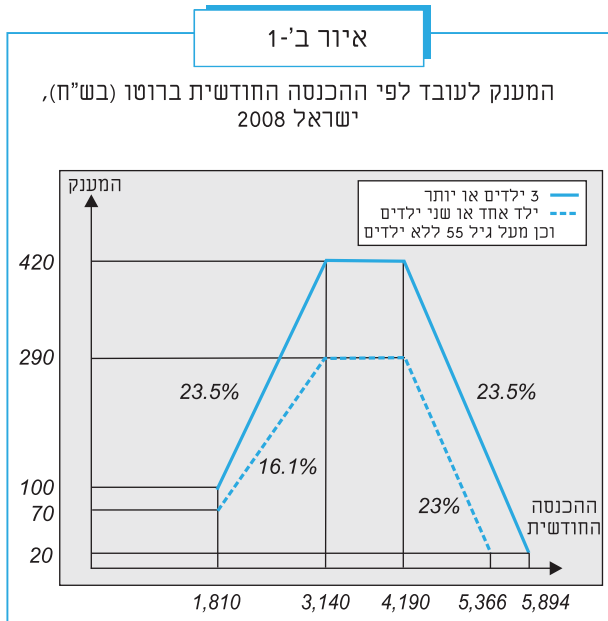


חלק ב': הרחבה בסוגיות נבחרות

גבוהה יותר - עד 420 ש"ח לחודש (איור ב'-1). גם עובדים מגיל 55 ומעלה זכאים ליהנות ממס הכנסה שלילי, אף אם אין להם ילדים מתחת לגיל 19, וגובה המענק הניתן להם זהה למענק של מי שיש לו 1-3 ילדים. המענק משולם בכל רביע על פי ההכנסות בשנה הקודמת.



בניכוי תשלומי החובה על השכר, מפרנס יחיד שלו 3 ילדים או יותר נהנה מהטבה כספית נטו אם הכנסתו החודשית הממוצעת היא בין 1,810 ש"ח ל-4,750 ש"ח ברוטו. ההטבה נטו המרבית מתקבלת בשכר חודשי ברוטו של 3,140 ש"ח, והיא עומדת על 284 ש"ח – 9 אחוזים מהשכר ברוטו. נשים ייהנו מהטבה כספית נטו גם בהכנסות גבוהות יותר, הודות לנקודת הזיכוי שהן מקבלות עבור כל ילד⁴. במשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים ההטבה הכספית המרבית מתקבלת בשכר משפחתי חודשי של 7,100 ש"ח ברוטו, והיא עומדת

⁴ אישה עובדת מקבלת חצי נקודת זיכוי יותר מגבר, ונוסף על כך היא זכאית לנקודת זיכוי בשווי 189 ש"ח עבור כל ילד עד גיל 18, מעבר ל-2.75 נקודות הזיכוי הבסיסיות. כתוצאה מכך אישה עם שני ילדים לא תשלם מס הכנסה על שכר שנמוך מ-6,670 ש"ח לחודש, בעוד שבעלה ישלם מס הכנסה כבר בשכר של 4,200 ש"ח.

מס הכנסה שלילי בפרספקטיבה בין-לאומית

מס הכנסה שלילי מקנה הטבה כספית לעובדים בעלי הכנסה נמוכה במטרה להעלות את הכנסתם הפנויה מעל לקו העוני ולספק תמריץ לתעסוקה. להלן נסקור את נדיבות מס ההכנסה השלילי בישראל בהשוואה לארה"ב, לאירלנד ולאנגליה – מדינות שבהן מערכות מס ההכנסה השלילי דומות לזו של ישראל. מס הכנסה שלילי הוא חלק ממערכת המס, ולכן הניתוח נסב על ההכנסה נטו – בניכוי כל תשלומי החובה (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי, מס בריאות ופנסיה¹). הניתוח מתמקד במשפחות שלהן 2-3 ילדים, ההשוואה מתייחסת לשנת 2008. מההשוואה עולה כי במשפחות שבהן יש מפרנס יחיד (גבר או אישה), ההטבה הכספית נטו בישראל היא הנמוכה ביותר בכל המדינות שנבדקו בכל רמת הכנסה, ואילו במשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים² ההטבה הכספית נטו בישראל היא הנדיבה ביותר; חלקן של המשפחות שבהן יש שני מועסקים - לפי הגדרת החוק לצורך הזכאות למס הכנסה שלילי - הוא נמוך.

בספטמבר 2008 הוחל ביישום חוק מס הכנסה שלילי³. גובה המענק ורמות השכר הקובעות לעניין הזכאות משתנים בהתאם למספר המפרנסים בבית ולמספר הילדים: עובד בגיל 23 ומעלה שיש לו 1-2 ילדים זכאי לתוספת של עד 290 ש"ח לחודש; עובד שלו 3 ילדים ומעלה זכאי לתוספת

¹ בישראל נכנס לתוקף בינואר 2008 צו המרחיב את ההסכם הקיבוצי, שנחתם בין ההסתדרות ללשכת התיאום של הארגונים הכלכליים, ומחיל אותו על כל מקומות העבודה במשק ועל כל העובדים שאינם מבוטחים בהסדר פנסיוני מיטיב (הסדר שמעבר לפנסיה החובה). הפרשות העובד ב-2008 מסתכמות ב-0.833 אחוז, והן יגיעו ל-5 אחוזים ב-2013.

² הנחנו כי במשפחות אשר בהן שני בני הזוג עובדים הכנסת האישה נמוכה ב-30 אחוזים מהכנסת הגבר. ראו: Guy Navon and Ilan Tojerow (2006). "The Effects of Rent-Sharing on the Gender Wage Gap in the Israeli Manufacturing Sector", IZA Discussion Paper No. 2361.

³ החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי) נחקק בדצמבר 2007. החוק שונה באוגוסט 2008, והניתוח מתייחס לנוסח שלאחר השינוי, בלי להביא בחשבון את ההכנסות שלא מעבודה.

לוח ב'-1: התפלגות מספר המפרנסים במשק הבית לפי מספר הילדים (אחוזים)

מספר המפרנסים (לפי הזכאות חוק)	בני 55+ (ללא ילדים)	1-2 ילדים	3+ ילדים	סה"כ
1	88	82	91	86
2	12	18	9	14

מס הכנסה שלילי בעולם

הטבות לעובדים בעלי שכר נמוך מופעלות גם באוסטריה, אירלנד, אנגליה, ארה"ב, בלגיה, דנמרק, הולנד, ניו-זילנד, פינלנד, צרפת וקנדה; עם זאת, לא בכל המדינות תוכנית מס ההכנסה השלילי מקנה הטבה כספית נטו על עבודה, כמו בישראל. תוכניות הכוללות הטבה כזאת מופעלות רק בארה"ב, באנגליה ובאירלנד. במדינות אלו יחידת המס היא המשפחה.⁶ כדי להשוות את נדיבותה של מערכת מס ההכנסה השלילי, נבדקה ההטבה הכספית נטו הנובעת ממנה כאחוז מהתוצר לנפש בשנת 2008.⁷

מערכת מס ההכנסה השלילי באירלנד (family income supplement) היא הנדיבה ביותר במדינות שנסקרו עבור משפחות עם מפרנס יחיד שהכנסתן נמוכה - הן בגובה ההטבה והן בהכנסה המרבית המקנה את ההטבה. ההטבה היא 60 אחוזים מההפרש שבין ההכנסה נטו לסף שנקבע בהתאם למספר הילדים. התנאי לזכאות להטבה הוא 19 שעות עבודה לפחות בחודש, ובמקרה של שני מפרנסים ניתן לחבר את שעות העבודה של שניהם. ההכנסה לצורך בדיקת הזכאות היא כלל ההכנסות נטו של שני בני הזוג מעבודה; כתוצאה מכך, משפחות עם שני ילדים ועם שלושה ילדים זוכות לסובסידיה עד להכנסה בשיעור של 60 אחוזים ו-67 אחוזים מהתוצר לנפש, בהתאמה. התשלום לזכאים נשלח בדואר בכל שבוע.

