

דוח סופי

מוגש למוסד לביטוח לאומי

האם וכיצד משפיע מבנה המימון על התקבולים ודפוסי הקצאה של הביטוח הלאומי ?

How does the financing structure affect the income and the allocation patterns of the National Insurance?

מחקר זה מומן על ידי המוסד לביטוח לאומי

ד"ר מיכל קורא

עוזרי מחקר:

לואיס לואיס

עומר מגל

עמית ענבר

רותם וולף

עומר כהן

חגי דולב

איילת כרמלי

מבוא ועיקרי הממצאים:

מערכת הביטוח הסוציאלי היא אבן יסוד של מדינת הרווחה המודרנית. בשונה מהגנה סוציאלית המושתת על עקרונות של סעד, פיצוי או השתייכות לקטגוריה חברתית מסוימת, תוכניות הביטוח הסוציאלי מושתתות על העיקרון הביטוחי (עיקרון השקילות) הקושר בין השתתפות המבוטח במימון התוכנית ובין זכאותו להגנה סוציאלית (Gal, 1989; Atkinson, 1998).

נהוג לראות בהקמת מערכת הביטוח הסוציאלית הראשונה בגרמניה את ראשיתה של מדינת הרווחה המודרנית, שכן לראשונה הגנה סוציאלית לא ניתנה רק על בסיס של צדקה וחסד אלא, על בסיס של זכויות נרכשות המוגנות על ידי המדינה. האימוץ של תוכניות ביטוח סוציאלי במדינות שונות וההכללה ההדרגתית של חלקים נרחבים מהאוכלוסייה במסגרתן סללה את הדרך להבטחת הגנה סוציאלית על בסיס אוניברסאלי, הגנה שאינה עושה הבחנה של מעמד או ההכנסה ואינה מתנה את הזכאות בהוכחת נזקקות כלכלית ובעמידה במבחני אמצעים (Doron, 2004).

ביטוח, בין פרטי ובין סוציאלי, הוא כלי שנועד לחלק את הסיכון בין רבים. דמי הביטוח (הפרמיה) מאפשרים לאגם משאבים ולחלק בין כלל המבוטחים את הנטל הכלכלי שהיה עלול ליפול למעמסה על אותם יחידים שנקלעו למצב סיכון. לא פעם נשמעת הטענה שביטוח סוציאלי איננו ביטוח אמיתי, טענה הנובעת בדרך כלל מההנחה השגויה שעקרונות הביטוח הסוציאלי והביטוח הפרטי זהים. חשוב להסביר שעקרונות הביטוח החברתי (=הסוציאלי) שונים מעקרונות הביטוח הפרטי. בשונה מביטוח פרטי שבו כל פרט בוחר באופן עצמאי כנגד איזה סיכון לבטח את עצמו, בביטוח סוציאלי אנו כחברה (ולא כפרטים) בוחרים בשביל כלל המבוטחים את תחומי הביטוח, היקפי הכיסוי ותנאי הזכאות, וגם מגדירים את היקף המשאבים שיעמדו לרשות הענף הביטוחי. בשונה מהביטוח הפרטי, ההסדרה של ביטוח סוציאלי היא בחקיקה ולא בחוזה, ואין דמי הביטוח משקפים את רמת הסיכון של כל מבוטח, אלא ממד של ערבות הדדית (Hinrichs, 1997; Clasen, 1997, 2001). הבדלים אלה אינם הופכים את הביטוח הסוציאלי לפחות ביטוחי, אלא משקפים ומבטאים את האיכות הייחודית שלו כביטוח חברתי. אין מדובר במצג שווא של ביטוח, אלא במוסד חברתי הנוהג בעולם המערבי 130 שנה ויותר ומהווה אחד הנדבכים המרכזיים של מדינת הרווחה המודרנית.

החדשנות של הביטוח הסוציאלי לא באה רק לידי ביטוי במבנה חדש של זכאות (entitlement) ושל כיסוי (eligibility) אלא גם בהצעת מבנה מימוני חדש המובחן מתוכניות ושירותים ממשלתיים אחרים. במסגרת זו מושתת מימון תוכניות הביטוח הסוציאלי על מיסים ייעודיים ה"מסומנים" למטרות המוגדרות של הביטוח הסוציאלי ונגבים ממעסיקים ומבוטחים.

כספים אלו, המכונים "דמי ביטוח", מופרדים מתקבולי המס ה"כלליים" ומועברים לקופת מוסדות הביטוח הסוציאלי ללא "חנייה" מקדימה בקופת תקציב המדינה. תקבולים אלו יחד עם סבסוד ממשלתי ברמות שונות מהווים את מקור ההכנסה של המוסדות. עודפי ההכנסות מדמי הביטוח ("זרבות") נצברים בקרנות ייעודיות המשקיעות את הכספים באפיקים שונים ומשמשים לייצוב ואיזון פיננסי של המערכת. פעולות הגבייה והניהול של דמי הביטוח מתבצעות במקרים רבים על ידי מערכת אדמיניסטרטיבית נפרדת מזו של מערכת המס הכללית (OECD, 2004).

ישראל בדומה למדינות רבות אחרות בחרה להשתית חלקים מרכזיים של מערכת הביטוח הסוציאלי שלה על מודל הביטוח הסוציאלי. חוק הביטוח הלאומי, שנחקק בראשית שנות ה-50 עיגן את המאפיינים המרכזיים של המודל הביטוחי, ובכך העניק למוסד ולתוכניותיו מעמד ייחודי השונה מזה של תוכניות ממשלה אחרות (דורון, 2004; לוטן, 1964). שיטת המימון הייתה אבן יסוד בעיגון המודל הביטוחי והתבטאה בכך שהמקורות העיקריים למימון התוכניות בחוק הביטוח הלאומי היו ייעודיים והתבססו על דמי ביטוח ששילמו מבוטחים ומעסיקים (קורא, 2004).

לאורך השנים חלו התפתחויות שונות בתוכניות המוסד. במהלך השנים נוספו ענפי ביטוח חדשים כמו אבטלה ונכות כללית. כמו כן חלו שינויים בתוכניות עצמן שבאו לידי ביטוי בשינוי כללי הזכאות, בגובה הקצבאות ובמשכום. המחקר על התפתחות מערכת הביטוח הסוציאלי בארץ, בדומה לזה של מדינות עסק בעיקר בצד ההוצאה תוך הזנחה של היבטי המימון (Campbell & Morgan, 2005; Prasad & Deng, 2009). כתוצאה מכך אנחנו יודעים מעט יחסית על ההתפתחויות שחלו בתחום מדיניות המימון ועוד פחות על הגורמים וההשלכות של התפתחויות אלו. בשנים האחרונות פורסמו מספר מחקרים שחקרו נקודות מפנה ספציפיות במדיניות המימון (Doron, 1975; Koreh, 2004, 2017; Koreh & Shalev, 2009), אך חסר עדיין תמונה כוללת על התפתחות מדיניות המימון מאז הקמת המוסד לביטוח לאומי בשנות החמישים

מטרתו של מחקר זה להשלים ולו במקצת את הפער המחקרי בתחום מדיניות המימון של הביטוח הסוציאלי בישראל. שלושת השאלות שהנחו את המחקר הן (1) מהן ההתפתחויות המרכזיות בתחום מדיניות המימון הייעודי (שינויים בשיעור של דמי ביטוח ובתקרת השכר ממנה הם נגבים, לרבות שינויים בתשואה על עתודות קרן הביטוח); (2) מה היו השיקולים שעיצבו את מדיניות המימון ואת השינויים שחלו בה; (3) מהן ההשלכות של מדיניות המימון עבור מערכת הביטוח הסוציאלי. הנושאים המרכזיים שנבדקו תחת שאלה זו הם הקשר בין מדיניות המימון למדיניות ההוצאה וחקיקת הזכויות; הקשר בין מדיניות המימון לשינויים

באופיים של תוכניות הביטוח והקשר בין מדיניות המימון ליציבות של התוכניות בטווח הארוך.

דוח המחקר מורכב מפרק תאורטי וארבעה פרקים מחקרניים: **הפרק התאורטי** סוקר את גופי הספרות המרכזיים שעוסקים בסוגיות של מימון סוציאלי מהיבטים שונים ומדיסציפלינות שונות. בין היתר עוסק פרק זה (1) בקשר שבין שיטות מימון שונות והיכולת הפוליטית לגייס תקבולים מהציבור; (2) בקשר שבין דפוס המימון והעקרונות המייחדים של הביטוח הסוציאלי; (3) בקרן הביטוח, מדיניות ההשקעות והקשר שלה לאיזון ארוך טווח של תכניות הביטוח ו-4) ההשפעה של רפורמות מימון על מדיניות ההקצאה והמנהל של שירותים חברתיים. הפרק גם מציג את שתי מסגרות הניתוח שבהם נעשה שימוש במחקר זה. הגישה המוסדית והגישה הפיסקאלית להתפתחות מדינת הרווחה. בסיום הפרק מוצג המבנה המימוני של המוסד לביטוח לאומי והאופן שבו הוא בא לידי ביטוי בתקציב המדינה

פרק 1 מתאר את התגבשות 'המבנה המימוני' של המוסד לביטוח לאומי בשנות החמישים והשישים. אחד הממצאים המרכזיים בפרק, הוא ש'המבנה המימוני' שגובש הכפיף את מדיניות המימון של המוסד לביטוח לאומי לצרכים הפיסקאליים והמאקרו כלכליים של "המדינה המפתחת". ממצא אחר וקשור לכך, הוא שבישראל, על אף מספר נסיונות של הנהלת המוסד לביטוח לאומי, לא אומצו כללי איזון מחייבים ולא התגבש מנגנון המייצר הלימה על פני זמן בין מדיניות המימון למדיניות ההוצאה (וגם בין התפתחויות המשפיעות על התקבולים להתפתחויות המשפיעות על ההוצאות). היעדר מנגנון כזה אפשר לגבש מדיניות מימון בנפרד ממדיניות ההוצאה והנו אחד הגורמים להבנת המגמות הגרעוניות שהמוסד לביטוח לאומי נתון בהם בשנים האחרונות.

פרק 2. סוקר את השינויים המרכזיים שהתרחשו בתחום מדיניות המימון הייעודי בשנים 1954-2016 ומתייחס לרפורמות בשיעור דמי הביטוח, בהגדרת תקרות השכר לתשלום דמי ביטוח; ובמדיניות הריבית על העתודות. הפרק כולל ניתוח של השיקולים שהנחו את אותן רפורמות ומראה כי ברוב המקרים, קבלת ההחלטות היתה קשורה בשיקולים פיסקאליים (כמו הגדלת מקורות המימון לתקציב הרגיל) ומאקרו כלכליים (כמו ייצוב מחירים והפחתת עלויות העסקה) ולא בשיקולים הקשורים לצורכי ההוצאה של תכניות הביטוח.

פרק 3. סוקר את ההשפעה של מדיניות המימון על ההתפתחויות בתחום התקבולים (היקף והרכב מקורות המימון העומדים לרשות המערכת במונחי תוצר) ועל ההתפתחויות בתחום ההוצאה (היקף ההוצאה על קצבאות במונחי תוצר). עד שנות ה-80, הרפורמות במדיניות המימון של המוסד הובילו להגדלה עקבית בתקבולים העומדים לרשות המערכת. לעומת זאת משנות ה-80 ואילך, המגמה מתהפכת. הרפורמות במימון מפחיתות את היקף התקבולים הייעודיים ועל אף שחל גידול מסוים בהשתתפות הממשלה, סך התקבולים הכולל שעומד

לרשות המערכת פוחת. תקופה זו מתאפיינת גם בשינוי הרכב המימון של המוסד המתבטא בקיטון החלק היחסי של המקורות הייעודיים והגדלת חלקם של המקורות התקציביים.

בנוגע להתפתחויות בתחום ההוצאה, אנו מוצאים כי בזמן שמדיניות המימון נקבעת עפ"ר באופן שאינו קשור בהוצאה, היא משפיעה עליה באופן עקיף דרך זמינות התקבולים והרכבם. בשנים שבהם חל גידול ניכר במקורות המימון הייעודיים הוא לווה בגידול מקביל בהיקף ההוצאה. לעומת זאת משנות ה-80 ואילך, שנים המתאפיינים בהקטנת מקורות המימון, התמונה מורכבת יותר. בטווחי זמן קצרים אין בהכרח קשר בין הקטנת במקורות להקטנת ההוצאה, אבל על פני זמן אנחנו מוצאים כי לא רק המקורות פחתו, אלא גם ההוצאות פוחתות. בזמן שבשנת 1984, ההוצאה על קצבאות מתוקף חוק הביטוח הלאומי עמדה על 7.4% תוצר, ניתן לזהות את הצמצום בבחינת נתוני 2016 שבה אותה הוצאה עמדה על 6.3% תוצר בלבד. צמצום זה בולט במיוחד לאור תהליכי הזדקנות האוכלוסייה אשר גרמה למגמה הפוכה של הרחבת ההוצאה ברוב העולם המפותח.

אנו גורסים כי התפתחויות אלו קשורות בדינמיקה הפוליטית של מצבי 'עודף' ו'גירעון' וגם ביחסי עצמאות/תלות בין המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר. בשנות השבעים הגידול הניכר במקורות המימון ובעתודות המוסד, מעל ומעבר לצורכי התכניות יצר כר פורה לתביעות להרחבת מערכת הביטוח הסוציאלית ולחקיקה מרחיבה של זכויות חברתיות. לעומת זאת הפחתת המקורות הייעודיים בשנות השמונים והתשעים והגדלת התלות במקורות התקציביים יצרה תנאים מוסדיים חדשים אשר בשילוב עם 'מציאות גירעונית' הקלו על תביעות לריסון ההוצאה על קצבאות.

פרק 4. בפרק זה אנחנו בודקים את ההשפעה של מצב כספי גרעוני בענפי הביטוח ובקרב העתודות שלהן על חקיקת הזכויות. שאלה זו נבחנת באמצעות חקר המקרה של ענף ביטוח אבטלה, ענף אשר עבר בשנות התשעים ממצב של עודף לגירעון ואשר קרן הביטוח שלו התרוקנה כליל בשנת 1998.

בשנים האחרונות הדין על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי ועל הצפי למעבר מרווח שוטף לגרעון שעלול להסתיים בחיסול 'קרן הביטוח' מעורר דיון ציבורי סוער. דרך חקר המקרה של ביטוח אבטלה אנו מבקשים לשפוך אור על הלחצים השונים שעשויים להיות מופעלים על תכניות הביטוח הלאומי אם וכאשר הוא יקלע לגירעון מבני..

אנו מוצאים כי בשונה מחברת ביטוח פרטית שבה חיסול הקרן צפוי להביא לפשיטת רגל ולחוסר יכולת לעמוד בהתחייבויות, המדינה לא הפסיקה לשלם קצבאות של ביטוח אבטלה גם כאשר נגמרה הקרן. יחד עם זאת ובשונה מהטענה כי למצב הפיננסי אין השפעה על זכויות, אנו מוצאים כי במקרה של ביטוח אבטלה, ערעור המצב הפיננסי של הענף סלל את

הדרך לשורה של תיקוני חקיקה שקיצצו בזכויות המבוטחים בתכנית. תיקוני החקיקה הלכו והתגברו ככל שהמצב הפיננסי הורע ובאו לידי ביטוי בהקשחת הקריטריונים לזכאות, בשינוי ההגדרות של עבודה מתאימה בהפחתת גובה הקצבה ובקיצור משך הזכאות.

ניתוח דברי ההסבר לחוק והדיונים שהתקיימו בוועדות הכנסת מלמדים כי המצב הכספי הגירעוני היווה עילה מרכזית לשינויי החקיקה ושימש לא רק להצדקת קיצוץ בזכויות אלא גם לשינוי אופייה של התוכנית. הצורך לסבסד את הקצבאות עקב המצב הגירעוני, הצדיק את המעבר מתכנית שנועדה להגן על רמת חייו של המובטל לתכנית שמספקת מינימום בלבד ושבה כמעט ולא נותר קשר בין שכר המבוטח טרם אירוע האבטלה לבין גובה הקצבה אליה הוא זכאי.

התהליך שהתרחש בענף אבטלה מצביע על שני סוגים של לחצים הנוצרים כאשר המצב הכספי של תכניות מסוג ביטוח סוציאלי מתערער. סוג הלחצים הראשון קשור בשחיקת מקורות המימון. בדומה לתוכניות ושירותים ציבוריים אחרים, כאשר מקורות המימון נשחקים הלחץ לצמצום ההוצאה מתגבר. סוג הלחצים השני קשור בשינוי המבני שמתרחש. בעוד שתוכניות ביטוחיות הנהנות ממקורות מימון ייעודיים מספקות הגנה (חלקית) מפני לחצים פסיקאליים, שחיקה במקורות אלו וגידול תלותן בתקציב הרגיל חושף אותן ללחצים הפסיקאליים. במצב זה, התכניות נאלצות להתחרות מול צרכים אחרים (ביטחון, חינוך בריאות) על מקורות והשיח בנושאי קצבאות (אבטלה, ילדים, נכות וכו') צפוי להפוך לזירת התגוששות של קבוצות אינטרס שונות הנלחמות זו בזו על חלוקת התקציב.

תוכן עניינים:

8.....	רקע תיאורטי: בין מדיניות מימון למדיניות הקצאה
8.....	א. השפעת מבנה המימון על יכולת הגיוס והיקף התקבולים
10.....	ב. השפעת מבנה המימון על אופייה של מערכת הביטחון הסוציאלית
12.....	ג. איזון אקטוארי וקרן הביטוח – העקרונות להבטחת איזון ארוך טווח בספרות
13.....	ד. הקשר בין רפורמות במימון לרפורמות במדיניות ההקצאה במערכות ביטוח סוציאלי
14.....	ה. מסגרת הניתוח התיאורטית:
16.....	ו. מבנה מקורות המימון של המוסד לביטוח לאומי והאופן שהוא בא לידי ביטוי בתקציב המדינה
21.....	פרק 1: מיסוד מבנה המימון בביטוח הלאומי: כללי ההשקעה ו(אי) ההסדרה של מנגנוני איזון
1.1	שיטת המימון, קרן הביטוח ומדיניות ההשקעות: העקרונות להבטחת איזון ארוך טווח
21.....	בספרות על מימון מערכות סוציאליות
1.2	גיבוש מונופול הממשלה על השקעות הביטוח הלאומי
1.3	ההימנעות מעיגון כללי איזון לענפי הביטוח הלאומי כחלק מדפוס היחסים הפיסקאליים בין המוסד ומשרד האוצר
27.....	פרק 2: מגמות במדיניות הממשלה כלפי מקורות המימון הייעודיים
2.1	מגמות השינוי במדיניות דמי הביטוח ובתקבולים מדמי ביטוח
2.2	מגמות השינוי במדיניות הריבית ובתקבולים מריבית
2.3	מדיניות המימון - ניתוח תהליך קבלת ההחלטות
2.3.1	מדיניות המימון בשנות החמישים והשישים:
2.3.2	מדיניות המימון בשנות ה-70 וראשית שנות השמונים:
2.3.3	מדיניות המימון בשנות השמונים והתשעים (1982-1995):
57.....	פרק 3: השפעת השינויים במדיניות המימון על התקבולים וההוצאות:
3.1	שחיקת בסיס המשאבים ושינוי בהרכב מקורות המימון של המוסד לביטוח לאומי
3.2	האם ניתן לראות קשר בין ההתפתחויות בתקבולי המוסד לבין ההתפתחויות בהיקף ההוצאה על קצבאות המוסד (קצבאות על פי חוק הביטוח הלאומי)?
61.....	פרק 4: השלכות המצב הכספי של קרן הביטוח על חקיקת זכויות: ביטוח האבטלה כמקרה בוחן
4.1	מדיניות מימון ויציבות ארוכת טווח של תוכניות הביטוח- סקירה תיאורטית
4.2	כשהקרן מסתיימת: ביטוח אבטלה כחקר מקרה
4.2.1	השינויים במקורות המימון של קרן האבטלה ובמצבה הכספי
4.2.2	המדיניות שהנחתה את השינוי במקורות המימון והשיקולים שהנחו אותה
4.2.3	האם הרכב השינוי במקורות המימון והמצב הכספי של הקרנות השפיעו על זכויות המבוטחים?
82.....	פרק 4.3 מסקנות
90.....	מקורות
92.....	

רקע תיאורטי: בין מדיניות מימון למדיניות הקצאה

ככלל, חקר תחום המימון של מדינת רווחה בכלל ומימון הביטוח הסוציאלי בפרט הוזנח בספרות על מדינת הרווחה (Deng, 2009; Prasad & Campbell & Morgan, 2005; Beland, 2012). עיקר המחקר התמקד בצדה השני של המשוואה ועסק בתוכניות הרווחה, בהוצאה חברתית וההתפתחות שלהן מנקודת מבט היסטורית והשוואתיות. כתוצאה מכך, ולמרות שלמבנה המימון הביטוחי מיוחסת חשיבות מרכזית בהגות הסוציאלית, אנו יודעים מעט יחסית על השיקולים והאינטרסים המנחים את מדיניות המימון ועל האופנים שבהם מדיניות מימון קשורה במדיניות ההקצאה.

בשנים האחרונות, בין היתר עקב הלחצים הכספיים הגוברים במערכות ביטוח סוציאלי, יש עיסוק גובר בסוגיית המימון ובאופנים שזו משפיעה על מדיניות ההקצאה. בפרק זה נסקור את הממצאים המרכזיים של המחקר בתחום זה ונגזור מתוכם השערות לגבי הקשרים הצפויים בין מדיניות המימון למדיניות ההקצאה במקרה הישראלי.

א. השפעת מבנה המימון על יכולת הגיוס והיקף התקבולים

אחד הנושאים שזכה לתשומת לב מחקרית הוא הקשר בין הרכב מקורות ההכנסה של מדינות רווחה (כלומר תמהיל המס) ובין גודל ההוצאה החברתית שלהן (Campbell & Morgan, 2005; Ganghof, 2006; Kato, 2003; Morgan, 2005; Steuerle, 1996; Wilensky, 2002). דמי ביטוח הם מקור הכנסה מרכזי במדינות הרווחה המפותחות. כך למשל היקף ההכנסות הממוצע שמגייסות מדינות ה-OECD דרך דמי הביטוח דומה להיקף ההכנסות שהן מגייסות באמצעות מיסי הכנסה: 9.4% ו-10% מהתמ"ג, בהתאמה. יחד עם זאת קיימת שונות ניכרת במידה שבה מדינות שונות מסתמכות על דמי ביטוח. באוסטרליה וניו זילנד דמי ביטוח ממלכתיים לא נגבים כלל, ואילו במדינות כמו גרמניה, בלגיה וצרפת ההכנסות מדמי הביטוח הן מקור ההכנסה העיקרי. בכחצית ממדינות ה-OECD ההכנסות מדמי ביטוח עולות על ההכנסות ממיסי הכנסה ומהוות את מקור ההכנסה העיקרי (OECD, 2009).

מתוך ספרות זו עולה כי ישנו קשר בין הרכב המס במדינה מסוימת לגובה ההוצאה החברתית: מדינות המסתמכות בשיעורים גבוהים יותר על הכנסות מדמי ביטוח מתאפיינות בהוצאה חברתית גבוהה יותר ובמערכות רווחה מקיפות ונדיבות יותר¹, ואילו מדינות המסתמכות יותר על מיסי הכנסה מתאפיינות בהוצאה חברתית נמוכה יחסית ובמערכות

¹ יש לציין כי קשר דומה מתייחס לדומיננטיות של מיסי צריכה כמו מע"מ. כך שגם במדינות שבהן דמי ביטוח נמוכים יחסית אך המע"מ גבוה נמצא קשר חיובי עם גודלה של מדינת הרווחה

מוגבלות של הגנה סוציאלית (Campbell & Morgan, 2005a; Ganghof, 2006; Kato, 2003; Morgan, 2005; Steuerle, 1996; Wilensky, 2002).

הקשר בין הרכב המס ובין רמת הנדיבות של מדינות רווחה מוסבר בכך שלשיטת המיסוי (מס הכנסה, מע"מ או דמי ביטוח) השפעה על היכולת הפוליטית של המדינה לגייס הכנסות.

ישנם מספר הסברים ליכולת הגיוס המוגברת הגלומה בדמי ביטוח בהשוואה למס הכנסה: **רמת הנראות**: בהשוואה למס הכנסה, רמת הנראות של דמי ביטוח נמוכה ולכן מבחינה פוליטית קל יותר למדינות להגדיל את הכנסותיהם באמצעות הסתמכות על דמי ביטוח מאשר באמצעות מיסי הכנסה (Steuerle, 1996; Wilensky, 2002). הנראות הנמוכה מיוחסת לתפקיד המרכזי של מעסיקים במימון דמי הביטוח כך שהנראות של נטל המימון עבור רוב הציבור נחוה כנמוך יותר מהנטל הממשי.²

דימוי ציבורי חיובי: דמי ביטוח נתפסים בציבור באופן חיובי יותר ממיסים אחרים מהסיבה שהם צפויים להניב הטבות בעתיד. לאור החיבור שלהם עם זכויות סוציאליות עתידיות הם לא נתפסים כמיסים אלא כשכר דחוי (Campbell & Morgan, 2005; Morgan, 2005).

עלות פוליטית: השילוב של רמת הנראות והדימוי הציבורי מסביר הבדלים בעלות הפוליטית הכרוכה בגיוס הכנסות דרך מכשירים שונים. הדגמה של הבדלים אלו בעלויות הפוליטיות הכרוכות בכל אחת ממתודות המיסוי ניתן למצוא במחקר המפורסם של וילנסקי על מחאות מס (tax backlash), שהראה כי המשתנה המרכזי שמנבא את שכיחות המחאות הוא לא נטל המס האובייקטיבי אלא הרכב המס (Wilensky, 2002). במדינות שהסתמכו על מס הכנסה טען וילנסקי, השכיחות של מחאות מס הייתה גבוהה מהמדינות שהסתמכו על דמי ביטוח. אל ממצא דומה מגיעים מרטין וגבאי אשר בדקו את מחאות המס ב-13 מדינות משנות השמונים ועד 2013. במחקרם הם מראים כי מבין כל סוגי המיסים, דמי ביטוח הם המס שבו נצפה מספר המחאות הנמוך ביותר (Martin & Gabay, 2012).

אחת הטענות העולה מהספרות הנסקרת היא כי מדיניות מימון ייעודית המבוססת על דמי ביטוח מייצרת הזדמנויות להגדלת ההכנסות ולכן גם מאפשרת לתחזק מערכות רווחה מקיפות ויקרות יותר. לטענת חוקרים שונים הבנה זו הנחתה את הפוליטיקה מאחורי מדיניות המימון. במילים אחרות, הפוליטיקה סביב נדיבותה וגודלה של מדינת הרווחה השתקפה בין היתר בבחירת כלי מימון שהקלו או הקשו על היכולת לגייס את ההכנסות הדרושות למימונה של מדינת הרווחה (Ganghof, 2006; Morgan, 2005; Wilensky, 2002). באותן מדינות שהכוחות הפוליטיים דחפו להרחבת מדינת הרווחה, הנטייה הייתה להסתמך על שיטות מימון שהקלו על גיוס המשאבים ולהפך.

² הטענה הכלכלית – שאין זה משנה עם זה המעסיק או המועסק אבל מבחינת נראות יש לכך הבדל

מאז שנות השמונים חוקרים מצביעים על כך שמוסדות מדינת הרווחה (מערכות הבטחת ההכנסה והשירותים החברתיים) נאלצים לפעול באקלים של מחסור גובר המכונה בספרות Austerity. היווצרותו של אקלים זה המתבטא בגירעונות ממושכים, בפער גדל בין צרכים ומשאבים ובמציאות של לחצים מתמשכים לריסון הוצאות, על פי החוקרים נובע מסיבות שונות. חלק מהגורמים הם התפתחויות כלכליות כמו האטת הצמיחה והפריון והתפתחויות דמוגרפיות כמו הזדקנות האוכלוסייה. מבלי להפחית מחשיבותם של התפתחויות דמוגרפיות, בשנים האחרונות המחקר על austerity מצביע גם על תפקידה של מדיניות המימון ביצירת המצב של מחסור מתמשך במשאבים (Easy finance). בהקשר זה מדגישים רפורמות מיסוי המפחיתות את שיעורי המס ומייצרות גירעונות מצטברים שמשנים את האקלים שבתוכם מתקבלים החלטות (Paul Pierson, 1994) בדומה לכך אפשר להניח שגם שינוי הרכב המיסוי ומעבר לשיטות מימון עם נראות גבוהה יותר ועם לגיטימציה ציבורית נמוכה יותר ייצרו דינמיקה שתביא לצמצום המקורות העומדים לרשות מערכות הרווחה.

ב. השפעת מבנה המימון על אופייה של מערכת הביטוח הסוציאלית

שיטות המימון משפיעות לא רק על היקף גיוס המשאבים אלא עשויה להיות להם השפעה גם על אופייה של ההקצאה ועל אופיו של מנהל השירותים החברתיים. השפעה זו ניכרת במיוחד כאשר שיטת המימון מבוססת על דמי ביטוח ייעודיים. בשונה מימון תקציבי (שמגיע מתקציב המדינה) שיכול לממן תוכניות המבוססות על דפוס הקצאה שונים, דמי ביטוח ייעודיים בנויים לממן קצבאות מדפוס הביטוח הסוציאלי (Gal, 1998). לדפוס זה שני מאפיינים מרכזיים המייחדים אותו מתוכניות סוציאליות אחרות: הראשון הוא העיקרון המוסרי המנחה את ההקצאה של כספי הקצבאות המכונה "עקרון השקילות"; השני הוא עקרון "העצמאות המוסדית" המאפשר למוסד הביטוחי לפעול כסוכן של ציבור המבוטחים אל מול הממשלה; השלישי מתייחס לכללי האיזון האקטוארי ולקרן הביטוח המשמשים להבטחת יציבותו ארוכת הטווח.

עקרון השקילות (Equivalence as a principle of social justice)

הזכאות לקבלת כספים מביטוח סוציאלי מבוססת על תשלום בפועל של דמי הביטוח. תשלום דמי הביטוח מקנה למבוטח מעין זכות קניינית, הזכות לסיוע כספי, כשקורה אירוע ביטוחי (למשל תאונה או פיטורים). עקרון השקילות (הקושר בין תשלום לזכאות) מקנה כאמור זכות לקבל קצבה בלי להידרש להוכחת נזקקות כלכלית בפועל, וכן יכול לקבוע את גובה הקצבה בהתאם לרמת השכר שהשתכר המבוטח טרם האירוע הביטוחי (John Gal, 1998; Sachweh, 2016). היסטורית, הביטוח הסוציאלי המבוסס על עקרון השקילות נועד לאפשר חלופה לקצבאות הסעד המבוססות על עקרון הנזקקות הכלכלית, המתנות את הזכאות בהוכחה שהנכסים והשכר של הנזקק נופלים מרמה מסוימת (=מבחן אמצעים/מבחן הכנסה).

קצבאות הסעד נתפסו כקצבאות המחוללות אצל הנזקקים הכתמה חברתית ותחושת נחיתות. החלפת עקרון הנזקקות בעקרון השקילות נועדה לאפשר זכאות הניתנת בזכות ולא בחסד (Doron, 2004; Sjoberg, 1999).

יש לציין שאף שעקרון השקילות הוא עקרון הקצאה מרכזי של תוכניות מסוג ביטוח סוציאלי, לאורך השנים שילבו מדינות שונות, לרבות ישראל, בתוכניות הביטוח שלהן גם אלמנטים החורגים מעיקרון זה. כך למשל הכלילה ישראל במסגרת חוק הביטוח הלאומי תוכניות כמו קצבת ילדים וקצבת נכות כללית, שהגדרות הזכאות בהן חורגות מעקרון השקילות. בזמן שמבוטחים משלמים דמי ביטוח על תוכניות אלה, אין הזכאות להן מותנית בהוכחת תשלום.

עקרון העצמאות המוסדית

העיקרון השני המייחד את הביטוח הסוציאלי מתוכניות חברתיות אחרות הוא עקרון העצמאות המוסדית המאפשר לו לייצג את המבוטחים מול הממשלה. עיקרון זה מתבטא בדרך כלל במעמד משפטי מובחן ובייצוג המבוטחים עצמם בהנהלת המוסד (למשל ארגוני עובדים וארגוני מעסיקים). העצמאות העיקרית של הביטוח הסוציאלי מתבטאת בקיומו של תקציב ייעודי של כספים "צבועים למטרותיו" – Trust Fund (Patashnik, 2000) – המופרד מהתקציב הממשלתי. תקציב זה ממומן באמצעות גבייה ייעודית של דמי ביטוח מציבור המבוטחים והמעסיקים ולעיתים גם מהעברות מתקציב המדינה. במקרה של ביטוח סוציאלי לשיטת המימון הייעודית ביטוחית תפקיד מרכזי בהסדרת מבנה מנהל ייחודי המובחן מהמבנה של שירותים חברתיים אחרים. מבנה זה אמור לספק למוסד הביטוחי את הכלים לפעול כסוכן של ציבור המבוטחים אל מול הממשלה (בשונה מסוכן ביצוע של הממשלה) ולקבע את המנגנונים האקטואריים לשמירת יציבות תוכניות הביטוח על פני זמן (Caulfield, 1998; Mabbett & Bolderson, 2004). חשוב להדגיש שאף שלמוסדות ביטוח סוציאלי יש מקורות מימון ייעודיים, עדיין מתנהלים קשרים פיסקליים שונים בין תקציבי המוסד הביטוחי לתקציב המדינה. כך למשל **קרן הביטוח**, אותה עתודה כספית שאמורה להבטיח איזון ארוך טווח, מושקעת במדינות רבות באיגרות חוב של המדינה, המשמשות בתקופת ההשקעה למטרות שונות כמו פיתוח כלכלי, מימון החוב הציבורי ומימון התקציב השוטף (Koreh, 1973; Musgrave & Musgrave, 2017b). דווקא בשל כך יש חשיבות מיוחדת לעצמאות המוסדית ולניתוק התלות בתקציב המדינה השוטף, שכן הם אלה שאמורים לתת בידי המוסד הביטוחי את הכלים להגן על המבוטחים ולהבטיח ששיקולים פיסקליים כלליים לטווח הקצר של המשק לא יפגעו ביציבות ארוכת הטווח של התוכניות.

שני העקרונות – שקילות ועצמאות מוסדית – קשורים זה בזה: עקרון השקילות מייצר זכות קניינית לכאורה, שאמורה להקשות על קובעי המדיניות בעתיד להתנער מההחייבויות (D. Beland, 2005), ועקרון העצמאות המוסדית נועד לתמוך בעקרון השקילות ולספק את

הכלים למימוש. לשניהם תפקיד מרכזי בבניית התחייבות אמינה (credible commitment). מושג זה מוכר בספרות המקצועית ומתאר הסדר המגביל את ידי הממשל ובה בעת מעלה את הסבירות שיעמוד בהתחייבויותיו (Levi, 1989; Patashnik, 2000). בהקשר של הביטוח הסוציאלי יש להסדרים אלה תפקיד בבניית האמון הציבורי ותחושת הביטחון, כך שהמבוטח יכול להיות סמוך ובטוח שדמי הביטוח ששילם שנים ארוכות יעמדו לרשותו בעת הצורך (Béland & Koreh, 2018).

ג. איזון אקטוארי וקרן הביטוח – העקרונות להבטחת איזון ארוך טווח בספרות על מימון מערכות סוציאליות

לאיזון אקטוארי תפקיד מרכזי בהבטחת הקיימות של מערכות ביטחון סוציאלי בטווח הארוך. מוסדות ביטוח סוציאלי מתקיימים בעולם מאז שלהי המאה ה-19, בין היתר בזכות קיומם של מנגנוני איזון ועדכון המאפשרים לאזן את המערכת התקציבית אל מול התפתחויות שונות (דמוגרפיות ואחרות) שמשפיעות על היקף ההכנסה וההוצאה. ללא מנגנונים המבטיחים איזון על פני זמן, מערכות ביטוח סוציאלי יתקשו למלא אחר ההתחייבויות העתידיות למבוטחים, לשמר את הרמה והאיכות של רשת המגן ולהבטיח את האמון והלגיטימציה שלהם בציבור (Cichon et al, 2004).

הרגולציה של איזון ארוך טווח היא חלק מהמבנה המוסדי המסדיר את תהליך קבלת ההחלטות בנושאי תקציב במוסדות ביטוח סוציאליים (Brooks & Weaver 2005). הרגולציה כוללת ארבעה מרכיבים מרכזיים: הגדרת המצב המאוזן, הגדרת שיטות המדידה והדיווח, והגדרת הפעולות שיש לנקוט כאשר יש אינדיקציה להפרת האיזון והגדרת כללי ההשקעה של כספי הקרן (Cichon et al, 2004). ברב המדינות, מדיניות האיזון של ביטוחים סוציאליים מושתתת על צבירת עתודה ביטוחית (קרן הביטוח) אשר מושקעת באפיקי השקעה שונים.

לקרן העתודה הביטוחית שני תפקידים מרכזיים: הראשון הוא להוות כרית לבלימת זעזועים הנובעים מאירועים כמו מיתון או משבר כלכלי (contingent reserve). באירועים כאלו מתרחשת פגיעה בהכנסות (ההכנסות מדמי ביטוח פוחתות בתקופת משבר כללי) ועלייה בהוצאות (למשל עלייה בהוצאה על ביטוח אבטלה). תפקיד הקרן הוא לשמר את יכולת התשלום, לאפשר למערכת למלא את התחייבויותיה למבוטחים ולבלום לחצים להעלאת דמי ביטוח ו/או לקיצוץ קצבאות הנדרשות לאנשים דווקא בגלל המשבר. כמו כן, מאפשרת הקרן לקובעי מדינות פרק זמן שבו יוכלו לבצע התאמות של הקצבאות ודמי הביטוח לנסיבות

כלכליות חדשות. התפקיד השני שהקרן יכולה למלא הוא תפקיד של עתודה כספית שתוכל למתן את הצורך בהעלאות חדות מידי של דמי הביטוח בעתיד (technical reserve)³.

בנוסף לתפקיד הסוציאלי של הבטחת איזון ארוך טווח, קרנות אלו עשויות למלא גם תפקידים כלכליים שונים הנגזרים ממדיניות ההשקעה שלהן (BÉLAND & KOREH, 2018). בישראל, עתודות הקרן מושקעות באגרות חוב של המדינה ומאז הקמתו של המוסד לביטוח לאומי היה להם תפקיד חשוב במדיניות הפיסקאלית והמאקרו כלכלית של הממשלה (קורא, 2017).

ד. הקשר בין רפורמות במימון לרפורמות במדיניות ההקצאה והמנהל של מערכות ביטוח סוציאלי

במבחן הזמן מציג הביטוח הסוציאלי הישגים מרשימים במיוחד. זהו אחד המוסדות הוותיקים ביותר של מדינת הרווחה המודרנית, המפגין כושר הישרדות יוצא דופן; הוא הצליח לעמוד במבחנים של חילופי שלטון, משברים כלכליים ואפילו מלחמות עולם.

אף על פי כן, המשך קיומו של הביטוח הסוציאלי רחוק מלהיות מובן מאליו. הספרות העוסקת בו מצביעה על התפתחויות המאיימות על הלגיטימיות שלו והמערערות את המבנה המוסדי המייחד אותו.⁴ בדיון הציבורי בארצות הברית ובאירופה מתקיימים בשנים האחרונות את עקרון השקילות גם הימין הכלכלי וגם השמאל הכלכלי (Campbell & Morgan, 2005b; Hills, 2004). מצד הימין נשמעות טענות שעקרון השקילות מביא לבזבז משאבים (Weaver, 1982). טועניהם אומרים שעל רשת מגן ציבורית להיות מצומצמת ככל האפשר ולתת מענה רק לקבוצות חלשות מאוד שלא מסוגלות לדאוג לעצמן (Residual Welfare State). ליתר האוכלוסייה יש לתת חופש לבחור אם לבטח את עצמה ואיך (Friedman, 1962). מצידו של השמאל הכלכלי, לעומת זאת, נשמעות טענות שעקרון השקילות גורם להדרה של אוכלוסיות מוחלשות שאינן משתתפות בשוק העבודה ואינן משלמות דמי ביטוח (Cates, 1983) ושהסתמכות על דמי ביטוח אחידים המוגבלים בתקרה פוגעת בפרוגרסיביות של מערכת המס ולכן גם בפוטנציאל החלוקה מחדש (Berkowitz, 1996). הביקורת של השמאל הכלכלי בדרך כלל מכוונת לדרישה לבסס את רשת המגן על עקרונות אוניברסליים, ולפיהם אין הזכאות לתמיכה כספית במצבי חיים קשים מותנית במצב הכלכלי של הפרט או בהשתתפותו בתשלום דמי ביטוח, אלא רק בהיותו אזרח או תושב המדינה.

גם עקרון העצמאות המוסדית של הביטוח הסוציאלי מעורר דיונים ומאבקים. מוסדות ביטוח סוציאלי שולטים על משאבים ייעודיים רחבי היקף. ב-16 מתוך 36 מדינות ה-OECD הגבייה

³ בתכניות לטווח ארוך כמו קצבאות זקנה סך ההוצאה על קצבאות עולה ככל שגיל המבוטחים בתכנית עולה. במקרה זה הקרן מאפשרת לגבות שיעור קרוב יותר לשיעור הסופי, ובכך לייצר עתודה שמפחיתה את תכיפות ההעלאה של דמי הביטוח לאורך מעגל החיים של התכנית

⁴ יש גם ספרות המתמקדת בהשפעות של שינויים דמוגרפיים ומטא-כלכליים, כמו שינוי עולם העבודה, ובאופן שאלה מאתגרים את המשך קיומו. לפירוט בנושא זה ראו Alcock, 1996; Clasen, 2001.

מדמי הביטוח גבוהה מהגבייה ממס הכנסה (OECD, 2009). מכיוון שמשאבים אלה מוגנים (לפחות במידה מסוימת) משיקולים פיסקליים רחבים של המשק, הם הופכים מוקד למתח ומאבק בתוך הממשל (Koreh & Shalev 2017; Palier 2010). גביית כספים נפרדת וייעודית של הביטוח הסוציאלי וצביעתם ככספי ביטוח מצמצמת בהגדרה את מרחב הגמישות של הממשלה בהקצאת המשאבים ובחלוקתם, כי היא מגבילה את יכולתה להעביר כספים בין תחומים. על פי הכלכלה האורתודוקסית, מימון ייעודי מכניס קשיחות יתר ופוגע ביעילות מנגנון ההקצאה של המשאבים (Pogue & Sgontz, 1978). אל מול טענה זו טען הכלכלן ג'יימס בוכנאן (Buchanan, 1963), שמימון ייעודי מאפשר לאזרחים להביע את דעתם ביתר הרחבה על סדר העדיפויות התקציבי (לתיאור נרחב יותר של ויכוח זה ראו Patashnik, 2000).

