



הכנסת

הוועדה המשותפת לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות
וועדת הכלכלה בנושא:
בניית תכנית אב לאומית בתחום הזקנה

18 דצמבר 2017
יום שני ל' כסלו תשע"ח

לכבוד:

חה"כ טלי פלוסקוב, יו"ר הוועדה המשותפת לבניית תוכנית אב לאומית לאזרחים וותיקים.

הנדון: מסמך רקע בנושא העוני בקרב האזרחים הוותיקים

שלום רב,

במסגרת הוועדה המשותפת לבניית תכנית אב לאומית בתחום הזקנה, נתבקשתי על ידך להכין מסמך רקע בנושא העוני בקרב האזרחים הוותיקים.

אקווה כי מסמך זה יהיה לעזר רב לעבודתה של הוועדה ולציבור הקשישים בישראל.

בברכה,

יצחק בריק, פרופ'

יו"ר האגודה הישראלית לגרונטולוגיה ויועץ מיוחד לוועדה



הכנסת

הוועדה המשותפת לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות
וועדת הכלכלה בנושא:

בניית תכנית אב לאומית בתחום הזקנה

18 דצמבר 2017
יום שני ל' כסלו תשע"ח

מיגור העוני בקרב האזרחים הוותיקים

מסמך זה נכתב לבקשתה של חה"כ טלי פלוסקוב, יו"ר הוועדה המשותפת לבניית תוכנית אב לאומית לאזרחים הוותיקים, לקראת הדיון בנושא: העוני בקרב האזרחים הוותיקים.

עוני משמעותו מחסור במשאבים כלכליים מצב שגורם לחסכים בתנאי החיים ולחוסר יכולת לספק צרכים בסיסיים, כגון דיור, מזון, ביגוד, תרופות, שירותים רפואיים וציוד ביתי. העוני פוגע בערכי היסוד של האדם. בערך השוויון, בכך שאין לעני הזדמנות שווה לחיים הוגנים בשונה ממי שאיננו עני. הוא פוגע בערך של אוטונומיה ועצמאות, בגין העובדה שחוסר המשאבים לא מאפשר לו לצרוך מוצרים ושירותים הכרחיים וכן בערך הצדק, מאחר ולא יתכן שאנשים שעמלו כל חייהם, גידלו משפחות ותרמו לקהילה, לילדיהם ומשפחותיהם, לא יזכו לקיום בכבוד בשנות חייהם האחרונות.

בעיית העוני קיימת בכל העולם, בכלל זה גם במדינות המפותחות. 13 מיליון הקשישים, מתוך 75 מיליון הקשישים, ב-25 מדינות ה-EU, חיים בעוני, כלומר אחד מכל ששה הוא עני. אומנם בעיית העוני קיימת גם אצל צעירים, אולם אלו עוד חייהם לפנייהם ויש להם אפשרויות לצאת ממעגל העוני על ידי רכישת השכלה ותעסוקה. אפשרויות אלו כמעט לא קיימות לגבי הקשישים.

תופעת העוני בקרב האזרחים הוותיקים קיימת גם בישראל. בשנת 2015 היו כ-106,000 משפחות עניות (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) והן מהוות 23% מכלל המשפחות אשר בראשן עומדים בני 65+. במשפחות אלו חיים כ-165 אלף נפשות המהוות 22% מכלל הנפשות החיות במשפחות אשר בראשן עומדים בני 65+. בשנת 2016 20.4% מהקשישים חיו על קצבת זקנה עם השלמת הכנסה ובקרב אלו שמתגוררים בגפם, תחולת העוני מגיעה ל-28.1%¹. בדוח העוני שפורסם על ידי המוסד לביטוח לאומי בדצמבר 2017 צוין שתחולת העוני של משפחות קשישים ירדה מ-22.5% בשנת 2015 ל-20.8% בשנת 2016.

הירידה בתחולת העוני היא תוצאה של העלאת קצבאות הזקנה על פי המלצות ועדת אלאוף. העלאה ראשונה הייתה בדצמבר 2015 והעלאה נוספת בראשית שנת 2017. אולם, למרות שקצבאות הזקנה הועלו בשנתיים האחרונות עדיין כחמישית מכל המשפחות שבראשן עומד האזרח הוותיק חיות בעוני ובתנאי מחסור.

