

1

מגמות ההתפתחות של הביטוח
הלאומי

כללי

השנה הנסקרת, 2023, התאפיינה בצמיחה כלכלית בשלושת הרבעונים הראשונים של השנה והתכווצות הפעילות הכלכלית ברבעון האחרון ב-5.6% בהשפעת מלחמת חרבות ברזל. בסיכום שנתי עלה התוצר בשיעור מתון של 2%, שיעור הנמוך בהרבה מקצב הצמיחה ארוך הטווח של ישראל. זאת, לאחר שנתיים של צמיחה מהירה – 6.5% בשנת 2022 ו-8.6% בשנת 2021 – בין היתר עם התאוששות המשק ממשבר הקורונה. למרות ההאטה בצמיחה ב-2023, קצב הצמיחה של ישראל עדיין גבוה בהשוואה בינלאומית – התוצר ב-OECD עלה בממוצע בשנה זו ב-1.6%.

מלחמת חרבות ברזל שפרצה ב-7 באוקטובר 2023, נמשכה ברבעון האחרון של שנת 2023 ולאחריו. עקב המלחמה פונו תושבים מאזורי הדרום והצפון ולצורכי המלחמה נדרש גיוס נרחב של אנשי מילואים שהוביל למחסור בעובדים. מחסור בכוח העבודה נוצר גם בשל היעדרותם של עובדים פלסטינים ועזיבה של חלק מהעובדים הזרים את הארץ. פיקוד העורף הגביל פתיחת עסקים באזורי העימות ועסקים שאינם ממוגנים באזורים נרחבים בארץ. הטיסות לישראל צומצמו מאוד ונפגעה התיירות. כמו כן צומצמו הביקושים המקומיים להשקעה וצריכה.

הגבייה מהציבור בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023 עלתה ב-6.8% בממוצע לחודש לעומת התקופה המקבילה ב-2022. ברבעון האחרון של השנה, הגבייה עלתה בשיעור נמוך יותר של 2.1% בממוצע לחודש לעומת הרבעון האחרון של שנת 2022 (במונחים נומינליים).

חלק מהתושבים המפונים פונו לבתי מלון וחלקם התפנו באופן עצמאי למקומות אחרים. הממשלה שילמה לבתי המלון בגין המפונים לבתי המלון ותמכה בתושבים שהתפנו באופן עצמאי באמצעות מענקים ששולמו להם ישירות – 200 ש"ח למבוגר ו-100 ש"ח לילד ליום. בנוסף שולמו מענקים לעידוד המשך תעסוקה לעבודה בחקלאות ובבנייה ומענק חֶלֶף אבטלה לבני 67 ויותר שפוטרו או יצאו לחל"ת עקב המלחמה. לכן נוסף סעיף חדש בהוצאה הציבורית לרווחה – מענקי חרבות ברזל.

תשלומי הביטוח הלאומי לרבות מענקים ששולמו בעת המלחמה עלו ריאלית ב-2023 ב-15.2% (ללא המענקים ב-14.7%). התשלומים לפי חוק הביטוח הלאומי¹ היוו 82.9% מסך התשלומים לרבות המענקים. חלקם של התשלומים שאינם לפי חוק הביטוח הלאומי גדל מ-13.6% ב-2022 ל-17.1% ב-2023 כתוצאה מתשלום המענקים בתקופת המלחמה ומהגידול בתשלומים בענפי מילואים בכ-319% ונפגעי פעולות איבה ב-232%.

1 ללא מענק אשפוז המשולם מ-2016 בידי האוצר.

הסכומים הבסיסיים לפי פסקאות 3-1² התעדכנו ב-5.3% בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן בנובמבר 2021 בהשוואה לנובמבר 2022. הסכום הבסיסי לפי פסקה 4³ עודכן ב-9.82% בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2021-2022. בינואר 2023 קצבת הנכות והקצבאות הנגזרות ממנה התעדכנו בשיעור עליית השכר הממוצע בינואר 2023 ביחס לשכר הממוצע המתוקן בינואר 2020 (השכר הממוצע בתוספת 2.45%).

שיעור ההוצאה על רווחה מהתמ"ג בישראל נמוך מאוד ביחס למדינות המפותחות, לאורך שנים. בעקבות המלחמה גדלו הוצאות הרווחה בתחומים שונים וחלקן בתמ"ג עלה מ-15.8% תוצר ב-2022 ל-16.6% ב-2023. שיעור זה עדיין נמוך במדרג המדינות המפותחות - 21.1% בממוצע ב-OECD בשנת 2022.

היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי, לפי חוק הביטוח הלאומי וחוקים והסכמים אחרים, הסתכמו ב-2023 ב-136 מיליארד ש"ח לעומת 113 מיליארד ש"ח ב-2022 (לוח 2). סכומים אלה כוללים גם תשלומים שהמוסד משלם לגופים אחרים ותשלומים לפיתוח שירותים בקהילה. תשלומי הוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על כל תחומיה עלו מ-2.3 מיליארד ל-2.8 מיליארד. הפער בהשוואה לעלייה הריאלית בשכר הממוצע במשק (של 6.1%), התבטא בירידות ריאליות בסכומי הגמלאות המתעדכנות על-פי הסכום הבסיסי.

בינואר 2023 – מועד עדכון הקצבאות בכל שנה – עודכנו הקצבאות המעודכנות לפי מדד המחירים לצרכן ב-5.3% (שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בנובמבר 2021 לעומת נובמבר 2022). החל ב-2022, בהתאם לתיקון 200 בחוק הביטוח הלאומי, נוסף סכום בסיסי חדש⁴ לקצבת נכות כללית המשפיע גם על קצבאות שסכומיהן נגזרים ממנה. סכום זה מתעדכן לפי שיעור השינוי בשכר הממוצע לפי סעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי. מכיוון שבחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2021-2022 הוקפא השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי לשנת 2022, קצבאות אלה נותרו ללא שינוי (אך ניתן סכום של 2.45% מהשכר הממוצע להרחבת תנאי הזכאות בגמלאות אלה). בינואר 2023 התעדכן הסכום הבסיסי לקצבת נכות בשיעור עליית השכר הממוצע בינואר 2023 ביחס לשכר הממוצע המתוקן בינואר 2020 (השכר הממוצע בתוספת 2.45%) כלומר ב-9.82%.

2 בסעיף הצמדת הגמלאות בחוק הביטוח הלאומי.
3 ראו הערה 2.
4 לפי פסקה 4.

לוח 1: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל, כאחוז מהתמ"ג), 1980-2023*

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכל	לפי חוק הביטוח הלאומי****	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	6.62	5.31	5.65	3.80
2010	6.57	5.49	5.43	3.57
2015	6.13	5.31	5.28	3.52
2019	6.52	5.81	5.42	3.65
2020	9.15	7.60	5.37	3.59
2021	7.75	6.95	5.26	3.54
2022	6.42	5.73	5.27	3.58
2023	7.28	6.22	5.26	3.56

* 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 ללא שיפוי.
 *** כולל שיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים.
 **** כולל מענק אשפוז הממומן בידי האוצר החל מ-2016.

ב-2023 עלו תשלומי הביטוח הלאומי ריאלית ב-15.3%, 15.2% בהם עלייה בתשלומי הגמלאות. העלייה בתשלומי הגמלאות נבעה מעלייה בתשלומים לקצבאות אזרח ותיק ושאיירים, עלייה ניכרת בתשלומים לסיעוד ונכות ועלייה ניכרת בתשלומים לענפים נפגעי פעולות איבה, מילואים ואבטלה בעקבות אירועי 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל שפרצה בעקבותיו. שיעור הגמלאות הגיע ל-7.28% מהתמ"ג (לוח 1) לעומת 6.42% ב-2022. בשנת השיא המוצגת בלוח 1, 1990, היה שיעור הגמלאות 8.36% מהתמ"ג (בדומה לשיעור ב-2002 שאינו מוצג בלוח) – כ-1.5 נקודות האחוז יותר מהשנים שלאחר מכן עד 2020, שעברה אף את שנת השיא מבחינת גודל ההוצאה במונחי תוצר - 9.15%. כאמור לעיל הגמלאות הצמודות למדד המחירים עודכנו ב-2023 ב-5.3% לאחר שבשנת 2022 עודכנו ב-2.4% ובשנת 2021 לא עודכנו עקב ירידת המדד. בשנים 2018-2020 הן עודכנו בשיעורים של 0.3% ו-1.2%, ובשנים 2015-2017 לא עודכנו בשל הירידות במדד המחירים.

