

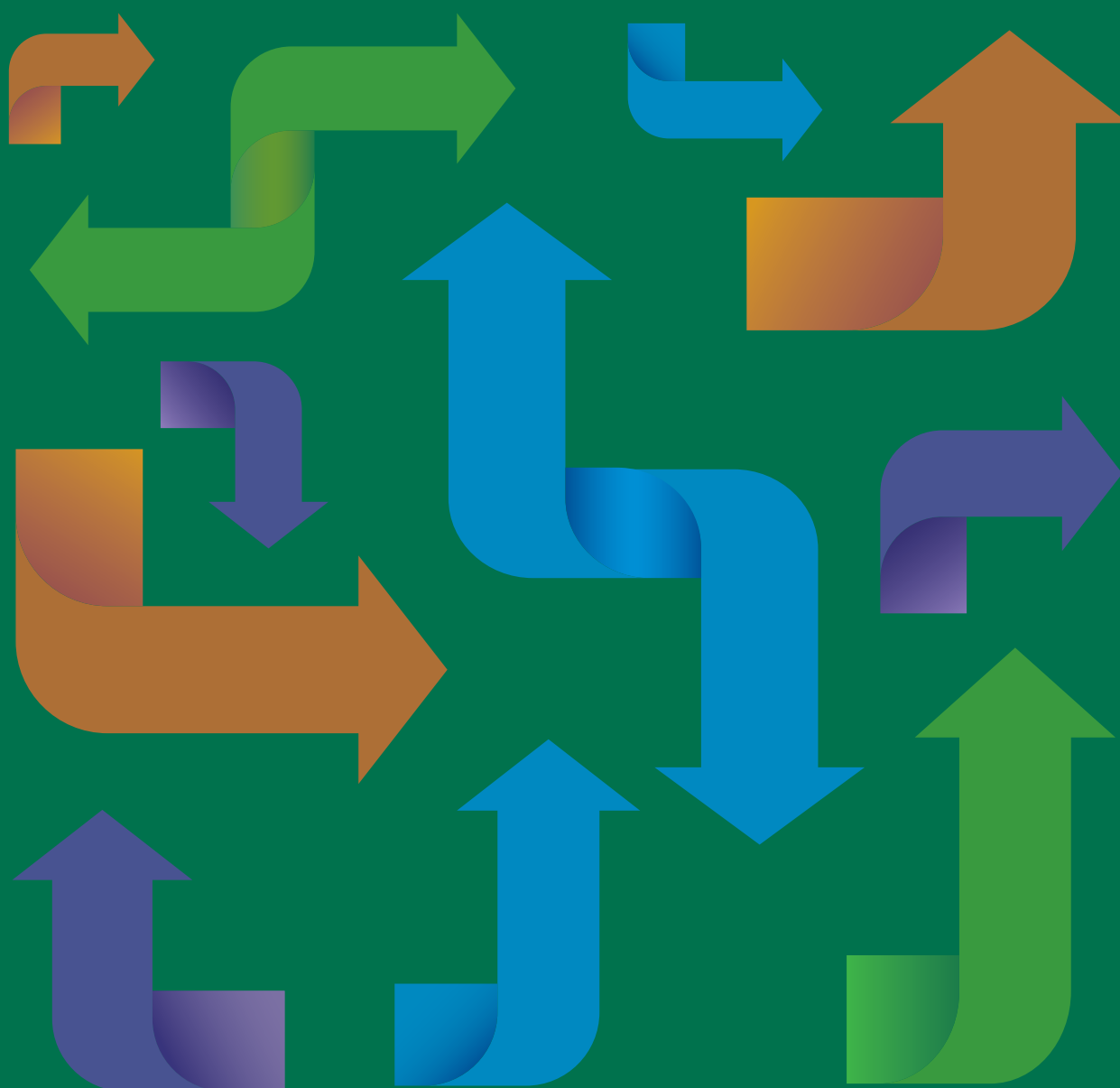


המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

התקציב התפעולי

תחזית לשנת 2022

ואומדן ביצוע לשנת 2021





ביטוח לאומי

מינהל המחקר והתכנון

התקציב התפעולי תחזית לשנת 2022 ואומדן ביצוע לשנת 2021

רו"ח מיכל ברוס, מנהל המחקר והתכנון

	תוכן
1. מבוא	3
2. התקציב הביטוחי	3
3. התקציב הלא-ביטוחי	3
4. מנגנון התקבולים של הביטוח הלאומי	5
5. א. הכנסות מגביית דמי ביטוח מהציבור	5
6. ב. הכנסות מריבית	5
7. ג. הכנסות משיבוב	7
8. תקצוב שיפוי והשתתפות הממשלה בתקציב הביטוח הלאומי	8
9. תקבולים, תשלומים ועודף 2020-2022, תקציב ביטוחי 2021-2022	9
10. אומדן ביצוע 2021 (כולל השפעות הקורונה על ביצוע התקציב)	11
11. תחזית ל-2022	16
12. תקבולים	16
13. הוצאות ביטוחיות - גמלאות ומגמות עיקריות	17
14. מימון הקצבאות	18
15. תקציב לא-ביטוחי 2021-2022	19
16. עדכון הקצבאות 2022	20
17. חקיקה - תקציב 2022	21
18. חוק ההסדרים 2021-2022	21
19. דמי אבטלה וחקיקות בעקבות משבר הקורונה	23
20. סיעוד	24
21. מספר מקבלי הגמלאות 2019-2021	27
22. ההוצאות המנהליות בתקציב התפעולי 2021-2022	28
23. הוצאות לגורמי חוץ בתקציב התפעולי 2021-2022	29
24. נספח א' - מדדים מקרו-כלכליים לתקציב 2022	30
25. נספח ב' - תרשימים	32
26. תרשים 1: ענפי הביטוח כאחוז מסך הגמלאות – זיקנה ושאיירים, סיעוד ונכות כללית ...	32
27. תרשים 2: שיעורי דמי ביטוח-שכיר	33
28. נספח ג' - תקציב הביטוח הלאומי לפי ענפים	34

1. מבוא

תקציב הביטוח הסוציאלי מתחלק לשני חלקים – **התקציב הביטוחי והתקציב הלא-ביטוחי**.

התקציב הביטוחי

התקציב הביטוחי מהווה את הרכיב המרכזי בתקציב הביטוח הלאומי. מטרתו למזער נזק מסיכונים שונים של המבוטחים על פני מעגל החיים ולהבטיח קיום רמת חיים מסויימת על ידי תשלום קבצאות אם אותם סיכונים מתרחשים. קביעת הסיכונים, היקף הקצבאות והתנאים לקבלתן נקבעו בחקיקה.

רוב הסיכונים אינם רגועים אלא מתרחשים על פני רצף של שנים ארוכות. לדוגמה קצבת נכות: המבוטח משלם לאורך חיי העבודה שלו דמי ביטוח ומצפה שתצטבר לזכותו אם וכאשר יזדקק לה. כך למשל גם בקצבת האזרח הוותיק: המבוטח משלם כדי לצבור זכויות לקצבה לימי זקנותו בתקווה שיקבל אותה שנים רבות.

התקציב הביטוחי כולל מבחינת התשלומים את הקצבאות הביטוחיות ומבחינת התקבולים את דמי הביטוח, את השתתפות הממשלה, את תקבולי הריבית על יתרת האג"ח ואת ההכנסות משיבוב בעיקר מול חברות הביטוח. התקציב הביטוחי הוא אשר משפיע על עודפיו של הביטוח הלאומי ועל איתנותו הפיננסית.

התקציב הלא-ביטוחי

מטרתו העיקרית של התקציב הלא-ביטוחי (מכוח סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי והסכמים נוספים) היא תמיכה באוכלוסיה קשת יום ונזקקים שונים (כנפגעי פעולות איבה) באמצעות תשלום של קצבאות קיום, הממומנות מתקציב המדינה. רכיב זה, אף שאיננו ביטוחי במהותו, הוא אבן יסוד בתפישת הצדק החלוקתי והביטחון הסוציאלי, ועל כן הוא מהווה חלק מהותי מתפקידי הביטוח הלאומי. מאחר שאינו ביטוחי תקציב זה לא יכול להיות ממומן מכספי דמי הביטוח אלא מתקציב המדינה. למעשה הביטוח הלאומי מהווה זרוע מבצעת של הממשלה ביחס לקצבאות הלא ביטוחיות.

התקציב הלא ביטוחי כולל הכנסות והוצאות בגין תשלומי הקצבאות הלא ביטוחיות ובגין ההוצאות המנהליות שהיו לביטוח לאומי לצורך תשלום קצבאות אלו.

בנוסף, הביטוח הלאומי אחראי לגביית **דמי ביטוח בריאות** (על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי תשנ"ד-1994) ועל העברתם לקופות החולים ביחד עם השלמת סל בריאות. זוהי פעילות לא ביטוחית ואף מכונה בדוחות הכספיים של הביטוח הלאומי "פעילות עבור אחרים".

כל הפעילות מכוח סעיף 9 ודמי ביטוח בריאות אינם משפיעים על העודף/גירעון בתקציב הביטוח הלאומי.

התחזית המקרו-כלכלית בבסיס התקציב לשנת 2022 הוכנה בעיקר על בסיס הערכות של בנק ישראל, הלמ"ס ומשרד האוצר. התחזיות במסמך זה בנויות גם על מידע מנהלי שברשות מינהל המחקר והתכנון וכן על הנחות כלכליות דמוגרפיות ואחרות שביצע המינהל.

בשנת 2020 פקדה מגיפת הקורונה את העולם ואת ישראל. למגיפה היו השפעות על ביצוע התקציב לשנת 2021 ובעיקר פגיעה בהכנסות הביטוח הלאומי. לפי הערכות מינהל המחקר, אומדני התקציב לשנת 2022 מושפעים באופן מהותי מחוק ההסדרים לשנים 2021-2022 אך לא צפויה השפעה מהותית על התקציב ממגיפת הקורונה.

התקציב ל-2022 וביצועו יעודכנו בהתאם לצורך במהלך השנה בהתאם לתחזיות המתעדכנות מעת לעת, לתיקוני החקיקה ובהתאם למצב המגיפה והשפעתה על המשק.

2. מנגנון התקבולים של הביטוח הלאומי

תקבולי ביטוח לאומי מתחלקים לארבעה סוגים עיקריים:

- א. הכנסות מגביית דמי ביטוח מהציבור
- ב. הכנסות מריבית
- ג. הכנסות משיבוב
- ד. הכנסות מתקצוב שיפוי והשתתפות הממשלה (ראו להלן פרק 3)

א. הכנסות מגביית דמי ביטוח מהציבור

הכנסות מסכומים שהביטוח הלאומי גובה כדמי ביטוח מכוח חוקים ותקנות. עיקר ההכנסות ממעסיקים בגין עובדים שכירים על פי דיווחי המעסיקים, בהתאם לשכר העובדים. הכנסות נוספות הן הכנסות מלא שכירים (בעיקר עצמאים), על פי חיוב הביטוח הלאומי בהתאם לשומת מס האחרונה של המבוטח או בהתאם לשיעור המינמלי הקבוע בחוק. להלן שיעור דמי ביטוח לאומי משנת 2019 ועד היום:

לוח 1: שיעור דמי הביטוח בשנים 2019-2022

עצמאים	עובד + מעסיק	
2.87%	3.95%	שיעור מופחת - עד שכר של 6,331 ש"ח
12.83%	14.60%	מעל השכר המופחת ועד השכר המירבי

שיעור מופחת הוא שיעור נמוך של דמי ביטוח המשולם על הכנסות של עד 60% מהשכר הממוצע, כלומר, נכון לשנת 2022 עד רמת שכר של 6,331 ₪ משולם שיעור מופחת. השיעור המלא משולם מהשכר המופחת ועד לתקרת שכר שנקבעה בחוק, אשר נכון לשנת 2022 עומדת על 45,075 ₪.

