

# 1

---

המדיניות החברתית ומגמות  
ההתפתחות של הביטוח הלאומי



---

מגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי



## א. היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות – הסתכמו ב-2017 ב-84.4 מיליארד ש"ח, לעומת 77.0 מיליארד ב-2016. 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-2 מיליארד ש"ח).

לוח 15: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל) (אחוז מהתמ"ג), 2017-1980\*

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכל	גמלאות גבייתיות	סך הכל**	דמי ביטוח לאומי***
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1995	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.65	6.09	6.00	4.08
2005	7.02	5.63	6.00	4.05
2010	6.63	0.70	5.45	3.59
2011	6.55	0.63	5.47	3.61
2012	6.60	1.02	5.30	3.47
2013	6.42	0.97	5.28	3.49
2014	6.33	0.93	5.32	3.53
2015	6.22	0.84	5.35	3.56
2016	6.15	0.84	5.44	3.64
2017	6.52	0.82	5.53	3.71

\* 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.

הגידול הריאלי בתשלומי המוסד הגיע ב-2017 ל-9.6% – שיעור גבוה בהשוואה לשנים קודמות, והוא נובע מהגידול במספר המקבלים במרבית הגמלאות, משיעורים משתנים ומשינויי חקיקה, בהם הגידול בסכומי הקצבאות לאזרחים ותיקים ושאיירים באמצעות תוספת הוותק והגדלת קצבאות השלמת הכנסה, וכן שינויים שנעשו בגמלת הנכות, הסיעוד והאמהות שפעלו כולם להגדלת הקצבה של מקבליהן (ראו להלן). גם במונחים של אחוזי תוצר נרשמה עלייה: שיעור הגמלאות הגיע ב-2017 ל-6.52% מהתמ"ג (לוח 15) ובכך עלה בכמחצית נקודת האחוז לעומת 2016. בהשוואה לשנים שקדמו ל-2016 – שיעור תשלומי הגמלאות

כאחוז מהתמ"ג עדיין נמוך למדי. בשנת השיא המוצגת בלוח 4, 1990, הגמלאות היוו 8.36% מהתמ"ג (בדומה לשיעור ב-2002 שאינה מוצגת בלוח) – יותר משתי נקודות האחוז יותר מ-2017. העליות בתשלומי הגמלאות התרחשו אף שבינואר 2017 לא עודכנו הגמלאות בגלל הירידה במדד המחירים לצרכן בין נובמבר 2015 לנובמבר 2016. יצוין שזו השנה השלישית ברציפות, מ-2014, שהגמלאות לא עודכנו בשל הירידות במדד המחירים.

בסך הכל עלו ב-2017 תשלומי הגמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי ב-10.9% במונחים ריאליים (לעומת 3.9% ב-2016). התשלומים לגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי עלו בשיעור נמוך בהרבה – 1.4% (לעומת 4.2% ב-2016). גמלאות אלה משולמות מכוח חוקי המדינה או מכוח הסכמים עם האוצר וממומנות במלוואן בידי אוצר המדינה, ועמן נמנות הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) ותגמולי מילואים. ב-2017 הסתכמו תשלומי הגמלאות הללו (ללא הוצאות מינהל) ב-10.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-13% מכלל תשלומי הגמלאות.

בדומה לתשלומי הגמלאות, שיעור הגבייה כאחוז מהתמ"ג עלה במקצת ב-2017 והגיע ל-5.53 אחוזי תוצר (לעומת 5.44 ב-2016). שיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי מהתמ"ג עלה אף הוא במקצת והגיע ל-3.71 אחוזי תמ"ג (לעומת 3.64 ב-2016).

התשלומים לקצבאות הזיקנה והשאיירים עלו ב-2017 ב-4.7%, לאחר עלייה של 6.0% ב-2016 (לוח 17). 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>1</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 והשאיירים, לרבות השלמת הכנסה, כדי לקרבן לקו העוני (לפי סוג המשפחה) וכדי להשוות את מצבם של היחידים והזוגות ביחס לקו העוני. נשמרה האבחנה בין שלוש קבוצות הגיל (עד 70, 70-80 ו-80 או יותר). סכומי התוספות נעו בין 155 ל-542 ש"ח לחודש לפי הרכב המשפחה.

על-פי חוק ההסדרים ל-2017-2018, תוספת הוותק למקבלי הקצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי, ששולמה עד כה משנת הביטוח ה-11, תשולם משנת הביטוח הראשונה. השינוי ייעשה בהדרגה במשך ארבע שנים: בינואר 2017 שולמה התוספת מהשנה העשירית, ב-2018 מהשנה תשיעית, ב-2019 מהשנה החמישית וב-2020 מהשנה הראשונה. בחוק ההסדרים ל-2019 הוחלט שמ-2018 יאוחדו שתי הפעילות המיועדות ל-2018 ו-2019, כך שב-2018 תשולם התוספת מהשנה החמישית וב-2019 מהשנה הראשונה.

1 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-2017 היה הסכום הבסיסי למרבית הגמלאות 8,757 ש"ח - אותה רמה שהיתה גם בשנתיים שקדמו ל-2017. עד 2006 עודכנו הגמלאות לפי העלייה בשכר הממוצע.

## נפגעי עבודה

עוד נקבע בחוק ההסדרים ל-2019, שהקצבאות למקבלי השלמת הכנסה יוסיפו לגדול בהדרגה במשך שנתיים (2017-2018), בסכומים שונים לפי הרכב המשפחה וקבוצת הגיל (לדוגמה, מינואר 2017 מי שלא מלאו לו 70 מקבל תוספת של 131 ש"ח). חוק הבטחת הכנסה שונה כך שבלוח המפרט את שיעורי הקצבאות מוצגים השיעורים המוגדלים ב-7%. בנוסף, הועלו הסכומים שאינם מובאים בחשבון במבחן ההכנסות מעבודה (דיסריגרד).

ב-2017 עלו התשלומים של ענף אזרח ותיק ושאירים (ללא הוצאות מינהל) בשיעור ריאלי של 4.7%. תשלומי הגמלאות שלפי חוק הביטוח הלאומי עלו ב-4.8% ושל הגמלאות לפי הסכמים אחרים ב-3.6%. העלייה בתשלומים נובעת הן מהגידול במספר המקבלים והן משינויי החקיקה בשנה זו. עלייה זו מגיעה למחצית העלייה בסך תשלומי הקצבאות ב-2017 בשל שינויי החקיקה שבענפים אחרים, ולפיכך חלקם של תשלומי הענף בתשלומי המוסד ירד ב-2017 ל-37.8% לעומת 39.6% ב-2016.

התשלומים לגמלת הסייעוד עלו ריאלית ב-2017 ב-8.4% לעומת 2016. מלבד העלייה הגבוהה יחסית במספר הזכאים, היה שינוי גם בהרכב הזכאים: מספרם של הזכאים לגמלה הגבוהה ביותר גדל. בנוסף עלו התשלומים לשירותים בעין (למטפלות) בעקבות העלייה בשכר המינימום בינואר ובדצמבר 2017.

