

# 1

---

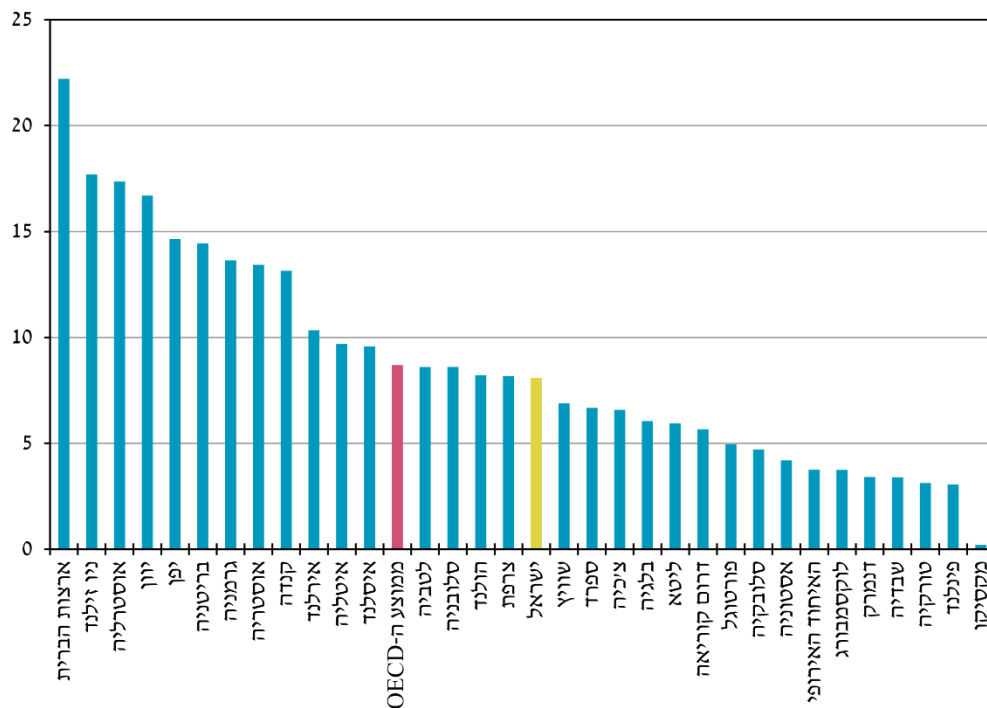
מגמות ההתפתחות של הביטוח  
הלאומי



## כללי

שנת 2021 התאפיינה בהתאוששות כלכלית מהירה לאחר הירידה בצמיחה ב-2020 (ב-1.9%) בעקבות משבר הקורונה. התוצר זינק ב-8.3% – שיעור צמיחה גבוה אף בהשוואה בינלאומית, ובמקביל השתפרו מאוד נתוני התעסוקה: רמת האבטלה ירדה לכ-5% במוצע, קרוב לרמתה טרום המשבר, ושיעור התעסוקה והשכר הריאלי עלו.

תרשים 1: תוספת ההוצאה לרווחה בעקבות משבר הקורונה – השוואה בין לאומית, אוקטובר 2021



מקור: IMF.

מהשוואה בינלאומית עולה כי במדינות כמו מדינות צפון אירופה, שבהן שיעור ההוצאה לרווחה במונחי תמ"ג גבוה למדי, נדרשה **תוספת** נמוכה יחסית להתמודדות עם משבר הקורונה (תרשים 1), לעומתן מדינות עם משטר כלכלי חברתי ליברלי, כמו המדינות האנגלו-סקסיות (אוסטרליה, ניו זילנד וארצות הברית), ניצבו בראש הדירוג מבחינת הוצאות הממשלה להתמודדות עם

השלכות המגפה על רמת החיים ועל התעסוקה של האזרחים. יוצאות מכלל זה הן למשל טורקיה ומקסיקו, שנמצאות בתחתית הדירוג מבחינת הוצאות הממשלה לקורונה – בדומה למיקומן בהוצאה הלאומית לרווחה בזמנים כתיקונם. ישראל, שלפני הקורונה התאפיינה בהוצאה נמוכה יחסית, מדורגת מבחינת תוספת ההוצאה החברתית בתקופת המשבר באמצע ההתפלגות - גבוה מהממוצע.

## היקף התשלומים

תשלומי הגמלאות בכסף ובעין של המוסד לביטוח לאומי – הגבייתיות והלא-גבייתיות – הסתכמו ב-2021 ב-124 מיליארד ש"ח לעומת 132 מיליארד ש"ח ב-2020 (לוח 2). סכומים אלה כוללים גם תשלומים אחרים שהמוסד משלם, בעיקר למשרדי ממשלה, על הוצאות לפיתוח שירותים בקהילה והוצאות מינהל ותפעול של מערכת הביטוח הלאומי על כל תחומיה (כ-2 מיליארד ש"ח). הסכום בשנה זו כולל גם מענקים מיוחדים בעקבות הקורונה בסך הקרוב ל-1.5 מיליארד ש"ח וכן וכספים ששולמו עקב הקלות בדמי אבטלה ומענקים אחרים בסך 15 מיליארד ש"ח.

בינואר 2021 – מועד עדכון הקצבאות בכל שנה לפי השינוי במדד – הקצבאות לא עודכנו משום שמדד המחירים לצרכן בתקופה שבין נובמבר 2019 לנובמבר 2020 לא עלה (בהמשך השנה עלה בשיעור של 2.8%). פער זה, בין עליית המדד בפועל לבין שיעור העדכון של הקצבאות, כמו גם הפער בהשוואה לעלייה הריאלית בשכר הממוצע (של כ-2.3%), התבטא בירידות ריאליות בסכומי הגמלאות המתעדכנות בהתאם לסכום הבסיסי ולעיתים אף בסך התשלומים עליהם.

ב-2021 ירדו תשלומי המוסד ריאלית ב-7% – לאחר עלייה גבוהה מאוד ב-2020. בעשור שחלף הגידול היה בממוצע 14.5%. בשנת 2020 הגידול החד בתשלומים נבע מתוספת מענקי הקורונה בעיקר לאבטלה עד אמצע שנת 2021, אך גם מגידול במספר המקבלים ברוב הגמלאות ומשינוי החקיקה של השנים האחרונות: לדוגמה, הרפורמה בתחום הסיעוד, שהובילה לגידול חד במספר התביעות ב-2020 וגם ב-2021, ההטבות בקצבאות הנכות (במסגרת ההסכם שנחתם עם ארגוני הנכים), הקדמת תוספת הוותק בקצבת אזרח ותיק מ-2019 ועוד. בשנת 2021 הירידה הייתה בעיקרה עקב הפסקת תוספות קורונה באמצע השנה וירידה בתשלומי קצבאות בילדים והבטחת הכנסה. (ראו להלן).

1 ב-2017 היה שיעור הגידול גבוה במיוחד, 9.4%, בשל תחילת התשלומים בגין התוכנית **חיסכון לכל ילד**, שכללו גם תשלומים למפרע לשנים 2015-2016.

