

קרון דליה ואלי
הורביץ בע"מ



כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה



שתי כלכלות – חברה אחת

**האוכלוסייה מזדקנת!
היערכות שוק העבודה והביטוח הלאומי**

18-17 בדצמבר 2019

**חומרי רקע לדיוני הכנס
תקצירי המחקרים ועבודות הצוותים**

יו"ר הכנס: פרופ' יוג'ין קנדל
מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

דבר נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוחנן פלסנר

דצמבר 2019

שלום לכם.

זו השנה ה-26 שהמכון הישראלי לדמוקרטיה מקיים את כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה. אנו נמצאים היום בעיצומו של תהליך רב-שנתי, שהתנענו לפני כשלוש שנים, בשיתוף עם בכירים מהממשל, נציגי המגזר העסקי, חוקרים מהאקדמיה וממכוני מחקר ונציגים מהמגזר החברתי-אזרחי. ליבת התהליך: יצירת רצף מחקרי וחשיבה אסטרטגית משותפת, בשאיפה להוביל יחדיו שינוי ממשי בתחומים שבחרנו להתמקד בהם.

תוצרי הביניים של צוותי העבודה, אשר יוצגו במהלך הכנס, מתייחסים לכמה נושאים אסטרטגיים, בכללם: חשיבותה של חשיבה לטווח ארוך בממשלה, מתוך ראייה אסטרטגית להתמודדות עם אתגרי המשק, לרבות גיבוש תוכנית אסטרטגית להשגת כלכלה משגשגת בסביבה מקיימת ודלת פחמן עד לשנת 2050; היערכות לאתגרי שוק העבודה העתידי, בדגש על מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה ומערך ההכשרות המקצועיות; שינויי חקיקה נדרשים לנוכח המציאות המשתנה בשוק העבודה; וטיוב הרגולציה והקלת הנטל הבירוקרטי המוטל על המגזר העסקי ומהווה חסם למשיכת משקיעים למשק.

מושב הפתיחה של הכנס יעסוק בשאלת המקרו – כיצד הממשלה יכולה לפתח וליישם בישראל חזון כלכלי-חברתי לאורה של חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח. הדיון יתמקד באתגרים המבניים והתהליכיים הנדרשים, בעיקר במציאות הפוליטית הנוכחית, כדי לאפשר את הפיכתם של החשיבה והתכנון האסטרטגיים לממד קבוע של התנהלות הממשלה.

אנו מאמינים שהכנס הוא הזדמנות מצוינת למפגש בלתי אמצעי, מקצועי ומפרה של מובילי המשק מהמגזרים השונים. הכנס מאפשר שיח פתוח ביניהם ומאתגר תפיסות עולם והרגלים.

השנה יהיה זה הכנס השביעי שנושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע וממובילי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). בשבילנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה וליתר בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה.

תודתי נתונה לכל החוקרים ועוזרי המחקר, ליושבי הראש של הצוותים, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת המחקרים, למנהלת הכנס, דפנה אבירם-ניצן, ולכל צוות עובדי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תודה מיוחדת לפרופ' יוג'ין קנדל, יו"ר הכנס, על המקצוענות, היסודיות וההירתמות חסרת הפשרות להצלחת הכנס.

בברכה,

יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמשקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב-21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

תוכן העניינים

7	פתח דבר, פרופ' איתן ששינסקי
11	הזדקנות האוכלוסייה וסוגיית האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי: דוח ביניים
45	גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה
77	מימוש החיסכון הפנסיוני לאחר פרישה: השלכות הקשר שבין תוחלת חיים להכנסה

פתח דבר - פרופ' איתן ששינסקי

דצמבר 2019

יש חשיבות רבה לשמירה על יציבותה הכלכלית של האוכלוסייה ההולכת וגדלה של אזרחים ותיקים בישראל.

מערכת הפנסיה בישראל נותנת מענה כלכלי לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים והיא מורכבת משלושה רבדים: הראשון, קצבת אזרחים ותיקים של הביטוח הלאומי, שנועדה לאפשר רמת קיום מינימלית; השני, פנסיה תעסוקתית, שנועדה לאפשר לחוסכים רמת חיים דומה לזו שהייתה להם לפני הפרישה מהעבודה; והשלישי, חיסכון וולונטרי של הפרטים.

בדומה למדינות מפותחות אחרות חלקם של האזרחים הוותיקים באוכלוסייה גדל, וההוצאות של הביטוח הלאומי על קצבאות אזרחים ותיקים ושירותים סיעודיים מאמירות. לפי התחזית האקטוארית של המוסד לביטוח לאומי ומודל של בנק ישראל, ללא עדכון מנגנון המימון הקיים, ביצוע שינויים פרמטריים (כגון העלאת גיל הפרישה) וקידום צעדים לעידוד תעסוקת מבוגרים, תתערער האיתנות הפיננסית הן של המוסד לביטוח לאומי והן של האזרחים הוותיקים עצמם.

מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי עולה לפרקים על סדר היום הציבורי, ומנגנון המימון של המוסד הוא סלע המחלוקת בעניין בין גופי הממשל השונים. בשנת 2012 פרסמה "הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח

לאומי" דוח הכולל המלצות רבות ומגוונות אשר לא הגיעו לידי יישום.¹ לפיכך בשנה האחרונה הוקם במכון הישראלי לדמוקרטיה צוות מומחים המורכב מגופי ממשל, אקדמיה ומחקר רלוונטיים כדי לדון בהשפעה של הזדקנות האוכלוסייה על מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי ובצעדים שיסייעו לחיזוקו. בחוברת זו מוגש דוח המסכם את דיוני הצוות ומתאר את המנגנונים האפשריים למימון המוסד לביטוח לאומי שעלו במסגרת הדיונים. אני מודה לכל חברי הצוות על ההשתתפות הפעילה ועל רצונם לתרום ממומחיותם, כל אחד בתחומו, ולהביע הערכה למחויבות חברי הצוות שראו לנגד עיניהם רק את עתידו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי האמון על הביטחון הסוציאלי של תושבי המדינה.

כחלק מהדיון באיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי, המכון עסק בשנה החולפת במחקרים נוספים בתחום, בכלל זה העלאת גיל הפרישה לנשים ותעסוקת מבוגרים.

העלאת גיל הפרישה – במרוצת השנים ישבו ועדות שונות על המדוכה והמליצו להעלות את גיל הפרישה של נשים, אשר נשאר נמוך הן יחסית לגיל הפרישה של גברים והן יחסית לגיל הפרישה של נשים במדינות מפותחות אחרות. יתרה מזו, ישראל היא אחת המדינות היחידות ב-OECD אשר עדיין משמרת את הפער המגדרי בגיל הפרישה. ואולם גיל הפרישה נותר על כנו בשל התנגדויות רבות, מאחר שיש לו השפעה ישירה על נשים מבוגרות בעלות הכנסה נמוכה, על המועסקות במקצועות שוחקים או על נשים שנפלטו משוק העבודה. ההתנגדויות נבעו מחשש שהעלאה תדחה את זכאותן לקצבת אזרח ותיק ותגדיל באחת את תחולת העוני בקרב אזרחים ותיקים. בחוברת מוצגת הצעה לגיל פרישה אחיד לגברים ולנשים ובתוך כך מתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים והצמדתו לתחלת החיים לכלל האוכלוסייה. כמו כן, המחקר מציג מודל שבו גיל הזכאות לקצבת אזרחים ותיקים ייקבע לפי רמת ההכנסה.

תעסוקת מבוגרים – למרות העלייה בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה בישראל, בקרב האוכלוסייה המבוגרת רמת התעסוקה עודנה נמוכה יחסית ומשמעה רמת השתכרות נמוכה יותר המובילה לשיעורי עוני גבוהים יותר בקרבם. שילוב זה, של רמת שכר נמוכה,

1 ממסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך, 2012.

התארכות תוחלת החיים וגיל הפרישה שנותר על כנו, מביא לקצבאות פנסיה תעסוקתית נמוכות יותר. שימור הרלוונטיות של העובדים המבוגרים בשוק העבודה הוא, אם כן, אתגר גדול העומד לפני קובעי המדיניות בישראל כמו בכלל הכלכלות המתקדמות. אתגר זה אף צפוי להחמיר עם הזדקנות האוכלוסייה ועם המשך תהליך המחשוב והאוטומציה, הפוגע בתעסוקה במיוחד בקרב מבוגרים. המחקר בחוברת זו מנתח את מאפייני העובדים שנפלטו בגיל מבוגר מתעסוקה, מאפיין את כישוריהם הבסיסיים ומזהה כלי מדיניות בעלי אפקטיביות להשארם מועסקים. לקראת הצגת המחקר בכנס התכנסה במכון קבוצת עבודה בהשתתפות מומחים מכלל גופי הממשל הרלוונטיים, בצד נציגי אקדמיה וחברה אזרחית, כדי לדון בהמלצות להעלאת שיעורי התעסוקה. ההמלצות בחוברת זו מובאות על בסיס המחקר ועל בסיס דיוני קבוצת העבודה.

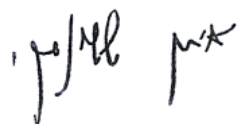
באשר לפנסיה התעסוקתית – בעשורים האחרונים עברה מערכת הפנסיה התעסוקתית שינויים רבים שמטרתם לחזק ולייצב אותה, להתאימה לשוק העבודה המשתנה ולמנוע גירעונות אקטואריים.² אומנם שינויים אלו חיזקו את מערכת הפנסיה, אך לא די בכך. יש חשיבות רבה להוסיף לחזק, לייצב ולהרחיב אותה, מתוך חידוד ההתייחסות לאוכלוסיות חלשות ופעילות לצמצום הפערים הכלכליים, המוסיפים להתרחב לאחר גיל הפרישה. מחקרים שבחנו את הקשר שבין רמת ההכנסה לבין תוחלת החיים (כולל מחקר שנעשה במכון בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי) מצאו שתוחלת החיים עולה עם ההכנסה, וכי לאורך שנים קצב הגידול בתוחלת החיים מתואם חיובית עם רמת ההכנסה. את ההשלכות של הקשר בין תוחלת החיים להכנסה מציג המחקר המופיע בחוברת – "מימוש החיסכון הפנסיוני לפי רמת הכנסה". לפי ממצאי המחקר, בעלי הכנסות גבוהות מממשים שיעור גבוה יותר מקרן הפנסיה התעסוקתית.

לאור כל זאת, לצורך שמירה על האיתנות הפיננסית, הן של האוכלוסייה המבוגרת והאזרחים הוותיקים והן של מערכות הפנסיה, יש לבחון את המערכות השונות ולפתח מנגנונים שיובילו ליציבותן וליציבות האזרחים הוותיקים, מתוך ביצוע צעדים ורפורמות

2 השינויים שנעשו כוללים מעבר מתכניות המגדירות את הזכויות לתכניות המגדירות את ההפרשות; שינוי הבעלות על קרנות הפנסיה; הטבות מס לחיסכון פרישה בלבד; הנהגת חובת פנסיה; החלת המודל החכ"ם (חיסכון כספי מותאם) ועוד.

לעידוד התעסוקה ולהגדלת ההכנסות של האזרחים הוותיקים. אנו מקווים שמחקרים אלו יסייעו לקובעי המדיניות לנקוט צעדים מושכלים שיובילו לצמצום העוני, יגדילו את רווחתם של האזרחים המבוגרים ויקדמו מערכות תעסוקה ופנסיה גמישות ואיתנות הנותנות מענה לאוכלוסיות ייחודיות ואינן מנציחות את הפערים אלא מסייעות לצמצומם.

בברכה,



פרופ' איתן ששינסקי

עמית מחקר בכיר

המכון הישראלי לדמוקרטיה



**הזדקנות האוכלוסייה וסוגיית האיתנות הפיננסית
של המוסד לביטוח לאומי**



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הזדקנות האוכלוסייה וסוגיית האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי

דוח ביניים

ראש הצוות:

פרופ' איתן ששינסקי עמית מחקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה

חברי הצוות:

יעל אגמון

משרד האוצר

פרופ' לאה אחדות

המרכז האקדמי רופין

ד"ר עדי ברנדר

בנק ישראל

פרופ' דניאל גוטליב

המוסד לביטוח לאומי והאוניברסיטה העברית בירושלים

רו"ח חגית

המוסד לביטוח לאומי

גולדשטיין-מויאל

בתיה הררי

משרד ראש הממשלה

רחל זקן

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רפאלה כהן

המוסד לביטוח לאומי

אייל מדן

משרד האוצר

אלון מסר

משרד האוצר

פרופ' אביה ספיבק

המרכז לפנסיה, ביטוח ואוריינות פיננסית באוניברסיטת
בן-גוריון בנגב

בנק ישראל	עדי פינקלשטיין
האקטואר של המוסד לביטוח לאומי	מוטי פרנקל
אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אפרים צדקה
מוסד שורש והאוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' איל קמחי
המועצה הלאומית לכלכלה – משרד ראש הממשלה	אילת שפייר

תקציר

שינויים דמוגרפיים ותמורות בשוק העבודה צפויים להשפיע על אופיו של הביטוח הלאומי ובפרט על איתנותו הפיננסית. תחזית האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מראה כי על פי המצב החוקי הקיים, הביטוח הלאומי יידרש לשלם קצבאות לאוכלוסייה הולכת וגדלה בכלל ובתוכה אזרחים ותיקים וקשישים סיעודיים, שחלקם צפוי לעלות מכ-11% ב-2015 לכ-15% ב-2065 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017). לפי התחזיות האקטואריות של המוסד לביטוח לאומי ומודל של בנק ישראל, אם מנגנון המימון הקיים לא יעודכן, תהליכים אלו צפויים לערער את האיתנות הפיננסית של המוסד בטווח הארוך. מודל עדכני שהוכן בבנק ישראל מראה כי ההוצאה על גמלאות הביטוח הלאומי תגדל באופן הדרגתי ומתון, ב-0.8 אחוזי תוצר לשנה ב-40 השנים הקרובות. בחינת הרגישות של התחזית להנחות המרכזיות שבה מעלה שההוצאה הצפויה ב-2065 על גמלאות הביטוח הלאומי נעה בטווח שבין 7.0 ל-8.4 אחוזי תוצר, לעומת כ-6.8 אחוזי תוצר כיום. נציין כי גידול מתון בהוצאה על קצבאות כשיעור מהתוצר אינו משום גורם שיביא לקריסתו של הביטוח הלאומי, ובטווח הנראה לעין הביטוח הלאומי יוכל לעמוד בתשלומים שהוא מחויב להם.¹ עם זאת, יש מקום לדון בשאלה אילו מנגנוני מימון נדרשים על מנת לוודא כי המוסד לביטוח לאומי יישאר מאוזן ולאפשר פרישה של ההתאמות על פני תקופה ארוכה על מנת שהתהליך יהיה מתון יותר.

במצב הקיים שיטת המימון (בכלל זה השתתפות הממשלה וניהול קרן הביטוח הלאומי), שיעורי דמי הביטוח, הגידול בזכאים לקצבאות למיניהן וגיל קבלת קצבת אזרח ותיק מקשים על מימון התשלומים העתידיים של הביטוח הלאומי. על פי הדוח האקטוארי המלא האחרון של המוסד לביטוח לאומי, אם המצב הנוכחי יישאר על כנו, בשנת 2026 תתרחש תחילת הירידה של הקרן, והיא צפויה להתאפס בשנת 2045; ועל פי המודל של בנק ישראל, בהנחות תרחיש הבסיס שנת תחילת הירידה של הקרן עומדת על 2037,

1 הביטוח הלאומי מכין בימים אלו דוח אקטוארי שעתידי להתפרסם בסוף 2019. על פי החישובים עד כה, ללא צעדים מתקנים שחיקת החוב הממשלתי למבוטחים תתחיל להתרחש כבר במהלך שנות ה-20 של המאה ה-21.

והקרן צפויה להתאפס בשנת 2056. נושא זה עולה לפרקים על סדר היום הציבורי ומעורר חשש באשר ליכולתו של המוסד לעמוד בהתחייבויותיו, בפרט בקרב הצעירים.

ממשלות ברחבי העולם הבינו זה מכבר את הצורך בחיזוק איתנותן של מערכות הפנסיה הציבוריות וערכו בהן שינויים מבניים כדוגמת הקמת קרן לתשלומים עתידיים ושינויים בהסדרים החוקיים והכלכליים של תשלום הפנסיה, כגון העלאת גיל הפרישה והתאמה אוטומטית של דמי הביטוח לגודל האיום הפיננסי (ראו Billig and Millette, 2009). לאחרונה הוקם במכון הישראלי לדמוקרטיה צוות מומחים כדי לדון בהשפעה של הזדקנות האוכלוסייה על מצבו הפיננסי של הביטוח הלאומי ולגבש המלצות להבטחת היציבות של תשלומי הקצבאות. תחילה נסב הדיון על הזדקנות האוכלוסייה והשפעתה על ההוצאות של הביטוח הלאומי. הוצע להתמקד בענף אזרחים ותיקים ושאיירים ובענף סיעוד, שהשירותים והקצבאות עבורם ניתנים לטווח הארוך וחלקם היחסי גדל עם הזמן. כמו כן, שינויים בקצבאות אלו הם הפרה בדיעבד של הזכויות שנצברו על פני החיים. ואולם נציגי הביטוח הלאומי מתנגדים להפרדה בין הענפים, מאחר שהפרדה כזאת מטשטשת את מהות הביטוח הלאומי כמעריך ביטוח חובה שתפקידו להעניק ביטחון סוציאלי בסיסי לכל התושבים ולאורך כל מחזור החיים. לתפיסתם, פתרון לענפים אלו בלבד גם יפר את איגום הסיכונים הרחב, שלדעתם הוא משום יתרון של השיטה הקיימת, ובעקבות זאת ייקר את הביטוח. בכך ייפגעו יתר הקצבאות, לאחר שאלו יושפעו מסדרי העדיפויות של הממשלות המתחלפות, מאחר שימומנו מתקציב המדינה במקום להיות זכות ביטוחית נצברת המבוססת על תשלום דמי ביטוח. נציגי הביטוח הלאומי אינם המתנגדים היחידים להפרדה. מרבית חברי הצוות, בעיקר נציגי הממשלה, מסכימים שיש להביא לפתרון כולל וקוהרנטי למנגנון המימון של הביטוח הלאומי כדי להבטיח מערכת תשלומים חזקה ויציבה מתוך הפנמת העלויות של שינויי מדיניות בכלל הקצבאות.