ב. הכנסות מריבית

איגרות החוב והריבית

ביטוח לאומי משקיע את יתרת הכספים מתקציבו הביטוחי באיגרות חוב בלתי סחירות מסדרות מיוחדות המונפקות עבורו על ידי ממשלת ישראל. במקרה של חוב בלתי סחיר הערך של האגרות אינו נקבע בשוק ההון. האגרות צמודות למדד המחירים לצרכן ונושאות ריבית צמודה המשולמת אחת לשישה חודשים.

האיגרות המונפקות הן משני סוגים וההשקעה מתחלקת באופן שווה בין שניהם:

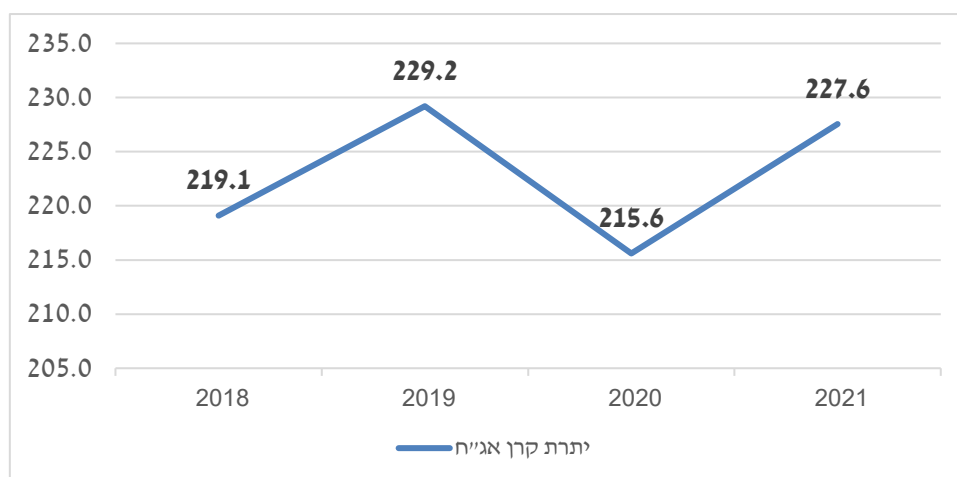
א. איגרות חוב מסוג "עיבל": איגרת ל-20 שנה הנושאת ריבית בשיעור שנתי של 5.5%, כאשר מדד הבסיס הוא המדד שפורסם בחודש ההשקעה. האיגרת נפרעת ב-12 תשלומים שנתיים מהשנה התשיעית.

ב. איגרות חוב בריבית משתנה על פי תנאי השוק: איגרת ל-17 שנה הנושאת ריבית, כאשר מדד הבסיס הוא המדד המתייחס לחודש ההשקעה. האיגרת נפרעת ב-12 תשלומים שנתיים מהשנה השישית.¹ הריבית על איגרת זו נקבעת על פי מועד ההנפקה בשיטה שהוסכמה עם משרד האוצר ומחושבת על ידי בנק ישראל, והיא מותאמת לריבית על איגרות חוב המונפקות על ידי הממשלה באותו חודש. שיעור הריבית הממוצעת ל-2021 הוא -0.7%, ל-2020 הוא -0.52%.

מדיניות ההשקעות

כאשר קיים עודף בתקציב הביטוחי, ביטוח לאומי משקיע באג"ח את העודף התקציבי ואת קרן האג"ח שנפרעת, כמובן בהתאם לצורכי הנזילות הקיימים. כך למשל בשנת הקורונה לא בוצעו כמעט השקעות חדשות כדי לשמור על נזילות גבוהה לצורך תשלומי האבטלה.

תרשים 1: יתרת קרן האג"ח 2018-2021



¹ יצוין כי איגרת חוב זו היא כיום היחידה הקיימת בישראל ל-17 שנים. האוצר מחשב את הפרמיה לאורך התקופה בתהליך של אינטרפולציה. במשקים שבהם קיימת איגרת באורך דומה הפרמיה בהשוואה לריבית הקצרה בדרך כלל גבוהה יותר.

ג. הכנסות משיבוב

הכנסות משיבוב ("פיצוי צד שלישי") הן הכנסות לפי סעיף 328 לחוק, מחברות ביטוח ואחרים, בגין פיצוי על גמלה ששולמה למבוטח. על פי סעיף 328(א) לחוק הביטוח הלאומי, אם מתרחש מקרה שבגינו הביטוח הלאומי חייב לשלם גמלה למבוטח או לבני משפחתו וישנה עילה לחייב צד שלישי לשלם פיצויים לאותו נפגע לפי פקודת הנזיקין או לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים רשאי הביטוח הלאומי לתבוע מאותו צד שלישי פיצוי על הגמלה ששילם או שהוא עתיד לשלם (להלן - שיבוב). בגמלאות שביטוח לאומי זכאי לשיבוב בגינן נכללות גמלאות נפגעי עבודה ותלויים, גמלת ניידות, גמלת שאירים, גמלת סיעוד וגמלת נכות כללית.

ב-2021 נחתם הסכם עם חברות הביטוח בנוגע לתביעות שיבוב בעילת תאונות דרכים. בהתאם לתנאי ההסכם שולמה ב-2021 מקדמה בסך של כ-1 מיליארד ₪ על חשבון עילות שנוצרו בין השנים 2022-2014, כך שכל תביעת שיבוב שתבקש מחברות הביטוח ולחברת הביטוח לא תהיה טענה, תקוּזז התביעה מול המקדמה עד לקיזוזה המלא. מ-2023 נקבע בהסדר תשלום גלובאלי כתחליף לזכות השיבוב. התשלום יהיה אחוז מהגביה של חברות הביטוח בענף ביטוח רכב מנועי (ב-2023 10%, הכנסה שנתית שנאמדת בכ-450 מיליון ₪ לביטוח לאומי).

3. תקצוב שיפוי והשתתפות הממשלה בתקציב הביטוח הלאומי

הכנסות הביטוח הלאומי מאוצר המדינה בתקציב הביטוחי כוללות מספר רכיבים, וכולם על פי חוק הביטוח הלאומי.

- **שיפוי אוצר על הכנסות דמי ביטוח** - על פי סעיף 32(ג1) לחוק מקציב האוצר לביטוח לאומי מדי חודש אחוזים בשיעורים הקבועים בחוק מסך כל התקבולים שגבה הביטוח הלאומי ממעסיקים ומעובדים לא שכירים שלגביו מחושב התשלום. על פי החוק, האוצר משפה בגובה 7.1% על גבייה משכירים, ובגובה 5.65% על גבייה מלא שכירים.
- **מענק אשפוז - ענף אמהות** - הקצבה לפי סעיף 32 (ג2) – אוצר המדינה ישפה את הביטוח הלאומי על מלוא ההוצאות שהוציא בגין מענק אשפוז. יולדת שזכאית למענק לידה, זכאית גם למימון הוצאות האשפוז שלה. הביטוח הלאומי משלם את הוצאות האשפוז של היולדת **ישירות לבתי החולים**. בגין הוצאות אלו מתקבל תשלום מקביל מלא מאוצר המדינה. תשלום זה אינו משפיע על הגרעון/עודף בתקציב, מאחר והוא משולם Back To Back ממשרד האוצר, ובמהותו הוא למעשה אינו רכיב ביטוחי.
- **מקדם דמוגרפי - ענפים אזרח ותיק ושאיירים וסיעוד** - על פי סעיף 32 (ז) ישפה אוצר המדינה את הביטוח הלאומי בעבור גידול באוכלוסיות זכאי אזרח ותיק ושאיירים וסיעוד (להלן "המקדם הדמוגרפי"). השיפוי יחושב כמכפלה בין הפרש השיעורים בגידול האוכלוסיות לאוכלוסייה הכללית לבין סך הקצבאות ששולמו בענפים אלו. על פי סעיף 32(ז), סכום השיפוי לא יעלה על תקרה של 750 מיליון ש"ח לשנה (בערכי 2016, צמוד למדד). בשנת 2019 עבר לראשונה סכום המקדם הדמוגרפי בגין שיעור הגידול באוכלוסיית הזכאים לגמלאות הסיעוד ואזרח ותיק (לפי נתוני 2018) את התקרה, ומשנה זו משולמת לביטוח לאומי התקרה הקבועה בחוק (מוצמדת למדד).
- **הקצבת האוצר על הגבייה - בכל ענפי הביטוח** - על פי סעיף 32 (א) - שיעור הקצבה אחיד משולם לביטוח לאומי כאחוז מהתקבולים שגבה ביטוח לאומי בכל ענפי הביטוח כקבוע בלוח י' ומתשלומי אוצר המדינה לפי סעיף 32(ג1) (כלומר ההקצבה היא גם על שיפוי האוצר).

4. תקבולים, תשלומים ועודף 2022-2020,

תקציב ביטוחי 2022-2021

לוח 2: תשלומים ותקבולים של הביטוח הלאומי, 2022-2020

(2020 בפועל, 2021 אומדן, 2022 תחזית, מיליוני ש"ח)

<u>2022</u>	<u>2021</u>	<u>2020</u>	
178,197	188,046	179,256	תקבולים
103,975	102,176	92,121	תקבולים ביטוחיים
59,279	55,955	51,093	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי
36,379	36,825	32,312	הקצבת אוצר
7,893	7,707	8,078	ריבית על השקעות
424	1,689	638	פיצויים מצד שלישי
12,822	27,217	29,361	תקבולים לא ביטוחיים
12,203	10,597	10,417	מימון גמלאות לפי סעיף 9 לחוק וחוקים אחרים
539	439	334	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
80	16,181	18,610	תשלומי קורונה - אבטלה ומענקים
61,400	58,653	57,774	ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות
178,467	183,262	188,830	תשלומים
104,245	97,392	101,695	תשלומים ביטוחיים
102,332	95,803	100,155	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי
1,913	1,589	1,540	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי
12,822	27,217	29,361	תשלומים לא ביטוחיים
61,400	58,653	57,774	ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות
(270)	4,784	(9,574)	תקבולים פחות תשלומים

לוח 3: תקציב ביטוחי, ביטוח לאומי 2021-2022

(2021 אומדן, 2022 תחזית) אלפי ש"ח

<u>2022</u>	<u>2021</u>	
50,033,332	47,437,295	הכנסות שכירים
5,400,146	4,884,610	הכנסות לא שכירים
3,845,271	3,632,989	שיפוי גבייה אוצר
59,278,749	55,954,894	
36,379,015	36,825,332	הקצבת אוצר
7,893,015	7,707,010	ריבית מהשקעות
424,000	1,689,019	פיצויים מצד שלישי
103,974,779	102,176,254	סך הכנסות
36,025,247	34,066,647	זוש
14,449,540	13,048,000	סיעוד
22,866,100	20,347,353	נכות כללית - כולל מענק חלף קצבה
35,841	36,000	תאונות
6,932,452	6,516,000	נפגעי עבודה
8,776,911	8,480,531	אמהות
8,603,026	8,252,000	ילדים
4,163,225	19,305,000	אבטלה
0	-14,598,953	מתוכו אבטלה ע"ח אוצר
460,811	334,000	פש"ר
<u>19,139</u>	<u>16,000</u>	הענקות צדק
102,332,292	95,802,578	סך גמלאות
1,913,145	1,589,475	הוצאות מנהל
-270,658	4,784,202	עודף (גירעון) תקציבי

5. אומדן ביצוע 2021 (כולל השפעות הקורונה על ביצוע התקציב)

התשלומים לסך גמלאות הביטוח הלאומי² הסתכמו בשנת 2021 ב-124.6 מיליארד ש"ח (לעומת 131 מיליארד ש"ח בשנת 2020). עיקר הירידה נובע מהירידה בתשלומי האבטלה שהיו על חשבון תקציב הביטוח הלאומי בשנת 2020. התקבולים בשנת 2021 הסתכמו ב-129.3 מיליארד ש"ח לעומת 121.4 מיליארד ש"ח בשנת 2020. עיקר העלייה נובע מהעלייה בגבייה מהציבור בשנת 2021 כתוצאה מהחזרה לעבודה של מובטלים עם התאוששות הפעילות במשק.