לוח 1: תשלומי גמלאות וגבייה מן הציבור (ללא הוצאות מינהל אחוז מהתמ"ג), 2021-1980\*

שנה	תשלומי גמלאות		גבייה	
	סך הכל	גמלאות גבייתיות	סך הכל**	דמי ביטוח לאומי***
1980	6.09	4.98	6.77	5.15
1990	8.36	7.04	7.21	5.28
1995	7.23	5.66	7.54	4.21
2000	7.65	6.09	6.00	4.08
2005	6.62	5.31	5.65	3.80
2010	6.57	5.49	5.43	3.57
2015	6.20	5.37	5.34	3.56
2016	6.12	5.29	5.41	3.63
2017	6.44	5.63	5.46	3.66
2018	6.49	5.71	5.50	3.69
2019	6.59	5.88	5.49	3.69
2020	9.29	7.72	5.45	3.65
2021	7.88	7.06	5.35	3.60

\* 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.

גם במונחים של אחוזי תוצר נרשמה ירידה: ב-2021 הגיע שיעור הגמלאות ל-7.88% מהתמ"ג (לוח 1) לעומת 9.29% ב-2020, אך הוא היה עדיין גבוה לעומת 2019 השנה שקדמה לקורונה - 6.59% – בדומה לשנים שלפניה. 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 עד למשבר הקורונה מבחינת גודל ההוצאה במונחי תוצר. בין נובמבר 2019 לנובמבר 2020 ירד מדד המחירים לצרכן ולכן הגמלאות לא עודכנו (לאחר שבשנים 2018-2020 הן עודכנו בשיעורים של עד 1.2% ובשנים 2014-2017 לא עודכנו הגמלאות בשל הירידות במדד המחירים).

בסך הכל נותרו ב-2021 תשלומי הגמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי כמעט ללא שינוי (עלייה של 0.1% במונחים ריאליים). יציבות זו, למרות הגידול שהיה צפוי בהתאם לגידול הדמוגרפי ולשינויי החקיקה, נובעת מכך שרוב התשלומים לדמי אבטלה הופסקו החל במחצית השנייה של 2021.

התשלומים לגמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי ירדו בשיעור של כ-43%. גמלאות אלה – בהן הבטחת הכנסה, ניידות, מזונות, מילואים ואזרח ותיק ושאיירים למי שאינם מבוטחים

(בעיקר עולים חדשים) – משולמות מכוח חוקי המדינה או מכוח הסכמים עם האוצר וממומנות במלואן בידי אוצר המדינה. ב-2021 הסתכמו תשלומי הגמלאות הללו (ללא הוצאות מינהל) ב-12 מיליארד ש"ח, שהם כ-10% מכלל תשלומי הגמלאות.

סך הגבייה כאחוז מהתמ"ג ירד ב-2021 והגיע ל-5.35 אחוזי תוצר (לעומת 5.45 ב-2020). שיעור הגבייה של דמי ביטוח לאומי מהתמ"ג ירד מעט, והגיע ל-3.6 אחוזי תמ"ג (לעומת 3.65 ב-2020). גם ב-2019 לא הדביק הגידול השנתי בסך הגבייה את הגידול בסך התשלומים במונחי אחוזי תוצר, אך כמובן לאור ההתפתחויות המתוארות, גדל פער זה גדל במידה רבה בשנים 2021-2020.

**אבטלה:** בעקבות התפרצות נגיף הקורונה ופיטורם או הוצאתם לחופשה ללא תשלום של מאות אלפי עובדים שהיו זכאים לדמי אבטלה על פי חוק, זינקו ב-2020 התשלומים לגמלה בשיעור ריאלי של 52.7%. בשל ההקלות שנקבעו בהוראת שעה, נוספו רבים למספר הזכאים. הקלות אלה בין היתר את קיצור תקופת האכשרה, קיצור תקופת החל"ת המזכה בדמי אבטלה ותוספת ימי זכאות לקבוצות מובחנות. מלבד זאת שולמו למקבלים שחזרו לעבוד מענקים מיוחדים – מענק בגין אבטלה ממושכת ומענק לעידוד תעסוקה.

כאחוז מסך הגמלאות עלו התשלומים לדמי אבטלה מ-4% בקירוב בשנים 2016-2019 ל-18.7% ב-2020 (כאשר מביאים בחשבון גם את כלל המענקים הייחודיים ששולמו בידי הביטוח הלאומי ב-2020). ב-2021, משבוטלו ההקלות בעיקר במחצית השנייה של השנה, תשלומי אבטלה ירדו בכ-20%. עם זאת שיעורם מסך התשלומים, שעלה מכ-4% ב-2019-2018 ל-18.7% ב-2020 וירד ל-16% ב-2021 – עדיין נותר גבוה פי ארבעה לעומת טרום המשבר.

**אזרח ותיק ושאיירים, סיעוד וקצבאות אחרות:** התשלומים לקצבאות אזרח ותיק ושאיירים עלו ב-2021 ב-2%, פחות מן השנים שקדמו ל-2021, שבהן הן עלו בשיעור כפול ויותר (לוח 2). הגידול מושפע בעיקר מהעלייה במספר המקבלים, שכן ב-2021 בשל ירידת המדד לא עודכנו הגמלאות כלל. עובדה זו מסבירה גם את העלייה המתונה יחסית לשנים קודמות. חלקם של תשלומי הענף בכלל תשלומי הגמלאות ירד מ-37.3% ב-2019 ל-28% ב-2020 בשל הגידול העצום בחלקם של התשלומים לאבטלה. ב-2021 עלה שוב חלקם של תשלומי הענף ל-30.7% – עדיין פחות מן השנים שלפני הקורונה. הירידה בחלקם ב-2020 נובעת מהגידול העצום בתשלומי האבטלה ב-2020 בעקבות משבר הקורונה, וב-2022 צפוי חלקם להוסיף ולעלות אם כי עוד לפני 2020 ניכרה מגמת הירידה בתשלומי הענף בסך תשלומי הגמלאות.

תיקוני החקיקה שנעשו ב-2020-2021 כדי להתמודד עם משבר הקורונה נגעו גם למקבלי קצבאות אזרח ותיק ושאיירים, ובעיקר לעובדים ועובדות בהם, אף שחלקם בשוק העבודה קטן: (א) ממאוס 2020 שולם מענק הסתגלות למי שעבד ופוטרו מהעבודה או יצאו לחל"ת שלא מרצון, אך מפאת גילו אינו זכאי לדמי אבטלה. (ב) ממאוס 2020 עד דצמבר 2021 נחשבו דמי אבטלה

2 ייתכנו הבדלים בין שיעורי השינוי בתשלומי הגמלאות השונים לבין המצוין בפרקים הספציפיים של דוח זה לגבי הגמלאות השונות, וזאת בשל שתי סיבות: (א) נתוני התשלומים בפרק זה כוללים הוצאות מינהל. (ב) ההגדרות אינן תמיד זהות. ב-2020 נוספת עוד סיבה: בפרק זה התשלומים לגמלה נחשבים לחלק מסך התשלומים, לרבות מענקים שונים, על פי רוב אוניברסליים, ששולמו ב-2020.

כהכנסה מעבודה לצורך מבחני הכנסות לקצבאות אזרח ותיק ושאיירים ותוספת השלמת הכנסה. (ג) בעקבות סגירת השמיים לטיסות ממארכ עד נובמבר 2020 הוסיפו הקצבאות להיות משולמות למי שיצאו מהארץ אחרי ינואר 2020 ובמארכ היו זכאים להמשך תשלום קצבה בחו"ל.

