

מזדקנים בכבוד

דו"ח ועדת המומחים לקצבת זקנה ראויה

"כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לבריאותם ולרווחתם של ושל בני ביתו, לרבות מזון, לבוש, שיכון, טיפול רפואי, שירותים סוציאליים כדרוש וזכות לביטחון במקרה של אבטלה, מחלה, אי כושר לעבודה, אילמון, זיקנה או מחסור אחר בנסיבות שאינן תלויות בו."

מתוך הכרזת האומות המאוחדות בנושא זכויות אדם



דו"ח הוועדה לקצבת זקנה ראויה בישראל 2018-2047

בראשות פרופ' איתן ששינסקי

של הפורום הכלכלי-חברתי

הוועדה:

יו"ר: פרופ' איתן ששינסקי, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה, האוניברסיטה העברית

פרופ' אפרים צדקה, אוניברסיטת תל אביב

פרופ' עודד שריג, המרכז הבין תחומי

יואל פינקל, המשנה לסטטיסטיקן הממשלתי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

דובי אמיתי, נשיא התאחדות האיכרים

דפנה אבירם-ניצן, מנהלת המרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

עינת זינגר-בר, החברה למתנ"סים

חזקיה ישראל, מנהל מחלקת ביטוח סוציאלי, התאחדות התעשיינים

ד"ר עדו קאליר, מרכז אקדמי של הוועדה, הקריה האקדמית אונו

הוועדה מודה לפרופ' דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון, הביטוח הלאומי, לגב' יפית אלפנדרי, מנהלת תחום בכיר צריכה וכספים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעו"ד רעות קינן, סמנכ"ל רגולציה וקשרי ממשל, התאחדות התעשיינים ולגב' מילה סויפר פז, מנהלת המחלקה למחקר כלכלי, התאחדות התעשיינים, על סיוע והערות מועילות.

1. תמצית

קצבאות הזקנה בישראל נמוכות באופן שאינו מאפשר למי שאין לו הכנסה משמעותית נוספת, בפרט מקצבת פנסיה תעסוקתית, להתקיים בכבוד. הארגונים הכלכליים רואים בבעיה זו, על אף שאינה במסלול פעולתם הרגיל, נושא כלל ישראלי עקרוני ולכן החליטו לבחון את הסוגיה לעומק. לצורך כך יזם הפורום הכלכלי - חברתי, בהובלת נשיאות הארגונים העסקיים את הקמת הוועדה והציבה את הנושא לפתחה של הוועדה.

הוועדה לנושא "זקנה ראויה" (להלן "הוועדה") שמה למטרה לבחון לעומק את סוגיית העוני בקרב קשישים ולכן האם ניתן, באופן מעשי, להציע פתרון תקציבי ויישומי לסוגיה זו.

הוועדה מצאה כי קיימות שתי בעיות מרכזיות:

א. סכומי קצבאות השלמת ההכנסה נמוכים מדי ואינם מכסים את אוכלוסיית הקשישים הנזקקת לתוספת הכנסה לעת זקנה, מעל מקורותיה העצמיים.

ב. מנגנוני מיצוי הזכויות המגיעות לאוכלוסיית הקשישים אינם פועלים כראוי. חלק נכבד מהקצבאות וההטבות שלהם זכאים קשישים אינן מגיעות אליהם בפועל.

הוועדה סבורה כי מחיה בכבוד הינה האפשרות לקיים סל של הוצאות, לאו דווקא מינימאליות הנדרשות לזקנה בכבוד, ולכן אינה רואה ב"קו העוני" הידוע נקודת מוצא ראויה לבחינת זקנה או מחיה בכבוד.

הוועדה מעריכה כי הסכום שיידרש למחיה בכבוד ב- 2018 נאמד בסך של 7,780 ש"ח לזוג ובכ- 4,668 ש"ח ליחיד, בחודש, לפני סיוע בדיוור (שכר דירה, דיוור ציבורי וכד') לאלה הזכאים לו.

הוועדה חישה כי סך המקורות הנוספים שיידרשו לקיום בכבוד של כלל הקשישים בישראל נאמד בכ- 2.6 מיליארדי ש"ח, נכון לשנת 2018. הוועדה סבורה כי זהו סכום סביר, שממשלת ישראל ואזרחיה יכולים וצריכים לעמוד בו.

המתווה שמציעה הוועדה עומד בשני הקווים המנחים: פשטות ויישומית ועלות תקציבית סבירה.

א. יישום: כל אדם שיגיע לגיל פרישה יוכל למלא טופס, אם באינטרנט ואם במרכזי מיצוי זכויות בעזרת מתנדבים שהוכשרו לכך, שבו יצהיר על הכנסותיו או הכנסות משק ביתו מכל המקורות. מי שהכנסתו, כולל הכנסתו בעין, לפי המתווה שמתואר בהרחבה בהמשך, תעמוד על סך נמוך מהסך שמציעה הוועדה יהיה זכאי לקצבת זקנה ראויה בגובה ההפרש בין הכנסתו לבין הסכום שמציעה הוועדה (7,780 ש"ח לזוג וכ- 4,668 ש"ח ליחיד, בחודש). בכך תתבטל האבחנה הבעייתית בין אלו שזכאים להשלמת הכנסה לאלו שהם מעוטי הכנסה על פי כל אמת מידה אך אינם מקבלים את ההטבות המתלוות לזכאות זו.

ב. עלות תקציבית: בכדי לשמור על עלות תקציבית סבירה, מחצית מהעלות של התכנית תמומן ע"י המעסיקים והמחצית השנייה ע"י תוספת תקציב ממשלתית. הוועדה מראה, בחישובים המפורטים בהמשך, כי תוספת של 0.36% לעלויות השכר של כלל העובדים במשק, באמצעות העלאת הפרשות המעסיקים, תכסה הן בשנת 2018 והן בעתיד, כמחצית מעלות התכנית. מנגנון הביצוע המוצע הוא הפקדת הכסף כמו גם ביצוע תשלום הקצבאות, בידי הביטוח הלאומי שהוא הגוף המיומן בביצוע מטלות דומות.

מודגש כי מתווה מוצע זה מהווה תוספת לעלויות הביטוח הלאומי המושתות כעת וכי תוספת זו, יחד עם תקציב המדינה הייעודי, ירוכזו בקופה ייחודית בביטוח הלאומי המוקדשת למטרה זו בלבד.

הוועדה מציגה בהמשך מודל המציג את ישימות התכנית לאורך זמן. באמצעות הצגת מודל רב תקופתי מודגם כי השפעתן הגוברת של קצבאות הפנסיה התעסוקתית (פנסיית חובה) תביא לכך שבתוך פרק זמן של 20 שנה הבעיה של עוני בעת זקנה תצטמצם באופן מהותי, לכן רואה הוועדה ביישום התכנית בשנים הקרובות מהלך קריטי, שכן בשנים אלו קיים הכרח חברתי להציג ולממש פתרון הולם לסוגיה.

1.1 מתווה

הוועדה הגיעה למסקנה כי סכום ההכנסות הכולל הנדרש ל"קיום בכבוד" לזוג עומד על סך של 7,780 ש"ח לחודש מכל סוגי ההכנסות וליחיד בהתאמה, על סך של 4,670 ש"ח לחודש. נכון למחירי 2018.

היחס בין הקצבה ליחיד לקצבה לזוג נקבע לפי היחס בין קצבת השלמת ההכנסה ליחיד (3,180 ש"ח) לקצבת השלמת הכנסה לזוג (5,025 ש"ח) הנקובה היום.

עלות הסך הכולל של הקצבאות המוצעות ע"י וועדה זו, אם יופעלו באופן מלא בשנת 2018 הינו 2.6 מיליארדי ש"ח, מודל החישוב המלא מפורט בדו"ח.

אופן המימון המוצע: 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.

למען הסר ספק, ההצעה הינה להגדיל את דמי הביטוח הלאומי שמשלמים המעסיקים תוך הפקדת לקופה נפרדת, תקציבית ולא ביטוחית במוסד לביטוח לאומי. זאת דוגמת אופן התשלום של קצבאות קיום כגון הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה הממומנות באופן מלא בידי תקציב המדינה ולא בידי התקבולים ממבוטחי הביטוח הלאומי.

הוועדה מציעה כי את המחצית השנייה תממן הממשלה. התפלגות החלוקה הן בשנת הבסיס והן בהמשך מפורטת בדו"ח. העלות הכוללת של יישום הצעה זו נאמדת בשנת 2018 על 2.6 מיליארד ש"ח. סכום זה צפוי לעלות לאורך השנים ל- 4 מיליארד ש"ח בתוך עשור, בשל גידול במספר הקשישים ולאחר מכן קצב העלייה יתמתן מאוד לשיעור עליה ממוצע של 50 מיליון ש"ח בשנה ב- 20 שנים שלאחר מכן. בפרט יש לציין כי התקצוב הממשלתי החזוי יגיע לשיא של 2.3 מיליארד ש"ח בשנת 2029 ולאחר מכן, הגידול הצפוי במספר המשרות ובשכר צפוי לאפשר את הקטנת התקציב הממשלתי ללא יותר מ- 2 מיליארד ש"ח בשנה. באמצעות מודל זה מודגם כי אין סכנה לתוספות תקציב ממשלתיות עתידיות שאינן ניתנות לכימות.

