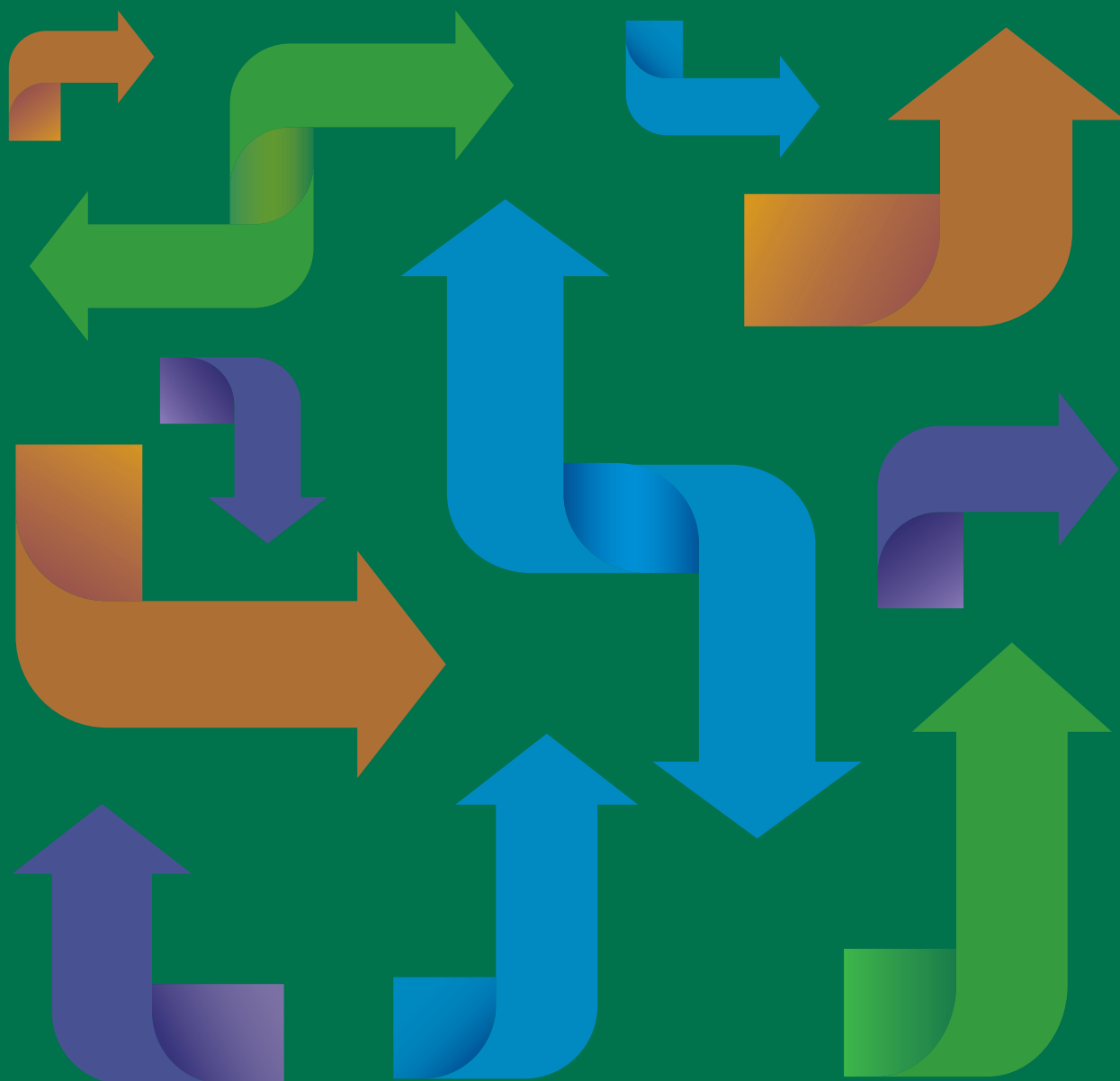




המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

הצעת תקציב לשנת 2021

ואומדן ביצוע לשנת 2020





המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

הצעת תקציב לשנת 2021 ואומדן ביצוע לשנת 2020

התחזית המקרו-כלכלית בבסיס התקציב לשנת 2021 הוכנה על בסיס הערכות של בנק ישראל, הלמ"ס, משרד האוצר וגופים עסקיים. התחזיות במסמך זה בנויות בנוסף על מידע מינהלי שברשות מינהל המחקר והתכנון וכן על הנחות כלכליות דמוגרפיות ואחרות שביצע המינהל. בשנת 2020 פקדה מגיפת הקורונה את העולם ואת מדינת ישראל. למגיפה השלכות רבות על ביצוע התקציב לשנת 2020 ועל הצעת התקציב לשנת 2021 ביניהן תשלומי האבטלה למאות אלפי המובטלים והפגיעה בהכנסות המוסד. הצעת תקציב 2021 המוגשת בזאת הינה בהתאם לתחזיות האופטימיות של בנק ישראל, ואשר תעודכן בהתאם לצורך במהלך 2021 בהתאם לתחזיות המתעדכנות מעת לעת, לתיקוני החקיקה הרבים וכן בהתאם למצב במשק. אומדני התקציב לשנת 2021 מושפעים גם משינויי חקיקה נוספים כגון הרפורמות בנכות ובסיעוד.

תוכן עניינים

3	1. מבוא ותמצית
4	2. אומדן ביצוע תקציב 2020
6	3. השלכות עיקריות של נגיף הקורונה על אומדן ביצוע התקציב לשנת 2020 :
7	4. הצעת תקציב 2021 (אופטימי) – מגמות עיקריות והשלכות של נגיף הקורונה :
10	5. אינדיקטורים מקרו-כלכליים לתקציב 2021
12	6. עדכון הקצבאות והשכר הממוצע
13	7. חקיקה ומגמות - תקציב 2021
13	דמי אבטלה וחקיקות בעקבות נגיף הקורונה
14	אזרח ותיק ושאיירים
14	סיעוד
16	נכות
17	איתנות פיננסית של המוסד לביטוח לאומי
17	8. תרחישים לתקציב 2021 (אופטימי, פסימי וללא קורונה)
19	9. מספר מקבלי גמלאות 2019-2021 :
20	10. עודף/ גרעון בתקציב, יתרת נכסים וביצוע השקעות
22	11. השתתפות תקציב המדינה ושיפוי
23	12. הוצאות מנהליות בתקציב התפעולי 2019-2021
24	13. הוצאות לגורמי חוץ בתקציב התפעולי 2020-2021
25	14. הוצאות מנהל (שכר עבודה והנהלה וכלליות)
26	15. תרשימים נוספים
26	תרשים 1 : ענפי הביטוח כאחוז מסך הגמלאות
26	תרשים 2 : חלקם של החמישוניים בסך הקצבאות והתקבולים
27	תרשים 3 : שיעורי דמי ביטוח- עובד/ עצמאי, מעסיק, ממשלה
28	16. תקציב המוסד- הצגה לפי חלוקה לענפים

1. מבוא ותמצית

נגיף הקורונה הוכרז על ידי ארגון הבריאות העולמי כמגיפה עולמית. ביום 27.1.2020 הכריז שר הבריאות כי המחלה הנגרמת על ידי הנגיף היא מחלה מידבקת ומסוכנת. בהמשך להכרזה זו הוטלו הגבלות משמעותיות בין השאר על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקום עבודתם לצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף. המשבר גרם לעלייה עצומה במספר דורשי העבודה אשר רובם המכריע (כ-90%) הינם עובדים שיצאו לחופשה ללא תשלום (חל"ת).

תקציב 2021 הוכן בין היתר על בסיס התחזית המקרו הכלכלית של בנק ישראל מאוקטובר 2020. בהתאם לתחזית זו ישנם שני תרחישים מרכזיים לשנת 2021: תרחיש המאופיין בשליטה על התפתחות התחלואה לצד תרחיש המאופיין בשליטה נמוכה על התפתחות התחלואה. שני התרחישים מבוססים על הנחת עבודה לפיה במהלך 2021 ימצא חיסון שיאפשר חזרה לשגרת חיים ללא מגבלות על הפעילות הכלכלית. בתרחיש השליטה (להלן "התרחיש האופטימי") לא צפויים סגרים נרחבים נוספים או השבתה משמעותית של הפעילות הכלכלית. בהתאם לכך הצמיחה ב 2021 צפויה להיות גבוהה בכ- 6.5% ביחס ל 2020 (ועדיין נמוכה בכ-5% ביחס למגמה טרם המשבר). האינפלציה צפויה להתסכם ב 0.6% ושיעור האבטלה הרחב¹ צפוי לעמוד ברבעון האחרון של 2020 על 16.7% ולרדת בהדרגה לכ- 7.8% בסוף 2021. שיעור האבטלה הרחב הממוצע לשנת 2021 בתרחיש האופטימי צפוי לעמוד על 10%.

להרחבה לגבי אינדיקטורים מקרו כלכליים לתקציב 2021 ראו פרק 5 לדוח זה.

סכום אומדני תשלומי האבטלה המופיעים בחוברת זו כוללים את מלוא תשלומי האבטלה ששולמו/ישולמו על ידי הביטוח הלאומי בשנים 2020-2021 בהתאם לתיקוני החקיקה שבוצעו (נגיף קורונה החדש הוראת שעה, הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה) וכוללים תשלומים בגין אבטלה מורחבת (חל"ת) שמומנו על ידי הממשלה בכדי למנוע את התפשטות הנגיף.

לנגיף הקורונה השלכות רבות נוספות על תקציב המוסד ופעילותו בשנים 2020-2021.

השלכות עיקריות של נגיף הקורונה על התקציב הביטוחי:

פגיעה בהכנסות המוסד- קיטון בהכנסות המוסד מגבייה, קיטון מהקצבות ומשיפוי אוצר (שהינן, בין היתר, נגזרת של הגבייה בפועל) וקיטון בהכנסות הריבית. גידול בהוצאות על הגמלאות- ההשלכה העיקרית של הנגיף הינה על תשלומי האבטלה למאות אלפי המובטלים, אך ישנן השלכות נוספות גם על גמלאות הנכות הכללית, נכות מעבודה וסיעוד בעקבות הארכת זכאויות זמניות, וכן תביעות לדמי פגיעה ונכות מעבודה בעקבות נזקי הקורונה. כמו כן ענף פשיטות הרגל גדל משמעותית עקב ההשלכות הכלכליות של המגיפה.

¹ שיעור אבטלה רחב על פי הגדרות הלמ"ס כולל את הלא משתתפים בכוח העבודה שהפסיקו לעבוד בגלל פיטורים או סגירת מקום העבודה ממרץ 2020 + המועסקים שנעדרו זמנית מעבודתם כל השבוע בגלל סיבות הקשורות בנגיף הקורונה+ הבלתי מועסקים.

השלכות עיקריות של נגיף הקורונה על התקציב הלא ביטוחי של המוסד :

בשנת 2020 שילם המוסד מספר מענקים ותשלומים שהינם על חשבון משרד האוצר. תשלומים אלו הינם חלק בלתי נפרד מפעילות המוסד בשנים אלו על אף שאינם משפיעים באופן ישיר על הגרעון התקציבי של המוסד. להרחבה לגבי המענקים והתשלומים המיוחדים שבוצעו ראה פרק 2 להלן. בנוסף, במסגרת תשלומי גמלאות לא ביטוחיות (מכוח סעיף 9 לחוק והסכמים נוספים) לנגיף הקורונה השלכה מהותית על תשלומי גמלת הבטחת הכנסה בשנת 2020, ראה הרחבה בפרק 9.

2. תקבולים, תשלומים ועודף 2019-2021:

לוח 1: אומדן תשלומים ותקבולים של הביטוח הלאומי, 2019-2021
(2019 בפועל, 2020 אומדן, 2021 תקציב, מיליוני ש"ח)

<u>2021</u>	<u>2020</u>	<u>2019</u>	
176,387	179,147	157,736	תקבולים
106,672	101,308	94,439	תקבולים ביטוחיים
52,338	51,072	52,374	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי
46,264	41,498	33,275	הקצבת אוצר (כולל השתתפות באבטלה מורחבת)
7,470	8,084	8,208	ריבית על השקעות
600	655	582	פיצויים מצד שלישי ואחרות
11,940	21,673	10,751	תקבולים לא ביטוחיים
10,874	10,615	10,417	מימון גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
502	414	334	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
564	10,644		מענק לכל אזרח, מענק פסח, מענק 67, מענק אבטלה ממושכת
57,774	56,166	52,546	ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות
179,552	188,725	148,155	תשלומים
109,837	110,886	84,858	תשלומים ביטוחיים
107,947	109,328	83,378	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי
1,890	1,558	1,480	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי
11,940	21,673	10,751	תשלומים לא ביטוחיים
10,874	10,615	10,417	גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
502	414	334	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
564	10,644		מענק לכל אזרח, מענק פסח, מענק 67, מענק אבטלה ממושכת
57,774	56,166	52,546	ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות
-3,165	-9,578	9,581	תקבולים פחות תשלומים
-3,165	-9,578	9,581	ביטוחי
0	0	0	לא ביטוחי
0	0	0	בריאות

לגבי הצעת תקציב 2021- ראה הרחבה בפרק 4.

