

חלק ב': סוגיות נבחרות

מחקרים שבחנו את פנסיית החובה מצאו כי ההסדר פוגע בחלק ניכר מהאוכלוסייה המושפעת ממנו ישירות – העובדים שלא הפרישו לפנסיה לפניו (ברנדר; 2010, 2011). זאת משום שההסדר מפחית את שכרם בשנים שבהן הוצאותיהם גבוהות והכנסתם (מותאמת לגודל משק הבית) נמוכה ותכופות אף נופלת מקו העוני, ומאידך גיסא הוא מוסיף להם הכנסות מפנסיה בגיל שבו הכנסתם גבוהה יחסית מלכתחילה³. יתר על כן, בקרב רבים מעובדים אלה יובילו תשלומי הפנסיה לקיזוז הקצבאות בגיל הפרישה⁴. אותם ניתוחים התייחסו גם לשווי המהוון של ההטבות הכספיות שעובדים אלה אמורים לקבל בזקנתם מהמדינה באמצעות המוסד לביטוח לאומי (נטו, בניכוי תשלומיהם לביטוח הלאומי), והם הראו כי השווי המהוון, לפני החלת ההסדר, היה דומה לזה של ההטבות הכספיות שקיבלו בעלי הכנסות גבוהות יותר באמצעות הטבות המס לחיסכון פנסיוני. עוד הראו הניתוחים כי כאשר מתייחסים לתקופה שקדמה להסדר ומחלקים את העובדים לחוסכים לפנסיה וללא-חוסכים, החלוקה משקפת במידה רבה את כדאיות החיסכון הפנסיוני בהתחשב במבנה הקיים של מערכות המס והביטוח הלאומי: בדרך כלל עובדים חסכו/ לא חסכו כאשר החיסכון היה כדאי/ לא כדאי.

ההסדר עלול אפוא לפגוע באוכלוסיית היעד שלו. מאידך גיסא הוא גם עשוי להועיל לה מכיוון שהוא מחייב את המעסיקים להפריש לחיסכון הפנסיוני של עובדיהם סכום שעומד על 6% משכרם. הפרשה זו מתווספת לשכרו של העובד, והיא עשויה למתן את הפגיעה שגורמות הפרשותיו לחיסכון החובה ואף להביא לכך שההסדר בכללותו ישפר את רווחתו. ואולם שיפור כזה יכול להתרחש רק אם המעסיקים לא יקזזו את התוספת להפרשותיהם משכר העובדים. יש לזכור כי קיזוז כזה אינו מוכרח ללבוש צורה של הפחתה אבסולוטית ו/ או בו-זמנית בשכר כנגד כל גידול בהפרשות המעסיק. הוא יכול להשתקף גם בכך

³ דיון בחיסכון עודף לפנסיה ואמידה של השפעתו על רווחת העובדים מופיעים אצל Card and Ransom (2011). דיון בפגיעה הכרוכה בכפייתו של חיסכון פנסיוני עודף מופיע גם אצל Martin and Whitehouse, 2008 ו-Scholtz et al. (2006).

⁴ ראו בנק ישראל (2011), *דין וחשבון לשנת 2010*, תיבה ו'-2.

החלת החובה להפריש כספים לפנסיה והשפעתה על השכר

- החובה להפריש כספים לפנסיה הוחלה בישראל בשנת 2008. הסדר זה קבע להפרשות העובדים והמעסיקים תוואי עולה, וזה התמצה בשנת 2014.
- בעקבות ההסדר גדל משמעותית שיעור העובדים המפרישים כספים לפנסיה, בעיקר בקרב העובדים ברמות השכר הנמוכות.
- כאשר בוחנים כיצד השכר התפתח מאז שההסדר נכנס לתוקף, מוצאים כי שכר העובדים שלא הפרישו לפנסיה לפני כן גדל בשיעור נמוך משכר העובדים שהפרישו, והפער דומה למלוא גודלן של הפרשות המעסיק. כלומר בפועל העובדים נשאו בחלק הארי של עלות ההסדר, ודאי אם מתחשבים גם בהפרשותיהם הישירות.

1. מבוא

החובה להפריש כספים לפנסיה הוחלה על כלל השכירים במשק ועל מעסיקיהם ב-2008. תהליך ההחלה היה הדרגתי: בשנת 2008 נדרשו העובדים והמעסיקים להפריש 1.7% מהשכר (עד לרמת השכר הממוצע במשק), ושיעור זה עלה בהדרגה עד ל-11.5% בשנת 2014 ואילך. נוסף לכך נדרשו המעבידים להפקיד לחיסכון הפנסיוני 6% מההפרשה לפיצויים (לוח 1)¹. לפני שההסדר נכנס לתוקף, בשנת 2007, כ-60% מהעובדים (ומעסיקיהם) הפרישו לחיסכון פנסיוני, ועד 2012 עלה שיעור זה ליותר מ-80%. שיעור החוסכים בקרב העובדים שלא חסכו ב-2007 – רובם המכריע השתייכו לחלקה הנמוך של התפלגות השכר – השתווה במרוצת תקופה זו לשיעורם בקרב אלו שחסכו ב-2007².

