פרק 9

פערים דוריים ברמת הפנסיה של עובדי המגזר הציבורי

שרי אסיף[1] | זאב קריל[2]

1 צוות תכנון ואסטרטגיה, אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר.
2 אגף הכלכלנית הראשית, משרד האוצר.

הקדמה

המערכת הפנסיונית בישראל עברה בשני העשורים האחרונים מהפכה. בעוד שבמאה הקודמת רק חלק מהעובדים - ובעיקר עובדים מאוגדים - חסכו לפנסיה באמצעות קרנות ייעודיות, כיום מונהגת פנסיה חובה בכלל המשק, זאת הן לשכירים והן לעצמאים. בנוסף, קרנות הפנסיה התעסוקתיות עברו למודל ביטוח המבוסס על צבירת חיסכון (Defined Contribution) במקום להבטיח זכויות (Defined Benefits) כמו בעבר וצומצמה האפשרות למשיכה הונית מקופות הגמל.

השינויים במערכת הפנסיונית לא פסחו על המגזר הציבורי, שבו השינוי המשמעותי ביותר היה הפסקת האפשרות להצטרף לתוכניות של פנסיה תקציבית בשנת 2002. לכן, מאז 2002 עובדים שהצטרפו למגזר הציבורי מבוטחים בפנסיה צוברת, בדומה לשאר העובדים במשק.

מאז אותו שינוי יש דיון ער בשאלת הפערים בין העובדים הוותיקים יותר - הזכאים לפנסיה תקציבית - לצעירים החוסכים באמצעות פנסיה צוברת, אם כי הדיון אינו מתבסס בהכרח על עובדות. הטענות שנשמעות הן, כי לעובדים עם פנסיה תקציבית צפויה הכנסה גבוהה מאוד לאחר הפרישה, לאור העובדה שהפנסיה התעסוקתית שלהם (ללא התייחסות לחסכונות פרטיים ו/או לקצבת אזרח ותיק של הביטוח הלאומי) צפויה להיות 70% ממשכורתם האחרונה, בעוד לחוסכים הצעירים צפויה פנסיה מינימלית, שלא תתקרב לשיעורים שיבטיחו מחיה בכבוד בגיל המבוגר.

בפרק זה נעמיק בנושא. ראשית, נציג את יחס התחלופה הפנסיוני - שהוא היחס בין קצבת הפנסיה להכנסה לפני הפרישה - לעובדים שפרשו מהשירות הציבורי בשנים האחרונות, המבוטחים בפנסיה תקציבית. שנית, נציג את יחס התחלופה הצפוי לעובדים צעירים במגזר הציבורי, המבוטחים בפנסיה צוברת, ונדון בשוני בין שתי התוצאות ובסיבות להבדלים ביחסי התחלופה הנוכחיים והצפויים. לבסוף, נציג את ההשפעה של קצב גידול השכר השנתי על יחס התחלופה של העובדים בפנסיה צוברת ונדון בשאלה האם מדיניות השכר הקיימת היא אופטימלית.

סוגי פנסיה

מעבר לחיסכון הפרטי לעת זקנה, המדינה מחייבת את הציבור לחסוך לפנסיה בשני אמצעים: קצבת אזרח ותיק של הביטוח הלאומי והרובד התעסוקתי, שבמסגרתו המעסיק והעובד מחויבים להפריש נתח משכר העובד לביטוח, המנוהל באחד משלושה אפיקים - קופות גמל, ביטוחי מנהלים ו/או (הנפוץ מבניהם) קרן פנסיה.

לכל אחד מרובדי הביטוח תכלית שונה - הרובד הראשון, הממלכתי (קצבת אזרח ותיק), נועד לספק לכל אזרח ותק הכנסה בסיסת אחידה יחסית, ובכך לצמצם מצבי דחק כלכלי בקרב האוכלוסייה המבוגרת. הרובד השני, התעסוקתי, נועד לסייע לפרטים לשמר את רמת חייהם מלפני הפרישה גם לאחריה. במילים אחרות, הרובד השני (הפנסיה התעסוקתית) נועד לסייע לפרטים להחליק צריכה לאורך חייהם.