אומדן ביצוע 2020:

תשלומים:

התשלומים לסך גמלאות הביטוח הלאומי² הסתכמו בשנת 2020 ב-121.9 מיליארד ש"ח (ביחס ל-95.5 מיליארד ש"ח בשנת 2019):

גמלאות לפי חוק ביטוח לאומי:

עיקר התקציב הינו על גמלאות ביטוחיות, שהסתכמו בכ-110.8 מיליארד ש"ח (89% מסך התשלומים), כאשר מתוך סכום זה, כ-23.5 מיליארד שולם בענף אבטלה למאות אלפי מובטלים.

גמלאות לפי סעיף 9 וחוקים נוספים:

כ-11 מיליארד ש"ח הוצאו על גמלאות לא-ביטוחיות, כלומר גמלאות הממומנות במלואן מתקציב המדינה (כ-9% מסך התשלומים), במקביל נרשמו תקבולים בגובה 11 מיליארד כנגד תשלומים אלו.

תשלומי ותקבולי דמי ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות:

הסתכמו בשנת 2020 ל-56.1 מיליארד ש"ח. המוסד 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 ממשרד הבריאות למוסד.

תשלומי מענקים מיוחדים בעקבות נגיף הקורונה:

סך התשלומים בשנת 2020 כללו גם תשלומי מענקים מיוחדים שנחקקו עקב מגיפת הקורונה ונזקיה הכלכליים. תשלומים אלו הסתכמו בשנת 2020 לכ-10.6 מיליארד ש"ח בגינם המוסד קיבל שיפוי מלא מאוצר המדינה. להלן הפירוט:

לוח 2: מענקים ששולמו על ידי המוסד בגין נגיף הקורונה בשנת 2020 (אומדן, מיליארדי ש"ח)

<u>סכום מיליארדי ש"ח</u>	<u>תקציר</u>	<u>מענק</u>
2.4	לרוב, מענק בסך 500 ש"ח לאוכלוסיות מיוחדות (ילדים, אזרחים ותיקים ומקבלי קצבאות שונות).	מענק פסח
6.6	מענק עבור ילדים (500 ש"ח עד ילד רביעי, 300 מילד חמישי) ומענק של 750 ש"ח לבני 18 ומעלה	מענק לכל אזרח
0.8	מענק הסתגלות מיוחד לזכאים לבני +67 שפוטרו או הוצאו לחל"ת. מענק עד תקרה של 4,000 ש"ח.	מענק הסתגלות +67
0.8	מענק חד-פעמי בסך 2,000 ש"ח למובטלים (כולל מובטלי +67) שקיבלו דמי אבטלה לתקופה של 100 ימים לפחות	מענק אבטלה ממושכת
<u>10.6</u>		

תקבולים:

תקבולים ביטוחיים: בשנת 2020 (לצורך ההשוואה, בנטרול השתתפות הממשלה באבטלה מורחבת בסך 8 מיליארד ש"ח) הסתכמו ל-93.2 מיליארד ש"ח, בהשוואה ל-94.4 מיליארד ש"ח ב-2019. מדובר

² כולל הוצאות מנהל אלא אם צוין אחרת.

על ירידה של 1.2 מיליארדי ש"ח המהווים 1.3% מהכנסות המוסד ב 2019. הירידה כולה נובעת מנזקי מגיפת הקורונה אשר פגעה בגביית דמי הביטוח (בעיקר מהשכירים) בעקבות הוצאת מאות אלפי עובדים לחל"ת. במקביל נפגעו ההכנסות משיפוי³ הממשלה ותקצובה (הנגזרים מהגבייה בפועל). כאמור לעיל, הפגיעה בגבייה הינה בגובה של 1.3% ביחס לגבייה בשנת 2019, אך ביחס לתקציב המקורי לשנה זו, הפגיעה אף גדולה יותר. בתקציב המקורי הונחו מספר הנחות מקרו כלכליות, אשר על פיהן נצפתה עלייה בהכנסות המוסד בשנת 2020. תחזית תקציב ההכנסות לשנת 2020 עמד על 98.7 מיליארד ש"ח, כך שהפגיעה בגבייה ביחס לתקציב המקורי הינה בסך של 5.5 מיליארדי ש"ח, ירידה של 6% ביחס לתחזית המקורית. להרחבה לגבי התקבולים הביטוחיים ראה פרק 4 להלן. תקבולים לא ביטוחיים (בגין גמלאות לפי סעיף 9 וחוקים אחרים), ביטוח בריאות וסל בריאות- ראה הרחבה לעיל בנושא התשלומים.

גרעון / עודף בתקציב המוסד:

הגרעון/ העודף בתקציב המוסד נגרם מהתקציב הביטוחי בלבד. בשנת 2019 המוסד היה בעודף תקציבי של 9.5 מיליארד ש"ח, בשנת 2020 אומדן הגרעון הצפוי בתקציב הביטוחי הינו כ-9.5 מיליארד ש"ח ובשנת 2021 צפוי גרעון של כ-3.1 מיליארד ש"ח. מדובר על גרעונות שנוצרים לראשונה בתקציב הביטוחי של המוסד מאז קום המוסד ב 1954, ואשר נגרמו בעיקר מנגיף הקורונה.

3. השלכות עיקריות של נגיף הקורונה על התקציב הביטוחי 2020 (אומדן ביצוע):

ראה לוח 3 בפרק 4 להלן.

- **הכנסות משכירים:** יסתכמו ב 2020 לכ-43.3 מיליארד ש"ח. הכנסות משכירים בשנים האחרונות מהוות כ-47% מההכנסות הביטוחיות של המוסד. ההכנסות נפגעו בכמיליארד ש"ח ביחס ל-2019, ירידה של כ-2.2% בהכנסות אלו. הסיבה העיקרית שהגבייה משכירים נפגעה בשיעור זה הינה מאחר והעובדים שיצאו לחל"ת או פוטרו לרוב משתכרים משכורות נמוכות. החמישון התחתון (אשר לפי הגדרות הלמ"ס נמצאים בו מבטחים בעלי הכנסה ברוטו ממוצעת של כ-6,300 ש"ח), נפגע מאוד ממשבר הקורונה, אך תרומתו להכנסות המוסד הינן כ-2% בלבד (ראה פרק 15 תרשים 2).
- **הכנסות מלא שכירים** (בעיקר עצמאים): יסתכמו ב 2020 לכ-4.3 מיליארד ש"ח. (הכנסות מלא שכירים מהוות כ-5% מההכנסות הביטוחיות של המוסד). ההכנסות נפגעו בכ-5% ביחס ל-2019 ובסך הכל ירידה של כ-220 מיליון ש"ח. הפגיעה בהכנסות מול התחזית הינה גבוהה יותר, פגיעה של כ-8%.
- **הקצבת אוצר-** גדלה בשנת 2020 ב 8.2 מיליארד ש"ח ביחס ל-2019. הקצבת האוצר על פי חוק הינה נגזרת של הגבייה בפועל לפיכך בשנת 2020 ההקצבה נפגעה עקב הירידה בגבייה אך מנגד נרשמה בסעיף זה השתתפות האוצר על תשלומי האבטלה המורחבת, ומכאן הגידול ביחס ל-2019 בסעיף זה.
- **ריבית על השקעות-** יסתכמו לכ-8 מיליארד ש"ח בשנת 2020, קיטון של 0.2 מיליארד ש"ח ביחס ל-2019. הירידה בהכנסות הריבית נובעת מאי ביצוע השקעות חדשות בשנת 2020

³ השיפוי שנקבע בחוק הוא תשלום דמי ביטוח על ידי הממשלה במקום המעסיקים, במטרה להפחית את עלות העבודה שלהם.

(פרעון קרן האג"ח שימש לתשלומים השוטפים של גמלאות המוסד ובעיקר של תשלומי האבטלה, כך שלמעשה הגרעון התקציבי ב 2020 מומן באמצעות פרעון קרן האג"ח). השקעות חדשות בגובה 1.3 מיליארד בוצעו ביום 31.12.2020 אשר הכנסות הריבית בגינן יתקבלו לראשונה רק לאחר שישה חודשים. להרחבה ראה פרק 10.

- **הארכת זכאויות זמניות בנכויות** - בין היתר לאור אי קיום ועדות הוארכו זכאויות זמניות בנכות כללית, נכות מעבודה וסיעוד וגרמו לגידול בהוצאה על גמלאות אלו. בנוסף, הוגשו בשנת 2020 כ-5,400 תביעות לדמי פגיעה בעבודה בגין נגיף הקורונה.
- **אבטלה** – בשנת 2020 שילם המוסד כ-23 מיליארד ש"ח תשלומי אבטלה כאשר כ-15 מיליארד ש"ח הינן על חשבון המוסד (חלק האוצר כ-8 מיליארד ש"ח). תשלומים אלו הינם הגורם העיקרי לגרעון בשנת 2020.
- **פשיטות רגל** - ענף פשיטות הרגל מסתכם לכ-525 מיליון ש"ח בשנת 2020, גידול של כ-34% ביחס ל-2019 הן בגלל חוק חדלות הפרעון והן בגלל השלכות הקורונה על המצב הכלכלי במשק.

4. הצעת תקציב ביטוחי 2021 (תרחיש אופטימי):

לוח 3: תקציב ביטוחי, המוסד לביטוח לאומי 2019-2021
(2019 בפועל, 2020 אומדן, 2021 תקציב אופטימי) מיליוני ש"ח

<u>שנת 2021</u>	<u>שנת 2020</u>	<u>שנת 2019</u>	
44,365	43,396	44,401	הכנסות שכירים
4,575	4,358	4,575	הכנסות לא שכירים
3,398	3,318	3,398	שיפוי גבייה אוצר
52,339	51,072	52,374	הקצבת אוצר (כולל השתתפות באבטלה)
46,264	41,498	33,275	ריבית השקעות
7,470	8,084	8,208	הכנסות שיבוב ואחרות
600	655	582	סך הכנסות
106,672	101,308	94,439	
34,013	32,613	31,220	זוש
13,516	11,120	8,444	סיעוד
21,177	18,976	16,945	נכות כללית
42	40	43	תאונות
6,819	6,232	5,683	נפגעי עבודה
8,254	8,132	8,053	אמהות
8,295	8,155	8,756	ילדים
15,049	23,513	3,820	אבטלה
762	525	393	פש"ר
22	21	21	הענקות מטעמי צדק
107,947	109,328	83,378	סך הוצאות
1,890	1,558	1,480	הוצאות מנהל
-3,165	-9,578	9,581	עודף (גרעון) תקציבי

מגמות עיקריות והשלכות של נגיף הקורונה על תקציב 2021:

הכנסות ביטוחיות (כולל השתתפות אוצר באבטלה מורחבת):

- **הכנסות משכירים** - בהתאם לתרחיש האופטימי ולאומדנים המקרו כלכליים, הונח קיטון באבטלה ביחס ל-2020, גידול בנפח השכר ולפיכך גידול של כ-2% בהכנסות משכירים ביחס ל-2020. על פי הצעת התקציב, ההכנסות משכירים יגיעו לכ-44.3 מיליארד ש"ח ב-2021.
- **הקצבת אוצר** - השתתפות האוצר בגין תשלומי האבטלה המורחבת יגדלו בשנת 2021, בתרחיש האופטימי תשלומים אלו יגיעו לכ-11 מיליארד ש"ח, כתוצאה מכך יהיה גידול בהקצבות האוצר אשר יסתכמו לכ-46.2 מיליארד ש"ח 2021. להרחבה לגבי הקצבות אוצר ראה פרק 11.
- **הכנסות ריבית** - הכנסות הריבית בשנת 2021 תהיינה תלויות בגובה ובמועד ההשקעות שיבוצעו במהלך שנת 2021. גם בשנת 2021 תהיה פגיעה בהכנסות הריבית של המוסד כתוצאה מאי ביצוע השקעות בשנת 2020. ככול שלא יבוצעו השקעות חדשות במהלך החציון הראשון של השנה, הכנסות הריבית תעמודה על כ-7.5 מיליארד ש"ח. ככול שיבוצעו השקעות נוספות הכנסות הריבית עשויות לגדול מעט ולהגיע עד לכ-7.8 מיליארד ש"ח.

