

כיצד ניתן להגדיל את הקצבה של כלל הזקנים? על-ידי קביעת מס סולידריות על פנסיה תקציבית של מעל 10,000 ₪ לחודש

עו"ד אמנון דה הרטוך ומרכז אדוה
21.7.2015

הקדמה

בימים אלה מתנהל דיון ציבורי סביב ההמלצות של ועדת לוקר לבדיקת תקציב הביטחון. על רקע זה אנו מעלים הצעה שהיא רלבנטית במיוחד לסוגיית הפנסיה התקציבית. ההצעה שלהלן יכולה לסייע למי שנאלצים להתקיים אך ורק מקבצת זקנה ולמי שהפנסיה שלהם נמוכה במיוחד.

קצבת הזקנה הבסיסית, שעמדה בינואר 2015 על 1,531 ₪ לחודש - כ-16% מהשכר הממוצע במשק (9,475 ₪ בינואר 2015 – שכר ממוצע למשרת שכיר של ישראלים, לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) - היא נמוכה בהשוואה בין-לאומית. יש לזכור כי עבור קבוצות מסוימות -- מקבלי שכר נמוך, נשים שלא עבדו מחוץ למשק ביתן ועולים חדשים שלא הספיקו לצבור הרבה שנות עבודה ותשלומים חודשיים למוסד לביטוח לאומי -- קצבת הזקנה היא בסיס הקיום. הקצבה הנוכחית היא בסיס מאד רעוע.

זאת הסיבה, אולי, שבין ארצות OECD, ישראל היא בעלת תחולת העוני מהגבוהות ביותר בקרב אנשים זקנים. בשעה ששיעור העוני הממוצע בקרב בני 65 ומעלה בארצות ה-OECD עומד על 12.8%, בישראל הוא עומד על 23% (OECD, Pensions at a Glance 2013:75).

השוואה בין-לאומית מעלה עוד כי בשעה שקצבת הזקנה מהווה, בממוצע, 59% מההכנסה של בני 65 ומעלה בארצות OECD, בישראל קצבת הזקנה מהווה רק 35%, כאשר מקורות ההכנסה האחרים הם עבודה וחסכונות, ביניהם חסכונות פנסיוניים (שם: 71).

עובדות ועובדים שעבדו והפרישו כספים לקרן פנסיה מקבילים, בנוסף על קצבת הזקנה, פנסיה תעסוקתית. אלא שלפי הסקר האחרון של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012), רק כ-70% מהשכירים היהודים וכ-35% מהשכירים הערבים הפרישו חודש-חודש לקרן פנסיה. רובם זכאים ל**פנסיה צוברת**, הקרויה כך כי גובה הפנסיה בעת הפרישה מהעבודה תלוי בגודל הקרן שחסכו וברווחים שהחסכונות עשו.

לעומת זאת, ישנם שכירים רבים (גמלאים ועובדים פעילים) שנהנים מפנסיה למרות שלא הפרישו סכום כלשהו, או שהפרישו סכום סמלי ביותר לקרן פנסיה; מדובר במי שנהנים **מפנסיה תקציבית**. אלה כוללים עובדי מדינה, רשויות מקומיות, משרתים בצבא קבע, מרצים באוניברסיטאות ונושאי

משרות אחרות בשירות הציבורי. למעשה, נושא אוצר המדינה בעלויות כולן, כיון שאותן מסגרות מתקצבות – במישרין או בעקיפין – מקופת המדינה.

ההסדר של פנסיה תקציבית הופסק בשנת 2001 עבור עובדים חדשים אולם הוא נמשך עבור שכירים שעבדו כבר במערכת ציבורית בעת השינוי, ואלה ממשיכים ליהנות מהסדר זה ולצבור זכויות עד סיום עבודתם, לעתים בעוד עשרות שנים (בשנת 2004 הם חויבו להרים תרומה סמלית לפנסיה העתידית שלהם: 1% משכרם, שעלה ל-2% בשנת 2005). הפנסיה התקציבית מבוססת על זכויות: לרוב, 2% מהשכר הבסיסי האחרון כפול מספר שנות העבודה במקום, עד למקסימום של 70% מהשכר (שופטים מקבלים 4% לשנה במקום 2% ותשלום גמלתם לשארי בשרם אינו פוחת עם פטירתם).

