

הקדמה:

ועידת המחקר הבינלאומית של – ISSA (2014) סדר יום וסקירת ההרצאות

דניאל גוטליב,¹ סיימון ברימבלקומב² ואיאן אורטון²

תקציר

ועידת המחקר של הארגון הבינלאומי לביטחון סוציאלי (ISSA), שנערכה ב-2014, הציעה בימת שיח לאנשי מנהל ואקדמיה העוסקים בביטחון סוציאלי. הוועידה דנה מזוויות שונות בשאלה עד כמה הביטחון הסוציאלי הולם ובר קיימא. סוגיות הליבה שנדונו היו הגדרת ההלימות ומדידתה ותרומת מערכות הביטחון הסוציאלי להתפתחות חברתית וכלכלית. נדונו גם "מגמות על", ובהן הזדקנות האוכלוסייה ושינויי האקלים, והשפעתן על מערכות ביטחון סוציאלי. מטרת הוועידה היתה להעריך את ההשלכות של סוגיות אלה על מנהלות ביטחון סוציאלי ולזהות כלים שיאפשרו בעתיד התאמה וחדשנות, על בסיס פרקטיקה לאומית יעילה וממצאים שיפיקו מחקרים חדשים.

מלות מפתח: מנהל ביטחון סוציאלי, התפתחות חברתית, התפתחות כלכלית, מחקר, ישראל, בינלאומי

1 המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

2 ISSA, ז'נבה.

מבוא

למערכות ביטחון סוציאלי השפעה חברתית וכלכלית מיטיבה על החברה, במיוחד כשהקצבאות והשירותים שהן מספקות הולמים וכשהמערכות והתוכניות בנות קיימא. ובכל זאת לעתים קרובות רואים את ההלימות ואת הקיימות של קצבאות ביטחון סוציאלי כמטרות מנוגדות, הן ברמה המקרו-כלכלית החברתית והן ברמה המיקרו-כלכלית האישית ההתנהגותית. סוגיות ההלימות והקיימות של אספקת הביטחון הסוציאלי מורכבות יותר מהשאלות הנוגעות לגובה הקצבאות ולאופן מימון התוכניות. ועידת המחקר הבינלאומית של ISSA,³ שאורגנה בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי, ישראל, הפנתה זרקור לסוגיות אלה, והציעה ל-150 משתתפיה, שייצגו 30 מדינות חברות בארגון מרחבי העולם, במה לדיון ולפולמוס.⁴

פרוטוקול הוועידה

טקס הפתיחה

בטקס הפתיחה ציין מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, שלמה מור-יוסף, שבשנת 2014 חל יובל ה-60 של המוסד. הוא שב ועמד על חשיבות האוניברסליות של קצבאות סוציאליות, כפי שראו אותה האבות המייסדים של ארגוני הביטחון הסוציאלי של מדינת ישראל, שהושפעו רבות מדוח בוורידג' (Beveridge Report), שהוגש לפרלמנט הבריטי בשנת 1942. מור-יוסף סקר את מערכת הביטחון הסוציאלי, הריכוזית מאוד, של ישראל, אשר מספקת לכל התושבים כיסוי ביטוחי סוציאלי לסיכונים ההכנסה העיקריים הצפויים במהלך החיים. הקצבאות האוניברסליות העיקריות בישראל הן קצבאות זקנה וקצבאות ילדים. המוסד לביטוח לאומי מספק קצבאות גם לאלה המושבתים מעבודה עקב תאונת עבודה, חופשת לידה, אבטלה וכיוצא באלה. קצבאות תפקוד בסיסיות כוללות קצבת סיעוד, קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות. הביטוח הלאומי אחראי גם לגביית דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח בריאות

3 ראו תוכנית הוועידה:

www.issa.int/web/event-46604-issa-international-research-conference/overview

4 ועידת המחקר הבינלאומית של ISSA (3-5 בנובמבר 2014) באירוח המוסד לביטוח לאומי של מדינת ישראל נערכה בקיבוץ מעלה החמישה שנוסד ב-1938 בהרי יהודה.

ממלכת. למוסד 23 שלוחות המספקות את קצבאות הביטוח הסוציאלי. שירותי הבריאות נמצאים באחריותן של ארבע קופות חולים ובאחריותם של בתי חולים הכפופים למשרד הבריאות. הביטוח הלאומי מעביר לקופות החולים את דמי ביטוח הבריאות על פי נוסחת הקפיטציה שגובשה במשרד הבריאות.

לאורך שנות קיומו של המוסד לביטוח לאומי עלו הכנסותיו על ההוצאות לתשלום הקצבאות, ואפשרו לצבור עתודות בשווי 50 מיליארד דולר. מדי שנה מושקעות יתרות הכסף בתקציב הממשלה בצורת איגרות חוב ממשלתיות לא-סחירות: מחצית היתרות מושקעות באיגרות חוב ששער הריבית הריאלית שלהן מסובסד ב-5%, ומחציתן האחרת מושקעת באיגרות חוב ממשלתיות הצמודות לשיעור האינפלציה השוטף. על פי חוק הביטוח הלאומי יש להשקיע עתודות אלה באופן "קונסטרוקטיבי", למשל במיזמי תשתית וכיוצא באלה. ואולם במרוצת השנים הוספו יתרות אלה לגירעון הממשלתי השוטף. תצהיר אקטוארי שפרסם הביטוח הלאומי לאחרונה הדגיש את הצורך לשפר את איתנותו הפיננסית – אם המגמות הנוכחיות של הכנסות והוצאות יתמידו ואם לא יינקטו צעדים כלשהם כדי לשפר את האיתנות הפיננסית של המערכת, יתרוקנו העתודות בתוך ארבעה עשורים. האתגר הניצב אפוא לפני הביטוח הלאומי הוא למצוא דרכים לשפר את האיתנות הפיננסית ובה בעת לשפר או לפחות לא לערער את היציבות החברתית של המערכת. על כן חלק משיפור כזה חייב לכלול הכרה מחודשת בחשיבותה של אוניברסליות הקצבאות הסוציאליות, כפי שראו אותה האבות המייסדים של המוסד לביטוח לאומי.

