

מכון אהרן
למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן דוברת ז"ל

הבינתחומי
הרצליה

גובה ההפרשה

האופטימלית לפנסייט חובה

אסנת ליפשיץ*

נייר מדיניות 2020.02 / ינואר 2020



* ד"ר אסנת ליפשיץ היא חברת סגל בבית ספר טיומקין לכלכלה במרכז הבינתחומי הרצליה, osnat.lifshitz@idc.ac.il

סדרת ניירות המדיניות של מכון אהרן למדיניות כלכלית הינה תוצר של מחקרים והצעות מדיניות אשר הוזמנו ומומנו על ידי המכון ואושרו לפרסום על ידי הוועדה המדעית של המכון. העמדות המובאות בניירות המדיניות הינן באחריות הכותבים ואין לדירקטוריון המכון אחריות על המדיניות המוצעת בהם.

מכון אהרן למדיניות כלכלית

על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזיון החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברוניצקי, מר ארז ויגודמן, גב' ענת לוי, מר צבי לימון, פרופ' רפי מלניק, מר רונן ניר, מר רוני נפתלי, פרופ' דניאל צידון, מר יואל קרסו, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: aaron.economics@idc.ac.il

אתר: www.aiep.idc.ac.il

גובה ההפרשה האופטימלית לפנסיית חובה

בינואר 2008 נכנס לתוקפו חוק פנסיה חובה. החוק קובע כי כל מעסיק חייב להפריש סכום מינימלי הנגזר משכרו של העובד לטובת ביטוח פנסיוני, קופת גמל או קרן פנסיה. מטרת החוק היא הפיכת הפנסיה מהטבה סוציאלית הנתונה בידי המעסיק לחובה, כאשר חובת ההפרשה חלה הן על המעסיק והן על העובד.

שיעור הפרשת החובה לפנסיה נקבע בשנת 2017 להיות בגובה 18.5% (גבוה במידה ניכרת מהמוצע של 6.9% במדינות ה-OECD שבהן קיימת הפרשת חובה). מאז החלת החוק, ובעיקר עם ההעלאה ההדרגתית של שיעור ההפרשה, נשמעו טענות כי השיעור שנקבע גבוה מדי ופוגע בתועלתם של הפרטים בעלי ההכנסות הנמוכות (למעלה מ-90% מהמצטרפים החדשים לקרנות הפנסיה הם בעלי הכנסות הנמוכות מ-6,000 ש"ח לחודש). מטרת מחקר זה לבחון האם שיעור ההפרשה לפנסיה על פי החוק הינו אופטימלי מבחינת הפרטים, כאשר האופטימום מוגדר על ידי החלקת תצרוכת לאורך חיי הפרט ויחס תחלופה (שמוגדר כרמת ההכנסה בגיל הפרישה ביחס לרמת ההכנסה לפני הפרישה) קרוב למאה אחוז, שמשמעו שההכנסה בזמן הפנסיה שווה להכנסה לפני היציאה לפנסיה. על מנת לענות על שאלה זו נשתמש בטיפוסים סינטיים של משקי בית המייצגים את האוכלוסייה בישראל, תוך שימת דגש על משקי בית מעוטי הכנסות. עבור כל משק בית חושב תוואי התעסוקה והשכר האופייניים לו, תוך שימוש בנתוני שכר ותעסוקה של משקי הבית השונים. בהינתן תוואי זה חושבה הצריכה של הפרט לאורך חייו, וכן חושב יחס התחלופה. ממצאי המחקר מראים כי עבור משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, רמת ההפרשה הנוכחית לפנסיה פוגעת בהחלקת התצרוכת על פני חייהם ויוצרת יחס תחלופה גבוה מדי בגיל הפרישה. עבור משקי בית אלו, יחס התחלופה נשאר גבוה מאחד גם תחת ההנחה כי הפרטים גבו את מרכיב הפיצויים במלואו במהלך תקופת העבודה (6% מתוך ההפרשה של 18.5% מיועדים לפיצויים). הפרשה בשיעור של 18.5% פוגעת גם בהכנסתם המהווה של משקי בית אלו בשל ירידה בהכנסה הכוללת עקב קיזוז של קצבאות הבטחת ההכנסה שלהן היו זכאים בטרם הסדר פנסיית החובה. הקטנת הרכיב של הבטחת ההכנסה מקטינה עוד יותר את חלקו של המימון הציבורי מתוך כלל ההכנסות מפנסיה וקצבאות, מימון שכבר היום נמוך בישראל מזה שבמדינות אירופה.

המלצת המחקר הינה לשנות את אחוז ההפרשה לפנסיה כך שהוא יעלה עם גיל החוסך. מבנה זה תואם את העלייה בהכנסה לנפש סטנדרטית על פני גיל אשר מאפיינת את כל טיפוסים משקי הבית. העלייה בהכנסה לנפש סטנדרטית על פני גיל נובעת משלושה גורמים: (א) העלייה בשכר על פני זמן של מרבית העובדים במשק; (ב) הירידה במספר הנפשות במשק הבית כאשר הילדים גדלים ועוזבים את הבית; (ג) הירידה בתשלומי המשכנתא עבור משקי בית מבוגרים. ההמלצה היא כי שיעור ההפרשה יעלה על פני גיל בכמה מדרגות ולא בקפיצה יחידה, על מנת להקטין את התמריץ השלילי להעסקת מבוגרים. כיוון שמשקי בית בעלי הכנסות נמוכות פודים בדרך כלל את כספי הפיצויים, ההצעה היא להשאיר רכיב זה ללא שינוי, ואילו את ההפרשה לפנסיה לדרג על פני זמן: עד גיל 45 הפרשה של 10% (2% מההפרשה תנוכה משכר העובד, 8% על ידי המעסיק; 2% הפקדות מעסיק, 6% פיצויים); בין גיל 45–55 הפרשה של 14% (4% מההפרשה תנוכה משכר העובד, 10% על ידי המעסיק; 4% הפקדות מעסיק, 6% פיצויים); מגיל 55 עד הפרישה לפנסיה יעלה שיעור ההפרשה ל-18.5% על פי השיעורים הנהוגים היום. הצעה זו שומרת על יחס תחלופה **גבוה מאחד** (אך קרוב לאחד) עבור שלושת טיפוסים משק הבית המתארים משקי בית בעלי הכנסות נמוכות, ותורמת להחלקת ההכנסה של משקי בית אלו. בנוסף, שיעור ההפרשה בגילים צעירים תואם את שיעור ההפרשה המקובל במדינות OECD. יתרון נוסף במבנה הפרשות זה הינו התאמתו לפרטים שהחלו לחסוך בגיל מאוחר, כך שמי שהתחיל להפריש לפנסיה תחת החוק רק בגיל מבוגר יחסוך את השיעורים המקסימליים.

תוכן העניינים

5	1. סיכום ומסקנות
8	2. חוק פנסיית חובה – רקע והשוואה בינלאומית
11	3. סקירת ספרות
14	4. חישוב תוואי שכר ותעסוקה עבור משקי בית מייצגים
14	4.1 הגדרה ואפיון של משקי הבית המייצגים
15	4.2 הנחות המודל
15	4.3 יחס התחלופה עבור משקי הבית השונים
18	4.4 מבחני יציבות להנחות המודל
20	5. הצעת מדיניות

1. סיכום ומסקנות

בשנת 2008 הופעל בישראל לראשונה הסדר פנסיית חובה. הרציונל מאחורי פנסיית החובה הינו החשש כי למשקי הבית חסר ידע והבנה לגבי הצורך לחסוך, והיקף החיסכון הנדרש. גם כאשר יש הבנה של הצורך בחיסכון פנסיוני, עלויות עסקה גבוהות בפתיחת חיסכון פנסיוני ובקביעת גודלו עלולות לגרום לפסיביות של העובדים. בנוסף, כיוון שמשקי הבית יודעים כי הממשלה תספק להם הכנסה מספקת בתקופת הפרישה (הבטחת הכנסה) הם נוטים לחסוך מעט מדי. לראיה, בשנת 2007, ערב הפעלת הסדר פנסיית החובה, רק כחמישים אחוז מהעובדים במשק הפרישו לפנסיה.

