

השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות

עדי ברנדר*

תקציר

מאמר זה בוחן את מערכת ההטבות לחיסכון לגיל הפרישה בישראל, תוך התמקדות בהשפעתה על התחלקות ההכנסות. בעזרת נתונים על השכר, התעסוקה ותכונות דמוגרפיות אנו מאפיינים עשרה טיפוסים סינתטיים של משקי בית המייצגים את האוכלוסייה בישראל. על בסיס תוואי התעסוקה והשכר של טיפוסים אלה נבחנת ההשפעה המשותפת של הטבות המס לחיסכון פנסיוני ושל מערכת הקצבאות לגיל הפרישה של המוסד לביטוח לאומי על התחלקות ההכנסות לאורך חיי הפרט, על רמת ההכנסה בגיל הפרישה ביחס לזו שבסוף תקופת העבודה (יחס התחלופה) ועל החלקת התצרוכת במשך החיים. נמצא כי מערכת החיסכון לגיל פרישה היא ניטרלית מבחינת השפעתה על התחלקות ההכנסות בין משקי הבית לאורך חייהם. עוד נמצא כי בעלי הכנסות נמוכות מפסידים פיננסית (נטו) מחיסכון פנסיוני, וכי הוא פוגע גם בהחלקת התצרוכת על פני חייהם ומייצר עבורם יחס תחלופה "גבוה מדי" בגיל הפרישה. ניתוח בעזרת בסיס נתונים ייחודי מלמד כי קבלת ההחלטות של מרבית משקי הבית בתחום הפנסיוני היא במידה רבה רציונלית ואקטיבית, ותואמת את מבנה התמריצים. ממצאים אלה מצביעים על הצורך להתאים את הפרמטרים של מערכת ההטבות לגיל הפרישה בישראל להפעלת פנסיית החובה.

1. הקדמה

החיסכון הפנסיוני ומערכת הקצבאות לגיל הפרישה של המוסד לביטוח לאומי עברו מאז 1995 רפורמה מהותית, שעיקרה הבטחת כושר הפידעון של תכניות אלה. בדומה לרפורמות שהונהגו ברבות ממדינות OECD (Salomaki, 2006; Dang et al., 2001), כללה הרפורמה בישראל העלאה משמעותית של גיל הפרישה החוקי, קיצוצים משמעותיים בתנאים שקרנות הפנסיה הוותיקות מציעות לחברייהן הנוכחיים וסגירתן בפני הצטרפות חברים חדשים. נוסף על כך הועברו עובדים חדשים שהצטרפו למגזר הציבורי מהסדרי פנסיה תקציבית, במימון מלא של המעסיק, לקרנות פרטיות של פנסיה צוברת¹.

* בנק ישראל, <http://www.boi.org.il>, חטיבת המחקר. adi.brender@boi.org.il.

¹ המונח "פנסיה צוברת" מכוון בעבודה זו להסדרי פנסיה שבהם הקצבה משולמת על בסיס הסכומים אשר נצברו בקרן, כולל התשואה עליהם, ללא הבטחה מראש של קצבה בסכום כלשהו.

לאחר שטיפלו בקשיים הפיננסיים של הקרנות, עבר מוקד העניין של קובעי המדיניות להתרחבות העוני בקרב הקשישים, ששיעורו בישראל (כ-22 אחוזים) גבוה מהממוצע בכלל האוכלוסייה – אף כי תופעה זו דומה למצב ברוב מדינות OECD.² הממשלה הייתה מוטרדת גם מן העלויות התקציביות של התכנית להשלמת הכנסה של המוסד לביטוח הלאומי ורצתה לוודא שגמלאים יצליחו לכלכל את עצמם במקום להישען על תשלומי הרווחה; היה גם חשש שגמלאים מנצלים לרעה את קצבת השלמת ההכנסה תוך עקיפה של מבחן ההכנסות.³ הגורם העיקרי שהועלה כחסבר למיעוט המקורות העצמיים שעומדים לרשות הגמלאים היה חיסכון פנסיוני מועט מדי בקרב מי שנמצאים בחלקה התחתון של התפלגות ההכנסות (לוח 1). לפיכך שונה מבנה תמריצי המס לחיסכון ארוך-טווח כדי לתמוך באופן כמעט בלעדי בחיסכון הפנסיוני (המוגדר כחיסכון הנפדה בצורה של קצבה בגיל הפרישה). מלבד זאת, על רקע תהליך חקיקה שהתקדם בכנסת, חתמו המעסיקים וועדי העובדים על הסכם פנסיה קיבוצי מ-2008, שהוחל על כלל העובדים במשק על ידי צו הרחבה של הממשלה.

פנסיות מציעות לפרט שני יתרונות עיקריים: (1) החלקת התצרוכת על פני משך החיים, לרבות ביטוח תוחלת חיים;⁴ (2) רווחים פיננסיים פוטנציאליים, הודות לסובסידיות ממשלתיות ישירות והטבות מס (הממומנות על ידי מסים כלליים). ביחס ליתרון הראשון עלתה הטענה כי ייתכן שאנשים אינם חוסכים די לגיל הפרישה בשל קוצר ראות לגבי צורכיהם בגיל המבוגר (Kotlikoff, 1987). קוצר ראות זה יכול לשקף שיעורי היוון "שגויים" או בורות/פסיכיות ביחס לצרכים עתידיים.⁵ כנגד זאת, חובת חיסכון יכולה להוביל ל"יותר מדי" חיסכון של טיפוס עובדים שונים, ולהתפלגות לא אופטימלית של ההכנסה הפנויה לאורך החיים (למשל, בכל הנוגע לאיזון בין החיסכון לפנסיה לבין ההוצאות על גידול ילדים ותשלום משכנתאות), במיוחד אם הפרטים רציונליים ומחזיקים במידע הנדרש (Martin and Whitehouse, 2008). אנשים רציונליים צפויים גם להגיב ליתרונות הפיננסיים נטו של החיסכון לפנסיה, המזקק את מיגוון תמריצי המס והסובסידיות. אך גם תמריצים אלה יכולים לייצר "יותר מדי" חיסכון. יתירה מכך, תמריצי חיסכון משפיעים משמעותית על התפלגות ההכנסות בין פרטים לאורך החיים.⁶ אף שהרמה הרצויה של התערבות

² ב-OECD (2009) מדווח כי ב-19 מדינות OECD שיעורי העוני בקרב הקשישים גבוהים משיעוריו באוכלוסייה הכללית, וב-11 מהן הם נמוכים יותר. בממוצע שיעור העוני בקרב הקשישים גבוה בכ-3 נקודות אחוז מאשר בסך האוכלוסייה.

³ זאת, בין השאר, משום שבחישוב גובה ההשלמה, המותנית במבחן הכנסות, לא הובא בחשבון חיסכון לא פנסיוני, עקב אי דיווח מצד מקבלי הקצבה.

⁴ ביטוח תוחלת החיים ותמחורו הוא בין הגורמים העיקריים הקובעים את ערך הטבות הפנסיה ומקור לכשלים אפשריים בשוק הקצבאות (Finkelstein and Poterba, 2002, 2004).

⁵ Bescheers et al. (2006) ו-Choi et al. (2004) דנים באינרציה ובפסיכיות של פרטים ביחס לחיסכון הפנסיוני שלהם.

⁶ Diamond (2009) מצביע על הצורך להביא בחשבון את האינטראקציות בין מערכות המיסוי והפנסיה.

בהתחלקות ההכנסות היא בעיקרה עניין של העדפות חברתיות ופוליטיות, חשוב שמקבלי ההחלטות יהיו מודעים להשלכותיהן של החלטות שונות, מפני שבמקרה של מערכת הפנסיה ההשלכות לא בהכרח ניכרות מייד לעין במלוא היקפן.

לוח 1

פנסיה ותעסוקה בהגעה לגיל הפרישה

הסטטוס ב-2007	סטטוס העבודה והפנסיה ב-2005			חמישון ההכנסה ב-2000 ¹
לא עובד ואין לו פנסיה ³	מקבל פנסיה ²	עובד ואינו מקבל פנסיה	לא עובד ואין לו פנסיה	
(אחוז העובדים בכל חמישון)				גברים עובדים בגיל 65-60 בשנת 2000
גברים עובדים בגיל 64-66 בשנת 2005				
37.0	25.5	29.8	44.8	1
24.9	30.7	38.0	31.3	2
18.3	36.6	39.3	24.1	3
14.4	49.9	30.3	19.9	4
15.8	58.0	26.5	15.5	5
22.1	43.0	31.2	25.8	סה"כ
נשים עובדות בגיל 65-59 בשנת 2005 ⁵				נשים עובדות בגיל 65-55 בשנת 2000 ⁴
36.9	10.0	42.0	48.0	1
21.7	24.4	48.0	27.5	2
12.1	45.2	38.6	16.2	3
9.4	50.2	35.7	14.1	4
9.8	48.9	37.0	14.1	5
19.0	32.4	40.3	27.3	סה"כ

¹ חמישוני ההכנסה מחושבים עבור כלל האוכלוסייה ולא לכל מין בנפרד.

² בין אם עובד או שאינו עובד.

³ מבוסס על חמישוני ההכנסה ב-2005.

⁴ לא כולל בנות למעלה מ-60 שכבר קיבלו פנסיה ב-2000.

⁵ לא כולל בנות למעלה מ-60 שכבר קיבלו פנסיה ב-2005.

המקור: החישובים מבוססים על פאנל השכירים מרישומי המס לשנים 2000, 2005 ו-2007.

עבודה זו בוחנת את השפעות ההסדרים הפנסיוניים בישראל על התחלקות ההכנסות ממספר זוויות הנוגעות לנקודת המבט של הפרט, וזאת בהקשר של ההשפעות האפשריות של "פנסיות חובה". תחילה אנו מעריכים את השפעתה של מערכת הפנסיה ששררה לפני ההסדר על התחלקות ההכנסות, על ידי חישוב הרווחים הפיננסיים נטו המופקים לאורך החיים מהשתתפות במערכת הקצבאות לגיל הפרישה של הביטוח הלאומי ומן הבחירה להצטרף לקרן פנסיה (תוך התחשבות באינטראקציות ביניהן). כדי שהניתוח יהיה מציאותי במידת האפשר, נתמקד בתוואי התעסוקה וההכנסה לאורך החיים של "טיפוסי" משקי בית הנגזרים משוק העבודה

ומנתונים דמוגרפיים – גישה שונה מזו של מספר מחקרים קודמים⁷. לאחר מכן נתאר את ההשפעות הפוטנציאליות של החיסכון הפנסיוני על רווחים אלה. החלקת התצרוכת נבחנת על ידי ניתוח יחס התחלופה (replacement rate) נטו עבור טיפוסים שונים של עובדים וניתוח היחס בין ההכנסה הפנויה של אדם "סטנדרטי" במשק הבית לבין קו העוני לאורך חיי המשפחות. אנו משתמשים בבסיס נתונים ייחודי – המכיל פאנל של כ-300,000 שכירים, שנבחרו אקראית (10 אחוזים מהאוכלוסייה), בשנים 2000, 2005 ו-2007 – כדי לבחון את מאפייני הפרטים ומשקי הבית המזוהים עם ההחלטה לחסוך לגיל הפרישה ואת התגובה של פרטים ומשקי בית על שינויים בתקנות הפנסיה בשנים האחרונות. אחת מהשלכות המעבר להסדר של פנסיה צוברת במימון מלא של החוסך היא שפרטים מעוטי הכנסה (מתחת לסף חבות מס ההכנסה) אינם זוכים עוד ברווח פיננסי ישיר מחיסכון לפנסיה⁸, ותגובתם לשינוי זה יכולה להקנות תובנות בשאלה אם הם אכן נוהגים בפסיביות ביחס לחיסכון הפנסיוני שלהם. המשיך העבודה בנוי כדלקמן: בפרק 2 מתוארים בקצרה הסדרי הפנסיה בישראל והשינויים שהוחלו בהם מאז 1996; בפרק 3 מוצג מידע על מאפייני כוח העבודה הישראלי, שמהם נגזרו פרופילי השכר ודפוסי ההתנהגות של טיפוסים משקי הבית ששימשו בניתוח. בפרק 4 מחושבות התועלות הפיננסיות נטו מהשתתפות במערכת הקצבאות לגיל הפרישה של המוסד לביטוח לאומי ובחיסכון פנסיוני. לאחר כן מחושבת השפעתן המשותפת של התכניות על גודל ההכנסה ועל פיזור לאורך החיים לגבי טיפוסים שונים של משקי בית. בפרק 5 נבחנים הטיעונים בעד חובת חיסכון לפנסיה, ופרק 6 מסכם, דן בהשפעה הפוטנציאלית של "פנסיית החובה" ומעלה סוגיות ואפשרויות לשינויי מדיניות.

2. מאפייני מערכת הפנסיה בישראל

מערכת ההכנסה לגמלאים בישראל מבוססת על קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי כעמוד תווך עבור כלל האוכלוסייה, אשר מורחב על ידי תכנית להשלמת הכנסה, המותנית במבחן הכנסות, ועל ידי חיסכון אישי בקרנות פנסיה. עד שנת 2008 החיסכון בקרנות הפנסיה היה אופציונלי, אך משנה זו קבע צו הרחבה של הממשלה חובת חיסכון לפנסיה מהכנסות שעד לשכר הממוצע (רמת הכנסה שאליה מגיעים רק שליש מכלל העובדים). חקיקה זו היא השלמה לרפורמה הנרחבת בהסדרי הפנסיה בישראל, שהחלה ב-1995. כרקע לניתוח שלנו נתאר בקצרה את השינויים האלה ואת מאפייניה הנוכחיים של המערכת⁹.

⁷ ראו לדוגמה (2008) Martin and Whitehouse, (2005, 2007) OECD ובנק ישראל (2008).
⁸ קרנות הפנסיה עדיין זכאיות לקבל אג"ח ממשלתיות מיועדות המשלמות תשואה ריאלית שנתית של 4.8 אחוזים לכיסוי 30 אחוזים מנכסיהן, אולם – בהתחשב בעלויות הניהול – תשואה זו אינה גבוהה מהתשואות ארוכות הטווח בשוקי ההון.
⁹ חלק זה מתבסס במידה רבה על אחדות וספיבק (2010).