¹ דיון מפורט בפיצויי הפיטורין מופיע בהמשך.
² לשם השוואה, כ-35% מהעובדים שלא הפרישו לפנסיה בשנת 2000 החלו להפריש ב-2005. נמצא כי בשנת 2007 – כלומר לפני שההסדר נכנס לתוקף – כ-30% מהמעסיקים העסיקו במקביל הן עובדים רבים שחסכו לפנסיה (בין 20% ל-80% מהמועסקים אצלם) והן עובדים שלא חסכו. ממצא זה מתייחס רק לחלק מהמעסיקים, היות שמסד הנתונים שלנו אינו מאפשר לבחון את התופעה אצל מעסיקים קטנים.

לוח 1: פנסיית החובה: שיעורי הפרשה של העובדים והמעבידים בתקופת ההטמעה (באחוזים מהשכר הפנסיוני, עד לגובה השכר הממוצע)

החל מיום	הפרשות המעביד	הפרשות המעביד		סה"כ
		הפרשות העובד	לפיצויים	
1.1.2008	0.83	0.83	0.83	2.5
1.1.2009	1.66	1.66	1.68	5
1.1.2010	2.5	2.5	2.5	7.5
1.1.2011	3.33	3.33	3.34	10
1.1.2012	4.16	4.16	4.18	12.5
1.1.2013	5	5	5	15
1.1.2014	6	5.5	6	17.5

שהעובדים שחסכו גם נבדלים בתכונותיהם מאלו שלא חסכו, יש לכלול בבדיקה בקרה על עוד משתנים שעשויים להשפיע על השכר וכך לבחון אם המגמות משקפות את השפעת ההסדר או לחלופין את תכונות העובדים ואת המתאם בין לבין שינויים שחלו במשק. יתר על כן, ייתכן כי ההבדלים בתכונות אינם מתבטאים רק בהבדל ברמת השכר אלא גם בתוואי שלו לאורך זמן. לכן אנו משווים בין שתי הקבוצות גם מבחינה זו: אנו משווים את הפער בתוואי השכר לאחר ההסדר לפער בתוואים בתקופה שקדמה לו. בשתי התקופות התאפיין מחזור העסקים (כפי שהוא מתבטא בשיעור האבטלה) בהתפתחות דומה (איור 1).

כדי לבדוד את השפעת ההסדר מהשפעתם של מאפייני העובד חישבנו, ראשית, משתנה בינארי שמקבל את הערך 1 אם הפרט לא הפריש משכרו לפנסיה ב-2007 ואת הערך 0 אם הוא הפריש. בשלב השני אמדנו רגרסיות שהמשתנה המוסבר בהן היה שיעור השינוי בשכרו של העובד ב-5 השנים שחלפו מהטמעת ההסדר (בין 2007 ל-2012).⁷ המשתנים המסבירים ברגרסיות כללו, נוסף למשתנה הבינארי, גם משתני בקרה למאפייניו הדמוגרפיים של העובד, לשכרו לפני ההסדר ולתעסוקתו בן זוגו והכנסתו. אמדנו את המשוואות על נתונים ממדגם מקרי של 10% מהשכירים במשק, ודלינו אותם מדיווחי המעסיקים לרשות המסים וממרשם התושבים. הנתונים מאפשרים לעקוב אחרי שכרו ותעסוקתו של כל אחד מהעובדים

⁷ הבחינה מתייחסת לתקופה של 5 שנים מכיוון שאין סיבה להניח כי ההסדר ישפיע על השכר באופן אחיד על פני השנים. אמנם מחד גיסא מדובר בהסדר פרמננטי שמרבית רכיביו נקבעו מייד עם הפעלתו, אולם מאידך גיסא ייתכן שקשיחות מוסדית בשוק העבודה מעכבת את ההתאמה.

ששכר העובדים הנכללים בהסדר יגדל לאורך זמן במידה מתונה יחסית לשכרם של עובדים אחרים, או בכך ששכרם יגדל פחות כאשר הם עוברים בין מעסיקים. האפשרות האחרונה חשובה במיוחד שכן כ-65% מהעובדים ברמות השכר הרלוונטיות להסדר (בין 2,000 ל-9,000 ש"ח לחודש) החליפו מעסיק בתקופה של 5 שנים (הן לפני שההסדר נכנס לתוקף והן לאחר מכן).⁵

2. הניתוח האקונומטרי

בסקירה זו אנו בוחנים האם, ובאיזו מידה, התממש הסיכון לפגיעה בשכר בקבוצה העיקרית שפנסיית החובה נוגעת לה – קבוצת העובדים שלא הפרישו משכרם לפנסיה לפני שההסדר נכנס לתוקף. לשם כך אנו משווים את השינוי בשכרם של העובדים שהפרישו לפנסיה לפני ההסדר לשינוי בשכרם של העובדים שלא הפרישו. בפירוט, מכיוון שלהסדר יש רק משמעות מוגבלת לגבי מרבית העובדים שחסכו לפנסיה לפני 2008, אנו בוחנים אם שכרם השתנה באופן אחר מזה של העובדים שלא חסכו.⁶ אולם מכיוון

⁵ הממצא מתייחס לטווח ההכנסות הנזכר ולעובדים שגילם נע בין 22 ל-60 (55 לנשים). מבין אלו שלא הפרישו לפנסיה ב-2001 והמשיכו לעבוד ב-2006, כ-75% החליפו מעסיק עד 2006; ומבין אלו שלא הפרישו ב-2007, כ-72% החליפו מעסיק עד 2012. בקרב העובדים שהפרישו לפנסיה השיעורים עומדים על 60%-66%, בהתאמה. זיהוי ההחלפה חשוף לטעות במקרים שבהם מעסיקים שינו את מספרי התיקים שלהם ברשות המסים, אך בחינה מדגמית העלתה שמדובר בהטיה בהיקף קטן.