מאבקים בתוך הממשל צפויים לפרוץ כשיש כאלה שרואים ניגוד עניינים בין עצמאות המוסד הביטוחי לשיקולים פיסקליים אחרים של המשק, כמו הפחתת עלויות עבודה, צמצום נטל המס וריסון ההוצאה הציבורית. במצב זה הסדרי המימון, המעגנים את עצמאות המוסד הביטוחי, עשויים הם עצמם להיות מטרה לשינוי. בהקשר זה מדווחים חוקרים, שרפורמות במימון, המבוססות על הגדלת ההשתתפות הממשלתית על חשבון מקורות המימון הייעודיים, שימשו במדינות שונות אמצעי להגדלת שליטתו של הממשל ברשת המגן החברתית, שליטה שאפשרה לו להחיל מדיניות המתרחקת מהעקרונות הביטוחיים (Caulfield, 2004; Koreh & Shalev, 2017; Mabbett & Bolderson, 1998; Palier, 2010).

פלייר מסביר כי שינויים במימון סוללים את הדרך לרפורמות במדיניות ההקצאה בלפחות שתי דרכים (Palier, 2010): א) קל יותר לייצר קונסנזוס סביב שינויים במימון (במיוחד כאשר מדובר בהפחתה של דמי ביטוח והגדלת ההתחייבות הממשלתית) ב) גידול החלק של הממשלה במימון מלווה לרוב בשינויים מנהליים שמגדילים במידה משמעותית את השליטה של הממשלה בתהליך קבלת החלטות בתחום הסוציאלי תוך החלשת המשקל של ארגוני עובדים ושל מערכות המנהל הסוציאלי. שינויים אלא מפחיתים חסמים שבהמשך מאפשרים להוביל שינויים גם בהקצאה.

ה. מסגרת הניתוח התיאורטית:

הספרות הקיימת כיום בתחום המימון של מוסדות סוציאליים היא ברובה ספרות כלכלית וחשבונאית העוסקת בשיטות המימון השונות, בעקרונות של איזון ארוך טווח, בתפקידי השונים של קרן הביטוח וביתרונות והחסרונות של שיטות השקעה שונות של כספי הקרן. אף על פי שספרות זו יצרה גוף ידע חיוני למנהל תקין (Good Practice), היא ממעטת

לעסוק במשתנים המוסדיים והפוליטיים שמעצבים אותה בפועל ואשר משפיעים על אופני התפתחותה על פני זמן.

כדי לענות על שאלות כמו מה עיצב את מבנה המימון של המוסד לביטוח לאומי ומה היו השיקולים שהניעו את הרפורמות השונות במימון, הסתמכנו במחקר זה על שתי גישות תיאורטיות: גישת המוסדיות ההיסטורית (Steinmo & Historical Institutionalism) (Thelen, 1992) והגישה הפיסקאלית להתפתחות מדינת הרווחה (Koreh & Bélard, 2017a)

גישת המוסדיות ההיסטורית: בשונה מגישות כלכליות וחשבונאיות הממוקדות ב- Good Practice, הגישה המוסדית מזכירה לנו כי כללים המעצבים תהליכי קבלת החלטות (כמו הרגולציה של שיטת המימון, כללי ההשקעה ומנגנוני האיזון) יכולים להיות בעצמם (בהווה או בעבר) זירות של מאבק בין שחקנים. חשוב להבהיר כי בשונה מהשימוש העממי במילה 'מוסד' כמילה נרדפת לארגון ספציפי, בתאוריות מוסדיות המונח 'מוסד' בדרך כלל מתייחס לקבוצה של כללים פורמליים המעצבים תהליכי קבלת החלטות בתחום מסוים והניתנים לאכיפה באמצעות צד שלישי (Streeck & Thelen, 2005). הקשר בין המבנה המוסדי לתהליכי קבלת החלטות נובע מההשפעה של הכללים המוסדיים על התמריצים של השחקנים המעורבים ועל מרחב הפעולה הנתון להם בתהליך קבלת ההחלטות. חישבו למשל על ההבדלים הצפויים בהתנהגות מפלגות כאשר הן פועלות תחת מסגרות מוסדיות שונות של בחירות (למשל השיטה היחסית מול השיטה הרובנית).

בשונה מגישות מוסדיות אחרות הרואות ב'מוסדות' מסגרת כללים להסדרת שיתופי פעולה ויישוב מתחים המשרתים את כלל השחקנים השותפים למוסד, גישת המוסדיות ההיסטורית, רואה במוסדות תוצר של מאבקי עבר בין שחקנים על כוח ושליטה (Hall & Taylor, 1996; Thelen, 2004). בהתאם, היא גם מכירה בכך שמוסדות קיימים יכולים להעניק יתרון לשחקנים מסוימים על פני שחקנים אחרים בתהליכי קבלת ההחלטות, למשל באמצעות שליטה על נקודות וטו ומקורות מימון (James Mahoney & Thelen, 2009).

הגישה הפיסקאלית להתפתחות מדינת הרווחה: תקציבי מוסדות ביטוח סוציאלי מהווים במדינות רבות נתח מרכזי מסך התקציב הציבורי הן בצד ההכנסות (גביית דמי ביטוח) והן בצד ההוצאות (חלוקת קצבאות) (Koreh 2017). בדומה לכך, קרנות הביטוח הסוציאלי (העתודות הכספיות המושקעות) עשויות להחזיק בנתח משמעותי מההון במשק (Estevez-Abe, 2001). הגישה הפיסקאלית להתפתחות מדינת הרווחה מסבה את תשומת הלב לכך שלהחלטות הקשורות במימון, הוצאה והשקעה במוסדות ביטוח סוציאלי השפעה לא רק על רמת הרווחה החברתית (גובה הקצבאות וקיימות התכניות), אלא גם על היבטים פיסקאליים, מאקרו כלכליים ופיננסיים של המשק (Koreh, 2017a; Musgrave & Musgrave, 1973).

למשל, החלטה על גובה דמי הביטוח משפיעה לא רק על היקף המשאבים המופנים לביטוחים סוציאליים, אלא יש לה השלכות גם על עלויות העבודה במשק, על רמת התחרותיות של חברות, על ההכנסה הפנויה של משקי בית ועוד (דהן; קורא 2017). בנוסף להשפעות מאקרו כלליות, להחלטות על גובה דמי ביטוח עשויות להיות השלכות על מצבה הפיסקאלי של הממשלה (Leff, 1983). כאשר העתודות הכספיות של קרן הביטוח מושקעות באגרות חוב של הממשלה, העלאה של דמי ביטוח ללא העלאה מקבילה של ההוצאה תביא להגדלת העודפים המושקעים בקרן הביטוח ומכאן גם להגדלת המקורות בתקציב המדינה הרגיל (Koreh, 2017). לעומת זאת, כאשר העתודות מושקעות במגזר הפרטי או בשוק ההון, להחלטות על מדיניות ההשקעה תהיה השפעה על ניתוב ההשקעות במשק (מאמר על פנסיה, מאמרים על ארה"ב).

מנקודת המבט של מוסדות הביטוח, מדיניות המימון צריכה להבטיח את המקורות השוטפים והעתידיים למימון תוכניות הביטוח ולהבטחת היציבות של מערכת הביטוח על פני זמן. אלא, וכפי שעולה ממחקרים שונים, החלטות בתחום מדיניות המימון, כגון קביעת השיעורים של דמי ביטוח, שינוי בתקרות ההכנסה לגביית דמי ביטוח ומדיניות ההשקעה של העודפים מושפעת לא פעם משיקולים פיסקאליים וכלכליים של המדינה או של שחקנים מוסדיים אחרים כמו ארגוני עובדים, ארגוני מעסיקים ופירמות פיננסיות. (Barkai, 1998; Cichon et al., 2004; Morag, 1967; Musgrave & Musgrave, 1973).

הכרה בזיקות הקיימות בין מדיניות התקציב הסוציאלי למדיניות הכלכלית, המאקרו כלכלית והפיסקאלית מבהירה כי לשחקנים שונים יכולים להיות אינטרסים שונים (ולעיתים מנוגדים) בכל הקשור למדיניות התקציב הסוציאלי.

אחד הנושאים שבחנו אמפירית במחקר זה הוא את השיקולים והאינטרסים שהנחו את תהליכי קבלת ההחלטות בתחום מדיניות המימון הסוציאלי בישראל. חשיבותה של הפרספקטיבה הפיסקאלית לעניינו נובעת מכך שלשיקולים פיסקאליים או מאקרו כלכליים שעומדים לעיתים מאחורי ההחלטות עשויה להיות השפעה הן על התקבולים שעומדים לרשות הביטוח הסוציאלי והן להחלטות הקשורות במדיניות ההקצאה של הקצבאות.

1. מבנה מקורות המימון של המוסד לביטוח לאומי והאופן שהוא בא לידי ביטוי בתקציב המדינה ישראל בדומה למדינות רבות אחרות בחרה להשתית חלקים מרכזיים של מערכת הביטוח הסוציאלי שלה על מודל הביטוח הסוציאלי. חוק הביטוח הלאומי, שנחקק בראשית שנות החמישים עיגן את המאפיינים המרכזיים של המודל הביטוחי ובכך העניק למוסד ולתכניותיו מעמד ייחודי השונה מזה של תכניות ממשלה אחרות (דורון, 2004; לוטן 1964). שיטת המימון היוותה אבן יסוד בעיגון המודל הביטוחי ובאה לידי ביטוי בכך שעיקר המקורות למימון התכניות בחוק הביטוח הלאומי היו ייעודיים והתבססו על דמי ביטוח ששילמו מבוטחים ומעסיקים (קורא, 2004).

במהלך השנים קיבל על עצמו המוסד לביטוח לאומי להוציא אל הפועל גם תוכניות לא ביטוחיות כמו הבטחת הכנסה וגמלאות ניידות הממומנות באופן מלא על ידי המדינה ומעוגנות בחוקים שונים. בעבודה זו אנו חוקרים אך ורק את מקורות המימון של הקצבאות מתוקף חוק הביטוח הלאומי כמו קצבאות הזקנה, נכות מעבודה, אבטלה, דמי לידה וילדים.

מקורות המימון של תוכניות הביטוח ומבנה התקציב:

הכנסות מדמי ביטוח - לפי חוק הביטוח לאומי על כל תושב מדינה (למעט מי שפטור) לשלם דמי ביטוח לאומי כאחוז משכרו (במקרה של עובד) ומהכנסתו (במקרה של עצמאי) או כאחוז מהכנסה מזערית (במקרה שאינו עובד) וזאת בהתאם לשיעורים הקבועים הלוח י בחוק הביטוח הלאומי. במקביל על כל מעסיק לשלם דמי ביטוח בעד עובדו כאחוז משכר העובד. תקבולים מדמי ביטוח מהווים את עיקר הכנסותיו של המוסד לביטוח לאומי. הכנסות אלו "מסומנות" לתוכניות שבגינן נגבו, מופרדות מתקבולי המס ה"כלליים" ומועברות ישירות לקופת התקציב של המוסד ללא "חנייה" מקדימה בקופת תקציב המדינה, כיוון שהם מחושבים כאחוז מהכנסה/שכר היקף התקבולים קשור בנפח הפעילות של המשק ומושפע ממגמות של צמיחה או מיתון (המשפיעים על היקף המועסקים וגובה שכרם).

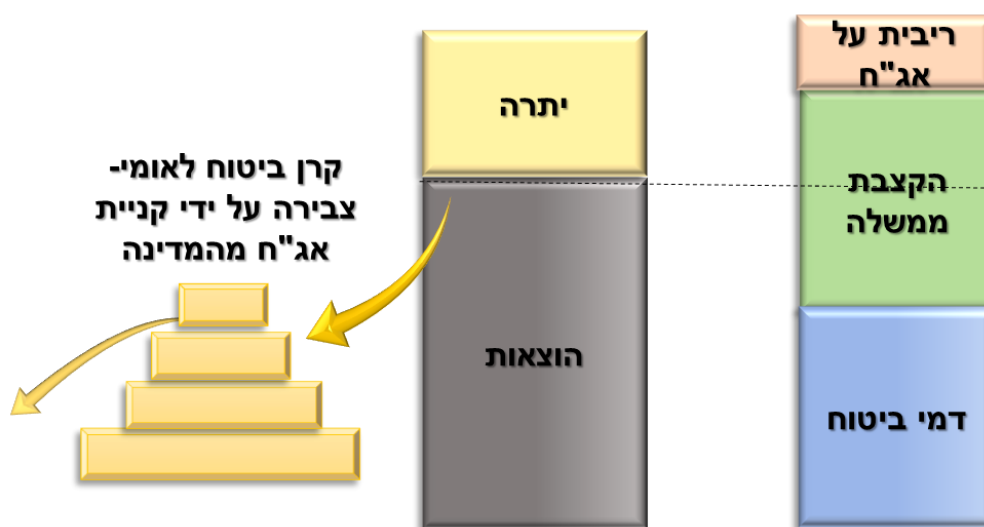
הקצבות אוצר המדינה למוסד⁵ - לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי על המדינה לתקצב את המוסד בשיעור קבוע מגביית דמי הביטוח. התקציב בסעיף זה נקבע לקראת תחילת שנת הכספים על בסיס התחזית לתקבולים מגביית דמי ביטוח.

הכנסות מקרן הביטוח - הפער בין כלל התקבולים לכלל ההוצאות בשנה מסוימת מהווה את היתרה הכספית שלה כזכור תפקיד בהבטחת האיזון ארוך הטווח של ענפי הביטוח. בישראל, יתרה זו מושקעת באגרות חוב מיועדות ומניבות ריבית שהממשלה מנפיקה. הצבירה של אגרות החוב נרשמת בקרן הביטוח ככנס של המוסד (ראה תרשים 1) והתמורה עבורן מועברת לתקציב המדינה ונרשמת בו כהכנסה, בדומה לרישום של תקבולים ממיסים. נוהל זה שונה מאופן הרישום של תקבולים המתקבלים מאג"ח שרוכשים גופים מוסדיים אחרים כמו חברות ביטוח וקרנות פנסיה. אצלם, התמורה מאג"ח נרשמת ב"תקבולים ממלוות וחשבון הון" ונספרת על כן כחלק מהחוב הציבורי. לעומת זאת התמורה מקניית אג"ח על ידי ביטוח לאומי נרשמת במסגרת הכנסות המדינה ממיסים ומשפיעה על כן על גודל הגירעון הממשלתי ולא על גודל החוב הציבורי.

⁵ סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי

כיצד משפיעה הקרן על תקבולי המוסד לביטוח לאומי ? בכל שנה האוצר מעביר את הריבית על היתרות בקרן למוסד. הריבית נרשמת בתקציב המדינה כהוצאה ובתקציב המוסד לביטוח לאומי כתקבול. כאשר סדרה של אגח מגיעה לפירעון, התמורה הכספית מושקעת בסדרה חדשה ולא נכנסת כתקבול לתקציב המוסד, אלא במקרה שהמוסד בגירעון כללי ונאלץ להשתמש בכספי הפירעון למימון הוצאותיו. מצב זה עדיין לא קרה. היקף הכנסות המוסד לביטוח לאומי מריבית הן נגזרת של גודל הקרן ושל גובה הריבית

תרשים 1: תקציב ביטוח לאומי



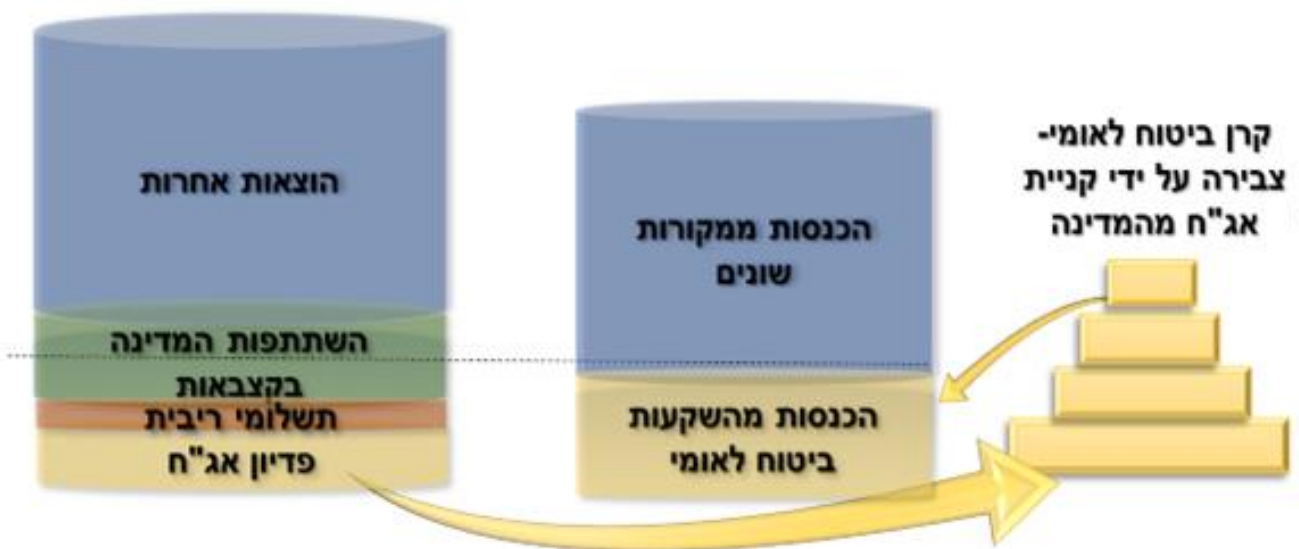
מה משפיע על גודלה של היתרה המועברת לתקציב המדינה?

כיון שהיתרה קשורה ביחס שבין התקבולים להוצאה, היא תושפע מכל שינוי שישפיע על התקבולים, על ההוצאה או על שניהם. אלו יכולים לכלול שינויי מדיניות, התפתחויות בכלכלה ומגמות דמוגרפיות. למשל החלטת מדיניות להעלות את שיעור דמי הביטוח צפויה להביא לגידול של היתרה המושקעת בקרן דרך צד התקבולים ובלבד שלא חל שינוי תואם בהוצאה; גם הזדקנות האוכלוסייה צפויה להשפיע על יחס תקבולים הוצאה שכן היא משנה את היחס בין האוכלוסייה העובדת המשלמת דמי ביטוח ולא זקוקה לקצבאות לבין האוכלוסייה שאינה משלמת דמי ביטוח ומקבלת קצבאות. מגמות של הזדקנות צפויות על כן להביא להקטנת התקבולים, להגדלת ההוצאה ולכן גם לצמצום היתרה הנצברת בקרן. בדומה לדמוגרפיה, גם המצב הכלכלי במשק משפיע על היחס בין האוכלוסייה המשלמת דמי ביטוח לזו הנזקקת לקצבאות. למשל במצב של מיתון יש פחות אנשים שעובדים ומשלמים דמי ביטוח ויותר אנשים שנזקקים לקצבאות כמו אבטלה.

האופן בו תקציב ביטוח לאומי בא לידי ביטוי בתקציב המדינה

כאמור חלק ממקורות המימון של ביטוח לאומי מגיע מתקציב המדינה וכלל יתרת ביטוח לאומי מושקעת באוצר. שני גורמים אלו הופכים את ביטוח לאומי לחלק משמעותי באיזון התקציבי של הממשלה.

תרשים 2: הביטוי של תקציב ביטוח לאומי בתקציב המדינה



על פי כללי החשבונאות הבינלאומי מקובל לרשום הכנסות ממוסדות סוציאליות ציבוריים ממלכתיים בתור הכנסה ממקורות התקציב הכללי בדומה לרשום של הכנסות ממיסים אחרים כמו מס הכנסה ומע"מ. כתוצאה מכך להיקף החוב של הממשלה לביטוח לאומי אין ביטוי רישומי בחוב הממשלתי. זאת בשונה מחובות לגורמים מוסדיים אחרים (קרנות פנסיה, קופות גמל, חברות ביטוח) שמופיעים בתקציב הפיתוח כחלק מהחוב הממשלתי. כל יתרה בתקציב ביטוח לאומי נרשמת בתקציב המדינה כהכנסה ולכן משפיעה ישירות על העודף/גירעון בתקציב המדינה. זאת בשונה ממקורות שהממשלה מגייסת מהציבור או מקרנות הפנסיה אשר באמצעותם היא מממנת את הגירעון. כאמור מקורות אלא אינם נרשמים כהכנסה, אלא כחלק מהחוב הממשלתי.

העברות של הממשלה לביטוח לאומי מתוקף סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, החזרי הריבית ופדיון האג"ח על קרן הביטוח, כולם נרשמות בתקציב המדינה כהוצאה ולכן גם נכללות במסגרת מגבלת ההוצאה⁶. זאת בשונה מפדיון אג"ח לגורמים מוסדיים אחרים אשר נרשם תחת תקציב הפיתוח וחשבון ההון ולכן אינו נכלל בחישוב מגבלת ההוצאה. מכאן ניתן לראות כי למרות שדמי הביטוח הם מס ייעודי המופרד ממיסים אחרים ולמרות שיש הפרד מסוימת בין תקציב הביטוח הלאומי לתקציב הממשלתי מתקיימים בין שני התקציבים הללו קשרים חזקים. יותר מכך למצב התקבולים וההוצאה בתקציב הביטוח הלאומי יש השלכה ישירה למצב העודף או הגרעון בתקציב הכללי.

לממשלה (באישור הכנסת) כלי חקיקה שונים שבאמצעותם היא יכולה להשפיע על היקף היתרות של ביטוח לאומי שיופקדו אצלה והיקף ההעברות התקציב שהיא תעביר לביטוח הלאומי. כלים אלו מרכזיים לעיצוב המדיניות החברתית והקיימות ארוכת הטווח של תכניות הביטוח. יחד עם זאת כלים אלו מרכזיים לא פחות לעיצוב המדיניות התקציבית הכוללת של הממשלה ולאזון השוטף של התקציב הממשלתי.

בין הכלים שעומדים לרשות הממשלה: (1) שינוי השיעורים והתקרות לתשלום דמי ביטוח (משפיעים על היקף ההכנסות של המוסד מדמי ביטוח); (2) שינויים בתכניות הביטוח שמשפיעים על היקף ההוצאה בהם. למשל קיצור משך הזכאות לקצבת אבטלה או העלאת גיל פרישה; (3) שינוי שיעור ההשתתפות התקציבית בענפי הביטוח המופיעים בסעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי (ישפיע על היקף ההעברות התקציב); (4) שינוי הסכמי הריבית על סדרות אגח חדשות שמופקדות אצלה (ישפיע על גובה החזרי הריבית)

חשוב להדגיש כי הממשלה לא חופשיה לשנות את הפרמטרים הללו לפי ראותה. כל שינוי כזה (למעט הסכמי ההשקעה והריבית) דורשים חקיקה ולכן גם את אישור הכנסת.

⁶ כלל ההוצאה – הנו כלל פיסקאלי המגביל את גידול ההוצאה הממשלתית ביחס להוצאה של השנה שעברה, וללא תלות בהכנסות

פרק 1: מיסוד מבנה המימון של הביטוח הלאומי: כללי ההשקעה ו(אי) ההסדרה של מנגנוני איזון מחייבים

פרק זה מתאר את התגבשות המבנה המימוני של המוסד לביטוח לאומי ואת האופן שהוא עיצב את מערכת היחסים הפיסקאליים בין המוסד לביטוח לאומי ובין הממשלה והאוצר. מבנה המימון כולל את שיטת המימון וקרן העתודה; את הכללים שמנחים את מדיניות ההשקעה של העתודות בקרן ואת עקרונות האיזון האקטוארי של ענפי הביטוח.

מרכזיותו של מוסד בכלל ושל מוסד מימון בפרט בכך שמרגע שהוא נוצר הוא מעצב את מרחב האפשרויות והחסמים העומדים בפני שחקני מדיניות בבואם לקדם את מטרותיהם. פרק זה מרכזי להבנת ההתפתחויות במדיניות המימון וההקצאה שמוצגים בפרק 2, כמו כן הוא מתאר את המאבק על כללי איזון שעד היום לא עוגנו ככללים מחייבים ומהווים את אחד הגורמים למגמות הגרעוניות שהמוסד לביטוח לאומי נתון בהם.

לפרק שלושה חלקים. חלקו הראשון מציג את שיטות המימון, ההשקעה והאיזון הנהוגים בביטוחים סוציאליים ואת הכללים שמנחים אותם. החלק השני מתאר את התגבשות שיטת המימון וההשקעה בשנות החמישים ותחילת שנות השיים והחלק השליש דן בניסיונות השונים לאורך השנים לעגן כללי איזון מחייבים ואת החסמים שמנעו זאת.

1.1 שיטת המימון, קרן הביטוח ומדיניות ההשקעות : העקרונות להבטחת איזון ארוך טווח בספרות על מימון מערכות סוציאליות

קיימת ספרות כלכלית, חשבונאית ואקטוארית ענפה אשר עוסקת בשיטות המימון של מערכות ביטוח סוציאליות והכללים שאמורים לאפשר את איזונם ארוך הטווח.

עקרונות המנחים של האיזון קשורים בשיטת המימון. וכפי שמסבירה הספרות, שיטת המימון במערכות ביטוח סוציאליות הנה שיטת ביניים שנעה על הרצף שבין מימון שוטף למימון מלא. מאפיין זה מכתוב עקרונות ייחודיים לאיזון מערכות אלו.

בתכניות מסוג ביטוח סוציאלי הגדרת ה'מצב המאוזן' נתון לשיקול הדעת של המחוקק וקשור במטרות שקובעי המדיניות מייעדים לקרן הביטוח (Cichon et al, 2004). מאפיין זה מבחין את הביטוח הסוציאלי משירותי ממשלה אחרים הממומנים מתקציב המדינה וכפופים לכן לעקרונות איזון של שיטת ה'מימון השוטף' (Pay as you go). מאפיין זה גם מבחין את הביטוח הסוציאלי מביטוחים פרטיים או פנסיות צוברות הכפופים לכללי האיזון של שיטת

'מימון מלא' (Fully funded). בכדי להבהיר את המאפיינים המייחדים את כללי המצב המאוזן בביטוחים סוציאליים נציג תחילה את כללי האיזון במימון שוטף ובמימון מלא.

כללי האיזון במימון שוטף: בשירותים ממשלתיים כמו בכל מערכת הממומנת ב'מימון שוטף' המערכת מגייסת רק את מקורות המימון הדרושים לה לכיסוי ההוצאות באותה שנה. בשיטה זו איזון תקציבי מתקיים כאשר יש הלימה בין כלל ההכנסות לכלל ההוצאות באותה שנת תקציב ולכן גם אין כל צורך בקיומה של קרן כספית.

כללי האיזון במימון מלא: בתכניות הממומנות ב'מימון מלא', לעומת זאת הקצבאות משולמות מתוך קרן כספית הנבנית לאורך שנים מדמי ביטוח וריבית. המשמעות של מימון מלא הוא שהמערכת מגייסת את המקורות הדרושים לכיסוי כלל ההתחייבויות שנצברו לטובת ציבור המבוטחים ולא רק את ההוצאות של השנה השוטפת. בשיטה זו איזון מתקיים כאשר בכל רגע נתון כלל הנכסים של הקרן (הכנסות משנה זו ביחד עם הנכסים שנצברו והריבית) שווים לכלל ההתחייבויות של הקרן (ההוצאות בשנה השוטפת ביחד עם הזכויות העתידיות הנצברות של מבוטחים פעילים).

אחת הדרכים להבין את ההבדל בין השיטות הוא לתאר מה מתרחש כאשר אין מצטרפים חדשים. קרן בשיטת 'מימון שוטף' תפשוט את הרגל ואילו קרן בשיטת 'מימון מלא' תוכל למלא את כל התחייבויותיה באמצעות נכסי הקרן. חשוב להבהיר כי ההבדל בין השיטות איננו גובה התשלומים שכן תחת תנאים מסוימים של התפתחות דמוגרפית, שתי מערכות שוות מבחינת הקצבאות אמורות גם להיות שוות מבחינת המקורות שהן מגייסות באמצעות דמי הביטוח.

הייחוד של ביטוחים סוציאליים: הרב המוחלט של ביטוחים סוציאליים ממומן בשיטת ה'מימון החלקי' (Semi Funded) המשלבת בין שתי השיטות ונמצאת על הרצף שבין 'מימון שוטף' ל'מימון מלא'. בשיטה ה'מימון החלקי' חלק מההכנסה השוטפת (גביה בפועל של דמי הביטוח באותה השנה ביחד עם הריבית המתקבלת באותה תקופה על ההשקעות והעברות שונות מתקציב המדינה) מממן את ההוצאה השוטפת על קצבאות ואילו היתרה נצברת ב'קרן עתודה ביטוחית'. אלא שבשונה מתכניות במימון מלא, גודלה של הקרן איננו משקף את סך ההתחייבויות העתידיות למבוטחים, אלא קשור בתפקידים שייעדו לקרן קובעי המדיניות (Cichon, et al 2004).

לקרן העתודה הביטוחית שני תפקידים מרכזיים: הראשון הוא להוות כרית לבלימת זעזועים הנובעים מאירועים כמו מיתון או משבר כלכלי (contingent reserve). באירועים כאלו מתרחשת פגיעה בהכנסות (ההכנסות מדמי ביטוח פוחתות בתקופת משבר כללי) ועלייה בהוצאות (למשל עלייה בהוצאה על ביטוח אבטלה). תפקיד הקרן הוא לשמר את יכולת

התשלום, לאפשר למערכת למלא את התחייבויותיה למבוטחים ולבלום לחצים להעלאת דמי ביטוח ו/או לקיצוץ קצבאות הנדרשות לאנשים דווקא בגלל המשבר. כמו כן, מאפשרת הקרן לקובעי מדינות פרק זמן שבו יוכלו לבצע התאמות של הקצבאות ודמי הביטוח לנסיבות כלכליות חדשות. התפקיד השני שהקרן יכולה למלא הוא תפקיד של עתודה כספית שתוכל למתן את הצורך בהעלאות חדות מידי של דמי הביטוח בעתיד (technical reserve)⁷.

גודלה של הקרן והגדרת ה'מצב המאוזן' שלה קשורה אם כן במטרות של הקרן ובמיקום התכנית על פני הרצף של מימון שוטף ומימון מלא⁸. במדינות כמו צרפת וגרמניה בהן השיטה מתקרבת ל'מימון שוטף' משמשת הקרן הכספית בעיקר ככרית ביטחון לבלימת זעזועים וגודלה של הקרן קטן יחסית ובדרך כלל איננו עולה על סכום ההוצאה של שנה אחת לתשלום לקצבאות. לעומת זאת קיימות מדינות המתקרבות לשיטת 'מימון מלא' בהן נשמרת קרן כספית גדולה יותר כדי להבטיח קיום כספים לתשלום קצבאות הביטוח לכמה שנים קדימה.

אילו שיקולים מעורבים בבחירת שיטת המימון ובהגדרת מטרות קרן הביטוח

לכל אחת משיטות המימון (והקרן הנגזרת ממנה) יתרונות וסיכונים. למשל, לבחירת שיטת מימון המתקרבת למימון מלא ואשר מייצרת קרן כספית משמעותית יש מספר יתרונות שעשויים לתמרץ קובעי מדינות לבחור בה. ביניהם:

- שמירה על רמה קבועה יחסית של דמי ביטוח: כאשר המימון מתקרב למימון מלא, פוחת הצורך להעלות דמי ביטוח כל פעם שעולה היחס בין שיעור הזכאים לשיעור המשלמים
- שיקול של צדק בין דורי: בהמשך לשיקול הקודם, שמירה על רמה קבועה יחסית של דמי ביטוח מאפשרת למנוע מצבים של חוסר איזון בין-דורי קיצוני. זאת לעומת מצב של מימון שוטף שבו הדורות המקבלים הטבות בראשיתו משלמים הרבה פחות מהדורות המאוחרים יותר על אותה רמה של קצבאות.
- הכרה מוקדמת בעלות המלאה של התכנית: בשיטה זו המבוטח וקובעי המדיניות ערים לעלות הריאלית של התכנית כבר בראשיתה. ערנות זו אמורה לרסן פיתויים להתחייבויות שעלותן במערכות מימון שוטף צפויה להתגלות רק בעתיד. לכן נקיטה בשיטה זו יכולה להיתפס כמנגנון להבטחת יציבות של התוכנית על פני זמן
- בניית עתודה כספית להשקעות למטרות פיתוח כלכלי - בהמשך פרק זה נראה כי שיקול זה היה מרכזי בעיצוב מדיניות המימון של המוסד לביטוח לאומי לרבות ההימנעות מהגדרה של ככלי איזון מחייבים

אלא שלצד היתרונות, צבירת קרן הון גדולה כרוכה גם בסיכונים כלכליים ופוליטיים משמעותיים. למשל:

⁷ בתכניות לטווח ארוך כמו קצבאות זקנה סך ההוצאה על קצבאות עולה ככל שגיל המבוטחים בתכנית עולה. במקרה זה הקרן מאפשרת לגבות שיעור קרוב יותר לשיעור הסופי, ובכך לייצר עתודה שמפחיתה את תכיפות ההעלאה של דמי הביטוח לאורך מעגל החיים של התכנית

⁸ גודל קרן הביטוח יכול להיות שונה גם בין ענפי ביטוח. ההמלצה הכללית היא שהקרן צריכה להיות גדולה יותר בענפים שמשלמים בטווח הארוך כמו זקנה וסיעוד, וקטנה יותר בענפים כמו אבטלה, ואימהות.

- שחיקת ערכה הכספית של הקרן: סיכון זה גבוה במיוחד כאשר מדובר במשקים מתפתחים שבהם שוקי ההון אינם מפותחים ושהם הכלכלה חשופה למגמות אינפלציוניות שעלולות לשחוק את ערכה של הקרן.
- שימוש בעתודות למימון שוטף של תקציב המדינה (כאשר העתודות מושקעות באגרות חוב של המדינה) עלול לנפח הוצאות ממשלתיות ובכך להחמיר את הנטל העתידי על התקציב כאשר יגיע הזמן לפרוע את הקרן
- שימוש בעתודות להשקעות במשק מרחיב את ההתערבות הממשלתית בכלכלה- התערבות שעלולה להיתפס כפוגעת בקניין הפרטי או בכוחות השוק- כזכור, שיקול זה היה מרכזי בהתנגדות של הרפובליקנים לשיטת המימון המלא בארה"ב (Beland, 2005; Leff, 1983).

מימון שוטף אמנם פותר או מייטר סיכונים אלו, אך גם הוא לא חף מבעיות. במימון שוטף הפיתוי להבטיח רמה נדיבה של קצבאות גבוהה שכן ההוצאה הכספית בשנים הראשונות נמוכה יחסית. בהמשך כאשר יחס הוצא תקבולים יגדל, איזון המערכת יחייב העלאות תכופות בדמי הביטוח ו/או ריסון של ההוצאה. שני מהלכים שפוליטיקאים מבקשים לרוב להימנע מהם. החשש המרכזי הוא כי עריכת שינויים תכופים עלולים לסכן את האמינות של המערכת ואת הלגיטימציה הציבורית שלה.

בהקשר זה חשוב להדגיש כי אמינות (credibility) היא המשאב החשוב ביותר של מערכת ביטוח סוציאלית. גם חוסן פיננסי הוא בראש ובראשונה תוצר של המעמד הציבורי. הרי בשונה מחברה פרטית החוסן קשור בהתאמה של מקורות מהממון וההוצאות. העדר אמון מצד הציבור עלול לפגוע במוכנות התשלום של הציבור ו/או במוכנות של נבחרי הציבור לגייס את המקורות הדרושים, דבר שיוביל בתורו להחרפה של המצב הכספי של המוסד הביטוחי ולפגיעה נוספת באמינותו ומעמדו, וכך הלאה.

שלושת העקרונות לאיזון ארוך טווח במוסדות ביטוח סוציאלית:

בכל הקשור להבטחת יציבות ארוכת טווח, העיקר איננו גודל הקרן (כאמור, לכל רמה כספית של הקרן יש יתרונות וחסרונות), אלא הגדרה ברורה של מהו 'המצב המאוזן'. ללא הגדרה כזו, לא ניתן לזהות חריגה מאותו 'מצב מאוזן' ולא ניתן לגבש מהלכים להשבת האיזון על כנו.

במערכות ביטוח סוציאלית, איזון ארוך טווח מבוסס על ארבעה מרכיבים מרכזיים: הגדרת המצב המאוזן, מנגנוני בקרה וניטור, הגדרת הליך קבלת החלטות והשקעת העתודות.

הגדרת 'המצב המאוזן' של קרן הביטוח (Actuarial equilibrium): באופן טכני, הגדרת המצב המאוזן מורכב משניים: (1) הגדרת רמת הכיסוי: גודלה של הקרן במכפלות של ההוצאה השנתית על קצבאות (2) הגדרת תקופת האיזון: תקופה (בשנים) עבורה מחושבת רמת כיסוי מובטחת. לשם המחשה, רמת כיסוי של שלוש שנים לתקופה איזון של 10 שנים, מגדירה את 'המצב המאוזן' כמצב שבו בכל אחת מעשר השנים הנבחנות יהיה בקרן הביטוח

סכום השווה לפחות לשלוש פעמים ההוצאה השנתית על הקצבאות. אל מול הגדרה זו אפשר לבחון את צפי התקבולים וההוצאה ולזהות אם המערכת עומדת בכללי האיזון או חורגת ממנה.

מנגנוני בקרה וניטור של מצבה האקטוארי של הקרן: מטרת הבקרה והניטור לעקוב אחר התפתחויות בזרם ההכנסות וההוצאות הצפויות להפר את האיזון בטווח הארוך (המוגדר ביחס הכיסוי) ולהציע צעדי מניעה או התאמה שיכולים להשיב את האיזון על כנו. כיוון שזרמי התקבולים וההוצאה מושפעים לא רק ממדיניות דמי הביטוח והקצבאות, אלא גם ממגמות כלכליות (כמו צמיחה ותעסוקה) ודמוגרפיות (כמו הזדקנות אוכלוסייה), הבקרה האקטוארית נדרשת לקחת את כלל המשתנים הללו בחשבון. משימת הניטור האקטוארי כוללת איסוף נתונים, הפקת דוחות אקטואריים ופרסום של חוות דעת הכוללות המלצות לפעולה. (Cichon, et al 2004)

הגדרת הליך קבלת ההחלטות הנדרש במקרה שבו הופר האיזון בקרן: היבט זה מתייחס למנגנונים אוטומטיים, חצי אוטומטיים ו/או הנחיות פעולה מחייבות שנכנסים לפעולה באותם מקרים בהם מזוהה אינדיקציה להפרת האיזון (למשל זיהוי של סטייה מתחזית ההכנסות או ההוצאות או אינפורמציה חדשה שמשנה את התחזית העתידית). מדובר במנגנונים שמשפיעים על ההכנסות, ו/או ההוצאות במטרה להשיב את ההלימה ביניהם. האמצעי להשבת האיזון יכול להיות שינוי בשיעורי הגבייה (העלאת דמי ביטוח), בגובה הקצבה או בתנאי הזכאות. בזמן שהראשון מאזן את המערכת באמצעות הגדלת התקבולים האחרונים משנים את המערכת באמצעות הקטנה עתידית של ההוצאה (Ventura-Marco & Vidal-Meliá, 2014).

השקעת העתודות של קרן הביטוח: בנוסף לכללי האיזון, יציבותה ארוכת הטווח של קרן הביטוח קשורה לאופן שבו מושקעים נכסיה. הספרות מצביעה על שלושה שיקולים שאמורים להנחות את קובעי המדיניות בבחירת אפיקי ההשקעה והם שיקולי **תשואה, סיכון ונדילות** (Cichon et al, 2004).

בשיקולי תשואה הכוונה לבחירת אפיקי השקעה בהתאם לגובה הריבית שמוצעת עליהן. לגובה הריבית השלכות על קצב הצבירה של הנכסים בקרן ולכן גם על היקף ההתחייבויות. למשל, באופן עקרוני, ככל שהריבית גבוהה יותר, דמי הביטוח הנדרשים להבטחת הכיסוי של רמה זהה של קצבאות יכולה להיות נמוכה יותר. בדומה לכך, עבור רמה קבועה של דמי ביטוח, ככל שהריבית גבוהה יותר כך גובה הקצבאות אליהן ניתן להתחייב יהיה גדול יותר. אלא שבנוסף לשיקולי התשואה יש לקחת בחשבון גם שיקולי סיכון. פעמים רבות תשואה גבוהה כרוכה ברמות סיכון גבוהות אשר מצדן יכולות לאיים על היכולת של המוסד לעמוד

בהתחייבויותיו כלפי המבוטחים. לכן, יש לאזן בין שיקולי תשואה לשיקולי סיכון. השיקול השלישי של נזילות מתייחס למהירות שבה ניתן להמיר את ההשקעה לכסף. מהירות זו היא מרכזית ליכולת של המוסד לעמוד בהתחייבויותיו השוטפות.

ככל ששיטת המימון החלקי קרובה יותר לזו של המימון המלא (כזכור, מימון חלקי נע על הרצף שבין מימון שוטף למלא), היקף העתודות הצבורות יהיה גדול יותר וכך גם המרכזיות של מדיניות ההשקעה בהבטחת האיזון העתידי.

עקרונית, אפיקי ההשקעה המרכזיים העומדים בפני מוסדות ביטוח סוציאליים הם השקעה באגרות חוב של המדינה, בפיקדונות בנקאיים ובשוק ההון. גם כאן יש לכל אפיק השקעה יתרונות וחסרונות. השקעת עתודות הביטוח בשוק ההון נחשבת למסוכנת, במיוחד כאשר מדובר במדינות שבהן המערכת הכלכלית והפיננסית היא צעירה ולא מפותחת דיה, או כאשר יש חשש להתפתחות של אינפלציה שיכולה לשחוק את ערך העתודות המושקעות ולסכן את היכולת לעמוד בהתחייבויות כלפי המבוטחים. להשקעות באגרות חוב של הממשלה יש בדרך כלל יתרון ביכולת להבטיח תשואה קבועה בסיכון נמוך, שכן המדינה עומדת מאחורי ההתחייבות. יחד עם זאת גם השקעה באגרות חוב של המדינה אינה פטורה מחסרונות. החשש המרכזי עליו מתריעים בספרות המימון הסוציאלי הוא מפני הנטייה להשתמש בעתודות הכספיות למימון ההוצאה השוטפת של הממשלה. במקרה זה, הקרן מהווה רק מסווה למימון שהוא שוטף במהותו. עם זאת, הממשלה יכולה גם להשקיע את הכספים בהשקעות מקדמות צמיחה (המכונות לעיתים השקעות קונסטרוקטיביות) שאמורות לתרום לפיתוח המשק. בשונה ממימון ההוצאה התקציבית השוטפת, השקעה קונסטרוקטיבית היא השקעה שצפויה לתרום להרחבת בסיס המס העתידי ולכן גם לאפשר את החזר הכספים בהמשך ללא הטלת נטל מהותי על הדור הבא.

