



גובה קצבאות הזקנה וגיל הפרישה בישראל ובמדינות OECD

אלכסנדר זבלוצקי יניב ריינגוורץ

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תקציר): חני מנור
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

המחקר הוזמן על ידי המוסד לביטוח לאומי ומומן בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | אייר תשפ"א | מאי 2021

תקציר

רקע

ברוב מדינות העולם ישנה מערכת פנסיונית ממלכתית אשר משלימה ומסדירה את החיסכון הפנסיוני של התושבים כדי להבטיח את רווחתם בגיל זקנה. מחקר זה דן בגובה קצבאות הזקנה ובמידת הכיסוי שלהן, באופי הקצבאות (פרטי או ציבורי, הפרשה מוגדרת או קצבה מוגדרת), בגיל קבלת הקצבה ובאפשרות להקדים או לדחות אותו ובאופן המימון של הקצבאות, תוך השוואה בין ישראל למדינות OECD. נוסף על כך המחקר מספק סקירה של הספרות המקצועית בנוגע לצורך בהתערבות המדינה בקבלת ההחלטות של הפרט בנוגע לחיסכון הפנסיוני שלו – עד כמה נדרשת התערבות כזו ובמה היא תלויה. בהתבסס על מצבה של ישראל יחסית לעולם וכן בהתבסס על הממצאים התאורטיים והאמפיריים של הספרות המקצועית, אנו מציעים המלצות למדיניות שעשויות לשפר את מערכת הפנסיה בישראל. המחקר נערך בשנת 2020 לבקשת המוסד לביטוח לאומי.

מטרה

מטרת המחקר היא לאפיין את אופי מערכת הקצבאות לגיל זקנה בישראל, לדון ביתרונותיה ובחסרונותיה ולהציע כלי מדיניות שעשויים לשפר את המענה הניתן לפרטים בגיל זקנה, תוך התייחסות למגבלת התקציב שעומדת בפני מערכת הקצבאות.

שיטה

סקירת הספרות המקצועית בתחום וכן השוואה בין ישראל ובין מדינות OECD על בסיס הדוח השנתי האחרון (2019) של OECD בנושא הפנסיה.

ממצאים עיקריים

- הספרות המקצועית הבין-לאומית מראה כי לאחוזים נכבדים מקרב הפרטים יש קושי לחסוך לפנסיה באופן מיטבי.
- הספרות המקצועית מראה שונות רבה בקבלת החלטות בנושאי פנסיה, ורוב האומדנים האמפיריים מראים כי רוב האוכלוסייה מצליח לחסוך באופן מיטבי לפנסיה, אך ישנו מיעוט גדול שלא מצליח בכך.
- שיעור מקבלי הקצבה הבסיסית בישראל בקרב בני 65 ומעלה הוא נמוך מעט יחסית לממוצע מדינות OECD.
- ערך הקצבה הבסיסית ביחס לשכר הממוצע בישראל גבוה מעט מן הממוצע במדינות OECD שבהן יש קצבה בסיסית.
- שיעור מקבלי תוספת השלמת הכנסה בישראל בקרב בני 65 ומעלה דומה לשיעור הממוצע במדינות OECD.
- ערך הקצבה הבסיסית ותוספת השלמת הכנסה ביחס לשכר הממוצע בישראל גבוה משמעותית מן הממוצע במדינות OECD.
- צבירת הכספים ברובד השני (תשלומי פנסיית חובה) בישראל נמוכה משמעותית מן הממוצע במדינות OECD.

- גיל הפרישה של גברים בישראל, שבו הם זכאים לקבל תשלומים פנסיוניים, גבוה משמעותית מן הממוצע במדינות OECD.
- גיל הפרישה של נשים בישראל, שבו הן זכאיות לקבל תשלומים פנסיוניים, נמוך משמעותית מן הממוצע במדינות OECD.
- היחס בין ההכנסה הפנסיונית לשכר האחרון בישראל דומה לממוצע במדינות OECD עבור גברים ונמוך מן הממוצע עבור נשים, מכיוון שגיל הפרישה של נשים נמוך משמעותית מן הממוצע במדינות OECD.
- בחלק גדול ממדינות OECD ניתן להקדים את קבלת הקצבאות של הרובד הראשון (תשלומי קצבה לתושבים בגיל זקנה הממומנים על ידי תשלומי חובה למערכת ביטוח סוציאלי) בתמורה לקבלת קצבה מופחתת, או לדחות את קבלתן בתמורה לתוספת לקצבה. בישראל לא ניתן להקדים את קבלת הקצבה, אך ניתן לדחותה. שיעור תוספת הדחייה בישראל נמוך מן הממוצע במדינות OECD המאפשרות דחיית קצבה.

מסקנות והמלצות למדיניות

- מערכת הקצבאות בישראל דומה בנדיבותה למדינות OECD, ודמיון זה מגבה את העמדה שמערכת קצבאות הזקנה בישראל היא ברמה סבירה.
- שיעור הכיסוי של תוספת השלמת הכנסה בישראל דומה לשיעור הכיסוי במדינות OECD. ברם, בהינתן ששיעור העוני של זקנים בישראל גבוה משמעותית מן הממוצע במדינות OECD, יש לשקול להקל את תנאי הקבלה של תוספת השלמת הכנסה.
- שיעור צבירת הכספים בתוכניות פנסיה חובה בישראל נמוך משיעור זה במדינות OECD. לכן יש לשקול את הגדלת שיעור ההפרשה מן השכר לתוכניות הללו.
- גיל הפרישה של נשים בישראל נמוך משמעותית מן הממוצע במדינות OECD. גם שיעור תחלופה, המודד את היחס בין הכנסתו הפנסיונית של הפרט בתקופת הגמלאות ובין שכרו בתקופת העבודה, נמוך עבור נשים בישראל לעומת הממוצע ברוב מדינות OECD. לפיכך יש לשקול להעלות את גיל הפרישה לנשים.
- יש לשקול את האפשרות להגמיש את גיל קבלת הקצבה, כלומר לאפשר לפרטים לקבל קצבה מופחתת בגיל מוקדם יותר או קצבה מוגדלת בגיל מאוחר יותר מגיל הפרישה הרשמי.

דברי תודה

אנו רוצים להודות לברוך רוזן על הסיוע, התמיכה והאוזן הקשבת, וכן לשירלי רזניצקי ויצחק שנור.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
3	2. מטרה
3	3. שיטת המחקר
4	4. סקירת הספרות המקצועית – מדוע ממשלות מתערבות בחיסכון פנסיוני?
8	5. השוואה בין-לאומית
8	5.1 מבנה המערכת הפנסיונית
10	5.2 רובד ראשון: סוגי קצבאות
12	5.3 רובד ראשון: אחוז מקבלי הקצבה
14	5.4 רובד ראשון: גובה הקצבאות
18	5.5 רובד שני: סוגי קצבאות
21	5.6 גיל הפרישה ותוחלת חיים
25	5.7 פרישה מוקדמת ודחיית פרישה
31	5.8 הכנסות המבוטחים מפנסיה
34	5.9 מימון המערכת הפנסיונית
36	5.10 עוני בגיל זקנה
38	6. מסקנות והמלצות למדיניות
39	7. מקורות

רשימת לוחות

11	לוח 1: מדינות OECD לפי סוג קצבאות רובד ראשון בשנת 2018
18	לוח 2: סוגי קצבאות הרובד השני במדינות OECD בשנת 2018
26	לוח 3: תנאי פרישה מוקדמת לפורשים בעתיד במדינות OECD עם פרישה מוקדמת בשנת 2018 – רובד ראשון
28	לוח 4: תנאי דחיית פרישה לפורשים בעתיד במדינות OECD עם דחיית פרישה בשנת 2018 – רובד ראשון
30	לוח 5: השכר וגובה הקצבאות עבור המבוטח בדוגמה
30	לוח 6: גובה הקצבה השנתית במצב של אי דחיית קצבה ובמצב של דחיית קצבה עבור המבוטח בדוגמה
31	לוח 7: ערך נוכחי נקי של סך הכול תשלומי הקצבאות ורווח המבוטח במצב של אי דחיית קצבה ובמצב של דחיית קצבה בשלושה תרחישים שונים

רשימת תרשימים

- 10 תרשים 1: סוגי תוכניות פנסיוניות במדינות OECD
- 12 תרשים 2: מקבלי קצבה בסיסית בקרב בני 65 ומעלה במדינות OECD עם קצבה בסיסית בשנת 2016
- 13 תרשים 3: מקבלי קצבת יעד בקרב בני 65 ומעלה במדינות OECD עם קצבת יעד בשנת 2016
- 14 תרשים 4: מקבלי פנסיית מינימום בקרב בני 65 ומעלה במדינות ה-OECD עם פנסיית מינימום בשנת 2018
- 16 תרשים 5: גובה קצבאות הזקנה (קצבה בסיסית + קצבת יעד) ליחיד כאחוז מן השכר הממוצע במדינות ה-OECD בשנת 2018
- 17 תרשים 6: גובה קצבאות הזקנה ליחיד (קצבה בסיסית או פנסיית מינימום) כאחוז מן השכר הממוצע במדינות ה-OECD בשנת 2018
- 21 תרשים 7: שיעור צבירה בתוכניות הרובד השני לפורשים בעתיד במדינות OECD בשנת 2018
- 22 תרשים 8: גיל הפרישה הרגיל של הגברים שפרשו בשנת 2018 ושנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD
- 23 תרשים 9: גיל הפרישה הרגיל של הנשים שפרשו בשנת 2018 ושנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD
- 24 תרשים 10: הפער בין גיל הפרישה הרגיל של גברים ושל נשים שפרשו בשנת 2018 ושנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD
- 25 תרשים 11: תוחלת החיים של גברים ונשים במדינות OECD בשנת 2018
- 32 תרשים 12: שיעור תחלופה פנסיוני גולמי לגברים שנכנסו לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 במדינות OECD, מקבלי שכר ממוצע
- 33 תרשים 13: שיעור תחלופה פנסיוני גולמי לנשים שנכנסו לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 במדינות OECD, מקבלות שכר ממוצע
- 34 תרשים 14: שיעור תחלופה פנסיוני גולמי לגברים שנכנסו לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 במדינות OECD, מקבלי שכר נמוך וגבוה
- 36 תרשים 15: שיעור ההפרשה מן השכר הממוצע לפנסיות חובה ציבוריות ופרטיות (כולל רובד ראשון) במדינות OECD בשנת 2018
- 37 תרשים 16: שיעור העוני היחסי בקרב האוכלוסייה בגיל זקנה והאוכלוסייה הכללית במדינות OECD בשנת 2016

1. מבוא

ברוב מדינות העולם ישנה מערכת פנסיונית ממלכתית אשר משלימה ומסדירה את החיסכון הפנסיוני של התושבים כדי להבטיח את רווחתם בגיל זקנה. המערכות הפנסיוניות של מדינות OECD כוללות שלושה רבדים עיקריים (OECD, 2019):

- א. רובד ראשון: תשלומי קצבה לתושבים בגיל זקנה הממומנים על ידי תשלומי חובה למערכת ביטוח סוציאלי
 - ב. רובד שני: תשלומי פנסיה לעובדים שהפרישו את כספם לקראת פרישה למערכת הביטחון הסוציאלי או לקרנות פנסיה ציבוריות או פרטיות. הפרשות אלו הן בגדר חובה המוטלת על העובדים והמעסיקים
 - ג. רובד שלישי: חסכונות פרטיים לגיל זקנה שהם בגדר רשות. לעיתים המדינה נותנת תמריצים והטבות מס לחוסכים
- הרובד הראשון נועד להבטיח רמת חיים מינימלית קבועה לכל התושבים בגיל זקנה. הרובד השני מייצר מקור הכנסה חלופי לעובדים לאחר פרישה כאשר הם מפסיקים לעבוד ולקבל הכנסה מן השכר. הרובד השלישי משמש לתמרוץ של חיסכון פנסיוני וולונטרי כדי לעודד את הפניית החיסכון הפרטי לאפיקים פנסיוניים. סקירת הספרות תעסוק בתוכניות שבהן המדינה מחייבת את המבוטחים להפריש מכספם לפנסיה. לכן אנו נתמקד ברובד הראשון והשני בלבד, ולא נעסוק ברובד שלישי שהוא רובד רשות.
- נכון ל-2018 בכל מדינות OECD קיים רובד ראשון במערכת הפנסיה. רובד זה כולל שלושה סוגי תוכניות:

1. **קצבה בסיסית** – קצבה המשולמת לכל התושבים בגיל זקנה ללא מבחן הכנסה
 2. **קצבת יעד** – קצבה המשולמת לתושבים בגיל זקנה בעלי הכנסה נמוכה כדי להבטיח להם רמה מסוימת של הכנסה (יעד ההכנסה)
 3. **פנסיית מינימום** – הבטחת קצבה מינימלית לעובדים שהפרישו את כספם במסגרת תוכניות פנסיה תעסוקתית ברובד השני (לרוב מדובר בתוכניות מסוג **קצבה מוגדרת**, ראה להלן) המנוהלות על ידי מערכת הביטחון הסוציאלי
- רובד שני קיים בכל המדינות למעט אירלנד וניו זילנד (בריטניה נמצאת בתהליך ביטול רובד שני). רובד זה כולל את סוגי התוכניות האלה:

- א. **קצבה מוגדרת/ שיטת הנקודות** – תוכניות שבהן העובד מפריש את כספו לקראת פרישה למערכת הביטחון הסוציאלי או לקרן ציבורית או פרטית. בתמורה להפרשה העובד מקבל קצבה בגובה מוגדר לאחר פרישתו. גובה הקצבה נקבע בהתאם לגובה ההפרשה, למספר שנות ההפרשה וכדומה. תוכניות אלו פועלות לפי עיקרון **המימון השוטף** (pay as you go). כלומר, הכסף שהעובד מפריש אינו נחסך עבורו אלא משמש למימון הקצבאות המשולמות באותו זמן לגמלאים המקבלים קצבה מן המערכת/ הקרן. כאשר העובד מגיע לגיל הפרישה, קצבתו ממומנת גם היא מכספי העובדים המפרישים את כספם למערכת/קרן באותו זמן. בחלק מן התוכניות העובד צובר נקודות על כל הפרשה, כאשר גובה הקצבה נקבע לפי מספר הנקודות (**שיטת הנקודות**).
- ב. **הפרשה מוגדרת/ הפרשה מוגדרת רעיונית** – תוכניות שבהן העובד מפריש כספים לקרן פנסיה פרטית או ציבורית אשר מופקדים בחשבוננו האישי בקופה. תוכניות אלו פועלות לפי עקרון **המימון הצובר**: כספי ההפרשות מושקעים בשוק ההון, והקצבה שהעובד מקבל נגזרת מגובה החיסכון שהוא צבר בתוספת הרווח (או ההפסד) מהשקעת הכספים. רוב תוכניות

הפרשה מוגדרת הן תוכניות פרטיות, אך יש גם תוכניות ציבוריות מסוג זה. בחלק מן התוכניות כספי העובד אינם מושקעים בשוק ההון בפועל, אך הקצבה עדיין מחושבת כאילו הכספים הושקעו (**הפרשה מוגדרת רעיונית**).

בישראל, כמו ברוב מדינות OECD, המערכת הפנסיונית כוללת תוכניות בשני הרבדים. הרובד הראשון כולל תוכנית קצבה בסיסית – קצבת זקנה של המוסד לביטוח לאומי (על בסיס תושבות בישראל) ותוספת ותק (על בסיס הפרשות). לעולים שלא עונים על תנאי המגורים משולמת קצבת זקנה מיוחדת (ר' פרק 5.1). בד בבד, לבעלי הכנסות נמוכות משולמת "קצבת יעד" – תוספת השלמת הכנסה לקצבת זקנה.

ברובד השני בישראל יש היום מגוון רחב של תוכניות חיסכון פנסיוני פרטיות בשיטת הפרשה מוגדרת. עד שנת 1995 הרובד השני כלל רק פנסיה תעסוקתית בקרנות ההסתדרות שפעלו בשיטת קצבה מוגדרת והקיפו בעיקר את עובדי המדינה ועובדי הציבור. במהלך שנות ה-90 בוצעה שורה של רפורמות בתחום הפנסיה. כתוצאה מן הרפורמות הללו קרנות הפנסיה הישנות נסגרו למצטרפים חדשים, ובקרנות החדשות חל מעבר לשיטת הפרשה מוגדרת. ב-2007 נחתם הסכם קיבוצי כללי לפנסיה מקיפה בין ההסתדרות הכללית ובין ארגוני המעסיקים. החל מ-2008, מתוקף צו הרחבה של משרד התמ"ת, הורחב הסכם זה לכלל העובדים במשק, כלומר, הונהגה בישראל פנסיית חובה לכל העובדים (אחדות וספיבוק, 2010; ספיבוק וצמח, 2017, עמ' 13). המוסד לביטוח לאומי פנה למכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לערוך מחקר שיבחן את מערכת הקצבאות לאוכלוסייה בגיל זקנה בישראל. המחקר נערך בשנת 2020.

2. מטרה

מטרת המחקר היא לענות על השאלות: עד כמה נדיבה מערכת הקצבאות לאוכלוסייה בגיל זקנה בישראל יחסית לעולם? מהם סוגי הקצבאות הניתנים בישראל ובעולם, מה מידת הכיסוי שלהן ומהו גובהן? שאלות אלו עומדות בלב המדיניות להגנה וביטוח סוציאלי לאוכלוסייה בגיל זקנה.

3. שיטת המחקר

מסמך זה כולל סקירה של הספרות המקצועית שעוסקת במערכת הפנסיה הציבורית וכן השוואה בין-לאומית המציגה את מערכת הפנסיה בישראל לעומת מדינות OECD.

סקירת הספרות המקצועית מציגה מודלים כלכליים שעוסקים בתפקוד מערכת הפנסיה הציבורית במדינות שונות בעולם. הסקירה דנה בשתי שאלות עיקריות:

1. מהם כשלי שוק שגורמים לממשלות לקחת על עצמן את ניהול החיסכון הפנסיוני של הפרטים?

2. מהן קבוצות האוכלוסייה שנוטות לחיסכון פנסיוני שאינו מספיק, ועל כן זקוקות במיוחד להתערבות הממשלה בתחום זה?

ביצוע סקירת הספרות היה כרוך בתהליך למידה שכלל קריאה של הספרות המקצועית בתחום כלכלת פנסיה וחיפוש אחרי המאמרים הרלוונטיים המצוטטים בספרות זו. לצורך הסקירה נערכו חיפושים במנועי חיפוש אקדמיים, בעיקר Google Scholar ו-Jstor. מילות החיפוש העיקריות: שילוב המילה pension(s) עם המונחים האלה: savings, optimality, adequacy, mandatory coverage, market failure, paternalism, neoclassical growth model, dynamic inconsistency, myopia, crowding out, planning, financial experience, financial literacy, behavioral economics.

