



המוסד לביטוח לאומי

הביטחון הסוציאלי בישראל

- הצעה לרפורמה -

תקציר מתוך מסקנות צוות מעמד המוסד לביטוח לאומי בראשות מר דוד ברודט

חברי הצוות: מר דוד ברודט – יו"ר

גב' לאה אחדות
ד"ר אורלי אינס – קניג
עו"ד יובל אלבשן
מר יחזקאל בקל
ד"ר אבי גריפל
עו"ד רות הורן
מר ישראל חזקיה
פרופ' יהודה כהנא
מר ג'ורג' לונדון
עו"ד יצחק סבטו
ד"ר גלית עילם
מר חיים פיטוסי
פרופ' אפרים צדקה
מר יוסי קיסרא
גב' אילנה שרייבמן

מזכירת הועדה: גב' אריאלה ליאור

דו"ח הועדה כולל בחלקיו השונים התייחסות לתזכירים, מסמכים ומצגות של הגב' לאה אחדות, ד"ר אורלי אינס קניג, ד"ר אבי גריפל, עו"ד רותי הורן, פרופ' יהודה כהנא, מר ג'ורג' לונדון, עו"ד יצחק סבטו, גב' רוני אלחדד, גב' פלורה דוידוביץ'.

עבודת הצוות נמצאת בשלבי ניסוח אחרונים וייתכנו שינויים בנוסח המוצע במסמך זה.

פתח דבר:

במהלך חמישים שנות פעילות המוסד לביטוח לאומי, ניכרו בו לעתים מגמות רבות וסותרות בתחומי הפעילות. מחד, התפתחות הדרגתית של מערכת הביטחון הסוציאלי נדבך על נדבך תוך השלמה של תוכניות רבות ומגוונות המגנות על הפרט ומאידך, הוספה של מטלות שהקשר בין לבין מטרות הביטחון הסוציאלי קלוש ואשר היקפן אינו מותאם ליכולתה הכלכלית של המדינה. בעשור האחרון הסתמנו מגמות קיצוניות בפעילותו של המוסד לביטוח לאומי ובוצעו שינויים מבניים עמוקים במערכת הקצבאות של המוסד. בשנות התשעים ניכרו מגמות של התרחבות המערכת - הרחבת קצבאות הילדים, גידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה והרחבת תוכנית נכות כללית. לעומת זאת, בשלוש שנים האחרונות חל קיצוץ עמוק במסגרת התוכניות הכלכליות ובחוקי ההסדרים במרבית הקצבאות, ובעיקר בקצבאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה – דמי אבטלה, הגמלה להבטחת הכנסה וקצבאות הילדים.

שינויים מהותיים בהרחבת הזכויות בתוכניות מסוימות וצמצומן, נעשו לעתים ללא דיון ציבורי ממצה. דיון כזה יכול היה לספק ראייה בין-דורית המשקפת את יעדיה של מערכת הביטחון הסוציאלי ואת פעילותה מתוך ראייה מאוזנת וארוכת טווח על מנת להבטיח את תנאי חייו של הפרט ועל מנת להעניק רשת מגן כלכלית-חברתית מן הפן הלאומי. אין ספק אמנם, כי מערכת הביטחון הסוציאלי ומערכת הקצבאות בתוכה צריכה להתאים עצמה למצב המשק ולשוק העבודה המשתנה, אך כאמור השינויים צריכים להיעשות מתוך שיקול דעת וראיה רחבה.

על רקע מצב דברים זה ולאחר יובל שנים להקמת המוסד לביטוח לאומי הוקם ע"י מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי צוות חשיבה¹ אשר כלל את מיטב המומחים החיצוניים והפנימיים בתחומי הרווחה, הכלכלה והממשל וגיבש שורת המלצות בתחומים מרכזיים. המכנה המשותף לשורת ההמלצות, הינו הגדרת תפישת הביטחון הסוציאלי כתפישה בין – דורית. בבסיס הרפורמה המוצעת, עומדת ההבחנה שחלק מן הגמלאות המשולמות הינן גמלאות ליבה אשר צריכות להיות מנותקות מן התקציב השוטף ולהסתמך, ככל הניתן, על מקורות מימון עצמאיים ותמיכה ממשלתית מוגדרת ואילו חלק מן הגמלאות הינן גמלאות הממומנות באופן ממשלתי והללו נתונות מטבע ברייתן לתמורות הכלכליות העוברות על המדינה. על רקע מכנה משותף זה נפרשה שורת כיווני פעולה נדרשים באשר לאשכולות השונים, לסוגיית המימון האקטוארי, לשינוי המבני והמשפטי ולעקרונות המדיניות החברתית הנדרשת על ידי המוסד לביטוח לאומי וממשלת ישראל. לעת זאת ובפרוס היובל השני, עומדים בפני קובעי המדיניות החברתית והמוסד לביטוח לאומי אתגרים ומשימות כבדות שלקידוםם ולהשגתם נדרשת תמיכה ציבורית נרחבת ודיון כבד משקל ומצע זה מהווה את אבן הדרך הראשונה לכך.

¹ **מטרות הצוות: (כפי שהוגדרו בכתב המינוי) -** ניסוח מדיניות המקרו המעודכנת של המוסד לביטוח לאומי – המוסד לביטחון סוציאלי מבחינת מטרותיו, תפקידיו, מיקומו במנהל הציבורי, עצמאותו, ערכיו, לקוחותיו, יכולת ההשפעה שלו, סמכויותיו ותדמיתו. לשם כך התייחס הצוות בדיוניו לשאלות ולסוגיות הבוחנות את מטרות המוסד: האם צמצום הפערים החברתיים, טיפול בעוני, הבטחת תנאי מחייה בסיסיים, הקניית בטחון סוציאלי ועוד; תפקיד המוסד: ביטוח, בטחון סוציאלי או מיסוי; עצמאות המוסד, ובכלל זה, השתתפות האוצר בתקציבי הביטוח הלאומי, מנגנון קבלת ההחלטות והשינויים, מעורבות הציבור וכדומה.

