



תקציר מדיניות

ינואר 2014

פנסיות, עוני וקשישים בישראל

ליאורה בוורס*

**תקציר זה בוחן ניגוד
מפתיע: מדוע שיעור העוני
בקרב קשישים בישראל
הוא כמעט הנמוך ביותר
בהשוואה למדינות אחרות
ב-OECD במונחי הכנסה
כלכלית, אך הגבוה ביותר
במונחי הכנסה פנויה מבין
אותן המדינות?**


האוכלוסייה בישראל צעירה יחסית. רק 9.9 אחוזים ממנה הם אנשים מעל גיל 65, בהשוואה ל-16.1 אחוז ב-21 מדינות מפותחות אחרות ב-OECD (בן דוד ובלייך, 2013). עם זאת, בעיית העוני בקרב קשישים בישראל בולטת במיוחד. נכון לאמצע שנות האלפיים אחד מתוך חמישה קשישים חי מתחת לקו העוני – שיעור גבוה מזה שבמדינות ה-OECD הנבדקות.

בכל הנוגע לעוני, ישראל בולטת בשל ניגודיות ייחודית. לולא היו הממשלות מתערבות, והקשישים היו נאלצים לדאוג לעצמם, הייתה אוכלוסיית גילאי 65 ומעלה בישראל במצב טוב יחסית בהשוואה לשאר העולם המפותח (בן דוד ובלייך, 2013). על בסיס הכנסה כלכלית בלבד – כלומר הכנסה מעבודה, הון ופנסיות פרטיות – היו 75 אחוז מהקשישים ב-22 המדינות שנבדקו (בממוצע) חיים מתחת לקו העוני, לעומת כמחצית מהקשישים בישראל בלבד (תרשים 1).

אך התמונה משתנה באופן דרמטי לאחר ההתערבות הממשלתית. רק 5.9 אחוז מהקשישים ב-21 מדינות ה-OECD שנבדקו חיו מתחת לקו העוני על בסיס הכנסה פנויה, כלומר על בסיס הכנסתם לאחר תשלום מסים ותוספת קצבאות ממשלתיות (בן דוד ובלייך, 2013). בישראל שיעור העניים במדד זה גבוה משמעותית: 20.7 אחוז מכלל הקשישים – השיעור הגבוה ביותר במערב.

לאור רמות העוני הקיצוניות שהיו פוקדות את הקשישים ללא סיוע סוציאלי, לממשלות בכל רחבי העולם יש תפקיד פעיל וחשוב בהבטחת רמת חיים מינימלית לקשישים שפרשו מעבודה. ברובן המכריע של המדינות שנבדקו מדיניות הרווחה והביטוח הלאומי מבטלת כמעט 90 אחוז מהעוני בקרב קשישים, אך יעילותו של מנגנון הרווחה בישראל פחותה בהרבה. תקציר זה בוחן את הניגוד המפתיע שנוצר בישראל: מדוע שיעור העוני בקרב קשישים במדינה הוא כמעט הנמוך ביותר במונחי הכנסות כלכליות בהשוואה ל-21 מדינות ה-OECD הנבדקות, אך הגבוה ביותר במונחי הכנסה פנויה מבין המדינות הללו?

רח' האר"י 15, ירושלים, 9103401
טל': 02-567-1818
info@taubcenter.org.il
taubcenter.org.il

