

גמלאים בישראל

סקירת וניתוח מצב הגמלאים
בישראל - נייר מדיניות

אוקטובר 2021

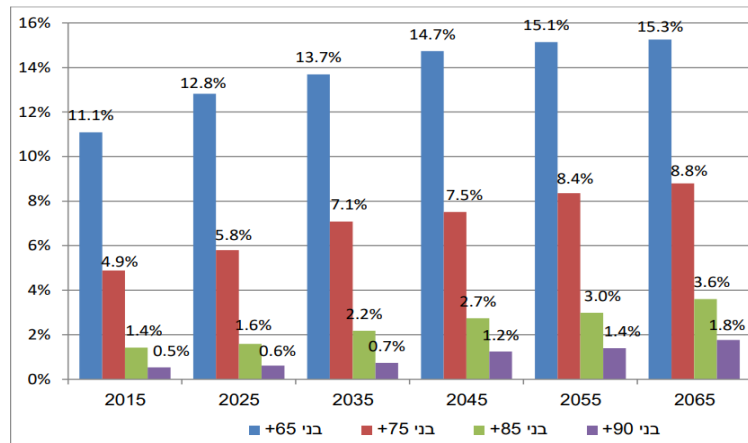
תוכן עניינים

3	תקציר מנהלים.....
4	חלק א' – דמוגרפיה.....
5	חלק ב' - הכנסות האזרח הוותיק בישראל.....
6	קצבאות זקנה
8	פנסיה פרטית
12	הכנסות מעבודה
13	קצבאות והעברות תקציביות
15	חלק ג' – הכנסות אל מול הוצאות ממוצעות של אזרח ותיק.....
15	הכנסה כספית ממוצעת:
15	הוצאה כספית ממוצעת:
18	חלק ד' – המלצות.....
20	חלק ה' - ביבליוגרפיה.....

- נכון לסוף 2020, ישנם כ-1,128,000 אזרחים שהגיעו לגיל פרישה, המוגדרים כאזרחים וותיקים. אלו מהווים כ-12.1% מכלל האוכלוסייה בישראל. נתון זה ימשיך לגדול כתוצאה ממגמה מתמשכת של עלייה ברמת החיים בישראל, שמעלה את תוחלת החיים.
- ההוצאה הציבורית על אזרחים ותיקים בישראל היא מן הנמוכות ב-OECD. הוצאה זו עמדה ב-2019 על 4.7% מהתמ"ג בישראל, לעומת ממוצע של 7.7% בקרב המדינות החברות בארגון. זאת ועוד, שיעור העלייה בהוצאה זו עמד, בין השנים 2000 ל-2019, על 3.4% בלבד, בעוד שהעלייה בהוצאה בקרב מדינות ה-OECD עמד, בממוצע, על 15%.
- בין 2014 ל-2018 שיעור התחלופה הפנסיוני למשכורת הממוצעת בישראל ירד, לגברים ונשים כאחד, בכ-10.9%, בעוד ממוצע מדינות ה-OECD ירד ב-3.9% בלבד. מגמה זו מעידה על **שחיקה משמעותית בגובה הפנסיה בישראל**, שחיקה שצפויה להתגבר ככל ששיעור זכאי הפנסיה התקציבית ירד ושיעור זכאי הפנסיה הצוברת יעלה.
- בחינת מקורות ההכנסה של האזרח הוותיק בישראל מציגה תמונת מצב מדאיגה לפיה, בניגוד למקובל במדינות ה-OECD, **הכנסה זו מורכבת בעיקר מהכנסותיו הפרטיות של האזרח הוותיק ולא מקצבאות המוענקות על-ידי המדינה**. כך, ממוצע הקשישים העובדים בקרב מדינות ה-OECD עלה בשיעור של 19.5% בין 2010-2020, בעוד בתקופה המקבילה בישראל השיעור צמח ב-65.0%. **אחוז ההעסקה הגבוה הנ"ל תואם את הצורך המשמעותי של קשיש בישראל בהכנסה נוספת, מלבד הכנסותיו הפנסיוניות**. אולם, ל-57.6% מבני ה-65 אין מפרנס במשק הבית, לעומת קב' הגיל האחרות, בהן רק ל-5% בממוצע אין מפרנס במשק הבית. כתוצאה מכך, נכון ל-2018, כ-49% מבני ה-65 ומעלה נמצאו מתחת לקו העוני, כאשר 24.7% נשארו מתחת לקו לאחר תשלומי העברה.
- כ-1,011,224 אזרחים וותיקים, המהווים כ-11.3% מהאוכלוסייה, מקבלים קצבת זקנה. הקצבה הבסיסית עומדת על 1,558 ש"ח ליחיד מתחת לגיל 80 ו-1,646 ש"ח מעל גיל זה. עם זאת, נכון ל-2019, החל מהשנה הראשונה להפרשה מוענקת תוספת ותק בשיעור של 2% לשנה עבור כל שנת ביטוח, עד לתקרה של 50%. מכאן, שמבוטח אשר שילם דמי ביטוח לאומי 25 שנים ומעלה זכאי לקצבה בגובה 2,337 ש"ח ועם הגיעו לגיל 80 לקצבה בסך 2,469 ש"ח. זאת ועוד, אזרח ותיק אשר החל לקבל קצבתו במועד הזכאות המוחלט (70), זכאי לתוספת של 5% לכל שנת דחייה, כך שקצבתו תעמוד על 2,688 ש"ח עד גיל 80 ועל 2,840 ש"ח לאחר גיל זה, בתנאי שהוא מקבל את מלוא תוספת הותק.
- נכון ל-2020, כ-17.4% ממקבלי קצבת הזקנה, המונים 175,925 איש, **קיבלו תוספת הבטחת הכנסה**, המשלימה את סכום קצבת הזקנה ל-3,237 ש"ח עד גיל 70, 3,269 ש"ח מגיל 70 עד גיל 80 ו-3,301 ש"ח מגיל 80 ואילך.
- 54% מקרב האזרחים הוותיקים שאינם עובדים, אינם מקבלים פנסיה, כך שהם תלויים בקצבאות. **אולם, שיעור קצבת הזקנה בישראל עומד על 15% בלבד מהשכר הממוצע במשק, ותוספת הבטחת הכנסה מעלה את השיעור ל-30%**, כאשר בקרב הרוב המוחלט של מדינות הארגון, הנתון גבוה יותר.
- נכון ל-2018, **ההכנסה הכספית הממוצעת נטו של אזרח ותיק אשר גר לבדו הינה 7,381 ש"ח לעומת הוצאה ממוצעת של 8,563 ש"ח, כך שבממוצע הוא מפסיד 1,182 ש"ח כל חודש**. ההכנסה הכספית הממוצעת נטו לזוג אזרחים ותיקים הינה 15,465 ש"ח לעומת הוצאה ממוצעת של 14,734 ש"ח. אם ב-2005, הכנסות מעבודה היוו כ-9.6% והון היווה כ-4.5% מסך הכנסותיו של אזרח ותיק שגר לבדו, כיום היא מהווה כ-13.3% ו-14.7% בהתאמה. עבור זוג אזרחים ותיקים, ב-2005 העבודה היוותה כ-18.1% והון היווה כ-5.8%, ועלתה לשיעור של 24.5% ו-12.1% בהתאמה. זאת לעומת ירידה בשיעור העזרה הכלכלית שמקבלים האזרחים הוותיקים, כאשר קצבת הביטוח הלאומי מהווה כיום כ-33.5% עבור אזרח ותיק אשר גר לבדו ו-24.2% עבור זוג אזרחים ותיקים, בעוד שב-2005 היוותה הקצבה 49.6% עבור אזרח ותיק ו-35.7% עבור זוג אזרחים וותיקים.
- בהשוואה לשאר המשק, לפי הביטוח הלאומי, ב-2005 השכר הממוצע במשק היה 6,964 ש"ח לעומת 10,551 ש"ח ב-2021, עלייה של 51.5%. על אף שהגידול בשיעור השכר הממוצע במשק קטן משמעותית מהגידול בשיעור ההכנסות של האזרחים הוותיקים לאותם שנים, **לפי נתוני הלמ"ס, כ-81.4% מהאזרחים הוותיקים נמצאים ברמת הכנסה הנמצאת מתחת לשכר הממוצע במשק**. זאת ועוד, ששכר המינימום בישראל עומד כיום על 5,300 ש"ח לעומת 3,456 ש"ח ב-2006, עלייה של 53.3%, כאשר 57.6% מבין האזרחים הוותיקים הגרים בגפם נמצאים מתחת לסכום זה.
- בכדי להביא לשיפור במצבם של האזרחים הוותיקים במשק, מרכז מאקרו ממליץ על **העלאת סכום קצבת הזקנה לסכום הנדרש למחייה בכבוד, הקלה בקבלת השלמת הכנסה, העלאת המודעות לזכאות להשלמת הכנסה והעלאת כלל האזרחים הוותיקים מעל קו העוני**.

