

קשישים בישראל

תמונת מצב, סקירה השוואתית בינלאומית, ניתוח, והמלצות
מדיניות.

ד"ר רובי נתנזון

ינאי ויס

אייל זילברמן

מאקרו
MACRO



המרכז לכלכלה מדינית
THE CENTER FOR POLITICAL ECONOMICS

נובמבר
2018



תוכן עניינים

3	תקציר מנהלים
4	חלק א' - נתונים דמוגרפיים
4	שיעור הקשישים בישראל
6	ההרכב הדמוגרפי של קשישי ישראל
6	חלק ב' - גיל הפרישה
9	חלק ג' - הכנסות הקשיש בישראל
10	קצבאות זיקנה
14	פנסיה פרטית
18	הכנסות מעבודה
19	קצבאות והעברות תקציביות
20	חלק ד' - עוני ופערים חברתיים בקרב קשישי ישראל
20	שיעור העוני
21	הפערים הדמוגרפיים בהיקפי העוני בקרב קשישים
24	חלק ה' - סיוע ממשלתי לקשישים
24	הטבות מס והנחות בשירותים
25	שירותי משרדי הממשלה
26	המלצות למדיניות
28	ביבלוגרפיה:

לוחות

4	לוח 1: שיעור הקשישים במדינות ה-OECD, 2000 לעומת 2013
5	לוח 2: השינוי בשיעור הקשישים במדינות ה-OECD, 2000 לעומת 2013
5	לוח 3: תחזית הזדקנות האוכלוסייה בישראל לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
7	לוח 4: יחס תלות קשישים במדינות נבחרות, 2016 ותחזיות ל-2025 ו-2035
7	לוח 5: עלייה צפויה ביחס תלות קשישים במדינות נבחרות, 2016-2035
8	לוח 6: גיל פרישה אפקטיבי בישראל, גברים ונשים, בחישוב חמש שנתי
9	לוח 7: הפרש בשנים בין גיל פרישה אפקטיבי לגיל פרישה רשמי במדינות ה-OECD, גברים ונשים
9	לוח 8: ההכנסה הממוצעת לקשיש בכל מדינה, כאחוז מההכנסה הממוצעת במדינה
11	לוח 9: היקף קצבת הזקנה כאחוז מהשכר הממוצע במדינה
12	לוח 10: מקורות ההכנסה של קשיש ממוצע במדינות ה-OECD, 2015
13	לוח 11: ההוצאה הציבורית על קשישים כאחוז מהתמ"ג במדינות OECD נבחרות
13	לוח 12: ההוצאה הציבורית לקשיש במדינה, כאחוז מהתמ"ג, ביחס ליחס התלות במדינה מקרב מדינות ה-OECD
16	לוח 13: אחוז בעלי הפנסיה בישראל, 2008-2014
16	לוח 14: אחוזי מחוסרי ביטוח פנסיוני מקרב עובדים, לפי שכר ברוטו, 2012
17	לוח 15: שיעור תחלופה פניסיוני, גברים ונשים, ישראל לעומת ממוצע ה-OECD
18	לוח 16: אחוז הקשישים העובדים במדינות ה-OECD, 2000-2017
21	לוח 17: אחוזי עוני בקרב קשישים במדינות ה-OECD, לפני ואחרי תשלומי העברה, 2015
22	לוח 18: שיעור העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה בישראל 2015-2016
22	לוח 19: בעלי פנסיה בחלוקה למגזר, 2012
23	לוח 20: העסקה בקרב קשישים בחלוקה למגזר בישראל, 2017

תקציר מנהלים

- בישראל חיים כ-998 אלף קשישים המהווים 11.4% מאוכלוסיית המדינה. אחוז זה נמוך משמעותית מן הממוצע בקרב מדינות ה-OECD ורק ב-4 מדינות החברות בארגון ישנו אחוז נמוך יותר.
- אחוז הקשישים בישראל משתנה בין האוכלוסיות השונות המרכיבות אותה כאשר קשישי המגזר הערבי מהווים 4.9% בלבד מכלל הקשישים בישראל, והקשישים החרדים מהווים 2.7%.
- יחס התלות בישראל גם הוא מהנמוכים בקרב מדינות ה-OECD ושיעור העלייה ביחס התלות הוא מתון יחסית. עם זאת, נתון זה מתעלם מכך שהזדקנות האוכלוסיה בישראל מתרכזת בעיקר בקרב המגזר היהודי-לא חרדי שהוא בעל שיעורי ההעסקה הגבוהים ביותר בפועל. מכאן, שבעוד יחס תלות הקשישים הוא נמוך בישראל, בחינת העלייה ביחס התלות בקרב המגזר היצרני ביותר במשק מציג מגמה דומה למתרחש בכלל מדינות ה-OECD.
- הכנסות הקשיש בישראל מורכבות מהכנסה פנסיונית ציבורית, דהיינו קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי, הכנסה פנסיונית פרטית ושכר מעבודה. היקף הפנסיה הציבורית בישראל הוא מהנמוכים במדינות ה-OECD והכנסה זו מהווה כ-30% בלבד מהכנסתו הכוללת של הקשיש.
- על מנת שהיקף ההוצאה הציבורית על קצבאות זקנה בישראל יתאם את ממוצע ה-OECD בהתאם ליחס התלות במדינה, יש להגדיל את קצבאות הזקנה בשיעור 20.4% אשר מהווים, נכון לתקציב הביטוח הלאומי לשנת 2018, כ-5.6 מיליארד ש"ח.
- על רקע ההשקעה הנמוכה בקצבאות הזקנה, אחוז הקשישים המועסקים בישראל הוא מהגבוהים במדינות ה-OECD ועומד על מעל ל-20%. עם זאת, בקרב האוכלוסייה הערבית, שיעור הקשישים המועסקים הוא 6.1% בלבד.
- היקף מבוטחי הפנסיה הפרטית בישראל נמצא במגמת עלייה מתמדת מרגע שהחזקת קרן פנסיה הפכה לחובה בשנת 2008. נכון לשנת 2014, 70% מאזרחי ישראל החזיקו בקרן פנסיה לעומת 37% לפני הרפורמה.
- באשר לשיעור העוני בקרב קשישי ישראל, לאחר תשלומי העברה כ-17.7% מוגדרים כעניים, נתון הנמוך רק במעט מהמדינה בעלת שיעור הקשישים העניים הגבוה ביותר, ארה"ב, עם 17.8%.
- כתמונת ראי לכך, אחוז הקשישים העניים בישראל לפני תשלומי העברה היה, נכון לשנת 2015, הנמוך ביותר בקרב מדינות ה-OECD ועמד על כ-42%. מכאן שמערכת ההעברות התקציביות לקשיש בישראל אינה פרוגרסיבית דיה ואינה אפקטיבית בסיוע לקשישים החלשים ביותר בחברה.
- שיעור העוני בקרב קשישים ערבים בישראל עמד, נכון ל-2016, על 57.5% מכלל קשישי המגזר. פערי ההכנסות בין קשיש ערבי לקשיש יהודי באים לידי ביטוי בכלל מקורות ההכנסה בדגש על ההכנסה הפנסיונית הפרטית, כאשר עדכנית ל-2014 רק 16% מהקשישים הערבים נהנו מהכנסה פנסיונית פרטית.

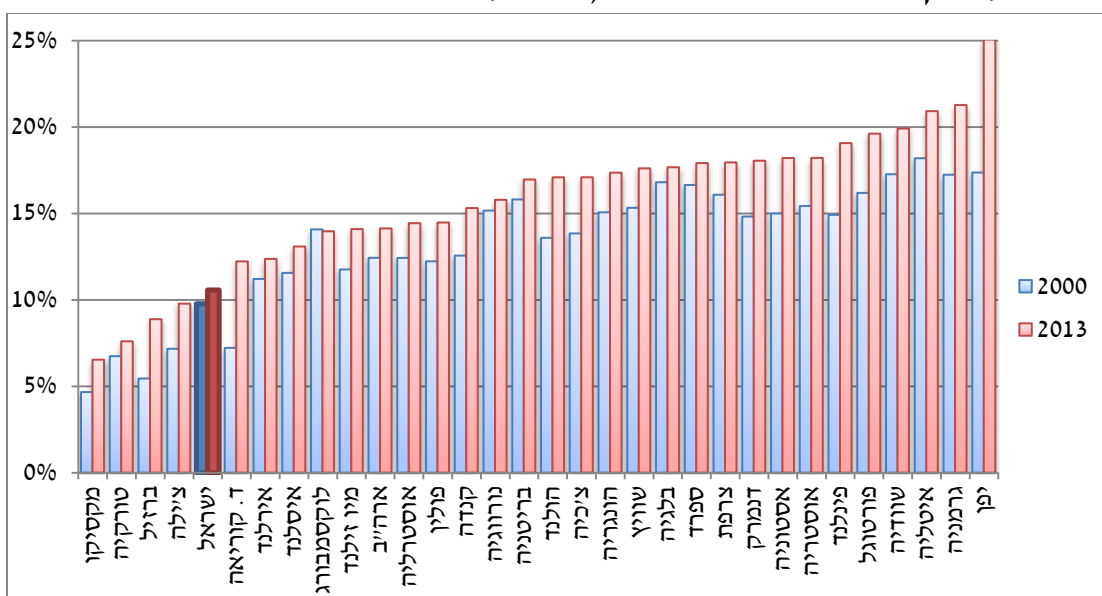
חלק א' - נתונים דמוגרפיים

שיעור הקשישים בישראל

עדכנית לשנת 2017, כ-11.4% מאוכלוסיית ישראל, 998 אלף תושבים, הינם קשישים על פי הגדרת המדינה, דהיינו בני 65 ומעלה. מתוך אלה, כ-422 אלף, כמעט 5% מכלל האוכלוסייה וכ-42% מאוכלוסיית הקשישים, הם בני 75 ומעלה¹. נתונים אלה משקפים עלייה מתמשכת באחוז הקשישים בישראל, זאת בקורלציה למגמה כלל עולמית של הזדקנות האוכלוסייה עקב עלייה בתוחלת החיים וירידה בקצב הילודה.

לפי נתוני ה-OECD, מגמת הזדקנות האוכלוסייה מאפיינת את כלל המדינות החברות בארגון, להוציא את לוקסמבורג, אולם היקפיה משתנים באופן משמעותי בין מדינה למדינה. בישראל, קצב הזדקנות האוכלוסייה הוא מתון באופן משמעותי ביחס למוצע בקרב מדינות ה-OECD. כך, בין השנים 2000 ל-2013 נרשמה עלייה של כ-8% בשיעור הקשישים בישראל, בעוד אחוז העלייה הממוצע בקרב מדינות ה-OECD עמד על מעל ל-20%. זאת ועוד, ישראל נחשבת לאחת המדינות הצעירות בארגון, כאשר שיעור הקשישים הממוצע במדינות החברות בו עומד על 15%².

לוח 1: שיעור הקשישים במדינות ה-OECD, 2000 לעומת 2013.

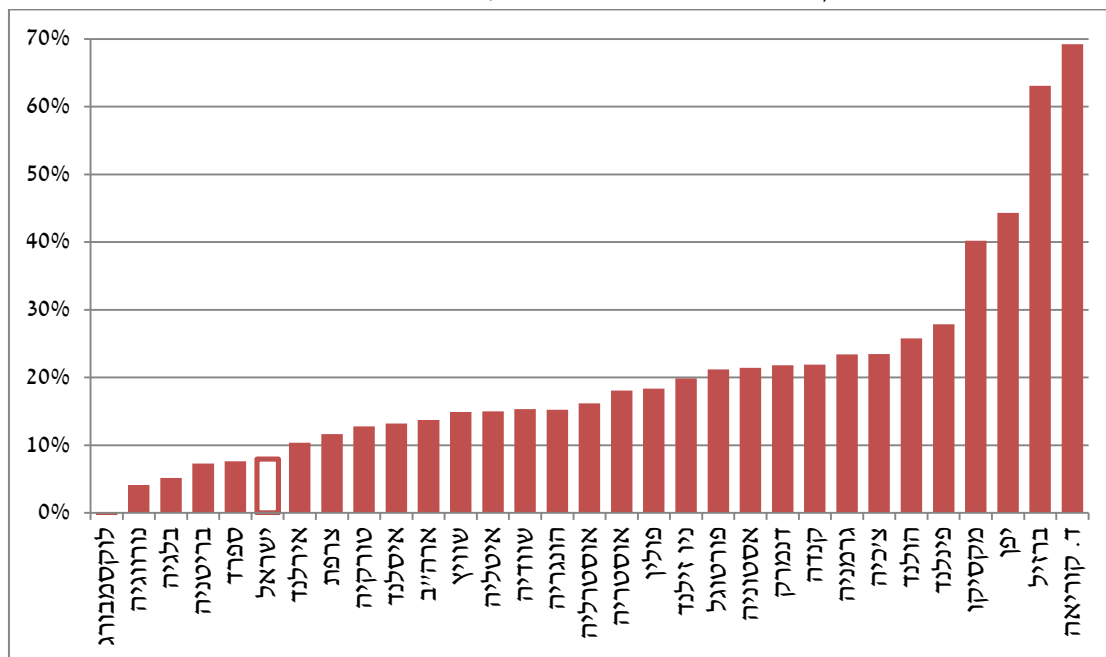


נתונים : OECD.Stat.

¹ ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון 2017 (ירושלים, 2018).

² OECD (2015) "Population", OECD.Stat (database), https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R [accessed: 19.11.18].