מרכז טאוב 

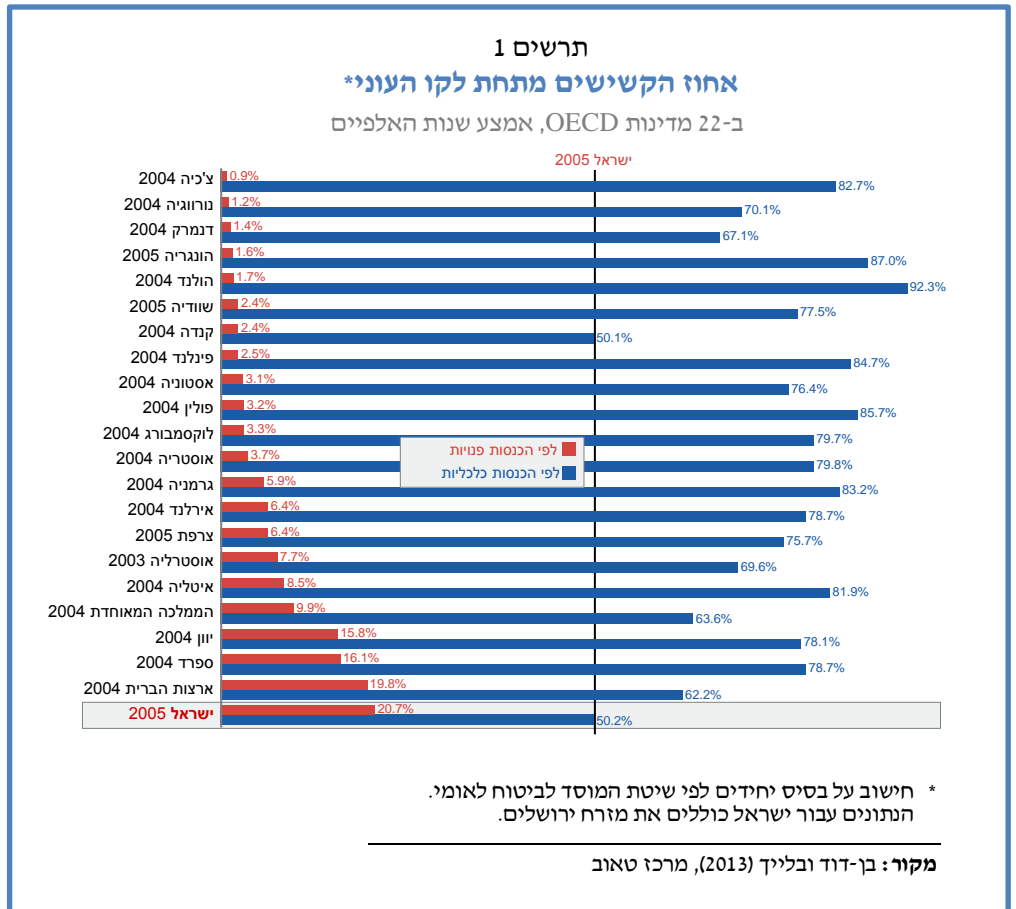
TaubIsraelStudy 

[תמכו בנו](#)

* ליאורה בוורס, מנהלת תחום מדיניות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. ברצוני להודות לפרופ' גיוני גל ולעמיתיי במרכז טאוב חיים בלייך, דן בן-דוד, איל קמחי וקיריל שרברמן על הערותיהם המועילות. כל האמור במסמך הוא על דעת הכותבת ובאחריותה בלבד.

גברים ונשים בישראל זכאים לקבל הטבות פנסיה ציבוריות החל מגיל 67 ו-62, בהתאמה, בהשוואה לגילי 63.3 ו-61.9 בממוצע ב-34 מדינות ה-OECD. לא מכבר דחתה הכנסת בחמש שנים את ההעלאה המתוכננת של גיל הפרישה של נשים ל-64.

במדינות רבות קיימת מדיניות המעודדת קשישים להמשיך לעבוד, בין שבאמצעות הגבלת הפרישה המוקדמת ובין שבאמצעות הענקת זיכוי מס או תמריצים אחרים בגין פרישה מאוחרת (OECD, 2012 א'). בדומה לכך, ממשלת ישראל מגדילה את הפנסיה הציבורית של אדם ב-5 אחוזים לשנה עד גיל 70, בגין כל שנה של דחיית הפרישה (OECD, 2012 ב').



מדוע שיעורי העוני בקרב קשישים בישראל במונחי הכנסות כלכליות נמוכים יחסית?

