



24 מרץ, 2019

לכבוד:
יוסי היימן
השולחן העגול במשרד רוה"מ
תת-צוות מגוון הזדמנויות
במייל: YossiH@jdc.org

שלום רב,

הנדון: הצעה להמלצות בתחום התעסוקה

בהמשך לבקשתך, להלן פירוט והמלצות ביחס לסעיף משנה 2 המתייחס לחסמים לתעסוקת מבוגרים.

הסרת תמריץ שלילי לעבודה – דיסריגארד (ממשלה, מגזר עסקי)

1. תיאור המצב והבעיות העיקריות

- 1.1. כמות הישראלים המגיעים לגיל פרישה מדי שנה זינקה בשני שליש בעשור האחרון. בשנת 2007 הגיעו 43 אלף נשים וגברים לגיל 62 ו-67 בהתאמה. בשנת 2016, עמד מספרם על 71 אלף. רובם ממשיכים לעבוד לפחות זמן מה אחרי זכאותם לפרישה. האילוץ הכלכלי הוא מרכיב חשוב בהחלטה זו (לצד סיפוק ורצון להישאר פעיל): אחד מכל חמישה אזרחים ותיקים חי בעוני, השיעור הגבוה ביותר בקרב המדינות המפותחות. רבים אחרים מצליחים להימנע מעוני רק בזכות המשך העבודה, שמאפשרת להם לכסות את הפער שנובע מקצבאות הזקנה הנמוכות וכיסוי פנסיוני לקוי.
- 1.2. רמת השכר של עובדים אחרי גיל הפרישה נמוכה מאוד, גם בהשוואה לשכר הנמוך שמאפיין את המשק הישראלי בכללותו. רובם מרוויחים פחות משכר המינימום החודשי, ורק רבע מגיעים לשכר הממוצע או למעלה מכך. רמת השכר הנמוכה נובעת ממספר גורמים, כולל אפליה על רקע גיל והעדפה למשרות חלקיות בגילאים אלו. אבל על גורמים אלו מתווספת המדיניות הממשלתית הנוכחית בנושא קצבאות הזקנה.
- 1.3. כיום, זכאות מלאה ובלתי מותנית לקצבת זקנה ניתנת רק מגיל 70 ואילך¹. **בתקופה שבין גיל הפרישה לגיל 70 ("הגיל המותנה")**, הכנסה מעבודה יכולה להביא לקיצוץ קצבת הזקנה ואף לביטולה בפועל. הקצבה ליחיד מופחתת בהיקף של 60% מכל סכום שהוא מרוויח מעל 5,850 ש"ח. בפועל, המשמעות היא שיחידים שהכנסתם מעבודה על 9,200 ש"ח אינם מקבלים קצבה כלל.²
- 1.4. מדיניות זו משפיעה על כ-300 אלף נשים בין גילאי 62-70, וכ-90 אלף גברים בגילאי 67-70. כאמור לעיל, מתוך אוכלוסייה זו, 38% או כ-150 אלף, עובדים בהיקף כלשהו; ומתוך העובדים, 42% או כ-60 אלף, מרוויחים מעל לרף בו נפגעת הקצבה. כמפורט להלן, סביר להניח שאילו הכללים היו משתנים, יותר אנשים בגילאים אלו היו בוחרים לעבוד, ורבים היו מגדילים את היקף עבודתם או מוצאים עבודה בשכר גבוה יותר.
- 1.5. לכללים בנוגע לקצבאות בגיל המותנה יש השפעה משמעותית על התמריץ לתעסוקה, ובמיוחד על החלטות בנוגע להיקפי משרה והגדלת שכר. כך, לדוגמה, במקרה של גבר בן 68 שעובד בהיקף משרה של 85%,

¹ כיום, נשים זכאות לקצבה בלתי מותנית כמה חודשים לפני גיל 70, אבל הטבה זו תבוטל בהדרגה עד 2020.

