המכון הישראלי לדמוקרטיה

אוקטובר 2026

הכנסות הביטוח הלאומי בפרספקטיבה של קבוצות אוכלוסייה

יהודים שאינם חרדים משלמים לביטוח לאומי פי 2.4 בממוצע יותר מחרדים וערבים, בעיקר בגלל פערים ברמת השכר. אם ימשכו המגמות הקיימות, ובהתחשב בשינויים הדמוגרפיים הצפויים עד שנת 2049, בעוד כ-25 שנה ירד התשלום הממוצע לנפש לביטוח הלאומי בכאלף שקלים לשנה, וההפסד המצטבר למערכת יגיע לכ-65 מיליארד ש״ח.

גבריאל גורדון

א. תקציר

מחקר זה עוסק בהכנסות המוסד לביטוח לאומי בין השנים 2014 -2024 מקבוצות אוכלוסייה שונות, על רקע הגירעון האקטוארי וההערכה המעודכנת המקדימה את מועד התרוקנות הקרן לשנת 2035. הערכה מעודכנת זו נובעת, בין השאר, מגידול בהוצאות הביטוח הלאומי על רקע עלייה בהוצאות הסיעוד ובמספר הזכאים לקצבת נכות כללית. המחקר מראה כי איתנותה הפיננסית של מערכת הביטוח הלאומי קשורה קשר הדוק בדפוסי ההשתלבות של כלל קבוצות האוכלוסייה – יהודים לא חרדים, חרדים וערבים. איתנות זו קשורה בשיעור ההשתתפות בשוק התעסוקה, אולם עיקר המשקל ניתן לאיכות ולרמת ההשתכרות. ממצאים אלה מדגישים את החשיבות והצורך במדיניות המקדמת השתלבות רחבה ומתגמלת, שראשיתה כבר בשלב החינוך.

המחקר מראה כי התשלום הממוצע בקרב היהודים שאינם חרדים, המשולבים היטב בשוק העבודה ומצויים בקבוצות השכר הגבוהות, גבוה פי 2.4 מן התשלום הממוצע בקרב החרדים והערבים. לו היו החרדים והערבים מדביקים את הפער בשיעור התעסוקה ובגובה השכר, פוטנציאל הגבייה הגובר היה מביא לתוספת של כ-12.5 מיליארד שקלים לביטוח הלאומי בשנת 2024 (3.8 מיליארד ש״ח מהאוכלוסייה החרדית ו- 8.7 מיליארד ש״ח מהאוכלוסייה הערבית). המחקר מוצא כי חלקו הארי של הפער נובע מפערים ברמת ההשתכרות שבין האוכלוסיות ולא מהפער בשיעורי התעסוקה: לו היו שיעורי התעסוקה של החרדים והערבים מתכנסים לשיעורי האוכלוסייה היהודית הלא חרדית, הייתה תוספת התשלום עומדת על 420 מיליון שקלים בלבד בקרב החרדים ועל כמיליארד ש״ח בקרב הערבים.

המגמה הדמוגרפית מאתגרת גם היא את הכנסות הביטוח הלאומי- ככל שיגדל משקלן של הקבוצות באוכלוסייה שבהן שיעורי התעסוקה ורמות השכר נמוכים יותר, כך צפויות לקטון ההכנסות. אם נניח את ההרכב הדמוגרפי הצפוי לשנת 2049 על דפוסי התעסוקה וההשתכרות הנוכחיים, התשלום הממוצע לנפש לביטוח הלאומי היה יורד בכאלף שקלים לשנה, וההפסד המצטבר למערכת נאמד בכ-65 מיליארד ש״ח. גם בתרחיש שבו מתכנס שיעור המועסקים הכללי לשיעור התעסוקה של יהודים לא חרדים, הנזק הכלכלי נותר משמעותי ועומד על הפסד 58 מיליארד ש״ח לאורך התקופה. גם כאן רמת ההשתכרות ולא שיעור המועסקים היא הפקטור המשפיע המרכזי.

ב. רקע

בשנים האחרונות נכנס המוסד לביטוח לאומי לגירעון תקציבי הולך ומעמיק- סכום התקבולים נמוך מסכום התשלומים והפער ביניהם הולך ומתרחב. הערכות מוקדמות הצביעו על שנת 2027 כשנה שבה תחל ירידת הקרן של הביטוח הלאומי, ועל שנת 2044 כמועד שבו היא צפויה להתאפס.[1] הערכה מעודכנת המובאת בדוח מבקר המדינה מיוני 2026 הקדימה באופן משמעותי את מועד התאפסות הקרן: לפי ההערכות החדשות, המוסד לביטוח לאומי צפוי להיוותר ללא משאבים כבר בשנת 2035. הדוח מצביע על שתי סיבות מרכזיות להיווצרותו של מצב זה. הסיבה הראשונה היא גידול חד בהוצאות הסיעוד בעקבות רפורמה משנת 2018 שהרחיבה מאוד את הוצאות הביטוח הלאומי: ההוצאות בשנת 2025 היו גדולות פי שלושה מאלה של ערב הרפורמה, ומגמת הגידול בהוצאות צפויה להימשך. הסיבה השנייה היא גידול במספר הזכאים לקצבת נכות

[1] הערכה מוקדמת יותר של הביטוח הלאומי, משנת 2013, צפתה כי הקרן תתאפס בשנת 2041.

כללית (מבקר המדינה, 2026).[2] בהקשר זה, על פי דוח ה-OECD ישראל היא מבין המדינות המובילות בשיעור הקשישים הזכאים לגמלת סיעוד - 30.9% בישראל בשנת 2023, לעומת ממוצע של 11.6% ב-OECD.[3]

חוקרים מצביעים על שני צעדים היסטוריים עיקריים שתרמו לחיזוק איתנותה הפיננסית של המערכת לביטוח הלאומי: העלאת גיל הפרישה לנשים, והצמדת הקצבאות למדד המחירים במקום לשכר הממוצע במשק. עם זאת, מזה זמן החוקרים מתריעים על האתגרים המאיימים על היציבות האקטוארית של הביטוח הלאומי. בצד ההוצאות בולטת הזדקנות האוכלוסייה, הצפויה להגדיל את ההוצאות על גמלאות הסיעוד והנכות, ובצד ההכנסות בולט אתגר דמוגרפי: גידולן של קבוצות אוכלוסייה הנוטות להשתתפות נמוכה בשוק העבודה ולרמת שכר נמוכה, ולכן גם השתתפותן בתשלומים לביטוח הלאומי נמוכה (ששינסקי וזקן, 2020).[4]

למוסד לביטוח לאומי שלושה מקורות מימון עיקריים: גבייה מהציבור (כולל מעסיקים), השתתפות ממשלתית ותקבולי ריבית על השקעות.[5] דמי הביטוח הלאומי נגבים בשיעורים שונים מעובדים שכירים, ממעסיקים ומעצמאים, לפי גובה ההכנסה ועד לתקרת תשלום שנקבעה בחוק, כאשר חלק מן המבוטחים פטורים מתשלום, ואחרים משלמים בשיעור מופחת. מובטלים מחויבים גם הם בתשלום חודשי לביטוח לאומי, בעוד סטודנטים ותלמידי ישיבות גבוהות וכוללים זכאים להנחה בתשלום. חשוב לציין כי קיים הבדל מהותי בין ההקלה בתשלום דמי הביטוח הניתנת לסטודנטים לבין זו הניתנת ללומדים בישיבות. בקרב הסטודנטים מדובר בהנחה שהיא זמנית: רובם המכריע אינם נותרים במוסדות האקדמיים לאורך זמן, אלא משתלבים בשוק העבודה בתוך כמה שנים. לעומת זאת, בקרב הלומדים בישיבות רבים ממשיכים בלימודיהם שנים רבות, ולעתים עד גיל הפרישה, ונותרים זכאים להנחה לאורך פרק זמן ארוך מאוד.

כאמור, מחקר קודם של המכון הישראלי לדמוקרטיה (ששינסקי וזקן, 2020) הפנה את הזרקור אל קבוצות האוכלוסייה התורמות פחות לביטוח הלאומי, כתוצאה משיעורי תעסוקה וכושר השתכרות נמוכים – הקבוצה החרדית והקבוצה הערבית. גם כאן נתמקד בקבוצות אוכלוסייה אלה נציג את דפוסי התשלום שלהן לביטוח הלאומי וכן את תמונת המצב לפי פרספקטיבות הרלוונטיות לגביית הביטוח הלאומי, כגון ייצוגן בקבוצות הזכאיות להנחות. לבסוף נאמוד מה היה גובה הגבייה התיאורטי אילו התנהגו האוכלוסייה החרדית והערבית באופן דומה ליהודים שאינם חרדים.

ג. מתודולוגיה

ג.1. מקורות הנתונים

המחקר בוצע בחדר המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המאפשר מיזוג של קובצי פרט. הנתונים מותממים ואינם ניתנים לזיהוי ברמת הפרט.[6] נעשה שימוש בקבצים הבאים:

- מרשם אוכלוסין: כולל שנת לידה, קישור לבן/בת הזוג וזיהוי קבוצת האוכלוסייה.
- קובץ ישיבות: רישום ללימודים בישיבה, בין חרדית ובין דתית.
- קובץ סטודנטים: רישום לאוניברסיטה או למכללה בשנה נתונה.

[2] מבקר המדינה (2026) מערך הביטוח הסעודי בישראל.

[3] OECD, Health at a Glance 2025 (פרק 10).

[4] ששינסקי, איתן וזקן רחל. (2020). **הבטחת האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

[5] שוורץ, אלעזר (2014). **תיאור וניתוח של מנגנון התקציב של המוסד לביטוח הלאומי, העברות מהממשלה למוסד ואיתנותו הפיננסית**. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

[6] בהזדמנות זו אבקש להודות לעדן בוגנים, סיגלית מזא"ה, ג'וליה וידר וענת כץ-אברם על הסיוע בבנייה ובהנגשה של מאגר הנתונים.

