

ג'וינט ישראל
מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה
והתפתחות אדם וחברה בישראל

JOINT (J.D.C.) ISRAEL
BROOKDALE INSTITUTE OF GERONTOLOGY
AND ADULT HUMAN DEVELOPMENT IN ISRAEL

מערכת הפנסיה בישראל

פרסומי מחקר

יעקב חביב
חיים פקטור

מס' R-4-79

המכון

הוא מכון ארצי למחקר, לניסוי ולחינוך בגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה. הוא נוסד ב-1974 ופועל במסגרת הג'וינט האמריקאי (ועד הסיוע המאוחד של יהודי אמריקה), בעזרתו של קרן ברוקדייל בניו-יורק וממשלת ישראל.

בפעולתו מנסה המכון לזהות בעיות חברתיות ולהציב להן פתרונות חילופיים בשירותי חבריאות והשירותים הסוציאליים בכללם. אחד מיעדיו הוא להגביר שיתוף הפעולה של מומחים מהאקדמיות והממשלה, עובדי ציבור ופעילים בקהילה כדי לגשר בין מחקר לבין מימוש מסקנות מחקר הלכה למעשה.

ג'וינט ישראל
מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה
והתפתחות אדם וחברה בישראל

מערכת הפנסיות מעבודה בישראל - הכדאיות לפרט

מאת

חיים פקטור

פרסום מחקר מס' R-4-79

נדפס ב-עיונים בכלכלה 1977 בעריכת נדב הלוי ויעקב קופ,
מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל, ירושלים, עמ' 220 - 232.



מערכת הפנסיות מעבודה בישראל - הכדאיות לפרט

חיים פקטור*

מטרתה של מערכת הפנסיה לאפשר לפורשים מן העבודה לקיים רמת חיים נאותה לאחר שחדלו לעבוד לפרנסתם. הפנסיה היא סוג של חסכון, שתשואותיו ניתנות לפדיון עם הפרישה, בצורת קיצבה שוטפת. למטרה זו, מפרישה האוכלוסיה העובדת תשלומים מהכנסתה השוטפת משך כל שנות עבודתה.

בשנים האחרונות גברה והלכה התודעה הציבורית בנושא הפנסיות. בד בבד גבר הלחץ לחקיקת חוק שיסדיר את דרכי הפעולה והנהלים של תכניות הפנסיה הציבוריות (ממשלתיות והסתדרותיות) והפרטיות (ביטוח מנהלים וכו'), ואת הזכויות וההתחייבויות של העובדים. הדיונים במערכת הפנסיה בישראל נסובו סביב היבטים שונים של מערכת זו: האם על הביטוח הפנסיוני להיות בגדר חובה או נתון לבחירה חופשית של הפרט? ואם ההשתייכות לתכנית פנסיה היא חובה, מי צריך לנהל את התכנית – גוף ציבורי יחיד או גופים שונים, כנהוג היום? האם אמנם גימלאות הפנסיה גדולות דיין להבטיח לפורשים את רמת החיים שניהלו לפני הפרישה? האם הפנסיות מושתתות על בסיס אקטוארי איתן, כלומר, האם ביכולתן למלא את התחייבויותיהן כלפי המבוטחים?

שאלות נוספות שהועלו ושאונו נתרכז בהן כאן נוגעות לכדאיות הפנסיות לפרט ולפרוגרסיביות של התשואות שמעניקה מערכת הפנסיה מעבודה. הדיון מתחלק לשלוש סוגיות: הסוגיה הראשונה היא האם מערכת הפנסיה מקנה לפרט תשואה הוגנת על תשלומיו השוטפים,

* המחבר הוא חוקר במכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות האדם והחברה בישראל. עבודה זו הינה חלק מעבודה שהוגשה לאוניברסיטה העברית לקבלת תואר מוסמך בכלכלה. תודה מיוחדת אני חייב ליעקב חביב על הדרכתו ועזרתו המסורה בכל שלבי העבודה. ברצוני להודות גם לשלמה אמיר, שמואל אמיר, יצחק בלאס, מנשה כרמון, משה נורדהיים, בן-עמי צוקרמן ורות קלינוב, על הערותיהם המועילות על טיוטה קודמת, ליונתן גורל על עזרתו בעריכה, ולצפורה איצקוביץ על עזרתה בתכנות.

כשתשואה הוגנת היא תשואה שאינה קטנה מזו שיכול המבוטח לקבל בתכניות חסכון או פנסיה אחרות. כדי להשיב על שאלה זו, השוונו את הכדאיות של תכניות הפנסיה ביחס לכדאיות תכניות החסכון האחרות.

הסוגיה השנייה קשורה בבחירת התכנית הכדאית ביותר עבור קבוצות עובדים שונות. נבדוק אם קיימים הבדלים בין התכניות, וכמו כן עבור כל סוג של עובדים – איזו היא התכנית המקנה את התשואה הגדולה ביותר; האם העובדים מבוטחים בתכנית הכדאית להם ביותר, או שמא ישנם עובדים דומים להם בכנסתם (לאורך חיי עבודתם) הנהנים מתשואה גבוהה יותר, עקב השתייכותם לתכנית אחרת.

שלישית, בדקנו אם כל המבוטחים בתכנית מסוימת מקבלים אותה תשואה, או שמא ישנם הבדלים הקשורים לרמת השכר של העובד. במלים אחרות, רצינו לראות האם דפוס התשואות שמקנה כל תכנית הוא אחיד; ואם הדפוסים אינם אחידים, האם ההבדלים הם פרוגרסיביים או רגרסיביים (תכנית היא בעלת דפוס תשואות פרוגרסיבי אם היא מקנה תשואה גבוהה יותר ככל שהשכר נמוך יותר).¹

להבדיל מתכניות חסכון אחרות, בתכניות פנסיה אין התשואה מפורשת בתנאי התכניות, אלא סמויה בתוך השילוב של נוסחאות הגימלאות והתשלומים, ונוסחאות אלו מצידן, תלויות בתכונות הפרט, כגון דפוס ההכנסות מעבודה לאורך החיים, תוחלת החיים, וכו'. לכן יש לחשב עבור כל פרט את התשואה שמעניקה לו כל אחת מתכניות הפנסיה.

במשקים בהם בחירת תכנית הפנסיה היא חופשית, החשיבות שבבדיקת הכדאיות היחסית של התכניות השונות ודפוסים התשואות לפרטים שונים היא מובנת מאליה. אך גם אם בחירת תכנית הפנסיה אינה נתונה בידי העובד הבודד, אלא נקבעת בידי מעבידו או האיגוד המקצועי שלו, כנהוג בישראל, בדיקה זו אינה פחות חשובה; שכן יש בה כדי ללמד באיזו מידה האנשים אמנם מבוטחים בתכנית הכדאית להם ולשמש בכך בסיס ביקורת של הפרט על הגורמים הקובעים את גורלו.

הכדאיות של תכניות הפנסיה נבדקה על-פי היחס שבין הערך המהווך של זרם הגימלאות לבין הערך המהווך של זרם התשלומים (R). מדד זה מבטא את סך הגימלאות שמקבל המבוטח על כל לירה של תשלום לתכנית הפנסיה (במונחי לירות של יום ההצטרפות לתכנית). שער הנכיון בו נשתמש ברוב הניתוח הוא 4 אחוזים, השווה בערך לשער הריבית על אגרות חוב ממשלתיות. תכנית הפנסיה תהיה, אפוא, כדאית ביחס לתכניות חסכון אלטרנטיביות, אם מדד הכדאיות (R) גדול מ-1, כלומר, התשואה שלה גדולה מ-4 אחוזים.

הגורם המרכזי בקביעת גובה התשלומים והתגמולים הוא דפוס שכר העובד לאורך חיי עבודתו. אמדנו את פרופילי ההכנסות של הפרט מתוך נתוני חתך-רוחב הלקוחים מסקר הוצאות המשפחה, לגבי 36 קבוצות עובדים המוגדרות על-פי משלח היד, המוצא והוותק בארץ. כדי לקבל אומדנים של השכר לאורך זמן הנחנו שהשכר הריאלי גדל בקצב של 4

¹ אספקטים נוספים של מערכת הפנסיות מעבודה כמו היציבות האקטוארית, ההלימות והשפעות על אי-השוויון בקרב אוכלוסיית הפנסיונרים נבחנו אצל Factor, Habib, Lerman.

אחוזים בשנה. גורם נוסף המשפיע על הכדאיות הוא גיל ההצטרפות לתכנית. בדקנו כאן שני גילים אלטרנטיביים של הצטרפות, 21 ו-45.

בחרנו במספר תכניות הנותנות תמונה מייצגת של מערכת הפנסיות מעבודה. התכניות שנבחנו הן פנסיות היסוד והפנסיה המקיפה של אחדות מן הקרנות ההסתדרותיות (מבטחים, קרן פועלי בניין, נתיב והקרן המרכזית לעובדי ההסתדרות), הפנסיה התקציבית לעובדי המדינה, ואחת מתכניות ביטוח המנהלים. תנאי התכניות הם אלה שהיו נהוגים בשנת 1976, ואינם כוללים שינויים שהוכנסו בעת האחרונה.

כדאיותן של תכניות הפנסיה עבור עובדים שמצטרפים לתכנית עם תחילת חי העבודה

נציג תחילה את הכדאיות בתכניות ההסתדרותיות. שבע קרנות הפנסיה ההסתדרותיות מונות היום כחצי מיליון חברים, והן מהוות יחדיו את הגוף הפנסיוני הגדול ביותר בישראל. רוב הקרנות מפעילות תכנית פנסיה מקיפה וכן תכנית יסוד, כשמספר המבוטחים בכל אחת מן השתיים דומה.

תכנית פנסיות היסוד קיימת רק בקרנות הפנסיה ההסתדרותיות. מבחינה כלכלית צרופה, פנסיות היסוד היא תכנית בעלת כח משיכה רב לפרט. היא זולה בהרבה מן הפנסיה המקיפה: ההפרשות לפנסיות היסוד הן 10 אחוז מן השכר, לעומת 16 אחוז בפנסיה המקיפה. כיון שתוחלת החיים בישראל היא מן הגבוהות בעולם (73 לגברים יהודים בני 20) וההס-תברות למות לפני גיל 65 נמוכה, סביר כי תוספת התשלומים, בשיעור של 6 אחוזים מן השכר, שמשלם העובד עבור ביטוח השאירים, היא יקרה מאד ביחס לתוחלת הגימלאות.² בדקנו את תכנית פנסיות היסוד של מבטחים, הקרן לפועלים חקלאיים ולפקיד. כל אלה דומות, כאשר גיל הכניסה הוא 21. כדאיותה של פנסיות היסוד מתאשרת מן הבדיקה שלנו. לוח 1 מראה כי פנסיות היסוד נותנת R גבוה יותר מתכניות הפנסיה המקיפה בכל פרופילי ההכנסות. היא מקנה בממוצע 2.20 ל"י גימלה עבור כל לירה של תשלום לעומת גימלה שנעה בין 1.20-1.75 ל"י שמקנה הפנסיה המקיפה.³

² תיאורטית, ישנם כמה גורמים העשויים להשפיע על הבחירה של הפרט בין תכנית יסוד ומקיפה. גורם אחד הוא מידת הצורך של הפרט לבטח את משפחתו מפני הסיכונים של מוות או של נכות לפני הגיעו לגיל הפרישה. צורך זה תלוי במשקל ההכנסות מעבודה של אותו אדם בסך הכנסות המשפחה, ובגודל המשפחה. מבחינת החברה, ברור כי הפנסיה המקיפה עדיפה על פנסיות היסוד; שכן אם שאיריו של עובד נותרים ללא מקורות הכנסה, כי אז מוטל על החברה לדאוג להם לאמצעי מחייה בסיסיים, ואמנם, בין ההמלצות של הוועדה לבדיקת מערכת הפנסיה (תשל"ה) כלולה המלצה לבטל את פנסיות היסוד.

³ בפועל, הכדאיות של פנסיות היסוד גבוהה מן האומדנים שמוצגים בלוח 1, אם כוללים את המענק הניתן לאלמנת העובד עם פטירתו ואת פיצויי הפיטורין בשיעור של מחצית המשכורת החודשית לכל שנת וותק במפעל, הנהוגים ברוב מפעלי התעשייה שעובדיהם מבוטחים בפנסיות יסוד.

לוח 1. הכדאיות (B/C) של תכניות הפנסיה השונות לפי מוצא, משלח-יד וותק בארץ: גיל כניסה לתכנית - 21, שער הנכיון - 4 אחוזים

מוצא	אחוז מכלל האוכלוסייה	שכר לאורך החיים כאחוז מהשכר הממוצע	פנסיות יסוד	פנסיה מקיפה			מבטחים חקלאות מרכזית לפקיד	קרן פועלי בנין
				פנסיה תקציבית		הפרשות 11 %		
				הפרשות 16 %	ביטוח מנהלים			
ישראל	14.1	1.174	2.19	1.42	1.66	1.89	1.30	1.37
אירופה-אמריקה	48.7	1.101	2.22	1.42	1.63	1.85	1.27	1.37
אסיה-אפריקה	37.2	0.777	2.19	1.33	1.37	1.56	1.07	1.38
משלח יד								
מקצועות חופשיים	13.8	1.426	2.71	1.76	2.10	2.38	1.64	1.35
מנהלים ופקידים	18.9	1.219	2.04	1.34	1.55	1.76	1.21	1.36
תעשייה, תקשורת ותחבורה	36.4	0.923	2.19	1.37	1.49	1.69	1.17	1.38
בנין, חקלאות ושירותים	31.0	0.737	2.10	1.27	1.33	1.51	1.04	1.39
שנת עלייה								
עד 1947	23.2	1.189	2.17	1.41	1.65	1.87	1.29	1.37
1948-1954	42.4	0.912	2.23	1.39	1.50	1.71	1.18	1.38
1955-1960	11.3	0.846	2.24	1.37	1.44	1.64	1.13	1.38
1961 ואילך	8.9	0.744	2.12	1.29	1.33	1.51	1.04	1.39
מ מ ו צ ע	99.9	0.991	2.20	1.39	1.54	1.75	1.20	1.38

מקור: נתוני סקר הוצאות המשפחה 1968/9 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כאמור, בבדיקת כדאיותן של תכניות הפנסיה ביחס לצורות חסכון אחרות, אנו מש-
תמשים בשער נכיון השווה לשער הריבית הריאלי הרווח בתכניות החסכון במשק, שהוא 4
אחוזים. קנה המידה הנובע מתוך כך קובע כי תכנית פנסיה שעבורה R גדול מ-1 כדאית
יותר מתכניות החסכון האלטרנטיביות. לפי קנה מידה זה פנסית היסוד כדאית ביחס
לתכניות חסכון אלו עבור כל קבוצות העובדים.

בבדיקת הכדאיות של הפנסיה המקיפה, בחנו ארבע תכניות עיקריות: (א) הפנסיה
המקיפה של הקרנות ההסתדרותיות – מבטחים, לפקיד, נתיב, פועלים חקלאיים, והקופה
המרכזית לעובדי ההסתדרות, שתנאיהן דומים מאד עבור עובדים עם 35 שנות ביטוח ויותר.
(ב) הפנסיה המקיפה של הקרן לפועלי בנין. (ג) ביטוח מנהלים. (ד) הפנסיה התקציבית
לעובדי מדינה.

בפנסיה תקציבית העובדים אינם מפרישים כל תשלום לתכנית. מתעוררת, אפוא, השאלה
באיזו צורה מגולגלים תשלומי הפנסיה על העובד. לגבי חלקו של המעביד יש הסכמה שכולו
מגולגל על העובד, כפי שמקובל בניתוח של תכניות פנסיה.⁴ בעייתי יותר הוא חלקו של
העובד. גישה אחת מניחה שגם חלק זה מגולגל בסופו של דבר במלואו על העובד, ולפיכך
סך תשלומי העובד יהיו 16 אחוז. אבל כיון שהעובדים במקומות שבהם קיימת פנסיה תק-
ציבית מקבלים שכר זהה לזה של עובדים המועסקים באותו דירוג במקומות בהם מפרישים
תשלומים לתכנית פנסיה, אפשר אולי לטעון שהתשלומים בפועל הם רק 11 אחוז. כיון שלא
ניתן לקבוע בוודאות איזו גישה נכונה יותר, השתמשנו כאן בשני שיעורי תשלום אלטר-
נטיביים לפנסיה תקציבית, 11 ו-16 אחוז.

לפי שיעורי הפרשות של 11 אחוז, מתגלה הפנסיה התקציבית לעובדי מדינה, כפי
שניתן ללמוד מלוח 1, כתכנית הכדאית ביותר עבור כל קבוצות העובדים. לעומת זאת,
כאשר מניחים שיעור הפרשות של 16 אחוז בפנסיה התקציבית, אין תכנית אחת שהיא כדאית
יותר משאר התכניות עבור כל קבוצות העובדים.