גמלאות ביטוחיות - לפי חוק ביטוח לאומי

עיקר התקציב הוא לגמלאות ביטוחיות, שהסתכמו ב-97.4 מיליארד ש"ח (78% מסך התשלומים), לעומת 101.6 מיליארד ש"ח בשנת 2020. הירידה נובעת מהירידה בתשלומי האבטלה על חשבון תקציב הביטוח הלאומי.

תקבולים בתקציב הביטוחי

בשנת 2021 הסתכמו התקבולים ב-102.1 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-92.1 מיליארד ש"ח ב-2020. מדובר על עלייה של כ-10 מיליארדי ש"ח המהווים 5% מהכנסות ביטוח לאומי ב-2020. העלייה נובעת מהעלייה המשמעותית בגבייה מהציבור בשנת 2021 ביחס ל-2020 בעקבות החזרה לעבודה של מובטלים. במקביל עלו גם ההכנסות משיפוי³ הממשלה ותקצובה (הנגזרים מהגבייה בפועל).

גמלאות ותקבולים לפי סעיף 9 וחוקים נוספים

כ-27.2 מיליארד ש"ח הוצאו על גמלאות לא-ביטוחיות, כלומר גמלאות הממומנות במלואן מתקציב המדינה (כ-22% מסך התשלומים). סכומים אלו כללו בשנת 2021 כ-16.1 מיליארד ש"ח תשלומים מיוחדים בעקבות משבר הקורונה (לוח 4).

² כולל הוצאות מינהל אלא אם צוין אחרת.

³ השיפוי שנקבע בחוק הוא תשלום דמי ביטוח על ידי הממשלה במקום המעסיקים, שהופחתו במטרה לצמצם את עלות העבודה שלהם.

לוח 4: תשלומים מיוחדים מאוצר המדינה בעקבות משבר הקורונה, מיליוני ש"ח, 2020-2021

2021 ⁴	2020	
908	835	מענק הסתגלות +67
128	0	מענק חזרה לעבודה
296	0	יולדות בתקופת אבטלה
54	811	מענק אבטלה ממושכת
<u>159</u>	<u>0</u>	מענק בידוד
1,545	1,647	סך הכל מענקים מיוחדים
14,599	7,926	הקלות באבטלה
<u>38</u>	<u>9,037</u>	מענק לכל אזרח ומענק פסח
16,181	18,610	סך הכל

תשלומים ותקבולים של דמי ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות

הסתכמו בשנת 2021 ב-58.6 מיליארד ש"ח. ביטוח לאומי מחלק את כספי דמי ביטוח הבריאות שגבה יחד עם כספי השלמת הסל לקופות החולים על פי נוסחת הקפיטציה שנקבעה בחוק הבריאות. השלמת מימון סל הבריאות מועברת אף היא ממשרד הבריאות לביטוח לאומי.

גירעון/עודף בתקציב ביטוח לאומי

הגירעון/העודף בתקציב ביטוח הלאומי נגרם מהתקציב הביטוחי בלבד. בשנת 2020 הביטוח הלאומי היה בגירעון תקציבי של 9.5 מיליארד ש"ח. מדובר בגירעון שנוצר לראשונה בתקציב הביטוחי של המוסד מאז היווסדו ב-1954 ואשר נגרם בעיקר ממשבר הקורונה והצעדים שנקטו למיגור המגיפה. בשנת 2021 אומדן העודף הצפוי בתקציב הביטוחי הוא כ-4.7 מיליארד ש"ח. בשנת 2022 צפוי גירעון של כ-0.3 מיליארד ש"ח על פי התקציב (ראו עוד בפרק 6 להלן).

הכנסות מגבייה מהציבור

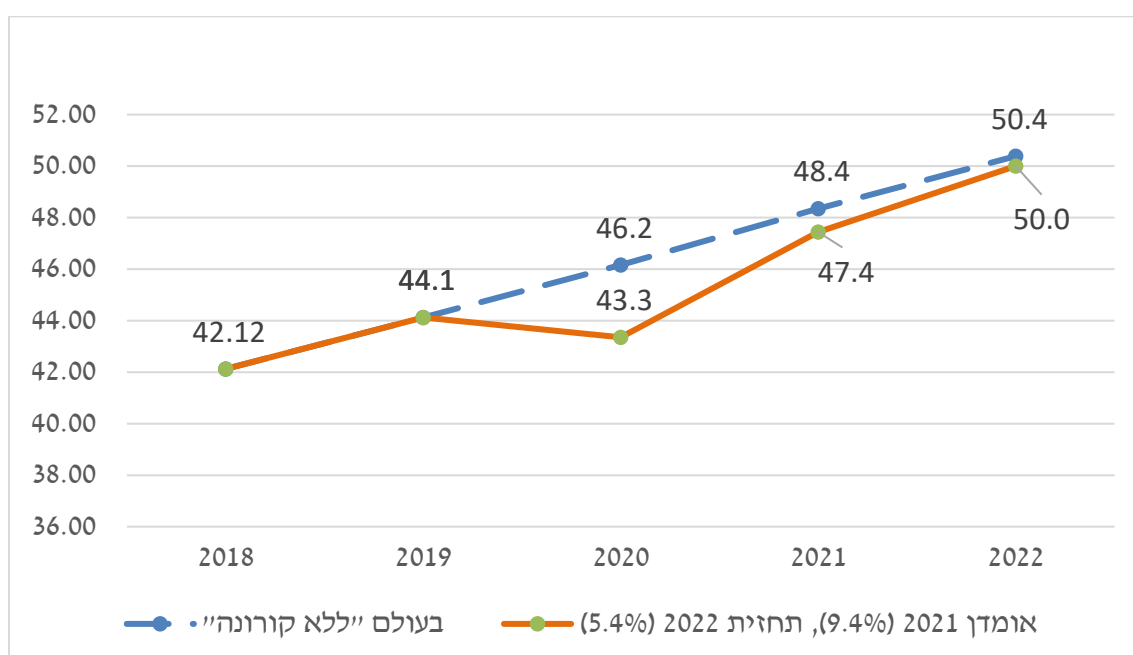
הכנסות משכירים: ההכנסות משכירים בשנים האחרונות מהוות כ-47% מהתקבולים בתקציב הביטוחי. ההכנסות נפגעו כתוצאה ממשבר הקורונה, בעיקר בשנת 2020, אך גם בשנת 2021. למרות

⁴ הנתונים מעודכנים למרץ 2022.

האבטלה ההמונית, הפגיעה בגבייה היתה בשיעור נמוך מאחר והעובדים שיצאו לחל"ת או פוטרו לרוב השתכרו משכורות נמוכות, כך שתרומתם לגביית דמי הביטוח היא בעיקר בשיעור המופחת.

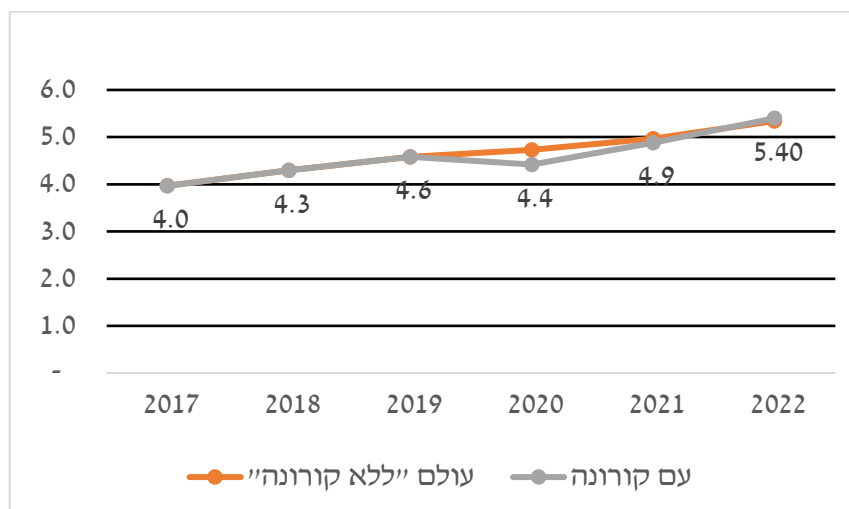
החמישון התחתון (אשר לפי הגדרות הלמ"ס נמצאים בו מבוטחים בעלי הכנסה ברוטו ממוצעת של כ- 6,300 ש"ח), נפגע מאוד ממשבר הקורונה, אך תרומתו להכנסות ביטוח לאומי נמוכות במיוחד, כ-2% בלבד (על פי נתוני 2018). תרשים 2 להלן מתאר את הכנסות ביטוח לאומי מגביית דמי ביטוח משכירים בפועל (הכולל אומדן 2021 ותחזית 2022) בהשוואה לאומדן הגבייה כפי שהיתה נראית לולא מגיפת הקורונה (כלומר בעולם "ללא קורונה"). הצפי ל-2022 הוא חזרה כמעט מלאה למגמה של טרום קורונה.

תרשים 2: הכנסות מגביית דמי ביטוח שכירים, מיליארדי ש"ח, 2018-2022



הכנסות מלא שכירים (בעיקר עצמאים): הכנסות מלא שכירים מהוות כ-5% מהתקבולים בתקציב הביטוחי של ביטוח לאומי. על פי חישובי מנהל המחקר, ההכנסות נפגעו ממשבר הקורונה בעיקר בשנת 2020. בשנת 2021 ישנה התאוששות וההכנסות חזרו לסכומים שלפני הקורונה, וכך גם הצפי ל-2022. תרשים 3 להלן מתאר את הכנסות ביטוח לאומי מגביית דמי ביטוח מלא שכירים בפועל (כולל אומדן 2021 ותחזית ל-2022) בהשוואה לאומדן הגבייה בעולם ללא קורונה.

תרשים 3: הכנסות מגביית דמי ביטוח מלא שכירים, מיליארדי ש"ח, 2017-2022



שיפוי והקצבת אוצר - השיפוי וההקצבה הם נגזרת של הגבייה בפועל. בשנת 2021 סעיף הקצבת האוצר כלל גם חלק ממימון האוצר את מענקי הנכים שחולקו בשנה זו.