עיקרי ההמלצות - תמצית מנהלים

- ☒ **קביעת יעדים חברתיים – כלכליים:** ומדיניות בטחון סוציאלי ארוכת – טווח לצמצום העוני והפערים החברתיים ולהבטחת רשת מגן כלכלית – חברתית, תוך הסתכלות על יעדי התעסוקה ובהתייחסות עם הממשלה וגורמים אחרים.
- ☒ **יצירת שני אשכולות ברמה ארגונית וחוקית:** אשכול "ביטוחי" אשר יכלול את הגמלאות הגבייתיות מתוך הסתכלות בין - דורית ארוכת טווח ואשכול סוציאלי, אשר יכלול את הגמלאות הלא גבייתיות להם יותאמו מנגנוני הגנה מיוחדים.
- ❖ לכל אשכול יקבעו כללים משלו, כאשר באשכול ה"ביטוחי" יהיו תנאי השקעה ברורים והוא יתבסס ברובו על גביית דמי הביטוח מהציבור ותמיכה ממשלתית מוגדרת. אשכול זה יושתת (עד כמה שניתן במערכת ביטוח סוציאלית) על הלימה אקטוארית ועקרונות בין-דוריים בהם לממשלה יש יכולת התערבות ושינוי נמוכה והוא ינותק מתקציב המדינה השוטף ויגובש בהתחשב ביעדים החברתיים האמורים לעיל.
- ❖ שינויים באשכול ה"ביטוחי" ייעשו לאחר התייעצות במועצת המוסד ובגורמי המוסד לביטוח לאומי ויקבעו מנגנוני איזונים ובלמים לאפשרות של שינויים בגמלאות השונות ולגביית דמי הביטוח.
- ❖ ביצוע דו"ח אקטוארי שנתי ורב שנתי (אחת לחמש שנים) אשר יחזו את ההשלכות הדמוגרפיות בראיה בין - דורית ל - 50 - 25 שנים ויותר, כאשר בהתאם לכך יבוצעו השינויים הנדרשים בתוכניות, בהיקף הגבייה וברמת התמיכה הממשלתית.
- ☒ **שינויים ארגוניים ומשפטיים שיבוססו על ניתוק קביעת המדיניות של התאגיד העצמאי משיקולים קצרי טווח ו/או אינטרסנטיים:**
- ❖ הקטנת מספר חברי מועצת המוסד לביטוח לאומי ובחירתם על בסיס מקצועי וציבורי תוך מחייבות אישית, הטלת חובות זהירות ונאמנות והגבלת תקופת הכהונה.
- ❖ קביעה לפיה נציגי הממשלה ונציגי הגופים בעלי העניין לא יהיו רוב במועצה.
- ❖ קביעת מערכת יחסים ברורה בין השר הממונה, חברי המועצה המנכ"ל ומנהלת המוסד תוך הסדרת דרכי המינוי וקביעת מנגנוני איזונים ובלמים.
- ❖ מינוי מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי כיועץ הממשלה לביטחון סוציאלי, תוך הצגת דו"ח חברתי שנתי לשר הרווחה ולממשלת ישראל, ערב דיוני התקציב, להתוויית מדיניות חברתית.
- ☒ **גיבוש מוקדי השפעה לפעולות המוסד לביטוח לאומי:**
- ❖ שימוש בידע ומחקר תוך התייחסות לסוגיות חברתיות העומדות על הפרק, ותוך הצגת אלטרנטיבות יישומיות לתקציב המדינה. לעניין זה ישמשו כלי המומחיות והידע הנצבר כמו גם המודל החברתי – כלכלי אשר יראה את השלכות תקציב המדינה על העוני ואי השוויון.
- ❖ שילוב גורמי ציבור ומומחים חיצוניים בקביעת מדיניות הביטוח הלאומי.
- ❖ שיתוף הציבור ולקוחות המוסד לביטוח לאומי מתוך אוריינטציה שיווקית של מתן שירות ללקוח הנמצא במרכז ותוך פישוט מקסימאלי של מערך החקיקה הסוציאלית וגיבוש "קודיפיקציה סוציאלית".

תופעות חברתיות עולמיות וישראליות והשפעתן

מאז ומעולם התמודדו תפישות היסוד של מדינת הסעד ומדינת הרווחה אל מול התפישות הסוציאל – דמוקרטיות והליברליות שמרניות. כיום, ניתן לראות באופן בולט כי ככלל וכמגמה עולמית התפישת הליברלית של ממשלה קטנה התחזקה, דבר הבא לידי ביטוי בצמצום ההוצאה הציבורית ובכלל זה ההוצאה על שירותי רווחה. בהמשך ישיר לכך, החזרת אנשים למעגל העבודה תוך ניסיון לעיצוב אחריות אישית של הפרט במקום הפטרנליזם של המדינה תופסת מקום מרכזי במגמה הרווחת.

במקביל מתרחשת מודרניזציה של שוק העבודה וזו נובעת מהתפתחויות טכנולוגיות חדישות, וכן מהשפעת הגלובליזציה המחייבת התייעלות במפעלים לצורך ההתמודדות עם התחרות העולמית. מצב דברים זה מביא להדרה של אנשים ממעגל העבודה היצרני, לירידה לאורך זמן בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה, לעליה בשיעורי האבטלה ולעלייה בדרישות לכישורי עבודה, אשר פוגעת בעובדים הלא – מיומנים. במקביל, נראית מגמה של הקשחת הקריטריונים לקבלה לעבודה ולקבלת דמי ביטוח אבטלה כמו גם העדר מקומות עבודה. דבר, המחייב טיפול בשוק העבודה, ולעת זאת מכניס יותר ויותר מובטלים למעגל מקבלי הבטחת ההכנסה.

תופעה משמעותית נוספת הינה הזדקנות האוכלוסייה. התארכות תוחלת החיים העולמית, בין יתר בשל התפתחויות טכנולוגיות המארכות חיים, וכן, מאפיינים חדשים של הקשישים שהינם בעלי זמן פנוי רב יותר והשכלה גבוהה יותר מבעבר, משפיעים רבות על מערכת הביטחון הסוציאלית. משך תשלום קצבת הזקנה גדל ומחייב הלימה אקטוארית מחודשת וגם היקף מקבלי הקצבאות גדל בהתאמה ומחייב הקצאת משאבים גדולה יותר.

תופעות אלו חייבו את מערכות הביטוח הסוציאלי להנהיג רפורמות הן במערכת הפנסיונית והן בגמלאות בגיל העבודה. זאת, בעוד במרבית המדינות לוו תופעות אלו בהתרחבות בפערים כלכליים ובעלייה בשיעור העניים בכלל ובילדים העניים בפרט - גם בקרב משפחות עובדות. כתוצאה מכך, נמצאים הללו בסיכון ובשוליות חברתית, כאשר אי – השוויון פוגע בלכידות החברתית ומחייב מנגנוני התמודדות של תשלומי העברה ותוכניות לאומיות להתמודדות עם העוני.

בשולי תופעות אלו ניתן לציין את השינוי במבנה המשפחה לפיו חלה עלייה במספר המשפחות החד – הוריות. עליה זו גורמת להכבדת ההתמודדות הכלכלית למשפחות עם מפרנס יחיד וכתוצאה מכך להגדלת הצורך בגמלאות המשפחה.

מעבר לתופעות החברתיות הכלל עולמיות קיימות תופעות חברתיות המיוחדות למישור הישראלי ואלו נעוצות בראש ובראשונה בשיעורי עוני גבוהים במגזרים ייחודיים (דוגמת חרדים ובני מיעוטים). שיעורי העוני הגבוהים נובעים, בין היתר, מבעיות תעסוקתיות ומהיעדר מיומנויות

עבודה והדבר מחייב פיתוח תוכניות ייחודיות וטיפוליים מערכתיים, במקביל לטיפול בשוק התעסוקה המיוחד למגזרים אלה.