בנאום הפתיחה שלו הטעים נשיא ISSA, ארול פרנק סטובה (Errol Frank Stoové), את חשיבות הוועידה כבמה תומכת ואוהדת, המעודדת ארגוני ביטוח לאומי מסביב לעולם להקשיב, לחשוב, לשוחח וכך ללמוד זה מניסיונו של זה. הוא הדגיש שהוועידה יוצרת למען מוסדות לביטחון סוציאלי זיקה בין המחקר להשלכותיו המעשיות. המחקר נותן למנהלות שליטה גדולה יותר בעתיד, ומאפשר להן להתכונן לאתגרים, הצפויים והבלתי צפויים גם יחד. בהעדר מחקר נחוץ, בלתי אפשרי להציע הנחיות הולמות שיאפשרו להתמודד עם אתגרים אלה.

היום הראשון: מושב המליאה

הוועידה נפתחה במושב מליאה חגיגי בראשות המזכיר הכללי של ISSA, האנס-הורסט קונקולבסקי (Hans-Horst Konkolewsky), שנושאו היה **הגדרה רחבה יותר של קיימות: המימון ארוך הטווח של תגמולים הולמים**. הדובר המרכזי היה אלדר שפיר, פרופסור לפסיכולוגיה ולכלכלה התנהגותית באוניברסיטת פרינסטון, ארצות הברית. שפיר הציג את עבודתו המשותפת עם הכלכלן מאוניברסיטת הרווארד, סנדהיל מולנייתן (Mullainathan & Shafir, 2013) (Sendhil Mullainathan), המשווה תהליכים פסיכולוגיים דומים, הנמצאים בבסיס קבלת החלטות אצל אנשי מקצוע מהמעלה הראשונה, המתמודדים עם לחץ זמן מתמיד (מחסור בזמן), ואצל אנשים שלא עומדים בתשלומי המשכנתה שלהם או משתכרים שכר רעב או אף סובלים מרעב, פשוטו כמשמעו. כשהוא דן במחקר השדה שערכו הוא ושותפו וגם אחרים, טען שפיר שהמכנה המשותף של מצבי חיים כאלה הוא תחושת המחסור. היא השולטת במשחק הגומלין שבין קבלת החלטות הרציונלית, הנובעת מהאני מאמין של הכלכלן, לבין העדות הפסיכולוגית להתנהגותם "הרציונלית ומטה" של האנשים. אנשים המתמודדים עם קשיי הכנסה שלא ניתן להתחמק מהם או עם מחסור במזון, בעודם ממוקדים יותר בהחלטותיהם הכלכליות, חווים למרות זאת את "אפקט המנהרה", הפוגע באיכות התפקוד היומיומית שלהם והמצר את יכולתם הקוגניטיבית, שבמצב אחר היתה באה לידי ביטוי. מחקרים גובה, למשל, במחקר על רעב מ-1946 שהראה איך מחסור לוכד את תשומת הלב של האדם ואיך צרכים בסיסיים יכולים להצר את כוח התפקוד הקוגניטיבי ובכך לגבות מחיר – קבלת החלטות לא רציונלית דיה. מחסור – בזמן, כלכלי או אחר – משפיע על קבלת החלטות בכל רמות ההכנסה.

בעקבות טיעון זה העלו משתתפי הוועידה את השאלה עד כמה קצבה סוציאלית אוניברסלית הולמת, המבוססת על מסי חובה (דמי הביטוח הלאומי), יכולה לצמצם את המחסור ולהקל על מס-המחסור בקבלת החלטות רציונליות.

אחריו הציגה איזבל אורטיז (Isabel Ortiz), מנהלת מחלקת ההגנה הסוציאלית במשרד העבודה הבינלאומי, מקרה משכנע המדגים עד כמה ממשלות יכולות להגדיל את טווח התמרון שלהן כדי לממן תגמולים הולמים בטווח הארוך ולחזק, או להשיק, את "רצפת ההגנה הסוציאלית" שלהן. ניתן למנות קשת של מנגנונים שאינם מנוצלים מספיק או בכלל, נכון לעכשיו, ואפשר להיעזר בהם: הקצאה מחודשת של ההוצאה הציבורית הנוהגת (למשל, סובסידיות); העלאת ההכנסות ממסים (כלומר מסי רכוש,

ירושה וחֶרֶת); העלאת דמי הביטוח; שדלנות לטובת העברות וסיוע גדולים יותר (צפון-דרום ודרום-דרום); מלחמה בכלכלה השחורה; ניצול עתודות חליפין פיסקליות ופיננסיות; שינוי מבנה החוב ואימוץ מסגרת מקרו-כלכלית סובלנית יותר (כלומר להתיר מידה מסוימת של אינפלציה או חוב פיסקלי).⁵

הטיעון של אורטיז מייצג התערבות פוליטית-פילוסופית חשובה, משום שהיא מדגישה שיש להציג ולאשש רציונל ישים (במונחים של מימון הגנה סוציאלית), המסתמך לא רק על טענות הרציונליות של הגישה הניאו-ליברליות. אורטיז דוחה את נקודת המבט הטוענת שלא ניתן לממן הגנה כלכלית ושקיצוצים הם בלתי נמנעים במהלך תקופות שינוי והסתגלות. תרומתה בכך שהיא מראה ש"מה שאפשרי" הוא, בסופו של דבר, תוצר של הבניה חברתית. בכך היא מקדמת שיח המשחרר מכבליה את החשיבה על הגנה סוציאלית. כפי שהצביעה אורטיז, על משרדי אוצר ותכנון ללמוד לעומק את כל התסריטים הפיסקליים האפשריים, את הסיכונים הכרוכים בהם ואת התמורות שהם נותנים. יתרה מזאת, נדרש שיח לאומי חברתי על סדרה של חלופות מדיניות שיאפשרו התפתחות חברתית-כלכלית הוגנת.