עד שנת 1995 התרכז החיסכון של הישראלים לגיל הפרישה בקרנות פנסיה, אשר הציעו תכניות נדיבות שהבטיחו הטבות מוגדרות מראש. לעובדי המגזר הציבורי, וכן לעובדי ארגונים גדולים כמו הבנקים וחברות התשתיות, הוצעו הטבות דומות בתכניות פנסיה תקציבית במימון המעסיק, ללא הפרשה ישירה של העובד. עובדים יכלו גם ליהנות מהטבות מס על הפקדת חלק משכרם שאינו מכוסה בפנסיה לחשבונות חיסכון פרטיים – בתנאי שהסכומים לא יימשכו במשך 15 שנה לפחות מתאריך פתיחת החשבון.

התמיכה הממשלתית בחיסכון הפנסיוני התבטאה בשתי צורות – זיכוי מס במועדי ההפקדה והמשיכה ותשואות עדיפות על סכומי הפיקדון. קרנות הפנסיה קיבלו אג"ח ממשלתיות מיועדות לא סחירות בתשואות גבוהות מאלה של השוק (5.57 אחוזים פלוס הצמדה למדד המחירים לצרכן), שכיסו 93 אחוזים מפיקדונותיהן. אולם עד אמצע שנות התשעים התברר כי נדיבות ההטבות אינה בת-קיימא – בדומה להתפתחויות במדינות מפותחות אחרות (Martin and World Bank, 1994; Whitehouse, 2008). לפיכך נסגרו הקרנות, במאס 1995, בפני חברים חדשים, וזכויות חבריהן הופחתו במידה מסוימת. הושקו קרנות פנסיה חדשות, שנדרשו לאיזון אקטוארי, אשר קיבלו אג"ח ממשלתיות מיועדות לכיסוי 70 אחוזים מפיקדונותיהן, והתשואה הופחתה ל-5.05 אחוזים. הממשלה גם ערכה לתשואה ריאלית של 3.5 אחוזים ליתרת 30 האחוזים של נכסיהן ונטלה את הסיכון של שינויים בתוחלת החיים. הרפורמה ב-1995 הייתה רק צעד ראשון בשינוי המבני של מערכת הפנסיה. בין 1995 ל-2002 ביטלה הממשלה את הערכות שלה לתשואות של קרנות הפנסיה החדשות ולסיכונים הנובעים משינויים בתוחלת החיים¹⁰. אחרי 2001 עובדים חדשים במגזר הציבורי לא היו זכאים עוד להשתתף בתכנית פנסיה תקציבית והופנו לקרנות הפנסיה החדשות. שינויים אלה היו רק ההקדמה לרפורמה של 2003.

ב-2003, כחלק מתכנית הקונסולידציה הפיסקלית, הפחיתה הממשלה משמעותית את ההטבות לחוסכים לפנסיה בכל המישורים ראשית, גיל הפרישה הועלה מ-65 ל-67 לגברים (בהדרגה עד 2009) ומ-60 ל-64 לנשים (ישראל ב-2017). בה בעת הופחתו הטבות המס לפרישה מוקדמת, והתנאים לקבלת פנסיה מוקדמת הוקשחו. קרנות הפנסיה ה"וותיקות" הולאמו, ההטבות לחבריהן הקיימים הופחתו משמעותית, והפרשותיהם הוגדלו. חלקן של האג"ח הממשלתיות המיועדות שהונפקו עבור קרנות אלו צומצם ל-30 אחוזים מנכסיהן, ובמקום זאת העניקה הממשלה סובסידיה חד-פעמית בהיקף משמעותי כדי לכסות את הגירעונות האקטואריים המשוערים של הקרנות¹¹. הממשלה גם הסירה את ערבותה לזכויות החברים הקיימים למקרה של שינויים עתידיים בתשואות הקרנות.

¹⁰ יוסף וספיבק (2008) דנים בעלויות של מהלך זה עבור החוסכים.

¹¹ התשלום בפועל ייעשה בהדרגה על פני 35 שנה.

התנאים עבור חוסכי הפנסיה בקרנות הפנסיה ה"חדשות" נפגעו גם הם. הכיסוי של האג"ח הממשלתיות המיועדות הופחת ל-30 אחוזים מנכסי הקרנות, והתשואה המובטחת הורדה. יחד עם העלאת דמי הניהול, התשואה העדיפה בקרנות נמחקה בפועל. הקרנות גם עברו לפעול על בסיס צבירה – משמע ששווי הקצבה משקף בדיוק את הנכסים שנצברו במשך השנים – ומכאן שההטבה הפיננסית היחידה שנותרה להשקעה בקרנות היא תמריצי המס.

שינוי מדיניות נוסף שיושם בהדרגה מ-2003 היה ביטול הטבות המס לחסכונות ארוכי-טווח שאינם מיועדים ישירות לקצבאות בגיל הפרישה. משנת 2008 חלה הדרישה לחסוך סכום מספיק להבטחת פנסיה בגובה המשתווה לכל הפחות לשכר המינימום, בחשבון שייפדה באמצעות קצבה, כדי שהחסוך יהיה זכאי להטבות מס על חסכונות נוספים אשר ייפדו באמצעות תשלום חד-פעמי במועד הפרישה.

ולסיום (עד כה), ב-2008 הסכימו ארגוני העובדים והמעסיקים על הסדר "פנסיית חובה", והסכם זה הורחב באמצעות צו הרחבה של הממשלה לכל העובדים במשק. הוא קובע כי כל אדם שעובד במשך 6 חודשים לפחות אצל אותו מעסיק יהיה מבוטח בקרן פנסיה. עובדים שכבר יש להם חשבון בקרן פנסיה יבוטחו אחרי החודש השלישי. הוראה זו חלה על סכומים שגובהם עד השכר הממוצע במשק, ואינה חלה על עובדים שהיו בתכנית טובה יותר לפני צו ההרחבה. רמת ההפרשה תעלה בהדרגה ותגיע ל-15 אחוזים (10 אחוזים על ידי המעסיק ו-5 אחוזים על ידי העובד) עד 2013. אחרי הרפורמות השונות, ההטבות הנוכחיות לחיסכון פנסיוני עבור קבוצות הגיל הצעירות בישראל מורכבות מארבע הטבות מס:

1. הפקדות המעסיק בקרן פנסיה או הזקיפה לפנסיה תקציבית עד 7.5 אחוזים מהשכר המבוטח פטורות ממס עבור העובד ופטורות מהפרשות לביטוח לאומי. הוראה זו חלה על משכורות שגובהן עד פי ארבעה מן השכר הממוצע.
2. הפרשת העובד לגבי אותו חלק משכרו שבגינו הופרשו כספים לפנסיה גם על ידי המעסיק מאפשרת לעובד זיכוי מס של 35 אחוזים. זיכוי זה מוענק עבור הפקדות ששיעורן עד 7 אחוזים מהכנסת המבוטח, עד לרמת השכר הממוצע.

הוראות דומות קיימות עבור עובדים שמעסיקיהם אינם מפרישים כספים לחסכון הפנסיה שלהם.

3. התשואה על הסכומים המופקדים בקרנות הפנסיה פטורה ממס¹².
4. תשלומי הקצבאות ממוסים כהכנסה רגילה במועד התשלום, וחל עליהם פטור נוסף בשיעור של 35 אחוזים מהקצבה, עד לרמה (של הפטור, לא של הקצבה) המגיעה

¹² שיעור המס הכללי על רווחי ריבית והון עבור פרטים הוא 15 אחוזים על נכסים צמודים (על התשואה הריאלית) ו-20 אחוזים על נכסים לא צמודים (על התשואה הנומינלית).

ל-30 אחוזים בקירוב מן השכר הממוצע. גמלאים זכאים גם לנקודת זיכוי משלימה (197 ש"ח לחודש) אם בן/בת זוגם אינם עובדים ואין להם פנסיה. נוסף על החיסכון הפנסיוני פרטים זכאים לקצבאות זקנה מהמוסד לביטוח לאומי. ההפרשה החודשית עבור הטבות אלה היא 0.22 אחוז מן ההכנסה שמתחת ל-60 אחוזים מהשכר הממוצע, ו-3.85 אחוזים מהחלק בהכנסה העולה על סף זה (עד פי חמישה מהשכר הממוצע). נוסף על כך המעסיקים מפרישים 1.45 אחוזים על שכר שגובהו עד 60 אחוזים מהשכר הממוצע ו-2.04 אחוזים על השכר הגבוה מכך. ההטבות המשולמות על ידי המערכת כוללות שלושה רכיבים:

1. המענק הבסיסי: סכום חודשי קבוע של כ-16 אחוזים מן השכר הממוצע הארצי ליחיד ו-24 אחוזים לזוג. הסכומים צמודים למדד המחירים לצרכן.
2. תוספת 2 אחוזים עבור כל שנת הפרשה לפנסיה – מעבר לעשר השנים הראשונות. תוספת זו לא תעלה על 50 אחוזים מהסכום הבסיסי. שני בני זוג עובדים זכאים לקצבה על בסיס הסכום הכולל של זכויותיהם כפרטים, שהוא גבוה מזכויותיהם כזוג.
3. תכנית השלמת הכנסה המותנית במבחן הכנסות מספקת הכנסת מינימום בשיעור 30 אחוזים מן השכר הממוצע לפרטים ו-45 אחוזים לזוגות. הזכאות איננה מושפעת מפנסיות שגובהן עד 13 אחוזים מהשכר הממוצע לפרטים ו-20 אחוזים לזוגות.¹³

3. פרופילי הכנסה ותעסוקה טיפוסיים

ניתוח ההשפעות של החיסכון לגיל הפרישה ושל ההטבות על התחלקות ההכנסה לאורך החיים דורש מידע על דפוסי ההכנסה והתעסוקה של פרטים, על התמדת הדירוג שלהם בהתחלקות ההכנסה, על מאפייני משק הבית הטיפוסי ועל ההכנסות של חברים אחרים במשק הבית – במיוחד בן/בת הזוג. כדי לזהות את ה"טיפוסים" השכיחים ביותר אנו מחברים בין שלושה בסיסי נתונים, שלכל אחד מהם תרומה ייחודית:

1. סקרי ההכנסות השנתיים, המאפשרים לגלות שינויים בשכרם של טיפוסים שונים של פרטים על פני זמן. אף שהסקרים אינם עוקבים אחר קבוצה קבועה, הם מאפשרים להשוות את שכרם של פרטים בעלי מאפיינים דומים על פני תקופות ארוכות. הסקרים מכילים גם נתוני השכלה, נתונים דמוגרפיים ומידע על מאפיינים נוספים של משקי הבית.
2. הסקר החברתי לשנת 2002, שהתמקד בפנסיות ותעסוקה במשך החיים, מספק מידע על מספר שנות העבודה של פרטים בעלי מאפיינים שונים במהלך שנות בגרותם.

¹³ העלייה האחרונה בהטבות תלויות-האמצעים עבור אנשים מעל גיל 80, שיושמה מאז סוף 2008, אינה מובאת בחשבון בחישובים.

3. בסיס נתונים הכולל מדגם אקראי של 10 אחוזים מכל השכירים בישראל בשנים 2000, 2005 ו-2007. בסיס נתונים ייחודי זה נבנה כך שהוא כולל את רישומי המס עבור אותם פרטים בשנים אלה (בתנאי שעבדו או קיבלו פנסיה בשנה אחת לפחות מתוכן) ואת רישומי המס של בני/בנות הזוג. הנתונים הורחבו על ידי משתנים נוספים ממרשם האוכלוסין כיישוב המגורים, תאריך העלייה, מספר ילדי המשפחה ותאריכי לידתם, כולל אלו שמעל גיל 18. הדבר מאפשר לגלות את דפוס הלידות על פני חייו של הפרט – נתון חשוב במיוחד לזיהוי נקודות מפנה פוטנציאליות בקריירות של נשים, וכן בהכנסה לנפש של משק הבית.

המאפיינים העיקריים שזוהו בבסיסי הנתונים השונים הם:

1. אנשים עובדים הם בדרך כלל נשואים. למעלה משלושה-רבעים מכל העובדים בבסיס הנתונים של רישומי המס היו נשואים; שיעור זה יציב יחסית על פני קבוצות הגיל (לוח א'-1). לפיכך ניתוח משמעותי של דפוסי ההכנסה לפני גיל הפרישה ורמת החיים בתקופת הפרישה צריך להתמקד בזוגות.
2. למעלה מ-90 אחוזים מהמבוגרים העובדים בין גיל 40 ל-65 הם הורים לילדים (כולל מעל גיל 18). למעלה מ-50 אחוזים הם הורים לשלושה ילדים לפחות (לוח א'-1). מספרם הגדול של ההורים יחסית למספר הנשואים מוסבר ברובו על ידי הורים גרושים (לוח א'-2).
3. ליותר משלושה-רבעים מהגברים העובדים ולכמעט תשע מתוך עשר נשים יש בני-זוג עובדים. יש מיתאם חיובי בין הכנסת הגבר להסתברות שהאישה עובדת (לוח א'-3).
4. הפרש הגיל הממוצע בין עובדים גברים לבנות-זוגם במשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים הוא כשלוש שנים. על פי גילי הפרישה הקיימים והמתוכננים המשמעות היא שבני זוג נשואים מגיעים לגיל הפרישה בערך באותו הזמן (לוח א'-4).
5. הסקר החברתי מלמד שלגברים היו באופן טיפוסי פחות הפסקות בחיי העבודה לאורך חייהם הבוגרים. עם זאת, במקרה של בעלי הכנסות נמוכות ההפסקות היו ממושכות מעט יותר (לוח א'-5-I). תת-קבוצה ספציפית וחשובה היא עובדים ערבים (בעיקר עובדי כפיים), הנוטים לפרוש מוקדם יחסית; נטייה זו משתקפת במידה מסוימת במספר שנות העבודה הנמוך באופן עקבי בקרב ערבים מעל גיל 40 (לוח א'-5-II). אולם בממוצע גברים ערבים עומדים בדרישה של מינימום 35 שנות עבודה מלאות לצורכי הביטוח הלאומי, מפני שהם יכולים להתחיל לעבוד מגיל 18.
6. נשים עובדות נוטות להפסקות ממושכות לאורך חיי העבודה הרבה יותר מאשר גברים. ממצא זה מתואם עם מספר הילדים (לוח א'-5-III) ועם גובה הכנסתן: אלו שהכנסתן החודשית הייתה מעל 5,000 ש"ח עובדות חלק מחייהן הבוגרים שהוא קצר רק במקצת מזה של גברים דומים¹⁴ – אך הן מהוות פחות ממחצית מהנשים העובדות

¹⁴ היות שמטרת הבדיקה היא לזהות דפוסים משותפים, שאלת הסיבתיות אינה נבחנת כאן.

