

תחזית ארוכת טווח למערכת הביטוח הלאומי בישראל¹

- בישראל, שבה האוכלוסייה צעירה, קצב הילודה גבוה ותשלומי קצבאות הזקנה מצומצמים יחסית למדינות מפותחות אחרות, הנטל הפיסקלי הקשור להזדקנות האוכלוסייה נמוך לעת עתה וצפוי לגדול באופן מתון במהלך העשורים הקרובים.
- מסמך זה מציג כלי שנבנה בחטיבת המחקר שנועד לענות על שאלות כגון: מה צפוי להיות הנטל הפיסקלי והאם מנגנוני המימון הקיימים תואמים את ההוצאה הצפויה על מערכת הגמלאות בישראל? המודל גם מאפשר לבחון הצעות מדיניות, הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה ואת השפעתן בטווח הארוך.
- תרחיש הבסיס, שמבוסס על המצב החוקי הקיים, צופה גידול הדרגתי מתון, עד לכדי 0.8% תוצר נוסף כל שנה, של ההוצאה על קצבאות הביטוח הלאומי בארבעת העשורים הקרובים. גם בתרחיש סביר יותר - שממשיך מגמות עבר, כולל הצמדה של קצבאות הזקנה והילדים לשכר הממוצע במשק ומניח העלאה מתונה של גיל הפרישה והצמדה של תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי לשכר - צפוי גידול זהה.
- בחינת הרגישות של התחזית להנחות המרכזיות שבה, מעלה שההוצאה הצפויה ב-2065 (השנה האחרונה עבורה יש תחזיות דמוגרפיות של הלמ"ס) על גמלאות הביטוח הלאומי, נעה בטווח שבין 7.0 ל-8.4 אחוזי תוצר, לעומת כ-6.8 אחוזי תוצר כיום.
- שנת יציאת המערכת מאיזון - המוגדרת במסמך זה לפי השנה שבה נוצר פער שוטף בין כלל מקורות המימון המוקצים לביטוח הלאומי לבין כלל תשלומי הקצבאות – היא 2050, ונעה בתרחישים השונים בטווח שבין 2039 ועד אחרי אופק התחזית (2065). טווח זה מאוחר משמעותית מאלו שהוצגו בדיונים קודמים שהתקיימו במגזר הציבורי.
- ככל שהחלטות לאיזון פיננסי של המערכת יתקבלו מוקדם יותר, כך יהיו ההתאמות הנחוצות לאיזונה מתונות יותר ויתפרסו על-פני מספר רב יותר של מוטבים ומשלמי מסים.

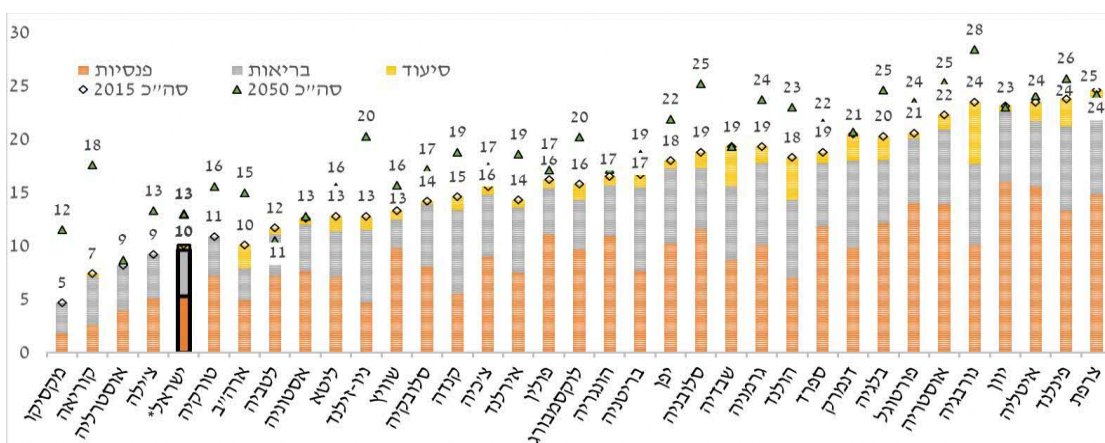
¹ נכתב על ידי עדי פינקלשטיין

תודה רבה לעדי ברנדר, יואב פרידמן, קובי ברוידא, תמר רמות-ניסקה, ספי בכר ושי צור מחטיבת המחקר בבנק ישראל על הערותיהם המועילות בשלבים שונים של כתיבת המסמך. דניאל גוטליב, רפאלה כהן, נעם דמרי, מרק רוזנברג, מוטי פרנקל רמי דניאל שלום ויעקב גזית מהמוסד לביטוח הלאומי ואילל מידן ממשד האוצר, סייעו רבות בטיוב המודל, כדי שיכיל את הדקויות הרבות שמופיעות בחוק הביטוח הלאומי. ניר בריל ואילת שפייר מהמועצה הלאומית לכלכלה, התניעו את תהליך העבודה המשותף בין בנק ישראל, משרד האוצר והביטוח הלאומי, שהוביל לשיפור המודל.

1. הקדמה

מדינות רבות מתמודדות עם שאלת הקיימות הפיסקלית בטווח הארוך. הדיון בשאלה זו התעצם עקב הזדקנות האוכלוסייה, שמגדילה את תשלומי הקצבאות מצד אחד ושוחקת את בסיס המס מצד שני. תחזית בינלאומית להוצאה הציבורית שקשורה בהזדקנות האוכלוסייה, שפירסמה חברת S&P (2016), מצאה שברוב מדינות ה-OECD, הנטל הפיסקלי שנובע מהזדקנות האוכלוסייה צפוי לגדול משמעותית בעשורים הקרובים (ראו איור 1). עוד הם בוחנים כיצד שינוי זה ישפיע על הקיימות הפיסקלית ועל דירוג האשראי של 58 המדינות הנסקרות. בישראל האוכלוסייה צעירה, קצב הילודה גבוה ותשלומי קצבאות הזקנה לעת עתה מצומצמים יחסית, אך מחקריו של גבע (2013, 2015), מצביעים על עלייה צפויה ביחס החוב לתוצר בטווח הארוך, שתנבע בעיקר מהזדקנות האוכלוסייה.

איור 1: ההוצאה הציבורית הקשורה בהזדקנות האוכלוסייה, 2015 ותחזית ל-2050 (אחוזי תוצר)



*הנתונים בהם השתמשו המחברים עבור ישראל לשנת 2015 בסעיף הפנסיות כוללים: תשלומי גמלאות זקנה ושארים (2.4%), פנסיות תקציביות (2.3%), סבסוד ממשלתי של קרנות הפנסיה הוותיקות (0.3%) וסבסוד ממשלתי של קרנות הפנסיה באמצעות ריבית על אג"ח מיועדות (0.3%).

מקור: Standard & Poor's (2016), *Global Aging 2016: 58 Shades of Gray*, McGraw Hill Financial

המסמך הנוכחי מתמקד בהתפתחות רכיב אחד של ההוצאה הציבורית בטווח הארוך – קצבאות הביטוח הלאומי - ומנתח אותו בצורה מפורטת יותר, באופן שיאפשר דיון בהמלצות מדיניות ספציפיות שעולות בהקשר של מערכת הקצבאות. אמנם להזדקנות האוכלוסייה עלויות נוספות, כגון גידול בהוצאה הצפויה על בריאות ושל הוצאות הסיעוד הפרטיות², אך, מצד שני, נטל הפנסיה התקציבית צפוי לרדת במונחי תוצר מ-1.6% כיום לכ-0.1% תוצר ב-2065 ובטווח הארוך יותר, תצטמצם גם ההוצאה הציבורית על סבסוד קרנות הפנסיה הוותיקות. כל אלה אינם נידונים במסמך זה.

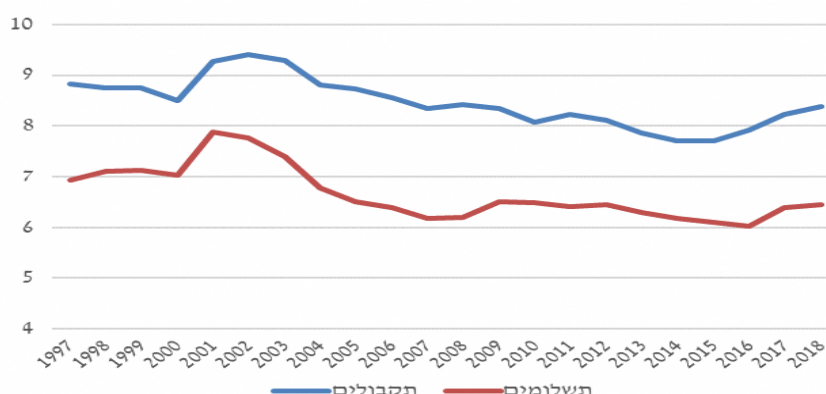
בשני העשורים האחרונים נשמר בקירוב הפער החיובי בין ההכנסות וההוצאות של המוסד לביטוח לאומי (איור 2)³: בתקופות של עלייה בתשלומים, עלו גם התקבולים ולהיפך. במרבית התקופה ירדו התשלומים והתקבולים ומגמה זו קשורה למדיניות הפיסקלית הכללית של הממשלות בעשורים אלה: צמצום ההוצאה הציבורית, במקביל להורדת נטל המס. עם זאת, כתוצאה מהחלטות מדיניות

² פירוט אודות תחזית ההוצאה הלאומית על סיעוד מופיע ב: הרן-רוזן מ', כהן-קובץ' ג' ורמות-ניסקה ת' (2018).
³ פער חיובי זה נדרש כדי לצבור עודפים שיכסו את גידול העלויות העתידי הצפוי כתוצאה מהזדקנות האוכלוסייה.

ותהליכים דמוגרפיים, השתנה הרכב ההוצאות וההכנסות באופן שעשוי להשפיע על יכולת המדינה לשמר את האיזון שהיה קיים עד כה.

הדגש במודל זה הינו על צד ההוצאה במטרה לחזות את הנטל הפיסקלי הכללי בטווח הארוך, אך הוא מאפשר גם לנתח את האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי⁴ שעמדה במוקד דיון ציבורי ער בשנה האחרונה. ההכנסות במודל משמשות ככלי משני, שמטרתו בחינת מידת ההתחייבות הפורמאלית שמובנית במערכת הקיימת, למימון ההוצאה החזויה. באמצעות המודל ניתן לענות על השאלות: מה צפוי להיות הנטל הפיסקלי הכללי שנובע מקצבאות הביטוח הלאומי? האם מנגנוני המימון הקיימים תואמים את ההוצאה הצפויה על מערכת הגמלאות הציבורית בישראל? המודל גם מאפשר לבחון הצעות מדיניות, הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה ואת השפעתן בטווח הארוך⁵.

איור 2: סך התקבולים והתשלומים של המוסד לביטוח הלאומי 1997 - 2018, אחוזי תוצר



המקור: המוסד לביטוח לאומי (2019), הירחון הסטטיסטי (פרק א': כללי), יוני 2019 ועיבודי בנק ישראל

איורים 3 ו-4 מציגים את תמונת המצב נכון לשנת 2018. איור 3 מציג את זרמי ההוצאה במערכת שבין הממשלה המרכזית, המוסד לביטוח לאומי והציבור, לפי המבנה התקציבי של כל אחד מהגופים ואיור 4 מפרט באחוזי תוצר את התפלגות ההוצאה ומקורות המימון של כלל מערכת הביטוח הלאומי כמערכת אחודה.

מהאיורים עולות כמה תובנות לגבי אופי תקצוב המערכת. ראשית, הגבייה מהציבור כיום שווה בגודלה למחצית מסך תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי, תקציב המדינה אחראי למחצית השנייה ואילו תשלומי הריבית והקרן נשארים כעודפים המועברים חזרה למשרד האוצר כמלווה פנימי, יחד עם העודף התפעולי (הפער בין הגבייה מהציבור והשתתפות המדינה, לבין תשלומי הקצבאות), שנכון לשנת 2018 היה חיובי ועמד על כ-3 מיליארדי ₪⁶. שנית, המבנה המעגלי של זרמי ההוצאה, קושר בין מאזן המוסד הביטוח הלאומי למאזן הממשלה המרכזית (הגרעון התקציבי): הגדלת תשלומי הגמלאות, ללא הגדלה תואמת של מקורות הכנסה מהציבור (שיעור דמי הביטוח), צפויה לצמצם את העודפים התפעוליים של הביטוח הלאומי. צמצום זה יוביל להקטנת המלווה של הביטוח הלאומי לממשלה ולהגדלת הגרעון בתקציב הממשלה. צמצום העודפים משמעו גם צמצום עתידי של הכנסות הביטוח הלאומי מתשלומי הריבית והקרן. היה והממשלה תחליט "לפצות" את

⁴ ראו: דומיניאני א' וא' ניסן (2012).

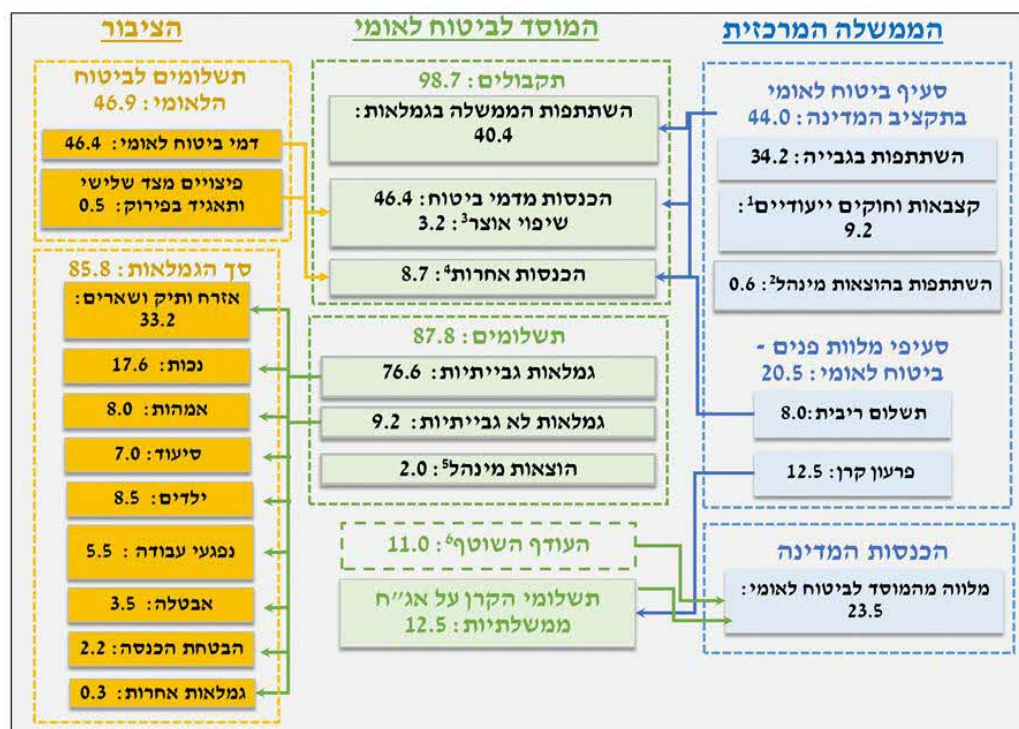
⁵ מרבית המאפיינים שמופיעים במסמך זה מנותחים גם במוסד לביטוח לאומי [ראו ביטוח לאומי (2016), דין וחשבון אקטוארי מלא ליום 31 בדצמבר 2013], אך הניתוח שאנו מציגים נועד להעשיר את הדיון, לאפשר זווית פיסקלית רחבה יותר ולייצר תרחישים בהתאם לשאלות מדיניות אקטואליות. אנו מודים לעובדי מינהל מחקר ותכנון והאקטואר הראשי במוסד לביטוח לאומי, שסייעו רבות בבניית כלי זה.