העלייה בתשלומים משקפת הבדלי מגמה בין תשלומי הגמלה לפי חוק ולפי הסכמים אחרים. תשלומי גמלאות אזרח ותיק ושאיירים לפי חוק הביטוח הלאומי (ללא הוצאות מינהל) עלו ריאלית ב-2.3%, ואילו התשלומים לגמלאות לפי הסכמים אחרים ירדו ב-4.5% (לרבות תוספת השלמת הכנסה לכלל הקצבאות, בהן הקצבאות לפי חוק). העלייה בתשלומים לקצבאות לפי חוק נבעה בעיקר מגידול במספר המקבלים ומהגדלת תוספת הוותק (ראו לעיל), ואילו הירידה בתשלומים לגמלאות לפי הסכמים אחרים נבעה מירידה במספר המקבלים, רובם עולים.

התשלומים לגמלאות סיעוד ואחרות עלו ב-2021 ריאלית ב-13% לעומת 2020. העלייה משקפת גידול חד במספר הזכאים לגמלת הסיעוד בעקבות הרפורמה בסיעוד (שכללה למשל את הרחבת הזכאות לגמלה ברמת התלות הגבוהה) ובעקבות הגדלת הגמלאות ברמות 4-6 בפעימה השנייה. עם זאת, בשל הגידול בהיקף הגמלאות בכסף ב-2021, שערכן 80% בלבד מערך הגמלה המקבילה להן בעין, קוזה במעט העלייה בתשלומים. יצוין שהגידול הבולט בסעיף זה (**סיעוד וקצבאות אחרות**) משקף גם גידול חד בענף פשיטות רגל. למרות עליות אלה, המשך הגידול בתשלומים לאבטלה העלו את חלקו של הסעיף בסך התשלומים בשיעור יחסית מתון: מ-9% לכ-11% בין שתי השנים.

**ילדים:** התשלומים לקצבאות הילדים ירדו ריאלית בין 2019 ל-2020 ב-0.2% לאחר ירידה ריאלית של 5.2% ב-2020. התוכנית חיסכון-לכל-ילד הגדילה את חלקם בכלל תשלומי הגמלאות ל-9.7% ב-2019, אך בעקבות משבר הקורונה הם ירדו ב-2021 ל-7.1% לאחר עלייה קלה לעומת 2020. יצוין שגם השיעור ב-2019 הוא נמוך בראייה היסטורית (גם כשמביאים בחשבון את תוכנית החיסכון החדשה למדול), בייחוד בהשוואה לערב התוכנית הכלכלית של 2002-2003 והקיצוץ העמוק בקצבאות הילדים מ-2004.

**נכות:** התשלומים לענף נכות עלו ריאלית ב-5.3% לעומת 2020. העלייה נבעה מגידול במספר המקבלים (כמדי שנה), אך בעיקר מתשלומים של מענקים מחליפי קצבה (חֶלֶף קצבה) לקצבאות נכות כללית, שר"מ וילד נכה והגדלת סכומי הקצבאות במסגרת ההסכם שנחתם בין הממשלה לארגוני הנכים ב-2018. לעידוד השתלבותם בעבודה ושינויי החקיקה בעקבותיו (בנכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה ואזרח ותיק עם תוספת השלמה לנכות). עם זאת, בדומה לכלל הגמלאות, חוץ מדמי אבטלה, ירד חלקם של התשלומים לגמלאות הנכות בסך תשלומי הגמלאות בכ-2 נקודות אחוז לעומת שנת 2019 והגיע ב-2021 ל-18.2% (אך עלה עלייה דומה בהשוואה ל-2020). כמו בענפים אחרים חוץ מאבטלה, העלייה ב-2021 היתה מתונה ועדיין לא השיגה את השיעור ששרר טרם משבר הקורונה.

לוח 2: תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינהל).  
2021-1995

שנה	סך כל התשלומים	אזרח ותיק ושאיירים**	נכות כללית	נפגעי עבודה, ספר פעולות ואיבה	אמהות	ילדים	אבטלה	שירות מילואים	הבטחת הכנסה***	סיעוד ואחר	מענקי קורונה (לא אבטלה)
<b>מיליוני ש"ח (מחירים שוטפים)</b>											
1995	* 21,188	7,675	2,254	1,487	1,206	4,287	1,280	* 1,053	1,149	798	
2000	39,706	13,670	5,128	2,569	2,423	7,000	3,023	1,039	2,957	1,897	
2005	43,305	16,457	7,792	3,192	2,857	4,548	2,044	713	2,859	2,842	
2010	59,137	22,023	11,130	3,986	5,033	6,279	2,606	1,028	2,659	4,394	
2015	74,215	28,479	14,502	5,702	6,868	5,661	3,319	1,056	2,680	6,125	
2016	76,982	30,015	15,072	5,536	7,098	6,111	3,235	1,186	2,421	6,307	
2017	84,443	31,458	16,049	5,825	7,746	9,782	3,260	1,209	2,336	6,778	
2018	88,769	33,463	17,867	6,113	8,121	8,527	3,561	1,295	2,351	7,471	
2019	95,306	35,574	19,292	6,618	8,296	9,243	3,954	1,198	2,006	9,125	
2020	132,034	36,946	21,259	7,175	8,223	8,714	24,672	1,071	2,188	11,914	9,872
2021	124,608	38,265	22,715	7,493	8,638	8,829	19,928	1,370	2,202	13,663	1,505
<b>גידול שנתי ריאלי (אחוזים)</b>											
1995	10.1	8.6	16.1	14.6	20.8	4.5	16.2	2.9	13.7	13.5	
2000	8.1	8.4	14.8	11.4	10.8	1.5	-0.9	-7.4	18.1	18.2	
2005	-0.1	1.3	4.6	0.2	3.4	-8.1	-6.9	-0.6	-6.0	2.5	
2010	4.4	4.1	4.5	9.6	4.9	14.3	-0.6	-23.5	-1.8	6.8	
2015	4.3	6.0	4.5	-2.4	3.9	8.5	-2.0	12.9	-9.2	3.5	
2016	9.4	4.6	6.2	5.0	8.9	9.7	0.5	1.7	-3.8	7.2	
2017	4.3	5.5	10.4	4.1	4.0	-13.5	8.4	6.3	-0.2	9.3	
2018	6.5	5.4	7.1	7.4	1.3	7.5	10.1	-8.3	-15.4	21.1	
2019	39.4	4.5	10.8	9.1	-0.3	-5.2	527.7	-10.1	9.7	31.3	
2020	-7.0	2.0	5.3	2.9	3.5	-0.2	-20.4	26.0	-0.8	-85.0	
<b>התפלגות לפי ענפים (אחוזים)</b>											
1995	100.0	36.2	10.6	7.0	5.7	20.2	6.0	5.0	5.4	3.8	
2000	100.0	34.4	12.9	6.5	6.1	17.6	7.6	2.6	7.4	4.8	
2005	100.0	38.0	18.0	7.4	6.6	10.5	4.7	1.6	6.6	6.6	
2010	100.0	37.2	18.8	6.7	8.5	10.6	4.4	1.7	4.5	7.4	
2015	100.0	38.4	19.5	7.7	9.3	7.6	4.5	1.4	3.6	8.3	
2016	100.0	39.0	19.6	7.2	9.2	7.9	4.2	1.5	3.1	8.2	
2017	100.0	37.3	19.0	6.9	9.2	11.6	3.9	1.4	2.8	8.0	
2018	100.0	37.7	20.1	6.9	9.1	9.6	4.0	1.5	2.6	8.4	
2019	100.0	37.3	20.2	6.9	8.7	9.7	4.1	1.3	2.1	9.6	
2020	100.0	28.0	16.1	5.4	6.2	6.6	18.7	0.8	1.7	7.5	9.0
2021	100.0	30.7	18.2	6.0	6.9	7.1	16.0	1.1	1.8	1.2	11.0

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

\*\* כולל תשלומים להבטחת הכנסה לאזרח ותיק.

