

4

גבייה - פעילות ומגמות

גבייה – כללי

המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי ביטוח לאומי, המיועדים למימון הגמלאות המשולמות על פי חוק הביטוח הלאומי, ועל גביית דמי ביטוח בריאות, המיועדים למימון מערכת הבריאות על פי חוק ביטוח בריאות. תשלומים אלה נגבים בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, מתושבי המדינה העובדים (שכירים ועצמאים) ומאלה שאינם עובדים. האוצר מפצה את הביטוח הלאומי על אובדן תקבולים, הנובע מהפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים. פיצוי זה מכונה שיפוי האוצר, והוא נחשב חלק מתקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי.¹

בדומה לשנים קודמות, גם בשנת 2020 הושפע היקף הגבייה מהציבור מתנודות ההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממספר המועסקים ומשינויי חקיקה. ואולם בשנה זו בלט משבר הקורונה כגורם השפעה מרכזי על הגבייה בשל הפגיעה בשוק העבודה, הוצאתם של מאות אלפי עובדים לחל"ת וסגירתם או פעילותם לסירוגין של עשרות אלפי עסקים, בהתאם לסגרים וההגבלות שהוטלו בעקבות המשבר.²

שינויי חקיקה 2017-2020

- השינויים העיקריים שהשפיעו על היקף הגבייה הושפעו מהמצב המיוחד ששרר ב-2020:
- בעקבות משבר הקורונה נקבע בהוראת שעה מיוחדת שמעסיקים יהיו פטורים מתשלום דמי ביטוח על עובדים ששהו בחל"ת מה-1 באפריל 2020 עד ה-30 באפריל 2021.^{3,4}
 - במהלך השנה ניתנו לכלל התושבים מענקים חד פעמיים ולמקבלי קצבאות מענקים נוספים. נקבע שמענקים אלה לא ייחשבו הכנסה, ולפיכך לא נוכו מהם דמי ביטוח.⁵

1 שיעור דמי הביטוח המוטל על הממשלה במקום על המעסיקים מופיע בלוח יי בחוק שיעורי דמי הביטוח ומעוגן בסעיף 32 בחוק, העוסק בכלל השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח. שיפוי האוצר – משנת 1986.

2 לפרטים נוספים ראו תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת השהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות), התשפ"א-2020.

3 ראו חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 224 והוראת שעה), התשפ"א-2021.

4 בהוראת השעה נקבע ששר האוצר רשאי להאריך בצו תקופה זו עד ל-30.6.2021.

5 המענקים הוגדרו כהטבות סוציאליות שאינן ניתנות על פי החוק בהתאם לסעיף 9 ועל פי תיקון 213 לחוק הביטוח הלאומי (התש"ף-2020).

- כמו כן, לתושבים, שהכנסתם אינה עולה על 651,000 ש"ח בשנה, ניתן מענק מיוחד, ששולם באמצעות הביטוח הלאומי ואף הוא לא נחשב הכנסה⁶.
- מלבד זאת ניתנו לעצמאים ובעלי שליטה מענקים שחלקם לא נחשבו הכנסה, כגון מענק סיוע לעצמאים בעסק קטן ומענק לשכיר בעל שליטה, וחלקם חויבו בדמי ביטוח ונחשבו הכנסה בבחינת הזכאות לגמלאות, כגון מענק השתתפות בהוצאות קובעות לעסק⁷.
לשינויים אלה התווספו שינויים שתוכננו עוד קודם ל-2020 כמפורט להלן:
- דמי ביטוח לאומי החלים על המעסיק, והמופנים לענף לנפגעי עבודה, הועלו בשיעור 0.1%, כדי להפחית את תאונות העבודה בישראל (חוק ההסדרים ל-2019 בהוראת שעה ל-2019-2023). עוד נקבע שיותקנו תקנות, ולפיהן יחויב מעסיק בתשלום דמי הביטוח לפי רמת הסיכון להתרחשות תאונת עבודה אצלו (התקנות טרם הותקנו).
- דמי הביטוח לעצמאים שונו ב-2017: השיעור הרגיל הוגדל מ-11.23% ל-12.83%, והשיעור המופחת הורד מ-6.72% ל-8.87%⁸. השינוי נקבע בהוראות העוסקות בפנסיית החובה לעצמאים, כדי להקל על עצמאים שהכנסותיהם נמוכות (חוק ההסדרים ל-2017-2018).