חואן לוזאנו (Juan Lozano), המזכיר הכללי של הוועדה הבין-אמריקנית לביטחון סוציאלי, נגע באתגרים החברתיים האדירים שהעולם בן זמננו ניצב לפניהם, מהאי-שוויון הגובר בין הכנסות, דרך גישה מוגבלת לטכנולוגיה ולמימוניות דיגיטליות ועד לסיכונים הנובעים משינויי האקלים. כל אלה מביאים לגלי הגירה גדולים ולעקירה של אנשים. עוד אתגר הוא בעיית הקיימות הנובעת משילוב של שינוי דמוגרפי (הזדקנות האוכלוסייה) מחד גיסא וממחסור בהכנסות למימון קצבאות הולמות מאידך גיסא. כך מחריף והולך העוני של זקנים בטווח הארוך. לוזאנו טען שסיכונים אלה דורשים מהלך מדיניות "משנה משחק" ויש להיאבק בסיכונים באמצעים המצויים במה שהוא הגדיר "כלכלה מונעת". על פי חישוביו, השקעה ציבורית בשינוי הרגלי האוכלוסייה ובהטמעת התנהגות מודעת יותר לבריאות – למשל אימוץ תזונה בריאה יותר, פעילות ספורטיבית מרובה יותר – עשויה לצמצם עלויות של שירותי בריאות על טיפול בבריאות לקויה הנובעת מהשמנת יתר, מסוכרת וכיוצא באלה. לאסטרטגיה כזאת, לטענתו, יכולה להיות השפעה כפולה: חיסכון בהוצאה על בריאות

5 ניתן למצוא התייחסות לנושאים אלה אצל אורטיז, קאמינס וקרונתי (Ortiz, Cummins, & Karunanethy, 2015).

ועל עלויות סוציאליות וכלכליות אחרות ועלייה ברווחי היצרנות, העשויה לסייע במימון המשאבים הנדרשים להגנה סוציאלית טובה יותר. למשל: ניתן לאמוד את העלויות השליליות החיצוניות של צריכת מזון קלוקל ולהטיל מסים בהתאם, לא רק כדי לממן את הטיפול הנדרש עקב השפעותיו השליליות, אלא כדי ליצור תמריצים מתאימים לשינוי התנהגות.

היום הראשון: מושבים מקבילים

המושבים המקבילים של היום הראשון עסקו בשני נושאים קרובים זה לזה – ההלימות הרב-ממדית של תגמולים והמדידה הרב-ממדית של קיימות מערכות ביטחון סוציאלי. בדרך כלל דיונים על קיימות מתמקדים רק בהיבט הכספי או האקטוארי. אבל יש לבחון אותה על בסיס רחב יותר. מערכות בנות קיימא של ביטחון סוציאלי דורשות תמיכה ציבורית ופוליטית, ועל כן קצבאות הולמות. על הגדרת מערכת כבת-קיימא להביא אפוא בחשבון גם מגבלות סביבתיות ודמוגרפיות. שינויי אקלים ומחסור במשאבים טבעיים כבר מעלים את שכיחותם ואת חומרתם של סיכוני מחזור החיים, שהביטחון הסוציאלי נועד להקל עליהם.

המושב הראשון עסק בסוגיות של הלימות התגמולים והתקבולים. בראשו ישב פרופ' אביה ספיבק מאוניברסיטת בן גוריון בנגב. סיימון ברימבלקומב (Simon Brimblecombe) מהמזכירות הכללית של ISSA, מתאם פרויקטים של מחקר וניתוח מדיניות ביטחון סוציאלי, פתח את הדיון בהגדירו היבטים אחדים שיש לבחון כשמנתחים הלימות קצבה. על הקצבאות לתת מענה לצרכים הייחודיים של מקבליהן כמו גם לצרכיה וליעדיה של החברה, ובכך לחזק את האמון הציבורי בביטחון סוציאלי וליצור תמריצים להשגת יעדי מדיניות אחרים ומשובים כלכליים חיוביים. **פרויקט ההלימות** של ISSA משתמש בגישה רב-פרמטרית כדי לשקף מציאות שבה התגמולים נותנים מענה ליעדים מרובים ומעניקים למוטבים מספר הטבות ושירותים בעלי ערך.

המודל הראשוני שפותח ב-ISSA, ונבחן בשמונה מדינות חלוץ שנבחרו מרחבי העולם, הגדיר את ההלימות של קצבת הפרישה באמצעות שבעה פרמטרים: (1) גובה הקצבה בעבר, בהווה ובעתיד; (2) מידת התמיכה של הקצבאות ביעדי העסקה ובמיוחד בגיל

הפרישה המתאים משוק העבודה; (3) הלימות מנהלית (לרבות רמת הנגישות לקצבאות); (4) שיתוף פעולה עם מערכות אחרות של תמיכה בפורשים; (5) מידת ההוגנות הבין-דורית המושגת ומידת הקיימות של רמת הלימות נתונה; (6) ביטחונם ויציבותם של התגמולים; (7) מידת הכיסוי של מערכת קצבאות הפרישה. כדי למדוד את התוצאה, מציע המודל מספר מדדים לכל אחד מהפרמטרים. ניתן להשתמש במודל כדי להעריך מערכות פרישה נוהגות (בהשוואה לתוצאה האפשרית של מצב רצוי) וגם כדי להעריך את השפעותיו האפשריות של שינוי, כפי שהדגיש ז'אן-שארל דהאי (Jean-Charles Dehaye), המנהל הכללי של הקרן הלאומית לביטוח גימלאים, צרפת.