לגבי מקצועות חופשיים, למשל, התכנית הכדאית ביותר היא זו של מבטחים והקרנות
דומות לה, המקנות גימלה ללירה הפרשה גבוהה ב-30 אחוז מזו של ביטוח מנהלים וב-7
אחוזים מהפנסיה התקציבית.⁵ בקרב קבוצה זו רק 18 אחוז מבטחים במבטחים ודומותיה
(ראה פקטור, לוח 3).

לגבי מנהלים ופקידים, הפנסיה התקציבית מקנה R הנמוך ב-11 אחוז מזה של ביטוח
מנהלים ושל מבטחים. לגבי עובדי תעשייה אין כמעט הבדל ב-R של ביטוח מנהלים ומבטחים
ודומותיה. קבוצת העובדים עם שכר נמוך ביותר, הכוללת פועלי בניין, חקלאות, ושירותים
אישיים, מבטחים כמחציתם במבטחים ודומותיה, אשר הגימלה ללירה הפרשה שהן מקנות

⁴ ראה Brittain (1972), מלניק (1975), חביב, לרמן ופקטור (1976).

⁵ הקרן לפועלי בניין נותנת את ה-R הגבוה ביותר, אך לגבי הקבוצות של מקצועות
חופשיים, מנהלים ופקידים, ופועלי תעשייה, קרן זו אינה משמעותית, מאחר ועל-פי רוב
קבוצות אלה אינן יכולות להצטרף אליה.

נמוכה ב-9 אחוזים מזו של ביטוח מנהלים. בקרן לפועלי בניין בה מבטחים 10 אחוזים מעובדים אלה R נמוך ב-4 אחוזים מזה של ביטוח מנהלים.

לסיכום, ניתן לומר שהתכנית הכדאית ביותר עבור קבוצת עובדים מסוימת, לרוב אינה בהישג ידה, בין אם משום שהתכנית אינה מתירה לאותו סוג עובדים להצטרף אליה ובין אם (וזו המצב הרווח) משום שההסכם הקיבוצי של אותה קבוצת עובדים קושר אותה לתכנית אחרת.

בלוח 2 אנו מראים את ההשפעה של שינוי בשער נכיון על דפוסי הכדאיות. בשער ריבית של 8 אחוזים, אין הבדלים בדירוג הכדאיות של התכניות בין קבוצות האוכלוסיה. המשתלמת ביותר לכולם היא תכנית ביטוח המנהלים שה-R שלה הרבה יותר גבוה מכל שאר תכניות הפנסיה המקיפה. למשל, הפנסיה התקציבית והקרן לפועלי בניין נותנות R של כ-0.50 בממוצע, לעומת 0.87 בביטוח המנהלים.

לוח 2. הכדאיות (B/C) של תכניות הפנסיה השונות לפי מוצא, משלח-יד וותק בארץ: גיל הכניסה לתכנית - 21, שער נכיון - 8 אחוזים

פנסיות יסוד	פנסיה				מקיפה	
					פנסיה תקציבית	
	מבטחים חקלאות מרכזית לפקיד	מבטחים חקלאות לפקיד	קרן פועלי בנין	הפרשות 11%	הפרשות 16%	ביטוח מנהלים
מוצא						
ישראל	0.58	0.43	0.50	0.56	0.39	0.87
אירופה-אמריקה	0.58	0.42	0.48	0.55	0.38	0.87
אסיה-אפריקה	0.56	0.39	0.41	0.46	0.32	0.87
משלח יד						
מקצועות חופשיים	0.77	0.55	0.65	0.74	0.51	0.90
מנהלים ופקידים	0.53	0.40	0.46	0.52	0.36	0.86
תעשייה, תקשורת ותחב'	0.57	0.41	0.44	0.50	0.34	0.87
בנין, חקל' ושירותים	0.52	0.37	0.38	0.43	0.30	0.86
שנת עלייה						
עד 1947	0.57	0.42	0.49	0.55	0.38	0.87
1948-1954	0.58	0.41	0.45	0.51	0.35	0.87
1955-1960	0.58	0.40	0.43	0.48	0.33	0.87
1961 ואילך	0.55	0.39	0.40	0.45	0.31	0.87
ממוצע	0.57	0.41	0.46	0.52	0.36	0.87

להנחה לגבי שיעור הגידול השנתי בשכר לאורך הזמן (g) השפעה ניכרת על התוצאות שלנו לגבי כדאיותן היחסית של התכניות. השינוי באחוזים בהפרשות הנובע משינוי ב-g זהה לתכניות ההסתדרותיות, הפנסיה התקציבית ותכנית ביטוח המנהלים. לעומת זאת, השינוי באחוזים של הגימלאות הנובע משינוי ב-g גדול יותר בתכניות ההסתדרותיות ובפנסיה התקציבית מאשר בביטוח המנהלים, כי הפנסיה החודשית שלהן צמודה לשינויים בשכר לעומת ביטוח המנהלים שבה היא צמודה רק למחירים. על-פי התחזיות לשנים הבאות, ינוע שיעור הגידול בשכר בין 2 ל-4 אחוזים. מאחר ולקחנו את ה-g הגבוה ביותר על-פי התחזיות (4 אחוזים), מטיבים האומדנים שלנו עם התכניות ההסתדרותיות והפנסיה התקציבית ומגדילים את כדאיותן לעומת ביטוח המנהלים.

מהן הסיבות להבדלים ביחסי הגימלה/הפרשה של תכניות הפנסיה בין פרטים או קבוצות אוכלוסיה שונות? ישנם למעשה חמישה גורמים הקובעים את יחס הגימלה ללירה הפרשה של תכניות הפנסיה: שיעור ההפרשה מתוך השכר, שיעור הגימלה לשנת וותק בתכנית, בסיס השכר על-פיו מחושבת הגימלה, צורת ההצמדה של הגימלה והזכות לפנסיה שאירים. ישנם אמנם הבדלים ניכרים בין התכניות בשיעורי הגימלה לשנת וותק, אך הבדלים אלה אינם נוגעים לעובדים המצטרפים לתכנית בגיל 21. אלה זכאים לפנסיה המירבית בשיעור של 70 אחוז מן השכר הקובע בכל התכניות, מלבד בביטוח המנהלים ששיטת החישוב שלו שונה. כדאיותה של פנסיה היסוד לעומת הפנסיה המקיפה נובעת בעיקר משיעור ההפרשות לתכנית. שיעור ההפרשות של העובד הוא בדרך כלל 5 אחוזים בשתי התכניות, אך הפרשות המעביד הן 11 אחוז בפנסיה המקיפה לעומת 5 אחוזים בלבד בפנסיה היסוד.

ההבדל בין ביטוח המנהלים לבין שאר תכניות הפנסיה המקיפה נובע משיטת החישוב של השכר הקובע. בתכניות ההסתדרותיות ובפנסיה התקציבית, הגימלה מחושבת לפי שכר העובד בשנים האחרונות לפני הפרישה, ואילו בביטוח המנהלים הגימלה מחושבת על-פי ממוצע לא משוקלל של ההכנסות לאורך כל חי העבודה. לפי האומדנים שלנו, שיטת השכר של ביטוח המנהלים הינה גבוהה ב-50 אחוז בממוצע מן השכר הקובע המחושב על-פי השכר בשלוש השנים הסמוכות לפרישה.

יתר על כן, כפי שמראה לוח 3, היחס בין ההכנסות לאורך החיים לבין ההכנסה ב-3 השנים האחרונות גדל, ככל שהכנסת הפרט לאורך החיים נמוכה יותר. כך, למשל, בקרב עובדים בעלי שכר גבוה, השכר על-פני החיים גבוה ב-8 אחוזים, בעוד שבקרב עובדים בעלי שכר נמוך הוא גבוה ב-72 אחוז. פירושו של דבר הוא כי הירידה בכושר ההשתכרות בשנות העבודה האחרונות הינה גבוהה יותר בקרב בעלי הכנסות נמוכות (עובדי שירותים אישיים, פועלי בניין, וכו') מאשר בקרב בעלי הכנסות גבוהות (בעלי מקצועות חופשיים). עובדה זו מסבירה מדוע ביטוח המנהלים כדאי במיוחד עבור עובדים בעלי הכנסות נמוכות לאורך החיים.

לוח 3. בסיס השכר לקביעת הגימלאות לפי השכר היחסי הממוצע לאורך החיים (q_j) בשלוש השנים האחרונות (k_j) והשכר האחרון (m_j); לפי מוצא, משלח-יד, וותק בארץ וגיל כניסה לתכנית

גיל כניסה לתכנית: E = 45			גיל כניסה לתכנית: E = 21					
$\frac{q_j}{m_j}$	$\frac{q_j}{k_j}$	שכר יחסי ¹ q_j	$\frac{q_j}{m_j}$	$\frac{q_j}{k_j}$	שכר יחסי			
					m_j	k_j	q_j	
1.44	1.43	0.97	1.51	1.50	0.71	0.71	0.99	ממוצע כללי
								יבשת המוצא
1.32	1.32	1.17	1.34	1.35	0.91	0.90	1.17	ישראל
1.35	1.36	1.09	1.40	1.40	0.83	0.82	1.10	אירופה-אמריקה
1.59	1.56	0.73	1.73	1.70	0.48	0.48	0.78	אסיה-אפריקה
								משלח-יד
1.16	1.18	1.56	1.06	1.08	1.35	1.32	1.43	מקצועות חופשיים
1.45	1.43	1.21	1.45	1.43	0.85	0.86	1.22	מנהלים ופקידים
1.46	1.45	0.88	1.52	1.52	0.62	0.62	0.92	תעשייה, תקשורת ותחבורה
1.52	1.51	0.65	1.74	1.72	0.44	0.44	0.74	בנין, חקלאות, שירותים
								שנת עלייה
1.32	1.33	1.18	1.36	1.36	0.90	0.90	1.19	עד 1947
1.47	1.45	0.88	1.56	1.55	0.63	0.63	0.91	1948-1954
1.52	1.51	0.81	1.64	1.62	0.56	0.57	0.85	1955-1960
1.66	1.62	0.71	1.82	1.77	0.46	0.47	0.74	1961 ואילך

¹ הערכים של k_j ו- m_j עבור E=45 זהים לאלו עבור E=21.

כדאיותן של תכניות הפנסיה לגבי עובדים

המתחילים את הביטוח בגיל מבוגר

בניתוח עד כה, הנחנו כי כל העובדים מצטרפים לתכנית פנסיה מיד עם תחילת העבודה בגיל 21. אולם, במציאות אין הדבר כך ורבים מצטרפים לתכנית בגיל מבוגר יותר. סיבה אחת להצטרפות מאוחרת היא שישנם מקומות עבודה, ובעיקר בענף השירותים האישיים והמסחר, שאינם מבטחים את עובדיהם בביטוח פנסיוני; סיבות אחרות הן: מימוש, הקפאה או אובדן זכויות פנסיה במעבר ממקום עבודה אחד למשנהו. למשל, עובדים העוזבים את שירות המדינה ועוברים למקום עבודה שאין לו הסכם רציפות זכויות עם הפנסיה התקצי-בית, מאבדים את זכויותיהם הפנסיונית. קבוצת עובדים נוספת הנכנסת בגיל מאוחר לתכנית היא זו של העולים החדשים.

כדי לבחון את כדאיותן של תכניות פנסיה לגבי עובדים המצטרפים לתכנית הפנסיה בגיל מבוגר הנחנו כי העובדים מצטרפים לתכנית הפנסיה בגיל 45. גם כאן הנחנו כי האנשים מתחילים את עבודתם בגיל 21, כך שפרופילי ההכנסות בחתך רוחב יהיו זהים לאלה של עובדים המצטרפים לתכנית הפנסיה בגיל 21.

מתברר כי הכדאיות של תכניות הפנסיה לאנשים המצטרפים לתכנית בגיל 45 גדולה בהרבה מן הכדאיות למצטרפים בגיל 21. הכדאיות הגבוהה יותר נובעת בעיקר מהסיבה שברוב תכניות הפנסיה שיעור הגימלה לכל שנת ביטוח גבוה יותר עבור שנות הביטוח הראשונות. לכן, עובד שמתחיל את הביטוח בגיל 45 ומשלם לתכנית משך 20 שנה, יקבל שיעור פנסיה של כ-54-65 אחוז, בהתאם לקרנות השונות, שעה שעובד שהצטרף לתכנית בגיל 21 ושילם משך כ-40 שנה, יקבל פנסיה בשיעור של 70 אחוז מן השכר הקובע בכל התכניות. ניתוח הכדאיות היחסית של תכניות הפנסיה לגבי עובדים המצטרפים לתכנית הפנסיה בגיל 45 מראה, כי גם כאן פנסיות היסוד מעניקה גימלה גבוהה יותר ללירה הפרשה מאשר הפנסיה המקיפה.

בניגוד לממצאים עבור מצטרפים בגיל 21, הפנסיות המקיפות של קרנות ההסתדרות כדאיות יותר מאשר ביטוח מנהלים עבור כל רמות ההכנסה ומשלחי-היד. הסיבה היא שהתכ-ניות ההסתדרותיות מקנות שיעור פנסיה גבוה עבור שנות הוותק הראשונות. בין הקרנות ההסתדרותיות לבין עצמן, ישנם הבדלים בגימלה ללירה הפרשה שהן מעניקות. הבדלים אלו נובעים בעיקר מן השוני בשיעור הפנסיה המוענק לכל שנת וותק בתכנית (ראה לוח 4).

דפוסי התפלגות התשואות לפי קבוצות שכר

כדי שתכנית פנסיה לא תשנה את יחסי ההכנסות לאורך החיים של עובדים שונים, על כל העובדים לקבל אותה תשואה על התשלומים; כלומר, הגימלה ללירה הפרשה צריכה להיות אחידה לכל רמות ההכנסה. אם עובדים עם הכנסות גבוהות מקבלים גימלה ללירה הפרשה

לוח 4. הכדאיות (B/C) של תכניות הפנסיה השונות לפי פרופילי הכנסה: גיל הכניסה לתכנית - 45, שער נכיון - 4%

פנסיה מקיפה								
פנסיה						פנסיה יסוד		
תקציבית		מרכזית חקלאות לפקיד	נתיב	קרן פועלי בנין	מבטחים	מרכזית חקלאות לפקיד	מבטחים	שכר לאורך החיים כ- % מן השכר הממוצע
הפרשות של 11%	ביטוח מנהלים							
2.06	2.52	2.41	2.61	3.32	2.35	3.75	3.65	1.170
2.06	2.48	2.37	2.57	3.27	2.33	3.69	3.61	1.091
2.07	2.21	2.11	2.29	2.90	2.11	3.28	3.27	0.730
2.06	2.87	2.75	2.98	3.79	2.65	4.30	4.14	1.564
2.06	2.34	2.23	2.42	3.07	2.22	3.45	3.44	1.213
2.07	2.33	2.22	2.41	3.06	2.20	3.45	3.41	0.884
2.07	2.26	2.17	2.35	2.97	2.14	3.38	3.34	0.650
2.06	2.52	2.41	2.61	3.32	2.36	3.75	3.66	1.176
2.07	2.36	2.25	2.44	3.10	2.23	3.50	3.46	0.882
2.07	2.28	2.18	2.36	2.99	2.16	3.39	3.36	0.749
2.07	2.10	2.01	2.18	2.75	2.02	3.11	3.13	0.713
2.07	2.39	2.28	2.47	3.14	2.25	3.55	3.49	0.968

קטנה יותר מבעלי הכנסות נמוכות, התכנית היא פרוגרסיבית, ואם ההיפך, היא רגרסיבית. בבדיקה נמצא שלכל תכניות הפנסיה דפוס רגרסיבי, חוץ מביטוח המנהלים שהוא פרוגרסיבי במקצת (ראה לוח 1). לדוגמה, בתכניות פנסיות היסוד של מבטחים ודומותיה, הקבוצה של בעלי המקצועות החופשיים, שהכנסתה הממוצעת לאורך החיים גבוהה ב-43 אחוז מן ההכנסה הממוצעת במשק, מקבלת גימלה ללירה הפרשה העולה ב-30 אחוז על זו שמקבלת הקבוצה של פועלי הבניין, פועלי החקלאות, עובדי השירותים האישיים והפועלים הבלתי-מיומנים, שהכנסתה הממוצעת לאורך החיים היא רק 74 אחוז מן ההכנסה הממוצעת במשק. בתכניות הפנסיה המקיפה מסוגן של מבטחים, קרן פועלי הבניין והפנסיה התקציבית, הגימלה ללירה הפרשה גבוהה יותר ב-38-59 אחוז אצל הקבוצות בעלות ההכנסות הגבוהות מאשר אצל הקבוצות בעלות הכנסה נמוכה.