היקף הגבייה

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2020 ב-76.4 מיליארד ש"ח: 73 מיליארד ש"ח נגבו ישירות מהציבור ו-3.3 מיליארד ש"ח הועברו בידי אוצר המדינה⁹ (לוח 1 להלן).

סכום דמי ביטוח לאומי שנגבו מהציבור הצטמצם ריאלית ב-2020 ב-1.6% (לעומת גידול של 4.6% ב-2019), וסכום דמי ביטוח הבריאות נשאר דומה (לעומת גידול של 4.1% ב-2019). שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים ירד בשיעור 1.9%. חלקם של דמי ביטוח הבריאות בסך הגבייה מן הציבור (ללא שיפוי) הגיע ל-34.6% בקירוב, ושיעור התקבולים שנגבו מן הציבור ביחס לתמ"ג היה 5.3%¹⁰. שיעורם בכלל המיסים הישירים¹¹ שנגבו מהציבור היה 44.2%.

6 המענק שולם מכוח חוק התוכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש – מענק חד פעמי) (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התש"ף-2020.

7 תיקון חקיקה **חוק התוכנית לסיוע כלכלי** (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) (תיקון מס' 4), התשפ"א-2021.

8 לשינויי חקיקה בשנים 2005-2016, ראו דוח שנתי לשנת 2018.

9 בהתאם לסעיף 32 ג'1 בחוק, המשפה את המוסד על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים.
10 לוח 7 בפרק 1.

11 מיסים ישירים: מיחידים (שכירים, עצמאים ומנהלי חברות) – מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות; מחברות – מס חברות (מנהל הכנסות המדינה, דוחות שנתיים).

לוח 1: הגבייה מהציבור (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2018-2020

שיעור השינוי (%)							
2020-2019		2019-2018		2020	2019	2018	
ריאלי	נומינלי	ריאלי	נומינלי				
-1.1	-1.9	4.5	5.4	76,350	77,817	73,825	סך כל הגבייה
-1.0	-1.8	4.4	5.3	73,032	74,405	70,657	סך כל הגבייה מהציבור
-1.6	-2.4	4.6	5.5	47,768	48,945	46,396	ביטוח לאומי
0.1	-0.8	4.1	4.9	25,264	25,460	24,260	ביטוח בריאות
-1.9	-2.8	6.8	7.7	3,318	3,412	3,169	שיפוי האוצר

שיעור דמי הביטוח

ב-1995 נקבעו לכל סוגי המבוטחים שני שיעורים לדמי הביטוח הלאומי, מופחת ורגיל¹², וב-2005 הוחל שיעור מופחת גם על המעסיקים. ב-2006 הוטל השיעור המופחת למבוטחים על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע לפי חוק, והשיעור הרגיל הוטל על יתרת ההכנסה עד תקרת השכר (5 פעמים הסכום הבסיסי¹³). ב-2017 שונו שיעורי דמי הביטוח לעצמאים: השיעור הרגיל הוגדל, והמופחת ירד (ראו לעיל גם שינויי חקיקה) (לוח 2 להלן).

לוח 2: שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות לפי סוג המבוטח (אחוזים), 2016, 2017-2018, 2019

דמי ביטוח בריאות		דמי ביטוח לאומי						סוג המבוטח
		שיעור מופחת			שיעור רגיל			
שיעור מופחת	שיעור רגיל		2018-2017	2016	2019	2017-2018	2016	
3.1	5.0	4.62	4.52	4.52	15.27	15.17	15.17	שכיר – סך הכול
3.1	5.0	0.40	0.40	0.40	7.00	7.00	7.00	מזה: עובד
-	-	3.55	3.45	3.45	7.60	7.50	7.50	מעסיק
-	-	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	0.67	ממשלה
3.1	5.0	3.46	3.46	7.31	13.42	13.42	11.82	עצמאי – סך הכול
3.1	5.0	2.87	2.87	6.72	12.83	12.83	11.23	מזה: עובד
-	-	0.59	0.59	0.59	0.59	0.59	0.59	ממשלה
5.0	5.0	4.61	4.61	4.61	7.00	7.00	7.00	לא עובד ולא עצמאי

12 השיעור המופחת הוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, שאינו עולה על 50% מהשכר הממוצע לפי חוק.
 13 השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי – 10,551 ש"ח לחודש ב-2020, והסכום הבסיסי 8,804 ש"ח.