- קובץ הכנסות: מאפשר לזהות עצמאים.
- קובץ משרות: מספר חודשי העבודה, סך התשלום לביטוח הלאומי וסך ההכנסות.

ג.2. אוכלוסיית המחקר

אוכלוסיית המחקר מורכבת מגילי העבודה העיקריים (25-64), בכל אחת מהשנים 2014–2024 בנפרד. עצמאים אינם נכללים, בהיעדר נתונים על תשלומי הביטוח הלאומי שלהם. כלל הנתונים הקשורים לשכר וסך התשלום לביטוח לאומי מוצגים במונחים ריאליים (2024=100).

ג.3. חישוב התשלום לביטוח הלאומי

העיגון החוקי לגביית דמי הביטוח הלאומי מצוי בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, ובעיקר בסעיף 337 שבפרק ט"ו, הקובע כי דמי הביטוח נגבים כאחוז מן ההכנסה לפי השיעורים, המדרגות והפטורים שנקבעו בלוח י' ובתקנות מכוחו.

עבור מרבית האוכלוסייה אנו מסתמכים על נתונים המדווחים על התשלום לביטוח הלאומי מעבודה (המבוסס על טפסי 106). אולם, רבים מהפרטים הם מחוסרי תעסוקה ואין דיווח מנהלי לגבי הסכום אותו הם משלמים (או שיש דיווח חלקי לעובדים שמועסקים רק בחלק מהשנה). על מנת לחשב את סכום התשלום לכל פרט, חילקנו את האוכלוסייה לפי סטטוס המזכה או שאינו מזכה בהנחה או בפטור מתשלום:

קבוצות על-פי סטטוס

<u>אינם זכאים להנחה בתשלום לביטוח הלאומי:</u>

קבוצה 1: עבדו לפחות למשך חודש אחד במהלך השנה.

קבוצה 2: כלל לא עבדו.

<u>זכאים להנחה בתשלום לביטוח הלאומי:</u>

קבוצה 3: סטודנטים שעבדו לפחות למשך חודש אחד במהלך השנה.

קבוצה 4: סטודנטים שלא עבדו במהלך השנה.

קבוצה 5: תלמידי ישיבות ואברכים שעבדו לפחות למשך חודש אחד במהלך השנה.

קבוצה 6: תלמידי ישיבות ואברכים שלא עבדו במהלך השנה.

קבוצה 7: נשים נשואות שלא עבדו כלל, ושבני זוגן משלמים ביטוח לאומי.

<u>אופן החישוב</u>[7]

- מי שעבד במשך 12 חודשים: הסכום זהה לנתון הגולמי המתקבל ממס הכנסה.
- מי שעבד במשך פחות מ-12 חודשים: הנתון הגולמי בתוספת תשלום חושב עבור החודשים שבהם לא עבד, לפי מספר החודשים שבהם לא עבד. גובה התשלום שחושב משתנה בהתאם לסטטוס - סטודנט או אברך לעומת מובטל שאינו נמצא בקבוצות אלה. סכום התשלום לפי סטטוס (סטודנט/אברך/השאר) מצוי בלוח 1.
- מי שכלל לא עבד - חושב תשלום עבור 12 חודשים כמובטל, בסכום המשתנה בהתאם לסטטוס.

[7] בהזדמנות זו אבקש להודות ליערי פדן על הסיוע בריכוז הנתונים.

- אשת מבוטח שאינה עובדת כלל - אינה משלמת ביטוח לאומי.

לוח 1: גובה תשלום חודשי לביטוח לאומי (בשקלים) לפי סטטוס, פרטים שאינם מועסקים

	סטודנטים ואברכים	שאר מחוסרי תעסוקה
2014	21	63
2015	21	63
2016	22	65
2017	22	67
2018	23	69
2019	24	71
2020	24	73
2021	24	73
2022	24	73
2023	27	82
2024	29	87
2025	43	130
2026	48	143

כפי שצוין, גם בין העובדים קיים הבדל בשיעור התשלום לביטוח הלאומי. הבדל זה נובע מרמת ההכנסה: חלקם משלמים לפי השיעור המופחת, ואחרים לפי השיעור המלא. לפיכך חילקנו את האוכלוסייה לפי רמות הכנסה התואמות את השיעורים השונים. לוח 2 מציג את השיעור המופחת ואת השיעור המלא לאורך השנים, וכן את רמות השכר שלפיהן נקבע שיעור התשלום.

קבוצות על-פי רמות הכנסה

גובה התשלום לביטוח הלאומי נקבע לפי השכר, בהתאם לרף המתואר בטבלה שלהלן. מי ששכרו נמוך מהרף התחתון משלם לפי השיעור המופחת בלבד. מי שהכנסתו גבוהה מכך משלם על החלק שעד לרף התחתון לפי השיעור המופחת, ועל החלק שמעליו, עד לתקרה, לפי השיעור המלא. מי שהכנסתו עולה על התקרה משלם את הסכום המרבי שנקבע בחוק ולא יותר.

קבוצה 1: ללא הכנסה.

קבוצה 2: מתחת לרף התחתון (תשלום לפי שיעור מופחת בלבד).

קבוצה 3: בין הרף התחתון לרף העליון (תשלום לפי שיעור מופחת וכן לפי שיעור מלא).

קבוצה 4: מעל הרף העליון (תשלום מקסימלי, הכולל את מלוא התשלום המופחת ואת מלוא השיעור המלא).

פרטים בעלי ערכים קיצוניים הוסרו מן הניתוח: כאלה ששילמו סכום שלילי, או ששילמו יותר מפי שניים מתקרת התשלום המקסימלית.

לוח 2: שיעור תשלום לביטוח לאומי ורמת השכר החודשית שלפיה נקבע שיעור התשלום, שכירים, באחוזים

התקרה לשיעור מופחת וכן לשיעור המלא במונחי שכר חודשי.

	שיעור מופחת		שיעור מלא		תקרה לשיעור	תקרה מירבית
	עובד	מעסיק	עובד	מעסיק	מופחת	לשיעור מלא
2014	0.4	3.45	7	6.75	5,453	43,240
2015	0.4	3.45	7	7.25	5,556	43,240
2016	0.4	3.45	7	7.5	5,678	43,240
2017	0.4	3.45	7	7.5	5,804	43,240
2018	0.4	3.45	7	7.5	5,944	43,370
2019	0.4	3.55	7	7.6	6,164	43,890
2020	0.4	3.55	7	7.6	6,331	44,020
2021	0.4	3.55	7	7.6	6,331	44,020
2022	0.4	3.55	7	7.6	6,331	45,075
2023	0.4	3.55	7	7.6	7,122	47,465
2024	0.4	3.55	7	7.6	7,522	49,030
2025	1.04	4.51	7	7.6	7,522	50,695
2026	1.04	4.51	7	7.6	7,703	51,910

אמידת תשלום המעסיק

כפי שעולה מן הטבלה, ניתוח מלא של התשלום לביטוח הלאומי מחייב להביא בחשבון גם את חלקו של המעסיק. אולם הנתונים שלרשותנו כוללים רק את תשלום המועסק, ולא את תשלום המעסיק. להלן החישוב שביצענו כדי לאמוד את תשלום המעסיק.

<u>אופן החישוב</u>

ההנחה שלפיה פעלנו היא שהיחס בין תשלום המעסיק לתשלום המועסק זהה ליחס שבין השיעורים הקבועים בחוק לכל אחד מהם, בכל אחד מרובדי החבות בנפרד. שני נתונים ידועים לנו: הסכום ששילם המועסק בפועל בכל רובד, והיחס שבין שיעור המעסיק לשיעור המועסק באותו רובד (הן ברובד המופחת והן ברובד המלא). על בסיס שני אלה אמדנו את תשלום המעסיק: עבור כל רובד הכפלנו את הסכום ששילם המועסק בפועל ביחס האמור, וסכום שני הרכיבים הוא אומדן תשלום המעסיק.

לשם המחשה, בשנת 2024: ברובד המופחת (עד 7,522 ש״ח) שילם המעסיק 3.55% והמועסק 0.4%. לכן הכפלנו את הסכום ששילם המועסק בפועל עד לרף התחתון ביחס שבין 3.55 ל־0.4. ברובד הגבוה יותר (מ-7,522 ועד 49,030 ש״ח) שילם המעסיק 7.6% והמועסק 7%. בהתאם, הכפלנו את הסכום ששולם ברובד זה ביחס שבין 7.6 ל-7. סכום שני הרכיבים הוא אומדן תשלום המעסיק.

ד. תרחישי המחקר

מערכת הביטוח הלאומי, ככל מערכת ביטחון סוציאלי מודרנית, נשענת על הנחת יסוד נורמטיבית על-פיה רוב האוכלוסייה בגיל העבודה אכן משתלבת בשוק העבודה ומשלמת דמי ביטוח לאומי לאורך חייה. על בסיס הנחה זו נבנה האיזון בין התקבולים לתשלומים: ההפרשות של ציבור העובדים כיום הן שבעיקר ממממנות את הקצבאות המשולמות כיום. כאשר שיעורי התעסוקה או רמות השכר בקבוצות אוכלוסייה מסוימות נמוכים באופן ניכר, נחלש בסיס ההכנסות של המערכת, ועמו יכולתה לעמוד בהתחייבויותיה העתידיות.

מכאן מטרת המחקר שערכנו. **ביקשנו לאמוד את סדר הגודל של הפוטנציאל הגלום בצמצום הפערים הללו,** באמצעות שני תרחישים:

I. **תרחיש השתלבות מלאה**: מה היה גובה הגבייה אילו האוכלוסייה החרדית והערבית היו משתלבות בשוק העבודה ומשתכרות בדפוסים הדומים לאלה של היהודים שאינם חרדים.

