

1

---

**המדיניות החברתית ומגמות  
ההתפתחות של הביטוח הלאומי**



## 1. מבוא

מקובל לסווג את גמלאות הביטחון הסוציאלי לפי מטרותיהן הבסיסיות<sup>1</sup>:

- **גמלאות אוניברסליות** - לצמצום העוני והאי-שוויון.
- **גמלאות להבטחת תפקוד בסיסי**, שחשיבותן מתעצמת עם הזמן בעקבות הזדקנות האוכלוסייה - משולמות למי שיכולת התפקוד הבסיסית שלו בבית או מחוצה לו נפגעה (למשל גמלת סיעוד והקצבה לשירותים מיוחדים לנכים קשים).
- **גמלאות להבטחת קיום בסיסי** - למי שנותרו ללא מקורות הכנסה להוצאות הקיום הבסיסיות.
- **גמלאות מחליפות שכר/הכנסה מעבודה** - בעת נבצרות זמנית מעבודה בגלל פגיעה, אבטלה, לידה וכד'.

בפרק זה נסקור את הגמלאות על-פי החלוקה שלעיל ואת התפתחותן בישראל בשנת 2015, ונציג ניתוח לאורך זמן (1997-2014) של הוצאות הרווחה בישראל ובעולם לפי מודל הביטחון הסוציאלי במדינות הנסקרות (על-פי הסיווג של אספינג אנדרסן<sup>2</sup>): **סוציאל-דמוקרטי** - כנהוג במדינות צפון אירופה, **קורפורטיסטי** - כפי שצמחו המדינות במרכז אירופה, **ניאו-ליברלי** - הנהוג בדרך כלל במדינות האנגלוסקסיות (ארה"ב ואנגליה), ומשטרים "**ים תיכוניים**" כפי שמוכרים בעיקר באיטליה, יוון, ספרד ופורטוגל.

בהשוואה נכלול את ההוצאה על החינוך הציבורי, שמהווה חלק מהוצאת הרווחה אך אינה נכללת בסיווג הוצאות הרווחה (SOCX) של ה-OECD (חוץ מהוצאות חינוך לילדים עד גיל 6).

## 2. תשלומי הגמלאות ב-2015 ובמבט היסטורי

הביטוח הלאומי, המופקד על הביטחון הסוציאלי בשרא, ממלא שני תפקידים:

- מבטח ביטוח סוציאלי: תשלום גמלאות למבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי ובמימון דמי ביטוח מהמבוטחים ותקבולים נוספים (להלן גם **גמלאות ביטוחיות**, **גמלאות לפי חוק**). הזכאות לגמלאות הללו מוקנית בעיקר מכוח תשלום דמי ביטוח.

1 להרחבה ראו **דוח שנתי 2014**, פרק 1, סעיף 5.

2 Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University

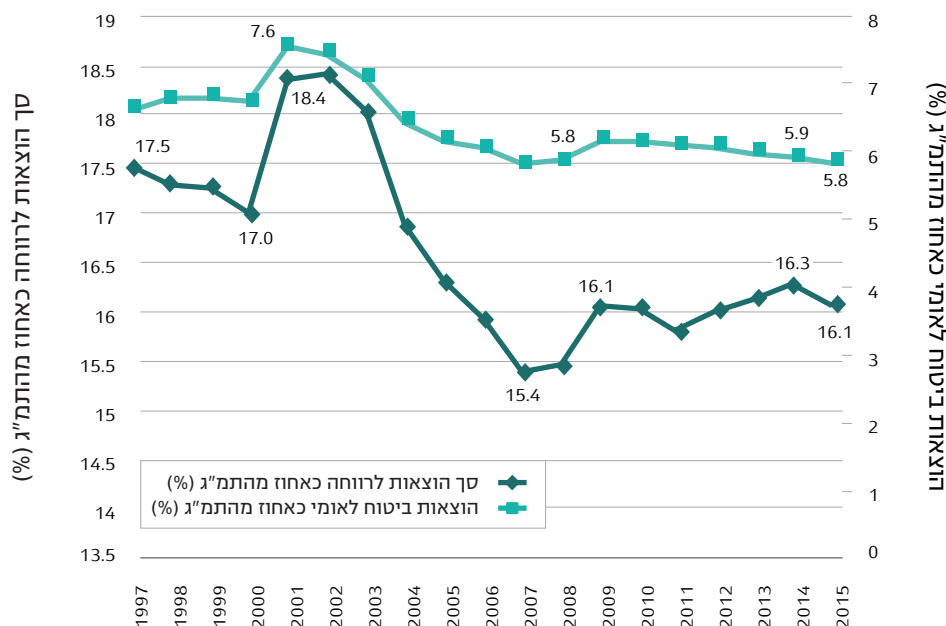
- משלם בשם הממשלה ובמימונה המלא תשלומים לכלל התושבים, גם מי שאינם מבוטחים לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי וחוקים והסכמים נוספים (להלן גם **גמלאות לא ביטוחיות, גמלאות שלא לפי חוק**).

המטרה של הביטוח הלאומי כמבטח היא לצמצם פגיעה אפשרית בפרנסת המבוטחים בתקופה של מצוקה זמנית או מתמשכת כתוצאה מסיכונים חיים בסיסיים, וזו גם הוצאתו העיקרית: ב-2015 הוא מימן כ-88% מסך תשלומי הביטוח הסוציאלי. ההוצאה הלא-ביטוחית - כ-12% מכלל התשלומים - נועדה בעיקר לתשלום גמלאות סלקטיביות, כלומר גמלאות המותנות במבחן הכנסה, לתשלומים אחרים למי שלא הספיקו לצבור זכויות מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) ולפיצויים מסוגים שונים. התשלומים הסלקטיביים מהווים חלוקה מחדש של ההכנסה לציבור של התקבולים ממיסים לפי שיקולים סוציאליים - תפקיד מובהק של הממשלה.

**היקף התשלומים לביטוח הסוציאלי כפי שהוא נמדד באחוזים מן התוצר, כלומר ביחס למדד של רמת החיים במשק, התייצב בשש השנים האחרונות ברמה של 16%-17%**, לאחר ירידה מתמשכת מ-18.4% בתחילת שנות האלפיים ל-15.4% ב-2007 (תרשים 1). מגמה זו מתבטאת גם בחלקם של התשלומים הללו מהתמ"ג - 7.6% ב-2001 ו-5.9% מ-2007 עד 2014<sup>3</sup>. שיעור זה הושפע מן המיתון ב-2001-2003 ומן היציאה ומן המיתון (שדחק את השיעור בתוצר באותן שנים כלפי מעלה או מיתן את הירידה).

תרשים 1

ההוצאות לרווחה והוצאות ביטוח לאומי (אחוז מהתמ"ג), 1997-2015



3 על הנתונים המעודכנים ל-2015 בתחום הוצאות הרווחה כאחוז מהתוצר, ראו פרק 2.

### 3. הגמלאות על-פי מטרותיהן

מטרות הביטחון הסוציאלי שונות זו מזו מבחינת מושגי הצדק הרלוונטיים לקביעת גובה הקצבאות ועקרונות המימון שלהן, ולכן חשוב להבין את הקשר בינן לבין ענפי הביטוח העיקריים. חלוקת הקצבאות לאשכולות על-פי ענפים בעלי מאפיינים דומים מסייעת לקביעה רציונלית של תנאיהן ומימונן<sup>4</sup>: גמלאות מחליפות הכנסה מעבודה, גמלאות אוניברסליות, גמלאות להבטחת תפקוד בסיסי (המשקפות החזר של הוצאות לשיפור התפקוד) וגמלאות להבטחת קיום בסיסי.

#### גמלאות מחליפות הכנסה מעבודה

גמלאות אלה משולמות לעובדים שנוצרה הפסקה בעבודתם בעקבות אירועים כמו לידה, אבטלה, פגיעה בעבודה או נכות מעבודה<sup>5</sup> ועקב כך הכנסתם נפגעה. הגמלאות הללו נועדו לסייע ליחיד ולמשפחתו לשמור על רמת החיים שהתרגלו אליה מבחינת צריכת מוצרים ושירותים.

#### גמלאות אוניברסליות

גמלאות אלה מאופיינות בתשלומן **ללא מבחן הכנסה**. העיקריות בהן הן קצבת הילדים וקצבאות הזיקנה והשאירים הבסיסיות<sup>6</sup>, והן משולמות על-פי גילו של המבוטח או גיל ילדיו (קצבת הילדים). הגמלאות הללו משקפות את הסולידריות של מערכת הביטוח הסוציאלית, שכן שיעורן המשתנה (הפרוגרסיביות) מושג ללא הפעלת מבחן הכנסה. בהיותן בלתי מותנות בהכנסה או בתעסוקה אלא בעיקר בגיל, גמלאות אלה פועלות לקידום הצדק האנכי תוך שמירה על פשטות המערכת, וזו מביאה לשיעור מיצוי גבוה ואף כמעט מלא.

#### גמלאות להבטחת תפקוד בסיסי

גמלאות אלה משולמות עקב ליקויים פיזיים או נפשיים ומחייבות משום כך מבחני תפקוד ADL (Activities of Daily Living) או מבחן ה-IADL (Instrumental Activities of Daily Living).

- 
- 4 ועדת האיתנות הפיננסית הגדירה את האשכולות בהיבט של איזון בין הגמלאות לתקבולים ולא התייחסה למטרות הבסיסיות של הגמלה ולהבדלים בסיכונים הכרוכים בה.
- 5 יש הרואים גם בקצבת הזיקנה הבסיסית מחליפת שכר אך החלטנו לשייכה לגמלאות האוניברסליות משום שהיא מחולקת לכל התושבים לפי גיל ומין בין שעבדו ובין שלא, וללא זיקה לרמת הכנסה האחרונה שלהם. מובן שהשלמת הכנסה בזיקנה משויכת לאשכול הגמלאות לקיום בסיסי.
- 6 בהן למשל קצבת השאירים לאלמנות/ים, הכפופה למבחן הכנסה, וקצבת הזיקנה בגיל המותנה שבה מופעל מבחן הכנסה ברמות שכר נמוכות יחסית. אלה אינן מופיעות כאן אלא תחת הגמלאות הסלקטיביות הנדונות בהמשך.

עם גמלאות אלה נמנות גמלת סיעוד, הקצבה לשירותים מיוחדים לנכים קשים (להלן **שר"מ**), גמלת ניידות וגמלה לילד נכה<sup>7</sup>. קצבת נכות כללית היא שילוב של קצבה לקיום (בגלל מבחן כושר ההשתכרות) וקצבה לתפקוד (בגלל הנכות הרפואית). גמלת השיקום נוגעת יותר למניעה, שגם היא אחת המטרות של הביטחון הסוציאלי.

גמלה מרכזית באשכול זה היא גמלת סיעוד, הניתנת שנים רבות על-פי מבחן הכנסה, אף שתנאי הכרחי לקבלתה הוא מבחן תפקוד. יתרה מכך: כל מבטוח משלם דמי ביטוח בעבורה, אך בגלל המבנה הפרוגרסיבי הייחודי של הביטוח הלאומי, בני מעמד הביניים הבינוני עד גבוה (כלומר מי שאינם נהנים מהתקרה של דמי הביטוח) משלמים דמי ביטוח גבוהים למדי מבלי לצבור זכויות לקצבה חשובה זו אם חלילה יזדקקו לה. נהפוך הוא: אם ירצו להצטרף לבית אבות יצטרכו לממן זאת במשאבים אחרים ולכן מבחן ההכנסה צורם במיוחד במקרים אלה.

מצב זה פוגע אפוא בעקרון הביטוח של גמלה חשובה זו, שכן הוא מונע מציבור רחב לקבלה אף ששילם דמי ביטוח בשנות עבודתו והוא בוודאי מעוניין להיות מכוסה. השיקול למבחן ההכנסה בגמלה כזו, הממומנת מדמי ביטוח, הוא אפוא בעיקר תקציבי, שכן הנהגת מבחן כזה מביאה לכך שעודפי הביטוח הלאומי מופקדים בתקציב השוטף (הגירעוני) של האוצר. בכך נוצר אוטומטית עניין לאוצר המדינה להקטין את היקף התשלומים לקצבאות כדי שישאר עודף גדול יותר בביטוח הלאומי, שיקטין את הגירעון הכרוני של תקציב המדינה<sup>8</sup>. גמלת סיעוד היא אפוא בפועל גמלה סלקטיבית ולא אוניברסלית.

