



ביטוח לאומי
מנהל המחקר והתכנון

התקציב הביטוחי והלא ביטוחי

תחזית לשנת 2025
ואומדן ביצוע לשנת 2024





ביטוח לאומי

מינהל המחקר והתכנון

התקציב הביטוחי והלא ביטוחי תחזית לשנת 2025 ואומדן ביצוע לשנת 2024

ד"ר גבריאלה היילברון, מנהל המחקר והתכנון

ד"ר נטליה גיטלסון, מנהל המחקר והתכנון

רו"ח אלדד שקד, יועץ כלכלי

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

31	תרשים 3 : שיעור דמי ביטוח , ינואר 2025
32	תרשים 4 : שיעור דמי ביטוח , פברואר 2025
33	נספח ג' - תקציב הביטוח הלאומי לפי ענפים

1. הקדמה

מסמך זה מתאר את התקציב הביטוחי והלא ביטוחי עבור שנת 2025 (תחזית) ושנת 2024 (אומדן ביצוע) כפי שבאים לידי ביטוי בתקציב 2025 ("חתימת שרים") וכל הנתונים במסמך זה מתייחסים למצב החוקתי שהיה קיים בדצמבר 2024 (עם התייחסויות ספציפיות לשינוי החקיקה).

יחד עם זאת, 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, ובסוף המסמך צרפנו טבלת תקבולים ותשלומים לשנת 2025, לאחר הטמעת משמעויות "החוק להשגת יעדי התקציב".

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 כולם יחולו מיום 1.1.2025. 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 העלאה מתחלק כך שהמעסיקים נושאים בשיעור של 60% מן העלאה ואילו העובד - בשיעור של 40% מן העלאה (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

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

פי פרק י"א (לרבות עובד זר) או שמתקיימות במעסיק הוראות סעיף 351 (ב) או (ד), ישלם המעסיק 3.6%.

(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 הגידול הצפוי בהכנסות עקב העלאת שיעורי דמי הביטוח, הקפאת קצבת ילדים, הקפאת השכר הממוצע לעניין 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%² ל-47.07%, ובשנת 2026 הפחתה מ-59.86% ל-47.60%. כל תוספת ההכנסות הצפויה מצעדים אלו תופחת מתקצוב האוצר כך **שסך הכנסות ביטוח לאומי לא ישתנו**.

(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 הקצבת האוצר בשיעור 59.4% הינה לאחר ההחלטה מאפריל 2024 על הקפאת השכר הממוצע לעניין גביית דמי ביטוח בשנת 2025.

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. להלן שיעור דמי ביטוח לאומי משנת 2019 ועד שנת 2024:

לוח 1: שיעור דמי הביטוח בשנים 2019-2024

עצמאים	עובד + מעסיק	
2.87%	3.95%	שיעור מופחת - עד שכר של 7,522 ש"ח (2024)
12.83%	14.60%	שיעור מלא - מעל שכר של 7,522 ש"ח ועד השכר המירבי - 49,030 ש"ח (2024)

שיעור מופחת הוא שיעור נמוך של דמי ביטוח המשולם על הכנסות של עד 60% מהשכר הממוצע לדמי ביטוח (לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי). כלומר, נכון לשנת 2024 עד רמת שכר של 7,522 ש"ח משולם שיעור מופחת. השיעור המלא משולם מהשכר המופחת ועד לתקרת שכר שנקבעה בחוק, אשר נכון לשנת 2024 עומדת על 49,030 ש"ח.

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:

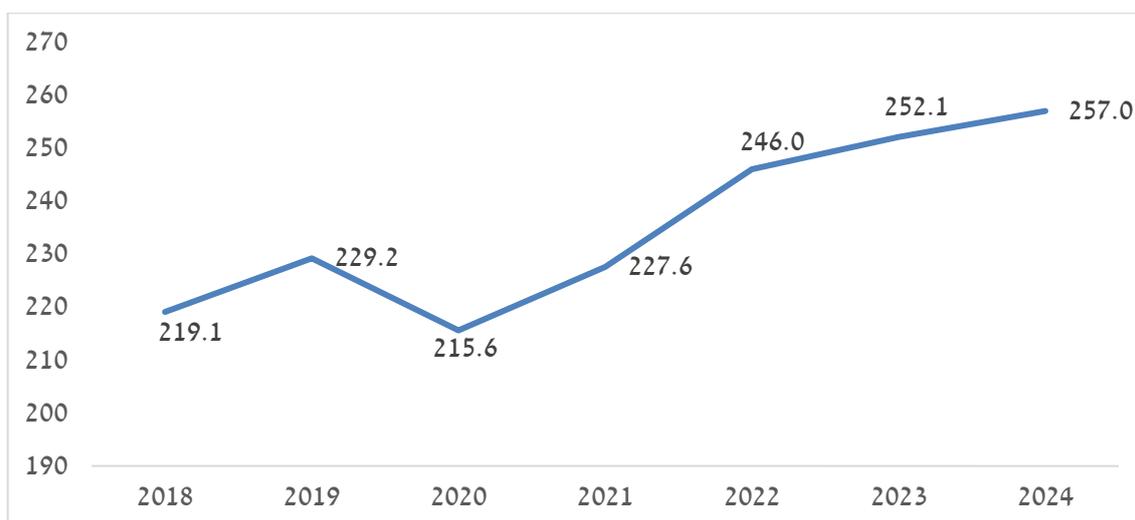
לוח 2: שיעור דמי הביטוח בשנת 2025

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 2018-2024 (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 "עילבל": 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 המתאיחס לחודש ההשקעה. האיגרת נפרעת ב-12 תשלומים שנתיים מהשנה

השישית.³ 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%.

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 שבגינו הביטוח הלאומי חייב לשלם גמלה למבוטח או לבני משפחתו וישנה עילה לחייב צד שלישי לשלם פיצויים לאותו נפגע, לפי פקודת הנזיקין או לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, רשאי הביטוח הלאומי לתבוע מאותו צד שלישי פיצוי על הגמלה ששילם או שהוא עתיד לשלם (להלן - שיבוב). בגמלאות שביטוח לאומי זכאי לשיבוב 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.

³ יצוין כי איגרת חוב זו היא כיום היחידה הקיימת בישראל ל-17 שנים. הפרמיה מחושבת לאורך התקופה בתהליך של אינטרפולציה.

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 אזרח ותיק ושאיירים וסיעוד** - על פי סעיף 32(ז) משפה אוצר המדינה את הביטוח הלאומי בעבור גידול באוכלוסיות זכאי אזרח 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 ואזרח ותיק (לפי נתוני 2018) את התקרה, ומשנה זו משולמת לביטוח לאומי התקרה הקבועה בחוק (מוצמדת למדד).
- **הקצבת האוצר על הגבייה - בכל ענפי הביטוח** - על פי סעיף 32(א) - שיעור הקצבה אחיד משולם לביטוח לאומי כאחוז מהתקבולים שגבה ביטוח לאומי בכל ענפי הביטוח כקבוע בלוח י' ומתשלומי אוצר המדינה לפי סעיף 32(ג1) (כלומר ההקצבה היא גם על שיפוי האוצר).
- **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 אזרח 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). עוד בשנת 2024, השנה השנייה מעת קביעת התקנות, עבר סכום השיפוי בגין שינוי התקנות (עבור קבורות בשנת 2023) את התקרה, ומשנה זו תשולם לביטוח לאומי התקרה הקבועה בחוק (מוצמדת למדד).