קליטה של למעלה ממיליון עולים בעשור הובילה לגידול הן בקרב דורשי העבודה, והן בקרב מקבלי הקצבאות כאשר תופעת אי צבירת הזכויות ה"ביטוחיות" של העולים הביאה להעמסת התשלומים על אוצר המדינה. בנוסף, השתלבותם של העולים בשוק העבודה הייתה חלקית בלבד, וכתוצאה מכך גדל גם מספר העניים במגזרים אלו,

בנוסף, המצב הביטחוני בארץ הביא לפגיעה בכלכלה ובצמיחה ולצמצום אפשרויות ההעסקה. זאת ועוד, פעולות הטרור הביאו לעלייה בנפגעי פעולות איבה ולמורכבות המקרים המטופלים, דבר אשר מגדיל את היקף הגמלאות המשולמות ומחייב פיתוח מערכות מידע וסיוע מצד המוסד.

תופעות חברתיות אלו, לוו בפעולות אשר השפיעו על מערכת הביטחון הסוציאלי. פעולות אלו הורכבו מחקיקה אקלקטית, אשר מושפעת לעתים מהעדפות של סקטורים חזקים, כאלו ואחרים, והיא גורמת להיעדר תכנון כוללני של מדיניות ביטחון סוציאלי ולהשלכות כספיות קשות המוטלות על משלם המסים. משום כך, היא הביאה לרצון לתקן רטרואקטיבית את הנעשה למרות הפגיעה בקהל המבוטחים.

הכפפת השיקולים המערכתיים של הביטחון הסוציאלי לאינטרסים פופוליסטיים ומגזריים הביאה לפגיעה בתדמית המוסד וביחס הציבור אליו. שינויים מרחיקי לכת בחקיקה בהיעדר דיון ציבורי במדיניות הסוציאלית בישראל, הן באשר להרחבת הקצבאות והן באשר לצמצומן, בדרך של "מחטפים", ללא דיון ציבורי מעמיק ובמסגרת חקיקה חפוזה הביאו לכך שההשלכות על היעדים החברתיים לא נבחנו לעומק.

זאת ועוד, תחושות הציבור בדבר היעדר בקרה מספיקה כלפי ניצול לרעה של מקבלי גמלאות שלא כדין ומדיניות נוקשה בכל הקשור לועדות הרפואיות ולמערך הגבייה יצרו תחושה של חוסר שוויוניות. מערך סבוך ובלתי מובן לפרט של החקיקה הסוציאלית המורכבת והיעדר עקביות וקיום פערים בין מערכת ההטבות לנכים ונפגעים מסיבות שונות² הביאו אף הם למחאה ציבורית מוגבלת בכל הקשור לשינויים שנעשו.

²למשל, פער ענק בין מערכת ההטבות והסיוע לנפגעים מקרב מערכת הביטחון לעומת העזרה הניתנת לנכים מלידה או ממחלה.

תפיסה חדשה של ביטחון חברתי – הצעה לרפורמה

מאז תחילתה של החקיקה הסוציאלית בישראל בשנת 1953, ובמשך העשורים השונים התרחבו תוכניות הרווחה והביטחון הסוציאלי בצורה משמעותית ועל המוסד לביטוח לאומי הוטלו תפקידים וביצוע חוקים נוספים, ביניהם גם כאלו שלא תמיד עמדו בקנה אחד עם מהותו הביטוחית הבסיסית.

כאמור לעיל, השינויים המהותיים בעשור האחרון הן בהרחבת השירותים והן בצמצומן, נעשו לעתים ללא דיון ציבורי ממצה וללא התחשבות מספקת בראייה בין-דורית אשר צריכה לשקף את מטרות הביטחון הסוציאלי ארוכות הטווח. לעיתים היו אלו לחצי התקציב, הלכי הרוח השליטים של התקופה, שיקולים אינטרסנטיים ואחרים אשר הובילו את השינויים ללא כל מערכת סדורה של כיווני פעולה, יעדים חברתיים ומקורות מימון להשגתם.

על רקע מצב דברים זה ולאחר יובל שנים להקמת המוסד לביטוח לאומי דומה כי יש להגדיר מחדש את תפישת הביטחון הסוציאלי כתפישה בין-דורית מתוך ההבחנה שחלק מן הגמלאות המשולמות הינן גמלאות ליבה אשר צריכות להיות מנותקות מן התקציב השוטף ואילו חלק מן הגמלאות הינן גמלאות הממומנות באופן ממשלתי והללו נתונות מטבע ברייתן לתמורות הכלכליות העוברות על המדינה.

דומה כי הסוגיה המקשה על גיבוש מודל מוסדר למערכת הביטחון הסוציאלי הנה ההתנגשות בין שני תפקידיו המרכזיים של הביטוח הסוציאלי. מחד גיסא, את הביטוח הסוציאלי מאפיינים תחומים "ביטוחיים" באופיים דוגמת ביטוח אבטלה, ביטוח זקנה וביטוח נפגעי עבודה ומאידך גיסא, את אותו ביטוח מאפיינים תפישת ביטחון סוציאלי רחבה ופרישת רשת מגן תחתונה לאוכלוסיות חלשות דוגמת מערכת הבטחת הכנסה תוך ניסיון לשמירה על איזון בין עידוד שוק העבודה לבין מדיניות רווחה. שני מישורים אלו מתנגשים האחד בשני ולמעשה מיועדים לאוכלוסיות שונות בעלות צרכים שונים, דבר המערער את עצמאותה של מערכת הביטחון הסוציאלי ומגביר את תלותה בתקציב השוטף.

מתוך כך, השאלה העומדת בפנינו צריכה לתת ביטוי והתייחסות למינון ולתמהיל ההולם והמאוזן של שני תפקידים אלו, תוך בחינה כיצד ניתן להבטיח את שתי המטרות המתוארות ותוך שמירה על הרובד ה"ביטוחי" הבסיסי מתוך מגמה להפכו לרובד יציב שאינו נתון לשינויים תכופים קצרי טווח³.