## גמלאות להבטחת קיום בסיסי (סלקטיביות)

**גמלאות אלה**, שתשלומן מותנה במבחן הכנסה, אמורות להיות מבוססות על העיקרון של חלוקת משאבים מחדש גם כאשר לא נצברו זכויות ביטוח והן **מהוות את רשת המגן האחרונה**: למשפחות או יחידים שרמת הכנסתם נמוכה מהמינימום לקיום בכבוד, לאחר שמוצתה זכאותם לגמלאות אחרות, או למי שכלל לא צברו זכויות (למשל עולים מבוגרים שהגיעו לארץ חסרי אמצעי קיום מספיקים). מאחר שהזכאות לגמלאות הללו אינה קשורה לביטוח, הן ממומנות בכספי המיסים ומשולמות בפועל על-ידי הביטוח הלאומי ובהתאם לסדר העדיפות בתקציב המדינה של אותה שנה.

## 4. התפתחות הגמלאות בישראל

עם השנים השתפרו מבחני הכנסה, בייחוד בגמלאות לתפקוד בסיסי, אף שהן אמורות להיות מושתתות על צבירת זכויות ביטוח. מדיניות זו פוגעת ברעיון של זכויות מצטברות לביטוח ובכך

7 לפי כללי הסיווג של ה-OECD בשאלון SOCX, קצבת נכות כללית כוללת את קצבת שר"מ, גמלת הניידות וגמלה לילד נכה, ומאחר שקצבת נכות נחשבת כקצבת קיום, היא שוקללה תחת משקל זהה של 50% בקבוצת הגמלאות לתפקוד בסיסי ובקבוצת גמלאות הקיום.

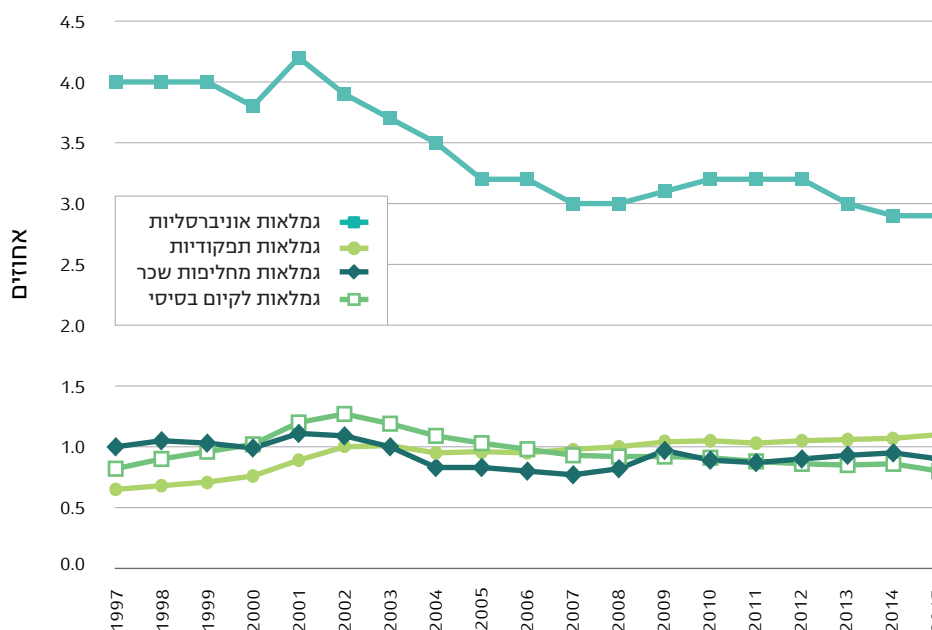
8 יצוין שתקציב הביטוח הלאומי לא היה בגירעון מאז הקמת המוסד ועד כה. עם זאת יש לביטוח הלאומי גירעון **אקטוארי**, כלומר גירעון עתידי שנובע מהתחזית על הזדקנות האוכלוסייה - אם לא יתוקן החוק.

מערערת את מהות הביטוח הסוציאלי, בייחוד כשמדובר בגמלה חשובה וצומחת כמו גמלת סיעוד. הפגיעה בזכות לביטוח קורית כאשר המבוטח כבר חלש מבחינה פיזית או מנטלית ומתקשה משום כך לעמוד על זכויותיו מתוקף דמי הביטוח ששילם בכל שנות עבודתו. מטבע הדברים מבחני הכנסה מסוג זה "חוסכים" משאבים לממשלה, שכן עודף התקבולים של הביטוח הלאומי על פני התשלומים אינו מופקד ברזרבה אמיתית לטובת הביטחון הסוציאלי של הדורות הבאים אלא בגירעון השוטף של תקציב הממשלה ומהווה מעין רזרבה לא שקופה לחוסר משמעת של הממשלה בענייני תקציב. משיקולים אלה יש להבחין בין **גמלאות סלקטיביות**, למשל הבטחת הכנסה (הממומנות במלואן על-ידי תקציב המדינה) לבין **גמלאות סלקטיביות תקציביות**, הזרות לרעיון הביטחון הסוציאלי ומחלישות אותו.

כשבדקים את התפתחות ארבעת האשכולות שתוארו לעיל **בשנים 1997-2014** כאחוז מהתמ"ג<sup>9</sup>, רואים שבעוד ש**גמלאות הקיום**, **גמלאות מחליפות השכר** ו**הגמלאות לתפקוד בסיסי היוו בתקופה זו כ-1% מן התוצר כל אשכול במוצע**, **הגמלאות האוניברסליות היוו כ-3.5% מן התוצר** (תרשים 2). זאת ועוד: עד שנת 2000 חלקן של הגמלאות מחליפות השכר בתוצר היה גבוה יותר בהשוואה לגמלאות הקיום והתפקוד. בשנים 2001-2002 היה חלקן של גמלאות הקיום בתוצר גדול יותר מחלקן של הגמלאות מחליפות השכר וגמלאות התפקוד, ובסמוך לאחר תחילת שנות

## תרשים 2

התשלומים לגמלאות לפי ארבעת האשכולות (אחוז מהתמ"ג), 1997-2015



9 בדוח השנתי של 2014 ניתוח האשכולות נעשה מ-1985. הפעם צומצם טווח השנים בגלל העדר די נתונים להשוואה לשנים 1997-1985.

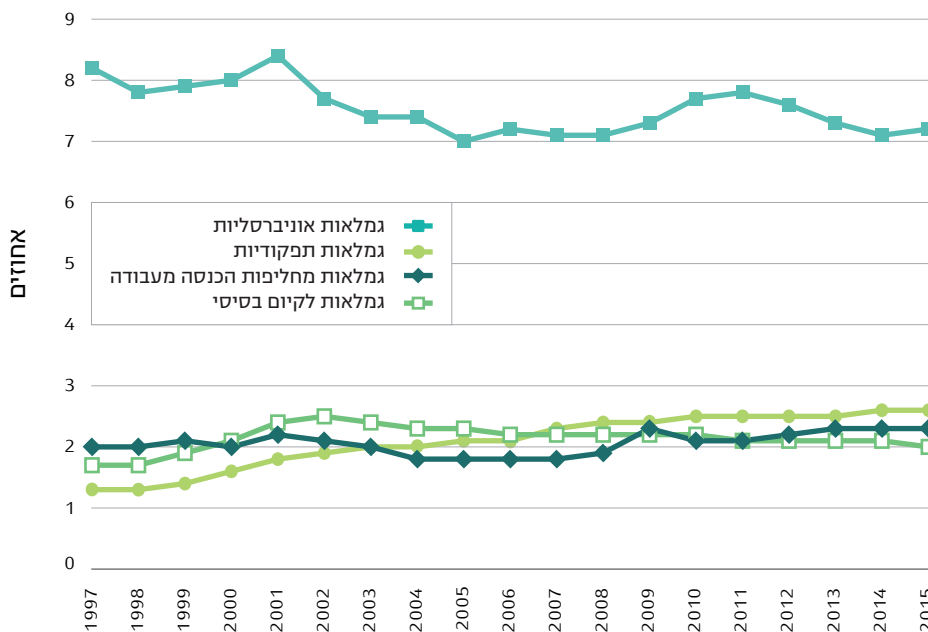
האלפיים, וביתר שאת מ-2003 עד 2014, ירד חלקן ל-0.87% ב-2014. לאחר הירידה הזמנית בחלקן של הגמלאות מחליפות השכר מהתמ"ג בשנים 2002-2007 הן התייצבו ברמה של כ-0.8% מהתמ"ג בשנים 2004-2008. מ-2009 שיעורן עלה במעט ובהדרגה עד לכ-0.9% בממוצע.

**חלקן של הגמלאות לתפקוד בסיסי בתוצר עלה בהדרגה בשנים אלה מ-0.65% ב-1997 עד כ-1.1% ב-2014, ולמעשה מ-2007 חלקן גבוה יותר מן התוצר בהשוואה לגמלאות מחליפות השכר וגמלאות הקיום.** חשוב לציין שמגמת העלייה בהיקף התשלומים של גמלת סיעוד, הנובעת מהזדקנות האוכלוסייה, תגרום לעיוות הולך וגדל בייעודן של הגמלאות הביטוחיות אם לא יבוטל בה מבחן ההכנסה. עלות הביטול של מבחן ההכנסה נאמדת בכמיליארד ש"ח.

בחינה של ארבעת האשכולות כאחוז מן ההוצאה הציבורית לרווחה (GG EXP) בתקופה זו מעלה שבעוד שגמלאות הקיום, מחליפות השכר והתפקוד הבסיסי היוו בממוצע כ-2% מן ההוצאה, הרי הגמלאות האוניברסליות היוו כ-7.5% ממנה (תרשים 3). המגמה של ארבע האשכולות במהלך השנים דומה למגמתן בתרשים 2, כלומר שיעור הגמלאות מחליפות השכר בסך ההוצאה בסוף שנות התשעים היה גבוה משיעורן של גמלאות הקיום והתפקוד הבסיסי. בשנים 2000-2006 שיעורן של גמלאות הקיום היה גדול משיעורן של הגמלאות מחליפות השכר והתפקוד הבסיסי, ומ-2007 ירד עד שהגיע לכ-2% ב-2014. חלקן של הגמלאות לתפקוד בסיסי עלה בתקופה זו והגיע ל-2.6% מסך ההוצאה ב-2014, ושל מחליפות השכר כ-2% בממוצע בשנים אלו.

### תרשים 3

תשלומי הגמלאות לפי ארבעת האשכולות (אחוז מסך ההוצאה לרווחה), 1997-2015





## 5. התפתחות הגמלאות – השוואה בינלאומית

### המדינות לפי מודל הביטחון הסוציאלי שלהן

כדי להשוות בין עקרונות הביטחון הסוציאלי של ישראל לאלו מדינות אחרות, מוינו המדינות לפי העיקרון הכלכלי-חברתי המנחה אותן במדיניות הכלכלית בכלל וברשת הביטחון הסוציאלי בפרט.