ההשוואה הבין-לאומית מציגה מגוון היבטים של מערכת הפנסיה במדינות OECD ובישראל ומבקשת להשוות ביניהן. ההשוואה בוצעה על בסיס הדוח השנתי האחרון של OECD בנושא הפנסיה (OECD, 2019). דוח ה-OECD כולל סקירה מפורטת במגוון נושאי הפנסיה במדינות OECD. הדוח מלווה במאגר מידע עדכני שמשמש מקור למידע המוצג בלוחות סטטיסטיים המופיעים בו. להשלמת המידע על ישראל השתמשנו בדוח השנתי האחרון של המוסד לביטוח הלאומי לשנת 2017 (המוסד לביטוח הלאומי, 2018).

4. סקירת הספרות המקצועית

ממשלות בכל העולם מתערבות בצורה רחבה ובדרכים שונות בחיסכון הפנסיוני של הפרט. התערבות זו נדרשת אם יש כשל שוק בתחום הזה, כלומר אם קבלת ההחלטות של הפרט אינה מיטבית. זאת אחת הסוגיות העיקריות שבהן נעסוק בסקירה זו. הסוגיה השנייה היא מידת השונות באוכלוסייה מבחינת החיסכון הפנסיוני, והאם ניתן לאפיין את אלו שלא חוסכים מספיק, כדי למקד את התערבות הממשלה. כפי שנראה בסקירת ספרות זו, ישנה הטרוגניות רבה בקבלת ההחלטות בנוגע לחיסכון הפנסיוני, ובפרט יש כאלו החוסכים באופן מספק ואחרים שאינם חוסכים באופן מספק. כמו כן ניתן לאפיין את האוכלוסייה בעלת החיסכון הלא מספק; אוכלוסייה זו נוטה להיות במעמד כלכלי נמוך יותר, השכלה נמוכה יותר, וכדומה.

מערכת הביטחון הסוציאלי הלכה והתרחבה החל משנות ה-50 של המאה העשרים. ממשלות בכל העולם נוטות לנהוג בפטרנליזם בתחום החיסכון הפנסיוני ולא להשאיר את ניהולו בידי כוחות שוק (Kotlikoff, 1987). עם זאת, מנקודת המבט של הזרם המרכזי בכלכלה לכאורה לא ברור מדוע ממשלות צריכות להתערב בהחלטות הפרט בנוגע לחיסכון הפנסיוני. לפי הנחות היסוד של הכלכלה הניאו-קלאסית, כל פרט פועל באופן עצמאי ורציונלי כדי להביא את תועלתו האישית למקסימום (Samuelson, 1937). אם הפרט העובד יודע שלאחר הפרישה יפסיק לקבל הכנסה מעבודה, הרי שהוא צפוי לחסוך חלק מהכנסתו כבר במהלך תקופת העבודה כדי שיוכל להמשיך לצרוך בתקופת הפרישה. מודל התועלת הרב-זמנית, מודל היסוד שנוסח על ידי סמואלסון (Samuelson, 1937), מתאר את הפרט שמביא למקסימום את התועלת שלו מצריכה במהלך כל חייו תוך התחשבות במגבלת התקציב שנקבעת על ידי הכנסתו במהלך חייו. לפי המודל הזה התועלת הכוללת של הפרט מצריכה במשך חייו שווה לסכום התועלות מצריכה בכל אחת מתקופות חייו. נוסף לכך, תועלת הפרט מושפעת מנטייתו להעדיף צריכה בהווה על פני צריכה עתיד, שבאה לידי ביטוי בשיעור ניכיון הזמן (time discounting rate) שלו. אם הפרט פועל לפי פונקציית התועלת הזו בהינתן מגבלת ההכנסה, הוא מסוגל להחליט כמה לצרוך וכמה לחסוך בכל תקופת חייו כדי להגיע לצריכה המיטבית. תוצאות המודל מתאפיינות בתוואי צריכה "חלק" על פני זמן – הפרט צורך סכום דומה לאורך תקופות חייו השונות.

מודל התועלת הרב-זמנית הפך לאחד מאבני היסוד בכלכלה, כאשר המודלים המאוחרים יותר המתארים את התנהגות הפרטים על פני זמן מתבססים עליו. כלכלנים תמיד היו מודעים לכך שהתנהגות הפרטים בפועל בנוגע לחיסכון לטווח הארוך מתאפיינת בחוסר עקביות, או בקוצר ראות (Myopia)¹. כבר ב-1955 הציע סטרוץ (Strotz, 1955) לתקן את המודל של סמואלסון באמצעות הכנסת קוצר ראות לתוך המודל. לפי המודל הזה שיעור ניכיון הזמן איננו קבוע אלא תלוי במרחק בין העתיד להווה. המשמעות היא שאם לפרט יש היום העדפה מסויימת בנוגע לצריכה בתקופה כלשהי בעתיד, כאשר הפרט יגיע לאותה תקופה ההעדפה שלו בנוגע לה תשתנה. עקב חוסר העקביות על פני זמן המודל מציע להסתכל על אותו פרט בתקופות שונות כעל פרטים שונים שלכל אחד מהם יש מערכת העדפות משלו. אחת הדרכים להתגבר על חוסר העקביות היא יצירת מנגנון שיחייב את הפרט בהווה

¹ בתחילת המאה ה-20 הכלכלן ארתור פיגו (Pigou, 1920, pp. 23-30) כתב על "חוסר היכולת הטלסקופית" של הפרטים לראות את העתיד הרחוק. לדעתו התערבות הממשלה כדי לעודד את הפרטים לחסוך יכולה לפתור את הבעיה. לסקירה בנוגע להסברים הפסיכולוגיים לחיסכון במחשבה הכלכלית בעבר ובהווה ראה Loewenstein, 1992.

לפעול לפי ההעדפות שיהיו לו בעתיד, בניגוד להעדפותיו הנוכחיות. כפיית החיסכון הפנסיוני על ידי הממשלה יכולה לשמש דוגמה למנגנון כזה.

הטיעון של חוסר עקביות על פני זמן נתמך על ידי מחקרים אמפיריים רבים, בעיקר בתחום הכלכלה ההתנהגותית (Frederick et al., 2002). ת'יילר (Thaler, 1981) מצא נפילה דרמטית בשיעור ניכיון הזמן ככל שאופק הזמן מתרחק. קירבי והרנסטיין (Kirby & Herrnstein, 1995) מצאו שהשינוי באופק הזמן יכול להביא להעדפות הפוכות. איינסלי והרנסטיין (Ainslie & Herrnstein, 1981) מצאו שחוסר עקביות על פני זמן קיים לא רק אצל בני אדם אלא גם אצל בעלי חיים. בעקבות ממצאי המחקרים המודל של סטרוץ פותח על ידי לייבסון (Laibson, 1997) שהציע לתאר את העדפות הפרטים על פני זמן באמצעות פונקציה היפרבולית (במודל הסטנדרטי של סמואלסון הן מתוארות יל ידי פונקציה אקספוננציאלית). יש גם מחקרים שמראים שפונקציה היפרבולית, שמתארת "קוצר ראייה" של הפרטים, מצליחה להסביר טוב יותר את דפוסי החיסכון והצריכה של הפרטים (Laibson et al., 1998).

נוסף על קוצר ראות מובנה החוקרים מצביעים על עוד סיבות שבגללן הפרטים מתקשים לחסוך לקראת פרישה באופן מיטבי, כולל מגוון הטיות פסיכולוגיות (Benartzi & Thaler, 2007; Choi et al., 2011). בחירת תוכנית חיסכון דורשת מן הפרט יכולת לנתח את ההשפעות האפשריות של דרך חיסכון זו או אחרת על מצבו בעתיד² ולבצע חישובים בהתאם. לשם כך הפרט צריך להיות בעל השכלה פיננסית מינימלית. בכמה מחקרים נמצא כי חוסר מידע וחוסר השכלה פיננסית הם חסמים משמעותיים בתכנון פרישה הבית עם ראש משק בית קרוב לגיל הפרישה לא עסקו בתכנון פרישה. עוד נמצא שהפרטים במשקי בית אלה הם בעלי השכלה נמוכה יותר וביצועים נמוכים יותר במבחנים קוגניטיביים לעומת פרטים במשקי בית שעסקו בתכנון (Lusardi, 2000). לוסארדי ומיטשל (Lusardi & Mitchell, 2009) מצאו קשר סיבתי חזק בין השכלה פיננסית ובין תכנון לקראת פרישה. ברם, נמצא כי חוסר במידע אינו הסיבה העיקרית לחיסכון החסר, ושמדתן מידע לא מסייע להגדיל את ההפרשה (Choi et al., 2011).

בין מגוון ההטיות הפסיכולוגיות, נמצא כי הטיית הסטטוס-קוו, הטיית העוגן והטיית המסגרת הן חלק מן ההטיות שגורמות לחיסכון פנסיוני חסר. הטיית הסטטוס קוו היא מצב שבו אנשים מעדיפים את המצב הקיים, גם אם סטייה ממנו תשכר את מצבם. הטיית העוגן היא הנטייה של אנשים להיצמד למידע שניתן להם, ולהשתמש בו כ"עוגן" לקבלת החלטות, גם כשהמידע לא תורם לקבלת ההחלטה. הטיית המסגרת היא הנטייה של אנשים לקבל החלטות לפי הדרך שבה מציגים בפניהם את המצב. כך למשל בכמה מחקרים נמצא כי הפרטים מתקשים לבחור תוכנית פרישה מתוך כמה אפשרויות ונוטים לדבוק בתוכנית שהוצגה להם על ידי המעסיק כברירת מחדל. התופעה הזאת נוגדת את התיאוריה הכלכלית הסטנדרטית, לפיה הפרטים הרציונליים צפויים לבחור את האפשרות המיטבית ממגוון האפשרויות, לכן מצבו של הפרט טוב יותר ככל שהמגוון הוא רחב יותר. המחקרים האלה הגיעו למסקנה שהדבקות כברירת מחדל חזקה יותר אצל הפרטים שיש להם פחות ידע ופחות תחכום פיננסי (Benartzi & Thaler, 2004; Beshears et al., 2009; Choi et al., 2007).

² הקושי בתכנון נובע גם מן העובדה שפרישה היא אירוע חד-פעמי, לכן כשהפרט מקבל החלטה בנוגע לחיסכון לקראת פרישה הוא לא יכול להסתמך על ניסיונו האישי, שלא כמו בהחלטות צריכה או השקעה אחרות (ראה ספיבק, 2013, עמ' 17).

סיבה נוספת להתערבות של ממשלות בתחום הפנסיה היא הרצון להקטין אי-שוויון. השכבות החלשות נוטות לחסוך לפנסיה באופן לא מספק (de Bresser & Knoef, 2015; Engen et al., 1999, Knoef et al., 2016). כך למשל, הצניחה בצריכה אחרי הפנסיה היא בעיקר בקרב השכבות החלשות (Attanasio & Weber, 2010). מדובר בפרטים שלא השתתפו (או שהשתתפו חלקית) בשוק העבודה לאורך חייהם, פרטים עם השכלה נמוכה, השכלה פיננסית נמוכה והעדפת הווה חזקה (Clark et al., 2019). במחקר שנערך בהולנד נמצא כי הקבוצות עם שיעור תחלופה הנמוך ביותר הם עצמאים, מהגרים, אנשים עם פרקי אבטלה ארוכים ונשים חד-הוריות (Knoef et al., 2016). לצורך כך ממשלות ברחבי העולם מייצרות קצבאות תמיכה שמתונות במבחן הכנסות ותומכות באוכלוסייה ענייה בגיל זקנה. למעשה, הממצא בנוגע להטרוגניות של האוכלוסייה בכל הנוגע לחיסכון הפנסיוני הוא אחד הממצאים הבולטים של הספרות המקצועית.

בהינתן הסיבות שלעיל, ממשלות רבות מפעילות רגולציה ותוכניות התערבות שמטרתן עידוד החיסכון הפנסיוני. מכאן עולה השאלה האם ועד כמה תוכניות אלו מצליחות להגדיל את החיסכון במשק. נציין כי רפורמות פנסיוניות בעשורים האחרונים נוטות לכיוון של קיצוצים במערכת הציבורית והישענות גוברת על פנסיה פרטית, מתוך מטרה לשפר את האיזון התקציבי של המערכת הציבורית (Lindbeck & Persson, 2003). מחקר שבוצע בפולין, תוך שימוש בניסוי "חצי טבעי", מצא שפנסיה ציבורית "דוחקת החוצה" כ-24% מן הפנסיה הפרטית. כלומר שעל כל דולר של עלייה בפנסיה הציבורית הפנסיה הפרטית קטנה ב-24 סנט. פרטים מבוגרים ועם השכלה גבוהה מגיבים חזק יותר, כלומר מקטינים במידה רבה את החיסכון הפרטי שלהם כאשר כופים עליהם גידול בחיסכון הציבורי (Lachowska & Myck, 2018).

עידוד חיסכון פנסיוני צריך ככל הנראה להתבצע בכלים שלא יחייבו את הפרט להיות אקטיבי. כך למשל, במחקר שבוצע בדנמרק נמצא כי עידוד חיסכון שבו הפרט פסיבי (למשל – הגדלת הפרשה אוטומטית מן המעסיק) מגדיל הפרשה לפנסיה. לעומת זאת, עידוד חיסכון לפנסיה באמצעות תמריצים וסובסידיות שדורשים פעילות אקטיבית מן הפרטים מתבטאת בדחיקה החוצה של חסכונות אחרים – על כל דולר שבסוד החיסכון הכולל גדל בסנט (Chetty et al., 2014). המחקר מעריך כי כ-85% מן החוסכים הם "חוסכים פסיביים". מחקר שנערך בארה"ב מצא כי הטבות מס על הפרשה לפנסיה הגדילו את החיסכון הלאומי ב-25% (25 סנט על כל דולר הטבת מס), אך ההשפעה הייתה בעיקר על השכבות החלשות (Benjamin, 2003). כלומר, עידוד חיסכון צריך להתבצע בעיקר בקרב השכבות החלשות, משתי סיבות עיקריות: ראשית מכיוון שהשכבות החזקות חוסכות במוצא באופן מספק לפנסיה; שנית מכיוון שהשכבות החזקות מגיבות לגידול בתמריצים לחיסכון פנסיוני על ידי צמצום חסכונות באפיקים אחרים.

סקירה זו לא התמקדה בשאלת הצורך בהתערבות ממשלתית בשוק הפנסיה וכיצד צריכה להיראות התערבות זו. הסקירה לא עסקה במודלים של שיווי משקל כללי של מערכת הביטוח הלאומי. במילים אחרות, לא ניסינו לתאר את מצבה הכולל של מערכת התמיכות הפנסיוניות של הביטוח הלאומי, אלא התמקדנו בדרכים שבהן ניתן לבצע שינוי קטן והדרגתי במערכת זו. כדי לספק תשובה של שיווי משקל כללי יש צורך לעסוק גם בשני נושאים נוספים – השפעת התמיכות הממשלתיות על היצע העבודה, והשפעת התמיכות על מצבו האישי של הפרט. אנו נעסוק בשני נושאים אלו במחקר נוסף שהוזמן על ידי המוסד לביטוח לאומי (פנאי ועבודה בגיל זקנה).

לסיכום, הספרות האמפירית בכלכלה מספקת עדויות רבות לחיסכון-חסר לקראת פרישה. עדויות אלו מגיעות ממחקרים שונים, ממדינות שונות ומתקופות שונות. ברם, המחקר מתעד שונות רבה בתוך כל מדינה, כאשר פרטים נבדלים במידת החיסכון הפנסיוני שלהם. הפרטים שלא חוסכים מספיק לפנסיה הם בדרך הכלל הפרטים החלשים בחברה. המחקר גם מספק עדויות בנוגע להשפעה של מדיניות ממשלתית על החיסכון של הפרט. בפרט נמצא כי ניתן לעודד חיסכון של הפרט, אך לא עבור כל הפרטים, ולא כל כלי מדיניות הוא מועיל. ניסיונות להגדיל הפרשה פנסיונית עבור האוכלוסייה העשירה נידונים לכישלון, אך ניתן לעודד את האוכלוסייה החלשה להפריש יותר לפנסיה. ניתן לעשות זאת על ידי כלי מדיניות שכופים הפרשה לפנסיה או על ידי מדיניות שתאפשר לפרטים להיות פסיביים.

5. השוואה בין-לאומית

כדי ללמוד על היבטיה השונים של מערכת הפנסיה הישראלית ביצענו השוואה בין ישראל ובין המערכות הפנסיוניות של מדינות OECD. ההשוואה בוצעה על בסיס הדוח השנתי האחרון של OECD בנושא הפנסיה (OECD, 2019). דוח זה מתבסס על מאגר הנתונים שנבנה ומתעדכן באופן שוטף על ידי OECD הכולל נתונים ממגוון מקורות, כגון גופי הממשל במדינות וארגונים בין-לאומיים. נוסף על המידע שמופיע בגוף הדוח השתמשנו גם בנספח "פרופילי המדינות" שכולל מידע מפורט על כל מדינה.

5.1 מבנה המערכת הפנסיונית

מערכות פנסיוניות במדינות OECD כוללות שלושה רבדים:

1. **הרובד הראשון** הוא רובד ציבורי של קצבאות לתושבי המדינה שהגיעו לגיל זקנה ועונים לקריטריונים מסויימים. רובד זה ממומן על ידי תשלומי חובה של כל תושבי המדינה למערכת הביטחון הסוציאלי. מטרת קצבאות הזקנה היא להבטיח רמת חיים מסויימת לתושבים שהגיעו לגיל זקנה.

הרובד הראשון כולל את סוגי התוכניות שלהלן:

א. **קצבה בסיסית (Basic Pension)**, ללא מבחן הכנסה – הקצבה משולמת לתושבי המדינה בגיל זקנה על ידי מערכת הביטחון הסוציאלי. הקצבה משולמת ללא קשר להכנסת המבוטח, אך המבוטח חייב לעמוד בקריטריונים לזכאות. ישנם שני סוגי קצבאות בסיסיות:

- קצבה בסיסית לפי קריטריון המגורים: הקצבה משולמת לכל מבוטח בגיל זקנה בתנאי שהוא התגורר במדינה במשך תקופה מסוימת וממשיך להתגורר בה.
- קצבה בסיסית לפי קריטריון ההפרשות: הקצבה משולמת לכל מבוטח בגיל זקנה שהפריש כספים למערכת הביטחון הסוציאלי מספר פעמים מסוים.

