

1

מגמות ההתפתחות של הביטוח
הלאומי

כללי

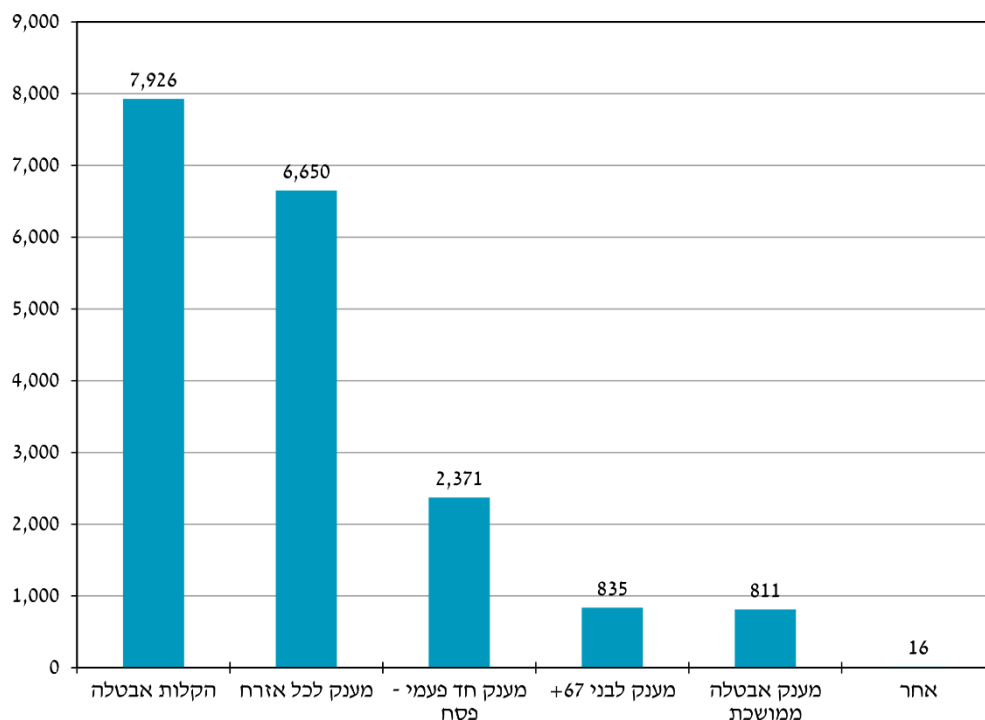
לנוכח משבר הקורונה שהוציא משוק העבודה מאות אלפי עובדים במספרים משתנים, לפי חודשי הסגרים וההגבלות במהלך 2020, תיזכר שנה זו כשנה ייחודית מבחינת מדיניות הביטוח הסוציאלי החריגה שנקטה בה. באמצעות הביטוח הלאומי הועברו לציבור 18.6 מיליארדי ש"ח לצורך כיסוי התוספת בדמי אבטלה, שתנאי הזכאות לקבלתם הוגמשו ללא הכר בהשוואה לשנים רגילות, ולצורך תשלום מענקים שונים, חלקם ניתנו באופן אוניברסלי (תרשים 1), וביניהם ניתן למנות את אלה: מענק לפסח בסך 500 ש"ח שנועד לילדים, לאזרחים ותיקים ולמקבלי קצבאות קיום; מענק לכל אזרח שניתן באוגוסט 2020; מענקים לעובדים בני 67 ומעלה שעבודתם הופסקה ולא היו זכאים לדמי אבטלה מפאת גילם. לראשונה בתולדות הביטוח הלאומי הגיע סך תשלומי הגמלאות ל-9.3 אחוזי תוצר בקירוב – פי כ-1.5 בהשוואה לממוצע בשני העשורים החולפים.

בהשוואה ל-2019 עלה פי שישה מספר מקבלי דמי אבטלה, אבל התשלומים לדמי אבטלה עלו פי חמישה. הבדל זה נובע מהעלייה הגבוהה יותר בשיעור מקבלי דמי אבטלה שהשתכרו שכר נמוך בהשוואה לבעלי שכר גבוה¹: גובה דמי האבטלה הממוצעים כאחוז מהשכר הממוצע, שעמד בשנים האחרונות (שלפני 2020) על כ-50%, ירד בשנה זו בחדות והגיע ל-43%.

התפתחויות אלה, כמו גם מענקים אחרים, שלא שולמו באמצעות הביטוח הלאומי ב-2020 (בעיקר המענקים לעצמאים, ששולמו באמצעות רשות המיסים), הציבו את ישראל במקום חריג ביחס לעצמה ובהשוואה למדינות המפותחות מבחינה ההוצאה לרווחה. תרשים 2 להלן מציג את ההוצאה הציבורית של ישראל ב-2020 על רקע משבר הקורונה. בשונה משנים רגילות, שבהן ישראל מופיעה בחלק התחתון של הדירוג (ראו בפרק התרשימים, ישראל 2019), ב-2020, עם תוספת הוצאה ממשלתית לרווחה בהיקף של 5.8 אחוזי תוצר לצורך התמודדות עם משבר הקורונה, היא התמקמה קרוב לממוצע המדינות המפותחות – מקום אחד מתחת לממוצע שהגיע ל-6.2 אחוזי תוצר.

¹ מעבר לכך, צעירים המשתכרים בדרך כלל שכר נמוך יותר ממבוגרים זכאים בדרך כלל לפחות ימי אבטלה. הארכת משך האבטלה ב-2020 הביאה לעלייה במשקלם בסך המובטלים, ולכן תרמה אף היא לירידה בגובה דמי האבטלה.

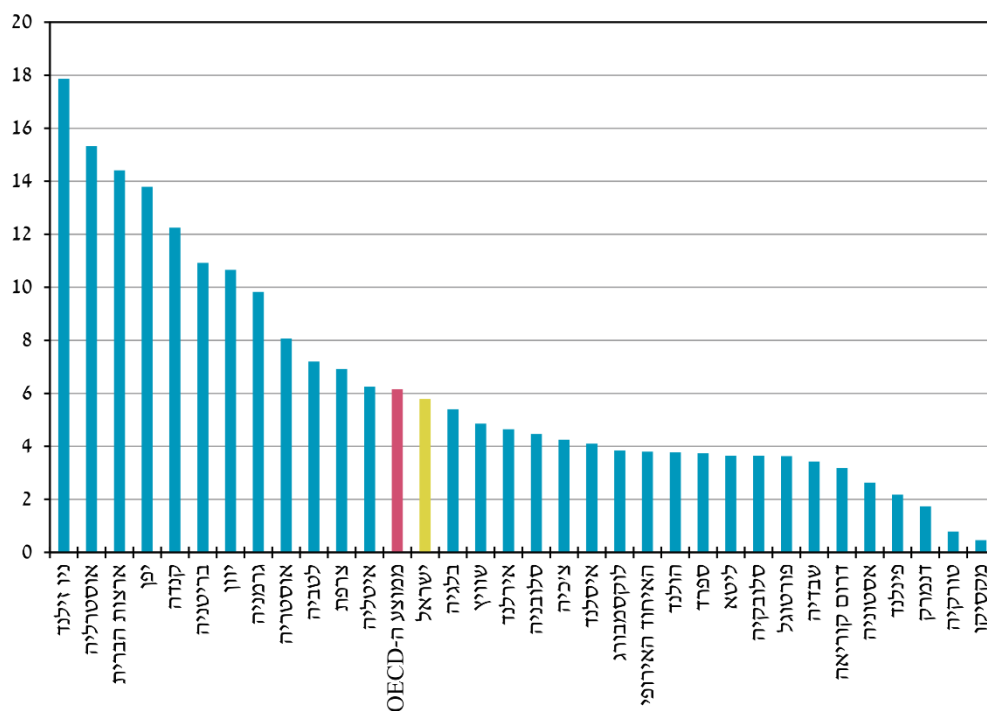
תרשים 1: התפלגות תשלומי האוצר הנוספים שהועברו ב-2020 לביטוח הלאומי לצורך כיסוי ההקלות בדמי אבטלה ומענקים שונים, במיליוני ש"ח