הנחות היסוד להצעה

כבסיס למתווה הוועדה בחרה לאמץ את מסקנות "וועדת חריס" שקבעה קווים מנחים כמותיים שאומצו ע"י משרד המשפטים לצורך קביעת "המינימום למחיה בכבוד"¹. הוועדה מאמצת את הקווים המנחים שקבעה "וועדת חריס" עם ההתאמות הנדרשות הבאות:

- א. הצמדה לעליית ההוצאה הממוצעת לפי "וועדת חריס" בישראל בשנים 2016-2018, ובסה"כ 9.7%. לפי עקרונות "וועדת חריס" מוצעת ההצמדה למודל ההוצאה המינימאלית למחיה בכבוד על פי סקר הוצאות משק הבית (להלן סקר הו"מ) גם בעתיד כדי למנוע שחיקת הקצבה כדוגמת קצבת הזקנה הצמודות למדד המחירים בלבד.
- ב. להימנע מעיסוק בגילנות ולחשב את ההוצאה הנדרשת לקשישים כמו זו של כל קבוצת גיל אחרת. החלטה זו הינה שמרנית, דהיינו מקטינה את הקצבאות הנדרשות היות ולפי הלוחות המעודכנים להוצאה לנפש סטנדרטית, ההוצאה לקשיש גבוה מזו של כלל האוכלוסייה לנפש סטנדרטית.
- ג. קצבת הזקנה הקובעת חושבה על פי הקצבה הניתנת בגיל 67, ללא התוספת הניתנת בקבוצות הגיל 70 עד 79 ו- 80 ומעלה.
- ד. הסכום המחושב הוא עבור אלו המתגוררים בדירה בבעלות עצמית. למי שאין בבעלותם דירה וזכאים לסיוע בהתאם לתנאי משרד השיכון ועל אף פי כן אינם מקבלים אותו, אנו מציעים תוספת קצבה נוספת לפי מתווה הוועדה למלחמה בעוני (וועדת אלאולוף למלחמה בעוני²) משנת 2014, נדרש סיוע מינימאלי העומד על הסכום של 534 ש"ח בחודש. סכום זה מהווה רק מעט יותר ממחצית הסכום הדרוש (לפי הממוצע הארצי).
- ה. ההערכה היא כי 27% מהקשישים בישראל מתגוררים בדירות שאינן בבעלותם. נציין, כי לא נמצא קשר ברור בין רמת הכנסה לבעלות על דירות בקרב קשישים, כשדווקא בערים עניות נמצא שיעור גבוה של בעלות על דירות בקרב קשישים. עם זאת ידוע כי שיעור הבעלות על דירות נמוך יותר בעשירוני הכנסה נמוכים יותר ללא קשר לגיל. כן ידוע כי שיעור בעלי הדירות באוכלוסייה יורד באיטיות אך בהתמדה בעשרים השנים האחרונות, בדו"ח בוצעו התאמות לכך.

¹ הפניות למסקנות "וועדת חריס" בפרק 2 של הדו"ח.

² בפרק 2 של הדו"ח.

1. הוועדה העריכה כי סך שווי מיצוי הזכויות המלא לזוג קשישים בישראל אשר עומד בקריטריונים להשלמת הכנסה נאמד בממוצע על כ- 1,100 ש"ח בחודש. זאת בהתבסס על מיצוי זכויות מלא, בממוצע, של כל מגוון ההטבות הנתונות לקשישים בפרט ומקבלי גמלת השלמת הכנסה בפרט.
2. הוועדה מעריכה כי שיעורי המיצוי כיום אינם מספקים - גם גורמי המקצוע כדוגמת הביטוח הלאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וגם העמותות העוסקות ברווחת הקשישים לא יודעות לנקוב באחוז מיצוי הקצבאות של הקשישים בישראל. הוועדה מעריכה, על רקע קושי זה, כי קיים מקום לשיפור ניכר במיצוי הזכויות ככלי לשיפור מצב הקשישים. הוועדה הקדישה חלק ניכר מהדו"ח המלא לנושא מיצוי הזכויות ובניית מודל ראוי להפעלת מערך מיצוי הזכויות הנדרש.
- ח. על אף שמיצוי זכויות מלא הינו משימה קשה, הוועדה הניחה כי בתוך פרק זמן סביר ניתן יהיה להגדיל משמעותית את מיצוי הזכויות. הנחה זו מתבססת ביו השאר על מתן אפשרות לקבלת קצבה נוספת משמעותית מחד ובניית מרכזי מיצוי זכויות רבים ונגישים.
- ט. הוועדה סבורה כי מיצוי זכויות קיימות פרו-אקטיבי ישפר את רמת החיים של האזרחים הוותיקים באופן משמעותי ואף יקטין את גובה ההוצאה החזי.
- י. קשישים ברמת הכנסה הגבוהה במעט מגובה ההכנסה המזכה בהשלמת הכנסה זכאים למערך זכויות כלכליות נמוך יותר באופן מהותי מאלו הזכאים להשלמת הכנסה גם אם הכנסותיהם בעין אינן עולות על אלו שלהם יש השלמת הכנסה. לכן לקבוצה זו הנכללת במודל נקבע סכום של כ- 770 ש"ח לחודש³ שווי מיצוי זכויות.
- יא. הוועדה מודעת לפגיעה באוניברסליות של קצבאות הזקנה אך מציינת כי כבר כעת, עם הכללת קצבאות השלמת הכנסה, אין מתקיימת אוניברסליות בפועל וכי הרחבת המודל אינה משנה את העקרונות בדבר אוניברסליות קצבת הזקנה הבסיסית מזה ומניעת עוני במובנו הרחב מזה.
- יב. מספר הקשישים כאמור הולך ועולה, כך בשנת 2015 חיו בישראל כ- 911 אלף בני 67 ומעלה. מכאן והלאה ישנן שלוש תחזיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי הגידול במספר הקשישים: חלופה גבוהה, בינונית ונמוכה. הוועדה בחרה לבנות את התחזית לפי החלופה הבינונית המעמידה את מספר הקשישים על כ- 1.2 מיליון נפשות כבר בשנת 2021, 1.9 מיליון ב- 2036 ו- 2.6 מיליון בשנת 2049. אנו מניחים כי התפלגות בעלי ההכנסות לא תשתנה, אך מאידך בנינו מודל להשפעת פנסיית החובה על הגידול המהיר בקצבה התעסוקתית שצפוי להקטין ולאחר תקופה של כעשור אף לאיין את מספר הנזקקים להשלמת הכנסה מאחר שהקצבה הבסיסית יחד עם הרובד השני של פנסיה תעסוקתית חובה יספיקו למחיה בכבוד.
- יג. הוועדה מציעה כי קצבאות "זקנה בכבוד" יחושבו לפי סף של אלו שלא משכו את כספי הצבירה הפנסיונית כולל כספי פיצויים, ב- 10 השנים שקדמו ליציאה לגמלאות. זאת בדומה לאופן שבו מחושבת הזכאות לסיוע בדיוור ע"י משרד השיכון. הזכאות תישמר גם לאלו שמשכו כספי פיצויים כאמור אך ללא השלמת הפער שנוצר בשל המשיכה.
- יד. החישובים האקטואריים הנדרשים יבוצעו ע"י האקטוארים של חברות הפנסיה.
- טו. הוועדה מביאה בחשבון את שיפור קצבאות השלמת הכנסה, לפי חוק ההסדרים, שיעמיד את הקצבה לזוג המקבל השלמת הכנסה על 5,025 ש"ח החל מינואר 2018. עם זאת קצבאות אלו אינן צמודות לעליית השכר במשק כי אם למדד המחירים לצרכן, ולכן נשחקות באופן ריאלי בשיעור האמור מעלה. לכן, בעתיד תידרש קצבת "זקנה בכבוד" מוגדלת בהתאם.
- טז. בפרקים 3 ו- 4 מצורפות טבלאות המפרטות את סוגי הקצבאות הקיימות והמוצעות לפי זוג יחיד, בעלי דירה ושאין בעלי דירה וכן בהתאם לרגישות המודל לטווח ארוך לסטיות אפשריות במספר הקשישים.

³ 70% משווי מיצוי הזכויות למי שזכאי להשלמת הכנסה

2. הגדרת הזדקנות בכבוד

קצבאות הזקנה האוניברסליות בישראל נמוכות בהשוואה למדינות ה-OECD^{4,5}, באופן שאינו מאפשר למי שאין לו הכנסה משמעותית נוספת, בפרט מקצבת פנסיה תעסוקתית, להתקיים בכבוד. לחלק ניכר ממי שפרש משוק העבודה וגם לאלו שצפויים לפרוש ב- 20 השנים הבאות, אין קצבת פנסיה משמעותית, אם בכלל. כך נוצר מצב מחפיר ומתמשך של זקנים החיים בעוני, לעתים עוני מחפיר, כשאין להם כל יכולת לשפר את מצבם באופן עצמי.

הארגונים הכלכליים רואים בבעיה זו, על אף שאינה במסלול פעולתם הרגיל, נושא כלל ישראלי עקרוני ולכן החליטו לבחון את הסוגיה לעומק. לצורך כך יזמה נשיאות הארגונים העסקיים את הקמת הוועדה והציבה את הנושא בראש סדר היום שלה.

המנדט שלקחה על עצמה הוועדה היא להביא הצעה להתמודדות עם בעיית העוני המנוול של קשישים בישראל ולבחון כיצד ניתן באמצעים סבירים לאפשר זקנה ראויה, בכבוד.

דומה שמבין שלל זכויות האדם, הזכות לקיום בכבוד מעלה קשיים גדולים במיוחד. מהו למעשה "קיום בכבוד"? כיצד יש לקבוע כי רמת חיים מסוימת מצויה מתחת לרף הקיום בכבוד? האם קיום בכבוד הוא דבר מה אבסולוטי, או שמשמעותו משתנה ממדינה למדינה ומתקופה לתקופה?