⁶ עודף תפעולי זה צפוי להפוך לגרעון כבר בשנים הקרובות, בשל גידול צפוי בתשלומי הגמלאות.

הביטוח הלאומי על הגידול בתשלומי הגמלאות, ללא הגדלת שיעורי המס מצידה, הפגיעה במאזן הביטוח הלאומי אמנם תימנע, אך צעד זה לא ימנע את הגידול בגירעון הממשלה, אלא רק "יעביר" את ההשפעה מצד ההכנסה (קיטון במלווה מהביטוח הלאומי), לצד ההוצאה (הגדלת ההעברות לביטוח הלאומי). כלומר, מבחינת התמונה הפיסקלית הכוללת, המשתנה החשוב הוא פעילות הביטוח הלאומי מול הציבור - ולא המאזן הכולל שלו.

חשוב להדגיש שמנקודת ראות כלכלית, חלוקת מקורות המימון של הביטוח הלאומי מלאכותית במידה מסוימת. היות שהשתתפות תקציב המדינה בהכנסות הביטוח הלאומי מבוססת על תקבולי הממסים של הממשלה, ולא על העברות מגורם חיצוני כלשהו, ממילא משלמי המסים בישראל נושאים בכל הנטל⁷. שאלת הפרדת תקציב המוסד לביטוח הלאומי מתקציב המדינה היא שאלה מוסדית ונורמטיבית ואיננו עוסקים בה במסמך זה. מטרתנו להציג ניתוח של המגמות הצפויות במטרה לסייע לקובעי המדיניות לקבל החלטות מושכלות בנוגע לעתיד מערכת הקצבאות.

איור 3: זרמי הכספים במערכת הביטוח הלאומי לשנת 2018 (מיליארדי ₪)



המקור: אגף החשב הכללי במשרד האוצר, ביצוע תקציב המדינה לפי תקנות לשנת 2018; המוסד לביטוח לאומי, דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2018 ועיבודי בנק ישראל.

הערות: התרשים מציג את זרמי הכספים במיליארדי ש"ח במערך הביטוח הלאומי בין הממשלה המרכזית, המוסד לביטוח לאומי והציבור נכון לשנת 2018. החלוקה לסעיפים בטור הימני והאמצעי תואמת את המבנה התקציבי של הסעיפים הרלוונטיים בתקציב המדינה ובתקציב המוסד לביטוח לאומי, בהתאמה. הסעיפים הראשיים לא שווים בהכרח לסכום הסעיפים המזינים אותם בשל עיגול ספרות.

¹ ההעברות מתקציב המדינה נקבעות על-פי ההוצאה בפועל של הביטוח הלאומי על קצבאות אלו.
² בתקציב הביטוח הלאומי סעיף השיפוי של האוצר מופיע בסעיף הגבייה ולא בסעיף השתתפות הממשלה בגמלאות.

³ כולל הוצאות המופיעות בדו"חות הכספיים כ"שכר עבודה ונלוות, הנהלה וכלליות" והוצאות מנהל גורמי חוץ.

⁴ העודף השוטף = הכנסות שוטפות (כולל הכנסה מריבית) - הוצאות שוטפות.

⁵ גמלאות אלו כוללות: נפגעי תאונות, הענקות מטעמי צדק, נפגעי פעולות איבה, פיצויים לנפגעי הקרנות, אחרים ושונות.

⁷ עם זאת, יש כמה הבדלים בבסיסי המס של כל רכיב: דמי הביטוח הלאומי מושגים על הכנסות מעבודה בלבד, בעוד שבסיס המס הכללי, כולל גם מיסוי צריכה והכנסות שאינן מעבודה (למשל רווחי הון ומקרקעין, פנסיות).

איור 4: התשלומים ומקורות המימון של מערכת הביטוח הלאומי (אחוזי תוצר)



המקור: המוסד לביטוח לאומי (2019), הירחון הסטטיסטי (פרק א': כללי), יוני 2019 ועיבודי בנק ישראל.

2. מתודולוגיה

בבסיס המודל עומדות תחזית האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עד 2065 ותחזית הצמיחה ארוכת הטווח (בתרחיש הבסיס) שפותחה על-ידי ארגוב וצור (2019) ומהן נגזרות ההנחות לגבי מצב שוק העבודה וסך המשאבים במשק בטווח הארוך. המודל נוקט בגישת Top-Down, על-ידי חיזוי שיעורי השינוי המצרפיים. איננו משתמשים בנתוני פרט שקיימים בבסיס הנתונים של הביטוח הלאומי כדי לבנות התפלגויות מדויקות, אלא במיצועים, שמטרתם חיזוי מגמות ארוכות טווח שמאפשרות גמישות של המודל, אך במחיר של רמת דיוק גסה יחסית. כלי זה נועד לשמש כתוסף למודל האקטוארי של הביטוח הלאומי ולא כתחליף לו והוא מציג את הדיון מנקודת מבטה של הממשלה הרחבה, הכוללת בתוכה הן את תקציב המדינה והן את תקציב הביטוח הלאומי. על-כן, רכיבי התחזית "מחקים" את מבנה התקצוב של כלל זרמי התשלומים והתקבולים, כדי לאפשר מעקב מתמשך אחר התממשות התחזית ועדכונה באמצעות הנתונים המצרפיים שמתפרסמים מעת לעת, כחלק מדיווחי משרד האוצר אודות תקציב המדינה ומפרסומי הביטוח הלאומי⁸. בחלק זה נציג את המשתנים והפרמטרים העיקריים שמשפיעים על כל רכיב במודל.

2.1. המשתנים שמשפיעים על תחזית ההוצאה

לוח 1 מציג סיכום של המשתנים שמשפיעים על כל ענף בתחזית הוצאות הביטוח הלאומי. הפירוט לגבי אופן ההשפעה של כל משתנה והדרכים שבהן חושב, מופיע בנספח 1.

⁸ אין משמעות מקרו-כלכלית לפיצול תשלומי הקצבאות בין "הביטוחיות" ואלה שאינן "ביטוחיות" ובין ההשתתפות החלקית של הממשלה במימון הקצבאות שנובעות מחוק הביטוח הלאומי והמימון המלא בשאר הקצבאות. המודל כולל הפרדה כזאת, רק כדי להקל על ההשוואה לנתונים שמפרסם המוסד לביטוח לאומי.

לוח 1: המשתנים הרלוונטיים לתחזית ההוצאה בכל ענף

משתנים רלוונטיים (בסוגריים: משתנים רלוונטיים במבחני רגישות)	אחוזי תוצר 2018	ענף
מספר התושבים מעל גיל פרישה, תוספת הוותק המשוקללת, מספר העולים הזכאים לקצבה מכח חוקים אחרים, מספר הנכים הקשישים, (שכר ריאלי).	2.5	זקנה ושאיירים
מספר התושבים לפי 5 קבוצות גיל מעל גיל 65, חלוקת תשלומי קצבאות הסיעוד היום בין אותן קבוצות, שכר ריאלי, מספר העולים שאינם זכאים לקצבת ביטוח לאומי.	0.5	סיעוד
גודל האוכלוסייה הכללית, השכר הריאלי, קצב גידול מספר הזכאים לשר"מ ⁹ ולקצבת ילד נכה, מעבר לקצב גידול האוכלוסייה הכללית.	1.3	נכות
מספר הילדים מתחת לגיל 18, מספר התושבים בגיל 21, (שכר ריאלי).	0.6	ילדים
מספר הלידות, שכר ריאלי, שיעור השתתפות הנשים בכח העבודה.	0.6	אימהות, מזונות ומענק אשפוז
אוכלוסייה בגילים 25 – 64, שכר ריאלי.	0.5	נפגעי עבודה וזכויות עובדים בפשיטות רגל
שיעור האבטלה, שינויים בשיעור האבטלה במודל המקור, שכר ריאלי, אוכלוסייה בגילים 25 – 64.	0.3	אבטלה
שכר ריאלי, אוכלוסייה בגילים 25 – 64.	0.1	הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגילי העבודה
התוצר הריאלי.	0.3	גמלאות אחרות, הוצאות מנהל וגורמי חוץ

המקור: המוסד לביטוח לאומי (2019), הירחון הסטטיסטי (פרק א': כללי), יוני 2019 ועיבודי בנק ישראל.

2.2. המשתנים שמשפיעים על תחזית ההכנסות

לוח 2 מציג את המשתנים שמשפיעים על כל סעיף בתחזית הכנסות הביטוח הלאומי. הפירוט לגבי אופן השפעתו של כל משתנה והדרכים בהן חושב מופיע בנספח 2.

לוח 2: המשתנים הרלוונטיים לתחזית ההכנסות

משתנים רלוונטיים	אחוזי תוצר 2018	סעיף
התוצר הריאלי, חלק העבודה בתוצר, הצמדת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי למדד או לשכר הממוצע.	3.5	דמי ביטוח לאומי
תשלומים בענף נפגעי עבודה.	0.1	פיצויים מצד ג'
שיעור ההשתתפות על-פי חוק, הגבייה מהציבור.	2	השתתפות הממשלה בגבייה
גודל האוכלוסייה הכללית, מספר התושבים הוותיקים, מספר התושבים הסיעודיים, תשלומי גמלאות זקנה וסיעוד, הצמדה למדד או לשכר.	0.05	מקדם דמוגרפי
הגבייה מהציבור.	0.2	שיפוי אוצר בגין הפחתת דמי ביטוח
תשלומים בפועל עבור קצבאות מיוחדות.	0.7	מימון קצבאות על-ידי הממשלה לפי סעיף 9 והסכמים אחרים
תשלומים בפועל עבור מענק אשפוז יולדות.	0.2	מענק אשפוז
ריבית השוק בעבר, סכום העודפים בעבר.	0.6	הכנסות מריבית

מקור: המוסד לביטוח לאומי (2019), הירחון הסטטיסטי (פרק א': כללי), יוני 2019, אגף החשב הכללי במשרד האוצר (2019), ביצוע תקציב המדינה לפי תקנות לשנת 2018 ועיבודי בנק ישראל.

⁹ שר"מ (שירותים מיוחדים) היא קצבה נוספת בענף הנכות, מעבר לקצבת הנכות הבסיסית. לקצבה לשירותים מיוחדים זכאים גברים ונשים עד גיל פרישה שמבוטחים בביטוח הלאומי וזקוקים לעזרה רבה של אדם אחר בפעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, נידודות בבית ושליטה על סוגרים) או שהם זקוקים להשגחה מתמדת למניעת סכנה לחייהם או לחיי אחרים.

2.3. משתני המקרו בטווח הארוך

א. קצב הצמיחה הריאלי

אנו משתמשים כנקודת מוצא בצמיחה הריאלית שנגזרת ממודל הצמיחה ארוכת הטווח (ארגוב וצור, 2019). שיעורי הצמיחה נגזרים מאינטגרציה של כמה מודלים שחוזים את צבירת ההון האנושי האפקטיבי, הפריזון הכולל ושיעור ההשקעה, כפי שהם נגזרים מהדמוגרפיה ומשיווי המשקל הכללי במצב העמיד. בתרחיש הבסיסי, קצב הצמיחה הפוטנציאלי בתחילת העשור הבא עומד על כ-2.8% בשנה והוא הולך ומאט עד לכדי 2.1% לשנה, בשנים 2060 – 2065. האטה זו בשנים אלה משקפת בעיקר את האטת גידול האוכלוסייה בגיל העבודה, שחלק ניכר ממנה כבר נולד, לצד שינויים דמוגרפיים בהרכבה והתמתנות הגידול ברמת ההשכלה.

ב. השכר הממוצע

השכר הממוצע במודל ארוך הטווח נגזר מהנוסחה הבאה:

$$\text{השכר הריאלי הממוצע} = \frac{\text{התוצר הריאלי}}{\text{מועסקים}} \times \text{שיעור התמורה לעבודה בתוצר.}$$

תוצאות המודל מצביעות על שיעור הגידול הצפוי בתוצר למועסק (שפוחת בהדרגה בטווח הארוך). לצד זאת, חלק העבודה בתוצר קטן בטווח הארוך, מ-55% בתחילת התחזית לכ-52% בסופה, כך שהשכר הממוצע עולה בקצב איטי יותר מהתוצר למועסק. משמעות הדבר, שסך תשלומי השכר גדלים בקצב נמוך יותר בכ-0.1 נקודות אחוז לשנה מקצב גידול התוצר. השכר הריאלי גדל בקצב ממוצע של 0.8% לשנה, כשבתחילת התחזית הוא גדל בקצב ממוצע של 1.3% לשנה ובסופה ב-0.4% לשנה. חשיבות השכר במודל הביטוח הלאומי הינה הן בצד ההכנסה (קצב גידול בסיס המס שממנו נגבים דמי הביטוח הלאומי) והן בצד ההוצאה (משפיע על עלות הקצבאות שצמודות לשכר הממוצע ועל עלות אלה שנשחקות ביחס לשכר הממוצע או שצמודות אליו בתרחישים סבירים יותר – ראו הרחבה על הנושא בהמשך).

ג. שיעור התעסוקה

שיעורי התעסוקה במודל המקרו מחושבים עבור בני 15 ומעלה. בקרב קבוצות הגיל המבוגרות, התעסוקה נקבעת על-פי תחזיות לגבי תוחלת חיים בריאים. משמעות הדבר, שבמודל אין הנחות לגבי גיל הפרישה הרשמי בצד ההכנסה, אלא לגבי עליית גיל הפרישה בפועל, עם התארכות תוחלת החיים. בהמשך נוסיף השפעה על שיעורי התעסוקה, שנובעת מהעלאת גיל הפרישה ונבחין בין מתווים שונים של העלאת גיל הפרישה.

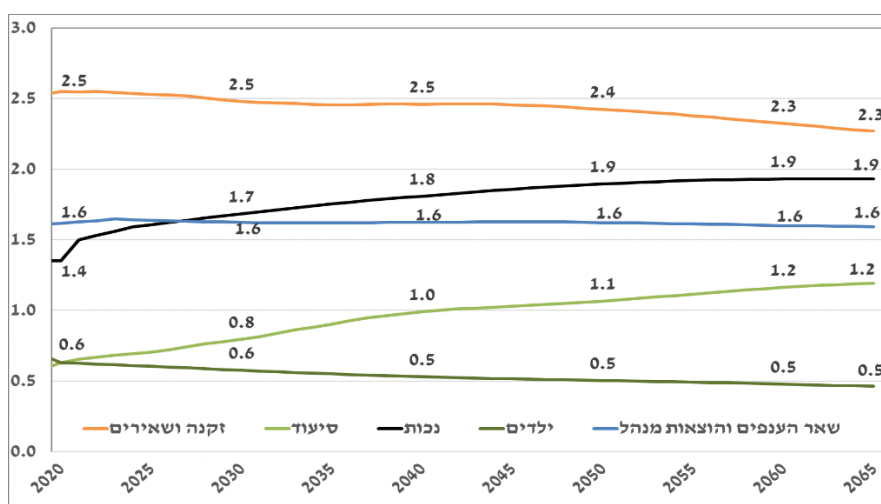
2.4. התחזית הדמוגרפית

אנו משתמשים בחלופה הבינונית מתוך תחזית האוכלוסייה של הלמ"ס שפורסמה עבור השנים 2065-2015. התחזית מאפשרת לחשב את שיעורי הגידול השנתיים של קבוצות גיל שונות באופן שמאפשר חישוב של קצבי גידול אוכלוסיית הזכאים לגמלאות תלויות גיל. איננו משתמשים ישירות בתחזית תמהיל קבוצות האוכלוסייה (יהודים לא חרדים/חרדים/ערבים) - תחזית זו באה לידי ביטוי בעקיפין על-ידי שימוש בתוצאות מודל המקרו ארוך הטווח שמבוסס, בין השאר, על פירוק זה.

