



ביטוח לאומי
מנהל המחקר והתכנון

התקציב הביטוחי והלא ביטוחי

תחזית לשנת 2026
ואומדן ביצוע לשנת 2025





ביטוח לאומי

מינהל המחקר והתכנון

התקציב הביטוחי והלא ביטוחי תחזית לשנת 2026 ואומדן ביצוע לשנת 2025

ד"ר גבריאלה היילברון, מנהל המחקר והתכנון

ד"ר נטליה גיטלסון, מנהל המחקר והתכנון

רו"ח אלדד שקד, יועץ כלכלי

תוכן	
1.	הקדמה 3
2.	מבוא 5
	התקציב הביטוחי 5
	התקציב הלא-ביטוחי 5
3.	מנגנון התקבולים של הביטוח הלאומי 6
	א. הכנסות מגביית דמי ביטוח מהציבור 6
	ב. הכנסות מריבית 6
	ג. הכנסות משיבוב 7
4.	תקצוב, שיפוי והשתתפות הממשלה בתקציב הביטוח הלאומי 9
5.	תקציב 2025-2026 - תקבולים, תשלומים ועודף תקציבי 10
6.	אומדן ביצוע 2025 12
7.	תחזית לשנת 2026 14
	תקבולים 14
8.	הוצאות ביטוחיות - גמלאות ומגמות עיקריות 17
9.	מימון הקצבאות 19
10.	תקציב לא-ביטוחי 2025-2026 20
	הוצאות לא ביטוחיות - גמלאות ומגמות עיקריות 21
11.	עדכון הקצבאות 2026 22
12.	חקיקה - תקציב 2026 24
	חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 24
	חוק התכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 24
	מענקי "חרבות ברזל" שחוקקו ב-2023 ואילך 25
	שינוי חקיקה בשנת 2025 בחוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי 25
13.	מספר מקבלי הגמלאות 2024-2026 26
14.	ההוצאות המנהליות בתקציב התפעולי 2025-2026 27
15.	הוצאות לגורמי חוץ בתקציב התפעולי 2025-2026 28
	נספח א' - מדדים מקרו-כלכליים בבסיס תקציב 2026 29
	נספח ב' - תרשימים 30
	נספח ג' - תקציב הביטוח הלאומי לפי ענפים 33

1. הקדמה

מסמך זה מתאר את התקציב הביטוחי והלא ביטוחי עבור שנת 2026 (תחזית) ושנת 2025 (אומדן ביצוע) כפי שבאים לידי ביטוי בתקציב 2026 ("תחזית שרים").

בינואר 2025, עבר "חוק להשגת יעדי תקציב", אשר לו השלכות על ההכנסות וההוצאות של ביטוח לאומי. להלן השינויים העיקריים ב"חוק להשגת יעדי התקציב" הנוגעים לחוק הביטוח הלאומי ולחוק ביטוח בריאות:

א. **חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 244 והוראת שעה), התשפ"ד 2024:** במסגרת תיקון החוק הוקפא בשנת 2025 השכר הממוצע בסעיף 1 ובסעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי, לצורך גביית דמי ביטוח לאומי.

ב. **חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 252 והוראת שעה), התשפ"ה-2025:**

מדובר בתיקון שהיה במקור חלק מחקיקת ההסדרים לשנת 2025 ופוצל בשל הדחיפות והצורך בפרסומו המוקדם מטעמי תפעול של המוסד לביטוח לאומי. התיקונים חלו מיום 1.1.2025 אלא אם כן צוין אחרת. להלן עיקרי השינויים:

(1) העלאת שיעורי דמי הביטוח - העלאת דמי הביטוח הלאומי ב-1.6% של השיעור המופחת (השיעור המשולם על הכנסה עד 60% מהשכר הממוצע לצרכי גבייה)¹ לשכירים ולעצמאיים. ביחס לשכירים (שאינם אוכלוסיות מיוחדות) שיעור העלאת מתחלק כך שהמעסיקים נושאים בשיעור של 60% מן העלאת ואילו העובד - בשיעור של 40% מן העלאת (קרי - חלק מעסיק גדל ב-0.96% וחלק עובד גדל ב-0.64%).

(2) שינוי דמי הביטוח הלאומי לעובדי משק בית והכשרה מקצועית - במסגרת התיקון עוגנו ההוראות שהיו קבועות בתקנות ביחס לעובדי משק בית והכשרה מקצועית בחקיקה הראשית. אדם המעסיק עובד במשק ביתו, והוא (העובד) מבוטח לפי פרק י"א (ביטוח אזרחים ותיקים וביטוח שאירים) ישלם 6.25% מכלל השכר של העובד ורשאי לנכות מן העובד 1%.

(3) נקבע כי לעניין מי שמעסיק עובד משק בית שאינו מבוטח על פי פרק י"א (לרבות עובד זר) או שמתקיימות בו הוראות סעיף 351 (ב) או (ד) ישלם 2% [קרי, מקבלי קצבת אזרח ותיק ומי שהגיע לגיל הקבוע לגביו אף אם אינו מקבל קצבה; מקבלי קצבת נכות מעבודה ונכות כללית בשיעור מלא].

(4) נקבע כי בשנים 2025 ו-2026 לעובדי משק בית המבוטחים לפי פרק י"א המעסיק ישלם 7.85% במקום 6.25%, ורשא לנכות מהעובד 1.8% במקום 1%. בגין עובד משק בית שאינו מבוטח על פי פרק י"א (לרבות עובד זר) או שמתקיימות במעסיק הוראות סעיף 351 (ב) או (ד), ישלם המעסיק 3.6%.

¹ השכר הממוצע לצורך גבייה הוקפא בשנת 2025. עקב כך הסכום המופחת עמד על 7,522 ₪ (כמו בשנת 2024).

(5) למי שנמצא בהכשרה מקצועית או שיקום מקצועי הועלו דמי הביטוח ל-0.53% ברכיב ביטוח נפגעי עבודה ול-0.13% ברכיב ביטוח אימהות.

(6) הוגדל שיעור דמי הביטוח הלאומי למי שאינו עובד לרבות תלמידים וסטודנטים ב-50%. דמי הביטוח הועלו מ-29 ש"ח ל-43 ש"ח לחודש.

(7) בשנת 2025 הוקפאו קצבאות הילדים, כך שגובה הקצבה נותר ללא שינוי אל מול שנת 2024.

(8) הקצבת האוצר למוסד - סעיף 32 (א) - הוקטנו שיעורי ההקצבה השנתית מהאוצר למוסד ביטוח לאומי (בשל הגדלת שיעורי דמי הביטוח, הקפאת קצבת ילדים, הקפאת השכר הממוצע לענייני דמי ביטוח והצמדת הסכום המופחת למדד מחירים לצרכן במקום 60% מהשכר הממוצע החל ב-2026) בסעיף 32(א) לחוק כך שבשנת 2025 ישנה הפחתה מ-59.4% ל-47.07%, ובשנת 2026 הפחתה ל-44.57%. כלומר, כל תוספת ההכנסות מעליית דמי ביטוח ומהקפאת קצבת הילדים הופחתה מתקצוב האוצר כך ש**סך הכנסות ביטוח לאומי לא ישתנו כתוצאה מצעדים אלו**.

(9) אפשרות הארכה - שר האוצר, בהתייעצות עם שר העבודה ובאישור ועדת העבודה והרווחה, רשאי להאריך את הוראת השעה ביחס להגדלת דמי הביטוח והפחתת הקצבת אוצר המדינה לשנתיים נוספות (2027-2028) כאשר ההארכה תתאפשר בשנה אחת בכל פעם.

ג. חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון מס' 72 והוראת שעה), התשפ"ה - 2025 :

(1) בחודש ינואר 2025 השיעור המלא יעמוד על סך של 5.16% והשיעור המופחת יעמוד על

3.23% (לעומת 5% שיעור מלא ו-3.1% שיעור מופחת בשנת 2024).

(2) מיום 1.2.25 ואילך השיעור המלא של דמי ביטוח בריאות יעמוד על 5.17%.

2. מבוא

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

התקציב הביטוחי

התקציב הביטוחי מהווה את הרכיב המרכזי בתקציב הביטוח הלאומי. מטרת הקצבאות הביטוחיות למזער נזק מסיכונים שונים של המבוטחים על פני מעגל החיים, ולהבטיח קיום רמת חיים מסויימת על ידי תשלום קצבאות אם הסיכונים מתרחשים. קביעת הסיכונים, היקף הקצבאות והתנאים לקבלתן נקבעו בחקיקה. בין הקצבאות הביטוחיות יש מחליפות שכר ואחרות, קצבאות קצרות מועד וארוכות מועד, אוניברסליות וסלקטיביות.

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. 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 באוכלוסייה קשת יום באמצעות תשלום של קצבאות קיום, ובקבוצות אוכלוסייה נוספות (כנפגעי איבה) 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 ותשלומים המשמשים מענה לצרכי השעה כגון בעת משבר הקורונה ומלחמת "חרבות ברזל" ועבור ההוצאות המנהליות לצורך תשלום קצבאות ותשלומים 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.

התחזיות במסמך זה בנויות על מידע מנהלי שברשות מינהל המחקר והתכנון וכן על הנחות כלכליות, דמוגרפיות, שינויים במספר מקבלי הקצבאות ואחרות, שביצע מינהל המחקר והתכנון על בסיס הערכות של בנק ישראל, הלמ"ס, משרד האוצר, בנקים ובתי השקעות.

