוד - המוסד משתמש באותן הנחות הנלקחות על ידי משרד האוצר בחישוב ההתחייבויות ממשלת ישראל בגין זכויות עובדים של עובדי המדינה, בדוחותיה הכספיים, כמפורט להלן:
- (א) כללי - החישוב נערך בהנחה שהעובדים ימשיכו בעבודתם עד למועד פרישתם לפי ניסיון העבר. חישוב ההתחייבויות נערך על פי הוותק הפנסיוני שצבר הזכאי עד למועד הדוח הכספי ולפי שכר עתידי צפוי ובהנחה שהעובד יפרוש לפנסיה זקנה, במועד בו יתמלאו תנאי זכאותו על בסיס שיעורים של פרישות מוקדמות לפנסיה לפי גיל ומין. שיעורים אלה מבוססים על המספר היחסי של עובדים שפרשו לפנסיה בעבר.
- (ב) ריבית ההיוון - שיעורי הריבית בהם נעשה שימוש בחישוב הערך הנוכחי של ההתחייבויות הינם וקטור ריביות של אגרות תלוש אפס (Coupon - Zero) - חסרות סיכון וצמודות למדד). וקטור ריביות האמור התקבל מחברת מרווח הוגן בע"מ.

ג) לוחות חיים וגריעה - נעשה שימוש בלוחות חיים וגריעה ולנוסחת קצב הירידה בשיעורי התמותה, בהתאם לחוזר פנסיה של אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שמספרו 2017-3-6.

ד) שיעור גידול השכר הכללי:

- עובדים פעילים - נעשה שימוש בגורמי התקדמות השכר במודל האוצר. הגורמים נוצרו בהתאם למחקר שכר שביצע האוצר לאחרונה על אוכלוסיית עובדי המדינה בשנים 2011-2016.
- גמלאים מקבלי קצבה - גידול של 0% לשנה בפנסיית הגמלאי (וזאת בהתאם להסכם שנחתם באפריל 2008 ואושר בחוק ביולי 2009).

ה) ההתחייבויות המדויקות של המוסד לקצבה יודעו רק במועד פטירת העובד והגמלאי אשר יהיו המבוטחים האחרונים או שאריהם. עד לאותו מועד ניתן רק להעריך את ההתחייבויות באמצעות הנחות יסוד לגבי אירועים עתידיים שאינם וודאיים והמשפיעים על רמת הקצבאות שישולמו, מועד תחילת התשלום של כל קצבה עתידית ואורך תקופת התשלום של כל קצבה. הנחות אלו נבחנות מעת לעת ומעודכנות על בסיס נתונים עדכניים.

ו) חלקו של משרד האוצר במימון ההתחייבויות:
חלקו של משרד האוצר במימון ההתחייבויות המוסד לפנסיה, פיצויי פיטורין ומחלה חושב על פי השיעור של השתתפותו בהוצאות הנהלה וכלליות ונרשם במסגרת נכסי המוסד.

4 - התחייבויות בגין זכויות עובדים: הערות נוספות (שלא מופיעות בביאור 16 בד"ח הכספי)

א. ההתחייבויות עבור זכויות עובדים חושבו על ידי משרד האוצר (להלן "האוצר") בעזרת המודל האקטוארי שברשותו. האוצר העביר את הנתונים והחישובים ללשכת האקטואר של המוסד (להלן "הלשכה") כדי שהמוסד יבדוק ויבצע התאמות לפי הצורך. הנתונים שהתקבלו מהאוצר נבדקו על ידי אנשי הצוותים של אגף החשבונות ומחלקת השכר של המוסד ונמצאו תקינים.

ב. ההנחות לגבי שיעורי התקדמות שכר העובד, שיעורי פרישה מוקדמת של העובד ושיעורי עזיבה של העובד סופקו על ידי האוצר לפי מין, גיל וותק והתבססו על ניסיון העבר של עובדי מדינה. בחוסר מידע ספציפי לגבי עובדי המוסד, השתמשתי בהנחות האוצר המעודכנות של עובדי מדינה, הן לגבי השיעורים הנ"ל והן לגבי הנחות אחרות.

ג. בשנת 2017 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון פרסמה חוזר פנסיה שמספרו 2017-3-6. בין השאר, לוחות התמותה עודכנו בחוזר.

