

בתחילת 2008 החל יישום הסכם פנסיית חובה למועסקים שלא היו מבוטחים בשום הסדר פנסיוני, המחייב כל עובד ומעסיק להפריש שיעור מסויים מהשכר לחסכון בתקופת העבודה שישמש לתשלום הקצבה לאחר הפרישה מעבודה. ההסכם נחתם בין ההסתדרות והארגונים הכלכליים¹ והוא בא על רקע הערכות הממשלה לחקיקת חוק פנסיית חובה.

ההצדקה הכלכלית לחקיקת חוק פנסיית חובה היא שקיים כשל שוק בהתנהגות של הצעירים בחסכון לגיל פרישה; הניסיון מראה כי העדר חיסכון לפנסיה בשנים הראשונות גורם לכך שהחסכון שנצבר אינו מספיק לשמירת רמת חיים נאותה לאחר פרישה, ובמבט לאחור פרטים היו נוהגים אחרת ורווחתם על פני מחזור החיים הייתה עולה אם היו מתחילים לחסוך מוקדם יותר². בנוסף לכך התמיכה באוכלוסיית הקשישים בעלי הכנסה נמוכה מהווה נטל על תקציב המדינה ומחייבת הטלת מיסים שבמהותה מעוותת ולכן עדיפה מעורבות ממשלתית שתיכפה על העובדים לחסוך לפנסיה עם כניסתם לשוק העבודה. הרעיון הסוציאלי והכלכלי מדבר על כך שהחיסכון בתקופת העבודה אמור להבטיח פנסיה ראויה, ומשמעות הדבר שבעל הקצבה יוכל להמשיך ברמת חייו כפי שהייתה לפני הפרישה. בהמשך נציג את עיקרי הסכם פנסיית חובה ונבחן את השלכותיו על השינוי בהכנסות הפורשים לפנסיה לעומת הכנסותיהם לפני הפרישה מעבודה, תוך התייחסות למיסוי השונה ולהפרשות החובה.

ניתן לסכם ולומר כי בתחום שבין רמת שכר- המינימום לשכר הממוצע במשק, שיעורי התחלופה הכוללים המתקבלים עבור עובדים שחוסכים לפנסיה בכל שנות עבודתם סבירים; ואולם חשוב לסייג המסקנה זו ולהדגיש כי הדבר נובע ממשקל ההכנסה מקצבת הזקנה של הביטוח הלאומי בכלל ההכנסה. יתר על כן, שיעורי התחלופה בפועל יהיו קרוב לודאי הרבה יותר נמוכים בגלל ניצול כספי הפצויים במהלך תקופת העבודה ומספר שנות עבודה בפועל נמוך מהמירבי. דבר זה חל במיוחד על נשים ששיעור השתתפותם בשוק העבודה במשרה מלאה נמוך יותר. יש מקום להגדיל בעתיד את שיעורי ההפרשה ולהבטיח אכיפה של ההסכם לאוכלוסיות שאינן מכוסות בביטוח פנסיוני תוך הפעלת מערכת המיסוי לשיפור האכיפה, כמו למשל אי הכרה במס של הוצאות שכר עבור עובד שלא שולמו עבורו הפרשות פנסיוניות.

¹ ההסכם מוכל על כלל העובדים במשק על ידי צו הרחבה שמופעל על ידי שר התעשייה והמסחר ועקרונית הוא אמור לחול על כלל העובדים כולל אלו שאפשרויות האכיפה לגבי מעסיקיהם מוגבלות, כמו עוזרות בית, מטפלות, מלצרות וכדו'.

² ראה למשל: L.J.Kotlikoff, 1987, הטוען כי ישנה מיופיאה, טעויות בהערכה ובחישוב הצרכים בעתיד שמובילים לחסכון חסר שוטף לתקופת הפרישה. קיימת גישה כלכלית אחרת של ההכנסה וההוצאה על פני מחזור החיים ממנה נובע כי החלת פנסיית חובה מרעה את מצבו של העובד בייחוד בשנים הראשונות של השתתפותו בשוק העבודה כי בתקופה זו העובד נמצא במצב של לווה, כך שצריכתו השוטפת גדולה מהכנסתו השוטפת, והוא נושא באופן שוטף של החזרי הלוואות ומשכנתא, ולכן חיסכון כפוי נוסף הוא לא אופטימאלי מבחינת העובד כי הוא מחייב אותו ללוות יותר לצורך ההפרשות לפנסיה.

