

28 ביוני 2026

לכבוד:

יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ח"כ אלון שוסטר

יו"ר ועדת העבודה והרווחה, ח"כ מיכל וולדיגר

מ"מ מנכ"ל הביטוח הלאומי, מר צביקה כהן

חברות וחברי הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת העבודה והרווחה

שלום רב,

הנדון: המשבר הפיננסי של הביטוח הלאומי: סיבות העומק והשלכותיהן על הזכויות החברתיות

דוח מבקר המדינה על מערך הביטוח הסיעודי בישראל שהתפרסם בשבוע שעבר, החזיר את מצבו הפיננסי של הביטוח הלאומי למרכז הדיון הציבורי, אך בעיקר סביב צד ההוצאה.¹ הדוח מציג נתונים חשובים על הגידול בהוצאות הסיעוד, אך אינו בוחן את המשבר מתוך הסתכלות רחבה על מקורות המימון של הביטוח הלאומי. כך למשל, בשנים 2018-2025 גדלה האוכלוסייה בגיל פרישה בכ-17%, בעוד שמספר מקבלי גמלת הסיעוד עלה בכ-118%. נתון זה מלמד על התרחבות ההתחייבויות של המוסד, אך הוא אינו מסביר מדוע מערכת שנועדה להתמודד עם סיכונים חברתיים ודמוגרפיים צפויים הגיעה למשבר מימון כה עמוק. הוא גם אינו מלמד שהגידול במימוש הזכויות נובע מזכאות בלתי מוצדקת. הצגת המשבר ללא בחינה של מקורות המימון עלולה להוביל לתמונה חלקית ואף מטעה. סיבות העומק למשבר מצויות במדיניות מימון ארוכת שנים, ששחקה את מקורות ההכנסה הייעודיים של המוסד, החלישה את עצמאותו והעמיקה את תלותו במדיניות התקציבית של משרד האוצר.

מערכת ביטוח סוציאלי אינה אמורה להיות מופתעת מהזדקנות האוכלוסייה. להפך: ביטוח חברתי במימון שוטף מבוסס על ההבנה שלאורך זמן ישתנה היחס בין משלמי דמי הביטוח לבין מקבלי הקצבאות. משום כך, מערכות ביטוח סוציאלי זקוקות למנגנוני עדכון ואיזון שמאפשרים להתאים את מקורות המימון לשינויים דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים. מחקר משנת 2019 שממצאיו רלוונטיים גם כיום מצא, כי המשבר נובע בראש ובראשונה ממדיניות ממשלתית ארוכת שנים שפגעה במקורות המימון של תוכניות הביטוח הסוציאלי ומחולשת מנגנוני האיזון והעדכון.²

שורש המשבר מצוי במידה רבה בצד ההכנסות: בעוד שמערכות ביטוח סוציאלי נדרשות להתאים את דמי הביטוח להתפתחויות והתחייבויות שצפויות לגדול לאורך השנים, בישראל התרחש תהליך הפוך. מאז שנות ה-80, וביתר שאת בשנות ה-90, הופחתו דמי הביטוח שמשלמים המעסיקים בעשרות אחוזים מרמתם ההיסטורית. את תוצאותיה של שחיקה זו קל לראות כאשר בוחנים את המצב בפרספקטיבה בינלאומית: נכון לשנת 2023, סך הגבייה בפועל ממעסיקים בישראל עומד על שפל של 1.6% מהתוצר בלבד, לעומת ממוצע של 5.1% תוצר במדינות ה-OECD פי 3 מבישראל.

הפחתות אלה לוו בתחילה בהתחייבות של המדינה לשפות את המוסד לביטוח לאומי על אובדן ההכנסות, אך עקרון השיפוי נשחק לאורך השנים. במחקר שהוזכר, נערכה סימולציה שהשוותה בין מקורות המימון הייעודיים בפועל של הביטוח הלאומי - דמי ביטוח בתוספת שיפוי האוצר - לבין תרחיש נגדי שבו לא היו מתבצעות הפחתות דמי הביטוח מאז שנות ה-80. הממצאים מראים, כי המשאבים הייעודיים העומדים כיום לרשות מערכת הביטוח הסוציאלי הם כמחצית מאלה שהיו עומדים לרשותה בתרחיש ללא ההפחתות.³

¹ מבקר המדינה, "מערך הביטוח הסיעודי בישראל", יוני 2026

² מיכל קורא, "משבר הגירעון בתקציב הביטוח הלאומי לקראת שנת 2027 - תיאור הגורמים, ניתוח ההשלכות והצעת פתרונות", ביטחון סוציאלי 108, 2019, עמ' 73-103.