דהאי השתמש במודל של ISSA כדי להציג את הפרמטרים ואת הליך השקלול ששימשו בתוכנית הפרישה לגמלאות של צרפת. ברוח מודל ISSA, הפרמטרים מוצגים כתרשימי עכביש משוקללים עם מערך דירוגים. מאפיין מעניין של ניתוח ההלימות הצרפתי הוא הגישה המציבה מספר רב של תמיכות – למדיניות הפנסיה הצרפתית יש חמש מערכות תמיכה. הוא דיווח גם על התייעצויותיו עם הרשות הפלסטינית, והראה שהמצב הנוכחי מייצר רשת עכביש נמוכה מאוד בהשוואה ליעד האסטרטגי של רמת הקצבה, הכיסוי, ביטחון ההכנסות וההלימות המנהלית, אבל מעט טובה יותר מבחינת ההלימות הבין-דורית וזו של גיל הפרישה. הוא גם השווה בקצרה את תוצאת מודל ISSA מבחינת צרפת למודל הלימות אחר, **אינדקס הפנסיה הגלובלי של מלבורן מרסר** (Melbourne Mercer Global Pension Index),⁶ הבוחן מערכות פרישה, אך מתמקד בקצבאות משלימות.

פרנסואה פרל (François Perle), מנכ"ל המוסד הלאומי לביטוח בריאות ונכות בבלגיה, סקר את הלימותה של קצבת הנכות הכללית בארצו. בבלגיה ראו חשיבות להוסיף לפרמטרים הסטנדרטיים של קצבת הנכות (רמת הקצבה, קיימות ושילוב עם קצבאות אחרות, החזרה לשוק העבודה וההלימות המנהלית) גם את פרמטר ההערכה הרפואית. ז'ורז' קארלנס (Georges Carlens), גם הוא מבלגיה, מנכ"ל משרד התעסוקה הלאומי בארצו, הציג מודל של הלימות קצבת אבטלה, המבקש לשקף את שתי המטרות העיקריות של מערכות ביטוח אבטלה: לספק למובטל תחליף הכנסה

ולחשיבו לשוק העבודה. המודל כולל פרמטרים כמו כיסוי, גובה הקצבה, האינטראקציה, סוג הקצבאות, תקופת הזכאות והכשירות.

דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, ישראל, טען שבכל מקרה יש לשאוב את עקרונות ההלימות ממטרות היסוד של ביטוח סוציאלי, שברובן עלו בקנה אחד עם המסורת הבורידגיאנית. לאחר מכן הוא בחן עד כמה השיגה המערכת הישראלית מטרות אלה בשלושת העשורים האחרונים ולאור עקרונות אלה המשיך בניית קצבאות שונות, כמו הבטחת הכנסה בגיל העבודה ובזקנה וקצבת זקנה בסיסית (ראו גם מאמרו בגיליון זה).

קז'ישטוף הגמייר (Krzysztof Hagemeyer), מומחה, ממשד המדיניות החברתית, לשכת הנשיא, פולין, הרחיב על התלות ההדדית בין הלימות לבין קיימות, וקשר אותן לחוזה החברתי המפורש של מדינה אחת או קבוצת מדינות. בדומה לקודמיו הוא הציג סדרה של שאלות יסוד, שבדרך כלל מתייחסים אליהן בעריכת חוזה חברתי, ועל בסיס זה הוא ניתח את ההלימות של קצבאות הזקנה.

המושב המקביל השני, בראשות מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, שלמה מור-יוסף, נסוב על סוגיית הקיימות שנבחנה מהיבטים מספר. חסוס קרלוס מרואקוס הואטה (Jésus Carlos Marruecos Huete), ראש מנהלת יחידת השיקום של הביטחון הסוציאלי, איביזה, ספרד (Tesorería General de la Seguridad Social), תיאר את המגמות הרלוונטיות ביותר של הקצבאות הציבוריות והדגיש את שכיחותן של קצבאות אלה, את הרפורמות המבניות שנערכו באירופה, כמו גם את הרחבת הכיסוי באמריקה הלטינית ובאסיה. עוד הוא ציין את אימוץ המלצת ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) מ-2012 בנוגע לרצפה הלאומית של הגנה סוציאלית. הוא טען שמדיניות חברתית היא יכולת מפתח של ממשלות, ויש להקפיד שכך יהיה גם בעתיד. בהתייחסו לחקר המקרה הספרדי הוא הטעים את האתגר שמציבה ההתחמקות משלום דמי הביטוח הסוציאלי. על פי הערכותיו ספרד מפסידה 3.36% של התמ"ג, הרבה מעל הממוצע במדינות ה-OECD. הוא הצהיר שגם אם אין כושר הפירעון של הקצבה הציבורית נמצא בסכנה, נדרשת רפורמה. יש לצמצם אי-שוויון בתוך המערכת, לעדכן את שיעור דמי הביטוח, להעמיד גורמי קיימות, להצמיד את הקצבאות למדד ולהתמודד עם השתמטות ממס.