- 1. מדינות קורפורטיסטיות (corporatist)** - אוסטריה, בלגיה, צרפת, גרמניה, לוקסמבורג ושווייץ: המדיניות מבוססת על מערכת מסועפת של הטבות שאינן אוניברסליות אלא ניתנות על-פי המעמד או מצב התעסוקה. השירותים החברתיים במדינות אלו מפותחים יחסית לשאר המדינות הנסקרות.
- 2. מדינות סוציאל-דמוקרטיות** - דנמרק, פינלנד, הולנד, נורווגיה ושוודיה: המדיניות מבוססת על תפיסת הזכויות החברתיות, על מודל שכר שוויוני באופן יחסי ועל צמצום מרבי של אי-שוויון חברתי וכלכלי. ההטבות אוניברסליות ואינן תלויות במעמד ולכן הן גבוהות מהמקובל במדינות רווחה אחרות.
- 3. מדינות בעלות משטר ליברלי** (בעיקר מדינות אנגלוסקסיות) - ארה"ב, בריטניה, קנדה, אוסטרליה, ניו-זילנד ואירלנד: מדיניות ניאו-ליברלית המבוססת על הערך הדמוקרטי של חירות הפרט מחד והתערבות מינימלית של המדינה כאשר נדרש מאידך. ההטבות ניתנות בדרך כלל לכל האזרחים ורובד נוסף של סעד ניתן לקבוצות החלשות. הבריאות, כמו החינוך או הפנסיה, נתפסת כמוצר ולא כזכות חברתית, ומערכת הצדקה זוכה לעידוד הממשלה.
- 4. מדינות אגן הים התיכון** - איטליה, יוון, ספרד, פורטוגל ותורכיה: במדינות אלו יש דגש בעיקר על ערכי המשפחה, המצדיקים סיווג נפרד משלוש הקבוצות שלעיל (Esping Andersen, 1999).<sup>10</sup>
- 5. מדינות הגוש הסובייטי לשעבר**<sup>11</sup> - צ'כיה, אסטוניה, הונגריה, פולין, סלובקיה וסלובניה.
- 6. מדינות המזרח הרחוק:** יפן ודרום קוריאה.
- 7. מדינות דרום אמריקה ומרכז אמריקה (אמריקה הלטינית):** צ'ילה ומקסיקו.

### גמלאות מחליפות שכר

תרשים 4 מציג את שיעור ההוצאה הציבורית בכל קבוצת מדינות על גמלאות מחליפות שכר כאחוז מהתמ"ג<sup>12</sup>. בתחילת שנות ה-90, ייתכן שבעקבות משבר האבטלה אז, שיעור הגמלאות המחליפות

10 .Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial societies*. Oxford: Oxford University Press

11 קבוצות 5-7 לא נדונו בנפרד בסיווג של אספינג אנדרסן.

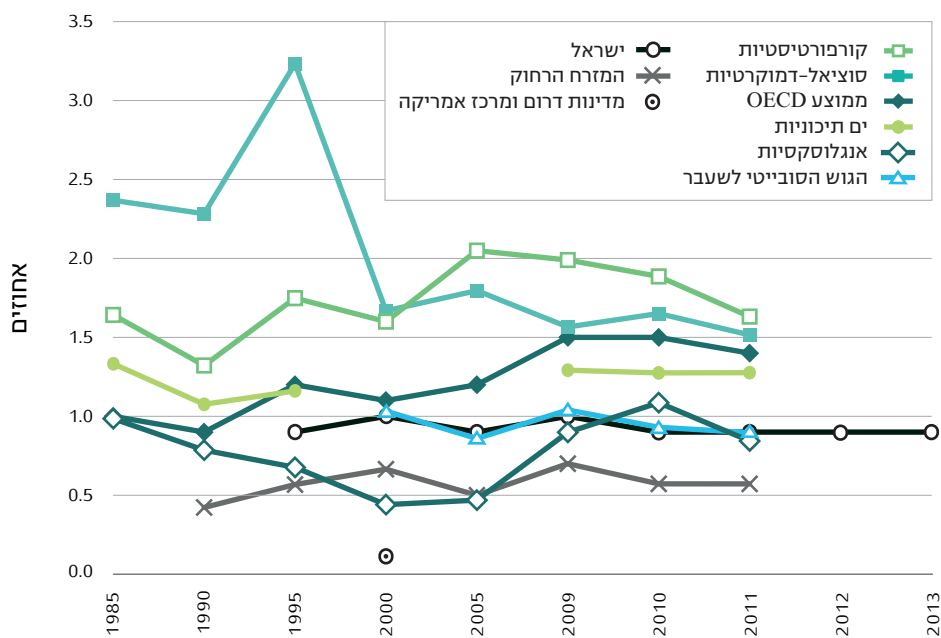
12 החישוב בפועל לכל קבוצת מדינות נעשה באמצעות חישוב ממוצע על פני המדינות בקבוצה: אחוז ההוצאה הציבורית על גמלאות מחליפות שכר מתוך התמ"ג של אותה מדינה, כאשר המשקל שניתן לכל מדינה הוא לפי שיעור התושבים שבה בכלל התושבים בקבוצה שהיא שייכת אליה.

שכר עלה ל-3.2% מהתמ"ג, וככלל בשנות השמונים והתשעים המדינות הסוציאל-דמוקרטיות הקצו בממוצע 2.6% מן התוצר לגמלאות מחליפות שכר. משנת 2000 ובמשך יותר מעשור ירד שיעור זה באופן חד והתייצב על 1.6% בממוצע, ובכך השתווה לממוצע במדינות הקורפורטיסטיות, שהוצאתן על גמלאות מחליפות שכר היתה 1.6% בממוצע עד שנת 2000. עם זאת מדינות אלה שינו את מדיניותן בעשר השנים האחרונות והעלו את שיעור ההוצאה עד כ-2% בממוצע. אפשר לראות שמדינות אגן הים התיכון ראו חשיבות בהוצאה על גמלאות מסוג זה והקצו להן כ-1.2% מן התוצר בממוצע במהלך השנים, כמו גם מדינות ה-OECD באותה תקופה.

**שיעור ההוצאה בישראל על גמלאות מחליפות שכר הוא מן הנמוכים והוא דומה לזה שבמדינות הגוש הסובייטי לשעבר - כ-1% מסוף שנות ה-90 ועד 2013.** אין זה מפתיע משום שבשנות השמונים הובילו ארה"ב ובריטניה מדיניות ניאו-ליברלית שהתאפיינה בקיצוץ בשירותים הציבוריים והפרטתם, בצמצום הביטחון הסוציאלי ובהגבלתו לעניים בלבד, ובהימנעות מהתערבות המדינה בפעילות הכלכלית. בשנות התשעים עם חילופי הממשלות בחלק מהמדינות האנגלוסקסיות, הונהגה גישת ה**דרך השלישית** (The third way), הדוגלת בסיוע לנזקקים להתמודד עם קשייהם הכלכליים במסגרת כלכלת השוק: לא להעניק קצבאות, אלא להתאמץ לשלבם בשוק העבודה באמצעות מתן כלים מתאימים לכך.

#### תרשים 4

גמלאות מחליפות שכר לפי קבוצות מדינות (אחוז מהתמ"ג), 1985-2013



## הגמלאות האוניברסליות

המצב שונה בנוגע לגמלאות האוניברסליות, שהיוו בשנים 1985-2011 כ-12% בממוצע מן התוצר במדינות הקורפורטיסטיות וכ-9% במדינות הים-תיכוניות והגוש הסובייטי לשעבר. מסתבר

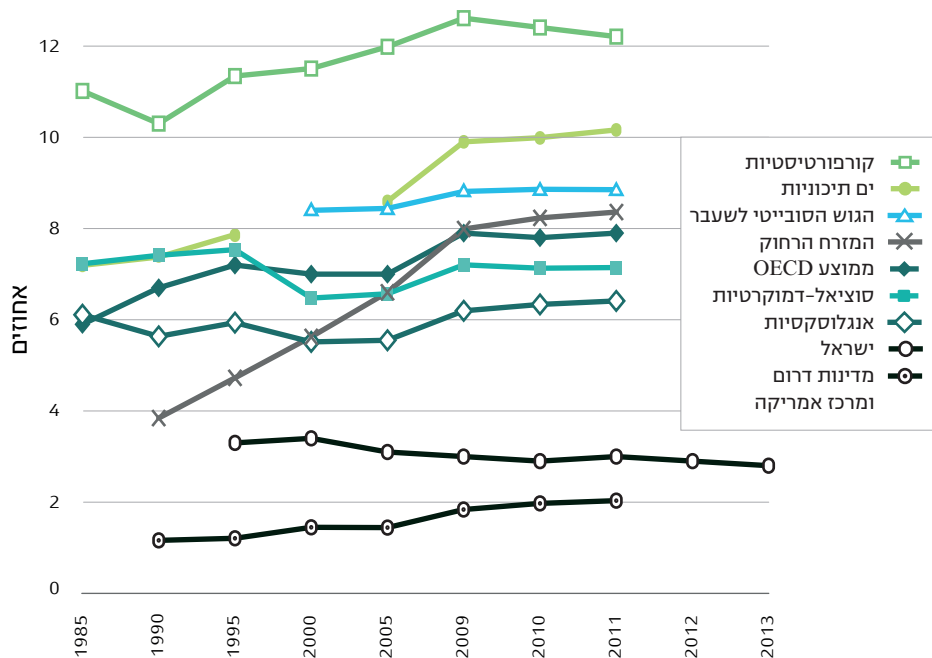
שהמדינות הסוציאל-דמוקרטיות, שמערכת הרווחה בהן מבוססת על מתן גמלאות אוניברסליות, מקצות רק כ-7% בממוצע מן התוצר לקצבאות אלו לאורך השנים, בדומה למדינות האנגלוסקסיות. במדינות המזרח הרחוק חלקן של גמלאות אלה בתוצר עלה עלייה ניכרת, כך שב-2011 הוכפל שיעורן לעומת 1990.

בישראל שיעור הגמלאות האוניברסליות מן התמ"ג נמוך עדיין לעומת שאר המדינות וממוצע ה-OECD, והוא נותר כמעט ללא שינוי בשנים 1998-2013 - כ-3% בממוצע לעומת כ-7% במדינות ה-OECD. במדינות דרום ומרכז אמריקה שיעורן אמנם עלה בשנים 1990-2011, אך היה נמוך לעומת יתר המדינות - כ-1.5% מן התוצר בממוצע.

השיעור הנמוך בישראל של הגמלאות האוניברסליות נובע משיעור המבוגרים הנמוך יחסית למדינות רבות אחרות ומשיעור הילדים הגבוה, אך מאחר שרמת קצבאות הילדים בישראל נמוכה יחסית (גם לאחר העלאתן בתקופה האחרונה), משקל הגמלאות האוניברסליות בתוצר נשאר נמוך למדי.

## תרשים 5

הגמלאות האוניברסליות לפי קבוצות מדינות (אחוז מהתמ"ג), 1985-2013

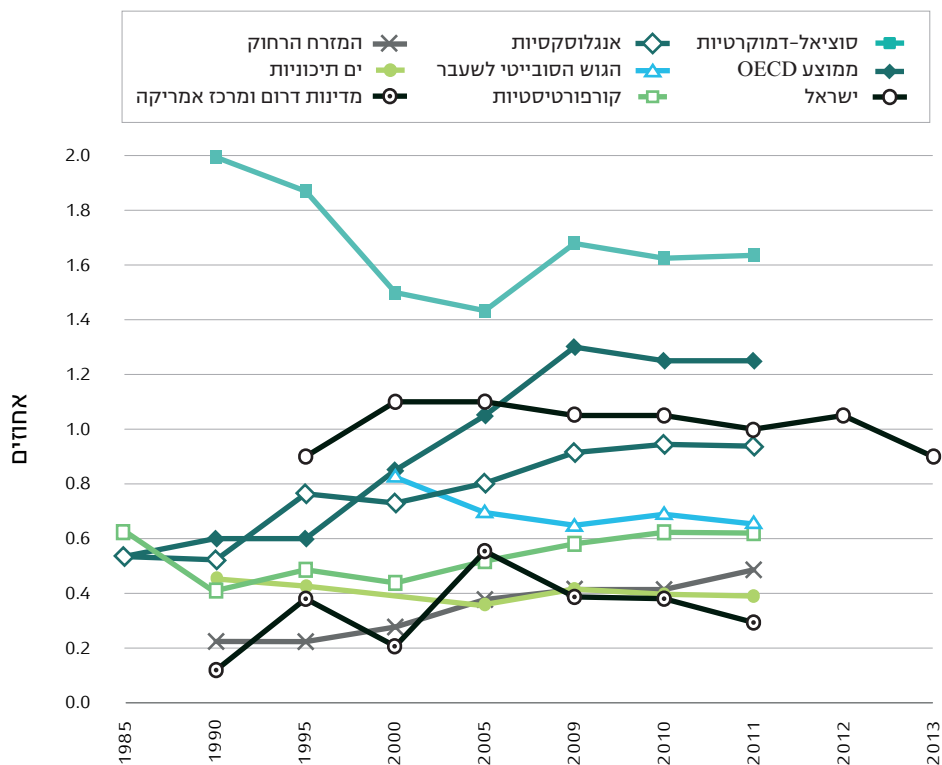


## גמלאות להבטחת קיום בסיסי

הגמלאות להבטחת קיום בסיסי, המהוות את רשת הביטחון האחרונה לאוכלוסיית היעד שלהן, מהוות לכל היותר 2% מהתמ"ג בכל קבוצות המדינות שבתרשים 6. במדינות הסוציאל-דמוקרטיות חלה

תרשים 6

גמלאות לקיום בסיסי לפי קבוצות מדינות (אחוז מהתמ"ג), 1985-2013



ירידה, מכ-2% ב-1990 ל-1.4% ב-2005, ולאחריה היתה עלייה קלה ל-1.6% ב-2011. אפשר לראות שלעומת שאר המדינות, ישראל הקצתה שיעור גבוה מן התוצר לגמלאות הקיום, אם כי בממוצע היה שיעור זה בשנים 1995-2013 כ-0.1%. במדינות ה-OECD חלה עלייה ניכרת משנות השמונים עד 2011 מכ-0.5% עד לכ-1.25% מן התוצר. ביתר הקבוצות, שיעור גמלאות הקיום נע בין 0.3% בממוצע במדינות הלטיניות ובמדינות המזרח הרחוק ל-0.5% במדינות הקורפורטיסטיות ו-0.7% במדינות הגוש הסובייטי לשעבר.