II. **תרחיש השתלבות חלקית**: מה היה גובה הגבייה אילו שיעור המועסקים באוכלוסייה החרדית והערבית היה דומה ליהודים שאינם חרדים (בתרחיש זה איננו עוקבים אחר שינויים ברמת ההשתכרות ורמת ההשתכרות נקבעת בהתאם לממוצע של קבוצת האוכלוסייה שלהם).

אין בתרחישים אלה משום קביעה נורמטיבית באשר לקבוצה זו או אחרת. זהו תרגיל תיאורטי שנועד לכמת את המשקל הכלכלי של פערי התעסוקה (וההשתכרות) מנקודת מבטה של מערכת הביטוח הלאומי. אומדן זה ממחיש עד כמה איתנותה הפיננסית של המערכת קשורה בהשתלבותן של כלל קבוצות האוכלוסייה בשוק העבודה, ומספק אמת מידה לתועלת הפיסקלית הטמונה במדיניות המקדמת שילוב זה.

לצד זאת, יש לזכור כי המגמה הדמוגרפית הצפויה פועלת דווקא בכיוון ההפוך לזה שבוחן תרחישי ההשתלבות. בעוד שתרחישי ההשתלבות עוסקים בפוטנציאל הגלום בצמצום הפערים, חלקן של האוכלוסיות שבהן שיעורי התעסוקה ורמות השכר נמוכים יותר צפוי לגדול בעשורים הקרובים, ועמו צפוי לגדול משקלן היחסי בקרב משלמי דמי הביטוח הלאומי. על כן, מעבר לאמידת הפוטנציאל הטמון בצמצום הפערים, ביקשנו לבחון גם את הכיוון ההפוך: כיצד עשוי השינוי הדמוגרפי[8] הצפוי להשפיע על הכנסות הביטוח הלאומי, אם נניח את השינוי הדמוגרפי בעשורים הבאים על דפוסי התעסוקה וההשתכרות של הקבוצות כפי שהן כיום (תרחיש "הקיפאון"). כמו-כן בחנו את ההשפעה של השינוי הדמוגרפי על פי התרחיש לפיו שיעור המועסקים בקרב חרדים וערבים היה כבר היום דומה לזה של יהודים שאינם חרדים (תרחיש "השתלבות חלקית"). בדיקות אלה נועדו להמחיש עד כמה איתנותה הפיננסית של המערכת רגישה להרכב האוכלוסייה, ומדוע מגמה זו מעצימה את חשיבותה של הסוגייה שבמוקד מחקר זה.

סיכום התרחישים:

	תרחיש	השתלבות מלאה	השתלבות חלקית	קיפאון	קבוצת השוואה
תרחיש עבר (2014-2024)	**א**	X			תמונת מצב בפועל
	ב		X		תמונת מצב בפועל
תרחיש עתיד (2024-2049)	**א**			X	הרכב דמוגרפי כיום
	ב		X		הרכב דמוגרפי כיום

תרחישי עבר:

<u>תרחיש השתלבות מלאה</u>: גובה הגבייה אילו השכר והתעסוקה ידמו לאלו של היהודים שאינם חרדים.

<u>תרחיש השתלבות חלקית</u>: גובה הגבייה אילו שיעור המועסקים בלבד ידמה לזה של היהודים שאינם חרדים.

תרחישי עתיד:

<u>תרחיש הקיפאון</u>: החלת ההרכב הדמוגרפי הצפוי על דפוסי התעסוקה וההשתכרות של היום.

<u>תרחיש השתלבות חלקית</u>: בדומה ל-"תרחיש הקיפאון", אך בהנחה ששיעור המועסקים בקרב החרדים והערבים משתווה כבר היום לזה של היהודים שאינם חרדים.

[8] השינויים בהרכב הדמוגרפי נאמדים עד שנת 2049 ומתבססים על אוכלוסייה בגילי העבודה שכבר נולדה. כלומר, אוכלוסיית גילי 25–64 בשנת 2049 מורכבת מילידי השנים 1985 עד 2024, שכולם כבר נולדו במועד עריכת המחקר.

ה. ממצאים

ה.1. התפלגות קבוצות האוכלוסייה

כפי שצוין, אנשים שונים משלמים דמי ביטוח לאומי בשיעורים שונים בהתאם לסטטוס התעסוקה שלהם.[9] להלן נבחן היכן ניכר ייצוג יתר של כל קבוצת אוכלוסייה בתתי-הקבוצות השונים בהתאם לסטטוס התעסוקה.

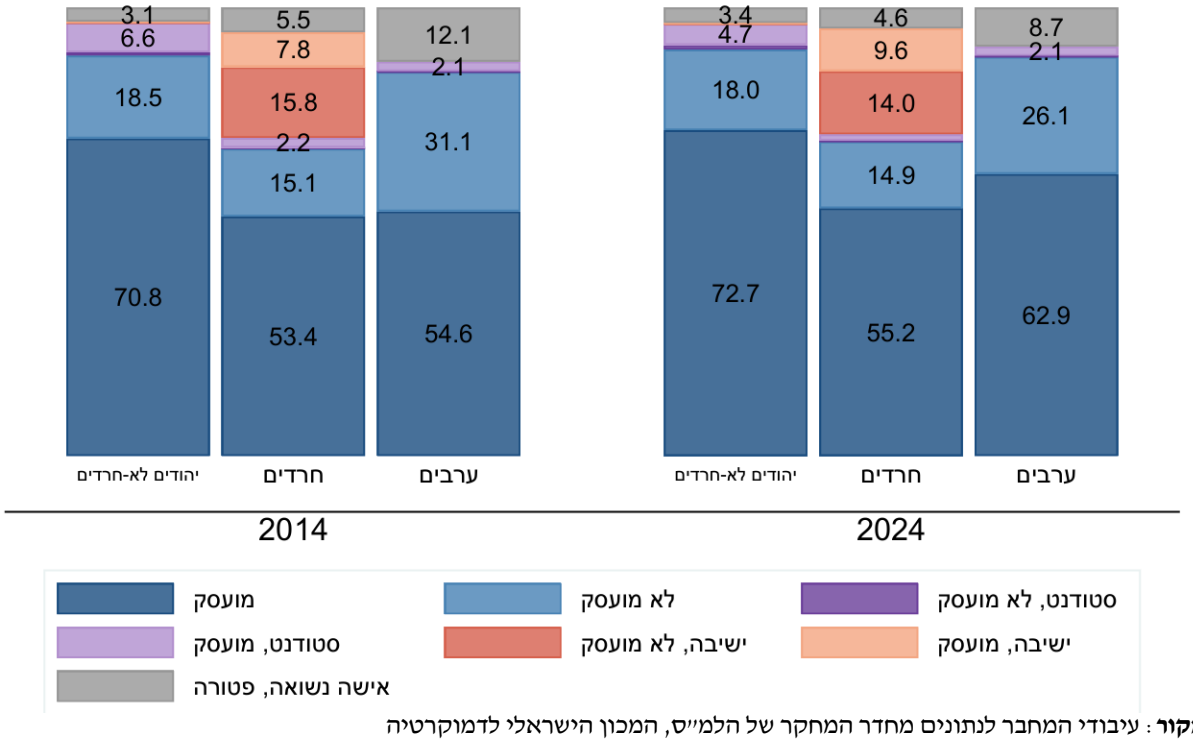
בקרב היהודים שאינם חרדים בולט שיעור גבוה יחסית של מועסקים במהלך השנה ביחס לאוכלוסיות האחרות. כמו-כן, שיעור הסטודנטים בקרבם גבוה מזה שבאוכלוסיות האחרות.

בקרב החרדים, חלק לא מבוטל מהגברים לומד בישיבות.[10] הממצאים מלמדים על גידול בשיעור האברכים המשלבים עבודה, על חשבון שיעור האברכים שאינם עובדים, וכן על עלייה קלה בשיעור המועסקים במהלך השנה לאורך התקופה.

בקרב הערבים ניכר ייצוג יתר של נשים נשואות שאינן עובדות והפטורות מתשלום דמי ביטוח לאומי. שיעורן הולך וקטן עם השנים, במקביל לעלייה בשיעור המועסקות בקבוצה זו.

נספח 1 מתאר את התפלגות שיעורי התעסוקה של גברים ונשים בקבוצות האוכלוסייה השונות.

תרשים 1: התפלגות קבוצות האוכלוסייה לפי סטטוס תעסוקה, 2014 לעומת 2024 (%)[11]



מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ"ס, המכון הישראלי לדמוקרטיה

[9] נזכיר כי הסטטוס הוא רלוונטי לחישוב רק במקרים או בחודשים שבהם האדם אינו עובד (כוונתנו לסטטוס תעסוקה כפי שמופיע בתרשים 1, ללא קשר לרמת השכר, שאליה נתייחס בהמשך).

[10] יש לזכור כי קבוצת החרדים כאן כוללת גברים ונשים כאחד, ולפיכך שיעור הלומדים בישיבה בתוכה נמוך מכפי שניתן היה לצפות.