\*\*\* לאוכלוסייה בגיל העבודה.



**הבטחת הכנסה:** התשלומים להבטחת הכנסה עלו ב-2021 והגיעו ל-2.2 מיליארד ש"ח – ירידה ריאלית של 0.8% לעומת 2020, וחלקם בסך תשלומי הגמלאות עלה בין שתי השנים מ-1.7% ל-1.8%. עלייה מתונה זו נובעת בעיקר מהירידה היחסית בתשלומים לדמי אבטלה והמענקים. עם זאת שיעור זה משקף ירידה מתמשכת בתשלומי גמלה זו בסך תשלומי הגמלאות בשני העשורים האחרונים. כך, בין 2002 ל-2021, בשונה מהעליות של עשרות אחוזים ברוב הגמלאות האחרות, ירדו תשלומי הבטחת הכנסה ביותר מפי 2. בתשלומים לקצבאות מחליפות שכר אחרות, אבטלה, נצפו מגמות מנוגדות לאלה של דמי האבטלה: התשלומים לנפגעי עבודה (יחד עם נפגעי איבה) עלו ב-2.9%, ואילו התשלומים לקצבאות אימהות עלו ב-3.5%.

**מילואים:** התשלומים למשרתים במילואים עלו השנה בשיעור של 26%. תשלומים אלה נתונים לתנודות רבות בהיותם מושפעים מאירועים ביטחוניים. ב-2014, עקב מבצע צוק איתן, עלו התשלומים ריאלית בכ-22% בקירוב וב-2015 ירדו בכ-24% בקירוב, לכמיליארד ש"ח. גיוס אנשי מילואים לתקופות ארוכות לצורך סיוע בהתמודדות עם מגפת הקורונה תרם לעלייה בהוצאה בשנת 2021, אך היקף התשלומים היה קטון יחסית וחלקם ב-2021 היה 1.1%.

## רמת הגמלאות

כאמור, בינואר 2021 – מועד עדכון הקצבאות בכל שנה – לא עודכנו הקצבאות בהתאם לשינוי במדד המחירים לצרכן בתקופה שבין נובמבר 2019 לנובמבר 2020 מאחר שהמדד ירד בתקופה זו. **הסכום הבסיסי**<sup>3</sup>, שלפיו רוב הקצבאות מתעדכנות מ-2006, לא השתנה, לאחר עלייה של 0.3% בשנת 2020.

ב-2021 עלה השכר הריאלי ב-2.3% ואילו מדד המחירים לצרכן עלה ב-2.8%. העליות בשכר בשנים האחרונות, לאחר שנים של עליות מתונות ואף ירידות במדד המחירים (עד לשנה הנסקרת), מחזירות את המגמה שנהגה בעשורים האחרונים (מלבד העשור הראשון של שנות ה-2000), ולפיה השכר הממוצע, המשקף את השינויים ברמת החיים ולא רק את השינוי במחירים, עולה לאורך זמן יותר מהמחירים. במצטבר מ-2006 עד 2021<sup>4</sup> עלה השכר הממוצע בשיעור הקרוב ל-50% (נומינלית) לעומת עלייה של פחות ממחצית משיעור זה בסכום הבסיסי המתעדכן על-פי מדד המחירים לצרכן. פער זה מבטא את רמת השחיקה של הגמלאות בהשוואה לשכר הממוצע ומגלם "הפסד" מצטבר למקבלי הגמלאות, הנאמד ב-20 מיליארדי ש"ח בקירוב. יצוין בהקשר זה שההסכם בדבר קצבאות הנכות, שנחתם עם ארגוני הנכים ב-2018, קבע שמ-2022 יוצמדו קצבאות הנכות לשכר הממוצע ולא לסכום הבסיסי שאליו מוצמדות רוב הגמלאות – שינוי שעשוי לתרום לירידה בקצב הגידול בפער זה.

3 ראו הערה 3.

4 בשנים 2002-2006 הוקפאו הקצבאות.

לוח 3: קצבת אזרח ותיק והכנסת המינימום המובטחת לאזרחים ותיקים ולשאירים (מחירים קבועים וכאחוז מהשכר הממוצע\*). ממוצע לחודש.

2021-1985

הקצבה עם השלמת הכנסה (כולל קצבאות ילדים)		קצבת אזרח ותיק בסיסית						שנה/גיל
אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחידה		אלמנה עם שני ילדים		קשישה יחידה		
אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2021 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2021 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2021 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2021 (בש"ח)	
73.0	3,454	36.4	1,919	35.3	1,864	18.2	962	1985
52.1	3,389	25.7	1,903	31.7	2,345	16.4	1,211	1990
57.3	4,084	26.0	2,053	30.1	2,378	15.5	1,227	1995
55.0	4,577	25.0	2,290	29.0	2,654	15.0	1,370	2000
57.8	4,885	27.6	2,479	30.2	2,705	15.2	1,363	2005
59.8	5,348	30.9	2,783	29.9	2,918	16.8	1,509	70 עד 2010
60.8	5,469	31.8	2,856	29.5	2,918	16.8	1,509	79-70 2010
59.2	5,655	33.2	2,987	29.5	3,005	17.7	1,595	+80 2010
	5,543	30.1	2,866		3,034	16.4	1,566	70 עד 2015
62.0	5,667	31.0	2,952	31.1	3,034	16.4	1,566	79-70 2015
	5,856	32.4	3,084		3,122	17.3	1,653	+80 2015
	6,130	31.2	3,065		3,051	16.0	1,574	70 עד 2016
63.6	6,235	31.8	3,128	32.4	3,051	16.0	1,574	79-70 2016
	6,413	33.0	3,240		3,139	16.9	1,663	+80 2016
	6,332	31.6	3,192		3,043	15.6	1,570	70 עד 2017
64.0	6,378	31.9	3,221	32.7	3,043	15.6	1,570	79-70 2017
	6,495	32.6	3,293		3,131	16.4	1,659	+80 2017
	6,411	31.3	3,245		3,027	15.1	1,562	70 עד 2018
64.2	6,462	31.6	3,277	32.7	3,027	15.1	1,562	79-70 2018
	6,512	31.9	3,309		3,115	15.9	1,650	+80 2018
62.1	6,434	30.8	3,257	29.3	3,039	14.8	1,568	70 עד 2019
62.6	6,485	31.1	3,288	29.3	3,039	14.8	1,568	79-70 2019
63.0	6,535	31.4	3,321	30.2	3,127	15.7	1,656	+80 2019
57.3	6,491	29.0	3,285	27.2	3,065	14.0	1,581	70 עד 2020
57.7	6,542	29.3	3,318	27.2	3,065	14.0	1,581	79-70 2020
49.7	6,593	29.6	3,350	28.0	3,154	14.7	1,671	+80 2020
56.0	6,396	28.3	3,237	26.4	3,020	13.6	1,558	70 עד 2021
56.5	6,446	28.6	3,269	26.4	3,020	13.6	1,558	79-70 2021
56.9	6,496	28.9	3,301	27.2	3,108	14.4	1,646	+80 2021