גביית דמי ביטוח לאומי

שכירים

ב-2020 היו כ-3.26 מיליון משרות שכיר ששולמו בעבורן דמי ביטוח לאומי – קיטון של 12.8% על פי אומדן (לוח 3 להלן). קבוצה זו אינה כוללת את העובדים מהרשות הפלסטינית, העובדים הזרים ומבוטחים ישראלים עם מאפיינים מיוחדים, כגון חברי קיבוץ, מקבלי פנסיה מוקדמת, עוזרות בית, חניכי הכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון (ראו להלן **אוכלוסיות המוגדרות כשכירים**). הקיטון הבולט במספר השכירים נבע מהשלכות משבר הקורונה.

ב-2020 ירד ב-4% מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח בעבור עובדיהם. הירידה העיקרית מיוחסת למשבר הקורונה. רוב המעסיקים מעסיקים עד חמישה עובדים (76% מהמעסיקים לעומת 73% ב-2019). מספר המעסיקים הקטנים עלה, וחלה ירידה חדה במספרם של אלה המעסיקים שישה עובדים ויותר. שיעור אלה המעסיקים 6-20 עובדים ירד מ-19.3% ב-2019 ל-17.3% ב-2020, ושיעור המעסיקים 21-99 עובדים ירד בשנה זו מ-6.6% ל-5.5%.

לא שכירים

- **אלה המשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם** (53.5% מכלל המבוטחים הלא שכירים, לעומת 57.5% ב-2019): קבוצה זו כוללת ברובה עצמאים (86.7%). מ-2008 חייבים בדמי ביטוח גם מבוטחים עם הכנסות פסיביות (דיווידנדים והכנסות מהון), הגבוהות מ-25% מהשכר הממוצע, בין שיש להם הכנסה כעובד או כעובד עצמאי ובין שלא (13.3% מהמבוטחים בקבוצה זו).
- **אלה המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום** (46.5% מכלל המבוטחים הלא שכירים): (1) אינם עובדים וחסרי כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח (61.9%); (2) סטודנטים ותלמידי ישיבה (31.3%). ב-2019 ירד מספרם של הסטודנטים ב-2.2%, ואילו מספרם של תלמידי הישיבה עלה ב-2.9% בקירוב. לעומת זאת ב-2020 עלה בחדות מספרם של אלה שאינם עובדים (ב-22.6%); מספר הסטודנטים (ב-18.2%), ומספר תלמידי הישיבה (ב-8.4%). יצוין שבאמצע 2015 הוחלה בהדרגה עצירת חישוב של דמי הביטוח, ושכירים חויבו לתקופות חסרות. מבצע זה (**הרחבת רשת**) הביא לגידול של ממש במספר המבוטחים שאינם עובדים ואינם עצמאים¹⁴.

14 חוק ההתיישנות על חוב של דמי ביטוח לאחר שבע שנים חל על החייבים מתחילת 2015, ולכן החליט המוסד להרחיב את רשת החייבים (**הרחבת רשת**) לשתי קבוצות חייבים: (1) המשלמים סכום מינימום – לאלה שמשנת 1999 היו בעצירת חישוב ולא נשלחו אליהם הודעות חיוב (אצל רבים מהם לא נוצר חוב, משום ששהו בחו"ל עם דרכון זר והיו חסרות להם תקופות חיוב מאומתות). (2) שכירים החייבים דמי ביטוח לתקופות חסרות, כדי לשמור על רציפות הביטוח שלהם.

לוח 3: מעסיקים ומבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי
לפי סוג המבוטח, 2019 ו-2020

שיעור השינוי (%)	2020	2019	סוג המבוטח
-4.0	272,018	283,385	מעסיקים* – סך הכול
0.3	206,324	205,614	5-1 עובדים
-14.0	46,935	54,575	20-6 עובדים
-20.4	14,928	18,746	99-21 עובדים
-15.3	3,062	3,615	499-100 עובדים
-7.9	769	835	+500 עובדים
-12.8	3,262,700	3,742,300	מבוטחים שכירים** – סך הכול
13.6	1,147,850	1,010,381	מבוטחים לא-שכירים** – סך הכול
5.7	613,700	580,521	חייבים מהכנסתם – סך הכול
4.0	531,937	511,667	מעבודה (עצמאים)
18.7	81,763	68,854	לא מעבודה
24.3	534,150	429,860	משלמים ברמת המינימום – סך הכול***
22.6	330,564	269,712	לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%)
18.2	57,358	48,506	תלמיד וסטודנט (מינימום 5%)
8.4	109,632	101,142	תלמיד ישיבה (מינימום 5%)

* הנתונים מתייחסים לסוף שנה.
 ** מספר השכירים שהמעסיקים מדווחים עליהם (בטופס 102) = משרות שכיר (מבוטח יכול להופיע אצל יותר ממעסיק אחד), ממוצע לחודש.
 *** בסיס ההכנסה הוא אחוז מהשכר הממוצע; הנתון כולל קבוצת "אחר".