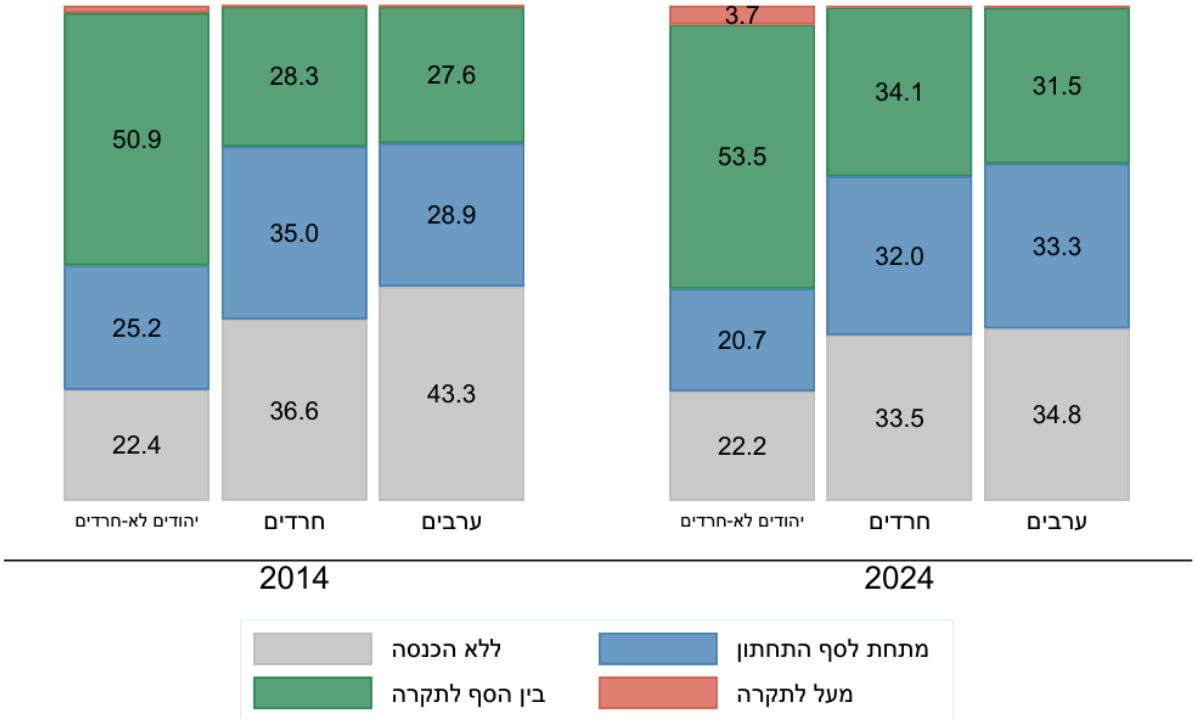
[11] התפלגות שיעורי תעסוקה תוך הפרדה בין גברים לנשים ראו בנספח 1 להלן.

כאמור, קבוצות הכנסה שונות משלמות דמי ביטוח לאומי בשיעורים שונים. הכנסה עד הסף התחתון מחויבת בשיעור המופחת, חלק ההכנסה הנוסף מחויב עד לתקרה בשיעור המלא, ומעבר לתקרה אין חיוב נוסף.

תרשים 2 להלן מתאר את התפלגות קבוצות ההכנסה הללו לפי קבוצות אוכלוסייה בשנים 2014 ו-2024. הממצאים מלמדים כי היהודים שאינם חרדים מצויים בשכיחות גבוהה יותר בקבוצות ההכנסה הגבוהות (מעל הסף התחתון), ומשקלן של קבוצות אלה בקרבם אף גדל לאורך התקופה.

בקרב החרדים והערבים ההתפלגות דומה יחסית: רובם מצויים בקבוצת "ללא הכנסה" או בקבוצות ההכנסה שמתחת לסף התחתון. עם זאת, ניכר שיפור במצבם הכלכלי בהשוואה ל-2014. בשנת 2024 שיעור גדול יותר מהם מצוי בקבוצות ההכנסה שמעל הסף, לצד קיטון בשיעור המשויכים לקבוצת "ללא הכנסה".

תרשים 2: התפלגות קבוצות האוכלוסייה לפי קבוצות הכנסה, 2014 לעומת 2024 (%)



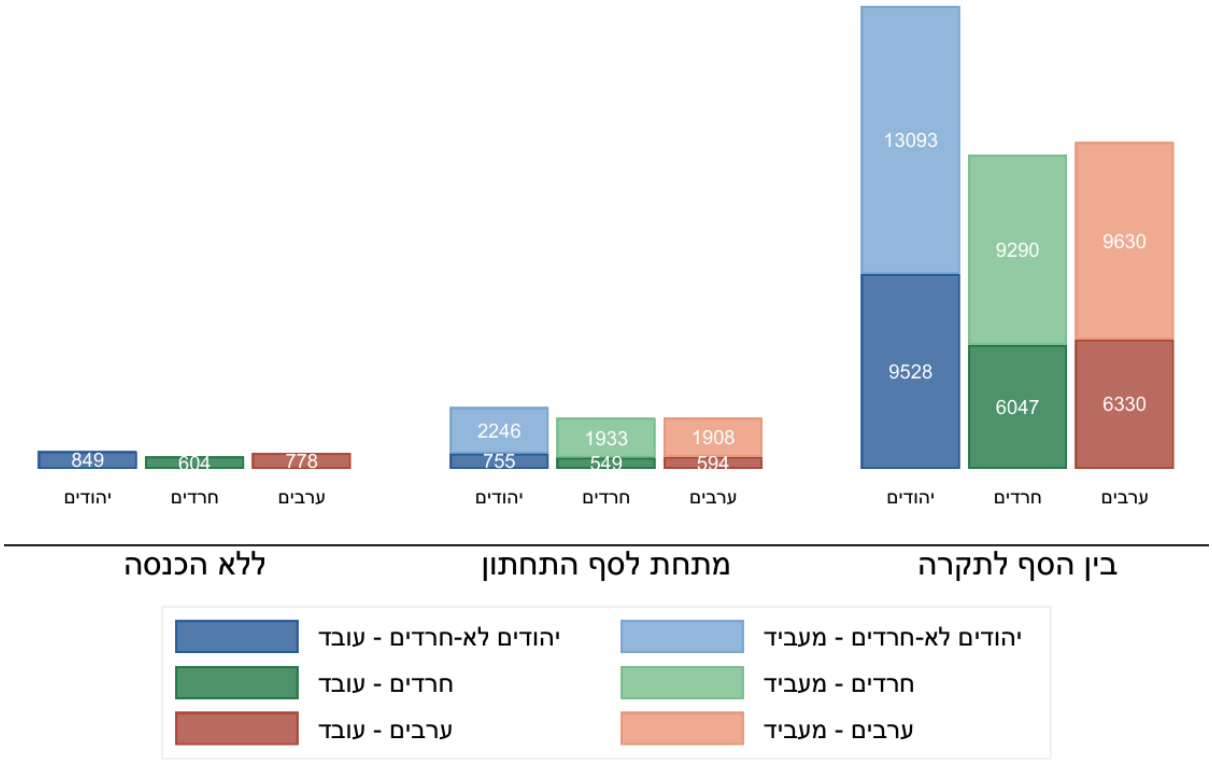
מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ"ס, המכון הישראלי לדמוקרטיה

פערים בין היהודים שאינם חרדים לבין החרדים והערבים ניכרים גם *בתוך* קבוצות ההכנסה עצמן. ממצא זה בעיקר מלמד כי בקבוצת הכנסה נתונה, היהודים שאינם חרדים מצויים בצדה הגבוה של ההתפלגות, ואילו החרדים והערבים מצויים בצדה הנמוך. הנתונים כוללים הן את תשלומי העובדים והן את תשלומי המעסיקים.

ה.2. תשלומי ביטוח לאומי לפי קבוצות אוכלוסייה

תרשים 3 להלן מראה כי בקרב האנשים שאינם עובדים עומד התשלום הממוצע של היהודים שאינם חרדים על כ-850 ש״ח, לעומת כ-600 ש״ח בקרב החרדים וכ-780 ש״ח בקרב הערבים. בקבוצת ההכנסה הנמוכה עומד התשלום של היהודים שאינם חרדים (עובד + מעביד) על כ-3,000 ש״ח, לעומת כ-2,500 ש״ח בקרב החרדים והערבים. בקבוצת ההכנסה הבינונית עומד התשלום של היהודים שאינם חרדים על כ-22,600 ש״ח, לעומת כ-15,300 ש״ח בקרב החרדים וכ-16,000 ש״ח בקרב הערבים.[12] הפערים הללו נובעים מהתפלגות שכר שונה בין קבוצות האוכלוסייה גם בתוך אותה קבוצת הכנסה. כך לדוגמא, גם בקרב מי ששכרם מצוי בין הסף לתקרה, שכרם של היהודים שאינם חרדים גבוה משל החרדים והערבים שבאותה קבוצה, שהיא קבוצה רחבה: בשנת 2024 היא כללה את מי ששכרו נע בין 7,522 ל-49,030 ש״ח.

תרשים 3: תשלום שנתי ממוצע לביטוח הלאומי: עובדים + מעסיקים, לפי קבוצת הכנסה וקבוצת אוכלוסייה, 2024 (₪)