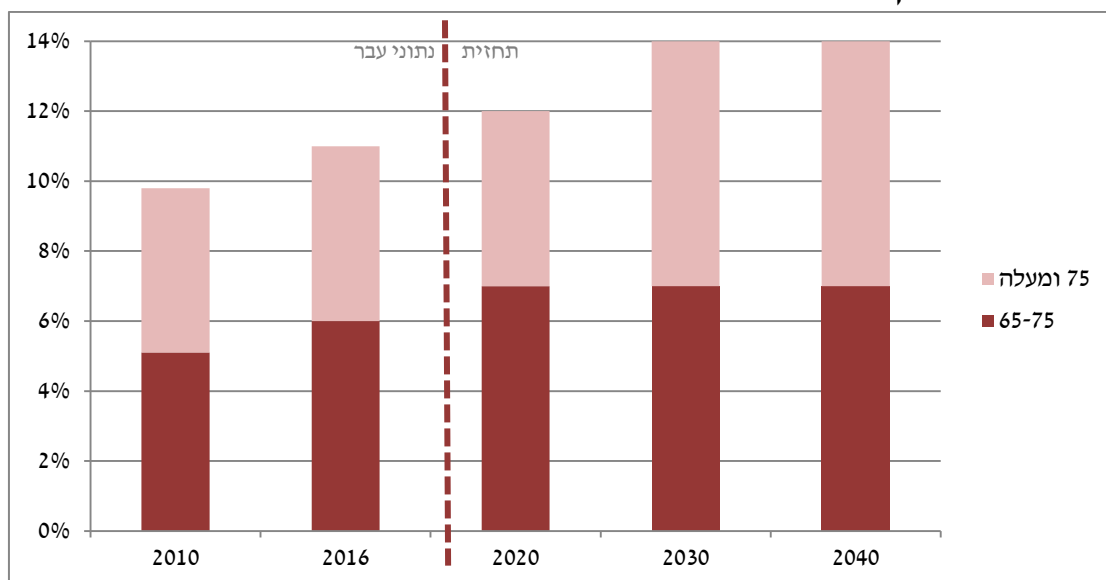
לוח 2: השינוי בשיעור הקשישים במדינות ה-OECD, 2000 לעומת 2013.



נתונים : OECD.Stat.

הגורם המרכזי לעלייה המתונה יחסית בישראל הינו שיעור הילודה הגבוה במדינה. בישראל ישנם 3.1 ילדים על כל אישה לעומת 1.7 בשאר מדינות הארגון³. על אף קצב העלייה האיטי יחסית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעריכה כי אחוז הקשישים בישראל יעמוד בשנת 2030 על מעל 14%-14 מהאוכלוסייה, כאשר 50% מאלה יהיו בני 75 ומעלה⁴.

לוח 3: תחזית הזדקנות האוכלוסייה בישראל



נתונים : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

³ Giorno, C. and J. Adda, "Improving the pension system and the welfare of retirees in Israel", *OECD Economics Department Working Papers*, no. 1288 (2016).

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מבוגרים בני 55 ומעלה". מתוך סטטיסטיקל 160 (ירושלים, 2016).

ההרכב הדמוגרפי של קשישי ישראל

אחוז הקשישים בישראל משתנה בין האוכלוסיות השונות בה כאשר המגזר הערבי והחרדי הינם הצעירים ביותר במדינה. בעוד **האוכלוסייה הערבית** מהווה כ-20.8% מכלל האוכלוסייה בישראל, אחוז הקשישים הערבים, מקרב כלל הקשישים במדינה, עומד על 4.9% בלבד. הסיבה להבדל זה הינה שילוב של שיעור ילודה גבוה בקרב האוכלוסייה הערבית, ביחס לאוכלוסייה היהודית, ותוחלת חיים נמוכה יותר. כך, תוחלת החיים הממוצעת לגבר בישראל עמדה בשנת 2015 על 80.1 שנים אולם תוחלת החיים הממוצעת לגבר ערבי עמדה על 76.9 בלבד. בקרב נשים, בעוד תוחלת החיים בקרב כלל האוכלוסייה עמדה על 84.1, תוחלת החיים של נשים ערביות עמדה על 81.1 שנים. זאת ועוד, אחוז הצעירים במגזר הערבי מעיד על שיעורי הילודה הגבוהים במגזר זה. נכון ל-2017 הגיל החציוני בקרב האוכלוסייה הערבית עמד על 23.1, לעומת 32 בקרב יהודים. שיעור בני ה-0-19 באוכלוסייה הערבית עמד על 44% מכלל הערבים בישראל בעוד שיעור בני הגילאים האלו באוכלוסייה הכללית עמד על 36% בלבד.⁵

בקרב האוכלוסייה החרדית ניכרת מגמה דומה. אחוז הקשישים החרדים עומד על 2.7% בלבד בעוד אחוז החרדים בקרב האוכלוסייה הכללית עומד על 11%. במקרה זה, לא ניתן להצביע על הבדלים בתוחלת החיים בין האוכלוסייה החרדית לכלל האוכלוסייה במדינה ועל כן האחוז הנמוך נובע כולו משיעורי הילודה הגבוהים בקרב האוכלוסייה.⁶

לאור האמור, הרי שהנתונים אודות קצב ההזדקנות האיטי של האוכלוסייה בישראל מטעים שכן קצב ההזדקנות של האוכלוסייה היהודית-לא חרדית, המהווה כוח העבודה המרכזי בשוק העבודה הישראלי דהיום, קרוב הרבה יותר לקצב ההזדקנות הממוצע במדינות ה-OECD. כך, אם ב-2009 12.6 אחוזים מהאוכלוסייה היהודית-לא חרדית היו קשישים, הרי שתוך 5 שנים, בשנת 2014, הנתון עלה ל-14%, דהיינו עלייה של 11% ב-5 שנים בלבד.⁷ בהתאם, נראה כי **הזדקנות האוכלוסייה בישראל תשפיע על המשק הישראלי באופן מואץ כיוון שהזדקנות זו באה לידי ביטוי בעיקר בקרב האוכלוסייה היצרנית ביותר במשק.**

חלק ב' - גיל הפרישה

מגמת הזדקנות האוכלוסייה היא בעלת השלכות מרחיקות לכת על המבנה החברתי והכלכלי של המדינה, לאור התלות הטבעית של אוכלוסיית הקשישים בסיוע כלכלי וחברתי מן המדינה ומן האוכלוסייה הצעירה בה. בהתאם, ישראל, כמו שאר מדינות העולם, נערכת לעיצוב מחדש של תפיסתה את אוכלוסיית הגיל השלישי, בדגש על בחינת מערך הפנסיות במדינה, נושא עליו תורחב היריעה בהמשך, והעלאת גיל הפרישה.

כיום, גיל הפרישה בישראל עומד על 67 לגברים ו-62 לנשים, לעומת 65 ו-62, בהתאמה, בעבר. בהעלאת גיל הפרישה, מבקשת המדינה להאריך את תקופת הפרייה הכלכלי של אזרחיה וכך להקל על הנטל הפנסיוני המוטל עליה ועליהם. בצורה זו, ישראל מבקשת להלחם בעליית יחס התלות

⁵ ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון 2017 (ירושלים, 2018).

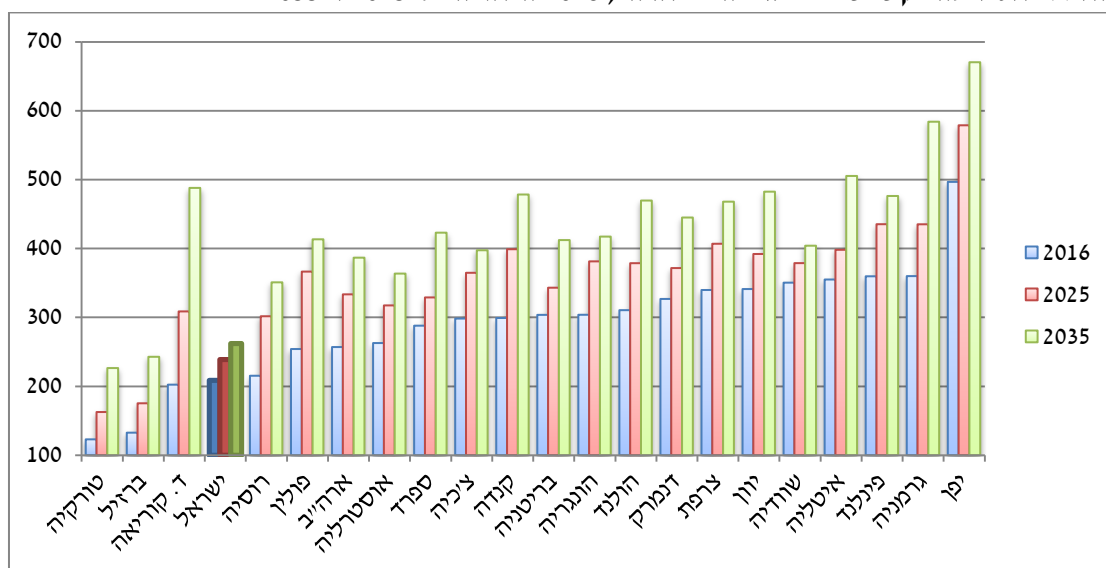
⁶ ח. שטייר, וח. בלייד, "עוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל", מתוך דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2014 (ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 2014).

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059 (ירושלים, 2012).

הבחון את גודל האוכלוסייה הקשישה אל מול גודל האוכלוסייה בגילאי העבודה. ככל שגיל הפרישה יעלה, גילאי העבודה יורחבו ויחס התלות בין קשישים לתושבים בגיל העבודה יקטן. כיום, יחס התלות בישראל הוא מהנמוכים בעולם ועמד, נכון ל-2016, על 209 בני 65 ומעלה לכל אלף תושבים בגילאי עבודה. יצוין כי נתון זה מחשב, בכלל המדינות, את יחס התלות על בסיס גיל פרישה של 65, לגברים ונשים כאחד. לא קיים נתון הבוחן את יחס התלות תוך התבססות על גילאי הפרישה החוקיים בכל מדינה.

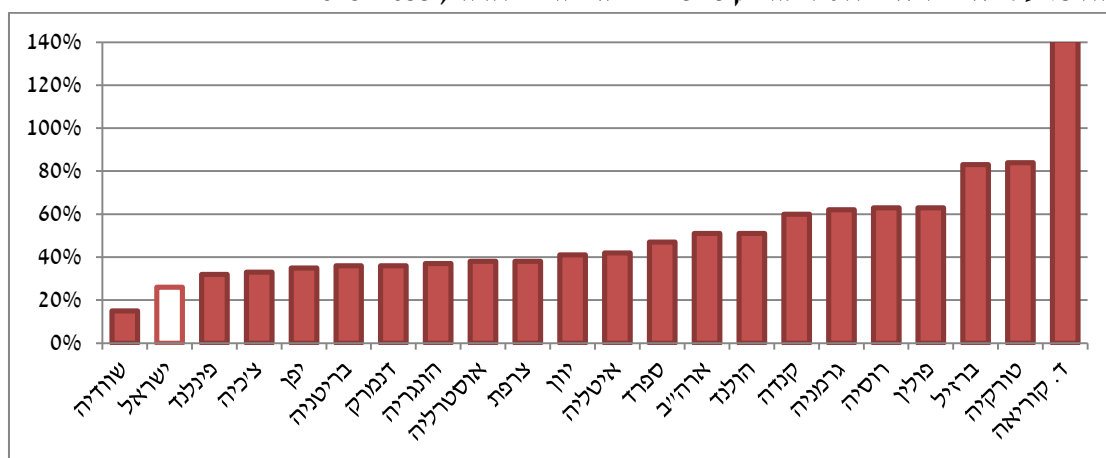
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעריכה כי יחס התלות צפוי לגדול ולעמוד בשנת 2035 על 262. כלומר, צפויה עלייה של 26% בשיעור יחס התלות, זאת מבלי להתייחס להשפעות העלאת גיל הפרישה. לשם השוואה, בכלל מדינות העולם, מלבד שוודיה, שיעור העלייה צפוי להיות גבוה יותר⁸.

לוח 4: יחס תלות קשישים במדינות נבחרות, 2016 ותחזיות ל-2025 ו-2035



נתונים: ג. ברודסקי, י. שנוור ו.ש. באר, בני 65+, שנתון סטטיסטי מספר 19.

לוח 5: עלייה צפויה ביחס תלות קשישים במדינות נבחרות, 2016-2035



נתונים: ג. ברודסקי, י. שנוור ו.ש. באר, בני 65+, שנתון סטטיסטי מספר 19.

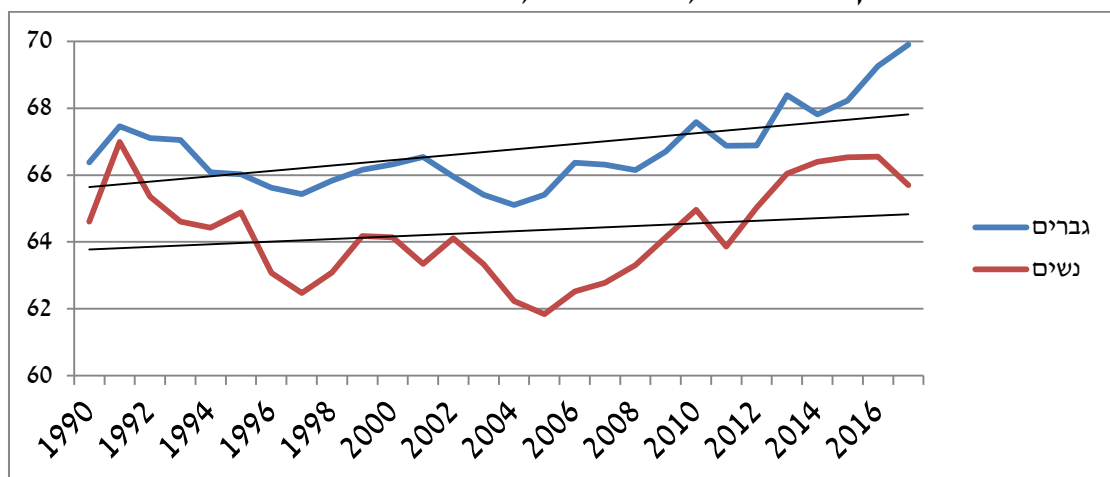
⁸ ג. ברודסקי, י. שנוור ו.ש. באר, בני 65+, שנתון סטטיסטי מספר 19 (ירושלים: מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, 2017).