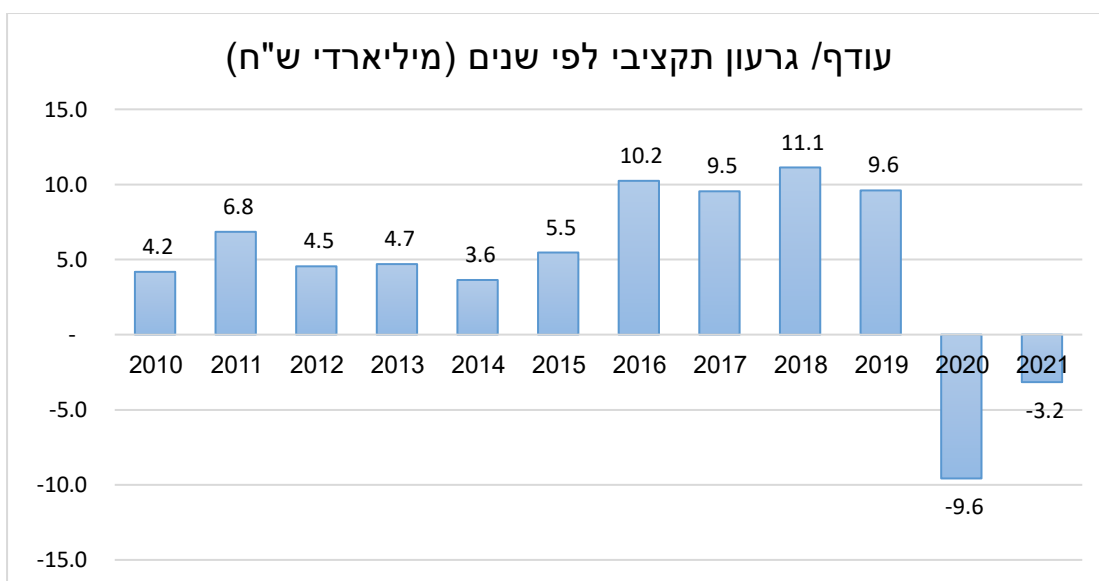
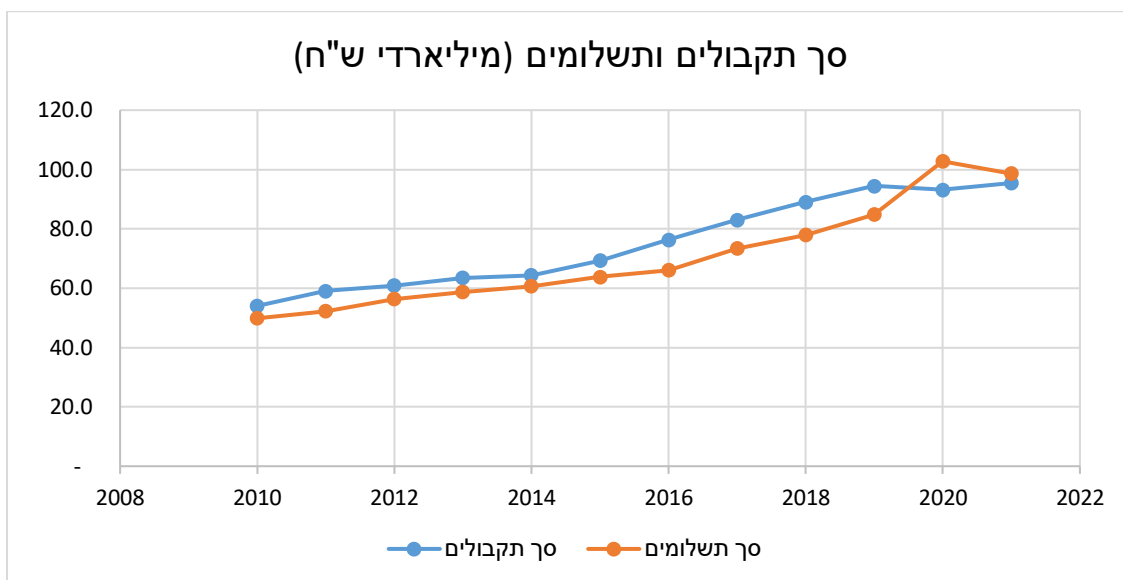
הוצאות ביטוחיות - גמלאות:

- **סיעוד** - ההוצאה הצפויה על גמלת סיעוד לשנת 2021 נאמדת ב-13.5 מיליארד ש"ח (ההוצאה בשנת 2020 הסתכמה לכ-11.1 מיליארד ש"ח, כלומר גידול של 21% ביחס לשנת 2020). המשך מגמה של גידול במספר זכאים, תשלום פעימה נוספת בעקבות הרפורמה והמשך הזדקנות אוכלסיית הזכאים. להרחבה ראה פרק 7 סעיף סיעוד.
- **נכות כללית** - בשנת 2020 עקב היעדר תקציב המדינה, הפעימה בהסכם הנכים שולמה בצורת מענק חלף קצבה. סך המענקים ששולמו בשנת 2020 הסתכמו לכ-1.049 מיליארד ש"ח אשר בגינם התקבל שיפוי אוצר בסך 1.007 מיליארד ש"ח. בתקציב 2021 הונח כי הפעימה האחרונה בהסכם הנכים תשולם, כך שלמעשה מלוא הרפורמה תקבל ביטוי בתקציב 2021. להרחבה ראה פרק 7 סעיף נכות.
- **נכות מעבודה** - הגידול בתקציב 2021 ביחס לשנת 2020 (גידול של כ-0.6 מיליארד ש"ח, גידול של כ-10%) נובע בעיקר מצפי לגידול במספר הזכאים בין היתר מצפי לגידול במספר תביעות לדמי פגיעה ונכות מעבודה בשל נזקי מגיפת הקורונה.
- **אבטלה** - בהתאם לנתונים מקרו כלכליים מעודכנים נכון למועד הכנת התקציב (להרחבה ראה פרק 7 סעיף אבטלה), ובהנחה כי התקנות לשעת חירום יסתיימו במועדן (יוני 2021), סך הוצאות האבטלה הצפויות יגיעו לכ-15 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-11 מיליארד ש"ח על חשבון האוצר (השתתפות באבטלה מורחבת). נכון למועד עריכת התקציב אין תקנות או הסכמים בנוגע לאבטלה שיתכן ותשרור במשך לאחר יוני 2021 ולפיכך נלקח בתקציב שיעור אבטלה נמוך יותר באופן משמעותי למחצית השניה של השנה. לצורך חישוב מספר מקבלי דמי אבטלה ביחס למספר מובטלים בוצע אומדן לשיעור הכיסוי⁴.

⁴ שיעור הכיסוי הינו שיעור מקבלי דמי האבטלה מתוך מספר המובטלים. שיעור הכיסוי טרום הקורונה עמד על כ-67%. לאור ההקלות הרבות בקבלת דמי אבטלה שיעור הכיסוי הממוצע עלה לכ-85% בממוצע.

- פשיטות רגל** - בתרחיש האופטימי, בשנת 2021 צפויה להמשיך מגמת גידול בענף זה של כ- 45%. ההוצאה צפויה להגיע ל-762 מיליון ש"ח בשנת 2021 (ביחס להוצאה של 525 מיליון ש"ח בשנת 2020).

התפתחות התקבולים, התשלומים והעודף התקציבי 2010-2021



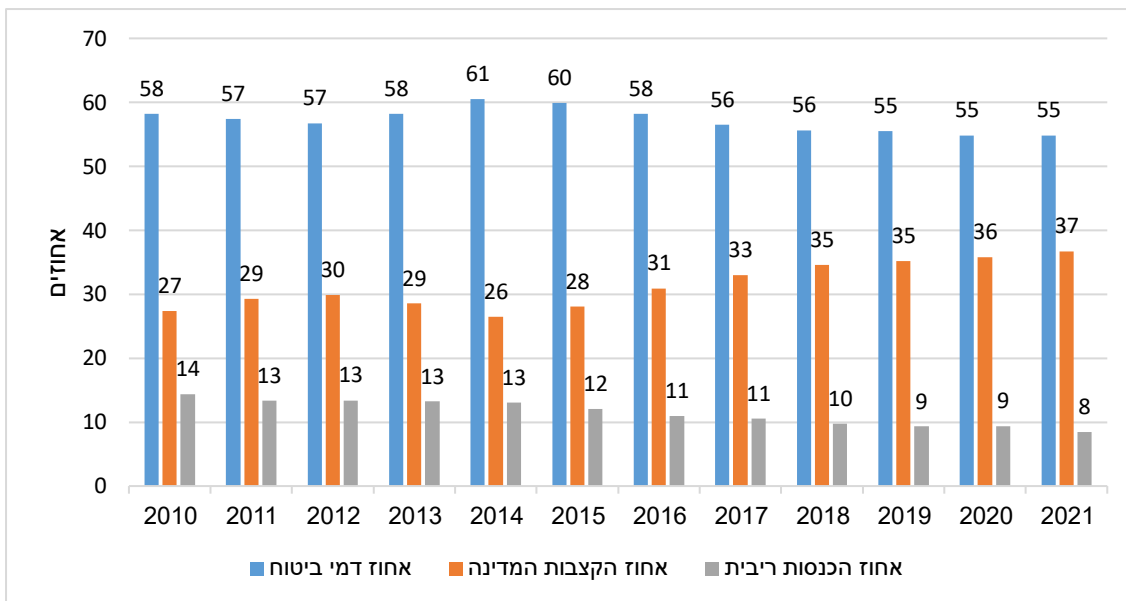
מימון הקצבות

עיקר המימון של הפעילות הביטוחית הוא באמצעות מקורות עצמאיים - דמי ביטוח, תקבולי השיבוב ותקבולי הריבית על יתרת הנכסים (אג"ח ממשלתיים לא-סחירים). בשנת 2020 הכנסות עצמאיות מגביית דמי ביטוח היוו 55% מסך התקבולים, הכנסות הריבית והשיבוב היוו כ-8%, הכנסות מאוצר המדינה (שיפוי והקצבות, ללא השתתפות באבטלה) היוו 37% מסך התקבולים. עיקר הגרעון נוצר

מהוצאות האבטלה הגבוהות שהיו על חשבון ביטוח לאומי (השתתפות הממשלה ב 2020 בהוצאות האבטלה כ-8 מיליארד ש"ח מתוך כ-23.5 מיליארד ש"ח הוצאות).

בתרשים להלן ניתן לראות את התפתחות התקבולים, התשלומים והעודף לאורך השנים. בעשר שנים האחרונות תקבולי המוסד מאוצר המדינה עלו מ 27% מסך התקבולים, ל-37% מסך התקבולים. כלומר, הגידול בהוצאות הביטוחיות בשנים האחרונות כוסה בעיקר באמצעות שיפוי הממשלה ולא באמצעות הגדלה של המקורות העצמאיים של הביטוח הלאומי, קרי גביית דמי הביטוח.

אחוז הכנסות דמי ביטוח, הקצבות מדינה וריבית מסך התקבולים, 2010-2021



5. אינדיקטורים מקרו-כלכליים לתקציב 2021

בהכנת תקציב הביטוח הלאומי גיבש מינהל המחקר והתכנון של המוסד תחזית תוך התבססות על התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר של בנק ישראל. התחזית מתחשבת גם בהערכות נגישות של גופים נוספים: משרד האוצר, וארגונים עסקיים שבהם פועלות יחידות כלכליות, כגון חברת הראל, בנק לאומי ובנק הפועלים. בלוח 4 מופיעים האינדיקטורים העיקריים ששימשו להכנת התקציב.

למגיפת הקורונה השלכות רבות על הנתונים, ולהלן הפירוט⁵:

מחירים: רמת המחירים הממוצעת בשנת 2020 היתה נמוכה בכ-0.6% לעומת הרמה הממוצעת ב-2019. ב-2021 בתרחיש האופטימי צפויה עליית מחירים ממוצעת של 0.6%. השינוי במדד המחירים לצרכן במשך התקופה שבין חודשי נובמבר, הקובעת את עדכון הקצבאות עומד על -0.6% אך הקצבאות לא עודכנו כלפי מטה כתוצאה מהמדד השלילי.

שכר חודשי ממוצע: ב 2020 גדל השכר הנומינלי הממוצע ב-6.2% לעומת שנת 2019 וצפוי להסתכם (נכון למועד כתיבת הדוח) בכ-11,448 ש"ח לחודש – גידול ריאלי של כ-6.8%. הסיבה לעליית השכר הממוצע נעוצה בכך שהעובדים שיצאו לחל"ת או פוטרו אינם נכללים בחישוב השכר הממוצע ולרוב משתכרים משכורות נמוכות. ב-2021 צפויה ירידה נומינלית של 3% בשכר הממוצע ביחס ל-2020.

⁵ הנתונים מעודכנים נכון למועד עריכת התקציב.

מספר משרות שכיר: מספר משרות שכיר (ישראלים) ירד בשנת 2020 בכ-9% (ועומד על כ-3,409.6 אלפי משרות) בעקבות האבטלה הרחבה שיצרה מגיפת הקורונה. בשנת 2021 צפוי גידול של 6.5% במספר משרות שכיר.

שיעור האבטלה: בהתאם לתחזיות המקרו כלכליות של בנק ישראל ישנם שני תרחישי אבטלה ל-2021. תרחיש השליטה ותרחיש השליטה הנמוכה. בתחזית התקציב ל-2021 התבססנו על תרחיש השליטה (התרחיש האופטימי). בלוח 4 להלן נתונים נבחרים לגבי שנת 2020 וכן לגבי נתונים ששימשו בהכנת התקציב.