תקבולים

ב-2020, הסתכמו התקבולים מדמי ביטוח לאומי ב-51.1 מיליארד ש"ח: 47.8 מיליארד נגבו מהציבור, ו-3.3 מיליארד הועברו בידי האוצר כשיפוי. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור ב-2020 נותר דומה לחלקה בשנים האחרונות – 93.5% מכלל תקבולי דמי הביטוח (לוח 4 להלן).

- תקבולים משכירים: התקבולים משכירים מרכיבים בשנים האחרונות כ-91% מכלל התקבולים. תקבולים אלה (מהעובד, מהמעסיק ומהאוצר) התכווצו ריאלית מ-2019 ל-2020 ב-16%. ירידה זו הושפעה בעיקר מהשינויים בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר עלה נומינלית ב-7% (לעומת 3% ב-2019), ומספר המשרות ירד ב-12.8% (לעומת עליה של כ-2% ב-2019). שינויים אלה מחושבים על בסיס נתוני המשרות והשכר הממוצעים במהלך השנה. שנת 2020 הייתה חריגה, משום שבגלל מגבלות הקורונה והשפעותיה על המשק לאורך השנה שהו עובדים רבים לסירוגין בחל"ת.

לוח 4: דמי ביטוח לאומי (גבייה ושיפוי האוצר).
לפי סוג המבוטח (מחירים שוטפים במיליוני ש"ח), 2018-2020

השינוי הריאלי (%)			מספרים מוחלטים			סוג המבוטח
2020	2019	2018	2020	2019	2018	
-1.6	4.8	5.0	51,086	52,357	49,565	דמי הביטוח – סך הכול
-0.51	4.7	4.6	46,429	47,533	45,007	שכירים ומעסיקים
-7.2	5.0	9.6	4,657	4,824	4,557	לא-שכירים
-1.6	4.6	5.2	47,768	48,945	46,396	גבייה מן הציבור – סך הכול
-0.51	4.6	4.7	43,348	44,366	42,067	שכירים ומעסיקים
-2.7	4.9	9.7	4,420	4,579	4,329	לא-שכירים
-1.9	6.8	4.3	3,318	3,412	3,169	שיפוי האוצר – סך הכול
-1.9	6.8	4.1	3,081	3,167	2,940	בעבור מעסיקים
-2.5	6.6	7.4	237	245	228	בעבור לא-שכירים

- תקבולים מלא-שכירים: על רקע משבר הקורונה והשינויים בשוק העבודה קטן ריאלית ב-2020, ב-2.7% בהשוואה ל-2019, סך התקבולים מהמבוטחים הלא-שכירים (כאשר בין 2018 ל-2019 חלה עלייה של 5%). הגבייה העיקרית מלא שכירים (כ-93.5%) היא מעצמאים. הגבייה מעצמאים, שהתבססה על השומות מ-2018 שעודכנו בעליית המחירים בלבד, קטנה ריאלית ב-2% בקירוב. הגבייה מהמשלמים על בסיס הכנסת המינימום, שעמדה על כ-4% מכלל הגבייה מלא-שכירים, ירדה ריאלית ב-16.1% בקירוב (בשנת 2019 היא עלתה ב-11% בקירוב).

גבייה למערכת הבריאות

חוק ביטוח בריאות ממלכתי

בינואר 1995 נכנס לתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי, המעגן את זכותו של כל תושב ישראל לביטוח בריאות והקובע על שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכול. האחריות למימון הסל מוטלת על המדינה, והחוק מפרט את המקורות למימונו, את השיטה שלפיה תעודכן עלותו ואת הנוסחה להקצאת המשאבים בין הקופות. תושב ישראל רשאי לבחור באחת מקופות החולים המוכרות בידי משרד הבריאות, וקופת החולים חייבת לקבל כל תושב בלא הגבלה, התניה או תשלום כלשהם.

