

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
המרכז לפנסיה, ביטוח ואוריינות פיננסית

פנסיית החובה בישראל – כיצד השתנה אי-השוויון בקרב קשישים



המרכז לפנסיה,
ביטוח ואוריינות פיננסית

Pensions, Insurance and
Financial Literacy
Research Center



מחברים: שחר צמח ואביה ספיבק

פנסיית החובה בישראל – כיצד השתנה אי-השוויון בקרב קשישים:

פנסיית החובה שהוחלה על המשק בתחילת שנת 2008 נועדה בראש ובראשונה להקטין את שיעור אי-השוויון והעוני באוכלוסיית הקשישים, אשר היו ערב רפורמת פנסיית החובה מהגבוהים במערב. בעבודה זו אנו מוצאים שהחלת הכיסוי הביטוחי על כלל אוכלוסיית השכירים הקטינה את מדד אי-השוויון בישראל בין השנים 2008-2012, וזאת בהנחה שכספי הפנסיה שנצברים בקרן אינם נמשכים טרם הפרישה¹. עם הפרת הנחה זו, אנו מוצאים כי משיכת כספים מוקדמת מעמידה בסיכון את גובה הקצבה ועלולה לפגוע בהצלחת הרפורמה. בנוסף, אנו מוצאים כי גם פרטים אשר הגדילו את הכנסתם בפרישה הודות לרפורמה נמצאים בסיכון לקבלת קצבת פנסיה נמוכה, וזאת עקב שינויים החלים בתוחלת החיים, בשוק העבודה ובשוק ההון.

הנימוק להחלת פנסיית החובה הייתה שחיקה מתמשכת בקצבאות הפנסיה בישראל החל מסוף שנות ה-80 ועד אמצע שנות ה-2000, כך שבשנת 2008 היה מדד אי-שוויון בקרב קשישים בישראל השלישי בגובהו ב-OECD, ומדד העוני בקרב קשישים בשנת 2009 היה החמישי בגובהו ב-OECD². שחיקה זו נגרמה בשל מגמות דמוגרפיות וכלכליות אשר התרחשו ברוב מדינות המערב, ובכללן ישראל. ראשית, התארכות עקבית בתוחלת החיים שהקטינה את קצבאות הפנסיה החודשיות על-ידי הגדלת מספר התקופות עליהן אמור להתחלק החיסכון שנצבר בקרן הפנסיה האישית³; שנית, ירידה בביטחון התעסוקתי ובהתמדה בעבודה, שנגרמה בשל התגמשות שוק העבודה בישראל עם השחיקה בכוח העבודה המאורגנת; לבסוף, סיכוני שוק ההון והריבית הנמוכה שהקטינו את תשואות קרנות הפנסיה, המושקעות ברובן בשוק ההון.

אתגרים אלה עודדו את הממשלה בישראל להרחיב את הכיסוי הפנסיוני על מנת להגדיל את ההכנסה מפנסיה של עובדים לא מבוטחים ולהקטין את אי-השוויון הגדל בקרב קשישים. מהלך זה עומד בניגוד למגמת הקטנת המעורבות הממשלתית במערכת הפנסיה שהייתה רווחת בישראל וביתר מדינות המערב מאז אמצע שנות ה-90, שהטילה על הפרט את האחריות לניהול חסכונותיו הפנסיוניים בעוד המדינה מסתפקת בתפקיד הרגולטור ובהבטחת רמת קיום מינימלית באמצעות קצבאות הביטוח הלאומי.

פנסיית החובה נועדה להקטין את אי-השוויון בקרב קשישים באמצעות הרחבת הכיסוי הפנסיוני באוכלוסיות מוחלשות, הסובלות מביטוח פנסיוני מועט ולפיכך מרמת הכנסה נמוכה לאחר הפרישה. מחקרים מוצאים מתאם חיובי ומובהק בין הכיסוי הפנסיוני לרמת ההכנסה, כך שצו ההרחבה עתיד היה להבטיח את כניסתם למערכת הפנסיה העובדים מעוטי-שכר. בתחילת העשור הקודם, למשל, היו מכוסים בפנסיה רק 50% מהעובדים המשתכרים מתחת ל-4,000 ש"ח לעומת 94% מעובדים המשתכרים מעל 7,000

¹ משיכת כספי הפיצויים הנצברים בקרן (המהווים כשליש מהחיסכון) מותרת במקרה של פיטורים ואינה מחויבת במס, ומשיכת כספי התגמולים מותרת אך מחויבת במס של 35%.