התשלומים לקצבאות הילדים עלו ריאלית ב-4% בין 2016 ל-2017, בעיקר בשל התשלום לתוכנית **חיסכון לכל ילד**. עם זאת, עלייה זו נמוכה מהממוצע הכללי של עליית הגמלאות בשנה זו ולפיכך חלקם של התשלומים לקצבאות הילדים בכלל תשלומי הגמלאות ב-2017 ירד בין שתי השנים מ-8.1% ל-7.7%. בשנתיים שקדמו ל-2017 עלו התשלומים לקצבאות הילדים בשיעורים ניכרים: ב-8.8% ב-2016 וב-14.3% ב-2015 (בהשוואה לשנה הקודמת). כתוצאה מכך עלה חלקן של קצבאות הילדים בסך תשלומי הגמלאות, וב-2017 ירד במעט כאמור.

בענף הנכות עלו התשלומים ב-6.7% בהשוואה ל-2016. עיקר הגידול נובע מהשינויים במבחני הזכאות ובתנאי הזכאות לקצבה לשירותים מיוחדים ולגמלה לילד נכה. חלקם של התשלומים לגמלאות הנכות בסך תשלומי הגמלאות נותר יציב מ-2013 – 18.5% מסך הגמלאות<sup>2</sup>.

התשלומים לדמי אבטלה עלו אף הם בין 2016 ל-2017 בשיעור של כ-2% – עלייה המנוגדת למגמות הירידה שהיתה בשנתיים הקודמות, והיא נובעת בעיקר מההתפתחויות בשוק העבודה: השכר הממוצע עלה ב-2% ועימו עלו גם דמי האבטלה הממוצעים ליום. גם גמלאות מחליפות שכר אחרות – אמהות ונפגעי עבודה – המושפעות מעליית השכר ומהגידול במספר המועסקים בשוק העבודה, עלו בשיעורים של 8.9% ו-5% בהתאמה.

לעומת מגמות העלייה בתשלומים למרבית הגמלאות, התשלומים להבטחת הכנסה הוסיפו לרדת גם ב-2017 והגיעו ל-2.11 מיליארד ש"ח – ירידה ריאלית של 7.1% לעומת 2016, שהיא בעיקרה תוצאה של הירידה החדה במספר המקבלים את הגמלה.

2 עליות גבוהות יותר בתשלומים לענף הנכות צפויות להתבטא בשנת הדוח הבאה, 2018, בהתאם לתוכנית העלייה בקצבאות הנכות (ראו תיבה בנושא בפרק הנכות).

לוח 16: תשלומי גמל אתר הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מיוחדות), 1995-2017

שנה	סך כל התשלומים (מיליוני ש"ח)	אזור תימק	נכות כללית	נפגעי עבודה, פצולות ספר והגנה	אמנות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים	הכנסות הנכנסת***	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
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	7,465	3,252	1,133	2,728	5,498
2014	71,564	27,519	13,964	5,238	6,586	7,986	3,361	1,390	2,747	5,771
2015	74,215	28,479	14,502	5,702	6,868	8,661	3,319	1,056	2,680	6,125
2016	76,982	30,015	15,072	5,536	7,098	9,111	3,235	1,186	2,421	6,307
2017	84,443	31,458	16,049	5,825	7,746	9,782	3,260	1,209	2,336	6,778
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	-0.9	-7.4	18.1	18.2
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5
2010	4.0	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
2016	4.3	6.0	4.5	-2.4	3.9	8.5	-2.0	12.9	-9.2	3.5
2017	9.4	4.6	6.2	5.0	8.9	9.7	0.5	1.7	-3.8	7.2
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
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
2016	100.0	39.0	19.6	7.2	9.2	7.9	4.2	1.5	3.1	8.2
2017	100.0	37.3	19.0	6.9	9.2	11.6	3.9	1.4	2.8	8.0

\* התחילים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטוח הלאומי כחוב בגין חיובן במספר ימי הפוליאיסים.  
 \*\* כולל תשלומים להבטחת הנכסה לאזור תימק.  
 \*\*\* לאוכלוסייה בגיל העבודה.



## נפגעי עבודה

התשלומים למשרתים במילואים, שעלו ב-2016 (בהשוואה ל-2015) בשיעור חד של כ-10%, עלו השנה בשיעור מתון למדי של 1.5%. תשלומים אלה נתונים לתנודות רבות בהיותם מושפעים מאירועים ביטחוניים. ב-2014, עקב מבצע צוק איתן, עלו התשלומים ריאלית ב-22.5%, וב-2015 ירדו בכ-24%, לכמיליארד ש"ח.

כאמור, חלקן של גמלאות אזרח ותיק, שאירים וילדים, שהתשלומים להן עלו בשיעורים נמוכים מהממוצע, ירד במעט ב-2017, ובמקביל לכך עלה חלקן של גמלאות אחרות שהעלויות בהן היו גבוהות יותר, בעיקר קצבאות הילדים והסיעוד.

## ב. רמת הגמלאות

כאמור, בינואר 2017 הקצבאות לא עודכנו כלל, מאחר שמדד המחירים לצרכן, שלפיו הן מעודכנות ב-1 בינואר בכל שנה, ירד בתקופה שמנובמבר 2015 לנובמבר 2016. לפיכך **הסכום הבסיסי**<sup>3</sup>, שלפיו רוב הקצבאות מתעדכנות מ-2006, לא עלה זו השנה השלישית ברציפות.

ב-2017 עלה השכר הריאלי בכ-2% ואילו מדד המחירים לצרכן עלה באותה התקופה ב-0.3%. העלויות בשכר בשנים האחרונות לאחר שנים של התייצבות ואף ירידות ריאליות, מחזירות את המגמה שהיתה 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 2017<sup>4</sup> עלה השכר הממוצע בשיעור של כ-38% – שיעור הגבוה בכ-14 נקודות אחוז מהעלייה בסכום הבסיסי המתעדכן בהתאם למדד המחירים לצרכן. שיעור זה מבטא את רמת השחיקה של הגמלאות בהשוואה לשכר הממוצע.

הקצבה הבסיסית לאזרחים ותיקים ירדה במונחי השכר הממוצע ב-2017 לאחר עלייה בשנה הקודמת, מאחר שלא הדביקה את העלייה בשכר הממוצע. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה שאינם מקבלים תוספת השלמת הכנסה ירדו אף הן בשיעורים דומים (לוח 17). לעומת זאת שינויי החקיקה להגדלת השלמת הכנסה בזיקנה מדצמבר 2015 שנמשכו גם ב-2016, הובילו להמשך העלייה של הקצבה במונחים של השכר הממוצע גם ב-2017. כך למשל הקצבה עם השלמת הכנסה לאזרח ותיק עד גיל 70 עלתה מ-31.2% מהשכר הממוצע ב-2016 ל-31.6% ממנו ב-2017, ולא למן עם שני ילדים עלתה מ-61.5% מהשכר הממוצע ב-2015 ל-65.9% ממנו ב-2016 ול-66.1% ממנו ב-2017.

3 ראו הערה 54.