בישראל יש היסטוריה של פנסיות תעסוקתיות פרטיות, ושיעורי הכיסוי בהן הם מהגבוהים ב-OECD. ההסתדרות הקימה את קרנות הפנסיה בשנות הארבעים, והן נעשו שכיחות בקרב עובדים בארגונים ובחברות גדולים וכן בקרב עובדים ממשלתיים.¹ כ-50 אחוז מהקשישים בישראל קיבלו הכנסה מפנסיות פרטיות ב-2011 (עיבוד של קיריל שרברמן ללמ"ס, 2013). כ-50 אחוז מהכנסת משק הבית של הישראלים שקיבלו פנסיות פרטיות הגיעו ממקור זה (עיבוד של חיים בלייך ללמ"ס, 2013). עקב הבדלים במאפייני התעסוקה – לרבות מגזר, סוג המעסיק, נתוני העובדים ומשלח היד – יש הבדל גדול בין קבוצות אוכלוסייה שונות בתחום הפנסיות הפרטיות. רק כחמישית מהגברים העובדים וכשליש מהנשים העובדות בשלושת העשירונים התחתונים הפרישו כסף לקרן פנסיה ב-2007, בהשוואה לכמעט 100 אחוז בעשירון העליון (ברנדר, 2009). במשקי בית שבראשם עומדים ערבים, נשים ועולים מחבר העמים שעלו בגיל מבוגר יחסית, שיעור הנהנים מתשלומי פנסיה נמוך בהשוואה למשקי בית אחרים (עיבוד של בלייך ללמ"ס, 2013). פנסיות פרטיות הן רק 13 אחוז ו-7 אחוז מההכנסה ברוטו של קשישים ערבים וקשישים שעלו מחבר העמים (בהתאמה), בהשוואה ל-36 אחוז בממוצע אצל קשישים ילידי הארץ.²

בהתאם להסכם בין ההסתדרות לארגוני מעסיקים פרטיים, ממשלת ישראל פרסמה ב-2008 הוראה מנהלית המחייבת להפריש פנסיות תעסוקתיות לכל עובד המקבל משכורת. החל מינואר 2014 תחול החובה להפריש לקרן הפנסיה לפחות 17.5 אחוז מהמשכורת עד לגובה השכר הממוצע. כשני שלישים מסכום זה ישולמו מכספי המעביד, והשאר ינוכה ממשכורתו של העובד (OECD, 2012 א'; משרד התמ"ת, 2012).³ הפרשות המעביד יהיו פטורות ממס, ועם משיכת הכספים יינתנו רמות שונות של זיכוי מס (ברנדר, 2009).

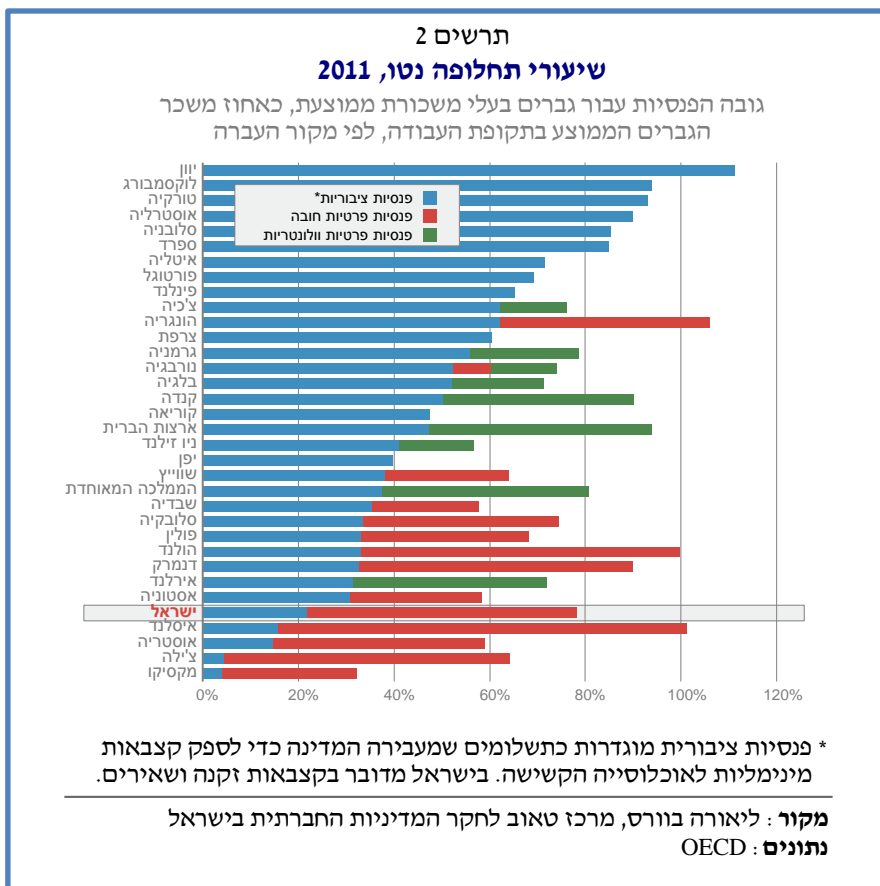


נכון ל-2010, ההשתתפות בפנסיות הפרטיות עלתה ל-76 אחוז בקרב האוכלוסייה העובדת, נתון הצפוי להפחית את שיעורי העוני בקרב קשישים בהמשך הדרך (OECD, 2009; משרד התמ"ת, 2012). שכיחותן של הפנסיות הפרטיות והקצבאות הגבוהות יחסית שהן מעניקות לאחר הפרישה תורמות לשיעור העוני הנמוך במונחי הכנסות כלכליות בישראל ביחס למדינות ה-OECD.