פרופ' קשהי פנג (Xizhe Peng) מאוניברסיטת פודן (Fudan) בשנגחאי, סין, דיווח על השינויים הדמוגרפיים הכבירים שעברו החברה והכלכלה הסינית ב-45 השנה האחרונות. למרות העלייה התלולה בחלקה של האוכלוסייה בגיל העבודה (גיל 15-59) – מ-53% מכלל האוכלוסייה בתחילת שנות ה-70 ל-70% בקירוב בשנים האחרונות – צפויה בעשורים הקרובים ירידה מהירה. ירידה זו תחול בשל השפעה משולבת של עלייה מהירה בתוחלת החיים מחד גיסא ומדיניות הילד היחיד מאידך גיסא, שהביאו מאז תחילת שנות ה-70 לצניחה בשיעור הילדים בקרב האוכלוסייה הכללית.

בהשוואה בינלאומית תקטן אוכלוסיית גיל העבודה בסין לאין ערוך מזו שבארצות הברית ובהודו ותתקרב לשיעור הנמוך שנמצא במדינות כמו יפן. זהו אתגר כבד משקל לחברה הסינית, משום שהתמיכה העיקרית בזקנים מתבססת על המשפחה. אף שנכון לעכשיו מנסים לפתח בסין מערכת ביטחון סוציאלי באמצעות רפורמה מתמשכת, היא עדיין נחשבת חלקית, וביטוח קצבת הזקנה מתרכז בעיקר בכיסוי המגזר הממשלתי והעסקי. פנג מציע מספר אמצעים לשיפור תמיכת הממשלה הסינית בביטוח קצבת זקנה: העלאת גיל הפרישה הנמוך יחסית (גיל 53); חתירה לאיגום סיכונים רחב יותר ברמה הארצית (ולא ברמה האזורית הנוהגת כעת); הגדלת האוכלוסייה משלמת המס שתאפשר להפחית את דמי הביטוח; ביטול מדיניות פיקוח הילודה; תמיכה קבועה בביטחון סוציאלי דרך התקציב הממשלתי; עידוד מערכת פנסיה מרובת תמיכות; מדיניות כלכלית כלל ארצית שמטרתה להגביר את פריון העבודה.

רפאלה כהן, מנהלת בכירה במחלקת המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי, ישראל, הציגה ניתוח קיימות של תוכנית ביטוח סוציאלי המשתמשת במודל המוסד לביטוח לאומי. היא פרסה את התפריט הכולל של קצבאות סוציאליות בישראל, המשולב במערך תקבולים פרוגרסיבי. כהן הסבירה שממשלת ישראל היא המחזיקה היחידה ביתרות השנתיות של הביטוח הלאומי. אלה מצטברות כשההכנסות עקב דמי הביטוח הלאומי עולות על ההוצאות המשולמות למבוטחים. עבור יתרות אלה משלמת הממשלה לביטוח הלאומי ריבית העומדת כעת על 3.25%. מיום הקמתה נהנתה מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל מיתרות שנתיות המסתכמות, נכון לעכשיו, ב-50 מיליארד דולר בקירוב. ואולם עקב העלייה הצפויה בהזדקנות האוכלוסייה, החישובים האקטואריים מראים מגמה של גירעון, שאם לא יהפכו אותה, עלולה להביא לחיסולן של היתרות בסביבות 2040, למרות הצפי של ירידה נמוכה לאין ערוך בשיעור אוכלוסיית גיל העבודה בהשוואה למדינות ה-OECD.

השפעה מיטיבה זו על הקיימות של מערכת הביטוח הלאומי נובעת בעיקר משיעור הילודה הגבוה במדינה, בעיקר בקרב החרדים ובמידה פחותה בקרב האוכלוסייה הערבית. מכל מקום, כדי לתמוך בקיימות, יש לתרגם את העלייה המתמדת בשיעור הילודה לעלייה בשיעור ההשתתפות של הגברים החרדים ושל הנשים הערביות בכוח העבודה. שיעורי השתתפות אלה השתפרו במהירות במהלך העשור האחרון.⁷ סיבה אחרת לגירעון האקטוארי היא תשלומי הביטוח הלאומי על הוצאות שאינן קשורות במישרין לביטחון סוציאלי, המהווים כ-4% אחוז מהוצאות המוסד. אמצעי חשוב נגד הידלדלות הקופה, שכבר הוחלט עליו ויחילו אותו בהדרגה ב-2017, הוא העלאת גיל הפרישה של נשים מ-62 ל-64. אם יינקטו אמצעים אלה, עשוי מצבו של הביטוח הלאומי להשתפר ולהתייצב; חשוב לציין שככלל הקצבאות בישראל נמוכות בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD. המשמעות היא ששיפור הלימותן כרוך בהעלאת דמי הביטוח, במיוחד אם רוצים לשפר את העצמאות הכספית של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל.

איאן אורטון (Ian Orton) מהמזכירות הכללית של ISSA הציג את עבודתו המשותפת עם סיימון ברימבלקומב (Simon Brimblecombe), שנעשתה במסגרת הארגון (ISSA, 2014), ובה הם דנו בחשיבות העצומה של הסיכון הנובע משינוי האקלים – סיכון שאין מוסדות הביטחון הסוציאלי של המדינות השונות מכירים בו די הצורך. אורטון טען שתלך ותגדל תדירותם וחומרתם של אירועים קיצוניים (אקלימיים, מטאורולוגיים והידרולוגיים), הנובעים מהתערבות בני האדם. בין ההשפעות המידיות של אירועים אלה ניתן למנות שיבושים בפעילותם של עסקים ועליות חדות באבטלה (למשל, 40,000 איש איבדו את עבודתם עקב הוריקן קטרינה), המובילים להידרדרות מהירה בתשלום דמי הביטוח, בגבייתם ובהיענות לשלמם. אירועים קיצוניים גם מעלים את שיעור התמותה ומרחיבים את האי-שוויון בבריאות, ועל כן מסכנים את הלכידות החברתית ואת היציבות הפוליטית. שינויי אקלים (הן אירועים קיצוניים נקודתיים והן שינויים ארוכי טווח כמו בצורת ממושכת או מדבור) יחריפו את הקשיים שכבר נחשפו דרך מגמות ההגירה העולמיות הרווחות כעת. קושי אחר שהביטוח הסוציאלי ייאלץ כנראה להתמודד עמו הוא הצורך לפעול בהקשר מקרו-כלכלי מאתגר יותר. על בסיס עדויות שליקט מתגובות המדינות השונות לאסונות טבע טען אורטון שביטחון