ד. הלשכה ביצעה התאמות שיצרו הפרשים מסוימים בין ההתחייבויות המופיעות בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל בגין זכויות עובדים של המוסד, לעומת ההתחייבויות המופיעות בדו"ח הכספי של המוסד. לדוגמה, ההתחייבות עבור פדיונות ימי מחלה אינה מתקבלת מהאוצר והלשכה הוסיפה הפרשה זו להתחייבויות המוסד. מצד שני, החישובים של האוצר כוללים 1% דמי ניהול המבטאים הוצאות מנהליות, ובהתאם להנחות של מינהלת המוסד הלשכה ניכתה את ההוצאות מההתחייבויות. ההתחייבות המותאמת שחשבה הלשכה מופיעה בדו"ח הכספי של המוסד.

ה. בשונה משנים קודמות, השנה הריביות עלו בכמעט כל תקופות הווקטור. העלייה בריביות גרמה להקטנת ההתחייבויות בהשוואה לשנה קודמת.

ו. יש להדגיש שהתחייבות עבור זכויות עובדים כוללת התחייבות גם עבור פעילים ולא רק עבור מקבלי גמלאות. המדיניות החשבונאית של המוסד לגבי התחייבות זאת היא כשל גוף עסקי רגיל (לעומת זאת מדיניות המוסד לגבי חישוב קרנות הביטוח היא לכלול התחייבות רק עבור המבוטחים או תלוייהם, שלגביהם נוצרה עד יום הדוח על המצב הכספי עילה לזכאות).

ז. ההתחייבות בגין זכויות עובדים אינה כוללת : התחייבות לזכאים לגמלא ("רטרו"),
IBNR והתחייבות בשל ימי חופשה בגין סיום יחסי עובד מעביד.

א. הרכב:

31 בדצמבר		
2017	2018	
אלפי ש"ח	אלפי ש"ח	
405,986,700	413,715,600	זקנה ושארים
* 207,506,400	211,590,800	נכות כללית
55,181,700	54,829,700	נפגעי עבודה
37,201,500	42,475,500	סיעוד
* 705,876,300	722,611,600	

ב. קרנות הביטוח הן אומדני התחייבויות של ענפי הביטוח בסוף שנת הדיווח כלפי אלה מהמבוטחים או תלוייהם, שלגביהם נוצרה עד יום הדוח על המצב הכספי עילה לזכאות ואף אם טרם הוגשה בקשה לגמלה.

הקרנות אינן כוללות את התחייבויות המוסד הנובעות מהגמלאות אשר המוסד יהיה חייב לשלם למבוטחים שב"תהליך הרכישה" של הגמלאות. מאידך, אין הדוח על המצב הכספי כולל בצד הנכסים את ההכנסות מדמי ביטוח אשר המבוטחים יהיו חייבים לשלם בעד השנים שלאחר תאריך הדוח.

קרנות הביטוח מתייחסות לענפים: זקנה ושארים, נכות כללית, נפגעי עבודה וסיעוד המוגדרים על ידי המוסד כענפים ארוכי מועד. המוסד אינו נוהג לחשב קרנות בענפים אחרים.

ג. קרנות הביטוח נקבעו על בסיס הערכה אקטוארית על ידי אקטואר המוסד, כאשר הנחות היסוד נקבעו על ידי מינהלת המוסד. הקרנות מחושבות בהתבסס על הנתונים, השיטה וההנחות כמתואר בסעיפים ד-ח להלן.

ד. בסיסים לעריכת הנתונים - החישובים נעשו, בענפים מסוימים, על נתונים פרטניים (SERIATIM) עבור כל מבוטח ובענפים אחרים על נתונים מקובצים. כמו כן נערך חישוב לגבי מבוטחים או תלוייהם שזכאים לקצבה ביום הדוח על המצב הכספי, אף אם טרם הגישו בקשה לקצבה (I.B.N.R - Incurred but not reported). החישוב נערך על פי סכום הקצבה העומד לזכות המבוטח או התלוי במועד החישוב, תוך התאמה לשינויים בסכום הקצבה הצפויים לפי החוק במועד החישוב, כגון פעימות הרשומות בחוק שיגדילו את הקצבה בעתיד. החישוב הינו נומינלי ואינו מתחשב בשינויים עתידיים במדד המחירים לצרכן.

ה. השיטה - קרנות הביטוח חושבו לפי שיטת השווי ההוגן.