³ דוגמא בולטת להעדפה של שיקולי התקציב השנתי על פני ההסתכלות הבינדורית שנדרשת לכיסוי "ביטוחי" הנה ההצעה (שאושרה בממשלה) להפחתת דמי הביטוח הלאומי ממעסיקים ב 1.5% באופן הדרגתי בין השנים 2005-2007 כאשר בסופו של דבר דמי הביטוח יהיו 4.43% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לעומת 5.93% נכון להיום. ההצעה, שהוסברה בצורך לצמצם את עלויות העבודה למעסיקים ולשפוטם על העלאת דמי הגמולין לקרנות הפנסיה הותיקות מעידה על מחשבה המעדיפה את הטווח המיידי והקצר ללא התייחסות מעמיקה וללא ראייה אקטוארית באשר למצב הפיננסי של ענפי הביטוח הלאומי ויכולתם העתידית להעניק את הרובד הפנסיוני הבסיסי ורבידים אחרים. בכדי לסבר את האוזן הרי שחישוב אקטוארי שנערך במוסד לביטוח לאומי העלה כי משמעות ההצעה הינה גידול בגירעון בתקציב המדינה של 2.3 מיליארד ₪, הפסד של כ 3.3 מיליארד ₪ בגביית דמי הביטוח הלאומי והפסד שנתי נלווה של כ - 150 מליון ₪ בריבית על ההשקעות. יצוין כי בשלב מוקדם יותר של ההצעה הייתה אמורה לקטון במקביל הקצבת האוצר הקבועה בחוק למימון ענפי הביטוח. דבר שהיה מביא לאובדן תקבולים נוסף של 2.1 מיליארד

מתוך כך מוצע ליצור שני אשכולות שונים (דוגמת חברות בנות) לשם התמודדות עם העקרונות הסותרים לכאורה בתפקידי הביטחון הסוציאלי: **אשכול אחד – אשכול "ביטוחי"**, יעסוק בתחומים ה"ביטוחיים" כאשר בתחומים אלו נדרשת הסתכלות "בין-דורית" ארוכת טווח בהתבסס על שיקולי הלימה אקטוארית ועל הבטחת רמת הקצבאות בהתאם למטרות התוכנית. אשכול זה מהווה למעשה את אשכול הליבה של מערכת הביטחון הסוציאלי כפי שזו קיימת במרבית מדינות העולם ונדרשת בו יציבות וודאות יחסית ברמת הגמלאות, בשיעורי דמי הביטוח ובתנאי ההשקעה כאשר אלו ייבחנו מדי מספר שנים בהתאם למצב הפיננסי, הצפי הדמוגרפי וההלימה האקטוארית באותו ענף.

באשכול זה נדרש יהיה לתת מענה ולחזק את האלמנט ה"ביטוחי" בכל הקשור לאוכלוסיית מעמד הביניים אשר חשה שאינה מקבלת תמורה נאותה לכספי הביטוח הלאומי המשולמים על ידה. במקביל לחיזוק האלמנט ה"ביטוחי", נדרש יהיה להסביר לאותה אוכלוסייה את משמעות הביטוח "הבין דורי" בכל הקשור למסגרת הביטוח הסוציאלי אשר איננה מבוססת על הוגנות אקטוארית מלאה מצידו של הפרט וקיימות בהעברות בין דוריות ותוך-דוריות⁴. בהתייחס לאשכול זה נדרש יהיה להתאים את תשלומי ותקבולי דמי הביטוח למערך ארוך טווח ולא כהתייחסות תקציבית שוטפת, כאשר בדומה למרבית מדינות העולם ברובד הראשון קיימת השתתפות ממשלתית אך המגמה היא להעמידה על המינימום ההכרחי כאשר גם השתתפות זאת תיקבע על בסיס כלליים ארוכי טווח.

האשכול השני – האשכול הסוציאלי, יעסוק בתחומי הביטחון הסוציאלי והרווחה לשם הגנה על האוכלוסייה החלשה בחברה; לאשכול זה לא תידרש הלימה אקטוארית מחייבת והוא ימומן רובו ככולו מאוצר המדינה. בנוסף, נדרש יהיה לגבש כלפיו תנאי זכאות מחייבים וסל תנאי קיום הולמים תוך יצירת מנגנון ציבורי מחייב לקבלת החלטות ושינויים ברבדים אלו. המנגנון הציבורי יכלול חובת היוועצות במוסד לביטוח לאומי כגוף החברתי בישראל האמון על מערך הביטחון הסוציאלי והקיום המינימאלי בכבוד לאזרחי המדינה⁵.

⁴ ו להפסד כולל בתקבולי המוסד של 5.3 מיליארד ₪. לאחר דיונים שנערכו הסכים האוצר להמשיך ותקצב את השתתפותו כמקודם, אך דומה כי הסכמה זו אך מעצימה את הדילמה שמעלה השתתפות האוצר בתקציבי הביטוח הלאומי ומחמירה את ההסתמכות על תקציב שוטף במקום על מקורות עצמאיים של גביית דמי הביטוח.

⁴ נכון להיום, כוללות **הגמלאות הגבייתיות**, (הגמלאות אשר ממומנות באמצעות גביית דמי הביטוח מהציבור) את מה שנהוג לכנות כרובד הראשון של מערכת הפנסיה (קצבאות זקנה ושאריות) וכן את הגמלאות מחליפות השכר (נפגעי עבודה שבכללן דמי פגיעה, נכות ושאריות תלויים, דמי לידה, דמי אבטלה, תאונות, פשי"ר) וקצבאות ילדים ומענקי הלידה. במצב הדברים הקיים, עמד היקף התשלומים של הנכלל באשכול זה לעת זאת – הגמלאות הגבייתיות – על כ – 35 מיליארד ₪ בשנת 2004, זאת לעומת תקבול מהציבור של כ – 22 מיליארד בלבד וריבית מהשקעות של כ – 4 מיליארד ש"ח דבר המלמד על היעדר הלימה אקטוארית וחוסר סימטריה בין היקף התשלומים מהציבור לתקבולים.

⁵ נכון להיום כוללות **הגמלאות הלא גבייתיות**, (גמלאות הממומנות על ידי תקצוב ממשלתי) את קצבאות המשפחה לגיל העבודה (הבטחת הכנסה, מזונות ומענקי לימודים), תשלום קצבאות לעולים, השלמת הכנסה לקשישים ושאריות, תשלומי מילואים, קצבת נידות, נפגעי איבה ואחרים. במצב הדברים הקיים, עמד היקף התשלומים של הנכלל באשכול זה לעת זאת – הגמלאות הלא גבייתיות – על כ – 9.3 מיליארד ₪ – סכום אשר שולם ע"י משרד האוצר.

בהתאם לאמור לעיל, ובהתחשב במספר מדדים אשר סייעו, כמכלול, לאבחן בין התוכניות השונות הוצע לחלק את הענפים במוסד לביטוח לאומי כדלקמן:

אשכול סוציאלי (תשלומי רווחה ותשלומי העברה)*	אשכול "ביטוחי"
< הבטחת הכנסה < זכויות מתנדבים < יעוץ לקשיש < ניידות < אלימות במשפחה < מזונות < ילדים + מענקי לידה < מילואים < נפגעי פעולות איבה < אסירי ציון < חסידי אומות עולם	< אבטלה < פשיטת רגל < נפגעי עבודה < נכות כללית < זקנה < אמהות < שאירים < סיעוד < נפגעי תאונות

במקביל, מוצע להעביר את תוכנית אשפוז יולדות למסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