² עובדים שמאבדים את זכאותם לקצבה, או שבוחרים לדחות אותה, מקבלים פיצוי בדמות גידול של 5% בקצבתם על כל שנה של דחיית הקצבה. בממוצע, גידול זה יכול להיות שווה בערכו לקצבה שנדחתה עבור חלק מהנשים, שתוחלת חייהן ארוכה יותר ועל כן נהנות מהקצבה המוגדלת לאורך תקופה יותר ממושכת. עם זאת, חלק ניכר מהנשים, והרוב המכריע של הגברים, מפסידים הכנסה בחישוב המצטבר לאורך זמן; וכולם נפגעים ברמה מהירידה בהכנסתם הזמינה בהווה.



משתכר 5,850 ש"ח ברוטו, ומקבל מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי"). אם קיימת אפשרות להגדיל את הקף עבודתו למשרה מלאה, שבה ירוויח 6,850 ש"ח ברוטו, הכנסתו נטו תגדל ב-135 ש"ח בלבד, או פחות משש ש"ח לכל שעת עבודה נוספת.

1.6. בכך, קיצוץ הקצבה פועל כמו מס הכנסה שולי, שיכול להגיע במצטבר עד 93%. לשם השוואה, שיעור המס השולי המקסימלי בישראל, גם לבעלי ההכנסות הגבוהות ביותר, עומד על 50%. זאת, מתוך הכרה בכך שמיסוי גבוה מדי מפחית את התמריץ של העובד להגדיל את הכנסתו באמצעות הרחבת היקף העבודה או התקדמות מקצועית. בסופו של דבר, תמריץ נמוך יותר לעבוד מתורגם גם לפגיעה במשק כולו, ובמיוחד כאשר מדובר בגילאים בהם היכולת והמוכנות לעבוד עדיין גבוהה באופן יחסי.

1.7. בנוסף, המדיניות הנוכחית אינה יעילה מבחינה כלכלית. ראשית, אנשים שמצמצמים את היקף עבודתם, משלמים פחות מס הכנסה. שנית, הרף הנמוך ואחוז הניכוי הגבוה יוצרים תמריץ לעבודה "שחור" ולהעלמת הכנסות.

1.8. הצורך לשנות את הכללים לגבי קצבת הזקנה לעובדים ב"גיל המותנה" מקובל על מומחים וגורמים רשמיים כאחד. בשנת 2014, הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה הצביעה על כללים אלו כאחד החסמים הכלכליים לתעסוקת מבוגרים. הוועדה ציינה ש"הפחתת תשלומי העברה כתוצאה מגידול בהכנסה מעבודה, משמעותה בפועל הינה מיסוי העובד ומיסוי גבוה מפחית את התמריץ לעבודה." הוועדה גם בחנה את ההשפעה בפועל של הכללים על רמות ההכנסה ב"גיל המותנה", ומצאה עדויות לכך שאכן יש פגיעה ברמת ההכנסה עקב החשש מניכוי הקצבה. בהתאם לממצאים אלו, הוועדה המליצה להפחית את שיעור הניכוי של הקצבה כנגד הכנסה מעבודה מ-60% ל-30%.

2. הפתרון המוצע ודגש להיבטים תלת מגזריים

2.1. כדי לצמצם את הפגיעה בתעסוקה וברמת החיים של העובדים ב"גיל המותנה", ולהגביר את יעילות המדיניות בנושא הקצבאות, יש להפחית את אחוז הניכוי מהקצבה מ-60% ל-30% ולהעלות את הרף ממנה מופחתת הקצבה. אנו בדעה כי יש להעלות את הרף מ-57% מהשכר הממוצע ליחיד, כפי שהוא כיום, לסכום הקרוב יותר לשכר הממוצע. ניתן לראות דוגמה להשפעה של השינוי המוצע בטבלה שלהלן. טבלה זו מייצגת את הפרשים בין המדיניות הנוכחית לבין המדיניות המוצעת עבור אישה יחידה בגיל המותנה (ההשפעה על גברים היא דומה, אבל הנטו שלהם נמוך יותר, כי נשים מקבלות חצי נקודת זיכוי נוספת ממס הכנסה).