\* כפי שמודדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

## אזרחים ותיקים

הקצבה הבסיסית לאזרחים ותיקים הוסיפה לרדת ב-2021 במונחי השכר הממוצע זו השנה השביעית ברציפות, מאחר שלא הדביקה את העלייה בשכר הממוצע. כך למשל הקצבה ליחיד בן 70-79 ירדה מ-14% מהשכר הממוצע ב-2020 ל-13.6% ב-2021. הקצבאות לשאר הרכבי המשפחה שאינם מקבלים תוספת השלמת הכנסה ירדו אף הן בשיעורים דומים (לוח 3). לעומתן הקצבאות לאזרח ותיק או שאירים בתוספת השלמת הכנסה עלו ב-2019 כשיעור מהשכר הממוצע, לאחר ששינוי חקיקה מדצמבר 2015, שנמשכו גם ב-2016, הובילו להמשך העלייה של הקצבה במונחים של השכר הממוצע גם ב-2017 ולעלייה ריאלית ב-2018 וב-2019. שינוי חקיקה אלה מנעו בסופו של דבר למשך חמש שנים את השחיקה בקצבאות אזרח ותיק או שאירים בתוספת השלמת הכנסה במונחים של השכר הריאלי. לעומת זאת ב-2020 ו-2021 עלה השכר הממוצע בחדות עם התאוששות המשק ממשבר הקורונה ולכן החריפה לעומת שנים קודמות הירידה של רמת הגמלאות ביחס לשכר. יצוין שהגמלאות הכללות השלמת הכנסה צפויות לעלות שוב ב-2022 – כך שמגמת הירידה הזו צפויה להיעצר.

## הבטחת הכנסה

בדומה לשאר הגמלאות, גם הגמלה להבטחת הכנסה – הכנסת המינימום לאוכלוסייה בגיל העבודה – הוסיפה להישחק (לוח 4). הגמלה להבטחת הכנסה ליחיד עד גיל 55 בסכום הרגיל ירדה מ-15.8% ב-2020 ל-15.4% מהשכר הממוצע ב-2021, ולאם עצמאית<sup>5</sup> עם שני ילדים מ-43.2% השכר הממוצע ל-42.2% ממנו. השחיקה במונחי השכר הממוצע נמשכת מ-2010: כך למשל בעשור שבין 2010 ל-2021 ירדה הגמלה לאם עצמאית עם שני ילדים שגילה עד 55 בכ-6 נקודות האחוז במונחי השכר הממוצע – מ-41.9% ל-33.1%. ככל שעולה השכר הממוצע והגמלאות אינן מעודכנות לפיו, כך נשחקת רמת החיים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה בגיל העבודה גם בשל העדר התמריץ למיצוי זכויות בגמלה שסכומה נמוך כל כך.

## ילדים

בין 2020 ל-2021 הוסיף לרדת גם ערך נקודת הקצבה בקצבאות הילדים מ-1.4% ל-1.3% מהשכר הממוצע (לוח 5). שיעורי השינוי בתשלומים משתנים מעט בין הרכבים שונים של משפחות: במשפחות עם ילד אחד או שני ילדים הירידות כאחוז מהשכר הממוצע הגיעו לכעשירית נקודת האחוז בלבד, ואילו במשפחות גדולות יותר, של ארבעה ילדים, לירידה של כמחצית נקודת האחוז. ירידות אלה משקפות שחיקה מתמשכת, וכך מתחילת העשור הקודם עד השנה הנסקרת ירדה הקצבה במונחי השכר הממוצע בשיעור חד. במקרה של קצבה לחמישה ילדים ירד ב-2010 השיעור למחצית ערכו ויותר – מ-17.3% מן השכר הממוצע לילדים "ותיקים", שהיו אז רוב הילדים, ל-7.7% לילדים "חדשים" (שהם רוב מוחלט של הילדים

ב-2021, כאשר במחצית שנת-2021 צפוי להתאפס חלקם של הילדים ה"וותיקים". ירידה זו מבטאת אף היא את שחיקת הקצבאות בשל אי הצמדתן לשכר הממוצע במשק.

**לוח 4: הכנסת המינימום המובטחת בגיל העבודה. 2021-2000**

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 2021 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2021 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2020 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2021 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי 2021 (בש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	
<b>למבוגר בבני המשפחה טרם מלאו 55 שנה</b>										
1,711	18.7	1,769	18.5	1,724	18.8	1,698	18.7	4,698	51.3	2000
1,661	18.5	1,739	19.3	1,536	20.8	1,768	19.3	3,536	39.4	2005
1,739	19.3	1,769	18.5	3,768	21.8	3,795	19.3	3,768	41.9	2010
1,769	18.5	1,779	18.1	3,308	20.8	3,815	18.5	3,795	39.7	2015
1,779	18.1	1,774	17.6	3,326	20.3	3,815	18.1	3,815	38.8	2016
1,774	17.6	1,765	17.0	3,318	19.7	3,806	17.6	3,806	37.7	2017
1,765	17.0	1,772	16.8	3,302	19.2	3,787	17.0	3,787	36.5	2018
1,772	16.8	1,787	15.8	3,313	18.8	3,800	16.8	3,800	35.9	2019
1,787	15.8	1,761	15.4	3,341	17.7	3,833	15.8	3,833	33.8	2020
1,761	15.4			3,292	17.3	3,777	15.4	3,777	33.1	2021
<b>אחד מבני המשפחה לפחות בן 55 או יותר</b>										
2,140	23.4	2,217	23.1	2,140	23.4	2,140	23.4	4,698	51.3	2000
2,076	23.1	2,175	24.2	2,076	23.1	2,076	23.1	4,408	49.2	2005
2,175	24.2	2,211	23.1	2,682	24.2	2,763	24.2	4,682	52.1	2010
2,211	23.1	2,223	22.6	4,723	23.1	4,845	23.1	4,723	49.4	2015
2,223	22.6	2,217	21.9	4,749	22.6	4,871	22.6	4,749	48.3	2016
2,217	21.9	2,207	21.3	4,738	21.9	4,860	21.9	4,738	46.9	2017
2,207	21.3	2,215	20.9	4,714	21.3	4,836	21.3	4,714	45.5	2018
2,215	20.9	2,234	19.7	4,730	20.9	4,852	20.9	4,730	44.7	2019
2,234	19.7	2,201	19.3	4,771	19.7	4,895	19.7	4,771	42.1	2020
2,201	19.3			4,701	19.3	4,823	19.3	4,701	41.2	2021

\* כפי שמדדה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

\*\* אם יחידנית (גם אב).

