

השלכות פנסיית החובה על התמורה לעבודה¹

עדי ברנדר

מחקר זה בוחן את התנהגות השכירים והמעסיקים בשנה הראשונה להפעלת הסדר פנסיית החובה בישראל - שנת 2008. נמצא כי להסדר הייתה השפעה ניכרת על העובדים: כמחצית מהעובדים המתמידים שלא חסכו לפנסיה ב-2007 החלו לחסוך ב-2008, בהשוואה לשישית בלבד שלא חסכו ב-2006 והחלו לחסוך ב-2007. עם זאת, מחצית העובדים שהיו אמורים להתחיל לחסוך לא עשו זאת, וההימנעות מהפרשה מתואמת שלילית עם כדאיות החיסכון הפנסיוני לעובד ועם גודל המעסיק. גורמים בולטים שהשפיעו על ההימנעות מחיסכון הם הימצאותו של העובד מתחת לסף המס, בן זוג שאינו עובד, ותעסוקה אצל מעסיקים קטנים - של פחות מ-50 שכירים. מרבית העובדים שהחלו להפריש לפנסיה עשו זאת בשיעורים הקרובים למינימום הקבוע בהסדר, ושיעורי ההפרשה - ובפרט הנטייה להפריש מעבר למינימום הנדרש - מתואמים חיובית עם כדאיות החיסכון. התנהלות זאת של העובדים והמעסיקים מלמדת שחלק ניכר מאוכלוסיית היעד של פנסיית החובה רואה בה נטל, ומנסה להתחמק מההסדר. זאת בהתאם לחישובים תיאורטיים המראים שחובת החיסכון אכן פוגעת בעובדים אלה. מניתוח זה עולה כי יישום ההסדר במלואו עלול להביא לפגיעה משמעותית בתעסוקה של עובדים בעלי כושר השתכרות נמוך. בנוסף, בהינתן החקיקה הקיימת, הפסד ההכנסות ממסים בגין הפעלתו של ההסדר גדול בהרבה מהחיסכון העתידי בתשלומי קצבאות לחוסכים לפנסיה, גם בראיה ארוכת טווח.

א. מבוא

הסדר פנסיית החובה נכנס לתוקף בתחילת 2008 וקובע כי כל שכיר בישראל חייב להפריש 15 אחוזים משכרו לחיסכון פנסיוני - חיסכון שיעודו תשלום קצבה חודשית כאשר העובד יגיע לגיל פרישה. ההסדר אומץ כהסכם בין ההסתדרות לארגוני המעסיקים והוחל על כלל העובדים במשק באמצעות צו הרחבה של שר התעשייה, המסחר והתעסוקה. יישומו הוא הדרגתי, כך ששיעורי ההפרשה המלאים יהיו בתוקף החל משנת 2013. על פי ההסדר, חובת ההפרשה לפנסיה חלה על שכר העובד עד לרמת השכר הממוצע במשק, ומכיוון ששכרם של כ-70 אחוזים מהשכירים במשק נמוך מהשכר הממוצע, עבור עובדים אלה חובת ההפרשה חלה על כל השכר. שליש מההפרשה לפנסיה מגובה משכר העובד ושני שלישים משולמים ישירות על יד המעסיק - כולל

1 תודה לפורום ספיר על התמיכה בעבודה זו ולמשתתפי הפורום על הערותיהם המועילות. עומר שיפר, יהושע שנק ומאיה הרן סייעו רבות בעיבוד הנתונים, בנייתו הסטטיסטי ובהבאת העבודה לצורתה הסופית.

רכיב הפיצויים. בסוף 2010 הסכימו ההסתדרות והמעסיקים להגדיל את שיעורי ההפרשה ל-17.5 אחוזים החל מינואר 2014, ושר התמ"ת חתם על צו הרחבה גם לתוספת זו.

הספרות הכלכלית מספקת מספר הצדקות להתערבות של המדינה בשוק הפנסיה והטלת חובת חיסכון (ראו סעיף 2 להלן): (א) קוצר ראות של עובדים, שאינם מבינים את הצורך לחסוך לגיל פרישה או טועים בחישוב היקף החיסכון הנדרש; (ב) עלויות עסקה גבוהות בפתחת חיסכון פנסיוני ובקביעת גודלו, הגורמות לפסיביות של העובדים גם כאשר הם מבינים את הצורך לחסוך; (ג) ניצול לרעה של מערכות הבטחת הכנסה ממשלתיות המביא למיעוט חיסכון מתוך ידיעה שהממשלה תבטיח לעובד בכל מקרה הכנסה מספקת בתקופת הפרישה. על בסיס טיעונים אלה נהוגים בעולם המערבי שני סוגי התערבות עיקריים: (א) מערכות ביטוח לאומי הגובות תשלומי חובה מהעובדים בתמורה לקצבאות המשולמות בתקופת הפרישה - אלו מאופיינות לרוב ברכיב משמעותי של חלוקה מחדש פרוגרסיבית של ההכנסות; (ב) הטלת חובת חיסכון לפנסיה על העובדים, כאשר החיסכון עצמו מתבצע בגופי חיסכון שאינם ממשלתיים. מערכות מהסוג הראשון קיימות כמעט בכל מדינות OECD, בעוד שחובת חיסכון לפנסיה שאינה במסגרת הביטוח הלאומי קיימת בתשע מדינות.² בנוסף, הנוהל בבריטניה ובניו-זילנד הוא שהחיסכון לפנסיה הוא ברירת המחל, ועובד שאינו מעוניין בכך צריך לבקש להפסיק את החיסכון.

התערבות של הממשלה בהחלטות הפרטים כיצד להקצות את הכנסתם על פני חייהם מעוררת שאלות תיאורטיות ואמפיריות לא פשוטות; אלו הופכות למורכבות עוד יותר כאשר הממשלה בוחרת להתערב באמצעות מספר כלי מדיניות. ברנדר (2010) בחן את ההשלכות הפוטנציאליות של הסדר פנסיית החובה בישראל, בהינתן ההתערבות הקיימת של הממשלה באמצעות הביטוח הלאומי והטבות המס, ומצא כי הוא עלול לפגוע בחלק ניכר מהעובדים בקבוצות החלשות בשוק העבודה. ההסדר מקטין את הכנסות העובדים האלה דווקא בשנים שבהן ההכנסה הפנויה של המשפחה לנפש סטנדרטית נמוכה יחסית, ומגדיל אותה בתקופות שבהן היא הייתה גבוהה יותר מלכתחילה. הניתוח מעלה גם כי לקבוצות נרחבות של עובדים חלשים ההסדר יקטין את סך ההטבות שמעניקה המדינה לחיסכון לגיל פרישה לאורך שנות העבודה. זאת, למרות שההטבות שהעובדים החלשים קיבלו באמצעות מערכת הביטוח הלאומי כאשר לא חסכו לפנסיה היו דומות בהיקפן להטבות שקיבלו עובדים חזקים יותר, שחסכו לפנסיה, באמצעות מערכת המס.³ בנוסף, ההסדר מרע את מצבם של העובדים החלשים בהשוואה למי שאינם עובדים כלל. עוד נמצא כי לפני כניסת ההסדר לתוקף תאמו החלטות העובדים האם לחסוך את תמריצי מערכות המס והביטוח הלאומי, את מבנה המשפחה ואת תוואי התעסוקה. מכיוון שגודל ההפרשות לפנסיה שמחייב ההסדר הוא משמעותי ביחס לשכר, עולה מהממצאים החשש כי בנוסף לפגיעה הפוטנציאלית ברווחת העובדים החלשים הוא עלול גם לפגוע בתעסוקתם.

הביקורת של ברנדר (2010) מתבססת על סימולציות ועל ניתוחים אקונומטריים המתייחסים לתקופה שלפני הפעלת ההסדר. לעומת זאת, המחקר הנוכחי בוחן כיצד הגיבו העובדים והמעסיקים לכניסת ההסדר לתוקף. בעזרת נתוני רשות המסים על מדגם מייצג של 10 אחוזים מהשכירים

2 מדינות אלו הן: אוסטרליה, הונגריה, איסלנד, מקסיקו, נורווגיה, פולין, סלובקיה, שוודיה ושווייץ (OECD, 2009).

3 מסקנה זאת מתקבלת למרות שהמחקר מתעלם מהמתאם החיובי בין רמת ההכנסה בשנות העבודה לתוחלת החיים (Cutler et al., 2006), שמגדיל את שווי הקצבאות לבעלי הכנסות גבוהות בהשוואה לעובדים החלשים יותר.

במשך בשנים 2000 עד 2008 נבחנת מידת הציות להסדר פנסיית החובה בשנה הראשונה להפעלתו, בפרט בקרב השכירים שעבדו הן ב-2007 והן ב-2008, ולא הפרישו משכרם לחיסכון פנסיוני ב-2007. בנוסף לבחינת עצם הציות להסדר נבחנים גם שיעורי ההפרשה לפנסיה מתוך השכר, בקרב מי שהחלו לחסוך רק לאחר כניסת ההסדר לתוקף. זאת מכיוון שמחלק מהטיעונים להצדקת חובת הפנסיה (כגון עלויות עסקה גבוהות ופסיביות) נובע כי אם עובד כבר יתחיל לחסוך, הוא יעשה זאת בשיעורים ה"נכונים". הממצאים מגלים כי ההסדר הגדיל משמעותית את מספר העובדים המפרישים משכרם לחיסכון פנסיוני, אך גם שקיימת הטרוגניות רבה הן בציות להסדר והן בשיעורי ההפרשה, וכי שניהם מתואמים עם התכונות שמשיפיעות על כדאיות החיסכון. התנהגות זו מצביעה על כך שעבור קבוצות עובדים משמעותיות פנסיית החובה נתפסת כנטל, ובמאמר מוצג אומדן להשלכות הפוטנציאליות של ההסדר על היצע העבודה.

בסעיף ב מועלים הטיעונים התומכים בהתערבות הממשלה לכפיית חיסכון פנסיוני, ומוצגות ההשלכות הפוטנציאליות של ההסדר בישראל. בסעיף ג מתוארת המסגרת החוקית והמוסדת של החיסכון לגיל פרישה בישראל ובסעיף ד מוצגים המתודולוגיה ובסיס הנתונים. בסעיף ה נבחנים מאפייני אוכלוסיית העובדים שלא הפרישו לחיסכון פנסיוני לפני כניסת ההסדר לתוקף, שיעורי הציות להסדר ותכונות העובדים והמעסיקים שלא צייתו לו. בסעיף ו מנותחים שיעורי ההפרשה לפנסיה של מי שהחלו לחסוך בעקבות הפעלת ההסדר, ונבחן הקשר בינם לבין הכדאיות לחסוך לפנסיה. סעיף ז בוחן את ההשלכות הפוטנציאליות של ההסדר על היצע העבודה של הקבוצות החלשות בשוק העבודה, סעיף ח אומדן את השפעתו ארוכת הטווח על תקציב המדינה וסעיף ט מסכם, בוחן את המדיניות הנוכחית לאור הממצאים ודן בחלופות מדיניות.

ב. הסיבות לחובת חיסכון לפנסיה והשפעותיה הפוטנציאליות בישראל

במדיניות המפותחות, רוב האוכלוסייה בגילים המבוגרים אינה עובדת. גיל הפרישה שונה ממדינה למדינה, אך במרבית המדינות מקובל כי חלק ניכר מהעובדים פורשים או עוברים למשרות חלקיות במהלך שנות השישים לחייהם. מכיוון שתוחלת החיים בגיל זה היא עדיין משמעותית דרושים לעובד הפורש מקורות כספיים ניכרים כדי לממן את מחייתו בתקופת הפרישה. יתר על כן, מכיוון שקיימת אי-ודאות לגבי תוחלת החיים הספציפית של כל פורש, נדרש הסדר שיבטיח לעובד תזרים הכנסות שיאפשר לו רמת חיים סבירה גם אם יאריך ימים מעבר לציפיותיו בעת הפרישה. זאת בין היתר מכיוון שהסיכוי שיוכל לשוב לעבודה בשלהי תקופת הפרישה אינו גדול.

הפתרון לצורך בחיסכון לגיל פרישה הוא הסדרים פנסיוניים המתבססים על חיסכון של העובד במשך שנות עבודתו, בתמורה לקצבה שהוא מקבל מגיל הפרישה ועד לתום חייו, ובמקרה הצורך גם קצבת המשך לשאריו. הסדרים אלו מאפשרים לפרט להחליק את התצרוכת לאורך חייו, לצד ביטוח להכנסתו מפני שינויים בתוחלת החיים.⁴ במדינות המפותחות קיים נדבך ראשון למערכת הפנסיונית בדמות מערכות ביטוח סוציאלי המבטיחות הכנסה מינימלית לקשישים, לצד זכאות לשירותי בריאות ורווחה בסיסיים המסופקים על ידי המדינה. עם זאת, במדינות רבות, כולל

4 ביטוח תוחלת החיים ותמחורו הוא בין הגורמים העיקריים הקובעים את ערך הטבות הפנסיה ומקור ככשלים אפשריים בשוק הקצבאות (Finkelstein and Poterba, 2002, 2004).

בישראל, חלק מזכויות אלה מותנות בכך שלקשיש אין הכנסה מספקת ממקורות עצמיים, מה שיוצר תמריץ לבעלי הכנסות נמוכות להימנע מחיסכון, כדי שלא יאבדו את הזכויות להטבות שיקולים וחישובים באשר לשיעורי ההפרשה הרצויים לחיסכון פנסיוני - לאורך החיים ככלל, ובכל תקופה בנפרד. רכיב חשוב בגודל המקורות העומדים לרשות הקשיש הוא הרווחים שנצברו בגין חסכוניותו, שהם גדולים יותר ככל שהחיסכון נצבר בגיל מוקדם יותר. משום כך, יש יתרון בהפרשות פנסיוניות כבר בגיל צעיר. מאידך גיסא, מטרת החיסכון הפנסיוני היא "החלקת הכנסה ותצרוכת" לאורך החיים, ואם הכנסות העובד עולות לאורך החיים אז יש היגיון להקטין את ההפרשות בגיל צעיר ולהגדילן דווקא כאשר ההכנסה עולה. בנוסף, ישנן תקופות שבהן לעובד צרכים גדולים יותר - למשל כאשר מגדלים ילדים צעירים או משלמים משכנתא - וההכנסה נדרשת להוצאות השוטפות.⁵ גם הטבות המס לחיסכון פנסיוני מהוות שיקול חשוב לגבי עיתוי ההפרשות:

עדיף להימנע מהפרשות פנסיוניות בתקופות שבהן אין לעובד חבות מס, ולהגדילן ככל שניתן בתקופות שבהן ניתן למצות הטבות אלה.⁶ כל השיקולים האלה כפופים כמובן גם לשאלת גודל החיסכון הרצוי מעבר לקצבאות שמבטיחה המדינה. משום כך, התשובה לשאלות האם לחסוך לפנסיה בכל תקופה וכמה תלויה בפרמטרים של מערכת המס והביטוח הסוציאלי בכל מדינה,⁷ ובתוואי ההכנסות, הרכב המשפחה ופרמטרים אישיים נוספים של כל עובד.

על רקע מורכבות החישובים, עלתה הטענה (Kotlikoff, 1987) כי ייתכן שעובדים אינם חוסכים די לגיל הפרישה בשל קוצר ראות לגבי צורכיהם בגיל המבוגר, שעשוי לשקף שיעורי היוון "שגויים" או חוסר במידע ביחס לצרכים עתידיים.⁸ טיעון דומה הוא כי עובדים בגיל צעיר הם פסיביים ביחס לחיסכון הפנסיוני שלהם, והתנהגותם מאופיינת באינרציה (למשל, Beshears et al., 2006 ו-Choi et al., 2004), גם אם הם מודעים לצורך בחיסכון פנסיוני. פסיביות זו נובעת, על פי הטענה, הן משיקולים התנהגותיים⁹ והן מכיוון שהסדרי חיסכון פנסיוניים הם מוצרים מורכבים ש"עלות העסקה" להצטרפות אליהם ולמימושם לאורך חיי העבודה גבוהה (Lusardi, 2000). כתוצאה מכך, על פי הטענה, עובדים מגלים רק בשלב מאוחר יחסית של חייהם כי חסכו מעט מדי - אם בכלל - לפנסיה, אך באותו שלב תיקון הטעות הוא כבר קשה, שכן צבירת חיסכון מספיק החל מאותו שלב משמעותה פגיעה ניכרת ברמת החיים השוטפת. על

5 ללא הטבות מס לרוב לא כדאי לעובד לחסוך לפנסיה בהסדר פנסיה צוברת ובמקביל ללוות כדי לממן תצרוכת שוטפת.