במדינת ישראל, אזרח ותיק מוגדר כמי שהגיע לגיל הפרישה, שהינו 67 לגברים ו-62 לנשים. גיל הפרישה הינו הגיל שבו ניתן לצאת לגמלאות, ובו האזרח זכאי לקבלת פנסיה תעסוקתית¹. נכון לסוף 2020, ישנם כ-1,128,000 אזרחים המוגדרים כאזרחים וותיקים, אלו מהווים כ-12.1% מכלל האוכלוסייה בישראל. נתון זה ימשיך לגדול כתוצאה ממגמה מתמשכת של עלייה ברמת החיים בישראל, שמעלה את תוחלת החיים. בעוד שב-1995 תוחלת החיים הממוצעת לתושב בישראל הייתה 77.5 שנים, נכון ל-2020 התוחלת הממוצעת עלתה ל-83 שנים, עלייה של 7.1% ב-25 שנים בלבד, בהשוואה לארה"ב, אשר תוחלת החיים בה עלתה ב-4% בלבד בפרק זמן זה². כתוצאה מכך, תהליך הזדקנות האוכלוסייה בישראל נמשך באופן הדרגתי, עם קום המדינה היה חלקם של האזרחים הוותיקים מהאוכלוסייה כ-4% בלבד, ועד שנת 2040 חלקם צפוי לעלות לכ-14.2% (שני מיליון איש) מכלל האוכלוסייה בישראל³.

תרשים 1: אוכלוסייה מבוגרת לפי גיל בשנים נבחרות, אחוז מכלל האוכלוסייה



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

כמו כן, באופן טבעי, עם העלייה בגיל קטן גם שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, הן של גברים והן של נשים. אצל גברים, ישנה ירידה מתונה בשיעור ההשתתפות עד גיל 67 (גיל הפרישה לגברים) שבו חלה ירידה של 23 נקודות האחוז בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה. בדומה אצל הנשים, ישנה ירידה מתונה בשיעור ההשתתפות עד גיל 62 (גיל הפרישה לנשים) שבו חלה ירידה של 12 נקודות האחוז⁴.

¹ גיל פרישה מעבודה, כל זכות

² Life expectancy at birth, OECD, 2019

³ יום האזרח הוותיק הבינלאומי, למ"ס, 2021

⁴ שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב בני 60 ומעלה, מרכז המחקר והמידע הכנסת, 2020

לוח 1 : שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל בשנים 2016-2019

גיל/שנה	נשים				גברים			
	2019	2018	2017	2016	2019	2018	2017	2016
15 ומעלה	60%	60%	59%	59%	68%	68%	69%	69%
25-54	80%	80%	79%	79%	86%	87%	87%	87%
25-64	77%	76%	75%	75%	84%	85%	85%	85%
60-61	63%	63%	60%	62%	75%	74%	75%	76%
62-64	51%	49%	47%	48%	72%	71%	73%	72%
65-66	39%	42%	40%	39%	66%	67%	64%	66%
67-69	28%	26%	24%	25%	43%	43%	42%	42%
70 +	7%	7%	6%	6%	18%	18%	17%	16%

מקור : שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב בני 60 ומעלה, הכנסת מרכז המחקר והמידע

חלק ב' - הכנסות האזרח הוותיק בישראל

ההכנסה הממוצעת לאזרח ותיק בישראל נחשבת בין הגבוהות בעולם, ושיעורה כ-101.2% מהשכר הממוצע במשק. זאת בעוד שבקרב מדינות ה-OECD הממוצע עומד על 87.4%. בנוסף לכך, ישראל היא אחת מ-5 מדינות בהן ההכנסה הממוצעת של בני 65 ומעלה שווה או אף גבוהה מההכנסה הממוצעת במשק.

עם זאת, בחינת מקורות ההכנסה של האזרח הוותיק בישראל מציגה תמונת מצב מדאיגה לפיה בניגוד למקובל במדינות ה-OECD, הכנסה זו מורכבת בעיקר מהכנסותיו הפרטיות של האזרח הוותיק ולא מקצבאות המוענקות על-ידי המדינה. עובדה זו עומדת ביסוד חוסר השוויון הקיים בקרב האזרחים הוותיקים בישראל, אל מול שאר האוכלוסייה, והיא שמובילה לשיעורי העוני הגבוהים במיוחד בקרב אוכלוסייה זו.

לאזרח ותיק בישראל ארבעה מקורות הכנסה מרכזיים: הכנסה מעבודה; הכנסה פנסיונית אוניברסאלית מבוססת זכויות (DB - Defined Benefit), קצבת הזקנה, המוענקת על-ידי הביטוח הלאומי; הכנסה פנסיונית פרטית שהיא תקציבית, המבוססת זכויות, או צוברת, המבוססת על הפרשות העובד והמעסיק (DC, Defined Contribution); והכנסה מקצבאות סיוע והעברות תקציביות כגון קצבאות הבטחת הכנסה. בפרק זה ייסקרו המגמות המרכזיות המשפיעות על היקפי ההכנסה של האזרח הוותיק מארבעת מקורות אלה. יצוין כי מעבר אליהם, קיים רובד החיסכון האישי, דהיינו כספים אשר נחסכו על-ידי האזרח ותיק במהלך חייו שלא דרך החיסכון הפנסיוני, המהווים מקור כספי נוסף.

כל אזרח ישראלי המבוטח בביטוח אזרח ותיק לפחות 12 שנים או 60 חודשים מתוך 10 השנים שקדמו לגיל המזכה בקצבת אזרח ותיק, אשר שילם דמי ביטוח לאומי, בין אם כהפרשה ממשכורתו ובין אם כתשלום נפרד, זכאי לקבלת קצבת זקנה מבוססת זכויות (DB) החל מגיל 70 הן לגברים והן לנשים. בהתאם למבחן הכנסה, יכול האזרח הוותיק לקבל קצבה זו מוקדם יותר ובהתאם לגיל הפרישה, החל מגיל 67 לגברים ו-62 לנשים. כיוון שמדובר בקצבה מבוססת זכויות, גובהה אחיד והיא אינה תלויה בהיקף ההפרשות של הפרט במהלך שנות התשלום. קצבת הזקנה מתעדכנת מדי שנה על בסיס הסכום הבסיסי לחישוב קצבאות. הסכום הבסיסי מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה, **כך שבפועל קצבת הזקנה מוצמדת למדד המחירים**⁵. נכון להיום, כ-1,011,224 אזרחים וותיקים, המהווים כ-11.3% מהאוכלוסייה, מקבלים קצבת זקנה⁶. הקצבה הבסיסית עומדת על 1,558 ש"ח ליחיד מתחת לגיל 80 ו-1,646 ש"ח מעל גיל זה. עם זאת, נכון ל-2019, החל מהשנה הראשונה להפרשה מוענקת תוספת ותק בשיעור של 2% לשנה עבור כל שנת ביטוח, עד לתקרה של 50%. מכאן שמבוטח אשר שילם דמי ביטוח לאומי 25 שנים ומעלה זכאי לקצבה בגובה 2,337 ש"ח ועם הגיעו לגיל 80 לקצבה בסך 2,469 ש"ח. זאת ועוד, אזרח ותיק אשר החל לקבל קצבתו במועד הזכאות המוחלט (70), זכאי לתוספת של 5% לכל שנת דחייה, כך שקצבתו תעמוד על 2,688 ש"ח עד גיל 80 ועל 2,840 ש"ח לאחר גיל זה, בתנאי שהוא מקבל את מלוא תוספת הותק.

לאור האמור, קצבת הזקנה בישראל, גם לאחר חישוב התוספות המוענקות, נמוכה באופן משמעותי משכר המינימום במדינה, העומד על 5,300 ש"ח⁷. לפי נתוני ה-OECD, **שיעור קצבת הזקנה בישראל עומד על 15% בלבד מהשכר הממוצע במשק**, כאשר בקרב הרוב המוחלט של מדינות הארגון, הנתון גבוה יותר⁸.

לאור זאת, אזרח ותיק בישראל אינו יכול להתקיים בעזרת קצבת הזקנה בלבד ונדרש למקורות הכנסה נוספים אשר יספקו את חלקו הארי של הכנסתו. מבחינת מקורות ההכנסה של אזרחים ותיקים בישראל עולה כי עדכנית ל-2015, קצבת הזקנה היוותה 30% בלבד מהכנסתו הממוצעת של האזרח ותיק. נתון זה ממקם את ישראל בתחתית דירוג מדינות ה-OECD, כאשר רק בשלוש מהמדינות החברות בארגון (צ'ילה, טורקיה ומקסיקו) אחוז זה נמוך יותר⁹. משמעות הדבר היא שהאזרח הוותיק הממוצע בישראל זקוק למקורות הכנסה נוספים, מעבר לקצבת הזקנה, הרבה יותר משזקוק להם אזרח ותיק מקביל ברוב המדינות החברות בארגון. אזרח ותיק ישראלי אשר אינו זוכה למקורות מימון נוספים, עקב היעדר ביטוח פנסיוני פרטי ו/או חוסר יכולת לעבוד, נאלץ להתמודד עם הכנסה מזערית של פחות משישית מהמשכורת הממוצעת במשק. בהתאם, ניתן לומר כי אוכלוסיית האזרחים הוותיקים אשר לא זכאית לפנסיה פרטית ו/או אינה מסוגלת לעבוד, אשר שיעורה עומד על כ-54% מקרב האזרחים הוותיקים שאינם עובדים¹⁰, נידונה לעוני.