ב. **קצבת יעד (Targeted Pension)**, תמיכה סוציאלית, עם מבחן הכנסה – התשלומים מועברים על ידי מערכת הביטחון הסוציאלי למבוטחים שהוגדרו כנזקקים. מטרת הקצבה היא להבטיח רמת הכנסה מסוימת לכל תושבי המדינה שהגיעו לגיל זקנה. מבחן ההכנסה מביא בחשבון את הכנסות המבוטח ממקורות אחרים, ולעיתים גם את הכנסותיו מנכסים בבעלותו. נוסף על מבחן ההכנסה על המבוטח לעמוד בקריטריון המגורים במדינה.

ג. **פנסיות מינימום (Minimum Pension)** – קצבת "רצפה" המבטיחה הכנסה פנסיונית מינימלית למבוטחים בתוכניות הרובד השני מסוג קצבה מוגדרת (ראה להלן). זכאות לפנסיות מינימום נקבעת בהתאם להכנסות המבוטח מתוכנית פנסיונית ספציפית או משילוב של כמה תוכניות פנסיוניות. בחלק מן המדינות גובה קצבת מינימום תלוי במשך תקופת ההפרשה לפנסיה.

שלא כמו קצבה בסיסית, הן קצבת יעד הן פנסיות מינימום כפופות למבחן הכנסה. ההבדל ביניהן הוא שמבחן ההכנסה של קצבת יעד מתייחס להכנסות מכל המקורות, בעוד מבחן ההכנסה של פנסיות מינימום ברוב המדינות מתייחס להכנסות

פנסיוניות בלבד. כלומר פנסיית מינימום ניתנת גם לפרטטים שיש להם הכנסות מהון אבל מעט מאוד הכנסות פנסיוניות, ואילו קצבת יעד ניתנת רק לפרטטים שהכנסותיהם מכל המקורות הן נמוכות. מכאן משתמע שמקבלי פנסיית מינימום בדרך כלל אינם זכאים לקצבת יעד, והיא משולמת לאלה שאינם מכוסים בהסדר פנסיית מינימום.

2. **הרובד השני** כולל תוכניות של חיסכון פנסיוני חובה לעובדים הן במסגרת ציבורית, כגון ביטוח סוציאלי, הן במסגרת השוק הפרטי. גם רובד זה הוא רובד חובה, הממומן על ידי הפרשות אשר העובדים והמעסיקים מחויבים להפריש משכר העובדים. רובד זה נועד להבטיח רמת חיים מסוימת לעובדים לאחר פרישתם מעבודה. הרובד השני כולל ארבעה סוגים של תוכניות פנסיוניות.

א. **קצבה מוגדרת (Defined Benefit, DB)** – תוכניות שבהן העובד מפריש כספים משכרו לקופת פנסיה ובתמורה לכך מקבל קצבה מכספי הקופה לאחר הפרישה. גובה הקצבה נקבע על ידי מספר שנות ההפרשה, שיעור הצבירה וגובה השכר שממנו מתבצעות ההפרשות. יצוין כי גובה הקצבה אינו תלוי ברווחי הקופה. לרוב, מדובר בתוכניות ציבוריות, אם כי יש גם תוכניות פרטיות מסוג זה.

ב. **שיטת הנקודות (Points System)** – תוכניות ציבוריות הנהוגות בכמה מדינות OECD, בהן צרפת וגרמניה. בתוכניות הללו העובדים צוברים נקודות פנסיוניות בהתאם לגובה השכר שלהם. גובה הקצבה נגזר ממספר הנקודות שהעובד צבר במהלך שנות העבודה המוכפל בערך הנקודה.

ג. **הפרשה מוגדרת (Defined Contribution, DC)** – תוכניות ציבוריות או פרטיות שבהן העובד מפריש כספים לקופת הפנסיה אשר מופקדים בחשבונו האישי בקופה. הקופה משקיעה את ההפקדות בשוק ההון. הקצבה שהעובד מקבל בתקופת הפרישה נגזרת מרווחי הקופה מהשקעת הכספים שהעובד הפריש. לרוב, מדובר בתוכניות פרטיות, אך יש גם תוכניות ציבוריות מסוג זה.

ד. **הפרשה מוגדרת רעיונית (Notional Defined Contribution, NDC)** – תוכניות ציבוריות המדמות את ביצועי תוכניות הפרשה מוגדרת. הכספים שהעובד מפריש נרשמים בחשבונו האישי, וגובה הקצבה נקבע על ידי הנוסחה שמחשבת את הרווחים שהיו מתקבלים אילו הכספים היו מושקעים בתוכנית הפרשה מוגדרת.

3. **הרובד השלישי** הוא רובד רשות. הוא כולל תוכניות פנסיוניות פרטיות לעובדים, שבהן המבוטח משקיע את כספו ביוזמתו כדי להגדיל את הכנסתו לאחר פרישה. רובד זה מכיל תוכניות משני סוגים:

א. קצבה מוגדרת (Defined Benefit, DB)

ב. הפרשה מוגדרת (Defined Contribution, DC)

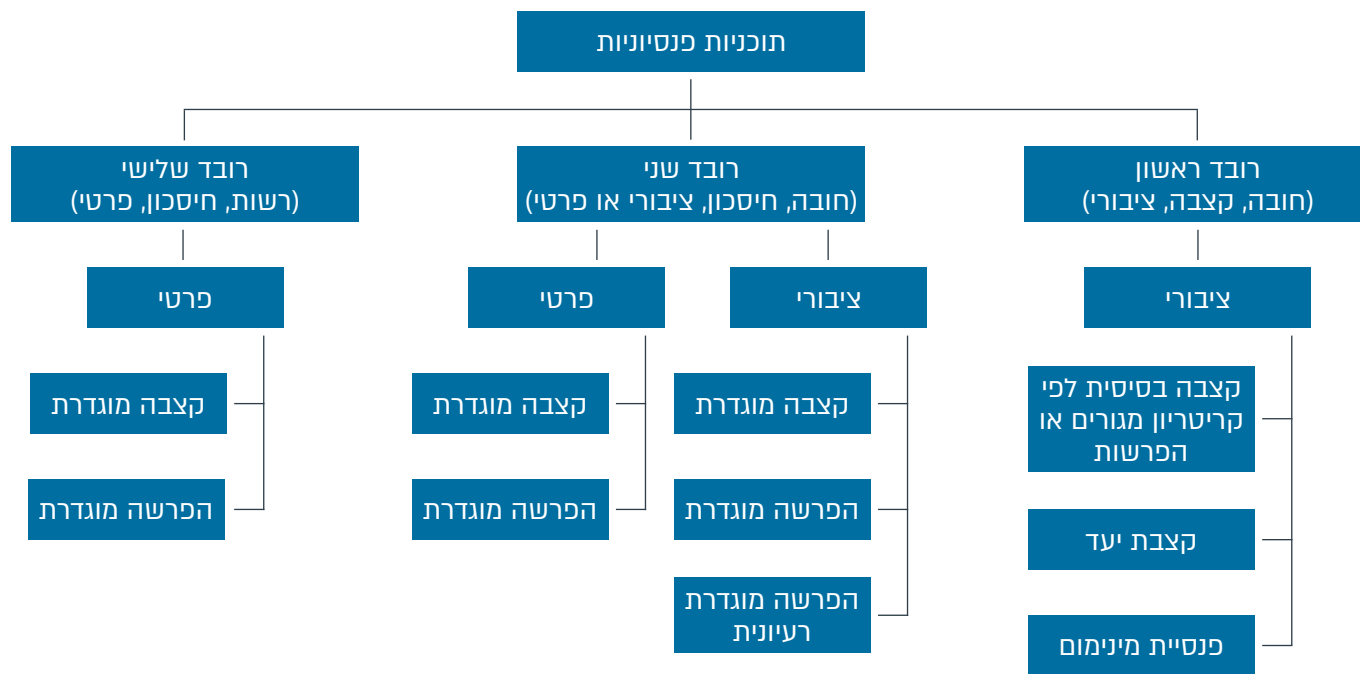
התוכניות מן הסוגים האלה זהות לתוכניות מאותם הסוגים ברובד השני, פרט לכך שהעובד אינו מחויב להשתתף בהן.

במסמך הנוכחי נתמקד בשני הרבדים הראשונים בלבד שהם רובדי חובה. תוכניות הרובד הראשון קיימות בכל מדינות OECD וגם במדינות אחרות רבות. תוכניות הרובד השני קיימות בכל מדינות OECD, פרט לאירלנד וניו זילנד, ונכון ל-2018 גם בריטניה מפסיקה אותן עבור העובדים הצעירים שנכנסים לשוק העבודה. הרובד הראשון בישראל כולל תוכנית קצבה בסיסית (קצבת זקנה של המוסד לביטוח לאומי), ובמקביל קיימת גם תוכנית קצבת יעד (תוספת השלמת הכנסה לקצבת זקנה). ברובד השני בישראל

יש היום מגוון רחב של תוכניות חיסכון פנסיוני בשיטת הפרשה מוגדרת. בעבר, הרובד השני כלל רק פנסיה תעסוקתית בקרנות ההסתדרות בשיטת קצבה מוגדרת שהקיפה בעיקר את עובדי המדינה ועובדי הציבור. במהלך שנות ה-90 בוצעה שורה של רפורמות בתחום הפנסיה. כתוצאה מן הרפורמות הללו קרנות הפנסיה הישנות נסגרו למצטרפים חדשים ובקרנות החדשות חל מעבר לשיטת הפרשה מוגדרת. ב-2007 נחתם הסכם קיבוצי כללי לפנסיה מקיפה בין ההסתדרות הכללית ובין ארגוני המעסיקים. החל מ-2008, מתוקף צו הרחבה של משרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה ותעשייה), הורחב הסכם זה לכלל העובדים במשק, כלומר, הונהגה בישראל פנסיית חובה לכל העובדים.

חשוב לציין שהרובד השני, בארץ ובעולם, כולל הסדרים פנסיוניים שמחייבים את העובדים ואת המעסיקים להפריש לפנסיה. ברם, הוא לא כולל בהכרח את כל העובדים במשק. כך למשל, פרטים שהיו בכוח העבודה לתקופה קצרה עשויים שלא להיות מכוסים על ידי הרובד השני.

תרשים 1: סוגי תוכניות פנסיוניות במדינות OECD



מקור: OECD (2019), תרשים 4.1.

5.2 רובד ראשון: סוגי קצבאות

במדינות OECD יש מגוון רחב של סוגי קצבאות רובד ראשון, כאשר ברוב המדינות ישנם כמה סוגים במקביל. **לוח 1** מציג את מדינות OECD לפי סוג קצבאות רובד ראשון בשנת 2018 בחלוקה לקבוצות האלה:

1. 15 מדינות, בהן ישראל, שבהן משולמת קצבה בסיסית לעומדים בקריטריוני הזכאות וקצבת יעד בכפוף למבחן הכנסה. מהן 7-7 מדינות קצבה בסיסית משולמת לפי קריטריון המגורים, וב-9 מדינות היא משולמת לפי קריטריון ההפרשות. ישראל היא המדינה היחידה שבה משולמת הן קצבה בסיסית לפי קריטריון המגורים ("קצבת אזרח ותיק") והן קצבה בסיסית לפי קריטריון ההפרשות כתוספת אליה ("תוספת ותק"). שתי מדינות בקבוצה הזאת – נורווגיה ושוודיה – נמצאות בתהליכי ביטול הקצבה הבסיסית ותשארנה עם קצבת יעד בלבד.
2. 15 מדינות שבהן משולמת פנסיית מינימום למבוטחים בתוכניות רובד שני וקצבת יעד בכפוף למבחן הכנסה. חשוב לציין כי בדרך כלל המבוטחים אינם מקבלים את שתי הקצבאות בו-זמנית. קצבת יעד משולמת אם הפרט עמד במבחן הכנסה שכולל הכנסות מפנסיה. אם הפרט חסך בתוכנית רובד שני ומקבל פנסיית מינימום הכנסתו היא כבד די גבוהה, לכן הוא בדרך כלל לא יהיה זכאי לקצבת יעד.
3. שתי מדינות – לוקסמבורג וצ'כיה – שבהן משולמת גם קצבה בסיסית, גם פנסיית מינימום וגם קצבת יעד.
4. ארבע מדינות – אוסטרליה, ארצות הברית, גרמניה ופינלנד – שבהן רובד ראשון כולל קצבת יעד בלבד.

לוח 1: מדינות OECD לפי סוג קצבאות רובד ראשון בשנת 2018

קצבה בסיסית, פנסיית		קצבה בסיסית וקצבת יעד	
קצבת יעד בלבד	מינימום וקצבת יעד	פנסיית מינימום וקצבת יעד	קצבה בסיסית וקצבת יעד
אוסטרליה	לוקסמבורג	איטליה	איסלנד
ארצות הברית	צ'כיה	אוסטריה	אירלנד
גרמניה		בלגיה	אסטוניה
פינלנד		הונגריה	דנמרק
		טורקיה	הולנד
		לטביה	הממלכה המאוחדת
		מקסיקו	יוון
		ספרד	יפן
		סלובניה	ישראל
		סלובקיה	ליטא
		פולין	נורווגיה [^]
		פורטוגל	ניו זילנד
		צ'ילה	קוריאה
		צרפת	קנדה
		שוויץ	שוודיה [^]

מקור: OECD (2019), לוח 4.1.

[^] נורווגיה ושוודיה נמצאות בתהליכי ביטול קצבה בסיסית.

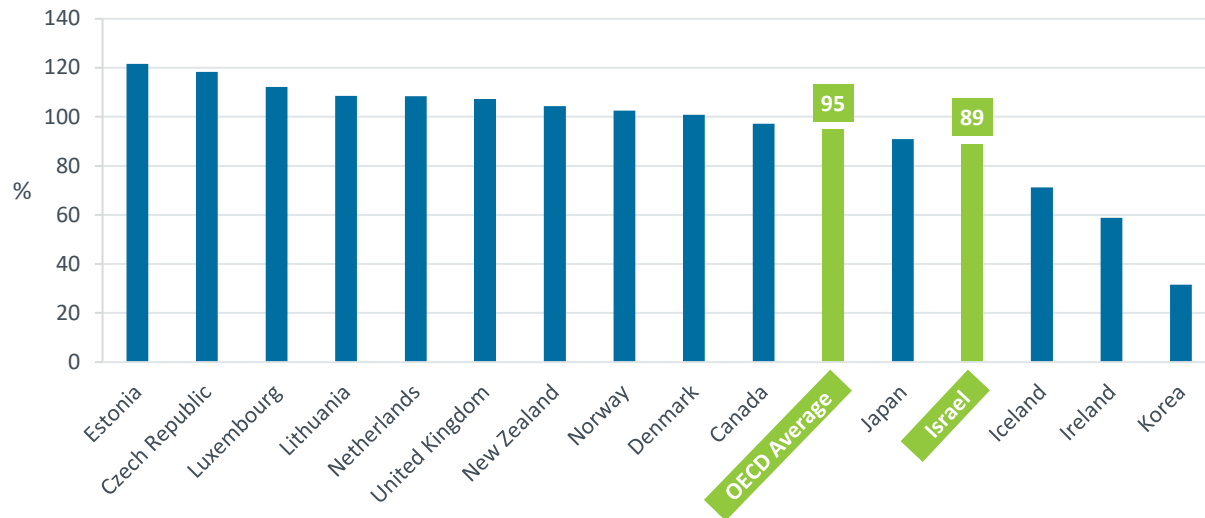
5.3 רובד ראשון: אחוז מקבלי הקצבה

5.3.1 קצבה בסיסית

הסדר קצבה בסיסית מכסה את כלל התושבים בגיל זקנה לפי קריטריון מגורים או הפרשות וללא מבחן הכנסה. הסדר זה קיים ב-17 מדינות ב-OECD, בהן ישראל. בכל המדינות הללו נוסף לקצבה בסיסית יש גם הסדר קצבת יעד לבעלי הכנסות נמוכות בגיל זקנה. בלוקסמבורג וצ'כיה נוסף לשני ההסדרים האלה יש גם הסדר פנסיית מינימום לעובדים לאחר גיל הפרישה.

תרשים 2 מציג את אחוז מקבלי הקצבה הבסיסית בקרב בני 65 ומעלה בכל מדינות OECD שבהן שולמה הקצבה בשנת 2016 (למעט יוון ושוודיה משום שהנתונים עליהן חסרים ב-OECD). אחוז זה הוא גבוה יחסית, ובחלק מן המדינות אף עולה על 100%, וזאת משום שבהן הגמלאים פורשים לפני גיל 65. אחוז מקבלי הקצבה הבסיסית נע בין 122% באסטוניה לבין 32% בלבד בדרום קוריאה, שבה רוב הגמלאים מקבלים קצבת יעד. האחוז הממוצע של מקבלי קצבה בסיסית ב-OECD עומד על 95%. בישראל הקצבה הבסיסית היא קצבת אזרח ותיק. שיעור מקבלי קצבה זו בקרב בני 65 ומעלה בישראל עומד על 89% - שיעור נמוך יותר מממוצע ה-OECD. אחת הסיבות לכך היא שחלק ניכר מן הגמלאים פורשים אחרי גיל 65 (ראה להלן בפרק 5.6 "גיל הפרישה ותוחלת חיים").

תרשים 2: מקבלי קצבה בסיסית בקרב בני 65 ומעלה במדינות OECD עם קצבה בסיסית בשנת 2016 (באחוזים)



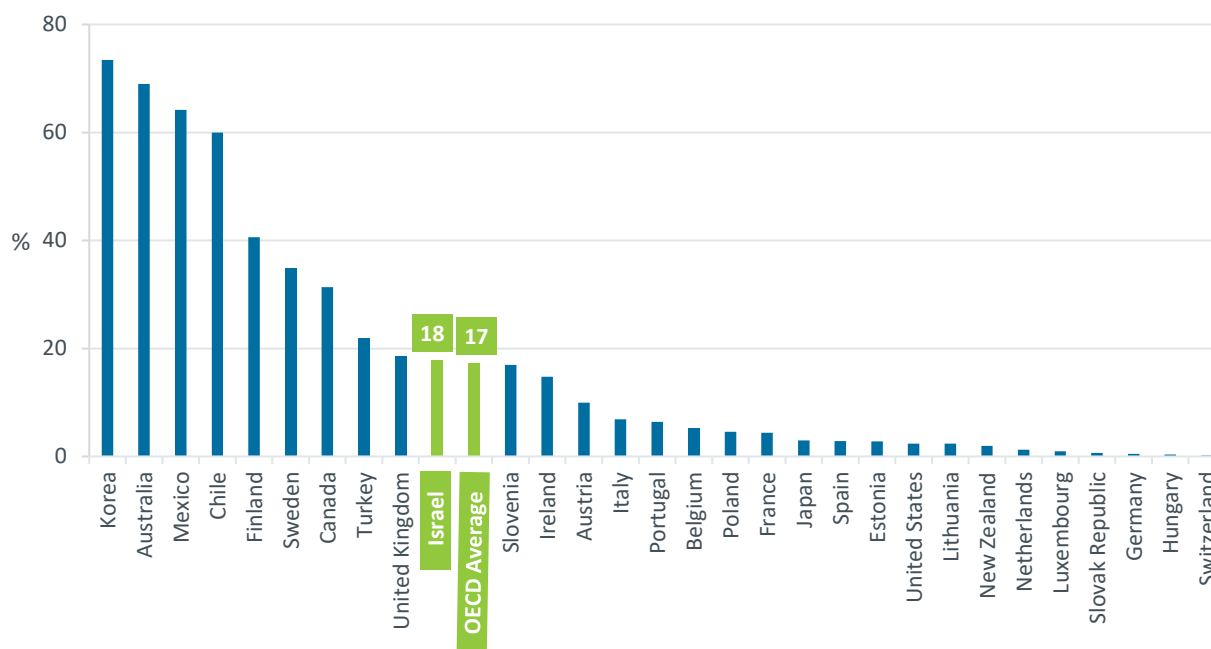
מקור: OECD (2019), לוח 4.2. הנתונים על יוון ושוודיה חסרים.