להעלאת גיל הפרישה במדינה השלכה כפולה: מצד אחד, היא מסייעת לקשישים, עם הגעתם לגיל הפרישה החדש, בכך שהיא מאפשרת קצבאות פנסיוניות גבוהות יותר בעת הפרישה, במיוחד במקרים של פנסיה צוברת מסוג DC, עליה יפורט בהמשך. במקביל, ולמרות העלייה בקצבה של כל קשיש, הרי שהעלאת גיל הפרישה מובילה לצמצום כמות הקשישים הזכאים לפנסיה ועל כן ההוצאה של המדינה ושל קרנות הפנסיות אינה עולה באופן משמעותי.

מנגד, להעלאה זו השלכות שליליות על אלה שאינם מסוגלים להמשיך לעבוד עד להגעתם לגיל הפרישה החדש. מסיבה זו, העלאת גיל הפרישה צריכה להעשות תוך בחינת מגמות העבודה בקרב האוכלוסיה המבוגרת במדינה ותוך הבטחת סיוע לאלה שאינם מסוגלים להמשיך לעבוד. בהקשר זה, בעוד גיל הפרישה הרשמי בישראל עומד, כאמור, על 67 לגברים ו-62 לנשים, גיל הפרישה האפקטיבי, דהיינו גיל הפרישה הממוצע בפועל, עמד, בין השנים 2012-2017, על 65.7 ו-69.9 בהתאמה. מכאן שבישראל קיים פער של 2.9-3.7 שנים בין גיל הפרישה הרשמי לגיל הפרישה בפועל של האוכלוסייה. פער זה נחשב לגדול משמעותית ביחס לשאר מדינות ה-OECD, בהן הפער הממוצע עומד על 0.9 לגברים ו-0.1 לנשים. יצוין עוד כי גיל הפרישה האפקטיבי בישראל נמצא במגמת עלייה מתמשכת, כאשר ב-1985-1990 עמד על 66.4 לגברים ו-64.7 לנשים.

לנתונים אלה שתי משמעויות מרכזיות. מצד אחד, הם מצביעים על גמישות שוק העבודה בישראל והתאמתו היחסית לתהליך הזדקנות האוכלוסייה, כך שהשוק עצמו מאפשר תעסוקה לבני הגיל השלישי אשר המדינה טרם הכירה בהם כגילאי עבודה. מנגד, בחינת הנתון על רקע מקורות ההכנסה של האוכלוסייה הקשישה בישראל מבהירה כי תלות הקשיש בהכנסה מעבודה נמשכת גם מעבר לגיל שבו המדינה מכירה בזכות הפרט לפרוש לגמלאות. מכאן שאחוזי ההעסקה הגבוהים לא נובעים מגמישות שוק העבודה, אלא מהצורך העז של הקשיש הישראלי לצאת לעבודה.⁹

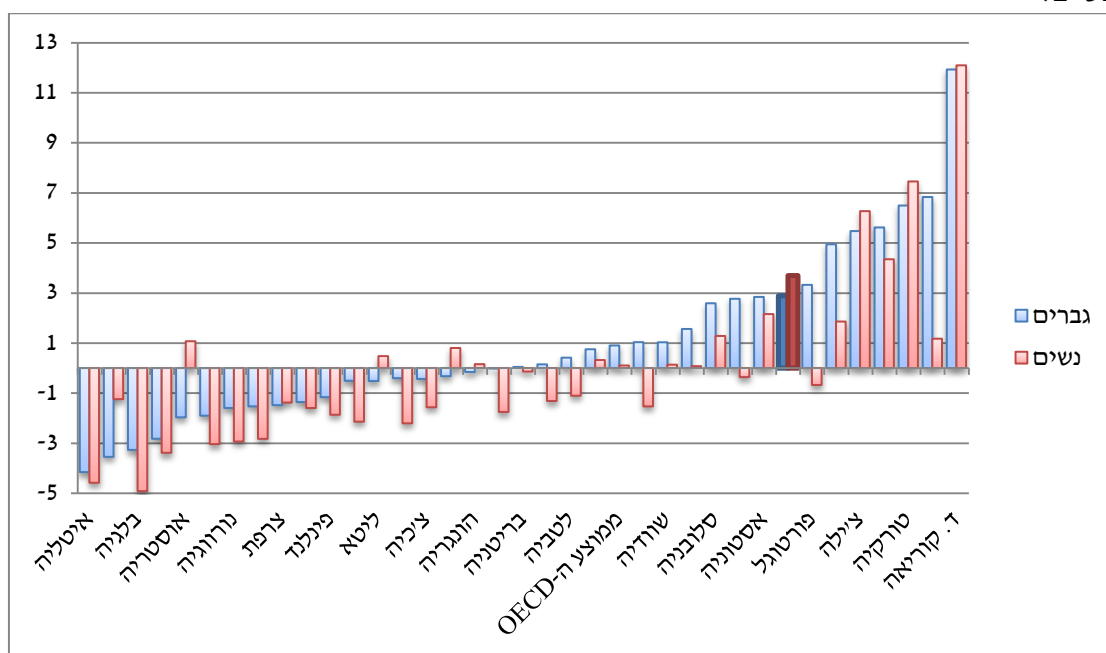
לוח 6: גיל פרישה אפקטיבי בישראל, גברים ונשים, בחישוב חמש שנתי.



נתונים: OECD.Stat.

⁹ OECD. "Ageing and Employment Policies - Statistics on average effective age of retirement" (database). 2017. http://www.oecd.org/els/emp/Summary_values.xls [accessed: 19.11.18].

לוח 7: הפרש בשנים בין גיל פרישה אפקטיבי לגיל פרישה רשמי במדינות ה-OECD, גברים ונשים.

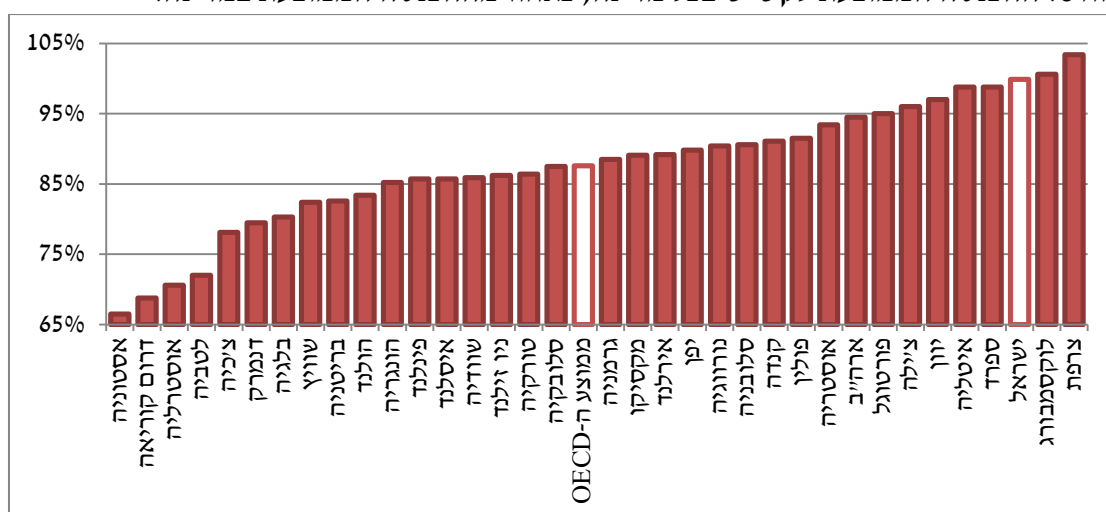


נתונים : OECD.Stat

חלק ג' - הכנסות הקשיש בישראל

ככלל, ההכנסה הממוצעת של קשיש בישראל נחשבת לגבוהה ביחס להכנסה הממוצעת במשק. כך, בהתאם לנתונים העדכניים ביותר, מדצמבר 2015, ההכנסה הכוללת של קשיש בישראל היוותה 99.9% מההכנסה הממוצעת בישראל, זאת בעת שבקרר מדינות ה-OECD הממוצע עמד על 87.6%. ישראל, צרפת ולוקסמבורג הינן המדינות היחידות בהן ההכנסה של בני 65 ומעלה שווה או גבוהה להכנסה הממוצעת בקרב האוכלוסיה הכללית.¹⁰

לוח 8: ההכנסה הממוצעת לקשיש בכל מדינה, כאחוז מההכנסה הממוצעת במדינה.



נתונים : OECD, Pensions at a Glance 2017.

¹⁰ OECD, Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators (Paris: OECD Publishing, 2017): 133.

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

לקשיש 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 הקשיש מארבעת מקורות אלה. יצויין כי מעבר אליהם, קיים רובד החיסכון האישי, דהיינו כספים אשר נחסכו על-ידי הקשיש במהלך חייו שלא דרך החיסכון הפנסיוני, המהווים מקור כספי נוסף.

קצבאות זיקנה

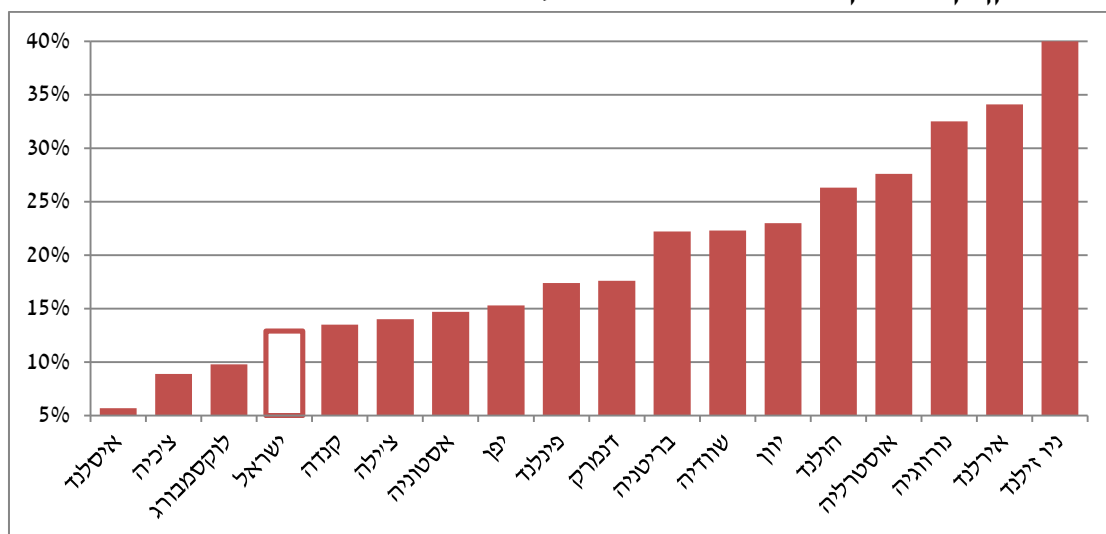
כל אזרח ישראלי אשר שילם דמי ביטוח לאומי, בין אם כהפרשה ממשכורתו ובין אם כתשלום נפרד, במשך 10 שנים או יותר זכאי לקבלת קצבת זיקנה מבוססת זכויות (DB) החל מגיל 70 לגברים ו-65 לנשים. בהתאם למבחן הכנסה, יכול הקשיש לקבל קצבה זו החל מגיל 67 לגברים ו-63 לנשים. כיוון שמדובר בקצבה מבוססת זכויות, גובהה אחיד והיא אינה תלויה בהיקף ההפרשות של הפרט במהלך שנות התשלום. הקצבה הבסיסית עומדת על 1,535 ש"ח ליחיד מתחת לגיל 80 ו-1,622 ש"ח מעל גיל זה. עם זאת, החל מהשנה החמישית להפרשה מוענקת תוספת ותק בשיעור של 2% לשנה, עד לתקרה של 50%. מכאן שמבוטח אשר שילם דמי ביטוח לאומי 29 שנים ומעלה זכאי לקצבה בגובה 2,303 ש"ח ועם הגיעו לגיל 80 לקצבה בסך 2,433 ש"ח. זאת ועוד, קשיש אשר החל לקבל קצבתו במועד הזכאות המוחלט, זכאי לתוספת של 5% לכל שנת דחייה, כך שקצבתו תעמוד על 2,648 ש"ח עד גיל 80 ועל 2,748 ש"ח לאחר גיל זה.

לאור האמור, קצבת הזיקנה בישראל, גם לאחר חישוב התוספות המוענקות, נמוכה באופן משמעותי משכר המינימום במדינה, העומד על 5,300 ש"ח¹¹. לפי נתוני ה-OECD, שיעור קצבת הזיקנה בישראל עומד על 12.91% בלבד מהשכר הממוצע במשק, כאשר בקרב רוב מוחלט של מדינות הארגון, הנתון גבוה יותר¹².