(לוח א'-5-I). אנו מוצאים גם את התופעה ההפוכה: ככל שנשים צוברות ניסיון רב יותר במהלך חיי העבודה שלהן, כך עולה רמת הכנסתן הממוצעת (לוח א'-5-IV). נוסף על כך נמצא מיתאם חיובי בין מספר שנות העבודה להשכלה, אך לא מעט נשים בעלות השכלה גבוהה עובדות במשרה חלקית או עוזבות את כוח העבודה לתקופות משמעותיות. רק שיעור קטן מן הנשים הערביות עובדות.

7. בעזרת סקר ההכנסות אנו עורכים סימולציה של דפוסי השכר לאורך החיים עבור פרטים שונים. אנו עושים זאת על ידי בחינת השינוי בשכרם של ה"טיפוסים" שלנו בין 1988 ל-2007 (ומתבוננים בקבוצת גיל מבוגרת כ-20 שנה ב-2007) וגם על ידי מבט בחתך של פרטים ב-2007. אנו מוצאים דפוסים ברורים ועקביים עבור גברים, המשתנים בין רמות השכלה. בעלי השכלה גבוהה מתקדמים בסולם השכר בשלב מוקדם בקריירה ונהנים מעליות שכר גדולות במשך כ-30 שנה לפני ששכרם מתייצב. הדפוס דומה, אף כי מתון יותר, עבור בעלי השכלה על-תיכונית, עד וכולל תואר ראשון. לעומת זאת בעלי השכלה נמוכה משתכרים שכר נמוך ראשוני, שעולה בשיעור קטן מזה של השכר הממוצע במשך במהלך שנות עבודתם.

8. עלייתו של שכר הנשים מתונה מזו של שכר הגברים, במיוחד בגילים 30-45. הדבר משקף את ההפסקות בקריירה ואת שעות העבודה הפחותות, במיוחד בתקופות של גידול ילדים (Brender and Gallo, 2008). אפילו ברמת ההשכלה הגבוהה שיעור משמעותי מהנשים עובד במשרה חלקית (לוח א'-6). שכרן של נשים בעלות השכלה נמוכה נוטה לעלות בשיעור דומה, או אף גבוה, מזה של הגברים בגילים אלה – אך ייתכן שהממצא משקף עיוות סטטיסטי, משום שחלק גדול מן הנשים בקבוצה זו אינו עובד.

9. בהתאמה לפרופילי השכר שזוהו לעיל, בסיס נתוני המס מראה התמדה משמעותית של דירוג הפרטים בהתחלקות ההכנסה בגילי העבודה העיקריים (30-55). אף שנתונים אלה מכסים תקופה של 5-7 שנים בלבד, יתרונם הוא בהיותם מבוססים על פאנל נתונים (לוח א'-7-I). אנו מוצאים עוד כי שיעור הנשירה בקרב העשירונים התחתונים כפול מזה שבצמרת. אותו סוג של התמדה נצפה בין 2005 ל-2007 (לוח א'-7-II).

10. נמצא מיתאם חזק בין הכנסות העובדים להכנסות של בני/בנות זוגם. כמו כן נפוץ הרבה יותר למצוא כי נשותיהם של גברים בעלי הכנסה נמוכה אינן עובדות (לוח א'-8).

על פי תצפיות אלו מוגדרים מספר "טיפוסים" של משקי בית, המייצגים את המאפיינים הנפוצים ביותר של האוכלוסייה הישראלית, כדי לנתח את מערכת הפנסיה. אלה מתוארים בלוח 2, ופרטי מאפייניהם מוצגים בלוח א'-9 בנספח. אומדנים גסים מעלים כי מאפייניהם של כ-30 אחוזים ממשקי הבית העובדים דומים לאלה של טיפוסים 1 ו-2, בעלי ההכנסות הנמוכות ביותר, ובין חמישית לרבע מיוצגים באופן

סביר על ידי טיפוסים 9 ו-10. עם זאת יש לזכור כי חלוקת האוכלוסיה ל"טיפוסים" השונים היא קירוב בלבד, ויש להתייחס אליה בזהירות הראויה.

לוח 2

תיאור טיפוסים משק הבית ששימשו בניתוח הפנסיה

הטיפוס	ההכנסה נטו לאורך החיים ¹	האחוז מכלל העובדים (אומדן)
1	עובד כפיים, נשוי לאישה שאינה עובדת, 4 ילדים, פורש לגמלאות בגיל 60	21.0
2	השכלה תיכונית, נשוי לאישה שאינה עובדת, 3 ילדים	9.9
3	בעל השכלה תיכונית, האישה עובדת במשרה חלקית כאשר הילדים בגיל גן: 70% ממשרה מלאה עם לידת הילד הראשון, ו-50% עם לידת הילד השני. 3 ילדים	4.8
4	רווק, השכלה על-תיכונית	3.1
5	השכלה על-תיכונית לבעל ולאישה, 2 ילדים	6.6
6	רווקה (אם גרושה) בעלת השכלה על-תיכונית, 2 ילדים. עבודה במשרה חלקית עד שהילדים מגיעים לגיל 18. עלויות הדיוור מכוסות על ידי דמי מזונות עד שהילדים בגיל 18	6.0
7	שני בני זוג בעלי תואר אקדמי, 3 ילדים. האישה עובדת 50% ממשרה מלאה כל השנים	13.0
8	בעלי השכלה על-תיכונית, לאישה השכלה תיכונית והיא עובדת 20 שנה. 3 ילדים	12.6
9	שני בני זוג בעלי תואר אקדמי, 3 ילדים	11.9
10	זוג "במסלול המהיר", השכלה גבוהה (תואר שני) ועבודה במשרה מלאה. 2 ילדים	11.2

¹ מיליוני שקלים (במחירים קבועים של 2008) מהוונים לגיל 25. כולל קצבאות ילדים.

4. הפסד/הטבה מחיסכון לקצבת ביטוח לאומי ולפנסיה

ניתוח הרווחים או ההפסדים נטו מההשתתפות בתכנית לקצבאות לגיל הפרישה של המוסד לביטוח לאומי ומההפרשה לתכנית פנסיה התבסס על הדמיית תוואי השכר של הטיפוסים השונים המתוארים בלוח 2. חישבנו תחילה את ההפרשות ואת ההטבות הפוטנציאליות בביטוח הלאומי, שהוא תוכנית חובה, ולאחר מכן את ההטבה השולית מן הבחירה לחסוך בקרן פנסיה בהתחשב בקיזוזים פוטנציאליים עם הטבות הביטוח הלאומי. אנו מתמקדים בשלושה פרמטרים: (1) הרווח או ההפסד נטו לאורך החיים מהשתתפות בתכנית; (2) יחס התחלופה נטו המוצע על ידי התכנית יחסית לשכר העובד סמוך לפרישה; (3) תוואי היחס בין ההכנסה הפנויה ל"קו העוני" לאורך חיי הפרט.

א. קצבאות לגיל הפרישה

שלושת הרכיבים העיקריים של תכנית הביטוח הלאומי לגיל הפרישה הם סכום בסיסי אוניברסלי, תוספת ותק והשלמת הכנסה, המותנית במבחן הכנסות. עבור זוגות עובדים בעלי ותק של 35 שנה לכל אחד מבני הזוג (כלי קשר למספר שעות העבודה או לגובה ההכנסה באותן שנים), הרכיב המותנה במבחן ההכנסות אינו רלוונטי מפני שסכום ההטבות הקבועות של זוגות אלה עולה במקצת על ההטבות שמספקת השלמת ההכנסה המותנית במבחן הכנסות. התכנית להשלמת הכנסה קובעת ספי מינימום להכנסה מעבודה ופנסיות הנבדלים עבור פרטים וזוגות. כאשר עובדים את הכנסת הסף, שיעור השחיקה ההדרגתי של הקצבה הוא 60 אחוזים, עד שהיא מגיעה לסכום הבסיסי – האוניברסלי (הכולל את תוספת הוותק). ההפרשות לקצבאות הפרישה של הביטוח הלאומי מבוססות על חלוקה לשתי דרגות, עם תקרה של פי חמישה מהשכר הממוצע. ההפרשות הישירות אינן אמורות לכסות את עלותה המלאה של התכנית עבור רוב הפרטים, והיתר מכוסה על ידי העברות ממשלתיות מוגדרות מראש.

כדי לחשב את ההטבות נטו מהתכנית, ערכנו סימולציה של ההפרשות השנתיות לקצבאות הפרישה של הביטוח הלאומי עבור כל "טיפוס" של משק בית וצברנו אותן בריבית ריאלית של 3.5 אחוזים¹⁵. ההפרשות הצבורות הושוו לערך ההטבות שלהן זכאי הפרט (או הזוג) אם אין לו פנסיה¹⁶. עבור זוגות עובדים המשמעות היא על פי רוב כי הם יקבלו את סכום ההטבות של כל אחד מהם (אלא אם כן אחד מהם עבד פחות מ-35 שנים). עבור זוגות אחרים ופרטים ההטבות הפוטנציאליות כוללות את ההשלמה המותנית במבחן הכנסות. ההטבה הפוטנציאלית המחושבת הוונה על ידי שימוש במקדמי המרה המשמשים קרנות פנסיה עבור סכום ותנאים שווים-ערך¹⁷.

עמודות 1 ו-2 של לוח 3 מדווחות על ההפרשות לאורך החיים ועל השווי הפוטנציאלי של קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי. ניכר כי התכנית פרוגרסיבית מאוד ומספקת סובסידיה גדולה למשקי בית מעוטי הכנסה. עבור משקי בית שהכנסתם גבוהה יותר הסובסידיה קטנה בהרבה, אך עדיין הם נהנים מהטבה נטו מהשתתפותם. רק בצמרת התפלגות ההכנסות – 15 אחוזים בערך מכל משקי הבית המיוצגים על ידי

¹⁵ זוהי תשובה נטו משוערת לטווח הארוך, המביאה בחשבון את עמלות הניהול של קרנות הפנסיה. כפי שנידון אצל Whitehouse (2000, 2001), הפרשים בדמי הניהול עשויים להשפיע משמעותית על התשובה הריאלית. דומה כי הפרשים כאלה נוצרו בין קרנות בישראל, אך כאן אנו נמנעים מהדיון בסוגיה זו.

¹⁶ החישובים נערכו עבור פרטים המייצגים בדיוק כל "טיפוס". עם זאת, המסקנות האיותיות לגבי האוכלוסייה הרלוונטית – בפרט זו המושפעת מהסדר פנסית החובה – אינן משתנות גם עבור פרטים הנמצאים ב"גבול" שבין הטיפוסים, כפי שעולה מהדמיון בין התוצאות לגבי "טיפוסים" 1 ו-2.

¹⁷ ביתר פירוט: אנו משתמשים במקדמים החלים על פרטים שגילם כעת 25. למרות אי הוודאות הטמונה במספרים אלה, כפי שציין Whitehouse (2007), המקדמים הנוכחיים אינם שונים במידה מובהקת בין קבוצות הגיל, והתוצאות אינן רגישות איכותית להבדלים בסדרי הגודל שבין קבוצות הגיל.

"טיפוס 10", ואלה שבטווח שבין טיפוס 9 לטיפוס 10 – ההפרשות לתוכנית עולות על ההטבות¹⁸.

לוח 3

ההטבות לאורך החיים מהתכניות לגיל הפרישה של הביטוח הלאומי ומחיסכון לפנסיה

הרווחים נטו מהחיסכון לפנסיה ²			תכנית קצבאות הזקנה של המוסד לביטוח לאומי		הטיפוס	
סך ההטבה נטו מקצבאות זקנה + פנסיה ³ (6)	מבק הבית (5)	הבעל בלבד (4)	הטבות מס לאורך החיים לחיסכון פנסיוני (3)	ערך ההטבות הפוטנציאליות ¹ (2)		הפרשות כספים לאורך החיים (1)
(אלפי ש"ח, במחירי 2009)						
1,054	...	-143	29	1,148	94	1
1,010	...	-82	190	1,148	138	2
1,172	198	190	198	1,161	187	3
615	...	308	462	643	336	4
1,214	499	462	499	1,161	447	5
591	-165	...	32	685	95	6
1,171	712	702	712	1,161	703	7
1,258	468	462	468	1,161	371	8
1,149	833	702	833	1,161	845	9
840	1,390	1,143	1,390	1,161	1,711	10

¹ ההטבה מהוונת על ידי מקדמי המרה של קרן פנסיה, כולל הטבות מותנות בהכנסה אם הכנסת הפרט/משק הבית אחרי גיל הפרישה נמוכה מהסף הרלוונטי.

² הטבות המס בניכוי הקיזוז של הפנסיה עם קצבת השלמת ההכנסה.

³ בהנחה שמשקי בית שמפסידים מחיסכון לפנסיה אינם מפרישים כספים לקרן פנסיה.

לוח 4 מראה שהקצבאות של המוסד לביטוח לאומי לגיל הפרישה מספקות יחס תחלופה הולם למדי למשקי בית מעוטי הכנסה: יחס התחלופה קרוב ל-100 אחוזים עבור "טיפוס 1", המייצג כרבע מאוכלוסיית העובדים. "טיפוס 2" נהנה גם הוא מתחלופה הולמת, אם מתחשבים בעלויות הישירות הקשורות ביציאה לעבודה במהלך שנות העבודה. לעומת זאת יחסי התחלופה אינם מספקים ככל הנראה עבור משקי בית בעלי הכנסה גבוהה יותר. הדבר אינו מפתיע, מפני שמטרת התכנית היא להגן על קשישים מפני עוני, ולא לספק רמת חיים התואמת את הכנסתם בתקופת התעסוקה – במיוחד בהשוואה לשיא רמת ההכנסה, שאליה מגיעים בדרך כלל סמוך לפרישה.