דמי ביטוח הבריאות, שהם אחד המקורות העיקריים למימון של שירותי הבריאות, נגבים בידי המוסד לביטוח לאומי ומחולקים בין קופות החולים. לשם כך המוסד מנהל קובץ של כל המבוטחים בביטוח בריאות, המתעדכן באופן שוטף והמספק מידע על החברות בקופות החולים השונות.

מלבד מספר קבוצות הפטורות מתשלום, על פי החוק חייב כל תושב בתשלום דמי ביטוח בריאות, גם אם אינו עובד. דמי ביטוח הבריאות מעובדים שכירים וממבוטחים לא-שכירים נגבים כפי שנגבים דמי הביטוח הלאומי, ואילו דמי הביטוח ממקבלי גמלאות מהביטוח הלאומי (שאינו להם הכנסה נוספת) נגבים במקור מהקצבה.

שיעור דמי ביטוח בריאות

לדמי ביטוח הבריאות שני שיעורים: שיעור מופחת, 3.1%, המוטל על חלק ההכנסה שאינו עולה על 60% השכר הממוצע, ושיעור רגיל, 5%, על יתרת ההכנסה ועד תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח (5 פעמים הסכום הבסיסי).

אלה שאינם עובדים ואלה המקבלים גמלאות מהביטוח הלאומי זכאים ברוב המקרים לשיעורים מיוחדים בהתאם להכנסתם. לוח 5 להלן מפרט את סכומי דמי הביטוח המנוכים מהגמלאות לפי סוג הגמלה.

לוח 5: גובה דמי ביטוח בריאות לפי סוג הגמלה. 2020

סוג הגמלה	דמי ביטוח בריאות בחודש
גמלאות מחליפות שכר	
דמי לידה / דמי פגיעה / דמי אבטלה / תגמולי מילואים / דמי תאונה / פשיטת רגל ופירוק תאגיד	בשיעורים הזהים לעובדים: 3.1% מהגמלה עד 60% השכר הממוצע 5% מיתרת הגמלה שמעל 60% השכר הממוצע ועד התקרה (5 פעמים הסכום הבסיסי)
זקנה ושארירים	
עם השלמת הכנסה	104 ש"ח
ללא השלמת הכנסה: ליחיד	200 ש"ח
לזוג	288 ש"ח
גמלאות אחרות	
הבטחת הכנסה / מזונות / נכות כללית / נכות ותלויים מעבודה / שאירים בגיל העבודה	104 ש"ח

מינואר 2006 החלו לעדכן את סכומי הגמלאות לפי שיעור עליית מדד המחירים בשנה הקודמת (מדד חודש נובמבר האחרון לעומת נובמבר שלפניו), ולכן גם סכומי המינימום מתעדכנים בשיעור זה. אדם שאינו עובד שכיר או עובד עצמאי ואינו מקבל קצבה משלם דמי ביטוח מינימליים (104 ש"ח לחודש מינואר 2019). פטורים מתשלום עקרות בית, עולים חדשים בששת החודשים הראשונים לעלייתם, עובדים בני 18 ומטה, תלמידים בני 21 ומטה, שאינם עובדים ושלאחר מכן מתגייסים לצבא (פטורים מתשלום למשך 12 חודשים), ועצירים ואסירים שנידונו ל-12 חודשי מאסר ויותר ואשר מקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר.

תקבולים

עד תחילת 1997 גבה המוסד לביטוח לאומי בעבור מערכת הבריאות את המס המקביל ואת דמי ביטוח הבריאות. ב-1997 בוטלה גביית המס המקביל, ומימון סל שירותי הבריאות מתוך תקציב המדינה הוגדל בהתאמה. ב-2020 ניכרה השפעת השינויים שעבר המשק בשל משבר הקורונה על גביית דמי ביטוח בריאות. במהלך השנה גבה המוסד כ-25.3 מיליארד ש"ח דמי ביטוח בריאות – כמעט ללא שינוי ריאלי בהשוואה ל-2019. בשנים שלפני כן עמד קצב הגידול הריאלי השנתי על כ-4%. השפעת משבר הקורונה והגידול הדרמטי במספר מקבלי דמי אבטלה השפיע על חלוקת הגבייה מהמקורות השונים. כ-79% מכלל דמי הביטוח נגבו משכירים (בהשוואה ל-81% ב-2019), 10% מלא-שכירים (ב-2019 כ-11%).