¹¹ המוסד לביטוח לאומי, קצבאות והטבות. <https://www.btl.gov.il/benefits/Pages/default.aspx> [גישה: 19.11.18].

¹² OECD, Pensions at a Glance 2017.

לוח 9: היקף קצבת הזקנה כאחוז מהשכר הממוצע במדינה.



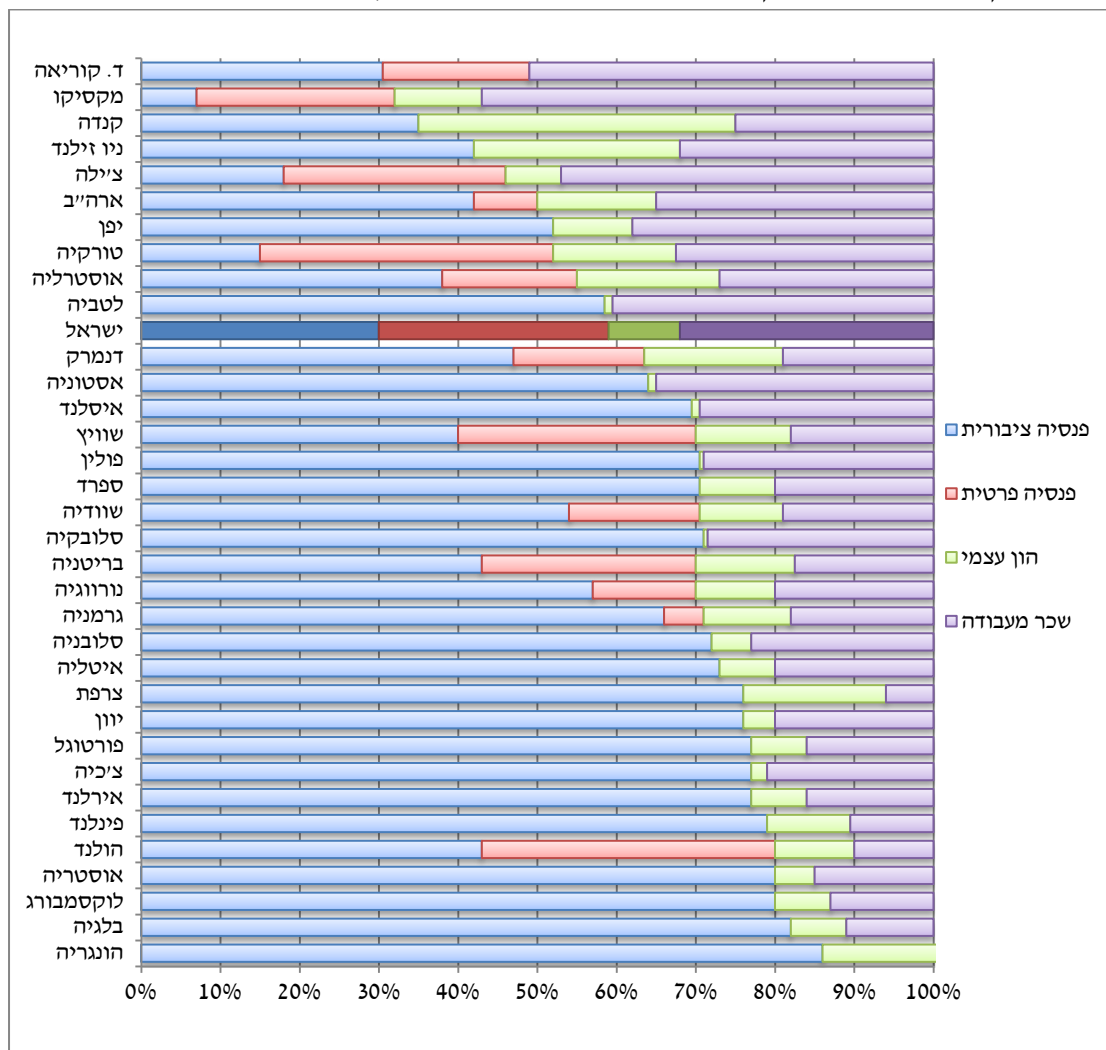
נתונים: OECD, Pensions at a Glance.

לאור זאת, הקשיש בישראל אינו יכול להתקיים בעזרת קצבת הזקנה בלבד ונדרש למקורות הכנסה נוספים אשר יספקו את החלק הארי של הכנסתו. מבחינת מקורות ההכנסה של קשישים בישראל עולה כי עדכנית ל-2015, קצבת הזיקנה היוותה 30% בלבד מהכנסתו הממוצעת של הקשיש. נתון זה ממקם את ישראל בתחתית דירוג מדינות ה-OECD, כאשר רק בשלוש מהמדינות החברות בארגון (צ'ילה, טורקיה ומקסיקו) אחוז זה נמוך יותר¹³. משמעות הדבר היא שהקשיש הממוצע בישראל זקוק למקורות הכנסה נוספים, מעבר לקצבת הזקנה, הרבה יותר משזקוק להם קשיש מקביל ברוב המדינות החברות בארגון. קשיש ישראלי אשר אינו זוכה למקורות מימון נוספים, עקב היעדר ביטוח פנסיוני פרטי ו/או חוסר יכולת לעבוד, נאלץ להתמודד עם הכנסה מזערית של פחות מחמישית מהמשכורת הממוצעת במשק. בהתאם, ניתן לומר כי אוכלוסיית הקשישים אשר לא זכאית לפנסיה פרטית ו/או אינה מסוגלת לעבוד, נידונה לעוני חריף.

העובדה שקצבת הזקנה בישראל נמוכה באופן משמעותי מקצבאות הזקנה במרבית מדינות ה-OECD משמעה שמערכת הביטוח האוניברסלית בישראל לקשיש גרסיבית 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 הקשיש בישראל. כלומר, הרכיב הפרטי, מבוסס הכנסות מהווה חלק משמעותי יותר בביטחון הפנסיוני בישראל מאשר במדינות אחרות, דבר המשמר פערים כלכליים-חברתיים גם בקרב קשישים.

¹³ Ibid.

לוח 10: מקורות ההכנסה של קשיש ממוצע במדינות ה-OECD, 2015.

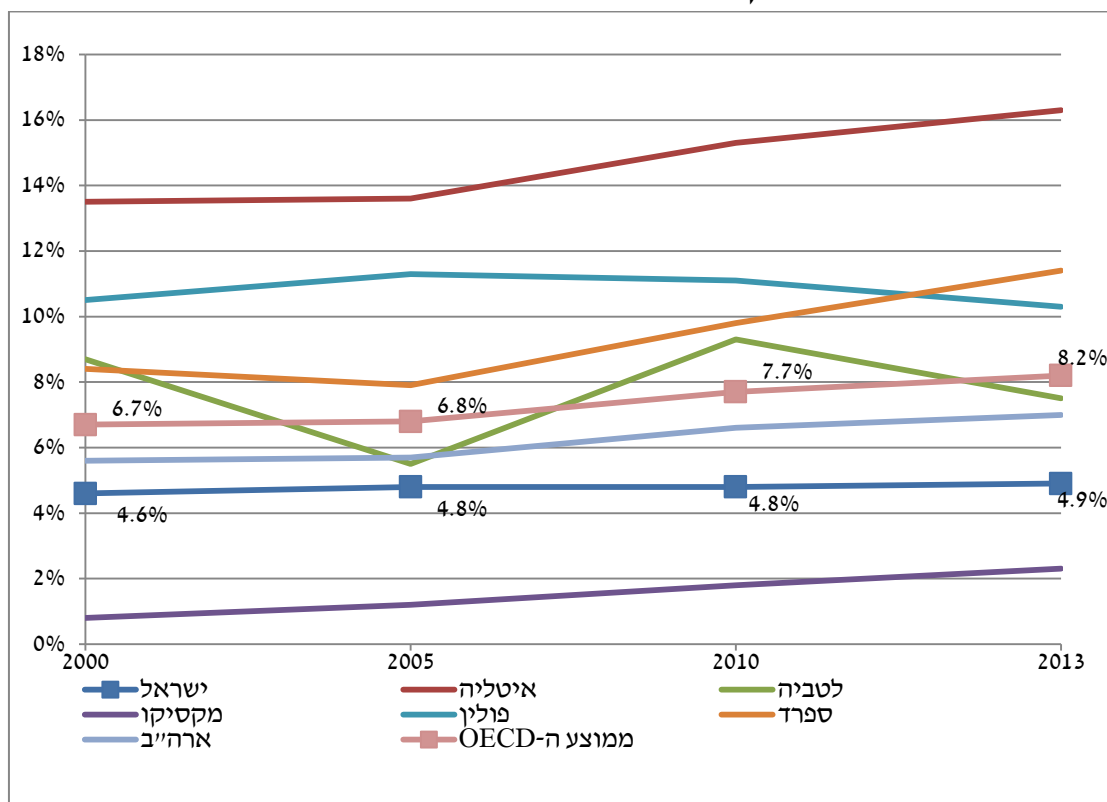


נתונים: OECD, Pensions at a Glance.

אם כך, מובן כי ההוצאה הציבורית על קשישים בישראל היא מן הנמוכים ב-OECD. הוצאה זו עמדה ב-2013 על 4.9% מהתמ"ג בישראל, לעומת ממוצע של 8.2% בקרב המדינות החברות בארגון. זאת ועוד, שיעור העלייה בהוצאה זו עמד, בין השנים 2000 ל-2013, על 6.5% בלבד, בעוד שהעלייה בהוצאה בקרב מדינות ה-OECD עמד, בממוצע, על 22.3%.¹⁴

¹⁴ Ibid: 142.

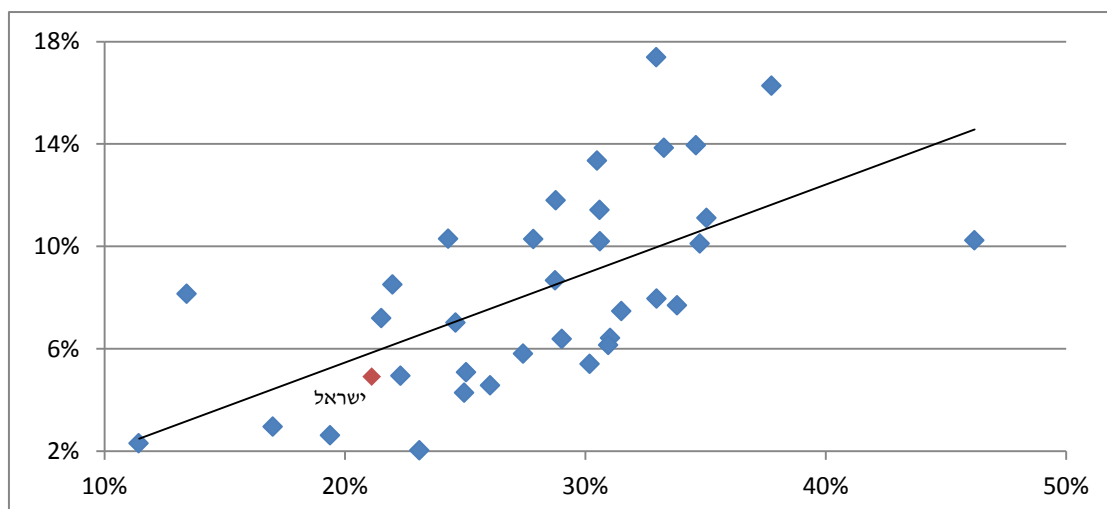
לוח 11: ההוצאה הציבורית על קשישים כאחוז מהתמ"ג במדינות OECD נבחרות.



נתונים: OECD, Pensions at a Glance.

בחינת אחוז ההוצאה על קצבת הזקנה ביחס ליחס התלות במדינה מצביע על כך שהפער בין ישראל לממוצע בקרב מדינות ה-OECD אמנם קיים, אולם מתון יותר משנדמה בתחילה. הסיבה לכך היא שבישראל שיעור האוכלוסייה המבוגרת נמוך משמעותית מברוב מדינות ה-OECD, כך שיחס התלות במדינה נמוך. בצורה זו ניתן גם להסביר את מגמת העלייה המתונה בשיעור ההוצאה בישראל שכן האוכלוסייה במדינה מזדקנת בקצב מתון יותר מברוב מדינות ה-OECD.

לוח 12: ההוצאה הציבורית לקשיש במדינה, כאחוז מהתמ"ג, ביחס ליחס התלות במדינה מקרב מדינות ה-OECD.



נתונים: OECD, Pensions at a Glance.

על אף זאת, כדי שהיקף ההוצאה הציבורית על קצבאות זקנה בישראל יתאם את ממוצע ה-OECD בהתאם ליחס התלות במדינה, יש להגדיל את **קצבאות הזקנה בשיעור 20.4% אשר מהווים, נכון לתקציב הביטוח הלאומי לשנת 2018, 5.6 מיליארד ש"ח**. חישוב זה מבוסס על כך ששיעור ההוצאה הנוכחי בישראל עומד על 4.9%, כאשר ההוצאה למדינה בעלת יחס תלות של 22%, כמו בישראל, צריכה לעמוד על 5.9% לערך. דהיינו, יש להביא לגידול בתקציב קצבאות הזקנה בשיעור של כחמישית מהתקציב הנוכחי, העומד על 28.3 מיליארד ש"ח¹⁵.