בבדיקת הרגישות של מדד הפרוגרסיביות לשער הנכיון מצאנו, כי העלאת שער הנכיון ל-8 אחוזים עושה את התכניות ההסתדרותיות ליותר רגרסיביות, ואף הופכת את ביטוח המנהלים לרגרסיבי.

נשאלת השאלה מדוע רוב תכניות הפנסיה הן רגרסיביות. נוסחאות התשלומים והגימ-לאות אינן מכילות כל יסוד רגרסיבי. אדרבה, בנוסחת התשלומים ישנה הטבה כולטת לבעלי הכנסות נמוכות, אשר מתבטאת בשיעורי תשלום נמוכים בלמעלה מ-25 אחוז לעומת בעלי הכנסות גבוהות יותר. כמו כן, הרגרסיביות אינה נובעת מהבדלים בתוחלת החיים, כי חישבנו את הערכים המהוונים על בסיס לוח חיים אחד לכל האוכלוסיה משום שאין כמעט הבדלים בשיעורי התמותה בין קבוצות האוכלוסיה.

מתברר כי הגורם העיקרי לרגרסיביות של מערכת הפנסיה הוא הגדרת השכר הקובע ודרך חישובו. שכן, מצאנו כי ההכנסה הממוצעת של קבוצות ההכנסה הנמוכות בשלוש שנות העבודה האחרונות היא רק 59 אחוז מן ההכנסה הממוצעת שלהן לאורך החיים, ואילו הכ-נסתם הממוצעת של בעלי ההכנסות הגבוהות בשנים אלו היא 92 אחוז מן ההכנסה הממוצעת שלהם לאורך החיים.

לפיכך, תכניות פנסיה אשר מצמידות את הגימלה לשכר האחרון או לשכר בשלוש השנים האחרונות לפני הפרישה מפלות לרעה את העובדים בעלי ההכנסות הנמוכות. הגדרת השכר הקובע היא, אפוא, הגורם לרגרסיביות של תכניות הפנסיה ההסתדרותיות ושל הפנסיה התקציבית. כנגד זה, תכנית ביטוח המנהלים, בה נעשה תחשיב הפנסיה לפי השכר הממוצע לאורך החיים, הינה פרוגרסיבית במקצת.

האומדנים שלנו על מידת הרגרסיביות של תכניות הפנסיה מוטים כלפי מטה. כלומר, הרגרסיביות עלולה להיות גדולה יותר מכפי שהצגנו. במסגרת עבודה זו הנחנו שכל העובדים מתחילים את חיי עבודתם באותו גיל; אך במציאות אין הדבר כך. עובדים במק-צועות החופשיים הם בדרך כלל בעלי השכלה גבוהה, ורכים מהם אינם נכנסים לכוח העבודה עד תום לימודיהם הפורמליים. כניסה מאוחרת לכוח העבודה גורמת לכך שהפרשות קטנות מאלו של המצטרפים לתכנית בגיל נמוך יותר, בעוד שגודלן של הגימלאות נשאר בעינו כל עוד הוא מתחיל את עבודתו לפני גיל 30 (כי אז יהיו לו 35 שנות עבודה המזכות בפנסיה

מכסימלית). מכאן שהתשוואה של עובד שלמד בשנים הראשונות של חי עבודתו גדולה יותר מזו של עמיתו שנכנס לכוח העבודה בגיל 21.

מחברי תקנוני הקרנות הצמידו את הפנסיות לשכר העובד בשנים האחרונות לפני הפרישה, לא מתוך כוונה להקטין את הגימלאות של קבוצות מסויימות, אלא דווקא מתוך כוונה להגדילן. בקרב מומחים בנושא הפנסיה רווחת ההשקפה כי השתתת הפנסיה על השכר האחרון שלפני הפרישה (במקום על השכר הממוצע בכל שנות העבודה) פועלת בטובתו של המבוטח. דניאל קובע כי פנסיה הצמודה לשכר האחרון מבטיחה הכנסה הולמת יותר בהשוואה לרמת החיים שלפני הפרישה, מאשר פנסיה הצמודה לשכר בכל שנות העבודה. דעה זו מבוססת על ההנחה ששכר העובד אינו יכול לרדת אלא רק להישאר קבוע או לעלות. לדוגמה, נוימן ואחרים (1975) מניחים, בבדיקה של הרפורמה במערכת הפנסיה, כי השכר נשאר קבוע בשנות העבודה האחרונות.

במונחים מוחלטים, הנחה זו אמנם נכונה, כי בדרך כלל אין ירידה ריאלית בשכר העובד. אך אם מסתכלים על הכנסת העובד ביחס להכנסה הממוצעת במשק, הרי שהאטה בקצב הגידול של שכרו או שכר קבוע לאורך זמן, פירושם ירידה בשכר היחסי. ירידה יחסית זו ניתן להסביר בכך שהעובדים מגיעים בשלב מסוים לשיא הקידום, ואחר-כך נשארים במקום. כשאמדנו את פרופילי ההכנסות לאורך החיים מצאנו כי השכר מגיע לשיאו בגיל 45-50 ומכאן ואילך הוא יורד. תופעה זו נמצאה כבר על-ידי חוקרים אחרים, הן בישראל והן בארצות הברית.

בהמלצות לרפורמה במערכת הפנסיה (1975), מוצע להנהיג שיטה של קביעת בסיס השכר המבוסס על שכר העובד לאורך כל חי עבודתו. אם ההצעות של ועדה זו יתקבלו, התשוואות שיתנו הקרנות השונות יהיו כמעט שוות לכל רמת הכנסה, וכן גבוהות יותר באופן אבסולוטי מאשר כיום.

יש לציין שקרנות הפנסיה של ההסתדרות הודיעו לפני מספר חודשים על המרת שיטת החישוב של השכר הקובע לממוצע של כל שנות העבודה.

ביבליוגרפיה

- אמיר, שמואל, הכנסות מעבודה של שכירים בישראל 1968/69, מכון פאלק, ירושלים, 1975.
גיל, ישראל, דיני פנסיות וגימלאות, הלבנון, חיפה, תשל"ו.
דניאל, א., (עורך), פרקים נבחרים במדיניות סוציאלית, כרך א', "ביטוח פנסיוני", קליע, תל אביב, 1972.
חביב, יעקב; לרמן, רוברט; ופקטור, חיים, "היבטים כלכליים של הרפורמה במערכת הפנסיה", עיונים בכלכלה 1976, בעריכת נדב הלוי ויעקב קופ, מכון פאלק, ירושלים, 1976.
מלניק, רפי, "ביטוח זקנה ושאיירים: תגמול על-פני החיים לפי תכונות סוציו-כלכליות",

- עבודת מוסמך שלא פורסמה, ירושלים, 1975.
- נוימן, זאב; וינברגר, יורם; וגת, ידידיה, "השלכות כלכליות של הנהגת פנסיה חובה," רבעון לכלכלה, מס' 87 (תשל"ו), עמ' 316-326.
- פקטור, חיים, מערכת הפנסיות מעבודה בישראל – הכדאיות לפרט, דפי דיון 28-78, מכון ברוקדייל, ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר חסכון 1963/64, סדרת פרסומים מיוחדים, מס' 217, ירושלים, תשכ"ז.
- _____, סקר הוצאות המשפחה 1968/69, חלק א': צריכה, הכנסות וחסכון – סיכומים כלליים, סדרת פרסומים מיוחדים, מס' 330, ירושלים, תשל"א.
- המוסד לביטוח לאומי, לשכת האקטואר, לוח חיים מס' 2, יוני 1969.
- "הצעה לעקרונות חוק פנסיה" (ניר עבודה), עבודה וביטוח לאומי, גליון 7 (298), תשל"ה), 211-219.
- Aaron, Henry, "Demographic Effects on the Equity of Social Security Benefits", Paper presented at the *International Economic Association Conference on Economics of Public Services*, Turin, April, 1974.
- Brittain, John A., *The Payroll Tax for Social Security*, Washington, D.C., The Brookings Institute, 1972.
- Factor, Haim; Habib, Jack; and Lerman, Robert, *Economic Aspects of Reforming Pensions in Israel*, Discussion Paper No. 5-76, Brookdale Institute, Jerusalem, 1976.
- Feldstein, Martin, *Social Security and the Distribution of Wealth*, Discussion Paper No. 370, Cambridge, Mass.: Harvard Institute of Economic Research, 1974.
- Mishan, E. J., *Cost-Benefit Analysis*, Unwin University Books, London, 1972.

ג'וינט ישראל
מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה
והתפתחות אדם וחברה בישראל

הכדאיות לפרט ויציבותן של תכניות הפנסיה על רקע
תמורות במערכת

מאת

יעקב חביב וחיים פקטור

פרסום מחקר מס' R-4-79

נדפס ב-גרונטולוגיה, כתב-עת לבעיות זיקנה,
גליון מס' 12, סתיו, 1978, עמ' 4 - 15.

הכדאיות לפרט ויציבותו של תכניות הפנסיה על רקע תמורות במערכת

יעקב חביב* וחיים פקטור**

מבוא

בשבע השנים האחרונות היה גידול נכבד בסכומי התמיכה המוקצים לקשישים. בשנים 1969—1976 גדל סכום תשלומי המוסד לביטוח לאומי עבור קצבות הזקנה פי 2.9 במונחים ריאליים, לעומת גידול בשכר הריאלי של כ־11 אחוזים. בעקבות השיפור בתמיכות הציבוריות הוסבה תשימת הלב למערכת הפנסיה מעבודה.

מערכת הפנסיה הישראלית מורכבת משני מרכיבים עיקריים. למרכיב האחד שייכות פנסיות מעבודה, הכוללות תכנית המבטחה פנסיה לעת זקנה בלבד (פנסית יסוד), ותכנית מקיפה יותר, המבטחת גם נגד סיכונים מוות ונכות לפני הפרישה (פנסיה מקיפה); ואילו למרכיב האחר שייכות קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי, המורכבת מקצבה אוניברסלית אחידה (קצבת זקנה) ותוספת מיוחדת לקשישים חסרי כל מקורות הכנסה אחרים (הטבה סוציאלית).

בשנת 1973 רק כ־25% מן הקשישים היו זכאים לפנסיה מעבודה. מבין העובדים בהוה רק 66% צוברים זכויות פנסיה מעבודה; כלומר, שליש מן העובדים, רובם עצמאיים, אינם מבוטחים בתכנית כלשהי. בין הפורשים שיעור המבוטחים קטן עוד יותר, כך שמספר הקשישים בלי פנסיה צפוי לקטון בשיעור של 1% לשנה בלבד.¹ יתר על כן, בקרב הפורשים שיש להם זכויות פנסיה, למרביתם יש זכויות חלקיות בלבד. עובדות אלה מחייבות את הממשלה להמשיך ולהפעיל, מתקציבה השוטף, תכניות להשלמת קצבת הזקנה, דוגמת ההטבה הסוציאלית. זאת ועוד — מערכת הפנסיה, כפי שהיא היום, מונעת מעובדים להתחיל את מקום עבודתם, בשל ההפסד בזכויות הפנסיה הנגרם במעבר בין תכניות שונות. ליקויים אחרים במערכת זו קשורים בצד המינהלי. רבות מקרנות הפנסיה נקלעו לגרעון אקטוארי, כשסך נכסיהן הצפויים קטן מסך ההתחייבויות.² הגרעונות מקורם בתשלום שיעורי פנסיה

* ג'וינט ישראל — מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה; האוניברסיטה העברית ירושלים.

** ג'וינט ישראל — מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה;
המחברים מבקשים להודות לאילנה גלעד על עזרתה בעריכה, לצפורה איצקוביץ על עזרתה בתכנות.

עבודה זו מומנה על ידי מכון ברוקדייל והאוניברסיטה העברית.

1 נתונים אלה מבוססים על נתוני תכנית החומש של הביטוח הלאומי (1974).

2 ראה בלאס (1973).

גבוהים לאלה שפורשים עם מספר קטן של שנות ביטוח, ובקיומה של פנסיה היסוד שדמי הביטוח שלה נמוכים מכדי לכסות את התגמולים שהיא מקנה. זהו המצב הכללי בקרנות, אולם לאלה המבוטחים בפנסיה מקיפה הפורשים לגמלאות כשלזכותם 35 שנות ביטוח, החישובים האקטוארים מאוזנים; כלומר סך התשלומים מספיק לכיסוי סך התגמולים המבוטחים לעובד. שאלה נוספת היא המעמסה של התפרשות לקרן הפנסיה ביחס לשכר. סך התשלומים של המעביד והעובד יחד עבור ביטוח פנסיוני נע בין 15% ל-23% מן השכר. נשאלת השאלה האם רצוי לחייב את העובדים להפריש חסכונות בגובה זה לקראת הפרישה.

ישנן עוד שאלות יסוד כלליות הקשורות במערכת הפנסיה, כגון השפעתה על החסכון הכולל במשק; או סוגיות פוליטיות, כגון — בידי מי יש להפקיד את הביטוח הפנסיוני, האם בידי גוף ממלכתי או בידי גופים מעורבים (ממשלתי, הסתדרותי, מסחרי); ובהקשר זה, באילו מידה הביטוח הפנסיוני צריך להיות בגדר חובה המעוגנת בחוק או בגדר חסכון וולונטרי.

כדי לטפל בבעיות אלו הנוגעות למערכת הפנסיה, הקימה הממשלה ועדה במסגרת משרד העבודה. ועדה זו הכינה שורה של המלצות שהוגשו לשר העבודה (ראה משרד העבודה, תשל"ה). עיקרי ההמלצות הם: (1) בשלב ראשון תחול חובת הצטרפות לתכנית פנסיה מקיפה על כל עובד שכיר ובשלב מאוחר יותר תחול חובה זו גם על עצמאיים; (2) תובטח הרציפות של זכויות הפנסיה, כך שהחלפת מקום עבודה לא תסב לעובד שום הפסד בזכויות הפנסיה; (3) תופחת תקופת ההכשרה לזכאות מ-10 ל-3 שנים; ולכל שנת עבודה יינתן שיעור פנסיה שווה של 2% לשנה, במקום שיעור פנסיה יורד כנהוג היום; (4) ישונה בסיס השכר המשמש לקביעת הגמלאות, מן הממוצע של שלוש השנים האחרונות לפני הפרישה, כנהוג היום, לשכר הממוצע בכל שנות העבודה; (5) יאוחדו הפנסיה מעבודה וקצבת הזקנה של הביטוח הלאומי ובעקבות זה יחול שינוי במערכת הנוסחאות של התשלומים והגמלאות של הפנסיות מעבודה. במערכת המוצעת, תנוכה קצבת הזקנה הבסיסית לבודד מבסיס השכר הקובע את שיעור התשלומים והתגמולים של הפנסיה מעבודה.

הרפורמה המוצעת התייחסה לרוב הבעיות שהוזכרו לעיל, אך מספר שאלות נותרו ללא מענה מיידי; לדוגמא, ההמלצות אינן פותרות בטווח הקצר את בעיית הביטוח הפנסיוני של העובדים העצמאיים, המהווים כיום רוב בקרב העובדים שאינם צוברים זכויות פנסיה. כמו כן, לא התייחסה הוועדה לצורה המעבר של המבוטחים מהמערכת הקיימת למוצעת.

בעבודה זו נתמקד בשאלת היציבות האקטוארית של מערכת הפנסיה ובשאלות נוספות שלא זכו לדיון ממצה הן לפני הקמת הוועדה והן במסגרת עבודתה. נתייחס לכדאיות הפנסיות עבור קבוצות עובדים שונות, להלימות ההכנסה שהן מבטיחות, להשלכות הפנסיות על התחלקות ההכנסות השוטפות של האוכלוסיה הקשישה, ולתפקידן בצמצום העוני בקרב הקשישים.

מערכת פנסיה ניתנת לבחינה משתי נקודות מבט. האחת בוחנת את ההשפעה המשולבת של התשלומים והתגמולים על הכנסות הפרט על-פני החיים, והשנייה בוחנת בנפרד את השפעת התשלומים על הכנסות הפרט לפני הפרישה ואת השפעת התגמולים על הכנסות הפרט אחרי הפרישה.

נקודת המבט הראשונה רואה את הפנסיה בצורת חסכון ובוחנת את התשואה המתקבלת.