על אף הקיצוץ החד בגמלה להבטחת הכנסה בישראל בתחילת שנות ה-2000 (שחלק ממנו התמקד בהקטנת הדיסריגרד) קיצוץ זה מופיע בתרשים 6 בצורה מתונה, שכן באותן שנים המשק היה במיתון והאטה בתוצר.

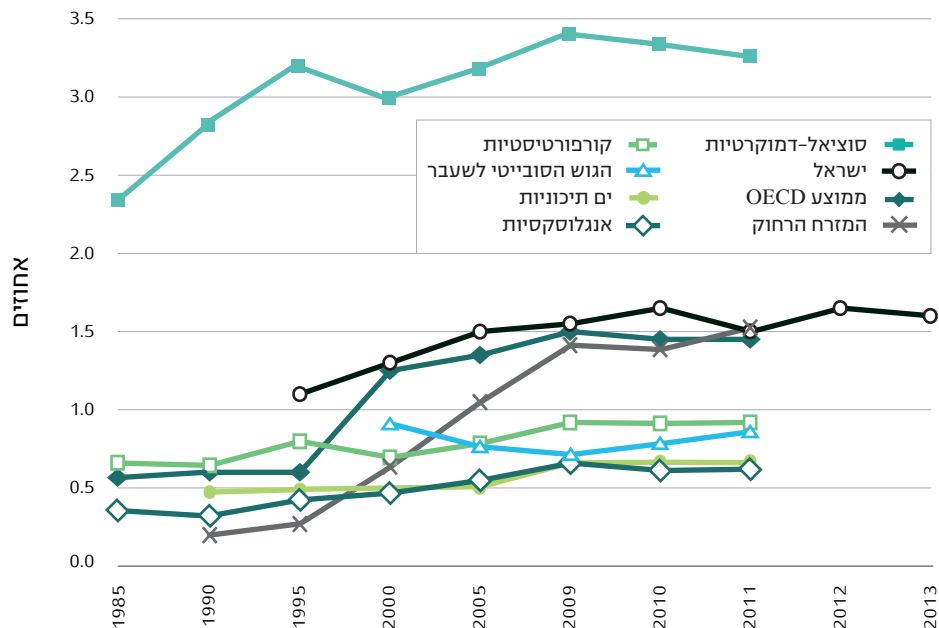
## גמלאות להבטחת תפקוד בסיסי

הגמלאות לתפקוד בסיסי מהוות אף הן אחוז נמוך מהתמ"ג בכל קבוצות המדינות. במדינות הסוציאל-דמוקרטיות חלה עלייה מאמצע שנות השמונים עד 2011 מ-2.4% ל-3.2% בממוצע בישראל. עלה חלקן

בהדרגה בשני העשורים האחרונים מ-1.1% ב-1995 עד 1.6% ב-2013. במדינות ה-OECD שיעורן מן התוצר גדל פי שלושה משיעורן בשנים 1985-1995, שבהן היה כ-0.5% בממוצע. גם במדינות המזרח הרחוק נרשם שיפור ניכר בהקצאת לגמלאות התפקוד מן התוצר, מ-0.2% ב-1985 ל-1.5% ב-2011, שיפור שנראה גם במדינות האנגלוסקסיות, אם כי עדיין בשיעור של כ-0.5% מן התוצר. במדינות הגוש הסובייטי לשעבר הן היוו כ-0.8% בממוצע מן התוצר בשנים 2000-2011 ובמדינות אגן הים התיכון - כ-0.6% בממוצע.

## תרשים 7

גמלאות לתפקוד בסיסי לפי קבוצות מדינות (אחוז מהתמ"ג), 1985-2013



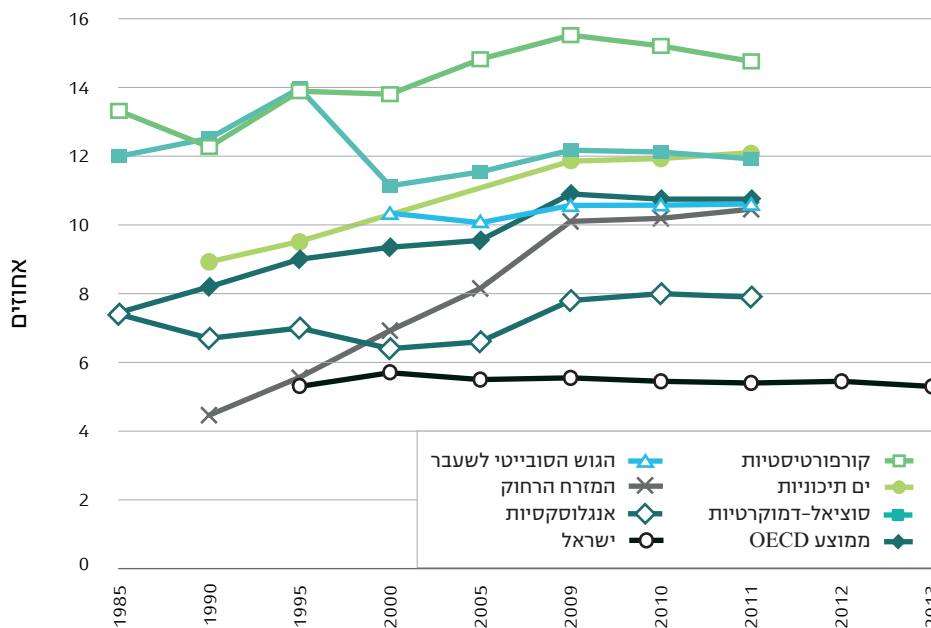
## הגמלאות הביטוחיות

עם הגמלאות הביטוחיות נמנות כל הגמלאות חוץ מהגמלאות לקיום בסיסי, הממומנות כידוע במישרין על-ידי תקציב המדינה. שיעור ההקצאה לגמלאות אלה בישראל נמוך בהשוואה בינלאומית, ואם נוסיף לכך את העובדה שהגמלאות לתפקוד בסיסי מותנות בישראל במבחן הכנסה, מצב זכויות הביטוח בעייתי אף יותר. מ-1995 רכיב הביטוח בישראל (באחוזי תוצר) הוא הנמוך ביותר בהשוואה למדינות המוצגות בו (תרשים 8). יתרה מזו: בעוד שברוב הקבוצות המגמה (לפחות עד 2011) היא הגדלה של שיעורי התוצר, בישראל היתה אף ירידה קלה.

גם בשיעור של כלל הביטוח הסוציאלי (הכולל כאמור לעיל גם קצבאות קיום במכנה), שיעור אשכולות הגמלאות הביטוחיות הוא הנמוך ביותר בהשוואה לממוצעים בקבוצות המדינות המשוות (תרשים 9).

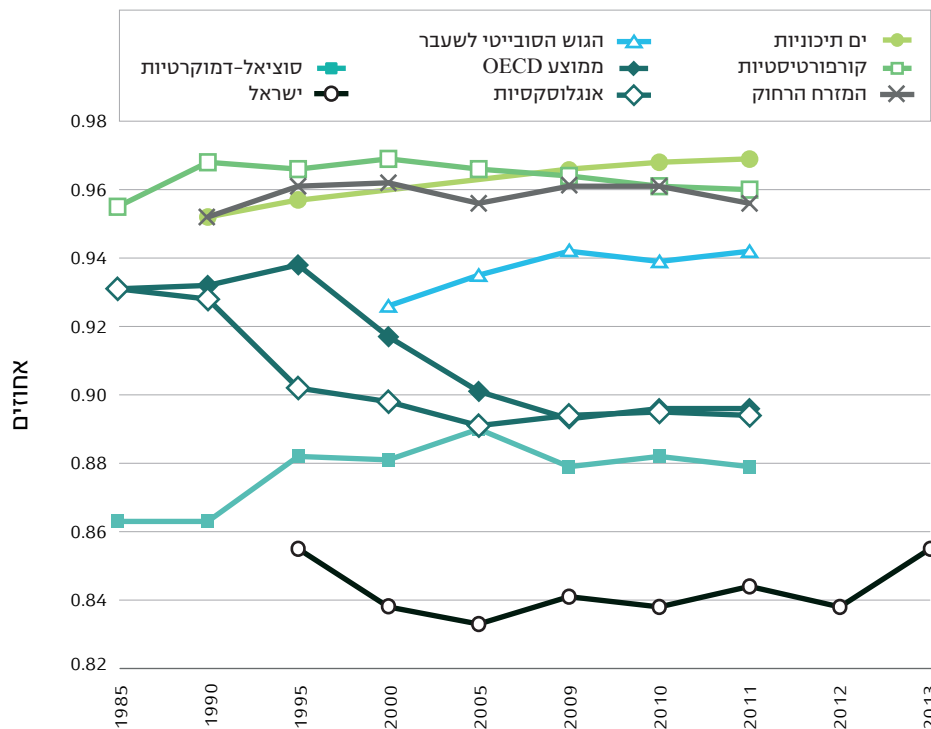
תרשים 8

הגמלאות הביטוחיות לפי קבוצות מדינות (אחוז מהתמ"ג), 1985-2013



תרשים 9

הגמלאות הביטוחיות כשיעור מכלל הגמלאות, לפי קבוצות מדינות, 1985-2013



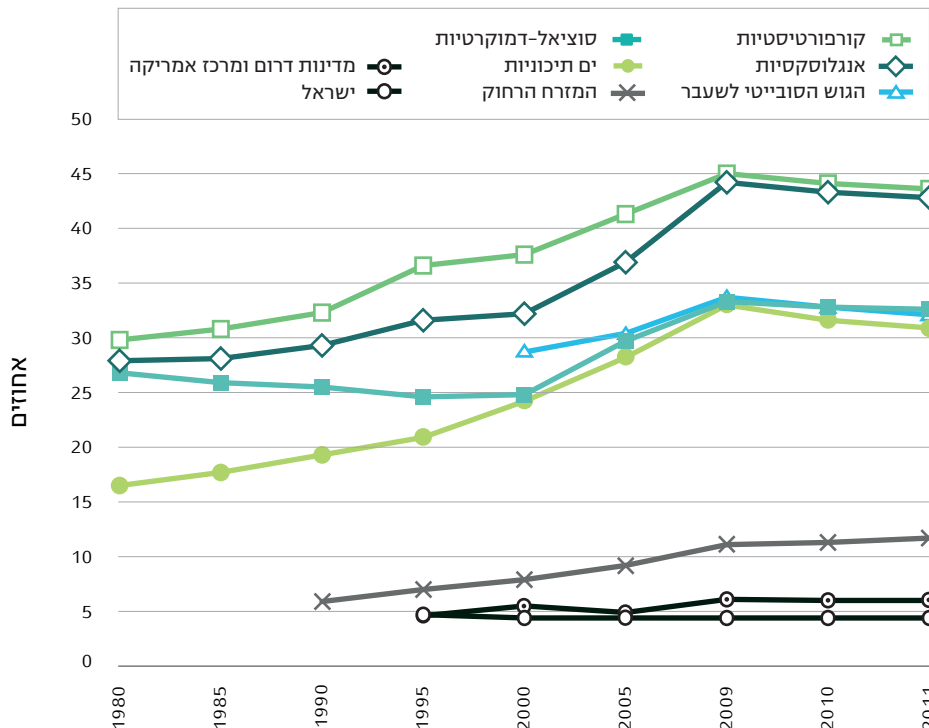
## 6. ההוצאה הציבורית על בריאות בישראל ובהשוואה בינלאומית

