

המדיניות החברתית ומגמות
ההתפתחות של הביטוח הלאומי

פרק 1

1. הביטוח הלאומי – מבט היסטורי ואתגרים לעתיד: מבוא

בתחילת אפריל 2014 חגג הביטוח הלאומי 60 שנה לקיומו. זה עיתוי מתאים להתבונן לאחור ולצפות אל העתיד כדי להעריך את מצב הביטוח הסוציאלי עד כה ולבחון את מוכנות המוסד לביטוח לאומי לאתגרים הניצבים בפני המבוטחים וקובעי המדיניות. פרק זה מנתח את התפתחותו של הביטוח הסוציאלי על שני חלקיו, הביטוח והלא-ביטוחי, ועל-פי המטרות המרכזיות של הביטוח הסוציאלי. מוצעת חלוקה של כלל הגמלאות לארבע קבוצות - מחליפות הכנסה מעבודה, אוניברסליות, תפקודיות וקצבאות קיום.

מוצעת חלוקה של כלל הגמלאות לארבע קבוצות - מחליפות הכנסה מעבודה, אוניברסליות, תפקודיות וקצבאות קיום

הגמלאות האוניברסליות נשחקו מ-58% מסך הגמלאות ל-48% מהן, ואילו משקלן של גמלאות הקיום נשאר יציב למדי. שיעורן של הגמלאות התפקודיות גדל במהירות - מ-1.5% לכ-12% מסך הגמלאות. למרות חשיבותן הביטוחית הן ברובן סלקטיביות, עובדה הפוגעת בתפקידו של הביטוח הלאומי כמבטח. במקום לבסס את הביטוח הסוציאלי על זכויות מוקנות הנצברות מכוח תשלום דמי ביטוח, תשלומי הגמלאות נעשים בהדרגה תלויים בסדר העדיפויות של ממשלה מכהנת בעת מסוימת, תוך שחיקת הרעיון הביטוחי. תהליך זה התפתח למרות העובדה שהמימון על-פי חוק הגמלאות מהווה כל השנים כ-70% מתקציב הביטוח הלאומי בהשוואה למימון באמצעות השתתפות אוצר המדינה (תרשים 6).

האתגרים המרכזיים של הביטוח הלאומי לעתיד הם לשפר את האיתנות הפיננסית של המוסד תוך מזעור הפגיעה באיתנות החברתית, כלומר בזכויות המבוטחים. הפתרון נעוץ בחלקו בביטול עיוותים כמו הוצאת תשלומים מתקציב הגמלאות למוסדות אחרים ובראשם מענק האשפוז-מומלץ להעבירו לבתי חולים ולמשרדי הממשלה מבלי לפגוע בתקבולי המוסד. אפשר לשפר את האיתנות הפיננסית בדרכים נוספות: להעלות את גיל הזכאות לקצבת זיקנה, באופן רציף ותוך פגיעה מינימלית במי שכבר צבר זכויות ביטוח, ולהעביר את הסבסוד הגלום בתשלומי הריבית של הממשלה כתמיכה גלויה ויציבה בתקציב המוסד. אתגר חשוב נוסף הוא לקשור את מערך קצבאות הקיום לרמת מחיה הולמת, תוך התחשבות מידתית בהשפעה השלילית על התעסוקה. הנתונים מראים על צורך להגדיל את הגמלה להבטחת הכנסה של משפחות עם ילדים, בייחוד של משפחות גדולות.

לסיום, אנו מציעים תפקיד חדש לביטוח הסוציאלי: לפעול באופן יזום לעידוד שינוי התנהגות ציבור המבוטחים במטרה לצמצם את קיומם של מצבי סיכון ביטוחיים, לדוגמה - עידוד פעילות ספורט כדי לשפר את הבריאות או מתן הנחה בדמי ביטוח למעסיקים שיפעלו למנוע תאונות בעבודה.

2. תשלומי הקצבאות ב-2014 ובמבט היסטורי

הביטוח הלאומי, המופקד על הביטוח הסוציאלי במדינת ישראל, ממלא שני תפקידים:

- ביטוח סוציאלי: תשלום גמלאות למבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי ובמימון **דמי ביטוח מהמבוטחים** ותקבולים נוספים (להלן תפקיד **ביטוחי, גמלאות ביטוחיות, גמלאות לפי חוק**). הזכאות לגמלאות אלה אמורה להיות מוקנית מכוח תשלום דמי ביטוח.
- תשלומים בשם הממשלה ובמימונה המלא לכלל התושבים, גם מי שאינם מבוטחים (לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי וחוקים והסכמים נוספים, להלן תפקיד **לא ביטוחי, גמלאות לא ביטוחיות, גמלאות שלא לפי חוק**).

המטרה של הביטוח הלאומי כמבטח היא לצמצם פגיעה אפשרית בפרנסת המבוטחים בתקופה של מצוקה זמנית או מתמשכת. זו ההוצאה העיקרית של המוסד: ב-2014 הוא מימן כ-88% מסך

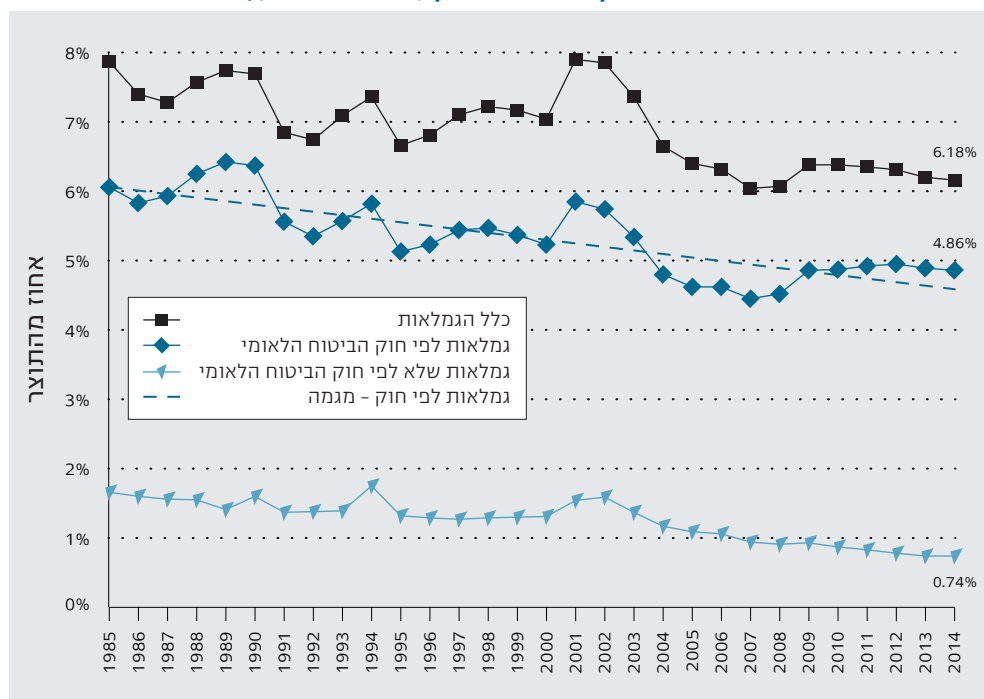
האתגרים המרכזיים של הביטוח הלאומי לעתיד הם לשפר את האיתנות הפיננסית של המוסד תוך מזעור הפגיעה באיתנות החברתית

תשלומי הביטחון הסוציאלי. ההוצאה הלא-ביטוחית - כ-12% מכלל התשלומים - נועדה בעיקר לתשלום גמלאות סלקטיביות, כלומר גמלאות המותנות במבחן הכנסה, לתשלומים אחרים למי שלא הספיקו לצבור זכויות מבטחים (בעיקר עולים חדשים) ולפיצויים מסוגים שונים. תשלומים אלה מהווים חלוקה מחדש לציבור של תקבולי מיסים, לפי שיקולים סוציאליים, וזה אחד התפקידים הקלאסיים של ממשלה.

היקף התשלומים לביטחון הסוציאלי כפי שהוא נמדד באחוזים מן התוצר, כלומר ביחס למדד של רמת החיים במשק, נתון בירידה מתמשכת (תרשים 1). משמעות הדבר שכלל ההוצאה על הביטחון הסוציאלי המשולמת באמצעות הביטוח הלאומי - הביטוחית והלא-ביטוחית - נשחקה לאורך זמן יחסית לרמת החיים הכללית כשזו נמדדת לפי רמת התוצר¹. ב-2014 תשלומי הביטחון הסוציאלי הגיעו לרמה של 6.2% מהתוצר. בתקופות של מיתון כלכלי אפשר להבחין בעלייה חדה אך זמנית של שיעור הקצבאות בתוצר, עם תגובה הפוכה בעיתות של יציאה ממיתון וצמיחה מהירה. יצוין שבעקבות המיתון האחרון אכן עלו תשלומי הביטחון הסוציאלי, ובניגוד למקרים קודמים של מיתון, הם התייצבו על הרמה הגבוהה יותר, דווקא בחלק הביטוחי שלו.

ב-2014 תשלומי הביטחון הסוציאלי הגיעו לרמה של 6.2% מהתוצר

תרשים 1
תשלומי הגמלאות לפי חוק ושלא לפי חוק (אחוז מהתוצר), 1985-2014



1 מדידת ההתפתחות של שירותי הביטחון הסוציאלי יחסית לתוצר נועדה להעריך עד כמה הביטחון הסוציאלי גדל עם רמת החיים של הציבור, שכן אם שירותים אלה גדלים לאט יותר מהתוצר (שמשקף את ה"הכנסה" של המשק), משמעות הדבר שהם נשחקים. במקום להיות מערכת ביטחון סוציאלי לכלל האוכלוסייה שחיקתם של השירותים הללו עלולה להחזירם ל"שירותי סעד לעניים". סטיגליץ, סן ופיטוסי כתבו עם צוות מומחים מרשים דוח שבוחן באופן ביקורתי את התאמת התוצר כמדד לרמת חיים:

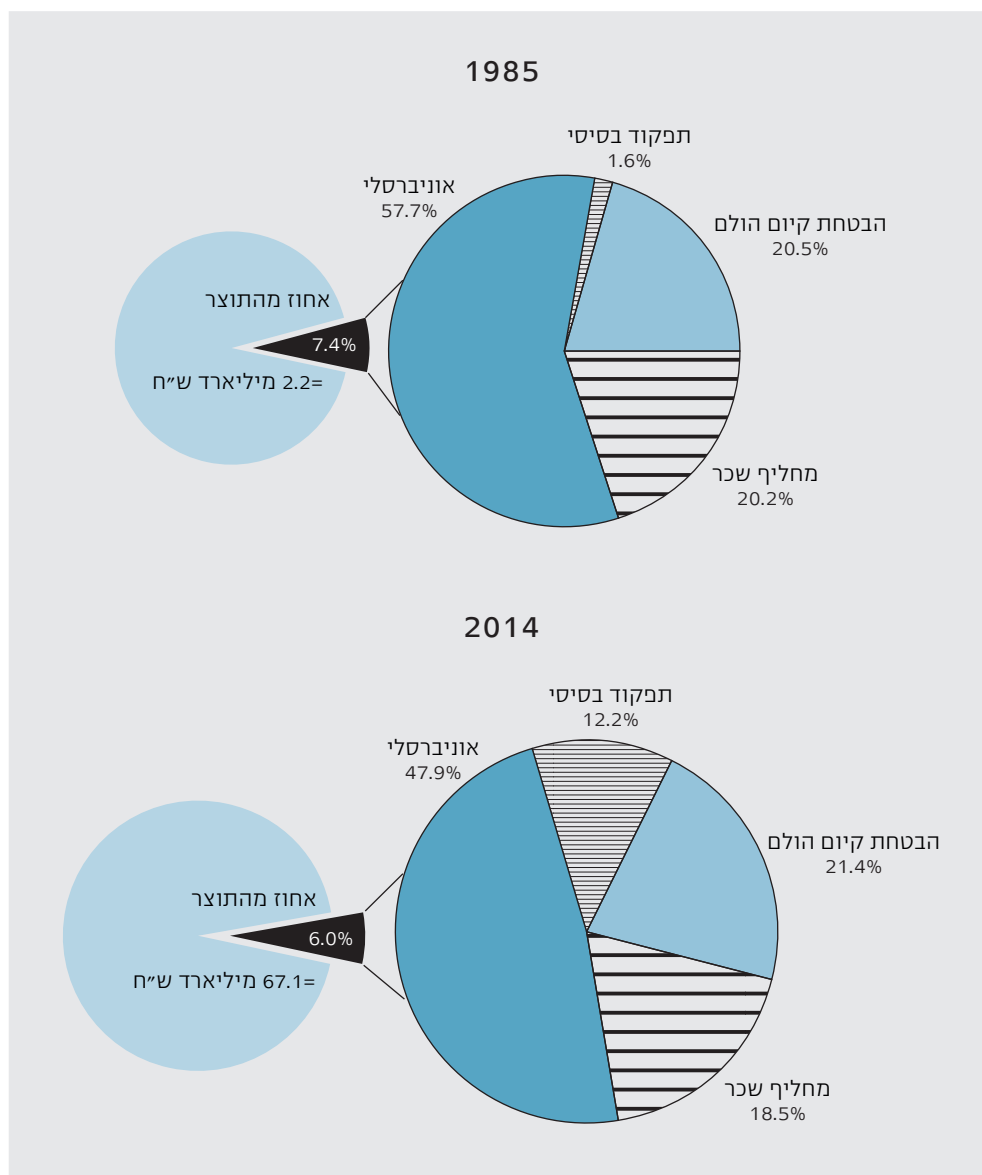
Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J. P. (2009). **The commission on the measurement of economic performance and social progress**, September, 1-291.

בשנות ה-50 היו בביטוח הלאומי רק שלושה ענפים עיקריים - זיקנה ושירים, אמהות ונפגעי עבודה. עם השנים נוספו עוד ענפים - נפגעי עבודה לעצמאים, ילדים, אבטלה, נכות כללית, גמלהליד נכה ותשלומים שנועדו לממן הוצאות מיוחדות לתפקוד יומיומי, בעיקר בבית של אנשים עם מוגבלות. אחר כך התווספו ענפי הסיעוד, פשיטות רגל ונפגעי תאונות.

הקצבאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שצורפו בעיקר משנות ה-70, היו בעיקר קצבאות קיום - הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה בגיל העבודה (גם מזונות) אוב גיל זיקנה, בהן גם לעולים שלא

תרשים 2

תקציב הביטוח הלאומי לפי אשכולות הגמלאות (אחוז מהתוצר), 1985 ו-2014



הצליחו לצבור זכאות מכוח ביטוח. בשנות ה-90 הוספו קצבאות לאוכלוסיות מיוחדות, למשל לאסירי ציון לשעבר שעלו ארצה, לנפגעי פעולות איבה, לחולי איידס או לחולי גזות. בשנים האחרונות משולם גם פיצוי למי שחלה בפוליו עקב טיפולים כושלים שנתנה המדינה בעבר.

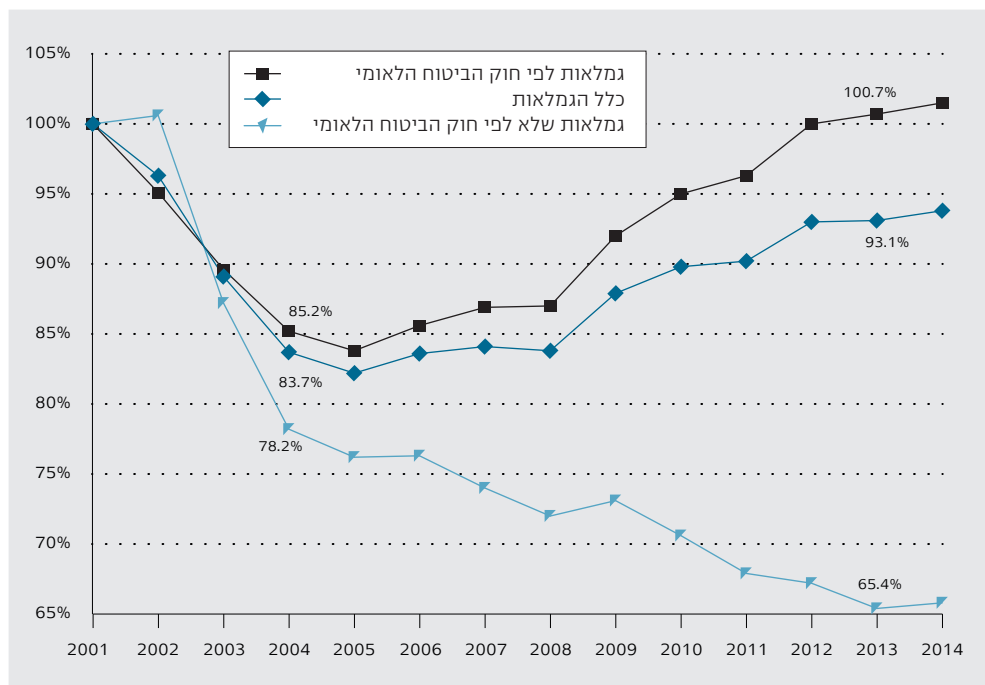
שתי גמלאות נוספות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, שהן במהותן ביטוחיות, הן תגמולים למשרתים במילואים (שהיו בעבר חלק מהקצבאות הביטוחיות) וגמלת הניידות, שהיא גמלה תפקודית לשיפור הניידות מחוץ לבית של אנשים מוגבלים פיזית. מבחינת שיקולי ביטוח היה נכון יותר לכלול קצבאות אלה במסגרת הביטוחית - התשלום למשרתים במילואים כגמלה מחליפת הכנסה וגמלת הניידות כקצבה תפקודית (ראו להלן סעיף 3). ב-1985 היו הקצבאות הלא-ביטוחיות כ-26% מסך תשלומי הביטוח הסוציאלי ובסוף התקופה הנסקרת (2014) משקלן ירד לכ-12%.

