



המרכז לפנסיה, ביטוח ופסיכולוגיה כלכלית
The Center for Pension, Insurance & Economic Psychology

המוסד לביטוח לאומי, היחסים שלו עם תקציב המדינה והיציבות שלו לטווח הארוך

פרופ' אביה ספיבק

יוני 2020

המוסד לביטוח לאומי, היחסים שלו עם תקציב המדינה והיציבות שלו לטווח הארוך

פרופ' אביה ספיבק¹

המוסד לביטוח לאומי שנוסד ב-1954 הוא התוכנית החברתית-כלכלית הגדולה במדינה. הוא הוציא בשנת 2019 סך כולל של 93.4 מיליארדי ₪. מעל שליש מההוצאה -37.7% הוא לתוכנית הפנסיה של הרובד הראשון.

לוח 1: הוצאות המוסד לביטוח לאומי לשנת 2019 (מיליארדי ₪
שוטפים)*

¹ פרופ' אביה ספיבק מכהן כיו"ר המרכז לפנסיה, ביטוח ופסיכולוגיה הכלכלית. דוא"ל: Avia@bgu.ac.il

2 המוסד לביטוח לאומי, היחסים שלו עם תקציב המדינה והיציבות שלו לטווח הארוך

סך הכול	אזרח ותיק ושאיירים	סיעוד	הבטחת הכנסה	ילדים	אימהות	נכות כללית	נפגעי עבודה איבה ואסירי ציון	אבטלה	שירות מילואים	פשיטות רגל ופירוק תאגיד
93,493	35,265	8,452	1,859	9,149	8,212	18,805	6,269	3,857	1,168	393
100.0%	37.7%	9.0%	2.0%	9.8%	8.8%	20.1%	6.7%	4.1%	1.2%	0.4%

* למעט נפגעי תאונות והענקות מטעמי צדק שמשקל כל אחד הוא 0.0% בהוצאה.

לוח 2: תשלומי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים

מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)

תקופה	סך כולל	אזרח ותיק - קצבאות זקנה	שאיירים	הוצאות אחרות
2019	35,265.5	29,971.2	4,997.9	296.4
2019	100.0%	85.0%	14.2%	0.8%

קצבאות הזקנה בסך 35 מיליארדי שקלים ניתנות לכל מי שהיה מבוטח והגיע לגיל הפרישה. גיל הפרישה המוחלט בישראל הוא 70 לגברים ונשים. מעל גיל זה כולם מקבלים קצבאות זקנה של ביטוח לאומי. מי שפרש מהעבודה – והכנסתו היא מתחת לסף מסויים – זכאי לקצבת זקנה החל מגיל הפרישה המותנה, שהוא 62 לנשים ו-67 לגברים. הקצבאות המדווחות כוללות גם השלמת הכנסה למי שהכנסתו היא מתחת לגובה הקבוע בחוק. חמשת המיליארדים של קצבת השאירים הם לשאירי מבוטח, גם מי שהוא מתחת לגיל

המוסד לביטוח לאומי, היחסים שלו עם תקציב המדינה והיציבות שלו לטווח הארוך **3**

הפרישה וגם מי שהוא מעל גיל הפרישה – אלמנה או אלמן של המבוטח על פי רוב. סכומים קטנים מתוך סך זה הם לקצבת יתומים [מתחת לגיל 21] או הורים נתמכים.

לוח 3: מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושירים

תקופה	סך כולל	אזרח ותיק		שירים	
		סך הכול	מזה: מקבלים גם מחצית קצבת שאירים	סך הכול	מזה: משפחות המקבלות דמי מחיה ליתומים
2019	1,033,927	940,112	121,689	93,815	6,025
2019	100.0%	90.9%	11.8%	9.1%	0.6%

המספרים בלוח 3 מלמדים על האוניברסליות של הרובד הראשון: מעל מיליון בני אדם מקבלים קצבאות של הביטוח הלאומי. זהו גם הגודל של שכבת הגיל של הקשישים בני 65+. (במינהל התכנון והמחקר של הביטוח הלאומי אישרו לי כי למעשה כל קשיש במדינת ישראל מקבל קצבה מהביטוח הלאומי.)

חישוב מקורב מאד של נדיבות המערכת ניתן לקבל מהוצאה ממוצעת למקבל קצבה: נחלק 35,265 מיליון ב-1.033 מיליון מקבלי קצבאות. נקבל 34,108.3 ₪ לשנה, שהם 2842.4 ₪ לחודש. זהו ממוצע של קצבה כולל השלמת הכנסה שהיא גבוהה יותר, קצבת זקנה אשר נעה סביב 2000 ₪ לחודש, וקצבת שאירים שהיא נמוכה יותר. אלו קצבאות ברמה נמוכה לפי כל קנה מידה, ביחס לשכר המינימום שהוא 5300 ₪ לחודש, השכר הממוצע שהוא 10,428 ₪ או בהשוואות בינלאומית ידועות.²

ועדיין, קיים חשש שבעוד כמה עשורים אפילו את הקצבה הזו יהיה קשה למוסד לביטוח לאומי לשלם. צוות של המכון הישראלי לדמוקרטיה בראשות פרופ' איתן ששינסקי כתב כך:

² ראו: OECD Pension in a Glance, שנים שונות.