* סך הכול: 18.6 מיליארדי ש"ח

התרשים מראה תמונה מעניינת: דווקא במדינות כמו מדינות צפון אירופה, שבהן שיעור ההוצאה לרווחה במונחי תמי"ג גבוה יחסית, נדרשה **תוספת** נמוכה יחסית להתמודדות עם משבר הקורונה. לעומת זאת מדינות עם משטר כלכלי חברתי ליברלי, כמו המדינות האנגלו-סקסיות (אוסטרליה, ניו זילנד, ארצות הברית), ניצבו בראש הדירוג מבחינת ההוצאה הממשלתית על התמודדות עם השלכות המגפה על רמת החיים ועל התעסוקה של האזרחים. יוצאות מכלל זה הן למשל טורקיה ומקסיקו, שנמצאות בתחתית הדירוג מבחינת הוצאות הממשלה לקורונה – מיקום דומה לזה שבו הן נמצאות בהוצאה הלאומית לרווחה בזמנים כתיקונם.

תרשים 2: תוספת ההוצאה לרווחה ב-2020 – השוואה בין לאומית (המקור: IMF)



היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות – הסתכמו ב-2020 ב-132 מיליארד ש"ח, לעומת 95.3 מיליארד ש"ח ב-2019 (לוח 1). סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שהמוסד משלם, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה והוצאות מנהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על כל תחומיה (כ-2 מיליארד ש"ח). הסכום בשנה זו כולל גם מענקים מיוחדים בעקבות הקורונה בסך הקרוב ל-10 מיליארד ש"ח וכן וכספים ששולמו עקב הקלות בדמי אבטלה ומענקים אחרים בסך 18.6 מיליארד ש"ח.

לוח 1: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מנהל) (אחוז מהתמ"ג), 1980-2020*

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכול	גמלאות גבייתיות	סך הכול**	דמי ביטוח לאומי***
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1995	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.65	6.09	6.00	4.08
2005	6.62	5.31	5.65	3.80
2010	6.57	5.49	5.43	3.57
2015	6.20	5.37	5.34	3.56
2016	6.12	5.29	5.41	3.63
2017	6.44	5.63	5.46	3.66
2018	6.49	5.71	5.50	3.69
2019	6.59	5.88	5.49	3.69
2020	9.29	7.72	5.45	3.65

* הערה כללית לנתונים כאחוז מהתמ"ג בדוח כולו: ייתכנו הבדלים לעומת שנים קודמות בשל שינויים למפרע הנעשים בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 ** כולל גבייה למערכת הבריאות ללא שיפוי.
 *** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.

ב-2020 גדלו תשלומי המוסד ריאלית ב-39.4% – שיעור גבוה מאוד יחסית לשנה הקודמת, שבה הגידול היה דומה לממוצע השנתי מתחילת העשור². פרט לגידול החד בקצבת האבטלה, הגידול בשנה הנסקרת נובע ממענקי הקורונה, מגידול במספר המקבלים ברוב הגמלאות ומשינויי החקיקה של השנים האחרונות, ובהם הרפורמה בתחום הסיעוד, שהובילה לגידול חד במספר התביעות ב-2019 וגם ב-2020, להטבות בקצבאות הנכות (במסגרת ההסכם שנחתם עם ארגוני הנכים), להקדמת תוספת הוותק בקצבת אזרח ותיק מ-2019 ועוד. עליות אלה קוּזְזו בחלקן על ידי ירידות בגמלאות אחרות (ראו בהמשך). גם במונחים של אחוזי תוצר נרשמה עלייה: ב-2020 הגיע שיעור הגמלאות ל-9.2% מהתמ"ג (לוח 1 לעיל) לעומת 6.59% ב-2019 – זינוק של פי 1.5 בקירוב. בשנת השיא המוצגת בלוח 1, 1990, עמד שיעור הגמלאות על 8.36% מהתמ"ג (בדומה לשיעור ב-2002 שאינו מוצג בלוח), כ-1.5 נקודות האחוז יותר מהשנים שלאחר מכן עד 2020, שעברה אף את השנה הזו מבחינת גודל ההוצאה במונחי תוצר. יצוין שהעלייה בתשלומי הגמלאות בשל עדכון בהתאם למדד הייתה מתונה יחסית ב-2020: בין נובמבר 2018 לנובמבר 2019 עלה מדד המחירים לצרכן ב-0.3%. (לעומת 1.2% ב-2019 ו-0.3% ב-2018, לאחר שבשנים 2014-2017 לא עודכנו הגמלאות בשל הירידות במדד המחירים).

2 ב-2017 היה שיעור הגידול גבוה במיוחד, 9.4%, בשל תחילת התשלומים בגין התוכנית **חיסכון לכל ילד**, שכללו גם תשלומים למפרע לשנים 2015-2016.

בסך הכול עלו ב-2020 תשלומי הגמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-30% במונחים ריאליים (לעומת עלייה של 8% ב-2019), בעיקר בשל הגידול בתשלומים לקצבת אבטלה. לעומתם עלו התשלומים לגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי בשיעור של כ-4% (לעומת עלייה של 4% ב-2019). גמלאות אלה, שעומן נמנות הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, אזרח ותיק ושאיירים לאלה שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) ותגמולי מילואים, משולמות מכוח חוקי המדינה או מכוח הסכמים עם האוצר וממומנות במלוואן בידי אוצר המדינה. ב-2020 הסתכמו תשלומי הגמלאות הללו (ללא הוצאות מנהל) ב-10.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-9% מכלל תשלומי הגמלאות.

סך הגבייה כאחוז מהתמ"ג ירד במקצת ב-2020 והגיע ל-5.45 אחוזי תוצר (לעומת 5.49 ב-2019). שיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי מהתמ"ג ירד קלות, והגיע ל-3.65 אחוזי תמ"ג (לעומת 3.69 ב-2019). גם ב-2019 לא הדביק הגידול השנתי בסך הגבייה את הגידול בסך התשלומים במונחי אחוזי תוצר, אך כמובן לאור ההתפתחויות המתוארות, ב-2020 גדל פער זה גדל במידה רבה.

בעקבות התפרצות נגיף הקורונה ופיטורם או הוצאתם לחופשה ללא תשלום של מאות אלפי עובדים שהיו זכאים לגמלה על פי חוק, זינקו ב-2020 התשלומים לדמי אבטלה בשיעור ריאלי של 52.7%. בשל ההקלות בתנאי הזכאות של דמי האבטלה שנקבעו בהוראת שעה, התווספו למספר הזכאים לפי חוק זכאים רבים. הקלות אלה כללו בין היתר את קיצור תקופת האכשרה, את קיצור תקופת החל"ת המזכה בדמי אבטלה, תוספת ימי זכאות לאוכלוסיות מובחנות ועוד. מלבד זאת שולמו למקבלי דמי אבטלה שחזרו לעבוד מענקים מיוחדים: מענקי אבטלה ממושכת ומענק לעידוד תעסוקה. כאחוז מסך הגמלאות עלו התשלומים לדמי אבטלה מ-4% בקירוב בשנים 2016-2019 ל-18.7% ב-2020 (כאשר מביאים בחשבון גם את כלל המענקים הייחודיים ששולמו בידי הביטוח הלאומי ב-2020).