5. תקציב 2024-2025 - תקבולים, תשלומים ועודף תקציבי

לוח 2: תשלומים ותקבולים של הביטוח הלאומי, 2024-2025

(2024 אומדן, 2025 תחזית, מיליוני ש"ח)

<u>2025</u>	<u>2024</u>	
246,734	247,902	תקבולים
134,971	127,313	תקבולים ביטוחיים
74,927	70,043	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי
49,299	46,410	הקצבת אוצר והשתתפות הממשלה
8,676	8,502	ריבית על השקעות
2,069	2,358	פיצויים מצד שלישי
32,218	44,947	תקבולים לא ביטוחיים
31,677	44,388	מימון גמלאות לפי סעיף 9 לחוק וחוקים אחרים
541	559	הוצאות מינהל לא לפי חוק הביטוח הלאומי
79,545	75,642	ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות
253,217	250,101	תשלומים
141,454	129,512	תשלומים ביטוחיים
139,148	127,197	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי
2,306	2,314	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי
32,218	44,947	תשלומים לא ביטוחיים
79,545	75,642	ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות
-6,483	-2,199	תקבולים פחות תשלומים

לוח 3: תקציב ביטוחי, ביטוח לאומי 2024-2025, לפי מקורות גבייה וענפי תשלום

(2024 אומדן, 2025 תחזית) מיליוני ש"ח

<u>2025</u>	<u>2024</u>	
63,060	58,920	הכנסות שכירים
7,007	6,579	הכנסות לא שכירים
<u>4,861</u>	<u>4,544</u>	שיפוי גבייה אוצר
74,927	70,043	סך גבייה - ציבור
49,299	46,410	הקצבת אוצר והשתתפות הממשלה
8,676	8,502	ריבית מהשקעות
2,069	2,358	פיצויים מצד שלישי
134,971	127,313	סך הכנסות
44,786	41,934	זוש
21,111	18,616	סיעוד
36,288	31,389	נכות כללית
52	50	תאונות
10,101	9,182	נפגעי עבודה
10,718	10,165	אמהות
9,938	9,522	ילדים
5,759	6,045	אבטלה
380	280	פש"ר
<u>14</u>	<u>14</u>	הענקות צדק
139,148	127,197	סך גמלאות
2,306	2,314	הוצאות מנהל
-6,483	-2,199	עודף (גירעון) תקציבי

6. אומדן ביצוע 2024

אומדן סך התשלומים⁴ עבור שנת 2024 הסתכם בכ-174 מיליארד ש"ח (לעומת כ-138 מיליארד ש"ח בשנת 2023). אומדן התקבולים בשנת 2024 הסתכם בכ-172 מיליארד ש"ח לעומת כ-138 מיליארד בשנת 2023.

גמלאות ביטוחיות - לפי חוק ביטוח לאומי

עיקר התקציב בשנת 2024 הוא לגמלאות ביטוחיות, שנאמדו בכ-127 מיליארד ש"ח (74% מסך התשלומים, לא כולל הוצאות מנהל), לעומת כ-118 מיליארד ש"ח בשנת 2023 (86% מכלל התשלומים). העלייה בתשלומים נובעת בעיקרה, מגידול בכמויות הזכאים לקצבאות, עדכון קצבאות, וכן מהוצאות הנובעות מאירועי 7 באוקטובר והלחימה במסגרת "חרבות ברזל" (בעיקר תשלומי מילואים ודמי אבטלה וכן השלכות על גמלאות נוספות).

אבטלה – בשנת 2024 אומדן תשלומי דמי אבטלה מוערך ב-6 מיליארד ש"ח (לא כולל הוצאה ע"ח האוצר עקב הוראת שעה בתקופת המלחמה, ראה תקציב לא ביטוחי), זאת לעומת 5 מיליארד ש"ח בשנת 2023. העלייה בתשלומי דמי אבטלה בשנת 2024 נובעת מהגידול בכמות המובטלים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל".

קצבאות נכות – אומדן ההוצאה כולל התחשבות בהשלכות "מלחמת חרבות ברזל" עקב הארכת זכאויות זמניות בתחילת המלחמה.

תקבולים בתקציב הביטוחי

בשנת 2024 נאמדו התקבולים הביטוחיים בכ-127 מיליארד ש"ח ובשנת 2023 הסתכמו בפועל בסך כ-118 מיליארד ש"ח. העלייה בתקבולים בהיקף של כ-7.5% 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 למילואים, שהשפיעו חיובית על הגבייה.

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

ריבית על השקעות – אומדן הכנסות הריבית בשנת 2024 הינו כ-8.5 מיליארד ש"ח. במידה והיקף ההשקעות יפחת עם השנים כתוצאה מירידה בעודפים – תפחת גם הריבית על ההשקעות.

⁴ כולל הוצאות מינהל אלא אם צוין אחרת.

גמלאות ותקבולים לפי סעיף 9 וחוקים נוספים

כ-45 מיליארד ש"ח נאמדו בגין גמלאות לא-ביטוחיות בשנת 2024 (לעומת כ-20 מיליארד ש"ח בשנת 2023). הגמלאות הממומנות במלואן מתקציב המדינה מהוות כ-25% מסך התשלומים. בשנת 2024 הייתה עלייה משמעותית בגמלאות הלא-ביטוחיות (איבה ומילואים בעיקר) שמקורה בהשלכות אירועי 7 באוקטובר והלחימה ב"חרבות ברזל".

תשלומים ותקבולים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל"

בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", ביטוח לאומי שילם בשנת 2024 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. מענקים אלו הינם מעבר לגידול שחל בתשלומי האיבה ודמי אבטלה. ההוצאה בשנת 2024 בגין מענקים אלו הסתכמו בכ-5.3 מיליארד ש"ח. כמו כן, ביטוח לאומי דחה את מועדי הגבייה לאוכלוסיות מסויימות, 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 2024 בכ-76 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 2023 הביטוח הלאומי היה בעודף של 0.2 מיליארד ש"ח. בשנת 2024 אומדן הגירעון הצפוי בתקציב הביטוחי הוא כ-2.2 מיליארד ש"ח.

7. תחזית ל-2025

תקבולים

- **הכנסות מגבייה** - התחזית לגבייה מהציבור מניחה את המשך התאוששות המשק לאחר ה-7 באוקטובר.
- **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 והתחשבות 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 וצעדים נוספים שהוזכרו לעיל, הוקטנו שיעורי ההקצבה השנתית מהאוצר למוסד ביטוח לאומי בסעיף 32(א) לחוק כך שבשנת 2025 ישנה הפחתה מ-59.4% ל-47.07%, ובשנת 2026 הפחתה מ-59.86% ל-47.60%. כפי שתואר לעיל, העלויות במסמך זה הינן טרם השינויים שבוצעו בעקבות העלאת דמי ביטוח לאומי והקפאת עדכון קצבת ילדים (אך לאחר הקפאת השכר הממוצע לעניין גביית דמי ביטוח שהתקבל באפריל 2024).

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

**2025	*2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	
47.6%	59.4%	59.81%	58.88%	53.89%	57.26%	55.74%	56.04%	אחוז ההקצבה על פי חוק

