

לא על הפנסיה לבדה:

בטחון סוציאלי בגיל הפרישה והעלאת קצבת הזקנה 2014

רונית פיסו | מיטל סטרול | ברברה סבירסקי

זקנה מכובדת מתחילה בקצבה מכבדת

יציבותה של חברה נמדדת ביכולתה לייצר ביטחון סוציאלי עבור הקבוצות והפרטים המרכיבים אותה. קבוצת הזקנים/ות ראויה לתשומת לב מיוחדת, ממספר טעמים: ראשית, זקנה היא נחלת הכלל - כולנו זקנים/ות במוטנציה ורובנו נגיע לשלב בחיים בו נצא לפנסיה. שנית, הזכות להזדקן בכבוד היא זכות יסוד. האפשרות לזקנה בכבוד היא פועל יוצא של ערבות הדדית בין דורית.

הפתרון: העלאת קצבת הזקנה הבסיסית ל-2,300 ₪

בשנת 2013 קיבלו 733,686 איש ואישה קצבת זקנה (על פי נתוני הביטוח הלאומי, רבעון סטטיסטי, כרך מד 1 ינואר-מרץ 2014). העלאת קצבת הזקנה בכ-50%, קרי קצבה בסיסית של 2,300 ₪, תוך שמירה על מנגנון התוספות (ותק, דחייה, שאירים, גיל +80 והשלמת הכנסה), תאפשר להסך רמת חיים טובה יותר בגיל זקנה. העלאת הקצבה בהיקף זה, אף תבטא הכרה מצד מקבלי ההחלטות בישראל בכך שהביטוח הסוציאלי הוא כלי שנועד לשרת את החברים/ות השותפים/ות בו, מכורח חוק, ולתת תמורה ההולמת יותר את הצרכים בבוא היום. קצבת הזקנה היא משאב ציבורי שיש לשמרו ולהפעילו לטובת חברי/ות הקהילה, ויש להחריגו מן הלחצים האינטרסנטיים הפוליטיים והכלכליים השגרתיים. זאת בשונה מקרנות הפנסיה, הנתונות לתנודות של שוק ההון ולסיכונים שנוטלים בעלי השליטה בהן.

קצבת הזקנה הבסיסית עומדת על סכום של 1,531 ₪ לחודש. הקצבה מהווה כ-17% מהשכר הממוצע במשק, נמוכה מאוד ביחס ליוקר המחיה, למדינות ה-OECD ולחזון הקיום בכבוד.

יתרונותיה של קצבת זקנה מורחבת, תוך שמירה על התוספות, הם רבים:

- סיוע ממשי לשכבת גיל שלמה, בכדי שתוכל לחיות בכבוד, בפרט זקנים/ות ממעמד ביניים ומטה הנמצאים/ות כיום מעל לקו העוני אך אינם/ות חיים/ות ברווחה.
- הבטחה למימוש טוב יותר של זכויות תושבים/ות אשר השתתפו בשוק העבודה לאורך שנים רבות. מנגנון התוספות מהווה עקרון מרכזי עליו נשען המוסד לביטוח הלאומי, במטרה לחזק את מעמד הביניים.
- יותר זקנים/ות יגיעו אל מעל לקו העוני. חלק מהתשלומים שהמדינה משלמת עבור השלמת הכנסה לזקנים/ות, ניתן יהיה להפנות למימון העלאת הקצבה הבסיסית.

מקורות מימון להעלאת קצבת הזקנה: מקורות המימון יהיו משולבים: העלאת דמי הביטוח הלאומי שמשלמים/ות מבוטחים/ות, העלאת ההפרשה מצד המעסיקים ומימון נוסף מהמדינה.