הנקודות העיקריות בהסכם

1. ההסכם חל על העובדים שמעבידיהם אינם מחויבים לבטח את עובדיהם בהסכמי פנסיה קיבוציים שהיו קיימים לפני החתימה על ההסכם (אשר בהם שיעורי ההפרשה הכוללים הם 17.5% ומעלה).
2. ההסכם יחול מיד על עובדים שעבדו מעל ל-6 חודשים בתחילת 2008 ובעתיד התחולה תהיה מידית על עובדים שהיו חברים בקרן פנסיה. לגבי עובד שלא הייתה לו קרן פנסיה חובת ההפרשה תהיה רק לאחר 6 חודשים (ו-9 חודשים בשנת 2008).
3. גיל ההצטרפות להסכם היא 21 לגברים ו-20 לנשים.
4. ההסכם מחייב כיסוי ביטוחי למקרה של מוות ונכות, דבר שמקנה יתרון לביצוע ההסדר הפנסיוני באמצעות קרנות הפנסיה על פני אפיקי חסכון פנסיוני אחר. המידה ולא הודיע העובד על בחירת אפיק החיסכון ברירת המחדל היא בקופות הפנסיה.
5. שיעורי ההפרשה יגדלו בהדרגה, וזאת כדי להתחשב בתוספת העלויות למעסיקים, על פי הטבלה הבאה:

החל מיום... ואילך	הפרשות מעביד	הפרשות עובד	הפרשות המעביד לפיצויים	סה"כ
1.1.2008	0.833%	0.833%	0.834%	2.5%
1.1.2009	1.66%	1.66%	1.68%	5%
1.1.2010	2.5%	2.5%	2.5%	7.5%
1.1.2011	3.33%	3.33%	3.34%	10%
1.1.2012	4.16%	4.16%	4.18%	12.5%
1.1.2013	5%	5%	5%	15%

6. תקרת השכר היא השכר הממוצע במשק והשכר שמהווה בסיס להפרשות הוא לפי הגדרתו בחוק הפיצויים (ללא מרכיב הרכב, וכדו').
7. תשלומי המעביד לקרן פיצויים בשיעור של 5% יופרשו לקרן וישמשו את העובד בפרישה בצורה של קצבה. לא ניתן למעביד למשוך את הכספים שיופרשו לטובת העובד. במקרה של פיטורין יהיה על המעביד להשלים את הזכאות עד לשיעור של 8.33%. המעביד יכול להשלים הפרשה שוטפת שיעור של 3.33% או לשלם את יתרת התחייבויותיו לפיצויים ממקורות אחרים. היתרון לעובד בשיטה החדשה טמון בכך שבמקרה של התפטרות נשארים כספי ההפרשות לפיצויים למשיכה כחלק מהקצבה. בעבר כספים האלו חזרו למעביד, אם כי לא פעם גם במקרה של התפטרות שולמו הפיצויים.

מקובל למדוד את רמת הקצבה הראויה מבחינת ההכנסה על פי "שיעור התחלופה" המבטא את היחס שבין ההכנסה לפני הפרישה לזו שאחרי הפרישה. הסכום הנצבר חושב על בסיס הצבירה של ההפרשות השוטפות בתקופת העבודה, לאחר ניכוי תשלומים בגין הוצאות ניהול והוצאות לפני ואחרי הפרישה מעבודה להבטחת פנסיות נכות ושארים³. כיוון שיש הקלות במיסוי מקובל לעקוב אחרי שיעור התחלופה נטו, הלוקח בחשבון את השינויים בנטל המס, בהפרשות העובד לביטוח לאומי ולביטוח בריאות, לפני ואחרי הפרישה מעבודה, וכן את ההפרשות לפנסיה.

תוחלת החיים הינו מרכיב חשוב בקביעת סכום הקצבה על פי הסכום שנצבר לטובת העובד בקרן הפנסיה במשך תקופת עבודתו⁴. כפי שניתן לראות בדיאגרמה 3 תוחלת החיים בישראל גבוהה יחסית למדינות OECD, ובפרט אצל גברים.