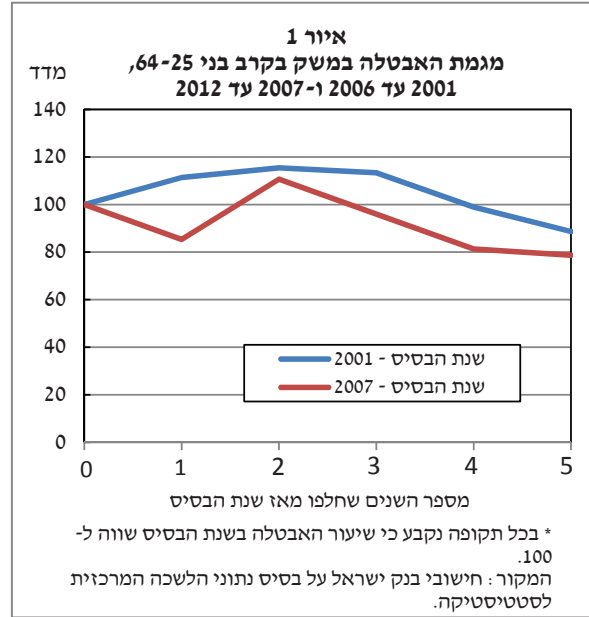
⁶ המשכורת המדווחת (ברוטו) אינה כוללת את הפרשות המעסיק לפנסיה (אלו מדווחות בנפרד), כלומר ההבדלים בין הקבוצות אינם משקפים השפעה טכנית שנובעת מכך שהפרשות המעסיק נרשמות כשכר.

דיפרנציאלי. אמנם בטווח ההכנסות הרלוונטי שיעורי ההפחתה בין 2001 ל-2006 היו דומים בהיקפם לשיעורים בין 2007 ל-2012, אך כדי להימנע מהטיות פוטנציאליות של הפער שנת, אנו מפקחים במשוואות על שכר העובדים באמצעות שלושה משתנים: השכר החודשי של העובד, השכר בריבוע (כדי להתחשב באפשרות שהשפעת השכר אינה לינארית), ומשתנה דמה לעובדים שהשתכרו מעל סף המס⁹. אם השינוי שחל בשתי התקופות בשיעורי המס השפיע אחרת על שכר העובדים שנמצאים מעל לסף המס ועל שכר העובדים שנמצאים מתחתיו, משתנים אלה אמורים לשקף את ההבדל. נוסף לכך ערכנו לתוצאות מבחני רגישות, ללא העובדים ששכרם גבוה מסף המס, והן לא השתנו מהותית.

גורם נוסף עשוי להשפיע על תוואי השכר של העובדים – התפתחות שכר המינימום. השינויים בו עשויים להשפיע יותר על העובדים המצויים בטווח הנמוך של השכר, ומכיוון שהעובדים שלא הפרישו לפנסיה לפני ההסדר מרוכזים בטווח הכנסות זה, השינויים בשכר המינימום עשויים להשפיע על שכרם יותר מאשר על שכר העובדים שהפרישו. שכר המינימום הריאלי ירד, יחסית לשכר הממוצע, בתקופה הנבחנת (2007–2012) אך לא בתקופת הבסיס (2001–2006), ולכן אנו כוללים – נוסף למשתני השכר האחרים – משתנה דמה לעובדים ששכרם בשנת הבסיס היה נמוך משכר המינימום או דומה לו (כ-4,000 ש"ח לחודש במחירי 2007). אם שכר העובדים הרלוונטיים אכן ירד יחסית כתוצאה מהירידה בשכר המינימום, משתנה זה אמור לנכות את ההשפעה. נוסף לכך ערכנו לתוצאות מבחן רגישות, ללא העובדים ששכרם החודשי נמוך מ-4,000 ש"ח, והן לא השתנו.

גם הגיל הוא משתנה שעשוי להיות מתואם הן עם הפרשה לפנסיה לפני ההסדר והן עם תוואי השכר. שיעור החוסכים לפנסיה בקרב העובדים הצעירים נמוך משיעורו בקרב המבוגרים יותר, ושיעור העלייה בשכרם גבוה יותר ועשוי היה להשתנות בין התקופות. כדי להתחשב בכך שהשכר משתנה באופן דיפרנציאלי בגילים שונים, אנו כוללים

⁹ סף המס אינו אחיד בכל קבוצות העובדים. לגברים ולנשים למשל יש סף שונה, ובקרב הנשים הסף משתנה בהתאם למספר הילדים. אנו כוללים במשוואות בקרה על מספר הילדים ועל מין העובד, ונוסף לכך אומדים בנפרד את ההשפעה על גברים ועל נשים (בלוח 4 להלן).