באנגליה מס ההכנסה השלילי (working tax credit) הוא חלק ממערכת ההטבות תלויות-האמצעים (means-tested). גובה ההטבה אינו נקבע על פי מספר הילדים, אלא על פי

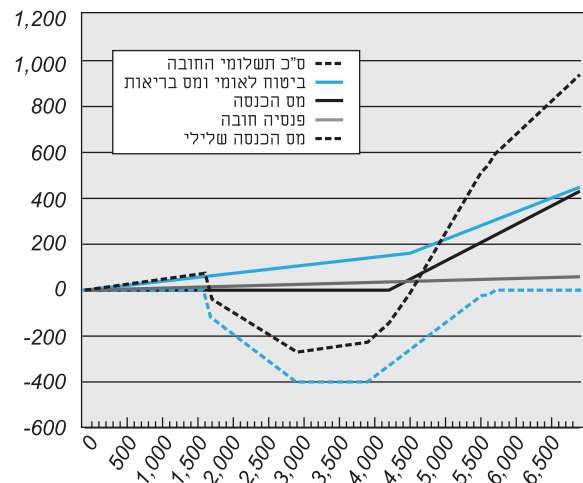
⁶ בארה"ב בני זוג יכולים לבחור אם להגיש את דוחות המס בנפרד או יחד - כזוג. הנחנו כי בני הזוג מגישים את הדוחות יחד.

⁷ המקור של אומדני התוצר לנפש: World Economic Outlook (WEO), April 2008 IMF UPDATE, July 2008.

על 473 ש"ח - 6.7 אחוזים מההכנסה המשפחתית ברוטו. משפחה שבה שני בני הזוג עובדים ויש לה שלושה ילדים תיהנה מהטבה כספית נטו עד הכנסה משפחתית של 8,900 ש"ח לחודש.

איור ב'-2

משלומי החובה על עבודה, גבר שכיר עם שלושה ילדים או יותר ללא פנסיה מיטיבה^{1,2,3} (בשקלים), ישראל 2008



¹ גבר שכיר זכאי ל-2,255 נקודות זיכוי למס הכנסה בשווי של 425.25 ש"ח לחודש.
² בהנחה שכל ההכנסות הן מעבודה שכירה ואין הכנסות אחרות מהון או מקצבאות.
³ שכיר שאינו מבוטח בפנסיה מיטיבה (הסדר גמל או פנסיה) משלם לפנסיה 0.833% מהכנסתו.

בשלב הראשון תוכנית מס ההכנסה השלילי מופעלת כניסוי על שכירים שגרים ב-19 יישובים ב"אזורי השילוב" שבהם מופעלת תוכנית מהל"ב (אזור חדרה-נתניה, אזור ירושלים, אזור נצרת ונצרת-עילית ואזור אשקלון-שדרות) ומקיפה כ-60 אלף זכאים בלבד. משנת 2009 גם עצמאיים יזכו למענק, ובשנת 2010 הכיסוי אמור להתרחב לכל הארץ. בכיסוי המלא צפויים ליהנות מהטבה זו כ-400 אלף עובדים, ש-85 אחוזים מהם הם מפרנסים יחידים (לוח 1), לפי הגדרת החוק לצורך הזכאות.⁵ מבין המשפחות שבהן 3 ילדים או יותר חלקן של המשפחות עם שני מפרנסים נמוך במיוחד - 9 אחוזים בלבד.

⁵ האומדן מבוסס על סקר ההכנסות 2007 ואומדנים לאוכלוסיית ישראל ב-2010.

ביותר בין כל המדינות שנבדקו, לכל רמת הכנסה (איורים ב'3- וב'4); בישראל ההטבה מתקבלת גם בשכר נמוך יותר: ההטבה המרבית (284 ש"ח לחודש) מתקבלת בשכר חודשי ממוצע של 3,140, והיא מתאפסת בשכר של 4,750 ש"ח⁹.

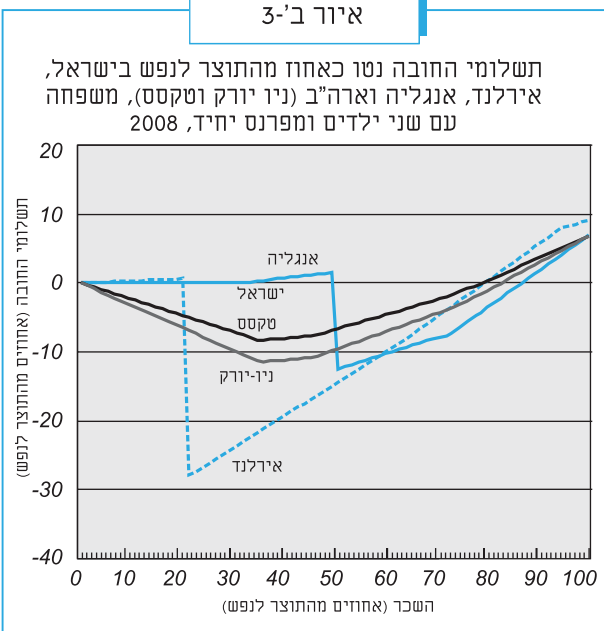
במשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים¹⁰ ההטבה נטו בישראל מתקבלת בהכנסה משפחתית גבוהה יותר מאשר ביתר המדינות (איורים ב'5- וב'6); בהכנסות שמעל ל-65 אחוזים מהתוצר לנפש מערכת מס ההכנסה השלילי בישראל היא הנדיבה ביותר. זאת משום שבישראל יחידת המס היא הפרט ולא המשפחה, כך ששני בני הזוג נהנים ממס הכנסה שלילי, וכן בזכות סף המס הגבוה בישראל – במיוחד לנשים. במשפחה שבה שני בני הזוג עובדים ויש להם 3 ילדים, ההטבה הכספית נטו בישראל מתאפסת בשכר חודשי ברוטו של 8,900 ש"ח לחודש.

המצב המשפחתי של ראש משק הבית והכנסת משק הבית; ככל שהכנסה גבוהה יותר ההטבה יורדת. באנגליה, כמו באירלנד, הזכאות למס הכנסה שלילי תלויה במספר שעות העבודה: מספר שעות העבודה המינימלי לזכאות הוא 30 שעות עבודה בשבוע. בניכוי כל המסים ותשלומי החובה על השכר, משפחה עם שני ילדים או שלושה נהנית מהטבה כספית נטו עד להכנסה בשיעור של 65 אחוזים מהתוצר לנפש. יחיד נהנה מהטבה כספית נטו עד להכנסה בשיעור של 55 אחוזים מהתוצר לנפש.

בארה"ב תוכנית מס הכנסה שלילי (earned income tax credit) היא המנגנון המרכזי למלחמה בעוני; ההתייחסות למשפחה היא כאל יחידת מס אחת, והמענק ניתן פעם בשנה, לאחר הדיווח השנתי. התוכנית מורכבת משני רבדים: הרובד הראשון ניתן במסגרת הפדרלית, והרובד השני הוא תוספת של המדינה. בתכנית הפדרלית מס ההכנסה השלילי עולה עם השכר, כך שבשכר שבין 26 ל-34 אחוזים מהתוצר לנפש ההטבה הכספית עומדת על 10.4 אחוזים מהתוצר לנפש, לאחר מכן היא יורדת, ובשכר ברוטו של 83 אחוזים מהתוצר לנפש היא מתאפסת. מלבד התוכנית הפדרלית מקיימות 23 מדינות תוכניות נוספות. מדינת ניו-יורק, לדוגמה, מגדילה את הטבת מס ההכנסה השלילי בשיעור של 30 אחוזים מהתשלום הפדרלי, ובמדינת ויסקונסין ניתנת תוספת התלויה במספר הילדים (4 אחוזים עבור ילד אחד, 14 אחוזים עבור שניים ו-43 אחוזים עבור שלושה ילדים ויותר). לעומת זאת בטקסס אין כל תוספת על התוכנית הפדרלית. בניכוי כל המסים ותשלומי החובה על השכר, משפחה עם מפרנס אחד שיש לה שני ילדים או יותר והכנסתה נמוכה מ-60 אחוזים מהתוצר לנפש נהנית מסובסידיה על העבודה. במדינת ניו-יורק ההטבה המרבית נטו מגיעה ל-11.4 אחוזים, ואילו בטקסס - ל-8.2 אחוזים בלבד. במשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים ההטבה הכספית המרבית נטו במדינות אלו גבוהה מעט יותר (11.5 ו-8.3 אחוזים מהתוצר לנפש, בהתאמה), וזאת משום שהסכום המותר לניכוי לצורך מס הכנסה גבוה יותר⁸.