הסדר הפנסיה קובע חובת ביטוח פנסיוני לכל עובד. חובת ההפרשה לפנסיה חלה על שכר העובד עד לרמת השכר הממוצע במשק; מכיוון ששכרם של כ-70% מהשכירים במשק נמוך מהשכר הממוצע, עבור עובדים אלה חובת ההפרשה חלה על כל השכר. בעקבות ההסדר גדל אחוז בעלי ההפרשות לפנסיה מכ-50% ל-80%, כאשר למעלה מ-90% מהמצטרפים החדשים לקרנות הפנסיה הם בעלי הכנסות הנמוכות מ-6,000 ש"ח לחודש.

החל מינואר 2017, הפרשת החובה עומדת על 18.5% (ההסדר הוחל באופן הדרגתי מהפרשה של 2.5% בשנת 2008). שליש מההפרשה לפנסיה מנוכה משכר העובד (6%), ושני שלישים משולמים ישירות על יד המעסיק (6.5% הפקדות מעסיק, 6% פיצויים).

מחקר זה בודק האם ההפרשה הנוכחית של 18.5% היא נכונה או גבוהה מדי עבור בעלי ההכנסות הנמוכות. שאלת המחקר נבחנת גם דרך יחס התחלופה וגם דרך החלקת התצרוכת של משקי הבית על פני זמן. יחס התחלופה (היחס בין השכר האחרון של הפרט בתקופת העבודה להכנסתו בתקופת הפרישה) ששרר בישראל ערב ההסדר, עבור משקי בית בעלי הכנסות נמוכות (פרטים ששכרם נמוך מסף המס, ו/או מפרנסים יחידים), היה קרוב ל-100%, כלומר גם ללא הסדר פנסיית החובה, קצבאות הזקנה והשלמת ההכנסה הבטיחו כי הכנסותיהם של משקי בית אלו לא ירדו עם היציאה לפנסיה.

כמו כן, הסימולציות המוצגות במחקר מראות כי עבור משקי בית אלו הסדר פנסיית החובה מקטין את הכנסותיהם הצפויות, שכן בגלל ההפרשה לפנסיה מקוזזת קצבת השלמת ההכנסה שלה היו זכאים לפני ההסדר. השוואה של שיעורי הקצבאות במדינות OECD מראה שבישראל, העברות הממשלה מתוך סך מקורות ההכנסה בגילים +65 נמוכות מאוד (33% מתוך ההכנסה של בני +65 הינה מקצבאות, לעומת ממוצע של 59% במדינות OECD).¹ הסדר פנסיית החובה יקטין עוד יותר את חלק העברות בשל הקיצוץ בקצבאות השלמת ההכנסה.

השוואה הבינלאומית מראה גם כי שיעור בני ה-+65 שחיים מתחת לקו העוני הינו מהגבוהים ב-OECD (21% בישראל לעומת 13% ממוצע OECD), אולם אם מסתכלים על שיעור העוני בקרב בני +65 בהשוואה לשיעור העוני בקרב כלל האוכלוסייה מתקבלת תמונה שונה: שיעור העוני הכולל בישראל הינו 21%, כלומר הוא זהה לשיעור העוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת. הסדר פנסיית החובה, אשר מעביר משאבים מתקופת העבודה לתקופת הפנסיה, רק יגרום לכך ששיעור העוני של האוכלוסייה העובדת יגדל ויפגע בהחלקת התצרוכת של משקי הבית על פני זמן.

¹ בשנת 2009 הייתה ההוצאה הציבורית בישראל על פנסיות זקנה ושאיירים בשיעור של 5% מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת ממוצע של 7.8% במדינות ה-OECD. גם לאחר תקנון ההבדלים הדמוגרפיים בין ישראל למדינות אירופה והתחשבות בשיעורם הגבוה של צעירים בישראל בהשוואה לאירופה, ההוצאה הציבורית בישראל נמוכה. כמו כן, חלקו של המימון הציבורי בכלל ההכנסות מפנסיה וקצבאות נמוך בישראל מזה שבמדינות אירופה.

בנוסף, הסדר הפנסיה החדש גורם לכך שיחס התחלופה עבור אוכלוסיות בעלות פוטנציאל השתכרות נמוך יהיה גבוה במידה ניכרת ממאה אחוזים. יחסי תחלופה גבוהים בשל ההסדר החדש הוצגו גם בפרסום של ה-OECD (2013) וגם במחקרו של ברנדר (2010). פרסום ה-OECD (2013) בדק את יחסי התחלופה הצפויים עם כניסת ההסדר לפרטים ששכרם שווה לשכר הממוצע, 1.5 השכר הממוצע ומחצית השכר הממוצע, ומצא כי עבור פרטים ששכרם כמחצית מהשכר הממוצע יחס התחלופה גבוה ממאה אחוזים.² מחקרו של ברנדר (2010) חישב את שיעורי התחלופה לא עבור פרטים אלא עבור משקי בית אופייניים לשוק העבודה הישראלי, ומצא כי עבור משקי בית בעלי הכנסות נמוכות, המהווים כשליש מכוח העבודה, יחס התחלופה הצפוי לאור הסדר הפנסיה גבוה מ-140%, כך שההסדר פוגע בהחלקת התצרוכת של משקי בית אלו על פני זמן.³ במחקר זה חישבנו את יחס ההחלפה הצפוי עבור משקי בית מייצגים (ברנדר, 2010) תחת מדיניות ההפרשה הנוכחית. חישוב יחס ההחלפה תלוי במשתנים רבים: שיעורי תשואה על כספי הפנסיה, שיעור האינפלציה הצפוי, שיעור ההיוון, שיעור צמיחת השכר הריאלי ותוחלת חיים. במחקר נלקחו הערכים לפרמטרים אלו על פי הפרמטרים המקובלים בחישובי ה-OECD, ונערכו מבחני רגישות של התוצאות לערכים.⁴ יחסי התחלופה שחושבו במחקר הנוכחי גבוהים אף מאלו שחושבו על ידי ברנדר (2010) בשל הגידול בחובת ההפרשה ל-18.5%, וזאת אף על פי שהחישוב אצל ברנדר נעשה עבור שיעורי תשואה של 3.5% לעומת 3.1% במחקר זה. לדוגמה,

- טיפוס 1: משק בית של זוג + ארבעה ילדים שבו הבעל לא סיים תיכון ופורש בגיל 60, האישה אינה עובדת ושכרו ההתחלתי של הבעל הוא שכר מינימום (עם עלייה של 1% לשנה), צפוי ליחס תחלופה של 97% רק מקצבת הזקנה של הביטוח הלאומי. יחס התחלופה הצפוי לאור ההסדר הוא 153%, והוא כולל פגיעה קשה בהחלקת התצרוכת על פני החיים, במיוחד לאור ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית שיורדת ממילא כאשר מצטרפים ילדים למשק הבית. משקי בית מסוג זה מהווים מעל ל-20% מאוכלוסיית הגברים העובדת בישראל.

- טיפוס 2: משק בית של זוג + שלושה ילדים שבו לבעל השכלה תיכונית, האישה אינה עובדת, הבעל פורש בגיל 67 ושכרו ההתחלתי של הבעל 6,300 ש"ח (עם עלייה של 1% לשנה), צפוי ליחס תחלופה של 76% רק מקצבת הזקנה של הביטוח הלאומי. כולל ההפרשה לפנסיה צפוי יחס התחלופה להגיע ל-148%. גם עבור משק בית זה נצפתה פגיעה קשה בהחלקת התצרוכת על פני זמן. משקי בית מסוג זה מהווים כ-10% מהאוכלוסייה.

עבור שני משקי בית אלו (כמו גם עבור טיפוסים אחרים של משקי בית) נצפתה גם ירידה בהכנסה הכוללת עקב קיזוז של קצבאות הבטחת ההכנסה שלהן היו זכאים בטרם הסדר פנסיית החובה. לסיכום, תוצאות המחקר מראות כי הסדר פנסיית החובה הנוכחי פוגע בקבוצות החלשות בשוק העבודה – בפרטים ששכרם נמוך מסף המס, ו/או מפרנסים יחידים. פרטים אלו יסבלו מהפסד כספי בגין קיזוז קצבת הפנסיה שלהם מהגמלה להשלמת ההכנסה שלהם זכאים והם לא ייהנו מהטבות מס, שכן שכרם נמוך מסף המס. עבור משקי בית אלו נצפתה פגיעה בהחלקת התצרוכת, הקטנת ההכנסות בשנים שבהן ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית נמוכה יחסית והגדלתן בתקופות שבהן היא גבוהה יותר.