לטובת עתיד ורוד - השלכות מגדריות של העלאת קצבת הזקנה

העלאת קצבת הזקנה בכ-50% תיטיב עם החברה בישראל בכללותה ובפרט עם מספר קבוצות שעד כה נותרו ללא מענה מספק בהגיען לגיל זקנה:

- א. נשים העובדות במשק ביתן או מטפלות בתלויים ("עקרות בית"): נשים נשואות העובדות במשק ביתן, ו/או המגדלות את ילדיהן, ו/או מטפלות בבני/ות משפחה חולים/ות ו/או בזקנים/ות. על פי נתוני הלמ"ס (2011), 293,100 נשים ו-3,200 גברים בגילאי העבודה העיקריים (25-64), אינם/ות נמצאים/ות בכוח העבודה מסיבה זו. קבוצות אלה מהוות 23%

- 1-0.22%, מכוח העבודה האזרחי, בגילאי העבודה העיקריים (בקבוצת המין, בהתאמה)¹. רבות דובר על כך שנשים אלה עובדות, אך זכאיות רק לקצבת הבסיס². אילו עבדו בעבודה זהה מחוץ למשק ביתן ובשכר, הן היו זכאיות לתוספת ותק ולהפרשות המעסיק לביטוח פנסיוני. העלאת קצבת הזקנה הבסיסית תיטיב עם קבוצה גדולה זו שעובדת לאורך שנים, ללא הכרה ותגמול כספי.
- ב. **מקבלות קצבת שאירים**: שיעור ניכר ממקבלי קצבת השאירים הן נשים (92,574 נשים, המהוות כ-93% מכלל מקבלי הקצבה, בשנת 2013). כ-80% מכלל מקבלות קצבת השאירים הן מעל גיל הפרישה³ דבר הנובע מתוחלת החיים הגבוהה יותר של נשים בהשוואה לגברים. נשים אלה מקבלות את קצבת הבסיס ואת קצבת השאירים- קצבאות המציבות אותן מעל לקו העוני. עם התאלמנותן הן מאבדות את הזכאות להשלמת הכנסה ואת ההטבות הנלוות אליה, אם זכו להן, והן נותרות ב"עוטף קו העוני".
- ג. **לנשים רבות אין רצף תעסוקתי**, אם בגלל יציאה לחופשות לידה או הפסקות עבודה לצורך טיפול בילדים/ות או בהורים תלויים⁴. פגיעה ברצף התעסוקתי מפחיתה את תוספות הותק המשולמות כיום ואת גובה ההכנסה החודשית מפנסיה. נשים אלה מתבססות בעיקר על קצבת הזקנה, ומכאן חשיבותה של העלאת קצבת הבסיס.
- ד. **עולים/ות חדשים/ות** שעלו לישראל בגיל מבוגר ולא הספיקו לצבור ותק בביטוח לאומי. כיום קבוצה זו מקבלת גמלה בגובה קצבת הבסיס, למרות שחלקם/ן עבדו במדינות המוצא שלהם/ן וצברו שם ותק בעבודה. העלאת קצבת הבסיס תיטיב עם קבוצה זו אשר מנתה 57,870 אישה, בשנת 2013⁵.
- ה. חלק ניכר מן העצמאים והעצמאיות בעליות/ות עסקים קטנים אינו מצטרף להסדרי פנסיה. גם חובת הסדר הפנסיה הנהוגה לגבי שכירים/ות אינה חלה על העצמאים/ות. ללא פנסיה תעסוקתית, קבוצה גדולה זו נשענת על קצבת הזקנה ועל חסכוניות - במידה ואלה קיימים.

קצבת הזקנה הבסיסית עומדת היום על סכום חודשי של 1,531 ₪ ליחיד/ה. הקצבה ניתנת על בסיס אוניברסלי⁶. אל קצבת הבסיס מתלוות תוספות של ותק על שנות עבודה בהן שולמו דמי ביטוח למוסד ביטוח לאומי⁷, תוספת עבור דחייה של קבלת הקצבה בשנים של הזכאות לקבלתה⁸, תוספת לבניו/ות +80⁹ ותוספת השלמת הכנסה¹⁰. מן הקצבה

את קצבת הזקנה הבסיסית ניתן וצריך להעלות בכ- 50%, עם שמירה על מנגנון התוספות. מקורות המימון יהיו העלאת קטנה בדמי הביטוח החודשיים המשולמים על ידי העובדים/ות והמעסיקים/ות ותוספת מימון מקופת המדינה.