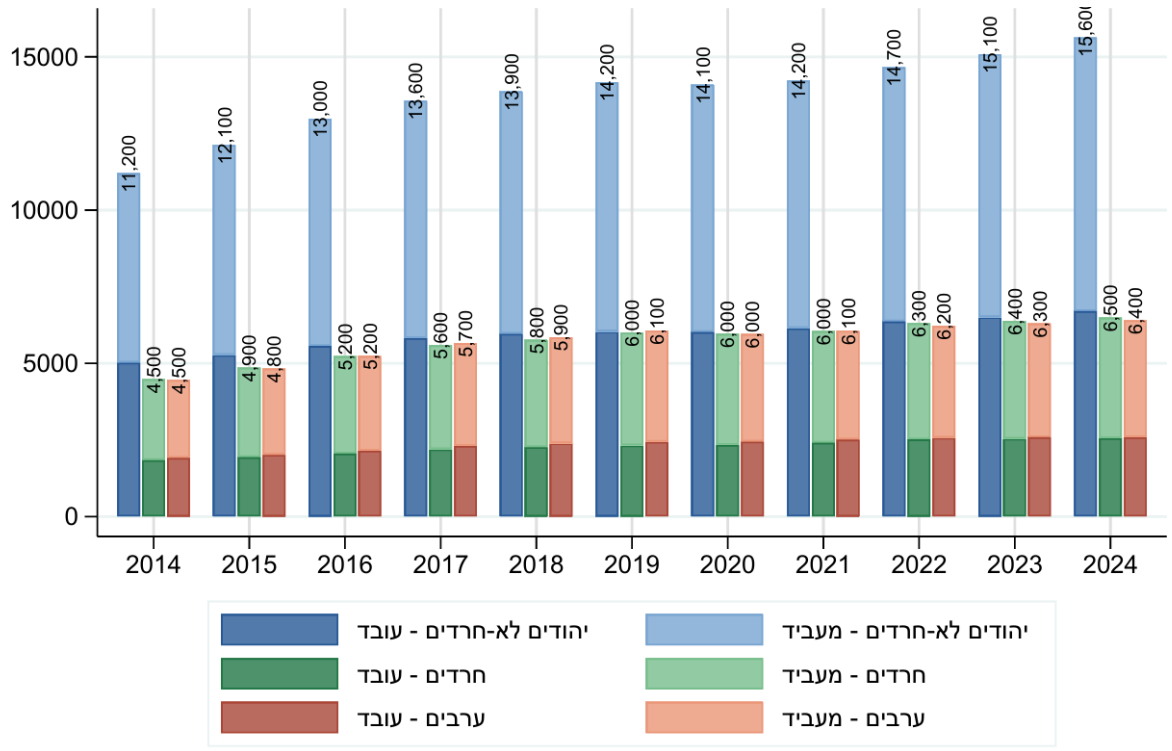


מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ״ס, המכון הישראלי לדמוקרטיה

כל אלה מיתרגמים לפערים בתשלום הממוצע לביטוח הלאומי בין היהודים שאינם חרדים לבין החרדים והערבים. תרשים 4 להלן, הכולל הן את תשלומי העובדים והן את תשלומי המעסיקים ממחיש פערים אלה. בשנת 2014 שילמו היהודים שאינם חרדים כ-11,200 ש״ח, לעומת כ-4,500 ש״ח בקרב החרדים והערבים, פער של פי 2.5. בשנת 2024 שילמו היהודים שאינם חרדים כ-15,600 ש״ח, לעומת כ-6,450 ש״ח- פער של פי 2.4. כלומר, הפער נותר דומה לאורך התקופה.

[12] קבוצות ההכנסה הגבוהות הושמטו מהתרשים משתי סיבות: ראשית, מדובר בסקאלה שונה לחלוטין, שהכללתה הייתה מטשטשת את ההבדלים בתוך שאר קבוצות ההכנסה; שנית, הפערים בין שלוש האוכלוסיות בקבוצות אלה זניחים: כ־72,900 ש״ח בקרב היהודים שאינם חרדים, כ־72,500 ש״ח בקרב החרדים וכ־73,600 ש״ח בקרב הערבים.

תרשים 4: תשלום ממוצע שנתי לביטוח הלאומי – עובדים + מעסיקים, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2024-2014 (100.0=2024) (₪)



מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ"ס, המכון הישראלי לדמוקרטיה

ה.3. תרחישי השתלבות מלאה וחלקית – עבר ועתיד

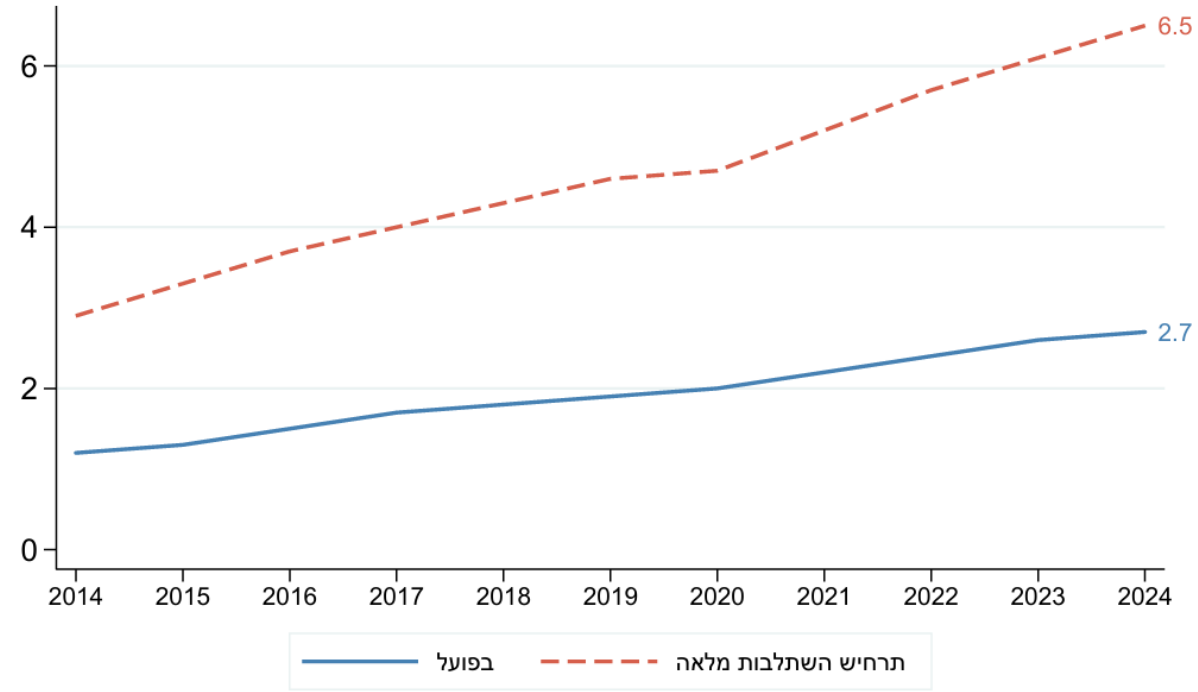
תרחיש א' – תרחיש השתלבות מלאה: חרדים וערבים מועסקים ומשתכרים בדומה ליהודים שאינם חרדים

האוכלוסייה החרדית

התרחיש הראשון הוא תרחיש השתלבות מלאה המניח כי החרדים והערבים היו מתפלגים בין קבוצות ההכנסה והתעסוקה בדומה ליהודים שאינם חרדים (ראו תרשים 2) ומשלמים דמי ביטוח לאומי בסכומים דומים (תרשים 3). על פי הנחה זו, גביית דמי הביטוח מן החרדים עשויה הייתה להיות גבוהה ב-1.7 מיליארד ש"ח בשנת 2014, פער שהיה הולך וגדל עם השנים עד לכ-3.8 מיליארד ש"ח בשנת 2024.

תרשים 5א: תשלומים שנתיים של האוכלוסייה החרדית לביטוח לאומי, תשלומים בפועל לעומת תרחיש השתלבות מלאה, במיליארדי שקלים

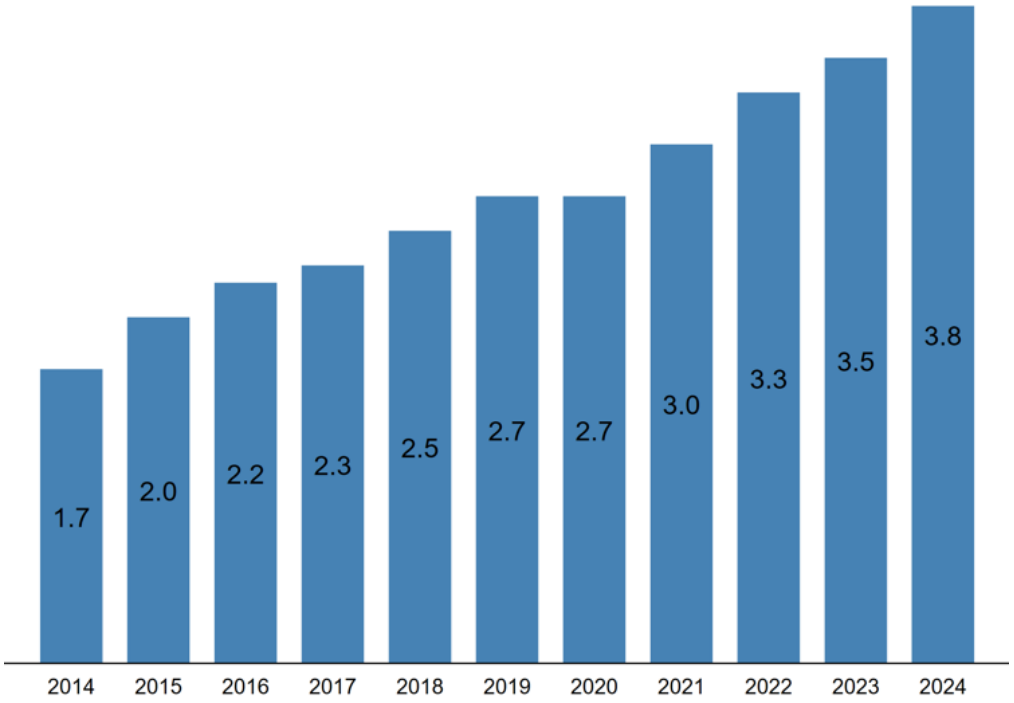
*השתלבות מלאה: שיעור המועסקים החרדים וכן רמת השכר דומה לאלה של יהודים לא חרדים



מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ"ס, המכון הישראלי לדמוקרטיה

תרשים 5ב: תוספת תשלום שנתית לביטוח הלאומי מהאוכלוסייה החרדית, בתרחיש השתלבות מלאה, במיליארדי שקלים.