מהגדרת הזכות לקיום בכבוד משתמע שהיא מחייבת את המדינה להגן על האזרחים מפני מחסור חומרי - רעב, מקום מגורים, לבוש וכיוצא בזה. עם זאת, אפילו בהגדרה פשוטה זו צצים מיד סימני שאלה: האם התביעה לקיום בכבוד כוללת בהכרח חיבור לחשמל ולמים? האם על המדינה לספק את המינימום ההכרחי הדרוש - קורת גג מעל לראש ותו לא - או שעליה לדאוג לקיום ראוי ביחס למצב בקרב כלל האוכלוסייה?

הוועדה, נאמנה לתפיסה כלכלית וחברתית מודרנית מסרבת לקבל את ההגדרה המתבססת על "קו העוני" או על "המינימום ההכרחי והמחסור החומרי". הוועדה טוענת כי חובתה של המדינה והחברה רחבה יותר. הזכות לקיום בכבוד כוללת זכויות נוספות מאלו הבסיסיות, דוגמת הזכות לתרבות. כדי שיוכל אדם להתקיים בכבוד לא די בכך שתהיה קורת גג מעל לראשו ופיסת לחם בצלחתו, אלא שעליו להיות מסוגל לפתח את עולמו הרוחני לשמור על רמת בריאות נפשית וגופנית נאותה ולשמר ואף לפתח את יכולותיו.

מספר הקשישים בישראל מתקרב למיליון, והכנסותיהם של רבע מהם כה נמוכות עד שאי אפשר להגדיר את ההכנסה כהכנסה ראויה לעת זקנה. מנתונים של הביטוח הלאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מתקבלת תמונת מצב מוכרת וכאובה שאנו נוטים להדחיק. אחד מכל ארבעה ישראלים בגיל הזקנה נמצא מתחת לקו העוני או קרוב אליו כך שהכנסתו הכוללת בעין וכספית גם יחד אינה מספיקה למחייה בכבוד בהתאם להגדרות שמצאה הוועדה לנכון לאמץ.

⁴לפי לוחות שונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁵דו"ח המוסד לביטוח לאומי, 2016, בהתבסס על נתוני OECD. יצוין כי קשה להשוות את רמת הקצבאות האוניברסליות בין מדינות ה-OECD, שכן מערכות התמיכה שונות זו מזו. בחלק מהמדינות הפנסיה התעסוקתית חובה, במדינות אחרות היא רק חובה בסקטור הציבורי. כמו כן בחלק מהמדינות אין כלל קצבה למי שלא השתכר.

3. נתוני רקע

3.1 מערכת הפנסיה בישראל

בשני העשורים האחרונים חלו רפורמות מקיפות במערכת הפנסיה של ישראל, אשר הובילו לשינויים ניכרים במבנה החיסכון לגיל פרישה של אזרחי מדינת ישראל.

מערכת הפנסיה בישראל כוללת שני רבדים:

הרובד הראשון הינן קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי, והוא נועד להבטיח הכנסה בסיסית לקשישים. רובד זה, מורכב מקצבת זקנה אוניברסאלית אשר לה זכאי כל תושב ישראל המבוטח בביטוח זקנה ואשר הגיע לגיל המזכה⁶, ומקצבה של השלמת הכנסה הכפופה למבחן ההכנסה (אוכלוסיית מקבלי קצבת השלמת הכנסה מונה בקירוב 186,000 איש). נכון לינואר 2017 קצבת הזקנה הבסיסית ליחיד עומדת על 1,531 ש"ח לחודש ועל 2,301 ש"ח לזוג. בתוספת ותק תגיע קצבת הזקנה ליחיד לסכום מקסימאלי של 2,296 ש"ח לחודש⁷.

טבלה 1 - קצבת זקנה בסיסית	
סכום קצבת הזקנה הבסיסית	הרכב משפחה
1,531 ₪	יחיד/ה
1,617 ₪	יחיד/ה בן/בת 80 ומעלה
2,301 ₪	זוג (הקצבה לזוג מורכבת מקצבה ליחיד וכן תוספת בעבור בת זוג)
2,387 ₪	זוג, שהזכאי לקצבה הוא בן 80 ומעלה
2,015 ₪	יחיד/ה + ילד
2,785 ₪	זוג + ילד
	תוספת בעד ילד תשולם רק לאחד מכם
2,499 ₪	יחיד/ה + 2 ילדים ויותר
3,269 ₪	זוג + 2 ילדים ויותר

מקור: ביטוח לאומי, נתוני 2017

קצבת הזקנה המקסימאלית בתוספת השלמת הכנסה תגיע עד לסכומים המצוינים בטבלה מספר 2 ותשתנה בהתאם לקבוצות הגיל השונות (בין 70-80 ומעל 80) ולפי ההרכב המשפחתי.

טבלה 2 - קצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה			
למי שלא מלאו 70 שנים:	למי שמלאו 70 שנים ועדיין לא מלאו 80 שנים:	למי שמלאו 80 שנים:	הרכב משפחה
3,112 ₪	3,140 ₪	3,211 ₪	ליחיד/ה
4,918 ₪	4,962 ₪	5,075 ₪	לזוג
5,240 ₪	5,284 ₪	5,398 ₪	ליחיד/ה + ילד
6,174 ₪	6,218 ₪	6,332 ₪	ליחיד/ה + 2 ילדים
5,852 ₪	5,896 ₪	6,010 ₪	לזוג + ילד
6,786 ₪	6,831 ₪	6,944 ₪	לזוג + 2 ילדים

מקור: ביטוח לאומי, נתוני 2017

⁶ מגיל 67 ועד הגיל המוחלט (70) לגברים מותנית קבלת הקצבה במבחן הכנסות. לגבי נשים הגיל המותנה הוא מ-62 עד כמעט 70. בגיל הזכאות המוחלט קצבאות הרובד הראשון מתקבלות ללא מבחן ההכנסות. קצבת השלמת ההכנסה, השייכת גם היא לרובד הראשון, מחייבת תמיד מבחן הכנסות.

⁷קצבה בסיסית: מגיל הזכאות לקצבה ועד גיל 80, ללא תוספת ותק. אם שני בני הזוג, כל אחד בנפרד מתאימים לתנאי הזכאות לקצבת זקנה, יקבל כל אחד מהם קצבה ליחיד. שיעור תוספת ותק הוא 2% מן הקצבה תמורת כל שנת ביטוח מלאה שלאחר 9 שנות הביטוח הראשונות, עד תוספת מרבית של 50%.

תנאי הזכאות להשלמת הכנסה מונים בין היתר: הכנסה מתוקף קצבת אזרח ותיק בלבד או קצבת אזרח ותיק עם מחצית קצבת שאירים ושלא עולה על הסכומים בטבלה מספר 2, במידה שקיימת בעלות על רכב המוערך בפחות מ- 40 אלף ש"ח, במידה שיש הכנסה נוספת מפנסיה, אך סכומה אינו עולה על 1,257 ש"ח ליחיד או 1,983 ש"ח לזוג. במידה שקיימת הכנסה נוספת מעבודה/פנסיה למקבל הקצבה או לבת הזוג, שהסכום אינו עולה על 2,080 ש"ח ליחיד או 2,467 ש"ח לזוג. במידה שקיימת הכנסה מהון (דירות/ קופת גמל/ הכנסה מריבית על הון) הסכום ביחד עם קצבת הזקנה לא יעלה על הסכומים בטבלה מספר 2.

הרובד השני כולל את סוגי החיסכון הפנסיוני השונים: פנסיה תקציבית, קרנות פנסיה, קופות גמל לקצבה שהן קופות ביטוח (ביטוח מנהלים קצבתי), קופות גמל לתגמולים וקופות גמל אישיות לפיצויים. רובד זה, מתחלק לשני סוגים: חיסכון צובר "מוגדר הפרשות" (DC)⁸, שאליו משתייכים רוב אפיקי החיסכון החדשים, וחיסכון מוגדר זכויות (DB)⁹, כדוגמת קרנות הפנסיה הוותיקות והפנסיה התקציבית אשר ככלל לא מקבלות מבוטחים חדשים. קשישים רבים לא חסכו כלל לפנסיה או שחסכו סכומים קטנים. מרבית האוכלוסייה הזכאית להשלמת הכנסה סובלת מפנסיה קטנה במיוחד. רק בשנת 2030 והלאה תתחיל לתת פנסיית החובה את אותותיה באוכלוסיית הקשישים העניים.

בשנת 2050, כמעט לא יהיו קשישים שעבדו ויהיו עניים אולם תמיד תישאר אוכלוסייה מסוימת שבשל סיבות שונות לא הייתה שייכת למעגל התעסוקה במשך תקופה ארוכה מספיק ותאלץ להישען על קצבאות אלו.

3.2 מספר הקשישים בישראל

מספר בני ה- 67 ומעלה, עמד בשנת 2015 (נתונים אחרונים מעובדים) על 911 אלף נפשות (כ- 11% מהאוכלוסייה). מכאן והלאה מפעילה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שלושה מודלים נפרדים לחישוב הגידול באוכלוסיית הקשישים: חלופה גבוהה, בינונית ונמוכה. בשל הסבירות, בחרה הוועדה להתייחס לנתוני החלופה הבינונית בלבד, שגם בטווח הארוך סיכויי התממשותה גבוהים מאלה של החלופות האחרות.