¹⁸ ההשוואה בין קבוצות ההכנסה מתעלמת מהאפשרות, שנידונה אצל Breyer and Cutler et al. (2006) ו-Hupfeld (2007), שתוחלת החיים מתואמת חיובית עם ההכנסה.

לוח 4

יחס התחלופה נטו בפרישה¹

ללא פנסיה	עם פנסיה	
(1)	(2)	
(אחוזים מההכנסה לפני הפרישה)		הטיפוס
94.2	171.1	1
74.8	141.4	2
54.4	145.1	3
33.8	116.5	4
31.1	113.2	5
49.8	112.9	6
29.4	114.2	7
35.7	100.6	8
24.4	110.4	9
15.5	90.3	10

¹ היחס בין גובה ההכנסה אחרי הפרישה להכנסה האחרונה נטו לפני הפרישה (מחושב בניכוי ההפרשות לפנסיה).

ב. פנסיות

צירופם של החוסכים החדשים לפנסיה בישראל לתכניות פנסיה צוברת משמעו שההטבות הפיננסיות נטו היחידות מחיסכון זה נגזרות מתמריצי מס. הטבות אלו מוענקות בישראל בעיקר בשלב ההפרשות לפנסיה, אך גם במועד תשלום הקצבאות. עם זאת, כדי ליהנות מהטבות מס אלו יש להגיע לסף מס ההכנסה – רמת הכנסה ש-45 אחוזים מכל העובדים (כולל 30 אחוזים מהגברים העובדים) אינם מגיעים אליה¹⁹. במועד הפרישה תשלומי הקצבה ממוסים לפי המדרגות הרגילות, עם הנחה נוספת על הפנסיה עד לסף המקביל לשליש בערך מן השכר הממוצע. הטבת מס נוספת מוענקת לחוסכי פנסיה שלבני/בנות זוגם אין פנסיה, וקצבאות הביטוח הלאומי פטורות ממס. משמע שרבים מאלה אשר נהנו מהטבות מס בשלב ההפרשות לתכנית נהנים מפטור מהותי – או מלא – גם בשלב הפדיון.

כדי לחשב את ההטבות נטו מחיסכון פנסיוני ערכנו הדמיה של הפרשות העובדים (או משקי הבית) לאורך כל תקופת חיי העבודה (המשוערת)²⁰. שיעור ההפרשות המשוער עבור אלה שמפרישים לפנסיה היה השיעור המרבי המותר על ידי רשויות המס, גם אם הכנסת הפרט גבוהה מהסף להענקת הטבות מס. הנחה זו היא ברוח צו

¹⁹ רק 3 אחוזים מהעובדים מגיעים לרמת ההכנסה שבה התקרה על פטורים ממס להפרשות מעסיק – פי ארבעה מהשכר הממוצע – היא אפקטיבית.

²⁰ החלופה המשוערת לחיסכון פנסיוני היא אי חיסכון כלל. בדרך זו אנו נמנעים מהדיון בפטור ממס על תשואת הפנסיה הנצברת.

"פנסייט החובה" ותואמת במידה רבה את הנוהג הנוכחי²¹; נשוב לדון בנושא זה בהמשך.

עמודה 3 בלוח 3 מראה את הערך המהווך של הטבות המס הפנסיוניות המוענקות למשק הבית לאורך החיים. סכומים אלה כוללים את הסכום המהווך של הטבות המס במהלך תקופת ההפרשות בניכוי המסים ששולמו על הקצבה – בהתאם להטבות המס באותו שלב. ההטבות קטנות יחסית עבור משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, בשל שיעורי מס ההכנסה הנמוכים החלים עליהם – אם הם נדרשים בכלל לשלם מס – לאורך חיי העבודה²². הדבר נכון במיוחד לגבי נשים, הנהנות מנקודות זיכוי מס נוספות בגין ילדיהן שמתחת לגיל 18²³. בניגוד לכך, הטבות המס למשקי בית גבוהה-הכנסה הן גדולות, ועשויות אף לעלות על ערך קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי.

אף שכל משקי הבית עשויים להרוויח מהטבות מס פנסיוניות, רווחים אלה עשויים להתקזז, ואף להפוך להפסד, בגלל השחיקה ההדרגתית של הרכיב המותנה במבחן הכנסות בקצבאות הפרישה של הביטוח הלאומי. כפי שצינו לעיל, קיזוז זה רלוונטי רק לזוגות שבהם לפחות אחד מבני הזוג לא עבד 35 שנה ועבור רווקים. במקרים אלה סדר הגודל של הקיזוז תלוי בסכום הקצבאות המשותף. עמודות 4 ו-5 מראות כי קיזוז זה יכול להיות משמעותי למדי. משקי בית מטיפוס 1, 2 ו-6 – הכוללים עובד יחיד בלבד עם הכנסה נמוכה – מפסידים למעשה מן החיסכון לפנסיה. טיפוסים אלה מייצגים, כאמור, שיעור משמעותי ממשקי הבית בישראל, במיוחד באוכלוסיות שאליהן כוונה הוראת "פנסייט החובה"²⁴. רווק בעל הכנסה בינונית ("טיפוס 4") מפסיד כשליש מהטבות המס הפנסיוניות, אך שומר על תמריץ חיובי לחיסכון. כל טיפוס משקי הבית המייצגים שני בני זוג העובדים במשרה מלאה אינם מושפעים מן הקיזוז ושומרים על הטבות המס שלהם (אף כי במקרה של "טיפוס 3", בעל ההכנסה הנמוכה יחסית, הטבות אלו קטנות למדי).

עמודה 6 מדווחת על סכום ההטבות נטו מתכנית הקצבאות לגיל הפרישה של המוסד לביטוח לאומי ומהשתתפות בקרן פנסיה (אם היא מניבה רווח נטו). אנו מוצאים הבדלים קטנים בלבד בין הטיפוסים השונים של משקי הבית: מעוטי ההכנסה מביניהם נהנים מעודף נטו גדול בקצבאות לגיל הפרישה, בשעה שהאחרים זוכים

²¹ בקרב העובדים שהפרישו לפנסיה ב-2007, שיעור ההפרשה הממוצע של המעסיקים היה 7.5 אחוזים, בדיוק המקסימום המותר על פי החוק. הפרשות העובדים עצמם היו בממוצע 4.3 אחוזים, שיעור התואם להפרשה במקסימום המותר אם מביאים בחשבון שחלק משמעותי מהעובדים עדיין זכאים לפנסיה תקציבית ללא הפרשה אישית.

²² ההטבה חיובית תמיד עקב הפטור החל על הפרשות המעסיק מתשלום דמי ביטוח לאומי.

²³ יחידת המס הישראלית היא הפרט. נשים מקבלות זיכוי מס נוסף בשיעור 0.5 נקודת זיכוי (2.75 בהשוואה ל-2.25 לגברים) ונקודת זיכוי נוסף על כל ילד. כתוצאה מכך רק שיעור קטן יחסית מהנשים העובדות – במיוחד מהאימהות העובדות – מגיעות לחבות מס (ברנדר, 2009; Brender, 2005).

²⁴ פרטים בעלי הכנסה גבוהה בגיל מבוגר יחסית שאין להם ותק של 35 שנות עבודה ולא חסכו לפנסיה עשויים גם הם להפסיד מהחוק, אך מקרים כאלה הם נדירים למדי.

במקום בהטבות אלה בתמריצי מס²⁵. טיפוסים משקי בית 4 ו-6, הכוללים רווקים, מקבלים הטבות דומות לאלו של האחרים – באופן מוקטן פרופורציונלית לגודלם. לפיכך דומה כי במצב ששרר לפני פנסיית החובה מערכות הקצבה של הביטוח הלאומי והפנסיה היו ניטרליות מבחינת השפעתן על התחלקות ההכנסות לאורך החיים²⁶.

עמודה 2 בלוח 4 מראה את יחסי התחלופה נטו עבור הטיפוסים השונים של משקי הבית אם הם מפרישים כספים לקרן פנסיה לאורך חיי העבודה שלהם. יחסים אלה מחושבים באופן יחסי להכנסה לפני גיל הפרישה, לא כולל מסים, דמי ביטוח לאומי והפרשות לפנסיה. ניכר כי עבור משקי בית מעוטי הכנסה חיסכון לפנסיה בשיעור המקסימלי המאפשר הטבות מס יוצר יחסי תחלופה גבוהים מדי, במיוחד משום שהם גם מפסידים פיננסית מהחיסכון לפנסיה. עבור משקי בית בעלי הכנסה גבוהה יותר החיסכון לאורך החיים מניב יחס תחלופה מתון יותר, אך גבוה בהרבה מ-100 אחוזים. הדבר עשוי ללמד כי חיסכון לאורך החיים בשיעורים המותרים המרביים הוא גבוה מדי עבור אוכלוסיות בהיקף ניכר, לפחות בתשואה ריאלית נטו משוערת של 3.5 אחוזים. יש לציין כי שיעור ההפרשה בחיסכון החובה מ-2013 יהיה גבוה במקצת ממה שהנחנו כאן. יתירה מכך, נתוני רשומות המס מלמדים שבפועל הפנסיות של הגמלאים שחסכו לפנסיה מספקות באופן טיפוסי יחס תחלופה של כ-40 אחוזים (עבור ארבעת החמישונים העליונים, לא כולל קצבאות הביטוח הלאומי). שיעורים אלה נמוכים בהרבה מהשיעורים שמתיר החוק הנוכחי, ובשילוב עם קצבת הזקנה הם דומים לשיעורים השוררים ברוב מדינות OECD²⁷.

ג. ההפרשות לפנסיה והתחלקות ההכנסה הפנויה לאורך החיים

בעוד שהדיון בפנסיה מתמקד פעמים רבות בצורך להבטיח רמת חיים נאותה לקשישים, ישנו גם החשש ההפוך: האם מערכת הפנסיה יוצרת "יותר מדי" חיסכון? כאשר החלטות מתקבלות באופן חופשי בין חלופות פנסיוניות במחיר השוק, לא סביר שזו תהיה התוצאה. אולם קיומם של תמריצי מס וחובת חיסכון עשויים להוביל לתוצאות אחרות.

הסיבה העיקרית לאפשרות שפנסיות יפגעו ב"החלקת" התצרוכת היא שהטבות מס מוענקות בדרך כלל תוך קביעת תקרה המבוססת על ההכנסה ברוטו, בניסיון להחליק את ההפרשות לחיסכון. גישה זו מתעלמת מההתפלגות של הוצאות אחרות לאורך חיי

²⁵ ההטבות המוענקות לפרטים ולמשקי בית שאינם עובדים דומות בגודלן להטבות הניתנות לאלה שעובדים.
²⁶ אף כי המסים המשמשים לכיסוי העלות השירות של תכנית קצבאות הזקנה של המוסד לביטוח לאומי משולמים בעיקר על ידי אלה הנמצאים בצמרת ההכנסות לאורך החיים. זאת ועוד, משקי בית בעלי הכנסה גבוהה צריכים לחסוך בפועל לפנסיה כדי ליהנות מההטבות המוענקות למשקי בית מעוטי הכנסה על ידי תכנית הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי.
²⁷ ראו OECD (2009) עמ' 120-121.

המשפחה – בעיקר ההוצאות על גידול ילדים ותשלומי משכנתה. אף שמשפחה יכולה, תיאורטית, לחלק את תשלומי המשכנתה שלה על פני כל החיים, ברוב המקרים תשלומים אלה מבוצעים במהלך תקופה תחומה – בעוד ש"צריכת המגורים" נמשכת זמן רב, ואף לתוך תקופת הפרישה. עלויות גידול הילדים רלוונטיות במיוחד בישראל, שבה משפחות מגדלות 2 או 3 ילדים – ובמקרים רבים, יותר – קצבאות הילדים נמוכות משמעותית מאשר ברוב המדינות המפותחות, והטבות המס להורים קטנות וקשות למיצוי, מפני שהן ניתנות רק לנשים.

כדי לאמוד את רמת התצרוכת ה"מתאימה" של משק הבית חילקנו את הכנסתו הנאמדת (כולל קצבאות ילדים) למספר האנשים ה"סטנדרטי", תוך שימוש בסולם המשמש לחישוב "קו העוני". כמו כן ניכינו את תשלומי המשכנתה הנאמדים עבור אותם טיפוסים של משקי בית שמצופים לשלם תשלומים כאלה – על פי סקר ההוצאות של הלמ"ס (לוח 5).

לוח 5

תשלום משכנתאות לפי קבוצת גיל

גיל ראש משק הבית	עם משכנתה ¹	תשלומי משכנתה חודשיים ²
29-25	24.8	30.7
34-30	34.0	23.4
44-35	48.5	18.7
54-45	43.4	20.1
64-55	28.5	36.7

¹ האחוז מכל משקי הבית בקבוצת הגיל.

² בקרב משלמי משכנתאות; באחוזים מתוך ההכנסה מעבודה ברוטו.

המקור: החישובים מבוססים על "סקר הוצאות משקי הבית" לשנת 2007.

לוח 6 מציג ממצאים לגבי רמת ההכנסה נטו ל"אדם סטנדרטי" יחסית לקו העוני – 27 אחוזים מן השכר הממוצע ל"אדם סטנדרטי, יחס זה מחושב עבור כל אחד מטיפוסי משקי הבית בהנחות החלופיות של חיסכון לפנסיה ואי חיסכון²⁸. התוצאות מראות כי עבור כל סוגי המשפחות החיסכון לפנסיה מלאה נוטה להחמיר את התופעה של הכנסה פנויה נמוכה יחסית בשלבים המוקדמים של חיי המשפחה. תופעה זו בולטת בעיקר במשקי הבית מעוטי ההכנסה, אשר בקרבם ההכנסה הפנויה, שהיא נמוכה ממילא בגילים הצעירים, מופחתת עוד יותר כדי לייצר הכנסה גבוהה אחרי הפרישה. דומה אפוא כי ההתנהגות הרציונלית עבור משפחות בעלות הכנסה נמוכה

²⁸ החישוב מתייחס להפרשות המעסיק לפנסיה (7.5 אחוזים מהשכר) כתחליף שכר, שכן המעסיק אדיש בין העברת התשלום ישירות לעובד לבין העברתו לקרן פנסיה.

