

דר' מיכאל שראל

msarel@kohelet.org.il

ראש פורום קהלת לכלכלה



פורום קהלת (ע"ר)

עם ועולמו 8, ירושלים

6 בפברואר 2026

איחוד גביית תשלומי חובה מבוססי הכנסה בישראל: פישוט תפעולי, חיסכון משקי וחיזוק רווחת העובדים

מיכאל שראל

מבנה הגבייה הקיים בישראל, המבוסס על ריבוי מנגנונים נפרדים לתשלומי חובה מבוססי הכנסה (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי, דמי ביטוח בריאות והפרשות חובה לפנסיה), יוצר בפילויים, טעויות ועלויות אדמיניסטרטיביות גבוהות למדינה, למעסיקים ולמשק כולו, ופוגע במיוחד בעסקים קטנים ובינוניים. במקביל, מורכבות תפעולית זו מגדילה את הסיכון לשגיאות ולפערים בהפקדות, ומטילה על עובדים נטל מעקב ואי־ודאות בנוגע לרציפות זכויותיהם. נייר מדיניות זה מציע מעבר לגבייה אחודה הנשענת על דיווח אחד וחישוב מרכזי, שמטרתה הפחתת חיכוך, שיפור פריון והקלה על המעסיקים, תוך שמירה על בחירת העובד במכשירים הפנסיוניים וחיזוק מנגנוני ההגנה על זכויותיו, ללא שינוי בשיעורי מס או בזכויות סוציאליות קיימות.

תקציר מנהלים

נייר מדיניות זה בוחן את העלויות הכלכליות והתפעוליות של מערך הגבייה המפוצל הקיים בישראל – מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי, דמי ביטוח בריאות והפרשות חובה לפנסיה – ומציע רפורמה מבנית של גבייה אחודה באמצעות רשות המסים. עיקר הרפורמה הוא מעבר לדיווח אחד ולגבייה אחת של כלל תשלומי החובה המבוססים על הכנסה, לצד פיצול אוטומטי, שקוף ומבוקר של התקבולים ליעדם, בהתאם לדין הקיים ולהעדפות העובדים.

מבנה הגבייה הנוכחי מייצר עלויות משמעותיות בארבעה מישורים: עלות תקציבית ישירה למדינה עקב כפילות מערכות גבייה ותפעול; עלות אדמיניסטרטיבית גבוהה למעסיקים ולעצמאים, ובפרט לעסקים קטנים ובינוניים; עלות תפעולית ניכרת לגופים המוסדיים המנהלים את החיסכון הפנסיוני; ועלות משקית עקיפה בדמות פגיעה בפריזון וחסמים להתרחבות עסקית ולהעסקה פורמלית.

ניתוח מעודכן למונחי 2026 מצביע על חיסכון שנתי בסדר גודל של כ־2 מיליארד שקלים מאיחוד גביית מס הכנסה, ביטוח לאומי ובריאות, ועל חיסכון נוסף בסדר גודל של כ־1 מיליארד שקלים מפישוט תפעול פנסיית החובה עבור מעסיקים ועצמאים. בנוסף, הרפורמה צפויה לחסוך לגופים המוסדיים סדר הגודל של כ־0.4 מיליארד שקלים בשנה בעלויות תפעול ושירות.

בסך הכול, סדר הגודל של החיסכון המשקי השנתי מרפורמת גבייה אחודה מוערך בכ־3.1–4.4 מיליארד שקלים במונחי 2026, נוסף על חיסכון חד-פעמי בהוצאות הון ובהשקעות תשתית כפולות. בשל התחרות בשוק העבודה ובשוק הפנסיוני, חלק ניכר מהחיסכון צפוי להתגלגל לציבור בדמות שכר גבוה יותר, תנאי העסקה משופרים ודמי ניהול נמוכים יותר.

מדובר ברפורמת תשתית טהורה: אין בה שינוי בשיעורי מס, בזכויות סוציאליות או בהיקף חובת ההפרשה לפנסיה. מטרתה לצמצם חיכוך אדמיניסטרטיבי, להקל על עשיית עסקים ולשפר את יעילות מנגנון הגבייה של המדינה, תוך חיזוק רווחת העובדים והחוסכים.

1. גבייה כתשתית מקרו־כלכלית: פיצול מוסדי בעלות מתמשכת

גביית מסים והפרשות חובה היא תשתית יסוד של כלכלת שוק מודרנית. איכותה של תשתית זו משפיעה לא רק על הכנסות המדינה אלא גם על רמת הפיריון, על מבנה שוק העבודה ועל קלות עשיית העסקים. כאשר תשתית הגבייה פשוטה, אחידה ויציבה, היא מצמצמת עלויות ציות ומשחררת משאבים לפעילות יצרנית. כאשר היא מפוצלת בין גופים שונים, נוצר חיכוך קבוע שאינו מוסיף ערך גבייתי אך גובה מחיר כלכלי מתמשך.

בישראל, מערך הגבייה התפתח לאורך עשורים כפיספס מוסדי: רשות המסים גובה מס הכנסה; המוסד לביטוח לאומי גובה דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות; והפרשות החובה לפנסיה נגבות ומתופעלות בפועל על ידי המעסיקים והעצמאים אל מערכת פנסיונית תחרותית ומרובת גופים. אף שהיעדים שונים, בסיס הנתונים כמעט זהה – הכנסה מעבודה.