3. מנגנון התקבולים של הביטוח הלאומי

תקבולי ביטוח לאומי מתחלקים לארבעה סוגים עיקריים:

- א. הכנסות מגביית דמי ביטוח מהציבור.
- ב. הכנסות מריבית על קרן ההשקעות.
- ג. הכנסות משיבוב.
- ד. הכנסות מתקצוב, שיפוי והשתתפות הממשלה.

א. הכנסות מגביית דמי ביטוח מהציבור

הכנסות מסכומים שהביטוח הלאומי גובה כדמי ביטוח מכוח חוקים ותקנות. עיקר ההכנסות ממעסיקים בגין עובדים שכירים, בהתאם לשכר העובדים. הכנסות נוספות הן הכנסות ממי שאינם שכירים (בעיקר עצמאים), על פי חיוב הביטוח הלאומי בהתאם לשומת מס האחרונה של המבוטח או בהתאם לשיעור המינמלי הקבוע בחוק.

בשנת 2025 עודכנו שיעורי דמי ביטוח לאומי בשיעור המופחת וכן עודכן השכר המירבי לתשלום ביטוח לאומי. ההכנסה לצורך תשלומי ביטוח לאומי בשיעור המופחת נותרה ללא שינוי בשל הקפאת השכר הממוצע לעניין דמי ביטוח, כלהלן:

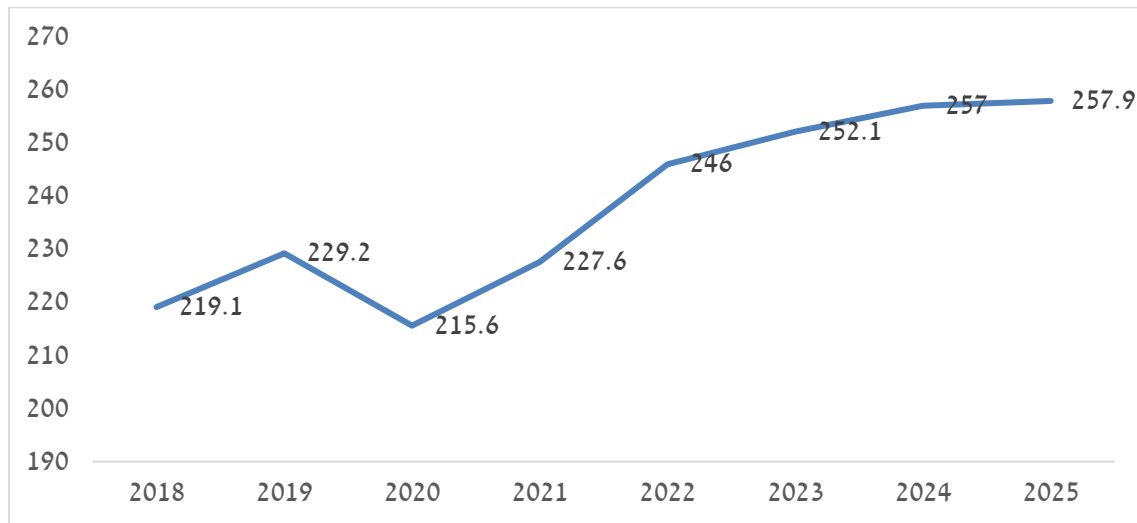
לוח 1: שיעור דמי הביטוח בשנת 2025 ואילך

עצמאים	עובד + מעסיק	
4.47%	5.55%	שיעור מופחת - עד שכר של 7,522 ש"ח
12.83%	14.60%	שיעור מלא - מעל שכר של 7,522 ש"ח ועד השכר המירבי – 50,695 ש"ח

ב. הכנסות מריבית

כאשר קיים עודף בתקציב, ביטוח לאומי משקיע באג"ח את העודף התקציבי ואת קרן האג"ח שנפרעת, בהתאם לצורכי הנזילות הקיימים.

תרשים 1: יתרת קרן האג"ח 2018-2025 (מיליארדי ש"ח)



ביטוח לאומי משקיע 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.² הריבית על איגרת זו נקבעת במועד 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 היה 0.7%- , ל-2022 היה 0.02%, ל-2023 שיעור הריבית הסתכם ב- 1.2%, ולשנת 2024 – 1.87%. שיעור הריבית הממוצעת בשנת 2025 הינו 1.95%.

ג. הכנסות משיבוב

הכנסות משיבוב ("פיצוי צד שלישי") הן הכנסות לפי סעיף 328 לחוק, מחברות ביטוח ואוצר המדינה, בגין פיצוי על גמלה ששולמה למבוטח. על פי סעיף 328(א) לחוק הביטוח הלאומי, אם מתרחש מקרה

² יצוין כי איגרת חוב זו היא כיום היחידה הקיימת בישראל ל-17 שנים. הפרמיה מחושבת לאורך התקופה בתהליך של אינטרפולציה.

שבגינת 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 בגין 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 ש"ח על חשבון עילות שנוצרו בין השנים 2022-2014, כך שכל תביעת שיבוב שתתבקש מחברות הביטוח ולחברת הביטוח לא תהיה טענה, תקוזה התביעה מול המקדמה עד לקיזוזה המלא. מ-2023 נקבע בהסדר תשלום גלובאלי תחליף לזכות השיבוב. התשלום יהיה אחוז מהגביה של חברות הביטוח בענף ביטוח רכב מנועי.

4. 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 עצמאיים. על פי החוק, האוצר משפה בגובה 7.1% על גבייה משכירים, ובגובה 5.65% על גבייה מלא שכירים.
- **מענק אשפוז - ענף אמהות** - לפי סעיף 32(ג2) – אוצר המדינה משפה 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.
- **מקדם דמוגרפי - ענפים אזור ותיק ושאיירים וסיעוד** - על פי סעיף 32(ז) משפה אוצר המדינה את הביטוח הלאומי בעבור גידול באוכלוסיות זכאי אזור ותיק ושאיירים וסיעוד (להלן "המקדם הדמוגרפי"). השיפוי מחושב 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 המחירים לצרכן המשמש לעדכון הקצבאות). בשנת 2019 עבר לראשונה סכום המקדם הדמוגרפי בגין שיעור הגידול באוכלוסיית הזכאים לגמלאות הסיעוד ואזור 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).
- **מענק מעבר בשל דחיית גיל פרישה** – על פי סעיף 269(ג) ישפה אוצר המדינה את הביטוח הלאומי בגין תשלומי מענק, בעקבות העלאת גיל הפרישה לנשים ודחיית מועד זכאותן לקצבת אזור ותיק, לנשים שנולדו מינואר 1960 עד דצמבר 1966 ועשויות להיות זכאיות למענק מעבר.
- **דמי קבורה** – לפי תקנות ביטוח הלאומי (דמי קבורה), שונו תעריפי דמי הקבורה המשולמים לחברות הקבורה ואופן עדכונם. תקציב המדינה ישפה את ביטוח לאומי בגין שינוי התקנות (סכומים אלו לא יעלו 25 מיליון ש"ח – מחירי 2022).

5. תקציב 2025-2026 - תקבולים, תשלומים ועודף תקציבי

לוח 2: תשלומים ותקבולים של הביטוח הלאומי, 2025-2026

(2025 אומדן, 2026 תחזית, מיליוני ש"ח)

<u>2026</u>	<u>2025</u>	
249,113	254,364	תקבולים
138,467	135,185	תקבולים ביטוחיים
79,114	74,886	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי
48,362	48,588	הקצבת אוצר והשתתפות הממשלה
8,704	8,694	ריבית על השקעות
2,288	3,017	פיצויים מצד שלישי
25,022	37,951	תקבולים לא ביטוחיים
24,473	37,475	מימון גמלאות לפי סעיף 9 לחוק וחוקים אחרים
550	476	הוצאות מינהל לא לפי חוק הביטוח הלאומי
85,624	81,228	ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות
260,975	259,401	תשלומים
150,329	140,222	תשלומים ביטוחיים
147,967	138,127	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי
2,362	2,096	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי
25,022	37,951	תשלומים לא ביטוחיים
85,624	81,228	ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות
-11,862	-5,038	תקבולים פחות תשלומים

לוח 3 : תקציב ביטוחי, ביטוח לאומי 2025-2026, לפי מקורות גבייה וענפי תשלום

(2025 אומדן, 2026 תחזית) מיליוני ש"ח

<u>2026</u>	<u>2025</u>	
71,027	67,256	הכנסות שכירים
8,086	7,630	הכנסות לא שכירים
79,114	74,886	סך גבייה - ציבור
48,362	48,588	הקצבת אוצר והשתתפות הממשלה
8,704	8,694	ריבית מהשקעות
2,288	3,017	פיצויים מצד שלישי
138,467	135,185	סך הכנסות
46,749	44,560	זו"ש
22,641	21,100	סיעוד
41,136	36,574	נכות כללית
55	54	תאונות
10,672	9,888	נפגעי עבודה
11,433	10,929	אמהות
9,896	9,610	ילדים
4,982	5,053	אבטלה
391	346	פש"ר
13	13	הענקות צדק
147,967	138,127	סך גמלאות
2,362	2,096	הוצאות מנהל
-11,862	-5,038	עודף (גירעון) תקציבי

6. אומדן ביצוע 2025

אומדן סך התשלומים³ עבור שנת 2025 הינו כ-178 מיליארד ש"ח (לעומת כ-175 מיליארד ש"ח בשנת 2024). אומדן התקבולים בשנת 2025 הינו כ-173 מיליארד ש"ח (לעומת כ-172 מיליארד ש"ח בשנת 2024).