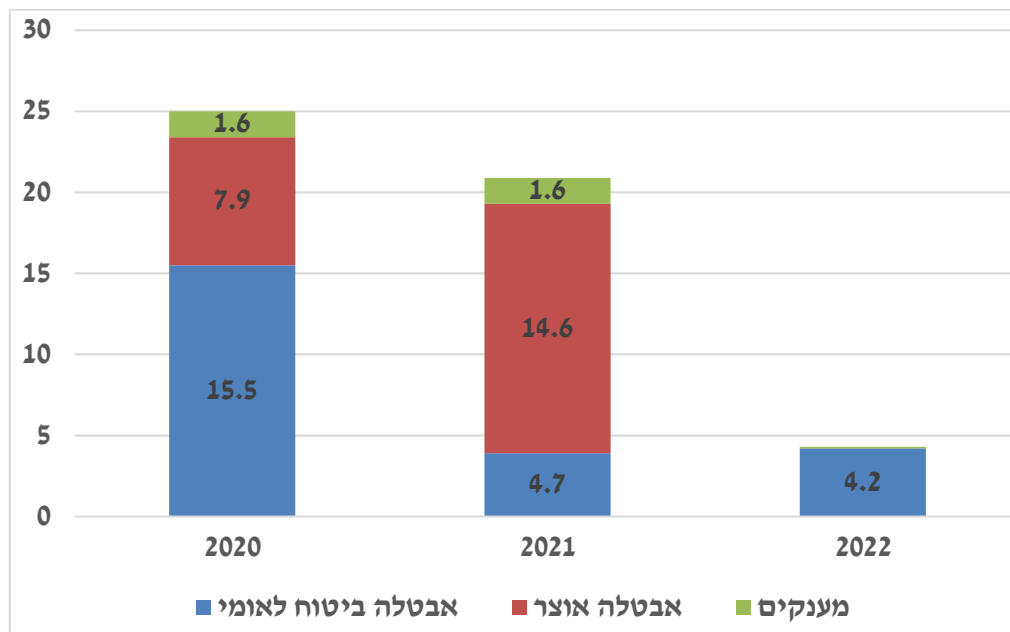
ריבית על השקעות - לפני הקורונה ההכנסות מריבית היו יותר מ-8 מיליארד ₪. כתוצאה מהגירעון בתקציב בשנת 2020 ומימונו באמצעות פרעון קרן האג"ח, לא בוצעו השקעות חדשות משמעותיות ב-2020 (חוץ מ-1.3 מיליארד ₪ בסוף שנה) ולפיכך ישנה ירידה בהכנסות הריבית. בנוסף, הירידה המתמשכת בהכנסות הריבית נובעת גם מירידה בריבית המשתנה שכבר כמה שנים היא שלילית.

הכנסות הריבית בשנים 2021-2022 נאמדות בכ-7.8 מיליארד ש"ח.

אבטלה - בשנת 2020 שילם ביטוח לאומי כ-23.4 מיליארד ש"ח תשלומים לאבטלה, כ-15.5 מיליארד ש"ח מהם על חשבון ביטוח לאומי (חלקו של האוצר כ-8 מיליארד ש"ח). תשלומים אלו הם הגורם העיקרי לגירעון בשנת 2020. בשנת 2021 תשלומי האבטלה עדיין היו גבוהים, כ-19.3 מיליארד ש"ח, כ-14.6 מיליארד ש"ח על חשבון משרד האוצר. כלומר תשלומי האבטלה ע"ח תקציב הביטוח הלאומי בשנת 2021 היו כ-4.7 מיליארד, בדומה לשנה רגילה, טרום הקורונה. **כלומר בשנת 2021 לקורונה לא היתה השפעה של ממש על ההוצאות לדמי אבטלה.**

תרשים 4: תשלומי אבטלה בחלוקה בין אוצר לביטוח לאומי, ותשלומי מענקים ע"ח אוצר,

מיליארדי ש"ח, 2022-2020 (תחזית 2022)



6. תחזית ל-2022

תקבולים

- **הכנסות מגבייה** - התחזית לגבייה מהציבור היא 5.9% גידול לעומת 2021. מדובר בתחזית אופטימית הצופה גידול בהכנסות מעבר לצמיחה של שנה רגילה טרום הקורונה. התחזית מתבססת על ההנחה כי המגיפה תדעך וגם אם תתפרץ השפעתה על הפעילות הכלכלית תהיה מינורית. להשוואה בין הגבייה בפועל לבין אומדני גבייה כפי שהיו נראים ללא מגיפת הקורונה ("עולם ללא קורונה"), ראו לעיל תרשימים בפרק 5.
- **הקצבת אוצר** - בחוק ההסדרים לשנים 2021-2022 נקבעו אחוזי השתתפות חדשים בסעיף 32 כדי לשקף את השתתפות הממשלה בהסכם הנכים, העלאת גיל הפרישה והתחשבות עם האוצר בעקבות הקפאת השכר הממוצע (לפי סעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי). כפי שאפשר לראות, שיעור ההשתתפות בשנת 2022 יהיה 53.89% בלבד, ירידה לעומת שנים קודמות, מה שמסביר את אי הגידול בסעיף הקצבת אוצר בשנת 2022 לעומת 2021, למרות הגידול הצפוי בגבייה מהציבור.

לוח 5: שיעור השתתפות הממשלה בתקציב ביטוח לאומי לפי סעיף 32 (א)

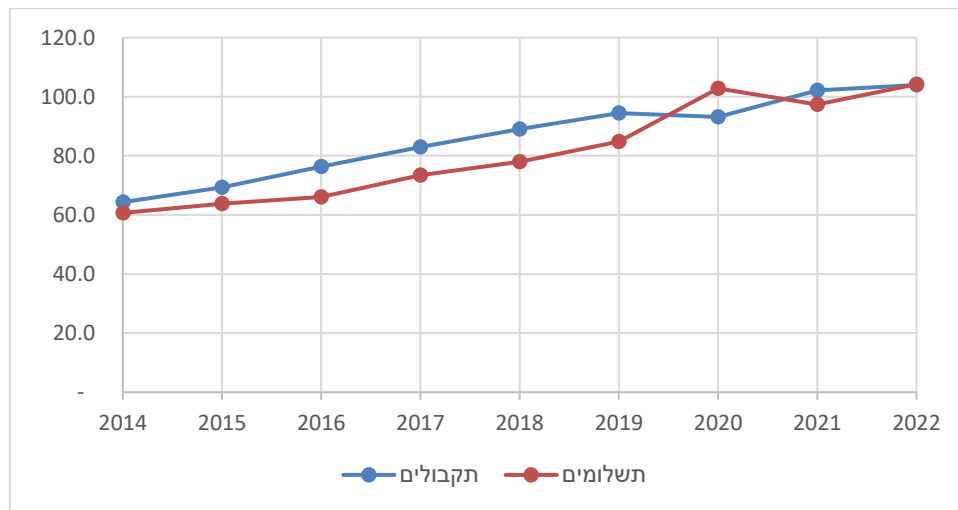
2022	2021	2020	2019	
53.89%	57.26%	55.74%	56.04%	אחוז ההקצבה על פי חוק

- **הכנסות מריבית** - בשנת 2021 בוצעו השקעות בסך של 20.7 מיליארד ₪ והתחזית ל-2022 היא השקעות של כ-16 מיליארד ₪. בהתחשב בסכומים אלו ובעליית מדד צפויה ב-2022 של כ-1.6%, תחזית ההכנסות הריבית בשנת 2022 היא כ-7.9 מיליארד ₪.
- **הכנסות משיבוב** - בשנת 2021 נחתם הסכם עם חברות הביטוח בנושא שיבוב בגין תאונות דרכים. בהתאם לתנאי ההסכם, בשנת 2021 שולמה מקדמה בסך של כ-1 מיליארד ₪ על חשבון תיקי שיבוב שעילתם נוצרה בשנים 2014-2022, כך שכל תביעת שיבוב שתבקש מחברות הביטוח ולחברת הביטוח לא תהיה טענה – התביעה תקוזז מהמקדמה עד לקיזוזה המלא, ואם אחר מכן יהיו תביעות נוספות (בגין שנים אלו), יועבר עבורן תשלום נוסף (כלומר, מעבר למקדמה). לאור שיטת הקיזוז בהסכם, ב-2022 לא צפויים להתקבל מהחברות שחתמו על ההסכם סכומים נוספים בגין תאונות דרכים. לגבי עילות חדשות שייווצרו מ-2023, נקבע בהסדר תשלום גלובאלי כתחליף לזכות השיבוב. התשלום יהיה כאחוז מהגבייה של חברות הביטוח בענף ביטוח רכב מנועי (ב-2023 10%, הכנסה שנתית שנאמדת בכ-450 מיליון ₪ לביטוח לאומי). בגין עילת נזיקין (שעליה ההסכם לא חל) סכום ההכנסות שנתיות הוא כ-300-200 מיליון ₪.

הוצאות ביטוחיות - גמלאות ומגמות עיקריות

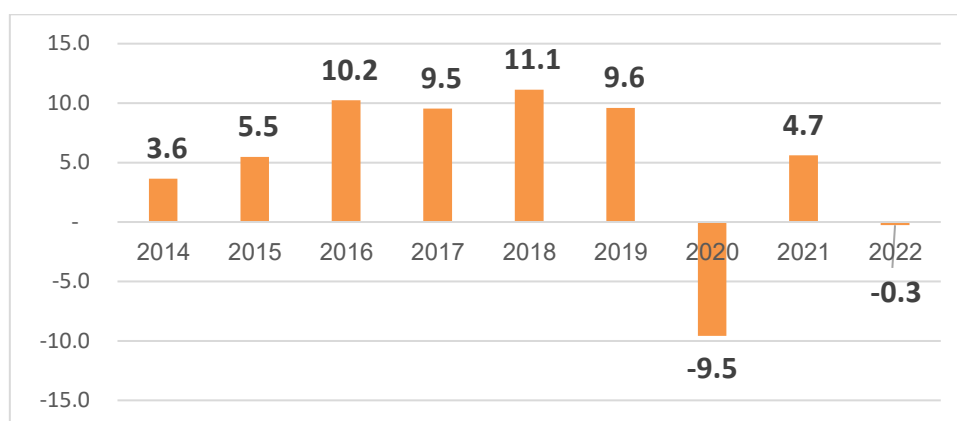
- **סיעוד** - ההוצאה הצפויה על גמלת סיעוד לשנת 2022 נאמדת בכ-14.5 מיליארד ₪. ההוצאה בשנת 2021 הסתכמה בכ-13 מיליארד ₪ - גידול של כ-11% והמשך המגמה של גידול במספר הזכאים (להרחבה ראו להלן פרק 9 סעיף סיעוד).
- **נכות כללית** - במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2021-2022 עבר מתווה הנכים. סך עלותו בתקציב 2021 כ-4.5 מיליארד ₪, ובשנת 2022 כ-5.3 מיליארד ₪ בעקבות תוספות מיוחדות שישולמו החל מ-2022 (להרחבה ראו פרק 9 סעיף נכות).
- **אבטלה** - בשל ההתאוששות הכלכלית במשק לא צפויה בשנת 2022 אבטלה המונית נוספת. דמי האבטלה שישולמו בשנת 2022 לא צפויים להיות יותר משנה רגילה שלפני קורונה. על פי התחזית הסכום הצפוי הוא 4.2 מיליארד ₪.
- **אזרח ותיק** - כחלק מחוק ההסדרים עברה גם רפורמת העלאת גיל הפרישה לנשים. הרפורמה משפיעה בעיקר על קצבת אזרח ותיק שהזכאות לה נוצרת עם גיל הפרישה (להרחבה ראו פרק 9). ההשפעה על תקציב 2022 אינה מהותית ומסתכמת בכ-200 מיליון ₪ "חיסכון" נטו⁵ בהוצאות הביטוח הלאומי.

תרשים 5: סך תקבולים ותשלומים תקציב ביטוחי, מיליארדי ש"ח, 2014-2022



⁵ בקיזון הגידול בהכנסות מגבייה כתוצאה מהעלאת גיל הפרישה. להרחבה ראו פרק 9.