התשלומים לקצבאות אזרח ותיק ושאיירים עלו ב-2020 ב-4.4%, כנקודת אחוז פחות מהעלייה ב-2019 – 5.4% (לוח 2 להלן)³. בשתי השנים הגידול מושפע בעיקר מהעלייה במספר המקבלים ובעדכון על פי המדד. עם זאת ב-2020 הייתה העלייה במדד המחירים לצרכן מתונה בהשוואה לעלייה של 2019 (0.3% ו-1.2% בהתאמה) ומכאן נובע ההבדל בשיעור הגידול בין שתי השנים.

אף שאוכלוסיית מקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים מוגבלת מבחינת השתתפותה בשוק העבודה, כללו תיקוני החקיקה, שנעשו ב-2020 לצורך התמודדות עם משבר הקורונה, גם אותה ובעיקר את האוכלוסייה העובדת בקרבה: (1) בעקבות סגירת השמיים לטיסות בחלק מהשנה, הוחלט שלא לשלול, ממארכ עד נובמבר 2020, קצבאות אזרח ותיק ושאיירים מאלה שיצאו מהארץ אחרי ינואר 2020 ובמהלך מארכ 2020 היו זכאים בדין להמשך תשלום קצבה בחו"ל. (2) ממשלת ישראל התקינה תקנות לשעת חירום, ולפיהן ישלם המוסד לביטוח לאומי החל

3 ייתכנו הבדלים בין שיעורי השינוי בתשלומי הגמלאות השונים לבין המצוין בפרקים הספציפיים. להבדלים אלה שתי סיבות אפשריות: (א) נתוני התשלומים בפרק זה כוללים הוצאות מנהל. (ב) ההגדרות אינן תמיד זהות. ב-2020 נוספת עוד סיבה: בפרק זה אנו מתייחסים לתשלומים לגמלה כחלק מסך התשלומים, לרבות מענקים שונים, על פי רוב אוניברסליים, שניתנו לאוכלוסייה בישראל ב-2020.

במאוס 2020 מענק הסתגלות שמטרתו לתת תמיכה כלכלית לאדם שעבד ופוטר מהעבודה או יצא לחל"ת שלא מרצון, אך מפאת גילו אינו זכאי לדמי אבטלה. (3) בין החודשים מאוס 2020 לדצמבר 2021 נחשבו דמי אבטלה כהכנסה מעבודה לצורך מבחני הכנסות לקצבאות אזרח ותיק ושאיירים ותוספת השלמת הכנסה.

העלייה בתשלומים משקפת הבדלי מגמה בין תשלומי הגמלה לפי חוק ולפי הסכמים אחרים. תשלומי גמלאות אזרח ותיק ושאיירים לפי חוק הביטוח הלאומי (ללא הוצאות מנהל) עלו ריאלית ב-5.1%, ואילו התשלומים לגמלאות לפי הסכמים אחרים ירדו ב-1.2% (לרבות תוספת השלמת הכנסה לכלל הקצבאות, בהן הקצבאות לפי חוק). העלייה בתשלומים לקצבאות לפי חוק נבעה בעיקר מגידול במספר המקבלים ומהגדלת תוספת הוותק (ראו לעיל), ואילו הירידה בתשלומים לגמלאות לפי הסכמים אחרים נבעה מירידה במספר המקבלים, רובם עולים. חלקן של גמלאות אזרח ותיק ושאיירים בסך הגמלאות ב-2020 נותר הגבוה ביותר, ואולם בגלל תשלומי האבטלה והמענקים בעקבות משבר הקורונה ירד ל-28% מכלל התשלומים בשנה זו. ללא הכללת מענקים אלה השיעור מעט גבוה יותר, כ-30.6%, אבל עדיין נמוך בהשוואה לשיעור ב-2019 (37.7%). עם זאת יצוין שגם ללא ההתפתחויות החריגות של 2020 ניכרת מגמת ירידה בתשלומי הענף ביחס לשאר הקצבאות (ראו פרק **אזרח ותיק ושאיירים**)

התשלומים לגמלאות סיעוד ואחרות עלו ב-2020 ריאלית ב-31.3% לעומת 2019. העלייה משקפת גידול חד במספר הזכאים לגמלת הסיעוד בעקבות הרפורמה בסיעוד (שכללה למשל את הרחבת הזכאות לגמלה ברמת התלות הגבוהה) ובעקבות הגדלת הגמלאות ברמות 4-6 בפעימה השנייה. עם זאת, בשל הגידול בהיקף הגמלאות בכסף ב-2020, שערכן 80% בלבד מערך הגמלה המקבילה להן בעין, קוזה במעט העלייה בתשלומים. יצוין שהגידול הבולט בסעיף זה (**סיעוד ואחר**) משקף גם גידול חד של כ-35% בענף פשיטות רגל. למרות עליות אלה, הגידול החד בתשלומים לאבטלה הורידו את חלקו של הסעיף בסך התשלומים מ-9.6% ל-9% בין שתי השנים.

התשלומים לקצבאות הילדים ירדו ריאלית בין 2019 ל-2020 ב-5.2% לאחר עלייה ריאלית של 7.5% ב-2019. תוכנית החיסכון לכל ילד הגדילה את חלקם של התשלומים לקצבאות הילדים בכלל תשלומי הגמלאות (מ-7.9% ב-2016 ל-9.7% ב-2019), ואולם ב-2020 הם ירדו ל-6.6% עקב העלייה בקצבאות האבטלה והמענקים שניתנו. יצוין שגם השיעור ב-2019 הוא שיעור נמוך בראייה היסטורית (גם כשכוללים את תוכנית החיסכון לכל ילד החדשה למדי), בייחוד בהשוואה למצב ערב התוכנית הכלכלית של 2002-2003 והקיצוץ העמוק בקצבאות הילדים מ-2004.

התשלומים לענף נכות עלו ריאלית ב-10.8% לעומת 2019. העלייה נבעה מגידול במספר המקבלים (כמדי שנה), אך בעיקר מהתוספת בתשלומים לגמלה במסגרת ההסכם שנחתם בין הממשלה לארגוני הנכים ב-2018. במסגרת ההסכם הוחלט על שינויי חקיקה לטובת מקבלי גמלאות הנכות מהביטוח הלאומי (נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה ואזרח ותיק עם תוספת השלמה לנכות), כדי להיטיב את רמת חייהם של המוגבלים ולעודד אותם להשתלב בשוק העבודה. להגדלת הקצבאות נקבעו שלושה שלבים, והשלב השני תוכנן ל-2020. עם זאת, בדומה לכלל הגמלאות, למעט דמי אבטלה, ירד חלקם של התשלומים לגמלאות הנכות בסך תשלומי הגמלאות בכ-4 נקודות אחוז ועמד ב-2020 על 16.1%. כמו בענפים אחרים נבעה הירידה מהעלייה בחלקם של תשלומי אבטלה בעקבות הקורונה.