² החישובים בפרסום זה נעשו עבור הפרשה של 14%; ההפרשה הנוכחית של 18.5% תגדיל עוד יותר את יחס ההחלפה. יחסי התחלופה אצל ברנדר (2010) נעשו עבור הפרשה של 15% ועל כן הם מהווים חסם תחתון ליחסי התחלופה תחת המדיניות הנוכחית של 18.5%.

⁴ הערכים שבהם נעשה שימוש הינם: שיעור תשואה – 3.1%, שיעור הפרשה – 18.5%, שיעור אינפלציה – 1%, שיעור ההיוון – 2.1%, שיעור צמיחת השכר הממוצע – 1.24% (שיעור צמיחת השכר של משק הבית הספציפי נקבע בהתאם למאפיינים של משק הבית).

השלב האחרון במחקר כולל הצעות למדיניות שמיועדות לשפר את מבנה ההסדר הנוכחי בהקשרים שצוינו לעיל. אופציה ראשונה הינה הפחתת שיעורי ההפרשה באופן גורף. נשאלת השאלה מהו אחוז ההפרשה האופטימלי; אם מטרת ההסדר היא להבטיח יחס תחלופה של מאה אחוזים והכנסה חלקה לנפש סטנדרטית, הרי שעבור השליש הנמוך של האוכלוסייה העובדת (משקי בית מסוג 1 ו-2), שיעור ההפרשה הכולל האופטימלי הוא אחוזים בודדים (בין 3%–5%, תלוי בסוג משק הבית).

אופציה נוספת הינה פטור מהפרשה או שיעור הפרשה נמוך יותר עד לרמת שכר מסוימת, בדומה להסכם שנחתם עם העצמאים (שיעור ההפקדה לפנסיית חובה לעצמאים יעמוד על 4.45% עד חצי מהשכר הממוצע במשק, ועל 12.55% מהחלק שמעל מחצית השכר הממוצע במשק).

אופציה שלישית הינה מבנה הפרשות אשר עולה עם הגיל (ולא עם ההכנסה). מבנה זה תואם את העלייה בהכנסה לנפש סטנדרטית על פני גיל אשר מאפיינת את כל טיפוס משקי הבית. העלייה בהכנסה לנפש סטנדרטית על פני גיל נובעת משלושה גורמים: (א) העלייה בשכר על פני זמן של מרבית העובדים במשק; (ב) הירידה במספר הנפשות במשק הבית כאשר הילדים גדלים ועוזבים את הבית; (ג) הירידה בתשלומי המשכנתא עבור משקי בית מבוגרים. ההמלצה היא כי שיעור ההפרשה יעלה על פני גיל בכמה מדרגות ולא בקפיצה יחידה, על מנת להקטין את התמריץ השלילי להעסקת מבוגרים. כיוון שמשקי בית בעלי הכנסות נמוכות פודים בדרך כלל את כספי הפיצויים, ההצעה היא להשאיר רכיב זה ללא שינוי, ואילו את ההפרשה לפנסיה לדרג על פני זמן: עד גיל 45 הפרשה של 10% (2% מההפרשה תנוכה משכר העובד, 8% על ידי המעסיק; 2% הפקדות מעסיק, 6% פיצויים); בין גיל 45–55 הפרשה של 14% (4% מההפרשה תנוכה משכר העובד, 10% על ידי המעסיק; 4% הפקדות מעסיק, 6% פיצויים); מגיל 55 ועד הפרישה לפנסיה יעלה שיעור ההפרשה ל-18.5% על פי השיעורים הנהוגים היום. הצעה זו שומרת על יחס תחלופה **גבוה מאחד** (אך קרוב לאחד) עבור שלושת טיפוס משק הבית המתארים משקי בית בעלי הכנסות נמוכות, ותורמת להחלקת ההכנסה של משקי בית אלו. בנוסף, שיעור ההפרשה בגילאים צעירים תואם את שיעור ההפרשה המקובל במדינות OECD. יתרון נוסף במבנה הפרשות זה הינו התאמתו לפרטים שהחלו לחסוך בגיל מאוחר, כך שמי שהתחיל להפריש לפנסיה תחת החוק רק בגיל מבוגר יחסוך את השיעורים המקסימליים.

נקודה אחרונה: כל החישובים נעשו בשיווי משקל חלקי, כלומר בהנחה שהמעסיקים אינם משנים את השכר והתעסוקה בתגובה להסדר. בשיווי משקל מלא, הגידול בתשלומי המעסיק עקב ההפרשה לפנסיה עלול להביא לירידה בשכר (ואף לפגיעה בתעסוקה עבור פרטים שעובדים בשכר קרוב לשכר המינימום). בנק ישראל (2015) בדק ומצא כי כאשר בוחנים כיצד התפתח השכר מאז שההסדר נכנס לתוקף מוצאים כי שכר העובדים שלא הפרישו לפנסיה לפני כן גדל בשיעור נמוך משכר העובדים שהפרישו, והפער דומה למלוא גודלן של הפרשות המעסיק. כלומר בפועל העובדים נשאו בחלק הארי של עלות ההסדר, ודאי אם מתחשבים גם בהפרשותיהם הישירות. אם אכן המעסיקים מגיבים להסדר בהאטה בקצב גידול השכר של העובדים, הרי שיחסי התחלופה שמופיעים במחקר זה הינם חסם תחתון בלבד ליחסי התחלופה הצפויים בעקבות ההסדר.

2. חוק פנסיית חובה – רקע והשוואה בינלאומית

רקע

בשנת 2008 הופעל בישראל לראשונה הסדר פנסיית חובה. הרציונל מאחורי פנסיית החובה הינו החשש כי למשקי הבית חסר ידע והבנה לגבי הצורך לחסוך, והיקף החיסכון הנדרש. גם כאשר יש הבנה של הצורך בחיסכון פנסיוני, עלויות עסקה גבוהות בפתחת חיסכון פנסיוני ובקביעת גודלו עלולות לגרום לפסיביות של העובדים. בנוסף, כיוון שמשקי הבית יודעים כי הממשלה תספק להם הכנסה מספקת בתקופת הפרישה (הבטחת הכנסה) הם נוטים לחסוך מעט מדי. לראיה, בשנת 2007, ערב הפעלת הסדר פנסיית החובה, רק כחמישים אחוז מהעובדים במשק הפרישו לפנסיה.

הסדר הפנסיה

הסדר הפנסיה קובע חובת ביטוח פנסיוני לכל עובד. חובת ההפרשה לפנסיה חלה על שכר העובד עד לרמת השכר הממוצע במשק; מכיוון ששכרם של כ-70% מהשכירים במשק נמוך מהשכר הממוצע, עבור עובדים אלה חובת ההפרשה חלה על כל השכר. בעקבות ההסדר גדל אחוז בעלי ההפרשות לפנסיה מכ-50% ל-80%, כאשר למעלה מ-90% מהמצטרפים החדשים לקרנות הפנסיה הם בעלי הכנסות הנמוכות מ-6,000 ש"ח לחודש (בנק ישראל, 2015 והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2014). ערב ההסדר היו מכוסים בפנסיה רק 50% מהעובדים המשתכרים מתחת ל-4,000 ש"ח, לעומת 94% מעובדים המשתכרים מעל 7,000 ש"ח. החל מינואר 2017, הפרשת החובה עומדת על 18.5% (ההסדר הוחל באופן הדרגתי מהפרשה של 2.5% בשנת 2008). שליש מההפרשה לפנסיה מנוכה משכר העובד (6%), ושני שלישים משולמים ישירות על ידי המעסיק (6.5% הפקדות מעסיק, 6% פיצויים) (ספיבק וצמח, 2015).

