

נייר עמדה

מוגש לוועדה לבחינת העלאת גיל הפרישה

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
Ben-Gurion University of the Negev



המרכז לפנסיה, ביטוח ואוריינות פיננסית
The Pensions, Insurance and Financial Literacy Research Center (P.I.F)



מאי 2016

כתב: רועי מימרן

תוכן

- 2..... מבוא – אפליה בחוק – האם היא מוצדקת?
- 3..... גיל פרישה מאוחר פירושו פנסיה יותר גבוהה
- 4..... השפעות על מערכת הפנסיה והביטוח הלאומי
- 5..... המוסד לביטוח לאומי – ניהול תקציבי
- 5..... המוסד לביטוח לאומי מנקודת מבט אקטוארית
- 6..... מבט עולמי
- 7..... קשיים בשוק התעסוקה
- 9..... צעדים לטיפול בשוק התעסוקה
- 9..... תוואי יורד מול עדכון אוטומטי
- 10..... מערכת הפנסיה בעידן של עליית תוחלת החיים
- 10..... סיכום והמלצות

מבוא – אפליה בחוק – האם היא מוצדקת?

חוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, קובע כללים לעניין גיל פרישה מעבודה. בסעיף 3 בחוק נקבע כי הגיל שבהגיעו אליו זכאי אדם לפרוש מעבודתו בשל גילו ולקבל, בהתקיים התנאים הקבועים לכך על פי דין או הסכם, גמלה בשל פרישתו מעבודתו כאמור, הוא גיל 67 לגבר, ו(בכפוף להוראות פרק ד', שמכוחו הוקמה ועדה זו) – גיל 62 לאישה לפני עדכון.

חוק זה מעורר בעיות בכמה כיוונים: **הראשון זו בעיה, אולי מוסרית, הקשורה לחוק שמייצר אפליה בין גברים לנשים**, ובמקרה זה נותן לנשים זכות לקבל קצבת זקנה מגיל 62, בעוד שלגברים ניתנת זכות לקבל קצבת זקנה מגיל 67. ככל הידוע לנו, אין בישראל חוק, למשל, שנותן לגברים זכויות עדיפות באופן גורף על נשים, ואף ישנם חוקים רבים שאוסרים על אפליה כזו, כגון במתן תעסוקה ובתנאי ההעסקה. לפיכך עולה השאלה אם מקומו של חוק כזה בספר החוקים.

יש הטוענים כי אפליה זו היא אפליה מתקנת לחוסר שוויון שקיים בשוק התעסוקה. יש לשים לב, ראשית, כי חוסר שוויון זה איננו מעוגן בחוק, ואף נאסר בו; שנית, אפליה זו, ככל שהיא קיימת, קיימת באופן סטטיסטי ולא באופן גורף; כלומר קיימת במקרים מסוימים ולא במקרים אחרים. כך למשל, החוק הקיים מאפשר לד"ר קרנית פלוג, נגידת בנק ישראל, וגב' סמדר ברבר-צדיק, מנכ"לית הבנק הבינלאומי, לקבל קצבת זקנה מהביטוח הלאומי בגיל 62, אמנם בכפוף למבחני הכנסה, בעוד שהפועל ששוטף להן את המכוניות, שמקום העבודה מחזיק עבורן, זכאי לקבל קצבת זקנה בגיל 67. קשה לראות כיצד זה מביא לצדק חברתי.

בעיה שניה היא כמובן **ברמה הכלכלית האישית**. החוק כיום מאפשר, ואולי אף מעודד, נשים לפרוש מעבודה בגיל 62, לאחר תקופת תעסוקה קצרה יותר מזו של גברים, ולעיתים קרובות לא רציפה בשל חופשות לידה וסיבות אחרות. כתוצאה מכך הסכום שנצבר לזכותן בפנסיה צוברת, הוא נמוך יותר מזה שנצבר לגבר, שהרוויח שכר זהה, עד גיל 67; וחסכון זה צריך להספיק למספר גדול יותר של שנים בפנסיה, גם בשל תוחלת חיים גבוהה יותר. במערכת Defined Contribution, כמו קרנות הפנסיה החדשות, המשמעות היא מקדם קצבה גבוה יותר, כלומר קצבה חודשית נמוכה יותר, וזאת כאשר קרן הפנסיה עצמה משלמת מקדמים שמבוססים על חישוב אקטוארי אובייקטיבי.

בעיה שלישית היא ברמה המערכתית, בהשפעתה על מערכת הבטחון הסוציאלי בישראל ועל מערכת הפנסיה הפרטית. בפרט, האם מערכת הבטחון הסוציאלי, והמוסד לביטוח לאומי בפרט, יכולה וצריכה לעמוד בנטל של תשלום קצבת זקנה לנשים מגיל 62, ועל מי בעצם מתגלגל נטל זה. יש לזכור גם את הפנסיה התקציבית שמשולמת ע"י המעסיקים במגזר הציבורי לדור הפורשים הנוכחי, לאחר גיל הפרישה.

בעיה רביעית היא בעית המאקרו, מה המשמעות של הוצאת נשים בגיל 62 משוק התעסוקה, וכיצד זה משפיע על התוצר והצמיחה במשק.