היא מעוניינת, מצד אחד, בכדאיות של צורת חסכון זו לפרט לעומת צורות חסכון אחרות, ומצד שני ביציבות האקטוארית של התכנית, הנדרשת למימון התחייבויותיה לפרט. בניגוד לתכנית חסכון רגילה, אין שיעורי התשואה של תכניות הפנסיה נקבעים באופן מפורש בכללי התכנית. תשואה זו מושפעת משני גורמים עיקריים: (1) נוסחות התגמולים והתשלומים של התכניות ו-(2) תכונות הפרט המבוטח, כגון פרופיל ההכנסות מעבודה לפי גיל, תוחלת חיים, גיל הכניסה לכוח העבודה וגיל הפרישה. מתוך כך אפשר להבין כי מערכות הפנסיה אינן בהכרח נותנות תשואה אחידה לכל העובדים. כמו כן קיימים הבדלים בין קבוצות אוכלוסיה שונות בפרופילי ההכנסות ובתכונות הדמוגרפיות המשפיעות על רמת התשואה. לכן יש מקום לבדוק האם התשואות המתקבלות הן פרוגרסיביות, לפי קנה מידה של שיעור תשואה עולה ככל שהשכר הממוצע לאורך החיים הוא נמוך יותר.

נקודת המבט השניה רואה במערכת הפנסיה אמצעי להבטחת הכנסה של האוכלוסיה הקשישה. היא בוחנת את הלימות התגמולים; זאת אומרת, באיזו מידה הם מונעים ירידה תלולה ברמת החיים של הקשיש לאחר הפרישה. עניינה גם במניעת עוני בקרב הקשישים ובצמצום אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות השוטפות.

במאמר זה ננתח את המלצות הועדה מתוך נקודת מבט שביסודה מונחת גישת התשואות. נקודת מוצא אחרת שביסודה מונחת הגישה של השפעת הפנסיות על ההכנסות השוטפות של קשישים, נבחנה במאמר אחר (ראה חביב ופקטור).

בניתוח המערכת המוצעת יש לזכור שכל תכנית פנסיה מצטברת היא מנגנון בעל מחזור חיים. אם ברצוננו להשוות בין מערכות פנסיה, מן הדין לבחון אותן באותו שלב של מחזור חייהן. מערכת הפנסיה בישראל עודנה בשלביה הראשונים. כפי שהזכרנו, רבים מן הקשישים הפורשים עתה מן העבודה לא צברו זכויות פנסיה מלאה. נבדוק כאן את ההשלכות של הבטחת זכויות פנסיה מלאות לכל האוכלוסיה ונשווה בין מערכת הפנסיה הקיימת לבין מערכת הפנסיה המוצעת כאשר הן תהיינה ותיקות יותר, דהיינו במצב בו כל מי שפורש מן העבודה זכאי לפנסיה מלאה.

המאמר משווה את מערכת הפנסיה הקיימת ומערכת הפנסיה המוצעת, על בסיס שיעורי התשואה, על מנת לבחון במה ובאיזו מידה משנות ההמלצות את המצב הקיים. נבחן את השאלות הבאות: מהי הכדאיות של מערכת הפנסיה מבחינת הפרט; האם היא מעניקה תשואה טובה ביחס לסוגי חסכון אחרים? האם עובדים מסוגים שונים זוכים לשיעורי תשואה שונים; כיצד משתנים שיעורי התשואה בהתאם לקבוצות משלוח יד וקבוצות דמוגרפיות; האם מערכות הפנסיה פרוגרסיביות; האם הן מעניקות תשואה גבוהה יותר למי שהכנסותיהם נמוכות יותר? האם המערכות מושתתות על בסיס אקטוארי איתן; האם יוכלו למלא את התחייבויותיהן כלפי כל דורות הפורשים?

שיעורי התשואה במערכת הפנסיה הקיימת ובמערכת הפנסיה המוצעת

פנסיות הן סוג של חסכון, ובתור שכאלה הן נושאות תשואה על התשלומים של הפרט לקרן הפנסיה. אולם, שלא כבתכניות חסכון רגילות, בתכניות הפנסיה אין שיעור התשואה נקבע במפורש מראש. גובה הפנסיה מחושב כפונקציה של השכר לפני הפרישה ולא דוקא כתשואה ישירה על תשלומים. דבר זה נכון הן לגבי המערכת הקיימת והן לגבי המערכת המוצעת. כיון שהתגמולים אינם פונקציה ישירה של התשלומים, עלינו לחשב את התשואה בעקיפין מתוך נוסחות התגמולים והתשלומים ומתוך תחזיות על דפסי השכר לאורך החיים ועל תוחלת החיים.

א. רמת התשואות וכדאיות של תכנית פנסיה-לפרט
ההשתייכות למערכת הפנסיה היא בגדר חובה לגבי קבוצות עובדים רבות בישראל, ובעתיד תחול חובה זו על כלל האוכלוסיה. דומה, משום כך, כי ישנה חשיבות מיוחדת בבדיקה של רמת התשואות והכדאיות של תכנית הפנסיה לגבי הפרט. אם תכנית הפנסיה משלמת תשואה גבוהה מדי, היא תקלע במשך הזמן לקשיים אקטואריים ולא תוכל לשלם את מלוא התמורה לקבוצות עובדים מסויימות. מצד שני, אם מערכת מבטיחה פחות מדי, אין היא צודקת מבחינת הפרט אשר יכול לקבל תשואה גבוהה יותר מתכניות חסכון אחרות.

את התשואה של מערכות הפנסיה חישבנו על-ידי ישום נוסחות התגמולים והתשלומים של התכנית לאומנים של פרופילי הכנסות מעבודה לפי גיל, ושל תוחלת החיים לפי גיל, ועל סמך הנחות לגבי גיל הכניסה לכח העבודה והפרישה ממנו ולגבי שיעור הגידול בשכר (פירוט החישובים ראה בחביב ופקטור). הערך הנוכחי ושיעור התשואה הפנימי של כל מערכת פנסיה חושבו על-ידי היוון זרמי התגמולים והתשלומים חזרה לשנת ההצטרפות של העובד לכח העבודה (בדרך כלל הנחנו כי גיל זה הוא 21, ובמקרים אחדים 45). חישבנו את התשואות עבור מספר תת-קבוצות וכן את הממוצע המשוקלל של התשואות האלה.

אנו משווים את הכדאיות של מערכות הפנסיה לצורות אחרות של חסכון על-פי הערך הנוכחי של זרם התשלומים והתקבולים. שיטה זו עדיפה על השוואה של שיעורי התשואה הפנימיים של התכניות, משום ששיעור תשואה פנימי גבוה יותר אינו בהכרח מעיד על ערך נוכחי גבוה יותר. קרשי כלשהו הטמון בחישוב הערך הנוכחי הוא הצורך להניח שער נכיון מתאים. אנו השתמשנו בשער ניכיון ריאלי של 4%, הקרוב לשער הריבית המקובל בתכנית החסכון הגדולות. לדוגמה, אגרות החוב הצמודות נרשאות תשואה ממוצעת של 4% וקרנות התגמולים של הבנקים נותנות תשואה של 2.3%—4.8%.

לוח 1 מציג את הערך הנוכחי ואת שיעור התשואה הפנימי של תכניות הפנסיה הקיימות ושל מערכת הפנסיה המוצעת, על-פי שתי הנחות אלטרנטיביות לגבי גיל הצטרפות לתכנית: 21 ו-45. מתברר כי המרכיב הנושא את התשואה הגדולה ביותר במערכת הפנסיה הקיימת הוא קצבת הביטוח הלאומי: התשואה בפנסיה היסוד נמוכה יותר מאשר בתכנית הביטוח הלאומי, ואילו הפנסיה המקיפה נרשאת תשואה נמוכה מהם במידה ניכרת. התשואה של המערכת המשולבת של פנסיה מעבודה והביטוח הלאומי גדולה בהרבה מהתשואה של הפנסיות מעבודה, למרות העובדה שהתשלומים לתכנית הביטוח הלאומי הם רק שליש מהתשלומים לקרנות הפנסיה.

לפני שנשווה את התשואות במערכת הקיימת ובמערכת המוצעת, נתאר שוב בקצרה את השינויים הצפויים עם הנהגת מערכת הפנסיות החדשה שהומלצה על-ידי הועדה לבדיקת מערכת הפנסיה. המלצות הועדה עוסקות בעיקר בפנסיות מעבודה. עיקר התיקונים המוצעים הם: ביטול פנסיה היסוד ומעבר כל העובדים לתכנית פנסיה מקיפה, שינוי בסיס השכר מן השכר בשלוש השנים האחרונות לפני הפרישה לשכר הממוצע בכל שנות העבודה, שינוי אחוז הפנסיה המוקנה עבור כל שנה של השתייכות לקרן הפנסיה ושילוב הפנסיות מעבודה עם הביטוח הלאומי.

קשה לשער מראש כיצד ישפיע המעבר, ממערכת הפנסיה הקיימת למערכת המוצעת, על שיעורי התשואה. השינוי בבסיס השכר עשוי להגדיל או להקטין את התשואה. מרבית המחקרים האמפיריים מצאו שהשכר היחסי יורד בשנים הסמוכות לפרישה; אך גם אם

השכר בשנים אלו נופל מן השכר בשנות השיא, ייתכן שהוא גבוה מן השכר בשנות העבודה הראשונות, ואולי אף מן השכר הממוצע לאורך כל חיי העבודה. שילוב המערכות נעשה על-ידי ניכוי קצבת הזקנה לבדוד מבסיס השכר המשמש לחישוב התשלומים התגמולים. השפעתו של שינוי זה תלויה במספר השנים שהאדם הפריש תשלומים לקרן פנסיה לעומת מספר השנים שיקבל גמלאות ממנה. אם אנו מניחים שהעובדים משלמים לקרן משך 45 שנה ומקבלים גמלאות ממנה משך 15 שנה, הרי שהתשלומים קטנים פחות מן התגמולים. אך דבר זה לא יגרום בהכרח להקטנת התשואה, כיוון שהתגמולים הגבוהים יחסית מתקבלים בשנים מאוחרות יותר, ולכן השפעתם על התשואה קטנה יותר.

לוח 1

הערך הנוכחי ושיעור התשואה הפנימי של מערכת הפנסיה הקיימת ומערכת הפנסיה המוצעת, לפי הנהות אלטרנטיביות לגבי גיל ההצטרפות לתכנית (E)*

מערכת הפנסיה	E = 45			E = 21		
	ערך נוכחי		שיעור תשואה פנימי	ערך נוכחי		שיעור תשואה פנימי
	מחלטי** B-C (באלפי ל"ש)	יחסי B-C C + 1		מחלטי** B-C (באלפי ל"ש)	יחסי B-C C + 1	
מערכת קיימת:						
קצבת הב"ל	47.1	6.69	7.4	37.0	2.97	14.2
פנסיה מעבודה:						
מקיפה	33.8	2.25	5.1	23.2	1.39	8.2
יסוד	39.6	3.49	6.4	38.6	2.20	10.0
פנסיה משולבת						
מעבודה + ב"ל:						
מקיפה	80.9	3.46	6.0	60.2	1.85	10.6
יסוד	86.7	4.73	6.9	75.6	2.55	12.0
מערכת מוצעת:						
קצבת הב"ל	47.1	6.69	7.4	37.0	2.97	14.2
פנסיה מעבודה:						
מקיפה	27.9	2.36	6.2	44.3	1.97	8.4
פנסיה משולבת						
מעבודה + ב"ל:						
מקיפה	75.0	3.84	6.7	81.4	2.31	11.0
מערכת מוצעת עם בסיס השכר הקיים:						
פנסיה משולבת						
מעבודה + ב"ל:						
מקיפה			5.5	32.1	1.51	

* אנו מניחים כי שער הנכיון הוא 4% ושיעור הגידול השנתי בשכר הוא 4%.
 ** B ו- C (בהתאמה) הם סך כל סכומי הגמלאות והתשלומים המצטברים ליום ההצטרפות לתכנית הפנסיה במחירים של 1969.

מן האומדנים שלנו מתברר, כי שני השינויים תורמים לעליה בתשואה, כך שבמערכת המוצעת יהיו הערך הנוכחי ושיעור התשואה הפנימי של הפנסיה המקיפה גבוהים מאשר במערכת הקיימת. בהנחה ששיעור הגידול בשכר יהיה 4%, שיעור התשואה הפנימי של הפנסיות מעבודה עולה מ-5.1% ל-6.2%, ושיעור התשואה של המערכת המשולבת של הפנסיות מעבודה וקצבת הביטוח הלאומי עולה מ-6.0% ל-6.7% (לאילו שבהווה יש להם פנסיות יסוד תהיה ירידה קטנה בשיעור התשואה עקב המעבר). את עיקר העליה יש לייחס להמרת בסיס השכר, כיוון שהתיקון בנוסחות התשלומים והתגמולים לבדו משנה רק במעט את שיעורי התשואה. ואמנם, אומדני לוח 2 מצביעים על כך שהשכר היחסי לאורך כל חיי העבודה גבוה מזה של שלוש השנים האחרונות. ההפרש משתנה בין תת-הקבוצות ועל-פי משלוח יד, למשל, הוא נע בין 8% אצל המקצועות החופשיים ל-72% אצל פועלי בנין וכד'.

לוח 1 מציג גם את שיעורי התשואה והערך הנוכחי של התגמולים והתשלומים עבור עובדים המצטרפים לתכנית הפנסיה בגיל 45. בתכנית המוצעת יקבלו הפורשים לגמלאות פנסיה של 2% מן השכר לכל שנת השתתפות בתכנית עד למקסימום של 35 שנים, שעה שהמערכת הקיימת נותנת שיעור פנסיה גבוה מאד על 10 השנים הראשונות בתכנית, ותוספת גמלה קטנה יותר בשנים מאוחרות. לפיכך, היינו מצפים שהמעבר למערכת החדשה יקטין את התשואה של העובדים המצטרפים לתכנית בגיל מבוגר. ואולם, העליה בתגמולים הנובעת משינוי בסיס השכר היא גדולה דיה לקזז את השינויים באחוז הפנסיה לכל שנת תשלום.

האם התשואות שמעניקות תכניות הפנסיה לעובדים שהצטרפו לתכנית בגיל צעיר ולעובדים שהצטרפו בגיל מבוגר גבוהות או נמוכות מן התשואות שיכלו לקבל בתכניות חסכון אחרות? התשובה תלויה בקצב הגידול של השכר ובקשר שבין שיעור הגידול בשכר לבין שער הריבית הריאלי. לפי גידול משוער בשכר של 4% בשנה, יזכו עובדים שהצטרפו לתכנית בגיל 21 לתשואה של 6.0% במסגרת התכנית הקיימת ובתשואה של 6.7% בתכנית המוצעת. השיעורים האלה גבוהים משיעורי התשואה המקובלים בתכניות חסכון אחרות. אולם אם יגדל השכר בקצב של 2%, יקטנו שיעורי התשואה בשתי נקודות אחוזים, ואז הם יהיו שווים לשיעור התשואה שנושאות היום אגרות החוב הצמודות. אשר לעובדים המצטרפים לתכנית בגיל 45, הרי שהם יזכו בשיעור תשואה שהוא יותר מהולם בשתי המערכות, גם אם יואט קצב הגידול מ-4% ל-2% בשנה.

ב. הפרוגרסיביות של המערכת הקיימת והמערכת המוצעת

סעיף זה בוחן את מידת הפרוגרסיביות של התשואות במערכת הקיימת ובמערכת המוצעת. מתוך נוסחות התשלומים והתגמולים, ננסה לעמוד על דפוס שיעורי התשואה הפנימיים לפי רמות שכר על פני החיים. בחלק השני של העבודה ננסה להעריך את מידת הפרוגרסיביות, כפי שהיא מתבטאת בהשפעת התגמולים על התפלגות ההכנסות השוטפות של הקשישים.

התשואה שמשלמות קופות הפנסיה אינה בהכרח אחידה לכל העובדים. ראשית, בחלק מקופות הפנסיה ישנם אלמנטים פרוגרסיביים בנוסחות התגמולים והתשלומים. מלבד זאת יתכנו הבדלים בתשואה בין קבוצות אוכלוסיה שונות בגלל הבדלים בפרופיל ההכנסות, בגיל הכניסה לכה העבודה ובגיל הפרישה ממנו ובתוחלת החיים.³ אמדנו את התשואות

3 מספר מחקרים עסקו בהבדלים בשיעורי התשואות בתכניות לביטוח סוציאלי. ראה מלניק ו-Aaron.