בדיוני הצוות הוצגו תחזיות של תשלומים ותקבולים של הביטוח הלאומי בשני אופנים: (1) תחזית הביטוח הלאומי בדוח האקטוארי המלא של הביטוח הלאומי שפורסם בינואר

2017; ² (2) תחזית הביטוח הלאומי על פי מודל של בנק ישראל.³ מאחר שעד כתיבת דוח זה לא הושגה הסכמה רחבה באשר למנגנון המימון המומלץ, ועדיין מתקיימים מפגשים כדי להשיגה, הדוח מסכם את הנושאים העיקריים שנדונו: התשלומים והתקבולים של ענפי אזרחים ותיקים, שאירים וסיעוד, תקצוב הביטוח הלאומי והעלאת גיל הפרישה. להלן שיטות המימון המרכזיות שהצוות דן בהן:

- הפער בין תשלומי המוסד להכנסותיו ימומן מתקציב המדינה השוטף ותוקם קרן קטנה למניעת זעזועים בעת משבר כלכלי.
- שיטת מימון מקיפה של כל הענפים הביטוחיים עם קרן השקעות עצמאית לאיזון גירעונות זמניים בשווי של עד 50 מיליארד ש"ח, לצד המשך מחויבות של הממשלה לכבד את התשלומים (גוטליב, 2019).
- הקמת קרן להבטחת האיזון אקטוארי לתשלומי הוצאות אזרחים ותיקים וסיעוד, אשר הכנסותיה יגיעו מתקבולי הגבייה של דמי הביטוח הלאומי. יתר הקצבאות ימומנו ישירות מהתקציב.

מתוך מחשבה לחזק את חסינותם הפיננסית של המערכת ושל האזרחים, הושגה הסכמה גורפת לכלול בדוח המלצה להעלאה מדורגת של גיל הפרישה לנשים והצמדתו לתוחלת החיים לכלל האוכלוסייה אגב נקיטת צעדים משלימים להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב מבוגרים.⁴ מפגשי צוות המומחים עוררו דיון פתוח, והם משמשים פלטפורמה המביאה את הגופים הרלוונטיים לדון בצעדים שיבטיחו את עתידו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי, ובכוונתו להוסיף ולהיפגש כדי לדון במנגנון התקצוב.

- 2 תחזית זו מתעדכנת בימים אלה בהתבסס על הנחות כלכליות ועל מידע עדכניים, ודוח אקטוארי מלא מעודכן יפורסם בסוף 2019.
- 3 ראו גם פרסום המודל של בנק ישראל במסמך "תחזית ארוכת טווח למערכת הביטוח הלאומי בישראל", מאת עדי פינקלשטיין.
- 4 ענף אזרחים ותיקים מתייחס לענף זקנה. במסמך זה המונח "ענף אזרחים ותיקים" מתייחס לאזרחים ותיקים ושאירים, אלא אם כן צוין אחרת.

רקע

התארכות תוחלת החיים בלא העלאת גיל הפרישה (הגיל שבו ניתן להתחיל לקבל קצבת אזרחים ותיקים בבכפוף למבחן הכנסות), ושינויים בשוק העבודה כגון כניסה מאוחרת של צעירים לתעסוקה, משנים את היחס בין שנות ההכנסה מעבודה לשנות קבלת הקצבה ומפריס את האיזון האקטוארי של מערכות הקצבאות המגדירות זכויות (defined benefits). מדינות רבות בארגון OECD מובילות רפורמות במערכות הביטוחים הסוציאליים במטרה להשיג איתנות פיננסית הן של המערכת והן של מקבלי הקצבאות. רפורמות אלו כוללת בין היתר העלאת גיל פרישה, הגדלת דמי הביטוח ומתן תמריצים חיוביים לדחיית גיל קבלת הקצבה. מדוח של OECD עולה שכמחצית ממדינות הארגון נוקטות צעדים להעלאת גיל הפרישה, ובדנמרק, פינלנד, איטליה, הולנד, פורטוגל וסלובקיה כבר התקבלה החלטה להצמידו לתוחלת החיים (OECD, 2017).

בישראל, בשנים 1995–2003, טופלו רבים מהקשיים של המערכת הפנסיונית באמצעות צעדים שהגדילו את הפגיעה באיתנות הפיננסית של הפורשים. צעדים אלה כללו העלאת גיל הפרישה ועדכון של הצמדת קצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים למדד המחירים לצרכן במקום לרמת החיים הכללית, כפי שהיא מתבטאת למשל בעליית השכר הממוצע. כמו כן, בעקבות המשבר בתקציב המדינה קוצצו זמנית קצבאות הזקנה ב-4%, עד אשר שוקמו לאחר כשנתיים. עם זאת, סוגיית האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי לא יורדת בשנים האחרונות מסדר היום. בשנת 2012 מינה שר האוצר דאז יובל שטייניץ ועדה לבחינת הדרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, וזו מיפתה את כשלי המערכת והמליצה על טיפול דיפרנציאלי לסוגי הקצבאות, על הקמת מנגנון לאיזון אקטוארי חצי-אוטומטי ועל הקמת קרן חדשה באמצעות הגדלה של השתתפות הממשלה. ואולם עד כה לא אומצו ההמלצות (מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, 2012).

לאחרונה כונס במכון הישראלי לדמוקרטיה צוות מומחים כדי לדון בהשלכות של הזדקנות האוכלוסייה על מצבו הפיננסי של הביטוח הלאומי ולגבש המלצות ישימות להתמודדות עם השלכות אלו. הצוות דן בבעיות הנובעות משיטת התקצוב הנהוגה היום ובדרכים להבטחת היציבות ויכולת התשלומים לאורך זמן של קצבאות הביטוח הלאומי.

דיונים עלו הביאו בחשבון את העלויות התקציביות של צעדי מדיניות שמוצעים כיום, אשר יש להם השלכות ארוכות טווח על הוצאות הביטוח הלאומי. הצוות עסק גם במערכת התקצוב של הענפים "אזרחים ותיקים" ו"שאיירים וסיעוד", המהווים נתח מרכזי בהוצאה השנתית של הביטוח הלאומי ובהתייבויותיו לטווח הארוך. מסמך זה סוקר את מנגנון התקצוב, המגמות הצפויות והתשלומים החזויים לענפים אלו ומציע שיטות אפשריות למימון הביטוח הסוציאלי בישראל.

מנגנון המימון

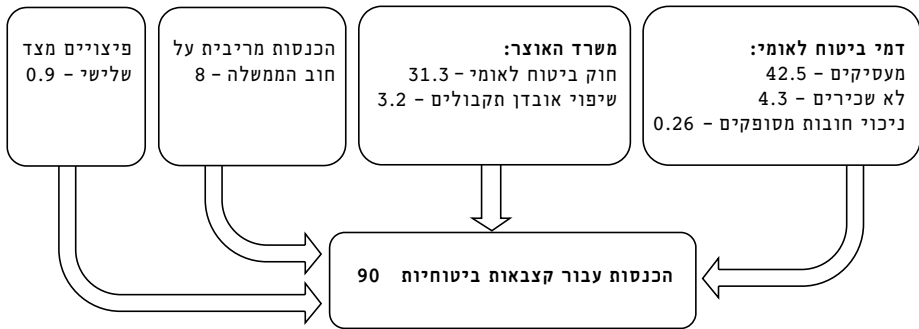
המוסד לביטוח לאומי מופקד על הביטחון הסוציאלי של כלל תושבי ישראל. כדי להגן על הציבור ממצבי עוני ומצוקה כלכלית עקב סיכוני חיים כגון מצב סיעודי או פגיעות בשלבים שונים של החיים כמו אבטלה ונכות; הוא ממומן משלושה מקורות עיקריים – גבייה מהציבור; תקבולי ריבית על השקעות, בעיקר של עודפי גבייה; והשתתפות ממשלתית. דמי הביטוח הלאומי נגבים בשיעורים שונים מעובדים שכירים, ממעסיקים ומעצמאים לפי גובה ההכנסה, עד תקרת התשלום שנקבעה. מבוטחים שאינם עובדים משלמים דמי ביטוח מינימליים, אם בכלל, כדי להקל עליהם את נטל התשלום. השתתפות הממשלה נובעת מהתפיסה של מימון משולש (מבוטחים, מעסיקים וממשלה) וכן מהצורך להשלים את תקבולי הגבייה בעקבות פטורים, ובשל הסכמים בין הממשלה למעסיקים ולעצמאיים להפחתת תשלום חלקם בדמי הביטוח.⁵ מימון האוצר לקצבאות ביטוחיות על פי החוק, שנקבע כשיעור מהגבייה, עומד על 55.96% בשנת 2019, 55.74% בשנת 2020, 56.04% בשנים 2021–2023 ו-57.04% משנת 2024 ואילך. תרשים 1 מציג את תקבולי המוסד לקצבאות ביטוחיות בשנת 2018. אלו הסתכמו ב-90 מיליארד ש"ח (כולל הכנסות מריבית ולא כולל סכומים שהתקבלו עבור תשלומים אחרים). הוצאות הביטוח הלאומי באותה שנה על גמלאות ותשלומים אחרים על פי חוק ביטוח לאומי בלבד עמדו על 76.3 מיליארד ש"ח (המוסד לביטוח לאומי, 2019). מלבד הקצבאות הביטוחיות

5 הביטוח הלאומי מתייחס לשיפוי כמובן באופן מהותי כתשלום של המעסיק. כיום השתתפות הממשלה מתייחסת לענפים אזרחים ותיקים ושאיירים, ילדים, אימהות, נפגעי עבודה, אבטלה, נכות כללית, גמלה לילד נכה, סיעוד, נפגעי תאונות וזכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד.

הביטוח הלאומי מקבל ישירות מתקציב המדינה מימון לקצבאות הלא-ביטוחיות, המוענקות מכוח חוקים אחרים והסכמים עם האוצר.

תרשים 1

מקורות תקציב לקצבאות ביטוחיות, 2018 (במיליארדי ש"ח)



מקור: דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2018, המוסד לביטוח לאומי.

בחוק הביטוח הלאומי מפורטת חלוקת התקבולים בין הענפים אך למעשה החלוקה היא שרירותית, והתקבולים נחלקים לפי צורכי התשלום. לאחר ביצוע התשלומים לקצבאות הביטוחיות העודף מועבר לתקציב השוטף של המדינה ונרשם בקרן ובחוב הפנימי של הממשלה. לפי ההסכם בין האוצר לביטוח לאומי, עבור מחצית מכספי העודפים מונפקות אג"ח שמניבות תשואה ריאלית מובטחת בגובה 5.5%, ועבור המחצית השניה מונפקות אג"ח ממשלתיות שמניבות ריבית שוק. ואולם לגישת הביטוח הלאומי, מצב זה שגוי, ויש לרשום את יתרת הרזרבה בחוב הציבורי הן ברמה הברוטו והן ברמה הנטו, כדי למנוע מצב שבו תקציב הממשלה ותקציב הביטוח הלאומי חד הם. זאת ועוד, התחזיות מראות שאוכלוסיית הזכאים לקצבאות תגדל, ובמוקדם או במאוחר התשלומים יעלו על התקבולים עד שהקרן תתאפס. לפי החישובים האקטואריים האחרונים שהתפרסמו

בינואר 2017, שאינם מביאים בחשבון את אי-העלאת גיל הזכאות וכמובן גם לא את תיקוני החקיקה שבוצעו מאז, הגירעון יתחיל בשנים הקרובות, עד שהקרן תתאפס בשנת 2045 (הדוח האקטוארי המלא, ינואר 2017).⁶ מנגד, התחזית של בנק ישראל מרגיעה יותר, ולפיה הקרן צפויה להתאפס מאוחר יותר, בשנת 2056 (פינקלשטיין, 2019).

בימים אלה הביטוח הלאומי עורך דוח אקטוארי מלא עדכני לסוף שנת 2019, ולעת עתה הממצאים (הלא-סופיים) מראים שההערכה החדשה לא תהיה שונה מהותית מההערכה הקודמת, וייתכן שהיא אף תורע. נראה שמסקנותיהם של הביטוח הלאומי ושל בנק ישראל מובילות לתוצאות שונות, והתחזית האקטוארית של הביטוח הלאומי פסימית יותר. עם זאת, מסקנות שני הגופים מציגות תהליך דומה שבו אם לא יינקטו צעדים, במוקדם או במאוחר התשלומים יהיו גבוהים מהתקבולים, והקרן תתחיל לרדת ובסופו של דבר תתרוקן. אומנם מטרת הקרן היא לגשר תזרימית על תמורות דמוגרפיות בין תקופות שבהן ההוצאות נמוכות מההכנסות לתקופות שבהן המצב הפוך, אבל התאפסות הקרן היא סמן משמעותי לבעיה שתחייב טיפול של הממשלה. מדובר באות לכך שהעודפים שנצברים כיום בקרן אינם מספיקים כדי לעמוד לאורך זמן במתווה של תשלומי הקצבאות הנוכחי. החשש העיקרי, אם כך, הוא שללא טיפול מוקדם של הממשלה והתאמת מנגנון המימון, יגיע יום משבר שבו כבר לא תהיה ברירה והיא תידרש לצעדים דרסטיים על מנת לאפשר את המשך התשלום של קצבאות הביטוח הלאומי.⁷ לעומת זאת, התחלת התאמות מוקדמת יותר תאפשר תהליך הדרגתי ומתון. חשש נוסף שעלה לדיון במפגשי הצוות הוא שהמנגנון הקיים, הקושר בין תקציב המדינה לתקציב המוסד לביטוח לאומי, חושף את ה"שקל השוליי" של הקצבאות לשיקולים תקציביים מקרו-כלכליים ועלול להביא ללחצים בטווח הקצר לקיצוץ הקצבאות בעיתות משבר,

6 כפי שהביטוח הלאומי הבהיר בישיבת ממשלה בספטמבר 2018, הדוח האקטוארי המלא חושב בשנת 2016 על פי המצב הקיים בחוק, שלפיו גיל הזכאות המותנית של נשים היה אמור לעלות מגיל 62 לגיל 64 ובנוסף אז לא היתה מתווספת הוצאה על הסכם הנכות הכללית והרפורמה בסיעוד. אולם, חישוב הלוך בחשבון גיל זכאות מותנית לנשים של 62 בהתאם לחוק נכון להיום, את השינויים בתשלומים ושינויים אחרים כגון הגדלת שיעור השתתפות האוצר, (ללא עדכון הנחות דמוגרפיות וכלכליות) הראה שהאיזון בין תקבולים ותשלומים בתקציב הביטוחי היה מתרחש כבר במהלך שנות ה-20 והתרוקנות הקרן, כבר במהלך שנות ה-30.

7 נציגי הביטוח הלאומי הביעו חשש מצמצום הביטחון הסוציאלי וקיצוץ הקצבאות.

מצד אחד, וללחצים להעלאת הקצבאות כשיש עודף בתקציב, מצד שני. נוסף על כך, יש להביא בחשבון שיקולי צדק בין-דורי, כאשר השיטה היא (PAYG) pay as you go, והצעירים מממנים את המערכת. לפיכך מלבד הבטחה של יכולת התשלומים של הביטוח הלאומי, חשוב להציע מנגנון מתאים שיגביר את ודאותם של האזרחים בכל הנוגע להגנה על הביטחון הסוציאלי שלהם. כמו כן, חשוב שהמודל יאפשר מנגנון של הפנמת עלויות תקציביות לצעדי מדיניות הנוגעים לקצבאות הביטוח הלאומי. לנוכח השינויים הדמוגרפיים הצפויים והנתח המשמעותי של קצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים וסיעוד בהוצאות הביטוח הלאומי, יש למצוא מנגנון שישקף לנבחרי הציבור את התועלות והעלויות ארוכות הטווח של צעדי מדיניות מוצעים.

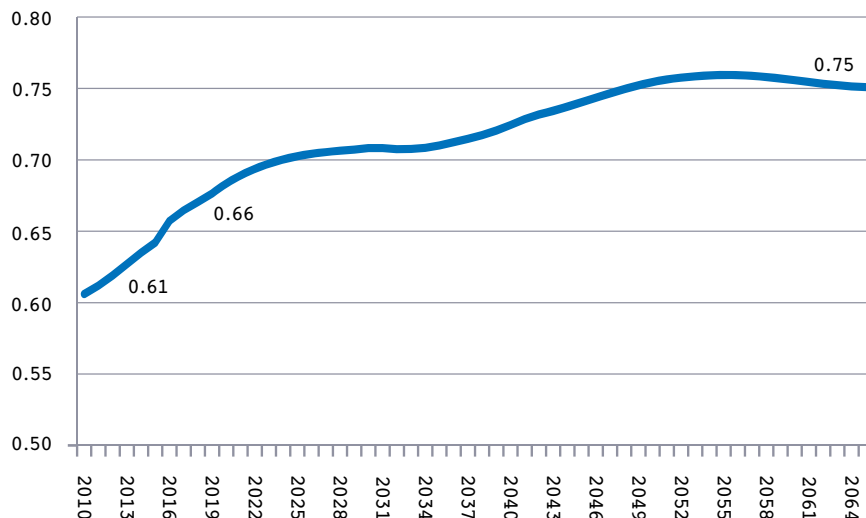
שינויים דמוגרפיים ותמורות בשוק העבודה

הפרת האיזון בין ההוצאות לבין ההכנסות של הביטוח הלאומי נובעת מכמה גורמים, בהם הזדקנות האוכלוסייה, שינויים בשוק העבודה (כניסה מאוחרת יותר של צעירים לשוק העבודה מבעבר, התפתחות הרכב האוכלוסייה בהינתן ששיעורי התעסוקה שונים בין הקבוצות השונות וכו') והחלטות מדיניות שהשפעתן ארוכת הטווח הולכת וגדלה כגון הגדלת קצבאות שתשלומן מתמשך לאורך זמן, כמו נכות, סיעוד, תוספת ותק בזקנה ועוד. בצד ההוצאות, תהליך הזדקנות האוכלוסייה בישראל, בעוד שיעור הילודה נשמר יחסית קבוע, צפוי להימשך ולהגדיל את חלקה של האוכלוסייה הנתמכת. לפי התחזיות, שיעור בני 65 ומעלה יעלה מ-11.1% ב-2015 ל-14.3% ב-2040 ול-15.3% בשנת 2065, וחלקם של בני 85 ומעלה (שיעור סיעודיים גבוה) יעלה מ-1.4% ב-2015 ל-3.6% בשנת 2065 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017). **תרשים 2 מציג את הגידול ביחס התלות** (שיעור בני 0–14 ו-65 ומעלה מתוך בני 15–64) בשנים 2010–2017 מ-0.61 ל-0.66⁸. לפי תחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יחס התלות יגיע ל-0.75 בשנת 2050 וישמור על יציבותו עד שנת 2065.