בזמן שלאיזון ארוך טווח במערכות ביטוח סוציאלי עקרונות משותפים, הם מנוסחים באופן שמותיר מרחב גדול לשונות. מאפיין זה צפוי להגדיל את התפקיד שיהיה לשחקנים ולמשתתפים מוסדיים בעיצוב כלי האיזון. שיטת המימון החלקי (Semi Funded) המאפיינת ביטוחים סוציאליים והנמצאת על הרצף שבין 'מימון שוטף' ל'מימון מלא' מאפשרת הגדרות שונות מאוד למצב המאוזן. כפי שהוסבר לעיל, רמת הכיסוי (במכפלות של ההוצאה השנתית) יכולה להיות מוגדרת בכל רמה וכך גם גודל הקרן שנגזר ממנה. בדומה לכך, גם תקופת האיזון (מספר השנים שעבורן מחושבת רמת הכיסוי) יכולה להיקבע לפי משכי זמן שונים.

הספרות האקטוארית מדגישה כי יש דרכים רבות להבטיח איזון במערכות סוציאליות כל עוד נשמרים עקרונות הבסיסיים. בזמן שאמירה זו נותנת לגיטימציה לשונות הקיימת בין מדינות היא אינה תורמת להבנה של הגורמים לשונות זו. מיקוד הדיון באיכות ובאפקטיביות של שיטות

לאיזון ארוך טווח מתעלם מהמשתנים שמעצבים בפועל את הרגולציה של איזון ארוך טווח במוסדות ביטוח סוציאליים. כתוצאה מכך, אנחנו יודעים מעט לא רק על הגורמים לשונות אלא גם מדוע מדינות מסוימות כמו ישראל נמנעות מעיגון כללי איזון מחייבים

כפי שהוזכר בתחילת פרק זה, הדיון בשיטות המימון ובאפיקי ההשקעה של עתודות הקרן, כמו גם במנגנוני האיזון, לרוב נעשה תחת מסגרת תאורטית-רעיונית פיננסית וניהולית. בשני החלקים הבאים בפרק נתאר את האופן שבו שיטת המימון וההשקעה והרגולציה האקטוארית התגבשה בפועל ונתח את השיקולים שעמדו לנגד עיניהם של קובעי המדיניות

1.2 גיבוש מונופול הממשלה על השקעות הביטוח הלאומי

הדיון ה'פרופסיונלי' באפיקי השקעה נסוב לרוב סביב שיקולים הקשורים בתשואה, סיכון ונזילות. ניתוח היסטורי של דיונים שהתקיימו בנושא מראה כי שיקולים אלו אמנם היו נוכחים, אך התווסף אליהם שיקול מרכזי נוסף והוא הצרכים הכלכליים והפיסקליים של הממשלה.

השקעת העתודות של ביטוח לאומי (או לפחות חלק מהן) בתקציב המדינה היוו למעשה תנאי מקדים לאישורו של חוק הביטוח הלאומי. בצל חששות של הממשלה והאוצר מהעול הכספי הכרוך בניהול ביטוח לאומי בתקופה כלכלית כה מאתגרת (אלו היו הימים המפורסמים של הצנע), הרגיעו המומחים לביטחון סוציאלי והסבירו כי לפחות בשנים הראשונות, מערכת ביטוח לאומי לא תטיל נטל נוסף על המשק, אלא להפך הם תייצרנה עתודה הונית שתשרת את צרכי הפיתוח וההשקעה של הממשלה. מסע שכנועים זה, עולה במסמכים שונים וגם בתכתובת שבין אבי הביטוח הלאומי יצחק קנב ושר האוצר אליעזר קפלן.

למשל, במכתב ממאי 1950 כותב יצחק קנב לשר האוצר אליעזר קפלן:

" לקראת הדיון הקרוב בממשלה על הביטוח הסוציאלי, הנני מוצא לנכון להביא לידיעתך כמה עובדות בקשר לתכנון. הדרך הזהירה מבחינה פיננסית- זו היתה המגמה שלי בקביעת התכנית והיא נתקבלה על דעת כל חברי הועדה: ... לא להטיל על אוצר המדינה מעמסה כבדה מדי. בהמשך המכתב, לאחר הסבר כי התכנית לא תטיל נטל נוסף על התעשייה ולא תגרום לאינפלציה מוסיף קנב כי "הרזרבות של ענפי ביטוח סוציאלי וביחוד של ביטוח זקנה יגיעו במשך 8-10 שנים לסכום העולה על 30 מיליון לירות, הכספים האלו יושקעו בפיתוח הארץ כנהוג בשורה של ארצות אחרות" (מכתב מקנב לקפלן 12.5.50, ארכיון הביטוח הלאומי).

קנב חוזר על אותו טיעון במכתב נוסף אל שר האוצר קפלן ביוני 1950:

" לפי הכרתי העמוקה ישנה אי הבנה מצד חוגי האוצר ביחס לתכנית. עוד בראשית התכנון הייתה לי האפשרות להסביר לך שקיימות שיטות שונות למימון הביטוח הסוציאלי, התכנית שלנו נקבעה בדרך זהירה ביותר כדי לא להטיל מעמסה כבדה על המשק הלאומי ועל אוצר המדינה.....חוגי האוצר אינם מחשיבים כדי הצורך כשאני משתדל להסביר להם את העובדה הבאה. ב- 10 השנים הראשונות תצטברנה רזרבות

גדולות בסוגים אחדים של הביטוח (ביטוח נכות וביטוח זקנה). כעת האמצעים האלה מתפזרים בקופות ובקרנות שונות ומושקעים באופן בלתי רציונלי. לא פחות מ 30 מיליון ל"י יצטברו בשנים הנל רק מביטוח זקנה.... את הסכומים האלה אפשר יהיה להשקיע לצורכי פיתוח הארץ והגברת הייצור." (מכתב מקנב לקפלן מיום 23 ביוני 1950, ארכיון הביטוח הלאומי)

גם שרת העבודה גולדה מאיר, התייחסה לתרומה הכלכלית של הביטוח הלאומי בנאום שנאמה בפני מליאת הכנסת כאשר הציגה את חוק הביטוח הלאומי:

"לפחות בשנים הראשונות, הביטוח הלאומי יהיה אמצעי לריכוז הון ולהוצאת כסף מן המחזור במשק. זאת תהיה תרומתו למלחמה באינפלציה" (דברי הכנסת, 5 בפברואר 1952)

למעשה התרומה הכלכלית של הביטוח הלאומי למשק ולהכנסות הממשלה היוו גורם מרכזי שאפשר את חקיקתו של חוק ביטוח לאומי בשנת 1953. תרומה זו הייתה מבוססת על כך שכספי העתודה של קרן המוסד יועברו לאוצר וזה יוכל להשתמש בהם למטרות פיתוח המשק. הסדר זה אמנם לא עוגן בחקיקה עצמה⁹, אך הוא יצר תבנית של מערכת יחסים פיסקלית בין משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי שהלכה והתגבשה ונשארה רבת משקל ומכרעת עד היום.

ניתוח של מסמכים ארכיוניים משנות החמישים מראה כי בשנים אלו סוגיית ההשקעה של עתודות קרן הביטוח הלאומי עדיין הייתה פתוחה והיה דיון ממשי באפשרות להשקיע את הכספים גם מחוץ לממשלה. חוזה ההשקעה הראשוני שנחתם בין מנכל המוסד לוטן ושר האוצר לוי אשכול הגדיר השקעה בסכום של 15 מיליון לירות שהמוסד התחייב להעביר לטובת האוצר (חוזה ההשקעות מיום 23.11.55). אלא שעוד באותה שנה התברר כי הגבייה בפועל גבוהה מהתחזיות וכי המוסד מעביר סכומים גבוהים מעבר למה שהתחייב בחוזה ההשקעה (פרוטוקול של ועדת ההשקעות של המוסד מיום 6.11.55).

מצב זה עורר דיון במנהלת המוסד במועצה ובוועדת ההשקעות בשאלת מדיניות ההשקעה של הקרן. הפרוטוקולים של הדיונים מעידים על קיומם של חילוקי דעות ואף קונפליקטים בין חברי הוועדה. כך למשל בדיון ועדת ההשקעות מנובמבר 1956 מציג מנכל הביטוח הלאומי גיורא לוטן את עמדת מנהלת המוסד לפיה:

"על אף העיקרון שנתקבל לא לראות את הממשלה כמקום אחד ויחידי להשקעת כספי המוסד, אין לדעתה גורם אחר, מחוץ לאוצר המדינה, שיהיה בו כדי למלא את כל התנאים לבטיחות ההשקעה... המנהלה על כן ממליצה על המשך ההשקעות באוצר"

אלא שבקרב חברי ועדת ההשקעות יש דעות אחרות. מר לביטוב למשל מציין את יתרונות ההשקעה במפעלים אחרים שאגרות החוב שלהן נהנות מ"גושפנקא" ממשלתית. לדבריו:

⁹ אי ההסדרה של ההשקעה בממשלה בחוק הינה מה שאפשר לשר הרווחה חיים כץ להודיע בשנת 2018 על כוונתו לסיים את הסכם ההשקעה (שכתוב בחוזה ולא בחוק) ולהשקיע את היתרות באפיקים אחרים

"ההשקעה במפעלים אלו עשויה לתת ריבית גבוהה יותר ולהגדיל את הכנסות המוסד"

גם דר זאלהיימר מוסיף באותו דיון כי:

"בראשית פעולתו של המוסד דעת הועדה הייתה לטובת ההשקעה בממשלה בלבד, אולם מאז השתנה המצב, נוספו מפעלים חדשים וזה לא מכבר תתוספנה אמיסיות חדשות בערבותה של הממשלה. השתלבותן של המוסד עי השקעת חלק מכספיו במפעלים מעין אלו יהיה בזה בכדי להגדיל במידה ניכרת את הכנסותיו"(פרוטוקול של ועדת ההשקעות של המוסד מיום 6.11.55).

בעקבות דיון זה, מתקבלת החלטה על הקמת ועדה מיוחדת לבדיקת הנושא. הועדה אשר מגישה את מסקנותיה בינואר 1956 ממליצה מפורשת על גיוון ההשקעה של כספי הקרן ועל העברת סכום השווה לכ 40% מכספי הקרן להשקעה ישירה מחוץ לממשלה:

" הועדה מציעה שמתוך כספי המוסד שיעמדו להשקעה בשנת הכספים 1956-7 סך של 10 מיליון לירות יושקע באמיסיות ציבוריות, שבחלקן יוצאו בערבות האוצר ובחלקן על ידי מוסדות כלכליים פיננסיים אחרים. הועדה ממליצה על השקעות באגרות חוב של חברת החשמל, הסוכנות היהודית, איגרות "צים" וחברת הדלק, שכולן צמודות למדד יוקר המחיה" (מתוך מכתב לברי ועדת ההשקעות מיום 9.1.1956).

כפי שניתן לשים לב הנימוקים שמוצגים לעיל מתכתבים אם ההנחיות המקצועיות לבחירת אפיק ההשקעה. השיקולים שחברים אלו מעלים הם שיקולים של בטיחות ההשקעה (אפיקים שהממשלה ערבה להם ו/או מוצמדים למדד המחירים) ושל גובה התשואה. הנימוק המרכזי בעד גיוון ההשקעה הוא האפשרות לקבל תשואה גבוהה יותר על הכספים ובאותו הסיכון.

בדיון שמתרחש בשני לפברואר 1956, דנים כלל חברי ועדת ההשקעות בהמלצות ועדת המשנה. בוועדה זו חברים גם נציגי הממשלה (משרד האוצר ומשרד העבודה) וכפי שניתן לראות, לנציגי הממשלה עמדה מאוד ברורה הדורשת את המשך השקעת הכספים באוצר. בסיכום של אותו דיון נכתב כי:

"מר זגגי (נציג האוצר בוועדה מ.ק) חלק על מסקנות אליה הגיעה הועדה, שלפיהן על המוסד להשקיע 10 מיליון לי בנירות ערך ובאמיסיות של גופים ציבוריים שונים, אין לגרוע מכספי המוסד העומדים להשקעה כל סכום שהוא לצרכים אחרים, והכסף כולו יש להשקיע בממשלה ובתקציב הפיתוח שלה. מר עילם (נציג משרד העבודה. מ.ק) לא שלל את עקרון ההשתלבות באמיסיות ציבוריות אולם לדעתו אין זה בא בחשבון בשנת הכספים הקרובה. עם החמרת מצב בטחונה של המדינה הועמדה הממשלה בפני הכרח להקדיש סכומים עצומים לצורכי התגוננות. במצב שנוצר יש, אפוא משמעות מיוחדת להשקעת כספי המוסד באוצר המהווים חלק לא מבוטל מתקציב הפיתוח הכללי"

למעט מר לביטוב ומר שנקר שתמכו במדיניות גיוון ההשקעה גם יתר חברי הועדה הצטרפו לדרישה להעביר את כספי ההשקעה של המוסד לאוצר:

"מר לוי סבור כי במצב המדיני והמשקי בו נתונה עתה המדינה על המוסד אלא להשקיע כל סכום העומד להשקעה אך ורק בממשלה" ומר מילסון ציין, כי לנגד עיני הועדה היתה תמיד הדאגה לבטיחות ההשקעה שכן המדובר הוא בכספי זקנים, אלמנות ויתומים. במצב הקיים אין בידי גוף ציבורי איזשהו פרט לממשלה, לתת בטיחות כזאת. אין זה מתקבל על הדעת למנוע כסף מהממשלה, שבידה המדיניות הפיננסית של המדינה...יש איפוא, לדעתו להשקיע אך ורק בממשלה, וסבור כי אין לסטות מקו זה גם להבא. עם הממשלה יש אולי להתווכח בדבר הגדלת שיעורי הריבית בעד כספי המוסד בעוד חצי אחוז" (סיכום דיון ועדת ההשקעות מיום 2.2.1956).

בהתאם לעמדת רוב חברי הועדה, מודיעה מועצת המוסד על החלטתה להמשיך ולהשקיע את העתודות הכספיות באוצר המדינה (פרוטוקול מועצת המוסד מיום 13.6.1956). למרות שהחלטה זו התייחסה לאותה שנת תקציב ומעולם לא עוגנה בחקיקה או אפילו בנוהל רשמי, השקעת העתודות באוצר הפכה להתנהלות קבועה של המוסד. מאז הועדה ועד כהונתו של חיים כץ בתור שר הרווחה בממשלת ישראל ה-34 (2015-2019), הנושא לא הועמד שנית לדיון. הנושא היחידי שהעלה את השאלה באופן עקיף במהלך השנים הוא המאבקים על שיעורי הריבית מול האוצר. כך למשל בשנות השישים טענו במועצת המוסד ובהתכתבויות עם האוצר כי המוסד היה יכול לקבל ריביות גבוהות יותר אם היה משקיע את הכספים באפיקים מחוץ לאוצר. בוויכוחים אלו אזכור הריבית המועדפת באפיקים חוץ ממשלתיים שימשו בעיקר כצידוק לדרישה להעלאת הריבית על כספי ההפקדה מצד הממשלה ולא כאלטרנטיבה ממשית לשינוי אפיק ההשקעה (תיק 193 השקעות באוצר- ארכיון הביטוח הלאומי).

סוגייה נוספת שעולה בהקשר של השקעת העודפים באוצר קשורה לשימוש שהאוצר עושה בכספים אלו. על פי סעיף 88 לחוק הביטוח הלאומי תשי"ד-1953, על מנהלת המוסד להשקיע את כספי המוסד שאינם נדרשים לכיסוי ההוצאות וההתחייבויות השוטפות, בהשקעות קונסטרוקטיביות. דרישה זו מתיישבת עם ההנחיות המקצועיות המופיעות גם בספרות ולפיהן עתודות כספיות של קרנות ביטוח סוציאלי צריכות להיות מושקעות בפרויקטים מקדמי צמיחה ואין להשתמש בהן למימון ההוצאה הממשלתית השוטפת (Cichon et al,2004). כאמור, ההנחה מאחורי הנחיה זו היא שהשקעה קונסטרוקטיבית תורמת להרחבת בסיס המס העתידי ולכן תאפשר להחזיר את החוב מבלי להשית נטל מהותי על הדור הבא. כמובן שגם במקרה זה, יהיה צורך לגייס את המשאבים להחזר החוב מהתוצר העתידי, אך בגלל שתוצר זה גדל בזכות אותן השקעות הטענה היא כי אין כאן העברה של נטל מהותי. הבעייתיות בנייתוב כספי הקרן למימון הוצאות הממשלה השוטפות היא כפולה. תהליך צמצום היתרות ובהמשך הצורך להשיב אותן מביא לצמצום מקורות שהמדינה התרגלה אליהם לשם מימון הוצאותיה ובמקביל להגדלת ההוצאה לשם החזר החוב.

בדוח 6 של מבקר המדינה משנת 1956, תוקף המבקר את הסכם ההשקעה שנחתם בין הביטוח הלאומי והאוצר בטענה כי הוא אינו ממלא אחר הנחיות החוק המחייבות 'השקעות קונסטרוקטיביות'. בישיבת מועצת המוסד מיוני 1956 מציג מנכ"ל הביטוח הלאומי את טענות המבקר ומדווח על פגישה שקיים בנושא עם האוצר ועם מבקר המדינה. לוטן מספר כי כדי להכיר בהסכם היו למבקר המדינה 3 דרישות. הראשונה, שבהסכם תיכלל התחייבות מפורשת של האוצר להשתמש בכספי המוסד להשקעות קונסטרוקטיביות. השנייה, שהאוצר יהיה חייב להציג למוסד רשימת השקעות שמתוכנן יבחר את אלו שבהן הכסף יושקע; והשלישית שהאוצר ינהל חשבון מיוחד עבור כל אחת מאותן השקעות. עוד מדווח לוטן כי בזמן שהאוצר הסכים לדרישה הראשונה, הוא התנגד לשתיים האחרות. בעקבות כך פנה לוטן ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה להכין חוות דעת בנושא (פרוטוקול מועצת המוסד מיום 13.6.1956).

בחוות הדעת של היועץ המשפטי נכתב בין היתר כך :

"משמקבל האוצר הלוואה כדי להחזיר באמצעותה הלוואה אחרת, או לשלם את משכורתם של עובדי המדינה, או את דמי השכירות של מקרקעים שנתפסו על ידי הצבא או על ידי משרדי הממשלה לא יכנסו מטרות אלה למסגרת 'השקעה קונסטרוקטיבית'. לכן, הלוואה לאוצר המדינה איננה לכשעצמה השקעה קונסטרוקטיבית. התחייבות סתמית של האוצר להשתמש בכספים למטרות קונסטרוקטיביות, לכל הדעות, אינה מספקת כדי לקיים את דרישות החוק... מטעמים אלה לא נראה לי כי מנהלת המוסד יכולה להשתחרר מהחובה המוטלת עליה בחוק על -ידי הטלת אותה החובה על משרד האוצר" (מופיעה בדוח 66א של מבקר המדינה משנת 2015)

בעקבות דוח המבקר וחוות הדעת המשפטית הוכנסו לחוזי ההשקעה בין המוסד והאוצר סעיפים חדשים לפיהם מחויבת הממשלה באמצעות משרד האוצר להכין רשימה של השקעות שהיא מתכוונת לבצע מכספי המוסד ולהעביר דוחות על מצב ההשקעות. כמו כן כלל ההסכם סעיף שמאשר למוסד להביע התנגדות להשקעה כלשהי מההשקעות ברשימה (דוח 6, מבקר המדינה).

אלא שהמסמכים הארכיוניים מראים כי הפרשנות לסעיפים אלו הייתה רחבה. בשונה מהדרישה המקורית של המבקר שהאוצר ינהל חשבון מיוחד עבור כל אחת מאותן השקעות, בפועל הדיווח היה כללי מאד. כפי שמסביר החשב הכללי במכתב למנכ"ל הביטוח הלאומי גיורא לוטן:

"בשיחותנו עם היועץ המשפטי של מוסדכם ועם מר קרמר ממבקר המדינה הסברנו כי חלוקת ההשקעות בדיוקנות מתמטית תהיה מקרית בהחלט, מאחר שאינו מתנהל רישום מיוחד שיפרט את השימוש בכספי המוסד. לעומת זאת נוכל לאשר - ונראה לנו שזה תואם את דרישות החוק (סעיף 88 לחוק הביטוח הלאומי ת"ד 1953)... כי כספי המוסד המופקדים באוצר משמשים וישמשו אך ורק לממון השקעות קונסטרוקטיביות והם

כלולים בסכומים שהאוצר מעמיד לרשות המפעלים במשגרת תקציבי הפיתוח, בהתאם לפירוט שהמצאנו לכם, דהיינו: הלוואות להתיישבות החדשה; להגברת הייצור החקלאי למפעל המים הארצי; לפתוח ענף המתכת; פתוח הרכבת, שרותי הטלפון; נמלים; מחצבים והפקת פוספטים" (מכתב לגיורא לוטן מסגן החשב הכללי באוצר 1.1.63)

להלן דוגמא לדיווח של חשב האוצר על ההשקעות שנעשו מכספי המוסד

ירושלים, י"ב אייר תשכ"ג
6.5.63
מס' 001816-66

אלו המנהל הכללי, המוסד לבטוח לאומי
פאנח אגף החשב הכללי

הנדון: השקעות הכספים שנמקלו מהמוסד לבטוח לאומי
בשנת הכספים 1961/62

לבקשתכם הרינו להודיעכם כי הסכום הכולל של 69.1 מיליון לירות שנמקל בשנת הכספים 1961/62 במטרת ריזה השקעות בין האוצר לבין המוסד לבטוח לאומי, הושקע לפטרית מהרה כדלקמן-

37.5	מיליון לירות	(1)	מלוואות להתישבות חרשה
7.6	"	(2)	לחקלאות - טקייט
15.0	"	(3)	למפעל המים הארצי
4.0	"	(4)	להרחבת טווח הטקייט
5.0	"	(5)	לבטוח שרותי הטלפון
69.1	מיליון לירות	סך-הכל	

ב ב ר כ א
פאנח אגף החשב הכללי

תקציב גב' ג. אטינגר, מוסד האוצר

מקור - מכתב מהחשב הכללי של האוצר למנכ"ל הביטוח הלאומי מיום 6.5.1963 תיק 193 ארכיון הביטוח הלאומי

יש לציין כי באותם שנים המדינה הייתה מעורבת מאד במימון השקעות במשק. יחד עם זאת וכפי שניתן ללמוד מהמכתבים והדיווחים. הדיווח שסיפק האוצר בנוגע לשימוש בכספי ההשקעה היה מספיק כללי שאפשר לו גמישות מלאה בשימוש בכספי ההשקעה. יתרה מכך. וכפי שהצגנו בפרק התיאורטי, השקעות המוסד אינן נרשמות בתקציב הפיתוח, אלא בתקציב המדינה השוטף. הן נרשמות בתור הכנסה בדומה לרישום של הכנסה ממיסים אחרים ויש להן לכן השפעה ישירה על מקורות המימון העומדים לרשות תקציב המדינה השוטף (תרשים 2 בפרק התאורטי). במילים אחרות, בזמן שמבקר המדינה ביקש להוציא את כספי ההשקעה מהתקציב הממשלתי השוטף, המדיניות שהתגבשה בפועל היא שכספי ההשקעה הפכו לחלק אינטגרלי ממנו.

חלק זה הציג את התהליך שהוביל למיסוד השקעות המוסד בממשלה ולהפיכתם לחלק אינטגרלי בתקציב הממשלתי. הראנו כי מבנה זה לא היה ברור מלכתחילה ושהתקיים דיון ממשי בחלופות אחרות. מעבר לאפשרות שהכספים יושקעו גם באפיקים לא ממשלתיים, הייתה אפשרות, כפי שדרש המבקר, שההשקעות לא ירשמו כחלק מהתקציב הכללי אלא שיתקיים בגיבן חשבון נפרד.

כפי שנראה בפרקים הבאים, מאפיינים אלו אינם טכניים אלא יש להם השפעה של ממש על האינטרסים, ההזדמנויות והחסמים שעמדו ועומדים בפני קובעי מדיניות. בחלק הבא נבחן את הקשר בין גיבוש מדינת ההשקעות לבין (אי) ההסדרה של מרכיב נוסף של המבנה המימוני והוא כללי האיזון שאמורים להנחות את מדיניות המימון וההקצאה

1.3 ההימנעות מעיגון כללי איזון לענפי הביטוח הלאומי כחלק מדפוס היחסים הפיסקאליים בין המוסד ומשרד האוצר

בדומה לדיון באפיקי השקעה, גם הדיון בשיטת המימון ובעקרונות האיזון החל בזמן ראשית הדיונים על חקיקת חוק ביטוח לאומי.

כבר בדיונים הראשונים של הוועדה הבין-משרדית לתוכנית הביטחון הסוציאלי (ועדת קנב) מתייחסים לנושא שיטת המימון ועל כך שהיא תכלול מרכיבים של מימון שוטף (המכונה בוועדה בטוח מדור לדור. בהמשך הדיונים גם נקבע העיקרון של צבירה (כזכור אלו הם שני המרכיבים של שיטת המימון החלקי).

בדיון מיוני 1949 מסביר יצחק קנב לחברי הוועדה איך ניתן יהיה לחלק קצבאות גם למבוטחים שיצטרפו בגיל מבוגר לתכנית הביטוח:

"אין לחשוש בדבר אפשרות המימון. באנגליה החלו להעניק את הפנסיה לזקנים מיד עם היכנס החוק לתוקפו, בלי כל הגבלות. יש לראות זאת באספקלריה רחבה יותר, זהו בטוח מדור לדור. הדור הצעיר שלנו משלם בעד הזקנים" (זכרון דברים, ישיבה כ"ב של הוועדה הבין-משרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי 30.6.1949)

בדיון מאוחר יותר מדווח קנב על נסיעתו לג'נבה ועל פגישתו שם עם מומחים לביטוח ואקטואריה אשר מאשרים את שיטת המימון ואת ההנחות האקטואריות שבסיס התכנית:

"בהתייעצות שנתקיימה בגנבה השתתפו הדר זלנקה, היועץ האקטוארי של א.ע.ב. (ארגון העבודה הבינלאומי מ.ק.), פרופסור פירו מהאוניברסיטה בגנבה ומר גריג, המומחה האמריקאי לביטוח. לא לשם אישור תכניתנו הייתה מטרת הנסיעה, כי אם לבדוק את הנחותיה ולשמוע את חוות דעתם של המומחים, על שיטת החישובים האקטואריים מתמטיים ושיטת ההערכות הכספיות.... הם הסכימו להנחתנו לא לקבל את שיטת החישובים האינדיבידואלית (שיטת המימון המלא) כי אם את השיטה הסינטיטית"

(המימון החלקי מ.ק) בביטוח לעת זקנה. המומחים מצאו את הרכב הצעיר של אוכלוסייתנו כנוח ביותר לביטוח לעת זקנה" (זכרון דברים ישיבה כ"ט מיום 20.9.1949).

גם בתכנית המלאה שהגישה הועדה לממשלה ב 5.2.1950. יש התיחסות לשיטת המימון עליה תתבסס התכנית:

"בחרנו בשיטת ביניים, דהיינו: שיטת מימון סינטטית, הכוללת יסודות של שיטת הצבירה ושל השיטה התקציבית. נוסף לזה בנויה התכנית הפיננסית מתוך זהירות כפולה ומכופלת. 5 שנות המתנה לקבלת פנסיות יאפשרו לצבור רזרבות ניכרות" (עמ 222 תכנית קנב)

דיונים מאוחרים יותר משנות החמישים מגלים שבזמן שקיים קונסנזוס על כך שהמערכת ממומנת בשיטת הביניים, לא ברור גם לאנשי המקצוע מה צריכים להיות רמות הכיסוי שתנחנה את הצבירה בקרן.

בדיון של ועדת העבודה והרווחה מיום 27.2.52 מיג דר שור האקטואר של משרד הרווחה את בעיית המימון של ענף זקנה ושארים. הוא מדגיש כי נבחרה שיטת מימון ביניים שכן שיעורי דמי הביטוח המוצעים יספיקו לכיסוי הוצאות הענף לכדי 16-17 שנים. וכי יש לבדוק את שאלת רמות הכיסוי כל כמה שנים. בכל מקום השיקול בבדיקות אלו צריך להיות לא להמתין עד לאזילת הרזרבות ויש להציע שינויים הדרגתיים בדמי הביטוח בצורה שלא יביאו לזעזועים במשק (מתוך נספח שהגיש אגף המחקר למנהלת המוסד לביטוח לאומי מיום 3.12.1998, ארכיון הביטוח הלאומי)

הנושא של רמות כיסוי עולה גם בדו"ח האקטוארי הראשון של המוסד לשנים 1954-1957. בדוח זה מציין אקטואר המוסד פרופ' שמעון ברויאר את עקרונות האיזון והמלצות לענפים השונים. בדבריו הוא מציין מפורשות כי עדיין לא נקבעו כללי הכיסוי לכל ענף וענף. בדומה לעקרונות האיזון שהצגנו בספרות, גם פרופסור שור מעיר כי "

"בעיני האקטואר כל שיטת מימון כשרה בהחלט תהא זאת שיטה תקציבית פשוטה או מורחבת או שיטת צבירה או כל שיטה אחרת מתן הקומבינציות האפשריות ורק שתהיה:

1) מאזנת את הוצאות הענף כולו ואת הכנסותיו מכל המקורות באיזו תקופת זמן שהיא

2) מונעת כי ביום מן הימים תתרוקן קופת הענף כולו

3) מבטיחה כי בקופת הענף תימצא תמיד רזרבה לתנודות ולמקרים יוצאים מן הכלל לכל הפחות בגודל של ההוצאות השוטפות לשנה אחת" (דין וחשבון אקטוארי מלא 1959)

מתוך עדויות אלו ניתן להניח כי ההימנעות מהגדרה של רמות כיסוי מחייבות לכל ענף בשנים אלו הייתה מבוססת על ההנחה שהמדינה ומערכת הביטוח הלאומי היו עדיין צעירות מדי בכדי לזהות את רמות הכיסוי המתאימות ולכבול אותן למנגנוני איזון קשיחים.

העיסוק בסוגיית מנגנוני האיזון עלתה חזרה לסדר היום של המוסד לביטוח לאומי בשנות השבעים, בתכנית האב שכתב המוסד ב 1974 (תכנית אב לפיתוח השירותים להבטחת הכנסה 28.4.74- ארכיון המוסד לביטוח לאומי). מאז אותה תוכנית ובמשך למעלה מעשור היו מספר ניסיונות למסד כללים מחייבים שיגדירו את גודלה של קרן הביטוח במונחים של רמות כיסוי (מספר השנים של תשלום גמלאות שצריך להיות מכוסה על ידי הסכום הצבור בקרן). הרקע ליוזמות אלו קשור בביקורת גוברת שצומחת הן בתוך המוסד והן בציבור כלפי ההכפפה הגוברת של מדיניות המימון של המוסד לצרכים הפיסקאליים ולשיקולים המאקרו כלכליים של המשק.

הקשר הפיסקלי בין עתודות המוסד ותקציב המדינה שהתגבש בשנות החמישים ותואר לעיל, בשילוב עם היעדר כללי איזון מחייבים הביא לכך שמדיניות המימון של המוסד נקבעה בהתאם לשיקולים התקציביים והמאקרו כלכליים של הממשלה. בשנות השישים, כחלק ממדיניות של הקפאת מיסים, מנעה הממשלה עדכון של התקרות לתשלום דמי ביטוח לשכר הממוצע, מדיניות שהביאה לשחיקה ניכרת במקורות המוסד ובקצבאות ונתפסה כמסכנת את איתנותו ומעמדו של המוסד בציבור (דין וחשבון שנתי 1966/7, ארכיון המוסד לביטוח לאומי; ראה גם תרשים 3 בפרק 2).

בראשית שנות השבעים, מתרחשת הכפפה דומה של מדיניות המימון לצרכים הפיסקאליים של הממשלה, אלא שהפעם תצורתה הפוכה. העלייה בהוצאות הביטוח בעקבות מלחמת ההתשה והמשבר במאזן התשלומים, מובילים את הממשלה לרפורמה במימון הביטוח הלאומי אשר מרחיבה (ולא מצמצמת) את מקורות המימון הייעודיים, דרך הכפלת שיעור ההפרשה של דמי הביטוח ושל התקרה ממנה הם נגבים (תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי). כיוון שהגדלת התקבולים מדמי ביטוח מגדילה בהתאמה את היקף העתודה הנצברת באגרות חוב של הממשלה, היוותה מדיניות זו אמצעי לגיוס מקורות למימון הוצאות הממשלה שהתרחבו מאד בשנים אלו. לרפורמה זו בדמי ביטוח היה שיקול נוסף הקשור באיזון המשבר במאזן התשלומים. מכיוון שהגדלת דמי הבטוח אפשרה לצמצם את ההכנסה הפנויה בידי הציבור, הממשלה ראתה בכך אמצעי לרסן את המשבר שהתפתח באותם שנים (קורא 2017).

עבור מנהלת המוסד לביטוח לאומי, קביעת רמות כיסוי לקרנות הביטוח והסדרת מנגנוני האיזון נתפסו באותה עת כאמצעי למנוע או לפחות להגביל את ההכפפה של מדיניות המימון של המוסד לשיקולים הפיסקאליים והכלכליים של הממשלה. ניתן לזהות עמדה זו בתוכנית האב לפיתוח השירותים להבטחת הכנסה שפרסם המוסד בשנת 1974 בה מנמקים מנכ"ל המוסד ישראל כץ וסגנו רפי רותר, את הצורך בקביעת מנגנון איזון מחייב באופן הבא:

"עד היום לא קבע המחוקק בישראל עקרונות ברורים לשיטת המימון המחייבת את ענפי הביטוח לסוגיהם.... זוהי אולי אחת הסיבות שהקלו על מעצבי המדיניות הכלכלית למנוע מהביטוח הסוציאלי הגדלות בתקרה ובשיעורים גם בשנים בהן זה נדרש ולעומת זאת בשנים אחרות כפו עליו הגדלת הגבייה שהיא מעל ומעבר לנדרש למימון השירותים. מצב זה הופך את הביטוח הסוציאלי לכדור משחק בידי כוחות וגורמים שעניינם חורג מצרכיו של שירות זה, הוא מטיל לעתים על הביטוח הסוציאלי להזרים למשק כוח קנייה נוסף ובתקופות אחרות מטילים עליו תפקידי ספיגה פיסקליים הפוגעים שוב בתדמיתו ובתפקידו. ההצעה היא לנתק את בעיות המימון של הביטוח הסוציאלי מהמדיניות הפיסקלית הכללית ולעשותו ניטרלי במדיניות האנטי-מחזורית של הממשלה" (תכנית אב לפיתוח השירותים להבטחת הכנסה 28.4.74- ארכיון המוסד לביטוח לאומי)"

בהמשך לכך, במחצית השנייה של שנות השבעים מתבצעות פעולות שונות בתוך המוסד לביטוח לאומי שמטרתן להציע למועצת המוסד תוכנית מובנית בנוגע לרמות הכיסוי הדרושות בכל ענף וענף. מתוך החומרים הארכיוניים עולה כי אגף המחקר של המוסד לביטוח לאומי עורך סקר השוואתי על רמות הכיסוי הנהוגות במדינות אחרות כמו גם בדיקה היסטורית העוקבת אחר ההמלצות השונות שניתנו בנושא בשנים קודמות. יש התייחסות מיוחדת להמלצות שמופיעות בתוכנית קנב ובדוחות האקטואריים של המוסד במהלך השנים (מכתב של נירה שמאי אל מנהלת המוסד מיום 3.12.1978), באותו מכתב נכלל גם תזכיר של אקטואר המוסד מר הימל, המציג את החישוב האקטוארי של רמות הכיסוי המינימליות לכל ענף.

על בסיס המלצות אלו, אשרה מועצת המוסד לביטוח לאומי בשנת 1979 כללים להחזקת עתודות כספיות בכל אחד מענפי הביטוח (למעט ביטוח אבטלה¹⁰). רמות הכיסוי שנקבעו הם בהתאם לחלוקה המקובלת בספרות שהצגנו על מימון סוציאלי (Cichon et al 2004). ישנה חלוקה בין ענפים לגמלאות ארוכות וקצרות טווח: רמות הכיסוי בענפים ארוכי הטווח נקבעו ברמה הנעה בין 3 שנות כיסוי (מינימום) ל 6 שנות כיסוי (מקסימום) ובענפים קצרי הטווח, הרמה נעה בין שנת כיסוי אחת (מינימום) לשנתיים (מקסימום). עם זאת, השפעתן האפקטיבית של רמות כיסוי אלה הייתה מוגבלת, שכן היא נותרה בגדר הנחיות של המוסד אך לא חייבה את הממשלה.

כדי להפוך את ההנחיות להנחיות שמחייבות גם את הממשלה, הוקמה בשנת 1984 ועדה בין משרדית לבחינת רמות הכיסוי - "ועדת כהנא". לראש הוועדה מונה פרופסור יהודה כהנא מאוניברסיטת תל אביב שהתמחה בנושאים של ביטוח, גמל ואקטואריה. מעקב אחר הדיונים של ועדת כהנא והתגובות להמלצותיה חושפים את המחלוקת העקרונית בין עמדת המוסד לעמדת האוצר בנוגע להסדרת כללי האיזון. בדומה לטענות שהעלו כץ ורוטר בתוכנית האב,

¹⁰ בהתאם לסעיף 33 לחוק הביטוח הלאומי, הממשלה אחראית על כיסוי גירעונות בענף אבטלה (סעיף זה בוטל בחוק ההסדרים לשנת 2007) ולכן במקרה של ענף זה לא הוגדרו לקרן אבטלה רמות מינימום ומקסימום

גם בדיוני הוועדה בולטת העמדה של המוסד לביטוח לאומי הרואה בהסדרת רמות הכיסוי אמצעי חיוני כדי להגן על המוסד מפני שיקולים מאקרו כלכליים נקודתיים של הממשלה וכדי לשמר את מעמד המוסד כגוף נפרד בעל לגיטימציה ציבורית. כך למשל מצוין בפרוטוקול הוועדה מיום 19.9.85:

"רזרבה מסוימת דרושה כדי להבטיח יציבות ושהמערכת לא תשתולל כאשר נקודת המוצא צריכה להיות איזון בין זרמי הכספים. אנו מחפשים איפה קשר שיהיה יציב ולא ישתנה בתדירויות גבוהות, ואם ישתנה יהיה זמן תגובה סביר להפעלת השינויים המתחייבים... יש לזכור כי יש בעיה של פגיעה באמינות ובאמון הציבור אם השינויים יהיו תכופים מידי" (ארכיון הביטוח הלאומי).

עמדה זו בולטת גם בהמלצות הוועדה, כפי שניתן לראות במכתב מיהודה כהנא למנכ"ל המוסד ינואר 1986:

"קיום שיטה של רמות כיסוי מבטיחה שני עקרונות: האחד, יציבות רמת דמי הביטוח לאורך זמן- כך שלא יחולו שינויים פתאומים בכל פעם שהמערכת (מ.ק. הממשלה או האוצר) תרצה לעודד הזרמה או ספיגה של כספים. והשני, הבטחת עצמאות מערכת הביטוח הלאומי בתוך המסגרת הציבורית. המחוקק התכוון להבטיח עצמאות המערכת ועצמאות זו נדרשת על מנת שגבית דמי הביטוח מהציבור לא תראה בעיני הציבור כמס" (רמות כסוי לענפי הביטוח ינואר 1986, ארכיון המוסד לביטוח לאומי)

אלא שאל מול עמדה זו של הביטוח הלאומי, עולה גם העמדה של האוצר, לפיה לא ניתן לנתק את מדיניות המימון של המוסד מנקודת הראות הכלל משקית. עדות ראשונה לזיכרון זה מופיע במסמך עיקרי ההמלצות של ועדת כהנא:

"חלק מחברי הוועדה הדגישו את נקודת ראות האזרח, אשר מעונינים במערכת יציבה עם רמת תגמולים ברורה ומובטחת ואילו אחרים יצאו מתוך שיקולים של מדיניות ממשלתית המוצאים ביטויים... ביכולת הממשלה לספוג כספים מהציבור למימון שוטף של פעולותיה".

הזיכרון הזה נעשה ברור עוד יותר כאשר קוראים את הערות האוצר לדוח. במכתב לפרופ' כהנא מיום 27.12.1985 שכותרתו עמדת האוצר- הערות לטיוטת הדוח. כותב אוהד מראני, נציג אגף התקציבים בוועדה מסמך המפרט את התנגדות האוצר למסקנות הדוח. הטענות המרכזי באותו מכתב הוא שדמי הביטוח לא צריכים להיקבע רק בהתאם למצב הקופתי של הענפים אלא גם בהתאם למדיניות המאקרו כלכלית של הממשלה. במילים של אוהד מראני:

"יש להתייחס לגבולות העליונים והתחתונים של רמות הכיסוי כאינדיקטורים בלבד על מצב הענף ולא כמכתיבים את הצורך בשינוי דמי ביטוח"

בהמשך המכתב הוא כותב כי בנוסף למצב הקופתי של הענפים, דמי הביטוח צריכים להיקבע תוך שיקולים הלוקחים בחשבון גם את

"מכלול המדיניות המאקרו כלכלית של הממשלה" לרבות "שיקולי עלות העבודה" (מכתב מיום 27.12.1985 ארכיון המוסד לביטוח לאומי).

עמדה זו של האוצר אינה רק מפגן שרירותי של כוח. היא קשורה במבנה התלות הפיסקאלית שבין תקציב המוסד לתקציב המדינה. כתוצאה ממבנה זה, צרכי האיזון ארוך הטווח של הביטוח הלאומי עשויים במצבים שונים להתנגש עם צרכי האיזון השוטף בתקציב המדינה.

למרות שבאופן פורמלי אישרו המלצות הוועדה את רמות הכיסוי שקבעה מועצת המוסד ב-1979 לכל אחד מהענפים (למעט שינויים קלים בלבד), הן לא זכו לתוקף מחייב ולא עוגנו בחקיקה. התוצאה בפועל של הוויכוח בין הביטוח הלאומי לאוצר הייתה השארת רמות הכיסוי כעקרונות מנחים אך לא כעקרונות מחייבים.

המלצה זו באה לידי ביטוי במכתב של פרופסור כהנא למנכל הביטוח הלאומי עם הגשת דוח הוועדה: **"העמדה שנתקבלה בוועדה היא שבתחום הביטוח הלאומי אין משמעות לגישת האיזון האקטוארי המקובלת בביטוח הפרט, והשיקול העיקרי שקובע את רמת העתודות הוא השיקול של זרמי מזומנים והזרמה או ספיגה ממשלתית... אולם הוועדה מקבלת את השיטה של רמות כסוי משום שחריגה מרמת כסוי משמשת אחד מהסימנים כשחלים שנויים אשר עלולים לשנות את האיזון בין דמי הבטוח ותגמולי הבטוח" (רמות כסוי לענפי הביטוח הלאומי, ינואר 1986).**

לכאורה אפשר לראות בהמלצות הוועדה פשרה בין שתי העמדות, אלא שבפועל המשמעות היא שהממשלה לא מחויבת לשמור על רמות הכסוי כאשר אלו אינם תואמים את מדיניותה התקציבית או הכלכלית.

