**מיגור העוני בקרב האזרחים הותיקים**

**מסמך זה נכתב לבקשתה של חה"כ טלי פלוסקוב, יו"ר הוועדה המשותפת לבניית תכנית אה לאומית לאזרחים הותיקים, לקראת הדיון בנושא: העוני בקרב האזרחים הותיקים.**

**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 בזכות לחיות לפי ערכי היסוד של האדם. בערך **השויון,** בכך שאין לעני הזדמנות שווה לחיים הוגנים בשונה ממי שאיננו חי בעוני. הוא פוגע בערך של **אוטונומיה ועצמאות**, בגין העובדה שחוסר המשאבים לא מאפשר לו לצרוך מוצרים ושירותים הכרחיים וכן בערך **הצדק,** מאחר שלא 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 זקנים, מתוך 75 מיליון הזקנים , ב-25 מדינות ה- EU, חיים בעוני, כלומר אחד מכל ששה הוא עני. אומנם בעיית העוני קיימת גם אצל ילדים, צעירים ומשפחות, אולם לחלקם הגדול של האזרחים הותיקים אין פנסיה או מקורות הכנסה אחרים, מה גם שכמעט אין להם אפשרות לעבוד להכנסתם בגלל החסמים החברתיים, הכלכליים והחוקיים הקיימים בארץ.

תופעת העוני בקרב האזרחים הותיקים קיימת גם בישראל. בשנת 2015 היו כ- 110,000משפחות שבראשן עומד קשיש /ה (לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים) [[1]](#footnote-1)והן היוו 23.9% מכלל המשפחות אשר בראשן עומד אזרח ותיק. במשפחות אלו חיים כ-170 אלף נפשות המהוות 22% מכלל הנפשות החיות במשפחות אשר בראשן עומדים אזרחים ותיקים. בדוח העוני 2016 שפורסם על ידי המוסד לביטוח לאומי בדצמבר 2017 צוין שתחולת העוני של משפחות קשישים ירדה מ-23.5% בשנת 2015 ל- 21.6% בשנת 2016 ותחולת העוני של נפשות קשישות ירד מ-18.2% בשנת 2015 ל-16.9% בשנת 2016 [[2]](#footnote-2) .

**תחולת העוני אצל משפחות ונפשות של אזרחים ותיקים[[3]](#footnote-3)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2015 | | 2016 | |
|  | משפחות | נפשות קשישות | משפחות | נפשות קשישות |
| 60 אשה 65 גבר | 22.5 | 17.5 | 20.8 | 16.3 |
| 62 אשה 67 גבר | 23.5 | 18.2 | 21.6 | 16.9 |

מספר האזרחים הותיקים בגילאים 62 ומעלה נשים ו-67 ומעלה גברים בשנת 2016 היה 980,000 מתוכם 166,900 מוגדרים כעניים [[4]](#footnote-4).

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

קיימות עדויות רבות בדבר הקשר ההדוק שבין חסך כלכלי לבין מחלות כרוניות, תפקוד לקוי, ירידה במצב הבריאות ותמותה. לדוגמא, 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 הסכרת 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% [[5]](#footnote-5).

מחקרים על בטחון תזונתי מצביעים על כך ש- 19% מהזקנים חיו באי בטחון תזונתי עד כדי כך שהיו צריכים להחליט אם להקצות את הכסף המועט שבידם לצריכת מזון או תרופות[[6]](#footnote-6). 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 [[7]](#footnote-7).

בדוח העוני האלטרנטיבי, שפורסם לאחרונה על ידי ארגון לתת, דווח ש- 92.2% מהקשישים הנתמכים על ידי ארגוני המזון מעידים כי קצבת הזקנה איננה מאפשרת להם או מאפשרת להם באופן חלקי בלבד למלא את צרכיהם הבסיסיים למחיה בכבוד [[8]](#footnote-8)

**התמודדות המדינה עם בעיית העוני אצל האזרחים הותיקים**

ההתמודדות של המדינה עם בעיית העוני אצל האזרחים הותיקים 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 הותיקים. 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 שני רבדים, הרובד האוניברסלי – הקצבה הבסיסית (כולל תוספת ותק ותוספת דחיית פרישה) - לה זכאי כל אזרח ותיק עם הגיעו לגיל הפרישה הפורמלי ורובד שני שכולל תוספת השלמת הכנסה לקצבה הבסיסית למי שאין לו מקורות הכנסה אחרים[[9]](#footnote-9) **.**

**קצבה זקנה בסיסית**

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

**קצבת זקנה עם 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 הזקן צריך לממן רכישת מזון והתרופות, לשלם שכר דירה, חשבונות מים, חשמל וטלפון ועוד. מהטבלאות דלעיל ניתן לראות בבירור שקצבאות המוסד לביטוח לאומי אינן מאפשרות קיום בכבוד במיוחד לאלו אשר עבורם זה מקור ההכנסה הבלעדי.