⁵ הסכום הבסיסי לחישוב קצבאות, ביטוח לאומי
⁶ מספר מקבלי גמלת אזרח ותיק, הביטוח הלאומי, 2021
⁷ המוסד לביטוח לאומי, קצבאות והטבות

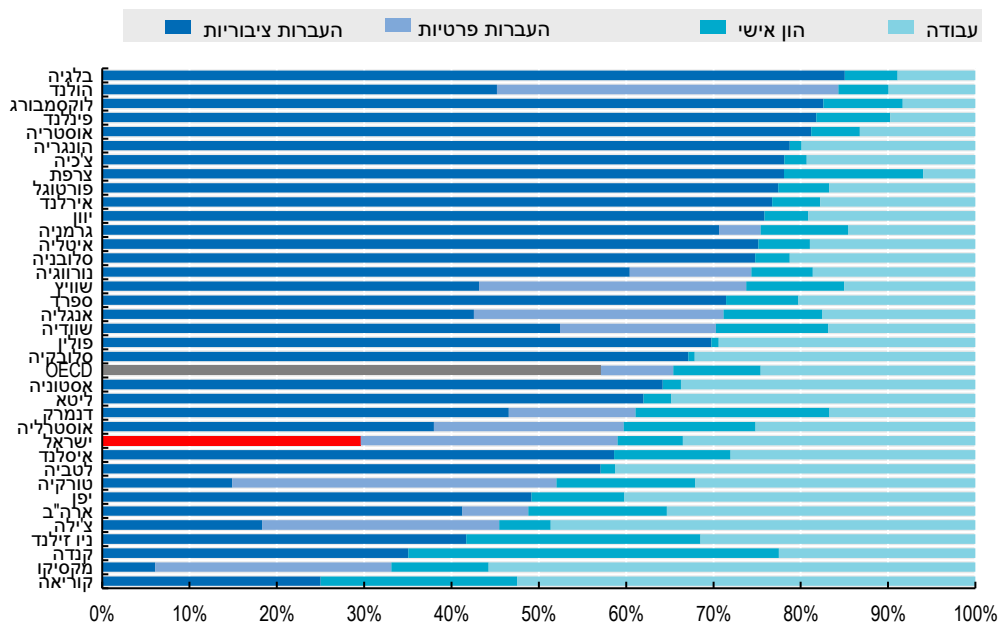
⁸ OECD, *Pensions at a Glance 2019*.

⁹ OECD, *Pensions at a Glance 2019*

¹⁰ בני 65+ בישראל שנתון סטטיסטי, מאיירס גוינט ברוקדייל, 2020

העובדה שקצבת הזקנה בישראל נמוכה באופן משמעותי מקצבאות הזקנה במרבית מדינות ה-OECD משמעה שמערכת הביטוח האוניברסלית בישראל לאזרח ותיק רגרסיבית בעיקרה. גם אם מטרתה המרכזית של מערכת זו היא מניעת עוני בישראל, הרי שלא ניתן לקבוע בוודאות שהיא אפקטיבית. תשלום חודשי של פחות מ-50% משכר המינימום, כשלעצמו, ודאי אינו יכול לספק את כלל עלויות החיים של האזרח ותיק בישראל. כלומר, הרכיב הפרטי, מבוסס הכנסות מהווה חלק משמעותי יותר בביטחון הפנסיוני בישראל מאשר במדינות אחרות, דבר המשמר פערים כלכליים-חברתיים גם בקרב אזרח ותיקים.

תרשים 2: התפלגות מקורות ההכנסה של אזרחים וותיקים בקרב מדינות ה-OECD



מקור: נתוני OECD

אם כך, מובן כי ההוצאה הציבורית על אזרחים ותיקים בישראל היא מן הנמוכים ב-OECD. הוצאה זו עמדה ב-2019 על 4.7% מהתמ"ג בישראל, לעומת ממוצע של 7.7% בקרב המדינות החברות בארגון. זאת ועוד, שיעור העלייה בהוצאה זו עמד, בין השנים 2000 ל-2019, על 3.4% בלבד, בעוד שהעלייה בהוצאה בקרב מדינות ה-OECD עמד, בממוצע, על 15%¹¹.

Pension Spending, OECD, 2019 ¹¹

כאמור לעיל, עקב ההיקף המצומצם מאוד של הרובד הפנסיוני הראשון בישראל, קרי הפנסיה הציבורית (קצבת זקנה), הרי שהתלות של אזרח ותיק ברובד החיסכון הפנסיוני השני, זה המבוסס על צבירת כספים לאורך שנות עבודתו, הוא משמעותי. הרובד השני של הפנסיות בישראל עבר שתי רפורמות משמעותיות אשר עיצבו את תצורתו- בשנת 1995 וב-2008.

ראשית, ב-1995 החל מהלך של הפרטת המערכת הפנסיונית אשר בעקבותיה עברה ישראל מתצורת פנסיה תקציבית לתצורה של פנסיה צוברת. עד שנה זו, החזיקה ההסתדרות הכללית ברוב קרנות הפנסיה אשר הציגו קצבת זקנה בשיעור של 2% מהמשכורת בעת פרישה לכל שנת הפרשה¹². תצורת הפרשה זו, המהווה תצורה מבוססת זכויות, הובילה את קרנות הפנסיה לגירעונות אקטואריים משמעותיים אשר איימו על יציבות מערך הפנסיה בישראל. על כן, בשנת 1995 נסגרו קרנות אלה ונפתחו קרנות פרטיות הפועלות בתצורה של פנסיה צוברת מבוססת הפרשות, (DC) Defined Contribution. בשנת 1999 הורחבה הרפורמה והוחלה גם על השירות הציבורי. עקב הרפורמה, הופסק הליך ביטוח עובדים חדשים בתצורת DB וכלל העובדים החדשים במשק בוטחו במסגרת קרנות פנסיה הפועלות בתצורת DC, בה שיעור הקצבה החודשית מבוססת על הסכום שצבר האזרח ותיק בקרן הפנסיה שלו, גיל פרישתו והערכת תוחלת חייו העתידית. בעת פרישתו של אזרח ותיק נקבעת לו קצבה אשר גובהה מחושב כאחוז מהמשכורת הקובעת, כך שעבור כל שנת עבודה זכאי העובד לקצבת פנסיה בשיעור 2% מהמשכורת הקובעת¹³, ועל כל חודש זכאי ל-0.1667%. באופן זה, ביקשה המדינה לצמצם את הסיכון המוטל על קרנות הפנסיה ולהתאים את המערך למציאות המשתנה, בדגש על עליית תוחלת החיים, כיוון שזו איימה להביא לקריסת מנגנון הפנסיה בישראל¹⁴. רפורמה זו נעשתה על רקע החשש כי המשך הפעילות בתצורת DB תוביל למצב שהפרשות עתידיות של עובדים ומעסיקים יהיו נמוכות מהקצבאות שיוענקו לאזרח ותיקים הזכאים, דבר אשר היה מוביל את קרנות הפנסיה לגירעון תקציבי וקריסה.

כיוון שהרפורמה המדוברת לא הונהגה באופן רטרואקטיבי, נכון ל-2016 ישנם כ-407,594 גמלאים מקבלי קצבה וכן כ-258,645 עובדים פעילים הזכאים, עם פרישתם, לפנסיה מסוג זה¹⁵. שיעור הזכאים לפנסיה מבוססת זכויות נמצא כעת במגמת עלייה אולם הוא צפוי להתחיל לרדת בעוד מספר שנים כך שעד 2060 אחוז הזכאים יהיה מזערי. ניתן לומר כי נכון ל-2014 היקף הפנסיה התקציבית במדינה עמד על 1.7% מהתמ"ג, בעוד שהיקף הפנסיה הצוברת עמד על 1.2%. עד 2060, צפויה ההוצאה על פנסיה תקציבית לרדת אל מתחת ל-0.2% מהתמ"ג ואילו ההוצאות על תשלומי פנסיה צוברת יעלו לכ-1.8-1.9 אחוזים. בסה"כ, ההוצאות על כלל סוגי הפנסיות הפרטיות צפויות להמשיך לעלות עד 2030, אז יעמדו על 3% מהתמ"ג, ולאחר מכן יצטמצמו לכ-2.1% ב-2060¹⁶.

¹² פנסיה תקציבית, כל זכות

¹³ המשכורת הקובעת מורכבת ממשכורת היסוד ומהתוספות הקבועות שהיו משולמות לעובד בסמוך לפרישתו לגמלאות

¹⁴ Giorno and Adda, "Improving the pension system and the welfare of retirees in Israel": 10.