7 ראו לדוגמה את הסקר השנתי של הביטוח הלאומי לשנת 2013:

www.btl.gov.il/English%20Homepage/Publications/AnnualSurvey/2013/Pages/default.aspx

סוציאלי יכול לנקוט אסטרטגיית מניעה כדי לעזור בהסתגלות לאתגרים קצרי הטווח וארוכי הטווח שמציב שינוי האקלים.

היום השני: מושב המליאה

מושב המליאה של היום השני, בראשות נשיא ISSA, ארול פרנק סטובה (Errol Frank Stoové), דן בהשפעות הכלכליות והחברתיות של מדיניות הביטחון הסוציאלי, ובמיוחד באיזון בין ההיבטים המקרו-כלכליים החיוביים והשליליים של קצבאות האבטלה.

עם ההיבטים החיוביים נמנו ההשפעות הסוציו-אקונומיות על רמת החיים, הנובעות מכך שמאפשרים למובטלים לעבור את התקופה של אובדן הכנסה וחיפוש עבודה בלי שייאלצו להסתמך יתר על המידה על חסכוניהם, וכך גישור על פני המחזור הכלכלי השלילי בתקופות מיתון. מבחינת ההיבטים השליליים הודגשה ההשפעה הבולמת על היצע העבודה, המתחזקת כשקצבאות האבטלה נדיבות יותר. המיתון וההאטה הארוכים במדינות רבות עם פרוץ משבר הסאב-פריים (subprime) של 2007 שימשו את אקהארד ארנסט (Ekkehard Ernst), מנהל היחידה למדיניות מקרו-כלכלית תומכת עבודה במשרד העבודה הבינלאומי, כמבחן אמפירי להשוואה זו. כפי שציין ארנסט (ראו גם מאמרו בגיליון זה), ההשפעה הסוציו-אקונומית של מערכות קצבאות התעסוקה על המשק היתה חיובית, מה שמדגיש את התוצאות החיוביות שיש לצפות מתוכניות למתן קצבאות אבטלה.

פיטר ואנהויס (Pieter Vanhuysse), סמנכ"ל מנהל המחקר של המרכז האירופי למדיניות ולחקר רווחה חברתית, וינה, אוסטריה, הציג ביחד עם אכים גוארס (Achim Goerres) (Vanhuyse & Goerres, 2012) עדות למה שהם הגדירו הטיה במדיניות החברתית לטובת הזקנים. בתגובה להטיה זו הם מציעים מדד של "צדק בין-דורי", הכולל מקדמים להיבט האקולוגי, הכלכלי-פיסקלי, הסוציאלי ו"מדד להוצאות סוציאליות מוטות זקנים" (הסמ"ז).⁸ מדד זה מייצג את יחס ההוצאה הסוציאלית על הזקנים חלקי ההוצאה על

אוכלוסיית בני גיל העבודה וילדיהם. בעוד חישובים אלה נשענים על אומדנים מסוימים, בייחוד ביחס להקצאה לקבוצות הגיל השונות, התוצאות מראות הטיה ברורה לטובת הזקנים; ויש לכך גיבוי גם במספר מחקרים אחרים. ההרצאה העלתה סוגיות מעניינות בנוגע להערכה ולמדידה של השפעה זו בארצות שונות ובנוגע לאמצעים הנדרשים כדי לתת לה מענה.

זביגניב דרדזיוק (Zbigniew Derdziuk), נשיא המוסד לביטוח לאומי, פולין, סקר בהרחבה את מערכת הביטחון הסוציאלי בארצו, ותיאר את השינויים מרחיקי הלכת שהתלוו להחלת רפורמת הפנסיה ב-1999 וכן להתאמות למערכת שנעשו מאוחר יותר.

פרופ' אנה גואילן (Ana Guillén) מאוניברסיטת אובידו בספרד הציגה את עבודתה המשותפת עם מריה פטמסידו (Petmesidou & Guillén, 2014) (Maria Petmesidou), הנוגעת לשינויים במדיניות הסוציאלית במדינות דרום אירופיות בעקבות משבר 2008. שינויים אלה התחוללו על רקע רפורמות קודמות באמצע שנות ה-70 ובאמצע שנות ה-80 של המאה הקודמת, שהיו בהן יסודות סוציאל-דמוקרטיים, ואשר הביאו להרחבה מרחיקת לכת של המדיניות הסוציאלית. גואילן הראתה שאחרי עלייה ראשונית עם פרוץ משבר 2008, ירדה ההוצאה הסוציאלית הציבורית הריאלית במדינות אלה. הירידות החדות ביותר היו ביוון ובפורטוגל. לפחות בחלקן היו התוצאות של ירידות אלה רמות גבוהות יותר של עוני, של סכנת עוני ושל אבטלה.