בשנים 1980-2011 חלה עלייה מתמשכת בשיעור ההוצאה הממוצעת לבריאות בקרב המדינות הקורפורטיסטיות - מכ-30% ב-1980 לכ-45% ב-2009 ול-43% ב-2011, ובאנגלוסקטיות מכ-28% ל-44% ו-43% באותן שנים. במדינות הסוציאל-דמוקרטיות היוותה ההוצאה על בריאות כ-25% מן התוצר עד שנת 2000, ובשנים 2005-2011 עלה השיעור במעט לכ-32%. במדינות הים התיכון חלקה של ההוצאה על הבריאות היה 16.5% בתחילת שנות השמונים אך מאז עלה בהדרגה ובעקביות עד לכ-32% בממוצע בשנים 2009-2011. במרבית הקבוצות היתה עלייה תלולה בהוצאה על הבריאות במונחי תוצר בין אמצע שנות התשעים ל-2010.

בישראל כמעט לא היה שינוי בהוצאה על בריאות מהחלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי ב-1995 עד 2013 - כ-4.5% מן התוצר בממוצע - רמה נמוכה לעומת שאר קבוצות המדינות. במדינות הלטיניות ובמדינות המזרח הרחוק ההוצאה על בריאות הכפילה את עצמה בעשרים השנים, מכ-6% ב-1990 לכ-12% ב-2011.

תרשים 10

ההוצאה הציבורית על בריאות לפי קבוצות מדינות (אחוז מהתמ"ג), 1980-2013



## 7. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי - הגבייתיות והלא-גבייתיות - **הסתכמו** ב-2015 ב-74.2 מיליארד ש"ח, לעומת 71.6 מיליארד ב-2014. סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שהמוסד משלם, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה, והוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על כל תחומיה (כ-1.5 מיליארד ש"ח).

**הגידול הריאלי בתשלומי המוסד הגיע ב-2015 ל-4.4%**, והוא נובע בעיקר מהגידול במספר המקבלים בכל הגמלאות, בשיעורים משתנים, ומשינויי חקיקה ובראשם העלאה מחדשת של קצבאות הילדים שקוצצו ב-2014 (ראו בהמשך הדוח). בינואר 2015 לא עודכנו הגמלאות שהמוסד משלם בגלל הירידה במדד המחירים לצרכן בין נובמבר 2013 לנובמבר 2014. עם זאת, במונחים של אחוזי תוצר נרשמה **ירידה**, של 0.09 נקודות האחוז (לוח 1). במונחי תמ"ג שיעור הגמלאות ירד בעקביות בשנים האחרונות מכ-7 אחוזי תוצר ב-2009 ל-6.31 ב-2015 ובכך הגיע לרמה הנמוכה ביותר בעשור החולף, לאחר השיא ב-2002 - 8.7%.

### לוח 1

תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל) (אחוז מהתמ"ג), 1980-2015\*

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכל	גמלאות גבייתיות	סך הכל**	דמי ביטוח לאומי***
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1985	7.14	5.51	6.57	4.45
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	7.02	5.63	6.00	4.03
2006	6.87	5.53	5.80	3.75
2007	6.67	5.42	5.76	3.66
2008	6.73	5.51	5.86	3.64
2009	6.63	5.82	5.64	3.48
2010	6.61	5.93	5.46	3.60
2011	6.55	5.92	5.53	3.65
2012	6.54	5.53	5.32	3.49
2013	6.43	5.46	5.29	3.50
2014	6.40	5.44	5.37	3.56
2015	6.31	5.44	5.42	3.61

\* 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.

\*\*\* כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.



**לעומת זאת, שיעור הגבייה מהתמ"ג עלה במקצת ב-2015 והגיע ל-5.42 אחוזי תוצר,** כמחצית נקודת אחוז יותר מאשר ב-2014. שיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי מהתמ"ג עלה אף הוא בכמחצית נקודת האחוז - 3.6 אחוזי תמ"ג. בסך הכל עלו ב-2015 תשלומי הגמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-5.8% במונחים ריאליים, לעומת התשלומים לגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, **שירדו** בשיעור של 4.3%. גמלאות אלה משולמות מכוח חוקי המדינה או מכוח הסכמים עם האוצר וממומנות במלואן בידי אוצר המדינה, ועמן נמנות הבטחת הכנסה, נידות, מזונות, זיקנה ושארירים למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) ותגמולי מילואים. ב-2015 הסתכמו תשלומי הגמלאות הללו (ללא הוצאות מינהל) בכ-10 מיליארד ש"ח, שהם כ-14% מכלל תשלומי הגמלאות.

התשלומים לקצבאות הזיקנה והשארירים עלו ב-2015<sup>13</sup> ב-4.1%, לאחר עלייה של 5.4% ב-2014 (לוח 2). בשנים 2008-2011 הוגדלו התשלומים לגמלאות אלה בעיקר בשל שינויי חקיקה: ב-4/2008 הוגדלו הקצבאות הבסיסיות מ-16.2% ל-16.5% מהסכום הבסיסי<sup>14</sup> ובני 80 ויותר קיבלו תוספת מיוחדת בשיעור של נקודת אחוז ממנו, וב-8/2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הן הוגדלו שוב עד 2011, ל-17.7% מן הסכום הבסיסי - בסך הכל עלייה של 7.3%.

**בדצמבר 2015 הוגדלו באופן ניכר קצבאות הזיקנה והשארירים, לרבות השלמת הכנסה, כדי לקרבן לקו העוני (לפי סוג המשפחה) וכדי להשוות את מצבם של היחידים והזוגות ביחס לקו העוני.** האבחנה בין שלוש קבוצות הגיל נשמרה - עד 70, 70-80 ו-80 או יותר. סכומי התוספות נעו בין 155 ל-542 ש"ח לחדש על-פי הרכב המשפחה. העלייה בתשלומים נובעת אפוא הן מהגידול במספר המקבלים והן משינויי החקיקה בשנה זו.

**התשלומים לקצבאות הילדים עלו ריאלית ב-2015 ב-14.3%.** במסגרת החוק להתייעלות כלכלית ב-2013 קוצצו הסכומים באופן חד ומיידי לכלל הילדים, כך שחוץ מהקצבה לילדים ותיקים שמספרם הסידורי במשפחה הוא שלישי ואילך, נקבע סכום קצבה אחיד לכל ילד - 140 ש"ח לחדש. כתוצאה מכך הצטמצמו קצבאות הילדים ב-13% ב-2013 וב-23.2% ב-2014. העלייה ב-2015 מהווה תיקון חלקי להחלטה שגובשה בהסכמים הקואליציוניים, ולפיה סכום הקצבאות יועלה מחדש ממאי 2015 (ולכן עליית הקצבאות ב-2015 תבוא לידי ביטוי רק ב-2016).

התשלומים לגמלת סיעוד עלו בשיעור גבוה למדי ב-2015 - 6.8%. העלייה נובעת הן מהגידול במספר הזכאים לגמלה בכלל והזכאים לגמלה הגבוהה ביותר בפרט, והן מהגידול בתשלומים בעין בעקבות העלאת שכר המינימום באפריל 2015. גמלאות הנכות הכללית עלו אף הן, בשיעור של 4.5%, בעיקר בגלל ההקלות בתנאי הזכאות לקצבאות שר"מ וילד נכה, שגרמו לעליות של כ-10% במספר המקבלים, ומעליות מתונות יותר במספר המקבלים של גמלאות אחרות. התשלומים בענפים נפגעי עבודה ונפגעי פעולות איבה עלו אף הם בשיעור חד - 9.6%, בעיקר בשל המרכיב של נפגעי פעולות איבה שהושפע מהאירועים הביטחוניים ב-2015.

התשלומים לדמי אבטלה ירדו בכ-5% ב-2015 לאחר עליות רצופות בשנים 2012-2014, שנבעו בעיקר משינוי החקיקה ב-2013, אז הושוו תנאי הזכאות וקביעת השכר לחישוב גמלה למובטלים

13 ייתכנו הבדלים בשיעורי השינוי של התשלומים המוצגים בפרק זה לעומת אלה המוצגים בהמשך בסקירת הגמלאות, מאחר שהנתונים שעליהם מתבסס פרק זה כוללים הוצאות מינהל ועשויים לכלול גם רכיבים קטנים נוספים המתווספים לסך התשלומים לגמלה, כגון מענק חינוך בקצבת ילדים.

14 הסכום הבסיסי: הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר בכל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לגמלאות השונות. ב-2015 היה הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות 8,648 ש"ח. עד 2006 עודכנו הגמלאות לפי העלייה בשכר הממוצע.

לוח 2  
תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות תיורול), 1995-2015

שנה	התשלומים	זיקנה ושאירים**	נכות כללית	פנולות ספר ואיבה	אמרות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים	הכנסת הנכסה***	סיעוד ואחר
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
2008	49,920	18,655	9,599	3,506	4,146	5,188	1,896	841	2,518	3,572
2009	55,394	20,180	10,295	3,811	4,604	5,650	3,089	1,169	2,613	3,984
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394
2011	62,666	23,531	11,664	4,281	5,357	6,974	2,582	1,068	2,617	4,592
2012	66,850	24,804	12,534	4,601	5,779	7,319	2,914	1,148	2,635	5,116
2013	69,321	25,980	13,137	4,961	6,168	6,465	3,252	1,133	2,728	5,498
2014	71,564	27,519	13,964	5,238	6,586	4,986	3,361	1,390	2,747	5,771
2015	74,215	28,479	14,502	5,702	6,868	5,661	3,319	1,056	2,680	6,125
<b>גידול שנתי ריאלי (אחוזים)</b>										
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
2008	1.4	1.3	1.6	0.6	10.0	1.5	0.0	5.8	-5.3	2.0
2009	7.4	4.7	3.8	5.2	7.5	5.4	57.7	34.5	0.4	7.9
2010	4.0	6.3	5.3	1.9	6.5	8.2	-17.8	-14.4	-0.9	7.4
2011	2.4	3.3	1.3	3.8	2.9	7.4	-4.2	0.4	-4.9	1.0
2012	4.9	3.6	5.7	5.7	6.1	3.2	11.0	5.7	-1.0	9.5
2013	2.2	3.2	3.3	6.2	5.2	-13.0	9.9	-2.8	2.0	5.9
2014	2.7	5.4	5.8	5.1	6.3	-23.2	2.9	22.1	0.2	4.5
2015	4.4	4.1	4.5	9.6	4.9	14.3	-0.6	-23.5	-1.8	6.8
<b>התפלגות לפי ענפים (אחוזים)</b>										
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6
2008	100.0	37.4	19.2	7.0	8.3	10.4	3.8	1.7	5.0	7.2
2009	100.0	36.4	18.6	6.9	8.3	10.2	5.6	2.1	4.7	7.2
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4
2011	100.0	37.6	18.6	6.8	8.5	11.1	4.1	1.7	4.2	7.3
2012	100.0	37.1	18.7	6.9	8.6	10.9	4.4	1.7	3.9	7.7
2013	100.0	37.5	19.0	7.2	8.9	9.3	4.7	1.6	3.9	7.9
2014	100.0	38.5	19.5	7.3	9.2	7.0	4.7	1.9	3.8	8.1
2015	100.0	38.4	19.5	7.7	9.3	7.6	4.5	1.4	3.6	8.3

\* התנוגים ל-1995 אינם כוללים את חסכומים שהועברו למשרד הביטחון כחזר חוב בגין חיסכון במספר ימי תמלואים.

