

המדיניות החברתית ומגמות  
ההתפתחות של הביטוח הלאומי

**פרק 1**



## כללי

מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי משקיע בשנים האחרונות מאמצים ניכרים בהשבת הנתונים הדמוגרפיים והכלכליים-תעסוקתיים המזוונים במודל האיתנות הפיננסית והחברתית של מערכת הביטוח הסוציאלי שנבנה במינהל, במטרה לסייע להכנת הדוח האקטוארי של הביטוח הלאומי. במסגרת זו פותחו במינהל מודל דמוגרפי ומודל תעסוקתי. המודל הדמוגרפי, המתואר בחלק 1 בפרק זה ובתיבה 1, מציג תחזית של התפתחות האוכלוסייה לטווח ארוך.<sup>1</sup> בחלק 2 יתואר מודל התעסוקה המציג תחזית להתפתחות התעסוקה בישראל ב-50 השנים הקרובות, כפי שהיא נגזרת מהתחזית הדמוגרפית. תחזית התעסוקה חשובה מאחר שהיא משמשת לחיזוי גובה התקבולים של הביטוח הלאומי לאורך זמן. שילוב תמונת התעסוקה עם תחזית התשלומים של הביטוח הלאומי, כפי שפורסמו בעבר, מאפשרים הערכה טובה יותר של האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח הלאומי<sup>2</sup> (ר' תיבה 2).

המוסד לביטוח  
לאומי משקיע בשנים  
האחרונות מאמצים  
ניכרים במודל  
האיתנות הפיננסית  
והחברתית של מערכת  
הביטוח הסוציאלי

## 1. התפתחות האוכלוסייה בישראל ת-2010 עד 2060

### א. מבוא

הדמוגרפיה והתחזית להתפתחותה בעתיד בישראל מהווה גורם מרכזי בפרויקט לבחינת האיתנות הפיננסית והחברתית של הביטוח הלאומי. הפרויקט, שפותח במינהל המחקר והתכנון בשנים האחרונות, נועד לאפשר בחינה של הנחות שונות בנוגע לתהליכים דמוגרפיים שונים ולהשפעותיהם החברתיות והכלכליות - בהן סוגיות של התפתחות שיעורי הילודה של קבוצות אוכלוסייה שונות, התפתחות התעסוקה בהן ועוד. לצורך כך המודל הדמוגרפי מפורט לפי גיל (לפי שנה בודדת), מין וקבוצות אוכלוסייה ל-25 עד 100 השנים הבאות.

הדמוגרפיה והתחזית  
להתפתחותה בעתיד  
בישראל מהווה גורם  
מרכזי בפרויקט  
לבחינת האיתנות  
הפיננסית והחברתית  
של הביטוח הלאומי

בפרויקט הדמוגרפי נערכו הטלות (תחזיות) לאוכלוסייה הישראלית בחלוקה לעשר קבוצות: חמש לאוכלוסייה הערבית (מוסלמים בדרום, מוסלמים במזרח ירושלים, מוסלמים ביתר האזורים, נוצרים, ודרוזים וצ'רקסים) וחמש לאוכלוסייה היהודית (חרדים, דתיים לא חרדים, מסורתיים-דתיים, מסורתיים לא-דתיים וחילוניים). הוכנו תרחישים שונים לכל קבוצה לכמה עשורים קדימה. התרחישים נבדלים בדפוסי הפיריון של הקבוצות בעתיד ובקצב ההתכנסות של שיעורי הילודה - החל בהנחה שפערי הילודה יישארו דומים לפערים הקיימים כיום<sup>3</sup> וכלה בהתכנסות פערי הילודה לאלה של קבוצות עם ילודה נמוכה כיום ובהנחה שפערי הילודה יצטמצמו אך לא ייעלמו (התרחיש האמצעי). נוצרו אפוא תרחישים רבים, שמתוכם בחרנו תרחישים יציגים. בכולם צפויים להישמר הבדלים ניכרים בעשורים הקרובים. מאחר שגם מגמות השינויים בתמותה אינן ודאיות, בחרנו גם להן חלופות.

יכולת הניבוי של התחזיות הדמוגרפיות ל-30 שנה הקרובות סבירה יותר מאשר לעשורים הרחוקים יותר. בחיזוי 30 השנים הקרובות, להיסטוריה הדמוגרפית של הקבוצות השונות יש משקל רב. להנחות

יכולת הניבוי של  
התחזיות הדמוגרפיות  
ל-30 שנה הקרובות  
סבירה יותר מאשר  
לעשורים הרחוקים  
יותר

1 הפרויקט הדמוגרפי נעשה עם ד"ר אליהו בן משה. הטלות האוכלוסייה לטווח ארוך הוכנו על ידו, לפי הזמנת המוסד לביטוח הלאומי. הטלות הן תחזיות המותנות בהנחות רבות, כך שהן מפסיקות להיות תחזיות במובן הרגיל של המילה, דהיינו של ניסיון לתת הערכה סבירה להתרחשות עתידית. הן גם לא חיוצות טכניים של מגמות קיימות, אלא שהן כוללות סימולציות "אם - אז" (as-if) רבות, שמוערכות על ידי צוות האוכלוסייה של מינהל המחקר ושל ד"ר בן משה כתרחישים מעניינים בהקשר לתכנון הביטוח הסוציאלי בטווח הארוך.

2 ר' סיכום ביניים על המודל ותוצאותיו בפרק א' של הסקירה השנתית 2010.

3 תרחיש זה מוערך על ידינו כלא סביר אך הוא הובא כנקודת התייחסות.

לטווח הארוך יותר יש אופי יותר ספקולטיבי ומטרתן להציג חלופות אפשריות גם אם הסתברותן נמוכה יותר. מצבים אלה עשויים להתרחש והתחזיות נועדו להמחיש את מרווח האפשרויות של גודל, מבנה והרכב האוכלוסייה בעתיד. לפיכך, הפרויקט הדמוגרפי של מינהל המחקר והתכנון מספק מאגר של תחזיות אוכלוסייה עתידיות רבות.

### ב. תחזיות אוכלוסייה

תחזיות אוכלוסייה מושפעות מהנחות בנוגע להתפתחות הילודה, התמותה וההגירה. סקירה זו עוסקת בשלוש קבוצות אוכלוסייה שיש צורך להניח הנחות בנוגע אליהן בדבר שלושת המשתנים הללו: יהודים לא-חרדים, יהודים חרדים<sup>4</sup> וערבים, לשנים 2010-2060.

#### 1. פרוין ילודה

התרחיש המוצג כאן מניח ירידה מתונה בשיעורי הפריון של כל קבוצות האוכלוסייה והוא נבנה על בסיס בחינה של רמות פרוין הילודה שהיו לקבוצות האוכלוסייה השונות בעשורים האחרונים. ישנה הסכמה רחבה למדי בקרב המומחים<sup>5</sup> כי שיעורי הפריון צפויים לרדת בעתיד, כאשר התרחיש הנוכחי מבטא שינויים צנועים יחסית.

התרחיש המוצג כאן מניח ירידה מתונה בשיעורי הפריון של כל קבוצות האוכלוסייה

## לוח 1

### מספר הלידות הצפוי לאשה בממוצע לפי קבוצות אוכלוסייה (לפי "תרחיש האמצע"), 2010-2060

| שנה  | סך הכל | יהודים   |       | ערבים |
|------|--------|----------|-------|-------|
|      |        | לא חרדים | חרדים |       |
| 2010 | 3.0    | 2.5      | 6.4   | 3.3   |
| 2040 | 3.1    | 2.4      | 5.4   | 3.1   |
| 2060 | 3.0    | 2.2      | 4.7   | 2.8   |

במהלך השנים 2010-2060, התרחיש הבינוני (לוח 1) מניח צמצום פרוין ילודה של 1.7 ילדים בקרב האוכלוסייה החרדית (מפריון כולל<sup>6</sup> של - 6.4 ב-2010 ל-4.7, 50 שנה מאוחר יותר) ושל 1.2 ילדים באוכלוסייה הדתית (מ- 4.3 ל-3.1). ביתר הקבוצות היהודיות בעלות רמות הפריון הנמוכות יותר הפחתת הפריון הכולל קטנה יותר (סך הכל יהודים לא חרדים מ-2.5 ל-2.2). הפחתה מהירה למדי צפויה להתרחש בקרב הערבים המוסלמים: הירידה בקרב הבדווים גם היא מהירה יחסית - של 1.7 ילדים (מ-5.5 ל-3.8), ואצל יתר הקבוצות באוכלוסייה הערבית התחזית היא לירידה של 0.7 ילד ב-50 השנים הבאות. גם במקרה זה הירידה בפריון הכולל אצל הקבוצות עם פרוין נמוך מתונה יותר (סך הכל ערבים מ-3.3 ל-2.8).

4 ההשתייכות לאוכלוסיית החרדים נאמדת לפי אלגוריתם שפותח במינהל מחקר ותכנון על-פי ניתוח מידע מינהלי של מוסדות הלימודים של בחורים ובחורות יהודים ותוך שימוש בקשרי משפחה. בוצעו כמה תיקופים למודל - מול סקרי הלמ"ס ומול סקר הביטחון התזונתי של מינהל המחקר והתכנון. פירוט של ההגדרה ניתן למצוא בנייר העמדה: גוטליב ד' וטולידנו א' (2014). **תעסוקה ושכר בישראל באוכלוסיות נבחרות. מידע מינהלי מ-2001 עד 2011**, עמ' 3.  
[http://www.btl.gov.il/Publications/more\\_publications/Pages/tasuka0410-8364.aspx](http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/tasuka0410-8364.aspx)

5 סקר מומחים שנערך בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

6 הפריון הכולל מוגדר כממוצע משוקלל של שיעורי הפריון של אוכלוסיית הנשים בטווח גילי הפריון.

אף שהפריזון יורד בכל הקבוצות, הפריזון של כלל האוכלוסייה צפוי להישאר ברמתו כב-2010 - כ-3 לידות בממוצע לאשה, כתוצאה מהשפעת הרכב האוכלוסייה, שכן משקלן של האוכלוסיות בעלות פריזון ילודה גבוה מהממוצע עולה בחלוף השנים.

לפריזון ילודה גבוה השפעות חיוביות מבחינת הקיימות של מערכת ביטוחן סוציאלי

לפריזון ילודה גבוה השפעות חיוביות מבחינת הקיימות של מערכת ביטוחן סוציאלי. במידה שהציבור בגיל העבודה משולב היטב בשוק העבודה מצב זה מצביע על פוטנציאל מימון גבוה של מערכת הביטוחן הסוציאלי כאשר הילדים מגיעים לגיל העבודה. האיתנות הפיננסית של מדינות אירופה למשל נפגעת בין היתר מכך ששיעורי הילודה הצטמקו עד כדי כך שהן נאלצות לפתוח את שעריהן לעובדים מארצות אחרות על אף שנאת הזרים בחלק מהמקומות. הבעיה הפיננסית שעלולה להיווצר בישראל לא נובעת אפוא מהילודה הגבוהה באחדות מקבוצות האוכלוסייה אלא מכך ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה עדיין נמוך מדי ומכך שהשכר של חלק ניכר מהשכירים נמוך, בייחוד בקרב הקבוצות בעלות שיעורי הילודה הגבוהים. הגדלה בו-זמנית של שיעור התעסוקה ושל רמת השכר תשפר את מצב המימון של הביטוחן הסוציאלי בטווח הארוך, ובכך גם את מצב האיתנות החברתית והפיננסית.

## 2. תמותה והגירה

**תמותה** - לכל אחת משתי הקבוצות העיקריות - יהודים וערבים - חושבו, באמצעות מודל סטוכסטי, שלוש הנחות חלופיות של תמותה: (1) מינימום, (2) מקסימום ו- (3) אמצע. תוחלת החיים בשתי הקבוצות ובקרב שני המינים צפויה להוסיף ולעלות בשנים הבאות וגם הפערים בשיעורי התמותה בין המינים ובין הקבוצות צפויים להצטמצם בהדרגה. לפי הנחות אלה תוחלת החיים בלידה גדלה בכ-2.5 חודשים לשנה (לוח 2).

**הגירה** - בתחזיות שנעשו הונח כי שיעור מאזן ההגירה לישראל של האוכלוסייה היהודית, על חמש קבוצותיה, יקטן מ-3 לאלף עד 0 בשנת 2040. מאזן ההגירה של האוכלוסייה הערבית הונח כ-0 לאורך כל התקופה.

## לוח 2

### תוחלת החיים הצפויה בלידה (לפי "תרחיש האמצע"), נשים וגברים, שנים נבחרות

| שנה                              | נשים   |         | גברים |        |
|----------------------------------|--------|---------|-------|--------|
|                                  | ערביות | יהודיות | ערבים | יהודים |
| 2010                             | 81.0   | 83.9    | 76.5  | 80.3   |
| 2020                             | 83.4   | 86.0    | 79.1  | 82.5   |
| 2030                             | 85.5   | 87.9    | 81.4  | 84.6   |
| 2040                             | 87.4   | 89.5    | 83.5  | 86.5   |
| 2050                             | 89.1   | 91.0    | 85.5  | 88.2   |
| 2060                             | 90.7   | 92.3    | 87.3  | 89.8   |
| עליה שנתית ממוצעת בתוחלת החיים   | 0.2%   | 0.2%    | 0.3%  | 0.2%   |
| גידול במונחי תוחלת חיים ב-50 שנה | 9.7    | 8.4     | 10.8  | 9.5    |

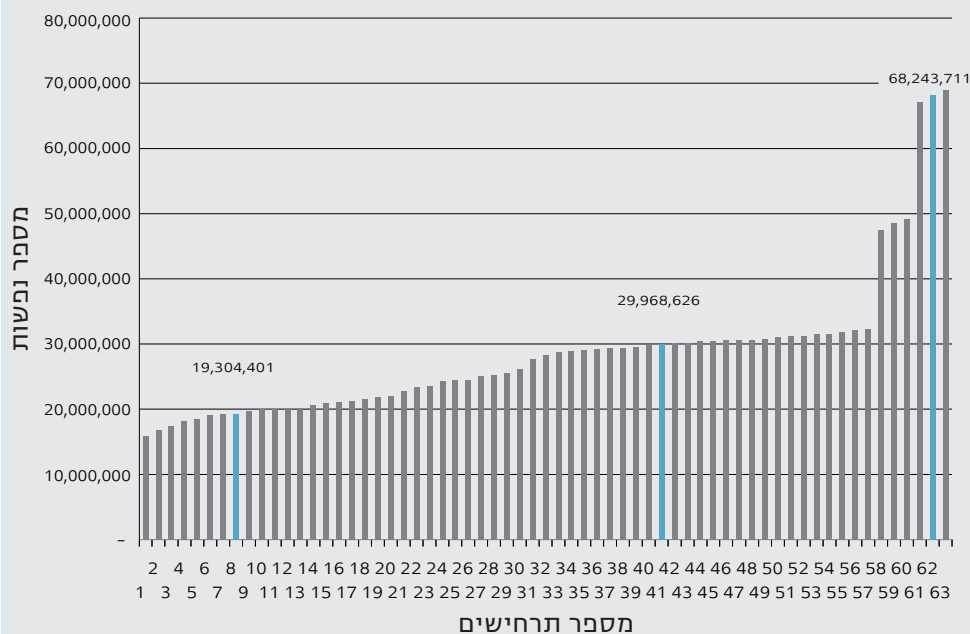
הגדלה בו-זמנית של שיעור התעסוקה ושל רמת השכר תשפר את מצב המימון של הביטוחן הסוציאלי בטווח הארוך ואת מצב האיתנות החברתית והפיננסית

## תיבה 1 תחזיות אוכלוסייה<sup>1</sup> ל-2010-2110

פרויקט התחזית הדמוגרפית של מינהל המחקר והתכנון נועד לספק תשתית של נתוני אוכלוסייה כדי לבחון את האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. עיקר תוצריו הם האומדנים של האוכלוסייה לפי מין, גיל וקבוצות אוכלוסייה ולא דווקא בממצאים הדמוגרפיים הספציפיים.

בבסיס המודל לתחזיות האוכלוסייה בישראל למאה השנים הבאות (2010-2110), מצויים 63 תרחישים שונים היוצרים מניפה רחבה מאוד של הרכבי אוכלוסייה. הדרך שבה חושבו התחזיות מאפשרת להניח לכל אחת מעשר קבוצות האוכלוסייה הנחה שונה של תמותה ופריון, לשלב ביניהן ולהציג תחזיות נוספות.

### תרשים 1 תחזית אוכלוסייה לשנת 2110, סך הכל אוכלוסייה – תרחישים שונים\*

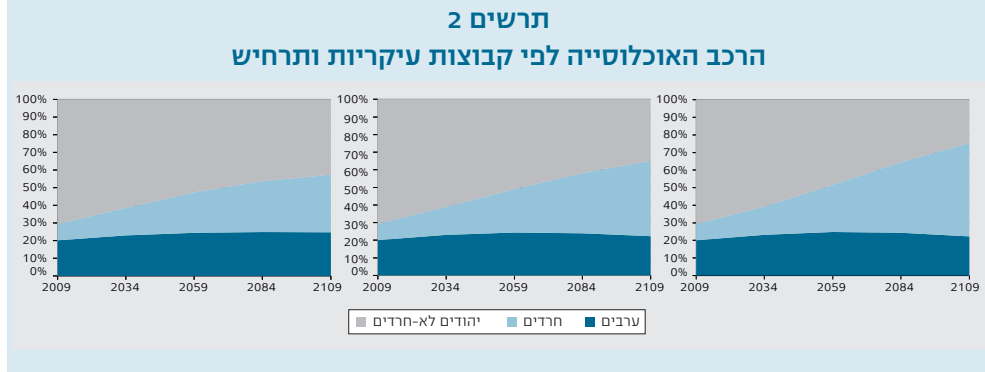


\* התרחישים בכחול הם הגבוה, הבינוני והנמוך, כמתוארים בהמשך התיבה.

האומדן הגבוה ביותר מניח ששיעורי הפריון יוותרו כשהיו בשנת 2010 ושיעורי התמותה יהיו נמוכים מאוד, כלומר תוחלת החיים תהיה גבוהה. התרחיש הנמוך, לעומת זאת, מניח ירידה חדה בפריון של כל קבוצות האוכלוסייה ושיעורי תמותה גבוהים יחסית. אוכלוסיית ישראל תגיע לכ- 30 מיליון תושבים לפי תרחיש האמצע המוצג במרכז תרשים 1. לפי תרחיש זה נבחנת בדרך כלל האיתנות הפיננסית במודל.

1 מתוך: בן משה א' (2014). דוח מסכם - שינויים צפויים במבנה והרכב האוכלוסייה הישראלית במאה השנים 2010-2109 - המרכיב הדמוגרפי בפרויקט של בחינת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי.

בתרשים 2 מוצג הרכב האוכלוסייה הצפוי לאורך התקופה המחושבת, בחלוקה לפי ערבים, חרדים ויהודים לא חרדים. המגמה הבולטת ביותר היא העלייה החדה בחלקה של הקבוצה החרדית על חשבון הקבוצה היהודית הלא חרדית. חלקה של אוכלוסייה הערבית עולה במעט.



**3. קבוצות האוכלוסייה**

בשנת 2060 צפויה אוכלוסיית ישראל לגדול לכ-16.9 מיליון נפש ולהגיע לפי 2.2 מגודלה בשנת 2010 - גידול שנתי ממוצע של כ-1.6%. על פי הנחות התחזית, כל קבוצות האוכלוסייה יקטינו את קצב הגידול שלהן ב-50 השנים הקרובות. אוכלוסיית החרדים שהיוותה כ-10% מכלל האוכלוסייה בשנת 2010

בשנת 2060 צפויה אוכלוסיית ישראל לכדול לכ-16.9 מיליון נפש ולהגיע לפי 2.2 מגודלה בשנת 2010 - גידול שנתי ממוצע של כ-1.6%

**לוח 3**

**הרכב האוכלוסייה והשינוי הצפוי בו לפי קבוצות לאום ודתיות (לפי "תרחיש האמצע"), 2060-2010**

| קבוצת אוכלוסייה       | 2010      | 2020      | 2030       | 2040       | 2050       | 2060       |
|-----------------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| <b>מספרים מוחלטים</b> |           |           |            |            |            |            |
| סה"כ אוכלוסייה        | 7,734,760 | 9,244,570 | 10,878,610 | 12,677,450 | 14,691,187 | 16,860,476 |
| <b>אחוזים</b>         |           |           |            |            |            |            |
| יהודים לא חרדים       | 70.4      | 67.1      | 62.8       | 58.5       | 54.4       | 50.3       |
| חרדים                 | 9.4       | 11.7      | 14.6       | 17.9       | 21.5       | 25.3       |
| ערבים                 | 20.2      | 21.2      | 22.6       | 23.5       | 24.1       | 24.5       |

**לוח 4**

**שיעורי הגידול השנתי הממוצע של קבוצות האוכלוסייה על פני זמן (אחוזים), 2060-2010**

| קבוצת אוכלוסייה | 2020-2010 | 2030-2020 | 2040-2030 | 2050-2040 | 2060-2050 | 2060-2010 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| סה"כ אוכלוסייה  | 1.80      | 1.64      | 1.54      | 1.49      | 1.39      | 1.57      |
| יהודים לא חרדים | 1.30      | 0.98      | 0.83      | 0.74      | 0.59      | 0.89      |
| חרדים           | 4.14      | 3.91      | 3.63      | 3.35      | 3.02      | 3.61      |
| ערבים           | 2.29      | 2.28      | 1.96      | 1.72      | 1.55      | 1.96      |

תגדל, על פי התחזית, בקצב ממוצע של 3.6% לשנה ותהווה כ-25% בשנת 2060. האוכלוסייה הערבית תגדיל את חלקה היחסי ובשנת 2060 צפויה להוות כ-25% מאוכלוסיית מדינת ישראל. לפי תרחיש זה קצב הגידול של שלוש קבוצות האוכלוסייה פוחת עם השנים כאשר שיעור הגידול של האוכלוסייה הלא-חרדית הוא הנמוך ביותר מבין הקבוצות בכל התקופה הנסקרת ושל החרדים הוא הגבוה ביותר (לוחות 3 ו-4).

#### 4. הרכב הגילים

בתרשימים 1א'-ח' מוצגות פירמידות הגילים באוכלוסייה לשנת 2010 ותחזית לשנת 2060, לכלל האוכלוסייה ולפי קבוצות. בהנחה של ירידה בפריון, חלקם של הילדים בכלל האוכלוסייה יירד משיעור של כ-33% בשנת 2010 (כ-2,539 אלף ילדים) לכ-31% ב-2060 (כ-5,172 אלף ילדים). בקרב ערבים חלקם של הילדים יירד משיעור של כ-44% לכ-31% באותה התקופה.

האוכלוסייה המבוגרת (בני 68 ויותר) צפויה לגדול לכ-14.4% מהאוכלוסייה הכללית בשנת 2060, לעומת 8.3% ב-2010. בשנת 2010 חיו בישראל כ-640 אלף מבוגרים ובשנת 2060 צפויים 2,430 אלף בני 68 ויותר. החלק היחסי של המבוגרים בקרב האוכלוסייה החרדית יוסיף להיות נמוך, כ-5% מאוכלוסיית החרדים צפויים להיות בני 68 ויותר בשנת 2060.

התרשימים מצביעים על פירמידה מאוזנת של כלל האוכלוסייה בטווח הארוך אם לשפוט לפי המבנה שלה - בסיס רחב של ילדים והיצרות הדרגתית עד שיעור צר יחסית של האוכלוסייה הזקנה. אחד הרכיבים החשובים של איתנות חברתית ופיננסית הוא אפוא לשאוף לשילוב של שיעור תעסוקה ורמת שכר גבוהים של כלל האוכלוסייה. לנוכח הבדלים תרבותיים ואחרים, קיימים פערים ניכרים בשיעורי התעסוקה וברמות השכר בין קבוצות האוכלוסייה השונות.

לנוכח פערים אלה, יש להתבונן גם בפירמידות הללו לפי קבוצות תרבותיות ולפי הרגלי הילודה והשילוב בשוק העבודה, שכן כידוע הפערים ביניהן בתחומים אלה ניכרים. לפיכך יעד חשוב של המדיניות החברתית-כלכלית הוא לצמצם פערים כלכליים גם מההיבט של הקיימות החברתית-כלכלית ופיננסית, ובראש וראשונה את הפערים בשכר העבודה, המהווה בסיס חשוב להכנסה המשפחתית ולתקבולי הביטחון הסוציאלי. רמת השכר נקבעת לפי כמה גורמים, כגון פרוץ העבודה של העובדים ומידת ההגינות בשוק העבודה (שהציות לשכר המינימום הוא אחד ממרכיביה). אינדיקטור נוסף לחוסר הגינות בשוק העבודה הוא מידת הצפיפות סביב שכר המינימום של בעלי מקצוע, שכן שכר המינימום נועד להיות רצפה לעובדים בלתי-מקצועיים. עובדים מקצועיים אמורים להשתכר שכר גבוה יותר שכן פרוץ העבודה שלהם גבוה יותר. זאת גם אחת הסיבות לכך ששיעור האבטלה אינו מגיב להעלאות בשכר המינימום. סוגיית התעסוקה והשכר לפי קבוצות אוכלוסייה תיבחן בסעיף 2 של פרק זה.