פנסיה פרטית

כאמור לעיל, עקב ההיקף המצומצם מאוד של הרובד הפנסיוני הראשון בישראל, קרי הפנסיה הציבורית, הרי שהתלות של הקשיש 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 הציעו קצבת זקנה בשיעור של 2% מהמשכורת בעת פרישה לכל שנת הפרשה. 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 הקשיש בקרן הפנסיה שלו, גיל פרישתו והערכת תוחלת חייו העתידית. בעת פרישתו של הקשיש נקבעת לו קצבה אשר גובהה מחושב על ידי חלוקת היקף חסכונו הפנסיה שצבר במספר החודשים המפרידים בינו לבין תוחלת החיים הממוצעת בישראל. 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 בישראל¹⁶. רפורמה זו נעשתה על רקע החשש כי המשך הפעילות בתצורת DB תוביל למצב שהפרשות עתידיות של עובדים ומעסיקים יהיו נמוכות מהקצבאות שיוענקו לקשישים הזכאים, דבר אשר היה מוביל את קרנות הפנסיה לגרעון תקציבי וקריסה.

כיוון שהרפורמה המדוברת לא הונהגה באופן רטרואקטיבי, עד היום ישנו אחוז גבוה של קשישים בישראל הזכאים לקצבת פנסיה מבוססת זכויות וכן ישנם עובדים בישראל אשר טרם פרשו לגמלאות וייהנו, עם פרישתם, מפנסיה מסוג זה. שיעור הזכאים לפנסיה מבוססת זכויות נמצא כעת במגמת עלייה אולם הוא צפוי להתחיל לרדת בעוד מספר שנים כך שעד 2060 אחוז הזכאים יהיה מזערי. יצויין כי לאור העובדה ששיעור הזכאים בקרב עובדי משרד הביטחון הינו חסוי, לא

¹⁵ המוסד לביטוח לאומי, *הצעת תקציב לשנת 2018 ואומדן ביצוע לשנת 2017* (ירושלים, 2017).

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

קיימים נתונים מדויקים בנושא¹⁷. עם זאת, 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-1.9-1.8 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-2060¹⁸.

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 הקשישים 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 במדינה¹⁹.

הרפורמה השנייה במערך הפנסיה התרחשה בשנת 2008 וזאת לאחר שבלחץ המדינה הגיעו, בנובמבר 2007, נציגי המעסיקים וההסתדרות הכללית להסכם קיבוצי הנוגע להסדרת מערך הפנסיה של עובדי ההסתדרות. במסגרת הסכם זה נקבע כי כל עובד יהיה בעל ביטוח פנסיוני אליו יופרשו 12.5% ממשכורתו, כאשר המעסיק מפריש שני שלישים מהסכום והעובד את היתר. בעקבות החתימה, פרסם משרד האוצר בשנת 2008 צו הרחבה להסכם, אשר מחיל אותו על כלל עובדי ומעסיקי המשק. בעקבות זאת, הפרשות לפנסיה הפכו לחובה על פי דין, כאשר העובדים הנכללים תחת הצו הם אלה אשר הועסקו לפחות שישה חודשים רצופים בידי אותו מעסיק. מרגע שנפתח קרן פנסיה לעובד, הוא יזכה להמשך הפרשות לקרן גם במידה ועזב את מקום עבודתו והועסק על ידי מעסיק אחר. 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.

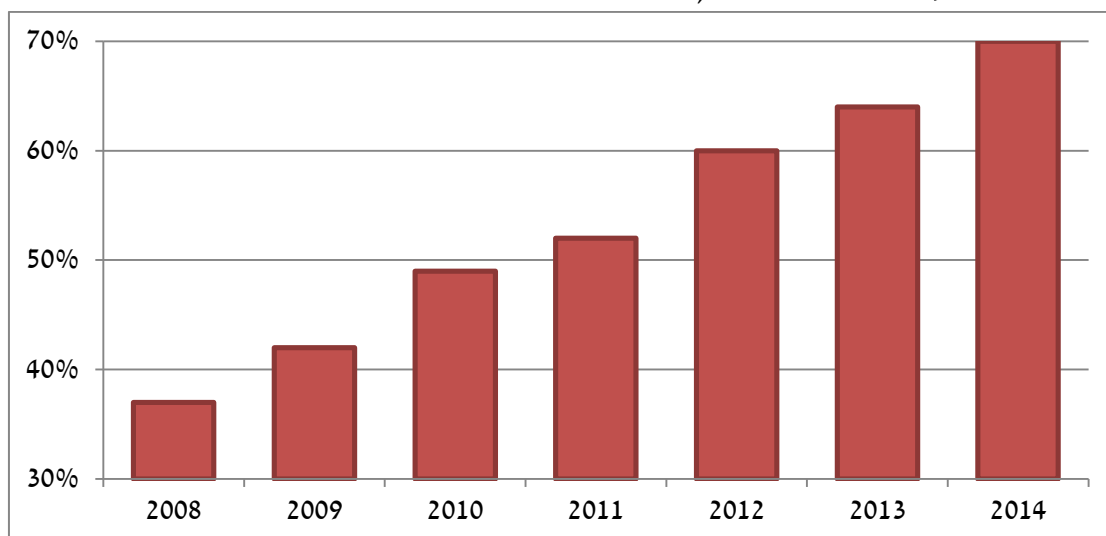
¹⁷ ע. לוי, *מידע בנושא תשלומי פנסיה תקציבית* (ירושלים: מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2013).

¹⁸ Giorno and Adda, "Improving the pension system and the welfare of retirees in Israel": 10.

¹⁹ א. ספיבק, "הפנסיה בישראל ובעולם: כיווני התפתחות עיקריים, גישות והשפעות אידיאולוגיות", מתוך *מחלוקות בכלכלה, סדרה שנייה, מחלוקת בכלכלה 4* (ירושלים: התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר, 2013), 24.

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

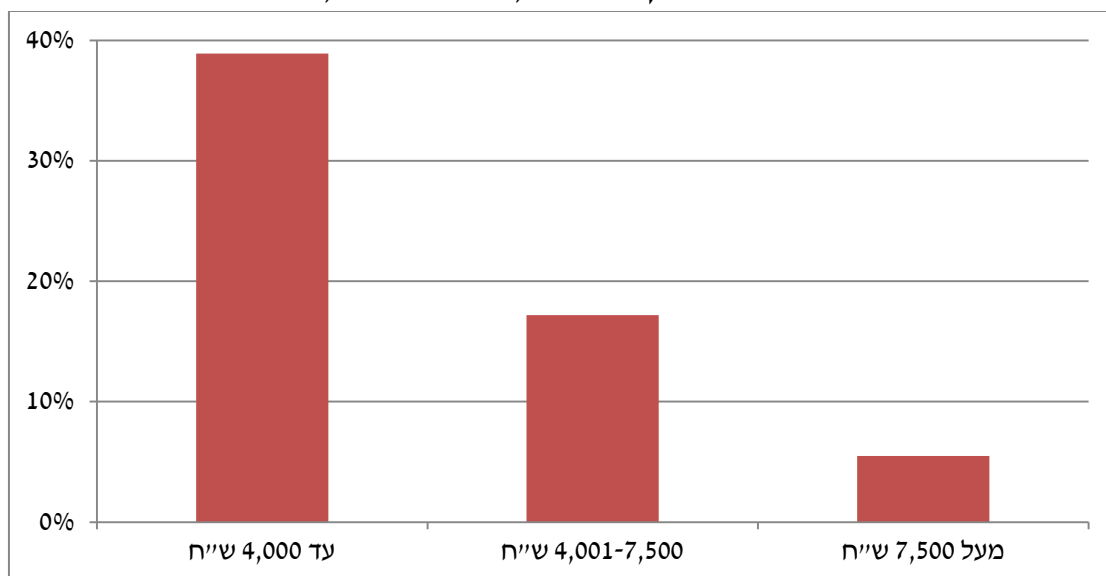
לוח 13: אחוז בעלי הפנסיה בישראל, 2008-2014



נתונים: Giorno and Adda, *Improving the Pension System*.

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 האוכלוסיה 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.

לוח 14: אחוזי מחוסרי ביטוח פנסיוני מקרב עובדים, לפי שכר ברוטו, 2012.



נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

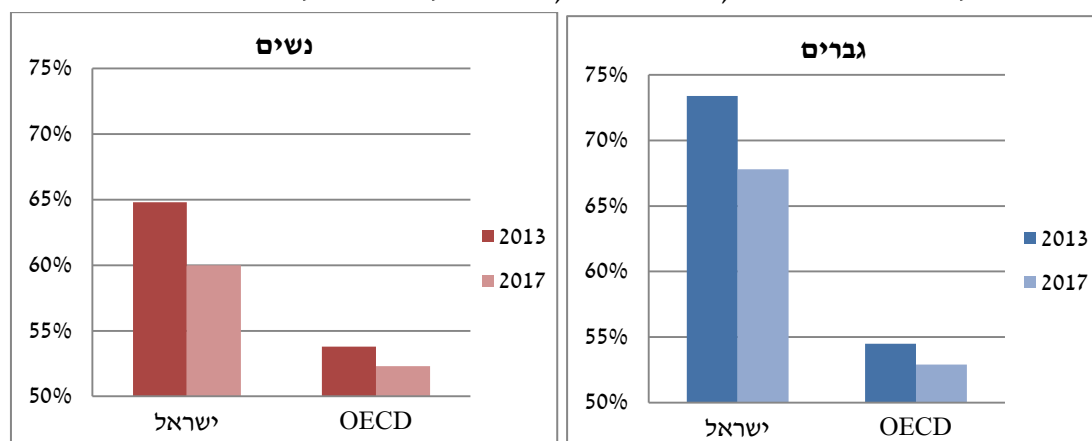
²¹ Giorno and Adda, "Improving the Pension System and the Welfare of Retirees in Israel".

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

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 אוכלוסיה 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 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, לקשיש בישראל נחשבת לגבוהה ביחס למדינות ה-OECD. שיעור התחלופה הפנסיוני בישראל עומד, נכון ל-2017, על 67.8% מהמשכורת הממוצעת במשק לגברים ו-60% לנשים. לשם השוואה, הממוצע בקרב מדינות ה-OECD עומד על 52.9% ו-52.3% 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 2013 ל-2017 שיעור התחלופה למשכורת הממוצעת בישראל ירד, לגברים ונשים כאחד, בכ-7.6% בעוד ממוצע מדינות ה-OECD ירד ב-2.9% בלבד. מגמה זו מעידה על **שחיקה משמעותית בגובה הפנסיה בישראל**, שחיקה שצפויה להתגבר ככל ששיעור זכאי הפנסיה התקציבית ירד ושיעור זכאי הפנסיה הצוברת יעלה²⁵.

לוח 15: שיעור תחלופה פניסיוני, גברים ונשים, ישראל לעומת ממוצע ה-OECD



נתונים: OECD, Pensions at a Glance 2017.

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

²⁴ <https://mof.gov.il/BudgetSite/Pages/IndependentMustPension.aspx> [גישה: 19.11.18].
²⁵ <https://haotzarsheli.mof.gov.il/Subject/Pages/Default-Pension-Funds.aspx> [גישה: 19.11.18].

²⁵ OECD, Pensions at a Glance 2017.

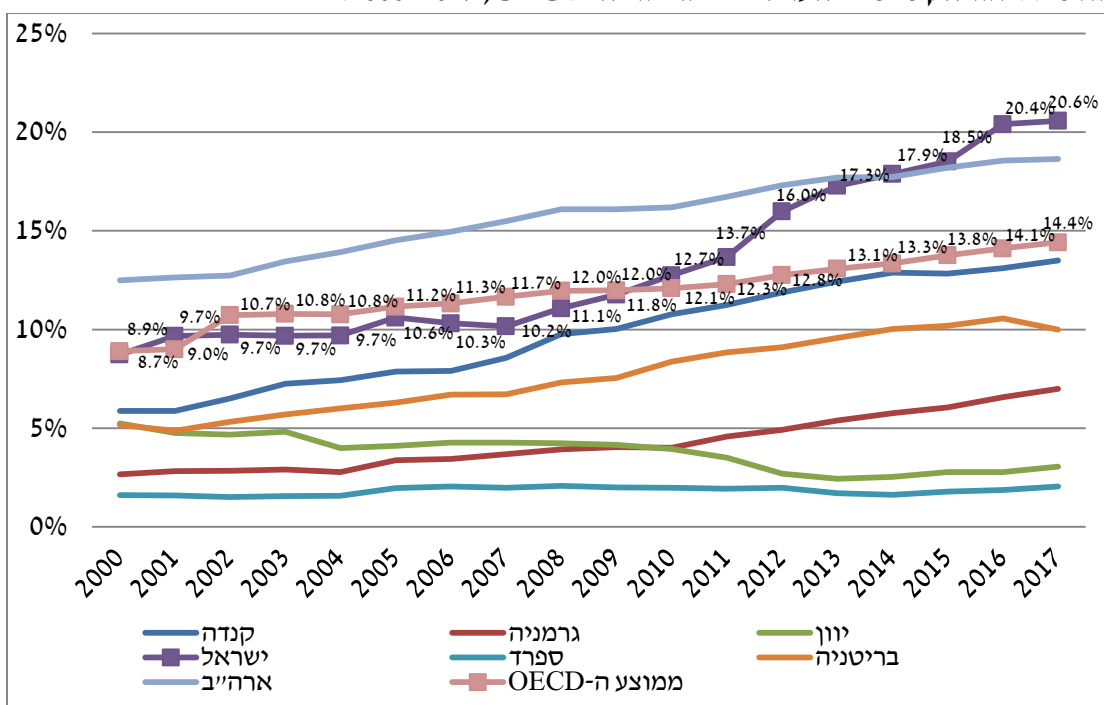
הכנסות מעבודה

כפי שהוזכר לעיל, כ-30% מהכנסתו של הקשיש הממוצע בישראל הינם מעבודה בגילאי הפנסיה, אולם מקור הכנסה זה אינו מתאפשר לכלל האוכלוסייה לאור קשיים במציאת עבודה בגילאי 65 ומעלה.