\*\* כולל תשלומים להכנסות הכנסה.

\*\*\* לאוכלוסייה בגיל העבודה.

יומיים לאלה של מובטלים חודשיים. ירידה זו מבטאת בעיקר ירידה של כ-1% במספר המקבלים (לוח 4), והיא מנוגדת לעלייה בתשלומים לגמלאות מחליפות שכר אחרות - אמהות ונפגעי עבודה - המושפעת אף היא מההתפתחויות בשוק העבודה. בגמלאות האמהות עלו התשלומים בשיעור של 4.9%, בעיקר בשל העלייה בדמי הלידה לאור המשך הגידול במספר הזכאיות והעלייה בתשלום הממוצע לגמלה - תוצאה של הגידול המתמשך בשיעורי התעסוקה והשכר של נשים לאורך זמן.

לאחר שנתיים של יציבות או עלייה בתשלומים לגמלה להבטחת הכנסה לאוכלוסייה בגיל העבודה, חזרה ב-2015 הירידה בתשלומים, בשיעור של 1.8%. העלייה בתשלומים ב-2013-2014 נבעה בעיקר משינויי חקיקה (הרחבת הזכאים גם למי שברשותם רכב), והירידה ב-2015 - בגלל ירידה של 4.6% במספר המקבלים.

היקף התשלומים למשרתים במילואים ירד בשיעור חד של 23.5% ב-2015 לאחר עלייה דומה ב-2014 בעקבות מבצע צוק איתן.

בעקבות שינויי החקיקה שנסקרו לעיל, הגדילו קצבאות הילדים את חלקן בסך הגמלאות מ-7.0% ב-2014 ל-7.6% ב-2015. שיעור זה נמוך במחצית מן השיעור בשנת 2000, אז הגיע חלקן של קצבאות הילדים לכ-18% מסך הגמלאות.

הגמלאות לנפגעי עבודה ולנפגעי איבה הגדילו את חלקן בסך הגמלאות, מ-7.3% ל-7.7%, וכך גם גמלת סיעוד, שחלקה עלה ב-0.2% ל-8.3% מסך הגמלאות. יתר הגמלאות נותרו ברמה דומה ל-2014, וחלקן של כמה אף ירד: קצבת הזיקנה והשאירים, הראשונה בגודלה, ירדה במעט מ-38.5% ל-38.4%, דמי אבטלה מ-4.7% ל-4.5%, ותגמולים למשרתים במילואים מ-1.9% ל-1.4%. חלקה של הגמלה להבטחת הכנסה ירד ב-0.2% ל-3.6%, ובכך חזרה הגמלה למגמת הצמצום בחלקה בשנים האחרונות, לאחר שבשנת 2000 היה חלקה גבוה פי שניים ויותר מחלקה ב-2015.

## 8. רמת הגמלאות

כאמור, בינואר 2015 הקצבאות לא עודכנו כלל, מאחר שמדד המחירים לצרכן, שלפיו הן מעודכנות ב-1 בינואר בכל שנה, ירד בתקופה שמנובמבר 2014 לנובמבר 2015. לפיכך הסכום הבסיסי<sup>15</sup>, שלפיו רוב הקצבאות מתעדכנות מ-2006, לא עלה. השכר הממוצע לעומת זאת, שלפיו הבסיס לעדכון עד 2006, עלה באותה תקופה ב-2.3% נומינלית וב-3.0% ריאלית, כך שבהשוואה לשכר הממוצע נשחקו הקצבאות ריאלית ב-2015 בשיעור של 3.0%.

העליות בשכר בשנים האחרונות לאחר שנים של התייבבות ריאלית, מחזירות את המגמה שהיתה ידועה שנים רבות, ולפיה השכר הממוצע, המשקף את השינויים ברמת החיים ולא רק את שינויי המחירים, עולה לאורך זמן יותר מעליית המחירים. באופן מצטבר מ-2002 עד 2015<sup>16</sup> עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-34% - שיעור הגבוה בכ-10 נקודות אחוז מהעלייה במדד המחירים לצרכן

15 ראו הערה 14.

16 למעבר לעדכון הקצבאות על-פי המחירים ולא על-פי השכר ב-2006 קדמו שנים של הקפאת הקצבאות מ-2002.

בתקופה זו. מכאן שהשחיקה המצטברת בקצבאות מגיעה לשיעור של 10% בעקבות עדכון לפי מדד המחירים במקום לפי השינויים בשכר.

הפסקת המתווה להעלאת קצבת הזיקנה והפער שבין הקפאת הקצבאות ב-2015 לעומת העלייה בשכר הממוצע נתנו את אותותיהם, וקצבאות הזיקנה ירדו כאחוז מהשכר הממוצע (לוח 3). ב-2014 שיעור הקצבה ליחיד שלא מלאו לו 80 היה 16.7% מהשכר הממוצע (לאחר שב-2011 הושלם תהליך

לוח 3

קצבת זיקנה ושאיירים והכנסת המינימום המובטחת לקשישים ושאיירים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע)\*, ממוצע לחודש, 2015-1975

הכנסת המינימום המובטחת (כולל קצבאות ילדים)				קצבת זיקנה ושאיירים בסיסית				גיל	שנה
אלמנ/ה עם שני ילדים		יחיד/ה		אלמנ/ה עם שני ילדים		יחיד/ה			
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2015 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2015 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2015 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2015 (ש"ח)		
49.6	2,521	25.5	1,297	24.8	1,259	14.9	757	1975	
60.9	2,969	30.0	1,465	33.1	1,617	17.1	834	1980	
73.0	3,767	36.4	1,877	35.3	1,823	18.2	941	1985	
52.1	3,771	25.7	1,861	31.7	2,293	16.4	1,185	1990	
57.3	4,436	26.0	2,008	30.1	2,325	15.5	1,200	1995	
55.0	4,927	25.0	2,239	29.0	2,595	15.0	1,340	2000	
57.8	5,068	27.6	2,425	30.2	2,646	15.2	1,333	2005	
63.6	5,598	30.9	2,722	32.4	2,854	16.8	1,476	עד 70 **	
		31.8	2,793			16.8	1,476	79-70	
		33.2	2,921			17.8	1,560	+80	
64.0	5,654	30.9	2,727	32.7	2,885	16.9	1,489	עד 70	
		31.8	2,807			16.9	1,489	79-70	
		33.2	2,934			16.9	1,573	+80	
64.2	5,716	30.9	2,751	32.7	2,910	16.9	1,501	עד 70	
		31.8	2,832			16.9	1,501	79-70	
		33.2	2,960			17.9	1,586	+80	
63.0	5,655	30.6	2,748	32.4	2,905	16.7	1,500	עד 70	
		31.5	2,828			16.7	1,500	79-70	
		32.9	2,956			17.7	1,584	+80	
62.2	5,665	30.6	2,785	32.4	2,948	16.7	1,521	עד 70	
		31.5	2,869			16.7	1,521	79-70	
		32.9	2,997			17.7	1,607	+80	
61.5	5,759	29.9	2,803	31.7	2,967	16.4	1,531	עד 70	
		30.8	2,887			16.4	1,531	79-70	
		32.2	3,016			17.3	1,617	+80	

\* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
\*\* מ-2008 שולמה הקצבה לפי קבוצות גיל.

לוח 4

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה  
(מחירים קבועים בש"ח וכאחוז מהשכר הממוצע במשק\*)<sup>1</sup>, ממוצע לחודש, 2000-2015

שנה	שעור רגיל		שעור מוגדל		שעור מוגדל		שעור רגיל		שנה
	מחירי 2015 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (ש"ח)	מחירי 2015 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (ש"ח)	מחירי 2015 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (ש"ח)	מחירי 2015 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (ש"ח)	
2000	1,673	18.7	2,093	23.4	4,620	23.4	2,093	23.4	2000
2005	1,624	18.5	1,827	20.8	3,458	20.8	2,030	23.1	2005
2006	1,633	18.4	1,838	20.7	3,537	20.7	2,041	23.0	2006
2007	1,625	18.0	1,829	20.3	3,519	20.3	2,031	22.5	2007
2008	1,663	18.6	1,872	20.9	3,588	20.9	2,080	23.2	2008
2009	1,683	19.3	1,894	21.7	3,630	21.7	2,104	24.1	2009
2010	1,701	19.3	1,913	21.8	3,685	21.8	2,103	23.8	2010
2011	1,683	19.1	1,893	21.4	3,700	21.4	2,122	24.2	2011
2012	1,697	19.1	1,909	21.4	3,745	21.4	2,127	24.2	2012
2013	1,694	18.9	1,907	21.2	3,676	21.2	2,119	23.6	2013
2014	1,719	18.9	1,934	21.2	3,630	21.2	2,148	23.6	2014
2015	1,730	18.5	1,946	20.8	3,711	20.8	2,162	23.1	2015
<b>למכוני בנייה המשפחה טרם מלאו 55 שנה</b>									
2000	2,093	23.4	2,093	23.4	4,620	23.4	2,093	23.4	2000
2005	2,030	23.1	2,030	23.1	4,356	23.1	2,030	23.1	2005
2006	2,041	23.0	2,041	23.0	4,472	23.0	2,041	23.0	2006
2007	2,031	22.5	2,031	22.5	4,449	22.5	2,031	22.5	2007
2008	2,080	23.2	2,080	23.2	4,540	23.2	2,080	23.2	2008
2009	2,104	24.1	2,104	24.1	4,592	24.1	2,104	24.1	2009
2010	2,127	24.2	2,127	24.2	4,657	24.2	2,127	24.2	2010
2011	2,103	23.8	2,103	23.8	4,661	23.8	2,103	23.8	2011
2012	2,122	23.8	2,122	23.8	4,715	23.8	2,122	23.8	2012
2013	2,119	23.6	2,119	23.6	4,660	23.6	2,119	23.6	2013
2014	2,148	23.6	2,148	23.6	4,650	23.6	2,148	23.6	2014
2015	2,162	23.1	2,162	23.1	4,738	23.1	2,162	23.1	2015

\* כפי שמודדת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
\*\* גם את עצמאית.

העלאת הקצבה הבסיסית ליחיד כפי שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009), וב-2015 ירד השיעור ל-16.4% ממנו. הקצבה ליחיד בן 80 או יותר, שהגיעה ל-17.7% מן הסכום הבסיסי ב-2014, ירדה ל-17.3%, וכך נשמר הפער של כאחוז מהסכום הבסיסי לטובת קשישים אלו בהשוואה למי שטרם מלאו להם 80. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה, לרבות קצבאות הזיקנה והשארירים הכוללות השלמת הכנסה, ירדו אף הן בהתאם.

**הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה כאחוז מהשכר הממוצע נשחקה אף היא לעומת 2014 בשל העלייה הריאלית בשכר הממוצע לעומת שיעור העדכון של הסכום הבסיסי ושל הגמלאות, שנותר ללא שינוי (לוח 4).** הגמלה להבטחת הכנסה ליחיד עד גיל 55 וליחיד שמלאו לו 55, ירדה מ-23.6% מהשכר הממוצע ל-23.1% ממנו. ב-2010 למשל, היה שיעורה לסוג משפחה זה 24.2% - ירידה של כנקודת אחוז אחת. הגמלה לאם עצמאית<sup>17</sup> שגילה עד 55 עם שני ילדים ירדה מ-51.1%

## לוח 5

### נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), ממוצע חודשי, 2015-1990

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2015 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2015 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2015 (ש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2015 (ש"ח)	אחוז הממוצע
1990	229	3.2	458	6.3	1771	24.4	2512	34.7
1995	221	2.9	443	5.8	1779	23.0	2530	32.7
2000	226	2.5	452	5.0	1817	20.3	2586	28.8
2005	146	1.7	291	3.3	919	10.5	1407	16.0
2006	176	2.0	352	4.0	956	10.8	1348	15.2
2007	175	1.9	351	3.9	951	10.5	1341	14.8
2008	172	1.9	344	3.8	932	10.4	1314	14.6
2009	174	2.0	349	4.0	1029	11.8	1416	16.2
2010 ותיקים	176	2.0	368	4.2	1130	12.8	1521	17.3
חדשים	176	2.0	368	4.2	844	10.1	1020	12.1
2011 ותיקים	174	2.0	420	4.8	1173	13.3	1561	17.7
חדשים	174	2.0	420	4.8	931	10.6	1105	12.6
2012 ותיקים	175	2.0	437	4.9	1188	13.3	1578	17.6
חדשים	175	2.0	436	4.9	956	10.7	1131	12.7
2013 ותיקים	160	1.8	372	4.2	1040	11.4	1414	15.6
חדשים	160	1.8	372	4.2	796	9.0	956	10.8
2014 ותיקים	139	1.5	279	3.1	783	8.6	1136	12.5
חדשים	139	1.5	279	3.1	557	6.1	696	7.6
2015 ותיקים	147	1.6	319	3.4	837	9.0	1191	12.7
חדשים	147	1.6	319	3.4	663	7.1	809	8.7

17 "אם יחידנית" (הכוונה גם לאב יחידני). השימוש בלשון נקבה נעשה משום שנשים הן הרוב המכריע של העומדות בראש הרכב משפחה מסוג זה.

ל-50.6% מהשכר הממוצע בין שתי השנים. עם זאת, שיעורים אלה דומים לשיעורים של תחילת שנות האלפיים, ערב הקיצוץ העמוק בגמלאות הבטחת הכנסה, בשל הקיפאון בשכר הממוצע שנים ארוכות בתקופה זו.

**בקצבאות הילדים עלה ערך נקודת הקצבה בין 2014 ל-2015 מ-1.5% מהשכר הממוצע ל-1.6% ממנו (לוח 5).** שיעורי הירידה משתנים בין סוגים שונים של משפחות וכן בין ילדים "ותיקים" ל"חדשים" (שנולדו לאחר יוני 2003). הקצבה למשפחות עם שני ילדים עלתה מ-3.1% ל-3.4% מהשכר הממוצע, ולמשפחה שבה ארבעה ילדים עלתה בנקודת אחוז אחת - מ-6.1% ל-7.1%. הפערים הולכים וגדלים עם הגידול במספר הילדים. עליות אלה מפצות על הירידה בגין הקיצוץ בקצבאות הללו מאוגוסט 2013 שהסתיים ב-2014, והן צפויות להימשך גם ב-2016, שכן תיקון רמתן החל במאי 2015.

יצוין כי על אף הגידול בקצבת הילדים בהשוואה ל-2014, רמתה כאחוז מהשכר הממוצע היתה נמוכה בהרבה מרמתה בתחילת העשור. במקרה של משפחות עם חמישה ילדים "חדשים" היא מגיעה לכמחצית מרמה זו.

## 9. מקבלי גמלאות

**מספר מקבלי קצבאות זיקנה ושאימים עלה ב-2015 ב-3.7% - כ-900 אלף קשישים ושאימים בממוצע לחודש (לוח 6).** שיעור זה משקף עלייה של 4.4% במספר המקבלים את הקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי וקצבאות מיוחדות וירידה של 1.1% במקבלי קצבת שאימים. בענף הילדים, בדומה לשנים האחרונות, עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים בשיעור של 1.9% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. בסך הכל שולמו ב-2015 קצבאות ילדים לכ-2.7 מיליון ילדים החיים בכ-1.1 מיליון משפחות.

**בענף נכות כללית, עלה מספר המקבלים קצבת נכות כללית בשיעור של 3.2%** לאחר התייבות חד-פעמית ב-2014. בקצבאות האחרות בענף נמשכו העליות בהיקף דומה לשנים הקודמות: מספר המקבלים **קצבה לשירותים מיוחדים** ומספר המקבלים **גמלה לילד נכה** עלו בכ-10% (לעומת כ-13% ב-2014) ומספר מקבלי **גמלת נייזות** עלה ב-3.6%. העלייה במספר המקבלים גמלה לילד נכה נובעת בעיקר מהרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה והעלייה במספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים מיוחסת להוספת מבחן ה-IADL בעקבות ועדת בן יהודה (ראו להלן פרק 3, נכות כללית). גם בענף נפגעי עבודה עלה מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה בשיעור גבוה למדי, 4.8%, בין 2014 ל-2015, ואילו מספר המקבלים דמי פגיעה ירד במקצת (ב-0.3%) בין שתי השנים.

מספר הנשים המקבלות מענק לידה ודמי לידה עלה ב-2015 בשיעורים של 2.3% ו-2.9% בהתאמה, כתוצאה מגידול טבעי וגידול במספר המועסקים. מספר מקבלי גמלת סיעוד עלה בשיעור של כמחצית האחוז. לעומת זאת ירד מספר המקבלים דמי אבטלה ב-0.9%, ומספר המקבלים הבטחת הכנסה בגיל העבודה ירד בשיעור חד של 4.6%. הירידות מיוחסות בחלקן לעלייה במספר המועסקים בשוק העבודה ולירידה בשיעור האבטלה בין 2014 ל-2015. הירידה במספר מקבלי הבטחת הכנסה ממשיכה מגמה ארוכה שהחלה עם הקיצוץ העמוק ב-2003 ונמשכה בהפסקות קצרות עד 2015. העלייה המתונה ב-2013 נובעת כנראה מהשינויים בחקיקה (בעלות על רכב, ראו להלן פרק 3, הבטחת הכנסה), שהרחיבו במעט את מעגל הזכאים לגמלה.

6 לוח  
מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים (תמוצע לחודש), 1990-2015

סיעוד	הבטחת הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה) ****	דמי אבטלה	ילדים	משתתפות קצבאות ילדים***	דמי לידה**	אמהות		קצבת נכות צמיחה*	דמי פגיעה**	קצבת ניידות	נכות כללית		קצבת לשיקום מיוחדים	קצבת נכות כללית	זיקנה ושאימים*	שנה
						מעות	מענק לידה**				קצבת נכות	קצבת קצבה לילד נכה				
25.0	30.8	50.6	532.5	43.7	107.7	11.8	59.1	11.4	5.8	6.5	73.5	442.6	1990			
59.0	74.8	61.5	814.7	55.2	113.4	14.6	84.9	13.2	10.3	10.2	94.0	553.9	1995			
105.4	141.8	104.7	928.2	71.2	127.2	20.8	59.5	19.3	16.4	18.9	142.4	677.0	2001			
115.0	139.9	58.8	956.3	77.0	148.4	25.2	56.0	24.9	21.0	24.0	170.9	719.9	2005			
131.1	111.8	48.0	994.8	93.6	152.0	29.2	58.1	28.9	25.3	29.4	195.0	735.8	2008			
136.6	111.8	73.0	1,012.0	97.7	156.4	30.9	57.5	30.4	26.5	31.2	200.1	746.9	2009			
141.4	109.4	57.7	1,030.1	103.3	166.7	32.3	59.3	31.6	27.9	33.1	207.2	758.5	2010			
145.6	105.3	57.4	1,048.7	105.7	163.4	33.9	59.4	33.0	29.5	35.2	213.0	780.1	2011			
152.8	103.8	62.4	1,068.1	112.0	169.2	35.7	61.4	34.1	32.1	37.8	217.6	802.5	2012			
156.5	104.4	69.6	1,088.3	114.4	169.7	37.4	64.2	35.3	36.0	40.9	222.6	833.9	2013			
159.5	103.0	72.0	1,107.5	120.4	173.2	39.3	66.5	36.6	40.5	46.2	222.6	868.3	2014			
160.5	98.3	68.2	1,128.3	123.8	177.1	41.2	66.3	37.9	44.6	50.8	229.7	900.8	2015			
<b>גידול שנתי (אחוזים)</b>																
17.4	8.6	20.9	-0.5	0.5	0.5	3.6	-0.1	1.5	7.7	7.2	3.4	2.6	1990-1986			
18.7	19.4	4.0	8.9	4.8	1.8	4.4	8.4	3.0	12.2	9.4	5.0	4.6	1995-1991			
10.2	11.4	8.5	2.3	5.0	3.1	6.3	-2.1	4.9	8.2	10.2	7.6	3.5	2000-1996			
10.1	10.6	13.1	1.7	0.8	-3.6	5.1	-9.3	14.9	7.2	13.9	5.2	3.0	2001			
1.4	-3.3	0.7	1.1	-0.6	-	5.0	-2.9	5.9	7.2	5.9	5.2	-0.3	2005			
4.7	-6.8	-3.6	1.4	8.8	3.3	5.0	3.8	5.9	6.3	7.3	4.0	0.9	2008			
4.2	0.0	52.1	1.7	4.4	3.7	5.8	-1.0	5.2	4.7	6.1	2.6	1.5	2009			
3.5	-2.1	-21.0	1.8	5.7	6.6	4.5	3.1	3.9	5.3	6.1	3.5	1.5	2010			
3.0	-3.7	-0.5	1.8	2.3	-1.8	5.0	0.2	4.3	5.7	6.4	2.8	2.8	2011			
4.9	-1.4	7.7	1.8	6.0	3.5	5.3	3.4	3.3	8.8	7.4	2.2	2.9	2012			
2.4	0.6	11.6	1.9	2.1	0.3	4.9	4.6	3.6	12.2	8.1	2.3	3.9	2013			
1.9	-1.3	3.4	1.8	5.2	2.1	5.1	3.6	3.7	12.5	13.0	0.0	4.1	2014			
0.6	-4.6	-5.3	1.9	2.8	2.3	4.8	-0.3	3.6	10.1	10.0	3.2	3.7	2015			

\* ג-2010 מספר המקבלים קצבאות זיקנה ושאימים שקיבלו קצבאות מופעלות של זיקנה ושאימים, נמונים כחחידה אחת.

\*\* מספר המקבלים השונים במשך השנה.

\*\*\* התנוגים ל-1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבאות הילד הראשון והילד השני החוזרו לכן באמצעות המעסיקים. בשנת 1993 הקצבאות שבו להיות אוניברסליות.

\*\*\*\* בחישוב המתון ל-2004 ואילך, קצבה שפוטלה ביו כמה מקבליים נוספים למקובל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שברשימו נמנו כל מקבלי הקצבה המופעלת, ויהו 145.6 אילך בממוצע לחדש.



לירידה במספר המקבלים דמי אבטלה ב-2015 קדמו תנודות רבות בשיעור המקבלים. בשלוש השנים שבין 2012-2014 היו עליות, בחלקן גבוהות, למרות הירידה בשיעור האבטלה במשק, בגלל ההקלות בתנאי הזכאות של עובדים יומיים, אך ב-2003-2008 ירד מספר המקבלים בעקבות בשל המצב הכלכלי במשק ושינויים בתנאי הזכאות לגמלה. בעקבות המשבר הכלכלי והעלייה בשיעור האבטלה שהחלו בשלהי 2008, נחקקה בתחילת 2009 הוראת שעה, שנועדה לסייע למובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה לפי חוק הביטוח הלאומי ולשלם להם גמלאות מיוחדות. בשל כך רבים נוספו זמנית למקבלי הגמלה ושיעור המקבלים עלה ביותר מ-50%. קיזוז חלקי של עלייה חדה זו התרחש ב-2010 עם חלוף הוראת השעה האמורה ומספר המקבלים ירד ב-21%. ירידה מתונה נוספת היתה ב-2011.

## 10. גביית דמי ביטוח מהציבור 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. נוסף על גביית דמי ביטוח לאומי המוסד גובה את דמי ביטוח הבריאות ומעבירם לקופות החולים.