חלוקת התוכניות לאשכולות השונים, צריכה שתיעשה בהתחשב בפרמטרים מקרו כלכליים

ובכללם:⁶ חיוניותה של התוכנית לפרט ולמדינה; אבחנה בין תוכניות אוניברסאליות לתוכניות ספציפיות למגזרים מיוחדים; אבחנה בין זכאות לגמלה בעת קרות אירוע קרוב לודאי דוגמת זקנה לבין קרות אירוע שאינו ודאי דוגמת תאונה; תוכנית המעניקה כיסוי "ביטוחי" זמני לבין תוכנית המעניקה כיסוי "ביטוחי" מתמשך; מקורות המימון של התוכנית; האלטרנטיבה הקיימת למקבל הגמלה להשגת זכאותו באם זו קיימת וכדומה; התייחסות לכלים אנטי-מחזוריים דוגמת אבטלה ופשיטת רגל; ענפים בהם קיים כשל שוק וענפים היכולים להיות מכוסים בשוק החופשי; תוכניות / ענפים בהם יש מחויבות מימונית ארוכת טווח;

פרמטרים אלו יסייעו בגיבוש העמדה הערכית אשר תכריע מהם תפקידיו ומטרותיו העיקריים של המוסד לביטוח לאומי – "הליבה החברתית" אשר הוא אמון עליה. לאחר שפרמטרים אלו יגובשו ויקבעו, נדרש יהיה לבנות חוקית, מנהלית וארגונית מנגנוני איזון והגנה מובנים על סל התוכניות השונות שיאפשרו שינויים בהיקפי הגביה הנדרשים והיקפי הכיסוי למבוטחים בשעת הצורך בהתאם למצב המשק. בהקשר זה ברי כי בתוכניות הממומנות ע"י הציבור יהיה מנגנון שינוי נוקשה יותר מכוח העובדה שהמדובר הוא בכסף פרטי כאשר מנגנון שינוי זה יכול ויכלול שריון בחקיקת יסוד או חקיקה ראשית (קביעת רוב מיוחד) לסעיפים עקרוניים/תוכניות מסוימות בחוקים שהמוסד אחראי לביצועם.

* כאמור, האשכול הסוציאלי כולל הן את תשלומי ההעברה המסורתיים דוגמת הבטחת הכנסה והן את התשלומים בהם המוסד לביטוח לאומי אינו אלא ספק שירות חברתי דוגמת ענף "מילואים".

⁶ יודגש כי חלוקת האשכולות המפורטת לעיל לא נבנתה בהכרח על בסיס כל הפרמטרים, אך הללו הובאו כמצע לדיון.

באשר לתוכניות הממומנות ע"י אוצר המדינה, ניתן יהיה לקבוע מנגנון מסודר שיאפשר פגיעה בתנאי הזכויות, אך ורק בהתקיים תנאים ברורים וידועים, תוך התחשבות במצב הכלכלי והחברתי ובהיבטי התוכנית עצמה ולאחר חובת היועצות וקיום דיון ציבורי מעמיק. מנגנון זה יקבע את האיזון הראוי בין קבוצות האינטרסים השונות ובין המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר, אוכלוסיית המבוטחים, מדיניות הממשלה וקבוצות אחרות.

בשל השינוי שיתהווה באשכולות השונים, נדרש יהיה לחלק בצורה שונה את השתתפות האוצר בתקציבי הביטוח הלאומי בין הענפים השונים בהתאם לצורכי המוסד ולמטרות העומדות בבסיס התשלומים, בכדי ליצור את העצמאות הנדרשת למתן המענה ה"ביטוחי" מחד וליישום מדיניות חברתית סוציאלית מאידך. זאת ועוד, לשם חיזוק מעמד המוסד באשכול האחרון נדרש יהיה ליצור מנגנון ציבורי מחייב שיבוקר ויפוקח ע"י גורמים חברתיים ובראשם המוסד לביטוח לאומי, בכדי לבחון כל שינוי שיוצע בתנאי הזכויות ולשם יצירת מנגנון איזונים ובלמים למדיניות הממשלה (לרבות בתחום המימון של התוכניות).

יצוין, כי כיום מבוסס הביטוח הלאומי בישראל על שמירת עתודות, אשר יבטיחו את היכולת לשלם קצבאות במשך מספר שנים ללא גבייה. רמת העתודות נקבעת על פי מדד הקרוי "רמת הכיסוי", שהוא היחס בין גובה העתודה לבין תגמולי הביטוח השנתיים. בקביעת רמת הכיסוי מפרידים בין ענפי ביטוח, המשלמים גמלאות ארוכות מועד, לבין ענפים, המשלמים גמלאות קצרות מועד. ענפים ארוכי מועד הם ענפי זקנה ושאיירים, נכות כללית ונפגעי עבודה. בקבוצת הענפים המשלמים גמלאות קצרות מועד נכללים ענפי אימהות וילדים ואילו ענף אבטלה לא נכלל באף אחת מן הקבוצות הללו בגלל אופיו המיוחד, המחייב צבירה בעתות תעסוקה מלאה לתקופות של שפל כלכלי⁷.

קיום העצמאות היחסית של מערכת הביטוח הסוציאלי עשוי להיות חשוב כל עוד המערכת מאפשרת לגבות את התשלומים מהאוכלוסייה ואינה מאפשרת תמרון על פי שיקולים תקציביים כלכליים של המדינה. משום כך, תאפשר החלוקה לאשכולות את ההבחנה בין הענפים הסוציאליים בהם ניתן, ואף לעתים צריך להתחשב בתזרים התקציבי הממשלתי השוטף, לבין אשכול הליבה ה"ביטוחי", בו נדרשת הלימה יחסית, במנותק מהתקציב השוטף ותוך הסתכלות בין - דורית ארוכת – טווח. עם זאת ברור, שבתמורות דמוגרפיות, היוצרות לחץ על המערכת (הזדקנות האוכלוסייה, עלייה גדולה בתשלומים לעומת התקבולים, שיקולי הזרמה, שיקולי עלות העבודה וכיו"ב), מדינות שונות מתעוררות להציע רפורמות בתחום המימון של הביטוח הלאומי וכאן נדרש לדון בכובד ראש בשינויים הללו.

שעת הכושר שמסתמנת היום למהלך המוצע נעוצה בהבנה המחלחלת לגורמי חברה כלכלה ומשק לפיה התרחבות ו/או צמצום משמעותי נוסף של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל לא ייתכן

⁷ על פי החלוקה דלעיל, היקף התשלומים של האשכול ה"ביטוחי" עומד כיום על כ 30 מיליארד ₪ - 2/3 מתקציב המוסד לביטוח לאומי, כאשר הכיסוי הגבייתי המלא מהציבור עומד על כ - 22 מיליארד ₪ (לא כולל ביטוח בריאות) והריבית מהשקעות על ההון עומדת על כ 4.5 מיליארד ₪. השתתפות האוצר עפ"י החוק (סעיף 32) עומדת על כ 11 מיליארד ₪ ושיפוי האוצר עומד על כ 1.4 מיליארד ₪.

