התרשמויותיי מדיוני הוועדה עד כה, שאלות להמשך הדיון, ומחשבות **ראשוניות** לגבי כיווני המלצות אפשריים

אורי חפץ

25.5.2025

ישיבת הוועדה לקידום הנגשת נתונים פיננסיים לצורך מחקר וסטטיסטיקה
רשמית תומכי מדיניות

התרשמותי האישית לגבי **הצורך** (כללי):

- הצ׳ארטר של הועדה: ״הנגשת נתונים פיננסיים לצורך **מחקר וסטטיסטיקה רשמית תומכי מדיניות**״
- **אנחנו לא עוסקים ב:** אכיפה, ענישה, מעקב, זיהוי, איכון ...
  - כלומר: אין לנו שום עניין ברשומת פרט ספציפית. אף פעם.
- **מחקר וסטטיסטיקה** = עיבודים/ניתוחים/תוצרים סטטיסטיים לגבי **קבוצות אוכלוסייה**
- **המטרה**: יצירת פתרון(ות) שיספקו מידע ״אגרגטיבי״ **מקיף ואמין**, אבל בחיתוכים (לפעמים רבים, לפעמים מאוד), כלומר ״**אגרגציה ברזולוציה**״ לשם מדיניות מיטבית
  - **לא** מידע חלקי/חסר/מוטה על קבוצת אוכלוסייה (את זה לעתים כבר יש; עשוי להוביל למדיניות שגויה)
  - **כן** מידע מקיף, אמין, **מייצג** (למשל, לא רכיב הון אחד, אלא כלל רכיבי ההון העיקריים)
  - **לא** ״משק הבית הממוצע בישראל״ (את זה כבר יש; מאפשר מדיניות עבור ״פרט מייצג״)
  - **כן** ״משק בית ממוצע בעוטף/פריפריה/צפון עם מפרנסת יחידה בעלת השכלה תיכונית וילדים בגיל בי״ס״. **כן** ״העשירון התחתון בגילאי העבודה (15-64)״, וכו׳
    - כלומר חיתוכים שמשלבים הכנסה, השכלה, מיקום, גיל, סקטור, מצב משפחתי, ועוד הרבה נתונים דמוגרפיים ואחרים (למשל: בעלי דירה/רכב; יוצאי אתיופיה; וכו׳)

התרשמותי: מתכנס לשני צרכים שונים. **צורך (1)**: מאגר נתוני הון פיננסי+ ברמת משק הבית (לא נאספים כרגע)

- ייצור של חיתוכים (״אגרגטיבי ברזולוציה **גבוהה**״) **מצריך בסיס נתוני פרט* שמזווג:**
  1. את כל מקורות המידע הפיננסי השונים
  2. את כל הנתונים הדמוגרפיים והאחרים על פיהם רוצים חיתוכים
  - הצורך בפרטים מזהים ישירים (מותממים/מוצפנים): רק בשלב האיסוף, לצורך הזיווג.
    - **אין לחוקר/סטטיסטיקאי צורך בנתוני פרט מזוהים (ישירות) לאחר הזיווג.**
    - **אין לציבור/ממשלה צורך בנתוני פרט, נקודה. (מזוהים או לא, ישירות או לא.)**
- כיום אין בסיס נתונים כזה. לדעתי יש להקימו. איפה? שאלה לדיון בוועדה (עוד כמה שקפים).
- הגישה לבסיס הנתונים הזה מוגבלת, מוגנת: ״בונקר״. רק התוצרים שיוצאים מהבונקר (החיתוכים) הם לפרסום/שימוש תומכי מדיניות.
- שורה תחתונה: יש להפריד קונספטואלית את ה-back end שהוא שמור ומוגן ואת ה-front end שזה התוצרים שבתכל׳ס צריך בשביל סטטיסטיקה ומחקר תומכי מדיניות.
- הערה נוספת: הוצגו בדיונים צרכים נוספים ב"אגרגטיבי ברזולציה גבוהה" לגבי נתונים מעבר להון פיננסי.
  - למשל: סירובי אשראי ומשכנתאות (בפרט בחברה הערבית); סך עלויות התיווך והשירות הפיננסי שאזרח משלם בחיתוכים שונים (פריפריה/מרכז, לפי הון/הכנסה, חרדים/לא), כמו דמי משמרת על תיק ניי"ע, עמלות בנקאיות, דמי ניהול לגמל, פנסיה והשתלמות וכו׳. (זה ה״+״ ב״הון פיננסי+״)

* יש אולי (או יהיו בעתיד?) פתרונות טכנולוגיים חלופיים שמאפשרים לבצע חישובים על מידע מוצפן מבוזר; במקרה כזה, נחליף ״בסיס נתונים״ או ״מאגר״ ב״פלטפורמה שמקשרת את הנתונים״. זו שאלה טכנית למומחי סייבר (בקרוב אצלנו).