לוח 2: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מנהל).
2020-1995

שנה	סך כל התשלומים	אזרח ותיק ושאיירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אימהות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים	הבטחת הכנסה***	סיעוד (אחר ואבטלה)	מענקי קורונה (לא אבטלה)
מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)											
1995	*21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	*1,053	1,149	798	
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897	
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842	
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394	
2015	74,215	28,479	14,502	5,702	6,868	5,661	3,319	1,056	2,680	6,125	
2016	76,982	30,015	15,072	5,536	7,098	6,111	3,235	1,186	2,421	6,307	
2017	84,443	31,458	16,049	5,825	7,746	9,782	3,260	1,209	2,336	6,778	
2018	88,769	33,463	17,867	6,113	8,121	8,527	3,561	1,295	2,351	7,471	
2019	95,306	35,574	19,292	6,618	8,296	9,243	3,954	1,198	2,006	9,125	
2020	132,034	36,946	21,259	7,175	8,223	8,714	24,672	1,071	2,188	11,914	9,872
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)											
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5	
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	-0.9	-7.4	18.1	18.2	
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5	
2010	4.4	4.1	4.5	9.6	4.9	14.3	-0.6	-23.5	-1.8	6.8	
2015	4.3	6.0	4.5	-2.4	3.9	8.5	-2.0	12.9	-9.2	3.5	
2016	9.4	4.6	6.2	5.0	8.9	9.7	0.5	1.7	-3.8	7.2	
2017	4.3	5.5	10.4	4.1	4.0	-13.5	8.4	6.3	-0.2	9.3	
2018	6.5	5.4	7.1	7.4	1.3	7.5	10.1	-8.3	-15.4	21.1	
2019	39.4	4.5	10.8	9.1	-0.3	-5.2	527.7	-10.1	9.7	31.3	
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)											
1995	100	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8	
2000	100	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8	
2005	100	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6	
2010	100	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4	
2015	100	38.4	19.5	7.7	9.3	7.6	4.5	1.4	3.6	8.3	
2016	100	39.0	19.6	7.2	97.2	7.9	4.2	1.5	3.1	8.2	
2017	100	37.3	19.0	6.9	9.2	11.6	3.9	1.4	2.8	8.0	
2018	100	37.7	20.1	6.9	9.1	9.6	4.0	1.5	2.6	8.4	
2019	100	37.3	20.2	6.9	8.7	9.7	4.1	1.3	2.1	9.6	
2020	100	28.0	16.1	5.4	6.2	6.6	18.7	0.8	1.7	9.0	

* הנתונים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטחון כהחזר חוב בגין החיסכון במספר ימי המילואים.
 ** כולל תשלומים להבטחת הכנסה לאזרח ותיק.
 *** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

התשלומים להבטחת הכנסה עלו ב-2020 והגיעו ל-2.18 מיליארד ש"ח – עלייה ריאלית של 9.7% לעומת 2019, בעיקר בשל העלייה החדה במספר המקבלים את הגמלה, המושפעת אף היא מהשינויים בשוק העבודה. חלקה של הגמלה בסך תשלומי הגמלאות ירד ל-1.7%. ירידה זו נובעת מהעלייה בתשלומים לדמי אבטלה ומענקים, ובלעדיהם הייתה עלייה בחלקה של הגמלה בסך התשלומים. עם זאת שיעור זה משקף ירידה מתמשכת בתשלומי גמלה זו בסך תשלומי הגמלאות בשני העשורים האחרונים. כך בין 2002 ל-2020, בשונה מהעליות של עשרות אחוזים ברוב הגמלאות האחרות, ירדו תשלומי גמלה זו ב-120% ויותר. התשלומים לקצבאות מחליפות שכר אחרות, מלבד דמי האבטלה, רשמו מגמות מנוגדות. התשלומים לנפגעי עבודה (יחד עם נפגעי איבה) עלו ב-9.1%, ואילו התשלומים לקצבאות אימהות ירדו במעט (0.3%).

התשלומים למשרתים במילואים ירדו השנה בשיעור של 10.1%. תשלומים אלה נתונים לתנודות רבות בהיותם מושפעים מאירועים ביטחוניים. ב-2014, עקב מבצע צוק איתן, עלו התשלומים ריאלית ב-22% בקירוב, וב-2015 ירדו ב-24% בקירוב, לכמיליארד ש"ח. עם זאת, בשל ההיקף הקטן למדי של העברות אלה, שיעורן בכלל ההעברות נתון לתנודות, וב-2020 הוא עמד על 0.8%.

רמת הגמלאות

כאמור, בינואר 2020 – מועד עדכון הקצבאות בכל שנה – עודכנו הקצבאות ב-0.3%, בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן בתקופה שבין נובמבר 2018 לנובמבר 2019. **הסכום הבסיסי⁴**, שלפיו רוב הקצבאות מתעדכנות מ-2006, עלה בשיעור זה, לאחר עלייה של 1.2% בשנת 2019.

ב-2020 עלה השכר הריאלי ב-7.6% ואילו מדד המחירים לצרכן ירד ב-0.6%. העליות בשכר בשנים האחרונות, לאחר שנים של עליות מתונות ואף ירידות במדד המחירים (עד לשנה הנסקרת), מחזירות את המגמה שנהגה בעשורים האחרונים (מלבד העשור הראשון של שנות ה-2000), ולפיה השכר הממוצע, המשקף את השינויים ברמת החיים ולא רק את השינוי במחירים, עולה לאורך זמן יותר מהמחירים. במצטבר מ-2006 עד 2020⁵ עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-45% (נומינלית) לעומת עלייה של פחות ממחצית משיעור זה בסכום הבסיסי המתעדכן על-פי מדד המחירים לצרכן. שיעור נמוך זה של עלייה מבטא את רמת השחיקה של הגמלאות בהשוואה לשכר הממוצע ומגלם "הפסד" מצטבר למקבלי הגמלאות, הנאמד ב-20 מיליארדי ש"ח בקירוב. יצוין בהקשר זה שהסכם בדבר קצבאות הנכות, שנחתם עם ארגוני הנכים ב-2018, קבע שהחל ב-2022 יוצמדו קצבאות הנכות לשכר הממוצע ולא לסכום הבסיסי שאליו מוצמדות רוב הגמלאות.

4 ראו הערה 3.

5 בשנים 2002-2006 הוקפאו הקצבאות.

לוח 3: קצבת אזרח ותיק והכנסת המינימום המובטחת לאזרחים ותיקים ולשאירים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע*). ממוצע לחודש 2020-1985

הקצבה עם השלמת הכנסה (כולל קצבאות ילדים)				קצבת אזרח ותיק בסיסית				שנה/גיל
אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחיד/ה		אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחיד/ה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2019 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2020 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2020 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2020 (בש"ח)	
73	3,403	36.4	1,891	35.3	1,848	18.2	3,244	1985
52.1	3,339	25.7	1,875	31.7	2,324	16.4	1,194	1990
57.3	4,024	26	2,023	30.1	2,357	15.5	1,209	1995
55	4,509	25	2,256	29	2,630	15	1,350	2000
57.8	4,813	27.6	2,443	30.2	2,681	15.2	1,343	2005
59.8	5,270	28.6	2,742	29.9	2,892	15.3	1,487	70 עד 2010
59.4	6,204	28.6	2,814	29.5	2,892	15.2	1,487	79-70 2010
59.2	4,646	28.5	2,943	29.5	2,977	15.2	1,572	+80 2010
	5,462	30	2,824		3,007	16.2	1,543	70 עד 2015
62	5,584	30	2,909	31.1	3,007	16.1	1,543	79-70 2015
	4,828	30.3	3,039		3,094	16.1	1,629	+80 2015
	6,040	32.1	3,020		3,023	17.1	1,551	70 עד 2016
63.6	6,143	30.9	3,082	32.4	3,023	16.8	1,551	79-70 2016
	5,372	31.8	3,192		3,110	16.8	1,638	+80 2016
	6,239	33.2	3,145		3,016	17.8	1,547	70 עד 2017
64	6,284	30.9	3,173	32.7	3,016	16.9	1,547	79-70 2017
	5,455	31.8	3,245		3,103	16.9	1,634	+80 2017
	6,317	33.2	3,197		3,000	16.9	1,539	70 עד 2018
64.2	6,367	30.9	3,229	32.7	3,000	16.9	1,539	79-70 2018
	5,477	31.8	3,260		3,088	16.9	1,626	+80 2018
62.1	6,340	31.4	3,209	29.3	3,012	15.1	1,545	70 עד 2019
62.6	6,389	31.7	3,240	29.3	3,012	15.1	1,545	79-70 2019
63	5,497	32	3,272	30.2	3,099	16.0	1,631	+80 2019
57.3	6,396	29.0	3,237	27.2	3,038	14.0	1,558	70 עד 2020
57.7	6,446	29.3	3,269	27.2	3,038	14.0	1,558	79-70 2020
49.7	5,545	29.6	3,301	28.0	3,126	14.7	1,646	+80 2020