מהצד השני, יש כמובן את ההיבט האנושי, שנייר זה לא יתמקד בו, אבל יש להזכירו: נשים רבות סבלו וסובלות מאפליה בשוק התעסוקה, בקבלת עבודה, בשכר ותנאי עבודה ועוד, במיוחד בגיל מבוגר, חלקן נחלשות פיסית, ומחכות בכליון עיניים ליום שבו יהיו זכאיות לקצבת זקנה זו שתקל עליהן את הנטל הכלכלי. נשים אלה כמובן ייפגעו ברמת ואיכות חייהן אם יידרשו לחכות מספר שנים נוספות עד לזכאות זו. כמובן שלא ניתן להתעלם גם מסוגיות אלה.

בנייר זה נדון בסוגיות אלה, נבחן אותן ונעלה מספר הצעות בעניין.

גיל פרישה מאוחר פירושו פנסיה יותר גבוהה

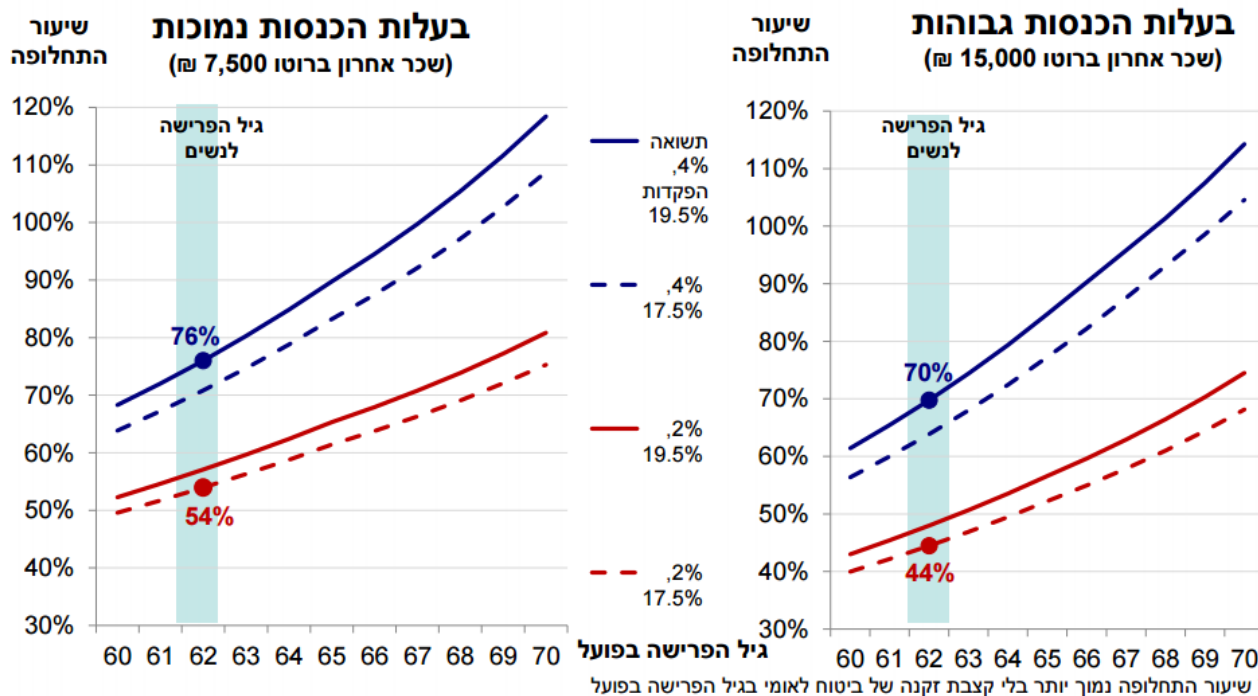
אין ספק כי עידוד פרישה מוקדמת (בגיל 64 ומטה) בעידן של פנסיה צוברת, פוגע בראש ובראשונה בפורשים עצמם ובמיוחד בנשים שיש להן אופציה לעבוד. לצורך המחשת סעיף זה, ביצענו סימולציה של חישוב פנסיה לאשה בקרן פנסיה חדשה. ההנחות שנלקחו כאן הן שכר חודשי של 10,000 ש"ח ברוטו, הפקדה של 18.5% מהשכר ואי משיכת פיצויים לפני היציאה לפנסיה, דמי ניהול של 4% מההפקדות ועוד 0.3% מהצבירה השנתית, עלות ביטוחים של 1.5% מהשכר, ושיעור התמדה של 90% מהזמן (מרכיב זה מביא בחשבון תקופות אי עבודה, ויכול לכלול גם מרכיבי שכר ברוטו שאין הפקדה בגינם). מקדמי ההמרה נלקחו מתקנון קרן הפנסיה הגדולה בישראל, מנורה-מבטחים, לאשה ילידת 1955 ללא מרכיב ביטוח שארים:

גיל	צבירה	מקדם המרה	פנסיה
62	1,372,194.1	194.37	7,059.7
64	1,511,838.9	186.36	8,112.5
67	1,741,219.1	173.64	10,027.8

סימולציה דומה, אך במונחי נטו כולל קצבת הזקנה, הוצגה בעבר ע"י נגידת בנק ישראל ד"ר קרנית פלוג, בהרצאה באוניברסיטת בן גוריון:



סימולציה לשיעור התחלופה נטו החל מגיל הפרישה על פי החוק לנשים (62) החוסכות בפנסיה צוברת (כולל תקבולי קצבת זקנה)



*בהנחה שיחס המרה יותאם לתשואה ארוכת הטווח, לא יימשכו פיצויי פיטורים ולא נוצלו הטבות מס לפרישה. וכן שהפרט עובד באופן רציף החל מגיל 30. כלל הנתונים (תשואות ושכר) הינם במונחים ריאליים.