8 המושג "יחס תלות" טומן בחובו את החשיבה שמי שזקן תלוי בצעיר. אך לפי הגישה הביטוחית, מי שזקן דאג לעצמו כשהיה צעיר. הבעיה היא שכיום יש זקנים רבים יותר יחסית לצעירים מבעבר. עם זאת, פריון העבודה עלה בהשוואה לתקופות העבר, כך שה"נטל" לא בהכרח גדול יותר.

תרשים 2

תחזית יחס התלות הדמוגרפי, 2010–2064



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בצד ההכנסות, תקבולי הביטוח הלאומי מושפעים מקצב הצמיחה, השכר הממוצע ושיעור התעסוקה. הרכבה הייחודי של האוכלוסייה בישראל משפיע על הפיריון במשק, כיוון ששיעורי התעסוקה ורמת השכר הממוצע של גברים חרדים ונשים ערביות נמוכים יותר. זאת ועוד, התחזיות מראות שחלקם של החרדים באוכלוסייה הולך וגדל. מאמצים להגדלת שיעור התעסוקה בקרב נשים חרדיות נשאו פרי, ושיעור התעסוקה שלהן עמד על 75.5% ברבעון השלישי של שנת 2018. גם שיעור התעסוקה של גברים ערבים עלה אך הוא עדיין נמוך בהשוואה לאוכלוסיית היהודים הלא-חרדים. נוסף על כך, יש פער משמעותי בממוצע השכר ברוטו לשעה, בין האוכלוסייה הכללית ובין אוכלוסיית החרדים, העומד על 18.6%, ובין האוכלוסייה הכללית לאוכלוסיית הערבים, העומד על 22.7% אצל נשים ו-35.8% אצל גברים (איל בר דוד, 2017; אזנקוט, 2018).

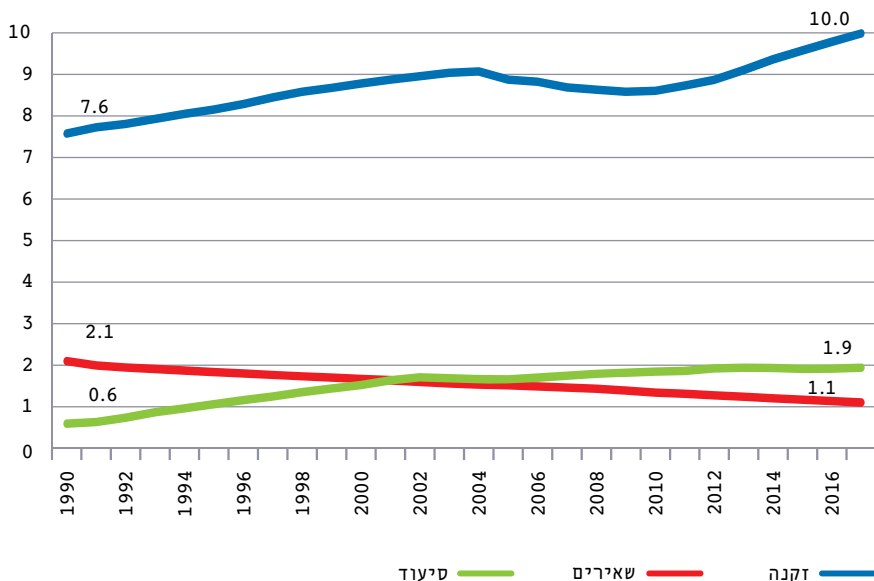
הגידול באוכלוסיית האזרחים הוותיקים ובאוכלוסיית בני ה-85 ומעלה מגדיל את יחס התלות ואת ההוצאות של המוסד לביטוח לאומי על קצבאות אזרחים ותיקים וסיעוד.

באשר לגידול בחלקן של אוכלוסיות בעלות שיעור תעסוקה נמוך ורמת שכר נמוכה – מצב זה פוגע בגידול התוצר ובגביית דמי הביטוח הלאומי, אך השפעתו על מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי ברורה פחות. במצב החוקי הנוכחי, שבו קצבאות הזקנה צמודות לרוב למדד ולכן עלותן (ובד בבד רמת חייהם של האזרחים הוותיקים) נשחקת ביחס לתוצר, גורמים המאיטים את גידול התוצר מקטינים את השחיקה, ולכן מגדילים את הגירעון האקטוארי. לעומת זאת, במערכת שבה רמת הקצבאות יציבה לאורך זמן ביחס לתוצר לנפש, האטת הצמיחה מתורגמת גם לגידול איטי יותר של הקצבאות – ולהפך – ולכן לכוחות הדוחפים להאטת הצמיחה אין השפעה מהותית על הגירעון האקטוארי.

קצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים וקצבאות סיעוד שייכות לקצבאות ארוכות טווח, והן מהוות את הנתח הגדול בתשלומי הביטוח הלאומי. קצבת אזרחים ותיקים היא קצבה אוניברסלית המשולמת לכל המבוטחים לפי גילם, ממומנת מתקבולי דמי הביטוח של המבוטחים, מתקבולי ריבית על עודפי דמי הביטוח מן העבר ומהשתתפות ממשלתית במשך השנים (על פי תפיסת הביטוח הלאומי, ההשתתפות הממשלתית נדרשת עקב מערכת פטורים רחבה למי שידם אינה משגת לשלם את דמי הביטוח. בפועל היא נקבעת על פי סך חלקה של הממשלה בשנת 2016 והתעדכנה במרוצת השנים בהתאם לשינויים שנעשו בקצבאות). מטרת קצבת האזרח הוותיק היא להבטיח לו הכנסה שוטפת לעת זקנה והשלמה למי שאין לו פנסיה תעסוקתית מספקת. הזכאות לקצבה נקבעת לפי קריטריונים של תושבות וגיל, והחל מגיל 70 היא ניתנת ללא תנאי. לאזרחים ותיקים שהכנסתם נמוכה מהסכום שנקבע נוספת השלמת הכנסה, כך שגובה הקצבה עומד על 3,228–3,291 ש"ח ליחיד ועל 5,102–5,201 ש"ח לזוג (נתוני 2019). הזכאות לסיעוד (אנשים שהגיעו לגיל פרישה, 67 לגברים ו-62 לנשים) מוענקת לאזרחים ותיקים שחיים בקהילה וזקוקים לסיוע בביצוע פעולות היום-יום, וכן לאנשים שזקוקים להשגחה בבית למען בטיחותם ובטיחות הסובבים אותם. ברפורמה האחרונה (שהופעה לאחר כתיבת הדוח האקטוארי של 2017) הורחבו רמות הזכאות מ-3 רמות ל-6, והורחבה מאוד האפשרות לקבל קצבה בכסף מלבד האפשרות לקבל שירותי סיעוד.⁹

בשנת 2018 עמדו התשלומים של קצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים וקצבאות סיעוד על 29 מיליארד ש"ח ו-7 מיליארד ש"ח, בהתאמה. תרשים 3 מציג את הגידול בשיעור אוכלוסיית הזכאים לקצבאות אזרחים ותיקים (ללא שאירים) וסיעוד, בשנים 1990–2017. שיעור הזכאים לקצבת שאירים פוחת עם הזמן, מאחר שעם העלייה בשיעור התעסוקה גדל שיעור הזכאים לפנסיה, כך שחלק מקצבאות הביטוח הלאומי (בעיקר השלמת ההכנסה) מוחלפות בפנסיות תעסוקתיות.

תרשים 3
שיעור מקבלי גמלאות אזרחים ותיקים ושאיירים וסיעוד מסך האוכלוסייה,
2017–1990



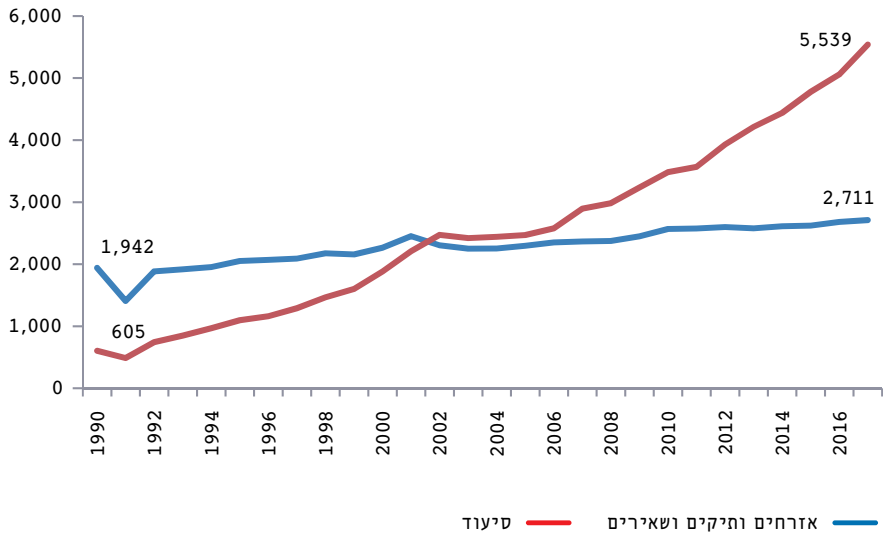
מקור: מבוסס על נתוני המוסד לביטוח לאומי ונתוני למ"ס.

בתרשים 4 ניתן לראות את התפתחות ממוצע ההוצאה של ביטוח לאומי ליחיד בענפים אזרחים ותיקים ושאיירים וסיעוד (מחירי 2018). בשנים 1990–2017 רשמה קצבת אזרחים ותיקים ושאיירים עלייה ריאלית בגובה של כ-40%, ואילו ההוצאה הלאומית על סיעוד לאזרחים ותיקים גדלה פי 9. את הגידול המשמעותי בהוצאה על סיעוד ניתן להסביר, מלבד בשינוי ברמת הגמלה, בשינוי הרכב הזכאים לפי רמות גמלה. הזכאות

לקצבה ושירותי סיעוד נקבעת לפי רמות שונות, ושיעורם של מקבלי הגמלה ברמות הגבוהות עלה, בין היתר בשל הזדקנות האוכלוסייה.

תרשים 4

ממוצע הוצאה על קצבאות אזרח ותיק ושאירים וסיעוד, לפי ענף במחירי 2018



מקור: מקבלי ותשלומי גמלאות לפי ענף, אתר המוסד לביטוח לאומי.

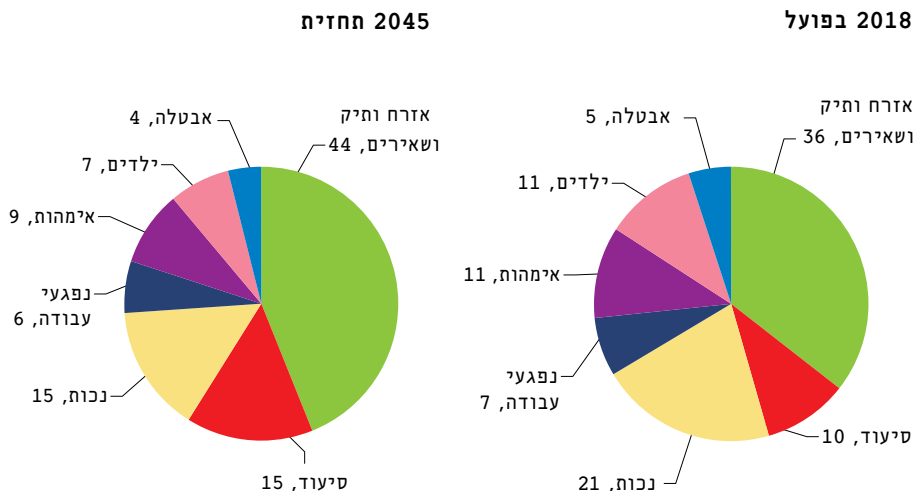
בדיוני הצוות על השפעת הזדקנות האוכלוסייה על האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי הוצע להתמקד בענפים אזרחים ותיקים וסיעוד, מאחר שהם הענפים המרכזיים בעלי ההתחייבויות ארוכות הטווח, ההוצאות עליהם מושפעות מהזדקנות האוכלוסייה, והם בעלי חשיבות רבה לכלל תושבי המדינה. נוסף על כך, היות שהתשלומים של ענפים אלו ניתנים בטווח הארוך, קל יותר להבטיח בהם העלאות עתידיות; וכל עוד אין איזון אקטוארי נוצרת בעיה בטווח הארוך, והיציבות הפיסקלית עלולה להיפגע (למשל, משבר קרנות הפנסיה הוותיקות שבו הטבות שונות ניתנו ללא תקצוב וללא איזון אקטוארי). אנשי הביטוח הלאומי התנגדו לכך בטענה שכל קצבאות הביטוח הלאומי הן חשובות לביטחון הסוציאלי וציינו שהיקף קצבאות הנכות גדול יותר וגם ארוך טווח יותר מקצבת הסיעוד.

ההוצאות החזויות על קצבאות האזרחים הוותיקים והסיעוד הוצגו בשתי דרכים: הראשונה לפי חישובים אקטואריים של הביטוח הלאומי על בסיס נתוני 2013; והשנייה לפי מודל של חטיבת המחקר בבנק ישראל, אשר מחשב את ההוצאה בקונטקסט הכלל-משקי, כאחוז מהתוצר. כאמור, בימים אלו עובדים בביטוח הלאומי באופן אינטנסיבי על הדוח האקטוארי המלא החדש, ותוצאותיו יהיו מוכנות עד סוף שנת 2019.

התחזית האקטוארית. תרשים 5 מראה את הגידול הצפוי בחלקם של התשלומים לאזרחים ותיקים ושאיירים וסיעוד מכלל ההוצאה על תשלומי הגמלאות הביטוחיות בשנים 2018–2045. לפי התחזית האקטוארית, בשנת 2045 צפויים שני הענפים להיות כ-60% מכלל ההוצאות הביטוחיות של המוסד לביטוח לאומי. כאמור, התחזית בדוח האקטוארי המלא, מינואר 2017, לא הביאה בחשבון שינויי חקיקה שהתרחשו לאחר מכן; על כן התחזית העדכנית תציג התפלגות שונה של הענפים שבה חלקו של ענף הנכות גדל.

תרשים 5

שיעור התשלומים לפי ענף, 2018 בפועל ותחזית ל-2045



מקור: עיבוד לנתונים מדוח אקטוארי מלא (31.12.2013) ודוח מנהלה 2018 של המוסד לביטוח לאומי.

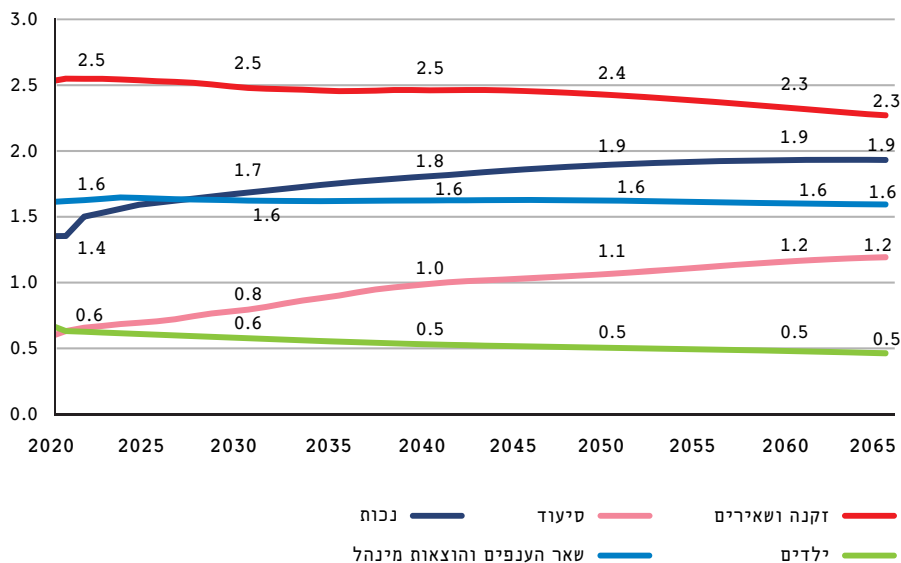
המודל של חטיבת המחקר בבנק ישראל, המתבסס על הנחות המוסד לביטוח לאומי, מתאר את התפתחות ההוצאות הענפיות של הביטוח הלאומי כאחוז מהתוצר, ובתוך כך את ההוצאות על אזרחים ותיקים ושאיירים וסיעוד (תרשים 6). תוצאות הסימולציה מראות כי לפי המצב הקיים התשלומים לענף אזרחים ותיקים צפויים לרדת מ-2.5 ל-2.3 אחוזי תוצר ב-2065, ואילו הוצאות הסיעוד והנכות צפויות לעלות בשנים 2020–2065 מ-0.6 ל-1.2 ומ-1.4 ל-1.9 אחוזי תוצר, בהתאמה (תוצאה שמתבססת על אומדני המוסד לביטוח לאומי בעניין מספר הזכאים, השונה מההערכות של בנק ישראל). תרחיש זה מניח שקצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים מוצמדות למדד, ולכן החלק שלהן בסך תשלומי הקצבאות יורד; ומנגד חלק מקצבאות הנכות וקצבת הסיעוד צמודות בין היתר לשכר המינימום, ולכן חלקן עולה יחסית. נציין כי בתרחיש הסביר שמציג בנק ישראל תחזית ההוצאה הכוללת זהה כמעט לזו שבתרחיש הבסיס, ויציאת המערכת מאיזון מתרחשת ב-2053, לעומת 2050 בתרחיש הבסיס.¹⁰

באשר למנגנון המימון, הממצאים מראים כי במצב הקיים בסיס הגבייה של דמי הביטוח הלאומי יישחק בטווח הארוך בשל הצמדת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי למדד המחירים לצרכן (ככל שיגדל שיעורם של מי שיחצו את תקרת ההכנסה), וההשתתפות מתקציב המדינה תרד מ-3.3 ל-2.9 אחוזי תוצר, בעיקר בשל הירידה במחירי תוצר בקצבאות הלא-ביטוחיות שממומנות במלואן מתקציב המדינה. כמו כן, פירעונות הריבית והקרן יקטנו מ-1.6 לכאפס אחוזי תוצר בשל הצמצום בעודפי הביטוח הלאומי. עם זאת, תרחיש הבסיס צופה תהליך הדרגתי ומתון בארבעת העשורים הקרובים, שאינו צפוי להשפיע על היכולת הכלכלית של המשק באופן חריג (פינקלשטיין, 2019).