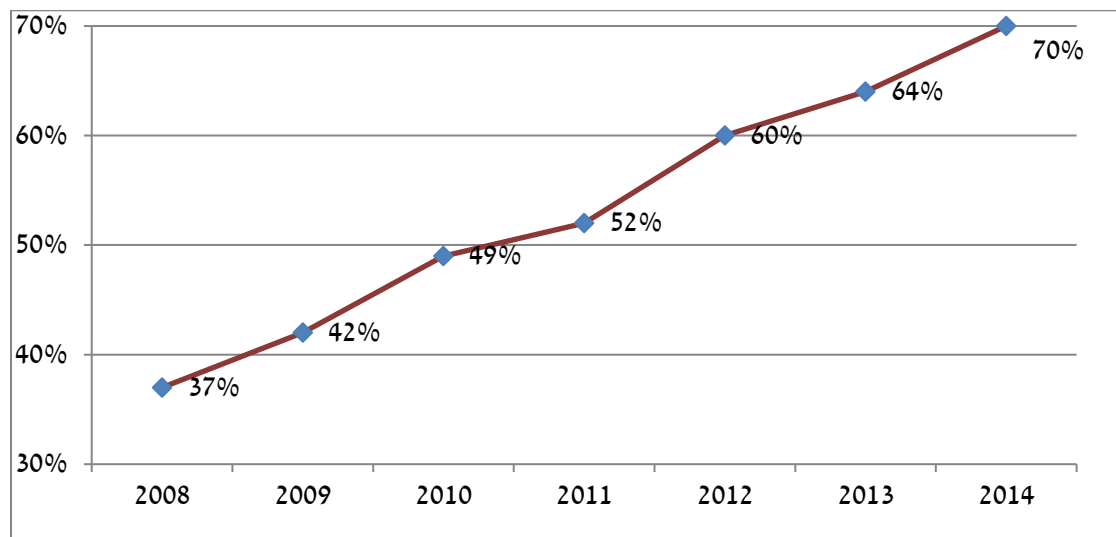
¹⁵ שינוי שיטת עדכון גמלאות הפנסיה התקציבית במגזר הציבורי – אומדן עלות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2018

¹⁶ Giorno and Adda, "Improving the pension system and the welfare of retirees in Israel": 10.

כיוון ששיעור הזכאים לפנסיה תקציבית עדיין גבוה, השפעות הרפורמה שהוזכרה לעיל עדיין דינאמית. עם זאת, ניתן לעמוד על כך ששיטת הפנסיה הצוברת מעודדת פרישה מאוחרת של הפרט שכן ככל שיפרוש בגיל מבוגר יותר, הקצבה החודשית שלו תגדל. הנפגעים העיקריים משיטה זו הם כל אותם האזרח ותיקים אשר נדרשים לפרוש לגמלאות בגיל מוקדם, בין אם מסיבות בריאותיות המונעות מהם לצאת לעבודה ובין אם לאור קשיים במציאת תעסוקה בשוק עבודה אשר טרם התאים עצמו באופן מלא לתוחלת החיים העולה במדינה¹⁷.

הרפורמה השנייה במערך הפנסיה התרחשה בשנת 2008 כאשר הוחלט לחייב לבטח את כלל העובדים במשק בביטוח פנסיוני. שיעור ההפרשות לביטוח הפנסיוני עומד על כ-18.5%, מתוכם 6% שמפריש העובד ויתר 12.5% מפריש המעסיק.¹⁸ ההפרשות מחושבות על בסיס הסכום הנמוך מבין השכר הממוצע במשק או השכר הקובע של העובד, אולם אם בהסכם העבודה נקבע אחרת, יונהג הקבוע שם. העובדים הנכללים תחת הצו הם אלה אשר הועסקו לפחות שישה חודשים רצופים בידי אותו מעסיק. מרגע שנפתחה קרן פנסיה לעובד, הוא יזכה להמשך הפרשות לקרן גם במידה ועזב את מקום עבודתו והועסק על ידי מעסיק אחר¹⁹. עם זאת, במידה והקרן לא הייתה פעילה במשך חמישה חודשים, תקופת ההעסקה של שישה חודשים נדרשת בשנית לשם המשך הפרשות המעסיק²⁰. תנאים אלו הובילו לגידול אדיר באחוז הזכאים לפנסיה בישראל, כאשר נכון ל-2014 החזיקו בביטוח פנסיוני כ-70% מהישראלים, לעומת 37% בלבד בשנת 2008, אז הונהגה הרפורמה.

תרשים 4: אחוז בעלי הפנסיה בישראל, 2008-2014



א. ספיבק, "הפנסיה בישראל ובעולם: כיווני התפתחות עיקריים, גישות והשפעות אידיאולוגיות", מתוך מחלוקות בכלכלה, סדרה 17 שנייה, מחלוקות בכלכלה 4 (ירושלים: התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר, 2013), 24.

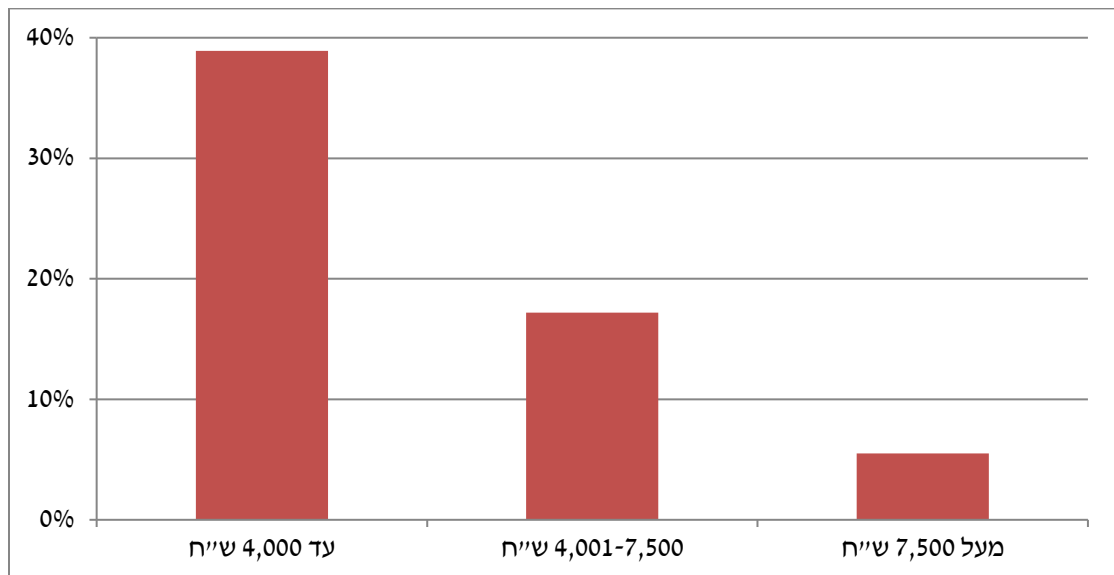
¹⁸ 6.5% לביטוח פנסיוני ו-6% לטובת פיצויים, מעסיקים רשאים להפריש 2.33% נוספים לרכיב הפיצויים לכיסוי השלמת פיצויי פטורים.

¹⁹ חובת ביטוח פנסיוני לעובדים, כל זכות

²⁰ צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז – 1957.

על אף האמור, יש להתייחס לכך שדווקא העובדים החלשים ביותר במשק, אלה המתקשים לעמוד בתנאי הצו להעסקה מתמשכת של שישה חודשים אצל אותו מעסיק, נותרים ללא הגנה פנסיונית²¹. כך, לפי נתוני הלמ"ס העדכניים ביותר, המתייחסים לשנת 2012, רק 82% מכלל העובדים במשק היו מבוטחים בביטוח פנסיוני. בקרב האוכלוסייה הערבית נתון זה נמוך אף יותר ועומד על 60.5% בלבד. אחוז הלא מבוטחים משתנה בהתאם להיקף ההכנסות מעבודה ותחום העיסוק. כך, בעוד כמעט 39% מבעלי הכנסה של מתחת ל-4,000 ש"ח ברוטו היו חסרי ביטוח פנסיוני, בקרב בעלי הכנסה של בין 4,000 ל-7,500 הנתון עמד על 17.2% בלבד ומעל למשכורת זו, על 5.5%. ענפי הכלכלה שבהם אחוז המבוטחים היה הנמוך ביותר הם ענפי השירותים למשק הבית ע"י פרטיים (38.7% מבוטחים), הבנייה (58.6%) ושירותי האירוח והאוכל (59.3%)²².

תרשים 4: אחוזי מחוסרי ביטוח פנסיוני מקרב עובדים, לפי שכר ברוטו, 2012.