לוח 5: נקודת קצבה וקצבאות ילדים (מחירים קבועים וכאהוז מהשכר הממוצע), ממוצע חודשי, 2021-1990

שנה	ערך נקודת קצבה		קצבה לשני ילדים		קצבה לארבעה ילדים		קצבה לחמישה ילדים	
	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע	מחירי (ש"ח)	אחוז מהשכר הממוצע
1990	234	3.2	468	6.3	1,808	24.4	2,566	34.7
1995	226	2.9	452	5.7	1,816	23.0	2,584	32.7
2000	231	2.5	461	5.0	1,857	20.3	2,642	28.8
2005	149	1.7	298	3.3	939	10.5	1,437	16.0
2006	180	2.0	360	4.0	977	10.8	1,377	15.2
2007	179	1.9	358	3.9	972	10.5	1,370	14.8
2008	176	1.9	352	3.8	952	10.4	1,342	14.6
2009	178	2.0	356	4.0	1,051	11.8	1,446	16.2
2010 ותיקים	180	2.0	376	4.2	1,154	12.8	1,554	17.3
חדשים	180	2.0	376	4.2	908	10.1	1,088	12.1
2011 ותיקים	178	2.0	429	4.8	1,198	13.3	1,594	17.7
חדשים	178	2.0	429	4.8	960	10.6	1,138	12.6
2012 ותיקים	179	2.0	446	4.9	1,214	13.3	1,612	17.7
חדשים	179	2.0	446	4.9	979	10.8	1,159	12.7
2013 ותיקים	164	1.8	380	4.1	1,045	11.4	1,427	15.5
חדשים	164	1.8	380	4.1	812	8.8	976	10.6
2014 ותיקים	142	1.5	285	3.1	801	8.6	1,160	12.5
חדשים	142	1.5	285	3.1	569	6.1	711	7.7
2015 ותיקים	150	1.6	326	3.4	856	9.0	1,218	12.7
חדשים	150	1.6	326	3.4	678	7.1	828	8.7
2016 ותיקים	154	1.6	348	3.5	886	9.0	1,250	12.7
חדשים	154	1.6	348	3.5	734	7.5	888	9.0
2017 ותיקים	154	1.5	347	3.4	884	8.8	1,247	12.4
חדשים	154	1.5	347	3.4	732	7.3	886	8.8
2018 ותיקים	153	1.5	345	3.3	879	8.5	1,239	12.0
חדשים	153	1.5	345	3.3	730	7.0	882	8.5
2019 ותיקים	153	1.5	346	3.3	882	8.3	1,244	11.8
חדשים	153	1.5	346	3.3	732	6.9	885	8.4
2020 ותיקים	154	1.4	349	3.1	889	7.8	1,253	11.1
חדשים	154	1.4	349	3.1	739	6.5	893	7.9
2021 ותיקים	152	1.3	344	3.0	876	7.7	1,235	10.8
חדשים	152	1.3	344	3.0	728	6.4	880	7.7

## מקבלי הגמלאות

בשנת 2021 חלה ירידה של 36% במספר המקבלים בענף אבטלה לאחר שב-2020, בעטיו של משבר הקורונה, זינק מספר המקבלים **דמי אבטלה** בשיעור של פי 6 מן השיעור שבשנתיים שקדמו להתפרצות המשבר, 2018-2019 (לוח 6). בשנים שקדמו ל-2018, בהתאם לשינויים בשוק העבודה (ירידה בשיעור האבטלה וגידול בשכר), ירד מספר המקבלים: עלייה מתונה של 0.2% ב-2017 וירידה של כ-4% ב-2015-2016. ב-2014-2012, למרות הירידה בשיעור האבטלה במשק, חלו עליות במספר המקבלים, בחלקן גבוהות, בשל ההקלות בתנאי הזכאות של עובדים יומיים.

בדומה לשנים קודמות עלה ב-2021 ב-2.9% מספר המקבלים קצבאות **אזרח ותיק ושאיירים**, והגיע ל-1.1 מיליון בממוצע לחודש. שיעור זה משקף עלייה של 3.3% במספר המקבלים, שקוזה בירידה של 1.2% במספר מקבלי קצבאות השאיירים. עוד בדומה לשנים האחרונות, עלה גם מספר המשפחות המקבלות קצבאות ילדים ב-1.3% בשל גידול טבעי באוכלוסייה. סך הכל שולמו ב-2021 בענף **ילדים** קצבאות ל-3 מיליון ילדים בקירוב החיים בכ-1.2 מיליון משפחות.

בענף נכות כללית עלה מספר המקבלים **קצבת נכות כללית** בשיעור הגבוה מהגידול הטבעי באוכלוסייה – 3.4% – לאחר עלייה בשיעורים דומים ב-2017-2020. בקצבאות האחרות בענף נמשכו העליות בשיעורים דומים לשנים הקודמות: מספר המקבלים **קצבה לשירותים מיוחדים** ומספר המקבלים **גמלה לילד נכה** עלו בהתאמה בכ-4% וכ-11% (לעומת 6%-12% ב-2020). מספר המקבלים **גמלת ניידות** עלה ב-2.6%. העלייה במספר המקבלים גמלה לילד נכה נבעה בעיקר מהרחבת רשימת העילות המזכות בגמלה, והעלייה במספר המקבלים קצבה לשירותים מיוחדים היא תוצאה של הוספת מבחן ה-IADL בעקבות ועדת בן יהודה (ראו גם פרק 3, **ביטוח נכות כללית**). בכל הקצבאות בענף, השינויים במספר המקבלים בדרך כלל אינם חריגים בהשוואה לשנים האחרונות. לעומת זאת עלה השיעור של מספר המקבלים קצבת נכות צמיתה נכות צמיתה בענף נפגעי עבודה ב-0.4% לעומת ירידה של 1.9% במספר המקבלים דמי פגיעה. הירידה במספר המקבלים דמי פגיעה חריגה בהשוואה ל-2018-2019, שבהן חלה עלייה במספר המקבלים, בשנת 2020 חלה ירידה חדה הנובעת בחלקה ממשבר הקורונה שצמצם מאוד את מספר המועסקים במשק.

מספר המקבלים **גמלת סיעוד** ב-2021 עלה בשיעור של 13.4%. שיעור הגידול, הגבוה מהגידול במספר הקשישים באותה התקופה, נבע בין היתר מעליית המודעות לגמלה ומהעלייה בשיעור מיצוי הזכאות, ומסוף 2018 – גם מהרפורמה בסיעוד ומהשינויים בדרך הערכת התלות: ממוצע הזכאים לחודש ב-2021 היה גדול פי 1.5 ממוצע הזכאים לחודש ב-2018 – למרות העלייה בגיל הזכאות.

מספר הנשים המקבלות **מענק לידה ודמי לידה** עלה ב-2.9% וב-5.2% בהתאמה עקב העלייה במספר הנשים בגיל הפרייה ובמספר הלידות לעומת שנת 2020.