בסך הכל עלו ב-2023 ריאלית התשלומים לפי חוק הביטוח הלאומי (ללא הוצאות מינהל) ב-10.4%. התשלומים שלא לפי חוק הביטוח הלאומי עלו בשיעור של 56.1%. גמלאות אלה – שהעיקריות בהן הן הבטחת הכנסה, נידות, דמי מזונות, תגמול מילואים, תגמולים לנפגעי פעולות איבה ואזרח ותיק ושאיירים למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים) – משולמות על-פי חוקי המדינה או על-פי הסכמים עם האוצר וממומנות במלואן בידי אוצר המדינה. ב-2023

הסתכמו התשלומים לגמלאות הללו (ללא הוצאות מינהל) ב-19.7 מיליארד ש"ח, שהם כ-14.5% מכלל תשלומי הגמלאות. העלויות הושפעו מהמלחמה.

דמי אבטלה וגמלאות מחליפות שכר

עם התפרצות נגיף הקורונה ב-2020 פוטרו או הוצאו לחופשה ללא תשלום מאות אלפי עובדים שהיו זכאים לדמי אבטלה על פי חוק, ובעקבות כך זינקו בשנה זו התשלומים לגמלה פי 6.1 ריאלית בקירוב. בשל ההקלות שנקבעו בהוראת שעה נוספו רבים למספר הזכאים, ומשבוטלו אלה ב-2021, בעיקר במחצית השנייה של השנה, ירדו תשלומי האבטלה ריאלית בכ-19%. בשנת 2022 פסקו מרבית התשלומים בגין ההקלות והוסיפו לרדת בכ-84%. בשנת 2023 עלו התשלומים לדמי אבטלה ב-65.6% עקב המצב הביטחוני עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל: תושבים פונו מאזורי מגוריהם, עסקים בצפון ובדרום נסגרו, וגם בשאר אזורי הארץ היו מגבלות של פיקוד העורף לפתיחת עסקים ולכן עובדים רבים פוטרו או הוצאו לחופשה ללא תשלום. כמו כן התקבלה הוראת שעה לחודשים אוקטובר עד דצמבר 2023 שכללה הקלה בתנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה (לוח 2).

חלקם של התשלומים לדמי אבטלה (לרבות המענקים הייחודיים ששולמו בעת משבר הקורונה) בכלל תשלומי הגמלאות עלה מכ-4% בשנים 2016-2019 ל-18.1% ב-2020, וירד ל-15.9% ב-2021. ב-2022 ירד חלקם ל-2.9% – שיעור נמוך בהשוואה לערב משבר הקורונה, עקב גידול בחלקם של תשלומים לקצבת אזרח ותיק, נכות וסיעוד והצורך בצבירת תקופת אכשרה לאבטלה לאחר תום הזכאות בתקופת הקורונה. בשנת 2023 עלה חלקם של תשלומי האבטלה בכנקודת אחוז אחת ל-4.1% – כמו לפני הקורונה.

בתשלומים לקצבאות מחליפות שכר אחרות נצפו מגמות עלייה: התשלומים לנפגעי עבודה עלו ב-11.7% והתשלומים לגמלאות אימהות עלו ב-3.9%.

נפגעי פעולות איבה

בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר נוספו נפגעי איבה רבים, והתשלומים לנפגעים ולמשפחות החללים עלו ב-232%. התשלומים כוללים תגמול בעת טיפול רפואי, מקדמה לפני שנקבעת דרגת הנכות, מענק שיקום, מענקי התאלמנות, מענקי אבל וקבורה ותשלומים למשפחות החטופים והנעדרים. שיעורם של תשלומים אלה בכלל התשלומים היה 1% לעומת רק 0.5% בשנת 2022. בנוסף שולמו גם מענקים מיוחדים שחוקקו בעקבות האירוע שאינם נכללים בהוצאה זו. הסבר על המענקים מפורט בסעיף **מענקי חרבות ברזל** בפרק זה.

ילדים

התשלומים לקצבאות הילדים עלו ריאלית בין 2022 ל-2023 ב-2.5% לאחר ירידה ריאלית של 0.5% בין 2021 ל-2022. התוכנית **חיסכון ארוך טווח** ("חיסכון לכל ילד") הגדילה את חלקם בכלל תשלומי הגמלאות ל-9.8% ב-2019, אך בעקבות משבר הקורונה ירד חלקם מסך התשלומים (לרבות מענקים) ל-7.1% ב-2021 – עלייה קלה לעומת 2020. בשנת 2022 עלה חלקם ל-8% וב-2023 חזר ל-7.1%, שיעור הנמוך לעומת 2019 עקב הגידול בחלקם של התשלומים לנפגעי פעולות איבה, למילואים ולדמי אבטלה. יצוין שגם השיעור ב-2019 הוא נמוך בראייה היסטורית (גם כשמביאים בחשבון את תוכנית **חיסכון לכל ילד** החדשה למדי), בייחוד בהשוואה לערב התוכנית הכלכלית של 2002-2003 והקיצוץ העמוק בקצבאות הילדים מ-2004.

נכות

התשלומים לענף נכות עלו ריאלית ב-2023 ב-15.4% לעומת 2022. העלייה נבעה מגידול במספר המקבלים והצמדת סכומי קצבת נכות כללית והקצבאות הנגזרות ממנה (שירותים מיוחדים וילד נכה), לשינוי בשכר הממוצע – תוצאה של ההסכם שנחתם בין הממשלה לארגוני הנכים ב-2018. חלקם של התשלומים לגמלאות הנכות נשאר זהה לחלקם ב-2022, למרות העלייה בחלקם של תשלומי נפגעי איבה, מילואים ואבטלה.

הבטחת הכנסה

התשלומים להבטחת הכנסה הוסיפו לרדת ב-2023 והגיעו ל-1.65 מיליארד ש"ח – ירידה ריאלית של 10.1% לעומת 2022, וחלקם בסך תשלומי הגמלאות ירד בין שתי השנים מ-1.6% ל-1.2%. ירידה זו היא תוצאה של ירידה מתמשכת במספר המשפחות המקבלות גמלה (חוץ מאשר בעת משבר הקורונה), בין היתר בעקבות ההתאוששות הכלכלית. הירידה מותנה עקב עלייה במספר המקבלים בשלושת חודשי מלחמת **חרבות ברזל** ברבעון האחרון ב-2023. כך, בין 2002 ל-2023, בשונה מהעליות של עשרות אחוזים ברוב הגמלאות האחרות, ירדו תשלומי הבטחת הכנסה פי 3.

תגמול מילואים

התשלומים למשרתים במילואים עלו השנה בשיעור של 319% – עלייה חדה בשל מלחמת **חרבות ברזל** במסגרתה בוצע גיוס מילואים נרחב. תשלומים אלה נתונים במהלך השנים לתנודות רבות בהיותם מושפעים מאירועים ביטחוניים. ב-2014, עקב מבצע "צוק איתן", עלו התשלומים ריאלית בכ-22% וב-2015 ירדו בכ-24% לכמיליארד ש"ח. גיוס אנשי מילואים לתקופות ארוכות לצורך סיוע בהתמודדות עם מגפת הקורונה תרם לעלייה בהוצאה בשנת 2021, אך היקף

התשלומים היה קטן יחסית וחלקם ב-2022 היה 1.4%. בשנת 2023 היקף התשלומים היה 5.1% מתשלומי הגמלאות.

קצבאות אזרח ותיק ושאיירים, סיעוד וקצבאות אחרות

התשלומים לקצבאות אזרח ותיק ושאיירים עלו ב-2023 ב-5.0%⁵ (לוח 2) – עלייה הנובעת מהגידול במספר המקבלים קצבאות אזרח ותיק. במקביל ירד חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הגמלאות ל-33.1%, זאת בשל העלייה בחלקם של התשלומים לאבטלה, לנפגעי איבה ולמילואים ב-2023.

