

דוח מחקר
אוקטובר 2019



גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה

איתן ששינסקי | רחל זקן



**גיל פרישה
ומנגנוני פרישה גמישים
במערכת הפנסיה**

דוח מחקר

איתן ששינסקי | רחל זקן

אוקטובר 2019

עריכת הטקסט: תמר שקד
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 978-965-519-277-3

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2019
נדפס בישראל, תש"ף/2019

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300867 ; פקס: 02-5300800

הדברים המובאים בדוח מחקר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

תוכן העניינים

7	עורכי המחקר
9	תקציר
13	מבוא
16	פרק 1. המצב הקיים בישראל
22	פרק 2. בעיות במצב הקיים, חסמים והצעות לשיפור
27	פרק 3. חוק גיל הפרישה
29	פרק 4. הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים במדינות נבחרות
31	פרק 5. מתווה לגיל פרישה אחיד והצמדתו לתוחלת החיים
33	פרק 6. חלופה לפי רמת ההכנסה
35	פרק 7. סיכום והמלצות
37	רשימת המקורות

ע ו ר כ י ה מ ח ק ר

פרופ' איתן ששינסקי הוא עמית בכיר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה; מרצה לכלכלה (אמריטוס) באוניברסיטה העברית בירושלים ומפקד הקתדרה למימון ציבורי ע"ש סר אייזיק וולפסון באוניברסיטה.

רחל זקן היא חוקרת במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה; עוסקת בחקר מערכת הפנסיה ושוק העבודה בישראל.

ת ו ד ו ת

גבריאל גורדון – המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד"ר אופיר פינטו – המוסד לביטוח לאומי

ת ק צ י ר

מהדוח האחרון של ארגון OECD עולה שכמחצית ממדינות הארגון נוקטות צעדים להעלאת גיל הפרישה, ובדנמרק, פינלנד, איטליה, הולנד, פורטוגל וסלובקיה כבר התקבלה החלטה להצמידו לתוחלת החיים. זאת ועוד, נכון לשנת 2016 יש פער בגיל הפרישה בין גברים לנשים רק ב־9 ממדינות OECD, וב־6 מתוך 9 מדינות אלו הפער ייסגר עד שנת 2060. המדינות שבהן הפער בין המינים לא צפוי לפי שעה להשתנות הן ישראל, פולין ושווייץ (OECD, 2017). נראה אפוא שהעלאת גיל הפרישה של נשים הוא צעד בלתי נמנע, והצמדתו לתוחלת החיים של כלל האוכלוסייה בישראל היא רק שאלה של זמן.

גיל פרישה, הגיל שבו אדם זכאי לפרוש מעבודתו בשל גילו ולקבל גמלה (בהתקיים תנאים על פי דין או הסכם), עומד היום על 67 לגברים ו־62 לנשים. גיל פרישת חובה, הגיל שבו ניתן לחייב עובד לפרוש מעבודתו בשל גילו, הוא 67 (חוק גיל פרישה, תשס"ד-2004). אומנם החוק אינו אוסר על המשך התעסוקה, אך עיגון הגיל בחוק הוא מעין אות לפרטים לפרוש מעבודתם ולמעסיקים להתכונן, ואף לצפות, לפרישת עובדיהם. כך, הוא יוצר נורמה ומקבע בקרב הפרטים את

תבנית החשיבה שגיל הפרישה הקבוע בחוק הוא הגיל הנכון, ועל פיו יש לפעול. משמעות נוספת, ולא פחות חשובה, של גיל הפרישה הוא ציון המועד שבו אדם מתחיל לקבל קצבת אזרח ותיק מן המוסד לביטוח לאומי. לקצבה זו שני גילאים מזכים: הראשון – גיל הפרישה בחוק, המחייב עמידה במבחן הכנסות; והשני – גיל 70, גיל זכאות ללא תנאי.¹

אף שתוחלת החיים מתארכת, גיל הפרישה נותר קבוע. התארכות זו מגדילה את התקופה שלאחר הפרישה ומובילה לשחיקה בקצבאות הפנסיה ולערעור המאזן הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי. כדי למנוע זאת יש לנקוט צעדים להגדלת החיסכון כגון הגדלת מספר שנות התעסוקה, הגדלת ההפרשות לביטוח לאומי ומקסום התשואה לחיסכון. ועדות אחדות שהוקמו לצורך דיון בהעלאת גיל הפרישה לנשים המליצו על העלאה כזאת, והוועדה האחרונה שדנה בכך, משנת 2016, אף הציעה להצמיד את גיל הפרישה של כלל האוכלוסייה לתוחלת החיים כדי לשמור על יחס מתאים בין מספר השנים בעבודה לבין מספר השנים בפרישה (דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016). כך, עם העלייה בתוחלת החיים יתארך משך התעסוקה, רמת החיסכון הפנסיוני תגדל, ומספר תקופות תשלומי הפנסיה לפורש יקטן.

חוק גיל פרישה משנת 2004 הציג מתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים ל-64, אך בשל התנגדויות רבות הוא לא יצא לפועל. מאחר שלגיל הפרישה יש השפעה ישירה על נשים מבוגרות בעלות הכנסה נמוכה, על המועסקות במקצועות שוחקים או על נשים שנפלטו משוק העבודה, ההתנגדות נבעה מהחשש שהעלאה תדחה את זכאותן לקצבת אזרח ותיק ותגדיל באחת את תחולת העוני בקרב אזרחים ותיקים.

הדרישה להעלאת גיל הפרישה לנשים עולה לעיתים קרובות על סדר היום הציבורי, אך נתקלת בהתנגדויות של ארגונים שמבקשים להגן על קבוצות אלו. ואולם הנתונים מראים כי בישראל אף שגיל הפרישה לנשים עומד על 62, גיל הפרישה הממוצע בפועל גבוה יותר ועומד על 65. בחינה של גיל הפרישה לפי רמת הכנסה מעלה גם כי מי שפורשים מוקדם הם בעיקר בעלי הכנסות נמוכות,

1 גיל הזכאות לקצבה לנשים הוא בהתאם לאריך הלידה. בכל מקרה, עבור מי שנולדה אחרי מאי 1950 גיל הזכאות הוא 70.

בתוכן נשים, ואילו בעלי הכנסות גבוהות מוסיפים לעבוד. כך, האי־שוויון בקרב אזרחים ותיקים הולך ומתרחב, והחשיבות של העלאת גיל הפרישה והמשך התעסוקה בקרב נשים בעלות הכנסות נמוכות גוברת. עם זאת, כדי לסייע לבעלי הכנסות נמוכות שלא יצליחו למצוא את עצמם בשוק העבודה יש לנקוט צעדים משלימים כגון הארכת משך הזכאות לדמי אבטלה והקצאת משאבים להכשרה מקצועית (דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016).

העלאת גיל הפרישה לנשים והמשך התעסוקה יביאו לרווחה גדולה יותר בקרב מרבית הנשים המבוטחות בקרנות הפנסיה החדשות. אישה, שצפויה לחיות כ־32 שנים יותר מגבר באותו גיל, מרוויחה פחות במהלך חייה בשל חוסר רציפות תעסוקתית, יציאה לחופשות לידה, היקפי משרה קטנים יותר והפער בהכנסות בין גברים לנשים. פרישה בגיל צעיר תגדיל גם היא את הפערים בהכנסות, ואלו יתרחבו גם בגיל פנסיה. אומנם העלאת גיל הפרישה שוללת את קצבת האזרחים הוותיקים בפרק הזמן של הדחייה, אך עם המשך התעסוקה, מלבד השכר גדלות ההפרשות לחיסכון הפנסיוני, ובקרנות הפנסיה החדשות – ככל שקרבים לגיל הפרישה התשואה המתקבלת מהחיסכון גדולה יותר אבסולוטית (הודות לגודל הקרן שנצברה בחיסכון). מסימולציה שביצענו, המדמה חיסכון פנסיוני במשך 32, 34 ו־37 שנים, עולה שכל שנת חיסכון נוספת מעבודה מעל גיל 62 מגדילה את קצבת הפנסיה החודשית בלמעלה מ־6%. הסיבה לכך היא שהארכת משך התעסוקה מגדילה את החיסכון ומקטינה את מקדם ההמרה (מספר תשלומי הקצבה). נוסף על כך, בקרנות הפנסיה הוותיקות העלאת גיל הפרישה פותרת את הבעיה האקטוארית, מחזקת את האיתנות של הקרנות ומונעת קיצוץ בקצבאות העמיתים.