מסמכים מאוחרים יותר משנות ה-90 מעידים כי רמות הכיסוי אינן מנחות את מדיניות המימון וכי בפועל מתקבלות החלטות על הפחתה בדמי ביטוח גם כאשר העתודה בקרנות פוחתת מתחת לרמת הכיסוי המינימלית שהוגדרה בהנחיות. כך למשל במסמך פנימי של הביטוח הלאומי מאפריל 1991 כתב דן מרינוב, סמנכ"ל הכספים של המוסד כי:

"חלק מענפי הביטוח ובמיוחד הכבדים שבהם מצויים בתהליך של מצוקה כספית הולכת וגדלה. כך למשל ענף זקנה ושארים, שהוא הענף הגדול והחשוב ביותר, מצוי כבר היום מתחת לנורמה) ועומד על כ-2.8 שנות כיסוי... שנקבעה (כאמור, בענף זקנה רמת הכיסוי המינימלי אמורה להיות 3 שנות כיסוי מ.ק.) וצפוי לרדת לרמה של 2.2 שנות כיסוי בעוד כ-3 שנים" (מסמך של מנהל המחקר והתכנון מיום 15.4.1991).

לאחר כישלון ההסדרה בשנות השמונים, הסוגיה של רמות כיסוי והגדרת כללי איזון מחייבים ירדה מסדר היום ועלתה שוב רק ב-2009 עם הקמת ועדה בין משרדית לבחינת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. ועדה שכללה נציגים מהאוצר, הביטוח הלאומי, בנק ישראל והאקדמיה (כתב מינוי הוועדה - ספטמבר 2009)

בדוח הוועדה משנת 2012 נאמר מפורשות כי מדיניות המימון וההוצאה של המוסד לביטוח לאומי עדיין איננה מעוגנת בכללי איזון מחייבים וכי היעדר זה מסכן את הקיימות העתידית של המערכת:

"היכולת לממן את תשלומי הקצבאות לאורך זמן מחייבת קיומו של קשר ברור, מחייב ויציב בין התשלומים והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי. כיום אין הגדרה של קשר כזה, וממילא לא נקבעו הכללים הנדרשים לשמירה עליו בעת החלטות מדיניות להקטנת ההכנסה או להגדלת ההוצאה, או על רקע צפי לשינויים בתהליכים דמוגרפיים, כלכליים ואחרים (דוח הוועדה לבחינת האיתנות הפיננסית 2012 עמ 9)

ובהמשך הדוח :

" על פי מודלים כלכליים שהוכנו עבור הוועדה, נראה כי תואי התפתחות התקבולים והתשלומים הצפוי לביטוח הלאומי בעשורים הקרובים אינו בר קיימא: -בתנאים הנוכחיים של הביטוח הלאומי, צפוי להתהוות פער הולך וגדל בין התשלומים והתקבולים אשר יביל לאזילתה של קרן העודפים של המוסד..... ולמצב שבו היכולת -להמשיך לשלם קצבאות תדרוש שינויים מהותיים בתנאים . התהוותו של פער הולך וגדל בין התשלומים והתקבולים השוטפים של המוסד הוא סיכון משמעותי ליציבות המערכת לא רק בטווח הארוך, אלא כבר בטווח הקצר והבינוני (דוח הוועדה לבחינת האיתנות הפיננסית 2012 עמ 64)

אל אף שדוח הוועדה מצביע על סכנה להתרוקנות קרנות הביטוח (סכנה שגובתה שנה לאחר מכן בדוח האקטוארי המלא של המוסד) המלצות הוועדה הנוגעות לעיגון כללי איזון מחייבים לא הגיעו לכדי דיון בממשלה (דוח מבקר המדינה לשנת 2015) ונתרו עדיין (נכון לשנת 2019) בלתי מוסדרים.

נראה כי אותה מערכת קשרים בין תקציב הביטוח הלאומי ותקציב המדינה שהתגבשה בשנות החמישים יצרה חסמים שמנעו ועדין מונעים את ההסדרה של כללי איזון מחייבים שינחו את מדיניות המימון וההקצאה.

פרק 2: מגמות במדיניות הממשלה כלפי מקורות המימון הייעודיים

בשונה מתוכניות ממשלתיות הממומנות מתקציב המדינה, עיקר המימון של תכניות ביטוח סוציאלי מבוסס על מקורות ייעודיים, שהם דמי הביטוח מהמבוטחים (והמעסיקים שלהם) והתקבולים מריבית על העתודות הכספיות שנצברו בקרן הביטוח. ניתן לראות בדמי הביטוח תקבול שמקורו בתשלומי המבוטחים של ההווא, ואילו בקרן ובריבית תקבול שמקורו בתשלומי המבוטחים בעבר ובתשואה שהם מניבים. בנוסף למקורות המימון הייעודיים, הממשלה מעבירה על פי חוק תוספת בשיעור מסוים מגביית דמי הביטוח כהעברה מתקציב המדינה (סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי).

מדיניות המימון משפיעה על היקף המקורות הייעודיים העומדים לרשות תכניות הביטוח הסוציאלי במספר דרכים¹¹:

1) קביעת שיעור דמי הביטוח שמשלמים המבוטחים: דמי הביטוח נקבעים כשיעור מהשכר (במקרה של עובדים והמעסיקים שלהם) או כאחוז מההכנסה (במקרה של עצמאים)¹². החלטות על העלאה או הפחתה בגובה דמי הביטוח משפיעות על היקף התקבולים הייעודיים שמגייס המוסד הביטוחי.

2) קביעת תקרת השכר המירבית לתשלום דמי ביטוח: בשונה ממס הכנסה הנגבה על כל ההכנסה שמעל סף המס, התשלום של דמי ביטוח נגבה משקל ההכנסה הראשון אך מוגבל בתקרה. שינויים בגובה התקרה (גם ללא שינוי שיעור ההפרשה לדמי ביטוח) משפיעים על היקף התקבולים מדמי ביטוח. למשל, אם התקרה לתשלום דמי ביטוח עולה מפעמיים לשלוש פעמים השכר הממוצע במשק¹³ גביית דמי הביטוח תהיה על בסיס מס רחב יותר ולכן סך התקבולים יעלה.

3) הגדרת גודלה של העתודה הכספית בקרן הביטוח וקביעת שיעורי התשואה הניתנים בגינה. כפי שמתואר ביתר פירוט בפרק 1, המדינה יכולה להגדיר עתודה כספית בהיקפים שונים, בהתאם לתפקידים שהיא מייעדת לקרן הביטוח. כמו כן, משפיעה המדינה על גובה התשואה/הריבית הניתנת בגין כספי ההשקעה. עקרונית, מדיניות מימון שמגדילה את

¹¹ גם למצב המשק תהיה השפעה על היקף התקבולים המתקבלים מדמי ביטוח, זאת משום שמגמות של צמיחה או מיתון משפיעים על נפח השכר ולכן גם על הערך הכספי של כל אחוז הנגבה מהשכר.
¹² במקרה של מבוטחים שאין להם הכנסה כמו בלתי מועסקים, סטודנטים ואברכים, תשלום דמי הביטוח נקבע כאחוז מ"הכנסה מזערית. נכון ל-2019 בלתי מועסקים משלמים דמי ביטוח לאומי בסכום של 175 שקלים לחודש וסטודנטים ואברכים משלמים 128 שקלים לחודש (אתר ביטוח לאומי)
¹³ מאז הרפורמה של 2004 התקרה לתשלום דמי ביטוח אינה מוצמדת לשכר הממוצע אלא למדד המחירים לצרכן. רפורמה זו נכנסה לתוקף בשנת (חוק הסדרים לשנת 2004).

העתודה הכספית בקרן ו/או את גובה הריבית על אותה עתודה צפויה להגדיל את תקבולי הריבית ולהפך. השפעת המדיניות על גובה הריבית יכולה להיעשות ישירות. במקרה זה המדינה מגדירה במשא ומתן או באופן חד צדדי את גובה הריבית שהיא משלמת על העתודה. אפשרות נוספת היא התאמת גובה הריבית לכוחות השוק, למשל באמצעות השוואת הריבית על אגרות החוב המיועדות לביטוח לאומי לריבית על אגרות החוב הסחירות שמנפיקה המדינה באותו מועד. על פי המדיניות הנוכחית, חלק מהעתודות מושקעות בסדרות עם ריבית קבועה וחלק מושקעות באג"ח עם ריבית משתנה¹⁴.

כפי שהרחבנו במבוא התיאורטי ובפרק 1, למרות שדמי הביטוח הם מקור מימון ייעודי הצבוע למימון התוכניות שבגינן הם נגבים, התקבולים המתקבלים מהם אינם מנותקים מתקציב המדינה. מבנה הקשרים הפיסקאליים המתקיימים בין תקציב הביטוח הלאומי לתקציב המדינה גורמים לכך שלכל שינוי בהיקף התקבולים מדמי ביטוח השפעה ישירה על מצב העודף/גירעון בתקציב המדינה. בפרק 1 בחנו היסטורית כיצד נוצר והתגבש המבנה המימוני של המוסד לביטוח לאומי. בפרק זה אנו מתארים את שינויי המדיניות המרכזיים שחלו ביחס למקורות המימון הייעודיים, את השיקולים שעמדו מאחורי החלטות המדיניות ואת האופן שבו מבנה הקשרים בין תקציב המוסד לתקציב המדינה השפיע על אותן החלטות.

2.1 מגמות השינוי במדיניות דמי הביטוח ובתקבולים מדמי ביטוח

עם הקמת הביטוח הלאומי נקבע כי שיעור דמי הביטוח הכולל על שכירים יעמוד על 4.6% כאשר 0.5% משלם העובד ו-4.1% משלם המעסיק¹⁵. כמו כן, נקבע כי תקרת השכר לתשלום דמי ביטוח תעמוד על 1.5 השכר הממוצע. כפי שניתן לראות בתרשימים 1-3, מאז הקמת הביטוח הלאומי חלו שינוי מדיניות ניכרים בשלושת מרכיבי המדיניות שלעיל: בשיעור דמי הביטוח, בחלוקת הנטל של דמי ביטוח בין שכירים ומעסיקים ובתקרת השכר שממנה דמי הביטוח נגבים.

השינויים בשיעור דמי הביטוח

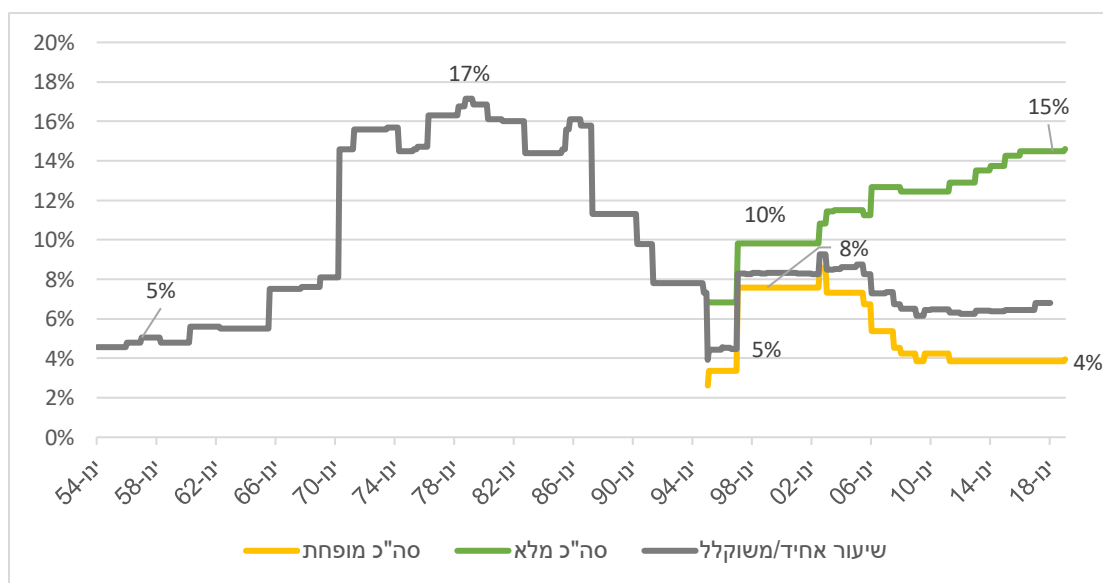
כפי שניתן ללמוד מתרשים 1, עד ראשית שנות השמונים השינויים בשיעור דמי הביטוח משקפים מגמה מתמשכת של עלייה. בין השנים 1954-1985 שיעור דמי הביטוח עלה מרמה של 4.6% שכר ב 1954 לרמה של 17% שכר ב 1985. בשנות השמונים מגמה זו התהפכה, השיעור הכולל של דמי הביטוח משכר פחת במידה ניכרת וירד מ 17% ל- 7% (אומדן משוקלל של שיעור מלא ומופחת) בשנת 2018. במילים אחרות, מאז 1985 פחתו דמי הביטוח בכ-60%.

¹⁴ נכון לשנת 2015, כמחצית מהעתודות הכספיות של ביטוח לאומי מושקעות בסדרת עיבל אשר לה מובטחת ריבית בגובה 5.5% וכמחצית מושקעת באג"ח עם ריבית משתנה, אשר לה תשואה ממוצעת של 3.52%.

¹⁵ 4.1% הוא ממוצע של טווח דמי הביטוח שחל על מעסיקים. טווח זה שיקף את השיעור הדיפרנציאלי של דמי ביטוח בענף נפגעי עבודה

בתרשים 1 ו-2, הנתונים עבור השנים 1954-1994 הם הנתונים הרשמיים של שיעור דמי הביטוח המופיעים באתר הביטוח הלאומי¹⁶. הנתונים עבור השנים 1995-2015 משקפים ממוצע משוקלל של שתי מדרגות המס. בשנת 1995, התווספה מדרגת תשלום נוספת, כך שעל חלק השכר שעד 60% מהשכר הממוצע חל שיעור מופחת ועל חלק השכר שמעליו ועד התקרה חל השיעור המלא. בכדי שנוכל לעקוב אחרי מגמת השינוי הכוללת, ערכנו ממוצע משוקלל של שני השיעורים המתבסס על עיבוד של נתוני ביטוח לאומי ונתונים על התפלגות ההכנסה (למ"ס).

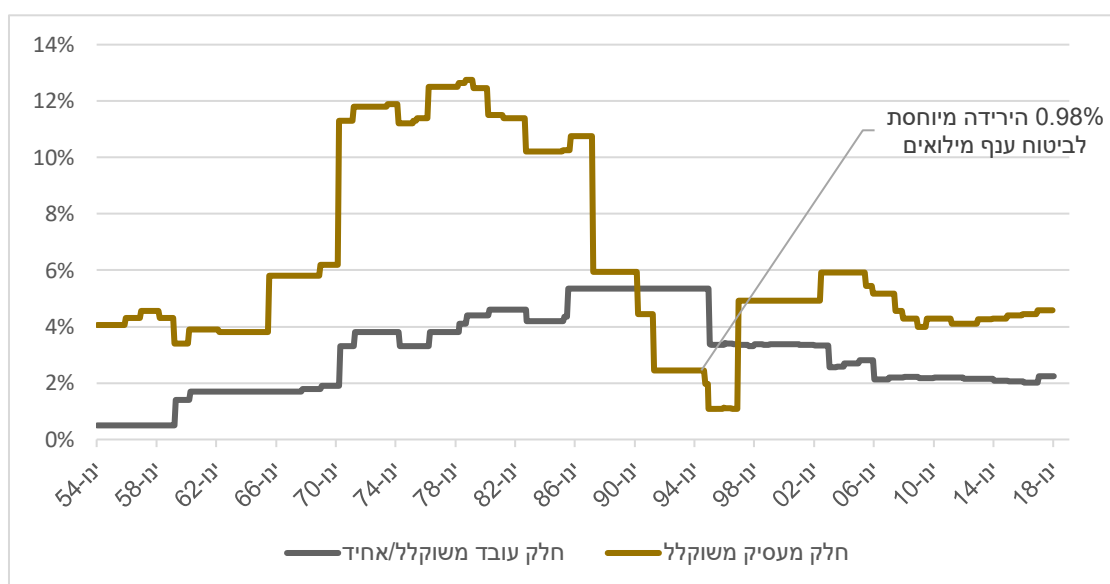
תרשים 1: דמי הביטוח הכוללים (עובד +מעסיק) כאחוז מהשכר



מקור: אתר הביטוח הלאומי ונתוני שכר למס (משנת 1995 שקלול של שיעור מלא ומופחת)

¹⁶ https://www.btl.gov.il/Mediniyut/GeneralData/rates_1954_2007

תרשים 2: דמי ביטוח בחלוקה לעובד ומעסיק (כאחוז משכר)



מקור: אתר הביטוח הלאומי ונתוני שכר למס (משנת 1995 שקלול של שיעור מלא ומופחת)

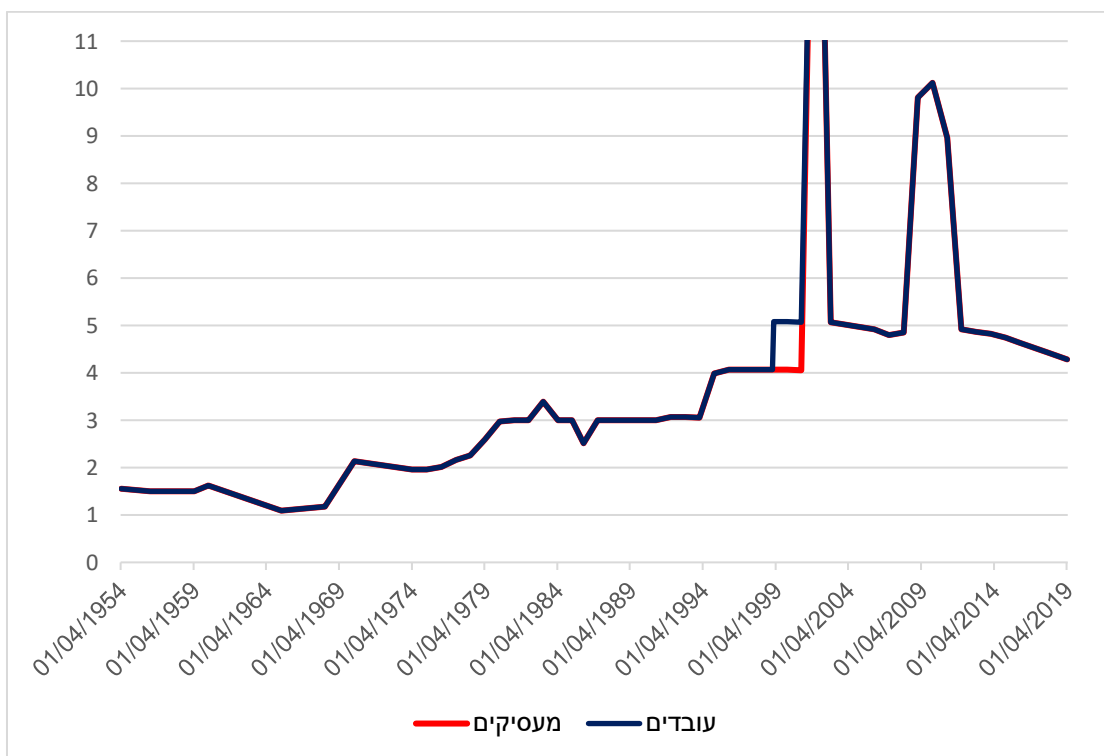
תרשים 2 מציג את שיעורי דמי הביטוח בחלוקה לפי עובד ומעסיק. מתוך התרשים ניתן ללמוד כי:

- השינויים הגדולים ביותר בשיעורי דמי הביטוח חלו בצד של המעסיקים. העלייה הגדולה במחצית הראשונה של שנות ה-70 הושגה ברובה על המעסיק, בין 1970 ל-1974 דמי הביטוח של מעסיקים עלו מ 6% ל-12%. גם מדיניות הפחתת עלות העבודה שהתרחשה בין השנים 1986-1995 התרחשה בצד של המעסיק. בשנים אלו דמי הביטוח ששילמו מעסיקים ירדו מ-12.5 ב-1986 ל-1 אחוז ב-1995. בשנת 1987 דמי הביטוח על מעסיקים עלו שוב לשיעור של 4.9%, אך העלאה זו אינה משקפת עלייה כוללת בעלות העבודה אלא את ההחלטה לבטל את המס המקביל שהמעסיקים שילמו לבריאות והעברה של אותם 3 נקודות האחוז מבריאות לביטוח לאומי. עובדים, לעומת זאת, ממשיכים לשלם דמי ביטוח גם לביטוח לאומי וגם לבריאות.
- עד ראשית שנות השמונים כיוון ההתפתחות של דמי ביטוח בקרב עובדים ומעסיקים זהה ומבטא מגמת עלייה. לעומת זאת, בשנות השמונים, בזמן ששיעור דמי הביטוח על מעסיקים הופחת, שיעור דמי הביטוח על עובדים המשיך לעלות ובכך מיתן את שיעורי הפחתה הכוללים. הפחתה בדמי הביטוח של שכירים ב-1995 הייתה חלק מרפורמה בבסיס המס ולא הייתה אמורה לשנות את היקף התקבולים. במילים אחרות, הרחיבו את רכיבי השכר מהם גובים דמי ביטוח בתמורה להפחתה

בשיעורים מבלי שהדבר אמור היה לצמצם או להעלות את התקבולים מדמי ביטוח (סקירה שנתית 1995/1996 עמ' 27-28).

- מאז שהוספה מדרגת מס (שיעור מופחת) ב-1995 קשה יותר לזהות את מגמת השינוי הכללית בשיעור דמי הביטוח, שכן השיעור המלא של דמי ביטוח ממשיך לעלות בשנים הבאות ואילו השיעור המופחת פוחת. החישוב שערכנו מצביע על כך ששיעור דמי הביטוח הכולל על עובדים (מאז 1995) ושל מעסיקים (מאז 2005) נמצא במגמה מתונה של ירידה.
- מאז הקמתו של המוסד לביטוח לאומי ועד ימינו, למעט תקופה קצרה בשנות ה-90, המעסיקים שילמו שיעור גבוה יותר של דמי ביטוח מזה של העובדים. יחד עם זאת, בזמן שבעשורים הראשונים הפער בתשלום דמי ביטוח בין עובדים ומעסיקים הלך וגדל, בשנות השמונים הפער התחיל להצטמצם עד שבשנת 1990 דמי הביטוח שהושתו על העובדים היה גבוה יותר מזה שהושת על מעסיקים.

תרשים 3 : שינוי בתקרת השכר לתשלום דמי ביטוח (במכפלות שכר ממוצע)



מקור- עיבוד נתוני המוסד לביטוח לאומי¹⁷

¹⁷ בנתוני הביטוח הלאומי, תקרות השכר מופיעים במחירים שוטפים. על ידי חילוק גובה התקרה במונחים שוטפים חלקי השכר הממוצע במחירים שוטפים קיבלנו את התקרה במונחים של מכפלת השכר הממוצע. חישוב זה נבחר מהסיבה שעד 2004 התקרה לתשלום דמי ביטוח הייתה מוצמדת לשכר הממוצע. כך שצורת הצגה זו מאפשרת לנו להציג את השינוי על פני כל התקופה (מאז 2004 חל שינוי בשיטת ההצמדה וכעת הוא מוצמד לסכום הבסיס המבוסס על שינויים במדד- חוק ההסדרים 2004)

תרשים 3 מציג את השינויים בתקרת השכר לתשלום דמי ביטוח. כפי שניתן לראות מן התרשים, למעט שתי אפיזודות (בשנת 2002 ושנת 2010) מגמת השינוי מצביעה על עלייה יחסית עקבית בתקרת השכר לגביית דמי ביטוח. בזמן שבהקמת הביטוח הלאומי בשנת 1954 גובה התקרה עמד על 1.5 פעמים השכר הממוצע, בשנת 2019 הוא עומד על כ- 4.3 פעמים השכר הממוצע, עלייה של כמעט 300 אחוז.

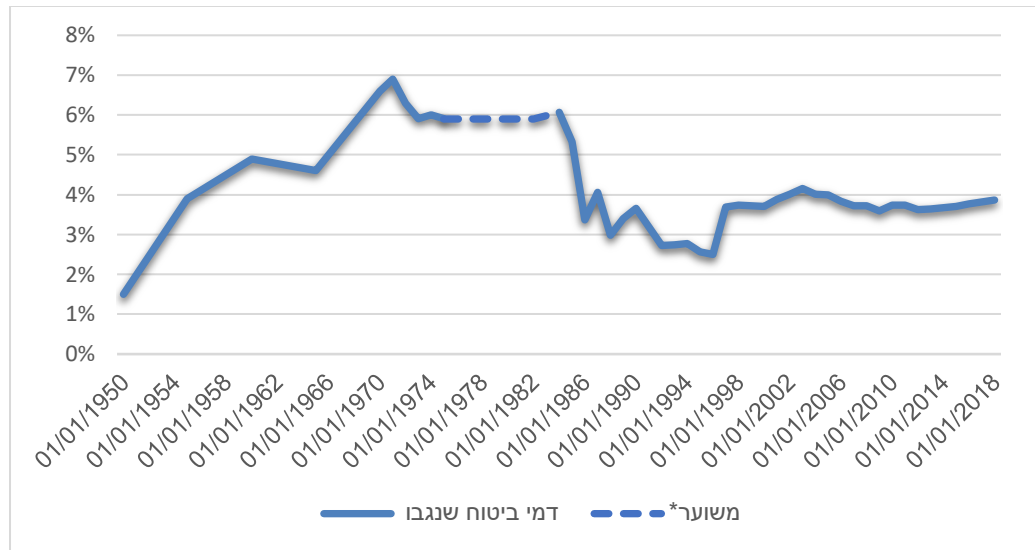
כאשר משווים את מגמת ההתפתחות של התקרה למגמת ההתפתחות בשיעורי דמי הביטוח אפשר לראות כי עד 1980 כיוון השינוי זהה ומצוי במגמת עלייה. לעומת זאת מ 1980 ואילך הכיוונים משתנים. בזמן ששיעורי דמי הביטוח פוחתים בהדרגה, גובה התקרות ממשיך לעלות. מעניין לשים לב כי בין 1954 ל-1979 התקרה עלתה בקצב יחסית איטי מפעם וחצי השכר הממוצע לפעמיים השכר הממוצע במהלך של כמעט שלושה עשורים¹⁸. לעומת זאת בין 1979 ל-2003 קצב העלייה בתקרה הואץ. בתוך כשני עשורים התקרה עלתה מפעמיים לחמש פעמים השכר הממוצע במשך.

מבחינת ההשפעה על תקבולי הביטוח אפשר להניח כי היא פיצתה, לפחות במידת מה, על אובדן ההכנסות הייעודיות שנבע מההפחתה בשיעור דמי הביטוח. הסיבה לכך היא שהעלאת התקרה מרחיבה את בסיס השכר ממנו נגבים דמי ביטוח ולכן גם מגדילה את היקף התקבולים הנגבים. במאמר מוסגר, נציין כי העלאה ניכרת של התקרה עלולה לערער את ההגיון שמאחורי מתודת המימון הביטוחית ולהפוך אותה דומה יותר לזו של מס הכנסה (Koreh & Zemmour, 2019). במתודה הביטוחית, תקרת שכר לתשלום קשורה בהגיון השקילות ומבטאת את הרעיון של 'שכר מבוטח' (Kesselman, 1995). הרעיון שאדם יכול לקבל קצבאות מחליפות שכר (כמו אבטלה, לידה ונכות מעבודה) רק בעד השכר שבגינו שילם דמי ביטוח. חלק השכר שגבוה מתקרת התשלום אינו מבוטח ולכן גם לא חייב בדמי ביטוח. העלאה ניכרת בתקרות שוחקת את הקשר שבין תשלום לזכאות ועשויה לגרום בכך לערעור ההגיון הביטוחי (סוציאלי) שמאחורי תשלום דמי הביטוח.

כדי לבדוק את ההשפעה המשולבת של הפחתת השיעורים והעלאת התקרות על התקבולים מדמי ביטוח בדקנו בתרשים 4 את סך התקבולים ביחס לתוצר המקומי הגולמי.

¹⁸ למעשה בשנות השישים התקרה אפילו נשחקת ויורדת לפעם אחת השכר הממוצע. הסיבה לכך היתה שבשנים אלו התקרה הוצמדה למדד המחירים ואילו קצב הגידול בשכר הממוצע היה גבוה מזה של מדד המחירים

תרשים 4 : תקבולי ביטוח לאומי כאחוז מהתמ"ג¹⁹



בתרשים 4 ניתן לראות כי ההשפעה של ההפחתות בשיעור דמי הביטוח בשנות השמונים והתשעים הייתה חזקה יותר מזו של העלאת התקרות והובילה לירידה ניכרת בהיקף התקבולים מדמי ביטוח ביחס לתוצר. גם אם העלאת התקרה לתשלום דמי ביטוח בשנים אלו מיתנה במקצת את היקף הירידה, השפעתה הייתה מועטה. שני המקומות שבהם ניתן לראות עדות להשפעה של שינויים בתקרה הם בשנת 2002 (כשהתקרה בוטלה) ובשנת 2010 (כשהתקרה הועלתה מחמש לעשר פעמים השכר הממוצע). בשנים אלו, למרות ששיעור דמי הביטוח לא עלה, הייתה עלייה קטנה בתקבולי דמי הביטוח ביחס לתוצר.

נסייג רק כי להסתמכות על מדד התמ"ג בהקשר זה יש מגבלות שכן משתנים נוספים שאינם קשורים בשיעורי הביטוח והתקרות יכולים להשפיע על האחוז שלהם מתוך התמ"ג (כמו למשל שינוי משקל השכר וההכנסה בתמ"ג). יחד עם זאת, ניתן לראות בתרשים כי באופן יחסי יש התאמה רבה בין שינויי המדיניות ובין היקף התקבולים שנגבים מדמי הביטוח כאחוז מהתמ"ג. כך למשל העלייה בתקבולים בשנת 1997 מתיישבת עם העלייה בשיעור דמי הביטוח של מעסיקים (בעקבות ביטול המס המקביל).

2.2 מגמות השינוי במדיניות הריבית ובתקבולים מריבית

כאמור, פרט לדמי הביטוח, מקורות המימון הייעודיים של מערכת הביטוח הסוציאלי כוללים גם תקבולים מריבית על העתודות שנצברו בקרן הביטוח (להלן הכנסות מימון). היקף התקבולים מריבית עומד ביחס ישר לגודל הקרן ולגובה הריבית. ככל שהקרן גדולה יותר והריבית עליה גבוהה יותר, כך יהיו גבוהות יותר גם ההכנסות מהריבית ולהפך.

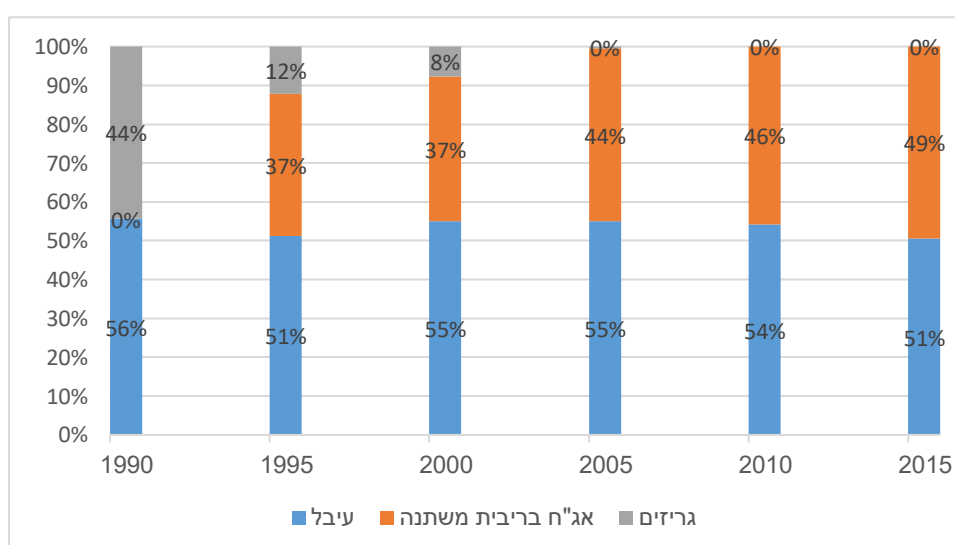
¹⁹ החישוב מבוסס על עיבוד נתונים של תקבולי ביטוח לאומי מהמוסד לביטוח לאומי ותוצר מקומי גולמי מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אופן החישוב- חילוק תקבולי המוסד מדמי ביטוח בתל"ג של אותה השנה. בין 1975 ל-1986 חסרים נתונים על תקבולי הביטוח הלאומי ולכן בשנים אלו הקו מקוקו ומתאר תקבול משוער בלבד.

מדיניות ההפחתה של דמי הביטוח שתוארה לעיל משפיעה על התקבולים מריבית המגיעים למוסד לביטוח לאומי, בהווה ובעתיד. הצמצום במקורות מצמצם גם את העתודות שהמוסד יכול להשקיע ולכן גם את פוטנציאל ההכנסה הנובע מריבית על אותן ההשקעות. אמנם קרן הביטוח הלאומי עדיין גדלה בכל שנה, אבל קצב גידולה הולך ויורד ובהתאם לתחזיות צפוי להפוך לשלילי בתוך כעשור. זאת ועוד, מאז תחילת שנות ה-90 חלו שינויים במדיניות ההנפקה של איגרות החוב הממשלתיות (בהתאם לקווי הרפורמה בשוק ההון והרפורמה בניהול החוב הממשלתי), שהובילו להפחתה בגובה הריבית שהממשלה משלמת על כספי הקרן של הביטוח הלאומי (דוח המבקר, 2015).

עתודות המוסד לביטוח לאומי מושקעות באיגרות חוב מסדרות מיוחדות המונפקות במיוחד עבורו. עד 1990 הושקעו העתודות בשתי סדרות: איגרת החוב **גריזים**, הנושאת ריבית קבועה של 5%, ואיגרת החוב **עיבל**, הנושאת ריבית קבועה של 5.5%. בשנת 1990 חדלה המדינה להנפיק את איגרות החוב **גריזים**, והחלה להנפיק במקומן איגרות חוב בריבית משתנה, הנקבעת בהתאם למחיר השוק שלהן בחודש ההנפקה. הריבית הממוצעת על איגרות החוב בריבית משתנה הייתה נמוכה מהריבית שנשאה **גריזים**. כך למשל בשנים 1990-2015 הייתה הריבית הממוצעת על איגרות חוב עם ריבית משתנה 3.52% בהשוואה ל-5% של גריזים. תוצאת מהלך זה הייתה הפחתה בתשואה הממוצעת שמניבה הקרן (דוחות כספיים של הביטוח הלאומי).

בתרשים 5 ניתן לראות את תמהיל אחזקותיו של הביטוח הלאומי בסדרות האג"ח המיוחדות ואת התהליך ההדרגתי שבו אגח גריזים הוחלף באג"ח בריבית משתנה.

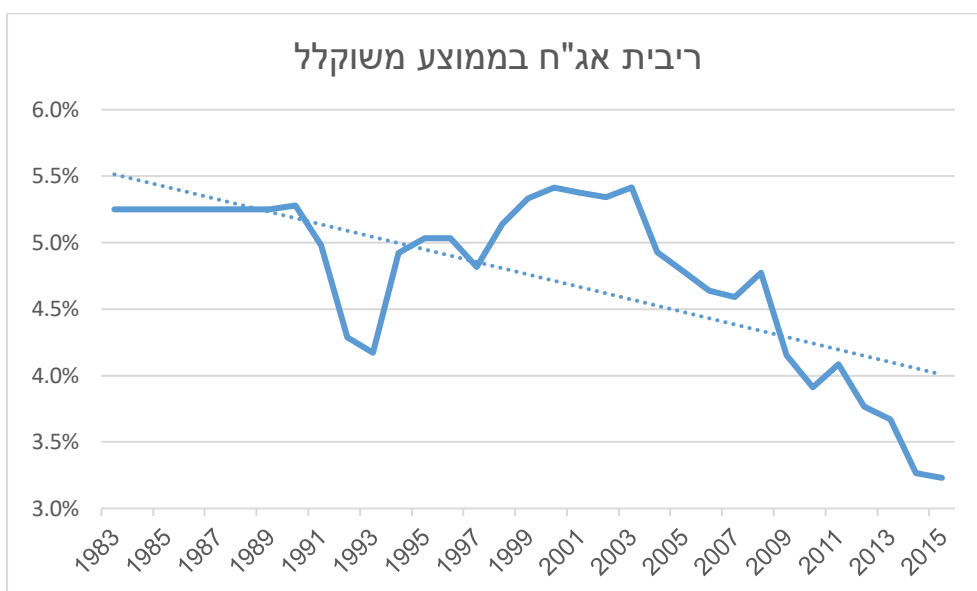
תרשים 5: תמהיל אגרות החוב מסדרות מיוחדות המוחזק בידי הביטוח הלאומי



מקור: דוחות כספיים של המוסד לביטוח לאומי

על מנת לכמת את הריבית שהמוסד לביטוח לאומי קיבל בגין השקעה באג"ח המדינתית, ביצענו ממוצע משוקלל של הריביות שניתנו עבור האג"ח השונות אשר היו בחזקתו של המוסד, לפי אחוז אחזקותיו היחסי של כל סוג אג"ח. הממצאים מופיעים בתרשים 6

תרשים 6 : הריבית המשוקללת על אגרות החוב המיוחדות של הביטוח הלאומי



מקור: עיבוד דוחות כספיים ביטוח לאומי

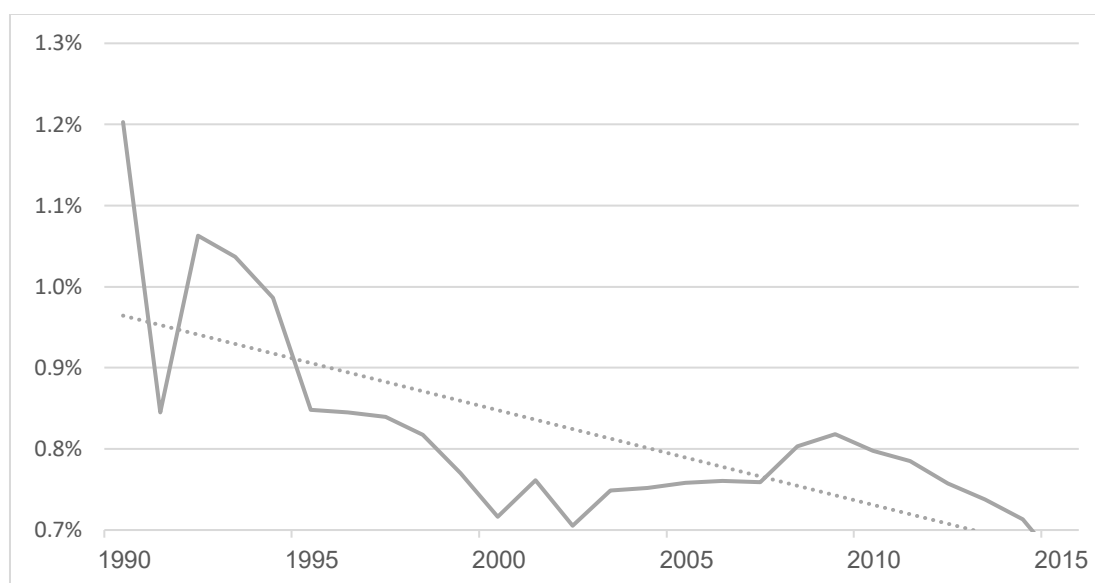
כפי שניתן לראות בתרשים 6, עד שנת 1990 הריבית על אגרות החוב הייתה קבועה ועמדה על 5.25% שהם האחוז הממוצע שהתקבל מכך שמחצית הכספים הושקעו באג"ח גריזים בריבית של 5% והמחצית השנייה באג"ח עיבל בריבית של 5.5%.

להחלפה ההדרגתית של אגח גריזים באגח בריבית משתנה שתי השלכות בולטות. הראשונה היא תנודתיות בשיעורי הריבית: הרמה הקבועה והיציבה של הריבית מתחלפת לאחר 1990 ברמה משתנה שעולה ויורדת. לשינוי זה השלכות על היכולת לערוך תחזיות אקטואריות ולתכנן מראש את מדיניות התקבולים.

בנוסף לתנודתיות, רמת הריבית עצמה נמצאת במגמת ירידה. אמנם בשנים 1999-2005 רמת הריבית עלתה מעל לרמתה ב-1990, אך בכל יתר השנים רמתה נמוכה יותר. מגמת הירידה בולטת במיוחד מאז שנת 2003.

בתרשים 7 אנחנו מראים את השינוי בהכנסות המוסד מריבית כאחוז מתוצר. חישוב זה מאפשר לנו לבחון, את ההשפעה המשולבת של האטת הצבירה בקרן עם ההפחתה בשיעורי הריבית. כפי שניתן לראות בתרשים בין השנים 1990 ו-2015 הכנסות המוסד מריבית פחתו מ-1.2% תוצר ב-1990 ל-0.7% תוצר ב-2015.

תרשים 7: הכנסות הביטוח הלאומי מריבית (באחוזי תוצר)



מקור: עיבוד דוחות כספיים של הביטוח הלאומי.

2.3 מדיניות המימון - ניתוח תהליך קבלת ההחלטות

2.3.1 מדיניות המימון בשנות החמישים והשישים:

התהליך להקמת המוסד לביטוח לאומי לקח חמש שנים והחל תוך כדי מלחמת השחרור. יש לציין שהיו מספר ועדות שהתכנסו במהלך זמן זה, הן במסגרת בין משרדית והן במסגרת ועדות הכנסת. ועדות אלו ניסחו, שינו ודנו בגובה דמי הביטוח הרצויים למוסד החדש ובהתאמה לכך בסוג וגובה הקצבאות שהוא ישלם. מגמת הוועדות לאורך תקופה זו הייתה להקטין את גובה דמי הביטוח המוצעים. בעוד שהוועדה הראשונה שהתכנסה לדון במערכת ביטוחן סוציאלי ממלכתית הציעה גביית דמי ביטוח בשיעור 17.6% מהשכר, החוק שהתקבל חמש שנים לאחר מכן בכנסת כלל גבייה של 4.6% בלבד מהשכר. 2.5% מהפרשות דמי הביטוח יועדו לביטוח זקנה ושירים, 0.6% יועדו לענף ביטוח אימהות ובין 0.5%-3% יועדו לביטוח תאונות עבודה²⁰. (Doron, 1975).

כפי שניתן לראות בתרשים 1-2 בתקופה זו חלו שינויים מעטים ומתונים בלבד בשיעורים של דמי הביטוח, שהיו קשורים בשינויים שנעשו בקצבאות כמו הוספת ענף ילדים ב 1959.