נכון ל-2017, אחוז הקשישים העובדים בישראל עמד על 20.6% 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 61.7% בין 2000-2017, בעוד בתקופה המקבילה השיעור בישראל צמח ב-136.7%²⁶.

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



נתונים: OECD.Stat.

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

²⁶ OECD (2018), "LFS by Sex and Age - Indicators", OECD.Stat (database), https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R [accessed: 19.11.18].

הישראלי להעסקת בני הגיל השלישי, אולם הצורך של אלה בהמשך עבודה מעיד בעיקר על הסיוע הבלתי מספק שהם מקבלים מן המדינה.

יצוין כי ככל שבוחנים את אוכלוסיית הקשישים המבוגרת יותר, דהיינו בני 75 ומעלה, שיעור ההעסקה בישראל יורד אל מתחת לשיעור הממוצע ב-OECD. על רקע העובדה שבני 75 ומעלה אינם זכאים לתמיכה מהמדינה שהיא גבוהה באופן משמעותי לתמיכה לה זכאים בני 65-75, ניתן לקבוע כי הסיבות לירידה הינן חוסר התאמת שוק העבודה בישראל להעסקת בני 75 ומעלה והקשיים של בני אוכלוסייה זו לצאת לעבוד. אמנם לא קיימים נתונים בנושא, אולם הקשיים הכלכליים של בני אוכלוסייה זו שוללים אפשרות כי הירידה נובעת מהיעדר הצורך בהכנסה מעבודה²⁷, וסביר להניח שההפך הוא הנכון.

בכל הנוגע להיקפי ההעסקה של הקשישים בישראל, 51.8% מהקשישים העובדים הועסקו במשרה מלאה, דהיינו 35 שעות בשבוע או יותר, והשאר במשרה חלקית. הפער המגדרי המשתקף מנתון זה הוא עמוק מאוד שכן אחוז הנשים המועסקות במשרה מלאה עומד על 31.6% בלבד.

בשנת 2014 פרסם המשרד לאזרחים ותיקים, היום המשרד לשוויון חברתי, את דו"ח הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה. במסגרת עבודת הוועדה, סומנו מספר חסמים לשילוב קשישים במעגל העבודה ובראשם:

1. **גיל פרישת חובה:** יכולתו של המעסיק לכפות על עובד לפרוש לגמלאות בגיל 67 מביא להוצאה בכפייה של קשישים ממעגל העבודה.
2. **העדר גמישות בתנאי העסקה:** חוסר הנכונות של מעסיקים לשנות את היקף ההעסקה של העובד עם הגיעו לגיל מבוגר על מנת לאפשר המשך העסקה במקום העבודה.
3. **אפליית גיל:** המונעת מקשישים להחשב כמועמדים רלוונטיים למשרות שונות.
4. **חסמים כלכליים:** בראשם חששו של הקשיש כי הכנסתו מעבודה תפגע בזכאותו לקצבאות מטעם המדינה, בדגש על קצבאות הבטחת הכנסה.

במסגרת המלצות הוועדה, הוצע לייצר מסלולי תעסוקה אלטרנטיביים במשק, גיבוש מסלולי תעסוקה מותאמים לגמלאים בשירות המדינה ולמתן את מנגנון ניכוי קצבת הזקנה כנגד עליית השכר²⁸. צעדים אלו ייושמו באופן חלק בלבד במהלך השנים האחרונות.

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:

²⁷ Ibid.

²⁸ המשרד לאזרחים ותיקים והמועצה הלאומית לכלכלה, *מסקנות הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה*, 2014. <http://economy.pmo.gov.il/CouncilActivity/Documents/shiluv180917.pdf> [גישה: 03.12.18].

1. **תוספת הבטחת הכנסה** - נכון לאוקטובר 2017, כ-19% ממקבלי קצבת הזיקנה קיבלו תוספת הבטחת הכנסה, המשלימה את סכום קצבת הזיקנה ל-3,150 ש"ח עד גיל 80 ו-3,221 ש"ח מגיל 80.²⁹
2. **קצבת שאירים** - מוענקת לאלמן/נה בהינתן שבן/בת הזוג היה מבוטח בביטוח שאירים, דהיינו שילם את דמי הביטוח הלאומי, ועמד/ה בתקופת אכשרה של מספר חודשים בטרם נפטרה. 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 גבוהה 1,535 ש"ח ובהגיעו לגיל 80 הקצבה עולה ל-1,622 ש"ח.³⁰
3. **גמלת סיעוד**: מוענקת על-ידי המוסד לביטוח לאומי לקשישים הזקוקים לעזרת הזולת ושמתגוררים בביתם או בדיר מוגן. גובה גמלת הסיעוד נקבע על פי מידת התלות של הקשיש בסיוע הזולת ועומד על בין 1,407 ש"ח, המקבילים ל-5.5 שעות טיפול אישי בבית, לבין 28 שעות טיפול שבועי, אשר מתוכן ניתן להמיר עד 10 שעות לקבלת סכום של 2,047 ש"ח בחודש³¹. בנוסף לרמות הסיוע, נקבע גובה הקצבה בהתאם למבחן הכנסה כאשר על הכנסה שבין 9,906 ש"ח בחודש לבין 14,589 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.

חלק ד' - עוני ופערים חברתיים בקרב קשישי ישראל

שיעור העוני

שיעור הקשישים העניים בישראל עומד, לפי דו"ח ה-OECD לשנת 2018, על 17.7% מכלל האוכלוסייה הקשישה במדינה, נתון הנמוך רק במעט מהמדינה בעלת שיעור הקשישים העניים הגבוה ביותר, ארה"ב, עם 17.8%. עם זאת, שיעור העוני בקרב קשישי ישראל נמצא במגמת ירידה מתמשכת ומתחילת העשור ירד בכשבעה אחוזים.

בבחינת הגורמים המרכזיים לשיעור העוני הגבוה בולטת חוסר האפקטיביות של מערך ההעברות התקציביות במדינה לסיוע לאוכלוסיית הקשישים. כך, מבחינת נתוני העוני בקרב מדינות ה-OECD במהלך שנת 2015 עולה כי בעוד ששיעור הקשישים העניים בישראל לפני מיסים והעברות היה הנמוך ביותר בקרב מדינות ה-OECD, **לאחר העברות אלה שיעור הקשישים העניים היה הרביעי בגובהו**³². במובן זה, ניתן לומר כי **מערכת ההעברות התקציביות לקשיש בישראל אינה פרוגרסיבית דיה**, כלומר היא אינה תומכת בשכבות החלשות במידה מספקת. עובדה זו, יחד עם

²⁹ המוסד לביטוח לאומי, *הצעת תקציב לשנת 2018 ואומדן ביצוע לשנת 2017* (ירושלים, 2017).

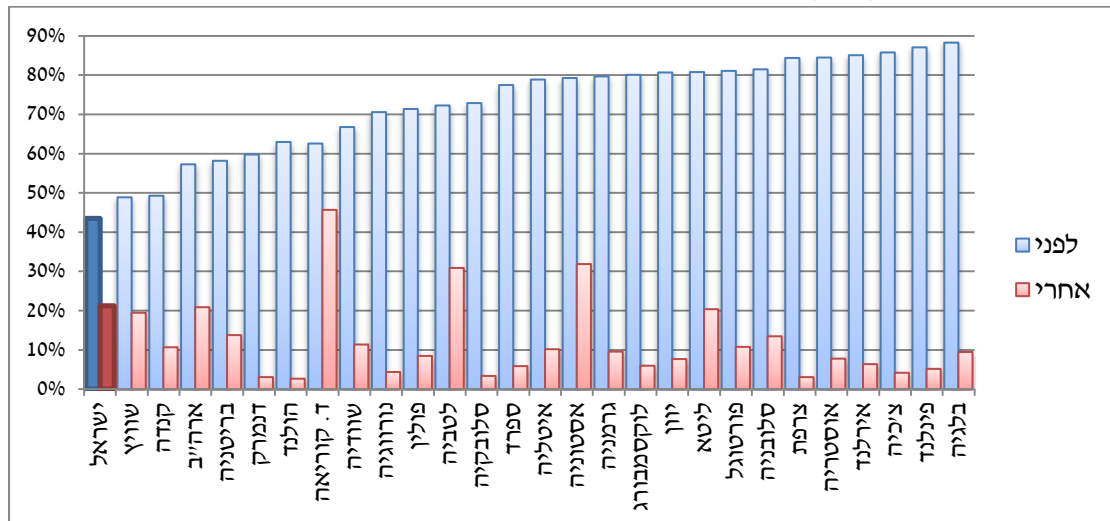
³⁰ המוסד לביטוח לאומי, קצבאות והטבות. <https://www.btl.gov.il/benefits/Pages/default.aspx> [גישה: 19.11.18].

³¹ שם.

³² OECD (2015), "Income Distribution and Poverty", OECD.Stat (database), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD> [accessed: 19.11.18].

העובדה כי הסדרי הפנסיה עצמם מתאפיינים ברגסיביות, דהיינו שהטבות המס הניתנות על חסכון פנסיוני וגובה הקצבה הפנסיונית לגמלאי אינן מושפעות מהיקף הכנסתו של הפרט, הינם גורמים מרכזיים בשיעור העוני הגבוה בקרב אוכלוסיית הקשישים בישראל.

לוח 17: אחוזי עוני בקרב קשישים במדינות נבחרות, לפני ואחרי תשלומי העברה, 2015.



נתונים: OECD.Stat.

בנוסף לאלה, הרי שעצם התלות של הקשיש במקורות הכנסה פרטיים, הפנסיה הפרטית והכנסות מעבודה, מגבירה אף היא את נטיית האוכלוסייה לעוני. כפי שהוזכר לעיל, קצבת הזקנה בישראל הינה נמוכה משכר המינימום ובהתאם, אלה שאינם זכאים לפנסיה פרטית ואינם מסוגלים לעבוד נידונים לעוני. העובדה כי ישנה קורלציה ברורה בין חוסר הזכאות לפנסיה פרטית לקושי במציאת עבודה בגילאי הפנסיה רק מעצימה אפקט זה.

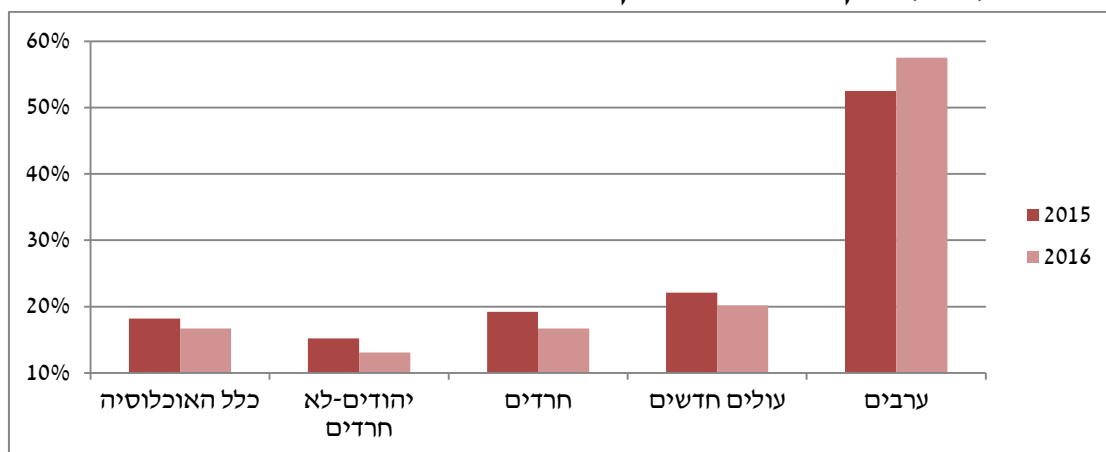
הפערים הדמוגרפיים בהיקפי העוני בקרב קשישים

ניתוח שיעור העוני בקרב קשישי ישראל בפילוג דמוגרפי מצביע על פערים עמוקים בין האוכלוסיות השונות במדינה. כך, בשנת 2016, אז עמד שיעור העוני בקרב קשישי ישראל על 16.7%, לפי דיווחי הביטוח הלאומי³³, **אחוז הקשישים הערביים בישראל שחיו מתחת לקו העוני עמד על 57.5% מכלל הקשישים הערביים**. באותה שנה, אחוז הקשישים החרדים העניים היה זהה לנתון בקרב אוכלוסיית הקשישים הכללית ושיעור הקשישים העניים מקרב **עולים חדשים עמד על 20.2%**. יצוין כי ביחס לשנת 2015, שיעור העוני בקרב קשישים ערביים נמצא במגמת עלייה, זאת בעוד שיעור העוני באוכלוסיית הקשישים הכללית, ואף בקרב הקשישים החרדים והעולים החדשים, נמצא במגמת ירידה.³⁴

³³ החישוב שמבצע הביטוח הלאומי שונה מהחישוב הנעשה על-ידי ה-OECD, שם שיעור העוני בקרב קשישי ישראל עמד בשנת 2016 על 19.4%.