3. התוצאות המרכזיות בתרחיש המצב החוקי הקיים

על-סמך ההנחות שפירטנו בסעיף הקודם, אנו מחשבים בשלב הראשון את תשלומי הקצבאות על-פי המצב החוקי הקיים ("תרחיש הבסיסי"), שכולל הצמדת קצבאות הזקנה, הבטחת ההכנסה וקצבאות הילדים כמו גם תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי למדד המחירים לצרכן. התחזית לפי ענפים עיקריים מופיעה באיור 5 וממחישה את השינוי בהרכב התשלומים לאורך תקופת התחזית: בתרחיש הבסיסי צפויים תשלומי קצבאות הזקנה והשאיירים לרדת מ-2.5 אחוזי תוצר ב-2020 ל-2.3 אחוזי תוצר ב-2065 וקצבאות הילדים מ-0.6 ל-0.5 אחוזי תוצר (בעיקר עקב שחיקת ערך הקצבה, שצמודה למדד, שכן התוצר הריאלי גדל במהלך התקופה). לעומת זאת, תשלומי גמלאות הנכות צפויים לעלות מ-1.4 ל-1.9 אחוזי תוצר והסיעוד מ-0.6 ל-1.2 אחוזי תוצר, בשל הנחות לגבי גידול חלקם באוכלוסייה של הנכים¹⁰ ושל הקשישים הסיעודיים, בהתאם למגמות העשור האחרון והעובדה שערך גמלאות אלה עולה בטווח הארוך, על-פי חוק, בהתאם לעליית שכר הממוצע במשק¹¹.

איור 5: תחזית רכיבי ההוצאה העיקריים של תשלומי הקצבאות בתרחיש הבסיסי (% תוצר)



הערות: בתרחיש זה אנו מניחים שהמצב החוקי הקיים לא ישתנה. התחזית מבוססת על נתוני הביצוע בפועל בשנת 2018 והנחות לגבי התפתחות ארוכת הטווח של המשתנים שמספיקים על רכיבי ההוצאה של מערכת הביטוח הלאומי (ראו פירוט בנספח 1). ההוצאה כוללת הן את הקצבאות הביטוחיות והן את הקצבאות הלא-ביטוחיות. תחזית התוצר מבוססת על ארגוב וצור (2019).

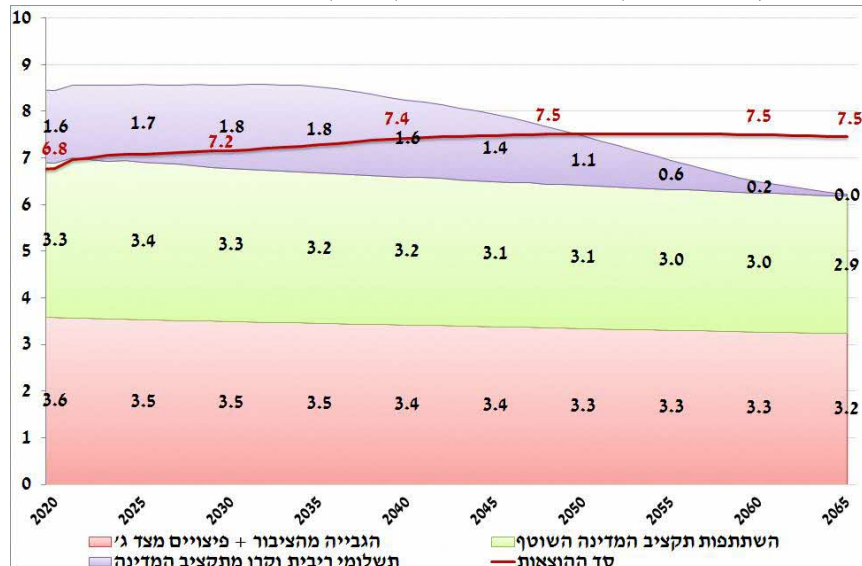
בשלב השני אנו בודקים האם, בהנחות המצב החוקי הקיים, מנגנון המימון נותן מענה לתוואי ההוצאה הצפויה של הביטוח לאומי (איור 6). בתרחיש הבסיסי, סך המקורות הזמינים למערכת הביטוח הלאומי צפויים לרדת מ-8.5 ל-6.1 אחוזי תוצר ב-2065. דמי הביטוח הלאומי ופיצויים מצד ג' צפויים לרדת מ-3.6 ל-3.2 אחוזי תוצר. מחצית מהירידה נובעת מהירידה החזויה בשיעור התמורה לעבודה בתוצר והמחצית השנייה נובעת מהצמדת תקרת השכר החייבת בדמי ביטוח לאומי למדד המחירים לצרכן. כפי שמפורט בנספח 2, הימשכות המצב החוקי הקיים, שכולל הצמדת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי למדד המחירים לצרכן ולא לשכר הממוצע,

¹⁰ כפי שנבדל בהמשך, בהיעדר מודל חיזוי אחר, אנו משתמשים בהנחות הביטוח הלאומי לגבי הגידול במספר הנכים בעשורים הבאים. הנחות אלה שקולות להנחת גידול ניכר חלק הנכים באוכלוסייה במהלך תקופת התחזית. הנחה זו לא נראית סבירה, אף שהיא מבוססת על הגידול שנצפה בשני העשורים האחרונים. בהמשך אנו בוחנים את רגישות התוצאות להנחה זו.

¹¹ גמלאות הסיעוד גדלות בהתאם לעלות שעת עבודה של מטפל סיעודי, שקרובה יותר לשכר המינימום מאשר לשכר הממוצע, אך אנו מניחים ששכר המינימום יגדל בטווח הארוך כמו השכר הממוצע במשק.

צפויה לשחוק את בסיס הגבייה של דמי הביטוח הלאומי בטווח הארוך, ככל ששיעור גדול יותר מההכנסות של שכירים ועצמאיים יחצה את תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, בשל הגידול הריאלי בשכר¹². השתתפות תקציב המדינה צפויה לרדת מ-3.3 ל-2.9 אחוזי תוצר, בעיקר בשל ירידה במונחי תוצר של התשלומים הצפויים עבור גמלאות לא ביטוחיות¹³, שממומנות במלואן על-ידי תקציב המדינה (0.3 אחוז תוצר) ובמידה פחותה יותר בשל מנגנון הצמדת ההשתתפות לסך הגבייה מהציבור, שצפויה לקטון במונחי תוצר (0.1 אחוז תוצר). פירעונות הריבית והקרן צפויים לקטון מ-1.6 לכמעט אפס אחוזי תוצר, בשל הצמצום המתמשך בעודפי הביטוח הלאומי לאורך תקופת התחזית – תהליך הגיוני בעת תקופת מעבר מאוכלוסייה צעירה לאוכלוסייה מבוגרת יותר. בסך הכל, הנטל נטו על תקציב המדינה (המשתנה הרלוונטי לחישוב הגרעון הממשלתי), שעומד כיום על 3.2% תוצר (תשלומי האוצר לביטוח לאומי בגובה 4.9% תוצר, בניכוי מלווה מהביטוח הלאומי בגובה 1.7% תוצר, שנרשם כהכנסה בתקציב) צפוי לגדול ל-4.3% תוצר בשנת 2045 ולרדת לאחר מכן עד ל-2.9% תוצר ב-2065¹⁴.

איור 6: סך תשלומי הקצבאות ורכיבי המימון שלהן בתרחיש הבסיס (%) (תוצר)



הערות: הקו באדום מציג את סך הוצאות הביטוח הלאומי (סכום הרכיבים באיור 5); תחזית השתתפות תקציב המדינה השוטף מייצגת את הסכום שמוקצה לביטוח הלאומי בסעיף 27 בתקציב המדינה; תשלומי ריבית וקרן מתקציב המדינה, מייצגים את ההתחייבויות הקיימות והעתידיות של משרד האוצר כלפי הביטוח הלאומי בגין העברות העודפים. בתרחיש זה אנו מניחים שהמצב החוקי הקיים לא ישתנה. התחזית מבוססת על נתוני הביצוע בפועל בשנת 2018 והנחות לגבי ההתפתחות ארוכת הטווח של המשתנים שמשפיעים על רכיבי המימון של מערכת הביטוח הלאומי (ראו פירוט בנספח 2). תחזית המאקרו הבסיסית מבוססת על ארגוב וצור (2019).

הדו"חות האקטואריים של המוסד לביטוח לאומי מציגים שלושה מדדים עיקריים **לאיתנות הפיננסית של המוסד**: (1) שנת תחילת ירידת הקרן – בשנה זו התקבולים נמוכים מהתשלומים והמוסד לביטוח לאומי עובר למצב של גרעון שוטף¹⁵; (2) רמת הכיסוי הכוללת – היחס בין יתרת

¹² בהמשך בתרחיש שיקרא "התרחיש הסביר", נשנה הנחה זו להנחה סבירה יותר, לפיה בטווח הארוך מוצמדת תקרת ההכנסה לשכר הממוצע, כלומר גדלה עם הגידול בשכר הריאלי.

¹³ הירידה בתשלומי הגמלאות הלא-ביטוחיות, נובעת מצמצום חלק העולים באוכלוסיית הקשישים שזכאים לקצבאות זקנה וסיעוד מיוחדות, מצמצום תשלומי גמלת השלמת הכנסה לנשים מעבר לגיל פרישה, בשל הגידול בהשתתפותן בשוק העבודה וצמצום תשלומי הבטחת הכנסה, בשל הצמדתם למדד המחירים לצרכן במצב החוקי הקיים.

¹⁴ הנטל התקציבי נטו של מערכת הביטוח הלאומי, שווה לפער בין הגבייה מהציבור לסך ההוצאה, רק כל עוד קיימים עודפים חיוביים שמועברים מהביטוח הלאומי חזרה לממשלה. אם היינו מניחים שתקציב המדינה יכסה כל פער שיווצר בין הגבייה להוצאה – כלומר מאפשרים לעודפים להיות שליליים – אזי הנטל על תקציב המדינה היה נשאר בתרחיש הבסיס 4.2% תוצר החל משנת 2050 ומערכת הביטוח הלאומי הייתה נחשבת למאוזנת, על-פי המסגרת המושגית של מסמך זה, אך הדבר היה מתבטא בגרעון גבוה יותר של הממשלה המרכזית (בהנחה ששאר הדברים קבועים).

¹⁵ הגרעון השוטף = הגרעון התפעולי + ההכנסות מריבית.

הקרן בסוף שנה לסך התשלומים עבור קצבאות ביטוחיות באותה שנה. רמת הכיסוי המינימלית לקיימות פיננסית, כפי שהוגדרה, עומדת על 2.5 שנים; (3) שנת התאפסות הקרן – החל משנה זו המוסד לא יכול לשלם את מלוא התחייבותיו על-פי חוק. על-פי הדו"ח האקטוארי המלא של המוסד לביטוח לאומי ליום 31.12.2013 (האחרון שפורסם), שנת תחילת ירידת הקרן עומדת על 2026, רמת הכיסוי הכוללת צפויה לרדת לפחות מ-2.5 שנים בשנת 2027 והקרן צפויה להתאפס בשנת 2045. על-פי מודל בנק ישראל בהנחות תרחיש הבסיס, המוסד לביטוח לאומי יעבור למצב של גרעון שוטף ולתחילת ירידת קרן העודפים בשנת 2037. על-פי אותו תרחיש, רמת הכיסוי הכוללת צפויה לרדת מתחת ל-2.5 שנים בשנת 2031 וקרן העודפים צפויה להתאפס בשנת 2056. ירידת הקרן כשלעצמה איננה בהכרח בעיה, כי מטרתה של הקרן לגשר תזרימית על תמורות דמוגרפיות בין תקופות שבהן ההוצאות נמוכות מההכנסות לתקופות שבהן המצב הפוך. התאפסות הקרן במהלך תקופת התחזית היא סמן משמעותי יותר לבעיה שתחייב טיפול של הממשלה, משום שהוא מאותת שהעודפים שנצברים כיום בקרן, אינם מספיקים כדי לעמוד לאורך זמן במתווה תשלומי הקצבאות הנוכחי.

כאמור, מטרת מסמך זה לבחון את שאלת הגרעון מנקודת מבטה של הממשלה הרחבה, שבה העברות פנימיות בין הממשלה המרכזית לביטוח הלאומי מתקזזות במלואן. על-כן, אנו מציגים מושג חדש שלא קיים כיום בדיון על עתיד הביטוח הלאומי ומטרתו להציג את נקודת הזמן בה כללי המימון הנוכחיים לא יאפשרו את המשך תשלומי הקצבאות על פי החקיקה הקיימת. כלומר, שנת יציאת המערכת מאיזון, היא השנה שבה צפוי להיווצר פער תזרימי בין כלל מקורות המימון של הביטוח הלאומי (גביה מהציבור, העברות מתקציב הממשלה על פי הכללים הקיימים, תשלומי ריבית וקרן), לבין סך ההוצאה הצפויה על גמלאות (והוצאות התפעול) באותה שנה. שנה זו מיוצגת באיור 6 על ידי נקודת החיתוך בין סך ההוצאה וסך מקורות המימון והיא מופיעה בשנת 2050 בתרחיש הבסיס: שלב מאוחר יותר בהשוואה לשנת 2037, שבה נוצר גרעון שוטף במוסד לביטוח לאומי, ומוקדם יותר מהתאפסות הקרן (שנת 2056).

כדי למנוע את הפער התזרימי וכדי לשמור על המערכת מאוזנת, קיימות כמה חלופות מדיניות: קיצוץ בקצבאות מסוימות (דרך גודל הקצבה או שינוי תנאי הזכאות – למשל העלאת גיל הפרישה); הגדלת גביית דמי הביטוח הלאומי מהציבור; הגדלת ההעברות מתקציב המדינה (שמשמעה הגדלת הגבייה מהציבור דרך בסיס המס הכללי או צמצום בהוצאות ציבוריות אחרות); או תמהיל של שלוש החלופות¹⁶. ככל שהממשלה תקדים לתכנן ולקדם חבילת מדיניות להתמודדות עם חוסר האיזון המובנה במערכת, ניתן יהיה לפרוס את ההתאמות על-פני מספר שנים רב יותר ועל-פני קבוצה גדולה יותר של אזרחים, כך שההשפעה על כל אזרח תהיה מתונה יותר. צעדים לסגירת הפער החל מ-2050, ידרשו התאמה ממוצעת של 0.8% תוצר בשנה. התאמה זו תושג, למשל, על-ידי הפחתת קצבאות הזקנה והשאירים ב-40%, החל מ-2050. התחלת ההתאמות כבר בשנת 2021, יכולה לצמצם את גודל ההתאמה השנתית ל-0.4% תוצר – שמשמעה הפחתה של 10% בלבד בתשלומי הקצבאות, החל משנת 2021¹⁷. באותו אופן, העלאת דמי הביטוח הלאומי יכולה להיות מתונה יותר, היה ותחולק בין אזרחים רבים יותר על-פני תקופה ארוכה יותר.

¹⁶ איננו דנים במסמך זה בחלופות אפשריות לשינוי מבני כולל של מערכת הביטוח הלאומי, ביניהן: הפיכת קצבאות זקנה, שאירים סיעוד ונכות לביטוחיות לגמרי, כלומר מממונות אך ורק על-ידי דמי הביטוח הלאומי במנגנון שהוא fully-funded או הפיכת כלל הקצבאות ללא-ביטוחיות, כלומר ביטול דמי הביטוח הלאומי והעלאת מס הכנסה במקום, כך שהקצבאות ימומנו במלואן על-ידי בסיס המס הכללי (מנגנון pay as you go).

¹⁷ התאמה זו יכולה להתבצע באמצעות הפחתת ערך הקצבה בשיעורים המצוינים לעיל, העלאת גיל הפרישה כך שמספר הזכאים מצטמצם בשיעורים המצוינים לעיל או שילוב של השניים.