לוח 6: דמי ביטוח בריאות שנגבו, לפי סוג המבוטח (מיליוני ש"ח), 2020-2016

שנה	שכירים	לא-שכירים	מקבלי גמלאות	סך הכול	גידול שנתי (%)	
					נומינלי	ריאלי
2016	17,740	2,247	1,930	21,917	5.5	6.0
2017	18,658	2,390	2,000	23,048	5.2	4.9
2018	19,640	2,529	2,092	24,260	5.3	4.4
2019	20,571	2,700	2,189	25,460	4.9	4.1
2020	20,015	2,521	2,738	25,274	-0.7	0.1

לוח 7: דמי ביטוח בריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה (מיליוני ש"ח, מחירי 2020), 2020 ו-2019

סוג הגמלה	2020	2019	גידול שנתי ריאלי (%)
סך הכול	2737.6	2171.2	26.1
זקנה ושאיירים	1691.7	1604.6	5.4
נכות מעבודה	48.0	44.6	7.7
נכות	190.8	181.6	5.1
הבטחת הכנסה	60.6	51.1	18.5
שירות מילואים	0.3	0.2	47.2
דמי לידה	179.9	176.5	1.9
אבטלה	535.5	81.6	556.5
דמי פגיעה	19.8	19.2	3.2
מזונות	5.5	4.9	12.4
פשיטות רגל	3.3	2.7	18.9
אחר	2.1	4.1	-48.4

בשנת 2020 נוכו מהגמלאות דמי ביטוח בריאות בסכום של כ-2,738 מיליון ש"ח – עלייה ריאלית של 26.1% לעומת 2019 (לוח 7 לעיל). כ-62% מהסכום נוכו ממקבלי קצבאות אזרח ותיק (זקנה)

ושאירים, בהם מקבלי הקצבה עם השלמת הכנסה, כ-20% נוכו מקצבת אבטלה, וכ-7% ממקבלי קצבאות נכות. יש לציין, שלמעט אלה שיש להם הכנסה נוספת שממנה שולמו דמי ביטוח בריאות, גובים דמי ביטוח בריאות מכלל מקבלי הקצבאות. עקרות בית (נשים נשואות העובדות רק במשק ביתן) פטורות מתשלום, גם אם הן מקבלות מהמוסד לביטוח לאומי גמלה בזכות עצמן, ובלבד שאין שהגמלה מחליפה שכר.

חלוקת הכספים בין קופות החולים

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע, שהמוסד לביטוח לאומי מעביר ישירות לקופות החולים את הכספים למימון סל הבריאות. עקרון חלוקת הכספים מתבסס על **נוסחת הקפיטציה**, המתחשבת בעיקר במספר המבוטחים בכל אחת מהקופות תוך שקלול גילו של המבוטח, מינו והמרחק של מקום מגוריו ממרכזי אוכלוסייה¹⁵.

לוח 8: מספר המבוטחים ומפתח החלוקה של כספי ביטוח בריאות לפי קופת חולים (אחוזים). ינואר 2005-ינואר 2021

שנה	סך הכול	קופת חולים		
		מאוחדת	לאומית	כללית
סך כל המבוטחים				
1/2005	100	11.7	9.8	54.4
1/2010	100	13.5	9.2	52.4
1/2015	100	13.7	8.9	52.4
1/2016	100	13.8	8.7	52.5
1/2017	100	13.8	8.5	52.4
1/2018	100	13.9	8.3	52.3
1/2019	100	13.9	8.2	52.0
1/2020	100	13.8	8.0	51.8
1/2021	100	13.8	7.8	51.7
מפתח חלוקה				
1/2005	100.0	10.085	9.105	58.970
1/2010	100.0	11.647	8.607	56.822
1/2015	100.0	11.926	8.398	55.666
1/2016	100.0	12.056	8.265	55.312
1/2017	100.0	12.149	8.081	55.025
1/2018	100.0	12.222	7.938	54.675
1/2019	100.0	12.269	7.896	54.254
1/2020	100.0	12.259	7.740	53.906
1/2021	100.0	12.294	7.593	53.602

15 המשתנים מין ומקום מגורים נוספו לנוסחה בנובמבר 2010; המשקלות לכל משתנה עודכנו לאחרונה ב-2017.

נוסחת הקפיטציה פועלת לטובת קופות חולים שבהן שיעור גבוה של חברים מבוגרים וחברים הגרים ביישובים מרוחקים (לוח 8 לעיל). כך, למשל, כ-67% מהמבוטחים הקשישים מאוד (בני 85 ויותר) ו-68% מתושבי הפריפריה מבוטחים בקופת חולים כללית. בסוף שנת 2020 מנו מבוטחי קופת חולים כללית כ-51.7% מכלל המבוטחים, אך חלקה של הקופה בכספי ביטוח בריאות היה כ-53.6%. כלומר: שיטה זו מפחיתה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שחבריהן צעירים יותר. בשנים 2005-2020 ירד חלקה של קופת חולים כללית בחלוקת כספי ביטוח בריאות מ-59% בקירוב ל-53% בקירוב.