* לפני החוק להשגת יעדי התקציב

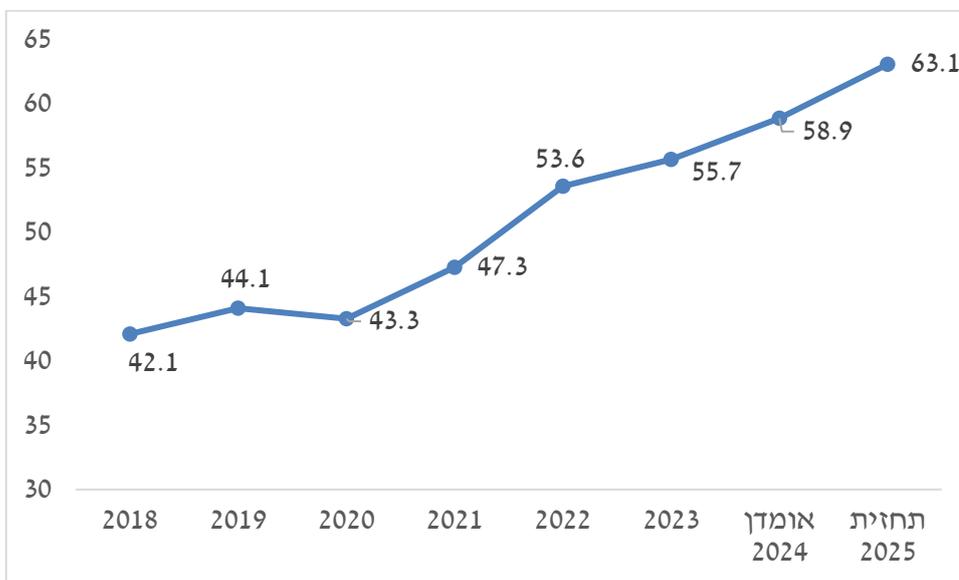
** אחרי החוק להשגת יעדי התקציב

- **הכנסות מריבית** - התחזית להשקעות במחצית הראשונה של 2025 היא כ-7.5 מיליארד ש"ח. תחזית ההכנסות הריבית בשנת 2025 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 שתבקש 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 2024 נאמדו כלל התשלומים משיבוב ב-2,358 מיליון ש"ח ובשנת 2025 תחזית התשלומים הינה 2,069 מיליון ש"ח.

הכנסות מגבייה מהציבור

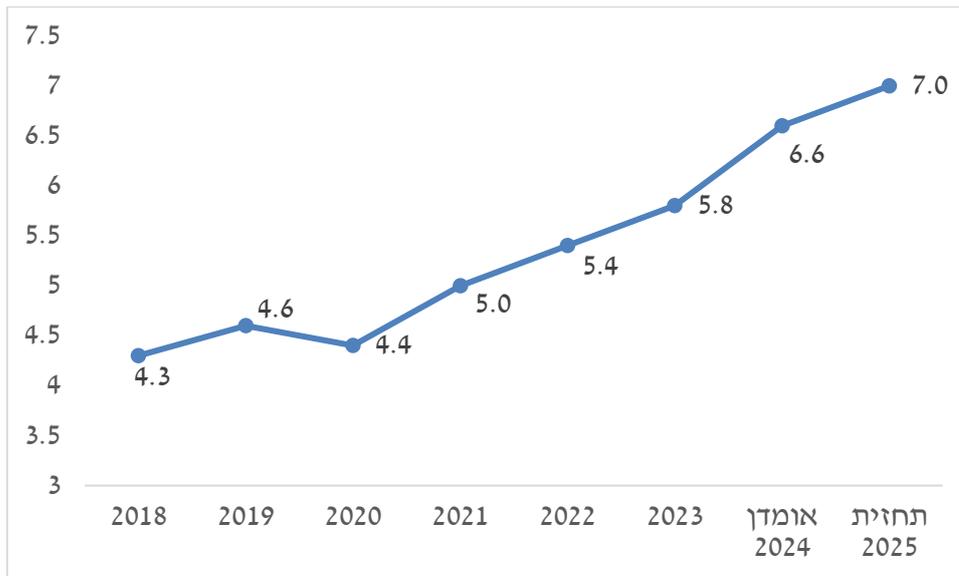
הכנסות משכירים: אומדן ההכנסות משכירים בשנת 2025 מהוות כ-46% מאומדן התקבולים בתקציב הביטוחי. ההכנסות נפגעו ממשבר הקורונה בעיקר בשנת 2020. בשנת 2021 ישנה התאוששות וההכנסות עלו מעבר לסכומים שלפני הקורונה, מגמה זאת נמשכה בשנים 2022-2023. בשנת 2024, על אף מלחמת "חרבות ברזל" ההכנסות מגביית דמי ביטוח משכירים עלו. בשנת 2025 התחזית מניחה המשך עלייה משמעותית 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 2024 ותחזית 2025):

תרשים 2: הכנסות מגביית דמי ביטוח משכירים, מיליארדי ש"ח, 2018-2025



הכנסות מ"לא שכירים" (בעיקר עצמאים): אומדן הכנסות מ"לא שכירים" בשנת 2024 מהוות כ-4.5% 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. בשנת 2024 בשילוב עם צעדי הסיוע שנקטה הממשלה, המשק התאושש מאירועי ה-7 באוקטובר והגבייה עלתה. בשנת 2025 צפוי המשך גידול בגבייה לאור התאוששות המשק והעלאת שיעורי דמי ביטוח לאומי. תרשים 3 להלן מתאר את הכנסות ביטוח לאומי מגביית דמי ביטוח מ"לא שכירים" בפועל (כולל אומדן 2024 ותחזית ל-2025):