התוצאה היא כפל חישוב, כפל דיווח וכפל גבייה. המעסיק מפיק תלוש שכר, מדווח לרשות המסים, מדווח לביטוח הלאומי, ומבצע סליקה פנסיונית למספר קופות. כל גוף מפעיל מערכות מידע נפרדות, מועדי דיווח שונים ומנגנוני בקרה עצמאיים. חלק גדול מן העלויות הוא קבוע ברמת העסק, ולכן גרסיבי ופוגע במיוחד בעסקים קטנים ובינוניים.

2. ביטוח לאומי ובריאות: תשלומי חובה מבוססי הכנסה¹

דמי הביטוח הלאומי בישראל נגבים כאחוז מהכנסה לפי מדרגות, ואינם משקפים מנגנון ביטוחי אקטוארי מלא. הזכויות נקבעות בהחלטות מדיניות, וחלק ניכר מן ההוצאה ממומן מתקציב המדינה. מבחינה תפעולית, מדובר במנגנון גבייה הדומה למס מדורג על הכנסה.

במצב כזה, אין יתרון כלכלי לקיומו של מערך גבייה נפרד מרשות המסים. גבייה נפרדת מחייבת תשתיות יקרות: מערכות מידע, מוקדי שירות, מנגנוני אכיפה וטיפול בהחזרים – תשתיות שכבר קיימות ברשות המסים. העברת פונקציית הגבייה אינה פוגעת בתפקידי הליבה של הביטוח הלאומי כגוף מנהל זכויות, אלא מפרידה בין גבייה לבין ניהול זכויות.

גם בביטוח הבריאות קיימת כפילות דומה: דמי הבריאות נגבים דרך הביטוח הלאומי ומועברים לקופות החולים, במקביל להעברות תקציביות ישירות ממשרד האוצר. ריבוי תחנות הביניים יוצר חוסר שקיפות ועלויות מיותרות, שניתן לצמצמן באמצעות גבייה אחודה והעברה ישירה.

¹ ראו נייר עמדה בנושא זה: bit.ly/3GyJD9t

3. עקרונות הרפורמה: גבייה אחודה, חישוב מרכזי וזרימת מידע וכספים

הרפורמה המוצעת מבוססת על עיקרון מוסדי פשוט אך רב־השלכות: כאשר בסיס החיוב זהה – הכנסה – אין היגיון כלכלי בקיומם של מספר מנגנוני גבייה ותפעול נפרדים. לפיכך, מוצע לרכז את גביית כלל רכיבי החובה המבוססים על הכנסה בידי רשות המסים, תוך הפרדה ברורה בין פונקציית הגבייה לבין פונקציית ניהול הזכויות.

במודל המוצע, המעסיק או העצמאי מדווחים פעם אחת, במועד אחיד, על בסיס ההכנסה. הדיווח כולל את מרכיבי השכר הרלוונטיים כפי שהם מחושבים כבר כיום לצורכי תלוש. מערכת חישוב מרכזית מחשבת על בסיס מידע זה את כלל החיובים: מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי, דמי ביטוח בריאות והפרשות חובה לפנסיה, בהתאם לכללים הקיימים בדין.

המשמעות התפעולית היא מעבר מתשלומים מרובים לתשלום אחד. המעסיק מבצע העברה אחת בלבד, והמערכת הממשלתית מפצלת את התקבול לרכיביו ומעבירה אותם ליעדם. בכך מתבטלות נקודות חיכוך רבות: מועדי תשלום שונים, ממשקי סליקה מרובים, ואחריות לפתרון חריגים.

זרימת המידע והכספים מתוכננת כך שהמעסיק אחראי אך ורק לדיווח נכון ובזמן של ההכנסה. האחריות לתפעול ההעברה, לניטור תקלות ולתיקון שגיאות עוברת למערכת המרכזית. שינוי זה הוא קריטי להבנת פוטנציאל החיסכון: הוא אינו רק חיסכון בדיווח, אלא שינוי עמוק של חלוקת האחריות.

4. פנסיית החובה בישראל: כאשר רגולציה פוגשת תפעול יקר

פנסיית החובה בישראל היא מדיניות ציבורית שנויה במחלוקת עקרונית, אך כל עוד היא מעוגנת בדין, הדיון הרלוונטי לנייר זה הוא יישומי ותפעולי. בהיבט זה, פנסיית החובה מייצגת את אחד הנשלים האדמיניסטרטיביים החמורים ביותר במערך הרגולטורי הנוכחי: המדינה קובעת חובה רחבת היקף, אך מטילה את תפעולה השוטף כמעט במלואו על המעסיקים.

בפועל, המעסיק הישראלי אינו משמש רק כ"מעביר כספים" אלא כמתפעל פיננסי מלא. האחריות כוללת איתור הסדר פנסיוני קיים של העובד, פתיחת קופה חדשה בהיעדר הסדר, וידוא תחולת סעיף 14 או היעדרו, קביעת שיעורי ההפרשה ברכיבי התגמולים והפיצויים, וביצוע סליקה חודשית מדויקת. לכל טעות – גם כזו הנובעת מתקלה טכנית – עלולות להיות השלכות משפטיות, לרבות חשיפה לתביעות עובדים ולקנסות מנהליים.

העול האדמיניסטרטיבי מצטבר לאורך מחזור חיי ההעסקה. בשלב הקליטה, נדרשת התמודדות עם מידע חלקי, טפסים, ועיכובים בבחירת קופה. במהלך ההעסקה השוטפת, כל שינוי – חופשה ללא תשלום, שירות מילואים, שינוי היקף משרה, או מעבר בין מסלולים – מחייב התאמות ידניות ולעיתים תיקונים רטרואקטיביים. בסיום יחסי עבודה, במיוחד כאשר סעיף 14 אינו חל, מתווספת מורכבות נוספת סביב רכיב הפיצויים והשלמות אפשריות.