בדוח זה אנו סוקרים את השינויים בגיל הפרישה, ממליצים לשאוף לגיל פרישה אחיד לגברים ולנשים ומציעים מתווה מדורג להעלאת גיל הפרישה לנשים ולהצמדתו לתוחלת החיים עד השוואתו לגיל הפרישה של גברים. הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים חשובה מאחר שהיא מונעת דיון מחדש ותדיר והתערבויות פוליטיות לא רצויות. באותה הזדמנות אנו ממליצים לעשות צעדים נוספים שישפרו את מצב הפרטים ומערכות הפנסיה – להעלות את גיל הפרישה המוקדמת ל־62; לבטל את התמריצים לפרישה מוקדמת; להקשיח את התנאים למשיכת כספי פיצויים; ולהרחיב את הזכאות כך שניתן יהיה להפריש לחיסכון פנסיוני בגיל צעיר יותר.

בשני העשורים האחרונים עברה מערכת הפנסיה התעסוקתית בישראל שינויים רבים שמטרתם הייתה חיזוקה וייצובה, מניעת גירעונות אקטואריים והתאמתה לשוק העבודה המשתנה. השינויים כללו מעבר מתוכניות שמגדירות את הזכויות (Defined Benefits; DB) לתוכניות שמגדירות את ההפרשות (Defined Contributions; DC); שינוי הבעלות על קרנות הפנסיה (מבעלות ממשלתית לבעלות פרטית); מתן הטבות מס על הפרשות לחיסכון פנסיוני; הנהגת חובת פנסיה על כלל המועסקים במשק (שכירים ועצמאיים); והסדרת גיל הפרישה בחוק.

אומנם שינויים אלה הביאו לחיזוק מערכת הפנסיה אך נראה שהם אינם מספיקים, והפערים והאי־שוויון בקרב אזרחים ותיקים, בעיקר בין נשים לגברים, עדיין מתרחבים. בישראל ההכנסה הממוצעת של גברים בני 65+ בשנת 2016 עומדת על 9,572 ש"ח, ואילו של נשים בנות 65+ על 5,503 ש"ח; בקרב הגברים, 38% מהכנסותיהם מקורן בעבודה, לעומת 13% בלבד בקרב הנשים (ברודסקי, שנור, ובר, 2017). את הפער בהכנסות לאחר הפרישה ניתן להסביר הן בפערי השכר במהלך שנות העבודה והן במספר שנות העבודה. מחקר שבחן את הגורמים לפערי השכר בין נשים לגברים אף מצא כי נשים עובדות בהיקף משרה קטן יותר מגברים ובמשלח יד וענפים שהשכר הממוצע בהם נמוך יחסית (פוקס, 2017).

בישראל הזכאות לקצבת אזרח ותיק של המוסד לביטוח לאומי נקבעת לפי גיל הפרישה וגיל הזכאות לקצבה. בגיל הפרישה הזכאות לקצבה כפופה למבחן הכנסות אישי, ואילו בגיל הזכאות לקצבה האזרח מקבל קצבת זקנה ללא תנאי. גיל הפרישה לגברים עומד היום על 67, גיל הפרישה לנשים על 62, וגיל הזכאות לקבלת קצבת אזרח ותיק ללא תנאי הוא 70. נוסף על כך, בגיל הפרישה זכאים חברי קרנות הפנסיה הוותיקות (DB) לקצבת פנסיה מתעסוקה.

גיל הפרישה המצוין בחוק מסמן לפרטים לפרוש מתעסוקה ולמעסיקים להתכונן לפרישת עובדיהם. כך למשל, כאשר נחקרים בסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נשאלו על גיל הפרישה הצפוי להם, ענו מרבית הגברים 65-70, ואילו מרבית הנשים ענו 60-64. עם זאת, גברים ונשים כאחד הביעו דאגה שההכנסות לאחר הפרישה לא יאפשרו להם קיום בכבוד, ואמרו כי היו רוצים להמשיך לעבוד גם לאחר גיל הפרישה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012). זאת ועוד, מלבד הקיום הכלכלי, לעבודה בגיל מבוגר יתרונות נוספים – היא מספקת את הצורך בתעסוקה ובחברה, וכן נמצא שלאחר הפרישה גדל הסיכוי לסבול מבעיות בריאותיות (Sahlgren, 2013).

התארכות תוחלת החיים ושינויים בשוק העבודה, כגון כניסה מאוחרת לתעסוקה, מביאים לשינויים ביחס שבין שנות העבודה לשנות הפרישה, מקטינים את הכנסות המבוטחים לאחר הפרישה ומפריים את האיזון האקטוארי של מערכות הפנסיה. לפי תחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תהליך הזדקנות האוכלוסייה צפוי להימשך, וחלקם של בני 65 ומעלה בישראל יעלה מ־11.1% ב־2015 ל־14.3% ב־2040 ול־15.3% בשנת 2065 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016א). מגמה זו מאפיינת מדינות רבות ברחבי העולם, בעיקר מדינות מערביות, ששיעור הילודה בהן נמוך ונטל קצבאות הביטוח הלאומי על כוח העבודה הולך וגדל. על כן המדינות נוקטות צעדים להעלאת גיל הפרישה ולהצמצמתן לתוחלת החיים אגב שמירה על אחידות בין גברים ונשים. נציין שמכלל מדינות OECD ישראל, פולין ושווייץ הן המדינות היחידות שטרם אומץ בהן מתווה להאחדת גיל הפרישה של נשים וגברים (OECD, 2017).

בחינה של ממוצע שנות חיים בריאות לגברים ונשים שנערכה ב־2016 מצאה שאף על פי שממוצע תוחלת החיים של נשים גבוה בכ־3 שנים מזה של גברים, ממוצע שנות חיים בריאות בלידה בקרב גברים גבוה ב־0.3 שנים מנשים.² כן נמצא שממוצע תוחלת חיים בריאים בגיל 65 דומה לגברים ולנשים, ועומד על 10.5 ו־10.4, בהתאמה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016ג). נתונים אלו מאששים את הצורך באחידות בגיל הפרישה בין גברים לנשים אף על פי שתוחלת החיים הכללית של נשים גבוהה מתוחלת החיים הכללית של גברים.

בישראל תוחלת החיים היא מהגבוהות בעולם, ואילו גיל הפרישה של נשים נמוך במיוחד, כך שהחיסכון הפנסיוני שלהן נפגע. זאת ועוד, מאחר שנשים בעלות הכנסה נמוכה פורשות מוקדם אף יותר, הפערים בהכנסות בין בני 65 ומעלה ליתר האוכלוסייה מתרחבים. כך, בשנת 2017 עמד שיעור העוני בישראל על 18%, ואילו בקרב בני 65 ומעלה הוא הגיע ל־20% (OECD, 2019).

אם כן, נשאלת השאלה מדוע נשמר הפער בגיל הפרישה בין גברים לנשים. למעשה, לצורך הגדלת החיסכון הפנסיוני בכלל, ושל נשים בפרט, יש לעודד את המשך התעסוקה במקום לשמר דפוסים שפוגעים ביכולתן להתקיים בכבוד לאחר הפרישה. בחוק גיל פרישה, תשס"ד–2004, נקבע כי גיל הפרישה לגברים הוא 67 ולנשים 62 ונכלל בו מתווה להעלאת גיל הפרישה לנשים ל־64. ואולם עד

2 ממוצע שנות חיים בריאות הוא מספר השנים הממוצע אשר אדם צפוי לחיות ללא בעיה שמפריעה לו בחפוקדו.

כה, עקב התנגדויות רבות של ארגונים חברתיים וגורמים פוליטיים, יישום המתווה הוקפא. החשש הוא שהעלאה כזאת תביא למצב שבו נשים שנפלטות מהעבודה בגיל מוקדם ייפלו בין הכיסאות וייוותרו ללא הכנסה, מעבודה או מקצבאות זקנה ופנסיה, עד הגעתן לגיל הפרישה.³ בניסיון להתמודד עם חסמים אלו הוקמו כמה ועדות שישבו על המדוכה והמליצו בסופו של דבר על העלאת גיל הפרישה לנשים ועל גיל פרישה אחיד לשני המינים.⁴ הוועדה האחרונה שדנה בנושא הציעה מתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים לגיל 65 עד שנת 2028 ולהצמדתו לתוחלת החיים אגב שמירה על יחס קבוע בין שנות עבודה לשנות פנסיה (דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016).

ההצעה שאנו מביאים במסמך זה מספקת רובד נוסף להבטחת האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, שהשינויים הדמוגרפיים, ובהם הזדקנות האוכלוסייה והתמורות בשוק העבודה, מעמידים אותה בסכנה. תחזיות אקטואריות מלמדות שמשנת 2026 התשלומים שהמוסד לביטוח לאומי צריך לעמוד בהם צפויים להיות גבוהים מהתקבולים, כך שיתעורר הצורך להשלים את תשלומי הקצבאות מהקרן, וזו תתרוקן בשנת 2045 (המוסד לביטוח לאומי, 2017). בשנת 2017, נתח התשלומים לקצבאות אזרחים ותיקים ושארים עמד על 38% מכלל ההוצאות על גמלאות של הביטוח הלאומי, והעלאת גיל הפרישה המסמן את הזכאות לקצבת אזרחים ותיקים תקל את נטל התשלומים ותביא לחיזוק המצב הפיננסי של המוסד. כמו כן, צעד זה יחזק את קרנות הפנסיה הוותיקות וימנע את קיצוץ הקצבאות של העמיתים.