ב-2022 החל תהליך העלאת גיל הפרישה לנשים מ-62 ל-65 במשך 11 שנים לילידות 1960 ואילך ובמסגרתו התקבלו כמה תיקוני חקיקה: תשלום של מענק מעבר לנשים בגין העלאת גיל הפרישה ותוספת למקבלות בהבטחת הכנסה, הקלה במבחן ההכנסות בגיל הפרישה, העלאת התוספת להשלמת הכנסה והקלות למקבלי התוספת, והגדלת התוספת לנכים שהגיעו לגיל פרישה (ראו **שינויי חקיקה** בפרק אזרח ותיק ושאיירים).

העלייה בתשלומים משקפת הבדלים בין תשלומי הגמלה לפי חוק לבין תשלומים לפי הסכמים אחרים. תשלומי גמלאות אזרח ותיק ושאיירים לפי חוק הביטוח הלאומי (ללא הוצאות מינהל) עלו ריאלית ב-5.4%, ואילו התשלומים לגמלאות לפי הסכמים אחרים עלו ב-1.9% – לאחר עלייה של 32% בשנת 2022 בתשלומים לפי הסכמים אחרים שנבעה בעיקרה מהגדלת הסכומים בהשלמת הכנסה.

התשלומים לגמלאות סיעוד עלו ריאלית מ-2022 ל-2023 ב-8.2% ובכך התמתנה מגמת העלייה החדה בהוצאה שהחלה עם הרפורמה בגמלת הסיעוד. הרפורמה הביאה לגידול חד במספר הזכאים לגמלת הסיעוד בעקבות הרחבת הזכאות לגמלה ברמות התלות הגבוהות והאפשרות לקבל גמלה בכסף ברמות 2-6. העלייה בתשלומים התמתנה עקב הגידול בהוצאה על הגמלאות בכסף שערכן 80% בלבד מערך הגמלה המקבילה בעין, והירידה במספר היחידות הממוצע לשבוע לזכאי (מ-16.81 ל-16.71) בעקבות כניסת זכאים חדשים ברמות נמוכות והגידול בחלקם היחסי בכלל הזכאים. למרות העלייה הניכרת בסיעוד, הגידול בתשלומים לענפי אבטלה, נפגעי איבה ומילואים הוריד את חלקו של ענף סיעוד בסך התשלומים בשיעור מתון למדי – מ-12.9% ל-12.4% בין שתי השנים.

5 ייתכנו הבדלים בין שיעורי השינוי בתשלומי הגמלאות השונים לבין המצוין בפרקים השונים בדוח בעיקר מאחר שהגדרות אינן תמיד זהות (למשל נתוני התשלומים בפרק זה כוללים הוצאות מינהל).

לוח 2: תשלומי הביטוח הלאומי, 1995-2023

שנה	סך כל התשלומים (כולל הוצאות מינהל)	תשלומי מינהל	סך כל התשלומים (ללא הוצאות מינהל)	אזרח ותיק ושאיירים*	נכות כללית	נפגעי עבודה, ספר ואיבה	אמהות ומזונות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים	הבטחת הכנסה**	סיעוד	אחר ****	מענקים *****
מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)														
1995	21,188 *	207	20,868	7,565	2,165	1,423	1,173	4,249	1,243	*1,053	1,104	745	149	0
2000	39,706	794	38,912	13,483	4,961	2,453	2,370	6,942	2,959	1,007	2,874	1,790	72	0
2005	43,475	1,148	42,327	16,257	7,496	3,043	2,808	4,483	1,993	692	2,760	2,551	244	0
2010	58,933	1,283	57,650	21,802	10,585	3,790	4,968	6,204	2,436	1,006	2,527	3,997	334	0
2015	74,006	1,676	72,330	28,204	13,768	5,231	6,801	5,580	3,219	1,021	2,497	5,595	415	0
2019	95,576	2,074	93,502	35,265	18,799	6,284	8,212	9,149	3,857	1,168	1,859	8,451	456	0
2020	132,225	2,098	130,127	36,605	20,844	6,915	8,145	8,605	23,584	1,046	2,073	11,132	572	10,606
2021	124,693	2,134	122,559	37,747	22,461	7,161	8,543	8,713	19,504	1,335	2,076	13,058	377	1,585
2022	115,514	2,292	113,222	41,106	24,820	7,850	9,015	9,047	3,228	1,602	1,763	14,307	304	179
2023	138,821	2,857	135,964	44,965	29,844	9,848	9,720	9,660	5,569	6,991	1,652	16,130	680	905
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)														
1995		5.4	8.5	16.8	14.6	21.8	4.5	16.7	2.9	14.1	14.0	16.1		
2000		8.2	8.5	15.1	11.8	11.1	1.5	-0.8	-7.3	18.9	18.4	27.2		
2005		-0.1	1.7	4.1	-0.4	3.6	-7.7	-7.2	-0.6	-7.0	2.5	12.4		
2010		4.2	4.1	4.4	5.8	4.9	14.4	-1.3	-24.3	-3.2	6.8	10.4		
2015		6.5	4.6	7.1	7.8	1.1	7.5	10.0	-6.0	-5.1	20.0	35.9		
2019		1.8	4.4	11.5	10.7	-0.2	-5.4	515.1	-9.9	12.2	32.5	26.1		
2020	39.2	1.8	40.0	4.4	11.5	10.7	-0.2	-5.4	515.1	-9.9	12.2	32.5		
2021	-7.1	0.2	-7.2	1.6	6.2	2.0	3.3	-0.2	-18.5	25.7	-1.3	-35.1		-85.3
2022	-11.3	2.9	-11.5	4.3	5.9	5.0	1.1	-0.5	-84.1	15.0	-18.6	-22.6		-89.2
2023	15.3	19.6	15.2	5.0	15.4	20.4	3.5	2.5	65.6	318.7	-10.1	114.3		385.1
התפלגות לפי ענפים (אחוזים)														
1995		1.0	100	36.3	10.4	6.8	5.6	20.4	6.0	5.3	3.6	0.7		
2000		2.0	100	34.7	12.7	6.3	6.1	17.8	7.6	2.6	4.6	0.2		
2005		2.6	100	38.4	17.7	7.2	6.6	10.6	4.7	1.6	6.0	0.6		
2010		2.2	100	37.8	18.4	6.6	8.6	10.8	4.2	1.7	6.9	0.6		
2015		2.3	100	39.0	19.0	7.2	9.4	7.7	4.5	1.4	7.7	0.6		
2019		2.2	100	37.7	20.1	6.7	8.8	9.8	4.1	1.2	9.0	0.5		
2020		1.6	100	28.1	16.0	5.3	6.3	6.6	18.1	0.8	8.6	8.2		
2021		1.7	100	30.8	18.3	5.8	7.0	7.1	15.9	1.1	10.7	1.3		
2022		2.0	100	36.3	21.9	6.9	8.0	8.0	2.9	1.4	12.6	0.2		
2023		2.1	100	33.1	21.9	7.2	7.1	7.1	4.1	5.1	11.9	0.8		

* כולל תשלומים להבטחת הכנסה לאזרח ותיק.

** לאוכלוסייה בגיל העבודה.

*** הנתונים ל-1995 אינם כוללים את הסכומים שהועברו למשרד הביטחון כחוזר חוב בגין החיסכון במספר ימי המילואים.

**** גמלאות בהיקפי תשלום קטנים שלא צוינו בלוח, כגון דמי תאונה, זכויות עובדים בפשי"ר והענקות מטעמי צדק.

***** מענקי קורונה, מענק לנשים בגין העלאת גיל פרישה, מענקי חרבות ברזל.

מענקי "חרבות ברזל" בשנת 2023

המדינה חוקה חוקי מענקים והוראות שעה כדי לתמוך בתושבים ובעסקים ביישובים שפנו עקב מלחמת חרבות ברזל ולעודד אותם להמשיך בפעילות עסקית בעת המלחמה ולתמוך בתושבים שלא התפנו למלונות במימון המדינה. עם פרוץ המלחמה ולאחר עזיבתם של עובדים זרים ועובדים פלסטינאים המהווים את עיקר כוח העבודה בענפי הבניין והחקלאות, נוצר מחסור בכוח אדם בענפים אלה. לכן אחד הכלים לעזרה לענפים אלו הוא מענק התמרוץ. הביטוח הלאומי שילם לזכאים את המענקים וקיבל שיפוי מלא ממוסד האוצר. בשנת 2024 נחקקו חוקים נוספים להטבות ולמענקים לזכאים ששילם הביטוח הלאומי.