מאפיין מרכזי של עלות זו הוא אופייה הקבוע. מרבית העלות אינה תלויה במספר העובדים אלא בעצם קיומה של החובה. לפיכך, מעסיק המעסיק שלושה עובדים נדרש לתשתית תפעולית דומה לזו של מעסיק גדול בהרבה. זהו עול רגרסיבי במובהק, הפוגע בעיקר בעסקים קטנים ובינוניים, ומייצר תמריץ שלילי להתרחבות, להעסקה פורמלית ואף לקליטת עובדים חדשים.

הפתרון לכשל זה אינו בהפחתת שיעורי ההפרשה או בביטול חובת החיסכון, אלא בהעברת האחריות התפעולית לגורם אחד בעל יתרון לגודל – המדינה, מבלי לפגוע בתחרות, בבחירת העובד או במבנה השוק הפנסיוני. האופן שבו פתרון זה מיושם בפועל, תוך שמירה על גמישות ובחירה, מפורט בסעיפים 5 ו-9, העוסקים בניהול העדפות עובדים ובמנגנוני הגנה על זכויותיהם.

5. ניהול העדפות עובדים במודל האחוד

במודל המוצע, ניהול העדפות העובד – קופה, מסלול, מכשיר ושיעורי הפרשה – מרוכז במערכת אחת. לכל עובד מוצמד "כרטיס פנסיוני" דיגיטלי, המתעדכן ביוזמתו. המעסיק אינו נדרש עוד לקלוט טפסים או לבצע התאמות.

בעת קליטה, המערכת מזהה אוטומטית הסדר קיים או מפעילה ברירת מחדל מוסדרת. שינויים במהלך העבודה מתבצעים ישירות מול המערכת, וההפקדות העתידיות מותאמות ללא תיקונים רטרואקטיביים. זרימת הכספים נכללת בחיוב האחוד, ובמקרה תקלה הכספים נצברים בחשבון ביניים עד להסדרה, תוך שמירה מלאה על זכויות העובד.

6. אומדני חיסכון ויחס עלות-תועלת: פירוק, רגישויות ומשמעות משקית

אומדני החיסכון בנייר זה הם הערכות ראשוניות לסדרי גודל, שמטרתן לתמוך בדיון מדיניות מבוסס נתונים. מאחר שהרפורמה המוצעת היא תשתיתית ורב-תרכיבית, אין בנמצא בשלב זה "מספר אמת" אחד; קיים טווח תלויה-הנחות. אולם ניתן לפרק את החיסכון למקורות ברורים, להציג רגישויות, ולהעריך את יחס העלות-תועלת של המהלך.

רכיבי החיסכון – תמונה מפורקת²

(א) חיסכון תקציבי למדינה (גבייה, מערכות ושירות): איחוד פונקציות גבייה ותפעול בין גופים ציבוריים מאפשר צמצום כפילויות בכוח אדם, במערכות מידע, במוקדי שירות ובמנגנוני אכיפה וגביית חובות. במונחי 2026, סדר הגודל של החיסכון התקציבי השוטף מאיחוד גביית ביטוח לאומי ובריאות עם מס הכנסה נאמד בכ-0.7-0.8 מיליארד שקלים לשנה, נוסף על חיסכון חד-פעמי בהוצאות הון ותשתית (כ-0.35-0.45 מיליארד שקלים), הנובע מהפסקת השקעות כפולות ומצמצום נכסים ותוכנות ייעודיות.

² האומדנים לגבי החיסכון הצפוי מאיחוד הגבייה של הביטוח הלאומי מבוססים על החישובים המפורטים בנייר העמדה: bit.ly/3GyJDgt. הסכומים קודמו לשנת 2026 באמצעות הצמדה לתוצר הנומינלי.

(ב) חיסכון למעסיקים ולעצמאים מביטול כפילות הדיווח וההתנהלות מול רשויות: רכיב זה משקף הפחתה בזמן הנהלת חשבונות/חשב שכר, שכר טרחה מקצועי, זמן ניהולי, וכן צמצום טעויות ותיקונים מול יותר מגוף אחד. במונחי 2026, חיסכון זה נאמד בכ-1.2-1.5 מיליארד שקלים לשנה.

(ג) חיסכון למעסיקים ולעצמאים מפישוט תפעול פנסיית החובה: זהו רכיב החיסכון שבדרך כלל "נסתר" בתקציבים, משום שהוא מתבטא בעול קבוע לעסק ובניהול חריגים. בהינתן שהמורכבות התפעולית בפנסיה גבוהה יותר (ריבוי קופות ומכשירים, שינויים תכופים, תיקונים רטרואקטיביים ואחריות משפטית), סביר שהחיסכון הפוטנציאלי אינו קטן מזה של ביטול כפילות הדיווח מול הביטוח הלאומי, ובתרחישים מסוימים אף גדול ממנו. במונחי 2026, הערכה ראשונית היא טווח של כ-0.9-1.6 מיליארד שקלים לשנה, כאשר הגבול העליון מניח ירידה משמעותית יותר בטעויות, בקנסות, ובעלות הטיפול בתיקונים.