5.3.2 קצבת יעד

הסדר קצבת יעד לבעלי הכנסה נמוכה בגיל זקנה קיימת בכל מדינות OECD. במדינות שבהן משולמת קצבה בסיסית, קצבת יעד משולמת בנוסף אליה, למעט בהולנד, יוון וניו זילנד, שבהן מקבלי קצבה בסיסית אינם זכאים לקצבת יעד. לעומת זאת, במדינות שבהן העובדים מכוסים בהסדר פנסיית מינימום, מקבלי הפנסיה בדרך כלל אינם זכאים לקבל קצבת יעד בנוסף אליה.

תרשים 3 מציג את אחוז מקבלי קצבת יעד בקרב בני 65 ומעלה במדינות OECD שבהן שולמה קצבת יעד בשנת 2016. ברוב המדינות אחוז זה הוא נמוך יחסית לאחוז מקבלי קצבה בסיסית. הפיזור באחוז מקבלי קצבת יעד בין מדינות OECD הוא גבוה מאוד, כאשר ברוב המדינות האחוז הוא נמוך מ-10% ובארבע מדינות הוא עולה על 60%. אחוז מקבלי קצבת יעד הנמוך ביותר הוא בשווייץ (0.2%), ואילו האחוז הגבוה ביותר הוא בדרום קוריאה (73%), שבה קצבת יעד היא למעשה הקצבה העיקרית ברובד הראשון. בישראל קצבת יעד היא תוספת השלמת הכנסה למקבלי קצבת אזרח ותיק שהכנסתם היא מתחת לרף הקבוע בחוק. שיעור מקבלי קצבת יעד בישראל עומד על 18%, מעט יותר מן הממוצע ב-OECD העומד על 17%.

תרשים 3: מקבלי קצבת יעד בקרב בני 65 ומעלה במדינות OECD עם קצבת יעד בשנת 2016 (באחוזים)



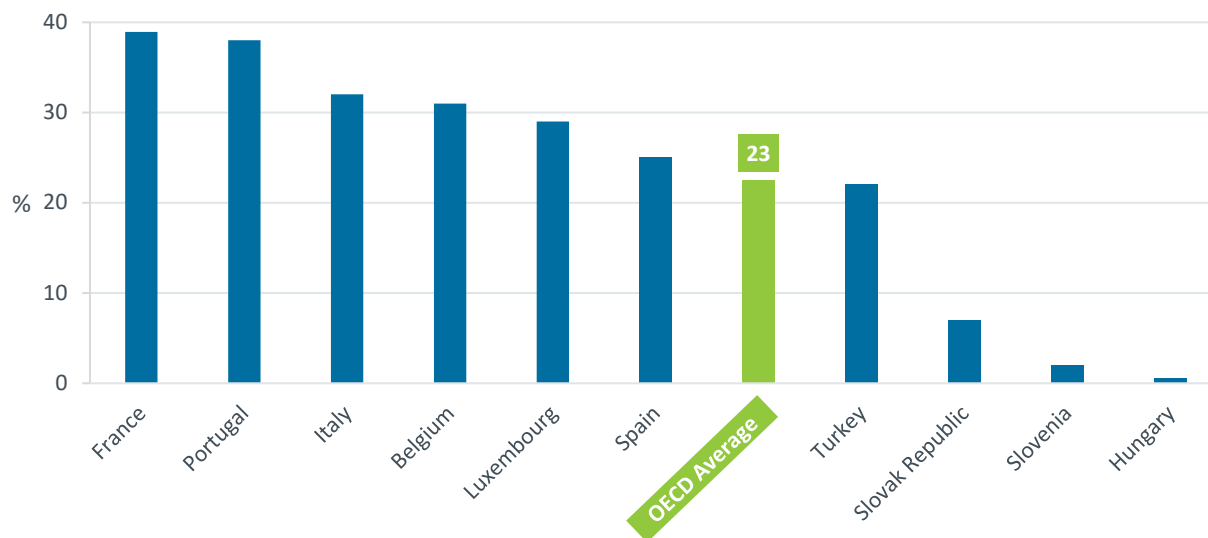
מקור: OECD (2019), לוח 4.2. אחוז מקבלי קצבת יעד (תוספת השלמת הכנסה) בישראל חושב על סמך נתוני הדוח השנתי של המוסד לביטוח הלאומי לשנת 2017 (המוסד לביטוח הלאומי, 2018), פרק 3, לוח 2. הנתונים על איסלנד, דנמרק, יוון, לטביה, נורווגיה וצ'כיה חסרים.

5.3.3 פנסיית מינימום

הסדר פנסיית מינימום מכסה את המבוטחים ברובד השני המקבלים פנסיה מסוג קצבה מוגדרת ממערכת הביטחון הסוציאלי. הזכאות לפנסיית מינימום נקבעת לפי מבחן הכנסה המביא בחשבון הכנסות פנסיוניות בלבד. הסדר זה קיים ב-17 מדינות ה-OECD, רובן מדינות אירופה. בכל המדינות הללו יש גם הסדר קצבת יעד לבעלי הכנסות נמוכות בגיל זקנה. בלוקסמבורג וצ'כיה יש גם הסדר קצבה בסיסית לכלל התושבים בגיל זקנה.

תרשים 4 מציג את אחוז מקבלי פנסיית מינימום מקרב בני 65 ומעלה ב-10 מדינות ששילמו קצבה זאת בשנת 2018 ושעליהן יש נתונים ב-OECD. מן התרשים עולה כי ברוב המדינות אחוז מקבלי פנסיית מינימום נע בין 20% ל-40%, למעט שלוש מדינות מזרח אירופה: הונגריה, סלובניה וסלובקיה, שבהן האחוזים הם קטנים למדי. האחוז המקסימלי של מקבלי פנסיית מינימום נרשם בצרפת (39%) ואילו האחוז המינימלי הוא בהונגריה (1% בלבד). האחוז הממוצע של מקבלי פנסיית מינימום בקרב בני 65 ומעלה במדינות ה-OECD הוא 23%. אחוז זה נמוך באופן ניכר מאחוז מקבלי קצבה בסיסית (95%) ומעט גבוה יותר מאחוז מקבלי קצבת יעד (18%).

תרשים 4: מקבלי פנסיית מינימום בקרב בני 65 ומעלה במדינות ה-OECD עם פנסיית מינימום בשנת 2018 (באחוזים)



מקור: OECD (2019), לוח 4.2.

5.4 רובד ראשון: גובה הקצבאות

כדי להשוות את גובה הקצבאות ברובד הראשון במדינות OECD שונות יש להביא בחשבון את המורכבות של מערכת הקצבאות במדינות הללו. ברוב המדינות שבהן נהוגה קצבה בסיסית, הגמלאים בעלי הכנסה נמוכה מקבלים קצבת יעד בנוסף אליה. לעומת

זאת, במדינות שבהן יש הסדר פנסיית מינימום, מקבלי הפנסיה בדרך כלל אינם זכאים לקבל קצבת יעד בנוסף אליה. לצורך השוואת גובה הקצבה במחקר זה בחרנו להתמקד באוכלוסיות האלה:

א. אוכלוסיית המבוטחים בגיל זקנה המקבלים קצבת יעד. ברוב המדינות עם הסדר קצבה בסיסית מקבלי קצבת יעד מקבלים גם קצבה בסיסית בנוסף אליה.

ב. אוכלוסיית המבוטחים בגיל זקנה שאינם מקבלים קצבת יעד. ברוב המדינות המבוטחים האלה מכוסים בהסדרים אחרים: קצבה בסיסית, פנסיית מינימום או שניהם.

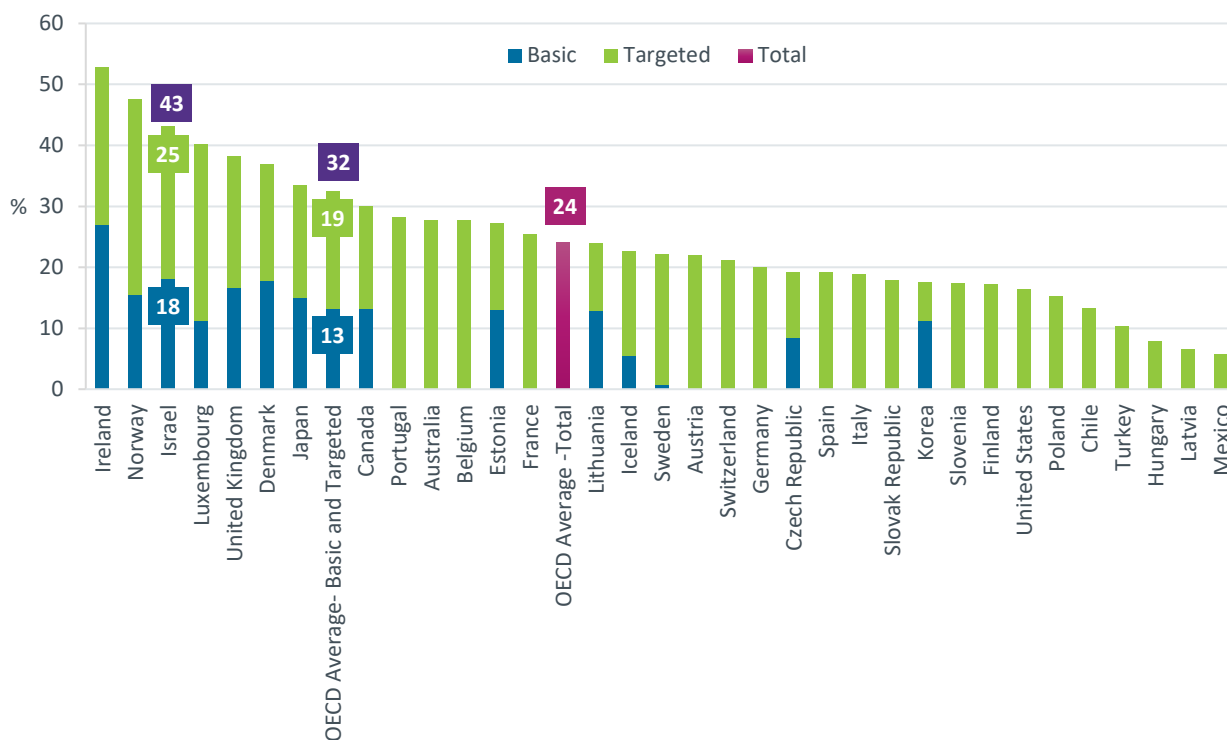
5.4.1 המבוטחים שמקבלים קצבת יעד

תרשים 5 מציג את גובה קצבאות הזקנה של אוכלוסיית מקבלי קצבת יעד כאחוז מן השכר הממוצע במדינות OECD בשנת 2018. כאמור, בכל המדינות עם הסדר קצבה בסיסית – למעט הולנד, יוון וניו זילנד – מקבלי קצבת יעד מקבלים גם קצבה בסיסית, לכן בתרשים מוצג הסכום של שתי הקצבאות במדינות הללו. לעומת זאת, במדינות עם הסדר פנסיית מינימום מקבלי קצבת יעד בדרך כלל אינם זכאים לקצבה נוספת, לכן בתרשים מוצג גובה קצבת יעד בלבד. אנו לא משווים בין גובה הקצבה האבסולוטי, מכיוון שבמדינות ה-OECD ישנה שונות רבה ברמת ההכנסות הן של האוכלוסייה בגיל זקנה הן של כלל האוכלוסייה. במקום זאת, התרשים מציג את גובה הקצבאות יחסית לשכר הממוצע בכל מדינה.

מן התרשים עולה כי גובהן הכולל של כל הקצבאות המשולמות למקבלי קצבת יעד נע בין 53% מן השכר הממוצע באירלנד לבין 6% מן השכר הממוצע בלבד במקסיקו. גובה הקצבאות הממוצע של מקבלי קצבת יעד ב-OECD עומד על 24% מן השכר הממוצע. במדינות ה-OECD שבהן, בדומה לישראל, קצבת יעד משולמת בנוסף לקצבה בסיסית, גובה שתי הקצבאות עומד על 32%. גובה הקצבאות בישראל הוא 42% מן השכר הממוצע, ערך גבוה למדי יחסית למדינות ה-OECD. בהשוואת ישראל לממוצע מדינות ה-OECD עם מערכת פנסיונית דומה, נמצא שבישראל גם גובה הקצבה הבסיסית כשלעצמה (18% בישראל לעומת 13% בלבד ב-OECD)³ וגם גובה קצבת יעד כשלעצמה (25% בישראל לעומת 19% ב-OECD) גבוהים יחסית. רק בשתי מדינות ה-OECD – נורווגיה ואירלנד – ערך הקצבאות למקבלי קצבת יעד גבוה יותר מערך הקצבאות בישראל. יוצא אפוא שמערכת הביטחון הסוציאלי בישראל היא בין הנדיבות ביותר כלפי בעלי הכנסות נמוכות בגיל זקנה, אם משווים את הקצבאות שהם מקבלים לשכר הממוצע.

³ בחלק מן המדינות קצבת היעד מחליפה את הקצבה הבסיסית.

תרשים 5: גובה קצבאות הזקנה (קצבה בסיסית + קצבת יעד) ליחיד כאחוז מן השכר הממוצע במדינות ה-OECD בשנת 2018



מקור: OECD (2019), לוח 4.2.

הערה: (1) בישראל יש גם קצבה בסיסית לפי קריטריון המגורים (קצבת אזרח ותיק) וגם קצבה בסיסית לפי קריטריון ההפרשות (תוספת ותק). הגובה הכולל של קצבה בסיסית בישראל מחושב לפי שתי הקצבאות הללו; (2) הממוצע של ה-OECD אשר צבוע באפור מתייחס לגובה קצבאות הזקנה הממוצע, כולל מדינות שבהן אין קצבת יעד.

5.4.2 המבוטחים שאינם מקבלים קצבת יעד

תרשים 6 מציג את גובה קצבאות הזקנה של המבוטחים שאינם מקבלים קצבת יעד כאחוז מן השכר הממוצע במדינות OECD בשנת 2018. ברוב המדינות ההסדרים הפנסיוניים מבטיחים למבוטחים כאלה קצבה בסיסית, פנסיית מינימום או שתיהן. יוצאות מכלל זה הן אוסטרליה, ארצות הברית, גרמניה ופינלנד שבהן למבוטחים בגיל זקנה משולמת קצבת יעד בלבד, ואלה שלא זכאים לה אינם מקבלים קצבה כלשהי ברובד הראשון. מדינות אלה מוצגות בתרשים כמדינות ללא קצבה. הממוצע מוצג עבור כל מדינות ה-OECD (כולל המדינות ללא קצבה), וכן עבור המדינות עם הסדר קצבה בסיסית בנפרד ועם הסדר פנסיית מינימום בנפרד. גם כאן, כמו בתרשים הקודם, ההשוואה מתייחסת לגובה הקצבאות יחסית לשכר הממוצע.

מן התרשים עולה כי במדינות ה-OECD גובה הקצבאות למבוטחים שאינם מקבלים קצבת יעד נע בין 37% מן השכר הממוצע בלוקסמבורג ל-0.7% בלבד מן השכר הממוצע בשוודיה (מלבד ארבע המדינות ללא קצבה). בישראל גובה קצבה בסיסית הוא 18% מן השכר הממוצע, כולל קצבת אזרח ותיק ותוספת ותק. קצבה זו היא נמוכה יותר מגובה הקצבה הממוצע במדינות ה-OECD העומד על 20% מן השכר הממוצע. עם זאת, בהשוואה למדינות ה-OECD שבהן, בדומה לישראל משולמת קצבה בסיסית, גובה הקצבה בישראל הוא מעט גבוה יותר מן הממוצע (העומד על 17% מן השכר הממוצע). לעומת זאת במדינות שבהן משולמת פנסיה מינימום, המבוטחים מקבלים קצבה הרבה יותר גבוהה לעומת זו המשולמת בישראל – 25% מן השכר הממוצע. יוצא אכוא כי בהשוואה למדינות ה-OECD מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל היא נדיבה פחות כלפי המבוטחים אשר הכנסתם היא מעל המינימום ואינם זכאים לקצבת יעד.

תרשים 6: גובה קצבאות הזקנה ליחיד (קצבה בסיסית או פנסיה מינימום) כאחוז מן השכר הממוצע במדינות ה-OECD בשנת 2018



מקור: OECD (2019), לוח 4.2.
 הערה: בנוגע לחישוב גובה קצבה בסיסית בישראל ראה הערה לתרשים 5.