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

לוח 17: קצבת אזרח ותיק והכנסת המינימום המובטחת לאזרחים ותיקים ולשאיירים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע\*). ממוצע לחודש. 2017-1975

קצבת עם אזרח ותיק עם השלמת הכנסה (כולל ילדים)				אזרח ותיק ושאיירים בסיסית				שנה
אלמנה עם שני ילדים		יחיד/ה		אלמנה עם שני ילדים		יחיד/ה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	
49.6	2,513	25.5	1,293	24.8	1,256	14.9	755	1975
60.9	2,960	30.0	1,460	33.1	1,612	17.1	832	1980
73.0	3,756	36.4	1,871	35.3	1,818	18.2	938	1985
52.1	3,760	25.7	1,856	31.7	2,286	16.4	1,181	1990
57.3	4,423	26.0	2,002	30.1	2,318	15.5	1,196	1995
55.0	4,912	25.0	2,232	29.0	2,587	15.0	1,336	2000
57.8	5,053	27.6	2,417	30.2	2,638	15.2	1,329	2005
63.6	5,581	30.9	2,713	32.4	2,845	16.8	1,472	70 עד 2010
		31.8	2,785	0.0	-	16.8	1,472	79-70 2010
		33.2	2,912	0.0	-	17.8	1,556	+80 2010
61.5	5,741	29.9	2,794	31.7	2,958	16.4	1,526	70 עד 2015
		30.8	2,878	0.0	-	16.4	1,526	79-70 2015
		32.2	3,007	0.0	-	17.3	1,612	+80 2015
65.9	6,315	31.2	2,988	31.0	2,974	16.0	1,535	70 עד 2016
		31.8	3,049	0.0	-	16.0	1,535	79-70 2016
		32.9	3,159	0.0	-	16.9	1,621	+80 2016
66.1	6,512	31.6	3,112	30.1	2,967	15.5	1,531	70 עד 2017
		31.9	3,140	0.0	-	15.5	1,531	79-70 2017
		32.6	3,211	0.0	-	16.4	1,617	+80 2017

\* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

\*\* מ-2008 שולמה הקצבה לפי קבוצות גיל.

הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה כאחוז מהשכר הממוצע הוסיפה להישחק בשל העלייה הריאלית בשכר הממוצע לעומת שיעור העדכון של הסכום הבסיסי ושל הגמלאות, שנותר ללא שינוי (לוח 18). הגמלה להבטחת הכנסה ליחיד עד גיל 55 בסכום הרגיל ירדה מ-18.5% ב-2015 ל-18.1% ב-2016 ול-17.6% מהשכר הממוצע ב-2017. הגמלה ליחיד מעל גיל 55 בסכום המוגדל ירדה אף היא בשיעור של כמחצית נקודת האחוז. במקרה של הורה יחיד ומשפחות של זוג עם שני ילדים הירידה אף גבוהה יותר – בשיעור של כנקודת אחוז אחת. השחיקה בגמלה במונחי השכר הממוצע נמשכת משנת 2010: כך, הגמלה להבטחת הכנסה לאם עצמאית<sup>5</sup> שגילה עד 55 עם שני ילדים ירדה בין 2010 ל-2017 בכ-4 נקודות האחוז מ-41.9% ל-37.7% מהשכר הממוצע. ככל שעולה השכר הממוצע והגמלאות אינן מעודכנות בהתאם לשינויים בו, כך נשחקת רמת החיים של המשפחות המקבלות את הגמלה להבטחת הכנסה בגיל העבודה.

נפגעי עבודה

לוח 18: הכנסת המירימיום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה  
 (מחזירים קבועים בש"ח ואחוז מהשכר הממוצע במושק"), ממוצע לדורות, 2000-2017

שנה	יחיד		יחיד		יחיד		יחיד		שנה
	שיעור רגיל	מחירי 2017 (ש"ח)	שיעור מוגדל	מחירי 2017 (ש"ח)	שיעור מוגדל	מחירי 2017 (ש"ח)	שיעור מוגדל	מחירי 2017 (ש"ח)	
2000*	1,668	18.7	2,086	23.4	2,086	23.4	2,086	23.4	
2000**	2,086	23.4	2,086	23.4	2,086	23.4	2,086	23.4	
2005*	1,619	18.5	1,821	20.8	1,821	20.8	1,821	20.8	
2005**	2,024	23.1	2,024	23.1	2,024	23.1	2,024	23.1	
2010*	1,696	19.3	1,908	21.8	1,908	21.8	1,908	21.8	
2010**	2,120	24.2	2,120	24.2	2,120	24.2	2,120	24.2	
2015*	1,725	18.5	1,940	20.8	1,940	20.8	1,940	20.8	
2015**	2,155	23.1	2,155	23.1	2,155	23.1	2,155	23.1	
2016*	1,734	18.1	1,951	20.3	1,951	20.3	1,951	20.3	
2016**	2,167	22.6	2,167	22.6	2,167	22.6	2,167	22.6	
2017*	1,730	17.6	1,946	19.7	1,946	19.7	1,946	19.7	
2017**	2,162	21.9	2,162	21.9	2,162	21.9	2,162	21.9	
	4,619	46.9	4,619	46.9	4,619	46.9	4,619	46.9	
	3,235	32.8	3,235	32.8	3,235	32.8	3,235	32.8	
	4,630	48.3	4,630	48.3	4,630	48.3	4,630	48.3	
	3,711	37.7	3,711	37.7	3,711	37.7	3,711	37.7	
	4,605	49.4	4,605	49.4	4,605	49.4	4,605	49.4	
	3,243	33.8	3,243	33.8	3,243	33.8	3,243	33.8	
	4,605	50.6	4,605	50.6	4,605	50.6	4,605	50.6	
	3,225	34.6	3,225	34.6	3,225	34.6	3,225	34.6	
	4,565	52.1	4,565	52.1	4,565	52.1	4,565	52.1	
	3,208	36.6	3,208	36.6	3,208	36.6	3,208	36.6	
	4,298	49.2	4,298	49.2	4,298	49.2	4,298	49.2	
	3,003	34.4	3,003	34.4	3,003	34.4	3,003	34.4	
	4,580	51.3	4,580	51.3	4,580	51.3	4,580	51.3	
	3,955	44.3	3,955	44.3	3,955	44.3	3,955	44.3	
	4,580	51.3	4,580	51.3	4,580	51.3	4,580	51.3	
	3,448	39.4	3,448	39.4	3,448	39.4	3,448	39.4	
	4,298	49.2	4,298	49.2	4,298	49.2	4,298	49.2	
	3,674	41.9	3,674	41.9	3,674	41.9	3,674	41.9	
	4,565	53.0	4,565	53.0	4,565	53.0	4,565	53.0	
	3,700	39.7	3,700	39.7	3,700	39.7	3,700	39.7	
	4,605	50.6	4,605	50.6	4,605	50.6	4,605	50.6	
	3,243	38.8	3,243	38.8	3,243	38.8	3,243	38.8	
	4,630	49.5	4,630	49.5	4,630	49.5	4,630	49.5	
	3,711	37.7	3,711	37.7	3,711	37.7	3,711	37.7	
	4,619	48.1	4,619	48.1	4,619	48.1	4,619	48.1	

\* כפי שמודד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
 \*\* גם זה עשוי.

ערך נקודת הקצבה בקצבאות הילדים נותר בעינו ב-2017 בהשוואה ל-2016 – 1.6% מהשכר הממוצע (לוח 19). שיעורי העלייה בתשלומים משתנים בין סוגים שונים של משפחות וכן בין ילדים "ותיקים" ל"חדשים" (מי שנולדו לאחר יוני 2003). בדומה למשפחות עם ילד אחד, גם בהרכבים האחרים של המשפחות נותרה הקצבה ברמתה במונחי השכר הממוצע ב-2017. יצוין כי רמת הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע היתה ב-2016 נמוכה בהרבה מרמתה בתחילת העשור. במקרה של משפחות עם חמישה ילדים "חדשים" היא מגיעה לכמחצית מרמה זו.