בשנים 2002-2004 עשו שתי ממשלות קיצוצים נרחבים בביטוח הסוציאלי. הקיצוצים נעשו בעיצומו של מיתון שפקד את המשק בעקבות שני אירועים מקרו-חברתיים וכלכליים שאירעו מעט לפני כן - האינתיפדה השנייה והתפוצצות בועת ההיי-טק בסוף 2000 וב-2001. בדרך כלל מערכת הביטוח הסוציאלי אמורה להגן על הציבור בתקופות של האטה כלכלית או מיתון כלכלי, כמצופה מהאופי האנטי-מחזורי של הביטוח הסוציאלי, כגון דמי אבטלה וגמלאות קיום, אך דווקא אז החליטו הממשלות לפגוע בקצבאות ובכך הקשו מאוד על הציבור. החלטות אלו אכן הטביעו את חותמן בעלייה חדה בשיעור המשפחות העניות ובחומרת העוני כפי שאפשר לראות **מדוח ממדי העוני והפערים החברתיים 2013**². בעוד שהגמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי ("הביטוחיות") התאוששו וחזרו לרמתן

ב-1985 היו הקצבאות הלא-ביטוחיות כ-26% מסך תשלומי הביטוח הסוציאלי ובסוף התקופה הנסקרת (2014) משקלן ירד לכ-12%

תרשים 3

השינויים בגמלאות (2001=100%, מחירי 2014), 2001-2014

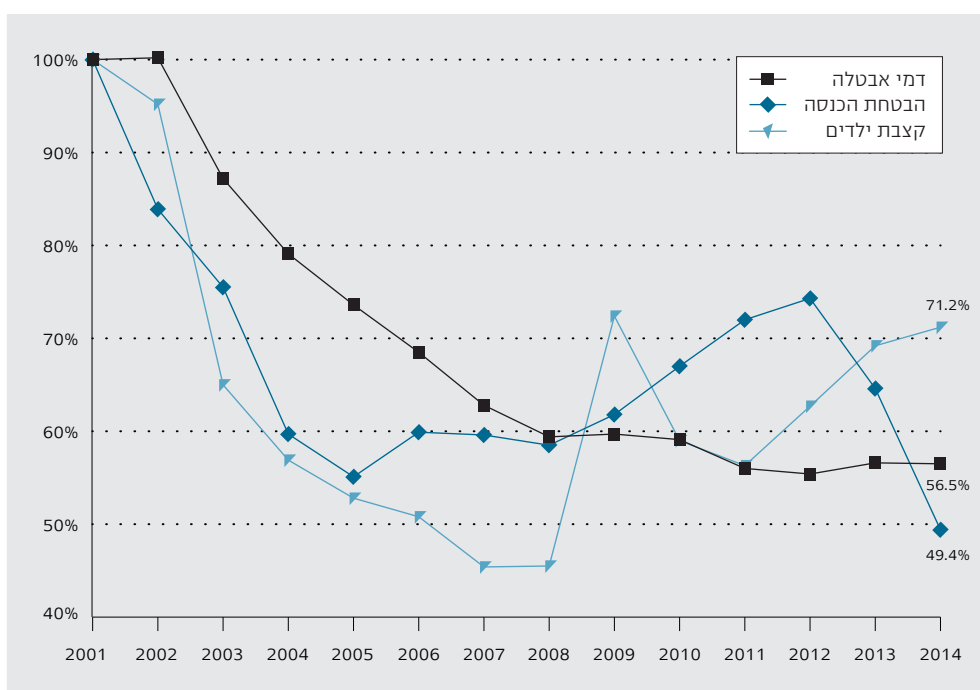


הריאלית שלפני הפגיעה, גמלאות הקיום לא שוקמו מאז והן נשחקו במחירים קבועים. כל הגמלאות נשחקו מבחינת משקלן בתוצר.

את הפגיעה העיקרית מהקיצוצים הללו ספגו קצבאות הילדים, אך בהיותן גם סוגיה פוליטית-חברתית הן שוקמו ושונו ב-2009 בעקבות הסכמים קואליציוניים. ניסיון נוסף לפגוע בהן נעשה ב-2013, אך נראה שגם קיצוץ זה לא יאריך ימים, שכן - שוב בגלל הסכם קואליציוני - צפוי לפחות שינוי מסוים בחזרה בתקציב 2015-2016. כך הפכו גמלאות ביטוחיות לכאורה למשקולת במטוטלת בעלת תנודות פוליטיות. מצב זה פוגע במבוטח, שכן מערכת הקצבאות אמורה לספק לו ביטחון סוציאלי יציב יותר: היא מושתתת על דמי הביטוח ששילם ולכן על זכאות מצטברת מכוח תשלום זה.

תרשים 4

השינויים בגמלאות שקוצצו (אבטלה, הבטחת הכנסה וילדים)
2014-2001, (מחירי 2001, 100%)



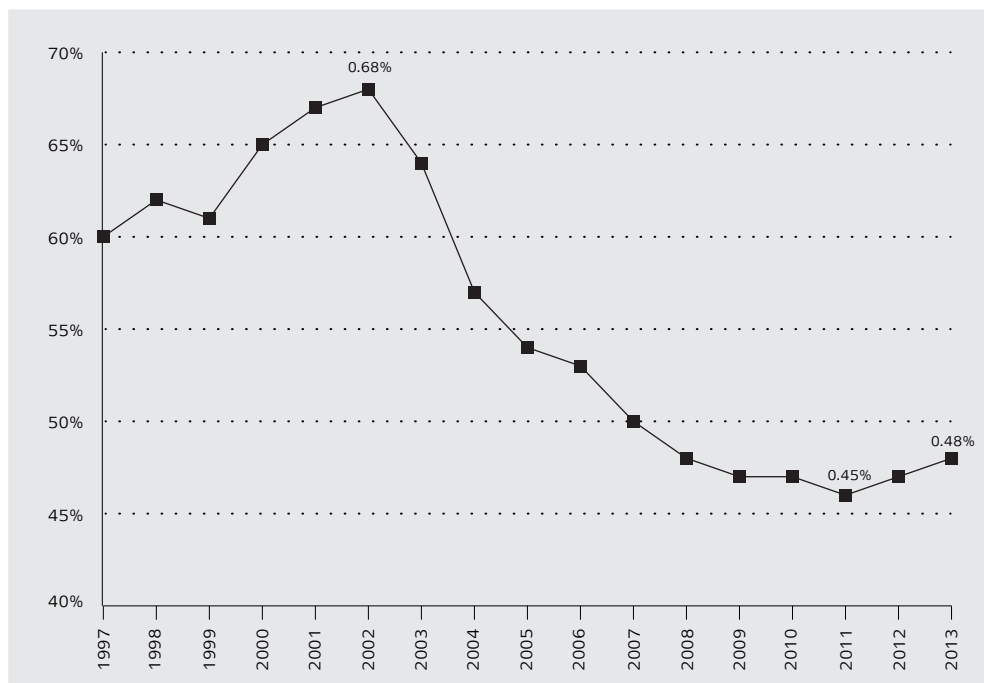
בקיטוץ הקצבאות החד בשנים 2002-2004 פחתו הגמלאות שלא לפי חוק (הלא-ביטוחיות) עד 2005 בכ-24% ריאלית (תרשים 3). מאז הן נפגעו בעוד כ-10%, בגלל אי-עדכון הגמלה להבטחת הכנסה והחמרה בתנאי מבחן ההכנסה (הקטנת הדיסריגרד ועוד). הגמלאות הביטוחיות קוצצו זמנית ובסופו של דבר גדלו במחירים קבועים וחזרו אל קצת יותר מגובהם המקורי. ראייתן במחירים קבועים היא מוחלטת במהותה ומתעלמת מהעלייה המתמשכת ברמת החיים כפי שהיא מתבטאת בגידול בתוצר, ולפיכך השחיקה גדולה יותר מזו שמשקפת במחירים הקבועים (כפי שאפשר לראות בתרשים 1). בגמלאות הקשורות לתמיכה במשפחות עם ראש משק בית בגיל העבודה - אבטלה, ילדים והבטחת הכנסה - הפגיעה מאז מדיניות הקיצוצים היתה חדה יותר (תרשים 4). בקצבאות הבטחת הכנסה הקיצוץ היה קשה והחמיר בעקביות עד 2011 ומאז התייצב על הרמה הנמוכה - קיצוץ של כ-44%. בקצבת הילדים היה בסך הכל עד 2014 קיצוץ מצטבר של כ-51% עם צמצום זמני של

הקיצוץ בשנים 2004-2012. דמי האבטלה עברו גם הם תהפוכות: ב-2009 שופרו התנאים זמנית, כתגובה למשבר בעולם, ולאחרונה שופרו תנאים נוספים - למובטלים היומיים.

הקשחת הגמלאות הסלקטיביות נראית בבירור בתרשים 5: שיעור המשפחות העניות שמקבלות הבטחת הכנסה (בגיל העבודה) או השלמת הכנסה (בזיקנה, כולל שאירים) גדל תחילה עד 2002, אך הקיצוצים בתחילת שנות ה-2000 פגעו מאוד בשיעור הכיסוי של קצבאות הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה. ב-2012 ו-2013 חל שיפור מתון יחסית לפגיעה בתחילת התקופה הנסקרת, וכיום פחות ממחצית המשפחות שחיות בעוני מקבלות קצבאות אלה.

ב-2012 ו-2013 חל שיפור מתון יחסית לפגיעה בתחילת התקופה הנסקרת, וכיום פחות ממחצית המשפחות שחיות בעוני מקבלות קצבאות אלה

תרשים 5
מקבלי גמלאות קיום בהשוואה למשפחות העניות, 1997-2013



3. תקבולי הביטוח הלאומי ב-2014 ובמבט היסטורי

הביטוח הלאומי ממומן באמצעות דמי הביטוח הנגבים מהמבוטחים והשתתפות המדינה: ב-2014 שיעור המימון באמצעות דמי ביטוח (כולל שיפוי המעסיקים) הגיע לכ-61% מהתקבולים לפי חוק הביטוח הלאומי (לוח 1). כ-10% נוספים ממומנים באמצעות תקבולי ריבית שהממשלה משלמת למוסד עקב השקעת קרן העודפים ("ה'רזרבה'") שנצברה בעקבות עודפי דמי ביטוח מן העבר. מאחר שמקור העודפים הוא בעיקר דמי ביטוח, יש להתייחס גם לתקבולי הריבית כאל מימון בידי המבוטחים אף שבפועל מי שמשלם הוא הלווה, כלומר הממשלה. לפי חישוב זה, מהתקציב הביטוחי כ-70% ממומנים באופן ישיר ועקיף בידי המבוטחים מכל הזמנים, ויתר ה-30% ממומנים בידי הממשלה באמצעות השתתפותה בסעיף 32 - סעיף המבטא את הסולידריות במערכת הביטוחית שממומנת מתקציב המדינה. שיעור המימון של תקציב הביטוח הלאומי כפי שהוא מוצג

מהתקציב הביטוחי כ-70% ממומנים באופן ישיר ועקיף בידי המבוטחים מכל הזמנים, ויתר ה-30% ממומנים בידי הממשלה

בלוח 1 כולל את דמי הביטוח (כולל שיפוי המעסיקים) ואת תקבולי הריבית, ללא הסבסוד הגלום בריבית של איגרות החוב עיבל³ (תרשים 6), ואת הפיצויים מצד ג' (בעיקר התחשבות עם חברות הביטוח).

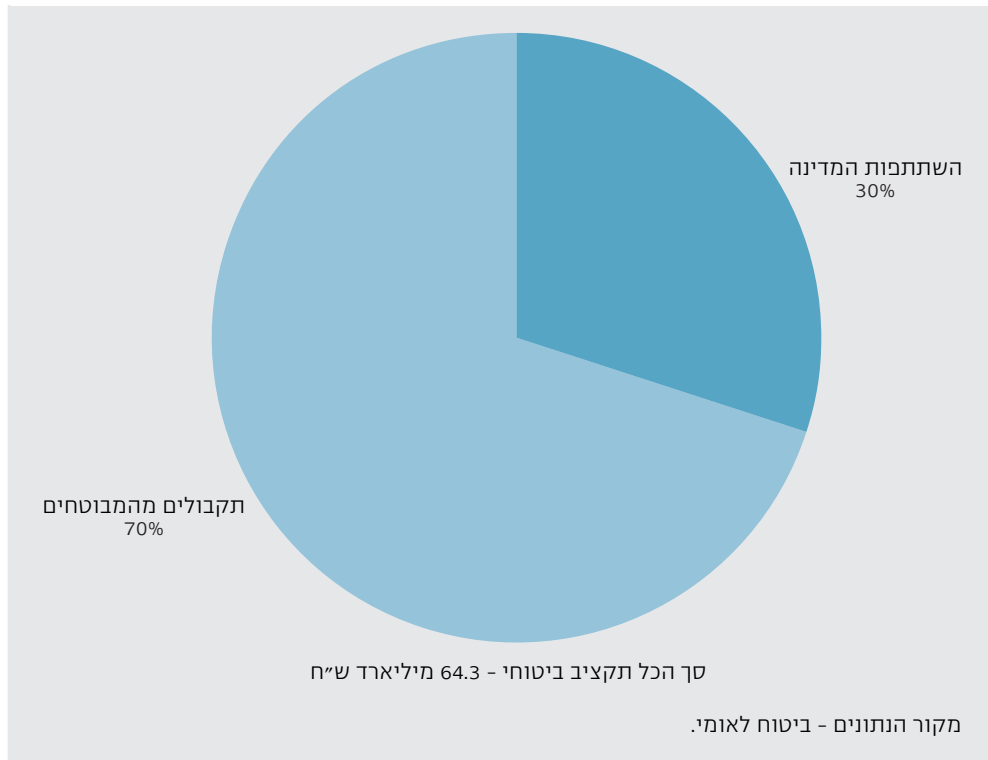
הסבסוד הגלום בריבית של אג"ח עיבל (לוח 1) כלול כאן כהשתתפות המדינה בדומה לסעיף 32, שכן מהותית אין הבדל בין ההשתתפות בסעיף 32 לבין ההשתתפות באמצעות סבסוד ריבית. לפני כמה שנים הממשלה החליטה לבטל את הסבסוד אך היא לא ביצעה החלטה. בדוח האחרון שלו קרא מבקר המדינה לרשום את סכום הסבסוד בצורה גלויה⁴.

מימון הביטחון הסוציאלי כולו (כלומר כולל הקצבאות שבמימון מלא של המדינה) מביא את שיעור מימון הממשלה מ-30% ל-40%. היקף סבסוד הריבית משתנה לאורך זמן שכן הוא תלוי בגובה של ריבית השוק; ככל שזו נמוכה יותר הסבסוד גדול יותר (תרשים 7). ב-2014 ריבית השוק הנמוכה גרמה לסבסוד להגיע ל-4% מכלל צורכי המימון. הסבסוד הממוצע בשנים 1998-2014 היה 2.7%.

ב-2014 ריבית השוק הנמוכה גרמה לסבסוד להגיע ל-4% מכלל צורכי המימון

תרשים 6

התקציב הביטוחי (גמלאות לפי חוק) לפי מקור המימון, 2014



3 בדרך כלל מוצגים תקבולי הריבית על חובות הממשלה למבוטחים כמקשה אחת. כאן שני החלקים מוצגים לראשונה בנפרד: תקבולי הריבית ללא הסבסוד הגלום באג"ח עיבל (לפי אומדן של מינהל המחקר והתכנון), והסבסוד. מקורם של תקבולי הריבית הלא-מסובסדים הם עודפי התקבולים לאורך זמן והסבסוד מהווה השתתפות המדינה בתקציב הביטוח הלאומי. יצוין שהגישה כאן תואמת את הדרישה של מבקר המדינה בדוח האחרון שלו, לפיו הסבסוד של המדינה חייב להופיע בשקיפות.

4 דרישה זו של מבקר המדינה מקובלת על הביטוח הלאומי ולכן בלוח 1 מוצג סבסוד הריבית בצורה שקופה לציבור.

לוח 1
 הרכב תימון הביטוח הסוציאלי (נתונים שוטפים ואחוזים)

התקציב הלא ביטוחי (סעיף פ' חוקים והשתתפות בתקציב הביטוחי)	השתתפות הממשלה				התקציב הביטוחי				תקבולי התקציב הביטוחי	סך הכל	שנה		
	סכומי של איגרות החוב עיבל	האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי (סעיף 32)	סך הכל	מספרים אחוזים	פיצויים מצד שלישי	ריבית מקרן ההשקעות (לא כולל סכומי ריבית)	דמי ביטוח כולל שיפוי המעסיקים	סך הכל					
42	6,349	818	7,392	29	8,211	74	2,698	17,052	71	19,824	28,035	34,384	1998
42	7,067	702	8,117	29	8,819	78	3,028	18,685	71	21,791	30,610	37,677	1999
41	7,935	640	8,334	27	8,974	70	3,267	20,751	73	24,088	33,061	40,996	2000
44	9,539	788	9,940	30	10,728	94	3,289	22,236	70	25,618	36,347	45,886	2001
45	10,352	716	10,504	29	11,220	172	3,549	23,113	71	26,835	38,055	48,407	2002
43	9,195	592	10,796	30	11,389	417	3,862	22,809	70	27,087	38,476	47,671	2003
42	8,355	751	10,989	30	11,741	340	3,866	23,021	70	27,226	38,967	47,322	2004
43	8,395	1,009	11,700	31	12,709	231	3,859	24,301	69	28,392	41,101	49,496	2005
43	8,745	924	12,569	31	13,493	239	4,369	25,240	69	29,847	43,340	52,085	2006
44	8,668	1,271	13,855	33	15,127	299	4,310	26,290	67	30,898	46,025	54,693	2007
44	8,988	1,493	14,905	33	16,398	357	4,675	27,827	67	32,859	49,258	58,246	2008
44	9,659	1,563	15,619	34	17,182	441	5,103	28,128	66	33,672	50,853	60,512	2009
41	9,756	1,646	14,291	30	15,937	493	5,359	31,335	70	37,186	53,123	62,879	2010
42	9,882	1,922	17,298	33	19,220	429	5,382	33,735	67	39,547	58,766	68,648	2011
43	10,127	1,923	18,206	33	20,130	476	5,770	34,569	67	40,814	60,944	71,070	2012
42	10,194	2,366	18,115	32	20,481	646	5,382	36,969	68	42,997	63,479	73,672	2013
40	10,513	2,551	17,015	30	19,567	565	5,261	38,930	70	44,755	64,322	74,835	2014

4. הביטוח הלאומי – מבטח סוציאלי או סוכן של הממשלה?

תשלומי הקצבאות מהווים רשת ביטחון סוציאלי לציבור. קיים הבדל עקרוני בין התשלומים הממומנים בדמי הביטוח (החלק הביטוחי) לבין אלה הממומנים במיסים (החלק הלא ביטוחי): החלק הביטוחי יוצר למבוטח זכאות **המוקנית** מתשלום דמי ביטוח והיא אינה אמורה להיות תלויה במצב תקציב המדינה או בסדרי העדיפויות של הממשלה. לעומתו החלק הלא-ביטוחי תלוי בסדרי העדיפויות של הממשלה וביכולתה לממן אותו, ואלה עלולים להשתנות עם המצב המקרו-כלכלי ולחצי התקציב או עם התפישות החברתיות של הממשלה המכהנת. כך שאם מערכת הביטוח הסוציאלי עצמאית דיה ואינתה פיננסית, הזכאות אמורה להיות יציבה יותר מבחינת המבוטח.

אחד הגורמים המקשים על עצמאות הביטוח הסוציאלי הוא העובדה שלמבטח (הביטוח הלאומי) שני תפקידים במקביל - מבטח וסוכן של הממשלה, מצב הגורם לטשטוש העצמאות של המערכת מנקודת ראות המבוטח. סתירה זו מחריפה ככל שתפקיד הסוכן (תשלום קצבאות לא-ביטוחיות וגביית דמי ביטוח בריאות) גדל יחסית לתפקיד כמבטח ולעיתים מתנגש עם זכויות הביטוח⁵ - תשלום קצבאות ביטוחיות וגביית דמי ביטוח **לאומי**. ככל שהמצב ברור פחות, כך נתפס המוסד לביטוח לאומי בעיני המבוטח פחות כנאמן שלו ויותר כסוכן הממשלה, ויעידו על כך כינויו של המוסד בקרב הציבור כ"מס הכנסה ב" ודמי ביטוח בריאות כ"מס בריאות".

גורם שחיקה מרכזי נוסף בתפקידו של המוסד כמבטח טמון באי-ודאות בנוגע לקרן העודפים, לנוכח העובדה שהממשלה (הלווה) לא שמרה על העתודות בחשבון נפרד כדי לאפשר שימוש בהן בעת הצורך. בניגוד ליתר חובות הממשלה, החוב למבוטחים אף לא רשום כחוב ממשלתי להם, כפי שרשום יתר החוב לציבור מחזיקי איגרות החוב של הממשלה - סך של כ-180 מיליארד ש"ח (כ-18% תוצר), אף שהוא מהווה חוב ציבורי לכל דבר ועניין. אילו היו רושמים את החוב כראוי, שיעורו של כלל החוב הציבורי בתוצר לא היה 67.6% כפי שמתפרסם בדוח בנק ישראל⁶, אלא כ-85.6% אחוזי תוצר!