²⁰ בעשור הראשון דמי הביטוח לענף נכות מעבודה היו דיפרנציאליים ושיקפו את רמת הסיכון של הענף בו הועסק המבוטח

התקרה לתשלום דמי ביטוח שנקבעה בחוק עמדה על 1.5 מהשכר הממוצע. אלא שבשונה מדמי הביטוח שנקבעו כאחוז מהכנסה, התקרה לתשלום עודכנה רק על פי מדד. כיוון שבשנים אלו השכר עלה בקצב מהיר יותר מהמדד, נשחקה התקרה ובשנת 1964 הגיעה כמעט לגובה השכר הממוצע (תרשים 3). לשחיקת התקרה השלכות לא רק בצד התקבולים (שנשחקים) אלא גם בצד התגמולים. כזכור קצבאות מחליפות שכר כמו נכות מעבודה או דמי לידה מחושבים בהתאם לשכר קודם ועד לגובה השכר המבוטח (התקרה לתשלום). לשחיקה בתקרה הייתה על כן גם השפעה על גובה הקצבאות המקסימלי שמבוטחים יכלו לקבל. מעניין לציין כי מנהלת ומועצת המוסד ביקשו לתקן את חוק הביטוח הלאומי ולהצמיד את תקרת התשלום לשכר הממוצע. אלא שבמהלך שנים אלו, המדינה קידמה מדיניות של הקפאת מיסים וסירבה באופן עקבי לאותן הצעות (Koreh 2017).

הריבית על ההשקעות: בימנו, הרטוריקה בנוגע לריבית המיועדת לעתודות הביטוח הלאומי היא כזו המסמנת אותה כמרכיב סבסודי של המדינה את המוסד. לעומת זאת, כשאנו בוחנים את מערכת היחסים בין האוצר למוסד בשנות החמישים והשישים אנו רואים שדווקא ההיפך הוא הנכון. למשל, עד שנת 1955 הריבית על עתודות המוסד עמדו על 4% בעוד שהריבית במשק עמדה על 9% (פרוטוקול ועדת ההשקעות 12.7.55, תיק 445). עבור האוצר העתודה בקרן הביטוח היוותה מקור הון זול יותר מאשר מה שיכול היה לגייס בשוק. גם כאשר ד"ר לוטן (מנכ"ל הביטוח הלאומי) הצליח במשא ומתן מול הממשלה להעלות את הריבית המיועדת ל-5% (מכתב ממזכיר מועצת ביטוח לאומי 19.8.1955, תיק 445) ול-5.5% ב-1963 (מכתב מברויאר ללוטן, 9.8.63, תיק 138), היא עדיין הייתה נמוכה יותר מהריבית בשוק. יש לציין שקרנות הפנסיה קיבלו ריבית גבוהה יותר על השקעותיהן באוצר (למשל – מכתב לד"ר געתון מתאריך 14.5.62, תיק 138). דרישת המוסד מהאוצר היתה להצמיד את הריבית לתנאים שמקבלות הקרנות, כפי שנכתב בהסכם בין ביטוח לאומי לאוצר בסעיף 14 (מכתב מלוטן לזגרי 26.9.62, תיק 138).

במהלך שנים אלו פעלה במועצת המוסד לביטוח לאומי ועדת השקעות. בוועדה זו התקיימו הדיונים בנוגע לגובה הריבית ואפיקי ההשקעה הרצויים. כפי שתיארנו בפרק 1, נציגי הממשלה בוועדה פעלו לשמירת האינטרס של האוצר שכל כספי המוסד יופקדו בתקציב המדינה. האיום המרומז בהעברת ההשקעות לאפיקים לא ממשלתיים היווה קלף מסוים בו השתמשו נציגי ביטוח לאומי במשא ומתן עם האוצר כדי לדרוש העלאות בגובה הריבית. בשנות השישים השתמשו נציגי המוסד בטיעונים נוספים כדי להעלות את שיעור הריבית, בעיקר בטיעון כי העלאת הריבית תמנע את הצורך בהעלאת דמי הביטוח בענפים הגרעוניים. האוצר מנגד טוען שמדובר בזרוע של הממשלה ולכן אין משמעות לרווח והפסד ביניהם (מכתב מבנק ישראל 7.3.62, תיק 138). למול טענת המוסד שגופים אחרים מקבלים תנאים טובים יותר מהאוצר, ושעל פי סעיף 14 האוצר מחוייב לתת תנאים אלו גם לביטוח לאומי,

טוענו באוצר שישנם גופים שמקבלים תנאים פחות טובים מאשר ביטוח לאומי ושבנוסף סעיף 14 מתייחס להסכם בין האוצר לקרנות הפנסיה, ואין הסכם כזה (מכתב מהממונה על התקציבים סורוקר 19.3.62 ; סיכום דיוני הועדה 18.11.62). מגמת האוצר, אותה הוא לא מסתיר, היא להקטין את הריבית הכללית במשק. מבחינתו, מתן ריבית גבוהה יותר למוסד לביטוח לאומי תגרור אחריה דרישות להעלאת ריבית ממלווים נוספים (מכתב לגעתון 13.9.62 תיק 138). ככל הידוע לנו שיעור הריבית על הפקדות המוסד נותרה ברמה של 5.5% עד לשנת 1980. בשנה זו נחתם חוזה השקעה בין האוצר והביטוח הלאומי. בחוזה זה נקבע כי יתרות המוסד יושקעו בשתי סדרות אג"ח. הראשונה מסוג עיבל בריבית של 5.5% והשנייה מסוג גריזים בריבית של 5%.

2.3.2 מדיניות המימון בשנות ה-70 וראשית שנות השמונים:

שנת 1970 הייתה נקודת מפנה במצב הכספי של המוסד לביטוח לאומי. לאחר כשני עשורים שבהם ריסנה המדינה העלאות בשיעור ובתקרות של דמי ביטוח (ובקצבאות), באפריל 1970 במסגרת תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי החליטה הממשלה על העלאה דרסטית של התקבולים מדמי ביטוח. הרחבה שמתבצעת באמצעות הכפלה של השיעור והתקרה. שיעור דמי הביטוח הכולל (עובדים ומעסיקים) עלה מ-8.1% ב-1969 ל-15.6% ב-1971 (תרשים 1) ובמקביל עלתה תקרת השכר מ-1.1 ל-2.1 השכר הממוצע (תרשים 2). כתוצאה מרפורמה זו גדלו הכנסות המוסד כמעט פי שלושה: מ-481 מיליון ל"י בשנת 1969 ל-1.323 מיליארד ל"י ב-1971 (Koreh & Béland, 2017b).

ניתוח תהליך קבלת ההחלטות מלמד כי השיקולים שהניעו את אותה רפורמה היו קשורים במדיניות התקציבית והכלכלית של הממשלה, ובעיקר מציאת מקורות למימון הוצאות הביטוח הגדלות ולוויסות המשבר במאזן התשלומים (Koreh, 2017).

הבחירה בדמי ביטוח כמכשיר לגיוס מקורות המימון שחסרו לתקציב המדינה באותה שנה עשוי להיראות תמוה מתוך נקודת המבט הביטוחית. אך למעשה הוא מתיישב עם הסדרי המימון שהתגבשו בין המוסד לביטוח לאומי ובין הממשלה בשנות החמישים והשישים ואשר אותם תיארו בהרחבה בפרק 1. השילוב של הסדר ההשקעות (לפיו כל יתרות המוסד מופקדים ונרשמים בתקציב המדינה כהכנסה), יחד עם היעדר כללי איזון מנחים יצרו תמריץ ואפשרות להכפפת מדיניות המימון של המוסד לצורכי תקציב המדינה הכללי.

על אף שהרפורמה במימון נבעה משיקולים פיסקליים וכלכליים של הממשלה, אחת התוצאות שלה היה חיזוק המעמד של המוסד לביטוח לאומי ושל תכניות הביטוח הסוציאלי. כדי לקבל את הסכמת ההסתדרות והמעסיקים ואת אישור הכנסת לרפורמה בדמי ביטוח, נאלצה

הממשלה להסכים להרחבות משמעותיות בתכניות הביטוח הלאומי. ביניהן ייסוד ענף ביטוח אבטלה וענף נכות כללית.

גם המצב הכספי של המוסד השתפר מאד בעקבות הרפורמה. לרשותו עמדו כעת יתרות בהיקפים ניכרים, יחד עם ציפייה ציבורית לתרגם אותן להטבות ממשיות בתכניות. גורמים אלו, בשילוב עם מחאות הפנתרים שפרצו כשנה לאחר מכן והמודעות הציבורית הגוברת לבעיות של עוני וחוסר ביטחון כלכלי היוו כר פורה לחקיקה סוציאלית מרחיבה. בתוך פחות מעשור עלתה ההוצאה על תוכניות הביטוח הלאומי מ-2.9 אחוזים מהתמ"ג בשנת 1969 ל-7.1 אחוזים בשנת 1976, גדילה של למעלה מ-200 אחוז (Barkai, 1998). ממוסד שולי יחסית בשנות השישים, הפך המוסד לביטוח לאומי בשנות השבעים למוסד מוביל בתחום קידום המדיניות החברתית (Gal, 1996).

ניסיונות להתאים את מדיניות המימון של המוסד למדיניות ההוצאה: למרות שרבים מההישגים שפורטו לעיל היו קשורים בתפקיד הפיסקאלי שמילא הביטוח הלאומי עבור הממשלה, מדיניות המוסד בשנים שלאחר אותה רפורמה מבטאת כוונה 'להשתחרר' מאותו תפקיד פיסקאלי. מעקב אחר פעולות המוסד ממצביע על ייזום של רפורמות שונות שמטרתן המרכזית לבסס את מדיניות המימון של המוסד על מדיניות ההוצאה הסוציאלית ולא על שיקולים תקציביים חיצוניים למערכת. בפרק א' תיארנו חלק אחד של מהלך זה והוא ניסיונות המנהלת לעגן כללי מימון מחייבים (הגדרה של רמות כסוי מינימליות ומקסימליות לכל ענף מענפי הביטוח) אשר לאורם תעוצב מדיניות המימון. החלק השני של המהלך היה להצמיד את תקרת התשלום לשכר הממוצע ולערוך רה-ארגון של הפרמיה הביטוחית בכל אחד מענפי הביטוח בהתאם להוצאות הממשיות בענף ובהתאם לעתודות שנדרשות כדי שהענף יוכל להחזיק את עצמו בטווח הארוך מבחינה אקטוארית.

הצמדת תקרת התשלום לשינויים בשכר הממוצע: תקרת התשלום לתשלום דמי ביטוח אמנם הוכפלה באפריל 1970, אך המשיכה להיות מוגדרת כסכום נומינלי הצמוד למדד המחירים ולא לשכר הממוצע. מצב זה ייצר שחיקה מובנית ביחס לשכר הממוצע הן בצד התקבולים שקיבל המוסד והן בצד הקצבאות שהקצה. כמו כן ייצר מצב זה תלות במקבלי ההחלטות בממשלה ובכנסת, שכן שמירה על ערך התקבולים וערך הקצבאות הייתה מותנית באישורם. מבחינת המוסד לביטוח לאומי, הצמדה של התקבולים והקצבאות לשכר הממוצע מחזקת מאוד את יכולתו לשמר את ערך התקבולים וההקצאות שלו וכך לשמור הן על מצבו הכספי והן על מעמדו הציבורי, באפריל 1974 במסגרת תיקון 15 לחוק הצליח המוסד לעגן את הצמדת התקרה והקצבאות לשינויים בשכר הממוצע.

על המרכזיות הכספית של מהלך זה הן במונחים של הכנסות והן במונחים של הוצאות, ניתן ללמוד מדבריו של סמנכל הביטוח הלאומי רפי רותר במרץ 1975 בוועדת הכספים:

"המקסימום של דמי ביטוח עומד לגדול ב 1.4 לסכום של 3700 לירות לחודש, זהו גידול ניכר. הגידול עומד כמו ב 1974 על כפליים השכר הממוצע...השכר הממוצע לשנת 1975/6 הוא 1890 לירות בהשוואה ל 1280 לירות אשתקד... עם השינויים בשכר הממוצע חלים שינויים מקבילים לכל רוחב החוק, כי הגמלאות שאנחנו משלמים גם הן צמודות לשכר הממוצע. ב 1.4 עם גידול השכר הנומינלי הקצבאות שהמוסד ישלם מהקרנות שלו גדלים באופן ניכר. קיצבאות למשפחות מרובות ילדים, קצבאות לזקנים, לשארים לנכים לאלמנות וכו, כולם גדלים באותו יחס של קרוב ל -80%" (פרוטוקול מישיבת ועדת כספים מיום 17.3.1975).

רה-ארגון של הפרמיה הביטוחית לכל ענף מענפי הביטוח: בינואר 1974 פרסם אגף מחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי דו"ח על דמי הביטוח הרצויים לענף אבטלה. כזכור, ענף זה הוקם 4 שנים קודם כחלק ממדיניות הספיגה הממשלתית וכתוצאה מכך הוגדרה לענף פרמיה של 3% מהשכר אשר גייסה סכומים מעל ומעבר לנדרש בביטוח אבטלה עצמו. באותו דו"ח, חישבו חוקרי אגף המחקר של המוסד את ההוצאות הצפויות בענף בהתאם לתחזיות כלכליות שונות והגיעו למסקנה כי ניתן להקטין את דמי ביטוח אבטלה ל-1.7%²¹. תיקון זה עבר בחקיקה באותה שנה.

בין השנים 1974 ל-1982 הוביל המוסד לביטוח לאומי מספר תיקוני חקיקה נוספים ששינו את הרכב החלוקה של דמי הביטוח לענפים השונים (שינוי לוח י' לחוק הביטוח הלאומי). תיקונים אלו בדרך כלל התבססו על העלאה של הפרמיה בענפים שמצבם האקטוארי בעייתי, באמצעות הפחתה מן הפרמיה של ביטוח אבטלה. דוגמא לשינוי זה מופיע בדברי ההסבר לתיקון 31 לחוק הביטוח הלאומי ממרץ 1998 :

"לוח י' לחוק העיקרי קובע את שיעור דמי הביטוח שמשלמים המבוטחים לפי החוק. לאור הרחבת השירותים שהמוסד לביטוח לאומי נותן בענפים השונים, ובשים לב לגירעונות של ענפי ביטוח זקנה ושאיירים, אימהות ונכות, מוצע, מצד אחד, להגדיל את שיעור דמי הביטוח בענפים אלה, ומצד אחר להקטיןם בענף ביטוח אבטלה לאור העודפים שהצטברו בענף זה".

בזמן שביטוח לאומי הוביל שינויי מדיניות שכוונו ליצירת הלימה בין מימון, הוצאה ואיזון ארוך טווח, עדיין התקבלו החלטות שמקורם היה בצרכים הפיסקליים של הממשלה. דיונים בכנסת סביב החלטות על הגדלת תקבולים חושפים את החשדנות שהייתה קיימת כלפי סיבת ההעלאה. למשל, בשנת 1976 הסביר סמנכ"ל הביטוח הלאומי רפי רותר את מדיניות ההעלאה המוצעת של דמי הביטוח. כמחצית מההעלאה משייך רותר לצורכי האיזון האקטוארי של הענפים ואת המחצית האחרת לצבירה לשם הרחבות עתידיות. בתגובה מעיר חבר הכנסת זיידל, כי מדובר במדיניות של הגדלת תקבולים גרידא:

²¹ שיעור דמי הביטוח הדרוש לענף ביטוח אבטלה, אפרת ברונפלד, ינואר 1974

רפי רותר: "0.2% לנכות ו-0.4% לאימהות דרושים למוסד לביטוח לאומי לכיסוי הגרעון השוטף הצפוי בשני הענפים האלה בשלוש-ארבע השנים הקרובות, עד ראשית שנות ה-80. בענף זקנה ושארים, החשבון לשלוש ארבע השנים הקרובות, די היה לנו בערך בחצי אחוז, וה-9 פרומיל הנוספים שאינם דרושים לאיזון שוטף בשלוש ארבע השנים הקרובות סומנו להבטחת השינויים, שככל הנראה יתחייבו ברובד א של חוק הפנסיה, עם הנהגתו.

הזיידל: "אני מבין שמר רוטר מסביר לנו עניין, העניין של 2% בא פשוט כדי להגדיל את ההכנסה ולא בא לכסות גירעונות של המוסד לביטוח לאומי (פרוטוקול 298 וועדת העבודה והרווחה 29.03.1976).

חודש לאחר מכן סיפר מנכ"ל הביטוח הלאומי עמירם סיוון בדיון אחר בוועדת העבודה על כך שהתקיים וויכוח ציבורי סביב אותה ההעלאה, אשר בעקבותיה התכנית המקורית להעלות את דמי הביטוח ב- 2.5% צומצמה להעלאה בהיקף של 1.6% בלבד:

עמירם סיוון: "היה ויכוח בציבור בעיתונות, ובחוגים ציבוריים בממשלה ובכנסת בנושא עליית דמי הביטוח הלאומי בשנה האחרונה. ההכרעה כפי שהתקבלה. מהווה פשרה בין ההצעות המקוריות של עד 2.5% שהסתיימו ב-1.6% (פרוטוקול 309 וועדת העבודה והרווחה 30.04.1976).

גם ההחלטה להעלות את תקרת התשלום מפעמיים לשלוש פעמים השכר הממוצע באפריל 1980 זכתה לביקורת חריפה. בדיון בכנסת, טענו המתנגדים כי מטרת ההעלאה אינה הגדלת קצבות או התאמתן למדד זה או אחר, אלא הגדלה של הרזרבות של ביטוח לאומי שמופקדות באוצר. זאב כץ (המערך) מציין שהסיבה להעלאת התקרה היא "ספיגה ולא מתן שירותים". ירוחם משל מציין כי "מאז כהונתה של ממשלה זו החל להסתמן תהליך שבו משרד האוצר מנסה להשתמש יותר ויותר במוסד לביטוח לאומי כמסלול שני למס ההכנסה". בהמשך הדיון מוסיף משל כי האוצר משתמש ברזרבות של ביטוח לאומי לצרכיו התקציביים, ולא למטרות סוציאליות להן הן יועדו (פרוטוקול 323, מליאת הכנסת, 18.3.1980).

2.3.3 מדיניות המימון בשנות השמונים והתשעים (1982-1995):

משנת 1985 ואילך התרחש שינוי מגמה במדיניות המימון של המוסד. בשנים 1954-1980 הרב המוחלט של החלטות המדיניות בתחום המימון כוונו להרחבת התקבולים הייעודיים, בשנים 1982-1995 רב החלטות כוונו להפחתתם. כפי שראינו בתחילת הפרק, עיקר ההפחתה התרחשה באמצעות הפחתת דמי ביטוח על מעסיקים וחלקה גם באמצעות הפחתת הריבית שהממשלה מעבירה עבור אגרות החוב המופקדות אצלה.

ההפחתה הראשונה בדמי ביטוח שהקטינה את רמת התשלום הכוללת ששילמו מעסיקים ואשר נועדה להפחית את עלויות ההעסקה שלהם התרחשה בשנת 1982. ברפורמה זו עדיין הקפידו שההפחתה תהיה מענפים שצברו עודפים כמו ענף אבטלה וענף ילדים כאשר השיקול המנחה היה לא לפגוע באיזון האקטוארי של הענף (פרוטוקול מס ועדת העבודה 10.10.1982).

ההפחתה החדה ביותר בדמי הביטוח של המעסיקים התרחשה בשנת 1987 והייתה קשורה בתוכנית הייצוב של המשק ובמדיניות השמירה על יציבות המחירים. בשנה זו הגיע האוצר להסכם עם נציגי המעסיקים לפיו בתמורה לאי העלאת מחירים תפחית להם הממשלה את התשלומים למוסד לביטוח לאומי. ההפחתות כללו בנוסף לביטול היטל התגוננות אזרחית והיטל חינוך גם הפחתה של 2.8% בדמי הביטוח הלאומי. סך כל ההפחתה עמדה על 4.5% משכר העובד (דברי הסבר לחוק יציבות משק המדינה 27.3.1987). על המטרות של הפחתה זו ניתן ללמוד מדברי ההסבר לחוק וגם מהדיונים שהתקיימו בגינה בוועדת הכספים:

"חוק זה קובע הסדרים לשמירת יציבות המשק על ידי הפחתת עלות העבודה, במגמה להגדיל את רווחיות היצוא ולשמור על יציבות המחירים" (פרק א לחוק יציבות המשק 27.3.1987).

במסגרת הצגת הרפורמה בוועדת הכספים, הציג אהרון פוגל, מי שהיה הממונה על התקציבים, את השיקולים שעמדו מאחורי שינוי מדיניות זה:

"הנושא המרכזי כאן - החשיבות מנקודת ראות המדיניות הכלכלית, מאזן התשלומים ורווחיות הייצוא...אנחנו ראינו שהצעד הזה (הפחתת דמי ביטוח מ.ק.) הוא בעצם תחליף פיחות... אם לא יהיה לנו את הדבר הזה (הפחתת דמי ביטוח מ.ק.) זה בעצם אומר: או שהרווחיות מורעת ויתפתחו ציפיות פיחות בלתי נמנע או שצריך לתקן מיד בשער החליפין" (פרוטוקול, וועדת הכספים 26.03.87)

שתי הפחתות משמעותיות נוספות בדמי הביטוח התרחשו בפברואר 1990, ובמאי 1995. ההפחתה של 1990 התרחשה במסגרת התכנית הממשלתית לקליטת גלי העלייה. מטרתה הייתה להוזיל את עלות ההעסקה במשק ובכך לעודד השתלבות של עולים במעגל העבודה. ברפורמה זו הופחתו הפרשות המעסיקים מ-6% ל-4.5%, ולראשונה, הפרשות המעסיקים לביטוח לאומי היוו חלק קטן יותר מהפרשות העובדים (תרשים 1).

בהפחתה של 1995 דמי הביטוח של מעסיקים הגיעו לרמה הנמוכה ביותר שלהם אי פעם. אם לפני התחלת ההפחתות שילמו מעסיקים 12.5% משכר העובד כדמי ביטוח, במרץ 1995 הם שילמו אחוז אחד בלבד (תרשים 2, שיעור משוקלל). הרפורמה של 1995 הייתה חלק מרפורמה כוללת יותר שערך המוסד במדיניות המימון שלו ואשר כללה בין היתר העלאה של תקרת התשלום משלוש לארבע פעמים השכר הממוצע; הרחבות שונות בבסיס

המס לתשלום דמי ביטוח²²; והחלפת שיעור התשלום האחד בשתי מדרגות מס שונות (שיעור מלא ושיעור מופחת) הוספת מדרגה²³. הפעם, לשיקול של הפחתה בעלות העבודה מצטרף שיקול אחר של הפחתת נטל התשלום על עובדים בשכר נמוך (סקירה שנתית לשנת 2004/5). בזמן שהעלאת התקרה מצמצמת את הרגרסיביות של דמי הביטוח (פעולה שנעשתה גם בשנים קודמות), הוספת מדרגה מופחתת יצרה לראשונה פרוגרסיביות בתוך המערכת הביטוחית. זאת מכיוון שהיא מכבידה את נטל התשלום על בעלי שכר גבוה ומפחיתה אותו לבעלי שכר נמוך. רפורמה זו שונה גם מבחינת היוזמים שלה. המניע להפחתת עלויות העבודה הגיע מהממשלה ומהאוצר (בדרך כלל בניגוד לעמדת הביטוח הלאומי), ואילו הרפורמה בבסיס המס והתוספת של מדרגה מופחתת היו יוזמה פנימית שצמחה מתוך המוסד לביטוח לאומי. בראיון שערכנו עם פרופ' לאה אחדות, שבתקופת הרפורמה כיהנה כסמנכ"ל המחקר של המוסד, סיפרה אחדות כי היוזמה הייתה תוצאה של שני גורמים. הדאגה מהגידול במספר העובדים העניים; והיעדר תנאים פוליטיים לשיפור קצבאות שיוכלו לתמוך באותה אוכלוסייה. הפחתת נטל התשלום על בעלי שכר נמוך, היווה על כן האמצעי שדרכו יכול היה המוסד לתמוך באוכלוסייה זו ולהקל על מצבה הכלכלי (ראיון עם פרופ' לאה אחדות – סמנכ"ל אגף מחקר ותכנון בביטוח הלאומי, ינואר 2017).

לסיכום, פרק זה מראה כי למעט מספר מקרים, רב הרפורמות במדיניות המימון של המוסד לביטוח לאומי קרו ביוזמת משרד האוצר ונועדו לשרת צרכים פסיקאליים ומאקרו כלכליים של הממשלה. החריגים המרכזיים לכך הם הרפורמה להצמדת תקרות השכר לתשלום דמי ביטוח לשכר הממוצע שיזם המוסד ב - 1975; ההפחתה בשיעור דמי הביטוח לתכנית ביטוח אבטלה בשנות השבעים, והרפורמה בבסיס המס שיזם המוסד בשנת 1995.

²² הרפורמה הכלילה את כל רכיבי השכר שהיו פטורים עד אז מתשלום דמי ביטוח.

²³ נציין כי בשונה מיתר הרפורמות שתוארו לעיל ואשר הפחיתו את היקף התקבולים מדמי ביטוח, הרפורמה של 1995 נעשתה על 'בסיס סכום אפס' ללא השפעה על היקף התקבולים. זאת מפני שהשינויים חושבו כך שאובדן התקבולים מהפחתת דמי הביטוח התקזז עם תוספת התקבולים מהרחבת בסיס המס

פרק 3: השפעת השינויים במדיניות המימון על התקבולים וההוצאות:

בפרק 3 אנו בוחנים את הקשר בין הרפורמות במימון הייעודי שתוארו בפרק השני לבין (1) ההתפתחויות בהיקף ובהרכב התקבולים שעומדים לרשות המערכת; ו (2) היקף ההוצאה על קצבאות המערכת הביטוחית.

על פי התוכנית שהוצגה בכנסת בשנת 1987 הפחתה בדמי הביטוח לא הייתה אמורה לפגוע בהכנסות המוסד לביטוח לאומי. המדיניות באותן שנים כללה הבטחה מצד קובעי המדיניות לפיצוי מלא של המוסד לביטוח לאומי על הפסד ההכנסות. נקבע בחוק הסדר שיפוי ולפיו על האוצר להעביר לביטוח הלאומי סכום השווה בערכו לאובדן ההכנסות שנגרמו בגין הפחתה בדמי הביטוח (דברי הסבר לחוק יציבות המשק 27.3.1987). מבחינת קובעי המדיניות, הפחתה בדמי הביטוח הייתה אמורה להיות החלפה טכנית של מקור מימון אחד באחר, ללא השלכות על היקף התקבולים העומדים לרשות המוסד. על כוונה זו ניתן ללמוד מתוך דברי הממונה על התקציבים דאז, א. פוגל, אשר הציג את מדיניות הפחתה והשיפוי בוועדת הכספים:

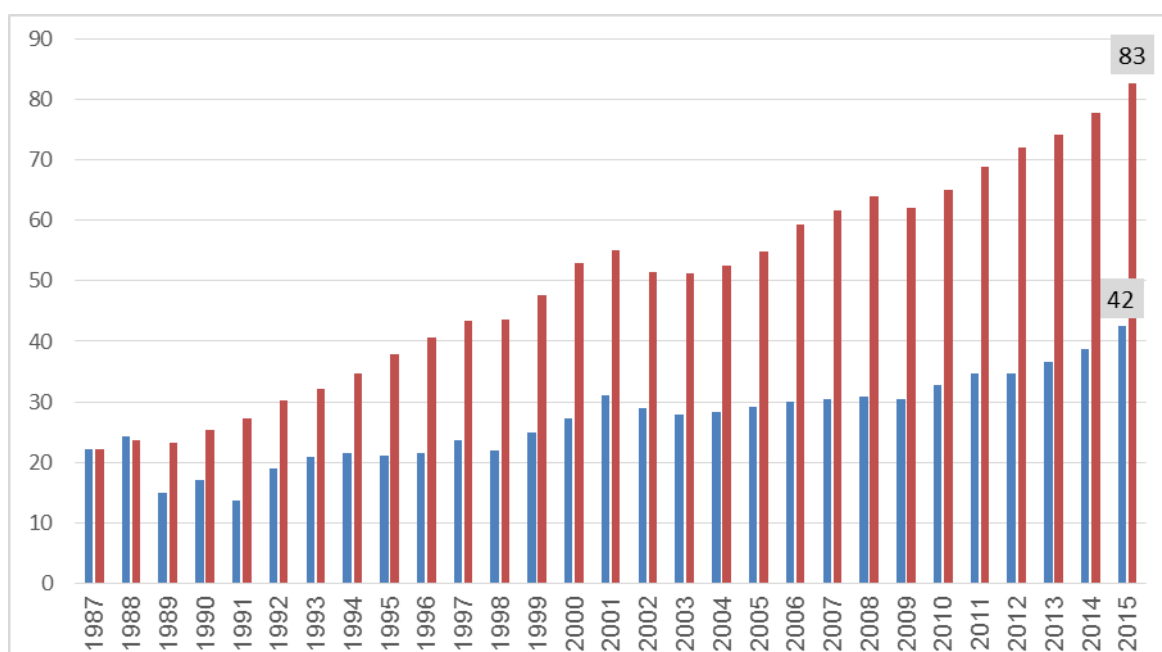
"מבחינת הביטוח הלאומי, תפקידה של ההצעה (הצעת חוק יציבות המשק) היא לאפשר צעד של מדיניות מבלי שהביטוח הלאומי או התפקידים שהוא אמון עליהם בצד ההוצאה והן מבחינת שלא יחסר ולא לשנייה אחת מקור הכנסה כלשהו והדבר הזה אכן מובטח בחוק" בסכום דבריו חוזר א, פוגל על אותו המסר " .. החשיבות הגדולה שאנו מייחסים לנושא זה מבלי להזיז ולו כחוט השערה כל דבר שקשור במדיניות, ביכולת הביטוח הלאומי למלא במלואו כל מה שמוטל עליו ללא הפסד ולו שקל אחד למשך הזמן הקצר ביותר" (פרוטוקול משיבת ועדת הכספים 26.3.87).

כדי לבדוק האם אותה החלפה טכנית של דמי ביטוח שמקורם במעסיק לשיפוי שמקורו בתקציב המדינה השפיעה על תקבולי המוסד, ערכנו את הסימולציה הבאה: השווינו את ההכנסות שהתקבלו בפועל מדמי הביטוח ושיפוי האוצר (העמודה הכחולה בתרשים 1 להלן) להכנסות שהיו צפויות להתקבל מדמי הביטוח, אלמלא מדיניות הפחתות (העמודה החומה בתרשים 1). חישוב הסימולציה מבוסס על הכפלת שיעור התקבולים מסך השכר בשנת 1987 בסך השכר של כל אחת מהשנים שלאחר מכן. לשם המחשה, עבור שנת 2015 חישבנו את סך התקבולים של דמי הביטוח בשנת 1987 חלקי סך השכר באותה השנה, ואת היחס שקיבלנו הכפלנו בסך השכר של שנת 2015.

תוצאות הסימולציה מלמדות שההפחתות החוזרות בגובה דמי הביטוח הובילו לאובדן נכבד בהכנסות המוסד. למשל: בעוד שבפועל עמדו ההכנסות מדמי הביטוח ומשיפוי האוצר בשנת

2015 על כ-42 מיליארד ש"ח, הרי אילו היה שיעור דמי הביטוח נותר ברמה של שנת 1987, היו ההכנסות הצפויות להשתלם באותה שנה עומדות על סכום כפול כמעט – 83 מיליארד ש"ח. פערים דומים חוזרים גם בשנים האחרות ומצטברים יחד לאובדן הכנסות בהיקפים של עשרות ואף מאות מיליארדי שקלים. הסימולציה גם מדגימה שכבר בשנת 1990 חדל שיפוי האוצר לכסות את מלוא אובדן ההכנסות.

תרשים 1: סך התקבולים מדמי הביטוח 1987-2015 בפועל ואלמלא ההפחתה (מיליארדי ש"ח במחירי 2015)



חשוב להדגיש שלסימולציה זו, כמו לכל סימולציה, יש מגבלות. למשל: אין החישוב לוקח בחשבון השפעות התנהגותיות שחלו אולי עקב ההפחתה בדמי הביטוח. כמשתנה המשפיע על העלות היחסית של עבודה ופנאי, המיסים ובמיוחד השינויים בשיעוריהם צפויים להשפיע על התמריצים לעבודה ולהעסקה. תמריצים אלה משפיעים על סך השכר במשק, ולכן גם על היקף התקבולים ממס. אלא שלא ניתן לכמת את כיוונה של השפעה זו ואת היקפה, ולכן לא ניתן היה לקחת אותם בחשבון במסגרת הסימולציה. ניקח למשל את ההשפעות הצולבות שעשויות להיות להפחתת מס על התמריץ לעבודה. מצד אחד ההגדלה בתמורה לעבודה צפויה להעלות את התמריץ לעבוד (ולכן להביא לעלייה בשעות העבודה) מהצד האחר הגדלת ההכנסה הפנויה עשויה לצמצם את הצורך בכל שעות העבודה ולכן להביא דווקא לירידה בהן.

המודעות למגבלות החישוב חיונית לצורך פירוש זהיר של התוצאות. הסימולציה מספקת אומדן כללי, ולא הערכה מספרית מדויקת של אובדן ההכנסות שאיבד המוסד לביטוח לאומי

בעקבות ההפחתה בדמי הביטוח. יחד עם זאת אין ספק כי מדובר באובדן משמעותי של תקבולים.

כיצד נשחק השיפוי ? מעקב אחר התפתחות מדיניות השיפוי מגלה שכבר בשנות התשעים השיפוי מועבר באופן חלקי בלבד כל פעם בעילה אחרת. למשל שינויים בתקרה לתשלום, ברכיבי השכר או בשיעור דמי הביטוח המגדילים את התקבולים מדמי ביטוח ומהוויים עילה להפחתה בהיקף השיפוי. אלא שתוספת התקבול איננה בהכרח זהה להיקף ההפחתה בשיפוי. וכפי שעולה מתוך הסימולציה היקף השיפוי שהועבר היה באופן שיטתי נמוך יותר מאובדן התקבולים בגין ההפחתות.

בשנת 2002, במסגרת חוק ההסדרים בוטל הסדר השיפוי במתכונתו המקורית. סעיף 339 אשר עיגן את נוסחת השיפוי בגין כל הפחתה, הוחלף בסעיף 32 ג1 אשר מעגן הקצאת תקציב קבועה תוך ניתוק הקשר בין היקף ההקצאה לשינויים עתידיים בדמי ביטוח. תיקון חקיקה זה אפשר לממשלה לקבל החלטות על הפחתות נוספות בדמי הביטוח מבלי לפצות את המוסד לביטוח לאומי על אובדן התקבולים. כך למשל בחוק ההסדרים לשנת 2005, החליטה הממשלה על הפחתה נוספת בדמי ביטוח בהיקף של 1.5% המתקבלת יחד עם החלטה לא להעביר למוסד כל שיפוי על אובדן התקבולים (סקירה שנתית לשנת 2005, פרק 4 המוסד לביטוח לאומי).

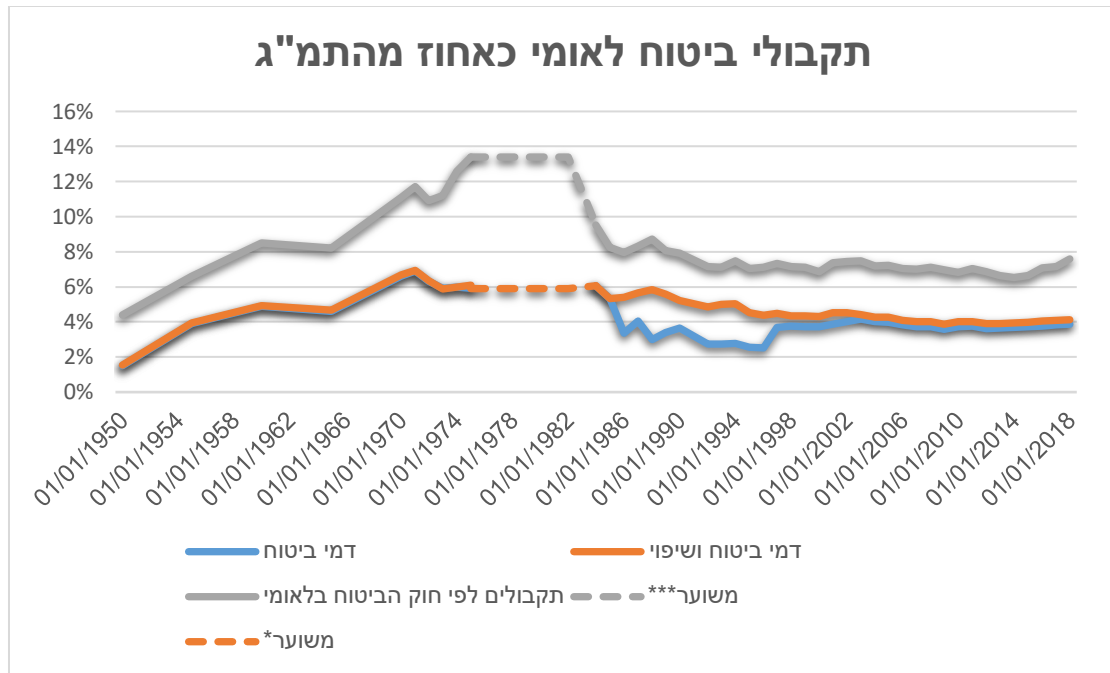
3.1 שחיקת בסיס המשאבים ושינוי בהרכב מקורות המימון של המוסד לביטוח לאומי

תרשימים 2-4 מתארים את ההתפתחויות בתקבולי המוסד לביטוח לאומי לאורך השנים. תרשימים 2 ו-3 מתארים את השינוי בגובה התקבולים; ואילו תרשים 4 מתאר את השינוי בהרכב התקבולים.

ביחד, תרשימים אלו מדגימים כי משנת 1982 ואילך סך התקבולים העומדים לרשות המוסד פחת באופן ניכר, ואילו התלות במקורות תקציביים לא ייעודיים גברה משמעותית. כפי שנסביר בהמשך התפתחות זו אינה מקרית אלא קשורה אחת בשנייה.

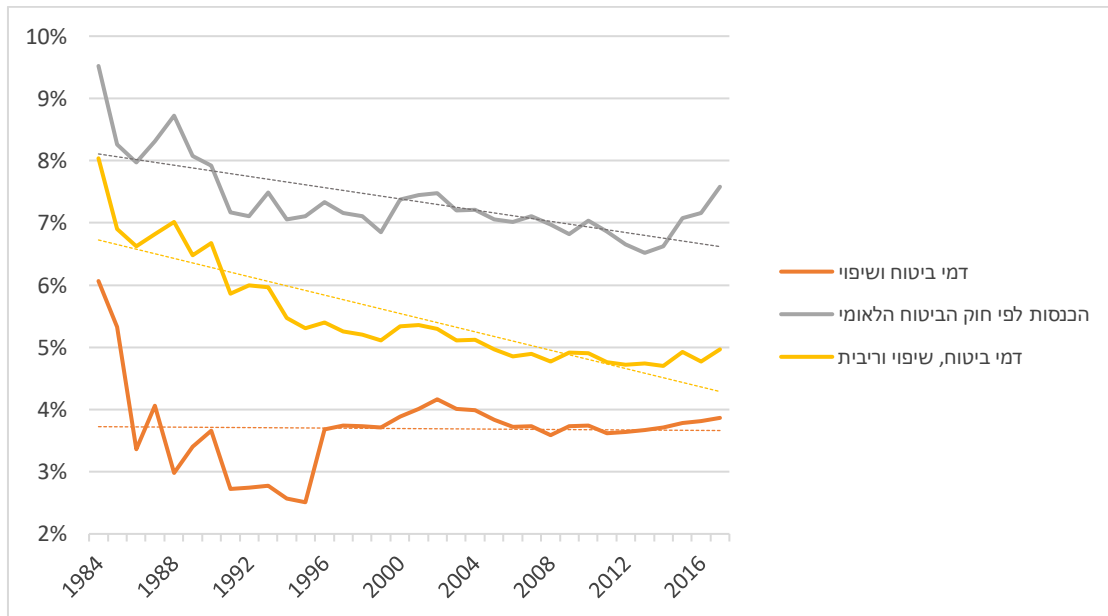
תרשים 2 מציג את התקבולים השונים של הביטוח הלאומי ואת ההתפתחות שלהם מ 1954 ועד 2018. התרשים מראה כי בתקופה של מדיניות המימון המרחיבה, תקבולי המערכת גדלו והגיעו בשיאם עד ל- 13 אחוזי תמ"ג. לעומת זאת בשנים של הפחתת עלויות העבודה, תקבולים אלו יורדים. קצב הירידה מהיר במיוחד בשנים 1982-2000 ולאחר מכן מתמתן ואף מתייצב (ראה גם תרשים 3). עוד ניתן ללמוד משני התרשימים כי שיפוי האוצר אכן מיתן את הירידה בהיקף התקבולים אך לא ביטל אותה. ההכנסות הייעודיות מדמי ביטוח ושיפוי ירדו מ 6% אחוזי תמ"ג בשנת 1982, ל- 4% בשנת 2016.

תרשים 2: תקבולי ביטוח לאומי כאחוז מתמ"ג



מקור: עיבוד נתונים על בסיס ירחון סטטיסטי של ביטוח לאומי (תקבולי ביטוח) ולמס (תמ"ג)²⁴

תרשים 3: תקבולי הביטוח הלאומי כאחוז תמ"ג בשנים 1984-2016



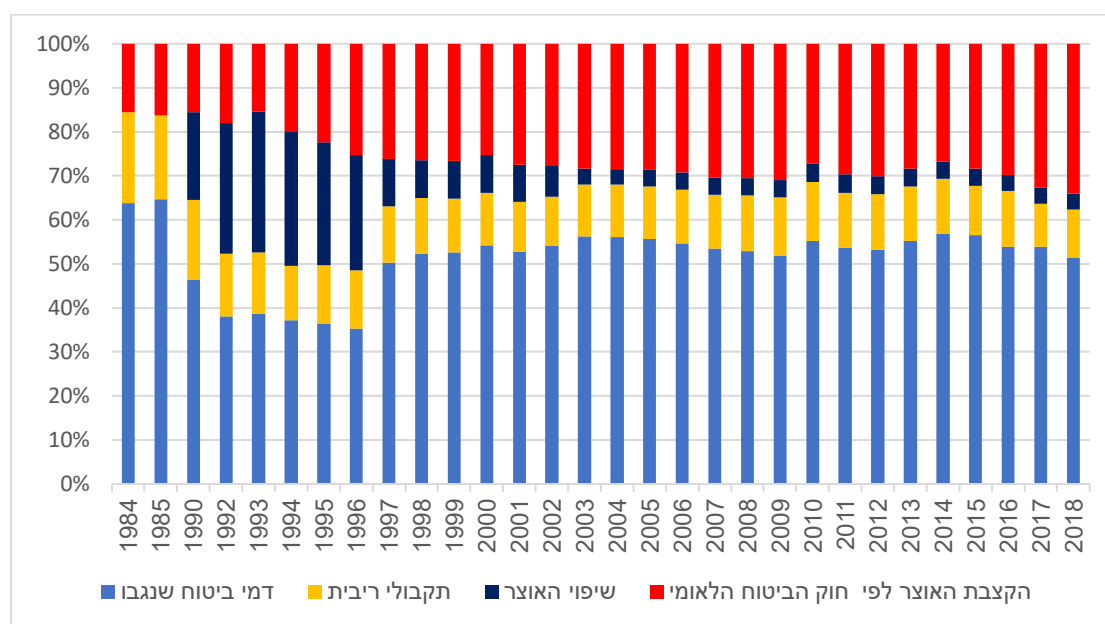
25

תרשים 4 מציג את הרכב מקורות המימון והאופן שהוא השתנה בין 1984 ו-2018. השינויים הבולטים הם: הגדלת החלק היחסי של השתתפות הממשלה בסך התקבולים אשר עלה

²⁴ החישוב: חילוק התקבולים בתמ"ג של אותה שנה, *משוער- חוסר בנתונים. לא כולל הכנסות מצד שלישי
²⁵ לא כולל הכנסות מצד שלישי.