4. מבחני רגישות

בחלק זה נציג בכל סעיף את רגישות התחזית להשתנות פרמטר אחד בלבד, כששאר הפרמטרים מקובעים. בפרט, המצב החוקי הקיים מהווה בכל סעיף את תרחיש הבסיס ונבחנת ההשפעה של סטייה ממנו במשתנה אחד בלבד. ההבדלים שמשוקפים באמצעות השינוי השולי בסך ההוצאה החזויה וסך מקורות המימון של המערכת, מאפשרים לבחון באופן כמותי את השפעתם השולית של צעדי מדיניות או של הנחות מרכזיות במודל. בסוף הפרק נציג תרחיש מסכם, המכיל שילוב של מספר שינויים בעלי השפעות מקזזות שמראה כי שילוב של מספר שינויי מדיניות במקביל יכול להביא לתוצאות דומות למצב החוקי הקיים. במבחני הרגישות ניתן להבחין בין שלושה סוגים: (1) רגישות התוצאות לצעדי מדיניות בעלי השפעה ישירה: למשל, הצמדת קצבאות הזקנה לשכר הריאלי או העלאת גיל הפרישה. קשה יותר לחזות את התזמון של תרחישים אלה, אך יכולת השפעתם של קובעי המדיניות על פרמטרים אלה גבוהה ביותר; (2) רגישות התוצאות להנחות הכלכליות: למשל, מגמות שיעורי התעסוקה שיכולות להשתנות, בין השאר, בשל מדיניות הממשלה. במבחנים אלה השפעתם של קובעי המדיניות נמוכה יותר ובכל אופן מדיניות תעסוקה לא לוקחת בחשבון את השלכותיה על הביטוח הלאומי בלבד, אלא על כלל המשק; (3) רגישות התוצאות להנחות דמוגרפיות: למשל, מידת התארכות תוחלת החיים (כמו בחלופה הגבוהה או הנמוכה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) ולהנחות שתלויות גם במדיניות, כמו מספר הזכאים לקצבת נכות. קצב הגידול בכמות הזכאים לקצבאות נכות וסיעוד, למשל, תלוי הן בהתפתחויות רפואיות ודמוגרפיות והן בשינויים בתנאי הזכאות.

4.1. הצמדת כלל הגמלאות לשכר הממוצע במקום למדד המחירים לצרכן

משתנה מדיניות משמעותי מאוד הינו ההגדרה של מהי שמירה על ערך הקצבאות – האם פירושה שמירה על הערך הריאלי במונחי סל קנייה או שמירה על הערך הריאלי ביחס לרמת החיים הנהוגה במשק, למשל, בהתאם לשכר הממוצע? מדיניות שנקטה בעבר כדי לרסן את הנטל הפיסקלי של קצבאות הזקנה ושאיירים, הילדים, הבטחת ההכנסה והנכות, הייתה הצמדתן למדד המחירים לצרכן. ואכן, אם מדיניות זו תימשך על-פני כל התקופה, גובה קצבת הזקנה הממוצעת ירד מ-24.4% מהשכר הממוצע כיום ל-17.7% בשנת 2065 וסך קצבאות הזקנה והשאיירים ירד מ-2.5 ל-2.3 אחוזי תוצר, על-אף המגמות הדמוגרפיות הצפויות של גידול חלק הגמלאים באוכלוסייה. על-פי מגמות העבר, אף שקצבאות הזקנה לא הוצמדו חוקית לשכר, הן הועלו כמה פעמים בשינויי חקיקה נקודתיים¹⁸, כך שקצבת הזקנה הבסיסית לקשיש ללא תלויים (ללא השלמת הכנסה), עלתה מ-15.2% מהשכר הממוצע בשנת 2004, לשיא של 16.9% בשנת 2012 ועמדה על 15.1% ב-2018¹⁹. על-כן, ייתכן שבמוקדם או במאוחר, יתעורר לחץ ציבורי שידרוש להעלות את ערך קצבאות הזקנה והשאיירים²⁰, הילדים והבטחת ההכנסה, לפי רמת החיים הממוצעת. אנו בוחנים תרחיש שבו ההצמדה עבור כל הקצבאות מתחילה כבר ב-2020, מתוך הנחה שגם והדבר לא יקרה בשנים

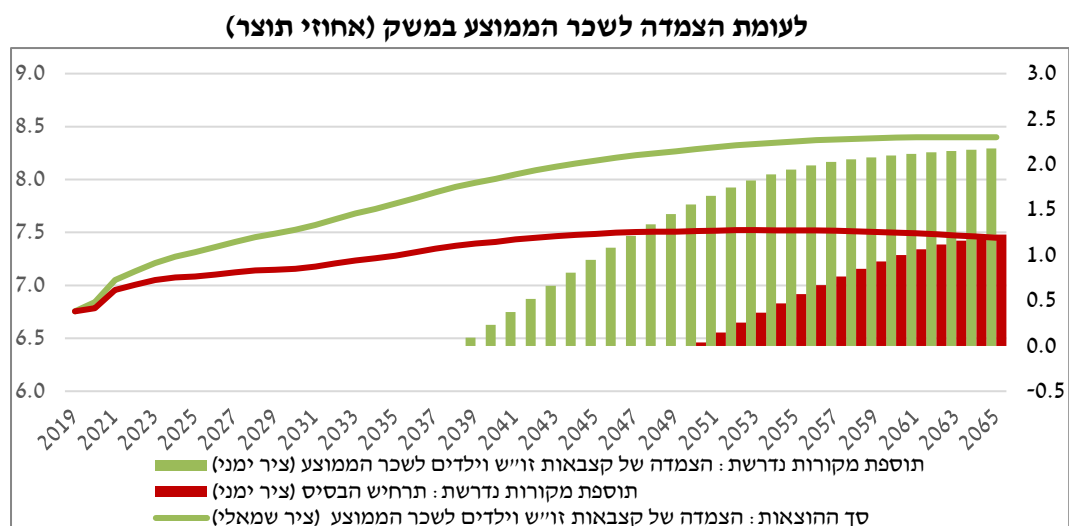
¹⁸ ראו: ס"ח תשס"ט מס' 2203 מיום 23.7.2009 עמ' 246 – תיקון מס' 114 בסעיף 139 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), תשס"ט-2009 ו-ס"ח תשע"ז מס' 2606 מיום 27.2.2017 עמ' 423 – תיקון מס' 192.

¹⁹ מתוך: המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, יוני 2019 לוח 2.7.5: "סכום קצבות זיקנה בסיסיות (לחודש), לפי השלמת הכנסה והרכב משפחה כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר". הקצבה הממוצעת (הכוללת גם תוספת ותק ותוספת לאזרחים מעל גיל 80) עמדה על 22.5%, 25.7% ו-24.4% מהשכר הממוצע בשנים 2004, 2012 ו-2018, בהתאמה. (מתוך: המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, יוני 2019 לוח 2.8.3: "קצבת זיקנה חודשית ממוצעת לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי השלמת הכנסה ומספר תלויים").

²⁰ ייתכן שהסדר פנסיה החובה, אשר הונהג בישראל מ-2008, יביא לכך שהלחץ להעלאת קצבאות הזקנה יפחת, שכן לאוכלוסייה העובדת, במיוחד בקרב העובדים עם השכר הנמוך, שיעור התחלופה יהיה מספק גם עם קצבת זקנה נמוכה יותר (ברנדר, 2010).

הקרובות, בהחלטה העתידית שתתקבל, יהיה גם פיצוי על השחיקה בערך הקצבאות עד לאותה נקודת זמן. בהשוואה לתרחיש הבסיס, גדלים תשלומי הקצבאות בתרחיש זה בקצב מהיר יותר והפער בהוצאה על קצבאות מגיע עד לכדי 0.9 אחוזי תוצר בשנת 2065. כתוצאה מכך, ומהעובדה שאין התאמה של מנגנון ההכנסה (למשל, באמצעות הצמדת תקרת ההכנסה החייבת לשכר הממוצע), המנגנון הופך ללא מאוזן 11 שנים לפני תרחיש הבסיס והחל משנת 2039 נדרשים מקורות נוספים כדי לממן את ההוצאה הצפויה מדי שנה.

איור 7: רגישות התחזית להצמדה של קצבאות זקנה, שאירים וילדים למדד המחירים לצרכן



הערות: הקו באדום מציג את סך הוצאות הביטוח הלאומי (סכום הרכיבים שמופיעים באיור 5) החזויות על-פי המצב החוקי הקיים וההנחות שמפורטות בנספח 1. הקו בירוק מציג את סך ההוצאות החזויות היה ומצמידים את קצבאות הזקנה, הילדים והבטחת ההכנסה לשכר הממוצע במשק, במקום למדד המחירים לצרכן. העמודות עבור כל תרחיש מייצגות את הפער השנתי באחוזי תוצר, בין סך ההוצאה הצפויה לסך ההכנסה הצפויה, על-פי מנגנוני המימון הקיימים היום וההנחות שמפורטות בנספח 2. תחזית המאקרו הבסיסית מבוססת על ארגוב וצור (2019).

4.2. העלאת גיל הפרישה לנשים

על רקע הדיון המתמשך בנוגע להעלאת גיל הפרישה לנשים, חשוב לכמת את תועלות המתווים השונים שנידונים ואת החיסכון בהוצאה הציבורית שנובע מצמצום מספר הזכאים לקצבת זקנה²¹. להלן נבחן שלושה מתווים אפשריים: (1) אין שינוי בגיל הפרישה (62 לנשים, 67 לגברים); (2) העלאת גיל הפרישה לנשים בחודש מדי שנה (כלומר שב-2032 יעמוד על 63, ב-2044 על 64 ובסוף התחזית יעמוד על 65.8); (3) המתווה שהציע משרד האוצר בתזכיר החוק שפורסם ביוני 2019: העלאה מהירה יותר של גיל הפרישה לנשים (64 ב-2027 ו-65 בשנת 2031) והצמדתו לתוחלת החיים (העלאה ב-2/3 מהגידול בתוחלת החיים של נשים כל שלוש שנים) עד להשוואתו לגיל הפרישה לגברים²². במתווה זה גיל הפרישה לנשים מגיע ל-66 בשנת 2065²³.

הקו בסגול באיור 8 ממחיש את החיסכון בהוצאה שנוצר מהעלאה מתונה יחסית של גיל הפרישה, בעוד הקו בתכלת מציג את ההשפעה על תחזית ההוצאה, אם פועלים לפי מתווה האוצר. בהשוואה לתרחיש הבסיס (הקו באדום), העלאה מתונה של גיל הפרישה לנשים, מקטינה את תשלומי הגמלאות מדי שנה בהדרגה, עד לפער של כ-0.5 אחוז תוצר בשנה מתרחיש הבסיס ודוחה את הצורך

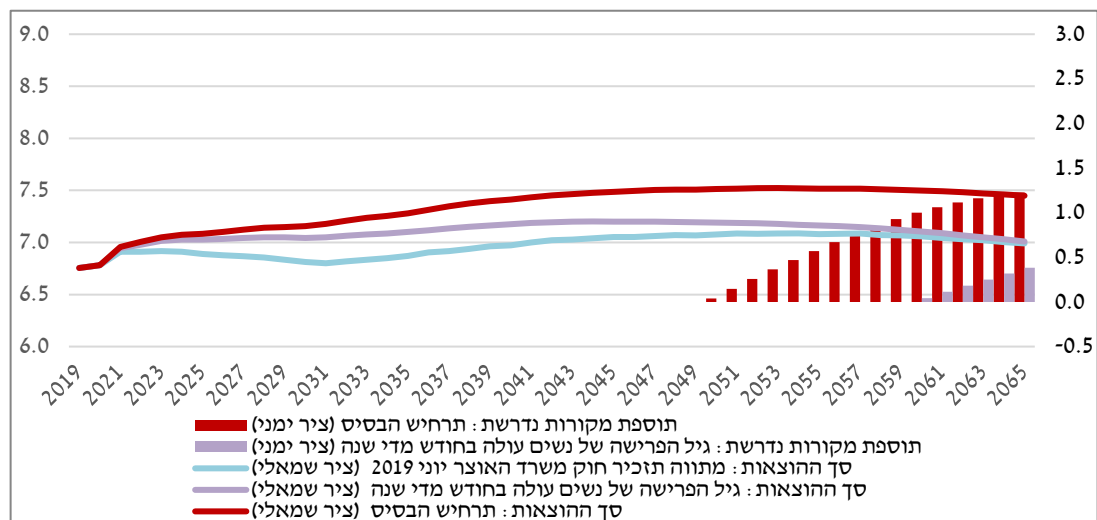
²¹ להעלאת גיל הפרישה הרשמי יש גם השפעה על העלאת גיל הפרישה האפקטיבי ובכך תורמת לתוצר (בנק ישראל, 2019), אך השפעתה על התמונה הפיסקלית הכללית קטנה, ביחס לחיסכון בקצבאות.

²² בשלב זה העלאת גיל הפרישה לגברים אינה נמצאת בליבת הדיון הציבורי, אך גם העלאה כזאת תתרום כמובן לצמצום תשלומי קצבאות הזקנה.

²³ תזכיר חוק שהופץ עבור חוק גיל פרישה, התשע"ט-2019.

במציאת מקורות נוספים בכ-9 שנים. העלאה לפי מתווה האוצר, מורידה בעשור הקרוב את תשלומי קצבאות הזקנה, למרות הזדקנות האוכלוסייה ויוצרת חסכון גדול יותר בטווח הקצר. בהמשך, מתווה זה מייצב את תשלומי סך הגמלאות על 7% תוצר ומונע את הצורך בתוספת מקורות בכל תקופת התחזית.

איור 8: רגישות התחזית לקצב העלאת גיל הפרישה לנשים (אחוזי תוצר)



הערות: הקו באדום מציג את סך ההוצאות הביטוח הלאומי (סכום הרכיבים שמופיעים באיור 5), שחזויות על-פי המצב החוקי הקיים וההנחות שמפורטות בנספח 1. הקווים בסגול ובתכלת, מציגים את סך ההוצאות החזויות היה ומעלים את גיל הפרישה לשנים על-פי מתווים שונים. העמודות עבור כל תרחיש מייצגות את הפער השנתי באחוזי תוצר, בין סך ההוצאה הצפויה לסך ההכנסה הצפויה, על-פי מנגנוני המימון הקיימים היום וההנחות שמפורטות בנספח 2. תחזית המאקרו הבסיסית מבוססת על ארגוב וצור (2019).

4.3. מספר הזכאים לקצבת נכות

מספר הזכאים לקצבת נכות אינו משתנה דטרמיניסטי, אלא תוצאה של תהליכים דמוגרפיים, רפואיים והחלטות מדיניות שמתרחשים במקביל. מצד אחד, שיפורים רפואיים מאריכים את תוחלת החיים של הנכים בכל שכבות הגיל ובכך גדל שיעור הנכים באוכלוסייה. מצד שני, שיפורים כאלה יכולים גם לשפר את איכות החיים ואת יכולת ההשתכרות של אותם זכאים ולצמצם את הצורך שלהם בקצבאות. בנוסף, הזכאות לקצבה היא משתנה שתלוי במידת הסלקטיביות של המדיניות וקשה להפריד בין הגורמים האקסוגניים והשפעת המדיניות, על הגידול החד שחל בעשור האחרון במספר הזכאים לשירותים מיוחדים (שר"מ)²⁴. בפרט, מגמת הגידול בשיעור הזכאים לקצבת נכות באוכלוסייה, שנצפתה בשני העשורים האחרונים, נובעת בעיקר מגידול חד בעשור הראשון של שנות ה-2000, לאחר העלאה משמעותית של הקצבה הבסיסית בשנת 2001, בעוד שבעשור השני, כמעט לא נצפה גידול בשיעור הזכאים לגמלת נכות באוכלוסייה²⁵. לכן אנו בודקים את רגישות התוצאות להנחות בנוגע למספר המצטרפים למעגל הזכאים מדי שנה²⁶.