לוח 4: הנחות מקרו-כלכליות בבסיס התקציב ל-2021

תחזית 2021	אומדן 2020	ביצוע 2019	ביצוע 2018	ביצוע 2017	
6.5%	-5.0%	3.3%	3.3%	3.5%	תמ"ג - שינוי ריאלי ממוצע לעומת שנה קודמת
					מדד מחירים לצרכן
0.6%	-0.6%	0.6%	0.8%	0.2%	שינוי ממוצע
-0.6%	0.3%	1.2%	0.3%	-0.3%	נובמבר לעומת נובמבר- לצורך עדכון קצבאות של השנה הנוכחית*
11,100	11,448	10,782	10,470	10,109	שכר ממוצע חודשי (מועסקים ישראלים, ש"ח לחודש)
-3.0%	6.2%	3.0%	3.6%	3.2%	שינוי נומינלי
-3.6%	6.8%	2.4%	2.7%	3.0%	שינוי ריאלי
3.2%	-3.3%	4.9%	6.0%	6.0%	תשלומי שכר נומינליים - שיעור שינוי
3,630	3,409.6	3,742.3	3,675.0	3,592.0	מספר משרות שכיר (ישראלים) – באלפים
6.5%	-8.9%	1.8%	2.3%	2.8%	שינוי לעומת אשתקד
	169.3	156.8	162.6	168.3	בלתי מועסקים (באלפים, 2012 ואילך הגדרה חדשה)
	4.2%	3.8%	4.0%	4.2%	שיעור מכוח העבודה

לוח 5: שיעור האבטלה, מספר המובטלים ומספר מקבלי דמי אבטלה (אלפים):

תחזית ינואר-יוני 2021 (אופטימי)	ספטמבר-נובמבר 2020	יוני-אוגוסט ⁶ 2020	
480	678	493	מספר ממוצע חודשי מובטלים (שיעור רחב למ"ס)
11.4%	16.3%	11.8%	שיעור אבטלה ממוצע - (שיעור רחב למ"ס)
420	632	460	מספר ממוצע חודשי מקבלי דמי אבטלה

⁶ חודשים יוני-אוגוסט אופיינו ביציאה מהסגר הראשון ופתיחה הדרגתית של המשק, ועל כן נתוני האבטלה היו נמוכים באופן יחסי. חודשים ספטמבר-נובמבר אופיינו בעיקר בחגים וסגר שני ועל כן האבטלה היתה גבוהה באופן יחסי.

6. עדכון הקצבאות והשכר הממוצע 2021

הסכום הבסיסי משמש מאז 2006 כבסיס לקביעת רמת הקצבאות ועדכון.⁷ כתוצאה מעליית מדד המחירים לצרכן בין נובמבר 2018 לבין נובמבר 2019 ב-0.3%, בשנת 2020 עודכנו סכומי הקצבאות בהתאם. כתוצאה מירידת המדד בין נובמבר 2019 לנובמבר 2020, הקצבאות לא יעודכנו בשנת 2021 ויעמדו ללא שינוי נומינלי ביחס לשנת 2020. בנוסף, בעקבות מגיפת הקורונה, השכר הממוצע במשק עלה (כפי שהוסבר לעיל) כתוצאה מכך, בתאריך 29.12.2020 אישרה כנסת ישראל להשאיר את השכר הממוצע כפי שהיה בתוקף וחושב לשנת 2020.

השכר הממוצע:

השכר הממוצע לפי סעיף 2 (קצבאות ודמי ביטוח) ישאר בחודש ינואר 2021 על-10,551 ש"ח, השכר הממוצע לפי סעיף 1 המחושב לצורך עדכון שכר הבכירים, שכר מינימום וכו', ישאר בחודש ינואר 2021 על-10,428 ש"ח.

הסכום הבסיסי לחישוב הקצבאות:

הסכומים לא יעודכנו בשנת 2021 לפיכך הסכום הבסיסי לפי פסקה (1), ישאר 8,915 ש"ח; הסכום הבסיסי לפי פסקה (2א) לקצבת הילדים הוא 152 ש"ח, לפי פסקה (2ב) לקצבת הילדים הוא 192 ש"ח, לפי פסקה (2ג) להבטחת הכנסה הוא 142 ש"ח. לגבי כל גמלה שאינה מנויה בפסקאות (1) או (2), כמו קצבאות אזרח ותיק ושאיירים או ההכנסה המרבית לגביית דמי ביטוח, הסכום הבסיסי ב-2021 הוא 8,804 ש"ח. בעוד בשנים קודמות עדכון הקצבאות לפי עליית מדד המחירים (ולא לפי עדכון השכר הממוצע) "תרים" להגדלת השחיקה בקצבאות הביטוח הלאומי, השנה, בעקבות ירידת המדד ואי שינוי גובה הקצבאות הנומינלי, למעשה ישנה עליה ריאלית בגובה הקצבאות.

⁷ זהו הסכום שלפיו מחושבות מרבית הגמלאות מאז ינואר 2006. הסכום הבסיסי מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. הסכום הבסיסי מורכב מ-3 סכומים שונים לצורך עדכון הגמלאות השונות: סכום בסיסי 1 לעדכון מענק לידה, דמי לידה, נפגעי עבודה, דמי תאונה, נכות כללית, גמלת סיעוד, מענק בר מצווה, גמלה למתנדב, מענק פטירה, וגמלאות נידות; סכום בסיסי 2 לעדכון קצבת ילדים במקום נקודת קצבה; סכום בסיסי 3 לחישוב גמלאות אחרות וחשוב הכנסה מרבית לגביית דמי ביטוח. בהחלטת הממשלה על מדיניות עדכון הקצבאות לפי הסכום הבסיסי במקום השכר הממוצע ככלי לעדכון קצבאות, כפי שהיה נהוג קודם לכן, מטרת הממשלה הייתה לשחוק את רמת קצבאות הביטוח הלאומי, מאחר שההצמדה לעליית השכר הממוצע, משקפת את השינויים ברמת החיים של כלל האוכלוסייה בעוד שהצמדה לעליית המחירים בלבד מעדכנת רק את עליית המחירים ומדלגת על העלייה ברמת החיים שהייתה בכלל המשק.

דמי אבטלה וחקיקות בעקבות נגיף הקורונה

בעקבות נגיף הקורונה בוצעו מספר תיקונים לחוק הביטוח הלאומי (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה) לפיהם ניתנו מספר הקלות בתנאי הזכאות לאבטלה בתקופת משבר הקורונה. ההקלות יהיו בתוקף עד 30.6.2021.
עיקרי ההקלות:

- הארכת זכאות לדמי אבטלה למי שסיים את הזכאות לדמי אבטלה בתקופה הקובעת (גם כאשר הסתיימה שנת אבטלה, התקופה הקובעת היא 30.6.2021-1.3.2020).
 - תקופת אכשרה מקוצרת (שישה חודשים במקום 12).
 - הארכת זכאות למי שימי האבטלה שלהם הסתיימו בינואר- פברואר 2020.
 - ניכוי חמשת ימי אמתנה בתאריך הקובע בלבד.
 - מתן כפל קצבאות עם דמי אבטלה (התייחסות לדמי אבטלה כאל שכר).
- בנוסף, נקבע בהוראת השעה כי אוצר המדינה ישפה את המוסד לביטוח לאומי בגין כל גמלה או תוספת גמלה המשולמת לפי הוראת השעה. השיפוי העיקרי מאוצר המדינה הינו בגין ההקלה של הארכת זכאות לדמי אבטלה. בשנת 2020 הסתכמה השתתפות האוצר בגין ההקלות באבטלה בכ 8.1 מליארד ש"ח, בשנת 2021 על פי התחזית האופטימית השתתפות האוצר תגיע לכ-11 מליארד ש"ח.

בשנת 2020 חוקקו מספר תיקונים נוספים לחוק וכן נחתמו מספר הסכמים עם משרד האוצר בשל נגיף הקורונה. להלן העיקריים שבהם:

1. חוק מענק הסתגלות לבני 67 ומעלה (הוראת שעה נגיף הקורונה החדש) 2020.
במסגרת החוק שולמו בשנת 2020 לבני 67 ומעלה (אשר פוטרו מעבודתם או הוצאו לחל"ת) סכום של כ 830 מיליון ש"ח.
2. חוק תכנית סיוע כלכלי (נגיף קורונה החדש) 2020- תשלום ימי בידוד לעובד. במסגרת החוק, ביטוח לאומי ישפה מעסיקים על תשלומים ששילמו לעובדים בגין ימי בידוד כמפורט בחוק.
3. הסכם עם משרד האוצר בדבר מתן מענק חד פעמי למקבלי דמי אבטלה בשל תקופת אבטלה ממושכת לאור נגיף הקורונה. המענק בגובה 2,000 ש"ח שולם למקבלי דמי אבטלה מעל-100 יום (במסגרת התנאים שנקבעו בהסכם). במסגרת ההסכם שולמו בשנת 2020 כ-811 מיליון ש"ח מענקים.
4. הסכם עם משרד האוצר בדבר מתן מענק למובטלים בעד השתלבות בשוק התעסוקה לאחר תקופת אבטלה ממושכת (קיימת תקרה למענק וכן מועדים קצובים לקבלתה).
בגין כל תיקוני החקיקה וההסכמים לעיל המוסד ישופה על ידי משרד האוצר.

להלן נתונים נבחרים לגבי תשלומי דמי האבטלה מאז תחילת משבר הקורונה בשנת 2020:

⁸ בסעיף זה מציינים רק את אותן קצבאות ו/או תקבולים שבהם יש שינוי חקיקה.

מספר מקבלי דמי אבטלה במוצע חודשי	סך תשלומים בגין אבטלה מתחילת המשבר	סך תביעות שהוגשו למוסד מתחילת המשבר	גמלה ממוצעת חודשית בתקופת המשבר
630,000	22.5 מיליארד ש"ח	1,080,000	4,600 ש"ח

אזרח ותיק ושאיירים

בחוקי ההסדרים 2017-2018 ו-2019-2018 תוקנו סעיפים 248 ו-257 בחוק הביטוח הלאומי, כך שתוספת הותק⁹ תשולם משנת הביטוח הראשונה. השינוי נעשה באופן מדורג במהלך שלוש שנים (2017-2019) כך שבשנת 2020 הגידול בהוצאה בגין קצבת אזרח ותיק משקף אומדן של הגידול הטבעי של האוכלוסייה המבוגרת והגידול במדד המחירים לצרכן.

ב-2020 נמשכה מגמת הגידול בשיעור האזרחים הותיקים בישראל. בעוד שהאוכלוסייה הכללית בישראל גדלה ב-2020 בקצב של 1.7% לשנה, אוכלוסיית מקבלי קצבאות אזרח ותיק, גדלה בקצב של כ-4.5% בשנה וכך גם הצפי ל-2021. מספר הזכאים הממוצע של מקבלי קצבת אזרח ותיק (לפי חוק הביטוח הלאומי) בשנת 2020 עמד על כ-940,000 מקבלים לחודש, בשנת 2021 מספר הזכאים הממוצע יעמוד על כ-980,000 איש. נתונים אלו מסבירים את המשקל של מקבלי קצבאות אזרח ותיק בכלל מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי. קצבת אזרח ותיק מהווה כ-37% מסך התשלומים הביטוחיים של המוסד.

העלאת גיל הפרישה לנשים- יצויין כי מזה מספר שנים הביטוח הלאומי מציע להצמיד את גיל הפרישה של נשים (ושל גברים) לתוחלת החיים תוך שמירה על הביטוחיות. העלאת גיל הפרישה לנשים הינו אחד הפתרונות לשמירה על איתנותו הפיננסית של המוסד ולהגדלה של ההכנסות הביטוחיות.

סיעוד

בנובמבר 2018 נכנסה לתוקף הרפורמה בביטוח סיעוד.

שלושה שינויים מרכזיים נכללים ברפורמה:

- (1) מעבר מ-3 רמות גמלה ל-6 רמות גמלה.
 - (2) הרחבת השימוש בגמלה בכסף – ברמה התחתונה ניתן לקבל 5.5 יחידות שירות בכסף, וברמות הגמלה 2-6 ניתן לקבל אוטומטית 4 יחידות בכסף, ועד שליש מרמת הגמלה בכסף.
 - (3) עיגון רמות הגמלה לפי טווח הניקוד בהערכת התלות.
- מספר יחידות השרות ברמות 3-6 תוגדלנה באופן הדרגתי בשלוש פעימות, כאשר הפעימה האחרונה ברפורמה היא בינואר 2021 (שעלותה נאמדת בכחצי מיליארד ש"ח).