בלבול נוסף בנוגע לעצמאות המוסד נובע מרישום של הוצאות האשפוז (**מענק האשפוז** בסך כ-2.7 מיליארד ש"ח ב-2014) כגמלה של הביטוח הלאומי משום שהוא המשלם אותו, אף שלמעשה מדובר בהוצאה המתאימה להיות רשומה בתקציב הבריאות, בייחוד מאז נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי. גם אם לפני חקיקת החוק היה היגיון ברישום תשלומי האשפוז כגמלה לילודת ולילוד, הדבר היה אמור להשתנות ב-1995 עם חקיקת החוק. רישום הסכום בביטוח הלאומי יוצר מצב מלאכותי של העדר איתנות פיננסית של המוסד, הגדול יותר מהמצב האמיתי. רישום נכון היה מקטין מאוד את הבעיה⁷.

קרן העודפים מהווה רשת ביטחון, הנחוצה להקל בתקופה של פגיעה באיתנות הפיננסית וכאשר מגבשים תוכנית לתיקון הבעיה, או בתקופה הנדרשת כדי להשיג את אישור הממשלה והכנסת לתוכנית. כך למשל פרסם הביטוח הלאומי ב-2013 בהבלטה רבה את הדוח האקטוארי, תוך הדגשת הבעיה האקטוארית, וקעת, ב-2015, הוא מכין לממשלה הצעות שנועדו לפתור בעיה זו. הרזרבה דרושה אפוא כדי לגשר על הזמן שעובר בין ההכרה בבעיה לבין החלטת הממשלה על התוכנית, שינוי החקיקה וביצוע התוכנית בפועל.

החוב למבוטחים לא רשום כחוב ממשלתי להם, כפי שרשום יתר החוב לציבור מחזיקי איגרות החוב של הממשלה - סך של כ-180 מיליארד ש"ח

קרן העודפים מהווה רשת ביטחון, הנחוצה להקל בתקופה של פגיעה באיתנות הפיננסית

5 כך למשל מקוזזים חובות של מבוטחים בדמי ביטוח **בריאות** למערכת הבריאות בקצבאות הביטוח הלאומי, כלומר זכויות המבוטח בביטוח הלאומי נפגעות עקב חובותיו למערכת הבריאות.
6 ראו פרק 6, **דוח בנק ישראל 2014**, עמ' 139.
7 אומדן להיקף ההשפעה ראו **דוח הביטוח הלאומי 2013** (פרק א' עמ' 26, תרשים 3): העברת מענק האשפוז אל מחוץ לקצבאות הביטוח הלאומי מבלי לגרוע מדמי הביטוח הקיימים של הביטוח הלאומי, מביאה לשיפור האיתנות הפיננסית המתבטא בדחיית חיסול יתרת הקרן בכ-8 שנים.

כיום יש גירעון **כרוני** בתקציב השוטף של הממשלה, אף שהביטוח הלאומי מפקיד בכל שנה את עודפיו בתקציב המדינה, בהיקף של כ-2-5 מיליארד ש"ח לשנה. במצב כזה העצמאות של מערכת הביטחון הסוציאלי מתערערת, שכן הצטברות הפקדות אלה, כלומר התוספת לזרובה של הביטוח הלאומי, נבלעת בגירעון השוטף של הממשלה, ולכן צבירת הרזרבה היא תיאורטית בלבד. מבחן האמינות של הממשלה למחויבותה לחוב הזה יבוא עם התקרבות המועד שבו העודף השוטף של הביטוח הלאומי יהפוך חלילה לגירעון שוטף עקב התהליך הדמוגרפי של הזדקנות האוכלוסייה, בהנחה שלא יינקטו צעדים מתקנים עד אז. אילו הרישום של החוב היה נעשה לפי עקרונות חשבונאות תקינים, גירעון הממשלה היה אמור להיות גדול בכ-6-7 מיליארד ש"ח בשנה **והעודף** בתקציב הביטוח הלאומי היה גדל בכמחצית מכך (ראו גם את הדוח האקטוארי האחרון⁸). אם הממשלה תרצה להתמודד עם מצב זה, יהיה עליה לנקוט כמה צעדים (ראו להלן סעיף 6), בהם העלאת מיסים או קיצוץ בתקציבים אחרים שלה כדי לכבד את החזר החוב למוסד, בהתאם ללוח הסילוקין של החוב למבוטחים (כ-15 מיליארד ש"ח לשנה כיום: כ-10 מיליארד החזר קרן וכ-5 מיליארד תשלומי ריבית, לא כולל הרכיב המסובסד⁹). צעד כזה ינתק את הקשר המיידית הקיים כיום בין השתנות העודף בביטוח הלאומי לבין גירעון הממשלה. בכך הצעד יגביר משמעותית את עצמאות מערכת הביטחון הסוציאלי.

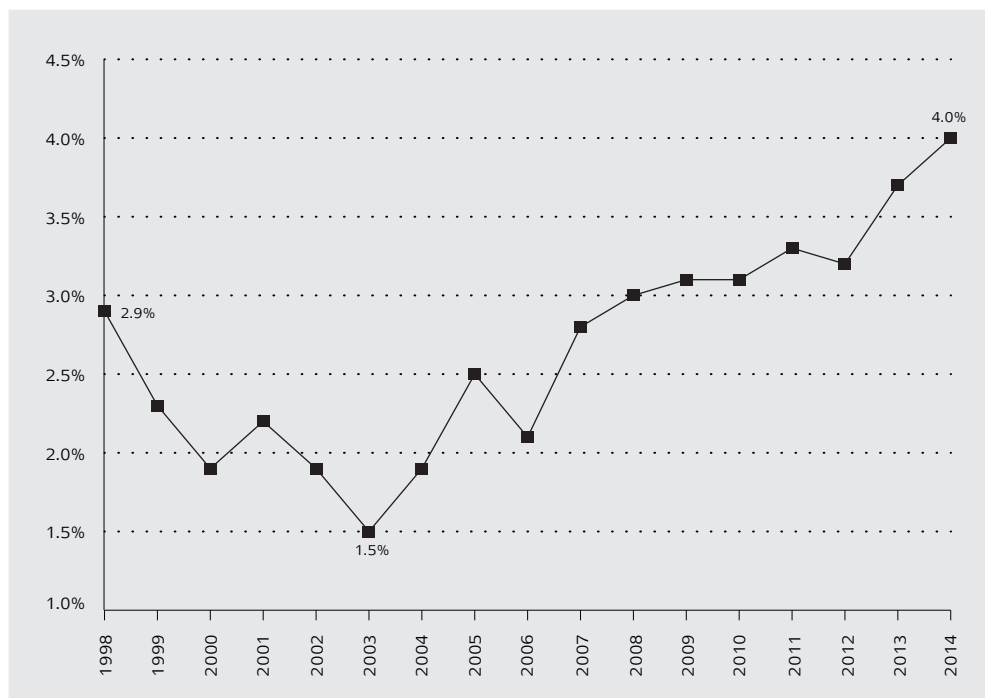
הרכיב הביטוחי התפתח בעקביות מיום הקמתו של הביטוח הלאומי ב-1 באפריל 1954 עד 1980. ב-1981-1982 החליפה המדינה את מדיניות הסעד במערכת הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה - שתי

העצמאות של מערכת הביטחון הסוציאלי מתערערת, שכן הצטברות הפקדות אלה, נבלעת בגירעון השוטף של הממשלה

אם הממשלה תרצה להתמודד עם מצב זה, יהיה עליה לנקוט כמה צעדים, בהם העלאת מיסים או קיצוץ בתקציבים אחרים שלה

תרשים 7

סבסוד הריבית כשיעור מתקציב המוסד לפי חוק הביטוח הלאומי, 1998-2014



⁸ <https://www.btl.gov.il/Publications/aktuarial/Documents/2010Triennial%20Report.pdf>

⁹ דרך מקורית ושונה היא לפעול כמו נורווגיה ולהבטיח את החוב של הממשלה למבוטחים באמצעות ההכנסות מאוצרות הטבע - בייחוד מעתודות הגז שהתגלו בשנים האחרונות בחופי ישראל.

מערכות שמבחני הכנסה בהן (כלומר תשלום סלקטיבי של הקצבאות) הם חלק מתבקש¹⁰. זו הסיבה ששני ענפים אלה ממומנים מאז הקמתם מתקציב המדינה (סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי, הסכמים וחוקים אחרים). לאחר מכן הוספו תשלומים שונים שהביטוח הלאומי משלם בעבור המדינה, שאין להם קשר לביטוח הסוציאלי. כיום הקצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי גדולות בהיקפן יותר מפי שישה מאלה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי.

5. סוגי הגמלאות על-פי מטרות הביטחון הסוציאלי

א. פעילות הביטוח הלאומי במושגים של צדק

כדי לעצב כראוי את פעילות הביטוח הסוציאלי חשוב לבחון אותה לאור מטרות היסוד שלה, המנוסחות במושגים של צדק (תרשים 8).

מושגי הצדק הרלוונטיים בהקשר לביטוח הסוציאלי הם:

- **צדק החלוקה** - מתמקד בחלוקה מחדש של הכנסות (בדרך כלל באמצעות קצבאות ומיסים פרוגרסיביים) כדי לצמצם את האי-שוויון בהכנסות (מטרות 2 ו-3). אפשר להבחין בין שני רכיבים שלו:
 - **צדק אופקי**, הדואג לכך שאנשים דומים (או דומים במצב הרווחה שלהם) יהיו זכאים ליחס דומה. לשם כך פותחו למשל סולמות שקילות, שמטרתם ליצור מכנה משותף מבחינת רווחתם בין משפחות שונות בגודלן ובמאפיינים אחרים שלהן.
 - **צדק אנכי**, השואף לכך שאנשים בעלי הכנסות נמוכות יהיו זכאים לקצבה יחסית גבוהה יותר מאנשים במצב כלכלי משופר, או שתשלומי המס לבעלי הכנסות גבוהות יהיו גבוהים יותר מאשר לבעלי הכנסות נמוכות וכד'. אפקט זה מושג למשל באמצעות קצבה אוניברסלית ואחידה, או במערכת המיסוי באמצעות מס הכנסה פרוגרסיבי.
- **צדק רב-דורי** - דואג לשמירה על זכויות של מי שעדיין לא נולדו או לא משתתפים בתהליך קבלת ההחלטות (ילדים) בנוגע לפעולות הדור הנוכחי (מטרה 6). לפעולות אלה עלולה להיות הטיה לטובת הדור הקיים, בין היתר עקב השיטה הדמוקרטית שמטבעה הילדים והדורות הבאים אינם מעורבים בה. כך למשל מתייחסת סוגיית האיתנות הפיננסית והחברתית למושג זה של צדק.
- **צדק מריטוקרטי**¹¹ - נועד לאזן את צדק החלוקה (מטרה 5). בעוד שהצדק החלוקתי מתייחס לצורכי האדם בצורה שוויונית ולהטלת מיסים גבוהים למי שיכולתם הכלכלית גבוהה יותר, הצדק המריטוקרטי מדגיש את זכותו של האדם על הערך המוסף של מה שיצר במו ידיו. על-פי עקרון זה נקבעת רמתן של הגמלאות מחליפות השכר כשיעור מהשכר האחרון, שכן הן מנסות לספק תמורה ביטוחית בעת אירוע של פגיעה בשכר (למשל באמהות או בפגיעה בעבודה). לפי שיקול הצדק המריטוקרטי, מוצדק שדמי הביטוח למימון גמלאות מחליפות שכר לא יעלו באופן פרוגרסיבי אלא למשל ביחס ליניארי. מאחר שגמלאות אלה הן מעמודי התווך של מערכת ביטוח סוציאלי, צדק מריטוקרטי שייך ליסודות של מערכת הביטחון הסוציאלי לא פחות מדרישת הסולידריות החברתית, כפי שהיא משתקפת בקצבאות האוניברסליות.

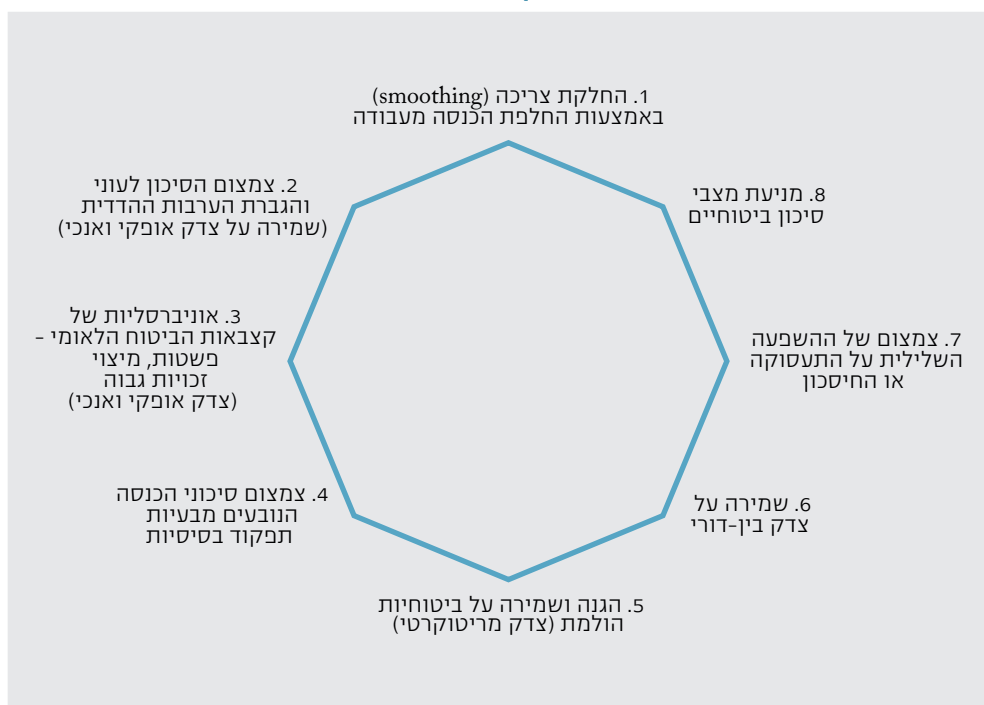
10 יש אמנם יוצאים מן הכלל כמו הצעתו של מילטון פרידמן בנוגע להכנסה בסיסית (basic income) שנועדה להיות אוניברסלית, אך יש בה דרישות לצמצום מערכת הביטחון הסוציאלי שפוסלות אותה.

11 נגזר מ-merit, ובתרגום בלתי אמצעי: "מגיע לי".

מטרות הביטחון הסוציאלי שונות זו מזו מבחינת מושגי הצדק הרלוונטיים לקביעת גובה הקצבאות ועקרונות המימון שלהן. לכן חשוב להבין את הקשר בין ענפי הביטוח העיקריים לבין המטרות הבסיסיות של הביטחון הסוציאלי. חלוקת הקצבאות לאשכולות על-פי ענפים בעלי מאפיינים דומים מסייעת לקביעה רציונלית של תנאיהן ומימונן¹². אפשר למנות ארבעה סוגים עיקריים של קצבאות: קצבאות מחליפות שכר, קצבאות אוניברסליות, קצבאות (או החזר הוצאות) להבטחת תפקוד בסיסי, וקצבאות של קיום מינימלי בכבוד. ישנן מטרות נוספות, הנוגעות להגברת האיתנות הפיננסית, לבלימת תמריצים שליליים לתעסוקה ולחיסכון ולהקטנת סיכונים באמצעות פעילות מונעת (תרשים 8).

חלוקת הקצבאות לאשכולות על-פי ענפים בעלי מאפיינים דומים מסייעת לקביעה רציונלית של תנאיהן ומימונן

תרשים 8 מערכת הביטחון הסוציאלי – מטרות



ב. גמלאות מחליפות הכנסה מעבודה (מטרה 1)

גמלאות אלה משולמות לעובדים שנוצרה הפסקה בעבודתם ועקב כך הכנסתם נפגעת. הן נועדו לסייע ליחיד ולמשפחתו לשמור על רמת החיים שהתרגלו אליה מבחינת צריכת מוצרים ושירותים (בלשון הכלכלנים: הן מאפשרות "להחליק את הצריכה על פני זמן"¹³). הגמלאות האלה משולמות בעקבות

12 ועדת האיתנות הפיננסית הגדירה את האשכולות בהיבט של איוון בין הגמלאות לתקבולים ולא התייחסה למטרות הבסיסיות של הגמלה ולהבדלים בסיכונים הכרוכים בה, כמקובל וכפי שהאשכולות מוצגים בפרק זה.
13 זו הטענה שבבסיס תורת ההכנסה הפרמננטית של מילטון פרידמן - Friedman, M. (1957).
A theory of the consumption function ושל תורת מחזור החיים של אלברט אנדו ופרנקו מודיליאני - Ando, A. & Modigliani, F. (1963). The "Life Cycle" hypothesis of saving: Aggregate implications and tests

אירועים כמו לידה, אבטלה, פגיעה בעבודה, או נכות מעבודה¹⁴. מכל קצבאות הביטוח הסוציאלי זיקתן למושג הצדק המריטוקרטי היא הגבוהה ביותר: הן מקנות למבוטח תחושה של "ביטוחיות" – התשלום נקבע על-פי הישגיו הכלכליים עד כה, והזכות לו מוקנית מכוח תשלום מתמשך של דמי ביטוח.

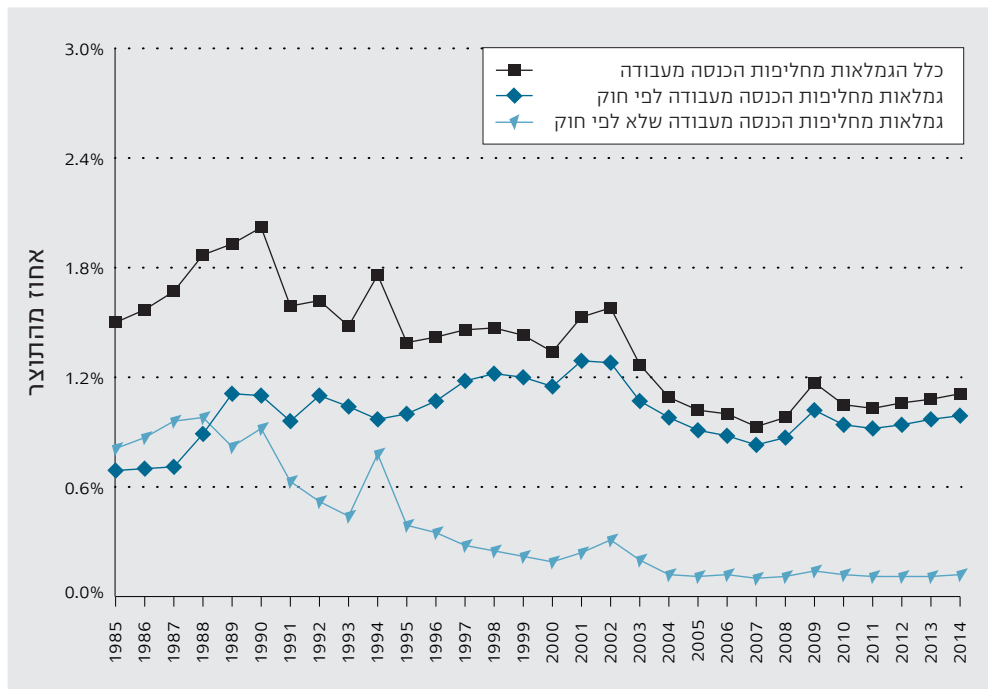
הצבת מבחני הכנסה
בתנאי הזכאות
לגמלאות מחליפות
שכר היא בבחינת נטע
זר הפוגע בתחושת
הביטוחיות

הצבת מבחני הכנסה בתנאי הזכאות לגמלאות מחליפות שכר היא בבחינת נטע זר הפוגע בתחושת הביטוחיות. השמירה על העיקרון המריטוקרטי בקצבאות אלה היא שמצדיקה גם גבייה מוגברת של דמי ביטוח מאנשים בעלי הכנסות גבוהות יותר מבלי שהתשלום ייתפס כמיסוי פרוגרסיבי, שכן הקצבאות הללו גדלות כאמור עם השכר. דוגמה להפרת העיקרון הזה הם דמי אבטלה: התקרה לתשלום היא בגובה השכר הממוצע בעוד המקסימום לגביית דמי ביטוח הוא חמש פעמים השכר הממוצע, ובעבר אפילו עשר פעמים. פער זה מטשטש ואף פוגע בתחושת הביטוחיות (מטרה 5). גם ההבדל במספר ימי תשלום דמי האבטלה לפי גיל ומצב משפחתי פוגע בביטוחיות, וזו מעין אפליה לא עניינית, שכן תנאי הגמלה צריכים להיקבע על-פי כללים אחידים, לדוגמה צבירת תקופת אכשרה. צמצום ימי הזכאות לצעירים ל-50 ימים בלבד, לדוגמה, בהשוואה למובטל בן 45 או יותר שזכאי ל-175 ימים, והגבלת גובה הקצבה לשכר הממוצע, הם דוגמאות לפגיעה של ממש בעקרון הביטוחיות ומשום כך גם בתפקודו של הביטחון הסוציאלי כביטוח סוציאלי.

