



גובה קצבאות הזקנה וגיל הפרישה בישראל ובמדינות OECD

אלכסנדר זבלוצקי יניב ריינגוורץ

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

המחקר הוזמן על ידי המוסד לביטוח לאומי ומומן בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | שבט תשפ"ב | ינואר 2022

תקציר

רקע

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

מטרה

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

שיטה

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

ממצאים עיקריים

- הספרות המקצועית הבין-לאומית מראה כי לאחוזים נכבדים מקרב הפרטים יש קושי לחסוך לפנסיה באופן מיטבי.
- הספרות המקצועית מראה שונות רבה בקבלת החלטות בנושאי פנסיה, ורוב האומדנים האמפיריים מראים כי רוב האוכלוסייה מצליח לחסוך באופן מיטבי לפנסיה, אך ישנו מיעוט גדול שלא מצליח בכך.
- שיעור מקבלי הקצבה הבסיסית בישראל בקרב בני 65 ומעלה הוא נמוך מעט יחסית לממוצע מדינות OECD, זאת משום שבישראל חלק ניכר מן העובדים פורש אחרי גיל 65.
- שיעור מקבלי תוספת השלמת הכנסה בישראל בקרב בני 65 ומעלה דומה לשיעור הממוצע במדינות OECD.
- גובה הקצבאות בישראל שאינן מבוססות על הפרשות – קצבת אזרח ותיק ותוספת השלמת הכנסה – ביחס לשכר הממוצע בישראל גבוה מן הממוצע במדינות OECD.

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

מסקנות והמלצות למדיניות

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

דברי תודה

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

תוכן עניינים

| | |
|----|---|
| 1 | 1. מבוא |
| 3 | 2. מטרה |
| 4 | 3. שיטת המחקר |
| 5 | 4. סקירת הספרות המקצועית – מדוע ממשלות מתערבות בחיסכון פנסיוני? |
| 9 | 5. השוואה בין-לאומית |
| 9 | 5.1 מבנה המערכת הפנסיונית |
| 12 | 5.2 רובד ראשון: סוגי קצבאות |
| 13 | 5.3 רובד ראשון: אחוז מקבלי הקצבה |
| 17 | 5.4 רובד ראשון: גובה הקצבאות |
| 18 | 5.5 רובד שני: סוגי קצבאות |
| 22 | 5.6 גיל הפרישה ותוחלת חיים |
| 26 | 5.7 פרישה מוקדמת ודחיית פרישה |
| 31 | 5.8 הכנסות המבוטחים מפנסיה |
| 34 | 5.9 מימון המערכת הפנסיונית |
| 36 | 5.10 עוני בגיל זקנה |
| 37 | 6. דיון ומסקנות |
| 38 | 7. מקורות |

רשימת לוחות

| | |
|----|---|
| 13 | לוח 1: מדינות OECD לפי סוג קצבאות רובד ראשון בשנת 2018 |
| 19 | לוח 2: סוגי קצבאות הרובד השני במדינות OECD בשנת 2018 |
| 27 | לוח 3: תנאי פרישה מוקדמת לפורשים בעתיד במדינות OECD עם פרישה מוקדמת בשנת 2018 – רובד ראשון |
| 28 | לוח 4: תנאי דחיית פרישה לפורשים בעתיד במדינות OECD עם דחיית פרישה בשנת 2018 – רובד ראשון |
| 30 | לוח 5: השכר וגובה הקצבאות עבור המבוטח בדוגמה |
| 30 | לוח 6: גובה הקצבה השנתית במצב של אי דחיית קצבה ובמצב של דחיית קצבה עבור המבוטח בדוגמה |
| | לוח 7: ערך נוכחי נקי של סך הכול תשלומי הקצבאות ורווח המבוטח במצב של אי דחיית קצבה ובמצב של דחיית קצבה בשלושה תרחישים שונים (בש"ח) |
| 31 | |

רשימת תרשימים

- 11 תרשים 1: סוגי תוכניות פנסיוניות במדינות OECD
- תרשים 2: שיעור מקבלי קצבה בסיסית על בסיס מגורים ועל בסיס הפרשות בקרב בני 65 ומעלה במדינות OECD שבהן שולמו הקצבאות האלו בשנת 2016
- 14
- 15 תרשים 3: שיעור מקבלי קצבת יעד בקרב בני 65 ומעלה במדינות OECD עם קצבת יעד בשנת 2016
- 16 תרשים 4: שיעור מקבלי פנסיית מינימום בקרב בני 65 ומעלה במדינות OECD עם פנסיית מינימום בשנת 2018
- תרשים 5: גובה קצבאות הזקנה שאינן מבוססות על הפרשות (קצבה בסיסית על בסיס מגורים וקצבת יעד) ליחיד כאחוז מן השכר הממוצע במדינות OECD בשנת 2018
- 18
- 22 תרשים 6: שיעור צבירה בתוכניות הרובד השני לפורשים בעתיד במדינות OECD בשנת 2018
- תרשים 7: גיל הפרישה הרגיל של הגברים שפרשו בשנת 2018 ושל הגברים שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD
- 23
- תרשים 8: גיל הפרישה הרגיל של הנשים שפרשו בשנת 2018 ושל הנשים שנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD
- 24
- תרשים 9: הפער בין גיל הפרישה הרגיל של גברים ושל נשים שפרשו בשנת 2018 ושנכנסו לשוק העבודה בשנת 2018 ויפרשו לאחר קריירה מלאה במדינות OECD
- 25
- 26 תרשים 10: תוחלת החיים של גברים ונשים במדינות OECD בשנת 2018
- תרשים 11: שיעור תחלופה פנסיוני גולמי לגברים שנכנסו לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 במדינות OECD, מקבלי שכר ממוצע
- 32
- תרשים 12: שיעור תחלופה פנסיוני גולמי לנשים שנכנסו לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 במדינות OECD, מקבלות שכר ממוצע
- 33
- תרשים 13: שיעור תחלופה פנסיוני גולמי לגברים שנכנסו לשוק העבודה בגיל 22 בשנת 2018 במדינות OECD, מקבלי שכר נמוך וגבוה
- 34
- תרשים 14: שיעור ההפרשה מן השכר הממוצע לפנסיות חובה ציבוריות ופרטיות (כולל רובד ראשון ושני) במדינות OECD בשנת 2018
- 35
- 36 תרשים 15: שיעור העוני היחסי בקרב האוכלוסייה בגיל זקנה והאוכלוסייה הכללית במדינות OECD בשנת 2016