השפעת הרפורמה על הוצאות הסיעוד בשנים 2018-2021:

בשנים 2018-2021 התרחשו מספר מגמות כתוצאה מהרפורמה בסיעוד. נציין בקצרה מספר מגמות בולטות אשר תרמו לגידול המשמעותי בהוצאות הגמלה:

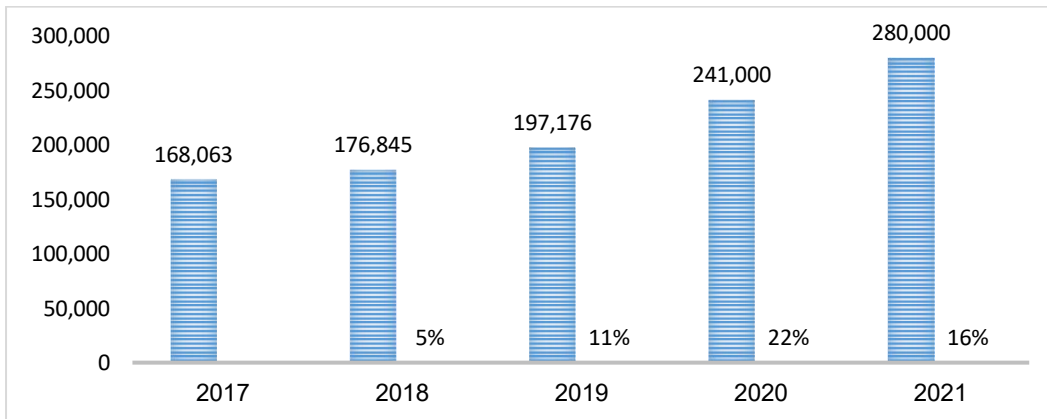
- גידול במספר התביעות החדשות- נובע בין היתר מהרחבת הגמלאות הכספיות בסיעוד והניתוק של הגמלאות הכספיות מחובת רכישת שירותי סיעוד (זכאויות של כ-3% טרם הרפורמה, 38% בסוף 2019, לכ-58% זכאים בסוף 2020 לגמלה משולבת). כמו כן, מספר

⁹ תוספת ותק - סעיף 248 לחוק הביטוח הלאומי (טרם התיקון) קבע כי מי שהיה מבוטח כעובד מבוטח או כעובדת מבוטחת יותר מעשר שנים לפני המועד שבו החלה להשתלם לו קצבת אזרח ותיק, זכאי לתוספת ותק לקצבת אזרח ותיק בשיעור של 2% בעד כל שנת ביטוח שלמעלה מעשר שנות הביטוח הראשונות ועד מקסימום של 50%. סעיף 257 לחוק הביטוח הלאומי קובע הוראות מקבילות לעניין תשלום תוספת ותק לשאיירים.

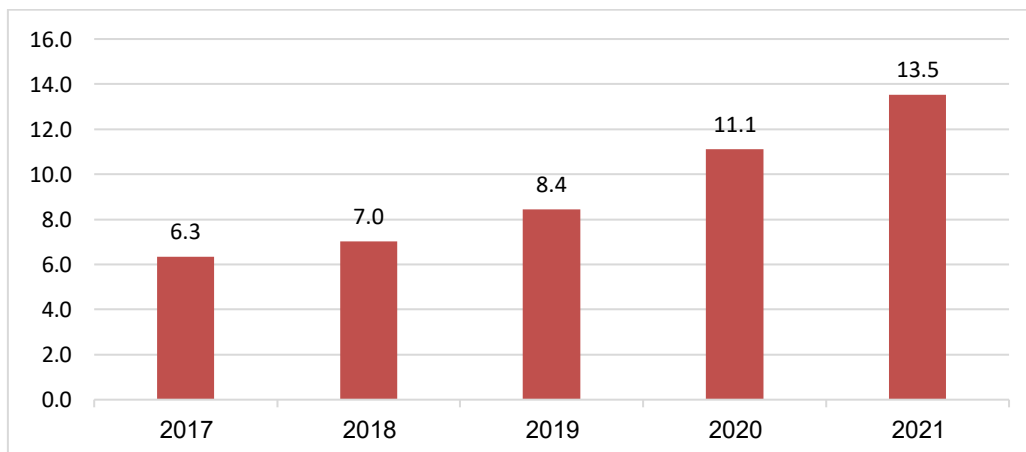
התביעות החוזרות (המוגשות והמאושרות) בגין החמרה גדל משמעותית מאז הרפורמה עקב צמצום טווחי הניקוד של רמות הגמלה ומעבר ל-6 רמות .

- העלייה באחוז התביעות המאושרות גדל בין היתר עקב שינויים במבחני הערכת התלות ובאופן ביצועם כגון הרחבת ההגדרה לסכנת נפילות (לפי הגדרה של משרד הבריאות), מעבר להערכות תלות על בסיס מסמכים רפואיים וצמצום החלטות המבוססות על הערכות תלות בבתי התובעים.
- פעימות הרפורמה מעלות את מספר היחידות ברמות הגמלה ומייקרות אותה.
- התאמות של זכאים ותיקים לרמות החדשות, הארכות אוטומטיות של זכאויות זמניות (שאף גדלו בעקבות הקורונה) ושינויים מינהליים כמו מתן הגמלה ברמה 6 ללא בודדים במצב פיזי ו/או קוגניטיבי חמור מאוד, הוסיפו אף הם לגידול בהוצאה.
- גידול במספר הזכאים מעבר לשיעור הגידול באוכלוסייה מעל גיל פרישה (שיעור הגידול של אוכלוסיית מקבלי קצבת אזרח ותיק עומדת בשנים האחרונות על כ 4.5%). להלן מספר הזכאים (ממוצע חודשי) לשנים 2017-2021 (תחזית) ושיעור הגידול השנתי בגמלת סיעוד :

מספר מקבלי גמלה סיעוד (ממוצע חודשי) ושיעור הגידול השנתי, 2017-2021



הוצאות הסיעוד בשנים 2017-2021 (תחזית):



מימון הרפורמה:

במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018 נקבע כי אוצר המדינה ישפה את המוסד באמצעות סעיף 32(א) על עלות הרפורמה. השיפוי שנקבע אינו משקף את העלות המלאה של הרפורמה בהתאם להוצאות בפועל והינו נגזרת של גביית דמי הביטוח (שכאמור נפגעה בעקבות הקורונה כך שגם השיפוי החלקי נפגע גם הוא). למעשה, רובה המוחלט של עלות הרפורמה ממומן על ידי הביטוח הלאומי (מבלי התאמה של דמי הביטוח הנגבים מהציבור).

נכות

הרפורמה בנכות- הסכם הנכים:

בשנת 2018 תוקן חוק הביטוח הלאומי (תיקון מספר 200) ובו נקבע כי שר העבודה ושר האוצר יבחנו את הגדלת שיעורי הקצבאות לנכים, באופן מדורג בשנים 2020-2021 ובכלל זה את המקורות התקציביים הדרושים לכך, כך שסך העלות בשנת 2021 של העלאת קצבאות הנכות יהיה 4.341 מיליארד ש"ח ובלבד שהקצבה החודשית המלאה לפי סעיף 200(א) לא תפחת מ 3,700 ש"ח. בשנת 2020 עקב היעדר תקציב המדינה ובכדי לעמוד בהתחייבויות כלפי הנכים, שולם מענק חלף העלאת קצבאות הנכות בסך כולל של כ 1.049 מיליארד ש"ח.

מימון הרפורמה:

בדומה לרפורמה בסיעוד, וכפי שהורחב לעיל, שיפוי חלקי של המוסד נעשה באמצעות סעיף 32. בנוסף, בשנת 2020 התקבל שיפוי חד פעמי בגובה 1.007 מיליארד בגין מענק חלף קצבה, ובשנת 2021 צפוי להתקבל שיפוי בגובה של כ-1.8 מיליארד בגין הפעימה האחרונה. גם ברפורמה זו לא נקבע מהם המקורות התקציביים שיכסו בעתיד את מלוא העלות של הרפורמה (שצפויה להגיע בשנת 2021 ל-4.8 מיליארד ש"ח).

לוח 6: סיכום נתונים לגבי פעימות הרפורמה בנכות והעלויות

שנה	פעילות הסכם נכים וההוצאה בגין הרפורמה	תקצוב	גובה קצבה חודשית מלאה (כולל מענק)
2020	1.049 מיליארד (מענק חלף קצבה)	1.007 מיליארד שיפוי ממשלה בגין המענק	3,511 ש"ח
2021	אומדן עלות סך פעימות בשנה זו (השפעת מלוא הרפורמה) הינה כ-4.8 מיליארד ש"ח, והרכבן: פעימה ראשונה 2.6 מיליארד ש"ח מענק חלף קצבה (משנת 2020) - 1.1 מיליארד ש"ח פעימה אחרונה (שתשולם לראשונה ב 2021) 1.1 מיליארד ש"ח.	1.8 מיליארד ש"ח בתוספת שיפוי חלקי באמצעות סעיף 32	3,700 ש"ח
2022	הצמדה של הקצבאות לשינוי בשכר הממוצע		

איתנות פיננסית של המוסד לביטוח לאומי

מהאמור לעיל עולה כי כאשר החקיקה מגדילה את הקצבאות מבלי לאפשר לביטוח הלאומי להתאים את דמי הביטוח אזי נוצר חסר שגם לגביו יש צורך למלא את קופת הביטוח הלאומי. בעוד שהשתתפות הממשלה בנוגע לפטורים והנחות היא לגיטימית וחשובה, החסר שנוצר עקב הגדלת קצבאות ביטוחיות מבלי לאפשר לביטוח הלאומי להגדיל דמי ביטוח בעקבות הגידול בקצבאות, עלול ליצור בבוא העת חוסר איתנות פיננסית; זאת מאחר שלא ברור באיזו מידה ממשלות עתידיות יעמדו בהעברת התוספת ובאיזו מידה הן ידרשו לקצץ בקצבאות. בפרק 8 להלן בוצע "תרגיל" לצורך השוואה ובו מוצג תקציב 2021 בעולם ללא קורונה. בתרחיש ללא קורונה עבור שנת 2021 ניתן לראות כי העודף התקציבי היה יורד ל-4.9 מיליארד ש"ח כאשר בפועל העודף התקציבי עמד בשנת 2019 על 9.5 מיליארד ש"ח, ירידה של 4.6 מיליארד ש"ח תוך שנתיים. הירידה נובעת מכך שהכנסות המוסד (בתרגיל) גדלו בכ-8.6 מיליארד (9% גידול) בעוד ההוצאות הביטוחיות גדלו ב 13 מיליארד (15.6% גידול). עיקר הגידול בהוצאות הביטוחיות בשנים אלו הינן בסיעוד, בנכות ובקצבת אזרח ותיק, כפי שהורחב לעיל.

8. תרחישים לתקציב 2021 (אופטימי, פסימי וללא קורונה)

לוח 7: תרחישים לתקציב 2021 (אופטימי, פסימי וללא קורונה)
מיליוני ש"ח

<u>תרחיש ללא קורונה: 2021 אילן היה תקציב שנה "רגילה"</u>	<u>תרחיש פסימי</u>	<u>תרחיש אופטימי</u>	
103,068	110,088	106,672	סך הכנסות ביטוחיות
98,130	118,400	109,837	סך הוצאות ביטוחיות
3,820	23,393	15,049	מתוכם אבטלה
4,939	-8,312	-3,165	עודף (גרעון) תקציבי
3,820	4,736	3,814	אבטלה על חשבון ביטוח לאומי

לאור אי הודאות השוררת במשק בימי הכנת התקציב לשנת 2021, מנהל המחקר והתכנון ביצע תרחיש נוסף לתקציב 2021, תרחיש השליטה הנמוכה (תרחיש "פסימי"). בנוסף, בכדי להדגיש את נזקי מגיפת הקורונה על תקציב המוסד וכן להדגיש את השפעת הרפורמות והגידול בקצבאות על העודף התקציבי, ביצע מנהל המחקר והתכנון "תרגיל", והכין תקציב לשנת 2021 ב"עולם ללא קורונה".
עקרונות התרחיש הפסימי:

- שיעור האבטלה הרחב במשק יעמוד על-16.7% בממוצע שנתי (ובחציון הראשון על כ 18.5%). כלומר, אבטלה גבוהה יותר ביחס ל-2020.

- גביית דמי ביטוח- נפח השכר ירד ביחס ל-2020, המשך אבטלה גבוהה והמשך מגמת ירידה בגבייה, ירידה נוספת של כ 2.6% בממוצע (ביחס ל2020).
- הקצבות אוצר יפגעו במקביל לירידה בגבייה.
- גמלאות: בוצעו תרחישים פסימיים בגמלאות נכות כללית, נכות מעבודה, סיעוד ופש"ר.

תוצאות התרחיש הפסימי:

בהתאם לתרחיש הפסימי, גרעון המוסד יגדל ביחס לתרחיש האופטימי בכ 5.2 מיליארד ש"ח ועשוי להגיע לכ-8.3 מיליארד ש"ח. בתרחיש הפסימי האבטלה על חשבון המוסד לביטוח לאומי גדלה בכ-1 מיליארד ש"ח בלבד ביחס לתרחיש האופטימי לאור השתתפות האוצר באבטלה המורחבת שהולכת וגדלה עם הזמן.

תוצאות תרחיש תקציב 2021 בעולם ללא קורונה:

2021 היתה אמורה להיות שנה בה הגרעון התפעולי (גרעון ללא הכנסות ריבית, גרעון של 3.2 מיליארד ש"ח) הינו על חשבון הכנסות הריבית. גם ללא קורונה העודף התקציבי היה יורד משמעותית בין השנים 2019-2021. הפגיעה בעודף התקציבי של המוסד נובעת, בין היתר, כפי שפורט לעיל, מרפורמות, עדכון קצבאות וכן גידול מתמיד בקצבת אזרח ותיק, וזאת, ללא עדכון מקביל של דמי הביטוח לכיסוי רפורמות/עדכון קצבאות/גידול באוכלוסיית הזכאים ו/או הסדרת מקור מימון מיוחד לרפורמות. ביחס ל-2019 ההכנסות הביטוחיות היו אמורות לגדול ב 8.6 מיליארד, גידול של 9%, בעוד ההוצאות הביטוחיות היו אמורות לגדול בכ-13 מיליארד, גידול של כ 15.6%.

