

4

גבייה – פעילות ומגמות

גבייה – כללי

המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי הביטוח הלאומי, המיועדים למימון הגמלאות המשולמות על פי חוק הביטוח הלאומי, ועל גביית דמי ביטוח הבריאות, המיועדים למימון מערכת הבריאות על פי חוק ביטוח הבריאות. תשלומים אלה נגבים, בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, מתושבי המדינה העובדים (שכירים ועצמאיים) ומאלה שאינם עובדים. האוצר מפצה את המוסד לביטוח לאומי על אובדן תקבולים הנובע מהפחתת דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאיים. פיצוי זה מכונה שיפוי האוצר, והוא נחשב לחלק מתקבולי המוסד מדמי ביטוח לאומי¹.

בדומה לשנים קודמות, גם בשנת 2021 הושפע היקף הגבייה-מהציבור מתנודות של ההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממספר המועסקים ומשינויי חקיקה. על אף המשך משבר הקורונה מ-2020, שנת 2021 התאפיינה בהתאוששות מהירה וצמיחה כלכלית גבוהה, שהשפיעו לחיוב על דמי הביטוח שנגבו.

שינויי חקיקה – 2017–2021

- בחוק השכר הממוצע (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התשפ"א-2020 נקבע שבסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ובסעיף 2 לאותו חוק השכר הממוצע בשנת הכספים 2021 יהיה השכר הממוצע ביום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020).
- מדד המחירים לצרכן, שעל פיו מעדכנים את הסכומים הבסיסיים, ירד בשנת 2020 ביחס לשנת 2019, ולכן לא עודכנו סכומים אלה בשנת 2021, כלומר לא התעדכן סכום התקרה לגביית דמי הביטוח.
- במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2021–2022 תוקן סעיף 32א' לחוק הביטוח הלאומי: עודכנו שיעורי הקצבת משרד האוצר באחוזים מתקבולי הגבייה בביטוח הלאומי בכל שנת כספים עד שנת 2024 ואילך³.

1 שיעור דמי הביטוח המוטל על הממשלה במקום על המעסיקים מופיע בלוח י' בחוק שיעורי דמי הביטוח ומעוגן בסעיף 32 בחוק, העוסק בכלל השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח. שיפוי האוצר – משנת 1986.
2 התקבל בכנסת ביום י"ג בטבת התשפ"א (28 בדצמבר 2020).
3 הקצבת האוצר: לשנת 2021 57.26%; לשנת 2022 53.89%; לשנת 2023 58.67%; לשנת 2024 ואילך 61.12%.

- 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 ביוני 2021.^{4,5}
- במהלך שנת 2020 ניתנו לכלל התושבים מענקים חד-פעמיים, ולמקבלי קצבאות – מענקים נוספים. נקבע שמענקים אלה לא ייחשבו הכנסה, ולפיכך לא נוכו מהם דמי ביטוח.⁶
- לתושבים שהכנסתם אינה עולה על 651,000 ש"ח בשנה ניתן מענק מיוחד, אשר שולם באמצעות המוסד לביטוח לאומי ואף הוא לא נחשב הכנסה.⁷
- מלבד זאת ניתנו לעצמאיים ולשכירים בעלי שליטה מענקים שחלקם לא נחשבו הכנסה, כגון מענק סיוע לעצמאיים בעסק קטן ומענק לשכיר בעל שליטה, וחלקם חויבו בדמי ביטוח ונחשבו הכנסה בבחינת הזכאות לגמלאות, כגון מענק השתתפות בהוצאות קובעות לעסק.⁸
- דמי הביטוח הלאומי החלים על המעסיק ומופנים לענף לנפגעי עבודה הועלו בשיעור של 0.1%, כדי להפחית את תאונות העבודה בישראל (חוק ההסדרים ל-2019 בהוראת שעה ל-2019–2023). עוד נקבע שיותקנו תקנות אשר לפיהן מעסיק יחויב בתשלום דמי הביטוח לפי רמת הסיכון להתרחשות תאונת עבודה אצלו. (התקנות טרם הותקנו.)
- דמי הביטוח לעצמאיים שונו ב-2017: השיעור הרגיל הוגדל מ-11.23% ל-12.83%, והשיעור המופחת הורד מ-6.72% ל-2.87%. השינוי נקבע בהוראות העוסקות בפנסיית החובה לעצמאיים, כדי להקל על עצמאיים שהכנסותיהם נמוכות (חוק ההסדרים ל-2017–2018).