5.5 רובד שני: סוגי קצבאות

גם קצבאות הרובד השני במדינות OECD כוללות מגוון רחב של סוגים, כאשר מדינות רבות נמצאות בתהליכי שינוי סוג קצבה. לוח 2 מפרט את סוגי קצבאות הרובד השני במדינות OECD בשנת 2018. המדינות בלוח מחולקות לארבע קבוצות לפי סוגי תוכניות הרובד השני, כדלהלן:

- 24 מדינות שבהן הרובד השני כולל תוכניות קצבה מוגדרת או נקודות בלבד – התוכניות שבהן הקצבה מוגדרת מראש ואיננה מושפעת מביצועי הקופות בשוק ההון. בכל המדינות הללו התוכניות הפנסיוניות הן ציבוריות, למעט שלוש מדינות: איסלנד והולנד, שבהן נהוגות תוכניות קצבה מוגדרת פרטיות בלבד, ושוייץ שבה יש תוכניות קצבה מוגדרת פרטיות נוסף על התוכנית הציבורית. שתי מדינות בקבוצה הזאת – בריטניה ומקסיקו – נמצאות בתהליכי ביטול תוכנית קצבה מוגדרת, כאשר מקסיקו עוברת לתוכניות פרטיות מסוג הפרשה מוגדרת ואילו בבריטניה הרובד השני יבוטל לגמרי.
- שבע מדינות שבהן יש גם תוכניות קצבה מוגדרת או נקודות וגם תוכניות הפרשה מוגדרת (בעיקר תוכניות פרטיות) או הפרשה מוגדרת רעיונית התלויות בביצועי הקופות. כל המדינות הללו ללא יוצא מן הכלל נמצאות בתהליכי ביטול תוכניות קצבה מוגדרת ונשארות עם תוכניות מסוג הפרשה מוגדרת (או מוגדרת רעיונית) בלבד, למעט אסטוניה שבה לצד תוכניות הפרשה מוגדרת תמשיך להתקיים תוכנית בשיטת הנקודות.
- שלוש מדינות – אוסטרליה, דנמרק וישראל – שבהן יש תוכניות מסוג הפרשה מוגדרת בלבד.
- שתי מדינות – אירלנד וניו זילנד – שבהן אין תוכניות פנסיוניות ברובד השני, והחיסכון לקראת פרישה הוא וולונטרי בלבד. כאמור, בריטניה עומדת להצטרף לקבוצה הזאת.

לוח 2: סוגי קצבאות הרובד השני במדינות OECD בשנת 2018

מדינה	תוכניות ציבוריות	תוכנית פרטיות
1. המדינות שבהן הרובד השני כולל קצבה מוגדרת ו/או נקודות		
איסלנד		קצבה מוגדרת
אוסטריה	קצבה מוגדרת	
ארצות הברית	קצבה מוגדרת	
בלגיה	קצבה מוגדרת	
גרמניה	נקודות	
הולנד		קצבה מוגדרת
בריטניה	קצבה מוגדרת [^]	
הונגריה	קצבה מוגדרת	
טורקיה	קצבה מוגדרת	
יוון	קצבה מוגדרת	

תוכנית פרטיות	תוכניות ציבוריות	מדינה
	קצבה מוגדרת	יפן
	קצבה מוגדרת	לוקסמבורג
	קצבה מוגדרת + נקודות	ליטא
	קצבה מוגדרת [^]	מקסיקו
	קצבה מוגדרת	ספרד
	נקודות	סלובניה
	קצבה מוגדרת	סלובקיה
	קצבה מוגדרת	פורטוגל
	קצבה מוגדרת	פינלנד
	קצבה מוגדרת	צ'כיה
	קצבה מוגדרת + נקודות	צרפת
	קצבה מוגדרת	קוריאה
	קצבה מוגדרת	קנדה
קצבה מוגדרת	קצבה מוגדרת	שוויץ
2. המדינות שבהן הרובד השני כולל קצבה מוגדרת ו/או נקודות + הפרשה מוגדרת ו/או הפרשה מוגדרת רעיונית		
	קצבה מוגדרת [^] + הפרשה מוגדרת רעיונית	איטליה
הפרשה מוגדרת	קצבה מוגדרת [^] + נקודות	אסטוניה
	קצבה מוגדרת [^] + הפרשה מוגדרת רעיונית + הפרשה מוגדרת	לטביה
הפרשה מוגדרת	קצבה מוגדרת [^]	נורווגיה
	קצבה מוגדרת [^] + הפרשה מוגדרת רעיונית	פולין
הפרשה מוגדרת	קצבה מוגדרת [^]	צ'ילה
הפרשה מוגדרת	קצבה מוגדרת [^] + הפרשה מוגדרת רעיונית + הפרשה מוגדרת	שוודיה
3. המדינות שבהן הרובד השני כולל הפרשה מוגדרת ו/או הפרשה מוגדרת רעיונית		
הפרשה מוגדרת		אוסטרליה
הפרשה מוגדרת	הפרשה מוגדרת	דנמרק
הפרשה מוגדרת		ישראל
4. המדינות ללא הרובד השני		
		אירלנד
		ניו זילנד

מקור: OECD (2019), לוח 4.1.
[^]תוכניות שנמצאות בתהליכי ביטול.

5.5.1 רובד שני: שיעור צבירה

שיעור צבירה (accrual rate) הוא אחוז מן השכר המופנה לחיסכון פנסיוני ומבטיח קבלת קצבה בגובה מסוים למבוטח שעבד מספר שנים מסוים. שיעור הצבירה הוא אחד הגורמים המשפיעים על גובה הקצבה בתוכניות הפנסיוניות של הרובד השני. כך, בתוכניות מסוג קצבה מוגדרת גובה הקצבה מוגדר על ידי הנוסחה שלהלן:

$$P = w * AR * N,$$

כאשר: P – גובה קצבה; w – גובה שכר; AR – שיעור צבירה; N – מספר שנות עבודה.

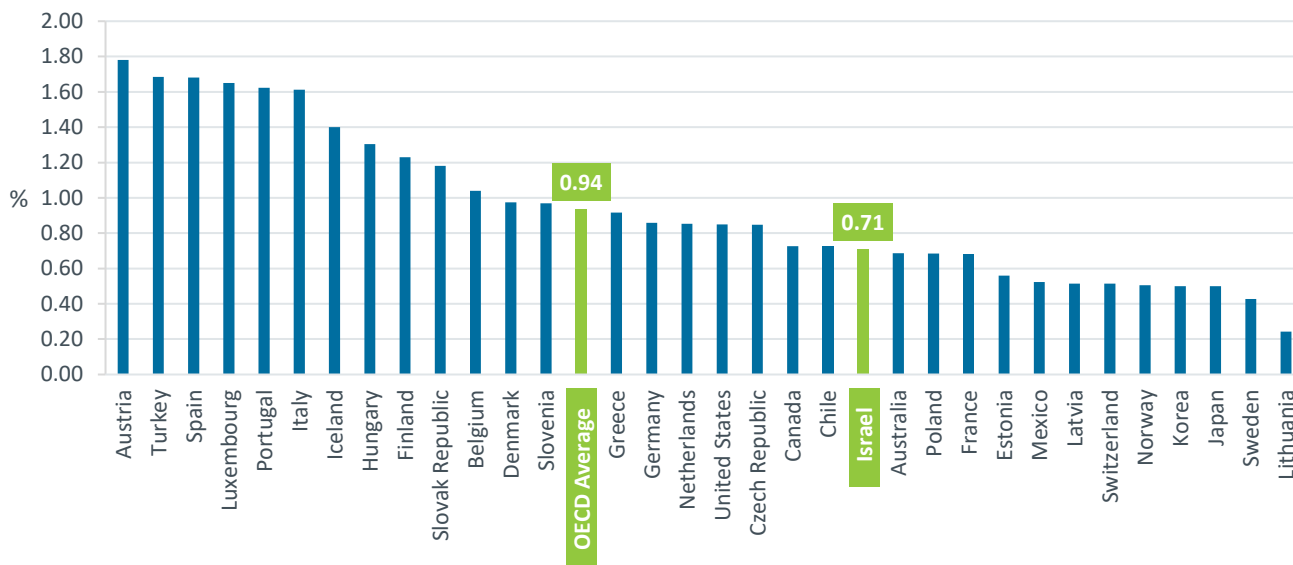
לדוגמה, אם שכרו של מבוטח הוא 9,000 ש"ח ושיעור הצבירה הוא 1.5%, אזי המבוטח שעבד והפריש לפנסיה במשך 30 שנה יקבל קצבה בגובה 4,050 ש"ח לפי החישוב:

$$9,000 * 1.5\% * 30 = 4,050$$

בתוכניות פנסיוניות בשיטת הנקודות גובה הפנסיה נגזר ממספר הנקודות הנצברות במשך שנות העבודה המוכפל בערך הנקודה. לפיכך בתוכניות אלה ניתן לחשב שיעור צבירה הנגזר מחישוב הנקודות. בתוכניות מסוג הפרשות מוגדרות או הפרשות מוגדרות רעיונית אין שיעור צבירה ידוע מראש, אבל ניתן לחשב עבורן שיעור צבירה בפועל (שיעור צבירה אפקטיבי) על סמך הפרשות בפועל, שעורי תשואות וגורמי קצבה. בתוכניות מסוג הפרשה מוגדרת (רעיונית) יש קשר הדוק בין שיעורי צבירה ושיעורי הפרשה מן השכר (ר' להלן **תרשים 15** המציג את שיעור ההפרשה של כל התוכניות הפנסיוניות ברובד ראשון ושני).

תרשים 7 מציג שיעור צבירה של כל תוכניות הרובד השני במדינות OECD עבור גברים בני 22 שהתחילו לעבוד בשנת 2018, יקבלו שכר ממוצע ויפרשו בעתיד לאחר קריירה מלאה. שיעורי צבירה נעים בין 0.24% בליטא לבין 1.78% באוסטריה, כאשר השיעור הממוצע עומד על 0.94%. שיעור הצבירה בישראל הוא 0.71%, שיעור זה נמוך משמעותית ממוצע OECD.

תרשים 7: שיעור צבירה בתוכניות הרובד השני לפורשים בעתיד במדינות OECD בשנת 2018 (באחוזים)



מקור: OECD (2019), לוח 4.3

הערה: שיעור הצבירה חושב עבור גברים בגיל 22 שייכנסו לשוק העבודה בשנת 2018, יעבדו מספר שנים מלא עד גיל הפרישה הרגיל ויקבלו שכר ממוצע. עבור המדינות שבהן ישנן כמה תוכניות פנסיוניות חושבו שיעורי הצבירה האפקטיביים הממוצעים של כל התוכניות.

5.6 גיל הפרישה ותוחלת חיים

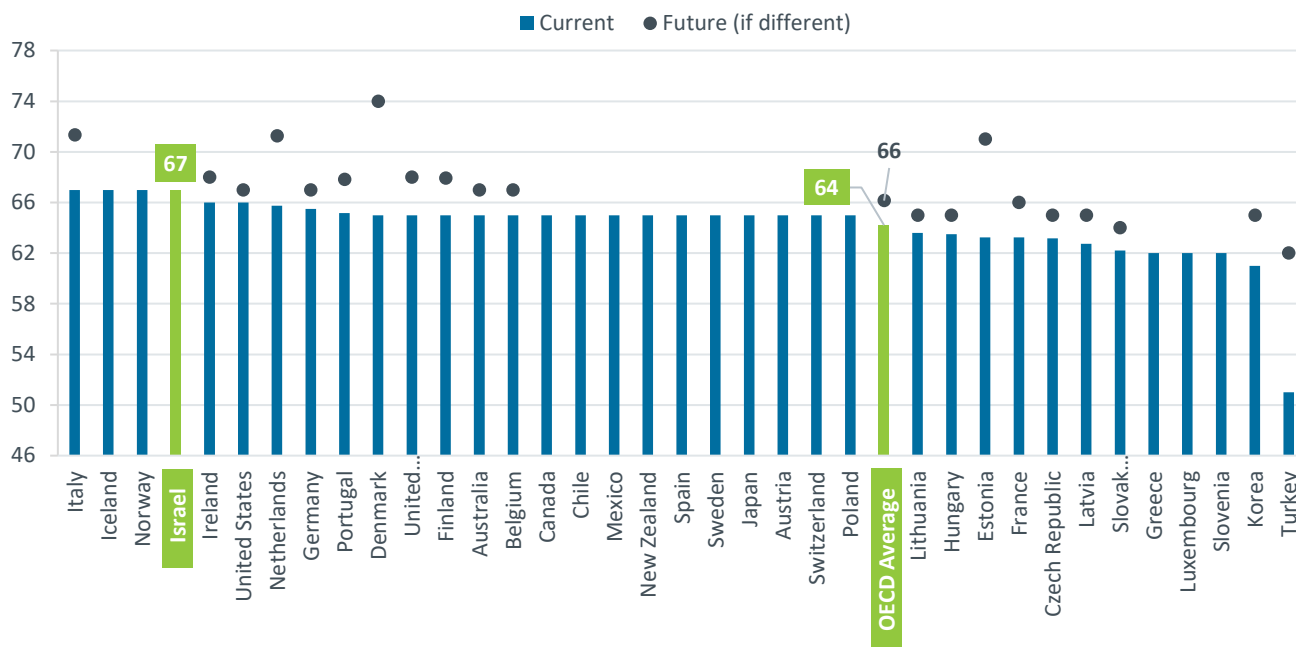
5.6.1 גיל הפרישה הרגיל של גברים

גיל הפרישה הרגיל הוא הגיל שבו המבוטח זכאי לפרוש לפנסיה ולקבל את מלוא הקצבה בכל התוכניות. בישראל ישנן שתי הגדרות לגיל הפרישה הרגיל: גיל 67 לגברים וגיל 62 לנשים. בגיל זה המבוטחים זכאים לקבלת קצבה לפי תנאים שכוללים מבחן הכנסה מעבודה ומהון אשר משפיע על גובה הקצבה. לעומת זאת, גיל 70 מוגדר כגיל הזכאות המוחלט, ורק מגיל זה כל מבוטח זכאי לקצבת אזרח ותיק מלאה ללא תנאים. כמו כן המבוטח רשאי לדחות את קבלת הקצבה עד גיל 70, ובמקרה זה הוא מקבל קצבה מוגדלת. ברבות ממדינות OECD גיל הפרישה הרגיל נמצא במגמת עלייה עקב העלייה בתוחלת החיים והשיפור במערכת הבריאות המאפשרים לעובדים לעבוד במשך תקופה ארוכה יותר.

תרשים 8 מציג את גיל הפרישה הרגיל עבור הגברים שפרשו בשנת 2018 ועבור הגברים שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD. כאמור, גיל הפרישה הרגיל של הגברים בישראל הוא 67 שנים. מן התרשים עולה כי זהו גיל הפרישה הנהוג הגבוה ביותר בקרב מדינות OECD מלבד איטליה, נורבגיה ואיסלנד. בכל יתר מדינות OECD גיל זה נמוך

יותר, כאשר ממוצע ה-OECD עומד על 64 שנים. עם זאת, ב-20 מתוך 36 מדינות OECD גיל הפרישה של גברים שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 יהיה גבוה יותר מגילם של הגברים שפרשו באותה שנה. ממוצע גיל הפרישה לגברים שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 במדינות OECD עומד על 66 שנים. בישראל גיל הפרישה לגברים שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ימשיך להיות 67 שנים. מכאן שהפער בין ישראל למדינות OECD צפוי להצטמצם בעתיד, אם כי, נכון להיום, גיל הפרישה העתידי של הגברים בישראל עדיין יישאר מעט גבוה יותר ממוצע OECD.

תרשים 8: גיל הפרישה הרגיל של הגברים שפרשו בשנת 2018 ושל הגברים שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD (בשנים)



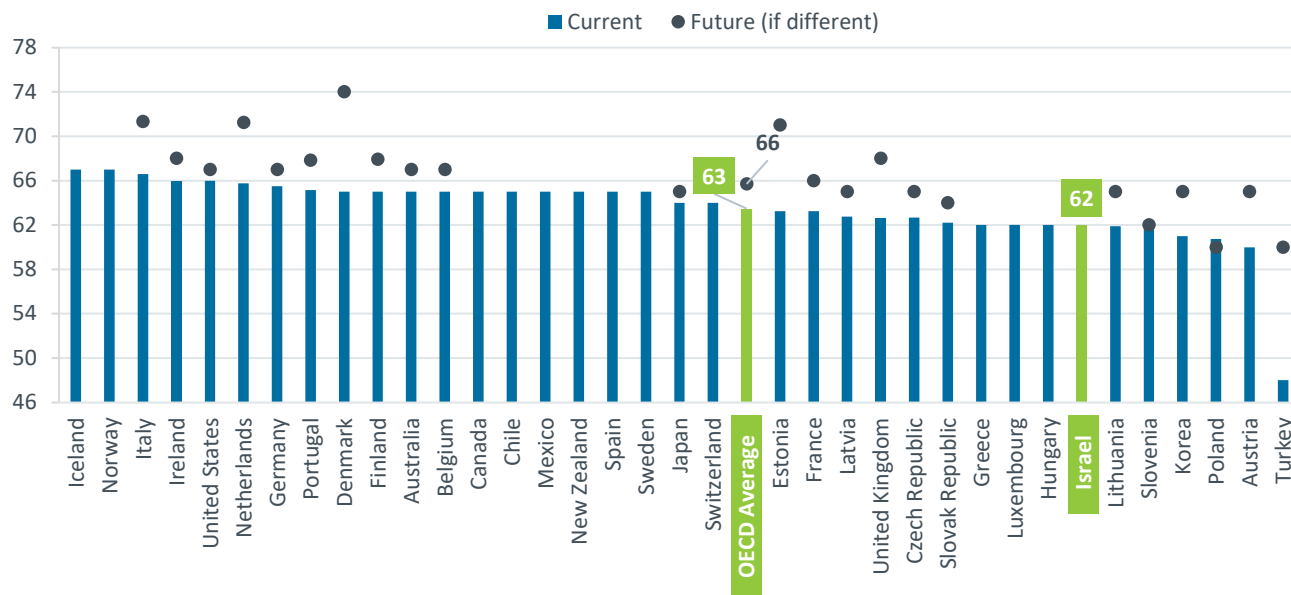
מקור: OECD (2019), StatLink, לתרשים 4.5, <https://doi.org/10.1787/888934041345>

הערה: גיל הפרישה הרגיל של אלה שפרשו בשנת 2018 מתייחס למבוטחים אשר נכנסו לשוק העבודה בגיל 22 ועבדו ברצף עד הפרישה (הפורשים לאחר קריירה מלאה). גיל הפרישה הרגיל של אלה שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 מתייחס למבוטחים שהתחילו לעבוד בגיל 22 ויפרשו לאחר קריירה מלאה.

5.6.2 גיל הפרישה הרגיל של נשים לעומת גברים

תרשים 9 מציג את גיל הפרישה הרגיל עבור הנשים שפרשו בשנת 2018 ועבור הנשים שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD. כאמור, גיל הפרישה הרגיל של הנשים בישראל הוא 62 שנים. מן התרשים עולה כי גיל זה הוא נמוך יחסית לעומת ממוצע OECD העומד על 63 שנים. יש לציין כי ברוב מדינות OECD גיל הפרישה של נשים שפרשו ב-2018 הוא גבוה יותר מאשר בישראל. עוד עולה מן התרשים, כי ב-23 מתוך 36 מדינות OECD גיל הפרישה העתידי של נשים צפוי לעלות. ביתר המדינות גיל הפרישה של נשים לא ישתנה בעתיד, למעט פולין שבה גיל הפרישה של נשים שנכנסו לשוק העבודה ב-2018 נמוך בכשנה אחת מגיל הפרישה של הנשים שפרשו בשנה זו. גיל הפרישה של נשים בישראל שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 זהה לגיל הפרישה של הנשים שפרשו באותה שנה. כתוצאה מכך, הפער בין גיל הפרישה של נשים בישראל וביתר מדינות OECD צפוי להתרחב בעתיד, כאשר ממוצע OECD יעמוד על 66 שנים ואילו בישראל גיל הפרישה של נשים יישאר 63 שנים.

