

## הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021 - הקפאת השכר הממוצע

מסמך זה נכתב לקראת דיון של ועדת הכספים של הכנסת ב-19 בספטמבר 2021 בנושא הקפאת עדכון השכר הממוצע במסגרת פרק י' בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021 (להלן: הצעת החוק). במסמך מוצגים נתונים על התפתחות השכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: החוק) בשנים 2010-2021, וכן נתונים על השפעת המשבר הכלכלי בשל נגיף הקורונה על התפתחות השכר הממוצע בשנים 2020-2021.

### 1. תיאור המצב הקיים

#### 1.1 אופן חישוב השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי

המוסד לביטוח לאומי מפרסם מידי שנה בחודש ינואר עדכון לשכר הממוצע כהגדרתו בחוק. החוק מגדיר את אופן חישוב "השכר הממוצע" אשר משמש בסיס לחישובים ולעדכונים שונים. בחוק מוגדרים שני סוגי שכר ממוצע, השכר הממוצע לפי סעיף 1 המשמש למטרות שונות כמו עדכון שכר בכירים, עדכון שכר המינימום ועוד; והשכר הממוצע לפי סעיף 2 המשמש לחישוב בסיסי הכנסה לגבייה, בסיס למבחני הכנסה ועוד.<sup>1</sup> השכר הממוצע לפי סעיף 1 מתבסס על ממוצע השכר למשרת שכיר בשלושת החודשים האחרונים שלגביהם היו נתונים בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביום שקדם ליום העדכון, והשכר לפי סעיף 2 כולל גם מרכיב נוסף של פיצוי כמפורט בחוק. בטבלה 1 להלן מפורטים נתוני השכר הממוצע לפי סעיפים 1 ו-2 בשנים 2010-2020.

#### טבלה 1 - השכר הממוצע לפי סעיפים 1 ו-2 לחוק הביטוח הלאומי בשנים 2010-2020 (נכון ל-1 בינואר)<sup>2</sup>

שנה	לפי סעיף 1	שיעור שינוי	לפי סעיף 2	שיעור שינוי
2010	7,884	0.6%	8,015	1.1%
2011	8,190	3.9%	8,307	3.6%
2012	8,503	3.8%	8,619	3.8%
2013	8,724	2.6%	8,828	2.4%
2014	8,955	2.6%	9,089	3.0%
2015	9,123	1.9%	9,260	1.9%
2016	9,334	2.3%	9,464	2.2%
2017	9,543	2.2%	9,673	2.2%
2018	9,802	2.7%	9,906	2.4%
2019	10,139	3.4%	10,273	3.7%
2020	10,428	2.9%	10,551	2.7%
<b>שינוי</b>	<b>32.3%</b>		<b>31.6%</b>	

<sup>1</sup> המוסד לביטוח לאומי, [עדכון קצבאות ינואר 2020](#), ינואר 2020.

<sup>2</sup> המוסד לביטוח לאומי, [שכר ממוצע לפי סעיפים 1 ו-2 לחוק הביטוח הלאומי](#), כניסה: 14 בספטמבר 2021.

ניתן לראות כי שיעור השינוי השנתי של השכר הממוצע לפי סעיף 1 נע בין 0.6%–3.9%, ושיעור השינוי השנתי של השכר הממוצע לפי סעיף 2 נע בין 1.1%–3.8%. השינוי המצטבר לפי שני הסעיפים בתקופה ינואר 2010 עד ינואר 2020 היה דומה. כמו כן, בחלק מהשנים שיעור השינוי של השכר הממוצע לפי סעיף 1 היה גבוה יותר ובחלק מהשנים המצב היה הפוך. בטבלה 2 מוצג השינוי השנתי הממוצע של השכר הממוצע בתקופות שונות.