מדוע שיעורי העוני בקרב קשישים בישראל במונחי הכנסה פנויה גבוהים יחסית?

הסתמכותה ההיסטורית של ישראל על הפנסיות הפרטיות לוותה בתמיכה ממשלתית נמוכה יחסית בקשישים. אצל ישראלים בגילי 65–74 ובגילי 75 ומעלה, כ-31 וכ-48 אחוזים מההכנסה (בהתאמה) מגיעים מקצבאות ממשלתיות (קמחי ושרברמן, 2013). חלק גדול מסכום זה משולם כקצבאות זקנה. ב-34 מדינות ה-OECD אדם המצטרף היום לכוח העבודה ומרוויח שכר ממוצע למשך כל חייו, יכול לצפות שהפנסיה הציבורית שלו תהיה כמחצית משכרו הממוצע בתקופת עבודתו (מדד הקרוי "שיעור התחלופה") (OECD, 2012א). בניגוד לכך, ישראלי המרוויח משכורת ממוצעת ונכנס היום לשוק העבודה יכול לצפות לשיעור תחלופה של 22 אחוז בלבד מהפנסיה הציבורית שלו בזמן הפרישה (תרשים 2). מלבד אוסטרליה, צ'ילה, איסלנד ומקסיקו, שיעור התחלופה בישראל בפנסיה הציבורית הוא הנמוך ביותר מתוך 34 המדינות ב-OECD⁴.

בישראל קיימת תכנית השלמת הכנסה לקשישים. השלמת הכנסה מספיקה כדי להעלות אנשים או זוגות ששילמו את תשלומי הביטוח הלאומי לאורך כל הקריירה אל מעל לקו העוני (OECD, 2009). עם זאת, הזכאות תלויה במצב הכלכלי האישי, וכך הנגישות לקצבאות אלו עבור מרבית הישראלים מצטמצמת מאוד. רק 24 אחוז מהקשישים מקבלים השלמת הכנסה. שיעורי הנעזרים בקצבה גבוהים במיוחד בקרב עולים מבוגרים יותר, המסתמכים עליה במידה רבה (המוסד לביטוח לאומי, 2011). כדי להיות זכאי להשלמת הכנסה צריך אדם להוכיח שאין לו בעלות על קרקע ושחשכויותיו מועטים, ולעמוד בתנאים נוקשים במיוחד המגבילים את הבעלות על כלי רכב (עם זאת, בעלות על דירת המגורים אינה מבטלת את הזכאות). הגבלות אלו עלולות להיות בעייתיות במיוחד כשמדובר בערבי ישראל, המתגוררים בכפרים חקלאיים ותלויים יותר בבעלות על כלי רכב או על קרקע (שטייר ולוין, 2003). לפיכך, קצבאות הזקנה הנמוכות בישראל והנגישות המוגבלת להשלמת הכנסה תורמות לשיעור העוני הגבוהים יחסית בקרב קשישים במונחים של הכנסה פנויה.



מהי רמת הסיוע בהכנסה שמקבלים הקשישים בישראל מהפנסיות הציבוריות והפרטיות?

כשמשלבים את הפנסיות הפרטיות והציבוריות, שיעור התחלופה בישראל גבוה יחסית בזמן הפרישה.⁵ גבר ישראלי שהצטרף לכוח העבודה ב-2011 וירוויח את השכר הממוצע במשק לכל אורך הקריירה יקבל 78 אחוז משכרו לכשיפרוש (אישה ישראלית תקבל 70 אחוז), בעוד שגבר בעל נתונים דומים יקבל 68 אחוז ממוצע ב-34 מדינות ה-OECD. גבר ישראלי שהצטרף לכוח העבודה ב-2011 וירוויח מחצית מהשכר הממוצע יכול לצפות לתחלופה של 103 אחוז בפרישה (94 אחוז כשמדובר באישה), בהשוואה ל-83 אחוז ב-OECD (OECD, 2012). אם מערכות הפנסיה לא ישתנו, כשיפרשו הקשישים העתידיים בישראל תהיה הכנסתם גבוהה יחסית לקשישי העתיד ב-OECD, מפני ששיעור התחלופה הגבוה יחסית בפנסיה הפרטית יפצה על השיעור הנמוך בפנסיה הציבורית.