אגב יש חישובים שונים שמראים שכדאי לאשה בכל מקרה להתחיל למושך קצבה מגיל 64 גם אם היא ממשיכה לעבוד. אך אין ספק שתעסוקת נשים, בהנחה שהן מסוגלות לכך, עד גיל 67, נותנת את כל היתרונות גם לאשה עצמה. נשאלת השאלה כיצד לעודד תעסוקת נשים בגיל מבוגר: אין ספק שמבחינה הכנסה בקצבאות זקנה משמשים כתמריץ שלילי לעבודה, כי הם מעודדים אנשים שלא לעבוד בהיקף מלא, או לא לדווח על כך (לדוגמא, עובדות משק בית) כדי לא לאבד זכאות לקצבה. לפיכך יש את שיטת המקל – לדחות את גיל מתן הקצבאות, ולהשאיר את הנשים בעיקר עם מה שירוויחו בעצמן – ואת שיטת הגזר, שהיא בעצם המשך המצב הקיים: לתת קצבאות מגיל 62, ולאפשר להן לבחור מתי יפרשו בפועל מעבודה. בהמשך ננסה למצוא את השילוב הנכון בין שתיהן.

השפעות על מערכת הפנסיה והביטוח הלאומי

עליית תוחלת החיים היא התקדמות חשובה של האדם, אך אין ספק שהזדקנות האוכלוסיה מאתגרת את המערכת הפיסקלית, תקציב המדינה, מערכת הבטחון הסוציאלי והביטוח הלאומי במרכזה. זאת, כיוון שכאשר גיל הפרישה נותר בעינו, ואילו תוחלת החיים עולה, יורד שיעור האוכלוסיה שמתתף בכח העבודה באופן עקבי. המשמעות היא שאחוז קטן יותר מהאוכלוסיה משתתף בייצור התוצר ומשלם מיסים ישירים, ואילו אחוז הולך ועולה משתתף רק בצריכה ומקבל תשלומי העברה. זה משפיע מחד על היקף ההכנסות בתקציב, ומאידך על הוצאות כגון קצבאות זקנה והשלמת הכנסה.

ראשית נבהיר את אופן הניהול הפיננסי של מערכת הבטחון הסוציאלי והמוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי – ניהול תקציבי

המוסד לביטוח לאומי, שהינו הזרוע הביצועית המרכזית של מערכת הבטחון הסוציאלי הציבורית בישראל, מתנהל כגוף עצמאי מבחינה תקציבית ואינו חלק ישיר מתקציב המדינה. הוא גובה דמי ביטוח לאומי מעובדים, וגם מבוגרים שאינם עובדים, והכנסות אלה מממנות את רוב הוצאות המוסד. פעילות המוסד מתחלקת לענפי פעילות, שחלקם ממומנים ישירות מתקציבי הממשלה, ולפיכך המוסד משמש בהם כמתווך וגוף מעביר תשלומים בלבד; על ענפים אלה נמנים תגמולי מילואים (משרד הבטחון), הבטחת הכנסה (משרד האוצר) ועוד. ענפים שאותם המוסד מממן ברובם מתקציבו, והמדינה משלימה את ההפרש – כגון תחום זיקנה ושארים, בהם המדינה מממנת 17% מהעלות, נכות, סיעוד, אמהות וילדים. וענפים שהמוסד מממן בשלמותם מתקציבו. בנוסף, ככל גוף במגזר הציבורי, המוסד מממן כמובן משכורות לעובדיו ופנסיה תקציבית לפנסיונרים שלו, שמשולמים מאותה קופה. מנקודת המבט של המוסד לביטוח לאומי, הענפים שממומנים ישירות מתקציבי הממשלה אינם למעשה חלק מן המאזן שלו, כיוון שהמחויבות לאזרחים מכוסה מיידית ע"י המדינה. מהצד השני, מנקודת המבט של משלם המיסים, אלו עלויות מיידיות הכלולות בתקציב המדינה השוטף, כמו כן השתתפות המדינה בענפים המשותפים.

המוסד לביטוח לאומי מנקודת מבט אקטוארית

המוסד לביטוח לאומי מנהל קרן עודפים, הכוללת כספים שהצטברו בקופתו ועומדים לזכותו. הכספים מושקעים באג"ח ממשלתיות - מחצית הכספים מושקעים באג"ח מיועדות של המדינה (אג"ח שמונפקות רק לגופי פנסיה, ואינן נסחרות בבורסה) מסוג "עיבל" הנושאות תשואה של 5.5% לשנה צמוד למדד, ריבית שכיום נחשבת גבוהה משמעותית מהריבית חסרת הסיכון בשוק. המחצית השנייה מושקעת באג"ח ממשלתיות סחירות בריבית השוק. כך שקרן העודפים מייצגת כסף שאיננו קיים בפועל, אלא מגובה בהתחייבות של המדינה לשלם אותו למוסד לביטוח לאומי, בהתאם לצורך ולפי לוח הפרעונות של אג"ח ממשלתיות שבידי קרן המוסד. שווי הקרן נכון ליום 31.12.2013 הוא 216 מיליארד ש"ח לפי שווי הוגן, ו-177 מיליארד ש"ח לפי שווי מתואם.