היקף הגבייה

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הסתכמו ב-2021 ב-83.3 מיליארדי ש"ח: 79.6 מיליארד ש"ח נגבו ישירות מהציבור, ו-3.6 מיליארדים הועברו מאוצר המדינה¹⁰ (לוח 1).

סכום דמי הביטוח הלאומי שנגבו מהציבור גדל ריאלית ב-2021 ב-7.9% (לעומת קיטון של 1.6% ב-2020), וסכום דמי ביטוח הבריאות – בכ-6.5% (לעומת 0.1% ב-2020) שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאיים עלה גם הוא, וזאת בשיעור של 7.9%. החלק של דמי ביטוח הבריאות בסך הגבייה מן הציבור (ללא השיפוי) הגיע ל-34.3% בקירוב, בדומה לחלקם בשנה הקודמת. שיעור התקבולים שנגבו מן הציבור ביחס לתמ"ג היה 11.1%¹¹. שיעורם בכלל המסים הישירים¹² שנגבו מהציבור היה 41.0%.

4 ראו חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 224 והוראת שעה), התשפ"א-2021.
 5 בהוראת השעה נקבע ששר האוצר רשאי להאריך תקופה זו בצו עד ל-30/6/2021.
 6 המענקים הוגדרו כהטבות סוציאליות שאינן ניתנות על פי החוק בהתאם לסעיף 9 ועל פי תיקון 213 לחוק הביטוח הלאומי (התש"ף-2020).
 7 המענק שולם מכוח חוק התוכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש – מענק חד-פעמי) (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התש"ף-2020.
 8 תיקון חקיקה חוק התוכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) (תיקון מס' 4), התשפ"א-2021.
 9 לשינויי חקיקה בשנים 2016–2005 ראו הדוח השנתי לשנת 2018.
 10 על פי סעיף 32 ג'1 בחוק, המשפה את המוסד על הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאיים.
 11 ראו פרק 1.
 12 מסים ישירים: מיחדים (שכירים, עצמאיים ומנהלי חברות) – מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות; מחברות – מס חברות (מינהל הכנסות המדינה, דוחות שנתיים).

לוח 1: הגבייה מהציבור, 2019-2021 (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)

| שיעור השינוי (%) | | | | מספרים מוחלטים | | | |
|------------------|---------|-----------|---------|----------------|--------|--------|----------------------|
| 2021-2020 | | 2020-2019 | | 2021 | 2020 | 2019 | |
| ריאלי | נומינלי | ריאלי | נומינלי | | | | |
| 7.4 | 9.0 | -1.1 | -1.9 | 83,257 | 76,350 | 77,817 | סך כל הגבייה |
| 7.4 | 9.0 | -1.0 | -1.8 | 79,624 | 73,032 | 74,405 | סך כל הגבייה מהציבור |
| 7.9 | 9.5 | -1.6 | -2.4 | 52,322 | 47,768 | 48,945 | ביטוח לאומי |
| 6.5 | 8.1 | 0.1 | -0.8 | 27,302 | 25,264 | 25,460 | ביטוח בריאות |
| 7.9 | 9.5 | -1.9 | -2.8 | 3,633 | 3,318 | 3,412 | שיפוי האוצר |

שיעור דמי הביטוח

ב-1995 נקבעו לכל סוגי המבוטחים שני שיעורים לדמי הביטוח הלאומי – מופחת ורגיל¹³ – 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 הבסיסי¹⁴). ב-2017 שונו שיעורי דמי הביטוח לעצמאיים: השיעור הרגיל הוגדל, והשיעור המופחת הוקטן. (ראו גם שינויי חקיקה לעיל ולוח 2.)

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

| דמי ביטוח הבריאות | | דמי הביטוח הלאומי | | | | | | סוג המבוטח |
|-------------------|--------------|-------------------|-----------|------|--------------|-----------|-------|-------------------|
| | | השיעור המופחת | | | השיעור הרגיל | | | |
| השיעור המופחת | השיעור הרגיל | 2019 | 2018-2017 | 2016 | 2019 | 2018-2017 | 2016 | |
| 3.1 | 5.0 | 4.62 | 4.52 | 4.52 | 15.27 | 15.17 | 15.17 | שכיר – סך הכל |
| 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 הכל |
| 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 |

13 השיעור המופחת הוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח שאינו עולה על 50% מהשכר הממוצע לפי חוק.