תרשים 9: גיל הפרישה הרגיל של הנשים שפרשו בשנת 2018 ושל הנשים שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD (בשנים)

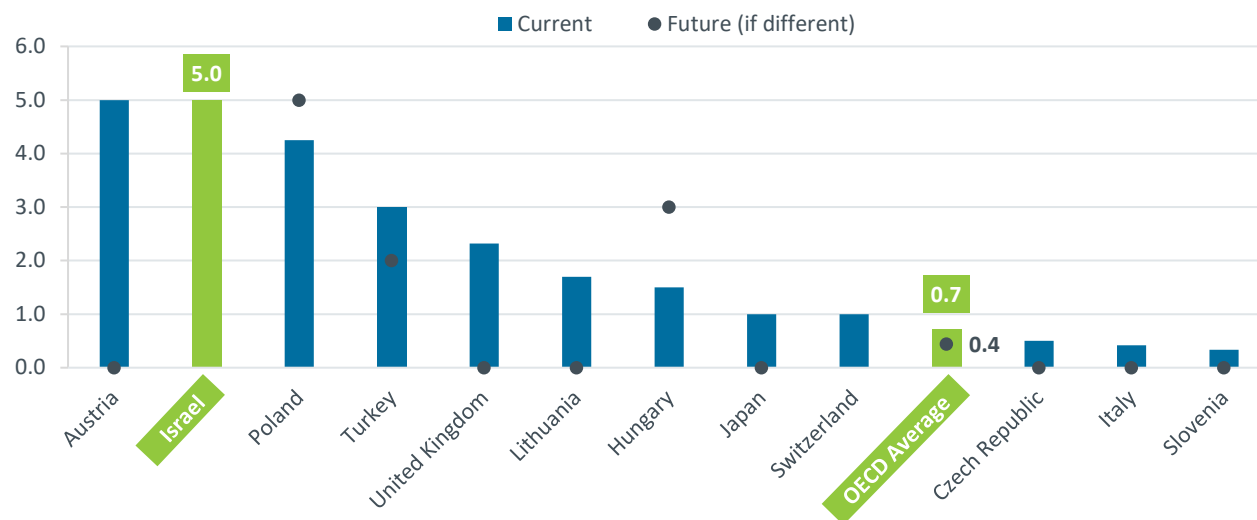


מקור: OECD (2019), StatLink לתרשים 4.5, <https://doi.org/10.1787/888934041345>

הערה: גיל הפרישה הרגיל של אלה שפרשו בשנת 2018 מתייחס למבוטחות אשר נכנסו לשוק העבודה בגיל 22 ועבדו ברצף עד הפרישה (הפורשות לאחר קריירה מלאה). גיל הפרישה הרגיל של אלה שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 מתייחס למבוטחות שהתחילו לעבוד בגיל 22 ויפרשו לאחר קריירה מלאה.

ברוב מדינות OECD אין הבדל בין גיל הפרישה הרגיל של גברים לזה של נשים. ב-13 מדינות OECD, בהן ישראל, נשים פורשות יותר מוקדם מאשר גברים. **תרשים 10** מציג את הפער בין גיל הפרישה של גברים ושל נשים שפרשו בשנת 2018 ושנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD. מן התרשים עולה כי בישראל ובאוסטריה הפער המגדרי בקרב הפורשים בשנת 2018 הוא הגבוה ביותר מכל מדינות OECD, ועומד על חמש שנים. עוד עולה מן התרשים, כי 9 מתוך 13 מדינות צפויות לצמצם את הפער המגדרי בגילי הפרישה עבור הנכנסים לשוק העבודה בשנת 2018, כאשר ברוב המדינות גיל הפרישה של נשים יהיה שווה לזה של גברים. נכון ל-2018, הפער המגדרי ביו גילי הפרישה בישראל לא צפוי להצטמצם בעתיד, והוא יישאר 5 שנים גם עבור הנכנסים לשוק העבודה ב-2018, בעוד הפער המגדרי הממוצע ב-OECD צפוי להצטמצם מ-0.7 ל-0.4 שנים.

תרשים 10: הפער בין גיל הפרישה הרגיל של גברים ושל נשים שפרשו בשנת 2018 ושנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD (בשנים)



מקור: OECD (2019), תרשים 4.5.

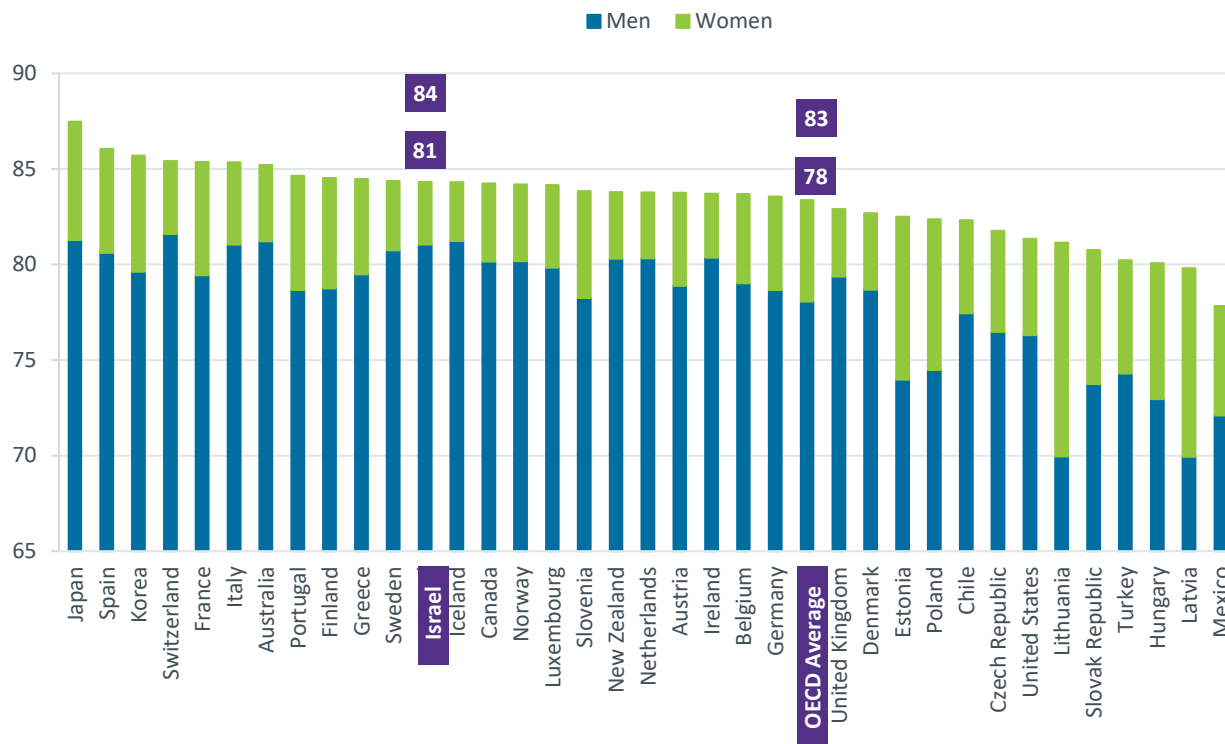
הערה: גיל הפרישה הרגיל בהווה מתייחס לאלה שפרשו בשנת 2018, נכנסו לשוק העבודה בגיל 22 ועבדו ברצף עד הפרישה (הפורשים לאחר קריירה מלאה). גיל הפרישה הרגיל בעתיד מתייחס לאלה שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 בגיל 22 ויפרשו לאחר קריירה מלאה.

5.6.3 תוחלת חיים

אחד השיקולים החשובים בקביעת גיל הפרישה האופטימלי הוא תוחלת החיים. העלייה בתוחלת החיים היא אחד ההישגים הבולטים של המאה ה-20, וגם במאה ה-21 עלייה זו צפויה להימשך. תרשים 11 מציג את תוחלת החיים של גברים ונשים במדינות OECD בשנת 2018 המחושבת על סמך שיעורי תמותה בשנים 2015-2020. מן התרשים עולה כי תוחלת החיים הממוצעת של

גברים במדינות OECD היא 78 שנים ושל נשים – 83 שנים. בישראל תוחלת החיים גם של גברים וגם של נשים היא גבוהה יותר באופן משמעותי לעומת ממוצע OECD: 81 שנים (גברים) ו-84 שנים (נשים). הפער בין תוחלת החיים של גברים ובין זו של נשים בישראל קטן יותר מפער זה במדינות OECD: 3 שנים לעומת 5 שנים בהתאמה.

תרשים 11: תוחלת החיים של גברים ונשים במדינות OECD בשנת 2018 (בשנים)



מקור: OECD (2019), תרשים 6.2.

הערה: חישוב תוחלת החיים מבוסס על שיעורי תמותה בשנים 2015-2020.

5.7 פרישה מוקדמת ודחיית פרישה

5.7.1 פרישה מוקדמת

שלא כמו בישראל, שבה המבוטחים לא מקבלים קצבה עד שיגיעו לגיל הפרישה הרגיל, בחלק ממדינות OECD יש אפשרות לקבל קצבה בגיל מוקדם בתוכניות של הרובד הראשון והשני. **לוח 3** מפרט את תנאי הקצבה במדינות שבהן יש אפשרות לקבל קצבה

מוקדמת ברובד הראשון עבור אלה שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 בגיל 22 ויפרשו לאחר קריירה מלאה. מן הלוח עולה כי אפשרות זו קיימת ב-13 מתוך 36 מדינות OECD, מהן בארבע מדינות הפרישה המוקדמת מתייחסת לתוכנית קצבה בסיסית, בשבע מדינות – לפנסיית מינימום מתוכניות הרובד השני ובשתי מדינות לקצבה בסיסית וגם לפנסיית מינימום. בכל המדינות הללו ניתן להקדים קצבה בשלוש שנים בממוצע, והקנס הממוצע עומד על 4.7% מגובה הקצבה לכל שנה של הקדמה. כלומר, פרט שבוחר להקדים את הקצבה בשנה אחת יקבל קצבה בגובה של 95.3% מגובה הקצבה המלא, ממועד קבלת הקצבה ועד סוף חייו.

הרובד השני בישראל כולל תוכניות פנסיה מסוג הפרשה מוגדרת. בתוכניות אלו אין גיל פרישה רגיל אלא רק גיל שממנו והלאה ניתן לקבל קצבה. גובה הקצבה מותאם אוטומטית לגיל הפרישה בפועל בדרך נייטרלית אקטוארית. לכן השאלה של הקדמת קצבה לפני גיל הפרישה הרגיל אינה רלוונטית לישראל.

לוח 3: תנאי פרישה מוקדמת לפורשים בעתיד במדינות OECD עם פרישה מוקדמת בשנת 2018 – רובד ראשון

מדינה	תוכנית	גיל הפרישה המוקדמת בעתיד בתוכנית	הקנס עבור כל שנה של הקדמה	גיל הפרישה הרגיל בעתיד בתוכנית
אוסטריה	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	62	5.1%	65
אסטוניה	קצבה בסיסית	68	4.8%	71
יוון	קצבה בסיסית	62	6.0%	62
יפן	קצבה בסיסית	60	6.0%	65
לוקסמבורג	קצבה בסיסית, פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	62	0.0%	62
לטביה	פנסיית מינימום – הפרשה מוגדרת, הפרשה מוגדרת רעיונית	63	מותאם אוטומטית [^]	65
ספרד	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	63	6.0%	65
סלובניה	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	60	3.6%	62
סלובקיה	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	62 וצבירה מעל רמת הקיום [^]	6.5%	64
צ'כיה	קצבה בסיסית, פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	60	0.0%	65
צרפת	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	62	5.0%	65
קוריאה	קצבה בסיסית	60	6.0%	65
שוויץ	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	63	6.8%	65
ממוצע		62	4.7%	65

מקור: OECD (2019), לוח 4.5.

הערה: (1) גיל הפרישה הרגיל והמוקדם בעתיד מתייחס לאלה שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 בגיל 22 ויפרשו לאחר קריירה מלאה; (2) ביוון ולוקסמבורג, גיל הפרישה המוקדמת של הנכנסים לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה זהה לגיל הפרישה הרגיל.

[^]הסכום שנצבר בתוכנית הפנסיה חייב להיות מעל סכום רמת הקיום המינימלית הקבוע בחוק.

^{^^}בתוכניות הפרשה מוגדרת והפרשה מוגדרת רעיונית תשלום הקצבה מותאם אוטומטית לגיל הפרישה בפועל בדרך נייטרלית אקטוארית.

5.7.2 דחיית פרישה

לוח 4 מפרט את תנאי דחיית הפרישה במדינות שבהן יש אפשרות לדחות את קבלת הקצבה ברובד הראשון עבור אלה שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 בגיל 22 ויפרשו לאחר קריירה מלאה. אפשרות זו קיימת ב-16 מתוך 36 מדינות OECD, כולל בישראל, מהן בחמש מדינות דחיית פרישה מתייחסת לתוכניות קצבה בסיסית, בשבע מדינות – לפנסיית מינימום בתוכניות הרובד השני, בשלוש מדינות (כולל ישראל) – לקצבה בסיסית וגם לקצבת יעד, ובמדינה אחת – לקצבת יעד בלבד. במדינות שבהן יש הגבלה לגיל הדחייה המרבי ניתן לדחות קצבה בשבע שנים בממוצע. הבונוס הממוצע עומד על 6.2% לכל שנת דחייה.

בישראל ניתן לדחות קצבה עד גיל 70, כך שתקופה הדחייה היא שלוש שנים לגברים ושמונה שנים לנשים. שיעור הבונוס הוא 5% לכל שנת דחייה, שיעור נמוך יחסית לממוצע OECD. יצוין כי בישראל המבוטחים שמחליטים שלא לדחות את הקצבה מקבלים קצבת זקנה מופחתת עד גיל 70 בכפוף למבחן הכנסה.

כאמור, הרובד השני בישראל כולל תוכניות פנסיה מסוג הפרשה מוגדרת, שבהן גובה הקצבה מותאם אוטומטית לגיל הפרישה בפועל בדרך נייטרלית אקטוארית, לכן השאלה של דחיית קצבה אינה אקטוארית לישראל.

לוח 4: תנאי דחיית פרישה לפורשים בעתיד במדינות OECD עם דחיית פרישה בשנת 2018 – רובד ראשון

גיל הדחייה המרבי של גברים (נשים) בעתיד בתוכנית	בונוס	גיל הפרישה הרגיל של גברים (נשים) בעתיד בתוכנית	תוכנית	מדינה
80	6.0%	67	קצבה בסיסית, קצבת יעד	איסלנד
ללא הגבלת גיל	4.2%	65	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	אוסטריה
ללא הגבלת גיל	10.8%	71	קצבה בסיסית	אסטוניה
84	11.9%-6.9%	74	קצבה בסיסית, קצבת יעד	דנמרק
ללא הגבלת גיל	6.0%	65 (62)	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	הונגריה
ללא הגבלת גיל	5.8%	68	קצבה בסיסית	בריטניה
70	8.4%	65	קצבה בסיסית	יפן
70	5.0%	67 (62)	קצבה בסיסית, קצבת יעד	ישראל
ללא הגבלת גיל	4.0%	65	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	ספרד
ללא הגבלת גיל	4.0%	62	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	סלובניה
ללא הגבלת גיל	6.0%	64	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	סלובקיה
ללא הגבלת גיל	4.8%	68	קצבת יעד	פינלנד
ללא הגבלת גיל	5.0%	65	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	צרפת
70	7.2%	65	קצבה בסיסית	קוריאה
70	7.2%	65	קצבה בסיסית	קנדה
70 (69)	6.3%-5.2%	65 (64)	פנסיית מינימום – קצבה מוגדרת	שוויץ
73	6.2%	66		ממוצע

מקור: OECD (2019), לוח 4.5 ופרופילי המדינות.

הערה: גיל הפרישה והדחייה בעתיד מתייחס לאלה שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 בגיל 22 ויפרשו לאחר קריירה מלאה. ^הבונוס תלוי במשך תקופת הדחייה ו/או במספר שנות ההפרשה.

^^בחישוב הממוצע הובא בחשבון אמצע הטווח בתוכניות שבהן הבונוס תלוי במשך תקופת הדחייה ו/או במספר שנות ההפרשה.

5.7.3 כדאיות דחיית הפרישה

במדינות שבהן ניתן לדחות פרישה בתמורה לקבלת קצבה מוגדלת המבטחים צריכים להחליט האם אכן כדאי להם לעשות זאת. בקבלת ההחלטה על הדחייה המבוטח מביא בחשבון את גובה הקצבה במצב של פרישה רגילה לעומת במצב של דחייה, שבו גובה הקצבה נקבע על ידי שיעור הבונוס ומספר שנות הדחייה. סכום הקצבה בשני המקרים מושפע גם מהרכב הקצבאות שמובא בחשבון בחישוב הבונוס. לדוגמה, בישראל סכום הקצבה לאחר גיל 70 כולל תוספת ותק, והבונוס מחושב על בסיס הקצבה הבסיסית ותוספת ותק יחד. נוסף על כך, כדי לקבל החלטה בנוגע לדחייה, המבוטח נדרש להעריך את תוחלת החיים שלו, כדי להעריך את סך הכול מספר השנים שבהן הוא יקבל קצבה. הדוגמה שלהלן ממחישה את שיקולי המבוטח בישראל בנוגע לדחיית קצבה.

דוגמה:

המבוטח הוא גבר שעבד מעל 25 שנים ומקבל שכר חודשי בגובה 8,000 ש"ח. המבוטח צריך להחליט האם לפרוש בגיל 67 או לדחות את קבלת הקצבה עד גיל 70. הכנסת המבוטח מעבודה היא מעל סכום ההכנסה המרבית הקבוע בחוק העומד על 6,014 ש"ח, לכן אם הוא יחליט לפרוש בגיל 67, אזי עד גיל 70 הוא יהיה זכאי לקצבה חלקית (גובה הקצבה החלקית יחושב להלן). לאחר גיל 70 ועד גיל 80 המבוטח יהיה זכאי לקצבה מלאה בגובה 1,558 ש"ח לחודש ולתוספת ותק בגובה של 50% מהקצבה המלאה, כלומר לקצבה של 2,337 ש"ח לחודש בסך הכול. הבונוס בצורה של תוספת דחייה יחושב על בסיס סך כול הקצבאות, כולל תוספת ותק. מגיל 80 ואילך המבוטח יתחיל לקבל קצבה מלאה בגובה 1,646 ש"ח ועוד תוספת ותק בגובה של 50% מן הקצבה, כלומר, קצבה של 2,469 ש"ח בסך הכול. תוספת דחייה לאחר גיל 80 תחושב על בסיס הסכום הזה.