* כפי שמודדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

** מ-2008 שולמה הקצבה לפי קבוצות גיל.

הקצבה הבסיסית לאזרחים ותיקים הוסיפה לרדת ב-2020 במונחי השכר הממוצע זו השנה השישית ברציפות, מאחר שלא הדביקה את העלייה בשכר הממוצע. כך למשל הקצבה ליחיד בן

79-70 ירדה מ-15.1% מהשכר הממוצע ב-2019 ל-14% ב-2020. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה שאינם מקבלים תוספת השלמת הכנסה ירדו אף הן בשיעורים דומים (לוח 3). לעומתן עלו ב-2019 כשיעור מהשכר הממוצע קצבאות אזרח ותיק או שאירים בתוספת השלמת הכנסה, לאחר ששינויי חקיקה מדצמבר 2015, שנמשכו גם ב-2016, הובילו להמשך העלייה של הקצבה במונחים של השכר הממוצע גם ב-2017 ולעלייה ריאלית ב-2018 וב-2019. שינויי חקיקה אלה מנעו בסופו של דבר למשך חמש שנים את השחיקה בקצבאות אזרח ותיק או שאירים בתוספת השלמת הכנסה במונחים של שכר ריאלי. כך למשל ב-2019 גובה הקצבה עם השלמת הכנסה לבני 70 ומטה הוא 29% מהשכר הממוצע, לבני 70-79 29.3% מהשכר הממוצע ולבני 80 ומעלה 29.6% מהשכר הממוצע. ב-2020 עלה השכר הממוצע בחדות בהשפעת משבר הקורונה (בשל הישארותם של העובדים החזקים יותר בשוק העבודה), ולכן החריפה לעומת שנים קודמות הירידה של רמת הגמלאות ביחס לשכר.

בדומה לשאר הגמלאות הוסיפה להישחק גם הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה כאחוז מהשכר הממוצע (לוח 4). הגמלה להבטחת הכנסה ליחיד עד גיל 55 בסכום הרגיל ירדה מ-16.8% ב-2019 ל-15.8% מהשכר הממוצע ב-2020. הגמלה לאם עצמאית⁶ עם שני ילדים ירדה מ-45.9% במונחי השכר הממוצע ל-43.2% ממנו. השחיקה בגמלה במונחי השכר הממוצע נמשכת משנת 2010: כך למשל בעשור שבין 2010 ל-2020 ירדה הגמלה לאם עצמאית עם שני ילדים שגילה עד 55 בכ-6 נקודות האחוז במונחי השכר הממוצע – מ-41.9% ל-33.8%. ככל שעולה השכר הממוצע והגמלאות אינן מעודכנות לפיו, כך נשחקת רמת החיים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בגיל העבודה וקטן התמריץ למיצוי זכויות בגמלה זו.

בין 2019 ל-2020 ירד ערך נקודת הקצבה בקצבאות הילדים מ-1.5% ל-1.4% מהשכר הממוצע (לוח 5). שיעורי השינוי בתשלומים משתנים מעט בין הרכבים שונים של משפחות. במשפחות עם ילד אחד ושני ילדים הירידות כאחוז מהשכר הממוצע הגיעו לעשירית עד שתי עשיריות האחוז בהתאמה, ואילו במשפחות גדולות יותר הייתה ירידה של כמחצית נקודת האחוז. ירידות אלה משקפות שחיקה מתמשכת. מתחילת העשור הקודם עד השנה הנסקרת ירדה הקצבה במונחי השכר הממוצע בשיעור חד. במקרה של קצבה לחמישה ילדים ירד ב-2010 השיעור למחצית ערכו ויותר – מ-17.3% מן השכר הממוצע לילדים "ותיקים", שהיו אז רוב הילדים, ל-7.9% לילדים "חדשים" (שהם רוב מוחלט של הילדים ב-2020, כאשר ב-2021 צפוי להתאפס חלקם של הילדים ה"וותיקים"). ירידה זו מבטאת אף היא את שחיקת הקצבאות בשל אי הצמדתן לשכר הממוצע במשך.

לוח 4: הכנסת המינימום המובטחת בגיל העבודה

שנה	ליחיד		לאם עצמאית**		לזוג עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)		ליחיד		לאם עצמאית**		לזוג עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)	
	שיעור רגיל		שיעור מוגדל		שיעור רגיל		שיעור מוגדל		שיעור רגיל		שיעור מוגדל	
	מחירי 2020 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2020 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2020 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2020 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2020 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2020 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
למבוגר בבני המשפחה טרם מלאו 55 שנה												
2000	1,686	18.7	2,109	23.4	4,654	51.6	3,997	44.3	4,629	51.3	4,629	51.3
2005	1,636	18.5	1,841	20.8	3,484	39.4	3,035	34.4	3,484	39.4	3,484	39.4
2010	1,714	19.3	1,928	21.8	3,713	41.9	3,242	36.6	3,713	41.9	3,713	41.9
2015	1,743	18.5	1,961	20.8	3,739	39.7	3,259	34.6	3,739	39.7	3,739	39.7
2016	1,753	18.1	1,971	20.3	3,759	38.8	3,277	33.8	3,759	38.8	3,759	38.8
2017	1,748	17.6	1,967	19.7	3,750	37.7	3,269	32.8	3,750	37.7	3,750	37.7
2018	1,739	17.0	1,957	19.2	3,731	36.5	3,253	31.8	3,731	36.5	3,731	36.5
2019	1,746	16.8	1,963	18.8	3,744	35.9	3,265	31.3	3,744	35.9	3,744	35.9
2020	1,761	15.8	1,981	17.7	3,777	33.8	3,292	29.5	3,777	33.8	3,777	33.8
אחד מבני המשפחה לפחות בן 55 או יותר												
2000	2,109	23.4	2,109	23.4	4,654	51.6	4,629	51.3	4,629	51.3	4,629	51.3
2005	2,045	23.1	2,045	23.1	4,389	49.7	4,343	49.2	4,343	49.2	4,343	49.2
2010	2,143	24.2	2,143	24.2	4,692	53.0	4,613	52.1	4,613	52.1	4,613	52.1
2015	2,178	23.1	2,178	23.1	4,774	50.6	4,654	49.4	4,654	49.4	4,654	49.4
2016	2,190	22.6	2,190	22.6	4,800	49.5	4,679	48.3	4,679	48.3	4,679	48.3
2017	2,185	21.9	2,185	21.9	4,788	48.1	4,668	46.9	4,668	46.9	4,668	46.9
2018	2,174	21.3	2,174	21.3	4,765	46.6	4,645	45.5	4,645	45.5	4,645	45.5
2019	2,182	20.9	2,182	20.9	4,781	45.9	4,660	44.7	4,660	44.7	4,660	44.7
2020	2,201	19.7	2,201	19.7	4,823	43.2	4,701	42.1	4,701	42.1	4,701	42.1

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

** גם אב עצמאי.

לוח 5: נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים וכאהוז מהשכר הממוצע), ממוצע חודשי, 1990-2020