(ד) חיסכון לגופים המוסדיים המנהלים את החיסכון הפנסיוני: לרוב, דיון על פנסיה מתמקד במעסיק ובעובד, אך גם לגופים המוסדיים יש עלויות תפעול גבוהות הנובעות מממשקי שירות מול מאות אלפי מעסיקים ועצמאים: קליטת קבצי סליקה בפורמטים שונים, טיפול בשגיאות ובאי-התאמות, שירות לקוחות ייעודי למעסיקים, והיקף משמעותי של תיקונים רטרואקטיביים. מעבר למערכת גבייה אחודה עם סטנדרט מידע אחד צפוי להפחית עלויות אלו בצורה ניכרת: פחות בירורים, פחות חריגים, פחות כשלי קליטה, ויותר עקביות בין תלוש-דיווח-הפקדה. אף שאין בשלב זה אומדן רשמי מבוסס נתונים מנהליים, ניתן להציע סדרי גודל זהירים הנשענים על מבנה העלויות התפעוליות הידוע בשוק, וההיגיון התפעולי ברור: מדובר בחיסכון אמיתי, שצפוי להתגלגל בחלקו לשיפור שירות ובחלקו להוזלת עלויות תפעול בשוק.

מדוע חיסכון מפנסיה עשוי להיות גדול יותר מחיסכון מביטוח לאומי?

הפער המרכזי אינו בבסיס החיוב אלא במורכבות התפעול. בביטוח לאומי, הכללים יחסית אחידים, והסטייה בין עובדים קטנה; עיקר העלות למעסיק היא הדיווח הכפול וההתנהלות מול גוף נוסף. בפנסיה, לעומת זאת, המורכבות מתרחשת ברמת הפרט: בחירות עובדים (קופה, מכשיר, מסלול, שיעור תגמולים), ריבוי מצבי קצה (חופשות, מילואים, החלפות עבודה, שכר משתנה), ורכיב פיצויים עם משטרים שונים (סעיף 14 לעומת המשטר המסורתי). לכן חלק ניכר מן העלות אינו בדיווח עצמו אלא ב"טיפול": תיקון פערים, השוואת נתונים, מענה לפניות עובדים, ולרוב גם התמודדות עם סיכון משפטי.

כאשר מערכת מרכזית נוטלת על עצמה את ניהול הזרימה והחריגים, לא רק מספר הטפסים קטן – אלא גם רמת השגיאות, והצורך בתיקונים רטרואקטיביים, צפויים לרדת. זהו בדיוק החיסכון שאינו נלכד היטב באומדנים שמרניים, אך הוא זה שמעסיקים חווים בפועל כנטל.

תרחישי עלות-תועלת ותקופת החזר (אומדן סדר-גודל)

לצד החיסכון השנתי, לרפורמה יש עלויות יישום חד-פעמיות ועלויות מעבר. להלן תרחישים אינדיקטיביים (בסדרי גודל), הכוללים גם את החיסכון התפעולי המשוער לגופים המוסדיים:

(א) תרחיש שמרני: חיסכון שנתי כולל של כ-3.1 מיליארד שקלים (מתוכם כ-0.3 מיליארד שקלים חיסכון תפעולי לגופים מוסדיים), מול השקעה חד-פעמית של כ-1.0 מיליארד שקלים (פיתוח ואינטגרציות כ-0.5 מיליארד, הדרכה ושיתוף ציבור כ-0.2 מיליארד, ותפעול כפול ועלויות מעבר כ-0.3 מיליארד). תקופת החזר: חודשים ספורים לאחר תחילת הפעלה מלאה.

(ב) תרחיש אופטימי-מבוקר: חיסכון שנתי כולל של כ-4.4 מיליארד שקלים (מתוכם כ-0.5 מיליארד שקלים חיסכון תפעולי לגופים מוסדיים), מול השקעה חד-פעמית של כ-0.7 מיליארד שקלים (פיתוח ממוקד כ-0.35 מיליארד, הדרכה כ-0.15 מיליארד, ועלויות מעבר כ-0.2 מיליארד). תקופת החזר: קצרה במיוחד.

יודגש כי אומדנים אלו מבוססים על סדרי גודל ומניחים תפקוד יציב של המערכת לאחר שלב ההטמעה. זמני התגובה ורמות השירות (SLA) המוצעים בסעיף 9 הם אינדיקטיביים בלבד, ויש לכוון אותם בהתאם ליכולת התפעולית בפועל ולניסיון המצטבר במהלך פיילוטים ושלבי היישום הראשונים.

השפעות דינמיות שאינן נלכדות במלואן באומדנים

החיסכון הישיר הוא רק חלק מן הסיפור. קיימות השפעות דינמיות שמצטברות לאורך זמן: שיפור פריון באמצעות הפחתת זמן ניהולי לא-יצרני; הקלה על הקמה והתרחבות של עסקים קטנים; צמצום התמריץ להעסקה לא-פורמלית; ושיפור איכות המידע, המאפשר מדיניות מבוססת נתונים וגבייה יעילה יותר.

הזמנה להשלמת אומדנים ומדדי הצלחה

מאחר שמדובר בהערכות ראשוניות, מומלץ לבצע אומדנים משלימים על ידי רשות המסים, הביטוח הלאומי, משרד האוצר, רשות שוק ההון, וכן על ידי ארגוני מעסיקים וגופים מוסדיים. במקביל, יש להגדיר מראש מדדי הצלחה: ירידה בשעות תפעול לעסק קטן, ירידה במספר תיקוני הפקדה רטרואקטיביים, זמן טיפול ממוצע בתקלה, ושיעור התאמה בין תלוש-דיווח-הפקדה.