**לוח 19: נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), ממוצע חודשי, 1990-2017**

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2017 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1990	228	2.4	1,763	4.7	1,763	18.2	2,501	25.9
1995	220	2.3	1,771	4.6	1,771	18.3	2,519	26.0
2000	225	2.3	1,810	4.7	1,810	18.7	2,576	26.6
2005	145	1.5	916	3.0	916	9.5	1,401	14.5
2006	176	1.8	952	3.6	952	9.8	1,343	13.9
2007	175	1.8	948	3.6	948	9.8	1,336	13.8
2008	171	1.8	928	3.5	928	9.6	1,309	13.5
2009	174	1.8	1,025	3.6	1,025	10.6	1,410	14.6
2010 ותיקים	175	1.8	1,125	3.8	1,125	11.6	1,515	15.7
חדשים	175	1.8	885	3.8	885	9.1	1,061	11.0
2011 ותיקים	174	1.8	1,168	4.3	1,168	12.1	1,554	16.1
חדשים	174	1.8	936	4.3	936	9.7	1,110	11.5
2012 ותיקים	175	1.8	1,183	4.5	1,183	12.2	1,571	16.2
חדשים	175	1.8	955	4.5	955	9.9	1,130	11.7
2013 ותיקים	160	1.7	1,019	3.8	1,019	10.5	1,392	14.4
חדשים	160	1.7	792	3.8	792	8.2	952	9.8
2014 ותיקים	139	1.4	781	2.9	781	8.1	1,131	11.7
חדשים	139	1.4	555	2.9	555	5.7	693	7.2
2015 ותיקים	146	1.5	835	3.3	835	8.6	1,188	12.3
חדשים	146	1.5	661	3.3	661	6.8	807	8.3
2016 ותיקים	150	1.6	864	3.5	864	8.9	1,219	12.6
חדשים	150	1.6	716	3.5	716	7.4	866	9.0
2017 ותיקים	150	1.6	862	3.5	862	8.9	1,216	12.6
חדשים	150	1.6	714	3.5	714	7.4	864	8.9

## ג. מקבלי הגמלאות

מספר מקבלי קצבאות אזרח ותיק עלה ב-2017 ב-3.5% בדומה לשנה הקודמת, והגיע לכ-966 אלף בממוצע לחודש (לוח 20). שיעור זה משקף עלייה של 4.2% במספר המקבלים קצבת אזרח ותיק, שקוזה בירידה של 0.9% במספר מקבלי קצבאות השאירים. בענף הילדים, בדומה לשנים האחרונות, עלה מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים בשיעור של 1.6% כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה. בסך הכל שולמו ב-2017 קצבאות ילדים לכ-2.83 מיליון ילדים החיים בכ-1.17 מיליון משפחות.

בענף נכות כללית עלה מספר המקבלים **קצבת נכות כללית** בשיעור הגבוה מהגידול הטבעי באוכלוסייה – 3.5% – לאחר עלייה מתונה יותר של כמחצית מכך ב-2016, עליות גבוהות יותר בדרך כלל בשנים שלפני 2016 (והתייצבות 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-6% ובכ-11% בהתאמה (לעומת 8% ו-11% ב-2016) ומספר המקבלים **גמלת ניידות** עלה ב-3.8% – שיעור דומה לשיעור בכל אחת מהשנים שמ-2013. העלייה במספר המקבלים גמלה לילד נכה נובעת בעיקר מהרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה, והעלייה במספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים היא תוצאה של הוספת מבחן ה-IADL בעקבות ועדת בן יהודה (ראו פרק 3, ביטוח נכות כללית).

גם בענף נפגעי עבודה עלה בין 2016 ל-2017 מספר המקבלים **קצבת נכות צמיתה** בשיעור גבוה, 5.7%, ואילו מספר המקבלים **דמי פגיעה** ירד ב-3.6% - שיעורים הדומים ל-2016.

מספר המקבלים **גמלת סיעוד** ב-2017 עלה בשיעור של 3.2%, ומספר הנשים המקבלות **מענק לידה ודמי לידה** עלה ב-1.3% ו-3.3% בהתאמה – תוצאה של הגידול הטבעי באוכלוסייה והגידול במספר המועסקים. לעומת זאת מספר המקבלים **הבטחת הכנסה** בגיל העבודה ירד בשיעור חד של 8%, בדומה לשנה קודמת, ובסך הכל ירד בתוך שלוש שנים בחמישית. הירידה במספר מקבלי הבטחת הכנסה ממשיכה מגמה ארוכה שהחלה עם הקיצוץ העמוק ב-2003 ונמשכה בהפסקות קצרות עד 2016. בשנים 2015-2016 ירד מספר המקבלים במצטבר בכ-12%. העלייה המתונה ב-2013 נובעת כנראה מהשינויים בחקיקה שהרחיבו במעט את מעגל הזכאים לגמלה (למשל בעלות על רכב, ראו להלן בפרק 3, הבטחת הכנסה).

מספר המקבלים **דמי אבטלה** עלה ב-2017 בשיעור מתון של 0.2% לאחר שירד ב-4.3% ב-2016 וב-5.3% ב-2015. ירידות אלה מוסברות בחלקן בהתפתחויות בשוק העבודה – העלייה במספר המועסקים והעלייה בשכר המינימום ובשכר הממוצע. לירידה במספר המקבלים דמי אבטלה ב-2015 וב-2016 ולהתייצבות ב-2017 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 והשינויים 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, אז ירד מספר המקבלים ב-21%. ירידה מתונה נוספת היתה ב-2011, ובשנים 2015-2016 הסתכמה הירידה בכ-10%.