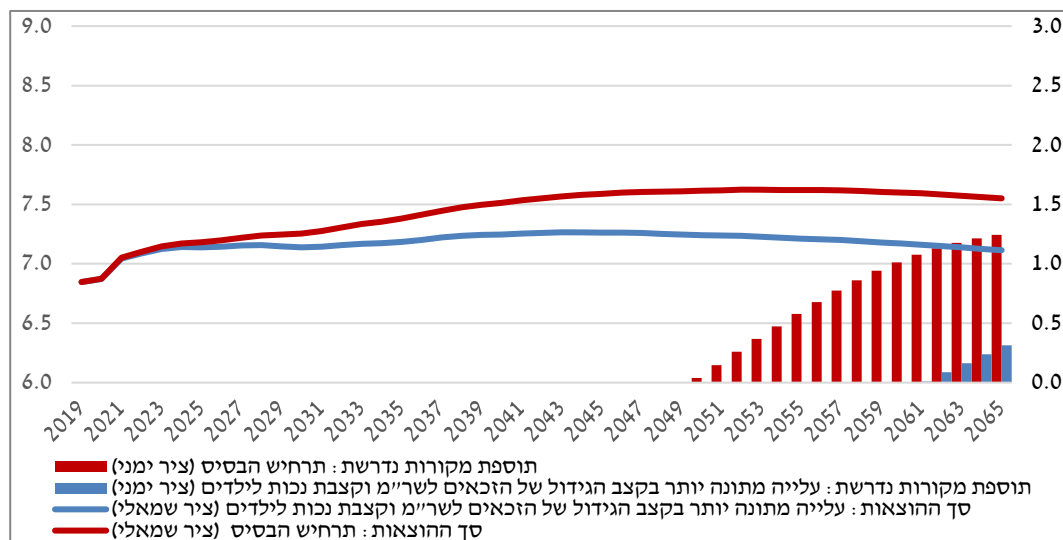
²⁴ גמלת השירותים המיוחדים מיועדת לנכים לפני גיל פרישה ולא לקשישים סיעודיים, אלא כשמדובר בקשישים סיעודיים שקבלו גמלת שר"מ עוד לפני גיל הפרישה.

²⁵ בשנת 1995 היוו הזכאים לקצבת נכות צמיתה 2% מהאוכלוסייה הכוללת בישראל. בשנת 2000 עמד שיעור זה על 2.6% והמשיך לעלות בהדרגה. מאז 2010, נעצרה מגמת גידול שיעור הנכים באוכלוסייה והוא נע סביב 3.4%-3.5%. הנתונים חושבו באמצעות נתוני האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וירחון המוסד לביטוח לאומי, יוני 2019, לוח 8.3: "מקבלי קצבת נכות כללית סך הכל ועקרונות בית, לפי סוג הקצבה ומין".

²⁶ ברנדר, פלד-לוי וקסיר (2002) מראים שלמדיניות התמיכות בשנות ה-90 ובפרט לגמלת הכנסה, הייתה השפעה ניכרת על שיעורי ההשתתפות והתעסוקה בגילים 25 – 54 ובמיוחד על אנשים עם מאפיינים שהפכו אותם למועמדים פוטנציאליים לקצבה, אם לא עבדו. ממצאיהם מצביעים על יתרונות המדיניות שמעודדת תעסוקה, לעומת זו שמדגישה תמיכה בבלתי מועסקים. שיעור הזכאים לקצבת נכות צמיתה, עמד ב-1995 על 3.3% מסך האוכלוסייה בגילי העבודה (25-64). שיעור זה גדל בשנת 2000 ל-4.2% וב-2010 הוא כבר עמד על 5.3%. במהלך

בתרחיש הבסיס אנו משתמשים בהנחות המוסד לביטוח לאומי²⁷. מכיוון ששיעור הנכים באוכלוסייה עומד כיום על כ-3.5%, הוא מגיע ל-4% בשנת 2026²⁸ וגדל לאחר מכן בקצב מתון יותר עד להתייצבות סביב 5% מ-2056 ועד סוף תקופת התחזית. בתרחיש מתון יותר, הגידול שמעל לקצב גידול האוכלוסייה, פוחת מדי שנה ב-0.4%, כך ששיעור הזכאים לקצבת נכות באוכלוסייה מתייצב כבר בשנת 2028 על 3.9%. איור 9 מציג את ההבדל שנוצר החל משנת 2030 עקב שינויים בהנחה זו בתחזית ההוצאה. לעומת תרחיש הבסיס - בו ההוצאה הכוללת על קצבאות עולה עד לכדי 7.6% תוצר - בתרחיש של יציבות בשיעור הנכים באוכלוסייה, ההוצאה הכוללת על קצבאות מגיעה בסוף התקופה לסביבה של 7.1% תוצר והפער התזרימי נדחה בלמעלה מעשור.

איור 9: רגישות התחזית להנחות קצב הגידול במספר הזכאים לקצבאות נכות (אחוזי תוצר)



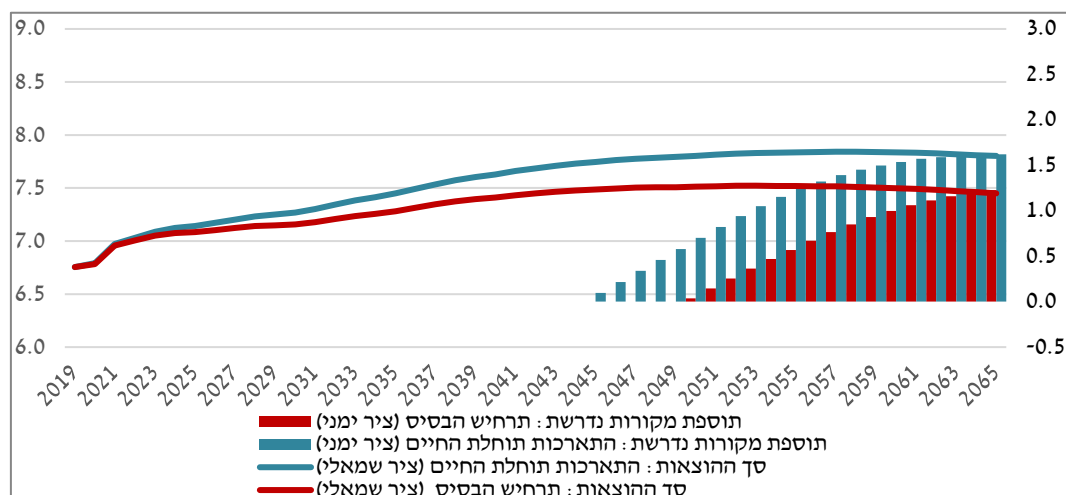
הערות: הקו באדום מציג את סך ההוצאות הביטוח הלאומי (סכום הרכיבים שמופיעים באיור 5), שחזויות על-פי המצב החוקי הקיים וההנחות שמפורטות בנספח 1. הקו בכחול מציג את סך ההוצאות החזויות היה ומספר הזכאים לקצבת נכות יגדל בקצב מתון יותר מהקצב שמניחים במוסד לביטוח לאומי. העמודות עבור כל תרחיש, מייצגות את הפער השנתי באחוזי תוצר בין סך ההוצאה הצפויה לסך ההכנסה הצפויה, על-פי מנגנוני המימון הקיימים היום וההנחות שמפורטות בנספח 2. תחזית המאקרו הבסיסית מבוססת על ארגוב וצור (2019).

4.4. התארכות תוחלת החיים

בתרחיש הבסיס השתמשנו בחלופה הבינונית שבתחזית האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עם זאת, היה והתחזית לוקה בהערכת חסר לגבי קצב גידול תוחלת החיים, יש חשש שתחזית העלויות בחישובים ארוכי טווח כגון אלה, עלולה להיות מוטת כלפי מטה ולהיפך. כדי להמחיש את השפעתם של שינויים בתחזית הדמוגרפית, אנו עושים שימוש חלקי בחלופה הגבוהה של תחזית האוכלוסייה, כלומר, משנים רק את גודל האוכלוסייה בגילי 65 ומעלה, כדי לבדוק השפעה חדה יותר של הזדקנות אוכלוסייה על תוואי ההוצאה. שינוי זה מגדיל בסוף תקופת התחזית את ההוצאה בענפי זקנה וסיעוד בכחצי אחוז תוצר לשנה ומקדים את שנת יציאת המערכת מאיזון בכ-5 שנים.

²⁷ העשור השני של שנות ה-2000, שיעור הזכאים לקצבת נכות צמיתה נע סביב 5.4% מהאוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים וב-2018 הוא עמד על 5.6%.
²⁸ מתוך שיחה עם מנהל התכנון והמחקר של המוסד לביטוח לאומי ב-2019. הנחות אלה מבוססות על שיעורי שינוי היסטוריים. ראו פירוט בנספח 1.
²⁸ בין היתר, כתוצאה מהאפקט ההתנהגותי שאנו מניחים שנגרם, כתוצאה מהפרופורמה הנוכחית שמעלה את קצבאות הנכים. לפירוט, ראו נספח 1.

איור 10: רגישות התחזית להנחות בנוגע לתוחלת החיים (אחוזי תוצר)

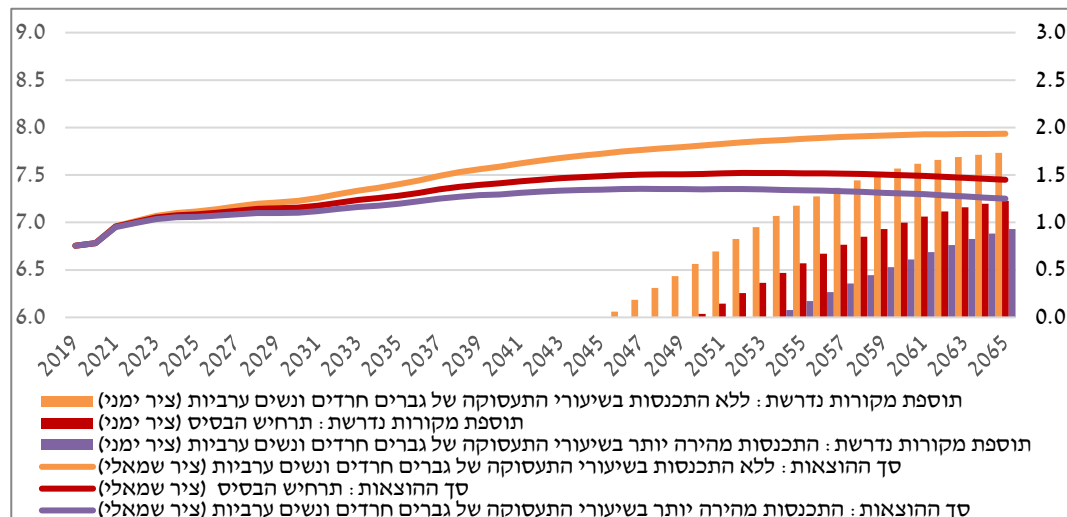


הערות: הקו באדום מציג את סך הוצאות הביטוח הלאומי (סכום הרכיבים שמופיעים באיור 5), שחזויות על-פי המצב החוקי הקיים וההנחות שמפורטות בנספח 1. הקו בטורקיז מציג את סך ההוצאות החזויות היה ותוחלת החיים תתארך על-פי החלופה הגבוהה של תחזית האוכלוסייה של הלמ"ס ולא על-פי החלופה הבינונית. העמודות עבור כל תרחיש מייצגות את הפער השנתי באחוזי תוצר, בין סך ההוצאה הצפויה לסך ההכנסה הצפויה, על-פי מנגנוני המימון הקיימים היום וההנחות שמפורטות בנספח 2. תחזית המאקרו הבסיסית מבוססת על ארגוב וצור (2019).

4.5. שיעורי התעסוקה

שינויים בפרמטר של שיעור התעסוקה במודל זה, משפיעים בעיקר על קצב צמיחת התוצר הפוטנציאלי ולכן משפיעים על גודל ההוצאה, בעיקר באמצעות הגדלת המכנה ביחס בין ההוצאה לתוצר. עם זאת, הכנסות גבוהות יותר בטווח הבינוני מאפשרות צבירת עודפים, שמתורגמת בשלב מאוחר יותר למימון גבוה יותר דרך מנגנון קרן הביטוח הלאומי. משמעות הדבר, שעלייה בשיעורי התעסוקה בעשור הקרוב, תביא בטווח הארוך הן לצבירת עודפים שיכולים לשמש בתקופות מאוחרות יותר והן לרמות תוצר לנפש גבוהות יותר, שיקלו על הנטל הפיסקלי של הקצבאות. בהשוואה לתרחיש הבסיס, שמניח התכנסות חלקית של שיעורי התעסוקה של גברים חרדים ונשים ערביות, לשיעורי התעסוקה של קבוצת האוכלוסייה יהודים-לא חרדים (בתרחיש זה שיעור התעסוקה הכללי יורד מ-60.3% ב-2020 ל-59.4% ב-2035 ועולה חזרה עד 2065 ל-60.3%), תרחיש שבו אנו מניחים התכנסות מהירה כפליים (שיעורי התעסוקה עולים בהתמדה עד 62.4% בשנת 2065), מצביע על יכולת מימון מלאה של הקצבאות עד שנת 2053. זאת לעומת תרחיש שבו אין כלל התכנסות, אזי שיעור התעסוקה יורד בהתמדה עד שנת 2065 ל-55.7%, ההוצאה בסוף התקופה גבוהה בחצי אחוז תוצר ונדרשת תוספת מקורות החל משנת 2046.

איור 11: רגישות התחזית להנחות שיעורי התעסוקה במודל (אחוזי תוצר)



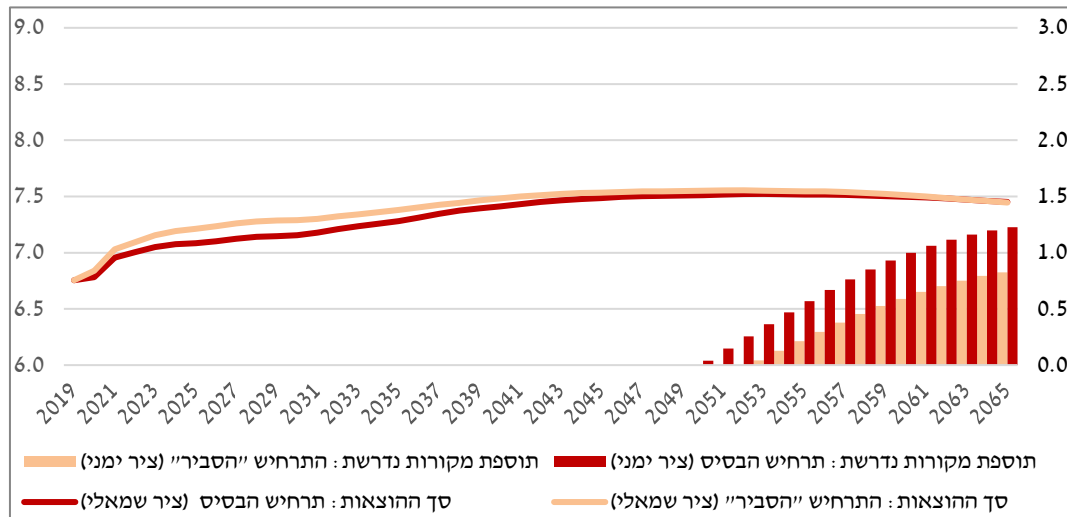
הערות: הקו באדום מציג את סך ההוצאות הביטוח הלאומי (סכום הרכיבים שמופיעים באיור 5), שחזויות על-פי המצב החוקי הקיים וההנחות שמפורטות בנספח 1. הקווים בכתום ובסגול, מציגים את ההוצאות החזויות היה ושיעורי התעסוקה צומחים בקצב נמוך וגבוה יותר, בהתאמה. סטייה זו מתרחיש הבסיס, משפיעה על קצב צמיחת התוצר וסך תשלומי השכר ובכך על סך מקורות המימון של מערכת הביטוח הלאומי ועל ההוצאה במונחי תוצר. העמודות עבור כל תרחיש, מייצגות את הפער השנתי באחוזי תוצר, בין סך ההוצאה הצפויה לסך ההכנסה הצפויה על-פי מנגנוני המימון הקיימים היום וההנחות שמפורטות בנספח 2. שיעורי הצמיחה והתעסוקה בכל תרחיש מבוססים על ארגוב וצור (2019).