במדגם לאורך כל התקופה המשתרעת בין 2000 ל-2012. הנתונים גם מאפשרים לזהות אם העובד הועסק במגזר הציבורי או הפרטי, לזהות אם הוא מתגורר ביישוב ערבי, ולאמוד את מספר העובדים אצל מעסיקו של העובד.

מכיוון שעצם העובדה שהעובד ומעסיקו לא הפרישו לפנסיה עשויה ללמד על איכות העובד, על מידת מחויבותו לשוק העבודה ועל הערך שהמעסיק מייחס לתכונותיו הבלתי נצפות, אמדנו את אותן משוואות גם בין 2001 ל-2006 (לעובדים שהפרישו ולא הפרישו לפנסיה בשנת 2001). אנו מייחסים את השפעתו של ההסדר רק להפרש בין מקדמי המשוואות שנאמדו לשנים 2007–2012 לבין מקדמי המשוואות שנאמדו לשנים 2001–2006, ואנו כוללים במשוואות גם משתנה בקרה: הוא מקבל את הערך 1 אם העובד החליף מעסיק בין שתי השנים ואת הערך 0 אם לא החליף⁸.

בשנים 2001–2012, כלל התקופה הנבחנת כאן, חלו שינויים בשיעורי המס על השכר. אלה הפחיתו את נטל המס על העובדים ששכרם מצוי מעל סף המס, וזאת באופן

⁸ מאחר שבקרב הפרטים בקבוצה הנידונה יש, כאמור לעיל, שיעור גבוה של החלפת מעסיקים, ניתן להסיק כי החלטותיו של המעסיק הספציפי שאצלו הם עבדו בתחילת התקופה פחות רלוונטיות למצבם בסופה.

לוח 2: השוואה בין תכונות נבחרות של העובדים שהפרישו ולא הפרישו לפנסיה, 2001 ו-2007¹

הפרישו ב-2001	הפרישו ב-2007	לא הפרישו ב-2001	לא הפרישו ב-2007	
(שיעור העובדים במגזר הפרטי השייכים לקבוצה)				
0.52	0.51	0.4	0.43	נשים
36.34	36.99	33.28	34.24	גיל (שנים)
0.29	0.28	0.24	0.21	עולה משנת 1989 ואילך האם בן הזוג עובד (%)
0.72	0.76	0.62	0.65	מהנשואים)
64.24	68.19	45.32	46.09	משכורת (אלפי ש"ח לשנה)
11.13	11.39	9.93	10.34	חודשי עבודה בשנה
0.26	0.29	0.4	0.42	רווק/ה או אלמן/ה
0.29	0.3	0.3	0.31	מספר הילדים בגילים 0—3
0.89	0.86	0.78	0.9	מספר הילדים בגילים 4—18
0.14	0.14	0.38	0.36	מעסיק עם 1—30 עובדים
0.23	0.22	0.31	0.3	מעסיק עם 30—100 עובדים
0.4	0.41	0.23	0.25	מעסיק עם 100—1,000 עובדים
0.23	0.23	0.08	0.09	מעסיק עם יותר מ-1,000 עובדים

¹ עובדים במגזר הפרטי שהשתכרו בין 2,000 ל-9,000 ש"ח לחודש, היו בני 22 עד 60 (נשים עד 55) בשנת הבסיס, ועבדו גם כעבור 5 שנים בשכר חודשי של 2,000 ש"ח לפחות (כחצי משכר המינימום למשרה מלאה). כל הנתונים הם במחירי 2007.

בין האוכלוסיות קיימים הבדלים¹⁰. כפי שמראה לוח 2, בקרב העובדים שלא חסכו יש שיעור גבוה יותר של גברים, צעירים, רווקים, בעלי שכר נמוך ומעסיקים קטנים, אם כי יש טווח חפיפה רחב בין הקבוצות. הבדלים אלו בתכונות מחייבים בקרה כדי לנטרל ההשפעות על השכר שעשויות לנבוע מהם ולא מפנסיית החובה.

3. התוצאות

תוצאות הרגרסיות מלמדות כי בין העובדים שהפרישו ולא הפרישו לפנסיה ב-2007 יש הבדל מובהק בשיעור השינוי של השכר (לוח 3)¹¹, וכי הבדל זה גדול באופן מובהק סטטיסטית

¹⁰ העובדים במגזר הפרטי שלא הפרישו לפנסיה – ללא בקרה על מאפייניהם – הגדילו את שכרם בשיעור ממוצע של 36% בין 2001 ל-2006 ובשיעור ממוצע של 40% בין 2007 ל-2012. העובדים שהפרישו לפנסיה הגדילו את שכרם בתקופות אלה ב-21% וב-23%, בהתאמה.

¹¹ כאשר כוללים במשוואות את שיעורי ההפרשה לפנסיה של העובדים שחסכו בשנת 2007 (כולל ההפרשה של מעסיקיהם), למשתנה אין השפעה מובהקת סטטיסטית על השינוי בשכר, והכללתו אינה משנה משמעותית את המקדמים הנבחנים כאן.