יותר משמדובר כאן במתח בין מטרות הסולידריות (מטרות 2 ו-3) לבין שמירת הביטוחיות של

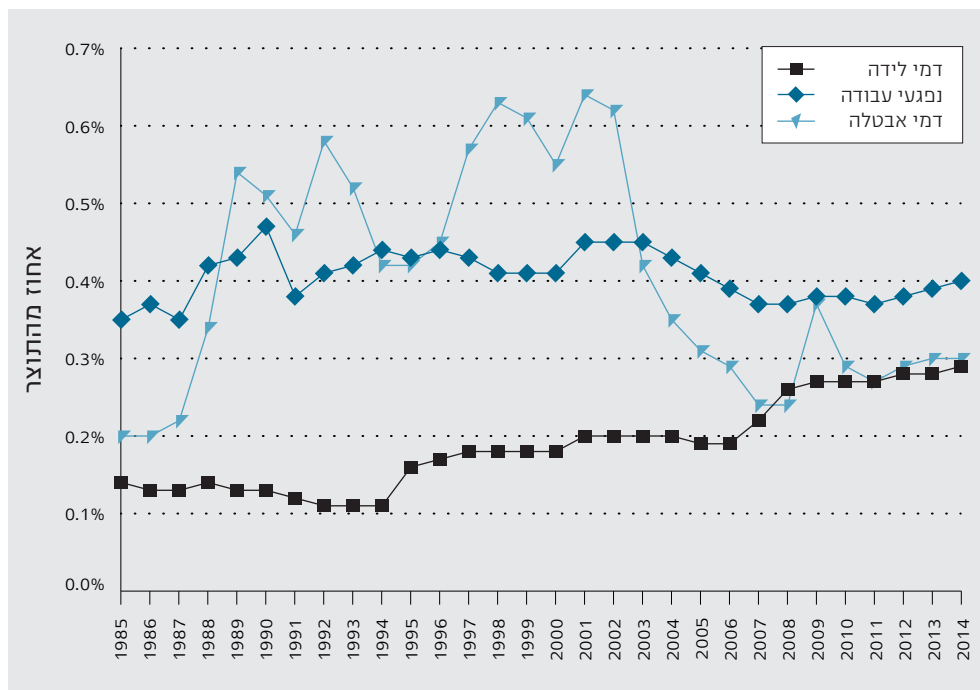
תרשים 9

ההוצאה על גמלאות מחליפות הכנסה מעבודה (אחוז מהתוצר), 1985–2014



14 יש מי שרואים גם בקצבת הזיקנה גמלה מחליפת שכר אך החלטנו שלא לכלול אותה באשכול זה משום שרמתה אוניברסלית וללא זיקה לרמת ההכנסה האחרונה של הפרט. יתרה מזו: היא משולמת גם למי שלא עבד כלל ולכן מודגש בה הרכיב של צדק החלוקה והאוניברסליות.

תרשים 10
ההוצאה על גמלאות מחליפות הכנסה מעבודה
במימון המבוטחים (אחוז מהתוצר), 2014–1985



הקצבה (מטרות 1 ו-5), נראה שהפגיעה באופי מחליף השכר, למשל של דמי האבטלה, היא בעיקר סוג של סלקטיביות תקציבית. הסיבה היא שאין כאן שיפור במצב המשתכרים שכר נמוך (הם מקבלים לפי הכלל של 70% מהשכר האחרון) אלא הרעה של תמורת הביטוח של המשתכרים מעל השכר הממוצע, ששכרם אינו גבוה, והוא יכול להיות אופייני אפילו למשפחות עובדות שחיות בעוני ובוודאי למשפחות ממעמד הביניים הנמוך. לפיכך הפגיעה בביטוחיות היא לא רק בבעלי שכר גבוה אלא גם בעובדים בעלי רמות שכר נמוכות יותר. עם זאת, הגמלאות מחליפות השכר שמרו על יחס פחות או יותר קבוע יחסית לתוצר (תרשים 9).

הפגיעה בביטוחיות היא לא רק בבעלי שכר גבוה אלא גם בעובדים בעלי רמות שכר נמוכות יותר

ההתפתחות ההיסטורית של כל גמלה מהגמלאות מחליפות השכר שונה (תרשים 10): בשלושת העשורים האחרונים דמי הלידה לא רק שמרו על רמתם יחסית לרמת החיים אלא אף עלו ומשקלם בתוצר יותר מהוכפל; הקצבה לנפגעי העבודה שמרה על יחס גבוה ויציב; ורק דמי האבטלה, אשר כמעט שני עשורים מילאו תפקיד סוציאלי וכלכלי חשוב כקצבה אנטי מחזורית - החלו להידרדר במהירות בשנים 2002-2004, בעקבות הקיצוצים במערכת הביטחון הסוציאלי. החיזוק הזמני של דמי אבטלה, ב-2009, באמצעות הסכם מיוחד שנועד לבלום את השפעת המשבר העולמי על התעסוקה בישראל, דחה במקצת את ירידתם שוב לרמה נמוכה. התיקון האחרון בנוגע למובטלים יומיים שיפר במעט את תפקיד הגמלה כמגנה מפני אבטלה, אך עיקר הפגיעה של תחילת שנות ה-2000 ניכרת עדיין בבירור.

ג. גמלאות אוניברסליות (מטרה 3)

הגמלאות האוניברסליות מאופיינות בתשלומן ללא מבחן הכנסה (מטרה 3). העיקריות בהן הן קצבת הילדים וקצבאות הזיקנה והשאירים¹⁵, והן משולמות על-פי גילו של המבוטח או גיל ילדיו. הקצבאות האוניברסליות משקפות את הסולידריות של מערכת הביטוח הסוציאלית, שכן הפרוגרסיביות (צדק אנכי - מטרה 2 בתרשים 7) מושגת ללא הפעלת מבחן הכנסה, כלומר מבלי לפגוע ביעילות המערכת. בהיותן אחידות, קצבאות אלה פועלות לקידום הצדק האנכי תוך שמירה על פשטות המערכת, וזו מביאה לשיעור המיצוי הגבוה ביותר (מיצוי מלא) שלהן¹⁶.

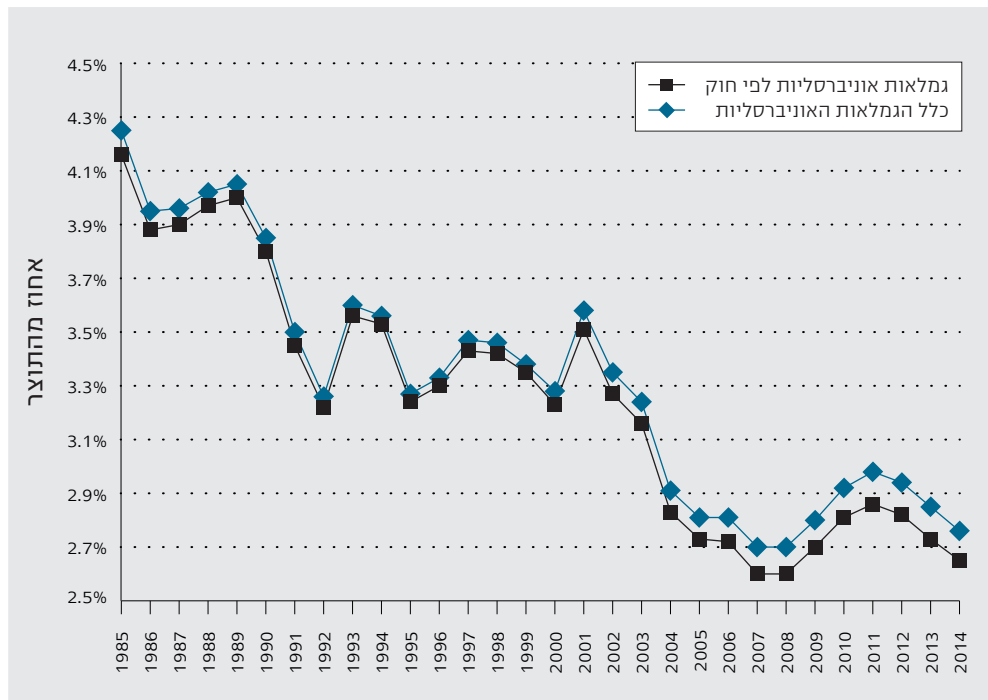
אחת הפגיעות הקשות ביותר בקצבאות של הביטוח הסוציאלי היתה בקצבת הילדים

אחת הפגיעות הקשות ביותר בקצבאות של הביטוח הסוציאלי היתה בקצבת הילדים - שקוצצה בהדרגה מכ-1.5% תוצר ב-1985 לכשליש מכך ב-2013 (תרשים 12). גם קצבת הזיקנה הופחתה בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90 באופן ניכר - בכ-0.7% תוצר, בעיקר עקב הצמיחה המהירה של התוצר לנפש. הקצבאות האוניברסליות הצטמצמו מאוד יחסית לרמת החיים של המשק, כפי שהיא נתפסת על ידי הצגת הקצבאות במונחים של אחוזי תוצר.

הירידה בשיעור התמ"ג של קצבת הזיקנה מ-1991 עד אמצע שנות ה-90 מוסברת בשיעור הצמיחה לנפש של התוצר הגבוה באותה תקופה, שבה המשק הישראלי קלט בהצלחה עלייה המונית

תרשים 11

ההוצאה על הגמלאות האוניברסליות (אחוז מהתוצר), 1985-2013



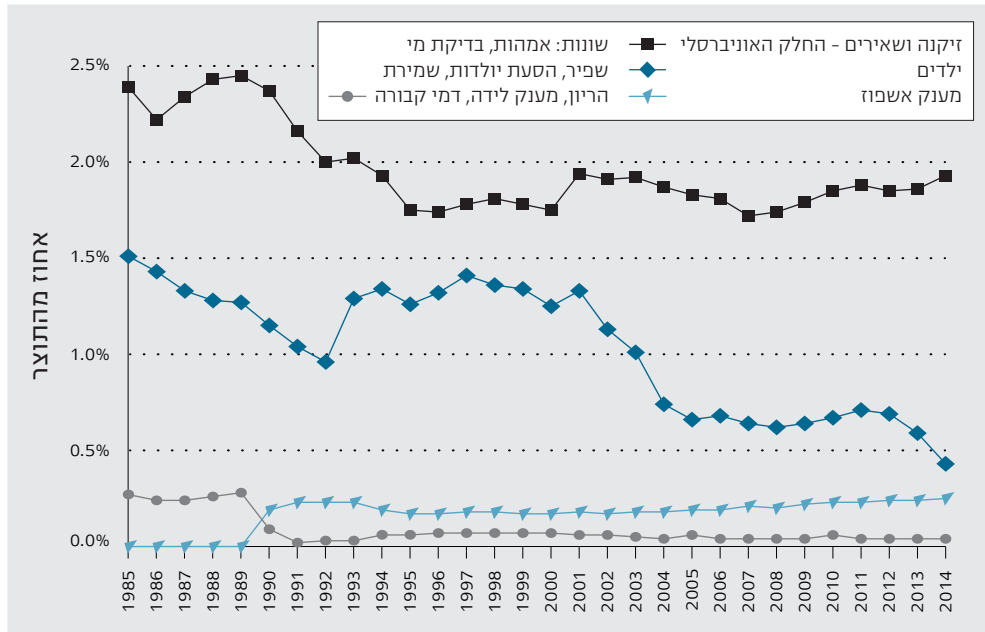
15 בהן למשל קצבת השאירים לאלמנות/ים, הכפופה למבחן הכנסה וקצבת הזיקנה בגיל המותנה שבה מופעל מבחן הכנסה ברמות שחר נמוכות יחסית. אלה אינן מופיעות כאן אלא תחת הקצבאות הסלקטיביות הנדונות בהמשך.

16 גמלת הניידות, המשולמת ללא מבחן הכנסה, נכללה כאן כגמלת תפקוד בעלת אופי ביטוחי, אך שיקולים של טיפול בקבוצות לחץ כנראה גרמו לכך שהיא ממומנת מתקציב המדינה ולא מדמי הביטוח כפי שהיה ראוי, כלומר באמצעות תקציב הביטוח הלאומי.

וברובה משכילה, כך שהתוצר (המכנה) גדל במהירות יחסית לתשלומי הקצבאות לאוכלוסייה הזקנה המבוטחת (תרשים 12).

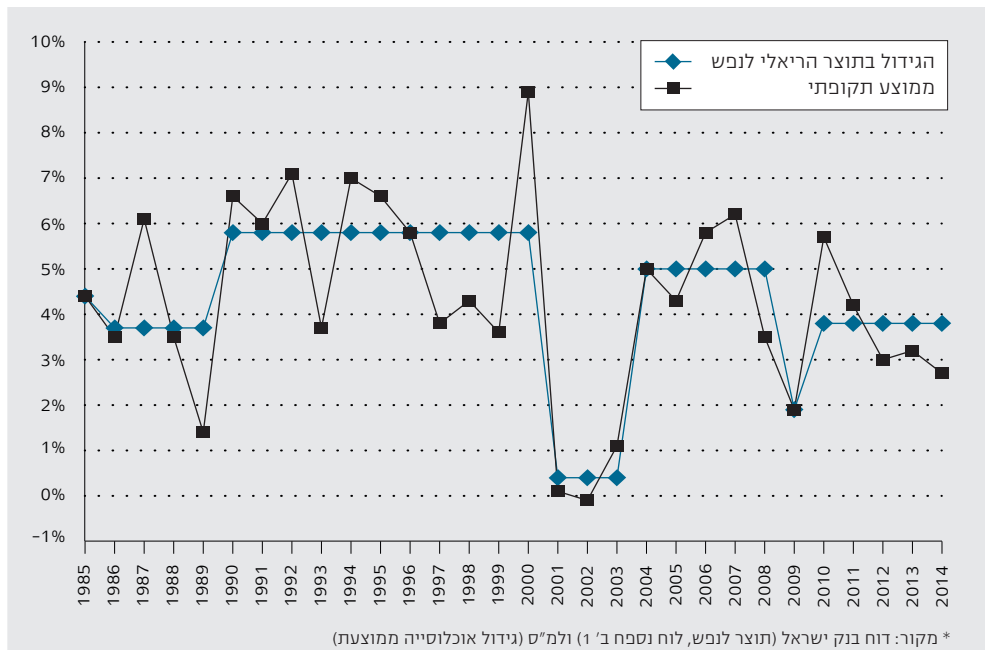
תרשים 12

ההוצאה על הגמלאות האוניברסליות לפי חוק (אחוז מהתוצר), 1985–2014



תרשים 13

הצמיחה הריאלית של התוצר לנפש (אחוזים), 1985–2014



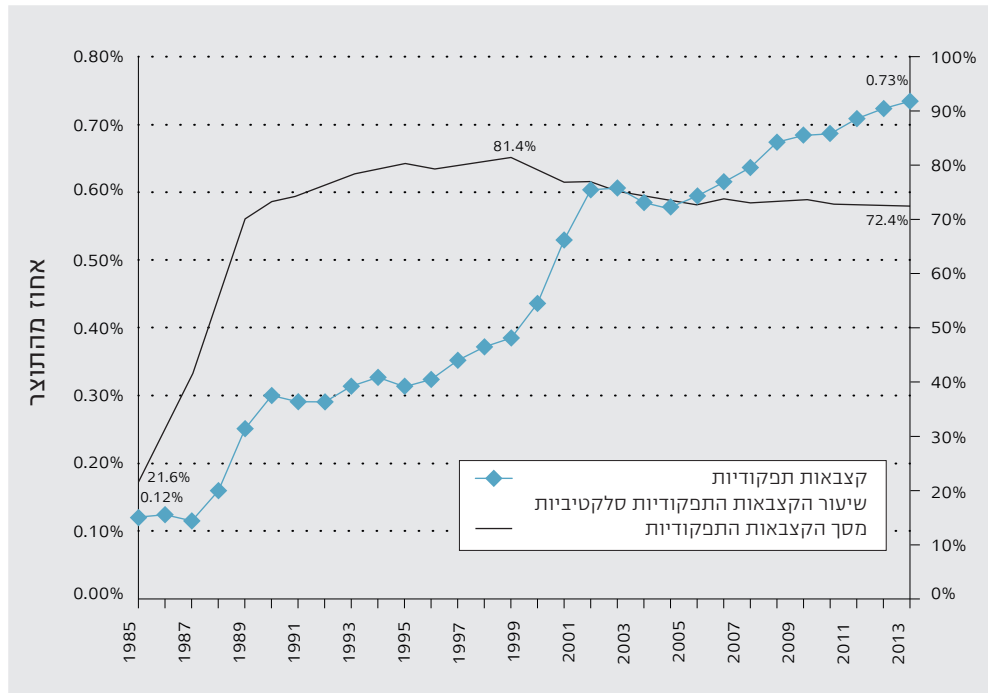
* מקור: דוח בנק ישראל (תוצר לנפש, לוח נספח ב' 1) ולמ"ס (גידול אוכלוסייה ממוצעת)

ד. גמלאות לתפקוד בסיסי (מטרה 4)

גמלאות אלה משולמות עקב ליקויים פיזיים או נפשיים, ולכן גובהן נקבע על-פי תוצאות של מבחני תפקוד כגון ה-ADL (activities of daily living) או ה-IADL (instrumental activities of daily living). עם גמלאות אלה נמנות גמלת הסיעוד, קצבת שר"מ, גמלת הניידות וגמלה לילד נכה¹⁷. הן מבטאות את העלות הגבוהה של ההוצאות לתפקוד הבסיסי, ולכן לא תיוותר די הכנסה בידי המבוטח כדי לממן הוצאות אלה. הגמלה המרכזית - הסיעוד - אף שהיא ממומנת באמצעות דמי ביטוח, **כוללת מבחן הכנסה**, ובכך היא הופכת לסלקטיבית (תרשימים 14 ו-15). המניע לסלקטיביות אינו מינימום לקיום אלא הצורך "לחסוך בתקציב" - מניע הזר לרעיון הביטוח. נכנה כאן אפוא את הסלקטיביות הזו **סלקטיביות תקציבית**, בשונה מסלקטיביות קיומית (כמו למשל בהבטחת הכנסה). אם מבחן ההכנסה פוגע בזכויות ברמות הכנסה האופייניות לשכבת הביניים, זו פגיעה ביטוחית קשה, ובמקרה זה הצמצום למחצית הקצבה פוגע בציבור גדול. יתרה מזו: הפגיעה בעשירים עקב הכנסות גבוהות אינה יעילה כי ממילא מספרם אינו גדול ולכן ה"חיסכון" אינו משמעותי מבחינת תקציב הביטוח הלאומי, והשפעתו על תקציב המדינה שולית ביותר (דרך הפקדת העודפים בתקציב הביטוח הלאומי). פגיעה זו היא אם כך מיותרת ולא יעילה.