7. השוואה בין-לאומית

איחוד גבייה של תשלומי חובה מבוססי הכנסה אינו ייחודי לישראל, והוא אינו מחייב אימוץ מודל מוסדי זר במלואו. עם זאת, בחינה זהירה של ניסיון בין-לאומי מספקת תובנות חשובות לגבי היתכנות, סדרי יישום וסיכונים. במדינות OECD רבות קיימת הפרדה ברורה בין קביעת זכויות סוציאליות לבין גביית התשלומים המממנים אותן, כאשר פונקציית הגבייה מרוכזת ברשות מס אחת או במנגנון דיווח אחד.

שוודיה נחשבת לדוגמה מובהקת של ריכוז גבייה על בסיס הכנסה. רשות המס השוודית (Skatteverket) אחראית לגביית מס הכנסה, דמי הביטוח הלאומי (sociala avgifter) ורכיבי הפנסיה הציבורית. המעסיק מדווח פעם אחת על שכר העובד ומעביר תשלום כולל, אשר מפוצל על ידי המערכת המרכזית. הפנסיה הציבורית מנוהלת בנפרד על ידי סוכנות הפנסיה (Pensionsmyndigheten), אך גבייתה מבוצעת באמצעות רשות המס. מודל זה נשען על זיהוי אישי אחיד, מאגרי נתונים משולבים ודיווח דיגיטלי מלא, והוא יושם בהדרגה במהלך שנות ה-2000, במקביל לרפורמות רחבות במנהל הציבורי. חשוב להדגיש כי בשוודיה נשמרה תחרות מלאה בפנסיה התעסוקתית (occupational pension), כך שאיחוד הגבייה לא פגע במנגנוני הבחירה.

דנמרק מפעילה אף היא מודל של דיווח הכנסה מרכזי באמצעות מערכת הדיווח המרכזית על הכנסות משכר (elndkomst) המשמש את רשות המס (Skattestyrelsen), רשויות הרווחה וגופים נוספים. מעסיקים מדווחים נתוני שכר בזמן אמת, ונתונים אלו משמשים חישוב מסים וזכויות. אף שהפנסיה התעסוקתית בדנמרק מנוהלת בהסכמים קיבוציים ומול גופים פרטיים, ריכוז הדיווח מצמצם חיכוך תפעולי ומקטין טעויות. הלקח המרכזי מדנמרק הוא תרומתו של מאגר נתונים אחיד לשיפור אמינות המידע גם ללא איחוד מלא של כל זרימות הכספים.

בריטניה יישמה בשנת 2013 את מערכת RTI (Real Time Information), המחייבת מעסיקים לדווח ל-HMRC על תשלומי שכר, מס הכנסה ו-National Insurance בכל מועד תשלום. המידע משמש הן לצורכי גבייה והן לניהול זכויות רווחה. אף שהגבייה נותרה פורמלית בנפרד, מערכת הדיווח האחדו שיפרה משמעותית את איכות הנתונים והקטינה הונאות וטעויות. בדוחות הערכה רשמיים של HMRC צוין כי לאחר תקופת הסתגלות מאתגרת, המערכת תרמה לחיסכון תקציבי ולייעול תפעולי. המקרה הבריטי מדגיש את חשיבות ההדרגתיות וההקלות לעסקים קטנים.

אוסטרליה מספקת דוגמה משלימה באמצעות רפורמות Single Touch Payroll ו-Payday Super. רשות המס האוסטרלית (ATO) משמשת מוקד דיווח מרכזי לשכר ולחבות המס, והעובדים יכולים לצפות בנתונים דרך ממשק myGov. עם זאת, האחריות להעברת ההפרשות הפנסיוניות (Superannuation) נותרה בידי המעסיקים. לקראת 2026 יידרשו מעסיקים להעביר הפרשות במועד תשלום השכר. הניסיון האוסטרלי ממחיש כי רפורמה חלקית משפרת שקיפות ומעקב, אך אינה מבטלת את העול התפעולי על מעסיקים קטנים.

לקחים יישומיים לישראל: מן ההשוואה הבין-לאומית עולים מספר עקרונות עקביים שניתנים לאימות: (1) ריכוז גבייה או לכל הפחות ריכוז דיווח על בסיס הכנסה הוא פרקטיקה מקובלת במדינות מתקדמות; (2) הצלחת הרפורמה תלויה בתשתית דיגיטלית בשלה ובמאגרי נתונים אחידים; (3) יישום הדרגתי והקלות ייעודיות לעסקים קטנים הם תנאי הכרחי לצמצום עלויות מעבר; ו-(4) איחוד גבייה אינו סותר תחרות במכשירים פנסיוניים, כל עוד הבחירה נותרת בידי העובד. עקרונות אלו מחזקים את הטענה כי הרפורמה המוצעת בישראל אינה חריגה, אלא מהווה התאמה של פרקטיקות מוכחות להקשר המקומי.

8. יישום, סיכונים וניהול שינוי

יישום רפורמת גבייה אחודה הוא מהלך תשתיתי רחב היקף, ולכן הצלחתו תלויה באיכות ניהול המעבר לא פחות מאשר בעיצוב המוסדי. ניסיון בין-לאומי מראה כי רפורמות גבייה נכשלות לא בשל היגיון כלכלי לקוי, אלא בשל יישום חפוז, היעדר תשתית דיגיטלית מספקת, או התעלמות מהשלכות על שחקנים קיימים.