משתני בקרה על הגיל, ועורכים בקרה נפרדת על השפעת הגיל באוכלוסייה הערבית. נוסף לכך אנו כוללים, כבדיקת רגישות, משתני דמה לצעירים בטווחי גיל משתנים.

בתקופה הנבחנת כרבע מהעובדים במשק הועסקו במגזר הציבורי, וייתכן שתמריצי המעסיק במגזר זה שונים מהתמריצים במגזר הפרטי. בפרט ייתכן הבדל בדגש על מקסום רווחים ובנטייה לקזז מהשכר את הגידול בעלויות הפנסיה. כמו כן, המגזר הציבורי הנהיג הסדרים פנסיוניים מקיפים עוד לפני החלת החובה לחסוך לפנסיה, ואלה קבעו כי כל עובד שהתמיד תקופה מסוימת במקום העבודה יצורף להסדר פנסיוני. לכן רק כ-5% מהעובדים שלא חסכו לפני 2008 הועסקו במגזר הציבורי, רובם המכריע בשלב הראשוני של העסקתם. משום כך הניתוח המוצג להלן עוסק בעובדים במגזר הפרטי בלבד.

כאשר בוחנים את מאפייני העובדים שהפרישו ולא הפרישו לפנסיה בשנת 2001, ומשווים אותם למקביליהם בשנת 2007, מוצאים כי בתוך כל אחת מהאוכלוסיות לא חל שינוי ניכר במאפייני העובדים ומקומות עבודתם אך

של 12%¹², והוא דומה לשיעור ההפרשה של המעסיק בשנת 2012 – 4.16% (לוח 1).

כדי לבחון את עמידות התוצאות אמדנו ניסוחים שונים של המשוואות. לוח 4 משווה את תוצאותיהם: הוא מציג את המקדמים המשקפים כיצד אי-הפרשה לפנסיה בשנת הבסיס משפיעה על השינוי בשכר. בכל המקרים הפער בין

– ומשמעותי כלכלית – מזה שנאמד בין 2001 ל-2006. העלייה שחלה בין 2007 ל-2012 בשכרם של העובדים שלא הפרישו לפנסיה ב-2007 נפלה ב-7.5% מהעלייה בשכרם של אלו שהם ומעסיקהם הפרישו לפנסיה כבר ב-2007, וזהו פער של כ-4.5% בהשוואה להפרש המקביל בין 2001 ל-2006. ההפרש בין המקדמים מובהק סטטיסטית ברמה

לוח 3: הגורמים שהשפיעו על השינוי בשכר: 2001 עד 2006 ו-2007 עד 2012¹
המשתנה התלוי: השינוי בשכר החודשי (באחוזים)

	מקדם הרגרסיה בין 2001 ל-2006	t	מקדם הרגרסיה בין 2007 ל-2012	t		
מאפייני הפרט						
**	-4.27	-2.958	**	-13.73	-7.612	לא חסך לפנסיה בשנת הבסיס
**	-18.28	-19.569	**	-26.24	-20.79	מין
**	-4.87	-2.939	**	-4.51	-2.081	מספר הילדים בגילים 0—3
**	-5.6	-2.971	**	-7.97	-3.14	מספר הילדים בגילים 4—8
**	-7.75	-5.662	**	-13.22	-7.466	עלה לישראל אחרי 1988
מאפייני ההכנסה והתעסוקה						
**	-51.87	-4.976	**	-71.8	-5.341	ההכנסה השנתית (באלפי ש"ח)
**	46.04	0.03	**	62.44	0.031	ההכנסה השנתית בריבוע (באלפי ש"ח)
**	-8.34	-9.554	**	-9.53	-8.524	ההכנסה השנתית נמוכה מ-48 אלף ש"ח
**	3.801	3.051	**	10.32	6.238	העובד שילם מס הכנסה בשנת הבסיס
**	5.05	1.683	**	6.79	1.658	מספר מקומות העבודה לאורך השנה
**	42.31	9.223	**	57.4	10.021	מספר חודשי העבודה בשנה
**	4.9	0.006	**	6.68	0.007	גודל המעסיק
**	20.59	149.854	**	24.29	133.061	קבוע
	67,756			88,612		מספר התצפיות
	0.13			0.18		R squared

¹ האוכלוסייה שעבורה נאמדו המשוואות מוגדרת בהערת השוליים ללוח 2. נוסף למשתנים המופיעים בלוח כללו הרגרסיות גם את המשתנים הבאים: מתגורר ביישוב ערבי, גיל, גיל בריבוע, האם בן הזוג עבד ב-2007, האם בן הזוג הפריש לפנסיה ב-2007, השכר החודשי של בן הזוג ב-2007, גיל*ערבי, גיל בריבוע*ערבי, גיל בן הזוג ב-2007, גבר*נשוי, אישה*נשואה, גבר*גרוש, אישה*גרובה, מספר הילדים בגילים 9—18, מספר הילדים בגילים 19—25, האם למעסיק יש עד 15 עובדים, 15—30 עובדים, 30—50 עובדים, האם העובד החליף מעסיק בין 2007 ל-2012. במשוואה לשנים 2001 עד 2006 הוחלפו הנתונים לשנת 2007 בנתונים לשנת 2001. ** מציין כי המקדם שונה מאפס ברמת מובהקות של 1%.