ו. ההנחות האקטואריות העיקריות אשר היוו את הבסיס לחישוב קרנות הביטוח:

1) ריבית ההיוון - שיעורי הריבית בהם נעשה שימוש בחישוב הערך הנוכחי של ההתחייבויות הינם וקטור ריביות של אגרות תלוש אפס (Zero Coupon חסרות סיכון וצמודות למדד). וקטור הריביות התקבל במוסד מחברת מרווח הוגן בע"מ. השינוי בווקטור הריביות הביא לקיטון בקרנות הביטוח של כ-21 מיליארד ש"ח בשנת 2018 (בשנת 2017 - גידול של כ-19 מיליארד ש"ח).

*הוצג מחדש

(2) לוחות התמותה והגריעה ששימשו בבסיס החישוב הינם:

(א) בענף זקנה ושארים ובתת ענף תלויים של ענף נפגעי עבודה - בדוחות הכספיים לשנת 2017 נעשה שימוש לראשונה בשיעורי התמותה שהיו את הבסיס ל"חלופה הבינונית" מתוך שלוש החלופות "בתחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065" שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) במאי 2017 (להלן "התחזית החדשה"). שיעורי תמותה אלו כוללים שיפורים עתידיים בתוחלת החיים. שיעורי תמותה בתחזית החדשה גבוהים משיעורי התמותה ששימשו בדוחות הכספיים לשנים קודמות, בפרט לגבי נשים. המעבר לבסיס של התחזית החדשה הביא בשנת 2017 לקטון בקרן ביטוח זקנה ושארים בסך של כ- 33 מיליארד ש"ח (כ-8% ביחס לקרן זקנה ושארים לסוף שנת 2016 לפי ההצגה מחדש).

(ב) בענף נפגעי עבודה (פרט לתת ענף תלויים) - נעשה שימוש בלוחות גריעה ששימשו לדו"ח האקטוארי המלא ליום 31.12.2013.

(ג) בענף נכות כללית - נעשה שימוש בלוחות תמותה של מקבלי קצבת נכות כללית, המבוססים על מחקר שנערך בלשכת האקטואר בשנת 2011.

(ד) בענף סיעוד - נעשה שימוש בלוחות גריעה ששימשו לדו"ח האקטוארי המלא ליום 31.12.2013 שינויי חקיקה:

בחודשים דצמבר 2017 ועד לחודש פברואר 2018, התקבלו מספר תיקוני חקיקה, אשר השפיעו על יתרות קרנות הביטוח. מרבית ההשפעה נכללה בחישוב קרנות הביטוח לשנת 2017, כדלקמן:

(1) קצבאות נכים (תיקון מספר 200 לחוק המל"ל)

קרן הביטוח בענף נכות כללית חושבה לפי החקיקה החדשה בגין קצבאות נכים שנכנסה לתוקף ביום 1 במרס 2018. החקיקה הגדילה את קצבאות נכות כללית בצורה מהותית והביאה בשנת 2017 לגידול בקרן ביטוח של כ- 42 מיליארד ש"ח (כ-27% ביחס לקרן הביטוח לסוף שנת 2016). בחישוב קרן הביטוח לשנת 2017 נלקחו בחשבון השינויים הבאים מתיקוני החקיקה:

- הגדלת קצבת הנכים לכלל זכאי קצבת נכות כללית ב-470 ש"ח לחודש.
- איחוד הקח"ן (קצבה חודשית נוספת) לכלל בעלי 100% אי יכולת השתכרות לתוך בסיס הקצבה, וייצובו ל-451 ש"ח לחודש.
- הגדלת קצבת השר"מ (שירותים מיוחדים) לרמות של 112% ו-188% ב-200 ש"ח לחודש.
- תוספת של 235 ש"ח לחודש, לכל מי שעבר מקצבת נכות כללית לקצבת אזרח ותיק בגובה נכות, עד למרס 2018.
- תוספת עתידית לקצבה, כך שהקצבה החודשית המלאה לא תפחת מ-3,700 ש"ח לחודש לאחר פעימה עתידית שתכנס לתוקף לא מאוחר מיום 1 בינואר 2022.
- במסגרת החקיקה בנכות כללית הוכנס תיקון נוסף לפרק ההגדרות של חוק הביטוח הלאומי, לפיו הסכום הבסיסי יעודכן באופן הבא: "לעניין קצבת נכות המשתלמת לפי הוראות סימן ג' בפרק ט' וכל קצבה ששיעורה נגזר ממנה משנת - 2022 ואילך ב- 1 בינואר של כל שנה לפי שיעור עליית השכר הממוצע, המעודכן באותו יום, לעומת השכר הממוצע המעודכן ב- 1 בינואר של השנה הקודמת" (סעי' משנה (4)).
- שינוי זה לא נלקח בחישוב קרן הביטוח בענף נכות כללית בדוחות הכספיים לשנת 2017 אולם נלקח בהצגה מחדש האמורה.
- לצורך החישוב להצגה מחדש הונח גידול ריאלי בשכר של 0.5%. ההצמדה של קצבת נכות לפי שיעור עליית השכר הממוצע גרמה לגידול של כ- 7 מיליארד ש"ח בקרן ביטוח נכות כללית.

