

פנסיית חובה בישראל: מהפכה חלקית והצעות לשיפור

פרופ' אביה ספיבק (אוניברסיטת בן-גוריון בנגב), פרופ' אביעד טור-סיני (אוניברסיטת חיפה),
ד"ר שרית מנחם-כרמי (אוניברסיטת בן-גוריון בנגב)

חוק פנסיית החובה שנכנס לתוקפו בישראל בינואר 2008 נחשב לאחת הרפורמות החברתיות המשמעותיות שנעשו בשוק העבודה בעשורים האחרונים. לראשונה נקבעה בחוק החובה להפריש לפנסיה עבור כל עובד שכיר, במטרה להבטיח לכלל האוכלוסייה הכנסה מסוימת לאחר הפרישה, ולצמצם את ממדי העוני בקרב קשישים בעתיד.

יותר מ־15 שנה לאחר הרפורמה, החלטנו לבדוק כיצד היא השפיעה בפועל: האם היא שיפרה את הכיסוי הפנסיוני בישראל? האם היא אכן הצליחה לצמצם את הפערים? מי הרוויח ממנה – ומי נשאר מאחור? כדי לענות על שאלות אלו ערכנו מחקר רחב־היקף שהתבסס על נתונים מינהליים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – ולא על סקרים מדגמיים. מדובר בנתונים על מיליוני משרות שכיר בשנים 2006–2022 הכוללים מידע על השכר והשכר המבוטח, הפרשות לפנסיה, ותק בעבודה, ענף כלכלי, מין, גיל ועשירון הכנסה. בהצלבה עם מקורות מידע אחרים התקבל מידע גם לגבי קבוצת אוכלוסייה והשכלה.

שימוש ייחודי בנתונים מינהליים

היתרון המרכזי של הנתונים המינהליים טמון בדיוק ובעקיבות שלהם. בשונה מסקרים שבהם יש הטיות דיווח, פערי הבנה, חוסר זיכרון והיקף מדגם מוגבל, הנתונים המינהליים שקיבלנו משקפים את המצב כפי שהוא מדווח על־ידי המעסיקים עצמם. כך התקבלה תמונה מהימנה יותר על הכיסוי הפנסיוני בשוק העבודה. נתונים אלו כוללים גם את שיעור השכר שמבוטח בפועל – ולא רק האם קיימת הפרשה כלשהי – ומאפשרים להעריך את היקף החיסכון שנצבר לאורך זמן. בזכות שיתוף הפעולה עם הלמ"ס והנגשת הנתונים בחדר המחקר המאובטח, יכולנו לעקוב אחרי מגמות בעקיבות לאורך זמן, ולבחון לעומק את הקשר בין המבנה של שוק העבודה לבין הביטחון הכלכלי בגיל הפרישה.

ממצאים עיקריים

עלייה דרמטית בכיסוי – במיוחד בשנים הראשונות

לפני כניסת החוק לתוקף, רק לכ-37% מהמשרות במשק היו הפרשות לפנסיה. בשנת 2022 שיעור זה עמד על 76.2%. העלייה התרחשה כבר ב־2009–2010, והיא ניכרת בכל העשירונים – כולל התחתונים. הרפורמה יושמה באופן כמעט מיידי, גם ללא מערך אכיפה מסיבי.

הצלחה למעמד הביניים – פחות לשכבות החלשות

עם זאת, בבחינה של הנתונים לפי עשירוני שכר, נמצא כי בעשירונים 9–10 שיעור הכיסוי כמעט מלא. ואולם, בעשירון התחתון עדיין רק 50% מהמשרות היו מבוטחות ב־2022. גם בעשירונים 2–3 שיעור הכיסוי היה חלקי. כלומר, דווקא באוכלוסיות שפנסיית החובה אמורה להגן עליהן, הכיסוי עדיין חלקי בלבד.

ותק בעבודה כגורם מרכזי

החוק מבחין בין עובדים עם ביטוח פנסיוני קודם לעובדים חדשים: החיוב להפריש לפנסיה עבור עובד ללא ביטוח קודם הוא רק לאחר חצי שנה. בפועל, עובדים רבים – בעיקר צעירים, או כאלה המועסקים במשרות זמניות – מחליפים עבודות בתדירות גבוהה, וחלקם אינם מגיעים לרף של חצי שנה באותו מקום עבודה אף פעם. לכן, ותק נמוך מתגלה כגורם סיכון מובהק לאי־כיסוי פנסיוני. בשנת 2022, 26% מהמשרות במשק היו של עובדים בוותק של עד חצי שנה. רק 42% מהמשרות בקבוצה זו זכו להפרשה פנסיונית, לעומת 83% בקרב עובדים ותיקים יותר.

הבדלים בין ענפי כלכלה

בניתוח לפי ענפי הכלכלה, מצאנו הבדלים ניכרים: בענפים כמו בינוי, שירותי אוכל, בידור ואירוח – שיעורי ההפרשה נמוכים (46%–51%). לעומת זאת, בענפי חשמל, פיננסים, תקשורת ומינהל ציבורי – שיעורי ההפרשה קרובים ל־100%. ההבדלים משקפים שילוב של שכר נמוך, מעסיקים קטנים, היעדר אכיפה ובחלק מהמקרים גם תחלופה גבוהה במשרות. בענפים הפחות מוסדרים, לא רק שהעובדים חוסכים פחות לפנסיה, הם גם נותרים ללא כיסוי ביטוחי לשארים ולנכות.

תתי־כיסוי עתידי: עוני בגיל הפרישה

נתוני השכר המבוטח מגלים כי בקרב משרות בעשירוני השכר הנמוכים 1–4, הקצבה הפנסיונית הצפויה מהרובד התעסוקתי תהיה נמוכה מאוד. במילים אחרות, רבים מהעובדים כיום יידרשו להסתמך כמעט בלעדית על קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי – קצבה שהיא מצומצמת, ולרוב אינה מספיקה למחיה בסיסית.

המלצות למדיניות

המחקר מצביע על כך שחוק פנסייט החובה הביא לשיפור משמעותי, אך הוא עדיין רחוק מהשלמת משימתו החברתית. לפיכך, אנו ממליצים על כמה פעולות שיסייעו להקטנת שיעור העוני הצפוי בקרב הקשישים: (1) ביטול תקופת ההמתנה של חצי שנה לעובדים חדשים; (2) אכיפה יזומה וממוקדת בענפים מוחלשים; (3) צעדים משלימים שיבטיחו חיסכון פנסיוני גם עבור עובדים בשכר נמוך – למשל, תשלום חלק העובד דרך מס הכנסה שלילי; (4) חיזוק הרובד הראשון (קצבת הזקנה) לעובדים שהצבירה הפנסיונית שלהם נמוכה.

סיכום

רפורמת פנסייט החובה היא הצלחה מבנית מרשימה, אך גם תזכורת לכך שמדיניות אוניברסלית אינה תמיד מצליחה לצמצם פערים. כדי להבטיח ביטחון כלכלי הוגן בעת זקנה, יש להשלים את הרפורמה עם התערבויות ממוקדות באוכלוסיות שנשארו מאחור. נתוני הלמ"ס מאפשרים לנו להבין זאת, ועכשיו נותר רק לפעול בהתאם.

תרשים: אחוז המשרות שבהן היו הפרשות לפנסיה לפי עשירוני שכר, 2006-2022