מההשוואה הבין-לאומית עולה כי במשפחות שבהן מפרנס יחיד (הגבר), ההטבה הכספית נטו בישראל היא הנמוכה

איור ב'3-



⁹ במשפחה שבה 3 ילדים. במשפחה שבה שני ילדים בגיל המזכה ההטבה המרבית היא 144 ש"ח לחודש, והיא מתאפסת בשכר חודשי ממוצע של 4,300 ש"ח לחודש.

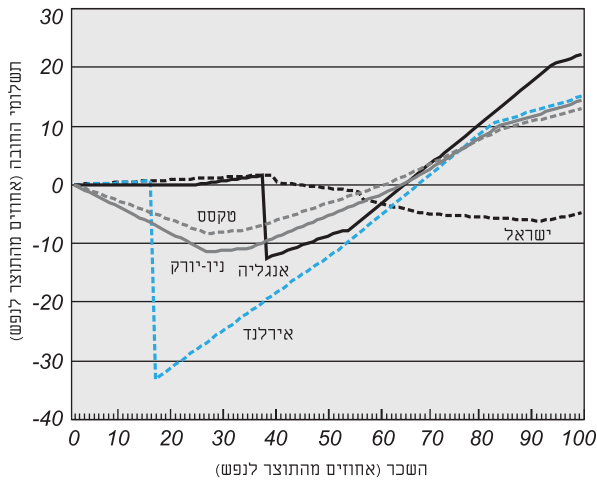
¹⁰ בהנחה שהכנסת האישה נמוכה ב-30 אחוזים מהכנסת הגבר. ראו:

Guy Navon and Ilan Tojerow (2006). "The Effects of Rent-Sharing on the Gender Wage Gap in the Israeli Manufacturing Sector", IZA Discussion Paper No. 2361.

⁸ פרט לניכוי המס הרגיל (standard deduction), ניתן לנכות מההכנסה החייבת במס 3,500 דולרים בשנה עבור כל אחד מבני המשפחה (exemption). במדינת ניו-יורק ניתן לנכות מההכנסה החייבת במס 1,000 דולרים נוספים עבור כל ילד.

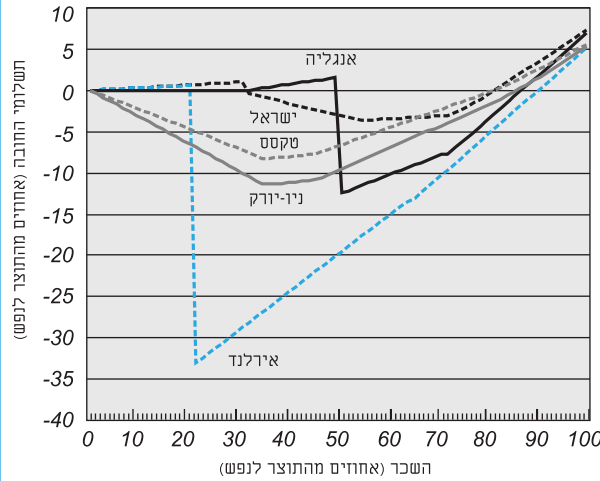
איור ב'-6

תשלומי החובה נטו כאחוז מהתוצר לנפש לישראל, אירלנד, אנגליה וארה"ב (ניו יורק וטקסס), משפחה עם שלושה ילדים ושני מפרנסים, 2008



איור ב'-4

תשלומי החובה נטו כאחוז מהתוצר לנפש לישראל, אירלנד, אנגליה וארה"ב (ניו יורק וטקסס), משפחה עם שלושה ילדים ומפרנס יחיד, 2008



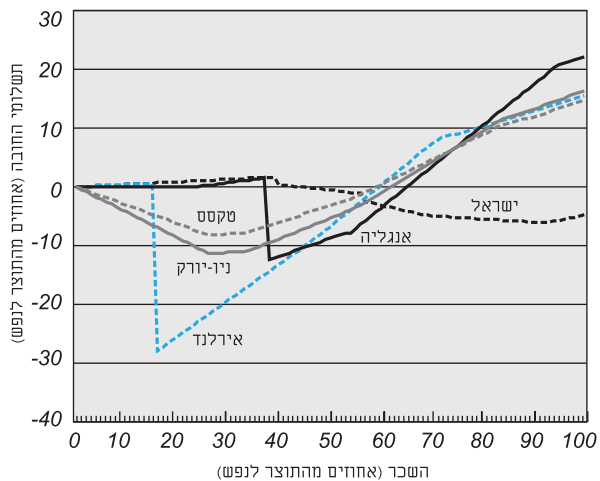
הסכם פנסיית חובה – הערכה ראשונית

בתחילת 2008 החל יישום הסכם פנסיית חובה למועסקים שלא היו מבוטחים בשום הסדר פנסיוני. ההסכם מחייב כל עובד ומעסיק להפריש בתקופת עבודתו שיעור מסוים מהשכר לחיסכון, שימשם לתשלום הקצבה לאחר פרישתו מהעבודה. ההסכם נחתם בין ההסתדרות לארגונים הכלכליים¹¹, על רקע היערכות הממשלה לחקיקת חוק פנסיית חובה.

ההצדקה הכלכלית לחקיקת חוק פנסיית חובה נעוצה בכשל שוק, המתבטא בהתנהגותם של צעירים לגבי החיסכון לגיל הפרישה: הניסיון מלמד כי בעטיו של העדר חיסכון לפנסיה בשנות העבודה הראשונות, החיסכון שנצבר אינו מספיק לשמירה על רמת חיים נאותה לאחר הפרישה. במבט לאחור חזקה על הפרטים שהיו נוהגים אחרת, שכן רווחתם על פני

איור ב'-5

תשלומי החובה נטו כאחוז מהתוצר לנפש לישראל, אירלנד, אנגליה וארה"ב (ניו יורק וטקסס), משפחה עם שני ילדים ושני מפרנסים, 2008



¹¹ ההסכם מוחל על כלל העובדים במשק על ידי צו הרחבה המופעל על ידי שר התעשייה והמסחר, ועקרונית הוא אמור לחול על כל העובדים, כולל אלו שאפשרויות האכיפה לגבי מעסיקהם מוגבלות, כגון עוזרות בית, מטפלות ומלצריות.

הנקודות העיקריות בהסכם

1. ההסכם חל על העובדים שמעבידיהם אינם מחויבים לבטח אותם בהסכמי פנסיה קיבוציים, שהיו כבר קיימים לפני החתימה על ההסכם (אשר לפיהם שיעורי ההפרשה מהשכר הם 17.5% ומעלה).
2. ההסכם יחול מייד על עובדים שעבדו מעל 6 חודשים בתחילת 2008. בהמשך התחולה על עובדים החברים בקרן פנסיה תהיה מיידית, ואילו לגבי עובדים שאין להם קרן פנסיה חובת ההפרשה תהיה רק לאחר 6 חודשי עבודה (בשנת 2008 – לאחר 9 חודשים).
3. גיל ההצטרפות להסכם הוא 21 לגברים ו-20 לנשים.
4. ההסכם מחייב כיסוי ביטוחי למקרה של מוות ונכות, דבר המקנה לביצועו באמצעות קופות הפנסיה יתרון על פני אפיקים אחרים של חיסכון פנסיוני. אם העובד לא הודיע על בחירת אפיק החיסכון, ברירת המחדל היא חיסכון בקופת פנסיה.
5. שיעורי ההפרשה יגדלו בהדרגה, וזאת כדי להתחשב בתוספת העלויות למעסיקים, על פי הטבלה הבאה:

החל מיום	הפרשות		
	המעביד	הפרשות העובד	המעביד לפיצויים
	(אחוזים מהשכר)		
1.1.2008	0.83	0.83	0.83
1.1.2009	1.68	1.66	1.66
1.1.2010	2.50	2.50	2.50
1.1.2011	3.34	3.33	3.33
1.1.2012	4.18	4.16	4.16
1.1.2013	5.00	5.00	5.00