תרשים 6: עודף/גירעון תקציב ביטוחי, מיליארדי ₪, 2014-2022

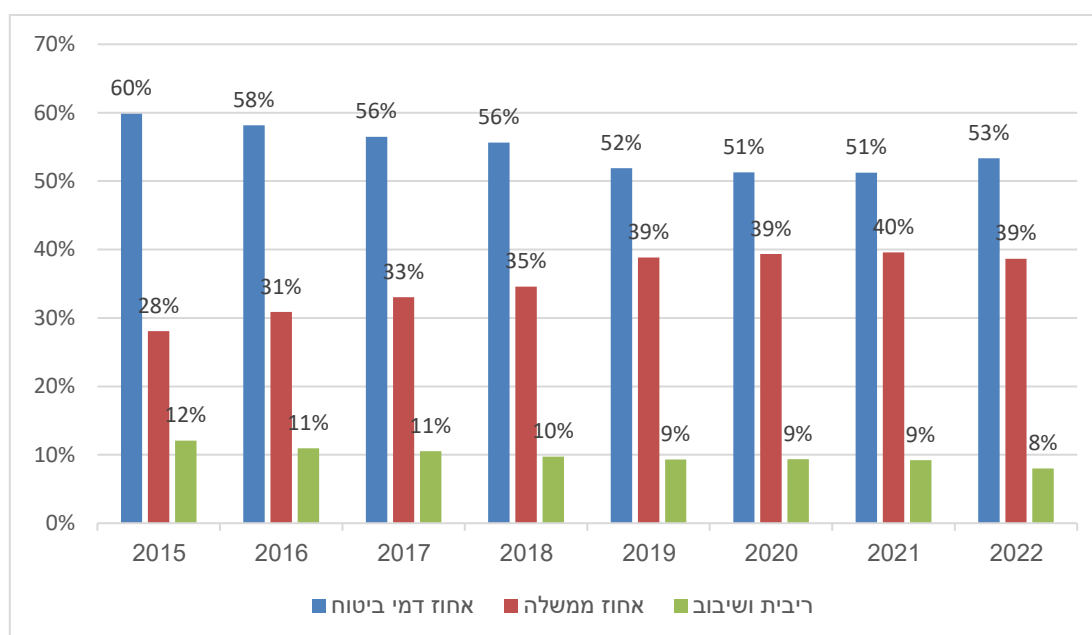


מימון הקצבאות

עיקר המימון של הפעילות הביטוחית הוא באמצעות מקורות עצמאיים - דמי ביטוח, תקבולי השיבוב ותקבולי הריבית על יתרת הנכסים (אג"ח ממשלתיים לא-סחירים). בשנת 2021 ההכנסות העצמאיות מגביית דמי ביטוח היוו 51% מסך התקבולים הביטוחיים, ההכנסות מריבית ושיבוב היוו כ-9%, וההכנסות מאוצר המדינה (שיפוי והקצבות, ללא השתתפות באבטלה) היוו 40% מסך התקבולים.

בתרשים להלן ניתן לראות את התפתחות התקבולים, התשלומים והעודף לאורך השנים. בשמונה שנים האחרונות תקבולי ביטוח לאומי מאוצר המדינה עלו מ-28% מסך התקבולים, ל-40% מסך התקבולים.

תרשים 7: ההכנסות מדמי ביטוח, מהממשלה ואחוז מסך התקבולים, 2015-2022



7. תקציב לא-ביטוחי 2021-2022

מכוח סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי והסכמים נוספים, הביטוח הלאומי משלם גמלאות ותשלומים לאזרחים. להלן פירוט אומדן ביצוע 2021 ותחזית ל-2022. במסגרת חוק ההסדרים 2021-2022 חוקקו כמה תיקונים המשפיעים בעיקר על גמלת הבטחת הכנסה למי שעברו את גיל הפרישה, העלאת הגמלה לשיעור של 70% משכר המינימום, הגדלת שווי רכב המרבי המזכה בגמלה מכ-41,400 ש"ח ל-60,000 ש"ח והגדלת הדיסריגארד להכנסות מעבודה.

לוח 6: קצבאות לא-ביטוחיות, מיליוני ₪, 2021 אומדן ביצוע, 2022 תחזית

<u>2022</u>	<u>2021</u>	
2,118	2,081	הבטחת הכנסה
578	554	איבה
45	48	נפגעי עבודה אוצר (אסירי ציון אלימות במשפחה)
134	61	אמהות מימון אוצר (מזונות)
3,793	2,244	השלמת הכנסה לזו"ש
1,621	1,620	סיעוד וזו"ש אוצר
491	461	ילדים אוצר (מענק לימודים, חיסכון ארוך טווח)
1,717	1,592	ניידות אוצר
410	344	נכות (גזזת, פוליו)
10,911	9,005	
1,290	1,591	משרד הביטחון (בעיקר מילואים)
12,203	10,597	סה"כ

8. עדכון הקצבאות 2022

הסכום הבסיסי משמש מ-2006 כבסיס לקביעת רמת הקצבאות ולעדכון. הסכום הבסיסי מתעדכן בהתאם למדד האחרון הידוע בעת חישוב העדכון שהינו מדד חודש נובמבר. כלומר קצבאות שישולמו ב-2022 עודכנו לפי מדד נובמבר 2021 ביחס למדד נובמבר 2020. להלן פירוט עליית מדד המחירים לצרכן בשנים האחרונות ועדכון הסכום הבסיסי בהתאם. בשנת 2020 המדד של נובמבר 2020 לעומת נובמבר 2019 היה שלילי, לכן בשנת 2021 שיעור השינוי בקצבאות היה 0.

לוח 7: שיעור השינוי בעדכון הקצבאות 2022-2020

שיעור השינוי	תשלומי קצבאות מיום
2.4%	1.1.2022
-	1.1.2021
0.3%	1.1.2020

הסכום הבסיסי לחישוב הקצבאות

הסכומים בשנת 2022 עודכנו ולפיכך הסכום הבסיסי לפי פסקה (1) ⁶ הוא 9,129 ₪; הסכום הבסיסי לפי פסקה (א2) לקצבת הילדים הוא 156 ₪; לפי פסקה (ב2) לקצבת הילדים הוא 197 ₪; ולפי פסקה (ג2) להבטחת הכנסה הוא 145 ש"ח. לכל גמלה שאינה מנויה בפסקאות (1) או (2), כמו קצבאות אזרח ותיק ושאיירים או ההכנסה המרבית לגביית דמי ביטוח, הסכום הבסיסי ב-2022 הוא 9,015 ש"ח. לעניין קצבת נכות וכל קצבה ששיעורה נגזר ממנה – 8,915 ₪.

השכר הממוצע

בעקבות מגפת הקורונה והצעדים שננקטו למיגורה, פוטרו והוצאו לחל"ת בעיקר עובדים המשתכרים שכר נמוך ולכן השכר הממוצע במשק עלה בצורה חריגה. כתוצאה מכך, אישרה כנסת ישראל להאריך את הקפאת השכר הממוצע (לפי סעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי) כפי שהיה בתוקף וחושב לשנת 2020, גם לשנת 2022. השכר הממוצע לפי סעיף 2 (קצבאות ודמי ביטוח) יישאר בחודש ינואר 2022 10,551 ₪.

⁶ הסכום הבסיסי 1 לעדכון קצבאות: מענק לידה, דמי לידה, נפגעי עבודה, דמי תאונה, נכות כללית, גמלת סיעוד, מענק בר מצווה, גמלה למתנדב, מענק פטירה וגמלת ניידות.

9. חקיקה - תקציב 2022

חוק ההסדרים 2021-2022

במסגרת חוק ההסדרים עברו מספר תיקוני חקיקה המשפיעים על ביטוח לאומי ותקציבו, להלן העיקריים שבהם:

- א. מתווה הנכים
- ב. העלאת גיל הפרישה לנשים
- ג. התחשבנות בין בתי החולים לקופות החולים
- ד. תוספת לקרנות הביטוח הלאומי
- ה. הקפאת השכר הממוצע (לפי סעיפים 1 ו-2 לחוק הביטוח הלאומי)
- ו. תיקון חוק הבטחת הכנסה
- ז. שיבוב - הסדרת מנגנון ההתחשבנות בשל תאונות דרכים (ראו לעיל פרק 6)
- ח. עדכון סעיף 32 (ראו לעיל פרק 6)

א. מתווה הנכים

עיקרי המתווה:

- ✓ הגדלת קצבאות נכות כללית, שר"מ, ילד נכה ואזרח ותיק נכה.
- ✓ הגדלת הדיסריגארד הכנסות מעבודה לסך של 5,300 ₪.
- ✓ אי הצמדת קצבאות הנכות לשכר הממוצע ב-2022. במקום ההצמדה (ב-2.45%), הוקדש הסכום השקול להעלאה זו להגדלת קצבאות ותוספות מיוחדות. מ-2023 הקצבאות יוצמדו במידה ששיעור עליית השכר הממוצע יהיה גבוה מ-2.45%.
- ✓ תוספות מיוחדות נוספות שישולמו מ-2022 למשל השוואת קצבת ילד נכה לסכום של קצבת שר"מ של הבוגרים והורדת הסף הרפואי לשירותים מיוחדים מ-60% ל-40%. עלות התוספות נאמדות בכ-800 מיליון ₪.

סך עלות הסכם הנכים בתקציב 2021 היא כ-4.5 מיליארד ₪, ובשנת 2022 5.3 מיליארד ₪. רוב מימון הרפורמה נעשה בהשתתפות אוצר המדינה במסגרת סעיף 32 שעודכן בחוק ההסדרים, בין היתר לאור מתווה הנכים.

ב. העלאת גיל הפרישה לנשים

גיל הפרישה לנשים יעלה בהדרגה במשך 11 שנה ל-65: בשלוש שנים הקרובות יעלה ב-4 חודשים בשנה, וב-8 השנים שאחריהן ב-3 חודשים בשנה. כך, אישה שנולדה משנת 1970 ואילך גיל הפרישה שלה יהיה 65.

להעלאת גיל הפרישה לנשים השפעות רבות על תקציב ביטוח לאומי, ועיקרן:

- צמצום בתשלומי קצבת אזרח ותיק.
- גידול בגבייה (בעקבות הישארות נשים בשוק העבודה לאחר גיל פרישה ואי מתן פטור מתשלום דמי ביטוח עקב דחיית קבלת קצבת אזרח ותיק. כלומר מקבלי קצבת אזרח ותיק פטורים מתשלום דמי ביטוח לאומי, כך שעתה פטור זה ידחה).
- גידול בתשלומים לקצבת נכות כללית ושר"מ וירידה בתשלומים לגמלת סיעוד - גמלאות שזכאותן תלויה בגיל הפרישה.

ההשפעה המהותית ביותר היא כמובן על תשלומי קצבת אזרח ותיק.

לוח 8: אומדנים להשפעת העלאת גיל פרישה על התקציב הביטוחי של ביטוח לאומי

סה"כ	גידול גמלאות נוספות, נטו	תוספת גבייה	הירידה בקצבת הזקנה	
587	(141)	74	653	אומדן העלאה של שנה אחת בגיל פרישה, בהבשלה מלאה (במונחי שנת 2021), מיליוני ש"ח
196	(47)	25	218	אומדן השפעה על תקציב 2022, מיליוני ש"ח

כלומר, במונחים נומינליים 2021, אילו גיל הפרישה היה עולה מ-62 ל-65 בבת אחת, הירידה בהוצאות נטו שהיתה נגרמת לביטוח לאומי היתה בכ-1.7 מיליארד ש"ח, ההשפעה על תקציב 2022 נאמדת בכ-200 מיליון ש"ח צמצום בהוצאות.