4.6. התרחיש "הסביר": שילוב של כמה שינויים בהנחות ובצעדי המדיניות

התרחיש המסכם שאליו נתייחס, מכונה "התרחיש הסביר" והוא כולל שילוב של כמה שינויי מדיניות. חשוב להדגיש שההבחנה בין תרחיש הבסיס לתרחיש הסביר, איננה מהווה המלצת מדיניות או תיעדוף, אלא שיקוף של מגמות עבר שכללו, בין השאר, את הפיכת הקצבאות לסלקטיביות יותר, כפי שצופה גם "התרחיש הסביר". התוצאה המצרפית של תרחיש זה אינה שונה מהמצב החוקי הקיים, אך היא מייצגת מערכת ביטוח לאומי שונה בכמה ממדים שמקזזים זה את זה. תרחיש זה ממחיש שניתן לשמור על מצב פיסקלי דומה ויציב, כשבונים חבילת מדיניות כוללת, במקום לטפל בכל רכיב שלה בנפרד. בתרחיש "הסביר" (איור 12), גיל הפרישה של נשים עולה מדי שנה בחודש (חוסך 0.5% תוצר ב-2065 לעומת תרחיש הבסיס), קצבאות הזקנה והילדים צמודות לשכר הממוצע (מגדיל את התשלומים ב-0.9% תוצר לעומת תרחיש הבסיס) ומספר הזכאים לקצבת נכות גדל בקצב מתון יותר מאשר בתרחיש הבסיס (מקטין את ההוצאה הצפויה כ-0.5% תוצר ב-2065). שילוב ההנחות הנ"ל, מביא לתחזית הוצאה כוללת זהה כמעט לזו שבתרחיש הבסיס. בתרחיש זה צפויה עלייה מתונה בקצבאות הזקנה והשאירים, מ-2.6% ל-2.8% בשנת 2040 ולאחר מכן ירידה ל-2.7% תוצר. תשלומי קצבאות הנכות השנתיים גדלים אף הם עד סוף תקופת התחזית ב-0.1% לשנה ותשלומי קצבאות הילדים שומרים על חלקם בתוצר²⁹. מבחינת מקורות המימון של המערכת, התרחיש הסביר כולל הצמדת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי לשכר הממוצע ולא למדד - וכתוצאה מכך יורדת הגבייה בקצב מתון יותר ועמה גם ההעברות התקציביות של הממשלה לביטוח הלאומי (בשל הצמדת חלקן לגבייה). לכן, אף-על-פי שההוצאה גדלה בתוואי דומה בשני התרחישים, יציאת המערכת מאיזון בתרחיש "הסביר", מתרחשת ב-2053, לעומת 2050 בתרחיש הבסיס ותוספת המקורות שנדרשת לגישור על הפערים שבין ההוצאה להכנסה נמוכה יותר.

²⁹ בשני התרחישים תשלומי קצבאות הסיעוד השנתיים גדלים ב-0.6% תוצר לאורך תקופת התחזית.

איור 12: תרחיש הבסיס ביחס לתרחיש "הסביר" (%) (תוצר)



הערות: הקו באדום מציג את סך הוצאות הביטוח הלאומי (סכום הרכיבים שמופיעים באיור 5), שחזויות על-פי המצב החוקי הקיים וההנחות שמפורטות בנספח 1. הקו בכחול מציג את סך ההוצאות כשמשלבים במקביל כמה שינויים מהמצב החוקי הקיים, שמקוים זה את זה: העלאת גיל פרישה מתונה, גידול מתון יותר במספר הזכאים לקצבת נכות והצמדת קצבאות לשכר הממוצע. בנוסף, בתרחיש זה אנו מניחים הצמדת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי לשכר הממוצע במשק, במקום למדד המחירים לצרכן – הנחה שמאטה בטווח הארוך את הירידה במקורות המימון למערכת. העמודות עבור כל תרחיש, מייצגות את הפער השנתי באחוזי תוצר בין סך ההוצאה הצפויה לסך ההכנסה הצפויה על-פי מנגנוני המימון הקיימים היום (למעט השינוי במנגנון ההצמדה) וההנחות שמפורטות בנספח 2. תחזית המאקרו הבסיסית מבוססת על ארגוב וצור (2019).

5. סיכום

מסמך זה ניתח את מבנה מערכת הביטוח הלאומי מנקודת מבט של מידת הקיימות הפיסקלית של קצבאות הביטוח הלאומי בטווח הארוך. איחוד רכיבי המימון של הקצבאות לכדי מערכת חשבונאית אחודה מציג זווית שונה של הדיון בעתיד הביטוח הלאומי, כשהדגש אינו על קרן העודפים של המוסד לביטוח הלאומי, אלא על האיזון ארוך הטווח של מערכת הקצבאות, בין שהוא מושג באמצעות דמי ביטוח שנגבים על-ידי הביטוח הלאומי או מסים אחרים שנגבים על-ידי הממשלה המרכזית. עד שיקבע אחרת, המודל שלנו מניח בכל התרחישים, שלא יתבצעו שינויים מבניים במערכת הביטוח הלאומי, כלומר שמימון המערכת ימשיך על-פי המנגנון הקיים.

בתרחיש הבסיס, שמניח הימשכות המצב החוקי הקיים (בנוגע לגבייה, לגובה הקצבאות ולתנאי הזכאות), תוצאות התחזית מעידות על גידול מתון יחסית של הוצאות הביטוח הלאומי מדי שנה (מ-6.8% תוצר כיום ל-7.5% תוצר ב-2065). בתרחיש שאנו רואים כסביר יותר, שמניח שילוב של כמה שינויים במערכת הביטוח הלאומי, אנו מגיעים לתוצאות דומות מאוד. תוצאה זו מורכבת משילוב של השפעות מנוגדות, שחלקן מגדילות את הנטל הפיסקלי של מערכת הקצבאות בטווח הארוך ואחרות שמצמצמות אותו. בחינת רגישות התחזית להנחות המרכזיות שכלולות בה (טבלה מסכמת של התרחישים השונים מופיעה בנספח 3), מעלה שההוצאה הצפויה ב-2065 על קצבאות נעה בטווח שבין 7.0 ל-8.4 אחוזי תוצר ושמנגנוני המימון הנוכחיים אינם בני קיימא וצפויים להפוך ללא מספיקים בטווח השנים החל מ-2039 ועד לאחר אופק התחזית (תלוי הנחות). ככל שהממשלה תקדים לתכנן ולקדם חבילת מדיניות להתמודדות עם חוסר האיזון המובנה במערכת, ניתן יהיה לפרוס את ההתאמות על-פני מספר שנים רב יותר ועל-פני קבוצת אזרחים גדולה יותר, כך שההשפעה על כל אזרח/ית תהיה מתונה יותר.

רשימת מקורות

- אגף החשב הכללי במשרד האוצר (2019), ביצוע תקציב המדינה לפי תקנות לשנת 2018.
- ארגוב, א' וצור, ש' (2019). מודל צמיחה ארוכת טווח למשק הישראלי, מאמר לדיון מס' 2019.04, חטיבת המחקר בבנק ישראל.
- בנק ישראל (2019), דיון וחשבון שנתי לשנת 2018, פרק ח' חלק ב': גיל הפרישה האפקטיבי כעשור לאחר העלאת גיל הפרישה הרשמי.
- ברנדר, ע' (2010). השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות, סקר בנק ישראל מס' 84.
- ברנדר, ע', פלד-לוי, א' וקסיר (קלינר), נ' (2010). מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילאי העבודה העיקריים – ישראל ומדינות ה-OECD בשנות התשעים.
- גבע, א' (2013). השינויים הדמוגרפיים והשלכותיהם על ההוצאה הציבורית בשנים 2013 – 2059, סקר בנק ישראל מס' 87.
- גבע, א' (2015). השינויים הדמוגרפיים והשלכותיהם על המצרפים הפיסקליים בשנים 2014 – 2059, נייר לדיון, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר.
- דומיניסיני, א' וניסון, א' (2012). מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך.
- המוסד לביטוח לאומי (2016). דיון וחשבון אקטוארי מלא ליום 31 בדצמבר 2013.
- המוסד לביטוח לאומי (2018), דוח שנתי 2017, פרק ג'.
- המוסד לביטוח לאומי (2019). דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2018.
- המוסד לביטוח לאומי (2019), ירחון סטטיסטי, יוני 2019.
- הרן-רוזן, מ', כהן-קובץ, ג' ורמות-ניסקה, ת' (2018). "הביטוח הסיעודי בישראל", נייר תקופתי מספר 2018.01, חטיבת המחקר בבנק ישראל.
- זיו, א' (2019), השפעת העלאת קצבת הנכות על כמות האנשים המוכרים כנכים על ידי ביטוח לאומי, עבודת גמר לשם קבלת תואר מוסמך בכלכלה בהנחיית ד"ר איתי שורץ, האוניברסיטה העברית.
- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.
- משרד האוצר (2017), דוח הכנסות המדינה לשנת 2015-2016, פרק ה': מיסוי ישיר על יחידים בישראל: ממצאים עיקריים ממודל המס.
- פראן, ס' וקלינגר, א' (2018), תחזית אוכלוסיית ישראל 2015 – 2065, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

Standard & Poor's (2016), Global Aging 2016: 58 Shades of Gray, McGraw Hill Financial.

נספח 1: המשתנים שנכללים בתחזית ההוצאה בכל ענף

והשפעת שינויי מדיניות מהשנים האחרונות

נספח זה מפרט את אופן חישוב תחזית ההוצאה בכל אחד מהענפים.

1. זקנה ושירים

1.1. **דמוגרפיה:** מספר הזכאים לקצבת זקנה ושירים גדל לפי תחזית האוכלוסייה מעל לגיל הפרישה, כפי שהוא מוגדר בכל תרחיש (בתרחיש הבסיס גיל הפרישה הוא 62 לנשים ו-67 לגברים).

1.2. **שכר:** בתרחיש הבסיס, קצבאות הזקנה צמודות למדד המחירים לצרכן, אך בתרחישים אחרים הן מוצמדות לשכר הממוצע למשרת שכיר במשק והשכר משתנה בהתאם להגדרת התרחיש.

1.3. **תוספת הוותק הממוצעת:** תשלומי הקצבאות גדלים גם עם הגידול הצפוי בתוספת הוותק לנשים. תוספת הוותק הממוצעת היום עבור כלל הגברים והנשים שמקבלים קצבת זקנה עומדת על 34% ויכולה להגיע עד ל-50% מערך הקצבה. לוח נ-2 מציג נתונים אודות תוספת הוותק נכון ל-2017.

לוח נ-1: תוספת הוותק לקצבאות הזקנה, 2017

נשים	גברים	
60	40	% ממקבלי קצבת זקנה
28.2	43.1	תוספת ותק של כלל מקבלי הקצבה (% מהקצבה הבסיסית)
83.1	96.6	% המקבלים תוספת ותק בכלל מקבלי הקצבה

המקור: המוסד לביטוח לאומי (2018), דוח שנתי 2017, גמלאות – פעילות ומגמות: אזור ח ותיק ושירים

בחיזוי הגידול בתשלומים שנובע מתוספת הוותק, יש להבחין בין שינוי המדיניות בשנים 2017-2019, שיצר גידול חד פעמי בתשלומי הקצבאות לבין הגידול שצפוי בעשורים הקרובים, כתוצאה משינויים באופי העבודה של הגמלאים החדשים שיצטרפו לקבוצת הזכאים:

1.3.1. קיצור תקופת העבודה המינימלית לקבלת תוספת ותק

ב-2017 קוצר זמן העבודה המינימלי הנדרש לתוספת ותק, מ-10 ל-9 שנים, ב-2018 קוצרה תקופה זו מ-9 ל-4 שנים וב-2019 מ-4 ל-0. שינוי זה משפיע על הגידול החזוי בתוספת הוותק בשנת 2019, ובשנים שלאחר מכן, הגידול "משורשר" בהתאם למגמות התעסוקה שמפורטות בסעיף ב.

קיצור זמן העבודה המינימלי ב-2017 הביא לגידול של 2% בתוספת הוותק הממוצעת של הזכאיות מקרב מקבלות קצבת הזקנה ולגידול של 0.5% בתוספת הוותק הממוצעת של הזכאים לתוספת מקרב מקבלי הקצבה (הפער בין גברים לנשים תלוי בהתפלגות התוספת בקרב הזכאים ובפרט בשיעור הזכאים שמקבלים את התוספת המקסימלית). הקיצור ב-2017 הגדיל גם את מספר הזכאים לתוספת, אך זכאים "חדשים" אלה מקבלים בעקבות השינוי, תוספת מינימלית של 2% ולא את התוספת הממוצעת.

הכפלת השינוי שנצפה בתקופת הקיצור ב-2017, מאפשרת הערכה של השפעת השינויים הצפויים ב-2018 ו-2019 לפי הנוסחה הבאה:

$$\begin{aligned} & \text{השינוי בתשלומי קצבאות זקנה בגין תוספת ותק בשנה } t = \\ & \text{השינוי בתשלומי קצבאות זקנה בגין תוספת ותק בשנה } t-1 \\ & \text{השינוי במספר השנים שנחשבות לתוספת הוותק } X \\ & \text{[שיעור הגמלאיות הזכאיות לתוספת ותק } X \text{ } 2\% \text{ X שיעור הנשים במקבלי קצבת הזקנה)} \\ & + \text{ (שיעור הגמלאים הזכאים לתוספת ותק } X \text{ } 0.5\% \text{ X שיעור הגברים במקבלי קצבת זקנה)} \end{aligned}$$

ההנחה היא שהגידול המשוקלל בתוספת הוותק, תלוי בהרכב המגדרי של מקבלי קצבת זקנה, שיעור הזכאים לתוספת בכל קבוצה והגידול האפשרי בתוספת הממוצעת, בהינתן התוספת המקסימלית של 50%.

1.3.2. השפעת שינוי אופי העבודה של הזכאים החדשים

החל מ-2020 אנו מניחים שתוספת הוותק הממוצעת של גברים, תגדל בקצב של 0.1 נקודת אחוז לשנה (בדומה למגמת השנים 2013-2016) ושתוספת הוותק הממוצעת של נשים, תגדל בקצב של 0.5 נקודת אחוז לשנה, עד לרמה של 47% ולאחר מכן ב-0.1 נק' אחוז לשנה. התוספת הממוצעת חסומה מלמעלה ב-50%, הגברים מגיעים לתקרה ב-2045, בעוד שהנשים מגיעות אליה ב-2060. מדובר בתוספת הוותק הממוצעת של כלל הזכאים ולא רק של הזכאים החדשים. הגידול בתוספת הוותק מאיץ את הגידול בסך תשלומי הקצבאות בשיעור זהה. למשל גידול של נקודת אחוז אחת בתוספת הוותק, יגדיל את תשלומי הקצבאות באחוז אחד נוסף, מעל לגידול שנגרם כתוצאה מגידול האוכלוסייה מעל לגיל הפרישה ולשכר. מדובר בתוספת של מספר עשיריות אחוז מדי שנה לקצב הגידול השנתי של קצבאות הזקנה.