תרשים 3: הכנסות מגביית דמי ביטוח מ"לא שכירים", מיליארדי ש"ח, 2018-2025

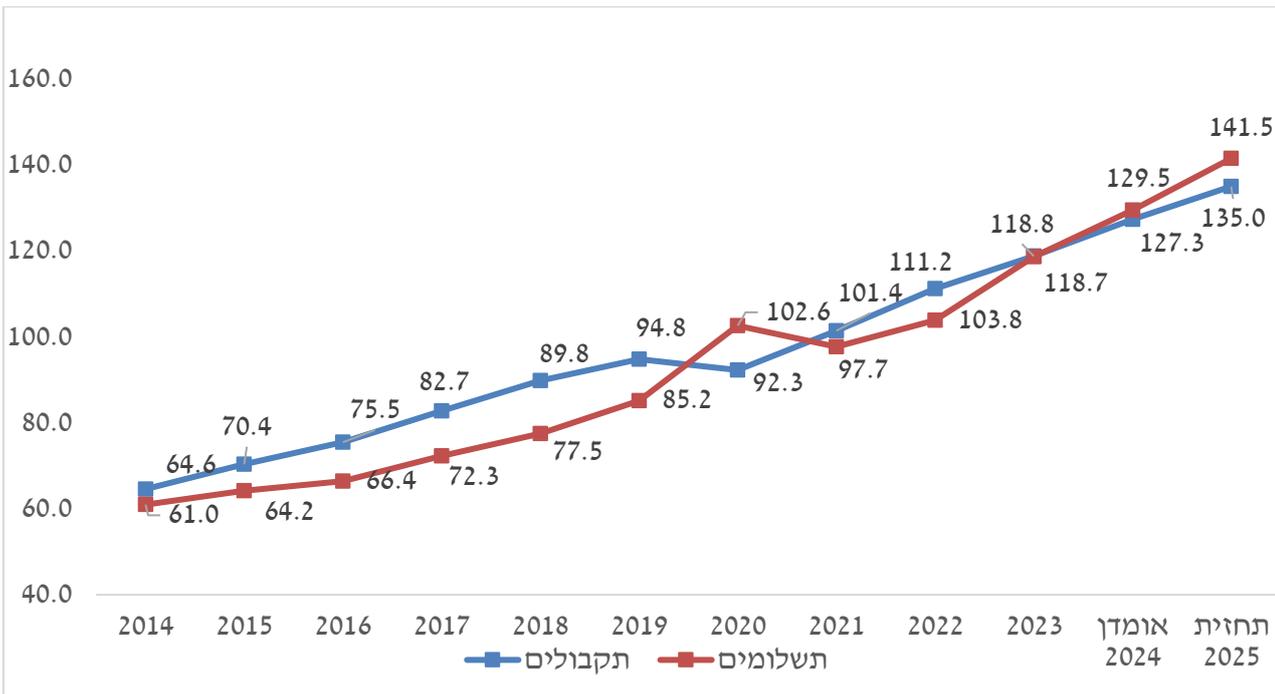


8. הוצאות ביטוחיות - גמלאות ומגמות עיקריות

- **סיעוד** - ההוצאה הצפויה על גמלת סיעוד לשנת 2025 נאמדת בכ-21.1 מיליארד ש"ח. אומדן ההוצאה בשנת 2024 הינו בכ-18.6 מיליארד ש"ח - גידול של כ-13.4% 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-2024 שצפויה להימשך גם ב-2025.
- **נכות כללית**, שר"מ וילד נכה - במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2021-2022 בוצעו שינויים נרחבים בגמלאות לאנשים עם מוגבלות. תקציב 2024 ו-2025 כלל את משמעותיות יישום מתווה זה ושינויים נוספים בגמלת ילד נכה בשנת 2023.
- **אבטלה** - תחזית דמי האבטלה שישולמו בשנת 2025 הינה 5.8 מיליארד ש"ח לא כולל המשך תשלום ע"ח האוצר להקלות שנקבעו בהוראת שעה ב-2023. תחזית זאת נמוכה מאומדן דמי האבטלה בשנת 2024, עקב צפי לירידה במספר מקבלי דמי אבטלה כתוצאה מההתאששות ממלחמת "חרבות ברזל".
- **ילדים** – קצבאות הילדים בתקציב עודכנו בשנת 2025 בהתאם למדד (המצב החוקי בעת הכנת התקציב). יחד עם זאת, בפועל בשנת 2025 הוקפאו קצבאות הילדים ולא עודכנו כמידי שנה (אושר לאחר סיכום התקציב).

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

תרשים 4: סך תקבולים ותשלומים תקציב ביטוחי, מיליארדי ש"ח, 2025-2014



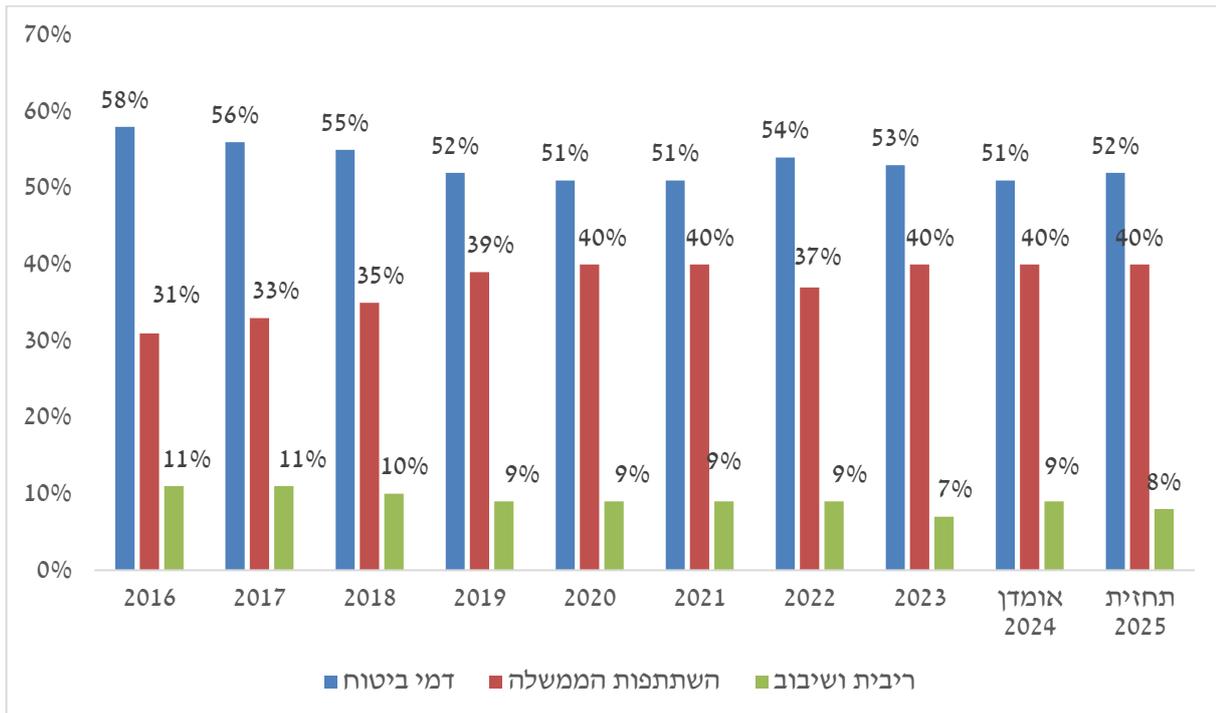
תרשים 5: עודף/גירעון תקציב ביטוחי, מיליארדי ש"ח, 2025-2014



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 2025 ההכנסות העצמאיות מגביית דמי ביטוח מהוות 52% מסך התקבולים הביטוחיים (שכירים ולא שכירים בלבד, ללא שיפוי משרד האוצר), ההכנסות מריבית ושיבוב מהוות כ-8%, וההכנסות מאוצר המדינה (שיפוי והקצבות, ללא השתתפות באבטלה) מהוות 40% מסך התקבולים.

תרשים 6: ההכנסות מדמי ביטוח, מהממשלה ומריבית כאחוז מסך התקבולים, 2016-2025



10. תקציב לא-ביטוחי 2024-2025

מכוח סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי והסכמים נוספים, הביטוח הלאומי משלם גמלאות ותשלומים לזכאים. להלן פירוט אומדן ביצוע 2024 ותחזית ל-2025 לתשלומים לא ביטוחיים. במסגרת חוק ההסדרים 2023-2024 חוקקו כמה שינויים בגמלאות הלא ביטוחיות. ב-2023 הפכו להוראת קבע שתי הוראות שעה המשפיעות על מבחן ההכנסות בגמלאות הבטחת הכנסה ודמי מזונות, האחת לעניין שיעור הניכוי מהגמלה של הורים עצמאים (משפחות חד-הוריות), והשנייה לפיה יראו בדמי אבטלה כהכנסה מעבודה. כמו כן, נוספו מענקים ייעודיים במהלך תקופת מלחמת "חרבות ברזל".

לוח 5: קצבאות לא-ביטוחיות, מיליוני ש"ח, 2024 אומדן ביצוע, 2025 תחזית

תחזית 2025	אומדן 2024	
1,693	1,668	הבטחת הכנסה
2,798	2,115	איבה
750	5,314	מענקי "חרבות ברזל"
35	34	נפגעי עבודה אוצר (אסירי ציון אלימות במשפחה)
53	51	אמהות מימון אוצר (בעיקר דמי מזונות)
3,714	3,649	השלמת הכנסה לזו"ש
2,006	1,926	סיעוד וזו"ש אוצר
10	308	אבטלה - השתתפות אוצר
593	565	ילדים אוצר (מענק לימודים, חיסכון ארוך טווח)
2,203	2,082	ניידות וגמלאות נכות
394	377	נכות (גזזת, פוליו)
13	23	מענק גיל פרישה
0	26	מענק מיוחד לבני 67+ בגין יציאה לחל"ת/פיטורין
22	21	תשלום למתנדבים
17,279	26,125	משרד הביטחון (בעיקר מילואים)
113	103	נפגעי עבודה מכוחות הביטחון - ועדת גורן
31,677	44,388	סה"כ