יש לומר שרוב השכירים הזכאים לפנסיה תקציבית אינם מקבלים פנסיה גבוהה ועינינו לא צרות בהם. ההצעה שלהלן מתמקדת במקבלי פנסיה תקציבית חודשית בגובה של 10,000 ₪ לחודש ויותר, כשאיש מהם לא הפריש אפילו 1% משכרו לקרן פנסיה במשך שנים רבות.

לא זה בלבד שעובדי ציבור הזכאים לפנסיה תקציבית נהנים מכספים שעובדים אחרים אינם זכאים להם, אלא שחלקם יוצאים לפנסיה בגיל צעיר יחסית. במקרה של עובדים בעלי שכר גבוה, משמעות הדבר היא שהם נהנים במשך עשרות שנים מפנסיה גבוהה על חשבון המדינה. עובדי שירות המדינה פורשים מעבודה בגיל 59 בממוצע ונהנים מפנסיה שמקורה בכספי ציבור תקופה ממוצעת של למעלה מעשרים שנה. עובדי צבא קבע קרביים פורשים בגיל 45 בממוצע ועובדי צבא לא-קרביים בגיל 47 בממוצע; אלה וגם אלה נהנים מפנסיה שמקורה בכספי ציבור תקופה שאורכת מעל 30 שנה! במקרים רבים, עובדי צבא קבע מקבלים פנסיה תקציבית תקופה ארוכה יותר מתקופת השירות שלהם. זאת אומרת, המדינה משרתת אותם תקופה ארוכה יותר מזו שהם שרתו את המדינה.

כאמור, למרות השינוי בשיטת הפנסיה, מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, הרבה מאד שכירים עדיין צפויים לקבל פנסיה תקציבית. לדוגמא, קצין צה"ל ביחידה עורפית בדרגת סא"ל, שפורש מהשירות הצבאי בגיל 45 כשהוא זכאי לפנסיה תקציבית כיוון שהתחיל את עבודתו לפני שנת 2001, ייחנה מגמלה חודשית בהיקף העולה על 16,000 ₪ⁱ. בהתחשב בתוחלת החיים של גבר בישראל, מדובר בהוצאה כספית כוללת – על חשבון הציבור – של 7 מיליון ₪ ויותר. זאת בגין לא יותר מאשר 24 שנות שרות (בנוסף לשירות החובה) – צבירה כספית של קרוב ל-300,000 ₪ לכל שנת שירות. דוגמא נוספת: מרצה בכירה באוניברסיטה, בהגיעה לגיל 60, לאחר 30 שנות עבודה, זכאית לגמלה שמסתכמת ביותר מ-5.5 מיליון ₪ⁱⁱ. ועוד דוגמא: פרקליט בכיר בשירות המדינה או בצה"ל, שפורש בגיל 55, צפוי לקבל, במשך השנים, פנסיה כוללת של למעלה מ-12 מיליון ₪ⁱⁱⁱ!

בשוק הפרטי, צבירת זכות דומה אינה אפשרית עבור למעלה מ-99% מהעובדים.

מדוע אנחנו מתארים את ההטבות המפליגות של חלק ממקבלי הפנסיה התקציבית? כדי להצביע על האי שוויון הגלום בהסדר שבו עובדים מסוימים נהנים מפנסיה על חשבון כלל משלמי המסים בשעה שאצל עובדים אחרים הפנסיה מבוססת על החסכוניות שלהם עצמם – כאשר על חסכוניות אלה הם גם משלמים מס.

על רקע נתונים אלה אנו מציעים להטיל "מס סולידריות" על מי שמקבלים פנסיה תקציבית גבוהה מ-10,000 ₪ לחודש – מעט מעל השכר הממוצע במשק; ההכנסות מ"מס הסולידריות" יהיו קודש להגדלת קצבת הזקנה הבסיסית.