6 למשל, אם נניח תשואה שנתית ממוצעת נטו של 3.5 אחוזים לחיסכון פנסיוני, והטבת מס של 35 אחוזים - כמו בישראל, הרי שדחיית החיסכון בתשע שנים - תוך הפסד התשואה - שקולה להטבת המס. כלומר, סביר שעובד המצוי מתחת לסף המס ומעריך שבעוד מספר שנים יעלה שכרו אל מעבר לסף, ידחה את החיסכון.

7 Diamond (2009) מצביע על הצורך להביא בחשבון את האינטראקציות בין מערכות המיסוי והפנסיה. Hamermesh (1984) מוצא כי התצרוכת של זוגות לבנים בתחילת תקופת הפרישה גבוהה ב-14 אחוזים מהכנסתם. Banks et al. (1998) מדווחים על ירידה בתצרוכת של עובדים בתקופת הפרישה, בניגוד לצפוי על פי הגישה של החלקת תצרוכת, ומייחסים זאת לחיסכון לא מספק.

9 למשל, Lusardi (2000) מוצאת שהפרישה נתפסת כאירוע עתידי לא נעים, ולכן העובדים מעדיפים שלא לעסוק בו.

בסיס טיעונים אלה, התערבות ממשלתית שתחייב את העובדים לחסוך לפנסיה תבטיח שיעמדו לרשותם מקורות מספקים לצורכיהם לאחר הפרישה, ובכך תשתפר רווחתם. טענה זו נתמכת בכך שהחיסכון לפרישה נמוך במיוחד במשקי בית שלראשיהם השכלה מועטה (Bernheim and Scholz, 1993), וכי ירידת התצרוכת בעת הפרישה חדה במיוחד במשקי בית שלא חסכו לקראתה (Bernheim et al., 2001). טיעון נוסף הוא שעובדים מקטינים במכוון את חסכוניהם לפנסיה כדי לנצל את ההטבות הממשלתיות בגיל הפרישה, ולכן מוצדקת ההתערבות הממשלתית כדי למנוע ניצול לרעה מסוג זה.¹⁰

כנגד טיעונים אלה, חובת חיסכון יכולה גם להוביל ל"יותר מדי" חיסכון של טיפוסי עובדים שונים, ולהתפלגות לא אופטימלית של ההכנסה הפנויה לאורך החיים (למשל, בכל הנוגע לאיזון בין החיסכון לפנסיה לבין ההוצאות על גידול ילדים ותשלום משכנתאות), במיוחד אם הפרטים רציונליים ומחזיקים במידע הנדרש (Martin and Whitehouse, 2008). אחת האינדיקציות לרציונליות ואקטיביות היא האם בעת שינויים במערכת התמריצים העובדים מגיבים בכיוונים הצפויים. בנוסף, אם חובת החיסכון מיועדת למנוע מעובדים למצות את ההטבות של מערכת השלמת ההכנסה בגיל הפרישה, ראוי שההחלטה תתבסס על בחינה משולבת של השפעת תמריצי המס לחיסכון ושל מערכת הביטוח הסוציאלי על התפלגות ההכנסות בין פרטים לאורך החיים. אף שרמת ההתערבות הרצויה בהתחלקות ההכנסות היא בעיקרה עניין של העדפות חברתיות ופוליטיות, חשוב לבחון האם כתוצאה ממיצוי הזכויות במערכת השלמת ההכנסה בידי עובדים מעוטי-הכנסות, סך ההטבות לפרישה המוענקות להם גדולות מאשר ההטבות לעובדים אחרים. ברנדר (2010) בחן את מערכת התמריצים לחיסכון פנסיוני בישראל על סמך מאפייני העובדים ומשפחותיהם בישראל. הוא מוצא, בדומה לגישתם של Scholz et al. (2006), כי גם ללא הבדלים בפונקציית התועלת יש הבדלים גדולים בין העובדים בהיקף החיסכון הפנסיוני הרצוי, בשל תוואי הכנסות ומבנה משפחה שונים. בין רבע לשליש מהעובדים בישראל מאופיינים ברמת שכר התחלתית נמוכה, בתוואי שכר העולה במתינות לאורך שנות העבודה, ובכך שבני/בנות זוגם אינם עובדים במשך רוב חייהם. ניתוח השיקולים של עובדים אלה האם לחסוך לפנסיה העלה כי חיסכון פנסיוני יגרום להם להפסד כספי - בגין קיזוז קצבת הפנסיה שלהם מהגמלה להשלמת ההכנסה שהם זכאים לה. עוד נמצא כי החיסכון הפנסיוני יפגע בהחלקת ההכנסה שלהם על פני החיים, בעיקר משום שקצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי הן ברמה דומה לשכר הנטו שלהם לפני הפרישה, בעוד שחלק ניכר מתקופת החיסכון יהיה בשנים שבהן ההכנסה לנפש סטנדרטית של משפחותיהם נמוכה בהרבה מאשר בתקופת הפרישה. ההבדלים בין העובדים שחסכו לפנסיה לאלו שלא חסכו תאמו את התמריצים שזוהו בסימולציות (בדומה לממצאי Scholz et al., 2006 לגבי ארה"ב), ונמצא כי העובדים הגיבו לשינויים שחלו במערכת הפנסיה בעשור האחרון בהתאם לצפוי, בהינתן מבנה התמריצים. ממצאים אלה הטילו ספק בצורך בחובת חיסכון פנסיוני (מעבר לחובת התשלום למוסד לביטוח לאומי) והצביעו על החשש כי חובה כזאת תפגע בעובדים החלשים במשק.¹¹ עם

10 הממצאים בארצות הברית לגבי ההשפעה של תכניות מותנות-אמצעים על החיסכון של אוכלוסיות היעד מעורבים. Gruber and Yelowitz (1999) מוצאים השפעה שלילית משמעותית של ביטוח הבריאות על החיסכון, אך Hurst and Ziliak (2006) מוצאים רק אפקט קטן של תכניות כולי המזון וה-AFDC.

11 במחקר נמצא גם כי סך ההטבות מהממשלה לחיסכון פנסיוני - הכוללות את זיכויי המס ואת שווי קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי בניכוי דמי הביטוח הלאומי שמשלם העובד במשך חייו - היה דומה בכל רמות ההכנסה, וכי חובת חיסכון לפנסיה תגרום לכך שההטבה לבעלי ההכנסות הנמוכות תהיה קטנה מאשר בשאר הקבוצות.

זאת, הניתוחים הם, כאמור, פרוספקטיביים, ודרושה בדיקה האם התנהגות העובדים לאחר הפעלת ההסדר אכן תאמה את ההערכות האלה.

ג. הרקע החוקי והמוסדי, והשלכותיו על התמריצים לחיסכון פרטי לפנסיה

החיסכון הפנסיוני בישראל הציע בעבר יתרונות פיננסיים משמעותיים למי שהצטרף לקרנות הפנסיה הוותיקות או להסדרי הפנסיה התקציבית. ההסדרים הפנסיוניים לא היו מאוזנים אקטוארית והעניקו לחוסכים זכויות ששוויין היה גדול מהסכומים שחסכו. זאת, בין היתר, באמצעות איגרות חוב ממשלתיות שהבטיחו תשואות גבוהות מתשואות השוק. ואולם, החל מאמצע שנות התשעים עברה מערכת הפנסיה בישראל שינויים ניכרים.¹² בקרנות הוותיקות הורעו התנאים לחוסכים הקיימים והן נסגרו למצטרפים חדשים, כתנאי לקבלת מענקים שאיזנו את מצבן האקטוארי. התנאים בקרנות הפנסיה החדשות הורעו בהדרגה, כך שכיום הקצבה שהן מבטיחות נגזרת באופן ישיר מהחיסכון שמצטבר בקרן והתשואה עליו. בנוסף, בוטלה הזכאות לפנסיה תקציבית לעובדים חדשים במגזר הציבורי, והחיסכון הפנסיוני עבורם נצבר בקרנות הפנסיה החדשות. משמעות שינויים אלה היא כי עצם החיסכון הפנסיוני אינו מעניק תשואה עודפת לעובדים שאינם חברים בקרנות הוותיקות או זכאים לפנסיה התקציבית, בהשוואה למי שאינו מפריש לפנסיה.¹³

למרות שהגופים הפנסיוניים כבר אינם מציעים תשואות יתר מסובסדות, הטבות המס המוענקות לחיסכון הפנסיוני מייצרות תשואות כאלה. ההטבות כוללות שלושה רכיבים: (א) הפקדות המעסיק בקרן פנסיה, או הזקיפה לפנסיה תקציבית, עד 7.5 אחוזים מהשכר המבוטח, פטורות ממס עבור העובד ופטורות מהפרשות לביטוח לאומי. הוראה זו חלה על משכורות שגובהן עד פי ארבעה מן השכר הממוצע; (ב) הפרשת העובד בגין אותו חלק משכרו שעבורו הופרשו כספים לפנסיה גם על ידי המעסיק מאפשרת לעובד זיכוי מס של 35 אחוזים. זיכוי זה מוענק עבור הפקדות ששיעורן עד 7 אחוזים מהכנסת המבוטח, עד לרמת השכר הממוצע¹⁴; (ג) במועד התשלום הקצבאות ממוסות כהכנסה רגילה משכר, וחל עליהן פטור נוסף בשיעור של 35 אחוזים מהקצבה, עד לרמה (של הפטור, לא של הקצבה) של כ־30 אחוזים מהשכר הממוצע.¹⁵ גמלאים זכאים גם לנקודת זיכוי משלימה (209 ש"ח לחודש) אם בן/בת זוגם אינם עובדים ואין להם פנסיה. ואולם, ההטבות בשלב ההפרשה רלוונטיות רק לעובדים ששכרם גבוה מסף המס - רמת שכר ש־45 אחוזים מהשכירים מצויים מתחתיה¹⁶. ההטבות בשלב משיכת הקצבה רלוונטיות רק לכחמישית מהעובדים, ששכרם

12 אחדות וספיבק (2010) מציגים סקירה מפורטת של מבנה מערכת הפנסיה בישראל והרפורמות בה.
13 הקרנות עדיין זכאיות לקבל אג"ח ממשלתיות מיועדות המשלמות תשואה ראלית שנתית של 4.8 אחוזים לכיסוי 30 אחוזים מנכסיהן, אולם - בהתחשב בעלויות הניהול - התשואה לעמית אינה גבוהה מהתשואות ארוכות הטווח בשוקי ההון. קופות הגמל אינן זכאיות לקבל אג"ח מיועדות.

14 הוראות דומות קיימות עבור עובדים שמעסיקיהם אינם מפרישים כספים לחיסכון הפנסיוני שלהם.

15 שר האוצר התחייב להעלות פטור זה בהדרגה עד ל־67 אחוזים מהקצבה בשנת 2025.

16 בנוסף פטור החיסכון לפנסיה ממס על ריבית ורווחי הון שהוא 25 אחוזים על נכסים צמודים (על התשואה ה־אלית) ל־15 אחוזים על נכסים לא צמודים (על התשואה הנומינלית). שווי פטור זה קטן בהרבה מהטבות המס על ההפרשות.

גבוה במיוחד לאורך שנות עבודתם. ברנדר (2010) מוצא כי חלק ניכר מהעובדים בשכר נמוך מאופייניים בשכר כזה לכל אורך תקופת העבודה שלהם. הדבר מתבטא גם בנתוני השכר והמס המשמשים במחקר הנוכחי (ראו תיאור להלן): שני שלישים מהעובדים שלא שילמו מסים בשנת 2000 ועבדו בשנת 2007 לא הגיעו לסף המס גם בשנה זו, וכאשר מתחשבים גם באלו שלא עבדו כלל ב-2007, מדובר ב-80 אחוזים שלא יכלו לנצל את הטבות המס גם ב-2007.

גם מי שאינו נהנה מסבסוד של החיסכון או מהטבות מס עשוי לרצות בחיסכון פנסיוני לצורך החלקת ההכנסה על פני החיים, שאחד ממדדיה הוא יחס ההכנסה בגיל הפרישה לשכר בתקופת העבודה ("שיעור התחלופה"). מכיוון שכל אזרח זכאי לקצבאות זקנה של הביטוח הלאומי, חיסכון פנסיוני נוסף יידרש לעובדים ששכרם נמוך רק אם גודל הקצבאות אינו מאפשר להם לשמור בפרישתם על רמת הכנסה דומה לזו שהייתה להם בשנות עבודתם. הקצבאות כוללות שלושה רכיבים:

א. המענק הבסיסי: סכום חודשי קבוע של כ-17.5 אחוזים מן השכר הממוצע במשק ליחיד ו-26.3 אחוזים לזוג.

ב. תוספת 2 אחוזים עבור כל שנת תשלום דמי ביטוח לאומי - מעבר לעשר השנים הראשונות. זאת, עד ל-50 אחוזים מהמענק הבסיסי. שני בני זוג עובדים זכאים לקצבה על בסיס הסכום הכולל של זכויותיהם כפרטים, שהוא גבוה מזכויותיהם כזוג.

ג. תכנית השלמת הכנסה, המותנית במבחן הכנסות. זו מספקת הכנסת מינימום בשיעור 32 אחוזים מן השכר הממוצע לפרטים ו-48 אחוזים לזוגות. הזכאות אינה מושפעת מפנסיות שגובהן עד 13 אחוזים מהשכר הממוצע ליחידים ו-20.5 אחוזים לזוגות¹⁷. למקבלי פנסיות בסכומים גבוהים יותר מקוזות הקצבה מול הפנסיה בשיעור של 60 אחוזים, עד שהקצבה מופחתת לרמת המענק הבסיסי כולל תוספת הוותק.¹⁸ סכום המענק הבסיסי ותוספת הוותק לזוגות שבהם שני בני הזוג עבדו במשך רוב שנות בגרותם - בלי קשר להיקף התעסוקה והשכר - גדול מתקרת ההכנסה המזכה בקצבה להשלמת הכנסה, ולכן הם אינם חשופים לקיזוז הפנסיה מול הקצבה. קצבת הזקנה גם אינה נחשבת כהכנסה בחישוב חבות המס, ולכן אינה משפיעה על שיעור המס השולי המוטל על קצבת הפנסיה.

קצבאות הזקנה המלאות גבוהות יחסית לשכרם של העובדים החלשים במשק (בפרט משום שהיחס בין השכר של רבים מהעובדים בעשירונים התחתונים לשכר הממוצע במשק אינו עולה לאורך שנות עבודתם). למשל, גובה קצבת הזקנה לזוג, כולל השלמת הכנסה, גבוה משכר המינימום.¹⁹ לכן, אדם שהוא מפרנס יחיד העובד בשכר נמוך שומר פחות או יותר על רמת חייו כאשר הוא מגיע לגמלאות ואין לו יתרון משמעותי מחיסכון פנסיוני. יתר על כן, אם נתחשב בכך שבחלק משנות עבודתו היה עליו לפרנס גם את ילדיו (ל-90 אחוזים מהעובדים יש ילדים), סביר כי ההכנסה לנפש סטנדרטית בשנים אלה הייתה נמוכה משמעותית מזו שיש לו בגיל הפרישה. בנוסף, עובד ששכרו נמוך מסף המס ויחסוך לפנסיה במשך תקופה משמעותית עשוי, כאמור, "להיקנס" בהפחתת הקצבה להשלמת הכנסה. מאידך, לעובדים בעלי שכר גבוה יותר, בפרט אלו שמעל סף המס, כדאי לחסוך לפנסיה הן משום שאחרת הכנסתם לאחר הפרישה תהיה נמוכה משמעותית

17 לאנשים מעל גיל 80 מוענקת תוספת הן לקצבה הבסיסית והן לקצבת השלמת הכנסה.