לוח 2

שיעורי התשואה הפנימי של מערכת הפנסיה הקיימת ומערכת הפנסיה המוצעת, לפי מוצא ומשלוח יד *

שיעורי התשואה הפנימיים								השכר הקובע יחסי לשכר הממוצע במשק			קבוצות אוכלוסיה
מערכת מוצעת** משולבת		מערכת קיימת** משולבת		פנסיה מוצעת מעבורה	פנסיה קיימת מעבורה		קצבת הביטוח הלאומי	יחס $\frac{q_j}{k_j}$	3 שנים אחרונות (k_j)	קליפני החיים (q_j)	
לפי כסים שכר קיים	לפי כסים שכר חדש	יפוד + בייל	מקיפה + בייל	מקיפה	יפוד	מקיפה					
5.5	6.7	6.9	6.0	6.2	6.4	5.1	7.4	1.50	0.71	0.99	ממוצע כללי
											יבשת המוצא:
5.3	6.4	6.5	5.7	6.2	6.4	5.2	6.7	1.35	0.90	1.17	ישראל
5.4	6.5	6.7	5.8	6.2	6.4	5.2	7.0	1.40	0.82	1.10	אירופה—אמריקה
5.7	7.0	7.3	6.3	6.2	6.3	5.0	8.2	1.70	0.48	0.78	אסיה—אפריקה
											משלוח יד:
5.7	6.4	6.9	6.0	6.4	7.2	6.0	6.2	1.08	1.32	1.43	מקצועות חופשיים
5.0	6.4	6.3	5.5	6.3	6.1	5.0	6.6	1.43	0.86	1.22	פקידים ומנהלים
5.4	6.7	6.9	6.0	6.2	6.3	5.0	7.5	1.52	0.62	0.92	תעשייה, תחבורה ותקשורת
5.6	7.0	7.2	6.2	6.1	6.1	4.8	8.2	1.72	0.44	0.74	בניה, חקלאות ושירותים

* $g = 4\%$

** מערכת משולבת = פנסיה מעבורה + קצבת הביטוח הלאומי.

לגבי 36 קבוצות המוגדרות על-פי משלוח הד, יבשת המוצא ותקופת העליה. כדי לפשט את הניתוח, נתייחס כאן לשיעורי תשואה של קבוצות רחבות יותר, שחושבו מתוך ממוצע משוקלל של התשואות של תת-הקבוצות המפורטות.⁴ לוח 2 מציג את דפוס התשואות לפי השכר היחסי על-פני החיים לגבי אנשים המצטרפים לכח העבודה בגיל 21. קנה המידה לפרוגרסיביות הוא שיעור תשואה גבוה יותר ככל שהשכר הממוצע על-פני החיים נמוך יותר.

קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי מבוססת על נוסחת תגמולים בעלת פרוגרסיביות גבוהה ונוסחת תשלומים יחסית. לפיכך, שיערנו מראש כי שיעורי התשואה יהיו בעלי פרוגר-סיביות גבוהה, תוצאה שנתאשרה הן מתוך התוצאות שלנו והן במחקרו של מלניק.⁵

בתכניות הפנסיה מעבודה הקיימות, לעומת זה, נוסחת התשלומים היא פרוגרסיבית במקצת ואילו נוסחת התגמולים היא יחסית צרופה. אבל בסיכומו של דבר מתברר, כפי שמראה לוח 2, כי דפוסי התשואה הם רגרסיביים במידת מה. הסיבה נעוצה בהבדלים בפרופיל ההכנסות בין קבוצות התעסוקה השונות. השכר היחסי של בעלי מקצועות חופשיים עולה בשנות העבודה המאוחרות, ואילו שכרם היחסי של העובדים הלא-מיומנים יורד ככל שהם מתקרבים לגיל 65. כיוון שבמערכת הקיימת מחושבת הפנסיה על-פי השכר היחסי הממוצע בשלוש השנים האחרונות לפני הפרישה, יזכו בעלי המקצועות החופשיים, שהכנסתם עולה בשנים אלו, לתשואה נאותה יותר מן העובדים האחרים. דפוס זה נכון הן לגבי הפנסיה המקיפה והן לגבי פנסיית היסוד.

הן התיקונים המוצעים בנוסחות התגמולים והתשלומים והן התיקונים בבסיס השכר משפיעים על הפרוגרסיביות. ההשפעה על תיקון הנוסחות אינה ברורה, כיוון שנוסחת התגמולים תהיה פחות פרוגרסיבית בעוד שנוסחת התשלומים תהיה פרוגרסיבית יותר. ברם, אין ספק כי בסיס השכר החדש יגדיל את הפרוגרסיביות, כיוון שלבעלי השכר הגבוה יש יתרון יחסי קטן יותר בשכר הממוצע על-פני החיים מאשר בשכר בשנים שלפני הפרישה. התוצאות המובאות בלוח 2 מראות כי לאחר הנהגת התיקונים המוצעים יהיה דפוס התשואות רגרסיבי רק במידת מה.

התשואות של המערכת המשולבת של קצבות הביטוח הלאומי והפנסיות מעבודה מחושבות על-ידי איחוד כל התשלומים והגמלאות. במערכת הקיימת המשולבת, התשואות המתקבלות הן כמעט יחסיות פרט לידידה אצל פקידים ומנהלים. במערכת המוצעת יהיו שיעורי התשואה של מערכת הפנסיה המשולבת פרוגרסיביים. לוח 2 מאפשר לבדוד את ההשפעות של השינוי בבסיס השכר ושינוי נוסחות התשלומים והתגמולים. בלא התיקון בבסיס השכר, היה דפוס התשואות במערכת המוצעת נשאר דומה לזה שבמערכת הקיימת. בסיס השכר החדש, המקטין את היתרון היחסי של בעלי המקצועות החופשיים, מעלה את הפרוגרסיביות.

4 מקור הנתונים בסעיף זה ובסעיפים הבאים הוא סקר הוצאות המשפחה 1968/69. אומדני הפרופילים מופיעים בפקטור (1977).

5 אומדנים אלה אינם כוללים את ההטבה הסוציאלית המשולמת לקשישים בעלי הכנסה נמוכה. בניתוח בחלק השני אנו מראים שבעתיד יהיו כמעט כל הפרשים זכאים לפנסיה מעבודה, אשר תעניק להם יחד עם קצבת הזקנה הבסיסית של הביטוח הלאומי, הכנסה הגבוהה מרמת הזכאות להטבה סוציאלית.

ג. היציבות האקטוארית של המערכת הקיימת והמוצעת
כל מערכת פנסיה חייבת להקפיד על איזון נכון בין משאביה והתחייבויותיה לעתיד. בסעיף זה נעמוד על ההשלכות של דפוסי התשואה שתוארו לעיל לגבי היציבות האקטוארית של מערכת הפנסיה.

הפנסיות מעבודה פועלות בשיטת קרן מצטברת במערכת הקיימת והמוצעת כאחת. על-פי שיטה זו, קרפות הפנסיה גובות תשלומים משנתון מסויים של עובדים, משקיעות את התשלומים הריבית השנתיים, ומשלמות לקבוצת העובדים תגמולים עם פרישתה לגמלאות. כדי שתוכל הקופה לעמוד בהתחייבויותיה, אסור שהתגמולים המובטחים יהיו גדולים מן התשלומים ועוד הריבית שהצטברה.

בנסיבות מסויימות, אפשר להשלים את ההפרש בין ההתחייבויות לבין המשאבים על-ידי העברות מדור לדור מבלי לגרום לעיוותים חמורים. אך מדיניות כזו לא תוכל לפעול כהלכה משך מספר דורות. כדי שתכנית פנסיה מצטברת תפעל על בסיס אקטוארי איתן, עליה להבטיח לכל שנתון תגמולים השווים בקירוב לסך התשלומים ששלמה הקבוצה ועוד הריבית שהצטברה.

לכן, יש צורך לבדוק האם שיעורי התשואה הפנימיים, כפי שהם מתבטאים בהתחייבויותיה של התכנית, שווים בקירוב לשיעורי הריבית הצפויים על הקרן. בישראל, חייבות קרנות הפנסיה, על-פי תקנות הממשלה, להשקיע 80%—90% ממשאביהן באגרות חוב ממשלתיות. אגרות אלה נושאות תשואה ריאלית של כ-5.5%. הכספים שלא מועברים לקניית אג"ח משמשים בין היתר למתן הלוואות למבוטחים בריבית נמוכה וללא הצמדה. לכן התשואה הכוללת על ההשקעות של הקרנות תהיה נמוכה יותר מ-5.5% ולעיתים קרובות מניחים שהתשואה היא אפילו 4%.

מה מידת היציבות של קרנות הפנסיה במערכת הקיימת ובמערכת המוצעת? לוח 3 מסכם את שיעורי התשואה המובטחים למעשה על-ידי קרנות הפנסיה לשנתון המצטרף היום בגיל 21 לתכנית. שיעורים אלה נמוכים מן התשואה הפנימית שמקבל הפרט, כיוון שהוא נהנה מזיכוי מס על חלק מן ההפרשות לקרן. בפועל יש להגדיל מעט את שיעורי התשואה בשל הוצאות המנהל הכרוכות בהפעלת התכנית. במערכת הקיימת, תכנית היסוד מבטיחה תשואה גדולה יותר מן התכנית המקיפה. בהנחה שקצב הגידול בשכר יהיה 4% תבטיח תכנית היסוד תשואה של 6.0% בעוד שהתכנית המקיפה תבטיח 4.8%. אם הקרנות מקבלות על השקעותיהן תשואה ממוצעת של כ-5% הרי שהתכנית המקיפה היא יציבה ולעומת זאת תכנית היסוד תיתקל בקשיים. מידת הקשיים אינה ניתנת לקביעה מדויקת בלי לדעת ביתר דיוק מהי התשואה הריאלית המתקבלת בפועל על השקעותיהן של הקרנות. בכללו של דבר, המערכת הקיימת, שבה משקל שווה לתכנית היסוד והמקיפה, מקנה תשואה של כ-5.4%.

כפי שניתן לראות בלוח 3, ככל שקצב הגידול השנתי בשכר יהיה נמוך יותר יקטנו התשואות המובטחות וישתפר מצבן האקטוארי של הקרנות.

כאמור, בדיקה זו של היציבות מתייחסת למבוטחים הנכנסים למערכת בגיל 21 ולכן אינה משקפת את המצב האקטוארי החמור של הקרנות כיום. בלאס (1973) בהצעתו לרפורמה במערכת הפנסיה, מתריע על תהליך התאפסות ההון של הקרנות כתוצאה מגידול לא מבוקר של התחייבויותיהן.

מצב זה של הקרנות הוא תוצאה לא רק של תכנית פנסית היסוד המקנה שיעור תשואה פנימי גבוה, אלא גם של שיעורי פנסיה גבוהים שמקבלים מבוטחים עם מעט שנות ותק

בתכנית. כפי שמראה לוח 1, שיעור התשואה שמקבלים המבוטחים שנכנסים לתכנית בגיל 45 הוא בממוצע 11.3%. עד היום חלק גדול מן הפורשים צברו מעט שנות ותק. אמנם יש לצפות לעליה מתמדת של שנות הותק של הפורשים, אולם טרם פורסמו נתונים שעל-פיהם אפשר לקבוע בדיוק אם חל עד היום שיפור במצב או באיזו מידה ישתפר בעתיד.

במערכת הפנסיה המוצעת תבוטל פנסיית היסוד אולם, התכנית המקיפה המוצעת מבטיחה תשואה גבוהה יותר מן התכנית הנוכחית. בכללו של דבר, המרת המערכת הקיימת במערכת המוצעת תגדיל ל-6.0% את התשואה הדרושה כדי לעמוד בהתחייבויותיה. התוצאות שלנו מורות, איפוא, כי התכנית המוצעת לא תשפר את היציבות האקטוארית לשנתונים הנכנסים היום למערכת הפנסיות מעבודה.⁶

לוח 3

התשואות הדרושות למילוי התחייבויותיהן של תכניות הפנסיה

$g = 2\%$	$g = 4\%$	
5.4	7.4	קצבת הביטוח הלאומי
		פנסיה קיימת מעבודה:
2.8	4.8	מקיפה
4.0	6.0	יסוד
		פנסיה קיימת משולבת:
3.8	5.8	מקיפה + ביטוח לאומי
4.6	6.6	יסוד + ביטוח לאומי
4.0	6.0	פנסיה מוצעת מעבודה
4.5	6.5	פנסיה מוצעת משולבת

לכאורה, מערכת הפנסיה המוצעת היתה אמורה לצמצם את התשואה לאנשים הפורשים עם שנות ותק מעטות, בשל הנהגת שיעור פנסיה אחיד של 2% לכל שנת ותק במקום שיעור התחלתי של 4% (הואלך וימרד (ראה לוח 1)). אולם כאמור, מתוך הבדיקה שלנו עולה שהיתרון הניכר שהיה לאנשים הנכנסים למערכת בגיל מבוגר, הצטמצם רק מעט, מ-11.3% ל-11.0%. גם קבוצה זו מרוויחה מן השינוי בבסיס השכר, המקוץ את הירידה מ-54% ל-40%, בשיעור הפנסיה. ההשלכה היא שגם במערכת המוצעת קבוצה זו תהווה בעיה אקטוארית. אך לפחות יש לצפות לכך שבמערכת המוצעת, שנות הותק של הפורשים יגדלו בקצב מהיר יותר, שארי ההשתתפות בתכנית תהיה חובה מתחילת חיי העבודה ותובטח הרציפות של זכויות הפנסיה.

ביטוח הזקנה של הביטוח הלאומי פועל לפי עקרון של שיטת החלוקה (Pay-as-you-go system) ולכן קנה המידה ליציבותו הוא שיוגה. אם ישאר שיעורי דמי הביטוח הלאומי קבועים, כי אז התנאי ליציבות לטווח ארוך הוא שהתכנית תוכל לשלם לשנתונים הנכנסים תשואה השווה לסך הגידול בשכר ובכח העבודה. אולם אם תעלה התשואה על

6 בבדיקה שנעשתה על הצעת יעדת בר-ניב (1971) על-ידי גוימן ואחרים (1975); נמצא שגם בהצעה זו התכנית אינן יציבות.

הגידול באוכלוסיה ועוד הגידול בשכר, כי אז יהיה צורך לקזז אותה על ידי הורדת התשואה בתקופות מאוחרות יותר.

התשואה הממוצעת של מערכת הביטוח הלאומי, למבוטחים הנכנסים למערכת בגיל 21, היא 7.4% בהנחה שקצב הגידול השנתי בשכר הוא 4.1% או לכך ידרש קצב גידול גבוה באוכלוסיה, של 3.4%, על מנת להבטיח שהמערכת תהיה יציבה. קצב זה אמנם שווה לגידול שהיה בשנים 1961—1975, שהוא 3.5%, אך הוא עודנו גבוה לעומת התחזויות. לפי התחזויות קצב הגידול באוכלוסיה ילך ויורד ויגיע בשנים 1988—1993 לשיעור שנתי של 1.0%—2.3%. כלומר, רק אם יתממשו אומדנים אופטימיים ביותר לגבי העליה, אפשר לצפות שהביטוח הלאומי יוכל לעמוד בהתחייבויותיו.⁷ ישנם מספר גורמים נוספים שיכולים להכביד על היציבות של הביטוח הלאומי: שנות ותק מעטות של הפורשים, הרכב העליה, והירידה בשיעור ההשתתפות בכח העבודה.

במערכת הביטוח הלאומי (כמו במערכת הפנסיות מעבודה) העובדים הפורשים עם שנות ותק מעטות מקבלים בממוצע תשואה שהיא כמעט כפולה מהתשואה של המבוטחים עם ותק מלא, ולכך חשיבות רבה לאור העובדה שהיום לחלק גדול מן הפורשים שנות ותק מעטות בלבד. הביטוח הלאומי בישראל נמצא עדיין בשלבים הראשוניים של מחזור חייו, תקופה שבה נוצרים עודפים בגלל המספר המועט יחסית של פורשים. בגלל עובדה זו התשואות הגבוהות שציינו לא מהוות בעיה ממשית בטווח הקצר אך יכולות להכביד על היציבות בטווח הרחוק יותר.

בניתוח עד כה כללנו את תרומת העליה במלואה בחישוב הגידול באוכלוסיה הרלוונטית לצורך בדיקת יציבות הפנסיה. גישה זו נכונה אם ההרכב הגילי של העולים הוא צעיר, אך אם בקרב העולים יש פנסיונרים או אנשים בשלבים מאוחרים של חיי העבודה, אז העליה אינה תורמת להתגדלת המקורות של הביטוח הלאומי באותו שיעור כמו הגידול הטבעי באוכלוסיה. גידול האוכלוסיה הנובע מריבוי טבעי מוסיף למערכת אנשים שיפרשו עם ותק מלא; לעומת זאת חלק מן העולים יפרשו עם זכויות חלקיות. כאמור, הפורשים עם שנות ותק מעטות מהווים בעיה אקטוארית בטווח הארוך. בחישובים האקטואריים של הביטוח הלאומי אין העליה נלקחת בחשבון כלל. לפי גישה זו שנוקטת לשכת האקטואר, מצבו של הביטוח הלאומי הרבה יותר גרוע. גישה זו הינה קיצונית, בפרט בהתחשב בהסדרים המיוחדים הקיימים למימון גמלאות העולים שאינם זכאים לקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי. כך שאף שהעליה אינה תורמת ליציבות באותה מידה כמו גידול באוכלוסיה, בכל זאת היא משפיעה ויש לקחת אותה בחשבון לפחות באופן חלקי.