³⁴ National Insurance Institute, Research and Planning Administration, *Poverty and Social Gaps: 2016 Annual Report* (Jerusalem, 2017): 35.

לוח 18: שיעור העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה בישראל 2015-2016.

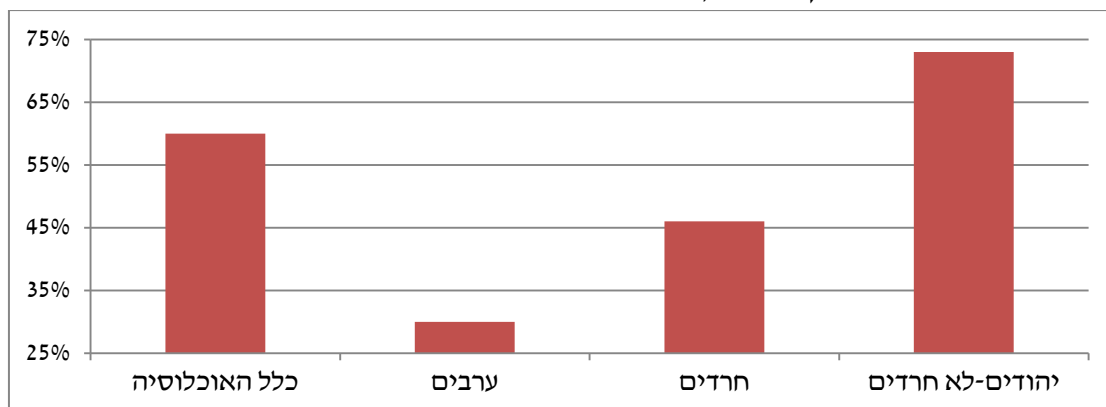


נתונים: המוסד לביטוח לאומי.

העוני בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל נובע משני גורמים מרכזיים. הראשון הוא שיעור העוני בקרב האוכלוסייה הערבית כולה, שהוא גבוה יותר מבקרב האוכלוסייה הכללית. שיעורי העוני הגבוהים בגילאי העבודה מביאים לכך שאחוז הערבים הפורשים לגמלאות במצב של עוני הוא גבוה משמעותית מאחוז העניים בקרב כלל הפורשים. הסיבה השנייה קשורה בפערי ההכנסות המשמעותיים הקיימים בין קשיש ערב לקשיש יהודי. המחקר האחרון בנושא נכתב על ידי ה-OECD בשנת 2012 וממנו עולה כי **הפער בין הכנסתו של קשיש ערבי להכנסתו של קשיש יהודי עמד על 59% ממשכורתו של היהודי**³⁵. פילוח הפערים לפי מקורות ההכנסה שהוזכרו בחלק ב' מצביע על כך שבכלל המקורות קיימים פערים משמעותיים.

בנוגע להכנסות הפנסיוניות הפרטיות, לאור פערי ההעסקה בין המגזרים, שיעור הקשישים שאינם זכאים לפנסיה פרטית משתנה מאוד בין האוכלוסייה היהודית לערבית. כך, בשנת 2012, אז כ-60% מהישראלים החזיקו בקרן פנסיה פרטית, רק **31% מן הערבים** החזיקו בכזו. זאת ועוד, הפער בין ההכנסה הממוצעת של קשיש ערבי מפנסיה פרטית להכנסתו של קשיש יהודי עמדה על 80% מהכנסתו של האחרון, נתון זהה לשנרשם בשנת 2001. בקרב המגזר החרדי קיימת בעיה דומה, כאשר אחוז הזכאים לפנסיה עמד על 47% בלבד³⁶.

לוח 19: בעלי פנסיה בחלוקה למגזר, 2012.



נתונים: Giorno and Adda, *Improving the Pensions System*.

³⁵ Giorno and Adda, "Improving the pension system and the welfare of retirees in Israel": 26.

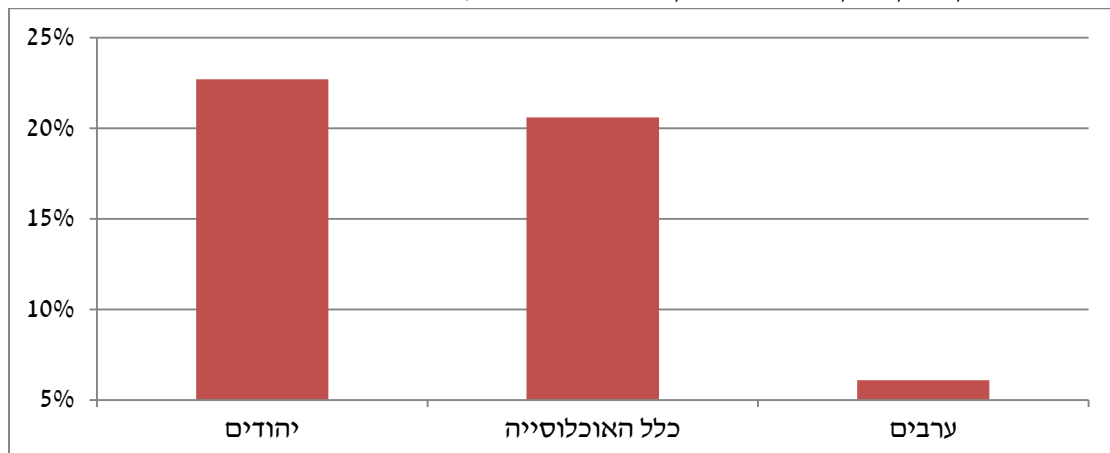
³⁶ Ibid.

כיוון שלא קיימים נתונים אודות אחוז המבוטחים בקרב המגזר הערבי לפני רפורמת הפנסיה ב-2008, ישנו קושי לזהות מגמה באחוז המבוטחים לפני ואחרי רפורמה זו. עם זאת, ניתן להצביע על כך שבעוד ב-2003 היו כ-14.5% מהקשישים הערבים בישראל זכאים לקצבת פנסיה פרטית, בשנת 2014 אחוז הזכאים עמד על 16%. באותה תקופה, אחוז הקשישים הזכאים בקרב האוכלוסייה הכללית עלה מ-45% ל-49%. כלומר, בעוד שיעור העלייה בקרב האוכלוסייה הערבית עמד על 10.3%, שיעור העלייה בקרב האוכלוסייה הכללית עמד על 8.8%. בהיעדר נתונים נוספים, לא ניתן להצביע על הגורם להבדלים אלו או לקשר בינם לבין הרפורמה שהונהגה בשנת 2008.³⁷

בנוגע לתעסוקה והכנסות מעבודה, סיכוויי של קשיש ערבי להמשיך ולעבוד לאחר הגעתו לגיל פרישה נמוכים משמעותית מסיכוויי של קשיש יהודי. עדכנית ל-2017, אחוז הקשישים היהודים שהמשיכו לעבוד עמד על 22.7% בעוד האחוז בקרב הקשישים הערבים עמד על 6.1% בלבד. יצויין כי לא נמצאו נתונים המעידים על השכר הממוצע בקרב קשישים בחלוקה מגזרית, אולם על רקע פערי השכר בין יהודים וערבים בקרב האוכלוסייה הכללית ניתן להעריך כי הקשיש הערבי העובד מרוויח בממוצע פחות מהקשיש היהודי העובד.

מעבר לפערים בין יהודים לערבים, מרכיב הכנסה זה הינו הגורם המרכזי לפערים החברתיים בין קשישים בגילאים 60-70 וזאת כיוון ש**שוק העבודה מזיר ממנו אוכלוסיות קשישים רבות** ומותיר אותם ללא מקור הכנסה זה כלל. כך לדוגמא, ישנו מתאם ברור בין מספר שנות הלימוד של הקשיש לסיכווי העסקתו כאשר אחוז העובדים בקרב חסרי השכלה עומד על 2.4% בלבד.³⁸

לוח 20: העסקה בקרב קשישים בחלוקה למגזר בישראל, 2017.



נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לבסוף, מקור ההכנסה שבו נרשם הפער הקטן ביותר בין קשישים ערבים ליהודים הינו **הקצבאות וההעברות התקציביות**. נכון ל-2011, הפער בין ההעברות שקיבל קשיש ערבי להעברות שקיבל קשיש יהודי עמד על כ-20% מההעברות שקיבל האחרון. יצויין כי פער זה הינו מתמשך ועמד על

³⁷ H. Bleikh, "Poverty and Inequality in Israel: Trends and Decompositions", In *State of the Nation Report: Society, Economy and Policy*, ed. A. Weiss (Jerusalem: Taub Center for Social Policy Studies in Israel, 2016): 23.

³⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לרגל יום האזרח הוותיק הבין-לאומי מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה, 284/2018 (ירושלים, 2018).

שיעור דומה גם בשנת 2001³⁹. על אף שהפער במקור הכנסה זה הוא הנמוך ביותר מקרב כלל מקורות ההכנסה, ניתן לראות בו כגורם המרכזי להנצחת הפערים החברתיים שכן הוא מעיד על כישלון מערכת ההעברות התקציביות בישראל בצמצום הפערים החברתיים בקרב קשישי המדינה. כך, קצבאות אלה אמורות לשמש לצמצום הפער בין קשיש עני לקשיש עשיר ובהתאם, על רקע שיעור העוני הגבוה יותר בקרב האוכלוסיה הערבית, ניתן היה לצפות כי הכנסות הקשיש הערבי מהעברות תקציביות יהיו גבוהות יותר משל מקבילו היהודי. העובדה כי קיים פער של 20% לטובת הקשיש היהודי, מעיד לא רק על הפער המגזרי אותו מערכת ההעברות התקציביות משמרת, אלא מרמז על כישלון כולל של מערכת זו בצמצום הפערים בין הקשיש העני לעשיר⁴⁰.

חלק ה' - סיוע ממשלתי לקשישים

בפרק זה יפורטו כלל מרכיבי הסיוע הממשלתי המוענקים לקשישים במסגרת משרדי הממשלה השונים, וזאת מלבד ההעברות התקציביות אשר עליהן הורחבה היריעה בחלק ב'.

הגופים המרכזיים המעניקים שירותים והטבות לקשיש הינם: רשות המיסים ומשרד האוצר, משרד הרווחה, משרד הבריאות וקופות החולים, המשרד לשוויון חברתי ומשרד הבינוי והשיכון.

הטבות מס והנחות בשירותים

מעבר להעברות התקציביות המוענקות על ידי המדינה לקשיש בישראל, זכאי הקשיש למספר הטבות והנחות מכוח חוק:

1. **פטור ממס הכנסה** - ככלל, תשלומי המס של הקשיש על הכנסות מעבודה, הכנסות יגיעה אישית, הינם זהים לכלל האוכלוסיה. עם זאת, על הכנסותיו הנוספות, ובכלל זה הכנסות מקופות גמל, ריביות, דיבידנדים וכ"ו, זכאי הקשיש, המוגדר לצורך פטור זה כאזרח בן 60 ומעלה, להטבות מס. הטבות אלה משוות את מדרגות המס על הכנסות שאינן מיגיעה אישית למדרגות המס על הכנסות יגיעה אישית ובכך מעניקות מדרגות מס מדורגות יותר ומסייעות לקשישים בעלי הכנסה נמוכה שאינה מיגיעה אישית. כך לדוגמא, מדרגת המס הראשונה על הכנסות שאינן מיגיעה אישית לכלל האוכלוסייה (לא קשישים) עומדת על 31% להכנסה של עד 239,500 ש"ח בשנה, בעוד מדרגת המס הראשונה לקשיש עומדת על 10% להכנסה של עד 74,880 ש"ח בשנה. כמו כן, זכאי הקשיש להטבות נוספות כדוגמת פטור ממס על השכרת דירתו ועל קבלת קצבאות ממדינה זרה⁴¹.

2. **הנחות בשירותים בסיסיים** - הקשיש בישראל זכאי להנחות ופטורים שונים וביניהם: פטור מתשלום ארנונה על 100 מ"ר, ו-100 מ"ר נוספים למקבלי הבטחת הכנסה; הנחה של 50% בדמי תחבורה ציבורית; הנחה של 50% בדמי התשלום הרבעוניים לקופות החולים; והנחות בדמי המים⁴². אחת לשנה זכאים מקבלי דמי השלמת הכנסה להטבה

³⁹ Giorno and Adda, "Improving the pension system and the welfare of retirees in Israel".

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ ס' 121 לפקודת מס הכנסה [תיקון מס' 245], התשע"ח – 2018.

⁴² משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, <http://www.molsa.gov.il/Populations/Aged/IndependentAndWeak/Pages/IndependentAndWeak.aspx> [גישה: 19.11.18].

נוספת, מענק חימום בגובה 555 ש"ח, וזאת לשם סיוע במימון חשבון החשמל במהלך חודשי החורף⁴³.

3. **הטבות לילדי הקשיש** - לפי ס' 44 לפקודת מס הכנסה, בן משפחה המממן את החזקתו של קשיש במוסד סיעודי זכאי לזיכוי מס של 35% על כל חלק ממימון זה העולה על 12.5% מהכנסתו החייבת במס.

שירותי משרדי הממשלה

שלושה משרדי ממשלה בישראל אמונים עם השירותים המוענקים לקשיש בישראל: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; המשרד לשוויון חברתי; ומשרד הבינוי והשיכון.