גמלאות ביטוחיות - לפי חוק ביטוח לאומי

עיקר התקציב בשנת 2025 הוא לגמלאות ביטוחיות, שנאמדו בכ-138 מיליארד ש"ח (79% מסך התשלומים, לא כולל הוצאות מנהל ותשלומי ביטוח בריאות), לעומת כ-127 מיליארד ש"ח בשנת 2024 (74% מכלל התשלומים). העלייה בתשלומים נובעת בעיקרה, מגידול בכמויות הזכאים לקצבאות, עדכון קצבאות, וכן מהוצאות הנובעות מאירועי 7 באוקטובר והלחימה במסגרת "חרבות ברזל" ו"עם כלביא" (בעיקר תשלומי מילואים ודמי אבטלה וכן השלכות על גמלאות נוספות). עקב ירידה בסך המענקים ששולמו וירידה בתשלומי דמי אבטלה ותגמולי מילואים הצטמצם חלקם של התשלומים הלא ביטוחיים.

אבטלה – בשנת 2025 אומדן תשלומי דמי אבטלה מוערך ב-5 מיליארד ש"ח (לא כולל הוצאה ע"ח האוצר עקב הוראת שעה בתקופת המלחמה, ראה תקציב לא ביטוחי), זאת לעומת 6 מיליארד ש"ח בשנת 2024. הירידה בתשלומי דמי אבטלה בשנת 2025 נובעת מהירידה בכמות מקבלי דמי אבטלה.

תקבולים בתקציב הביטוחי

בשנת 2025 נאמדו התקבולים הביטוחיים בכ-135 מיליארד ש"ח ובשנת 2024 הסתכמו בפועל בסך כ-127 מיליארד ש"ח. העלייה בתקבולים בהיקף של כ-6.3% נובעת מתהליך התאוששות לאחר אירועי ה-7 באוקטובר, עלייה בשכר הממוצע במשק, משיעורי התעסוקה וצעדי ממשלה שנקטו על מנת לשמור על היציבות הכלכלית של המשק בתקופת המלחמה (כגון, מענקים והקלות בתשלומים), העלאת מינימום לתגמול מילואים, שהשפיעו חיובית על הגבייה.

שיפוי והקצבת אוצר - השיפוי וההקצבה הם נגזרת של הגבייה בפועל.

ריבית על השקעות – אומדן הכנסות הריבית בשנת 2025 הינו כ-8.7 מיליארד ש"ח. במידה והיקף ההשקעות יפחת עם השנים כתוצאה מירידה בעודפים – תפחת גם הריבית על ההשקעות.

גמלאות ותקבולים לפי סעיף 9 וחוקים נוספים

בשנת 2025 נאמדו כ-38 מיליארד ש"ח נאמדו בגין גמלאות לא-ביטוחיות (לעומת כ-45 מיליארד ש"ח בשנת 2024). הגמלאות הממומנות במלואן מתקציב המדינה ומהוות כ-21% מסך התשלומים. בשנת

³ כולל הוצאות מינהל אלא אם צוין אחרת.

2025 הייתה ירידה (אל מול שנת 2024) בגמלאות הלא-ביטוחיות (מענקי חרבות ברזל ומילואים בעיקר על אף "עם כלביא") שמקורה בהיקף גיוס המילואים ותשלום מענקים בגין אירועי 7 באוקטובר והלחימה ב"חרבות ברזל".

תשלומים ותקבולים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ו"עם כלביא"

בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", ביטוח לאומי המשיך לשלם בשנת 2025 מענקים ייעודיים בשיפוי האוצר: מענק אכלוס עצמאי, מענקי עידוד ותמרוץ תעסוקה, מענק שיבה למפונים, מענק סיוע למפונים (חלף דמי אבטלה), תגמול חלף שכר לחטופים ומענק לבני זוג של משרתי מילואים בנוסף למענק סיוע לנפגעי אירועי בשבעה באוקטובר ומענק התארגנות. מענקים אלו הינם מעבר לתשלומים בענפים איבה ודמי אבטלה. ההוצאה בשנת 2025 בגין מענקים אלו הסתכמו בכ-3 מיליארד ש"ח. כמו כן, ביטוח לאומי דחה את מועדי הגבייה לאוכלוסיות מסוימות, לא ביצע פעולות אכיפה ונתן פטור מתשלומי דמי ביטוח למעסיקים שעובדיהם יצאו לחופשה ללא תשלום.

תשלומים ותקבולים של דמי ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות

תשלומים ותקבולים של דמי ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות נאמדו בשנת 2025 בכ-81 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 מהביטוח הלאומי למשרד הבריאות.

גירעון/עודף בתקציב ביטוח לאומי

הגירעון/העודף בתקציב ביטוח הלאומי נגרם מהתקציב הביטוחי בלבד שכן מתקבל שיפוי בגין התשלומים הלא ביטוחיים. בשנת 2024 הביטוח הלאומי היה בגרעון של כ-2.2 מיליארד ש"ח. בשנת 2025 אומדן הגירעון הצפוי בתקציב הביטוחי הוא כ-5 מיליארד ש"ח.

7. תחזית לשנת 2026

תקבולים

- הכנסות מגבייה - היקף הגבייה מהציבור הושפע מן ההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, מממד המחירים לצרכן, ממספר המועסקים ומשינויי חקיקה.** בשנת 2025 ישראל המשיכה להתמודד עם ההשלכות החברתיות והכלכליות הקשות של מלחמת "חרבות ברזל" שפרצה בעקבות האירועים הקשים של השבעה באוקטובר 2023, ועם אתגרים ביטחוניים נוספים - בהם מבצע "עם כלביא" שכלל עימות צבאי ישיר מול איראן. התחזית לגבייה מהציבור ל-2026 מניחה התאוששות מתונה בפעילות הכלכלית של המשק לצד המשך אי ודאות ביטחונית גבוהה.
- הקצבת אוצר - בחוק ההסדרים לשנים 2021-2022 נקבעו אחוזי השתתפות חדשים בסעיף 32(א) כדי לשקף את השתתפות הממשלה הנובעת מהשינויים שבוצעו בגמלאות לאנשים עם מוגבלות, העלאת גיל הפרישה לנשים והתחשבנות עם האוצר בעקבות הקפאת השכר הממוצע (לפי סעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי). כפי שאפשר לראות, שיעור ההשתתפות בשנת 2024 היה 59.81%. בשנת 2025 שיעור ההשתתפות הממשלה היה אמור לעמוד על 59.4%. יחד עם זאת בשנת 2025 בשל הגדלת הגבייה עקב העלאת שיעורי דמי הביטוח בחוק להשגת יעדי התקציב, הוקטנו שיעורי ההקצבה השנתית מהאוצר למוסד ביטוח לאומי בסעיף 32(א) לחוק באותו סכום כך שבשנת 2025 ישנה הפחתה מ-59.4% ל-47.07%, ובשנת 2026 הפחתה מ-59.86% ל-44.57%.**

לוח 4: שיעור השתתפות הממשלה בתקציב ביטוח לאומי לפי סעיף 32(א)

*2026	*2025	2024	2023	2022	2021	2020	אחוז ההקצבה על פי חוק
44.57%	47.07%	59.81%	58.88%	53.89%	57.26%	55.74%	

*אחרי החוק להשגת יעדי התקציב

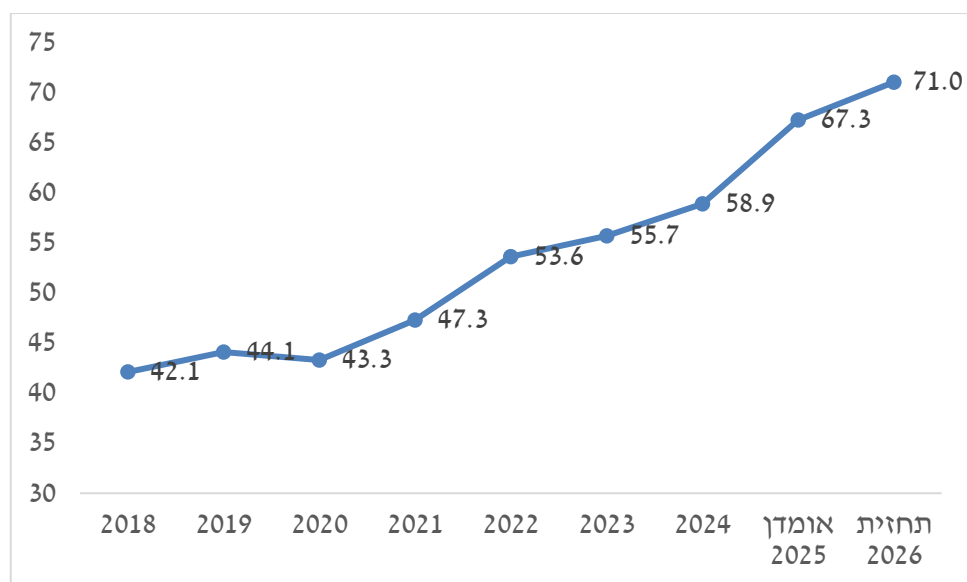
- הכנסות מריבית - התחזית להשקעות במחצית הראשונה של 2026 היא כ-6.5 מיליארד ש"ח.** תחזית ההכנסות הריבית בשנת 2026 היא כ-8.7 מיליארד ש"ח.
- הכנסות משיבוב - בשנת 2021 נחתם הסכם עם חברות הביטוח בנושא שיבוב בגין תאונות דרכים.** בהתאם לתנאי ההסכם, בשנת 2021 שולמה מקדמה בסך של כ-1 מיליארד ש"ח על חשבון תיקי שיבוב שעילתם נוצרה בשנים 2014-2022, כך שכל תביעת שיבוב שתתבקש מחברות הביטוח ולחברת הביטוח לא תהיה טענה – התביעה תקוזז מהמקדמה עד לקיזוזה המלא. אם לאחר מכן יהיו תביעות נוספות (בגין שנים אלו), יועבר עבורן תשלום נוסף (כלומר, מעבר למקדמה). לגבי עילות חדשות שייווצרו מ-2023, נקבע בהסדר תשלום גלובאלי כתחליף לזכות השיבוב. התשלום יהיה כאחוז מהגבייה של חברות הביטוח בענף ביטוח רכב מנועי. בנוסף, הכנסות משיבוב כוללות את תקבולי האוצר לפי תיקון מספר 102 לחוק הביטוח

הלאומי, שיפוי אוצר בגין תאונות עובדי מדינה. בשנת 2025 נאמדו כלל התשלומים משיבוב ב-3,017 מיליון ש"ח ובשנת 2026 תחזית התשלומים הינה 2,288 מיליון ש"ח.