היום השני: מושבים מקבילים

המושבים המקבילים ביום השני התמקדו בשתי סוגיות: איך מבנה הקצבה יכול לחזק תמריצים כלכליים והשפעת הביטחון הסוציאלי על הכלה חברתית ועל המשק הכלכלי.

המושב על מבנה הקצבה עסק במספר שיקולים מעשיים שעל קובעי מדיניות הביטחון הסוציאלי ועל המנהלנים המוציאים אותה לפועל להתחבט בהם. בהרצאה שלו הציג אולקסיי סלוציינסקי (Oleksiy Sluchynsky), כלכלן בכיר בבנק העולמי, הערכה השוואתית של הוצאות מנהליות על תוכניות ביטחון סוציאלי חובה, כשהוא משתמש כדוגמה בתוכניות פנסיה. מטרת מחקרו היתה לקחת בחשבון גורמים שונים, ובהם עלויות אחזקת צוות, בשלות התוכנית והיקפה, תפקיד הממשלה וההשקעה

בטכנולוגיית מידע ותקשורת (ICT), כדי ליצור אמות מידה (benchmarking) לעבודתן המנהלית של מנהלות ביטחון סוציאלי (ראו גם מאמרו בגיליון זה).

ז'אן-קלוד מנאר (Jean-Claude Ménard), אקטואר ראשי, משרד האקטואר הראשי, קנדה, נתן משוב על פרויקט מחקר עכשווי, המנתח שילוב תוכניות, הגנה בסיסית, שיעורי תחלופה ורגישות לשיעור תחלופה בארבע מערכות פנסיה מודרניות מרובות-תמיכות (multi-pillar). מנאר הציג ממצאים ראשוניים על קנדה, הנוגעים לאיזון בין הלימות ליכולת כלכלית, בין חובה להתנדבות ובין אספקה ציבורית לפרטית; המדינות האחרות במחקר הן דנמרק, הולנד ושוודיה.

מרידולה גהאי (Mridula Ghai), ארגון עובדי קופות גמל, ניו דלהי, הודו, דנה באפיוני מערכות הנדרשים כדי להגיע לכיסוי אוניברסלי, מודל המבוסס על ניסיונות וחיידושים בכלכלות מתפתחות. באופן ספציפי ניתן ללמוד ממדינות ה-BRICS (ברזיל, רוסיה, הודו, סין ודרום אפריקה) מה הם האתגרים, הסיכונים והתגובות שצריכות להנחות בניית מודל משתף, מלמטה מעלה, כדי להשיג כיסוי אוניברסלי (ראו גם מאמרה בגיליון זה).

איסאקה טאיטו (Aisake Taito), מנכ"ל קרן קופות הגמל של פיג'י, הציג מבט הפוך מזה של מדינות ה-BRICS, כשסקר את מבנה מערכת הביטחון הסוציאלי של פיג'י ואת השפעתה על תמריצים כלכליים. הוא סיפר שמדינתו, השוכנת בדרום האוקיינוס השקט, עברה תהליך של רפורמה שמגמתו היתה להשיג את האיזון הנכון מבחינת חברים וגמלאים בין קיימות לתמריצים. בתהליך זה הופקה שורה של לקחים בנוגע לעיתוי הרפורמה, להמשכיותה ולפיקוח עליה, כמו גם בנוגע לחשיבותה של המנהיגות הפוליטית.

במושב המקביל על השפעתו המידית של הביטחון הסוציאלי על הכלה חברתית ועל השפעות מקרו-כלכליות דן ארון גרץ' (Aaron Grech), בית הספר לכלכלה של לונדון והבנק המרכזי של מלטה, בבעיית ההערכה של השפעת רפורמת הפנסיה על עוני של זקנים, כשהוא משתמש בנתונים אירופיים (Grech, 2013). אחרי שהסביר את השיטה, חשפו התוצאות הבדלים גדולים בין המדינות בנוגע להלימות הפנסיה מבחינת שיעורי התחלופה; איטליה, אוסטריה והונגריה הגיעו לשיעורי תחלופה גבוהים יחסית. תוצאות נוספות אמדו את הלימות הפנסיה ביחס לסף סיכון לעוני ברמה של 60% מההכנסה החציונית מעבודה. באומדן זה התוצאות הנוגעות לגברים מעוטי הכנסה

נוטות מעט לטובת אוסטריה, איטליה וסלובקיה ופחות לטובת בריטניה וגרמניה, על סמך עבודה בפועל (מתוך שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה) ועבודה מלאה, ותוך התייחסות לתוחלת החיים בגיל הפרישה. ואולם התוצאות הנוגעות לנשים גרועות לאין ערוך, ומעלות מאוד את שיעור העוני, משום שנשים משתתפות פחות בכוח העבודה, משתכרות פחות ותוחלת חייהן ארוכה יותר.

רובי נתנון, מנכ"ל מאקרו, המרכז לכלכלה מדינית, ישראל, זיהה את פיריון העבודה הנמוך בישראל, בהשוואה למדינות ה-OECD, כמקדם כבד משקל של רמות העוני והאי-שוויון הגבוהות בארץ. הוא דיבר על אסטרטגיות שונות לשיפור פערי ההכנסה הגבוהים בישראל דרך פיריון עבודה גבוה יותר: הגברת התחרות בתעשיות מסורתיות, העלאת היצע העבודה, קידום תוכנית לאומית ממשלתית שתשפר את איכות ההכשרה המקצועית ותעתיק חלק מהשקעות הממשלה בתעשיית הייטק לתעשייה מסורתית עם פוטנציאל צמיחה, וכן הלאה.