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עקב פערים אלו, נמשכים מאמצים להרחיב את מעגל המבוטחים הן באמצעות אכיפה של יישום צו ההרחבה בלשונו הנוכחי והן על ידי הרחבתו כך שיחול על אוכלוסיות נוספות. כך לדוגמא, בשנת 2017 נכנס לתוקפו חוק פנסיה חובה לעצמאיים המגדיר שיעור הפרשה מינימאלי של עובד עצמאי לקרן הפנסיה של עצמו, זאת לאור אחוז נמוך של מבוטחים פנסיונים בקרב אוכלוסייה זו, 57.7% נכון לשנת 2012²³. בנוסף, בשנת 2017 הטמיע משרד האוצר רפורמה נוספת, פנסיית ברירת מחדל, המציעה לעובד, כברירת מחדל, שתי קרנות פנסיה אשר

נמצאו כבעלות דמי הניהול הנמוכים ביותר. רפורמה זו הונהגה בעקבות נתונים אשר הצביעו על כך שהעובדים החלשים ביותר במשק, אלה שאינם יכולים להתאגד על מנת לקבל הצעה פנסיונית מוזלת מהקרנות, סובלים

²¹ Giorno and Adda, "Improving the Pension System and the Welfare of Retirees in Israel".

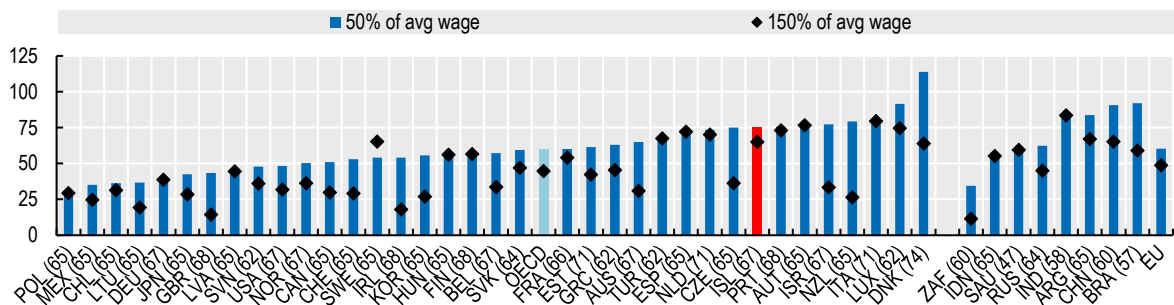
²² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *הסקר החברתי 2012, לוח 25* (ירושלים, 2014).

²³ משרד האוצר, *אגף התקציבים, פנסיה חובה לעצמאיים* (2017).

מדמי הניהול הגבוהים ביותר ובהתאם צפויים להתמודד עם הכנסה פנסיונית פרטית מצומצמת יותר עם פרישתם לגמלאות²⁴.

בכל הקשור להיקף הפנסיה, קצבת הפנסיה הממוצעת, על שני רבדיה, לאזרח ותיק בישראל נחשבת לגבוהה ביחס למדינות ה-OECD. שיעור התחלופה הפנסיוני בישראל עומד, נכון ל-2019, על 50.1% מהמשכורת הממוצעת במשק לגברים ו-41.8% לנשים. לשם השוואה, הממוצע בקרב מדינות ה-OECD עומד על 49.0% ו-48.2% לגברים ונשים בהתאמה. עם זאת, יש לזכור כי הכנסה זו מבוססת ברובה דווקא על הרובד הפנסיוני השני, הפרטי. כמו כן, בחינת השינויים בשיעור התחלופה מעיד כי בישראל מתקיימת מגמה מואצת של שחיקת פנסיה ביחס לשחיקה הנרשמת במדינות ה-OECD. כך, בין 2014 ל-2018 שיעור התחלופה למשכורת הממוצעת בישראל ירד, לגברים ונשים כאחד, בכ-10.9% בעוד ממוצע מדינות ה-OECD ירד ב-3.9% בלבד. מגמה זו מעידה על שחיקה משמעותית בגובה הפנסיה בישראל, שחיקה שצפויה להתגבר ככל ששיעור זכאי הפנסיה התקציבית ירד ושיעור זכאי הפנסיה הצוברת יעלה²⁵.

תרשים 5: שיעור תחלופה פנסיוני²⁶, מקבלי שכר נמוך וגבוה



נתונים: OECD

²⁴ משרד האוצר, האוצר שלי, קרנות הפנסיה הנבחרות.

²⁵ OECD, gross pension replacement rate.

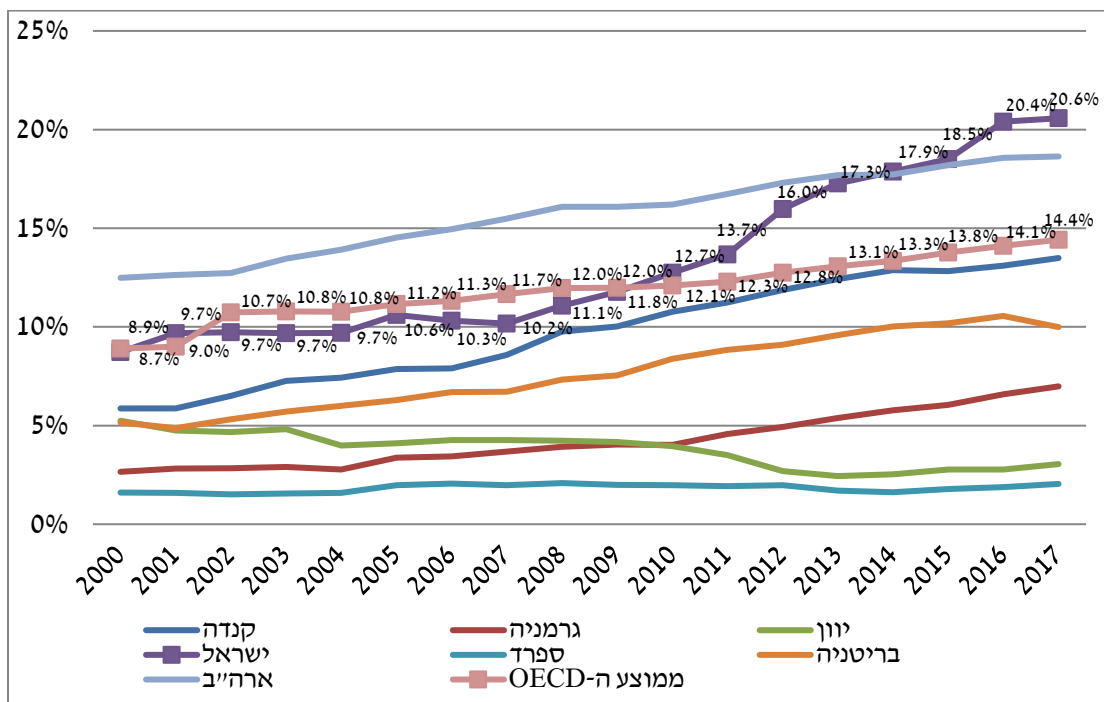
²⁶ שיעור ההכנסה מכלל התוכניות הפנסיוניות, מתוך שכרם בשנה האחרונה לפני הפרישה.

כפי שהוזכר לעיל, כ-33.5% מהכנסתו של הקשיש הממוצע בישראל הינה מעבודה בגילאי הפנסיה, אולם מקור הכנסה זה אינו מתאפשר לכלל האוכלוסייה לאור קשיים במציאת עבודה בגילאי 65 ומעלה, או בחוסר יכולת לעבוד כלל.

נכון ל-2020, אחוז הקשישים העובדים בישראל עמד על 21.0% ונתון זה נמצא במגמת עלייה מתמדת מאז 2007. עלייה זו תואמת מגמה עולמית של העסקת קשישים בגיל פרישה, על רקע העלייה בתוחלת החיים והצרכים המשתנים בשוקי העבודה, אולם ניכר כי בישראל מגמה זו נרחבת בהרבה, במיוחד מאז שנת 2011. כך, ממוצע הקשישים העובדים בקרב מדינות ה-OECD עלה בשיעור של 19.5% בין 2010-2020, בעוד בתקופה המקבילה השיעור בישראל צמח ב-65.0%.²⁷

יצוין כי ההפרש בין אחוז ההעסקה של קשישים בישראל לבין האחוז במדינות ה-OECD גדול משמעותית מההפרש בין אחוז המועסקים בישראל בקרב גילאי העבודה לבין האחוז המקביל במדינות הארגון. כלומר, אחוז ההעסקה הגבוה בקרב קשישי ישראל אינו נובע, לפחות לא באופן בלעדי, מכך שאחוז ההעסקה הכללי בישראל גבוה מבשאר מדינות הארגון.

לוח 2: אחוז הקשישים העובדים במדינות ה-OECD, 2000-2017.



מקור: OECD.Stat.