¹² הסטטיסטי t להפרש בין המקדמים הוא -5.25.

לוח 4: כיצד אי-הפרשה לפנסיה משפיעה על השינוי בשכר - ספציפיקציות חלופיות¹

ההפרש	המקדם		הספציפיקציה
	המקדם ל-2001—2006	המקדם ל-2007—2012	
-4.65	-2.96	-7.61	ההרצה הבסיסית
-5.10	-2.51	-7.61	השוואה לשנים 2005—2000
-4.49	-3.12	-7.61	השוואה לשנים 2007—2002
-4.90	-2.51	-7.41	ללא התושבים ביישובים ערביים
-4.27	-1.11	-5.38	גברים
-4.47	-5.43	-9.9	נשים
-3.52	-0.79	-4.31	השכר החודשי נע בין 4,000 ל-9,000 ש"ח
-3.90	-3.58	-7.48	השכר החודשי נע בין 2,000 ל-7,000 ש"ח
-3.41	-2.14	-5.55	השכר החודשי נע בין 3,500 ל-6,000 ש"ח
-3.60	-2.68	-6.28	השכר החודשי נע בין 3,000 ל-6,000 ש"ח
-4.45	-3.07	-7.52	ללא בקרה על החלפת מעסיק במשך התקופה
-4.75	-2.42	-7.17	ללא צעירים מתחת לגיל 23 בשנת הבסיס
-5.05	-2.44	-7.49	בתוספת: ללא גברים מעל גיל 57 וללא נשים מעל גיל 52
-4.63	-2.99	-7.62	עם משתנה דמה לבני 21—26 בשנת הבסיס
-1.72	-3.03	-4.75	השוואה בין 2003—2001 ל-2007—2009 ²

¹ המשוואות שנאמדו היו זהות לאלו שמופיעות בלוח 3; ההבדלים נעוצים באוכלוסייה שלגביה נאמדת המשוואה.

² השוואה לתקופה של שנתיים בלבד. הסטטיסטי t להפרש בין המקדמים הוא 3.09 (מובהק ב-1%).

הנמוך של ההתפלגות, או עובדים ששכרם נמצא בטווח הגבוה, הפער מצטמצם מעט. התוצאות גם אינן רגישות להשמטת העובדים הצעירים ו/ או המבוגרים ביותר ולהוספת משתנה דמה לעובדים הצעירים, עובדים ששכרם עולה מהר יותר מזה של המבוגרים¹⁴. עוד ניתן לראות כי כאשר בוחנים את השנתיים הראשונות בכל תקופה – 2001 עד 2003 ו-2007 עד 2009, כלומר השנים שבהן האבטלה

המקדמים שנאמדו בין 2007 ל-2012 גדול באופן מובהק סטטיסטית מזה שנאמד בתקופה שקדמה לפנסיית החובה, וסדר הגודל של הפער דומה לזה שמוצג בלוח 3. כך, למשל, כאשר משווים את התוצאות בשנים 2007—2012 לאלו שנאמדו לשנים 2005—2000 או 2002—2007, התוצאות אינן מושפעות איכותית¹³. כאשר משמיטים מהמדגם את העובדים הערביים (משום ששכרם נפגע בראשית העשור הקודם על רקע המצב הפוליטי-ביטחוני), האומדן להשפעה של ההפרשה לפנסיה גדל מעט. כאשר אומדים את המשוואה בנפרד לגברים ולנשים, מוצאים שאין הבדל משמעותי בגודל ההשפעה הנאמד. כאשר משמיטים מההשוואה עובדים ששכרם בשנת הבסיס נמצא בטווח

¹⁴ משתנה הדמה מלמד כי שכרם של הצעירים – לפני ההסדר ואחריו – עולה מהר יותר משכר המבוגרים. עם זאת השפעתו על המשתנה העיקרי זניחה מכיוון שהמשוואות כללו מלכתחילה משתני בקרה על הגיל ועל הגיל בריבוע, וכן משתנים לאינטראקציה בין הגיל והגיל בריבוע למגורים ביישובים ערביים. התוצאות אינן משתנות כאשר אנו כוללים משתני דמה לבני 30 ומטה או לבני 35 ומטה.

¹³ כאמור לעיל, השנים 2001—2006 נבחרו מפני שהן דומות לשנים 2007—2012 מבחינת התואי של מחזור העסקים. נוסף לנימוק זה יש עוד נימוקים לטעון שהשנים 2000 ו-2007 מתאימות פחות להשוואה: נתוני שנת 2000 בנוגע להפרשה לפנסיה אינם תואמים לחלוטין את נתוני השנים האחרות, ונתוני 2007 כבר עשויים להיות מושפעים מהסדר פנסיית החובה, היות שההחלטה על הפעלתו נידונה והתקבלה במהלכה.