¹ הלמי"ס, סקר כח אדם, 2011
² החל מינואר 1996, זכאיות גם "עקרות בית" לקצבת זקנה ושאירים. עד לתיקון החוק, היה זכאי הבעל בלבד לקצבת זקנה, עליה קיבל תוספת עבור אישה "עקרת בית".
³ על פי הרבעון הסטטיסטי מד 1 ינואר-מרץ 2014 של המוסד לביטוח לאומי,
⁴ בישראל, בניגוד לחלק ממדינות-OECD אין התייחסות ופיצויים לנשים הנמצאות בשלב גידול ילדים או תמיכה בתלויים. במדינות כמו פינלנד, נורבגיה, צרפת והונגריה ניתנת תמיכה כספית להורים לטיפול בילדים עד גיל 3 בבית.
Rege, Mari and Ingebore F. Solli. 2010. "The Impact of paternity Leave on Father Long-Term Involvement". CESifo, Working Paper Series No. 3130.

European Commission, Justice. 2013 [2]. *Exchange of Good Practices on gender equality. Parenting in France. Discussion Paper - France*. . 05-06 November, 2013.

⁵ על פי הרבעון הסטטיסטי מד 1 ינואר-מרץ 2014 של המוסד לביטוח לאומי,
⁶ ניתנת על פי דרישה, לכל תושבת/ת שהגיעה לגיל הזכאות לקצבת זקנה וללא מבחן זכאות (נשים מגיל 68 וגברים מגיל 70).
⁷ תוספת של 2% עבור כל שנת ביטוח מלאה שלאחר 10 שנות הביטוח הראשונות ועד ל-50% מהקצבה.
⁸ תוספת בגובה 5% מסך הקצבה, כולל תוספת הותק, בעבור כל שנה של דחיית הקצבה, (לנשים מגיל 62 ועד גיל 68 ולגברים מגיל 67 ועד גיל 70) ועד ל-25% מהקצבה.
⁹ תוספת על סך 86 ₪ לקצבת הבסיס, כך שמעלה גם את גובה התוספות ותק ודחייה, לזכאים/ות.
¹⁰ תוספת המשלימה למקבלי/ות קצבת זקנה ללא הכנסות נוספות, או שהכנסותיהם/ן וחסכוניותיהם/ן נמוכות על פי מבחן הכנסה, את סכום הקצבה הכולל עד לתקרה של 2,803-3,016 ₪ ליחיד/ה ו-4,164-4,469 ₪ לזוג, ע"פ מדרגות גיל.

מנוכים דמי בריאות בלבד¹¹. הקצבה, מהווה כיום כ-17% מהשכר הממוצע במשק (העומד כיום על 9,089 ₪, ע"פ עדכוני הביטוח הלאומי מ-1.1.2014). זוהי קצבה נמוכה הן ביחס ליוקר המחיה בישראל והן ביחס לנהוג במדינות ה-OECD¹².

קצבת הזקנה ומערכת הביטחון הסוציאלי בישראל

קצבת הזקנה, יחד עם הפנסיה התעסוקתית וקצבת השלמת ההכנסה, הן הבסיס לביטחון הסוציאלי בשנים שאחרי הפרישה מעבודה. מדובר בשלושה רבדים משלימים:

- **קצבת הזקנה** היא קצבה שווה לכל תושבת/ת, עם הגיעם/ן לגיל הזכאות, שהוא 62 לנשים ו-67 לגברים. מטרתה להבטיח הכנסה שתאפשר רמת חיים בסיסית, ללא קשר לרמת החיים בגיל העבודה. קצבת הזקנה בישראל מהווה מרכיב חשוב בהכנסותיהם/ן של זקנים/ות והיא הגורם המכריע ביותר בצמצום של תחולת העוני בעת זקנה.
- **פנסיה תעסוקתית**, מטרתה לשמור על יחס סביר בין ההכנסה לפני גיל הפרישה להכנסה שלאחריה. ההפרשה לפנסיה היא חובה החלה על כל עובדת/ת שכירה/ה במשק. הפנסיה משקפת את גובה המשכורת (אבל לא תמיד את כל מרכיביה), את דמי הניהול ואת הרווחים וההפסדים של הכסף הצבור בשוק ההון.
- **השלמת הכנסה** לזכאים/ות, מטרתה לתמוך בזקנים/ות שהכנסתם/ן החודשית הפנויה, אינה מגיעה אל מעל לקו העוני (לאחר העברת קצבת הזקנה והפנסיה). קו העוני עומד על 2,256 ₪ לנפש¹³. השלמת ההכנסה היא תוספת סלקטיבית שבצידה הטבות רבות¹⁴ ובהן הנחה בחשבון החשמל ובתשלומים לבזק; הנחה בארנונה ובתשלומים לקופת חולים; סיוע בשכר דירה; ומענק חימום). מי שאינם/ן עומדים/ות בקריטריונים אינם/ן זכאים/ות להטבות הנלוות, זאת ללא קשר למצבם/ן הכלכלי.