התרשמותי: מתכנס לשני צרכים שונים. **צורך (2)**: נתונים פיננסיים אד הוק (נאספים אך לא מועברים (בזמן))

- לעתים (למשל בעתות חירום אבל לא רק) צריך נתונים קיימים לצורך מחקר וסטטיסטיקה תומכי מדיניות שנמצאים באחד המשרדים (מסיבה כלשהי, למשל תפעולית, ניטור, וכו׳) ונזקקים להם באחר.
  - לא נתוני תיק הנכסים של משקי הבית מכלל המקורות, כלומר לא קשור לצורך (1)
  - מידע פיננסי אחר ו/או חלקי ממאגר יחיד; לא נדרש זיווג עם נתוני פרט ממאגר אחר
    - למשל צורך בנתוני פרט מותממים עם שדות ספציפיים
    - או צורך רק בממוצעים; ״אגרגציה ברזולוציה **נמוכה**״ שבעל המאגר יודע לעשות לבד, ישירות
- **המטרה**: יצירת (או חידוד? אם כבר קיים) תשתית חוקית וטכנית, תהליכים/פרוצדורות שיקלו על מעבר חלק **בזמן רלוונטי** לצורך מדיניות מיטבית. יכול להציל חיים.
  - חקיקה חדשה או חקיקה שכבר קיימת? (עבור העברת נתוני פרט / אגרגטורים בלבד)
  - מטא-דטה / שפה סטטיסטית אחידה / מילונים / הגדרות?
  - מי מאשר למי לתת מה, איך, מתי, ובאילו תנאים, ובאיזו מהירות? (ומי אחראי על המטא-דטה?)
  - וכו׳

שאר המצגת שלי היום: **צורך (1)**
מאגר נתוני הון פיננסי(+) ברמת משק הבית (לא נאספים כרגע)

- השקף הבא: "לתמיכה בהפקת סטטיסטיקה רשמית, לרבות לצורך עמידה בדרישות דיווח בינלאומיות"
- שאר השקפים: "עיבוד מידע וביצוע מחקרים שיתמכו בגיבוש עמדות בנושאי מדיניות כלכלית ופיננסית"

(הציטוטים הם מתוך סעיף 1 בכתב המינוי של הוועדה שלנו)

צורך (1): סטטיסטיקה רשמית, לרבות דיווח בינ״ל

- הלמ״ס הציגה הנחיות (OECD Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth) ודרישות (System of National Accounts 2025של ה UN) בינלאומיות שנוגעות לנתוני מיקרו לגבי עושר של משקי בית (לעניינו: עושר פיננסי; יש גם עושר פיזי).
  - ישראל לא עומדת בהן כיום
  - הלמ״ס: מתכוונים להטמיע את התקן העולמי (SNA25) בישראל עד 2029
- מגובה גם בהחלטות ממשלה (2494 מיום 19.4.2015) בנושא ״מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן״
  - למשל מדד שהומלץ עליו במסגרת החלטת הממשלה: ״**רמת העושר הפיננסי נטו**״
  - כיום יודעים ברמת המאקרו (השקף הבא) אבל לא המיקרו; לא יכולים לעשות חיתוכים/התפלגות!
  - לעומת זאת, בדנמרק למשל: ״“The data are among other disseminated by type of family, ownership of dwelling, income in intervals, socioeconomic status, educational level, municipality, age and gender. The strata will whenever possible correspond to those that are used in the income statistics.”״

צורך (1): הון פיננסי לעיבוד ומחקר תומכי מדיניות

דוח וועדת המומחים של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, בהמשך להחלטות הממשלה לעיל (https://www.academy.ac.il/SystemFiles2015/29-6-21.pdf)