שינויים דמוגרפיים ותמורות בשוק העבודה צפויים להשפיע על אופיו של הביטוח הלאומי ובפרט על איתנותו הפיננסית. תחזית האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראה כי על פי המצב החוקי הקיים, הביטוח הלאומי יידרש לשלם קצבאות לאוכלוסייה הולכת וגדלה בכלל ובתוכה אזרחים ותיקים וקשישים סיעודיים, שחלקם צפוי לעלות מכ 11% ב 2015- לכ 15% ב 2065- (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017) לפי התחזיות האקטואריות של המוסד לביטוח לאומי ומודל של בנק ישראל אם המימון הקיים לא יעודכן, תהליכים אלו צפויים לערער את האיתנות הפיננסית של המוסד בטווח הארוך.

כיצד, אם כך, מממן המוסד לביטוח לאומי את הוצאותיו הענקיות? ומדוע צפויה בעית מימון בעתיד?

שיטת המימון היא של מימון שוטף pay-as-you-go, ולפיה המסים של הצעירים העובדים משלמים את הקצבאות של המבוגרים שפרשו מעבודה. זו השיטה שבה ממומנות למעשה כל תוכניות הביטוח הלאומי בעולם – ארה"ב, גרמניה, שבדיה, צ'ילה, אוסטרליה וכו'. אבל יש ואריאציות שונות בין מדינה למדינה כי בכל מדינה ההיסטוריה שונה והאידיאולוגיה שונה. כאשר המסים של הצעירים גבוהים מההוצאות על הקצבאות העודף נצבר בקרן, אשר על פי רוב מושקע באגרות חוב ממשלתיות. זהו סוג של פקדון של הביטוח הלאומי בממשלה אשר נושא ריבית, אשר מצטרפת לקרן. בארה"ב קוראים לקרן הזו trust fund. מטרת הקרן הזו אינה להחליף את המימון השוטף, אלא להחליק את הפעולה שלה על פני הזמן. כלומר, בתקופות של פעילות כלכלית טובה הקרן אמורה לצבור נכסים, כי אז המסים על הפעילות הכלכלית הם גבוהים. בתקופת של האטה או משבר כמו ב-2008 או בקורונה, הקרן משתמשת בנכסים הצבורים שלה כדי לגשר על פני התקופה בה יש פחות הכנסות ממסים על הצעירים.

בלוח 4 מוצגות ההכנסות של הביטוח הלאומי לשנת 2019. ההוצאה לענפים מלוח 4 היא 93 מיליארד ₪, קרוב מאד לתקבולים בלוח זה שהם 95.6 מיליארד ₪. אולם הביטוח הלאומי מקבל מהמס שהוא גובה - 'דמי ביטוח' – רק כמחצית מהתקבולים שלו, 51.2%. השאר למעשה מגיעים מתקציב המדינה. חשוב לומר זאת מלכתחילה, כדי להבין שאין מה לדבר בכלל על העצמאות התקציבית של המוסד לביטוח לאומי. אולם המוסד מקיים תוכניות רבות בנוסף לזקנה ושארם שהן כשני שלישי מההוצאות שלו. כפי שנראה בהמשך, צוות ששינסקי הציע להפריד את הזקנה והשארם וכך להגיע לקשר ברור יותר בין ההכנסות ובין ההוצאות.

הסעיף 'תקבולי ריבית' בסך 8.2 מיליארד ₪ אינו נספר כאן כחלק מהתקבולים לענפים. זוהי ריבית על הקרן של הביטוח הלאומי המושקעת באג"ח מדינה.