מאז ומתמיד נהנו רוב עובדי המגזר הציבורי בישראל מביטוח פנסיוני באמצעות שני הרבדים. עובדים מסוימים מבין עובדי המגזר הציבורי, ובהם עובדי שירות המדינה,[3] עובדי ארבעה מוסדות להשכלה גבוהה,[4] עובדי הרשויות המקומיות ועובדי מערכת הביטחון בוטחו באמצעות מנגנון המכונה פנסיה תקציבית.[5] פנסיה תקציבית מוגדרת כזכות לגמלה קבועה - הצמודה למדד המחירים - המתקבלת החל ממועד הפרישה של העובד לגמלאות. סכום הגמלה החודשית מחושב על פי ותק העובד בשירות הציבורי, כאשר כל שנת שירות מזכה לרוב בצבירה של 2% ועד שיעור מרבי של 70%, המתקבל לאחר 35 שנות שירות (קיימים מקרים חריגים, שבהם כל שנה מקנה יותר מ-2%). את סך האחוזים הנצברים בסוף השירות מכפילים במשכורת הקובעת לקצבה, שהיא סכום הרכיבים בשכר הקובעים לפנסיה (בדרך כלל שכר היסוד ומרבית תוספות השכר). סכום זה מהווה בממוצע כ-70% מהשכר ברוטו. בגין רכיבי השכר שאינם מבוטחים לפנסיה תקציבית: (א) עד שנת 1995 לא הופרשו כספים לפנסיה, (ב) החל משנת 1995 הופרשו בגינם כספים לחיסכון ארוך טווח באמצעות מכשירים אחרים (קופת גמל בדרך כלל).

תרשים לחישוב גמלה תקציבית

3 על פי הגדרת משרד האוצר, עובדי שירות המדינה מוגדרים כעובדי משרדי הממשלה, מערכת הבריאות הממשלתית (בעיקר בתי חולים ממשלתיים ולשכות בריאות) ועובדי הוראה, המועסקים ישירות על ידי משרד החינוך.

4 סגל אקדמי באוניברסיטה העברית, חיפה, תל אביב והטכניון.

5 עובדים היו רשאים לבחור בין הסדר של תקציבית לצוברת, כך שרוב מוחלט של העובדים בחרו בהסדר של תקציבית. לדוגמה, בשנת 2000 כ-90% מעובדי שירות המדינה היו בעלי פנסיה תקציבית.

בפנסיה תקציבית תשלומי הקצבה משולמים ישירות מתקציב המדינה, ומכאן שמה. זאת בניגוד לקיים בפנסיות הוותיקות והחדשות, שבהן יש קרן הונית נפרדת שממנה משולמות הקצבאות. ניכויי העובד המבוטח בפנסיה תקציבית הם בשיעור של 2% מהשכר בלבד;[6] לעומת 7%[7] בקרב עובדי המגזר הציבורי, המבוטחים בפנסיה צוברת.

דרך מימון הפנסיה של עובדי המגזר הציבורי מתקציב המדינה היא פשוטה יחסית. הקצבאות של כל דור עובדים ממומנות על ידי תביעת מסים מהדור הבא, וכאשר קצב עליית השכר וגידול האוכלוסייה גבוהים ויציבים יחסית, למדינה גם קל יחסית לממן את הקצבאות. עם זאת, הסתמכות על מודל זה היא מאתגרת יותר במצבים שבהם תוחלת החיים עולה בקצב מהיר, כפי שקורה בעשורים האחרונים, כי אז את הגמלאות יש לשלם במשך שנים רבות יותר. מסיבה זו ואחרות[8] בשנת 1999 עברה לראשונה החלטת ממשלה בדבר העברת עובדי המגזר הציבורי מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, ובחודש מרץ באותה השנה נחתם הסכם קיבוצי עם ההסתדרות הכללית החדשה בנוגע למעבר. ההסדר עצמו נכנס לתוקף בשירות המדינה רק בחוק ההסדרים לשנת 2002. בשל כך, עובדי מדינה חדשים שנקלטו לעבודה החל משנת 2002 נקלטו בהסדר של פנסיה צוברת.

בניגוד לפנסיה התקציבית שבה הזכויות מוגדרות, בפנסיה צוברת הפרשות העובד והמעסיק הן שמוגדרות מראש. הפרשות אלה - לאחר ניכוי דמי ניהול ועלות ביטוחים שונים - נצברות בחשבון אישי של העובד ומושקעות על ידי הקרן המנהלת. בעת שהעובד מגיע לגיל פרישה נעשה חישוב אקטוארי, הקובע לאיזו רמת קצבה מספיקה היתרה הצבורה בחשבון. החישוב נעשה על ידי חלוקה של היתרה במקדם הנקבע, בקירוב, בהתבסס על תוחלת החיים הממוצעת, שיעור קצבת השארים והתשואה הצפויה על היתרה בשנות הפנסיה. מכאן ברור שעלייה בתוחלת החיים ו/או קיטון בריבית הצפויה על היתרה מקטינה את הקצבה של הגמלאי, ולהיפך.[9]

