

קצבת הזקנה בישראל

שירה ביבלש



מאי 2025

נייר זה נכתב בשיתוף
הסתדרות הגמלאים בישראל





מטרת נייר זה היא לבחון את קצבת הזקנה בישראל בהשוואה בינלאומית. בישראל, נכון למועד כתיבת נייר זה, ההכנסה בתקופת הפנסיה יורדת משמעותית, דבר שייתכן שגורם לגמלאים רבים להמשיך לעבוד. בנוסף, מכיוון שלפנסיונרים רבים אין פנסיה תעסוקתית, הרי שנכון להיום, קצבת הזקנה מהווה רכיב חשוב בשמירה על איכות החיים בתקופת חיים זו.

בישראל, קצבת הזקנה היא כלי פנסיוני מרכזי והיא נמוכה בהשוואה בינלאומית. מההשוואה עולה כי יש מקום רב לשיפור מצבה של האוכלוסייה המבוגרת בישראל. נכון למועד כתיבת נייר זה עומדת הקצבה הבסיסית על 1,736 ש"ח, שהם כ-13% בלבד מהשכר הממוצע במשק, וזאת בהשוואה למדינות ה-OECD, שבהן עומדת הקצבה על כ-21% בממוצע. ערכה הנמוך של קצבת הזקנה הוא תוצאה של תהליך שחיקה ארוך שנים. בשנת 1954, שבה הוצגה הקצבה לראשונה, היא נקבעה על 25% מהשכר הממוצע; בשנות ה-80 היא ירדה והגיעה לכ-20%; וכיום, כאמור, היא עומדת על 13% בלבד מהשכר הממוצע. בחישובים שערכנו בנייר זה אנו מראים כי העלות התקציבית של העלאת הקצבה לרמה של 20% מהשכר הממוצע עומדת על כ-15 מיליארד ש"ח בשנה. העלאת הקצבה לרמה זו והצמדתה לשכר הממוצע במשק תמנע את שחיקתה ביחס לאוכלוסייה העובדת, ובכך את המשך הפגיעה בכוח הקנייה שחוות אוכלוסיית המבוגרים בישראל כבר שנים רבות.

שירה ביבלש היא בוגרת תואר ראשון בפכ"מ (פילוסופיה, כלכלה ומדעי המדינה) מהאוניברסיטה העברית בירושלים, ובוגרת תואר שני בכלכלה מחקרית בתוכנית המצטיינים הבינלאומית בוגן מהאוניברסיטה העברית בירושלים. חוקרת בפורום ארלוזורוב.

תודות

תודה מיוחדת ל**ד"ר מיכל קורא** מאוניברסיטת חיפה על הייעוץ וההכוונה; תודה ל**ד"ר ניצה (קלינר) קסיר**, סמנכ"לית מחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי; ל**פרופ' ג'וני גל** מהאוניברסיטה העברית בירושלים ומנהל תוכנית המחקר בתחום מדיניות הרווחה החברתית במרכז טאוב; ל**ד"ר לילך לוריא**, ראש החוג ללימודי עבודה באוניברסיטת תל אביב; ול**פרופ' רמי יוסף** מאוניברסיטת בן גוריון.

הנחיה: יוני בן בשט

עורך ראשי: עמית בן-צור

עריכה לשונית: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

תוכן העניינים

עמוד

8	תקציר
11	א. על קצבת הזקנה וחשיבותה
11	קצבת הזקנה מהי?
13	האוניברסליות של קצבת הזקנה
14	קצבת הזקנה כביטוח
17	ב. קצבת הזקנה בישראל
17	ההכנסות בגיל הפנסיה יורדות משמעותית
21	שיעור התעסוקה בקרב בני 65 ומעלה בישראל גבוה מאוד
23	קצבת הזקנה בישראל נמוכה מאוד בהשוואה בינלאומית
25	קצבת הזקנה פרוגרסיבית ויש לה חלק בצמצום אי-השוויון
28	הגדלת קצבת הזקנה תוביל לירידה בשיעור העוני בישראל
30	ג. אפשרויות לעדכון קצבת הזקנה
32	הצמדה למדדי מחירים
33	הצמדה למדדי שכר
35	הצמדה משולבת
36	תדירות העדכון
38	ד. שחיקת קצבת הזקנה בישראל
38	שחיקה מתמשכת מאז 1975
42	מה יכול היה להיות הערך של קצבת הזקנה בישראל בהצמדות שונות?
43	ה. המשמעות התקציבית של רפורמות שונות בקצבה
43	אומדן תקציבי להעלאה חד-פעמית בגובה הקצבה
44	אומדן תקציבי לשינוי קבוע בשיטת ההצמדה ובתדירות העדכון

עמוד

48..... **סיכום**

49..... **נספחים**

49..... נספח 1: סוגי ההצמדות במדינות שמנהיגות רובד פנסיוני ממלכתי

52..... נספח 2: עלויות ההצמדות השונות לשנת 2023

54..... נספח 3: שחיקת הקצבה ביחס לשכר בתקופה שבה הייתה מוצמדת לשכר, נתוני המוסד לביטוח הלאומי

55..... **מקורות**

רשימת האיורים

עמוד

- איור 1:** הרכב הפנסיה. 12.....
- איור 2:** שיעור התחלופה נטו בקרב בעלי שכר נמוך (המשתכרים חצי מהשכר הממוצע במדינה), מדינות שונות, 2022. 18.....
- איור 3:** שיעור התחלופה נטו בקרב בעלי שכר גבוה (המשתכרים פי שניים מהשכר הממוצע במדינה), מדינות שונות, 2022. 19.....
- איור 4:** שיעור התעסוקה בקרב בני 65+ ושיעור התחלופה של בעלי שכר ממוצע, מדינות שונות, 2022. 22.....
- איור 5:** שיעור קצבת הזקנה האוניברסלית מהשכר הממוצע במדינות שמנהיגות קצבה מסוג זה, 2022. 24.....
- איור 6:** יחס התחלופה לפי חמישונים, 2019. 26.....
- איור 7:** רכיבי ההכנסה המרכיבים את יחס התחלופה לפי חמישונים, 2019. 27.....
- איור 8:** הקשר בין שיעור העוני בקרב בני 65+ לקצבת הזקנה כאחוז מהשכר הממוצע במשק, 1986-2021. 28.....
- איור 9:** הצמדות הרובד הממלכתי של הפנסיה (קצבת זקנה וקצבת יעד), מספר מדינות לפי סוג הצמדה, 2022. 31.....
- איור 10:** קצבת הזקנה כאחוז מהשכר הממוצע, 1986-2024. 39.....
- איור 11:** התפתחות קצבת הזקנה, השכר הממוצע ומדד המחירים לצרכן, 1986-2024. 41.....
- איור 12:** הצמדות שונות של קצבת הזקנה בישראל, 1986-2024. 42.....
- איור 13:** תרחישים שונים לעלות השנתית של העלאה חד-פעמית של קצבת הזקנה לפי השכר הממוצע במשק, שנת 2023, מיליארדי ש"ח. 44.....
- איור 14:** תרחישים שונים לתוספת העלות השנתית בשנת 2023 של הצמדת קצבת הזקנה למדדים שונים משנת 1986, מיליארדי ש"ח. 45.....
- איור 15:** גובה הקצבה השנתית ליחיד המקבל קצבת בסיס בלבד, 2023. 46.....

עמוד

- איור 16:** הצמדות במדינות המנהיגות רובד פנסיוני ממלכתי, 2022..... **50**
- איור 17:** עלויות ההצמדות השונות לשנת 2023, רמת מקבל הקצבה..... **53**
- איור 18:** עלויות ההצמדות השונות לשנת 2023, מצרפי..... **54**
- איור 19:** קצבת הזקנה כאחוז מהשכר הממוצע, 1986-2024..... **55**

מבוא

- קצבת הזקנה היא ההכנסה הבסיסית המובטחת לכל תושב והיא מחולקת באופן אוניברסלי, כלומר היא ניתנת לכל תושב שמגיע לגיל הזכאות.
- מעצם היותה קצבה אוניברסלית, קצבת הזקנה מצמצמת את אי-השוויון והעוני, מגדילה את הסולידריות החברתית ושומרת על תמיכת הציבור בקצבה.
- נכון למועד כתיבת נייר זה, קצבת הזקנה עומדת על 1,736 ש"ח ליחיד, כ-13% מהשכר הממוצע במשק, נתון שהוא נמוך בהשוואה בינלאומית.

האופי הביטוחי של קצבת הזקנה

- עיקר המימון של קצבת הזקנה הוא באופן נפרד מתקציב המדינה, והקצבה מתנהגת כמו ביטוח: התושבים משלמים במהלך חייהם לביטוח הלאומי, וכאשר מגיעים לגיל הפנסיה מתחילים לקבל את התשלום.
- המבנה הביטוחי מהווה עמוד תווך באמון הציבור בקיום הקצבה, ובכך מחזק את ההצדקה לקיומה, את נכונות הציבור לשלם עבורה ואת תחושת הביטחון שלו, שצרכיו יסופקו בגיל מבוגר.

חשיבותה של קצבת הזקנה

- קצבת הזקנה היא קצבה פרוגרסיבית, וככזו יש לה חלק בצמצום אי-השוויון. בעוד שהפנסיה התעסוקתית משמרת את אי-השוויון בגיל המבוגר, קצבת הזקנה מצמצמת אותו.
- שיעור התחלופה (ההכנסה בתקופת הפנסיה ביחס לשכר לפני היציאה לפנסיה) בישראל נמוך משמעותית בהשוואה בינלאומית. נכון לשנת 2022 הוא עמד על 28% לבעלי הכנסה גבוהה ו-57% לבעלי הכנסה נמוכה, בעוד שממוצע ה-OECD עמד על 52.8% ו-74.7%, בהתאמה. לשם המחשה, השכר הממוצע ב-2022 עמד על 13,091 ש"ח לפי נתוני ה-OECD. שיעור התחלופה הישראלי מביא להכנסה פנסיונית של 3,730 ש"ח עבור בעלי הכנסה נמוכה. לו היינו עומדים על שיעור התחלופה של ממוצע ה-OECD, הכנסתם הייתה עומדת על 4,889 ש"ח.
- שיעור התושבים הוותיקים שממשיכים לעבוד בגיל מבוגר בישראל הוא גבוה מאוד בהשוואה בינלאומית. ייתכן שהוא מעיד, בין השאר, על הצורך להמשיך ולהתפרנס גם לאחר גיל הפרישה, עקב הפנסיה הנמוכה יחסית.

קיים קשר שלילי בין שיעור העוני בקרב בני 65+ לקצבת הזקנה כאחוז מהשכר. כך הקצבה תורמת להעלאת משפחות מעל קו העוני.

אפשרויות לעדכון קצבת הזקנה

קיימות שלוש שיטות מרכזיות לעדכון סכום קצבת הזקנה על מנת למנוע את שחיקתה:

1. הצמדה למדד המחירים לצרכן, השומרת על כוח קנייה קבוע;
2. הצמדה לשכר הממוצע, השומרת על כוח קנייה ביחס לאוכלוסייה העובדת (כוח קנייה יחסי);

3. הצמדה משולבת לשכר ולמדד המחירים.

לאורך זמן, העלות של הצמדה למדד המחירים לצרכן נמוכה יותר, אך בתקופות של צמיחה כלכלית היא שוחקת את הכנסות התושבים הוותיקים ביחס לשאר האוכלוסייה.

העלות של הצמדה לשכר הממוצע היא גבוהה יותר, אך מחלקת את פירות הצמיחה הכלכלית באופן הוגן יותר בין פנסיונרים לעובדים.

מדינות שונות מעדכנות את הקצבה בתדירויות שונות. העדכון הנפוץ ביותר הוא אחת לשנה.

קצבת הזקנה בישראל

הקצבה בישראל נשחקה משמעותית ביחס לשכר הממוצע.

בשנת 1975 הוצמדה קצבת הזקנה לשכר הממוצע, בשנת 2003 הוקפאה ובשנת 2006 הוצמדה למדד המחירים לצרכן, הצמדה שנמשכת עד היום.

משנות ה-80 ועד היום הקצבה נשחקה משמעותית ביחס לשכר הממוצע, ועומדת נכון למועד כתיבת נייר זה על 1,736 ש"ח בחודש (כ-13% מהשכר הממוצע).

מה יכול היה להיות הערך של קצבת הזקנה בישראל בהצמדות שונות?

אם הקצבה הייתה מוצמדת לשכר הממוצע משנת 1986, היא הייתה עומדת היום על 2,446 ש"ח בחודש (כ-19% מהשכר הממוצע).

עלות הגדלת הקצבה ל-15%, 20% ו-25% מהשכר הממוצע תהיה תוספת של 3, 15 ו-27 מיליארד ש"ח, בהתאמה (במונחי 2023).

אילו לא הייתה הקצבה נשחקת משנת 1986, היא הייתה גבוהה כיום בכ-7,000 ש"ח בשנה. העלות הנוספת הייתה כ-12 מיליארד ש"ח בשנת 2023.

- קצבת הזקנה היא קצבה אוניברסלית, ולכן מעוררת פחות התנגדות ומעודדת את ארון הציבור בקצבה בהשוואה לקצבאות אחרות. קצבת הזקנה תורמת לשמירה על אופי המדינה כמדינת רווחה, השומרת ומגינה על אזרחיה, מצמצמת פערים בחברה ומעלה משפחות מעל קו העוני.
- תקציב הביטוח הלאומי מממן קצבאות רבות וחשובות. נייר זה אינו משווה בין הקצבאות השונות וחשיבותן, ועל כן אינו מהווה המלצה לתיעדוף קצבת הזקנה על חשבון קצבאות אחרות.
- אנו רואים חשיבות גדולה בהצמדת קצבת הזקנה לשכר הממוצע במשק. נכון למועד כתיבת נייר זה, קצבת הזקנה נמוכה מאוד, ומוצמדת למדד המחירים לצרכן. הצמדה זו אולי שומרת על כוח הקנייה של הקצבה ומונעת שחיקה ביחס למדד המחירים, אולם גם מייצרת שחיקה מתמשכת בגובה הקצבה ביחס לאוכלוסייה העובדת. הצמדת קצבת הזקנה לשכר הממוצע תעצור שחיקה זו.



קצבת הזקנה מהי?

**הבטחת רמת חיים
נאותה בגיל המבוגר
מושגת על הבסיס
הכלכלי שמעניקה
הפנסיה יחד עם
השירותים החברתיים
שמעניקה המדינה**

הבטחת רמת חיים איכותית בגיל מבוגר חשובה לכל אדם, בין אם מפני שיש בחייו אדם מבוגר קרוב ובין אם מפני שהוא עצמו יגיע לגיל מבוגר. הבטחת רמת חיים נאותה בגיל זה מושגת על הבסיס הכלכלי שמעניקה הפנסיה יחד עם השירותים החברתיים שמעניקה המדינה. הפנסיה מורכבת משלושה רבדים: **רובד ממלכתי**, שהוא קצבאות בסיסיות הניתנות באופן אוניברסלי או על בסיס תנאים מסוימים. בישראל רובד זה הוא קצבת הזקנה (סכום שמקבל כל אדם שהגיע לגיל פרישה) וקצבת יעד או קצבת השלמת

הכנסה (הנקראת גם קצבת הבטחת הכנסה), סכום שמקבל כל אדם שהגיע לגיל פרישה והכנסותיו לא עולות על סף מסוים; **רובד תעסוקתי**, מה שמכונה בשפת היום-יום פנסיה, קצבה הניתנת מגיל הפרישה על בסיס הפרשות העובד והמעסיק לקרן ייעודית; ו**רובד פרטי**, שהן השקעות פרטיות המיועדות לשימוש בגיל הפרישה והלאה (OECD, 2023a) (איור 1). חשוב לזכור, כי רמת החיים בגיל מבוגר מושפעת מכלל הרבדים הפנסיוניים, ונדרשת הסתכלות רחבה על כולם בעת החלטה או ביצוע של מדיניות. יחד עם זאת, ומפאת הרצון להתמקד, בסקירה הנוכחית אנו בוחנים רק את קצבת הזקנה במטרה לספק תמונה מקיפה שלה.



* למרות שרוב הפנסיה התעסוקתית ממומנת בעיקר על ידי הפרשות המעסיק והעובד, בישראל קיימת גם פנסיה תקציבית, הממומנת ישירות על ידי המדינה.

קצבת הזקנה היא חלק מהרובד הממלכתי, והיא ההגנה הפנסיונית הבסיסית ביותר, שכן היא מובטחת לכל תושב

קצבת הזקנה היא פרוגרסיבית, משום שכל האזרחים מקבלים את אותו סכום מוחלט

קצבת הזקנה מהווה, כאמור, חלק מהרובד הממלכתי, והיא ההגנה הפנסיונית הבסיסית ביותר, שכן היא מחולקת באופן אוניברסלי על בסיס תושבות בלבד, כלומר מובטחת לכל תושב* (OECD, 2023a). הקצבה היא פרוגרסיבית, משום שכל האזרחים מקבלים את אותו סכום מוחלט. סכום זה מהווה חלק גדול יותר מהכנסתם של אזרחים בעלי הכנסה נמוכה, ומביא לצמצום פערים בהכנסות. יש להבחין בין קצבת הזקנה לקצבת השלמת הכנסה, המהווה גם היא חלק מהרובד הממלכתי, אך אינה ניתנת לכל תושב, אלא מותנית בעמידה בתנאי נזקקות (הכנסות נמוכות), ולכן אינה מחולקת לכלל האזרחים הוותיקים. הבדל נוסף

^א קצבת הזקנה מובטחת לכל תושב/ת למעט שני מקרים מיוחדים: 1. אם במהלך שנות התושבות, התושב/ת לא שילמו דמי ביטוח לאומי כחוק; 2. אם התושב/ת עלו לארץ כבר בגיל פרישה, כלומר לא שילמו מעולם דמי ביטוח לאומי (אתר ביטוח לאומי). כלומר, כמעט כל תושבי המדינה בגילאי הפרישה זכאים לקצבת זקנה.

**בקצבת הזקנה קיים רכיב
ביטוחי, והיא אינה כלי
סעד בלבד**

בין שתי הקצבאות הוא בשיטת המימון. קצבת השלמת ההכנסה ממומנת רק מתקציב המדינה, בעוד שהמימון לקצבת הזקנה מגיע בעיקר מהתשלומים של המעסיקים והעובדים למוסד לביטוח לאומי². כלומר, בקצבת הזקנה קיים רכיב ביטוחי, והיא אינה כלי סעד³ בלבד (קורא, 2019).

האוניברסליות של קצבת הזקנה

קצבת הזקנה היא קצבה אוניברסלית, כלומר היא ניתנת לכל התושבים ללא מבחני הכנסה. למרות שאנו לא עורכים השוואה בין הקצבאות השונות, האוניברסליות של קצבת הזקנה מהווה יתרון משמעותי בהשוואה לרבות מהקצבאות האחרות.