עודף תקציבי מיליארדי ש"ח		
2021 תקציב "תרגיל" ללא קורונה	2020 תקציב <u>מקורי</u>	2019 בפועל
4.9	8.5	9.5

9. מספר מקבלי גמלאות 2019-2021:

לוח 8: מספר מקבלי גמלאות – ממוצע חודשי
(2019 בפועל, 2020 אומדן, 2021 תחזית)

אחוז שינוי			מספר מקבלים ממוצע חודשי			אחוז שינוי ממוצע 2013-2018	
2021	2020	2019	2021	2020	2019		
							זקנה ושירים
4.5%	4.5%	4.3%	978,500	936,100	895,505	5.0%	קצבת זקנה
-1.4%	-1.5%	-1.4%	90,900	92,200	93,577	-1.0%	קצבת שאירים
							זו"ש ללא מבוטחים
-4.4%	-4.3%	-4.0%	41,000	42,900	44,845	-4.5%	
							נכות כללית
4.3%	4.2%	3.4%	282,100	270,400	259,474	2.4%	קצבת נכות
12.5%	12.7%	11.1%	85,400	75,900	67,320	11.2%	ילד נכה
6.5%	6.6%	5.0%	74,000	69,500	65,204	8.6%	שרותים מיוחדים
3.9%	3.9%	4.4%	48,400	46,600	44,853	3.9%	ניידות
1.6%	1.5%	1.7%	4,980	4,900	4,827	2.3%	גזת
-0.5%	-0.5%	-0.8%	4,030	4,050	4,069	0.1%	נפגעי פוליו
16.6%	22.2%	11.5%	281,000	241,000	197,176	2.7%	
							סיעוד
							הבטחת הכנסה
3.6%	13.5%	-5.3%	85,200	82,200	72,448	-4.9%	
							אימהות
0.0%	-0.6%	-1.6%	179,700	179,700	180,701	1.4%	מענק לידה /אשפוז
1.5%	1.5%	-0.3%	138,100	136,000	133,984	3.1%	דמי לידה
0.0%	0.3%	-4.0%	14,500	14,500	14,453	-3.6%	דמי מזונות
							ילדים
1.7%	1.7%	1.7%	3,034,600	2,983,900	2,934,025	1.9%	קצבת ילדים
							נפגעי עבודה
0.6%	-2.0%	2.8%	62,800	62,400	63,686	0.2%	דמי פגיעה-מקבלים
5.9%	4.5%	4.8%	56,000	52,900	50,638	5.2%	נכות מעבודה-קבועה
4.0%	47.0%	13.0%	9,020	8,670	5,898	3.8%	זמנית
1.0%	0.9%	0.6%	4,900	4,850	4,809	1.1%	תלויים
							נפגעי איבה
1.9%	2.2%	1.2%	5,400	5,300	5,187	3.0%	תגמולי נכות
1.5%	1.5%	2.5%	2,030	2,000	1,971	-0.2%	משפחות

עבור מקבלי דמי פגיעה, דמי לידה ומענק לידה הנתון הינו סיכום שנתי. ביתר הענפים, הנתון הינו ממוצע חודשי.

דגשים:

- **אזרח ותיק** - שיעור הגידול של מקבלי קצבת אזרח ותיק למבוטחים הוא 4.5%, כך שבשנת 2021 אוכלוסיה זו תגיע בסוף שנה כמעט למיליון מבוטחים. לעומת זאת, שיעור מקבלי קצבת אזרח ותיק שלא במסגרת ביטוחית יורד ב-4.4%. מקבלי קצבת זקנה שלא במסגרת ביטוחית אלו בעיקר עולים שעלו לארץ בגיל מאוחר (בעיקר עולים מרוסיה) ומדובר באוכלוסיה שהולכת ומצטמצמת עם השנים.
- **הבטחת הכנסה- טרום הקורונה**, מספר מקבלי הבטחת הכנסה ירד מזה מספר שנים בקצב של כ- 5% לשנה. הקיטון בקצבה נבע הן מצמצום העוני בשנים אלו וכן מהתנאים הקשוחים

לקבלת הקצבה (שיעור המשפחות העניות שמקבלות את הקצבה ירד מ 55% בשנת 2003 ל- 25% בשנת 2016).

בעקבות מגיפת הקורונה, בשנת 2020 חלה עלייה משמעותית במספר התביעות להבטחת הכנסה וכן במספר מקבלי הבטחת הכנסה.

במהלך 2020 הוגשו למוסד כ-27 אלף תביעות ראשונות של דורשי עבודה (ב 2019 כ 9.3 אלף תביעות, גידול של 300%) וכ-23 אלף תביעות ראשונות של אינם דורשי עבודה (ב 2019 כ-13.5 אלף תביעות, גידול של 170%). אחוז אישור התביעות הממוצע עומד על כ-50%. הגידול המשמעותי ביותר אצל מקבלי הבטחת הכנסה הינו אצל יחידים. ממוצע מקבלים (חודשי) יחידים ב 2019 עמד על-32,315, בשנת 2020 ממוצע זה עומד על-40,031, גידול של 24%. הגמלה הממוצעת ליחיד עומדת על-1,693 ש"ח לחודש.

• **נפגעי עבודה זכאות זמנית**- הסיבה לגידול של 47% ביחס ל-2019 הינו הארכת זכאויות זמניות עקב מגיפת הקורונה.

10. יתרת נכסים וביצוע השקעות

אגרות החוב והריבית:

המוסד משקיע את יתרת הכספים באיגרות חוב בלתי סחירות מסדרות מיוחדות המונפקות עבורו על ידי ממשלת ישראל. במקרה של חוב בלתי סחיר אין משמעות לשוק ההון והערך של האגרות תלוי אך ורק ברצון הטוב וביכולת החזר של הממשלה.¹⁰ לעומת זאת באג"ח ממשלתיות נסחרות, אם הממשלה נקלעת לקשיים בהחזר החוב, הדבר יתבטא בעיקר בהפחתת ערך בשוק המשני (שנגזרת בין היתר מהאמון בממשלה). האגרות צמודות למדד המחירים לצרכן ונושאות ריבית צמודה המשולמת אחת לשישה חודשים.

האיגרות המונפקות הן משני סוגים וההשקעה מתחלקת באופן שווה בין שני הסוגים:

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 החל 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.¹¹ הריבית על אגרת זו נקבעת על פי מועד ההנפקה והיא מותאמת לריבית על אגרות חוב המונפקות על ידי הממשלה באותו חודש. שיעור הריבית הממוצעת ל-2019 הינו 0.03% (2018-0.38%).

¹⁰ כך למשל הייתה בוועדת דומיניסיני-ניסן לאיתנות פיננסית הצעה קונקרטיה לבטל כליל את לוח הסילוקין של החוב ולהחליפו בהבטחה שב-40 השנים הבאות הממשלה תגדיל באופן משמעותי את השתתפות האוצר מתקציבה השוטף (שם עמ' 127, סעיף 5). מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך, www.btl.gov.il.

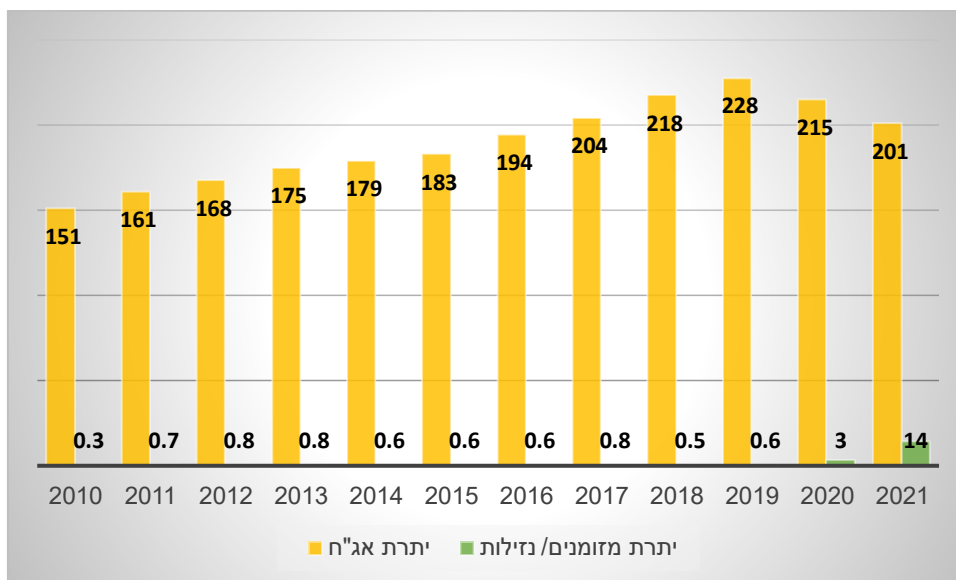
¹¹ יצויין כי איגרת חוב זו היא כיום היחידה הקיימת בישראל ל-17 שנים. האוצר מחשב את הפרמיה לאורך התקופה בתהליך של איטרופולציה. במשקים שבהם קיימת איגרת באורך דומה הפרמיה בהשוואה לריבית הקצרה בדרך כלל גבוהה יותר.

מדיניות ההשקעות:

2019- עד שנת 2019 המוסד השקיע באג"ח ממשלתי את העודף בתקציב הביטוחי ואת קרן האג"ח שנפרעה במהלך אותה שנה (כלומר- האג"ח שנפרעה הושקעה חזרה). סך ההשקעות בשנת 2019 עמדו על-22.7 מיליארד ש"ח (שהרכבן 13.2 מיליארד קרן אג"ח שנפרעה ועוד 9.5 מיליארד עודף תקציב ביטוחי).

כל עוד היתרות מועברות לממשלה, גדל חוב הממשלה כלפי המבוטחים ("יתרת הרזרבה" גדלה). **2020-** בשנת 2020, לראשונה, נכנס המוסד לגרעון בתקציב הביטוחי. אומדן הגרעון הצפוי לשנת 2020 הינו כ- 9.5 מיליארד ש"ח. בכדי לממן את הגרעון (כלומר את תשלומי האבטלה למאות אלפי המובטלים) המוסד השתמש בקרן האג"ח שנפרעה במהלך השנה. כתוצאה מכך, לראשונה, המוסד לא ביצע השקעות חדשות באג"ח ממשלתי במהלך 2020. נכון לסוף שנת 2020 יתרת הנזילות מוערכת ב 4.3 מיליארד ש"ח (מתוכם 3 מיליארד בבנקים, 1.3 מיליארד השקעות באג"ח שבוצעו ב 31.12.2020). **2021-** בהתאם לתחזית התקציב ל-2021, צפוי גרעון בתקציב הביטוחי גם שנה הבאה בסך של כ 3.1 מיליארד ש"ח. מאחר ובשנת 2021, על פי לוחות הסילוקין, צפוי פרעון של קרן אג"ח בגובה 14.1 מיליארד ש"ח המשמעות היא שגם בשנה הבאה יתרת הכספים שיוכלו להיות מושקעים באג"ח (נכון למועד עריכת דוח זה) יהיו נמוכים מפרעון הקרן (יש כמובן להוסיף את יתרת המזומנים הנזילים משנת 2020 ליתרת הכספים המחושבים). כלומר, יתרת נזילות להשקעה אפשרית ב 2021 תעמוד על מקסימום על כ- 14 מיליארד ש"ח. סכום זה מוצג בתרשים להלן כ "יתרת נזילות/ מזומנים" בשנת 2021, ככול שיבוצעו השקעות, סכום האג"ח ב 2021 יגדל בגובה ביצוע ההשקעות ויתרת המזומנים תרד.

יתרות אג"ח מתואמת ויתרת מזומנים, 2010-2021 (מיליארדי ש"ח)



שנות כיסוי של יחס הרזרבה- מבטא את היחס בין כמות הנכסים שבידי המוסד לבין תשלומי הגמלאות הביטוחיות (השנתיות המעודכנות) של המוסד. ניתן לראות כי יחס הרזרבה יורד עם השנים לאור קצב הגידול בקצבאות המוסד ונפגע מאוד בשנת 2020 לאור ירידת הרזרבה.