לוח 20: מוקבלי רגמליות בנפיש הביטוח העיקריים (מומוצע לרודוש), 1990-2017

שנה	זיקנה ושארית*	נחת כללית		נפגעי עבודה			אחרות			ללית		הטחת הנסיה (לאולסוייה) נגיל הענולר)****	סייער
		קצבת נחת	קצבת לשריתים	קצבת נחת	קצבת נחת	קצבת נחת	קצבת נחת	קצבת נחת	קצבת נחת	קצבת נחת	קצבת נחת		
1990	442.6	73.5	6.5	11.4	59.1	11.8	107.7	43.7	532.5	50.6	30.8	25.0	
1995	553.9	94.0	10.2	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0	
2001	677.0	142.4	16.4	19.3	59.5	20.8	127.2	71.2	928.2	104.7	141.8	105.4	
2005	719.9	170.9	24.0	24.9	56.0	25.2	148.4	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0	
2008	735.8	195.0	29.4	28.9	58.1	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	111.8	131.1	
2009	746.9	200.1	31.2	30.4	57.5	30.9	156.4	97.7	1,012.0	73.0	111.8	136.6	
2010	758.5	207.2	33.1	31.6	59.3	32.3	166.7	103.3	1,030.1	57.7	109.4	141.4	
2011	780.1	213.0	35.2	33.0	59.4	33.9	163.4	105.7	1,048.7	57.4	105.3	145.6	
2012	802.5	217.6	37.8	34.1	61.4	35.7	169.2	112.0	1,068.1	62.4	103.8	152.8	
2013	833.9	222.6	40.9	35.3	64.2	37.4	169.7	114.4	1,088.3	69.6	104.4	156.5	
2014	868.3	222.6	46.2	36.6	66.5	39.3	173.2	120.4	1,107.5	72.0	103.0	159.5	
2015	900.8	229.7	50.8	37.9	66.3	41.2	177.1	123.8	1,128.3	69.4	98.3	160.5	
2016	933.4	233.9	55.0	39.4	64.3	43.5	179.1	126.2	1,148.5	66.4	90.9	164.0	
2017	966.3	242.1	58.5	40.9	62.0	46.0	181.5	130.4	1,167.2	66.5	83.6	169.2	
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	-0.1	3.6	0.5	0.5	-0.5	20.9	8.6	17.4	
1995-1991	4.6	5.0	9.4	12.2	8.4	4.4	1.8	4.8	8.9	4.0	19.4	18.7	
2000-1996	3.5	7.6	10.2	8.2	-2.1	6.3	3.1	5.0	2.3	8.5	11.4	10.2	
2001	3.0	5.2	13.9	7.2	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	10.6	10.6	10.1	
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4	
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	3.8	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	-6.8	4.7	
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	-1.0	5.8	3.7	4.4	1.7	5.2	0.0	4.2	
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.1	4.5	6.6	4.4	1.8	-2.1	2.1	3.5	
2011	2.8	2.8	6.4	5.7	0.2	5.0	-1.8	2.3	1.8	-0.5	-3.7	3.0	
2012	2.9	2.2	7.4	8.8	3.4	5.3	3.5	6.0	1.8	7.7	1.4	4.9	
2013	3.9	2.3	8.1	12.2	4.6	4.9	0.3	2.1	1.9	11.6	0.6	2.4	
2014	4.1	0.0	13.0	12.5	3.6	5.1	2.1	5.2	1.8	3.4	-1.3	1.9	
2015	3.7	3.2	10.0	10.1	-0.3	4.8	2.3	2.8	1.9	-5.3	-4.6	0.6	
2016	3.6	1.8	8.2	11.2	-2.9	5.9	1.1	2.0	1.8	-4.3	-7.5	2.2	
2017	3.5	3.5	6.4	10.7	-3.6	5.7	3.3	1.3	1.6	0.2	-8.0	3.2	

\* מ-2010 מוספר המקבילים קצבאות אורח ותיק ושארית שקיביל קצבאות מופעלות של אורח ותיק ושארית, נמונים כחיחוד אחר. \*\* מוספר המקבילים השונים במסד השנת. \*\*\* התורנים ל-1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שקצבאות חייל הראשון וחילד השני החוזר לרין באמצעות המשפחה. בשנת 1993 קצבאות שם לזריות אוניברסליות. \*\*\*\* בחישור הנחת ל-2004 ואילך, קצבת שפועל בין כמה מקבילים נקפה לעקביל אחד בלבד. מספר המקבילים לשנת 2004, שחישור נמוני כל מקביל הקצבה המפעלית, הליד 145.6 אלף בממוצע לחודש.

## ד. גביית דמי ביטוח והמקורות למימון הגמלאות

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

בארבע השנים האחרונות, 2014-2017, 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 עלה השיעור הרגיל למעסיק 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%. ב-2017 שונו שיעורי דמי הביטוח לעצמאים: השיעור הרגיל הוגדל מ-11.23% ל-12.83% והשיעור המופחת הורד מ-6.72% ל-2.87%.

### גביית דמי ביטוח מהציבור

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-2017 ב-5.1%, שיעור נמוך קצת יותר מ-2015 ו-2016, שבהן העלייה היתה כ-7%. התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-5.2% – שיעור הגבוה משיעור העלייה בתקבולים למערכת הבריאות, שהיה 4.9% (לוח 21). העלייה נובעת בעיקר מההתפתחויות בשוק העבודה – הגידול במספר המועסקים והגידול הריאלי בשכר המינימום ובשכר הממוצע, ומהעלאת דמי הביטוח למעסיקים בעקבות שינויי החקיקה. חלקם של דמי ביטוח הבריאות בסך הגבייה מן הציבור (ללא שיפוי) ירד במעט, והגיע ל-34.5%. שיעור הגבייה מן הציבור ביחס לתמ"ג היה 5.3% – גבוה במעט מהשיעורים בשנים 2012-2015 (5.1%) ומהשיעור ב-2016 – 5.2%.

ב-2017 הסתכמו התקבולים מגבייה ב-66.85 מיליארד ש"ח, בהם 43.8 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-23.05 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור התווספו כ-3 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 ג' לחוק).

במונחים של אחוז מהתמ"ג, הגבייה הכוללת מהתמ"ג הגיעה ב-2017 ל-5.3% ונחלקה, בדומה ל-2016, ל-3.4% גבייה לענפי הביטוח הלאומי ו-1.8% למערכת הבריאות. בכל השנים המוצגות בלוח 21 הגבייה במונחי תוצר נמוכה בכנקודת אחוז ויותר מהשיעור שהיה בתחילת העשור – 6.3% (ב-2003). חלקה של הגבייה מן הציבור בסך המיסים הישירים ליחידים ירד בין 2016 ל-2017 מ-45.6% ל-43.9% בשל הגידול הגבוה ביותר במס הכנסה.

לוח 21: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות.  
2017-2012

2017	2016	2015	2014	2013	2012	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)						
69,862	66,332	62,272	58,720	55,891	52,701	סך כל תקבולי דמי ביטוח
66,849	63,452	59,564	56,146	53,420	50,276	סך הכל גבייה מהציבור
43,800	41,535	38,783	36,536	34,498	32,144	לענפי ביטוח לאומי
23,048	21,917	20,781	19,790	18,922	18,132	למערכת הבריאות
3,014	2,880	2,708	2,574	2,471	2,425	שיפוי האוצר
מדדים להתפתחות הגבייה מהציבור						
אחוז שינוי ריאלי						
5.1	7.1	6.8	4.6	4.7	1.5	סך הכל גבייה מהציבור
5.2	7.7	7.4	4.9	5.7	1.0	לענפי ביטוח לאומי
4.9	6.0	5.7	4.1	2.8	2.4	למערכת הבריאות
כאחוז מהתמ"ג						
5.3	5.2	5.1	5.1	5.1	5.1	סך הכל גבייה מהציבור
3.5	3.4	3.3	3.3	3.3	3.2	לענפי ביטוח לאומי
1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים ליחידים						
43.9	45.6	45.8	47.2	48.1	48.4	סך הכל גבייה מהציבור
28.8	29.9	29.8	30.6	31.0	31.0	לענפי ביטוח לאומי
15.1	15.8	16.0	16.6	17.0	17.5	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים						
30.5	33.3	33.1	33.6	33.2	34.3	סך הכל גבייה מהציבור
20.0	21.8	21.6	21.8	21.4	21.9	לענפי ביטוח לאומי
10.5	11.5	11.6	11.9	11.8	12.4	למערכת הבריאות