14 השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי – 10,551 ש"ח לחודש ב-2021. הסכום הבסיסי 8,804 – ש"ח. השכר הממוצע והסכום הבסיסי לא עודכנו בשנת 2021 לפי כללי החוק.

גביית דמי ביטוח לאומי

שכירים

ב-2021 היו כ-3.68 מיליון משרות שכיר ששולמו בגינן דמי ביטוח לאומי – עלייה של 12.8% לעומת 2020, על פי אומדן (לוח 3). מספר השכירים דמה לרמתו בשנה שלפני הקורונה. בחישוב זה לא נכללים העובדים מהרשות הפלסטינית, העובדים הזרים ומבוטחים ישראלים בעלי מאפיינים מיוחדים, כגון חברי קיבוץ, מקבלי פנסיה מוקדמת, עוזרות בית, חניכי הכשרה מקצועית ועובדי משרד הביטחון. (ראו להלן **אוכלוסיות המוגדרות כשכירים**).

מספר המעסיקים המשלמים דמי ביטוח עבור עובדיהם היה ב-2021 גבוה ב-7.6% מאשר ב-2020 (לוח 3). התפלגות המעסיקים לפי מספר המועסקים בשנת 2021 דמתה לזו של שנת 2019, ומספר המועסקים היה גבוה ממספרם ב-2019 ב-3%. רוב המעסיקים (73%) מעסיקים עד 5 עובדים. שיעור אלה המעסיקים 6–20 עובדים היה בשנת 2021 18.9%, ושיעור המעסיקים 21–99 עובדים הוא 6.45%.

לא-שכירים

• **לא-שכירים המשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסתם** (55.3% מכלל המבוטחים הלא-שכירים, לעומת 53.5% ב-2020): קבוצה זו רובה עצמאיים (85.7%). מ-2008 חייבים בדמי ביטוח גם מבוטחים בעלי הכנסות פסיביות (דיווידנדים והכנסות מהון) העולות על 25% מהשכר הממוצע, בין שיש להם הכנסה כעובד או כעובד עצמאי ובין שלא (14.3% מהמבוטחים בקבוצה זו).

• **לא-שכירים המשלמים דמי ביטוח ברמת המינימום** (44.7% מכלל המבוטחים הלא-שכירים):

(1) אלה שאינם עובדים ואין להם כל הכנסה החייבת בדמי ביטוח (59.9%); (2) סטודנטים ותלמידי ישיבה (31.7%). גם בשנת 2021 המשיך לעלות מספר הסטודנטים המשלמים דמי ביטוח כסטודנט. מספר תלמידי הישיבה, המשלמים דמי ביטוח כתלמיד, ירד ביחס לשנת 2020, אולם בדרך כלל הוא עולה בהתמדה משנה לשנה. מספרם של אלה שאינם עובדים עלה מעט. באמצע 2015 הוחלה בהדרגה "פתיחת עצירת החישוב" של דמי הביטוח, ושכירים חויבו לשלם בגין תקופות חסרות. מבצע זה (**הרחבת הרשת**), שהסתיים בשנת 2019, הביא לעלייה של ממש במספר המבוטחים שאינם עובדים ואינם עצמאיים¹⁵.

15 חוק ההתיישנות של חוב דמי ביטוח לאחר שבע שנים חל על החייבים מתחילת 2015, ולכן החליט המוסד להרחיב את רשת החייבים (**הרחבת הרשת**) ולהחילה על שתי קבוצות חייבים: (1) המשלמים סכום מינימום – אלה 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: המעסיקים והמבוטחים החייבים בדמי ביטוח לאומי לפי סוג המבוטח, 2021-2019