10 לפי תרחיש זה גיל הפרישה של נשים עולה, קצבאות אזרחים ותיקים וילדים וכן תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי צמודים לשכר הממוצע, ומספר הזכאים לקצבת נכות עולה בקצב מתון יותר מתרחיש הבסיס (הנחות הביטוח הלאומי).

תרשים 6

תשלומי הביטוח הלאומי לפי ענף כאחוז מהתוצר, 2019–2065



מקור: פינקלשטיין, 2019.

מימון מערכת פנסיה ציבורית

סוגיית שיטת המימון היא מורכבת. ישנן כמה דרכים לממן מערכת פנסיה ציבורית, והשכיחה ביותר בהן היא מימון שוטף – pay as you go (PAYG). לפי שיטה זו, האזרחים הוותיקים מקבלים את קצבתם מדמי הביטוח שהעובדים מפרישים ממשכורתם; שיטה אחרת היא באמצעות קרן צוברת, שבה המימון נעשה מראש באופן מלא (fully funded), והנכסים הנצברים מיועדים למימון הוצאות עתידיות (מחייבת קיומה של קרן גדולה מאוד). ייתכנו מודלים אחרים בשילובים שונים, כגון מימון בשיטת PAYG עם קרן המשמשת "כרית ביטחון" נגד זעזועים קצרי טווח.

כאמור, מרבית מערכות הפנסיה הציבורית מנוהלות בשיטת PAYG, ומקור התקציב שלהן משתנה בהתאם למדיניות המימון. בגרמניה, למשל, המערכת ממומנת באמצעות הפרשות של העובדים והמעסיקים (התשלומים מבוססים על מספר שנות העבודה שבהן

הופרשו דמי הביטוח הלאומי, שכר ממוצע וגיל פרישה); ובאוסטרליה וניו זילנד המערכת ממומנת באמצעות ההכנסות ממיסים מהתקציב. כדי להבטיח מימון קצבאות עתידיות הקים הממשל באוסטרליה קרן מעודפי התקציב ומהפרטה של חברת התקשורת טלסטרה (Telstra) ואסר בחוק למשוך מהקרן כספים עד 2020 (למעט הוצאות תפעול או במקרה שגובה הקרן חורג מהיעדים המוגדרים בחוק) (Klapdor and Arthur, 2016). כמו בישראל – צרפת, אירלנד, הולנד ובריטניה מממנות את הפנסיה הציבורית באמצעות הפרשות המבוטחים והמעסיקים בד בבד עם תמיכה משמעותית ממיסים; ובדנמרק, שוודיה וקנדה הפנסיה האוניברסלית ממומנת על ידי הממשלה, והביטוח הסוציאלי ממומן מההפרשות (ISSA, 2017).¹¹

עיקר מקורותיה של קרן פנסיה ציבורית הם מעודפי ההפרשות של העובדים והמעסיקים, כדוגמת הקרנות של דנמרק, יפן וארצות הברית, והיא מנוהלת לרוב על ידי גוף ממשלתי. בארצות הברית מערכת הקצבאות של אזרחים ותיקים, נכים ושאיירים ממומנת באמצעות מיסי הביטוח הלאומי (social security tax), המופקדים בקרנות נאמנות, ומהכנסות הריבית שלהן. ואולם בשנים האחרונות החלה יציבותה של מערכת התשלומים האמריקאית להתערער, עד שבשנת 2018 ההוצאות היו גבוהות מההכנסות, וקרנות הנאמנות נאלצו להשלים את הפער מהחיסכון. בדומה לתחזיות בישראל, עם התמורות הדמוגרפיות והזדקנות האוכלוסייה וללא ביצוע התאמות, מינהלת הביטוח הלאומי האמריקאי צופה התאפסות של הקרנות כבר בשנים 2032–2034 (USAFacts,) (2019).

במקרה שמדובר במימון ישירות מתקציב המדינה, בעת משבר מקרו-כלכלי הממשלה, בשל ירידה בהכנסותיה, עלולה להתקשות לעמוד בהתחייבויותיה, ויש חשש שיוחלט על קיצוץ בקצבאות. אומנם קצבאות הביטוח מוגנות בחוק, והמקרים שבהם הוחלט על קיצוץ בקצבאות ארוכות טווח בעת משברים כלכליים הם נדירים, אך שינויים במגננונים

11 המונח "ביטוח סוציאלי" מתייחס לתוכנית הכוללת קצבאות אזרחים ותיקים ושאיירים וקצבאות נכות (ISSA, 2017) (*Old Age, Disability, and Survivors*).

(הצמדת הקצבאות או העלאת גיל פרישה) פוגעים בכל זאת בהכנסה הכוללת מקצבאות, וחשוב לייצר מנגנון שיתמודד באופן שוטף והדרגתי עם הגידול הצפוי בקצבאות בגין השינויים הדמוגרפיים. כחלק מניהול תקציבי שיגביר את הביטחון של הציבור בתקופת גאות ויאפשר מדיניות אנטי-מחזורית ואפקטיבית, ועל מנת לייצר שכבת הגנה נוספת על הקצבאות מפני שיקולים קצרי טווח של הממשלה בשעת משבר, יש מקום לשקול הקמת קרן אשר תגדיל את ההגנה על הקצבאות ותאפשר לממשלה להשתמש בה בעיתות משבר שבהן ההוצאות על קצבאות כגון אבטלה גדלות במידה ניכרת.

לנוכח האמור נשאלת השאלה מהו המודל האופטימלי למימון קצבאות – כזה שמבטיח את הביטחון הכלכלי והסוציאלי של האזרחים ואת אמונם במערכת התשלומים של הביטוח הלאומי, ובד בבד שומר על איתנותה ומשתנה בהתאם לדרישות התשלום לפנייהם היא עתידה לעמוד. באשר למערכת הישראלית, הדיון הבסיסי נוגע למקורות התקציב. לפי תפיסת המוסד לביטוח לאומי, מימון מיטבי נעשה באמצעות שילוב בין הפרשות המבוטחים, השלמה תקציבית של הממשלה שנועדה להבטיח את התשלומים למי שלא מסוגלים לשלם את מלוא דמי הביטוח או חלק מהם, וקרן שתבטיח את יציבות התשלומים. שילוב כזה מונע חשיפה של כלל הקצבאות להחלטות מקרו-כלכליות במימון ישיר מהתקציב. ואולם במצב הקיים חלק ניכר מהקצבאות ממומן מהתקציב, והניתוחים מראים שהוצאות הממשלה כאחוז מהתוצר בתחום זה אינן צפויות לגדול דרמטית (תחזית בנק ישראל). נוסף על כך, ניתן להטיל ספק באופיין הביטוחי של קצבאות הביטוח הלאומי, שכן לפי כמה מחברי הוועדה הפרמיה נקבעת רק לפי יכולת התשלום, והזיקה בינה לבין גובה הקצבאות אינה עקבית משום שחלק גדול מהתקציב מופנה לבעלי ההכנסות הנמוכות. לדעת אנשי הביטוח הלאומי טענה זו מוטעית, שכן כבר מרמה של כ-5,600 ש"ח העובדים משלמים את השיעור הגבוה (7%), ואילו המעסקים נעזרים בשיפוי. למעשה, נתח ניכר מכלל הוצאות הביטוח הלאומי, קצבאות האזרחים הוותיקים, מועבר למבוטחים שמילאו תקופת אכשרה לפי החוק – מגיל 70 ללא תנאי וללא קשר לגובה דמי הביטוח ששילמו במשך חייהם.

על כן יש חשיבות גדולה באימוץ שיטת מימון קוהורנטית, שקופה ופשוטה ככל האפשר (מימון שוטף, קרן או שילוב בין השניים); כזאת שתביא למערכת עמידה מבחינה פיננסית

וחסינה מפגיעה בעיתות משבר. לשם כך יש להוביל לשינויים מבניים ולעדכון אוטומטי של גובה ההשתתפות הממשלתית ושל גיל הפרישה, כדי להביא להתאמתה של המערכת לתמורות הדמוגרפיות והכלכליות וכדי לחזק את אמון המבוטחים ואת האיתנות הפיננסית הן של הביטוח הלאומי והן של האזרחים הוותיקים.

המלצות אפשריות וטיעונים בעד ונגד

1. שיטת המימון

א. PAYG והשלמת חוסרים ממשלתית עם קרן ביטוחן לעיתות משבר

המדינה תתחייב למימון שוטף של הפער בין סך הוצאותיו של המוסד לביטוח לאומי לסך הכנסותיו מכל המקורות. המוסד ימשיך לגבות את דמי הביטוח ולקבל את הריבית והקרן על השקעותיו בעבר, ותקציב המדינה ישלים את הפער בין הכנסות אלו לבין הוצאותיו על כלל הקצבאות. בשלב הראשון יושלמו החוסרים מהקרן הנוכחית הרשומה באוצר, עד שהיא תתרוקן, ולאחר מכן יושלם החוסר באמצעות הגדלה בתקציב של העברות האוצר למוסד. כדי להגן על הקצבאות ממשברים פיסקליים תוקם קרן שתהווה "כרית ביטוח" לתקופה של כ-3 שנים ותשמש שכבת הגנה נוספת לקצבאות הביטוח הלאומי. השימוש בקרן יותנה בכמה מדדים מקרו-כלכליים המורים על משבר כלכלי. קיומה של הקרן יסמן לציבור על קיומו של מנגנון נוסף, מעבר לחקיקה, המגן על הקצבאות העתידיות, וצפוי להגביר את הביטחון שלהם במערכת. גובה הקרן והתנאים לשימוש בה ייבחנו ויסוכמו בין הגופים המקצועיים הרלוונטיים.

טיעונים בעד

- הגברת הוודאות של המבוטחים באמצעות שכבת הגנה נוספת נגד משברים ושיקולים קצרי טווח.
- הקרן מצמצמת את הקשר בין תקציב המדינה לקצבאות.

- מנגנון תקצוב פשוט לתפעול, המשקף באופן ברור את הוצאות המדינה על הביטחון הסוציאלי של אזרחיה.
- הקטנת החוב הפנימי והוצאות הריבית של הממשלה למוסד לביטוח לאומי – מקטין את המחויבות העתידית לקצבאות.
- קל ליישום מבחינה פיסקלית.

טיעונים נגד

- אינו כולל מנגנון לאיזון אקטוארי ואינו מספק מענה להפנמת עלויות אקטואריות.
- אי-ודאות הקשורה בתקציב המדינה – חשיפת ה"שקל השולי" של הקצבאות לשיקולים תקציביים מקרו-כלכליים עלולה להביא ללחצים לקיצוץ הקצבאות בעיתות משבר.
- קרן לתנודות קצרות טווח אינה מתמודדת עם תהליכים ארוכי טווח.
- חשוף ללחצים ציבוריים להעלאת קצבאות ללא הצבעה על מקורות מימון.

ב. PAYG וקרן בסיס לאיזון אקטוארי (partially funded)

בבסיס מודל זה עומדת התפיסה הביטוחית של נציגי הביטוח הלאומי הגורסת כי יש להתמודד עם תופעת העלייה המתמשכת בתוחלת החיים, באמצעות מנגנון הצמדה של גיל הזכאות לתוחלת החיים הן לנשים והן לגברים. כמו כן, המימון של הביטחון הסוציאלי צריך להיות משולש (מבוטחים, מעסיקים וממשלה). כך, מימון הקצבאות הביטוחיות של הביטוח הלאומי ייעשה באמצעות גבייה מהעובדים ומהמעסיקים והשתתפות של הממשלה בהשלמת חוסרי גבייה הנובעים מפטורים והנחות בדמי הביטוח למיניהם. בד בבד, במקרה שדוח האקטואר יזהה גירעון שצפוי להימשך מעל 5 שנים, שנובע בעיר מתוכניות חדשות, יופעל מנגנון איזון חצי-אוטומטי שיעדכן את קובעי המדיניות. אם קובעי המדיניות לא ינקטו צעדים מאזנים בשלוש השנים הקרובות, שיעורי דמי הביטוח יותאמו אוטומטית לגובה התשלומים שהביטוח הלאומי נדרש לשלם לקצבאות הביטוחיות באותן שלוש השנים. כדי להבטיח את מימון המערכת ויציבותה,

גם תוקם קרן בינונית בניהול הביטוח הלאומי שמטרתה לאזן גירעונות זמניים. מדיניות ההשקעות של הקרן תיקבע על ידי ועדת ההשקעות במוסד לביטוח לאומי. תוכנית זו כוללת גם רפורמה בהשתתפות הממשלה: הממשלה תחויב לממן כל חסר שנובע מהנחות ופטורים בדמי הביטוח

טיעונים בעד

- הגברת הוודאות של המבוטחים בכל הקשור ליציבות המערכת באמצעות שכבת הגנה עבה יותר נגד משברים ושיקולים קצרי טווח (בהשוואה לשיטה הראשונה).
- כולל מנגנון אוטומטי לאיזון אקטוארי, המנטרל השפעה של שיקולים תקציביים.
- ייצוב החוב הממשלתי והוצאות הריבית של הממשלה למוסד לביטוח לאומי – מקטין את המחויבות העתידית לקצבאות.
- צעד מינימלי, הדרגתי ומתון הן בנוגע להצמדת גיל הזכאות והן בנוגע להגדלה האוטומטית של דמי הביטוח.

טיעונים נגד

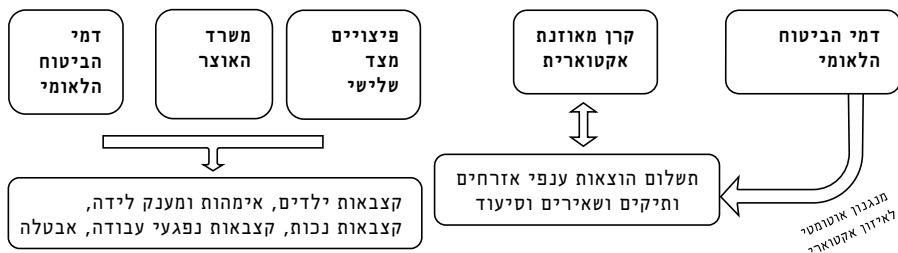
- הגנה עודפת לקצבאות הביטוח הלאומי על חשבון שירותים אחרים שהממשלה מחויבת להם.
- קשה יותר ליישום מבחינה פיסקלית.
- מעורבות של הממשלה (המוסד לביטוח לאומי) בהשקעות פרטניות במשק.
- מגדיל את נטל המס על האוכלוסיה העובדת. שיעור המיסוי הוא החלטת מדיניות, והפעלת מנגנון אוטומטי מעלה את המס.

ג. ניתוק קצבאות האזרחים הוותיקים והסיעוד מתזרים המזומנים של הביטוח הלאומי

הענפים אזרחים ותיקים וסיעוד הם מועמדים טבעיים לקופה סגורה, מאחר שמדובר בקצבאות ארוכות טווח עם תחזיות אמינות ויציבות, והן כמחצית מההוצאה של הביטוח הלאומי. לפי התחזית של האקטואר הראשי, חלקן מסך הקצבאות צפוי לגדול. מלבד זאת,

היות שהתשלומים של ענפים אלו ניתנים בטווח הארוך קל יותר להבטיח הטבות נוספות, וכל עוד אין איזון אקטוארי נוצרת בעיה בטווח הארוך. לפי שיטה זו, תוקם קרן מאוזנת אקטוארית לתשלומי קצבאות אזרחים ותיקים וסיעוד (תרשים 7). ניתן לאמץ את הטריגרים שקבעה הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך משנת 2012 לאיזון ארוך טווח במשך 40 שנים, במטרה לשמור הן על הוגנות בין-דורית והן על יציבות הקצבאות. כדי להבטיח את אמון הציבור במערכת ולצמצם את הפגיעה ברמת ההכנסה של האזרחים הוותיקים, מוצע לאזן אותה באמצעות תמהיל של הגדלת דמי הביטוח והפחתת הקצבאות, לצד העלייה בגיל הפרישה (העלאת גיל הפרישה לנשים והצמדה לתוחלת החיים).

תרשים 7 תהליך התקצוב



* הגבייה עבור סעיפים אלה תוכל לעבור עם הזמן למערכת המיסוי הכללית.

טיעונים בעד

- טיפול הדרגתי ומתון בגירעון האקטוארי שומר על קשר בין התקבולים לתשלומים באמצעות מנגנון איזון ומקטין את הסיכון למשבר בניהול של תקציב הממשלה בשל היווצרות פערים שאינם מתוקצבים במימון הקצבאות.

- חיזוק האמון של המבוטחים ביציבות מערכת התשלומים של הענפים אזרחים ותיקים וסיעוד.
- שקיפות בעניין ההתחייבויות העתידיות של מערכת הקצבאות ואמצעי המימון שלה.
- נטרול ההשפעה של שיקולים תקציביים והפנמת עלויות עתידיות ומיידיות של שינויי חקיקה ושל צעדי מדיניות המוצעים לטווח הרחוק, מתוך שמירה על איזון אקטוארי תמידי בין ההכנסות להוצאות על קצבאות האזרח הוותיק, שאירים וסיעוד.
- הגדרת ייעודה של הקרן אינה מאפשרת שימוש למטרות אחרות שעולות על סדר היום הציבורי.