18 Hubbard et al. (1995) מראים כי להפחתת הזכויות הסוציאליות של עובדים כנגד רכוש שצברו יכולה להיות השפעה שלילית ניכרת על צבירת הרכוש.

19 כ-80 אחוזים מהעובדים המגיעים לגיל הפרישה נשואים.

מהכנסתם בתקופת העבודה והן כדי ליהנות מהטבת המס. גם לזוגות שבהם שני בני הזוג עובדים כדאי לחסוך, אף אם שכר שניהם נמוך מסף המס, כדי להימנע מירידה בהכנסתם לאחר הפרישה. במקרה האחרון גם לא תקווז קצבת הזקנה מול הפנסיה, שכן הקיזוז אינו מופעל כנגד המענק הבסיסי ותוספת הוותק.

שילוב מאפייני התעסוקה ותוואי השכר בישראל, תמריצי המס ומבנה קצבאות הביטוח הלאומי יוצר מגוון של תוואי התנהגות בנוגע לחיסכון הפנסיוני, בהתאם לנתונים של כל פרט ומשק בית. מהניתוח עולה כי עובדים ששכרם נמוך ישאפו להימנע מחיסכון פנסיוני, הן משום האינרציה בשכרם והן מפני שאם שכרם נמוך באופן זמני יעדיפו לדחות את ההפרשות לפנסיה לשנים שבהן שכרם יעלה מעבר לסף המס והכנסתם הפנויה תהיה גבוהה יותר. מאידך גיסא, עובדים ששכרם בינוני ומעלה ירצו בחיסכון פנסיוני. עובדים נשואים, בפרט כאלה שבני זוגם עובדים, צפויים לרצות בחיסכון יותר מרווקים וממי שבני זוגם אינם עובדים. הורים לילדים צעירים צפויים לרצות בחיסכון פחות ממי שאין להם ילדים, ועובדים מבוגרים, שצפוי כי סיימו את תשלומי המשכנתא, צפויים לרצות בחיסכון יותר מצעירים. כמו כן ייתכנו הבדלים בשיעורי ההפרשה גם בקרב מי שחוסכים לפנסיה. בפרט, עובדים ברמות השכר הבינוניות-נמוכות עשויים להעדיף חיסכון בשיעורים נמוכים מהשיעורים הקבועים בהסדר פנסיית החובה מכיוון ששיעורים אלה בתוספת קצבת הביטוח הלאומי יספקו להם שיעור תחלופה סביר בעת הפרישה. דיון במאפיינים נוספים של העובדים המשפיעים על הרצון לחסוך לפנסיה מופיע בסעיפים ה ו' להלן.

ד. מתודולוגיה ובסיס הנתונים

הסדר פנסיית החובה, שנכנס לתוקף בתחילת 2008, קובע כי שכירים שעבדו אצל אותו מעסיק במשך לפחות תשעה חודשים חייבים להתחיל להפריש משכרם לפנסיה. משמעות הדבר היא כי מי שעבד כשכיר בשנת 2007, ולא החליף מעסיק ב-2008, חייב בהפרשה פנסיונית. הדבר נכון גם לגבי מי שעבד אצל אותו מעסיק במשך תשעה חודשים ומעלה ב-2008 - אף אם אין זה המעסיק שאצלו עבד ב-2007. שיעור ההפרשה הקבוע בהסדר היה עדיין נמוך למדי בשנה זו: 0.83 אחוז הפרשה של העובד, ועוד 1.66 אחוזים המשולמים ישירות על ידי המעסיק.

כניסת ההסדר לתוקף באופן אחיד לגבי כל העובדים שלא חסכו לפנסיה ב-2007 מאפשרת לבחון האם התנהגות העובדים בתגובה להפעלת ההסדר תאמה את הניתוחים הפרוספקטיביים של התמריצים הנובעים ממבנה המערכת המוסדית של החיסכון לגיל פרישה, קצבאות הביטוח הלאומי והטבות המס. בפרט, לאור ההערכה כי פנסיית החובה עשויה לפגוע משמעותית בעובדים החלשים במשק, חשוב לבדוק האם עובדים אלה אכן התנהגו בהתאם, או שמא ההסדר הניע אותם להתחיל לחסוך לפנסיה, כפי שצופה הגישה המייחסת את העדר החיסכון הפנסיוני לפסיביות וחוסר מודעות של העובדים.

התנהגות העובדים נבחנת במחקר זה בשני שלבים. בשלב הראשון נבדק האם בעקבות כניסת ההסדר לתוקף התחילו העובדים שלא הפרישו לפנסיה ב-2007 לחסוך ב-2008, והאם ההבדלים בין העובדים בנטייה להתחיל ולחסוך תואמים את המאפיינים הצפויים על פי התמריצים. בחינה זו מתבצעת באמצעות רגרסיות פרוביט שבהן המשתנה התלוי הבינארי הוא "האם עובדים שלא הפרישו לפנסיה ב-2007 והמשיכו לעבוד ב-2008 החלו להפריש לפנסיה". מכיוון שחובת ההפרשה לפנסיה חלה גם על המעסיק, ההחלטה אם להפריש תלויה גם בנכונותו לשתף פעולה עם העובדים

בא־הציות, החלטה שעשויה להשתנות בהתאם למאפייני המעסיק. משום כך הניתוח כולל גם בקרה על מאפיינים אלה.²⁰

שאלה נוספת שנבחנת היא האם עובדים שהתחילו להפריש לפנסיה ב־2008 עשו זאת בשיעורים המינימליים שנקבעו בהסדר, או בשיעורים הגבוהים יותר שההסדר יתכנס אליהם בשנים הקרובות. מכיוון שההסדר הפך את ההפרשה לפנסיה לחובה, סביר כי עובדים רבים שאינם מעוניינים בחיסכון כזה, אך מצייטים לחוק, יפרישו בשיעורים המינימליים האפשריים כדי לצמצם את "הנזק", במיוחד ברמות ההכנסה הנמוכות.²¹ מאידך גיסא, הגישות המייחסות את ההימנעות מחיסכון פנסיוני לפסיביות ולעלויות עסקה גבוהות צופות כי מי שכבר יתחיל לחסוך יעשה זאת בשיעור המתאים לטווח הארוך. זאת במיוחד מכיוון ששיעורי העמלות שגובות קרנות הפנסיה מתואמים שלילית עם גודל החיסכון. כמו בבחינת עצם ההחלטה להתחיל ולחסוך, המחקר בודק האם ההיצמדות לשיעורי הפרשה נמוכים מתואמת עם התכונות המוליכות לחוסר כדאיות של החיסכון הפנסיוני.

הקשר בין שיעורי ההפרשה למאפייני העובדים, המשפיעים על כדאיות החיסכון הפנסיוני, נבחן בשתי בדיקות אקונומטריות שונות: (א) במשוואת גרסייה רגילה (OLS) שבה המשתנה התלוי הוא שיעור ההפרשה לפנסיה בקרב מי שעבדו ולא הפרישו משכרם לפנסיה בשנת 2007 והחלו להפריש ב־2008; (ב) במשוואת פרוביט שבה המשתנה הבינארי התלוי הוא "האם העובד שהחל להפריש לפנסיה, הפריש לא יותר מאחוז אחד משכרו?". הבחינה השנייה בודקת באופן ישיר מי מהעובדים שהחלו לחסוך לאחר כניסת ההסדר לתוקף עשו זאת בשיעורים המינימליים הקבועים בחוק, ואת המתאם בין הנטייה להפריש בשיעורים כה נמוכים למאפיינים שמקטינים את כדאיות החיסכון.

הניתוחים הסטטיסטיים והאקונומטריים מתבססים על מדגם מקרי של עשרה אחוזים מכלל השכירים במשק - כ־300,000 תצפיות. מדגם זה כולל את דיווחי המעסיקים לרשות המסים על שכן עובדיהם, הניכויים מהשכר למטרות שונות, נקודות הזיכוי, מספר חודשי העבודה ועוד. הקובץ בנוי בצורה של פאנל עבור השנים 2000 עד 2008, וכולל זיהוי של המעסיקים (בשנים שבהן עבד השכיר אצל כמה מעסיקים מופיעים נתוני כל מעסיק בנפרד ומאוחדים על ידינו), כך שניתן לדעת האם העובד החליף מעסיק במהלך השנה או בין שנים.²² מעסיקים מהמגזר הציבורי מזוהים ככאלו שניכו משכר עובדיהם את היטל "עידוד הצמיחה" בשנים 2004-2006. באמצעות נתוני רשות המסים ומרשם התושבים זוהו בני הזוג של כל העובדים הנשואים, ונשלפו גם דוחות המס המלאים שלהם, כדי לבחון האם עבדו, מה היה גובה הכנסתם, והאם הפרישו לפנסיה. בנוסף שימשו נתוני מרשם התושבים כדי לזהות את גיל הילדים של העובד ואת ישוב המגורים - משתנה שאפשר לזהות את מרבית העובדים הערבים.

20 משום שחובת ההפרשה לפנסיה בהתאם להסדר הייתה עדיין קטנה יחסית ב־2008, איננו בוחנים במחקר זה את האפשרות של מעבר עובדים בין מעסיקים בהתאם לנטיית המעסיק שלא להפריש לחיסכון פנסיוני. כאשר תגדל חובת ההפרשה עלול הדבר להוביל עובדים לבחור לעבוד אצל מעסיקים שיסכימו להתעלם מההסדר החוקי.

21 זאת מכיוון שלעובדים אלה החיסכון אינו רצוי גם אם קצבת הפנסיה שלהם תגדל כך שתקוז את מלוא השלמת ההכנסה של הביטוח הלאומי.

22 זיהוי המעסיקים נעשה באמצעות מספר תיק הניכויים, ולכן קיים אחוז מסוים, שאינו גדול, של ייחוס החלפת מעסיק למקרים שבהם השתנה מספר התיק בין שתי שנים סמוכות, אך לא המעסיק.

ה. הציות לחובת ההפרשה לפנסיה

בשנת 2007 הועסקו בישראל כ-900 אלף שכירים שלא הפרישו משכרם לחיסכון פנסיוני - כ-38 אחוזים מכלל השכירים.²³ בינם לבין העובדים שהפרישו לפנסיה קיימים הבדלים בולטים, התואמים את הצפוי על פי ניתוחי כדאיות החיסכון לפנסיה. אחוז ניכר מאלו שלא הפרישו הם עובדים בשכר נמוך מהחציון (לוח 1), וכ-70 אחוזים מהם אף אינם מגיעים לסף המס. לעומת זאת, רק כ-2 אחוזים מהם שייכים לחמישון העליון. מהלוח עולה כי תעסוקה ללא הסדר פנסיוני הייתה במידה רבה תופעה של המגזר הפרטי, ובפרט של שכירים אצל המעסיקים הקטנים במגזר זה.²⁴ בחינה מעמיקה יותר של הנתונים מלמדת שגם בקרב העובדים המצויים מתחת לסף המס, השכר של המיעוט שהפריש לפנסיה גבוה בהרבה מזה של העובדים שלא הפרישו, מה שמלמד על חלקם הגדול של עובדים במשרות חלקיות בקרב העובדים שלא חסכו.²⁵

לוח 1: מאפייני השכירים שלא הפרישו לחיסכון פנסיוני ב-2007

מפרישים לפנסיה	אינם מפרישים
(אחוזים מתוך הקבוצה) ¹	
הכנסה מתחת לחציון	28.6
שייכים לחמישון העליון	31.1
מגזר פרטי	47.5
נשואים	71.9
בן זוג מפריש לפנסיה	41.4
מתחת לגיל 30	17.8
לא חייב במס ²	28.1
מעסיק עם פחות מ-100 עובדים	29.1
גר ביישוב ערבי	6.6

1 מתייחס לגברים בני 22-67 ונשים בנות 21-62 שעבדו לפחות 4 חודשים.
2 כולל מי שמשלמים פחות מ-50 ₪ לחודש.

מקרב העובדים שלא הפרישו לפנסיה ב-2007, כ-760 אלף עבדו גם בשנת 2008 והם היוו את אוכלוסיית היעד העיקרית של ההסדר.²⁶ מתוכם החלו להפריש כ-51 אחוזים, שיעור גבוה בהרבה מאשר בשנים הקודמות. למשל, בשנת 2007 עבדו כ-745 אלף שכירים שלא הפרישו לפנסיה ב-2006, ומתוכם החלו להפריש רק 18 אחוזים. בנוסף הצטמצם אחוז העובדים המתמידים שהפסיקו לחסוך לפנסיה, אך השינוי היה קטן: 3.6 אחוזים ב-2008 לעומת 4.2 אחוזים ב-2007.

23 גברים בגילים 22-67 ונשים בגילים 21-62, שעבדו לפחות שלושה חודשים.

24 לכל אורך המאמר, עובד מוגדר כמפריש לחיסכון פנסיוני בין אם הפריש ישירות ובין אם מעסיקו הפריש עבורו.

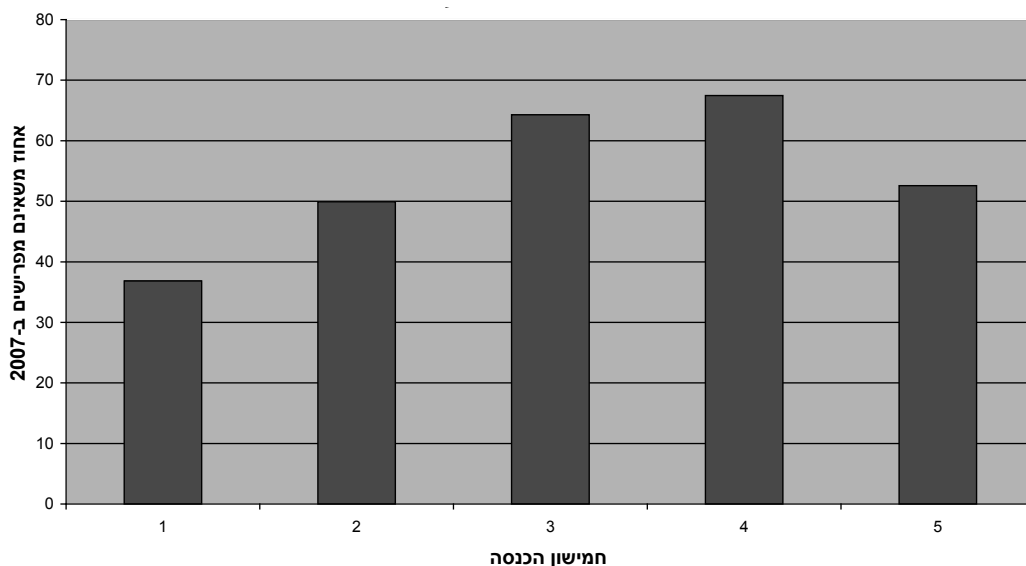
25 אין בבסיס הנתונים מידע על שעות העבודה.

26 מכיוון שההסדר חל ב-2008 רק על שכירים שהועסקו לפחות 9 חודשים אצל אותו מעסיק, שכירים שהחלו לעבוד אחרי מארס 2008 היו עדיין פטורים ממנו, גם אם הועסקו במשך כל התקופה אצל אותו מעסיק.