בשלוש השנים האחרונות, 2013-2015, חלו שינויים בשיעור דמי הביטוח למעסיקים. ב-2013 הוגדלו בהדרגה דמי הביטוח בשיעור הרגיל ב-0.6 נקודות האחוז והוחלו על ענפי הביטוח שאין בהם השתתפות של האוצר, ולכן השתתפותו חזרה ל-210% בגבייה לענף ילדים. ב-2014 השיעור הרגיל למעסיק היה אמור לעלות ב-0.5 נקודות האחוז, אך הוא הועלה ב-0.25 נקודות בלבד ולכן ההגדלה ל-7.5% נמשכה עד 2016 ולא עד 2015 כפי שנקבע בתחילה. ב-2015 הוסיף השיעור הרגיל לעלות והגיע ל-7.25%. שיעור דמי הביטוח להכנסה הגבוהה מ-60% מהשכר הממוצע ועד לתקרה (5 פעמים הסכום הבסיסי), הכולל גם את חלקו של העובד, היה 14.25%.

### גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאליית ב-6.8% ב-2015, לעומת שיעור מתון יותר, של 4.6%, ב-2014. התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-7.4% - שיעור הגבוה משיעור העלייה בתקבולים למערכת הבריאות, שהיה 5.7% (לוח 7). העלייה נובעת בעיקר מההתפתחויות בשוק העבודה - הגידול במספר המועסקים והגידול הריאלי בשכר, ומהעלאת דמי הביטוח למעסיקים בעקבות שינויי החקיקה.

ב-2015 הסתכמו התקבולים מגבייה ב-62.2 מיליארד ש"ח, בהם 38.8 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-20.8 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור התווספו כ-2.7 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 ג' לחוק).

**במונחים של אחוז מהתמ"ג עלתה הגבייה הכוללת לרמה של 5.2%**, 3.4% בהם גבייה לענפי הביטוח הלאומי (עלייה של 0.1% לעומת 2014), ו-1.8% למערכת הבריאות. בכל השנים המוצגות בלוח 7 הגבייה במונחי תוצר היתה 5% מהתמ"ג, הנמוך מהשיעור מבתחילת העשור - 6.3% ב-2003. חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המיסים הישירים ליחידים ירד מ-47.3% ל-45.6% בין שתי השנים.

### לוח 7 גבייה לביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2015-2011

2015	2014	2013	2012	2011	
<b>מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)</b>					
<b>62,272</b>	<b>58,720</b>	<b>55,891</b>	<b>52,701</b>	<b>51,150</b>	<b>סה"כ תקבולים מדמי ביטוח</b>
<b>59,564</b>	<b>56,146</b>	<b>53,420</b>	<b>50,276</b>	<b>48,719</b>	<b>סך הכל גבייה מהציבור</b>
38,783	36,536	34,498	32,144	31,305	לענפי ביטוח לאומי
20,781	19,790	18,922	18,132	17,414	למערכת הבריאות
2,708	2,574	2,471	2,425	2,431	שיפוי האוצר
<b>אינדיקטורים להתפתחות הגבייה מהציבור</b>					
<b>אחוז שינוי ריאלי</b>					
<b>6.8</b>	<b>4.6</b>	<b>4.7</b>	<b>1.5</b>	<b>3.7</b>	<b>סך הכל גבייה מהציבור</b>
7.4	4.9	5.7	1.0	4.0	לענפי ביטוח לאומי
5.7	4.1	2.8	2.4	3.3	למערכת הבריאות
<b>כאחוז מהתמ"ג</b>					
<b>5.2</b>	<b>5.1</b>	<b>5.1</b>	<b>5.0</b>	<b>5.2</b>	<b>סך הכל גבייה מהציבור</b>
3.4	3.3	3.3	3.2	3.3	לענפי ביטוח לאומי
1.8	1.8	1.8	1.8	1.9	למערכת הבריאות
<b>כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים</b>					
<b>45.6</b>	<b>47.3</b>	<b>48.1</b>	<b>48.2</b>	<b>48.4</b>	<b>סך הכל גבייה מהציבור</b>
29.7	30.6	31.1	30.8	31.1	לענפי ביטוח לאומי
15.9	16.7	17.0	17.4	17.3	למערכת הבריאות
<b>כאחוז מהמיסים הישירים</b>					
<b>33.9</b>	<b>33.7</b>	<b>33.4</b>	<b>34.0</b>	<b>35.4</b>	<b>סך הכל גבייה מהציבור</b>
22.1	21.8	21.6	22.5	22.7	לענפי ביטוח לאומי
11.8	11.9	11.8	12.5	12.7	למערכת הבריאות

## גבייה משכירים ומלא-שכירים

שיעורי הגידול בגבייה בעבור שכירים שונים משיעורי הגידול בגבייה ממי שאינם שכירים. הגבייה הישירה מן השכירים ומעסיקיהם עלתה ריאלית ב-2015 ב-7.4% לעומת 4.8% ב-2014, והיא הושפעה הן משינויי החקיקה שנסקרו לעיל בנוגע למעסיקים והן מהשינויים בשוק העבודה: השכר הממוצע למשרת שכיר עלה נומינלית ב-2.3% (וריאלי ב-3%), ומספר המשרות עלה ב-2.4%, לאחר עליות דומות בשנה שעברה. הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים גדלה ריאלית בין שתי השנים ב-7.0% (לעומת 5.4% ב-2014) והיא בעיקרה (92.8%) גבייה מעצמאים. הגבייה מעצמאים, שהתבססה על השומות מ-2013 שעודכנו בעליית המחירים בלבד, גדלה ריאלית ב-5.8%, הגבייה מלא-שכירים המשלמים דמי ביטוח על בסיס הכנסת המינימום, שמהווה כ-4.3% מכלל הגבייה מלא-שכירים, גדלה ריאלית בשיעור גבוה יותר של כ-9%.

## המקורות למימון הגמלאות

**סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי עלו ב-2015 ב-6.1% במונחים ריאליים והסתכמו ב-79.3 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח 8).** העלייה נובעת מהגידול בשיעור הגבייה מהציבור<sup>18</sup> - 7.2%, ומהעלייה הגבוהה בהשתתפות הממשלה לפי סעיף 32 (א) לחוק - 15% (הנובעת בעיקר מהחלטת הממשלה להגדיל את קצבאות הילדים ממאי 2015 לאחר הירידה באוגוסט 2013). משמעותה של ההגדלה היא שכאשר הופחתו קצבאות הילדים, סכום החיסכון כולו הועבר לאוצר באמצעות הפחתת שיעור השתתפותו בגבייה לענף ילדים. כאשר חזרו הקצבאות לרמתן מ-2013, חזרה ההשתתפות לרמתה ערב הקיצוץ - 210%. עליות אלה קוזזו בחלקן בירידה במימון הגמלאות בידי הממשלה, של 7.6% בהשוואה ל-2014, ובירידה בתשלומי הריבית בכ-1%, המהווים כעשירית מסך תקבולי המוסד.

מ-2010 עלו התקבולים בכ-17% במונחים ריאליים, בעיקר בשל העלייה בתקבולים מגביית דמי ביטוח לאומי בשיעור של כ-24%. מרכיב השתתפות הממשלה על שני חלקיו עלה בכמחצית מכך - בשיעור של כ-10%, ואילו תקבולי הריבית עלו בשיעור מתון למדי של כ-3%. העלייה המצטברת של כלל המרכיבים של השתתפות הממשלה היתה אפוא מתונה יותר מאשר גביית דמי הביטוח בתקופה זו, כיוון שכל תוספת גבייה בגין שינוי חקיקה לא לוותה במקביל, בכוונה תחילה, בתוספת של השתתפות המדינה, כפי שהיה אפשר לצפות. לפיכך חלקה של הגבייה מדמי ביטוח עלה בהדרגה מ-49% ב-2010 ל-52.7% ב-2015 ובכך הגיעה לרמתה (בקירוב) מ-1995, על חשבון ירידה מסוימת בחלקה של השתתפות הממשלה ובהכנסות מריבית. מגמה זו מנוגדת למגמה שהיתה בחמש השנים שלפני כן (2010-2014).

18 שיעור זה שונה במקצת מהשיעור שצוין בסעיף הקודם, שכן גביית דמי ביטוח לאומי בלוח זה כוללת את שיפוי האוצר.

לוח 8

מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2015

שנה	סך הכל תקבולים*	דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון הממשלה של גמלאות	תקבולים מריבית
<b>מחירים שוטפים מיליוני ש"ח</b>					
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
2011	68,976	33,736	17,304	10,203	7,304
2012	71,398	34,569	18,206	10,454	7,693
2013	74,017	36,969	18,115	10,539	7,748
2014	75,201	38,930	17,015	10,879	7,812
2015	79,309	41,491	19,453	9,994	7,681
<b>גידול שנתי ריאלי (אחוזים)</b>					
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
2011	4.5	4.2	11.4	-1.7	0.9
2012	1.8	0.7	3.4	0.7	3.6
2013	2.1	5.4	-2.0	-0.7	-0.8
2014	1.1	4.8	-6.5	2.7	0.3
2015	6.1	7.2	15.0	-7.6	-1.1
<b>התפלגות (אחוזים)</b>					
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
2011	100.0	48.9	25.1	14.8	10.6
2012	100.0	48.4	25.5	14.6	10.8
2013	100.0	49.9	24.5	14.2	10.5
2014	100.0	51.8	22.6	14.5	10.4
2015	100.0	52.7	24.7	12.8	9.8

\* כולל פיצויים צד ג'.  
 \*\* כולל שיפוי אוצר.  
 \*\*\* לפי סעיף 32 (א') לחוק.

## עודפים/גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, ירד גירעון התקציב של המוסד ל-2.2 מיליארד ש"ח ב-2015 לעומת כ-4 מיליארד ב-2014 וכ-3 מיליארד ב-2013 ו-2014. השנה האחרונה ביותר שבה היה עודף תקציב היא 2008. הירידה בגירעון נובעת בעיקר מהירידה בגירעון בענפים של הגמלאות המחליפות שכן (נפגעי עבודה ואבטלה). בענף ילדים הוסיף עודף התקציב לגדול מ-14.5 ל-15.5 מיליארד ש"ח בין שתי השנים.

אם מביאים בחשבון את תקבולי הריבית, הפעילות הכספית של הביטוח הלאומי הסתכמה ב-2015 בעודף (לוח 9). הגירעון התפעולי הפך לעודף של 5.5 מיליארד ש"ח לעומת 3.6 מיליארד ש"ח ב-2014. עם זאת, כל הענפים שהיו בגירעון ללא הכללת הריבית על השקעות נותרו כאלה גם לאחר הכללתה.

לוח 9

עודפים/גרעונות בענפי הביטוח הלאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2011-2015

כולל ריבית					ללא ריבית					ענף ביטוח
2015	2014	2013	2012	2011	2015	2014	2013	2012	2011	
<b>5,467</b>	<b>3,637</b>	<b>4,696</b>	<b>4,548</b>	<b>6,310</b>	<b>-2,214</b>	<b>-4,175</b>	<b>-3,053</b>	<b>-3,145</b>	<b>-994.2</b>	<b>סך הכל</b>
-2,031	-1,583	-692	-107	692	-4,520	-4,233	-3,374	-2862	-2004.8	זיקנה ושאיירים
-5,188	-4,958	-4,349	-4,096	-3,407	-5,295	-5,043	-5,046	-4,168	-3,606.4	נכות כללית
-22	-640	-836	-1,266	-1,140	-22	-640	-857	-1,341	-1,252.2	נפגעי עבודה
-2,684	-2,724	-2,549	-2,613	-2,226.3	-2,736	-2,771	-2,604	-2,579	-2,226	אמהות
20,245	19,204	18,579	17,738	16,752	15,528	14,480	13,976	13,076	12,641	ילדים
-1,491	-2,498	-2,456	-2,188	-1,881.7	-1,491	-2,498	-2,456	-2,188	-1,881.7	אבטלה
-3,749	-3,530	-3,360	-3,228	-2,786.2	-3,823	-3,596	-3,428	-3,182	-2,786.2	סיעוד
387	365	358	307	307	145	126	134	99	123	אחר