² ראה למשל נתוני OECD: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>.
או: דן בן-דוד וחיים בלייד. "עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן ובהשוואה ל-OECD". מרכז טאוב, 2013.

³ בקרן הפרשות מוגדרות (DC), שחיקת הקצבאות מתרחשת על-פי המנגנון המתואר לעיל; בקרן זכויות מוגדרות (DB), התארכות תוחלת החיים גררה גירעונות אקטואריים בקרנות שגרמו להרעת התנאים והקטנת הקצבאות עבור מצטרפים חדשים.

ש"ח⁴. בחינת הכיסוי לפי מגדר, דת או ענף התעסוקה מעלה ממצאים דומים: 48% מהנשים מכוסות בפנסיה לעומת 60% מהגברים, 26% מהערבים לעומת 58% מהיהודים⁵, ו-50% בענף הבינוי לעומת 91% בענף החשמל והמים (המאופיין בשכר גבוה בוועדי עובדים דומיננטיים)⁶. הרחבת הכיסוי הפנסיוני לאוכלוסיות אלה אמורה הייתה להגדיל את הכנסתן בפרישה ולהקטין את אי-השוויון הגבוה בקרב קשישים. אלא שבחינה של השפעות פנסיית החובה על אי-השוויון או על העוני בקרב קשישים לא נערכה מאז החלת צו ההרחבה.

ניתוח האוכלוסיות שנכנסו למערכת הפנסיה בעקבות הצו מצביע על הצטרפות מאסיבית של אוכלוסיות עניות ומוחלשות למערכת הפנסיה מאז 2008, כך ששיעורן של אוכלוסיות אלה בקרב מבוטחי החובה גבוה משיעורן באוכלוסייה. כך למשל, אנו מוצאים ששיעור הנשים בקרב מבוטחי החובה עומד על 59% לעומת 53% מהמדגם, ושיעור עובדי חברות כוח האדם בקרב מבוטחי החובה עומד על כ-16%, יותר מכפול משיעורם במדגם. בנוסף, מצאנו כי רק 33% מעובדי ענף אירוח ואוכל היו מבוטחים לפנסיה לפני צו ההרחבה לעומת 100% בענף החשמל והמים, וכן 32% מהעובדים הלא-מקצועיים לעומת 85% במקצועות אקדמאיים.

לאחר בחינת שיעורי הכיסוי הפנסיוני, שיערנו כי פנסיית החובה עתידה להוריד את מדד אי-השוויון באוכלוסיית הקשישים. בחנו את השערה זו באמצעות חיזוי קצבת הפנסיה החודשית של כל מבוטח במדגם וחישוב חודשי של מדד אי-השוויון (מדד גייני). המדגם בו עשינו שימוש התקבל מקרן פנסיה גדולה וכולל פרטים אישיים ומאפייני שכר של 1,951 מבוטחים⁷ על-פני 120 חודשים – מינואר 2004 ועד דצמבר 2013; חיזוי קצבת הפנסיה החודשית נערכה באמצעות שימוש בסימולטור פנסיה חדשני, העושה שימוש במשתני המגדר, הגיל, השכר וההתמדה בעבודה של כל מבוטח, על מנת להתאים לו את קצבת הפנסיה הצפויה בכל תקופה. לראשונה, אנו עושים שימוש במשתנה ההתמדה בעבודה על מנת לחזות בדיוק רב ככל האפשר את קצבת הפנסיה הצפויה לכל מבוטח, ומוצאים כי עבודה לא רציפה מקטינה את קצבת הפנסיה הממוצע ב-1,800-1,300 ש"ח. בהתאם להשערת המחקר, אנו מוצאים שבעקבות פנסיית החובה קטן מדד אי-השוויון בקרב קשישים ב-1.2 נקודות אחוז באופן מיידי וכן ב-0.4 נקודות אחוז בכל תקופה (תקופת הבסיס היא חודשיים). תוצאות אלה מראות פנסיית החובה שהוחלה על המשק ב-2008 עתידה למלא את ייעודה ולהקטין את אי-השוויון בקרב קשישים באמצעות הרחבת הכיסוי הפנסיוני באוכלוסיות מוחלשות.

יחד עם זאת, אנו מוצאים שפנסיית החובה אינה צפויה להגדיל את ההכנסה בפרישה של קבוצות מוחלשות אחרות שעל-אף פנסיית החובה עדיין אינן מבוטחות. אזרחים שאינם בכוח העבודה אינם צפויים להגדיל את קצבת הפנסיה שלהם בעקבות הרפורמה, ועובדים שאינם מתמידים במקום עבודתם עלולים שלא להיות מבוטחים זמן רב

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2002.