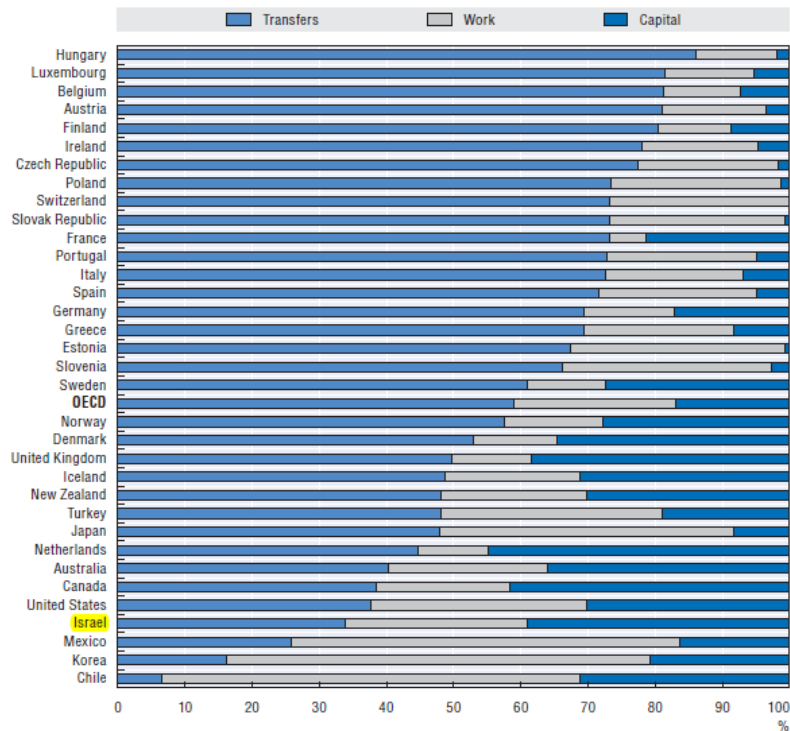
יחס התחלופה

המחקר בודק האם ההפרשה הנוכחית של 18.5% היא נכונה או גבוהה מדי עבור בעלי ההכנסות הנמוכות. שאלת המחקר נבחנת גם דרך יחס התחלופה וגם דרך החלקת התצרוכת של משקי הבית על פני זמן. יחס התחלופה (היחס בין השכר האחרון של הפרט בתקופת העבודה להכנסתו בתקופת הפרישה) ששרר בישראל ערב ההסדר, עבור משקי בית בעלי הכנסות נמוכות (פרטים ששכרם נמוך מסף המס ו/או מפרנסים יחידים), היה קרוב ל-100%, כלומר גם ללא הסדר פנסיית החובה הבטיחו קצבאות הזקנה והשלמת ההכנסה כי הכנסותיהם של משקי בית אלו לא ירדו עם היציאה לפנסיה.

השוואה בינלאומית – הכנסה מפנסיה

השוואה של שיעורי הקצבאות במדינות OECD (איור 1) מראה שבישראל העברות הממשלה מתוך סך מקורות ההכנסה בגילים +65 נמוכות מאוד (33% מתוך ההכנסה של בני +65 הינה מקצבאות, לעומת ממוצע של 59% במדינות OECD). הסדר ההפרשה יקטין עוד יותר את חלק ההעברות בשל הקיצוץ בקצבאות השלמת ההכנסה.

איור 1: מקורות ההכנסה בגילאי +65, שנת 2010 או בסמוך, אחוזים מתוך הכנסת משק הבית ברוטו

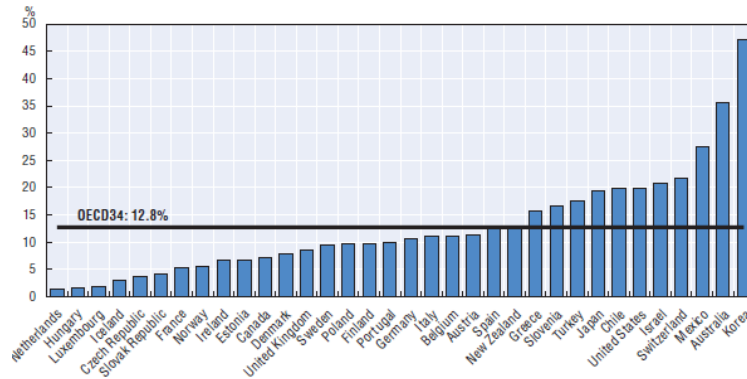


מקור: לוח 2.4 מתוך OECD (2013).

ההשוואה הבינלאומית מראה גם כי שיעור בני ה-65 לפני החלת הסדר פנסיית החובה שחיים מתחת לקו העוני הינו מהגבוהים ב-OECD (21% בישראל לעומת 13% ממוצע OECD, איור 2). אולם, אם מסתכלים על שיעור העוני בקרב בני +65 בהשוואה לשיעור העוני בקרב כלל האוכלוסייה מתקבלת תמונה שונה: שיעור העוני הכולל בישראל הינו 21%, כלומר הוא זהה לשיעור העוני בקרב האוכלוסייה המבוגרת.⁵ הסדר פנסיית החובה, אשר מעביר משאבים מתקופת העבודה לתקופת הפנסיה, רק יגרום לכך ששיעור העוני של האוכלוסייה העובדת יגדל, ויפגע בהחלקת התצרוכת של משקי הבית על פני זמן.

⁵ הכנסת בני +65 ביחס להכנסת כלל האוכלוסייה עלתה בשני העשורים האחרונים בשיעור הגבוה ביותר במדינות OECD. שיעור הפרטים מתחת לקו העוני בישראל עלה, אך שיעור הפרטים בני +65 החיים מתחת לקו העוני ירד.

איור 2: שיעור העוני בקרב בני 65+



קו העוני מוגדר כהכנסה נמוכה ממחצית ההכנסה החציונית המתוקנת. מקור: לוח 2.8 מתוך OECD (2013).

השוואה בינלאומית – הפרשה לפנסיה חובה

בשלוש עשרה מתוך שלושים מדינות ה-OECD קיימת מדיניות של הפרשה לפנסיה לפי חוק, כאשר ההפרשה הממוצעת עומדת על 6.9% מתוך השכר. מדינת ישראל מובילה באחוז ההפרשות לפנסיה לפי חוק (18.5%), אחריה נמצאת אוסטרליה עם שיעור הפרשה בין 9.5%–12% (עם תקרה של פעמיים וחצי השכר הממוצע).⁶ סכום זה משולם באוסטרליה כולו על ידי המעסיק. בדנמרק, המדינה הבאה מבחינת שיעורי ההפרשה לפי חוק, יש מדיניות הפרשה לפנסיה משני סוגים, אחת חובה ואחת בעלת מרכיבים הכרחיים ובעלת מרכיבים הניתנים לבחירה. החובה הבסיסית עומדת על 1% מהשכר, כאשר שלישי מופרש משכר העובד ושני שלישים מהמעסיק. מעשית, עקב התערבות ארגוני עובדים, ההפרשה לפי חוק בפועל היא לצווארון כחול 9%, לצווארון לבן 15% ולעובדי מדינה 12%, כאשר חלוקת ההפרשה היא שלישי על ידי העובד ושני שלישים על ידי המעסיק (כל הסכום עבור עובדי מדינה מופרש על ידי המעסיק). כפי שניתן לראות מלוח 1, ביתר המדינות שיעורי הפרשת החובה הינם כשישה אחוזים ומטה, נמוכים במידה ניכרת משיעורי ההפרשה בישראל.

לוח 1: שיעור ההפרשה לפנסיה חובה במדינות שבהן קיימת הפרשת חובה

שיעור ההפרשה לפנסיה חובה	מדינה
18.5%	ישראל
12%–9.5%	אוסטרליה
12%	דנמרק
10%	צ'ילה
6.5%	מקסיקו
6%	לטביה
6%	אסטוניה
6%	סלובקיה
2.95%	פולין
4.5%–2.5%	שוודיה
2%	נורבגיה

מקור: OECD (2017).

⁶ באוסטרליה, 25% מהאוכלוסייה בני 65 ומעלה. בדנמרק 30%.

3. סקירת ספרות

שני מחקרים ניסו למדוד את יחס התחלופה והחלקת התצרוכת על פני חיי הפרט בעקבות החלת הסדר פנסיית החובה. חשוב לציין כי מחקרים אלו (ברנדר, 2010 ו-OECD, 2013) בוצעו לפני שנת 2017, השנה שבה הועלה שיעור ההפרשה ל-18.5%, וחישוביהם נעשו על כן עבור הפרשות חובה של 14% בלבד. על כן התוצאות בהם מהוות חסם תחתון בלבד ליחסי התחלופה הצפויים בעקבות יישום ההסדר המעודכן. במאמר של ה-OECD חושבו יחסי התחלופה עבור פרטים בעלי שכר ששווה למחצית השכר הממוצע ולפרטים בעלי שכר פי אחד וחצי מהשכר הממוצע. באיור 3 מופיע יחס התחלופה עבור מדינות OECD; ניתן לראות כי בישראל, פרטים שמרוויחים כמחצית מהשכר הממוצע במשק נמצאים ביחס תחלופה של 100%.

איור 3: יחס התחלופה (ברוטו) פרטים בעלי הכנסה של חצי ופי אחד וחצי מההכנסה הממוצעת



מקור: לוח 4.3 מתוך OECD (2013).