הגידול באחוז המתחילים לחסוך לפנסיה מעיד על השפעה ניכרת של הסדר פנסיית החובה על דפוסי החיסכון, אך אחוז ניכר מהעובדים לא ציינו לו, וזאת למרות שנבחנו כאן רק העובדים ששכרו מדווח לרשויות המס. מתוך העובדים שלא התחילו להפריש רק כחמישית עבדו ב־2008 פחות מ־9 חודשים או אצל יותר ממעסיק אחד - הסברים חוקיים פוטנציאליים לכך שלא החלו להפריש.²⁷

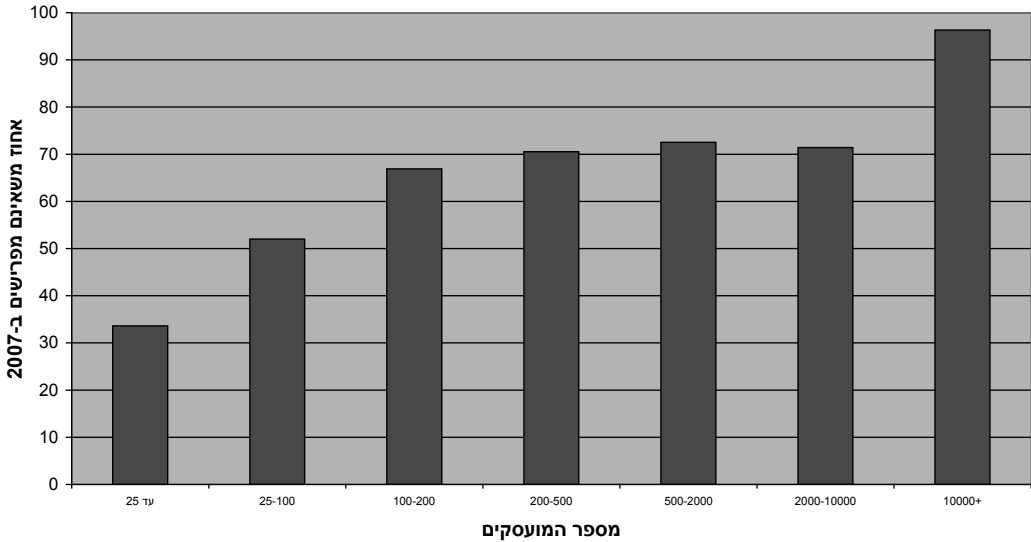
ציור 1 מראה קשר ברור בין רמת ההכנסה של העובדים לבין נטייתם לציית להסדר פנסיית החובה. שיעור המצייתים להסדר בקרב השכירים בחמישון התחתון, שלא חסכו לפנסיה ב־2007, היה 37 אחוזים, בעוד שבחמישון הרביעי הוא הגיע ל־68 אחוזים. שיעור המתחילים להפריש בחמישון העליון נמוך מאשר ברביעי, אך מספר העובדים בחמישון זה שלא הפרישו לפנסיה כשכירים מלכתחילה זניח, וככל הנראה לחלקם הסדרי חיסכון נפרדים כעצמאיים. ציור 2 מבליט את שיעור הציות הנמוך בקרב המעסיקים הקטנים ועובדיהם, ואת יציבות שיעור הציות בקרב מעסיקים של יותר מ־200 עובדים. ציות זה עשוי לנבוע מכך שהמעסיקים הבינוניים והגדולים קיימו הסדרי פנסיה פעילים לחלק מעובדיהם עוד לפני החלת פנסיית החובה, ולכן לא נדרשו למאמץ ארגוני גדול כדי לצרף אליהם עובדים נוספים. הציות עשוי לשקף גם יכולת שלהם, ושל ארגוני העובדים שלהם, להשיג הסדרי פנסיה טובים יותר, ואולי גם תפיסת סיכון גדולה יותר ומחיר גבוה יותר לאי הציות. מכיוון שגודל המעסיק מתואם גם עם רמת השכר ותכונות נוספות המשפיעות על כדאיות החיסכון לעובד, קשר זה נבדק בהמשך בצורה מעמיקה יותר.

ציור 1: אחוז המתחילים להפריש לפנסיה ב־2008 על פי חמישוני הכנסה



27 מכיוון שמדובר בעובדים ממשיכים, חובת ההפרשה חלה גם על חלק ממי שעבדו פחות מ־9 חודשים או אצל יותר ממעסיק אחד.

ציור 2: אחוז המתחילים להפריש לפנסיה ב־2008 על פי גודל המעסיק



לוח 2 מציג הבדלים בשיעורי העובדים שהחלו לחסוך על פי מספר תכונות נוספות. הנתונים מבליטים בעיקר את השוני בין המגזר הציבורי לפרטי, בין האוכלוסייה היהודית לערבית ובין גברים לנשים. כיוון הפערים בין הקבוצות בכל התכונות דומה לפערים שהיו קיימים בשיעורי החיסכון לפנסיה בקרב כלל השכירים עוד לפני ההסדר. עם זאת, מכיוון שקיים מתאם גבוה בין התכונות השונות, יש צורך לנתח את ההבדלים במשוואות המאפשרות לזהות את ההשפעה הנפרדת של כל מאפיין על ההסתברות שהעובד יתחיל לחסוך לפנסיה.

לוח 2: שכירים שהחלו להפריש לחיסכון פנסיוני ב־2008 לפי מאפיינים שונים

(אחוזים מהשכירים בקטגוריה שלא הפרישו לפנסיה ב־2007)	
43.4	גברים
59.3	נשים
45.0	גיל 21-24
52.2	גיל 25-60
72.4	מגזר ציבורי
45.5	מגזר פרטי
34.0	יישוב ערבי
53.4	יישוב יהודי
60.3	עלה אחרי 1989
48.1	יליד הארץ
60.1	בן זוג מפריש לפנסיה*
46.7	בן זוג לא מפריש לפנסיה*

* מתוך מי שיש להם בן זוג עובד.

בלוח 3 מוצגות התוצאות של משוואת Probit שבחנה את ההסתברות של עובד שלא הפריש לפנסיה ב-2007 והמשיך לעבוד ב-2008, להתחיל ולהפריש לפנסיה ב-2008. המשוואה נאמדה עבור 75,187 השכירים שנכללו במדגם, עבדו בשתי השנים, היו מתחת לגיל הפרישה, ועבדו לפחות 4 חודשים בשכר משמעותי. המשתנה התלוי במשוואות אלה הוא משתנה בינארי שקיבל את הערך 1 אם העובד התחיל להפריש לפנסיה בשנת 2008. המקדמים שמדווחים הם ההשפעה השולית של כל משתנה, ולא מקדמי המשוואה עצמם.

המאפיינים המאפשרים פטור מחובת החיסכון לפנסיה השפיעו בצפוי שלילית, ובמידה רבה, על ההסתברות להתחיל ולחסוך. הסיכוי שעובד שהחליף מעסיקים בין השנים יתחיל לחסוך לפנסיה נמוך ב-25 נקודות אחוז מזה של עובד מקיבל שלא החליף מעסיקים.²⁸ ההסתברות פוחתת בעוד 4 נקודות אחוז אם שכיר כזה גם עבד פחות מ-9 חודשים ב-2008.²⁹ כמו כן יש מתאם חיובי חזק בין ההחלטה להתחיל להפריש ב-2008 לבין מספר חודשי העבודה במשך השנה, ומתאם שלילי עם מספר המעסיקים של השכיר ב-2008. בחינה פרטנית יותר של מאפייני העובדים מראה כי ההשפעה השלילית של החלפת המעסיק על ההסתברות להתחיל לחסוך פוחתת ככל שהעובד מבוגר יותר וככל ששכרו גבוה יותר. עם זאת, רק לאחוז קטן מהעובדים שלא הפרישו לפנסיה ב-2007 היה שכר גבוה מספיק כדי להפוך את ההשפעה הכוללת של החלפת המעסיק לחיובית.³⁰

לוח 3: הגורמים שמתואמים עם ההחלטה להתחיל להפריש לפנסיה: 2007/8 לעומת

2006/7¹

	השפעה שולית בין 2006 ל-2007	z	השפעה שולית בין 2007 ל-2008	z		
					מאפייני פרט:	
*	3.40	0.0141	*	18.49	0.1195	מגדר (0 - גברים, 1 - נשים)
*	-11.72	-0.0513	*	-19.47	-0.1245	גר ביישוב ערבי (משתנה בינארי)
*	3.65	0.0041	*	8.24	0.0134	גיל
*	-5.71	-0.0001	*	-9.83	-0.0002	גיל בריבוע
	0.07	0.0004		-1.28	-0.0102	גבר נשוי (משתנה בינארי)
*	4.29	0.0241	*	8.34	0.0689	אשה נשואה (משתנה בינארי)
**	2.52	0.0228		-0.99	-0.0130	גבר גרוש/אלמן (משתנה בינארי)
	1.20	0.0088	*	4.95	0.0540	אשה גרושה/אלמנה (משתנה בינארי)
*	-3.14	-0.0088	*	-3.04	-0.0125	מספר ילדים בגילאי 0-3
*	-5.19	-0.0128	*	-5.59	-0.0199	מספר ילדים בגילאי 4-8

28 באוכלוסייה הרלוונטית - עובדים שלא הפרישו לפנסיה - חילופי מעסיקים הם תופעה נפוצה; יותר משליש מעובדים אלה החליפו מעסיק בין 2007 ל-2008 (ואחוז כמעט זהה בין 2006 ל-2007).

29 החלפת מעסיק יכולה להיות גם אנדוגנית: עובד שמעוניין לא לחסוך לפנסיה עשוי לעבור למקום עבודה שיאפשר לו להימנע מהפרשה. שיעורי הפרשה הנדרשים ב-2008 היו עדיין נמוכים, כך שאין זה סביר שאפקט זה היה משמעותי, וגם לא נצפה שינוי מהותי בשיעורי המעבר של עובדים. כדי לבחון בכל זאת את האפשרות, אמדנו את המשוואות גם ללא מאפייני מקום העבודה. המקדמים של המשתנים האחרים לא הושפעו מהותית משינוי זה.

30 ההשפעה היא הסכום של מקדם המשתנה "החלפת מעסיק" ומכפלת המקדם של משתנה האינטראקציה "החלפת מעסיק כפול שכר שנתי" עם שכרו השנתי של העובד.

		השפעה שולית בין 2006 ל-2007		השפעה שולית בין 2007 ל-2008		
	z		z		z	
*	-5.74	-0.0104	*	-7.07	-0.0182	מספר ילדים בגילאי 9-18
	-1.63	-0.0044	**	-2.39	-0.0090	מספר ילדים בגילאי 19-25
***	-1.94	-0.0259	*	8.14	0.1693	עלה לארץ אחרי 1989 (משתנה בינארי)
	1.31	0.0005	*	-6.62	-0.0035	עלה לארץ אחרי 1989 * שנות עבודה פוטנציאליות
מאפייני הכנסה ותעסוקה:						
*	22.31	0.0083	*	5.27	0.0040	הכנסה שנתית (בעשרות אלפי ₪)
*	-20.07	0.0000	*	-10.69	-0.0001	הכנסה שנתית בריבוע (בעשרות אלפי ₪)
*	-26.56	-0.1063	*	-21.15	-0.1261	הכנסה שנתית > 48,000 (משתנה בינארי)
*	6.04	0.0214	*	5.18	0.0280	עובר את סף המס (משתנה בינארי)
*	5.30	0.0069	*	-17.15	-0.0362	מספר עבודות במהלך השנה
*	9.00	0.0094	*	36.41	0.0491	חודשי עבודה במהלך השנה
מאפייני בן/בת הזוג:						
*	-9.57	-0.0014	*	-9.7	-0.0023	גיל בן הזוג
*	14.78	0.0692	*	11.4	0.0895	האם בן הזוג עובד (משתנה בינארי)
*	8.83	0.0435	*	13.9	0.1022	האם בן הזוג מפריש לפנסיה (משתנה בינארי)
	0.03	0.0000	*	-6.8	-0.0027	הכנסה שנתית של בן הזוג (בעשרות אלפי ₪)
מאפייני מעסיק:						
*	17.56	0.0000	*	13.34	0.0001	גודל מעסיק
*	-34.91	-0.1197	*	-64.38	-0.3478	עד 15 שכירים (משתנה בינארי)
*	-24.04	-0.0925	*	-41.80	-0.2677	15-30 שכירים (משתנה בינארי)
*	-18.08	-0.0641	*	-30.62	-0.1810	30-50 שכירים (משתנה בינארי)
	-1.49	-0.0146	*	-16.59	-0.2472	החלפת מעסיק בין השנתיים (משתנה בינארי)
*	3.38	0.0267	*	-3.70	-0.0403	החלפת מעסיק * עבד פחות מ-9 חודשים (משתנה בינארי)
**	2.56	0.0007	*	2.86	0.0011	החלפת מעסיק * גיל
*	22.91	0.0866	*	22.05	0.1332	שייך למגזר הציבורי (משתנה בינארי)
*	13.72	0.0008	*	16.95	0.0165	החלפת מעסיק * שכר שנתי (בעשרות אלפי ₪)
*	-15.2	-1.6576	*	-14.7	-1.2858	חותך (מקדם המשוואה)
		73,646			75,187	מספר תצפיות
		0.1709			0.2054	Pseudo R sq.

1 פאנל שכירים שעבדו 4 חודשים לפחות ב-2008. גברים בני 22-67 ונשים בנות 21-62 ב-2008, עם הכנסה שנתית של 3000 ₪ לפחות, שלא הפרישו לפנסיה ב-2007. באופן דומה נאמדה ההסתברות לעובדים שעבדו ולא הפרישו ב-2006 ועבדו ב-2007.
 (* מובהק ברמה של 1%; (** מובהק ברמה של 5%, (***) מובהק ברמה של 10%.)

המאפיינים הדמוגרפיים של העובדים שהחלו להפריש לפנסיה ב־2008 שונים באופן בולט מאלו של מי שהמשיכו לא להפריש. ההסתברות של נשים להתחיל להפריש לפנסיה גבוהה ב־12 אחוזים מזו של גברים, התנהגות התואמת את מבנה התמריצים מכיוון שלנשים עובדות יש כמעט תמיד בן זוג עובד, וגם אם אין להן בן זוג בהווה, או שכן זוגן אינו עובד, ההסתברות שבעתיד יהיו נשואות לבן זוג עובד גבוהה יחסית. משום כך, קצבת הפנסיה של נשים נשואות לא צפויה להיות מקווצת מול קצבאות הביטוח הלאומי, וקצבאות אלו צפויות שלא לאפשר יחס תחלופה מספק לאשה ובן זוגה בזמן הפרישה. כמו כן, נשים נוטות להעדיף לעבוד אצל מעסיקים המקפידים על ציות לחוקי העבודה, שכן לחוקים אלו - כגון שמירה על הזכויות בעת לידה - יש חשיבות רבה עבורן; מעסיקים כאלה צפויים לציית גם לחובת ההפרשה לפנסיה.³¹ הפער בין המינים מתחדד בהתאם כאשר אנו בוחנים את השפעת היותו של האדם נשוי על ההסתברות להתחיל להפריש לפנסיה: אצל נשים נשואות זו גבוהה ב־7 נקודות אחוז בהשוואה לרווקות, ובקרב גרושות ואלמנות ב־5 נקודות אחוז. לעומת זאת, בקרב הגברים אין לסטטוס האישי השפעה על הציות לחוק. למספר הילדים במשפחה השפעה שלילית על הנטייה להתחיל ולהפריש, בהתאם לצפוי משיקולי החלקת תצרוכת וניזילות, ללא הבדל מובהק בין אבות לאמהות.

באוכלוסייה הערבית ההסתברות להתחיל ולהפריש לפנסיה הייתה נמוכה ב־12 נקודות אחוז בהשוואה ליהודית. פער זה נובע כמעט כולו מהמועסקים במגזר הפרטי, בעוד שהפער בין יהודים לערבים בקרב השכירים המעטים במגזר הציבורי שלא הייתה להם פנסיה מלכתחילה הוא כ־6 נקודות אחוז. לעומת זאת, בקרב העולים שהגיעו לארץ אחרי 1989 ההסתברות להתחיל ולהפריש גבוהה משמעותית מזו של ילידי הארץ ושל העולים הוותיקים יותר. ייתכן שתופעה זו משקפת חשש של העולים מאי־ציות לחוק מסיבות תרבותיות, תופעה שנתמכת בתוצאות המדווחות בהמשך לגבי שיעורי ההפרשה. ככל שהעולים עלו בגיל צעיר יותר כך קטן הפער בינם לבין שאר האוכלוסייה, כפי שמשקף המקדם השלילי של האינטראקציה בין היות העובד עולה לבין שנות העבודה הפוטנציאליות שלו. עם זאת, האפקט הכולל של היות האדם עולה על ההסתברות להתחיל להפריש הוא חיובי עבור כל גילי העלייה.³² לדוגמא, ההסתברות שעולה שהגיע לארץ בגיל 30 התחיל להפריש לפנסיה עם הפעלת ההסדר גבוהה ב־4 נקודות אחוז מזו של עובד ותיק עם מאפיינים דומים, בעוד שהפער המקביל לעולה שהגיע בגיל 50 הוא 11 אחוזים.