**לאוניברסליות של
קצבת הזקנה יש יתרון
משמעותי בהשוואה לרבות
מהקצבאות האחרות: כל
הזכאים מקבלים אותה,
יש לה פחות עלויות
תפעוליות וכך חלק גדול
מהתקציב שמיועד לקצבה
מגיע לזכאים, והיא זוכה
לתמיכה פוליטית רחבה
מכיוון שכל שכבות
האוכלוסיות נהנות ממנה**

הדיון ההשוואתי בין קצבה סלקטיבית, המחולקת לאוכלוסייה העומדת בתנאי הכנסה מסוימים (במקרה של הפנסיונרים, קצבת השלמת הכנסה), לקצבה אוניברסלית, אשר מחולקת לכלל התושבים (במקרה של הפנסיונרים, קצבת זקנה) נתון בוויכוח בספרות האקדמית, ומתמקד באפקטיביות של הגישות ובמידה שבה הן מביאות לצמצום עוני ואי-שוויון. דיון זה הוא חלק מספרות ענפה, הדנה בהשוואת מדיניות רווחה אוניברסלית ומדיניות רווחה סלקטיבית.

מבחינת האפקטיביות, לא עולה מהספרות יתרון ברור לאחת הגישות. היתרון המשמעותי ביותר לטובת הסלקטיביות הוא החסכנות הכלכלית - כאשר מייעדים את הכסף בצורה מובחנת, העלויות פוחתות. אולם גם לאוניברסליות יש כמה יתרונות משמעותיים. מכיוון שאין צורך במבחני הכנסה, אין אנשים ש"נופלים בין הכיסאות" ולא מקבלים את המגיע להם (אנשים שהם לרוב מהאוכלוסיות המוחלשות ביותר ומתקשים במיצוי זכויותיהם) (Atherton and Webb, 2024; CESCR, 2008). בנוסף, חלק גדול יותר מהתקציב שמיועד לקצבה יכול להגיע לזכאים, מכיוון שיש

² מימון המוסד לביטוח לאומי מגיע בחלקו משיפוי של משרד האוצר, שהחל עם ההפחתה בשיעורי התשלום של המעסיקים בשנות ה-90. שני שלישים מקצבת הזקנה ממומנים מהפרשות המעסיק והעובד ומהירבית על הפרשות אלה, וכשליש משיפוי האוצר (המוסד לביטוח לאומי, 2022).

³ בנייר זה, כלי סעד (או קצבת סעד) הוא קצבה שאינה מהווה קצבה ביטוחית ואינה חלק מהאופי הביטוחי של המוסד לביטוח הלאומי.

פחות עלויות תפעוליות על מנת לקבוע מי זכאי (מפני שכולם זכאים). יתרון נוסף הוא שהאוניברסליות יוצרת תמיכה פוליטית רחבה יחסית בתוכניות, מכיוון שכלל שכבות האוכלוסייה נהנות מהן (Gelbach and Pritchett, 2002). יתר על כן, הגישה האוניברסלית יוצרת תחושת סולידריות והדדיות באוכלוסייה (Bergmark, 2001; Eschweiler et al., 2019; Frederiksen, 2018). לעומת זאת, הגישה הסלקטיבית יוצרת תמריץ להישאר בהכנסה נמוכה, מפני שעלייה מעל הכנסה מסוימת גורמת לאיבוד התמיכה (De Donder and Hindriks, 1998).

הגישה האוניברסלית יוצרת תחושת סולידריות והדדיות באוכלוסייה

בכל הנוגע לצמצום עוני ואי-שוויון, יש ספרות ענפה שמראה כי התוכניות האוניברסליות יעילות יותר בצמצום אי-שוויון ועוני בהשוואה לתוכניות הסלקטיביות (Mcknight, 2015; Jacques and Noël, 2018; Kidd, 2016; Korpi and Palme, 1998; De Donder and Hindriks, 1998; Gelbach and Pritchett, 2002; Marx, 2013; Salanauskaite and Verbist, 2013).

מומחים רבים תומכים בטענה כי הגישה האוניברסלית יעילה יותר בצמצום עוני ואי-שוויון, שתי מטרות בעלות חשיבות עליונה הנמצאות באחריות המדינה

כלומר, האוניברסליות היא תכונה חשובה במדיניות רווחה בכלל ובבניית מנגנון הקצאות בפרט. ולמרות שיש ויכוח בין החוקרים על רמת האפקטיביות של מדיניות אוניברסלית בהשוואה למדיניות סלקטיבית, מומחים רבים תומכים בטענה כי הגישה האוניברסלית יעילה יותר בצמצום עוני ואי-שוויון, שתי מטרות בעלות חשיבות עליונה הנמצאות באחריות המדינה.

קצבת הזקנה כביטוח

המטרה הראשונית של קצבת הזקנה הייתה לספק ביטוח, שאליו מפריש כל אזרח במהלך חייו חלק משכרו (תשלום למוסד לביטוח לאומי), כדי שאם וכאשר יגיע לגיל זקנה, הוא יקבל תשלום שיבטיח לו הכנסה כלשהי

שאלת מימון קצבאות הזקנה עלתה בישראל פעמים רבות לאורך השנים (דורון, 1998). המטרה הראשונית של קצבת הזקנה הייתה לספק ביטוח, שאליו מפריש כל אזרח במהלך חייו חלק משכרו (תשלום למוסד לביטוח לאומי), כדי שאם וכאשר יגיע לגיל זקנה, הוא יקבל תשלום שיבטיח לו הכנסה כלשהי. בהקשר של קצבת הזקנה, המשמעות היא שכשאזרח מגיע לגיל הפרישה, שלאחריו הוא אינו עובד יותר, תובטח לו הכנסה כלשהי. כלומר, קבלת הקצבה תלויה אך ורק בהגיעו של האדם לגיל זקנה, והיא ממומנת ברובה מדמי הביטוח המשולמים על ידי התושבים לטובת מטרה זו ופחות על ידי תשלומי מיסים אחרים (תקציב

המדינה). זהו ה"אופי הביטוחי" של קצבת הזקנה (קורא, 2019).

נושא המימון של המוסד לביטוח לאומי הוא מורכב ואנו לא נכנסים במסמך זה לעומקו⁷. אולם, נציין כאן כמה סיבות מרכזיות, שמציינים קורא ומנדלקרן, לחשיבותה של שיטת מימון שכמעט שאינה תלויה בתקציב המדינה בתחום הביטוחי, וכתוצאה מכך גם בתחום קצבאות הזקנה (קורא, 2019; Koreh and Mandelkern, 2023).

האופי הביטוחי של קצבת הזקנה נותן תחושת ביטחון לאזרחים כי המדינה תדאג להם בעת זקנה. תחושת ביטחון זו היא קריטית על מנת שיוכלו לחיות בתחושת ביטחון גם בתקופת התעסוקה של חייהם וגם בתקופת הפנסיה

ראשית, האופי הביטוחי של הקצבאות נותן תחושת ביטחון לאזרחים כי המדינה תדאג להם בעת זקנה. תחושת ביטחון זו היא קריטית על מנת שיוכלו לחיות בתחושת ביטחון גם בתקופת התעסוקה של חייהם וגם בתקופת הפנסיה.

שנית, בישראל חסכונו הפנסיה התעסוקתית מושקעים בשוק ההון. כך הם מגדילים אומנם בטווח הארוך את גמלת הפנסיה החודשית, אבל במחיר של הגדלת הסיכון. כלומר אם השוק נופל, הפנסיה עלולה להיפגע מכך, בעיקר אם הנפילה מתרחשת קרוב ליציאה לפנסיה או בתקופת הפנסיה עצמה. על מנת למתן סיכון זה, ישנם מסלולים שונים לגילאים שונים. אולם פתרון זה אינו מכסה את מלוא הסיכון. במקרים אלה על האזרחים להסתמך על המדינה שתספק להם ביטחון כלכלי. המדינה יכולה לספק הגנה זו בכמה דרכים, ואחת מהן היא קצבאות הזקנה. כך, הענקת הקצבה באופן אוניברסלי לכל אדם המגיע לגיל פרישה מפחיתה את חששות התושבים ממצבי קיצון.

הפרדת מימון קצבת הזקנה מתקציב המדינה עשויה לחזק את אמון הציבור שאכן לא יהיו שינויים מהותיים במשך השנים, ושדמי הביטוח שהם משלמים לא ילקחו להוצאות אחרות

הנקודה האחרונה נוגעת לסוגיות של אמון. תקציב המדינה משתנה משנה לשנה ומושפע מאוד מהתנודות הפוליטיות של הממשלה. הפרדת מימון קצבת הזקנה מתקציב המדינה עשויה לחזק את אמון הציבור שאכן לא יהיו שינויים מהותיים במשך השנים, ושדמי הביטוח שהם משלמים לא ילקחו להוצאות אחרות. כמו כן, האופי הביטוחי של הביטוח הלאומי והאוניברסליות של הקצבה מייצרים תמיכה של הציבור במימונה. כאשר התושבים יודעים, שהכסף שהם משלמים כדמי ביטוח למוסד לביטוח לאומי יחזור אליהם באופן חלקי, לפחות בעת זקנה, התנגדותם לשלם פוחתת והקצבה מקבלת יותר לגיטימציה ציבורית. כך, למשל,

טוענים קורא ומנדלקרן כי המבנה הביטוחי, המנותק מהוצאות הממשלה האחרות, מהווה עמוד

⁷ לפרטים נוספים בנושא המימון של ביטוח לאומי ומצבו האקטוארי ראו: קורא, 2019; קורא, וולף וכהן, 2021.

תווך באמון הציבור בקיום הקצבה, ובכך מחזק את ההצדקה לקיומה, את נכונות הציבור לשלם עבורה ואת תחושת הביטחון שלו שצרכיו יסופקו בגיל מבוגר (Koreh and Mandelkern, 2023).

לכן, האופי הביטוחי והאוניברסליות של קצבת הזקנה הם חלק משמעותי מיתרונותיה, בעיקר בהשוואה לפתרונות אחרים וזולים יותר לחיים בכבוד עבור האוכלוסייה המבוגרת, ובפרט בהשוואה לקצבת השלמת הכנסה, הממומנת מתקציב המדינה וניתנת על בסיס נזקקות.

כאשר התושבים יודעים, שהכסף שהם משלמים כדמי ביטוח למוסד לביטוח לאומי יחזור אליהם באופן חלקי, לפחות בעת זקנה, התנגדותם לשלם פוחתת והקצבה מקבלת יותר לגיטימציה ציבורית

האופי הביטוחי והאוניברסליות של קצבת הזקנה הם חלק משמעותי מיתרונותיה, בעיקר בהשוואה לפתרונות אחרים וזולים יותר לחיים בכבוד עבור האוכלוסייה המבוגרת, ובפרט בהשוואה לקצבת השלמת הכנסה, הממומנת מתקציב המדינה וניתנת על בסיס נזקקות



ההכנסות בגיל הפנסיה יורדות משמעותית

**בהשוואה בינלאומית,
ההכנסה בתקופת
הפנסיה בישראל נמוכה
משמעותית מהשכר לפני
היציאה לפנסיה**

בהשוואה בינלאומית, ההכנסה בתקופת הפנסיה בישראל נמוכה משמעותית מהשכר לפני היציאה לפנסיה. אחד המדדים שעוזר להשוות את מצב האוכלוסייה המבוגרת בין מדינות שונות הוא **שיעור התחלופה**: היחס בין ההכנסה בתקופת הפנסיה לשכר שקיבל הפנסיונר לפני היציאה לפנסיה^ה. שיעור התחלופה מלמד עד כמה נשמרת רמת החיים של הפנסיונר ביחס לתקופה שבה עבד. באיורים

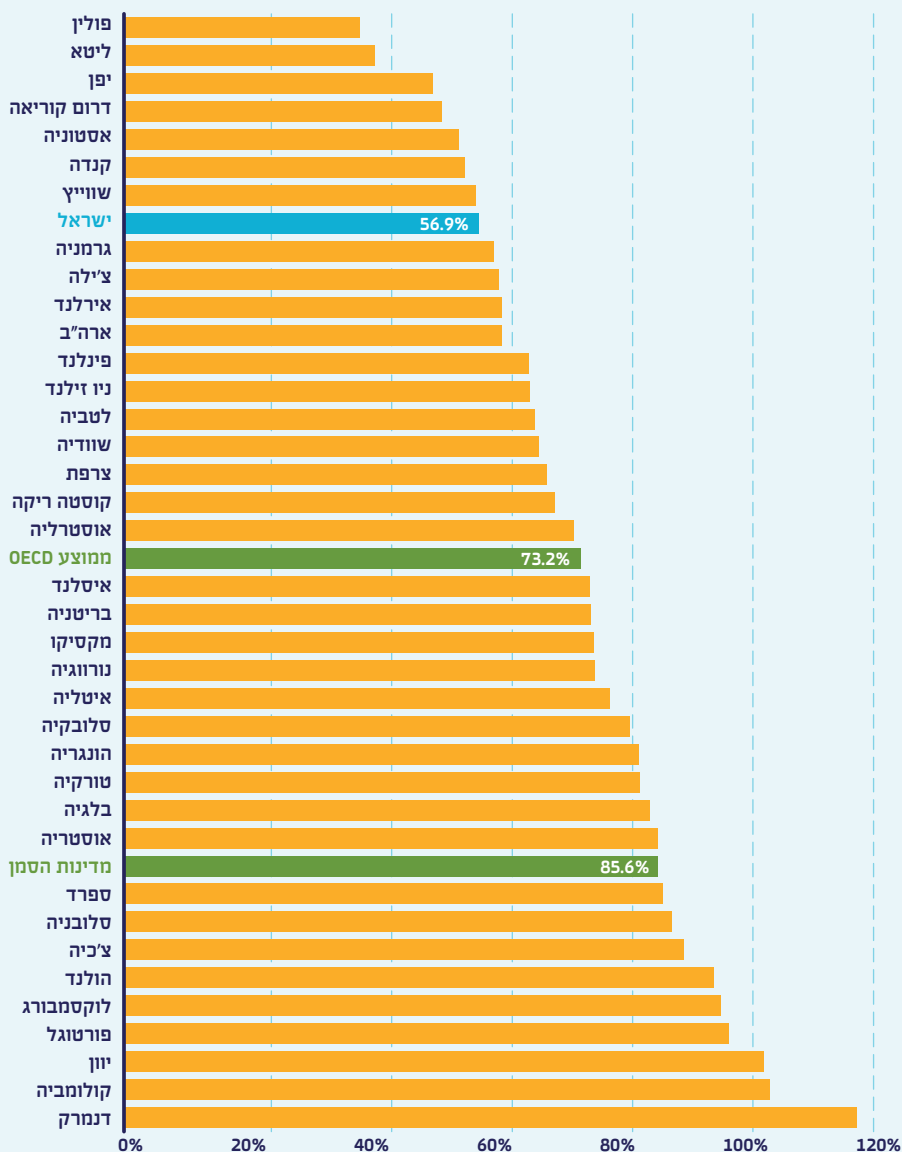
2 ו-3 מוצג שיעור התחלופה נטו (לאחר תשלומי מיסים ותשלומי העברה)¹ עבור פנסיונרים בעלי שכר נמוך (חצי מהשכר הממוצע במדינה) (איור 2) ועבור פנסיונרים בעלי שכר גבוה (פי שניים מהשכר הממוצע במדינה) (איור 3) במדינות ה-OECD ובמדינות הסמן (מדינות הדומות לישראל בגודל ובפוטנציאל, ועל כן נהוג להשוות את ישראל אליהן בתחומים מדיניים שונים)².

^ה מידת שיעור התחלופה נעשית עם היציאה לפנסיה ועבור השכר האחרון לפני היציאה.

¹ סך ההכנסה לאחר היציאה לפנסיה חלקי השכר לפני היציאה לפנסיה. נתונים אלה מתיישרים גם עם הנתונים המוצגים במחקר של הלמ"ס על שיעור התחלופה (פורמן, 2024).

² מדינות הסמן הן פינלנד, שוודיה, בלגיה, אוסטריה, הולנד ודנמרק.

איור 2: שיעור התחלופה נטו* בקרב בעלי שכר נמוך (המשתכרים חצי מהשכר הממוצע במדינה), מדינות שונות, 2022

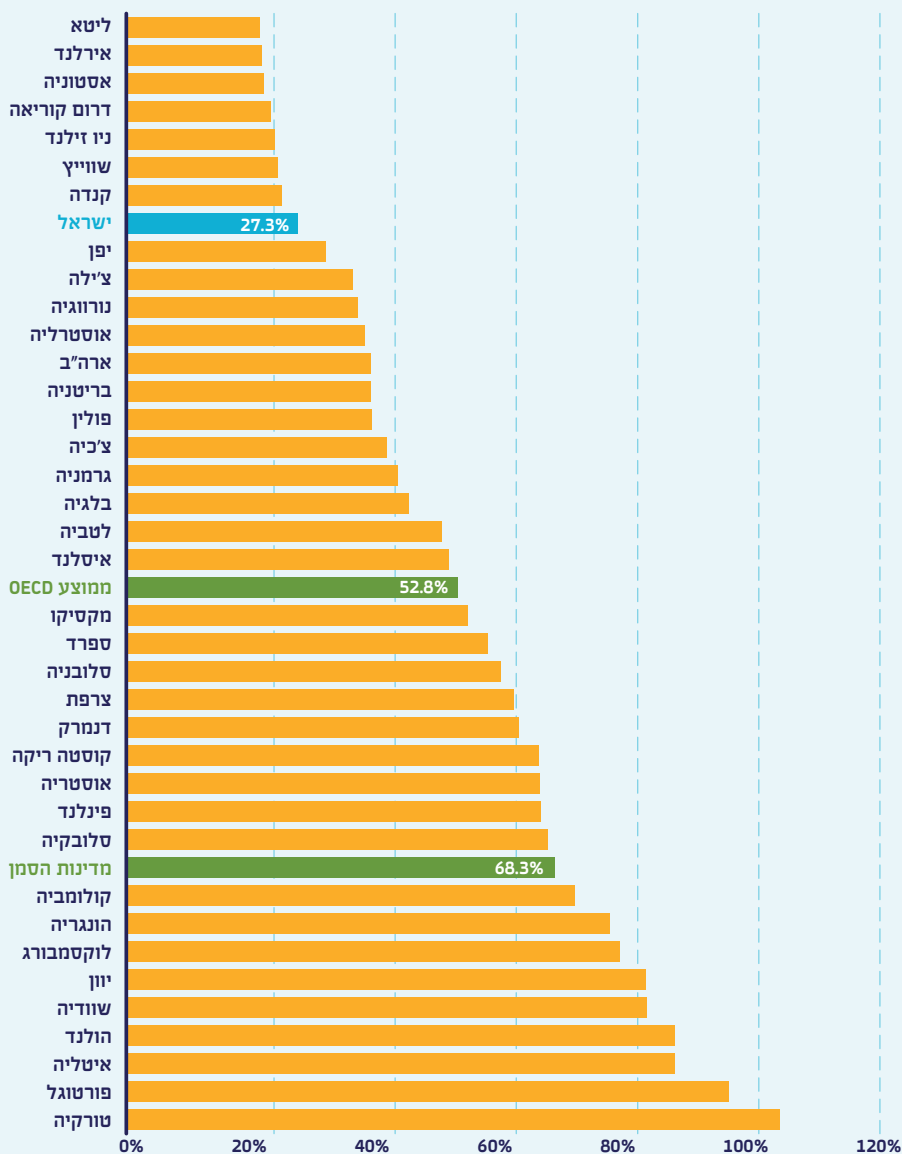


* סך ההכנסה לאחר היציאה לפנסיה חלקי השכר לפני היציאה לפנסיה.