לוח 2 מתאר את יחסי התחלופה לנשים וגברים בנפרד, כפונקציה של ההכנסה. היחס מחושב ברוטו ונטו. השוואה של יחסי התחלופה של נשים וגברים מראה כי יחס התחלופה עבור נשים נמוך מזה של גברים (אם כי גם עבורן יחס התחלופה קרוב למאה אחוז). הסיבה העיקרית לכך היא גיל הפרישה המוקדם יותר לנשים מחד גיסא, ותוחלת החיים הארוכה יותר שלהן מאידך גיסא, כך שהפנסיה הנצברת מחולקת על שנים רבות יותר בממוצע. נשים בישראל פורשות לפנסיה 5 שנים לפני הגברים (גיל 62 לעומת 67) ותוחלת החיים של נשים גבוהה ב-4 שנים משל גברים (84.1 לעומת 80.3), כלומר הן צפויות להשתמש בכספי הפנסיה שלהן 9 שנים יותר מהגברים.

לוח 2: השוואה בינלאומית של יחסי תחלופה על פי מגדר והכנסה

הכנסה חציונית	0.5 הכנסה ממוצעת	הכנסה ממוצעת	1.5 הכנסה ממוצעת	
ברוטו				
86.7	103.7	73.4	48.8	ישראל גברים
57.9	71	54.4	48.4	OECD גברים
76.8	93.9	64.8	43.2	ישראל נשים
57.2	70.3	53.7	47.7	OECD נשים
נטו				
95.5	108.5	83.2	59.1	ישראל גברים
69.1	81.7	65.8	59.7	OECD גברים
85.9	98.8	74.7	53	ישראל נשים
68.3	80.9	65	53.8	OECD נשים

מקור: לוח 4.4 מתוך OECD (2013).

בהשוואה ל-OECD עבור הכנסות של 1.5 מהשכר הממוצע, יחס התחלופה בישראל דומה לממוצע ה-OECD. עבור הכנסה ממוצעת ומטה יחס התחלופה בישראל גבוה במידה ניכרת מממוצע OECD (יחס התחלופה אינו נותן כמובן אינפורמציה לגבי גובה הקצבה ביחס ליוקר המחיה, אלא מצביע על ירידה / אי ירידה בהכנסות ביציאה לפנסיה).

יחס התחלופה נטו כמובן גבוה יותר כי מס ההכנסה על פנסיות נמוך יותר, וברוב המדינות לא משלמים ביטוח לאומי על כספי פנסיה (בחלק מהמדינות שבהן משלמים ביטוח לאומי על כספי הפנסיה התשלום הוא חלקי עבור ביטוח מחלה וטיפול לטווח ארוך; בישראל יש תשלום מופחת).

כפי שניתן לראות בלוח 2, עבור בעלי הכנסה נמוכה (מחצית ההכנסה הממוצעת), שבהם עוסק נייר זה, יחס התחלופה נטו עבור גברים גבוה ממאה אחוזים, וגם עבור נשים יחס זה מגיע ל-99 אחוזים, וזאת אף על פי שהן צפויות להשתמש בכספי הפנסיה שלהן במשך תקופה ארוכה יותר.

לוח 3 מציג את יחס התחלופה עם וללא הפנסיה הנצברת (רובד 2). ניתן לראות כי הכיסוי הפנסיוני הניתן על ידי ביטוח לאומי נמוך בישראל מזה שבמדינות ה-OECD. בשנת 2009 הייתה ההוצאה הציבורית בישראל על

פנסיות זקנה ושאיירים בשיעור של 5% מהתוצר המקומי הגולמי, לעומת ממוצע של 7.8% במדינות ה-OECD. גם לאחר תקנון ההבדלים הדמוגרפיים בין ישראל למדינות אירופה והתחשבות בשיעורם הגבוה של צעירים בישראל בהשוואה לאירופה, ההוצאה הציבורית בישראל נמוכה. כמו כן, חלקו של המימון הציבורי בכלל ההכנסות מפנסיה וקצבאות נמוך בישראל מזה שבמדינות אירופה.

לוח 3: השוואה בינלאומית של יחס התחלופה על פי רבדים

	רובד ראשון (ביטוח לאומי)			שלושת הרבדים		
	0.5 הכנסה ממוצעת	הכנסה ממוצעת	1.5 הכנסה ממוצעת	0.5 הכנסה ממוצעת	הכנסה ממוצעת	1.5 הכנסה ממוצעת
ברוטו						
ישראל	44.5	22.2	14.8	103.7	73.4	48.9
OECD	57.4	40.6	34.5	88.9	67.9	58.6
נטו						
ישראל	46.5	25.2	17.9	108.5	83.2	59.1
OECD	65.7	48.7	42.6	100.1	79.5	71.4

מקור: לוח 4.10 מתוך OECD (2013).

לסיכום, מהמאמר של ה-OECD נראה כי שיעור הפרשה לפנסיה של 14% (במקום הפרשה של 18.5% הנהוגה כיום) ייתן יחס תחלופה של למעלה ממאה עבור פרטים בעלי הכנסות נמוכות (מחצית מהשכר הממוצע). אולם, החיסרון המרכזי של מאמר זה הוא חישוב יחסי התחלופה עבור פרטים ולא עבור משקי בית. רוב הפרטים בישראל הם נשואים, ועל כן יהיה נכון יותר לבחון שאלות של החלקת הכנסה, אי-שוויון ועוני במונחים של משק בית ולא של פרט בודד.⁷ בשל היתרון לגודל והצריכה המשותפת, חישוב יחס התחלופה במונחים של משק בית צפוי להגדיל במידה ניכרת את יחסי התחלופה הנאמדים.

⁷ בשנים האחרונות אומנם נרשמת ירידה מונוטונית בשיעור הנשואים בישראל, אולם ירידה זו נובעת בעיקר מדחיית גיל הנישואים. בשנת 2017, 78% מבני העשרים ומעלה היו נשואים, אולם שיעור זה עולה ביותר מעשרה אחוזים אם מודדים את שיעור הנשואים בקרב בני 30 ומעלה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019). מרבית הסימולציות על כן תיערכנה עבור משקי בית נשואים, אולם סימולציה אחת תבוצע עבור משק בית של רווק.

מאמרו של ברנדר (2010) חישב את יחס התחלופה ברמת משק הבית עבור פרטים טיפוסיים לשוק העבודה הישראלי, ומצא כי עבור משקי בית בעלי הכנסות נמוכות, המהווים כשליש מכוח העבודה, יחס התחלופה הצפוי לאור הסדר הפנסיה גבוה מ-140%, כך שהסדר פוגע בהחלקת התצרוכת של משקי בית אלו על פני זמן.⁸ החלקת התצרוכת לנפש סטנדרטית מושפעת גם ממספר הילדים במשק הבית. כאשר הילדים גדלים ועוזבים את הבית התצרוכת לנפש סטנדרטית עולה, כך שההפרשה לפנסיה מעבירה כספים מהתקופה שבה ההכנסה לנפש סטנדרטית נמוכה בשל הילדים המתגוררים בבית לתקופה שבה ההכנסה לנפש סטנדרטית עולה עם עזיבת הילדים את משק הבית. גם תשלומי המשכנתא פועלים בצורה דומה על ההכנסה לנפש סטנדרטית. ברנדר מצא כי כ-50% ממשקי הבית שבהם ראש המשפחה בן 35–44 משלמים משכנתא, אחוז זה יורד ל-43.4% עבור משקי בית שבהם ראש המשפחה בן 45–55, ויורד ל-28.5% בעשור שאחריו. כיוון שתשלומי המשכנתא צורכים נתח ניכר מהכנסת משקי הבית (בין 20%–35% בממוצע מתוך ההכנסה מעבודה), הרי שהם מקטינים עוד יותר את ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית בגילים צעירים.