#### 5. האוכלוסייה בגיל העבודה ומדדים ליחס התלות

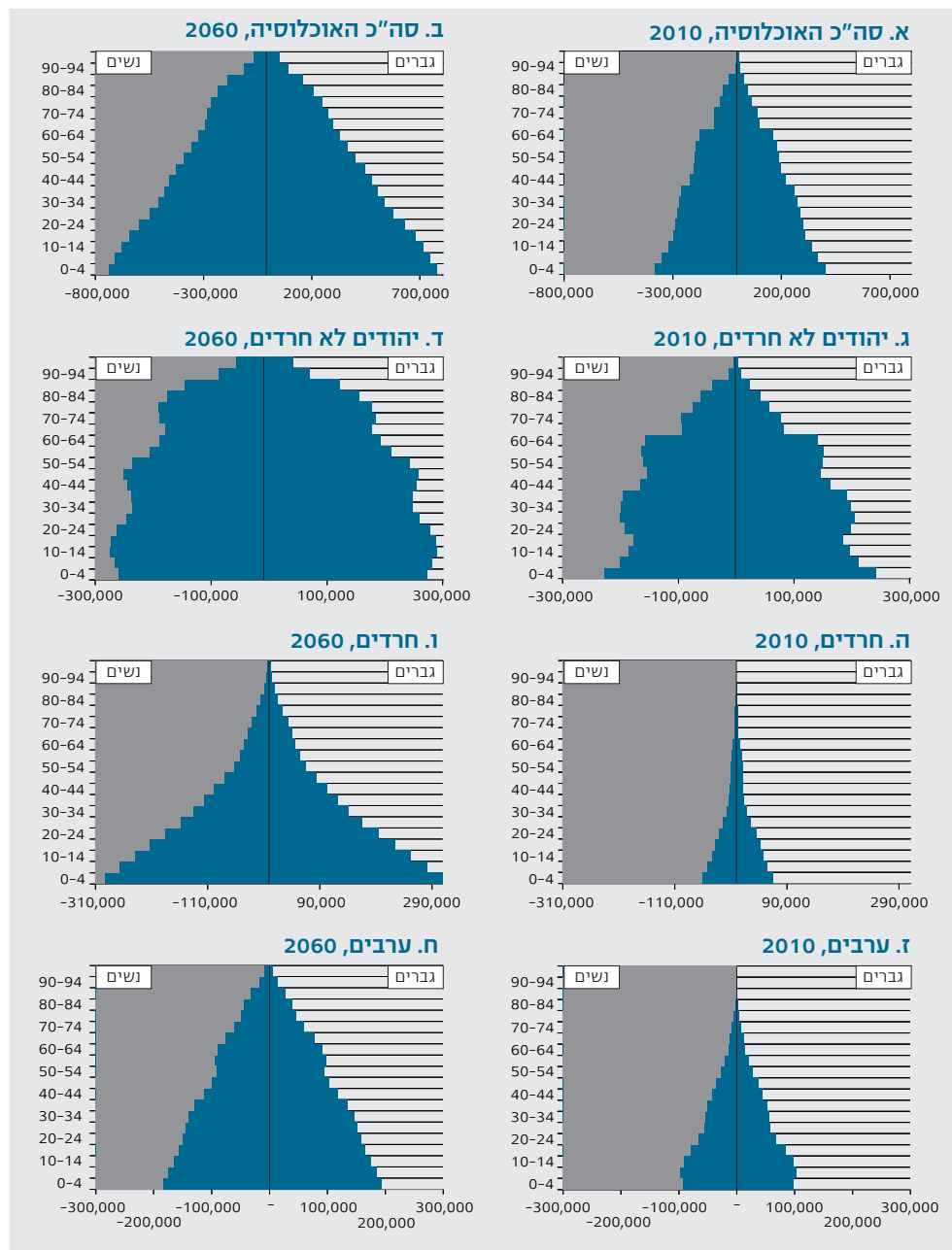
מדדים חשובים נוספים שקשורים במבנה הגילים הם הגידול השנתי של גילי העבודה במונחים מוחלטים ובאחוזים, ויחסי תלות המהווים מדדים להשפעה אפשרית של מבנה הגילים על הנטל המוטל על האוכלוסייה בגיל העבודה. אפשר למדוד את הנטל גם יחסית למספר המועסקים: ככל ששיעורי התעסוקה גבוהים יותר כך הנטל קטן.

בהנחה של ירידה בפריון, חלקם של הילדים בכלל האוכלוסייה המבוגרת (בני 68 ויותר) צפויה לגדול לכ-14.4% מהאוכלוסייה הכללית בשנת 2060



### תרשים 1

#### הרכב גיל ומין של האוכלוסייה בישראל לפי קבוצות אוכלוסייה, 2010-2060



החרדים היוו ב-2010 כ-7% מבני 18-67 בשנת 2010 וצפויים להוות כ-23% ב-2060

לוח 5 מציג את נתוני האוכלוסייה הצפויים לפי מין וקבוצות אוכלוסייה. אוכלוסיית החרדים היוותה כ-7% מבני 18-67 בשנת 2010 וצפויה להוות כ-23% ב-2060 ואילו היהודים הלא חרדים, שהיוו 75%, צפויים להוריד את חלקם ל-51% בלבד באותה התקופה. מבחינת האיתנות הפיננסית

לוח 5

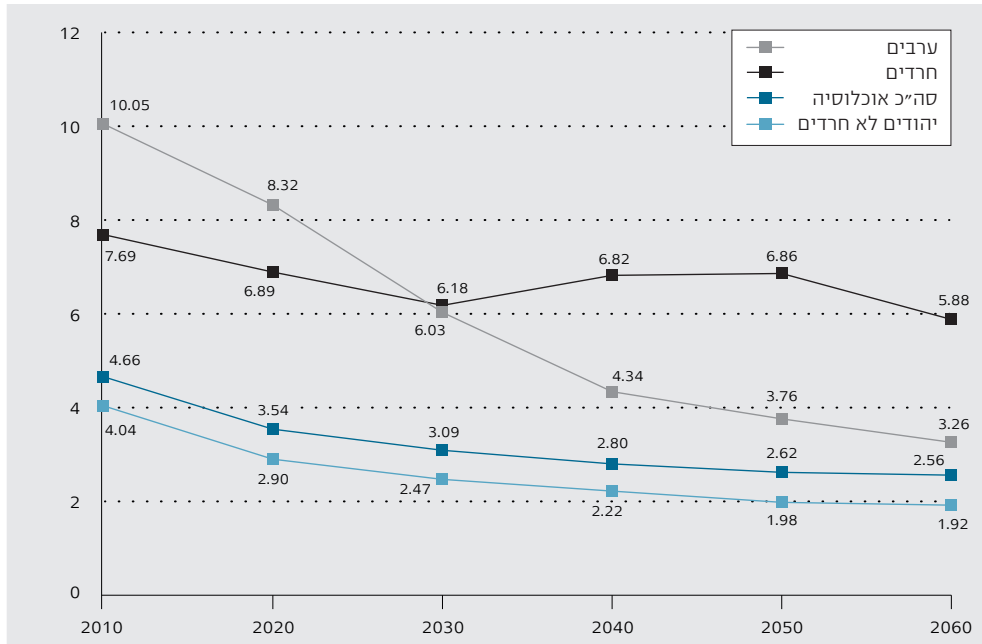
האוכלוסייה בגיל העבודה (18-67), לפי קבוצות אוכלוסייה  
(לפי "תרחיש האמצע"), 2010-2060

| 2060      | 2050      | 2040      | 2030      | 2020      | 2010      | קבוצת אוכלוסייה   |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| 9,260,723 | 8,022,659 | 7,040,880 | 6,076,090 | 5,257,430 | 4,558,000 | סך הכל            |
| 4,745,072 | 4,469,793 | 4,305,550 | 3,972,600 | 3,636,950 | 3,398,890 | יהודים לא חרדים   |
| 2,136,443 | 1,521,643 | 1,048,600 | 700,940   | 486,820   | 325,550   | חרדים             |
| 2,379,208 | 2,031,223 | 1,686,740 | 1,402,550 | 1,133,660 | 833,550   | ערבים             |
| 4,709,528 | 4,067,938 | 3,551,890 | 3,047,710 | 2,618,090 | 2,255,340 | גברים             |
| 2,409,075 | 2,259,143 | 2,161,430 | 1,980,030 | 1,794,910 | 1,666,880 | יהודים לא חרדים   |
| 1,088,406 | 775,467   | 533,960   | 356,580   | 249,410   | 168,260   | חרדים             |
| 1,212,047 | 1,033,328 | 856,510   | 711,090   | 573,770   | 420,210   | ערבים             |
| 4,551,195 | 3,954,721 | 3,488,990 | 3,028,390 | 2,639,340 | 2,302,660 | נשים              |
| 2,335,997 | 2,210,650 | 2,144,120 | 1,992,570 | 1,842,040 | 1,732,020 | יהודיות לא חרדיות |
| 1,048,037 | 746,176   | 514,640   | 344,360   | 237,410   | 157,300   | חרדיות            |
| 1,167,161 | 997,895   | 830,230   | 691,460   | 559,890   | 413,350   | ערביות            |

בהקשר לגיל הזקנה נדרש להסתכל על היחס בין גיל העבודה לגיל הזיקנה, שכן ילודה גבוהה מגדילה בבוא העת את האוכלוסייה בגיל העבודה.

תרשים 2

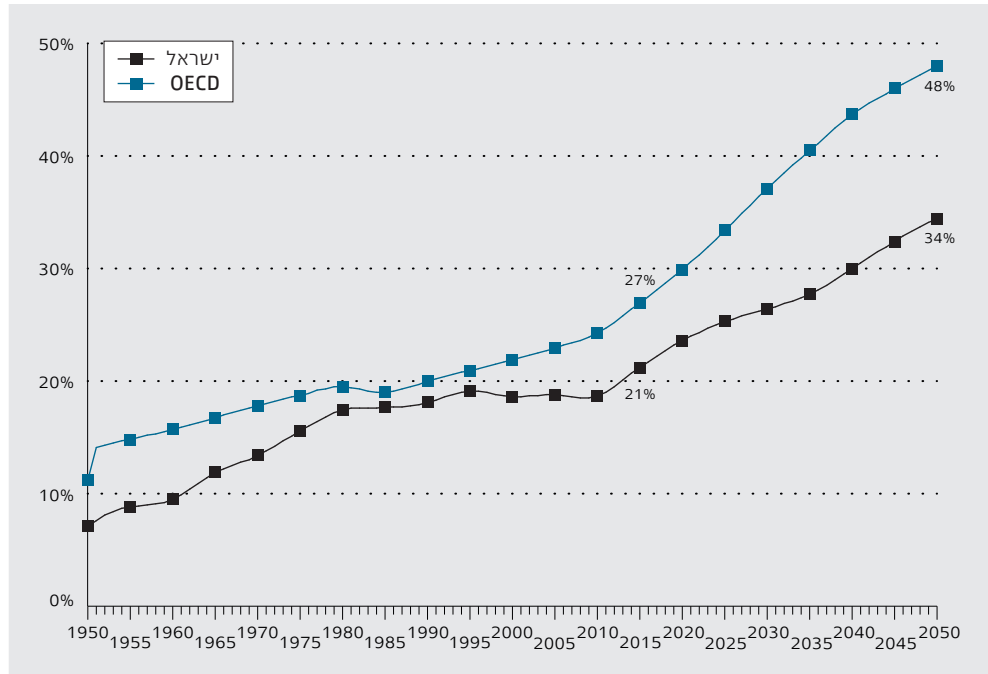
יחס בין האוכלוסייה בגיל העבודה (25 עד 64) לבין האוכלוסייה בגיל 65+, 2010-2060



\* מקובל להציג את יחס קבוצות הגיל לפי הגילים שבתרשים. עם זאת, סביר להניח שהגדלת תוחלת החיים והתפתחות היחס הדמוגרפי גורמים לכך שהתקופה של גיל העבודה מתרחבת ואילו הגבול התחתון של גיל הזיקנה הולך ועולה, כך שהיחס יורד פחות מזה שבתרשים.

### תרשים 3

אוכלוסיית בני 65+ כאחוז מהאוכלוסייה בגילאי 20-64, ישראל ומדינות ה-OECD, 1950-2050



המקור: Pensions at a glance - Retirement Income Systems, OECD and G-20 countries.

הילודה אמנם מגדילה את יחס התלות, אך לטווח הבינוני והארוך היא משפרת אותו שכן הילדים גדלים ומהווים תוספת לכוח העבודה. לעומת זאת הזדקנות האוכלוסייה רק מגדילה את יחס התלות לאורך הזמן (תרשים 2). אם מביטים על הפוטנציאל, אזי משפחות עם ילדים רבים וזקנים מעטים (החברה החרדית והחברה הערבית) מצביעות על פוטנציאל איתנות גבוה יותר מאוכלוסיית הלא-חרדים. זאת כמובן בהנחה שהם ידביקו את הפער בשיעורי התעסוקה בתוך זמן קצר.

במדינות ה-OECD מקובל להציג את יחס התלות כשיעורם של אנשים בגיל הזיקנה יחסית לאוכלוסייה בגיל העבודה. יחס כזה עם תחזית בנוגע לישראל בהשוואה לתחזית שהוכנה בידי ה-OECD מוצג בתרשים 3 להלן.

הנתונים ל-34 מדינות ה-OECD ולישראל נלקחו מהפרסום של ה-OECD. הנתונים בדוח זה של ה-OECD מוגדרים ביחס הפוך, כלומר אוכלוסייה בגיל העבודה (בני 20-64) חלקי האוכלוסייה המבוגרת (65+). לכן המספרים כאן חושבו כיחס 1 חלקי המספרים בדוח ה-OECD. היה רצוי להשוות את התרשים עד 2060 אך נתונים כאלה אין עדיין בהערכות ה-OECD.

החישובים בתרשים 3 מצביעים על יתרון למשק הישראלי בהשוואה למצב ב-OECD, שהלך והצטמצם משנות ה-50 עד סוף שנות ה-70 של המאה הקודמת. משנות ה-80 עד אמצע שנות ה-90 הוא התפתח בקצב דומה לזה של ה-OECD ומאז שוב נוצר יתרון הולך וגדל לישראל. יתרון זה צפוי להוסיף ולגדול עוד יותר ב-40 השנים הקרובות לפי הערכות ה-OECD. כמובן שיתרון זה תלוי

בהשוואה למדינות ה-OECD החישובים מצביעים על יתרון למשק הישראלי בהשוואה למצב ב-OECD, שצפוי להוסיף ולגדול עוד יותר ב-40 השנים הקרובות

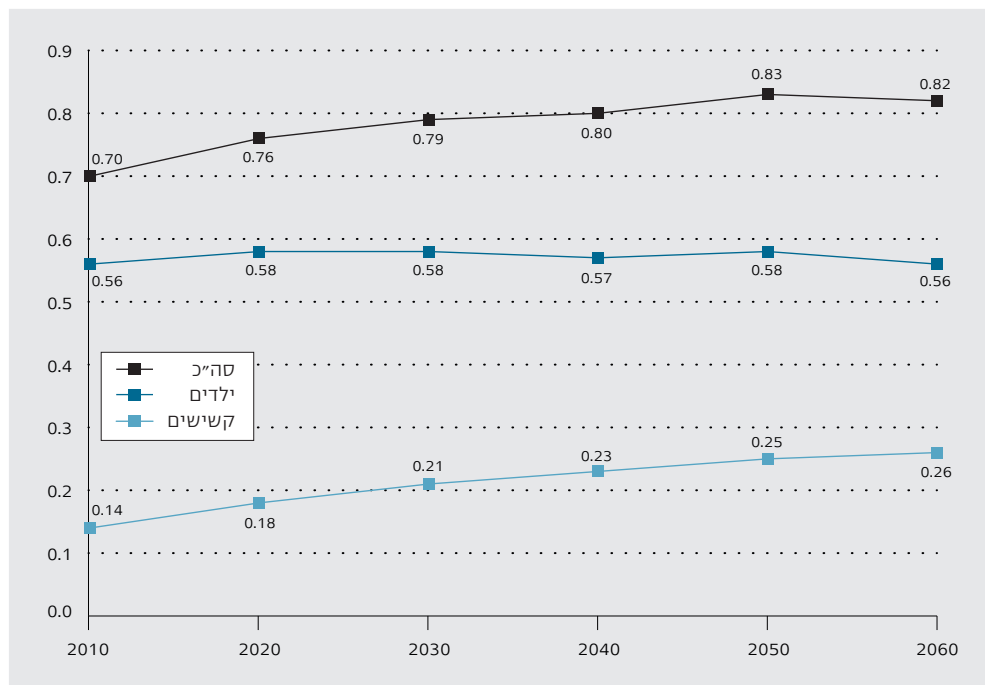
במידה רבה בהמשך הגידול בשיעור התעסוקה בישראל בהשוואה ל-OECD ובשיקום רמת השכר - שני תהליכים שיתרמו להגדלת תקבולי דמי הביטוח הלאומי. התפתחות כזו, של המשך המגמה החיובית בשיעורי התעסוקה המלווה בעלייה בשכר של המצטרפים החדשים, אינה מובנת מאליה אם לשפוט לפי התפתחות השכר של המצטרפים החדשים לשוק העבודה בעשור האחרון.

יחס התלות, הכולל זקנים וילדים כתלויים באוכלוסייה בגיל העבודה, מוצג בתרשים 4. יחס זה צפוי לעלות עד שנת 2050 ואחר כך להתמתן. בעוד שבשנת 2010 היחס בין התלויים (הילדים והקשישים) לאוכלוסייה בגיל העבודה היה 70 תלויים לכל 100 אנשים בגיל העבודה, בשנת 2050 יחס זה צפוי לעלות עד 83 תלויים. עיקר התלות נובעת מהגידול באוכלוסיית הזקנים, שכן שיעור הילדים צפוי לעלות במעט עד 2020 ואז להתייצב על רמה גבוהה עד שנת 2050 לערך ולהתחיל לרדת לאחר מכן, בעוד מספר הקשישים התלויים צפוי להכפיל את עצמו. בהסתכלות לטווח ארוך נכון יותר לכלול רק את הזקנים ביחס התלות, שכן בילדים טמון פוטנציאל להפוך לנקודת חוזק מבחינת האיתנות הפיננסית אם משקיעים בהם משאבים בתבונה.

יחס התלות צפוי לעלות עד שנת 2050 ואחר כך להתמתן

#### תרשים 4

יחס תלות: ילדים וקשישים יחסית לאוכלוסייה בגיל העבודה (18-67), 2010-2060



#### 6. סיכום

אפשר לזהות אפוא כמה מגמות עיקריות שנובעות ממבנה האוכלוסייה ההתחלתי על שני מרכיביה המרכזיים - מבנה הגילים והרכב הגילים בקבוצות האוכלוסייה השונות:

- הגידול באוכלוסייה יימשך ב-50 השנים הקרובות, על אף הירידה הצפויה בשיעורי הפרייון.
- צפויה מגמת עלייה חדה בשיעור הזקנים באוכלוסייה, בייחוד בקרב יהודים לא חרדים וערבים.

צפויה ירידה באחוז האוכלוסייה בגילאי העבודה ועלייה בנטל על העובדים הפוטנציאליים

- צפויה ירידה באחוז האוכלוסייה בגילאי העבודה ועלייה בנטל על העובדים הפוטנציאליים, אם כי פחות מאשר בארצות ה-OECD. הנטל יושפע גם ממידת הגידול בשיעור התעסוקה בפועל וממידת ההצלחה לשפר את רמת השכר, בייחוד של המצטרפים החדשים.

## 2. התפתחות התעסוקה והשכר: 2001-2012 ותחזית לעתיד<sup>7</sup>

### א. כללי

האוכלוסייה בישראל רב-גונית מבחינות רבות: תרבות, מוצא, דת, דתיות, לאום, מורשת תרבותית ומבנה דמוגרפי ואזורי. הטרוגניות זו משפיעה רבות על תפקודן של הקבוצות השונות בשוק העבודה, כפי שהוא משתקף בשיעורי התעסוקה ובהתפלגות השכר שלהן.

תיאור ההתנהגות בשוק העבודה מתבסס על שילוב של קבצים מינהליים מזוהי פרט לאורך זמן המצטברים בביטוח הלאומי מתוקף תפקידו כמשלם קצבאות וכגובה דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות המחולקים לקופות החולים. מקור הקבצים בביטוח הלאומי ובמשרדי ממשלה הקשורים לעבודת המוסד, כגון קובץ השכר של רשות המיסים או קובץ נתונים דמוגרפיים ממשרד הפנים. יתרון חשוב של מאגר זה על פני מידע אחר על שוק העבודה טמון ביכולת לחקור היבטים שונים של המצב בשוק העבודה לאורך זמן, גם בקבוצות קטנות מאוד, שכן המאגר מקיף את כל האוכלוסייה בישראל.

הניתוח מאפשר זיהוי ברמת הפרט, כמובן תוך שמירה קפדנית על הגנת הפרטיות ומתמקד בשיעורי התעסוקה ובשכר של קבוצות נבחרות - יהודים לא-חרדים, חרדים, יהודים ממוצא אתיופי וערבים - לפי מין, קבוצות גיל, אזורים גיאוגרפיים וענפי כלכלה<sup>8</sup>.

מועסק מוגדר כמי שקיבל שכר בשנה נתונה כשכיר או כעצמאי. שיעור התעסוקה מחושב כיחס בין מספר המועסקים לבין מספר התושבים בקבוצת ההתייחסות. אוכלוסיית המחקר מקיפה את כל תושבי ישראל בני 20-67. מדדי התעסוקה מתארים את שיעור התעסוקה כאשר שנת 2001 מהווה בסיס (=100), כדי להדגיש את הדינמיקה כפי שהיא מתבטאת בשיעור הגידול המצטבר של התעסוקה בהשוואה לשנת הבסיס.

הניתוח שלהלן בוחן הן את התפתחות שיעור התעסוקה והן את התפתחות התפלגות השכר, כך שהוא שופך אור על מידת השפעה של הגידול החד שחל בשנים האחרונות בשיעור התעסוקה על רמת החיים. הניתוח מחזק עוד את הממצא שלפיו ההצטרפות לשוק העבודה אינה מבטיחה כשלעצמה עלייה ברמת החיים היחסית<sup>9</sup>. ההסבר לכך נעוץ כנראה באמת כלכלית פשוטה: כשגדל ההיצע בשוק העבודה של עובדים דלי כישורים מקצועיים, רמת השכר שלהם עלולה לרדת עקב הגידול בהיצע שירותים מסוג זה, כשבמקביל אין גידול (ובתקופות מסוימות יש אף ירידה) בביקוש לשירותי עבודה מצד המעסיקים (תרשים 5).

הניתוח מחזק עוד את הממצא שלפיו ההצטרפות לשוק העבודה אינה מבטיחה כשלעצמה עלייה ברמת החיים היחסית

7 נתוני 2012 התקבלו בסמוך לסיום ההכנה של העבודה על הדוח השנתי, שכן קובצי השכר של רשות המיסים מתקבלים בפיגור של כ-18-20 חודשים. עקב כך תיבה 2 מתייחסת לנתוני התעסוקה עד 2011. התפתחויות השכר כן נלקחו מהקבצים של 2012.

8 משקל הפרט מחושב יחסית למספר חודשי העבודה שלו באותה שנה, כך שמשקלו של אדם שעבד שנה שלמה הוא 1, ואם לדוגמה עבד חצי שנה - משקלו חצי. המשקל משפיע אפוא על החישוב שלנו של שיעור התעסוקה. שיעור התעסוקה מחושב כיחס בין מספר זה לבין מספר התושבים בגיל העבודה בקבוצת ההתייחסות.

9 אינדיקציה כזאת קיימת כבר בדוחות ממדי העוני והפערים החברתיים של השנים האחרונות, כאשר המידע שם מבוסס על סקרים ולכן הוא כללי יותר מבחינת ההתייחסות לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות. ר' במיוחד: המוסד לביטוח לאומי - דוח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2014, תרשימים עמ' 48-50. [http://www.btl.gov.il/Publications/oni\\_report/Documents/DohOni2012.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/DohOni2012.pdf)

יצוין שאין דרך פשוטה לזהות חרדים בקבצים, שכן החרדיות היא במהותה תחושה סובייקטיבית של השתייכות תרבותית-דתית. כדי להתגבר על חסר זה בניתוח ההתנהגות של קבוצה זו בשוק העבודה, פותח בשנים האחרונות במינהל המחקר והתכנון, אלגוריתם מתוך הנתונים המינהליים של המוסד בניסיון לאתר את השייכים לקבוצה זו על-פי מאפיינים שונים (למשל - היות אחד מבני המשפחה בוגר/ת ישיבה או סמינר חרדי לבנות)<sup>10</sup>.