ההכנסה של הפרטים לאחר הפרישה, כוללת גם את הקצבה המשולמת על ידי הביטוח הלאומי. הכוללת, בנוסף לקצבה הבסיסית, גם תוספת ותק בשיעור של 2% לשנה עבור שנות העבודה שמעבר ל-10 השנים הראשונות וזאת, עד לתקרה של 50% מהקצבה. שיעור הקצבה נע כיום בין 17 לבין 24 אחוזים מהשכר הממוצע במשק. קצבה זו אינה תלויה בשיעור ההכנסה, והיא מעלה את שיעורי התחלופה האפקטיביים, ובפרט בקרב פנסיונרים בעלי הכנסה נמוכה (ראה להלן)⁵. חשוב להדגיש כי הונח שהפרט אינו מושך את ההפרשות לפיצויים בשיעור של 5% מהשכר; יתכן כי במהלך תקופת העבודה ימשכו חלק מהפצויים, כך ששיעורי התחלופה המוצגים כשיעורי תחלופה מירביים במסגרת פנסית חובה.

הממצאים מוצגים בנפרד לנשים ולגברים בגלל ההבדלים בגיל הפרישה (64 לנשים לעומת 67 לגברים) ובתוחלת החיים בהגיעם לגיל פרישה (87 לנשים לעומת 84 לגברים). כדי לבחון את הרגישות לרמת השכר מוצגים הממצאים ב-3 רמות שכר: ברמת השכר הממוצע, כ-50% ממנו, שהוא בסביבות שכר המינימום, ופי 1.5 מגובה השכר הממוצע במשק.

שיעור התחלופה ברוטו מציג את היחס בין סכום הקצבה לבין הכנסת העובד ברוטו סמוך לפני הפרישה. שיעור התחלופה נטו מוגדר כיחס בין ההכנסה מקצבה לאחר ניכוי מס והפרשה לביטוח בריאות, לבין ההכנסה נטו, דהיינו, ההכנסה ברוטו בנכוי התשלום למס הכנסה, לביטוח הלאומי ולביטוח בריאות, וכן הפרשות העובד לקרן הפנסיה. נלקחו שיעורי המס והמדרגות ששררו במחצית הראשונה של 2008.

³ הונח כי הוצאות הניהול הן כ-4% מההפרשות השוטפות וכ-20% מההפרשות משולמות כפרמיה לביטוחי נכות ושארים. הונח כי השכר הריאלי עולה בקצב של 2% לשנה וכי הריבית היא כ-3.74%, בהתאם להנחיות האוצר לחישוב מצב אקטוארי לקופות. (בהשוואות הבינלאומיות הונחה ריבית של 3.5%, בדומה לזו שמניחים בפרסומי ה-OECD). הקצבה חושבה על פי טבלאות המרה שמאשר האוצר לקופות הפנסיה, בהתאם לשיעורי התמורה שעודכנו בתחילת 2008. שיטת חישוב הקצבה היא הפשטה מסוימת שמשחזרת את הגישה שאומצה בפרסום השוואתי של ה-OECD והיא מתאימה לניתוח המאפיינים העיקריים אך לא ברמה הפרטנית של העמיתים.

⁴ כיוון שהפרשים הראשונים יהיו בשנת 2040 נערך חיזוי של תוחלת החיים הצפויה בישראל על פי אומדני העלייה הצפויה בתוחלת החיים במדינות OECD (ראה פרסום: OECD 2007: 'Pensions at a glance').

⁵ באומדנים הונח כי התוספת לותק היא מקסימלית דבר העקבי עם ההנחה באומדנים שהפרט מתחיל לעבוד גיל 21 ועובד ברציפות עד לפרישתו לפנסיה.