הגורם השלישי שיכול להכביד על המערכת היא המגמה של ירידה בשיעור ההשתתפות

7 ההנחה לגבי קצב גידול בשכר אינה משנה את המסקנות לגבי היציבות, כי ירידה בשיעור השכר מורידה את שיעור התשואה באותה מידה.

8 תחזיות אלו מבוססות על ההנחה שמספר העולים לשנה יהיה 0 ו-50,000 בהתאמה. יש לציין שבשנת 1976 מספר העולים ירד לשפל של כ-17,000 עולים לשנה. ראה: תחזית האוכלוסיה בישראל עד 1993, למ"ס.

9 כמו בפנסיה מעבודה אנו עוסקים כאן בניתוח יציבות לגבי שנתונים הנכנסים למערכת. על-מנת להבטיח שמערכת הביטוח הלאומי תוכל למלא את התחייבויותיה באופן שוטף יש צורך בתנאי נוסף: שסך התשלומים שהמוסד מבצע בשנה יהיו שווים לתקבולים השנתיים. יציבות שוטפת מבטחת על ידי קיום התנאי ליציבות בטווח ארוך של כל השנתונים הנמצאים במערכת.

בכח העבודה. משנת 1967 עד 1975, ירד שיעור ההשתתפות בכח העבודה מ-50.4% ל-48.3%. רק חלק מן הירידה הזאת מוסבר בשינויים בהרכב הגילים של האוכלוסיה, וגם בתוך קבוצות גיל ישנה ירידה משמעותית. ירידה חדה חלה בקבוצות הגיל הצעירות (מ-48.4% ל-40.7% בקרב גילאי 18—24) וירידה מתונה יותר בגילים שלפני הפרישה (55—64). בקרב הגברים חלה ירידה בכל קבוצות הגיל ובקרב הנשים ישנה עליה בקבוצות שמעל גיל 25.¹⁰ במידה שמגמה זו תימשך, שיעור הגידול בכח העבודה יהיה קטן משיעור הגידול באוכלוסיה, דבר שיחריף עוד יותר את הבעיה האקטוארית.

ראינו שהתנאי ליציבות לטווח ארוך הוא ששיעור הגידול בכח העבודה יגדל בקצב של 3.4% לשנה. נראה ששיעור זה גבוה למדי לאור התחזיות של גידול האוכלוסיה והשתתפות בכח העבודה. מצב זה מצריך שינוי ביחס התגמולים לתשלומים, ואמנם באפריל 1976 הועלו התשלומים לענף הזקנה והשאריות של הביטוח הלאומי מ-4.5% ל-5.5% מן השכר, אך שינוי זה לא השפיע במידה מספקת על מצבו האקטוארי של הביטוח הלאומי.

ביבליוגרפיה

- בלאס, י., הצעת רפורמה במערכת הפנסיה (נייר עבודה), לשכת האקטואר, המרכז לבטחון סוציאלי, תל-אביב, 1973.
- חביב, י., ופקטור, ח., "תמורות במערכת הפנסיה". מכון ברוקדייל, ירושלים. עומד להופיע בסדרת דפי דיון.
- חביב, י., לרמן, ר., ופקטור, ח., "היבטים כלכליים של הרפורמה במערכת הפנסיה", עיונים בכלכלה, בעריכת נדב הלוי ויעקב קופ, מכון פאלק, ירושלים, 1976.
- מלניק, ר., כימות זקנה ושאריות: תגמול על-פני החיים לפי תכונות פוצירכלליות, עבודה שלא פורסמה, ירושלים, 1975.
- גוימן, ז., וינברגר, י., וגת, י., "השלכות כלכליות של הנהגת פנסית חובה", רבעון לכלכלה, מס' 87 (תשל"ו), 316—326.
- פקטור, ח., "מערכת הפנסיות מעבודה בישראל — הכדאיות לפרט", עבודת מוסמך בכלכלה, מוגשת לאוניברסיטה העברית, ירושלים, 1977.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות המשפחה 1968/69 חלק א' (סדרת פרסומים מיוחדים, 330), ירושלים תשל"א.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחזית האוכלוסיה בישראל עד 1933, על כספים האוכלוסיה כסוף 1973 (סדרת פרסומים מיוחדים, 490), ירושלים, תשל"ז.
- המוסד לביטוח לאומי, אגף למחקר ותכנון, תכנית אב לפיתוח השירותים להכפחת הכנסה, ירושלים, תשל"ד.
- משרד העבודה, "הצעה לעקרונות חוק הפנסיה", עבודה וכימות לאומי, תשל"ז, 7, 211—291.
- Aaron, H., "Demographic Effects on Equity of Social Security Benefits", Paper presented at Int. Econ. Ass. Conference of Public Services, Turin, 1974.
- Feldstein, M., Toward a Reform of Social Security (Discussion Paper No. 416), Harvard Institute of Economic Research, Cambridge.
- Habib, J., and Lerman, R., Alternative Benefit Structures for Providing Income Support to the Aged, Brookdale Inst. Discussion Paper 9-76, Jerusalem, 1976.
- Munnell, A.H., The Future of Social Security, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1977.

¹⁰ ראה דין וחשבון בנק ישראל 1975, עמ' 235.

ג'וינט ישראל
מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה
והתפתחות אדם וחברה בישראל

שויון, הלימות ורפורמה במערכת הפנסיה

מאת

יעקב חביב וחיים פקטור

פרסום מחקר מס' R-4-79

נדפס ב-עיונים בכלכלה 1977 בעריכת נדב הלוי ויעקב קופ,
מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל, ירושלים, עמ' 207 - 219.

שוויון, הלימות ורפורמה במערכת הפנסיה

יעקב חביב, חיים פקטור*

זה כמה שנים נידון הצורך בשינוי וברפורמה במערכת הפנסיה. ועדה מיוחדת מונתה לעניין זה, והמלצותיה שימשו יסוד לכמה הצעות חוק. למרות חשיבות הנושא וההשלכות מרחיקות-הלכת שעשויות להיות לרפורמה במערכת הפנסיה, רק עבודות מעטות נעשו בנושא זה ורבות מן הסוגיות שהתעוררו בעקבות הצעות הועדה לא זכו לניתוח כמותי או לעיון מעמיק. יתר על כן, חלק גדול מן הנתונים הבסיסיים, הדרושים להערכת השינויים במערכת הפנסיה, לא הוכן ולא הועמד לרשות החוקרים או המחקרים.

עבודה זו בוחנת את ההשפעות של המלצות הועדה לבדיקת מערכת הפנסיה (1975) על התפלגות זכויות הפנסיה בקרב הקשישים. המלצות הועדה כוללות: שינוי בבסיס השכר המשמש לחישוב הגימלאות, שינוי בנוסחת הגימלאות והתשלומים של מערכת הפנסיות מעבודה, ושילוב מערכת הפנסיות מעבודה וקיצבת הביטוח הלאומי. בניתוח, אנו מסתכלים על התפלגות ההכנסות השוטפות של הקשישים, על מידת העוני ואי-השוויון בקרב הקשישים, ועל מידת השינוי ברמת החיים של הקשישים בעקבות הפרישה מן העבודה. שינוי אחר שהשפעתו נבדקת הוא הרחבת הכיסוי הפנסיוני וגידול שנות הוותק של הפורשים. אנו בוחנים את השפעותיה של המערכת הקיימת היום, כשהכיסוי הפנסיוני הוא חלקי ושנות הוותק של הפורשים מוגבלות, ואת ההשלכות בעתיד, כאשר צפוי כי רוב הפורשים הקשישים יפרשו מן העבודה עם זכויות פנסיה מלאות.

בעבודה קודמת (חביב ואחרים, 1976) בדקנו את ההשלכות של שילוב מערכות (הפנסיות מעבודה וקיצבת הביטוח הלאומי) ושל שינוי הנוסחאות על התשואה שנותנת מערכת הפנסיה

* המחברים הם חוקרים בג'וינט ישראל - מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות האדם והחברה בישראל. יעקב חביב גם מרצה באוניברסיטה העברית בירושלים. המחברים מבקשים להודות לשלמה אמיר, שמואל אמיר, יצחק בלאס, אהוד חביב, מנשה כרמון ובן-עמי צוקרמן על הערותיהם המועילות על טיוטה קודמת; לאילנה גל-עד ויונתן גורל על עזרתם בעריכה, ולצפורה איצקוביץ על עזרתה בתכנות.

עבודה זו מומנה על-ידי מכון ברוקדייל והאוניברסיטה העברית.

ועל התפלגות ההכנסות השוטפות של הקשישים. בעבודה זו נבנה מודל מורחב המאפשר לבדוק גם את ההשלכה של שינוי בסיס השכר. מודל מורחב זה מאפשר גם להשוות את ההשלכות של השינוי בבסיס השכר על התשואות, לעומת ההשלכות על הפרוגרסיביות השוטפת. נוסף לכך, בדקנו גם מספר שינויים בפרמטרים של המערכת המוצעת, שיש בהם כדי לשפר את האיתנות האקטוארית של המערכת, ובאותה עת להבטיח לפרט תשואות הוגנות ורמת הכנסה סבירה לאחר הפרישה, ואף להגדיל את הפרוגרסיביות של המערכת.

למערכות הפנסיה מעבודה והביטוח הלאומי נועדות כמה מטרות. מטרתן הראשונה להבטיח לאנשים הפורשים מעבודתם הכנסה הולמת ביחס לרמת החיים בה חיו לפני הפרישה. אך מובן כי יתכנו דיעות רבות לגבי ההגדרה של פנסיה הולמת. Schulz (1974), לדוגמה, סבור כי הקשישים נהנים מירידה בהוצאות הדרושות למצרכים, שירותים, וחסכונות, וכן חייבים הם במסים נמוכים יותר, ולכן די להם בהכנסה בשיעור של 65-80 אחוז משכרם בשנה האחרונה שלפני הפרישה כדי לשמור על רמת חייהם הקודמת. לדעתו, יש להגדיל שיעור זה במקצת עבור קשישים ששכרם לפני הפרישה היה נמוך. אך שאלת אחוז הולם ביחס לשכר שלפני הפרישה, אינה הבעייה היחידה. סוגיה נוספת היא האם מערכת הפנסיה לבדה צריכה להבטיח לקשישים פיצוי סביר על אובדן השכר, או שמא די בכך שתבטיח פנסיה כזו אשר יחד עם ההכנסות השוטפות האחרות של הקשישים תתן פיצוי נאות על אובדן השכר. נוסף להבטחת הכנסה הולמת לקשישים, צריכות תכניות תמיכה לקשישים לשרת גם את היעדים של צמצום העוני ואי-השוויון ומניעת היווצרות של תמריצים שליליים לעבודה ולחסכון.

בישראל היום, ישנם קשישים רבים שהכנסותיהם מעבודה ורכוש, אף בתוספת הפנסיות מעבודה, נמוכות מקו העוני. במצב זה מוטל על קיצבות הביטוח הלאומי תפקיד מרכזי בהבטחת מינימום הכנסה לאוכלוסיה הקשישה. כארבעים אחוז מן הקשישים מקבלים הטבה סוציאלית, המהווה 23 אחוז מסך קיצבות הזיקנה של הביטוח הלאומי. בעתיד יש לצפות לשיפור מתמיד ביכולתם של הקשישים לקיים את עצמם, שיפור שיואץ אם יתקבלו המלצות הועדה לבדיקת מערכת הפנסיה. כבר היום, חלק ניכר מן העובדים מבוטח בתכנית פנסיה כלשהי. כמו-כן, מספר שנות העבודה המבוטחות של אנשים הפורשים מהעבודה גדל. ככל שמערכת הפנסיה תהיה וותיקה יותר, מספר גדל והולך של עובדים יפרשו מעבודתם כשלזכותם 35 שנות הביטוח המכשירות לפנסיה מלאה. הניתוח בעבודה זו מבליט את ההבדלים בין צרכי הקשישים בהווה ובעתיד, ובוחן את יעילותן של המערכת הקיימת והמערכת המוצעת בטווח הארוך בהשגת היעדים של צמצום העוני ואי-השוויון והלימות של הכנסות הקשישים. זאת בהנחה שכל העובדים יהיו מכוסים בתכנית פנסיה ויהיו זכאים לפנסיה מלאה בעת הפרישה. למצב של היום אנו קוראים מצב של כיסוי פנסיוני נמוך, ולמצב בעתיד – כיסוי פנסיוני מלא.

השפעתה של מערכת הפנסיה על התפלגות ההכנסות של הקשישים תלויה בנוסחת התגמולים. אבל השפעתה של נוסחת תגמולים תלויה, מצידה, באופי התפלגות ההכנסות שלא מפנסיות של הקשישים, ובקשר בין רמות השכר לפני הפרישה לבין ההכנסות השוטפות של הקשישים. אילו התברר שהקשישים בעלי ההכנסות השוטפות הנמוכות היו בעלי שכר בינוני או גבוה לפני הפרישה, כי אז היה אפשר להשיג צמצום ניכר בעוני על-ידי תשלום אחוז פנסיה אחיד ביחס לשכר שלפני הפרישה לכל העובדים (פנסיה יחסית צרופה). אולם אם צפוי מתאם גבוה בין ההכנסות לפני הפרישה ואחריה, עלולה נוסחת תגמולים יחסית להותיר בעוני חלק גדול מן הקשישים.

לדאבוננו, קשה להשיג נתונים על ההתפלגות המשותפת של השכר לפני הפרישה וההכנסות השוטפות של הקשישים, ולא מצאנו בספרות שום עבודה על מערכות פנסיה, הכוללות בדיקה אמפירית של התפלגות משולבת זו. כדי להתגבר על מכשול זה, אנו משתמשים בהתפלגות לוג-נורמלית דו-משתנית (*bivariate log-normal distribution*) ויוצרים באמצעותה התפלגות היפותטית משותפת של ההכנסות לפני הפרישה ואחריה. הממוצע והשונות של השכר לפני הפרישה (W^*) ושל ההכנסה השוטפת (Y^C) מחושבים מתוך חתך רוחב של התפלגות השכר של גברים עובדים בגילים 35-64 וההכנסה הכוללת של הקשישים מעל גיל 65, המשמשות לנו כאומדן התפלגות ממוצע השכר היחסי על-פני החיים, והתפלגות ההכנסות שלא-מתמיכות של קשישים בישראל בשנת 1969. במערכת הקיימת התגמולים מחושבים על בסיס השכר בשלוש השנים האחרונות שלפני הפרישה. היחס בין התפלגות ממוצע השכר על-פני החיים לבין התפלגות ממוצע השכר בשלוש השנים האחרונות לפני הפרישה נבנה על בסיס פרופילי ההכנסות (חביב ופקטור, פרק 2). על סמך קשר זה בנינו התפלגות שכר חדשה שקראנו לה W^3 .

הנחנו שתי רמות אלטרנטיביות של מקדם המתאם בין W^* לבין Y^C , רמה גבוהה (0.8) ורמה נמוכה (0), ויצרנו על-פיהן שתי התפלגויות אלטרנטיביות לכל הגדרה של W . כגון שהתפלגויות אלו מטות כלפי מטה את מספר המשפחות עם הכנסה שוטפת נמוכה, תיקנו אותן על-ידי כך שנתנו לכל טווח הכנסות את חלקו הממשי בסך ההכנסה של הקשישים (תוך שמירה על הממוצעים, השונות, ומקדמי המתאם המקוריים). השלב האחרון ביצירת הנתונים הבסיסיים הוא הפרדת Y^C להכנסה מפנסיות, הכנסה מעבודה והכנסה מרכוש. לצורך זה הנחנו שהכנסתם של כל האנשים השייכים לאותו עשירון הכנסה הינה זהה בהרכבה; דהיינו, אצל כולם מהווים השכר, הפנסיות מעבודה, וההכנסה מרכוש אותו אחוז מכלל ההכנסה השוטפת. הרכבי ההכנסות מושגתים גם כן על הדפוסים בשנת 1969. על ההתפלגות ההיפוטטית שיצרנו הפעלנו את נוסחאות התגמולים של מערכות הפנסיה הקיימת והמוצעת. אנו השתמשנו בכמה מדדים כדי לבחון באיזו מידה משיגה כל מערכת את היעדים שהוצבו. ההשפעה של נוסחאות התגמולים השונות על הקשישים מעוטי ההכנסה נבחנה על-פי מספר המשפחות מתחת לקו העוני, שהוגדר עבור זוג ברמה של 33 אחוז מן השכר הממוצע למישרת

שכיר; על-פי ההכנסה הממוצעת של העשירון התחתון ועל-פי החלק מסך התגמולים שנופל בחלקן של המשפחות שהכנסתן לפני התמיכות היא מתחת לקו העוני. בעקבות Sen (1973) השתמשנו במספר מדדי אי-שוויון, בהם מדד ג'יני ומדד אטקינסון ומקדם ההשתנות.