הכנסות מגבייה מהציבור

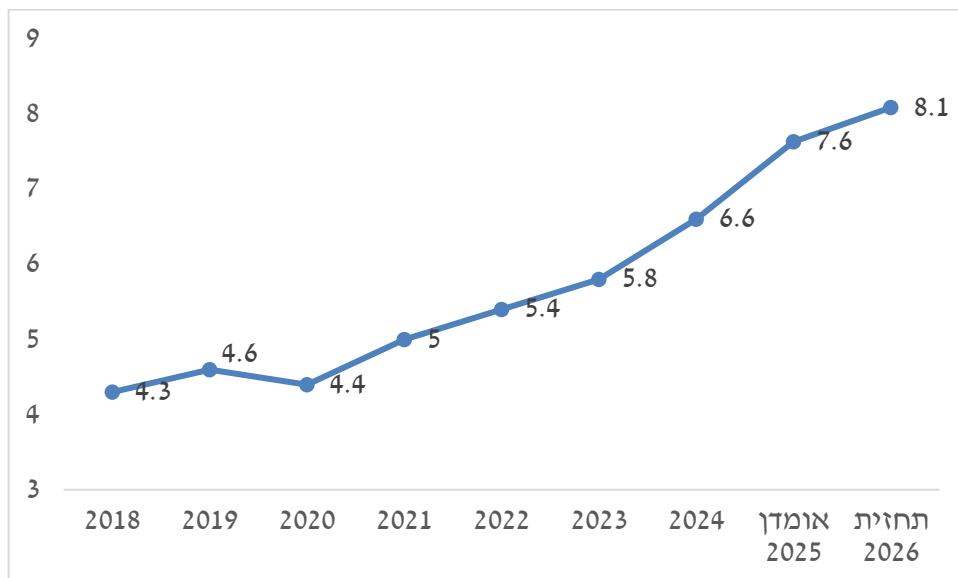
הכנסות משכירים: אומדן ההכנסות משכירים בשנת 2025 מהוות כ-50% מאומדן התקבולים בתקציב הביטוחי. ההכנסות נפגעו ממשבר הקורונה בעיקר בשנת 2020. בשנת 2021 ישנה התאוששות וההכנסות עלו מעבר לסכומים שלפני הקורונה, מגמה זאת נמשכה בשנים 2022-2023. בשנים 2024 ו-2025, על אף מלחמת "חרבות ברזל" ההכנסות מגביית דמי ביטוח משכירים עלו (בהתאם גם להעלאת שיעורי ביטוח לאומי בשנת 2025). בשנת 2026 התחזית מניחה המשך עלייה בגבייה בעקבות ההתאוששות שלאחר מלחמת "חרבות ברזל" ולאור העלאת שיעורי דמי ביטוח לאומי. תרשים 2 להלן מתאר את הכנסות ביטוח לאומי מגביית דמי ביטוח משכירים בפועל (הכולל אומדן 2025 ותחזית 2026):

תרשים 2: הכנסות מגביית דמי ביטוח משכירים, מיליארדי ש"ח, 2018-2026



הכנסות מ"לא שכירים" (בעיקר עצמאים): אומדן הכנסות מ"לא שכירים" בשנת 2024 היווה כ-5.8% מאומדן התקבולים בתקציב הביטוחי של ביטוח לאומי. בדומה למגמה בקרב ההכנסות משכירים, ההכנסות מ"לא שכירים" נפגעו ממשבר הקורונה בעיקר בשנת 2020. בשנת 2021 היתה התאוששות וההכנסות עלו על הסכומים שלפני הקורונה, מגמה זאת נמשכה בשנים 2022-2023. בשנים 2024 ו-2025 בשילוב עם צעדי הסיוע שנקטה הממשלה (לרבות העלאת שיעורי דמי ביטוח לאומי), המשק התאושש מאירועי ה-7 באוקטובר והגבייה עלתה. בשנת 2026 צפוי המשך גידול בגבייה לאור התאוששות המשק. תרשים 3 להלן מתאר את הכנסות ביטוח לאומי מגביית דמי ביטוח מ"לא שכירים" בפועל (כולל אומדן 2025 ותחזית ל-2026):

תרשים 3: הכנסות מגביית דמי ביטוח מ"לא שכירים", מיליארדי ש"ח, 2018-2026

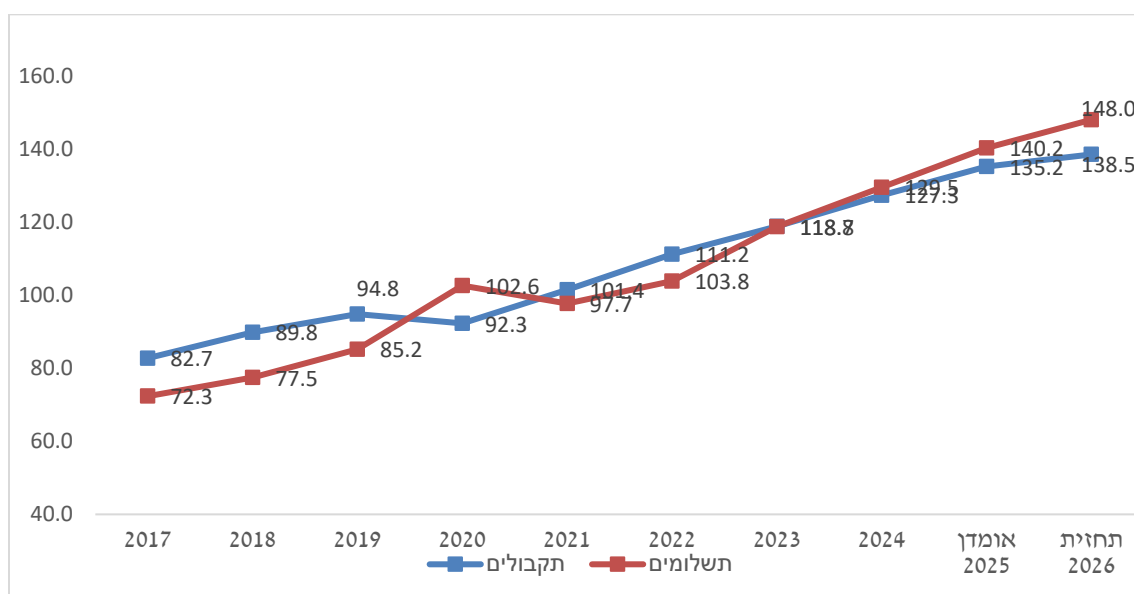


8. הוצאות ביטוחיות - גמלאות ומגמות עיקריות

- **סיעוד** - ההוצאה הצפויה על גמלת סיעוד לשנת 2026 נאמדת בכ-22.6 מיליארד ש"ח. אומדן ההוצאה בשנת 2025 הינו כ-21.1 מיליארד ש"ח. הנ"ל מהווה גידול של כ-7%, הנובע מעלייה בתעריף שעת טיפול (כולל הגדלת התעריף כתוצאה מעליית שכר המינימום) והמשך המגמה של גידול במספר הזכאים. עם זאת חלה האטה בקצב העלייה הגידול במספר הזכאים ב-2025 שצפויה להימשך גם ב-2026.
- **נכות כללית**, שר"מ וילד נכה - במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2021-2022 בוצעו שינויים נרחבים בגמלאות לאנשים עם מוגבלות. תקציב 2025 ותקציב 2026 כוללים את משמעותיות יישום מתווה זה ושינויים נוספים בגמלת ילד נכה בשנת 2023. ההוצאה הצפויה בענף נכות כללית ב-2026 נאמדת בכ-41.1 מיליארד ש"ח. אומדן ההוצאה בשנת 2025 הינו כ-36.6 מיליארד ש"ח. הנ"ל מהווה גידול של כ-12.5%, הנובע מעליית בשכר הממוצע והמשך המגמה של גידול במספר הזכאים. עם זאת חלה האטה בקצב הגידול במספר הזכאים בנכות כללית, שר"מ וילד נכה ב-2025.
- **אבטלה** - תחזית תשלומי דמי האבטלה לשנת 2026 הינה כ-5 מיליארד ש"ח לא כולל המשך תשלום ע"ח האוצר להקלות שנקבעו בהוראות שעה ב-2023 ב"חברות ברזל" וב-2025 ב"עם כלביא". תחזית זאת דומה לאומדן דמי האבטלה בשנת 2025 (ללא תשלומים ע"ח האוצר להקלות שנקבעו בהוראות שעה ב-2023). בשנת 2026 צפויה המשך מגמת ירידה במספר מקבלי דמי אבטלה כתוצאה מההתאששות ממלחמת "חברות ברזל" ו"עם כלביא" יחד עם מגמת עלייה בגובה הגמלה הממוצעת.
- **ילדים** – בשנת 2025 הוקפאו קצבאות הילדים ולא עודכנו כמידי שנה (אושר לאחר סיכום התקציב). בשנת 2026 עודכנו קצבאות הילדים בעליית מדד המחירים לצרכן בשנה האחרונה בלבד ללא עליית המדד בשנה בה הוקפאו.