בעבודה זו נעשה שימוש בנתוני שכר מנהליים השייכים לאגף השכר והסכמי עבודה. בחרנו להתמקד באוכלוסיית המורים, הרופאים, האחים והאחיות[10] והעובדים שמועסקים בדירוג המנהלי והמח"ר בשירות המדינה. נכון לשנת 2018, אוכלוסייה זו מונה כ-175,000 עובדים ומהווה כ-90% מהמועסקים ישירות על ידי הממשלה[11]. נתוני השכר זמינים עבורנו ברמה חודשית החל משנת 1997 ועד למשכורת האחרונה של העובד.[12] כמו כן, נתונים אלו כוללים את ההכנסה המתקבלת בגין הפנסיה התקציבית המשולמת על ידי מנהל הגמלאות במשרד האוצר. במידה ופרט ממשיך לעבוד אחרי שהוא פרש מעבודתו בשירות המדינה או לחלופין פרט עבד במהלך שנות עבודתו במשרדי הממשלה כעצמאי או שכיר מחוץ לשירות המדינה – איננו יודעים זאת ממסד הנתונים שברשותנו. בעבודה זו נניח שהמקור הבלעדי לפנסיה התעסוקתית של עובדים מתקבל מעבודתם בשירות המדינה.

6 עד שנת 2003 על עובדים בעלי פנסיה תקציבית לא חלו ניכויי עובד בכלל בגין הפנסיה התקציבית.
7 נכון לשנת 2018.
8 להרחבה, ראו ספיבק (2013).

9 שם.
10 המועסקים ישירות ע"י המדינה, המורים דרך משרד החינוך והרופאים והאחיות דרך משרד הבריאות.
11 בחישוב זה לא נכללו עובדי גופי הביטחון, שם מספר העובדים מסווג.
12 נתוני השכר של עובדי ההוראה במשרד החינוך זמינים החל משנת 2010.

חלק א': פנסיה תקציבית

9.1

יחס התחלופה נטו לפורשים משירות המדינה, כולל קצבת זקנה, עומד בממוצע על כ-77%, כשהפנסיה התעסוקתית לבדה מהווה בממוצע 48% מהשכר ברוטו בשנה שקדמה לפרישה.

הפנסיה התעסוקתית מהווה כ-48% מהשכר ברוטו בשנה שקדמה לפרישה. הפנסיה התעסוקתית מחושבת כסכום הכולל של:

ג. הקצבה התקציבית המשולמות ישירות על ידי מינהל הגמלאות במשרד האוצר.

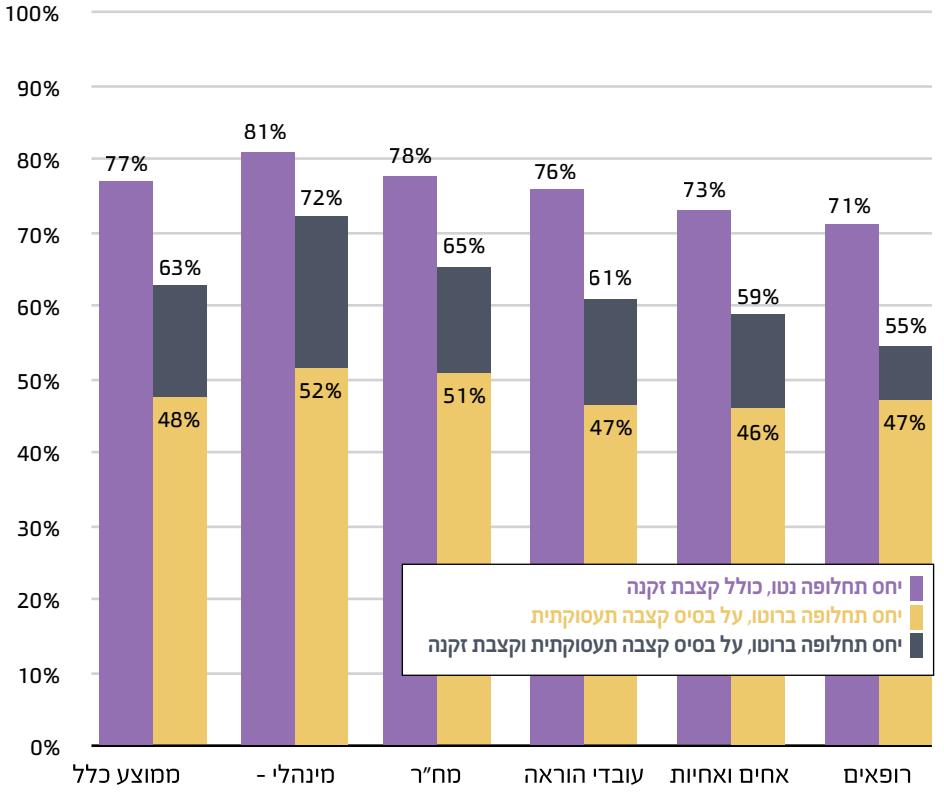
ד. הכנסה מחברות הביטוח בגין רכיבי השכר שאינם כלולים בחישוב השכר הקובע לפנסיה תקציבית.[13]