6. תקרת השכר היא השכר הממוצע במשק, והשכר המהווה בסיס להפרשות הוא לפי הגדרתו בחוק הפיצויים (ללא רכיב הוצאות הרכב וכיוצא בו).
7. תשלומי המעביד לקרן פיצויים, בשיעור של 5% מהשכר, יופרשו לקרן וישמשו את העובד בפרישה בצורה של קצבה. לא יותר למעביד למשוך את הכספים שיפרשו לטובת העובד. במקרה של פיטורין יהיה על המעביד להשלים את הזכאות לפיצויי פיטורין עד לשיעור של 8.33%. המעביד יכול להשלים הפרשה שוטפת, בשיעור

מחזור החיים הייתה עולה לו התחילו לחסוך מוקדם יותר¹². נוסף על כך, התמיכה באוכלוסיית הקשישים בעלי ההכנסה הנמוכה מכבידה על תקציב המדינה ומחייבת הטלת מסים, שהיא במהותה מעוותת את הקצאת המשאבים במשק; לכן עדיפה מעורבות ממשלתית, שתכפה על העובדים לחסוך לפנסיה עם תחילת עבודתם. על פי הרעיון הסוציאלי והכלכלי, החיסכון בתקופת העבודה אמור להבטיח פנסיה ראויה, שתאפשר לגמלאי לשמור על רמת חייו שלפני הפרישה. בהמשך נציג את עיקרי הסכם פנסיה החובה, ונבחן את השלכותיו על השינוי בהכנסות הפרשים לפנסיה לעומת הכנסותיהם לפני הפרישה מעבודה, תוך התחשבות במיסוי ובהפרשות החובה השונות.

ניתן לסכם ולומר כי בתחום שבין רמת שכר המינימום לשכר הממוצע במשק שיעורי התחלופה הכוללים - כלומר היחס שבין ההכנסה אחרי הפרישה להכנסה ערב הפרישה - לגבי עובדים החוסכים לפנסיה לאורך כל שנות עבודתם, הם סבירים; ואולם חשוב לסייג מסקנה זו ולהדגיש כי תוצאה זו נובעת ממשקלה הניכר של ההכנסה מקצבת הזיקנה של המוסד לביטוח לאומי בכלל ההכנסה, קצבה ששיעורה אינו מובטח. יתר על כן, שיעורי התחלופה בפועל יהיו נמוכים הרבה יותר למי שמנצלים את כספי הפיצויים במהלך תקופת עבודתם ולמי שמספר שנות עבודתם בפועל נמוך מהמרבית. הדברים אמורים במיוחד בנשים, ששיעור השתתפותן בשוק העבודה במשרה מלאה נמוך מזה של הגברים.

יש מקום להגדיל בעתיד את שיעורי ההפרשה, וכן להבטיח אכיפה של ההסכם על אוכלוסיות שאינן מכוסות בביטוח פנסיוני, תוך הפעלת מערכת המיסוי לשיפור האכיפה על המעסיקים - למשל באמצעות אי הכרה לצורך מס בהוצאות השכר של עובד שלא שולמו עבורו הפרשות פנסיוניות.

¹² ראו למשל: L.J. Kotlikoff (1987), הטוען לקיומה של מיופאה (טעויות בהערכה ובחישוב הצרכים בעתיד), המובילה לחיסכון חסר שוטף לתקופת הפרישה. מגישה כלכלית אחרת, של ההכנסה וההוצאה על פני מחזור החיים, נובע כי החלת פנסיה חובה מרעה את מצבו של העובד, בייחוד בשנים הראשונות של השתתפותו בשוק העבודה; זאת משום שבתקופה זו העובד נמצא במצב של לוה, כך שצריכתו השוטפת גדולה מהכנסתו השוטפת, כי הוא משלם באופן שוטף החזרי הלוואות ומשכנתה. לפי גישה זו חיסכון כפוי נוסף אינו אופטימלי מבחינת העובד, משום שהוא מחייב אותו ללוות יותר לצורך ההפרשות לפנסיה.

בהכנסה, והיא מעלה את שיעורי התחלופה האפקטיביים, בפרט בקרב פנסיונרים בעלי הכנסה נמוכה (ראו להלן)¹⁵. חשוב להדגיש כי הונח שהפרט אינו מושך את ההפרשות לפיצויים, ששיעורן, כאמור, 5% מהשכר. ואולם ייתכן כי במהלך תקופת העבודה יימשכו חלק מהפיצויים, כך ששיעורי התחלופה המוצגים במסגרת פנסיית החובה אינם אלא השיעורים המרביים.

הממצאים מוצגים בנפרד לנשים ולגברים, בגלל ההבדל בגיל הפרישה (64 לנשים לעומת 67 לגברים) ובתוחלת החיים בהגיעם לגיל הפרישה (87 לנשים לעומת 84 לגברים). כדי לבחון את הרגישות לרמת השכר מוצגים הממצאים בשלוש רמות שכר - ברמת השכר הממוצע במשק כ-50% ממנו (רמה שהיא סביב שכר המינימום), ופי 1.5 מהשכר הממוצע.

שיעור התחלופה ברוטו מציג את היחס בין סכום הקצבה לבין הכנסת העובד ברוטו סמוך לפרישה. שיעור התחלופה נטו מוגדר כיחס בין ההכנסה מקצבה, לאחר ניכוי מס והפרשה לביטוח בריאות, לבין ההכנסה נטו, דהיינו ההכנסה ברוטו בניכוי התשלום למס הכנסה, לביטוח לאומי ולביטוח בריאות, וכן הפרשות העובד לקרן הפנסיה. שיעורי המס והמדרגות ששימשו בחישוב הם אלה ששררו במחצית הראשונה של 2008.

הממצאים העיקריים

שיעורי התחלופה בהסכם החדש: שיעור התחלופה ברוטו לגבר המתחיל לעבוד בגיל 21, פורש בגיל 67 (גיל הפרישה החוקי כיום), וחי עד גיל 84 (על פי אומדן תוחלת החיים הצפויה לבני 67 בשנת 2040), יהיה 40% משכרו לפני הפרישה. שיעור התחלופה ברוטו לאישה המצטרפת לעבודה בגיל 20, פורשת בגיל 64 וחי עד גיל 87 (על פי אומדן תוחלת החיים בעת הפרישה), יהיה 35% בלבד משכרה לפני הפרישה. כפי שניתן לראות, שיעורי התחלופה לנשים נמוכים משמעותית מאשר לגברים - תוצאה של מספר שנות עבודה קטן יותר (44 לעומת 46 שנים), ובעיקר

של 3.33%, או לשלם את יתרת התחייבויותיו לפיצויים ממקורות עצמיים. היתרון לעובד בשיטה החדשה הוא שבמקרה של התפטרות נשארים כספי ההפרשות לפיצויים למשיכה כחלק מהקצבה. בעבר כספים אלו יכלו לחזור למעביד.

את רמת הקצבה הראויה מבחינת ההכנסה מקובל למדוד על פי שיעור התחלופה - היחס שבין ההכנסה לאחר הפרישה להכנסה ערב הפרישה. הסכום הנצבר חושב על בסיס הצבירה של ההפרשות השוטפות בתקופת העבודה, לאחר ניכוי תשלומים בגין הוצאות ניהול והוצאות להבטחת פנסיית נכות ושארים¹³. כיוון שיש הקלות במיסוי, מקובל לעקוב גם אחר שיעור התחלופה נטו, המביא בחשבון את השינויים בנטל המס, בהפרשות העובד לביטוח לאומי ולביטוח בריאות לפני הפרישה מעבודה ואחריה, וכן את ההפרשות לפנסיה.

תוחלת החיים היא רכיב חשוב בקביעת סכום הקצבה על פי הסכום שנצבר לטובת העובד בקרן הפנסיה במשך תקופת עבודתו¹⁴. כפי שניתן לראות באיור ב-9 תוחלת החיים בישראל גבוהה יחסית למדינות OECD, בפרט זו של גברים.