קצב הגידול אינו ליניארי, בנספח מוצגות רגרסיות (פונקציות) השינוי בפקטורים הרלוונטיים במודל.

כך, מספר הקשישים בשנת 2018 צפוי להיות כמיליון נפשות בקירוב ולהמשיך לצמוח כך שיתקרב לשתי מיליון נפשות תוך 20 שנה, תוך שהוא מגיע ל- 16% מהאוכלוסייה. מתוך מספר הקשישים הקיימים, הוועדה זיהתה שתי קבוצות רלוונטיות:

- א. 19.1% מהקשישים שזכאים לקצבת השלמת הכנסה.
- ב. 13.9% מהקשישים שאינם זכאים, אך נמצאים ברמת הכנסה נמוכה מאוד. במונחי קו העוני, אזי הכנסתם אינה עולה על 30% מעל קו העוני.

3.3 הגדרת "קיום בכבוד"

בעולם מוצעות מספר שיטות לבחינת ההכנסה הנדרשת לקיום "מינימאלי בכבוד".

שיטה אחת היא באמצעות הסתכלות על הכנסות כספיות בלבד, תוך התחשבות בגודל משפחה, ממנה נגזר "קו העוני" הידוע. שיטה אלטרנטיבית מקובלת במספר מדינות הינה שיטה המבוססת על סל הוצאות נדרש או בסיסי. הוועדה הנוכחית העדיפה להתייחס לנתוני הוצאות המשפחה כאל מבחן כסכום ראוי לזקנה על פני השימוש במודל הכנסות יחסי. יש מספר אפשרויות להתחשב בסלי הוצאות בסיסיות. הוועדה החליטה לאמץ את מודל ההוצאה הנדרשת אשר פותח במנהל המחקר של הביטוח הלאומי על בסיס מודל שמשלב בין שתי גישות שפותחו בבנק העולמי ובוועדה מיוחדת של האקדמיה הלאומית למדעים של ארה"ב. המודל הישראלי, שאומץ ע"י "וועדת חריס לתכנית פירעון בהליך פשיטת רגל" ואושר ע"י משרד המשפטים, הוא ייחודי בכך שאינו נזקק להתחשבות מלאכותית בגודל המשפחה.

⁸ Defined contribution: בשיטה זו קצבת הפנסיה המשולמת לעמית מחושבת על פי הצבירה הכספית בחשבוננו והתשואה של הקרן ומומרת לפי מקדם המתאים אקטוארית לעמית.

⁹ Defined benefits: על פי שיטה זו, קצבת הפנסיה מחושבת לעמית לפי שיעור ממשכורתו הקובעת (שיעור שנקבע מראש), ללא קשר ישיר לסכומים שנצברו במהלך כל תקופת החיסכון והתשואה שהושגה עליהם.

הוועדה בחרה לאמץ את מתווה "וועדת חריס", הקובע מינימום מחיה בכבוד על פי אמות מידה של הוצאה נדרשת. ההוצאה נדרשת או בלשונה של "וועדת חריס" "רכיב ההוצאה" כולל את סכום ההוצאות הבסיסיות הדרוש לחייב ולמשפחתו למחיה הולמת בכבוד. **סכום הוצאות המחיה המשפחתיות ייקבע, בהסתמך על אומדן ארצי** כסל כולל של הוצאות חודשיות, שיותיר בידי החייב ומשפחתו את החירות לנהל במסגרתו את הרכב הוצאותיהם לפי צרכיהם והעדפותיהם האישיות, **מבלי שתיבחן כל הוצאה באופן פרטני**. אומדן סל ההוצאות החודשיות הבסיסיות המינימאליות הדרוש לחייב ומשפחתו למחיה בכבוד המתבסס על נתוני סקר הוצאות משקי הבית של **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה** ומיישם שילוב של שתי שיטות מקובלות בעולם, האחת שפותחה בבנק העולמי (FES) והאחרת של מועצת המחקר של האקדמיה הלאומית האמריקאית (ה-NRC).

"וועדת חריס" קבעה מנעד של סכומים הנע בין "מינימום מחיה" לבין "מחיה בכבוד". הוועדה הנוכחית מאמצת את ממוצע שתי הגדרות אלו.

הוועדה ביצעה התאמות נדרשות למספרים הנגזרים מדו"ח "וועדת חריס" והגיעה למסקנות כדלקמן:

1. סכום המחיה בכבוד לזוג, במחירי 2015 עומד על 7,450 ש"ח הכנסות כספיות ובעין.
2. משק בית של יחיד, שיעור הוצאתו יעמוד על 60% מזה של זוג, בהתאם ליחס קצבאות השלמת ההכנסה הנקובות היום.
3. לא יבוצעו תיקונים גילניים, כלומר הסכום הנדרש לא ישתנה לפי גיל. זאת למרות שכאמור, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מצביעים על עלייה ברמת ההוצאות הממוצעת של משקי בית קשישים ביחס להוצאה של משקי בית ממוצעים בגודל זהה.
4. הביטוח הלאומי מעלה את קצבאות הבסיס שלו לפי גילאים (תוספת 25 ש"ח בגיל 70 ושוב 25 ש"ח בגיל 80), עם זאת הוועדה ביצעה את חישוביה בהתאם לקצבת הבסיס של גיל הפרישה.
5. לאחר בחינה וקבלת מספר הערכות, הוועדה מציבה את סכום מיצוי הזכויות הממוצע לזוג על סך של 1,100 ש"ח בחודש, בממוצע, במיצוי מלא. מסכום זה נגזרת תוספת הקצבה הכספית הנדרשת.
6. קצבאות הזקנה והשלמת ההכנסה צמודות למדד המחירים לצרכן ולא לשכר. הוועדה קובעת כי אין זה מצב סביר והראיה לכך היא השחיקה בקצבאות הזקנה והצורך לתקן אותן בהליך מייגע מדי תקופה. לכן, קצבאות זקנה ראויות יהיו צמודות לקצב עליית ההוצאה לפי הגדרה זו בסקר הו"מ השנתי או לחילופין לפי עליית השכר הממוצע, וזאת לאורך השנים הרלוונטיות. אנו עושים שימוש בנתוני 2015 כנתוני בסיס היות שאלו הם נתוני סקר הו"מ המלאים האחרונים שפורסמו ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כל עיבוד לשנת 2018 הוא למעשה תחזית המתבססת על נתונים אלו.
7. בתוך הסכום הנדרש לזקנה ראויה, מיצוי זכויות של קשישים בכלל ושל קשישים מקבלי השלמת הכנסה בפרט הינו חלק מהותי. הוועדה מניחה כי בתוך פרק זמן של מספר שנים, ניתן יהיה לסייע, בעזרת מערך מיצוי זכויות הפרוס בקהילה במאות נקודות, להגיע למיצוי זכויות מלא. ב"מיצוי זכויות" הכוונה היא לכלל הזכויות המגיעות לקשישים בישראל בכלל ולאלה הזכאים להשלמת הכנסה בפרט, וביניהן: הנחה בארנונה, תשלומי מים, חשמל, תחבורה ציבורית, כניסה למוזיאונים/תיאטראות ועד הנחה בתרופות ובטיפולים אחרים. הנחת המוצא היא כי רבים מהקשישים אינם ממצים את ההטבות האפשריות מחוסר ידע ויכולת לממש את ההטבות.
8. השלמה לקצבת הדיור - קשישים בין אם זוגות ובין אם יחידים שאינם בעלי דירה ולא קנו או מכרו דירה ב-10 השנים האחרונות ולמעשה זכאים לסיוע בדיור אך אינם מקבלים אותו, יקבלו סיוע זה באמצעות הגדלה מתאימה של קצבת הזקנה בכבוד. הוועדה למלחמה בעוני, הידועה כ"וועדת אלאולוף" קבעה ב-2014 כי המדינה "אינה ממלאת בצורה מספיקה את חובתה להבטיח לאזרחיה העניים דיור נאות בעלות סבירה" וכתוצאה מכך ההוצאה על דיור של משפחות עניות באזור המרכז הגיע לכ-60% מהכנסתן. הוועדה הציעה להקציב 950 מיליון ש"ח בשנה לסיוע בשכר דירה¹⁰, אך רק 60 מיליון ש"ח הוקצבו לכך בפועל בשנת 2015¹¹. "וועדת אלאולוף" הציעה תוספת קצבה צנועה של 500 ש"ח במחירי 2014 לחסרי דירה. הוועדה תהתה האם סכום זה אינו נמוך מדי, אך בחרה לאמץ הצעה זו בהיותה נשענת על דו"ח וועדה ציבורית מקצועית.
9. היות שכמחצית מהקשישים ללא דיור מקבלים סיוע, נדרש סיוע למחצית השנייה בלבד¹².

¹⁰ דוח ועדת אלאולוף.

¹¹ ועדת הפנים של הכנסת

¹² מספרים אלו מבוססים על הערכות מיצוי הזכויות במשרד השיכון.

טבלה 3 מרכזת את סכומי הקצבאות הנדרשות בנקודת הפתיחה (שנת 2018) של התכנית:

טבלה 3: הרכב קצבאות מוצע				
סה"כ	קצבת זקנה בכבוד	שווי מיצוי זכויות	סך קצבאות כספיות קיימות כולל קצבאות פנסיה ¹³	
7,780 ₪	1,655 ₪	1,100 ₪	5,025 ₪	זוג המקבל השלמת הכנסה ויש לו דירת מגורים
4,670 ₪	830 ₪	660 ₪	3,180 ₪	יחיד המקבל השלמת הכנסה
7,780 ₪	896 ₪	770 ₪	6,114 ₪	זוג שאינו זכאי להשלמת הכנסה, בממוצע
4,670 ₪	610 ₪	460 ₪	3,600 ₪	יחיד שאינו זכאי להשלמת הכנסה, בממוצע
534 ₪				תוספת דיור כללית

מקור: הביטוח הלאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קרנות הפנסיה החדשות, עיבודי הוועדה.