בנוסף, במסגרת מתווה גיל הפרישה בוצעו כמה תיקוני חקיקה נוספים שכולם על חשבון אוצר המדינה, ובהם:

- ✓ הגדלת הדיסריגארד בגיל פרישה - מסכום של 6,014 ש"ח לסכום של 7,750 ש"ח (בשתי פעימות).
- ✓ הארכת הזכאות המירבית לקבלת דמי אבטלה לנשים מעל גיל 57 מ-175 ימים ל-300 ימים.
- ✓ מענק מעבר בעקבות העלאת גיל פרישה - בסכום של עד 3000-4,000 ש"ח לחודש (בהתאם לשנת לידה ועד ארבעה חודשים מענק) לנשים שאין להן הכנסות ממשלח יד והגיעו לגיל 62 (עם תקופת אכשרה לאזרח ותיק).
- ✓ תוספת למקבלות הבטחת הכנסה/מזונות.

ג. התחשבנות בין בתי החולים לקופות החולים

ביטוח לאומי יעביר מדי חודש תשלום לבתי חולים ממשלתיים בהתאם לתקנות שייקבעו (כלומר ביטוח לאומי יהווה "צינור" להעברת התשלומים). הביטוח הלאומי ישופה באופן מלא על הוצאות מנהל שיווצרו לו לצורך ביצוע תשלומים אלו.

ד. תוספת לקרנות הביטוח הלאומי

ניתנו תוספות לקרנות הביטוח הלאומי באופן שמגדיל את ההרשאה להתחייב בקרנות ב-100 מיליון ₪. סך ההרשאה להתחייב בקרנות הביטוח הלאומי היא סכום נומינלי של כ-300 מיליון ₪ לשנת 2022.

ה. הקפאת השכר הממוצע

השכר הממוצע על פי סעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי יוקפא לשנה נוספת עד תום שנת 2022. במקביל, קצבאות מסוימות (שחלקן אינן ביטוחיות) יזכו לתוספת בשיעור 2.45%: גזות, פוליו, עירוני דם, תגמולים לחסידי אומות העולם ועוד.

להקפאת השכר הממוצע השפעות על תקציב ביטוח לאומי אך לא על הגירעון: תוספת גבייה (לעומת מצב שבו השכר הממוצע היה עולה, מאחר שהסכום המופחת שבגינו משלמים שיעור מופחת של דמי ביטוח נקבע על 60% מהשכר הממוצע), ו"חיסכון" בגמלאות כגון נכות וסיעוד - בהן יש מבחן הכנסות שנקבע לפי השכר הממוצע. כלומר, כתוצאה מהקפאת השכר הממוצע לא תהיה הרחבה שהיתה אמורה לאפשר ליותר זכאים פוטנציאליים להיות זכאים לקצבאות וכו'. משרד האוצר ביצע התחשבות עם הביטוח הלאומי במסגרת סעיף 32 בנוגע להקפאת השכר הממוצע, ולפיכך השתתפות האוצר בתקציב ביטוח לאומי קטנה (בעיקר בשנת 2022) כתוצאה מכך (ראו לעיל פרק 6).

ו. תיקון חוק הבטחת הכנסה

התיקון העיקרי הוא הגדלת הקצבה לזכאים מעל גיל פרישה ל-70% משכר המינימום, כלומר 3,710 ₪ ליחיד (לפני עליית המדד ב-2022) לעומת 3,237 ₪ ב-2021. האומדן לעלות תיקון חוק הבטחת הכנסה הוא כ-1.5 מיליארד ₪, שכולו על חשבון אוצר המדינה.

דמי אבטלה וחקיקות בעקבות משבר הקורונה

בעקבות משבר הקורונה בוצעו מספר תיקונים לחוק הביטוח הלאומי (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה) לפיהם ניתנו כמה הקלות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה בתקופת משבר הקורונה. ההקלות היו בתוקף עד 30.6.2021. לאחר מכן ניתנו הקלות בעיקר לבני 45+ וזאת עד ל-30.10.2021.

בשנת 2022 נכון למועד כתיבת דוח זה, לא צפויות הקלות מיוחדות בתשלומי דמי האבטלה.

עיקרי ההקלות שהיו בתוקף ב-2021 (חלקן כל השנה וחלקן בחודשים מסוימים):

- הארכת הזכאות לדמי אבטלה למי שסיים את הזכאות בתקופה הקובעת (גם כאשר הסתיימה שנת אבטלה, התקופה הקובעת היא 30.6.2021-1.3.2020). לבני 45+ הוארכה הזכאות (בתנאים מסוימים) עד 31.10.2021 בהתאם לכללים שנקבעו.
- תקופת אכשרה מקוצרת (שישה חודשים במקום 12), עד 30.9.2021.
- הארכת זכאות למי שזכאותם לתשלום הסתיימה בינואר-פברואר 2020 (רובם עד 30.6.2021).

- ניכוי חמישה ימי המתנה בתאריך הקובע בלבד (לפי החוק, בכל 4 חודשי התייצבות רצופים, מנוכים 5 ימי המתנה. בהתאם להוראת השעה, ימי המתנה נוכו במסגרת ההקלות באבטלה רק בתאריך התביעה (בפעם הראשונה) ולא מעבר לכך. מובטלים שהתאריך הקובע שלהם הוא עד 6/2021 ועד בכלל, המשיכו להיות זכאים בכל משך שנת האבטלה שלהם. חדשים (מי שהפסיקו לעבוד מ-1/7/2021 ואילך) אינם זכאים.
- תשלום כפל קצבאות עם דמי אבטלה (התייחסות לדמי אבטלה כאל שכר), הוארך עד סוף 2022.

בנוסף, נקבע בהוראת השעה כי אוצר המדינה ישפה את ביטוח לאומי בגין כל גמלה או תוספת גמלה המשולמת לפי הוראת השעה. בשנת 2021 רוב ההקלות היו על חשבון אוצר המדינה.

בשנת 2020 היו בתוקף מספר תיקונים נוספים לחוק ונחתמו מספר הסכמים עם משרד האוצר בשל משבר הקורונה. להלן העיקריים שבהם:

1. מענק הסתגלות לבני 67 ויותר (עד 10.2021)
2. תשלום ימי בידוד לעובדים (עד 12.2021).
3. מענק חד פעמי (ב-2020) למקבלי דמי אבטלה בשל תקופת האבטלה הממושכת
4. מענק למובטלים בעד השתלבות בשוק התעסוקה לאחר תקופת אבטלה ממושכת (עד 10.2021)
5. הטבות לנשים שילדו בתקופת הקורונה (עד 12.2021)

התיקונים אינם בתוקף בשנת 2022, חוץ מתשלום בגין ימי בידוד שנעשה על חשבון אוצר המדינה ותקף עד 5.2022.

סיעוד

בנובמבר 2018 נכנסה לתוקף הרפורמה בביטוח סיעוד.

השינויים העיקריים ברפורמה

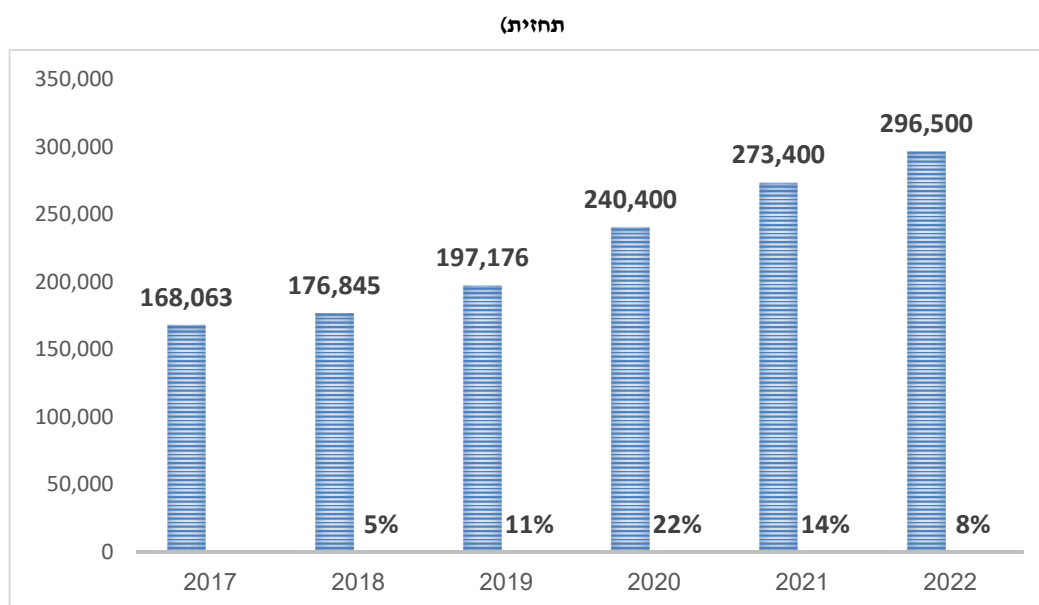
- (1) מעבר מ-3 רמות גמלה ל-6 רמות גמלה.
 - (2) הרחבת השימוש בגמלה בכסף - ברמה הנמוכה אפשר לקבל 5.5 יחידות שירות בכסף, וברמות הגמלה 2-6 אפשר לקבל אוטומטית 4 יחידות בכסף ועד שליש מרמת הגמלה בכסף, באישור עו"ס.
 - (3) עיגון רמות הגמלה לפי טווח הניקוד בהערכת התלות.
- מספר יחידות השירות ברמות 3-6 הוגדלו בהדרגה בשלוש פעימות, כאשר הפעימה האחרונה ברפורמה היתה בינואר 2021 (עלותה נאמדת בכחצי מיליארד ש"ח).

השפעת הרפורמה על הוצאות הסיעוד בשנים 2018-2021

בשנים 2018-2021 נצפו כמה מגמות כתוצאה מהרפורמה בסיעוד. נציין בקצרה את הבולטות שבהן שתרמו לגידול הניכר בהוצאות הגמלה⁷:

- גידול במספר התביעות החדשות – הגידול נובע בין היתר מהרחבת הגמלה בכסף או הגמלה המשולבת (שירותים וכסף) בסיעוד (זכאויות של כ-3% טרם הרפורמה, 41% בסוף 2019, 60% זכאים בסוף 2020 לגמלה משולבת, וכ-68% בסוף 2021). כמו כן, מספר התביעות החוזרות (המוגשות והמאושרות) בגין החמרה גדל מאוד מאז הרפורמה עקב צמצום טווחי הניקוד של רמות הגמלה ומעבר ל-6 רמות.
- העלייה באחוז התביעות המאושרות גדל בין היתר עקב השינויים במבחני הערכת התלות ובאופן ביצועם, מעבר להערכות תלות על בסיס מסמכים רפואיים וצמצום החלטות המבוססות על הערכות תלות בבתי התובעים.
- פעימות הרפורמה מעלות את מספר היחידות ברמות הגמלה ומייקרות אותה.