בהמשך מוצגות התוצאות בנוגע לתעסוקה ושכר. הנתונים מוצגים בנפרד למרות הקשר בין השניים. החוליה המקשרת היא האינטראקציה בין הביקוש לעבודה על ידי מעסיקים להיצע העבודה של עובדים ומחפשי עבודה.

## ב. שיעורי התעסוקה

יעד מרכזי של הממשלה בשנים האחרונות הוא הגברת שיעור התעסוקה בישראל, בעיקר בקרב קבוצות שבהן שיעור התעסוקה נמוך יחסית<sup>11</sup>.

תרשימים 5 א'-ג' מצביעים על גידול ניכר בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה החרדית והערבית, לפחות ב-12 השנים האחרונות. מכל הקבוצות בולטים היהודים ממוצא אתיופי: לא רק ששיעור התעסוקה בקרבם הוא, אלא שהם פחות או יותר צמצמו את הפער הגדול שהיה בתחילת שנות ה-2000 בין שיעורי התעסוקה שלהם לבין הלא-חרדים - הקבוצה בעלת שיעורי התעסוקה הגבוהים בישראל<sup>12</sup>. גם שיעור התעסוקה של נשים חרדיות הולך ומתקרב לזה של הנשים הלא-חרדיות. בקרב ערביות עדיין יש פער ניכר בשיעורי התעסוקה. עם זאת, קצב הגידול של התכנסות שיעורי התעסוקה בקרב נשים ערביות הוא מ-2004 וביתר שאת ב-2010 ו-2011. אצל גברים ערבים נמשכה בשנים האחרונות ההתקרבות לשיעורי התעסוקה הגבוהים למדי של הגברים הלא-חרדים. שיעורי התעסוקה של הגברים החרדים עדיין רחוקים מאלה של יתר קבוצות האוכלוסייה, אך הם גדלים בכל זאת בהתמדה מ-2001 ובקצב הגדול ביותר מבין שלוש הקבוצות, ובשנים 2010-2011 אפשר להבחין בהאצה גדולה במיוחד.

תרשימים 5 א'-ג'  
מצביעים על גידול ניכר  
בשיעורי התעסוקה של  
האוכלוסייה החרדית  
והערבית, לפחות ב-12  
השנים האחרונות

הזינוק בשיעורי התעסוקה בולט בין 2003 ל-2004, שנה שבה הגיע לשיא תהליך של כשנתיים של פגיעה במערכת הביטחון הסוציאלי, בייחוד בגובה קצבאות הילדים ובקצבאות הבטחת הכנסה<sup>13</sup>. כמו כן קוצרה תקופת תשלום דמי אבטלה וצומצם היקף התשלומים לצעירים. ב-2004 גם המשק

10 זיהוי תלמידי ישיבה ובנות סמינר נעשה באמצעות תשלום ייחודי בדמי ביטוח לאומי. בנוסף, מינהל המחקר והתכנון עשה בשנים 2011 ו-2012 סקרים על הביטחון התזונתי שבהם נכללו גם שאלות בנוגע לדתיות ("האם אתה מגדיר את עצמך כמשתייך לקהילה החרדית? הדתית לאומית? דתית מסורתית? מסורתית לא-דתית?). נתוני האלגוריתם של זיהוי אדם חרדי אומתו עם מידע סובייקטיבי זה והתוצאות היו סבירות. עיקר הטעויות היו בזיהוי חרדי מול דתי-לאומי, וכן היה חסר בנתונים כשהזרם החרדי הוא של חסידות, שכן שיעור הלומדים בישיבה כעיסוק עיקרי נמוך יותר בקרבם. הטיה נוספת כלפי מעלה של אומדן היקף האוכלוסייה עלולה להיווצר בקשר למשפחות של חוזרים בתשובה, שכן אלה עלולות להיספר כמשפחות חרדיות. הטיה אפשרית בכיוון הפוך (כנראה קטנה יותר, שכן אוכלוסיית החרדים קטנה יותר מזו של הלא-חרדים) היא של משפחות של יוצאים בשאלה. ככל שההסתברויות לחיזוק הדתיות גבוהות מההתפתחות הפוכה, כך ההטיה תהיה לכיוון של אומדן חסר.

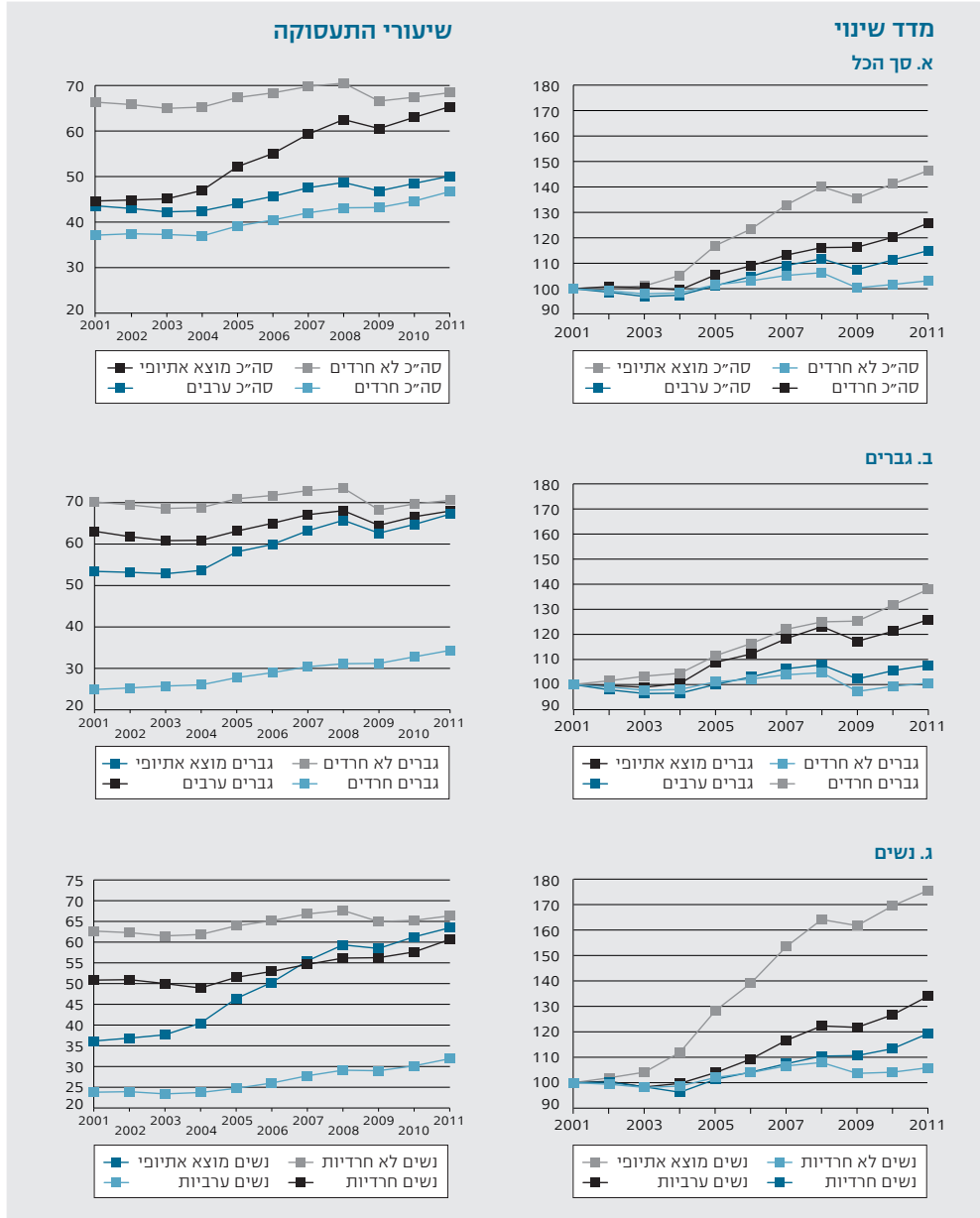
11 ר': (2007). **אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010**. המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה. <http://www.tevet4u.org.il/files/wordocs/agenda-%2008-10.pdf>. שם נקבע יעד להגדלת שיעור התעסוקה לבני 25-64 ל-71% עד סוף שנת 2010 לעומת שיעור של כ-68% כתיבת דוח האג'נדה. לאור שינויי ההגדרות בלמ"ס עקב רצון ליצור הרמוניזציה עם הגדרות בין-לאומיות (ILO ו-OECD), ייתכן שמתחייבים שינויים מסוימים בעידי האג'נדה. לנוכח שינויים בהגדרת מושג התעסוקה בסקר כוח אדם של הלמ"ס ההשוואה לעבר מורכבת יותר שכן הלמ"ס מגדיר מ-2012 בין היתר גם את החיילים הסדירים כמועסקים. ההגדרה במסמך זה אינה נעשתה חיילים סדירים, לכן היא כיום אולי הסדרה היחידה לאחור שאפשר להשוותה לשנים רבות לאחר.

12 כמוסבר לעיל, קבוצת הלא-חרדים היא קבוצה מגוונת שכוללת בתוכה לא רק משפחות לא-דתיות אלא גם משפחות דתיות לאומיות, מסורתיות וכו'.

13 צמצום הדיסריגרד (ההכנסה מעבודה שלא פטורה ממבחן ההכנסה בקביעת גובה הקצבה).

### תרשים 5

#### מדדי שינוי בשיעור התעסוקה ושיעורי תעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה ומין



החל לצאת מהמיתון העמוק שהיה שרוי בו מתחילת 2001, כך שפערי התעסוקה הצטמצמו כנראה גם בעקבות הגידול בביקוש לעובדים.

בקרב גברים אפשר להבחין בהתכנסות ניכרת לשיעורי תעסוקה גבוהים יותר. כך למשל עבר שיעור התעסוקה של ערבים צעירים (עד גיל 35) כבר מ-2007 את שיעור התעסוקה של יהודים לא-חרדים צעירים. אצל חרדים שיעור הגידול גבוה במיוחד בקרב בני 35-50. גם בקרב חרדים עד גיל 35 קצב הגידול

בקרב גברים אפשר להבחין בהתכנסות ניכרת לשיעורי תעסוקה גבוהים יותר

בשיעורי התעסוקה גבוה והוא עלה מתחילת שנות ה-2000 ביותר מ-25%. גם בקרב החרדים המבוגרים יותר (בני 50 ויותר) שיעור התעסוקה גדל מהר יותר מאשר בקרב ערבים ולא-חרדים.

אצל נשים שיעור הגידול המהיר ביותר בכל שלוש קבוצות הגיל הוא בקרב ערביות. ההאצה החלה בעיקר מ-2004, כנראה בעקבות הקיצוץ הנרחב בקצבאות, בייחוד בקצבאות הילדים. קצב הגידול היה רב במיוחד בקרב ערביות מבוגרות אך גם בקרב גילאי הביניים (35-50). קצב ההצטרפות שלהן לתעסוקה הוא מהיר. אצל הצעירות נעצר הגידול בשנת המיתון (2009) אך התחדש מיד לאחר מכן.

קצב הגידול בשיעורי התעסוקה גדל עם מספר הילדים במשפחה, בקרב גברים ונשים גם יחד. אצל הגברים התופעה קיימת בעיקר בקרב חרדים וערבים. אצל חרדים צעירים החל גידול מהיר של כניסה לשוק העבודה גם כשאין ילדים במשפחה. ניכרת תחלופה מסוימת בין גברים חרדים לנשים חרדיות עם העלייה במספר הילדים.

מבחינה אזורית הפערים בשיעורי הכניסה לשוק העבודה בולטים פחות. עם זאת, ההאצה הגדולה ביותר היא בקרב חרדים וערבים בדרום. האצת ההתכנסות של שיעורי התעסוקה מתפתחת בהתאם ליעדי הממשלה, כלומר הכניסה המהירה ביותר היא בקרב חרדים וערבים. תוצאה זו אמנם מושפעת בין היתר משיעורי התעסוקה הנמוכים מלכתחילה בקרב שתי אוכלוסיות אלה, אך זו אינה הסיבה היחידה: עצם ההתכנסות אינה הכרחית אלא משקפת שינוי בהתנהגות של קבוצות אלה בשנים האחרונות. הנתונים מלמדים על כך שהשינוי נמשך כבר שש שנים לפחות.

### ג. התפתחות השכר

התקופה הנסקרת (2001-2012) מחולקת בתרשימים 6 א'-ו' לשתי תת-תקופות: הקיצוץ והמיתון ב-2001-2004 - תרשימים א'-ב', והצמיחה לאחר מכן (שהופרה במיתון הקצר של סוף 2008 עד אמצע 2009) - תרשימים ג'-ד'. ניתוח התקופה הכוללת נעשה בתרשימים ה'-ו'.

בתקופה הראשונה היתה הרעה בשלוש קבוצות האוכלוסייה, ובייחוד בקרב גברים, ובמידה פחותה גם בקרב נשים, שכן אצל הערביות היה שיפור מסוים בבשכר החודשי של 6,000-9,000 ש"ח. כמו כן בולטת בתקופה הראשונה ההרעה הגדולה בשכר הגבוה (יותר מ-25,000 ש"ח לחודש) של כל הקבוצות.

בתקופה השנייה חל שיפור ניכר בהשתכרות של נשים בתחום השכר הנמוך, והוא בולט בייחוד בקרב חרדיות וערביות. עם זאת הצמיחה הכלכלית פסחה על הגברים החרדים, שמצבם הורע גם בתקופה זו. אצל הגברים הערבים והלא-חרדים התוצאה פחות ברורה. בקצה העליון של ההתפלגות שופר שוב מצבם של המשתכרים שכר גבוה במידה דומה להרעה של התקופה הראשונה.

אם נתבונן בתקופה הכוללת (2012 לעומת 2001) נראה שיפור ברור בקרב נשים, בייחוד חרדיות וערביות, והרעה בקרב גברים, בייחוד בקרב חרדים ופחות בקרב ערבים ועוד פחות בקרב הלא-חרדים. ההתפלגויות עצמן בכל אחת משלוש השנים - 2001, 2004 ו-2012 - מובאות בתרשימים 7 א'-ו' והן מדגישות את ההבדלים שבערך השכיח (**שיא ההתפלגות**) בין הקבוצות. ההתפלגויות מדגישות גם את הקיבעון הכללי שאפיין את התפלגויות השכר ברוטו על פני השנים הנסקרות, שכן רואים שכמעט לא היתה בהן תזוזה במונחים ריאליים.

לוח 6 בוחן את התפלגויות השכר ברוטו של השנים השונות לפי גובה השכר השכיח ולפי ההתפלגות המצטברת עד רמת שכר מסוימת - 10,000 ש"ח. לפי שיעור מצטבר זה, ככל שהשכר השכיח נמוך יותר ושיעור המשתכרים המצטבר גבוה יותר, כך התפלגות השכר ברוטו שוויונית פחות.

אצל נשים שיעור הגידול המהיר ביותר בשיעורי התעסוקה בכל שלוש קבוצות הגיל הוא בקרב ערביות

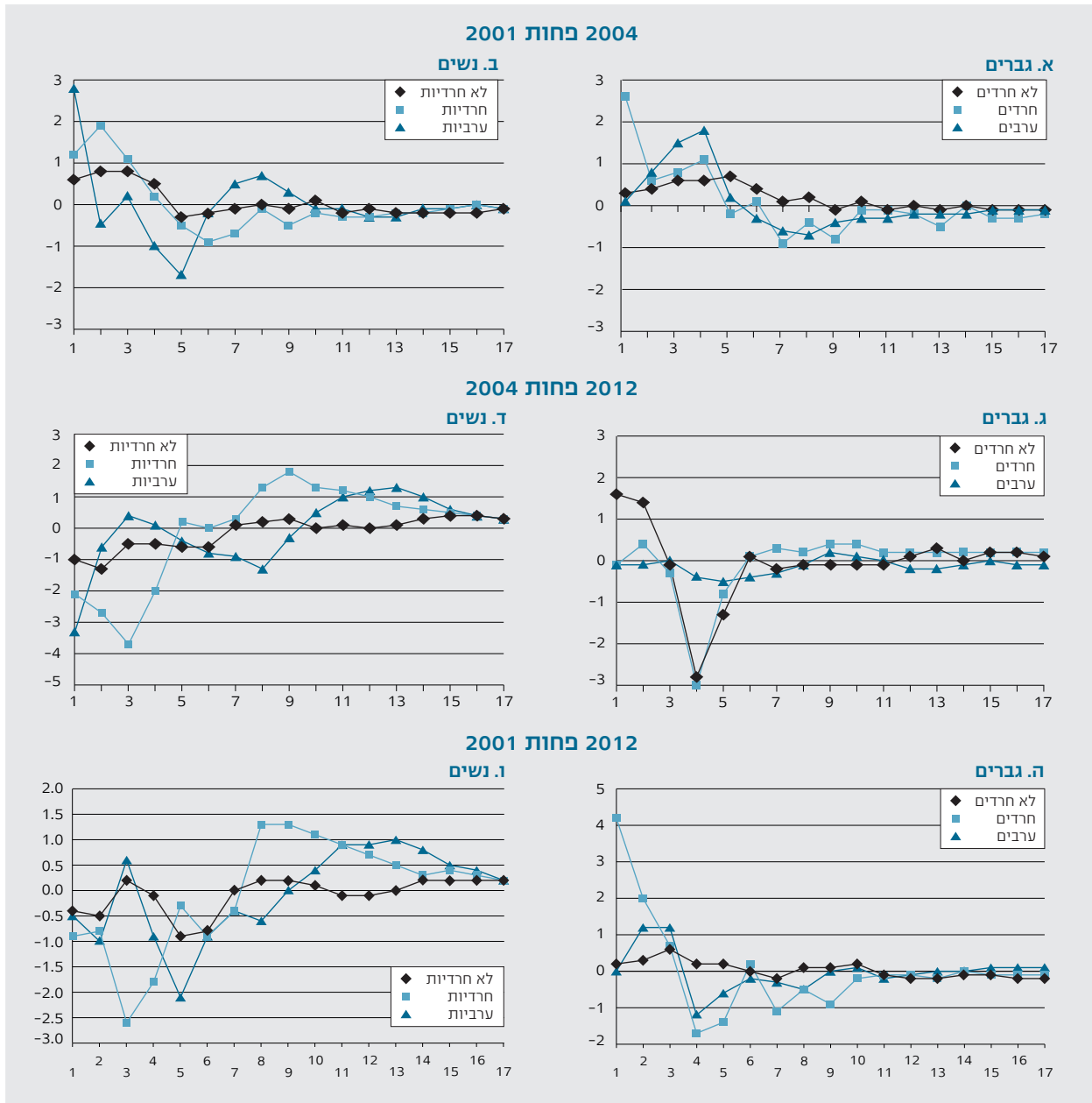
קצב הגידול בשיעורי התעסוקה גדל עם מספר הילדים במשפחה, בקרב גברים ונשים גם יחד

בין 2005 ל-2012 חל שיפור ניכר של נשים בתחום השכר הנמוך, בעיקר בקרב חרדיות וערביות



### תרשים 6

שינוי בהתפלגויות השכר לפי קבוצות אוכלוסייה ומין (מחירי 2012)\*, 2001, 2004, 2012-1



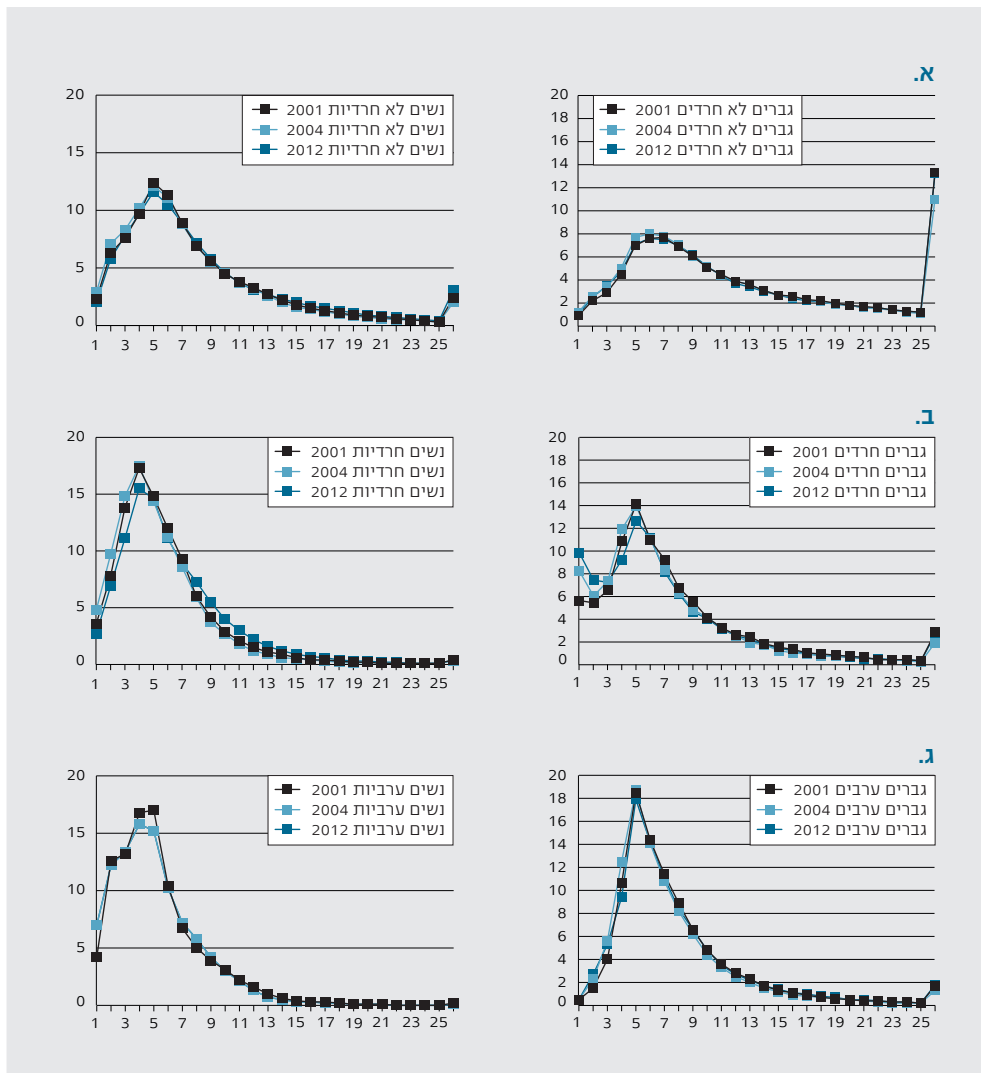
\* הציר האופקי - שכר באלפי ש"ח לחודש, מחירי 2012; הציר האנכי - שינוי באחוזים של אוכלוסיית השכירים ברמת שכר נתונה.

התפלגות השכר של נשים ערביות היא בתחתית הסולם ושל נשים חרדיות מעט מעליה

בדרך התבוננות זו, ההתפלגות של הגברים הלא-חרדים משופרת בהשוואה לזו של נשים לא-חרדיות, ושתייהן עדיפות על התפלגויות השכר של גברים חרדים וערבים אך קשה לדרג ביניהן. עם זאת, אפשר לקבוע שהתפלגות השכר של נשים ערביות היא בתחתית הסולם ושל נשים חרדיות מעט מעליה.

תרשים 7

התפלגויות שכר לפי קבוצות אוכלוסייה ומין, 2001, 2004, 2012\*



\* הציר האופקי: שכר ברוטו באלפי ש"ח; הציר האנכי: שיעור המשתכרים בשכר נתון.

אפשרות נוספת היא לבחון את היחס בין השכר הממוצע לבין השכר החציוני: ככל שהשכר הממוצע והשכר החציוני קרובים יותר זה לזה, ההתפלגות סימטרית יותר. אם ההתפלגות ככלל אינה סימטרית אלא מוטה כמו בתרשימים 7 א'-ו', אזי ככל שהיחס (שכר ממוצע חלקי שכר חציוני) קרוב יותר ל-1 הדבר מצביע על התפלגות שוויונית פחות. ואכן כשמחשבים את היחס להתפלגויות שונות, התרשימים מראים שהעלייה בשכר הממוצע מלווה ביחס הולך וגדל. כלומר ההתפלגות נוטה לכך שהשכר והחציון רחוקים מהשכר הממוצע - ביטוי לאי-שוויון של ההתפלגות. בתרשימים ההתפלגות השכר של הגברים החרדים הצעירים היחס בין השכר הממוצע לשכר החציוני קרוב ל-1 וכך גם בהתפלגות השכר של נשים ערביות צעירות. לעומת זאת ההתפלגות של גברים לא-חרדים בני 60 ויותר - אוכלוסייה בעלת שיעור גבוה של שכירים אמידים - היא בקצה העליון בתרשימים הפיזור (תרשים 8).