4. עלות תכנית "זקנה ראויה" לשנה ראשונה (2018)

4.1 עלות

התכנית כאמור קובעת כי בשנת 2018 צפויים להיות 294 אלף זכאים לקצבה, מתוכם 182 אלף בעלי זכאות לקבלת השלמת הכנסה והיתרה, 112 אלף שאינם מקבלי השלמת הכנסה אך הם זכאים לקצבת זקנה בכבוד. הוועדה הניחה את ההנחות הבאות בדבר התפלגות המועמדים לקבלת קצבה. רגישות התוצאות להנחות אלו, נמוכה.

א. מתוך כלל מקבלי השלמת הכנסה כ- 54,600 הם יחידים ו- 63,750 זוגות שבהם שני בני הזוג זכאים להשלמת הכנסה.

ב. מבין אלו שאינם מקבלי השלמת הכנסה: 33,800 הם יחידים ו- 39,500 הם זוגות בעלי הכנסה נמוכה.

ג. מתוך סה"כ אוכלוסיית הקשישים הרלוונטית של 294 אלף ישנה אוכלוסיה של 21,100 זכאים (יחידים וזוגות יחד) לקבלת תוספת דיור, לפי תנאי משרד השיכון, אך שמסיבות שונות אינם מקבלים אותה.

מכאן נגזרת עלות התכנית הכוללת בשנת הבסיס 2018 - טבלה 4:

טבלה 4: העלות הכוללת המתוכננת בשנת הבסיס, במיליוני ש"ח	
קצבת זוגות מקבלי השלמת הכנסה בשנה	1,266
קצבת יחידים מקבלי השלמת הכנסה	544
קצבת זוגות שאינם מקבלים השלמת הכנסה	424
קצבת יחידים שאינם מקבלים השלמת הכנסה	248
קצבת דיור, כללית	135
סה"כ	2,616

4.2 מודל מיצוי הזכויות

כאמור קיימת בעיה מהותית ביישום הזכויות הכלכליות הניתנות לקשישים. הוועדה מציעה מתווה פשוט כדלקמן:

א. כל אדם שיגיע לגיל פרישה יוכל למלא טופס, אם באינטרנט ואם במרכזי מיצוי זכויות בעזרת מתנדבים שהוכשרו לכך.

ב. בטופס יצהיר על הכנסותיו או הכנסות משק ביתו מכל המקורות. מי שהכנסתו, כולל הכנסתו בעין, לפי המתווה שתואר. אם הכנסתו תעמוד על סך נמוך מהסך שמציעה הוועדה יהיה זכאי לקצבת זקנה ראויה בגובה ההפרש בין הכנסתו לסך שמציעה הוועדה. בכך תתבטל האבחנה הבעייתית בין אלו שזכאים להשלמת הכנסה לאלו שהם מעוטי הכנסה על פי כל אמת מידה אך אינם מקבלים את ההטבות המתלוות לזכאות זו.

¹³ לפי מתווה שאושר בחוק ההסדרים.

הוועדה הניחה כי הזכויות לקצבת "זקנה בכבוד" אכן ימוצו במלואן ע"י הזכאים להן. דהיינו כל מי שזכאי לקבל את קצבת הזקנה בכבוד אכן יפנה לקבל אותה ויקבל אותה בפועל. ברור מאילו כי שיעור מימוש נמוך יותר יביא להקטנת ההוצאה בהתאם. על אף נתוני עבר של מימוש זכאות נמוך בקצבאות שונות, הוועדה סבורה כי אין זה נכון לבנות מודל קצבאות על בסיס מימוש חלקי. בנוסף לכך, מערך מיצוי הזכויות שיופעל (ראו להלן) יהיה גם מקור מצוין למימוש מלא של הקצבאות המוצעות.

4.3. אופן מימון התכנית

מימון התכנית יבוצע ע"י מנגנון של העלאה של דמי הביטוח הלאומי מעסיקים בשיעור של 0.36% משכר העובדים במשק. היתרה תושלם ע"י הממשלה ובאמצעות העברה לביטוח הלאומי. התכנית המוצעת היא לשיעור מימון של 50% לערך ע"י המעסיקים ו-50% ע"י הממשלה. יחס זה צפוי להשתנות אך לא באופן משמעותי בשנים הבאות. היחס נע, לאורך כל 30 שנות המודל בטווח שבין 45% הממשלה ו-55% המעסיקים ל-55% ממשלה ו-45% מעסיקים. תוספת של 0.02% כך שהתוספת תעמוד על 0.38% תאפשר לייצר כרית בטחון לתכנית ע"י העברתה משנה לשנה. התכנית המוצגת מתבססת על שיעור תוספת של 0.36%.

ההנחות לגבי השתתפות המעסיקים מבוססות על נתוני יולי 2017 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עבור:

- א. השכר הממוצע במשק - 10,073 ש"ח.
- ב. מספר המועסקים במשרה מלאה: 2,530 אלפי משרות.
- ג. מספר המועסקים במשרה חלקית: 956 אלפי משרות.

5. יישום

היישום המוצע הינו באמצעות שלושה חלקים:

חלק א: מיצוי ההכנסות הכספיות

יילקחו בחשבון קצבאות זקנה, השלמת הכנסה והכנסות מפנסיה ומכל מקור אחר שאינו עבודה. בפרט נלקחה בחשבון השפעתה הגוברת של קצבת הפנסיה התעסוקתית.

חלק ב: מיצוי זכויות באמצעות "מרכזי מיצוי זכויות"

מיצוי הזכויות יופעל באמצעות תנועת של"מ ובסיוע גופי התנדבות נוספים. התנועה פועלת כיום במסגרת החברה למתנ"סים ב-100 יישובים ברחבי הארץ ומקיפה כ-15,000 מתנדבים. סה"כ משקיעים המתנדבים למעלה מ-2 מיליון שעות התנדבות בשנה, בשווי כלכלי של כ-48,829,440 מיליון ש"ח בשנה. החברה למתנ"סים מפעילה 700 מרכזים קהילתיים בפריסה רחבה אף יותר שגם בהם ניתן להקים מרכזים/שלוחות ולהרחיב את פעילות התנועה.

חלק ג: קצבת "זקנה ראויה"

הפער בין סכומי הקצבה הקיימים ומיצוי הזכויות יושלם ע"י קצבת "זקנה ראויה". מנגנון הביצוע המומלץ והראוי ביותר הוא באמצעות הביטוח הלאומי. המנגנון קיים ופועל במיוחד בתחומים אלו. כדי לקבל קצבה, ידרשו המועמדים למלא טפסים שיאפשרו את בחינת מצבם הכלכלי. לא יתבצעו מבחנים למעט:

- א. מבחנים הנדרשים לצורך קבלת קצבת השלמת הכנסה.
- ב. מבחנים הנדרשים גם כעת לצורך קבלת קצבת דיור למי שזכאים לכך.
- ג. הקצבה תשולם כאילו האדם לא משך פיצויי פיטורין ב-10 השנים האחרונות לפחות. דהיינו ההכנסה הכספית מקצבת פנסיה תחושב על פי קצבת הפנסיה בפועל, אם לא בוצעה משיכת פיצויים ב-10 השנים לפני הגשת בקשה לקצבת "זקנה ראויה", או לחילופין, אם בוצעה משיכה כזו לפי חישוב אקטוארי המעריך מה היה גובה הקצבה לולא בוצעה משיכה כאמור.

דוגמה: זוג הזכאי להשלמת הכנסה זכאי החל מינואר לקצבה כוללת של 5,025 ש"ח הכוללת: קצבת זקנה והשלמת קצבת הכנסה מעל מקורות אחרים.

הזוג זכאי גם לזכויות שוות ערך באמצעות הנחות שונות, זכויות שבמיצוי מלא שוות 1,100 ש"ח .
קצבת "זקנה ראויה" שתשולם לו תעמוד על 1,655 ש"ח, בצמוד לעליית השכר הממוצעת במשק, כפי שהיא נמדדת ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

6. מרכזי מיצוי הזכויות

מרכזי מיצוי הזכויות הם נדבך מרכזי בתכנית. הוועדה סבורה כי עצם פריסת מרכזי מיצוי זכויות נגישים, בפריסה ארצית תחולל מהפך במצב לא רק של קשישים אלא גם של אוכלוסיות אחרות הזקוקות לסיוע.
המודל המוצג מתבסס על פריסת תנועת של"מ. הוועדה תברך על הצטרפותה של כל תנועה מבוססת התנדבות בתחום שמוכנה להירתם למאמץ.
פריסת תנועת של"מ:

•	אבן יהודה	•	רמלה	•	קצרין
•	בני ברק	•	רמת גן	•	קרית מוצקין
•	בנימינה - גבעת עדה	•	רמת השרון	•	קרית אתא
•	בת ים	•	רעננה	•	קרית ביאליק
•	גדרה	•	תל מונד	•	קרית טבעון
•	גן יבנה	•	תל אביב	•	קרית שמונה
•	גבעת אולגה	•	בית שאן	•	רמת הגולן
•	גבעת שמואל	•	בקה אל גרבייה	•	רמת ישי
•	הוד השרון	•	ג'וליס	•	שפרעם
•	הרצליה	•	דבורייה	•	ירושלים - בקעה
•	חבל מודיעין	•	זכרון יעקב	•	ירושלים - גבעה צרפתית
•	חולון	•	חדרה	•	ירושלים - גבעת שמואל
•	יבנה	•	חורפיש	•	ירושלים - גוננים
•	יבניאל	•	חיפה	•	ירושלים - גילה
•	יהוד	•	טבריה	•	ירושלים - מרכז תרבות עמים
•	כפר יונה	•	טורעאן	•	ירושלים - פסגת זאב
•	כפר סבא	•	יוקנעם	•	ירושלים - קרית יובל
•	לוד	•	יסוד המעלה	•	ירושלים - קרית מנחם
•	מ.א לב השרון	•	כפר תבור	•	ירושלים - רמות
•	מ.א נחל שורק	•	מ.א גלבוע	•	ירושלים - תלפיות מזרח
•	מזכרת בתיה	•	מג'אר	•	ירושלים - שמואל הנביא
•	נס ציונה	•	מג'ד אל כרום	•	מעלה אדומים
•	נתניה	•	מבואות חרמון	•	אשדוד
•	סביון	•	מגדל העמק	•	אשקלון
•	פרדס חנה - כרכור	•	מטה אשר	•	באר שבע
•	פתח תקווה	•	מעלה יוסף	•	דימונה
•	קדימה - צורן	•	נהריה	•	חורה
•	קרית אונו	•	נצרת עילית	•	להבים
•	קרית עקרון	•	נשר	•	מ.א יואב
•	קרני שומרון	•	עכו	•	מ.א שפיר
•	ראש העין	•	עפולה	•	נתיבות
•	ראשון לציון	•	צפת	•	שער הנגב
•	רחובות	•	קלנסואה		

בישראל 2017 גופים רבים פועלים במרחבים עצמאיים לקידום צרכים שונים של קשישים. אזוריים המענה האזורי פועל במרכזי הערים הגדולות ופחות נגישים לקשישים שלא יוצאים מפתח ביתם. לא בכדי, רבים מהם אינם ממצים את זכויותיהם מתוקף חוק. בכדי לתת מענה ממוקד גיאוגרפית לקשישים בישראל יש להקים מרכז פעילות מתכלל One stop shop for local community, מוקד שירותים תחת קורת גג אחת המשלב ידיים עם כל ארגוני התשתית המטפלים באוכלוסייה זו בישראל.

מודל התכנית - Local Eco System

הקמת מרכזי מיצוי זכויות, הכוונה ומודעות בקהילה AGE WELL - ONE STOP SHOP במתנ"סים המהווים מקור לפעילות, מידע, ייעוץ והכוונה בתחומי: מיצוי זכויות, פנאי, תעסוקה, התנדבות ומודעות. המרכז יפעל כמרכז גג עירוני מתכלל שכולל את כל השירותים לקשישים בקהילה כחלק מהמהלך הלאומי שמובילה התאחדות התעשיינים ב- 3 מישורים: קצבאות, מצוי זכויות ותעסוקה. המרכז יופעל ע"י המרכז הקהילתי כשלוחה מקצועית חדשה ויפעל כארגון גג עירוני מטריציוני המתכלל את כלל המענה לקשישים בישוב.



מודל המרכז המוצע הינו מרכז הנותן מענה רחב ומגוון - הציר המוליך של כל המרכזים הוא לקחת פנסיונרים נמרצים ששימשו בעמדות מפתח בתחומים ובמרחבים האמורים, להכשירם דרך תנועת של"מ והם יובילו את המרכז כמרכז עירוני. משמע סדנאות יועברו ע"י רופאים פנסיונרים, חוגי ספורט ע"י מורים לספורט פנסיונרים. המסר העיקרי - הגיל השלישי פועל למען עצמו. התפיסה תעודד התנדבות או תעסוקה בגיל השלישי וגם התפקידים והמשרות נושאי השכר יאוישו ע"י קהל יעד זה.

כאמור, בהתאם לנתונים החלקיים שיש בדינו, אנו מעריכים כי זוג קשישים מקבלי השלמת הכנסה, סך הזכויות שוות לערך הכנסה בעין של כ- 1,070 ש"ח וזוג שאינו זכאי להשלמת הכנסה, לזכויות בסך של כ- 750 ש"ח. הזכויות ליחיד חושבו כמו ההוצאות הנדרשות לפי 60% מהשווי לזוג.

7. השפעות

הוועדה מצאה לנכון לסקור בקצרה מספר השפעות מיקרו ומקרו כלכליות אפשריות של התכנית המוצעת.

7.1 השפעות מיקרו כלכליות

א. הנטייה לחסוך טרם גיל הפרישה: היות ואוכלוסיית היעד של התכנית נמצאת כולה בטווח ההכנסות של "פנסיות חובה" הוועדה מעריכה שהנטייה לחיסכון הפנסיוני של האוכלוסייה העובדת לא יפגע. במלים אחרות, החיסכון בשיעור של 18.5% מהשכר הוא חובה ולא זכות. עם זאת, יתכן ותהיה נטייה מוגברת להקטין פנסיה ע"י משיכה מוקדמת. בעוד שמשיכת תגמולים מוקדמת נקנסת כבר כיום בשיעור מס גבוה של 35%, לרבים, בפרט לבעלי הכנסות נמוכות, יש נטייה למשוך פיצויים, אם בשל אי הבנת ההשפעה ואם בשל מצב כלכלי. הוועדה ממליצה לטפל בעניין זה באמצעות תיקון חקיקה מתאימים למניעת משיכת פיצויים שלא לשיעורין.

ב. הנטייה לעבוד טרם פרישה: היות וההכנסות הצפויות מהתכנית הן רק לאחר הפרישה, אין הוועדה סוברת כי תהיה לכך השפעה מהותית על הפרטים אליהם מכוונת התוכנית, שכן הנטייה השולית שלהם לצרוך קרובה ל-1, דהיינו שיעורי החיסכון שלהם מימלא נמוכים ביותר.

ג. הנטייה לעבוד לאחר הפרישה: סביר כי בעקבות יישום המתווה המוצע פחות קשישים ברמת הכנסות נמוכות יבחרו לעבוד לאחר פרישה. היות ולמודל ישנה השפעה רק על עובדים ברמות שכר נמוכות, ניתן להניח ברמה גבוהה של סבירות כי לא תהיה לו השפעה על קשישים הבוחרים להמשיך ולעבוד מרצון. למודל סביר שתהיה השפעה על קשישים העובדים מטעמי מצוקה כלכלית. לפיכך, יתכן ותהיה לכך השפעה על היצע העובדים ב"מקצועות" בהם מוצאים קשישים העובדים מטעמי מצוקה כלכלית: שמירה, סיעוד בסיסי וכדומה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2014, כ-17% מבני ה-65 ומעלה עובדים במשרה ממוצעת של 75% משרה. מספר זה כולל גם את בני 65-67 שהינם טרם פרישה. בהתאם לנתונים אלו, הוועדה מעריכה כי כ-1.1% מסך המשרות במשק עשויות להיות מושפעות מהמהלך.

7.2 השפעות מקרו כלכליות

שתי ההשפעות המקרו כלכלית העיקריות הינן הגדלת שיעור המס על המעסיקים, באמצעות הגדלת תשלום ביטוח לאומי מעסיקים והגדלת ההוצאה הממשלתית להשלמת מימון המהלך. הוצאות אלו הן צפויות מזה זמן רב לאור הזדקנות הצפויה והידועה של האוכלוסייה בישראל. הוועדה במידה רבה רק מניחה תכנית פעולה מוסדרת לפתרון בעיה ידועה. העובדה כי סכום ההוצאה עולה רק במידה מתונה במשך השנים וכי לא רק ההוצאה אלא גם המקור תלויים שניהם במידה רבה בשכר מביאים למצב בו ההשפעות המקרו כלכליות מתוננות.

8. תחזית מודל לטווח ארוך - זקנה ראויה לאורך 30 שנה 2018-2047

בכדי לאמוד את ההשפעות לטווח ארוך ולהבטיח כי הוא בר קיימא לאורך תקופה, נבנה מודל המעריך את היקף התכנית ואת עלותה לטווח של 30 השנים הבאות.

בניית התחזית לטווח של 30 שנה הצריכה כמה סימולציות:

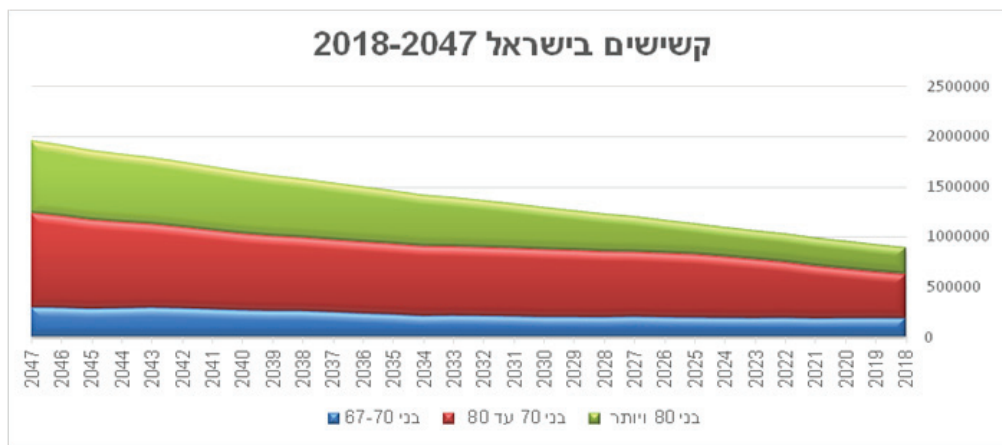
- חיזוי הגידול במספר הקשישים לאורך התקופה.
- חיזוי השינוי בשכר הראלי.
- חיזוי השינוי במספר המועסקים.
- חיזוי השינוי בקצבאות הפנסיה התעסוקתית ובפרט מתי יספיקו כדי לבטל את הצורך בקבלת קצבה נוספת.