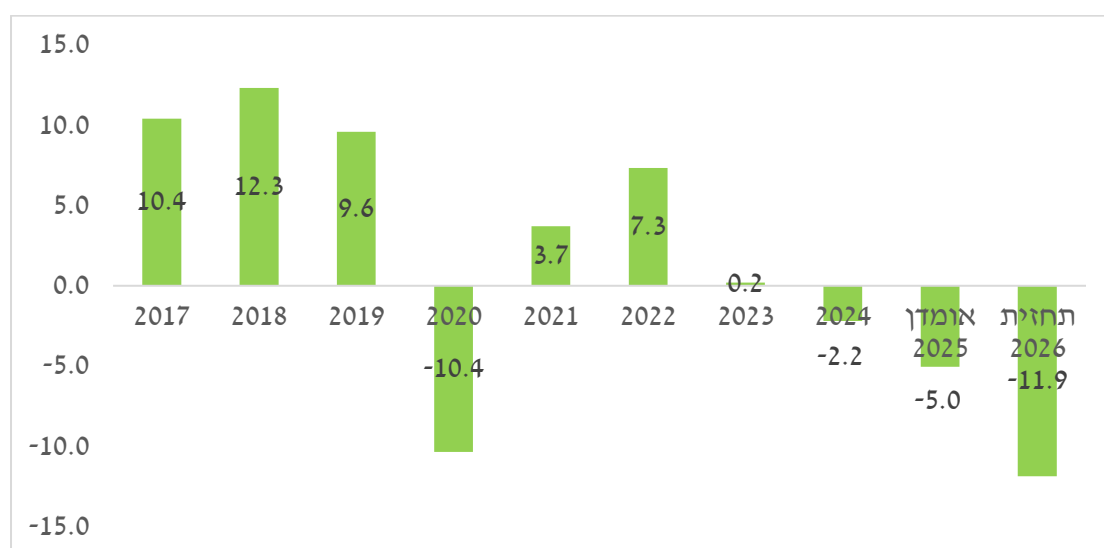
בתרשים 4 ובתרשים 5 להלן, ניתן לראות את התפתחות התקבולים, התשלומים והעודף לאורך השנים.

תרשים 4: סך תקבולים ותשלומים תקציב ביטוחי, מיליארדי ש"ח, 2017-2026



תרשים 4, מצביע על המשך הגידול בפער שבין התשלומים הביטוחיים אל התקבולים הביטוחיים, המשך פער זה מביא לשחיקה בנכסי הביטוח הלאומי.

תרשים 5: עודף/גירעון תקציב ביטוחי, מיליארדי ש"ח, 2017-2026

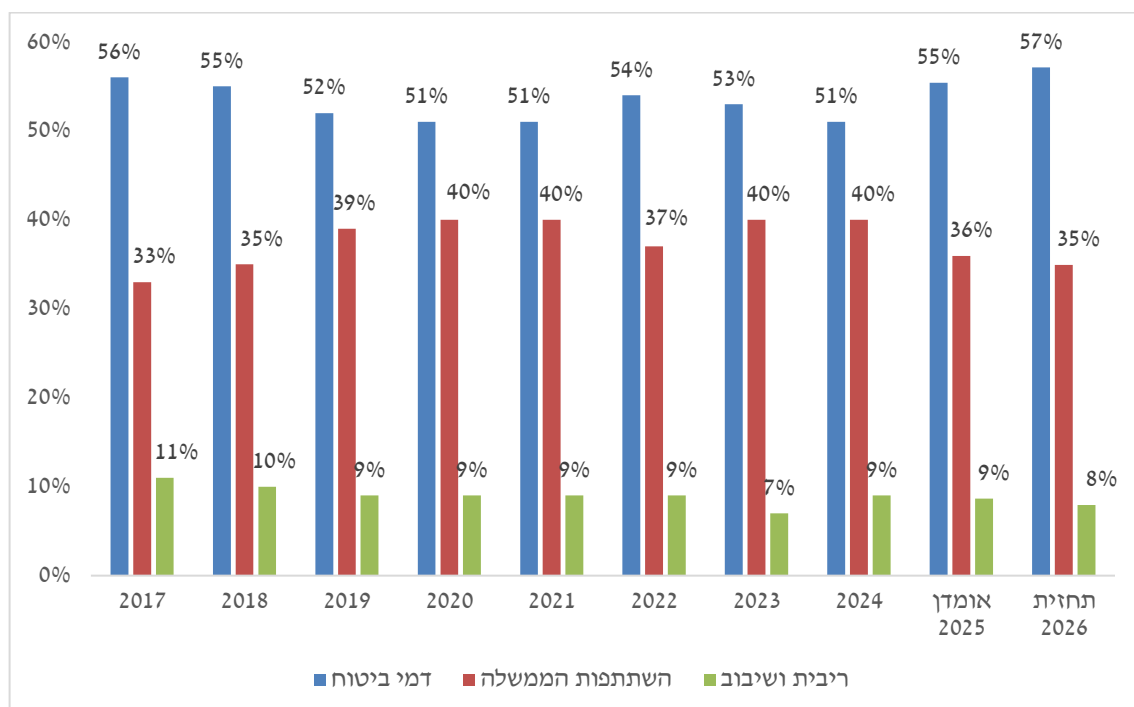


תרשים 5 מצביע על המשך מגמת הגידול בגירעון התקציב הביטוחי, כאשר הגרעון גדל מכ- 2.2 מיליארד ש"ח בשנת 2024, ל- 5 מיליארד ש"ח בשנת 2025 ותחזית גרעון של כ-12 מיליארד ש"ח בשנת 2026.

9. מימון הקצבאות

עיקר המימון של הפעילות הביטוחית הוא באמצעות מקורות עצמאיים - דמי ביטוח, תקבולי השיבוב ותקבולי הריבית על יתרת הנכסים (אג"ח ממשלתיות לא-סחירות). בשנת תחזית ההכנסות העצמאיות מגביית דמי ביטוח מהוות 57% מסך התקבולים הביטוחיים (שכירים ולא שכירים בלבד, ללא שיפוי משרד האוצר), ההכנסות מריבית ושיבוב מהוות כ-8%, וההכנסות מאוצר המדינה (שיפוי והקצבות, ללא השתתפות בדמי אבטלה עקב הוראות השעה) מהוות 33% מסך התקבולים. הירידה בהכנסות מאוצר המדינה נובעת בעיקר מהירידה בשיעור השתתפות הממשלה (סעיף 32(א)) שהחלה בשנת 2025 והמשיכה בשנת 2026, זאת אל מול עלייה בשיעור דמי ביטוח לאומי בשנים אלו. כלומר, סכום תקצוב האוצר הופחת בסכום שנבע מהעלאת בדמי הביטוח כך שסך הכנסות של ביטוח לאומי נשאר באותה רמה לפני ואחרי שינוי החקיקה.

תרשים 6: ההכנסות מדמי ביטוח, מהממשלה ומריבית כאחוז מסך התקבולים, 2017-2026



10. תקציב לא-ביטוחי 2025-2026

מכוח סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי והסכמים נוספים, הביטוח הלאומי משלם גמלאות ותשלומים לזכאים. להלן פירוט אומדן ביצוע 2025 ותחזית ל-2026 לתשלומים לא ביטוחיים. במסגרת חוק ההסדרים 2023-2024 חוקקו כמה שינויים בגמלאות הלא ביטוחיות ראה פירוט בסעיף חקיקה 2026 בהמשך המסמך. בשנים 2024 ו-2025 נוספו מענקים ייעודים במהלך תקופת מלחמת "חרבות ברזל" אשר צפויים לפחות משמעותית ב-2026

לוח 4: קצבאות לא-ביטוחיות, מיליוני ש"ח, 2025 אומדן ביצוע, 2026 תחזית

תחזית 2026	אומדן 2025	
1,421	1,502	הבטחת הכנסה
3,841	3,105	איבה
22	3,086	מענקי "חרבות ברזל"
40	38	נפגעי עבודה אוצר (אסירי ציון אלימות במשפחה)
27	26	אמהות מימון אוצר (בעיקר דמי מזונות)
3,716	3,672	השלמת הכנסה לזו"ש
1,920	1,896	סיעוד וזו"ש אוצר
0	237	דמי אבטלה - השתתפות אוצר
615	590	ילדים אוצר (מענק לימודים, חיסכון ארוך טווח)
2,178	2,100	ניידות ונכות כללית
382	375	נכות (גזות, פוליו)
18	18	מענק גיל פרישה
27	26	תשלום למתנדבים
10,138	20,685	משרד הביטחון (בעיקר מילואים)
128	119	נפגעי עבודה מכוחות הביטחון - ועדת גורן
24,473	37,475	סה"כ

הוצאות לא ביטוחיות - גמלאות ומגמות עיקריות

- **מילואים** - ההוצאה הצפויה על תשלומי מילואים לשנת 2025 נאמדת בכ-20.7 מיליארד ש"ח. אומדן זה מושפע מגיוס המורחב בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" ו"עם כלביא". התחזית בשנת 2026 עומדת על כ- 10.1 מיליארד ש"ח והינה תחת הנחה של ירידה בהיקף הלחימה וגיוס המילואים אל מול שנת 2025.
- **איבה** – ההוצאה הצפויה בתשלומי האיבה לשנת 2026 תושפע מהיקף הנפגעים אשר יוכרו כתוצאה מאירועי "חרבות ברזל", "עם כלביא" ואירועים נוספים בלתי צפויים בשנת 2026.
- **דמי אבטלה** - תשלומים בפועל בשנת 2026 יושפעו מאירועים הקשורים להמשך לחימה.
- **מענקי "חרבות ברזל"** - בשנת 2026 התחזית כוללת הפרשי זכאות/תשלומי רטרו בגין זכאויות שנים קודמות.
- **קבצאות ילדים** - בהתאם להחלטה הממשלה קצבאות הילדים הוקפאו בשנת 2025, בשנת 2026 בוטלה הקפאת קצבאות הילדים והן יוצמדו לעליית מדד המחירים לצרכן בשנה האחרונה בלבד ללא עליית המדד בשנה בה הוקפאו.