טיעונים נגד

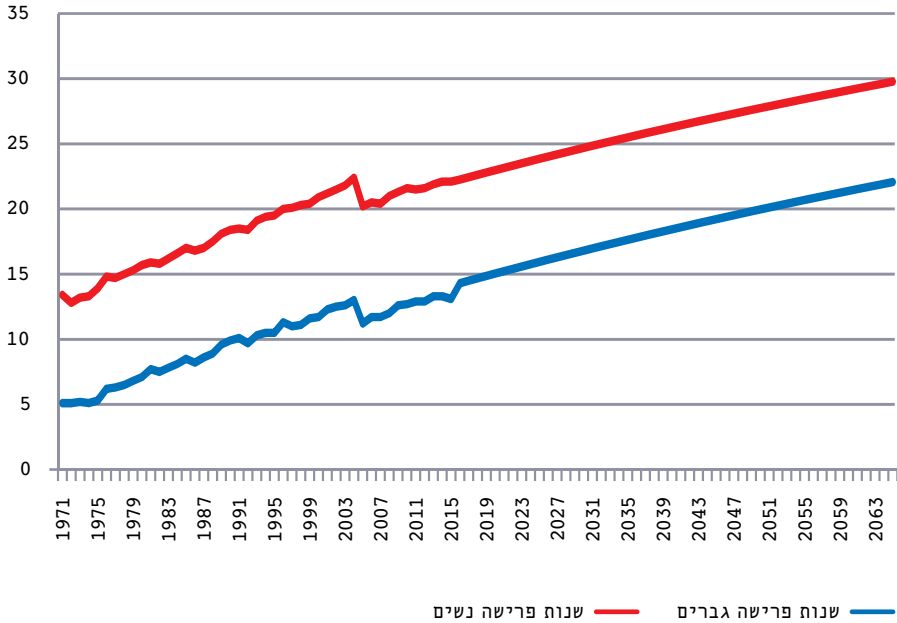
- נדרש להצדיק את ניהול הצבאות האלה דווקא באיזון אקטוארי מובנה, ולא את האחרות.
- להקמת קרן מאוזנת אקטוארית עלולות להיות השלכות פסקליות משמעותיות על תקציב המדינה.
- תחזיות אקטואריות נבנות על סמך הנחות הניתנות לוויכוח. למשל, התחזיות הנוכחיות של המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל שונות במידה רבה. יש להסדיר תהליך תחזית אחיד עם התאמות.
- עודף בקרן עלול ליצור לחצים להגדלת הקצבאות, וגירעון עלול לדחות את האיזון ואת העלאת המס ולהשפיע בסופו של דבר על תקציב המדינה.
- יצירת תקדים להקשחת התקציב עלולה לגרור דרישה ליצירת מערכות סגורות נוספות כגון, בריאות וביטחון.
- ניתוק מתקציב המדינה יהפוך את ההתחייבות של המדינה לקצבאות העתידיות לשקוף, ויחייב דיווח עליו כחוב חיצוני. בכך יגדל יחס החוב לתוצר המדווח של הממשלה המרכזית (אך לא זה של המגזר הציבורי). נציין כי ישנה אפשרות שחברות הדרוג לא יחשבו זאת בחישוב היחס חוב תוצר של המדינה.

2. העלאת גיל הפרישה והצמדתו לתוחלת החיים

העלאת גיל הפרישה מגדילה את הכנסות הביטוח הלאומי ואת כוח העבודה מצד אחד, ומצד שני היא מסייעת לפרטים לשמור על רמת פנסיה נאותה אגב הגדלת החיסכון הפנסיוני (Pensions at a Glance, 2015). בחינת השינויים שנעשים בשנים האחרונות במדינות OECD במערכת הפנסיה מראה כי דחיית גיל הפרישה הוא הצעד הנפוץ ביותר – כמחצית מהמדינות בארגון נקטו 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 לשים רק ב-9 מהמדינות בארגון, וב-6 מהן הפער יצומצם עד שנת 2060. המדינות היחידות שבהן יש כוונה לשמור על הפער הן ישראל, פולין ושווייץ (Pensions at a Glance, 2017). בישראל, בשנת 2065 תגיע תוחלת החיים של גברים ל-89.1 ושל הנשים ל-91.8 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017). אם לא ייעשו שינויים בגיל הפרישה, ולנוכח ההתפתחויות בתוחלת החיים, תקופת הפרישה תגדל ב-8 שנים בתוך כ-50 שנה, מ-14 ומ-22 שנים בשנת 2016 ל-22 ול-30 שנים בשנת 2065, לגברים ולנשים בהתאמה (תרשים 8).

תרשים 8

מספר שנים בפרישה, גיל פרישה 67 לגברים ו-62 לנשים, 1971–2065



מקור: עיבוד המחברים לנתוני הלמ"ס, תחזיות תוחלת חיים ותחזיות אוכלוסייה.

מלבד חיזוק מערכת התשלומים של הביטוח הלאומי, העלאת גיל הפרישה תתרום לחיסכון הפנסיוני מתעסוקה ולאיתנות הפיננסית של האזרחים הוותיקים. התארכות תוחלת החיים, ובעקבותיה תקופת הפרישה, מובילה לכך שמקדם ההמרה יגדל. כלומר, החיסכון הפנסיוני יתחלק על פני מספר רב יותר של תקופות תשלום, והקצבה החודשית תישחק. לאחרונה פורסם תזכיר חוק של משרד האוצר ברוח המתווה להעלאת גיל הפרישה לנשים של הוועדה בראשות אמיר לוי (הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים, 2016). בלוח 1 מוצג המתווה שהציע האוצר שלפיו הצמדת גיל הפרישה לתוחלת החיים תחל משנת 2037.

לוח 1

מתווה להעלאת גיל הפרישה של נשים

שנת לידה	גיל פרישה	חודש ושנת פרישה
יוני 1958 עד מאי 1959	62 ו-4	אוקטובר 2020 עד ספטמבר 2021
יוני 1959 עד מאי 1960	62 ו-8	פברואר 2022 עד ינואר 2023
יוני 1960 עד מאי 1961	63	יוני 2023 עד מאי 2024
יוני 1961 עד מאי 1962	63 ו-3	ספטמבר 2024 עד אוגוסט 2025
יוני 1962 עד מאי 1963	63 ו-6	דצמבר 2025 עד נובמבר 2026
יוני 1963 עד מאי 1964	63 ו-9	מרץ 2027 עד פברואר 2028
יוני 1964 עד מאי 1965	64	יוני 2028 עד מאי 2029
יוני 1965 עד מאי 1966	64 ו-3	ספטמבר 2029 עד אוגוסט 2030
יוני 1966 עד מאי 1967	64 ו-6	דצמבר 2030 עד נובמבר 2031
יוני 1967 עד מאי 1968	64 ו-9	מרץ 2032 עד פברואר 2033
יוני 1968 עד דצמבר 1971	65	יוני 2033 עד דצמבר 2036

הצוות סבור כי יש להעלות את גיל הפרישה לנשים ולהצמידו לתוחלת החיים לכלל האוכלוסייה. העלאה זו צריכה להיעשות אגב ביצוע צעדים משלימים, כגון הכשרות מקצועיות, שינויים בחוק הבטחת הכנסה ובחוק הביטוח הלאומי וצעדים לעידוד ההשתתפות בכוח העבודה שיגדילו את שיעור התעסוקה. במפגשי הצוות עלו שתי הצעות למתווה להעלאת גיל הפרישה לנשים מתוך הצמדתו לתוחלת החיים כבר בתחילת התהליך. האחת, של המוסד לביטוח לאומי, המשמרת את יחס שנות העבודה ושנות הפרישה וחותרת לצדק בין-דורי הן לנשים ולהן לגברים (גוטליב, 2019). השנייה, של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שראשיתה דומה למתווה של האוצר ושואפת לגיל פרישה אחיד של גברים ונשים מתוך המשך העלאה מדורגת של גיל הפרישה לנשים (ששינסקי וזקן, 2019).

3. עדכון לוח י' בחוק

מוצע לעדכן את החלוקה של דמי הביטוח לענפים לפי המשקל של הענף בסך ההוצאות או לפי האיזון האקטוארי הנדרש. כיום חלוקת דמי הביטוח לענפים נעשית לפי לוח י' בחוק הביטוח הלאומי, אך הלוח אינו מתאים למציאות המשתנה; למשל, הגידול הרב במשקלה של ההוצאה על גמלת סיעוד בסך הקצבאות. הצוות סבור **שיש לרענן את הלוח ולקבוע עקרונות לעדכונו לפי שיטת המימון שתיקבע**. אחת הדרכים לעדכון היא לפי משקל התשלומים בשנה הקודמת או לפי משקל ממוצע של התשלומים לכל ענף בשלוש השנים האחרונות (גוטליב, 2019).

נספח 1: פירוט ההגדרות של כללי האיזון לאשכול איזון ארוך טווח

טווח	טבלה א': תנאי האיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)
טווח ארוך (40 שנה)	איזון אקטוארי ארוך-טווח: הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות של האשכול בארבעים שנה הקרובות, בתוספת שווי נכסיו הצבורים בקרן, אינו נמוך מהערך הנוכחי של הוצאותיו על פני אותה תקופה.
טווח בינוני (10 שנים)	איזון שוטף בטווח הבינוני: התקבולים הצפויים של האשכול (כולל ריבית) בשנה העשירית לא יפחתו מהתשלומים השוטפים הצפויים באותה שנה ⁴⁶ .
טווח קצר (3 שנים)	הגבלת הגירעון בטווח הקצר: לפחות באחת משלוש השנים הקרובות לפחות, הכנסות האשכול (כולל ריבית) צפויות להיות גבוהות מ-90% מהיקף ההוצאה שלו.
רזרבות (10 שנים)	רזרבות לתנודות קצרות טווח: בעשור הקרוב, הקרן לא צפויה לרדת מתחת ל-30% מההוצאה השנתית

2. טריגרים לאיזון – בהתקיים אחד התנאים שלהלן, יש לאזן את האשכול (עפ"י תנאי האיזון):

טווח	טבלה א': טריגרים לאיזון (אשכול איזון ארוך-טווח)
טווח ארוך (40 שנה)	(1) שלושה דו"חות עם גירעון אקטוארי של 2% לפחות: בשלושת הדו"חות האקטואריים השנתיים האחרונים, היחס בין הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות על פני ארבעים שנה (החל ממועד עריכת התחזית) בתוספת ערך הנכסים הצבורים בעת ביצוע התחזית לבין הערך הנוכחי של ההוצאות הצפויות על פני אותה תקופה, קטן או שווה ל-98%. או: (2) דו"ח אחד עם גירעון אקטוארי של 4% לפחות: בדו"ח האקטוארי האחרון, היחס בין הערך הנוכחי של ההכנסות הצפויות על פני ארבעים שנה (החל ממועד עריכת התחזית) בתוספת ערך הנכסים הצבורים בעת ביצוע התחזית לבין הערך הנוכחי של ההוצאות הצפויות על פני אותה תקופה, קטן או שווה ל-96%.
טווח בינוני (10 שנים)	שלושה דו"חות עם גירעון שוטף של 2% לפחות: בשלושת הדוחות האקטואריים השנתיים האחרונים, הגרעון השוטף הצפוי בשנה העשירית לשנת התחזית, גדול או שווה ל-2% מהתשלומים הצפויים באותה שנה. או דו"ח אחד עם גירעון שוטף של 4% לפחות: בדו"ח האקטוארי האחרון, הגרעון השוטף הצפוי בשנה העשירית לשנת התחזית, גדול או שווה ל-4% מהתשלומים הצפויים באותה שנה.
טווח קצר (3 שנים)	גירעון שוטף גבוה בטווח הקצר: עפ"י הדוח האקטוארי השנתי האחרון, בכל אחת משלוש השנים הבאות התקבולים השנתיים צפויים להיות שווים או נמוכים מ-90% מהתשלומים באותה שנה.
רזרבות (10 שנים)	ירידת הרזרבות: צפויה במהלך העשור הקרוב ירידה של הרזרבות מתחת ל-30% מההוצאה השנתית ⁴⁷

מקור: מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, 2012, עמ' 79.

רשימת המקורות

- אזנקוט, מאיר, 2018. "תעסוקת החרדים: תיאור יעדי הממשלה והתפתחות הנתונים בשנים האחרונות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציבי.
- איל בר דוד, אלה, 2017. "מדיניות קידום בתעסוקה: סוגיות במוקד הפעילות הממשלתית לאוכלוסיית החברה הערבית", הצגה לוועדת 2030 של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
- גוטליב, דניאל, 2019. "הצעות לחיזוק הביטחון הסוציאלי בישראל", המוסד לביטוח לאומי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017. תחזית אוכלוסייה עד 2065, חלופה בינונית.
- המוסד לביטוח לאומי, 2017. דין וחשבון אקטוארי מלא.
- המוסד לביטוח לאומי, 2019. דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2018.
- מסקנות הוועדה לבחינת דרכים לשמירה על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, אפריל 2012.
- פינקלשטיין, עדי, 2019. תחזית ארוכת טווח למערכת הביטוח הלאומי בישראל, בנק ישראל.
- ששינסקי, איתן, רחל זקן, 2019. גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה, דוח מחקר, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה
- Billig, Assia, and Michel Millette, 2009. "Optimal Financing and Self-adjusting Mechanisms for Sustainable Retirement Systems," The International Social Security Association (ISSA).
- International Social Security Association, ISSA, 2017. "Social Security Programs Throughout The World."
- Klapdor, Michael, and Don Arthur, 2016. "Welfare – What Does it Cost?" 78 Parliamentary Library Briefing Book, Parliament of Australia.
- OECD, 2015. "Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators," OECD Publishing.
- OECD, 2017. "Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators," OECD Publishing.
- USAFacts, 2019. "Is Social Security Sustainable?" (online).



גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה

פרופ' איתן ששינסקי

עמית בכיר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי
לדמוקרטיה ; מרצה לכלכלה (אמריטוס) באוניברסיטה
העברית בירושלים ומופקד הקתדרה למימון ציבורי ע"ש סר
אייזיק וולפסון באוניברסיטה.

רחל (חלי) זקן

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

תודות

גבריאל גורדון – המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד"ר אופיר פינטו – המוסד לביטוח לאומי

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

תקציר

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 להתכוון, 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 לפרש יקטן.

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

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 שההעלאה 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, 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־3 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

גיל פרישה ומנגנוני פרישה גמישים במערכת הפנסיה

חשובה מאחר שהיא מונעת דיון מחודש 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.

מבוא

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 והאישויון 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, ובאר, 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 ובמשלחי 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 ולהצמצמת תוחלת החיים אגב שמירה על אחדות 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 כה, עקב התנגדויות רבות של ארגונים חברתיים

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

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 תומא-סלימאן (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 ועדת נתניהו בשנת 2000, ועדת ניסן בשנת 2011 והוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים בשנת 2016.

פרק 1: המצב הקיים בישראל

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.

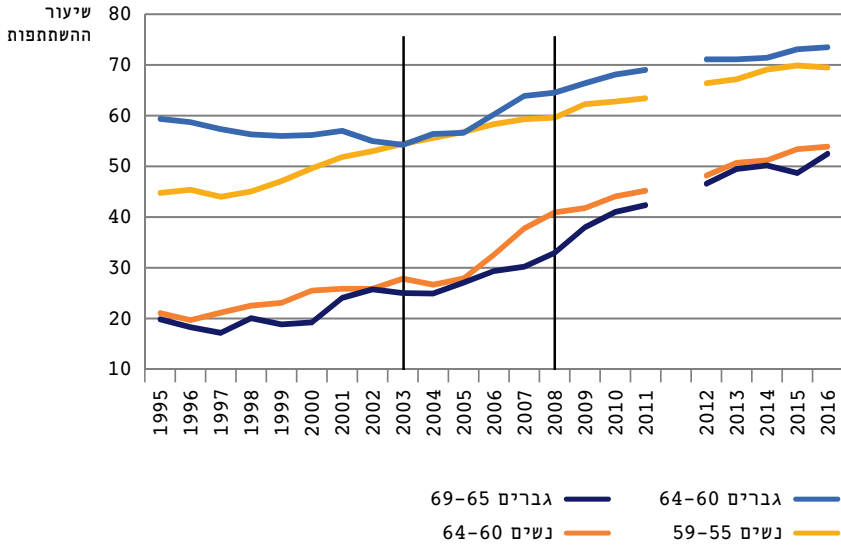
בהשוואה למדינות OECD גיל הפרישה הרשמי לגברים בישראל גבוה מהחציון, העומד על 64.8, ואילו גיל הפרישה הרשמי לנשים בישראל נמוך מהחציון, העומד על 63.4.

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 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% ל-63.4% בשנת 2011, ובקרב נשים בגילים 60-64 מ-19.7% ל-45.2% בשנת 2011.⁶ יתרה מזו, נמצא כי בשנים 2005-2009, 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).

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.

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

תרשים 1
 ההשתתפות של מבוגרים בעבודה
 גברים ונשים, 1995-2016 (%)

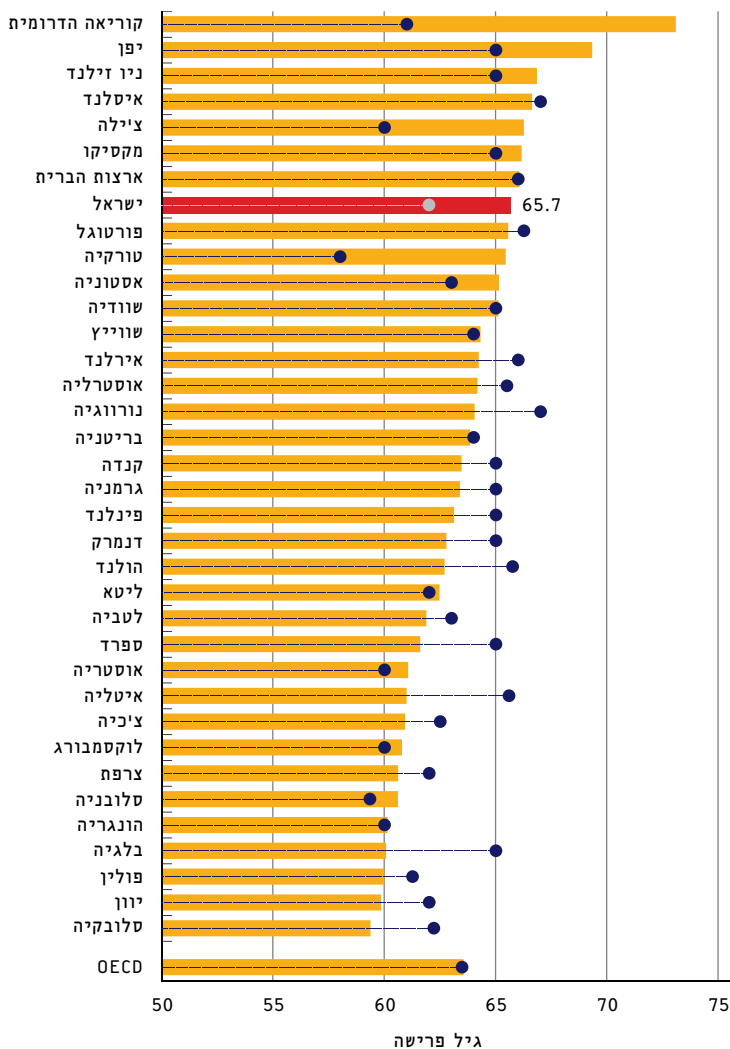


מקור: בנק ישראל, 2017.