*השתלבות מלאה: שיעור המועסקים החרדים וכן רמת השכר דומה לאלה של יהודים לא חרדים



מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ"ס, המכון הישראלי לדמוקרטיה

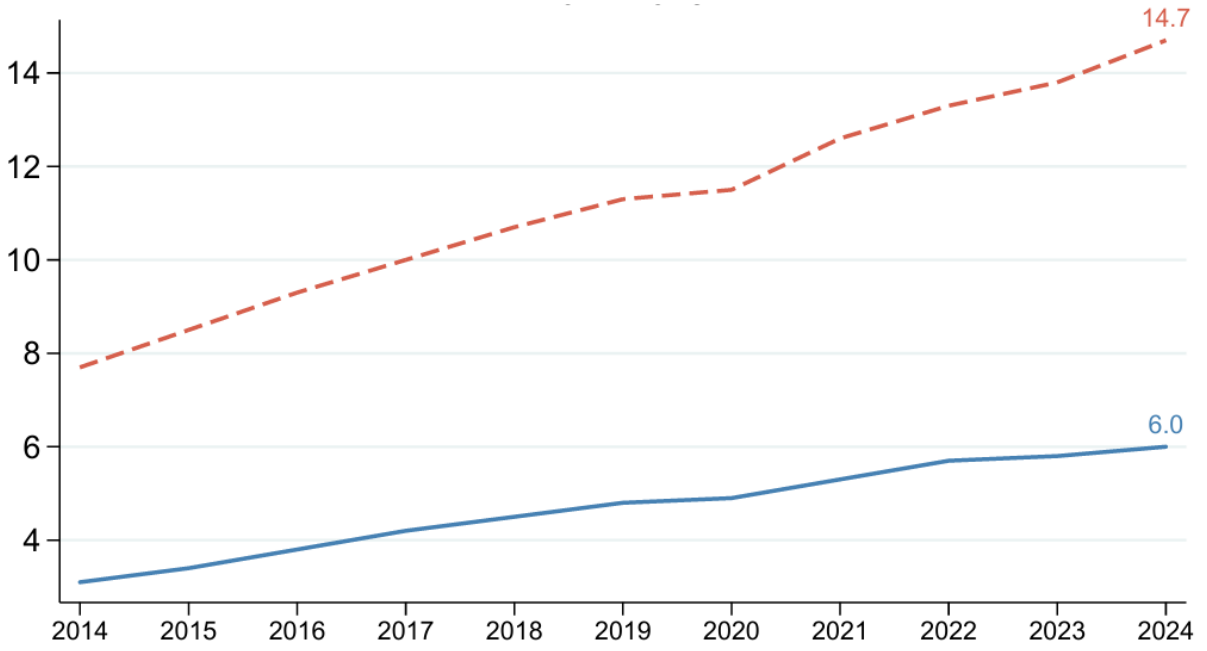
האוכלוסייה הערבית

באם היו הערבים מתפלגים ומשלמים בדומה ליהודים שאינם חרדים, הממצאים מלמדים כי בשנת 2014 עשוי היה הביטוח הלאומי לגבות 4.6 מיליארד ש״ח נוספים, ובשנת 2024- 8.7 מיליארד ש״ח נוספים.

יש להדגיש כי הפער האבסולוטי הגדול בין הערבים לחרדים נובע ברובו מגודל האוכלוסייה, ולא מפער ביכולת הגבייה לנפש. האוכלוסייה הערבית גדולה מן החרדית, ומכיוון שהתרחיש מניח שינוי הן בהרכב ההכנסות והן בגובה התשלום, עיקר הפער בין שתי הקבוצות משקף את מספר הפרטים בכל אחת מהן, ורק חלק שולי ממנו נובע מהבדלים בגבייה בפועל.

תרשים 6א: תשלומים שנתיים של האוכלוסייה הערבית לביטוח לאומי, תשלומים בפועל לעומת תרחיש השתלבות מלאה, במיליארדי שקלים

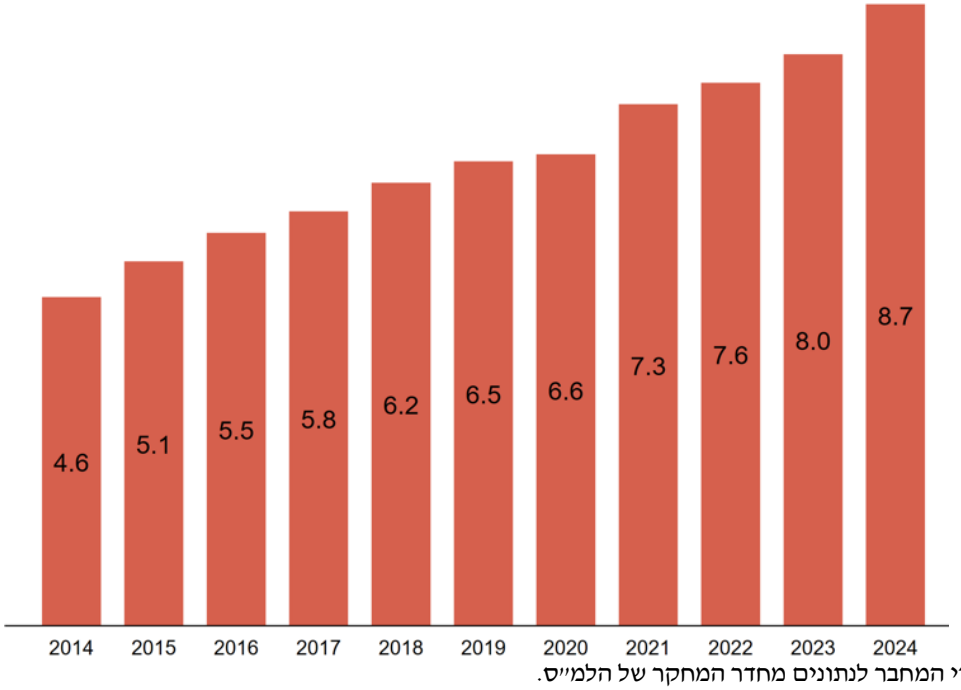
*השתלבות מלאה: שיעור המועסקים הערבים וכן רמת השכר דומה לאלה של יהודים לא חרדים



מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ״ס, המכון הישראלי לדמוקרטיה

תרשים 26: תוספת תשלום שנתית לביטוח הלאומי מהאוכלוסייה הערבית, בתרחיש השתלבות מלאה*, במיליארדי שקלים

*השתלבות מלאה: שיעור המועסקים הערבים וכן רמת השכר דומה לאלה של יהודים לא חרדים



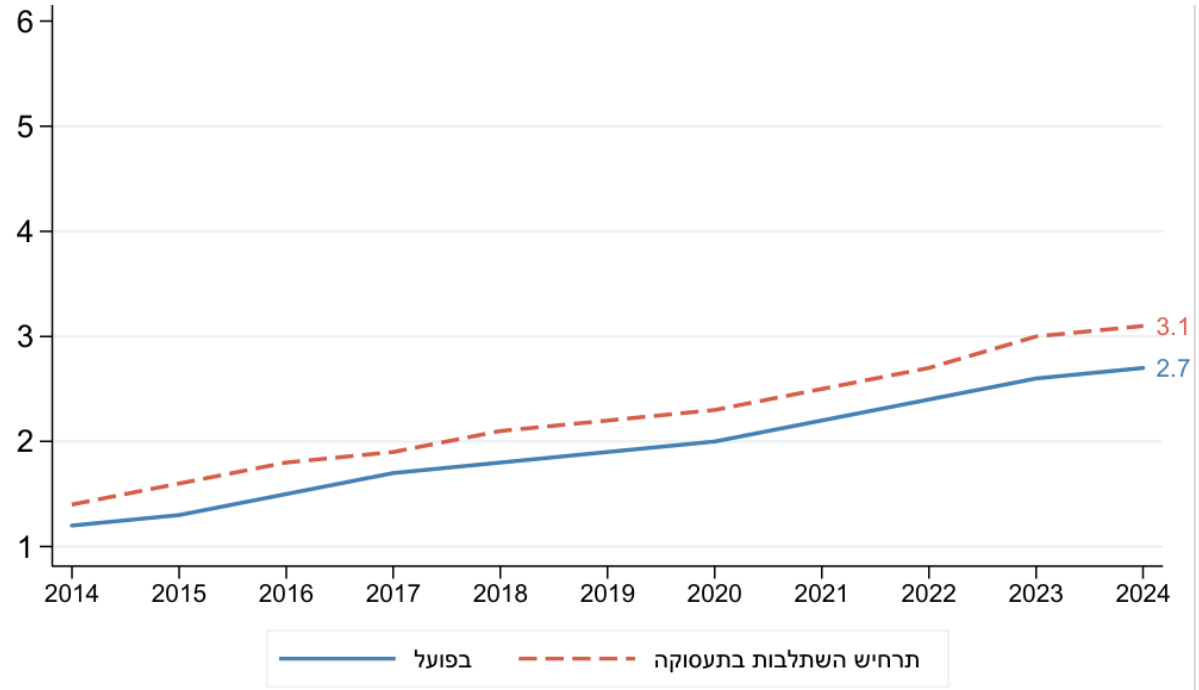
מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ"ס.

<u>תרחיש ב'- תרחיש השתלבות חלקית</u><u>: שיעור המועסקים בקרב חרדים וערבים דומה ליהודים שאינם חרדים, ללא שינוי ברמת השכר</u>

תרחיש זה מניח כי שיעור המועסקים בקרב חרדים וערבים דומה לזה של יהודים שאינם חרדים, אך בשונה מהתרחיש הקודם ("השתלבות מלאה"), רמת השכר אינה עולה ("השתלבות חלקית"). כלומר, מספר העובדים גדל, בעוד פערי התשלום לביטוח הלאומי (הנגזרים מפערי שכר) בין האוכלוסיות נשמרים. הממצאים מלמדים כי התוספת לקופת הביטוח הלאומי נמוכה בהרבה מזו שבתרחיש ההשתלבות המלאה, ועומדת על כ-295 מיליון ש"ח בשנה בממוצע רב-שנתי בקרב החרדים, וכ-1.03 מיליארד ש"ח בקרב הערבים.