המאזן האקטוארי של המוסד מייצג תחזית הוצאות והכנסות למשך מספר עשרות שנים קדימה. לפי המאזן הרשמי היחיד שפורסם בשנים האחרונות, שנכון לתאריך 31.12.2010 ופורסם בשנת 2013, קרן העודפים של המוסד תתרוקן בשנת 2043, וממועד זה לא יוכל המוסד לביטוח לאומי לעמוד במלוא התחייבויותיו, אלא אם יחול שינוי בהשתתפות המדינה בנושאים השונים או בהוצאות המוסד, שיאפשר לעצור את שחיקת קרן העודפים.

יצוין כי מאז פרסום המאזן חלו שינויים רבים שמשפיעים על החישובים, כגון קצבאות הילדים שהופחתו ולאחר מכן הועלו בחזרה; בנושא גיל הפרישה, הנחת העבודה של המאזן היתה החוק הקיים שלפיו גיל הפרישה לנשים יועלה בתוואי מדורג ל-64 (המאזן כולל מספר ניתוחי רגישות של פרמטרים שונים, אולם לא של גיל הפרישה). כמובן שכל שינוי בתוואי זה ישפיע על מאזן המוסד, הן בצד ההכנסות והן בצד ההוצאות. בתרחיש של דחיית גיל הפרישה ל-68 (עמ' 52 בדו"ח), הקרן אמורה להתאפס 10 שנים לאחר מכן, כלומר בשנת 2053.

יש לציין, כי למעשה תזרים המזומנים של תקציב המדינה מושפע ישירות ומיידית מכל הכנסות והוצאות המוסד; גם בענפים שממומנים במלואם מכספי המוסד, כל עודף מאפשר הגדלת קרן העודפים, שמופקדת בידי המדינה, וכל גרעון ממומן ע"י משיכת כספים מקרן העודפים שמופקדת בידי המדינה. ההבדל המעשי איפוא בין ענפים שממומנים מתקציב המוסד לבין ענפים שממומנים מתקציב המדינה, היא בהשפעתם על גובה התחייבות המדינה באג"ח בקרן העודפים למוסד לביטוח לאומי.

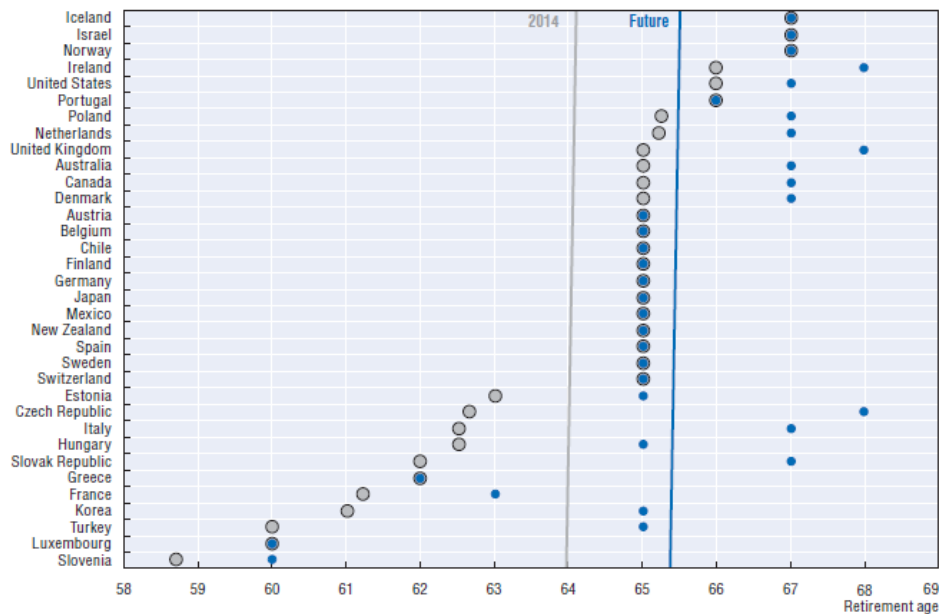
גם מי שרואה בקרן העודפים "רזרבה שתעמוד לרשות המוסד במידה והמדינה תפחית את ההשתתפות שלה", צריך לקחת בחשבון שמשיכה מקרן העודפים, היא למעשה משיכת מזומן מקופת המדינה, כנגד התחייבות המדינה לפרוע את אגרות החוב שבידי המוסד.

לפיכך, הרושם מתמונת מצב זו, הוא שיש לראות את המאזן האקטוארי של הביטוח הלאומי כחלק מתמונת מדיניות הבטחון הסוציאלי במדינת ישראל, ומערכת היחסים בין הממשלה לאזרחיה, ולא כמטרה בפני עצמה. כמובן שיש לתת את הדעת גם על נושא זה ולטפל בו בהתאם, אולם כנגזרת של מדיניות הבטחון הסוציאלי ולא כיעד ראשוני.