בתחילת המסמך נציג את המצב בישראל, את הנתונים והמגמות הנוגעים לגיל הפרישה הרשמי, גיל הפרישה בפועל ולפי רמת הכנסה, את הבעיות ואת החסמים לשינוי. לאחר מכן נסקור את הדרכים להצמדת גיל הפרישה במדינות נבחרות, ולבסוף נציע מתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים והצמדתו לתוחלת החיים של כלל האוכלוסייה בישראל.

3 לאחר שפורסמו המלצות הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים (ספטמבר 2016) חברי כנסת וארגונים מתחו עליהן ביקורת. למשל, בדיון דחוף בנושא שזימנה יו"ר הוועדה למעמד האישה, ח"כ עאידה תומאסלימאן (נובמבר 2016), או בדיון בוועדת הכספים מ"8 במאי 2017. כמו כן, הוגשו הצעות חוק שהתייחסו לבעיות אלו, למשל הצעת חוק גיל פרישה (תיקון) - העלאת גיל הפרישה לנשים וקביעת צעדים תומכים לנשים בגילאי העבודה), התשע"ח-2018.

4 ועדה נתניהו בשנת 2000, ועדת ניסן בשנת 2011 והוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים בשנת 2016.

המצב הקיים בישראל

פרק 1

גיל פרישה רשמי וגיל פרישה ממוצע בפועל

בגיל הפרישה הרשמי (62 לנשים ו-67 לגברים) ניתן לפדות קצבת אזרחים ותיקים מביטוח לאומי בכפוף לעמידה במבחן הכנסות, ובגיל 70 ללא תנאי.⁵ כמו כן, בגיל 67, גיל פרישת חובה, המעסיק רשאי להפסיק את העסקת העובד – גברים ונשים.

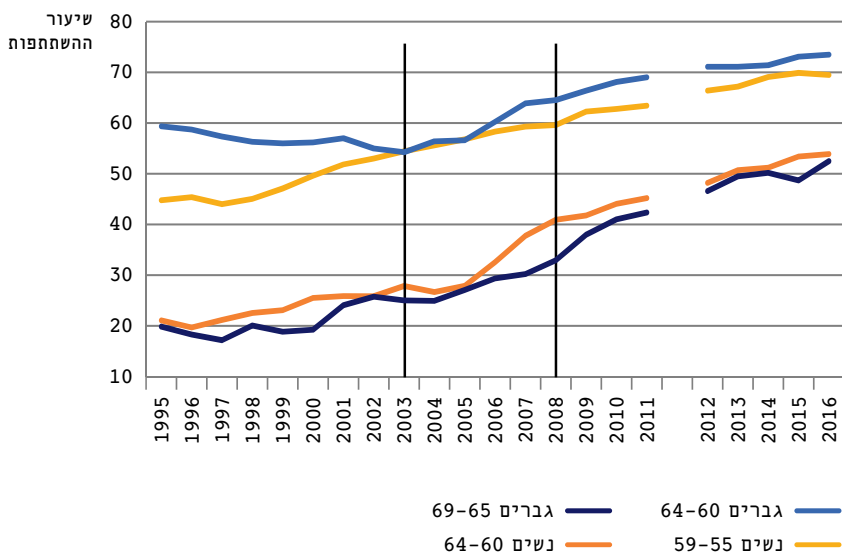
בהשוואה למדינות OECD גיל הפרישה הרשמי לגברים בישראל גבוה מהחציון, העומד על 64.8, ואילו גיל הפרישה הרשמי לנשים בישראל נמוך מהחציון, העומד על 63.4.

גיל הפרישה בפועל מושפע מגורמים כגון מצב בריאותי וחיים אישיים ומגיל הפרישה הרשמי הקבוע בחוק. מחקרים שבחנו את הקשר בין גיל הפרישה הרשמי לתעסוקת מבוגרים מצאו קשר חיובי ביניהם. באוסטריה ובהונגריה העלאת גיל הפרישה המוקדמת הגדילה את שיעור התעסוקה ואת נטייתם של העובדים לדחות את הפרישה (Cseres-Gergely, 2014; Manoli and Weber, 2016). בישראל, בעקבות העלאה מדורגת של גיל הפרישה בשנת 2004, גדל שיעור ההשתתפות של מבוגרים בכוח העבודה, והעלאה זו גם תרמה להגדלת ההכנסות בקרב מבוגרים ולצמיחת המשק בעשור האחרון (בנק ישראל, 2017). תרשים 1 מציג את הגידול בשיעורי ההשתתפות של מבוגרים בעבודה בשנים 1995-2016: בקרב נשים בגילים 55-59 עלה שיעור ההשתתפות מ-45.8%

5 גיל הפרישה וגיל הזכאות לקצבת אזרח ותיק לנשים משתנה לפי תאריך הלידה: למי שנולדה אחרי מאי 1947 גיל הפרישה הוא 62, ולמי שנולדה אחרי מאי 1950 גיל הזכאות ללא תנאי הוא 70.

ל-63.4% בשנת 2011, ובקרב נשים בגילים 60-64 מ-19.7% ל-45.2% בשנת 2011.⁶ יתרה מזו, נמצא כי בשנים 2009-2005, טווח השנים שבו עלה גיל הפרישה, עלתה התעסוקה של נשים בגילים 60-61 בכ־9 נקודות האחוז, ותעסוקת גברים בני 65-66 בכ־17 נקודות האחוז (בנק ישראל, 2018).

חרשים 1
ההשתתפות של מובגרים בעבודה
גברים ונשים, 1995-2016 (%)



מקור: בנק ישראל, 2017.

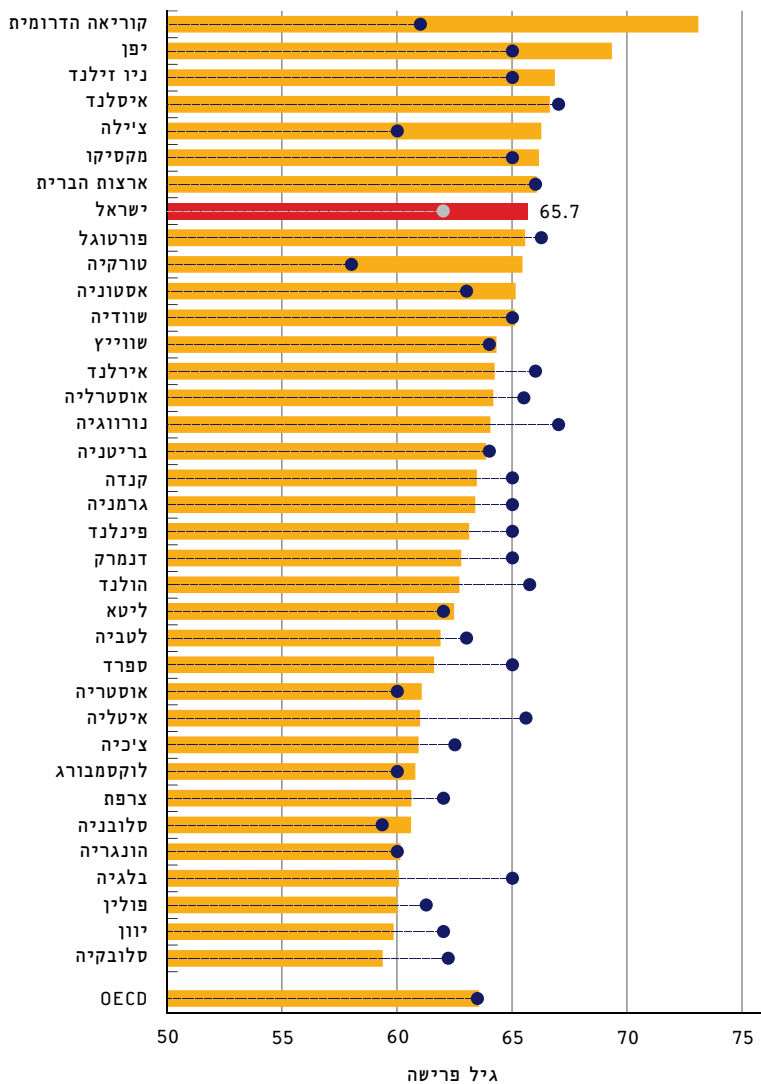
6 ההשוואה היא בטווח השנים 1995-2011 מאחר שבשנת 2012 היה שינוי בסקר כוח אדם ורצף הסדרה הופר. ראו בנק ישראל, 2017.