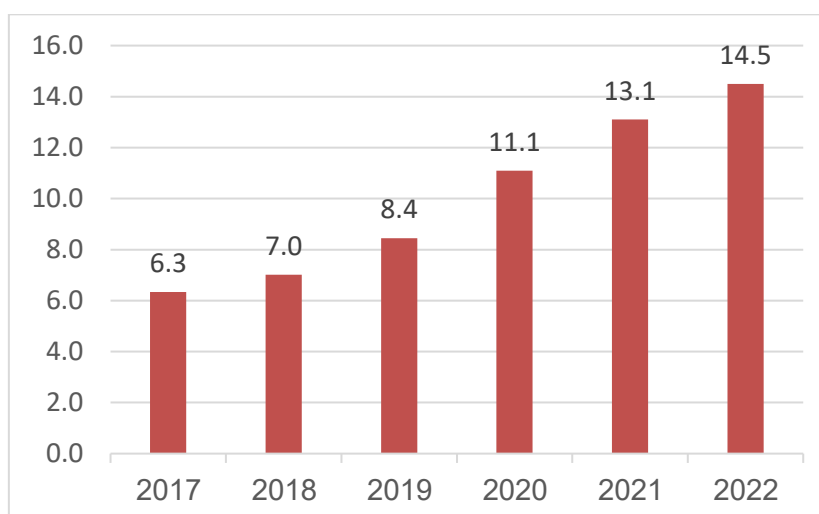
תרשים 8: מספר מקבלי גמלת סיעוד (ממוצע חודשי) ושיעור הגידול השנתי, 2017-2022 (2022 תחזית)



⁷ להרחבה ראו פרסומים בנושא באתר הביטוח הלאומי

http://www.btl.gov.il/Mediniyut/Situation/ReformaSiud/Pages/siud_012022.aspx

תרשים 9: הוצאות הסיעוד, מיליארדי ₪ בשנים 2017-2022 (תחזית)



מימון הרפורמה

במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018 נקבע כי אוצר המדינה ישפה את ביטוח לאומי באמצעות סעיף 32(א) על עלות הרפורמה. ההשתתפות שנקבעה בזמנו אינה משקפת את העלות המלאה של הרפורמה בהתאם להוצאות בפועל. למעשה, רובה של עלות הרפורמה ממומן על ידי הביטוח הלאומי (מבלי להתאים את דמי הביטוח הנגבים מהציבור). עלות הרפורמה המצטברת (2018-2022) נאמדת בכ- 14 מיליארד ₪ (כלומר הפער בין ההוצאות בפועל לבין גובה אומדן ההוצאות שהיו משולמות ללא הרפורמה). הביטוח הלאומי מממן כ-90% מעלויות אלו.

10. מספר מקבלי הגמלאות 2019-2021

לוח 9: מספר מקבלי גמלאות נבחרות – ממוצע חודשי

(2020 בפועל, 2021 אומדן, 2022 תחזית)

גידול 2022	גידול 2021	תחזית 2022	אומדן 2021	2020	הקצבה
3.1%	3.7%	1,000,173	970,100	935,339	קצבת אזרח ותיק
4.8%	3.4%	292,000	278,600	269,362	קצבת נכות
12.2%	10.6%	93,900	83,700	75,707	ילד נכה
8.5%	3.6%	77,900	71,800	69,313	שרמ
8.4%	13.7%	296,500	273,475	240,485	סיעוד
1.7%	1.7%	3,084,260	3,033,346	2,983,272	קצבת ילדים
5.4%	4.9%	58,500	55,500	52,902	נכות מעבודה - קבועה

דגשים:

- אזרח ותיק - שיעור הגידול של מקבלי קצבת אזרח ותיק לשנת 2022 הביא בחשבון את השפעת דחיית גיל הפרישה לנשים בארבעה חודשים, לכן אחוז הגידול נמוך יותר ביחס לגידול במקבליים לשנת 2021.
- קצבאות הנכות - בעקבות מתווה הנכים ובמיוחד בקצבת שר"מ (הורדת הסף הרפואי ל-40%) צפויות להתקבל בביטוח לאומי תביעות חדשות, ושיעור הגידול במספר המקבליים הממוצע בשנת 2022 צפוי להיות גבוה יותר מאשר בשנת 2021. בוצעו כמה תרחישים לגידול אפשרי במספר המקבליים וההשפעה על ההוצאות הביטוחיות: בתקציב 2022 נרשמה תחזית הוצאה של 22.8 מיליארד ₪. בתרחישים השונים לגידול האפשרי במספר המקבליים, ממוצע ההוצאה נע בין 22.5 מיליארד ש"ח ל 30 מיליארד ₪.
- סיעוד - נלקחו אומדנים המשקפים האטה בקצב גידול המקבליים, אך עדיין קצב הגידול נאמד בכ-8.4% לשנת 2022.

11. ההוצאות המנהליות בתקציב התפעולי 2021-2022

בתשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים, כלולות הוצאות מנהליות (כלומר הוצאות שאינן תשלומי גמלאות למבוטחים אלא תשלומים לגורמי חוץ, להלן "מנהלי בתפעולי"). הוצאות אלה הן חלק מהתקציב התפעולי של ביטוח לאומי והן הוצאו באופן ישיר וכנגזרת של תשלומי הגמלאות למבוטחים. כך לדוגמה, תשלומי המנהל העיקריים בגמלאות הנכות הכללית ונכות מעבודה הם תשלומים בגין ועדות רפואיות. כמו כן בסיעוד עיקר התשלומים הם בגין הערכות תלות. הוצאות אלה מעוגנות במסגרת כספית המבוססת על הסכמים, מכרזים והוראות שונות. רוב ההוצאות הן הוצאות ביטוחיות, אך יש הוצאות שאינן ביטוחיות וממומנות על ידי אוצר המדינה (כגון הבטחת הכנסה).

לוח 10: הוצאות מנהלי בתפעולי, אלפי ש"ח, לשנים 2021-2022

2022	2021	
הצעת תקציב	אומדן הוצאה	נושא
685,010	691,699	סה"כ מנהלי בתפעולי
30,500	26,500	אמהות
6,100	7,400	הבטחת הכנסה
85,150	100,900	נפגעי עבודה
132,140	119,510	נכות
17,450	21,520	ניידות
41,000	29,000	ילדים
2,900	3,600	זו"ש
10,000	10,000	אבטלה
6,500	6,500	בש"מ
16,560	16,040	איבה
158,010	160,709	סיעוד
6,860	8,630	שיקום
12,500	12,900	ביטוח בריאות
33,450	33,400	שיבוב
35,000	45,000	כללי
90,890	90,090	הלשכה הרפואית

12. הוצאות לגורמי חוץ בתקציב התפעולי 2021-2022

הוצאות לגורמי חוץ על פי חוק

בתקציב התפעולי, מופיעות הוצאות נוספות הכלולות במסגרת תשלומי הגמלאות ואשר מהוות תשלומים לגורמי חוץ על פי חוק. תשלומים אלו כוללים תשלומים לקרנות, סיוע המשפטי, בתי דין לעבודה, המוסד לבטיחות וגיהות, העברות למשרד הבריאות לפי חוק הסיעוד והענקות למחקרים. כל ההוצאות אלו על חשבון תקציב הביטוח הלאומי (ביטוחי).

* בדוח הכספי, הוצאות אלו כלולות בעלות הגמלאות חוץ מההוצאות בגין הקרנות, המופיעות בנפרד בדוח רווח והפסד (בשורת "תמיכות").

לוח 11: תקציב גורמי חוץ, ש"ח, 2021-2022

<u>תקציב 2022</u>	<u>ביצוע 2021</u>	<u>סעיף בחוק</u>	
178,232,000	78,000,000	א220	קרן נכים
71,776,000	25,000,000	237	קרן סיעוד
30,449,000	18,000,000	36	מפעלים מיוחדים
29,917,000	19,000,000	א74	קרן ילדים בסיכון
12,126,000	10,000,000	149	קרן מנוף
322,500,000	150,000,000		סך הכל קרנות הביטוח הלאומי
83,830,102	79,875,000	237 (ב)	העברות למשרד הבריאות לפי חוק הסיעוד
36,500,000	31,300,000	36 (א,ב)	מניעת תאונות נפגעי עבודה - המוסד לבטיחות וגיהות
10,000,000	6,000,000	36 (א,ב)	הענקות למחקרים
19,500,000	19,000,000	397	סיוע משפטי
70,700,000	50,700,000	395	בתי דין לעבודה
543,030,102	336,875,000		

13. נספח א' - מדדים מקרו-כלכליים לתקציב 2022

בהכנת תקציב הביטוח הלאומי גיבש מינהל המחקר והתכנון של ביטוח לאומי תחזית תוך התבססות על התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר של בנק ישראל. התחזית מתחשבת גם בהערכות נגישות של גופים נוספים כגון משרד האוצר. בלוח 12 מופיעים המדדים העיקריים ששימשו להכנת התקציב.

למגיפת הקורונה השלכות רבות על הנתונים, ולהלן הפירוט⁸:

מחירים - רמת המחירים הממוצעת בשנת 2021 היתה גבוהה בכ-1.5% לעומת הרמה הממוצעת ב-2020. ב-2022 צפויה עליית מחירים נוספת ממוצעת של 1.6%. השינוי במדד המחירים לצרכן בתקופה שבין חודשי נובמבר, הקובעת את עדכון הקצבאות, הוא 2.4% והקצבאות הצמודות למדד עודכנו בהתאם.

שכר חודשי ממוצע – ב-2021 גדל השכר הנומינלי הממוצע ב-2% לעומת שנת 2020 וצפוי להיות (נכון למועד כתיבת הדוח) 11,737 ש"ח לחודש, גידול ריאלי של כ-0.5%. הסיבה לעליית השכר הממוצע נעוצה בכך שהעובדים שיצאו לחל"ת או פוטרו אינם נכללים בחישוב השכר הממוצע ולרוב משתכרים משכורות נמוכות. ב-2022 צפויה ירידה נומינלית של 2% בשכר הממוצע ביחס ל-2021 עקב המשך התייצבות שוק התעסוקה ודעיכת המגפה.

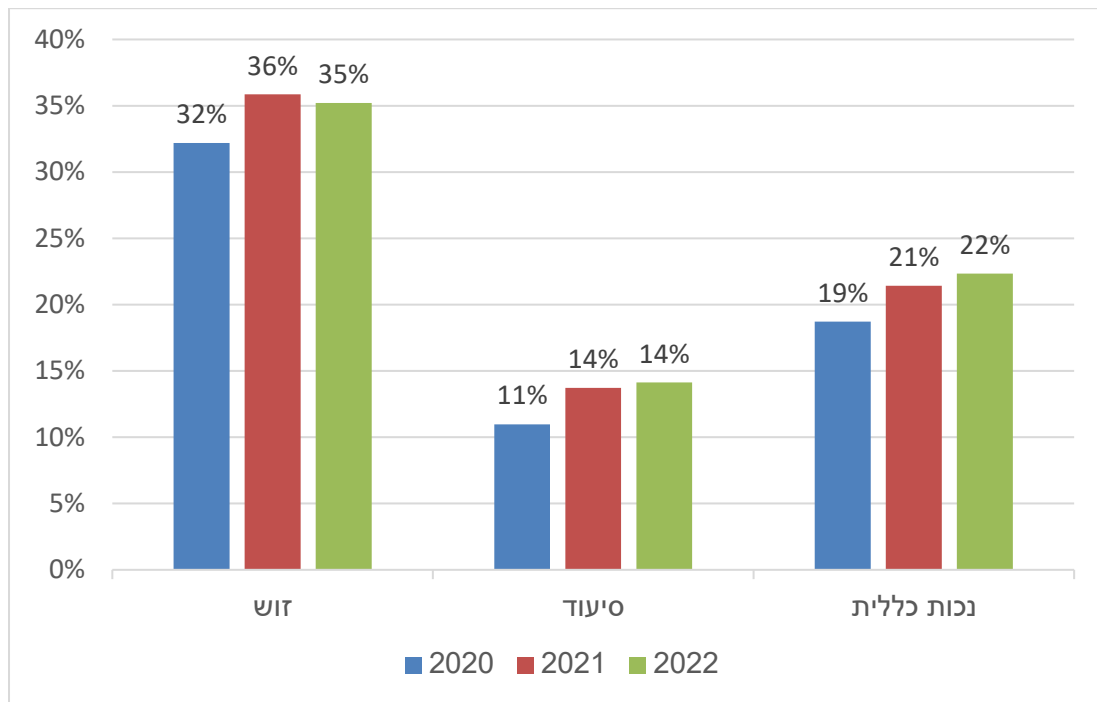
מספר משרות שכיר: מספר משרות שכיר (ישראלים) עלה בשנת 2021 ב-6.7% (והגיע ל-3,597 אלפי משרות). בשנת 2022 צפוי גידול של 4% במספר משרות שכיר עקב ההתאוששות הכלכלית.