2021	2020	2019	2018	2017	2016
2.18	2.1	2.68	2.79	2.78	2.94

11. השתתפות תקציב המדינה ושיפוי 2021-2020

הכנסות המוסד מאוצר המדינה בתקציב הביטוחי כוללות בשנים 2020, 2021 מספר רכיבים:

- **שיפוי אוצר על הכנסות דמי ביטוח**- על פי סעיף 32(ג1) לחוק מקציב האוצר למוסד מידי חודש סכומים בשיעורים הקבועים בחוק מסך כל התקבולים שגבה המוסד ממעסיקים ומעובדים לא שכירים שלגביו מחושב התשלום.
- **ענף אמהות**- הקצבה לפי סעיף 32 (ג2) –אוצר המדינה ישפה את המוסד על מלא ההוצאות שהוציא בגין מענק אשפוז.
- **ענפים אזרח ותיק ושארים וסיעוד**- על פי סעיף 32 (ז) ישפה אוצר המדינה את המוסד בעבור גידול באוכלוסיות אזרח ותיק ושארים וסיעוד (להלן "המקדם הדמוגרפי") על פי המקדם הדמוגרפי, השיפוי יחושב כמכפלה בין הפרש השיעורים בגידול האוכלוסיות לאוכלוסייה הכללית, לבין סך הקצבאות ששולמו בענפים אלו. על פי סעיף 32(ז), סכום השיפוי לא יעלה על-750 מיליון ש"ח לשנה (צמוד למדד). בשנת 2020, לראשונה, שיעור הגידול באוכלוסיית הזכאים לגמלאות הסיעוד ואזרח ותיק עבר באופן משמעותי את שיעור הגידול של האוכלוסייה הכללית (ראה סעיף 7 לנתונים על שיעור גידול הזכאים בגמלאות אלו). כלומר ככול שלא היתה נקבעת תקרה בחוק, סכום השיפוי בגין 2020 היה עומד על כ-1.4 מיליארד ש"ח.
- **בכל ענפי הביטוח**- על פי סעיף 32 (א)- שיעור הקצבה אחיד, כאחוז מהתקבולים שגבה המוסד בכל ענפי הביטוח כקבוע בלוח י' ומתשלומי אוצר המדינה לפי סעיף 32(ג1). בשנת 2020 שיעור ההקצבה המשוקלל עמד על-55.74%, ובשנת 2021 יעמוד על-56.04%.
- **ענף נכות**- על פי סעיף 222ד(ה) אוצר המדינה ישפה את המוסד על ההוצאות שהוציא לתשלום מענקים חד פעמיים בשנת 2020 עד לסכום של 1.007 מיליארד ש"ח. הכנסה זו כלולה בסעיף הקצבות אוצר (להרחבה ראה סעיף 7). עבור שנת 2021, נרשמה בהצעת התקציב הכנסה של כ 1.8 מיליארד ש"ח בסעיף הקצבות אוצר, בגין שיפוי אוצר על הגדלת קצבאות הנכות בשנת 2021 בהתאם למתווה האחרון.
- **ענף אבטלה**- כפי שפורט בהרחבה לעיל, בשנים 2020-2021 אוצר המדינה ישתתף בתשלומי האבטלה המורחבים. הכנסות אלו רשומות בתקציב בסעיף הקצבת אוצר. להרחבה ראה סעיף 7 לעיל.

12. הוצאות מנהליות בתקציב הביטוחי 2019-2021

בתשלומי הגמלאות בענפי הביטוח השונים, כלולות הוצאות מנהליות (כלומר הוצאות שאינן תשלומי גמלאות למבוטחים אלא תשלומים לגורמי חוץ, להלן "מנהלי בתפעולי") אשר הינן חלק מהתקציב התפעולי של המוסד ואשר הוצאו באופן ישיר וכנגזרת של תשלומי הגמלאות למבוטחים. כך לדוגמא תשלומי המנהל העיקריים בגמלאות הנכות הכללית ונכות מעבודה הם תשלומים בגין ועדות רפואיות. כמו כן בסיעוד עיקר התשלומים הינם בגין הערכות תלות. הוצאות אלה מעוגנות במסגרת כספית המבוססת על הסכמים, מכרזים והוראות שונות.

לוח 9: הוצאות מנהלי בתפעולי לשנים 2019-2021, אלפי ש"ח.

2021		2020			2019	נושא
הפרש	הצעת תקציב	אומדן הוצאה ל-31.12.20	אומדן הוצאה מעודכן	אומדן הוצאה מקורי	הוצאה בפועל	
49,950	665,810	501,660	683,310	615,860	431,333	סה"כ מינהלי בתפעולי
2,700	22,500	20,700	21,900	19,800	20,166	אמהות
-100	7,400	5,150	7,500	7,500	6,238	הבטחת הכנסה
6,860	97,900	86,900	96,840	91,040	88,097	נפגעי עבודה
10,500	112,420	96,400	107,920	101,920	84,108	נכות
-20	16,240	11,200	16,260	16,260	13,292	ניידות
9,000	25,000	20,500	20,500	16,000	14,961	ילדים
850	3,600	2,100	3,250	2,750	1,932	זו"ש
0	10,000	9,400	10,000	10,000	10,000	אבטלה
0	6,500	5,200	6,500	6,500	6,140	בש"מ
3,620	15,940	4,800	12,870	12,320	3,286	איבה
21,400	160,310	103,400	183,910	138,910	101,533	סיעוד
600	6,860	2,000	6,260	6,260	3,983	שיקום
0	12,900	12,410	12,900	12,900	910	ביטוח בריאות
6,700	33,150	28,600	29,450	26,450	21,192	שינוב
-14,500	45,000	37,000	59,500	59,500	3,502	כללי
2,340	90,090	55,900	87,750	87,750	51,993	הלשכה הרפואית

13. הוצאות לגורמי חוץ בתקציב הביטוחי 2021-2020

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 המוסד, סיוע המשפטי, בתי דין לעבודה, המוסד לבטיחות וגיהות, העברות למשרד הבריאות לפי חוק הסיעוד והענקות למחקרים.

* בדוח הכספי, הוצאות אלו כלולות בעלות הגמלאות למעט ההוצאות בגין קרנות המוסד שמופיעות בנפרד בדוח רווח והפסד (בשורת "תמיכות").

לוח 10: תקציב גורמי חוץ 2021-2020, ש"ח.

<u>אומדן ביצוע</u> <u>2020</u>	<u>תקציב</u> <u>2020</u>	<u>תקציב</u> <u>2021</u>	<u>סעיף</u> <u>בחוק</u>	
89,548,364	172,700,000	172,700,000	א220	קרן נכים
30,574,909	69,550,000	69,550,000	237	קרן סיעוד
21,192,000	29,350,000	29,350,000	36	מפעלים מיוחדים
22,226,182	29,000,000	29,000,000	א74	קרן ילדים בסיכון
<u>5,141,455</u>	<u>11,750,000</u>	<u>11,750,000</u>	149	קרן מנף
168,682,909	312,350,000	312,350,000		סך הכל קרנות הביטוח הלאומי
85,350,000	85,350,000	79,875,000	237 (ב)	העברות למשרד הבריאות לפי חוק הסיעוד
33,356,000	38,532,000	38,300,000	36 (א,ב)	מניעת תאונות נפגעי עבודה- המוסד לבטיחות וגיהות
9,096,000	10,000,000	10,000,000	36 (א,ב)	הענקות למחקרים
33,473,000	33,473,000	19,000,000	397	סיוע משפטי
47,024,000	50,700,000	50,700,000	395	בתי דין לעבודה
376,981,909	530,405,000	510,225,000		

14. הוצאות מנהל- (שכר עבודה והנהלה וכלליות) 2021-2020

הוצאות השכר והוצאות הנהלה וכלליות (להלן "הוצאות מנהל") הינן הוצאות מנהליות הכרוכות בביצוע הפעילות השוטפת של המוסד. הוצאות המנהל בפועל בשנת 2020 מהוות כ 1% מסך התשלומים של המוסד בשנה זו, בשנת 2021 הוצאות המנהל בהצעת התקציב מהוות כ 1.3% מסך התשלומים בהצעת התקציב.

עיקר הוצאות המנהל הינן הוצאות השכר אשר מהוות כ-60% מסך התקציב המנהלי של המוסד. משרד האוצר וקופות החולים משתתפות בהוצאות המנהל:

- על פי הוראות סעיף 9(ב) לחוק נושאת הממשלה בחלק יחסי מהוצאות המנהל כפי שהיו בפועל, הנובעות מביצוע הסכמים בדבר מתן גמלאות בשיעור הקבוע בחוק (חלקו של האוצר בהוצאות המנהל מופיע בפרק 2 בסעיף "הוצאות מינהל של גורמי חוץ")
- על פי הוראות סעיף 15(ג) לחוק ביטוח בריאות, נושאות קופות החולים בחלק יחסי מהוצאות המנהל, השתתפות הקופות מוגבלת לתקרה של 0.5% מתקבולי דמי ביטוח בריאות. סכום ההשתתפות של הקופות מגולם בפרק 2 בסעיף "ביטוח בריאות והשלמת סל בריאות". חלקו של הביטוח הלאומי בתקציב המנהלי מופיע בתקציב הביטוחי כ"הוצאות מנהל" (ראה פרק 4). להלן פירוט לגבי התקציב המנהלי הכולל של המוסד לשנים 2021-2020:

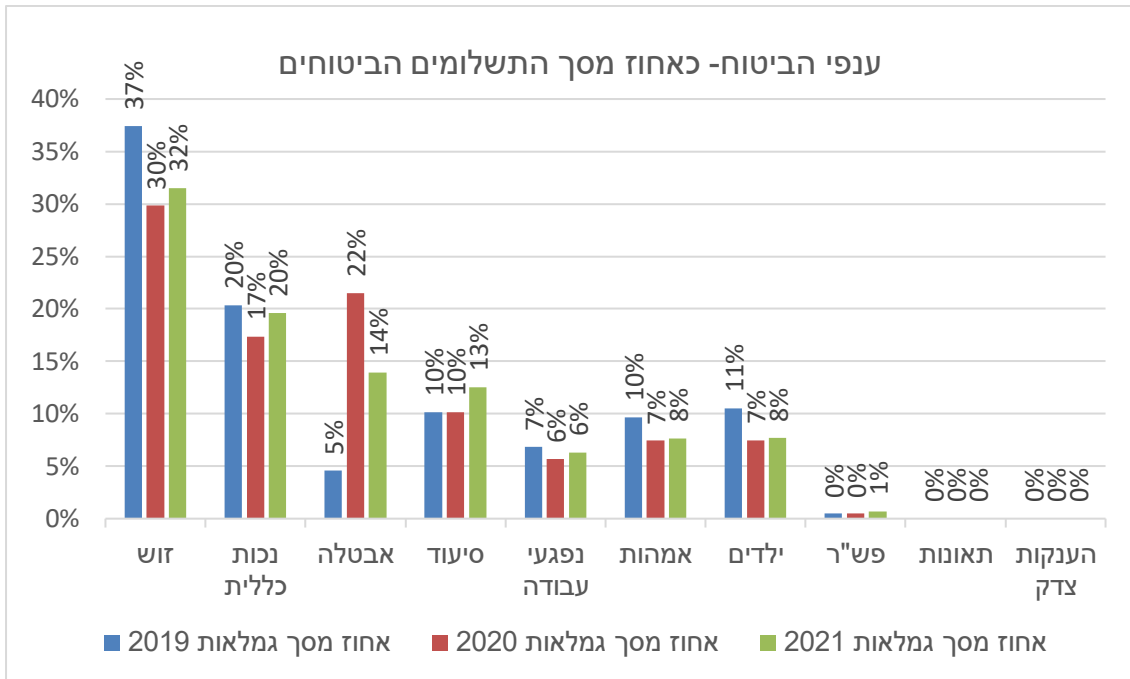
לוח 11: תקציב מנהלי כולל של המוסד 2021-2020, אלפי ש"ח.¹²

2021		2020			המינהל
הפרש (2)	הצעת המוסד	אומדן ביצוע	תקציב מעודכן (1)	תקציב מאושר	
78,970	1,511,020	1,412,360	1,457,035	1,432,050	שכר ומיקור חוץ
14,945	75,095	43,024	66,478	60,150	משאבי אנוש - כללי
34,175	272,940	207,464	288,507	238,765	לוגיסטיקה
220	15,760	11,422	17,935	15,540	הסברה והנגשת מידע
40	12,160	4,732	14,495	12,120	גמלאות כללי
-340	8,200	3,327	9,640	8,540	ביטוח וגבייה
2,670	46,770	43,063	55,490	44,100	כספים ובקרה
500	16,600	13,037	16,130	16,100	משפט
-	550	344	560	550	מחקר ותכנון
97,610	321,930	202,758	263,130	224,320	תמ"מ
-10,752	107,040	91,306	133,932	117,792	תב"ל
120	68,350	58,849	82,390	68,230	אבטחה חקירות
570	13,860	7,145	29,425	13,290	הנהלה וכללי
34,465	49,465	-	-	15,000	רזרבה כללית
253,193	2,519,740	2,098,831	2,435,147	2,266,547	סה"כ תקציב מנהלי כללי

¹² (1) - התקציב המעודכן כולל את התקציב המאושר לשנת 2020 עודפים מחוייבים שהועברו משנת 2019 לשנת 2020, ושינויים שאושרו במהלך שנת 2020. (2) - הפרש בין הצעת המוסד לתקציב מאושר 2020