²⁷ LFS, OECD, 2020

אחוז ההעסקה הגבוה הנ"ל תואם את הצורך המשמעותי של קשיש בישראל בהכנסה נוספת, מלבד הכנסותיו הפנסיוניות. כך, לאור העובדה כי הקשיש הישראלי, יותר ממקביליו בשאר מדינות ה-OECD, תלוי רבות בהכנסותיו מעבודה, מובן כי אחוז דורשי העבודה בקרב קשישים ישראלים הוא גבוה. אמנם שיעורי ההעסקה הגבוהים מצביעים על התאמת שוק העבודה הישראלי להעסקת בני הגיל השלישי, אולם הצורך של אלה בהמשך עבודה מעיד בעיקר על הסיוע הבלתי מספק שהם מקבלים מן המדינה.

בכל הנוגע להיקפי ההעסקה של הקשישים בישראל, 52.4% מהקשישים העובדים הועסקו במשרה מלאה, דהיינו 35 שעות בשבוע או יותר, והשאר במשרה חלקית.²⁸

קצבאות והעברות תקציביות

בהתאם למובא לעיל, ניכר כי מעמדו הכלכלי של הקשיש תלוי במידה רבה במקורות ההכנסה האישיים שלו, דהיינו הפנסיה הפרטית והכנסה מעבודה. מקור הכנסה נוסף של הקשיש הינו קצבאות המוענקות על ידי המדינה ונועדו, בין היתר, לתקן פערים חברתיים הנוצרים עקב חוסר הנגישות של כלל האוכלוסייה לשתי מקורות ההכנסה האישיים. במסגרת כך, מעניקה המדינה את הקצבאות הבאות:

1. **תוספת הבטחת הכנסה** - נכון ל-2020, כ-17.4% ממקבלי קצבת הזקנה, המונים 175,925 איש, קיבלו תוספת הבטחת הכנסה, המשלימה את סכום קצבת הזקנה ל-3,237 ש"ח עד גיל 70, 3269 ש"ח עד מגיל 70 עד גיל 80 ו-3,301 ש"ח מגיל 80 ואילך.²⁹ תנאי הזכאות להשלמת הכנסה מונים בין היתר: הכנסה מתוקף קצבת שאירים בלבד או קצבת אזרח ותיק עם מחצית קצבת שאירים ושלא עולה על 3,301 ש"ח לאלמן ללא ילדים, במידה שקיימת בעלות על רכב המוערך בפחות מ-41 אלף ש"ח, במידה שיש הכנסה נוספת מפנסיה, אך סכומה אינו עולה על 1,372 ש"ח ליחיד או 2,163 ש"ח לזוג. במידה שקיימת הכנסה נוספת מעבודה למקבל הקצבה או לבת הזוג, שהסכום אינו עולה על 2,268 ש"ח ליחיד או 2,691 ש"ח לזוג. במידה שקיימת הכנסה מעבודה ומפנסיה, וסכומה אינו עולה על 2,268 ש"ח ליחיד או 2,691 ש"ח לאלמן עם ילד. במידה שקיימת הכנסה מהון (דירות/ קופת גמל/ הכנסה מריבית על הון) הסכום ביחד עם קצבת הזקנה לא יעלה על 3,301 ש"ח לאלמן ללא ילדים.
2. **קצבת שאירים** - מוענקת לאלמן/ה בהינתן שבן/בת הזוג היה מבוטח בביטוח שאירים, דהיינו שילם את דמי הביטוח הלאומי, ועמד/ה בתקופת אכשרה של מספר חודשים בטרם נפטר/ה. קצבה זו מוענקת לכלל האוכלוסייה, ולא רק לאוכלוסייה הקשישה בישראל, אולם מטבע הדברים אחוז הזכאים לו בקרב בני 65 ומעלה הוא גבוה. כמו כן, גובה הקצבה משתנה בהתאם לגיל הזכאי כך שעם היציאה לגמלאות מקבל האלמן קצבה בגובה 1,558 ש"ח ובהגיעו לגיל 80 הקצבה עולה ל-1,646 ש"ח.³⁰

²⁸ סקר כוח אדם 2019, למ"ס

²⁹ מקבלי קצבות אזרח ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי השלמת הכנסה ומין, למ"ס

³⁰ המוסד לביטוח לאומי, קצבה לאלמן ולאלמנה

3. **גמלת סיעוד:** מוענקת על-ידי המוסד לביטוח לאומי לקשישים הזקוקים לעזרת הזולת ושמגוררים בביתם או בדיוור מוגן. גובה גמלת הסיעוד נקבע על פי מידת התלות של הקשיש בסיוע הזולת ועומד על בין 1,408 ש"ח, המקבילים ל-5.5 שעות טיפול אישי בבית, לבין 30 שעות טיפול שבועי, אשר מתוכן ניתן להמיר עד 10 שעות לקבלת סכום של 2,049 ש"ח בחודש³¹. בנוסף לרמות הסיוע, נקבע גובה הקצבה בהתאם למבחן הכנסה כאשר על הכנסה שבין 10,551 ש"ח בחודש לבין 15,827 ש"ח זכאי הקשיש ל-50% מהקצבה, מתחת לסכום זה הוא זכאי ל-100%, ומעל לסכום זה הוא אינו זכאי כלל לגמלת הסיעוד.

4. **סיוע במימון אשפוז סיעודי:** קשיש המאושפז במוסד סיעודי אינו זכאי, כאמור, לגמלת הסיעוד המוענקת על-ידי המוסד לביטוח לאומי. עם זאת, משרד הבריאות מסייע במימון האשפוז בהתאם לנכסיו והכנסותיו של הקשיש, בן זוגו והכנסות ילדיו.

³¹ קצבת סיעוד, המוסד לביטוח לאומי

חלק ג' – הכנסות אל מול הוצאות ממוצעות של אזרח ותיק

הכנסה כספית ממוצעת:

הכנסה כספית ממוצעת ברוטו עבור אזרח ותיק

שיעור הגידול בהכנסה מ-2005 (אחוזים)			סכום ההכנסה			הרכב ההכנסה (אחוזים)			סוג ההכנסה
כל משקי הבית באוכלוסייה	זוג, שניהם +65	גר לבד	כל משקי הבית באוכלוסייה	זוג, שניהם +65	אזרח וותיק, גר לבד	כל משקי הבית באוכלוסייה	זוג, שניהם +65	אזרח וותיק, גר לבד	
91.37%	181.59%	178.00%	₪ 16,492.00	₪ 4,252.00	₪ 1,079.00	78.3%	24.5%	13.3%	עבודה
244.61%	333.88%	554.00%	₪ 927.00	₪ 2,100.00	₪ 1,192.00	4.4%	12.1%	14.7%	הון
77.41%	85.29%	79.40%	₪ 1,453.00	₪ 6,248.00	₪ 2,637.00	6.9%	36.0%	32.5%	פנסיות וקופות גמל
22.26%	113.03%	67.12%	₪ 401.00	₪ 556.00	₪ 488.00	1.9%	3.2%	6.0%	קצבאות ותמיכות
50.93%	54.41%	58.45%	₪ 1,790.00	₪ 4,200.00	₪ 2,719.00	8.5%	24.2%	33.5%	קצבת ביטוח לאומי
87.73%	107.93%	100.47%	₪ 21,063.0	₪ 17,356.0	₪ 8,115.0	100.0%	100.0%	100.0%	סה"כ

מקור: בני 65+ בישראל, שנתון סטטיסטי 2020, מאירס גוינט ברוקדייל

הוצאה כספית ממוצעת:

הוצאה כספית ממוצעת עבור אזרח ותיק

שיעור הגידול בהוצאות מ-2005 (אחוזים)		סכום ההוצאה		הרכב ההוצאה (אחוזים)		סוג ההוצאה
זוג, שניהם +65	גר לבד	זוג, שניהם +65	אזרח וותיק, גר לבד	זוג, שניהם +65	אזרח וותיק, גר לבד	
70.72%	69.91%	₪ 2,431.1	₪ 1,310.0	16.50%	15.30%	מזון (כולל ירקות ופירות)
97.81%	71.50%	₪ 4,520.6	₪ 3,408.0	30.60%	39.80%	דיור
51.68%	41.96%	₪ 1,488.1	₪ 856.0	10.10%	10.00%	אחזקת הדירה ומשק הבית
42.86%	68.18%	₪ 500.2	₪ 222.0	3.40%	2.60%	ריהוט וציוד לבית
44.44%	57.61%	₪ 221.0	₪ 145.5	1.50%	1.70%	הלבשה והנעלה
86.52%	71.60%	₪ 1,384.0	₪ 719.2	9.40%	8.40%	בריאות
33.83%	15.27%	₪ 890.0	₪ 453.3	6.10%	5.30%	חינוך, תרבות ובידור
68.20%	85.80%	₪ 2,740.0	₪ 968.6	18.60%	11.30%	תחבורה ותקשורת
86.96%	153.90%	₪ 559.0	₪ 480.4	3.80%	5.60%	מוצרים ושירותים אחרים
72.75%	67.57%	₪ 14,734.00	₪ 8,563.00	100.00%	100.00%	סה"כ