אילו השלכות חשובות יש למדיניות שנקבעה על מערכת הפנסיה הנוכחית בישראל?

1. עולים חדשים שהגיעו לארץ בגיל מבוגר יחסית, ישראלים המועסקים בעבודות זמניות או כעובדי קבלן ואנשים המשתתפים בכוח העבודה הפורמלי פחות שנים מהרגיל יצברו פנסיות פרטיות קטנות בהרבה מהממוצע. חשוב ביותר לשפר את ההמשכיות והיציבות בתעסוקה, וגם לתת למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה או לעולים חדשים הזדמנויות להשלים את הפער בכל הנוגע לפנסיה, כדי להבטיח גם להם פנסיה הולמת ורמת חיים טובה בגיל מבוגר.
2. הפרשות החובה לפנסיה מפחיתות את הכנסתם הנוכחית של עובדים בשכר נמוך. הפרשה בשיעור של 17.5 אחוז תוביל בעתיד לשיעור תחלופה גבוה יותר בזמן הפרישה – הרבה מעל 140 אחוז. שיעור זה גבוה למדי ביחס למצב הכלכלי הנוכחי, במיוחד כשמדובר במשפחות בעלות הכנסה נמוכה או הכנסה יחידה (בנק ישראל, 2009).



משפחות המתמודדות עם הוצאות דיור והוצאות הכרוכות בגידול ילדים עשויות להפיק תועלת מהפרשות נמוכות יותר לפנסיה, מה שיותר בידן הכנסה פנויה גבוהה יותר בהווה, בתמורה לשיעורי תחלופה מתונים יותר בפרישה (או תמיכה ציבורית נוספת).

יתרה מכך, אם פנסיית החובה מלווה במימון מופחת לקצבאות השלמת ההכנסה, הרי שמצבם של אנשים בעלי הכנסות נמוכות עלול להיות גרוע יותר בהשוואה להיעדר פנסיית חובה. בנייתו שערך בנק ישראל ב-2009 התגלה כי פנסיית החובה גורמת להפסד בהכנסות נטו של משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, עקב הירידה בקצבאות השלמת ההכנסה לאחר הפרישה.

3. כעת, כשחובה להפריש סכומי מינימום לפנסיה, אין עוד צורך בזיכויי מס כדי לעודד חיסכון פנסיוני. מצד שני, אין לזיכויים אלו כל ערך עבור 45 האחוזים מהעובדים שאינם מגיעים לסף המס (OECD, 2011א'; בנק ישראל, 2009). ארגון ה-OECD ממליץ להעניק זיכויי מס אך ורק בגין הטבות פנסיה מעבר לרמת החובה ולהפוך את הזיכוי לאוניברסלי, כלומר לתת החזר גם לאלה שאינם משלמים מס. בנק ישראל הציע לאפשר למשפחות לדחות את ההפרשות למועד שבו תהיה להן הכנסה חייבת במס, או להתיר לזוגות לערוך אופטימיזציה של ההפרשה על בסיס הזכאות לזיכויים (בנק ישראל, 2009).

4. ב-2011 עמד ההפרש בין גיל הפרישה בפועל (הגיל הממוצע שבו מפסיקים לעבוד) של גברים (67.7) ושל נשים (64.1) על 3.6 שנים – לעומת הפרש של 1.1 שנים ב-34 מדינות ה-OECD, שבהן גיל הפרישה הוא 63.9 לגברים ו-62.8 לנשים (OECD, 2012ב'). העלאת גיל הפרישה הרשמי לנשים בישראל, הנמוך יחסית ל-OECD (62), עשויה לסייע בפתרון בעיות הקשורות לשוויון בין המינים ולהבדל בתוחלת החיים ולחסוך כסף למוסד לביטוח לאומי, שיקבל עוד הפרשות לפנסיה ממשכורותיהן של הנשים העובדות ולא יצטרך לשלם להן קצבאות. נוסף לכך, היא עשויה לסייע בהגברת ההשתתפות בכוח העבודה וברמות החיסכון הפנסיוני הנמוכות יחסית אצל נשים בהמשך הדרך.