³ שם, עמ' 87.

לכך נוספה שחיקת הכנסות הריבית על קרן הביטוח הלאומי, אותן משלמת הממשלה למוסד לביטוח לאומי, וזאת בעקבות שינויים במדיניות הנפקת איגרות החוב הייעודיות של המדינה. כלומר, המשבר אינו תוצאה של גידול שהיה צפוי בהוצאות בלבד, אלא של שחיקה שיטתית במקורות המימון שנועדו לממן אותן.

שחיקה זו משנה את יחסי הכוחות בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד האוצר ותקציב המדינה: ממוסד הנשען על מקורות ייעודיים שנועדו לממן זכויות לאורך זמן, למוסד שתלוי יותר ויותר בהחלטות תקציביות שוטפות. תלות זו מחלישה את יכולתו של הביטוח הלאומי להגן על זכויות המבוטחים, ומגבירה את הלחץ להציג את המשבר כבעיה של הוצאה עודפת המחייבת את הקשחת תנאי הזכאות או צמצום קצבאות. בכך נפגע ההיגיון הביטוחי הבסיסי: אזרחים שילמו דמי ביטוח לאורך חייהם כדי שהמדינה תעמיד להם רשת ביטחון בעת זקנה, אבטלה, נכות, סיעוד או משבר אחר. מצבו האקטוארי של הביטוח הלאומי אינו אמור לשמש הצדקה לצמצום זכויות. הוא צריך בראש ובראשונה להוביל להתאמת מקורות המימון להתחייבויות שנקבעו בחוק.⁴

לסיכום, שיקום איתנותו הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי צריך להתבסס על חיזוק עצמאותו המוסדית, צמצום תלותו בתקציב המדינה, בחינה מחדש של מבנה דמי הביטוח ומנגנוני השיפוי, ועיגון בחקיקה של מנגנוני איזון אקטואריים מחייבים שיקבעו רמה רצויה של עתודות ויחייבו הליכי תיקון במקרה של סטייה.⁵ אנו מבקשים מהוועדה לקרוא לממשלה להקים ועדה בין-משרדית שתגבש חלופות לשיקום איתנותו הפיננסית של הביטוח הלאומי בהתאם לעקרונות אלו ותמליץ על הדרך ועל לוח הזמנים לביצוע השיקום. תפקיד המדינה אינו לצמצם את מספר האזרחים המממשים זכויות, אלא להתאים את מקורות המימון להתחייבויות שהיא עצמה קבעה.

אנו קוראות לוועדה לדרוש מענה לשאלות הבאות:

ממשרד האוצר: 1. מהן הפעולות אותן נוקט משרד האוצר נוכח הגירעון האקטוארי של המוסד לביטוח לאומי, בצד ההכנסות ובצד ההוצאות? האם קיימת היערכות אסטרטגית לעניין זה ומהן החלופות שנבחנות? 2. מה גובה העתודות הכספיות שצריכות לדעת האוצר להיות בקרן הביטוח הלאומי על מנת שתשמור על יציבות, ולמשך כמה זמן הן אמורות להספיק?

מהמוסד לביטוח לאומי: מהו מצבן האקטוארי של הקרנות הענפיות השונות?

בברכה,

חן מטס	ד"ר מיכל קורא
מקדמת מדיניות	מרצה בכירה
פורום ארלוזרוב	ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה

העתק:

שר האוצר, מר בצלאל סמוטריץ'
שר הרווחה והביטחון החברתי, מר חיים כץ
מבקר המדינה היוצא, מר מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה הנכנס, מר מיכאל ראבילו
מנכ"ל פורום ארלוזרוב, עמית בן-צור
מנהל המחלקה הציבורית בפורום ארלוזרוב, תומר שמוקלר
מנהל מחלקת המחקר בפורום ארלוזרוב, יוני בן בשט

⁴ מבקר המדינה, "מערך הביטוח הסיעודי בישראל", יוני 2026, "ההרעה במצבו הכספי של המוסד לביטוח לאומי והשלכותיה על ערעור הזכויות הסוציאליות: ביטוח אבטלה כמקרה בוחן", ביטחון סוציאלי 112, 2021, עמ' 74-72

⁵ קורא, "משבר הגירעון בתקציב הביטוח הלאומי לקראת שנת 2027", 2019, עמ' 83-99, 82-83