מדינות הסמן: פינלנד, שוודיה, בלגיה, אוסטריה, הולנד ודנמרק

מקור הנתונים: OECD, pension at a glance 2023; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

איור 3: שיעור התחלופה נטו* בקרב בעלי שכר גבוה (המשתכרים פי שניים מהשכר הממוצע במדינה), מדינות שונות, 2022



* סך ההכנסה לאחר היציאה לפנסיה חלקי השכר לפני היציאה לפנסיה.

מדינות הסמן: פינלנד, שוודיה, בלגיה, אוסטריה, הולנד ודנמרק.

מקור הנתונים: OECD, pension at a glance 2023; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

**בישראל, שיעור
התחלופה, שהוא היחס בין
ההכנסה בתקופת הפנסיה
לשכר שקיבל הפנסיונר
לפני היציאה לפנסיה, הוא
נמוך בהשוואה למדינות
אחרות בעולם**

**אם שיעור התחלופה
בישראל היה דומה
לשיעור התחלופה של
ממוצע ה-OECD (74.7%),
בעלי הכנסה נמוכה היו
זכאים להכנסה של 4,889
ש"ח לחודש, הכנסה
שהיא גבוהה משמעותית
מההכנסה כיום**

**ייתכן שבעלי השכר
הנמוך, המשתכרים חצי
מהשכר הממוצע ומטה,
יורדים מתחת לקו העוני
בגיל הפנסיה**

**גם הירידה בהכנסותיהם
של בעלי השכר הגבוה
בגיל הפנסיה היא
משמעותית מאוד, ומדובר
באוכלוסייה שרמת החיים
שלה יורדת משמעותית
בתקופת חיים שבה ראוי
שהיה רווחה ופחות
דאגה כלכלית**

מהאירורים עולה ששיעור התחלופה בישראל נמוך בהשוואה למדינות אחרות בעולם, בשתי רמות השכר. כלומר, ההכנסות בגיל הפנסיה יורדות משמעותית עבור ציבור הפנסיונרים בכללותו. ברמת השכר הנמוכה, שיעור התחלופה נמוך בכ-16 נקודות אחוז (פי 1.3) מממוצע ה-OECD, ובכ-29 נקודות אחוז (פי 1.5) ממדינות הסמן (איור 2). בנוסף, האוכלוסייה המשתכרת חצי מהשכר הממוצע יורדת באופן משמעותי ברמת ההכנסה שלה, לכ-57% מהשכר שהשתכרה קודם לכן, כלומר, לכ-28% מהשכר הממוצע במשק, שהם כ-3,730 ש"ח, לפי נתוני ה-OECD^ח. אם שיעור התחלופה בישראל היה דומה לשיעור התחלופה של ממוצע ה-OECD (74.7%), בעלי הכנסה נמוכה היו זכאים להכנסה של 4,889 ש"ח לחודש, הכנסה שהיא גבוהה משמעותית מההכנסה כיום. לשם השוואה, לפי המוסד לביטוח לאומי, קו העוני בשנת 2022 עמד על 3,845 ש"ח בחודש^ט (קסיר, פינס ופלאם, 2023). כלומר, ייתכן שבעלי השכר הנמוך, המשתכרים חצי מהשכר הממוצע ומטה, יורדים מתחת לקו העוני בגיל הפנסיה.

בעיית ההכנסה בגיל הפנסיה בישראל אינה בלעדית לבעלי השכר הנמוך. גם הירידה בהכנסותיהם של בעלי השכר הגבוה היא משמעותית מאוד. כפי שאפשר לראות באיור 3, בתקופת הפנסיה, הכנסתם של בעלי השכר הגבוה מגיעה רק לכ-27% מהשכר שהם היו רגילים אליו, או במילים אחרות, כ-54% מהשכר הממוצע. גם כאן ישראל מתחת לשאר המדינות: בכ-25 נקודות אחוז פחות ממדינות ה-OECD (כמעט פי 2) ובכ-41 נקודות אחוז פחות ממדינות הסמן (פי 2.5). חשוב להדגיש: מדובר באוכלוסייה שרמת

^ח לפי שכר ממוצע של 13,091 ש"ח לחודש (OECD, 2023a).

^ט למשק בית של נפש אחת.

^י ההסתייגות והשימוש במילה "ייתכן" נובעים מכך שהנתונים הזמינים כוללים מידע על שיעור התחלופה של עובדים המשתכרים חצי מהשכר הממוצע, ולא על שיעור התחלופה של המשתכרים מתחת לסכום זה. יש אפשרות תיאורית, מאוד לא סבירה, שלמשתכרי שכר הנמוך מ-50% מהשכר הממוצע שיעור תחלופה גבוה מאוד, שמביא אותם לעלות מעל קו העוני, אך אין לנו יכולת להראות זאת בוודאות.

**לרבים מהפנסיונרים כיום
אין פנסיה תעסוקתית.
מצב זה ישתנה בעתיד,
אולם עד אז, חשיבותה של
קצבת הזקנה נותרת בעינה**

החיים שלה יורדת משמעותית בתקופת חיים שבה ראוי שתהיה רווחה ופחות דאגה כלכלית. נתונים אלה מדגישים את החשיבות של העלאת ההכנסה בתקופת הפנסיה מעבר לקצבת השלמת הכנסה (המתמקדת באוכלוסייה מוחלשת בלבד), ומעלים את חשיבותה של קצבת הזקנה האוניברסלית. חשוב לזכור, כי לרבים מהפנסיונרים אין כיום פנסיה תעסוקתית, אך מצב זה צפוי להשתנות בעוד כמה עשורים, לאחר שיחלוף די זמן מהחלת פנסיה תעסוקתית חובה (בשנת 2008). כשנגיע למצב שבו כלל הפנסיונרים מכוסים בפנסיה תעסוקתית מלאה, כדאי יהיה לבדוק שוב את הנתונים, אולם עד אז, חשיבותה של קצבת הזקנה נותרת בעינה.

שיעור התעסוקה בקרב בני 65 ומעלה בישראל גבוה מאוד

**בישראל, שיעור התעסוקה
בקרב בני ה-65 ומעלה
גבוה ממדינות אחרות. נתון
זה עלול להעיד כי למרות
שהתושבים הגיעו לגיל
מבוגר, הם אינם יכולים
להרשות לעצמם להפסיק
לעבוד מפני שההכנסות
משלושת רובדי הפנסיה
אינן מספיקות**

באזור 4 מוצגים שיעור העובדים בקרב בני ה-65 ומעלה ושיעור התחלופה בקרב משתכרי השכר הממוצע במדינות שונות בעולם. ראשית, אפשר לראות כי בישראל שיעור התעסוקה בקרב גילאים אלו גבוה ממדינות אחרות, כ-5 נקודות אחוז יותר מממוצע ה-OECD ופי שניים ממדינות הסמן. שנית, ובדומה לממצאים המוצגים באיורים 2 ו-3 עבור בעלי שכר נמוך וגבוה, הכנסותיהם של בעלי השכר הממוצע יורדות משמעותית בגיל הפנסיה בהשוואה למדינות אחרות. שילוב המדדים מצביע על מתאם בין מדינות שבהן האוכלוסייה המבוגרת בוחרת לעבוד עד גיל מאוחר ובין שיעור תחלופה נמוך. סביר להניח שיש כמה סיבות לתופעה זו, אולם החשש הוא שנתון זה עלול להעיד, כי למרות שהתושבים הגיעו לגיל מבוגר, הם אינם יכולים להרשות לעצמם להפסיק לעבוד מפני שההכנסות משלושת רובדי הפנסיה אינן מספיקות.

**קיים מתאם בין מדינות
שבהן האוכלוסייה
המבוגרת בוחרת לעבוד
עד גיל מאוחר ובין שיעור
תחלופה נמוך**

איור 4: שיעור התעסוקה בקרב בני 65+ ושיעור התחלופה של בעלי שכר ממוצע, מדינות שונות, 2022



הקו באיור מתאר את המתאם בין שני המדדים.

מדינות הסמך: שוודיה, פינלנד, אוסטריה, בלגיה, הולנד ודנמרק.

מקור הנתונים: OECD, Data-Explorer; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

קצבת הזקנה בישראל נמוכה מאוד בהשוואה בינלאומית

דרך אחת לבדוק את איכות החיים שהקצבה מקנה היא הסתכלות על הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע. נתון זה מלמד מהי יכולת הקנייה של מקבל הקצבה ביחס לזו של אדם ממוצע

באופן כללי, כאשר הממשלה קובעת מדיניות, מטרתה הרחבה היא להבטיח את איכות החיים של התושבים. במקרה של קצבאות הזקנה, מדובר על איכות חייהם של התושבים הוותיקים, ולכן חשוב להבין מה הקשר בין קצבת הזקנה למדדי איכות חיים שונים. דרך אחת לבדוק את איכות החיים שהקצבה מקנה היא הסתכלות על הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע. נתון זה מלמד מהי יכולת הקנייה של מקבל הקצבה ביחס לזו של אדם ממוצע, ומאפשר להשוות את השינוי לאורך השנים וכן בין מדינות שונות^{יא}.

לא כל המדינות בעולם מנהיגות מדיניות של קצבת זקנה אוניברסלית. המערכת הפנסיונית היא מערכת מורכבת וישנן חלופות רבות. למשל, חלק מהמדינות מנהיגות פנסיה שבה הסכום שמקבלים בגיל הפרישה ידוע מראש ולא תלוי בשוק ההון או בהפרשות לאורך השנים (Defined Benefits, DB). דוגמאות למדינות כאלה הן אוסטרליה, בלגיה וקנדה, שבהן קצבת הפנסיה המשולמת מהרובד התעסוקתי מוגדרת מראש (OECD, 2023a). במדינות אלה אין בהכרח צורך בקצבת זקנה אוניברסלית.

כיום, קצבת הזקנה האוניברסלית בישראל נמוכה ממדינות ההשוואה

איור 5 מציג את גובה קצבת הזקנה כאחוז מהשכר הממוצע במדינות שבהן נהוגות קצבאות זקנה אוניברסליות. כיום, קצבת הזקנה האוניברסלית בישראל נמוכה ממדינות ההשוואה. כך, לפי ה-OECD, הקצבה הישראלית עמדה בשנת 2022 על כ-10.2%^{יב} מהשכר הממוצע לעומת 20.9%

מהשכר הממוצע במדינות ה-OECD. כמו כן, מהשוואה לשתיים ממדינות הסמן שמנהיגות מדיניות של קצבאות אוניברסליות (דנמרק והולנד)^{יג} עולה, שהקצבה שלהן מהווה בממוצע 23% מהשכר הממוצע, מעל פי שניים מהקצבה בישראל. חשוב לציין, שברוב המדינות שבהן לא קיימת קצבה אוניברסלית, קיימת קצבה מבוססת

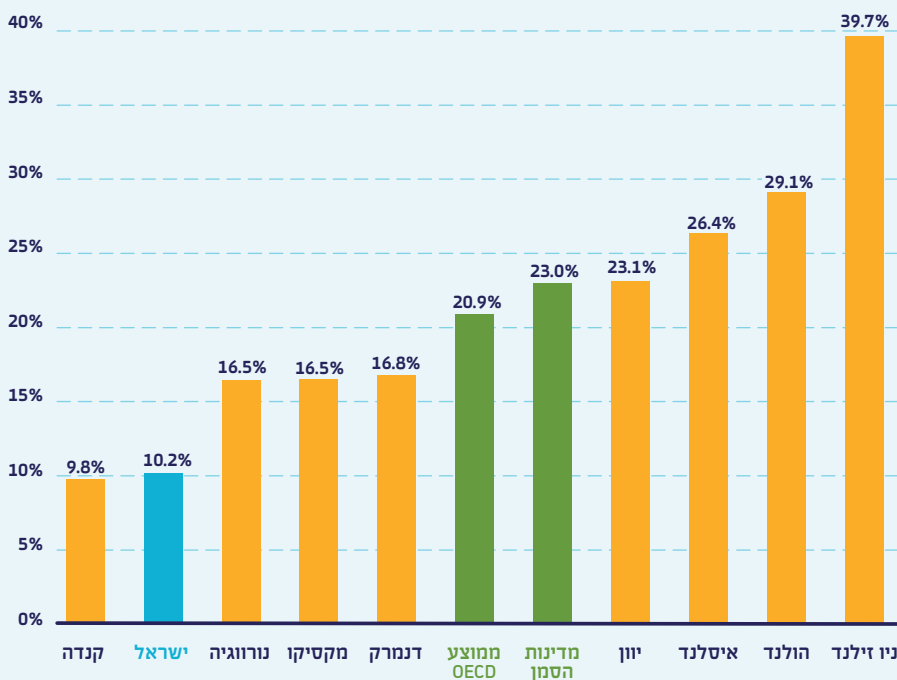
^{יא} יש מדדים נוספים המאפשרים להשוות בין מדינות, כמו למשל PPP (Purchasing Power Parity), אולם מדד זה משווה בין מחירים בלבד. על מנת לאמוד את כוח הקנייה יש לשלב את רמת המחירים עם רמת השכר, או להשוות את רמת הקצבה לרמת השכר הממוצע.

^{יב} חשוב לשים לב כי קיים הבדל בין הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע לפי נתוני ה-OECD ובין החישוב שלנו, המתבסס על נתוני המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל (10.2% ו-13%, בהתאמה). בחרנו לציין גם את הנתון של ה-OECD מפני שנתון זה מאפשר השוואה בינלאומית. בנוסף, 13% גם הוא מספר נמוך, שאינו משנה את מיקומה של מדינת ישראל ביחס למדינות ה-OECD.

^{יג} מתוך מדינות הסמן (דנמרק, הולנד, אוסטרליה, פינלנד, בלגיה ושוודיה), רק דנמרק והולנד מנהיגות מדיניות של קצבת זקנה אוניברסלית.

הכנסה, ובמדינות רבות יש גם פנסיה תקציבית או כלים פנסיוניים אחרים המהווים תחליף (OECD, 2023a). חשוב לציין: השוואה זו עלולה להיות בעייתית, שכן יש מדינות שבהן קצבת הזקנה היא כלי פנסיוני מרכזי ואילו במדינות אחרות הקצבה אינה הכלי המרכזי. כך, במדינות שבהן הקצבה אינה כלי מרכזי יש פחות חשיבות לגובהה, אולם במדינות שבהן הקצבה היא כלי פנסיוני מרכזי, גובה הקצבה משמעותי וחשוב לאיכות החיים של הפנסיונרים.

איור 5: שיעור קצבת הזקנה האוניברסלית מהשכר הממוצע במדינות שמנהיגות קצבה מסוג זה, 2022



מתוך מדינות הסמן (דנמרק, הולנד, אוסטריה, פינלנד, בלגיה ושוודיה) רק דנמרק והולנד מנהיגות מדיניות של קצבת זקנה אוניברסלית.

מקור הנתונים: OECD, pension at a glance, 2023; עיבוד הנתונים: פורום ארלזורוב

**בישראל מהווה קצבת
הזקנה הכנסה מרכזית
למרבית הפנסיונרים,
ולמרות זאת, היא נמוכה
מאוד בהשוואה עולמית**

בשנת 2022, אחוז מקבלי הפנסיה מהרובד התעסוקתי בישראל עמד על 42% בלבד (כלומר, 58% מהגמלאים בישראל לא קיבלו פנסיה מהרובד התעסוקתי)^{יד}. כמו כן, לפי סקר ההוצאות וההכנסות של הלמ"ס, שיעור קצבת הזקנה מסך הכנסות הגמלאים המקבלים קצבה זו עמד בשנת 2022 על 61%^{יז}. מכאן שבישראל מהווה קצבת הזקנה הכנסה מרכזית למרבית הפנסיונרים, כלומר, היא מהווה כלי פנסיוני

מרכזי. ולמרות זאת, קצבת הזקנה נמוכה מאוד בהשוואה עולמית. בלי ניתוח מעמיק של מבנה המערכת הפנסיונית במדינות אחרות, קשה לדעת במדויק את מיקומה היחסי של ישראל. אולם, אם במדינות אחרות קצבת הזקנה אינה מהווה רכיב מרכזי בהכנסות הפנסיונרים, אזי ניתן היה לצפות כי בישראל, שבה הקצבה היא רכיב מרכזי, גובה הקצבה יהיה גבוה יותר בהשוואה אליהן. עם זאת, בפועל, ישראל נמצאת בתחתית הדירוג מבחינת גובה הקצבה. כלומר, כך או כך, קצבת הזקנה בישראל נמוכה. חשוב לציין, שלמרות שב-2008 החלה בישראל מדיניות של פנסיה תעסוקתית חובה, ולכן קצבת הזקנה אמורה לכאורה לאבד ממרכזיותה, ייקח זמן רב עד שכלל הפנסיונרים יחזיקו בפנסיה תעסוקתית שנחסכה בכל שנות עבודתם. כשתהליך זה יתממש, אפשר יהיה לבחון שנית את חשיבותה של קצבת הזקנה, אולם נכון להיום, קצבת הזקנה עדיין מהווה כלי פנסיוני משמעותי ומרכזי עבור מרבית הפנסיונרים.

קצבת הזקנה פרוגרסיבית ויש לה חלק בצמצום אי-השוויון

**מכיוון שקצבת הזקנה
מחולקת כסכום שווה
לכל הזכאים, היא
מעלה את הכנסתם של
בעלי ההכנסה הנמוכה
בשיעור גבוה יותר, ובכך
מצמצמת את אי-השוויון
ותורמת לשיפור רמת
החיים הכללית**

יחד עם שמירה על רמת החיים, קצבת הזקנה וקצבת היעד (קצבת השלמת הכנסה), שהן קצבאות פרוגרסיביות, תורמות גם לצמצום אי-השוויון. מכיוון שקצבת הזקנה מחולקת כסכום שווה לכל הזכאים, היא מעלה את הכנסתם של בעלי ההכנסה הנמוכה בשיעור גבוה יותר, ובכך מצמצמת את אי-השוויון ותורמת לשיפור רמת החיים הכללית (Wilkinson, Pickett and De Vogli, 2010). בנוסף, קצבת הזקנה משפרת את מצבם של בעלי ההכנסות הנמוכות יותר מאשר את זה של בעלי ההכנסות הגבוהות ומקרבת אותם לרמת החיים של קבוצת השווים להם - אזרחים ותיקים ממצב כלכלי גבוה יותר. גם קצבת השלמת הכנסה מצמצמת את הפערים, והיא זולה יותר מכיוון שרק הנזקקים מקבלים אותה.