לגיל השכיר השפעה גדולה יחסית, אך לא מונוטונית, על ההסתברות להתחיל להפריש לפנסיה. עד גיל 34 השפעת הגיל היא חיובית: ככל שהעובד מבוגר יותר כך גדלה ההסתברות שיתחיל לחסוך. מאידך גיסא, בגילים המבוגרים יותר האפקט הופך לשלילי וההסתברות, לדוגמא, שעובד בן 55, שלא הפריש לפנסיה ב־2007 יתחיל להפריש ב־2008 נמוכה ב־8 נקודות אחוז מההסתברות המקבילה של עובד בן 35. תוואי זה משקף את ההסתברות הפוחתת לצבור פנסיה משמעותית ככל שהעובד מתחיל לחסוך בגיל מאוחר יותר. בנוסף, סביר שעובדים מבוגרים שהחליטו לא להפריש לפנסיה עד כה, רואים לפנייהם הסתברות נמוכה לכך שתוואי השכר העתידי שלהם יעלה, ויהפוך את החיסכון לכדאי, בהשוואה לצעירים.

לרמת ההכנסה של העובד השפעה ניכרת על ההסתברות להתחיל להפריש לפנסיה ב־2008.

31 אפקט זה הוא מעבר להשפעת מספר העובדים אצל המעסיק, שהוא משתנה נצפה שעליו יש בקרה במשוואה. 32 המשתנה "שנות עבודה פוטנציאליות" מחושב כהפרש שבין גיל 67 - גיל הפרישה - לגיל העולה בשנת עלייתו לארץ. ככל שהעולה הגיע לארץ בגיל צעיר יותר כך גדל מספר שנות העבודה הפוטנציאליות שלו. הערך המקסימלי של המשתנה הוא 46, למי שעלו לארץ בגיל 21 או בגיל צעיר יותר.

אפקט רמת ההכנסה עצמה חיובי ומובהק סטטיסטית בכל הרמות הרלוונטיות, אך עוצמתו קטנה למדי; למשל, ההסתברות של עובד שהכנסתו החודשית היא 4,000 ש"ח להתחיל להפריש לפנסיה, גבוהה בנקודת אחוז מזו של עובד שהכנסתו החודשית היא 2,000 ש"ח. לעומת זאת יש השפעה גדולה לכך שרמת השכר היא מעל לסף המס: הימצאותו של עובד מעל סף המס מגדילה את ההסתברות שיציית להסדר ב-15 נקודות אחוז (סכום הערך המוחלט של מקדמי המשתנים "הכנסה מתחת ל-48,000 ש"ח" ו"מעל סף המס"). תוצאה זו משקפת את חשיבותן הרבה של הטבות המס לכדאיות החיסכון לפנסיה ואת התנהגות העובדים בהתאם לכדאיות זו. אי-ההפרשה לפנסיה של העובדים המצויים מתחת לסף המס מלמדת גם על נכונות המעסיקים להימנע מציות להוראות ההסדר כאשר הדבר אינו כדאי לעובד, כלומר לשתף פעולה עם העובד לתועלת שני הצדדים.³³ לתעסוקת בן הזוג השפעה גדולה על כדאיות ההפרשה לפנסיה. מי שבני זוגם עובדים, בפרט אם מדובר בתעסוקה מתמשכת, צפויים להיות זכאים לתוספת ותק משפחתית מלאה (כלומר לכל אחד מבני הזוג) בקצבאות הביטוח הלאומי, ולכן קצבת הפנסיה לא תקוזז מקצבת הזקנה שלהם. בנוסף, קצבאות הביטוח הלאומי אינן מהוות תחליף מלא להכנסות של משקי בית שבהם יש שני עובדים בהיקף משרה משמעותי, ולאלו נדרש חיסכון פנסיוני כדי לשמור על יחס תחלופה סביר. הנתונים עקביים עם שיקולים אלה: כאשר בן/בת הזוג עובדים נטיית השכיר להתחיל להפריש גדולה ב-9 נקודות אחוז בהשוואה למי שבן/בת זוגו אינם עובדים. בנוסף, כאשר בן/בת הזוג כבר מפרישים לפנסיה הנטייה להפריש גדלה בעוד 10 נקודות אחוז, מכיוון שהפרשה כזאת היא אינדיקציה לתעסוקה מתמשכת שלהם.

היות שחובת ההפרשה לפנסיה מוטלת הן על העובד והן על המעסיק, הימנעות העובד ממנה אפשרית רק אם המעסיק מוכן לשתף פעולה. למעסיק יש אינטרס ברור להימנע מעלויות ההסדר בעצמו, וכך גם לשמור על שביעות רצון גבוהה יותר של העובד (עוד לפני שמתייחסים להתחלקות העלות הכוללת של ההסדר בין העובד למעסיק). עם זאת, המעסיק חשוף לסיכונים חוקיים כאשר אינו נוהג בהתאם להסדר ולכן אין זה ברור שיסכים לשתף פעולה עם העובד, או שייזום בעצמו אי-ציות.³⁴ מהניתוח עולה כי קיים הבדל ברור בין המעסיקים. ראשית, במגזר הציבורי, שבו מלכתחילה היו רק עובדים מעטים ללא הסדר פנסיוני, ההסתברות שעובדים שלא היה להם הסדר יתחילו לחסוך גבוהה ב-13 נקודות אחוז מההסתברות המקבילה במגזר הפרטי.³⁵ בנוסף, יש הבדלים ניכרים, ולא לינאריים, בין המעסיקים בהתאם לגודלם. הנטייה שלא להתחיל להפריש גדולה במיוחד בקרב שכירים המועסקים אצל מעסיקים קטנים: יש פער של 35 נקודות אחוז בהסתברות לכך בין מעסיקים של עד 15 עובדים למעסיקים של 100 עובדים.³⁶ לעומת זאת, הפער בין מעסיקים של 100 עובדים למעסיקים של 200 הוא רק 0.6 נקודות אחוז. כלומר, אי-הציות להסדר רווח במיוחד בקרב מעסיקים קטנים ועובדיהם.

33 גם כאשר העובד אינו חייב במס הכנסה כדאי לעובד ולמעסיק לדווח על ההפרשות לפנסיה, אחרת יהיו הפרשות המעסיק חייבות בדמי ביטוח לאומי. מעסיק שאינו כולל בדיווחיו לרשות המסים את ההפרשות לפנסיה לא יוכל לנכותן כהוצאות, ולכן כדאי לו לדווח על ההפרשות במלואן.

34 בעוד שמנגנון האכיפה הישיר על העובדים אינו מובהר לחלוטין בהנחיות ההסדר, קיים מנגנון לאכיפתו על המעסיקים באמצעות בתי-הדין לעבודה.

35 תואי זה אינו קשור בהכרח להסדר פנסיה החובה אלא לכללים הנהוגים במגזר הציבורי להתחיל להפריש לפנסיה עבור עובדים שחוצים סף ותק מסוים - נוהג שמשקף בגודל דומה של אפקט זה גם בשנים שקדמו להסדר פנסיה החובה.

36 סכום המקדם של המשנתה "עד 15 שכירים" ומכפלת מקדם המשנתה "גודל מעסיק" בפער במספר העובדים.

בצד השמאלי של לוח 3 מוצגת משוואה מקבילה של מאפייני העובדים שלא חסכו ב-2006 והתחילו להפריש לפנסיה ב-2007, לפני כניסת ההסדר לתוקף. המשוואה מלמדת כי למרבית המאפיינים האישיים המשפיעים על כדאיות החיסכון הייתה השפעה מובהקת על ההחלטה להתחיל לחסוך גם ב-2007. עם זאת, ההשפעה השולית של מרבית המאפיינים גדלה ב-2008, מה שמלמד על סלקטיביות חדה יותר. נראה כי בעוד שבעבר הייתה שונות בהתנהגות העובדים שכדאיות החיסכון לפנסיה גבולית עבורם, ההסדר הביא אותם להתחיל להפריש. לעומת זאת, מי שהחיסכון אינו כדאי עבורם באופן ברור נטו שלא לציית ולהמשיך לא להפריש.

הפער הבולט ביותר בהתנהגות העובדים והמעסיקים בין 2007 ל-2008 מתבטא במשתנים שמשקפים, ככל הנראה, הבדלים בנטייה לציית. בעוד שב-2007 הייתה ההסתברות של נשים להתחיל לחסוך גבוהה בנקודת אחוז מזו של גברים, ב-2008 היה הפער 12 נקודות. בין עובדים נשואים הפער המגדרי גדל מ-2 נקודות אחוז ל-8 (בנוסף לפער הכללי בין נשים לגברים). הפער בין היהודים לערבים גדל מ-5 נקודות אחוז ל-12, ובין העולים החדשים לשאר האוכלוסייה לא היה כלל פער ב-2007, והוא הפך למובהק סטטיסטית וגדול, כמתואר לעיל. שינוי גדול במיוחד בולט בהשפעה של עבודה אצל מעסיק קטן. עוצמת ההשפעה השלילית של מאפיין זה עלתה פי שלושה, בכל קבוצות הגודל שעד 50 עובדים. הפער בולט גם במשתנים המתואמים עם הדרישות החוקיות של ההסדר: למספר המשרות של העובד היה אפקט חיובי ב-2007, והוא הפך לשלילי ב-2008, ההשפעה החיובית של מספר חודשי העבודה גדלה פי חמישה, וההשפעה של החלפת המעסיק, שלא הייתה מובהקת ב-2007, הפכה למשמעותית במיוחד.

דרך נוספת לבחון את השינוי שחל בהשפעת המאפיינים השונים על החלטת העובדים להתחיל להפריש לפנסיה היא באמצעות בניית משתנה של ההסתברות להתחיל ולהפריש ב-2008 על בסיס המקדמים שחושבו ב-2007. משתנה זה נבנה על ידי שימוש במקדמי משוואת הפרוביט שמופיעה בצד השמאלי של לוח 3 כדי לחזות לכל אחד מהשכירים בקבוצת היעד ב-2008 את ההסתברות שיתחיל לחסוך. משתנה זה הוסף למשוואה המופיעה בצד ימין של לוח 3 ונמצא כי למרות שהשפעתו מובהקת וגדולה - ההשפעה השולית היא 29 נקודות אחוז - כל המשתנים האחרים שמרו על מובהקותם. כלומר, חל שינוי מובהק בעוצמת ההשפעה שלהם בהשוואה ל-2007.

הפערים הגדולים בין קבוצות העובדים בציות להסדר פנסיית החובה, והמתאם שלהם עם מאפייני העובדים הקשורים ל(אי)כדאיות החיסכון לפנסיה, מלמדים כי חובת החיסכון הפנסיוני לא הייתה רצויה לקבוצה גדולה של עובדים. חוסר רצונם לחסוך, והסכמת מעסיקיהם לשתף פעולה בהימנעות מההסדר, הביאו לכך שכמחצית מהעובדים שהיו אמורים להתחיל לחסוך לא עשו כך. עם זאת, סביר שעובדים רבים נוספים שלא רצו בחיסכון נאלצו להתחיל להפריש לפנסיה כדי לא להפר את חובת החיסכון, או משום שמעסיקיהם סירבו לשתף פעולה באיצייות להסדר.

ו. שיעורי ההפרשה לפנסיה

בחינת מאפייני השכירים שהחלו להפריש לפנסיה ב-2008 מצביעה על האפשרות שחלק ניכר מהם עשו זאת מתוך ציות להסדר, למרות שחיסכון פנסיוני אינו כדאי עבורם. אם זה המצב, צפוי כי עובדים אלה יפרישו לפנסיה בשיעורים נמוכים, בהתאם למינימום הנדרש בחוק. מאידך גיסא, אם ההסדר הביא את העובדים לתקן "טעויות חישוב" שעשו בעבר, והיות שמי שמפריש כבר נושא ממילא ב"עלויות החיפוש והעסקה" של ההסדר הפנסיוני, צפוי כי מי שהחלו לחסוך יעשו זאת

בשיעורים התואמים חיסכון פנסיוני ארוך טווח. כדי לבדוק שאלה זו נבחנים בסעיף זה שיעורי ההפרשה של העובדים שלא הפרישו משכרם לחיסכון פנסיוני ב־2007 והחלו לחסוך ב־2008. שיעור ההפרשה הממוצע לפנסיה של העובדים שהחלו להפריש לפנסיה ב־2008, ולא חסכו ב־2007, היה 1.5 אחוזים מהשכר, בהשוואה ל־2.6 אחוזים בקרב מי שהחלו להפריש ב־2007 ו־4.3 אחוזים בקרב מי שהפרישו גם ב־2007 וגם ב־2008. גם שיעורי ההפרשה של המעסיקים בגין החוסכים החדשים היו נמוכים יותר - 2.7 אחוזים בממוצע עבור מי שהחלו להפריש ב־2008, לעומת 7.4 אחוזים למי שחסכו ב־2007. יתר על כן, בקרב המתחילים לחסוך ב־2007 הייתה שונות קטנה בשיעורי ההפרשה בין עובדים ברמות הכנסה שונות ובעלי מאפיינים שונים. לעומת זאת, בשיעורי ההפרשה של השכירים שהחלו להפריש ב־2008 יש שונות גדולה, שמתואמת עם התכונות המשפיעות על כדאיות החיסכון לפנסיה ועם המאפיינים המתואמים עם נטייה לציות לחוק. הממצאים עקביים עם התפיסה שהעובדים שהחלו להפריש לפנסיה ב־2008 מתחלקים לשתי קבוצות: (1) אלו שהיו מתחילים לחסוך ממילא, בלי קשר להסדר פנסיית החובה, ועשו זאת בשיעורים דומים לממוצע באוכלוסייה. לפי הניסיון בשנים הקודמות מדובר בכשית מקבוצת המטרה; (2) עובדים שהחלו לחסוך רק מכיוון שההסדר חייב אותם, ולכן הם נוטים לעשות זאת בשיעורים נמוכים. קבוצה זו כוללת בערך כשליש מקבוצת המטרה. חישוב פשטני של הממוצע המשוקלל בין שיעור ההפרשה הצפוי למי שמתחיל להפריש מרצונו - 2.6 אחוזים³⁷ - לבין שיעור ההפרשה המינימלי הקבוע בהסדר - 0.83 אחוז - מגיע לתוצאה קרובה מאוד ל־1.5 אחוזים. בלוח 4 מוצגים המאפיינים שהשפיעו באופן בולט על שיעורי ההפרשה של העובדים שהחלו להפריש ב־2008. ההשפעות חושבו במשוואת רגרסיה שהמשתנה התלוי בה הוא שיעור ההפרשה לפנסיה של העובד; היא נאמדה עבור כל העובדים שלא הפרישו לפנסיה ב־2007, והחלו להפריש ב־2008. מהלוח עולה כי לרמת ההכנסה השפעה ניכרת על שיעורי ההפרשה. ראשית בולט האפקט השלילי של הימצאות העובד מתחת לסף המס: עובדים ששכרם השנתי היה נמוך מ־48,000 ש"ח ב־2008, והפרישו לפנסיה, עשו זאת בשיעור הנמוך ב־0.3 נקודות אחוז מאלו שנמצאו מעל סף המס. בנוסף קיים אפקט הכנסה רציף חיובי ומשמעותי: שיעור ההפרשה של עובד שהשתכר 6,000 ש"ח לחודש גבוה בממוצע בכ־0.2 נקודות אחוז מזה של עובד שהשתכר 4,200 ש"ח. כמו כן, מי שכן זוגם עובד - משתנה קריטי בכדאיות החיסכון לפנסיה - הפרישו בשיעורים הגבוהים ברבע נקודת אחוז ממי שכן זוגם אינו עובד. משתנים אלה מלמדים כי העובדים שהחיסכון לפנסיה אינו כדאי עבורם, אך ההסדר דחף אותם להתחיל להפריש, עושים זאת בשיעורים נמוכים מאלו של העובדים שחיסכון פנסיוני הוא בחירה נכונה עבורם.