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.

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.

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



מקור: OECD, 2017

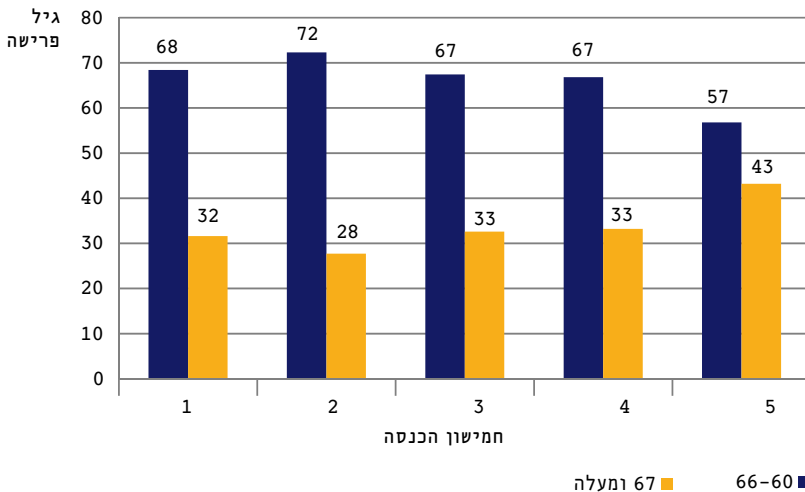
תרשים 2 מציג את ההבדלים בין גיל הפרישה הממוצע בפועל לגיל הפרישה בחוק בקרב נשים במדינות OECD. בהסתמך על נתוני הארגון, בישראל ממוצע גיל הפרישה בפועל גבוה מגיל הפרישה בחוק בפער גבוה יחסית למדינות OECD, והוא עומד על 3.8 שנים

(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.

גיל פרישה ממוצע בפועל לפי רמת הכנסה

לשם בדיקת דפוסי הפרישה לפי רמת ההכנסה 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 ההכנסה 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	כלל הפורשים
19.5	24.1	24.2	24.4	24.1	23.2	66-64	
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	נשים
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	
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.

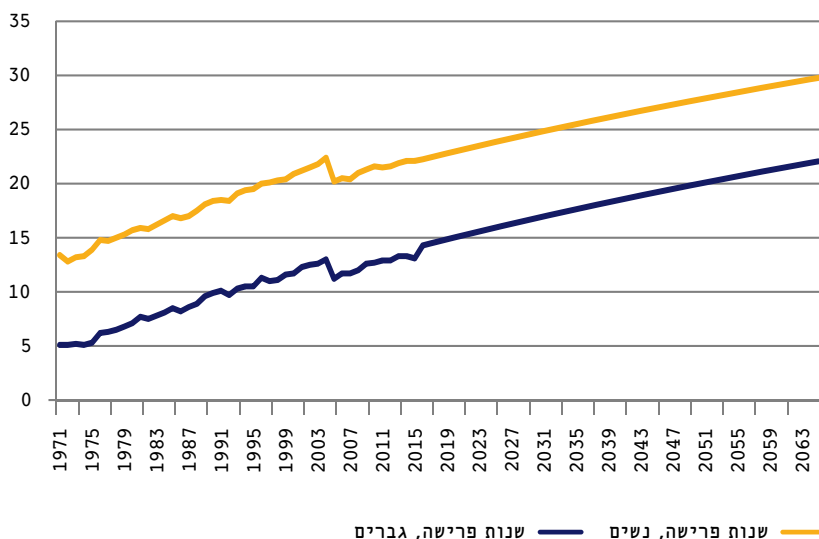
פרק 2: בעיות במצב החיים, חסמים והצעות לשיפור

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.

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



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

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

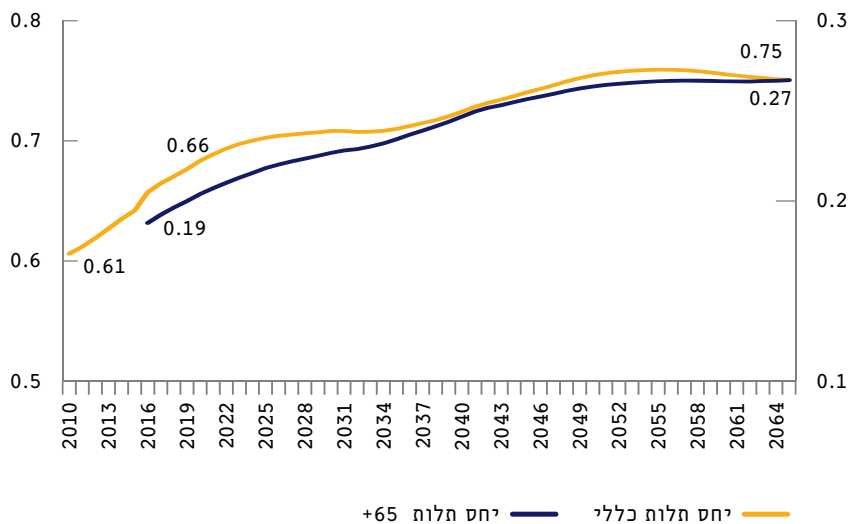
גיל פרישה	קצבת פנסיה	חיסכון צבור
62	3,820	911,704
63	4,073	957,275
64	4,339	1,004,064
65	4,620	1,052,089
66	4,916	1,101,369
67	5,226	1,151,922

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 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.

פרק 3: 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 למדי 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

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

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 להעלאת כזאת ניתן ללמוד ממדינות מפותחות אחרות שכבר החלו ליישמה.

פרק 4: 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 ורוב 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; IMF, 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.

פרק 5: 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 הדבקות 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).

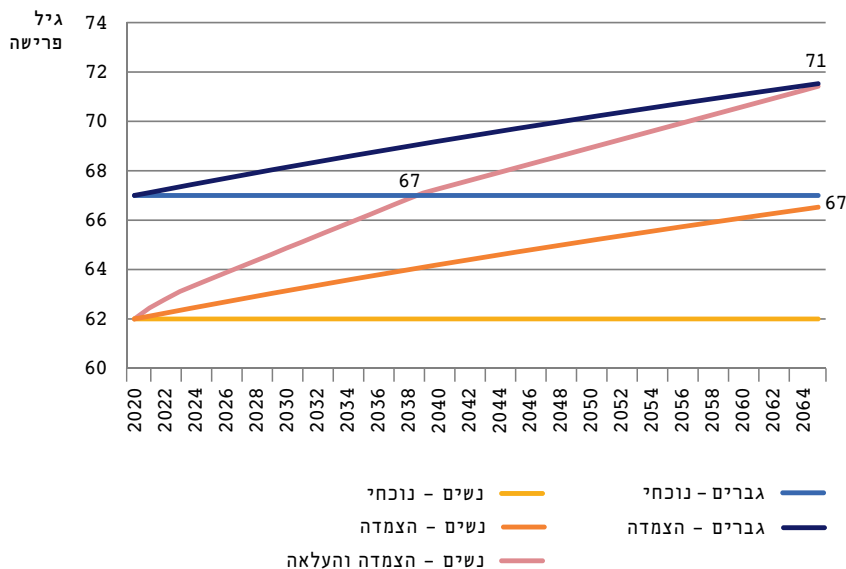
(1)

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

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

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 ולנשים, בהתאמה.

תרשים 7 מתווה להעלאת גיל הפרישה



מקור: עיבודי המחברים על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

פרק 6: 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

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 שמתאפסת כאשר ההכנסה עולה על 9,228 ש"ח.

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 ביטולו, 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 שייקבעו, יידחו תשלומי הקצבאות עבורם, ומערכת הביטוח הלאומי תהיה נוזילה 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 המדינות 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.

(2)

$$RA_i(\text{old}) + 2/3 * \Delta LE_i = RA_i(\text{new})$$

$RA =$ גיל פרישה, $\Delta LE =$ שינוי בתוחלת חיים, $(i =$ חמישון ראשון... חמישון חמישי)

נוסף על כך, בחישוב גיל פרישה דיפרנציאלי לקבוצות אוכלוסייה ייחודיות, אם ייקבע, השינוי יהיה שווה ל- $\Delta LE * (\frac{2}{3} + \alpha)$, 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.

פרק 7: 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 תוחלת 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 שעלולות 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 הדבקת 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 הכנסה 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 Määttänen, 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.

מימוש החיסכון הפנסיוני לאחר פרישה השלכות הקשר שבין תוחלת חיים להכנסה תקציר דוח מחקר



המוסד לביטוח לאומי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



המוסד לביטוח לאומי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מימוש החיסכון הפנסיוני לאחר פרישה: השלכות הקשר שבין תוחלת חיים להכנסה

תקציר דוח מחקר

- פרופ' דניאל גוטליב**
סמנכ"ל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי; פרופסור חבר בבית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים.
- פרופ' איתן ששינסקי**
עמית בכיר, המרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה; מרצה לכלכלה (אמריטוס) באוניברסיטה העברית בירושלים ומופקד הקתדרה למימון ציבורי ע"ש סר אייזיק וולפסון באוניברסיטה.
- ד"ר אופיר פינטו**
מנהל היחידה לתכנון מדיניות, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.
- רחל זקן**
חוקרת במרכז לממשל וכלכלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה; עוסקת בחקר מערכת הפנסיה ושוק העבודה בישראל.
- רפאלה כהן**
מנהלת אגף מחקרי גבייה ואיתנות פיננסית, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.
- ד"ר גבריאלה היילברון**
מנהלת אגף מחקרי גמלאות, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.
- מרים שמלצר**
לשעבר מנהלת אגף מחקרי גמלאות זקנה, שאירים, סיעוד, הבטחת הכנסה, אבטלה, אימהות וילדים, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

תודות

אביה ספיבק – המרכז לפנסיה, ביטוח ואוריינות פיננסית
ארי פלטיאל, נעמה רותם, אירנה קורנילנקו – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
מרק רוזנברג – המוסד לביטוח לאומי
עמית רוזן – מנורה מבטחים
שלי סבן – רשות שוק ההון

תקציר

מחקרים שבחנו את הקשר שבין רמת ההכנסה לבין תוחלת החיים מצאו שתוחלת החיים עולה עם ההכנסה ולאורך שנים קצב הגידול בתוחלת החיים של אנשים מתואם חיובית עם רמת ההכנסה מעבודה. לפיכך, ההבדלים בתקבולים הפנסיוניים של בעלי ההכנסה הגבוהה, בהשוואה לבעלי ההכנסה הנמוכה, גבוהים יותר אחרי גיל הפרישה; ולא זו בלבד אלא שהפערים אף צפויים לגדול על פני זמן.

המחקר נערך במסגרת שיתוף פעולה בין הביטוח הלאומי למכון הישראלי לדמוקרטיה באמצעות נתונים מינהליים שבידי המוסד לביטוח לאומי. במסגרת המחקר נבחו הקשר שבין רמת ההכנסה בגיל העבודה לבין תוחלת החיים של גברים בישראל, וכן הקשר שבין רמת ההכנסה לבין שיעור המימוש של כספי החיסכון הפנסיוני בגיל הזקנה. הסיבה לההתמקדות בגברים בשלב זה היא שהיקף הנתונים עליהם הינו רחב דיו.

שיעור המימוש של כספי החיסכון הפנסיוני מייצג את היחס בין סכום התקבולים בגיל הזקנה לבין סכום ההפרשות הפנסיוניות בשנות העבודה. שיעור המימוש מושפע הן מתוחלת החיים והן מגיל תחילת קבלת פנסיית הזקנה התעסוקתית. ממצאי המחקר מעלים כי בישראל, בדומה למדינות אחרות בעולם, יש קשר חיובי בין תוחלת החיים לבין רמת ההכנסה בגיל העבודה, וכי הפער בתוחלת החיים של גברים, ילידי 1930-1935, מהחמישון העליון לעומת גברים מהחמישון התחתון עומד על 4.6 שנים בממוצע.

לצורך בחינה של שיעור המימוש של כספי החיסכון הפנסיוני חושב מקדם ההמרה תחת שתי הנחות האלה: (1) המבוטחים התחילו לקבל תשלומי פנסיה בגיל הפרישה החוקי דאז (גיל 65); (2) המבוטחים התחילו לקבל תשלומי פנסיה בסמוך לתחילת הקבלה של קצבת אזרחים וותיקים מהביטוח הלאומי. בהנחה שכל המבוטחים החלו לקבל פנסיה תעסוקתית בגיל אחיד, נמצא כי שיעור המימוש גדל עם רמת ההכנסה, והפער בשיעור המימוש בין החמישון העליון לתחתון נאמד בכ-16% לטובת החמישון העליון. לעומת זאת, בהנחה שכל המבוטחים החלו לקבל פנסיה בסמוך לקבלת הקצבה, ההבדלים בשיעור המימוש מתונים יותר ביחס לרמת ההכנסה – מלבד החמישון התחתון, שיעור המימוש של ארבעת החמישונים האחרים הוא סביב 100%, והפער בשיעור המימוש בין חמישון ההכנסה העליון לתחתון נאמד בכ-7% בלבד. נציין כי אין נתונים באשר לקשר שבין גיל הפרישה לרמת ההכנסה.

תוצאות המחקר מלמדות על מידת השפעתם של כלי מדיניות כגון שינויים בגיל הפרישה או במקדם ההמרה על צמצום הפערים בין אנשים ברמות הכנסה שונות. אימוץ מדיניות של גיל פרישה ו/או מקדם המרה דיפרנציאליים לרמת ההכנסה עשוי לצמצם את הפערים הקיימים בשיעור המימוש של כספי החיסכון הפנסיוני לאחר גיל הפרישה.

מבוא

מערכת הפנסיה בישראל בנויה משלושה רבדים. הרובד הראשון, **קצבת אזרח ותיק ממערכת הביטחון הסוציאלי**, נועדה להבטיח למבוטח סכום בסיסי לקיום. הרובד השני, **הפנסיה התעסוקתית מחברות ביטוח**, מטרתו לאפשר לחוסכים רמת חיים דומה לזו שהייתה להם טרם הפרישה מעבודה. ההפרשות לפנסיה מוגדרות באחוזים מתוך השכר החודשי של הפרט, והתקבולים הם פונקציה של סך הסכום שנצבר, מחולק באומדן תקופות התשלום החזויות לאחר הפרישה מעבודה. הרובד השלישי, **חיסכון פרטי**, הוא למעשה חיסכון נוסף שצבר האדם לאורך חייו לטובת השמירה על רמת חייו לאחר הפרישה מעבודה.

בשני העשורים האחרונים עברה מערכת הפנסיה התעסוקתית בישראל שינויים מהותיים רבים שמטרתם הייתה חיזוקה וייצובה, מניעת גירעונות אקטואריים והתאמתה לשוק העבודה המשתנה. השינויים כללו את הצעדים האלה: (1) מעבר מתוכניות שמגדירות את הזכויות (Defined Benefits – DB) לתוכניות שמגדירות את ההפרשות (Defined – DC Contributions); (2) שינוי הבעלות על קרנות הפנסיה – מבעלות ממשלתית לבעלות פרטית; (3) מתן הטבות מס על הפרשות לחיסכון פנסיוני; (4) הנהגת חובת פנסיה על כלל המועסקים במשק (שכירים ועצמאיים). אומנם שינויים אלה הביאו לחיזוק מערכת הפנסיה ולהבטחת איתנותה הפיננסית, ואולם נושא שעדיין לא טופל הוא המדיניות כלפי אוכלוסיות חלשות וצמצום הפערים הכלכליים, המוסיפים להתרחב לאחר גיל הפרישה. לפי דוח ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי, מאז 1999 נרשמה עלייה מתמדת ביחס פער ההכנסות ובחומרת העוני בקרב משפחות קשישים, הואיל והתוספת לקצבת השלמת ההכנסה לזקנה, אשר הביאה לירידה בתחולת העוני של קבוצה זו, הייתה קטנה יותר מהעלייה בקו העוני (המוסד לביטוח לאומי, 2016).

מחקר משנת 2016, שבחן את הקשר בין המצב הכלכלי-חברתי למצב הבריאותי, מראה שרמות נמוכות של הכנסה והשכלה מתואמות עם מצב בריאותי ירוד יחסית של מבוגרים ושל ילדיהם (בנק ישראל, 2016). גם מחקרים אחרים מצביעים על קשר חיובי בין רמת הכנסה לאורח חיים בריא ובין רמת השכלה להרגלי התנהגות בריאים (Laaksonen et al., 2003; Cutler and Lleras-Muney, 2006; Pickett and Wilkinson, 2015). אחד ההסברים להבדלים במצב הבריאותי בין אנשים ממעמד כלכלי שונה הוא הפער בזמינות לשירותי בריאות כך שבמצבים מסוימים אנשים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך מוותרים על שירותי בריאות בגלל שיקולים כלכליים (צ'רניחובסקי ואחרים, 2003; מנור, 2013). באשר לקשר

החיובי בין המצב הכלכלי לבין תמותה ומצב הבריאות נראה שהסיבתיות בשני הכיוונים, שכן ייתכן שמצב בריאות ירוד מקשה על היכולת לרכוש השכלה ועל כושר ההשתכרות (דוידוביץ', פילק ואדוט, 2014).