מענק עידוד חזרה לעבודה – מענק זה שולם למפונים ולמי שעובדים אצל מעסיק באזור מפונה: שכירים תושבי ישראל שכתובת מגוריהם לפי רשות האוכלוסין וההגירה היא ביישוב מפונה והם חזרו לעבוד אצל אותו מעסיק באותה הכתובת שבה עבדו לפני ה-7/10/23 וכן שכירים תושבי ישראל שגרים בכל חלקי הארץ ועובדים אצל מעסיק באזור מפונה. זכאים למענק עובדים שחזרו או ממשיכים לעבוד אצל אותו מעסיק ומגיעים פיזית למקום העבודה לפחות 11 יום בחודש. סכום המענק 3,000 ש"ח בחודש.

מענק תמרוץ לעובדים שהחלו לעבוד בענף החקלאות והבנייה בתקופת המלחמה – למענק זכאים עובדים שכירים תושבי ישראל שהחלו לעבוד במהלך התקופה שבין 7/10/23 עד סוף 2023 ולא עבדו בענפי החקלאות והבנייה בחודשים יולי, אוגוסט וספטמבר 2023. המענק משולם בעבור שלושה חודשים רצופים בתקופה שבין 1/11/2023 עד ל-31/03/2024. עבור שני החודשים הראשונים סכום המענק הוא 3,000 ש"ח לכל חודש ועבור החודש השלישי 4,000 ש"ח. עובדים שהעסקו אצל חקלאים ביישובים שפנו זכאים למענק כפול. רשימת העבודות המזכות מופיעה באתר הביטוח הלאומי. אין כפל מענקים של מענק תמרוץ לעבודה ומענק עידוד חזרה לעבודה.

מענק אכלוס עצמאי – מיועד לתושבי ישראל שכתובת מגוריהם לפי רשות האוכלוסין וההגירה היא ביישוב מפונה והם התפנו למקום לינה שאינו במימון המדינה. גובה המענק נקבע לפי מספר הימים שבהם התגוררו במקום זה. סכום המענק 200 ש"ח ליום למבוגר מעל גיל 18 ו-100 ש"ח ליום לילד. תושבי הצפון ותושבי היישובים בארץ, חולית, כיסופים, כפר עזה, כרם שלום, נחל עוז, נתיב העשרה, סופה, נירים, ניר עוז ועין השלושה היו זכאים למענק עד 7/7/24, שאר תושבי הדרום היו זכאים למענק עד 29/2/24.

מענק מיוחד לבני 67 ויותר – בשל המלחמה נקבע בהוראת שעה כי המוסד לביטוח לאומי ישלם מענק למי שפוטר מהעבודה או יצא לחל"ת שלא מרצון החל ב-7/10/23, אך מפאת גילו אינו זכאי לדמי אבטלה. המענק שולם בעבור התקופה שבין ה-7/10/23 ועד סוף חודש דצמבר 2023 בלבד. למענק זכאים תושבי ישראל השכירים שעבדו שלושה חודשים לפחות לפני שפוטרו או הוצאו לחל"ת מ-7/10/23 והיו מחוסרי עבודה 14 ימים רצופים לפחות באחד מחודשי הרבעון

האחרון של 2023. גובה המענק 75% מהשכר הממוצע מעבודה ב-3 מתוך 6 החודשים האחרונים שקדמו להפסקת העבודה – לפי השכר הגבוה בהם אך לא יותר מ-134 ש"ח ליום.

לוח 3: תשלומי מענקים בתקופת חרבות ברזל 2023. מחירים שוטפים (אלפי ש"ח)

שם המענק	תשלומים 2023
סך הכל	863,764
מענק מיוחד לבני +67	5,940
מענק עידוד ומענק תמרוץ	52,593
מענק אכלוס עצמאי	805,231

רמת הגמלאות

בינואר 2023 – מועד עדכון הקצבאות בכל שנה – עודכן **הסכום הבסיסי**⁶. הסכום הבסיסי לפי פסקאות 1-3⁷ מעודכן בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן בנובמבר 2022 בהשוואה לנובמבר 2021 ועלה ב-5.3%, לאחר שב-2023 עלה ב-2.4%.

הסכום הבסיסי לפי פסקה 4⁸ משמש לעדכון קצבת נכות כללית והקצבאות הנגזרות ממנה (כמוסבר לעיל) ומעודכן לפי השינוי בשכר הממוצע לפי סעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי. מכיוון שבחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2021-2022 הוקפא השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי לשנת 2022, קצבאות אלה נותרו ללא שינוי (אך ניתן סכום של 2.45% להרחבת תנאי הזכאות בגמלאות אלה). בינואר 2023 קצבת נכות והקצבאות הנגזרות ממנה התעדכנו בשיעור עליית השכר הממוצע בינואר 2023 ביחס **לשכר הממוצע המתוקן** בינואר 2020 (השכר הממוצע בתוספת 2.45%) כלומר ב-9.82%.

חוץ מהעשור הראשון של שנות ה-2000, העלויות בשכר בעשורים האחרונים, מעבר לעלויות במדד המחירים לצרכן, יצרו מגמה שלפיה השכר הממוצע, המבטא את השינויים ברמת החיים היחסית ולא רק את השינוי במחירים, עולה לאורך זמן יותר מהמחירים. מ-2006 עד 2022⁹ עלה השכר הממוצע במשק ביותר מ-50% נומינלית לעומת עלייה של פחות מ-25% בסכום הבסיסי

6 הסכום הבסיסי: הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מינואר 2006. סכום זה מתעדכן ב-1 בינואר בכל שנה. למרבית הגמלאות הסכום מתעדכן בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בנובמבר לנובמבר שקדם לו. לסכום הבסיסי תעריפים שונים לגמלאות השונות. ב-2022 נוסף סכום בסיסי עבור קצבת נכות כללית וכל קצבה הנגזרת ממנה המתעדכן לפי שיעור העלייה בשכר הממוצע לפי סעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי. עד 2006 עודכנו הגמלאות לפי העלייה בשכר הממוצע.

7 ראו הערה 2.

8 ראו הערה 2.

9 בשנים 2002-2006 הוקפאו הקצבאות.

המתעדכן על-פי מדד המחירים לצרכן¹⁰. פער זה מבטא את רמת השחיקה של הגמלאות בהשוואה לשכר הממוצע במשק ומגלם הפסד מצטבר למקבלי הגמלאות. יצוין בהקשר זה שההסכם בדבר קצבאות הנכות, שנחתם עם ארגוני הנכים ב-2018, קבע שמ-2022 יוצמדו קצבאות הנכות לשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי ולא לסכום הבסיסי המעודכן לפי מדד המחירים לצרכן שאליו מוצמדות רוב הגמלאות. שינוי זה ימנע שחיקת קצבאות אלה בהשוואה לשכר הממוצע במשק. בינואר 2023 התעדכנו קצבת הנכות והקצבאות הנגזרות ממנה בשיעור עליית השכר הממוצע בינואר 2023 ביחס לשכר הממוצע המתוקן בינואר 2020 (השכר הממוצע בתוספת 2.45%).

לוח 4: קצבת אזרח ותיק והכנסת המינימום המובטחת לאזרחים ותיקים ולשאיירים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע)*. ממוצע לחודש. 2023-1985

קצבת אזרח ותיק בסיסית				הקצבה עם השלמת הכנסה (כולל קצבאות ילדים)				שנה/גיל
קשיש/ה יחיד/ה		אלמנ/ה עם שני ילדים		קשיש/ה יחיד/ה		אלמנ/ה עם שני ילדים		
מחירי 2023 מהשכר (בש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2023 מהשכר (בש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2023 מהשכר (בש"ח)	אחוז הממוצע	מחירי 2023 מהשכר (בש"ח)	אחוז הממוצע	
1,028	15.2	2,028	35.0	2,088	36	3,758	65.0	1985
1,325	15.9	2,551	32.0	2,070	26	3,686	45.8	1990
1,335	15.5	2,587	30.1	2,234	26.0	4,443	51.6	1995
1,490	15.0	2,887	29.0	2,491	25.0	4,979	50.0	2000
1,483	15.2	2,943	30.2	2,697	27.6	5,314	54.5	**2005
1,642	16.8	3,175	32.4	3,028	30.9	5,818	59.5	70 עד 2010
1,642	16.8	3,175	32.4	3,107	31.8	5,950	60.8	79-70 2010
1,736	17.7	3,269	33.4	3,250	33.2	6,152	62.9	+80 2010
1,703	16.4	3,301	31.7	3,135	30.1	6,030	58.0	70 עד 2015
1,703	16.4	3,301	31.7	3,226	31.0	6,165	59.3	79-70 2015
1,799	17.3	3,396	32.7	3,368	32.4	6,371	61.3	+80 2015
1,720	14.0	3,334	27.0	3,574	29.0	7,062	57.3	70 עד 2020
1,720	14.0	3,334	27.0	3,609	29.3	7,117	57.7	79-70 2020
1,817	14.7	3,432	27.8	3,645	29.6	7,172	58.2	+80 2020
1,695	13.6	3,285	26.4	3,521	28.3	6,958	55.9	70 עד 2021
1,695	13.6	3,285	26.4	3,556	28.6	7,012	56.3	79-70 2021

10 מדד המחירים לצרכן בנובמבר לעומת נובמבר שלפניו.