תרשים 7א: תשלומים שנתיים של האוכלוסייה החרדית לביטוח לאומי, תשלומים בפועל לעומת תרחיש השתלבות חלקית*, במיליארדי שקלים

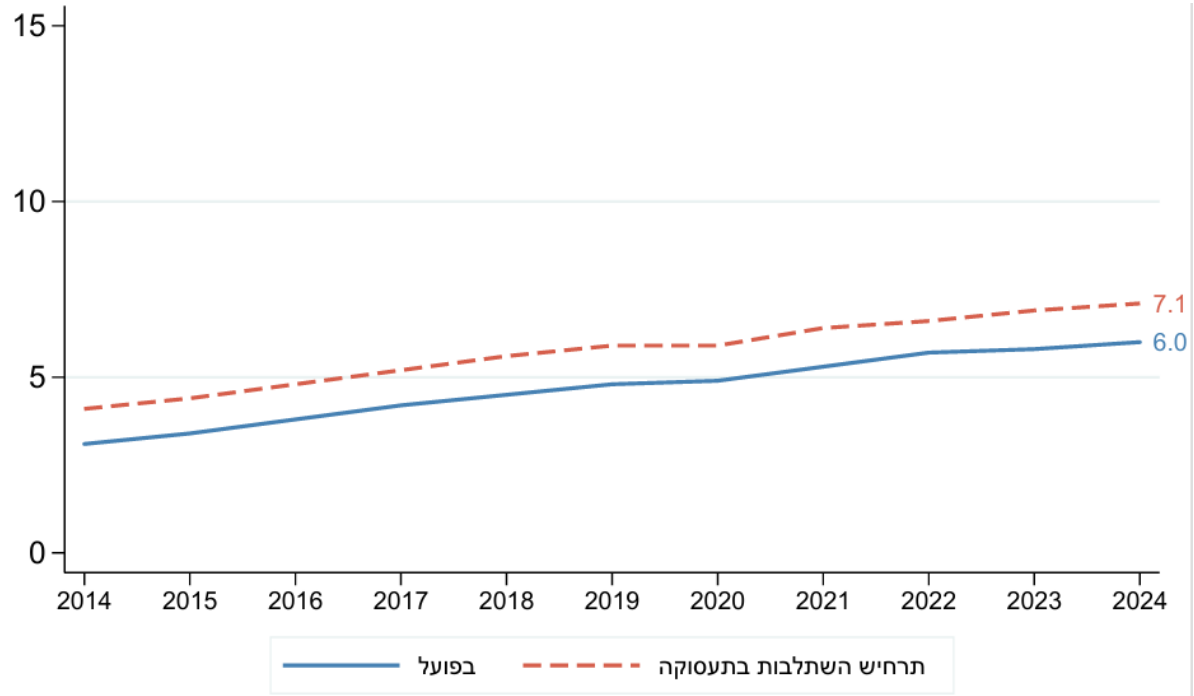
*השתלבות חלקית: שיעור המועסקים החרדים דומה לזה של יהודים לא חרדים, אך רמת השכר נשארת כשהייתה



מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ"ס, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תרשים 7ב: תשלומים שנתיים של האוכלוסייה הערבית לביטוח לאומי, תשלומים בפועל לעומת תרחיש השתלבות חלקית*, במיליארדי שקלים

*השתלבות חלקית: שיעור המועסקים הערבים דומה לזה של יהודים לא חרדים, אך רמת השכר נשארת כשהייתה.



מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ"ס, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

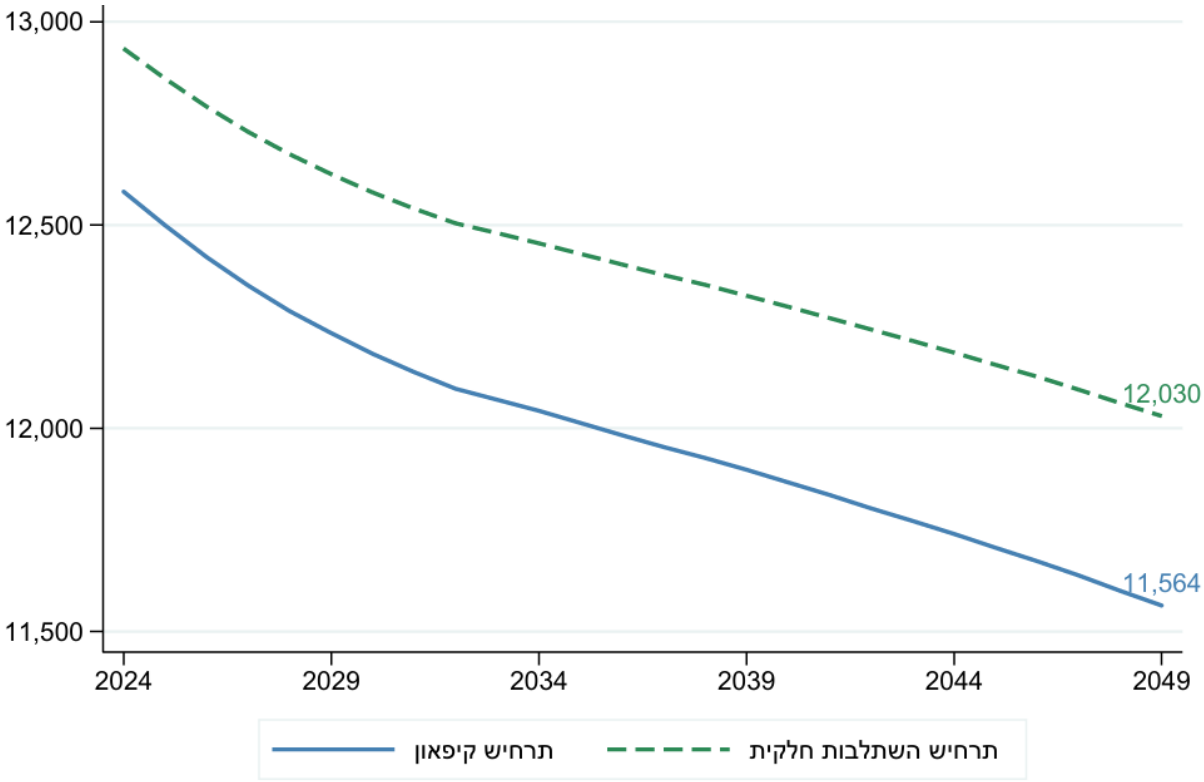
ה.4. הכנסות ביטוח לאומי, לנוכח מגמות דמוגרפיות

התרשים הבא מציג שני תרחישים. האחד הוא **תרחיש הקיפאון** (הקו הכחול בתרשים), הבוחן מה היו התשלומים לביטוח הלאומי לאורך שנים בהינתן המשך המגמות הדמוגרפיות קדימה, על שוק העבודה היום[13] (בדומה לגורדון, 2025).[14] התרחיש השני הוא **תרחיש השתלבות חלקית** (הקו הירוק המקווקו שבתרשים), שגם הוא מניח את המשך המגמות הדמוגרפיות על שוק העבודה אם שיעור המועסקים בקרב חרדים וערבים היה עולה ומשתווה לזה של יהודים שאינם חרדים.

כיום עומד התשלום הממוצע לביטוח הלאומי לנפש, לפי הרכב האוכלוסייה הנוכחי, על כ-12,580 ש״ח בשנה. שיעור החרדים והערבים באוכלוסייה בגילי העבודה עומד כיום על 10% ו-23% בהתאמה, וצפוי לעלות עד שנת 2049 ל-19% ו-25%. אם נניח את ההרכב הצפוי לשנת 2049, ובהנחה שכל קבוצה תוסיף לשלם בממוצע כפי שהיא משלמת כיום (תרחיש הקיפאון), ירד התשלום הממוצע לביטוח הלאומי בכאלף שקלים לנפש לשנה, לכ-11,560 ש״ח.

לעומת זאת, אילו שיעור המועסקים (ולא רמת השכר) בקרב חרדים וערבים היה דומה לזה של יהודים שאינם חרדים (תרחיש השתלבות חלקית), היה התשלום הממוצע לנפש עומד כבר היום על כ-12,930 ש״ח לאדם. אם נחיל את ההרכב הדמוגרפי הצפוי ל-2049 על שיעורי תעסוקה החדשים ״והמשופרים״, התשלום הממוצע לביטוח הלאומי היה מגיע לכ-12,030 ש״ח.