5. עקב השינויים בשוק ההון ובתוחלת החיים, ההסתמכות הגבוהה יותר בישראל על פנסיות פרטיות מגבירה את הסיכון שהחיסכון יהיה נמוך מדי, בהשוואה לפנסיה ציבורית מובטחת. ישראל צריכה לשקול כמה אפשרויות כדי לצמצם את הסיכון האמור, לרבות שיפור הנגישות לקצבאות השלמת הכנסה בגיל הזקנה והגדלת חלקן של הפנסיות המושקע באגרות חוב ממשלתיות בעלות תשואה מובטחת (ספיבק, 2013).

סיכום

ישראל המשיכה את דרך הפעולה ההיסטורית שלה כשחייבה את קיומן של פנסיות תעסוקתיות פרטיות וקבעה תמריצים לביצוען, ובמקביל הסתמכה במידה פחותה יותר על פנסיות ציבוריות. הדבר הוביל לניגוד הקיים כיום בין רמת העוני במונחי הכנסות כלכליות בישראל, שהיא נמוכה יחסית, ובין שיעורי העוני הגבוהים במונחי הכנסה פנויה. תכנית פנסיית החובה היא ניסיון חשוב להסתמך על מוסדות קיימים כדי להבטיח רמת חיים מינימלית הכרחית לאחר הפרישה, ובה בעת לצמצם את הנטל על הממשלה. עם זאת, יש סיבה לדאוג בשל הלחץ הנוסף המופעל על משקי הבית בעלי ההכנסות הנמוכות באמצעות שיעורי הפרשות גבוהים, בשל השפעתם הרגרסיבית של תמריצי המס הפנסיוניים ובשל הנצחתו של אי השוויון בשוק העבודה גם לאחר הפרישה. כדי להבטיח רמת חיים טובה עבור האוכלוסייה העובדת ובני גיל הזהב גם יחד, על ישראל לטפל בבעיות אלו.

הערות סיום

- ¹ תקציר זה עושה שימוש בהגדרה הבין-לאומית למונח "פנסיה", הכוללת פנסיות פרטיות וציבוריות. פנסיות ציבוריות מנוהלות בידי הממשלה כדי לספק תנאים מינימליים (קבועים או תלויי שכר) לאוכלוסיית הקשישים הכללית. בישראל הפנסיות הציבוריות הן למעשה קצבאות הזקנה והשלמות הכנסה לקשישים. הפנסיות הפרטיות הן פנסיות מבוססות עבודה או תכניות אישיות המנוהלות בגוף פרטי. מאז רפורמת הפנסיה בישראל ב-2001, נחשבות תכניות הפנסיה של עובדי הציבור לפנסיות פרטיות (שלו ואחרים, 2012).
- ² במסמך זה עולים מחבר העמים מוגדרים כאלה שהגיעו ארצה לאחר 1990. ילידי הארץ כוללים גם אנשים שעלו ארצה לפני 1990.
- ³ שישה אחוזים מתוך ה-17.5 אחוז הדרושים מיועדים לביטוח פיצויי פיטורים, שניתן להשתמש בו לפני הפרישה במקרה של עזיבת מקום העבודה.
- ⁴ השוואה בין-לאומית של שיעורי התחלופה היא משימה מאתגרת, כי היא כרוכה בהתבססות על נתונים שאינם קבועים (למשל שאדם עובד מועסק ברצף מגיל 20 עד גיל הפרישה ושהפנסיה מופרשת עבור כל המשכורת). בישראל ההשערה היא שהפנסיה מופרשת רק עבור כשני שלישים מהמשכורת, מכיוון שהוצאות רכב, עבודה במשמרות והטבות כספיות אחרות לא בהכרח מחושבות בהפרשה (ספיבק, 2013). כמו כן, חישוב שיעורי התחלופה מושפע מאוד למשתנים כמו שיעור התשואה, דמי הניהול של קרן הפנסיה ושנות ההשתתפות בכוח העבודה.
- ⁵ נתונים אלו מתייחסים לשיעור התחלופה נטו, המושפע מההכנסה וממסי הביטוח הלאומי ששולמו לאורך הקריירה ולאחר הפרישה. כמה רפורמות שנערכו לאחרונה, במיוחד ביוון, צפויות להפחית עוד יותר את שיעורי התחלופה במדינות ה-OECD.