| שיעור השינוי (%) | | מספרים מוחלטים | | | סוג המבוטח |
|------------------|-----------|----------------|-----------|-----------|----------------------------------|
| 2021-2020 | 2020-2019 | 2021 | 2020 | 2019 | |
| 7.6 | -4.0 | 292,588 | 272,018 | 283,385 | מעסיקים* – סך הכל |
| 3.9 | 0.3 | 214,272 | 206,324 | 205,614 | 1-5 עובדים |
| 17.7 | -14.0 | 55,233 | 46,935 | 54,575 | 6-20 עובדים |
| 24.8 | -20.4 | 18,628 | 14,928 | 18,746 | 21-99 עובדים |
| 18.1 | -15.3 | 3,616 | 3,062 | 3,615 | 100-499 עובדים |
| 9.1 | -7.9 | 839 | 769 | 835 | 500+ עובדים |
| 12.8 | -12.8 | 3,681,769 | 3,262,700 | 3,742,300 | מבוטחים שכירים** – סך הכל |
| 4.4 | 13.6 | 1,198,375 | 1,147,850 | 1,010,381 | מבוטחים לא-שכירים** – סך הכל |
| 8.0 | 5.7 | 662,622 | 613,700 | 580,521 | חייבים מהכנסתם – סך הכל |
| 6.8 | 4.0 | 568,195 | 531,937 | 511,667 | מעבודה (עצמאיים) |
| 15.5 | 18.7 | 94,427 | 81,763 | 68,854 | לא מעבודה |
| 0.3 | 24.3 | 535,753 | 534,150 | 429,860 | משלמים ברמת המינימום – סך הכל*** |
| -3.0 | 22.6 | 320,742 | 330,564 | 269,712 | לא עובד ולא עצמאי (מינימום 15%) |
| 12.1 | 18.2 | 64,324 | 57,358 | 48,506 | תלמיד וסטודנט (מינימום 5%) |
| -3.6 | 8.4 | 105,707 | 109,632 | 101,142 | תלמיד ישיבה (מינימום 5%) |

* הנתונים מתייחסים לסוף כל 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".

התקבולים

בשנת 2021 התאושש המשק הישראלי מהמשבר הכלכלי של 2020 במהירות רבה ביחס לציפיות. חזרת היציבות היחסית במשק, הירידה בתחלואה, צמצום ההגבלות, התחזקות ענפים כלכליים מסוימים (בעיקר ההיי-טק), ונוסף על אלה הקפאת השכר הממוצע המוגדר בחוק הביטוח הלאומי, הביאו לגידולם של תקבולי הביטוח הלאומי מהציבור¹⁶.

סך התקבולים מדמי הביטוח הלאומי גדלו ב-2021 ריאלית ב-7.9% ביחס לשנת 2020, והסתכמו ב-55.96 מיליארדי ש"ח: 52.3 מיליארדים נגבו מהציבור, ו-3.6 מיליארדים הועברו בידי האוצר כשיפוי. חלקה של הגבייה הישירה מהציבור ב-2021 דמה לחלקה בשנים האחרונות – 93.5% מכלל תקבולי דמי הביטוח (לוח 4).

16 לולא הקפאת השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, שלפיו נקבעת גם התקרה לתשלום דמי ביטוח מופחתים, העובדים היו משלמים שיעורים מופחתים על סכום גדול יותר משכרם. כיוון שהשכר הממוצע הוקפא, גדל הסכום שעליו שולמו שיעורים רגילים, ועמו גדלו תקבולי דמי הביטוח מהציבור. השתתפות הממשלה בתקבולי הביטוח הלאומי (סעיף 32א' לחוק) פחתה בעקבות חקיקה זו.

לוח 4: דמי הביטוח הלאומי – הגבייה והשיפוי מהאוצר לפי סוג המבוטח, 2019–2021 (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)

| סוג המבוטח | מספרים מוחלטים | | | השינוי הריאלי (%) | | |
|----------------------------------|----------------|---------------|---------------|-------------------|-------------|------------|
| | 2021 | 2020 | 2019 | 2021 | 2020 | 2019 |
| דמי הביטוח – סך הכל | 52,357 | 51,086 | 55,955 | 4.8 | -1.6 | 7.9 |
| שכירים ומעסיקים | 47,533 | 46,429 | 50,805 | 4.7 | -1.5 | 7.8 |
| לא-שכירים | 4,824 | 4,657 | 5,150 | 5.0 | -2.7 | 9.0 |
| הגבייה מן הציבור – סך הכל | 48,945 | 47,768 | 52,322 | 4.6 | -1.6 | 7.9 |
| שכירים ומעסיקים | 44,366 | 43,348 | 47,437 | 4.6 | -1.5 | 7.8 |
| לא-שכירים | 4,579 | 4,420 | 4,885 | 4.9 | -2.7 | 8.9 |
| שיפוי האוצר – סך הכל | 3,412 | 3,318 | 3,633 | 6.8 | -1.9 | 7.9 |
| עבור מעסיקים | 3,167 | 3,081 | 3,368 | 6.8 | -1.9 | 7.7 |
| עבור לא-שכירים | 245 | 237 | 265 | 6.6 | -2.5 | 10.2 |

