



14 למאי, 2018

לכבוד
חברת הכנסת טלי פלוסקוב
יו"ר הועדה לבניית תכנית אב לאומית בנושא הזקנה

שלום רב,

הנדון: הפחתת קצבאות הזקנה לעובדים – נייר עמדה

1. אנו פונים אליכם בבקשה לשקול להכניס לדו"ח הועדה המתגבש לתכנית אב לאומית בנושא הזקנה המלצה לשינוי הכללים הנוגעים להפחתת קצבאות הזקנה לעובדים ב"גיל המותנה", כפי שיפורט להלן.

2. בתמצית, הכללים בנושא כיום אינם הוגנים, אינם יעילים כלכלית, ואף פוגעים בתמריץ לצאת לעבודה בגילאים הרלבנטיים. על כן, מוצע להעלות את הרף ממנו מופחתת הקצבה, מ-57% מהשכר הממוצע ליחיד, כפי שהוא כיום, לסכום השווה לשכר הממוצע במשק. בנוסף, כפי שכבר מוצע בפרק התעסוקה והפרישה בטיוטת דו"ח הועדה, יש להפחית את שיעור הפחתת הקצבה ליוצאים לעבודה בגיל זה מ-60% ל-30%.

להלן פירוט עמדתנו:

3. הזדקנות האוכלוסייה היא מגמה כלל עולמית, שאינה פוסחת על ישראל. לתמורה דמוגרפית זו, יחד עם השיפור המתמיד בבריאות בגילאים מבוגרים, יש השפעה ניכרת על שוק התעסוקה. האוכלוסייה שמעבר לגיל הפרישה גדולה ובריאה יותר מאי פעם, ונטולת חלק פעיל ומשמעותי בחברה הישראלית בכלל, ובמקום העבודה בפרט.

4. כמות הישראלים המגיעים לגיל פרישה מדי שנה זינקה ב-70% בעשור האחרון. בשנת 2016 הגיעו 69 אלף נשים וגברים לגיל 62 ו-67 בהתאמה. רובם ממשיכים לעבוד לפחות זמן מה אחרי זכאותם לפרישה. לצד סיפוק ורצון להישאר פעיל, האילוץ הכלכלי הוא מרכיב חשוב בהחלטה זו עבור רובם. שכן, אחד מכל חמישה אזרחים ותיקים חי כיום 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.

5. שינוי במדיניות קצבאות הזקנה יכולה לאפשר לרבים מהם להתפרנס וליהנות מרמת חיים נאותה בגיל זה. 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. לפי הכללים הקבועים בחוק ביטוח לאומי, הקצבה ליחיד מופחתת בהיקף של 60% מכל סכום שהוא מרוויח מעל 5,650 ש"ח².

6. מדיניות זו משפיעה על למעלה מרבע מיליון נשים בין גילאי 62-70, וכ-90 אלף גברים בגילאי 67-70. מתוך אוכלוסייה זו, כיום הרוב, כ-180 אלף אנשים, עובדים בהיקף כלשהו; מתוך העובדים, כמעט מחצית, כ-80 אלף, מרוויחים מעל לרף בו נפגעת הקצבה. כמפורט להלן, סביר להניח שאם הכללים ישתנו, יותר אנשים בגילאים אלו יצאו לעבוד, ורבים יגדילו את היקף עבודתם או ימצאו עבודה בשכר גבוה יותר.

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

² חוק הביטוח הלאומי, תשנ"ה-1995, סעיף 245.