קיימות עדויות רבות בדבר הקשר ההדוק שבין חסך כלכלי לבין מחלות כרוניות, תפקוד לקוי, ירידה במצב הבריאות ותמותה. לדוגמה, בסקר שבוצע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נמצאו הבדלים משמעותיים במצב הבריאות בין אלו שהשתכרו מתחת לשכר הממוצע במשק ואלו ששכרם היה מעל הממוצע. צוין למשל שמחלת

¹ ברודסקי, גי, שנור, י' ובאר, ש. (2017). בני 65+ בישראל – שנתון סטטיסטי 2016, משאב, ירושלים, מאיירס-גוינט-ברוקדייל וגוינט-ישראל אשל.
טלפון 02-6408067 | פקס: 02-6408315 | דואר אלקטרוני: eshabty@knesset.gov.il; talip@knesset.gov.il;
אתר הוועדה: www.knesset.gov.il

הסוכרת הייתה אצל 16% מאלו שהשתכרו מעל השכר הממוצע לעומת 23% אצל אלו שהשתכרו פחות מהממוצע. יתר לחץ דם, 44% לעומת 50% ואוסטאופורוזיס 13% לעומת 19%.²

מחקרים על בטחון תזונתי מצביעים על כך ש- 19% מהקשישים חיו באי בטחון תזונתי עד כדי כך שהיו צריכים להחליט אם להקצות את הכסף המועט שבידם לצריכת מזון או תרופות.³ לפי הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2013 40% מבני 65+ דיווחו שוויתרו על חימום או קירור הדירה בגלל קשיים כלכליים, 6% דווחו שוויתרו על תרופות (מתוך אלו שהיו זקוקים לתרופות), 14% דווחו שוויתרו על אוכל ו-43% ויתרו על טיפול שיניים. העוני משפיע גם על היבטים פסיכולוגיים וחברתיים.⁴

התמודדות המדינה עם בעיית העוני אצל האזרחים הוותיקים

ההתמודדות של המדינה עם בעיית העוני אצל האזרחים הוותיקים מתבצעת בשתי דרכים עיקריות, על ידי קצבאות הזקנה ועל ידי הנחות מסוימות בשירותים מוגדרים. חלק מהנחות אלו ניתן באופן אוניברסלי וחלק רק לאלו הזכאים להשלמת הכנסה. בנוסף לכך, יש לקחת בחשבון את נושא הדיור בהקשר למצב העוני אצל האזרחים הוותיקים. שונה מצבם של אלו שיש להם פתרונות דיור מאלו שאין להם. נושא זה יידון בהרחבה בפרק העוסק בדיור.

קצבאות הזקנה הניתנות על ידי המוסד לביטוח לאומי בנויות על שתי שכבות, השכבה האוניברסלית – הקצבה הבסיסית - לה זכאי כל אזרח ותיק עם הגיעו לגיל הפרישה הפורמלי ושכבה שניה שכוללת תוספת לקצבה הבסיסית למי שאין לו מקורות הכנסה אחרים⁵

קצבה בסיסית

| זוג | יחיד | |
|-------|-------|-----|
| 2,301 | 1,531 | |
| 2,387 | 1,617 | +80 |

תוספת השלמת הכנסה

| גיל | יחיד | זוג |
|-------|-------|-------|
| עד 70 | 3,112 | 4,918 |
| 70-80 | 3,140 | 4,962 |
| +80 | 3,211 | 5,075 |

קצבת הזקנה בתוספת **השלמת הכנסה** אמורה לאפשר קיום לאזרח ותיק שאין לו מקורות הכנסה אחרים, מעבודה, מפנסיה או מחסכונות. השאלה העיקרית היא האם גובה הקצבה הזה יכול לאפשר **קיום בכבוד**. כאשר בסכום כסף זה האזרח הוותיק צריך לממן רכישת מזון והתרופות, לשלם שכר דירה, חשבונות מים, חשמל וטלפון ועוד.

² בנטור, נ' (2005). בריאות ומצב סוציו-אקונומי בקרב קשישים, בתוך בריק, י' (עורך) *זקנה בקו העוני*, תל-אביב, הקבוץ המאוחד ואשל.

³ ברג-ורמן, א' וברודסקי, ג' (2004). *השפעת המצוקה הכלכלית של הזקנים על תנאי חייהם*, ירושלים, גוינט-מכון ברוקדייל.

⁴ בריק, י' (2005). *עורך*. *זקנה בקו העוני*, תל-אביב, הקבוץ המאוחד ואשל.

⁵ ניתן להשתכר עד 2,080 ש.ח. ליחיד ו-2,467 ש.ח. לזוג מבלי שתפגע הקצבה של השלמת הכנסה.

מהטבלאות דלעיל ניתן לראות בבירור שקצבאות המוסד לביטוח לאומי אינן מאפשרות קיום בכבוד במיוחד לאלו אשר עבורם זה מקור ההכנסה הבלעדי.

בבניית תכנית אב לאומית נדרשת התייחסות יתרה לנושא **מיגור העוני** בקרב האזרחים הוותיקים. בוועידת האו"ם שהתקיימה במדריד בשנת 2002, בה השתתפה גם מדינת ישראל, נאמר: "Eradication of poverty is a fundamental aim of the Madrid International Plan of Action"⁶ ממשלת ישראל קיבלה על עצמה ליישם החלטה זו.