על פי חישובי OECD, המבוססים על השינוי בשיעור הכניסות והיציאות מכוח העבודה במשך חמש שנים, ממוצע גיל הפרישה בפועל של נשים בישראל עמד על 65.7 (שנת 2015).⁷ אומדן שלנו, המבוסס על חודשי עבודה בפועל של נשים בשנה האחרונה, מראה כי באותה שנה ממוצע גיל הפרישה בפועל של נשים עמד על 65. כך או כך, ממוצע גיל הפרישה בפועל של נשים גבוה מגיל הפרישה בחוק.

תרשים 2 מציג את ההבדלים בין גיל הפרישה הממוצע בפועל לגיל הפרישה בחוק בקרב נשים במדינות OECD. בהסתמך על נתוני הארגון, בישראל ממוצע גיל הפרישה בפועל גבוה מגיל הפרישה בחוק בפער גבוה יחסית למדינות OECD, והוא עומד על 3.8 שנים (לעומת 0.1, ממוצע OECD). ניתן לראות שבמרבית המדינות גיל הפרישה בחוק גבוה מגיל הפרישה בפועל או דומה לו. נשאלת אפוא השאלה מדוע חוסר ההתאמה בין גיל הפרישה בפועל לגיל הפרישה הרשמי בישראל כה גדול. סביר להניח שהמצב הכלכלי והחברתי מוביל לכך שנשים יישארו בשוק התעסוקה, וכך גיל הפרישה בחוק נותר מאחור והופך כמעט ללא רלוונטי, אלא לצורך מתן הקצבה. אי-התאמה זו בין החוק למציאות, שמקורה בעיקר מהמשך תעסוקה של בעלות הכנסה גבוהה, מצריכה אפוא שינוי שישפיע על בעלות הכנסה נמוכה, ישפר את מצבן ויסייע הן לצמצום הפערים בהכנסות לאחר הפרישה והן לחיזוק קרנות הפנסיה והמוסד לביטוח לאומי.

7 ממוצע גיל הפרישה בפועל הוא ממוצע גיל היציאה משוק התעסוקה ב־5 השנים הקודמות. חישוב היציאות משוק התעסוקה נאמד כהפרש בין שיעור ההשתתפות בשוק התעסוקה בתחילת התקופה לבין שיעור ההשתתפות של אותה קבוצה 5 שנים אחר כך. החישוב נעשה עבור קבוצות גיל של 5 שנים מגיל 40 ומעלה.

חרשים 2
גיל פרישה רשמי וגיל פרישה ממוצע בפועל;
נשים במדינות OECD, 2012-2017

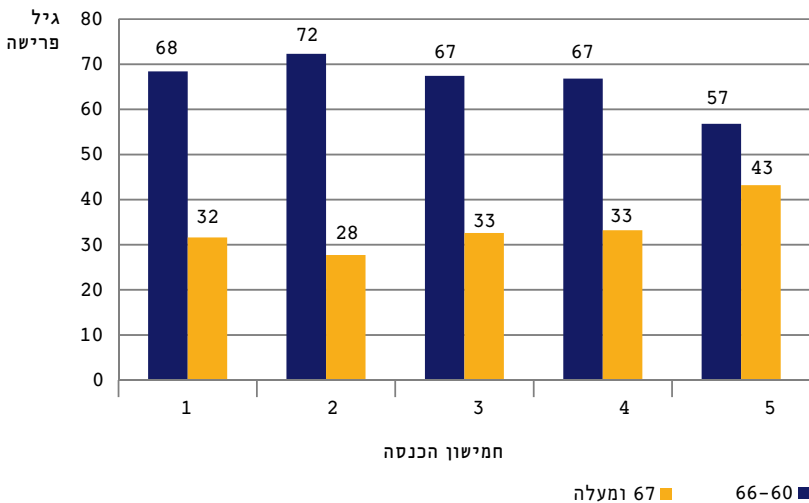


מקור: OECD, 2017

גיל פרישה ממוצע בפועל לפי רמת הכנסה

לשם בדיקת דפוסי הפרישה לפי רמת הכנסה בדקנו כ־20,000 פרטים בגילים 60-72, בשנים 2012-2015, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מבדיקה זו עולה כי בעלות הכנסה גבוהה במיוחד נוטות לפרוש בגיל מאוחר יותר (תרשים 3). בקרב בנות החמישון העליון 43% פורשות לאחר גיל 67. לעומת זאת, בקרב בנות החמישון השלישי והרביעי 33% פורשות לאחר גיל 67, ואילו בקרב החמישון הראשון והשני, 32% ו־28%, בהתאמה. נציין כי בגילים 70-72 המצב מתהפך, ושיעור גבוה יותר בקרב בעלות הכנסה הנמוכה מוסיפות לעבוד (לוח 1).

תרשים 3
גיל פרישה ממוצע
לפי חמישוני הכנסה; נשים, 2015



מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 1
גיל פרישה ממוצע
לפי חמישוני הכנסה, 2015 (%)

5	4	3	2	1	כלל הפורשים	
25.2	33.3	32.9	35.7	37.1	32.7	63-60
19.5	24.1	24.2	24.4	24.1	23.2	66-64 כלל הפורשים
47.6	38.4	37.7	32.5	27.6	37.1	69-67
7.7	4.2	5.2	7.3	11.3	7.0	72-70
6.6	8.1	7.6	5.4	5.1	7.2	בגיל 60
9.6	8.6	9.0	11.7	11.4	10.1	בגיל 62
33.5	40.3	39.5	44.2	43.1	40.9	63-60 נשים
23.2	26.4	27.8	28.2	25.3	26.5	66-64
39.0	31.3	29.8	23.4	22.3	28.0	69-67
4.2	1.9	2.8	4.2	9.3	4.6	72-70

מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

פרק 2

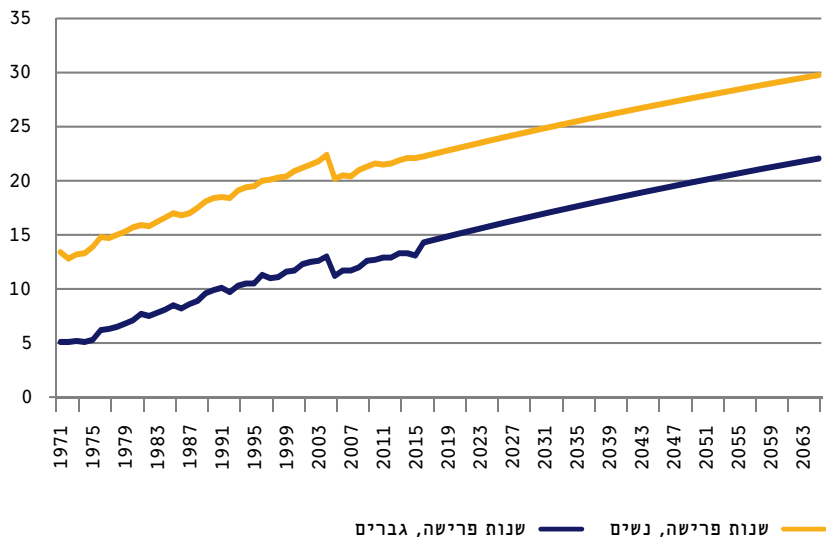
בעיות במצב הקיים, חסמים והצעות לשיפור

שינויים דמוגרפיים

הודות לשינויים המדעיים והטכנולוגיים תוחלת החיים הבריאים מתארכת, ואנשים מוסיפים לתפקד טוב בגיל מאוחר יותר. כדי להתמודד עם השלכות אלו של הזדקנות האוכלוסייה יש צורך לפעול לשינוי דפוסי העבודה בגיל המבוגר. קצבאות הפנסיה התעסוקתית מוצמדות כיום לתוחלת החיים באמצעות מקדם המרה הקובע את מספר התשלומים שיקבל הפורש במהלך שנות פרישתו. לעומת זאת, קצבאות הביטוח הלאומי אינן מוצמדות לתוחלת החיים, ולכן הן חשופות לשינוי מצד גורמים פוליטיים ולתמורות במצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי. הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים תחזק את האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי, תמנע את שחיקת הקצבאות, תפחית את הנטל על העובדים (הגדלת ההכנסות מדמי הביטוח הלאומי) ותגדיל את החיסכון הפנסיוני של בעלי הכנסות נמוכות בכלל ושל נשים בפרט. עם זאת, בטווח הקצר, מאחר שהעלאת גיל הפרישה תכביד על נשים מבוגרות שתכננו לפרוש בגיל הפרישה הנוכחי, יש לנקוט צעדי מדיניות משלימים שיקלו את ההתמודדות שלהן עם השינוי (הארכת הזכאות לדמי אבטלה, מס הכנסה שלילי, הכשרות ועוד).