- התקבולים עבור שכירים: התקבולים עבור השכירים (מהעובד, מהמעסיק ומהאוצר) הם בשנים האחרונות כ-91% מכלל התקבולים. עם ההתאוששות בשוק העבודה בהשוואה ל-2020, התרחבו תקבולים אלה ריאלית מ-2020 ל-2021 ב-7.8%, לאחר שמ-2019 ל-2020 הם התכווצו ב-1.5%. התרחבותם ביטאה בעיקר עלייה הן של מספר המשרות והן של השכר הממוצע במהלך השנה.
- התקבולים מלא-שכירים: על רקע משבר הקורונה והשינויים בשוק העבודה קטנו התקבולים ב-2020, ריאלית, ב-2.7% בהשוואה ל-2019 (שבה הם גדלו ביחס ל-2018 ב-5%), ואילו בשנת 2021 הם גדלו, ריאלית, בכ-9%. עיקר הגבייה מלא-שכירים (כ-91.3%) הוא מעצמאיים. הגבייה מעצמאיים – שהתבססה ברובה על השומות מ-2019, המתעדכנות בעליית המחירים בלבד – גדלה ב-2021 ריאלית ב-7% בקירוב. הגבייה מהמשלמים על בסיס הכנסת המינימום, שעמדה על כ-5% מסך הגבייה מלא-שכירים, עלתה ב-2021 ריאלית ב-17% 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 וקובע סל שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכל. 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 סל שירותי הבריאות, נגבים בידי המוסד לביטוח לאומי ומחולקים בין קופות החולים. לשם כך המוסד מנהל קובץ של כל המבוטחים בביטוח בריאות, המתעדכן באופן שוטף ומספק מידע על החברות בקופות החולים השונות.

פרט למספר קבוצות הפטורות מתשלום, כל תושב חייב על פי החוק 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 קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי (שאין להם הכנסה נוספת) נגבים במקור מהקצבה.

שיעורם של דמי ביטוח הבריאות

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

אלה שאינם עובדים ואלה המקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי זכאים ברוב המקרים לשיעורים מיוחדים בהתאם להכנסתם. לוח 5 מפרט את סכומי דמי הביטוח המנוכים מהגמלאות לפי סוג הגמלה.

לוח 5: גובה דמי ביטוח הבריאות לפי סוג הגמלה, 2021

| סוג הגמלה | דמי ביטוח הבריאות 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% מהשכר הממוצע 5% מיתרת הגמלה שמעל 60% מהשכר הממוצע ועד התקרה (5 פעמים הסכום הבסיסי) |
| זקנה ושאירים | |
| 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 עלייתו של מדד המחירים בשנה הקודמת (מדד חודש נובמבר האחרון לעומת זה של נובמבר שלפניו), ולכן גם סכומי המינימום לתשלום דמי הביטוח 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 ולאחר מכן מתגייסים לצבא (פטורים מתשלום למשך 12 חודשים), ועצירים ואסירים שנידונו ל-12 חודשי מאסר ויותר ומקבלים שירותי בריאות משירות בתי הסוהר.

התקבולים

עד תחילת 1997 גבה המוסד לביטוח לאומי עבור 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-2021 ניכרה השפעת השינויים שהתחוללו במשק בשל משבר הקורונה על גביית דמי ביטוח הבריאות. במהלך השנה גבה המוסד דמי ביטוח בריאות בסך כ-27.3 מיליארדי ש"ח – עלייה ריאלית של 6.4% לעומת 2020, לעומת יציבות ב-2020. השפעת משבר הקורונה והגידול הדרמטי של מספר המקבלים דמי אבטלה בעקבותיו ניכרה עדיין בהתפלגות מקורות הגבייה. כ-10% מהגבייה בשנת 2021 היו ממקבלי גמלאות, לעומת 11% ב-2020 וכ-9% בשנים שקדמו למשבר הקורונה.