המוסד לביטוח לאומי, היחסים שלו עם תקציב המדינה והיציבות שלו לטווח הארוך

לוח 4: תקבולי הביטוח הלאומי לענפים (מיליוני שקלים)

תקופה	תקבולים לענפי הביטוח הלאומי					
	סך הכול	דמי ביטוח שנגבו	שיפוי האוצר	הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	תקבולים לפי הסכמים וחוקים אחרים1	פיצויים מצד שלישי
				סך הכול		
2019	95,629	48,952	3,405	32,557	10,114	602
2019	100.0%	51.2%	3.6%	34.0%	10.6%	0.6%

היחסים בין תקציב המדינה ותקציב המוסד לביטוח לאומי

המקום שבו יש יחסים שעל פניהם אינם נראים תקינים הוא הקשר בין ההכנסות וההוצאות של המוסד לביטוח לאומי ותקציב המדינה. למעשה משרד האוצר מתייחס לעודפים שעדיין יש בתקציב המוסד לביטוח לאומי כאל חלק ממקורות ההכנסות שלו, והן מופיעות תחת הכותרת 'הכנסות אחרות'. בתקציב לשנת 2019 מופיע בסעיף 081 סך של 23.8 מיליארד ₪ תחת הכותרת התמימה: מלווה מהמוסד לביטוח לאומי.³ בדרך כלל, כאשר המדינה לווה, בדרך של הנפקת אג"ח מדינה, המלווה אינו חלק מההכנסות שלה אלא הוא דרך לממן את הגירעון. כך למשל, כאשר היא מנפיקה אג"ח מיועדות לקרנות הפנסיה הישנות והחדשות סכום ההנפקה אינו חלק מההכנסות השוטפות של המדינה. מכאן שהמדינה מתייחסת לביטוח הלאומי כאל מקור מיסוי, ולא כאל מקור לאשראי. ראוי לציין כי בדיווח של המדינה על החוב שלה, הפנימי והחיצוני, ההתחייבות לביטוח הלאומי אינה מדווחת כחלק מהחוב הממשלתי.

³ [https://www.gov.il/BlobFolder/guide/state_budget-2019/he/state-](https://www.gov.il/BlobFolder/guide/state_budget-2019/he/state-budget_2019_BudgetMain_1.pdf)

[budget_2019_BudgetMain_1.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/guide/state_budget-2019/he/state-budget_2019_BudgetMain_1.pdf) סעיף 081 בשנת 2019 היה בגובה 23,818,000 אלפי ₪.

היחסים הללו מוסדרים בחלקם בהסכם משנת 1980 בין הביטוח הלאומי ומשרד האוצר. לפי ההסכם, מחצית מכל הקרן מושקע באג"ח ממשלתי צמוד, עם ריבית נמוכה, כמו על האג"ח הצמודות הרגילות. המחצית השנייה מושקע באג"ח מסוג 'עיבל' המעניקות תשואה של 5.5% צמוד לשנה. לפי הדו"חות הכספיים של המוסד, השווי לסוף 2009, של האג"ח עם הריבית הנמוכה הוא 303.4 מיליארד ₪ ועל אג"ח עיבל 229.3 מיליארד ₪.⁴ בעבר הרחוק יותר, הייתה מרבית האג"ח הממשלתי זכאית לריבית הגבוהה יותר.

ראוי לומר שהמוסד לביטוח לאומי אינו רוצה להמשיך בהסכם ההשקעה של העודפים שלו באוצר המדינה, אלא להחליט באופן עצמאי על ההשקעה שלהם.⁵ זאת כחלק ממהלך כולל של פתרון הבעייה של האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, אשר תוסבר להלן. המוסד לביטוח לאומי גם חושש שמשרד האוצר יוריד את הריבית שהוא משלם על ההשקעות של הביטוח הלאומי אצלו, כי כבר היו דברים כאלו בעבר. כאמור לעיל, משרד האוצר מצידו מתייחס לעודפים של הביטוח הלאומי כאל חלק מהכנסות המדינה בתקציב, תחת הכותרת הכללית 'הכנסות אחרות'. ולכן בשלב זה אינו מוכן לוותר על חלק זה בהכנסותיו.

היציבות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי

באופן עקרוני, יש בעיות בטווח הארוך במערכות של ביטוח לאומי המבוססות על שיטת המימון השוטף. ההזדקנות של האוכלוסייה עם עליית תוחלת החיים מגדילה את משקלה של האוכלוסייה המבוגרת ולכן את הנטל של קצבאות הזקנה. המיסוי על הצעירים אינו מדביק את העלייה הזו. בעיות אלו קיימות בכל העולם המערבי, בישראל הן פחותות יותר. כך למשל, בזמן משבר הקורונה התוודענו למשקלה של אוכלוסיית בני 65+ בסך האוכלוסייה באופן השוואתי בין ישראל ומדינות הדומות לה בגודל – 9 מיליון נפש. בישראל המשקל הוא כ-11 אחוזים, ובאוסטריה או שבדיה המשקל הוא כפול – כ-22

⁴ קשה ליישב את המספרים האלו זה עם זה בין השאר כי על פי שיטת החשבונאות הנוכחית IFRS - הנכסים במאזן מבטאים תקבולים עתידיים מהוונים בשער ריבית של עקום תשואה נורמטיבי. מה שחשוב, לדעתי, לקוראי פרק זה הוא להבין את העקרונות אשר מודגמים בעזרת המספרים שמקורם ברבעון הסטטיסטי של הביטוח הלאומי, ללא ספק, מקור רשמי לנתונים אלו.