37 שיעור ההפרשה הממוצע של מי שהחלו להפריש ב־2007.

לוח 4: משתנים עיקריים שמשפיעים על שיעורי ההפרשה של עובדים שלא חסכו
ב־2007 והחלו להפריש ב־2008¹ (1 = 1%)

t	מקדם רגרסיה	
*	-2.80	-0.0797 (מגדר (0 - גברים, 1 - נשים)
**	-2.30	-0.0816 (גר ביישוב ערבי (משתנה בינארי)
*	5.85	0.0445 גיל
*	-5.39	-0.0005 גיל בריבוע
*	-3.55	-0.3300 (משתנה בינארי) 1989
**	2.17	0.0051 (משתנה בינארי) 1989 * שנות עבודה פוטנציאליות
*	21.66	0.1016 (משתנה בינארי) הכנסה שנתית (בעשרות אלפי ₪)
*	-10.75	-0.0004 (משתנה בינארי) הכנסה שנתית בריבוע (בעשרות אלפי ₪)
*	-10.81	-0.2999 (משתנה בינארי) הכנסה שנתית > 48,000
*	7.30	0.2415 האם בן הזוג עובד (משתנה בינארי)
*	5.76	0.0010 (משתנה בינארי) הכנסה שנתית של בן הזוג (בעשרות אלפי ₪)
*	23.12	0.0002 גודל מעסיק
*	7.81	0.1868 (משתנה בינארי) שייך למגזר הציבורי
*	-8.49	-0.0648 חודשי עבודה במהלך השנה
*	9.70	0.2200 (משתנה בינארי) החלפת מעסיק בין השנתיים
*	6.23	0.4202 (משתנה בינארי) החלפת מעסיק * עבד פחות מ-9 חודשים

1 מדגם של 38,867 עובדים שעבדו ב־2007 ולא הפרישו לפנסיה, המשיכו לעבוד ב־2008 והחלו להפריש. שכירים שעבדו 4 חודשים לפחות ב־2008. גברים בני 22-67 ונשים בנות 21-62 ב־2008, עם הכנסה שנתית של 3000 ₪ לפחות.
(* מובהק ברמה של 1%; (** מובהק ברמה של 5%.

הניתוח בלוח 3 מצא כי נשים ועולים חדשים (שהגיעו לארץ מ־1989) נטו להתחיל לחסוך לפנסיה ב־2008 יותר מקבוצות אחרות ויותר מבעבר. הנתונים בלוח 4 מלמדים כי קבוצות אלו לא "גילו לפתע" את כדאיות החיסכון הפנסיוני, שכן בשתייהן שיעורי ההפרשה אינם גבוהים מאשר בשאר האוכלוסייה. נשים הפרישו בממוצע כעשירית נקודת אחוז פחות מאשר גברים, עולים שהגיעו לארץ בגיל 50 הפרישו משכרם רבע נקודת אחוז פחות מאשר הוותיקים בארץ, והפער בין עולים שהגיעו בגיל 30 לוותיקים הוא כ־0.15 נקודות אחוז. שיעורים נמוכים אלה תואמים את ההערכה כי חלק ניכר מהעולים החלו להפריש מתוך ציות להסדר, ולא משקולי כדאיות. מאידך גיסא, שיעורי ההפרשה הגבוהים של העובדים במגזר הציבורי - כ־0.2 נקודות אחוז מעל אלו של המקבילים להם במגזר העסקי - עקביים עם כך שבמגזר זה הגידול באחוז העובדים שהחלו להפריש בעקבות הפעלת ההסדר היה מתון. בקרב העובדים הערביים שיעורי ההפרשה היו נמוכים מהממוצע, למרות שיעורי ההיענות הנמוכים להסדר, ונראה כי חוסר הכדאיות של החיסכון עבורם הוא כה משמעותי שלמרות שרבים הצליחו להימנע מלצייט להסדר, נותרו עדיין עובדים לא מעטים שההסדר לא רצוי להם ו/או למעסיקיהם ונאלצו - או בחרו - לציית לו; אלו הפרישו בשיעורים נמוכים. נזכיר בהקשר זה כי "טיפוס 1" במחקר של ברנדר (2010) - העובד שכדאיות החיסכון לפנסיה היא הנמוכה ביותר עבורו - תואם במאפייניו חלק ניכר מהעובדים הערביים.

שיעורי ההפרשה של העובדים אצל המעסיקים הקטנים שכן החלו לחסוך לא היו שונים מאלו של עובדים אחרים. נראה כי אצל המעסיקים הקטנים ההתאמה להסדר התבטאה בעיקר באי-ציות, ולא בשיעורי הפרשה נמוכים. השפעת הסלקטיביות בהחלטה להתחיל להפריש בולטת כאשר בוחנים את השפעת המשתנים המתואמים עם עצם החובה החוקית לחסוך. העובדים שלהם ההסתברות הגדולה ביותר להיות פטורים מההסדר הם אלו שהחליפו מעסיק ועבדו במשך 2008 פחות מתשעה חודשים (כ-9 אחוזים מקבוצת היעד).³⁸ בקבוצה זו, שבה הסיכוי כי מי שהחל להפריש לפנסיה עשה זאת מרצון גבוה יחסית, היו שיעורי ההפרשה גבוהים ב-0.83 נקודות אחוז מאשר בקרב העובדים שהחלו להפריש ב-2008, לא החליפו מעסיק ועבדו במשך כל השנה.³⁹ ממצא דומה עולה מההשפעה של חודשי העבודה: גם כאן מי שעבדו מעט חודשים ובכל זאת החלו לחסוך לפנסיה הפרישו אחוז גבוה יותר משכרם.

כדי לבחון את הקשר בין שיעורי ההפרשה לרצונו של העובד לחסוך אמדנו שנית את המשוואה המתוארת בלוח 4 בתוספת משתנה המשקף את ההסתברות שהעובד יתחיל לחסוך; זו נאמדה על בסיס משוואה דומה לזו המופיעה בלוח 3, אך ללא משתני גודל המעסיק. ככל שההסתברות שחושבה נמוכה יותר, זו אינדיקציה לכך שהחיסכון הפנסיוני היה פחות רצוי לעובד והוא הצטרף אליו מתוך ציות להסדר.⁴⁰ כצפוי, השפעת ההסתברות זו על שיעורי ההפרשה היא חיובית ומובהקת - מי שהחיסכון היה רצוי להם החלו להפריש בשיעורים גבוהים יותר ממי שהחיסכון פחות כדאי עבורם (גודל המקדם 1.07, כלומר הפער בשיעורי ההפרשה בין מי שאינו מעוניין בחיסכון לחלוטין לבין מי שרוצה בו בוודאות הוא כנקודת אחוז). בנוסף, באמידה זו האפקט השלילי של השתייכות לקבוצת "נחשדו" בציינת גבוהה מהמוצע - נשים ועולים - גדל משמעותית. שיעור ההפרשה של נשים נמוך ב-0.2 נקודות אחוז מזה של הגברים, וזה של העולים ב-0.2 עד 0.4 נקודות אחוז בהשוואה לוותיקים (עולים שהגיעו בגיל 30 ובגיל 50, בהתאמה).

דרך נוספת לבחון את התייחסות העובדים להסדר היא באמצעות אחוז העובדים שהחלו להפריש לפנסיה בשיעורי המינימום שקובע ההסדר. בקרב העובדים שלא הפרישו לפנסיה ב-2007 והחלו להפריש ב-2008, כ-62 אחוזים הפרישו בשיעור של עד אחוז אחד מהכנסתם - קרוב למינימום של 0.83 אחוז שקובע ההסדר. זאת לעומת 6 אחוזים בלבד מהחוסכים ב-2007. בקרב העובדים שהחלו לחסוך ב-2008 ומצויים מתחת לסף המס, 71 אחוזים הפרישו עד אחוז אחד לעומת 12 אחוזים מהקבוצה המקבילה של החוסכים ב-2007. כלומר, חלק ניכר מהמצטרפים החדשים להסדרים פנסיוניים, בפרט בקרב הקבוצות החלשות ביותר, עשו זאת בשיעורים המינימליים הנדרשים. יתר על כן, חלקם של החוסכים בשיעורים המינימליים מכלל המתחילים לחסוך ב-2008 דומה מאוד לאומדן "התוספת" של חוסכים בגין ההסדר (כאמור לעיל, כשני שלישים ממי שהתחילו לחסוך ב-2008).

לוח 5 מציג משוואת Probit הבוחנת את ההסתברות שעובד שהחל לחסוך לפנסיה ב-2008 פריש יותר מאחוז אחד משכרו. גם בניתוח זה בולטת ההשפעה המשמעותית של השתייכות

38 בשנת 2007 לא הייתה השפעת משתנה זה על שיעורי ההפרשה מובהקת סטטיסטית, והמקדם שלו היה שלילי.

39 סכום המקדמים של "החלפת מעסיק בין השנתיים", האינטראקציה של משתנה זה עם "עבד פחות מתשעה חודשים" ומקדם המשתנה "חודשי עבודה במהלך השנה" מוכפל ב-3 (ההפרש בין 9 ל-12 חודשים).

40 בפועל, כל העובדים הנכללים במשוואה החלו להפריש, ולכן המשתנה הוא קירוב לגודל הפער בין ההתנהגות בפועל לבין העדפת העובד.

העובד לקבוצות שיכלו להשתחרר באופן חוקי מחובת ההפרשה לפנסיה. ההסתברות שעובד שהחליף מעסיק בין שתי השנים ועבד פחות מתשעה חודשים ב-2008 יתחיל להפריש בשיעור של יותר מאחוז אחד גבוהה בכ-28 נקודות אחוז מזו של עובד שלא החליף מעסיק ועבד כל השנה.⁴¹ זהו פער גדול מאוד בהתחשב בכך שפחות מ-40 אחוזים מכלל העובדים שהחלו להפריש ב-2008 עשו זאת בשיעור של יותר מאחוז אחד. הפער מלמד כי עובדים שהחלו להפריש מתוך בחירה עשו זאת בדרך כלל בשיעורים גבוהים מהמינימום הקבוע בהסדר. גם העובדים במגזר הציבורי - שבו עוד לפני ההסדר החלו עובדים מתמידים לחסוך לפנסיה לאחר תקופת העסקה מסוימת - הפרישו מעל המינימום הנדרש בהסתברות גבוהה מזו של עובדי המגזר הפרטי.

לוח 5: הגורמים המשפיעים על ההסתברות להפריש לפנסיה בשיעור של יותר מאחוז אחד מהשכר: משוואת פרוביט לעובדים שהחלו להפריש ב-2008¹

	z	השפעה שולית בין 2007 ל-2008	
מאפייני פרט:			
*	-5.13	-0.0427	מגדר (0 - גברים, 1 - נשים)
*	6.34	0.0133	גיל
*	-7.02	-0.0002	גיל בריבוע
*	2.66	0.0255	גבר נשוי (משתנה בינארי)
*	3.51	0.0334	אשה נשואה (משתנה בינארי)
**	2.07	0.0373	גבר גרוש/אלמן (משתנה בינארי)
	0.97	0.0125	אשה גרושה/אלמנה (משתנה בינארי)
*	-4.58	-0.0212	מספר ילדים בגילאי 4-8
*	-3.71	-0.0123	מספר ילדים בגילאי 9-18
**	-2.23	-0.0108	מספר ילדים בגילאי 19-25
מאפייני הכנסה ותעסוקה:			
*	27.66	0.0499	הכנסה שנתית (בעשרות אלפי ₪)
*	-15.25	-0.0004	הכנסה שנתית בריבוע (בעשרות אלפי ₪)
*	-10.70	-0.0830	הכנסה שנתית > 48,000 (משתנה בינארי)
*	-15.40	-0.0188	שכר ב-2007 (עשרות אלפי ₪)
*	-3.57	-0.0102	מספר עבודות במהלך השנה
*	-12.32	-0.0258	חודשי עבודה במהלך השנה
מאפייני בן/בת הזוג:			
*	-5.6	-0.0015	גיל בן הזוג
*	8.0	0.0711	האם בן הזוג עובד (משתנה בינארי)
*	4.8	0.0023	הכנסה שנתית של בן הזוג (בעשרות אלפי ₪)

השפעה שולית		
z	בין 2007 ל-2008	
		מאפייני מעסיק:
*	18.60	0.0001
		גודל מעסיק
*	-3.15	-0.0255
		עד 15 שכירים (משתנה בינארי)
*	-4.74	-0.0444
		30-15 שכירים (משתנה בינארי)
*	-2.70	-0.0210
		50-30 שכירים (משתנה בינארי)
*	5.24	0.0654
		החלפת מעסיק בין השנתיים (משתנה בינארי)
*	6.88	0.1327
		החלפת מעסיק * עבד פחות מ-9 חודשים (משתנה בינארי)
*	9.10	0.0603
		שייך למגזר הציבורי (משתנה בינארי)
*	4.52	0.0008
		החלפת מעסיק * שכר שנתי
*	-4.71	-0.5676
		חותך (מקדם המשוואה)
		מספר תצפיות
		38,867
		Pseudo R sq.
		0.0951

1 פאנל שכירים שעבדו 4 חודשים לפחות ב-2008. גברים בני 22-67 ונשים בנות 21-62 ב-2008, עם הכנסה שנתית של 3000 ₪ לפחות, שלא הפרישו לפנסיה ב-2007 והחלו להפריש ב-2008. (* מובהק ברמה של 1%; (** מובהק ברמה של 5%.

מהמשוואה עולה כי המשתנים המתואמים עם כדאיות החיסכון לפנסיה - רמת ההכנסה, הימצאות מעבר לסף המס, תעסוקת בן הזוג ומספר הילדים - משפיעים בכיוונים הצפויים גם על ההסתברות שמי שהחלו לחסוך יעשו זאת בשיעור העולה על המינימום הקבוע בהסדר. בנוסף, ההסתברות שעובדים מבוגרים, שכדאיות ההפרשה עבורם מפוקפקת, יחסכו מעבר למינימום נמוכה מזו של צעירים יותר (הפער בין עובד בן 60 לעובד בן 35 הוא 10 נקודות אחוז). כמו כן, קבוצות העובדים שהחלו לחסוך בשיעורים גבוהים במיוחד - נשים ועולים - עשו זאת בשיעור המינימלי - התנהגות עקבית עם ציות, ולא עם הכרה בצורך להתחיל לחסוך. הסיכוי שנשים יפרישו מעל המינימום נמוך במקצת מזה של גברים בעלי תכונות דומות, ואילו שיעור המפרישים מעל המינימום בקרב העולים אינו שונה באופן מובהק סטטיסטית משאר האוכלוסייה. בנוסף גם אין הבדל מובהק בין ערבים ליהודים בשיעורי המפרישים מעל המינימום, והפערים על פי גודל המעסיק הם אמנם מובהקים סטטיסטית, אך קטנים.