חשיבות העלאתה של קצבת הזקנה

ישנן קבוצות רבות בחברה שאינן מצליחות לחסוך לפנסיה. זאת עקב העסקה פוגענית: שכר נמוך, העסקה במשרה חלקית או שעתית, פגיעה ברצף התעסוקתי ועוד. על פי נתוני הלמ"ס בשנת 2012 רק ל-64% מהאוכלוסייה בגיל 20 ומעלה היו הסדרי פנסיה. ובגיל 65 ומעלה רק ל-1547% בנוסף, גביית דמי ניהול גבוהים על ידי קרנות הפנסיה, ביטוחי המנהלים וקופות הגמל מוסיפה אף היא לדלדול החיסכון. כמו כן, ההשקעה של החסכונות בשוק ההון כרוכה בסיכון ומוסיפה לאי הוודאות הקיומית בעת פרישה וזקנה.

שלושת מרכיביו של הביטחון הסוציאלי לעת פרישה מעבודה מבוססים על עקרון הערבות ההדדית בחברה. הבעיה היא שערבות הדדית זו, אינה מבטיחה כיום חיים בכבוד עבור חלק גדול מהזקנים/ות:

- **קצבת הזקנה** איננה מאפשרת רמת חיים מספקת. גם לאחר התוספות, היא נמוכה משמעותית ביחס ליוקר המחיה. בקרב חלק ניכר מהזקנים/ות קצבת הזקנה היא מקור ההכנסה המרכזי.
- **הסדרי הפנסיה** אינם משמרים בהכרח את היחס בין ההכנסה לפני הפרישה להכנסה שלאחריה; עצמאים/ות רבים/ות אינם/ן מכוסים/ות מבחינה פנסיונית; ציבור גדל של עובדים/ות לא יזכה לפנסיה תעסוקתית הולמת כיוון ששוק העבודה מתקשה להציע היום רצף ובטחון תעסוקתי, שעליהם מבוססת שיטת החיסכון הפנסיוני; עבודות שלא בשכר כגון טיפול בתלויים (ילדים/ות, חולים/ות וזקנים/ות בתוך המשפחה) שוחקות את הזכויות

¹¹ ניכויים של 196 ₪ ליחיד/ה ו-283 ₪ לזוג, או 103 ₪ אם מקבלת/ת הקצבה זכאית להשלמת הכנסה (ליחיד/ה או לזוג).

¹² OECD - Organization for Economic Co-operation and Development

¹³ , נכון לשנת 2012, על פי הדוח ביטוח לאומי על מימדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2012.

¹⁴ ההטבות אינן ניתנות באופן אוטומטי, בדומה לקצבת הזקנה, על מנת לממש את הזכאות יש להגיש דרישה לקבלתן.

¹⁵ הלמ"ס. 14.8.2013. לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2010 בנושא הסדרי פנסיה. הודעה לעיתונות 222/2013.

הפנסיוניות של הנושאות בנטל וכך גם של כל מי שנפלטות/ות משוק העבודה בטרם הגיעם/ן לגיל הפרישה, שהן/ם על פי רוב נשים.

- **השלמת ההכנסה** אמנם משפרת במעט את מצבם/ן של הזקנים/ות החיים/ות מתחת לקו העוני אך מותירה אותם ב"עוטרף עוני". בנוסף, זקנים/ות המקבלים/ות קצבת שאירים או שברשותם/ן רכב או חלקת אדמה, אינם/ן זכאים/ות להשלמת הכנסה.