⁸ הנתונים מעודכנים למועד עריכת התקציב.

לוח 12: הנחות מקרו-כלכליות בבסיס התקציב ל-2022

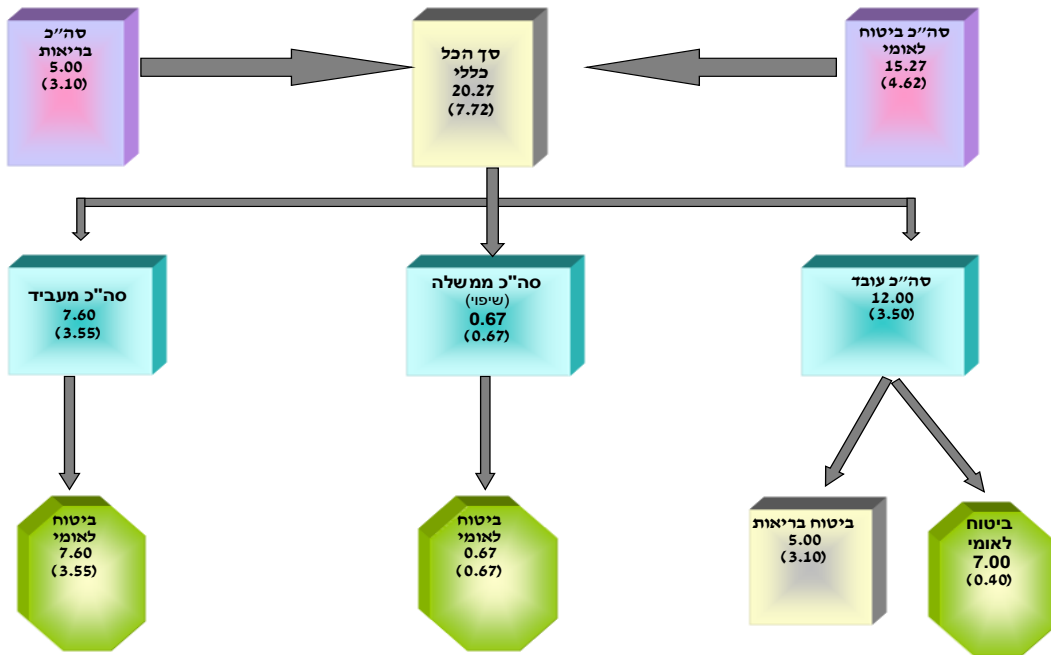
תחזית 2022	אומדן 2021	ביצוע 2020	ביצוע 2019	ביצוע 2018	
5.50%	6.50%	-2.20%	3.30%	3.30%	תמ"ג - שינוי ריאלי ממוצע לעומת שנה קודמת
					מדד מחירים לצרכן
1.60%	1.50%	-0.60%	0.60%	0.80%	שינוי ממוצע שנתי
2.40%	-0.60%	0.30%	1.20%	0.30%	נובמבר לעומת נובמבר - לצורך עדכון קצבאות של השנה הנוכחית
11,507	11,737	11,510	10,782	10,470	שכר ממוצע חודשי (מועסקים ישראלים, ש"ח לחודש)
-2%	2.00%	6.80%	3.00%	3.60%	שינוי נומינלי
-3.50%	0.50%	7.40%	2.40%	2.70%	שינוי ריאלי
5.80%	8.80%	-3.80%	4.90%	6.00%	תשלומי שכר נומינליים - שיעור שינוי
3,742	3,597	3,371	3,742	3,675	מספר משרות שכיר (ישראלים) - באלפים
4.00%	6.70%	-9.90%	1.80%	2.30%	שינוי לעומת אשתקד
200	206	177	156.8	162.6	בלתי מועסקים (הגדרה צרה, באלפים)
4.80%	5.00%	4.40%	3.80%	4.00%	שיעור האבטלה (שיעור מכוח העבודה)

תרשים 1: ענפי הביטוח כאחוז מסך הגמלאות – זיקנה ושאיירים, סיעוד ונכות כללית



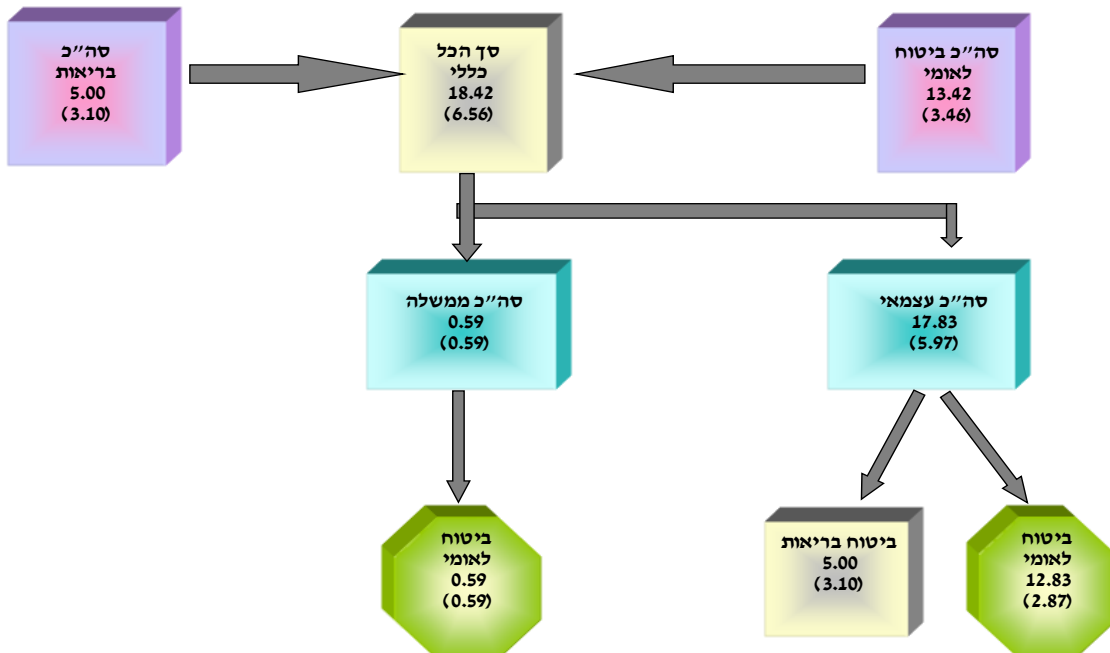
בשנת 2022 התשלומים לגמלאות אזרח ותיק, נכות כללית וסיעוד מהווים כ-72% מסך תשלומי הגמלאות הביטוחיות של ביטוח לאומי.

תרשים 2: שיעורי דמי ביטוח - שכיר



הנתונים בסוגריים: השיעור המופחת שנגבה מההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע

עצמאים



בסוגריים נרשם השיעור המופחת שנגבה מההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע.

15. נספח ג' - תקציב הביטוח הלאומי לפי ענפים

לוח 13: תקבולים, תשלומים ועודפים ל-2021 (מיליוני ש"ח)

הכנסה הבטחת	הענקות מטעמי צדק	זכויות עובדים בפש"ר	שירות מילואים	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	תאונות	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאיירים	כל ענפי הביטוח הלאומי	
												188,045	תקבולים
												58,653	מזה: תקציב בריאות
2,202	0	1,307	1,370	20,546	18,684	13,074	10,651	1,873	15,808	2,440	41,437	129,392	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי
0	0	263	0	1,267	9,687	4,902	7,048	527	8,321	1,174	22,765	55,954	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי
0	0	961	0	2,883	3,844	7,675	1,441	961	5,325	1,519	12,217	36,825	הקצבת אוצר לפי חוק ביטוח לאומי
0	0	83	0	-149	4,690	399	239	385	-197	-272	2,527	7,707	ריבית על השקעות
0	0	0	0	0	0	0	1,260	0	384	9	36	1,689	פיצויים מצד שלישי
2,081	0	0	1,349	199	461	62	645	0	1,936	10	3,854	10,597	מימון גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
121	0	0	22	164	3	36	17	0	39	0	37	439	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
												16,181	תשלומי קורונה, אבטלה ומענקים
												183,261	תשלומים
												58,653	מזה: ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות
2,202	17	344	1,370	21,433	8,829	8,638	7,493	40	22,715	13,262	38,265	124,608	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי
0	16	334	0	4,706	8,252	8,481	6,516	36	20,347	13,048	34,067	95,803	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי
2,081	0	0	1,349	199	461	62	645	0	1,936	10	3,854	10,597	גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
0	1	10	0	182	112	60	315	4	393	204	307	1,589	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי
121	0	0	22	164	3	36	17	0	39	0	37	439	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
												16,181	תשלומי קורונה, אבטלה ומענקים
0	-16	963	0	-887	9,856	4,436	3,159	1,833	-6,908	-10,823	3,172	4,784	עודף תקבולים על תשלומים - סה"כ

לוח 14: תקבולים, תשלומים ועודפים, תחזית ל-2022 (מיליוני ש"ח)

התקבולים, התשלומים והעודפים, אומדן ל-2022 (מיליוני ש"ח)

הכנסה הבטחת	הענקות מטעמי צדק	זכויות עובדים בפש"ר	שירות מילואים	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	תאונות	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאירים	כל ענפי הביטוח הלאומי	
													תקבולים - סה"כ 178,197
													סל בריאות 61,400
2,267	0	1,226	1,227	4,138	19,763	13,327	10,090	1,824	15,828	2,460	44,647	116,797	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי
0	0	182	0	1,082	10,629	4,954	7,721	470	8,778	1,198	24,265	59,279	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי
0	0	959	0	2,877	3,836	7,785	1,439	959	4,795	1,530	12,199	36,379	הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי
0	0	85	0	-152	4,803	408	245	395	-201	-278	2,588	7,893	ריבית על השקעות
0	0	0	0	0	0	0	0	0	280	0	144	424	פיצויים מצד שלישי
2,118	0	0	1,200	130	492	135	664	0	2,129	10	5,405	12,283	מימון גימלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
149	0	0	27	202	4	44	21	0	48	0	45	540	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
													תשלומים - סה"כ 178,468
													מזה: ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות 61,400
2,267	20	473	1,227	4,714	9,234	9,028	7,996	41	25,516	14,706	41,846	117,068	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי
0	19	461	0	4,163	8,603	8,777	6,932	36	22,866	14,450	36,025	102,332	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי
2,118	0	0	1,200	130	492	135	664	0	2,129	10	5,405	12,283	גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
0	1	12	0	219	135	72	379	5	473	246	370	1,913	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי
149	0	0	27	202	4	44	21	0	48	0	45	540	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
0	-19	753	0	-576	10,529	4,299	2,093	1,783	-9,688	-12,246	2,801	-271	עודף תקבולים על תשלומים - סה"כ