הניתוח לעיל מלמד כי הסדר פנסיית החובה נתפס על ידי חלק ניכר מהעובדים החלשים במשך כנטל לא רצוי. הדבר מתבטא בהימנעות מההפרשה לפנסיה על ידי מי שיכול, ובהפרשה בשיעורים המינימליים על ידי מי שנאלצים בכל זאת להפריש משכרם. הן ההימנעות מההפרשה והן הנטייה להפריש בשיעורים המינימום מתואמות עם המאפיינים המצביעים על כדאיות נמוכה של החיסכון הפנסיוני לעובד. במקביל, משמעות הציות להסדר עבור מעסיקי עובדים בשכר שקרוב לשכר המינימום היא העלאה אפקטיבית של שכר המינימום, שכן אין הם יכולים לקזז את עלות ההסדר משכר עובדיהם. מכיוון שנטל פנסיית החובה אינו חל על מי שאינו עובד, ההסדר עלול לפגוע בהיצע התעסוקה, מעבר לפגיעתו ברווחה. שאלה זו נבחנת בסעיף הבא.

ז. ההשפעה הפוטנציאלית של פנסיית החובה על התעסוקה

מכיוון שפנסיית החובה מהווה פגיעה פוטנציאלית ברווחת חלק גדול מהעובדים החלשים במשק, ובמקביל אינה משפיעה על הציבור שאינו עובד (וגם לא על מי שעובדים בשכר גבוה, מפני שאלו ממילא חסכו לפנסיה), ניתן לראות בה מעין מס על תעסוקתם של העובדים בשכר נמוך.⁴² התנהלות העובדים ומעסיקהם בעת הפעלת ההסדר מלמדת שהוא אכן נתפס ככזה, ומשום כך עלולות להיות לו השלכות שליליות על היצע העבודה של בעלי יכולת השתכרות נמוכה יחסית ועל התעסוקה במשרות חלקיות; זאת, כמובן, אם יישומו ייאכף. היות שמדובר בהסדר שהשפעתו על התמורה לעבודה היא פרמננטית ושקופה, צפוי שהיא אכן תופנם על ידי העובדים.

את ההשפעה הפוטנציאלית של ההסדר על התעסוקה ניתן לבחון באמצעות המתודולוגיה ששימשה את Brender and Strawczynski (2006) לאמידת ההשפעה הצפויה של מענקי מס הכנסה שלילי על הכניסות והיציאות מתעסוקה. שיטה זו בוחנת את התנהגותם של הפרטים המופיעים בסקרי כח האדם, תוך שימוש בכך שהם מרואיינים 4 פעמים במשך תקופה של כשנה וחצי.⁴³ כך מתאפשר לבחון התחלות והפסקות של התעסוקה, תוך בקרה לא רק על התכונות הנצפות של הפרטים, אלא גם על השינויים בהן ובסביבה הכלכלית. השיטה מאפשרת זיהוי טוב יותר של הקשר בין שינויים במאפייני הפרט ובסביבתו להחלטות התעסוקה שלו. מכיוון שסקר כח האדם אינו כולל נתונים על שכר העובדים, נאמד עבור כל פרט, בכל שנה, שכר פוטנציאלי, המחושב על בסיס מקדמי משוואות שכר הנאמדות בסקרי ההכנסות, והכפלתם במאפייני הפרט בכל נקודת זמן.⁴⁴

במחקר הנוכחי השתמשנו בנתוני סקרי ההכנסות וסקרי כח האדם לשנים 1990 עד 2008 (התצפיות המאוחרות ביותר הן אלו של העובדים שהופיעו לראשונה בסקר של 2007, והראיון האחרון שלהם היה ב-2008). נאמדו שתי משוואות שונות בשיטת Logit: הראשונה בחנה את ההסתברות של עובדים בשכר נמוך (שכר לשעה עד פי 1.5 משכר המינימום) להפסיק לעבוד, והשנייה את ההסתברות של מי שאינם עובדים להתחיל לעבוד. בנוסף לשינויים בשכר כללו המשוואות בקרה על המאפיינים הדמוגרפיים של הפרט, ועל השינויים בהם, וכן את שיעור השינוי של התוצר.⁴⁵ בסך הכל השתמשנו ב-26,930 תצפיות של עובדים כדי לחשב את גמישות היציאה מעבודה ביחס לשכר, וב-79,102 תצפיות של לא עובדים לחישוב גמישות הכניסה. הגמישויות שהתקבלו הן 0.3 ביחס לכניסה לעבודה (כלומר, ירידה של אחוז אחד בשכר הפוטנציאלי של העובד מקטינה את ההסתברות שיתחיל לעבוד ב-0.3 אחוז) ו-0.08 ביחס ליציאות (ירידה של אחוז אחד בשכר הפוטנציאלי מגדילה את ההסתברות להפסקת התעסוקה ב-0.08 אחוז).

את ההשפעה של כל אחוז פגיעה בשכר בעקבות ההסדר ניתן לחשב על ידי הכפלת המקדמים שחושבו לעיל בגודל האוכלוסייה הרלוונטית. לגבי הפסקת התעסוקה, חישובנו בסקר כוח האדם לשנת 2007 את השכר הפוטנציאלי של כל העובדים והגדרנו את הקבוצה המושפעת לרעה מהסדר

42 זוג שלא עבד, ולכן אין לו חסכונות לגיל פרישה, זכאי לקצבה מלאה להשלמת הכנסה, ששוויה זהה כמעט לשווי קצבת הזקנה עם תוספת ותק מקסימלית. משפחות כאלה לא יושפעו מפנסיית החובה.

43 הראשונים שהשתמשו בשיטה זו בישראל היו Beenstock and Klinov (1998).

44 Brender and Gallo (2008) משתמשים באותה שיטה ומוצאים כי השפעת שינויים בשכר על שעות העבודה של עובדים מתמידים היא קטנה ומשתנה בהתאם לשעות העבודה ומאפייני הפרט. משום כך אנו מתעלמים בעבודה זו מההשפעה הפוטנציאלית של ההסדר על שעות העבודה.

45 לכל פרט בין שני הרביעים שבהם הופיעו התצפיות שלו.

פנסיית החובה בתור כלל העובדים ששכרם הפוטנציאלי הוא בשלושת העשירונים הנמוכים של מקבלי השכר. זהו קירוב לגודל הקבוצה של מי שנמנעו מהפרשה למרות ההסדר ומי שהחלו להפריש בשיעורים הקרובים למינימום הנדרש.⁴⁶ במקביל הגדרנו את הקבוצה שכניסתה לעבודה תושפע מההסדר בתור כל הפרטים ששכרם הפוטנציאלי נמוך או שווה לסף שהוגדר עבור העובדים; קבוצה זו כוללת כמחצית מהפרטים שאינם עובדים. על סמך אומדנים אלה מתקבל כי פגיעה של אחוז אחד בשכר הפוטנציאלי מקטינה את מספר המתחילים לעבוד בכ־2,000 ומביאה להפסקת התעסוקה של כ־600 עובדים.

ביישום מלא ההסדר יחייב הפרשה של 17.5 אחוזים מהשכר. מכיוון שההסדר פרמננטי ושקוף לשני הצדדים - ומופיע בתלוש השכר של העובד - חשיבות החלוקה הטכנית של ההפרשה בין העובד למעסיק היא משנית בטווח הארוך. Gonzales-Paramo and Melguizo (2009), במאמר הבוחן 45 מחקרים שעסקו בשאלה כיצד מתחלק הנטל של הסדרים מסוג זה, מוצאים כי בטווח הארוך ישא שכר הנטו של העובד בין שני שלישים מנטל ההסדר ועד למלוא הנטל.⁴⁷ לפי ממצאיהם, בהסדרים בעיצוב דומה לפנסיית החובה שבהם יש הטבה עתידית בגין ההפרשות, העלות נוטה לשיעור הגבוה יותר.⁴⁸ כלומר, סביר כי לאורך זמן הפגיעה האפקטיבית בהכנסה הפנויה של העובדים תהיה לפחות 14 אחוזים (או 10 אחוזים, בניכוי רכיב הפיצויים).

שאלה מורכבת יותר היא עד כמה ההפרשות פוגעות ברווחת העובד; כלומר, מהו "רכיב המס" בהפרשות. חישוב מדויק של רכיב זה אינו פשוט, שכן הוא תלוי בתחושות הסובייקטיביות של העובד. מכיוון שההפרשות מתבצעות בשלב שבו רמת ההכנסה השוטפת של משק הבית נמוכה - ולכן ערך ההכנסה לעובד גבוה⁴⁹ - בעוד שהפנסיה תתקבל בתקופה שבה הכנסת העובד (לשעבר) גבוהה מאוד ביחס להכנסתו בתקופת העבודה, הניתוחים המקובלים יראו בכך פגיעה בתועלת העובד לאורך חייו. Card and Ransom (2011) מעריכים את הפסד התועלת מ"חיסכון יתר" לפנסיה בסך 6 אחוזים מהשכר כשווה ערך ל־2 עד 2.5 אחוזים מההכנסה במשך החיים. על פי אומדן זה, הפסד התועלת מההסדר פנסיית החובה הוא כ־5 אחוזים. בנוסף, לרבים מהעובדים החלשים חלק מההפרשה מהווה מס אפקטיבי, שכן הפנסיה תקוּזז מול הקצבה להשלמת הכנסה. רכיב זה עשוי להגיע עד לחמישית מסך ההפרשה. לצורך ההדגמה, ניתן להעריך את הפגיעה הפוטנציאלית הכוללת של ההסדר בחמישה עד שבעה אחוזים מההכנסה. הכפלת שיעור זה בגמישות שחושבה לעיל ובגודל האוכלוסייה הצפויה להיות מושפעת מההסדר מעלה כי פנסיית החובה עשויה להקטין את התעסוקה במשק בכ־15,000 משרות, שהן כ־0.6 אחוז מסך התעסוקה. זהו אפקט לא זניח, וגדול מהתרומה הצפויה של חלק מהתוכניות להרחבת התעסוקה במשק.

46 כ־38 אחוזים מהעובדים לא הפרישו לפנסיה ב־2007, ומתוכם כמחצית המשיכו לא להפריש ושליש הפרישו בשיעורים המינימליים.

47 Coenen et al. (2007) מוצאים כי הפחתת ההפרשות הסוציאליות של מעסיקים בגוש האירו ב־15 אחוזים מעלות העבודה תעלה את השכר לעובד ב־13 אחוזים. Fuchs et al. (1998) מוצאים כי להערכת כלכלנים בתחומי כלכלת עבודה וכלכלה ציבורית ב־40 אוניברסיטאות המחקר המובילות בארה"ב 80 אחוזים מנטל ההוצאות הסוציאליות נופל בטווח הארוך על העובדים.

48 במידה שחוק שכר המינימום מונע את הפחתת השכר במקרים ספציפיים, תיתכן הפחתה ישירה של התעסוקה על ידי המעסיקים, בפרט בסקטור הסחיר.

49 באוכלוסיות הרלוונטיות משמעות ההסדר היא העמקת פער העוני שבו מצויים העובדים, שכן חלקם הגדול מצוי בתקופת גידול הילדים מתחת לקו העוני, גם לפני ההסדר.

ח. ההשלכות התקציביות של פנסיית החובה

הצדקה אפשרית לפנסיית החובה היא חיסכון עתידי לתקציב המדינה בזכות הקטנת תשלומי השלמת ההכנסה לקשישים. עם זאת, הגדלת החיסכון לפנסיה בהווה מקטינה את הכנסות המדינה ממסים, משום שלחוסכים מוענקות הטבות מס (כולל להפרשות הישירות של המעסיקים) - הטבות שלא היו מוענקות אלמלא ההסדר, שהביא אותם לחסוך. יש אפוא צורך לבדוק אם החיסכון התקציבי הנובע מההסדר גבוה מהפסד ההכנסות הנובע ממנו.⁵⁰ הפסד תקבולי המסים כתוצאה מפנסיית החובה, בגין העובדים שלא חסכו לפנסיה לפני הפעלת ההסדר נאמד באופן הבא:

א. עובדים שאינם מגיעים לסף המס: סכום התשלום הישיר של המעסיק בגין פנסיית החובה (לא כולל רכיב הפיצויים⁵¹), מוכפל בשיעור מס החברות.⁵²

ב. עובדים ששכרם גבוה מסף המס ונמוך מהשכר הממוצע במשק: סך השכר, מוכפל בשיעור ההפרשה לפנסיה, ואז ב-0.35, שהוא שיעור הזיכוי בגין חיסכון פנסיוני במס הכנסה. הזיכוי לכל עובד הוגבל בחבות מס ההכנסה שלו, תוך התחשבות בנקודות הזיכוי המגיעות לו. נוסף על כך חושב הפסד המס על הפרשות המעסיק, כמפורט לעיל.

ג. עובדים ששכרם גבוה מהשכר הממוצע במשק: לעובדים אלה חושב הזיכוי על ידי הכפלת השכר הממוצע במשק בשיעור ההפרשה לפנסיה, ואז ב-0.35. גם במקרה זה הוגבל הזיכוי כך שהוא לא יחרוג מתשלומי המס בפועל של העובד. הפסד המס על הפרשות המעסיק חושב כמפורט לעיל, אך רק על השכר שעד השכר הממוצע במשק.

מלבד הפסד המס בגין העובדים שלא חסכו כלל לפני הפעלת ההסדר, חושב הפסד התקבולים בגין שכירים שהפרישו לחיסכון פנסיוני פחות מהשיעור שקובע הסדר פנסיית החובה - ישירות או באמצעות מעסיקיהם. הפסד ההכנסות נאמד באופן דומה לחישוב דלעיל, אך רק על ההפרש שבין שיעור ההפרשה המינימלי הקבוע בחוק לשיעור שעובדים אלה חסכו בשנת 2007.

הירידה בתקבולי המסים כתוצאה מפנסיית החובה כשההפרשות יגיעו לשיעורן המלא - בשנת 2014 - נאמדת בכ"1.2 מיליארדי ש"ח לשנה (לוח 6). מול סכום זה ניצב החיסכון בקצבאות השלמת ההכנסה כתוצאה מההסדר. החיסכון רלוונטי רק ביחס למי שיעבדו תקופה ארוכה במשך חייהם; כשלא עובדים לא מפרישים לפנסיה, ולכן בתקופת עבודה קצרה לא יצטבר סכום מספק כדי לקזז חלק - או את כל - קצבת השלמת ההכנסה. לשם אמידת החיסכון הונח כי כל מי שעבד לפחות 15 שנים במהלך חייו יגיע לפנסיה שתבטל את זכאותו להשלמת הכנסה (הנחה מקלה במיוחד לגבי מרבית העובדים בשכר נמוך, שהם רוב העובדים שלא חסכו לפנסיה לפני הפעלת ההסדר). נמצא כי המוסד לביטוח לאומי משלם כ"350 עד 400 מיליוני ש"ח לשנה כהשלמת הכנסה לקשישים

50 החישוב אינו מתייחס לתוספת העלות לממשלה כמעסיק, כתוצאה מהחלת פנסיית החובה על עובדי המגזר הציבורי. זאת הן משום שעלויות אלה היו ידועות בעת ההחלטה על צו ההרחבה, והן משום שממילא לרוב גדול של עובדי המגזר היה הסדר פנסיוני עוד לפני הפעלת פנסיית החובה. בשל הסיבה האחרונה החישובים גם אינם כוללים התייחסות למס השכר המוטל, ביו היתר, על הפרשות לפנסיה במגזר הציבורי.

51 הנחה בחישוב זה היא כי המעסיקים זקפו הוצאה בגין הסכום הנדרש לרכיב הפיצויים גם לפני כניסת ההסדר לתוקף.

52 החישוב מתעלם מחד גיסא מהאפשרות שמעסיקים יקטינו את תשלומי השכר כדי לקזז את עלות ההפרשה לפנסיה, ומאידך גיסא משיעור המס הנוסף המוטל על רווחים שנמשכים מהחברה על ידי הבעלים או מהאפשרות שהמעסיק אינו חברה.