מקורות

- בנק ישראל (2012), "סוגיות במדיניות הרווחה", **דין וחשבון 2012**.
בן-דוד, דן וחיים בליך (2013), "עוני ואי שוויון לאורך זמן – בישראל וב OECD", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 68–17.
- ביאור, חיים ואיתי אפללו (2007), "ההסתדרות והמעסיקים סיכמו: החל מ-2008 – פנסיה לכל העובדים", **הארץ**, 3 ביולי 2007, haaretz.co.il/misc/1.1405696.
- ברנרד, עדי (2009), **השפעת הסדרי החיסכון לגיל פרישה בישראל על התחלקות ההכנסות**, בנק ישראל.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2013), **סקר הכנסות 2011**.
- קמחי, איל וקיריל שרברמן (2013), "מגמות בדפוסי התעסוקה וההכנסה של קשישים בישראל", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 184–151.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (2012), דוח התקדמות ביישום המלצות הארגון לשיתוף פעולה ופיחות כלכלי (OECD): שוק העבודה והמדיניות החברתית, מכון מאירס-גיוינט-מכון ברוקדייל.
- ביטוח לאומי (2012), **דין וחשבון שנתי 2011**.
שלו מיכאל, גיוני גל ושגית אזרי-ויזל (2012), "עלות שירותי הרווחה: ישראל במבט השוואתי", בתוך דן בן-דוד (עורך), **דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2011-2012**, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 362–313.
- ספיבק, אביה (2013), **פנסיה בישראל ובעולם: כיווני התפתחות עיקריים, גישות והשפעות אידיאולוגיות**, מכון ון ליר.
- Hemmings, Philip (2010), *Policy Options for Reducing Poverty and Raising Employment Rates in Israel*, OECD Economics Department Working Papers, No. 782.
- OECD (2009), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel*, OECD Publishing.
- OECD (2011a), *Review of the Private Pension System*, OECD Publishing.
- OECD (2011b), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD Countries, Online Country Profiles, Including Personal Income Tax and Social Security Contributions*, OECD Publishing.
- OECD (2011c), *Statistics on Average Effective Age and Official Age of Retirement in OECD Countries*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *Ageing and Employment Policies - Statistics on Average Effective Age of Retirement*, OECD Publishing.
- Stier, Haya and Alisa Lewin (2003), "Immigration, State Support, and the Economic Well-Being of the Elderly in Israel," *Research on Aging*, 25, No 3, pp. 195-223.



מרכז טאוב מעמיד בפני מקבלי ההחלטות המובילים בארץ ובפני הציבור הרחב תמונה כוללת, המשלבת בין ממדים חברתיים וכלכליים. הצוות המקצועי של המרכז והצוותים הבין-תחומיים, הכוללים חוקרים בולטים בתחומם באקדמיה ומומחים מובילים בתחומי המדיניות, עורכים מחקרים ומעלים חלופות למדיניות בנושאים החברתיים-כלכליים המרכזיים העומדים על סדר היום במדינה. המרכז מציג ניתוחים אסטרטגיים לטווח ארוך והערכות של חלופות למדיניות בפני הציבור ובפני מקבלי ההחלטות על ידי כתבות בתקשורת, תכנית פרסומים פעילה, כנסים ופעילויות אחרות בישראל ובחו"ל.

מרכז טאוב נוסד ב-1982 ביוזמתם של הרברט מ' סינגר, הנרי טאוב וארגון הג'וינט האמריקאי. המרכז ממומן באמצעות קרן צמיתה שהוקמה על-ידי קרן הנרי ומרלין טאוב, קרן הרברט ונל סינגר, ג'ין וג'ון קולמן, קרן משפחת קולקר-סקסון-הלוק, קרן משפחת מילטון א' ורוזלין ז' וולף וארגון הג'וינט האמריקאי.

רח' האר"י 15, ירושלים, 9103401

טל': 02-567-1818

info@taubcenter.org.il

taubcenter.org.il

מרכז טאוב



TaubIsraelStudy