יש לציין שמאוגוסט 2006 שיעורי הקפיטציה מחושבים מדי חודש במקום פעם בשלושה חודשים. החישוב מדי חודש מאפשר לצמצם את הפער בין מספר המבוטחים בתחילת כל רבעון לבין מספר המבוטחים בפועל בכל אחד משלושת חודשי הרבעון.

סל שירותי הבריאות

לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שירותי הבריאות ממומנים ממספר מקורות:

- דמי ביטוח בריאות, הנגבים בידי המוסד לביטוח לאומי;
- סכומים שמעבירה לביטוח הלאומי (משנת 2010) הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים (קרנית);
- התקבולים הישירים לקופות החולים על שירותים בתשלום (כגון תרופות וביקור אצל הרופא);
- סכומים נוספים מתקציב המדינה, המשלימים את ההוצאות השונות לבריאות עד כיסוי עלותו של סל שירותי הבריאות.

לוח 9: עלות סל שירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים לפי מקור, 2014-2019

מקור	2016	2017	2018	2019	2020
עלות מיליוני ש"ח	45,902	48,671	51,052	53,724	56,729
אחוזים					
סך הכול	100	100	100	100	100
דמי ביטוח בריאות*	48.4	48	48.6	47.4	44.6
תקציב המדינה	45.1	45.5	45.0	46.2	49.0
הכנסות עצמאיות	6.45	6.45	6.45	6.45	6.45

* כולל סכומים שמעבירה הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים למוסד (משנת 2010). ב-2020 הועבר סכום של כ-497 מיליון ש"ח.

על פי אומדן ל-2020 גדלה נומינלית עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים ב-3,109 מיליארד ש"ח בקירוב והגיעה 56,729 מיליארד ש"ח בקירוב – עלייה ריאלית של כ-6.5% לעומת 2019 (לוח 9 להלן). חלקה היחסי של המדינה במימון הסל עלה ב-2019 ל-49% לעומת חלקם של התקבולים מדמי ביטוח בריאות, שירדו ל-44.55%. בשל הירידה בגבייה הנובעת מהירידה

בתעסוקה בשנה הנסקרת, השינוי בתמהיל המקורות גבוה יחסית, עלייה של כ-3 נקודות האחוז במימון הממשלה וירידה מקבילה במימון הציבור. יש לציין שבחוק ההסדרים ל-2008 נקבע, שהתקבולים של קופות החולים מההשתתפות העצמית של מבוטחיהן יהיו בשיעור של 6.45% מעלות הסל (במקום 5.4% עד 2007).

לוח 10: עלות סל הבריאות לנפש לפי קבוצת גיל (ש"ח לשנה, מחירי 2020), 2019 ו-2020

קבוצת גיל	2019	2020
סך הכול לנפש מתוקנת	5,081	5,322
עד שנה	8,324	8,718
4-1	4,342	4,548
14-5	2,090	2,189
24-15	2,092	2,192
34-25	3,010	3,152
44-35	3,522	3,689
54-45	5,449	5,708
64-55	8,840	9,260
74-65	14,417	15,101
84-75	18,643	19,528
85 ויותר	18,980	19,881

עלות סל הבריאות המתוקנת לנפש מאפשרת לבחון את השפעת גיל המבוטח על הוצאות קופות החולים (לוח 10 להלן). עלות הסל לנפש מחושבת לפי נוסחת הקפיטציה, המביאה בחשבון גיל, מין ומגורים בפריפריה ואינה כוללת סכומים שאינם מתחלקים לפיה, כגון הוצאות על מחלות קשות, הוצאות מנהל או הקצבה למועצת הבריאות ולמגן-דוד-אדום. עלות הסל המשוקללת לנפש עמדה ב-2020 על 5,322 ש"ח לעומת 5,081 ש"ח ב-2019 – גידול ריאלי של כ-4.7%. עלות הסל משקפת את ההוצאות היחסיות בין קבוצות הגיל: חוץ מילדים עד גיל ארבע, עלות הסל לנפש הולכת וגדלה ככל שהגיל עולה, ועלותן של קבוצות הגיל הצעירות נמוכה בדרך כלל בהשוואה לקבוצות הגיל המבוגרות יותר. כך למשל ב-2020 הייתה עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת (בני 85 ויותר) גבוהה פי 3.7 מהעלות הממוצעת לכלל מבוטחי קופות החולים ופי 9.1 מהעלות לבני 15-24.