5 - קרנות הביטוח (המשך)

(2) חוק ההסדרים 2019 עבר בכנסת במרס 2018, וכלל בין השאר:

(א) רפורמה בסיעוד - על פי חוק ההסדרים 2019, נקבעו 6 רמות סיעוד במקום 3 הרמות שהיו. הרפורמה תחול ב-3 פעימות (נובמבר 2018, ינואר 2020 וינואר 2021) וצפויה להגדיל את גמלאות הסיעוד.

קרן הביטוח בענף סיעוד חושבה על פי הנתונים בפועל של מקבלי קצבת סיעוד ליום 31.12.2018 הכוללים את יישום הרפורמה. השפעת הרפורמה היא גידול בקרן ביטוח של כ-7 מיליארד ש"ח, כאשר חלק של כ-3 מיליארד ש"ח כבר נזקף בדוחות הכספיים של השנה הקודמת.

(ב) הקדמת פעימות תוספת ותק בזקנה - בחוק ההסדרים 2017-2018, נערך שינוי בשיטת חישוב תוספת הותק בקצבאות זקנה ושארים, כך שחישוב הותק ייעשה החל משנת הביטוח הראשונה. השינוי הוחל ב-4 פעימות בין השנים 2017 עד 2020. על פי חוק ההסדרים 2019, תוקן החוק כך שיוקדמו שתי הפעימות שונות משנים 2019-2020 לשנים 2018-2019. הקדמת הפעימות הגדילה בשנת 2017 את קרן ביטוח זקנה ושארים בכ-1 מיליארד ש"ח, השפעה שאינה מהותית ביחס לקרן ההתחלתית. בדוחות הכספיים לשנת 2018 לא חל שינוי לגבי סעיף זה.

להלן שתי הפעימות לאחר ההקדמה:

- 1.1.18 תוספת ותק לאחר אכשרה 4 שנים (ישולם רטרוא)
- 1.1.19 תוספת ותק החל מהשנה הראשונה

ז. לעניין בחינה מחדש של מדיניות המוסד באשר לאופן חישוב הקרנות בכלל ענפי הביטוח רשום בבאור זיא' כדלהלן:

בחודש ינואר 2019, פרסמה הועדה הבינלאומית לתקינה חשבונאית למגזר הציבורי (IPSASB) של הפדרציה הבינלאומית של רואי החשבון (IFAC) את IPSAS-42 - Social Benefits (להלן - התקן).

התקן קובע את הטיפול החשבונאי- הכרה, מדידה, הצגה וגילוי של התחייבויות בגין קרנות הביטוח בגופים של ביטוח סוציאלי. התקן יכנס לתוקף החל משנת 2022. המוסד בוחן את השלכות התקן. במסגרת הבחינה כאמור, תשקול מנהלת המוסד את מדיניותה באשר לאופן חישוב הקרנות בכלל ענפי הביטוח. בשלב זה לא ניתן להעריך את השפעתו, אם בכלל.

6 - קרנות הביטוח: הערות נוספות (שלא מופיעות בביאור 17 בדו"ח הכספי)

בהערכת קרן הביטוח לענף סיעוד התשלומים העתידיים כוללים צפי לגידול ריאלי בשכר מאחר והם בעיקר תשלומים לנותני שרות ("גמלאות בעין"). הונח שחברות ספקי שרות יעלו את התעריפים בהתאם לגידול ריאלי בשכר של 0.5% לשנה. הנחה זו נלקחה מהדו"ח האקטוארי המלא.

7 - הערות לגבי התרשימים

א. **תרשים 1** מציג את הנתונים המאזניים, יתרת הנכסים הקיימים וקרנות הביטוח בצורה של תזרימים עתידיים.