מבט עולמי

נושא גיל הפרישה בכלל מדינות OECD (בצירוף שאר מדינות G20) נבדק בדו"חות הארגון לנושא הפנסיה. הדו"ח האחרון פורסם בנובמבר 2015, מצורפות שתי טבלאות מהדו"ח. כפי שניתן לראות, גיל הפרישה לגברים נמצא במגמת עלייה ונוטה להתכנס ל-65. מבחינה זו ישראל נמצאת במקום גבוה במיוחד עם גיל 67:

Figure 1.5. Current and future retirement ages for a man entering the labour market at age 20

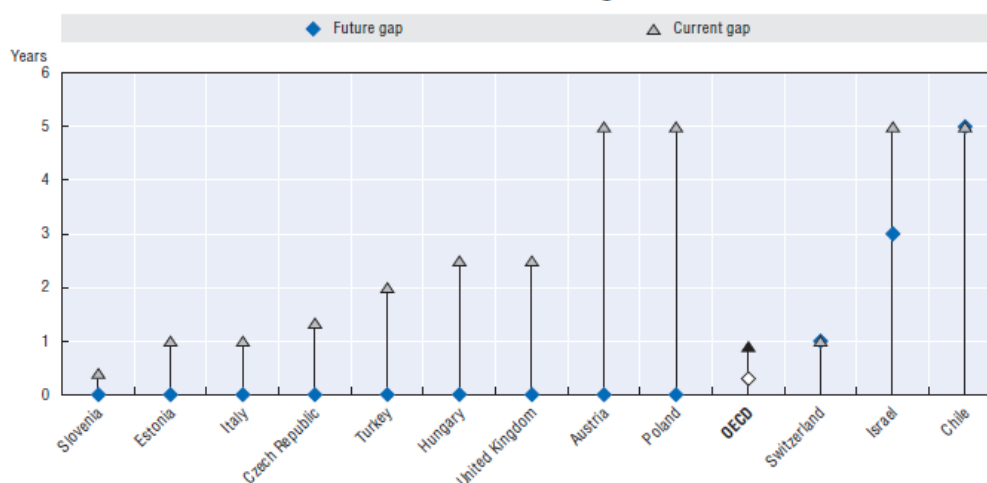


Source: See Chapter 5, Tables 5.7 and 5.9.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933300251>

לעומת זאת, הפער בין גילאי הפרישה לנשים וגברים בכלל הארגון קיים כיום במספר מדינות, אך הממוצע הוא של שנה, עם תוואי יורד של צמצום פער הגילאים לחצי שנה בממוצע (ישראל מוזכרת כאן כפער של 5, עם חקיקה על צמצום עתידי ל-3):

Figure 1.6. Current and future retirement-age gap between men and women entering the labour market at age 20



Note: Future gap refers to the age gap remaining between a man and a woman entering a full career at age 20 in 2014.
Source: See Chapter 5, Table 5.7 and Figure 5.10.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933300266>

כלומר אנו רואים כאן מגמה עולמית ברורה של צמצום וביטול הפערים בין גילאי הפרישה של גברים ונשים, כרגע ישראל נמצאת מאחור במגמה זו יחד עם צ'ילה ושווייץ. מצירוף שתי הטבלאות, ניתן לראות כי גיל הפרישה החציוני לנשים במדינות הארגון הוא 64-65. מהלכים נוספים שהתרחשו היו צמצום הזכויות וההטבות לפרישה מוקדמת, והמרתן בתכניות להסבה מקצועית והכשרה בתחומים רלוונטיים יותר להמשך עבודה.

קשיים בשוק התעסוקה

אחת הבעיות שנדרש להתייחס אליהן היא אפשרויות והזדמנויות התעסוקה למבוגרים, ולנשים בפרט. כמובן, יש להבחין בין אוכלוסיה שאיננה ממצה את כושר ההשתכרות שלה ואינה פועלת כדי לעבוד ומצוא עבודה, מסיבות שונות, לבין זו שמעוניינת לעבוד.

בהתבוננות בדו"חות הלמ"ס על השתתפות בכוח העבודה, ניתן לראות כי בקרב גברים בני 60-64, אחוז המשתתפים היה בשנת 2014 71.4% מקבוצת הגיל, לעומת 69.5% מכלל הגברים הבוגרים, ובשנת 2015 73.1% מקבוצת הגיל, לעומת 69.3% מכלל האוכלוסיה. (המקור: לוח 1.10 – אחוז המשתתפים בכוח העבודה, לפי גיל ומין). כלומר גברים בגיל זה מעוניינים לעבוד יותר ממוצע הגילאים, והירידה המשמעותית מתרחשת בגילאי 65-69.

לעומת זאת, הטבלה המקבילה לנשים מראה נתונים אחרים לגמרי: בגילאי 60-64, שחלקם בגיל התעסוקה וחלקם בגיל שבו יש בחירה בין עבודה לפנסיה, אחוז ההשתתפות בכוח העבודה הוא 51.2% בשנת 2014, ועלה ל-53.4% בשנת 2015, לעומת השיעור הכולל של נשים – 59.2% ו-59.1% בהתאמה. השתתפות בכוח העבודה היא בעיקר בחירה של הפרט, אם לעבוד או לפעול כדי לחפש עבודה, ויכולה לנבוע מסיבות שונות: נשים ששימשו עקרות בית רוב חייהן ולא מבצעות שינוי בגיל כזה, מצב פיזי ורפואי, הזדמנויות תעסוקתיות שאינן עולות בקנה אחד עם כישורים או עבודות קודמות, הסתפקות בפרנסה ע"י בן הזוג או פנסיית שארים, או שנצבר סכום מספיק בחייהן על-מנת להתפרנס בהמשך, יחד עם זכויות הפנסיה. אולם אין ספק כי האפשרות לפרוש עם פנסיה בגיל 62 מהווה תמריץ משמעותי למימוש הפרישה.