הכנסה נטו לפי הצעתנו	קצבת זקנה לפי הצעתנו		הכנסה נטו כיום	קצבת זקנה כיום		מענק עבודה		מס הכנסה		שכר ברוטו
	אחוז קיצוץ	אחרי קיצוץ		אחוז קיצוץ	אחרי קיצוץ	אחוז קיצוץ	אחרי קיצוץ	סה"כ מס	אחוז	
7,579	2,303	0%	7,582	2,303	0%	279	23%	-	10%	5,000
8,343	2,303	0%	8,266	2,217	60%	49	23%	-	10%	6,000
9,164	2,303	0%	8,489	1,617	60%	-	-	128	14%	7,000
10,024	2,303	0%	8,749	1,017	60%	-	-	268	14%	8,000
10,881	2,303	0%	9,009	417	60%	-	-	408	20%	9,000
11,698	2,303	0%	9,395	-	-	-	-	605	20%	10,000
12,198	2,003	30%	10,195	-	-	-	-	805	20%	11,000
12,698	1,703	30%	10,995	-	-	-	-	1,005	20%	12,000
13,198	1,403	30%	11,795	-	-	-	-	1,205	20%	13,000
13,698	1,103	30%	12,595	-	-	-	-	1,405	20%	14,000



14,147	803	30%	13,344	-	-	-	1,656	31%	15,000
14,537	503	30%	14,034	-	-	-	1,966	31%	16,000
14,927	203	30%	14,724	-	-	-	2,276	31%	17,000

2.2. אם פתרון זה יאומץ, כל שלושת המגזרים ירוויחו מכך: העובדים המבוגרים, שיהיה להם תמריץ גבוה יותר לצאת לעבודה ובהיקף משמעותי יותר; המגזר העסקי שיזכה בעובדים ללא חסם של תקרת הכנסה, כפי שקורה היום בפועל, ועם מוטיבציה גבוהה יותר לעבודה; הממשלה שתזכה ביותר עובדים מבוגרים מרוצים, שיחסכו יותר לפנסיה, ישלמו יותר מסים ויקלו על נטל הקצבאות.

2.3. לפי מחקר שערך מכון ירושלים ב-2012, ישראל מפסידה יותר מ-37 מיליארד שקל למשק בכל שנה בכך שכ-30% מבני 62 ומעלה שיכולים ורוצים לעבוד אינם עושים זאת. מתוך זה, הכנסות המבוגרים העובדים הוערכו 16 - 6.4 מיליארד שקל בשנה. אם אלו היו יוצאים לעבודה, לפי ההערכה, הכנסות המדינה ממסים היו עולות בכ-10 מיליארד שקל.

3. הזדמנויות במימוש הפתרון

3.1. אם ההצעה תאומץ, למעלה מ-20 אלף אזרחים אחרי גיל הפרישה, שעובדים ומשתכרים כיום פחות מהשכר הממוצע במשק, לא יאולצו לותר על חלק ניכר מקצבת הזקנה להם זקוקים לפרנסתם. סביר להניח שאם הכללים ישתנו, יותר אנשים בגילאים אלו היו בוחרים לעבוד, ורבים היו מגדילים את היקף עבודתם או מוצאים עבודה בשכר גבוה יותר.

3.2. אין הצדקה לכך שדווקא אוכלוסיה זו תמשיך לשאת בנטל כה גבוה. עבור אזרחים מבוגרים המשתכרים פחות מהשכר הממוצע, ההפסד של 1,000 או 2,000 ש"ח מקצבת הזקנה שלהם מדי חודש משמעותו ירידה ניכרת ברמת החיים. בסך הכל, קבוצה זו נאלצת במצטבר לוותר על מאות מיליוני ש"ח בקצבאות מדי שנה.

4. חסמים במימוש הפתרון

4.1. עלות ההצעה היא גבוהה למדי ומשתרעת בין 500 מיליון ל-2 מיליארד שקלים, תלוי במודל שיאומץ. יחד עם זאת, ניתן להפחית זאת על ידי שינוי באופן גביית המס מאנשים אחרי גיל הפרישה.

5. מה נדרש לעשות בצוות ממרץ ליולי כדי לקדם ההמלצות

5.1. לבדוק את ההיתכנות וההסכמה עם משרד האוצר, משרד העבודה, משרד לשוויון חברתי והמועצה הלאומית לכלכלה.