ההכנסה לאחר הפרישה כוללת גם את הקצבה המשולמת על ידי המוסד לביטוח לאומי, המכילה, נוסף על הקצבה הבסיסית, גם תוספת ותק בשיעור של 2% לשנה מהקצבה, עבור שנות העבודה שמעבר ל-10 השנים הראשונות, וזאת עד לתקרה של 50%. שיעור הקצבה נע כיום בין 17% ל-24% מהשכר הממוצע במשק. קצבה זו אינה תלויה

¹³ 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 מצבן האקטוארי של הקופות. (בהשוואות הבין-לאומיות הונחה ריבית של 3.5%, בדומה לזו שמניחים בפרסומי OECD). הקצבה חושבה על פי טבלאות המרה שמאשר האוצר לקופות הפנסיה, בהתאם לשיעורי התמותה שעודכנו בתחילת 2008. שיטת חישוב הקצבה היא הפשטה מסוימת, המשחזרת את הגישה שאומצה בפרסום השוואתי של OECD, והיא מתאימה לניתוח המאפיינים העיקריים, אך לא ברמה הפרטנית של העמיתים.

¹⁴ הואיל והראשונים יפרשו במסגרת ההסכם בשנת 2040, נערך חיוך של תוחלת החיים הצפויה בישראל על פי אומדני העלייה הצפויה בתוחלת החיים במדינות OECD (Pensions at a glance, OECD 2007).

¹⁵ באומדנים הונח כי התוספת לוותק היא מרבית, דבר המתיישב עם ההנחה שהפרט מתחיל לעבוד בגיל 21 ועובד ברציפות עד לפרישתו.

משיכה של פיצויי פיטורין בתקופת העבודה מקטינה משמעותית את שיעורי התחלופה: שיעור התחלופה ברוטו לגברים יורד מרמה של קרוב ל-40% לכ-26% בלבד (לוח ב'3), ושיעור התחלופה נטו ברמת השכר הממוצעת יורד מכ-51% לפחות מ-35%. המגמות אצל נשים דומות.

החישוב נערך בהנחה שהעובדים הפרישו לפנסיה את מלוא ההפרשה, וזה המצב שישירור בטווח הארוך, כאשר מייד עם תחילת העבודה יופרשו מלוא 15 האחוזים. בטווח הקצר ההפרשות לפנסיה חובה מתחילות משיעור נמוך (2.5%) בשנת 2008 ועולות בהדרגה עד ל-15% בשנת 2013. המשמעות של כניסה הדרגתית להסדר היא הפסד קצבה של כ-2-4 נקודות אחוז בשיעור התחלופה ברוטו¹⁸. ראוי לציין כי עבור אלה המצטרפים להסדר בגילים מאוחרים ההפסד בגין ההדרגתיות בהפרשות גדול יותר¹⁹.

הערכת ההסכם

הסכם פנסיה החובה שנחתם בין ההסתדרות לארגונים הכלכליים הוא הישג חשוב, שיאפשר רמת חיים גבוהה יותר לאחר הפרישה לעובדים שלא היו מאורגנים כלל בהסדרי פנסיה, ומרביתם בעלי שכר נמוך. קיום הסדר פנסיוני לכלל העובדים במשק הוא נדבך בהתחלקות שוויונית יותר של ההכנסות במשק ובהתמודדות עם תופעות של עוני. ואולם, קיימת בעיית אכיפה, שכן הניסיון עד כה מראה כי האכיפה של חוקי העבודה בפועל מוגבלת. אמנם החוק קובע קנסות ואף הרשעה פלילית למי שאינו מבצע הפרשות כחוק, אך לרוב אלה אינם מוצאים לפועל. פתרון אפשרי לבעיית האכיפה יתאפשר אם ייקבע בתקנות מס ההכנסה שהוצאות השכר על עובד לא יהיו מוכרות כהוצאה למעביד אם ההפרשות לפנסיה לא יבוצעו - פתרון באמצעות מערכת המס הקיימת, שהיא יעילה ומרתיעה.

בעיה נוספת היא "הדלת המסתובבת": מעבידים מפטרים עובדים לאחר תקופה קצרה, ואחר כך מעסיקים אותם מחדש - כדי להימנע מביצוע ההפרשות. על פי ההסכם, עבור עובד שלא היה עמית בקרן פנסיה יתחילו להפריש רק לאחר 6 חודשי עבודה; אם יש לעובד קרן פנסיה, זכאותו

¹⁸ חישבנו גם את ההשלכות של הארכת תקופת העבודה לגברים מ-65 ל-67 שנים, ולנשים מ-60 ל-64 שנים, אשר נקבעה בשנת 2004; זו מגדילה את שיעור התחלופה ברוטו ב-2.5 נקודות אחוז אצל גברים וב-4.5 נקודות בסיס אצל נשים.

¹⁹ לפיכך נקבעו הסדרים מיוחדים לעובדים שגילם מעל 45.

של תוחלת חיים גבוהה יותר, המגדילה את מספר השנים שבהן משולמת הקצבה¹⁶.

שיעורי התחלופה לפי רמת ההכנסה: מערכת המיסוי בישראל מאופיינת בפרוגרסיביות. כתוצאה מכך הפערים בין שיעורי התחלופה ברוטו ונטו עולים עם עליית ההכנסה. מעבר לכך נהנים מקבלי פנסיה מהעדפה במס לעומת מקבלי השכר. מהחישובים עולה כי לבעלי שכר שהוא פי 1.5 מהשכר הממוצע במשק עולה שיעור התחלופה נטו בקרוב ל-18 נקודות אחוז, לרמה של כ-58%. התוצאה בקרב הנשים דומה: ברמת שכר המינימום עולה שיעור התחלופה נטו ב-4 נקודות אחוז, לרמה של כ-40%, וברמת שכר של פי 1.5 מהשכר הממוצע הוא עולה ב-16 נקודות אחוז, לרמה של כ-52%. (ראו לוח ב'2 - טור 3 לעומת טור 1).

שיעורי התחלופה הכוללים: ההכנסה הכוללת של אזרחים לאחר הפרישה מעבודה כוללת את קצבת הזיקנה מהמוסד לביטוח לאומי, המשולמת לכל אזרח, ולכן חשוב לבחון את רמת החיים כאשר כוללים בהכנסה הפנויה הן את תשלומי קצבת הזיקנה והן את הקצבה מפנסיה. (התייחסו רק לקצבה האוניברסלית ולא להשלמת ההכנסה, כי סביר שבעלי קצבה לא יהיו זכאים לה¹⁷). מלוח ב'2 ניתן לראות כי **שיעור התחלופה הכולל נטו ברמת השכר הממוצעת** מגיע אצל גברים ל-80% ואצל נשים ל-75%. עקב המשקל הגבוה של קצבת הביטוח הלאומי ברמת שכר המינימום מגיע שיעור התחלופה הכולל נטו ל-93% לגברים ו-88% לנשים. האיור מראה כי הואיל וקצבת הזיקנה היא פרוגרסיבית, בהיותה סכום אחיד לכל אזרח, ואילו הקלות המיסוי על הקצבאות מפנסיה הן רגרסיביות - צירופן יוצר תחילה שיפוע יורד של שיעור התחלופה נטו ברמות השכר שמתחת לשכר הממוצע במשק - ובהמשך שיפוע עולה, כתוצאה ממבנה מערך המיסוי.

¹⁶ תוצאה זו של פנסיה גבוהה יותר לגברים מאשר לנשים נובעת במישורין מהמעבר מפנסיה בשיטת DB לפנסיה בשיטת DC. בשיטת ה-DB שנהגה בעבר, הועברה בפועל "סובסידיה" מהגברים אל הנשים, משום שתנאי הפנסיה היו אחידים אף על פי שתוחלת החיים של הנשים גבוהה מזו של הגברים. אפשר לומר כי בשיטה הנוכחית, שבה הקצבה לעובד נקבעת על פי החיסכון שהוא צבר, ביטלה, בפועל, סבסוד בלתי ישיר זה.

¹⁷ אנו מניחים כי סכום הקצבה נשאר ברמה הריאלית הנוכחית, וכי הוא גדל בשיעור ריאלי קבוע של 2%, בדומה לשכר הממוצע במשק.