שייעשה אלא באמצעות מודל עתידי כולל שיסייע להכיל את ההשלכות של המהלכים שייעשו על פני שנות דור. זאת ועוד, ההערכה המסתמנת כיום נוקטת כי לא צפויות בעתיד הקרוב תמורות דמוגרפיות מרחיקות לכת. דוגמת אלו שחוותה מדינת ישראל ביוכל הראשון לקיומה, ועל כן יש אפשרות להסדיר את כללי המימון של האשכולות השונים בהתחשב במצב העובדתי הקיים ומתוך מגמה שבאופן הדרגתי יתבסס האשכול "הביטוחי" יותר ויותר על כספי הגבייה מהציבור ומריבית על ההשקעות - עם הסתמכות קטנה והולכת על תקציבי המדינה. בכדי ליצור זאת יבוצע דו"ח אקטוארי אחת לחמש שנים ע"י אנשי המקצוע במוסד לביטוח לאומי בליווי מומחי אקטואריה חברה וכלכלה אשר יוגש למנהלת המוסד, למועצה ולממשלה ויאפשר דיון מעמיק באשר לשינויים הנדרשים באשכול ה"ביטוחי" ובאשכול הסוציאלי תוך שקיפות מלאה ועל בסיס תחזית מדויקת שתוכל לחזות את ההשלכות הדמוגרפיות לחמישים שנים קדימה, כפי שהדבר נעשה בחברות הביטוח ובקרנות הפנסיה ובהתאם להן ובמקרים חריגים נדרש יהיה לקבוע באם להעלות את דמי הביטוח או להקטין את הזכאות לתשלומים.

בהמשך לכך, שיקולי הטווח המיידי ומחזור העסקים השוטף של המדינה יוכלו למצוא ביטוי בגמלאות הנכללות באשכול הסוציאלי כאשר השינויים האפשריים באשכול זה צריכים להיעשות במשורה, תוך התחשבות המדינה במחויבותה להבטחת תנאי קיום מינימאליים לאזרחיה ובראי הקיצוצים המכאיבים האחרונים שכבר נעשו.

בנוסף, ברור הוא כי יש לתת את הדעת בכל הקשור לשינוי שייעשה למצב הביניים הנדרש עד להשלמת המעבר כפי שהדבר נעשה לגבי השינויים בקרנות הפנסיה. האבחנה הבין-דורית בין הדורות "הראשונים" והשיטה האקטוארית שהייתה תקפה בשעתם לבין הדורות העתידיים בהם תיוחד ותאובחן השיטה החדשה כאמור לעיל, צריכה להיעשות תוך התייחסות ומתן פתרון לתקופת המעבר בין השיטות ולזמן הממושך שיידרש לה.

חלוקת הסמכויות - המבנה הארגוני והמשפטי

ⓧ הכלל:

על המוסד לביטוח לאומי, ככל תאגיד ציבורי, לפעול לפי קווי מדיניות שנקבעו ע"י הממשלה. זאת, כמובן, בכפוף למטרותיו המיוחדות וכפי שייקבע במפורש בחוק המקים. בכך יינתן ביטוי לאחריותו הכוללת של הדרג הממשלתי על ביצוע מטרות התאגיד ועל עיצוב המדיניות לפעילותו. עם זאת, האחריות על ניהולו השוטף של התאגיד תוטל על מוסדותיו הפנימיים של המוסד לביטוח לאומי, כאשר אלה פועלים לקידום האינטרסים הציבוריים ומטרות התאגיד. מוצע לקבוע במפורש בחוק, כי הממשלה תהיה רשאית להתערב בניהול המוסד לביטוח לאומי, רק בדרכים מוגדרות, שיפורטו בחוק.

מועצת המוסד לביטוח לאומי היא הרשות העליונה של המוסד ומתפקידה לפקח על פעולות המוסד והנהלתו ולייעץ לשר. מוצע לקבוע, כי קווי המדיניות של המוסד יגובשו על ידי המנכ"ל והמנהלה ייקבעו לאחר דיון במועצה ובאישורה. השר הממונה על המוסד לביטוח לאומי, ייטול חלק בהליך מינוי חברי מועצת המוסד, יו"ר המועצה, ובאישור מינוי מנכ"ל המוסד. בנוסף, הוא יוסמך ליטול חלק בהליך הפיטורים והפסקת הכהונה של נושאי המשרה, בהתקיים העילות המוגדרות בחוק.

כמוסד העליון של התאגיד, ראוי כי המועצה תאשר את תקציבו השנתי של התאגיד ואת תקן עובדי התאגיד והמועסקים בשירותו ואת התוכנית הרב שנתית לפעולות המוסד ותוכנית העבודה השנתית כפי שיוגשו על ידי המנכ"ל ומנהלת המוסד. התוכניות הרב-שנתיות יפרטו את יעדי המוסד לתקופה האמורה, את הפעולות המתוכננות על ידו כדי להשיג את אותם יעדים, וקריטריונים אובייקטיביים לבחינת כדאיות הפעולות המתוכננות ולמידת הצלחתן. התוכנית החד-שנתית תפרט גם את השינויים המבניים וההשקעות המתוכננות להתבצע באותה שנה, את דרכי המימון בשנה הנוכחית, את דרכי הפעולה העתידות להינקט לשם צמצום הסיכון בהשקעות קיימות, ואת התכניות לרכישת ומכירת נכסים מרכזיים של התאגיד במהלך השנה הקרובה.

באשר להרכב מועצת המוסד, כמועצה של תאגיד ציבורי, יכהנו נציגים של ארבע קבוצות מרכזיות: נציגי ממשלה מקרב עובדי המדינה; נציגים של גופים בעלי עניין בפעילות התאגיד (דוגמת נציגי המעסיקים ונציגי העובדים); נציגי ציבור שאינם בעלי עניין בפעילות התאגיד ונציגים של גופים ציבוריים רלוונטיים אחרים, בהתאם למטרות התאגיד ותפקידיו. עוד מוצע, כי נציגי הממשלה ונציגי הגופים שהם בעלי עניין לא יהיו רוב במועצה. רוב של נציגי ממשלה עלול להוביל להכתבת קווי הפעולה של התאגיד על ידי הממשלה, דבר המנוגד לתפיסה בדבר עצמאות התאגיד, ואילו רוב של נציגים בעלי עניין עלול להוביל להחלטות אינטרסנטיות, דבר שיפגום בתפקידו הציבורי של המוסד לביטוח לאומי. בהמשך לכך, מומלץ כי המועצה תמנה כ- 15-20 חברים שיקבלו תגמול על פעילותם ויחויבו בחובת נאמנות למטרות הביטחון הסוציאלי **ברמה הממלכתית לאומית** ולא ברמת הגוף הבוחר אותם.

חברי המועצה ימונו על ידי השר האחראי על המוסד לאחר קבלת אישור הועדה לבדיקת מינויים, כאשר תנאי הכשירות המינימאליים יהיו תושבות ישראלית, גיל מעל 25 שנים וכשרויות מהותיות הכוללות תואר אקדמאי במקצועות מסוימים או בתחום פעילותו של המוסד, או ניסיון של חמש שנים בתחום הרלוונטי לניהולו. מועמדים לכהונה כחברים במועצה שהם נציגי גופים הקבועים בחוק המקום, לא ייבדקו על ידי הועדה לבדיקת מינויים, וייבחרו על ידי הגופים עצמם, על מנת לאפשר להם לבטא את עמדותיהם.