לוח 6: מקבלי הגמלאות בענפי הביטוח העיקריים (ממוצע לחודש), 2021-1990

שנה	אזרח ותיק ושאיירים*	נכות כללית		נפגעי עבודה		אימהות		ילדים		הבטחת הכנסה (לאוכלוסייה בגיל העבודה)****	סיעוד	
		קצבת נכות כללית	קצבה לשירותים מיוחדים	קצבה לילד נכה	קצבת נכות צמיתה	דמי פגיעה**	קצבת נכות צמיתה	מענק לידה*	דמי לידה*			משפחות המקבלות קצבאות ילדים***
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	25.0
1995	553.9	94.0	10.2	10.3	13.2	84.9	11.8	113.4	55.2	814.7	61.5	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	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	115.0
2008	735.8	195.0	29.4	25.3	28.9	58.1	29.2	152.0	93.6	994.8	48.0	131.1
2009	746.9	200.1	31.2	26.5	30.4	57.5	30.9	156.4	97.7	1012.0	73.0	136.6
2010	758.5	207.2	33.1	27.9	31.6	59.3	32.3	166.7	103.3	1030.1	57.7	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	160.5
2016	933.4	233.9	55.0	49.6	39.4	64.3	43.5	179.1	126.2	1148.5	66.4	164.0
2017	966.3	242.1	58.5	54.9	40.9	62.0	46.0	181.5	130.4	1167.2	66.5	169.2
2018	1000.3	251.0	62.1	60.6	43.0	61.9	48.3	183.6	134.5	1186.1	71.0	176.8
2019	1033.9	259.5	65.2	67.3	44.9	63.7	50.6	181.4	134.0	1204.4	75.6	197.4
2020	1070.1	269.4	69.3	75.7	46.2	60.0	49.7	177.8	133.7	1223.1	530.8	241.0
2021	1101.4	278.6	71.7	83.8	47.4	58.8	49.9	183.0	140.7	1238.5	336.0	273.2
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	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	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	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	10.1
2005	-0.3	5.2	5.9	7.2	5.9	-2.9	5.0	-	-0.6	1.1	0.7	1.4
2008	0.9	4.0	7.3	6.3	5.9	3.8	5.0	3.3	8.8	1.4	-3.6	4.7
2009	1.5	2.6	6.1	4.7	5.2	-1.0	5.8	3.7	4.4	1.7	52.1	4.2
2010	1.5	3.5	6.1	5.3	3.9	3.1	4.5	6.6	5.7	1.8	-21.0	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	0.6
2016	3.6	1.8	8.2	11.2	3.9	-2.9	5.9	1.1	2.0	1.8	-4.3	2.2
2017	3.5	3.5	6.4	10.7	3.8	-3.6	5.7	1.3	3.3	1.6	0.2	3.2
2018	3.5	3.7	6.2	10.4	5.1	-0.1	5.1	1.2	3.1	1.6	6.8	4.5
2019	3.4	3.4	5.0	11.1	4.4	2.8	4.8	-1.2	-0.3	1.5	6.4	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	22.1
2021	2.9	3.4	3.5	10.7	2.6	-1.9	0.4	2.9	5.2	1.3	-36.7	13.4

\* 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 מספר המקבלים בגיל העבודה ב-16.5%. עם זאת, ב-2021 שב וירד מספרם גם בשיעורים מתונים מהשנים שקדמו למשבר הקורונה – ב-2.7%. עד שנת

משבר זו 2020, מ-2015 עד 2019, ירד מספר המקבלים הבטחת הכנסה ב-26% במצטבר, ומ-2005 בכמחצית. ירידות אלה הן במספרים מוחלטים ובתיקון לפי הגידול הדמוגרפי באוכלוסייה הן אף גבוהות יותר.

## גביית דמי ביטוח והמקורות למימון הגמלאות

תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ממומנים מארבעה מקורות: (א) גביית דמי ביטוח לאומי (ישירות מן הציבור ושיפוי האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולמבוטחים עצמאים); (ב) השתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות; (ג) מימון הממשלה של גמלאות לא-גבייתיות; (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, גם בתחום הגבייה נערכו ב-2021 שינויים והתאמות כדי להתמודד עם המצב. בין היתר נקבע בהוראת שעה מיוחדת, שמעסיקים יהיו פטורים מתשלום דמי ביטוח על עובדים ששהו בחליית מ-1 באפריל 2020 עד 30 ביוני 2021, וכך נקבע שהמענקים שניתנו לכלל האזרחים, לעצמאים ולמקבלי קצבאות במהלך השנה לא ייחשבו כהכנסה, ולפיכך לא נוכו מהם דמי ביטוח ועוד (ראו עוד בפרק 4, גבייה, סעיף שינויי חקיקה).

### גביית דמי ביטוח מהציבור

בדומה לשנים קודמות, גם ב-2021 הושפע היקף הגבייה מהציבור מתנודות של ההתפתחויות הכלכליות במשק, מהשכר הממוצע, ממספר המועסקים ומשינויי חקיקה. על אף המשך משבר הקורונה מ-2020, ההתאוששות המהירה בשנה זו והצמיחה הכלכלית הגבוהה, השפיעו לטובה על דמי הביטוח שנגבו.

תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עלו ריאלית ב-2021 ב-7.4% לעומת ירידה של 1% בשנת 2020. התקבולים לענפי הביטוח הלאומי עלו ב-7.9% לעומת ירידה של 1.6% בשנת 2020. בתקבולים למערכת הבריאות חלה עלייה של 6.5% בשנת 2021 (לוח 7). חלקם של דמי ביטוח לאומי כחלק מסך הגבייה מן הציבור ירד ל-27%, ואף חלקו של ביטוח הבריאות בסך הגבייה מן הציבור (ללא שיפוי) ירד, מ-15.3% ל-14.1%. בסך הכל היה חלקם של דמי הביטוח ב-2021 כ-41% מסך כל הגבייה מהציבור (לעומת 44.3% ב-2020).

ב-2021 הסתכמו התקבולים מגבייה ב-79.6 מיליארד ש"ח בקירוב, בהם 52.3 מיליארד לענפי הביטוח הלאומי ו-27.3 מיליארד למערכת הבריאות. לגבייה מהציבור התווספו 3.6 מיליארד ש"ח שהעביר אוצר המדינה כשיפוי על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים ולעצמאים (בהתאם לסעיף 32 ג' לחוק).



בדומה לשנים 2017-2021, גם ב-2021 הגיעה הגבייה הכללת במונחים של אחוז מהתמ"ג ל-5.1%, 3.4% ממנה הוקצו לענפי הביטוח הלאומי ו-1.8% למערכת הבריאות. בכל השנים המוצגות בלוח 7 הגבייה במונחי תוצר נמוכה משיעורה בתחילת העשור (6.3% ב-2003) ב-1 נקודת האחוז ויותר. עם זאת שיעור הגבייה מן הציבור ביחס לתמ"ג היה גבוה במעט מהשיעורים בשנים 2012-2015 (5.1%) ומהשיעור ב-2016 (5.2%). בשיעור המיסים הישירים חלה ב-2021 ירידה לעומת שנת 2020 – 19.4% לענפי הביטוח הלאומי ו-10% למערכת הבריאות.