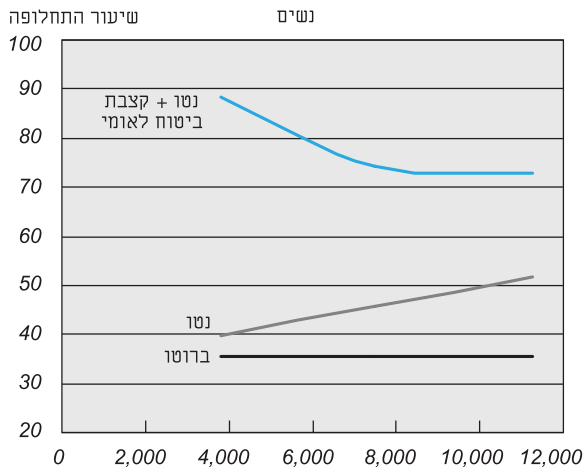
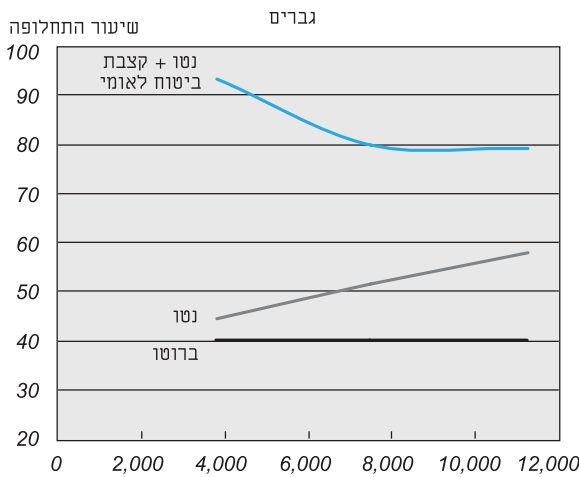
קשה להעריך את קצב ההצטרפות, כי בשנת 2008 הותר לצרף עובדים גם בתום 9 חודשים.

נשאלת השאלה אם שיעורי ההפרשה מספיקים כדי לקיים רמת חיים נאותה לאחר הפרישה. לכאורה התשובה לכך חיובית, כי שיעורי התחלופה נטו, הכוללים קצבת זיקנה עבור עובדים החוסכים לפנסיה לאורך כל שנות עבודתם, הם סבירים, ודומים לאלו המקובלים בעולם (איור ב'-7). 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

להפרשות היא מיידית. מצב זה יכול ליצור אצל המעבידים אינטרס לפטר עובדים לפני תום 6 חודשים, כדי לחסוך בעלויות השכר, וכך לגרום לעובדים החלשים ביותר הפסד של חודשי צבירה רבים בקרן. יתר על כן, אם הם ממוטרים לפני תום שנה מתחילת עבודתם, נחסך למעביד תשלום דמי ההבראה, המגיעים ל-4% מהשכר השנתי. לא ברור עד כמה תיפתר בעיה זו בהסכם החדש. (אי הכרה בהוצאות השכר כאמור יכולה לסייע בכך.) ברביע הראשון של 2008 הצטרפו להסכם כ-100 אלף עובדים, מתוך כמיליון עובדים (לפי הערכה) שאין להם הסדר פנסיוני כלשהו. לעת עתה

איור ב'-8

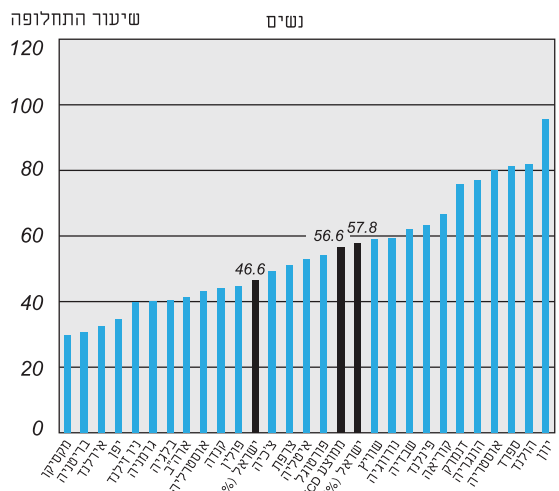
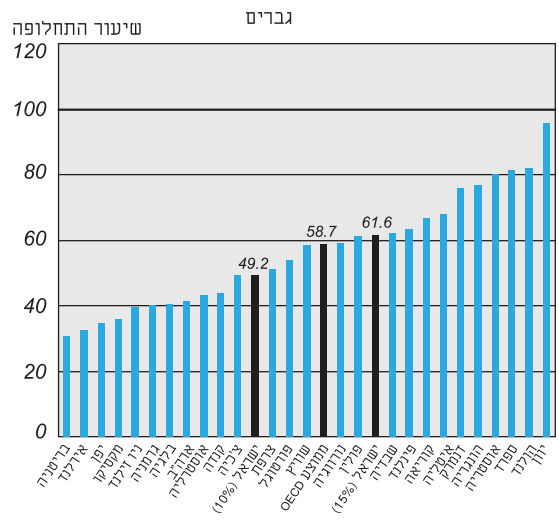
שיעורי התחלופה בהסכם פנסיית החובה, 1998 עד 2008



שיעור התחלופה מוגדר כיחס בין ההכנסה לאחר הפרישה, להכנסה ערב הפרישה. שיעור התחלופה נטו מחושב לאחר ניכוי למט הכנסה, ביטוח לאומי, ביטוח בריאות והפרשות לקצבה.

איור ב'-7

שיעורי התחלופה ברוטו הכוללים קצבת זיקנה, לפי מדינות, 1998 עד 2008 (לרמת השכר הממוצע, הריבית לצבירה 3.5%)



לוח ב'-2: שיעורי התחלופה על פי הסכם פנסיית החובה, ובתוספת קצבת הזיקנה של המוסד לביטוח לאומי¹ (אחוזים)

רמת השכר	נטו		ברוטו	
	פנסיית חובה + קצבת זיקנה	פנסיית חובה	פנסיית חובה + קצבת זיקנה	פנסיית חובה
גברים				
3,800	93.1	44.4	87.6	39.7
7,500	79.9	51.4	63.9	39.7
11,250	79.1	57.8	55.8	39.7
נשים				
3,800	88.3	39.7	83.3	35.5
7,500	74.4	45.9	59.7	35.5
11,250	73.0	51.6	51.6	35.5

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

לוח ב'-3: שיעורי התחלופה ברוטו, נטו וכולל ביטוח לאומי לפי שיעורי הפרשה שונים¹ (אחוזים)

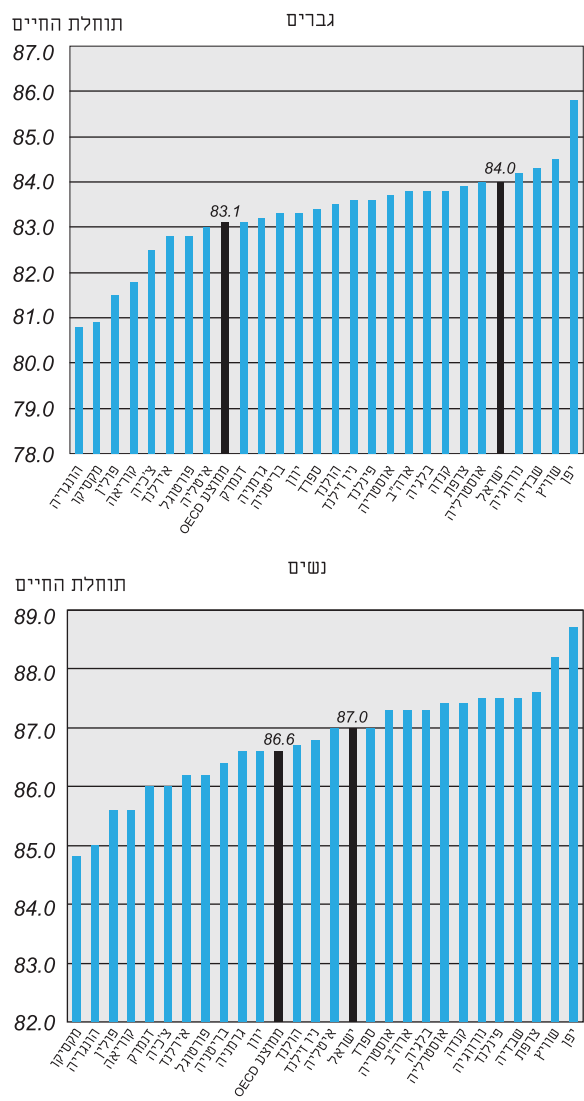
שיעור ההפרשה הכולל	ברוטו + קצבת ביטוח לאומי		נטו + קצבת ביטוח לאומי	
	שיעור ההפרשה הכולל	ברוטו	נטו	קצבת ביטוח לאומי
פנסיית החובה ²	10.0	26.4	34.2	62.8
פנסיית החובה ³	15.0	39.7	51.4	79.9
ההסדרים הקיימים ⁴	17.5	46.3	60.3	89.1
ההסדרים הקיימים ⁵	20.3	53.8	70.6	99.5
נשים				
פנסיית החובה ²	10.0	23.6	30.6	59.1
פנסיית החובה ³	15.0	35.5	45.9	74.4
ההסדרים הקיימים ⁴	17.5	41.4	53.9	82.7
ההסדרים הקיימים ⁵	20.3	48.1	63.1	92.0

- (1) שיעור התחלופה לרמת השכר הממוצע במשק.
- (2) בהנחה שאין צבירה לפנסייה בגין פיצויים.
- (3) בהנחה שהצבירה בקרן הפיצויים נצברת כולה לפנסייה (כלומר שכספי הפיטורין לא נמשכו במהלך שנות העבודה).
- (4) בתעשייה ובענפי משק אחרים.
- (5) השיעור המרבי כיום.