(1) התרשים מציג הערכה של התשלומים העתידיים בגין ארבעת הענפים עבור אוכלוסיית מקבלי קצבאות הקיימת ליום המאזן, במונחים ריאליים. הערך המהוון של התשלומים הנ"ל מהווה את קרנות הביטוח המוצגות בדו"ח הכספי. התרשים גם מציג את התקבולים העתידיים הנובעים מהאג"חים הקיימות ליום המאזן, במונחים ריאליים (הפירעונות לפי לוח הסילוקין ותקבולי הריבית לפי שיעור ריבית מובטח). הערך המהוון של התקבולים הנ"ל מהווה את יתרת הנכסים המוצגת בדו"ח הכספי. הקרנות אינן כוללות את התחייבויות המוסד הנובעות מייחולי המבוטחים לגמלאות שבתהליך הרכישה. וכמו כן יתרת הנכסים לא מתייחסת לתקבולים (פירעונות וריבית) של הנכסים שהמוסד ירכוש בעתיד.

(2) ניתן לראות בתרשים שהתשלומים העתידיים גבוהים בהרבה מהתקבולים העתידיים מהנכסים כבר מתחילת התחזית. אבל צריך לזכור שההצגה בדו"ח הכספי של קרנות הביטוח ויתרת הנכסים, שנעשה ע"פ כללי חשבונאות מקובלים, משקפת רק חלק מתמונת מצבו הפיננסי של המוסד. זאת מכיוון שיהיו תקבולים ממקורות אחרים (כגון דמי ביטוח, השתתפות האוצר, וריבית מהשקעות חדשות במידה ויהיה עודף תזרימי להשקיע מחדש). ומצד שני יהיו תשלומים עתידיים למקבלי גמלאות בענפים שבגינם לא מחשבים קרנות הביטוח ואף בענפים שבגינם מחשבים קרנות הביטוח יהיו תשלומים עתידיים למקבלי גמלאות חדשים. דברים אלה ישפיעו על תזרים הנטו העתידי של המוסד ואינם מוצגים בדו"ח הכספי. הדו"ח האקטוארי המלא מציג תמונה יותר מקיפה כי הוא מתייחס לכל התקבולים והתשלומים הצפויים בעתיד.

ב. בהתאם למדיניות המוסד, יתרת הנכסים וקרנות הביטוח מחושבות לפי שיטת שווי הוגן, כלומר חישוב הערך המהוון של התזרימים העתידיים (המוצגים בתרשים 1) על פי ווקטור ריביות. תרשימים 2 ו-3 מציגים את ווקטורי הריביות שהיו בשימוש בשנים האחרונות. להלן הסבר להבדל בין ווקטורי הריביות המוצגים בתרשים 2 לעומת אלה בתרשים 3.

(1) **תרשים 2** מציג את הווקטורים השונים לפי שנים לפירעון של אג"חים חסרות סיכון וצמודות מדד (להלן "האג"חים) לסוף שנות הדיווח האחרונות שהתקבלו מהספק מרווח הוגן בע"מ. כל ווקטור בתרשים מייצג את הריבית השנתית הריאלית של האג"חים לפי שנים לפירעון (Spot Rates) עבור כל התקופה של האג"ח. לדוגמה, הקו לסוף 2018 מציג נכון ליום 31.12.2018 את הריבית השנתית הריאלית של האג"חים לתקופת השקעה של שנה אחת, הריבית השנתית הריאלית של האג"חים לתקופת השקעה של שנתיים, הריבית השנתית הריאלית של האג"חים לתקופת השקעה של שלוש שנים וכן הלאה.

(2) **תרשים 3** מציג את הווקטורים של הריביות העתידיות (Forward Rates) לסוף שנות הדיווח האחרונות לכל שנת השקעה עתידית בנפרד (אותן חישבנו בעזרת ה-Spot Rates הנ"ל). לדוגמה, הקו לסוף 2018 מציג את הריבית השנתית הריאלית של האג"חים לתקופת השקעה של שנה אחת נכון ליום 31.12.2018, הריבית הריאלית הצפויה לתקופת השקעה של שנה אחת כעבור שנה (קרי בסוף 2019), הריבית הריאלית הצפויה לתקופת השקעה של שנה אחת כעבור שנתיים (קרי בסוף 2020), וכן הלאה. הערכים המהוונים של התזרימים העתידיים בקרנות הביטוח ויתרת הנכסים חושבו בהתבסס על ריביות העתידיות אלה. בנוסף, התרשים מציג את הפער בריביות העתידיות בין הווקטור לסוף 2018 והווקטור לסוף 2017.