⁵ לפי הדוחו"ת הכספיים ל-2019, המוסד הודיע על ביטול ההסכם ביום 15 ביולי 2019, משרד האוצר התנגד להודעת ביטול הסכם העודפים בין המוסד לממשלת ישראל ופנה למשרד המשפטים, וזה האחרון הביע עמדתו לפיה, לאותה עת, ביטול הסכם העודפים בין המוסד לממשלת ישראל טרם נכנס לתוקפו, ולפיכך ההסכם בתוקף, אולם המוסד נחרץ בדעתו כי ביטול ההסכם בתוקף.

אחוזים. תמונה דומה נראית בשאר מדינות המערב. הסיבה לכך שישראל היא בפירוש צעירה יותר ממדינות אלו היא לא תוחלת החיים, אשר דומה בישראל ובשאר המערב, אלא שיעור הילודה הישראלי שהוא גבוה בהרבה. לכן, המשבר שכבר הגיע למערכות הביטוח הלאומי למדינות המערב עוד ישתהה כמה עשורים עד שיגיע אלינו, והבעיה אינה של הטווח הקצר. עם זאת, מן הראוי לסלק עננה הרובצת על המערכת כיון שאמון האזרחים ביכולתם לקבל קצבת זקנה לאחר ששילמו כל חייהם לביטוח הלאומי הוא חלק חשוב מהמערכת הסוציאלית הישראלית.

שתי ועדות ישבו על המדוכה.⁶ הצעדים שיש לנקוט לעניות דעתי הם הבאים:

- להפסיק את השימוש בהכנסות מהביטוח הלאומי בתקציב המדינה.
- לתת ערבות ברורה שהמדינה מכבדת את החוב שלה לביטוח הלאומי.
- להתחיל להשקיע את עודפי הביטוח הלאומי במנגנון אחר – אולי אפילו אג"ח מיועד כמו לקרנות הפנסיה. מנגנון זה יהווה כרית ביטחון חשובה מאד לביטוח הלאומי.

- להעלות מיד את גיל הפרישה לנשים מ-62 ל-64. צעד זה יוריד בבת אחת את הגירעונות של הביטוח הלאומי.

- ליצור בחוק מנגנון שלפיו אם יש בטווח של חמש שנים מחסור בהכנסות כדי לשלם את פנסית הזקנה והשארית, יינקטו הצעדים הבאים: א. העלאה מדודה של גיל הפרישה. ב. העלאה מדודה של מסי הביטוח הלאומי, כולל המס על המעסיקים.

ישנם שיקולים מעשיים רבים ביישום של רפורמה חשובה כזו. חשוב מאד שתהיה הדרגתיות, שהיישום יהיה ברור ושקוף, כדי שכל השחקנים יוכלו להיערך בהתאמה. חשוב שייעשו צעדים טכניים חשובים כמו הפרדה של חשבונות תוכנית הזקנה והשארית משאר החשבונות של המוסד לביטוח לאומי. רצוי לא לסמוך על תחזיות אקטואריות ארוכות טווח שקשה לדעת מה תוקפן והמסקנות שלהן משתנות עם שינויים קטנים בפרמטרים כגון הצמיחה של השכר הריאלי או הזדקנות האוכלוסייה ושיעורי הילודה. לכן הצענו כאן מדיניות של איזון קצר טווח, ביחד עם יצירה של כרית ביטחון המנותקת מתקציב המדינה. לסיום, הערה על החשיבות המקרו כלכלית של הרפורמה שהצעתי כאן. מבחינת המשק כולו, כלומר, מנקודת המבט המקרו-כלכלית, יש הבדל גדול בין המצב שבו האוצר לוקח את

⁶ למען הגילוי הנאות: כיהנתי כחבר בועדה בראשות איתן ששינסקי.

החיסכון של הביטוח הלאומי ומוציא אותו בתקציבו השוטף, ובין המצב המוצע כאן, שהביטוח הלאומי ישקיע את העודף באגרות חוב, אולי ממשלתיות. ההשפעה היא על החיסכון הלאומי. כאשר הביטוח הלאומי מייצר עודפים, אלו מגדילים את החיסכון הלאומי. כאשר האוצר משתמש בכסף, אין כאן חיסכון כלל. מבחינת כל המשק, כאשר יש תוספת חיסכון תוספת זו הופכת להשקעה. השקעה זו מגדילה את יכולות הייצור של המשק, וכך היא מאפשרת תשלום של קצבאות זקנה ושארים בעתיד, כי למשק יש יותר משאבים. מבחינה כלכלית, זהו הדבר הנכון לעשותו.