בשל מעמדו המיוחד של יו"ר המועצה מוצע, כי הוא יתמנה ע"י הממשלה לפי הצעת השר הממונה על המוסד. ליו"ר המועצה מעמד מיוחד בין חברי המועצה בקשר לניהול ישיבות המועצה, זימון וקביעת סדר יומן. כך למשל, יהיה זה מתפקידו להמציא לשר הממונה דו"ח בכתב והסברים נוספים על עבודת מועצת המוסד וקולו של יושב ראש המועצה ייחשב לקול מכריע, כאשר קולות חברי המועצה, שקולים.

בדומה לחובות הנאמנות והזהירות בחוק החברות מוצע להחילן גם לגבי התאגיד הציבורי ובעניינינו המוסד לביטוח לאומי כאשר חובת האמון תחייב את נושא המשרה לפעול כדלקמן:

1. להימנע מפעולה שיש בה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בתאגיד לבין ענייניו האישיים או תפקיד אחר שלו בעל פוטנציאל לניגוד עניינים.
2. להימנע מפעולה שיש בה תחרות עם התאגיד.
3. להימנע מניצול הזדמנות עסקית של התאגיד במטרה להשיג טובת הנאה לעצמו או לאחר.
4. לגלות לתאגיד כל ידיעה ולמסור לו כל מסמך הנוגעים לענייניו, שבאו לידי בתוקף מעמדו בתאגיד.

מוצע בהתאם כי הסעדים לעניין הפרת חובת האמון יהיו בדומה להסדר בחוק החברות כאשר באשר לחובת הזהירות מוצע לחייב את חברי המועצה בחובת זהירות החלה על דירקטורים בחברות עסקיות תוך קביעת רמת מיומנות של "נושא משרה סביר, באותה עמדה ובאותן נסיבות" ונושאי המשרה יוכלו להיתבע, היה ולא עמדו בהן⁸. בהתאמה, נדרש יהיה לבטח את חברי המועצה בביטוח הנהוג לגבי חברי דירקטוריון.

העובדה, שחברי מועצה הינם נציגי גופים, שחלקם אינטרסנטים, מציבה בעייתיות מיוחדת בתיחום חובת האמון שחלה עליהם. במבנה המיוחד של התאגיד הציבורי, נציגים אלה ממונים כדי לייצג אינטרסים מסוימים של גופים פרטיים, והטלת חובה עליהם להתעלם מן האינטרס של שולחיהם, עלולה להכשיל את סיבת מינויים. עם זאת, ייצוג טהור של אינטרסים, תוך התעלמות ממטרותיו של התאגיד אינו מתיישב עם תפקידם של נציגים אלה כקובעי מדיניות בגוף המשמש כנאמן לציבור.

⁸ יצוין כי באשר לחובת הזהירות יש להחילה בשים לב לעובדה שמטרות הציבור הנן ערכיות ולא עסקיות גרידא.

נוכח זאת, בראש ובראשונה, **השיקול המרכזי** שצריך להנחות את חברי מועצת התאגיד, צריך להיות הגשמת מטרות התאגיד. מאידך גיסא, מוצע כי מותר יהיה להם להתחשב, בין היתר, בטובת הגוף אותו הם מייצגים (אם מדובר בנציגו של גוף פרטי) או במדיניות הממשלה (אם מדובר בנציגיה). כאמור, שיקולים אלה אינם צריכים להיות השיקולים היחידים או המרכזיים⁹.

באשר לחברי מועצה שהינם נציגי ממשלה, נראה, כאמור, כי יש לאפשר להם לשקול, במסגרת כהונתם בתאגיד, גם את מדיניות הממשלה. בנקודה זו הודגש ההבדל שבין הרשות שניתנת לנציגי גופים פרטיים או פרטיים למחצה (דוגמת נציגי המעבידים והעובדים) לשקול את טובתו של הגוף שמיינה אותם, לבין הרשות שניתנת לנציגי הממשלה לשקול את מדיניות הממשלה. משמעות הדברים היא, כי נציגי הממשלה אינם רשאים לשקול את "טובתה" של הממשלה כגוף העוסק בפעילות כלכלית (המתקשר בחוזים, מעניק זיכיונות, מקבל תמלוגים ועוד), אלא אך ורק את מדיניותה כגוף שלטוני, שטובת הציבור בכללותו לנגד עיניו.

באשר לקשר עם השר הממונה על התאגיד מוצע להעניק לשר הממונה על המוסד לביטוח לאומי, סמכויות בנוגע למינוי חברי המועצה, שיכללו בלמים ואיזונים שיסייגו את כוחו ויבטיחו את עצמאות פעולתם של נושאי המשרה. הוא יהיה בעל הסמכות למנות את חברי המועצה, ומינוי נציגים של גופים בעלי עניין ושאינם בעלי עניין הנעשה בהתאם להמלצתם. השר הממונה יהיה מוסמך לבחור את יו"ר המועצה, מתוך חבריה, בהסכמת המועצה, ובאישור הועדה לבדיקת מנויים. אשר למנכ"ל התאגיד, מוצע, כי מועצת התאגיד תמנה אותו באישור השר, כך שהתרומה המרכזית למינוי זה, תהיה של מוסדות התאגיד. השר הממונה ישותף בנושאים עקרוניים שעל סדר יומו של התאגיד. אישורו יידרש לתכנית העבודה של התאגיד שתוגש על ידי המועצה, והוא יהיה רשאי להוסיף לרשימת הנושאים שתכנית זו תכלול.

באשר למנהל הכללי ולמנהלת המוסד מוצע, כי מועצת התאגיד תמנה את מנכ"ל התאגיד באישור השר, כך שהתרומה המרכזית למינוי זה, תהיה של מוסדות התאגיד. מוצע לקבוע, שהמנהל הכללי יעמוד בראש המנהלה ויהיה אחראי בשיתוף עימה להתוויות מדיניות המוסד ולניהול השוטף של התאגיד. תפקידיהם של המנהל הכללי ושל המנהלה יכללו הכנת הצעה לתקציב השנתי, מינוי עובדי התאגיד, התקשרויות עם גורמי חוץ והכנת הצעה לתקציב השנתי, כמו גם את גיבוש קווי המדיניות של המוסד, אשר יוגשו לדיון ולאישור המועצה.

בהמשך לכך, הומלץ, כי מנכ"ל המוסד ימונה בחקיקה כיועץ לממשלה בענייני הביטחון הסוציאלי. המנכ"ל יציג דו"ח חברתי שנתי בפני המועצה והממשלה ויתווה בתיאום עם גופים אלו ויתר הגורמים המעורבים את מדיניות המקרו של מערך הביטחון הסוציאלי בישראל.