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2020 (ש"ח)	אחוז הממוצע מהשכר	מחירי 2020 (ש"ח)	אחוז הממוצע מהשכר	מחירי 2020 (ש"ח)	אחוז הממוצע מהשכר	מחירי 2020 (ש"ח)	אחוז הממוצע מהשכר
1990	232	3.2	463	6.3	1,792	24.4	2,543	34.7
1995	224	2.9	448	5.7	1,800	23.0	2,561	32.7
2000	229	2.5	457	5.0	1,840	20.3	2,618	28.8
2005	148	1.7	295	3.3	931	10.5	1,424	16.0
2006	178	2.0	357	4.0	968	10.8	1,365	15.2
2007	178	1.9	355	3.9	963	10.5	1,358	14.8
2008	174	1.9	349	3.8	944	10.4	1,330	14.6
2009	176	2.0	353	4.0	1,042	11.8	1,434	16.2
2010 ותיקים	178	2.0	373	4.2	1,144	12.8	1,540	17.3
חדשים	178	2.0	373	4.2	900	10.1	1,078	12.1
2011 ותיקים	177	2.0	425	4.8	1,188	13.3	1,580	17.7
חדשים	177	2.0	425	4.8	952	10.6	1,128	12.6
2012 ותיקים	178	2.0	442	4.9	1,203	13.3	1,597	17.7
חדשים	178	2.0	442	4.9	971	10.8	1,148	12.7
2013 ותיקים	162	1.8	377	4.1	1,036	11.4	1,415	15.5
חדשים	162	1.8	377	4.1	805	8.8	968	10.6
2014 ותיקים	141	1.5	282	3.1	794	8.6	1,150	12.5
חדשים	141	1.5	282	3.1	564	6.1	705	7.7
2015 ותיקים	149	1.6	323	3.4	849	9.0	1,207	12.7
חדשים	149	1.6	323	3.4	672	7.1	820	8.7
2016 ותיקים	153	1.6	344	3.5	878	9.0	1,239	12.7
חדשים	153	1.6	344	3.5	728	7.5	880	9.0
2017 ותיקים	152	1.5	344	3.4	876	8.8	1,236	12.4
חדשים	152	1.5	344	3.4	726	7.3	878	8.8
2018 ותיקים	151	1.5	342	3.3	871	8.5	1,228	12.0
חדשים	151	1.5	342	3.3	723	7.0	874	8.5
2019 ותיקים	152	1.5	343	3.3	874	8.3	1,233	11.8
חדשים	152	1.5	343	3.3	725	6.9	877	8.4
2020 ותיקים	154	1.4	349	3.1	889	7.8	1,253	11.1
חדשים	152	1.4	349	3.1	739	6.5	893	7.9

מקבלי הגמלאות

בעטיו של משבר הקורונה והשלכותיו על שוק העבודה זינק ב-2020 מספר המקבלים **דמי אבטלה** בענף אבטלה בשיעור של 60.3%, בהשוואה לעלייה של 6.3% ב-2019 ו-6.5% ב-2018 (לוח 6). שיעור זה נובע הן מהגידול העצום במספר הזכאים על פי חוק והן מתיקוני החקיקה שהוסיפו הקלות מרחיקות לכת, מעבר לתנאי הזכאות הקיימים, על חשבון משרד האוצר. בשנים שקדמו ל-2018, בהלימה לשינויים בשוק העבודה (ירידה בשיעור האבטלה, גידול בשכר) חלה ירידה במספר המקבלים: עלייה מתונה של 0.3% ב-2017 וירידה של כ-4% בשנים 2016-2015. בשנים 2012-2014, למרות הירידה בשיעור האבטלה במשק, חלו עליות במספר המקבלים, בחלקן גבוהות, בשל ההקלות בתנאי הזכאות של עובדים יומיים.

בדומה לשנים קודמות עלה ב-2020 ב-3.5% מספר המקבלים קצבאות **אזרח ותיק ושאיירים**, והגיע ל-1.07 מיליון בממוצע לחודש. שיעור זה משקף עלייה של 4% במספר המקבלים, שקוזה בירידה של 1.7% במספר מקבלי קצבאות השאיירים. עוד בדומה לשנים האחרונות, עלה ב-2020, בשל גידול טבעי באוכלוסייה, ב-1.6% מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים. סך הכול שולמו ב-2020 בענף **ילדים** קצבאות ל-2.98 מיליון ילדים בקירוב החיים ב-1.2 מיליון משפחות בקירוב.

בענף נכות כללית עלה מספר המקבלים **קצבת נכות כללית** בשיעור הגבוה מהגידול הטבעי באוכלוסייה – 3.8% – לאחר עלייה בשיעורים מעט נמוכים יותר ב-2017-2019. בקצבאות האחרות בענף נמשכו העליות בשיעורים דומים לשנים הקודמות: מספר המקבלים **קצבה לשירותים מיוחדים** ומספר המקבלים **גמלה לילד נכה** עלו בהתאמה ב-6% בקירוב וב-12% בקירוב (לעומת 5% ו-11% ב-2019). מספר המקבלים **גמלת ניידות** עלה ב-2.9% העלייה במספר המקבלים גמלה לילד נכה נבעה בעיקר מהרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה, והעלייה במספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים היא תוצאה של הוספת מבחן ה-IADL בעקבות ועדת בן יהודה (ראו גם פרק 3, **ביטוח נכות כללית**). בכל הקצבאות בענף, השינויים במספר המקבלים בדרך כלל אינם חריגים בהשוואה לשנים האחרונות.

לעומת זאת ירד בשיעור חד מספר המקבלים בענף נפגעי עבודה – 1.8% במספר המקבלים קצבת נכות צמיתה ו-5.8% במספר המקבלים דמי פגיעה. הירידה במספר המקבלים דמי פגיעה חריגה בהשוואה ל-2018-2019, שבהן חלה עלייה במספר המקבלים, ונובעת בחלקה ממשבר הקורונה ב-2020 שצמצם מאוד את מספר המועסקים במשק.

מספר המקבלים **גמלת סיעוד** ב-2020 עלה בשיעור של 21.8%. הגידול החריג בהשוואה לשנה הקודמת מושפע גם הוא מתיקוני חקיקה שנערכו ב-2020 לצורך התמודדות עם הסגרים והריחוק החברתי. כך למשל הורחבה במידה רבה ההסתמכות על מסמכים רפואיים לצורך הערכת התלות. לכך הצטרפו עוד גורמים, כמו היוזמה שהחלה באמצע 2020 (וצפויה להמשיך ולהתרחב) להגשת תביעות באמצעות בתי חולים (רמב"ם ואיכילוב בשלב ראשון) ושינוי הכללים של מבחן התלות מספטמבר 2019. למרות העלאת גיל הזכאות, גדל בין השנים 1991-2020 פי 7.6 מספר הזכאים. שיעור הגידול, הגבוה מהגידול במספר הקשישים באותה התקופה, נובע בין היתר מעליית המודעות לגמלה והעלייה בשיעור מיצוי הזכאות, ומסוף 2018 ניתן לייחס אותו

גם לרפורמה בסייעוד ולשינויים בדרך הערכת התלות (ראו פרק הסייעוד). גם מספר הנשים המקבלות מענק לידה ודמי לידה ירד ב-2% וב-0.1%, בהתאמה.