מקור: בני 65+ בישראל, שנתון סטטיסטי 2020, מאירס גוינט ברוקדייל

נכון ל-2018, ההכנסה הכספית הממוצעת נטו של אזרח ותיק אשר גר לבדו הינה 7,381 ₪ לעומת הוצאה ממוצעת של 8,563 ₪. ההכנסה הכספית הממוצעת נטו לזוג אזרחים ותיקים הינה 15,465 ₪ לעומת הוצאה ממוצעת של 14,734 ₪. משנת 2005, עלתה ההכנסה הכספית הממוצעת ברוטו של אזרח ותיק אשר גר לבדו ב-100% ושל זוג אזרחים ותיקים בכ-108%, זאת כנגד עלייה בהוצאה של אזרח ותיק אשר גר לבדו ושל זוג אזרחים בשיעור של 67% ו-73% בהתאמה. על אף שהכנסתם של האזרחים הוותיקים עלתה בשיעור גבוהה מהוצאותיהם, מ-2005 עד היום נעשו שינויים רבים בתמהיל הכנסותיהם של האזרחים הוותיקים. אם ב-2005, הכנסות מעבודה היוו כ-9.6% והון היווה 4.5% מסך הכנסותיו של אזרח ותיק שגר לבדו, כיום היא מהווה כ-13.3% ו-14.7% בהתאמה. עבור זוג אזרחים ותיקים, ב-2005 העבודה היוותה כ-18.1% והון היווה 5.8%, ועלתה לשיעור של 24.5% ו-12.1% בהתאמה. זאת לעומת ירידה בשיעור העזרה הכלכלית שמקבלים האזרחים הוותיקים, כאשר קצבת הביטוח הלאומי מהווה כיום כ-33.5% עבור אזרח ותיק אשר גר לבדו ו-24.2% עבור זוג אזרחים ותיקים, בעוד שב-2005 היוותה הקצבה 49.6% עבור אזרח ותיק ו-35.7% עבור זוג אזרחים וותיקים.

לפיכך, מהאמור לעיל ניתן להבחין שישנה מגמה ההולכת ומתחזקת בה נאלצים אזרחים ותיקים להסתמך על הכנסות מעבודה ומהון אישי, אשר שיעורן מסך הכנסות האזרח הוותיק עלו באופן ניכר בשנים האחרונות, אל מול ירידה בהישענות על קצבאות ותמיכה מטעם המדינה, ששיעורן הולך ופוחת עם השנים. כתוצאה מכך, אזרחים וותיקים רבים שאינם עובדים כיום, ונשענים על תשלומי העברה מטעם המדינה, נמצאים מתחת לקו העוני, העומד על 2,403 ₪ נכון לשנת 2020.

נכון ל-2018, כ-49% מבני ה-65 ומעלה נמצאו מתחת לקו העוני³², כאשר 24.7% נשארו מתחת לקו לאחר תשלומי העברה. נתון אשר לא השתנה רבות במהלך השנים, לצורך השוואה, ב-2005 כ-57.7% מבני ה-65 ומעלה נמצאו מתחת לקו העוני, ו-25% נשארו מתחת לקו לאחר תשלומי העברה. מתוך סך כול האוכלוסייה, תוחלת העוני נטו³³ אצל אזרחים וותיקים עומדת על 10.7%.

בקרב אוכלוסיית בני ה-65+, ניכר כי ממדי העוני אצל האזרחים הוותיקים החיים בגפם, המהווים כ-22.1% מכלל אוכלוסיית האזרחים הוותיקים, היא הגבוהה ביותר. כ-30.9% מהם נמצאים מתחת לקו העוני, לאחר תשלומי העברה, נתון שרק עלה מאז 2005, אז שיעורם היווה כ-25.6%. זאת לעומת אזרחים וותיקים הגרים עם בני זוג ומשפחות, שם ירדה תוחלת העוני מאז 2005 ב-3% בממוצע. **עלייה זו מובנת לאור הרכב הוצאה וההכנסה נטו של אלו, כאשר בממוצע הם מפסידים כ-1,182 ₪ בחודש.** הרכיב העיקרי בהוצאה החודשית הממוצעת של האזרחים הוותיקים הינו הדיור, ובפרט אצל אזרחים וותיקים החיים בגפם, המוציאים בממוצע 40% מהכנסתם על דיור. ניתן להסביר את כובד משקלו של הדיור בהוצאה החודשית, כיוון ש-27% מאלו גרים בדירות שכורות, לעומת 10% מהזוגות בני ה-65+.

³² מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מההכנסה החציונית הפנויה לנפש סטנדרטית באותה שנה
³³ לאחר תשלומי העברה ומיסים

בהשוואה לשאר המשק, לפי הביטוח הלאומי, ב-2005 השכר הממוצע במשק היה 6964 ₪³⁴ לעומת 10,551 ₪ ב-2021, עלייה של 51.5%. על אף שהגידול בשיעור השכר הממוצע במשק קטן משמעותית מהגידול בשיעור ההכנסות של האזרחים הוותיקים לאותם שנים, לפי נתוני הלמ"ס, כ-81.4% מהאזרחים הוותיקים נמצאים ברמת הכנסה הנמצאת מתחת לשכר הממוצע במשק. זאת ועוד, ששכר המינימום בישראל עומד כיום על 5,300 ₪ לעומת 3,456 ₪ ב-2006, עלייה של 53.3%, כאשר 57.6% מבין האזרחים הוותיקים הגרים בגפם נמצאים מתחת לסכום זה.³⁵

למעשה, ל-57.6% מבני ה-65+ אין מפרנס במשק הבית, לעומת קב' הגיל האחרות, בהן רק ל-5% במוצע אין מפרנס במשק הבית.³⁶ כך שבפועל, ההכנסות של אזרחים וותיקים אלו תלויות בפנסיות, קצבאות וההון שצברו במרוצת השנים. כפי שצוין לעיל, ישנו גידול במאות אחוזים בתלות של אזרחים וותיקים אלו בעבודה ובהון לאורך השנים, זאת כתוצאה מגידול בסך ההוצאות לעומת הגידול בקצבאות. אולם, לאלו שלא שפר מזלם, ואינם מחזיקים בהון מספק דיו לכלכל את עצמם, צריכים להסתמך על קצבאות המדינה והפנסיה על מנת לשרוד את החודש. קצבאות אלה, הכוללות זקנה והשלמת הכנסה, עלו מאז 2005 בשיעור של 57.7% ל-3,237 ₪³⁷. כ-54% מאלו שאינם עובדים, לא מקבלים תשלום פנסיה³⁸, כך שהם נותרים בחסדה של המדינה, עם קצבאות המהוות 61% משכר המינימום³⁹. זאת אומרת, ש-19% מסך מקבלי קצבת הזקנה, מקבלים קצבת השלמת הכנסה, המספקת 37% מההוצאה הממוצעת לאזרח וותיק. ובכך, כוח הקנייה של האזרחים הוותיקים, שאין הון משמעותי בחזקתם, ושלא מקבלים פנסיה, נשחק לאורך השנים. זאת לעומת שאר המשק, בו ההכנסה הממוצעת מהווה 105% מההוצאה הממוצעת.

ועדת שישינסקי העריכה כי הסכום שיידרש למחיה בכבוד ב-2018 נאמד בסך של 7,780 ש"ח לזוג ו-4,668 ש"ח ליחיד, בחודש, לפני סיוע בדיוור (שכר דירה, דיוור ציבורי וכד') לאלה הזכאים לו, עם תוספת הנעה בין 1300-700 ש"ח עבור פרטים הזכאים לסיוע בשכר הדירה. הסכום הנ"ל מעודכן על בסיס סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס, המתקיים מדי שנה, בכדי למנוע שחיקה עתידית של הכנסותיהם של האזרחים הוותיקים בישראל. מי שהכנסתו, תעמוד על סך נמוך מהסך שמציעה הוועדה יהיה זכאי לקצבת זקנה ראויה בגובה ההפרש בין הכנסתו לבין הסכום שמציעה הוועדה. בכך תבטל האבחנה הבעייתית בין אלו שזכאים להשלמת הכנסה לאלו שהם מעוטי הכנסה על פי כל אמת מידה אך אינם מקבלים את ההטבות המתלוות לזכאות זו.

³⁴ לפי סעיף 2 – לאחר דמי ביטוח וקצבאות

³⁵ בני 65+ בישראל, שנתון סטטיסטי 2020, מאיירס גוינט ברוקדייל

³⁶ סקר הוצאות והכנסות, למ"ס, 2018

³⁷ לאזרח וותיק יחיד שעוד לא מלאו לו 70 שנה

³⁸ לפי שנתון סטטיסטי 2020, מאיירס גוינט ברוקדייל. נשים בנות +62 וגברים בני +67 שאינם עובדים, שאינם מקבלים פנסיה.