ההתפלגות נוטה לכך שהשכר והחציון רחוקים מהשכר הממוצע - ביטוי לאי-שוויון של ההתפלגות

לוח 6

החלק העליון של התפלגות השכר לפי קבוצות אוכלוסייה ומין, 2012

| סך הכל התפלגות השכר | שיעור המשתכרים המצטבר מ-11,000 ש"ח ויותר | שיעור המשתכרים המצטבר עד 10,000 ש"ח | השכר השכיח (ש"ח לחודש) | לא חרדים |
|---------------------|--|-------------------------------------|------------------------|----------|
| 100.0               | 47.7                                     | 52.3                                | 6,000                  | גברים    |
| 100.0               | 26.3                                     | 73.7                                | 5,000                  | נשים     |
| 100.0               | 19.8                                     | 80.2                                | 4,000                  | חרדים    |
| 100.0               | 12.4                                     | 87.6                                | 4,000                  | גברים    |
| 100.0               | 19.1                                     | 80.9                                | 5,000                  | נשים     |
| 100.0               | 12.6                                     | 87.4                                | 4,000                  | ערבים    |
| 100.0               |  |                                     |                        | גברים    |
| 100.0               |  |                                     |                        | נשים     |

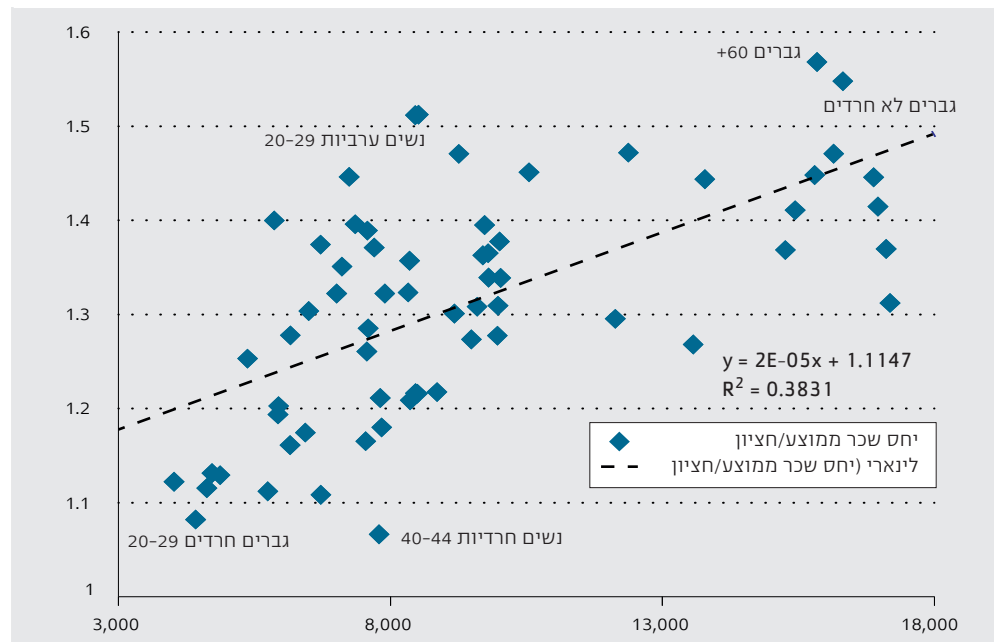
לוח 7

שכר ממוצע וחציון לפי קבוצות אוכלוסייה, 2012

| נשים  |           | גברים |           | קבוצת אוכלוסייה |
|-------|-----------|-------|-----------|-----------------|
| חציון | שכר ממוצע | חציון | שכר ממוצע |                 |
| 5,965 | 7,886     | 8,362 | 12,309    | סך הכל          |
| 6,291 | 8,321     | 9,488 | 13,702    | לא חרדים        |
| 4,938 | 5,937     | 5,277 | 6,974     | חרדים           |
| 4,284 | 5,364     | 6,003 | 7,567     | ערבים           |

תרשים 8

יחס השכר הממוצע לשכר החציוני והשכר הממוצע\*



\* מבוסס על לוחות 6 ו-7.

## ד. ניתוח המגמות למדיניות הממשלה

מדיניות הממשלה בעשור האחרון היתה להניע לתעסוקה קבוצות ששיעור התעסוקה בהן נמוך באמצעות קיצוץ בקצבאות, גם אם הדבר היה כרוך בפגיעה בהבטחת המינימום למחיה במי שאינו מסוגל להתפרנס, וזאת בתקופה של שני מיתונים. מדיניות זו פעלה בעיקר באמצעות תמריצים שליליים למי שאינו יוצא לעבוד ופחות דרך עידוד חיובי. עידוד חיובי כזה הופעל מאוחר יותר בעיקר באמצעות מענק העבודה וסבסוד השכר דרך מסלול התעסוקה. התוצאה היתה אכן גידול מרשים בשיעורי התעסוקה. נשאלת השאלה האם מדיניות זו גם הצליחה להביא לפרנסה הולמת. אינדיקציה לכך מתקבלת מניתוח התפלגויות ההכנסה לפי קבוצות אוכלוסיה בתרשים 7, שמהווה ביטוי אמפירי לתרשים 5. הפגיעה בהתפלגות השכר נמדדת לכל קבוצה באמצעות השינוי בשיעור המשתכרים שכר מסוים (שינוי בהתפלגות השכר הריאלי) בתקופות הנסקרות.

ניתוח מצב השכר מצביע על כך שההצטרפות לתעסוקה היא תנאי הכרחי אך לא מספיק לשיפור המצב החברתי. הזינוק בשיעורי התעסוקה חל בין 2003 ל-2004, שנים שבהן הושלם תהליך של כשנתיים של פגיעה נרחבת במערכת הביטחון הסוציאלי, ביחוד בקצבאות הילדים ובקצבאות הבטחת הכנסה כולל בדיסריגרד<sup>14</sup>. באותם חוקי הסדרים גם קוצר משך התקופה של תשלום דמי אבטלה, ביחוד לצעירים. מאחר שהתעסוקה צריכה בסופו של דבר לספק פרנסה לאדם ולמשפחתו, אין למקד את הדיון והבדיקה רק בהתפתחות שיעור התעסוקה, אלא יש לשאול הכיצד תנופה משמעותית כל כך בתעסוקה במהלך יותר מעשור לא הביאה לכך שמשפחות עובדות יוכלו להתפרנס בכבוד.

ניתוח מצב השכר מצביע על כך שההצטרפות לתעסוקה היא תנאי הכרחי אך לא מספיק לשיפור המצב החברתי

בתחום זה המדיניות היתה מוצלחת פחות ונדרשים בה שינויים ניכרים כדי שלא רק התעסוקה תוסיף לגדול אלא גם רמת השכר, ביחוד של המצטרפים החדשים, שכן רבים מהם אמנם מוסיפים לעצמם שכר אך גם נאלצים להיפרד מקצבה, או שזו קטנה בהתאם לשיעור הקיזוז הנקבע בחוק בעקבות הגידול בשכר. ככל שהגידול בשכר קטן יותר מהקיצוץ בקצבה, העובדים החדשים אינם יוצאים נשכרים כספית מהמעבר לתעסוקה והגברתה. הכלים לטיפול בסוגיה זו מגוונים, החל בקביעת שכר המינימום ואכיפתו וכלה במענק עבודה (מס הכנסה שלילי).

המסקנה מכך היא שאין להסתפק בקביעת יעדי תעסוקה אלא יש להציב יעדים ברורים לא פחות מיעדי התעסוקה גם בתחום השיפור בשכר, וביחוד בתחתית סולם השכר. יש צורך גם להתייחס לתופעה הנפוצה של רבבות עובדים מקצועיים המשתכרים שכר מינימום ואף פחות מכך למרות יכולותיהם המקצועיות המוכחות. סוגיה זו נוגעת לחיסרון מסוים של חוקי שכר מינימום, שנחקקים בדרך כלל במדינות שבהן יש מלכתחילה בעיה של העדר הגינות בחלק ניכר של שוק העבודה. חוק שכר המינימום הקיים נועד מלכתחילה להגן על העובדים שבתחתית סולם השכר, כלומר עובדים מוחלשים ובלתי מקצועיים או מעוטי כישורים לתעסוקה. עם זאת, נראה שהחוק הביא עמו תופעה בלתי רצויה של מיקוד עובדים בתחתית סולם השכר ולעיתים מתחת לשכר המינימום אף שהם מקצועיים, יעילים ובעלי תפוקה נאה<sup>15</sup>.

המסקנה מכך היא שאין להסתפק בקביעת יעדי תעסוקה אלא יש להציב יעדים ברורים לא פחות מיעדי התעסוקה גם בתחום השיפור בשכר

14 צמצום הדיסריגרד (ההכנסה מעבודה שלא נפטורה ממבחן ההכנסה בקביעת גובה הקצבה).  
 15 ר' תרשים 7ב', אשר לפיו כשליש מהעובדים משתכרים שכר מינימום או פחות ממנו אף שהם בעלי משלח יד מקצועי. אנדבלד מ', גוטליב ד' והלר א' (2013). **עדכון הממצאים על אי הציות לחוק שכר המינימום ומבט בינלאומי**. המוסד לביטוח לאומי. [http://www.btl.gov.il/Publications/more\\_publications/Documents/TziyutScharMinimum.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/TziyutScharMinimum.pdf)

## ה. תחזיות לעתיד

בסעיף זה ננסה לקבוע הנחות מושכלות לשיעורי תעסוקה עתידיים לקבוצות האוכלוסייה לפי מין על-פי קצב ההתכנסות בשנים האחרונות, במטרה ליצור תחזית סבירה לדמי הביטוח הלאומי הצפויים ולהעריך את החשבון האקטוארי הצפוי.

### קצב השינוי בתעסוקה

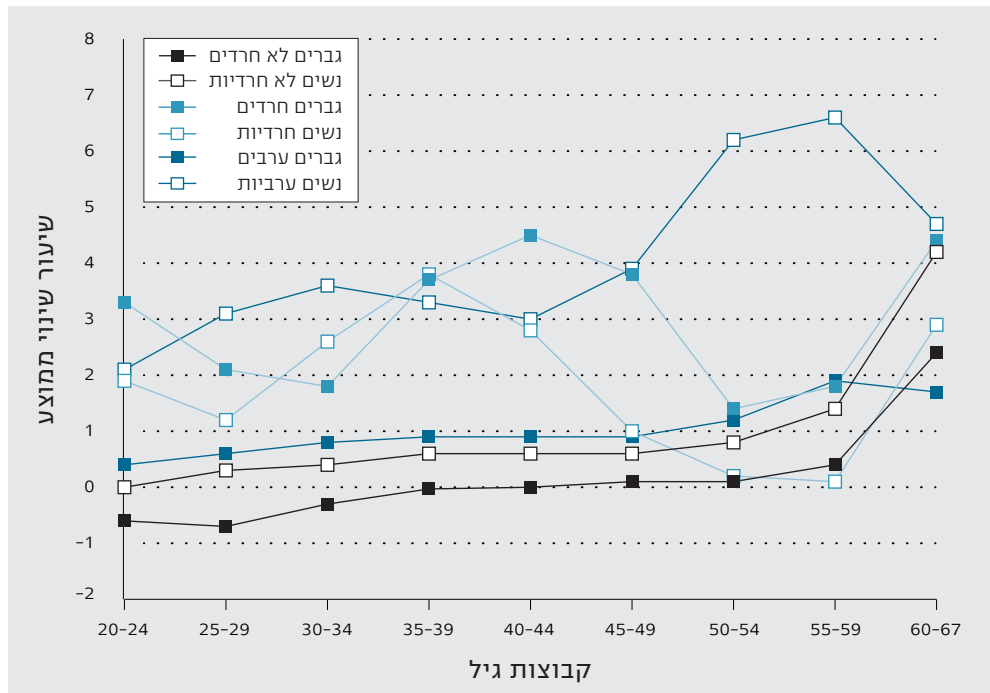
כדי להתחשב בדינמיקה של השנים האחרונות בהתפתחות שיעורי התעסוקה, הוחלט להניח בתרגיל הנוכחי שקצב השינוי של שיעורי התעסוקה ייקבע לפי קצב השינוי הייחודי של כל אחת מקבוצות האוכלוסייה (לפי מין וקבוצת גיל) בעשור המסתיים ב-2011. תרשים 9 להלן מסכם את שיעורי השינוי בעשור זה לפי כל אחת מהקבוצות, ומצביע על כך שקצב ההתכנסות של שיעורי התעסוקה של חרדים וערבים היה בשנים האחרונות מהיר מזה של היהודים הלא חרדים - גברים ונשים.

אצל גברים ונשים לא-חרדיים השינוי הממוצע בשיעורי התעסוקה על פני העשור, המסתיים ב-2011, היו קטנים. אצל הגברים בולטת הירידה (או אי-שינוי - אצל הצעירים, בני 20-39). אצל הנשים יש באותן קבוצות גיל עלייה מתונה בשיעור התעסוקה. סביר להניח שהעיכוב נובע בעיקר מהצורך בתקופת לימודים ממושכת יותר מבעבר כדי להיות מוכנים לשוק העבודה.

תופעה מעניינת נוספת היא ההאצה בגידול בשיעור התעסוקה אצל בני 50 ויותר בקבוצות אלה, זאת כנראה עקב העלייה בתוחלת החיים מחד והעיכוב האמור בכניסה לשוק העבודה מאידך. ייתכן

תופעה מעניינת נוספת היא ההאצה בגידול בשיעור התעסוקה אצל בני 50 ויותר

**תרשים 9**  
**הנחת שיעור ההתכנסות לפי שיעור השינוי הממוצע של שיעורי התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, מין וקבוצות גיל, 2011-2001**



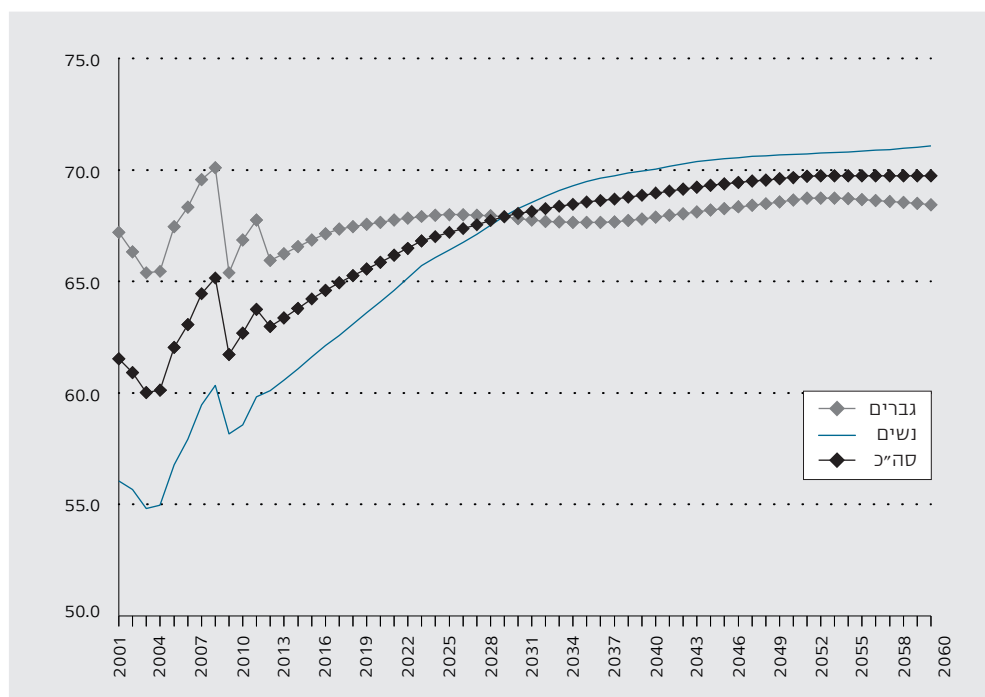
שגם שינויי החקיקה של העלאת גיל הפרישה תורמים לכך. סביר להניח ששתי התופעות קשורות גם לעובדה שהכיסוי של רמת החיים בזיקנה בהשוואה לרמת החיים בגיל העבודה הורע, הן לנוכח המעבר לפנסיה צוברת והן לנוכח היותם בני ה-50 ויותר "דור מדבר" מבחינת חוק פנסיה חובה, שכן רבים מהם לא הספיקו לצבור שנים רבות של זכויות פנסיה חובה, אם בכלל.

הנחה נוספת היתה נחוצה כדי שלא להיקלע לשיעורי תעסוקה "בלתי אפשריים" (כגון גדול מ-100% או קטן מ-0%). לשם כך קבענו מגבלות: ההנחות נקבעו בשיטה אחידה לכל הקבוצות, לפי מין וקבוצות גיל. עצרנו את תהליך ההתכנסות כשהתקיים אחד התנאים האלה: (1) שיעור התעסוקה הייחודי הגיע לרמה הגבוהה של 2001-2011 בקבוצה המשולבת ביותר בשוק העבודה - קבוצת הלא-חרדים המקבילה. המגבלה כללה אפוא את הערך הגבוה יותר מבין קבוצת הגיל/מין הרלוונטית. (2) נקבע גם ממוצע שיעור התעסוקה של קבוצת האוכלוסייה/מין הרלוונטית לכל קבוצות הגיל, כדי לאפשר לקבוצת אוכלוסייה שבה יש צמיחה ניכרת בשיעורי התעסוקה בקבוצות גיל מסוימות - לגדול. אצל הלא-חרדים למשל שיעור התעסוקה בקבוצות הגיל הנמוכות בנסיגה. אם בקבוצת אוכלוסייה מסוימת באותה קבוצת גיל/מין יש בשנים האחרונות גידול בשיעור התעסוקה, אזי המינימום שנקבע בקבוצת הלא-חרדים לא יהווה מגבלה אפקטיבית לקבוצה הצומחת.

מעבר לכך, כדי להיענות לעלייה הניכרת שמתרחשת כבר היום בקבוצת הגיל הגבוהה למשל (67-60) אפשרנו לערכים לגדול גם בקבוצת הלא-חרדים עד לממוצע שיעור התעסוקה של כלל הגילים באותו מין. מאחר ששיעורי התעסוקה של בני ובנות 60-67 נמוכים מהממוצע, ההנחה מאפשרת גידול

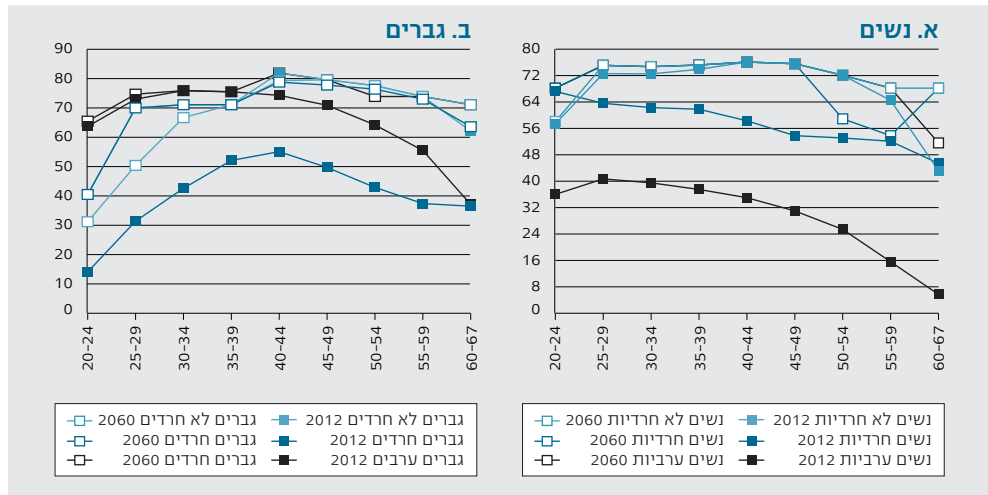
### תרשים 10

קצב התכנסות של שיעורי התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, גיל ומין, 2001-2060



**תרשים 11**

**שיעורי התעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה, מין וקבוצות גיל, תחזיות ל-2012 ו-2060**



מסוים גם בקרב קבוצה זאת. מאחר שחלק משיעורי הגידול השנתיים הממוצעים גבוהים, המגבלה הרלוונטית מושגת במהלך מספר שנים בכל אחת מהקבוצות. שילוב ההנחות מאפשר להתחשב בשוני שבדינמיקה הקיימת בין הקבוצות השונות בשוק העבודה בעשור האחרון<sup>16</sup>.

אחדות מהתוצאות המתקבלות לפי ההנחות הללו מוצגת בתרשים 10 ובתרשימים 11 א'-ב' להלן.

**התפתחות השכר הריאלי**

לפי הדיון לעיל לא היו בעשור האחרון שינויים של ממש בשכר הריאלי בכל הקבוצות ובכל מידה של מעורבות בשוק העבודה ופרופיל השכלה (המאוד שונה בין הקבוצות לעיל). לכן הנחנו בשלב זה שהשכר הריאלי של קבוצות אוכלוסייה לפי מין וגיל יוסיף להיות קבוע. מובן ששינוי המשקלות של הקבוצות השונות יוצר כשלעצמו שינויים בשכר הממוצע.

לתהליך ההתכנסות לשיעורי תעסוקה גבוהים חשיבות רבה מבחינת ייצוב וחיזוק הביטחון הסוציאלי. כדי להדגיש את המרכיב הסוציאלי של הביטוח הלאומי, החברות בביטוח הלאומי נקבעת לפי מעמד התושבות ולא לפי המעמד בשוק העבודה, שכן מי שלא משתתף בכוח העבודה מבוטח בכל זאת, מאחר שהוא מחויב בדמי ביטוח מינימליים<sup>17</sup>. כמוכן, ככל שהמבוטחים משולבים יותר בשוק העבודה, דמי הביטוח שהם משלמים גבוהים יותר. לנוכח שיקולים אלה המדיניות הממשלתית של הגדלת שיעור התעסוקה היא נדבך חשוב לא רק לפרנסה של המשפחה אלא גם לשגשוג מערכת הביטחון הסוציאלי.

לתהליך ההתכנסות לשיעורי תעסוקה גבוהים חשיבות רבה מבחינת ייצוב וחיזוק הביטחון הסוציאלי

16 נציין שמשמעות הדינמיקה היא שבגילים הצעירים צפוי כנראה המשך של ירידה בשיעורי התעסוקה באוכלוסייה הלא-חרדית ולפי אותו היגיון ייתכן שזה ישיפע גם על הקבוצות האחרות. עם זאת, אפשרנו לקבוצות האחרות לשאוף לערכים גבוהים יותר אם היתה תופעה כזאת בתקופת הבסיס או אם הממוצע של כל קבוצות הגיל באותה קבוצת אוכלוסייה היה גבוה יותר מזה שמוכתב על ידי קבוצת ההתייחסות של הלא-חרדים.

17 יוצא מן הכלל הן עקרות הבית, שלמרות היותן תושבות הן מבוטחות רק מתוקף בעליהן וזכויותיהן פחותות. אם יבוטל מעמד עקרת הבית הן יהיו שייכות לקבוצת המבוטחים שמשלמים מינימום דמי ביטוח והיו בעלות זכויות שוות לכל, דבר שיבטל אפליה זו. אחת הטענות כנגד הכללתן בקבוצה זו הוא שיעור העוני הגדול בה, ולכן הדבר מחייב תיקון יסודי של הבעיה בצעדים נוספים.

## תיבה 2 תוצאות הפעלת מודל האיתנות הפיננסית לפי "תרחיש האמצע" והחלופות של שיעורי התעסוקה<sup>1</sup>

תיבה זו מציגה את תוצאות הפעלת מודל האיתנות הפיננסית על-פי הנחות התעסוקה ותרחיש האמצע (תיבה 1) שמוצגים בפרק.