הגמלה המרכזית - הסיעוד - אף שהיא ממומנת באמצעות דמי ביטוח, כוללת מבחן הכנסה, ובכך היא הופכת לסלקטיבית

תרשים 14
ההוצאה על גמלאות לתפקוד בסיסי - שיעור החלק הסלקטיבי
ואחוז מהתוצר, 1985-2014

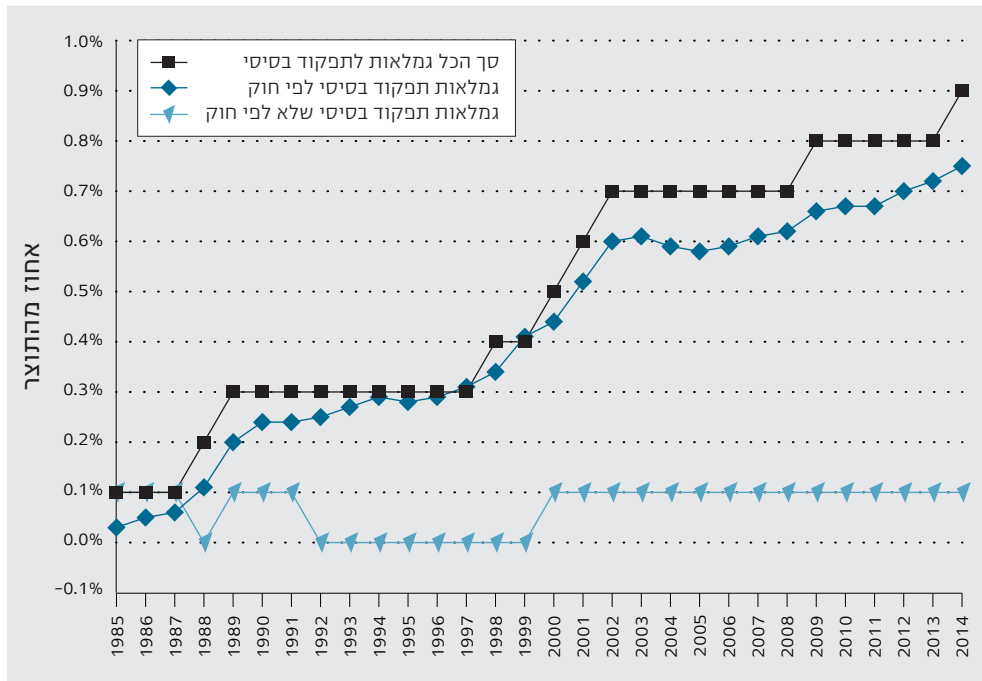


17 קצבאות נכות כללית ונכות מעבודה אינן נכללות באשכול זה אלא בגמלאות הסלקטיביות שיוצגו בהמשך (נכות כללית) ובגמלאות מחליפות שכן (נכות מעבודה ודמי פגיעה). גמלת הניידות אינה משולמת כאמור בקצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי אלא ממומנת במלוואה בידי הממשלה.

הטענות בנוגע לפגיעה הביטוחית נכונות גם לקצבת תפקוד קלאסית נוספת, הקצבה לשירותים מיוחדים, הכפופה גם היא למבחן הכנסה. דווקא גמלת הניידות, שגם היא במהותה גמלת תפקוד ומתאימה כאמור להיות ביטוחית, ממומנת בכספי אוצר המדינה (סעיף 9 והסכמים), כך שהיא מחוץ לביטוח הסוציאלי. למרות זאת היא משולמת ללא מבחן הכנסה, כפי שהיה אפשר לצפות מקצבה ביטוחית.

הטענות בנוגע לפגיעה הביטוחית נכונות גם לקצבת תפקוד קלאסית נוספת, הקצבה לשירותים מיוחדים

תרשים 15
ההוצאה על גמלאות לתפקוד בסיסי (אחוז מהתוצר), 1985–2014



ה. גמלאות סלקטיביות להבטחת קיום הולם (מטרות 2 ו-7)

גמלאות אלה מספקות מענה למצב של קיום ברמה הנמוכה ממחיה הולמת, לאחר שהיחיד או המשפחה מיצו את זכאותם לגמלאות אחרות. הן מבטיחות את הסיכוי האחרון לקיום הולם, גם למי שאינו נמנה עם המבוטחים. אילו הזכאות היתה מוגדרת במונחים של **פגיעה** קשה בהכנסות המשפחה, עם דגש על השינוי החד, היה אפשר לשלם קצבה זו גם למבוטחים שהידרדרו באופן ניכר מרמת חיים שאליה התרגלו תקופה ארוכה לפני הפגיעה. במקרה כזה הקצבה יכולה לספק מענה לא רק לעוני אלא גם לפגיעה חדה ברמת החיים. ללא מקרים אלה מדובר בקצבאות קיום - הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה בגיל העבודה והשלמת הכנסה בגיל זיקנה - ואז קבוצה זו מתאימה פחות לביטוח סוציאלי, שכן תשלום הקצבה מהווה למעשה חלוקה מחדש של ההכנסות. זהו תפקיד קלאסי של הממשלה: רק לה יש מונופול המאפשר לה ולמחוקק להטיל מיסים לצורך מתן הכנסה מינימלית. במקרה זה הביטוח הלאומי פועל **בשליחות** הממשלה.

תשלום הקצבה מהווה למעשה חלוקה מחדש של ההכנסות. זהו תפקיד קלאסי של הממשלה

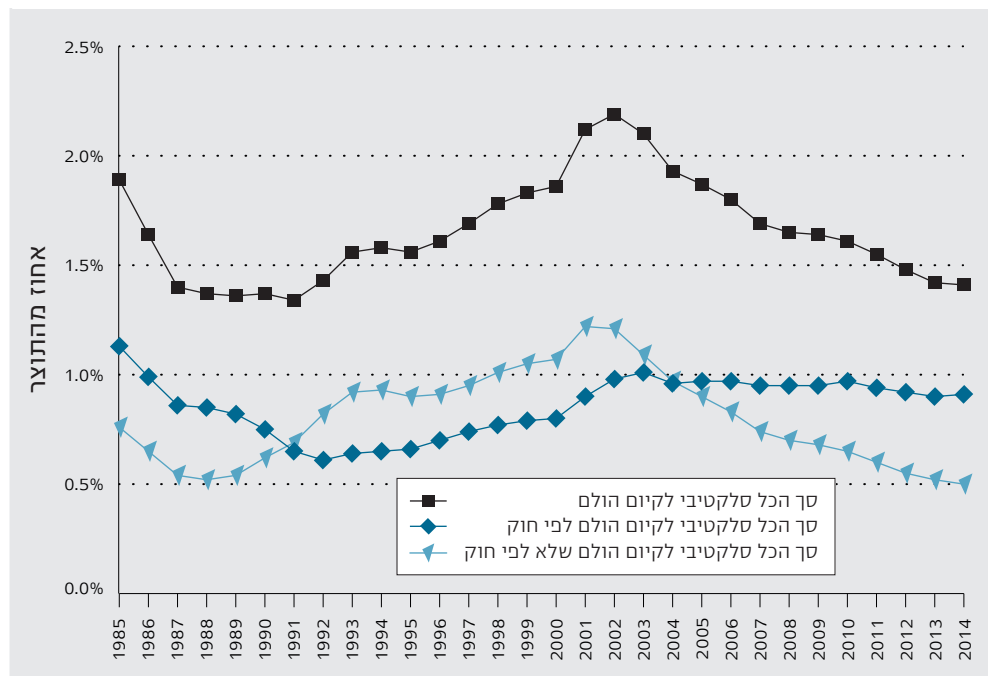
קצבת נכות כללית מהווה מקרה חריג שלא ניתן לסווג בקלות לקבוצות האחרות: גמלאות מחליפות שכר אינן רלוונטיות, שכן זכאים להן גם מי שלא עבדו מעולם. גם הגמלאות האוניברסליות

אינן רלוונטיות, שכן קצבת נכות היא מקרה קלאסי שבו צודק להחיל מבחן הכנסה כתנאי לזכאות לקצבה. הקצבה גם לא מתאימה בהכרח לגמלאות התפקוד, שכן הנכה הכללי זכאי לקצבאות התפקוד כגון שר"מ וניידות. החסמים להשגת עבודה בוודאי גדולים יותר לאנשים בעלי נכות מאשר לאחרים. קצבת הנכות הכללית, בהיותה כפופה למבחן כושר השתכרות, היא למעשה קצבה סלקטיבית ביטוחית. בניגוד ליתר הקצבאות מהסוג הזה, הגיוני להכלילה בביטוח הסוציאלי ובכל זאת להשאיר בעינו את מבחן כושר ההשתכרות.

לאחר כמה שנים של עלייה בהיקף התשלומים של קצבת הנכות הכללית כשיעור מהתוצר, חלה בשנות ה-2000 התייצבות במונחי תוצר והן אף ירדו במעט בשלוש השנים האחרונות. הקצבאות הסלקטיביות הלא-ביטוחיות - בעיקר הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה - הלכו ופחתו עם השנים במונחים של משקל בתוצר, אף שברוב השנים הללו שיעורי העוני היו גבוהים ובכמה שנים אף עלו. העדר מתאם זה נובע בין היתר מהשחיקה המתמדת של קצבאות הקיום, ביחוד בגיל העבודה, כך שהן התרחקו באופן ניכר מהגדרש על-פי כללים של מחיה הולמת (תרשימים 4 ו-15). ירידה בקצבאות סלקטיביות עלולה גם לנבוע מהקושי של מיצוי הקצבה עקב מבחני ההכנסה והסטיגמה המלווה קצבאות אלה¹⁸.

הקצבאות
הסלקטיביות הלא-
ביטוחיות - בעיקר
הבטחת הכנסה
והשלמת הכנסה -
הלכו ופחתו עם השנים

תרשים 16
הוצאה על גמלאות סלקטיביות לקיום הולם (אחוז מהתוצר), 1985-2014

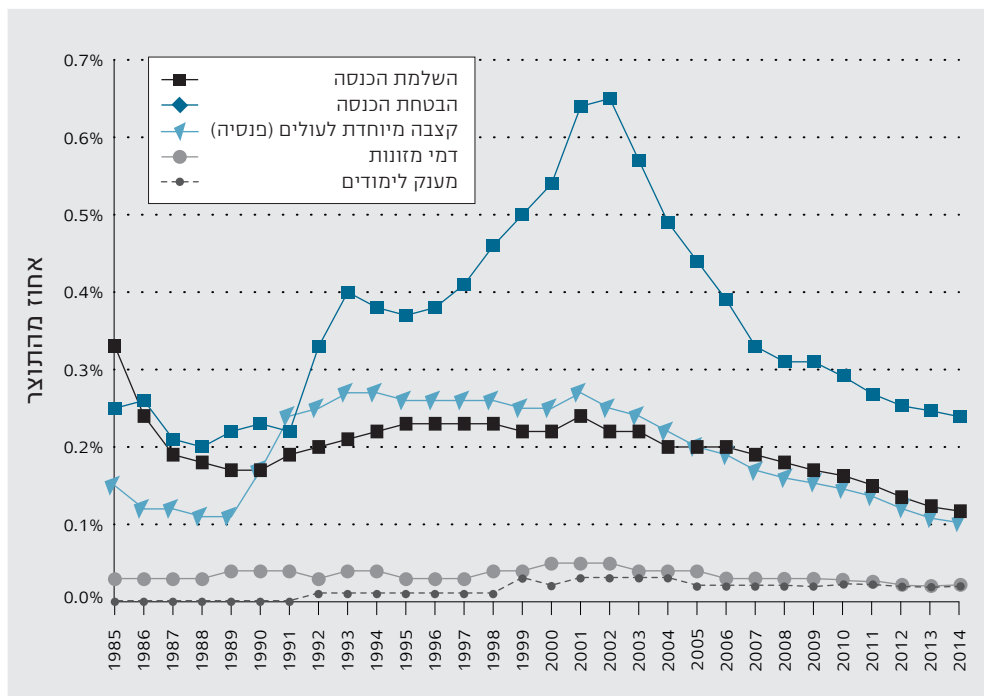


טענה מרכזית בנוגע לגמלאות הסלקטיביות בגיל העבודה היא שהן פוגעות בתמריץ לעבוד, ובעיקר משום כך הממשלה הקשיחה את הקריטריונים לקבלתן בשנים 2002-2004. מאז נשארה הקשחה זו בעינה, למרות ההחרפה בממדי העוני בשנים 2002-2011.

18 עד כה לא פורסם מחקר שיכול לאשש טענה זו. כעת מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי עמל להשלים מחקר כזה לשנה אחת (2013) על הגמלה להבטחת הכנסה.

תרשים 17

ההוצאה על הגמלאות הסלקטיביות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי (אחוז מהתוצר), 2014–1985



מטרה 7 ממוקדת בצמצום העיוותים הבלתי נמנעים שיוצרת הקצבה על התמריץ לעבוד (בעיקר הבטחת הכנסה ונכות כללית) או לחסוך (קצבת זיקנה). מטרה זו סותרת במידה מסוימת את המטרות האחרות ואינה מטרה בפני עצמה; עליה להיות בין מטרות משרד הכלכלה ומשרד האוצר בחתירתם לשיעור תעסוקה גבוה, לפרייון עבודה גבוה ולשכר גבוה. שיעור תעסוקה גבוה מהווה מטרה חשובה גם לביטוח הסוציאלי, בהבטיחו רמת חיים גבוהה ורמת מימון נאותה באמצעות גביית דמי ביטוח בעיקר מאנשים עובדים. לכן המטרה מנוסחת כאן במונחים של בלימה ולא כמניעה של הפגיעה בתמריץ לעבודה, מאחר שהביטוח הלאומי צריך לדאוג בראש וראשונה להבטחת המינימום למחיה בהקשר של גמלאות הקיום. פגיעה מסוימת בתמריץ לעבוד היא כמעט בלתי נמנעת, שכן בהחלט ייתכן שיהיו אנשים שיתמהמהו בחזרה לעבודה - רוב מקבלי הבטחת הכנסה מתקשים כנראה למצוא עבודה, בגלל ביקוש קטן לכישוריהם או בגלל חסמים אישיים שונים. הטיפול בבעיות התעסוקה מחייב כלים נוספים על המניפולציה של גובה הקצבה, כגון הכשרה מקצועית או סבסוד תעסוקה. כלים אלה יכולים להיות להשלים את השמירה על רמת הקצבה, שמביאה לרמת מחיה הולמת.

לעיתים נטען כי אסור שקצבת הזיקנה הבסיסית תהיה גבוהה מדי, כדי למנוע תמריץ שלילי לחיסכון. נראה כי תופעה זו קיימת רק ברמות הגבוהות של הקצבה. קצבת הזיקנה האוניברסלית מהווה כלי מרכזי לקידום השוויון בעת זיקנה, שכן הכנסות מפנסיה אינן מתפלגות באופן שוויוני באוכלוסייה ורבים האנשים שאין להם כיסוי פנסיוני הולם. זה כמוזן המצב בקרב מי שלא הצליחו להשתלב בעבודה באופן מלא בשנות העבודה. בעיה זו גוברת בקרב אנשים מעוטי השכלה וכישורי עבודה. מ-2008 אמנם קיים חוק פנסיה חובה, אך רבים לא זכו עדיין לצבור זכויות לפנסיה והחוק

שיעור תעסוקה גבוה מהווה מטרה חשובה גם לביטוח הסוציאלי, בהבטיחו רמת חיים גבוהה ורמת מימון נאותה

קצבת הזיקנה האוניברסלית מהווה כלי מרכזי לקידום השוויון בעת זיקנה

לא נאכף עדיין במלואו. מסיבות אלה מהווה קצבת הזיקנה המושתתת על ביטוחיות ללא קשר להיסטוריית התעסוקה נדבך חיוני של הביטחון הסוציאלי¹⁹.

מטרה 6 נוגעת לשמירה על צדק בין-דורי: חתירה למצב של איתנות פיננסית מבלי שהדבר יבוא על חשבון האיתנות החברתית של שום דור מהדורות המושפעים מהמהלכים (ראו סעיף 5 להלן, על אתגרים הביטוח הלאומי לעתיד).

בעיית האיתנות הפיננסית היא בראש וראשונה תוצאה של ההתפתחות הדמוגרפית, שלפי תחזיות הביטוח הלאומי מתבטאת בגידול במשקל האוכלוסייה בגיל זכאות לקצבת זיקנה ולקצבת סיעוד. בעיה זו צפויה להיות מתונה יותר בישראל מאשר בארצות המפותחות האחרות, שכן לישראל שיעור ילודה גבוה יחסית. לכן סוגיית האיתנות הפיננסית קשורה אפוא קשר הדוק להצלחה להגדיל את שיעור התעסוקה בקרב צעירים וצעירות, נשים ערביות וגברים חרדים. לפי הערכות מינהל המחקר והתכנון (ראו פרק 1 בדוח השנתי של הביטוח הלאומי 2013) צפוי תהליך של התכנסות, גם אם איטית, כלפי מעלה של שתי אוכלוסיות אלה, אך אין בזה די, שכן האיתנות מושפעת גם מרמות השכר: ככל שהשכר גבוה יותר כך תשתפר האיתנות, משום שתקבולי השכר מהווים את הבסיס המרכזי לתקבולי הביטוח הלאומי.

היבט נוסף של מצב האיתנות הוא תיקון של אנומליה, מסיבות היסטוריות, של רישום תשלומי האשפוז (מענק אשפוז), בעיקר ללידות ולפגים, בגמלאות הביטוח הלאומי. תיקון אנומליה זו ייטיב עם האיתנות הפיננסית, ועם יתרת הפער בתקבולים כדי לשפר את האיתנות הפיננסית יש לצמצם באמצעותה על את גילה זכאות וגיל הפרישה. החלק של הגדלת גיל הפרישה מעבודה לנשים מ-62 ל-64 כבר חוקק וצפוי להתבצע ב-2017 בהדרגה. התוספת הדרושה להעלאת גיל הפרישה כדי להגיע לאיזון אקטוארי אינה גדולה.

בשנים האחרונות התחדד המתח בין הגידול המתמשך של הגירעון בתקציב המדינה לבין העודף ההולך וקטן בתקציב הביטוח הלאומי. המתח החל כבר עם הקמת המוסד: בתחילה היו דמי הביטוח גדולים מצורכי תשלום הקצבאות השוטפות, שכן הזכאות לאחדות מהן נדחתה כדי לצבור את יתרת הנכסים ותקופות אכשרה חוקיות. מול העודפים של הרזרבה ההולכת וגדלה של המוסד ניצבה המדינה הצעירה עם צורכי מימון גדולים להקמת תשתיות בתחומים רבים, כגון ביטחון, תחבורה, חינוך ובריאות. לכן סוכם כבר בתחילת הדרך בין הביטוח הלאומי, כנציגם הסטטוטורי של המבוטחים, לבין הממשלה, שהרזרבה תושקע כהשקעה קונסטרוקטיבית, כלומר כהוצאות על פיתוח של תשתיות במשק ובחברה. לשם כך הונפקו איגרות חוב לא-סחירות בעבור המוסד, חלקן בריבית של 5.5% ומשלב מסוים בריבית השוק. בעבר הריבית של 5.5% לא כללה בהכרח סובסידיה, שכן התשואה על השקעות בתשתית היתה גבוהה משיעור זה. שוק ההון החל להתפתח רק לאחר הפחתת האינפלציה, מהמחצית השנייה של שנות ה-80 של המאה הקודמת. הלווה - ממשלת ישראל - במקום לייעד את ההפקדות של הביטוח הלאומי בהתאם להוראת החוק בהשקעות קונסטרוקטיביות, כלומר בתקציב הפיתוח שלה, הפקידה את הכספים בתקציב השוטף שלה, בניגוד לרוח הסיכום.