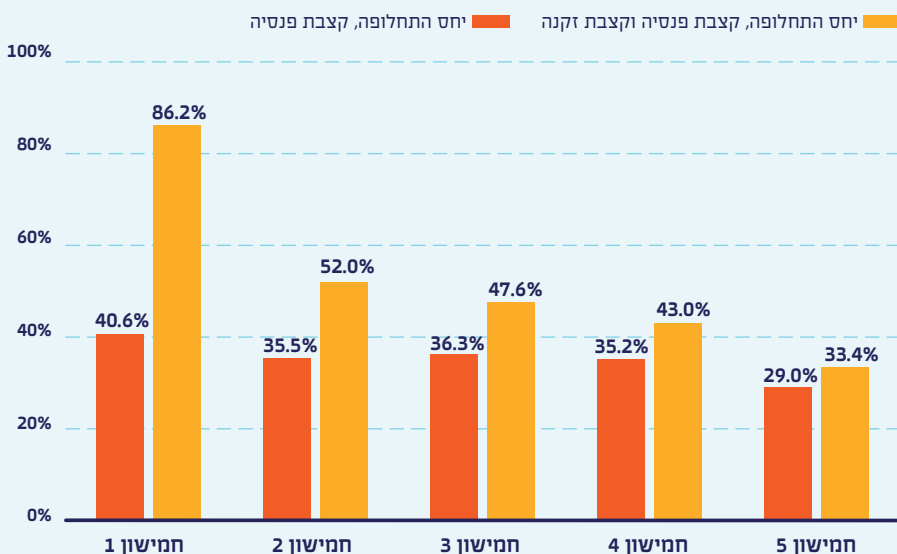
^{יד} 58% מהגמלאים לא מקבלים פנסיה, ועדת העבודה והרווחה, אתר הכנסת, 1.3.22.

^{יז} לפי נתוני PUF של סקר ההוצאות וההכנסות של הלמ"ס.

במסגרת עבודת המחקר של עדי ברנדר (2010), ערך ברנדר ניתוח מקיף של תוכניות הפנסיה השונות באמצעות הגדרת עשרה טיפוסים של אזרחים וניתוח ההשפעות השונות של המדיניות הפנסיונית בישראל על טיפוסים אלו. המאמר התפרסם בשנת 2010, ועל כן הניתוח אינו כולל את השינויים שחלו בעקבות צווי ההרחבה שנחתמו לאחר מכן (ב-2011 וב-2016). ברנדר מצא שתוכנית הקצבאות האוניברסליות, יחד עם קצבת היעד, מהוות כלים פרוגרסיביים, המאפשרים לאנשים בעלי הכנסות נמוכות להגדיל את הכנסותיהם בגיל הפנסיה בהשוואה לבעלי הכנסות גבוהות (ברנדר, 2010).

דיון על חשיבות הפרוגרסיביות של הקצבה מופיע גם במאמרה של אורלי פורמן (2024), שבו היא מראה את השפעתה של קצבת הזקנה על התפלגות ההכנסה הפנסיונית לפי חמישונים. איורים 6 ו-7 לקוחים מעבודתה של פורמן, ומראים שקצבת הזקנה מצמצמת משמעותית את אי-השוויון בין החמישונים מעבר למה שהפנסיה התעסוקתית מצליחה לעשות. באיור 6 אפשר לראות שבעוד שקצבת הפנסיה מביאה את החמישונים השונים לשיעור תחלופה דומה, קצבת הזקנה מביאה את החמישונים התחתונים לשיעור תחלופה גבוה בהרבה. בין חמישון 1 ל-5 מדובר על עלייה של יותר מפי שניים. חשוב לזכור, כי אין זה אומר שההכנסה המוחלטת משתווה. הכנסתו של החמישון העליון כנראה עדיין גבוהה יותר, אך החמישונים התחתונים שומרים לפחות על רמת חיים קרובה יותר לזו שהייתה להם בגיל העבודה.

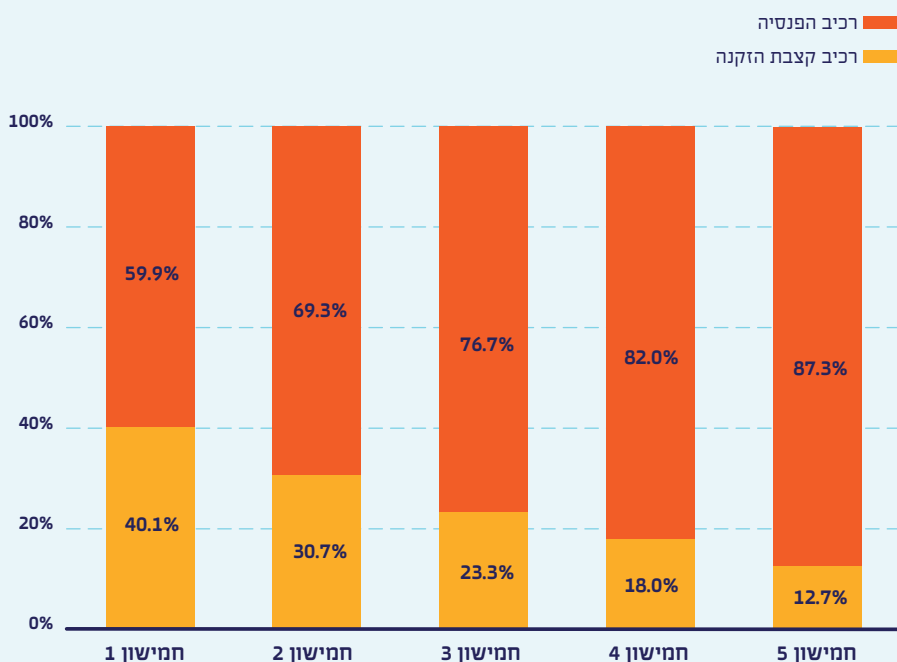
איור 6: יחס התחלופה לפי חמישונים, 2019



מהנתונים עולה שרכיב קצבת הזקנה מהווה רכיב משמעותי בעיקר לחמישונים התחתונים, ואילו הפנסיה התעסוקתית משמעותית יותר לחמישונים העליונים. מכאן חשיבותה הרבה של קצבת הזקנה לאוכלוסיות עניות וחלשות יותר, שתפקידה של המדינה הוא לדאוג לרווחתן

איור 7 מציג את הרכיבים השונים של שיעור התחלופה בחמישונים השונים. אפשר לראות שרכיב קצבת הזקנה מהווה רכיב משמעותי בעיקר לחמישונים התחתונים, ואילו הפנסיה התעסוקתית משמעותית יותר לחמישונים העליונים. רכיב קצבת הזקנה בחמישון התחתון מהווה כמעט פי ארבעה מהרכיב בחמישון העליון. אנו רואים כאן את חשיבותה הרבה של קצבת הזקנה עבור אוכלוסיות עניות וחלשות יותר, אוכלוסיות שתפקידה של המדינה הוא לדאוג לרווחתן.

איור 7: רכיבי ההכנסה המרכיבים את יחס התחלופה לפי חמישונים, 2019



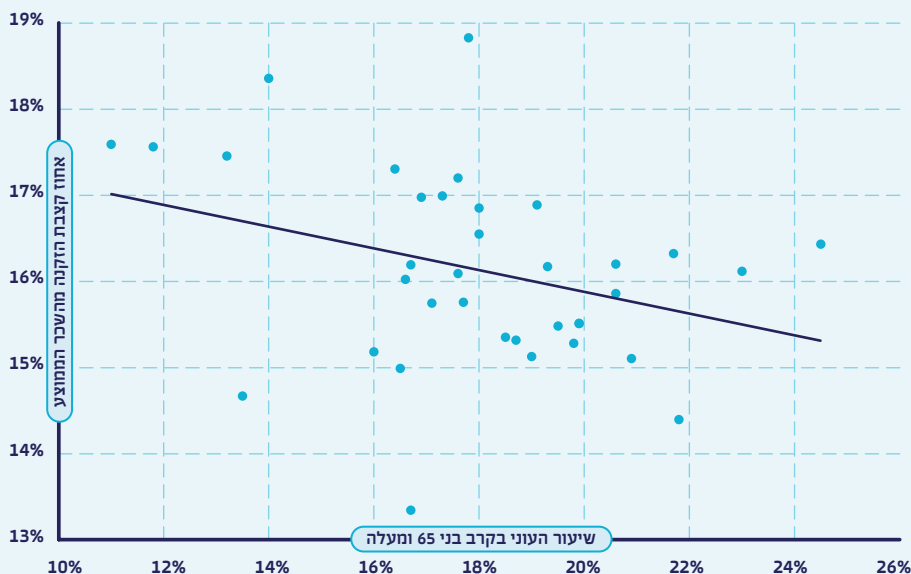
הגדלת קצבת הזקנה תוביל לירידה בשיעור העוני בישראל

יש מתאם שלילי בין שיעור העוני לגובה הקצבה. כלומר, רמה גבוהה יחסית של קצבת הזקנה ביחס לשכר הממוצע עשויה לשפר את מצבם של האזרחים הוותיקים

מדד משמעותי נוסף לאיכות החיים של ציבור מקבלי הפנסיה הוא שיעור העוני בקרב אזרחים ותיקים. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2021 היה שיעור העוני בקרב אזרחים ותיקים, לאחר תשלומי העברה ומיסים, כ-16.7% (כלומר כמעט 1 מכל 6 מתחת לקו העוני). איור 8 מציג את הקשר בין שיעור העוני לקצבת הזקנה כאחוז מהשכר הממוצע במשק. מהאיור אפשר לראות כי יש מתאם שלילי בין שיעור העוני לגובה הקצבה. כלומר, רמה גבוהה יחסית של קצבת הזקנה ביחס לשכר הממוצע עשויה לשפר את מצבם של

האזרחים הוותיקים. ואכן, לפי דוח העוני, כבר היום קצבת הזקנה יחד עם קצבת שאירים מצמצמת את שיעור העוני באופן משמעותי. נכון ל-2022, הצמצום של תחולת העוני בקרב משפחות עמד על 24%, כלומר שיעור העוני לאחר תשלומי הקצבאות ירד ב-24% לעומת שיעור העוני לפני תשלומי הקצבאות (קלינר, פינס ופלאם, 2023).

איור 8: הקשר בין שיעור העוני בקרב בני 65+ לקצבת הזקנה כאחוז מהשכר הממוצע במשק, 1986-2021



כל נקודה באיור מייצגת שנה בין השנים 1986-2021. הקו באיור מתאר את המתאם בין שני המדדים. מקורות הנתונים: נתוני המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל והלמ"ס; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

**למרות חשיבותה של קצבת
הזקנה, בהשוואה בינלאומית
נראה שמצבם של תושבי
ישראל הוותיקים טעון שיפור:
שיעור התחלופה נמוך בכל
רמות ההכנסה; גובה קצבת
הזקנה נמוך בהשוואה
למדינות ה-OECD, למרות
שהיא כלי פנסיוני מרכזי;
ושיעור העובדים המבוגרים
בישראל גבוה**

לסיכום, קצבת הזקנה חשובה לרמת החיים של התושבים הוותיקים. זו היא קצבה פרוגרסיבית, ובכך מצמצמת פערים כלכליים ומובילה לשיעור עוני נמוך בקרב אזרחים ותיקים (קלינר, פינס ופלאם, 2023). אולם, בהשוואה בינלאומית נראה שמצבם של תושבי ישראל הוותיקים טעון שיפור: שיעור התחלופה נמוך בכל רמות ההכנסה; גובה קצבת הזקנה נמוך בהשוואה למדינות ה-OECD, למרות שהיא כלי פנסיוני מרכזי; ושיעור העובדים המבוגרים בישראל גבוה.

אפשרויות לעדכון קצבת הזקנה

האתגר בשמירה על רמת החיים באמצעות קצבת הזקנה מתעצם בתנאים של אינפלציה וגידול בשכר, שבהם הקצבה עלולה להישחק. כלומר, כדי לשמור על כוח הקנייה של הקצבה, עליה להתעדכן באופן קבוע

ההצמדות הנפוצות של קצבת הזקנה הן למדד המחירים לצרכן או לשכר הממוצע במשק

מאמצע העשור הראשון של שנות האלפיים החלו במדינות המפותחות להדגיש את הצורך לאזן בין הרצון להנהיג קצבאות זקנה גבוהות דיין על מנת לשמר רמת חיים גבוהה ובין הצורך בריסון תקציבי, כלומר שמירה על הוצאות נמוכות על מנת לא להעמיס על תקציב המדינה וכדי לא להגדיל את נטל המס (Hohnerlein, 2019). האתגר בשמירה על רמת החיים באמצעות קצבת הזקנה מתעצם בתנאים של אינפלציה (עליית מחירים) וגידול בשכר, שבהם הקצבה עלולה להישחק. כלומר, כדי לשמור על כוח הקנייה של הקצבה, עליה להתעדכן באופן קבוע.

בשל אתגר זה נהוג להצמיד את הקצבה למדד כלשהו, כך שהקצבה תעלה באותו שיעור שבו עולה המדד שאליו היא מוצמדת. כך תימנע שחיקת הקצבה ביחס למדד זה. ההצמדות הנפוצות הן הצמדה למדד המחירים לצרכן או הצמדה לשכר הממוצע במשק. ישנן גם הצמדות נוספות, פחות נפוצות, כמו הצמדה לשכר המינימום, הצמדה למדד מחירים המיועד לאוכלוסייה המבוגרת, הצמדה למדדי

יוקר המחיה והצמדה לתוצר. יש מדינות שמשלבות בין ההצמדות, לרוב באמצעות ממוצע משוקלל של כמה מדדים יחד. השילוב הנפוץ ביותר הוא בין מדד המחירים לצרכן לשכר הממוצע (OECD, 2023a).

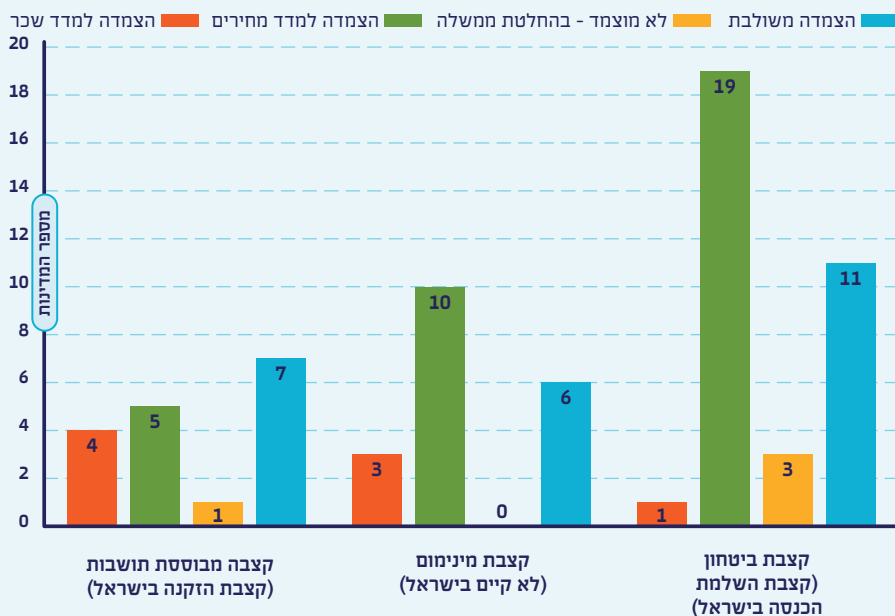
הצמדת הקצבה למדד כלשהו היא משמעותית במיוחד לבעלי הכנסות נמוכות. ראשית, ההצמדה מאפשרת לשמור על רמת החיים שהקצבה מספקת, והיותה קצבה אוניברסלית מאפשרת לשמור על קיומה ורמתה, מה שחשוב לצורכי סולידריות חברתית, תמיכה ציבורית בקצבה ועוד. שנית, הצמדת הקצבה יכולה לעזור לשמור על חלק מבעלי ההכנסה הנמוכה מעל קו העוני. שלישית, הקצבה היא קצבה פרוגרסיבית, ובכך תורמת לצמצום פערים כלכליים. כלומר, כאשר כל האזרחים מקבלים קצבה בגובה זהה, אנשים בעלי הכנסה נמוכה מגדילים את הכנסתם באחוז גבוה יותר מאחרים. מאפיינים אלה נשחקים בהיעדר ההצמדה.

לאור המתח בין הריסון התקציבי למדיניות צמצום הפערים והבטחת רמת איכות החיים, נראה כי מדינות נוטות בשנים האחרונות לתעדף את הריסון התקציבי, ולכן רואים יותר ויותר הצמדות למדדים שעולים בקצב נמוך יחסית (בעיקר למדד

**לאור המתח בין הריסון
התקציבי למדיניות צמצום
הפערים והבטחת רמת איכות
החיים, נראה כי מדינות נוטות
בשנים האחרונות לתעדף את
הריסון התקציבי, ולכן רואים
יותר ויותר הצמדות למדדים
שעולים בקצב נמוך יחסית,
בעיקר למדד המחירים לצרכן**

המחירים לצרכן (Hohnerlein, 2019). יחד עם זאת, ובניגוד למגמה העולמית, יש מדינות שהולכות בכיוון ההפוך ומתעדפות ברמה גבוהה יותר את איכות החיים של הפנסיונרים, ולכן מצמידות את רכיבי הפנסיה השונים בעיקר למדדי שכר, כמו השכר הממוצע (למשל דנמרק). באיור 9 מוצגות ההצמדות השונות של הרובד הממלכתי של הפנסיה (קצבת זקנה וקצבת יעד) במדינות שונות בעולם^{טז}.

איור 9: הצמדות הרובד הממלכתי של הפנסיה (קצבת זקנה וקצבת יעד), מספר מדינות לפי סוג הצמדה, 2022



מספר המדינות בכל סוג קצבה הוא שונה, מפני שמדינות שונות מנהיגות מדיניות שונה ולכן לא בכל המדינות קיימים כל סוגי הקצבאות.

קצבת מינימום היא קצבה שמקבל אותה רק מי שהפריש מינימום של הפרשות פנסיוניות (לפעמים לפנסיה מהרובד התעסוקתי ולפעמים לביטוחים פנסיוניים כמו ביטוח לאומי).

מקור הנתונים: OECD, *pension at a glance, 2023*; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

^{טז} **בנספח 1** מוצג הפירוט המלא על ההצמדות במדינות השונות.