קצבת אזרח ותיק בסיסית		הקצבה עם השלמת הכנסה (כולל קצבאות ילדים)			
קשיש/ה יחיד/ה	אלמנ/ה עם שני ילדים	קשיש/ה יחיד/ה	אלמנ/ה עם שני ילדים		
מחירי 2023	מחירי 2023	מחירי 2023	מחירי 2023	מחירי 2023	מחירי 2023
אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע (בש"ח)
1,791	3,381	28.9	3,591	7,067	56.8
1,663	3,222	32.3	3,959	7,620	62.1
1,663	3,222	32.6	3,997	7,683	62.7
1,757	3,316	32.9	4,036	7,744	63.2
1,680	3,256	32.0	4,000	7,700	61.6
1,680	3,256	32.3	4,039	7,763	62.1
1,775	3,351	32.6	4,078	7,825	62.6
+80 2021					
70 עד 2022					
79-70 2022					
+80 2022					
70 עד 2023					
79-70 2023					
+80 2023					

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

** מ-2008 שולמה הקצבה לפי קבוצות גיל.

אזרחים ותיקים

הקצבה הבסיסית לאזרחים ותיקים ירדה ב-2023 במונחי השכר הממוצע לאחר ירידה של שבע שנים ברציפות ויציבות בשנת 2022, מאחר שמדד המחירים לצרכן לא הדביק כאמור את העלייה בשכר הממוצע. כך למשל הקצבה ליחיד בן 70-79 ירדה ב-2023 ל-13.4% מן השכר הממוצע, והקצבאות לשאר הרכבי המשפחה שאינם מקבלים תוספת השלמת הכנסה ירדו באופן דומה (לוח 4).

בדיקה לאורך זמן מעלה כי הקצבאות לאזרח ותיק ולשאיירים בתוספת השלמת הכנסה עלו כשיעור מהשכר הממוצע לאחר ששינויי חקיקה מדצמבר 2015 במהלך מספר שנים רצופות הובילו להמשך העלייה של הקצבה במונחים של השכר הממוצע. שינויי חקיקה אלה מנעו למשך ארבע שנים את השחיקה בקצבאות אלה בתוספת השלמת הכנסה במונחים של השכר הריאלי. ב-2020 ו-2021 עלה השכר הממוצע בשיעור ניכר עקב משבר הקורונה שהוביל ליציאה של אנשים עם שכר נמוך משוק העבודה ולכן רמת הגמלאות ביחס לשכר ירדה. בשנת 2022 הוגדל סכום השלמת ההכנסה ובעקבות כך הקצבאות עם השלמת הכנסה ליחיד עלו מ-28%-30% מהשכר הממוצע ב-2021 ל-32%-33% ממנו ב-2022 – עלייה של 14%. בשנת 2023 ירדה הקצבה ב-0.3 נקודות האחוז כאחוז מהשכר הממוצע. גם קצבאות להרכבי משפחה אחרים ירדו כאחוז מהשכר הממוצע.

הבטחת הכנסה

בדומה לשאר הגמלאות, הכנסת המינימום לאוכלוסייה בגיל העבודה כאחוז מהשכר הממוצע הוסיפה להישחק (לוח 5). הגמלה להבטחת הכנסה ליחיד עד גיל 55 בסכום הרגיל ירדה מ-15.3% מהשכר הממוצע ב-2022 ל-15.2% ב-2023, ולאם עצמאית¹¹ עם שני ילדים מ-32.9% ל-32.6% בהתאמה (לרבות גמלה להבטחת הכנסה וקצבת ילדים). השחיקה במונחי השכר הממוצע נמשכת מ-2010: כך למשל בשנים 2010-2023 ירדה הגמלה לאם עצמאית עם שני ילדים שגילה עד 55 בכ-9 נקודות האחוז במונחי השכר הממוצע – מ-41.9% ל-32.6% (לרבות גמלה להבטחת הכנסה וקצבת ילדים). ככל שהשכר הממוצע עולה והגמלאות אינן מעודכנות לפיו, כך נשחקת רמת החיים היחסית של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בגיל העבודה.

ילדים

בין 2022 ל-2023 סכום נקודת הקצבה בקצבאות הילדים עלה אך נותר 1.3% מהשכר הממוצע (לוח 6). בשנים קודמות שיעורי השינוי בתשלומים השתנו מעט בין הרכבים שונים של משפחות: במשפחות קטנות עם 1-2 ילדים הירידות כאחוז מהשכר הממוצע הגיעו לכעשירית נקודת האחוז בלבד לעומת משפחות גדולות יותר, של ארבעה ילדים, שבהן היתה ירידה של כמחצית נקודת האחוז. ירידות אלה משקפות שחיקה מתמשכת, וכך מתחילת העשור הקודם עד השנה הנסקרת ירדה הקצבה במונחי השכר הממוצע בשיעור חד, למשל במקרה של קצבה לחמישה ילדים, שירדה מ-2010 בכמחצית ויותר – מ-17.3% מן השכר הממוצע לילדים "ותיקים" (ילדים שנולדו לפני יוני 2003), שהיו אז רוב הילדים, ל-7.6% לילדים "חדשים" (שהם כל הילדים ב-2023, כי במחצית שנת 2021 לכל הילדים "הוותיקים" מלאו 18 שנה והקצבה הופסקה להיות משולמת בעבורם). גם ירידה זו מבטאת את שחיקת הקצבאות משום שהן אינן מוצמדות לשכר הממוצע במשק.

לוח 5: הכנסת המינימום המובטחת בגיל העבודה, 2000-2023

שנה	ליחיד		לאם עצמאית**		לזוג עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)	
	שיעור רגיל		שיעור מוגדל		עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)	
	מחירי 2023 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2023 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2023 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
למבוגר בבני המשפחה טרם מלאו 55 שנה						
2000	1,862	18.7	2,328	23.4	5,139	51.6
2005	1,807	18.5	2,032	20.8	3,847	39.4
					4,413	36.2
					3,351	34.4
					5,111	51.3
					3,847	39.4

11 אם יחידנית (גם אם).

שנה	ליחיד		לאם עצמאית**		לזוג עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)					
	שיעור רגיל		שיעור מוגדל		עם שני ילדים (כולל קצבאות ילדים)		שיעור רגיל		שיעור מוגדל	
	מחירי 2023 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2023 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2023 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2023 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2023 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
2010	1,892	19.3	2,128	21.8	4,099	41.9	3,579	36.6	4,099	41.9
2015	1,924	18.5	2,165	20.8	4,107	39.5	3,577	34.4	4,107	39.5
2017	1,930	17.6	2,171	19.8	4,141	37.7	3,610	32.9	4,141	37.7
2018	1,920	17.0	2,161	19.2	4,120	36.5	3,592	31.9	4,120	36.5
2019	1,927	16.8	2,168	18.8	4,134	35.9	3,605	31.3	4,134	35.9
2020	1,944	15.8	2,187	17.7	4,171	33.8	3,636	29.5	4,171	33.8
2021	1,916	15.4	2,155	17.3	4,110	33.0	3,582	28.8	4,110	33.0
2022	1,879	15.3	2,113	17.2	4,032	32.9	3,515	28.7	4,032	32.9
2023	1,899	15.2	2,136	17.1	4,073	32.6	3,551	28.4	4,073	32.6
אחד מבני המשפחה לפחות בן 55 או יותר										
2000	2,328	23.4	2,328	23.4	5,139	51.6	5,111	51.3	5,111	51.3
2005	2,258	23.1	2,258	23	4,846	49.7	4,796	49.2	4,796	49.2
2010	2,366	24.2	2,366	24.2	5,181	53.0	5,093	52.1	5,093	52.1
2015	2,405	23.1	2,405	23.1	5,249	50.5	5,117	49.2	5,117	49.2
2017	2,412	22.0	2,412	22.0	5,287	48.1	5,154	46.9	5,154	46.9
2018	2,401	21.3	2,401	21.3	5,261	46.7	5,128	45.5	5,128	45.5
2019	2,409	20.9	2,409	20.9	5,279	45.9	5,146	44.7	5,146	44.7
2020	2,430	19.7	2,430	19.7	5,326	43.2	5,192	42.1	5,192	42.1
2021	2,394	19.2	2,394	19.2	5,248	42.2	5,115	41.1	5,115	41.1
2022	2,349	19.2	2,349	19.2	5,149	42.0	5,018	40.9	5,018	40.9
2023	2,373	19.0	2,373	19.0	5,202	41.6	5,070	40.6	5,070	40.6

* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
** אם יחידנית (גם אב).