### טבלה 2 - שיעור השינוי השנתי הממוצע - תקופות שונות (נכון לחודש ינואר)

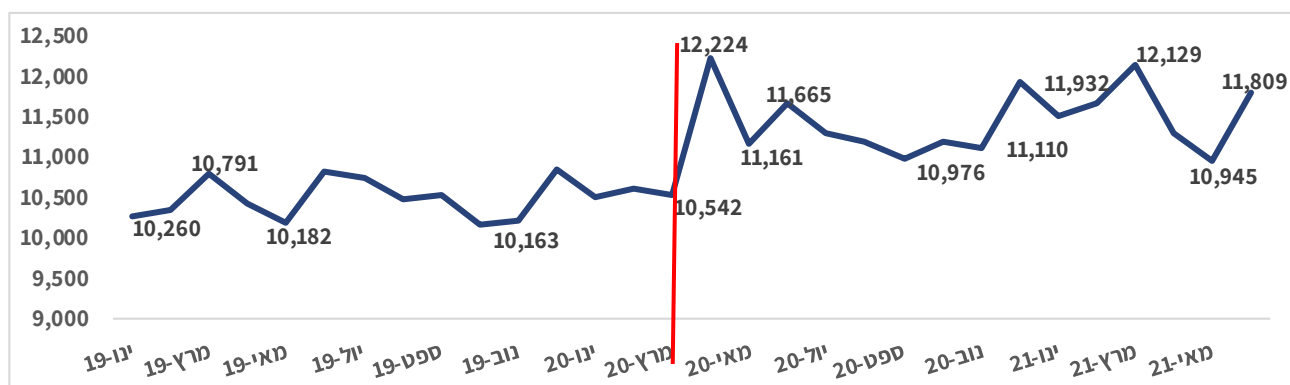
שיעור שינוי שנתי ממוצע	סעיף 1	סעיף 2
2020-2010	2.84%	2.79%
2020-2015	2.71%	2.64%
2020-2019	2.85%	2.71%

מהטבלה נראה כי שיעורי השינוי השנתיים הממוצעים היו דומים בתקופות שהוצגו ולא קיימים הבדלים גדולים בין שני סוגי השכר הממוצע. שיעור השינוי השנתי הממוצע לפי סעיף 1 עמד על 2.84% בשנים 2020–2010; 2.71% בשנים 2020–2015, ו-2.85% בשנה האחרונה. שיעור השינוי השנתי הממוצע של השכר הממוצע לפי סעיף 2 עמד על 2.79% בשנים 2020–2010, ו-2.64% בשנים 2020–2015, ו-2.71% בשנה האחרונה.

## 1.2 השפעת משבר נגיף הקורונה על השכר הממוצע במשק

משבר נגיף הקורונה החל בישראל בחודש פברואר 2020 ובחודשים מרץ–מאי ובחודשים ספטמבר–אוקטובר 2020 הוטלו סגרים והגבלות משמעותיות על עסקים ומקומות עבודה, וההשפעות על התעסוקה נמשכו גם בחודשים שלאחר מכן. בחודשים ינואר–פברואר 2021 הוטל סגר שלישי. כתוצאה מהטלת הסגרים ומצמצום פעילות המשק פוטרו והוצאו לחופשה ללא תשלום מאות אלפי עובדים, רובם בעלי שכר נמוך יחסית. עקב כך, בשנת 2020 עלה השכר הממוצע במשק באופן חד, עלייה שנמשכה גם בשנת 2021, שכן בחישוב השכר הממוצע לא נכללו מאות אלפי עובדים בעלי שכר נמוך יחסית שלא עבדו באותה תקופה. בתרשים 1 להלן מוצגים נתוני השכר הממוצע החודשי למשרת שכיר בתקופה שבין ינואר 2019 עד ספטמבר 2020.

### תרשים 1 - השכר הממוצע למשרת שכיר (מחירים שוטפים) בשנים 2019–2021<sup>3</sup>



מהתרשים ניתן לראות כי בחודש אפריל 2020 חלה עלייה משמעותית בשכר הממוצע למשרת שכיר מ-10,542 ש"ח בחודש מרץ ל-12,224 ש"ח בחודש אפריל, עלייה של 16%. אמנם בחודשים שלאחר מכן חלה ירידה מסוימת בשכר הממוצע לאחר פתיחה הדרגתית של ענפים רבים וחזרה של עובדים בעלי שכר נמוך שהיו בחל"ת

<sup>3</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגר הנתונים המרכזי, עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אחזור: 14 בספטמבר 2021.