מטרתה של הצמדת הקצבה למדד המחירים לצרכן היא שמירה על כוח הקנייה של הקצבה ביחס לסל מוצרים קבוע. הצמדה זו אינה מונעת שחיקה ביחס לשכר הממוצע, וכך הקצבה נשחקת ביחס לכוח הקנייה של שאר האוכלוסייה

מתוך 38 מדינות ה-OECD שמנהיגות מדיניות של רובד ממלכתי בפנסייה, 19 מדינות מצמידות את הקצבה למדד מחירים כלשהו, רובן למדד המחירים לצרכן. מטרתה של הצמדה זו היא שמירה על כוח הקנייה של הקצבה ביחס לסל מוצרים קבוע. הצמדה זו נחשבת להצמדה מרסנת מבחינה תקציבית, כלומר זולה עבור המדינה, מכיוון שלרוב המחירים עולים בקצב איטי יותר מהשכר, כך שקצבה המוצמדת למדד מחירים עולה לאט יותר מאשר קצבה המוצמדת לשכר, והוצאות המדינה על הקצבה נמוכות יותר. מרבית המדינות שמנהיגות

מדיניות זו עושות זאת על מנת לרסן את נטל העלויות של קצבאות הזקנה (OECD, 2023a). הבעיה בסוג זה של הצמדה היא שהיא אומנם שומרת על כוח הקנייה של הקצבה ביחס לסל קבוע ומונעת שחיקה ביחס למדד המחירים, אולם היא אינה מונעת שחיקה ביחס לשכר הממוצע, וכך הקצבה נשחקת ביחס לכוח הקנייה של שאר האוכלוסייה. הסיבה לכך היא שהשכר הממוצע עולה לרוב בקצב מהיר יותר מהמחירים. כלומר בעוד שהעובד הממוצע יכול לקנות יותר באמצעות השכר שלו, מקבל הקצבה יכול לקנות את אותו הסל. כלומר כוח הקנייה היחסי שלו נשחק (Hohnerlein, 2019).

יש כמה מדינות שמצמידות את הקצבה למדד מחירים לצרכן מיוחד, שפותח עבור האוכלוסייה המבוגרת, אך כל עוד לא קיים קונצנזוס מקצועי בנוגע לרכיבי המדד, פיתוח המדד והצמדת הקצבה אליו עלולים להפוך לעוד נקודת החלטה, שבה אפשר לשחק עם גובה הקצבה בהתאם לרצונות הפוליטיים והתפיסה הכלכלית, באופן לא שקוף, על ידי הגדרות שונות של הסל

יש כמה מדינות שמצמידות את הקצבה למדד מחירים לצרכן מיוחד, שפותח עבור האוכלוסייה המבוגרת, למשל בלגיה וצרפת (Hohnerlein, 2019). גם בישראל הועלה רעיון כזה על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה (ששינסקי ואח', 2022). הרציונל של מדד זה הוא שאוכלוסיית התושבים הוותיקים צורכת סל שונה, שמחירו עולה בקצב גבוה מהסל של כלל האוכלוסייה, ולכן יש ליצור עבורה מדד נפרד ולהצמיד את הקצבה אליו. לטענת ששינסקי ואחרים, לו הייתה הקצבה מוצמדת למדד זה משנת 2013, היא הייתה גבוהה בכ-500 ש"ח בשנת 2020. אולם, ההשוואה שהם ערכו נעשתה רק בין מדד המחירים לצרכן למדד מחירים לצרכן המבוגר. לא נשקלו במקביל אפשרויות אחרות, ובפרט לא הצמדה לשכר הממוצע.

יש קשיים נוספים עם הצעה זו. ראשית, אין כיום מדד כזה בישראל, ועל מנת להצמיד אליו יש לפתח אותו. שנית, אומנם יש מדינות בעולם שעושות שימוש בהצמדה כזו, אך הן עושות זאת דווקא מסיבה הפוכה, כלומר על מנת לצמצם את קצב התפתחות הקצבה. למשל, בצרפת ובבלגיה, המדד נבנה ללא מוצרי טבק, אלכוהול ודלק. שינוי זה נעשה על מנת לשחוק את הקצבאות, ולא במטרה לבטא את דפוסי הצריכה הייחודיים של האוכלוסייה הוותיקה (Hohnerlein, 2019). כלומר, פיתוח מדד כזה יכול להביא לתוצאות שונות בהתאם להגדרת המדד. כל עוד לא קיים קונצנזוס מקצועי בנוגע לרכיבי המדד, פיתוח המדד והצמדת הקצבה אליו עלולים להפוך לעוד נקודת החלטה, שבה אפשר לשחק עם גובה הקצבה בהתאם לרצונות הפוליטיים והתפיסה הכלכלית, באופן לא שקוף, על ידי הגדרות שונות של הסל¹¹.

הצמדה למדדי שכר

המטרה של הצמדת קצבת הזקנה לשכר הממוצע במשק היא לשמור על כוח הקנייה של הקצבה ביחס לשכר הממוצע במשק. הצמדה זו מאפשרת לפנסיונרים ליהנות מהצמיחה הכלכלית במשק, ובמידה רבה לשמור על רמת החיים שלהם בהשוואה לשאר האוכלוסייה

חמש מדינות ב-OECD המנהיגות מדיניות של רובד ממלכתי, מצמידות את הקצבה למדד שכר (OECD, 2023a). המטרה של הצמדה לשכר הממוצע במשק היא לשמור על כוח הקנייה של הקצבה ביחס לשכר הממוצע במשק. הצמדה זו מאפשרת לפנסיונרים ליהנות מהצמיחה הכלכלית במשק, ובמידה רבה לשמור על רמת החיים שלהם בהשוואה לשאר האוכלוסייה. מאותה סיבה, הצמדה זו נחשבת יקרה יותר עבור המדינה, שכן הקצבה עולה בקצב מהיר יותר מאשר כאשר היא מוצמדת למדד המחירים לצרכן (Hohnerlein, 2019).

באופן כללי, הפנסיה מהווה תחליף לשכר בגיל שבו כבר לא מקבלים שכר. על כן, יש היגיון בהצמדת כלים פנסיוניים, ובפרט את קצבת הזקנה, לשכר הממוצע. עם

זאת, יש לפחות שתי סיבות לנטייה הגוברת בעולם לריסון תקציבי (פיסקלי) בנושא זה. ראשית, הזדקנות האוכלוסייה מביאה לכך שמספר מקבלי הקצבה עולה בקצב מהיר יותר מקצב הגידול בכוח העבודה, מה שמקשה על מימון קצבאות מסוג זה. שנית, ההאטה בצמיחה במדינות המפותחות מקשה על המימון של עלייה ברמת החיים של כלל האוכלוסייה, ובפרט של אוכלוסייה שאינה עובדת כמו פנסיונרים (Hohnerlein, 2019).

¹¹ סל הצריכה של האוכלוסייה המבוגרת משתנה מאוד ממדינה למדינה בהתאם לשירותים שהמדינה מספקת. למשל, אם המדינה מספקת שירותים רפואיים ציבוריים טובים, הפער בין המדדים ישתנה, מפני שהאוכלוסייה המבוגרת צורכת יותר שירותים רפואיים. לכן, וככל שיעשה שימוש במדד כזה בעתיד, על מנת לשמור על המדד נקי יותר משיקולי דעת, ניתן יהיה להגדיר את הסל בדומה למדד המחירים לצרכן על ידי משקולות הצריכה של הקהילה המבוגרת.

הן הזדקנות האוכלוסייה והן ההאטה בצמיחה הן סיבות רלוונטיות גם לישראל, אולם רלוונטיות זו נמוכה משתי סיבות עיקריות. ראשית, בשני העשורים האחרונים, הצמיחה בישראל הייתה גבוהה בהשוואה למדינות מפותחות אחרות^י. שנית, אוכלוסיית המדינה צעירה יותר מממוצע ה-OECD וצפויה להמשיך להיות צעירה מהממוצע (OECD, 2023b). למרות זאת, בעוד שבעולם הגישה של הצמדת קצבת הזקנה לשכר היא חדשה יחסית (Hohnerlein, 2019), בישראל הפסיקו להצמיד את קצבאות הזקנה לשכר הממוצע כבר בשנת 2003 (**חוק הביטוח הלאומי**), במטרה להקטין את ההוצאות התקציביות (המוסד לביטוח לאומי, 2003). כמו כן, המעבר בעולם לקצבה המוצמדת למדד מחירים לא עבר בלי ביקורת ציבורית. הביקורת המרכזית היא ששינוי ההצמדה שוחק את הקצבאות ביחס לאוכלוסייה העובדת ופוגע באוכלוסייה המבוגרת, ובעיקר באוכלוסייה מבוגרת חלשה (OECD, 2023a; Hohnerlein, 2019).

כמו כן, משנת 1986 ועד 2024 (השנים שעבורן יש לנו נתונים), השכר במשק הישראלי עלה מהר יותר מהמחירים. כלומר, כוח הקנייה של העובד הישראלי הממוצע עלה, ונפתח פער אל מול כוח הקנייה של קצבת הזקנה. כך, בעוד שהעובדים נהנים מהצמיחה הגבוהה של השכר הריאלי, הפנסיונרים אינם זוכים ליהנות מפירותיה של צמיחה זו.

התמודדות אפשרית עם העלות הגבוהה של ההצמדה לשכר היא דרך שיטת המימון. בישראל, קצבת הזקנה ממומנת על ידי תשלומי העובדים והמעסיקים למוסד לביטוח לאומי. תשלומים אלה תלויים בגובה השכר (נקבעים כאחוז מהשכר). כלומר, נראה שיש בישראל פוטנציאל מימוני להצמדת הקצבה לשכר למרות היותה יקרה יותר, מפני שככל שהשכר עולה כך עולים גם התשלומים לביטוח הלאומי^{יט}. אולם, בנייר זה אנו בוחנים

משנת 1986 ועד 2024 עלה השכר במשק הישראלי מהר יותר מהמחירים. כלומר, כוח הקנייה של העובד הישראלי הממוצע עלה, ונפתח פער אל מול כוח הקנייה של קצבת הזקנה. כך, בעוד שהעובדים נהנים מהצמיחה הגבוהה של השכר הריאלי, הפנסיונרים אינם זוכים ליהנות מפירותיה של צמיחה זו

^י The world bank, [GDP growth, Israel](#)

^{יט} בישראל, בניגוד לקצבת השלמת הכנסה (הממומנת מתקציב המדינה), קצבת הזקנה ממומנת בעיקר על ידי הביטוח הלאומי והכסף שאזרחים מפרישים לו. הסכום המופרש נקבע על ידי השכר (שיעור דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות עבור עובדים שכירים תושבי ישראל מגיל 18 עד גיל פרישה, אתר הביטוח הלאומי, 2024). כלומר כאשר השכר עולה, גם ההכנסות של הביטוח הלאומי עולות. עם זאת, העלייה מורכבת מאחוזים שונים עבור רמות הכנסה שונות, ולכן העלייה בהכנסות של הביטוח הלאומי תלויה באוכלוסייה שעברה עלה השכר. מכאן, שההכנסה של הביטוח הלאומי לא בהכרח תעלה בדיוק באותו שיעור שבו תעלה הקצבה המוצמדת לשכר. אך נראה שיש פוטנציאל מימוני להצמדה לשכר, וההצדקה לריסון התקציבי המדובר במעבר להצמדה למדד המחירים מוטלת בספק.

את קצבת הזקנה בלבד. יש קצבאות רבות הממומנות מדמי הביטוח הלאומי, ונייר זה לא בוחן את מצבן וחשיבותן לעומת קצבת הזקנה.

בישראל כיום, כחלק ממדיניות הצמצום הפיסקלית, מרבית הקצבאות מוצמדות למדד המחירים לצרכן. חריגה לכך היא קצבת הנכות, שבעקבות מחאות הנכים ופעילותם הפוליטית הוצמדה ב-2022 לשכר הממוצע. קצבת הנכות הוצגה ב-1974 בחוק הביטוח הלאומי והוצמדה לשכר הממוצע. בשנת 2002, כחלק מהרפורמות הנרחבות שהונהגו על ידי משרד האוצר בשנים אלו, הוצמדה קצבת הנכות יחד עם קצבת הזקנה וקצבאות אחרות למדד המחירים לצרכן. ב-2022 הוחזרה ההצמדה של קצבת הנכות לשכר הממוצע במשק. הצמדה זו לא לוותה בפגיעה בקצבאות אחרות.

הצמדה משולבת

**13 ממדינות ה-OECD
המנהיגות מדיניות רובד
ממלכתי מצמידות את
הקצבאות למדד שכר
וגם למדד מחירים. חלקן
עושות ממוצע משוקלל,
חלקן באופנים אחרים.
שיטה זו מייצרת איזון
בין סוג ההצמדות ויש לה
כמה יתרונות משמעותיים.
למשל, במצבי קיצון,
הצמדות משולבות יכולות
להוות גורם מאזן לשינויים
בקצבה**

13 ממדינות ה-OECD המנהיגות מדיניות רובד ממלכתי מצמידות את הקצבאות למדד שכר וגם למדד מחירים (OECD, 2023a). חלקן עושות ממוצע משוקלל (למשל, נורווגיה מצמידה 50% למדד מחירים ו-50% למדד שכר), חלקן באופנים אחרים (למשל, אנגליה בוחרת את הגבוה מבין השניים) (OECD, 2023a). שיטה זו מייצרת איזון בין סוגי ההצמדות ויש לה כמה יתרונות משמעותיים.

ראשית, למרות שהצמדה למדד המחירים לצרכן נחשבת כמתעדפת ריסון פיסקלי ואילו הצמדה לשכר נחשבת כמתעדפת את איכות החיים של הפנסיונרים, בתקופות משבר מטרות אלו עלולות להתהפך. ב-2022 למשל, כאשר האינפלציה באירופה הייתה גבוהה מאוד, במדינות שהצמידו את הקצבאות לשכר, הקצבאות נשחקו והגיעו למצב שבו כוח הקנייה ירד משמעותית. לעומת זאת, במדינות שהצמידו את הקצבאות למדד המחירים, כוח הקנייה נשמר, אך העלויות למדינה היו גבוהות (OECD, 2023a).

מצב זה הביא מדינות לחרוג מהכללים הקבועים וליצור התאמות לפי הצרכים במדינה והבחירות האידאולוגיות שלה. בלטביה ובפולין, למשל, עדכנו את הקצבאות למרות שלא הגיע הזמן הקבוע בחוק (OECD, 2023a). כך, במצבי קיצון, הצמדות משולבות יכולות להוות גורם מאזן לשינויים בקצבה. בתקופות של עלייה גבוהה באחד המדדים, המדד העולה ישמור על הקצבה גבוהה בעוד שהמדד האחר ימתן את עליית הקצבה, ובכך ימתן גם את העלייה בתקציב הנדרש למימון הקצבאות. למשל, באינפלציה הגבוהה של 2022 חלה עליית מחירים משמעותית. במדינות שהנהיגו

הצמדה משולבת, האחוז המוצמד למדד המחירים משך את הקצבה למעלה, ואילו האחוז שהוצמד לשכר הממוצע שמר על הריסון התקציבי.

שנית, ההצמדה המשולבת יכולה להוות סוג של פשרה במתח שבין שמירה על רמת חיים בגיל מבוגר לריסון תקציבי. הקצבה תאפשר, גם אם לא באופן מלא, שחלק מהצמיחה יגיע לאזרחים הוותיקים, אך גם תשמור על ריסון תקציבי.

להצמדה המשולבת יש גם חסרונות. ראשית, עצם היותה פשרה מהווה חיסרון, שכן מקבלי הקצבה נהנים רק מחלק מהצמיחה ולא מכולה. שנית, הצמדה זו יקרה יותר מהצמדה למדד המחירים. שלישית, הצמדה זו עלולה לסבול משינויים מבניים תכופים יותר. כלומר, סביר להניח שמבחינה פוליטית קל יותר לשנות רכיבים בתוך שיטת ההצמדה (המשקל שניתן לכל סוג הצמדה), מלשנות את שיטת ההצמדה עצמה. כך, בתרחיש מסוים, ההצמדה עשויה להתחיל באופן נדיב (למשל, באמצעות משקל רב יותר להצמדה לשכר), ובהמשך, באמצעות שינויים קטנים באחוזים, תעבור ההצמדה להיות מוצמדת בעיקר למדד המחירים.

במצבי קיצון, למשל בתקופה של אינפלציה גבוהה, שבה חלים שינויים גדולים במחירים ובשכר, כוח הקנייה של כלל האוכלוסייה משתנה משמעותית. באופן טבעי, בתקופה כזו משתנות גם הקצבאות בהתאם להצמדה בפועל, ולכן משתנה גם כוח הקנייה של האוכלוסייה

המבוגרת והעלויות של קצבת הזקנה. במקרה כזה, אפשר לטעון כי לא נכון להתמודד עם השינויים בקצבה באמצעות עדכון אחר של הקצבאות, כמו הצמדה משולבת, אלא באמצעות התמודדות עם השינוי הכלכלי עצמו. כלומר, בפתרון הבעיה הרחבה, שיוצרת את השינויים הגדולים בשכר ובמחירים מלכתחילה (בן בשט, 2022; לן, 2023).

תדירות העדכון

שיקול נוסף הוא תדירות עדכון הקצבה. כלומר, תקופת הזמן, המוגדרת מראש, שבה מתבצע עדכון של הקצבה. לדוגמה, קצבת הזקנה בישראל מתעדכנת אחת לשנה, בינואר (חוק הביטוח הלאומי). כך, לקראת תחילתה של שנה חדשה בודקים בכמה עלה המדד שאליו מוצמדת הקצבה (במקרה של ישראל כיום, מדד המחירים לצרכן).

ההצמדה המשולבת יכולה להוות סוג של פשרה במתח שבין שמירה על רמת חיים בגיל מבוגר לריסון תקציבי. הקצבה תאפשר, גם אם לא באופן מלא, שחלק מהצמיחה יגיע לאזרחים הוותיקים, אך גם תשמור על ריסון תקציבי.

להצמדה המשולבת יש גם חסרונות: עצם היותה פשרה מהווה חיסרון, שכן מקבלי הקצבה נהנים רק מחלק מהצמיחה ולא מכולה; הצמדה זו יקרה יותר מהצמדה למדד המחירים; והיא עלולה לסבול משינויים מבניים תכופים יותר

ומעלים את הקצבה באותו שיעור. נשאלת השאלה מהי תדירות העדכון הנכונה עבור מדינת ישראל.

תדירות עדכון קצבת הזקנה בישראל היא אחת לשנה, וזו גם התדירות הנפוצה ביותר במדינות ה-OECD, אולם אפשר לראות בעולם גם תדירות עדכון שונות

חיסרון אפשרי של עדכון קצבת הזקנה בתדירות גבוהה, הוא שהעלות השנתית עולה. היתרון של עדכון תדיר הוא שהשחיקה לעדכון פוחתת

תדירות העדכון הנפוצה ביותר במדינות ה-OECD היא אחת לשנה, אולם אפשר לראות בעולם גם תדירות עדכון שונות. התדירות הגבוהה ביותר היא אחת לחודש (התדירות שבה צ"ל מעדכנת את הרובד התעסוקתי של הפנסיה שלה), והתדירות הנמוכה ביותר היא שלוש שנים (התדירות שבה פולין מעדכנת את הקצבאות תלויות ההכנסה שלה) (OECD, 2023a).