לפי התחזית הבינונית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תוחלת החיים של גברים בישראל בשנת 2065 תגיע ל־89.1 ושל נשים ל־91.8 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016ב). ללא שינוי בגיל הפרישה תגדל תקופת הפרישה ב־8 שנים בתוך כ־50 שנה – מ־14 ו־22 שנים בשנת 2016 ל־22 ו־30 שנים בשנת 2065, לנשים וגברים בהתאמה (תרשים 4). התארכות תוחלת החיים, ובעקבותיה התארכות תקופת הפרישה, תוביל לכך שעלות הקצבאות לאזרחים ותיקים והקצבאות לסייעוד תגדל. גם קצבת הפנסיה מתעסוקה תושפע, והיא תישחק לנוכח חלוקת החיסכון למספר רב יותר של תקופות תשלום.

4 חרשים
מספר שנים בפרישה;
גיל פרישה - 67 לגברים ו-62 לנשים,
2063-1971



מקור: עיבוד המחברים על בסיס נחוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016.

האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי

לפי תחזיות המוסד לביטוח לאומי, משנת 2026 סך התשלומים לגמלאות צפוי להיות גבוה מהתקבולים. משנה זו ואילך יצטרך המוסד להשלים את תשלומי ההתחייבות מפירעונות האג"ח (הקרן), ובשנת 2045 הקרן תתרוקן (ביטוח לאומי, 2017). חישוב מראה כי העלאת גיל הפרישה לנשים בשנה אחת תוביל בסוף התהליך להפחתה של 550 מיליון ש"ח מתשלומי הקצבאות של הביטוח הלאומי בישראל (דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016).

כמו כן, ניסיון העבר מראה שההחלטה להעלות את גיל הפרישה בשנת 2004 הביאה לגידול בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה ותרמה לצמיחה במשק (בנק ישראל, 2017).

איתנות פיננסית של המבוטחים

לפי שיטת קרן הפנסיה הצוברת, פרישה בגיל מוקדם מקצרת את תקופת החיסכון, ובעקבות זאת גובה הקצבאות המתקבלות לאחר הפרישה מצטמצם. יתרה מזו, ככל שמתקרבים לגיל הפרישה התשואה המתקבלת מהחיסכון גדולה יותר אבסולוטית, ואיתה גדלה חשיבותה של כל שנת עבודה נוספת. לוח 2 מציג נתונים של סימולציה המדמה חיסכון פנסיוני במשך 32, 34 ו-37 שנים. הלוח ממחיש כיצד כל שנת חיסכון נוספת מעבודה, מעל גיל 62, מגדילה את קצבת הפנסיה החודשית ביותר מ-6%, משום שמלבד הגידול האבסולוטי בחיסכון, ככל שפורשים מאוחר יותר כך מספר הקצבאות (מקדם ההמרה) קטן יותר.⁸

לוח 2

קצבת פנסיה וחיסכון צבור לפי גיל פרישה (בש"ח); נשים

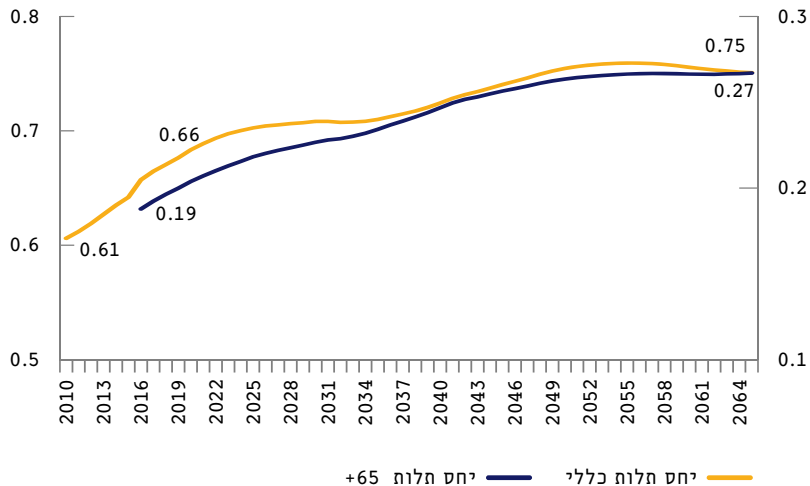
חיסכון צבור	קצבת פנסיה	גיל פרישה
911,704	3,820	62
957,275	4,073	63
1,004,064	4,339	64
1,052,089	4,620	65
1,101,369	4,916	66
1,151,922	5,226	67

8 החישוב נעשה על פי ההנחות האלה: תחילת חיסכון בשנת 2016 לפי שכר ממוצע, תשואה בגובה 3.74% ועליית שכר בשיעור שנתי של 1.5%.

יחס התלות

הרכב הגילים באוכלוסייה במדינה נבחנת מעיד על פוטנציאל התעסוקה בה. בדרך כלל מחלקים את האוכלוסייה לשלוש קבוצות גיל 0-14, 15-64 ו-65 ומעלה. חלוקה זו היא שרירותית, מאחר שמעטים הצעירים העובדים בגילים 15-19, ואילו רבים מבני ה-65 ומעלה מוסיפים לעבוד. יחס התלות הדמוגרפי הוא מדד שמחושב על פי היחס בין הקבוצות התלויות (0-14 ו-65+) לבין הקבוצה בגילים 15-64. ככל שיחס התלות גדול יותר, כך גדל הנטל על גילאי העבודה (יותר נתמכים), כפי שמוצג בתרשים 5. לפי התחזית הבינונית של האוכלוסייה בישראל, בשנים 2010-2017, בעקבות התארכות תוחלת החיים, עלה יחס התלות מ-0.61 ל-0.66, והוא צפוי לעלות עוד ל-0.75 עד שנת 2065 (כלומר, 1.33 בגיל עבודה על כל תלוי). הציר הימני בתרשים מציג את יחס התלות בין בני 65 ומעלה לבין בני 15-64.

תרשים 5
תחזית יחס תלות דמוגרפי, 2010-2064



מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הרכב האוכלוסייה בישראל הוא ייחודי, מאחר שיש אוכלוסיות ששיעור התעסוקה בהן נמוך במיוחד - חרדים וערבים. למרות זאת, בתרשים 6 מוצגת הירידה המתמשכת ביחס התלות הכלכלי, כלומר היחס בין האוכלוסייה התלויה לאוכלוסייה המועסקת, בשנים 1999-2017. מספר האנשים התלויים למועסק יורד לאורך הזמן: בשנת 1990 היו 2.14 תלויים למועסק, ובשנת 2017 היחס ירד ביותר מ-25% ל-1.55 תלויים למועסק. אומנם השינויים הצפויים בשוק התעסוקה וההצטרפות הגוברת של חרדים וערבים לכוח העבודה אמורים לשפר את יחס התלות, אבל לאור הגידול בחלקם באוכלוסייה הירידה ביחס עלולה להתקזז. ואולם להעלאת גיל הפרישה תהיה השפעה חיובית בלבד על יחס התלות, ומספר המועסקים יגדל ויתרום לירידתו.

תרשים 6
יחס תלות כלכלי,
מועסקים ולא-מועסקים (כולל ילדים), 1990-2017



מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

חוק גיל פרישה

מטרתו של חוק גיל פרישה 2004 הייתה לקבוע כללים אחידים לעניין גיל הפרישה מעבודה ולהחלת כללי זכאות לקצבת אזרחים ותיקים. לפי החוק, הגיל שניתן בו לפרוש לגמלאות או לקבל קצבת אזרח ותיק, בכפוף למבחן הכנסות, עומד על 67 לגברים ו־62 לנשים. גיל פרישת חובה, הגיל שבו מעסיק רשאי לחייב עובד לפרוש, הוא 67. אומנם אפשר להמשיך לעבוד לאחר גיל פרישה, אך לחוק יש השפעה על ההתנהגות, והוא יוצר נורמה שלפיה פועלים הן העובדים והן המעסיקים. אבן דרך נוספת מבחינת המוסד לביטוח לאומי היא גיל הזכאות לקבלת קצבת אזרח ותיק ללא תנאי, גיל 70.

החוק הציג מתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים ל־64, אך עקב התנגדויות רבות הוא לא יצא לפועל. בקרב המתנגדים עלה החשש שהעלאה כזאת תשפיע ישירות על נשים מבוגרות בעלות הכנסה נמוכה, על מועסקות במקצועות שוחקים או על לא־מועסקות, ובעקבות זאת תחולת העוני בקרב אזרחים ותיקים תגדל. ב־2018 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שמבקשת להעלות את גיל הפרישה לנשים ובד בבד מציעה צעדים משלימים כגון הכשרות מקצועיות, התייחסות למקצועות שוחקים, שינויים בחוק הבטחת הכנסה ובחוק ביטוח לאומי והגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה.⁹ ואולם הצעה זו בעייתית, שכן מלבד הצורך בתקצובה, בהגדלת מספר ימי קצבת האבטלה לבנות 55 ומעלה יש תמריץ שלילי לעבודה.