7. 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 בהקף משרה של 85%, משתכר 5,650 ש"ח ברוטו, ומקבל מענק עבודה ("מס הכנסה שלילי"): אם קיימת אפשרות להגדיל את הקף עבודתו למשרה מלאה, שבה ירוויח 6,650 ש"ח ברוטו, הכנסתו נטו תגדל ב-125 ש"ח בלבד, או פחות מחמש ש"ח לכל שעת עבודה נוספת. כיום בסיטואציה כזו אין לו סיבה להגדיל את היקף עבודתו. אם הכללים ישתנו על פי הצעתנו, הכנסתו תגדל ב-725 ש"ח, מה שבהחלט משמעותי ודוחף להגדלת המשרה.
8. למעשה, קיצוץ הקצבה פועל כיום 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 להרחיב את משרתו או להתקדם מקצועית.
9. חשוב לציין, **שתמריץ נמוך לעבוד פוגע במשק כולו**, ובמיוחד כאשר מדובר בגילאים בהם היכולת והמוכנות לעבוד עדיין גבוהה באופן יחסי. שכן, ככל שיותר אנשים יוצאים לעבודה כך גדלה התפוקה הכלכלית. ספציפית, עובדים מבוגרים יותר, בעלי נסיון וידע מצטבר, תורמים במיוחד להגברת היקף הפעילות הכלכלית. מחקרים בינ"ל הראו שגידול בשיעור העובדים המבוגרים אינו פוגע בתעסוקת עובדים צעירים יותר ואף עשוי לתרום לה.³ הגידול בכלכלה כתוצאה מהרחבת עבודת המבוגרים מייצרת משרות נוספות והדדמוניות לבני כל הגילאים.
10. **המדיניות הנוכחית גם פוגעת בהכנסות המדינה**. שכן, אנשים שמצמצמים את היקף עבודתם, משלמים פחות מס הכנסה. בנוסף, הרף הנמוך ואחוז הניכוי הגבוה יוצרים תמריץ לעבודה ב"שחור" ולהעלמת הכנסות.
11. **מדיניות זו אף אינה הוגנת, כיוון שהיא מטילה נטל כבד דווקא על מי שצריכים לצאת לעבודה בגיל השלישי**. מדי שנה, כמעט 40 אלף אזרחים אחרי גיל הפרישה, שעובדים ומשתכרים פחות מהשכר הממוצע במשק, נאלצים לותר על חלק ניכר מקצבת הזקנה להם זקוקים לפרנסתם. אין הצדקה לכך שדווקא אוכלוסיה זו תיאלץ 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 משמעותי ירידה ניכרת ברמת החיים. בסך הכל, קבוצה זו נאלצת במצטבר לותר על מאות מיליוני ש"ח בקצבאות מדי שנה.
12. **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%.
13. כדי לצמצם את הפגיעה בתעסוקה וברמת החיים של העובדים ב"גיל המותנה", ולהגביר את יעילות המדיניות בנושא הקצבאות, יש להעלות את הרף ממנה מופחתת הקצבה, מ-57% מהשכר הממוצע ליחיד, כפי שהוא כיום, לסכום השווה לשכר הממוצע, ולהוריד את שיעור הפחתת הקצבה מ-60% ל-30%. ניתן לראות את ההשפעה של השינוי המוצע בטבלה שלהלן. טבלה זו מייצגת את ההפרשים 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).

³ Kalwij, Adriaan Kapteyn, Klaas De Vos, Arie (2010), "Retirement of Older Workers and Employment of the Young", De Economist 158:341-359.



הכנסה נטו לפי הצעתנו	קצבת זקנה לפי הצעתנו		הכנסה נטו כיום	קצבת זקנה כיום		מענק עבודה	מס הכנסה		שכר ברוטו	
	אחרי קיצוץ	אחוז קיצוץ		אחרי קיצוץ	אחוז קיצוץ		סה"כ מס	אחוז		
7,579	2,300	0%	7,579	2,300	0%	279	23%	-	10%	5,000
8,343	2,300	0%	8,131	2,088	60%	49	23%	6	10%	6,000
9,164	2,300	0%	8,351	1,488	60%	-		136	14%	7,000
10,024	2,300	0%	8,611	888	60%	-		276	14%	8,000
10,881	2,300	0%	8,868	288	60%	-		419	20%	9,000
11,651	2,270	30%	9,381	-		-		619	20%	10,000
12,151	1,970	30%	10,181	-		-		819	20%	11,000
12,651	1,670	30%	10,981	-		-		1,019	20%	12,000
13,151	1,370	30%	11,781	-		-		1,219	20%	13,000
13,651	1,070	30%	12,581	-		-		1,419	20%	14,000
14,151	770	30%	13,381	-		-		1,619	20%	15,000
14,651	470	30%	14,181	-		-		1,819	20%	16,000
15,751	170	30%	15,581	-		-		1,419	20%	17,000

14. בהתייחס לטיטוט דו"ח הועדה, מהטעמים שפורטו לעיל, אנו תומכים בהצעה להפחית את שיעור הקיזוז מ-60% ל-30%. אולם לצד הפחתת שיעור הקיזוז, אנו רואים חשיבות גם בהגדלת רמת ההכנסה שמעליה מופחתת הקצבה. מכיוון שהמדיניות הנוכחית אינה הוגנת ואינה יעילה משום בחינה שהיא, **מוצע לכלול בהמלצות הועדה המלצה להגדיל את רף ההכנסה מעליו מופחתת הקצבה לסכום השווה לשכר הממוצע במשק.**

15. **נודה לשקילת עמדתנו, ובמידת הצורך נשמח להיפגש על מנת להציג את עמדתנו.**

בברכה,

עו"ד טלי ניר,
מנכ"לית, 121 – מנוע לשינוי חברתי

ריבי בלר,
מנכ"לית, והדרת – הכח השלישי