אם המבוטח יחליט לא לדחות את הקצבה, גובה הקצבה החלקית שהוא יקבל עד גיל 70 יהיה שווה לגובה הקצבה המלאה לאחר גיל 70 (2,337 ש"ח) פחות 60% מן ההפרש בין הכנסתו (8,000 ש"ח) ובין סכום ההכנסה המירבית (6,014 ש"ח). מכאן שגובה הקצבה החלקית יהיה 1,145 ש"ח. לעומת זאת, אם המבוטח יחליט לדחות את הקצבה עד גיל 70, אזי הוא יקבל תוספת דחיית קצבה בגובה של 5% מן הקצבה המלאה, כולל תוספת ותק עבור כל שנת דחייה, כלומר 15% עבור שלוש שנות הדחייה בסך הכול. מכאן שהקצבה שהמבוטח יקבל מגיל 70 עד גיל 80 היא 2,688 ש"ח בחודש בסך הכול, ומגיל 80 ואילך – 2,839 ש"ח בחודש בסך הכול. נתונים אלה מפורטים ב**לוח 5**.

לוח 5: השכר וגובה הקצבאות עבור המבוטח בדוגמה (בש"ח)

8,000	שכר
1,558	קצבה מלאה עד גיל 80
1,646	קצבה מלאה אחרי גיל 80
2,337	קצבה מלאה עד גיל 80 עם תוספת ותק 50%
2,469	קצבה מלאה אחרי גיל 80 עם תוספת ותק 50%
6,014	סכום ההכנסה המרבית
1,192	הפחתה מקצבה מלאה [^]
1,145	קצבה חלקית עד גיל 70
351	תוספת דחייה עד גיל 80 ^{^^}
370	תוספת דחייה אחרי גיל 80 ^{^^}
2,688	קצבה עד גיל 80 עם תוספת ותק ותוספת דחייה
2,839	קצבה עד גיל 80 עם תוספת ותק ותוספת דחייה

[^]סכום ההפחתה שווה ל-60% מן ההפרש בין שכר המבוטח להכנסה המרבית: $(8,000-6,014)*60\%$
^{^^}תוספת דחייה היא 5% מן הקצבה המלאה (כולל תוספת ותק) עבור כל שנת דחייה, כלומר, 15% בסך הכול עבור שלוש שנות דחייה.

לוח 6 מציג את סך הכול הקצבה השנתית שהמבוטח יקבל במצב של אי דחיית קצבה ובמצב של דחיית קצבה.

לוח 6: גובה הקצבה השנתית במצב של אי דחיית קצבה ובמצב של דחיית קצבה עבור המבוטח בדוגמה (בש"ח)

סכום קצבה שנתית			
גיל 80 ואילך	גיל 70-79	גיל 67-69	
29,628	28,044	13,745	אי דחיית קצבה
34,072	32,251	0	דחיית קצבה

עתה ברצוננו לחשב את הערך של סך כולל הקצבאות שהמבוטח יקבל במשך כל חייו בכל אחד מן המצבים. בחישוב זה לא ניתן להסתפק בסכימה פשוטה של כל תשלומי הקצבה, אלא יש להתחשב בעובדה שהמבוטח מעדיף את הכסף המתקבל בהווה על פני הכסף שיתקבל בעתיד. העדפה זו נובעת משתי סיבות: (א) קבלת הכסף בעתיד כרוכה באי-ודאות עבור הפרט לעומת קבלת הכסף בהווה, כלומר, הפרט נחשף לסיכון; (ב) הפרט שמקבל את הכסף היום יכול להפקיד אותו בבנק ולקבל בעתיד סכום גבוה יותר עקב תשלומי ריבית שהבנק מעניק. ניתן להתחשב בהעדפת ההווה על ידי חישוב ערך נוכחי המוגדר על ידי הנוסחה שלהלן:

$$NPV = \frac{Q_1}{(1+r)^1} + \frac{Q_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{Q_t}{(1+r)^t}$$

כאשר: NPV – ערך נוכחי נקי; t – מספר תקופות; Q_1, Q_2, \dots, Q_t – התשלומים שהפרט יקבל בכל אחת מן התקופות מ-1 עד t ; r – שער הריבית, או שיעור ההיוון המשקף את העדפת ההווה של הפרט.

לוח 7 מציג חישוב הערך הנוכחי הנקי של סך כל הקצבאות שהמבוטח יקבל במצב של אי דחיית קצבה ובמצב של דחיית קצבה ואת הריווח (או ההפסד) של המבוטח שמחליט לדחות קצבה בכל אחד מן התרחישים האלה: (א) המבוטח חי עד גיל 75; (ב) המבוטח חי עד גיל 80; (ג) המבוטח חי עד גיל 85. נניח כאן שיעור היוון שווה לתשואה נומינלית על אג"ח ממשלתיות ל-10 שנים שבשנת 2019 עמדה על 1.6% (בנק ישראל, 2019, לוח ג'-1, עמ' 54).

לוח 7: ערך נוכחי נקי של סך הכול תשלומי הקצבאות ורווח המבוטח במצב של אי דחיית קצבה ובמצב של דחיית קצבה בשלושה תרחישים שונים (בש"ח)

שיעור ההיוון = 1.6%

ריווח	דחיית קצבה	אי דחיית קצבה	
-20,822	146,641	167,463	המבוטח חי עד גיל 75
-3,154	282,093	285,248	המבוטח חי עד גיל 80
14,087	414,278	400,191	המבוטח חי עד גיל 85

הערה: הערך המרבי בכל אחד מהתרחישים מופיע בהדגשה.

מן הלוח עולה כי דחיית קצבה לא תהיה כדאית עבור המבוטח אם הוא יחיה עד גיל 75. החישוב מראה שמבוטח זה יפסיד 20,822 ש"ח כתוצאה מן הדחייה; מדובר בהפסד משמעותי מאוד. אם המבוטח יחיה עד גיל 80 שנה דחיית קצבה עדיין לא תהיה כדאית עבורו, אם כי ההפסד שלו יצטמצם ל-3,154 ש"ח. לעומת זאת, אם המבוטח יחיה עד גיל 85, הוא ירוויח 14,087 ש"ח כתוצאה מדחיית קצבה.

5.8 הכנסות המבוטחים מפנסיה

5.8.1 שיעור תחלופה פנסיוני

מודל התשלומים הפנסיוניים (Pension Entitlements Model) של OECD מחשב את התשלומים הצפויים מתוכניות פנסיה לעובדים הנכנסים לשוק העבודה בשנה נתונה בגיל 22 בהנחה שהם יצאו לגמלאות לאחר קריירה מלאה. המודל מביא בחשבון את מאפייני מערכת הפנסיה בכל מדינה ומבוסס על שורה של הנחות בנוגע להתפתחות המשתנים הכלכליים הדמוגרפיים בעתיד. אחד המדדים המחושבים על ידי המודל הוא שיעור תחלופה פנסיוני (Pension Replacement Rate), כלומר שיעור ההכנסה מכל תוכניות החובה הפנסיוניות לעובדים השכירים, כולל תוכניות ברובד הראשון וברובד השני, מתוך שכרם בשנה האחרונה לפני פרישה. מדד זה מודד את מידת האפקטיביות שבה המערכת הפנסיונית מספקת הכנסה לעובד הפורש אשר מחליפה את ההכנסה מעבודה שהייתה לו לפני פרישתו.

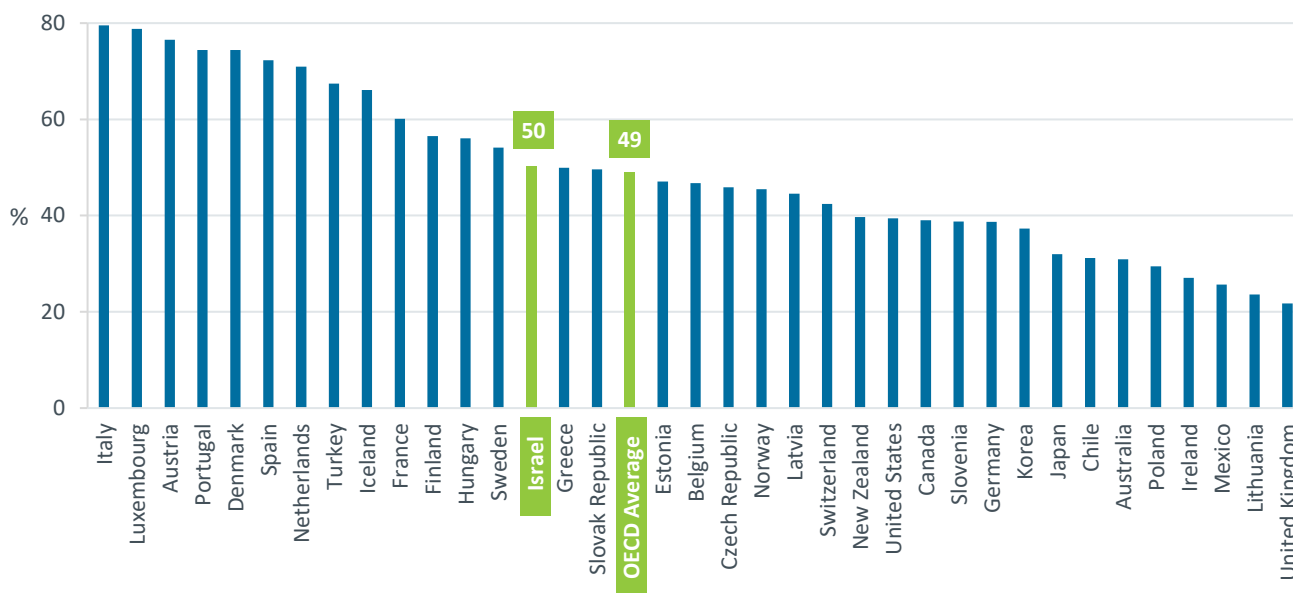
5.8.2 שיעור תחלופה לגברים ולנשים מקבלי השכר הממוצע

תרשים 12 ותרשים 13 מציגים שיעור תחלופה פנסיוני לגברים ונשים שנכנסו לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 במדינות OECD בהנחה שהם יקבלו שכר ממוצע. מדובר בשיעור גולמי, כלומר חישוב הפנסיה והשכר אינו כולל מיסים והפרשות חובה לביטוח

סוציאלי. מן התרשימים עולה כי שיעור תחלופה לגברים בישראל הוא 50% מן השכר הממוצע. שיעור זה גבוה מעט מממוצע OECD העומד על 49%.

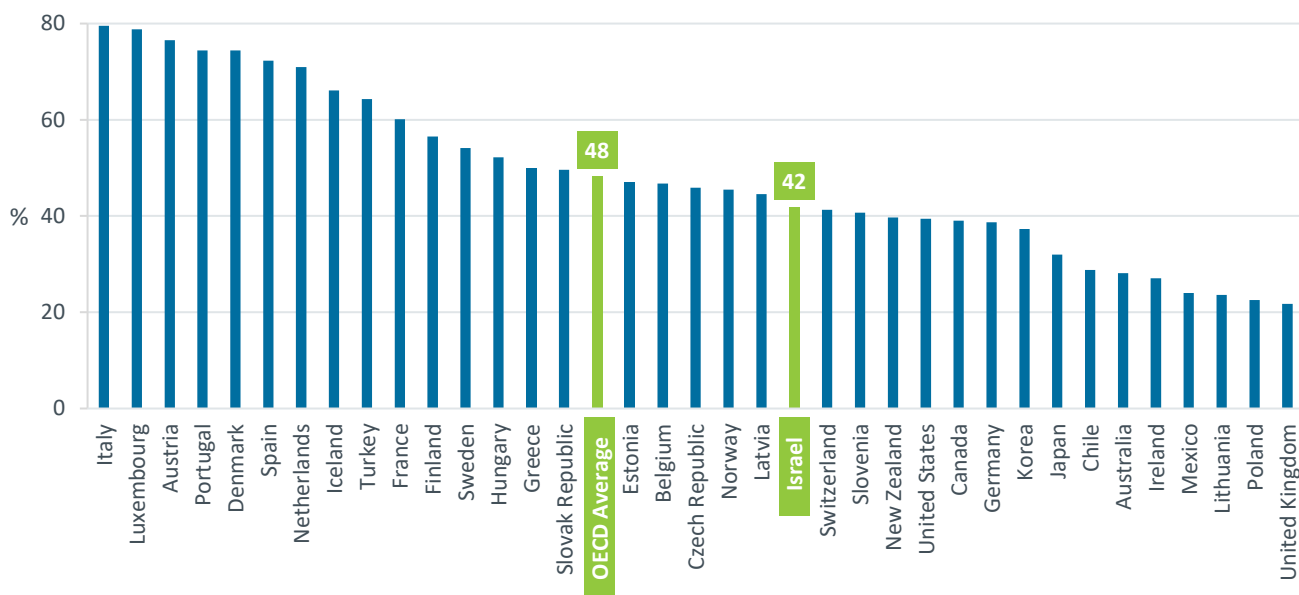
לעומת זאת, שיעור תחלופה לנשים בישראל, 42%, הוא נמוך משמעותית מממוצע OECD העומד על 48%. הפער בין שיעור תחלופה של גברים ושל נשים עומד בישראל על 17%, לעומת הפער הממוצע של 1% במדינות OECD. מכל מדינות OECD רק בפולין יש פער גדול יותר בין שיעורי תחלופה של גברים ונשים (27%). הפער המגדרי בשיעור תחלופה בישראל נובע בעיקר מן הפער בין גילי הפרישה של גברים ונשים הנדון לעיל (ר' פרק 5.6). גיל הפרישה הנמוך יחסית של נשים בישראל גורם לכך שגם שכון לפני הפרישה וגם הפנסיה שהן מקבלות הם נמוכים ביחס לגברים.

תרשים 12: שיעור תחלופה פנסיוני גולמי לגברים שנכנסו לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 במדינות OECD, מקבלי שכר ממוצע (באחוזים)



מקור: OECD (2019), לוח 5.1.

תרשים 13: שיעור תחלופה פנסיוני גולמי לנשים שנכנסו לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 במדינות OECD, מקבלות שכר ממוצע (באחוזים)



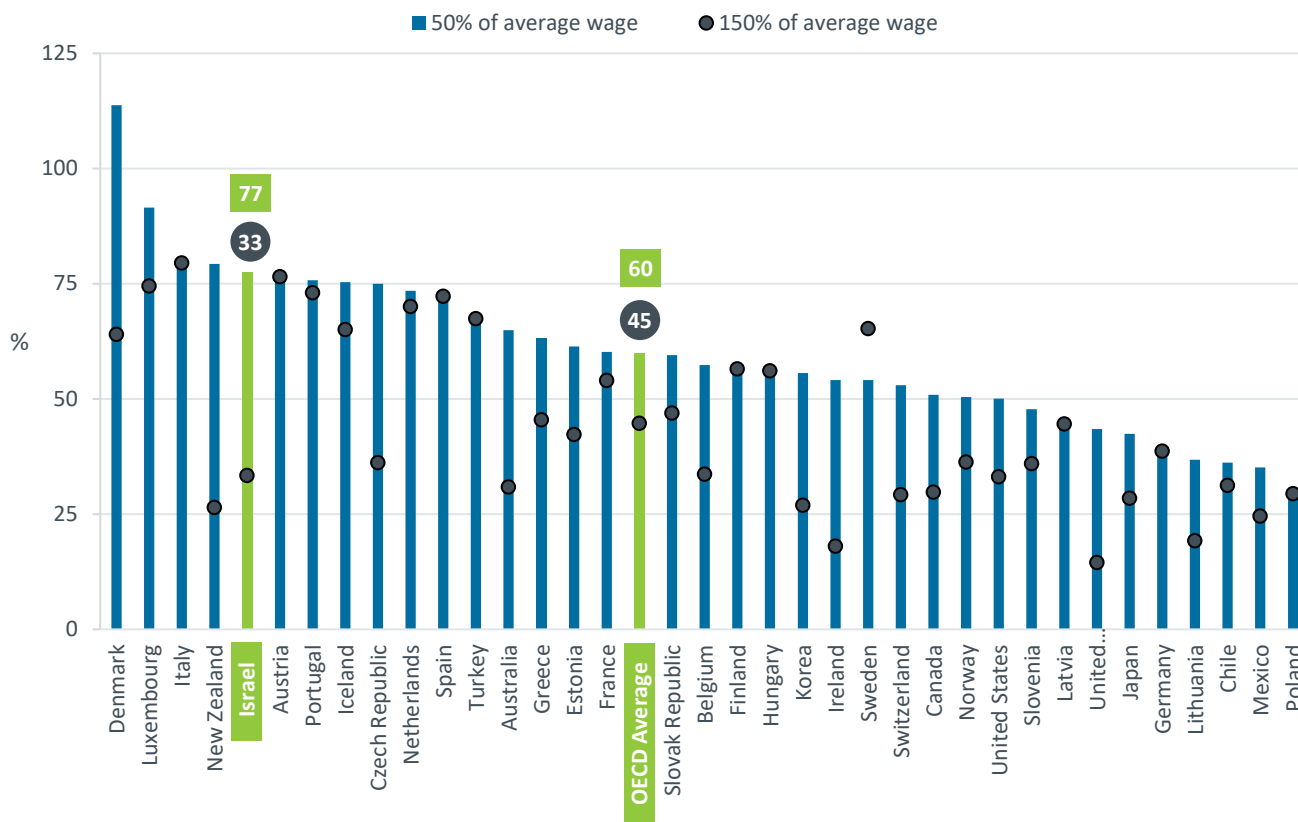
מקור: OECD (2019), לוח 5.1.

5.8.3 שיעור תחלופה של מקבלי שכר נמוך וגבוה

אחת המטרות של המערכת הפנסיונית היא להגן על העובדים המקבלים שכר נמוך מפני עוני בגיל זקנה באמצעות חלוקה מחדש של הכנסות. לכן בחלק גדול ממדינות OECD שיעור תחלופה של מקבלי שכר נמוך הוא גבוה יותר משיעור תחלופה של מקבלי שכר ממוצע. לעומת זאת, שיעור תחלופה של מקבלי שכר גבוה הוא בדרך כלל נמוך יותר משיעור תחלופה של מקבלי שכר ממוצע.