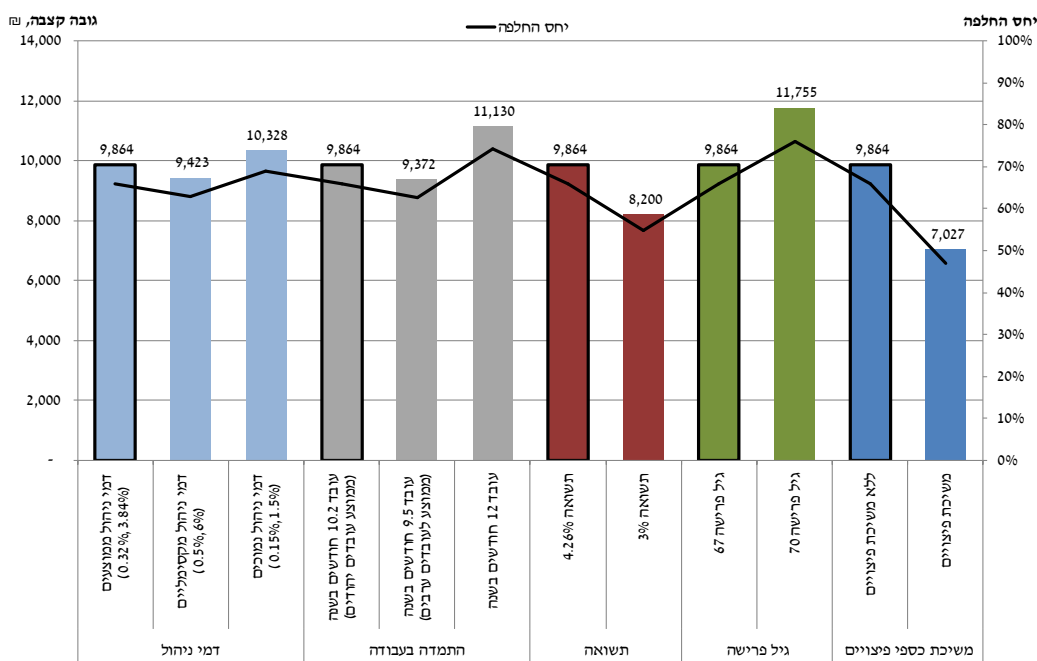
⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2002.

⁶ ערן טרקל ואביה ספיבק, "הכיסוי הפנסיוני בישראל", רבעון לכלכלה, 48 (3), 2001.

⁷ יש לציין כי המדגם הינו מדגם מייצג של אוכלוסיית החוסכים, אך הוא אינו מדגם מייצג של כלל אוכלוסיית העובדים שכן הוא כולל רק עובדים מבוטחים לפנסיה.

(שכן חובת הביטוח חלה על עובדים רק לאחר 6 חודשי עובדה), ולפיכך להגדיל את הכנסתם בפרישה בסכום נמוך בלבד.

יש לציין, כי גם עובדים אשר זכו לכיסוי פנסיוני בזכות הרפורמה עלולים לצבור חיסכון פנסיוני נמוך יחסית. התרשים להלן מתאר כיצד משפיעים דמי הניהול, ההתמדה בעבודה, הריבית על הקרן, גיל הפרישה ומשיכת כספים מוקדמת על הקצבה הצפויה (נטו) עם הפרישה ועל יחס ההחלפה (נטו, היחס בין קצבת הפנסיה לשכר ערב הפרישה). ניתן לראות בבירור כי מגמות אלה מעמידות בסיכון את ההכנסה בפרישה אף אצל עובדים המכוסים בביטוח פנסיוני. יש לציין כי אלה משתנים גרסיביים המתואמים שלילית עם השכר ומשפיעים לא רק על גבוה הקצבה – אלא גם על אי-השוויון בהכנסות מקצבאות. כך למשל, אנו מוצאים כי עובדים המשתכרים עד שכר של 5,000 ₪ מושכים את כספי הפנסיה בשיעור גבוה פי 10 לעומת עובדים המשתכרים מעל 8,000 ₪, תוך שהם משלמים מס של 35% על כספי התגמולים בקרן.



קצבאות הפנסיה ויחס ההחלפה בשינוי פרמטרים שונים (עבור גבר המרוויח שכר של 10,000 ₪)

ממצאים אלה מובילים אותנו להמשיך ולבחון את השפעת פנסיית החובה על אי-השוויון באוכלוסיית הקשישים באמצעות בחינת נתוני השכר, ההפרשה לפנסיה, ההתמדה בעבודה ומשיכת הכספים מהקרן.