מסיכום המחקרים, שחושבו עבור שיעורי הפרשה של 14% ו-15%, ניכר כי שיעורי הפרשה אלו יביאו את יחס התחלופה של הפרטים להיות גבוה מאחד, ואת יחס התחלופה של משקי הבית לגבוה עוד יותר. משמעותו של יחס תחלופה גבוה מאחד היא פגיעה בהחלקת תצרוכת על פני זמן, העברה עודפת של משאבים מתקופות חייו המוקדמות של הפרט לתקופות חייו המאוחרות יותר. בפרק 4 מחושבים שיעורי התחלופה של משקי בית טיפוסיים, בדומה לברנדר (2010), תוך שימוש בשיעורי ההפרשה שעודכנו בחוק בשנת 2017, ובהתייחסות למאפייני הסביבה המקרו-כלכלית הנוכחיים (שיעורי צמיחה, תשואה, אינפלציה וכדומה). שיעורי התחלופה מחושבים גם תחת ההנחה שמשק הבית מושך את רכיב הפיצויים תוך כדי תקופת העבודה ואינו חוסך רכיב זה לפנסיה.

⁸ יחסי התחלופה אצל ברנדר (2010) נעשו עבור הפרשה של 15% ועל כן הם מהווים חסם תחתון ליחסי התחלופה תחת המדיניות הנוכחית של 18.5%.

4. חישוב תוואי שכר ותעסוקה עבור משקי בית מייצגים

במחקר זה חישבנו את יחס ההחלפה הצפוי עבור משקי בית מייצגים (ברנדר, 2010) תחת מדיניות ההפרשה הנוכחית. חישוב יחס ההחלפה תלוי במשתנים רבים: שיעורי תשואה על כספי הפנסיה, שיעור האינפלציה הצפוי, שיעור ההיוון, שיעור צמיחת השכר הריאלי ותוחלת חיים. במחקר נלקחו הערכים לפרמטרים אלו על פי הפרמטרים המקובלים בחישובי ה-OECD, ונערכו מבחני רגישות של התוצאות לערכים.

4.1 הגדרה ואפיון של משקי הבית המייצגים

מאפייני משקי הבית המייצגים נלקחו מתוך ברנדר (2010), תוך התאמה של המאפיינים של משקי בית אלו לעשור שחלף מאז ביצוע המחקר. במחקר הנוכחי נתמקד בחמישה משקי בית טיפוסיים: ארבעה משקי בית בעלי תוואי הכנסה נמוך ומשק בית נוסף ממעמד הביניים לשם השוואה. משקי הבית במחקר:

- טיפוס 1: משק בית של זוג + ארבעה ילדים שבו הבעל לא סיים תיכון ופורש בגיל 60, האישה אינה עובדת ושכרו ההתחלתי של הבעל הוא שכר מינימום, 5,300 ש"ח (עם עלייה בשכר של 1% לשנה). משקי בית מסוג זה מהווים מעל ל-20% מהאוכלוסייה העובדת בישראל.
- טיפוס 2: משק בית של זוג + שלושה ילדים שבו לבעל השכלה תיכונית, האישה אינה עובדת ושכרו ההתחלתי של הבעל 6,300 ש"ח (עם עלייה בשכר של 1% לשנה). הגבר פורש בגיל 67. משקי בית מסוג זה מהווים כ-10% מהאוכלוסייה העובדת.
- טיפוס 3: משק בית של זוג + שלושה ילדים שבו שני בני הזוג בעלי השכלה תיכונית, לבעל שכר התחלתי של 6,300 ש"ח, לאישה שכר התחלתי של 5,300 ש"ח, מילד ראשון האישה עובדת 70% משרה ומילד שני 50%. הגבר פורש בגיל 67, האישה פורשת בגיל 62. משקי בית מסוג זה מהווים כ-5% מהאוכלוסייה העובדת.
- טיפוס 4: משק בית של רווק בעל השכלה תיכונית ששכרו ההתחלתי 6,300 ש"ח. פורש בגיל 67. משקי בית מסוג זה מהווים כ-3% מהאוכלוסייה העובדת.
- טיפוס 5: משק בית של שני בני זוג בעלי תואר אקדמי, 3 ילדים, שני בני הזוג עובדים במשרה מלאה, לבעל שכר התחלתי של 10,000 ש"ח ולאישה שכר התחלתי של 7,000 ש"ח. הגבר פורש בגיל 67, האישה פורשת בגיל 62. משקי בית מסוג זה מהווים כ-10% מהאוכלוסייה העובדת.

4.2 הנחות המודל

החישוב מותנה בהנחות רבות שיכולות להשפיע על התוצאות. לצורך הסימולציות נעשה שימוש בשיעורי התשואה שחושבו ב-OECD עבור ישראל.

- שיעורי הפרשה: 18.5%.
- גיל פרישה: 67 לגברים, 62 לנשים.
- תוחלת חיים של גברים בגיל 67: 17.5 שנים.
- תוחלת חיים של נשים בגיל 62: 24.7 שנים.
- שיעור תשואה שנתי ריאלי נטו: 3.1%⁹.
- אינפלציה: 1%.
- שיעור ההיוון: 2.1%.
- שיעור צמיחת השכר: 1.24%¹⁰.

4.3 יחס התחלופה עבור משקי הבית השונים

חישוב יחס התחלופה בין ההכנסה בזמן הפנסיה לבין ההכנסה מעבודה מתבסס על סימולציה של תוואי השכר של חמשת הטיפוסים המתוארים בסעיף 4.1. החישוב נעשה בשלושה שלבים: בשלב הראשון חושב יחס התחלופה הנובע רק מהרובד הראשון של קצבאות הביטוח הלאומי; בשלב השני חושב יחס התחלופה הנובע משילוב של הרובד הראשון עם הרובד השני, בהתחשב בקיזוז האפשרי בקצבת השלמת ההכנסה במקרים הרלוונטיים.¹¹ יחס התחלופה חושב גם ללא רכיב הפיצויים, כלומר עבור שיעורי הפרשה של 12.5% ולא של 18.5%; יחס זה מחושב תחת התרחיש שלפיו העובד משך את כל כספי הפיצויים המגיעים לו במהלך תקופת העבודה. זהו התרחיש הקיצוני ביותר שנועד לתת חסם תחתון ליחס התחלופה (מחקרים אמפיריים מישראל מראים כי משקי בית בעלי הכנסות נמוכות נוטים למשוך את כספי הפיצויים בתדירות גבוהה יותר ממשקי בית בעלי הכנסות גבוהות, על כן חשוב לבחון את יחס התחלופה גם תחת משיכה מלאה של כספים אלו).

חישוב הרובד הראשון – קצבאות הביטוח הלאומי

לקצבאות הביטוח הלאומי יש שלושה מרכיבים עיקריים:

- א. סכום בסיסי אוניברסלי, סכום חודשי קבוע של כ-16% מן השכר הארצי הממוצע עבור פרט יחיד, ו-24% עבור זוג.
- ב. תוספת של 2% עבור כל שנת הפרשה לפנסיה מעבר לעשר השנים הראשונות. תוספת זו לא תעלה על 50% מהסכום הבסיסי.
- ג. קצבת השלמת ההכנסה, אשר מותנית במבחן הכנסה, הינה בגובה 30% מן השכר הממוצע ליחידים ו-40% מהשכר הממוצע לזוגות.

⁹ כולל דמי ניהול.

¹⁰ עבור שני משקי הבית הראשונים (טיפוס 1+טיפוס 2). צמיחת השכר חושבה על פי עלייה של 1% בלבד לשנה.

¹¹ הקצבה תקוזה עבור הכנסות מפנסיה שגובהן מעל 13% מהשכר הארצי הממוצע ליחידים ו-20% לזוגות.

מלוח 4 ניתן לראות שקצבאות הביטוח הלאומי (הרובד הראשון) מספקות יחס תחלופה קרוב ל-100% עבור משקי בית מעוטי הכנסה. טיפוס מספר 1, המהווה כחמישית ממשקי הבית בישראל, מקבל יחס תחלופה של 97% רק מן הרובד הראשון. הטיפוסים השני והשלישי מקבלים יחסי תחלופה באזור ה-70%, גם יחסים אלו נחשבים להולמים אם נלקחות בחשבון העלויות הישירות כתוצאה מהיציאה לעבודה לאורך השנים בשוק העבודה. משקי בית יחידניים מקבלים יחס תחלופה נמוך יותר, בשל העדר היתרון של צריכה משותפת וההבדלים בזכאות בין יחידים לזוגות. משקי בית בעלי הכנסה גבוהה יותר (טיפוס 5) מקבלים יחס תחלופה נמוך למדי מהרובד הראשון, אולם תוצאה זו אינה מפתיעה, והיא אף תואמת את מטרת הרובד הראשון – להגן מפני עוני בגיל הפנסיה (בנוסף, כפי שנאמר בפרק 2, מרבית משקי הבית מטיפוס 5 הפרישו לפנסיה גם לפני החוק).