לוח 6: מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים (ממוצע לחודש).
2020-1990

שנה	אזרח ותיק ושאיירים*	נכות כללית			נפגעי עבודה		אימהות		ילדים		הבטחת הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)****	סייעוד
		קצבת נכות כללית	קצבה לשירותים מיוחדים	קצבה לילד נכה	קצבת נידות	דמי פגיעה**	קצבת נכות צמיתה	מענק לידה*	דמי לידה*	משפחות המקבלות קצבות ילדים***		
מספר המקבלים (אלפים)												
1990	442.6	73.5	6.5	5.8	11.4	59.1	11.8	107.7	43.7	532.5	50.6	25.0
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	814.7	61.5	59.0
2001	677.0	142.4	18.9	16.4	19.3	59.5	20.8	127.2	71.2	928.2	104.7	105.4
2005	719.9	170.9	24.0	21.0	24.9	56.0	25.2	148.4	77.0	956.3	58.8	115.0
2008	735.8	195.0	29.4	25.3	28.9	58.1	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	131.1
2009	746.9	200.1	31.2	26.5	30.4	57.5	30.9	156.4	97.7	1012.0	73.0	136.6
2010	758.5	207.2	33.1	27.9	31.6	59.3	32.3	166.7	103.3	1030.1	57.7	141.4
2015	900.8	229.7	50.8	44.6	37.9	66.3	41.2	177.1	123.8	1128.3	69.5	160.5
2016	933.4	233.9	55.0	49.6	39.4	64.3	43.5	179.1	126.2	1148.5	66.5	164.0
2017	966.3	242.1	58.5	54.9	40.9	62.0	46.0	181.5	130.4	1167.2	66.7	169.2
2018	1000.3	251.0	62.1	60.6	43.0	61.9	48.3	183.9	134.5	1186.1	71.0	176.8
2019	1033.9	259.5	65.2	67.3	44.9	63.7	50.6	181.4	134.0	1204.4	75.6	197.4
2020	1070.1	269.4	69.3	75.7	46.2	60.0	49.7	177.8	133.7	1223.1	530.8	240.5
גידול שנתי (אחוזים)												
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	-0.5	20.9	17.4
1995-1991	4.6	5.0	9.4	12.2	3.0	8.4	4.4	1.8	4.8	8.9	4.0	18.7
2000-1996	3.5	7.6	10.2	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	10.2
2001	3.0	5.2	13.9	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.1
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	1.4
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	5.9	3.8	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	4.7
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	5.2	-1.0	5.8	3.7	4.4	1.7	52.1	4.2
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.9	3.1	4.5	6.6	5.7	1.8	-21.0	3.5
2015	3.7	3.2	10.0	10.1	3.6	-0.3	4.8	2.3	2.8	1.9	-5.3	0.6
2016	3.6	1.8	8.2	11.2	3.9	-2.9	5.9	1.1	2.0	1.8	-4.3	2.2
2017	3.5	3.5	6.4	10.7	3.8	-3.6	5.7	1.3	3.3	1.6	0.2	3.2
2018	3.5	3.7	6.2	10.4	5.1	-0.1	5.1	1.2	3.1	1.6	6.8	4.5
2019	3.4	3.4	5.0	11.1	4.4	2.8	4.8	1.2-	-0.3	1.5	6.4	11.6
2020	3.5	3.8	6.3	12.5	2.9	-5.8	-1.8	-2.0	-0.2	1.6	602.1	21.8

* מ-2010 מספר המקבלים קצבות אזרח ותיק ושאיירים, שקיבלו קצבות מפוצלות של אזרח ותיק ושאיירים, נמנים כיחידה אחת.
 ** מספר המקבלים השונים במשך השנה.
 *** הנתונים ל-1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שהוחזרו להן באמצעות המעסיקים קצבות הילד הראשון והילד השני. ב-1993 שבו הקצבות להיות אוניברסליות.
 **** בחישוב הנתון ל-2004 ואילך נזקפה קצבה שפוצלה בין מספר מקבלים למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבחישובו נמנו כל מקבלי הקצבה המפוצלת, היה 145,600 בממוצע לחודש.

בהבטחת הכנסה סימנה שנת 2020, על התפתחויותיה המיוחדות, לראשונה היפוך חד במגמת הירידה ארוכת השנים במספר המקבלים גמלה זו, ומספר המקבלים בגיל העבודה זינק ב-15.7%. עד שנת משבר זו ירד מ-2015 עד 2019 ב-26% בקירוב במצטבר מספר המקבלים הבטחת הכנסה, ומ-2005 במחצית בקירוב. ירידות אלה הן במספרים מוחלטים, ובתיקון לפי הגידול הדמוגרפי באוכלוסייה הן אף גבוהות יותר.

גביית דמי ביטוח והמקורות למימון הגמלאות

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: (א) גביית דמי ביטוח לאומי (ישירות מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים עצמאיים); (ב) השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות; (ג) מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות; (ד) תקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות, בעיקר באיגרות חוב ממשלתיות. מלבד דמי ביטוח לאומי המוסד גובה את דמי ביטוח הבריאות ומעבירם לקופות החולים.

בדומה לתחומים אחרים בביטוח הלאומי, גם בתחום הגבייה נערכו ב-2020 שינויים והתאמות כדי להתמודד עם המצב. בין היתר נקבע בהוראת שעה מיוחדת, שמעסיקים יהיו פטורים מתשלום דמי ביטוח על עובדים ששהו בחליית מה-1 באפריל 2020 עד ה-30 באפריל 2021; המענקים שניתנו לכלל האזרחים, לעצמאים ולמקבלי קצבאות במהלך השנה לא נחשבו כהכנסה, ולפיכך לא נוכו מהם דמי ביטוח ועוד (לפירוט ראו פרק הגבייה). שינויים אלה, שהתווספו לירידה במספר המעסיקים בשנה זו, השפיעו על היקף הגבייה, כמפורט להלן.

גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ירדו ריאלית ב-2020 ב-1.1% לעומת 4.6% בשנת 2019. התקבולים לענפי הביטוח הלאומי ירדו ב-1.6% לעומת עלייה של 4.7% בשנת 2019. בתקבולים למערכת הבריאות לא חל שינוי בשנת 2020 (לוח 7 להלן). חלקם של דמי ביטוח לאומי כחלק מסך הגבייה מן הציבור ירד ל-28.9%, ואילו חלקו של ביטוח הבריאות בסך הגבייה מן הציבור (ללא שיפוי) ירד מעט (מ-15.5% ל-15.3%). ביחד עמדו דמי הביטוח ב-2020 על כ-44.2% מסך כל הגבייה מהציבור (לעומת 45.3% ב-2019).

ב-2020 הסתכמו התקבולים מגבייה ב-73 מיליארד ש"ח בקירוב, בהם 47.7 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-25.27 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור התווספו 3.3 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 ג' לחוק).

בדומה לשנים 2017-2019, ב-2020 הגיעה הגבייה הכוללת, במונחים של אחוז מהתמ"ג, ל-5.3%, 3.5% ממנה זרמו לענפי הביטוח הלאומי ו-1.8% למערכת הבריאות. בכל השנים המוצגות בלוח 7 הגבייה במונחי תוצר נמוכה מהשיעור שהיה בתחילת העשור (6.3% ב-2003) ב-1 נקודת האחוז ויותר. עם זאת שיעור הגבייה מן הציבור ביחס לתמ"ג היה גבוה במעט מהשיעורים בשנים 2015-2012 (5.1%) ומהשיעור ב-2016 (5.2%). כשיעור מהמיסים הישירים הייתה הגבייה ב-2020 דומה לזו של 2019, 22% לענפי הביטוח הלאומי ו-11.7% למערכת הבריאות.