אמנם, תוחלת החיים בעולם במגמת עלייה, אבל מתברר שהעלייה אינה אחידה בכל שכבות האוכלוסייה (Dwyer-Lindgren et al., 2017). בישראל נמצא כי שיעורי התמותה ביישובים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך גבוהים ב-11% משיעורי התמותה ביישובים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה (בנק ישראל, 2016). כך גם בעניין רמת ההשכלה. לוח 1 מציג את תוחלת החיים של גברים בגיל 30, בשנים 2000–2015, לפי רמת השכלה. מלבד העובדה שתוחלת החיים גדלה על פני זמן, ניתן לראות כי בתקופה של 15 שנים גדל גם הפער בתוחלת החיים בין גבר בן 30 בעל השכלה גבוהה לבין גבר בן 30 בעל השכלה נמוכה, מ-4.4 שנים בשנת 2000 ל-7.4 שנים בשנת 2015. כך, בהנחה שיש מתאם גבוה בין השכלה להכנסה, ניתן לבסס את ההשערה שהפער הנצפה בתוחלת החיים בין אנשים מרמות הכנסה שונות צפוי עוד לגדול.

לוח 1

תוחלת חיים בגיל 30 לפי רמת השכלה, 2000–2015

שנה	על-תיכונית ואקדמאית	תיכונית	עד 11 שנות לימוד	פער בתוחלת חיים*
2000	51.3	49.7	47.0	4.4
2005	53.6	51.8	47.4	6.2
2010	54.4	51.5	47.9	6.5
2015	55.2	53.3	47.7	7.4

* פער בתוחלת חיים בין בעלי השכלה על-תיכונית ואקדמאית לבין עד 11 שנות לימוד. מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017.

באשר להשתנות הפער, נמצא כי לאורך 20 שנים גדלה תוחלת החיים של גברים בגרמניה ילידי 1948 מעשירון ההכנסה העליון בכ-6 שנים בהשוואה לגברים ילידי 1927 ברמת הכנסה זהה (Haan, Kemptner and Luethen, 2016). זהו קצב גידול דומה לקצב הגידול בישראל, כ-0.3 שנה לכל שנה. במחקר נוסף, שנעשה בארצות הברית, נמצא כי תוחלת החיים של גברים בגיל 40 ממאיון ההכנסה העליון גבוהה בכ-15 שנים בהשוואה לתוחלת החיים של גברים מהמאיון התחתון, וכי בשנים 2001–2014 הפער בתוחלת החיים בין גברים ב-5% העליונים ובין גברים ב-5% התחתונים גדל ב-3 שנים נוספות (Chetty et al., 2016).

בדיקת ההשלכות של ההבדלים בתוחלת החיים על מימוש כספי החיסכון הפנסיוני והקצבאות הממשלתיות מעלה כי בקרב העשירון העליון מימוש כספי הפנסיה התעסוקתית הוא גבוה מבקרב העשירון התחתון, ושהפער בניצול הקצבאות מתרחב עם הזמן ופוגע בפרוגרסיביות של מערכת הפנסיה (Haan, Kemptner and Luethen, 2016). אאורבך ואחרים (Auerbach et al., 2017) מצאו כי בארצות הברית גברים מחמישון ההכנסה העליון מממשים קצבאות ממשלתיות בגיל זקנה בסך של כ-130,000 דולר יותר מגברים מהחמישון התחתון, רק כתוצאה מהבדלים של כ-7 שנים בתוחלת החיים.

במחקר המוצג כאן אנו בוחנים את הקשר בין רמת ההכנסה מעבודה לבין תוחלת החיים בישראל ואומדים את ההיקף של מימוש כספי החיסכון הפנסיוני אחרי גיל העבודה, לפי רמת הכנסה של גברים ילידי 1930-1935. לצורך חישוב שיעור המימוש ביצענו שתי סימולציות, תחת ההנחה שכל העובדים מבוטחים במערכת פנסיונית מבוססת הפרשות. הסימולציה הראשונה בחנה את שיעור המימוש בהנחה שכל העובדים המבוטחים החלו לקבל פנסיה **בגיל קבוע**; והסימולציה השנייה בחנה את שיעור המימוש בהנחה שהמבוטחים החלו לקבל פנסיה **בגיל משתנה**, בסמוך לקבלת קצבת אזרח ותיק מביטוח לאומי. עבור כל תרחיש חישבנו גם מקדמי המרה שמשקפים את מספר התשלומים שיקבל המבוטח לאחר הפרישה.

חישוב של שיעור המימוש על סמך סימולציות מאפשר לבחון מה היה קורה אילו כולם היו מבוטחים בתוכנית פנסיה צוברת המבוססת הפרשות, בהסתמך על נתוני השכר שלהם בשנות העבודה, נתוני התמותה ותוחלת החיים הנצפים והעדפותיהם בעניין מועד קבלת הקצבה לאזרח ותיק מהביטוח הלאומי. חשיבותו של המחקר ביכולתו לשמש בסיס לדיון בצעדי מדיניות אפשריים שיובילו לצמצום הפערים והאי-שוויון בין אזרחים ותיקים מרמות הכנסה שונות, מתוך התחשבות בשינויים דמוגרפיים ושינויים

בהשתתפות בכוח העבודה. המחקר מדגיש את השפעתם של שני רכיבים מרכזיים שמשפיעים על היקף המימוש של החיסכון הפנסיוני – גיל הפרישה ומקדם ההמרה, המשמש אומדן למספר התקבולים החזויים לאדם בתקופה שבין הפרישה מעבודה והמוות.

מקור הנתונים ואוכלוסיית המחקר

המחקר נעשה על בסיס הנתונים המינהליים של הביטוח הלאומי הכולל פרטים דמוגרפיים ונתוני הכנסות מעבודה משנת 1987 ואילך עבור שש קוהורטות (שנתונים) של גברים שנולדו בשנים 1930–1935 והגיעו לגיל הפרישה החוקי שעמד אז על 65. על פי נתוני ההכנסות נאמדה הרמה הכלכלית הפרמנטית של הנחקרים ב-8 שנים אחרונות בגיל העבודה. אוכלוסיית המחקר כוללת 89,533 גברים המהווים כ-60% מהאוכלוסייה הפוטנציאלית על פי מרשם התושבים בישראל.

בדומה למחקרים שנעשו בעולם, אוכלוסיית המחקר אינה כוללת נשים מאחר שקיימת שונות נמוכה יותר בהכנסות מעבודה של נשים (שיעור תעסוקה נמוך בגילאים אלה). בנוסף, תוחלת החיים של נשים בישראל ארוכה יותר ונדרש מידע מינהלי על פני שנות גיל ארוכות יותר שאינו קיים עדיין בנתוני הביטוח הלאומי. עוד יש לציין, המחקר אינו כולל את מימוש החיסכון הפנסיוני לפני הפרישה עקב אובדן כושר עבודה או מוות. מגבלת הנתונים לא אפשרה לאמוד את שיעור המימוש של כספי החיסכון הפנסיוני לפני גיל הפרישה אלא רק לאחריו. בהנחה שרמת הבריאות ושיעורי התמותה מתואמים עם רמת ההכנסה, ניתן לשער ששיעור המימוש של כספי החיסכון הפנסיוני במהלך גיל העבודה גבוה יותר בקרב בעלי ההכנסות הנמוכות יותר.

מתודולוגייה מפורטת של המחקר ניתן למצוא במחקר המלא.

מקדם ההמרה לפנסיה (ax)

תוכניות הפנסיה החדשות מגדירות את ההפרשות החודשיות של המבוטח מתוך ההכנסה החודשית מעבודה (DC), ללא הבטחת גובה הקצבה החודשית שיקבל המבוטח לאחר הפרישה מעבודה. במטרה לאמוד את גובה התקבולים החודשיים שהמבוטח יזכה להם בגיל זקנה, חברות הביטוח מחשבות מקדם המרה (ax) אשר מיועד להמיר את סכום הכסף שנצבר לתקבול חודשי קבוע על פני תוחלת החיים. מקדם ההמרה משקף ערך

קצבת פנסיה ממועד הפרישה מעבודה ועד מועד הפטירה ומביא בחשבון את הסיכוי לקצבת שאירים. הלכה למעשה, מקדם ההמרה אומד את תוחלת מספר הקצבאות החזויות שיקבלו הפורש ו/או שאיריו מקרן הפנסיה. ככל שמקדם ההמרה גבוה יותר, הקצבה החודשית נמוכה יותר.

מקדם ההמרה חושב על בסיס משך התקופה הממוצעת שבה זכאי גבר מכל שנת לידה ומכל חמישון הכנסה לקבלת פנסיה תעסוקתית, בהתאם לתקופה שבין מועד הפרישה שלו מעבודה ועד למועד הפטירה, תוך הבאה בחשבון את הסיכוי לפנסיית שאירים בגובה 60%. כמו כן, הנחנו כי שיעור ריבית ההיוון השנתית היא 3.74% (לאחר ניכוי דמי ניהול בשיעור של 0.52%), בהתאם להוראות רשות שוק ההון במשרד האוצר (תקנון קרן פנסיה, מהדורת 2018). בנוסף, המודל מביא בחשבון את הסיכוי של גבר להקנות זכאות לקצבת שאירים לבת זוגו.

הפרשות לחיסכון הפנסיוני

מערכת הפנסיה החדשה (מוגדרת הפרשות – DC) מבוססת על צבירת הפרשות לפנסיה כשיעור מתוך שכר העובד, המורכב מהפרשות העובד ומהפרשות המעסיק. בישראל החלה החובה לחיסכון פנסיוני לשכירים בשנת 2008, ולעצמאים – בשנת 2014. נכון לשנת 2015, החוק מחייב כל עובד וכל מעסיק להפריש לחיסכון הפנסיוני משכר הברוטו של העובד לפחות 5.5% ו-12%, בהתאמה. כל עובד זכאי לפטור ממס על הפרשות לחיסכון פנסיוני עד לתקרה של 41% מהשכר הממוצע במשק (בשנת 2015 – 3,797 ש"ח), וכל סכום הפרשה לפנסיה שעולה על התקרה הקבועה בחוק חייב בתשלומי מיסים. המידע על הפרשות לפנסיה במודל מבוסס על קובץ נתוני השכר המינהלי מינואר 2016. מלוח 2 עולה כי ישנם פערים קטנים בקרב החמישוניים הגבוהים אך בין החמישון התחתון לחמישון השני הפער בשיעור השכר המבוטח עומד על 7%. הנתונים מראים גם כי ממוצע שיעורי ההפרשה של העובד והמעסיק דומים לשיעורי ההפרשות לפנסיה הקבועים בחוק.

לוח 2

שיעור השכר המבוטח לפנסיה ושיעורי הפרשות עובד ומעסיק לחיסכון הפנסיוני לפי חמישוני הכנסה, 2016 (באחוזים)

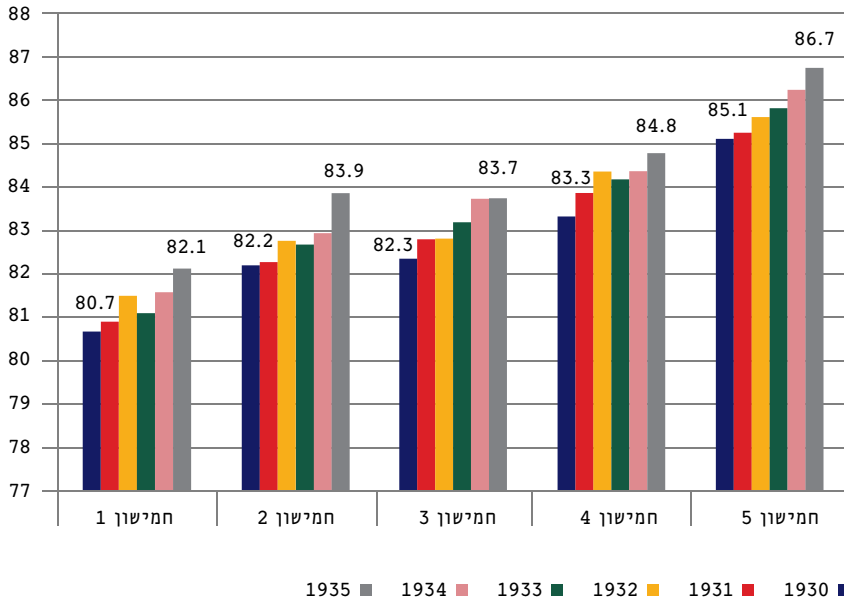
סך הפרשות לפנסיה	הפרשת מעסיק	הפרשת עובד	בסיס להפרשה	שכר ברוטו	חמישון הכנסה
19.3	13.5	5.9	63.1	100	ראשון
19.1	13.3	5.8	69.2	100	שני
19.0	13.3	5.7	71.5	100	שלישי
19.1	13.3	5.8	72.4	100	רביעי
18.7	13.1	5.6	70.0	100	חמישי

תוחלת חיים לפי רמת הכנסה

תרשים 2 מציג את תוחלת החיים לפי חמישוני הכנסה ומראה כי בישראל, בדומה למדינות אחרות בעולם, קיים קשר חיובי בין תוחלת חיים לבין רמת הכנסה בגיל העבודה. בקרב גברים שנולדו בשנת 1930 תוחלת החיים בחמישון הראשון עומדת על 80.7 שנים לעומת 85.1 שנים בחמישון החמישי. פער זה, של 4.4 שנים, בתוחלת החיים בין החמישון העליון (החמישי) לחמישון התחתון (הראשון), בקרב גברים שנולדו בשנת 1930, הולך וגדל עד ל-4.6 בקרב גברים שנולדו בשנת 1935. כמו כן, ניתן לראות גם כי תוחלת החיים הכללית באוכלוסייה עולה.

תרשים 2

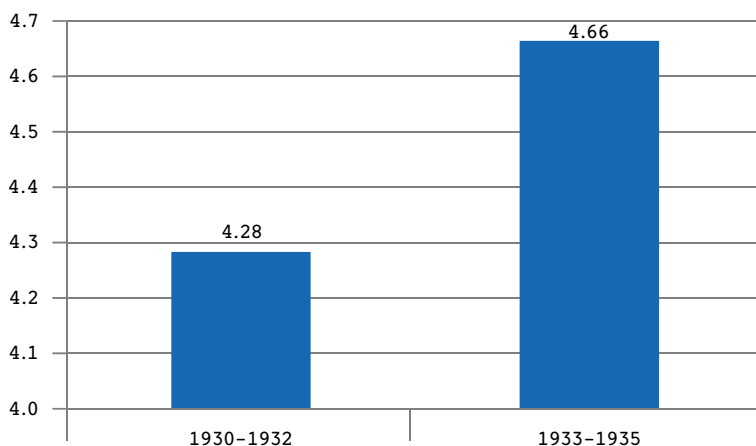
תוחלת חיים לפי חמישוני הכנסה ושנת לידה



תרשים 3 מציג את ההפרש הממוצע בתוחלת החיים בין החמישון העליון לחמישון התחתון. הפער בקרב שנתון 1930 עומד על 4.4 שנים, יורד ל-4.1 בקרב שנתון 1932, אחר כך יש קפיצה לא מוסברת ל-4.7 וירידה ל-4.6 בקרב שנתון 1935. בחינת השינויים באמצעות 6 שנתונים בלבד אינה מאפשרת לזהות מגמה חד-משמעית בהתפתחות הפער בתוחלת החיים לפי רמת ההכנסה על פני זמן. לצורך כך יש לחקור מספר רב יותר של שנתונים, אך כאמור מאחר שאין נתוני שכר אלא מינואר 1987, אין באפשרותנו לעשות זאת. עם זה, התוצאה עשויה להיות אינדיקציה ראשונית לכך שהפער הולך וגדל על פני זמן עם רמת ההכנסה.

תרשים 3

הפער בתוחלת חיים בין חמישון הכנסה עליון ותחתון, ממוצע שלוש שנים



מבחן רגרסיית שרידות לפי מודל הסיכונים היחסיים של קוקס (Cox Model) לאמידת יחס הסיכון של משתנים שמשפיעים על תמותה, ובכללם רמת ההכנסה. המשתנים שנכללו במודל הם שנת לידה (שנת הבסיס הייתה 1935); מגזר (ערבים, יהודים וחרדים); מספר שנים בישראל טרם הפרישה; שנים בזוגיות ב-8 השנים שקדמו לפרישה; וחמישוני הכנסה (חמישון הבסיס היה החמישון החמישי). מתוצאות הרגרסיה עולות המסקנות האלה: ראשית, תוחלת החיים נמוכה יותר ככל שמתייחסים לחמישון הכנסה נמוך יותר: בממוצע, לגברים מחמישון ההכנסה התחתון הסיכון לסיים את החיים גדול פי 1.96 בהשוואה לגברים בחמישון ההכנסה העליון, והוא הולך וקטן ככל שהמעמד הכלכלי גבוה יותר. עוד נמצא כי תוחלת החיים עולה ככל ששנת הלידה מאוחרת יותר; הסיכוי של גברים שחיו בזוגיות ערב הפרישה לשרוד גבוה מהסיכוי של גברים שחיו בגפם; הסיכוי של גברים חרדים להאריך חיים גדול יותר באופן משמעותי בהשוואה לגברים בישראל; ואילו הסיכוי של גברים ערבים להאריך חיים קטן יותר (לוח 3).