לצורך התמודדות עם הבעייתיות שבמקצועות שוחקים הוקמה בשנת 2007 במימון המדינה "קרן מעגלים", שתפקידה לסייע לעובדים שעוסקים במקצועות אלו ומעוניינים לעבור מסלול הכשרה, שדרוג או הסבה במימון מלא של הקרן. הזכאים הם גברים ונשים בגילאי +50, עד שנתיים לפני גיל פרישת חובה, אשר מועסקים לפחות 7 שנים במקצוע שוחק לפי קריטריונים שהוגדרו. ואולם החרגת גיל הפרישה למקצועות שוחקים בעייתית לנוכח הקושי להגדיר מהו מקצוע שוחק. דומה שההגדרה שהצעת החוק האחרונה (2018) משתמשת בה: "מקצוע שהעבודה בו מתאפיינת בשחיקה פיזית או מנטלית ניכרת", שרירותית

9 הצעת חוק גיל פרישה, 2018, לעיל הערה 3.

למדיי ועלולה להוביל לדרישה מצד עובדים במגוון מקצועות להכרה במקצוע שלהם כשוחק.

כאמור, התארכות תוחלת החיים, הגידול בתקופת הפרישה והשינויים בהרכב האוכלוסייה, המשתקפים ביחס התלות, דורשים שינויים שיובילו לאיתנות הפיננסית של מערכת הביטוח הלאומי ולאיתנות הפיננסית של המבוטחים. אומנם נדרשת התייחסות מיוחדת לאוכלוסיות הנשים הפגיעות להעלאת גיל הפרישה, אבל תוחלת החיים שלהן תתארך גם כן, כך שהצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים היא צעד בלתי נמנע לכלל האוכלוסייה. ככל שהעלאת גיל הפרישה וההצמדה לתוחלת החיים תיעשה מוקדם יותר, כך תתאפשר הדרגתיות רבה יותר בביצוען. את הדרכים להעלאה כזאת ניתן ללמוד ממדינות מפותחות אחרות שכבר החלו ליישמה.

הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים במדינות נבחרות

ניתן לנקוט שתי דרכים עיקריות להצמדה אוטומטית של גיל הפרישה לתוחלת החיים. הראשונה קובעת מספר שנים אחיד לפרישה, כך שעם העלייה בתוחלת החיים עולה מספר שנות העבודה וגיל הפרישה נדחה בהתאם; והשנייה קובעת יחס בין שנות העבודה לשנות הפרישה, כך שהעלייה בתוחלת החיים מתחלקת בין עבודה לפרישה. יתרונה של השיטה השנייה בכך שהיא יוצרת שוויון בין הדורות, ולכל שנתון שיעור דומה של שנים בפרישה מסך תוחלת החיים הממוצעת של שנתון זה.

מחקר שסקר שלוש שיטות להצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים – דמוגרפית, חברתית וכלכלית – והסתמך על העקרונות של ניקולס בר (Barr, 2013) מצא כי השפעתן על גיל הפרישה דומה (Jukka, Määttänen, and Valkonen, 2014). לפי המנגנון הדמוגרפי, גיל הפרישה נקבע על פי יחס שנות עבודה לשנות פרישה; המנגנון החברתי מביא בחשבון את מספר שנות הבגרות; והמנגנון הכלכלי את מספר שנות העבודה במשך החיים. לפי בר, יש לבצע הצמדה אוטומטית של גיל הפרישה לתוחלת החיים אגב התאמה לתאריך הלידה וכן לבצע שינויים תכופים ומדורגים בגיל הפרישה כדי למנוע הבדלים משמעותיים בין שנתונים צמודים ולהפחית לחצים פוליטיים.

בשנים האחרונות החלו מדינות רבות להצמיד את גיל הפרישה לתוחלת החיים. בדנמרק, למשל, הוחלט בשנת 2015 לאמץ מדיניות כזאת, וגיל הפרישה צפוי לעמוד על 68 עד שנת 2030 (City of Copenhagen, 2019). התחזיות מראות שצעד זה ישמור על מערכת פיננסית מאוזנת וחוב לאומי נמוך מ-60% (Hermansen, 2019). כך, גם קרן המטבע העולמית ממליצה לגרמניה, בלגיה וסלובניה לאמץ מנגנון אוטומטי להצמדת תוחלת החיים לגיל הפרישה בד בבד עם צעדים להגברת התעסוקה, לצורך הפחתת שיעור העוני בקרב אזרחים ותיקים (IMF, 2019a; 2019b).

בפינלנד, במטרה לעודד את דחיית גיל הפרישה בפועל, הוחלט בשנת 2017 להעלות באופן הדרגתי (חודשיים בכל שנה) את גיל הפרישה מ-63 ל-65 ולאחר מכן להצמידו לתוחלת חיים. כדי להבטיח את האיתנות הפיננסית של המערכת יופעל משנת 2025 מנגנון אוטומטי השומר על יחס קבוע בין שנות עבודה לשנות

פרישה. לפי מנגנון זה, על כל עלייה של שלושה חודשים בתוחלת החיים יעלה גיל הפרישה בחודשיים, ומקדם ההמרה ישתנה בהתאם (Kautto, 2017). גם בהולנד התקבלה החלטה שלאחר שב־2024 גיל הפרישה יגיע ל־67, הוא יקושר אוטומטית לתוחלת החיים. על כל שינוי כזה תימסר לציבור הודעה חמש שנים מראש (OECD, 2017; AOW, 2019).

הצמדה זו של גיל הפרישה לתוחלת החיים כפי שנעשתה בפינלנד מחושבת על ידי מומחים לפי היחס 1:2 (Vogel and Börsch-Supan, 2017). כך, על כל שנה וחצי של עלייה בתוחלת החיים גיל הפרישה עולה בשנה. הרציונל של יחס זה הוא שתקופת הפרישה היא כמחצית מתקופת העבודה, כך שיש להעלות את גיל הפרישה בשני שלישים מהעלייה בתוחלת החיים (Barr, 2013). חישוב לפי היחס האמור בישראל, בהסתמך על תחזית תוחלת חיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מראה כי עלייה של שנה אחת בגיל הפרישה תשתרע על פני כ־10 שנים (תחזית בינונית).

לאור סקירה זו אנו ממליצים על מתווה להעלאת גיל הפרישה בהתאמה לשינויים בתוחלת החיים, כך שההצמדה של גיל הפרישה לתוחלת החיים תחושב לפי היחס 1:2 בין שנות עבודה לשנות פרישה. כמו כן, כדי למנוע הבדלים משמעותיים בין שנתונים צמודים ולהפחית לחצים פוליטיים, מומלץ לבצע שינויים תכופים ולהכין את הציבור מראש לכל שינוי, בדומה למתרחש בהולנד.

מתווה לגיל פרישה אחיד והצמדתו לתוחלת החיים

תוחלת החיים של צעירים שהיום הם בני 20 צפויה להיות גבוהה יותר ולפיכך מחייבת תכנון ממושך ולטווח ארוך של החיסכון הפנסיוני. זאת ועוד, שינויים בגיל הפרישה מצריכים הכנה מראש של האוכלוסייה כדי שהפגיעה בפרטים תהיה מינימלית. כמו שתיארנו לעיל, אין סיבה אמיתית להבדלים בגיל הפרישה בין נשים לגברים. להפך, הם משמרים פערים בהכנסות, מרחיבים את האי-שוויון ומגדילים את שיעור העוני בקרב נשים לאחר הפרישה. ההצעה המובאת כאן מתייחסת אפוא להעלאת גיל הפרישה לנשים ולהצמדת גיל הפרישה של כלל האוכלוסייה לתוחלת החיים; היחס המוצע חושב, כאמור, בהתייחס לשינוי בתוחלת חיים.

המתווה המוצע משתרע על פני כ-45 שנים ובנוי משני רבדים:

1. העלאת גיל הפרישה לנשים והשוואתו בטווח הארוך לגיל הפרישה של גברים. ראשיתו של המתווה דומה למתווה להעלאת גיל הפרישה שהוצע על ידי משרד האוצר, אך בשונה ממנו הוא כולל העלאה של גיל הפרישה לנשים מעבר לגיל 65. הוא מציע העלאה של 4 חודשים בגיל הפרישה בכל שנה ב-3 שנים ראשונות, העלאה ב-3 חודשים מדי שנה עד גיל 67, והעלאה בחודשיים מדי שנה ועד הדבוקת הפער בין גברים לנשים. בדרך זו אם המתווה יופעל בשנת 2020, גיל הפרישה יעלה ל-67 עד שנת 2038 (ילידות שנת 1973).

2. הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים. תוספת של שני שלישים מהעלייה בתוחלת החיים מדי שנה. לפיכך לפי הנתונים החזויים של התפתחות תוחלת החיים, עד 2065 ישווה גיל הפרישה בין גברים לנשים ויגיע ל-71 (ילידי שנת 1994).

הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים לכלל האוכלוסייה מוצגת בנוסחה (1); השינוי בתוחלת החיים הוא בהתאם לתוחלת החיים החזויה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (תחזית בינונית).

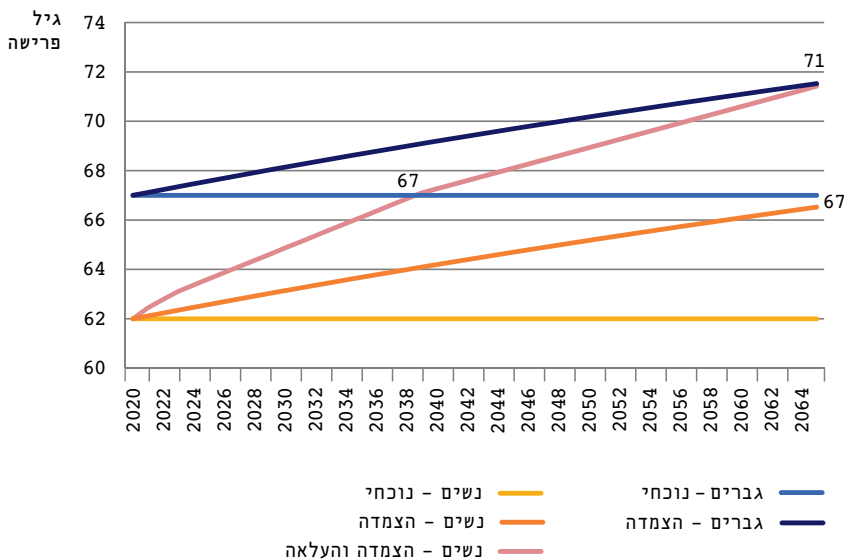
(1)

$$RA(old) + \frac{2}{3} * \Delta LE = RA(new)$$

RA = גיל פרישה, ΔLE = שינוי בתוחלת חיים

תרשים 7 מתאר את המצב הקיים (גיל פרישה 67 לגברים ו-62 לנשים) ואת המתווה לשינוי. לפי הצעד המשולב (נשים – הצמדה והעלאה), גיל הפרישה לנשים יעלה ב-4 חודשים בכל שנה ב-3 השנים הראשונות, ב-3 חודשים מדי שנה עד גיל 67 ובחודשיים עד הדבקות הפער בין גברים לנשים, תוך כדי הצמדתו לתוחלת החיים לכלל האוכלוסייה. כך, נשים שנולדו בשנת 1966 יפרשו בגיל 65 ונשים שנולדו בשנת 1973 יגיעו לפרישה בגיל 67. העלייה הכללית בגיל הפרישה תתפרש, כאמור, על פני 45 שנים, כך שמגיל 62 בשנת 2020 יגיע גיל הפרישה של נשים בשנת 2065 ל-71. כמו כן, התרשים מציג את התפתחות גיל הפרישה של גברים ונשים עם הצמדה לתוחלת החיים בלבד, מגיל 67 בשנת 2020 לגיל 71 בשנת 2065 (הקו העליון) ומגיל 62 לגיל 67 באותן שנים, לגברים ונשים, בהתאמה.

תרשים 7
מתווה להעלאת גיל הפרישה



מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

חלופה לפי רמת ההכנסה

חלופה זו מציעה לקשר בין גיל הפרישה למצב הכלכלי של הפרט. קצבת אזרחים ותיקים מוענקת היום לזכאים לפי רמת הכנסה בגיל המותנה, 67 לגברים ו־62 לנשים, וללא תנאי בגיל הזכאות (70). בגיל המותנה הזכאות לקצבה נקבעת לפי מבחן שמגדיר טווח הכנסות שבו הקצבה מקוזזת עד שהיא מתאפסת.¹⁰ לנוכח ההשלכות של הקשר החיובי בין תוחלת החיים לבין רמת ההכנסה על מימוש החיסכון הפנסיוני, כאשר בעלי הכנסות גבוהות מממשים שיעור גבוה יותר מהחיסכון הפנסיוני לאחר הפרישה (גוטליב ואחרים, 2018), החלת גיל פרישה לפי רמת הכנסה (מעבודה ומהון) עשויה להוביל למימוש צודק יותר של החיסכון על פני רמות ההכנסה. חלופה זו מייטרת את מבחן ההכנסות לקבלת הקצבה ואת ההשפעה שלו על ההחלטה להמשיך לעבוד.

מבחינה כלכלית מבחן ההכנסות משפיע על הפרט כמו מס לכל דבר, שכן הוא מביא אותו לפרוש ולתבוע את ההטבות המגיעות לו עם הגיעו לגיל פרישה. עם ביטול, העובדים יוכלו להמשיך בעבודתם, לקבל את הקצבה ולהוסיף ולהפריש לביטוח הלאומי (Auerbach et al., 2016; Börsch-Supan, Härtl, and Leite, 2018). ביישום המתווה המוצע יעלה גיל הזכאות לחמישוני ההכנסה שייקבע, יידחו תשלומי הקצבאות עבורם, ומערכת הביטוח הלאומי תהיה נזילה יותר (Gustman and Steinmeier, 2004). כמו כן, ביטול מבחן ההכנסות יגביר את התעסוקה, יגדיל את היצע העבודה ויתרום ליציבות הביטוח הלאומי; שהרי בעלי הכנסות נמוכות יקבלו קצבה בגיל צעיר יותר מבעלי הכנסות גבוהות, הכנסתם לא תיבדק, והם לא יהיו מחויבים לעזוב את עבודתם. נציין כי עם המדיניות שמבחן ההכנסות בוטל בהן נמנות ארצות הברית, קנדה, בריטניה, נורווגיה, פינלנד, איטליה, שוודיה וניו זילנד (Börsch-Supan, Härtl, and Leite, 2018). נוסחה (2) להלן מתארת את החלופה הקובעת את גיל הפרישה בהתאם לרמת ההכנסה.

10 לפי מבחן הכנסות, מי שמחליט להמשיך לעבוד לאחר גיל הפרישה בחוק מקבל קצבת אזרח ותיק, בתנאי שלא הגיע להכנסה בגובה שנקבע. לדוגמה, בשנת 2019 יחיד מקבל קצבה אם הכנסתו נמוכה מ־5,856 ש"ח; אם ההכנסה גבוהה מסכום זה, הקצבה פוחתת בהדרגה עד שמאפסת כאשר ההכנסה עולה על 9,228 ש"ח.

(2)

$$RAi(old) + \frac{2}{3} * \Delta LEi = RAi(new)$$

$$RA = \text{גיל פרישה}, \Delta LE = \text{שינוי בתוחלת חיים}$$

(i = חמישון ראשון...חמישון חמישי)

נוסף על כך, בחישוב גיל פרישה דיפרנציאלי לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות, אם ייקבע, השינוי יהיה שווה ל- $(\frac{2}{3} + \alpha) * \Delta LE$, כאשר ΔLE שווה לשינוי בתוחלת החיים ו- α שווה לגורם התוספת או ההפחתה, על פי החלטת קובעי המדיניות. בדרך זו אם $\alpha > 0$, גיל הפרישה יהיה גבוה יותר, ואם $\alpha < 0$ גיל הפרישה יהיה נמוך יותר.

סיכום והמלצות

הנתונים שהוצגו לעיל – גיל הפרישה הממוצע בפועל, גיל הפרישה הממוצע לפי רמת ההכנסה, תרומתה של שנת עבודה נוספת לחיסכון הפנסיוני ועוד – מחדדים את הצורך בהעלאת גיל הפרישה בכלל ולנשים בפרט, בהשוואת גיל הפרישה של נשים לגיל הפרישה של גברים ובהצמדתו לתוחלת החיים לכלל האוכלוסייה, לפי המתווה שהוצג. אומנם בחוק גיל פרישה, שנועד לקבוע כללים אחידים לעניין גיל פרישה, הוצג מתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים ל-64, אך הוא עדיין לא יצא לפועל. לגיל הפרישה יש אכן השפעה ישירה על נשים מבוגרות בעלות הכנסה נמוכה, על מועסקות במקצועות שוחקים או על לא־מועסקות, והעלאתו תגדיל באחת את תחולת העוני בקרב אזרחים ותיקים. לכן יש ליישם את ההעלאה אגב ביצוע צעדים משלימים כגון הכשרות מקצועיות, שינויים בחוק הבטחת הכנסה ובחוק הביטוח הלאומי והגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה.