הוצאות לא ביטוחיות - גמלאות ומגמות עיקריות

- **מילואים** - ההוצאה הצפויה על תשלומי מילואים לשנת 2024 נאמדת בכ-17.5 מיליארד ש"ח. אומדן זה מושפע מגיוס מורחב בעקבות מלחמת "חרבות ברזל". התשלומים בפועל יושפעו מהיקף הלחימה וגיוס המילואים בשנת 2025. הני"ל ירידה אל מול אומדן הביצוע בשנת 2024 – 26.4 מיליארד ₪.
- **איבה** – ההוצאה הצפויה בתשלומי האיבה לשמת 2025 תושפע מהיקף הנפגעים בעקבות
- **אבטלה** - ב-2023 נקבעה הוראת שעה שקבעה תנאים מקלים לקבלת דמי אבטלה כגון תקופת אכשרה מקוצרת ופטור למעסיקים מתשלום דמי ביטוח לעובד שיצא לחל"ת. תוקף הוראת השעה היה מאוקטובר עד דצמבר 2023 אך תשלום הגמלאות שמשולמות כתוצאה מההוראה המשיך גם ב-2024. בשנת 2025 ישולמו עבור זכאויות הנובעות משנים קודמות בלבד תשלומים בהיקף 10 מיליוני ש"ח. דמי האבטלה שמשולמים כתוצאה מהוראת השעה משופים על ידי האוצר. גם בדמי אבטלה התשלומים בפועל יושפעו מאירועים הקשורים למלחמה.
- **מענקי "חרבות ברזל"** - בשנת 2025 התחזית כוללת רק תשלומי זכאות בגין שנת 2024 בסך 750 מיליוני ש"ח.
- קבצאות ילדים - ההוצאה בשנת 2025 עודכנה בהתאם לשיעור עליית המדד. בפועל, בהתאם להחלטה על הקפאת קבצאות ילדים גם קבצאות אלו יוקפאו בפועל בשנת 2025.
- ב-2023 וב-2024 התווספו מענקים מיוחדים המספקים מענה לצרכי האוכלוסייה בעת המלחמה כדוגמת מענקי אכלוס למי שהתפנה באופן עצמאי למקום לינה שאינו במימון המדינה ומענק למי שמתגורר ביישוב מפונה וסיים את הזכאות לדמי אבטלה, תגמול חלף שכר לחטופים ועוד. מענקים אלה לא קיבלו ביטוי באומדן התקציב. כאמור, נכון להכנת התקציב לא חוקקו המשך "מענקי חרבות ברזל" לשנת 2025.

11. עדכון הקצבאות 2025

הסכום הבסיסי לחישוב הקצבאות בתחזית 2025

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 עודכנו בתחזית 2025 לפי תחזית מדד המחירים לצרכן נובמבר 2024 ביחס למדד נובמבר 2023 (בפועל, קצבאות הילדים לא עודכנו בשנת 2025 כפי שהוחלט על ידי הכנסת). 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. **תחזית 2025 מתבססת על אומדן שיעור עליית המדד של 3.7%** (העדכון בפועל היה בשיעור 3.4%).

לוח 6: שיעור השינוי בעדכון הקצבאות 2025-2020

שיעור השינוי	תשלומי קצבאות מיום
3.7% (אומדן) 3.4% (בפועל)	1.1.2025
3.3%	1.1.2024
5.3%	1.1.2023
2.4%	1.1.2022
-	1.1.2021
0.3%	1.1.2020

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 6.2%.

הסכום הבסיסי לחישוב הקצבאות בפועל

בפועל בשנת 2025 הסכומים הבסיסיים בפסקאות (1) ו-(3) עודכנו ב-3.4%⁵ ולפיכך הסכום הבסיסי לפי פסקה (1) לעדכון קצבאות מענק לידה, דמי לידה, נפגעי עבודה, דמי תאונה, מענק בר מצווה, גמלה למתנדב ומענק פטירה הוא 10,268 ש"ח; עקב הקפאת קצבת הילדים הסכומים הבסיסיים לפי פסקה (2) לא עודכנו⁶. הסכום הבסיסי לפי פסקה (3) המשמש לכל גמלה שאינה מנויה בפסקאות (1) או (2), כמו קצבאות אזרח ותיק ושאיירים או ההכנסה המרבית לגביית דמי ביטוח (למעט הסכום הבסיסי לקצבת נכות כללית והקצבאות הנגזרות ממנה המפורט בפסקה 4), הוא 10,139 ש"ח. הסכום הבסיסי לפי פסקה (4), לעניין קצבת נכות כללית וכל קצבה ששיעורה נגזר ממנה, עודכן בפועל ב-6.2% – 10,979 ש"ח.

השכר הממוצע לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי

בעקבות מגפת הקורונה והצעדים שננקטו למיגורה, פוטרו והוצאו לחל"ת בעיקר עובדים המשתכרים שכר נמוך ולכן השכר הממוצע במשק עלה בצורה חריגה. כתוצאה מכך, אישרה כנסת ישראל את הקפאת השכר הממוצע (לפי חוק הביטוח הלאומי) כפי שהיה בתוקף וחושב לשנת 2020, בשנים 2021 ו-2022. בשנת 2023 בוטלה ההקפאה והשכר הממוצע עודכן ממועד ההקפאה. ב-2025 המשיך לעלות השכר הממוצע לפי סעיף 2 לצורך תשלום גמלאות ועומד על 13,316 ש"ח. בשנת 2025 השכר הממוצע לצורך גביית דמי ביטוח לאומי הוקפא ועומד על סך זהה לשנת 2024 - 12,536 ₪.

שכר מינימום

בהתאם לחוק שכר מינימום יתבצע עדכון בחודש אפריל 2025 בעקבות העלייה בשכר הממוצע לעניין עדכון הגמלאות (לפי השכר הממוצע בסעיף 1 בחוק הביטוח הלאומי).

⁵ בתחזית לשנת 2025 הסכום הבסיסי לפי פסקאות 1-3 עודכן בפועל ב-3.7%. הסכום הבסיסי לפי פסקה 4 עודכן בפועל ב-6.2%.

⁶ הסכומים הבסיסיים לפי פסקה (2) לא עודכנו בפועל ולכן הסכום הבסיסי לפי פסקה (2)(א) לקצבת הילדים נותר 169 ש"ח; לפי פסקה (2)(ב) לקצבת הילדים נותר 214 ש"ח; ולפי פסקה (2)(ג) לנקודת קצבה בהבטחת הכנסה נותר 158 ₪.

12. חקיקה - תקציב 2025

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 ושארים 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 ₪ ליום. הארכה נוספת אושרה ב-2025, לאחר מועד הכנת התקציב.

באפריל 2024 התקבלה הוראת שעה הקובעת כי מעסיק של משרתת 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. באוגוסט 2023 התקבלה חקיקה המרחיבה את הזכויות להן זכאים נפגעי פעולות איבה. עם פרוץ המלחמה הורחבו עוד הזכויות והאוכלוסיות של נפגעי איבה להן שולמו מקדמות ומענקים כולל הארכת משך תשלום תגמול בעת טיפול רפואי, הגדלת מספר הטיפולים במרכזי חוסן, מענקים לחטופים ולבני משפחותיהם ותגמול לשבים מהשבי.

מענקי "חרבות ברזל"

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.

בשנת 2025, במועד הכנת התקציב טרם הוארכה הזכאות למענקים אלו לשנת 2025 ולכן לא נכללו תשלומים בגינם במסגרת התקציב (רק עבור תשלומי זכאות רטרו בגין 2024).