לוח 6: דמי ביטוח בריאות שנגבו לפי סוג המבוטח, 2017-2021 (מיליוני ש"ח)

| השנה | שכירים | לא-שכירים | מקבלי גמלאות | סך הכל | הגידול השנתי (%) | |
|------|--------|-----------|--------------|--------|------------------|--------|
| | | | | | הנומינלי | הריאלי |
| 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 |
| 2021 | 21,686 | 2,904 | 2,712 | 27,302 | 8.0 | 6.4 |

לוח 7: דמי ביטוח הבריאות מגמלאות לפי סוג הגמלה, 2020 ו-2021 (מיליוני ש"ח, מחירי 2021)

| סוג הגמלה | 2020 | 2021 | הגידול השנתי הריאלי (%) |
|-------------------|---------|---------|-------------------------|
| סך הכל | 2,737.6 | 2,712.2 | -0.9 |
| אזרח ותיק ושאינים | 1,691.7 | 1,744.8 | 3.1 |
| נכות מעבודה | 48.0 | 52.1 | 8.5 |
| נכות | 190.8 | 191.5 | 0.4 |
| הבטחת הכנסה | 60.6 | 62.6 | 3.3 |
| שירות מילואים | 0.3 | 0.6 | 71.5 |
| דמי לידה | 179.9 | 198.0 | 10.0 |
| אבטלה | 535.5 | 440.6 | -17.7 |
| דמי פגיעה | 19.8 | 19.0 | -4.3 |
| מזונות | 5.5 | 4.4 | -19.4 |
| פשיטות רגל | 3.3 | 1.8 | -45.3 |
| אחר והחזרים | 2.1 | -3.2 | -250.9 |

בשנת 2021 נוכו מהקצבאות דמי ביטוח בריאות בסכום של כ-2,712 מיליון ש"ח – ירידה ריאלית של כאחוז לעומת 2020 (לוח 7 לעיל). כ-64% מהסכום נוכו למקבלי קצבאות אזרח ותיק (זיקנה) ושאיירים, בהם מקבלי הקצבה עם השלמת הכנסה, וכ-7% – למקבלי קצבאות נכות. כ-16% נוכו מקצבת האבטלה (לעומת כ-20% ב-2020). על אף הירידה הריאלית לעומת 2020, זהו שיעור גבוה בהשוואה לשנים שקדמו לקורונה, והוא נובע משיעורי האבטלה הגבוהים יחסית ומכך שההקלות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה נמשכו לתוך שנת 2021.

נציין שהניכוי-במקור מהקצבאות נעשה רק אם למקבל הקצבה אין הכנסה מעבודה. או שיש לו הכנסה אחרת הפטורה מתשלום דמי ביטוח. עקרות בית (נשים נשואות העובדות רק במשק ביתן) פטורות מתשלום, גם אם הן מקבלות מהמוסד לביטוח לאומי גמלה בזכות עצמן, ובלבד שהקצבה אינה 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 ממרכז אוכלוסייה¹⁷.

נוסחת הקפיטציה פועלת לטובת קופות חולים שבהן שיעור גבוה של חברים מבוגרים וחברים הגרים ביישובים מרוחקים (לוח 8 לעיל). כך, למשל, כ-66% מהמבוטחים הקשישים מאוד (בני 85 ויותר) ו-67.5% מתושבי הפריפריה מבוטחים בקופת חולים כללית. בסוף שנת 2021 בוטחו בקופת חולים כללית כ-51.6% מכלל המבוטחים, אך חלקה של הקופה בכספי ביטוח הבריאות היה כ-53.2%. משמע ששיטה זו מפחיתה את הסכומים המועברים לקופות החולים מכבי ומאוחדת, שהעמיתים בהן צעירים יותר. בשנים 2005-2021 ירד חלקה של קופת חולים כללית בחלוקת כספי ביטוח הבריאות מ-59% בקירוב ל-53% בקירוב.

מאוגוסט 2006 שיעורי הקפיטציה מחושבים מדי חודש בחודש 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.

17 המשתנים מין ומקום מגורים נוספו לנוסחה בנובמבר 2010; המשקלות של כל משתנה עודכנו לאחרונה ב-2017.