1.4. **תוספת קצבת זקנה לנכים קשישים:** בקרב הנכים שמגיעים לגיל פרישה, אלה שקצבת הנכות שלהם גבוהה מקצבת הזקנה שלהם הם זכאים, מקבלי תוספת לקצבת הזקנה שמשווה אותה לקצבת הנכות שלהם היו זכאים ערב גיל הפרישה. בעקבות רפורמת קצבאות הנכות האחרונה, שנכנסה לתוקף ב-2018, התוספת הניתנת לנכים קשישים צפויה לגדול עפ"י ההערכה בחוק ההסדרים, עלות התוספת לקצבת הזקנה של נכים עמדה ב-2018 על 210 מיליון ₪.³⁰ החל מ-2019, כל נכה חדש שמגיע לגיל פרישה וזכאי לתוספת, יקבל את התוספת המלאה. לכן אנו מגדילים את תוספת התשלומים לנכים קשישים לפי הנוסחה הבאה:

$$\begin{aligned} & \text{התוספת לתשלומי גמלאות נכות בשנה } t = \\ & \text{התוספת לתשלומי גמלאות הנכות בשנה } t-1 \\ & - \text{ מספר הפטירות באוכלוסייה בשנה } t \text{ } 7.5\% \text{ X } 235 \text{ X } 12 \text{ (חודשים)} \\ & + \text{ מספר הגברים באוכלוסייה שמגיעים לגיל פרישה בשנה } t \text{ } 16\% \text{ X } 470 \text{ X } 12 \text{ (חודשים)} \\ & + \text{ מספר הנשים באוכלוסייה שמגיעות לגיל פרישה בשנה } t \text{ } 9\% \text{ X } 470 \text{ X } 12 \text{ (חודשים)} \end{aligned}$$

גידול זה כולל מצטרפים חדשים לקבוצת הזכאים שזכאים לתוספת רגילה מצד אחד ומחסיר

³⁰ אלה שכבר מקבלי קצבת זקנה, יקבלו רק חצי מהתוספת שאושרה לקצבת הנכות.

את הקשישים שנפטרים והיו זכאים למחצית התוספת מצד שני (7.5% מהקשישים מקבלים היום תוספת נכות ועפ"י הערכות הביטוח הלאומי, 16% מהגברים ו-9% מהנשים שמגיעים לגיל פרישה, זכאים לקצבת נכות. שיעורים אלה תואמים את שיעור הנכים בקבוצת בני 55-64 שעומד על 11.5%). החל מ-2022, כשקצבת הנכות תוצמד לשכר הריאלי, גם תוספת התשלומים של ענף הזקנה ושאיירים לנכים קשישים, תגדל עם הגידול בשכר הריאלי באותה שנה.

1.5. השלמת הכנסה למקבלי קצבאות זקנה ושאיירים: השלמת ההכנסה גדלה עם השכר הריאלי, במידה וקצבאות הזקנה יוצמדו אליו, אך היא נשחקת בשל ירידת שיעור העולים באוכלוסיית הגמלאים. במקום לגדול עם מספר הגמלאים, אנו מניחים שמספר הזכאים מצטמצם מדי שנה בהתאם למגמת השנים האחרונות ב-3.1%. בנוסף, השלמת ההכנסה מצטמצמת לפי שיעור הגידול בתוספת הוותק הממוצעת, שמייצרת את הצורך בהשלמת הכנסה לחלק מהנשים שזכאיות לה כיום.³¹

1.6. קצבאות זקנה במימון האוצר: קצבאות הזקנה במימון האוצר, להן זכאים בעיקר עולים חדשים שעלו בגיל מבוגר, גדלות עם השכר הריאלי, בתרחישים שבהם קצבאות הזקנה הרגילות מוצמדות אליו, אך הן נשחקות בשל ירידת שיעור העולים באוכלוסיית הגמלאים. במקום לגדול עם מספר הגמלאים, אנו מניחים שמספר הזכאים מצטמצם מדי שנה בהתאם למגמת השנים האחרונות ב-3.4%.

2. סיעוד

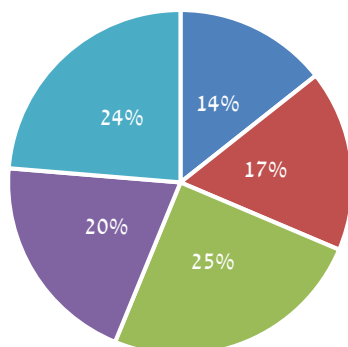
2.1. הגידול בשכר הריאלי: אנו מניחים שעלות שעות הסיעוד גדלה בקצב עליית שכר המינימום ושקצב זה מתואם עם השכר הממוצע בטווח הארוך. הוצאות הסיעוד משוקללות לפי הרכב קבוצות הגיל בקרב הגמלאים: ההנחה היא ששיעור הסיעודיים ורמת התלות שלהם גדלים עם הגיל ולכן הגידול בעלויות הסיעוד, תלוי גם בהרכב הגילים של אוכלוסיית הגמלאים. נתוני הביטוח הלאומי מצביעים, על מתאם חלקי בין התפלגות מספר הזכאים לגמלת הסיעוד לפח קבוצות הגיל לבין התפלגות סך התשלומים של אותן קצבאות (איורים נ' 2.2 ונ' 2.2). בפרט, ניתן להבחין שקבוצת הגיל הצעירה (עד גיל 75), מהווה 17% מכלל הזכאים, אך תשלומי הגמלאות עבורה מסתכמים ב-14% מכלל הוצאות הענף, בעוד האוכלוסייה המבוגרת ביותר (+90), מהווה חמישית מסך הזכאים לגמלת סיעוד, אך ההוצאה על קבוצה זו מהוות כרבע מסך הוצאות ענף הסיעוד. לכן תחזית הגידול השנתי בהוצאות הסיעוד בכל שנה, משקלל את הגידול השנתי של כל קבוצת גיל, עם משקל ההוצאה על אותה קבוצה בענף הסיעוד, לפי הנוסחה הבאה:

$$\begin{aligned} & \text{תשלומי גמלאות סיעוד בשנה } t = \\ & \text{תשלומי גמלאות סיעוד בשנה } t-1 \times \\ & (1 + \text{ממוצע משוקלל של שיעור הגידול השנתי של מספר התושבים בחמש קבוצות מעל גיל 65}) \end{aligned}$$

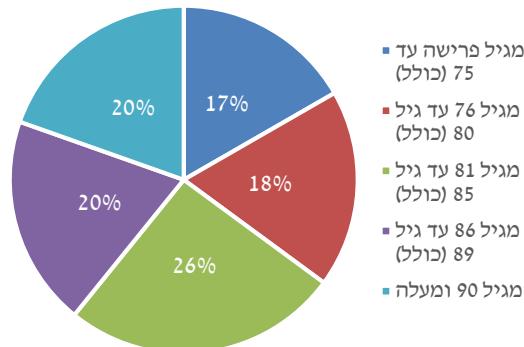
כשמשקל כל קבוצה נקבע לפי חלקה בסך ההוצאה על גמלאות הסיעוד בשנת 2018 (בהתאם לאיור נ' 2.2).

³¹ ירידה זו אינה לוקחת בחשבון את ההשפעות הפוטנציאליות של הסדר פנסיית החובה על מספר הזכאים להשלמת הכנסה לאחר גיל הפרישה.

איור נ' 1-ב: התפלגות סך ההוצאה על גימלאות סיעוד לפי קבוצת גיל (2018)



איור נ' 1-א: התפלגות מספר הזכאים לגימלאות סיעוד לפי קבוצת גיל (2018)



המקור: המוסד לביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל

2.2. תשלומי קצבאות הסיעוד לעולים חדשים שלא צברו מספיק ותק בתשלום דמי ביטוח

לאומי, מהווים חלק קטן מאוד בענף. תשלומים אלה גדלים בהתאם לקצב גידול סך תשלומי קצבאות הסיעוד הרגילות, אך בהתאם למגמת השנים האחרונות, אנו מניחים ירידה במספר הזכאים ב-3% מדי שנה.

2.3. רפורמת הסיעוד, שאושרה בחוק ההסדרים 2019, צפויה לעלות 1.76 מיליארדי ₪ כשתגיע

להבשלה מלאה בשנת 2021. אנו מניחים שהתוספת תעלה 435 מיליון ₪, 1,070 מיליון ₪ ו-1,360 מיליון ₪ בכל אחת מהשנים 2019 – 2021, בהתאמה.

3. נכות

3.1. רפורמת קצבאות הנכות: בשנת 2018 נכנסה לתוקף הפעימה הראשונה במסגרת רפורמה

להגדלת קצבאות הנכות. תוספת התשלומים בענף נכות כללית בגין פעימה זו עומדת ב-2018, על-פי הערכות הביטוח הלאומי, על 1.6 מיליארד ₪. באוצר מניחים שהחל מ-2019, העלות השנתית של פעימה זו תעמוד על 2.265 מיליארד ₪. ב-2021 צפויה פעימה נוספת, שאמורה להביא את התוספת להבשלה מלאה, כך שתעמוד בסופו של דבר על 4.3 מיליארד ₪ בשנה. אמנם עוד לא הוסדר אופן הפיצוי של האוצר את הביטוח הלאומי עבור הפעימה האחרונה, אך אנו מניחים שהוא יבוצע באותה צורה כמו הפעימה הקודמת, כלומר האוצר יגדיל ב-2021 את אחוז ההשתתפות בגבייה בשיעור שיבטיח פיצוי מלא באותה שנה (3.7%). על-פי הנחה זו, הקצאת המקורות תגדל בשנים שלאחר מכן בהתאם לגידול בגבייה ולא בהתאם לגידול בתשלומי גמלאות הנכות, כך שאופן תקצוב הרפורמה צפויה להחריף את חוסר האיזון בכל התרחישים (הגרעון ארוך הטווח יהיה גדול יותר, ככל שמניחים קצב עלייה גבוה יותר במספר הזכאים וככל שמניחים קצב נמוך יותר בגביית דמי הביטוח הלאומי, בין השאר בשל הצמדת התקרה למדד ולא לשכר הממוצע במשק).

החל מ-2022, תחזית הגידול בתשלומי קצבאות ענף הנכות מורכבת גם מ:

3.1.1. קצב גידול האוכלוסייה הכללית;

3.1.2. קצב גידול השכר הריאלי;

3.2. גידול בשיעור הנכים באוכלוסייה, כתוצאה ממיצוי זכויות והגדלת התמריץ לקבלת קצבה, בשל הגדלתה ברפורמה האחרונה. אנו מניחים שתהליך זה יחל ב-2020 ובמהלכו מספר הנכים יגדל כל שנה באחוז אחד נוסף מעל לגידול האוכלוסייה הכללית כל שנה עד סוף 2024.³²;

3.3. גידול במספר הזכאים לקצבאות שירותים מיוחדים³³ וילד נכה - לאור הגידול הניכר בעשור האחרון, אנו משתמשים בהנחות מנהל מחקר ותכנון של המוסד לביטוח הלאומי, הגורסות שאוכלוסיית הזכאים לקצבאות אלה תמשיך לגדול בקצב מהיר מקצב גידול האוכלוסייה, אך הפער בקצבי הגדול ילך ויפחת. על-פי הנחות אלה, מספר הזכאים לקצבאות שר"מ וילדים, יגדל ב-5% מעל לקצב גידול האוכלוסייה הכללית. שיעור זה הולך ופוחת מדי שנה ב-0.1% ומתייצב לפי מודל הביטוח הלאומי ב-2045 על 2.1%. בניגוד להנחות אלו, אנו מניחים כי קצב הגידול ימשיך להתמתן ב-0.1% מדי שנה, כך שעד סוף תקופת התחזית, קצב גידול מספר אותם זכאים יהיה זהה לקצב גידול האוכלוסייה הכללית.

4. ילדים

4.1. התשלומים גדלים לפי מספר הילדים בגילים 0-17 ובתרחישים מסוימים לפי גידול השכר הריאלי.

4.2. חסכון לכל ילד: מלבד הגדלת תשלומי הקצבאות שכבר מגולמת בשנת הבסיס, בתכנית יש מענק חד-פעמי בגובה 500 ₪, שניתן לילדים (בגיל 18 למי שנולד לפני 2017, ולמי שנולד החל מ-2017 - מחצית בגיל 3 ומחצית נוספת בגיל 13). היה וההורים בוחרים להשאיר את המענק בתכנית החיסכון, הוא ממשיך לצבור תשואה והממשלה מגדילה את הסכום ל-1000 ₪ למושכים בגיל 21. עפ"י התרחיש היקר ביותר, כלל האוכלוסייה תמשוך את הסכום הכפול בגיל 21, כך שלענף קצבאות ילדים מתווספים מדי שנה, החל משנת 2020, תשלומים בסך 1000 ₪ כפול מספר הפרטים בגיל 21.

5. אימהות, מזונות ומענק אשפוז

התשלומים בענף זה גדלים לפי מספר הלידות החזוי בשנה והגידול בשכר הריאלי הממוצע. הרכיב העיקרי בענף זה, הוא תשלום דמי הלידה שגדל יחד עם שיעור התעסוקה של הנשים.

6. נפגעי עבודה וזכויות עובדים בפש"ר

התשלומים גדלים לפי קצב גידול האוכלוסייה בגילים 25-64 והשכר הריאלי.

7. אבטלה

אנו מניחים שרמת שיעור האבטלה בטווח הארוך תהיה גבוהה ב-20% מהשיעור הקיים היום (4%). לכן אנו מניחים גידול שנתי שרירותי של 5% בתשלומי האבטלה בשנים 2020 – 2023, עד לשיעור אבטלה של 5%. הגידול בתשלומים לאחר מכן מתואם עם תחזית מודל המקרו לגבי שינויים בשיעור האבטלה (0.01% לשנה), השכר הריאלי והאוכלוסייה בגילים 25-64.

³² זיו (2019) מצא, על-סמך הגידול בגודל הקצבה בעקבות חוק לרון והגידול במספר הנכים בשלוש השנים העוקבות, שהעלאה של אלף ₪ בגמלת הנכות מעלה את מספר הזכאים לקצבה ב-1.2%-1.7%. לכן הרפורמה הנוכחית צפויה להגדיל בטווח המיידי את מספר הזכאים לקצבה ב-2%-5%. בחרנו בהערכה המקסימלית של גידול של 5% במספר הנכים, אך פרסנו אותו על-פני 5 שנים. יש לציין שאין מדובר בגידול משמעותי במספר הנכים בטווח הארוך.

³³ שירותים מיוחדים (שר"מ), היא קצבה נוספת בענף הנכות מעבר לקצבת הנכות הבסיסית. לקצבה לשירותים מיוחדים זכאים גברים ונשים עד גיל פרישה, שמבוטחים בביטוח הלאומי וזקוקים לעזרה רבה של אדם אחר בפעולות היום-יום (לבישה, אכילה, רחצה, נידודת בבית ושליטה על סוגרים) או שהם זקוקים להשגחה מתמדת למניעת סכנה לחייהם או לחיי אחרים.

8. הבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגילאי העבודה

התשלומים גדלים לפי קצב גידול האוכלוסייה בגילאי 25-64 והשכר הריאלי.

9. גמלאות אחרות, הוצאות מינהל וגורמי חוץ

הגמלאות האחרות כוללות: הענקות מטעמי צדק, גמלאות לנפגעי תאונות, פעולות איבה ואסירי ציון. בשל חלקם הקטן של סעיפים אלה בסך תשלומי הגמלאות (3%) וחוסר היכולת לנבא את השינויים בהן, אנו מניחים שיגדלו לפי קצב גידול התוצר הריאלי.