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 2023-2025

לוח 7: מספר מקבלי גמלאות נבחרות – ממוצע חודשי

(2023 בפועל, 2024 אומדן, 2025 תחזית)

קצבה	2023	אומדן 2024	תחזית 2025	גידול 2024	גידול 2025
קצבת אזרח ותיק (לפי חוק הביטוח הלאומי)	1,033,152	1,067,000	1,102,700	3.28%	3.35%
קצבת נכות	311,011	336,200	361,200	8.10%	7.44%
ילד נכה	122,843	142,900	164,600	16.33%	15.19%
שר"מ	81,031	86,700	92,400	7.00%	6.57%
סיעוד	332,440	362,000	389,500	8.89%	7.60%
קצבת ילדים	3,108,590	3,134,100	3,161,400	0.82%	0.87%
נכות מעבודה – קבועה	62,358	66,400	70,400	6.48%	6.02%

14. ההוצאות המנהליות בתקציב התפעולי 2024-2025

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 8: הוצאות מנהליות בביטוחי, מליוני ש"ח, לשנים 2024-2025

2025	2024	נושא
תחזית תקציב	אומדן הוצאה	
859	781	סה"כ מנהלי בביטוחי
28	33	אמהות
6	8	הבטחת הכנסה
131	104	נפגעי עבודה
185	167	נכות
22	22	ניידות
43	39	ילדים
4	3	אזרח ותיק ושארים
5	5	אבטלה
7	13	מילואים
21	20	איבה
164	151	סיעוד
7	8	שיקום
13	12	ביטוח בריאות
45	40	שיבוב
64	61	כללי
115	95	הלשכה הרפואית

15. הוצאות לגורמי חוץ בתקציב התפעולי 2024-2025

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 9: תקציב גורמי חוץ, באלפי ש"ח, 2024-2025

<u>תחזית</u>	<u>אומדן ביצוע</u>	<u>סעיף</u>	
<u>2025</u>	<u>2024</u>	<u>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	א74	קרן ילדים בסיכון
<u>12,126</u>	<u>12,126</u>	149	קרן מנוף
322,500	322,500		סך הכל קרנות הביטוח הלאומי
110,412	88,189	(ב)237	העברות למשרד הבריאות לפי חוק ביטוח סיעוד
32,806	32,000	(ב,א)36	מניעת תאונות נפגעי עבודה - המוסד לבטיחות וגיהות
12,000	12,000	(ב,א)36	הענקות למחקרים
33,000	33,000	397	סיוע משפטי
70,700	70,700	395	בתי דין לעבודה
581,418	558,389		

נספח א' - מדדים מקרו-כלכליים בבסיס תקציב 2025

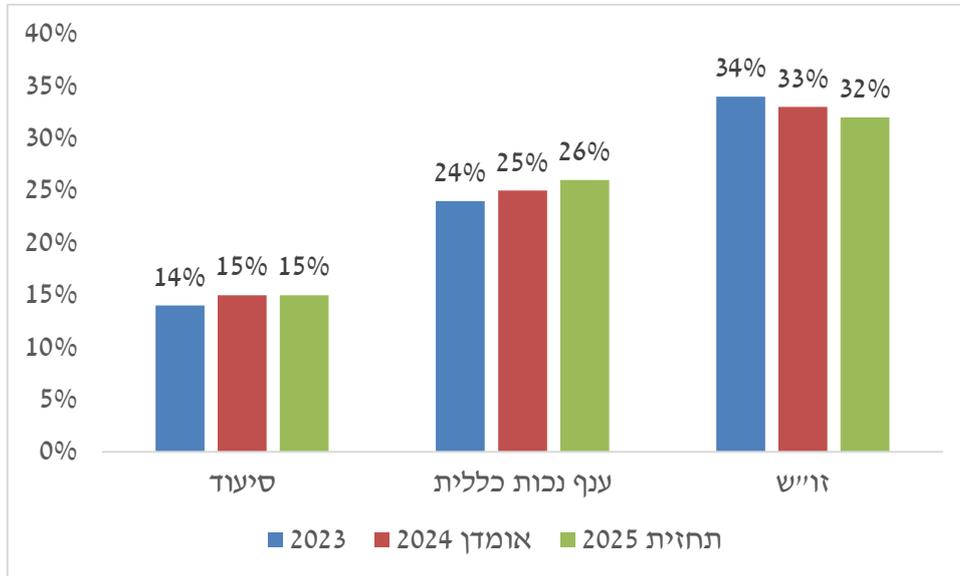
בהכנת תקציב הביטוח הלאומי גיבש מינהל המחקר והתכנון של ביטוח לאומי תחזית תוך התבססות על התחזיות במשק. בלוח 10 מופיעים המדדים העיקריים ששימשו להכנת התקציב.

לוח 10: הנחות מקרו-כלכליות בבסיס התקציב ל-2025

תחזית 2025	אומדן ביצוע 2024	
		מדד מחירים לצרכן
2.8%	3.3%	שינוי ממוצע
3.7%	3.6%	שיעור שינוי נובמבר לעומת נובמבר- לצורך עדכון קצבאות
		שכר ממוצע
6.2%	5.6%	שיעור שינוי שכר ממוצע (לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי)

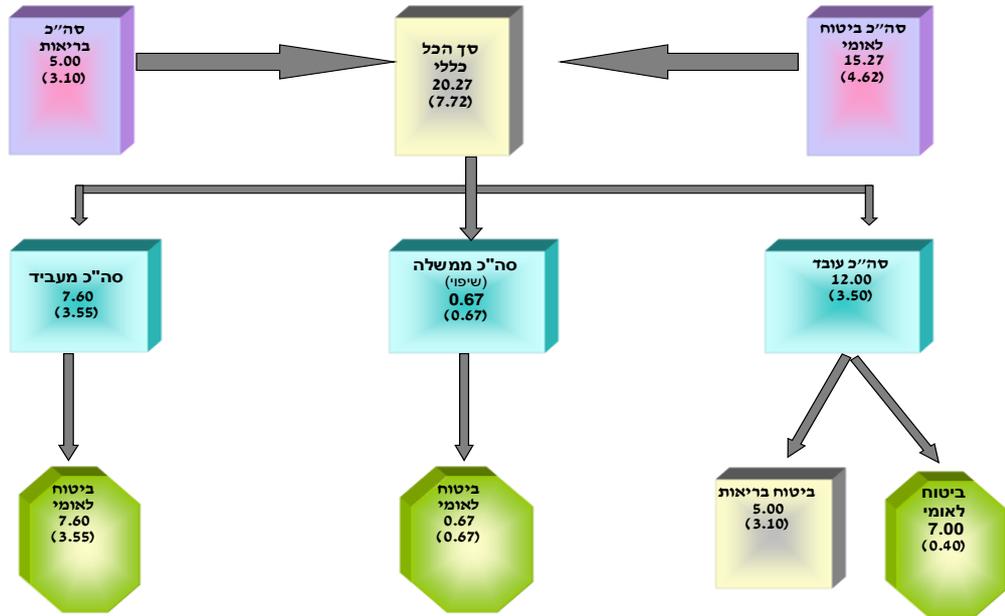
נספח ב' - תרשימים

תרשים 1: ענפי הביטוח כאחוז מסך תשלומי הגמלאות הביטוחיות – אזרח ותיק ושאיירים, סיעוד וקצבאות ענף נכות כללית



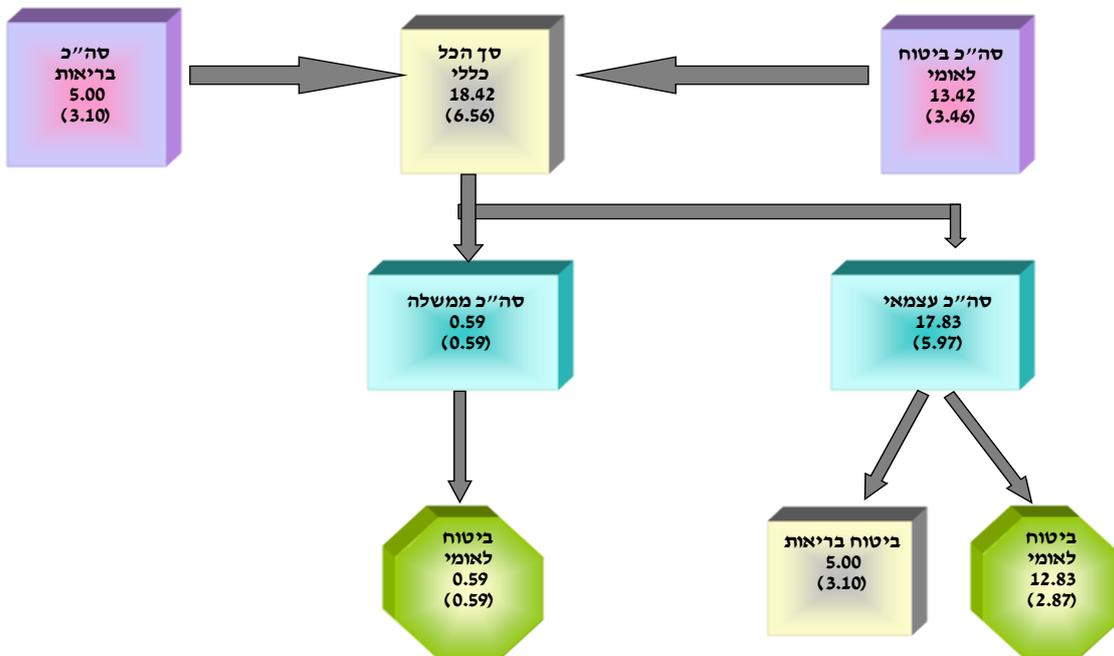
לפי התחזית לשנת 2025 התשלומים לגמלאות אזרח ותיק, קצבאות ענף נכות כללית וסיעוד מהווים כ-73% מסך תשלומי הגמלאות הביטוחיות של ביטוח לאומי. בשנת 2025 החלק היחסי של גמלאות זיקנה ושאיירים קטן לעומת גמלאות נכות כללית וסיעוד.