רישום של השקעות בתקציב השוטף, אינו תקין מבחינת עקרונות ניהול חוב וניהול ספרים בכלל, וסופו לפגוע בבעל הנכס - ציבור המבוטחים: במקום להצטבר ולהניב תשואה להון, הנכס החל לשמש להוצאות שוטפות של הממשלה וכך נעשה לא זמין מבחינת ייעודו - הבטחת הביטחון הסוציאלי

היבט נוסף של מצב האיתנות הוא תיקון של אנומליה, מסיבות היסטוריות, של רישום תשלומי האשפוז בגמלאות הביטוח הלאומי

בעבר הריבית של 5.5% לא כללה בהכרח סובסידיה, שכן התשואה על השקעות בתשתית היתה גבוהה משיעור זה

19 בהקשר זה יש אפליה מסוימת בקרב נשים, בייחוד עקרות בית, שכן הביטוח שלהן נחות משל נשים שעבדו. גבר מבוטח באופן מלא גם אם לא עבד כל חייו, שכן הוא מוגדר כחייב בתשלום מינימום ומבוטח גם אם נותר לו חוב בתשלום דמי הביטוח. ראוי לבטל אפוא את מעמד עקרת הבית ולהקנות לה זכות לביטוח זיקנה מלא בזכות עצמה.

לדורות. עם זאת, ברור שהמשק הישראלי מסוגל להחזיר את חובו למבוטחים לפי לוח הסילוקין הקיים, אם רק יבחר בכך, שכן חוסנו הבסיסי מאפשר לממשלה להעלות מיסים בעת הצורך ללא נזקים גדולים, ובכך לצמצם את גרעונה. בכל מקרה מצב האיתנות של **תקציב הממשלה** השתפר בייחוד מאז גילוי שדות הגז, אוצר טבע שיזכה את המדינה בהכנסות ניכרות. אך ממשלות, בייחוד ממשלות הדוגלות בהפרטה ובשיעורי מס נמוכים, אינן מוכנות בדרך כלל להעלות מיסים ואף להפך - הן רואות בהורדת מיסים משימה מרכזית. כך נוצר מצב עגום לבעלי הנכס, מבוטחי הביטוח הלאומי: הנכס אינו זמין לשימושם אך הממשלה אינה מעלה מיסים כדי לתקן את העיוות.

נוצר מצב עגום לבעלי הנכס, מבוטחי הביטוח הלאומי: הנכס אינו זמין לשימושם אך הממשלה אינה מעלה מיסים כדי לתקן את העיוות

נוצר אפוא מצב שבו המדינה היא הלווה היחיד של הביטוח הלאומי, היא רואה בו חלק מהמערכת הממשלתית, ולכן נוטלת לעצמה את החופש לשנות את החזר החוב למבוטחים לפי נוחותה. הדבר בא לידי ביטוי בדוח הוועדה הבין-משרדית, שבה היו חברים מנכ"ל המוסד ונציגים מבנק ישראל, משרד ראש הממשלה והאקדמיה, אך לא היה בה ייצוג של הצוות המקצועי של הביטוח הלאומי (**ועדת האיתנות הפיננסית**²⁰ וועדת דומיניסיני-ניסן). הוועדה המליצה להמיר את החזרי הקרן והריבית בהגדלת ההקצבה לביטוח הלאומי בסעיף 32 לחוק על פני 40 השנים הבאות. תהליך כזה מהווה למעשה פרישה מחדש של החוב, הנוחה יותר ללווה, תהליך המכונה גם *rescheduling* - שינוי חד-צדדי של תנאי החזר על ידי הלווה. חברות דירוג עולמיות כגון Standard and Poor's או Fitch נוהגות לראות במצבים דומים לזה מעין פשיטת רגל של הלווה. פשיטת הרגל של יוון היתה קשורה בין היתר לחוסר שקיפות של החוב הציבורי של הממשלה, שכן הוא לא כלל את מלוא החוב הפנסיוני. מאחר שמדינת ישראל אינה רושמת את החוב שלה כלפי מבוטחי הביטוח הלאומי כחוב ציבורי, אף שהיא מקפידה כל השנים לשלם את חובה למוסד במדויק ובזמן, ייתכן שיש מי שעלול להתייחס להפסקה אפשרית של תשלומי החוב לביטוח הלאומי כאל הפרה של תשלום חובות המדינה לציבור הרחב (מבוטחי הביטוח הלאומי) באופן דומה למקרה של יוון.

ייתכן שיש מי שעלול להתייחס להפסקה אפשרית של תשלומי החוב לביטוח הלאומי כאל הפרה של תשלום חובות המדינה לציבור הרחב

ביטול אפשרי של לוח הסילוקין פירושו הכחשת החוב למבוטחים וגלגול גירעון הממשלה לפתחו של הביטוח הלאומי, שכן צעד כזה יוביל מיד לחוסר בתקציב השוטף של המוסד - כ-8 מיליארד ש"ח (החזר ריבית) וכמובן גם כ-10 מיליארדי ש"ח של החזר חוב, בייחוד אם קובעי המדיניות לא יפעילו תוכנית לשיפור האיתנות הפיננסית, כמתבקש. במקום לקרוא לסדר את החורג האמיתי מתקציבו - הממשלה - צעד כזה עלול להביא ללחצים לא מוצדקים על מערכת הביטוח הסוציאלי. כדי למנוע אפשרות כזאת על הממשלה להכיר במפורש בחוב הציבורי שלה למבוטחים, קודם כל באמצעות הכללתו בפרסום החוב הציבורי בידי בנק ישראל. כיום החוב הזה אינו נכלל בפרסום החוב הציבורי הרשמי. כצעד מהותי על הממשלה להיערך לכבד את החוב באמצעות צעדים פסיקליים של הגדלת מיסים (או הקטנת הוצאותיה). במקביל, על קובעי המדיניות לפעול בצורה מושכלת לשיקום האיתנות הפיננסית של המוסד²¹. ברור שלביטוח הלאומי אין זכות, לא מוסרית ולא מעשית, לוותר על החזר מלוא החוב של הממשלה למבוטחים בזמן הקבוע בלוח הסילוקין הקיים של החוב.

הרעיון של הוועדה לאיתנות פיננסית לקשור את החזר החוב בסעיף 32 של חוק הביטוח הלאומי הוא בעייתי, שכן סעיף זה מבטא את ההשתתפות השוטפת של תקציב המדינה (כלומר של משלם

20 ראו מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך, אפריל 2012, בייחוד סעיף 5.5: הגדלת השתתפות תקציב המדינה לשם העברת שווי קרן העודפים הנוכחית (עמ' 124-130) ודיון ביקורתי בהצעות בדוח הביטוח הלאומי 2013 (פרק 1, עמ' 55-62). https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/Finance.pdf.

21 זו חובה מקרו-כלכלית ומקרו-חברתית מרכזית, שכן הביטוח הלאומי הכריז פומבית על קיומו של גירעון אקטוארי. ראו <https://www.btl.gov.il/Publications/aktuarial/Documents/2010Triennial%20Report.pdf>.

המיסים) במערכת הביטוח הסוציאלי. בעוד שלגיטימי לבטא מצוקת תקציב (של הממשלה) בסעיף 32 בהתאם למצב תקציב המדינה, אין זה לגיטימי בנוגע למחויבות של החזר החוב בזמן הקצוב בתנאי שטרי החוב. אסור שחובה זו תהיה מותנית במצב הכלכלי הרגעי של המדינה, שכן ההצדקה של קיום הביטוח הסוציאלי. מובן מאליו שהרזרבה נחוצה לביטוח הלאומי כביטוח דווקא לצורך גישור בתקופה שבה מכינים תוכנית להבראת המוסד, כדי לשפר איתנות פיננסית תוך התחשבות באיתנות החברתית של המהלך. להשתתפות זו תפקיד מרכזי של השלמת הביטוח הסוציאלי, שכן החלק הביטוחי חייב להיות מושתת על עקרונות האיתנות הפיננסית, ולכן כל תוספת לביטוח הסוציאלי שאינה מגובה בדמי ביטוח צריכה להיות ממומנת באמצעות תקציב המדינה.

מטרה 8 עוסקת בניסיון לצמצם מצבי סיכון ביטוחיים באמצעות השפעה על התנהגות המבוטחים. הכלים להשגתה יכולים להיות תמריצים שונים, למשל הנחה בדמי ביטוח למעסיק שיפעל לצמצום תאונות בעבודה, עידוד פעילות ספורט כדי לשפר את הבריאות ובכך להפחית את ההזדקקות לקצבאות נכות וכד'.

6. אתגרים של המוסד לביטוח לאומי לעתיד

בפני הביטוח הלאומי ניצבים כמה אתגרים לעתיד:

1. **שיקום רמת גמלאות הקיום**, בייחוד של משפחות עם ילדים, תוך התחשבות מידתית בפגיעה האפשרית בתמריץ לעבודה ותוך ניסיון לתאם בין השפעת השינויים בקצבאות לבין ההשפעות של כלי מדיניות אחרים, בעיקר של מענק העבודה וההטבות בעין.

2. **שיפור האיתנות הפיננסית של המוסד** בעשור הקרוב - פרק הזמן שידרש עד שיתפתח גירעון בתקציב המוסד אם לא יינקטו צעדים למניעתו. הדבר צריך להיעשות תוך שמירה על הישגי הביטוח הסוציאלי עד כה ותוך כיבוד החזרי החוב של הממשלה למבוטחים בהתאם ללוח הסילוקין המקורי שלו. מטרה זו אפשר להשיג בכמה צעדים:

- **העברת תשלומים שאינם קצבאות** (למשל מענק אשפוז) **לתקציב המדינה**. בעיקר רצוי שהממשלה תשתתף רק בתפקידים המסורתיים שלה - חלוקה מחדש של משאבים (למשל כמימון הסבסוד בדמי הביטוח) ומימון שיפורים בקצבאות הביטוחיות למי שכבר אינו יכול לשלם בעבורן, כמו שיפור קצבת הזיקנה למבוטחים שכבר עברו את גיל העבודה.

- **המשך מאמצי הממשלה להגדיל את שיעורי התעסוקה של קבוצות אוכלוסייה בעלות שיעור תעסוקה נמוך**. הגדלה זאת צריכה להיעשות תוך תשלום שכר הולם ועל-פי כללי חוק שכר המינימום לעובדים המוחלשים ביותר ושמירה על שכר סביר יחסית לבעלי כישורים גבוהים יותר. תהליך זה צפוי להקטין את ממדי העוני ולהגדיל את תשלומי מס הכנסה.

- **ניוד גיל הפרישה, גיל הזכאות וגיל הגבורה** לפי שני עקרונות: (1) שמירה על ההישג המגדרי, כלומר לאפשר למבוטחים ליהנות מקצבה כמה שנים, על-פי השיעורים בלוח 2. (2) העלאת גיל הפרישה, הזכאות והגבורה באופן מרבי רק לצעירים שעוד לא שילמו דמי ביטוח. בקביעת הגיל הקובע למבוגרים יובאו בחשבון דמי הביטוח שכבר שולמו. כך לדוגמה, גבר בן 60 שכבר שילם 86% מדמי הביטוח הפוטנציאליים שלו - הגיל הקובע שלו יועלה רק ב-14% מהעלאה המרבית.

מובן מאליו שהרזרבה נחוצה לביטוח הלאומי כביטוח דווקא לצורך גישור בתקופה שבה מכינים תוכנית להבראת המוסד

בקביעת הגיל הקובע למבוגרים יובאו בחשבון דמי הביטוח שכבר שולמו

לוח 2

מספר שנות תשלום קצבאות כשיעור מתוחלת החיים בלידה, לפי מין

גברים		נשים		
2017+	2015	2017+	2015	
67	67	64	62	הגיל המותנה (גיל הפרישה)
70	70	70	70	גיל הזכאות
80	80	80	80	גיל הגבורה
80	80	84	84	תוחלת החיים
תשלום קצבאות כשיעור מתוחלת החיים				
16%	16%	24%	26%	הגיל המותנה (גיל הפרישה)
13%	13%	17%	17%	גיל הזכאות
0%	0%	5%	5%	גיל הגבורה

- העברת ההפקדה של עודפי התקבולים וחידוש החוב לקרן חדשה ועצמאית. זהו צעד קשה מבחינת גירעון הממשלה ולכן יש לעשותו בהדרגה מבלי לפגוע בהחזר החוב לביטוח הלאומי על פי לוח הסילוקין הקיים.

3. לאחר שיפור האיתנות הפיננסית - חיזוק רכיב הביטוחיות של חוק הביטוח הלאומי:

- יש ליצור הגנה קשיחה של הזכויות לקצבאות הביטוחיות שיהיו כפונקציה של שיעור דמי הביטוח שכבר שולמו מכלל תשלומי דמי הביטוח הפוטנציאליים שישולמו בגיל העבודה. הגנה זו צריכה להתקיים גם בקצבאות מחליפות השכר, הקצבאות האוניברסליות וקצבאות התפקוד.
- יש צורך לבטל את מבחני ההכנסה שהשתרשו בקצבאות הביטוחיות לכאורה (קצבאות לפי חוק ביטוח לאומי). מדובר בקצבאות שכינינו כאן קצבאות בעלות אופי "סלקטיבי-תקציבי".
- יש להגדיר את גמלת הניידות כשייכת לגמלאות התפקודיות-ביטוחיות שלהן אופי ביטוחי מובהק של הבטחת תפקוד הולם ולא לקצבאות שמופעלות מכוח הסכם עם האוצר.

4. שיפור מיצוי הזכויות בקצבאות המרכזיות, בייחוד הסלקטיביות.

- 5. **סיוע לממשלה במאבק בעוני**, אם כי ברור שקשה לעשות זאת באמצעות הגדלת קצבאות בלבד. הגדלת קצבאות הקיום נחוצה כדי להקל על חומרת העוני אף שקצבאות אלה אינן יכולות למגר אותו. לשם כך יש לשקם את גמלת הבטחת ההכנסה בגיל העבודה ולהעלותה לרמה סבירה, בייחוד למשפחות גדולות.

7. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - הסתכמו ב-2014 ב-71.56 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-69.32 מיליארד ב-2013. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שהמוסד משלם, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, וכן הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על מגוון תחומיה (בסך של כ-1.5 מיליארד ש"ח).

יש ליצור הגנה קשיחה של הזכויות לקצבאות הביטוחיות שיהיו כפונקציה של שיעור דמי הביטוח שכבר שולמו

יש לשקם את גמלת הבטחת ההכנסה בגיל העבודה ולהעלותה לרמה סבירה, בייחוד למשפחות גדולות

הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ב-2014 ל-2.7%, והוא נובע בעיקר מהגידול במספר המקבלים בכל הגמלאות שמשלם המוסד

הגידול הריאלי בסך תשלומי המוסד הגיע ב-2014 ל-2.7%, והוא נובע בעיקר מהגידול במספר המקבלים בכל הגמלאות שמשלם המוסד, בשיעורים משתנים. מספר המועסקים בשוק העבודה, שעלה ב-2014 בשיעור של כ-3.0%, והעלייה הריאלית בשכר, בשיעור של כ-1.3%, תרמו אף הם לגידול בתשלומים, ואילו שינויי החקיקה ב-2014, ובעיקר הקיצוץ בקצבאות הילדים (ראו בהמשך), קיזזו חלקית את העלייה שנבעה מגורמים אלה. בינואר 2014 עודכנו הקצבאות בשיעור של 1.9% בהתאם לעליית המדד בין נובמבר 2012 לנובמבר 2013.

במונחי תמ"ג שיעור הגמלאות ירד בעקביות בשנים האחרונות מכ-7 אחוזי תוצר ב-2009 ל-6.44 ממונו ב-2014 ובכך חזר לרמה של 2007-2008, לאחר שהגיע לשיא של 8.7% ב-2002.

עם זאת, במונחים של אחוזי תוצר נרשמה **ירידה**, של 0.03 נקודות האחוז (לוח 3). במונחי תמ"ג שיעור הגמלאות ירד בעקביות בשנים האחרונות מכ-7 אחוזי תוצר ב-2009 ל-6.44 ממונו ב-2014 ובכך חזר לרמה של 2007-2008, לאחר שהגיע לשיא של 8.7% ב-2002.

שיעור הגבייה מהתמ"ג ב-2014 נותר דומה לרמה של 2013 - 5.7%, ושיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי מהתמ"ג נותר ברמתו של 2013 - 3.7%.

שיעור הגבייה מהתמ"ג ב-2014 נותר דומה לרמה של 2013 - 5.7%, ושיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי מהתמ"ג נותר ברמתו של 2013 - 3.7%.

בסך הכל עלו ב-2014 תשלומי הגמלאות הגבייתיות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-2.7% במונחים ריאליים. התשלומים לגמלאות הלא-גבייתיות - המשולמות מכוח חוקי המדינה או מכוח הסכמים עם האוצר והממומנות במלוואן בידי אוצר המדינה (כמו הבטחת הכנסה, נידות, מזונות, זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים [בעיקר עולים חדשים] ותגמולי מילואים) - עלו בשיעור דומה של 2.6%. ב-2014 הסתכמו תשלומי הגמלאות הללו, כולל הוצאות מינהל, ב-10.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-15% מכלל תשלומי הגמלאות.

לוח 3

תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל)
כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי, 1980-2014*

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכל	גמלאות גבייתיות	סך הכל**	דמי ביטוח לאומי***
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1995	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.65	6.09	6.00	4.08
2005	7.02	5.63	6.00	4.03
2006	6.87	5.53	5.80	3.75
2007	6.67	5.42	5.76	3.66
2008	6.73	5.51	5.86	3.64
2009	7.06	5.82	5.64	3.48
2010	6.65	5.93	5.46	3.60
2011	6.63	5.92	5.53	3.65
2012	6.60	5.58	5.32	3.49
2013	6.47	5.50	5.63	3.72
2014	6.44	5.47	5.70	3.71

* הערה כללית לנתונים כאחוז מהתמ"ג בדוח כולו: ייתכנו הבדלים לעומת שנים קודמות בשל שינויים שנעשו למפרע בהגדרות מדידת התוצר כדי להתאימו להגדרות ה-OECD עם הצטרפות ישראל למדינות ה-OECD.

** כולל גבייה למערכת הבריאות.

*** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

ניתוח עיקרי המגמות בתשלומי הגמלאות לפי ענפים מראה, כי בקצבאות הזיקנה והשאירים עלו התשלומים ב-5.4% ב-2014²², לאחר עלייה של 3.2% ב-2013 ועליות גבוהות יותר ב-2009 וב-2010 (לוח 4). בשנים 2008-2011 הוגדלו תשלומי קצבאות הזיקנה והשאירים בעיקר בשל שינויי חקיקה למען הגדלת הקצבאות: באפריל 2008 הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% מהסכום הבסיסי²³, ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז ממנו. באוגוסט 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הוגדלו קצבאות הזיקנה והשאירים עוד, מ-16.5% ל-17% מהסכום הבסיסי. בינואר 2010 הוגדלו הקצבאות ל-17.35%, במסגרת תהליך שבסופו, בינואר 2011, הוגדלה הקצבה הבסיסית ל-17.7% מהסכום הבסיסי. הגידול ההדרגתי והמתמשך בקצבאות הזיקנה, מ-16.2% ל-17.7% מהסכום הבסיסי, לוהה בתהליך מקביל שבו הוגדלו גמלאות השלמת ההכנסה בהתאם לגיל הזכאים. השפעת שינויי החקיקה שתוארו מוצתה ב-2011, וכאמור גם עדכון הקצבאות השנתי לא תרם לעלייה ריאלית של הגמלאות. לפיכך העלייה בתשלומים לגמלה ב-2014 מוסברת בגידול במספר המקבלים בלבד.