לעומת זאת, בהתבוננות בנתוני תעסוקה לפי גיל בשנתון הסטטיסטי לישראל 2015 (פרק 9 – שוק העבודה, לוח 2 – בני 15 ומעלה מועסקים ובלתי מועסקים, לפי גיל, מין וקבוצת אוכלוסיה) אנו רואים בבירור כי בקרב גילאי 64-55 שיעור המשתתפים בכח העבודה – בעוד שבקרב גברים שיעור המועסקים הוא 72.9% ושיעור הבלתי מועסקים הוא 4.3%,

בקרב נשים שיעור המועסקות הוא 57.9% ואילו שיעור הבלתי מועסקות הן 3.9% בלבד. נתונים אלה לא מציגים מחזקים את הטענה שלפיה נשים מבוגרות סובלות מאפליה מובהקת בשוק התעסוקה, שבגללו יש לתת להן זכויות מועדפות ע"י המדינה בפרישה לפנסיה:

לוח 2 בני 15 ומעלה מועסקים ובלתי מועסקים, לפי גיל, מין וקבוצת אוכלוסייה

2014								אחוזים ⁽¹⁾
גיל								תכונות כוח העבודה ומין
65+	55-64	45-54	35-44	25-34	18-24	15-17	סך הכל	
סך כולל								
18.6	67.9	80.7	84.5	82.1	67.3	12.1	64.2	בכוח העבודה
17.9	65.1	77.1	80.8	76.6	61.2	8.8	60.4	מועסקים
3.7	4.1	4.5	4.4	6.6	9.1	27.8	5.9	בלתי מועסקים
גברים - סך הכל								
27.0	76.2	85.7	90.2	84.5	69.0	12.1	69.5	בכוח העבודה
25.9	72.9	81.6	86.6	78.6	63.1	8.6	65.4	מועסקים
4.0	4.3	4.8	4.0	7.0	8.6	28.4	5.9	בלתי מועסקים
נשים - סך הכל								
11.9	60.3	76.0	78.9	79.7	65.5	12.2	59.2	בכוח העבודה
11.6	57.9	72.9	75.0	74.7	59.1	8.9	55.7	מועסקות
2.8	3.9	4.1	4.9	6.2	9.7	27.3	5.9	בלתי מועסקות

מזה:

יהודים - סך הכל								
19.8	72.4	87.1	90.1	86.1	73.4	15.3	67.9	בכוח העבודה
19.1	69.5	83.3	86.3	80.4	67.4	11.0	64.0	מועסקים
3.7	4.0	4.5	4.2	6.7	8.2	28.1	5.7	בלתי מועסקים
גברים - סך הכל								
28.5	79.3	88.0	91.4	84.5	69.0	13.9	70.3	בכוח העבודה
27.4	76.0	83.9	88.1	78.3	63.7	9.8	66.3	מועסקים
4.1	4.1	4.7	3.6	7.3	7.7	29.3	5.6	בלתי מועסקים
נשים - סך הכל								
12.9	66.1	86.3	88.7	87.8	78.1	16.7	65.5	בכוח העבודה
12.5	63.5	82.7	84.5	82.5	71.4	12.2	61.8	מועסקות
2.8	3.9	4.2	4.8	6.0	8.6	27.1	5.7	בלתי מועסקות
ערבים - סך הכל								
5.1	32.5	51.7	61.3	65.0	49.3	4.3	46.0	בכוח העבודה
5.1	30.4	49.2	57.7	60.5	42.8	3.2	42.5	מועסקים
..	6.3	4.9	5.8	6.9	13.2	26.0	7.8	בלתי מועסקים
גברים - סך הכל								
10.5	52.8	75.6	84.7	83.2	68.3	7.4	64.3	בכוח העבודה
10.3	49.2	71.8	80.1	78.5	60.8	5.6	59.8	מועסקים
..	6.8	5.1	5.4	5.7	11.0	23.9	7.0	בלתי מועסקים
נשים - סך הכל								
..	12.4	27.4	37.9	46.4	28.8	1.0	27.6	בכוח העבודה
..	11.9	26.3	35.4	42.2	23.4	..	24.9	מועסקות
-	..	4.2	6.7	9.1	18.7	..	9.6	בלתי מועסקות

הנתונים מבוססים על: למ"ס, סקר כוח אדם.

.. = נתונים שאינם ניתנים לפרסום.

- = חוסר מקרים.

1. אחוז המשתתפים בכוח העבודה ואחוז המועסקים מכלל בני ה-15 ומעלה, ואחוז הבלתי מועסקים מכוח העבודה.