אוכלוסיות המוגדרות כשכירים

הנתונים שהוצגו בפרק זה על מספר השכירים נוגעים לאלה שדיווחו עליהם מעסיקיהם באמצעות טופס 102. עם אוכלוסיית השכירים, לפי הגדרתה במוסד לביטוח לאומי, נמנות קבוצות מיוחדות שמאפייניהן ונתוני הגבייה שלהן ל-2020 מפורטים להלן.

- **חברי קיבוצים ומושבנים שיתופיים:** מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של האגודה השיתופית (כמעסיק), שעליה מוטלת החובה והאחריות לרישומם כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח בעבורם. הם מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, מלבד ענף אבטלה. בשנת 2017 הוגדר בחוק מעמד של קיבוץ מתחדש שחבריו הוגדרו כשכירים (לא כאוכלוסיית שכירים מיוחדת). ביולי 2017 שינו כ-250 קיבוצים את הגדרתם למתחדשים. ב-2020 דיווחו 80 קיבוצים מסורתיים על כ-15,700 חברים בממוצע לחודש (בני 18 ויותר), ששולמו בעבורם כ-64 מיליון ש"ח דמי ביטוח.
- **עובדים במשק הבית:** מעמדם וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אם כי דמי הביטוח המשולמים בעבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 2020 דווח על כ-212,000 מעסיקים פעילים שהעסיקו עובדות/עובדים במשק בית ושמהם נגבו דמי ביטוח בסכום של כ-70.3 מיליון ש"ח.
- **עובדים מהרשות הפלסטינית:** עובדים מהשטחים ומהרשות הפלסטינית המועסקים אצל עובדים ישראלים חייבים בתשלום דמי ביטוח לשלושה ענפים: נפגעי עבודה, אימהות ופשיטות רגל. דמי הביטוח בעבורם נגבים בידי מדור התשלומים של שירות התעסוקה. ב-2020 דווח על כ-70,300 עובדים בממוצע לחודש ששולמו בעבורם דמי ביטוח בסכום של כ-28.7 מיליון ש"ח. השכר החודשי הממוצע לעובד, שעל בסיסו שולמו דמי הביטוח הלאומי, היה 4,340 ש"ח.
- **עובדים זרים:** (אלה שאינם תושבי ישראל ומועסקים בידי מעסיקים ישראלים) מבוטחים בדומה לעובדי הרשות הפלסטינית בענפים אימהות, נפגעי עבודה ופשיטות רגל, ושיעורי דמי הביטוח החלים עליהם מעוגנים בתקנה מיוחדת. ב-2020 הועסקו בישראל כ-328,000 עובדים זרים בממוצע לחודש, בשכר חודשי ממוצע של כ-3,817 ש"ח. דמי הביטוח שחויבו בהם הגיעו בשנה זו ל-165 מיליון ש"ח.
- **עובדים שפרשו לגמלאות לפני גיל הפרישה:** עובדים אלה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות בגין הפנסיה המוקדמת. ב-2020 שילמו כ-60,400 גמלאים בממוצע לחודש דמי ביטוח, והסכום שנגבה בעבורם הסתכם ב-320.7 מיליון ש"ח בקירוב לשנה.
- **מבוטחים השוהים בהכשרה מקצועית:** אלה השוהים בהכשרה מקצועית במסגרת משרד הכלכלה (לא-עובדים ועובדים כאחד) או במקומות שאושרו לשם כך בתקנות הביטוח הלאומי מבוטחים בענפי נפגעי עבודה ואימהות בלבד. דמי הביטוח הלאומי מוטלים על המעסיק ועל המבוטח. ברוב המקרים משרד הכלכלה הוא המעסיק, אלא אם כן המבוטח נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. ב-2020 שהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) כ-38,300 מבוטחים בממוצע לחודש. שולמו בעבורם דמי ביטוח בסך כ-10 מיליון ש"ח לשנה, משום שהמעסיקים גובים מעובדים אלה רק את חלקם כעובדים, ואת חלקם כלא עובדים המבוטחים משלמים בעצמם לביטוח הלאומי.