11. עדכון הקצבאות 2026

הסכום הבסיסי לחישוב הקצבאות בתחזית 2026

הסכום הבסיסי משמש מ-2006 כבסיס לקביעת רמת מרבית הקצבאות ולעדכון. הסכום הבסיסי (למעט זה המתייחס לנכות כללית והקצבאות הנגזרות ממנה) מתעדכן בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן, הידוע בעת חישוב העדכון שהינו מדד חודש נובמבר. כלומר, מרבית הקצבאות שישולמו ב-2026 יעודכנו לפי תחזית מדד המחירים לצרכן נובמבר 2025 ביחס למדד נובמבר 2024. להלן פירוט שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בשנים האחרונות ועדכון הסכום הבסיסי בהתאם. המדד של נובמבר 2020 לעומת נובמבר 2019 היה שלילי, לכן בשנת 2021 לא עודכנו הקצבאות.

לוח 5: שיעור השינוי בעדכון הקצבאות המתעדכנות לפי מדד המחירים לצרכן 2020-2026

תשלומי קצבאות מיום	שיעור השינוי
1.1.2026	2.4% (בפועל, זהה לתחזית)
1.1.2025	3.4%
1.1.2024	3.3%
1.1.2023	5.3%
1.1.2022	2.4%
1.1.2021	-
1.1.2020	0.3%

לפיכך הסכום הבסיסי לפי פסקה (1) לעדכון קצבאות מענק לידה, דמי לידה, נפגעי עבודה, דמי תאונה, מענק בר מצווה, גמלה למתנדב ומענק פטירה יהיה ב-2026 10,514 ש"ח, עדכון של 2.4% אל מול הסכום הבסיסי בשנת 2025. בהתאם עודכן גם הסכום הבסיסי לפי פסקה 3 המשמש בין היתר לעדכון קצבאות אזרח ותיק ושאיירם, הבטחת הכנסה ודמי מזונות והוא יהיה 10,382 ש"ח והסכום הבסיסי לפי פסקה 2 המשמש לעדכון קצבאות ילדים.

בתיקון 200 לחוק הביטוח הלאומי נקבע שהחל מ-2022 קצבת נכות כללית והקצבאות הנגזרות ממנה (קצבה לשירותים מיוחדים וגמלת ילד נכה) יעודכנו בהתאם לשיעור עליית השכר הממוצע לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי ולשם כך נקבע סכום בסיסי לפי פסקה (4). אומדן עליית השכר הממוצע שנלקח בחשבון במסמך זה לצורך עדכון הקצבאות 3.4%. לפיכך הסכום הבסיסי לפי פסקה (4), לעניין קצבת נכות כללית וכל קצבה ששיעורה נגזר ממנה, עודכן ב-3.4% והינו - 11,352 ש"ח.

השכר הממוצע לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי

בשנת 2025 השכר הממוצע לצורך תשלום דמי ביטוח לאומי הוקפא ועמד על סך זהה לשנת 2024-12,536 ש"ח. בשנת 2026 בוטלה ההקפאה והשכר הממוצע לצורך תשלום דמי ביטוח לאומי שב להיות זהה לשכר הממוצע לצורכי גמלאות, 13,769 ש"ח (התחזית לחישוב התקציב היתה 13,767 ש"ח). השכר הממוצע לעניין גמלאות עודכן ב-3.4% יחסית לשנת 2025.

שכר מינימום

בהתאם לחוק שכר מינימום יתבצע עדכון בחודש אפריל 2026 בעקבות העלייה בשכר הממוצע לעניין עדכון הגמלאות (לפי השכר הממוצע בסעיף 1 בחוק הביטוח הלאומי).

12. חקיקה - תקציב 2026

חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2023 ו-2024

במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית עברו מספר תיקוני חקיקה המשפיעים על ביטוח לאומי ותקציבו, ביניהם הוראות שעה שהפכו להוראות קבע:

- א. התחשבות בדמי אבטלה כהכנסה מעבודה לעניין מבחני ההכנסות בגמלאות נכות כללית, אזרח ותיק וגמלאות לפי חוק הבטחת הכנסה.
- ב. שיעור הניכוי מהגמלה להורים עצמאים מקבלי הבטחת הכנסה, אזרח ותיק ושארם עם תוספת השלמת הכנסה ומקבלות דמי מזונות.
- ג. דיסריגארד מהכנסה שאינה מעבודה לעניין תוספת לבני זוג וילדים לגמלת נכות כללית.
- ד. תוספת לדמי הביטוח למעסיקים לנפגעי עבודה בשיעור של 0.1%. בנוסף, הוגדלה התוספת לדמי הביטוח באופן מדורג עד ל- 0.2% בשנת 2032.

בנוסף אושרה תוספת של 200 ש"ח למענק חימום למקבלי תוספת השלמת הכנסה בגיל הפרישה (ואוכלוסיות נוספות) בשנת 2023 בלבד.

חוק התכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2023

במסגרת החוק נקבעו הקלות לעניין זכאות לדמי אבטלה, פטור למעסיק מתשלום דמי ביטוח לעובד שיצא לחל"ת ומענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה שפוטרו או הוצאו לחל"ת. תקופת הוראת השעה מיום 7.10.2023 ועד ליום 30.11.2023.

נחתם הסכם בין הביטוח הלאומי ומשרד הבטחון המאפשר למשרתת במילואים להיעזר בתקופת המילואים לצבירת תקופת אכשרה לדמי לידה ולסכום דמי הלידה. גמלה זאת נכללת בגמלאות הלא ביטוחיות.

באוקטובר 2023 התקבלה הוראת שעה ולפיה הועלה תגמול המינימום למשרתי מילואים מ-7.10.23 עד 31.12.23, מ-68% מהסכום הבסיסי ל-95% ממנו. בינואר 2024 הוארכה הוראת שעה זו עד ליום 31.12.2024 והתגמול המזערי עמד על 310.52 ש"ח ליום. הארכה נוספת אושרה ב-2025, לאחר מועד הכנת התקציב והחל מינואר 2026 עוגנה כהוראת קבע בחוק הביטוח הלאומי.

באפריל 2024 התקבלה הוראת שעה הקובעת כי מעסיק של משרת במילואים בתקופה שבין 07.10.2023 ועד 31.12.2024 זכאי לשיפוי בגין תשלומים שביצע לקופות, לקרנות ולתשלומי דמי ביטוח לאומי בעד תקופת שירות מילואים של העובד בשיעור 20% משכרו של העובד ברבע השנה שקדם לשירות המילואים. הוראת השעה הוארכה ונכנסה לחקיקה הראשית בשנת 2026.

באוגוסט 2023 התקבלה חקיקה המרחיבה את הזכויות להן זכאים נפגעי פעולות איבה. עם פרוץ המלחמה ובמהלכה הורחבו עוד הזכויות והאוכלוסיות של נפגעי איבה, שולמו מקדמות ומענקים כולל הארכת משך תשלום תגמול בעת טיפול רפואי, הגדלת מספר הטיפולים במרכזי חוסן, מענקים לחטופים ולבני משפחותיהם ותגמול לשבים מהשבי.

ב-2025 בעקבות "עם כלביא" נקבעה הוראת שעה נוספת לעניין זכאות לדמי אבטלה, פטור למעסיק מתשלום דמי ביטוח לעובד שיצא לחל"ת ומענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה שפוטרו או הוצאו לחל"ת.

מענקי "חרבות ברזל" שחוקקו ב-2023 ואילך

לאחר ה-7 באוקטובר אושרו לתשלום מענקים לאוכלוסיות הזכאיות כלהלן:

- א. מענק אכלוס עצמאי למפונים.
- ב. מענק שיבה.
- ג. מענקי עידוד ותמרוץ לתעסוקה.
- ד. מענק למפונים שלא עובדים ומיצו זכאותם לדמי אבטלה (כולל מענק לבני 67 ויותר).
- ה. מענק לבני/בנות זוג של משרתי ומשרתות מילואים שיצאו לחל"ת.
- ו. מענק מיוחד לבני 67 ומעלה.
- ז. מענק חלף שכר לחטופים ומענקים למשפחותיהם.
- ח. מענק התארגנות.
- ט. מענק סיוע לנפגעי אירועי שבעה באוקטובר

שינוי חקיקה בשנת 2025 בחוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי

בשנת 2025 לאחר סיכום תקציב 2025 בוצעו שינויים בחוק הביטוח הלאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי. לשינויים אלו משמעויות לגבי תקציב הביטוח הלאומי. פירוט השינויים מופיע בפרק הקדמה. משמעויות יישום החקיקה בתקציב הביטוח הלאומי בשנת 2025 מפורטות בלוח 12.