מערכת הפנסיה הקיימת והמוצעת בטווח הארוך

כפי שציינו, ניתן לצפות כי בעתיד רובם המכריע של הפורשים לגימלאות יהיו בעלי זכויות פנסיה מלאות (מעבודה ומביטוח לאומי). לגידול בכיסוי של מערכת הפנסיה תהיה השפעה על רמת ההכנסות של הקשישים ועל התפלגותן.

צבירת זכויות פנסיה מלאות ודאי שתביא לגידול בהכנסות הקשישים. היום מובטחת לכל הקשישים הכנסה ברמה של קו העוני על-ידי ההטבה הסוציאלית של הביטוח הלאומי. בעתיד תבטיח קיצבת הזיקנה עם וותק מלא, לבדה, אותה רמה. בנוסף יחול גידול בהכנסות הפנסיות מעבודה, שיביא אף הוא לגידול ברמת ההכנסה לעומת זו של היום.

אולם, אין כל וודאות שאי-השוויון בהכנסות הקשישים ירד, ויתכן שאף יעלה. למעשה, קיימות מספר השפעות מנוגדות. פנסיה יחסית לשכר, כשלעצמה, עשויה לצמצם אי-שוויון בהתפלגות ההכנסות השוטפות של הקשישים, כיון שאי-השוויון בהכנסות השוטפות גדול יותר מאי-השוויון בהתפלגות השכר לפני הפרישה. ברם, הרחבת הזכאות לא תתפלג באופן פרופורציונלי לשכר שלפני הפרישה משתי סיבות: ראשית, בעלי הכנסות נמוכות לא ירוויחו מכך, משום שהתוספת מן הפנסיה מעבודה תקוזז על-ידי צמצום בהטבה סוציאלית. שנית, כאשר מסתכלים על עצמאיים ושכירים גם יחד, יש סימנים שדווקא בקרב בעלי ההכנסות הגבוהות היקף הזכויות הוא נמוך יחסית. השערה זו אנו גוזרים מתוך העובדה שהתפלגות ההכנסות מפנסיות מעבודה בהווה היא פרוגרסיבית, כשמשקל הפנסיה מתוך סך הכנסת הקשיש הולך וקטן עם גידול ההכנסה.¹ מכאן יתכן שתוספת הזכאות, הנובעת מהחלת פנסיה מלאה על כולם, עשויה להתחלק באופן רגרסיבי.

בסיכומי של דבר, השפעת הרחבת הכיסוי של מערכת הפנסיות על התפלגות ההכנסות של הקשישים קשורה ביחס בין רמת השכר לפני הפרישה לבין ההכנסות השוטפות של הקשישים. כאשר מקדם המתאם בין השכר הקודם להכנסות שוטפות הוא גבוה, התגמולים הגבוהים הולכים כיום בעיקר לקשישים בעלי הכנסות גבוהות. במקרה זה, בעלי ההכנסות השוטפות הנמוכות יהנו רק במידה קטנה מהרחבת הפנסיה היחסית. לעומת זאת, אם בקרב מקבלי השכר הגבוהה ישנם קשישים רבים שאינם עובדים ושאינן להם הכנסות מרכזי, אזי רבים מן הקשישים בתחתית הסולם יהנו משיפור ניכר בהכנסותיהם. במקרה זה, פנסיה המחושבת יחסית לבסיס השכר לפני הפרישה יכולה להיות כלי אפקטיבי להכוונת ההכנסות לקשישים דלי-אמצעים ולצמצום אי-השוויון.

¹ לפי סקר הוצאות המשפחה.

בלוח 1 ניתן לראות שההשפעה על אי-השוויון של המעבר מכיסוי נמוך לכיסוי גבוה במערכת הקיימת תלויה אמנם בהנחות לגבי מקדם המתאם.² כאשר $\rho = 0$ הרחבת הכיסוי, כשלעצמה, מקטינה את אי-השוויון, לפי מדד ג'יני, ב-6 אחוזים; אולם, כאשר המתאם בין ההכנסות השוטפות להכנסות שלפני הפרישה הוא גבוה ($\rho = 0.8$), כי אז ההרחבה גורמת להגדלת אי-השוויון ב-22 אחוז. הבדל דומה בהשפעות קיים גם לפי מדד אטקינסון. במעבר מן המערכת הקיימת למוצעת, יש להבחין בין ההשפעות של שני גורמים: השינוי בנוסחת התגמולים והשינוי בבסיס השכר. השינוי בנוסחאות יהיה רגרסיבי, בגלל ההפחתה של הסכום הקבוע של קיצבת הביטוח הלאומי הבסיסית מתוך בסיס השכר. השינוי בבסיס השכר הוא פרוגרסיבי, כי התפלגות השכר לאורך כל חיי העבודה שוויונית יותר מהתפלגות השכר הקובע המחושב לפי השנים האחרונות לפני הפרישה.³ על-מנת להפריד בין שתי ההשפעות חישבנו את הפנסיה על-פי בסיס השכר הנוכחי ונוסחאות התגמולים של המערכת המוצעת (טורים 4 ו-5 בלוח 1); ההשפעה של כלל השינוי המוצע במערכת הפנסיות מוצגת בטורים 6 ו-7 באותו לוח. מתוך ההשוואה של טורים 2 ל-4 ו-5 עולה ששינוי הנוסחאות אמנם מגדיל את אי-השוויון, אך בסיכומו של דבר, כאשר מתחשבים בשינוי בבסיס השכר, אי-השוויון קטן. מידת הירידה תלויה בערך של ρ (השוואת טורים 2 ל-6 ו-3 ל-7). כאשר $\rho = 0$ אי-השוויון קטן ב-7 אחוזים לפי מדד ג'יני וב-12 אחוז לפי מדד אטקינסון, וכאשר $\rho = 0.8$, אי-השוויון קטן ב-5 אחוזים לפי ג'יני וב-8 אחוזים לפי אטקינסון. ניתן לראות מתוך ממצאים אלה כי להרחבת הכיסוי הפנסיוני השפעה גדולה יותר מהשפעת המעבר למערכת המוצעת. כאשר משלבים את שתי ההשפעות (השוואת המצב היום, בטור 1, למצב במערכת המוצעת עם כיסוי מלא בטורים 6 ו-7), אנו מוצאים שוב שהעלייה באי-השוויון תלויה במקדם המתאם. אם מקדם המתאם הוא נמוך, אי-השוויון עשוי לקטון ב-12 אחוז לפי ג'יני, ואם ρ גבוה, הוא יגדל ב-16 אחוז.⁴ גם מצבו של העשירון התחתון תלוי במקדם המתאם. כאשר $\rho = 0$, הרחבת הכיסוי

² המצב של כיסוי נמוך חושב על-פי סך ההכנסות של הקשישים (כולל פנסיות מעבודה) כפי שהן מופיעות בסקר הוצאות המשפחה 1968/69. על הכנסות אלו הוספנו את קיצבות הביטוח הלאומי במתכונתן הקיימת (בסיסית ועוד ההטבה הסוציאלית). ההכנסות בכיסוי מלא חושבו על-ידי החלפת מרכיב ההכנסות מפנסיה בהכנסות של הקשישים כפי שדווחו בסקר, בפנסיה שהיו מקבלים לו היו לזכותם 35 שנות ותק.

³ ראה חביב ופקטור, פרק 2, לוח 4; ו-Munnell (1977), עמ' 59.

⁴ בניתוח עד כה לא התחשבנו במסוי המוטל על הכנסות מפנסיה וממקורות אחרים. החוק קובע שרק 75 אחוז מההכנסות מפנסיה חייבים במס הכנסה, לעומת מס הכנסה רגיל על יתר הכנסות הקשיש. לא ברור באיזו מידה משלמים הפנסיונרים בפועל את המס על הכנסותיהם מעבודה ומפנסיה; עם זאת, קרנות הפנסיה רשאיות להוריד במקור את המס על הגימלה שהם משלמים ועל קצבת הביטוח הלאומי.

אנו בדקנו את ההשלכות של מס הכנסה על התפלגות הכנסות הקשישים בהנחה שכל הפנסיונרים משלמים מס כחוק. מצאנו כי במעבר מכיסוי נמוך לכיסוי גבוה במערכת המוצעת אי-השוויון גדל רק ב-4 אחוזים (לפי מדד ג'יני) לעומת גידול של 16 אחוז לפני הטלת מסים. כלומר, ההשפעה הרגרסיבית של המעבר כמעט מתבטלת כאשר מתחשבים בהשפעות של מערכת המס, בהנחה שכולם משלמים מס באופן מלא.

לוח 1. אי-שוויון בהכנסות במסגרת כיסוי פנסיוני נמוך ומלא, במערכת הפנסיה הקיימת ובמערכת המוצעת

כ י ס ו י מ ל א						כיסוי
מערכת מוצעת ועוד ביטוח לאומי						נמוך ¹
מערכת קיימת ועוד ביטוח לאומי				פנסיה מעבודה ביטוח לאומי ²		
בסיס שכר ישן		בסיס שכר חדש				
$\rho = 0.8$	$\rho = 0$	$\rho = 0.8$	$\rho = 0$	$\rho = 0.8$	$\rho = 0$	(1)
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	
0.37	0.28	0.42	0.33	0.39	0.30	0.32
מדד ג'ינני						
מדד אטקינסון						
0.24	0.14	0.30	0.19	0.26	0.16	0.18
$\epsilon = 1.2$						
0.35	0.22	0.43	0.30	0.37	0.25	0.25
$\epsilon = 2.0$						
38.5	48.7	31.4	35.9	39.5	45.6	35.6
הכנסה ממוצעת בעשירון התחתון ³						
26.6	22.3	29.0	24.1	27.4	22.9	26.3
חלקו של העשירון העליון בסך ההכנסה						
126.3	127.0	111.9	111.2	122.0	121.4	76.3
הכנסה ממוצעת ³						
86.7	86.6	72.3	70.9	82.6	81.2	36.2
תגמולים ממוצעים ³						

¹ מבוסס על התפלגות הפנסיות מעבודה, כפי שהיא מופיעה בסקר הוצאות המשפחה, 1969.

² כולל הטבה סוציאלית.

³ אחוז מן השכר הממוצע של גברים בגילים 35-64.

מביאה לעלייה ניכרת של 26 אחוז בהכנסה הממוצעת של העשירון התחתון. במערכת המוצעת השיפור יגיע ל-34 אחוז. כאשר $\rho = 0.8$, העשירון התחתון מרוויח פחות מהרחבת הכיסוי; במערכת הקיימת השיפור הוא רק של 11 אחוז, ולמעבר למערכת המוצעת, בניגוד להשפעתו על אי-השוויון, יש השפעה שלילית, והשיפור יורד ל-8 אחוזים. אף שהשיפור בהכנסות העשירון התחתון קטן יותר במערכת המוצעת, שתי המערכות מבטיחות לכל משפחות הקשישים ללא יוצא מן הכלל הכנסת מינימום שמעל לקו העוני, גם כשהמתאם גבוה. משמעות הדבר שבכל מקרה יתבטל הצורך בתכנית מיוחדת של תמיכות סלק-טיביות לקשישים עניים, דוגמת ההטבה הסוציאלית הנוכחית.

ה ל י מ ו ת

כדי לבדוק את הלימותן של הפנסיות ביחס לרמת החיים שלפני הפרישה, אנו משתמשים בשני סוגים של שיעורי תחלופה. הראשון הוא היחס שבין ההכנסות מפנסיה של קשיש לבין שכרו לפני הפרישה; השני הוא היחס שבין סך ההכנסות השוטפות של משפחת הקשיש – כולל פנסיות – לבין השכר שלפני הפרישה; ליחס זה אנו קוראים שיעור התחלופה הכולל. בהלימות (adequacy) ההכנסות לאחר הפרישה יחול שיפור כאשר רוב העובדים ירכשו זכויות פנסיה מלאות.

לגבי מפרנס עם רמת שכר ממוצעת, יגיעו שיעור הפנסיה מעבודה ועוד הביטוח הלאומי לבדם ל-82 אחוז מן השכר לפני הפרישה במסגרת המערכת הקיימת ול-86 אחוז תחת המערכת החדשה (זאת על אף השילוב). שיעור התחלופה לא נופל בתלילות עם עלייה ברמת השכר, ובשכר של כפליים מהממוצע עדיין עומד על כ-70 אחוז (לוח 2). תוצאות אלו מצביעות על כך ששיעורי התחלופה של המערכת הקיימת והמוצעת כאחת גבוהים מן המומלץ על-ידי רוב חוקרי סוגיית הפנסיה, הגורסים שהקשישים זקוקים לכ-65 עד 80 אחוז מהכנסתם ברוטו לפני הפרישה על-מנת לשמור על אותה רמת חיים. תגמולי הפנסיה יהיו כה גבוהים עד כי רבים מן הקשישים ישפרו את רמת ההכנסה לאחר הפרישה. בכיסוי מלא ההכנסה הממוצעת של הקשישים תהיה גדולה יותר מההכנסה הממוצעת מעבודה של המפרנסים בגיל 35-64. דבר זה נכון במערכת הקיימת ובמערכת המוצעת. במערכת המוצעת יהיו הכנסותיה של משפחת הקשיש, כולל הפנסיות, גדולות ב-30 אחוז משכרו לפני הפרישה.

אך יש לזכור שלא כל העובדים יזכו בשיעורים אלה; שכן המערכת כוללת יסודות המקטינים את שיעורי התחלופה עבור קבוצות מסוימות. הגורם העיקרי הם המרכיבים של השכר שלא נחשבים לצורך הפנסיה, כמו: פרמיות, שעות נוספות, החזר הוצאות רכב, טלפון וכולי. משקלם של מרכיבים אלה בסך השכר הוא גבוה במיוחד אצל שתי קבוצות עובדים: עובדים בכירים ופועלים המקבלים פרמיות ושעות נוספות. חלק מן המרכיבים האלה מהווה החזר על הוצאות ממשיות, ולכן יש הצדקה שלא לכלול אותו בבסיס השכר, אבל ידוע שחלק

לוח 2. הלימות ההכנסה בכיסוי פנסיוני נמוך ומלא במערכת קיימת ובמערכת מוצעת¹

כ י ס ו י מ ל א								רמת שכר לפני פרישה כאחוז מהשכר הממוצע
מערכת שכר מוצעת				מערכת קיימת		כיסוי נמוך		
בסיס שכר ישן		בסיס שכר חדש						
סך ההכנסה ³	תגמולים ²	סך ההכנסה ³	תגמולים ²	סך ההכנסה ³	תגמולים ²	סך ההכנסה ³	תגמולים ²	
1.40	1.31	1.64	1.55	1.71	1.62	1.59	1.49	29-0
0.90	0.77	1.27	1.14	1.13	1.01	0.94	0.81	64-30
0.95	0.68	1.21	0.94	1.08	0.81	0.77	0.50	99-65
1.10	0.72	1.24	0.86	1.20	0.82	0.73	0.35	134-100
1.22	0.75	1.27	0.80	1.29	0.82	0.72	0.24	169-135
1.24	0.71	1.29	0.76	1.29	0.77	0.72	0.18	204-170
1.22	0.67	1.27	0.72	1.27	0.71	0.68	0.12	+205
1.07	0.78	1.29	1.00	1.23	0.94	0.88	0.58	ממוצע

¹ התוצאות הן לגבי $\rho = 0.8$.

² פנסיה מעבודה ועוד קצבות הביטוח הלאומי, מחולק בשכר לפני הפרישה, כלומר ביחס לשכר לפני הפרישה.

³ פנסיה מעבודה, קצבות הביטוח הלאומי ועוד הכנסות שוטפות אחרות מחולק בשכר לפני הפרישה, כלומר ביחס לשכר לפני הפרישה.

גדול אינו אלא בבחינת הטבת שכר טהורה. כיון שחישובי השכר שלנו כוללים במידה רבה את המרכיבים האלה, יוצא שאומדני הגימלאות שלנו גבוהים מאשר במציאות וכי שיעורי התחלופה מוטים כלפי מעלה. גורם נוסף המקטין את שיעור התחלופה לקבוצות עובדים מסויימות, הוא שבמקרים רבים הפנסיה של העובד מכסה רק את העבודה העיקרית שלו, ולעבודות נוספות (שכירות ועצמאיות כאחד) אין כיסוי פנסיוני.