בהנחה שהעובד הפריש לפנסייה במשך כל שנות עבודתו – אך בדרך כלל לא כך הדבר, בגלל הצטרפות מאוחרת למעגל העבודה, "דלת מסתובבת", המונעת הפרשות לפנסייה, וכן משום שעובדים אינם מצליחים להשלים את מלוא תקופת העבודה. הדבר נכון במיוחד לגבי נשים – תוצאת חופשות לידה, טיפול במשק הבית וכד'. ייתכן אפוא ששיעור ההפרשה אשר נקבע נמוך מדי. כך נראה על פניו, בהשוואה להסדרי חיסכון פנסיוני אחרים בישראל וכן בהשוואה בין-לאומית. (בחו"ל ההפרשה לפיצויים אינה משמשת, בדרך כלל, לתשלום קצבה לאחר הפרישה מעבודה).

איור ב'-9

תוחלת החיים בישראל - צפי לשנת 2040



הערכת רווחיות היצוא התעשייתי

הירידה החדה בשער החליפין של הדולר והרעת תנאי הסחר בשנתיים האחרונות עוררו חששות לבלימת גידולו של היצוא. חששות אלה לא התממשו עד כה, אך חשוב לבחון את השפעת התהליכים האמורים על רווחיות היצוא לאורך זמן, וזאת במסגרת רחבה, אשר תאפשר להעריך את מידת הפגיעה ברווחיות ולהבין את הגורמים לה. הממצאים אכן מעידים על ירידה ניכרת של רווחיות היצוא בשנתיים האחרונות - אך זאת ביחס לרמת רווחיות גבוהה בפרספקטיבה ארוכת טווח. עוד מלמדים הממצאים כי ירידת הרווחיות נובעת בעיקר מההרעה בתנאי הסחר, ואילו השפעתו של שער החליפין הייתה נמוכה - עקב עליית המחיר הדולרי של היצוא וגלגול חלק מהפגיעה אל העובדים, על ידי שחיקת שכרם יחסית לייצור לשוק המקומי. הרעת תנאי הסחר - שלא כמו הייסוף בשער החליפין - פוגעת במשק בכללו, לא רק במגזר היצוא.

מחקרים בעולם²⁰ מלמדים כי השפעתם של שינויים בשער החליפין הנומינלי על היצוא קטנה יחסית לזו של גורמים אחרים. על פי מחקרים אלה, העלות הגבוהה של כניסה לשוק העולמי מפחיתה את ההשפעה של שינויים בשער החליפין, העשויים להיות קצרי טווח, ומעלה את החשיבות של ביצועי העבר והציפיות לעתיד.

שיטת החישוב של מדד רווחיות היצוא

רווחיות היצוא מוגדרת כאן כמכפלה של שיעור הרווחיות ליחידת תוצר (התמורה להון) ביצוא במספר יחידות התוצר²¹. כיוון שכמות היצוא הוסיפה לצמוח בקצב מהיר בשנים האחרונות, סביר שהפגיעה ברווחיות נבעה מירידה של שיעור הרווחיות ליחידת תוצר ביצוא, שהוא, לפי ביטוי (1) חלק ההון בתוצר בניכוי מס:

$$\pi = \left(1 - \frac{LW_L}{YP_y}\right) (1 - \tau) \quad (1)$$

J. Campa (2004). "Exchange Rates and Trade: How Important Is Hysteresis in Trade?", *European Economic Review* 48.

S.M.J. Das, M.J. Roberts and J.R. Tybout (2007). "Market Entry Costs, Producer Heterogeneity and Export Dynamics", *Economertica* 75.

²¹ החישוב דומה לזה שעורכת מעת לעת התאחדות התעשיינים.

(1) הוא ביטוי כללי לרווחיות ההון ביצוא, אך אין אומדנים ישירים לכל אחד מרכיביה. כדי לאמוד בקירוב רכיבים אלו של היצוא מוצע להלן חישוב של רווחיות היצוא המורכב משני חלקים - עלות העבודה הנומינלית ליחידת תוצר ביצוא ומחירי התוצר ביצוא.

לא ניתן לפרק את הייצור, השכר והתעסוקה בתעשייה בין מכירות מקומיות ליצוא, שכן אפילו ברמת הפירמה הבודדת שכיח ייצור לשני היעדים, לא כל שכן ברמת הענף הכלכלי ובסך כל הייצור; ואולם בהנחה שברמת הענף הכלכלי עלויות העבודה הנומינליות ליחידת תוצר לשני היעדים דומות, ניתן לחשב יחס זה עבור התעשייה כולה תוך ייחוס משקלות שונים לענפים לפי חלקו של כל אחד מהם ביצוא²²:

$$\frac{W}{(Y/L)} = \sum_1^n \omega_i \frac{W_i}{(Y_i/L_i)} \quad (2)$$

כאשר $\frac{W}{YL}$ הוא עלות העבודה הנומינלית ליחידת תוצר, ו- ω_i הוא משקל היצוא של הענף בסך היצוא התעשייתי. כדי להשיג דיוק מרבי בחישוב, נערך השקלול על ל-75 ענפי משנה בתעשייה. כך מייצג הביטוי (2) קירוב טוב למדד עלות העבודה הנומינלית ליחידת תוצר ביצוא.

מחיר התוצר ביצוא (3) מבוסס על ידי הכפלת שער החליפין של הדולר, E , בביטוי שבסוגריים, שהוא מחיר היצוא, P_x (מחיר התפוקה), פחות מחיר תשומות הייצור, המיובאות, P_m , משוקלל בחלק התשומה בתפוקה s . ביטוי (3) מייצג אפוא את המחיר השקלי של הערך המוסף ביצוא:

$$P_y^x = E (P_x - sP_m) \quad (3)$$

חלק התשומה בתפוקה משתנה על פני התקופה, ולכן הוא חושב בתדירות שנתית על ידי חלוקת סך יבוא התשומות לתעשייה (למעט יהלומים) במונחי שקלים בסך הפדיון התעשייתי. כדי לנטרל את השפעת השינויים בתנאי הסחר נערך החישוב במחירים קבועים²³.

הרכיב האחרון בביטוי (1), $1 - \tau$, מנכה את שיעור מס החברות הסטטוטורי כדי לקבל את שיעור הרווחיות של תוצר היצוא הנקי ממס.

²² הנחה זו סבירה יותר ככל שהענפים קטנים והומוגניים יותר.

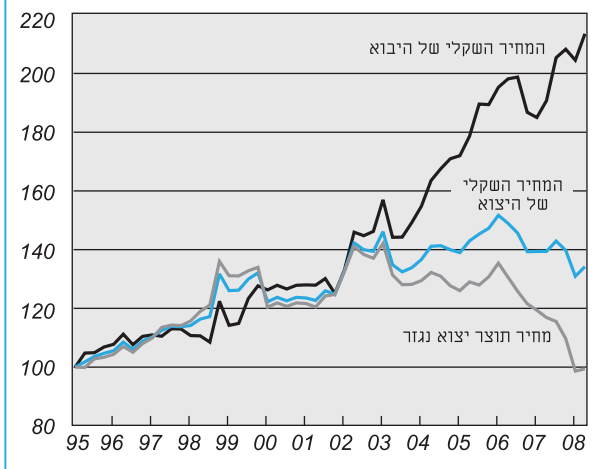
²³ תנאי הסחר מובאים בחשבון ישירות, וכך נמנעת כפילות של השפעת גורם זה.