תרשים 14 מציג שיעור תחלופה פנסיוני גולמי לגברים שנכנסו לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 במדינות OECD בהנחה שהם יקבלו שכר נמוך (50% מן הממוצע) או שכר גבוה (150% מן הממוצע). שיעור תחלופה של מקבלי שכר נמוך בישראל הוא 77%, שיעור זה עולה באופן ניכר על ממוצע OECD העומד על 60%. לעומת זאת, שיעור תחלופה למקבלי שכר גבוה בישראל הוא 33%, שיעור נמוך באופן ניכר מממוצע OECD העומד על 45%. יוצא איפוא שהמערכת הפנסיונית בישראל פועלת לטובת מקבלי שכר נמוך ומבצעת חלוקה מחדש של הכנסות באופן משמעותי יותר לעומת כלל מדינות OECD.

תרשים 14: שיעור תחלופה פנסיוני גולמי לגברים שנכנסו לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 במדינות OECD, מקבלי שכר נמוך וגבוה (באחוזים)



מקור: OECD (2019), לוח 5.1.

5.9 מימון המערכת הפנסיונית

5.9.1 שיעור ההפרשה לפנסיה חובה

שיעור ההפרשה לפנסיה חובה (Mandatory Pension Contribution Rate) מראה כמה אחוזים משכרם מחויבים העובדים להכריש במסגרת תוכניות פנסיוניות ברובד הראשון והשני כדי לממן את תשלומי הקצבאות שהם יקבלו בעתיד. יש לציין שמלבד הפרשות המבוטחים לפנסיה, מימון הקצבאות מתבצע גם באמצעות מיסים המוטלים על כל תושבי המדינה. לכן שיעור ההפרשה לפנסיה מצביע רק על מקור מימון אחד.

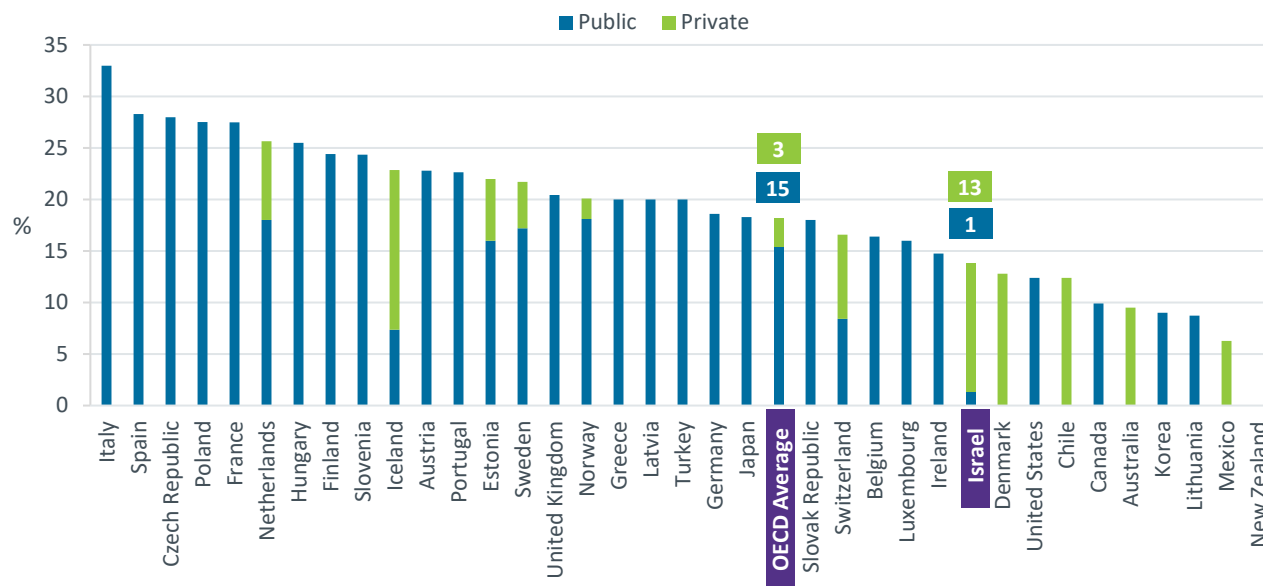
תרשים 15 מציג את שיעור ההפרשה מן השכר לכל תוכניות החובה הפנסיוניות הציבוריות והפרטיות ברובד הראשון והשני במדינות OECD בשנת 2018. השיעור מביא בחשבון הן את הפרשות העובד הן את הפרשות המעביד, והוא חושב בנפרד לתוכניות חובה ציבוריות ופרטיות. בחלק מן המדינות ההפרשות מן השכר נועדו גם למימון קצבאות אחרות, כגון נכות ושאיירים. באירלנד, בריטניה וספרד קשה במיוחד להפריד בין ההפרשות שנועדו למימון קצבאות זקנה ובין אלה שנועדו לקצבאות אחרות. לכן עבור מדינות אלה מופיע שיעור ההפרשה הכולל לקצבאות הביטחון הסוציאלי. בניו זילנד אין הפרשות חובה, וכל תשלומי הקצבאות מממנים על ידי מיסים, לכן שיעור ההפרשה עבורה מוצג כאפס.

מן התרשים עולה כי שיעור ההפרשה הכולל בישראל – 14% מן השכר – נמוך ממוצע OECD – 18% מן השכר. יש לציין שבקנדה, אוסטרליה וניו זילנד למיסים יש תפקיד עיקרי במימון המערכת הפנסיונית, לכן שיעורי ההפרשה בהן נמוכים יחסית.

שיעור ההפרשה מן השכר לתוכניות ציבוריות בישראל הוא נמוך במיוחד יחסית למדינות OECD: 1% מן השכר בלבד לעומת ממוצע OECD של 15% מן השכר. כאמור, שיעור זה לא כולל את תשלומי המיסים המממנים את תוכניות הפנסיה. לעומת זאת, שיעור ההפרשה לתוכניות פרטיות בישראל הוא גבוה משמעותית ביחס ל-OECD: שיעור של 13% לעומת שיעור ממוצע של 3% בלבד ממדינות OECD. ניתן להסביר את הפערים האלה על ידי העובדה שישראל נמנית בין המדינות המעטות שבהן הרובד השני מכיל תוכניות פרטיות בלבד, בעוד ברוב מדינות OECD הרובד השני כולל תוכניות ציבוריות.

במדינות עם שיעור הפרשה לפנסיה יחסית גבוה, המבוטחים בדרך כלל נהנים גם מתשלומים פנסיוניים גבוהים יחסית. מצב זה קיים באיטליה, איסלנד, הולנד וצרפת. בחירת שיעור ההפרשה היא תוצאה של שקלול תמורות בין גובה השכר נטו ובין גובה תשלומי הפנסיה בעתיד. נוסף על כך, שיעור הפרשה גבוה מדי יכול לפגוע בתחרותיות הכלכלה ובתעסוקה ולעודד "כלכלה שחורה".

תרשים 15: שיעור ההפרשה מן השכר הממוצע לפנסיות חובה ציבוריות ופרטיות (כולל רובר ראשון ושני) במדינות OECD בשנת 2018 (באחוזים)



מקור: OECD (2019), לוח 8.1.

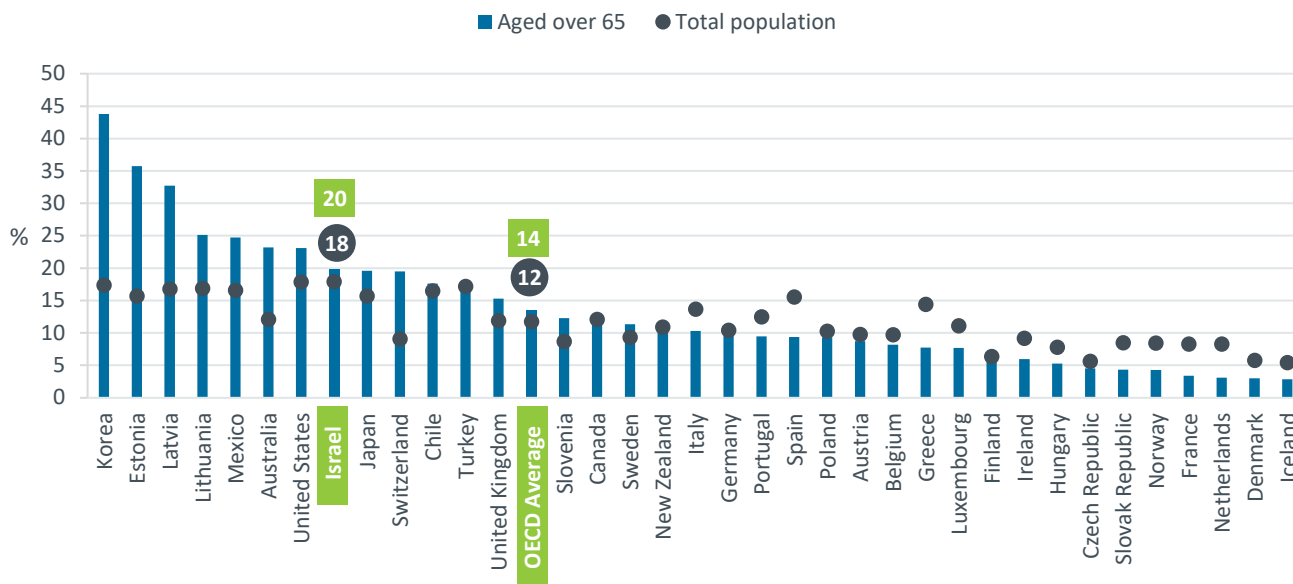
הערה: הנתונים לא כוללים את אירלנד, ספרד ובריטניה, שבהן לא ניתן להפריד בין ההפרשות לקצבת זקנה ובין ההפרשות לקצבאות אחרות במערכת הביטחון הסוציאלי.

5.10 עוני בגיל זקנה

הכנסת הפרט יורדת בדרך כלל בהגיעו לגיל זקנה, משום שההכנסה הפנסיונית מחליפה רק חלקית את ההכנסה מעבודה שהפרט קיבל לפני פרישתו. לפיכך העוני יכול להיות בעיה חמורה יותר עבור הפרטים בגיל זקנה יחסית לכלל האוכלוסייה. **תרשים 16** מציג את שיעור העוני היחסי בקרב הפרטים בגיל 65 ומעלה ובקרב כלל האוכלוסייה במדינות OECD בשנת 2016. שיעור העוני היחסי מחושב כאחוז בעלי הכנסה מתחת ל-50% מהכנסה חציונית פנויה למשק בית. מן התרשים עולה כי במדינות OECD העוני היחסי בקרב האוכלוסייה בגיל זקנה הוא אכן גבוה מאשר בקרב האוכלוסייה הכללית, 14% לעומת 12% בהתאמה. יש לציין גם שבמחצית ממדינות OECD העוני היחסי של בני 65 ומעלה הוא נמוך יותר. ניתן להסיק שהמערכת הפנסיונית במדינות הללו מבצעת חלוקת הכנסות מחדש באופן שמצמצם את העוני בקרב האוכלוסייה בגיל זקנה. בישראל שיעור העוני בקרב האוכלוסייה בגיל זקנה הוא גבוה יותר מאשר באוכלוסייה הכללית, כאשר שיעורי העוני בשתי האוכלוסיות – 20% בקרב בני 65 ומעלה ו-18%

בקרב כלל האוכלוסייה – הם גבוהים יותר מן הממוצע במדינות OECD. יצוין כי שיעור העוני היחסי באוכלוסייה הכללית בישראל הוא הגבוה בקרב מדינות OECD.

תרשים 16: שיעור העוני היחסי בקרב האוכלוסייה בגיל זקנה והאוכלוסייה הכללית במדינות OECD בשנת 2016 (באחוזים)



מקור: OECD (2019), לוח 7.2.

הערה: שיעור העוני היחסי מחושב כאחוז בעלי הכנסה מתחת ל-50% מהכנסה חצינית כנויה מתוקנת למשק בית.

6. מסקנות והמלצות למדיניות

- א. מן ההשוואה הבין-לאומית עלה כי שיעור מקבלי קצבת זקנה ותוספת השלמת הכנסה בישראל דומה לממוצע במדינות OECD. גובה קצבת זקנה וגובה תוספת השלמת הכנסה בישראל גבוהים מן הממוצע ב-OECD. להבנתנו אין תימוכין כלכליים להעלאת הקצבאות הללו.
- ב. שיעור מקבלי תוספת השלמת הכנסה בישראל דומה, כאמור, לממוצע במדינות OECD. ברם, בהינתן ששיעור העוני של זקנים בישראל גבוה משמעותית מן הממוצע במדינות OECD, יש לשקול להקל את תנאי הקבלה של תוספת השלמת הכנסה.
- ג. שיעור ההפרשה לפנסייית חובה בישראל נמוך ביחס למדינות OECD. על כן יש לשקול להגדיל את רובד פנסייית חובה, באופן ציבורי או פרטי.
- ד. גיל הפרישה של נשים בישראל נמוך משמעותית מן הממוצע במדינות OECD. כיום הפער בין גיל הפרישה לנשים בישראל וב-OECD הוא כ-5 שנים. זהו פער משמעותי, במיוחד בהינתן הפער בתוחלת החיים לטובת נשים. יש לציין שברוב מדינות OECD אין כלל פער בין גברים לנשים ורוב המדינות שיש בהן פער נמצאות בתהליך ביטולו. הפער בין גילי הפרישה של נשים ושל גברים בישראל בא לידי ביטוי גם בשיעור תחלופה פנסיוני של נשים שהוא נמוך משמעותית בישראל ביחס למדינות OECD. על כן יש לשקול העלות את גיל הפרישה לנשים.
- ה. יש לשקול את האפשרות להגמיש את גיל קבלת הקצבה, כלומר לאפשר לפרטים לקבל קצבה מופחתת בגיל מוקדם יותר או קצבה מוגדלת בגיל מאוחר יותר מגיל הפרישה הרשמי.

7. מקורות

אחדות ל. וספיבק א. (2010). מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש עשרה שנות רפורמה, מחקר מדיניות 8. התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים.

המוסד לביטוח הלאומי. (2018). הדוח השנתי של המוסד לביטוח הלאומי לשנת 2017.

ספיבק א. וצמח ש. (2017). פנסיית החובה בישראל והשפעתה על אי־השוויין הפנסיוני: הסיכונים במערכת הפנסיה החדשה. מחקר מדיניות 22. התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים.

Ainslie, G., & Herrnstein, R. J. (1981). Preference reversal and delayed reinforcement. *Animal Learning & Behavior*, 9(4), 476-482.

Attanasio, O. P., & Weber, G. (2010). Consumption and saving: models of intertemporal allocation and their implications for public policy. *Journal of Economic Literature*, 48(3), 693-751.

Benartzi, S., & Thaler, R. (2007). Heuristics and biases in retirement savings behavior. *Journal of Economic perspectives*, 21(3), 81-104.

Benjamin, D. J. (2003). Does 401 (k) eligibility increase saving?: Evidence from propensity score subclassification. *Journal of Public Economics*, 87(5-6), 1259-1290.

Beshears, J., Choi, J., Laibson D., & Madrian, B. (2009). The importance of default options for retirement saving outcomes: Evidence from the United States, In Brown, J. R., Liebman, J., & Wise, D. A. (eds.), *Social security policy in a changing environment* (pp. 167-195). University of Chicago Press.

Chetty, R., Friedman, J. N., Leth-Petersen, S., Nielsen, T. H., & Olsen, T. (2014). Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark. *Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1141-1219.

Choi, J. J., Laibson, D., & Madrian, B. C. (2011). \$100 bills on the sidewalk: Suboptimal investment in 401 (k) plans. *Review of Economics and Statistics*, 93(3), 748-763.

Choi, J. J., Laibson, D., Madrian, B. C., & Metrick, A. (2004). For better or for worse: Default effects and 401 (k) savings behavior. In Wise, D. A. (ed.) *Perspectives on the economics of aging* (pp. 81-126). University of Chicago Press.

Clark, R. L., Hammond, R. G., & Khalaf, C. (2019). Planning for retirement? The importance of time preferences. *Journal of Labor Research*, 40(2), 127-150.

de Bresser, J., & Knoef, M. (2015). Can the Dutch meet their own retirement expenditure goals?. *Labour*

Economics, 34, 100-117.

Engen, E. M., Gale, W. G., Uccello, C. E., Carroll, C. D., & Laibson, D. I. (1999). The adequacy of household saving. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1999(2), 65-187.

Frederick, S., Loewenstein, G., & O'Donoghue, T. (2002). Time discounting and time preference: A critical review. *Journal of Economic Literature*, 40(2), 351-401.

Kirby, K. N., & Herrnstein, R. J. (1995). Preference reversals due to myopic discounting of delayed reward. *Psychological Science*, 6(2), 83-89.

Knoef, M., Been, J., Alessie, R., Caminada, K., Goudswaard, K., & Kalwij, A. (2016). Measuring retirement savings adequacy: developing a multi-pillar approach in the Netherlands. *Journal of Pension Economics & Finance*, 15(1), 55-89.

Kotlikoff, L. J. (1987). Justifying public provision of social security. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4), 674-696.

Lachowska, M., & Myck, M. (2018). The effect of public pension wealth on saving and expenditure. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(3), 284-308.

Laibson, D. (1997). Golden eggs and hyperbolic discounting. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 443-478.

Laibson, D., Repetto, A., Tobacman, J., Hall, R., Gale, W., & Akerlof, G. (1998). Self-Control and saving for retirement. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998(1), 91-196.

Lindbeck, A., & Persson, M. (2003). The gains from pension reform. *Journal of Economic Literature*, 41(1), 74-112.

Loewenstein, G. (1992). The fall and rise of psychological explanations in the economics of intertemporal choice. In G. Loewenstein & J. Elster (Eds.), *Choice over time* (p. 3-34). Russell Sage Foundation.

Lusardi, A. (2000). *Explaining why so many households do not save*. Irving B. Harris Graduate School of Public Policy Studies, University of Chicago. Working Paper.

Lusardi, A., & Mitchell, O. S. (2009). How ordinary consumers make complex economic decisions: Financial literacy and retirement readiness. *Quarterly Journal of Finance*, 7(03), 1750008.

OECD (2019). Pensions at a glance 2019: OECD and G20 indicators. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

Pigou, A. C. (1920). *The economics of welfare*. Macmillan.

Samuelson, P. (1937). A note on measurement of utility. *The Review of Economic Studies*, 4(2), 155-161.

Strotz, R. (1955). Myopia and inconsistency in dynamic utility maximization. *The Review of Economic Studies*, 23(3), 165-180.

Thaler, R. (1981). Some empirical evidence on dynamic inconsistency. *Economics Letters*, 8(3), 201-207.

Van Rooij, M. C., Lusardi, A., & Alessie, R. J. (2012). Financial literacy, retirement planning and household wealth. *The Economic Journal*, 122(560), 449-478.