לוח 8: מספר המבוטחים ומפתח החלוקה של כספי ביטוח הבריאות לפי קופת החולים, ינואר 2005 עד ינואר 2022 (אחוזים)

| השנה | סך הכל | קופת החולים | | |
|-------------------------------|--------|-------------|--------|--------|
| | | כללית | לאומית | מאוחדת |
| התפלגות סך כל המבוטחים | | | | |
| 1/2005 | 100.0 | 54.4 | 9.8 | 11.7 |
| 1/2010 | 100.0 | 52.4 | 9.2 | 13.5 |
| 1/2015 | 100.0 | 52.4 | 8.9 | 13.7 |
| 1/2017 | 100.0 | 52.4 | 8.5 | 13.8 |
| 1/2018 | 100.0 | 52.3 | 8.3 | 13.9 |
| 1/2019 | 100.0 | 52.0 | 8.2 | 13.9 |
| 1/2020 | 100.0 | 51.8 | 8.0 | 13.8 |
| 1/2021 | 100.0 | 51.7 | 7.8 | 13.8 |
| 1/2022 | 100.0 | 51.6 | 7.7 | 13.8 |
| המפתח לחלוקת הכספים | | | | |
| 1/2005 | 100.0 | 58.970 | 9.105 | 10.085 |
| 1/2010 | 100.0 | 56.822 | 8.607 | 11.647 |
| 1/2015 | 100.0 | 55.666 | 8.398 | 11.926 |
| 1/2017 | 100.0 | 55.025 | 8.081 | 12.149 |
| 1/2018 | 100.0 | 54.675 | 7.938 | 12.222 |
| 1/2019 | 100.0 | 54.254 | 7.896 | 12.269 |
| 1/2020 | 100.0 | 53.906 | 7.740 | 12.259 |
| 1/2021 | 100.0 | 53.602 | 7.593 | 12.294 |
| 1/2022 | 100.0 | 53.239 | 7.466 | 12.330 |

סל שירותי הבריאות

לפי חוק ביטוח הבריאות הממלכתי שירותי הבריאות ממומנים ממספר מקורות:

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

על פי אומדן ל-2021 גדלה עלות סל הבריאות שבאחריות קופות החולים נומינלית ב-1.925 מיליארדי ש"ח בקירוב והגיעה ל-58.654 מיליארדים בקירוב – עלייה ריאלי של כ-1.7% לעומת 2020 (לוח 9). במהלך 2020, וכתוצאה מהירידה בגבייה בגלל משבר הקורונה, עלה חלקה של המדינה במימון הסל ל-49%, בעוד שחלקם של התקבולים מדמי ביטוח הבריאות ירד

ל-44.5%. ב-2021 ירד חלקה של המדינה ב-2 נקודות האחוז, ל-47%, וחלק הגבייה מהציבור עלה בשיעור מקביל, ל-46.5%¹⁸.

לוח 9: עלות סל שירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים לפי המקור, 2017-2021

| 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | המקור |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------|
| 58,654 | 56,729 | 53,724 | 51,052 | 48,671 | העלות במיליוני ש"ח |
| 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | אחוזים |
| 46.5 | 44.6 | 47.4 | 48.6 | 48.0 | סך הכל |
| 47.0 | 49.0 | 46.2 | 45.0 | 45.5 | דמי ביטוח הבריאות* |
| 6.45 | 6.45 | 6.45 | 6.45 | 6.45 | תקציב המדינה |
| | | | | | הכנסות עצמאיות |

* כולל סכומים שהקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים מעבירה למוסד (משנת 2010). ב-2021 הועבר סכום של כ-521 מיליון ש"ח.

לוח 10: עלות סל הבריאות לנפש לפי קבוצת הגיל, 2021 ו-2020 (ש"ח לשנה, מחירי 2021)

| 2021 | 2020 | קבוצת הגיל |
|--------|--------|--------------------|
| 5,375 | 5,401 | סך הכל לנפש מתוקנת |
| 8,802 | 8,848 | עד שנה |
| 4,594 | 4,616 | 1-4 |
| 2,211 | 2,222 | 5-14 |
| 2,213 | 2,224 | 15-24 |
| 3,183 | 3,199 | 25-34 |
| 3,725 | 3,744 | 35-44 |
| 5,764 | 5,793 | 45-54 |
| 9,352 | 9,398 | 55-64 |
| 15,249 | 15,326 | 65-74 |
| 19,727 | 19,819 | 75-84 |
| 20,086 | 20,177 | 85 ויותר |

* אומדן.

עלות סל הבריאות המתוקנת לנפש מאפשרת לבחון את השפעת גיל המבוטח על הוצאות קופות החולים (לוח 10). עלות הסל לנפש מחושבת לפי נוסחת הקפיטציה, המביאה בחשבון גיל, מין ומגורים בפריפריה ואינה כוללת סכומים שאינם מתחלקים לפיה, כגון הוצאות בגין מחלות קשות, הוצאות מינהל או הקצבה למועצת הבריאות ולמגן-דוד-אדום. עלות הסל המשוקללת

18 נזכיר שבחוק ההסדרים ל-2008 נקבע כי התקבולים של קופות החולים מהשתתפות עצמית של מבוטחיהן יהיו בשיעור של 6.45% מעלות הסל (במקום 5.4% עד 2007).