שיעור התחלופה עשוי להשתנות במשך שנות הפרישה. מסיבה זו גובהו של שיעור התחלופה קשור לצורת ההצמדה של הגימלאות. במערכת הקיימת, הגימלאות מוצמדות לשינויים החלים בדרגה האחרונה של העובד. במערכת החדשה מוצע להצמיד את הגימלאות לשינויים בשכר הממוצע במשק. לנו היתה אפשרות רק להניח הצמדה לשכר הממוצע, וכך נהגנו לגבי שתי המערכות. מסיבה זו האומדנים שלנו של שיעורי התחלופה נכונים לגבי המערכת המוצעת, אך הם מוטים כלפי מעלה במערכת הקיימת מאחר שהגידול בשכר הממוצע גדול מהגידול בדרגה כלשהי בסולם השכר ברוב המקרים. יש לציין ששיטת ההצמדה המוצעת היא נדיבה יותר מהצמדת הגימלאות למחירים הנהוגה בארצות אחרות כמו בלגיה, דנמרק, שבדיה וארצות הברית.

בסיכום ניתן לומר ששיעורי התחלופה הם בדרך כלל גבוהים, בפרט בהתחשב בשיטת ההצמדה הנדיבה. נכון שבקבוצות מסויימות השיעורים נמוכים יותר, אך יש לצפות שבטווח הארוך בעקבות הרפורמה במיסוי הישיר, משקל המרכיבים שלא נחשבים יופחת (עקב ביטול הפטור ממס הכנסה עליהם) ואם כך, שיעורי התחלופה יהיו קרובים יותר לשיעורים שמופיעים בלוח 2.

שינויים במערכת המוצעת

הניתוח של המלצות הועדה העלה מספר בעיות. הראשונה היא כי הרחבת הכיסוי והנהגת המלצות הועדה עלולות להביא להגדלת אי-השוויון; זאת, אם המתאם בין ההכנסה השוטפת של הקשישים לבין השכר לפני הפרישה הוא גבוה. בעייה שניה היא ששיעורי הפנסיה מגיעים לרמות גבוהות למדי, מבחינת החלוקה של הכנסות הפרט על-פני החיים ומבחינת הרמות המומלצות על-ידי חוקרים בתחום זה. במחקר אחר (1978) הראינו, כי שיעורי התשואה לפרט במערכת המשולבת גבוהים מהתשואות לתכניות חסכון אלטרנטיביות כל עוד הגידול בשכר הריאלי גבוה מ-1.5 אחוזים לשנה. הראינו גם שיש מקום לדאגה לגבי היציבות האקטוארית של מערכת הפנסיות מעבודה ושל הביטוח הלאומי, דבר המטיל ספק ביכולתם לקיים את התחייבויותיהם בעתיד. יש בכך אישור להזהרותיהם של אחרים כמו בלאס (1973), לשעבר האקטואר של קרנות הפנסיה, ושל נוימן ואחרים (1975).

השוואת היחס בין שיעורי דמי הביטוח ושיעור התחלופה בישראל ובארצות אחרות, מצביעה בדרך כלל על יתרון לטובת העובד הישראלי. העובד הישראלי, ברמת שכר השווה לממוצע, לאחר 35 שנות ביטוח, נהנה משיעור תחלופה של 86 אחוז תמורת דמי ביטוח של

21.5 אחוז משכרו. לעומת זה, בארצות כמו נורבגיה וגרמניה, תמורת תשלומים דומים מאד, מקבלים העובדים שיעורי תחלופה נמוכים כמעט פי שנים (OECD, 1977). ניתן לשאול האם המשק הישראלי, בפרט במצבו היום, יכול להציע לפרט תנאים כה גבוהים, מה עוד שאם ייווצרו גרעונות אקטואריים יהיה צורך לממן גרעונות אלה בדרך כלשהי על חשבון הדורות הבאים.

אם מסכימים ששיעורי התחלופה והתשואות הם גבוהים, ישנן מספר דרכים כדי להק- טינם: (א) להוריד את שיעור הפנסיה המקסימלי מתחת ל-70 אחוז; (ב) לחזור לשיטה של בסיס השכר לפנסיה על-פי שלושת השנים האחרונות; (ג) להצמיד את הפנסיות רק למחירים במקום לשכר.

בעבודה זו בחנו את האפשרות של הורדת שיעורי התחלופה על-ידי הורדת שיעור הפנסיה. המטרות של צעד כזה משתנות לפי המצב האקטוארי של המערכת. אם צפויים גרעונות אקטואריים, ניתן לראות בצעד כזה אמצעי להתאמת שיעורי התשואה. במידה ואין חשש לגרעון אקטוארי, היינו ממליצים על הפחתה מקבילה של התשלומים, תוך מתן אפשרות לתשלומים גבוהים יותר על בסיס וולונטרי. עם זאת, יתכן שאנשים עם שכר נמוך, אשר להם מרכיב שכר משמעותי שאינו כלול בבסיס הפנסיה, יקבלו פנסיה נמוכה מן הרמה המומלצת. לכן הקטנת שיעור הפנסיה והתשלומים צריכה להיות מלווה בהרחבת בסיס השכר להכללת כל המרכיבים (פרט להחזר הוצאות גרידא).

בחנו שני שיעורי פנסיה אלטרנטיביים: הפחתה ל-0.55 והפחתה ל-0.40. לא נפרט כאן את כל ההשלכות, אלא נצביע על כמה נקודות עיקריות. האופציה של הפחתה ל-0.55 נראית אטרקטיבית במיוחד. שיעורי התחלופה הם עדיין ברמות סבירות לעומת הרמות המומ- לצות, כשהן נעות בין 77 אחוז לאדם עם שכר ממוצע ל-60 אחוז ברמה של כפליים מן הממוצע (לוח 3). שיעורים אלו דומים או אף עולים על המקובל בארצות אחרות. יתר על כן, הפחתת שיעור הפנסיה בגלל נוסחת השילוב מעלה את משקלו של מרכיב הביטוח הלאומי, ולכן אי-השוויון בכלל הכנסות הקשישים יורד במקצת, והעשירון התחתון כמעט אינו מפסיד מההפחתה בתגמולים (לוח 4). התשואה הכוללת של מערכת הפנסיה תרד בכ-6 אחוזים, דבר שיקטין את הבעיות האקטואריות, אך בגלל קשיים בהערכות האקטואריות לא ניתן לקבוע בבטחון שאכן יהיה אפשר להפחית את התשלומים ולהנהיג מרכיב וולונטרי. יחד עם זאת, הכדאיות לפרט תישמר לגבי קבוצות הכנסה נמוכות כל עוד הגידול בשכר יעלה על 1.3 אחוזים, ולקבוצות מבוססות יותר, כל עוד שיעלה על 2.1 אחוזים, והפרוגרסיביות של התשואות תעלה (לוח 5).

אם רוצים להבטיח בסיס אקטוארי איתן יותר ולהכניס מרכיב וולונטרי, נדמה שאז יש להעדיף את ההפחתה הגדולה יותר בשיעור הפנסיה לכ-0.40, שעשוי לאפשר הפחתה מש- מעותית יותר בשיעורי התשלומים. באופציה זו שיעור התשואה יורד בכ-13 אחוז. יש לציין שאופציה זו עדיין משאירה את התשואות ברמות הכדאיות לפרט, את שיעור התחלופה ברמות שהן סבירות לגבי אנשים עם רמות שכר מתחת לממוצע, ומבטיחה הכנסה מעל קו העוני לכל הקשישים שצברו זכויות מלאות מבלי להזדקק להטבה סוציאלית. בשכר הממוצע

לוח 3. ההשפעה של הורדת שיעור הפנסיה מעבודה על ההלימות¹

$b_1 = 0.40$		$b_1 = 0.55$		$^2b_1 = 0.70$		רמת שכר לפני הפרישה כאחוז מהשכר הממוצע
סך ההכנסה	תג- מולים ³	סך ההכנסה	תג- מולים ³	סך ההכנסה	תג- מולים ³	
1.54	1.45	1.59	1.50	1.64	1.55	29-0
1.07	0.94	1.17	1.04	1.27	1.14	64-30
0.97	0.70	1.09	0.82	1.21	0.94	99-65
0.98	0.60	1.11	0.73	1.24	0.86	134-100
1.00	0.53	1.14	0.67	1.27	0.80	169-135
1.01	0.48	1.15	0.62	1.29	0.76	204-170
0.99	0.43	1.13	0.57	1.27	0.72	+205
1.06	0.77	1.17	0.89	1.29	1.00	ממוצע

¹ התוצאות הן לגבי $\rho = 0.8$. התגמולים וסך ההכנסה הם ביחס לשכר לפני הפרישה.

² המערכת המוצעת.

³ ראה הערות 2 ו-3 בלוח 2.

לוח 4. ההשפעה של הורדת שיעור הפנסיות מעבודה על התפלגות ההכנסות

$b_1 = 0.40$	$b_1 = 0.55$	$^1b_1 = 0.70$	
0.36	0.37	0.37	מדד ג'ייני
0.22	0.23	0.24	מדד אטקינסון: $\epsilon = 1.2$
0.31	0.33	0.35	$\epsilon = 2.0$
35.6	37.2	38.5	הכנסה ממוצעת בעשירון התחתון ²
26.7	26.6	26.6	חלקו של העשירון העליון בסך ההכנסה ²
100.8	113.5	126.3	הכנסה ממוצעת ²
61.2	74.0	86.7	תגמולים ממוצעים ²

¹ המערכת המוצעת

² אחוז מן השכר הממוצע של גברים בגילים 35-64.

שיעור התחלופה הוא 64 אחוז ויורד ל-43 אחוז בכפליים מהממוצע. רמות אלו דומות אף הן למקובל בארצות אחרות, אך הן נמוכות מהרמות המומלצות על-ידי חוקרים. התשתית של פנסית החובה עדיין תהיה ברמה שניתן לראותה כסבירה, והמרכיב הוולונטרי יכול לשמש מכשיר שבמסגרתו אנשים יוכלו להגיע לשיעורי התחלופה הגבוהים המאפיינים את המערכת המוצעת היום.

לוח 5. ההשפעה של הורדת שיעורי הפנסיות מעבודה על שיעור התשואה במערכת הפנסיות מעבודה והמערכת המשולבת, לפי קבוצות אוכלוסיה¹

מערכת משולבת ($b_1 =$)			פנסיה מעבודה ($b_1 =$)			
0.40	0.55	² 0.70	0.40	0.55	² 0.70	
5.8	6.3	6.7	4.4	5.4	6.2	ממוצע כללי
						יבשת מוצא
5.3	5.9	6.4	4.3	5.4	6.2	ישראל
5.5	6.0	6.5	4.4	5.4	6.2	אירופה-אמריקה
6.2	6.7	7.0	4.4	5.5	6.2	אסיה אפריקה
						משלח-יד
5.1	5.8	6.4	4.4	5.6	6.4	מקצועות חופשיים
5.2	5.9	6.4	4.4	5.4	6.3	מנהלים ופקידים
5.8	6.3	6.7	4.4	5.4	6.2	תעשיה, תחבורה
6.2	6.7	7.0	4.4	5.4	6.1	בנייה, חקלאות, שירותים אישיים

¹ הנחנו שקצב הגידול בשכר הוא 4 אחוזים לשנה.

² המערכת המוצעת.

מדוע לא להקטין את שיעורי התחלופה בדרכים אלטרנטיביות? אילו השתמשנו במערכת המוצעת בשיטה של בסיס השכר לפי שלוש השנים האחרונות, שיעור התחלופה של הפנסיות לבדן היה יורד ב-22 אחוז ושיעור התשואה הממוצע היה יורד ב-18 אחוז (לוח 2). אך יש לזכור ששינוי בסיס השכר היה הגורם העיקרי להפיכת התשואות במערכת הפנסיה מעבודה מרגסיביות לפרופורציונליות ולהקטנת אי-השוויון בקרב הקשישים. יתר על כן, הבסיס המוצע שומר גם על העקרון של שוויון אופקי בין מבוטחים שסך תשלומיהם המהווים היה שווה, אך התפלגות הכנסותיהם על-פני החיים שונה. לכן היום המגמה בעולם היא דווקא להרחיב את מספר השנים המחושבות לצורך הפנסיה.

גם האופציה של שינוי שיטת ההצמדה לשינוי במחירים בלבד נראית לנו כפחות אטרקטיבית משלוש סיבות. היא יוצרת אשליה של כוח קנייה יחסי שנשמט מידי הזקן עם הזמן; בשנים הראשונות לפרישה עשויים מקורות ההכנסה הנוספים של הקשיש, מהעבודה ומרכוש, להיות בשיאם, וכוח הקנייה היחסי של הפנסיה ירד דווקא כאשר המקורות הנוספים עשויים לרדת; בגילים מבוגרים יותר ישנה עלייה בהזדקקות לשירותים מסויימים ולכן ירידה בכוח הקנייה היחסי דווקא בשנים אלו עשויה פשוט לאלץ את החברה לסבסד את אותם שירותים דרך מנגנונים אחרים.

ביבליוגרפיה

- בלאס, י., הצעת רפורמה במערכת הפנסיה (נייר עבודה), לשכת האקטואר, המרכז לבטחון סוציאלי, תל אביב, 1973.
- חביב, י., "העוני בישראל 1964-1974 לאור התפתחות המערכת להבטחת הכנסה", בטחון סוציאלי, ניסן תשל"ה, 8, 5-24.
- _____, לרמן, ר., ופקטור, ח., "היבטים כלכליים של הרפורמה במערכת הפנסיה", עיונים בכלכלה, בעריכת נדב הלוי ויעקב קופ, מכון פאלק, ירושלים, 1976.
- _____, ופקטור, ח., תמורות במערכת הפנסיה, דפי דיון 78-26, מכון ברוקדייל, ירושלים.
- נוימן, ז., וינברגר, י., וגת, י., "השלכות כלכליות של הנהגת פנסיה חובה", רבעון לכלכלה, מס' 87 (תשל"ו), 316-326.
- פקטור, ח., "מערכת הפנסיות מעבודה בישראל - הכדאיות לפרט", עבודת מוסמך בכלכלה, מוגשת לאוניברסיטה העברית, ירושלים, 1977.
- משרד העבודה, "הצעה לעקרונות חוק הפנסיה", עבודה וביטוח לאומי, תשל"ה, 7, 211-291.
- Munnell, A. H., *The Future of Social Security*, The Brookings Institute, Washington D.C., 1977.
- Organization for Economic Co-operation and Development, *Old Age Pension Schemes*, Paris, 1977.
- Schulz, J., Carrin, G., Krupp, H., Peschke, M., Sclar, E., and Van Steenberg, J., *Providing Adequate Retirement Income*, Hanover, 1974.
- Social Security Bulletin*, Vol. 37, No. 12, December 1974.
- Sen, A., *On Economic Inequality*, Clarendon Press, Oxford, 1973.

ג'וינט ישראל
מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה
והתפתחות אדם וחברה בישראל

JOINT (J.D.C.) ISRAEL
BROOKDALE INSTITUTE OF GERONTOLOGY
AND ADULT HUMAN DEVELOPMENT IN ISRAEL

THE PENSION SYSTEM IN ISRAEL

reprint series

Jack Habib
Haim Factor

No. R-4-79

0000011001001

BR-R-04-79

מערכת הפנסיה בישראל /

חביב, ג'ק



001242796904

THE INSTITUTE

is a national center devoted to research, experimentation and education in gerontology and adult human development. It was founded and is funded by the American Jewish Joint Distribution Committee (AJDC) with the assistance of the Brookdale Foundation and the support of the Government of the State of Israel. Its research is policy- and program-oriented, multidisciplinary and, primarily, of an applied nature.

The Institute tries to identify socially relevant problems and to recommend alternative solutions to problems of the health, and social services and policies. It attempts to bring together academic and governmental experts, and other public officials and citizens in order to link research findings with their implementation.

JOINT (J.D.C.) ISRAEL
BROOKDALE INSTITUTE OF GERONTOLOGY
AND ADULT HUMAN DEVELOPMENT IN ISRAEL

Articles by Jack Habib and Haim Factor

THE ISRAELI WORK-RELATED PENSION SYSTEM -
PROFITABILITY FOR THE INDIVIDUAL

EQUITY, EQUALITY AND REFORM IN PENSION SYSTEM

Reprinted From:

Issues in Economy (1977), eds. Nadav Halevi
and Yaakov Kop, The Falk Institute, Jerusalem,
1978 (Hebrew)

PENSION FUNDS - THEIR STABILITY AND ATTRACTIVENESS
TO THE INDIVIDUAL IN VIEW OF CHANGES IN THE SYSTEM

Reprinted From:

Gerontologia, Vol. III, No. 4 (12), 1978 (Hebrew)

Reprint Series No. R-4-79