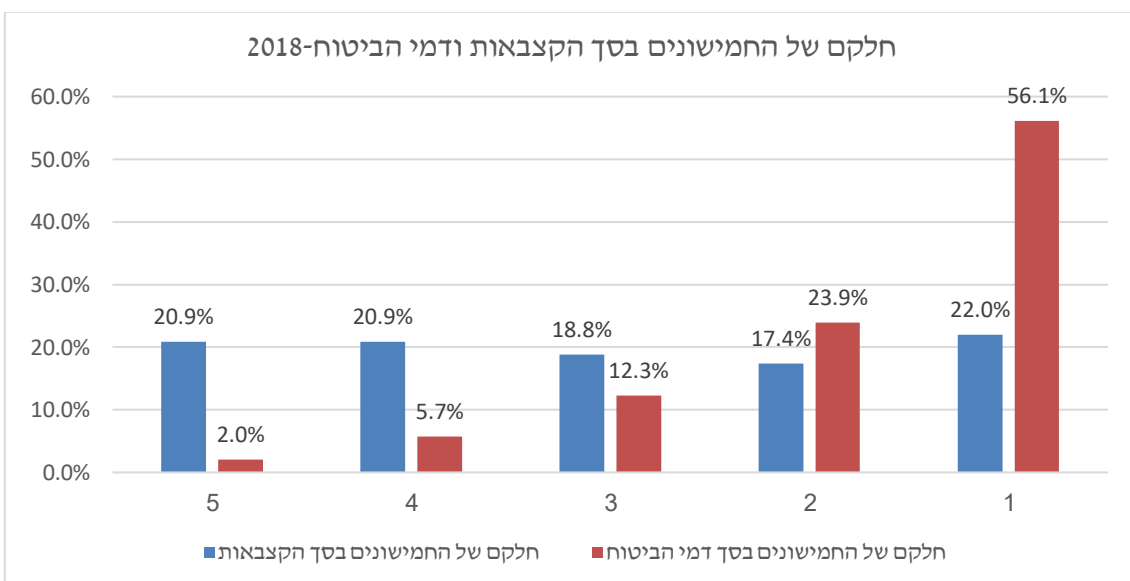
15. תרשימים נוספים

תרשים 1: ענפי הביטוח כאחוז מסך הגמלאות



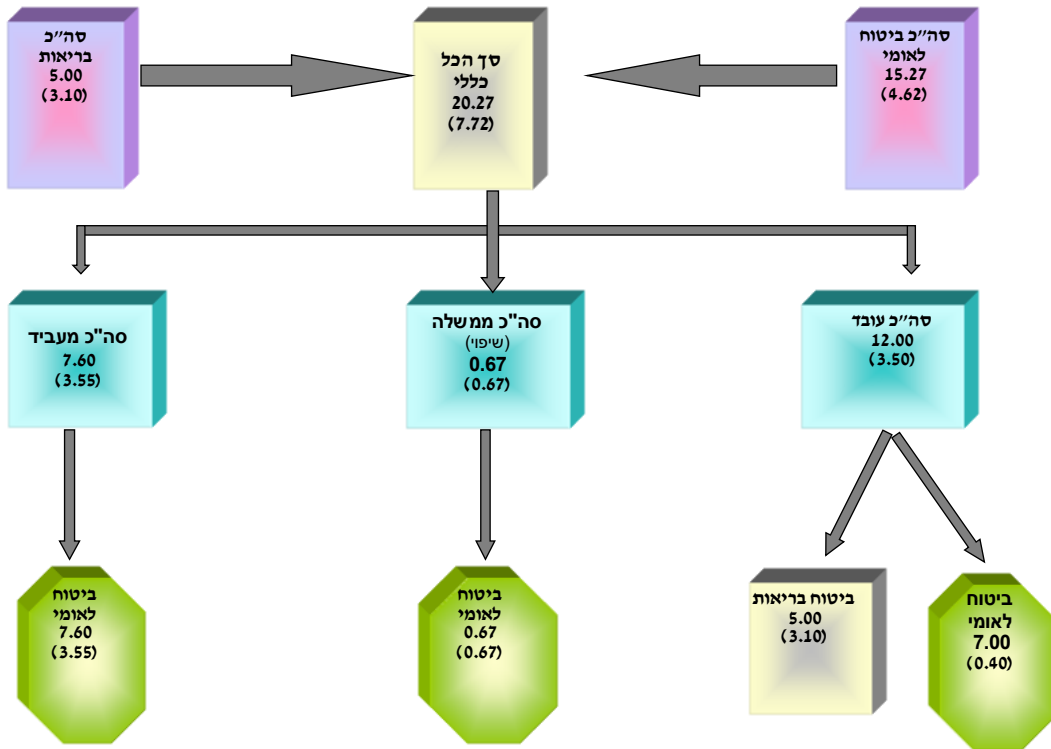
מהתרשים לעיל עולה כי בשנים 2020-2021 גמלאות אזרח ותיק, נכות כללית ואבטלה וסיעוד מהוות כ-80% מסך תשלומי הגמלאות הביטוחיות של המוסד.

תרשים 2: חלקם של החמישונים בסך הקצבאות והתקבולים



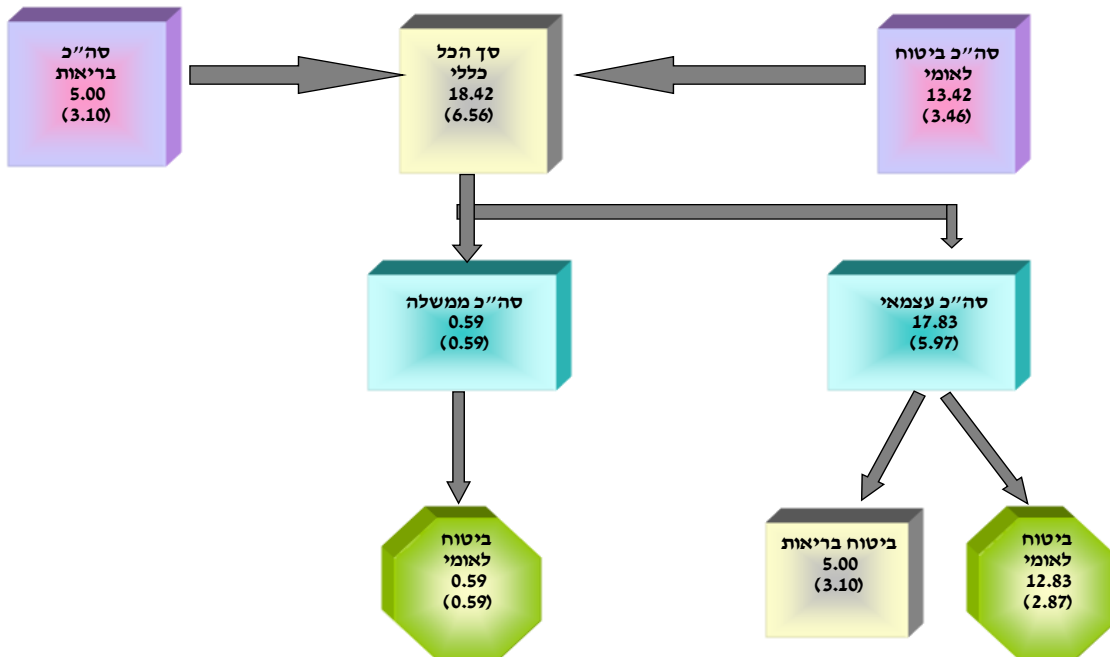
מקור הנתונים: עיבודי מנהל המחקר לסקר הוצאות 2018.

תרשים 3: שיעורי דמי ביטוח- עובד/ עצמאי, מעסיק, ממשלה שכירים:



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

עצמאים:



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

1.6. תקציב המוסד - הצגה לפי חלוקה לענפים

להלן פירוט תקציב המוסד, בחלוקה לענפי הביטוח:

לוח 12: תקבולים, תשלומים ועודפים ל-2019 (מיליוני ש"ח)

הטחת הכנסה	הענקות מטעמי צדק	זכויות עובדים בפשי"ר	שירות מילואים	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	תאונות	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאירים	כל ענפי הביטוח הלאומי	
2,006	25	1,116	1,198	3,592	17,896	12,259	8,992	1,741	14,270	1,977	39,817	104,887	תקבולים - סה"כ מזה: דמי ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות 50,280
	16	247	0	1,178	9,189	4,555	6,534	489	7,764	1,093	21,310	52,375	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי
	8	795	0	2,384	3,545	7,193	1,311	886	4,421	942	11,789	33,275	הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי
	1	74	0	-7	4,770	324	199	366	-63	-73	2,618	8,208	רביית על השקעות פיצויים מעד שליש
1,859			1,168	37	390	146	594		1,856	8	4,055	10,114	מימון גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
147			30		1	41	25		59		32	334	הוצאות מניחל של גורמי חוץ
													תשלומים - סה"כ מזה: ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות* 50,280
2,006	21	405	1,198	3,954	9,243	8,296	6,618	46	19,292	8,653	35,574	95,306	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי
0	21	393	0	3,820	8,754	8,052	5,684	43	16,945	8,443	31,223	83,378	גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
1,859	0	0	1,168	37	390	146	594	0	1,856	8	4,055	10,114	הוצאות מניחל לענפי הביטוח הלאומי
0	1	12	0	97	97	56	315	3	433	202	264	1,480	הוצאות מניחל של גורמי חוץ
147	0	0	30	0	1	41	25	0	59	0	32	334	
0	3	711	0	-362	8,653	3,963	2,373	1,695	-5,022	-6,677	4,243	9,581	עודף תקבולים על תשלומים - סה"כ

לוח 13: תקבוללים, תשלומיים ועודפים, אומדן ל-2020 (מיליוני ש"ח)

תבטחה הכנסה	הענקות מעמי צדק	זכויות עובדים בפש"ר	שירות מילואים	אבטלה	ילדים	אימהות	נפגעי עבודה	תאונות	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאיירים	כל ענפי הביטוח הלאומי	
													168,503
													תקבוללים - סה"כ
													מזה: דמי ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות
													56,166
													112,337
													סך הכל לענפי הביטוח הלאומי
2,256	15	1,161	1,137	11,945	17,496	11,876	8,913	1,689	15,184	2,045	38,620	51,072	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי
0	15	239	0	1,148	8,961	4,442	6,371	479	7,571	1,065	20,782	41,498	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי
0	0	850	0	10,686	3,400	6,926	1,275	850	5,257	1,034	11,219	8,084	הקצבת אוצר (כולל השתתפות באבטלה מורחבת)
0	0	72	0	-7	4,698	319	196	360	-62	-72	2,578	655	ריבית על השקעות
0	0	0	0	0	0	0	416	0	229	5	5	414	פיצויים מעד שלישי
2,074	0	0	1,100	118	436	138	624	0	2,116	13	3,996	10,615	מימון גימלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
182	0	0	37	0	1	51	31	0	73	0	40	414	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
													תשלומיים - סה"כ
													178,081
													מזה: ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות
													56,166
													121,915
													סך הכל לענפי הביטוח הלאומי
2,256	22	538	1,137	23,732	8,695	8,380	7,219	44	21,620	11,345	36,927	109,328	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי
0	21	525	0	23,513	8,155	8,132	6,232	40	18,976	11,120	32,613	10,615	גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים
2,074	0	0	1,100	118	436	138	624	0	2,116	13	3,996	1,558	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי
0	1	13	0	102	102	59	332	4	456	212	278	414	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
182	0	0	37	0	1	51	31	0	73	0	40	414	הוצאות מינהל של גורמי חוץ
0	-7	623	0	-11,787	8,801	3,496	1,694	1,646	-6,436	-9,300	1,693	-9,578	עודף תקבוללים על תשלומיים - סה"כ

לוח 14: תקבוללים, תשלומיים ועודפים – תקציב 2021 (אופטימי, מיליוני ש"ח)

הכנסות הבטחה	הענקות מטעמי צדק	זכויות עובדים במש"ר	שירות מילואים	אבטלה	ילדים	אימונת	נפגעי עבודה	תאונות	נכות כללית	סיעוד	זיקנה ושאלים	כל ענפי הביטוח הלאומי		
2,492	15	1,187	1,145	15,148	17,495	12,135	9,096	1,699	16,366	2,469	38,803	118,048	175,822 מזה: 57,774	
0	15	245	0	1,177	9,183	4,552	6,529	491	7,759	1,092	21,296	52,338	דמי ביטוח לענפי הביטוח הלאומי הקצבת האוצר לפי חוק הביטוח הלאומי רביית על השקעות פיצויים מצד שלישי	
0	0	875	0	13,860	3,501	7,088	1,313	875	6,176	1,424	11,152	46,264		
0	0	66	0	-6	4,342	295	181	333	-57	-66	2,383	7,470		
0	0	0	0	0	0	0	381	0	210	5	5	600		
2,271	0	0	1,100	118	469	138	655	0	2,191	14	3,919	10,874	מנימון גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים הוצאות מינהל של גורמי חוץ	
221	0	0	45	0	1	62	38	0	88	0	48	502		
0	-8	409	0	-142	8,606	3,609	1,183	1,653	-7,642	-11,319	486	-3,165	עודף תקבולים על תשלומים - סה"כ	
2,492	23	777	1,145	15,290	8,889	8,525	7,914	46	24,008	13,788	38,317	121,213	סך הכל לענפי הביטוח הלאומי	
0	22	762	0	15,049	8,295	8,254	6,819	42	21,177	13,516	34,013	107,947	גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי	
2,271	0	0	1,100	118	469	138	655	0	2,191	14	3,919	10,874	גמלאות לפי סעיף 9 לחוק ולפי חוקים אחרים	
0	1	15	0	124	124	71	402	4	553	258	337	1,890	הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי	
221	0	0	45	0	1	62	38	0	88	0	48	502	הוצאות מינהל של גורמי חוץ	
													178,987 מזה: 57,774	תשלומים - סה"כ ביטוח בריאות והשלמת סל הבריאות