13. מספר מקבלי הגמלאות 2024-2026

לוח 6: מספר מקבלי גמלאות נבחרות – ממוצע חודשי

(2024 בפועל, 2025 אומדן, 2026 תחזית)

<u>גידול</u> <u>2026</u>	<u>גידול</u> <u>2025</u>	<u>תחזית</u> <u>2026</u>	<u>אומדן</u> <u>2025</u>	<u>2024</u>	<u>קצבה</u>
2.89%	2.68%	1,127,200	1,095,500	1,066,885	קצבת אזרח ותיק (לפי חוק הביטוח הלאומי)
6.40%	6.03%	378,800	356,000	335,755	קצבת נכות
16.93%	17.81%	196,800	168,300	142,855	ילד נכה
4.73%	4.72%	95,200	90,900	86,801	שר"מ
4.60%	6.15%	402,190	384,500	362,229	סיעוד
0.89%	0.79%	3,188,900	3,160,800	3,136,054	קצבת ילדים
5.74%	5.73%	74,250	70,220	66,416	נכות מעבודה – קבועה

14. ההוצאות המנהליות בתקציב התפעולי 2025-2026

בתשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים, כלולות הוצאות מנהליות (הוצאות שאינן תשלומי גמלאות למבוטחים אלא תשלומים לגורמים אחרים, 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 נכות כללית 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 7: הוצאות מנהליות בביטוחי, מליוני ש"ח, לשנים 2025-2026

נושא	2025	2026
אומדן הוצאה	תחזית תקציב	
סה"כ מנהלי בביטוחי*	1,176	1,209
אמהות	3	3
הבטחת הכנסה	6	5
נפגעי עבודה	217	223
נכות	315	308
ניידות	24	19
ילדים	56	65
אזרח ותיק ושארים	2	1
אבטלה	5	5
מילואים	7	7
איבה	55	58
סיעוד	155	158
ביטוח בריאות	12	12
שיבוב	45	58
כללי**	274	287

*לא כולל סיוע משפטי וגורמי חוץ המפורטים בתקציב לגורמי חוץ.
**מגנוט ועיטף מסמכים, עמלות בנקים, סריקה ופענוח רפואי, מוקד טלפוני ועמלות כרטיסי אשראי.

15. הוצאות לגורמי חוץ בתקציב התפעולי 2025-2026

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 ביטוח לאומי, סיוע משפטי, בתי דין לעבודה, המוסד לבטיחות וגיהות, העברות למשרד הבריאות לפי חוק ביטוח סיעוד והענקות למחקרים. כל ההוצאות האלו על חשבון תקציב הביטוח הלאומי (ביטוח).

לוח 8: תקציב גורמי חוץ, באלפי ש"ח, 2025-2026

<u>תחזית 2026</u>	<u>אומדן ביצוע 2025</u>	<u>סעיף בחוק</u>	
178,232	178,232	220	קרן לפיתוח שירותים לנכים
71,776	71,776	237	קרן סיעוד
30,449	30,449	36	קרן מפעלים מיוחדים
29,917	29,917	74א	קרן ילדים בסיכון
<u>12,126</u>	<u>12,126</u>	149	קרן מנוף
322,500	322,500		סך הכל קרנות הביטוח הלאומי
115,157	117,591	237(ב)	העברות למשרד הבריאות לפי חוק ביטוח סיעוד
33,594	32,806	36(א,ב)	מניעת תאונות נפגעי עבודה - המוסד לבטיחות וגיהות
14,000	12,000	36(א,ב)	הענקות למחקרים
30,000	33,000	397	סיוע משפטי
60,000	70,700	395	בתי דין לעבודה
575,251	588,597		

נספח א' - מדדים מקרו-כלכליים בבסיס תקציב 2026

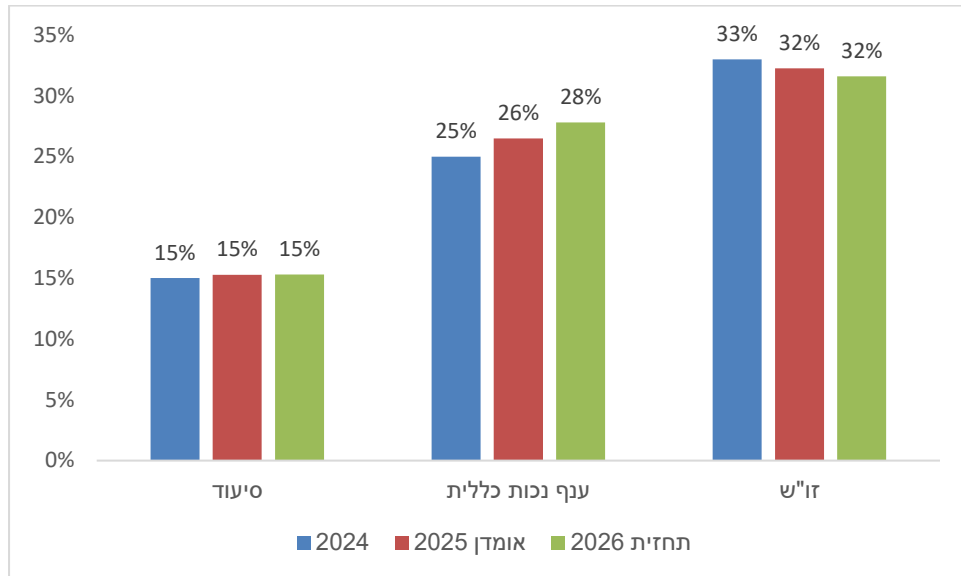
בהכנת תקציב הביטוח הלאומי גיבש מינהל המחקר והתכנון של ביטוח לאומי תחזית תוך התבססות על התחזיות במשק. בלוח 9 מופיעים המדדים העיקריים ששימשו להכנת התקציב.

לוח 9: הנחות מקרו-כלכליות בבסיס התקציב ל-2026

תחזית 2026	2025	
		מדד מחירים לצרכן
2.2%	2.8%	שינוי ממוצע
2.4%	3.4%	שיעור שינוי נובמבר לעומת נובמבר שנה קודמת - לצורך עדכון קצבאות (סכומים בסיסיים לפי פסקאות 1-3 ותקרות דמי ביטוח)
		שכר ממוצע
3.4%	6.2%	שיעור שינוי שכר ממוצע (לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי) וסכום בסיסי פסקה 4

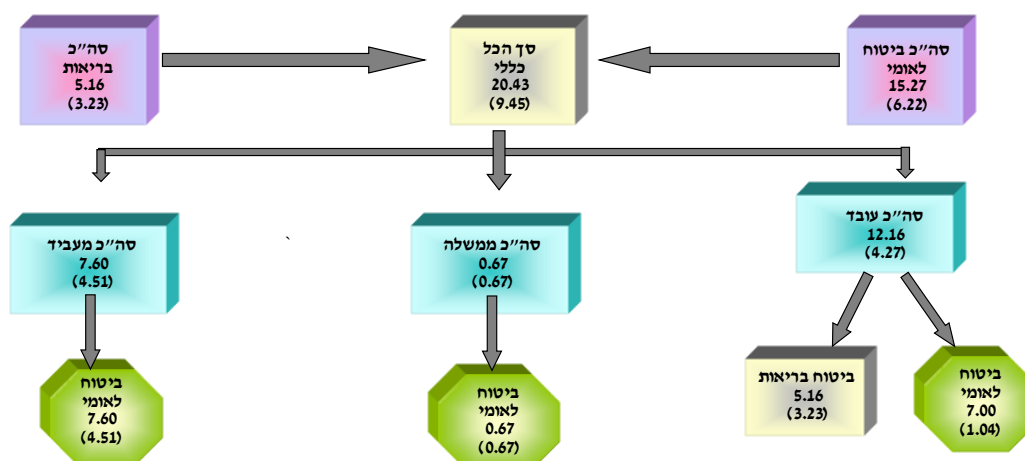
נספח ב' - תרשימים

תרשים 7: ענפי הביטוח כאחוז מסך תשלומי הגמלאות הביטוחיות – אזור ותיק ושאיירים, סיעוד וקצבאות ענף נכות כללית



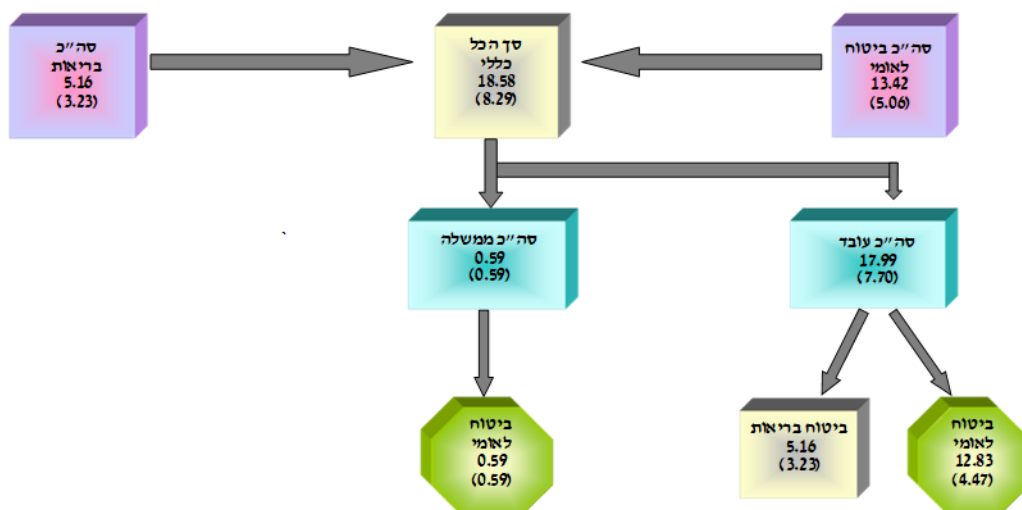
לפי אומדן ביצוע לשנת 2025 התשלומים לגמלאות אזור ותיק, קצבאות ענף נכות כללית וסיעוד מהווים כ-75% מסך תשלומי הגמלאות הביטוחיות של ביטוח לאומי. בשנת 2026 החלק היחסי של גמלאות זיקנה ושאיירים קטן במעט לעומת עלייה בשנת 2026 בחלק היחסי של גמלאות נכות כללית.