- המליצה על מדידת ההון הכלכלי (פיזי, ידע, פיננסי), הטבעי, האנושי, החברתי והתרבותי.
- הון פיננסי מוגדר כך: ״הון פיננסי מייצג את סך זכויותיהם של אזרחי המדינה בנכסים פיננסיים, בניכוי ההתחייבויות כלפי מדינות אחרות.״
- ״ראשית, הוא מספק גמישות ברכישת סוגי הון אחרים, לפי הצורך; שנית, הוא מגן מפני זעזועים כלכליים (ובריאותיים ואחרים). ... ההון הפיננסי משמש אפוא כפוליסת ביטוח. ...״. בקיצור:
  1. מדד חשוב לעושרם/חוסנם הכלכלי של אזרחים (היקפים, תשואות, וכו׳)
  2. מדד חשוב לגבי מידת ביטוחם/חוסנם **בעת משבר** (נזילות)
  3. הזדמנות כלכלית: למי יש גישה להון, איזה הון, מי ממודר מהון (למשל מי ממודר, דה פקטו, מגישה לאשראי, משכנתאות, וכו׳), מוביליות בין-דורית
- נתונים מצרפיים מייצרים (בהגדרה) ממוצעים, ״**סוכן מייצג**״. מדיניות שתעזור ל**אנשים אמיתיים** מחייבת מידע על התפלגויות, חיתוכים.
- כלומר צריך נתונים (א) מקיפים/מלאים, (ב) ברמת משק הבית
  - או במילותיה של הלמ״ס: ״הודגש כי רק כך ניתן יהיה לקבל אומדנים מבוססי כספים כגון מדדי עוני מדויקים, כדי שקובעי מדיניות יוכלו לנתח ולאתר מגזרים או קבוצות שעתידן אינו מוגן.״
- וזה מסביר גם את הצורך ב**וועדה בין משרדית**: תמונת מצב מהימנה דורשת הבנת המצב הפיננסי 360 מעלות
  - לא מספיק מידע לגבי פנסיות (הממונה על רשות ההון, ביטוח וחיסכון) בלי פיקדונות בנקאיים (המפקח על הבנקים) ובלי קרנות נאמנות ואג"ח (הרשות לניירות ערך)
- **אנחנו צריכים את כל מי שבחדר**, זה פרויקט משותף, אי אפשר להצליח בו אלא ביחד
- ואסור לנו לשכוח את מי שלא בחדר (ולא הגיש תגובות/הופיע לפנינו, ואף פעם לא יושב סביב השולחן, ולא שוכר יועצים, עו״ד, כלכלנים...)!

העושר הפיננסי נטו: תיק הנכסים וההתחייבויות של משקי הבית בישראל **(בערך; נתונים לא מעודכנים)**

- הנכסים וההתחייבויות של משקי הבית (על סמך חומרים מהלמ״ס/אשר)
  - בנתונים האחרונים: נכסים כ-8 טריליון שקל (כ-4 פעמים התמ״ג, בדומה לארה״ב)
    - מוסדיים 3.6 (פנסיה 1.2 (מתוך זה 0.4 ותיקות), ביטוח חיים 0.5, גמל 0.7, השאר ק. נאמנות?)
    - פנסיה תקציבית ענ״נ 0.75, פיקדונות בבנקים 0.8, ני״ע ואחרים 1.7, קצבאות ענ״נ 1
    - לא מתעסקים עם נכסים לא פיננסיים: נדל״ן, עסק בבעלות, רכב
    - מה חסר? למשל, ביטוחים סיעודיים וביטוחי בריאות?
  - התחייבויות כ-0.8 טר׳ (כעשירית מהנכסים; בארה״ב כ-15%)
    - משכנתאות 0.7 טריליון, אשראי משק בית אחר 0.2
- שאלת על לוועדה: אם מקימים בסיס נתוני הון פיננסי(+) ברמת משק הבית, מאיפה מביאים נתונים?

סקרים?