נספח 2: מקורות המימון של מערכת הביטוח הלאומי

1. גביית דמי הביטוח הלאומי מהציבור

אנו מניחים שהגבייה מהציבור תגדל בטווח הארוך לפי קצב גידול סך ההכנסות מעבודה במשק³⁴ וקצב זה נמוך מדי שנה מקצב גידול התוצר הריאלי ב-0.1% תוצר. בנוסף לגידול זה, קיימת גם שחיקה של בסיס הגבייה, בתרחישים שבהם מניחים שימור המצב החוקי הקיים. השחיקה נובעת מהעובדה, שעפ"י חוק, תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי, מוצמדת למדד המחירים לצרכן ולא לשכר הממוצע, כך שככל שהשכר הריאלי הממוצע גדל, ובהנחה שכל קבוצות ההכנסה גדלות בקצב ממוצע זהה, השיעור מההכנסה שחייבת בדמי ביטוח לאומי קטן. נכון ל-2017, כ-21.3% מההכנסה ברוטו במשק הייתה גבוהה מתקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי (43,240 ₪). חלקם של יחידים אלה בסך תשלומי דמי הביטוח הלאומי ומס הבראות, הסתכם בכ-16.6%, בשל הגבלת התשלומים על-ידי התקרה.

לכן, אנו מניחים ש-16.6% מבסיס הגבייה קטן מדי שנה בשיעור הגידול בשכר הריאלי, לפי הנוסחה הבאה:

$\begin{aligned} &= t \text{ גבייה בשנה} \\ &X \text{ גבייה בשנה } t-1 \\ &X (16.6\% / \text{גידול שנתי בשכר הריאלי} + 83.4\%) \\ &\text{הגידול השנתי בסך תשלומי השכר במשק.} \end{aligned}$

בהמשך, הגידול בשכר הריאלי מביא גם את בעלי ההכנסות הנמוכות יותר מעבר לתקרה וגורם לשחיקה נוספת של בסיס הגבייה. קבוצת ההכנסות ברמת הכנסות של 30-40 אלף ₪, שהממוצע הלא מתוקן שלה הוא 34.3 אלף ₪ לחודש, מהווה כיום 13% מהגבייה וכלל ההכנסות שלהם חייבות בדמי ביטוח לאומי.³⁵ בתרחיש הבסיס, השכר הממוצע של קבוצה זו יעבור את התקרה ב-2042, כלומר, החל משנה זו 29% מבסיס הגבייה יגדלו רק לפי הגידול במספר המועסקים ולא לפי הגידול בשכר הריאלי. ההנחה שהמצב החוקי הקיים ימשך כפי שהוא, לא סבירה ולכן אנו משנים אותה בתרחיש המסכם (התרחיש "הסביר").

³⁴ השוואת סך תשלומי השכר וגביית דמי הביטוח הלאומי במחירים קבועים, מעלה ששתי הסדרות עלו מאז 2006 בקצב דומה. שיעור הגידול השנתי של שתי הסדרות בשנים 1995 – 2018, עומד על ממוצע של 4% לשנה.

³⁵ על-סמך דוח הכנסות המדינה לשנת 2015-2016 (פרק ה': מיסוי ישיר על יחידים בישראל).

2. פיצויים מצד ג'36

אנו מניחים שהפיצויים מצד שלישי (שמקורם במעסיקים וחברות הביטוח), יגדלו לפי קצב גידול תשלומי ענף נפגעי עבודה.

3. תקציב המדינה

בתקציב המדינה, שמקור הכנסותיו העיקרי הוא מסים שגובה הממשלה, מתוקצבות העברות הממשלה לביטוח הלאומי בארבע תכניות מרכזיות: א. השתתפות בגביה, לפי סעיף 32 בחוק הביטוח הלאומי; ב. קצבאות בהשתתפות האוצר, לפי סעיף 9 בחוק הביטוח הלאומי וחוקים אחרים; ג. תשלומי הריבית; ד. תשלומי הקרן על האג"ח הייעודי שמנפיק משרד האוצר לביטוח הלאומי כנגד עודפיו.

3.א. השתתפות בגבייה לפי סעיף 32 בחוק הביטוח הלאומי – תוכנית תקציבית זו מורכבת מכמה תקנות:

3.א.1. השתתפות בגבייה: אנו מחשבים תחילה את סך הגבייה ומכפילים אותה באחוזים

שמופיעים בחוק הביטוח הלאומי כיום. בטווח הארוך, ההשתתפות שווה לכ-57% מהגבייה הכוללת ולא בצורה מבדלת לפי ענפים, כפי שהיה נהוג עד לפני מספר שנים³⁷.

3.א.2. שיפוי בגין מעסיקים ועצמאיים: בעקבות הורדת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים

ועצמאיים, כחלק מהרפורמה להורדת עלויות ההעסקה, התחייב האוצר לשפות את הביטוח הלאומי על הגבייה הפוטנציאלית שהצטמצמה³⁸.

3.א.3. מקדם דמוגרפי: האוצר התחייב לשפות את הביטוח הלאומי בגין הזדקנות

האוכלוסייה, בהתאם לנוסחה הבאה שנקראת גם "המקדם הדמוגרפי":

$$\begin{aligned} & \text{מקדם דמוגרפי בשנה } t = \\ & \left[\left(\% \text{ שינוי מספר זכאי קצבת זקנה} - \% \text{ שינוי האוכלוסייה הכללית} \right) X \\ & \quad + \left(\text{סך קצבאות האזרח הוותיק והשאיירים ששולמו בשנה } t-1 \right) \\ & \quad \left[\left(\% \text{ שינוי מספר זכאי קצבת סיעוד} - \% \text{ שינוי האוכלוסייה הכללית} \right) X \right. \\ & \quad \left. \left(\text{סך קצבאות הסיעוד ששולמו בשנה } t-1 \right) \right] \end{aligned}$$

הנוסחה בוחנת את הפער בשיעור גידול מספר הזכאים לקצבאות זקנה וסיעוד, לעומת

האוכלוסייה הכללית, ומשפה את הביטוח הלאומי בגין פער חיובי בשיעורי הגידול על-

³⁶ עפ"י חוק הביטוח הלאומי, פרק י"ד סימן ד' - תביעות נגד צד שלישי: "היה המקרה שחייב את המוסד לשלם גמלה לפי חוק זה משמש עילה גם לחייב צד שלישי לשלם פיצויים לאותו זכאי לפי פקודת הנזיקין או לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, רשאי המוסד או מעביד שאושר לכך לפי סעיף 343 לתבוע מאותו צד שלישי פיצוי על הגמלה ששילמו או שהם עתידים לשלמה. החזיר מעביד למוסד את הסכום ששילם המוסד לפי הוראות סעיף 94 או שילם מעביד לעובד דמי פגיעה בעד תקופת הזכאות הראשונה לפי הוראות אותו סעיף, רשאי המוסד או המעביד, לתבוע מאותו צד שלישי פיצוי בעד הסכום שהוחזר למוסד או ששולם לעובד בידי המעביד כאמור."

³⁷ סעיף 32(א) לחוק הביטוח הלאומי: "אוצר המדינה יקציב למוסד, לכל שנת כספים, סכום השווה לשיעור כמפורט להלן מהתקבולים שגבה המוסד בכל ענפי הביטוח השונים כקבוע בלוח י' ומתשלומי אוצר המדינה לפי סעיף קטן (1ג) בשנת 2018 – 57.16 אחוזים; בשנת 2019 – 55.96 אחוזים; בשנת 2020 – 55.74 אחוזים; (4) בשנים 2021 עד 2023 – 56.04 אחוזים; (5) בשנת 2024 ואילך – 57.04 אחוזים."

³⁸ סעיף 32 (1ג): "נוסף על הקצבות לפי סעיף קטן (א), יקציב אוצר המדינה למוסד, מדי חודש, סכום השווה לצירופם של שני אלה:

(א) סכום השווה ל-7.10% מסך כל התקבולים שגבה המוסד ממעבידים בחודש שלגביו מחושב התשלום; (ב) סכום השווה ל-5.65% מסך כל התקבולים שגבה המוסד מעובדים עצמאיים בחודש שלגביו מחושב התשלום;"

ידי הכפלה בסך תשלומי ענף זקנה ושאיירים וענף סיעוד. שיפוי זה חסום מלמעלה ב- 750 מיליון ₪ לשנה³⁹.

4.א.3. מענק אשפוז: שיפוי מלא של הביטוח הלאומי עבור מענק האשפוז ששולם באותה שנה בגין לידות.

5.א.3. שיבוב: המדינה כמעסיק, משפה את הביטוח הלאומי עבור תביעות נפגעי עבודה של עובדי מדינה.

3.ב. קצבאות בהשתתפות האוצר, לפי סעיף 9 בחוק הביטוח הלאומי וחוקים אחרים: התקצוב בתכנית תקציבית זו תואם במלואו את ההוצאות בפועל על גמלאות לא ביטוחיות והוצאות מנהל וגורמי חוץ שנלוות להן.

3.ג. לוח הסילוקין – פירעון קרן ותשלומי ריבית ע"י הממשלה

אנו משתמשים בלוח הסילוקין הנוכחי של האג"ח הממשלתיות, שהונפקו עד ל-31.12.2018 ומוסיפים לו פירעונות קרן ותשלומי ריבית, בהתאם לתחזית המלוות העתידיים ולכללי האג"ח הנוכחיים^{40,41}. חלק זה של ההכנסות העתידיות תלוי בעודפים שצפוי להעביר המוסד לביטוח לאומי למשרד האוצר. משמעות הדבר, שהכנסות המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך, על-פי מודל המימון הנוכחי, מושפעות מההוצאה בטווח הקצר והבינוני. עם זאת, עודפי הביטוח הלאומי הם זרם פנימי במערכת ואינם נחשבים עודפים מנקודת מבטה של הממשלה הרחבה. המשמעות העיקרית של העודפים במערכת זו היא שככל שהעודפים בטווח הקצר יהיו גדולים יותר, כך תגדל מחוייבות הממשלות העתידיות למימון מינימלי של קצבאות בעתיד (דרך מנגנון פירעון הקרן והריבית), אך לא מדובר במקור חיצוני להכנסות אלא בגידול הנטל הפיסקלי על תקציב המדינה העתידי ודרכו על משלמי המסים באותן שנים. בסוגיה זו יש לטפל כחלק ממסגרת התקציב הרב-שנתית של הממשלה.

³⁹ בתרחישים שנצמדים למצב החוקי הקיים, אנו מניחים שהתקרה השנתית בסך 750 מיליון ₪, אכן אוכפת, עד שיקבע אחרת. בתרחיש "הסביר" אנו מאפשרים סטייה מהמצב החוקי הקיים והגדלת התוספת בגין המקדם הדמוגרפי, מעל ל-750 מיליון ₪ בשנה.

⁴⁰ מחצית מהאג"ח שמנפיקה הממשלה לביטוח הלאומי הן מסוג "עיבל": אג"ח ל-20 שנים, כשהקרן מוחזרת החל מהשנה התשיעית, עם תשלומי ריבית חצי שנתיים בשיעור של 5.5% ועם הצמדה למדד (שיעור הריבית הכולל הוא 5.58%); עבור המחצית הנותרת של המלווה, מונפקות אג"ח בריבית משתנה ל-17 שנים, כשהקרן מוחזרת החל מהשנה השישית ושיעור הריבית מחושב עפ"י שיעורי הריבית הממוצעים של אגרות חוב צמודות מדד לטווחי פדיון של 8-14 שנים, שהונפקו באותו חודש. ב-2008 התקבלה החלטת ממשלה (החלטה מס' 4023 בנושא: שינוי מנגנון ההתחשבות בגין עודפי תקציב המוסד לביטוח לאומי), להפסיק הנפקת אג"ח מסוג עיבל, שמסבסדות את הביטוח הלאומי באמצעות ריבית גבוהה של 5.5%. ההחלטה מעולם לא יושמה ולכן אינה רלוונטית לתחזית שלנו.

⁴¹ היה ולא היו הנפקות חדשות או שסכום ההנפקות בחודש קטן מ-100 מיליון ₪, שיעור הריבית מחושב על פי אגרות חוב ממשלתיות צמודות מדד לתקופות של 8-14 שנים שנסחרות בבורסה. הביטוח הלאומי משתמש כיום בווקטור ריביות על אג"ח ממשלתיות תלוש אפס (Zero Coupon) ומחלף ממנו את ה-Forward Rates, כדי לחזות את ריביות השוק העתידיות. הבעיה בשימוש בעקום האפס לריביות ארוכות טווח, שהיא מבוססת על אקסטרפולציה על-פי מבנה העקום שמושפע בעיקר מהריביות הנמוכות ששוררות כיום בגלל המדיניות המרחיבה של הבנקים המרכזיים הגדולים בעולם, לרבות התערבות ישירה בחלק הארוך של העקום. מכיוון שאין לנו אג"ח ליותר מ-30 שנה, נוכל לדעת לכל היותר את הריבית הארוכה הצפויה בעוד 20 שנה - וגם היא מבוססת על מספר מצומצם מאוד של אגרות חוב. בהיעדר מודל פורמלי לריבית על אג"ח ממשלתיות סחירות בטווח הארוך, אנו מניחים שריביות, התכנסות משיעור ריבית ארוכת טווח של 1% כיום, עד ל-2.4% בשנת 2030. יש לקחת בחשבון שהריבית הריאלית מתואמת עם קצב גידול התוצר ארוך הטווח וככל שזה צומח מהר יותר בתרחישים מסוימים, כך צפויה הריבית להיות גבוהה יותר. מנגד, הריבית מתואמת גם עם יחס החוב הציבורי לתוצר וככל שזה יורד (עולה), כתוצאה מגידול מהיר (איטי) יותר בתוצר או עקב מדיניות פיסקלית מצמצמת (מרחיבה) יותר, כך פרמיית הסיכון שכלולה בריבית, צפויה לרדת (לעלות). חלק מהספרות האמפירית מצביעה על קשר לא ליניארי בין יחס החוב לתוצר ופרמיית הסיכון הפיסקלי. בכל מקרה, מדובר בהתחשבות פנימית בממשלה הרחבה, שאינה משפיעה על הנטל הפיסקלי הכולל בטווח הארוך.

נספח 3: לוח מסכם – תוצאות התרחישים

(התרחישים מסודרים בסדר עולה לפי ההוצאה הצפויה ב-2065 במונחי תוצר)

שנת יציאת המערכת מאיזון	הוצאות הביטוח הלאומי 2065 (%) (תוצר)	הוצאות הביטוח הלאומי 2030 (%) (תוצר)	
אחרי 2065	7.0	6.8	העלאת מהירה של גיל הפרישה לנשים (איור 8)
2060	7.0	7.0	העלאת מתונה של גיל הפרישה לנשים (איור 8)
2061	7.0	7.0	עלייה מתונה יותר במספר הזכאים לקצבאות נכות (איור 9)
2053	7.2	7.1	התכנסות מהירה יותר בשיעורי התעסוקה של חרדים וערבים (איור 11)
2053	7.4	7.3	התרחיש הסביר ¹ (איור 12)
2050	7.5	7.2	תרחיש הבסיס: הימשכות המצב החוקי הקיים (כלל האיומים)
2045	7.8	7.3	התארכות תוחלת החיים (איור 10)
2046	7.9	7.2	ללא התכנסות בשיעורי התעסוקה של חרדים וערבים (איור 11)
2039	8.4	7.5	הצמדת כלל הקצבאות לקצב הגידול של השכר הממוצע (איור 7)

¹ תרחיש זה משלב כמה שינויים במצב החוקי הקיים במקביל: שילוב של העלאת גיל פרישה מתונה, גידול מתון יותר במספר הזכאים לקצבת נכות, הצמדת כלל הקצבאות לשכר הממוצע והגדלת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי – לפירוט ראו סעיף 4.6.