חיסרון אפשרי של עדכון קצבת הזקנה בתדירות גבוהה, הוא שהעלות השנתית עולה³ (ראו פירוט בפרק ה: אומדן תקציבי לשינוי קבוע בשיטת ההצמדה). שיקול נוסף נגד תדירות עדכון גבוהה נוגע למהות ההצמדה. מכיוון שהפנסיה היא תחליף לשכר בתקופה שבה האדם כבר אינו עובד, אזי מכיוון שהשכר אינו מתעדכן באופן חודשי, סביר שגם הקצבה לא תתעדכן באופן חודשי.

היתרון של עדכון תדיר הוא שהשחיקה של הקצבה בין עדכון לעדכון פוחתת, אולם בשני הפרקים הבאים של הנייר אנו מציגים ניתוח של ההבדל בין תדירות העדכון עבור ישראל,

ובשנים האחרונות אינו רואים פערים משמעותיים בין השיטות. מכאן, שכל עוד אין מצבי קיצון, כמו אינפלציה גבוהה בזמן קצר או שינוי דרסטי בתנאי שוק העבודה, השחיקה בין עדכון לעדכון אינה גדולה. אולם גם למצבים שבהם יש שחיקה קיצונית בזמן קצר יש פתרון.

חלק מהמדינות נוקטות מדיניות של עדכון סף. כלומר, עדכון הקצבה בכל פעם שהמדד שאליו היא מוצמדת צובר שינוי הגדול מאחוז מסוים. למשל, בבלגיה הפנסיה מתעדכנת כאשר מדד המחירים מגיע לעלייה של למעלה מ-2%, וכל עוד התנודות נמוכות מסף זה, היא אינה מתעדכנת. במצב זה ייתכן גם עדכון תכופ מאוד, למשל, אם בתקופה של שבוע תהיה עלייה של 2%, הקצבה תעודכן בהפרש של שבוע. כמו עם סוג ההצמדה, גם כאן יש מדיניות המנהיגות את שתי השיטות. כך, למשל, בלוקסמבורג יש עדכון קבוע כל שנה, אך אם המדד עובר סף של 2.5 נקודות אחוז בתוך התקופה, יש עדכון נוסף (OECD, 2023c).

³ למשל, אם סכום הקצבה הוא 100 ש"ח בחודש, והמדד שאליו מוצמדת הקצבה היה עולה באחוז אחד בתחילת השנה ובאחוז נוסף לאחר חצי שנה, בעדכון דו-שנתי הקצבה הייתה עומדת על 101 ש"ח בחצי השנה הראשונה ועל 102 ש"ח בחצי השנה השנייה (כלומר, סה"כ 1,218 ש"ח לשנה). בעוד שאם העדכון היה שנתי, הקצבה הייתה עומדת על 1,212 ש"ח לשנה, כלומר 6 ש"ח פחות.

שחיקה מתמשכת מאז 1975

ההחלטה על תשלום קצבת זקנה בישראל התקבלה בשנת 1954 כחלק מחוק הביטוח הלאומי, והיא נקבעה על 25% מהשכר הממוצע במשק. אולם, לא נקבע בחוק מנגנון עדכון של הקצבה והיא נשחקה, ובשנת 1965 הגיעה לכ-10% מהשכר הממוצע. בעקבות השחיקה עלה נושא זה לסדר היום, ולאחר דיונים ארוכים בין האוצר, המוסד לביטוח לאומי ולעיתים גם ההסתדרות, הוחלט ב-1965 להוסיף קצבת השלמת הכנסה. מכיוון שקצבת השלמת הכנסה תלויה במבחני הכנסה ולא מחולקת באופן אוניברסלי לכל משלמי הביטוח הלאומי, היא אינה קצבה ביטוחית, אלא קצבה בעלת אופי של קצבת סעד. מכיוון שערבוב מימון הקצבאות עלול לפגוע באמון הציבור המשלם את דמי הביטוח, ובכך גם במוסד הביטוח הלאומי עצמו (כפי שהוסבר בפרק א), הוחלט להפריד את מימון קצבת השלמת הכנסה ממימון קצבת הזקנה ולממנה על ידי תקציב המדינה (דורון, 1998; קורא, 2019).

בשנות ה-80 הקצבה עמדה על כ-19% מהשכר הממוצע

בשנת 1975, בימי ממשלת רבין הראשונה, הוצמדה קצבת הזקנה, לראשונה, לשכר הממוצע על מנת לשמור על ערכה ביחס לכוח הקנייה הממוצע במדינה (דורון, 1998; גבע ומואב, 1981). איור 10 מציג את גובה הקצבה ביחס לשכר הממוצע^{כא}. כאמור, הקצבה נקבעה ב-1954 על 25% מהשכר הממוצע, ומשנה זו החלה שחיקה מתמשכת בכוח הקנייה שהקצבה מקנה ביחס לאוכלוסייה העובדת. בשנות ה-80 הקצבה עמדה על כ-19% מהשכר הממוצע, ולמרות שהייתה מוצמדת לשכר הממוצע, אנחנו רואים שחיקה ביחס אליו גם בשנים אלו^{כב}. בשנת 2003 הוחלט להקפיא את הקצבה, ובמקביל להפחית אותה חד-פעמית ב-4%. ב-2006 הופסקה ההקפאה, והקצבה הוצמדה למדד המחירים לצרכן, הצמדה שנמשכת עד היום (חוק הביטוח הלאומי). שחיקת הקצבה המשיכה עד שב-2009 הגיעה ל-15%. החלטת הממשלה ב-2006 להעלות את הקצבה ל-17.5% מהשכר הממוצע, ולאחר

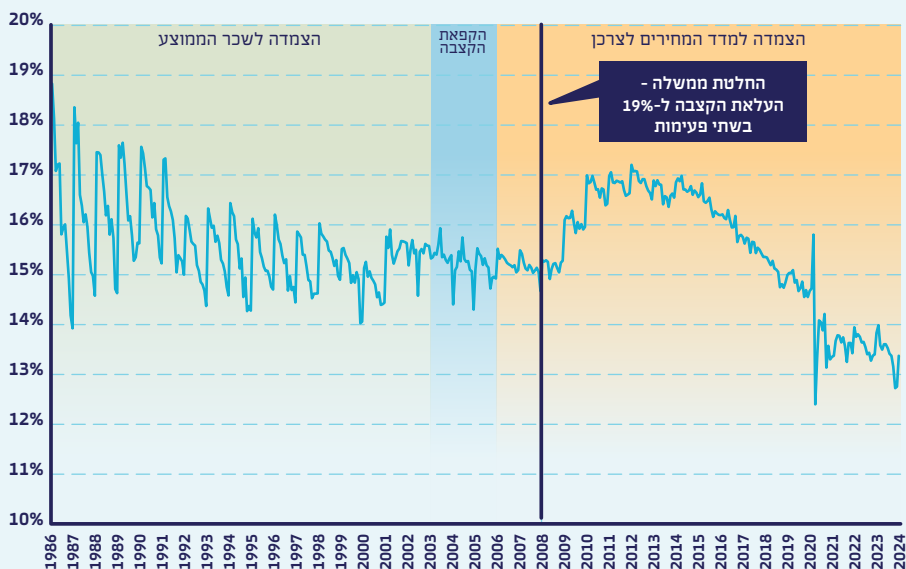
^{כא} השחיקה שמוצגת באיור 10 נחזתה כבר בדוח של המוסד לביטוח לאומי משנת 2003, שחזה כי קצבת הזקנה תישחק עד 2020 ותגיע לכ-12% מהשכר הממוצע (המוסד לביטוח לאומי, 2003).

^{כב} להסבר על השחיקה של קצבת הזקנה ביחס לשכר הממוצע בשנות ה-80 וה-90 ראו נספח 3.

כל עוד הקצבה אינה מוצמדת
לשכר הממוצע, כל עלייה
בשכר ללא עלייה בקצבה תביא
לשחיקה של הקצבה ביחס
לכוח הקנייה הממוצע במשק.
משמע, אם רוצים שהקצבה
תשמור על כוח הקנייה ביחס
לאוכלוסייה העובדת ברמתה
הראשונית (כלומר, להוות
כ-25% מהשכר הממוצע), יש
להגדילה ב-12 נקודות אחוז
ולאחר מכן לשמור על שוויה
על ידי הצמדה לשכר

מכן ל-19% מהשכר הממוצע בשתי פעימות (זרחה, 2006), אכן העלתה את הקצבה וייצבה אותה על כ-17% לכמה שנים, אך החל מ-2012 אנחנו רואים ירידה משמעותית, עד כי בסוף 2023 עמדה הקצבה על פחות מ-13% מהשכר הממוצע במשק. כלומר, כל עוד הקצבה אינה מוצמדת לשכר הממוצע, כל עלייה בשכר ללא עלייה בקצבה תביא לשחיקה של הקצבה ביחס לכוח הקנייה הממוצע במשק. משמע, אם רוצים שהקצבה תשמור על כוח הקנייה ביחס לאוכלוסייה העובדת ברמתה הראשונית (כלומר, להוות כ-25% מהשכר הממוצע), יש להגדילה ב-12 נקודות אחוז ולאחר מכן לשמור על שוויה על ידי הצמדה לשכר.

איור 10: קצבת הזקנה כאחוז מהשכר הממוצע, 1986-2024



הנתונים מתחילים משנת 1986, אחרי המעבר לשקל חדש. הנתונים לפני כן בעייתיים לשימוש.
מקורות הנתונים: קצבת זקנה (הסכום שמקבל יחיד, ללא כל תוספת) - הביטוח הלאומי, שכר (שכר חודשי ממוצע, כולל עובדים זרים) - בנק ישראל; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

כפי שהסברנו בפרק הקודם, כאשר חלים שינויים גדולים בזמן קצר, הקצבה עלולה להישחק זמנית בין עדכון לעדכון ביחס למדד שאליו היא מוצמדת. בישראל, בכל תחילת שנה מתעדכנת קצבת הזקנה ועולה באותו אחוז שעלה מדד המחירים. במהלך השנה, עד לעדכון הבא, עלולים לחול שינויים גדולים בשוק, ואז, מכיוון שהקצבה מחולקת באופן חודשי והעדכון הוא שנתי, הקצבה תישחק בין חודש לחודש, עד לעדכון הבא. לכן, עקרונית, אפשר לטעון שהשחיקה במהלך השנה, הנעלמת עם העדכון, היא פגיעה בגובה הקצבה, המתרחק מהמדד בכל חודש. אולם, כפי שעולה מהנתונים המוצגים באיור 10, משנת 2012 השחיקה ביחס לשכר הממוצע (הגבוה מהשחיקה ביחס למדד המחירים לצרכן) בין עדכון לעדכון לא עלתה על חצי אחוז מהשכר הממוצע (מלבד בשנת 2020, שבה בעקבות הקורונה חל שינוי משמעותי וזמני בשכר הממוצע). עם זאת, יש לשים לב, שתופעה זו נכונה בתקופות יציבות במדד שאליו מוצמדת הקצבה, ואילו בתקופות פחות יציבות, כמו שנות ה-80, שבהן הייתה אינפלציה גבוהה, השחיקה בין עדכון לעדכון הייתה גבוהה והגיעה גם לרמות של 5 נקודות אחוז.

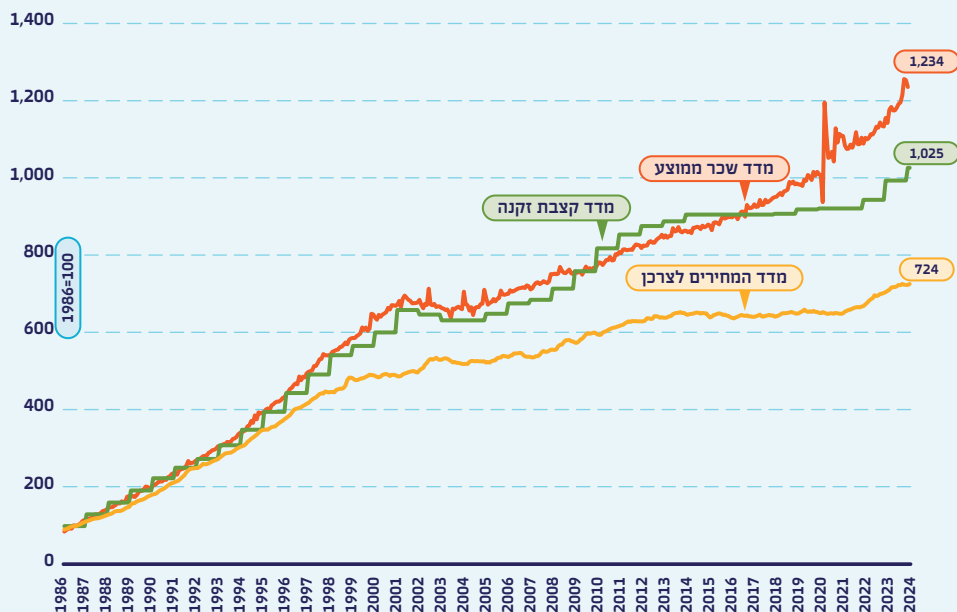
איור 11 מציג את התפתחות המדדים השונים מ-1986 ועד 2024. את השחיקה של קצבת הזקנה אפשר לראות גם באיור זה, בתקופת ההקפאה (2003-2006), כאשר הקצבה (הקו הירוק באיור) מתחילה את השחיקה שלה ביחס לשכר הממוצע (הקו הכתום)³². כמו כן, משנת 2012 ועד 2021 האינפלציה הייתה נמוכה, כלומר מדד המחירים לצרכן (הקו הצהוב) היה קבוע יחסית בשנים אלו, אך השכר הממוצע המשיך לעלות, וכך קצבת הזקנה נשחקה ביחס לשכר. משנת 2021 הייתה עליית מחירים, אולם השכר עדיין עלה בקצב מהיר יותר. סך הכל, משנת 1986 ועד היום, הקצבה גדלה פי 10 ואילו השכר עלה פי 12. כלומר, הקצבה המוצמדת למדד המחירים נשחקה ביחס לשכר, וכוח הקנייה שהיא מקנה ביחס לשאר האוכלוסייה פחת. גם אם מסתכלים על נתוני השנים האחרונות רואים שחלה שחיקה ביחס לשכר. מ-2012 השכר עלה ב-48%, בעוד שקצבת הזקנה עלתה רק ב-17%. כמו כן, באיור רואים כי מדד המחירים לצרכן עולה בקצב איטי יותר באופן בולט במיוחד. סביר להניח,

אם נמשיך ונצמיד את הקצבה למדד המחירים, הקצבה עלולה להמשיך ולהתרחק מהשכר הממוצע, וככל שהזמן יעבור הפער ילך ויגדל, כמו שאנו רואים שקורה למדד המחירים ביחס לשכר

³² באיור אין התאמה מדויקת בין השכר לקצבה בשנות ההצמדה לשכר. חלק מהסיבה לכך הוא שבשיטת ההצמדה לשכר משתמשים בסדרת שכר ייעודית של הביטוח הלאומי. סדרה זו אינה מתעדכנת באופן חודשי, ולעיתים מחליטים לא לעדכן אותה מסיבות שונות. השכר בחישובים שלנו מבוסס על נתונים מבנק ישראל, המבוססים על השכר בפועל ומתעדכנים כל חודש באופן רציף. נתונים אלה שונים מסדרת השכר של הביטוח הלאומי ויוצרים פער בין השכר הממוצע לקצבת הזקנה גם בתקופה שהקצבה הוצמדה לשכר הממוצע, אולם הם לא מסבירים את הפער במלואו.

שמגמה ארוכת טווח זו לא תשתנה בעתיד הנראה לעין (בנק ישראל, 2024). לכן, אם נמשיך ונצמיד את הקצבה למדד המחירים, הקצבה עלולה להמשיך ולהתרחק מהשכר הממוצע, וככל שהזמן יעבור הפער ילך ויגדל, כמו שאנו רואים שקורה למדד המחירים ביחס לשכר.

איור 11: התפתחות קצבת הזקנה, השכר הממוצע ומדד המחירים לצרכן, 1986-2024



כל הנתונים מנוormלים ל-100 בשנת 1986. הנתונים מתחילים משנת 1986, אחרי המעבר לשקל חדש. הנתונים לפני כן בעייתיים לשימוש.

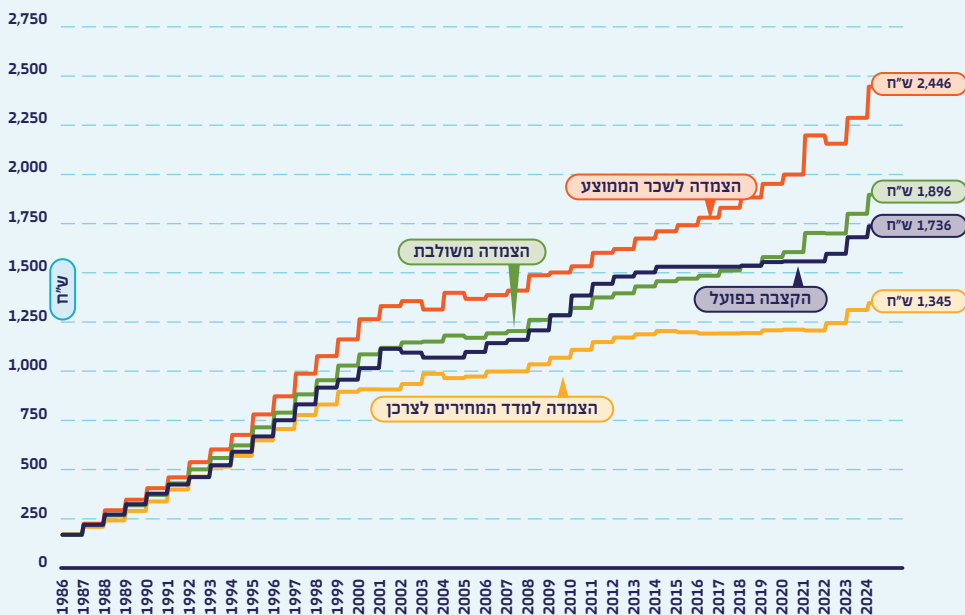
מקורות הנתונים: קצבת זקנה בסיסית (הסכום שמקבל יחיד, ללא כל תוספת) - הביטוח הלאומי, מדד המחירים לצרכן - הלמ"ס, שכר (שכר חודשי ממוצע, כולל עובדים זרים) - בנק ישראל; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

מה יכול היה להיות הערך של קצבת הזקנה בישראל בהצמדות שונות?

איור 12 מציג את קצבת הזקנה בפועל לצד שלושה תרחישים היפותטיים, המתארים כיצד הייתה נראית הקצבה לו הייתה מוצמדת, החל משנת 1986, למדדים שונים. מכיוון שיצירת תחזית להצמדות השונות חורגת מהיקף נייר זה, בחרנו להציג תרחישים שונים המבוססים על התפתחות הקצבה בעבר, וכך גם לגבי הערכות העלות שאנו מבצעים בפרק זה.