לוח 3

מבחן רגרסיית שרידות של COX לבחינת הגורמים המתואמים עם תוחלת חיים

(משתנה מוסבר: גיל בדצמבר 2016 או במועד הפטירה, המוקדם מתוך השניים)

מקדם סיכון	רמת מובהקות	סטיית תקן	אומד	משתנים
1.18	0.00	0.02	0.16	שנת לידה 1930
1.15	0.00	0.02	0.14	שנת לידה 1931
1.10	0.00	0.02	0.10	שנת לידה 1932
1.11	0.00	0.02	0.10	שנת לידה 1933
1.06	0.00	0.02	0.06	שנת לידה 1934
1.11	0.00	0.02	0.10	ערבים ישראלים
0.46	0.00	0.04	-0.77	יהודים חרדים
0.91	0.00	0.01	-0.09	שיעור השנים עם בן זוג
1.96	0.00	0.02	0.67	חמישון 1
1.62	0.00	0.02	0.48	חמישון 2
1.39	0.00	0.02	0.33	חמישון 3
1.21	0.00	0.02	0.19	חמישון 4
	0.00		3,202.7	Test Wald
			977,029.4	LOG L2-
			3.7%	R-Square .Adj
			89,533	מספר תצפיות

מימוש החיסכון הפנסיוני

שיעור המימוש של החיסכון הפנסיוני הוא היחס בין סך התקבולים לבין סך ההפרשות. כאמור, ערכנו שתי סימולציות כדי לאמוד את היחס שבין התקבולים להפרשות בשני מצבים: (1) קבלת פנסיה תעסוקתית בגיל זהה – גיל 65; (2) קבלת פנסיה תעסוקתית בגיל משתנה – 65–70, בסמוך לקבלת קצבת אזרח ותיק מהביטוח הלאומי. כמו כן, בחנו

את היחס שבין קביעת מקדם המרה ממוצע לשנתון (תרחיש הבסיס) לבין מקדם המרה ממוצע לכל חמישון הכנסה בכל שנתון.

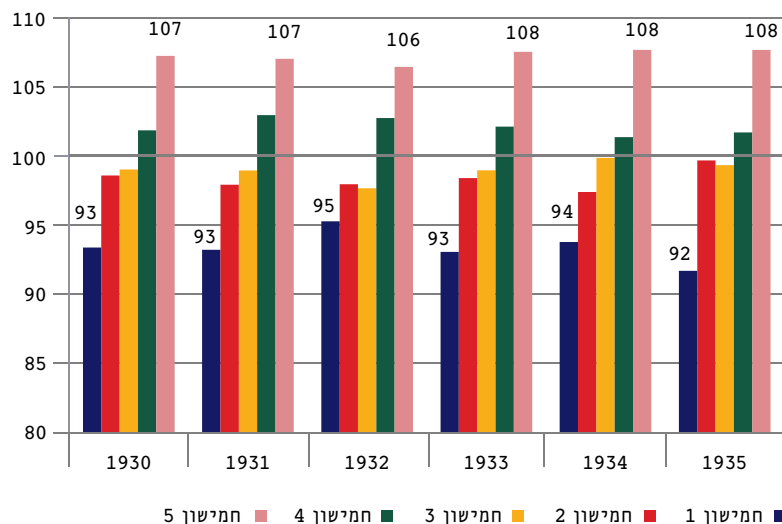
ההבדלים בשיעור המימוש של כספי החיסכון הפנסיוני נובעים ממקדם ההמרה שמחושב עם פרישת העמית מהעבודה ומשקף את מספר הקצבאות שיקבל לאחר הפרישה. **ככל שגיל הפרישה מוקדם ומשך הזמן לאחר הפרישה ארוך, כך מקדם ההמרה גבוה והקצבה המתקבלת נמוכה.** בתרחיש הבסיס מחושב מקדם ההמרה, בדומה לחישוב קרנות הפנסיה, לפי תוחלת החיים הממוצעת של כלל האוכלוסייה, והוא אינו משקף את ההבדלים בתוחלת החיים בין רמות ההכנסה השונות.

בסימולציות שערכנו חושב מקדם המרה לכל חמישון הכנסה ונמדד הפער בין הקצבה המתקבלת בחישוב מקדם המרה לפי תוחלת החיים של כלל האוכלוסייה לבין הקצבה המתקבלת בחישוב לפי תוחלת החיים של כל חמישון הכנסה בנפרד. כך, כאשר המבוטחים מתחילים לקבל את הפנסיה בגיל קבוע, גודלו של מקדם ההמרה מושפע רק מתוחלת החיים, ואילו כאשר המבוטחים מתחילים לקבל את הפנסיה בגילים משתנים, המקדם מושפע הן מתוחלת החיים והן מגיל הפרישה.

בתרשים 4 מוצגות תוצאות הסימולציה לחישוב שיעור המימוש של כספי החיסכון הפנסיוני לפי חמישוני ההכנסה ושנת לידה. הממצאים מראים כי בהנחה שכל המבוטחים החלו לקבל פנסיה תעסוקתית בגיל אחיד, שיעור המימוש גדל עם רמת ההכנסה. בקרב שנתון 1930 שיעור המימוש של החמישון העליון עומד על 107% ושל החמישון התחתון על 93%, ובקרב שנתון 1935 שיעור המימוש של החמישון העליון עומד על 108% ושל החמישון התחתון על 92%. גידול בפערי המימוש של החמישוני בין שנתון 1930 לשנתון 1935 עומד על 2% (מ-14% ל-16%).

תרשים 4

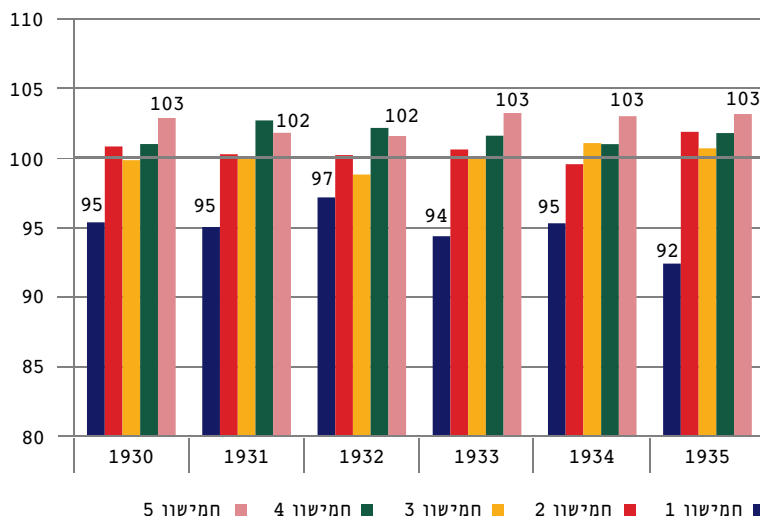
מימוש קרן הפנסיה לפי גיל פרישה קבוע (65), חמישוני הכנסה ושנת לידה (באחוזים)



מימוש החיסכון הפנסיוני תחת ההנחה שהמבוטחים החלו לקבל פנסיה בסמוך לקבלת קצבת אזרח ותיק (גיל משתנה) מוצג בתרשים 5. כפי שניתן לראות, ההבדלים בשיעורי המימוש של החיסכון הפנסיוני בין אנשים ברמות הכנסה שונות מתונים יותר, והפער במימוש בין חמישון הכנסה העליון לתחתון מצטמצם, בעיקר הודות לירידה בשיעור המימוש של בני החמישון העליון, הנובעת מהמשך תעסוקה והכנסה שאינן מאפשרות זכאות לקצבת אזרחים ותיקים. מהתרשים ניתן לראות כי עבור בני החמישון השני והשלישי שיעור המימוש של החיסכון הפנסיוני משתפר ונע במוצע סביב 100%, אולם בקרב בני החמישון התחתון הוא עודנו נמוך ומגיע ל-92% בלבד אצל ילידי שנת 1935. זאת ועוד, בקרב ילידי שנת 1930 הפער בין החמישון העליון לתחתון עומד על 7.5% בלבד, ואילו בקרב ילידי שנת 1935 הוא גדל ל-11%.

תרשים 5

מימוש קרן הפנסיה לפי גיל פרישה משתנה, חמישוני הכנסה ושנת לידה (באחוזים)



דיון ומסקנות

תוצאות המחקר מלמדות על קשר חיובי בין תוחלת החיים לרמת ההכנסה בישראל. תוחלת החיים גבוהה יותר בקרב בני החמישון העליון בהשוואה ליתר החמישונים כאשר ההבדל בתוחלת החיים בין בני החמישון העליון לתחתון בקרב גברים ילידי 1930 ו-1935 עומד על 4.4 ו-4.6 שנים, בהתאמה. כמו כן, ממצאי הרגרסיה מראים שבקרב האוכלוסייה הנחקרת לבעלי הכנסות נמוכות יש סיכוי גבוה פי שניים שלא להאריך חיים בהשוואה לבעלי הכנסות גבוהות.

בחינה של השפעת ההבדלים בתוחלת החיים על מימוש כספי החיסכון הפנסיוני לפי רמת הכנסה העלתה כי בעלי הכנסות גבוהות מממשים **שיעור גבוה יותר** מהחיסכון הפנסיוני. בהנחה שהמבוטחים מקבלים קצבת פנסיה בגיל קבוע (65), שיעור המימוש של קרן הפנסיה לפי חמישוני הכנסה עולה עם ההכנסה, והפער בין החמישון העליון לתחתון עומד על כ-14% בקרב ילידי שנת 1930, ועל כ-16% בקרב ילידי שנת 1935. בהנחה שהמבוטחים מקבלים קצבת פנסיה בסמוך לגיל שבו הם מתחילים לקבל קצבת אזרח ותיק, ההבדלים

בשיעורי המימוש של כספי החיסכון הפנסיוני בקרב אנשים מחמישוני ההכנסה השונים מצטמצמים. כך, בני החמישון השני והשלישי מגיעים בממוצע לשיעור מימוש של כ-100%, בעוד בני החמישון התחתון עדיין מגיעים בממוצע לשיעור מימוש נמוך מ-100% (בין 92% ל-95%). במקרה זה, הפער בשיעור המימוש בין החמישון העליון לתחתון קטן משמעותית בעיקר הודות לירידה ממוצעת של כ-4% בשיעור המימוש של בני החמישון העליון, הנובעת מקבלת קצבת אזרח ותיק בגיל מאוחר יותר.

בחינה של התפתחות הפער מראה כי בקרב ילידי שנת 1930 הפער עומד על 7.5% בלבד, ואילו בקרב ילידי שנת 1935 הוא כבר מגיע ל-11%. אומנם ממצאים אלה מבוססים על 6 שנתונים בלבד, אך כשבוחנו את התרחבות הפער בתוחלת החיים לפי השכלה, על סמך נתוני הלמ"ס, בצד מגמות נצפות במדינות מערביות נבחרות, ניתן להניח שהפערים צפויים לגדול.

באשר לכלי מדיניות אפשריים לצמצום האי-שוויון בהכנסות בקרב האזרחים הוותיקים. חישוב מקדם ההמרה, היום, מבוסס על תוחלת החיים החזויה הממוצעת של כלל הפורשים. לאור ההבדלים בתוחלת החיים, מחקר זה מראה שבני החמישון העליון מממשים מעל 100% של החיסכון הפנסיוני, ואילו בני החמישון התחתון מממשים פחות מ-100% מכספי הפנסיה שלהם. פערים אלה ניתנים לתיקון באמצעות מעבר לחישוב מקדם המרה נפרד לפי רמת הכנסה כך שתוחלת שיעור המימוש של החיסכון הפנסיוני של אנשים ברמות הכנסה שונות תעמוד על 100%. בדרך זו סך הקצבה החודשית שיזכו לה המשתייכים לחמישון התחתון יגדל וסך הקצבה החודשית שיזכו לה המשתייכים לחמישון העליון יקטן.

נשאלת השאלה כיצד משפיע שינוי מקדם ההמרה על התמריץ לעבוד? האם הוא יוביל להקדמה או לדחייה של הפרישה, או שאולי הוא ניטרלי ואינו משפיע על התמריץ לעבוד? בהנחה שבעלי הכנסות גבוהות מודעים להבדלים בתוחלת החיים, לפי המודל הנהוג היום (חישוב מקדם המרה לפי תוחלת חיים של אוכלוסייה כללית) הם יעדיפו לפרוש מוקדם יותר ולכן יעבדו פחות. לפיכך שינוי במקדם ההמרה והתאמתו לרמת הכנסה יבטל את התמריץ לפרוש מוקדם, יגדיל את התמריץ לעבוד ויתרום לפיריון המשק.

כאשר גיל הפרישה משתנה, מימוש החיסכון הפנסיוני של בעלי הכנסות נמוכות גדל. כך, התאמת גיל הפרישה לרמת הכנסה עשויה להבטיח מימוש של 100% בממוצע של כספי החיסכון הפנסיוני לכל קבוצה. למשל, אם תוחלת החיים של בעלי הכנסות נמוכות קטנה ב-4.5 שנים מתוחלת החיים של בעלי הכנסות גבוהות, ההפרש בגיל הפרישה החוקי יהיה בהתאם. נראה כי צעד זה ישפיע על בעלי הכנסות גבוהות אשר יישארו בשוק העבודה

לתקופה ארוכה יותר והפיריון במשק יגדל. באשר לבעלי הכנסות נמוכות לא ברור אם הם מוסיפים לעבוד מאחר שמתחילים לקבל קצבת אזרחים וותיקים בגיל הפרישה. זאת ועוד, לא ברורות ההשפעות של ערך הפנאי (השפעה שלילית) ושל יחס התחלופה בין השכר בשוק העבודה לבין ההכנסה לאחר הפרישה (השפעה חיובית). בהנהגת גיל פרישה מותאם, ייתכנו שתי אפשרויות: מצד אחד, ייתכן שבעלי הכנסות נמוכות יפרשו בגיל המוקדם ביותר ויבקשו למקסם את ערך הפנאי שלהם; מצד שני, ייתכן שהם יפנימו את השפעת גיל הפרישה על מקדם ההמרה ויבקשו להתמיד בעבודה. לפיכך הקדמה של גיל הפרישה לבני החמישון התחתון בהשוואה לגיל הנהוג היום עלולה לפגוע בתמריץ שלהם לעבוד.

יתרה מזאת, בהנחה שבני החמישון העליון שנשארים בשוק העבודה יוסיפו לחסוך לפנסיה, צפוי כי התקבול החודשי החזוי שלהם לאחר הפרישה יהיה גבוה יותר בהשוואה למצב הנוכחי, והאי-שוויון העתידי צפוי לגדול.

יש לזכור כי נתוני ההכנסות במחקר אינם כוללים הכנסה מהון, וייתכנו מקרים שבהם, בהנחה שההשפעה של ההכנסה מהון על תוחלת החיים דומה להשפעה של ההכנסה מעבודה, בעלי הכנסות גבוהות המתקיימים בעיקר מהכנסות מהון יזכו לפרוש מוקדם יותר. אופטימלית, אילו היו ברשותנו נתוני הכנסה ממקורות שונים, היה רצוי לבחון את הנושא כשמדובר בכלל מקורות ההכנסה. עם זאת, מאגר הנתונים הולך ומשתפר, ובהמשך יהיה אפשר לאפיין את הפרטים לפי ההכנסה במשך כל החיים ולחקור את ההשפעה של ההכנסה הכוללת, וכן את ההשפעה של ההכנסה בשלבים שונים בחיים, על תוחלת החיים.

כך או אחרת, יש לפעול לצמצום האי-שוויון בהכנסות המשפיע על התרחבות ההבדלים בתוחלת החיים, ולמצוא פתרון שיביא למימוש הוגן של החיסכון הפנסיוני בקרב אנשים ברמות הכנסה שונות. כדי לצמצם את הפערים והאי-שוויון גם לאחר הפרישה מוכרחים לנקוט בצעדים שיגדילו את ההכנסות בקרב בעלי הכנסות נמוכות, ובכלל זה הגדלת קצבאות הפנסיה.

מקורות

- בנק ישראל, 2016. "הסקירה הפיסקלית התקופתית ולקט נתונים מחקריים".
- ברקלי, נתנאלה, מירי אנדבלד, ודניאל גוטליב, 2015. "על סולמות שקילות ומדידת עוני בישראל 1968-2013", מחקרים לדיון 123, המוסד לביטוח לאומי, דצמבר.
- דוידוביץ', נדב, דני פילק, ורמי אדוט, 2014. "עוני ובריאות: סיבה, תוצאה וחוזר חלילה", האגודה לזכויות האזרח בישראל, רופאים לזכויות אדם – ישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות. השנתון הסטטיסטי לישראל, תחבורה ותקשורת.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017. "תוחלת חיים בישראל, 2016: הודעה לעיתונות".
- המוסד לביטוח לאומי, 2016. ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי.
- מנור, אורלי, 2013. "אי שוויון: זה עולה לנו בבריאות", חוברת הכנה לכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה, 2013.
- משרד האוצר, 2018. תקנון של קרן פנסיה, מהדורת ינואר 2018.
- צ'רניחובסקי, דב, יהודית אלקנה, יונתן אנסון, וענת שמש, 2003. "שוויוניות ומערכת הבריאות בישראל: עוני יחסי כגורם סיכון לבריאות", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- Auerbach, Alan J., Kerwin K. Charles, Courtney C. Coile, William Gale, Dana Goldman, Ronald Lee, Charles M. Lucas, et al, 2017. "How the Growing Gap in Life Expectancy May Affect Retirement Benefits and Reforms," *The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice* 42 (3): 475-499.
- Chetty, Raj, Michael Stepner, Sarah Abraham, Shelby Lin, Benjamin Scuderi, Nicholas Turner, Augustin Bergeron, and David Cutler, 2016. "The Association Between Income and life Expectancy in the United States, 2001-2014," *Jama* 315 (16): 1750-1766.
- Cutler, David M., and Adriana Lleras-Muney, 2006. "Education and Health: Evaluating Theories and Evidence, No. w12352," National bureau of economic research.
- Dwyer-Lindgren, Laura, Amelia Bertozzi-Villa, Rebecca W. Stubbs, Chloe Morozoff, Johan P. Mackenbach, Frank J. van Lenthe, Ali H. Mokdad, and Christopher JL Murray, 2017. "Inequalities in Life Expectancy among US Counties, 1980 to 2014: Temporal Trends and Key Drivers," *JAMA internal medicine* 177 (7): 1003-1011.
- Haan, Peter, Daniel Kemptner, and Holger Luethen, 2016. "The Increasing Longevity Gap: Distributional Implications for the Pension System," Netspar International Pension Workshop, January 18-20.
- Laaksonen, Mikko, Ritva Prättälä, Ville Helasoja, Antti Uutela, and Eero Lahelma, 2003. "Income and Health Behaviours: Evidence from Monitoring Surveys among Finnish Adults," *Journal of Epidemiology and Community Health* 57 (9): 711-717.
- Pickett, Kate E., and Richard G. Wilkinson, 2015. "Income Inequality and Health: A Causal Review," *Social Science and Medicine* 128 (C): 316-326.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-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.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