- הניסיון של הלמ״ס כפי שהוצג לוועדה הוא חד משמעי: לא סקרים
  - אבל זו שאלה לדיון הוועדה
- שתי בעיות:

1. **שיעורי השבה נמוכים וממשיכים לרדת** (תופעה כלל עולמית שחקרתי הרבה; לא רק סקרים פיננסיים!)
   - למשל סקר ה-SCF של הפד האמריקאי (המקור העיקרי לנתוני פרט על הון; אבל גם הרבה סקרים אחרים)
     - 2001: שיעור ההשבה היה 70% במדגם הגיאוגרפי ו-30% במדגם הייעודי.
     - 2022: השיעורים ירדו, בהתאמה, ל-47% ו-20%.
     - כלומר יותר ממחצית מהמדגם (ולפעמים הרבה יותר) לא משיב.
     - המשיבים אינם בהכרח דומים למסרבי השבה (self-selection bias, nonresponse bias)
2. **אנשים פשוט לא מכירים/יודעים מה מצב ההון הפיננסי שלהם** (ולא ששים לבדוק/להסמיך אקטיבית)
   - אנשים לא מתנדבים שנוציא להם המידע מהמסלקה (רק כ-31% הסכימו)
   - והם לא יודעים אותו בעצמם. וקושי רב להביא תדפיסים (רק כ- 11% מסרו דוחות כספיים)
     - ושוב: המתנדבים, יודעים, ו/או מוסרים דוחות שונים מהותית מהשאר (גורם להטיה במחקר); למשל 18%/5% בחמישון תחתון/עליון
   - כפי שנאמר במצגת חטיבת המחקר: מדיניות מבוססת נתונים **מוטים** זה לפעמים הכי גרוע.

דוגמא שגזרתי מתוך מסמך מיולי 2022 של הלמ"ס:
("לחסוך לעתיד טוב יותר: אמידת הון פנסיוני של משקי בית 2010-2019")

פרק 6: דיון ומסקנות

הון פנסיוני הוא אחד המרכיבים החשובים בהגדרת הון פיננסי של משק בית בהווה ובעתיד, אך עם זאת הקשה ביותר למדידה ולמעקב. זאת בעיקר בגלל שהחוסכים עצמם אינם מכירים את פרטיו, אינם יודעים היכן הם חוסכים, מהם תנאי החיסכון, כמה נצבר להם במשך השנים ואף אינם יודעים היכן לחפש את המידע על חסכונות אלה. ניסיון שנעשה בסקר ארוך טווח ב-2013 לאסוף מידע מסוג זה בקרב החוסכים המחיש היטב את המצב כאשר כ-90% ממשקי הבית לא ידעו לומר דבר לגבי החסכונות הפנסיוניים שלהם: באיזו קרן הם חוסכים, מה גובה החיסכון החודשי או השנתי, וכמה הצטבר להם עד כה בחיסכון הפנסיוני.

נתונים מנהליים? (דיווח ישיר של הגופים הרלוונטיים)

- **מוסדיים**: רוב הנכסים (פנסיות, ביטוח חיים, ...) בידי מספר קטן של גופים.
  - האם מהגופים או מהמסלקה (או חלק ככה וחלק ככה)?
  - מעורבות הרגולטור?
  - צמצום נטל: למשל הנתונים שכבר מופיעים בדיווחים התקופתיים/מסלקה/וכו׳
- **פנסיה תקציבית** (ענ״נ), **קצבאות** (ענ״נ): בידי האוצר/ביטוח לאומי?
  - למשל כנ״ל (נתוני דיווחים תקופתיים, הערכת שווי עכשווי, וכו׳)
- **בנקים** (פיקדונות, התחייבויות): מצב דומה למוסדיים
  - לגבי התחייבויות: האם מהגופים או ממאגר האשראי?
  - מעורבות הרגולטור?
  - צמצום נטל: למשל הנתונים שכבר מופיעים בתעודת הזהות הבנקאית / דיווחים תקופתיים
- **אג״ח/מניות? עסק בבעלות? חוץ בנקאיים? נכסים בחו״ל?**

מרשם או מדגם?