עם זאת, טבלה זו לא נותנת מידע לגבי היקף משרה ולגבי שכר של המועסקות בגילאים הרלוונטיים. נתונים אלה מצאנו בדו"ח של הלמ"ס לשנת 2011, שלפיו בקרב גברים בני 55-64, השכר הממוצע היה 12,308 ש"ח, ומספר שעות העבודה היה 44.1 (כלומר שכר שעתי של 65.2 ש"ח), ואילו בקרב נשים בגילאים אלה, השכר הממוצע היה 7,309 ש"ח

לחודש (פער של 68%), שנובע ממספר נמוך יותר של שעות עבודה – 34.5 בלבד, וגם משכר שעתי דווקא גבוה יותר – 49.6 ש"ח לשעה. הפער במספר שעות העבודה, קרי היקף המשרה, יכול להיות מוסבר ע"י שילוב בין הזדמנויות שוק התעסוקה (פחות משרות מלאות וגלובליות לנשים) לבין העדפה אישית (רצון להימצא זמן רב יותר בבית, מפרנסת שנייה וכו'), וייתכן גם שהוא מסתיר בחלקו העסקה בהיקף גדול מהמדווה – "בשחור", שמטרתה לא לאבד זכויות אחרות כמו הבטחת הכנסה. לעומת זאת, נראה שהפער בשכר השעתי מייצג ברובו אפליה ופוזיציה חלשה יותר בשוק התעסוקה, שהסיבות לה והדיון בה חורגים מתחומו של נייר עמדה זה.

נשאלת השאלה, האם תפקידה של מערכת הפנסיה הוא לתקן אפליה בשוק התעסוקה. לפי גישה אחת, תפקידה של מערכת הפנסיה היא לייצר שיעור תחלופה מסוים – לדוגמא, הכנסה לפנסיונר ולפנסיונרית שלא תפחת מ-70% משכרם הממוצע בתקופת התעסוקה. גישה זו מניחה, שהפנסיה של הפנסיונרים צריכה להיגזר מתרומתם למערכת הפנסיונית במשך השנים, ע"י ההפרשה לביטוח לאומי ולפנסיה. פערי שכר, לפי גישה זו, מטופלים ע"י אמצעים אחרים שאינם קשורים למערכת הפנסיונית, כמו מיסוי פרוגרסיבי וקצבאות אחרות. גישה שניה רואה במערכת הפנסיה מנגנון משווה ומתקן, שתפקידו להבטיח פנסיה סבירה לכולם ואף לתקן עיוותים שקיימים בשוק.

לנו נראה, כי יש לטפל בעיוותים במקום שבו הם קיימים, ולא לייצר עיוותים אחרים בצורה גורפת יותר ובחוק. את הבעיות בשוק התעסוקה יש לתקן איפוא בשוק התעסוקה עצמו.

צעדים לטיפול בשוק התעסוקה

תמריצי העסקה: אחד האמצעים שניתן לטפל בהם כדי לעודד מעסיקים להשאיר את בנות 65-60 במקום העבודה ובהיקף מלא ככל האפשר, הוא מיסוי דיפרנציאלי, בצורת השתתפות נמוכה יותר של המעביד בדמי הביטוח הלאומי, ואולי גם סבסוד ההפקדה לפנסיה או חלקה עבור המעסיק. אין ספק שצעד זה יכול לסייע, אך האם יש לו גם תופעות לוואי? הכוונה לאובדן משרות של בני 30-50, שיכולים לגרום לפגיעה באוכלוסיה רגישה לא פחות, שמגדלת ילדים ומשלמת משכנתא או הוצאות דיור שבדרך כלל גבוהות יותר. עם זאת, ניתן להעריך שבנות 65-60 ברובן, לרוע המזל, אינן מתחרות עם צעירים יותר על אותן משרות, ומדובר על אוכלוסיה קטנה יותר, ולכן יש להעריך שצעד זה יפעל בכיוון החיובי.

הסבה מקצועית: אין ספק שעל המדינה לסייע באופן הרבה יותר משמעותי להסבה מקצועית של גברים ונשים לתחומים שונים שיוכלו לעבור אליהן באמצע הקריירה – זה צעד מתבקש בעידן של קריירות מתארכות. גם בתחומי ההיי-טק, נפלטים מהתעשייה מהנדסי חומרה, שהביקוש למקצוע שלהם ירד, ולעומת זאת יש כיום מחסור במהנדסי תוכנה. אין ספק שהשקעה בהסבה כזו תשתלם למדינה בגלל הפריזון הגבוה של המקצוע. בעלי ובעלות מקצועות שוחקים פיסית יכולים לבצע הסבה למקצועות פקידותיים. אין ספק שכיום אנשים רבים לא יוכלו לסיים את הקריירה באותו עיסוק שהתחילו אותה, יותר מ-40 שנה קודם, ועל המדינה לתמוך בכך כדי להשאיר אותם במעגל העבודה, ונראה שנושא ההסבה יהיה רלוונטי במיוחד בגילאי ה-40 וה-50.

תוואי יורד מול עדכון אוטומטי

יותר ויותר מדינות מאמצות תוואי שמעדכן אוטומטית את גיל הפרישה כפועל יוצא של העלייה בתוחלת החיים. צעד כזה יכול, לכאורה, לחסוך הקמת ועדה כזו בעתיד ולנתק את המדיניות בנושא מהפוליטיקה. לנו נראה, כי מנגנון אוטומטי, אם וכאשר יופעל, חייב להתחשב בפרמטרים נוספים, ביניהם שיעור התעסוקה בגילאים הסמוכים לגיל הפרישה הנוכחי והמוצע וההכנסה הממוצעת או החצינית בגיל זה.