מנקודת המבט של הדאגה להכנסה של כלל אוכלוסיית האזרחים הוותיקים סדר העדיפות הצודק הוא קודם כל בדאגה לקיום בכבוד של אלו אשר אין להם מקורות הכנסה אחרים והם נאלצים להתקיים על קצבאות המוסד לביטוח לאומי. קיימות שלוש חלופות לפתרון אפשרי לבעיית העוני אצל האזרחים הוותיקים. דרך אחת למיגור העוני היא **העלאת קצבת הזקנה עם השלמת הכנסה לרמה שיעבירו את כל הזכאים מעל לקו העוני**, כפי שהומלץ על ידי ועדת אלאוף⁷. יש לציין שהמלצה זו יושמה בחלקה, אולם עדיין נשאר חלק גדול מאוכלוסיית הקשישים העניים מתחת לקו העוני, כפי שניתן לראות מהנתונים בטבלאות שלעיל.

חלופה אפשרית אחרת, שאף הועלתה לאחרונה, היא **להעלות את קצבת הזקנה עם השלמת הכנסה ולהצמידה לשכר המינימום**. אם המדינה קבעה שזה השכר המאפשר מינימום קיום לאדם העובד, כלל זה חייב לחול גם על אלו שאינם עובדים ואינם יכולים לעבוד. חלופה זו תיטיב משמעותית עם הקשישים העניים אך לא תשיג את היעד של מיגור העוני.

תתכן גם חלופה אסטרטגית על ידי **שינוי שיטת החישוב** של גובה הקצבאות ובמקום השיטה המבוססת על גובה ההכנסה שהממשלה מחליטה להקציב לאזרחים הוותיקים לעבור לגישה המבססת את הקצבאות על הצרכים הבסיסיים של הקשישים. על פי שיטה זו יש להגדיר סל שירותים בסיסי המאפשר קיום בכבוד, כפי שהדבר קיים בארצות הברית.

גישה זו ננקטה לאחרונה ופורסמה על ידי **התאחדות התעשיינים** בראשותו של שרגא ברוש. נשיאות התאחדות התעשיינים הציבה את היעד של הבטחת "קיום בכבוד" לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל. לצורך הגדרת היעד של קיום בכבוד הקימה ועדה בראשותו של פרופסור איתן ששינסקי אשר הציעה להשיג את היעד על ידי קביעת סל צרכים שמאפשר מחיה בכבוד. לפי החישובים שהם ביצעו נקבע שבכדי לקיים אורח חיים בכבוד יש צורך בסכום של 4,668 שקל ליחיד ו- 7,780 שקל לזוג וכל אאזרח ותיק שכלל הכנסותיו (לא כולל דיור) לא מגיע לסכום זה יזכה להשלמת הפער על ידי הביטוח הלאומי. הערכת המומחים היא שהעלות של ביצוע תכנית זאת היא כ- 2.6 מיליארד שקל בשנת 2018 והצעתם היא שהמעסיקים יממנו מחצית הסכום על ידי הגדלת הפרשותיהם לביטוח הלאומי בובה של 0.36% והחצי השני ימומן על ידי הממשלה⁸.

בנוסף לחלופות הנ"ל קיימת גם דרך נוספת להקלה על אוכלוסייה זו ולהגדיל את הכנסתה הפנויה על ידי מתן **הנחות ופטור** בתשלום משירותים שונים. לדוגמא, ניתן לפטור את מקבלי השלמת הכנסה מכל השתתפות כספית ברכישת תרופות וביקור אצל רופאים, לאפשר נסיעה חינם בתחבורה ציבורית ועוד.

⁶ United Nations Second World Assembly on Ageing – Madrid International Plan of Action on Ageing. (2003).

⁷ דו"ח הוועדה למלחמה בעוני בישראל – מוגש לח"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים (2014) ששינסקי, א' (2017). דו"ח הוועדה לקצבת זקנה ראוייה בישראל 2018-2047. הפרורם הכלכלי - חברתי.

טלפון 02-6408067 | פקס: 02-6408315 | דואר אלקטרוני: talip@knesset.gov.il; eshabty@knesset.gov.il

אתר הוועדה: www.knesset.gov.il

בנוסף לכך יש מקום לשקול את הגדלת הסכום שמקבלי השלמת הכנסה יוכלו להשתכר מבלי שתפגע הקצבה שלהם ולהקל על המצוקה הכספית שלהם (Disregard) , כיום עומד סכום זה על 2,080 שקל ליחיד ו-2,467 שקל לזוג.

כאמור, קיימות מספר אפשרויות לטיפול בבעיית העוני בקרב האזרחים הוותיקים, חלקן הובאו במסמך זה. בטוחני כי הוועדה תסקור את כלל החלופות הקיימות ותקיים דיון מעמיק לגבי דרכי הפעולה האופטימאליות למיגור בעיית העוני בקרב האזרחים וותיקים.