תרשים 2: שיעורי דמי ביטוח – 2024
 שיעורי דמי ביטוח – שכיר (אחוז), 2024



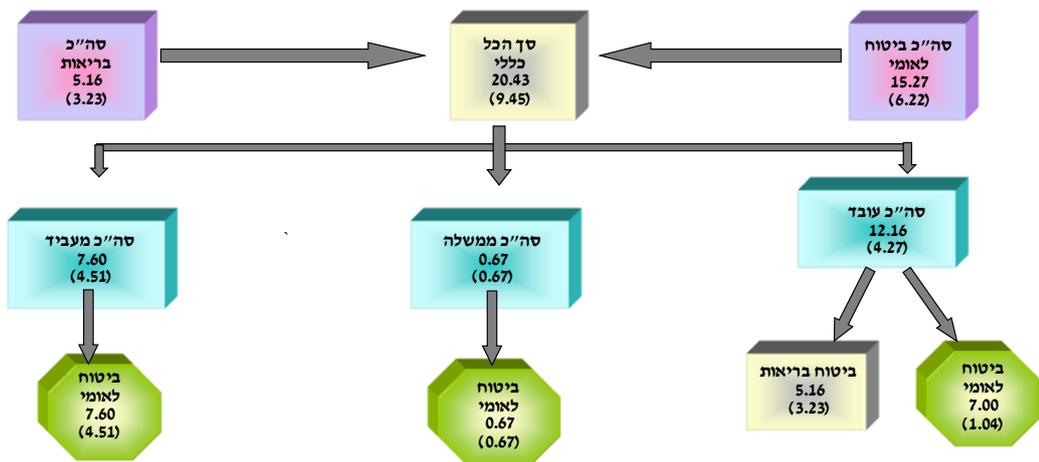
הנתונים בסוגריים: השיעור המופחת שנגבה מההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע

שיעורי דמי ביטוח – עצמאי (אחוז), 2024



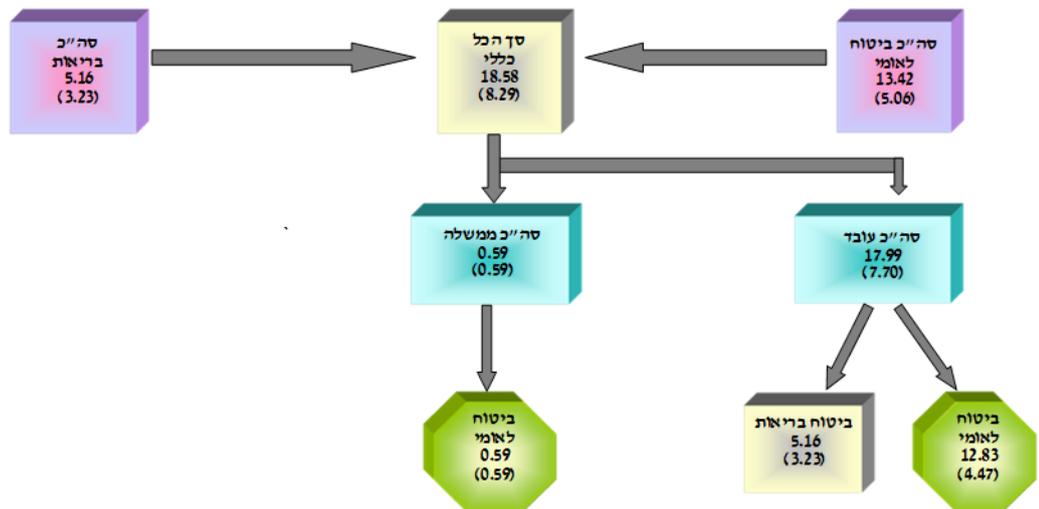
בסוגריים נרשם השיעור המופחת שנגבה מההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע.

תרשים 3: שיעור דמי ביטוח, ינואר 2025
 שיעורי דמי ביטוח – שכיר (אחוז), ינואר 2025



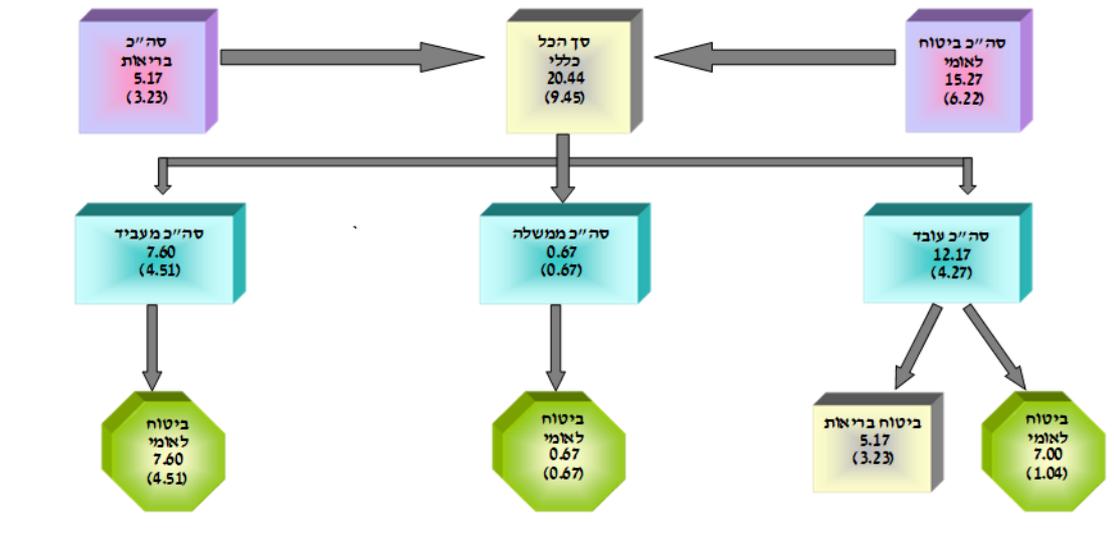
הנתונים בסוגרים: השיעור המופחת שנגבה מההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע.