לנפש עמדה ב-2021 על 5,375 ש"ח, לעומת 5,401 ש"ח ב-2020 (במחירי 2021) – ירידה ריאלית של כ-0.5%. עלות הסל משקפת את ההוצאות היחסיות בין קבוצות הגיל: חוץ מילדים עד גיל 4, עלות הסל לנפש הולכת ועולה ככל שהגיל עולה, ועלותן של קבוצות הגיל הצעירות נמוכה בדרך כלל בהשוואה לקבוצות הגיל המבוגרות יותר. כך, למשל, ב-2021 הייתה עלות הסל לאוכלוסייה המבוגרת מאוד (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 שמעסיקיהם דיווחו עליהם באמצעות טופס 102. עם אוכלוסיית השכירים, לפי הגדרתה במוסד לביטוח לאומי, נמנות גם קבוצות מיוחדות שמאפייניהן ונתוני הגבייה שלהן ל-2021 מפורטים להלן.

- **חברי קיבוצים ומושבים שיתופיים:** מוגדרים בחוק כעובדים שכירים של האגודה השיתופית (כמעסיק), שעליה מוטלת החובה והאחריות לרישומם כעובדים שכירים ולתשלום דמי הביטוח עבורם. הם מבוטחים בכל ענפי הביטוח הלאומי, פרט לענף 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-2021 דיווחו 81 קיבוצים מסורתיים על כ-13,940 חברים בממוצע לחודש (בני 18 ויותר), שעבורם שולמו דמי ביטוח בסך כ-62 מיליון ש"ח.
- **עובדים במשק בית:** מעמדם של עובדי משק בית וזכויותיהם זהים לאלה של יתר השכירים, אך דמי הביטוח המשולמים עבורם נקבעו בשיעורים שונים. בסוף 2021 דווח על כ-197,600 מעסיקים פעילים שהעסיקו עובדות/עובדים במשק בית, ומהם נגבו דמי ביטוח בסכום של כ-68.9 מיליון ש"ח בשנה.
- **עובדים מהרשות הפלסטינית:** עובדים מהשטחים ומהרשות הפלסטינית המועסקים אצל עובדים ישראלים חייבים בתשלום דמי ביטוח לשלושה ענפים: נפגעי עבודה, אימהות ופשיטות רגל. דמי הביטוח עבורם נגבים בידי מדור התשלומים של שירות התעסוקה. ב-2021 דווח על כ-85,700 עובדים בממוצע לחודש ששולמו עבורם דמי ביטוח בסכום של כ-37.8 מיליון ש"ח. השכר החודשי הממוצע לעובד כזה, שעל בסיסו שולמו דמי ביטוח לאומי, היה 4,495 ש"ח.
- **עובדים זרים:** עובדים 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-2021 הועסקו בישראל כ-287,900 עובדים זרים בממוצע בחודש, בשכר חודשי ממוצע של כ-4,850 ש"ח. דמי הביטוח שחויבו בהם הגיעו בשנה זו ל-187 מיליון ש"ח.

- **עובדים שפרשו לגמלאות לפני גיל הפרישה:** עובדים אלה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי ובריאאות בגין הפנסיה המוקדמת. ב-2021 שילמו דמי ביטוח כ-71,450 גמלאים בממוצע לחודש, והסכום שנגבה עבורם הסתכם ב-285.3 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 בענפים נפגעי עבודה ואימהות בלבד. דמי הביטוח הלאומי עבורם מוטלים על המעסיק ועל המבוטח. ברוב המקרים המעסיק הוא משרד הכלכלה, אלא אם כן המבוטח נשלח ללימודים מטעם מעסיקו. ב-2021 שהו בהכשרה מקצועית (ושילמו דמי ביטוח) כ-45,560 מבוטחים בממוצע לחודש. שולמו עבורם דמי ביטוח בסך כ-12 מיליון ש"ח לשנה, משום שהמעסיקים גובים מעובדים אלה רק את חלקם כעובדים, ואילו את חלקם כלא עובדים המבוטחים משלמים למוסד לביטוח לאומי בעצמם.