ביותר מפי שניים. בשנת 1984 חלק השתתפות הממשלה בענפי הביטוח (העברות מתוקף סעיף 32 לחוק) היווה כ 15% ממקורות המימון ואילו ב2018 הוא למעלה מ 30%. שינו זה הוא כמובן תמונת מראה למקורות המימון הייעודיים (דמי ביטוח, ריבית ושיפוי) אשר חלקם היחסי פחת בהתאמה. מעניין לראות כי חלקו של השיפוי הלך ופחת עם השנים. בזמן שבשנות השיא של הפחתת עלות העבודה הוא מימן כ 30% מתקציבי המוסד ב2018 הוא מימן אחוזים בודדים בלבד. גם חלק ההכנסה מריבית ירד. בעוד שבשנות השמונים הכנסות מריבית היוו כעשרים אחוז מהתקבולים ב2016-2018 חלקם עומד על כעשרה אחוזים בלבד.

תרשים 4: השינוי בהרכב מקורות המימון של הביטוח הלאומי 1984-2018



מקור: עיבוד הדוחות הכספיים של המוסד

כאמור, שתי המגמות העולות מהנתונים הם בשנים 1984-2016 חל פחות בסך הכולל של התקבולים העומדים לרשות המוסד וכן שינוי בהרכב התקבולים המתבטא בקיטון החלק היחסי של המקורות הייעודיים והגדלת החלק היחסי של המקורות התקציביים. כפי שנראה בהמשך התפתחויות אלו קשורות זו בזו

3.2 האם ניתן לראות קשר בין ההתפתחויות בתקבולי המוסד לבין ההתפתחויות בהיקף ההוצאה על קצבאות המוסד (קצבאות על פי חוק הביטוח הלאומי)?

בפרקים הקודמים ראינו כי למרות שמדיניות המימון נקבעת עפ"ר באופן שאינו קשור בהוצאה יש לה השלכות על ההיקף והרכב של התקבולים העומדים לרשות המערכת.

השאלה שהנחתה אותנו בחלק זה היא הקשר בין ההתפתחויות בתחום התקבולים להתפתחויות בתחום ההקצאה והמנגנונים שעומדים בבסיסו.

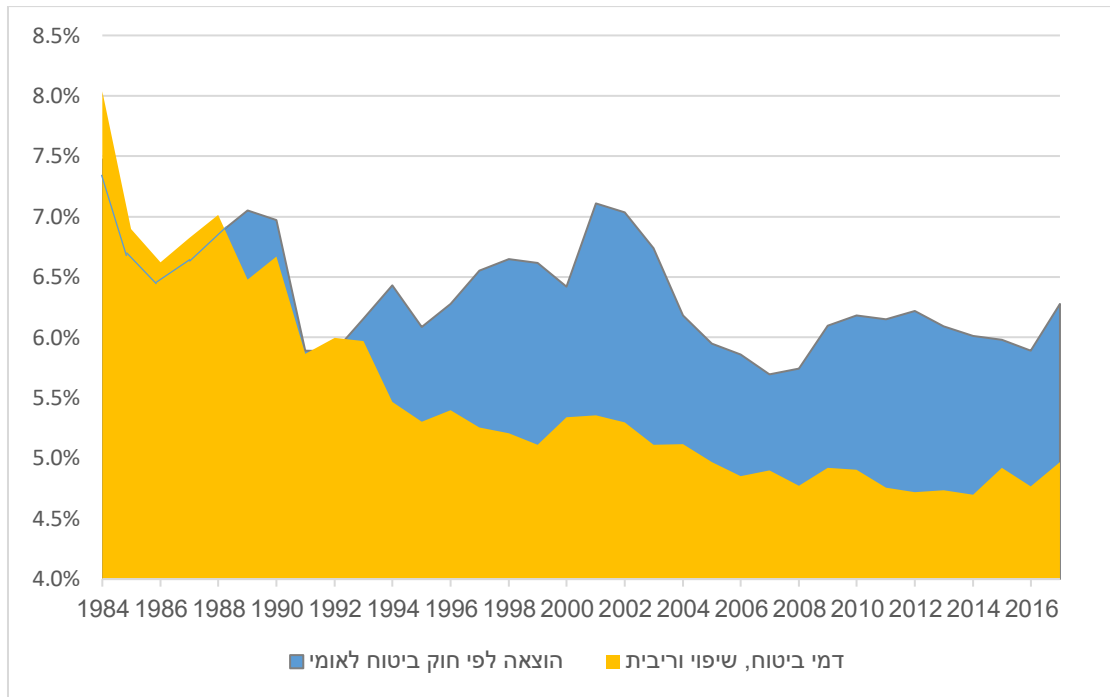
אנו מוצאים כי בשנים 1954-1982 שבהם מקורות המימון הייעודיים גדלו חל גידול גם בהיקף ההוצאה על קצבאות. קשר זה היה חזק במיוחד בשנות השבעים בהם חל הגידול העיקרי במקורות המימון וגם הגידול המשמעותי ביותר בהיקפי ההוצאה על הקצבאות. בזמן שבשנת 1969 ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי עמדה על כ 2.9% תמ"ג היא עולה ומגיעה ל 7.1% תמ"ג בשנת 1976 (Barkai, 1998) ול 7.4% תמ"ג בשנת 1984 (ביטוח לאומי דוחות כספיים).

כפי שהזכרנו בפרק 2, הקשר בין הגידול בתקבולים לגידול בהוצאה בתקופה זו רחוק מלהיות אינטואטיבי. בשונה מההנחה המקובלת לפיה מדיניות מימון שמחייבה את התקבולים מתרחשת כתוצר של החלטות על הרחבת זכויות וזכאויות, אנו מוצאים כי בשנות השבעים בישראל, הגידול החד בדמי הביטוח הלאומי היה קשור במדיניות התקציבית והכלכלית של הממשלה, ובעיקר בצורך למצוא מקורות למימון הוצאות הביטוח הגדלות ולוויסות המשבר במאזן התשלומים (Koreh, 2017).

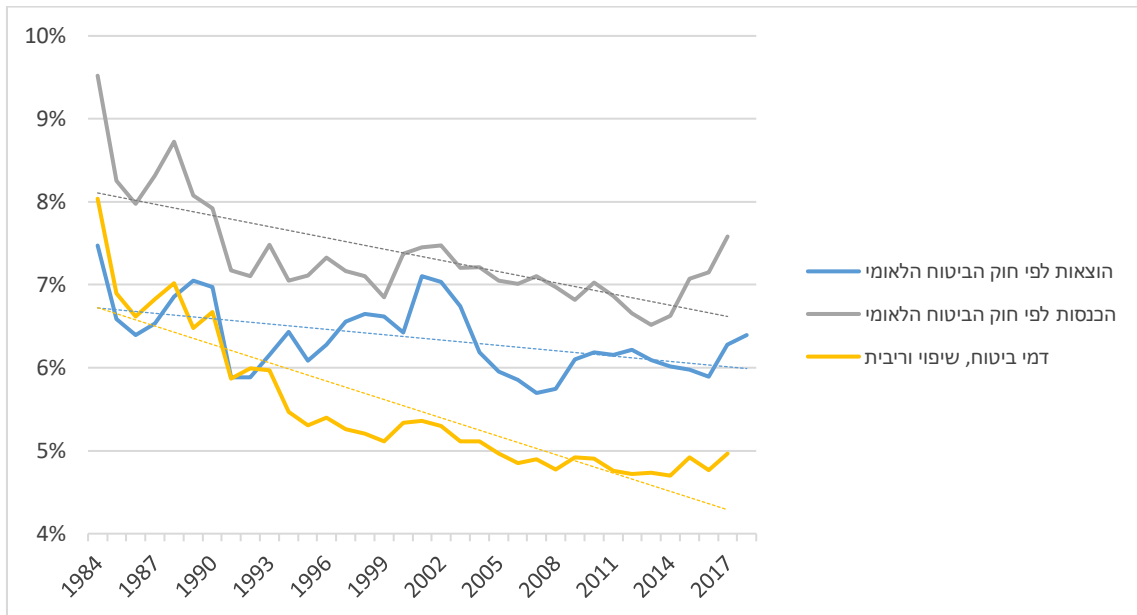
בהמשך לכך, הגידול בהוצאה על הקצבאות באותן שנים לא היה המניע אלא התוצאה של הגידול החד בתקבולים. כפי שקורא (2018) מסבירה, הממשלה נאלצה להסכים להרחבות משמעותיות בתכניות הביטוח הלאומי בכדי להבטיח את התמיכה הפוליטית בהגדלת מקורות המימון לביטוח הלאומי. מקורות אלו אפשרו (עקב מבנה ההשקעה של היתרות בתקציב המדינה) לממן את הגידול בהוצאה הביטוחית באותן שנים. בנוסף, הראתה קורא (שם) כי השילוב בין הגידול בתקבולים וביתרות של הביטוח הלאומי, פרוץ המחאות של הפנתרים כשנה לאחר מכן והמודעות הציבורית הגוברת לבעיות של עוני וחוסר ביטחון כלכלי, היוו, במחצית הראשונה של שנות השבעים, כר פורה לחקיקה סוציאלית מרחיבה.

בשונה משלושת העשורים הראשונים בהם חל גידול בסך התקבולים העומד לרשות המוסד, משנות השמונים ואילך המגמה מתהפכת ומתאפיינת בירידה בהיקף התקבולים. ההשפעה של ירידה זו על היקפי ההוצאה מורכבת. כפי שניתן לראות בתרשים 5, סך ההוצאה על קצבאות אמנם יורד מהיקף של כ 7.4% תמ"ג בשנת 1984 לכ 6.3% תמ"ג בשנת 2016. יחד עם זאת, כפי שמדגימים תרשימים 5 ו 6 אין קשר ישיר או מיידי בין ההפחתה במקורות לבין ההפחתה בהוצאה. ישנם שנים שבהן גם התקבולים וגם ההוצאה פוחתים ואילו בשנים אחרות ההתפתחות בתקבולים הפוכה להתפתחות בהוצאה.

תרשים 5: תקבולים ייעודיים מול הוצאות כאחוז מתמ"ג



תרשים 6: הוצאות על תכניות מול סוגי תקבולים שונים כאחוז מתמ"ג



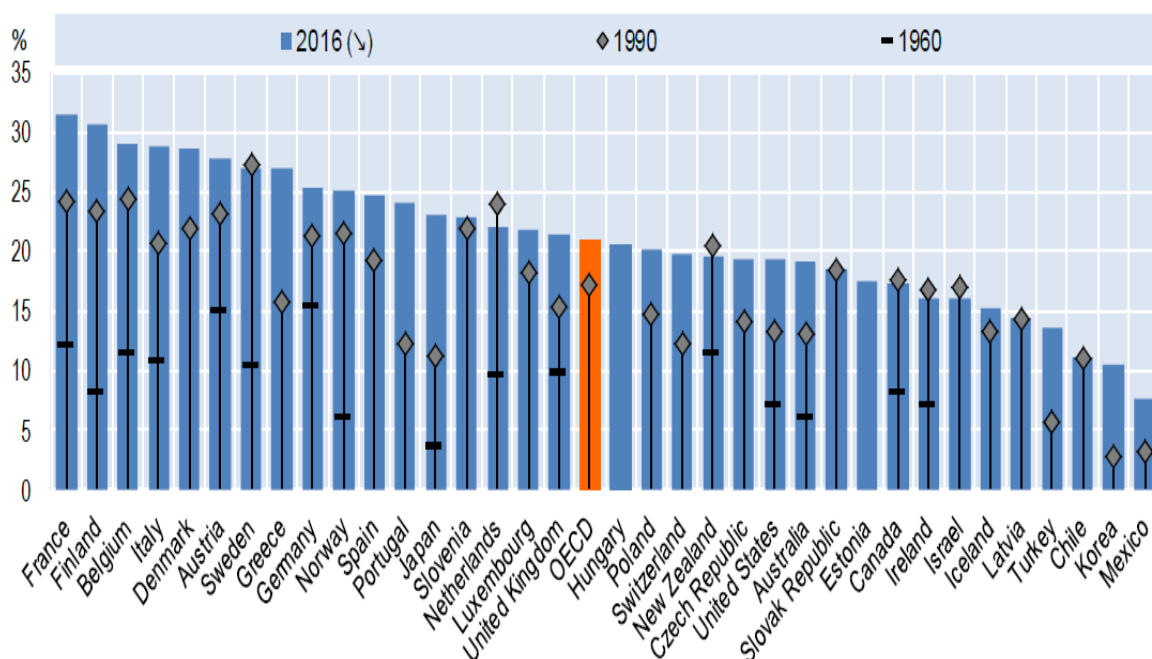
למצאים אלו יכולים להיות מספר הסברים: הראשון הוא שהקצבאות הן זכויות המעוגנות בחקיקה ולכן אין סיבה כי ההוצאה עליהן תפחת כאשר מקורות המימון פוחתים. הבעיה עם

הסבר זה היא שקשה להבין ממנו מדוע על פני זמן אנחנו בכל זאת רואים שינוי משמעותי בהיקף ההוצאה על קצבאות. יש להדגיש כי צמצום זה מתרחש למרות ההתפתחויות הדמוגרפיות של הזדקנות האוכלוסייה אשר ברוב המדינות המפותחות דחפו את ההוצאה החברתית כלפי מעלה (ראה תרשים 7).

תרשים 7: ההוצאה החברתית הציבורית במדינות ה-OECD כאחוז מתמ"ג שנים 1960, 1990 ו 2016

Figure 1. Public social spending is worth 21% of GDP on average across the OECD

Public social expenditure as a percent of GDP, 1960, 1990 and 2016



מקור: OECD: Social Expenditure update 2016

הסבר אפשרי אחר הוא שהצמצום הנצפה בצד התקבולים ובצד ההוצאה אינו קשור זה בזה אלא נובע ממשנתה אחר כמו אידאולוגיה פוליטית, או שינוי המשטר הכלכלי (מעבר למשטר נאו ליברלי) אשר משפיעים באופן נפרד הן על הצמצום במקורות המימון הייעודיים והן על הצמצום בהוצאה.

אפשרות שלישית, שאינה סותרת את הקודמות היא שהפחתה בתקבולים ושינויים בהרכב מקורות המימון סוללים את הדרך לקיצוצים בהוצאה דרך שני מנגנונים: (1) שחיקת בסיס המשאבים (2) השפעה על המרחב המוסדי שבתוכו מתקבלות החלטות על הוצאה.

שחיקת בסיס המשאבים: מדיניות ההפחתה של דמי הביטוח למעסיקים משמעותה אובדן של הכנסות בהיקפים של עשרות מיליארדי שקלים בכל שנה (ראה תרשים 1). ההתחייבות החוקית לשיפוי, שנתנה הממשלה משמעותה כי במקום שאובדן ההכנסות יבוא לידי ביטוי בתקציב הביטוח הלאומי הוא בא לידי ביטוי בתקציב המדינה. בתקציב המדינה, אובדן זה מתבטא בהגדלה ניכרת של ההוצאה התקציבית על ביטוח לאומי, מבלי שיש הכנסה כלשהי שעומדת מולה. בדומה למשק בית, גם בתקציב המדינה אובדן מקורות מייצר לחצים לצמצום הוצאות. המשמעות של הסכם השיפוי היא שלפחות בשלבים הראשונים הלחצים הללו מופנים למשרדים אחרים ולא לביטוח הלאומי. אבל כאשר התנאים המוסדיים והפוליטיים מאפשרים זאת הממשלה פועלת, כפי שעולה מתוך הסימולציה, להפחתת השיפוי שהיא מקצה לביטוח הלאומי.

הספרות על מדינת הרווחה, מתייחסת לכך שבמקרים מסוימים שחיקת בסיס המשאבים יכולה להיות לא רק תוצאת לוואי לא מתוכננת, אלא גם מהלך אסטרטגי מודע שמטרתו לכפות על המערכת לצמצם את עצמה. אסטרטגיה זו של הפחתת בסיס המשאבים היא בעלת יתרון פוליטי בכך שהיא מאפשרת לתלות את ה"צורך" בצמצום הוצאות (כולל הוצאות לרווחה) בחסרים תקציביים ובגירעונות (P. Pierson, 2001).

שינוי מוסדי: להחלפה של מקור מימון ייעודי בתקציבי השפעה על יחסי הכוח בין המוסד הביטוחי לבין הממשלה והאוצר שכן הוא מגביר את התלות בממשלה ובכך מרחיב את השליטה של זו עליו, לכך יש השלכות מעשיות. כל זמן שעיקר התקבולים של הביטוח הלאומי אורגנו על-פי מבנה המימון הייעודי, תקציביו היו חסינים, באופן יחסי, מפני התערבות הממשלה. יוזכר בהקשר זה, שמקורות המימון הייעודי שיחררו, במידה רבה, את מוסדות הביטוח הסוציאלי מן הצורך להתמודד מדי שנה על חלוקת עוגת התקציב ובכך הגנו עליהם מפני קיצוצים ממשלתיים רחבי היקף והבטיחו את עדכון תקציביהם על-פי רמות הצמיחה במשק. ההחלפה הטכנית לכאורה של מקור ייעודי (דמי ביטוח) במקור תקציבי מרחיבה את אפשרויות הממשלה להתערב ולהשפיע על היקף ההוצאה בהם בהתאם למדיניות הפיסקאלית הכללית.

בפרק 4 אנחנו בוחנים את ההשפעה של צמצום המקורות הייעודיים על חקיקת הזכויות באמצעות חקר המקרה של ביטוח אבטלה ועל בסיס המתודולוגיה של Process Tracing (J. Mahoney, 2000)

פרק 4: השלכות המצב הכספי של קרן הביטוח על חקיקת זכויות: ביטוח האבטלה כמקרה בוחן

בתקופה האחרונה עלו לשיח הציבורי בישראל התחזיות בדבר גרעון עתידי בקרן הביטוח הלאומי שצפוי להסתיים תוך שנים בודדות בחיסול הקרן. השנה שבה 'ייגמר הכסף' משתנה בין תחזית אקטוארית אחת לשנייה, כשהתחזיות הפסימיות מדברות על אמצע שנות השלושים של המאה הנוכחית והתחזיות האופטימיות יותר מדברות על שנת 2045. יש לציין כי נכון ל-2019 הביטוח הלאומי מסיים את השנה עם עודף תקציבי של כ-20 מיליארד שקלים אבל התחזיות הלוקחות בחשבון שינויים דמוגרפיים, הארכת תוחלת החיים וכו' מציגות היפוך מגמה כבר בשנים הקרובות.

הצפי למעבר מרווח שוטף לגרעון שיסתיים בחיסול הקרן מעורר דיון ציבורי סביב ההשלכות של התפתחות זו על הזכויות של הציבור בתכניות המוסד. מצד אחד גובר החשש כי חיסול הקרן יוביל לכך שהמוסד לא יוכל לעמוד בהתחייבויותיו וכתוצאה מכך ציבור המבוטחים לא יזכה לקבל את הקצבאות המגיעות לו כמו קצבת הסיעוד או קצבת הזקנה (מירב ארלזרוב 19.7.18 דה מרקר), מצד שני מרגיעים האוצר ואישי ציבור שונים כי מצב הקרן איננו רלוונטי לעניין הזכאות. לטענתם מאחר והקצבאות קבועות בחוק, לממשלה יש מחויבות בלתי תלויה לשלם אותן ולכן למצב הפיננסי של קרן הביטוח אין משמעות (וקסמן, 11.2.19; פילוט 31.7.18).

יש לציין כי עמדה זו זוכה לאישור גם מבכירי משרד האוצר לאורך השנים. כך לדוגמה בראיון שערכנו עם מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, אהרון פוגל, הוא הסביר כי

"מקורות המימון של החקיקה הסוציאלית הם לא רלוונטיות לחלוטין לחקיקה. זכאות של האדם לקבל קצבה היא בתוקף חוק. לא משנה לביטוח הלאומי יש כסף או אין כסף. זה לא מעניין, יש אחריות לשלם" עוד הוסיף פוגל לתאר כיצד הוא רואה את הדברים כך ש"כל החישוב הזה הוא חישוב טיפשי והוא לא רלוונטי לכלום. הרזרבות של ביטוח לאומי הן אפס לא שיש גרעון הוא אפס, אין כסף בשום מקום. זה הכל כתוב חוב של האוצר לביטוח לאומי זה מה שעומד כנגד זה. כשיש חקיקה בכנסת שמחייבת לשלם קצבאות זאת אומרת שגם אם אין כסף או יש כסף - חובת המדינה לשלם. היא ממילא זאת שחייבת כסף לביטוח הלאומי בחשובים הטיפשיים שהם עושים. אז זה קודם כל..... אז אין שום קשר בין מקור המימון לבין החקיקה..... ואחר כך הדמגוגיה אומרת אי אפשר להוריד את זה.. זה יפגע בנו בעתיד האוצר לא יהיה לו כסף אבל אין כסף זה אפס אין רזרבות בביטוח הלאומי..... זה חוב של האוצר והוא תמיד יכול לשלם את זה, אין בעיה".

טענה דומה משמיעה נציגת משרד האוצר נטשה מיכאלוב בדיון של ועדת הביקורת על סיום הרזרבה בענף אבטלה:

"אני רוצה להדגיש כי מדובר בסוגיה שעיקרה טכני. במובן זה שיש זכויות שנקבעות על פי החוק ועל פי זה שמשלמים (פרוטוקול 228 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה 21.7.98).

בפרק זה נבחן את הטענות הללו. באמצעות ניתוח המקרה של ביטוח אבטלה. ענף ביטוחי שמופעל היום במסגרת הביטוח הלאומי ללא קרן עצמאית, לאחר שזו נשחקה במהלך שנות התשעים עד שנעלמה בתהליך הדומה לזה שצפוי לעבור על הביטוח הלאומי על מכלול תוכניותיו. הבחירה בענף אבטלה היא לא מקרית. בנוסף להיותו ענף שעבר לגרעון והתרוקנות הקרן, מדובר בענף שתוכנן במקור תחת עיקרון שקילות מובהק כך שהשינוי במקורות המימון של ענף אבטלה מייצג מעבר מהותי מתפיסת הפעלה ביטוחית לתפיסת הפעלה תקציבית.

את המקרה של ענף אבטלה נבחן באמצעות סקירת השינויים בזכויות המבוטחים לאורך השנים (שינויים הנוגעים לתנאי הזכאות, משך הזכאות ולגובה הקצבה) והקבלת אותם השינויים למצבה הפיננסי של הקרן. בנוסף נציג ניתוח איכותני של תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לענף ביטוח אבטלה. במסגרת ניתוח זה נבחן האם וכיצד השפיע מצבה הכספי של הקרן על תהליכי קבלת ההחלטות בכל הנוגע לשינוי זכויות המבוטחים בענף אבטלה. כמו כן נבדוק האם לתהליכים האמורים מתלווה גם שינוי ערכי, חברתי ביחס למובטלים ולנסיבות בהם מצאו עצמם נזקקים לממש את זכויותיהם.

הממצאים:

- הגירעון איננו רק תוצר של התפתחויות אקסוגניות כמו גידול בשיעורי האבטלה, אלא ובעיקר תוצר של מדיניות שצמצמה באופן דרסטי את מקורות המימון.
- בשונה מחברת ביטוח פרטית שבה חיסול הקרן צפוי להביא לפשיטת רגל ולחוסר יכולת לעמוד בהתחייבויות, המדינה לא הפסיקה לשלם קצבאות של ביטוח אבטלה גם כאשר נגמרה הקרן.
- יחד עם זאת ובשונה מהטענה כי למצב הפיננסי אין השפעות על זכויות, אנו מוצאים כי ערעור המצב הפיננסי של הענף סלל את הדרך לשורה של קיצוצים שהלכו והתגברו ככל שהמצב הפיננסי הורע. יתרה מכך אנו מוצאים כי בנוסף לפגיעה בזכויות (הקשחת הקריטריונים לזכאות, הפחתת גובה הקצבה ומשך הזכאות) חל שינוי באופייה המהותי של התוכנית. מתוכנית שסיפקה הגנה על רמת חיים (גמלה מחליפת שכר) היא הופכת לתוכנית שמספקת סיוע מינימאלי בלבד. כלומר מעבר מתכנית ביטוח במסגרתה המבוטחים 'רוכשים' זכויות לתוכנית תשלום העברה שמספק סיוע בסיסי בלבד שכמעט ואין בו קשר בין שכר המבוטח טרם אירוע האבטלה לבין גובה הקצבה אליה הוא זכאי.

מהממצאים במקרה של ביטח אבטלה ניתן לגזור מסקנות רחבות יותר על הצפוי להתרחש בתוכניות הביטוח הלאומי השונות אם אכן יתממשו התחזיות למעבר לגרעון שוטף. במקרה כזה, התרחיש הסביר כולל העברת משאבים מתוכניות רווחיות לתוכניות גרעוניות, מימון זכויות המבוטחים מתקציב המדינה ובמקביל לכך תהיה שחיקה של היקף הזכאות (בגובה הקצבאות ובמשך הזכאות) ושחיקה של התנאים לזכאות על ידי הקשחת התנאים לקבלת זכאות, כתוצאה מהכפפת זכויות המבוטחים לשיקולים תקציביים. במובן הרחב יותר, שינויים אלו עלולים לגרום לכך שהביטוח הלאומי ישנה את ייעודו ויחדל לפעול כמוסד ביטוחי הפועל תחת עקרונות אקטוארים ואוניברסליים ויהפוך לזרוע של מערכת הסעד הממשלתית המספקת סיוע מינימאלי לשכבות החלשות ביותר. מצב שיחליש את רמת ההגנה שמספקת רשת הביטחון הסוציאלית בישראל.

4.1 מדיניות מימון ויציבות ארוכת טווח של תוכניות הביטוח - סקירה תיאורטית

בספרות המקצועית העוסקת בחקר המימון של מערכות סוציאליות ישנם ביסוסים לטענה כי ליציבות פיננסית השלכות שונות בביטוח הממלכתי מזה של עסק פרטי או של חברת ביטוח פרטית. בזמן שיציבותו של ביטוח פרטי קשורה ישירות לתנאי השוק, הרי שהיציבות של ביטוחים סוציאליים ממלכתיים תלויה במדיניות המימון וההוצאה ובלגיטימציה הציבורית של התכניות. בדומה לכך, בזמן שמעבר מרווח להפסד צפוי להוביל לפשיטת רגל בחברה פרטית במערכת ציבורית מדובר בהחלטה פוליטית על הקצאה מתאימה של מקורות (Cichon 2004). בספרו, מסביר קישון כי הסיכון המרכזי בחוסר יציבות פיננסית הוא הפגיעה בלגיטימיות הציבורית. כאשר אמון הציבור נפגע ויש חשש כי הקצבאות לא ישולמו בעתיד או יקוצצו במידה נרחבת, אזי מוכנות התשלום פוחתת וצפויה להתפתח דינמיקה של הסלמה במצב הפיננסי של התוכניות.

בהקשר הזה הספרות מדגישה כי הלגיטימציה הציבורית והיציבות ארוכת הטווח קשורה לא רק לכמות מקורות המימון אלא גם להרכב שלהם. משקל משמעותי ניתן להבחנה בין מימון ביטוחי ייעודי לבין מימון כללי מתקציב המדינה. בעוד שתשלום מיסים בדרך כלל אינו אהוד על הציבור, המחקרים מוצאים כי דמי ביטוח ייעודיים מייצרים פחות התנגדות (Campbell & Morgan, 2005b; Martin & Gabay 2012; Steuerle, 1996). הסיבה המרכזית להעדפה זו נובעת מהעובדה שבשונה ממיסים רגילים, דמי הביטוח הייעודיים מבטיחים למשלמים תגמול. יחד עם זאת ישנן גם עדויות לכך שגם מערכות אלו, המבוססות על דמי ביטוח ייעודיים, לא חסינות בפני התנגדות, וזו צפויה בעיקר במצבים שבהם האמון הציבורי בקיימות העתידית של התוכניות מתערערת (Cichon et al., 2004; Patashnik, 2000). עדות נוספת לקשר שבין אופי המימון של תוכניות סוציאליות לחוסן בפני שינויים פוליטיים, מציג דניאל בלנד (Béland 2005) שמדגיש את הזכות המעין קניינית של המבוטח בתוכניות

המבוססות על דמי ביטוח. עובדה המקשה על מקבלי החלטות לפגוע או לצמצם את אותן הזכויות. בהקשר זה הוא מצטט את האמירה המפורסמת של נשיא ארה"ב פרנקלין רוזוולט שחתם באוגוסט 1935 על חוק הביטוח הלאומי. רוזוולט טען כי "ההגיון שמאחורי שיטת המימון של 'דמי הביטוח' היא זו שנותנת למבוטחים זכות חוקית מוסרית ופוליטית לקבל את הקצבאות" ולכן בזכות הזכויות שהמבוטח רוכש "אף פוליטיקאי מקולל לא יוכל לעולם לפגוע בתוכנית הביטוח הסוציאלי שלי".

"According to the President, the contractual logic associated with the contributory method granted "the contributors a legal, moral, and political right to collect their pensions." Because of those "earned rights," he argued, "no damn politician can ever scrap my social security program." (D. Beland, 2005)

מחקרו של פטשניק על הקרנות הפדרליות מביא הסבר נוסף לקשר בין מבנה המימון הייעודי ובין החסינות היחסית מהן נהנות תוכניות ביטוח סוציאלי (Patashnik, 2000). ממחקרו עולה כי קרן הביטוח הלאומי הפדרלית הייתה כלי יעיל ביותר כדי לחייב פוליטיקאים לעמוד בהבטחות של קודמיהן. שכן הבטחות אלו היו מבוססות על יחסי חליפין שבהם הציבור שילם דמי ביטוח בהווה מתוך הנחה שיזכה להטבות בגינן בעתיד. הוא מוצא כי קיומה של קרן המופרדת מתקציב המדינה סייעה לשמור על עצמאותו של הביטוח הלאומי האמריקאי והגנה עליו מפני החלטות הקשורות לצרכי התקציב השוטף של הממשלה. בנוסף הקרן מיסדה את השימוש בכלים אקטואריים מורכבים כדי לצפות את העתיד, עובדה שחיצקה את ההסתכלות ארוכת הטווח של קובעי המדיניות בכל הקשור לביטוח הלאומי.

ממצאים דומים מכיוונים שונים עולים מתוך מחקרים על רפורמות במערכות סוציאליות במדינות שונות (Bonoli, 1997; Mabbett & Bolderson, 1998; Palier, 2010). מחקרים אלו מראים כי רפורמות אשר שחקו את מקורות המימון הייעודיים והחליפו אותם במקורות מימון תקציביים סללו את הדרך לרפורמות בתכניות עצמן ובזכויות שהן מעניקות. בספר A long good buy to Bismark מתאר ברונו פלייר כי דרך שינוי הרכב מקורות המימון של תוכניות הביטוח סוציאלי, השיגו ממשלות שליטה גדולה יותר בניהול התוכניות, דבר שאפשר להם בהמשך לבצע רפורמות גם בכללי הזכאות של אותן תוכניות (Palier, 2010).

מנגד, גם לטענה כי המימוש של הזכויות בביטוח הלאומי אינו מותנה במצב התקציבי של הקרן שכן הוא מעוגן בחקיקה, ישנה התייחסות בספרות המקצועית. המחקר מבחין בין זכויות התלויות בתקציב לבין זכויות שאינן תלויות בתקציב וקצבאות הביטוח אכן נכללות תחת הקטגוריה של קצבאות שאינן מותנות בתקציב (Brodsky, Habib, Hirschfeld, Siegel, & Rockoff, 2003), לשם הבהרה, כשמדובר בזכויות התלויות בתקציב כמו רמת השירות הרפואי בבתי החולים, החוק לא קובע איזו מיטה מקבל מאושפז, כמה חולים בחדר ותוך כמה זמן עובר המטופל מחדר המיון למחלקה. מסגרת התקציב היא זו שנקבעת מראש

ואיכות הטיפול מתחלקת על פי הדרישה במסגרת התקציב. בצורה גסה אפשר לומר כי אם יש יותר חולים הטיפול יהיה פחות טוב ואם יש פחות חולים הטיפול יהיה יותר טוב. דוגמא מובהקת נוספת לזכות המותנית בתקציב היא הזכאות לדיור ציבורי. אומנם על פי ההגדרות, אלפי משפחות בישראל זכאיות לדיור ציבורי, אך בהעדר תקצוב לרכישת או בניית דירות, זכאות זו לא ניתנת למימוש. מנגד בזכויות שאינן תלויות בתקצוב כמו הזכאות לייצוג משפטי, המדינה לא יכולה למנוע ייצוג משפטי מטעם הסנגוריה הציבורית מנאשם המבקש אותו בטענה שאין לה תקציב. הזכאות במובן זה היא מוחלטת ומוגדרת בחוק ומימושה אינו תלוי בתקצוב. קצבאות הביטוח הלאומי הן קצבאות שאינן תלויות בתקציב באופן מובהק. המחוקק קובע מהם התנאים לזכאות ומה גובה הקצבה ללא תלות במספר דורשי הקצבה בשנה מסוימת. יחד עם זאת תהיה זו טעות להניח כי למדיניות המימון או למצב הפיננסי לא תהיה השפעה על התפתחות הזכויות הסוציאליות על פני זמן. הספרות על מימון סוציאלי חושפת כמה מהאופנים שבהם שני תחומים אלו קשורים זה בזה.

4.2 כשהקרן מסתיימת: ביטוח אבטלה כחקר מקרה

ביטוח אבטלה כביטוח חובה באחריות המדינה מיושם לראשונה בבריטניה בשנת 1911 וצמח מתוך התפיסה הרואה בתעסוקה זכות חברתית. על פי תפיסה זו על המדינה מוטלת אחריות לספק הזדמנויות ושירותים שיאפשרו את השתלבותו של הפרט בתעסוקה וביטוח אבטלה המעניק קצבת קיום באותם מקרים שבהם היא לא מצליחה לממש את הזכות לתעסוקה והאדם נותר בלתי מועסק. (J. Gal, 1994)

בזמן שביטוח האבטלה הבריטי היה מבוסס על קצבה אחידה, בשנת 1927 מחוקקת גרמניה ביטוח אבטלה המבוסס על קצבה מחליפת שכר שגובהה אינו אחיד אלא נגזר משכר המבוטח טרם האבטלה.

המשבר הכלכלי העולמי שפרץ ב - 1929 ויוצר אבטלה המונית ועמוקה במרבית מדינות העולם המפותח, חיזק את ההכרה בנזקי האבטלה ובצורך להגן הן על העובדים והן על הכלכלה מתקופות של אבטלה. תוך שנים בודדות מאמצות מדינות רבות באירופה ובארה"ב את הרעיון של ביטוח אבטלה ומחוקקות אותו בארצן.

הצורך לספק עבודה והגנה מפני תקופות אבטלה העסיקה גם את מנהיגות היישוב בארץ. עוד בתקופה שלפני הקמת המדינה הוקמו מספר תכניות וולונטריות לביטוח אבטלה שהסתדרות הוציאה אל הפועל (Koreh & Béland, 2017b). עם הקמת המדינה והקמת הוועדה לתכנון הביטוח הסוציאלי ברשותו של יצחק קנב, דנה הוועדה באפשרות לחוקק ביטוח אבטלה חובה בישראל. אלא שמשיקולים שונים היא אינה כוללת אותו במסגרת חוק הביטוח הלאומי הראשון ודוחה את יישומו לשלב מאוחר יותר (Doron, 1975)

רק לאחר כ- 20 שנה, במרץ 1972 חוקקה הכנסת את חוק ביטוח אבטלה וייסדה אותו כענף בביטוח הלאומי. עקרונות החוק גובשו על ידי וועדת בר יוסף (ועדה שמונתה ב 1970 על ידי שר העבודה יוסף אלמוגי) ומבוססים על ארבע הנחות יסוד. (John [1] Gal, 2005)

1. ייעודו של ביטוח אבטלה, להגן על העובד מפני אובדן הכנסתו בשל אבטלה זמנית.
2. ביטוח אבטלה יופעל כביטוח סוציאלי ולא כתוכנית סעד הניתן על ידי המדינה או כביטוח מסחרי.
3. ביטוח אבטלה יעוגן כביטוח חובה ולא כביטוח רשות
4. זכויות המובטל יקבעו באופן שיצמצם ככל הניתן מתן תמריצים שליליים לעבודה.

לתוכנית מאפיינים ביטוחים מובהקים: מימונה מגיע מדמי הביטוח שמשלמים העובדים והמעסיקים. כספי התוכנית נצברים בקרן ייעודית והתנאים לזכאות הולמים את עקרונות השקילות. הזכאות לקיצבה מותנית בתשלום דמי ביטוח ובעמידה בתקופת אכשרה מינימאלית של כחצי שנה עבודה רצופה. עיקרון השקילות מתבטא גם בנוסחת הקצבה המחושבת בהתאם לגובה השכר שהשתכר המבטוח טרם האבטלה.

לצד זאת, נקבעו גם מרכיבים פרוגרסיביים שנועדו להיטיב עם מקבלי השכר הנמוך ולצמצם תמריצים שליליים להשתלבות מובטלים חזרה במעגל העבודה. נוסחת הקצבה נקבעה באופן שמעניק שיעור תחלופה גבוה יותר למבטוחים ששכרם נמוך כך שגובה הקצבה נע בין 45%-80% מהשכר הקודם בהתאם לרמת השכר. באופן הזה ניסו המחוקקים ליצור איזון בין הרצון להימנע ממתן תמריץ שלילי לעבודה לבין הרצון לאפשר למובטל לשמר את רמת החיים שהיה מורגל אליה טרם האבטלה. יש לציין כי היה לכך גם הגיון כלכלי הקשור להבטחת הפריון במשק. קצבה שמשמרת רמת חיים (ולו לתקופה מסויימת) מפחיתה את הלחץ הכלכלי שעשוי לגרום לאדם המובטל לקבל על עצמו עבודה שאינה מתאימה לכישוריו והשכלתו ואינה מממשת את פוטנציאל התרומה שלו לפריון במשק.

מצד שני, בכדי למנוע מדמי האבטלה להפוך לתמריץ שלילי לעבודה, הזכאות לקצבה הותנתה בחיפוש עבודה פעיל (מה שמכונה מבחן עבודה) ומשכה הוגבל לתקופה שאינה עולה על 138 ימים (או 175 ימים למובטלים מעל גיל 45)

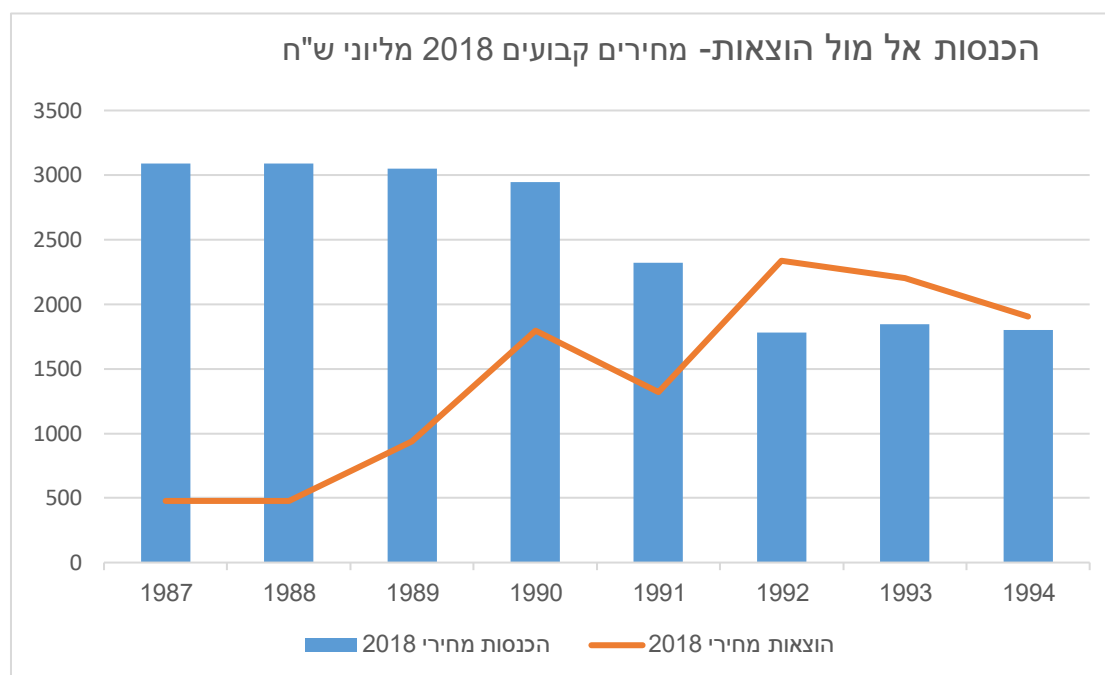
4.2.1 השינויים במקורות המימון של קרן האבטלה ובמצבה הכספי

כשאנו בוחנים את מקורות המימון של ענף אבטלה לאורך השנים ניתן לזהות 4 תקופות מובחנות: **בתקופה הראשונה (1970-1983)** התקבולים השוטפים מדמי ביטוח (החלק המשולם לאבטלה) גבוהים במידה ניכרת מההוצאה על קצבאות האבטלה. בשנים אלו

העתודה הכספית של קרן הביטוח גדלה בקצב מהיר בגלל עודף ההכנסה על הוצאה ובזכות התשואה המצטברת על כספי הקרן.