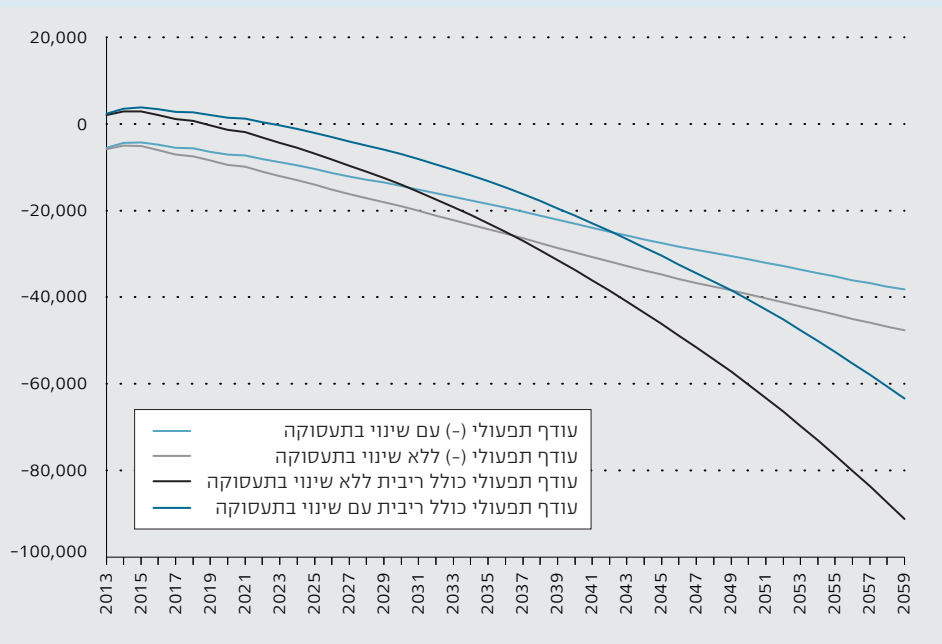
חישוב האיתנות מורכב משלושה מודלים מרכזיים: המודל הדמוגרפי, המודל הכלכלי ומודל שכיחות הגמלאות הגבייתיות. המודל הכלכלי מחשב את התקבולים הצפויים, מודל שכיחות הגמלאות מחשב את התשלומים הצפויים ושניהם מחושבים בהתאם להתפתחות האוכלוסייה כפי שנחזתה במודל הדמוגרפי.

מודל מינהל המחקר נועד לסייע להכנת הדוח האקטוארי וככזה הוא מייצר אומדנים עצמאיים. מטבע הדברים ייתכנו הבדלים בתוצאות מול אלה של הדוח האקטוארי הרשמי.

התוצאות מתקבלות מהרצת המודל בתרחיש הבסיסי ההנחות האלה:

- תרחיש האמצע בתחזיות האוכלוסייה (תיבה 1).
- המצב החוקי הקיים יימשך בכל תקופת התחזית.
- המחירים קבועים ברמה של שנת 2013.
- הריבית הממוצעת המשולמת על האג"ח הממשלתי תקטן בהדרגה עד לריבית ריאלית של 3.5% בשנת 2060.

### תרשים 1 הגירעון השוטף עם וללא ריבית, 2013-2060



1 החלופות: המשך התפתחות התעסוקה כבשנים האחרונות ושיעורי התעסוקה לפי הרמה הנוכחית.



- השכר הריאלי של קבוצות אוכלוסייה לפי מין וקבוצות גיל צפוי לגדול בכרבע אחוז, נוסף על עליית שכר הגלומה בשינויים בהרכב הגילים בהתאם לתחזית האוכלוסייה, שכן השכר עולה לאורך מחזור החיים עד לשיא ולקראת הסוף הוא יורד במקצת.
- שיעורי התעסוקה יעלו כמתואר בפרק.

המודל מאפשר לחשב את סך עודף התקבולים הצפוי מהתפתחות התשלומים והתקבולים, את התפתחות הרזרבה (יתרת הנכסים) ואת היחס בינה לבין היקף התשלומים השנתי (מספר השנים שהרזרבה מאפשרת לכסות את התשלומים - "שנות כיסוי"). המודל גם מאפשר בניית תרחישי מדיניות חלופיים כאשר התרחיש המוצג בתיבה זו משווה בין עלייה בשיעורי התעסוקה לבין מצב שבו שיעורי התעסוקה נשארים ברמה של השנה הנוכחית.

משנת 2010 התקבולים התפעוליים (לא כולל ריבית) נמוכים מתשלומי המוסד, שכן הקצבאות שולמו חלקית מהריבית שהצטברה לטובת המוסד עקב השקעת קרן העודפים (יתרת הנכסים או "הרזרבה") באותה שנה. על-פי התחזית, יתאפס העודף הכולל (הגירעון התפעולי בתוספת תקבולי הריבית) בערך בשנת 2022 ולאחר מכן יהפוך לגירעוני, זאת בהנחה שיתקיימו שיעורי התעסוקה כפי שמסתמנים לפי הדיון בפרק זה. בהנחה סטטית, שלפיה יישארו שיעורי התעסוקה ברמה שאליה הגיעו בתקופה הנוכחית, העודף הכולל יתאפס כבר בשנת 2019. במילים אחרות, אם ימשכו המגמות של העשור האחרון של גידול מהיר בשיעורי התעסוקה בקרב אוכלוסיות המאופיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים, תשתפר האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי בטווח של 3 עד 6 שנים, בהתאם למדד האיתנות שנבחר: העודף (כולל ריבית) יתאפס שלוש שנים מאוחר יותר (ב-2022 במקום 2019, תרשים 1).

בעתיד, התשלומים צפויים לגדול בקצב מהיר יותר מאשר התקבולים ולכן גם בשנים הבאות הקרן תשלים את הפער הגדל בין התקבולים לתשלומים. מצב זה מאט את קצב הגידול של הקרן. הקרן תתחיל לקטון ובהנחה שלא יינקטו צעדים מונעים, היא תתרוקן בערך בשנת 2041<sup>2</sup>. כפי שאפשר לראות בתרשים 2, ללא שיפור בשיעורי התעסוקה הקרן תתרוקן כבר בערך בשנת 2036. אפשר לראות כי עם התקדמות שנות התחזית ההוצאות גדלות, בעיקר בגלל הגידול הצפוי של האוכלוסייה והגידול הצפוי בתשלומי הקצבאות לאוכלוסייה המבוגרת.

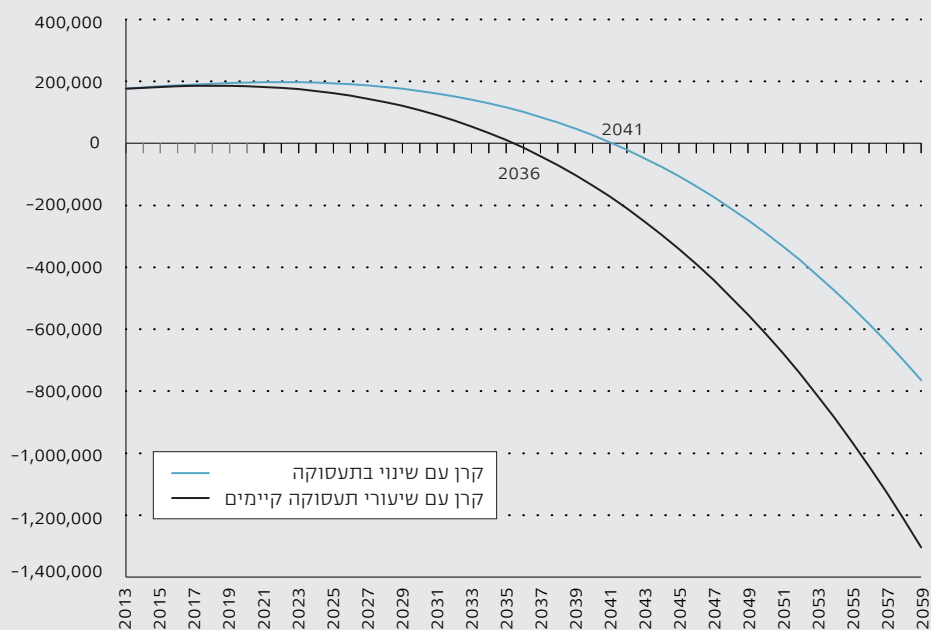
יחס הרזרבה הוא היחס בין יתרת הקרן לבין סך התשלומים. הוא מהווה מדד איכותי יותר למצב האיתנות של הביטוח הלאומי מאחר שהוא משלב בין שני המדדים המוצגים לעיל. חשיבותו באה לידי ביטוי בשאלה האם להכליל את הוצאות האשפוז בתשלומי הביטוח הלאומי. כיום הוצאות אלה נכללות בתשלומים, אף שהן אינן קשורות קשר הדוק לביטחון הסוציאלי אלא לביטוח הבריאות הבסיסי, ולכן הן אינן אמורות להשפיע לרעה על האיתנות הפיננסית של המוסד כפי שקורה במצב הנוכחי. בהתאם לרזרבה הקיימת, היחס משתפר אם נוציא מהתשלומים את הרכיב הזה. דוגמה לכך היא הוצאות האשפוז שמשולמות לבתי החולים, שמהוות כיום כ-2.5 מיליארד ש"ח ושעשויות לגדול לכ-4.4 מיליארד ש"ח ב-2060. שינוי בתעסוקה והעברת הוצאות האשפוז לתקציב המתאים להן - תקציב הבריאות - ישנה את יחס הרזרבה ויביא אותו לרמה "האופטימלית" של 2.5 שנות כיסוי כעבור שמונה שנים (ב-2033 במקום ב-2025), והתרוקנות הרזרבה תעוכב גם היא בעוד שמונה שנים - ב-2049 במקום ב-2041.

2 הנחה זו אינה סבירה שכן היא מניחה שלמרות האזהרות כגון הכתוב בפרק זה, הן לא ישפיעו על קובעי המדיניות והמחוקק. ככל שיתקרב המשבר סביר להניח שיגבר הלחץ על המערכת. מצב המשבר יהיה בולט במיוחד כאשר העודף המסורתי של הביטוח הלאומי (כולל ריבית) יהפוך לגירעון, מצב שאמור לפי הערכותינו לקרות כאמור אם לא יינקטו צעדים מתקנים, בערך ב-2022.

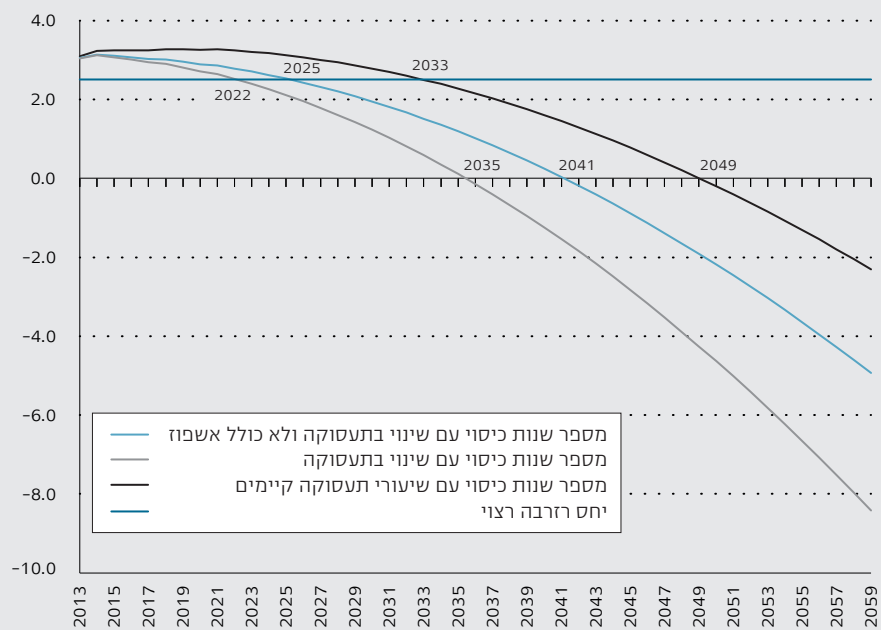
יחס הרזרבה הוא היחס בין יתרת הקרן לבין סך התשלומים. הוא מהווה מדד איכותי למצב האיתנות של הביטוח הלאומי

שינוי בתעסוקה והעברת הוצאות האשפוז לתקציב המתאים להן - תקציב הבריאות - ישנה את יחס הרזרבה ויביא אותו לרמה "האופטימלית"

### תרשים 2 תחזית ליתרת הקרן עם ובלי שינוי בתעסוקה



### תרשים 3 יחס הרזרבה הצפוי עם ובלי שינוי בתעסוקה – מול היחס הרצוי



### תיבה 3 יתרת הנכסים של הביטוח הלאומי בראי חשבונות הממשלה<sup>1</sup>

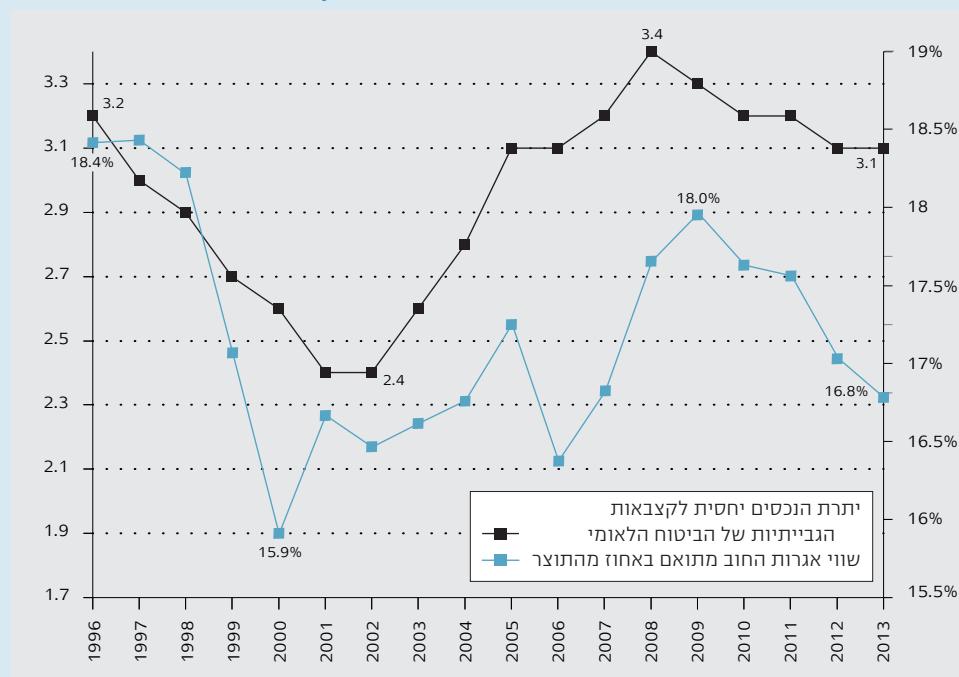
1. כללי

הפעילות העיקרית של הביטוח הלאומי יצרה מאז הוקם המוסד עודפי תקציב שהושקעו בקרן עודפים

הפעילות העיקרית של הביטוח הלאומי - תשלום קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי וגביית דמי ביטוח מהמבוטחים למימון התשלומים יחד עם ההקצבות של הביטוח הלאומי - יצרה מאז הקמתו עודפי תקציב שהושקעו בקרן עודפים (יתרת הנכסים). קרן זו מורכבת מאיגרות חוב לא סחירות נושאות ריבית של ממשלת ישראל. בעקבות הפקדות אלה הצטבר בסוף 2013 נכס של המבוטחים בסך כ-177 מיליארדי ש"ח<sup>2</sup>. יתרות אלה היוו באותה עת כ-17.6% מן התוצר (לוח 1, תרשים 1). אינדיקטור מקובל להערכת היקף יתרת הנכסים הוא היחס בין היתרה להיקף סך הקצבאות הגבייתיות לשנה. לפי מדד זה היתרה מספיקה ב-2013 לתשלום הקצבאות ל-3.1 שנים<sup>3</sup>.

תיבה זו דנה בהצעות הוועדה לבחינת האיתנות הפיננסית בנוגע לעתיד שירותי החוב של הממשלה לביטוח הלאומי<sup>4</sup> ובייחוד בהמלצה של הוועדה. לצורך כך נמחיש לראשונה במונחים כספיים את משמעות החלופות השונות לתקציב המדינה והגירעון שלו לתקציב הביטוח הלאומי.

תרשים 1  
יחס יתרות הנכסים (איגרות חוב בלבד) לתוצר ולקצבאות, 2013-1996



1 תודה לאיתן שטיין, סגן חשב הביטוח הלאומי, על הערותיו המועילות.  
 2 מבחינים בין הערך המתואם שמבטא את היקף החוב השוטף של המדינה לביטוח הלאומי (outstanding debt) לבין ה"שווי ההונג" המבטא את הערך המהוון של החזרי קרן וריבית עתידיים.  
 3 במסגרת תרגיל מלא יותר של איתנות פיננסית בודקים כמה שנים הביטוח הלאומי יכול לממן את הקצבאות הגבייתיות הצפויות לפי תחזית דמוגרפית מסוימת ועל-פי החוק הקיים. לפי התרחיש שמתואר בפרק זה, הגירעון האקטוארי, אם לא יטופל, יביא לתהליך של מערכת ביטחון סוציאלית שהיא לא בת-קיימא.  
 4 ר' דוח הוועדה: [https://www.btl.gov.il/Publications/more\\_publications/Documents/Finance.pdf](https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/Finance.pdf).

יתרת הנכסים נועדה לתפקד כרשת ביטחון למערכת הביטחון הסוציאלי והיא נחוצה למבטוחים בדומה לנחיצות של נכס פיננסי למשפחה

בחינה מחודשת של החלופות מעלה כי אפשר לתקן את אופן רישום יתרת הנכסים תוך שמירה על לוח הסילוקין של האג"ח הנוכחיות ותוך התחשבות בגירעון של תקציב המדינה.

יתרת הנכסים נועדה לתפקד כרשת ביטחון למערכת הביטחון הסוציאלי. היא נחוצה למבטוחים בדומה לנחיצות של נכס פיננסי למשפחה: למצבים שבהם ייווצר גירעון שוטף, כלומר שהתשלומים השוטפים יהיו גבוהים מתקבולי הביטוח הלאומי השוטפים. מצב כזה לא נוצר עד כה באף שנה מאז נוסד הביטוח הלאומי, בין היתר בגלל תוספת התקבולים שיש למוסד עקב תקבולי הריבית מיתרת הנכסים בסך כ-8 מיליארד ש"ח לשנה. עם זאת, על-פי הערכות בדוח האקטוארי, צפוי שהימנעות מטיפול הולם ובזמן בגירעון האקטוארי תסכן באופן הולך וגובר את קיומה של מערכת הביטחון הסוציאלי בעשורים הקרובים<sup>5</sup> (תיבה 2). בינתיים מקנה יתרת הנכסים לביטוח הלאומי רשת ביטחון ואורך נשימה לממשלה ולכנסת כדי להכין תוכנית מושכלת לפתור את בעיית האיתנות הפיננסית באופן צודק מבחינה חברתית ובאופן יעיל מבחינה פיננסית.

### קשרי הגומלין בין תקציב הביטוח הלאומי ל תקציב המדינה

לקשר בין תקציב הביטוח הלאומי לבין תקציב המדינה יש כמה רבדים: (1) התשלומים השוטפים של אוצר המדינה כתמיכה בביטחון הסוציאלי. (2) החזרי החוב של המדינה לביטוח הלאומי (קרן וריבית) על יתרת הנכסים. (3) חידוש החוב (מבחינת הממשלה), שהוא למעשה הפקדה מחדש של החזרי הקרן מבחינת הביטוח הלאומי. (4) הפקדות חדשות (הגדלת חוב מבחינת הממשלה) של תקציב הביטוח הלאומי השוטף ביתרת הנכסים שנובעת מעודף תקציבי של המוסד, כולל הכנסות מימון. (5) תשלומים שנגזרים מהיות הביטוח הלאומי מתווך של הממשלה בביצוע מדיניותה החברתית (גביית דמי ביטוח בריאות, תשלום קצבאות הממומנות מתקציב המדינה וכו'). הרבדים השונים קשורים אפוא בחלקם ליחסי לווה/נושה והמדינה (ציבור המבטוחים לדורותיו, כמיוצג על ידי הביטוח הלאומי), לתמיכה השוטפת של המדינה בביטחון הסוציאלי ולביצוע ומימון עבודת הביטוח הלאומי כמתווך של הממשלה.

חשוב להבהיר את משמעות קשרי הגומלין הללו בעידן של ניסיון לשיפור האיתנות הפיננסית לנוכח השינויים הדמוגרפיים לטווח הארוך, כאשר מטרה מרכזית של כל הצדדים היא לשמור על הקיימות החברתית של מהלך חשוב זה.

הרישום של תמיכת המדינה במימון תקציב הביטוח הלאומי (סעיף 32 לחוק ביטוח לאומי המהווה כ-50% מסעיף 27 בתקציב המדינה) אינו בעיה מיוחדת. תשלום הריבית על ידי המדינה כלווה של הביטוח הלאומי (הנושה, המחזיק באגרות החוב של המדינה) מהווה סוגיה מעט מורכבת יותר. בתנאי שוק, חלק מתשלומי הריבית היו יכולים להתקבל על ידי כל גוף אחר שבו הביטוח הלאומי היה מחליט להשקיע את עודפי תקציבו. אך החלק המסובסד מהווה למעשה תמיכה נוספת של המדינה בביטחון הסוציאלי. חלק זה רשום כיום בתקבולי הריבית ועדיף היה מבחינת שקיפות לרשום אותו בנפרד כתמיכה שהיא למעשה פונקציה של גובה הריבית בשוק של הממשלה במערכת הביטחון הסוציאלי.

רישום קשרי הגומלין בתקציבי המדינה והביטוח הלאומי

המדינה נהגה תמיד לרשום את פירעון החוב שלה לביטוח הלאומי כהוצאה בחישוב הגירעון הרלוונטי לחישוב חוק הפחתת הגירעון במסגרת המדיניות המאקרו-כלכלית שלה (סעיף 6 בלוח 1 להלן).

בשונה מהממשלה, הביטוח הלאומי אינו רושם את הזרמים של קבלת החזרי הקרן ושל הפקדתם מחדש באוצר המדינה בתקציב, אלא רק כפעולות מאזניות (סעיף 6, לוח 2). בכך הביטוח הלאומי נוהג בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים.

הפער בשיטת הרישום של פעולות הון אלה לא היווה בעיה מבחינת ניהול גירעון הממשלה בכל השנים, מאחר שבמקביל הממשלה רשמה באופן אוטומטי את ההפקדה מחדש על ידי הביטוח הלאומי בחזרה בתקבולי המדינה. עם זאת, לנוכח השינויים הדמוגרפיים והדאגה לאיתנות הפיננסית והחברתית של הביטוח הסוציאלי, שיטת הרישום של המדינה התגלתה כבעיה מאקרו-

לנוכח השינויים הדמוגרפיים והדאגה לאיתנות הפיננסית והחברתית של הביטוח הסוציאלי יש לשנות את שיטת הרישום

לוח 1

סעיפי הביטוח הלאומי בתקציב המדינה (אלפי ש"ח), 2014<sup>5</sup>

| תשלומים לביטוח לאומי |                                    | תקבולים מביטוח לאומי |                                 |
|----------------------|------------------------------------|----------------------|---------------------------------|
| 1                    | תשלומי ריבית - סעיף 45             | 7,750,000            |                                 |
| 2                    | העברות לביטוח לאומי סעיף 27        | 30,818,000           | פירעון קרן כולל הצמדה - סעיף 84 |
| 6                    | פירעון קרן כולל הצמדה - סעיף 84    | 10,859,000           | עודף תקציבי                     |
|                      |                                    | 49,427,000           | השקעה מחדש (אומדן מינהל מחקר)   |
|                      | השפעה נטו (תשלומים בניכוי תקבולים) | <b>34,708,000</b>    |                                 |

לוח 2

תקציב המוסד לביטוח לאומי (אלפי ש"ח), 2014<sup>4</sup>

| תשלומים למדינה |                                    | תקבולים מהמדינה   |  |
|----------------|------------------------------------|-------------------|--|
| 1              | תקבולי ריבית                       | 7,750,000         |  |
| 2              | העברות לביטוח לאומי סעיף 27        | 30,818,000        |  |
|                | השפעה נטו (תקבולים בניכוי תשלומים) | <b>38,568,000</b> |  |

מאזן המוסד לביטוח לאומי (אלפי ש"ח), 2014<sup>4</sup>

| נכסים |   | התחייבויות       |  |
|-------|---|------------------|--|
| 6     | רכישת אג"ח (תשלומי פירעון קרן כולל הצמדה - סעיף 84) | 10,859,000       |  |
| 6     | פירעון - קרן כולל הצמדה - סעיף 84 (לפי לוח סילוקין) | -10,859,000      |  |
| 7     | רכישת אג"ח - עודף תקציבי                            | 3,860,000        |  |
|       | השפעה מאזנית נטו                                    | <b>3,860,000</b> |  |

5 המספרים בלוחות מותאמים לרישום בתקציב הביטוח הלאומי המעודכן של 2014. המספרים בתקציב המדינה עשויים להיות מעט שונים אך הפערים אמורים להיות זניחים (חוץ מאומדן השקעה מחדש).

ניהולית, שכן ההפקדה מחדש של החזרי הקרן הקיימים (סעיף 6 בלוחות 1, 2) אינה מובטחת עוד במלואה לאורך זמן, וכך גם בנוגע להפקדה מחדש של עודפי התקציב השוטפים של הביטוח הלאומי (סעיף 7 בלוחות הנ"ל).