³⁹ ₪ 3237 שהם קצבת זקנה והשלמת הכנסה, מ ₪ 5300, המהווים את שכר המינימום נכון ל-2021

⁴⁰ דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאלוף), 2014

- העלאת סכום קצבת הזקנה לסכום הנדרש למחייה בכבוד** - אנו נמליץ להעלות את סכום קצבת הזקנה לסכום הנדרש למחייה בכבוד, אשר עומד על 7,780 ש"ח לזוג ו-4,668 ש"ח ליחיד, בחודש. על פי וועדת שישנסקי, הסכום הנדרש כתוספת, על מנת לאפשר מחיה בכבוד לכל אזרח וותיק בארץ, **מוערכת ב-2.4 מיליארד שקלים בשנה הראשונה, סכום הצפוי לעלות עד לכ-4 מיליארד שקלים בתוך עשור, בשל גידול במספר הקשישים בישראל. לאחר מכן, קצב העלייה צפוי להתמתן עם עלייה ממוצעת של כ-50 מיליון ש"ח בשנה.** המתווה למימון ההצעה שהעלתה הוועדה הינו חלוקה בין הגדלת דמי הביטוח הלאומי שמשלמים המעסיקים באופן אחיד, דהיינו בכל רמות השכר עד תקרת התשלום הקיימת, בשיעור של 0.36%, לבין תקציב המדינה.
- הקלה בקבלת השלמת הכנסה** - 116,106, ששיעורם 13.9% מהאזרחים הוותיקים שאינם זכאים להשלמת הכנסה, נמצאים ברמת הכנסה נמוכה מאוד⁴¹, קרי 3,123 ש. כעת, אין בידנו מידע מספק שיאפשר לבצע המלצה קונקרטיה והערכת עלות מדויקת לפתרון סוגיה זו. הנתונים הנדרשים על מנת להמליץ על הקלה בקבלת השלמה הכנסה הינם פירוט הסיבות לאי זכאות אזרחים אלה להשלמת הכנסה, על אף היותם ברמת הכנסה כה נמוכה. עקב ריבוי בתנאי הזכאות להשלמות הכנסה, הנוגעות לסיבות החל מרכוש פרטי ועד להכנסות מעבודה ומפנסיה, לא ניתן לדעת באופן ספציפי את הסיבה לאי-קבלת השלמת הכנסה. היקף המחקר שהתבצע כיום לא מקיף דיו בכדי להעריך במדויק את הסיבות, ואנו נמליץ על בחינה פרטנית של הכשלים שמונעים מקבוצת האזרחים הנ"ל, הנופלת בין הכיסאות, לקבל השלמת הכנסה.
- העלאת המודעות לזכאות להשלמת הכנסה** - כיום, אזרחים ותיקים הזכאים להשלמת הכנסה, מקבלים את הגמלה החל מיום הגשת התביעה בלבד, גם אם על פי הנתונים הזכאות הייתה קיימת לפני כן. אנו ממליצים להעלות את המודעות לזכאות להשלמת הכנסה, עבור אותם אזרחים וותיקים שאינם מודעים לכך, ונידונים לחיות מתחת לקו העוני בשל כשל זה. באחריות ביטוח לאומי לידע כולל אזרח וותיק על האפשרות לקבל השלמת הכנסה. **אנו נמליץ על פתיחת מוקד טלפוני להגשת תביעה להשלמת הכנסה. כיום, האופן בו מתבצעת הבדיקה לזכאות, כמו גם הבקשה עצמה, אינן בהירות דיו, ועולות להוות מכשול עבור אזרחים ותיקים רבים, בדרך לקבלת השלמת הכנסה. המוקד מיועד לאזרחים הוותיקים, בו המוקדנים יבצעו בדיקה מקיפה עם אלו לגבי זכאותם להשלמת הכנסה, על בסיס התנאים והמגבלות הרבות שקיימות כיום, בנוסף למתן עזרה בהגשת הבקשה להשלמת הכנסה במידה ונמצאו זכאים.**

⁴¹ עד כ-30% מעל קו העוני

- **העלאת כלל האזרחים הוותיקים מעל קו העוני** - אנו ממליצים להעלות את קצבאות הזקנה על בסיס המלצות ועדת שישינסקי, אל הסכום הנדרש למחייה בכבוד. אולם, אם לא יתאפשר הדבר, המלצתנו הינה להביא את כלל האזרחים הוותיקים, ללא יוצא מן הכלל, אל מעל קו העוני, שעומד על 2,403 ש"ח כיום. קצבת הזקנה הבסיסית הינה 1,558 ₪ ליחיד, אשר יכולה להגיע עד 2,668 ₪ עבור אזרח שעבד לפחות 25 שנה⁴². אנו נמליץ להעלות את קצבת הזקנה הבסיסית ל-2,400 ₪, והצמדתה לשכר החציוני במשק, במידה ויעלה.

⁴² קבלת 2% ותק על כל שנת עבודה

1. **Life expectancy at birth, OECD**
<https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy-at-birth.htm#indicator-chart>
2. **תחזית אוכלוסיית ישראל עד 2065**
https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2017/138/01_17_138b.pdf
3. **Pension Spending, OECD**
<https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>
4. **הביטחון הסוציאלי בעולם**
<https://www.btl.gov.il/Publications/Yedion/Documents/yedion0421.pdf>
5. **Pensions at a glance 2019, OECD**
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b6d3dcfc-en/index.html?itemId=/content/publication/b6d3dcfc-en>
6. **LFS, OECD, 2020**
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS%5FSEXAGE%5FI%5FR>
7. **סקר כוח אדם 2019, למ"ס**
https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2021/1815_labour_force_survey_2019/h_print.pdf
8. **מקבלי קצבות אזרח ותיק לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי השלמת הכנסה ומין**
https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/Rivon%20Statisti/PDF/heb_rivon_3_0204.pdf
9. **בני 65+ בישראל שנתון סטטיסטי 2020, מאירס ג'וינט-ברוקדייל**
<https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/2020/09/shnaton-2020-internet-min.pdf>
10. **בני 65+ בישראל, שנתון סטטיסטי 2005, מאירס ג'וינט ברקדייל**
<https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/2006/01/62m-section3.pdf>
11. **קשישים בישראל, מכון מאקרו, 2018**
<http://www.macro.org.il/images/upload/items/29535116023011.pdf>
12. **סקר הכנסות והוצאות, למ"ס, 2018**
https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2020/1802_households_2018/h_print.pdf
13. **נתונים על קצבת נכות וקצבת זקנה, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2005**
https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/33b0cb9b-9132-e811-80de-00155d0a0235/2_33b0cb9b-9132-e811-80de-00155d0a0235_11_7426.pdf
14. **2017 ,OECD ,Demographic old-age dependency ratios: Historical and projected values, 1950-2075**
https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2017-22-en.pdf?expires=1633262316&id=id&accname=guest&checksum=CA2802D1A7D0A19145CA7C3666E617AD
15. **ניתוח נתוני העוני בשנת 2020 לאור משבר נגיף הקורונה, הכנסת מרכז המידע והמחקר, 2021**
https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/295e61cb-6dc3-eb11-8112-00155d0aee38/2_295e61cb-6dc3-eb11-8112-00155d0aee38_11_17915.pdf
16. **הסכום הבסיסי לחישוב קצבאות, ביטוח לאומי**
<https://www.btl.gov.il/Mediniyut/GeneralData/Pages/%D7%94%D7%A1%D7%9B%D7%95%D7%9D%20%D7%94%D7%91%D7%A1%D7%99%D7%A1%D7%99%20%D7%9C%D7%97%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%91%20%D7%A7%D7%A6%D7%91%D7%90%D7%95%D7%AA.aspx>
17. **ועדת אלאלוף, 2014**
<http://molsa.gov.il/focus/documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%99%2022.6.14.pdf>
18. **דו"ח הוועדה לקצבת זקנה ראויה בישראל (ועדת שישינסקי), 2018**

<https://www.industry.org.il/files/Harel/Mankal/%d7%97%d7%95%d7%91%d7%a8%d7%aa%20%d7%96%d7%a7%d7%a0%d7%94%20%d7%a8%d7%90%d7%95%d7%99%d7%94.pdf>

19. גיל פרישה מעבודה, כל זכות

https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%92%D7%99%D7%9C_%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%94_%D7%9E%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94

20. יום האזרח הוותיק הבינלאומי 2021, למ"ס, 2021

https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2021/321/11_21_321b.pdf

21. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב בני 60 ומעלה, מרכז המידע והמחקר הכנסת, 2020

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/20a9d05f-42c0-ea11-8118-00155d0af32a/2_20a9d05f-42c0-ea11-8118-00155d0af32a_11_16286.pdf

22. נתונים סטטיסטיים עבור אזרח וותיק, הביטוח הלאומי, 2021

<https://www.btl.gov.il/mediniyut/situation/statistics/btlstatistics.aspx?type=2&id=2>

23. שינוי שיטת עדכון גמלאות הפנסיה התקציבית במגזר הציבורי – אומדן עלות, מרכז המידע ומהחקר הכנסת, 2018

http://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/27d23330-2f7c-e711-80d6-00155d0a6d26/2_27d23330-2f7c-e711-80d6-00155d0a6d26_11_7232.pdf

24. רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות 2018-2019 ואומדן לשנת 2020, ביטוח לאומי, 2020

https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2019.pdf