וביננו היא לדחות את החיסכון לפנסיה, במיוחד אם משכורותיהן הן במגמת עלייה למדרגות מס גבוהות יותר²⁹.

לוח 6

ההכנסה הפנויה ל"אדם סטנדרטי" יחסית לקו העוני

הטיפוס	הגיל				הפרישה
	30	40	50	60	
	(אחוזים מקו העוני באותה שנה)				
1	עם פנסיה	71	65	84	101
	ללא פנסיה	81	74	97	118
2	עם פנסיה	82	71	92	115
	ללא פנסיה	92	80	105	133
3	עם פנסיה	103	79	126	161
	ללא פנסיה	121	92	145	185
4	עם פנסיה	241	261	280	288
	ללא פנסיה	271	294	315	325
5	עם פנסיה	171	147	292	294
	ללא פנסיה	199	172	333	335
6	עם פנסיה	126	71	84	186
	ללא פנסיה	145	82	97	216
7	עם פנסיה	169	135	207	316
	ללא פנסיה	196	157	235	359
8	עם פנסיה	142	72	162	258
	ללא פנסיה	167	83	184	293
9	עם פנסיה	196	154	252	382
	ללא פנסיה	231	182	288	433
10	עם פנסיה	266	288	397	612
	ללא פנסיה	310	336	447	683

5. קוצר ראות, פסיביות ואי רציונליות של החוסכים

חלק מן הטיעונים בעד התערבות ממשלתית בשוק הפנסיה מתייחסים לקוצר הראות של משקי הבית ביחס לחיסכון לגיל הפרישה. נטען כי צעירים אינם מעריכים כראוי את צורכי הפנסיה שלהם, וכתוצאה מכך "נתקעים" עם משאבים מעטים מדי כשהם מגיעים לזקנתם. טיעון אחר ברוח דומה, שמשמעותו המעשית זהה, הוא שגם אם אנשים מודעים לצרכים אלה, הם נוטים לדחות את מהלכיהם ביחס לפנסיה, כך שעד

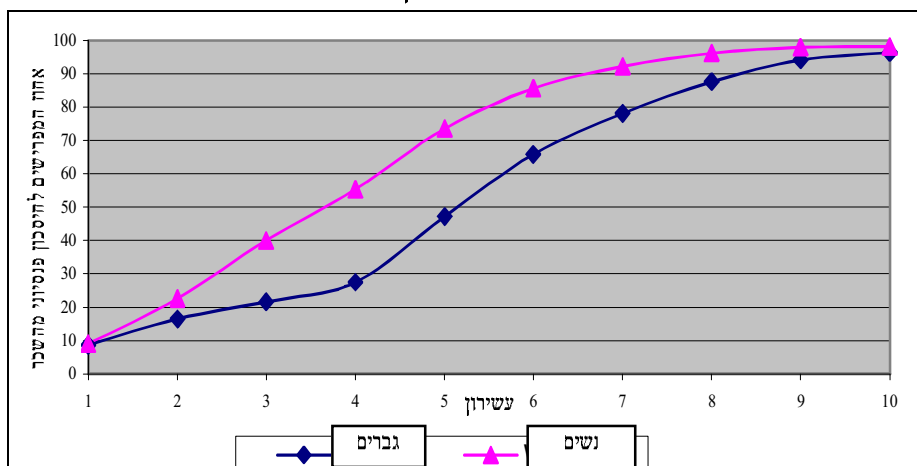
²⁹ תמריצי המס בישראל מוענקים בצורה של זיכוי מס שאינם ניתנים לפדיון; עובדים רבים שרויים חלק משמעותי מחיי העבודה שלהם מתחת לסף המס ללא אפשרות לנצל זיכויים אלה. יתירה מכך, ערך הפטור עבור הפרשות המעביד תלוי ישירות במדרגת המס. משום כך, עבור עובדים בעלי הכנסה נמוכה ההפרשה לפנסיה מופרשת במלואה משכר הנטו, בעוד שעבור עובדים בשכר גבוה יותר חלק ניכר מעלות ההפרשה מקוזז על ידי הטבות מס.

שהם מתחילים לחסוך ייתכן שמאוחר מדי לצבור די כספים כדי לשלם עבור קצבה ראויה.

אף שההבחנה בין אופטימיזציה המבוססת על שיעורי ההיוון האישיים ובין קוצר ראות אינה סוגיה אנליטית פשוטה, חלק זה מנסה לבחון את התנהגות החיסכון של העובדים הישראלים באור זה. הניתוח דלעיל מעלה כי החיסכון לפנסיה הוא מהלך פיננסי גרוע עבור פרטים מעוטי הכנסה ועבור משפחות בעלות מפרנס יחיד. כמו כן, החלקת התצרוכת מלמדת שסביר כי משפחות צעירות יותר המשלמות משכנתאות (הכוללות רכיב חיסכון) ומשפחות עם ילדים ייטו פחות לחסוך באותו שלב בחייהן. איור 1 מראה שההפרשות לפנסיה אכן מתואמות חיובית עם ההכנסה.³⁰ בעשירונים התחתונים של התפלגות ההכנסות מתעסוקה פחות מחמישית הגברים העובדים ופחות משליש הנשים העובדות חוסכים לפנסיה, ואילו בעשירונים העליונים ההפרשות לפנסיה הן כמעט אוניברסליות (ולכן חובת החיסכון לפנסיה פחות רלוונטית עבורם). בעשירונים הנמוכים שיעורן הגדול יותר של הנשים החוסכות לפנסיה יחסית לגברים עולה בקנה אחד עם העובדה שקרוב ל-90 אחוזים מהנשים העובדות נשואות לגברים עובדים (לוח א'-3) – ולכן פחות סביר שהן יגיעו למצב שבו יפסידו נטו מהחיסכון עקב הקיזוז עם הרכיב המותנה במבחן הכנסות בקצבת הפרישה של הביטוח הלאומי. בקרב הנשים גם נפוצה יותר התעסוקה במגזר הציבורי, בבנקים ובתאגידים גדולים, מקומות שבהם הפנסיות כמעט אוניברסליות.³¹

איור 1

ההפרשה לפנסיה על פי עשירון ההכנסה - 2007



³⁰ איור זה מבוסס על מאגר הנתונים של רישומי המס 2007. הנתונים לשנים קודמות דומים.

³¹ בקובץ הנתונים לא ניתן לזהות ישירות עובדים במגזר הציבורי.

- לוח 7 בוחן את החלטות החיסכון של משקי הבית באופן מפורט ופורמלי יותר. משוואה 1 מראה את התוצאות של משוואת פרוכייט כאשר המשתנה התלוי הוא אם הפרט מפריש או אינו מפריש כספים לקרן פנסיה. ניתוח זה מבוסס על למעלה מ-125,000 תיקי מס של גברים ב-2007 (המקדמים דומים עבור נתוני 2005), והתוצאות תואמות למדי את הציפיות שנידונו לעיל.³²
- להכנסה יש השפעה חזקה וחיונית, הגדלה לאורך טווח ההכנסות הרלוונטי.³³ בהתאם לציפיות, נמצאה השפעה חזקה וחריגה עבור פרטים שמשכורתם נמוכה מסף החבות במס הכנסה. גם לבת זוג עובדת יש השפעה חיונית חזקה – משום שהיא מקטינה את ההפסד הפוטנציאלי מהשחיקה ההדרגתית של השלמת ההכנסה.
 - בת זוג המפרישה גם היא כספים לקרן פנסיה משפיעה השפעה חיונית חזקה (0.15) נוספת על הבחירה לחסוך. לאור המשתנים האחרים במשוואה, סביר שמשנתנה זה משקף שני גורמים: (1) ההסתברות הנמוכה להיות בדרגה שבה השלמת ההכנסה בקצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי נשחקת בהדרגה, על בסיס הכנסה מפנסיה משותפת; (2) ניסיון העבודה של האשה – דרושות 35 שנות עבודה כדי לקבל את תוספת הוותק המלאה בקצבאות הזקנה, ונשים שחוסכות לפנסיה עובדות במוצא פרקי זמן ארוכים יותר מאשר אלה שאינן עושות זאת.
 - המשוואה מצביעה גם על אפקט הנזילות: נוכחות ילדים במשק הבית מפחיתה את הנטייה לחסוך לגיל הפרישה.
 - יחידים נוטים פחות להפריש לפנסיה. הדבר עשוי לשקף את ההסתברות, הגדולה מזו של זוגות נשואים עובדים, שיהיו זכאים להשלמת הכנסה לאחר הפרישה. גרושים ואלמנים נוטים להפריש יותר לפנסיה, אך אפקט זה נעלם כאשר מוסיפים בקרה על ההפרשות שלהם בעבר (משוואה 2), כאשר ייתכן שהיו עדיין נשואים.
 - אצל ערבים (המזוהים כתושבי יישובים ערביים) הסבירות להפריש לקרן פנסיה נמוכה יותר משמעותית. ממצא זה תואם את האפיון של "טיפוס 1" כמייצג באופן בולט את האוכלוסייה הערבית. למרות תפקידן הפוטנציאלי של השפעות תרבותיות, תוצאה זו משקפת גם את דפוסי התעסוקה הבלתי יציבים לאורך החיים של האוכלוסייה הערבית ואת ההסתברות הנמוכה מאוד שלבת הזוג תהיה היסטוריה משמעותית של עבודה בשכר (מעבר לאפקט הליניארי המשתקף במשתנה תעסוקת בת הזוג).

³² משוואות שנאמדו עבור נשים הראו תוצאות דומות. ההבדל הבולט היה שהמקדם עבור ילדים קטנים היה חיובי. יש לשער כי תוצאה זו, שאינה אינטואיטיבית, משקפת הטיה בבחירה: אימהות לילדים קטנים יעזבו את מקום עבודתן בסבירות גבוהה יותר אם מעסיקיהן לא יתנו מענה לצורכיהן הייחודיים. המעסיקים אשר באופן טיפוסי יתנו מענה כזה הם ארגונים גדולים ומבוססים (כגון במגזר הציבורי והבנקים), שבהם הפנסיות אוניברסליות.

³³ ההשפעה המשותפת של מקדמי ההכנסה וההכנסה הריבועית מתחילה לרדת ברמות הכנסה גבוהות במיוחד (היפותטיות), למעלה מפי 60 מהשכר הממוצע.

לוח 7

משוואות Probit להסתברות שגברים עובדים יפרישו כספים לתכנית פנסיה בשנת 2007

רגרסיה ליניארית	משוואה 2		משוואה 1			
	ההשפעה השולית	Z	ההשפעה השולית	Z		
המקדם						
-0.0057	*	-5.4	-0.0096	* 4.7	0.0063	הגיל
0.0001	*	5.1	0.0001	* -2.9	-0.0001	הגיל בריבוע
0.0312	*	5.3	0.0284	* 16.7	0.0903	נשוי (משתנה בינארי)
			* 2.9		0.0226	גרוש/אלמן (משתנה בינארי)
0.0006	*	76.5	0.0020	* 87.4	0.0025	ההכנסה השנתית (אלפי ש"ח)
0.0000	*	-55.3	0.0000	* -62.0	0.0000	ההכנסה השנתית בריבוע
						ההכנסה השנתית >48,000 (משתנה בינארי)
-0.4196	*	-60.5	-0.3264	* -67.4	-0.3246	מספר המשרות במהלך השנה
-0.0290	*	-13.2	-0.0267	* -9.9	-0.0180	מספר חודשי העבודה (עד 12)
0.0081	*	8.3	0.0060	* 12.6	0.0087	האם בת הזוג עובדת (משתנה בינארי)
0.1109	*	21.4	0.1448	* 38.4	0.2250	בת הזוג מפרישה לפנסיה (משתנה בינארי)
0.0745	*	20.4	0.0984	* 28.4	0.1460	ההכנסה השנתית של בת הזוג (אלפי ש"ח)
-0.0001	**	-6.3	-0.0002	* -11.0	-0.0004	מספר הילדים
-0.0050	*	-4.1	-0.0063	* -6.1	-0.0105	מספר הילדים בגילים 3-0
-0.0059	**	-2.0	-0.0066	* -5.2	-0.0181	מספר הילדים בגילים 4-8
-0.0145	*	-5.8	-0.0161	* -4.6	-0.0139	מספר הילדים בגילים 9-18
-0.0039	*	-2.1	-0.0051	* -3.3	-0.0083	גיל בת הזוג
-0.0022	*	-15.4	-0.0027	* -8.5	-0.0015	מתגוררים ביישוב ערבי
-0.0833	*	-17.0	-0.0906	* -18.4	-0.0922	עלו לארץ מ-1989
				* -5.4	-0.0896	עלו לארץ מ-1989 * שנות עבודה פוטנציאליות ¹
				* 6.6	0.0028	הפריש לפנסיה בשנת 2000 (משתנה בינארי)
0.2665	*	61.8	0.2868			עבד במהלך שנת 2000 (משתנה בינארי)
-0.0923	*	-16.0	-0.0791			ההכנסה השנתית בשנת 2000 (אלפי ש"ח)
-0.0001	*	-11.8	-0.0001			השינוי בהכנסה השנתית של בת הזוג (אלפים)
-0.0002	*	-2.8	-0.0002			נישא אחרי 2000 (משתנה בינארי)
-0.0368	*	-4.4	-0.0549			הקבוע (המקדם)
0.6646	*	2.5	0.1182	* -17.2	-1.2939	מספר התצפיות
		104,562			125,991	Pseudo R ²
		0.3875			0.3578	

משוואה 1 לגברים עובדים בגיל 23-65; משוואה 2 לגברים עובדים בגיל 28-65.
¹ עבור עולים, שנות העבודה הפוטנציאליות הן ההפרש בין 67 לגיל העלייה, לכל היותר 46.

* מובהק ברמת 1%; ** מובהק ברמת 5%.

המקור: החישובים מבוססים על מאגר רישומי המס לשנים 2000 ו-2007.