סיימון ברימבלקומב מהמזכירות הכללית של ISSA הציג מחקר שכתב יחד עם שיאה מקלנהאן (Shea McClanahan) על הטיה מגדרית במערכות פרישה. פנסיות ציבוריות אמנם מצמצמות בדרך כלל את שיעורי העוני של גמלאים, אבל הפנסיות של נשים על פי רוב נמוכות מאלה של עמיתיהן שווי המעמד המקצועי, ומשקפות מציאות שבה אין שוויון בשוק העבודה ובשכר. לעתים קרובות אין מציאות זו באה על תיקונה בקצבאות הפרישה. במקרים רבים נמצא שרפורמות בפנסיה לא היטיבו עם נשים; לדוגמה: מעבר מתוכנית עם תגמולים קבועים לתוכנית עם תקבולים קבועים. גורמים אחרים שיכלו לפגוע בנשים היו תקופות אכשרה קצרות יותר, משכורות נמוכות יותר, קיצוצים בקצבאות שאירים לנשים וכן הלאה, כאשר מבנה ההקלות במס בדרך כלל מיטיב עם בעלי שכר גבוה יותר. כחלק מהמענה לכל אלה, טען ברימבלקומב, יש להכיר בעבודה ללא שכר, כמו טיפול בילדים או בקרובי משפחה מבוגרים, יש לערוך רפורמה במבנה הקצבאות, בדרישות הכשירות ובפנסיית המינימום, ויש לנקוט צעדים נלווים הקשורים לשוק העבודה, כגון הגדלת שיעורי ההשתתפות של נשים מבוגרות יותר ושיפור המשכורות של נשים עובדות על ידי אמצעים נגד אפליה ואכיפתם ההולמת.

חתם את המושב ראול אריזקא רבקותו (Raoul Arizaka Rabekoto), מנכ"ל הקרן הלאומית לביטוח סוציאלי, מדגסקר. הוא סקר את האתגרים המקשים להציע בארצו ביטחון סוציאלי בר קיימא, ובהם גורמים דמוגרפיים, כמו מספר גבוה מאוד של צעירים

ביחס לאוכלוסייה הכללית ותוחלת חיים נמוכה, וגורמים כלכליים, כמו המבנה החקלאי של הכלכלה הלאומית. אליהם מצטרפת שורה של משברים פוליטיים, משברי בריאות ואסונות טבע; כל אלה מחריפים את הקושי הכלכלי הבסיסי.

המסרים שלקחו איתם משתתפי הוועידה

ועידת המחקר של ISSA לשנת 2015 נחתמה בידי המארחים מהמוסד לביטוח לאומי ומנהיגות ISSA במושב מסכם שבו נסקרו ההרצאות והדיונים שהובאו לפניה, אשר העלו מספר ממצאי מפתח והשלכות מבחינת הארגונים חברי ISSA. מושב זה, בהשתתפות נציגי הארגונים החברים ב-ISSA ונציגי האקדמיה, העלה ארבעה מסרים עיקריים:

- מחקר הביטחון הסוציאלי חיוני לקביעת מדיניות, להחלטה ולניהול היומיומי של תוכניות ביטחון סוציאלי.
- המחקר נחוץ כמערך כלים שיפקח על התהליכים ועל דרכי העבודה המנהליות של ביטחון סוציאלי ויעריך את השפעתם ואת הערך המוסף שלהם מבחינת כל בעלי העניין.
- למערכות ביטחון סוציאלי הולמות ובנות קיימא יש השפעות חיוביות ברורות על התפתחותן החברתית והכלכלית של מדינות. ואולם על השפעות אלה להיות מדידות לאורך זמן, על בניית התוכניות להביא בחשבון הגדרות רחבות יותר של הלימות וקיימות, ולמערכות ביטחון סוציאלי בנות קיימא דרושים גם ניהול ומנהל באיכות גבוהה.
- המחקר מטבעו מאפשר תכנון הולם לעתיד, אבל בה בעת הוא מאפשר גם את ההערכה הנדרשת של נסיבות והשפעות עכשוויות. כך הוא מקל על הדיאלוג בין קובעי מדיניות הביטחון הסוציאלי לבין מנהליה. יש לכך חשיבות עליונה בהקשר שמתאפיין באי וודאות, בסיכונים ובמשברים, במקום שיש בו צורך גדול יותר להפגין ערך מוסף ניהולי ולהוציא לפועל ברגע הנכון מעני מדיניות יעילים ומועילים.

מקורות

- Ernst, E. (2015). Supporting jobseekers: How unemployment benefits can help unemployed workers and strengthen job creation. *International Social Security Review*, 68 (3).
- Gottlieb, D. (2015). The multidimensional adequacy of social insurance benefits and insurability. *International Social Security Review*, 68 (3).
- Ghai, M. (2015). A model for universal social security coverage: The experience of the BRICS countries. *International Social Security Review*, 68 (3).
- Grech, A. G. (2013). Assessing the sustainability of pension reforms in Europe. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29 (2).
- ISSA. 2014. *Climate change and natural resource scarcity*) Megatrends and social security). Geneva, International Social Security Association.
- Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. New York, NY: Times Books.
- Ortiz, I., Cummins, M., & Karunanethy, K. (2015). *Fiscal space for social protection: Options to expand social investments in 187 countries*) ESS working paper, No. 48). Geneva: International Labour Office.
- Petmesidou, M. & Guillén, A. M. (Eds.). (2014). Economic crisis and austerity in Southern Europe: Threat or opportunity for a sustainable welfare state? *South European Society and Politics*, 19 (3).
- Sluchynsky, O. (2015). Benchmarking administrative expenditures of mandatory social security programmes. *International Social Security Review*, 68 (3).
- Vanhuyse, P. & Goerres, A. (Eds.). (2012). *Ageing populations in post-industrial democracies: Comparative studies of policies and politics*. Abingdon: Routledge.