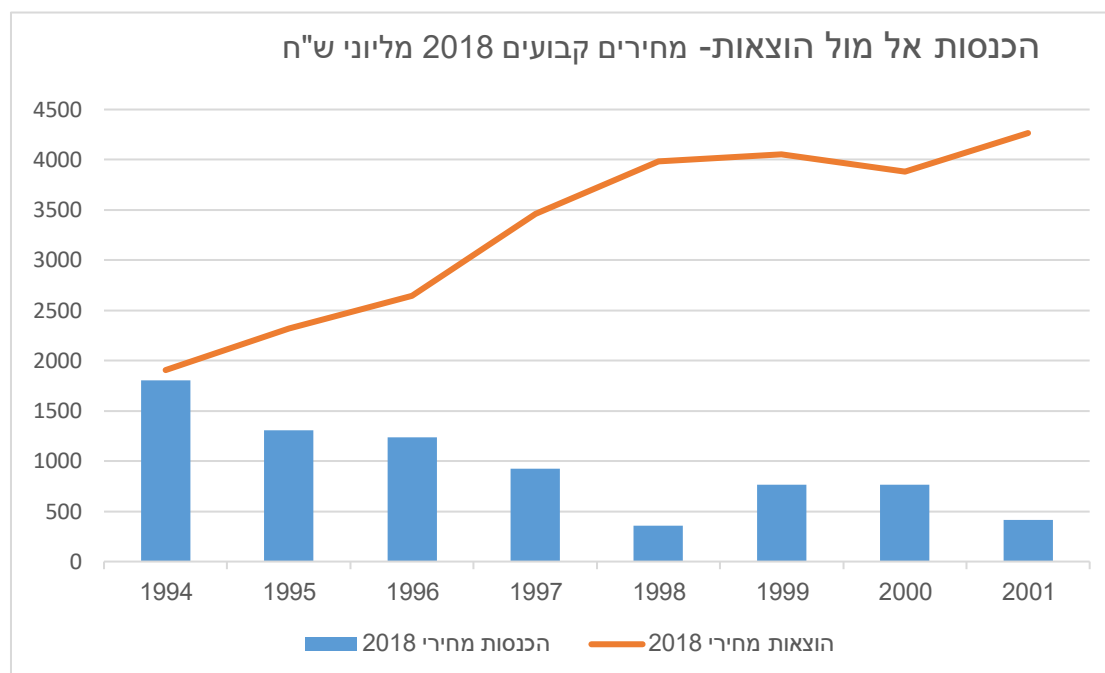
בתקופה השנייה (1984-1991) חלה עלייה ניכרת בשיעורי האבטלה המעלה בהדרגה את היקפי ההוצאה לביטוח אבטלה. בשנים אלו ההכנסות מדמי הביטוח כבר אינן מכסות את ההוצאה על קצבאות האבטלה והמוסד נדרש להשתמש בחלק מתקבולי הריבית בכדי לכסות את ההוצאה על קצבאות האבטלה (דוחות כספיים, המוסד לביטוח לאומי). כפי שניתן לראות בתרשים 1 בתקופה זו ענף אבטלה אינו גרעוני שכן באמצעות מקורותיו העצמאיים (דמי ביטוח וריבית) הוא מסוגל לכסות את ההוצאה על הקצבאות ואף להמשיך ולהגדיל את הצבירה בקרן אבטלה.

תרשים 1: הכנסות (דמי ביטוח + ריבית) אל מול הוצאה על קצבאות אבטלה (מחירים קבועים 2018 במיליוני שקלים)

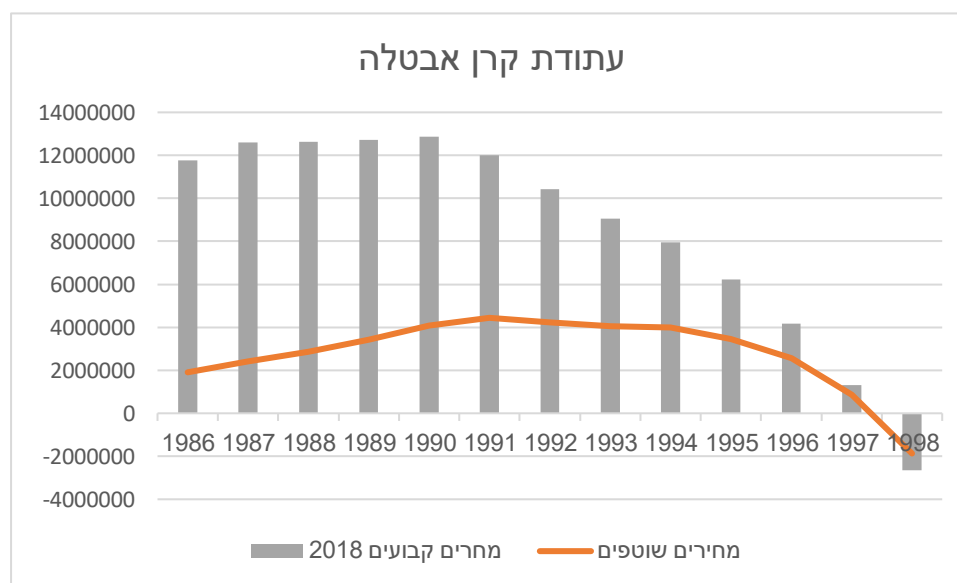


בתקופה השלישית (1992-1998) התקבולים מדמי ביטוח וריבית כבר אינם מספיקים בכדי לכסות את ההוצאה על הקצבאות וענף אבטלה נכנס למצב של גרעון שוטף (תרשים 2). בתקופה זו נאלץ המוסד להשתמש לא רק בכספי הריבית אלא גם בכספי העתודה שבקרן ביטוח אבטלה בכדי לכסות את ההוצאה על קצבאות האבטלה. כפי שניתן לראות בתרשים 3 "האכילה" של כספי העתודה בתקופה זו מביאה לכך שבשנת 1998 קרן ביטוח אבטלה מתרוקנת מכל נכסיה.

**תרשים 2: הכנסות (דמי ביטוח + ריבית) אל מול הוצאה על קצבאות אבטלה:-1994
2001 (מחירים קבועים 2018 במיליוני שקלים)**



תרשים 3: התרוקנות העתודה הכספית בקרן אבטלה (מיליוני שקלים)



מקור: עיבוד של נתונים מהדוחות הכספיים, המוסד לביטוח לאומי

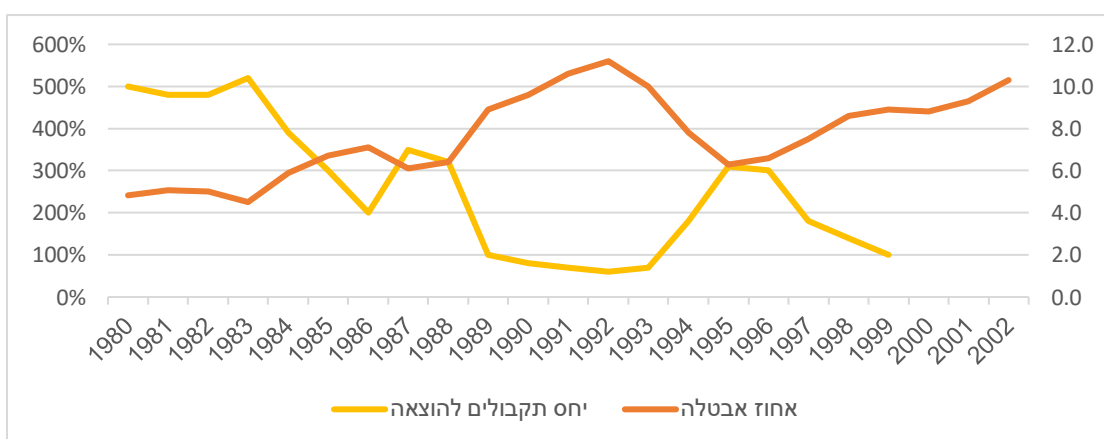
בתקופה הרביעית (1998 ואילך) התרוקנות קרן הביטוח מבטלת שניים מתוך שלושת מקורות המימון שבאמצעותם שולמו קצבאות האבטלה: תקבולים מריבית (בהיעדר קרן אין ריבית) ותקבולים על חשבון העתודה הכספית. כיוון שהתקבולים מדמי ביטוח אבטלה נמוכים

מההוצאה על קצבאות אבטלה (למשל בשנת 1999 ההכנסות מדמי ביטוח מכסות כ-18% בלבד מההוצאה על קצבאות) נדרש מקור אחר למימון ההפרש. משנת 1999 ממומן ההפרש בין התקבולים להוצאה באמצעות העברת כספים מענפים אחרים של הביטוח הלאומי. בשנים 1998/9 מומנו ההוצאות בענף אבטלה מהעודפים שנותרו בקרן ההשוואה (ענף מילואים 26) ומשנת 2000 ואילך מהעודפים בענף ילדים.

שיעורי האבטלה והמצב הכספי:

מעבר לתפקיד החברתי של הבטחת קצבת קיום במצבים של חוסר עבודה, מהווה ביטוח אבטלה גם מכשיר מדיניות כלכלי כ'מייצב אוטומטי' שלו השפעות אנטי מחזורית על מחזור העסקים. בתקופות של מיתון כאשר האבטלה עולה תוכנית ביטוח אבטלה מזרימה כספים למשק (שכן שיעור המובטלים שמקבל קצבאות עולה ביחס לשיעור המועסקים שמשלמים דמי ביטוח) ואילו בתקופות של צמיחה התכנית סופגת כספים (כי שיעור המבוטחים שעובדים ומשלמים דמי ביטוח גדל בהשוואה לשיעור המובטלים שמקבלים קצבאות). התכנית מהווה אמצעי מדיניות מאקרו כלכלי המאפשר לאזן בין תקופות של צמיחה ומיתון (דהן 2011). כפי שמוצג בהדמיה בתרשים 4, כאשר דמי הביטוח נשמרים ברמה קבועה, אפשר לצפות כי היחס בין תקבולים להוצאה יתנהג בצורה הפוכה לשינויים בשיעורי האבטלה. כלומר כאשר האבטלה עולה היחס בין תקבולים להוצאה יורד וכאשר האבטלה יורדת, הוא עולה.

תרשים 4: הדמיה של ביטוח אבטלה כמייצב אוטומטי: יחס תקבולים הוצאה כאשר שיעור דמי הביטוח קבוע ושיעור האבטלה משתנה

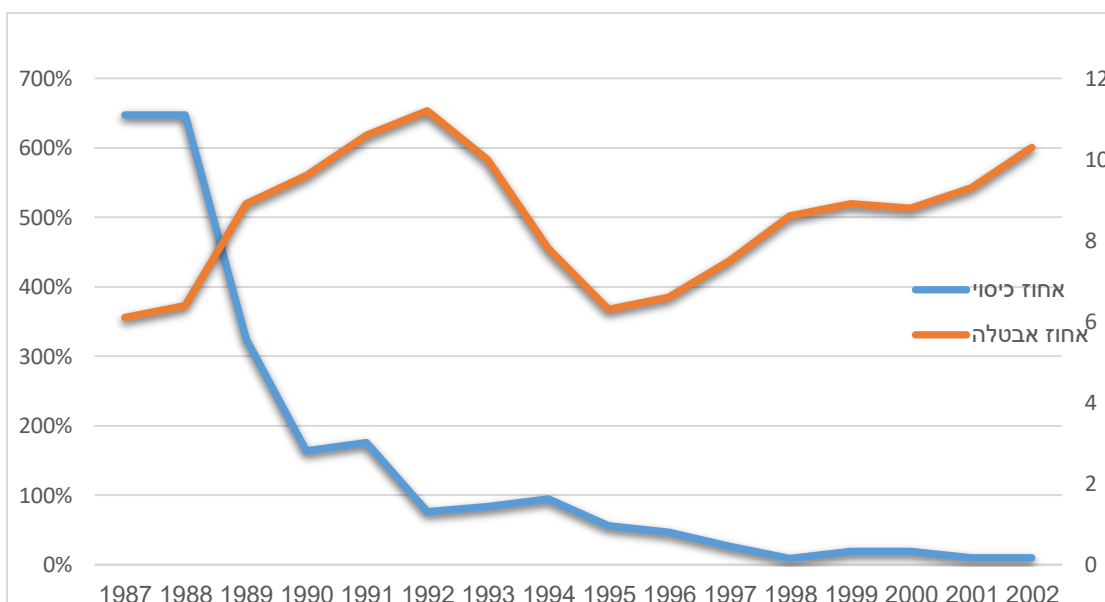


אלא שבמקרה הישראלי, משנות השמונים ואילך יחס תקבולים הוצאה נמצא במגמת ירידה גם כאשר האבטלה עולה וגם כאשר היא יורדת. כפי שאפשר לראות בתרשים 5 בשנת 1987 התקבולים של קרן אבטלה גבוהים פי 6 ויותר מההוצאה על קצבאות. בזמן שהירידה ביחס

²⁶ ענף שבוטל בשנת 1994 כענף בביטוח הלאומי והועבר לאחריות ישירה של משרד הביטחון

זה נראית תקינה בשנים שבה האבטלה עולה, התרשים מלמד כי יחס זה ממשיך לצנוח גם כאשר בשנות התשעים המשק מתאושש והאבטלה יורדת לרמה שהייתה בו בשנת 1987. התפתחות זו מלמדת כי במשק הישראלי משנות התשעים ואילך, ביטוח אבטלה מאבד את האיכות שלו כמייצב אוטומטי. כמו כן הוא מרמז לכך שהגירעונות הכספיים בענף אינם תוצר בלעדי של מצב האבטלה אלא של מדיניות ששחקה את מקורות המימון העומדים לרשותו. בחלק הבא ננתח את מדיניות המימון שהובילה לשחיקה זו ונסביר את השיקולים שעמדו מאחוריה.

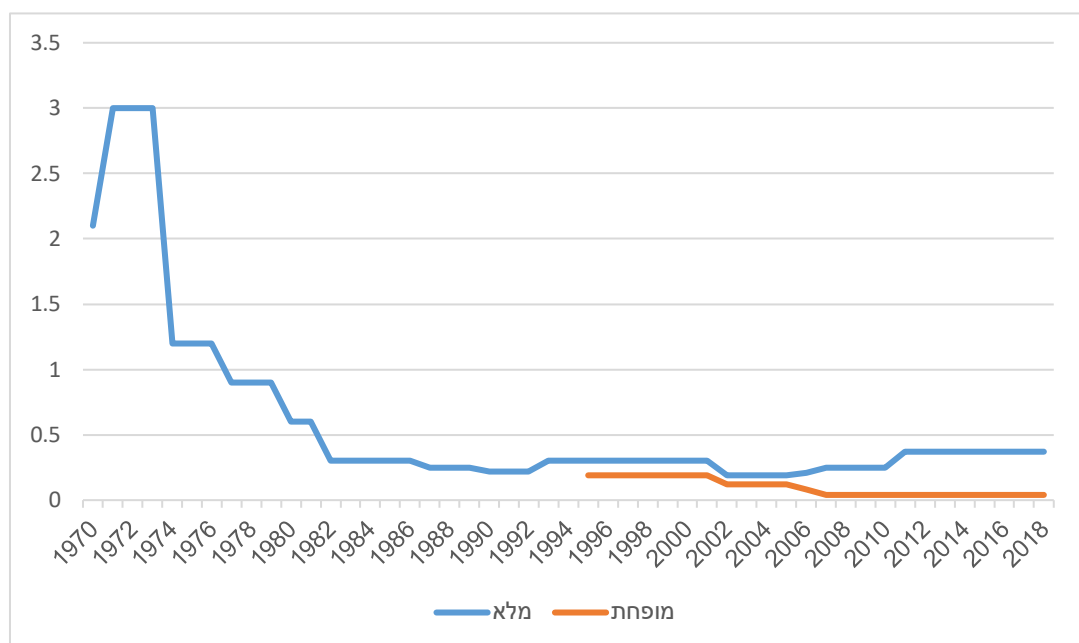
תרשים 5: שיעורי אבטלה ויחס תקבולים הוצאה בקרן ביטוח אבטלה



4.2.2 המדיניות שהנחתה את השינוי במקורות המימון והשיקולים שהנחו אותה

תרשים 6 מציג את השינויים שנעשו בשיעור דמי ביטוח אבטלה וההסבר שמופיע לאחרי מנתח החלטות מרכזיות בתהליך שינוי המדיניות.

תרשים 6: שיעור דמי ביטוח אבטלה עובדים ומעסיקים (כאחוז משכר)



הצבירה לקרן ביטוח אבטלה מתחילה באפריל 1970 (תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי) כשנתיים לפני חקיקת חוק ביטוח אבטלה במרץ 1972. מדובר בנוהג מקובל בביטוחים סוציאליים שנועד לייצר את הקרן הראשונית שתאפשר את הפעלת התוכנית. דמי הביטוח המיועדים לענף אבטלה נקבעים על 3% מהשכר כאשר 1% מוטל על העובד ו-2% נוספים מוטלים על המעסיק²⁷. כפי שניתן לראות בתרשים 6, העלאה זו נקבעה בשתי פעימות כך שבשנת 1970 גבו רק 2% ואילו בשנת 1971 גבו כבר 3%.

רמת האבטלה הנמוכה במהלך שנות השבעים הביאו את הקרן לצבירה של סכומים משמעותיים תוך שנים בודדות. כתוצאה מכך בין השנים 1974-1982 התבצעו מספר הפחתות שמטרתן הייתה ליצור הלימה גבוהה יותר בין זרם התקבולים לזרם ההוצאה בענף. ב-1974 דמי הביטוח לענף אבטלה הופחתו ל-1.2% מהשכר, ב-1978 לרמה של 0.9% מהשכר; ב-1980 לרמה של 0.6% מהשכר ובשנת-1982 לרמה של 0.3% מהשכר (תיקוני חקיקה שנים שונות). בשונה מהפחתות מאוחרות יותר, ההפחתה בדמי ביטוח בשנים אלו אינה משקפת מדיניות של הפחתת עלות העבודה אלא מדיניות של שינוי בהרכב הפרמיה של דמי ביטוח בין ענפי הביטוח השונים. בעוד שענף אבטלה נהנה בשנות השבעים מהכנסה

²⁷ כפי שהוצג ב"ת"ר פירוט בפרק 1, מניעים כלכליים ופסיקליים היו קשורים בהחלטה להעלות את שיעור דמי הביטוח ולחוקק תוכנית ביטוח אבטלה. מניע זה מסביר גם מדוע הפרמיה הביטוחית נקבעה בשיעור גבוה של 3%.

גבוהה והוצאות מעטות יחסית, בענפים אחרים המצב היה הפוך. למשל בדברי ההסבר לתיקון 31 לחוק הביטוח הלאומי ממרץ 1978 סעיף 8 נכתב כך :

"לוח י' לחוק העיקרי קובע את שיעור דמי הביטוח שמשלמים המבוטחים לפי החוק. לאור הרחבת השירותים שהמוסד לביטוח לאומי נותן בענפים השונים, ובשים לב לגרעונות של ענפי ביטוח זיקנה ושאיירים, אימהות ונכות, מוצע, מצד אחד, להגדיל את שיעור דמי הביטוח בענפים אלה, ומצד אחר להקטינם בענף ביטוח אבטלה לאור העודפים שהצטברו בענף זה".

המוטיבציה מאחורי הארגון מחדש של הפרמיות לענפי הביטוח השונים הייתה קשורה במדיניות המוסד אותה תיארו בהרחבה בפרק 3 ואשר נועדה לקבוע באותם שנים רמות כיסוי וכללי איזון לכל ענף מענפי הביטוח. כפי שעולה מדברי ההסבר לעיל וממסמכים אחרים של התקופה, הרזרבות הגבוהות שנצברו בקרן ביטוח אבטלה באותן שנים נתפסו כלא מותאמות לצורכי התוכנית ולמצב האבטלה ולכן המוסד יזם את הפחתתן תוך הגדלת הפרמיות לענפי ביטוח אחרים שהיה צורך לאזן אותם כספית. נציין בהקשר זה כי לענף ביטוח אבטלה היה מעמד מיוחד אשר התבטא בהתחייבות של הממשלה בחוק לכסות במקרה של גירעון בקרן את ההוצאה לקצבאות אבטלה מתקציב המדינה (סעיף 33 לחוק הביטוח הלאומי)²⁸. התחייבות שלמעט ענף אבטלה וענף מילואים לא הייתה לענפי הביטוח האחרים.

כפי שראינו בתרשים 3, העתודה בקרן המשיכה לצמוח בשנים אלו על אף ההפחתה הניכרת בשיעור דמי הביטוח. ההסבר לכך הוא שילוב של רמת האבטלה הנמוכה באותן שנים, עם התקבולים הגבוהים מריבית. כך שההכנסות הייעודיות של הענף (דמי ביטוח + ריבית) נותרו גבוהות ביחס להוצאה על הקצבאות.

בשנות השמונים והתשעים ההפחתות בדמי ביטוח אבטלה המשיכו, אלא שבשנים אלו ההקשר והמניעים להפחתות שונים בתכלית. משבר ההיפר אנפליציה בשנות השמונים, הגידול הניכר בהיקפי האבטלה והשינויים המבניים בכלכלה הישראלית היוו רקע להתגבשותה של מדיניות מימון חדשה שעיקרה הוא הוזלת עלות העבודה למעסיקים דרך הפחתות בדמי הביטוח הלאומי. בשנים אלו הממשלה קידמה הפחתות בכלל ענפי הביטוח ולא רק בביטוח אבטלה.

שלושה הבדלים משמעותיים מבחינים את מדיניות המימון בשנים אלו ממדיניות המימון בשנות השבעים. ההבדל הראשון נוגע לתכלית השינוי בדמי הביטוח. בעוד שבשנות השבעים ותחילת השמונים, השינויים נבעו מרצון לאזן אקטוארית את הקרנות, בשנות השמונים והתשעים השינויים נבעו משיקולים אקסוגניים בעיקרם ולמעשה מצבה של הקרן

²⁸ סעיף זה בוטל בחוק ההסדרים לשנת 2010

מהווה שיקול שולי אם בכלל בהחלטות. ב-1987 הסיבה המרכזית להפחתת דמי הביטוח קשורה בעמידה במטרות מאקרו כלכליות של המשק. סיבה זו משתקפת בדבריו של סגן שר האוצר ע' אמוראי שהציג את החוק בכנסת והסביר כי ההפחתה בדמי ביטוח היא צעד הנדרש למימוש תכניתה הכלכלית של הממשלה (נאום במליאת הכנסת 18/02/87). סיבה זו מופיעה גם בדברי ההסבר לחוק:

"חוק זה קובע הסדרים לשמירת יציבות המשק על ידי הפחתת עלות העבודה, במגמה להגדיל את רווחיות היצוא ולשמור על יציבות המחירים" (פרק א לחוק יציבות המשק (התשמ"ז: מטרות)

בראשית שנות התשעים קידמה המדינה הפחתות נוספות בדמי הביטוח (1990 ו-1992) שהיוו חלק ממדיניות עידוד התעסוקה וקליטת גלי העלייה. כך למשל בהחלטה מס 2783 של הממשלה (מיום 17/05/1992) נכתב כי מדיניות ההפחתה נועדה **"למען הגברת התעסוקה למבקשי עבודה ובהם לעולים חדשים..."**.

ההבדל השני המבחין בין ההפחתות בשנים אלו לבין ההפחתות בשנות השבעים נוגע לשינוי היחס בין הפרשות העובדים להפרשות המעסיקים. בעוד שההפחתות בשנות השבעים שמרו על יחס תשלום של 2:1 למעסיקים, ההפחתות בשנות השמונים והתשעים התבצעו בצד של המעסיק בלבד כחלק מהמדיניות של הפחתת עלות העבודה למעסיקים.

בעוד שבשנת 1982 דמי הביטוח התחלקו לפי 0.2% (מעסיק) ו-0.1% (עובד), בשנת 1987 נקבע כי המעסיקים ישלמו דמי ביטוח אבטלה בגובה של 0.1% מהשכר (הפחתה של 0.1 נקודות אחוז) ואילו העובדים ישלמו 0.15% (העלאה של 0.05 נקודות אחוז). גם בשנת 1990 ו-1992 ההפחתה בדמי הביטוח הן על צד המעסיק בלבד. בשנת 1992 תשלום המעסיקים לענף אבטלה הופחת מ 0.1% ל 0.06% מהשכר ובשנת 1992 נרשמה הפחתה נוספת משיעור של 0.6% לשיעור של 0.04% מהשכר (תיקוני חקיקה שנים שונות).

ההבדל השלישי בין התקופות נוגע לשיטת החקיקה. אם בשנות השבעים וראשית שנות השמונים השינויים בוצעו בהליך חקיקה רגיל. בשנת 1987 וגם בשנים שלאחר מכן, התבצעו שינויי החקיקה במסגרת המוכרת כיום כ'חוק הסדרים' המאפשרת לעקוף את ועדת העבודה והרווחה ולהעביר חוקים שבהליך חקיקה רגיל לא היו צפויים לעבור.

השילוב של ההפחתות בדמי הביטוח והגידול העקבי בשיעורי האבטלה (שמתחיל ב-1983) גרמו לכך שכבר בשנת 1984 התקבולים השוטפים מדמי ביטוח הפסיקו לכסות את ההוצאה על קצבאות (דוחות כספיים של המוסד). מעקב אחר הדיונים בכנסת ובתוך הביטוח הלאומי מגלים כי שני טיעונים מרגיעים את החששות בנוגע למצב הקרן והיכולת לשלם קצבאות

אבטלה בעתיד. הראשון היה שהיקף העתודות בקרן גבוה מאד והשני שבמקרה של גירעון בקרן אבטלה, הממשלה מחויבות לכסות אותו על פי חוק.

הנחה זו שכסף איננו מהווה בעיה בענף אבטלה משתקפת בדיון שמתקיים בדצמבר 1984 ובו הציג מנכל הביטוח הלאומי דאז ניסים ברוך את הגידול הניכר בשיעורי האבטלה שהתרחש במשך באותה שנה. באותו דיון שואלת חברת הכנסת שושנה ארבל' אלמוזלינו את מנכל הביטוח הלאומי כמה כסף יש בקרן האבטלה, כאשר ההקשר הוא האם הענף יוכל לעמוד במימון ההוצאות הגדלות שהאבטלה תגרום. ניסים ברוך משיב כך: **"הרבה כסף. כסף איננו מהווה בעיה...."** (פרוטוקול מס 28 משיבת ועדת העבודה והרווחה מיום 19.12.1984).

ההנחה שהעתודה מבטיחה את חוסן הענף עולה גם במסמך פנימי של האגף למחקר ותכנון בביטוח הלאומי שלוש שנים מאורח יותר.

"הפחתת שיעור דמי הביטוח לענף זה ב 2 פרומיל תגדיל אמנם את הגירעון השוטף מ 53% מסך כל התשלומים ל 84.5% מסך כל התשלומים, אך גם כך הענף ימצא עדיין בעודף כולל.....מצב זה אפשרי עקב הרזרבות הגדולות שצבר הענף בעבר, רזרבות שאפשרו לו לעבור את התקופה של המצוקה הכלכלית שידענו בשנים האחרונות, תקופה שלווה באבטלה ברמה יחסית גבוהה, ללא פגיעה רצינית בחוסנו הכספי". באותו ממסך נכתב גם כי ההפחתה בדמי ביטוח אפשרית שכן גם אם שיעורי האבטלה יגדלו שוב באופן משמעותי והקרן תיכנס לגירעון **"קימת בחוק דרך לפיה גירעון שיווצר בענף ביטוח אבטלה יכוסה מאוצר המדינה"** (מסמך פנימי בנושא רמות כיסוי ושינויים בשיעורי דמי ביטוח 21.5.1987).

בדיון מאוחר יותר מ2007, מספר יגאל ברזני שכיהן כסמנכ"ל לגמלאות של המוסד לביטוח לאומי, כי המסר של הממשלה למוסד בשנות השמונים היה שלא צריך לחשוש מהפחתת דמי ביטוח בענף אבטלה כי הממשלה ערבה לו:

"בעבר ההשתתפות של המעסיקים בענף האבטלה היתה בשיעור גבוה יותר. המדינה ביקשה להוריד את השיעור. אז שאלו מי יממן את ההורדה הזאת של דמי האבטלה, את כיסוי ענף האבטלה, ואמרו שאוצר המדינה יעשה זאת. בשלב מסוים בא האוצר ואומר שלא, הביטוח הלאומי יכסה למרות שההסכם הראשוני היה שאוצר המדינה יכסה" (פרוטוקול ועדת כספים מיום 3.12.2007)

נראה כי הנחות אלו מסבירות מדוע למרות הוויכוח הפוליטי שתואר בפרק 2 סביב ההפחתה הכוללת בעלות העבודה, אנו לא מוצאים כי מתקיים דיון כלשהו בסוגיית המימון של ענף אבטלה, גם כאשר ב1991 הענף עובר ממצב של עודף למצב של גירעון ונדרש לממן את הוצאותיו מ"אכילת" כספי העתודה.

סוגיית המימון של ענף אבטלה התעוררה מחדש בשנת 1998 כאשר העתודה בקרן ביטוח אבטלה נגמרה ונדרש למצוא מקור חדש למימון הפער בין התקבולים להוצאות. פער, שכפי

שניתן לראות בתרשים 2 עומד על מיליארדי שקלים בכל שנה. על פניו, למצב זה היה פתרון בחוק. כזכור, הממשלה מחויבת לכסות את הגירעונות בביטוח אבטלה מתקציבה השוטף. אלא שבפועל זה לא מה שקרה. כפי שהצגנו בתחילת הפרק מאז התרוקנות העתודה ממומן הגירעון בענף אבטלה באמצעות העברת עודפים מענפים אחרים של הביטוח הלאומי.

ראשיתו של הסדר זה בחוק ההסדרים לשנת 1999 הקובע כי הגירעון בענף אבטלה ימומן באמצעות העברת עודפים שנותרו בקרן המילואים (קרן השוואה). מכיוון שהמדינה ביטלה את קרן השוואה למילואים כענף ביטוחי והעבירה את האחריות למימון ימי המילואים לתקציב המדינה, אפשר היה לטעון כי מדובר בכספים של האוצר המועברים למימון הענף, באופן המתיישב עם ההיגיון של סעיף 33 המעגן את מחויבות המדינה לכיסוי הגירעונות בענף (פרוטוקול ועדת הכספים מיום 05.01.1999). כאשר הכספים בקרן השוואה מסתיימים אף הם, מתעצב הסדר נוסף. בחוק ההסדרים לשנת 2000 נקבעת הוראת שעה לפיה הגירעון ימומן מענף ילדים. אלא שהפעם כבר ברור כי המימון מתבסס על מקורותיו האחרים של המוסד לביטוח לאומי ולא על תקציב המדינה.

בשונה מקרן השוואה במילואים, ענף ילדים משויך מוסדית לביטוח הלאומי ולא לאוצר המדינה ולכן העברת כספים מענף ילדים אינה מגדילה את סעיף ההוצאה של הממשלה אלא רק מפחיתה את סעיף ההכנסות שלה. כזכור יתרות הביטוח הלאומי המושקעות באגרות החוב המיוחדות נרשמות כהכנסה בתקציב המדינה. השיקול של צמצום היקף ההוצאה שעומד מאחורי הסדר זה מופיע בדברי ההסבר של חוק ההסדרים לשנת 2000:

"בענף אבטלה יגיע הגירעון בשנת 2000 לכ- 2.4 מיליארד שח. גירעון זה על פי סעיף 33 לחוק הביטוח הלאומי, אמור להיות ממומן מתקציב המדינה. מוצע על כן לממן את הגרעון בענף אבטלה, בשנים 2000-2002 על ידי העברת הסכום המתאים מענף ביטוח ילדים ועל ידי כך למנוע הגדלה (נומינלית) בתקציב המדינה של 2.4 מיליארד שח בשנת 2000 וכ- 3-3.5 מיליארד שח בשנים 2000-2001"

הסדר זה הנקבע בשנת 2000 כהוראת שעה, מתחדש גם בשנים שלאחר מכן עד שבחוק ההסדרים לשנת 2007 הוא מוסב להוראת קבע ומבטל באופן פורמלי את סעיף 33 לפיו הממשלה אחראית למימון הגירעונות בענף אבטלה. להלן דברי ההסבר לחוק ההסדרים לשנת 2007:

" מוצע להפוך את הוראת השעה האמורה להוראת קבע החל מיום 1 בינואר 2007 כך שניתן יהיה לממן את הגירעון בענף ביטוח אבטלה גם בתקופה האמורה, באמצעות העברת הסכום המתאים מענף ביטוח ילדים. בהתאם לכך מוצע גם לבטל את סעיף 33 האמור לחוק הביטוח הלאומי. הפיכת הוראת השעה להוראת קבע תביא לחיסכון תקציבי בהוצאות הממשלה בהיקף של כמיליארד וחצי שקלים בכל שנה" (דברי הסבר, חוק ההסדרים לשנת 2007)

כפי שניתן ללמוד מדברי ההסבר לתיקוני החקיקה, התרוקנות קרן ביטוח אבטלה לא הובילה לביטול הענף. הוגדר מקור חלופי למימון ההוצאה, אשר בשונה מההסדר המקורי בחוק (סעיף 33) נשען על העברות מענפי ביטוח אחרים. יחד עם זאת, תהיה זו טעות להניח כי מדובר בשינוי טכני של החלפת מקור מימון אחד באחר. כפי שהצגנו במבוא, בביטוח הסוציאלי, מקורות המימון הנם חלק מהגיון ההקצאה של התכניות והמבנה המוסדי שמסדיר אותן. החלפת מקור מימון יעודי בתקציבי, או לחלופין העברת המימון מענף ביטוחי אחד למשנהו (כפי שקרה במקרה זה) צפוי על כן לערער את ההיגיון הביטוחי עליו מושתת הענף, לרבות המעמד המוסדי שלו.

הדיונים בכנסת סביב התרוקנות הקרן ומציאת מקורות מימון חלופיים מספקים מספר דוגמאות לכך. למשל, בדיון בוועדת הכספים מינואר 1999 מסבירה היועצת המשפטית של המוסד, גב רות הורן, כי העברת כספים בין ענפי הביטוח אסורה על פי החוק וכי במצב הנוכחי שבו המוסד משלם קצבאות מעודפים שיש לו בענפים אחרים הוא למעשה עובר על החוק :

"המוסד נקלע לראשונה למצב שבעצם הוא פועל היום לא לפי הוראות החוק. לא היתה לנו ברירה מיוחדת יוני יולי.... אנו בעצם ממנים את דמי האבטלה מסכומים שנצברו בחשבונות ענפי ביטוח אחרים. הדבר הזה לא מותר על פי חוק הביטוח הלאומי. אנו אמורים לשמור על כל חשבון ענף ביטוח בפני עצמו, ואסור לנו לערבב את הכספים" (פרוטוקול ועדת כספים 1.5.99)

מבחינה חוקית ופורמלית, בעיה זו נפתרת בחוק ההסדרים לשנת 1999 באמצעות העברת תיקון חקיקה המבטל את הסעיף האוסר על העברת כספים בין ענפים. מבחינה מהותית, תיקון זה שוחק את העיקרון הביטוחי לפיו כל ענף צריך להיות מאוזן בפני עצמו שכן אוכלוסיית הממנים והמוטבים כמו גם נוסחת חישוב הקצבה שונה בין הענפים.

ביטול הפרדה המימונית בין הענפים הנו פתח לבעיות שונות. לדוגמא, עוד לפני שמחליטים מה יהי מקור המימון החלופי (תקציב או העברה מענפים אחרים) מתייצבת משלחת של נציגי העצמאיים בוועדה ודורשת לכלול את העצמאיים במסגרת ביטוח אבטלה. נציין כי באותם שנים עצמאיים לא היו זכאיים לקצבאות אבטלה וגם לא שילמו את דמי הביטוח לאבטלה. באותו דיון טענו נציגי העצמאיים שמכיוון שעיקר המימון בענף אבטלה כבר לא מגיע מדמי ביטוח של שכירים, אלא ממקורות מימון שגם העצמאיים משלמים (כמו מיסים רגילים במקרה שהמימון יהיה תקציבי, או מעודפים בקרן השוואה למילואים שעצמאיים שילמו עליה), הרי שלא ניתן לשלול מהם זכאות לקצבאות אבטלה בעילה שהם אינם מממנים ביטוח זה (פרוטוקול 228 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה 21.7.98). כדי לציין כי בעיה זו אינה רלוונטית רק לענף אבטלה שכן גם ענף אימהות (דמי לידה) ונפגעי עבודה מבטחים אוכלוסיות ספציפיות.

החלפת מקורות המימון צפויים גם לערער את המעמד המוסדי של התוכנית. כזכור, כאשר לענף מקורות ייעודיים הצבועים למטרותיו הוא פטור מהמאבק הכללי על חלוקת התקציב ומהצורך להתחרות עם תוכניות ויעדים אחרים על קבלת תקציבים. חה"כ חיים אורן מיטיב לתאר את המשמעות של שחיקת המקורות הייעודיים בענף אבטלה על היכולת העתידית שלו להבטיח את המקורות למימון קצבאות אבטלה:

" אדוני מנכל הביטוח הלאומי, הבעייה נראית לי במקום אחר..... בעצם הולכים לבנות פה ענף מאד בעייתי שכולו מבוסס על התקציב; בעוד נושא מאד רגיש אלמנט הביטוח נשחק, וכשאנו נדון פה על תקציב המדינה ב 2001, מישהו יבוא ויגיד: "אין לנו כסף לבתי חולים. אתם רוצים לתת למובטלים, כך וכך תתנו למובטלים." בהמשך הדיון מוסיף אורן " אני אומר פה במפורש; אם יש ענף שאני דואג לו, זה הענף הזה,.....יש הרבה כוחות פה שיחקו קצבאות אבטלה. מה שעושים הוא שלוקחים את הענף הכי רגיש ומשאירים אותו חשוף. אני לא מתווכח ויכוח אישי עם חיים פלץ (הממונה על התקציבים באוצר, מ.ק.). הרצון שלו או של מי שיחליפו יהיה, שהענף הזה בתקציב המדינה יהיה כמה שיותר קטן וזה יתבטא בשחיקת תשלומי אבטלה" (פרוטוקול, ועדת כספים 5.1.1999)

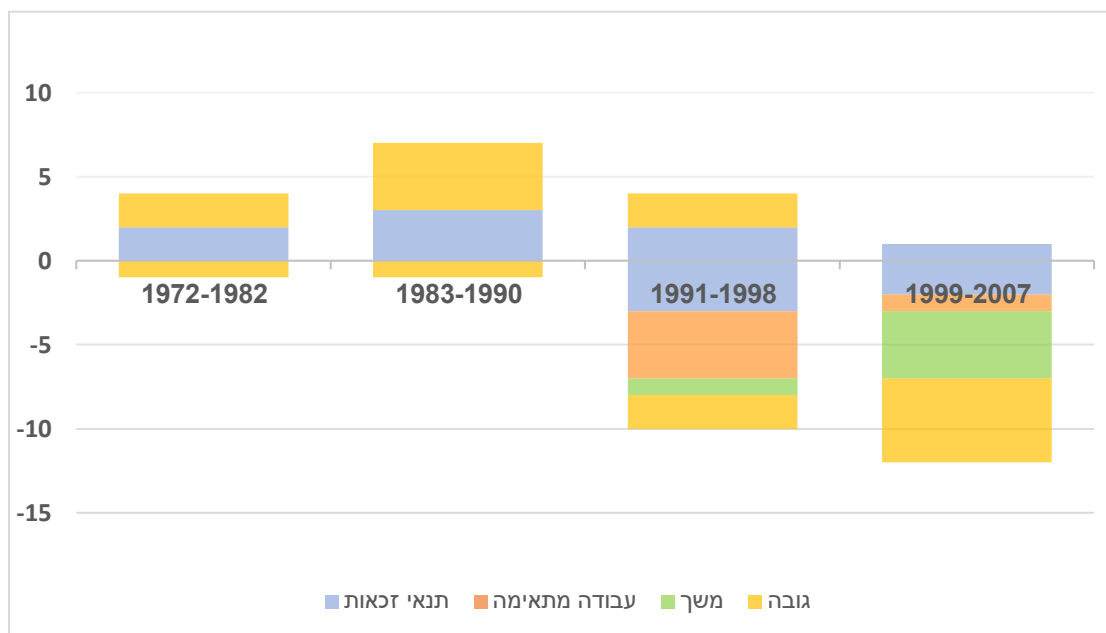
4.2.3 האם הרכב השינוי במקורות המימון והמצב הכספי של הקרנות השפיעו על זכויות המבוטחים?

לאחר שתיארנו את ההתפתחות בדמי הביטוח ובקרן אבטלה, עולה השאלה – האם לשחיקת מקורות המימון ולהתרוקנות הקרן הייתה אכן השפעה על זכויות המבוטחים והקצבאות שמושלמות להן. במילים אחרות, האם ההבטחה לכיסוי ההתחייבויות בענף אבטלה באה עם תשלום מחיר בדמות פגיעה באותן הזכויות, בהקשחת הקריטריונים לזכאות, בהקטנת גובה או משך הקצבה?

שאלה זו נבחנה בשתי דרכים: הראשונה היא בדיקה מתאמית אשר בדקה האם אפשר לזהות הבדל בתכיפות ובחומרה של השינויים בהתאם למצב המשתנה של הקרן. השנייה, באמצעות ניתוח תהליך קבלת ההחלטות ותוך התמקדות בשאלה האם המצב הפיננסי של ענף הביטוח שימש כעילה לעריכת השינויים?

תרשים 7 מציג סיכום של השינויים בזכויות המבוטחים שבוצעו בכל אחת מתקופות המימון שתוארו לעיל. התרשים מבוסס על קידוד של כל תיקוני החקיקה שנעשו בענף ביטוח אבטלה ומיונם בהתאם להשפעה התקציבית שלהן (השפעה מרחיבה - מופיעה מעל לציר האפס; והשפעה מצמצמת - מופיעה מתחתיו) ובהתאם לסוג השינוי בזכויות. הבחנו בין תיקונים שלהם השפעה על: (1) תנאי הזכאות (כמו למשל הארכה של תקופת האכשרה המזכה בקצבה); (2) ההגדרה של עבודה מתאימה (אותה עבודה שסירוב לקבל אותה מהווה עילה לשלילת קצבה); (3) גובה הקצבה (4) משך הקצבה. כבר במבט ראשון ניתן להבחין בהבדלים המהותיים שבין התקופות השונות המתאפיינות במדיניות חקיקה שונה.

תרשים 7: שינויי חקיקה בזכויות מבוטחים בהתאם להשפעתם התקציבית ובהתאם לסוג השינוי



תצוגה גרפית זו מאפשרת לראות באופן סכמתי כיצד בשנותיו הראשונות של ענף אבטלה (1972-1982) חלו חמישה שינויים בלבד בזכויות המבוטחים, ארבעה מתוכם היטיבו עם המבוטחים. כאמור, באותן השנים המשק נהנה מאבטלה נמוכה יחסית ומספר הזכאים לדמי אבטלה עומד על מאות או אלפים בודדים מדי שנה. דוגמא לשינוי שחל באותה התקופה הוא ביטול תוספת בגין ילדים שהתקבל ב 1975. מאחר ובאותה התקופה הזכאות לקצבאות ילדים הפכה לאוניברסלית, התוספת שניתנה למובטלים הפכה למיותרת. דוגמא לתיקון חקיקה מיטיב הוא השינוי בחישוב גובה הקצבה ב 1980 כשהוחלט כי הקצבה תחושב לפי השכר הממוצע ב 75 הימים האחרונים לפני הפיטורין ולא כממוצע של כל תקופת ההכשרה.

בתקופה השנייה שמתחילה ב-1983, האבטלה הייתה במגמת עלייה, אך הענף היה עדיין בעודף שוטף (בזכות ההכנסות מריבית) ובקרב היה שיעור גבוה של רזרבות. בתקופה זו נטה המחוקק לתיקוני חקיקה שמעלים את גובה הקצבה (ארבעה תיקונים) ומקלים בתנאי הזכאות (שלושה תיקונים). בין היתר הושאו תנאיהן של בנות השירות לאלו של חיילים משוחררים שהיו זכאים לקצבת אבטלה, שופרו תנאי הזכאות של עולים חדשים והועלתה תקרת הזכאות בהתאם להעלאת תקרת התשלום. התיקון היחידי בתקופה זו שלו השפעה מצמצמת נוגע להחלטה שהתקבלה בשנת 1983 להפחית את גובה הקצבה לה זכאים חיילים משוחררים על מנת לעודד אותם להשתלבות מהירה בשוק העבודה.