⁹ בעיצוב הסדר זה, נעזרה המועצה לתאגידים ציבוריים מעיון בחומר משפטי אודות נאמנות כפולה בגופים הקובעים מדיניות בתאגידים שונים בארץ ובחו"ל. ההסדר שאומץ, משקף לימוד זה, בשינויים המחויבים מהמבנה המיוחד של התאגיד הציבורי, המושתת על מועצה עם ריבוי קולות.

גיבוש מדיניות חברתית וקביעת יעדים חברתיים בשיתוף עם ממשלת ישראל

כאמור, חלק נכבד מהמלצות, נועד לחיזוק עצמאות המוסד, באמצעות גיבוש מדיניות חברתית ברורה בעלת יוזמה ומעוף ביחס לשאלות מהותיות של ביטחון סוציאלי ורווחה חברתית, תוך קביעת מטרות-על ויעדים חברתיים מוצהרים בשיתוף והכוונה עם ממשלת ישראל להגנה על האוכלוסייה החלשה הנגזרות ממדיניות מוצהרת זאת. בהקשר זה נדרשת מדיניות אשר נותנת מענה עכשווי לסוגיות חברתיות המתעוררות (דוגמת תוכנית ויסקונסין) ומציבה חלופות לתוכניות נגדיות תוך שמירה על עקרונות המדיניות והתמודדות עם אתגרי התקופה ומדיניות ממשלתית/חברתית אחרת.

גיבוש מדיניות ברורה ויוזמת תסייע לעצמאות המוסד, כך שהמוסד יהווה את הגורם המשפיע על גיבוש המדיניות החברתית ומדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי מתוך מעמדו הבלתי פורמאלי והידע המקצועי והבלתי תלוי שהוא מפגין בפומבי במדיניותו.

מתוך כך, מוצע ליצור מוקדי כוח להשפעה ולהשגת המטרות החברתיות ולשיח החברתי הציבורי, כדלקמן:

❖ **מומחיות המוסד לביטוח לאומי** – בידי המוסד לביטוח לאומי ידע רב בתחומי הרווחה והביטחון הסוציאלי הנשען הן על נתונים רבים הקיימים במוסד, ובעיקר על הידע שנצבר בארגון ובקרב עובדי המוסד. ניצול מומחיות המוסד לקידום מטרותיו כולל שימוש מושכל, שקוף וברור, בידע, במומחיות ובנתונים הקיימים במוסד, ובפרט ע"י תמיכה מחקרית שתאפשר לנמק את עמדות המוסד ביחס לסוגיות שונות ותוך שיתוף פעולה מתמיד וייזום תוכניות משתפות עם אנשי מקצוע מדע ומחקר חיצוניים למוסד כדי שעמדות המוסד יעלו, ככל הניתן, בקנה אחד עם עמדות אנשי מקצוע מובילים. הפעלת "מודל הביטוח הלאומי" אשר יבחן את השפעות התקציב על הפערים החברתיים ובפרט אי השוויון והעוני תסייע בידי המוסד לגבש חלופות אלטרנטיביות ולהציג את מערך הביטחון הסוציאלי והתמורות החלות בו לאורך זמן. דבר, אשר יחייב את קובעי המדיניות למחשבה מושכלת ולשיתוף פעולה מתמיד עם הגורמים המקצועיים של המוסד לביטוח לאומי.

❖ **שותפים חברתיים** - יצירת מסגרות של שיתוף פעולה עם גופים נוספים במשק דוגמת ארגוני עובדים, ארגוני נשים, נציגי קהילות שמטרותיהם מזדהות עם מטרות המוסד לבטוח לאומי וארגונים אחרים בשני רמות משלימות: ברמה הפורמאלית, יש לשאוף להקמת מועצה ציבורית או מסגרת דומה אשר יהיו בה חברים מגופים שונים בעלי עניין, והיא תהווה מסגרת מייעצת חוץ-פרלמנטארית לדיון בסוגיות רווחה עקרוניות שקברניטי המשק יתייעצו אתה מכוח מומחיותה. ברמה הלא-פורמאלית, תוקם מסגרת של מפגשים לצורך דיונים, תיאומי עמדות, ותיאום פעילויות להשגת מטרות משותפות והצגת עמדה ציבורית חברתית מלוכדת ומאוחדת.

❖ **קבלת תמיכת מקבלי ההחלטות ברמה הפורמאלית** - הקמת קשר קבוע עם חברי כנסת ומקבלי החלטות, אשר על-פי העניין יוזנו במידע לקידום מטרות המוסד. במסגרת הפעילות הזו יש גם לקיים מסגרת מקצועית תומכת של יחסי ציבור וקשר עם המדיה.

❖ **גיוס של לקוחות המוסד** - מקור הכוח הרביעי, והעיקרי, של המוסד לביטוח לאומי הנו לקוחות המוסד, אותן ניתן להגדיר ככל אדם או גוף אשר משלם/מקבל תשלום מן המוסד (הגדרה המקיפה כמעט את כל המתגוררים במדינה, מרבית הארגונים, ואף מוסדות ציבור וממשל). על המוסד לקיים אוריינטציה שיווקית של מתן שירות, שבבסיסה עומד העיקרון שהמוסד הנו משרת האזרח (ולא אוריינטציה של זרוע אכיפתית מטעם מוסדות השלטון).

גיבוש אוריינטציה שיווקית ובה נתפשת פעילות המוסד כשירות לאזרחים ולמוסדות צריכה להיעשות באמצעים שונים, וביניהם, העמדת הלקוח במרכז ע"י נתינת אמון, כבוד, פישוט הליכים ונתינת שירות שיהלום את צרכי המבוטח תוך התחשבות מרבית ביכולותיו. שינויים דומים נעשו ברכבת ישראל, בשירותי הדואר, בשירותי הטלפון – ובדרך כלל בהצלחה מרובה ולתועלת כולם.

מתוך גישה זו מוצע פישוט של מערך החקיקה הסוציאלית – "קודיפיקציה סוציאלית" אשר תפשט את מערך החוקים הסבוך שקיים כיום ונבנה טלאי על טלאי. נדרש לקבוע ליבת כללית בסיסיים אחידה והגדרות דומות כאשר השונות החקיקתית תתמקד בהתאם לנושאים הספציפיים. באופן דומה מוצע להחזיר את הסמכות לתיקוני חקיקה לועדת העבודה והרווחה אשר מטבע הדברים אמונה על המערך הסוציאלי, כך שלא ייווצר שינוי, ולו רק בנוגע להוראות יסוד של החוק, באמצעות התוכניות הכלכליות, חוקי ההסדרים וועדת הכספים.

אימוץ מדיניות זו עולה בקנה אחד עם המטרות היסודיות, ההיסטוריות, של המוסד לביטוח לאומי והדבר יסייע לשיפור הגבייה ומניעת ניסיונות התחמקות מילוי חובות; יתרום לתדמית חיובית של המוסד, ולגיבוי ציבורי רחב, ויסייע רבות להפעלת לחץ ציבורי למימוש מטרות המוסד לביטוח לאומי.