לוח 4: יחס התחלופה עבור משקי הבית המייצגים

טיפוס	שכיחות באוכלוסייה	יחס תחלופה עם/ללא פנסיה
זוג + ארבעה ילדים. הבעל לא סיים תיכון, פורש בגיל 60, האישה אינה עובדת, שכר התחלתי 5,300 ש"ח	כ-20% מהאוכלוסייה העובדת	יחס תחלופה ללא פנסיה – 97% יחס תחלופה עם פנסיה – 153% יחס תחלופה ללא רכיב הפיצויים – 135%
זוג + שלושה ילדים. לבעל השכלה תיכונית, האישה אינה עובדת, שכר התחלתי 6,300 ש"ח	כ-10% מהאוכלוסייה העובדת	יחס תחלופה ללא פנסיה – 76% יחס תחלופה עם פנסיה – 148% יחס תחלופה ללא רכיב הפיצויים – 125%
זוג + שלושה ילדים. בעלי השכלה תיכונית, 6,300 ש"ח שכר התחלתי לבעל, 5,300 ש"ח שכר התחלתי לאישה, מילד ראשון עובדת 70%, משני 50%	כ-5% מהאוכלוסייה העובדת	יחס תחלופה ללא פנסיה – 69% יחס תחלופה עם פנסיה – 169% יחס תחלופה ללא רכיב הפיצויים – 137%
רווק, השכלה תיכונית, שכר התחלתי 6,300 ש"ח	כ-3% מהאוכלוסייה העובדת	יחס תחלופה ללא פנסיה – 51% יחס תחלופה עם פנסיה – 123% יחס תחלופה ללא רכיב הפיצויים – 100%
שני בני הזוג בעלי תואר אקדמי, 3 ילדים, שני בני הזוג עובדים במשרה מלאה, 10,000 ש"ח שכר התחלתי לבעל, 7,000 ש"ח לאישה	כ-10% מהאוכלוסייה העובדת	יחס תחלופה ללא פנסיה – 26% יחס תחלופה עם פנסיה – 94% יחס תחלופה ללא רכיב הפיצויים – 73%

חישוב הרוכב השני – הכנסה מפנסיה

על מנת לחשב את ההכנסה מפנסיה נערכה סימולציה של הפרשות משקי הבית לאורך כל תקופת חיי העבודה כפי שהוגדרה עבור הטיפוסים השונים. עבור חמשת הטיפוסים הנחנו כי הם מתחילים להפריש לפנסיה בגיל 25, ומפרישים בשיעור הקבוע על פי החוק של 18.5%. הם מסיימים להפריש לפנסיה בגיל 60, או 67¹² בהתאם לתכונות משק הבית המפורטות בסעיף 4.1. ההפרשות לפנסיה נצברות בתשואה שנתית ריאלית (נטו) של 3.1%.

מלוח 4 ניתן לראות שעבור משקי הבית מעוטי ההכנסה, הפרשה לפנסיה בשיעור של 18.5% מביאה אותם ליחסי תחלופה גבוהים במידה ניכרת ממאה אחוזים. כלומר גובה ההפרשה פוגע בהחלקת התצרוכת של משקי בית אלו על פני חייהם. עבור משקי בית אלו נרשמה גם פגיעה בהכנסות המהוונות, שכן פרטים אלו יסבלו מהפסד כספי בגין קיזוז קצבת הפנסיה מהגמלה להשלמת הכנסה שלה הם זכאים (משקי בית מטיפוסים 1 עד 4). משקי בית רבים עם מפרנס יחיד אינם מגיעים לקצבה המינימלית ועל כן זכאים להשלמת הכנסה (גם אם עבדו ברציפות מגיל 25–65) – תחת חוק פנסיה חובה הם יאבדו את זכאותם להבטחת הכנסה¹⁴ (מעל 30% ממשקי הבית העובדים).

חישוב יחס התחלופה נעשה גם תחת ההנחה כי משקי הבית פודים את כל כספי הפיצויים שלהם במהלך תקופת העבודה, כפי שניתן לראות מלוח 4. גם ללא מרכיב הפיצויים, יחס התחלופה נשאר גבוה במידה ניכרת ממאה עבור שלושת הטיפוסים הראשונים.¹⁵

יחס תחלופה גבוה ממאה אחוז מצביע על כך שההכנסות הפנויות של משקי הבית עולות עם היציאה לפנסיה. זאת אינה בעיה כשלעצמה, אלא שעליית ההכנסות באה הן על חשבון ירידת ההכנסות בתקופות שלפני הפנסיה, במיוחד בתקופות שבהן מספר הנפשות הסטנדרטיות במשק הבית גבוה, בגילים 30–60. כאשר הילדים עדיין צעירים ומתגוררים במשק הבית ההכנסה לנפש סטנדרטית נמוכה במידה ניכרת מההכנסה לנפש סטנדרטית בזמן הפנסיה. פגיעה בהחלקת תצרוכת – הקטנת ההכנסות בשנים שבהן ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית נמוכה יחסית והגדלתן בתקופות שבהן היא גבוהה יותר. העיוות בהחלקת התצרוכת גדול עוד יותר אם מכניסים לחישוב את תשלומי המשכנתא בגילים אלו, אשר מקטינים עוד יותר את ההכנסה הפנויה לנפש סטנדרטית.

¹² ארבעת הטיפוסים הראשונים של משקי הבית אינם רוכשים השכלה אקדמית, ועל כן פוטנציאלית הם יכולים להתחיל לעבוד ולחסוך לפנסיה גם בגיל צעיר יותר. התחלת החיסכון בגיל צעיר יותר תגדיל כמובן את שיעורי התחלופה המחושבים.

¹³ חשוב לציין כי יחס התחלופה הצפוי חושב עבור פרטים שחשכו לפנסיה תחת החוק החדש עם כניסתם לשוק העבודה (גיל 25). עבור פרטים שהחלו לחסוך בגיל מאוחר יותר, שיעורי התחלופה יהיו כמובן נמוכים יותר.

¹⁴ פרטים אלו גם לא ייהנו מהטבות המס הפנסיוניות, שכן שכרם נמוך מסף המס (ברנד, 2010).

¹⁵ ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם ממצאיהם של ספיבק וצמח (2015), שמצאו כי משיכת כספי הפיצויים (שהתגברה מאז כניסתם של עובדים עניים למערכת הפנסיה) עתידה להקטין את קצבת הפנסיה שלהם בכ-30% (לעומת פרט אשר אינו מושך את כספי הפיצויים).

כל החישובים נעשו בשיווי משקל חלקי, כלומר בהנחה שהמעסיקים אינם משנים את השכר והתעסוקה בתגובה להסדר. בשיווי משקל מלא, הגידול בתשלומי המעסיק עקב ההפרשה לפנסיה עלול להביא לירידה בשכר (ואף פגיעה בתעסוקה עבור פרטים שעובדים בשכר קרוב לשכר המינימום).¹⁶ בדו"ח מבקר המדינה (2016) מובעת ביקורת על הטיפול בנושא: "אגף שוק ההון ואגף התקציבים לא פעלו לתת מענה לעובדים הנפגעים מההסדר הטומן בחובו פגיעה בהתחלקות ההכנסות של העובדים על פני זמן וגלגול חלק עלות ההסדר של המעסיקים אל העובדים". מחקר של בנק ישראל (2015) מצא כי קצב הגידול בשכרם של העובדים שהיוו את קבוצת היעד של ההסדר (עובדים שלא הפרישו לפנסיה קודם להסדר) הואט בשיעור של כ-4% עד 4.5% (שיעור ההאטה דומה לתוספת ההפרשה של המעסיקים – 4.16% בשנת 2012). כלומר הנטל של תוספת ההפרשה לפנסיה – הן הפרשות העובד והן הפרשות המעסיק – התבטא בירידה בקצב הגידול של הכנסתם הפנויה של העובדים. בניגוד לכוונה המשתמעת ממבנהו הפורמלי של ההסדר, הנטל שלו נפל בסופו של דבר על כתפי העובדים ולא התחלק בינם למעסיקים.

לסיכום, הסדר הפנסיה הנוכחי מייצר הפסד נטו למשקי בית מעוטי הכנסה בשל קיצוץ השלמת ההכנסה ללא תמריצי מס רלוונטיים, ועל כן מגדיל את אי-השוויון במשק. ההסדר יוצר פגיעה בהחלקת ההכנסה הפנויה של משקי בית מעוטי הכנסה לאורך החיים. פנסית החובה פוגעת בקבוצות החלשות בשוק העבודה – בפרטים ששכרם נמוך מסף המס, ו/או מפרנסים יחידים.