נכון לשנת 2024, גובה הקצבה עומד על 1,736 ש"ח, שהם כ-13% מהשכר הממוצע במשק. בתרחיש הראשון הקצבה מוצמדת לשכר הממוצע החל משנת 1986 ועד היום. הצמדה זו מגדילה את הקצבה בשיעור הגבוה ביותר, ומביאה את הקצבה לרמה של 2,446 ש"ח, כ-19% מהשכר - פער של 700 ש"ח מהקצבה הנוכחית. בתרחיש השני הקצבה מוצמדת למדד המחירים לצרכן. זו הקצבה המרסנת מבין ההצמדות, והיא מביאה את הקצבה ל-1,345 ש"ח, כ-10% מהשכר הממוצע. בתרחיש השלישי הקצבה מוצמדת למדד משולב, הנותן משקל של 50% לשכר הממוצע ו-50% למדד המחירים לצרכן. הצמדה זו מביאה לסכום ביניים של 1,895 ש"ח, כ-15% מהשכר הממוצע.

איור 12: הצמדות שונות של קצבת הזקנה בישראל, 1986-2024



מקורות הנתונים: קצבת זקנה (הסכום שמקבל יחיד, ללא כל תוספת) - הביטוח הלאומי, שכר (שכר חודשי ממוצע, כולל עובדים זרים) - בנק ישראל; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

המשמעות התקציבית של רפורמות שונות בקצבה

למרות שנייר זה לא נכנס לעומקה של סוגיית המימון, חשוב לציין כי ברור שעל תקציב המוסד לביטוח לאומי לגדול על מנת לפתור את הבעיות האקטואריות של המוסד (ככל הנראה על ידי העלאת דמי המעסיק, הנמוכים בישראל בהשוואה בינלאומית)

המשבר המימוני שבו מצוי המוסד לביטוח לאומי ידוע כבר למעלה מעשור (קורא, 2019). קצבאות הזקנה, שמהוות חלק מהוצאות הביטוח הלאומי, הן חלק מבעיה כללית זו. בפסקאות הבאות נציג ניתוח תקציבי של צד ההוצאות, כלומר ניתוח שמנסה לאמוד את פער ההוצאה הנדרש בשינוי שיטת ההצמדה. ייתכן ששמירה על האופי הביטוחי של הקצבה, כפי שמציעה קורא (2019), והעלאה של תשלומי המעסיק ו/או העובד לביטוח הלאומי, יכולים לסייע בהגברת אומן הציבור במימון הגידול בקצבה, אולם ניתוח זה נעשה מבלי להידרש לשאלת המימון, שחורגת מהמיקוד של נייר זה. למרות שנייר זה לא נכנס לעומקה של סוגיית המימון, חשוב לציין כי ברור שעל תקציב המוסד לביטוח לאומי לגדול על מנת לפתור את הבעיות האקטואריות של המוסד

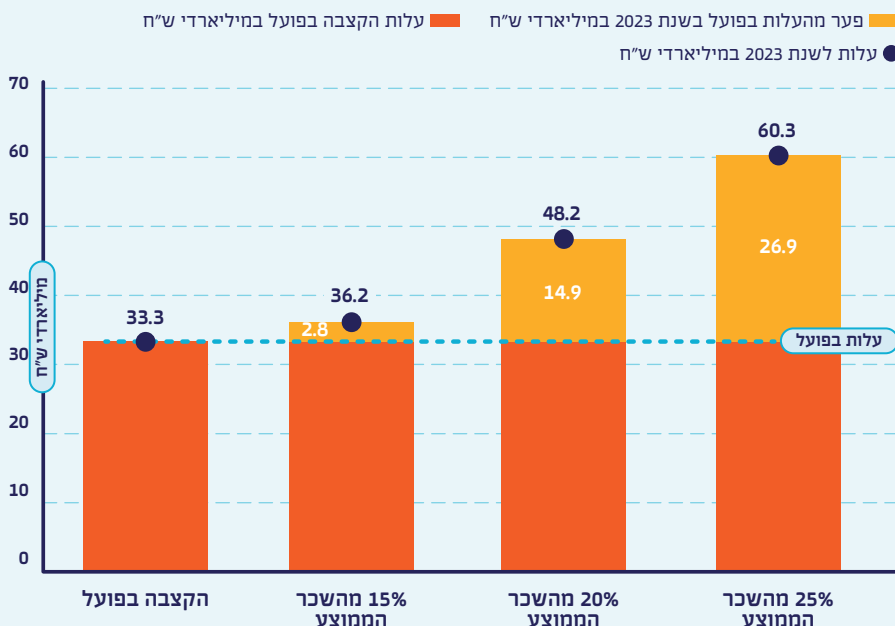
(ככל הנראה על ידי העלאת דמי המעסיק, הנמוכים בישראל בהשוואה בינלאומית) (OECD, 2024). אולם, מכיוון שנייר זה לא משווה בין חשיבות הקצבאות השונות, אנחנו לא נכנסים לסוגיית חלוקת ה"עוגה", אלא מצביעים על מצבה של קצבת הזקנה והשלכותיו של מצב זה, וכן על הפעולות שיכולות לשנות את המצב ועלותן.

אומדן תקציבי להעלאה חד-פעמית בגובה הקצבה

לפי נתוני בנק ישראל, השכר הממוצע במשק בשנת 2023 היה 12,149 ש"ח. באיור 13 מוצגת הערכה של העלויות לשנת 2023 אם היו מעלים את הקצבה לאחוז מסוים מהשכר הממוצע במשק. אם הממשלה הייתה מעלה את הקצבה ל-15% מהשכר הממוצע, הקצבה הייתה מגיעה ל-1,822 ש"ח בחודש; העלאה ל-20% מהשכר הממוצע הייתה מעלה את הקצבה ל-2,430 ש"ח בחודש; והעלאה ל-25% מהשכר (כפי שנקבע בהחלטה הראשונית על הקצבה ב-1954) הייתה מעלה את הקצבה ל-3,037 ש"ח בחודש. באיור אפשר לראות, שהעלויות השנתיות הנוספות לתרחישים אלה, בהתחשב במספר הזכאים לקצבה ובהערכה גסה של תוספות ותק⁷³, יהיו כ-3, 15 ו-27 מיליארד ש"ח בשנת 2023, בהתאמה.

⁷³ הערכנו את תוספת הוותק כתוספת של 60%, שזה הפער שמצאנו בין ההערכה שלנו לעלות בפועל.

איור 13: תרחישים שונים לעלות השנתית של העלאה חד-פעמית של קצבת הזקנה לפי השכר הממוצע במשק, שנת 2023, מיליארדי ש"ח



מקורות הנתונים: המוסד לביטוח הלאומי ובנק ישראל; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

אומדן תקציבי לשינוי קבוע בשיטת ההצמדה ובתדירות העדכון

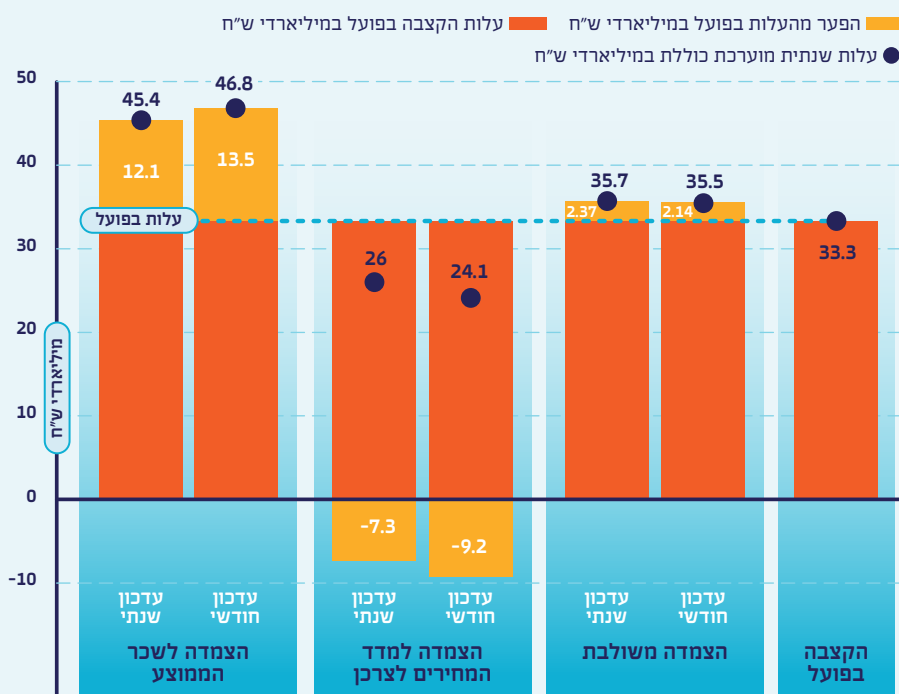
ניתוח נוסף שערכנו בודק את העלויות עבור תרחישי הצמדות קבועות שונות. באיורים 14 ו-15 מוצגת הערכה שביצענו על פי הנתונים של המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל. בהערכה זו בדקנו את העלויות עבור ההצמדות ההיפותטיות השונות מאיור 12 (הצמדה לשכר הממוצע, הצמדה למדד המחירים לצרכן והצמדה משולבת של 50% לשכר הממוצע ו-50% למדד המחירים לצרכן), בשתי תדירויות עדכון שונות (חודשי ושנתי), כאשר ההצמדות מתחילות משנת 1986 (כמו באיור 11). באיור 14 אנו מציגים הערכה גסה^{כה} של העלות השנתית המוערכת עבור כל תרחיש. בשנת 2023, עלות קצבאות הזקנה עמדה על כ-33 מיליארד ש"ח (העמודה

^{כה} באיור 14, על מנת להעריך את העלות כולל התוספות השונות, כגון ותק, הכפלנו את מספר מקבלי הקצבה בקצבה הבסיסית והגדלנו את העלות ב-60%. בחרנו להכפיל ב-60% מפני שזה הפער שמצאנו בין ההערכה שלנו לקצבה בפועל ובין העלות הכוללת שפרסם המוסד לביטוח לאומי.

לו הייתה נקבעת הצמדה
לשכר הממוצע בעדכון
שנתי, משנת 1986 ועד
היום, הייתה נדרשת בשנת
2023 תוספת של כ-12
מיליארד ש"ח

הימנית^כ. לו הייתה נקבעת הצמדה לשכר הממוצע בעדכון שנתי, הייתה נדרשת תוספת של כ-12 מיליארד ש"ח בשנת 2023. לעומת זאת, הצמדה למדד המחירים לצרכן הייתה מצמצמת את עלות הקצבאות בכ-7.3 עד 9 מיליארד ש"ח בהשוואה לעלות בפועל.

איור 14: תרחיש שונים לתוספת העלות השנתית בשנת 2023 של הצמדת קצבת הזקנה למדדים שונים משנת 1986, מיליארדי ש"ח



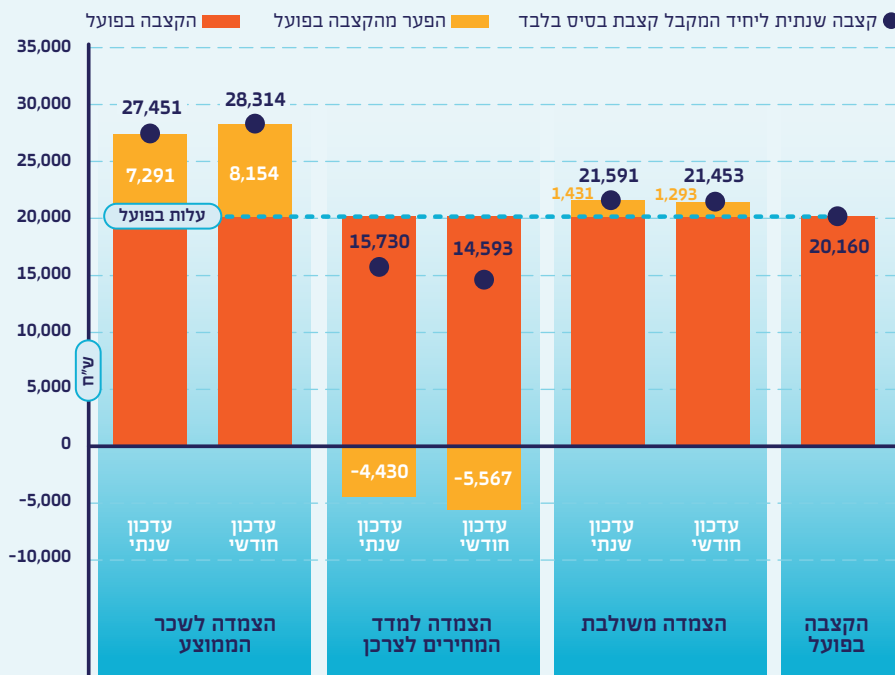
הצמדה משולבת: 50% לשכר הממוצע ו-50% למדד המחירים לצרכן
באזור מוצגים שישה מקרים היפותטיים: שתי תדירויות עדכון (חודשי ושנתי) ושלושת המקרים ההיפותטיים שהוצגו בפרק 4: הצמדה למדדים השונים משנת 1986 ועד 2024.
מקורות הנתונים: הביטוח הלאומי, בנק ישראל והלמ"ס; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

^כ 33 מיליארד הוא אומדן של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2023, שחושב על בסיס נתוני הביטוח הלאומי: תשלומי קצבות אזרח ותיק ושאיירים, לפי בסיס החוק וסוג קצבה - מחירים שוטפים; מקבלי קצבות אזרח ותיק ושאיירים, לפי סוג קצבה, בסיס החוק והשלמת הכנסה - סך הכול.

עבור יחיד המקבל קצבת בסיס בלבד, המעבר מגובה הקצבה כיום לקצבה המוצמדת לשכר הממוצע משנת 1986 ועד היום, ומעודכנת באופן שנתי, עומד על תוספת של מעל 7,000 ש"ח בשנה. זהו סכום משמעותי מאוד, בעיקר לבעלי הכנסות נמוכות

באיור 15 מוצג כי עבור יחיד המקבל קצבת בסיס בלבד, המעבר מגובה הקצבה כיום לקצבה המוצמדת לשכר הממוצע משנת 1986 ועד היום, ומעודכנת באופן שנתי, עומד על תוספת של מעל 7,000 ש"ח בשנה. זהו סכום משמעותי מאוד, בעיקר לבעלי הכנסות נמוכות. **בנספח 2** מוצגת הטבלה עם הנתונים המלאים שמהם נבנה האיור.

איור 15: גובה הקצבה השנתית ליחיד המקבל קצבת בסיס בלבד, 2023



באיור מוצגים המקרים ההיפותטיים שהוצגו בפרק 4: הצמדה למדדים השונים משנת 1986 ועד 2024.

מקורות הנתונים: המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל והלמ"ס; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

בפרק ג דנו בתדירות העדכון וציינו כי אין הבדל מהותי בין תדירות עדכון גבוהה מאוד (עדכון חודשי) לתדירות השכיחה והמיושמת כיום בישראל (עדכון שנתי). באיור 15 אפשר לראות כי ההבדל בסכומים שמקבלים הזכאים כתוצאה מתדירות העדכון (למשל, בשיטת ההצמדה

המשולבת ההבדל בין תדירות עדכון חודשית ושנתית הוא 138 ש"ח בשנה), נמוך בהשוואה לשינויים בין הסכומים כתוצאה משיטת ההצמדה (למשל, בתדירות עדכון שנתית בין ההצמדה המשולבת להצמדה לשכר הממוצע יש הבדל של 5,860 ש"ח בשנה). במקרה הקיצוני ביותר, ההבדל בתדירות העדכון מוערך בפחות מ-1,000 ש"ח בשנת 2023, עבור המקרה של הצמדה לשכר הממוצע. סכום זה הוא קטן יחסית להבדלים שרואים באיור בין ההצמדות השונות, אולם יכול להיות משמעותי עבור משקי בית בעלי הכנסה נמוכה. חשוב לציין שהבדלים אלה צפויים לגדול בשנים שבהן יש תנודות גדולות במדדים.

**רמת החיים של האזרחים
הוותיקים בישראל נמוכה
ביחס לעולם, והם אינם
מצליחים לשמר רמת חיים
דומה לרמת החיים שהייתה
להם בגילאי העבודה**

**החל משנת 2006, קצבת
הזקנה בישראל מוצמדת
למדד המחירים לצרכן,
הצמדה ששוחקת את
כוח הקנייה של הקצבה
באופן משמעותי בהשוואה
להצמדה לשכר הממוצע,
ובכך גם ביחס לאוכלוסייה
העובדת**

**על מנת לשמור על רמת
חיים נאותה לאנשים אחרי
גיל פרישה אפשר לעדכן
את קצבת הזקנה באמצעות
הצמדתה למדדים שונים.
ההצמדה שתשפר את גובה
הקצבה במידה המשמעותית
ביותר היא ההצמדה לשכר
הממוצע**

רמת החיים של האזרחים הוותיקים בישראל נמוכה ביחס לעולם, והם אינם מצליחים לשמר רמת חיים דומה לרמת החיים שהייתה להם בגילאי העבודה. בנוסף, לרבים מהם אין הכנסות פנסיוניות מעבר לקצבאות הזקנה, ואלו מביאות אותם להכנסה נמוכה מאוד ביחס לשכר הממוצע ולקו העוני. כמו כן, רבים מהם ממשיכים לעבוד גם בגיל מבוגר, כשאחת הסיבות האפשריות לכך היא רמת החיים הנמוכה, שאינה מאפשרת להם להפסיק לעבוד.

החל משנת 2006, קצבת הזקנה בישראל מוצמדת למדד המחירים לצרכן, הצמדה ששוחקת את כוח הקנייה של הקצבה באופן משמעותי בהשוואה להצמדה לשכר הממוצע, ובכך גם ביחס לאוכלוסייה העובדת. הצמדה זו פוגעת ועלולה להמשיך ולפגוע באוכלוסייה המבוגרת בכלל, ובאוכלוסייה המבוגרת החלשה בפרט, בעיקר בשל המציאות שבה לרבים מהפנסיונרים אין פנסיה תעסוקתית, כך שקצבת הזקנה מהווה עבורם הכנסה משמעותית. למרות שבעולם יש נטייה לעבור להצמדות מסוג זה, ראינו כי הטיעונים בעולם אינם רלוונטיים לישראל באותה עוצמה, מכיוון שהצמיחה בישראל גבוהה יותר מהצמיחה בעולם המפותח והזדקנות האוכלוסייה איטית יותר.