שעבדו לפחות 15 שנים,⁵³ סכום הנמוך משמעותית מאובדן ההכנסות ממסים כתוצאה מהסדר פנסיית החובה. יתר על כן, היקף התשלומים הנוכחי גדול בהשוואה לעבר ולצפוי בעתיד, שכן יותר מ-10 אחוזים ממנו הם תשלומים לעולים שהגיעו לארץ בראשית שנות התשעים, ולא הספיקו לצבור חיסכון פנסיוני משמעותי. כמו כן, השוואת החיסכון הצפוי לאובדן תקבולי המס צריכה להתחשב בכך שאובדן התקבולים הוא מיידי, ואילו החיסכון יבוא לידי ביטוי משמעותי רק בעוד כמה עשורים, מה שמקטין מאוד את שווי המהוון. משום כך ברור כי להסדר פנסיית החובה צפויה עלות פיסקלית משמעותית לאורך השנים, וודאי שלא ניתן להצדיקו על בסיס חיסכון תקציבי עתידי, לפחות לא על בסיס המבנה הנוכחי של קצבאות הביטוח הלאומי.

**לוח 6: אומדן העלות הפיסקאלית של פנסייה חובה
(מיליוני ₪ לשנה, מחירי 2010)**

383.9	אובדן הכנסות בגין תשלומי עובדים שלא הפרישו לפנסייה לפני החלת ההסדר*
511.5	אובדן הכנסות בגין הפרשות המעסיקים
318.4	אובדן מסים בגין הגדלת ההפרשה של עובדים שחסכו בשיעור נמוך מהמינימום שההסדר קובע
1,213.8	סה"כ

* שכירים שעבדו ולא הפרישו לפנסייה ב-2007, והמשיכו לעבוד בשנת 2008. מחושב עבור גברים בגילים 22-67 ונשים בנות 21-62 שעבדו לפחות 4 חודשים בשנת 2008, והכנסתם השנתית לפחות 3000 ₪.

ט. סיכום

מחקר זה מצא כי להסדר פנסיית החובה הייתה השפעה ניכרת על מספר העובדים המפרישים משכרם לחיסכון פנסיוני: בשנת 2008 החלו להפריש כמחצית השכירים שלא הפרישו ב-2007, בהשוואה לששית בלבד שלא חסכו ב-2006 והתחילו להפריש ב-2007. עם זאת, כמחצית מהעובדים שהיו צריכים להתחיל להפריש - ומדובר באלו שמעסיקיהם מדווחים לרשויות המס - לא עשו זאת ונמצא קשר ברור בין כדאיות החיסכון לפנסייה לבין הציות להסדר. בנוסף, עובדים ערביים במגזר הפרטי ושכירים אצל מעסיקים קטנים נטו שלא לציית להסדר הרבה יותר מאשר עובדים אחרים; נראה כי מעסיקיהם נטו לשתף אתם פעולה באי-הציות, בין היתר בשל יכולתם המוגבלת של מעסיקים קטנים להשיג תנאים סבירים לעובדיהם בגופי הביטוח הפנסיוני. רוב העובדים שהחלו לחסוך לפנסייה עשו זאת בשיעורי המינימום הנדרשים בהסדר, וגם הנטייה שלא להפריש מעבר למינימום מתואמת עם כדאיות החיסכון.

בין המשתנים המשפיעים על הנטייה לציית להסדר ולחסוך מעבר לשיעורי המינימום בולטים רמת ההכנסה ותעסוקת בן/בת הזוג. מאפיינים אלה תואמים את הניתוח של ברנדר (2010), המוצא כי הסדר פנסיית החובה פוגע במיוחד בשכירים המצויים מתחת לסף המס, ובאלו שבן/בת זוגם אינם עובדים. מכיוון שבישראל יש קבוצה גדולה של עובדים שהכנסתם נשארת נמוכה לאורך רוב שנות עבודתם, ובני זוגם אינם עובדים, והיות שעבור עובדים אלה קצבאות הביטוח הלאומי מספקות מענה סביר להכנסה בתקופת הפרישה, חיסכון פנסיוני אינו רצוי להם. גם

53 תודה לגבריאלה היילברון ממנהלה המחקר במוסד לביטוח לאומי שביצעה את החישוב.

לעובדים המצויים זמנית מתחת לסף המס כדאי במקרים רבים להימנע מהפרשה לפנסייה עד ששכרם יעלה והם יוכלו לנצל את הטבות המס בגין ההפרשה. המחקר הנוכחי מלמד כי עובדים אלה אכן מתייחסים לפנסיית החובה כאל נטל, והם שואפים להימנע ממנו. הממצאים אינם תומכים בגישות המייחסות את אי-החיסכון לפנסייה לחוסר תשומת לב של העובדים או לרצון להימנע מ"עלויות העסקה" הכרוכות בבחירת הסדר פנסיוני ספציפי וניהול ההפרשות. אם זה היה הגורם לאי-החיסכון, סביר שהפעלת ההסדר הייתה מביאה לחיסכון בשיעורים המלאים (אלו שיהפכו למחייבים רק ב-2014) כבר בתחילתו. חיסכון בשיעורים גבוהים יותר גם היה מאפשר לחוסכים להשיג תנאים טובים יותר בגופים הפנסיוניים, גורם בעל השפעה רבה על התשואה ארוכת הטווח של החיסכון (Whitehouse [2000, 2001]).

לאכיפת חובת ההפרשה לפנסייה על קבוצה גדולה של עובדים ומעסיקים שאינם מעוניינים בחיסכון עלולות להיות השפעות לא זניחות על התעסוקה בישראל. סכומי ההפרשה הקבועים בהסדר - 17.5 אחוזים מהשכר - הם גדולים, ולכן יש להתייחס אל ההסדר כנושא בעל השלכות מקרו-כלכליות משמעותיות ולא רק מזווית הרווחה. על פי אומדנים הלקוחים מהספרות הכלכלית, גודל הפגיעה של ההסדר בהכנסה הפרמננטית של העובדים שהוא אינו כדאי עבורם הוא כשליש עד 40 אחוזים מגודל ההפרשה. פגיעה כזאת צפויה להביא להפחתה פרמננטית של התעסוקה בכ-15,000 עובדים. להסדר גם עלות תקציבית לא מבוטלת בטווח הקצר והארוך (על בסיס החקיקה הקיימת), כך שקשה להצדיק את הפעלתו גם משיקולים של חיסכון פיסקלי.

מחקר זה אינו טוען כי חיסכון פנסיוני אינו רצוי, וגם אינו מעיד שחובת חיסכון לגיל פרישה פוגעת ברווחה באופן כללי. כל העובדים צריכים להגיע לגיל פרישה עם משאבים מספקים כדי להבטיח לעצמם רמת חיים סבירה, שלא תהיה נמוכה באופן משמעותי מזו שקיימו בשנות עבודתם. בכל המדינות המפותחות החיסכון לגיל פרישה הוא חובה: באמצעות הביטוח הלאומי, על ידי קביעת חובת הפרשה לחיסכון פרטי או באמצעות שילוב של שניהם. הטענה במחקר הנוכחי היא כי בהינתן מערכות קצבאות הזקנה והטבות המס הקיימות בישראל, ולאור מאפייני התעסוקה והדמוגרפיה, קיימת קבוצה גדולה של עובדים שחיסכון פנסיוני נוסף אינו רצוי להם, וכי ההטבות לגיל פרישה שהם מקבלים מהמדינה דומות לאלו של בעלי הכנסות גבוהות יותר, שהחיסכון כדאי להם. מכיוון שהרוב הגדול של העובדים שהחיסכון כדאי להם חסכו גם בעבר, חובת החיסכון שקובע ההסדר אפקטיבית דווקא ביחס לקבוצות שנפגעות ממנו. אם מקבלים את הסדר פנסיית החובה כנתון, קיימות מספר דרכים לצמצם את פגיעתו בעובדים החלשים:

- הקטנת שיעור הקיזוז של גמלת השלמת ההכנסה כנגד הפנסייה ו/או העלאת הסף שבו מתחיל הקיזוז. מהלך כזה יצמצם את הפגיעה הפיננסית בחוסכים שבני זוגם לא עבדו, אך לא יתקן את הפגיעה בהחלקת התצרוכת על פני החיים (וטכנית, אפילו יחריף אותה).
- הנהגת הסדר של "זיכוי מס נפדים" שיאפשר לעובדים שאינם מגיעים לסף המס לקבל מהממשלה מענק בגודל מקביל לזיכוי המס (כעין מס הכנסה שלילי) בגין ההפרשות לפנסייה. זיכויים כאלה יקטינו, כמובן, את הפגיעה בעובדים החלשים, אך לא יבטלו אותה. יתר על כן, השימוש בתמיכה הממשלתית דווקא למטרה זו הוא לא יעיל בהינתן חוסר הכדאיות של ההסדר לעובד.⁵⁴ בנוסף, העלות התקציבית של סבסוד כזה היא גדולה (כ-1.2 מיליארדי

54 סימולציה באמצעות פונקציית תועלת דומה לזו ששימשה את Card and Ransom (2011) מלמדת כי החוזר מס של 5 אחוזים (כשליש מהנטל הכולל של ההפרשה) יקטין את הפגיעה ברווחה בפחות ממחצית.

ש"ח לשנה), וכדי לממנה נדרש, למשל, קיצוץ של זיכוי המס בגין הפרשות לפנסיה לכלל האוכלוסייה ל-27 אחוזים.

• לאפשר "גרירה" של הטבות המס משנה לשנה, כך שעובדים שאינם יכולים לנצל את הזיכויים בשנה ספציפית יהיו רשאים לנצל את הזיכוי בשנים שבהן הם עוברים את סף המס. הסדר כזה יקל במידה רבה על העובדים ששכרם יורד זמנית בשל לימודים, צמצום משרה בתקופת גידול ילדים וכו', אך לא יסייע לאלו ששכרם נמוך מסף המס באופן מתמשך - חלק משמעותי מאוכלוסיית היעד של ההסדר. בנוסף, אובדן ההכנסות ממסים כתוצאה ממהלך כזה יהיה גדול.

ואולם, כל הדרכים האלה הן פתרונות חלקיים ומעוותים לבעיה הבסיסית הנובעת מההסדר: לעובדים חלשים שבני זוגם אינם עובדים החיסכון לפנסיה פשוט אינו רצוי במערכת המס והביטוח הלאומי הקיימת (וכאמור, הם אינם מקבלים סיוע גדול יותר מהמדינה להכנסתם בגיל הפרישה בהשוואה לעובדים אחרים).

הסדר פנסיית החובה ייצור מציאות שבה הכנסתם של פנסיונרים שעבדו בשכר נמוך תהיה גבוהה בשיעור ניכר מקו העוני ומההכנסה שהייתה להם במשך חייהם. מצב זה יעלה בעתיד את השאלה האם רצוי לשנות את מערך קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי. באותו שלב, קצבאות השלמת ההכנסה ישולמו רק למי שלא עבדו, או עבדו רק שנים מעטות, ומכיוון שמטרתן להבטיח רמת-חיים מינימלית, הקטנתן לא תעמוד כנראה על הפרק. מאידך גיסא, סביר שיישאל האם נכון לשמר את קצבת הזקנה האוניברסלית ברמתה הנוכחית. נראה כי בהינתן הסדר פנסיית החובה אין זה סביר להמשיך ולשלם קצבאות כה גבוהות, כך שבסופו של המהלך פנסיית החובה עשויה להתבטא בהפרטה חלקית של מערכת ביטוח הזקנה לאוכלוסייה העובדת בישראל, תוך הגדלת רכיב המס בפעולתה, שהוא הפער בתשלומים ובהטבות בין מי שעובד לאורך חייו, למי שלא.

מקורות

- אחדות ל' וספיבק א' (2010), "מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש עשרה שנות רפורמה", התכנית לכלכלה וחברה במכון ון-ליר.
- ברנדר ע' (2010), "השפעת הסדרי החיסכון לגיל הפרישה בישראל על התחלקות ההכנסות", סקר בנק ישראל 84, 87-123.
- Banks J., Blundell R. and Tanner S. (1998), "Is There a Retirement Saving Puzzle?", *American Economic Review* 88, 769-788.
- Beenstock M. and Klinov R. (1998), "The determinants of separations from employment: Israel, 1969-1992", Falk Institute Discussion Paper 98.02.
- Bernheim D.B. and Scholz J.K. (1993), "Private Saving and Public Policy", J.M. Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 73-110.
- Bernheim D.B., Skinner J. and Weinberg S. (2001). "What Accounts for the Variation in Retirement Wealth Among U.S. Households?", *American Economic Review* 91, 832-857.
- Beshears J., Choi J.J., Laibson D. and Madrian B.C. (2006), "The Importance of Default

- Options for Retirement Saving Outcomes: Evidence from the United States”, Working Paper No. 12009, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Brender A. and Gallo L. (2008), “The Response of Voluntary and Involuntary Female Part-Time Workers to Changes in Labor-Market Conditions”, Bank of Israel Discussion Paper 2008.08.
- Brender A. and Strawczynski M. (2006), “Earned Income Tax Credit in Israel: Designing the System to Reflect the Characteristics of Labor Supply and Poverty”, *Israel Economic Review* 4(1), 27–58.
- Card D. and Ransom M. (2011), “Pension Plan Characteristics and Framing Effects in Employee Savings Behavior”, *The Review of Economics and Statistics* 93(1), 228–243.
- Choi J.J., Laibson D. and Madrian B.C. (2004), “Plan Design and 401(k) Savings Outcomes”, Working Paper No. 10486, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Coenen G., McAdam P. and Straub R. (2007), “Tax Reform and Labour Market Performance in the Euro Area. A Simulation-Based Analysis Using the New Area-Wide Model”, ECB Working Paper Series, 747.
- Cutler D.A., Deaton A. and Lleras-Muney A. (2006), “The Determinants of Mortality”, *Journal of Economic Perspectives* 20, 97–120.
- Diamond P. (2009), “Taxes and Pensions”, CESifo Working Paper 2636.
- Finkelstein A. and Poterba J.M. (2002), “Selection Effects in the United Kingdom Individual Annuities Market”, *Economic Journal* 112(476), 28–50.
- Finkelstein A. and Poterba J.M. (2004), “Adverse Selection in Insurance Markets: Policyholder Evidence from the UK Annuity Market”, *Journal of Political Economy* 112(1), 183–208.
- Fuchs V.R., Krueger A.B. and Poterba J.M. (1998), “Economists' Views About Parameters, Values and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics”, *Journal of Economic Literature* 36(3), 1387–1423.
- Gonzales-Paramo M. and Melguizo A. (2009), “Who Bears Social-Security Taxes? A Meta-Analysis Approach”, Instituto de Estudios Fiscales, 20/09.
- Gruber J. and Yelowitz A. (1999), “Public Health Insurance and Private Savings”, *J.P.E.* 107(6), pt. 1 (December), 1249–1274.
- Hamermesh D. (1984), “Consumption During Retirement: The Missing Link in the Life Cycle”, *Review of Economics and Statistics* 66, 1–7.
- Hubbard R.G., Skinner J. and Zeldes S.P. (1995), “Precautionary Saving and Social Insurance”, *J.P.E.* 103, 360–399.
- Hurst E. and Ziliak J.P. (2006), “Do Welfare Asset Limits Affect Household Saving? Evidence from Welfare Reform”, *Journal of Human Resources* 41, 46–71.

- Kotlikoff L.J. (1987), "Justifying Public Provision of Social Security", *Journal of Policy Analysis and Management* 6(4), 674–689.
- Lusardi A. (2000), "Explaining Why So Many Households Do Not Save", University of Chicago Harris School of Public Policy, Working Paper.
- Martin J. and Whitehouse E. (2008), "Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 66.
- OECD (2009), *Pensions at a Glance: Retirement Income Systems in OECD Countries*, OECD, Paris.
- Scholz J., Ananth-Seshadri K. and Khitatrakun S. (2006), "Are Americans Saving 'Optimally' for Retirement?", *Journal of Political Economy* 114, 602–643.
- Whitehouse E.R. (2000), "Administrative Charges for Funded Pensions: Measurement Concepts, International Comparison and Assessment", *Journal of Applied Social Science Studies* 120(3), 311–361.
- Whitehouse E.R. (2001), "Administrative Charges for Funded Pensions: Comparison and Assessment of 13 Countries", *Private Pension Systems: Administrative Costs and Reforms*, Private Pensions Series vol. 3, OECD, Paris.