בתקופה השלישית שמתחילה ב-1991, הקרב מתאפסת והענף עומד לפני ראשיתו של גירעון שוטף. בתקופה זו ניתן לזהות שינוי במגמת החקיקה כשעשרה תיקוני חקיקה שמחמירים עם

המובטלים, הן בהקשחת תנאי הזכאות, בהרחבת ההגדרה של עבודה מתאימה, בקיצור משך הזכאות ובהפחתה של גובה הקצבה מתקבלים. בין היתר בוטלו בשנים אלו התנאים המועדפים שניתנו לעולים, הונמך שיעור התחלופה, הוגבל משך זכאותם של מתפטרים מרצון, הוחמרו תנאי האכשרה המזכים בקצבה והורחבה ההגדרה של עבודה מתאימה בקריטריונים שונים. יש לציין כי באותה התקופה התקבלו גם ארבעה תיקוני חקיקה שמיטיבים עם המובטלים בתנאי הזכאות ובגובה הקצבה. ההטבה העיקרית נוגעת להעלאת גיל הזכאות לקצבה ל 65 בהתאם להעלאת גיל הפרישה במשק.

בתקופה הרביעית (שנים 1999-2007)²⁹ ולאחר התרוקנות הקרן איבד ענף ביטוח אבטלה את עצמאותו המימונית ונהפך תלוי בהעברות תקציביות מהממשלה או מענפי ביטוח אחרים. בתקופה זו ניתן לזהות עליית מדרגה בהיקף ובחומרה של החקיקה המצמצמת זכאויות. בתקופה זו נרשמו 12 תיקוני חקיקה המחמירים עם דורשי קצבת אבטלה בעוד שתיקון חקיקה אחד בלבד מיטיב את זכויותיהם. בין היתר, הוארכה תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה, צומצמה תקופת הזכאות לדמי אבטלה והופחתו דמי האבטלה ששולמו למי שנמצאים בהכשרה מקצועית. בתקופה זו התקבל לראשונה תיקון שלא רק מצמצם זכויות אלא גם שוחק את ההיגיון הביטוחי. כזכור, קצבת אבטלה עוצבה במקורה כקצבה מחליפת שכר המבוססת על העיקרון של שמירת רמת החיים של המבוטח טרם פיטוריו. ככל שהשכר של המבוטח טרם הפיטורין היה גבוה יותר, כך גם הקצבה שלו הייתה גדולה יותר עד לתקרה של השכר המבוטח (אותה תקרה שבעדה משולמים דמי הביטוח). ב-1999 לראשונה מנתק המחוקק את הקשר בין השכר המבוטח שבגיניו משולמים דמי ביטוח ובין תקרת הזכאות לקצבה. משנה זו ואילך נקבע כי בשלושת חודשי האבטלה הראשונים קצבת אבטלה לא תעלה על השכר הממוצע ובחודשים שלאחר מכן תרד בהדרגה כך שהקצבה המירבית שניתן יהיה לקבל הוא מחצית השכר הממוצע.

בכדי לקבל אומדן של הפגיעה הכספית המשולבת של תיקוני החקיקה³⁰ בקרב סוגי מבוטחים שונים ערכנו את הבדיקה הבאה שתוצאותיה מופיעות בתרשים 8. יצרנו 5 פרופילים שונים של מבוטחים בהתאם לגיל וגובה שכר טרם האבטלה ולגבי כל אחד מחמשת הפרופילים השוויון את הערך הכספי של קצבאות האבטלה שהיה מקבל ב-1990 וב-2019. חמשת הפרופילים שבחנו הם: (1) מובטל צעיר עם שכר ממוצע; (2) מובטל צעיר עם שכר של פעמיים השכר הממוצע; (3) מובטל מבוגר עם שכר ממוצע; (4) מובטל מבוגר ברמת שכר של פעמיים השכר הממוצע (5) מובטל מבוגר ברמת שכר של שלוש פעמים השכר הממוצע.

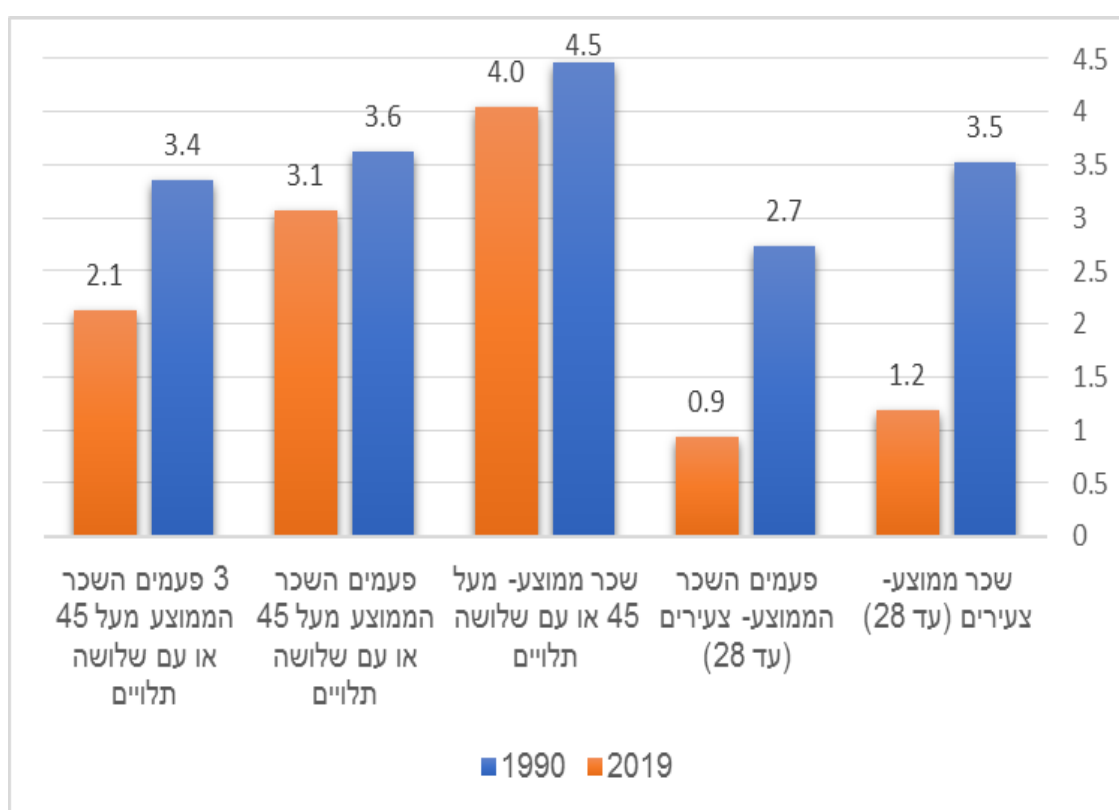
²⁹ שנת 2007 נבחרה כסופה של התקופה מהסיבה שעיקר השינויים מתבצעים בשנים אלו. אמנם מאז התרחשו מספר שינויים נוספים, אך הם מינוריים יחסית. כמו כן, בשנה זו מתקבעת הפרקטיקה של העברת עודפים מענף ביטוח ילדים לענף אבטלה להוראת קבע.

³⁰ האומדן מתייחס רק לערך הכספי של תיקוני חקיקה הקשורים לגובה הקצבה ומשכה. הוא אינו כולל שינויים בתנאי הזכאות או בהגדרות של עבודה מתאימה

הערך הכספי המשולב חושב כך: גובה הקצבה היומית כפול מספר ימי הזכאות חלקי שכר המבוטח טרם האבטלה. חישוב זה מציג את מספר המשכורות המקסימלי שסוגי מבוטחים שונים זכאים לקבל עבור תקופת אבטלתם. נמחיש את החישוב בדוגמא מתוך התרשים: למשל אם בשנת 1990 קיבל מובטל צעיר ששכרו היה שווה לשכר הממוצע קצבת אבטלה שגובהה 62.5% משכרו היומי לתקופה של 138 ימים אזי הערך הכספי המקסימלי עבור תקופת האבטלה היה שווה ל- 3.5 משכורות. לעומת זאת בשנת 2019 צעיר עם אותם נתונים קיבל קצבת אבטלה ששווה בממוצע רק ל-45% משכרו ולמשך תקופה מקסימלית של 67 ימים בלבד אזי הערך הכספי המקסימלי שווה ל-1.2 משכורות בלבד.

כפי שניתן ללמוד מתוך התרשים, הערך הכספי של ביטוח אבטלה פחת באופן משמעותי לאחר 1990 בקרב כל חמשת סוגי המבוטחים, אך עיקר הפגיעה היא אצל מובטלים צעירים ואצל מובטלים מבוגרים שהשתכרו שכר גבוה.

תרשים 8: הערך המקסימלי של קצבת אבטלה (גובה + משך) בשנים 1990 ו-2019 בקרב חמישה סוגי מבוטחים



לסיכום חלק זה, מעקב אחר תיקוני החקיקה מלמד כי בשנים שהענף היה בעודף תיקוני החקיקה היו מועטים יחסית ורובם עסקו בהרחבת הזכאות של התוכנית לקהלים חדשים.

לעומת זאת כאשר הענף עבר מעודף שוטף לגרעון שוטף חלה עליה משמעותית במספר תיקוני החקיקה, ובניגוד לשנות העודף, עיקר התיקונים פועלים לצמצום זכויות ולהקשחת הקריטריונים לזכאות. כאשר הקרן מתרוקנת, תיקוני החקיקה נעשים תכופים וחמורים יותר. בשנים אלו עיקר התיקונים מכוונים להפחתת גובה הקצבה ולקיצור משך הזכאות באופן שמפחית במידה ניכרת את הערך הכספי של ביטוח אבטלה. בנוסף, לאחר התרוקנות הקרן נשחק גם ההיגיון הביטוחי של הקצבה כקצבה מחליפת שכר. תוכנית ביטוח אבטלה שנוסדה כתכנית שמאפשרת לאדם המובטל לשמור בחודשי האבטלה הראשונים על רמת החיים שהורגל אליה טרם האבטלה הופכת בשנים אלו לתכנית שמספקת הכנסה מינימאלית בלבד ובתנאים מחמירים.

האם הקשחת תנאי הזכאות לדמי אבטלה והפגיעה בערכה הכלכלי קשור במצב הפיננסי של הענף?

בחלק הקודם מצאנו מתאם זמנים בין השינוי שחל במקורות המימון של ענף אבטלה ובמצבה הפיננסי של קרן אבטלה לבין מדיניות הקשחת התנאים לזכאות לדמי אבטלה ופגיעה במשך ובגובה הזכאות. עם זאת המתאם אינו מעיד בהכרח על קשר סיבתי בין הדברים. לכן, בחלק זה ביקשנו לברר כיצד נימקו קובעי מדיניות את תיקוני החקיקה הקשורים בזכויות המבוטחים והאם ואיך היה לכך קשר עם מצבו הכספי של הענף. לטובת העניין נציג תחילה את דברי ההסבר המצורפים לתיקוני החקיקה ולאחר מכן ציטוטים מתוך פרוטוקולים של הדיונים בוועדות הכנסת שעסקו באותם תיקוני חקיקה.

שינויי החקיקה הנוגעים לזכויות המבוטחים, המבוצעים במהלך שנות השבעים והשמונים, מנומקים בדברי ההסבר לחוק דרך שיקולים שקשורים במתן פתרונות לבעיית האבטלה ולא דרך מצבו הפיננסי של קרן האבטלה. שיקולים אלו נוגעים גם להחלטות שהשפעתם התקציבית מרחיבה וגם לאלו שהשפעתם התקציבית מצמצמת. כך לדוגמא בדברי ההסבר לתיקון מס 49 לחוק הביטוח הלאומי שקבע כי יש לשלם דמי אבטלה מלאים למשתתפים בהכשרות מקצועיות נכתב כי התיקון **"נועד כדי לעודד מובטלים לצאת להכשרה מקצועית במקצועות הדרושים למשק..."**; באותו תיקון הוחלט גם על קיצור תקופת האכשרה לעולים גם תיקון זה, מוצג כחלק ממתן מענה לבעייה של האבטלה **"לאור מצב התעסוקה במשק ועל מנת להקל על עולים חדשים מובטלים"** (תיקון 49 שינויי תנאי זכאות לעולים, לעובדים ולחייילים משוחררים). בדומה לכך, גם כאשר מופיע באותו תיקון 49 סעיף שלו השפעה תקציבית מצמצמת כמו הפחתת דמי הביטוח לחייילים משוחררים הניסוח הוא במונחים של צמצום תמריצים לאי עבודה ולא כי צריך לצמצם את ההוצאה בענף אבטלה.

ניתוח הפרוטוקולים של הדיונים בכנסת מראה כי הצעות שנתפסות כמצמצמות זכויות כמו שינוי ההגדרה של עבודה מתאימה מ-40 קילומטר ל-60 קילומטר נתקלות בהתנגדות רבה

ולא מצליחות לעבור. תשלומי המבוטחים לתכנית מהוות אחד מן הטיעונים להתנגדות זו. כך למשל טוען נציג ההסתדרות בדיון "בחוק ביטוח אבטלה נקבעו זכויות שאנשים שילמו עבורם מדי חודש בחודשו, אבל ברגע שנדלק הניצוץ הראשון של הצורך בשימוש בחוק הזה, באותו רגע מתחיל כרסום בחוק.....בהצעה שלפנינו (תיקון הגדרה של עבודה מתאימה מ.ק.). אני רואה נסיון לעסוק בדבר שאנחנו לא צריכים לעסוק בו".

בתיקונים המבוצעים דרך חוק ההסדרים ב-1991 השנ שבה הקרן עוברת לגירעון שוטף, ניכר שינוי מגמה מבחינת סוג והיקף השינויים. יחד עם זאת בדברי הסבר לחקיקה עדיין אין עדות למצב הכספי וההנמקה שניתנת לפגיעה בזכויות המבוטחים ממוקדת בתמריצים לעבודה.

"מצב האבטלה במשק כיום מחייב התאמות גם בנושא דמי אבטלה, במגמה לצמצם את השפעת דמי האבטלה על התמריץ לעבוד, מחד גיסא, וכדי לספק ככל הניתן בקשות מצד מעסיקים לעובדים, מאידך גיסא. זאת תוך שמירת האופי הביטוחי של ענף זה".

העדות הראשונה להשפעת המעבר לגרעון לא מאחרת לבוא. כבר בדברי הסבר לחוק ההסדרים של 1992 מוזכר הגרעון כעילה לפגיעה בזכויות המבוטחים.

"הכנסות המוסד לביטוח לאומי בענף אבטלה מגבית דמי ביטוח נאמדות בשנת 1992 בכ 150 מיליון שקלים חדשים ואילו ההוצאות לתשלום דמי אבטלה נאמדות בכ 750 מיליון שקלים חדשים. הגרעון השוטף נאמד איפוא בכ-600 מיליון שקלים חדשים.... על מנת לצמצם את האפשרות של ניצול לרעה של החוק ועל מנת לשפר את מצבו הכספי של הענף, מוצע לתקן את פרק ביטוח אבטלה בחוק הביטוח הלאומי בכמה הקשרים."

ההשפעה של המצב הכספי של הענף על צמצום זכויות נהפך לבולט במיוחד לאחר התרוקנות הקרן בשנת 1988. בדברי הסבר לתיקוני החקיקה שבוצעו במסגרת חוק ההסדרים לשנת 1999 מופיע נימוק הגירעון כאמתלה לפגיעה בזכויות המבוטחים

"בהתאם לאמור, בשנת 1998 צפויה ההוצאה בענף אבטלה להגיע לכ 2.8 מיליארד ₪. מוצע על כן להגביל את גובה דמי האבטלה למי שהיו בעלי הכנסות גבוהות, כך שדמי האבטלה בארבעת החודשים הראשונים לא יעלו על השכר הממוצע במשק, בחודש החמישי לשני שלישים מהשכר הממוצע במשק ומהחודש השישי ואילך – לשכר המינימום".

המרכזיות של מצבו הכספי של הענף מקבל בולטות גם בדיונים בוועדות הכנסת. כך לדוגמה בדיון של ועדת הכספים בנובמבר 1998 במסגרת הדיון על התרוקנות הקרן והצורך לממן את הקצבאות מענף מילואים, מסביר פרופ' יוחנן שטסמן, מנכל הביטוח הלאומי כי עקב הפחתת דמי הביטוח באבטלה מ-3% ל-0.3% התקבולים לא מספיקים כדי לממן את ההוצאה על הקצבאות וכי התוצאה של מצב זה היא :

"אחת התוצאות (של הגרעון מ.ק.) היא שהאוצר אומר שהיום הכסף הוא שלו, אז צריך לקצץ באבטלה, הוא בעל הבית" (פרוטוקול מס 322 משיבת ועדת הכספים 17.11.98)

בדבריו אלו קושר שטסמן בין הרכב מקורות המימון של ענף אבטלה ללחץ המופעל לקיצוץ בזכויות המובטלים. לדבריו התלות הגוברת בתקציב המדינה מהווה מנוף שליטה פוליטי על מדיניות הקצבאות.

דיון שנערך בוועדת הכספים בינואר 99 מראה כי המצב הכספי של הקרן מהווה עילה לא רק להפחתת זכויות אלא גם לשינוי האופי הביטוחי של קצבת אבטלה כקצבה מחליפת שכר. באותו דיון, מסביר נציג האוצר חיים פלץ לחברי הכנסת את הצורך להפחית את התקרה המקסימלית לתשלום דמי (יחד עם שורה של פגיעות נוספות בזכויות המבוטחים) במצבה הקשה של קרן אבטלה חבר הכנסת י כהן, מבקר צעד זה בטענה כי לא יתכן שאדם ישלם דמי ביטוח על 4 פעמים השכר הממוצע ויקבל קצבת אבטלה רק עד השכר הממוצע.

"לגבות אתה רוצה (מתייחס לחיים פלץ, הממונה על התקציבים) לפי הגבוה, ולשלם- לפי הנמוך. תגיד אני FAIR עד הסוף ואני גם גובה בהתאם". על כך עונה חיים פלץ שתי תשובות האחת: "זה ענף שמייצר גירעון של 3.5 מיליארד שקלים בשנה והשנייה "זה ביטוח מסובסד וזה לא ביטוח מלא, זה חלקי" (פרוטוקול ועדת הכספים 5.1.1999).

פלץ למעשה מסביר כי העובדה שהענף בגירעון ומסובסד על ידי האוצר מהווה עילה לא רק להפחתת זכויות, אלא גם לשחיקת העיקרון של קצבה מחליפת שכר. אם הקצבה מסובסדת, הרי שאין הצדקה שאדם יקבל קצבה הדומה לשכר שהרוויח טרם האבטלה.

מעניין להפנות את תשומת הלב לכך שדבריו של פלץ באותו דיון סותרים את מה שאומרת נציגה אחרת של משרד האוצר, נטשה מיכאלוב, רק חודשים ספורים קודם לכן, בדיון בוועדת ביקורת המדינה. באותו דיון בו נציגי האוצר והביטוח הלאומי מדווחים כי העתודה בקרן אבטלה התרוקנה, מסבירה נציגת האוצר כי מדובר בעניין טכני רישומי שכן הזכויות נקבעות בהתאם לחוק ולא על פי מצב הקרן :

"אני רוצה להדגיש כי מדובר בסוגייה שעיקרה טכני. במונח זה שיש זכויות שנקבעות על פי החוק ועל פי זה שמשלמים (הכוונה לזכות לקצבאות אבטלה מ.ק.). מצד אחר, יש גביה של הביטוח הלאומי, והיא מתחלקת לפי ענפים ובסופו של דבר הכסף ייגבה כמו שהוא ייגבה על פי החוק, והתשלומים ישולמו, והשאלה איך רושמים בספרים את המקורות והשימושים ומי בעצם מממן ענף כזה או אחר" (פרוטוקול 228 משיבת הוועדה לעניני ביקורת המדינה 21.7.98)

בהמשך הדיון בוועדת הכספים נרשמים חילופי הדברים הבאים בין פלץ לחבר הכנסת חיים אורון הממחישים כיצד מבינים הצדדים השונים בויכוח את הקשר בין מצבה הפיננסי של הקרן לבין זכויות המבוטחים:

פלץ: אני מבקש לקבל את האפשרות לנסות ולשכנע את חבר הכנסת אורון (לשכנע בנחיצות הקיצוצים בזכויות לקצבה מ.ק.). עלינו לזכור כמה עובדות ונתונים, כאשר אנחנו באים ומסתכלים על הענף הזה. נתון מספר אחד הוא, שזה ענף שמשלם המיסים הישראלי מסבסד אותו בצורה משמעותית.

אורון: "בדרך כלל אינני יוצא מהכלים בקלות. אתם ירדתם בחמש שנים בגביה בסעיף הזה מ 3% ל 0.3% ואומרים שזה משלם המיסים. תוריד את זה, את כל הביטוח הלאומי, לאפס ותסביר לי שמשלם המיסים עוד משלם אותו (פרוטוקול ועדת הכספים 5.1.1999).

שיח זה מספק לנו תובנה נוספת, לא רק שהגרעון בקרן אבטלה משמש הצדקה לפגיעה בקצבאות, אלא שחברי הכנסת מודעים בזמן אמת לתהליך שבמסגרתו שחיקת דמי הביטוח מקור מימון נהפכים לעילה לקיצוצים בזכויות כאשר הענף נכנס לגירעון. אנו מוצאים התייחסות של חברי כנסת לדינמיקה זו גם בדיונים אחרים הקשורים בביטוח הלאומי. כך לדוגמא בדיון של ועדת הכספים בינואר 2014 מסביר חבר הכנסת ליצמן מדוע לדעתו אין להסכים לבקשת האוצר לדחות את יישום המתווה של ההעלאה בדמי הביטוח עליה המליצה ועדת טרכטנברג :

"הטענה שלו (הטענה של נציג האוצר כי ניתן לדחות את יישום מתווה העלאה מ.ק.) היא שבין כה וכה הביטוח הלאומי סומך על שולחן הממשלה, ואם צריך, אז מורידים שם כסף. למה אסור לעשות את זה? כי בסופו של תהליך באה הממשלה לביטוח הלאומי ואלינו, לכנסת, היא מגלגלת את העיניים למעלה ואומרת: רבותי, תראו איך הם מנהלים את המדינה, הביטוח הלאומי. רק צרות יש לנו. יש פה חוב, גירעון עתק, 80 מיליארד – אני לא יודע כמה. רק בשנה האחרונה, זה שמונה מיליארד שקלים. ואתם יודעים כמה זה מתווסף כל הזמן. בהמשך הוא אומר אין לי כסף, הממשלה לא חייבת לכסות לכם את הגירעונות, אז תורידו את הקצבאות... זה נראה כתמים, נראה כלום, אבל זה אסון מה שהם עושים כאן. מורידים להם כסף, מכניסים אותם לגירעון עצום, ואנחנו מתפתים כביכול, כי צריך לקבל את זה לכל מיני דברים. בסופו של דבר באה המדינה ואומרת להם אתם לא יודעים לנהל תקציב. אנחנו נמנה להם חשב, הם כבר עשו את זה. עכשיו אנחנו נכסה את הגרעון הזה דרככם, אין לנו כסף מבחוץ... אני רוצה התחייבות של משרד האוצר שלא ינקום בביטוח הלאומי ויגיד לו אחר-כך עכשיו תוריד לך את הקצבאות כי אין לך כסף לשלם, כי אתה בגירעון" (פרוטוקול מס 262 ועדת כספים, 15.01.2014).

ליצמן מתאר דינמיקה של יחסים בין האוצר והביטוח הלאומי שלטענתו חוזרת על עצמה ולפיה בשלב הראשון החלטות על הפחתה בדמי ביטוח מנומקות בטענה של האוצר כי הן לא תפגענה בזכויות שכן מצבים של חסר יכולים על ידי התקציב. אלא שברגע שהמערכת נכנסת לגירעון, המצב הגירעוני הופך למנוף לקידום תיקוני חקיקה שפוגעים בזכויות. תיאור דומה של אותה דינמיקה אפשר למצוא גם בדבריה של ח"כ שפיר בדיון בוועדת הכספים בפברואר 2014:

"אני יודעת שכשנמשיך את הדיון יגיע האוצר ויגיד לנו: אל תדאגו, גובה הקצבאות בכלל לא תלוי בתקציב הביטוח הלאומי ובכלל לא תלוי בחסכונות הביטוח הלאומי שנמצאים עכשיו בקופה. אבל תרשו לי לומר לכם כבר מראש שהדבר הזה הוא פשוט לא מדויק, כי בסופו של דבר, כשנראה שהכספים הולכים ומתמעטים, שהקופה הולכת ומתרוקנת, אנחנו כן נידרש לסוגיית הקצבאות ונצטרך להפחית אותן."

4.3 מסקנות

סיכום הממצאים

- הגירעון אינו רק תוצר של התפתחויות חיצוניות כמו גידול בשיעורי האבטלה, אלא ובעיקר תוצר של מדיניות שצמצמה באופן דרסטי את מקורות המימון.
- לאורך השנים עבר מימון ענף אבטלה תהליך של שחיקת המקורות העצמיים שלו (דמי ביטוח וריבית) ומעבר להסתמכות על מקורות חיצוניים (ענפים אחרים בביטוח הלאומי ותקציב המדינה).
- בשונה מחברת ביטוח פרטית שבה חיסול הקרן צפוי להביא לפשיטת רגל ולחוסר יכולת לעמוד בהתחייבויות, המדינה לא הפסיקה לשלם קצבאות של ביטוח אבטלה גם כאשר נגמרה הקרן.
- יחד עם זאת ובשונה מהטענה כי למצב הפיננסי אין השפעות על זכויות, אנו מוצאים כי ערעור המצב הפיננסי של הענף סלל את הדרך לשורה של קיצוצים שהלכו והתגברו ככל שהמצב הפיננסי הורע. יתרה מכך אנו מוצאים כי בנוסף לפגיעה בזכויות (הקשחת הקריטריונים לזכאות, הפחתת גובה הקצבה וקיצור משך הזכאות) חל שינוי באופייה המהותי של התוכנית. מתוכנית שסיפקה הגנה על רמת חיים (גמלה מחליפת שכר) היא הופכת לתוכנית שמספקת במקרה הטוב סיוע ברמה מינימאלית בלבד. כלומר מעבר מתוכנית ביטוח במסגרתה המבוטחים 'רוכשים' זכויות לתוכנית תשלום העברה שמספק סיוע בסיסי בלבד שכמעט ואין בו קשר בין שכר המבוטח טרם אירוע האבטלה לבין גובה הקצבה אליה הוא זכאי.

פרק זה ביקש לבחון את ההשפעה של המצב הכספי של ענפי הביטוח הלאומי וקרנות הביטוח על זכויות המבוטחים באמצעות מקרה הבוחן של ענף ביטוח אבטלה. מה אם כן ניתן ללמוד מהממצאים בעניינו של ביטוח אבטלה אל כלל תוכניות המוסד אם וכאשר יעבור המוסד למצב של גירעון שוטף?

ניתן להניח כי מצב זה לא יביא להפסקה או ביטול של הקצבאות, אלא ישמש עילה לפגיעה בזכויות המבוטחים. במקרים מסוימים תהיה זו פגיעה מינורית ובמקרים אחרים תיתכן פגיעה קשה של עשרות אחוזים.

באשר להצדקת שחיקת המקורות של הביטוח הלאומי בטענה כי אין מדובר בחברת ביטוח וכי החוק הוא זה שקובע את זכויות המבוטחים ולא המצב הפיננסי בקרנות, ניתן לומר כי אמירה זו מטעה. ערעור מתמשך של המצב הפיננסי מייצר לחצים שמאפשרים על פני זמן לשנות את החקיקה.

התהליך שהתרחש בענף אבטלה יכול ללמד אותנו על אופי הלחצים שיופעלו על תוכניות הביטוח הלאומי כשזה יקלע לגרעון מבני ויאלץ להסתמך יותר על מימון של תוכניות ביטוחיות (להבדיל מתוכניות תקציביות) ממקורות חיצוניים. סוג הלחצים הראשון קשור בשחיקת מקורות המימון. בדומה לתוכניות ושירותים ציבוריים אחרים, כאשר מקורות המימון נשחקים הלחץ לצמצום ההוצאה מתגבר. סוג הלחצים השני קשור בשינוי המבני שמתרחש. בעוד שתוכניות ביטוחיות הנהנות ממקורות מימון ייעודיים מספקות הגנה (חלקית) מפני לחצים פסיקאליים, השחיקה בעקרונות הביטוחיים כופה על תוכניות הביטוח הלאומי הגיונות תקציביים. צרכים שונים ברמות שונות של חשיבות ודחיפות מתחרים זה בזה על אותם המקורות, והשאלה מי זקוק יותר ואיזו קצבה 'חשובה' יותר יהפכו לשגורות. ההסתמכות הגוברת על תקציב המדינה עשויה להפוך את השיח בנושאי קצבאות (אבטלה, ילדים, נכות וכו') לזירת התגוששות של קבוצות אינטרס שונות הנלחמות זו בזו על חלוקת התקציב. פירוק המנגנון הביטוחי מערער את הגיון השקילות. כפי שראינו בביטוח אבטלה, כאשר הקרן נגמרה, בוטל גם העיקרון לפיו גובה הקצבה משקף את השכר של המובטל טרם האבטלה. מקצבה המשמרת רמת חיים (לתקופה מסויימת) הפכו קצבאות האבטלה לקצבאות המספקות סיוע מינימלי בלבד. ערעור עיקרון השקילות עלול בהמשך גם לערער את ההגיון האוניברסלי של קצבאות הביטוח הלאומי (המאפשר הגנה סוציאלית לכלל האוכלוסייה מכל המעמדות הכלכליים) וליצור לחצים למקד את הסיוע בשכבות החלשות בלבד, למשל באמצעות התניית הזכאות בעמידה במבחן הכנסות. הסיכון בהתפתחויות מסוג זה היא שהשכבות החזקות מאבדות עניין בתוכניות הביטוח הלאומי ונדרשות למצוא לעצמן מקורות אחרים להגנה סוציאלית. התפתחויות אלו צפויות לפגוע עוד יותר בלגיטימציה הציבורית של תוכניות הביטוח ובמוכנות של כלל האוכלוסייה לממן אותן. התהליך שזיהינו בענף אבטלה מאשש למעשה את הטענה השגורה בספרות המקצועית לפיהן שחיקת מקורות המימון הייעודי לא רק שוחקת את ההוצאה על אותם תוכניות אלא גם פוגעת בעקרונות ההקצאה המאפיינים את הביטוח הסוציאלי.

- Atkinson, A. B. (1989). *Poverty and social security*. Harvester Wheatsheaf.
- Barkai, H. (1998). *The Evolution of Israel's Social Security System: Structure, Time Pattern and Macroeconomic Impact*. Aldershot, Hants, U. K.: Ashgate.
- Beland, D. (2005). Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1), 1–18.
- BÉLAND, D., & KOREH, M. (2018). Social Insurance as Fiscal Policy and State-Building Tool: The Development and Politics of Payroll Contributions in Israel and Canada. *Journal of Social Policy*, 1–20.
- Beland, Daniel. (2012). Tax Policy and Welfare State Politics. *Unpublished Manuscript*.
- Berkowitz, ED. (1996). Social Security and the Financing of the American State” In E Brownlee (ED) *Funding the Modern American State, 1941-1995: The Rise and Fall of the Era of Easy Finance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (1997). Pension politics in France: Patterns of co-operation and conflict in two recent reforms. *West European Politics*, 20(4), 111–124.
- Brodsky, J., Habib, J., Hirschfeld, M., Siegel, B., & Rockoff, Y. (2003). Choosing Overall LTC Strategies: A Conceptual Framework for Policy Development. In J. Brodsky, J. Habib, & M. Hirschfeld (Eds.), *Key policy issues in long-term care* (pp. 243–70). Geneva: World Health Organization.
- Buchanan, J. M. (1963). The economics of earmarked taxes. *Journal of Political Economy*, 71(5), 457–469.
- Campbell, L. A., & Morgan, K. J. (2005a). Financing the welfare state: Elite politics and the decline of the social insurance model in America. *Studies in American Political Development*, 19(2), 173–195.

- Campbell, L. A., & Morgan, K. J. (2005b). Financing the welfare state: Elite politics and the decline of the social insurance model in America. *Studies in American Political Development*, 19(2), 173–195.
- Cates, R. J. (1983). *Insuring Inequality: Administrative Leadership in Social Security, 1935-54*. Univ of Michigan Pr.
- Caulfield, J. L. (2004). Measuring autonomy in social security agencies: A four country comparison. *Public Administration and Development*, 24(2), 137–145.
- Cichon, M., Office, I. L., Scholz, W., Association, I. S. S., Meerendonk, A. van de, Hagemeyer, K., ... Plamondon, P. (2004). *Financing Social Protection*. International Labour Organization.
- Clasen, J. (1997). *Social insurance in Europe*. Policy Press.
- Clasen, J. (2001). Social Insurance and the Contributory Principle: A Paradox in Contemporary British Social Policy. *Social Policy & Administration*, 35(6), 641–657.
- Doron, A. (1975). *The Struggle Over National Insurance in Israel 1948-1953* (2nd ed.). Jerusalem: The National Insurance Institute.
- Doron, A. (2004). The changing status of the National Insurance Institute. *Bitachon Soziali*, No. 67, 39–61.
- Estevez-Abe, M. (2001). The forgotten link: The financial regulation of Japanese pension funds in comparative perspective. In B. Ebbinghaus & P. Manow (Eds.), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA* (pp. 190–216). London: Routledge.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press
- Gal, J. (1994). The Development of Unemployment Insurance in Israel. *Social Security*, 3(1), 1.
- Gal, John. (1996). *The Middle Classes and the Welfare State in Israel During the 1970's and 1980's*. The Hebrew University.

- Gal, John. (1998). Categorical Benefits in Welfare States: Findings from Great Britain and Israel. *International Social Security Review*, 51(1), 73–101.
- Gal, John [1]. (2005). The Rise and Fall of Unemployment Insurance in Israel. *International Social Security Review*, 58, 107–116. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2005.00228.x>
- Ganghof, S. (2006). Tax mixes and the size of the welfare state: Causal mechanisms and policy implications. *Journal of European Social Policy*, 16(4), 360–373.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.
- Hills, J. (2004). Heading for retirement? National Insurance, state pensions, and the future of the contributory principle in the UK. *Journal of Social Policy*, 33(03), 347–371.
- Hinrichs, K. (1997). *Social insurances and the culture of solidarity: The moral infrastructure of interpersonal redistributions-with special reference to the German health care system*. ZeS-Arbeitspapier.
- Kato, J. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge University Press.
- Kesselman, J. R. (1995). *Payroll Taxes Around the World: Concepts and Practice*. University of British Columbia, Centre for research on economic and social policy.
- Koreh, M. (2017). The fiscal politics of welfare state expansion: The case of social insurance in Israel. *Journal of European Social Policy*, 27(2), 158–172.
- Koreh, M., & Béland, D. (2017a). Reconsidering the fiscal–social policy nexus: The case of social insurance. *Policy & Politics*, 45(2), 271–286.
- Koreh, M., & Béland, D. (2017b). The Fiscal Path to the State of Israel: Social Policy and State Building in the Yishuv during the Mandate. *Israel Studies*, 22(2), 145–168.
- Koreh, M., & Shalev, M. (2017). Pathways to Neoliberalism. *Neoliberalism as a State Project: Changing the Political Economy of Israel*, 93.

- Koreh, M., & Zemmour, M. (2019). *A silent revolution in the contributory social insurance method: Moving away from equivalence and towards ability to pay*. Sciences PO LIEPP Working paper in 89.
- Leff, H. M. (1983). Taxing the 'forgotten Man': The Politics of Social Security Finance in the New Deal. *Journal of American History*, 70(2), 359–379.
- Levi, M. (1989). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Mabbett, D., & Bolderson, H. (1998). Devolved Social Security Systems: Principal-agent versus multi-level governance. *Journal of Public Policy*, 18(2), 177–200.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29, 507–548.
- Mahoney, James, & Thelen, K. (2009). *Explaining Institutional Change*. Cambridge University Press.
- Martin, I. W., & Gabay, N. (2012). Fiscal protest in thirteen welfare states. *Socio-Economic Review*, 11(1), 107–130.
- Morag, A. (1967). *Public Finance in Israel: Problems and Development*. Jerusalem: Magnes Press.
- Morgan, J. K. (2005). Financing the Welfare State: Us Tax Politics in Comparative Perspective. *Unpublished Manuscript, Department of Political Science, George Washington University*.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1973). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- OECD. (2009). Revenue Statistics tax structures—Table 6 tax revenue of main headings as percentage of total taxation.
- Palier, B. (2010). *A Long Goodbye to Bismarck?: The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam Univ Pr.

- Patashnik, E. M. (2000). *Putting trust in the US budget: Federal trust funds and the politics of commitment*. Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2001). From Expansion to Austerity: The New Politics of Taxing and Spending. *Seeking the Center: Politics and Policy Making at the New Century*, 54–80.
- Pierson, Paul. (1994). *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge Univ Pr.
- Pogue, T. F., & Sgontz, L. G. (1978). *Government and economic choice: An introduction to public finance*. Boston: Houghton Mifflin.
- Prasad, M., & Deng, Y. (2009). Taxation and the Worlds of Welfare. *Socioeconomic Review*, 7(3), 431–457. <https://doi.org/10.1093/ser/mwp005>
- Sachweh, P. (2016). Social justice and the welfare state: Institutions, outcomes, and attitudes in comparative perspective. In *Handbook of social justice theory and research* (pp. 293–313). Springer.
- Sjoberg, O. (1999). Financing Social Protection in Europe: An Historical Outline. In *Financing Social Protection in Europe*.
- Steinmo, S., & Thelen, K. (1992). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*
- Steuerle, C. E. (1996). Financing the American State at the Turn of the Century. In W. E. Brownlee (Ed.), *Funding the Modern American State, 1941-1995: The Rise and Fall of the Era of Easy Finance* (pp. 409–44).
- Streeck, W., & Thelen, K. A. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.

Ventura-Marco, M., & Vidal-Meliá, C. (2014). AN ACTUARIAL BALANCE SHEET MODEL FOR DEFINED BENEFIT PAY-AS-YOU-GO PENSION SYSTEMS WITH DISABILITY AND RETIREMENT CONTINGENCIES. *ASTIN Bulletin: The Journal of the IAA*, 44(2), 367–415

Weaver, CL (1982) *The Crisis in Social Security: Economic and Political Origins*. Durham, NC: Duke University Press

Wilensky, L. H. (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley: University of California Press.

דהן, מ. (2010) מדיניות כלכלית במשבר: הגיע החורף, והמשק בלבוד אביבי, משפטים תשע"א. מ. עמ – 600-571

דורון, א. (1992) בזכות האוניברסליות – האתגרים של המדיניות החברתית בישראל, הוצאת מאגנס דורון, א. (2004). שינוי מעמדו של המוסד לביטוח לאומי. ביטחון סוציאלי, 39-61.

לוטן ג. (1964) "עשר שנות ביטוח לאומי: רעיון והגשמתו": ירושלים: המחלקה ליחסי ציבור של המוסד לביטוח לאומי.

קורא, מ. (2004). שינויים במבנה מדינת הרווחה – מביטוח סוציאלי לשירות ממשלתי. בטחון סוציאלי מס' 67.

קורא, מ. (2018) תור הזהב של מדינת הרווחה בישראל: הסיפור שלא סופר. עיונים בתקומת ישראל, סדרת נושא כרך 11: ישראל 67-77, עמ 1-26

פרוטוקולי וועדות:

כנסת ישראל, ועדת הכספים. (1975). פרוטוקול מיום – 17.03.1975. ירושלים

כנסת ישראל, ועדת העבודה והרווחה. (1976). פרוטוקול מיום – 29.03.1976. ירושלים

כנסת ישראל, ועדת העבודה והרווחה. (1976). פרוטוקול מיום – 30.04.1976. ירושלים

כנסת ישראל, מליאת הכנסת (1980) פרוטוקול מיום – 18.03.1980. ירושלים

כנסת ישראל, ועדת העבודה והרווחה. (1984). פרוטוקול מיום – 19.12.1984. ירושלים

כנסת ישראל, ועדת הכספים. (1987). פרוטוקול מיום – 26.03.87. ירושלים

כנסת ישראל, הוועדה לענייני ביקורת המדינה. (1998). פרוטוקול מיום – 21.7.98. ירושלים.

כנסת ישראל, ועדת הכספים. (1998). פרוטוקול מיום – 17.11.98. ירושלים.

כנסת ישראל, ועדת הכספים. (1999). פרוטוקול מיום – 5.1.1999. ירושלים.

כנסת ישראל, ועדת הכספים. (2004). פרוטוקול מיום – 12.02.14. ירושלים

כנסת ישראל, ועדת הכספים. (2007). פרוטוקול מיום – 3.12.2007. ירושלים.

כנסת ישראל, ועדת הכספים. (2014). פרוטוקול מיום – 15.01.2014. ירושלים .

כתבות עיתונות:

אבי וקסמן (11.2.19) "הביטוח הלאומי: איבדנו 190 מיליארד שקל בגלל מהלכים של משרד האוצר"
(דה מרקר)

אדריאן פילוט (30.7.18) "הביטוח הלאומי יפשוט רגל ב-2037? אוסף של קשקושים וספינים"
(כלכליסט)

מירב ארלזורוב (19.7.18) "חברת הביטוח שלכם תקרוס עוד 27 שנה - תתעוררו או שלא יישאר לכם
כלום". (דה מרקר)

דוחות:

סקירות שנתיות ביטוח לאומי שנים שונות

דוחות כספיים ביטוח לאומי שנים שונות

ירחון סטטיסטי ביטוח לאומי

דוח הוועדה לאיתנות פיננסית, 2012

דוח מבקר המדינה 66א, 2015

דוח מבקר המדינה 6, 1956

ראיונות :

דן מרינוב (שימש כסמנכל כספים של המוסד לביטוח לאומי - 15.12.2016

משה בר סימן טוב (שימש כסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר) - 10.08.2017

אביבה גייבל (מחלקת המחקר במוסד לביטוח לאומי) - 26.07.2017

איתן שטיין (סגן ראש מינהל ומנהל אגף חשבונות)- 25.06.2017

יעל אגמון (רכזת רווחה באגף התקציבים במשרד האוצר)- 26.07.2017

מוטי פרנקל (אקטואר המוסד לביטוח לאומי)- 25.06.2017

פרופ דניאל גוטליב (סמנכל מחקר ותכנון המוסד לביטוח לאומי)- 10.08.2017

פרופ' לאה אחדות- (שימשה כסמנכל מחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי) – ינואר 2017

פרופ' אפרים צדקה (היה חבר בוועדה להבטחת האיתנות הפיננסית) - 02.08.2017

רועי קרת (הלשכה המשפטית , המוסד לביטוח לאומי)- 29.08.2017