אכן מהווה למעסיקים תוספת עלות משמעותית בהשוואה למצב ששרר לפני החלת החובה לחסוך לפנסיה. זאת מכיוון שכאשר המעסיק מפקיד עבור העובד את ההפרשה לפיצויים בחיסכון פנסיוני, הוא רוכש לעצמו "ביטוח" כנגד עליית שכרו של העובד: בשעה שפיצויי הפיטורין משולמים לפי שכרו האחרון של העובד, ההפרשות הפנסיוניות נצברות באופן הדרגתי על בסיס שכרו השוטף של העובד. מאחר שהגידול הממוצע בשכרם של העובדים הרלוונטיים נע כאמור בין 4%-ל-8% לשנה, ההפרשה מראש מפחיתה את ההתחייבויות העתידיות של המעסיק בשיעור דומה לריביות ששררו במשך. לבסוף, הרשויות לא הבהירו עד כה מי זכאי לכספי הפיצויים במקרה שהעובד מתפטר, ובמקרים רבים הדבר מאפשר למעסיקים למשוך את כספי הפיצויים¹⁶. משום כך יש להשוות את הירידה בשכר העובדים שהושפעו מפנסיית החובה רק לרכיב בהפרשות המעסיק לפנסיה שאינו תחליף להפרשה לפיצויים.

4. סיכום

הממצאים לעיל מלמדים כי פנסיית החובה התבטאה בכך שקצב הגידול בשכר העובדים שהיוו את קבוצת היעד של ההסדר – העובדים שלא הפרישו לפנסיה לפניו – האט בשיעור של כ-4% עד 4.5%; שיעור ההאטה דומה לתוספת ההפרשה של המעסיקים – 4.16% בשנת 2012. כלומר הנטל של תוספת ההפרשה לפנסיה – הן הפרשות העובד והן הפרשות המעסיק – התבטא בירידה בקצב הגידול של הכנסתם הפנויה של העובדים. חשוב להעיר כי אף על פי שהניתוח המופיע כאן נערך על מדגם גדול ועל טווח רחב של נתונים זמניים, הוא מתבסס על הנחות מסוימות לגבי יעילותם של משתני הבקרה ולגבי תקופות ההשוואה. משום כך רצוי לפרש את התוצאות מזווית איכותנית ובמסגרת הטווח של מבחני הרגישות המופיעים בניתוח. עוד כדאי להעיר כי כאשר משווים את שיעור העברת

עלתה (איור 1) – הפער בשיעור הממוצע של הגידול השנתי בשכר דומה לזה שנמצא באמידות למלוא התקופה¹⁵.

בדקנו גם אם לחלק מהפערים אחראי ההבדל בהרכב הענפי של מקומות העבודה – או ההבדל במשלחי היד – של המועסקים שהפרישו או לא הפרישו לפנסיה ב-2007. מכיוון שאין בידינו נתונים על הענף הכלכלי שבו הועסק העובד, השתמשנו לצורך זה בנתוני הסקרים החברתיים של הלמ"ס לשנים 2003, 2007 ו-2012, היות שהם כללו נתונים על עובדים שהפרישו לפנסיה. התייחסנו להתפלגות הענפית של עובדים אלה, ולפיה בחנו אם יש הבדל בין הממוצע המשוקלל של שיעור עליית השכר בענפים שבהם הועסקו העובדים שהפרישו לפנסיה לבין הממוצע בענפים שבהם הועסקו העובדים שלא הפרישו (חישבנו את הממוצע המשוקלל לפי משקלם של הענפים בתעסוקתם של העובדים הרלוונטיים). נמצא כי השכר עלה מעט יותר (לא מובהק סטטיסטית) בענפים שבהם הועסקו העובדים שלא הפרישו לפנסיה. גם חלוקה על פי משלחי היד לא הניבה הבדל מובהק בין הקבוצות.

כאשר משווים את הממצאים לגבי השפעת ההסדר על השכר לתוספת העלות הישירה למעסיק, עולה השאלה עד כמה יש להתחשב גם בהשפעתה של ההפרשה בגין פיצויי הפיטורין שההסדר קבע כי יש להעבירה לחיסכון פנסיוני. להערכתנו אין לפיצויי הפיטורין השלכה משמעותית על הניתוח הנוכחי, וזאת מהנימוקים הבאים. ראשית, חוק פיצויי פיטורין היה בתוקף שנים רבות לפני פנסיית החובה, ושתי קבוצות העובדים – אלה שמעסיקיהם הפרישו לפנסיה ואלה שמעסיקיהם לא הפרישו – היו זכאיות לפיצויים. כלומר גם אם הפקדת פיצויי הפיטורין בחיסכון פנסיוני משפיעה על השכר, היא אינה משפיעה באופן דירנציאלי על העובדים שהפרישו ולא הפרישו לפנסיה לפני ההסדר. לכן פיצויי הפיטורין אינם אמורים להשפיע על ההשוואה האקונומטרית בין קבוצות העובדים. שנית, אין זה ברור עד כמה הדרישה להפקיד את הזקיפה לפיצויי פיטורין

¹⁶ קיימת אי-בהירות מתמשכת לגבי הזכויות החוקיות על פיצויי הפיטורין במקרה השכיח שבו עובד מתפטר ומושך את כספי החיסכון הפנסיוני. מאחר שהגופים האחראים על ההסדרה – משרד הכלכלה והממונה על שוק ההון במשרד האוצר – אינם מבהירים את המצב החוקי, מעסיקים רבים מחזירים לעצמם את כספי ההפרשה. זאת ועוד, גם כאשר עובדים מתפטרים ואינם מושכים את החיסכון, המעסיקים מנצלים תכופות את חוסר הידע של העובד לגבי זכויותיו ומושכים את כספי הפיצויים.