על מנת לשמור על רמת חיים נאותה לאנשים אחרי גיל פרישה אפשר לעדכן את קצבת הזקנה באמצעות הצמדתה למדדים שונים. ההצמדה שתשפר את גובה הקצבה במידה המשמעותית ביותר היא ההצמדה לשכר הממוצע. הצמדה זו תאפשר לבני הגיל המבוגר ליהנות מפירות הצמיחה של המשק, ולא תשאיר את רמת חייהם בפיגור ביחס לאוכלוסייה העובדת, שהשכר הריאלי שלה גדל. החיסרון העיקרי של הצמדה זו הוא שהיא היקרה ביותר עבור המדינה. בסימולציה שעשינו ראינו, כי אם הקצבה הייתה מוצמדת לשכר הממוצע משנת 1986 ועד

**בסימולציה שעשינו ראינו,
כי אם הקצבה הייתה
מוצמדת לשכר הממוצע
משנת 1986 ועד היום, בשנת
2023 היא הייתה גבוהה
ביותר מ-7,000 ש"ח לשנה.
העלות התקציבית לתוספת
זו היא כ-12 מיליארד ש"ח,
שהם כ-0.6% תוצר בשנה**

היום, בשנת 2023 היא הייתה גבוהה ביותר מ-7,000 ש"ח לשנה. העלות התקציבית לתוספת זו היא כ-12 מיליארד ש"ח, שהם כ-0.6% תוצר בשנה. בנוסף, הראינו שהעלאה של הקצבה ל-15%, 20% ו-25% מהשכר הממוצע תגדיל את העלות ב-3, 15 ו-27 מיליארד ש"ח, שהם כ-0.16%, 0.8% ו-1.4% תוצר בשנה, בהתאמה. למרות שבנייר זה לא נכנסנו לדיון בנושא דרכי המימון של הגדלת קצבת הזקנה, ציינו את ההכרח בהגדלת המימון של המוסד לביטוח לאומי באופן כללי, ובפרט סביב הגדלת קצבת הזקנה, והצבענו על כמה מקורות להגדלת המימון, כמו העלאה של דמי הביטוח הלאומי. חשוב להדגיש: תקציב

המוסד לביטוח לאומי מממן קצבאות רבות וחשובות, ובנייר זה איננו עורכים השוואה בין הקצבאות השונות וחשיבותן.

כפי שהראינו לאורך כל הנייר, קצבת הזקנה נמוכה מאוד כיום ביחס לשכר הממוצע, וממשיכה להישחק ביחס אליו ככל שהזמן עובר. שחיקה זו פוגעת באוכלוסייה המבוגרת, שהיא אוכלוסייה פגיעה מאוד, ומתפקידה של המדינה להגן עליה ועל הדורות הבאים.

נספח 1: סוגי ההצמדות במדינות שמנהיגות רובד פנסיוני ממלכתי

איור 16: הצמדות במדינות המנהיגות רובד פנסיוני ממלכתי, 2022

שם המדינה	סוג ההצמדה של קצבת הזקנה האוניברסלית	סוג ההצמדה של קצבת מינימום (לא קיים בישראל)	סוג ההצמדה של ביטחון (קצבת היעד בישראל)
 אוסטריה		מדד מחירים	לא מוצמד - בהחלטות ממשלה
 אוסטרליה			הגבוה מבין: מדד מחירים ומדד שכר
 איטליה		מדד מחירים	מדד מחירים
 איסלנד	הגבוה מבין: שכר ומדד יוקר המחיה		הגבוה מבין: שכר ומדד יוקר המחיה
 אירלנד	לא מוצמד - בהחלטות ממשלה		לא מוצמד - בהחלטות ממשלה
 אסטוניה	80% שכר, 20% מדד מחירים		80% שכר, 20% מדד מחירים
 ארה"ב			מדד מחירים
 בלגיה		מדד מחירים	מדד מחירים
 בריטניה	הגבוה מבין: מדד מחירים, שכר, 2.5%		הגבוה מבין: מדד מחירים, שכר, 2.5%
 גרמניה			70% שכר, 20% מדד מחירים
 דנמרק	שכר		שכר

שם המדינה	סוג ההצמדה של קצבת הזקנה האוניברסלית	סוג ההצמדה של קצבת מינימום (לא קיים בישראל)	סוג ההצמדה של קצבת ביטחון (קצבת היעד בישראל)
 הולנד	שכר מינימום נטו		שכר מינימום נטו
 הונגריה		מדד מחירים	מדד מחירים
 טורקיה		מדד מחירים	מדד מחירים
 יוון	מדד מחירים		מדד מחירים
 יפן	עד גיל 67 שכר, מעל 67 מדד מחירים		מדד יוקר המחיה ושכר
 ישראל	מדד מחירים		מדד מחירים
 לוקסמבורג	מדד יוקר המחיה ושכר שנתי	מדד יוקר המחיה ושכר שנתי	מדד יוקר המחיה ושכר שנתי
 לטביה		50% שכר, 50% מדד מחירים	50% שכר, 50% מדד מחירים
 ליטא	שכר		מדד מחירים
 מקסיקו	מדד מחירים	מדד מחירים	
 נורווגיה	50% שכר, 50% מדד מחירים		50% שכר, 50% מדד מחירים
 ניו זילנד	מדד מחירים ושכר נטו		מדד מחירים ושכר נטו
 סלובניה		60% שכר, 40% מדד מחירים	מדד מחירים
 סלובקיה		מדד מחירים	מדד מחירים
 ספרד		מדד מחירים	מדד מחירים

שם המדינה	סוג ההצמדה של קצבת הזקנה האוניברסלית	סוג ההצמדה של קצבת מינימום (לא קיים בישראל)	סוג ההצמדה של קצבת ביטחון (קצבת היעד בישראל)
 פולין		מדד מחירים + 20% שכר	מדד מחירים
 פורטוגל		תוצר + CPI בלי דיור	מדד מחירים
 פינלנד			מדד מחירים
 צ'ילה		מדד מחירים	מדד מחירים
 צ'כיה	שכר	שכר	לא מוצמד - בהחלטות ממשלה
 צרפת		מדד מחירים	מדד מחירים
 קולומביה		שכר	
 קוסטה ריקה		שכר	שכר
 דרום קוריאה	מדד מחירים		מדד מחירים
 קנדה	מדד מחירים		מדד מחירים
 שוודיה			מדד מחירים
 שווייץ		50% שכר, 50% מדד מחירים	50% שכר, 50% מדד מחירים

מקורות הנתונים: OECD, pension at a glance; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

נספח 2: עלויות ההצמדות השונות לשנת 2023

איור 17: עלויות ההצמדות השונות לשנת 2023, רמת מקבל הקצבה

סוג ההצמדה	תדירות העדכון	עלות שנתית ליחיד המקבל קצבת בסיס בלבד, ש"ח	הפער בין העלות בפועל, שנתית, ש"ח	הפער בין עלות ההצמדה למדד המחירים לצרכן, שנתית, ש"ח
הצמדה לשכר הממוצע	שנתית	27,451	7,291	11,721
	חודשי	28,314	8,154	12,584
הצמדה למדד המחירים לצרכן	שנתית	15,730	-4,430	0
	חודשי	14,593	-5,567	-1,137
הצמדה משולבת	שנתית	21,591	1,431	5,861
	חודשי	21,453	1,293	5,723
גובה הקצבה בפועל		20,160	0	4,430

הערות: הצמדת קצבת הזקנה נעשתה משנת 1986 ועד 2023.

מקורות הנתונים: קצבת זקנה, מספר מקבלי קצבת זקנה ומדד המחירים לצרכן - הביטוח הלאומי, שכר ממוצע - בנק ישראל נתוני בנק ישראל; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

איור 18: עלויות ההצמדות השונות לשנת 2023, מצרפי

סוג הצמדה	תדירות העדכון	עלות שנתית מוערכת כוללת, מיליארדי ש"ח	הפער בין העלות בפועל, שנתי, מיליארדי ש"ח	הפער עם עלות ההצמדה למדד המחירים לצרכן, שנתי, מיליארדי ש"ח
הצמדה לשכר הממוצע	שנתי	45.38	12.05	19.38
	חודשי	46.8	13.48	20.8
הצמדה למדד המחירים לצרכן	שנתי	26	-7.32	0
	חודשי	24.12	-9.2	-1.88
הצמדה משולבת	שנתי	35.69	2.37	9.69
	חודשי	35.46	2.14	9.46
גובה הקצבה בפועל		33.33	0	7.33

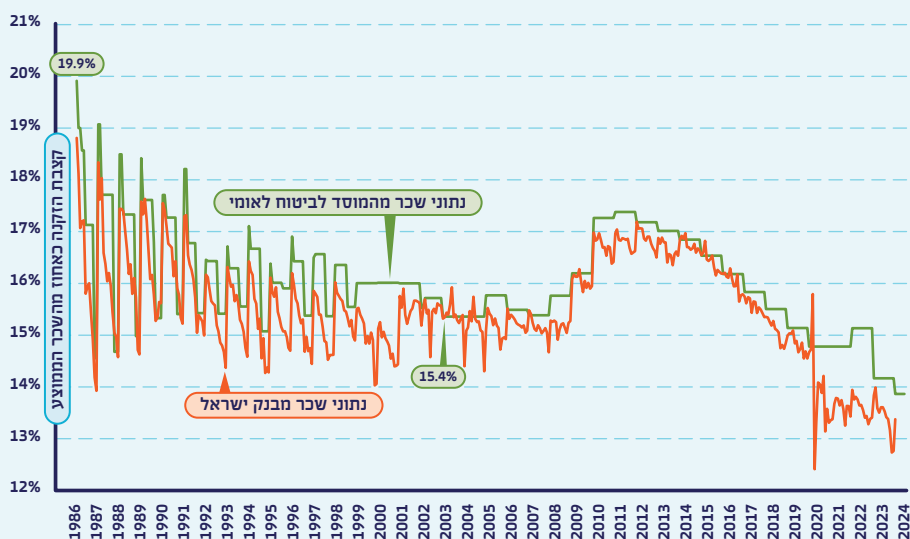
הערות: הצמדת קצבת הזקנה נעשתה משנת 1986 ועד 2023.

מקורות הנתונים: קצבת זקנה, מספר מקבלי קצבת זקנה ומדד המחירים לצרכן - הביטוח הלאומי, שכר ממוצע - בנק ישראל נתוני בנק ישראל; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלזורוב

נספח 3: שחיקת הקצבה ביחס לשכר בתקופה שבה הייתה מוצמדת לשכר, נתוני המוסד לביטוח הלאומי

באיוור 10 בנייר זה אפשר לראות, כי למרות שבין השנים 1986 ו-2003 קצבת הזקנה הייתה מוצמדת לשכר הממוצע, חלה ירידה של הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע במשך. ירידה זו נשארה כתעלומה לא מוסברת. חלק מהשחיקה מוסבר על ידי שימוש בסדרות שכר ממוצע שונות. הקצבאות מוצמדות על ידי סדרת שכר ממוצע ייעודית של המוסד לביטוח לאומי (סדרה המורכבת מהערכות של המוסד לביטוח הלאומי - שכר לפי חוק), בעוד שבאיוור 10 השתמשנו בסדרת שכר של בנק ישראל (סדרה המורכבת מנתונים מנהליים ומייצגת את השכר בפועל). באיוור 19 להלן אנו רואים את הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע משנת 1986 ועד 2024. איוור זה דומה לאיוור 10 בגוף הנייר, כאשר באיוור 19 אנו מציגים את נתוני השכר שלפיהם מוצמדת הקצבה (נתוני המוסד לביטוח לאומי לפי חוק - ירוק) ואת השכר בפועל לפי נתוני בנק ישראל (כתום). אפשר לראות, כי ההבדל בין סדרות השכר מוביל לשינוי בקצבת הזקנה כאחוז מהשכר הממוצע במשך, מה שמסביר באופן חלקי את הירידה. אולם עדיין נראית ירידה ניכרת בתקופה שבה קצבת הזקנה הייתה מוצמדת לשכר הממוצע, מ-19.9% בשנת 1986 ל-15.4% בשנת 2003. לירידה זו לא הצלחנו למצוא הסבר גם לאחר התייעצות עם אנשי המוסד לביטוח הלאומי וחוקרים בתחום.

איוור 19: קצבת הזקנה כאחוז מהשכר הממוצע, 1986-2024



מקורות הנתונים: השכר הממוצע בפועל - בנק ישראל, השכר הממוצע על פי חוק סעיף 2 גמלאות - המוסד לביטוח הלאומי, קצבת זקנה (קצבת בסיס ליחיד ללא תוספות) - המוסד לביטוח לאומי, קצבת בסיס ליחיד ללא תוספות; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

- ◀ אתר הביטוח הלאומי (2024). [שכר מינימום](#).
- ◀ בן בשט, י' (2022). [התנתקות השכר מהפריזון בישראל וירידת חלק העובדים בהכנסה](#). פורום ארלוזורוב.
- ◀ בנק ישראל (2024). [התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, אפריל 2024](#). תקשורת ופרסומים, הודעות לעיתונות, 8.4.2024.
- ◀ ברנדר, ע' (2010). [השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות](#). סקר בנק ישראל 84.
- ◀ גבע, י' ומואב, י' (1981). הסדרי העדכון והערך הריאלי של קצבאות בתקופת אינפלציה. [בטחון סוציאלי](#), 21.
- ◀ דורון, א' (1998). הנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית, שבירת האוניברסליות במערכת קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי. [עיונים בתקומות ישראל](#), 8, 423-398.
- ◀ המוסד לביטוח לאומי (2003). [סקירה שנתית 2002-2003, הקדמה](#).
- ◀ המוסד לביטוח לאומי (2022). [סקירה שנתית 2022. נספח לוחות ענפי ביטוח, לוח 3](#).
- ◀ זרחיה, צ' (2006). [תבטול הקפאת קצבאות הזקנה: יועלו ל-17.5% מהשכר הממוצע בינואר 2007 - 100 שקל לחודש ליחיד ו-150 שקל לזוג](#). *The Marker*, 28.11.2006.
- ◀ לן, ע' (2023). [יוקר המחיה בישראל: שכר נמוך או מחירים גבוהים?](#) פורום ארלוזורוב.
- ◀ פורמן, א' (2024). [פנסיונר וטוב לי, האמנם? יחס התחלופה בפנסיה והגורמים המשפיעים עליו](#). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נייר עבודה מספר 128.
- ◀ קורא, מ' (2019). [משבר הגירעון בתקציב הביטוח הלאומי לקראת שנת 2027 - תיאור הגורמים, ניתוח ההשלכות והצעת פתרונות](#). [בטחון סוציאלי](#), 108, 103-73.
- ◀ קורא, מ', וולף, ר. וכהן, ע' (2021). [ההרעה במצבו הכספי של המוסד לביטוח לאומי והשלכותיה על ערעור הזכויות הסוציאליות: ביטוח אבטלה כמקרה בוחן](#). [בטחון סוציאלי](#), 112, 102-71.
- ◀ קסיר, נ', פינס, ר' ופלאם, נ' (2023). [דוח ממדי העוני והאי שוויון בהכנסות - 2022](#). הביטוח הלאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- ◀ ששינסקי, א', זקן, ח', אורן-יפתח, מ', ויס, י', דופז, ל', בן אהרון, ב' וידר בורשטיין, ד' (2022). [קצבת הזקנה תעלה ביותר מ-500 שקלים אם תוצמד למדד המחירים לאזרחים ותיקים](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- Atherton, G. and Webb, L. (2024). *Challenges facing disadvantaged and deprived communities*. UK Parliament, Parliamentary Office of Science and Technology, 7.10.2024.
- Bergmark, Å. (2001). *Solidarity in universal welfare — The case of Sweden*. In: *Solidarity in Health and Social Care in Europe* (pp. 373-395). Springer Netherlands.
- CESCR (2008). *General Comment No. 19: The right to social security* (Article 9). United Nations.
- De Donder, P. and Hindriks, J. (1998). The political economy of targeting. *Public choice*, 95(1), 177–200.
- Eschweiler, J., Svensson, S., Mocca, E., Cartwright, A. and Villadsen Nielsen, L. (2019). *The reciprocity dimension of solidarity: Insights from three European countries*. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 30, 549–561.
- Frederiksen, M. (2018). *Varieties of Scandinavian universalism: A comparative study of welfare justifications*. *Acta Sociologica*, 61(1), 3-16.
- Gelbach, J. and Pritchett, L. (2002). Is more for the poor less for the poor? The politics of means-tested targeting. *Topics in Economic Analysis & Policy*, 2(1), 1027.
- Greenstein, R. (2022). *Targeting vs. universalism, and other factors that affect social programs' political strength and durability*. The Hamilton Project, Brookings Institution, Washington DC.
- Hanna, R. and Olken, B. A. (2018). *Universal basic incomes versus targeted transfers: Anti-poverty programs in developing countries*. *Journal of Economic Perspectives*, 32(4), 201–226.
- Hohnerlein, E. M. (2019). *Pension indexation for retirees revisited – Normative patterns and legal standards*. *Global Social Policy*, 19(3), 246–265.
- Jacques, O. and Noël, A. (2018). *The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution*. *Journal of European Social Policy*, 28(1), 70–85.
- Kidd, S. (2016). *Social Protection: “universal provision is more effective than poverty targeting”*. Ideas for Development.

- Koreh, M. and Mandelkern, R. (2023). *Trade-offs of government credibility institutions: market credibility vs. social credibility*. *Journal of European Public Policy*, 1–22.
- Korpi, W. and Palme, J. (1998). *The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries*. *American sociological review*, 661–687.
- Marx, I., Salanauskaite, L. and Verbist, G. (2013). *The paradox of redistribution revisited: And that it may rest in peace?* IZA Discussion Paper No. 7414. Institute of Labor Economics (IZA).
- McKnight, A. (2015). *A fresh look at an old question: is pro-poor targeting of cash transfers more effective than universal systems at reducing inequality and poverty?* LIS Working Paper Series, No 640.
- OECD (2023a). *Pensions at a glance 2023: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023b). *Health at a glance 2023: OECD indicators*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2023c). *Pension at a glance 2023: Luxembourg*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2024). *Taxing wages 2024: Tax and gender through the lens of the second earner*. OECD Publishing, Paris.
- Wilkinson, R. G., Pickett, K. E. and De Vogli, R. (2010). *Equality, sustainability, and quality of life*. *The BMJ*, 341, c5816.

פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לשינוי מדיניות, שפועל להעלאת רמת חיהם של כל תושבי ישראל ולמימוש זכותם לתעסוקה הוגנת, איכות חיים מכבדת ושוויון הזדמנויות.



פורום ארלוזורוב, מייסודה של הסתדרות העובדים החדשה, הוקם כמוסד ללא כוונות רווח, במטרה לסייע למקבלי ההחלטות בישראל לגבש וליישם אסטרטגיה כלכלית לכינונה של ישראל כמדינת רווחה, החותרת לצמיחה מכלילה, הרחבת השירותים האזרחיים ושיפורם, וחיצוק העבודה המאורגנת והדיאלוג החברתי.



על מנת ליישם מדיניות שמיטיבה עם כלל הציבור בישראל, פורום ארלוזורוב מתבסס על ידע מקיף, רחב ועדכני ופועל לקידום מדיניות מול מבחרי הציבור, הדרג המקצועי בממשלה, השלטון המקומי והאזורי וארגוני העובדים, תוך שיתוף פעולה עם שותפים בחברה האזרחית.



רק דרך קידום כלכלה הוגנת וחברה צודקת נוכל לממש את חזונם של מייסדי מדינת ישראל לפיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תוך קיום שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה - היום ובדורות הבאים.

אל תשכחו לעקוב אחרינו



www.arlozforum.org



פורום ארלוזורוב



@Arlozorov Forum



@arlozforum



נותנים עבודה



מרכז בן אהרון | @justiceteamil