הפקדות אלה במדינה יפחתו בעתיד ככל שיתעכב פתרון הבעיה האקטוארית של הביטוחן הסוציאלי, שתלויה בקבלת החלטות כבדות משקל בתחומים שונים. מטבע הדברים קשור הדבר בביצוע שינויי חקיקה, שחלקם כידוע כרוכים בתהליכים פוליטיים-חברתיים מורכבים. מורכבות זו של הכנת התוכנית לשיפור הקיימות של הביטוח הלאומי מבהירה היטב את החשיבות הרבה שיש ליתרת הנכסים בעבור המבוטחים לדורותיהם.

התמיכה בביטוח הלאומי זהה בשני המאזנים (סעיף 2 בלוחות). בנוגע לתקבולי הריבית אמדנו את רכיב התמיכה הגלום בסבסוד הריבית, שכן רכיב זה מתאים להיכלל בתמיכה של המדינה בביטוחן הסוציאלי בעוד תקבולי הריבית בתנאי שוק הם תקבולים של הביטוח הלאומי בזכות צבירת הנכס לאורך השנים. הם היו מתקבלים בביטוח הלאומי אילו היה המוסד בוחר להשקיע אותם בכלים פיננסיים אחרים, בארץ או בחו"ל, כנהוג במדינות שונות בעולם.

## 2. המלצות הוועדה לבחינת האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי בנוגע ליתרת הנכסים<sup>7</sup>

איגרות החוב שהממשלה חייבת לציבור הרחב רשומות בחוב הציבורי של המדינה (ר' ביאור 14 - מלווה פנים, דוחות כספיים של ממשלת ישראל, החשב הכללי). לעומת זאת איגרות החוב שבידי הביטוח הלאומי רשומות אמנם במאזני הממשלה אך אינן נכללות בחוב הציבורי כפי שהוא מתפרסם למשל בידי בנק ישראל<sup>8</sup>. התייחסות זו לחוב הממשלה לביטוח הלאומי בעייתית בראיית התפקיד של הביטוח הלאומי כנציג של המבוטחים לדורותיהם. בביטוי זה גלומה העובדה שהביטוח הלאומי כמוסד סטטוטורי עצמאי צריך לכאורה לראות עצמו מופקד על שמירה וחזוק הביטוחן הסוציאלי לא רק של המבוטחים החיים כעת אלא גם של אלה שהם היום ילדים או של מי שלא נולדו עדיין. יתרת הנכסים השמורה בביטוח הלאומי מעודפי תקציב שהצטברו בעבר, היא אפוא פיקדון בידי הביטוח הלאומי לצרכים אלה, ומכאן חשיבות המושג **מבוטחים לדורותיהם**.

הביטוי של זרמי הכספים בין הביטוח הלאומי לבין הממשלה בתקציב המדינה התהווה במהלך השנים, כך שכיום אין בספרי התקציב של הממשלה הפרדה מספקת בין ההפקדות השוטפות של הממשלה לביטוח הלאומי לבין ההפקדות ההדדיות על חשבון יתרת הנכסים. יתרה מזאת, אם בעבר הקפידה המדינה להשקיע את יתרת הנכסים של הביטוח הלאומי ב"השקעות קונסטרוקטיביות", כמצוות סעיף 34 בנוסח המשולב של חוק הביטוח הלאומי, זה שנים רבות משמשות הפקדות הביטוח הלאומי למימון שוטף של הוצאות הממשלה, בניגוד לכוונת המחוקק.

ההקפדה על החוק נועדה להבטיח את שמירת ערך הנכס לצוק העיתים ולאפשר לממשלה לממן את הסבסוד הגלום בתשואה על איגרות החוב המיועדות הלא-סחירות של הביטוח הלאומי.

ההקפדה על החוק  
נועדה ולאפשר  
לממשלה לממן את  
הסבסוד הגלום  
בתשואה על איגרות  
החוב המיועדות הלא-  
סחירות של הביטוח  
הלאומי

6 הסכום המופיע בסעיף 7 בלוח 2 שונה מהעודף שמקובל להציג בתקציב הביטוח הלאומי והממשלה. ההבדל מוסבר על ידי ניסיון שלנו להתחשב בעובדה שחלק מתשלום הריבית בידי המדינה לביטוח הלאומי היה צריך להופיע כתמיכה בביטוחן הסוציאלי בדומה לסעיף התמיכות (סעיף 32 בחוק הביטוח הלאומי). ר' בהמשך.  
7 ר' דוח הוועדה: [https://www.btl.gov.il/Publications/more\\_publications/Documents/Finance.pdf](https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/Finance.pdf).  
8 ההתעלמות מחוב זה לביטוח הלאומי מבוססת על הטענה שהביטוח הלאומי הוא חלק מהממשלה ולכן יש לקזז את החוב בספרי הממשלה בנכס המקביל במאזן הביטוח הלאומי.

משימה זו קלה יותר ככל שהשקעות הן "קונסטרוקטיביות" יותר, כלומר נעשות בתשתיות חיוניות, שמטבע הדברים התשואה הכלכלית והחברתית עליהן גבוהה במיוחד. זו היתה גם הסיבה שבגללה אושר בתחילת הדרך השימוש בעודפי הביטוח הלאומי להשקעה בתשתיות של המדינה הצעירה. ההיגיון הכלכלי בכך היה רב, שכן השקעות אלה סייעו לצמיחה הגבוהה. הצמיחה הכלכלית היא שמאפשרת למדינה לגבות מיסים, שבחלקם מוצאים אחר כך את דרכם לתמיכה בביטחון הסוציאלי.

כל עוד הממשלה מחויבת להחזיר לביטוח הלאומי את הקרן כמתחייב על פי לוח הסילוקין של החוב, הבעיה היא הרישום המוטעה. אך ביטחון זה בהחזר החוב הופר עם פרסום דוח הוועדה לבחינת האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי (עמ' 127 בדוח הוועדה לאיתנות הפיננסית):

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

הוועדה ממליצה להמיר את לוח הסילוקין, כלומר את שירותי החוב (החזר קרן וריבית) שמהווה התחייבות חזקה של הלווה, שכן אי-תשלום מתפרש בשוקי ההון כקושי לעמוד בהתחייבויות המדינה עם כל ההשלכות על המוניטין הפיננסי של המדינה כלוה. צעד כזה היה מתפרש כחדלות פירעון של הממשלה, שכן היא מבקשת מהנושה להגיע איתה להסדר חוב נוח יותר בעבורה כחייבת. העובדה שהוועדה היתה מודעת לסיכון זה מוצאת את ביטוייה בהערת שוליים (97) שבה דוחה הוועדה פירוש כזה של הצעתה:

**יצוין בהקשר זה כי עצם תשלום איגרות 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."**

מאחורי המילים של הוועדה הקרן הנוכחית אינה אפקטיבית כמקור מימון לתשלום קצבאות או כאמצעי לשמירה על יציבות המערכת עומדת העובדה שהממשלה לא שמרה על הקרן אלא השתמשה בה לכל מיני פרויקטים ולא דווקא ל"השקעות קונסטרוקטיביות". נמחיש במונחים כספיים את משמעות החלופות השונות הנדונות בידי הוועדה בעבור תקציב המדינה והגירעון שלה ובעבור תקציב הביטוח הלאומי.

הוועדה ממליצה להחליף את התחייבות המדינה ללוח הסילוקין בהתחייבות אחרת שגם היא רשומה בחוק הביטוח הלאומי - סעיף 32 של הקצבות תקציב המדינה למוסד. לכאורה הוועדה טוענת שאין סיבה לדאגה שכן היא תעגן את תוספת התקציב העתידית בסעיף 32. אך כל מי שמכיר את התנהלות סעיף 32 בחוקי ההסדרים לאורך השנים מבין, שההבדל בין מחויבות לפי לוח סילוקין של חוב טומן בחובו מחויבות חזקה הרבה יותר מזו של עמידה בסעיף 32. סעיף 32 הוא הסעיף עם השינויים הרבים ביותר והוא דומה לעיתים לרזרבה תקציבית סמויה של האוצר יותר מאשר לסעיף מימון יציב של מערכת הביטחון הסוציאלי. אין כמעט חוק הסדרים שבו לא

מאחורי המילים של הוועדה עומדת העובדה שהממשלה לא שמרה על הקרן אלא השתמשה בה לכל מיני פרויקטים ולא דווקא ל"השקעות קונסטרוקטיביות"

דרשו לשנות סעיף זה, לרוב בתכתיב חד-צדדי של האוצר ולרוב לרעת המחויבות למבוטחים, מבלי לאפשר לביטוח הלאומי להתנגד לשינוי<sup>9</sup>. לעומת זאת לוח סילוקין של חוב לא ניתן לשינוי אלא בהסדר מחדש (rescheduling), דבר שנתפס כהפרה קשה של חובת החזר החוב<sup>10</sup>.

### החלופות לטיפול בתשלום שירותי החוב ורישומן בתקציב המדינה ובגירעון בדוח הוועדה

הוועדה דנה בארבע חלופות ודחתה כל אחת מהן בנימוקים שונים, ולבסוף הציעה חלופה חמישית שעליה היא ממליצה (החלופות מוצגות בלוח 3). בסעיף זה נציג את החלופות תוך הצגת נקודת הראות של בעל הנכס - המבוטחים לדורותיהם, שלטעמנו אינה משתקפת דיה בדוח הוועדה. נמחיש את המשמעות הכספית של החלופות השונות בעזרת הנתונים המעודכנים של תקציב הביטוח הלאומי ל-2014. התוצאות מתארות בשלב זה רק את המשמעות לתקציב המדינה והביטוח הלאומי בשנת 2014 בלבד.

לחלופות הללו יש השלכות על תקציבי הממשלה והביטוח הלאומי בטווח הארוך. למרות חשיבותן הרבה של השפעות אלו, הן אינן מפורטות כאן, שכן כדי לדון בהן נדרש להפעיל את מודל האיתנות הפיננסית, דבר שייעשה בעתיד ויוצג בנפרד. עם זאת תיבה זו מאפשרת דיון עקרוני בסוגיית הקשר בין תקציב המדינה לבין תקציב הביטוח הלאומי והיא חושפת את הסוגיות העקרוניות של ההשפעה כבר בשנה השוטפת.

### 3. סיכום והמלצה

הוועדה דנה בחלופות א' עד ד' והמליצה על חלופה שמכונה כאן חלופה ה'. נבחר כאן את החסרונות של חלופה ה' מבחינת המבוטחים של הביטוח הלאומי ונציג חלופה נוספת שלא נשקלה בידי הוועדה, שמנסה לשמר את צורכי הממשלה ולמנוע זעזוע בחשבונותיה תוך כיבוד החוב למבוטחים.

מטרת הוועדה היתה לתקן את העיוותים ברישום פעילות הממשלה מול הביטוח הלאומי בגירעון של תקציב המדינה. העיוות המרכזי נובע מכך שהמדינה רושמת את פעולות ההון מול הביטוח הלאומי (פירעון הקרן לביטוח הלאומי והפקדתו מחדש על ידי הביטוח הלאומי בממשלה והשקעת העודף השוטף של הביטוח הלאומי בתקציב המדינה) השוטף. נוהג זה עומד בניגוד להנחיה בחוק שלפיה על הממשלה להשקיע את היתרות בהשקעות קונסטרוקטיביות (בתקציב פיתוח) ולדווח למינהלת הביטוח הלאומי באופן שוטף על השקעת היתרות בנתיבים קונסטרוקטיביים. נוהג זה גם מנוגד לכללי חשבון מקובלים שלפיהם אין לרשום פעולות הון (החזר קרן והפקדות של נכסים) בתקציב השוטף של הממשלה.

נוהג זה יצר עיוות במשך שנים רבות. במהלך כל השנים היה עודף תקציב בביטוח הלאומי כך שהחזרי הקרן של הממשלה התקזזו עם ההפקדות של החוזרים אלה. ללא מדיניות שתשכיל לשמור

אנו מציגים כאן חלופה נוספת שלא נשקלה בידי הוועדה, שמנסה לשמר את צורכי הממשלה ולמנוע זעזוע בחשבונותיה תוך כיבוד החוב למבוטחים

9 מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי הכין לוועדה רשימה מפורטת של כל השינויים שנעשו ב-15 השנים האחרונות בדמי הביטוח ובקצבאות, ושסעיף 32 מהווה מעין איוון בין צד התקבולים לצד התשלומים. רשימה זו מצביעה על כך שרוב השינויים בצד התקבולים היו פגיעה באיתנות הפיננסית (בעיקר היו אלה הפחתות בדמי הביטוח של המעסיקים בעוד שבצד תשלומי הקצבאות היו אלה פגיעות בזכויות המבוטחים, בעיקר בשנים 2002 עד 2004. שינויים אלה הרעו עם המבוטחים והיטיבו עם האיתנות הפיננסית לאחר שזו נפגעה כאמור מצד התקבולים.

10 כדי להבהיר את הרעיון אפשר להשתמש בדימוי הבא: זוג צעיר לקח הלוואה בבנק ומימן באמצעותה טיול. בחזרה מהטיול פנה הזוג לבנק והודיע לו שהקרן אינה אפקטיבית (כי היא כבר לא קיימת מאחר ששימשה למימון הטיול) ולכן הוא מבקש להמיר את לוח הסילוקין של החוב ומבטיח לשלם לבנק בהעברות שוטפות אף יותר מהדרוש לסילוק החוב. סביר להניח שהבנק לא יתלהב מסידור מחדש חד-צדדי כזה של החזר החוב, גם אם הזוג מבטיח לשלם יותר מהדרוש בלוח הסילוקין.



על ביטחון סוציאלי ברמה סבירה תוך פתרון הבעיה האקטוארית<sup>11</sup> (הזדקנות האוכלוסייה), גידול בתשלומי הקצבאות יפחית בהדרגה את העודף בתקציב הביטוח הלאומי.

לנוכח ההתפתחות הדמוגרפית נחשף בהדרגה העיוות בחשבונות הממשלה, שכן ככל שעוברות השנים ובעיית הקיימות הפיננסית והחברתית של הביטוח הלאומי אינה מטופלת, ילך ויקטן העודף השוטף בתקציב הביטוח הלאומי עד שיהפוך לגירעון, כך שבמוקדם או במאוחר הדבר יגדיל את גירעון הממשלה.

חלופה ג' אינה עקבית, שכן היא מבדילה באופן שרירותי בין הפקדות (פעולת הון) להחזר קרן (גם היא פעולת הון).

חלופה ד', נוסף על כך שגם היא אינה עקבית, בדומה לחלופה ג', פוגעת בתקבולי הביטחון הסוציאלי, שכן היא כוללת הקטנה של הקצבת אוצר המדינה בגובה עודפי הביטוח הלאומי (סעיף 32 לחוק ביטוח לאומי). היא מהווה אפוא מעין הפרת חוב חלקית באמצעות מחיקה חד-צדדית של חלק מתקבולי הריבית לבעלי הנכס (המבוטחים).

משמעות קבלת המלצת הוועדה ביטול לבטל את לוח הסילוקין (חלופה ה') היא הפרה מלאה של החייב (המדינה) כלפי בעל הנכס (המבוטחים). ברור שלא כדאי לבעל הנכס להסכים להבטחה פחותה (הבטחה להגדיל ב-40 השנה הקרובות את הקצבות סעיף 32) לזו הקיימת (לוח הסילוקין). די במבט בשינויי החקיקה הרבים שעברו על התשלומים והתקבולים - ולכן גם על סעיף 32 - כדי להתרשם מהקלות הבלתי נסבלת שבה סעיף 32 משתנה בדרכים מגוונות למרות קיומה של הבטחה כזאת<sup>12</sup>.

המשמעות של ביטול הקרן, בשנה הראשונה לביטול, היא רישום הוצאה חד-פעמית במאזן המוסד לביטוח לאומי בשווי מלוא האג"ח לפי שווי הוגן, המבטא את הערך המהוון של איגרות החוב: 216 מיליארד ש"ח<sup>13</sup>. בנוסף, הגירעון האקטוארי של המוסד בסך 465 מיליארד ש"ח יופיע בדוחות הכספיים שלו ללא ההגנה של קרן הנכסים העומדת מולו.

**הפתרון המוצע:** חלופה ב', שמצדדת בכללי החשבונאות המקובלים, נכונה מבחינה חשבונאית אך קשה ליישמה בבת אחת, שכן היא תגדיל את גירעון הממשלה מיידיית בכ-4 מיליארד ש"ח. אפשרות אחת היא להתאים את חוק הפחתת הגירעון באופן חד-פעמי לשינוי רישום זה. הוועדה דוחה אפשרות זו בצדק, מאחר שהיא עלולה לזעזע את המוניטין הפיננסי הטוב של המשק הישראלי בעיני משקיעים זרים וחברות הדירוג הבינלאומיות. לכן יש לחפש פיתרון מושכל יותר. העברת מענק האשפוז מתקציב הביטוח הלאומי לתקציב הבריאות היא צעד מומלץ (גם על ידי הוועדה), אך אינה פותרת את בעיית הממשלה, שכן זו תצטרך להגדיל תקבולים או לקצץ בהוצאות כדי למצוא מימון לטווח ארוך לתשלומי מענקי האשפוז לבתי החולים. הפיתרון חייב אפוא להימצא בשיפור הדרגתי ומשולב של הקיימות החברתית והפיננסית של הביטוח הלאומי תוך שיפור של רישום התשלומים והתקבולים של הביטוח הלאומי בחשבונות הממשלה בצורה מקובלת. במילים אחרות, הפתרון הרצוי הוא חלופה ב', כאשר זו צריכה להיעשות בהדרגה ובמקביל לשיפור האיננות של הביטוח הלאומי.

העברת מענק האשפוז מתקציב הביטוח הלאומי לתקציב הבריאות היא צעד מומלץ אך אינה פותרת את בעיית הממשלה

הפתרון הרצוי הוא חלופה ב', כאשר זו צריכה להיעשות בהדרגה ובמקביל לשיפור האיננות של הביטוח הלאומי

11 ר' הערה 3.  
 12 נזכיר ששינויים בתשלומי קצבאות אינם גוררים אוטומטית שינויים בסעיף 32, שכן הוא בעיקר פונקציה של תקבולי דמי ביטוח. לכן כדי ששינויים בקצבאות יתבטאו בשינויים מקבילים בהקצבת האוצר, יש צורך בחקיקה.  
 13 שווי האג"ח נמדד לפי הגדרה של שווי מתואם (ר' עמ' 8 מאזן כספי 2013 וביאור 9). הגדרה חלופית של שווי הוגן מבטאת את הערך המהוון.

**לוח 3**  
**תקציב המדינה (אלפי ש"ח), 2013**

| הערות   | שינוי בתקציב הביטוח הלאומי (גידול בגירעון) לעומת המצב הקיים | שינוי בתקציב המדינה (גידול בגירעון) לעומת המצב הקיים | השפעת סעיפי הביטוח הלאומי (נטו) על תקציב המדינה (גידול בגירעון) | הוצאות הקשורות לביטוח הלאומי-סעיפים 27-84, 45 בתקציב המדינה | הכנסות הביטוח הלאומי סעיף 081 | תיאור  |
|---|---|--|---|---|-------------------------------|--|
| המשך המצב הקיים. משמעות הדבר שהגירעון בתקציב המדינה יישאר ברמה הנוכחית. עם השנים הוא צפוי לגדול לנוכח ההקטנה הצפויה בחידוש ההשקעה של החזרי הקרן (עקב ההצטמצמות הצפויה בעודף בתקציב הביטוח הלאומי).  | 0   | 0  | 34,708,000  | 49,427,000  | 14,719,000                    | חלופה א' המשך המצב הקיים   |
| חלופה זו מבטיחה לכאורה מעתה יצירת יתרת נכסים חדשה לביטוח הלאומי בקרן נפרדת. היא מגדילה מיידית את השפעת הביטוח הלאומי על גירעון הממשלה וגם בטווח הבינוני, שכן הגידול הצפוי בקצבאות (עקב התפתחויות דמוגרפיות וכד') יחייב את הביטוח הלאומי לדרוש קבלת משאבים מיתרת הנכסים של הביטוח הלאומי מעבר להחזר קרן. | 0   | 3,860,000  | 38,568,000  | 38,568,000  | 0                             | חלופה ב' הוצאה מהתקציב של הפריענות וההפקדות כך שהם לא יחושבו כחלק מההוצאות או ההכנסות השוטפות בתקציב המדינה בהתאמה                 |
| חלופה זו מבטיחה לכאורה מעתה יצירת יתרת נכסים חדשה. היא מגדילה את השפעת הביטוח הלאומי על גירעון הממשלה באופן מידי ובעוצמה גדולה. השפעה זו תחריף בטווח הבינוני, שכן הגידול הצפוי בקצבאות יחייב את הביטוח הלאומי לדרוש קבלת משאבים מיתרת הנכסים מעבר להחזר קרן.  | 0   | 14,719,000   | 49,427,000  | 49,427,000  | 0                             | חלופה ג' הוצאה מהתקציב של ההפקדות בלבד כך שהן לא יחושבו עוד כחלק מההכנסות השוטפות בתקציב המדינה                                    |
| חלופה זו מבטיחה לכאורה מעתה יצירת יתרת נכסים חדשה לביטוח הלאומי. היא מגדילה את גירעון הממשלה עוד יותר מחלופה ב'. כמוה, ההשפעה השלילית על הגירעון עקב החזר הקרן תגדל עם השנים כי ההפקדות החדשות (שלא יירשמו בתקציב השוטף) יביאו לצבירת החזרים חדשים בעתיד. לכן החזורים יגדלו בעתיד.                      | 0   | 14,719,000   | 45,567,000  | 45,567,000  | 0                             | חלופה ד' הוצאה מהתקציב של ההפקדות בלבד והקטנת הקצבת האוצר (סעיפים 27, 45, 84 בתקציב הממשלה) בגודל העודף הצפוי בתקציב הביטוח הלאומי |
| חלופה זו מבטלת את החוב לביטוח הלאומי בבת אחת. לכן התקבולים של הביטוח הלאומי בתקציב השוטף שלו יקטנו מייד בגובה העודף. התעלמות מהצורך בטיפול בבעיית האיתנות הפיננסית תגרום להחרפת גירעון חדש זה בביטוח הלאומי, דבר שיקל על הממשלה לשכנע את המחוקק לפגוע בזכויות המבוטחים.                                 | 3,860,000   | 0  | 34,708,000  | 34,708,000  | 0                             | חלופה ה' החלפת לוח הסילוקין בהגדלת השתתפות אוצר המדינה בסעיף 32  |

### 3. סיכום סעיפים 1 ו-2

בסעיף 1 סקרנו את האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי על-פי מודל שנבנה במינהל המחקר. תחילה פירטנו את התפתחות הצפויה של האוכלוסייה מפרויקט תחזיות האוכלוסייה לטווח ארוך לפי קבוצות עיקריות (יהודים לא חרדים, חרדים וערבים) ולפי גיל ומין, ואחר כך הצגנו את ההנחות האפשריות ואת תוצאותיהן מבחינת האוכלוסייה לטווח הארוך. בתיבה 1 הרחבנו בנוגע לאפשרויות לבחירת תחזית בסיסית למודל האיתנות הפיננסית.

בסעיף 2 הצגנו את ההתפתחויות בשוק העבודה בראי של אותן קבוצות תוך הדגשת הדינמיקה שאפשר לזהות בעשור האחרון בקשר להתנהגות בשוק העבודה של הקבוצות השונות. כדי לקשר בין ההתרחשות בשוק העבודה לבין המודל לאיתנות של הביטחון הסוציאלי בנינו תחזית להשתתפות בשוק העבודה לפי הקבוצות הללו ולפי מין וקבוצות גיל. לשם כך קבענו שהמגמות יימשכו וגם קבענו מגבלה סבירה בנוגע לתפתחות שיעורי התעסוקה של כל אחת מהקבוצות. נעזרנו בקבוצה המובילה בשוק העבודה - האוכלוסייה הלא-חרדית - כדי לספק מגבלה לקבוצות השונות.

התוצאה המתקבלת היא ששיעורי התעסוקה בטווח הארוך צפויים להיות דומים לאלה שהנחנו עם תחילת הפעלת המודל (סקירה שנתיית 2010, פרק 4): אז שיעורי התעסוקה נגזרו מיעדי הממשלה כפי שנוסחו במסמך האג'נדה של המועצה הלאומית לכלכלה. אחת המסקנות של פרק זה היא שיעדי התעסוקה כפי שהיו אז היו כנראה סבירים, שכן מודל המשך המגמות הנוכחי אף שיפר את מצב התעסוקה בהשוואה לגרסה הראשונה.

תיבה 2 מתארת את הצפוי מבחינת מצב האיתנות הפיננסית של התחזיות כפי שתוארו עד כה, והיא מראה שהמצב האקטוארי משתפר במקצת עם הנחות התעסוקה הנוכחיות. התיבה גם מראה שצעד בסיסי למדי של העברת הוצאות האשפוז למקומם הטבעי - לתקציב הבריאות או לסעיף 9, כלומר אל מחוץ לקצבאות הביטוחיות מבלי לשנות את דמי הביטוח - יש בו כדי להביא לשיפור של ממש את מצב האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי מבלי לפגוע כלל בביטחון הסוציאלי.