בקצבאות הזיקנה והשאירים עלו התשלומים ב-5.4% ב-2014, לאחר עלייה של 3.2% ב-2013

בקצבאות הילדים ירדו התשלומים בשיעור ריאלי של 23% בין 2013 ל-2014, לאחר ירידה של 13% ב-2013. ביולי 2013, במסגרת החוק להתייעלות כלכלית, הוחלט על קיצוץ חד ומיידי בסכומי הקצבאות לכלל הילדים, כך שחוץ מהקצבה לילדים ותיקים (שנולדו לפני 1.6.2003), שמספרם הסידורי במשפחה הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה לכל הילדים נקבע ברמה אחידה של 140 ש"ח לחודש. מאחר שהשינוי נכנס לתוקפו רק באוגוסט 2013, הירידה האמורה של 2013 בקצבאות הילדים היתה חלקית בלבד והמשך תוצאות המהלך באות לידי ביטוי בנתוני 2014.

התשלומים לדמי אבטלה עלו בשיעור של כ-3% ב-2013 (לאחר עלייה חדה של 10% ב-2012), ועלייה זו מקורה בעיקר בעלייה הגבוהה במספר המקבלים ובשינויי החקיקה במארכ 2013, עת הושוו תנאי הזכאות וקביעת השכר לחישוב גמלה למובטלים יומיים לאלה של מובטלים חודשיים - צעד שהעלה את חלקם של העובדים היומיים המובטלים בכלל מקבלי האבטלה. גם בגמלאות מחליפות שכר אחרות - אמהות ונפגעי עבודה - המושפעות מההתפתחויות בשוק העבודה, נרשמו עליות גבוהות למדי של 5%-6%. העלייה בדמי לידה מהווה המשך של הגידול במספר הזכאיות לגמלה והעלייה בתשלום הממוצע לדמי לידה בשנים האחרונות, לאור הגידול בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן.

התשלומים לדמי אבטלה עלו בשיעור של כ-3% ב-2013 (לאחר עלייה חדה של 10% ב-2012)

התשלומים לגמלת הסיעוד עלו אף הם בשיעור גבוה, של כ-5% ב-2014, בעיקר לנוכח הגידול במספר הזכאים לגמלה בכלל והזכאים לגמלה הגבוהה ביותר בפרט. גמלאות הנכות עלו בשיעור ריאלי של 5.8% ב-2014, עלייה חדה יותר מזו שנרשמה ב-2013 והגיעה ל-3.3%, הנובעת בעיקרה מגידול במספר המקבלים.

התשלומים לגמלת הסיעוד עלו אף הם בשיעור גבוה, של כ-5% ב-2014

הגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה עלתה בשיעור של 0.2% לאחר גידול של 2% ב-2013 ולאחר שלוש שנים של ירידות בהיקפי התשלומים לגמלה זו, בשיעורים משתנים. העלייה בתשלומים של השנתיים האחרונות נובעת משילוב של כמה גורמים: שינויי חקיקה (בתחום הרחבת

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

23 **הסכום הבסיסי** הוא הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות. ב-2014 הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות היה 8,648 ש"ח.

מעגל המקבלים שיש ברשותם רכב), העלייה הקלה במספר המקבלים והעלייה ברמת הגמלה הממוצעת.

לוח 4

תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינהל), 1995-2014

שנה	סך כל התשלומים	זיקנה ושאיירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות	ילדים	אבטלה	שירותי מימון*	הבטחת הכנסה***	סיעוד ואחר
מיליוני ש"ח (מוחירים שוטפים)										
1995	*21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	*1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
2008	49,920	18,655	9,599	3,506	4,146	5,188	1,896	841	2,518	3,572
2009	55,394	20,180	10,295	3,811	4,604	5,650	3,089	1,169	2,613	3,984
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394
2011	62,666	23,531	11,664	4,281	5,357	6,974	2,582	1,068	2,617	4,592
2012	66,850	24,804	12,534	4,601	5,779	7,319	2,914	1,148	2,635	5,116
2013	69,321	25,980	13,137	4,961	6,168	6,465	3,252	1,133	2,728	5,498
2014	71,564	27,519	13,964	5,238	6,586	4,986	3,361	1,390	2,747	5,771
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)										
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	-0.9	-7.4	18.1	18.2
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5
2008	1.4	1.3	1.6	0.6	10.0	-1.5	0.0	5.8	-5.3	2.0
2009	7.4	4.7	3.8	5.2	7.5	5.4	57.7	34.5	0.4	7.9
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	6.5	8.2	-17.8	-14.4	-0.9	7.4
2011	2.4	3.3	1.3	3.8	2.9	7.4	-4.2	0.4	-4.9	1.0
2012	4.9	3.6	5.7	5.7	6.1	3.2	11.0	5.7	-1.0	9.5
2013	2.2	3.2	3.3	6.2	5.2	-13.0	9.9	-2.8	2.0	5.9
2014	2.7	5.4	5.8	5.1	6.3	-23.2	2.9	22.1	0.2	4.5
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)										
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2008	100.0	37.4	19.2	7.0	8.3	10.4	3.8	1.7	5.0	7.2
2009	100.0	36.4	18.6	6.9	8.3	10.2	5.6	2.1	4.7	7.2
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4
2011	100.0	37.6	18.6	6.8	8.5	11.1	4.1	1.7	4.2	7.3
2012	100.0	37.1	18.7	6.9	8.6	10.9	4.4	1.7	3.9	7.7
2013	100.0	37.5	19.0	7.2	8.9	9.3	4.7	1.6	3.9	7.9
2014	100.0	38.5	19.5	7.3	9.2	7.0	4.7	1.9	3.8	8.1

* הנתונים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטחון כחוזר חוב בגין חיסכון במספר ימי המילואים.
 ** כולל תשלומים בעבור השלמת הכנסה.
 *** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

היקף התשלומים למשרתים במילואים גדל בשנים 2011-2012, אך ירד ב-2013. בשנת 2014 שוב נצפתה עלייה ריאלית בתשלומים - של 22% - עקב מבצע **צוק איתן**, וסך התשלומים הגיע לכ-1.4 מיליארד ש"ח.

מרבית הגמלאות הגדילו את חלקן ב-2014 על חשבון הירידה בחלקן של קצבאות הילדים בסך התשלומים (לוח 4). התשלומים לענף הזיקנה והשאירים, הראשון בגודלו, היוו 38.5% מסך הגמלאות ששולמו ב-2014. בהשוואה ל-2013 עלה חלקן עוד בנקודת אחוז אחת, לנוכח העלייה הגבוהה יותר מהעלייה הממוצעת בסך הגמלאות המשולמות. התשלומים בנכות כללית היוו 19.5% מסך הגמלאות ב-2014 - עלייה של 0.5 נקודות האחוז בהשוואה לשנה הקודמת. ענף הילדים, השלישי בגודלו, הקטין כצפוי במעט את חלקו ב-2.3 נקודות האחוז והוא מהווה כעת 7% מסך הגמלאות - נמוך מחלקן של הגמלאות לנפגעי עבודה, אמהות וסיעוד. ענף האבטלה נותר ברמתו מ-2013-4.7%. בענף הבטחת הכנסה נעצרה מגמת הצמצום בחלקו בשנים האחרונות והוא מהווה, כבשנה הקודמת, 3.8% מסך התשלומים - פחות כמחצית מחלקו ב-2002, עת היווה כ-8% מסך התשלומים.

מרבית הגמלאות הגדילו את חלקן ב-2014 על חשבון הירידה בחלקן של קצבאות הילדים בסך התשלומים

8. רמת הגמלאות

בינואר 2014 עודכנו הקצבאות בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה שמנובמבר 2012 עד נובמבר 2013, בשיעור של 1.9%. שיעור זה מעדכן את **הסכום הבסיסי**²⁴, שלפיו מתעדכנות מרבית הקצבאות מינואר 2006 על-פי חוק התוכנית להבראת המשק ביוני 2003. לפני כן עודכנו הקצבאות על-פי העלייה בשכר הממוצע. ב-2014 עלה השכר הממוצע בשיעור דומה לעליית המחירים, כך שהקצבאות עלו בדומה לשכר הממוצע. עם זאת, מ-2002 עלה באופן מצטבר השכר הממוצע בשיעור **נמוך** במעט מהעלייה במדד המחירים לצרכן בתקופה המקבילה. המגמה המתוארת, שלפיה פסק השכר הממוצע לעלות בשיעורים הגבוהים מעליית המחירים לאורך זמן, מבטלת למעשה את השחיקה שהיתה צפויה להיות בקצבאות לפי ניסיון העבר, בעקבות המעבר לעדכון על-פי מדד המחירים לצרכן במקום על-פי השינויים בשכר.

קצבאות הזיקנה ב-2014 הן הקצבאות המוגדלות לאחר שב-2011 הושלם תהליך העלאת הקצבה הבסיסית ליחיד כפי שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009. הקצבה הגיעה ל-17.7% כשיעור מהסכום הבסיסי לקשישים יחידים עד גיל 80. לפי אותו מתווה, הקצבה למי שמלאו לו 80 הועלתה אף היא במעט, באופן שנשמר הפער של 1% מהסכום הבסיסי לטובת קשישים אלו בהשוואה לקשישים שטרם מלאו להם 80 שנה, והקצבאות לשאר הרכבי המשפחה, לרבות קצבאות הזיקנה והשאירים הכוללות השלמת הכנסה, הועלו אף הן בהתאם (לוח 5).

הפסקת המתווה להעלאת קצבת הזיקנה והעלייה הריאלית בשכר הממוצע נתנו את אותותיהם בירידת רמת הקצבה במונחי השכר הממוצע ב-2013 לעומת 2012 והתייצבותה ב-2014 (לוח 10): בשתי קבוצות הגיל הראשונות (עד 70 ועד 79) ירדה הגמלה מ-16.9% מהשכר הממוצע ב-2012 ל-16.7% ממנו ב-2014, ובגילי +80 היא ירדה מ-17.9% ל-17.7% מהשכר הממוצע. יצוין ששיעורי הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע כפי שהם מובאים בלוח 10 נמוכים יותר משיעורם כאחוז מהסכום הבסיסי (בנקודת אחוז), משום שרמת השכר הבסיסי בערך מוחלט נמוכה מזו של השכר הממוצע. רמת הגמלה להבטחת הכנסה על הגדרותיה השונות מוצגת בלוח 6. הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה כאחוז מהשכר הממוצע נשחקה אף היא לעומת 2012 בשל העלייה הריאלית

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

בשכר הממוצע (לעומת שיעור העדכון של הסכום הבסיסי ושל הגמלאות, שנותר ללא שינוי ריאלי). הגמלה לאם יחידנית²⁵ עד גיל 55 עם שני ילדים למשל היא 39% מהשכר הממוצע ב-2014 (בהשוואה ל-42.9% ב-2012 ו-41.0% ב-2013). הגמלה גם קטנה בהרבה לעומת רמתה ב-2000, ערב הקיצוץ העמוק בקצבאות הבטחת ההכנסה במסגרת התוכנית הכלכלית של 2002-2003, שבו היתה 51.6% מהשכר הממוצע. הגמלה ליחיד בן פחות מ-55 היתה 18.9% מהשכר הממוצע בשנת 2014, לעומת

לוח 5

קצבת זיקנה ושאירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאירים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע)*, ממוצע לחודש, 2014-1975

שנה	גיל	קצבת זיקנה ושאירים בסיסית				הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)			
		קשישה יחיד/ה		אלמון/ה עם שני ילדים		קשישה יחיד/ה		אלמון/ה עם שני ילדים	
		מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2013 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1975		762	14.9	1,267	24.8	1,306	25.5	2,537	49.6
1980		840	17.1	1,628	33.1	1,474	30.0	2,988	60.9
1985		947	18.2	1,835	35.3	1,889	36.4	3,791	73.0
1990		1,192	16.4	2,308	31.7	1,873	25.7	3,795	52.1
1995		1,207	15.5	2,340	30.1	2,021	26.0	4,465	57.3
2000		1,348	15.0	2,612	29.0	2,253	25.0	4,958	55.0
2005		1,374	15.2	2,663	30.2	2,440	27.6	5,100	57.8
2010	עד 70**	1,485	16.8	2,872	32.4	2,739	30.9	5,604	63.6
	79-70	1,485	16.8			2,811	31.8		
	80+	1,570	17.8			2,940	33.2		
2011	עד 70	1,498	16.9	2,903	32.7	2,744	30.9	5,689	64.0
	79-70	1,498	16.9			2,825	31.8		
	80+	1,583	16.9			2,953	33.2		
2012	עד 70	1,511	16.9	2,929	32.7	2,769	30.9	5,753	64.2
	79-70	1,511	16.9			2,850	31.8		
	80+	1,596	17.9			2,979	33.2		
2013	עד 70	1,509	16.7	2,924	32.4	2,765	30.6	5,691	63.0
	79-70	1,509	16.7			2,846	31.5		
	80+	1,594	17.7			2,975	32.9		
2014	עד 70	1,531	16.7	2,964	32.4	2,803	30.6	5,701	62.2
	79-70	1,531	16.7			2,887	31.5		
	80+	1,617	17.7			3,016	32.9		

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

שיעור גבוה יותר של 23.6% למי שמלאו לו 55. שיעורים אלה דומים ואף גבוהים במקצת מהשיעורים שהיו ערב הקיצוץ האמור בתחילת שנות ה-2000.

הקיצוץ העמוק בקצבאות הילדים שהחל באוגוסט 2013 (והגיע לידי מיצוי מלא ב-2014) בא לידי ביטוי בערך נקודת קצבת הילדים (לוח 7). בכל השנים האחרונות (מ-2009) היתה נקודת הקצבה בערך של 2% וירדה ל-1.5% מהשכר הממוצע בשנת 2014, וירידה בהיקף דומה היתה בכל סוגי המשפחות. במשפחות עם ארבעה ילדים למשל, ירד שיעור הקצבה המשולמת בעבור הילדים מ-11.4% מהשכר

הקיצוץ העמוק בקצבאות הילדים שהחל באוגוסט 2013 (והגיע לידי מיצוי מלא ב-2014) בא לידי ביטוי בערך נקודת קצבת הילדים

לוח 6
הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה
(מחירים קבועים בש"ח ואחוז מהשכר הממוצע במשק*), ממוצע לחודש, 2014-2000

שנה	שיעור רגיל		שיעור מוגדל		אם יחידנית** עם 2 ילדים		יחיד		זוג עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)	
	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
למבוגר בבני המשפחה טרם מלאו 55 שנה										
2000	1,684	18.7	2,106	23.4	4,649	51.6	3,992	44.3	4,624	51.3
2005	1,634	18.5	1,839	20.8	3,480	39.4	3,031	34.4	3,480	39.4
2006	1,644	18.4	1,850	20.7	3,559	39.8	3,108	34.8	3,559	39.8
2007	1,635	18.0	1,840	20.3	3,542	39.0	3,093	34.0	3,542	39.0
2008	1,674	18.6	1,884	20.9	3,611	40.0	3,151	34.9	3,611	40.0
2009	1,694	19.3	1,906	21.7	3,653	41.6	3,188	36.3	3,653	41.6
2010	1,712	19.3	1,926	21.8	3,708	41.9	3,238	36.6	3,708	41.9
2011	1,693	19.1	1,905	21.4	3,723	41.9	3,258	36.7	3,723	41.9
2012	1,708	19.1	1,921	21.4	3,768	42.1	3,298	36.8	3,768	42.1
2013	1,705	18.9	1,919	21.3	3,700	41.0	3,231	35.8	3,700	41.0
2014	1,730	18.9	1,946	21.2	3,653	39.9	3,177	34.7	3,653	39.9
לפחות אחד מבני המשפחה בן 55 או יותר										
2000	2,106	23.4	2,106	23.4	4,650	51.6	4,625	51.3	4,625	51.3
2005	2,043	23.1	2,043	23.1	4,383	49.7	4,338	49.2	4,338	49.2
2006	2,054	23.0	2,054	23.0	4,500	50.3	4,422	49.5	4,422	49.5
2007	2,044	22.5	2,044	22.5	4,478	49.3	4,400	48.4	4,400	48.4
2008	2,093	23.2	2,093	23.2	4,569	50.6	4,490	49.8	4,490	49.8
2009	2,117	24.1	2,117	24.1	4,622	52.6	4,543	51.7	4,543	51.7
2010	2,140	24.2	2,140	24.2	4,687	53.0	4,607	52.1	4,607	52.1
2011	2,117	23.8	2,117	23.8	4,690	52.8	4,611	51.9	4,611	51.9
2012	2,135	23.8	2,135	23.8	4,744	53.0	4,664	52.1	4,664	52.1
2013	2,132	23.6	2,132	23.6	4,690	51.9	4,595	50.9	4,595	50.9
2014	2,162	23.6	2,162	23.6	4,680	51.1	4,561	49.8	4,561	49.8

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** הכוונה גם לאב יחידני.

לוח 7

נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע),

ממוצע חודשי, 1990-2014

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2014 (ש"ח)	אחוז הממוצע
1990	230	3.2	460	6.3	1,780	24.4	2,525	34.7
1995	222	2.9	445	5.8	1,788	23.0	2,543	32.7
2000	227	2.5	454	5.0	1,827	20.3	2,600	28.8
2005	147	1.7	293	3.3	924	10.5	1,414	16.0
2006	177	2.0	354	4.0	961	10.8	1,355	15.2
2007	176	1.9	353	3.9	956	10.5	1,348	14.8
2008	173	1.9	346	3.8	937	10.4	1,321	14.6
2009	175	2.0	351	4.0	1,034	11.8	1,424	16.2
2010 ותיקים	177	2.0	370	4.2	1,136	12.8	1,529	17.3
חדשים	177	2.0	370	4.2	848	10.1	1,025	12.1
2011 ותיקים	175	2.0	422	4.8	1,179	13.3	1,569	17.7
חדשים	175	2.0	422	4.8	936	10.6	1,111	12.6
2012 ותיקים	176	2.0	439	4.9	1,194	13.3	1,586	17.6
חדשים	176	2.0	438	4.9	961	10.7	1,137	12.7
2013 ותיקים	161	1.8	374	4.2	1,046	11.4	1,422	15.6
חדשים	161	1.8	374	4.2	800	9.0	961	10.8
2014 ותיקים		1.5		3.1		8.6	1,142	12.5
חדשים	140	1.5	280	3.1	560	6.1	700	7.6

הממוצע ל-6.0% ממנו. שיעורי הירידה בקצבת הילדים משתנים בין סוגים שונים של משפחות וכן בין ילדים "ותיקים" ל"חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003). כך למשל במשפחות המקבלות קצבה בעבור שני ילדים, "חדשים" או "ותיקים", הקצבה ירדה ריאלית בשיעור של כ-29% בין 2013 ל-2014. במשפחה שבה ארבעה ילדים, הירידה הריאלית היתה גבוהה יותר אם הילדים היו כולם "חדשים" (כ-27%) לעומת משפחה שבה הילדים כולם "ותיקים" (כ-18%). הירידה בקצבאות הילדים ב-2014 קיזזה לחלוטין את העלייה שנרשמה בהן בשנים האחרונות בעקבות המתווה להעלאת קצבאות הילדים. פערים אלה גדלים ככל שמספר הילדים במשפחה גדל.