לוח 6: נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע), ממוצע חודשי, 1990-2023

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי 2023 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2023 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2023 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2023 (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1990	254	3.2	509	6.3	1,967	24.4	2,791	34.7
1995	246	2.9	492	5.7	1,976	23.0	2,811	32.7
2000	251	2.5	502	5.0	2,020	20.3	2,874	28.8
2005	162	1.7	324	3.3	1,022	10.5	1,563	16.0
2010 ותיקים	196	2.0	409	4.2	1,256	12.8	1,690	17.3
חדשים	196	2.0	409	4.2	988	10.1	1,183	12.1
2011 ותיקים	194	2.0	467	4.8	1,304	13.3	1,734	17.7
חדשים	194	2.0	467	4.8	1,045	10.6	1,238	12.6
2012 ותיקים	195	2.0	485	4.9	1,320	13.3	1,753	17.7
חדשים	195	2.0	485	4.9	1,065	10.8	1,261	12.7
2013 ותיקים	178	1.8	413	4.1	1,137	11.4	1,553	15.5
חדשים	178	1.8	413	4.1	884	8.8	1,062	10.6
2014 ותיקים	155	1.5	310	3.1	871	8.6	1,262	12.5
חדשים	155	1.5	310	3.1	619	6.1	774	7.7
2015 ותיקים	163	1.6	355	3.4	932	9.0	1,325	12.7
חדשים	163	1.6	355	3.4	737	7.1	900	8.7
2016 ותיקים	168	1.6	378	3.5	964	9.0	1,360	12.7
חדשים	168	1.6	378	3.5	799	7.5	966	9.0
2017 ותיקים	167	1.5	377	3.4	962	8.8	1,357	12.4
חדשים	167	1.5	377	3.4	797	7.3	964	8.8
2018 ותיקים	166	1.5	375	3.3	956	8.5	1,348	12.0
חדשים	166	1.5	375	3.3	794	7.0	960	8.5
2019 ותיקים	167	1.5	376	3.3	959	8.3	1,353	11.8
חדשים	167	1.5	376	3.3	796	6.9	963	8.4
2020 ותיקים	168	1.4	380	3.1	967	7.8	1,364	11.1
חדשים	168	1.4	380	3.1	804	6.5	972	7.9
2021 ותיקים	165	1.3	374	3.0	953	7.7	1,344	10.8
חדשים	165	1.3	374	3.0	792	6.4	957	7.7
2022	163	1.3	368	3.0	778	6.3	941	7.7
2023	164	1.3	371	3.0	785	6.3	949	7.6

מקבלי הגמלאות

בשנת 2023 עלה מספר המקבלים **דמי אבטלה** בממוצע לחודש-78% לעומת ירידה של 81.7% בשנת 2022. זאת עקב מלחמת **חרבות ברזל** שבעקבותיה פונו תושבים בדרום ובצפון, פוטרו עובדים, אחרים הוצאו לחל"ת ועסקים נסגרו. כמו כן נקבעה הוראת שעה, שנועדה לתת מענים לאוכלוסייה במצב חירום והקלה בתנאי הזכאות לדמי אבטלה ברבעון האחרון ב-2023. בשנים 2020-2021, בעטיו של משבר הקורונה, זינק מספר המקבלים דמי אבטלה בשיעור של פי 6 מן השיעור שבשנתיים שקדמו למשבר, 2018-2019 (לוח 7). בשנים שקדמו ל-2018, בהתאם לשינויים בשוק העבודה (ירידה בשיעור האבטלה וגידול בשכר), ירד מספר המקבלים: עלייה מתונה של 0.3% ב-2017 וירידה של כ-4% ב-2015-2016. ב-2012-2014, למרות הירידה בשיעור האבטלה במשק, חלו עליות במספר המקבלים, בחלקן גבוהות, בשל ההקלות בתנאי הזכאות של עובדים יומיים.

בדומה לשנים קודמות, גם ב-2023 עלה מספר המקבלים **קצבאות אזרח ותיק ושאיירים**, והגיע ל-1.16 מיליון בממוצע לחודש – עלייה של 3% לעומת 2022. שיעור זה משקף עלייה של 3.3% במספר המקבלים קצבת אזרח ותיק כתוצאה מהגידול באוכלוסייה זו. עלייה זו קוזה בירידה של 0.9% במספר מקבלי קצבאות שאירים, אך היא נמוכה מזו שהיתה בשנת 2022, 2.2%, בעיקר עקב העלאת גיל הפרישה לנשים. גם מספר המשפחות המקבלות **קצבאות ילדים** עלה, ב-1.4%, בשל גידול טבעי באוכלוסייה אך בשיעור הנמוך מן השנים שקדמו למשבר הקורונה. סך הכל שולמו ב-2022 בענף ילדים קצבאות לכ-3.1 מיליון ילדים בממוצע לחודש החיים בכ-1.27 מיליון משפחות.

בענף נכות כללית הוסיף לעלות מספר המקבלים **קצבת נכות כללית** בשיעור הגבוה מהגידול הטבעי באוכלוסייה, ובשנת 2022 שיעור זה היה הגבוה מאז 2008 – 6.9%. מספר המקבלים **קצבה לשירותים מיוחדים** עלה ב-7.9% ומספר המקבלים **גמלה לילד נכה** עלה באופן חד בכ-22.4% (לעומת 4.6%-19.8% בהתאמה ב-2022). העליות במספר המקבלים גמלאות אלה נובעות משינויי החקיקה הנרחבים שנקבעו בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2020-2021. מספר המקבלים **גמלת ניידות** עלה ב-3%, מעט יותר מהשנה הקודמת.

בענף נפגעי עבודה עלה מספר המקבלים **קצבת נכות צמיתה** ב-6.1%. מספר המקבלים **דמי פגיעה** עלה ב-6.2% ושיעורם בקרב המועסקים עלה במעט מ-1.56% ל-1.57% לאחר שהיה במגמת ירידה מתמשכת זה שני עשורים לפחות.

מספר המקבלים **גמלת סיעוד** ב-2023 עלה בשיעור של 9.9% – התמתנות לעומת שנה קודמת שבה הוא עלה ב-10.7%. שיעור הגידול גבוה מהגידול במספר האזרחים הוותיקים באותה התקופה אך נמוך מאז החלה הרפורמה בסיעוד בסוף 2018. ממוצע הזכאים לחודש ב-2023 היה גדול ב-88.0% ממוצע הזכאים לחודש ב-2018.

מספר הנשים המקבלות **מענק לידה** ירד ב-0.8% ומספר המקבלות **דמי לידה** עלה ב-5.2%. העלייה במספר המקבלות דמי לידה היא ביטוי להתאוששות שוק העבודה בעקבות תום משבר הקורונה והחזרה של נשים לעבודה.