(3) מתרשים 3 ניתן לראות שהריביות בשנת 2018 עלו לעומת 2017 בכמעט כל תקופות הווקטור. זאת בשונה משנה קודמת שהריביות ירדו בחלק מהותי של התקופות (בכ-10 השנים הראשונות). העלייה בריביות בשנת 2018 גרמה לתופעות שלהלן:

- הקטנת התחייבויות בגין זכויות עובדים בהשוואה לשנה קודמת.
- קיטון בקרנות הביטוח של כ-21 מיליארד ש"ח (גידול של כ-19 מיליארד ₪ ב-2017).
- קיטון בשערוך איגרות חוב לפי שווי הוגן של כ-7 מיליארד ש"ח (בשנת 2017 - גידול של כ-8 מיליארד ש"ח). ראו באור 22 – הכנסות מימון בדו"ח הכספי.

7 - הערות לגבי התרשימים (המשך)

ג. תרשימים 4-6 מציגים את תוחלת החיים בלידה לפי תחזיות שונות של הלמ"ס לאוכלוסיית מדינת ישראל לטווח הארוך והפער ביניהן.

(1) התרשימים ממחישים את השינוי בהנחת שיעורי התמותה שבוצע בשנה הקודמת בדו"ח הכספי בחישוב קרנות הביטוח כמתואר בביאור קרנות הביטוח (סעיף לוחות התמותה והגריעה ששימשו בבסיס החישוב בענף זקנה ושארים ותת ענף תלויים של ענף נפגעי עבודה).

(2) ניתן לראות שתוחלת החיים בתחזית המעודכנת של הלמ"ס, הנגזרת משיעורי התמותה, נמוכה מתוחלת החיים של התחזית הקודמת, בעיקר לנשים. תוחלת חיים נמוכה מקצרת את תקופת תשלום הקצבאות ולכן עדכון שיעורי התמותה הקטין את קרנות הביטוח בשנת 2017 לעומת שנת 2016.

8 - הסבר ללוחות 0 - 8 בד"ח האקטואר השנתי (ובמיוחד ללוח מס' 0 = סיכום של כל הענפים)

א. מומלץ לקרוא פרק זה בד בבד עם לוח מס' 0 בחלק האחרון של ד"ח זה.

ב. הנתונים בשורות א'-ד' מייצגים את מצבו הכספי של המוסד בסוף השנה, והנם "מאזניים". הנתונים בשורות ה'-ג' מייצגים את מצבו הכספי של המוסד במשך השנה ומתייחסים לתזרים המזומנים לתקופת שנה, והנם "תזרימיים".

ג. מדיניות לשכת האקטואר היא להציג את הנתונים התזרימיים על בסיס מזומן ולא על בסיס מצטבר (במילים אחרות, לפי נתוני "תקבולים" ו"תשלומים" בביאור מגזרים (ביאור 30) בד"ח הכספי ולא לפי נתוני "הכנסות" ו"הוצאות" (ביאור).

ד. התוצאות הנן מתמטיות ומבוססות על הסכומים בדוחות הכספיים כפי שנמסרו ללשכת האקטואר. יודגש כי אין לייחס חשיבות יתר לערך המוחלט של הנתונים והיחסים בלוחות, אלא לבחון את השינויים בהם משנה לשנה, קרי לבחון את המגמות במהלך הזמן, אשר יכולות לתת אינדיקציה לגבי ההתפתחות העתידית.

ה. לוח 0 מסכם את סה"כ ענפי הביטוח של המוסד על ציר הזמן ומטרתו היא הצגת התמונה הכוללת. אך יש להיזהר מלייחס חשיבות לתמונה הכוללת בלבד, ולא לייחס חשיבות למצבם הכספי של הענפים הנפרדים. הגישה של הסתכלות בתמונה הכוללת בלבד בעייתית מאחר והיא יכולה לייצר הרגשה שמצבו הכספי של המוסד תקין באופן כללי, וגורמת לאי-שימת לב לעובדה שקיימים ענפי ביטוח עם בעיות במצב הכספי ובאיזון שלהם.