4.4 מבחני יציבות להנחות המודל

תוצאות הסימולציות ויחסי התחלופה המחושבים מושפעים מהנחות המודל. על מנת לבדוק את רגישות תוצאות המודל להנחות מובאים בסעיף זה יחסי התחלופה עבור משק בית מטיפוס 1 תחת שינוי בהנחות המודל.

שיעור תשואה שנתי ריאלי נטו

הסימולציות במודל השתמשו בשיעור תשואה של 3.1%. תוצאות המודל רגישות להנחה לגבי שיעור התשואה. כאשר מעלים את שיעור התשואה ל-4%, יחס התחלופה גדל ב-15%. כאשר מורידים את שיעור התשואה ל-2%, יחס התחלופה יורד ב-11%. גם תחת תשואה של 2% בלבד, יחסי התחלופה עבור משקי בית בעלי הכנסות נמוכות גבוהים ממאה אחוז.

שיעור האינפלציה

הסימולציות במודל השתמשו בשיעור אינפלציה של 1%. כדי לבדוק את רגישות המודל להנחה זו, הסימולציות נערכו גם עבור שיעור אינפלציה של 2%, בהתאם ליעד האינפלציה של בנק ישראל. לשינוי זה בשיעור האינפלציה השפעה קטנה על שיעורי התחלופה, שכן הוא משפיע הן על המונה והן על המכנה; יחס התחלופה ירד ב-4%; יחס התחלופה עבור משק בית מטיפוס 1, כמו גם עבור יתר טיפוסים משקי הבית בעלי ההכנסות הנמוכות, עדיין גבוה ממאה אחוז.

¹⁶ בסקירת ספרות בנושא חלוקת הנטל של מיסוי על השכר בין עובדים למעסיקים (Melguizo and Gonzales-Paramo, 2013) נמצא שלמעלה מ-75% מהנטל משתקפים בהפחתת השכר נטו של העובדים. אחוז זה הינו גבוה יותר עבור מיסים שנתפסים כבעלי ערך לעובד (כגון הפרשות לפנסיה). מחקרים מראים כי כיוון שהתשלומים מופרשים ישירות על ידי המעסיק ויש לו מידע מלא על היקף ההפרשה, ההשפעה של תשלומים אלו על השכר נטו צפויה להיות שלילית אף יותר.

שיעור צמיחת השכר במשק

המודל המקורי הניח כי שיעור צמיחת השכר השנתי במשק הוא 1.24%, ואילו שיעור צמיחת השכר של משק בית 1 הוא 1% לשנה בלבד. כדי לבחון את רגישות תוצאות המודל לצמיחת השכר נבדקו ארבעה תסריטים.

- עלייה (ירידה) של 20% בקצב צמיחת השכר סימולטנית גם במשק וגם עבור משק בית 1 צפויה להעלות (להוריד) את יחס התחלופה, הן מהרובד הראשון והן מהרובד השני, באחוזים בודדים בלבד (כ-2%-3% שינוי). יחס התחלופה נשאר גבוה ממאה אחוזים.
- מעניין יותר לבחון את ההשפעה של שינויים בקצב צמיחת השכר של משק הבית, בהינתן שקצב צמיחת השכר במשק ללא שינוי, כלומר שיפור או הרעה בקצב צמיחת השכר של משקי הבית בעלי ההכנסות הנמוכות ביחס לכלל המשק. עלייה של 20% בקצב צמיחת השכר של משק בית מקטינה את יחס התחלופה ב-9%. הורדה של הקצב ב-20% מגדילה את יחס התחלופה באחוז דומה. לשינויים בקצב צמיחת השכר יש השפעה גדולה יותר על השכר בתקופת העבודה מאשר על הצבירה לפנסיה. השינוי במכנה של יחס התחלופה (השכר בטרם הפרישה לפנסיה) גדול מהשינוי במונה (השכר בפנסיה).

5. הצעת מדיניות

השלב האחרון במחקר כולל הצעות למדיניות שמיועדות לשפר את מבנה ההסדר הנוכחי בהקשרים שצוינו לעיל. אופציה ראשונה הינה הפחתת שיעורי ההפרשה באופן גורף, אולם נשאלת השאלה מהו אחוז ההפרשה האופטימלי. אם מטרת ההסדר היא להבטיח יחס תחלופה של מאה אחוזים והכנסה חלקה לנפש סטנדרטית, הרי שעבור השליש הנמוך של האוכלוסייה העובדת שיעור ההפרשה הכולל האופטימלי הוא אחוזים בודדים. אופציה נוספת היא פטור מהפרשה או שיעור הפרשה נמוך יותר עד לרמת שכר מסוימת, בדומה להסכם שנחתם עם העצמאים (שיעור ההפקדה לפנסיה חובה לעצמאים יעמוד על 4.45% עד חצי מהשכר הממוצע במשק, ועל 12.55% מהחלק שמעל מחצית השכר הממוצע במשק).

אופציה שלישית הינה מבנה הפרשות אשר עולה עם הגיל (ולא עם ההכנסה). מבנה זה תואם את העלייה בהכנסה לנפש סטנדרטית על פני גיל אשר מאפיינת את כל טיפוסי משקי הבית. העלייה בהכנסה לנפש סטנדרטית על פני גיל נובעת משלושה גורמים: (א) העלייה בשכר על פני זמן של מרבית העובדים במשק; (ב) הירידה במספר הנפשות במשק הבית כאשר הילדים גדלים ועוזבים את הבית; (ג) הירידה בתשלומי המשכנתא עבור משקי בית מבוגרים. ההמלצה היא כי שיעור ההפרשה יעלה על פני גיל בכמה מדרגות ולא בקפיצה יחידה, על מנת להקטין את התמריץ השלילי להעסקת מבוגרים. כיוון שמשקי בית בעלי הכנסות נמוכות פודים בדרך כלל את כספי הפיצויים, ההצעה היא להשאיר רכיב זה ללא שינוי, ואילו את ההפרשה לפנסיה לדרג על פני זמן: עד גיל 45, הפרשה של 10% (2% מההפרשה תנוכה משכר העובד, 8% על ידי המעסיק; 2% הפקדות מעסיק, 6% פיצויים); בין גיל 45–55 הפרשה של 14% (4% מההפרשה תנוכה משכר העובד, 10% על ידי המעסיק; 4% הפקדות מעסיק, 6% פיצויים); מגיל 55 ועד הפרישה לפנסיה יעלה שיעור ההפרשה ל-18.5% על פי השיעורים הנהוגים היום. הצעה זו שומרת על יחס תחלופה **גבוה מאחד** (אך קרוב לאחד) עבור שלושת טיפוסי משק הבית המתארים משקי בית בעלי הכנסות נמוכות, ותורמת להחלקת ההכנסה של משקי בית אלו. בנוסף, שיעור ההפרשה בגילים צעירים תואם את שיעור ההפרשה המקובל במדינות OECD. יתרון נוסף במבנה הפרשות זה הינו התאמתו לפרטים שהחלו לחסוך בגיל מאוחר, כך שמי שהתחיל להפריש לפנסיה תחת החוק רק בגיל מבוגר יחסוך את השיעורים המקסימליים.

מקורות

1. בנק ישראל (2015), "החלת החובה להפריש כספים לפנסיה והשפעתה על השכר", סקירת ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 139.
2. ברנדר, עדי (2010), "השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", סקר בנק ישראל 84, 87–123.
3. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2014), "חוק הפנסיה והשפעתו על שוק העבודה", מצגת של סיגל זנטי, ראש תחום שכר.
4. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2019), "לקט נתונים לרגל ט"ו באב, תשע"ט".
5. מבקר המדינה (2016), "הסדרי הפנסיה במדינה – דו"ח ביקורת מיוחד".
6. ספיבק, אביה ושחר צמח (2015), "פנסיית החובה בישראל – כיצד השתנה אי השוויון בקרב קשישים", מכון ון ליר בירושלים.
7. Melguizo, A. and J. M. Gonzales-Paramo (2013), "Who Bears Labour Taxes and Social Contributions? A Meta-analysis Approach", *SERIEs* 4, 247–271.
8. OECD (2013), "Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators", OECD Publication, Paris, <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>.
9. OECD (2017), "Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators", OECD Publication, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2017-en.pdf.