- ההסתברות של חיסכון לפנסיה בקרב עולים שהגיעו לארץ מ-1989 קשורה קשר הדוק לגיל העלייה: ככל שהעולים הגיעו בגיל צעיר יותר, כך סביר יותר שהם יחסכו לפנסיה. הגיל שבו ההסתברות כי יחסכו נעשית דומה לזו של ילידי הארץ הוא ³⁴35. נקודת חתך זו תואמת באופן כללי את הצורך לצבור די הטבות בהסדר הפנסיה, וגם גודלה של תוספת הוותק בקצבאות הפרישה של הביטוח הלאומי גדולה דיה, בגיל זה, כדי להימנע מהפסד משמעותי עקב השחיקה ההדרגתית של הרכיב המותנה במבחן הכנסות.
- הגיל משפיע חיובית עד קרוב למועד הפרישה (גיל 63). השפעה זו יכולה לנבוע מהשחיקה ההדרגתית של תשלומי המשכנתה (לוח 5), אך ייתכן גם שהיא משקפת את הפחתת הטבות הפנסיה עבור אלה שהתחילו לעבוד אחרי 1995. העלייה הנמשכת של ההסתברות לחסוך בקבוצות גיל הקרובות לגיל הפרישה תואמת יותר את ההסבר הקודם, אך בשאלה זו נשוב לדון בהמשך.
- הניתוח עד לנקודה זו התמקד בתמונת מצב של התנהגות הפרטים ב-2007. משוואה 2 מוסיפה ממד דינמי על ידי התבוננות בהשפעת המאפיינים וההתנהגות של אותם פרטים בשנת 2000. כדי לעשות זאת אנו מגבילים את המדגם לגברים עובדים בגילים 28 עד 65 בשנת 2008 (שגילם בשנת 2000 היה 21 לפחות). כמו כן מוצגים בטור השמאלי של הלוח מקדמי רגרסיה ליניארית, הכוללת את אותם המשתנים כמו משוואה 2 ומראה כי גודל ההשפעה של המשתנים השונים על ההסתברות לחסוך לפנסיה אינו מושפע איכותית מצורת החישוב של האפקט השולי. ממשוואה 2 עולה כי ההסתברות של מי שחסכו לפנסיה בשנת 2000 לחסוך ב-2007 גבוהה ב-29 אחוזים מזו של מי שעבדו בשנת 2000 ולא הפרישו לחשבון פנסיה; ההסתברות גבוהה ב-21 אחוזים מזו של אלה שלא עבדו בשנת 2000.³⁵ המקדמים של המשתנים העיקריים שהופיעו במשוואה 1 דומים מבחינה איכותית. יחד עם זאת, בקרה על השפעתן של ההפרשות ב-2000 מאפשרת לתת הסבר משופר לגבי הפרטים בעלי הסדרי פנסיה "ישנים". על ידי בקרה זו אנו מוצאים כי השפעת הגיל נעשית שלילית עד החצי השני של שנות ה-40, וכי היא משמעותית כמותית וחיובית רק אחרי גיל 50, בהתאם לפרופיל היורד של תשלומי המשכנתה, המתואר בלוח 5.
- לוח 8 מציג את המיתאם בין החלטות החיסכון על פני זמן, ומראה כי מי שכבר הפרישו לפנסיה ב-2000 המשיכו לנהוג כך ב-2005, ואילו מי שלא חסכו ב-2000 לא התחילו לחסוך ב-2005. אף על פי כן, כמחצית מהגברים ושליש מהנשים בחמישון ההכנסה הנמוך ביותר הפסיקו להפריש לפנסיה. (ההשוואה מתייחסת רק לאנשים שהמשיכו לעבוד.)

³⁴ לעולה בן 35 יש פוטנציאל של 32 שנות עבודה לפני מועד פרישתו. הסכום של המקדם עבור "עולה מ-1989" והמקדם עבור האינטראקציה של משתנה זה עם "שנות עבודה פוטנציאליות", מוכפל ב-32, מסתכם באפס בקירוב; הוא נעשה חיובי ככל שמספר "שנות העבודה הפוטנציאליות" גדל.

³⁵ זהו סכום המקדמים של "עבד ב-2000" ו"הפריש לפנסיה ב-2000".

לוח 8

**אחוז העובדים המפרישים לחיסכון פנסיוני ב-2005, לפי המין, הגיל, ההכנסה,
ואם חסכו לפנסיה בשנת 2000**

גברים	נשים	גברים	נשים	הגיל
לא הפרישו בשנת 2000	הפרישו בשנת 2000	לא הפרישו בשנת 2000	הפרישו בשנת 2000	
47.0	42.0	80.3	76.5	29-25
37.8	31.2	85.7	82.3	44-30
27.4	26.9	84.1	84.1	54-45
10.8	17.8	66.1	75.2	64-55
29.5	29.3	81.7	80.7	סה"כ
חמישון ההכנסה ¹				
34.9	30.8	64.5	51.5	1
41.9	31.0	79.0	60.9	2
48.5	39.7	87.9	76.1	3
51.2	40.6	91.7	86.2	4
48.8	38.9	92.7	91.7	5
38.7	33.6	84.1	81.7	סה"כ

¹ עבור גברים בגיל 25-60 ונשים בגיל 25-55 בשנת 2000.
המקור: החישובים מבוססים על פאנל הנישומים לשנים 2000 ו-2005.

לוח 9 מוסיף למשוואה 2 מידע על גודל המעסיק ועל היסטוריית ההעסקה אצלו. נתונים אלה מבוססים על מספרי תיקי הניכויים של המעסיקים והם כפופים למספר מגבלות: (1) מעסיקים מסוימים עשויים להשתמש במספרים שונים של תיקי מס באתרים שונים; (2) במקרים אחדים שינויים בתיקי המס בין 2000 ל-2007 משקפים שינויים אדמיניסטרטיביים בלבד מצד המעסיק ולא שינויים עסקיים ממשיים; (3) היות שהנתונים שלנו מבוססים על מדגם של 10 אחוזים מהאוכלוסייה, גודל המעסיק הנאמד, המחושב על פי מספר העובדים שדווחו בכל מספר תיק מס, אינו מדויק, במיוחד לגבי מעסיקים קטנים. נוסף על כך קשה להסיק לגבי סיבתיות מנתונים אלו, מפני שייתכן אחד משני מצבים: (1) עובדים שמעוניינים בהסדרי פנסיה יעדיפו – כאשר יתר התנאים שווים – מעסיקים גדולים, שקל להם יותר להציע ביטוח פנסיוני; או (2) שההחלטות של מעסיקים גדולים לגבי ביטוח פנסיה הן אקסוגניות לעובדים בודדים ומהוות חלק מ"עסקת חבילה" של תנאי העבודה. למרות אי הדיוק של הנתונים, הם אינדיקטיביים לגבי המיתאם בין מאפייני המעסיקים לביטוח פנסיוני.

לוח 9 מראה מיתאם חזק בין גודל המעסיק לכיסוי הפנסיוני. בממוצע, ההסתברות שעובד בארגון המעסיק 10 עובדים יקבל ביטוח פנסיוני נמוכה ב-31 נקודות האחוז מזו של עובד בחברה המעסיקה 1,000 עובדים. עוד אנו מוצאים, כי ההסתברות שעובדים אשר הפרישו לפנסיה בשנת 2000 ימשיכו להפריש גם ב-2007 תלויה בכך שהם המשיכו לעבוד אצל אותו מעסיק: כ-90 אחוזים מההסתברות העודפת שלהם (38 אחוזים מתוך 42 אחוזים) מופחתים כאשר העובד החליף מעסיק. לסיום, אנו

מוצאים כי עובדים שהחליפו מעסיקים בין 2000 ל-2007, סביר יותר שיחסכו לפנסיה ככל שגילם גבוה יותר והכנסתם גבוהה יותר. בסך הכול, הוספת המשתנים הקשורים למעסיק מוסיפה יותר מ-8 נקודות אחוז לשונות המוסברת של הביטוח הפנסיוני.

לוח 9

השפעות המעסיק על ההסתברות שגברים עובדים יפרישו לתכנית פנסיה¹

	Z	ההשפעה השולית	
*	50.3	0.4181	העובד הפריש לפנסיה בשנת 2000 (משתנה בינארי)
*	40.2	0.0004	מספר העובדים של אותו מעסיק
*	-20.9	0.0000	מספר העובדים של אותו מעסיק בריבוע
*	-49.8	-0.2696	למעסיק עובד אחד במדגם (משתנה בינארי)
*	-2.6	-0.0225	למעסיק שני עובדים במדגם (משתנה בינארי)
*	-15.3	-0.1152	למעסיק 3-5 עובדים במדגם (משתנה בינארי)
*	15.0	0.3067	המעסיק הגדול ביותר במדגם (משתנה בינארי)
*	-2.6	-0.0512	החלפת מעסיק בין 2000 ל-2007
*	4.9	0.0018	החלפת מעסיק * הגיל
*	-30.2	-0.3825	החלפת מעסיק * הפריש בשנת 2000 (בינארי)
*	13.6	0.0006	החלפת מעסיק * הכנסה שנתית (אלפים)
	-0.2	-0.0311	קבוע (מקדם)
		104,562	מספר התצפיות
		0.4676	Pseudo R ²

¹ המשוואה כללה גם את כל המשתנים שמופיעים במשוואה 2 של לוח 7.

* מובהק ברמת 1%.

המקור: החישובים מבוססים על מאגר הנישומים מ-2007, לגברים עובדים בגיל 28-65.

אחד הנימוקים שהועלו להתערבות הממשלתית בשוק הפנסיה הוא שאנשים נוהגים בפסיביות ביחס לפרישתם. הרפורמות במערכת הפנסיה בין 2000 ל-2005 ביטלו, כאמור, את ההטבות הפיננסיות מחיסכון לפנסיה עבור עובדים בחמשת העשירונים הנמוכים של התפלגות ההכנסות (מפני שהם אינם מגיעים לסף המס ומפני שהקרנות הומרו לתכניות צוברות – ללא סובסידיה). לוח 10 בוחן את תגובת העובדים לשינויים שחלו במערכת המס בין 2000 ל-2005. הוא מראה ירידה ברורה בשיעור הפרטים החוסכים לפנסיה בחמשת העשירונים התחתונים וירידה מתונה בהרבה בעשירונים הגבוהים יותר³⁶. כמו כן נרשמה ירידה ניכרת בהפרשות המעסיקים, המלמדת כי גם רכיב זה של החיסכון הגיב במהירות לשינויים. לסיום, הירידה בהפרשות לפנסיה הייתה גדולה בהרבה בקרב קבוצות הגיל הצעירות, ואילו בקבוצות הגיל המבוגרות – שבהן רבים עדיין השתייכו לתכניות ה"וותיקות" או לתכניות במימון המעסיק – הירידה הייתה מתונה יותר³⁷.

³⁶ בסך הכול, שיעור העובדים המפרישים לפנסיה בישראל – 62 אחוזים – דומה לשיעורם בגרמניה, בקנדה, באירלנד, בבריטניה ובארה"ב (Antolin and Whitehouse, 2008).

³⁷ גם חברי הקרנות הוותיקות סבלו מפגיעה מהותית בהטבות, אך קרנות אלו עדיין מציעות תנאים טובים יותר מכל חלופה אחרת שמוצעת לעובדים.

לוח 10
השינוי בהפרשה בין 2000 ל-2005¹

חמישון ההכנסה ב-2005 ²	אחוז המפרישים ב-2005	השינוי מ-2000	רק המעסיק מפריש ב-2005	השינוי מ-2000	עובד מפריש עם המעסיק ב-2005	השינוי מ-2000
1	21.0	-14.9	12.5	-5.1	7.2	-8.9
2	40.1	-18.6	15.8	-4.1	23.4	-14.1
3	67.6	-13.5	19.7	-2.1	47.6	-11.1
4	88.1	-4.5	19.5	0.9	68.4	-5.1
5	96.1	-1.1	11.8	-1.6	84.1	0.5
סה"כ	62.6	-10.5	15.9	-2.4	46.2	-7.7
הגיל						
24-21	16.0	-22.2				
29-25	46.8	-18.0				
44-30	64.5	-9.2				
64-45	68.7	-8.5				
65+	45.5	-15.5				
סה"כ	51.9	-12.5				

¹ השינוי מבוטא בנקודות אחוז מרמת שנת 2000.

² גילאי 25+.

המקור: החישובים מבוססים על פאנל הנישומים לשנים 2000 ו-2005.

לוח 11 מראה שחיסכון פנסיוני מועט מדי הוא לא בהכרח הבעיה הדומיננטית. הלוח מציג את חלקם של פרטים אחרי גיל הפרישה שקיבלו קצבת פנסיה ב-2005, לא הייתה להם הכנסה מעבודה, והמשיכו להפריש לתכניות הקשורות לפנסיה. אנו מוצאים כי למעלה ממחצית הגברים ולמעלה משליש הנשים המשיכו לחסוך אחרי גיל הפרישה, כולל פרטים בכל רמות ההכנסה (אחרי הפרישה). זאת ועוד, נתונים אלה משקפים רק חסכוניות פנסיוניים המחייבים דיווח לרשויות המס; חסכוניות אחרים, כפיקדונות בנקאיים, אג"ח ומניות, אינם נרשמים במאגר נתונים זה. לפיכך דומה כי אנשים רבים מגיעים לגיל הפרישה עם הכנסה גבוהה יותר מצורכי התצרוכת המיידיים שלהם. גם אם המשמעות היא לא בהכרח שרמת החיסכון לפני הפרישה הייתה עודפת מנקודת המבט של הפרט – שכן היא עשויה לשקף חיסכון למקרה של צורך בטיפול סיעודי בגיל המבוגר ו/או העדפות לגבי השארת ירושה – הרי מתעורר ספק לגבי הצדקת ההתערבות הממשלתית. התערבות זו, נוסף על חובת החיסכון, התמקדה בהעברת החיסכון מתכניות המאפשרות משיכת סכומים חד-פעמיים לתכניות קצבה, שנועדו ללא ספק להחלקת התצרוכת ולא רק להגדלת סך המשאבים הזמינים בפרישה.