ו. להלן תיאור לוח 0 (תיאור יתר הלוחות זהה לתיאור לוח 0, אך כל לוח מתייחס לענף נפרד):

(1) בשורה א' מוצגות יתרות נכסי הענף (מביאור 30 א.4 בד"ח הכספי) שהן אג"חים מסדרות מיוחדות המונפקות עבור המוסד על ידי משרד האוצר.

(2) בשורה ב' בלוחות 0-4 מוצגות קרנות הביטוח (מביאור 30 א.4 בד"ח הכספי) - כלומר ההתחייבויות לתשלומים עבור אוכלוסיית מקבלי קצבאות הקיימת בענף ליום המאזן. בלוחות 5-8 מופיע אפס מכיוון שאין קרנות ביטוח בענפים שלוחות אלו משקפים.

(3) כאמור, הערכת יתרת הנכסים וקרנות הביטוח בוצעו לפי שיטת שווי הוגן. כאשר מתבוננים בשינויים בין שנה אחת לאחרת יש לזכור שאלה מושפעים בין היתר מהשינויים בווקטור הריביות.

(4) בדרך כלל, השפעת ווקטור הריביות על קרנות הביטוח תהיה יותר מהותית מאשר השפעתו על יתרת הנכסים מאחר ותקופת התזרימים העתידיים של קרנות הביטוח (תשלומי הקצבאות) ארוכה מזו של האג"חים (פירעונות ותשלומי ריבית).

(5) דרך אחת להתייחס ליתרת נכסי הענף היא שנכסים אלו מיועדים למימון התשלומים עבור אוכלוסיית מקבלי קצבאות הקיימת בענף ליום המאזן. לפי גישה זו ניתן להגדיר גירעון האקטוארי ושיעור הכיסוי האקטוארי המופיעים בשורות הבאות בלוח.

(6) בשורה ג' מוצגים הגירעונות האקטואריים. הגירעון האקטוארי מוגדר בד"ח האקטואר השנתי כהפרש בין קרן הביטוח ויתרת נכסי הענף. לפי שיטה החשבונאית של הד"ח הכספי נתון זה אמור להמחיש את סכום הכסף שחסר בחשבון הענף, מכיוון שהערך המהוון של התשלומים לזכאים לקצבאות הוא יותר גדול מהערך המהוון של התקבולים מיתרת נכסי הענף הקיימת (יכולות להיות הגדרות אחרות למונח גירעון האקטוארי).

(7) בשורה ד' מוצגים שיעורי הכיסוי האקטוארי. שיעור הכיסוי האקטוארי מוגדר בד"ח האקטואר השנתי כיחס בין יתרת נכסי הענף לקרן הביטוח. לפי שיטה החשבונאית של הד"ח הכספי נתון זה אמור להמחיש את חלק של קרן הביטוח שיש עליו כיסוי מיתרת נכסי הענף הקיימת (יכולות להיות הגדרות אחרות למונח שיעור הכיסוי האקטוארי).

(8) בשורה ה' מוצגים התשלומים כולל מינהל וחובות אבודים (מביאור 30 ב.ב. בדו"ח הכספי).

(9) בשורה ו' מוצגים עודפי התקבולים (ללא הפרשי הצמדה) על התשלומים.

(10) בשורה ז' מוצגים היחסים בין עודפי התקבולים לתשלומים.

(11) בשורה ח' מוצגים תקבולי דמי ביטוח (מביאור 30 ב.ב. בדו"ח הכספי). החלק מדמי ביטוח הממומן ע"י האוצר ("השיפוי") לפי סעיף 32(ג1) לחוק הביטוח הלאומי נכלל.

(12) בשורה ט' מוצגים היחסים בין תקבולי דמי הביטוח לתשלומים. נתון זה בא לבטא את מידת העצמאות הפיננסית של המוסד.

(13) בשורה י' מוצגת השתתפות תקציב המדינה (מביאור 30 ב.ב. בדו"ח הכספי). הנתון מבטא את הכנסות המוסד מתקצוב המדינה (ללא "השיפוי" הנכלל בתקבולי דמי הביטוח).

(14) בשורה י"א מוצגים היחסים בין השתתפות תקציב המדינה לתשלומים. נתון זה בא לבטא את רמת ההשתתפות של האוצר ביחס לתשלומים.

(15) בשורה י"ב מוצגים היחסים בין השתתפות תקציב המדינה לדמי הביטוח. הנתון מבטא את רמת ההשתתפות של האוצר ביחס לתקבולי דמי ביטוח.