שיעורי דמי ביטוח – שכיר (אחוז), ינואר 2025



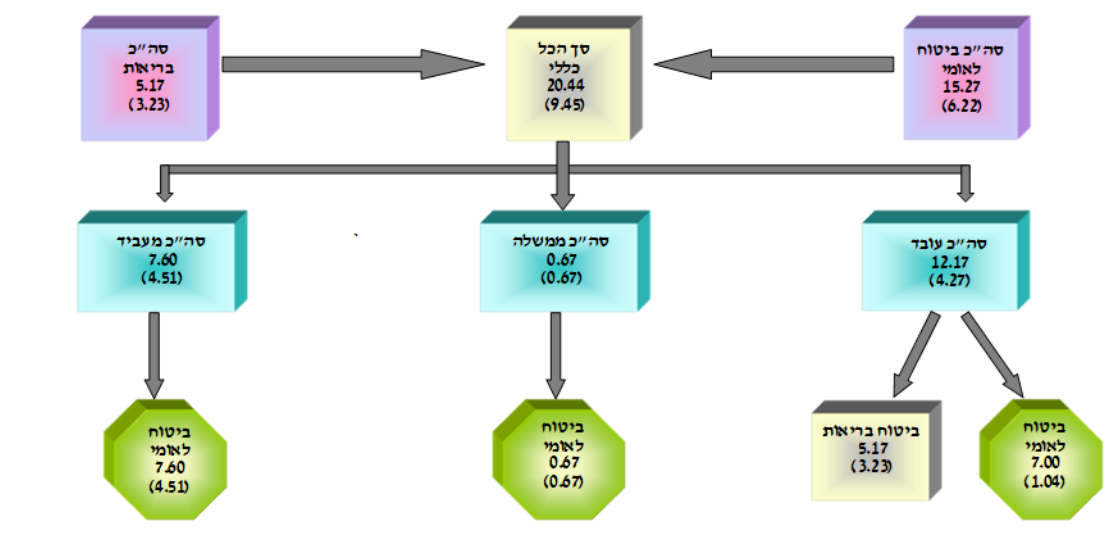
הנתונים בסוגריים : השיעור המופחת שנגבה מההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע.

שיעורי דמי ביטוח – עצמאי (אחוז), ינואר 2025



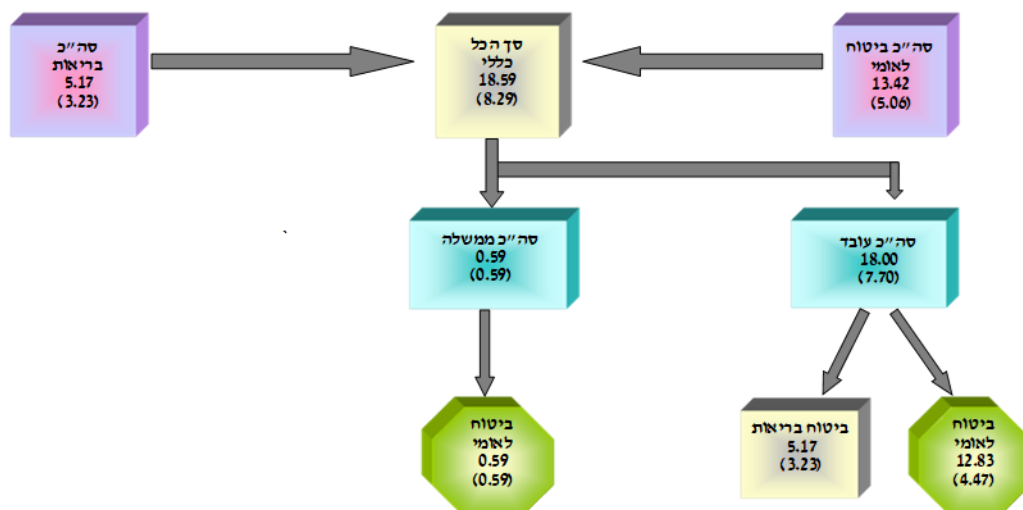
הנתונים בסוגריים : השיעור המופחת שנגבה מההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע.

שיעורי דמי ביטוח – שכיר (אחוז), החל מפברואר 2025



הנתונים בסוגרים: השיעור המופחת שנגבה מההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע.

שיעורי דמי ביטוח – עצמאי (אחוז), החל מפברואר 2025



הנתונים בסוגרים: השיעור המופחת שנגבה מההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע.

נספח ג' - תקציב הביטוח הלאומי לפי ענפים

לוח 11: תקבולים, תשלומים ועודפים אומדן ל-2025 (מיליוני ש"ח)

מענקים*	הכנסה הבטחת	שירות מילואים	הענקות מטעמי צדק	זכויות עובדים בפש"ר	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	תאונות	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאיירים	כל ענפי הביטוח הלאומי		
														254,364	תקבולים - סה"כ
														81,228	סל בריאות
3,144	1,521	20,897	3	1,748	5,019	25,668	17,583	17,742	2,740	19,033	1,520	56,517	173,135	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי	
			0	492	2,115	13,647	7,259	9,644	861	11,907	1,724	32,430	80,079	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי	
			0	1,036	3,107	4,668	9,163	1,750	1,167	5,835	1,823	14,847	43,395	הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	
			3	221	-493	6,757	1,134	660	712	-1,672	-2,139	3,511	8,694	ריבית על השקעות	
			0	0	0	0	0	2,358	0	457	101	101	3,017	פיצויים מצד שלישי	
3,104	1,502	20,635	0	0	287	590	26	3,288	0	2,475	11	5,557	37,475	מימון גימלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים	
39	19	262	0	0	4	7	0	42	0	31	0	71	476	הוצאות מינהל של גורמי חוץ	
														259,401	תשלומים - סה"כ
														81,228	מזה: ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות
3,144	1,521	20,897	13	374	5,501	10,338	11,029	13,639	59	39,664	21,422	50,571	178,173	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי	
	0		13	346	5,053	9,610	10,929	9,888	54	36,574	21,100	44,560	138,127	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי	
3,104	1,502	20,635	0	0	287	590	26	3,288	0	2,475	11	5,557	37,475	גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים	
	0		0	27	158	131	74	421	5	584	312	383	2,096	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי	
39	19	262	0	0	4	7	0	42	0	31	0	71	476	הוצאות מינהל של גורמי חוץ	
0	0	0	-10	1,375	-482	15,331	6,553	4,103	2,681	-20,632	-19,902	5,946	-5,038	עודף תקבולים על תשלומים - סה"כ	

*מענקי חרבות ברזל ומענקים אחרים

לוח 12: תקבולים, תשלומים ועודפים, תחזית ל-2026 (מיליוני ש"ח)

מענקים*	הבטחת הכנסה	שירות מילואים	הענקות מטעמי צדק	זכויות עובדים בפש"ר	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	תאונות	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאיירים	כל ענפי הביטוח הלאומי		
														249,113	תקבולים - סה"כ
														85,624	סל בריאות
41	1,453	10,313	3	1,803	4,823	26,977	18,242	18,591	2,863	18,995	947	58,437	163,489	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי	
			0	519	2,234	14,418	7,669	10,187	910	12,580	1,821	34,263	84,600	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי	
			0	1,018	3,053	4,589	9,194	1,721	1,147	5,736	1,820	14,597	42,875	הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	
			3	266	-516	7,341	1,352	796	805	-2,322	-2,775	3,754	8,704	ריבית על השקעות	
			0	0	0	0	0	1,761	0	385	71	71	2,288	פיצויים מצד שלישי	
40	1,421	10,087	0	0	51	615	27	4,036	0	2,559	11	5,625	24,473	מימון גימלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים	
1	32	227	0	0	1	14	1	91	0	57	0	126	550	הוצאות מינהל של גורמי חוץ	
														260,976	תשלומים - סה"כ
														85,624	מזה : ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות
41	1,453	10,313	13	421	5,212	10,672	11,544	15,274	61	44,411	23,004	52,932	175,352	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי	
	0		13	391	4,982	9,896	11,433	10,672	55	41,136	22,641	46,749	147,967	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי	
40	1,421	10,087	0	0	51	615	27	4,036	0	2,559	11	5,625	24,473	גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים	
	0		1	31	178	147	83	475	6	658	351	432	2,362	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי	
1	32	227	0	0	1	14	1	91	0	57	0	126	550	הוצאות מינהל של גורמי חוץ	
0	0	0	-11	1,382	-389	16,305	6,699	3,317	2,801	-25,416	-	5,505	-11,862	עודף תקבולים על תשלומים - סה"כ	
											22,056				

*מענקי חרבות ברזל ומענקים אחרים