היישום המוצע נשען על הדרגתיות אמיתית. השלב הראשון מתמקד בדמי ביטוח בריאות – רכיב פשוט יחסית, בעל סיכון נמוך, המאפשר בדיקה של תקן הדיווח האחד ומנגנון פיצול התקבולים. השלב השני כולל את דמי הביטוח הלאומי ודורש ריצה כפולה: במשך תקופה מוגדרת, הדיווחים מבוצעים גם במערכת הישנה וגם בחדשה לצורך איתור פערים. רק לאחר התייצבות מועברת הגבייה בפועל.

שילוב הפרשות החובה לפנסיה הוא השלב הרגיש ביותר. כאן נדרש פיילוט מוגבל בהיקפו, למשל בקרב עסקים קטנים מתנדבים או עובדים חדשים. הפיילוט מאפשר לבחון את מנגנון "הכרטיס הפנסיוני", את יציבות מאגרי המידע ואת אופן הטיפול בחריגים, מבלי לחשוף את כלל השוק לסיכון מערכתי.

ניהול הסיכונים מחייב מערך רב-שכבתי. הסיכון המרכזי הוא תפעולי: תקלות במערכות מידע, אי-התאמות בין נתונים, או עיכובים בהעברת כספים. לשם כך נדרשים מנגנוני בקרה בזמן אמת, בדיקות איכות נתונים אוטומטיות, וממשקי התראה ברורים. עקרון יסודי הוא קיומה של רשת ביטחון: במקרה של תקלה מערכתית, המדינה משלימה את ההפקדה בדיעבד, ללא קנסות וללא פגיעה בזכויות העובד.

קיימים גם סיכונים מוסדיים ופוליטיים. גופים המאמצים כיום תפקידי גבייה או תפעול עשויים להתנגד לשינוי. לכן נדרש תהליך שיתוף מובנה, הכולל שקיפות, לוחות זמנים ברורים ותמריצים להתאמה. במקרה של גופים מוסדיים, יש להדגיש כי הרפורמה צפויה להפחית עכורם עלויות שירות, טעויות ותיקונים. במקרה של יועצי שכר וספקי תוכנה, נדרש שילוב מוקדם באמצעות תקני ממשק פתוחים והכשרה ייעודית³.

לבסוף, ניהול שינוי מחייב השקעה ייעודית בהדרכה ובתקשורת. מעבר למערכת חדשה ללא ליווי מספק עלול לפגוע באמון. לפיכך, מומלץ להקצות משאבים משמעותיים למערך הדרכה, תקופת הסתגלות ללא סנקציות, ומוקדי תמיכה ייעודיים.

³ רצוי לבחון אפשרות לשיתוף פכולה עם חברות פינטק ישראליות מובילות, במודל דומה למה שנעשה בעבר עם חברות סלופארק ופנגו.

9. מנגנוני הגנה על עובדים וחויית משתמש: ארון, רציפות וזמני תגובה

הצלחת רפורמת גבייה אחודה אינה תלויה רק בחיסכון וביעילות, אלא בראש ובראשונה בארון. העובד הוא לקוח-קצה של המערכת: אם יחשוש שהרפורמה עלולה לפגוע בהפקדות, בזכויות או ברציפות הביטוחית שלו, ההתנגדות הציבורית תגדל. לכן, מנגנוני הגנה ברורים וחויית משתמש איכותית אינם תוספת – הם תנאי יסוד.

עקרונות ההגנה על העובד

(א) **שקיפות מלאה:** העובד צריך לראות במקום אחד את ההכנסה המדווחת, רכיבי החובה, וההפקדות שבוצעו בפועל – כולל תאריך, סכום, קופה, מסלול ושיעור הפרשה.

(ב) **רציפות זכויות:** תקלה תפעולית לא תקטע זכויות. אי-הפקדה במועד בשל כשל מערכת אינה יכולה להפוך לבעיה של העובד.

(ג) **פתרון מהיר ומובטח:** לכל סוג תקלה יש מסלול טיפול וזמני תגובה מוגדרים מראש (SLA), כדי להימנע מהצטברות פערים.

(ד) **אי-תלות במעסיק:** העובד אינו אמור "לרדוף" אחרי המעסיק כדי לפתור תקלה שנוצרה במערכת.

ממשק דיגיטלי אחוד – מה העובד רואה ומה הוא יכול לעשות

הממשק האחוד לעובד מציג שלושה רבדים: (1) מידע שכר ודיווח – מה דווח ומתי; (2) חישוב חיובים – מס הכנסה, ביטוח לאומי, בריאות ופנסיה; (3) הפקדות בפועל – לאן הופקד וכמה. בנוסף, הממשק מאפשר שינוי העדפות פנסיוניות (קופה, מסלול, שיעור רכיב העובד בטווח המותר) בצורה ישירה, תוך הצגת תאריך כניסה לתוקף של השינוי.

כדי להגן על עובדים שאינם דיגיטליים, נדרשים ערוצים חלופיים: מוקד טלפוני ייעודי, שירות פרונטלי מוגבל דרך מוקדים קיימים, ואפשרות לביצוע פעולות בסיסיות באמצעות ייפוי כוח – תחת בקרה.

מנגנון חריגים אקטיבי: המערכת מזהה לפני שהעובד נפגע

במודל הקיים, לעיתים העובד מגלה כשל רק חודשים לאחר מכן. במודל המוצע, יש להפעיל מנגנון ניטור אוטומטי: התאמה בין תלוש/דיווח לבין הפקדה בפועל. אם קיימת סטייה (אי-הפקדה, סכום חריג, ניתוב לקופה שגויה), המערכת מפיקה אירוע חריג אוטומטי.