עם זאת, נראה לנו כי התוצרים של ועדה זו לא יכולים להתחיל ולהיגמר בעדכון גיל הפרישה: יש להחליט על צעדים לטיפול בשוק התעסוקה למבוגרים, כפי שהזכרנו בסעיף

הקודם, ולעקוב אחר ביצועם והאפקטיביות שלהם. צעדים אלו הם שיניחו את התשתית האמיתית להעלאת גיל הפרישה, ואין שום טעם להעלאה של גיל הפרישה בלעדיהם.

נייר העמדה שכתבה נגה דגן-בוזגלו ממרכז אדוה, מציע הפרדה בין גיל הפנסיה התעסוקתית לגיל הזכאות לקצבת ביטוח לאומי. נתייחס להלן לנקודה זו.

בפנסיה צוברת, הן בקרנות הותיקות בשיטת Defined Benefit, והן בקרנות החדשות בשיטת Defined Contribution, כל חוסך חוסך בעצם עבור עצמו, ויכול לקבוע בעצמו את גיל הפרישה בטווח מסוים, המתאפשר בתקנון הקרן. במצב זה אין צורך ומקום להתערבות ממשלתית בגיל הפרישה ויש לאפשר את הגמישות לחוסך.

לפיכך, יש מקום להתייחס רק לגיל הפרישה בפנסיה התקציבית. העלאת גיל הפנסיה לנשים בפנסיה התקציבית הוא צעד סביר ומתבקש לפני העלאת הזכאות לקצבות הביטוח הלאומי, כי הוא פוגע ברובד השני ולא הראשון. כמובן **יש לבטל את חובת הפרישה**, שזכתה לאחרונה לגיבוי בג"ץ (על-בסיס החוק הקיים), על-מנת לאפשר המשך תעסוקה עד לגיל הפרישה המעודכן או הרצוי לפרט.

מערכת הפנסיה בעידן של עליית תוחלת החיים

עליית תוחלת החיים מציבה אתגרים, הן מאקרו-כלכליים שמאתגרים את שווי המשקל בין יצרנים וצרכנים, ובין משלמי מיסים למקבלי קצבאות, והן ספציפיים למערכת הפנסיה. על נושא זה נכתבים מחקרים ועבודות דוקטורט, וכמובן הדיון המלא חורג מנייר עמדה זה. אבל יש מספר סוגיות שזה המקום להעלות:

גמישות בהפסקת עבודה: על-פי המודל המקובל בשוק העבודה ובקרנות הפנסיה, יציאה לפנסיה הוא ארוע שמתרחש פעם אחת, הוא טוטאלי (מעבר מ-100% משרה ל-0% וחד-כיווני – כלומר בלתי הפיך. אולם, יכולותיהם ורצונם של עובדים להפסיק לעבוד אינם יורדים ברגע אחד אלא בהדרגה, ועל המערכת להכיר בשני המקרים האלו, שגם יאפשרו לפנסיונרים להמשיך לעבוד באופן חלקי:

עבודה במשרה חלקית – מצב שבו היקף המשרה של הגמלאי יורד בהדרגה, מ-100% ל-70% ואז 50% ועד להפסקת עבודה. במצב זה ייתכן שהגמלאי מושך קצבה ומפקיד כספים מקרן הפנסיה בו זמנית, או לחלופין מושך קצבה חלקית למשך תקופה מסוימת, ובהמשך יעבור לקצבה מלאה. יש ליצור טבלאות או נוסחאות של מקדמי המרה למצבים כאלו.

עבודה וחופשה לסירוגין – מצב שבו הפנסיונר מחלק את זמנו בין תקופות חופשה, שמוקדשות לנסיעה, פעילות אישית או משפחתית (למשל, סיוע בלידת נכד, מחלת בני משפחה וכו'), לבין תקופות עבודה, כל תקופה כזו יכולה להימשך מספר חודשים או שנים בודדות. כמובן, יהיו מקומות עבודה שלא יוכלו לאפשר מצב כזה, כי כאשר עובד מקבל אחריות על נושא נדרשת רציפות סבירה של נוכחות בעבודה, ואילו מקומות עבודה אחרים יוכלו לאפשר זאת. במצב כזה העובד או העובדת לסירוגין יפקידו וימשכו כספים מקרן הפנסיה, או לחלופין, ימשכו את הקצבה בהפסקות בתקופות בהן אינם עובדים, עד להפסקה מלאה של עבודה ומעבר לקצבה מלאה.

סיכום והמלצות

אנו ממליצים לבצע את העדכון של גיל הפרישה לנשים עד 64, בתהליך מדורג (העלאה של כחודשיים בכל שנה) ובמקביל לבצע את הצעדים שהומלצו לטיפול בשוק התעסוקה. כאמור ניתן להתחיל בהעלאת הגיל לפנסיה תקציבית, שמשפיע על העובדות הפחות חלשות, ולאחר מכן להעלות את גיל הזכאות לקצבת ביטוח לאומי.

לאחר סיום ההעלאה יש לבחון את הצלחת הצעדים, בצורת צמצום פערי תעסוקה בקרב בנות 55-64, הגדלת ההשתתפות בכח העבודה וגם צמצום פערי השכר והיקף המשרה מול גברים בגיל דומה. רק לאחר הצלחת הצעדים, תתאפשר המשך העלאה מדורגת לגיל 67.