שני המשרדים הראשונים אחראיים להפעלת כלל השירותים והפעילויות לקשישים ובכלל זה הפעלת מוקדי העשרה וסיוע, פרויקטי תעסוקה והפעלת מועדנויות. המשרד לשוויון חברתי אמון גם על הענקת תעודת אזרח ותיק ועל ניהול כלל תוכניות הסיוע ההתנדבותיות הקשורות לבני הגיל השלישי כדוגמאת תוכנית "כאן גרים" ליצירת קשרים בין סטודנטים לקשישים⁴⁴.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אמון על תחום הדיור המוגן ובתי האבות. במסגרת כך, המשרד אמון על הענקת אישורי הפעלה לבתי דיור מוגן פרטיים ובתי אבות. כמו כן, יחד עם משרד הבינוי והשיכון, אחראי להפעלת בתי דיור מוגן ציבוריים, מהם יש כ-12,000 דירות ב-120 בתי דיור שונים, כאשר מחציתן מיועדות לעולים חדשים ומחציתן לקשישים אשר שוכנו בעבר בדירות דיור ציבורי.

⁴³ המוסד לביטוח לאומי, קצבאות והטבות. <https://www.btl.gov.il/benefits/Pages/default.aspx> [גישה: 19.11.18].

⁴⁴ המשרד לשוויון חברתי, אזרחים ותיקים, https://www.gov.il/he/Departments/Topics/senior_citizens_subject [גישה: 19.11.18].

המלצות למדיניות

- **שינוי תמהיל הפנסיה האוניברסלית והפרטית, על-ידי הסטת חלק מן ההפרשות הפנסיוניות מהרובד הפרטי לרובד הראשון, הציבורי.** במסגרת כך, שיעורי ההפרשה הנוכחיים של העובד והמעסיק לא ישתנו, אולם ישונה התמהיל בין התשלום לרובד הראשון, דהיינו דמי הביטוח הלאומי, לשני, דהיינו ההפרשה לקרן הפנסיה הפרטית של העובד. בצורה זו, וכן על ידי הגברת השתתפות המדינה במימון הרובד הפנסיוני הראשון, היקף הפנסיה האוניברסלית בישראל תגדל והקשיש, אשר הכנסה זו היא ההכנסה היציבה ביותר לה הוא זכאי, יזכה לביטחון כלכלי נרחב יותר מבעבר. זאת ועוד, הגדלת שיעור הפנסיה האוניברסלית תסייע לצמצום חוסר השוויון בקרב קשישים שכן היא תרחיב את הקצבאות הניתנות לכלל האוכלוסייה, תוך שהמימון נעשה בצורה פרוגרסיבית על-ידי האוכלוסייה העובדת בהתאם להיקף הכנסותיהם. יש לזכור כי הגם ששיעורי המבטחים בביטוח פנסיוני פרטי נמצא במגמת עלייה משמעותית, פער ההכנסות מהרובד השני הולך ומתרחב ועל כן הגדלת הביטוח הפנסיוני האוניברסלי הוא הכרחי לשם צמצום פערים חברתיים והורדת שיעורי העוני בקרב בני הגיל השלישי.

- **במסגרת שינוי התמהיל שהוזכר לעיל, יש לפעול להגדלת קצבת הזקנה בעלות תקציבית המוערכת בכ-5.6 מיליארד שקלים לשנה,** זאת על מנת להשתוות למוצע ההוצאה הציבורית על קצבאות זקנה בקרב מדינות ה-OECD בעלות יחס תלות דומה לישראל. העלאה זו בקצבת הזקנה תוביל לכך שההוצאה הציבורית על פנסיה אוניברסלית בישראל תעמוד על 5.9% מהתמ"ג תוך שההגדלה בהוצאה תתבסס על שינוי התמהיל הפנסיוני אשר הוזכר לעיל ועל העלאת המימון הממשלתי של מערך הפנסיות האוניברסליות. כך, מימון ההגדלה בשיעור קצבת הזקנה לא ישפיע על משכורתו החודשית של אף עובד בישראל, אלא ייצר תמהיל פנסיוני שונה בעת הפרישה. תמהיל זה יטיב בעיקר עם השכבות החלשות, דהיינו עם אלה הפורשים לגמלאות ללא חסכון פנסיוני משמעותי, שכן אלה יזכו, יותר מבעבר, לרשת בטחון כלכלית בגילאי הפרישה.

- בהתאם למספר זכאי קצבת הזקנה בשנת 2018, כ-859,400, ההגדלה האמורה תוביל להעלאה ממוצעת של 6,516 ש"ח לשנה בקצבת הזקנה ליחיד, כתלות בגובה הקצבה הנוכחית של הקשיש המושפעת משנות העסקתו, גילו ומועד קבלת קצבת הזקנה הראשונה⁴⁵. מכאן **שלהמלצתנו יש להעלות את הקצבה החודשית הממוצעת ליחיד, לכל הפחות, ב-543 ₪ בחודש.**

- **סיוע בהשגת ביטוח פנסיוני לעובדים קבועים שאינם זוכים להפרשה לקרן פנסיה במסגרת הרובד הפנסיוני השני.** בכלל זה, יש להתייחס לעובדים אשר זכויותיהם בנושאי הפנסיה מופרים ואינם מיושמים על-ידי מעסיקיהם, נושא הנידון בימים אלה בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בעקבות דו"ח מבקר המדינה בנושא, וכן לעובדים אשר על אף שאינם מועסקים באופן מתמשך יותר משישה חודשים אצל אותו מעסיק, מועסקים באופן קבוע אצל מעסיקים מתחלפים. על מנת להגביר את הזכויות לפנסיה, יש ראשית **להגביר את האכיפה על מעסיקים מפרי זכויות של עובדים, בדגש על העובדים החלשים**

⁴⁵ המוסד לביטוח לאומי, הצעת תקציב לשנת 2018 ואומדן ביצוע לשנת 2017 (ירושלים, 2017).

במשק אשר אינם מודעים לזכויותיהם ו/או אינם מסוגלים להלחם עליהם. לפי מוסד מבקר המדינה, אוכלוסיית **עובדי הקבלן** היא אוכלוסייה מרכזית הנפגעת מהפרות מן הסוג הנ"ל⁴⁶. זאת ועוד, יש לבחון את **השלמת צו ההרחבה בדבר הרובד הפנסיוני השני כך שיחול גם על עובדים המועסקים באופן רציף למשך מספר שנים, אולם לא על-ידי אותו מעסיק למשך שישה חודשים**. עובדים אלה, על אף שמועסקים באופן כמעט מתמשך לתקופות העולות על שישה חודשים, אינם נכללים בצו ההרחבה ולכן במקרים מסוימים אינם זוכים לביטחון תעסוקתי ופנסיוני עקב מעבר תכוף בין מעסיקים. כאמור, לשון צו ההרחבה הנוכחי מאפשר למעסיקים למנוע מעובדים אלה, באופן חוקי, את האפשרות להשגת ביטוח פנסיוני. מומלץ כי המדינה תרחיב את צו ההרחבה כך שבמקרים שבהן עובד מועסק באופן מתמשך אצל מעסיקים מתחלפים, יחול עליו צו ההרחבה גם בטרם הועסק למשך שישה חודשים אצל מעסיק יחיד. **במסגרת כך, יש מקום לסיוע של המדינה במימון הפרשות המעסיק בחודשי ההפרשה הראשונים ככל שאלה נעשים בטרם הועסק העובד במשך שישה חודשים אצל אותו מעסיק.**

- בהתאם לעלייה המתמשכת בשיעורי הקשישים העובדים בישראל, ולאור הזדקנות האוכלוסייה, יש לעודד את **התאמת שוק העבודה לקליטת עובדים קשישים** במטרה לאפשר העסקה זו לחלקים נרחבים יותר באוכלוסייה. בהקשר זה יש לפעול לאימוץ מסקנות הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה, בדגש על אלה העוסקים **בהסרת החסמים לתעסוקת מבוגרים, בדגש על החסם הכלכלי הנובע מפגיעה בקצבאות הקשיש העובד; שילוב גמלאים בשירות המדינה; ויצירת פלטפורמות להכשרת קשישים למעגל העבודה הרלוונטי**. פעולות אלה צריכות להעשות תוך התמקדות בשתי אוכלוסיות מרכזיות, אוכלוסיית הקשישים הערבים ואוכלוסיית הקשישים חסרי ההשכלה, אשר מודרים כיום באופן נרחב משוק העבודה לקשישים. זאת ועוד, יש לפעול להעלאת אחוז הקשישים העובדים בקרב מחוסרי הרובד הפנסיוני השני שכן אלה חסרים מקור הכנסה מרכזי וזקוקים לאפשרויות הכנסה מתעסוקה.

- הגדרת **צמצום הפערים הדמוגרפיים בקרב קשישי ישראל** כמטרה מרכזית של כלל מהלכי המדיניות שהוזכרו לעיל. בכלל זאת, יש למקד את הסיוע שהוזכר לסיוע לאוכלוסיות החלשות ובהרחבת מקורות ההכנסה שלהם. בכלל זה, יש לפעול לצמצום הפער באחוז הזכאים לפנסיה פרטית בין יהודים לערבים ולהעלאת אחוז המועסקים בקרב קשישים ערבים. בהקשר זה, אופי ההעסקה של האוכלוסייה הערבית מחייב את התאמת חובת הביטוח הפנסיוני לעובדים זמניים, כפי שתואר לעיל. עוד יש לבחון את מקור הפער בהיקף תשלומי ההעברה בין יהודים לערבים ולפעול לצמצום פער זה. החשיבות שבצמצום נפערים הדמוגרפיים צריכים לעמוד לנגד עיני מקבלי ההחלטות בעת יישום כל מהלך מדיניות הנוגע לסיוע לקשישים בישראל.

⁴⁶ פרוטוקול ישיבה מס' 338 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (11.06.2018).

ביבלוגרפיה:

ברודסקי, ג., י. שנוור ו.ש. באר. בני 65+, שנתון סטטיסטי מספר 19. ירושלים: מאיירס-גיוינט-ברוקדייל, 2017.

ישראל. הכנסת, מרכז המידע והמחקר של הכנסת. נתונים בנושא אזרחים ותיקים, הזדקנות וזקנה בישראל. ירושלים, 2017.

ישראל. הכנסת, הוועדה לענייני ביקורת המדינה. פרוטוקול ישיבה מס' 338. ירושלים, 2018.

לוי, ע. מידע בנושא תשלומי פנסיה תקציבית. ירושלים: מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2013.

ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שנתון 2017. ירושלים, 2018.

ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059. ירושלים, 2012.

ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. "מבוגרים בני 55 ומעלה". מתוך סטטיסטיקל 160. ירושלים: 2016.

ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. "הסקר החברתי 2012". מתוך סטטיסטיקל 136. ירושלים: 2014.

ישראל. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לרגל יום האזרח הוותיק הבין-לאומי מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה. ירושלים, 2018.

המוסד לביטוח לאומי, קצבאות והטבות.
<https://www.btl.gov.il/benefits/Pages/default.aspx> [גישה: 19.11.18].

ישראל. המוסד לביטוח לאומי. הצעת תקציב לשנת 2018 ואומדן ביצוע לשנת 2017. ירושלים, 2017.

משרד האוצר, אגף התקציבים. פנסיה חובה לעצמאיים. 2017.
<https://mof.gov.il/BudgetSite/Pages/IndependentMustPension.aspx> [גישה: 19.11.18].

משרד האוצר, האוצר, שלי. קרנות הפנסיה הנבחרות.
<https://haotzarsheli.mof.gov.il/Subject/Pages/Default-Pension-Funds.aspx> [גישה: 19.11.18].

המשרד לאזרחים ותיקים והמועצה הלאומית לכלכלה, מסקנות הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה.

<http://economy.pmo.gov.il/CouncilActivity/Documents/shiluv180917.pdf>

[גישה: 03.12.18].

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אזרחים ותיקים עצמאיים ותשושים.
<http://www.molsa.gov.il/Populations/Aged/IndependentAndWeak/Pages/IndependentAndWeak.aspx> [גישה: 19.11.18].

המשרד לשוויון חברתי, אזרחים ותיקים.
https://www.gov.il/he/Departments/Topics/senior_citizens_subject [גישה: 19.11.18].

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

פקודת מס הכנסה [תיקון מס' 245], התשע"ח – 2018.

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

רוזנברג, מ. "שכר והכנסה מעבודה לפי יישובים ומשתנים כלכליים שונים, 2015". *סקרים
תקופתיים 292*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, 2017.

שטייר, ח., בלייך, ח. "עוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת בישראל". מתוך *דו"ח מצב המדינה –
חברה, כלכלה ומדיניות 2014*, 341-376. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית
בישראל, 2014.

Bleikh, H. "Poverty and Inequality in Israel: Trends and Decompositions." In *State of
the Nation Report: Society, Economy and Policy*, edited by A. Weiss, 315-351.
Jerusalem: Taub Center for Social Policy Studies in Israel, 2016.

Giorno, C. and J. Adda. "Improving the pension system and the welfare of retirees in
Israel". *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1288. Paris:
OECD Publishing, 2016.

Israel. National Insurance Institute, Research and Planning Administration. *Poverty
and Social Gaps: 2016 Annual Report*. Jerusalem, 2017.

OECD. "Income Distribution and Poverty". *OECD.Stat (database)*. 2015.
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD> [accessed: 19.11.18].

OECD. "Population". *OECD.Stat (database)*. 2015.
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R
[accessed: 19.11.18].

OECD. *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2017.

OECD. "Ageing and Employment Policies - Statistics on average effective age of retirement" (database). 2017.
http://www.oecd.org/els/emp/Summary_values.xls [accessed: 19.11.18].

OECD. "LFS by Sex and Age - Indicators". *OECD.Stat (database)*. 2018.
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R
[accessed: 19.11.18].