### גבייה משכירים ומלא-שכירים

שיעורי הגידול בגבייה בעבור שכירים עשויים להיות שונים משיעורי הגידול בגבייה ממי שאינם שכירים. ב-2017 המגמות היו הפוכות. הגבייה הישירה מן השכירים גדלה ריאלית ב-2017 ב-5.8% לעומת 7.7% ב-2016. עלייה זו היא תוצאה של השינויים בשיעורי התעסוקה ולעלייה בשכר הממוצע. לעומת זאת הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים, שהעצמאים מהווים כ-90% בהם, פחתה ריאלית ב-0.1%, לאחר עליות בשיעורים שבין 7% ל-8% ב-2015 וב-2016. ירידה זו מיוחסת בשינויי החקיקה (ראו לעיל ובפרק 4 – גבייה). הגבייה מעצמאים – שהתבססה על השומות מ-2016 שעודכנו בעליית המחירים בלבד – גדלה ריאלית ב-3.5%. הגבייה מלא-שכירים המשלמים דמי ביטוח לאומי על בסיס הכנסת המינימום, שמהווה כ-9.0% מכלל הגבייה מלא-שכירים, גדלה ריאלית ב-4.5%, בעקבות מבצע הרחבת רשת שהחל באמצע 2015.

### המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי עלו ב-2017 ב-6.8% במונחים ריאליים והסתכמו ב-92.8 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח 22). העלייה נובעת מהגידול בשיעור



נפגעי עבודה

הגבייה מהציבור<sup>6</sup> – 5.5%, ומהעלייה הגבוהה בהשתתפות הממשלה לפי סעיף 32א' לחוק הביטוח הלאומי בשיעור של 16% לאחר עלייה של כ-22% בשנה קודמת.

לוח 22: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995-2017

שנה	סך הכל תקבולים* (מיליוני ש"ח)	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
2015	79,309	41,491	19,453	9,994	7,681
2016	86,875	44,415	23,586	10,525	7,609
2017	92,777	46,850	27,392	10,639	7,896
<b>גידול שנתי ריאלי (אחוזים)</b>					
2000	7.6	9.8	1.6	10.8	3.6
2005	3.2	4.2	5	0.5-	3.7
2010	2.2	8.3	6.4-	1.7-	2.3
2015	6.1	7.2	15	-7.6	-1.1
2016	10.1	7.6	21.9	5.9	-0.4
2017	6.8	5.5	16.1	1.1	3.8
<b>התפלגות (אחוזים)</b>					
1995	100	51.6	17.9	19.7	10.6
2000	100	50.4	20.2	19.8	9.5
2005	100	48.9	23.5	17.3	9.8
2010	100	49	23.5	15.7	11
2015	100	52.7	24.7	12.8	9.8
2016	100	52	27.1	12.1	8.8
2017	99.99	50.49	29.52	11.47	8.51

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

ההסבר לעלייה חדה זו נעוץ בתיקון בסעיף 32 לחוק שעשה האוצר ב-2016, ולפיו שיעור הקצבת האוצר לענפי הביטוח בביטוח הלאומי השתנה ונקבע כאחוז מהתקבולים. הקצבת האוצר חושבה בשנתיים האחרונות לפי שיעור של 45.1% מסך גביית הביטוח הלאומי (כולל שיפוי אוצר המדינה) בתוספת הקצבה מיוחדת בעבור תשלומי האשפוז בכ-3 מיליון ש"ח ומקדם דמוגרפי

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

(מקדם המתחשב בשיעור הגידול הצפוי באוכלוסייה) שאמור להעלות את ההקצבות לזיקנה ולסיעוד. גם התקבולים מריבית עלו ב-2017 (לאחר ירידה ב-2016), בשיעור של 3.8%.

ב-2017 עלו התקבולים בכ-11% במונחים ריאליים, לאחר עלייה של כ-16% בשנים 2016-2015. העלייה החדה ב-2017 נובעת בעיקר מהעלייה בהשתתפות הממשלה (לפי סעיף 32א לחוק), שעלתה בכ-16%. לעומת עלייה מתונה של כאחוז אחד במרכיב השני של המימון הממשלתי של גמלאות.

לנוכח הגידול החד בהשתתפות הממשלה בשלוש השנים האחרונות ירד חלקו של המרכיב העיקרי, דמי ביטוח לאומי, מ-52.7% ב-2015 ל-52% ב-2016 ול-50.5% ב-2017, זאת במקביל לעלייה בחלקה של הממשלה בשנים אלה מ-24.7% ל-27.1% ול-29.5%.

### עודפים, גרעונות ורזרבות כספיות

בהתעלם מהכנסות הריבית על השקעות המוסד, נוצר ב-2017 עודף של 1.65 מיליארד ש"ח. עודף זה נמוך מהעודף שהיה ב-2016 (2.6 מיליארד ש"ח) אך גבוה בהשוואה לגירעון בתקציב המוסד של 2.2 מיליארד ש"ח ב-2015, ושל כ-4 מיליארד ב-2014 (לוח 23). שנת 2016 היא הראשונה מ-2008 שבה היה עודף בתקציב. הירידה בעודף בהשוואה ל-2016 נובעת בעיקר מהירידה בעודף בענף הילדים, מ-5.3 ל-1.7 מיליארד ש"ח בין 2016 ל-2017. לעומת זאת בענף אזרח ותיק ושאיירים גדל העודף מ-0.24 ל-1.55 מיליארד ש"ח ובכך קיזז (עם ענף האמהות וה"אחר") את הירידה. אם מביאים בחשבון את תקבולי הריבית, הפעילות הכספית של הביטוח הלאומי הסתכמה ב-2017 בעודף גבוה יותר, של כ-9.5 מיליארד ש"ח – בדומה ל-2016, שבה העודף היה 10.2 מיליארד ש"ח.

### לוח 23: עודפים וגרעונות בענפי הביטוח הלאומי (מיליוני ש"ח, מהירים שוטפים), 2017-2014

ענף ביטוח	לא ריבית				עם ריבית			
	2017	2016	2015	2014	2017	2016	2015	2014
סך הכל	9,544	10,239	5,467	3,637	1,648	2,630	-2,214	-4,175
אזרח ותיק ושאיירים	4,044	2,623	-2,031	-1,583	1,555	239	-4,520	-4,233
נכות כללית	-3,151	-3,313	-5,188	-4,958	-3,209	-3,380	-5,295	-5,043
נפגעי עבודה	1,992	1,515	-22	-640	1,919	1,499	-22	-640
אמהות	3,013	2,472	-2,684	-2,724	2,886	2,432	-2,736	-2,771
ילדים	6,491	9,965	20,245	19,204	1,730	5,266	15,528	14,480
אבטלה	-258	-405	-1,491	-2,498	258	-462	-1,491	-2,498
סיעוד	-4,608	-4,184	-3,749	-3,530	-4,682	-4,273	-3,823	-3,596
אחר	2,021	1,566	387	365	1,707	1,309	145	126