תרשים 8א: ירידה בתשלום השנתי הממוצע לביטוח הלאומי פר נפש, בהנחת הרכב האוכלוסייה המשתנה על פני זמן, ולפי השתלבות חלקית בתעסוקה (₪)



מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ״ס, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

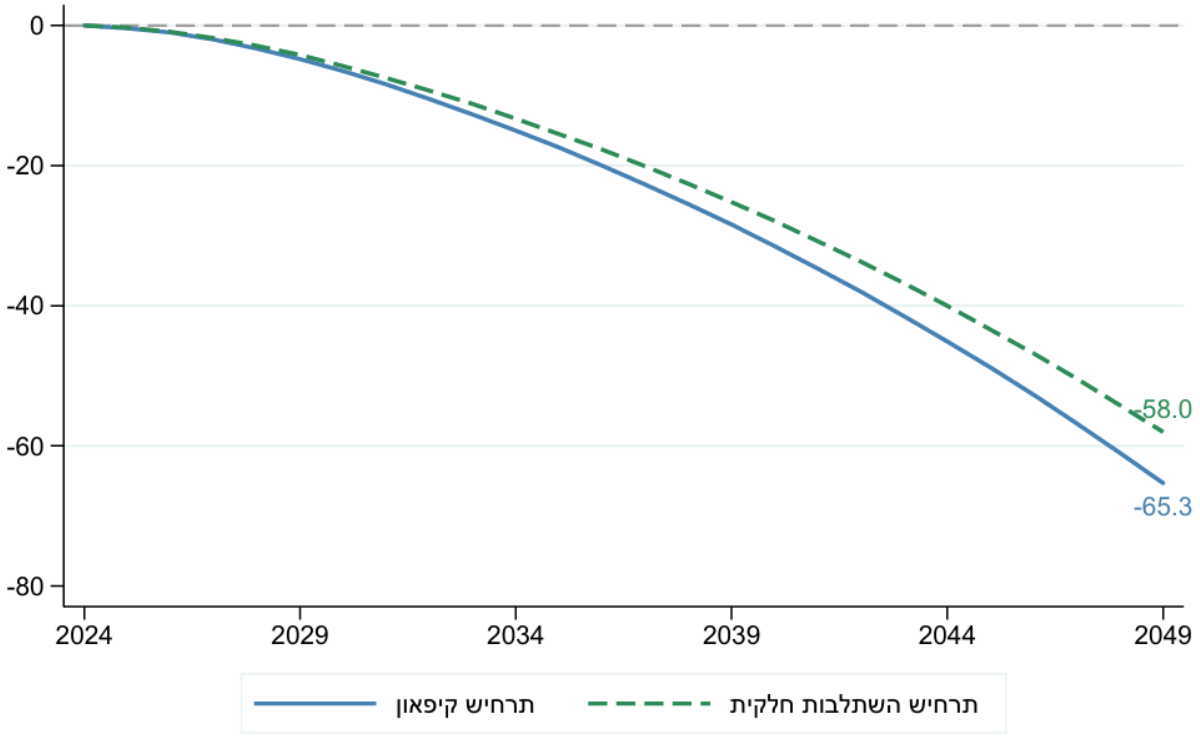
[13] כלומר, ״הקפאת״ התשלומים לביטוח הלאומי כפי שהם היום, כשהנתון היחיד שמשתנה הוא ההרכב הדמוגרפי.

[14] גורדון, ג. (2025). **אשר על המס: השתלבות חרדים ותשלומי מסים, הנטל והפוטנציאל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אם נבחן את ההפסד המצטבר לביטוח הלאומי כתוצאה מפיחות התשלומים שינבע מן השינויים הדמוגרפיים, נראה את התוצאות הבאות בתרחישים השונים: בתרחיש "הקיפאון", המניח שינויים בהרכב הדמוגרפי הצפוי לעשורים הבאים על דפוסי התעסוקה וההשתכרות של היום, נאמד קיטון בהכנסות בגובה של כ-65.3 מיליארד ש"ח עד 2049. גם בתרחיש שבו חל שיפור בשיעור המועסקים נותר הקיטון בהכנסות גבוה מאוד- בגובה של כ-58 מיליארד ש"ח עד 2049.

ממצא זה ממחיש כי **עיקר ההפסד לא נובע רק משיעור התעסוקה הנמוך, אלא בעיקר מרמת ההשתכרות של האוכלוסיות שמשקלן הדמוגרפי הולך וגדל**, שכן זה אחד הפקטורים המרכזיים המשפיעים על הכנסות הביטוח הלאומי.

תרשים 28: ירידה מצטברת בתשלום השנתי הממוצע לביטוח הלאומי, בהנחת הרכב האוכלוסייה המשתנה על פני הזמן



מקור: עיבודי המחבר לנתונים מחדר המחקר של הלמ"ס, המכון הישראלי לדמוקרטיה

ו. סיכום ודיון

עבודה זו בחנה את דפוסי התשלום לביטוח הלאומי לפי קבוצות אוכלוסייה מתוך התמקדות בצד ההכנסות של המערכת.[15] הממצאים מצביעים על תמונה עקבית: היהודים שאינם חרדים נוטים יותר להשתלב בשוק העבודה, משתייכים לרוב לקבוצות ההכנסה הגבוהות, ואף בתוך אותה קבוצת הכנסה מצויים בצדה הגבוה של ההתפלגות. כפועל יוצא, הפער בתשלום הממוצע לביטוח הלאומי בינם לבין החרדים והערבים ניכר, ונותר יציב יחסית לאורך העשור שנבחן.

מעבר לתיאור הפערים, ביקשנו לאמוד את משקלם הכלכלי מנקודת מבטה של מערכת הביטוח הלאומי. תרחישי ההשתלבות שערכנו הבוחנים באפשרויות השתלבות חלופיות בתעסוקה ובהשתכרות ממחיש כי צמצום הפערים טומן בחובו פוטנציאל משמעותי להגדלת הכנסות המערכת, פוטנציאל ההולך וגדל עם השנים. ואולם, **פירוק הפער לרכיביו מלמד כי חלקו הארי נובע מרמת ההשתכרות ולא משיעור התעסוקה**. גם אם שיעורי התעסוקה בקרב חרדים וערבים היו משתווים לאלה של יהודים שאינם חרדים, בעוד רמות השכר נותרות כפי שהן, רק חלק קטן מהפער נסגר. במקביל, המגמות הדמוגרפיות הצפויות פועלות בכיוון ההפוך: ככל שיגדל משקלן של הקבוצות שבהן שיעורי התעסוקה ורמות השכר נמוכים יותר, כך צפויות לקטון הכנסות הביטוח הלאומי.

מחקר זה מוביל למסקנה **שאיתנותה הפיננסית של מערכת הביטוח הלאומי קשורה קשר הדוק בדפוסי ההשתלבות של כלל קבוצות האוכלוסייה בשוק העבודה**. לנוכח הגירעון ההולך ומעמיק של הביטוח הלאומי, והמועד הצפוי שאליו הוקדמה התרוקנות הקרן, סוגיה זו רלוונטית מתמיד ומהווה נדבך מרכזי בדיון על חיזוק האיתנות הפיננסית של המערכת. הנתונים שהוצגו במחקר מוסיפים זווית נוספת לצורך במדיניות המקדמת שילוב רחב יותר בשוק העבודה, ולא רק בהיקף ההשתתפות אלא באיכותה וברמת ההשתכרות הכרוכה בה. **השתלבות כזו ראשיתה כבר בשלב החינוך, שבו יש להקנות את הכלים הנדרשים להשתתפות מיטבית ומתגמלת בשוק העבודה.** השתתפות זו נחוצה כתנאי להגדלת הפריון מעבודה של האוכלוסיות החרדית והערבית. סוגיה זו חורגת מגבולות עבודה זו.

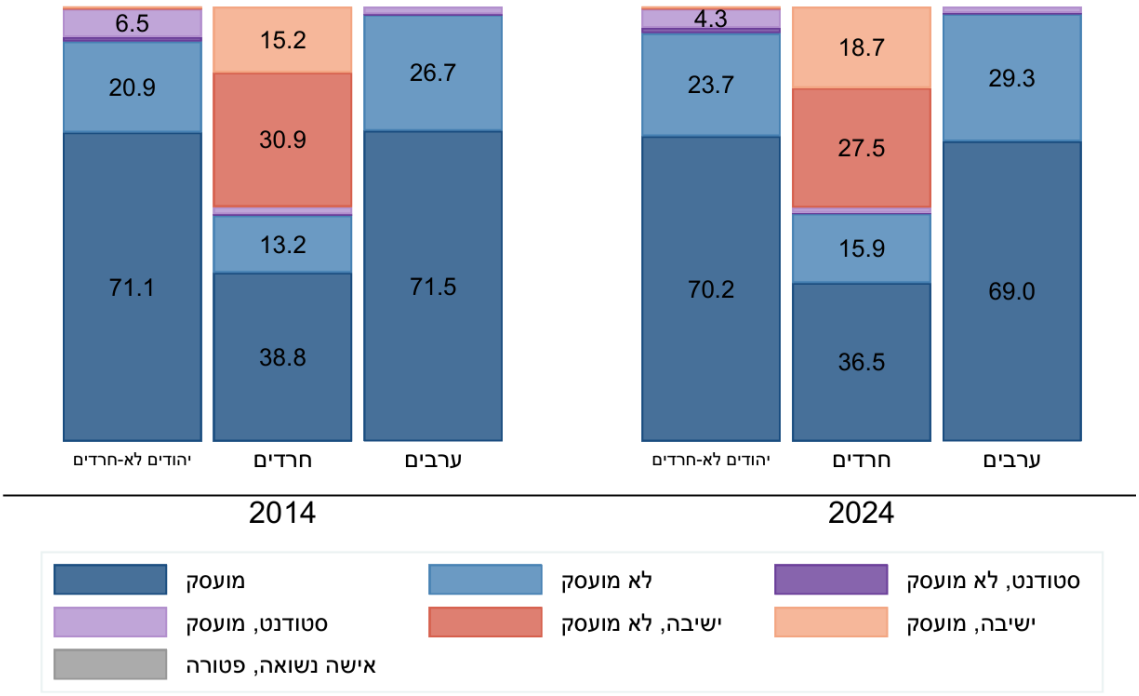
[15] כפי שתואר ברקע, הגירעון האקטוארי נובע מכמה סיבות, ומחקר זה מתמקד בזווית אחת - צד ההכנסות, ובפרט ההבדלים בין קבוצות האוכלוסייה בהקשר זה.

ז. נספחים

נספח 1 : **התפלגות קבוצות האוכלוסייה לפי מין ולפי סטטוס תעסוקה, 2014 לעומת 2024 (%)**

אף שאין זה מנושאי הליבה של המחקר, נדגיש כי הממצאים מלמדים על שיפור ניכר בתעסוקת הנשים, בולט במיוחד בעשור האחרון בקרב הערביות וניכר גם בקרב החרדיות (שרוב העליה בשיעורי התעסוקה שלהן חלה כבר קודם לכן), ואילו בקרב הגברים החרדים והערבים ניכרת סטגנציה בשוק העבודה.

תרשים נ1: גברים



תרשים נ2: נשים