8.1 השינוי במספר הקשישים

מספר בני ה- 67 ומעלה עמד בשנת 2015 (נתונים אחרונים מעובדים) על 911 אלף איש. מכאן והלאה מפעילה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שלושה מודלים נפרדים לחישוב הגידול באוכלוסיית הקשישים. חלופה גבוהה, בינונית ונמוכה. בשל הסבירות, בחרה הוועדה להתייחס לנתוני החלופה הבינונית בלבד, שגם בטווח הארוך סיכויי התממשותה גבוהים באופן מובהק של החלופות האחרות.

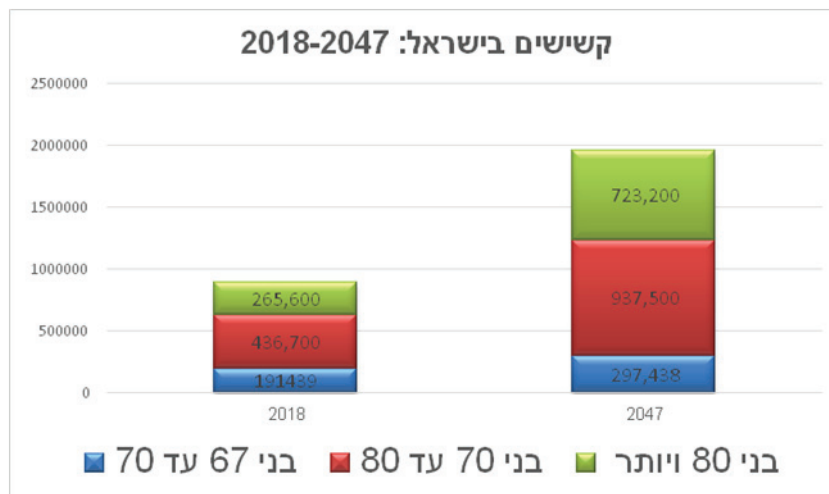
כך, מספר הקשישים בשנת 2018 צפוי להיות כמיליון איש, ולהגיע לכמיליון וחצי איש ב- 2028¹⁴.

איור 1 מדגים את השינוי הצפוי במספר הקשישים לפי החלופה הבינונית:



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי הוועדה.

איור 2 מדגיש את הגידול הניכר במספר הקשישים המבוגרים, בני ה- 80 ומעלה, שגם נזקקים לסיוע רב יותר וגם, בניגוד לקשישים "חדשים" שיצטרפו למעגל הגיל השלישי בשנות ה- 30 והלאה, יישארו עם אותן הכנסות פנסיוניות נמוכות. אם בשנת 2018 מהווים בני ה- 80 ומעלה כ- 29.7% ממספר הקשישים הכולל (מיליון איש) אזי ב- 2047 יגיעו ל- 36.7% מתוך 2.5 מיליוני קשישים.



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי הוועדה.

רגישות המודל למספר הקשישים: גבוהה. במידה ותחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שתתממש תהיה לפי החלופה הגבוהה, ובהנחה שלא יוגדל הסכום המוקצה לתכנית, אזי הקצבה המוצעת תהיה נמוכה בשיעור של 10%-15%.

¹⁴קצב הגידול הצפוי, פונקציונלית, בנספח.

8.2 השינוי בשכר והשינוי במספר המועסקים

השינוי הצפוי בשכר הראלי הוא מנגנון המפעיל שני גורמים נפרדים במודל:

- א. גובה הקצבאות - כאמור, הקצבאות צמודות לשכר הממוצע במשק. היות וקצבאות הזקנה והשלמת ההכנסה צמודות למדד המחירים בלבד, חישובנו את הקצבאות לפי ההפרש בין עליית השכר לבין מדד המחירים והנחנו כי כל הקצבאות נשארות בערכן הריאלי וכי עליית השכר תמיד גבוהה יותר מעליית המדד.
- ב. חלק המעסיקים (0.36%) הנוסף הנדרש להתווסף לתשלומי הביטוח הלאומי. ככל שהשכר עולה גם המס עולה איתו.

עליית השכר הריאלי בשנים האחרונות הייתה בממוצע, כ- 1.7% בשנה. עליה זו קשורה הדוקות לפעילות של עליית שכר המינימום. הנחנו כי עלייה זו תמשך גם ב- 2018 עם השלמת העלייה בשכר מינימום ולאחר מכן תדעך באופן הדרגתי לקצב שנתי ארוך טווח של 0.4%-0.7%. פונקציית שינוי השכר בנספח. רגישות המודל: נמוכה. עליה מהירה יותר בשכר תעלה את הקצבאות אך תגדיל בשיעור ניכר גם את המקור למימון.

8.3 השינוי במספר המועסקים

השינוי (גידול) במספר המועסקים משפיע על שווי הסכום שיפרישו המעסיקים.

מחקר של ערן ישיב (2012) מאוניברסיטת ת"א קובע כי קצב הגידול הרב שנתי של מספר המועסקים (משרות) בישראל ב- 40 השנים 1970-2010 עמד על 2.6%, יציב. קצב הגידול במספר המשרות שנמדד ע"י נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב- 5 השנים האחרונות (2012-2017) עומד על 3.4% בשנה. למרות זאת, תחזית האוצר הינה לקצב גידול נמוך הרבה יותר של 1.6% לשנת 2018, זאת למרות שתחזיות העבר של האוצר בעניין זה הוכחו כפסימיות באופן עקבי. נבחר הקצב הממוצע בין התחזיות השונות, קצב גידול של 2% לשנה. זהו קצב השומר, יחד עם עליית השכר הריאלית הצפויה, על חלוקת התשלום בין הממשלה למעסיקים.

רגישות המודל: בינונית, במידה ויסתבר ואין גידול במספר המועסקים, הקצבאות יקטנו בשיעור של עד 6%.

8.4 השינוי בקצבאות פנסיה תעסוקתיות

החל משנת 2008 נדרשים כל השכירים בישראל להפריש לקופת גמל (פנסיה) חובה. בשנים הראשונות הייתה ההפרשה בשיעור נמוך שהלך ועלה. רק ב- 2015 הגיע שיעור ההפרשה לגובה רצוי ורק מ- 2017 ישנה חובת הפרשה גם לעצמאים. לכן, גם בשנים הקרובות ימשיכו רבים לפרוש לגמלאות עם קצבת פנסיה נמוכה מאוד, על אף שעבדו מספר שנים לא מבוטל. לאלו מצטרפים מקבלי קצבאות השלמת הכנסה שכלל לא עבדו מסיבות שונות.

כך ב- 2018, לפי המצב כיום, יהיו כ- 171,000 קשישים הזכאים להשלמת הכנסה עם הכנסות מקצבה תעסוקתית שנעות בין אפס ל- 800 ש"ח לזוג וכן עוד 124,000 קשישים בעלי קצבאות פנסיה שעולות על הסף הנדרש לקצבת השלמת הכנסה אך הן נמוכות מאוד.

מניתוח של נתוני קרן פנסיה מקיפה גדולה במהלך 2017, אנו מעריכים כי קצבת הפנסיה הממוצעת של אוכלוסיית מקבלי השלמת הכנסה הינה בטווח 260-300 ש"ח לחודש, ליחיד ושל אלו שאינם זכאים לקצבת השלמת הכנסה אך נכללים בתוך האוכלוסייה שהכנסתה הכספית הכוללת נמוכה מ- 6,600 ש"ח, קצבת הפנסיה התעסוקתית הינה בטווח של 600 עד 660 ש"ח לחודש. מכאן שבנקודת הפתיחה של המודל, הקצבאות הצפויות (בהתאם למצב כיום) תעמודנה על כ- 280 ש"ח ו- 700 ש"ח לחודש, בהתאמה, בשנת 2017 (שנת החישוב).

היות והקצבאות נמוכות מאוד, בשל תחילת הצבירה המאוחרת, ההשפעה של כל שנת צבירה נוספת היא דרמטית. הקצבאות בפועל צפויות לעלות בקצב מהיר מאוד, בפרט בשנים הראשונות. החישוב הינו מורכב מאוד וקיים קושי רב בהיעדר נתונים מבוססים. בפרט משפיעים על התחזית נתונים הרלוונטיים בפרט למקבלי שכר נמוך: החלפת מקומות עבודה, תקופות אי עבודה, עבודה במשרות חלקיות ומשיכת כספים מוקדמת.

על בסיס נתוני הקרן וכן תחזית שנבנתה ע"י ד"ר עדו קאליר, המרכז האקדמי של הוועדה נבנו מספר סימולציות. בדו"ח בחרנו להציג את הסימולציה בתרחיש הסביר (כולל התייחסות לעלייה בשכר המינימום) על פיו הקצבה התעסוקתית לרובד הנמוך (מקבלי השלמת הכנסה) עולה בשיעור התחלתי של 14.7% וקצב הגידול פוחת בהדרגה. זאת באופן לא ליניארי על פני 20 שנה לקצב גידול מוערך של 6%. הקצבה הממוצעת לאותם קשישים שאינם זכאים כבר היום להשלמת הכנסה עולה בשיעור מתון יותר המתחיל ב- 9.8% ב- 2017 ופוחת לקצב רב שנתי של 5%.