## נספח: נתוני לוחות

נתוני לוח 4: עלויות ההצעה (אומדן) בהשוואה למצב הקיים – אומדן

עלות כוללת למדינה: ביטוח לאומי + משרד האוצר (מיליוני ש"ח)	עלות כוללת בביטוח הלאומי (מיליוני ש"ח)	התוספת הנובעת מביטול מבחן הכנסה (במיליוני ש"ח)	התוספת בניכוי עידוד העסקת ישראלים (מיליוני ש"ח)	העלות הנובעת מהעברת עובדים ישראלים לאוצר (מיליוני ש"ח)	התוספת הנובעת מהשינוי בשעות (מיליוני ש"ח) לעומת רמות הגמלה החדשות (מנובמבר 2018)	עלות בשנה (מיליוני ש"ח) על בסיס הזכאים במאי 2018	אפשרות לגמלה בכסף	העדפת עובד ישראלי	מספר שעות בשבוע (גמלה מלאה)	מספר רמות הגמלה	חלופה
2,167	1,605	1,641	36-	562-	526	7,489	לבעלי מטפלת צמודה ולאחרים - עד כשליש מרמת הגמלה	רמות 3-6	30-6	6	רמות הגמלה מנובמבר 2018
2,073	1,288	1,624	336-	785-	449	7,412	כל הגמלאות	פער עולה בהדרגה וברציפות מ-0 עד 8 שעות	75-3	17	1
1,905	1,120	1,594	474-	785-	311	7,274	כל הגמלאות	פער עולה בהדרגה וברציפות מ-0 עד 8 שעות	53-6	17	2

נתוני לוח 6: מקבלי פטור מלא או חלקי מתשלום דמי ביטוח ("מינימליסטים"), 2017

קבוצה	מספר המבוטחים	כאחוז מסך המבוטחים	תשלום דמי ביטוח לאומי			הקצבת האוצר לפי תקבולים קיימים לשנה (ש"ח)	תקבולים לפי מינימום אחד לשנה (ש"ח)	הקצבת האוצר לפי תקבולים המינימום לשנה (ש"ח)
			כאחוז מסך המינימליסטים	בפועל לחודש (ש"ח)	תקבולים קיימים לשנה (ש"ח)			
ללא הכנסה (חלקם מקבלי קצבאות) עקרות בית	466,000	10	27.7	0	0	374,664,000	191,078,640	
חיילים בשירות סדיר	380,000	8	22.6	0	0	305,520,000	155,815,200	
תלמידים / סטודנטים	לא לפרסום	לא לפרסום	לא לפרסום	5	לא לפרסום	לא לפרסום	לא לפרסום	
תלמיד ישיבה	לא לפרסום	לא לפרסום	לא לפרסום	22	לא לפרסום	לא לפרסום	לא לפרסום	
לא עובד ולא עצמאי	74,000	2	4.4	22	19,536,000	9,768,000	30,342,960	
עובדים במשק בית	255,000	5	15.2	67	205,020,000	102,510,000	104,560,200	
שכירים עם דמי ביטוח של פחות מ-67 ש"ח	20,000	0	1.2	9	2,078,400	1,039,200	8,200,800	
סה"כ מינימליסטים (לפי 67 ש"ח)	180,280	4	10.7	40	85,898,489	42,949,245	73,922,011	
סה"כ מקבולי ביטוח לאומי ממינימליסטים	1,679,280	35	100	17	341,788,889	170,894,445	688,571,971	
תוספת עקב רפורמת המינימום (67 ש"ח)					512,683,334	1,350,141,120	2,038,713,091	
							1,526,029,757	

מקור: ביטוח לאומי – נתונים מנהליים

נתוני לוח 7: הרפורמה בדמי הביטוח – חלופות: דמי ביטוח מינימום. מדרגה נוספת והגדלת התקרה לתשלום

תוצאות		המדדים						מספר החלופה
הפרש בגבייה לעומת המצב הקיים (מיליוני ש"ח לשנה)	סה"כ גבייה מהציבור (מיליוני ש"ח לשנה) *	מספר הפעמים השכר הממוצע לתקרה	הצמדת תקרה לשכר ממוצע	שיעור דמי ביטוח, חלק העובד, מדרגה נוספת	גבול עליון של מדרגה נוספת	מדרגה נוספת	מינימום לגבייה	
0	46,196	מצב קיים	מצב קיים	מצב קיים	מצב קיים	מצב קיים	מצב קיים	מצב קיים
575	46,771	5	יש	מצב קיים	מצב קיים	מצב קיים	מצב קיים	1
1,054	47,250	מצב קיים	מצב קיים	מצב קיים	מצב קיים	מצב קיים	67	2
1,629	47,825	5	יש	מצב קיים	מצב קיים	מצב קיים	67	3
-4,251	41,945	5	יש	3.0%	15,000	יש	67	4
-3,868	42,328	5	יש	3.0%	14,000	יש	67	5
-3,443	42,753	5	יש	3.0%	13,000	יש	67	6
-2,175	44,021	5	יש	4.0%	13,000	יש	67	7
-907	45,289	5	יש	5.0%	13,000	יש	67	8
-283	45,913	6	יש	5.0%	13,000	יש	67	9
74	46,270	7	יש	5.0%	13,000	יש	67	10

\* סך הגבייה כולל שיפוי.

נתוני לוח 10: שיעורי דמי ביטוח של שכירים, מעסיקים ועצמאים

עצמאי מ-1.1.2017						שכיר מ-1/1/2006										ענף ביטוח
השיעור המופחת			השיעור הרגיל			השיעור המופחת					השיעור הרגיל					
ע"ח הממשלה	ע"ח הפרילנסר	סה"כ	ע"ח הממשלה	ע"ח העצמאי	סה"כ	ע"ח הממשלה	ע"ח העובד	ע"ח המעסיק	עובד + מעסיק	סה"כ עם הממשלה	ע"ח הממשלה	ע"ח העובד	ע"ח המעסיק	עובד + מעסיק	סה"כ יחד עם הממשלה	
0.25	1.32	1.57	0.25	5.95	6.20	0.25	0.22	1.30	1.52	1.77	0.25	3.85	2.04	5.89	6.14	זו"ש
0.02	0.05	0.07	0.02	0.21	0.23	0.02	0.01	0.04	0.05	0.07	0.02	0.14	0.19	0.33	0.35	סיעוד
0.10	0.47	0.57	0.10	2.12	2.22	0.10	0.11	0.26	0.37	0.47	0.10	1.86	0.42	2.28	2.38	נכות
0.02	0.03	0.05	0.02	0.09	0.11	0.02	0.01	0.01	0.02	0.04	0.02	0.07	0.06	0.13	0.15	תאונות
0.03	0.17	0.20	0.03	0.78	0.81	0.03	..	0.37	0.37	0.40	0.03	0.00	1.96	1.96	1.99	נפגעי עבודה
0.09	0.24	0.33	0.09	0.94	1.03	0.09	0.04	0.11	0.15	0.24	0.09	0.87	0.53	1.40	1.49	אימהות
0.08	0.59	0.67	0.08	2.74	2.82	0.08	..	1.32	1.32	1.40	0.08	0.00	2.08	2.08	2.16	ילדים
..	..	..	..	..	..	0.06	0.01	0.03	0.04	0.10	0.06	0.21	0.16	0.37	0.43	אבטלה
..	..	..	..	..	..	0.02	..	0.01	0.01	0.03	0.02	0.00	0.06	0.06	0.08	פשי"ר
0.59	2.87	3.46	0.59	12.83	13.42	0.67	0.40	3.45	3.85	4.52	0.67	7.00	7.50	14.50	15.17	סה"כ ב"ל
17%	83%	100%				19%	12%	1.00	85%							
88%						88%										
3.06	0.40	3.46	0.59	12.83	13.42	0.67	0.40	1.07								השוואת התנאים של פרילנסר בשכר נמוך לתנאים של עובדים
2.47	-2.47	2.47														השוואת התנאים של פרילנסר בשכר נמוך לתנאים של עובדים בשכר נמוך