במקרה כזה, רכיב הפנסיה (או חלקו) אינו "נעלם" – הוא נשמר בחשבון ביניים ייעודי ומסומן לעיבוד. העובד מקבל הודעה ברורה בממשק (ובערוץ נוסף לפי בחירתו), עם סטטוס טיפול.

רשת ביטחון: השלמה זמנית כדי לשמר זכויות

כאשר אירוע חריג אינו נפתר בתוך פרק זמן קצר, מופעל מנגנון השלמה זמנית: המערכת משלימה הפקדה תפעולית כך שזכויות העובד אינן נקטעות. לאחר שהתקלה נפתרת, מתבצע יישוב סופי, כולל התאמת תשואה רטרואקטיבית לפי כללים אחידים.

ערוצי פנייה וזמני תגובה מובטחים (SLA)

כדי שהמערכת תתפקד, נדרש סט SLA בסיסי. מסגרת מוצעת (לדיון):

- תקלות קליטה/ניתוב פשוטות: מענה ראשוני בתוך 2 ימי עסקים, פתרון בתוך 10 ימי עסקים.
- תקלות הדורשות תיאום מול גוף מוסדי: מענה ראשוני בתוך 2 ימי עסקים, פתרון בתוך 20 ימי עסקים.
- אירועים שעלולים לפגוע בכיסוי ביטוחי: טיפול מיידי והשלמה זמנית בתוך 48 שעות.

כל פנייה מקבלת מספר מעקב, והעובד יכול לראות סטטוס ומועד יעד לפתרון.

דוגמאות למצבי קצה

עובד שמחליף מקום עבודה באמצע חודש: שני מעסיקים מדווחים על שכר חלקי. המערכת מזהה לפי מספר זהות את הרציפות, מחברת נתונים לצורך חישוב מס, ומנתבת הפקדות לפי העדפות העובד. העובד רואה תמונה אחת של החודש.

שינוי קופה/מסלול: השינוי נכנס לתוקף במועד מוגדר. ההפקדות העתידיות מנותבות אוטומטית. אם קופת היעד אינה קולטת, הכסף נשמר בחשבון ביניים, והשלמה זמנית מופעלת אם נדרש.

חופשה ללא תשלום/מילואים: המערכת מזהה את האירוע דרך רכיבי השכר ומונעת דגלי שווא.⁴

תפקיד הגופים המוסדיים במנגנון ההגנה – וגם החיסכון שלהם

הדיון ברפורמה נוטה להתמקד במדינה, במעסיקים ובעובדים, אך לגופים המוסדיים המנהלים את החיסכון הפנסיוני – קרנות פנסיה, קופות גמל וחברות ביטוח – צפוי חיסכון תפעולי משמעותי, בעל השלכות מערכתיות רחבות. חיסכון זה אינו משני: הוא נובע משינוי עמוק במבנה זרימת המידע והכספים, והוא עשוי להשפיע באופן מהותי הן על סך החיסכון הכלכלי של הרפורמה והן על חלוקתו בין השחקנים במשק.

⁴ כיום המצב הוא שהמעסיקים סופגים חלק מהעלויות של העסקת המילואימניקים. במלחמת חרבות ברזל בה רבים שירתו מאות ימים זה יצר מצבי קיצון שגרמו למדינה לפצות את המעסיקים באמצעות החזרים חלקיים. ייתכן והשינוי המוצע יאפשר לטפל במקרים מהסוג הזה באופן יותר פשוט? אולי הוא יהווה שלב בדרך למציאות מתוקנת יותר בה המעסיק לא נדרש לספוג הוצאות על עובד המשרת במילואים?

כיום, חלק ניכר ממערכי התפעול והשירות של הגופים המוסדיים מוקדש להתנהלות מול מעסיקים ועצמאים: קליטת קבצי סליקה במבנים שונים, טיפול בשגיאות ואי-התאמות בין תלושי שבר, דיווחים והפקדות בפועל, מענה לפניות מעסיקים, וטיפול בכמות גדולה של תיקונים רטרואקטיביים. כל גוף מוסדי נדרש להחזיק מערכי IT ושירות ייעודיים להתמודדות עם שונות גבוהה בנתונים, במועדי דיווח ובאיכות המידע.

מעבר למודל גבייה אחוד עם סטנדרט מידע אחד, מועד דיווח אחיד ומנגנון פיצול מרכזי צפוי לצמצם באופן חד את מקורות החיכוך הללו. מספר נקודות מפתח:

- **צמצום דרמטי של שגיאות קליטה:** כאשר המידע מגיע ממערכת מרכזית אחת, בפורמט אחיד ובבקרה מקדימה, שיעור כשלי הקליטה וההתאמות צפוי לרדת באופן משמעותי.
- **ירידה בהיקף תיקונים רטרואקטיביים:** תיקונים הנובעים משגיאות סליקה, איחורים או כפילויות יקטנו, ובפרט תיקונים מורכבים הנפרסים על פני חודשים.
- **הפחתת עומס שירות למעסיקים ולעצמאים:** חלק ניכר מפניות השירות כיום אינן מצד החוסכים אלא מצד מעסיקים המנסים לברר פערים תפעוליים. עומס זה צפוי לפחות באופן מהותי.
- **ייעול מערכי IT ותפעול:** סטנדרטיזציה מאפשרת לגופים המוסדיים לפשט מערכות, לצמצם פיתוחים ייעודיים ולהקטין עלויות תחזוקה.