(16) בשורה י"ג מוצגים תקבולים מריבית (מביאור 30 ב.ב. בדו"ח הכספי). חלק לא מבוטל של תקבולי המוסד מגיע מריבית על נכסיו.

(17) בשורות י"ד-ט"ו מוצגות ההעברות הבין-ענפיות (מביאור 30 א.4 בדו"ח הכספי). בסה"כ ענפי המוסד (לוח 0) הנתון הוא אפס.

(18) בשורה ט"ז מופיעים שיעורי הגידול הריאלי של מספר נתונים משנה לשנה:

א) עבור יתרת נכסי הענף, קרנות הביטוח והגירעון האקטוארי - הנתונים מבטאים באופן מתמטי את השינוי הריאלי מדצמבר של השנה הקודמת עד דצמבר של שנת הדו"ח.

ב) עבור תשלומים ותקבולי דמי ביטוח - הנתונים מבטאים את השינויים הריאליים המחושבים לפי המדדים הממוצעים של השנה שקדמה לשנת הדו"ח ושל שנת הדו"ח.

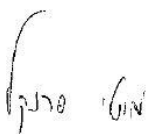
ז. לוח 0.2018 מרכז את הנתונים עבור שנת הדו"ח לפי ענף. מעודפי התקבולים על התשלומים (שורה ו'), רואים שהמצב הפיננסי נכון לעכשיו של חלק מהענפים כגון סיעוד, נכות כללית ואבטלה הוא בעייתי. נתוני הענפים הענקות מטעמי צדק ונפגעי תאונות לשנת 2018 מופיעים בלוח 0.2018 וגם כלולים בסה"כ של כל הענפים בלוח 0, אולם לא מוצגים לוחות נפרדים בגינם.

א. מלוחות של הענפים ניתן לראות שישנם ענפים כגון סיעוד, נכות כללית ואבטלה שהתשלומים שלהם גבוהים מהתקבולים היום, ומצב זה מתקיים כבר תקופה ארוכה. ברוב הענפים האחרים (כגון אזרח ותיק ושארים, נפגעי עבודה, אמהות ופשו"ר) המצב היה דומה, וחל שיפור בעודפי התקבולים על התשלומים בשנים האחרונות בעיקר בגלל חוק ההסדרים לשנים 2015-2016 ששינה את אופן חלוקת סה"כ הקצבות האוצר בין הענפים. בחלוקה החדשה כל ענף מקבל הקצבות לפי לוח י' לחוק, על חשבון "הקצבת יתר" לענף ילדים שהייתה נהוגה לפני שינוי החוק. בנוסף, חוק ההסדרים לשנים 2015-2016 בין השאר, הכניס שינוי לסעיף 32 של החוק הקובע שמשרד האוצר ישפה את המוסד בגין תשלומי מענקי אשפוז, דבר ששיפר בהרבה את מצבו הפיננסי של ענף אמהות.

ב. השיפור בעודפי התקבולים על התשלומים שהתרחש לאחרונה אינו בהכרח מנבא מצב פיננסי איתן למוסד. יש לזכור שהנתונים המוצגים בדו"ח הכספי ובלוחות דו"ח האקטואר השנתי, על אף שהם מבוססים על כללי חשבונאות מקובלים, אינם מציגים תמונה שלמה של המצב הפיננסי של המוסד כפי שכבר הוסבר.

ג. המקום הראוי לניתוח אקטוארי מקיף בנושא מצבו הכספי והקיימות הפיננסית של המוסד הינו הדו"ח האקטוארי המלא המספק בין היתר תחזית ארוכת טווח בגין המבוטחים הקיימים היום והמבוטחים הצפויים לאורך תקופת התחזית. כמו כן, הדו"ח האקטוארי המלא נותן ביטוי לתשלומים למקבלי קצבאות עתידיים ולתקבולים שהמוסד צפוי לקבל לאורך תקופת התחזית.

ד. הדו"ח האקטוארי המלא האחרון¹ פורסם בינואר 2017. ניתן להתרשם ממנו שיש הרבה אתגרים פיננסיים העומדים בפני המוסד. בסופו של דבר יהיה אפשר להתמודד מול האתגרים אם המוסד והמחוקק יהיו נחושים למצוא פתרונות ראויים וליישם.



מוטי פרנקל
אקטואר המוסד לביטוח לאומי