נתוני לוח 16: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינהל). 1995-2017

שנה	סך כל התשלומים	אזרח ותיק ושאיירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, פעולות ספר ואיבה	אמהות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים	הבטחת הכנסה***	סיעוד ואחר
	<b>מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)</b>									
1995	21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	*1,053	1,149	798
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394
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
2016	76,982	30,015	15,072	5,536	7,098	6,111	3,235	1,186	2,421	6,307
2017	84,443	31,458	16,049	5,825	7,746	9,782	3,260	1,209	2,336	6,778
	<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
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
2016	4.3	6.0	4.5	-2.4	3.9	8.5	-2.0	12.9	-9.2	3.5
2017	9.4	4.6	6.2	5.0	8.9	9.7	0.5	1.7	-3.8	7.2
	<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
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
2016	100.0	39.0	19.6	7.2	9.7	7.9	4.2	1.5	3.1	8.2
2017	100.0	37.3	19.0	6.9	9.2	11.6	3.9	1.4	2.8	8.0

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



נתוני לוח 18: הכנסת המינימום המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה  
(מחירים קבועים בש"ח ואחוז מהשכר הממוצע במשק\*). ממוצע לחודש. 2017-2000

זוג עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)		הורה יחיד				יחיד				שנה
שיעור מוגדל		שיעור רגיל		עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)		שיעור מוגדל		שיעור רגיל		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2017 (ש"ח)	
51.3	4,580	44.3	3,955	51.6	4,605	23.4	2,086	18.7	1,668	*2000
51.3	4,580	51.3	4,580	51.6	4,605	23.4	2,086	23.4	2,086	**2000
39.4	3,448	34.4	3,003	39.4	3,448	20.8	1,821	18.5	1,619	*2005
49.2	4,298	49.2	4,298	49.7	4,343	23.1	2,024	23.1	2,024	**2005
41.9	3,674	36.6	3,208	41.9	3,674	21.8	1,908	19.3	1,696	*2010
52.1	4,565	52.1	4,565	53.0	4,643	24.2	2,120	24.2	2,120	**2010
39.7	3,700	34.6	3,225	39.7	3,700	20.8	1,940	18.5	1,725	*2015
49.4	4,605	49.4	4,605	50.6	4,724	23.1	2,155	23.1	2,155	**2015
38.8	3,720	33.8	3,243	38.8	3,720	20.3	1,951	18.1	1,734	*2016
48.3	4,630	48.3	4,630	49.5	4,749	22.6	2,167	22.6	2,167	**2016
37.7	3,711	32.8	3,235	37.7	3,711	19.7	1,946	17.6	1,730	*2017
46.9	4,619	46.9	4,619	48.1	4,738	21.9	2,162	21.9	2,162	**2017

\* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
\*\* גם אב עצמאי.

נתוני לוח 20: מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים (ממוצע לחודש), 2017-1990

שנה	זיקנה ושאירים*	נכות כללית		נפגעי עבודה		אמהות		ילדים	דמי אבטלה	הבטחת הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)****	סיעוד
		קצבת נכות כללית	קצבה לשירותים מיוחדים	קצבת נכות צמיחה	דמי פגיעה**	מענק לידה*	דמי לידה*				
מספר המקבלים (אלפים)											
1990	442.6	73.5	6.5	5.8	11.4	59.1	11.8	107.7	43.7	30.8	25.0
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	74.8	59.0
2001	677.0	142.4	18.9	16.4	19.3	59.5	20.8	127.2	71.2	141.8	105.4
2005	719.9	170.9	24.0	21.0	24.9	56.0	25.2	148.4	77.0	139.9	115.0
2008	735.8	195.0	29.4	25.3	28.9	58.1	29.2	152.0	93.6	111.8	131.1
2009	746.9	200.1	31.2	26.5	30.4	57.5	30.9	156.4	97.7	111.8	136.6
2010	758.5	207.2	33.1	27.9	31.6	59.3	32.3	166.7	103.3	109.4	141.4
2011	780.1	213.0	35.2	29.5	33.0	59.4	33.9	163.4	105.7	105.3	145.6
2012	802.5	217.6	37.8	32.1	34.1	61.4	35.7	169.2	112.0	103.8	152.8
2013	833.9	222.6	40.9	36.0	35.3	64.2	37.4	169.7	114.4	104.4	156.5
2014	868.3	222.6	46.2	40.5	36.6	66.5	39.3	173.2	120.4	103.0	159.5
2015	900.8	229.7	50.8	44.6	37.9	66.3	41.2	177.1	123.8	98.3	160.5
2016	933.4	233.9	55.0	49.6	39.4	64.3	43.5	179.1	126.2	90.9	164.0
2017	966.3	242.1	58.5	54.9	40.9	62.0	46.0	181.5	130.4	83.6	169.2
גידול שנתי (אחוזים)											
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	1.5	-0.1	3.6	0.5	0.5	8.6	17.4
1995-1991	4.6	5.0	9.4	12.2	3.0	8.4	4.4	1.8	4.8	19.4	18.7
2000-1996	3.5	7.6	10.2	8.2	4.9	-2.1	6.3	3.1	5.0	11.4	10.2
2001	3.0	5.2	13.9	7.2	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	10.6	10.1
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	-3.3	1.4
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	5.9	3.8	5.0	3.3	8.8	-6.8	4.7
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	5.2	-1.0	5.8	3.7	4.4	0.0	4.2
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.9	3.1	4.5	6.6	5.7	-21.0	3.5
2011	2.8	2.8	6.4	5.7	4.3	0.2	5.0	-1.8	2.3	-0.5	3.0
2012	2.9	2.2	7.4	8.8	3.3	3.4	5.3	3.5	6.0	7.7	4.9
2013	3.9	2.3	8.1	12.2	3.6	4.6	4.9	0.3	2.1	11.6	2.4
2014	4.1	0.0	13.0	12.5	3.7	3.6	5.1	2.1	5.2	3.4	1.9
2015	3.7	3.2	10.0	10.1	3.6	-0.3	4.8	2.3	2.8	-4.6	0.6
2016	3.6	1.8	8.2	11.2	3.9	-2.9	5.9	1.1	2.0	-4.3	2.2
2017	3.5	3.5	6.4	10.7	3.8	-3.6	5.7	1.3	3.3	-8.0	3.2

\* מ-2010 מספר המקבלים קצבאות אזרח ותיק ושאירים שקיבלו קצבאות מפוצלות של אזרח ותיק ושאירים, נמנים כיחידה אחת.

\*\* מספר המקבלים השונים במשך השנה.

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

\*\*\*\* בחישוב הנתון ל-2004 ואילך, קצבה שפוצלה בין כמה מקבלים נוקפה למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבחישבו נמנו כל מקבלי הקצבה המפוצלת, היה 145.6 אלף בממוצע לחודש.