שיעורי דמי ביטוח – עצמאי (אחוז), ינואר 2025



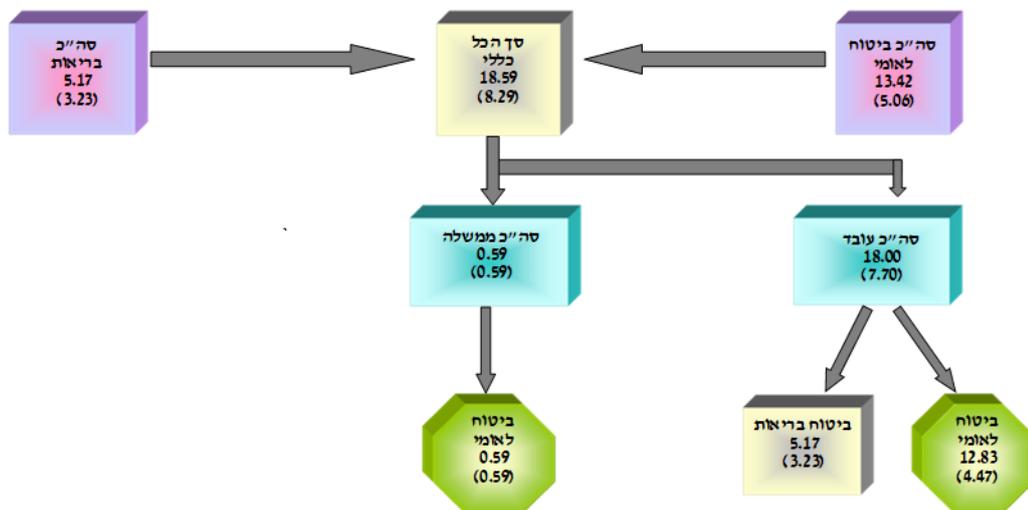
הנתונים בסוגרים: השיעור המופחת שנגבה מההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע.

תרשים 4 : שיעור דמי ביטוח , פברואר 2025
 שיעורי דמי ביטוח – שכיר (אחוז), פברואר 2025



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

שיעורי דמי ביטוח – עצמאי (אחוז), פברואר 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-2024 (מיליוני ש"ח)

מענקים	הכנסה הבטחה	שירות מילואים	הענקות מטעמי צדק	זכויות עובדים בפש"ר	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	תאונות	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאיירים	כל ענפי הביטוח הלאומי		
														247,902	תקבולים - סה"כ
														75,642	סל בריאות
5,431	1,689	26,414	2	1,726	5,160	23,731	16,692	14,966	2,636	18,493	1,943	53,377	172,260	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי	
	0		0	431	1,853	11,932	6,354	8,447	753	10,410	1,507	28,356	70,043	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי	
	0		0	1,126	3,378	5,066	9,365	1,900	1,267	6,333	1,901	16,074	46,410	הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי	
	0		2	170	-423	6,161	922	538	616	-1,145	-1,565	3,225	8,502	ריבית על השקעות	
	0		0	0	0	0	0	1,779	0	406	87	87	2,358	פיצויים מצד שלישי	
5,363	1,668	26,086	0	0	348	565	51	2,273	0	2,459	12	5,564	44,388	מימון גימלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים	
68	21	329	0	0	4	7	1	29	0	31	0	70	559	הוצאות מינהל של גורמי חוץ	
														250,101	תשלומים - סה"כ
														75,642	מזה: ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות
5,431	1,689	26,414	15	310	6,572	10,239	10,298	11,949	56	34,524	18,972	47,991	174,459	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי	
	0		14	280	6,045	9,522	10,165	9,182	50	31,389	18,616	41,934	127,197	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי	
5,363	1,668	26,086	0	0	348	565	51	2,273	0	2,459	12	5,564	44,388	גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים	
	0		1	30	174	144	81	465	6	645	344	423	2,314	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי	
68	21	329	0	0	4	7	1	29	0	31	0	70	559	הוצאות מינהל של גורמי חוץ	
0	0	0	-13	1,417	-1,412	13,493	6,394	3,017	2,580	-16,030	-17,029	5,385	-2,199	עודף תקבולים על תשלומים - סה"כ	

*מענקי חרבות ברזל ומענקים אחרים

לוח 12: תקבולים, תשלומים ועודפים, תחזית ל-2025 (מיליוני ש"ח)

מענקים*	הכנסה הבטחת	שירות מיילואים	הענקות מטעמי צדק	זכויות עובדים בפש"ר	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	תאונות	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאיירים	כל ענפי הביטוח הלאומי	
														תקבולים - סה"כ סל בריאות
														246,734 79,545
776	1,722	17,534	2	1,880	5,169	25,403	17,914	16,256	2,865	19,248	1,601	56,820	167,189	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי
	0		0	465	1,999	12,675	6,829	9,035	807	11,135	1,620	30,363	74,927	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי
	0		0	1,199	3,597	5,392	9,894	2,022	1,348	6,740	2,006	17,101	49,299	הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי
	0		2	216	-477	6,733	1,137	643	710	-1,652	-2,113	3,475	8,676	ריבית על השקעות
	0		0	0	0	0	0	1,536	0	383	75	75	2,069	פיצויים מצד שלישי
763	1,693	17,239	0	0	49	593	53	2,969	0	2,597	12	5,708	31,677	מימון גימלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
13	29	294	0	0	1	10	1	51	0	44	0	97	541	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
														תשלומים - סה"כ מזה : ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות
														253,217 79,545
776	1,722	17,534	15	410	5,983	10,684	10,853	13,584	58	39,572	21,467	51,014	173,672	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי
	0		14	380	5,759	9,938	10,718	10,101	52	36,288	21,111	44,786	139,148	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי
763	1,693	17,239	0	0	49	593	53	2,969	0	2,597	12	5,708	31,677	גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
	0		1	30	174	144	81	464	6	643	343	422	2,306	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי
13	29	294	0	0	1	10	1	51	0	44	0	97	541	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
0	0	0	-13	1,470	-814	14,718	7,061	2,671	2,808	-20,324	-19,866	5,806	-6,483	עודף תקבולים על תשלומים - סה"כ

*מענקי חרבות ברזל ומענקים אחרים

לוח 13: תקבולים, תשלומים ועודפים, תחזית ל-2025 לאחר שינוי חקיקה בשנת 2025 (מיליוני ש"ח)

מענקים*	הכנסה הבטחת	שירותים מילואים	הענקות מטעמי צדק	זכויות עובדים בפש"ר	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	תאונות	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאיירים	כל ענפי הביטוח הלאומי		
														246,360	תקבולים - סה"כ
														79,545	סל בריאות
776	1,722	17,534	2	1,750	4,825	25,620	17,604	16,675	2,741	19,180	1,540	56,846	166,815		סך הכל לענפי הביטוח הלאומי
	0		0	500	2,153	13,659	7,358	9,735	870	11,999	1,745	32,719	80,738		דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי
	0		0	1,033	3,099	4,646	9,055	1,742	1,162	5,808	1,820	14,770	43,135		הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי
	0		2	216	-477	6,733	1,137	643	710	-1,652	-2,113	3,475	8,676		ריבית על השקעות
	0		0	0	0	0	0	1,536	0	383	75	75	2,069		פיצויים מצד שלישי
763	1,693	17,239	0	0	49	571	53	2,969	0	2,597	12	5,708	31,656		מימון גימלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
13	29	295	0	0	1	10	1	51	0	44	0	98	541		הוצאות מינהל של גורמי חוץ
														252,843	תשלומים - סה"כ
														79,545	מזה: ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות
776	1,722	17,534	15	410	5,983	10,310	10,853	13,584	58	39,572	21,467	51,014	173,298		סך הכל לענפי הביטוח הלאומי
	0		14	380	5,759	9,585	10,718	10,101	52	36,288	21,111	44,786	138,795		גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי
763	1,693	17,239	0	0	49	571	53	2,969	0	2,597	12	5,708	31,656		גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
	0		1	30	174	144	81	464	6	643	343	422	2,306		הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי
13	29	295	0	0	1	10	1	51	0	44	0	98	541		הוצאות מינהל של גורמי חוץ
0	0	0	-13	1,339	-1,158	15,309	6,752	3,091	2,684	-20,392	-19,927	5,832	-6,483		עודף תקבולים על תשלומים - סה"כ

*מענקי חרבות ברזל ומענקים אחרים