נחזור על הצעתנו: להגדיל את קצבת הזקנה הבסיסית של כלל הזקנים על-ידי קיצוץ ב-50% בכל שקל של פנסיה תקציבית שמעל ל-10,000 ₪ לחודש. קיצוץ זה יתבצע באמצעות "מס סולידריות", שלמעשה, יחליף את מס ההכנסה, שהיה על אותם עובדים לשלם בגין צבירת זכויותיהם לפרשיה – לזלא הסדר הפנסיה התקציבית.

קיצוץ כזה יניב מעל 1.5 מיליארד ₪ לשנה^{iv}. ניצול סכום שנתי זה להגדלת קצבת הזקנה (והשארים) הבסיסית של כ-800,000 זקני ישראל צפוי להגדיל את גמלתם החודשית בכ- 10% (תוספת של 156 ₪ לחודש ו-1,875 ₪ לשנה) באופן שיקל מעט על מצוקתם. "מס סולידריות" לא ייתן פתרון מלא לבעיה של קצבת זקנה בסיסית נמוכה, אולם הוא יהיה צעד ראשון בכיוון הנכון.

ⁱ נתוני משרד האוצר על שכרו הממוצע של סא"ל, ממנו נגזרת רמת התשלום החודשי של גמלתו.
ⁱⁱ 15,000 ₪ גמלה לחודש, המהווה 60% (2% זכאות לפנסיה בגין כל שנת עבודה) משכר ברוטו של 25,000 לחודש.

ⁱⁱⁱ פרישה בגיל 55, עם זכאות ל-70% פנסיה (פרקליטים זכאים ל-3% פנסיה בשנה לפחות, ואם הם מקבילים לשופטי בית משפט מחוזי, הם זכו, בחלק מהשנים ל-5% פנסיה לשנה, לפחות. שכר-חודשי 50,000 ₪. לכן, גמלה חודשית שווה ל-35,000 ₪ ברוטו – כפול 12 חודשים כפול 30 שנות גמלה = 12,600,000 ₪. סכום זה אינו כולל תשלום "משכורת 13" המוגדרת כ"מענק יובל" השווה ל-60% שכר, וממשיך בתקופת הפנסיה, וכן לא הטבות נוספות כמו דמי הבראה, ביגוד (!)(למקבלי פנסיה) ועוד.

^{iv} אם המס השולי הממוצע, לכל 1 ₪ מעבר ל-10,000 ₪, המשולם כיום, על-ידי גמלאים עשירים כנ"ל, הינו 30%, הרי הגדלת המס ל-50%, צפויה לחסוך בעתיד למדינה 20% מכל תשלום פנסיוני העולה על 10,000 ₪. בהנחה שסכום הגמלה הממוצע, למקבלי פנסיה תקציבית מעל 10,000 ₪, הוא 22,500 ₪, יוגדל המס על כל מקבל פנסיה תקציבית גבוהה – ב-30,000 ₪ לשנה. כיון שמספר העובדים והגמלאים, הזכאים לפנסיה תקציבית, עובדי מדינה ואחרים, עולה על 400,000 איש, די בכך שמס הסולידריות יוטל על 50,000 איש מהם (עובד/גמלאי אחד לכל 8 עובדים/גמלאים, הזכאים לפנסיה תקציבית) – והגענו לחסכון שנתי של 1.5 מיליארד ₪. לדעתי, החיסכון צפוי להיות גדול יותר, כיון שמספר זכאי הפנסיה התקציבית עולה על 400,000 ₪ (=שארי בשר של גמלאים שנפטרו, גמלאים, עובדים זכאים ושארי הבשר שלהם, לאחר פטירתם – בשרות המדינה, בכוחות הביטחון, ברשויות המקומיות, במועצות הדתיות, באוניברסיטאות המתקצבות, בתאגידים הסטטוטוריים, בחברות הממשלתיות (למשל, חברת החשמל)).