לפי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2012 (הנתונים דומים גם בשנים שלפני כן), 49% מהזקנים/ות היו מתחת לקו העוני לאחר קבלת ההכנסה מפנסיה והסדרי ביטוחים פרטיים, אך לפני העברת קצבאות שונות, המרכזית שבהן קצבת הזקנה. לאחר העברת הקצבאות, שיעור העוני מצטמצם בכמחצית, ל-23.3% מקבוצת הגיל, שהם 186,000 בני/ות אדם. **קצבת הזקנה היא המנגנון החברתי היעיל ביותר בחילוף זקנים/ות מעוני.** עם זאת, גם לאחר מתן הקצבאות, אחוז הזקנים/ות העניים/ות (23.3%) הינו גבוה לכל הדעות, גם ביחס לשאר מדינות ה-OECD.¹⁶

המזור לבעיה הוא העלאת קצבת הזקנה בכ-50%, כך שתספק עוגן כלכלי וחברתי לזקנים/ות. בנוסף, העלאת קצבת הזקנה תחזק את האמון במערכת הביטחון הסוציאלי ובמוסד הביטוח לאומי. מערכת הביטוח הלאומי היא הבסיס המשמעותי ביותר של רשת ביטחון סוציאלי, בייחוד לאור חולשתם של מנגנוני הפנסיה.

לאורך השנים התנהל דיון על גובהה הראוי של הקצבה ועל בסיס ההצמדה שלה. עד 2004 הקצבה הייתה צמודה לשכר הממוצע במשק, מתוך הנחה שהיא מחליפה הכנסה ולכן ראוי שתהיה מוצמדת לשכר הממוצע. בשנת 2004 נעשה שינוי, והקצבה הוצמדה למדד המחירים לצרכן (שעלה בשנים שלפני 2004 פחות מן השכר הממוצע). כיום קצבת הזקנה מהווה כ-17% מהשכר הממוצע במשק, שיעור נמוך ביחס לנהוג במדינות ה-OECD.

יחס ההחלפה מהווה מדד שמטרתו לשמור על זיקה בין ההכנסה כשכיר/ה להכנסה כפנסיונר/ית. ככל שיחס ההחלפה גבוה יותר – כך נשמרת רמת החיים ביחס לרמת ההכנסה כשכיר/ה.

קצבת הזקנה בישראל, ינואר 2014, בש"ח

קצבה ליחיד/ה	קצבה ליחיד/ה בתוספת השלמת הכנסה	קצבה ליחיד/ה	קצבה ליחיד/ה בתוספת השלמת הכנסה	קצבה ליחיד/ה בתוספת השלמת הכנסה	קצבה ליחיד/ה בתוספת השלמת הכנסה
1,531	2,803	1,617	3,016	4,164	4,469

נתונים : אתר הביטוח הלאומי, 2014

על מנת לאפשר קיום בכבוד למאות אלפי זקנים וזקנות, שלאורך חייהם הקפידו לשלם למוסד הביטוח לאומי מתוך ידיעה שהם נוטלים/ות חלק בהסדר עתידי המבוסס על ערבות הדדית, יש להעלות את קצבת הזקנה הבסיסית תוך שמירה על התוספות השונות (ותק, דחייה, שאירים, +80 והשלמת הכנסה).

קצבת הזקנה היא המנגנון עם הפוטנציאל הגבוה ביותר לצמצום העוני בקרב זקנים/ות, בייחוד לאור הסיכונים להם חשוף החיסכון הפנסיוני. קצבת הזקנה, זוכה לאהדה חברתית בקרב הציבור הודות להיותה אוניברסלית - הניתנת על סמך קריטריונים אחידים של גיל באופן גורף - ובשל כך גם מאופיינת בשיעור מיצוי גבוה מאוד - כ-96% מהזקנים/ות הזכאים/ות מקבלים/ות את הקצבה.

¹⁶ בשנת 2011, עמדה תוחלת העוני בקרב זקנים/ות בישראל על 21.7%, בהשוואה ל-14.8% במדינות ה-OECD (מתוך: דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, "יועדת אלאוף", יוני 2014, עמוד 51).