9. מקבלי גמלאות

מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2014 ב-4.1%

מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים עלה ב-2014 ב-4.1% (לוח 8). המוסד שילם קצבאות ל-868.3 אלף זקנים ושאיירים בממוצע לחודש. שיעור זה משקף עלייה של 4.8% במספר מקבלי קצבאות הזיקנה, שהתקזז בירידה של 1.1% במקבלי קצבאות השאיירים. בענף הילדים, בדומה לשנים האחרונות, עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים בשיעור של 1.8% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. ב-2014 שולמו קצבאות ילדים לכ-2.5 מיליון ילדים החיים בכ-1.1 מיליון משפחות.

לוח 8
מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים (תמוצע לחודש), 1990-2014

שנה	זיקנה ושאירים*	קצבת נכות כללית	קצבת לשיירותים	קצבת קצבה נכה	קצבת נזירות	קצבת נכות	נמעני עבודה		אמהות	ילדים	הכנסה (לאכולסווייה בגיל העבודה)****	סיעור
							דמי פגיעה**	דמי לידה**				
1990	442.6	73.5	6.5	5.8	11.4	59.1	107.7	43.7	532.5	30.8	25.0	
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	113.4	55.2	814.7	74.8	59.0	
2001	677.0	142.4	18.9	16.4	19.3	59.5	127.2	71.2	928.2	141.8	105.4	
2005	719.9	170.9	24.0	21.0	24.9	56.0	148.4	77.0	956.3	139.9	115.0	
2008	735.8	195.0	29.4	25.3	28.9	58.1	152.0	93.6	994.8	111.8	131.1	
2009	746.9	200.1	31.2	26.5	30.4	57.5	156.4	97.7	1,012.0	111.8	136.6	
2010	758.5	207.2	33.1	27.9	31.6	59.3	166.7	103.3	1,030.1	109.4	141.4	
2011	780.1	213.0	35.2	29.5	33.0	59.4	163.4	105.7	1,048.7	105.3	145.6	
2012	802.5	217.6	37.8	32.1	34.1	61.4	169.2	112.0	1,068.1	103.8	152.8	
2013	833.9	222.6	40.9	36.0	35.3	64.2	169.7	114.4	1,088.3	104.4	156.5	
2014	868.3	222.6	46.2	40.5	36.6	66.5	173.2	120.4	1,107.5	103.0	159.5	
גידול שנתי (אחוזים)												
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	1.5	-0.1	0.5	0.5	-0.5	8.6	17.4	
1995-1991	4.6	5.0	9.4	12.2	3.0	8.4	1.8	4.8	8.9	19.4	18.7	
2000-1996	3.5	7.6	10.2	8.2	4.9	-2.1	3.1	5.0	2.3	11.4	10.2	
2001	3.0	5.2	13.9	7.2	14.9	-9.3	-3.6	0.8	1.7	10.6	10.1	
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	-	-0.6	1.1	-3.3	1.4	
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	5.9	3.8	3.3	8.8	1.4	-6.8	4.7	
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	5.2	-1.0	3.7	4.4	1.7	0.0	4.2	
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.9	3.1	6.6	5.7	1.8	-2.1	3.5	
2011	2.8	2.8	6.4	5.7	4.3	0.2	-1.8	2.3	1.8	-3.7	3.0	
2012	2.9	2.2	7.4	8.8	3.3	3.4	3.5	6.0	1.8	-1.4	4.9	
2013	3.9	2.3	8.1	12.2	3.6	4.6	4.9	2.1	1.9	0.6	2.4	
2014	4.1	0.0	13.0	12.5	3.7	3.6	5.1	5.2	1.8	0.6	1.9	

* מ-2010 מספר המקבלים קצבאות זיקנה ושאירים שקיבלו קצבאות מפגולות של זיקנה ושאירים, נמונים כיחידה אחת.
 ** מספר המקבלים השונים במשך השנה.
 *** התוונים ל-1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבאות חילד הראשון והילד השני החזירו לזן באמצעות המעסיקים, בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אויברסיליות.
 **** בחישוב הנתון ל-2004 ואילך, קצבה שפועלה בין כמה מקבלים נוקמה למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שפרושונו נמונו כל מקבלי קצבה המפועלת, היה 145.6 אלף בממוצע לחדש.

בין 2013 ל-2014 עלה מספר המקבלים **דמי אבטלה** בשיעור חד של 0.6%, לאחר עלייה גבוהה גם בין 2012 ל-2013, בשיעור של 11.6%. העלייה במספר המקבלים ב-2013 וב-2014 נובעת בין היתר מהגידול במספר המועסקים ומשינוי החקיקה הנוגע לעובדים יומיים, שכן שיעור האבטלה ירד (מ-6.2% ב-2013 ל-5.7% ב-2014 על-פי נתוני הלמ"ס). במקביל לעליות אלה חל שיפור בשיעור הכיסוי של ביטוח אבטלה את המובטלים במשק.

הגידול החד במספר המקבלים דמי אבטלה בשנתיים האחרונות בא על רקע של ירידה במספר המקבלים בשנים שקדמו להן: ב-2003-2008 ירד מספרם בעקבות בשל המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות לגמלה. בעקבות המשבר הכלכלי והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחקקה בתחילת 2009 הוראת שעה, שנועדה לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק הביטוח הלאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. בעקבות זאת רבים נוספו זמנית למקבלי הגמלה ושיעור המקבלים עלה ביותר מ-50%. קיזוז חלקי של עלייה חדה זו התרחש ב-2010 עם חלוף הוראת השעה האמורה ומספר המקבלים ירד ב-21%, וירידה מתונה נוספת היתה ב-2011.

בענף השני בגודלו, **נכות כללית**, לא נרשם שינוי במספר המקבלים. משנות ה-90 עלה מספר המקבלים הממוצע לשנה בשיעורים של 3%-8% מדי שנה. בקצבאות הנגזרות מקצבת הנכות הכללית נמשכו העליות בהיקף דומה לשנים הקודמות: מספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים עלה ב-13% (לעומת 8% ב-2013) מקבלי גמלת ניידות- ב-3.7%, ומספר מקבלי גמלה לילד נכה עלה בשיעור חד של 12.5%, בדומה לעלייה ב-2013, בעיקר בשל הרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה זו.

בענף **נפגעי עבודה**, המושפע בדרך כלל משיעורי התעסוקה במשק (שעלו ב-2014), עלה מספר המקבלים דמי פגיעה בשיעור של 3.6% ומספר מקבלי קצבת נכות צמיתה עלה ב-5.1% בדומה לשיעור השנתי בכל אחת מהשנים בעשור החולף. בענף ה**סיעוד** עלה מספר המקבלים בשיעור מתון במעט לעומת השנים האחרונות -1.9%. בענף **אמהות**, מספר המקבלות מענק לידה עלה בשיעור מתון למדי של 2.1%, ואילו מספר המקבלות דמי לידה עלה בשיעור של 5.2% לאחר עלייה מתונה של 2% בשנה הקודמת.

ב-2014 ירד במעט מספר המקבלים גמלה **להבטחת הכנסה** בגיל העבודה, בשיעור של כ-1.3%, לאחר עלייה של כ-0.5% ב-2013. בשנים 2005-2013 ירד מספר המקבלים בשיעור של כ-8%. יש לציין כי העלייה המתונה בשנת 2013 נובעת כנראה מהשינויים בחקיקה (בעלות על רכב, ראו בפרק הבטחת הכנסה), שהרחיבו את מעגל הזכאים לגמלה.

10. גביית דמי ביטוח מהציבור והמקורות למימון הגמלאות

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

בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הוכנסו כמה תיקונים: (א) ב-1.1.2011 הועלתה התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ל-9 פעמים הסכום הבסיסי. (ב) ב-2012 התקרה היתה אמורה לעלות ל-8 פעמים הסכום הבסיסי, אך בעקבות חוק טרכטנברג שנחקק בעקבות

בענף נפגעי עבודה, המושפע בדרך כלל משיעורי התעסוקה במשק עלה מספר המקבלים דמי פגיעה בשיעור של 3.6%

המחאה החברתית, הורדה ב-1.1.2012 התקרה לתשלום וחזרה ל-5 פעמים הסכום הבסיסי. (ג) דמי הביטוח הרגילים למעסיקהועלו ב-1.4.2011 ב-0.47% (מ-5.43% ל-5.9%). מהלכים אלו הגדילו את הגבייה של הביטוח הלאומי אך לא את חלקו של אוצר המדינה, ולכן ההשתתפות בענף ילדים היתה 200.5% מ-1.4.2011 (204.5% ב-2012).

באוגוסט 2012 נחקק החוק לצמצום הגירעון, שהגדיל בהדרגה מ-2013 את דמי הביטוח הרגילים למעסיק ב-0.6 נקודות האחוז, והוא הוחל על ענפי הביטוח שבהם אין השתתפות של האוצר, לכן השתתפותו חזרה ל-210% בגבייה לענף ילדים.

בשנת 2014 שיעורי דמי הביטוח הרגילים למעסיק היו אמורים לעלות ב-0.5 נקודות האחוז, אך ב-1.1.14 הם הועלו ב-0.25 נקודות ל-6.75%, ובעקבות כך הוחלט למשוך את ההגדלה ל-7.5% עד 2016 ולא עד 2015 כשפי שסברו בתחילה.

בשנת 2014 שיעורי דמי הביטוח הרגילים למעסיק היו אמורים לעלות ב-0.5 נקודות האחוז, אך ב-1.1.14 הם הועלו ב-0.25 נקודות ל-6.75%

לוח 9

גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2010-2014

2014	2013	2012	2011	2010	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
58,720	55,891	52,701	51,150	47,626	סך כל תקבולי דמי ביטוח
56,146	53,420	50,276	48,719	45,392	סך הכל גבייה מהציבור
36,536	34,498	32,144	31,305	29,102	לענפי ביטוח לאומי
19,790	18,922	18,132	17,414	16,290	למערכת הבריאות
2,574	2,471	2,425	2,431	2,234	שיפוי האוצר
אינדקסורים להתפתחות הגבייה מהציבור					
אחוז שינוי ריאלי					
4.6	4.7	1.5	3.7	7.2	סך הכל גבייה מהציבור
4.9	5.7	1.0	4.0	8.0	לענפי ביטוח לאומי
4.1	2.8	2.4	3.3	5.8	למערכת הבריאות
כאחוז מהתמ"ג					
5.2	5.1	5.1	5.3	5.2	סך הכל גבייה מהציבור
3.4	3.3	3.2	3.4	3.3	לענפי ביטוח לאומי
1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים					
47.0	47.9	48.1	48.4	48.6	סך הכל גבייה מהציבור
30.4	30.9	30.8	31.1	31.2	לענפי ביטוח לאומי
16.6	17.0	17.3	17.3	17.4	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים					
33.8	33.4	34.5	35.4	35.0	סך הכל גבייה מהציבור
21.9	21.6	22.1	22.7	22.3	לענפי ביטוח לאומי
11.9	11.8	12.4	12.7	12.7	למערכת הבריאות

א. גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד
מגביית דמי ביטוח
לאומי ודמי ביטוח
בריאות עלו ריאלית
ב-4.6% 2014

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-4.6% ב-2014 (לעומת 4.7% ב-2013). התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-4.9% - שיעור הגבוה משיעור העלייה בתקבולים למערכת הבריאות, שהיה 4.1% (לוח 9). העלייה נובעת בעיקר מההתפתחויות בשוק העבודה - הרחבת מעגל המועסקים והגידול הריאלי בשכר, ושינוי החקיקה האמור בנוגע להעלאת דמי הביטוח למעסיקים.

ב-2014 הסתכם סך התקבולים מגבייה ב-58.7 מיליארד ש"ח: 36.5 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-19.8 מיליארד למערכת הבריאות (לוח 9). לגבייה מהציבור התווספו כ-2.6 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 ג' לחוק).

עם זאת, במונחים של אחוז מהתמ"ג עלתה הגבייה הכוללת לרמה של 5.2% מהתמ"ג: 3.4% בהם גבייה לענפי הביטוח הלאומי (עלייה של 0.1% לעומת 2013), ו-1.8% למערכת הבריאות (בדומה לשנת 2012). בכל השנים המצוינות בלוח נעה הגבייה במונחי תוצר סביב 5% מהתמ"ג, שיעור הנמוך מהשיעור בתחילת העשור: ב-2003 הגיעה הגבייה מהציבור לשיעור של 6.3% מהתמ"ג. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המיסים הישירים ליחידים ירד במעט, מ-47.9% ב-2013 ל-47.0% ב-2014.

שיעורי הגידול בגבייה בעבור שכירים שונים משיעורי הגידול בגבייה בעבור מי שאינם שכירים. בשנת 2014 גדלה ריאלית הגבייה הישירה מן השכירים ב-4.8% לעומת 5.9% ב-2013. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם הושפעה הן משינויי החקיקה שנסקרו והן מהשינויים בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר עלה נומינלית ב-2014 ב-2.0% (לעומת 3.0% ב-2013), ומספר המשרות עלה ב-2.2% ב-2014 (לעומת 1.5% ב-2013). תקבולי דמי הביטוח (מהעובד, מהמעסיק ומהאוצר) מהווים בשנתיים האחרונות 90.7% מכלל התקבולים. לעומת זאת, הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים עלתה ריאלית בין 2013 ל-2014 ב-5.4%, וב-2013 לעומת 2012 ב-3.9%. בסך הכל מהווה הגבייה לביטוח לאומי ב-2014 כ-34% מסך הגבייה של המיסים הישירים בישראל, מהם כ-65% מדמי ביטוח לאומי ו-33% מדמי ביטוח בריאות. הירידה כאחוז מהמיסים הישירים בכלל היתה ניכרת בארבע השנים האחרונות - מ-35.4% ב-2011 ל-33.8% בשנה האחרונה.

בסך הכל מהווה
הגבייה לביטוח לאומי
ב-2014 כ-34% מסך
הגבייה של המיסים
הישירים בישראל

ב. המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-2014 עלה ב-1.1% במונחים ריאליים והסתכם ב-75.2 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח 10). העלייה הגבוהה בשיעור של 4.8% בגבייה מהציבור²⁶ קוזה בירידות במקורות האחרים: השתתפות הממשלה לפי סעיף 32 לחוק ירדה ב-6.5% ב-2014, מימון הגמלאות בידי הממשלה עלה בשיעור גבוה יותר של 2.7%, ותשלומי הריבית המהווים כעשירית מסך תקבולי המוסד עלו אף הם בשיעור דומה (0.3%).

בעשור החולף, מ-2005, עלו התקבולים בכ-24% במונחים ריאליים, בעיקר בשל עלייה בתקבולים מגביית דמי ביטוח לאומי בשיעור של 37%. מרכיב השתתפות הממשלה על שני חלקיו עלה בכמחצית מכך - בשיעור של כ-15%, ואילו תקבולי הריבית עלו בשיעור חד של כ-32%. העלייה המצטברת של צירוף המרכיבים של השתתפות הממשלה היתה אפוא המתונה ביותר מבין המרכיבים השונים של התקבולים, והיא הובילה לעלייה מסוימת בחלקם של דמי הביטוח הלאומי בסך

26 שיעור זה שונה במקצת מהשיעור שצוין בסעיף הקודם, שכן גביית דמי ביטוח לאומי בלוח זה כוללת את שיפוי האוצר.

לוח 10

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2014

שנה	סך כל התקבולים*	גביית דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון הממשלה של גמלאות	תקבולי ריבית
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)					
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850
2006	52,344	25,234	12,600	8,982	5,290
2007	54,974	26,284	13,888	8,906	5,600
2008	58,525	27,827	14,938	9,245	6,150
2009	60,934	28,229	15,657	9,939	6,666
2010	63,821	31,289	15,014	10,032	7,000
2011	68,976	33,736	17,304	10,203	7,304
2012	71,398	34,569	18,206	10,454	7,693
2013	74,017	36,969	18,115	10,539	7,748
2014	75,201	38,930	17,015	10,879	7,812
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2005	3.2	4.2	5.0	-0.5	3.7
2006	3.1	1.7	5.5	2.1	6.8
2007	4.5	3.6	9.6	-1.4	5.3
2008	1.8	1.2	2.8	-0.7	5.0
2009	0.5	-2.2	1.2	4.1	4.9
2010	2.2	8.3	-6.4	-1.7	2.3
2011	4.5	4.2	11.4	-1.7	0.9
2012	1.8	0.7	3.4	0.7	3.6
2013	2.1	5.4	-2.0	-0.7	-0.8
2014	1.1	4.8	-6.5	2.7	0.3
התפלגות (אחוזים)					
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8
2006	100.0	48.2	24.1	17.2	10.1
2007	100.0	47.8	25.3	16.2	10.2
2008	100.0	47.5	25.5	15.8	10.5
2009	100.0	46.3	25.7	16.3	10.9
2010	100.0	49.0	23.5	15.7	11.0
2011	100.0	48.9	25.1	14.8	10.6
2012	100.0	48.4	25.5	14.6	10.8
2013	100.0	49.9	24.5	14.2	10.5
2014	100.0	51.8	22.6	14.5	10.4

* כולל פיצויים צד ג'.

** כולל שיפוי אוצר.

*** לפי סעיף 32 (א') לחוק.

התקבולים, מ-48.9% ב-2005 ל-51.8% ב-2014. עם זאת, בדיקה לאורך זמן רב יותר מעלה שקטן חלקם של התקבולים מהציבור משיעור הגבוה ממחצית מסך התקבולים ב-1995 ובתחילת העשור, לשיעור הנמוך ממנו. בכך יש אינדיקציה לכרסום בעצמאותו של המוסד לביטוח לאומי.

ג. עודפים/גרעונות וזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, עלה הגירעון התקציבי (ללא ריבית) של המוסד לכ-4.2 מיליארד ש"ח ב-2014, לעומת 3 מיליארד ב-2013. השנה המאוחרת ביותר שבה היה עודף תקציב היא 2008. גודלו של גירעון זה הוא תוצאה של גידול בתשלומים בכל ענפי המוסד חוץ מבענף ביטוח ילדים, שבו גדל עודף התקציב בחצי מיליארד ש"ח, גידול שקיזז את העלויות בכל יתר הענפים (לוח 11).

לוח 11 מראה שהפעילות הכספית של הביטוח הלאומי מסתכמת בעודף, כאשר כוללים את תקבולי הריבית. הגירעון התפעולי הופך לעודף של 3.6 מיליארד ש"ח בהשוואה ל-4.7 מיליארד ש"ח בשנה הקודמת. עם זאת, כל הענפים שהיו גרעוניים ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה.

לוח 11

עודפים/גרעונות בענפי המוסד לביטוח לאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2011-2014

ענף ביטוח	כולל ריבית				ללא ריבית			
	2014	2013	2012	2011	2014	2013	2012	2011
סך הכל	3,637	4,696	4,548	6,310	-4,175	-3,053	-3,145	-994.2
זיקנה ושאיירים	-1,583	-692	-107	692	-4,233	-3,374	-2862	-2004.8
נכות כללית	-4,958	-4,349	-4,096	-3,407	-5,043	-5,046	-4,168	-3,606.4
נפגעי עבודה	-640	-836	-1,266	-1,140	-640	-857	-1,341	-1,252.2
אמהות	-2,724	-2,549	-2,613	-2,226.3	-2,771	-2,604	-2,579	-2,226
ילדים	19,204	18,579	17,738	16,752	14,480	13,976	13,076	12,641
אבטלה	-2,498	-2,456	-2,188	-1,881.7	-2,498	-2,456	-2,188	-1,881.7
סיעוד	-3,530	-3,360	-3,228	-2,786.2	-3,596	-3,428	-3,182	-2,786.2
אחר	365	358	307	307	126	134	99	123

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, עלה הגירעון התקציבי (ללא ריבית) של המוסד לכ-4.2 מיליארד ש"ח ב-2014