- האם מרשם של כלל משקי הבית או מדגם מייצג (אקראי; למשל, 20% מהאוכלוסייה)?
  - אם המדגם מייצג (אקראי), האם יש חיתוכים עבורם 20% זה לא מספיק?
  - למשל: אם חוקרים את האחוזון העליון (מאה אלף איש), אז 20% זה עשרים אלף. בחיתוך גיאוגרפי/דמוגרפי/סקטוריאלי/וכו׳ לפעמים לא יהיו מספיק פרטים בתא סטטיסטי.
  - פתרון אפשרי: נחקור את **שני** האחוזונים העליונים, או בתאים גיאוגרפיים גדולים יותר, וכו׳.
  - בנוסף (ראו למשל כאן https://www.irs.gov/pub/irs-soi/johnsmoore.pdf), ברמות הגבוהות של ההכנסה, השונות הסטטיסטית גבוהה, גם מבחינת הגיוון במכשירים פיננסיים שבהם האחוזון העליון מחזיק את נכסיו (גם לצורך תכנון מס וגם מסיבות אחרות ומגוונות). אז מחקר דורש הרבה תצפיות.
- כנ״ל לגבי חשבונות עסקיים (האם תמיד אפשר להפריד ממשקי בית?)
  - מתוך מצגת חטיבת המחקר בבנק: ״**חשוב להנגיש את כלל הנתונים בכל מקטע, אחרת התמונה עלולה להיות מטעה**״ [מקטע: משקי בית, עסקים, סקטור פיננסי; מלאים וזרמים]

שאלות לדוגמא לדיון בוועדה (בעוד שבועיים):

- האם ואיפה לאגם את המידע? אם בלמ״ס, לדעתי חקיקה קיימת **כבר** מאפשרת איסוף לצורך סטטיסטיקה לאומית
- מידת מעורבות הרגולטורים באיסוף המידע?
  - חומה סינית בין מידע שדווח לצורך רגולציה ומידע שידווח לצרכי סטטיסטיקה/מחקר?
  - בשונה מהמצב עם מידע זרמי, שמוזרם תדיר מרשויות המס?
- למי יש גישה ל״בונקר״ עם נתוני הפרט?
  - מודל הגישה של מאגר האשראי (בנק ישראל) / חדר המחקר (הלמ״ס) / אחר (איזה?) מתאים/יותר/פחות מידי?
  - למשל הועלו פה בדיונים התנגדויות לגישה לגופים מהמגזר הפרטי
  - מי מחליט ועל סמך מה למי יש גישה לאילו נתונים תחת אילו תנאים? והאם ליצור למשל ערוץ מואץ לעתות חירום?
- כיצד להסתיר זהות של גופים פיננסיים, שבניגוד למשקי הבית, הם מעטים מאוד וגדולים מאוד?
  - למשל, האם לא לכלול שום פרט/סיווג לגבי זהות הגוף המדווח? האם להכניס ל״בונקר בתוך הבונקר״ ורק חיתוכים ייצאו החוצה?
- האם הנתונים המדווחים ממילא לעמיתים/לקוחות הם מספיקים/יותר/פחות מידי?
  - פרקטית: למשל האם, בנוסף להתפלגות ההון הפיננסי, יספקו תמונה מהימנה גם על עמלות/עלויות מכשירים/תיווך/שירות פיננסי?
  - פילוסופית/עקרונית: האם נכון בעיקרון שמה שהרגולטור החליט שיש לדווח תקופתית לעמית/לקוח, ראוי שייכלל במאגר המידע לצורך ניטור/מחקר?
- האם לנסות לכסות נכסים בחו״ל, ואם כן, אז איך? גופים רלוונטיים בישראל שפספסתי?
- סעיף 5 בכתב המינוי: ״תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך הנגשת הנתונים״ – האם אפשר להימנע? (מסגרת קיימת)

שאלות לדוגמא מזווית אחרת: מי מחליט מה?

- מנגנון ראשון: מי מחליט **אילו נתונים לאסוף וממי**?
  - כולל: עם מי הוא חייב להתייעץ? למי יש זכות וטו? וכו׳.
- מנגנון שני: מי מחליט **למי לאפשר גישה לנתונים שנאספו**?
  - מי מחליט מה אפשר לזווג למה, איזה מחקרים אפשר לעשות? מי יוכל לעשות אותם?
- מנגנון שלישי: מי מחליט **אילו תוצרי מחקר/סטטיסטיקה אפשר לפרסם**?
  - למשל: האם מותר לפרסם רק פנימית בתוך בנק ישראל, או רק במשרד רה״מ, או לכלל הציבור (שכולל גם גופים שמבקרים את הגופים האלו)?
  - כבר לא שאלה של פרטיות (התוצרים אינם מזוהים, הם אגרגטיביים); שאלות גדולות של דמוקרטיה, של ביטחון המדינה אולי, יחסי חוץ, וכו׳.