הממצאים

איור ב'10 מציג את הרכיב הראשון שהוצג לעיל - עלות העבודה הנומינלית ליחידת תוצר - בכלל התעשייה וביצוא, וממנו עולה כי בשנים האחרונות חל שיפור ברכיב זה, שכן עליית השכר הייתה אטית מעלייתו של פריון העבודה. הדברים אמורים במיוחד בענפי היצוא, שבהם נשחק השכר יחסית ליתר התעשייה, ואילו הפריון גדל בקצב דומה.

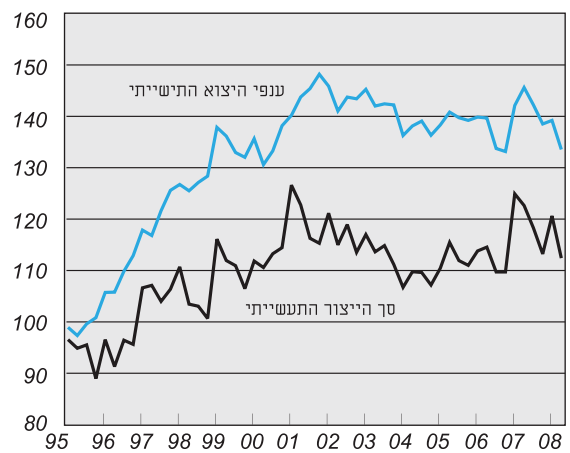
איור ב'11

מדדים למחירי היצוא, היבוא והתוצר הנגזר, 1995 עד 2008



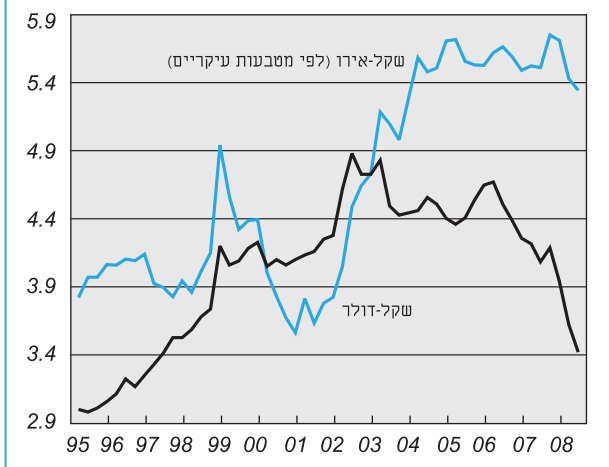
איור ב'10

מדד עלות העבודה הנומינלית ליחידת תוצר, מארס 1995 עד מארס 2008



איור ב'12

שערי חליפין של האירו והדולר, 1995 עד 2008



איור ב'11 מציג את המחיר השקלי של היצוא והיבוא בתעשייה ואת מחיר תוצר היצוא הנגזר מהם. מהאיור עולה כי המחירים השקליים של היצוא אמנם ירדו בשנתיים האחרונות, עקב ירידת שער החליפין, אך זאת בשיעור מתון בלבד, משום שחלק מעלייתם קוּוּז על ידי עליית המחירים הדולריים, תוצאת היחלשות הדולר גם מול יתר המטבעות בעולם (איור ב'12). עיקר הירידה של מחירי תוצר היצוא הנגזר נובעת אפוא מהעלייה החדה של מחירי היבוא - כלומר מהרעת תנאי הסחר, הפוגעת במשק בכללו.

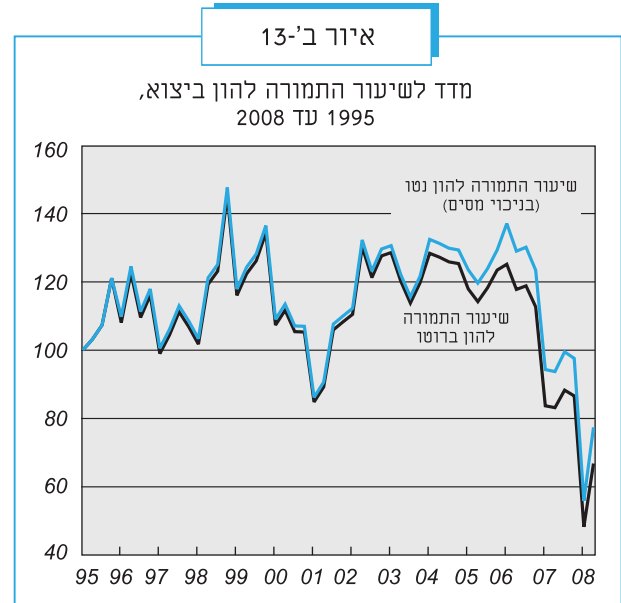
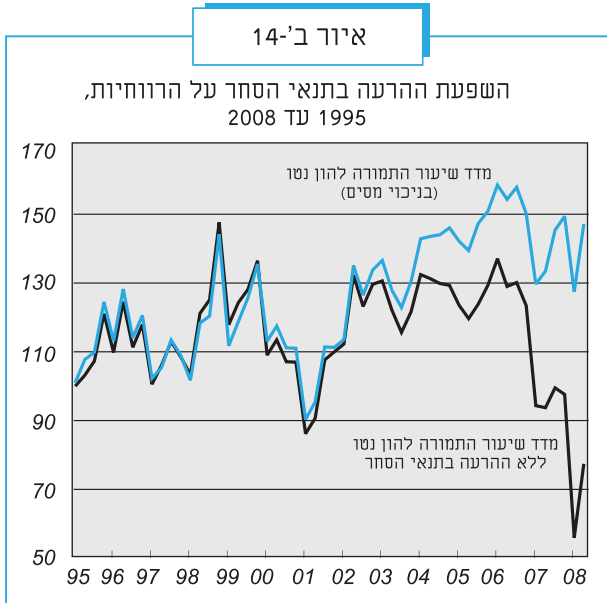
לבסוף, מס החברות הסטטוטורי ירד מ-37 אחוזים בתחילת התקופה המוצגת - 1995 - ל-27 אחוזים בשנת 2008. ירידות אלה החלו בשנת 2003 וצפויות להימשך בשנים הקרובות. יש לציין כי שיעור המס הסטטוטורי עשוי להיות שונה משיעור המס בפועל על רווחי החברות, עקב פטורים והטבות שונות במס החברות. נוסף על כך נהוג במדינות

רבות, במקביל להורדת שיעור מס החברות, להרחיב את בסיס המס על ידי אכיפה מוגברת וביטול פטורים והטבות, כך ששיעור המס בפועל נותר ללא שינוי. לעומת זאת נמצא, בבדיקה שנערכה, כי בישראל ירידת המס הסטטוטורי הביאה לירידה דומה בנטל המס.

איור ב'13 מציג את שיעור התמורה להון ביצוא לשנים 1995 עד 2008, ברוטו ונטו (בניכוי מסים). עם זאת, בחינה ארוכת טווח של המדד מעלה כי משנת 1995 לא חל שינוי של ממש בתמורה להון.

ההרעה בתנאי הסחר מתקבלת אף עלייה של הרווחיות בשנתיים האחרונות²⁴. מכאן שהפגיעה החדה ברווחיות, בעטייה של ההרעה בתנאי הסחר, קוזה במידה ניכרת על ידי גלגול הפגיעה לשכר העבודה, כפי שהוצג באיור ב'-10.

כפי שהוסבר לעיל, לשער החליפין היה חלק קטן מאוד בפגיעה ברווחיות בשנתיים האחרונות, שכן המקור העיקרי לייסוף היה היחלשות הדולר בעולם, ולא התחזקות השקל; מחירי היצוא הדולרי הותאמו במידה רבה להיחלשות זו של הדולר. הסיבה המרכזית לירידה ברווחיות היא אפוא הרעת תנאי הסחר, שנבעה מהעלייה החדה של מחירי התשומות המיובאות. כפי שעולה מאיור ב'-14, בנטרול



²⁴ הנטרול בוצע על ידי קביעת השינויים במחירי התשומות המיובאות בשיעורים זהים לאלה של השינויים במחירי היצוא.