למעגל העבודה, אבל במחצית הראשונה של שנת 2021 חלה שוב עלייה מסוימת ורמת השכר עדיין גבוהה מזו שהייתה לפני פרוץ המשבר וקיימת תנודתיות רבה.

כאמור, השכר הממוצע לפי החוק מתעדכן לפי ממוצע השכר למשרת שכיר בשלושת החודשים האחרונים שלגביהם

### טבלה 3 - השכר הממוצע למשרת שכיר (אוגוסט-אוקטובר, 2012-2020)

שנה	שכר ממוצע (אוגוסט-אוקטובר)	שיעור שינוי
2012	8,691	
2013	8,934	2.8%
2014	9,087	1.7%
2015	9,297	2.3%
2016	9,512	2.3%
2017	9,771	2.7%
2018	10,119	3.6%
2019	10,395	2.7%
<b>2020</b>	<b>11,121</b>	<b>7.0%</b>

היו נתונים בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והעדכון לקראת חודש ינואר נעשה בפועל על בסיס השכר הממוצע בחודשים אוגוסט-אוקטובר. בטבלה 3 להלן מוצג השכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוגוסט-אוקטובר בשנים 2012-2020, שכן אין עדיין נתונים בהתייחס לחודשים אלו בשנת 2021. מהטבלה ניתן לראות כי שיעור השינוי

בשכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוגוסט-אוקטובר בין השנים 2019-2020 הוא **7.0%**, שיעור הגבוה משיעור השינוי הממוצע בשנים 2012-2019 שהיה **2.6%**.<sup>5</sup> על פי דברי ההסבר להצעת החוק, להערכת הכלכלנית הראשית במשרד האוצר השכר הממוצע במשק צפוי לגדול בכ-9.3% לעומת רמת השכר שנקבע לשנים 2020 ו-2021 לאחר הקפאת השכר.<sup>6</sup>

## 2. תיאור השינוי המוצע

### 2.1 אי עדכון השכר הממוצע

מהנתונים לעיל עולה, כי ככל שהשכר הממוצע היה מתעדכן בינואר 2021, הרי ששיעור העדכון היה גבוה משמעותית מהממוצע בשנים האחרונות. לאור זאת אישרה הכנסת את חוק השכר הממוצע (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש), התשפ"א-2020, שקבע כי בשנת 2021 השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי יהיה זהה לזה שעודכן לאחרונה בחודש ינואר 2020.

**בהצעת החוק מוצע להאריך את הוראת השעה גם לשנת 2022, כך שהשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי בשנה זו יישאר זהה לזה שבשנים 2010 ו-2021.** נציין, כי למרות הקפאת השכר הממוצע בשנת 2021 אישרה הממשלה את עדכונם של התגמולים המשולמים לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959, חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"ו-1950, חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957, וחוק נכי

<sup>4</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מאגר הנתונים המרכזי](#), עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אחזור: 24 בדצמבר 2020.

<sup>5</sup> עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנתוני הלמ"ס. נציין כי קיימים הבדלים בין הנתונים בטבלה 3 לנתונים בטבלה 1, שכן ייתכן והחישוב של המוסד לביטוח לאומי נעשה על בסיס נתונים מעט שונים, אך הנתונים בטבלה 3 נועדו להראות את המגמה.

<sup>6</sup> הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, פרק י': שונות, סעיף 31.

המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954.<sup>7</sup> **בהחלטות הממשלה על תקציב המדינה לשנים 2021 ו-2022 נקבע כי עדכון זה יתבצע גם בשנת 2022.**<sup>8</sup>

## 2.2 עדכון קצבאות הנכות

במתווה העלאת קצבאות הנכות שאושר בשנת 2018 נקבע כי החל משנת 2022 יעודכן הסכום הבסיסי המשמש לקביעת קצבת הנכות הבסיסית והקצבאות והתשלומים אליה לפי השינוי בשכר הממוצע ולא על פי השינוי במדד המחירים לצרכן כפי שקבוע ביחס לרוב תשלומי המוסד לביטוח לאומי.

במסגרת ההצעה להקפאת השכר הממוצע לפי החוק, מוצע להחריג את קצבאות הנכות ולעדכן את הסכום הבסיסי לעניין קצבאות הנכות בשיעור של 2.45%. שיעור עדכון זה נקבע בהתאם לשיעור העדכון שאישרה הממשלה לעדכון תשלומי נכות ושיקום אחרים בשנת 2021 כפי שפורט לעיל.

## 2.3 ניתוח השינוי המוצע

### השינוי המוצע צפוי להביא לחיסכון תקציבי בגין אי עדכון התשלומים השונים הצמודים לשכר הממוצע.

בהקשר זה נציין כי בעקבות המשבר הכלכלי בשנים 2001–2002, השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי הוקפא ולא עודכן בין השנים 2002–2005. משנת 2006 השכר הממוצע מתעדכן שוב, ושיעור העדכון (שכר לפי סעיף 1) בשנת 2006 היה 5.8%,<sup>9</sup> שכן העדכון היה ביחס לשנת 2002. ההחלטה על הקפאת עדכון השכר בשנים אלו נבעה, בין היתר, מכך שקצבאות המוסד לביטוח לאומי היו צמודות לשכר הממוצע וההקפאה נועדה גם להפחית את התשלום הכולל על קצבאות. כיום רוב מוחלט של הקצבאות צמודות למדד המחירים לצרכן, והשינוי המוצע ישפיע בעיקר על הסכומים הצמודים לשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי. כך למשל:

- **מבחני הכנסה לקבלת גמלאות:** הסכום שמותר לנכות במבחני הכנסה והזכאות לגמלאות שונות לרבות נכות והבטחת הכנסה נגזר מהשכר הממוצע. גם התשלום של גמלת הסיעוד מושפע מהשכר הממוצע.
- **שיעור גבייה מופחת לדמי ביטוח לאומי:** השיעור המופחת של דמי ביטוח לאומי הוא בגין חלק ההכנסה עד 60% מהשכר הממוצע.
- **ניכוי מקצבת אזרח ותיק בגיל המותנה:** הניכוי מתחיל בגין הכנסה הגבוהה מ-57% מהשכר הממוצע. בהקשר זה נציין כי במסגרת הצעת החוק מוצע להעלות שיעור זה בשתי פעימות עד 73.45% (ליחיד).

יש סכומים נוספים הצמודים לשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, כך לדוגמה: שכר המינימום מתעדכן לפי השכר הממוצע (ככל שהוא גבוה מהוראת השעה שנקבעה בנושא), וכן שכר בכירים ששכרם מוצמד לשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי, לרבות נשיא המדינה, ראש הממשלה, שרים, שופטים ונושאי משרה בשלטון המקומי. העדכון הצפוי צפוי להביא לחיסכון תקציבי, בגין אי עדכון הסכומים השונים בחוק הביטוח הלאומי, וכן להקפיא את העלייה בשכר הבכירים.

<sup>7</sup> העדכון נעשה לפי נתוני השכר הממוצע בסקטור הציבורי קהילתי בשנים 2018 ו-2019.

<sup>8</sup> החלטה 273 של הממשלה ה-36, [הארכת חוק השכר הממוצע \(הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש\)](#), התשפ"א-2020, 1 באוגוסט 2021.

<sup>9</sup> המוסד לביטוח לאומי, [שכר ממוצע לפי סעיפים 1 ו-2 לחוק הביטוח הלאומי](#), כניסה: 14 בספטמבר 2021.