לוח 7: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2014-2020

2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)							
76,360	77,854	73,825	69,862	66,332	62,272	58,720	סך כל תקבולי דמי ביטוח
73,042	74,453	70,656	66,849	63,452	59,564	56,146	סך כל הגבייה מהציבור
47,768	48,993	46,396	43,800	41,535	38,783	36,536	לענפי ביטוח לאומי
25,274	25,460	24,260	23,048	21,917	20,781	19,790	למערכת הבריאות
3,318	3,401	3,169	3,014	2,880	2,708	2,574	שיפוי האוצר
מדדים להתפתחות הגבייה מהציבור							
אחוז שינוי ריאלי							
-1.1	4.6	4.9	5.1	7.1	6.8	4.6	סך כל הגבייה מהציבור
-1.6	4.7	5.1	5.2	7.7	7.4	4.9	לענפי ביטוח לאומי
0.1	4.1	4.4	4.9	6.0	5.7	4.1	למערכת הבריאות
כאחוז מהתמ"ג							
5.3	5.3	5.3	5.3	5.2	5.1	5.1	סך כל הגבייה מהציבור
3.5	3.5	3.5	3.4	3.4	3.3	3.3	לענפי ביטוח לאומי
1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים לפרטים							
44.2	45.3	45.4	43.9	45.6	45.7	47.1	סך כל הגבייה מהציבור
28.9	29.8	29.8	28.8	29.9	29.8	30.5	לענפי ביטוח לאומי
15.3	15.5	15.6	15.1	15.8	15.9	16.6	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים							
33.7	33.6	33.5	30.4	33.3	33.1	33.6	סך כל הגבייה מהציבור
22.0	22.1	22	19.9	21.8	21.6	21.7	לענפי ביטוח לאומי
11.7	11.5	11.5	10.5	11.5	11.6	11.8	למערכת הבריאות

גבייה משכירים ומלא-שכירים

ב-2020 ירדה ריאלית ב-1.5% הגבייה הישירה מהשכירים לעומת עלייה של 4.7% ב-2019. הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים, כ-90% מהם עצמאים, ירדה אף היא ריאלית

ב-2.7%, לעומת עלייה של 5% בשנת 2019. ההתייצבות ב-2017, למרות השינויים בשוק העבודה, מוסברת בשינויי החקיקה (ראו פרק 4, גבייה) שהפחיתו את שיעורי הגבייה הרגילים (השיעור הרגיל הוגדל מ-11.23% ל-12.83%, והשיעור המופחת הורד מ-6.72% ל-2.87%) ועוד יותר מזה את השיעורים המופחתים ללא שכירים.

המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי עלו ב-2020 ב-16.6% במונחים ריאליים והסתכמו ב-121.5 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח 8). העלייה חלה בשל תוספות המדינה לטובת ההקלות בדמי אבטלה והמענקים השונים שניתנו באמצעות הביטוח הלאומי בעקבות משבר הקורונה (להלן **מענקי הקורונה**) והסתכמו ב-18.6 מיליארד ש"ח. אילולא התוספת, היה סך התקבולים יורד בהשוואה לשנת 2019 עקב הירידה בגבייה של דמי ביטוח לאומי. השתתפות הממשלה ללא תקבולי הקורונה ירדה ב-2.3%, וגם התקבולים מריבית ירדו באחוז אחד לאחר עלייה ב-2.6% ב-2019.

דמי הביטוח הלאומי, המסתכמים בשנים האחרונות לכדי מחצית בקירוב מסך התקבולים, ירדו ל-42%, ושיעור השתתפות הממשלה לפי סעיף 32 לחוק ירד בשיעור חד – מ-32% ב-2019 ל-26.6% מסך התקבולים ב-2020. שינויים אלה נובעים בעיקר ממענקי הקורונה שהחזיקו בנתח של כ-15.3% מסך התקבולים ב-2020.

לוח 8: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2020

שנה	סך הכול תקבולים*	דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון הממשלה של גמלאות	תקבולים מריבית	תשלומי קורונה
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)						
1995	23,581	12,171	4,222	4,650	2,504	
2000	41,207	20,751	8,336	8,148	3,907	
2005	49,705	24,299	11,700	8,616	4,850	
2010	63,821	31,289	15,014	10,032	7,000	
2015	79,309	41,491	19,453	9,994	7,681	
2016	86,875	44,415	23,586	10,525	7,609	
2017	93,602	46,850	27,392	10,639	7,896	
2018	99,560	49,564	30,816	10,493	7,997	
2019	104,906	52,393	33,275	10,138	8,207	
2020	121,565	51,093	32,312	10,417	8,078	18,610

שנה	סך הכול תקבולים*	דמי ביטוח לאומיים**	השתתפות הממשלה***	מימון של גמלאות	תקבולים מריבית	תשלומי קורונה
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)						
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6	
2005	3.2	4.2	5.0	-0.5	3.7	
2010	2.2	8.3	-6.4	-1.7	2.3	
2015	6.1	7.2	15.0	-7.6	-1.1	
2016	10.1	7.6	21.9	5.9	-0.4	
2017	6.8	5.5	16.1	1.1	3.8	
2018	6.4	5.8	12.5	-1.3	1.3	
2019	5.2	5.7	8.0	-3.4	2.6	
2020	16.6	-1.9	-2.3	3.4	-1.0	
התפלגות (אחוזים)						
1995	100.0	51.6	17.9	19.7	10.6	
2000	100.0	50.4	20.2	19.8	9.5	
2005	100.0	48.9	23.5	17.3	9.8	
2010	100.0	49.0	23.5	15.7	11.0	
2015	100.0	52.7	24.7	12.8	9.8	
2016	100.0	52.0	27.1	12.1	8.8	
2017	100.0	50.5	29.5	11.5	8.5	
2018	100.0	49.8	31.0	10.5	8.7	
2019	100.0	50.4	32.0	9.7	7.9	
2020	100.0	42.0	26.6	8.6	6.6	15.3

* כולל פיצויים צד ג'.

** כולל שיפוי אוצר.

*** לפי סעיף 32 לחוק.

ההסבר לעלייה בהשתתפות הממשלה ב-2016-2019 נעוץ בתיקון בסעיף 32 לחוק שעשה האוצר ב-2016, ולפיו שיעור הקצבת האוצר לענפי הביטוח בביטוח הלאומי השתנה ונקבע כאחוז מסך דמי הביטוח לכל הענפים. הקצבת האוצר חושבה בשנים אלה כשיעור מסך גביית הביטוח הלאומי (כולל שיפוי אוצר המדינה) בתוספת הקצבה מיוחדת של כ-3 מיליון ש"ח בעבור תשלומי האשפוז ומקדם דמוגרפי (מקדם המתחשב בשיעור הגידול הצפוי באוכלוסייה), האמור להעלות את ההקצבות לזקנה ולסיעוד.

עודפים, גירעונות ורזרבות כספיות

ללא ההכנסות מריבית על השקעות המוסד, נוצר ב-2020 חוסר של 17.6 מיליארד ש"ח, השונה מהעודף שהיה ב-2018 (3.3 מיליארד ש"ח) (לוח 9). למעבר לגירעון תרמו בעיקר הגירעון באבטלה בסך 12.3 מיליארד ש"ח, שנבע מהעליות החדות במספר מקבלי דמי אבטלה ובתשלומים לגמלה זו ב-2020 לנוכח המשבר. כן תרמו לגירעון הכולל העליות בגירעון בענפים סיעוד ונכות – 9.3 ו-6.1 מיליארד ש"ח בהתאמה. גם אם מביאים בחשבון את תקבולי הריבית, הסתכמה הפעילות הכספית של הביטוח הלאומי ב-2020 בחוסר עצום של כ-9.5 מיליארד ש"ח בהשוואה לשנים הקודמות.

לוח 9: עודפים וגירעונות בענפי הביטוח הלאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2017-2020

ענף ביטוח	ללא ריבית				עם ריבית			
	2020	2019	2018	2017	2020	2019	2018	2017
סך הכול	-17,663	3,355	3,489	1,648	9,544	11,130	11,562	-9,585
אזרח ותיק ושאיירים	-667	2,271	1,826	1,555	4,044	4,351	4,889	1,982
נכות כללית	-6,132	-4,974	-4,171	-3,209	-3,151	-4,248	-5,037	-6,417
נפגעי עבודה	1,499	2,222	2,006	1,919	1,992	2,138	2,420	1,750
אימהות	3,374	3,716	3,182	2,886	3,013	3,397	4,040	3,792
ילדים	4,086	5,022	3,900	1,730	6,491	8,476	9,792	9,001
אבטלה	-12,220	-357	-223	-258	-258	-223	-364	-12,376
סיעוד	-9,311	-6,620	-4,969	-4,682	-4,608	-5,070	-6,693	-9,596
אחר	1,787	2,075	1,938	1,707	2,021	2,309	2,515	2,279