ממצאים עיקריים

שיעורי התחלופה בהסכם החדש: שיעור התחלופה ברוטו לגבר המצטרף לעבודה בגיל 21 פורש בגיל 67, גיל הפרישה החוקי כיום, וחי עד גיל 84 על פי אומדן תוחלת החיים לבני 67 הצפויה לשרור בשנת 2040, תהיה רמת הקצבה בשיעור של 40% משכרו לפני הפרישה. **שיעור התחלופה ברוטו לאישה** המצטרפת לעבודה בגיל 20 ופורשת בגיל 64, וחיה עד גיל 87, על פי אומדן תוחלת החיים בעת הפרישה, תהיה רמת הקצבה בשיעור של 35% בלבד משכרה לפני הפרישה. כפי שניתן לראות, שיעורי התחלופה לנשים נמוכים באופן משמעותי משיעורי התחלופה של הגברים וזה תוצאה של מספר שנות עבודה קטן יותר (44 לעומת 46 שנים) ובעיקר מתוחלת חיים גבוהה יותר של נשים שמאריכה את השנים שבהן משולמת הקצבה.⁶

שיעורי התחלופה לפי רמת ההכנסה: מערכת המיסוי בישראל מאופיינת בכך שהיא פרוגרסיבית כתוצאה מכך הפערים בין שיעורי התחלופה ברוטו ונטו עולים עם עלייה ברמת ההכנסה. מעבר לכך קיימת גם העדפה במס למקבלי הפנסיה לעומת מקבלי השכר. מהחישובים עולה כי שיעור התחלופה נטו לגברים ברמת שכר המינימום עולה ב-4 נקודות אחוז ל-45 אחוזים ואילו כאשר השכר הוא פי 1.5 מהשכר הממוצע במשק, עולה שיעור התחלופה נטו בקרוב ל-18 נקודות אחוז לרמה של כ-58 אחוזים. גם בקרב הנשים התוצאה דומה: ברמת שכר מינימום עולה שיעור התחלופה נטו ב-4 נקודות אחוז לרמה של כ-40 אחוזים, וברמת שכר של פי 1.5 מהשכר הממוצע זה עולה ב-16 נקודות אחוז לרמה של כ-52 אחוזים. (ראה לוח 1 טור 3 לעומת טור 1).

שיעורי תחלופה כוללים: ההכנסה הכוללת של אזרחים לאחר הפרישה מעבודה כוללת קודם כל את **קצבת הזקנה מהביטוח הלאומי** המשולמת לכל אזרח ולכן חשוב לבחון את רמת החיים כאשר כוללים בהכנסה הפנויה את תשלומי קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי ואת הקצבה מפנסיה (התייחסנו רק לקצבה האוניברסאלית ולא להשלמת ההכנסה כי סביר שבעלי קצבה לא יהיו זכאים לה).⁷ מלוח 1 ניתן לראות כי **שיעור התחלופה הכולל נטו ברמת השכר הממוצעת** מגיע אצל גברים ל-80% ולנשים ל-75%. בגלל המשקל הגבוה של קצבת הביטוח הלאומי ברמת שכר המינימום מגיע שיעור התחלופה הכולל נטו ל-93% לגברים ו-88% לנשים. מתוך הגרף ניתן לראות כי כיוון שקצבת הזקנה מאוד פרוגרסיבית בגלל שהיא בסכום אחיד לכל אזרח, וכיוון שהקלות המיסוי לקצבאות מפנסיה הן רגרסיביות, הצירוף של ההכנסה הכוללת יוצר תחילה שיפוע שלילי של שיעור תחלופה נטו ברמות השכר שמתחת לשכר הממוצע במשק, ובהמשך השיפוע עולה עקב הפרוגרסיביות במערך המיסוי.

משיכה של פיצויי פיטורין בתקופת העבודה מקטינה משמעותית את שיעורי התחלופה: שיעור התחלופה ברוטו לגברים יורד מרמה של קרוב ל-40% לכ-26% בלבד (ראה לוח 2), ושיעור התחלופה נטו ברמת השכר הממוצעת יורד מכ-51% לפחות מ-35%. המגמות אצל נשים דומות.

⁶ תוצאה זו של פנסיה גבוהה יותר לגברים מאשר לנשים נובעת במישורין מהמעבר מפנסיה בשיטת DB לפנסיה בשיטת DC. בשיטת ה-DB שהייתה נהוגה בעבר, הייתה בפועל "סובסידיה" מהגברים אל הנשים בגלל שתנאי הפנסיה היו אחידים למרות שתוחלת השנים של הנשים גבוהה מזו של הגברים. אפשר לומר כי בשיטה הנוכחית שבה הקצבה לעובד נקבעת על פי החסכון שנצבר על ידי העובד, ביטלה, בפועל את הסבסוד הבלתי ישיר שהיה בעבר.