לוח 11

ההפרשות לפנסיה אחרי הפרישה¹ לפי סוג הכנסה ורמת הכנסה

נשים		גברים		
אחוז המפרשות מהקבוצה	אחוז המפרשות מהקבוצה	אחוז המפרשות מהקבוצה	אחוז המפרשות מהקבוצה	
21.1	44.2	1.7	21.1	מקור ההכנסה
24.2	47.5	22.4	30.6	מקבל קצבת שאירים
47.7	36.4	64.7	56.6	בעל הכנסה מעבודה, ללא פנסיה
7.0	63.5	11.2	74.3	מקבל פנסיה, ללא הכנסה מעבודה
100.0	42.6	100.0	52.2	בעל הכנסה מעבודה ופנסיה גם יחד
				סה"כ
				חמישון ההכנסה ב-2005 ²
...	44.4	...	63.3	1
...	30.8	...	65.1	2
...	29.1	...	59.4	3
...	35.6	...	53.0	4
...	42.9	...	49.0	5
...	36.4	...	56.6	סה"כ

¹ גברים מעל גיל 65 ונשים מעל 60.² בקרב בעלי הכנסה מפנסיה בלבד.

המקור: החישובים מבוססים על מאגר רישומי המס לשנים 2005 ו-2007.

יש לציין כי הגמלאים הנוכחיים צברו את הטבות הפנסיה שלהם בתקופה שבה החיסכון לפנסיה היה אופציונלי. לפיכך חסכוניות אלה – העודפים אולי – עשויים לשקף תגובה לתשואות הגבוהות שאינן בנות-קיימא, אשר הוצעו במערכת הקודמת. ובכל זאת הם מרמזים שאנשים כן מגיבים לתמריצים פיננסיים לחיסכון פנסיה. אינדיקציה נוספת להיענות זו היא הירידה החדה בשיעור החוסכים אחרי הפרישה בתכניות פנסיה בין 2000 ל-2005 (לוח 10), משום שהתמריצים להפרשות כאלה נשחקו³⁸.

ככלל דומה כי התנהגות מרבית העובדים, כולל בעלי ההכנסות הנמוכות, ביחס להפרשותיהם לפנסיה רציונלית ואקטיבית: נראה כי העובדים מתאימים את בחירת החיסכון שלהם לתמריצים הפיננסיים. שיעורי ההפרשה הנמוכים של עובדים מעוטי הכנסה משקפים את התמריצים הפיננסיים המועטים, אם בכלל, לחיסכון פנסיוני, ואת תוואי התצרוכת הבלתי רצוי הנובע מחיסכון זה.

6. מסקנות

התערבות הממשלה בשוק הפנסיה מנומקת פעמים רבות בצורך להגן על הציבור מפני חישובים שגויים והמעטה בחשיבות של יתרונות החיסכון לגיל הפרישה. טיעון דומה הוא שצעירים הם פסיביים מדי ביחס לצרכים לאחר הפרישה, ולפיכך עשויים לפעול

³⁸ עקב שינויי חקיקה, הנתונים אחרי 2007 אינם מאפשרים לעקוב אחר החיסכון אחרי הפרישה.

מאוחר מדי כדי להבטיח לעצמם מקורות מחיה מספיקים לגיל זה. טיעון נוסף – במידה מסוימת ההיפוך האנליטי של השניים הקודמים – הוא שאנשים מביאים לאופטימום את תוואי ההכנסה שלהם לאורך החיים על ידי ניצול (בלתי הוגן) של תמיכת הממשלה בהכנסה בגיל הפרישה. כל הטענות הללו עלו בדיונים שקדמו להנהגת "פנסיית החובה" לאחרונה.

העבודה הנוכחית בוחנת את המציאות של הסדרי הפנסיה בישראל במבנה שאחרי הרפורמה ולפני הנהגת חובת החיסכון הפנסיוני. בעזרת "טיפוסים" מייצגים של ההרכבים הנפוצים ביותר של משקי בית ופרופילי תעסוקה בישראל היא בודקת את ההטבות הפוטנציאליות של חיסכון לפנסיה עבור כל טיפוס. מן הממצאים עולה כי החובה לחסוך לפנסיה מייצרת הפסד נטו למשקי בית מעוטי הכנסה, שפוגע בשוויוניות של המערכת הנוכחית: בעת הנוכחית המשפחות מכל הטיפוסים נהנות פחות או יותר מאותה תמיכה – באמצעות סובסידיה או תמריץ מס – ובשל חובת החיסכון ההטבות למשקי בית מעוטי הכנסה יהיו נמוכות מההטבות לאחרים. הפסד זה נובע משחיקת זכאותם להשלמת הכנסה המותנית במבחן הכנסות בלי שיוצעו תמריצי מס אפקטיביים לקיצוץ³⁹. חישובים אלה מחלישים את הטענות שמשקי בית מעוטי הכנסה מנצלים באופן מופרז את השלמת ההכנסה המותנית במבחן הכנסות.

פגיעה של הטלת חובת החיסכון במשקי הבית מעוטי הכנסה באה לידי ביטוי גם בהשפעה על התחלקות ההכנסה שלהם לאורך החיים. יחסי התחלופה לאחר הפרישה שהמערכת החדשה מציעה גבוהים מ-140 אחוזים עבור קבוצה משמעותית למדי. הכנסות גבוהות אלו באות על חשבון ההכנסה הפנויה בגיל צעיר יותר; זו מוקטנת בתקופה שבה משקי הבית מטפלים בילדים ומשלמים משכנתאות.

הניתוח מראה אפוא, שלנוכח הרמה והמבנה הקיימים של קצבאות הביטוח הלאומי לגיל פרישה, החיסכון לפרישה אינו מיטיב עם משקי בית מעוטי הכנסה, בשעה שהוא מיטיב עם משקי בית שהכנסתם גבוהה. בחינת התנהגותם של משקי הבית מעלה כי הם אכן פועלים במידה רבה בהתאם לחישובים אלה. יתירה מכך, תגובת משקי הבית לשינוי המבני בתמריצי הפנסיה בין שנת 2000 ל-2005 מעלה כי הם אינם אדישים להתפתחויות בתחום זה – אף שראוי לזכור כי סדר הגודל של השינוי בתקופה זו היה חריג.

חסרונות חובת החיסכון לפנסיה אינם מוגבלים רק למשקי בית מעוטי הכנסה לאורך החיים. משקי בית רבים בעלי רמת הכנסה בינונית מתחילים את הקריירה ברמות הכנסה נמוכות מסף המס. ייתכן שלמשפחות אלו כדאי – מטעמי החלוקה התצורכת ומשיקולי תשואה – לדחות את החיסכון עד שהכנסותיהן יגדלו. (הפסד

³⁹ התכנית שהתקבלה לאחרונה להעלות את ההטבות המותנות במבחן הכנסות עבור גמלאים בקבוצות הגיל המבוגרות ביותר מגדילה את ההפסד שנכפה על משפחות מעוטות הכנסה על ידי חובת הפנסיה, אך סדר הגודל שלו אינו משנה איכותית את תוצאות הניתוח.

זיכוי המס בשיעור 35 אחוזים הוא שווה-ערך ל-9 שנים של תשואות נטו – משוערות – בקרן הפנסיה.) הצו הנוכחי של הממשלה מאלץ אותן להפריש כספים בכל חודש ללא קשר לרמת הכנסתן. נוסף על כך אין אפשרות של הפרשות חלקיות, שהיו עשויות לאפשר לזוגות להגיע להפרשות פנסיה אופטימליות ביחס לזכאותם לזיכוי מס – לדוגמה, לנשים העובדות במשרה חלקית אחרי לידה. זוהי מגבלה משמעותית בעיצוב חובת החיסכון, משום שלמחצית מאלה שלא הפרישו לפנסיה לפני החלת ההוראה היו בני זוג שכן חסכו לפנסיה. לאנשים אלה גם סבירות נמוכה שיוזקקו לסיוע מהשלמת ההכנסה של הביטוח הלאומי.

אחד השיקולים שהביאו לתמיכה ציבורית בחובת החיסכון הפנסיוני הוא שחלק ניכר מהנטל מוטל, כביכול, על המעסיק. ואולם תפיסה זו אינה מדויקת. ראשית, לאורך זמן (ובמקרה זה מדובר בהסדר לעשרות שנים) השכר ישקף את שיווי המשקל בשוק העבודה, כך שהתשלומים הנוספים של המעסיק בגין הפנסיה יקוזזו באמצעות ירידת שכר או הקטנת התעסוקה של עובדים בסביבת שכר המינימום⁴⁰. זאת במיוחד מפני שהתשלומים מופרשים ישירות על ידי המעסיק, כך שיש לו מידע מלא על היקף ההפרשה⁴¹. שנית, מבחינה אנליטית, ניתן לפרק את חובת ההפרשות של המעסיק לשני רכיבים עוקבים: (1) העלאת שכר; (2) הקצאת תוספת השכר לפנסיה. אם התועלת מפנסיית החובה לעובד היא קטנה, זהו שימוש לא יעיל ב"תוספת השכר". מלבד זאת, מקור מרכזי לתשלומי המעסיק לפנסיית החובה הן ההפרשות לפיצויי פיטורין; זהו מקור כספי שבמקרים רבים היה שייך ממילא לעובד, וייעודו לפנסיה גם פוגע בתמריץ שהיה למעסיקים להימנע מפיטורין בשל הסדר הפיצויים.

החששות המקוריים שהניעו את קובעי המדיניות לאמץ "פנסיית חובה" נגעו להתחלקות ההכנסות ולרמת החיים הנמוכה של הקשישים. עם זאת דומה, שפעולת המדיניות שבחרו, בפרמטרים הקיימים, רק מזיקה יותר למגזר החלש ביותר בקרב האוכלוסייה העובדת. נראה כי אי השוויון הגבוה בהכנסות הוא השתקפות של מצב שוק העבודה, ולא תוצאה של מבנה מערכת הפנסיה לפני הנהגת פנסיית חובה. אף שחובת הפנסיה עשויה להפחית את ההוצאות התקציביות העתידיות על השלמת הכנסה במסגרת הקצבאות לגיל פרישה של המוסד לביטוח לאומי, היא תעשה זאת במחיר הגברת אי השוויון לאורך החיים והעלאת שיעור המס האפקטיבי על העניים

⁴⁰ (2009) Gonzales-Paramo and Melguizo בוחנים את הספרות בנושא חלוקת הנטל של מיסוי על השכר בין עובדים למעסיקים ומוצאים שיותר מ-75 אחוזים מהנטל משתקפים בהפחתת שכר הנטו, וכי האחוז אף גבוה יותר כשמדובר בתשלום עבור שירות הנתפס כבעל ערך לעובד.

⁴¹ הניסיון הבריטי בהפעלת תוכנית "מס הכנסה שלילי" מלמד על ההשפעה הרבה של המידע שיש למעסיק על המענקים שמקבל עובד ספציפי, מה שהולך שם למעבר מתוכנית המבוססת על תשלומים באמצעות המעסיקים לתשלומים ישירים על ידי רשויות המס (Eissa, and Hoynes, 2006). לכאורה ייתכן גם כי כתוצאה מירידת השכר לעובד יקטן היצע העבודה, מה שיוליך להפחתת שכר, שתפצה חלקית את מי שימשיכו לעבוד על עלות ההפרשה לפנסיה, אך נראה שגמישות היצע התעסוקה ביחס לשכר ברמות ההכנסה הרלוונטיות אינה גבוהה. (ראו להלן.)

לאורך החיים. תוצאה חיובית פוטנציאלית מכך עשויה להיות הגברת ההשתתפות בשוק העבודה של בני זוג שאינם עובדים ממשקי בית מעוטי הכנסה כדי להימנע מהקטנת קצבאותיהם. עם זאת, ההשתתפות עשויה להיות מינימלית, שכן אין סף תחתון לשעות העבודה החודשיות הנדרשות כדי לצבור זכויות ותק. זוגות עובדים עשויים למעשה להפחית את היצע העבודה שלהם, עקב אפקט התחלופה; אף ש-Brender and Strawczynski (2006) ו-Brender and Gallo (2009) מראים שגמישות היצע העבודה לשכר בישראל נמוכה.

לסיום, אם קובעי המדיניות מעוניינים להפחית את מספר מקבלי השלמת ההכנסה בגיל פרישה, ניתן להשיג יעד זה בדרך שתואמת יותר את השמירה על ניטרליות-לאורך-החיים של השפעת מערכת הפנסיה על התפלגות ההכנסות. אחת הדרכים היא להפוך את זיכויי המס בגין חיסכון פנסיוני לבני-החזר תוך מימון העלות הנוספת על ידי הקטנת גודל הזיכוי לכלל האוכלוסייה. תכנית כזאת תפצל את העלות של הקטנה עתידית של תשלומי השלמת ההכנסה באופן אחיד יותר.

נספח א'

לוח א'-1

**מבנה המשפחה לפי קבוצת גיל ומספר הילדים לאורך החיים –
פרטים עובדים ב-2005**

הגיל	נשוי	עם ילד אחד	עם 2 ילדים	עם 3+ ילדים	עם ילדים מתחת לגיל 18
(האחוז מכל המשפחות העובדות)					
29-25	53.7	16.7	10.7	6.2	33.6
39-30	75.6	17.3	27.9	29.6	74.2
49-40	79.9	9.9	23.7	57.7	78.7
59-50	79.5	10.6	22.7	58.1	32.3
64-60	78.7	9.7	19.6	58.9	6.5

המקור: החישובים מבוססים על מאגר הנישומים לשנת 2005.

לוח א'-2

המצב המשפחתי של אימהות חד-הוריות עובדות¹

הגיל	רווקה	גרושה	אלמנה
(האחוז מכל האימהות העובדות)			
29-25	3.5	4.7	0.1
34-30	2.6	7.4	0.3
39-35	3.2	12.2	0.9
44-40	3.2	14.3	1.4
49-45	2.2	16.3	2.6
54-50	2.1	16.4	4.1
59-55	2.1	15.9	6.6
64-60	1.7	15.5	11.7

1 המונח אימהות חד-הוריות מתייחס כאן לנשים שילדו ילדים במהלך חייהן ולא היו נשואות בשנת 2005.

המקור: החישובים מבוססים על פאנל הנישומים לשנים 2005 ו-2007.