אף שאין בשלב זה אומדן רשמי של החיסכון התפעולי לגופים המוסדיים, ניתן להציע סדרי גודל זהירים. היקף דמי הניהול הנגבים בשוק הפנסיוני והגמל עומד על עשרות מיליארדי שקלים בשנה, כאשר רכיב התפעול והשירות מהווה חלק לא מבוטל מהעלות. גם חיסכון של אחוזים בודדים בעלויות התפעול – למשל ירידה של 3–5 אחוזים בעלויות שירות ותפעול הקשורות לממשק עם מעסיקים – עשוי להתכנס לסדר גודל של כמה מאות מיליוני שקלים בשנה במונחי המשק כולו. חיסכון זה אינו מגולם במלואו באומדני החיסכון שהוצגו לעיל, ולכן הוא מגדיל את פוטנציאל התועלת הכולל של הרפורמה.

חשוב להדגיש כי בשל אופיו התחרותי של השוק הפנסיוני בישראל, חיסכון זה אינו צפוי להישאר כולו בידי הגופים המוסדיים. התחרות על חוסכים, ובפרט במכרזי ברירת מחדל ובמעברים בין קופות, יוצרת מנגנון העברה טבעי של חלק מהחיסכון אל הציבור, בדמות דמי ניהול נמוכים יותר ושיפור איכות השירות. במובן זה, הרפורמה צפויה לתרום לא רק ליעילות תפעולית אלא גם לחיזוק התחרות ולרווחת החוסכים.

באופן דומה, גם החיסכון למעסיקים – במיוחד לעסקים קטנים ובינוניים – אינו צפוי להישאר כולו כרווח עודף. בשוק עבודה תחרותי, חלק מהחיסכון בעלויות קבועות מתגלגל לעובדים, בין אם בשכר גבוה יותר, בתנאי העסקה משופרים, או בהרחבת היקף ההעסקה. לפיכך, יש לראות בחיסכון התפעולי הנובע מהרפורמה מנגנון עקיף לשיפור רווחת העובדים, גם מעבר להיבט הישיר של הגנה על זכויותיהם הפנסיוניות.

שקלול חיסכון זה – גם אם באופן שמרני – מצביע על כך שסך התועלת הכלכלית של הרפורמה גבוה מן האומדנים הישירים שהוצגו בתקציר המנהלים ובסעיף 6. עובדה זו מחזקת את הטענה כי מדובר ברפורמת תשתית בעלת תרומה מערכתית רחבה, החורגת מעבר לפישוט גבייה גרידא.

10. סיכום

איחוד גביית מס הכנסה, ביטוח לאומי, ביטוח בריאות והפרשות חובה לפנסיה הוא רפורמת תשתית אדמיניסטרטיבית בעלת יחס עלות-תועלת גבוה במיוחד. בשונה מרפורמות פסקליות או רגולטוריות אחרות, אין מדובר בשינוי של שיעורי מס, בזכויות סוציאליות או בהיקף חובת ההפרשה, אלא בשינוי של אופן הביצוע: מעבר ממערך גבייה מפוצל, עתיר חיכוך וכפילויות, למנגנון אחוד הנשען על דיווח אחד, חישוב מרכזי וסטנדרט מידע אחיד.

הניתוח בנייר מדיניות זה מראה כי מבנה הגבייה הקיים מטיל עלויות משמעותיות על המדינה, על מעסיקים ועצמאים – ובעיקר על עסקים קטנים ובינוניים – וכן על הגופים המוסדיים המנהלים את החיסכון הפנסיוני. מורכבות זו מתבטאת בזמן ניהולי אבוד, בעלויות שירות ותיקונים, ובסיכון מצטבר לשגיאות ולפגיעה ברציפות זכויות עובדים. פנסיית החובה מדגימה כשל זה היטב: חובה רחבת היקף שמושמת באמצעות הטלת אחריות תפעולית כבדה על המעסיקים.

הרפורמה המוצעת נותנת מענה מערכתי לכשלים אלה באמצעות ריכוז פונקציית הגבייה והעברת האחריות התפעולית לגורם אחד בעל יתרון לגודל. מהלך זה צפוי לצמצם טעויות ותיקונים רטרואקטיביים, לשפר את איכות המידע ולהקל באופן ניכר על המעסיקים, תוך שמירה על בחירת העובד במכשירים הפנסיוניים ועל מנגנוני הגנה ורציפות זכויות. במקביל, הפחתת עלויות תפעול ושירות לגופים המוסדיים צפויה, בשל התחרות, להתגלגל בחלקה לציבור בדמות דמי ניהול נמוכים יותר, שבר גבוה יותר ותנאי העסקה משופרים.

אומדני החיסכון מצביעים על תועלת משקית שנתית בהיקף של מיליארדי שקלים, אך חשיבותה של הרפורמה חורגת מן החיסכון הישיר: מדובר בצעד תשתיתי המפחית חיכוך אדמיניסטרטיבי, משיב למשק משאבים לפיריון, ומסיר חסמים מבניים לצמיחה ולהעסקה פורמלית. ניסיון בין-לאומי מראה כי ריכוז גבייה או דיווח על בסיס הכנסה הוא פרקטיקה מקובלת במדינות מתקדמות, וכי יישום הדרגתי וזהיר מאפשר מימוש התועלות תוך ניהול סיכונים.

לפיכך, רפורמת גבייה אחודה ראויה להיבחן ולקידום כצעד מדיניות תשתיתי, בעל פוטנציאל יישומי גבוה ותועלת רחבה, שניתן לקדם בהדרגה ובאחריות במסגרת עבודת מטה ממשלתית.