תכנית האב הלאומית צריכה לחרוט על דגלה את **מיגור העוני** בקרב האזרחים הותיקים. בועידת האו"ם שהתקימה במדריד בשנת 2002, בה השתתפה גם מדינת ישראל, נאמר : "**Eradication** of poverty is a fundamental aim of the Madrid International Plan of Action"[[10]](#footnote-10)

**ממשלת ישראל קיבלה על עצמה ליישם החלטה זו.**

**חלופות אפשריות לפתרון הבעיה**

מנקודת המבט של הדאגה להכנסה של כלל אוכלוסיית האזרחים הותיקים 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 מספר חלופות לפתרון אפשרי לבעיית העוני אצל האזרחים הותיקים. דרך אחת למיגור העוני היא **העלאת קצבת הזקנה עם השלמת הכנסה**  , כפי שהומלץ על ידי ועדת אללוף [[11]](#footnote-11). יש לציין שהמלצה זו יושמה בחלקה, אולם עדיין נשאר חלק גדול מאוכלוסיית הזקנים העניים מתחת לקו העוני , כפי שניתן לראות מהנתונים בטבלאות שלעיל. בכוון זה של העלאת קצבאות הזקנה, עלתה לאחרונה יזמה של שר הרווחה, העבודה והשירותים החברתיים שמציעה **העלאת קצבת הזקנה עם תוספת השלמת הכנסה מעל לקו העוני.** קו העוני נקבע בישראל כ-50% מהשכר החציוני במשק. אומדן קו העוני לשנת 2017 ליחיד עומד על 3,358 שקל לחודש, 5,373 ל-2 נפשות, 7,119 ל-3 נפשות ו-8,597 ל-4 נפשות [[12]](#footnote-12).

על פי הצעה שהוכנה על ידי מנהל התכנון והמחקר במוסד לביטוח לאומי, אומדן התוספת ליחיד, תהיה 382-355 שקל לחודש ליחיד ו- 611-568 שקל לזוג (בהתאם לגיל), כאשר אומדן העלות של התוספת תהיה כ-980 מיליון שקל בשנת 2018[[13]](#footnote-13). חלופה אחרת, שאף הועלתה לאחרונה, **היא להעלות את קצבת הזקנה עם השלמת הכנסה ולהצמידה לשכר המינימום .** הרציונל מאחורי חלופה זו הוא שאם המדינה קבעה שזה השכר המאפשר מינימום קיום לאדם העובד, כלל זה חייב לחול גם על אלו שאינם עובדים ואינם יכולים לעבוד. חלופה זו אמנם תיטיב משמעותית עם הזקנים 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 הותיקים לעבור לגישה המבססת את הקצבאות על הצרכים הבסיסיים של הזקנים. על פי שיטה זו יש להגדיר סל שירותים בסיסי המאפשר קיום בכבוד, כפי שהדבר קיים בארצות הברית ובעוד מספר מדינות[[14]](#footnote-14).

גישה זו ננקטה לאחרונה ופורסמה על ידי **התאחדות התעשיינים** בראשותו של שרגא ברוש. נשיאות התאחדות התעשינים הציבה את היעד של הבטחת "קיום בכבוד" לאוכלוסיית האזרחים הותיקים בישראל. לצורך הגדרת היעד של קיום בכבוד הקימה ועדה בראשותו של פרופסור איתן שישינסקי 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 אזרח 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 הממשלה[[15]](#footnote-15).

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.

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 הותיקים, חלקן הובאו במסמך זה. בטוחני כי הועדה תסקור את כלל החלופות הקיימות ותקיים דיון מעמיק לגבי דרכי הפעולה האופטימליות למיגור העוני בקרב האזרחים הותיקים.

1. קשישים/אזרחים ותיקים – מוגדרים כגיל 62 ומעלה לנשים ו-67 ומעלה לגברים. [↑](#footnote-ref-1)
2. המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון (2017). ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2016. (הנתונים מתיחסים לחישובים שנעשו לגבי נשים בגיל 60 וגברים בגיל 65.) [↑](#footnote-ref-2)
3. עיבוד מתוך דוח העוני של המוסד לביטוח לאומי [↑](#footnote-ref-3)
4. ברודסקי, ג', שנור, י' ובאר, ש.(2017). בני 65+ בישראל – שנתון סטטיסטי 2016, משאב, ירושלים, מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל וג'וינט-ישראל אשל. [↑](#footnote-ref-4)
5. בנטור, נ' (2005). בריאות ומצב סוציו-אקונומי בקרב קשישים, בתוך בריק, י'(עורך)*זיקנה בקו העוני,* תל-אביב, הקבוץ המאוחד ואשל. [↑](#footnote-ref-5)
6. ברג-ורמן, א' וברודסקי, ג'. (2004). *השפעת המצוקה הכלכלית של הזקנים על תנאי חייהם*, ירושלים, ג'וינט-מכון ברוקדייל. [↑](#footnote-ref-6)
7. בריק, י'. (2005). (עורך). *זיקנה בקו העוני,* תל-אביב, הקבוץ המאוחד ואשל. [↑](#footnote-ref-7)
8. לתת (2017). דוח העוני האלטרנטיבי. [↑](#footnote-ref-8)
9. ניתן להשתכר עד 2,080 ש.ח. ליחיד ו- 2,467 ש.ח. לזוג מבלי שתפגע הקצבה של השלמת הכנסה . [↑](#footnote-ref-9)
10. United Nations Second World Assembly on Ageing – Madrid International Plan of Action on Ageing. (2003). [↑](#footnote-ref-10)
11. דו"ח הועדה למלחמה בעוני בישראל – מוגש לח"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים (2014) [↑](#footnote-ref-11)
12. מינהל התכנון והמחקר, המוסד לביטוח לאומי (נובמבר 2017). הצעה מעודכנת להעלאת קצבת אזרח ותיק עם תוספת השלמת הכנסה לקו העוני 2017-2018. [↑](#footnote-ref-12)
13. ראה הערה 11 [↑](#footnote-ref-13)
14. לענין הזכות למינימום קיום בכבוד ראה גם:

    גוטליב, ד' וברקלי דניאלה (מצגת), על הזכות למינימום קיום בכבוד, המוסד לביטוח לאומי, מנהל מחקר ותכנון. [↑](#footnote-ref-14)
15. ששינסקי, א' (2017). דו"ח הועדה לקצבת זקנה ראויה בישראל 2018-2047. הפורום הכלכלי - חברתי. [↑](#footnote-ref-15)