לוח א'-3 המצב התעסוקתי על פי הכנסת בן/בת הזוג

בעל		אישה		חמישון ההכנסה של בן/בת הזוג
לא עובד	עובד ¹	לא עובדת	עובדת ¹	
(אהוז בני הזוג בחמישון)				
13.8	86.2	31.8	68.2	1
10.8	89.2	32.1	67.9	2
10.4	89.6	26.4	73.6	3
11.8	88.2	20.0	80.0	4
8.6	91.5	15.7	84.3	5
11.2	88.8	23.1	76.9	סה"כ

¹ הפרט בתצפית דיווח שבן/בת הזוג עובד/ת, או שבן/בת הזוג מופיעים במאגר הנתונים עם הכנסה חיובית מעבודה.

המקור: החישובים מבוססים על פאנל הנישומים לשנים 2005 ו-2007.

לוח א'-4 הפרשי הגיל בין בני הזוג¹

הפרשי הגיל (שנים)		הגיל
נשים	גברים	
-3.3	0.4	29-25
-2.9	1.6	34-30
-3.2	2.5	44-35
-2.7	3.0	54-45
-2.9	3.5	64-55

¹ חושב כגיל הפרט פחות גיל בן/בת הזוג.

המקור: החישובים מבוססים על פאנל הנישומים לשנים 2005 ו-2007.

לוח א'-5
שנות העבודה הצבורות¹ בהשוואה לפוטנציאל²
(האחוז מתוך שנות העבודה הפוטנציאליות)

א'-5-I: לפי ההכנסה והמין

ההכנסה		גברים		נשים
		בפועל/ הפוטנציאל	האחוז מהקבוצה	בפועל/ הפוטנציאל
עד 1,500 ³		83.8	2.3	63.6
3,000-1,501		87.7	6.0	67.6
5,000-3,001		88.9	22.4	81.5
7,000-5,001		94.0	19.2	89.2
9,000-7,001		95.9	12.3	85.0
12,000-9,001		94.7	14.0	89.7
12,000+		92.1	23.9	87.4

א'-5-II: לפי המין, הדת והגיל

הגיל	גבר, יהודי	גבר, ערבי	אישה ⁴
34-30	88.8	79.3	70.0
39-35	89.5	84.8	70.8
44-40	91.0	75.9	73.7
49-45	93.7	79.9	72.8
54-50	90.0	75.6	68.4
59-55	93.4	79.1	65.4

א'-5-III: הנשים לפי הגיל ומספר הילדים

גיל	ללא ילדים	ילד 1	ילדים 2	ילדים +3
39-35	75.1	82.2	81.4	66.1
44-40	73.2	88.6	81.1	71.8
49-45	71.8	80.5	84.4	69.4

א'-5-IV: ההכנסה החודשית לפי שיעור העבודה בפועל מתוך השנים הפוטנציאליות והגיל

היחס בין שנות העבודה שנצברו בפועל לפוטנציאל					הגיל
עד 30%	30%-50%	50%-70%	70%-85%	86%+	
2,245	3,381	4,816	5,208	6,179	49-35
2,427	3,382	4,565	4,931	6,383	59-50

¹ מוגדר כמספר שנות העבודה של הפרט לפי דיווח עצמי. הנתונים המשמשים כאן מבוססים על ממוצעי הקטגוריות המדווחות.

² השנים הפוטנציאליות הן הגיל פחות 21 עבור גברים יהודים, הגיל פחות 18 עבור ערבים, והגיל פחות 20 עבור נשים יהודיות. הלוחות כוללים פרטים מעל גיל 25.

³ לעובדים בלבד.

⁴ נשים יהודיות בלבד.

המקור: החישובים מבוססים על "הסקר החברתי" לשנת 2002.

לוח א'-6 תעסוקת הנשים, לפי ההשכלה והגיל

שנות הלימוד	הגיל			
	59-50	49-40	39-30	29-25
10-0	27.9	28.9	20.6	21.7
12-11	58.9	67.3	58.0	49.1
15-13	74.2	80.8	74.6	76.3
16+	82.4	88.6	86.3	78.8
10-0	32.4	32.9	35.2	35.2
12-11	34.8	35.9	36.4	37.7
15-13	35.9	37.8	37.3	36.3
16+	36.2	36.8	37.7	35.4

¹ בקרב העובדות 5 שעות לפחות.
המקור: החישובים מבוססים על "סקר ההכנסות" לשנת 2007.

לוח א'-7 התמדת התחלקות ההכנסות

א'-I: בין 2000 ל-2005¹

לא עובד ב-2005 ²	החמישון ב-2005 ³					חמישון ההכנסה ב-2000 ³
	5	4	3	2	1	
(אחוז מכל העובדים בחמישון)						
34.1	0.8	3.1	8.4	21.4	32.2	1
19.1	1.1	5.0	22.3	36.6	16.0	2
14.3	2.1	22.5	41.2	12.1	7.7	3
16.4	17.1	48.5	9.3	4.6	4.1	4
17.8	66.6	8.0	2.7	2.1	2.9	5
20.3	17.7	17.5	16.8	15.3	12.4	סה"כ

א'-II: בין 2005 ל-2007⁴

לא עובד ב-2007 ²	החמישון ב'2007- ³					חמישון ההכנסה ב-2005 ³
	5	4	3	2	1	
(אחוז מכל העובדים בחמישון)						
34.0	1.0	2.2	7.0	18.7	37.2	1
17.1	1.1	3.9	14.9	48.1	15.0	2
11.7	1.4	12.7	55.2	14.0	5.1	3
11.0	8.6	62.4	12.6	3.1	2.3	4
15.7	72.4	9.0	1.2	0.8	0.8	5
17.8	17.0	18.1	18.2	16.8	12.0	סה"כ

¹ עבור קבוצת הגיל 50-35 ב-2000 וקבוצת הגיל 55-40 ב-2005.
² "לא עובד" מוגדר כמי שלא דווח במאגר הנתונים עבור אותה שנה.
³ החמישונים מוגדרים עבור הקבוצה הרלוונטית (כגון אנשים בגיל 50-35 שעבדו ב-2000).
⁴ עבור קבוצת הגיל 55-35 ב-2005 וקבוצת הגיל 57-37 ב-2007.
המקור: החישובים מבוססים על פאנל הנישומים לשנים 2000, 2005 ו-2007.

לוח א'-8
המתאם בין חמישוני ההכנסה של בני הזוג בשנת 2007

חמישון ההכנסה של האשה					לא עובדת ²	חמישון ההכנסה של הבעל ¹
5	4	3	2	1		
5.7	7.9	10.1	12.9	17.6	45.8	1
6.9	10.7	15.4	16.7	16.3	34.0	2
10.4	14.8	17.6	16.6	14.7	25.9	3
19.3	18.9	15.8	14.0	11.5	20.6	4
28.5	18.4	11.9	10.0	9.2	22.1	5
14.2	14.2	14.2	14.0	13.9	29.6	סה"כ

¹ על סמך נתונים לגברים ושואים בגיל 30-55 בעלי הכנסה שנתית מינימלית של 12,000 ש"ח במשך השנה, ונשים בעלות הכנסה של 6,000 ש"ח מינימום.

² שיעור הלא-עובדים, כולל נשים שבעליהן הצהירו כי הן עובדות אך אינן מופיעות ברישומי רשויות המס.
המקור: החישובים מבוססים על פאנל הנישומים לשנים 2007 ו-2007.

לוח א'-9
מאפיינים של טיפוסים משקי הבית השונים

הטיפוס	המשכורת החודשית הראשונית	זכר	נקבה	ילדים	משכנתה
1	4,400	פרופיל השכר עליית שכר שנתית של 1%, פורש מעבודה בגיל 60.	לא.	4, נולדו בגיל 25, 28, 31	לא.
2	5,200	העלאת שכר שנתית של 0.9%.	לא.	3, נולדו בגיל 28, 30, 33	לא.
3	5,200	העלאת שכר שנתית של 0.9%.	משרה מלאה עד גיל 30, 70% עד גיל 33, 2% בשנה כל עוד עובדת במשרה מלאה, עלייה עם השכר הממוצע מאותו זמן ואילך	3, נולדו בגיל 30, 33, 35	15% בגיל 28 עד 47
4	6,300	2.1% עד גיל 46, 1.8% עד גיל 60, ללא עליות מאותו זמן ואילך	...	...	...
5	6,300	2.1% עד גיל 46, 1.8% עד גיל 60, ללא עליות מאותו זמן ואילך	משרה מלאה עד הפרישה	2, נולדו בגיל 28, 32	15% בגיל 27 עד 46
6	...	...	משרה מלאה עד הולדת הילד הראשון ולאחר שהצעיר ביותר מגיע לגיל 18. 75% ממשרה מלאה בין לבין	2, נולדו בגיל 30, 33	...
7	8,700	2.6% עד גיל 46, 2.1% עד גיל 56, ללא עליות מאותו זמן ואילך	50% ממשרה מלאה לכל אורך הקריירה	3, נולדו בגיל 30, 33, 36	15% בגיל 27 עד 46
8	6,300	2.1% עד גיל 46, 1.8% עד גיל 60, ללא עליות מאותו זמן ואילך	משרה מלאה בגיל 25-30 ובגיל 50-64	3, נולדו בגיל 30, 33, 36	20% בגיל 27 עד 46
9	8,700	2.6% עד גיל 46, 2.1% עד גיל 56, ללא עליות מאותו זמן ואילך	משרה מלאה עד הפרישה	3, נולדו בגיל 30, 33, 36	20% בגיל 27 עד 46
10	10,000	2.5% עד גיל 45, עלייה של 35% בגיל 30 ועלייה נוספת של 50% בגיל 35. מגיל 44 עד 60 גידול שכר שנתי בשיעור 2.3% וללא עליות מאותו זמן ואילך	משרה מלאה עד הפרישה	2, נולדו בגיל 30, 33	15% בגיל 27 עד 46

¹ החישובים מניחים כי השכר הממוצע במשק עולה בשיעור 1.1 אחוזים לשנה.

ביבליוגרפיה

אחדות, ל' וא' ספיבק (2010). מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש עשרה שנות רפורמה, התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון-ליר.
 בנק ישראל (2008). ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים – מאי עד אוגוסט 2008, 122, ע"מ 25-30.
 ברנדר, ע' (2009). "שיעורי המס על הכנסות מעבודה בישראל בפרספקטיבה בינלאומית: 2008-2009, נייר עמדה, בנק ישראל, מארס.
 יוסף, רמי ואביה ספיבק (2008). "עולם הפנסיה החדש: אחרי המפץ של 2003", מחקר מדיניות 5, סדרת מחקרי מדיניות, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים.

- Antolín, P. and E.R. Whitehouse (2008). "Filling the pension gap: coverage and value of voluntary retirement savings", Social, Employment and Migration Working Paper, 69, OECD, Paris.
- Beshears, J., J.J. Choi, D. Laibson and B.C. Madrian (2006). "The Importance of Default Options for Retirement Saving Outcomes: Evidence from the United States", Working Paper No. 12009, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Brender, A. (2005). "Tax Benefits for Women in Israel: International Perspective and Benefit Take-up," in Gender and Taxation: Does the Tax System Take Gender into Account? Fourth Annual Adva Center Conference on Budget and Gender, Adva Center, Tel Aviv.
- Brender, A. and M. Strawczynski (2006). "Earned Income Tax Credit in Israel: Designing the System to Reflect the Characteristics of Labor Supply and Poverty", *Israel Economic Review*, 4 (1), 27-58.
- Brender, A. and L. Gallo (2008). "The Response of Voluntary and Involuntary Female Part-Time Workers to Changes in Labor-Market Conditions", Bank of Israel Discussion Paper 2008.08.
- Brender, A. and L. Gallo (2009). "The Effect of Changes in Wages, GDP, and Workers' Demographic Characteristics on Working Hours", *Israel Economic Review*, 7 (1), 143-176.
- Breyer, F. and S. Hupfeld (2007). "On the Fairness of Early Retirement Provisions", CESifo Working Paper No. 2078, August.

- Choi, J.J., D. Laibson and B.C. Madrian (2004). "Plan Design and 401(k) Savings Outcomes", Working Paper No. 10486, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Cutler, D., A. Deaton, and A. Lleras-Muney (2006). "The Determinants of Mortality", *Journal of Economic Perspectives*, 20, 97-120.
- Dang, T.T., P. Antolín and H. Oxley (2001). "Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending", Working Paper No. 305, Economics Department, OECD, Paris.
- Diamond, P. (2009). "Taxes and Pensions", CESifo Working Paper 2636.
- Eissa, N. and H. Hoynes, (2006). "Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply", in J. Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 20, Cambridge, MA: MIT Press, 74-110.
- Finkelstein, A. and J. Poterba (2002). "Selection Effects in the United Kingdom Individual Annuities Market", *Economic Journal* 112, No. 476, 28-50.
- Finkelstein, A. and J. Poterba (2004). "Adverse Selection in Insurance Markets: Policyholder Evidence from the UK Annuity Market", *Journal of Political Economy*, 112 (1), 183-208.
- Gonzales-Paramo, M. and A. Melguizo (2009). "Who Bears Social-Security Taxes? A Meta-Analysis Approach", Instituto de Estudios Fiscales, 20/09.
- Kotlikoff L.J. (1987). "Justifying Public Provision of Social Security", *Journal of Policy Analysis and Management*, 6, No. 4, (summer), 674-689
- Martin, J. and Whitehouse E. (2008). "Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 66.
- OECD (2005). *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (2007). *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, OECD, Paris.

- OECD (2009). *Pensions at a Glance: Retirement Income Systems in OECD Countries*, OECD, Paris.
- Salomaki, A. (2006). "Public pension expenditure in the EPC and the European Commission projections: an analysis of the projection results", *European Economy Economic Papers* No. 268, European Commission, Brussels.
- Whitehouse, E.R. (2000). "Administrative charges for funded pensions: measurement concepts, international comparison and assessment", *Journal of Applied Social Science Studies*, 120, No. 3, 311-361.
- Whitehouse, E.R. (2001). "Administrative charges for funded pensions: comparison and assessment of 13 countries", *Private Pension Systems: Administrative Costs and Reforms*, Private Pensions Series, vol. 3, OECD, Paris.
- Whitehouse, E.R. (2007). "Life expectancy risk and pensions: who bears the burden", *Social, Employment and Migration Working Paper* No.60, OECD.
- World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: A World Bank Policy Research Report*. Oxford University Press, London.