**לוח 7: גבייה למערכת הביטוח הלאומי ולמערכת הבריאות. 2014-2021**

2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
<b>מחירים שוטפים (מיליוני ש"ח)</b>								
83,257	76,350	77,817	73,825	69,862	66,332	62,272	58,720	<b>סך כל תקבולי דמי ביטוח</b>
79,624	73,032	74,405	70,656	66,849	63,452	59,564	56,146	<b>סך כל הגבייה מהציבור</b>
52,322	47,768	48,945	46,396	43,800	41,535	38,783	36,536	לענפי ביטוח לאומי
27,302	25,264	25,460	24,260	23,048	21,917	20,781	19,790	למערכת הבריאות
3,633	3,318	3,412	3,169	3,014	2,880	2,708	2,574	שיפוי האוצר
<b>מדדים להתפתחות הגבייה מהציבור</b>								
<b>אחוז שינוי ריאלי</b>								
7.4	-1.0	4.6	4.9	5.1	7.1	6.8	4.6	<b>סך כל הגבייה מהציבור</b>
7.9	-1.6	4.7	5.1	5.2	7.7	7.4	4.9	לענפי ביטוח לאומי
6.5	0.1	4.1	4.4	4.9	6.0	5.7	4.1	למערכת הבריאות
<b>כאחוז מהתמ"ג</b>								
5.1	5.2	5.2	5.3	5.3	5.2	5.1	5.1	<b>סך כל הגבייה מהציבור</b>
3.4	3.4	3.5	3.5	3.4	3.4	3.3	3.3	לענפי ביטוח לאומי
1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	למערכת הבריאות
<b>כאחוז מהמיסים הישירים לפרטים</b>								
41.0	44.3	45.4	45.4	43.9	45.6	45.7	47.1	<b>סך כל הגבייה מהציבור</b>
27.0	29.0	29.9	29.8	28.8	29.9	29.8	30.5	לענפי ביטוח לאומי
14.1	15.3	15.5	15.6	15.1	15.8	15.9	16.6	למערכת הבריאות
<b>כאחוז מהמיסים הישירים</b>								
29.5	33.1	34.1	33.5	30.4	33.3	33.1	33.6	<b>סך כל הגבייה מהציבור</b>
19.4	21.6	22.5	22	19.9	21.8	21.6	21.7	לענפי ביטוח לאומי
10.1	11.4	11.7	11.5	10.5	11.5	11.6	11.8	למערכת הבריאות

### גבייה משכירים ומלא-שכירים

ב-2021 עלתה ריאלית ב-7.8% הגבייה הישירה מהשכירים לעומת ירידה של 1.5% ב-2020. הגבייה הישירה מן המבוטחים הלא-שכירים, כ-90% מהם עצמאים, עלתה אף היא ריאלית ב-8.9%, לעומת ירידה של 2.7% בשנת 2020. ההתייצבות ב-2017, למרות השינויים בשוק העבודה, מוסברת בשינויי החקיקה (ראו פרק 4, גבייה, שינויי חקיקה) שהפחיתו את שיעורי הגבייה הרגילים (השיעור הרגיל הוגדל מ-11.23% ל-12.83%, והשיעור המופחת הורד מ-6.72% ל-2.87%) ועוד יותר מזה את השיעורים המופחתים ללא שכירים.

### המקורות למימון הגמלאות

סך כל תקבולי המוסד למימון ענפי הביטוח הלאומי עלו ב-2021 ב-5.1% במונחים ריאליים והסתכמו ב-129.6 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים (לוח 8). מענקי הקורונה ירדו ב-12% עקב כך שלא היו מענקים אוניברסליים בשנת 2021. השתתפות הממשלה ללא תקבולי הקורונה עלתה ב-18.8% עקב שינוי בחוק על ידי העלאת שיעור הקצבת האוצר. התקבולים מריבית ירדו ב-6% לאחר ירידה ב-1.0% ב-2020.

דמי הביטוח הלאומי, המסתכמים בשנים האחרונות לכדי מחצית בקירוב מסך התקבולים, עלו ל-43%, ושיעור השתתפות הממשלה לפי סעיף 32 לחוק עלה – מ-26.6% ב-2020 ל-29.1% מסך התקבולים ב-2021. אך ממענקי הקורונה שהחזיקו בנתח של כ-15.3% מסך התקבולים ב-2020 ירדו ל-13%. לכן בסך הכל הרמה נשמרה.

לוח 8: מקורות המימון של ענפי הביטוח הלאומי, 1995–2021

שנה	סך הכל תקבולים*	דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון הממשלה של גמלאות	תקבולים מריבית	תשלומי קורונה
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	
2016	86,875	44,415	23,586	10,525	7,609	
2017	93,602	46,850	27,392	10,639	7,896	
2018	99,560	49,564	30,816	10,493	7,997	
2019	104,906	52,393	33,275	10,138	8,207	
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

שנה	סך הכל תקבולים*	דמי ביטוח לאומי**	השתתפות הממשלה***	מימון הממשלה של גמלאות	תקבולים מריבית	תשלומי קורונה
<b>גידול שנתי ריאלי (אחוזים)</b>						
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	
2016	10.1	7.6	21.9	5.9	-0.4	
2017	6.8	5.5	16.1	1.1	3.8	
2018	6.4	5.8	12.5	-1.3	1.3	
2019	5.2	5.7	8.0	-3.4	2.6	
2020	16.6	-1.9	-2.3	3.4	-1.0	
2021	5.1	7.9	13.6	0.2	-6.0	-12.8
<b>התפלגות (אחוזים)</b>						
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	
2016	100.0	52.0	27.1	12.1	8.8	
2017	100.0	50.5	29.5	11.5	8.5	
2018	100.0	49.8	31.0	10.5	8.7	
2019	100.0	50.4	32.0	9.7	7.9	
2020	100.0	42.0	26.6	8.6	6.6	15.3
2021	100.0	43.7	29.1	8.3	6.0	12.9

\* כולל פיצויים צד ג'.

\*\* כולל שיפוי אוצר.

\*\*\* לפי סעיף 32 לחוק.

ההסבר לעלייה בהשתתפות הממשלה ב-2016-2019 נעוץ 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 לזקנה ולסיעוד.

### עודפים, גירעונות ורזרבות כספיות

ללא ההכנסות מריבית על השקעות המוסד, נוצר ב-2021 חוסר של 2.9 מיליארד ש"ח – פחות מהחוסר שהיה ב-2020 (17.6 מיליארד ש"ח) (לוח 9). לצמצום הגירעון תרם בעיקר הצמצום בגירעון באבטלה (12.3 מיליארד ש"ח ב-2020), שנבע מהעליות החדות במספר מקבלי דמי אבטלה ובתשלומים לגמלה זו ב-2020 לנוכח המשבר. עוד תרמו לגירעון הכלל העליות בגירעון בענפים סיעוד ונכות – 10.5 ו-6.7 מיליארד ש"ח בהתאמה. אם מביאים בחשבון את תקבולי הריבית, הסתכמה הפעילות הכספית של הביטוח הלאומי ב-2021 בעודף של כ-4.7 מיליארד ש"ח, שהוא נמוך לעומת השנים שקדמו למשבר הקורונה.

לוח 9: עודפים וגירעונות בענפי הביטוח הלאומי (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים), 2021–2017

ענף ביטוח	ללא ריבית				עם ריבית			
	2021	2020	2019	2018	2021	2020	2019	2018
סך הכל	4,784	-9,585	11,562	11,130	-2,922	-17,663	3,355	3,489
אזרח ותיק ושאינים	3,172	1,982	4,889	4,351	645	-667	2,271	1,826
נכות כללית	-6,908	-6,417	-5,037	-4,248	-6,711	-6,132	-4,974	-4,171
נפגעי עבודה	3,159	1,750	2,420	2,138	2,920	1,499	2,222	2,006
אמהות	4,436	3,792	4,040	3,397	4,037	3,374	3,716	3,182
ילדים	9,856	9,001	9,792	8,476	5,166	4,086	5,022	3,900
אבטלה	-887	-12,376	-364	-223	-738	-12,220	-357	-223
סיעוד	-10,823	-9,596	-6,693	-5,070	-10,551	-9,311	-6,620	-4,969
אחר	2,780	2,279	2,515	2,309	2,312	1,787	2,075	1,938