⁷ אנו מניחים כי סכום הקצבה נשאר ברמה הריאלית הנוכחית והוא גדל בשיעור ריאלי קבוע של 2%, בדומה לשכר הממוצע במשק.

החישוב נערך על פי ההנחה של עובדים שהפרישו לפנסיה את מלוא ההפרשה, וזה המצב שיתקיים בטווח הארוך כאשר עם ההצטרפות לעבודה מופרשים מלוא ה-15%. בטווח הקצר, ההפרשות לפנסיית חובה מתחילות משיעור נמוך (2.5%) בשנת 2008 ועולות בהדרגה עד ל-15% בשנת 2013. משמעות של כניסה הדרגתית להסדר היא הפסד קצבה של כ-2-4 נקודות אחוז בשיעור התחלופה ברוטו⁸. ראוי לציין כי עבור מצטרפים חדשים להסדר בגילאים מאוחרים יותר (הנמצאים מספר שנים בשוק העבודה), המשמעות של ההצטרפות ההדרגתית להסדר גדולה יותר⁹.

הערכת ההסכם

הסכם פנסיית החובה שנחתם בין ההסתדרות לארגונים הכלכליים מהווה בעצם קיומו הישג חשוב שיאפשר רמת חיים גבוהה יותר לאחר הפרישה לעובדים שלא היו מאורגנים כלל בהסדרי פנסיה ושמרביתם בעלי שכר נמוך. קיום הסדר פנסיני לכלל העובדים במשק מהווה נדבך חשוב בהתחלקות שיוויונית יותר במשק ובהתמודדות עם תופעות של עוני. ואולם, קיימת בעיית אכיפה כי הניסיון עד כה מראה כי האכיפה בפועל מוגבלת. קיימים אמנם קנסות ואף הרשעה פלילית למי שלא פועל כך אך הם אינם אפקטיביים. פיתרון אפשרי לבעיית האכיפה ניתן להשיג אם יקבע בתקנות מס הכנסה שהוצאות השכר על עובד לא יהיו מוכרות כהוצאה למעביד אם לא הועברו ההפרשות לקצבה לקופות פנסיה בשנת המס השוטפת. פתרון זה יבטיח קיום ההסכם ואכיפה על ידי מערכת המס הקיימת שהיא יעילה ומרתיעה.

בעיה נוספת היא "הדלת המסתובבת" בה מעבידים מפטרים עובדים לאחר תקופה קצרה כדי להימנע מביצוע ההפרשות. על פי ההסכם, עובד שלא היה עמית בקרן פנסיה יתחילו להפריש עבורו רק לאחר 6 חודשים של עבודה. אם יש לעובד קרן פנסיה זכאותו להפרשות היא מיידי. מצב זה יכול ליצור אינטרס למעבידים לפטר עובדים לפני 6 חודשים כדי לחסוך בעלויות השכר וכך עלולים העובדים החלשים ביותר להפסיד חודשי צבירה רבים בקרן. יתר על כן, אם הם מפוטרים לפני תום שנה מעבודתם הם "חוסכים" את התשלום בגין דמי הבראה שמגיעים ל-4% מהשכר השנתי. לא ברור עד כמה תיפתר בעיה זו בהסכם החדש. (אגב, אי-הכרה בהוצאות השכר יכולה לצמצם גם את תופעת הדלת המסתובבת). עד כה הצטרפו להסכם כ-100 אלף עובדים, מתוך הערכה של כמליון עובדים ללא הסדר פנסיוני כלשהו. קשה להעריך את קצב ההצטרפות כי בשנת 2008 ניתן לצרף עובדים גם בתום 9 חודשים.