לוח 7: מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים (ממוצע
לחודש), 1990-2023

שנה	אזרח ותיק ושאיירים*	נכות כללית			נפגעי עבודה		אמהות		ילדים		הבטחת הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה) ****	סיעוד	
		קצבת נכות כללית	קצבה לשירותים מיוחדים	קצבה לילד נכה	קצבת נידות	דמי פגיעה **	קצבת נכות צמיתה	מענק לידה**	דמי לידה**	משפחות המקבלות קצבאות ילדים***			דמי אבטלה
מספר המקבלים (אלפים)													
1990	442.6	73.5	6.5	5.8	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	10.3	13.2	84.9	14.6	113.4	55.2	814.7	61.5	74.8	59.0
2001	677.0	142.4	18.9	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	21.0	24.9	56.0	25.2	148.4	77.0	956.3	58.8	139.9	115.0
2010	758.5	207.2	33.1	27.9	31.6	59.3	32.3	166.7	103.3	1030.1	57.7	109.4	141.4
2015	900.8	229.7	50.8	44.6	37.9	66.3	41.2	177.1	123.8	1128.3	69.4	98.3	160.5
2019	1033.9	259.5	65.2	67.3	44.9	63.7	50.6	181.4	134.0	1204.4	75.6	71.9	197.4
2020	1070.1	269.4	69.3	75.9	46.2	60.0	52.9	177.8	133.9	1223.1	530.8	83.8	241.0
2021	1101.4	278.6	71.7	83.8	47.4	58.8	55.8	183.2	140.3	1238.5	335.3	81.5	273.2
2022	1128.5	291.0	75.1	100.4	48.6	63.9	58.8	181.3	135.9	1251.9	61.4	66.9	302.6
2023	1162.0	311.0	81.0	122.8	50.0	67.8	62.4	179.8	143.0	1269.9	109.6	61.1	332.5
גידול שנתי (אחוזים)													
1990-1986	2.6	3.4	7.2	7.7	1.5	-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	3.0	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	4.9	-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	14.9	-9.3	5.1	-3.6	0.8	1.7	13.1	10.6	10.1
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	-3.3	1.4
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.9	3.1	4.5	6.6	5.7	1.8	-21.0	-2.1	3.5
2015	3.7	3.2	10.0	10.1	3.6	-0.3	4.8	2.3	2.8	1.9	-5.3	-4.6	0.6
2019	3.4	3.4	5.0	11.1	4.4	2.8	4.8	-1.2	-0.3	1.5	6.4	-6.0	11.6
2020	3.5	3.8	6.3	12.5	2.9	-5.8	1.8-	-2.0	-0.2	1.6	602.1	16.5	22.1
2021	2.9	3.4	3.5	10.5	2.6	-1.9	5.5	3.0	4.7	1.3	-36.8	-2.7	13.4
2022	2.5	4.5	4.6	19.8	2.6	8.6	5.3	-1.0	-3.1	1.1	-81.7	-18.0	10.7
2023	3.0	6.9	7.9	22.4	3.0	6.2	6.1	-0.8	5.2	1.4	78.3	-8.5	9.9

* מ-2010 מספר המקבלים קצבאות אזרח ותיק ושאיירים, שקיבלו קצבאות מפוצלות של אזרח ותיק ושאיירים, נמנים כיחידה אחת.
 ** מספר המקבלים השונים במשך השנה.
 *** הנתונים ל-1985 ו-1990 כוללים את המשפחות שהוחזרו להן באמצעות המעסיקים קצבאות הילד הראשון והילד השני. ב-1993 שבו הקצבאות להיות אוניברסליות.
 **** בחישוב הנתון מ-2004 ואילך נזקפה קצבה שפוצלה בין מספר מקבלים למקבל אחד בלבד. מספר המקבלים לשנת 2004, שבחישובו נמנו כל מקבלי הקצבה המפוצלת, היה 145,600 בממוצע לחודש.

בהבטחת הכנסה סימנה שנת 2020, על התפתחויותיה המיוחדות, היפוך מגמה חד: לראשונה לאחר שנים ארוכות של ירידה, זינק מספרן של המשפחות המקבלות גמלה ב-15.5%. עם זאת ב-2021 שב וירד מספרן בשיעורים מתונים מהשנים שקדמו למשבר הקורונה – ב-2.9%. עד שנת משבר זו, מ-2015 עד 2019, ירד מספר המקבלים הבטחת הכנסה ב-26% במצטבר, ומ-2005 הסתיימה הירידה בכמחצית. בשנת 2022 הוסיפה הירידה והעמיקה ב-26%, והיא כאמור נובעת מהתאוששות המצב הכלכלי ודעיכת מגפת הקורונה. ירידות אלה הן במספרים מוחלטים; בתיקון לפי הגידול הדמוגרפי באוכלוסייה הן אף גבוהות יותר. בתשעת החודשים הראשונים של שנת 2023 נמשכה מגמת הירידה, אך בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר שהובילו למלחמת חרבות ברזל היא נעצרה ברבעון האחרון לשנה. בממוצע לחודש בשנת 2023 עלה מספר המשפחות ב-1.1%.

עם פרוץ המלחמה גדל באופן חד וניכר מספר **נפגעי פעולות איבה** שקיבלו **תגמול מחליף שכר בזמן טיפול רפואי (תט"ר)**. מספרם עלה מ-40 בממוצע בחודש ב-2022 לכ-4,900 בממוצע לחודש, ובדצמבר 2023 הגיע לכ-20.3 אלף אנשים. מספרם של הנכים החל לגדול באיטיות אך תהליך קביעת הנכות הוא תהליך הדורש זמן הן מבחינת האדם והן תהליך האבחון ולכן בשנת 2023 לא השתקף מספר הנכים שעתיד להיראות ב-2024. לעומת זאת מספרן של **המשפחות השכולות** גדל מכ-1,900 משפחות ערב המלחמה לכ-2,900 בדצמבר 2023.

גביית דמי ביטוח והמקורות למימון הגמלאות

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: (א) גביית דמי ביטוח לאומי (שירות מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים עצמאים); (ב) השתתפות הממשלה במימון הגמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי; (ג) מימון הממשלה של גמלאות לפי הסכמים וחוקים אחרים; (ד) תקבולים מריבית על השקעת יתרות כספיות, בעיקר באיגרות חוב ממשלתיות. מלבד דמי ביטוח לאומי המוסד גובה את דמי ביטוח הבריאות ומעבירם לקופות החולים.

בדומה לתחומים אחרים בביטוח הלאומי, נעשו ב-2022 שינויים והתאמות גם בתחום הגבייה: עודכנו שיעורי הקצבת אוצר המדינה לביטוח לאומי מתקבולי הגבייה בכל שנת כספים עד שנת 2028 ואילך, ונקבעה הקצבת האוצר לשנת 2023 ל-58.88% (חוק ההסדרים לשנים 2021-2022, סעיף 32א' לחוק הביטוח הלאומי). לאחר שנתיים שבהן הוקפא השכר הממוצע (חוק התוכנית לסיוע כלכלי 2021-2022), נקבע בחוק הביטוח הלאומי כי השכר הממוצע יעלה ב-2023 ב-12.5%. מידע נוסף על שינויי חקיקה ראו בפרק גבייה.

גביית דמי ביטוח מהציבור

היקף הגבייה מהציבור מושפע מן ההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממדד המחירים לצרכן, ממספר המועסקים ומשינויי החקיקה. שנת 2023 (טרם פרוץ מלחמת חרבות

ברזל) התאפיינה בצמיחה כלכלית גבוהה, שהשפיעה לחיוב על דמי הביטוח שנגבו. ברבעון האחרון של 2023 נצפתה ירידה בקצב הגבייה של דמי הביטוח לעומת שלושת הרבעונים שקדמו למלחמה, שהובילה להתמתנות בגבייה השנתית.

לוח 8: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות, 2017-2023

2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)							
98,193	92,905	83,257	76,350	77,817	73,825	69,862	סך כל תקבולי דמי ביטוח
93,874	88,806	79,624	73,032	74,405	70,656	66,849	סך הכל גבייה מהציבור
62,258	59,020	52,322	47,768	48,945	46,396	43,800	לענפי ביטוח לאומי
31,616	29,786	27,302	25,264	25,460	24,260	23,048	למערכת הבריאות
4,318	4,099	3,633	3,318	3,412	3,169	3,014	שיפוי האוצר
מדדים להתפתחות הגבייה מהציבור							
							אחוז שינוי ריאלי
1.4	6.8	7.4	-1.0	4.6	4.9	5.1	סך הכל גבייה מהציבור
1.2	8.1	7.9	-1.6	4.7	5.1	5.2	לענפי ביטוח לאומי
1.8	4.5	6.5	0.1	4.1	4.4	4.9	למערכת הבריאות
							כאחוז מהתמ"ג
5.0	5.0	5.1	5.2	5.2	5.3	5.3	סך הכל גבייה מהציבור
3.3	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.4	לענפי ביטוח לאומי
1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים לפרטים							
42.3	41.3	41.0	44.3	45.4	45.4	43.9	סך הכל גבייה מהציבור
28.06	27.5	27.0	29.0	29.9	29.8	28.8	לענפי ביטוח לאומי
14.2	13.9	14.1	15.3	15.5	15.6	15.1	למערכת הבריאות
כאחוז מהמיסים הישירים							
29.5	29.0	29.5	33.1	34.1	33.5	30.4	סך הכל גבייה מהציבור
19.6	19.2	19.4	21.6	22.5	22	19.9	לענפי ביטוח לאומי
9.9	9.7	10.1	11.4	11.7	11.5	10.5	למערכת הבריאות

* העיגול לספרה אחת אחרי הנקודה גורם לכך שתיתכן חריגה של סכום החלקים מהשלם ולהפך.