פונקציות קצב השינוי בגובה הפנסיה שנדגמו מהמודל מופיעות בנספח:

קצבת הפנסיה התעסוקתית צפויה לגדול מהר מאוד, בפרט בשנים הראשונות, זאת בפרט אם מניחים שאין אפשרות (או למצער השפעה) למשיכת פיצויים. למרות זאת, גם לאחר 20 שנה, עדיין קצבת הפנסיה של רבים תהיה נמוכה כך שתידרש לכ- 19% מהקשישים, קצבה נוספת מעבר לקצבה התעסוקתית.

במקרה של שכבת בעלי ההכנסה הגבוהה יותר, בתוך מספר שנים, קצבאות הפנסיה התעסוקתית שלהם יחד עם קצבת הזקנה עולות על הסף הנדרש ולמעשה, בעזרת הפנסיה התעסוקתית הם יוצאים מאזור העוני.

במילים אחרות כיום (2017) 33% מהקשישים חיים בעוני או קרוב אליו לפי הגדרות "קו העוני" ומתחת לרמת המחיה בכבוד לפי הגדרות הוועדה. הוועדה חוזה כי בתוך עשור בלבד, רק 20% לערך מהקשישים יזדקקו לסיוע ע"י קצבת "זקנה ראויה". אחוז זה ילך ויפחת בהדרגה, בפרט קשישים חדשים לא יזדקקו לה.

כאמור מעלה, הנחת העבודה המרכזית במקרה זה הינה כי חישוב הזכאות לקצבת זקנה יתבסס על בחינת קצבת פנסיה תעסוקתית הכוללת פיצויי פיטורים שלא נמשכו במשך 10 שנים לפחות. כאמור הקצבה לא תישלל ממי שמשך פיצויים אך קצבתו בפועל במקרה כזה תהיה נמוכה יותר בשיעור הפער האקטוארי.

לסיכום: לפנסיה התעסוקתית ישנה השפעה דרמטית על קצבאות הזקנה בכבוד:

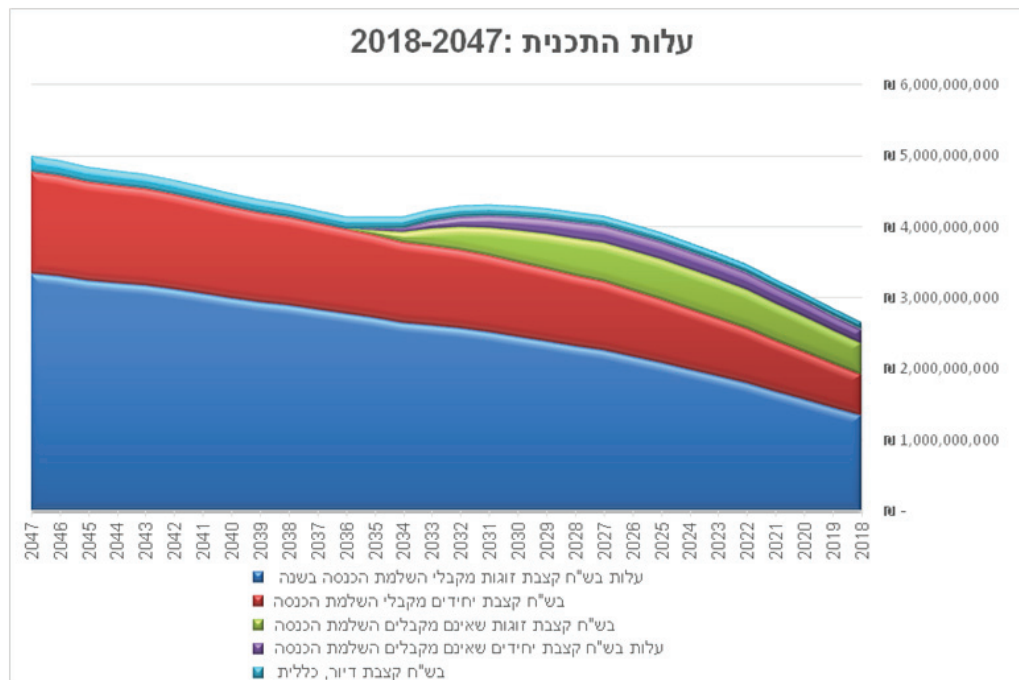
- א. ראשית היא מקטינה את שיעור הזכאים לקצבה מ- 33% היום ל- 19% בתוך כ- 15 שנה.
- ב. היא מקטינה את הקצבה הנדרשת לאורך כל אורך המודל, תוך שהיא פועלת כנגד (ממתנת) העלייה במספר הקשישים והתארכות תוחלת החיים.

8.5 הצגת המודל הרב שנתי

בפרק זה מוצגות התוצאות הכמותיות של שילוב המודלים שתוארו בפרק הקודם במונחים שקלים, לפי התחזיות המרכזיות של המודל:

טבלה 5: עלות סה"כ הקצבאות לשנים 2018, 2027, 2037 ו- 2047 במיליוני ש"ח				
סה"כ עלות	2018	2027	2037	2047
קצבת זוגות מקבלי השלמת הכנסה בשנה	1,266	2,135.1	2,678.4	3,160.4
קצבת יחידים מקבלי השלמת הכנסה	544	918.1	1,151.8	1,359.1
קצבת זוגות שאינם מקבלים השלמת הכנסה	424	496.9		
קצבת יחידים שאינם מקבלים השלמת הכנסה	248	247.0		
קצבת דיור, כללית	135	200.5	257.5	313.7
סה"כ	2,616	3,997.7	4,087.6	4,833.1

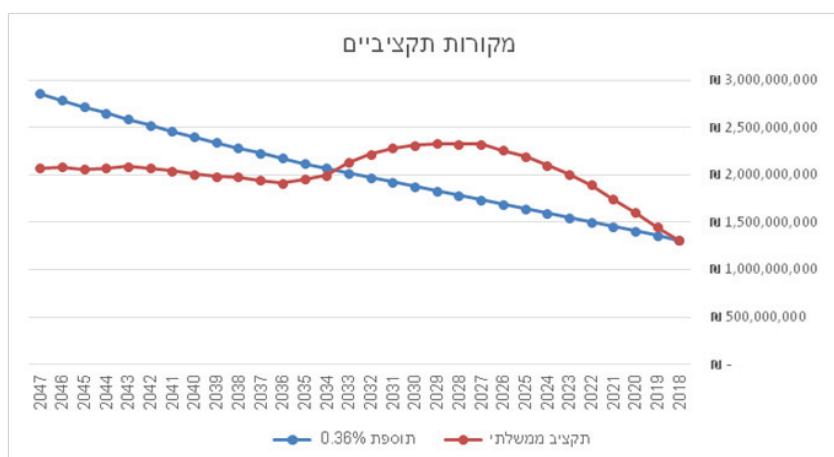
איור 3: עלות התכנית, גרפית לאורך השנים 2018-2047



9. מימון התכנית: החלוקה המוצעת של העלות בין המעסיקים לממשלה

התכנית נבנתה כך שהעלות תחולק באופן שווה, ככל הניתן, בין המעסיקים לבין הממשלה. בהינתן השכר הממוצע במשק, של 10,017 אלף ש"ח, ומספר משרות של 2,530 אלפי משרות מלאות ו-956,000 משרות חלקיות (נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יולי 2017), אזי כדי לשמור על יחס שווה בין עלות המעסיקים לעלות הממשלה לאורך טווח המודל כולו נדרשת תוספת של 0.36% לדמי הביטוח הלאומי שמשלמים המעסיקים. הגידול הצפוי בשכר וכן במספר המשרות צפוי למתן באופן ניכר את התקציב הממשלתי הנדרש.

איור 4 : חלוקת אופן המימון



מקור: עיבודי הוועדה

טבלה 6: חלוקת אופן המימון , מיליוני ₪				
2047	2037	2027	2018	
2,856	2,229	1,739	1,309	תשלומי מעסיקים
1,977	1,859	2,259	1,276	תוספת 0.36%
59.1%	47.4%	43.5%	50.6%	תשלומי מעסיקים
40.9%	52.6%	56.5%	49.4%	השלמת הממשלה

מקור: עיבודי הוועדה

10. נספח פונקציות וחישובים

קצב השינוי המחושב במספר הקשישים בישראל 2018_ עד 2047

$$Y = 171.2T^2 + 29,950T + 768,700$$

$$R^2 = 0.93$$

פונקצית תחזית השינוי בשכר הראלי הממוצע לשנים 2018-2047 המתואמת לדעיכה לקו ישר ומבוססת על מודלים מהספרות היא לוגריתמית.

$$\Delta W = 0.017 - 0.004 \ln(t) \text{ כך ש}$$

$$R^2 = 0.97$$

קצב הגידול בקצבת הפנסיה התעסוקתית של שכבת מקבלי השלמת הכנסה:

$$y = 0.146e^{-0.029t}$$

$$R^2 = 0.94$$

קצב הגידול בקצבה של מקבלי פנסיה תעסוקתית של אלו שאינם מקבלי השלמת הכנסה.

$$y = 0.0998 - 0.014 \ln(t)$$

$$R^2 = 0.95$$