¹⁵ אין זה נכון לערוך השוואה לשנים מאוחרות יותר בתקופה שבין 2001 ל-2006, מכיוון שמ-2003 החל המשק להתאושש במהירות ולכן מצבו של מחזור העסקים בשנים אלה היה שונה ממצבו בשנים 2007–2009. בדומה לכך אין זה נכון להשוות את השנים שאחרי 2003 לשנים שאחרי 2009, כי משנת 2009 ואילך רוב העובדים שלא הפרישו לפנסיה לפני ההסדר כבר התחילו להפריש, ולכן הקבוצה של אלו שעדיין לא התחילו להפריש אינה מייצגת את האוכלוסייה שהושפעה מההסדר.

ברנדר ע' וע' פוליצר (2014), ההשפעה של שינויים בשיעורי המס על גביית המסים בישראל, בנק ישראל, מאמר לדיון 2014.08.

Card D. and M. Ransom (2011), "Pension Plan Characteristics and Framing Effects in Employee Savings Behavior", *The Review of Economics and Statistics* 93(1), pp. 228–243.

Fuchs V.R., A.B. Krueger and J.M. Poterba (1998), "Economists' Views about Parameters, Values and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics", *Journal of Economic Literature* 36(3), pp. 1387–1423.

Martin, J., Whitehouse, E., 2008. Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries. Working Papers, 66. OECD Social, Employment and Migration.

Gonzales-Paramo, M. and Melguizo (2009), "Who Bears Social-Security Taxes? A Meta-Analysis Approach", Instituto de Estudios Fiscales, 20/09.

Scholz, J., Ananth Seshadri, K., Khitatrakun, S., 2006. Are Americans Saving 'Optimally' for Retirement? *Journal of Political Economy*. 114, 602-643.

הנטל מהמעסיקים לעובדים לממצאים העולים ממחקרים על השפעתם של מסים ותשלומי חובה על השכר לעובד, מתברר שהוא גבוה במידת מה מהטווח שנמצא בספרות – בין 50% ל-78%. פירוש הדבר שהעובדים שלא הפרישו לפנסיה ב-2007, אך המשיכו לעבוד עד 2014, ספגו בעקבות ההסדר הפחתה של כ-11% בהכנסתם הפנויה, ונראה כי הדבר תקף גם לגבי עובדים בעלי תכונות דומות שהצטרפו לשוק העבודה אחרי 2007.

נראה אפוא שכדי להטמיע בשוק העבודה תכניות רחבות היקף לטווח הארוך, יש להגדיר היטב את יעדי התכניות ולגבש בזהירות הערכה מפוכחת לגבי כלל השלכותיהן, לרבות תגובת השוק אליהן. קביעות פורמליות לגבי חלוקת הנטל בין גורמים שונים עשויות להשפיע על התוצאות בטווח הקצר, אך יש להקדיש תשומת לב רבה לכיווני ההתפתחות הפוטנציאליים גם בטווחים ארוכים יותר – כאשר הכוחות הכלכליים באים לידי ביטוי – ולעצב את התכניות בהתאם להם. ללא תהליכים כאלה התכניות עשויות להניב תוצאות שיוזמיהן לא צפו ולא חתרו אליהן. כפי שממחישה פנסיית החובה, הטמעתה אכן הגדילה במידה ניכרת את שיעור העובדים החוסכים לפנסיה, אך בניגוד לכוונה המשתמעת ממבנהו הפורמלי של ההסדר, הנטל שלו נפל בסופו של דבר על כתפי העובדים¹⁸ ולא התחלק בינם למעסיקים.

ביבליוגרפיה:

בנק ישראל (2011), *דין וחשבון לשנת 2010*.

ברנדר ע' (2010), "השפעת הסדרי החיסכון לגיל פרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", *סקר בנק ישראל* 84, עמ' 87-123.

ברנדר ע' (2011), "השלכות פנסיית החובה על התמורה לעבודה", *רבעון לכלכלה* 58 (1/2), עמ' 90-119.

¹⁷ ראו למשל Fuchs, Krueger and Poterba (1998); Melguizo and Paramo-Gonzales (2009). ברנדר ופוליצר (2014) מצאו שהעלאה של מס ההכנסה בישראל מובילה לכך שהשכר ברוטו עולה בכשליש משיעור העלאה והשכר נטו יורד בכשני שלישים. אולם בחינה זו עסקה בכלל העובדים במשק, ואילו המחקר הנוכחי עוסק רק באלו ששכרם נמצא בטווח הנמוך של ההכנסות.

¹⁸ הפערים בין יעדיו של הסדר פנסיית החובה לבין תוצאותיו בתחומים אחרים נידונים גם בתוך בנק ישראל (2011), *דין וחשבון לשנת 2010*, תיבה ו-2.