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-2023 ב-1.4% בהמשך לעלייה של 6.8% בשנת 2022. התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-1.2% בהמשך לעלייה של 8.1% בשנת 2022, ולמערכת הבריאות עלו ב-1.8% (לוח 7). חלקם של דמי ביטוח לאומי

בכלל הגבייה מן הציבור¹² עלה במעט ל-28%, וחלקם של דמי ביטוח הבריאות (ללא שיפוי) עלה, מ-13.9% ל-14.2%. בסך הכל היה חלקם של דמי הביטוח ב-2023 כ-42.3% מסך כל הגבייה מהציבור (לעומת 41.3% ב-2022).

ב-2023 הסתכמו התקבולים מגבייה בכ-93.8 מיליארד ש"ח בקירוב, 62.2 מיליארד בהם לענפי הביטוח הלאומי ו-31.6 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור התווספו 4.3 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 ג' לחוק).

במונחים של אחוז מהתמ"ג הגיעה הגבייה הכוללת ב-2023 ל-5.0%, 3.3% בהם הוקצו לענפי הביטוח הלאומי ו-1.7% למערכת הבריאות¹³ – ירידה קלה בלבד לעומת שנים קודמות (לוח 8). בכל השנים המוצגות בלוח 8, 2017-2022, הגבייה במונחי תוצר היתה נמוכה משיעורה בתחילת שנות ה-2000 (למשל, 6.3% ב-2003) ב-1 נקודת האחוז ויותר ונמוכה במעט אף מהשיעורים בשנים 2012-2015 (5.1%) ומהשיעורים ב-2017-2018 (5.3%). בשיעור מהמיסים הישירים חלה ב-2023 עלייה לעומת שנת 2022 – 19.6% לענפי הביטוח הלאומי ו-9.9% למערכת הבריאות.

גבייה משכירים ומלא-שכירים

ב-2023 עלתה ריאלית ב-0.6% הגבייה הישירה מהשכירים בהמשך לעלייה של 8.2% ב-2022 (לוח 4 בפרק 4). הגידול נובע בעיקר מעלייה במספר המשרות ועליית השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי במהלך השנה. הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים, כ-90% בהם עצמאים, עלתה אף היא ריאלית ב-7.1%, לעומת עלייה של 7% בשנת 2022.

המקורות למימון הגמלאות

ב-2023 עלו ריאלית סך כל תקבולי הביטוח הלאומי למימון ענפי הביטוח הלאומי ב-9.2% והסתכמו ב-138.2 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח 9). העלייה נובעת בעיקר מעלייה בהשתתפות הממשלה ומימון הממשלה של הגמלאות. העלייה בהשתתפות הממשלה ב-2019-2016 מוסברת בתיקון בסעיף 32 לחוק שעשה האוצר ב-2016, ולפיו שיעור הקצבת האוצר לענפי הביטוח הלאומי השתנה ונקבע כאחוז מסך דמי הביטוח לכל הענפים. הקצבת האוצר חושבה בשנים אלה כשיעור מסך גביית הביטוח הלאומי (כולל שיפוי אוצר המדינה) בתוספת הקצבה מיוחדת של כ-3 מיליון ש"ח בעבור תשלומי האשפוז ומקדם דמוגרפי (מקדם המתחשב בשיעור הגידול הצפוי באוכלוסייה), האמור להעלות את ההקצבות לקצבאות זיקנה ולסיעוד. התקבולים מריבית עלו במונחים ריאליים ב-2.5% לאחר ירידה של ב-1.9% ב-2022 (לוח 9).

12 כאן כלל הגבייה מהציבור כוללת את דמי ביטוח לאומי, דמי ביטוח בריאות ומס הכנסה מיחידים.

13 עקב העיגול לספרה אחת אחרי הנקודה.

לוח 9: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995–2023

שנה	סך הכל תקבולים*	דמי ביטוח לאומיים**	השתתפות הממשלה***	מימון הממשלה של גמלאות	תקבולים מריבית	מימון הממשלה של מענקים
מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)						
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	
2020	121,565	51,093	32,312	10,417	8,078	18,610
2021	129,685	55,954	37,265	10,597	7,706	16,474
2022	121,475	62,478	38,906	12,196	7,895	
2023	138,287	65,678	44,655	17,864	8,436	1,654
גידול שנתי ריאלי (אחוזים)						
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	
2015	6.1	7.2	15.0	-7.6	-1.1	
2020	16.6	-1.9	-2.3	3.4	-1.0	
2021	5.1	7.9	13.6	0.2	-6.0	-12.8
2022	-10.3	7.0	0.0	10.3	-1.9	
2023	9.2	0.9	10.1	53.6	2.5	
התפלגות (אחוזים)						
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	
2015	100.0	52.7	24.7	12.8	9.8	
2020	100.0	42.0	26.6	8.6	6.6	15.3
2021	100.0	42.4	26.8	8.6	6.7	15.4
2022	100.0	51.4	32.0	10.0	6.5	
2023	100.0	47.5	32.3	12.9	6.1	1.2

* כולל פיצויים צד ג'.

** כולל שיפוי אוצר.

*** לפי סעיף 32 לחוק.

דמי הביטוח הלאומי, המסתכמים בשנים האחרונות בכמוחצית מסך התקבולים, ירדו ל-47.5% ושיעור השתתפות הממשלה לפי סעיף 32 לחוק עלה – מ-32% מסך התקבולים ב-2022 ל-32.3%

ב-2023. בשל מלחמת חרבות ברזל בוצעו מספר שינויי חקיקה בגבייה למידע נוסף על שינויי חקיקה ראו בפרק גבייה.

עודפים, גרעונות ורזרבות כספיות

ללא ההכנסות מריבית על השקעות המוסד, נוצר ב-2023 חוסר של 8.2 מיליארד ש"ח – יותר מהחוסר שהיה ב-2022 (2.3 מיליארד ש"ח) (לוח 10). לגירעון הכולל תרמו העלויות בגירעון בענפים סיעוד ונכות – 13.2 ו-14.4 מיליארד ש"ח בהתאמה. אם מביאים בחשבון את תקבולי הריבית, הסתכמה הפעילות הכספית של הביטוח הלאומי ב-2023 בעודף של כ-173 מיליון ש"ח – עודף נמוך לעומת השנים שלפני משבר הקורונה.

לוח 10: עודפים וגירעונות בענפי הביטוח הלאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2019-2023

ענף ביטוח	ללא ריבית					עם ריבית				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
סך הכל	3,355	-17,663	-2,922	-2,295	-8,263	11,562	-9,585	4,784	5,600	173
אזרח ותיק ושאיירים	2,271	-667	645	2,176	1,481	4,889	1,982	3,172	4,932	4,518
נכות כללית	-4,974	-6,132	-6,711	-8,909	-12,464	-5,037	-6,417	-6,908	-9,399	-13,227
נפגעי עבודה	2,222	1,499	2,920	2,205	2,079	2,420	1,750	3,159	2,546	2,524
אמהות	3,716	3,374	4,037	4,403	5,021	4,040	3,792	4,436	4,990	5,775
ילדים	5,022	4,086	5,166	6,197	6,390	9,792	9,001	9,856	11,445	12,168
אבטלה	-357	-12,220	-738	917	-121	-364	-12,376	-887	533	-502
סיעוד	-6,620	-9,311	-10,551	-11,804	-13,311	-6,693	-9,596	-10,823	-12,552	-14,443
אחר	2,075	1,787	2,312	2,524	2,662	2,515	2,279	2,780	3,107	3,361