בישראל גיל הפרישה הממוצע בפועל גבוה מגיל הפרישה בחוק ועומד על פי הערכה על 65 בקרב נשים. עם זאת, בחינת גיל הפרישה לפי רמת ההכנסה מעלה כי הפורשים מוקדם הם בעיקר בעלי הכנסות נמוכות, בתוכן נשים, ואילו בעלי הכנסות גבוהות מוסיפים לעבוד. זאת ועוד, חוסר הרציפות התעסוקתית והפער בהכנסות בין גברים לנשים בגיל העבודה מובילים להתרחבות הפערים ביניהם לאחר הפרישה. כדי לצמצם את האי־שוויון בקרב אזרחים ותיקים יש אפוא חשיבות גדולה בהעלאת גיל הפרישה ובהמשך התעסוקה, בעיקר בקרב בעלות הכנסות נמוכות. הסיבה לכך היא שככל שקרבים לגיל הפרישה התשואה המתקבלת מהחיסכון גדולה יותר אבסולוטית וחשיבותה של כל שנת עבודה נוספת גוברת. כל זאת, כאמור, לצד מדיניות שתצמצם את הפגיעה בנשים שעלוות להיפגע מהמהלך.

במסמך זה הצגנו מתווה לגיל פרישה אחיד ולהצמדתו לתוחלת החיים. לפי המתווה, גיל הפרישה של נשים יעלה באופן הדרגתי. בשלב הראשון הוא יעלה ב־4 חודשים בכל שנה בשלוש השנים הראשונות ובשנים שלאחר מכן ב־3 חודשים, עד הגיעו לגיל 67 בשנת 2038. לאחר מכן יעלה הגיל בחודשיים מדי שנה עד הדבקות הפער הנובע מהצמדת גיל הפרישה של גברים לתוחלת החיים בתחילת יישום המתווה. הצעה זו מקבילה להצעת משרד האוצר, בשני שינויים:

האחד, הצמדה לתוחלת החיים מייד בתחילת המתווה; והשני, המשך העלאת הגיל לנשים עד לשוויון בין המינים.

חלופה נוספת הנותנת מענה לבעייתיות שבהעלאת גיל הפרישה לאוכלוסיות חלשות היא הרחבת המודל כך שגיל הפרישה ייקבע בעתיד לפי רמת הכנסה כוללת (לכשיהיו נתוני הכנסה מעבודה ומהון נוכל לחשב את רמת ההכנסה הכוללת). ממצאי מחקרים שלפיהם תוחלת החיים משתנה עם רמת ההכנסה מחזקים את הצורך בשימוש בחלופה למבחן ההכנסות: גיל זכאות לקצבת אזרחים ותיקים לפי רמת הכנסה. חלופה זו תתרום ליציבות מערכת הביטוח הלאומי בכך שתאפשר לעובדים להמשיך לעבוד, לקבל את הקצבה ולהמשיך להפריש לביטוח לאומי.

נוסף על השינויים בגיל הפרישה, צעדים חשובים אחרים, שלא דנו בהם במסמך זה, צפויים לשפר את מצב הפרטים ומערכות הפנסיה. כך, מומלץ להעלות את גיל הפרישה המוקדמת ל־62 ולהצמידו לתוחלת החיים וכן לבטל את התמריצים לפרישה מוקדמת, שמחבלים בהגדלת החיסכון הפנסיוני ופוגעים בעיקר בבעלי ההכנסות הנמוכות. מוצע גם להקשיח את התנאים למשיכת כספי פיצויים מקופת החיסכון ולהרחיב את פנסיית החובה החלה היום על כל עובד שכיר מגיל 21 לגבר ו־20 לאישה. הקדמת הגיל תשפר את מצב הנשים החלשות שנכנסות לשוק העבודה מוקדם יותר, מאחר שאינן רוכשות השכלה, ונפלטות ממנו בגיל צעיר.

חשוב לזכור כי העלאת גיל הפרישה מצמצמת את הנטייה להפסקת עבודה של אזרחים ותיקים בגיל 67, ולניתובם לעסוק בעבודות מזדמנות. מהלך זה מאפשר המשך העסקה גם באופן חלקי, כך שאזרחים ותיקים יכולים לבחור להשתמש בכישוריהם בחלקיות המשרה המתאימה להם ולמעסיק. לשמירה על עובדים מבוגרים במעגל התעסוקה יש השפעה חיובית על הפריון, על שימור הידע והניסיון בחברה ועל הדימוי העצמי של העובדים (מרגלית, 2019). כל זאת תוך כדי המשך החיסכון הפנסיוני ושמירה על רמת חיי החוסך לאחר הפרישה.

רשימת המקורות

ספרים, מאמרים ודוחות

בנק ישראל, 2017. "קטע מתוך סקירה חצי שנתית של סוגיות מחקריות: הרכב המצטרפים לשוק העבודה בעשורים הראשונים של שנות האלפיים".

בנק ישראל, 2019. "דין וחשבון 2018".

ברודסקי, ג'ני, יצחק שנור, ושמואל באר (עורכים), 2018. "בני +65 בישראל: שנתון סטטיסטי 2017", מאירס-ג'וינט-ברוקדייל וג'וינט אשל.

גוטליב, דניאל, איתן ששינסקי, אופיר פינטו, רחל זקן, רפאלה כהן, גבריאלה היילברון, ומרים שמלצר, 2018. **מימוש החיסכון הפנסיוני לאחר פרישה השלכות הקשר שבין תוחלת חיים להכנסה**, דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה והמוסד לביטוח לאומי.

דוח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012. "הסקר החברתי, הסדרי פנסיה ופרישה והתארגנויות עובדים".

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016א. תחזית אוכלוסייה עד 2065, חלופה בינונית.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2016ב. תחזית תוחלת חיים עד 2065, חלופה בינונית.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2016ג. תוחלת חיים ושנות חיים בריאות, בלידה ובגיל 65.

המוסד לביטוח לאומי, 2017. "דין וחשבון של אקטואר המוסד", בתוך: דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2017.

מרגלית, יותם, 2019. "תעסוקת מבוגרים", כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2019 [בהכנה].

פוקס, הדס, 2017. "חלוקת עבודה: פערי שכר בין נשים לגברים בישראל", מחקר על קצה המזלג, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

AOW, 2019. AOW Pension Home: Who Can Receive an AOW Pension? (Netherlands).

Auerbach, Alan J., Laurence J. Kotlikoff, Darryl Koehler, and Manni Yu, 2017. "Is Uncle Sam Inducing the Elderly to Retire?" *Tax Policy and the Economy* 31 (1): 1-42.

Barr, Nicholas, 2013. "The Pension System in Finland: Adequacy, Sustainability and System Design," The Finnish Centre for Pensions.

Börsch-Supan, Axel, Klaus Härtl, and Duarte N. Leite, 2018. "Earnings Test, Non-Actuarial Adjustments and Flexible Retirement," *Economics Letters* 173: 78-83.

City of Copenhagen, 2019. When Can I Retire? – Denmark.

Cseres-Gergely, Zsombor, 2014. "What Effect does Increasing the Retirement Age Have on the Employment Rate of Older Women? Empirical Evidence from Retirement Age Hikes in Hungary During the 2000s," Budapest Working Papers on the Labour Market, BWP-2014/3.

Gustman, Alan L., and Thomas L. Steinmeier, 2004. "The Social Security Retirement Earning Test, Retirement and Benefit Claiming," National Bureau of Economic Research No. 10905.

Hermansen, Mikkel, 2019. "Ambitious Retirement Age Indexation Ensures Sustainable Public Finances in Denmark," OECD ECOSCOPE.

IMF (International Monetary Fund), 2019a. Country Report No. 19/74, Belgium.

IMF (International Monetary Fund), 2019b. Country Report No. 19/58, Republic of Slovenia.

Kautto, Mikko, 2017. "How to Make Pension Systems More Robust: Automatic Adjustment Mechanisms as a Response to Longevity," The Finnish Center for Pensions.

Lassila, Jukka, Niku Määttä, and Tarmo Valkonen, 2014. "Linking Retirement Age to Life Expectancy: What Happens to Working Lives and Income Distribution?" (online).

Manoli, Dayanand S., and Andrea Weber, 2016. "The Effects of the Early Retirement Age on Retirement Decisions," National Bureau of Economic Research No. w22561.

OECD, 2017. "Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators," OECD Publishing.

OECD, 2019. Poverty Rate (indicator).

Sahlgren, Gabriel H., 2013. "Work Longer, Live Healthier: The Relationship Between Economic Activity, Health and Government Policy," Institute of Economic Affairs.

Vogel, Edgar Alexander Ludwig, and Axel Börsch-Supan, 2017.
"Aging and Pension Reform: Extending the Retirement Age and
Human Capital Formation," *Journal of Pension Economics &
Finance* 16 (1): 81-107.

דוח המחקר נכתב במסגרת פעילות התוכנית לרפורמות ביחסי העבודה
שבמרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:

978-965-519-277-3