המסקנה העולה מסעיף 2 בפרק זה, היא שהסיכוי לעמוד באתגר של האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי מבלי שיהיה צורך לפגוע ברמת הביטחון הסוציאלי - גבוה.

בתיבה 3 אנו מבהירים את החשיבות של יתרת הנכסים של הביטוח הלאומי ומראים את הסכנה באימוץ גישה שלפיה יש לבטל את לוח הסילוקין של איגרות החוב לביטוח הלאומי ולהחליפן בהפקדות ישירות של המדינה בתקציב הביטוח הלאומי (סעיף 32 לחוק).

### 4. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-69.32 מיליארד ש"ח ב-2013, בהשוואה ל-66.85 מיליארד ב-2012. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שהמוסד משלם, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.4 מיליארד ש"ח).

הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-2.2% והוא נובע בעיקר מהגידול במספר המקבלים בכל הגמלאות שמשלם המוסד, בשיעורים משתנים. מספר המועסקים בשוק העבודה שעלה ב-2013 בשיעור של כ-3% והעלייה הריאלית בשכר בשיעור של כ-1% תרמו אף הם לעלייה בסך התשלומים, ואילו שינויי החקיקה ב-2013, ובעיקר הקיצוץ בקצבאות הילדים (ראו בהמשך), קיזזו חלקית את העלייה שנבעה מגורמים אלה. בינואר 2012 עודכנו הקצבאות בשיעור של 1.4% בהתאם לעליית

הסיכוי לעמוד באתגר של האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי מבלי שיהיה צורך לפגוע ברמת הביטחון הסוציאלי - גבוה

הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ל-2.2% והוא נובע בעיקר מהגידול במספר המקבלים בכל הגמלאות. הקיצוץ בקצבאות הילדים קיזז חלקית עלייה זו

המדד בין נובמבר 2011 לנובמבר 2012 - שיעור דומה לעליית המדד הממוצעת ב-2013 שהסתכמה ב-1.5%, כך שהגמלאות הועלו ב-0.1%, כלומר נותרו ברמתן במונחים ריאליים.

עם זאת, במונחים של אחוזי תוצר נרשמה **ירידה**, של 0.15 נקודות האחוז (לוח 8). נתוני הלוח מורים כי במונחי תמ"ג שיעור הגמלאות ירד בעקביות בשנים האחרונות מכ-7 אחוזי תוצר ב-2009 ל-6.44 ממנו ב-2013 ובכך חזר לרמה ששררה ב-2007-2008, לאחר שהגיע לשיא של 8.7% ב-2002. שיעור הגבייה מהתמ"ג ב-2013 נותר דומה לרמה של 2012 - 5.3%, ושיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי מהתמ"ג עלה בכ-0.2 אחוזי תוצר והגיע ל-3.7% ב-2013.

במונחי תמ"ג שיעור הגמלאות ירד בעקביות בשנים האחרונות מכ-7 אחוזי תוצר ב-2009 ל-6.44 ממנו ב-2013

בסך הכל עלו ב-2013 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-2.5% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות - המשולמות מכוח חוקי המדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלוואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים [בעיקר עולים חדשים] ותגמולי מילואים) - ירדו בשיעור של 0.8% ב-2013. הסתכמו תשלומי הגמלאות הללו, כולל הוצאות מינהל, ב-10.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-15% מכלל תשלומי הגמלאות.

ניתוח עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים מראה, כי בקצבאות הזיקנה והשאיירים עלו התשלומים ב-3.2% ב-2013<sup>18</sup>, לאחר עלייה של 3.6% ב-2012 ועליות גבוהות יותר ב-2009 וב-2010

## לוח 8

### תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל) כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 2013-1980 \*

| שנה  | תשלומי גמלאות |                 | דמי ביטוח לאומי*** |
|------|---------------|-----------------|--------------------|
|      | סך הכל        | גמלאות גבייתיות |                    |
| 1980 | 6.09          | 4.98            | 5.15               |
| 1985 | 7.14          | 5.51            | 4.45               |
| 1990 | 8.36          | 7.04            | 5.28               |
| 1995 | 7.23          | 5.66            | 4.21               |
| 2000 | 7.65          | 6.09            | 4.08               |
| 2005 | 7.02          | 5.63            | 4.03               |
| 2006 | 6.65          | 5.35            | 3.75               |
| 2007 | 6.41          | 5.20            | 3.66               |
| 2008 | 6.39          | 5.21            | 3.64               |
| 2009 | 6.71          | 5.51            | 3.48               |
| 2010 | 6.69          | 5.57            | 3.62               |
| 2011 | 6.64          | 5.57            | 3.65               |
| 2012 | 6.59          | 5.57            | 3.49               |
| 2013 | 6.44          | 5.47            | 3.72               |

\* הערה כללית לנתונים כאחוז מהתמ"ג לאורך הדוח כולו: ייתכנו הבדלים לעומת שנים קודמות בשל שינויים רטרואקטיביים שנעשו בהגדרות מדידת התוצר לצורך התאמתו עם הצטרפות ישראל למדינות ה-OECD.  
 \*\* כולל גבייה למערכת הבריאות.  
 \*\*\* כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

18 ייתכנו הבדלים בשיעורי השינוי של התשלומים המוצגים בפרק זה לעומת אלה המוצגים בפרקים הספציפיים הסוקרים את הגמלאות, מאחר שהנתונים שהחישבו בפרק זה מתבסס עליהם כוללים הוצאות מינהל ועשויים לכלול גם רכיבים קטנים נוספים המתווספים לסך התשלומים לגמלה, כגון מענק חינוך בקצבת ילדים.

(לוח 9). בשנים 2008 עד 2011 הועלו תשלומי קצבאות הזיקנה והשאירים בעיקר בשל שינויי חקיקה שפעלו להגדלת התשלומים בקצבאות האלה: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% מהסכום הבסיסי<sup>19</sup>, ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז ממנו. באוגוסט 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הועלו קצבאות הזיקנה והשאירים עוד, מ-16.5% ל-17%. מהסכום הבסיסי. בינואר 2010 הועלו הקצבאות ל-17.35%, במסגרת תהליך שבסופו, בינואר 2011, הוגדלה הקצבה הבסיסית ל-17.7% מהסכום הבסיסי. הגידול ההדרגתי והנמשך בקצבאות הזיקנה מ-16.2% ל-17.7% מהסכום הבסיסי לוהו בתהליך מקביל שבו הועלו גמלאות השלמת ההכנסה בהתאם לגיל הזכאים. השפעת שינויי החקיקה שתוארו מוצתה ב-2011, וכאמור לעיל, גם עדכון הקצבאות השנתי לא תרם לעלייה ריאלית של הגמלאות. לפיכך העלייה בתשלומים לגמלה ב-2013 מוסברת בגידול במספר המקבלים בלבד.

בקצבאות הילדים ירדו התשלומים בשיעור ריאלי של 13% בין 2012 ל-2013, לאחר עליה של 3.2% ב-2012

בקצבאות הילדים ירדו התשלומים בשיעור ריאלי של 13% בין 2012 ל-2013, לאחר עליה של 3.2% ב-2012. ביולי 2013, במסגרת החוק להתייעלות כלכלית, הוחלט על קיצוץ חד ומיידי בסכומי קצבאות הילדים לכלל הילדים, כך שחופ מהקצבה לילדים וותיקים (שנולדו לפני 1.6.2003) שמספרם הסידורי במשפחה הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה לכל הילדים נקבע ברמה אחידה של 140 ש"ח לחודש. מאחר שהשינוי נכנס לתוקפו רק באוגוסט 2013, הירידה האמורה של 13% בקצבאות הילדים היא חלקית בלבד, והמשך תוצאות המהלך צפוי להתבטא בנתוני 2014.

התשלומים לדמי אבטלה עלו בשיעור חד של כ-10% ב-2013 (לאחר עלייה דומה בשנה קודמת), שמקורה בעיקר בעלייה הגבוהה במספר המקבלים ובשינוי החקיקה במארכ 2013, עת הושוו תנאי הזכאות וקביעת השכר לחישוב גמלה למובטלים יומיים לאלה של מובטלים חודשיים - צעד שהעלה את חלקם של העובדים היומיים המובטלים בכלל מקבלי האבטלה. גם בגמלאות מחליפות שכר אחרות - אמהות ונפגעי עבודה - המושפעות מההתפתחויות בשוק העבודה, נרשמו עליות גבוהות למדי של 5%-6%. העלייה בדמי לידה מהווה המשך של הגידול במספר הזכאיות לגמלה והעלייה בתשלום הממוצע לדמי לידה בשנים האחרונות, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן.

התשלומים לגמלת הסיעוד עלו אף הם בשיעור גבוה, של כ-6% ב-2013, בעיקר לנוכח הגידול במספר הזכאים לגמלה בכלל והזכאים לגמלה הגבוהה ביותר בפרט. גמלאות הנכות עלו בשיעור ריאלי של 3.3% ב-2013, עלייה מתונה יותר מזו שנרשמה בשנה הקודמת והגיעה ל-5.7%, הנובעת בעיקרה מגידול במספר המקבלים.

הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה עלתה בשיעור של 2% לראשונה לאחר שלוש שנים של ירידות בהיקפי התשלומים לגמלה זו, בשיעורים משתנים. העלייה בתשלומים נובעת משילוב של כמה גורמים: שינויי חקיקה (בתחום הרחבת מעגל המקבלים שיש ברשותם רכב), העלייה הקלה במספר המקבלים והעלייה ברמת הגמלה הממוצעת ב-2013.

הגמלה היחידה שבה היתה ירידה היא למשרתים במילואים. היקף התשלומים בה ירד בשיעור של 2.8% ב-2013 לאחר עלייה בשיעור כמעט כפול מכך ב-2012.

מרבית הגמלאות הגדילו את חלקן ב-2013 על חשבון הירידה בחלקן של קצבאות הילדים בסך התשלומים (לוח 9). התשלומים לענף הזיקנה והשאירים, הראשון בגודלו, היוו 37.5% מסך הגמלאות

מרבית הגמלאות הגדילו את חלקן ב-2013 על חשבון הירידה בחלקן של קצבאות הילדים בסך התשלומים

19 **הסכום הבסיסי** הוא הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות. ב-2013 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 8,487 ש"ח.

9 לוח 9  
 תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות תינוח), 1995-2013

| שנה                               | סך כל התשלומים | זיקמה ושאריות** | נכות כללית | פנולות ספר ואינה | אמהות | ילדים | אבטלה | שירות מילואים | הנחתת הכנסה** | סיעודי ואחר |
|-----------------------------------|----------------|-----------------|------------|------------------|-------|-------|-------|---------------|---------------|-------------|
| 1995                              | * 21,188       | 7,675           | 2,254      | 1,487            | 1,206 | 4,287 | 1,280 | * 1,053       | 1,149         | 798         |
| 2000                              | 39,706         | 13,670          | 5,128      | 2,569            | 2,423 | 7,000 | 3,023 | 1,039         | 2,957         | 1,897       |
| 2005                              | 43,305         | 16,457          | 7,792      | 3,192            | 2,857 | 4,548 | 2,044 | 713           | 2,859         | 2,842       |
| 2008                              | 49,920         | 18,655          | 9,599      | 3,506            | 4,146 | 5,188 | 1,896 | 841           | 2,518         | 3,572       |
| 2009                              | 55,394         | 20,180          | 10,295     | 3,811            | 4,604 | 5,650 | 3,089 | 1,169         | 2,613         | 3,984       |
| 2010                              | 59,137         | 22,023          | 11,130     | 3,986            | 5,033 | 6,279 | 2,606 | 1,028         | 2,659         | 4,394       |
| 2011                              | 62,666         | 23,531          | 11,664     | 4,281            | 5,357 | 6,974 | 2,582 | 1,068         | 2,617         | 4,592       |
| 2012                              | 66,850         | 24,804          | 12,534     | 4,601            | 5,779 | 7,319 | 2,914 | 1,148         | 2,635         | 5,116       |
| 2013                              | 69,321         | 25,980          | 13,137     | 4,961            | 6,168 | 6,465 | 3,252 | 1,133         | 2,728         | 5,498       |
| <b>גידול שנתי ריאלי (אחוזים)</b>  |                |                 |            |                  |       |       |       |               |               |             |
| 1995                              | 10.1           | 8.6             | 16.1       | 14.6             | 20.8  | 4.5   | 16.2  | 2.9           | 13.7          | 13.5        |
| 2000                              | 8.1            | 8.4             | 14.8       | 11.4             | 10.8  | 1.5   | 0.9-  | 7.4-          | 18.1          | 18.2        |
| 2005                              | 0.1-           | 1.3             | 4.6        | 0.2              | 3.4   | 8.1-  | 6.9-  | 0.6-          | 6.0-          | 2.5         |
| 2008                              | 1.4            | 1.3             | 1.6        | 0.6              | 10.0  | 1.5-  | 0.0   | 5.8           | 5.3-          | 2.0         |
| 2009                              | 7.4            | 4.7             | 3.8        | 5.2              | 7.5   | 5.4   | 57.7  | 34.5          | 0.4           | 7.9         |
| 2010                              | 4.0            | 6.3             | 5.3        | 1.9              | 6.5   | 8.2   | 17.8- | 14.4-         | 0.9-          | 7.4         |
| 2011                              | 2.4            | 3.3             | 1.3        | 3.8              | 2.9   | 7.4   | 4.2-  | 0.4           | 4.9-          | 1.0         |
| 2012                              | 4.9            | 3.6             | 5.7        | 5.7              | 6.1   | 3.2   | 11.0  | 5.7           | -1.0          | 9.5         |
| 2013                              | 2.2            | 3.2             | 3.3        | 6.2              | 5.2   | 13.0- | 9.9   | 2.8-          | 2.0           | 5.9         |
| <b>התפלגות לפי ענפים (אחוזים)</b> |                |                 |            |                  |       |       |       |               |               |             |
| 1995                              | 100.0          | 36.2            | 10.6       | 7.0              | 5.7   | 20.2  | 6.0   | 5.0           | 5.4           | 3.8         |
| 2000                              | 100.0          | 34.4            | 12.9       | 6.5              | 6.1   | 17.6  | 7.6   | 2.6           | 7.4           | 4.8         |
| 2005                              | 100.0          | 38.0            | 18.0       | 7.4              | 6.6   | 10.5  | 4.7   | 1.6           | 6.6           | 6.6         |
| 2008                              | 100.0          | 37.4            | 19.2       | 7.0              | 8.3   | 10.4  | 3.8   | 1.7           | 5.0           | 7.2         |
| 2009                              | 100.0          | 36.4            | 18.6       | 6.9              | 8.3   | 10.2  | 5.6   | 2.1           | 4.7           | 7.2         |
| 2010                              | 100.0          | 37.2            | 18.8       | 6.7              | 8.5   | 10.6  | 4.4   | 1.7           | 4.5           | 7.4         |
| 2011                              | 100.0          | 37.6            | 18.6       | 6.8              | 8.5   | 11.1  | 4.1   | 1.7           | 4.2           | 7.3         |
| 2012                              | 100.0          | 37.1            | 18.7       | 6.9              | 8.6   | 10.9  | 4.4   | 1.7           | 3.9           | 7.7         |
| 2013                              | 100.0          | 37.5            | 19.0       | 7.2              | 8.9   | 9.3   | 4.7   | 1.6           | 3.9           | 7.9         |

\* התחנות ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוח כחוזר חוב בגין חיובין במספר ימי תמלואים.

ששולמו ב-2013. בהשוואה ל-2012 עלה חלקו עוד ב-0.4 נקודות האחוז, לנוכח העלייה הגבוהה יותר מהעלייה הממוצעת בסך הגמלאות המשולמות. התשלומים בנכות כללית היוו 19.0% מסך הגמלאות ב-2013 - עלייה של 0.3 נקודות האחוז בהשוואה לשנה הקודמת. ענף הילדים, השלישי בגודלו, הקטין כצפוי במעט את חלקו ב-1.6 נקודות האחוז והוא מהווה כעת 9.3% מסך הגמלאות - ומתקרב ברמתו לגמלאות לנפגעי עבודה, אמהות וסיעוד. ענף האבטלה הוסיף לעלות השנה, מ-4.4% ל-4.7% בין 2012 ל-2013 כתוצאה מהעלייה הגבוהה במספר מקבלי דמי האבטלה ב-2013 ובענף הבטחת הכנסה נעצרה מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והוא מהווה, כשנה הקודמת, 3.9% מסך התשלומים - פחות כמחצית מחלקו ב-2002, עת היווה כ-8% מסך התשלומים.

## 5. רמת הגמלאות

בינואר 2013 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2011 עד נובמבר 2012, בשיעור של 1.4%. שיעור זה מעדכן את **הסכום הבסיסי**<sup>20</sup>, שלפיו מתעדכנות מרבית הקצבאות מינואר 2006 על-פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. לפני כן עודכנו הקצבאות על-פי העלייה בשכר הממוצע. ב-2013 עלה השכר הממוצע בשיעור גבוה יותר מעליית המחירים, כך שהקצבאות עלו פחות מהשכר הממוצע. עם זאת, מ-2002 עלה באופן מצטבר השכר הממוצע בשיעור **נמוך** במעט מהעלייה במדד המחירים לצרכן בתקופה המקבילה. המגמה המתוארת, שלפיה פסק השכר הממוצע לעלות בשיעורים הגבוהים מעליית המחירים לאורך זמן, מבטלת למעשה את השחיקה שהיתה צפויה להיות בקצבאות לפי ניסיון העבר, בעקבות המעבר לעדכון על-פי מדד המחירים לצרכן במקום על-פי השינויים בשכר.

קצבאות הזיקנה ב-2013 הן הקצבאות המוגדלות לאחר שב-2011 הושלם תהליך העלאת הקצבה הבסיסית ליחיד כפי שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009. הקצבה הגיעה ל-17.7% כשיעור מהסכום הבסיסי לקשישים יחידים עד גיל 80 (עלייה של כ-2%). לפי אותו מתווה, הקצבה למי שמלאו לו 80 הועלתה אף היא במעט, באופן שנשמר הפער של 1% מהסכום הבסיסי לטובת קשישים אלו בהשוואה לקשישים שטרם מלאו להם 80 שנה, והקצבאות לשאר הרכבי המשפחה, לרבות קצבאות הזיקנה והשאירים הכוללות השלמת הכנסה, הועלו אף הן בהתאם (לוח 10).

הפסקת המתווה להעלאת קצבת הזיקנה והעלייה הריאלית בשכר הממוצע נתנו את אותותיהם בירידת רמת הגמלה במונחי השכר הממוצע ב-2013 לעומת השנה שקדמה לה (לוח 10): בשתי קבוצות הגיל הראשונות (עד 70 ועד 79) ירדה הגמלה מ-16.9% מהשכר הממוצע ל-16.7% ממנו, ובגילי 80+ היא ירדה מ-17.9% ל-17.7% מהשכר הממוצע. יצוין ששיעורי הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע כפי שהם מובאים בלוח 10 נמוכים יותר משיעורם כאחוז מהסכום הבסיסי (בנקודות אחוז), משום שרמת השכר הבסיסי בערך מוחלט נמוכה מזו של השכר הממוצע.

רמת הגמלה להבטחת הכנסה על הגדרותיה השונות מוצגת בלוח 11. הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה כאחוז מהשכר הממוצע נשחקה אף היא לעומת 2012 בשל העלייה הריאלית בשכר הממוצע (לעומת שיעור העדכון של הסכום הבסיסי ושל הגמלאות, שנתר ללא שינוי ריאלי). הגמלה לאם יחידנית<sup>21</sup> עד גיל 55 עם שני ילדים למשל היא 41% מהשכר הממוצע ב-2013 (בהשוואה

הפסקת המתווה להעלאת קצבת הזיקנה והעלייה הריאלית בשכר הממוצע נתנו את אותותיהם בירידת רמת הגמלה במונחי השכר הממוצע

20 ר' הערה 19 בפרק זה.  
21 הכוונה גם לאב יחידני.

ל-41.9% ב-2011 ו-42.1% ב-2012). הגמלה גם קטנה בהרבה לעומת רמתה ב-2000, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2002-2003, שבו היתה 51.6% מהשכר הממוצע. הגמלה ליחיד בן פחות מ-55 היתה 18.9% מהשכר הממוצע, לעומת שיעור גבוה יותר של 23.6% למי שמלאו לו 55. שיעורים אלה דומים ואף גבוהים במקצת מהשיעורים שהיו ערב הקיצוץ האמור בתחילת שנות ה-2000.

גמלת הסיעוד הממוצעת שהוענקה לקשישים (שסכומה מתורגם לשעות טיפול) עלתה ריאלית ב-2013 ב-0.3% לעומת 2011. ב-2013 קצבת הנכות הממוצעת ירדה במונחים ריאליים בכמחצית האחוז, ונותרה באותה רמה כאחוז מהשכר הממוצע - 31.5% ממנו. התפתחות דומה היתה גם בקצבה הממוצעת לשירותים מיוחדים ובגמלה לילד נכה: אלה ירדו בשיעור של 0.4% ו-0.7% במונחים ריאליים בהתאמה, ונותרו ברמתן מ-2012 כשיעור מהשכר הממוצע - 27.8% ו-27.4% בהתאמה.

גמלת הסיעוד  
הממוצעת שהוענקה  
לקשישים עלתה  
ריאלית ב-2013  
ב-0.3% לעומת 2011

### לוח 10

#### קצבת הזיקנה והשאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע)\*, ממוצע לחודש, 2013-1975

| הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים) |                  | קצבת זיקנה ושאירים בסיסית |                  |                      |                  |                   |                  | שנה   | גיל  |
|--|------------------|---------------------------|------------------|----------------------|------------------|-------------------|------------------|-------|------|
| אלמון/ה עם שני ילדים                       |                  | קשיש/ה יחיד/ה             |                  | אלמון/ה עם שני ילדים |                  | קשיש/ה יחיד/ה     |                  |       |      |
| אחוז מהשכר הממוצע                          | מחירי 2013 (ש"ח) | אחוז מהשכר הממוצע         | מחירי 2013 (ש"ח) | אחוז מהשכר הממוצע    | מחירי 2013 (ש"ח) | אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2013 (ש"ח) |       |      |
| 49.6                                       | 2,525            | 25.5                      | 1,300            | 24.8                 | 1,261            | 14.9              | 758              |       | 1975 |
| 60.9                                       | 2,974            | 30.0                      | 1,467            | 33.1                 | 1,620            | 17.1              | 836              |       | 1980 |
| 73.0                                       | 3,774            | 36.4                      | 1,880            | 35.3                 | 1,826            | 18.2              | 942              |       | 1985 |
| 52.1                                       | 3,777            | 25.7                      | 1,864            | 31.7                 | 2,297            | 16.4              | 1,187            |       | 1990 |
| 57.3                                       | 4,444            | 26.0                      | 2,011            | 30.1                 | 2,329            | 15.5              | 1,202            |       | 1995 |
| 55.0                                       | 4,935            | 25.0                      | 2,243            | 29.0                 | 2,599            | 15.0              | 1,342            |       | 2000 |
| 57.8                                       | 5,077            | 27.6                      | 2,428            | 30.2                 | 2,650            | 15.2              | 1,336            |       | 2005 |
| 63.6                                       | 5,607            | 30.9                      | 2,726            | 32.4                 | 2,859            | 16.8              | 1,478            | עד 70 | 2010 |
|  |                  | 31.8                      | 2,798            |                      |                  | 16.8              | 1,478            | 79-70 |      |
|  |                  | 33.2                      | 2,926            |                      |                  | 17.8              | 1,563            | +80   |      |
| 64.0                                       | 5,663            | 30.9                      | 2,731            | 32.7                 | 2,889            | 16.9              | 1,491            | עד 70 | 2011 |
|  |                  | 31.8                      | 2,812            |                      |                  | 16.9              | 1,491            | 79-70 |      |
|  |                  | 33.2                      | 2,939            |                      |                  | 16.9              | 1,576            | +80   |      |
| 64.2                                       | 5,725            | 30.9                      | 2,755            | 32.7                 | 2,915            | 16.9              | 1,054            | עד 70 | 2012 |
|  |                  | 31.8                      | 2,837            |                      |                  | 16.9              | 1,054            | 79-70 |      |
|  |                  | 33.2                      | 2,965            |                      |                  | 17.9              | 1,589            | +80   |      |
| 63.0                                       | 5,664            | 30.6                      | 2,752            | 32.4                 | 2,910            | 16.7              | 1,502            | עד 70 | 2013 |
|  |                  | 31.5                      | 2,833            |                      |                  | 16.7              | 1,502            | 79-70 |      |
|  |                  | 32.9                      | 2,961            |                      |                  | 17.7              | 1,587            | +80   |      |

\* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
\*\* מ-2008 פוצלו רמות הגמלה לפי גיל.