נשאלת השאלה האם שיעורי ההפרשה מספיקים כדי לקיים רמת חיים נאותה לאחר הפרישה? לכאורה התשובה לכך היא חיובית כי שיעורי התחלופה נטו הכוללים קצבת זקנה עבור עובדים החוסכים לפנסיה כל שנות עבודתם הם סבירים ודומים לאלו הקיימים בעולם (ראה דיאגרמה 1 ו-2). ואולם, שיעור זה מושג בגלל המשקל הגבוה יחסית של קצבת הביטוח הלאומי ברמות השכר הנמוכות, קצבה ששיעורה אינו מובטח. יתר על כן, שיעורי התחלופה שהוצגו הם בהנחה שעובד והפריש לפנסיה כל שנות העבודה; בדרך כלל אין הדבר כך בגלל הצטרפות מאוחרת למעגל העבודה, תופעות אפשריות של דלת מסתובבת שאינה מזכה בהפרשות לפנסיה ובשל העובדה כי עובדים, אינם מצליחים להשלים את מלוא תקופת העבודה, והדבר נכון במיוחד לנשים בגלל חופשות לידה, טיפול במשק בית וכדו'. יתכן ששיעור ההפרשה שנקבע נמוך מדי ועל פניו נראה

⁸ בנוסף, חישובנו את ההשלכות של הארכת תקופת העבודה לגברים מ-65 ל-67 שנים, ולנשים מ-60 ל-64 שנים שהתבצעה בשנת 2004 והיא מגדילה את שיעור התחלופה ברוטו ב-2.5 נקודות אחוז אצל גברים, ב-4.5 נקודות בסיס אצל נשים.
⁹ עקב כך נקבעו הסדרים מיוחדים לעובדים שמעבר לגיל 45.

בהשוואה להסדרי חסכון פנסיוני אחרים בישראל ובהשוואה בינלאומית) בד"כ בחו"ל ההפרשה לפיצויים אינה משמשת לתשלום קצבה לאחר הפרישה מעבודה).

לוח 1:

שיעורי התחלופה הסכם פנסיית החובה, ובתוספת קצבת הזקנה מהביטוח הלאומי

שיעורי תחלופה (%)				
נטו		ברוטו		
<u>פנסיית חובה</u> <u>+קצבת זקנה</u>	<u>פנסיית חובה</u>	<u>פנסיית חובה</u> <u>+קצבת זקנה</u>	<u>פנסיית חובה</u>	<u>רמת השכר</u>
גברים				
93.1	44.4	87.6	39.7	3800
79.9	51.4	63.9	39.7	7500
79.1	57.8	55.8	39.7	11250
נשים				
88.3	39.7	83.3	35.5	3800
74.4	45.9	59.7	35.5	7500
73.0	51.6	51.6	35.5	11250

* שיעור התחלופה נטו מחושב לאחר ניכוי למס הכנסה, ביטוח לאומי, ביטוח בריאות והפרשות לקצבה לפני ואחרי הפרישה מעבודה.
* קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי נקבעה בהנחה של ותק מקסימלי (מעל ל-35 שנות עבודה), המגדילה את הקצבה ב-50%.

לוח 2:

יעורי התחלופה ברוטו, נטו וכולל ביטוח לאומי, לפי שיעורי הפרשה שונים*

<u>שיעור הפרשה כולל</u>		<u>ברוטו (%)</u>		<u>ברוטו +קצבת ב"ל</u>		<u>נטו (%)</u>		<u>נטו +קצבת ב"ל</u>	
גברים:									
10.0%		26.4		50.7		34.2		62.8	
15.0%		39.7		63.9		51.4		79.9	
17.5%		46.3		70.5		60.3		89.1	
20.3%		53.8		78.0		70.6		99.5	
נשים:									
10.0%		23.6		47.9		30.6		59.1	
15.0%		35.5		59.7		45.9		74.4	
17.5%		41.4		65.6		53.9		82.7	
20.3%		48.1		72.3		63.1		92.0	

*** שיעור התחלופה לרמת השכר הממוצע במשק.
(1) בהנחה שאין צבירה לפנסיה בגין פיצויים.**

(2) בהנחה שהצבירה בקרן הפיצויים נצברת כולה לפנסיה (בהנחה שלא נמשכו כספי הפיטורין במהלך שנות העבודה).

(3) תעשיה וענפי משק אחרים

(4) שיעור מירבי הקיים כיום