## לוח 12

נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים ואחוז מהשכר הממוצע),  
ממוצע חודשי, 1990–2013

| קצבה לחמישה ילדים |            | קצבה לארבעה ילדים |            | קצבה לשני ילדים   |            | ערך נקודת קצבה    |            | שנה         |
|-------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|-------------|
| אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2013 | אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2013 | אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2013 | אחוז מהשכר הממוצע | מחירי 2013 |             |
| 34.7              | 2,514      | 24.4              | 1,772      | 6.3               | 459        | 3.2               | 229        | 1990        |
| 32.7              | 2,531      | 23                | 1,779      | 5.8               | 443        | 2.9               | 221        | 1995        |
| 28.8              | 2,588      | 20.3              | 1,818      | 5                 | 451        | 2.5               | 226        | 2000        |
| 16                | 1,407      | 10.5              | 920        | 3.3               | 292        | 1.7               | 145        | 2005        |
| 15.2              | 1,348      | 10.8              | 957        | 4                 | 353        | 2                 | 177        | 2006        |
| 14.8              | 1,342      | 10.5              | 952        | 3.9               | 351        | 1.9               | 176        | 2007        |
| 14.6              | 1,315      | 10.4              | 932        | 3.8               | 345        | 1.9               | 173        | 2008        |
| 16.2              | 1,416      | 11.8              | 1,030      | 4                 | 349        | 2.0               | 175        | 2009        |
| 17.3              | 1,522      | 12.8              | 1,131      | 4.2               | 369        | 2.0               | 177        | 2010 ותיקים |
| 12.1              | 1,064      | 10.1              | 889        | 4.2               | 369        | 2.0               | 177        | חדשים       |
| 17.7              | 1,562      | 13.3              | 1,174      | 4.8               | 420        | 2.0               | 175        | 2011 ותיקים |
| 12.6              | 1,115      | 10.6              | 941        | 4.8               | 420        | 2.0               | 175        | חדשים       |
| 17.6              | 1,552      | 13.3              | 1,188      | 4.9               | 437        | 2.0               | 176        | 2012 ותיקים |
| 12.7              | 1,134      | 10.7              | 958        | 4.9               | 437        | 2.0               | 176        | חדשים       |
| 15.6              | 1,399      | 11.4              | 1,024      | 4.2               | 373        | 1.8               | 160        | 2013 ותיקים |
| 10.8              | 957        | 9.0               | 797        | 4.2               | 373        | 1.8               | 160        | חדשים       |

לעומתן, גמלת הניידות החודשית הממוצעת עלתה בשיעור של 3.1% כתוצאה מגידול בשיעור הזכאים לרכב עם אביזרים מיוחדים.

הקיצוץ העמוק בקצבאות הילדים שהחל באוגוסט 2013 (ולכן לא הגיע לידי מיצוי מלא ב-2013) נתן את אותותיו בערך נקודת קצבת הילדים (לוח 12). בכל השנים האחרונות (מ-2009) עמדה נקודת הקצבה על 2% וירדה ל-1.8% מהשכר הממוצע. הלוח מראה כי ירידה בהיקף דומה היתה בכל סוגי המשפחות. במשפחות עם ארבעה ילדים למשל, ירד שיעור הקצבה המשולמת בעבור הילדים מ-11.4% מהשכר הממוצע ל-9.0% ממנו. שיעורי הירידה בקצבת הילדים משתנים בין סוגים שונים של משפחות וכן בין ילדים "ותיקים" ל"חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003). כך למשל במשפחות המקבלות קצבה בעבור שני ילדים, "חדשים" או "ותיקים", הקצבה ירדה ריאלית בשיעור של כ-15% בין 2012 ל-2013. במשפחה שבה ארבעה ילדים, הירידה הריאלית היתה גבוהה יותר אם הילדים היו כולם "חדשים" (כ-17%) לעומת משפחה שבה הילדים כולם "ותיקים" (כ-13%). הירידה בקצבאות הילדים ב-2013, שהיתה כאמור חלקית, קיזזה לחלוטין את העלייה שנרשמה בהן בשנים האחרונות בעקבות המתווה להעלאת קצבאות הילדים. פערים אלה גדלים ככל שמספר הילדים במשפחה גדל.

בענפי הגמלאות המחליפות שכר היו מגמות מעורבות ברמת הגמלה. בענף נפגעי עבודה עלו דמי הפגיעה הממוצעים ליום לשכירים לעומת 2012 בשיעור של כמחצית האחוז, אך ירדו בשיעור דומה כאחוז מהשכר הממוצע. בענף האבטלה ירד ב-2013 גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע בכ-3% לעומת 2012, לנוכח השינוי בחוק שהוסיף למעגל המקבלים אוכלוסייה חלשה יחסית

בענף האבטלה ירד ב-2013 גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע בכ-3% לעומת 2012, לנוכח השינוי בחוק שהוסיף למעגל המקבלים אוכלוסייה חלשה יחסית

יחסית בשוק העבודה - מובטלים יומיים. דמי הלידה הממוצעים ליום ירדו בשיעור של 1.7% ב-2013 לעומת 2012. לעומת זאת מענק האשפוז לילודת עלה ב-4.5% והתוספת בעבור פג עלתה ב-5.3% בין שתי השנים.

## 6. מקבלי גמלאות

מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2013 ב-3.9%

מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2013 ב-3.9% (לוח 13). המוסד שילם קצבאות ל-833.9 אלף זקנים ושאיירים בממוצע לחודש. שיעור זה משקף עלייה של 4.6% במספר מקבלי קצבאות הזיקנה, שהתקזז בירידה של 0.8% במקבלי קצבאות השאיירים. **בענף הילדים**, בדומה לשנים האחרונות, עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים בשיעור של 1.9% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2013 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.5 מיליון ילדים החיים בכ-1.1 מיליון משפחות.

בין 2012 ל-2013 עלה מספר המקבלים דמי אבטלה בשיעור חד של 11.6%, לאחר עלייה גבוהה גם ב-2012 בשיעור של 7.7%. העלייה במספר המקבלים ב-2013 נובעת בין היתר מהגידול במספר המועסקים ומשינוי החקיקה הנוגע לעובדים יומיים, שכן שיעור האבטלה ירד (מ-6.8% ב-2012 ל-6.2% ב-2013 על פי נתוני הלמ"ס). במקביל לעליות אלה חל שיפור בשיעור הכיסוי של ביטוח אבטלה את המובטלים במשק.

העליות הגבוהות במספר המקבלים **דמי אבטלה** בשנתיים האחרונות באות על רקע של ירידה במספר המקבלים בשנים שקדמו להן: ב-2003-2008 ירד מספרם בעקביות כתוצאה משולבת של המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות לגמלה. בעקבות המשבר הכלכלי והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחקקה בתחילת 2009 הוראת שעה, שמטרתה לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק ביטוח לאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. בעקבות זאת רבים נוספו זמנית למעגל המקבלים ושיעור המקבלים עלה ביותר מ-50%. קיזוז חלקי של עלייה חדה זו בירידה של 21% במספר המקבלים התרחש ב-2010 עם חלוף הוראת השעה האמורה, וירידה מתונה נוספת היתה ב-2011.

בענף השני בגודלו, **נכות כללית**, נרשמה עלייה של 2.3% לעומת 2012 - שיעור הגידול הנמוך ביותר בעשור החולף. מאז שנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים שבין 3% ל-8% מדי שנה. בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העליות בהיקף דומה לאלה שהיו בשנים קודמות: מספר המקבלים גמלה לשירותים מיוחדים עלה ב-8.1% (לעומת 7.4% ב-2011), מספר המקבלים קצבת ניידות האמיר ב-3.6%, ומספר המקבלים קצבה לילד נכה עלה בשיעור חד של 12.2%, לאחר עלייה של 8.8% בשנה הקודמת, בעיקר בשל הרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה זו.

**בענף נפגעי עבודה**, המושפע בדרך כלל משיעורי התעסוקה במשק (שעלו ב-2013), עלה מספר המקבלים דמי פגיעה בשיעור של 6.2%, ומספר מקבלי קצבת נכות צמיתה עלה ב-4.9% - שיעור הדומה לשיעור השנתי בכל אחת מהשנים בעשור החולף. **בענף הסיעוד** עלה מספר המקבלים בשיעור מתון במעט לעומת השנים האחרונות - 2.4%. **בענף אמהות**, מספר המקבלות מענק לידה עלה בשיעור מתון למדי של 0.3%, ואילו מספר המקבלות דמי לידה עלה בשיעור של 2.1% לאחר עלייה גבוהה של 6% בשנה הקודמת.

ב-2013, לראשונה מאז 2005, עלה במעט מספר המקבלים **גמלה להבטחת הכנסה** בגיל העבודה, בשיעור של כמחצית האחוז. מ-2005 עד 2013 ירד מספר המקבלים בשיעור מצטבר של כ-25%. העלייה המתונה במספר המקבלים נובעת כנראה מהגידול במספר המועסקים ומהשינויים בחקיקה (בעלות על רכב, ראו בפרק הבטחת הכנסה) אשר הרחיבו את מעגל הזכאים לגמלה.

בענף נפגעי עבודה, המושפע בדרך כלל משיעורי התעסוקה במשק עלה מספר המקבלים דמי פגיעה בשיעור של 6.2%



## 7. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

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

בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הוכנסו כמה תיקונים: (א) הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2011. (ב) ב-2012 התקרה היתה אמורה לעלות ל-8 פעמים הסכום הבסיסי, אך בעקבות חוק טרכטנברג שנחקק בעקבות המחאה החברתית, הורדה התקרה לתשלום וחזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי מ-1.1.2012. (ג) הועלו דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.47% (מ-5.43% ל-5.9%), מ-1.4.2011. מהלכים אלו הגדילו את הגבייה של הביטוח הלאומי אך לא את חלקו של אוצר המדינה, ולכן ההשתתפות בענף ילדים היתה 200.5% מ-1.4.2011 (204.5% ב-2012).

באוגוסט 2013 הופחתה קצבת הילדים ובעקבותיה צומצמה השתתפות המדינה בשיעור החיסכון התקציבי. שיעור ההשתתפות ירד מ-210% ל-166.3% מהגבייה לענף ילדים.

באוגוסט 2012 נחקק החוק לצמצום הגירעון, שהגדיל בהדרגה את דמי הביטוח הרגילים למעסיק מ-2013 והחזיר מ-1.6.2012 את השתתפות האוצר בגבייה לענף ילדים ל-210% - השיעור שהיה ב-2009. ב-2013 הועלו דמי הביטוח למעסיק, כפי שנקבע בידי ועדת טרכטנברג ב-2011. הוועדה החליטה על העלאה בשלושה שלבים: השלב הראשון - עלייה של 0.6% (מ-5.9% ל-6.5%) - נעשה ב-2013, ושני השלבים הבאים פוצלו לשלושה חלקים: העלאה של 0.25% ב-2014, 0.5% ב-2015 ו-0.25% ב-2016.

### א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-4.7% ב-2013 (לעומת 1.5% ב-2012). התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-5.7% - שיעור כפול משיעור העלייה בתקבולים למערכת הבריאות שהיה 2.8% (לוח 14). העלייה נובעת בעיקר מההתפתחויות בשוק העבודה - הרחבת מעגל המועסקים והגידול הריאלי בשכר, ושינוי החקיקה האמור בנוגע להעלאת דמי הביטוח למעסיקים.

ב-2013 הסתכם סך התקבולים מגבייה ב-55.9 מיליארד ש"ח: 34.5 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-18.9 מיליארד למערכת הבריאות (לוח 14). לגבייה מהציבור התווספו כ-2.5 מיליארדי ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 132ג' לחוק). עם זאת, במונחים של אחוז מהתמ"ג נותרה הגבייה הכוללת ברמתה מ-2012 - 5.1% מהתמ"ג: 3.3% בהם גבייה לענפי הביטוח הלאומי (עליה של 0.1% לעומת 2012), ו-1.8% למערכת הבריאות (ירידה של 0.1% לעומת 2012). בכל השנים המצוינות בלוח נעה הגבייה במונחי תוצר סביב חמישה אחוזי תמ"ג, שיעור הנמוך מהשיעור בתחילת העשור: ב-2003 הגיעה הגבייה מהציבור לשיעור של 6.3% מהתמ"ג. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המיסים הישירים ליחידים ירד במעט, מ-48.1% ב-2012 ל-47.9% ב-2013.

השינויים בשיעורי הגידול בגבייה נבדלים בין אלה המשולמים בעד שכירים (כלומר משכירים וממעסיקים) לבין אלה המשולמים בעד מי שאינם שכירים. בשנת 2012 גדלה הגבייה הישירה מציבור השכירים ב-1.3% במונחים ריאליים, לעומת גידול של 4.7% ב-2011. הגבייה הישירה מן השכירים

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-4.7% ב-2013

סך התקבולים מגבייה הסתכם ב-55.9 מיליארד ש"ח

## לוח 14

## גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2009–2013

| 2013                                       | 2012   | 2011   | 2010   | 2009   |                                |
|--|--------|--------|--------|--------|--------------------------------|
| <b>מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)</b>         |        |        |        |        |                                |
| 55,891                                     | 52,701 | 51,150 | 47,626 | 43,224 | <b>סך כל תקבולי דמי ביטוח</b>  |
| 53,420                                     | 50,276 | 48,719 | 45,392 | 41,228 | <b>סה"כ גבייה מהציבור</b>      |
| 34,498                                     | 32,144 | 31,305 | 29,102 | 26,233 | לענפי ביטוח לאומי              |
| 18,922                                     | 18,132 | 17,414 | 16,290 | 14,995 | למערכת הבריאות                 |
| 2,471                                      | 2,425  | 2,431  | 2,234  | 1,996  | שיפוי האוצר                    |
| <b>אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור</b> |        |        |        |        |                                |
| אחוז שינוי ריאלי                           |        |        |        |        |                                |
| 4.7  | 1.5    | 3.7    | 7.2    | -1.4   | <b>סה"כ גבייה מהציבור</b>      |
| 5.7  | 1.0    | 4.0    | 8.0    | -1.9   | לענפי ביטוח לאומי              |
| 2.8  | 2.4    | 3.3    | 5.8    | -0.4   | למערכת הבריאות<br>כאחוז מהתמ"ג |
| 5.1  | 5.1    | 5.3    | 5.2    | 5.1    | <b>סה"כ גבייה מהציבור</b>      |
| 3.3  | 3.2    | 3.4    | 3.3    | 3.2    | לענפי ביטוח לאומי              |
| 1.8  | 1.9    | 1.9    | 1.9    | 1.9    | למערכת הבריאות                 |
| <b>כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים</b>       |        |        |        |        |                                |
| 47.9                                       | 48.1   | 48.4   | 48.6   | 46.5   | <b>סה"כ גבייה מהציבור</b>      |
| 30.9                                       | 30.8   | 31.1   | 31.2   | 29.6   | לענפי ביטוח לאומי              |
| 17.0                                       | 17.3   | 17.3   | 17.4   | 16.9   | למערכת הבריאות                 |
| <b>כאחוז מהמיסים הישירים</b>               |        |        |        |        |                                |
| 33.1                                       | 34.8   | 35.2   | 35.7   | 35.2   | <b>סך הכול גבייה מהציבור</b>   |
| 21.4                                       | 22.2   | 22.6   | 22.9   | 22.4   | לענפי ביטוח לאומי              |
| 11.7                                       | 12.6   | 12.6   | 12.8   | 12.8   | למערכת הבריאות                 |

ומעסיקיהם הושפעה הן משינויי החקיקה שנסקרו והן מהשינויים בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר עלה נומינלית ב-2012 ב-2.7% (לעומת עלייה של 4.1% ב-2012). מספר המשרות עלה ב-2012 ב-2.6% (לעומת עלייה של 3.6% ב-2011). לעומת זאת ירדה במונחים ריאליים הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים ב-2012 ב-0.4% לעומת ירידה של 1.1% ב-2011. בסך הכל מהווה הגבייה לביטוח לאומי ב-2013 כ-35% מסך הגבייה של המיסים הישירים בישראל, מהם כ-63% מדמי ביטוח לאומי ו-37% מדמי ביטוח בריאות. הירידה כאחוז מהמיסים הישירים בכלל היתה ניכרת יותר - מ-34.8% ל-33.1% בין שתי השנים.

בסך הכל מהווה הגבייה לביטוח לאומי ב-2013 כ-35% מסך הגבייה של המיסים הישירים בישראל

## ב. המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-2013 עלה ב-1.7% במונחים ריאליים והסתכם ב-74.0 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח 15). העלייה הגבוהה בשיעור של 4.7% בגבייה מהציבור<sup>22</sup>

22 שיעור זה שונה במקצת מהשיעור שצויין בסעיף הקודם שכן גביית דמי ביטוח לאומי בלוח זה כוללת את שיפוי האוצר.

לוח 15

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2013

| שנה                               | סך כל התקבולים* | גביית דמי ביטוח לאומי** | השתתפות הממשלה*** | מימון ממשלתי של גמלאות | תקבולי ריבית |
|-----------------------------------|-----------------|-------------------------|-------------------|------------------------|--------------|
| <b>מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים</b> |                 |                         |                   |                        |              |
| 1995                              | 23,581          | 12,171                  | 4,222             | 4,650                  | 2,504        |
| 2000                              | 41,207          | 20,751                  | 8,336             | 8,148                  | 3,907        |
| 2005                              | 49,705          | 24,299                  | 11,700            | 8,616                  | 4,850        |
| 2006                              | 52,344          | 25,234                  | 12,600            | 8,982                  | 5,290        |
| 2007                              | 54,974          | 26,284                  | 13,888            | 8,906                  | 5,600        |
| 2008                              | 58,525          | 27,827                  | 14,938            | 9,245                  | 6,150        |
| 2009                              | 60,934          | 28,229                  | 15,657            | 9,939                  | 6,666        |
| 2010                              | 63,821          | 31,289                  | 15,014            | 10,032                 | 7,000        |
| 2011                              | 68,976          | 33,736                  | 17,304            | 10,203                 | 7,304        |
| 2012                              | 71,398          | 34,569                  | 18,206            | 10,454                 | 7,693        |
| 2013                              | 74,017          | 36,969                  | 18,115            | 10,539                 | 7,748        |
| <b>גידול שנתי ריאלי (אחוזים)</b>  |                 |                         |                   |                        |              |
| 2000                              | 7.6             | 9.8                     | 1.6               | 10.8                   | 3.6          |
| 2005                              | 3.2             | 4.2                     | 5.0               | 0.5-                   | 3.7          |
| 2006                              | 3.1             | 1.7                     | 5.5               | 2.1                    | 6.8          |
| 2007                              | 4.5             | 3.6                     | 9.6               | 1.4-                   | 5.3          |
| 2008                              | 1.8             | 1.2                     | 2.8               | 0.7-                   | 5.0          |
| 2009                              | 0.8             | 1.8-                    | 1.5               | 4.1                    | 4.9          |
| 2010                              | 2.0             | 7.9                     | 6.6-              | 1.7-                   | 2.3          |
| 2011                              | 4.5             | 4.2                     | 11.4              | -1.7                   | 0.9          |
| 2012                              | 1.8             | 0.7                     | 3.4               | 0.7                    | 3.6          |
| 2013                              | 1.7             | 4.9                     | -2.4              | -1.1                   | -1.2         |
| <b>התפלגות (אחוזים)</b>           |                 |                         |                   |                        |              |
| 1995                              | 100.0           | 51.6                    | 17.9              | 19.7                   | 10.6         |
| 2000                              | 100.0           | 50.4                    | 20.2              | 19.8                   | 9.5          |
| 2005                              | 100.0           | 48.9                    | 23.5              | 17.3                   | 9.8          |
| 2006                              | 100.0           | 48.2                    | 24.1              | 17.2                   | 10.1         |
| 2007                              | 100.0           | 47.8                    | 25.3              | 16.2                   | 10.2         |
| 2008                              | 100.0           | 47.5                    | 25.5              | 15.8                   | 10.5         |
| 2009                              | 100.0           | 46.3                    | 25.7              | 16.3                   | 10.9         |
| 2010                              | 100.0           | 49.0                    | 23.5              | 15.7                   | 11.0         |
| 2011                              | 100.0           | 48.9                    | 25.1              | 14.8                   | 10.6         |
| 2012                              | 100.0           | 48.4                    | 25.5              | 14.6                   | 10.8         |
| 2013                              | 100.0           | 49.9                    | 24.5              | 14.2                   | 10.5         |

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

קוזה בידי ירידות שהיו בסעיפי המקורות האחרים: השתתפות הממשלה לפי סעיף 32 לחוק ירדה ב-2.4% ב-2013; המימון הממשלתי של הגמלאות ירד בשיעור מתון יותר של 1.1%, ותשלומי הריבית המהווים כעשירית מסך תקבולי המוסד ירדו אף הם בשיעור דומה (1.2%).

בעשור החולף, מ-2003, עלו התקבולים בכ-25% במונחים ריאליים, בעיקר בשל עלייה בתקבולי גביית דמי ביטוח לאומי בשיעור של 32%. מרכיב השתתפות הממשלה על שני חלקי עלה בשיעור בכמחצית מכך - בשיעור של כ-15%, ואילו תקבולי הריבית עלו בשיעור החד ביותר של כ-42% במהלך העשור האמור. העלייה המצטברת של צירוף מרכיבי השתתפות הממשלה היתה אפוא המתונה ביותר מבין המרכיבים השונים של התקבולים. מגמה זו הובילה לעלייה מסוימת בחלקם של דמי הביטוח הלאומי בסך התקבולים, מ-47.5% ב-2003 ל-49.9% ב-2012. עם זאת, בדיקה לאורך זמן רב יותר מעלה שקטן חלקם של התקבולים מהציבור משיעור הגבוה ממחצית מסך התקבולים ב-1995 ובתחילת העשור, לשיעור הנמוך ממנו. בכך יש אינדיקציה לכרסום בעצמותו של המוסד לביטוח לאומי.

### ג. עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, נותר ב-2013 כמעט ללא שינוי הגירעון התקציבי (ללא ריבית) של המוסד ברמה של כ-3 מיליארד ש"ח ב-2013, רמה הדומה גם לזו ששררה ב-2010. השנה המאוחרת ביותר שבה היה עודף תקציבי היא שנת 2008. גודלו של גירעון זה הוא תוצאה של עליות בכל ענפי המוסד למעט ענף ביטוח ילדים, שבו נרשם גידול של כמעט מיליארד ש"ח בעודף התקציבי, אשר קיזז את העליות בכל יתר הענפים (לוח 16).

הלוח מראה עוד שהפעילות הכספית של הביטוח הלאומי מסתכמת בעודף, כאשר כוללים את תקבולי הריבית. הגירעון התפעולי הופך לעודף של 4.7 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-4.55 מיליארד ש"ח בשנה הקודמת. עם זאת, כל הענפים שהיו גרעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה.

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, הגירעון התקציבי של המוסד נותר ב-2013 כמעט ללא שינוי - ברמה של כ-3 מיליארד ש"ח

## לוח 16

### עודפים/גרעונות בענפי הביטוח לאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2010-2013

| ענף ביטוח      | כולל ריבית   |              |              |              | ללא ריבית     |               |               |                |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|                | 2013         | 2012         | 2011         | 2010         | 2013          | 2012          | 2011          | 2010           |
| <b>סך הכל</b>  | <b>4,696</b> | <b>4,548</b> | <b>6,310</b> | <b>3,999</b> | <b>-3,053</b> | <b>-3,145</b> | <b>-994.2</b> | <b>-3006.1</b> |
| זיקנה ושאיירים | -692         | -107         | 692          | 1,243        | -3,374        | -2862         | -2004.8       | -1,365.4       |
| נכות כללית     | -4,349       | -4,096       | -3,407       | -3,118.5     | -4,444        | -4,168        | -3,606.4      | -3,445.4       |
| נפגעי עבודה    | -836         | -1,266       | -1,140       | -1,304.4     | -857          | -1,341        | -1,252.2      | -1,460.7       |
| אמהות          | -2,549       | -2,613       | -2,226.3     | -2,296.7     | -2,604        | -2,579        | -2,226        | -2,181.7       |
| ילדים          | 18,579       | 17,738       | 16,752       | 14,059       | 13,976        | 13,076        | 12,641        | 10,075         |
| אבטלה          | -2,456       | -2,188       | -1,881.7     | -1,981.9     | -2,456        | -2,188        | -1,881.7      | -1944          |
| סיעוד          | -3,360       | -3,228       | -2,786.2     | -2,813.3     | -3,428        | -3,182        | -2,786.2      | -2,719.5       |
| אחר            | 358          | 307          | 307          | 212          | 134           | 99            | 123           | 37             |