לצורך חישוב יחס התחלופה נטו, אנו מפחיתים מסים ותשלומים נוספים (לביטוח לאומי ומס בריאות) מהשכר ערב היציאה לגמלאות ומההכנסה הכוללת בפנסיה, זאת תוך התחשבות בשוני במדיניות המס בין נשים לגברים ובתמהיל המגדרי בכל דירוג. לפנסיה התעסוקתית אנו מוסיפים את קצבת האזרח הוותיק, המתקבלת מהביטוח הלאומי, וכך מקבלים את ההכנסה נטו, שהיא הרלוונטית לבחינת השינויים ברמת החיים לפני הפרישה ואחריה. יחס התחלופה גבוה יותר בדירוגים שבהם השכר לפני הפרישה הוא נמוך יותר. תוצאה זו מתקבלת מכיוון, שבדירוגים שהשכר בהם נמוך יותר קצבת הזקנה מהווה חלק משמעותי יותר בהכנסה לאחר הפרישה.

גיל הפרישה בפועל של הפורשים עם פנסיה תקציבית נמוך מגיל הפרישה הרשמי, הן עבור גברים והן עבור נשים (63.3 ו-60.9, בהתאמה).

יחס תחלופה בפועל לעובדים בעלי פנסיה תקציבית

שירות המדינה, פורשי 2016



13 השכר שאינו מבוטח לפנסיה תקציבית מבוטח בקופת גמל החל משנת 1995 בכלל הדירוגים בשירות המדינה (והחל משנת 1976 עבור הרופאים). מכיוון שנתוני הפרט שעמדו לרשותנו לצורך ביצוע המחקר קיימים החל משנת 1997, השלמנו את נתוני השכר בין השנים 1995-1996 (והחל משנת 1976 עבור הרופאים) בעזרת נתונים אגרגטיביים של הגידול בשכר הממוצע ברמת דירוג ורכיבי שכר לשנים '95 ו-'96. מאז 1995 ועד היום גדלו שיעורי ההפרשות הן של המעסיק והן של העובד בגין רכיבי השכר שאינם כלולים בחישוב הגמלה התקציבית, ושיעורים אלו נלקחו בחשבון בתחשיב ומופיעים בנספח 3. הסכום שנצבר בקופת הגמל הוון לשנת 2016 לפי התשואות שנלקחו מאתר גמל-נט וחולקו במקדם ההמרה הפנסיוני, שמהווה ממוצע של חודשי התשלום של גמלה פנסיונית עבור פורשים לפי מגדר ושנת הפרישה.

9.2 תוצאות חישוב יחס התחלופה בפועל לפורשים משירות המדינה עם פנסיה תקציבית בשנת 2016.[14]

דירוג	גיל פרישה ממוצע	וותק ממוצע בשירות המדינה בעת הפרישה	שכר ממוצע בשנה שקדמה לפרישה (2015)	משכורת קובעת לגמלה	גמלה תקציבית ממוצעת	גמלה תקציבית ביחס לשכר לפני הפרישה	גמלה תקציבית +קופת גמל ופיצויים ביחס לשכר לפני הפרישה	ההכנסה בגמלאות לפי קצבה תקציבית, קופת גמל, פיצויים וקצבת זקנה ביחס לשכר לפני הפרישה	יחס תחלופה נטו (מחושב לפי כל מקורות ההכנסה בגמלאות (גמלה, קופת גמל, פיצויים וקצבת זקנה)
סכום כולל	**61**	**32**	**18,048**	**13,364**	**8,233**	**46%**	**48%**	**63%**	**77%**
שופטים	65	25	63,108	61,844	41,358	65%	66%	70%	89%
אחים ואחיות בריאות הציבור	63	33	16,988	15,278	8,908	54%	55%	70%	83%
פרקליטים	59	29	33,489	22,670	16,042	48%	53%	60%	78%
הנדסאים וטכנאים	65	34	16,965	11,704	7,899	47%	53%	67%	80%
מינהלי	63	33	12,479	9,316	5,916	48%	52%	72%	81%
עובדים סוציאליים	62	30	15,319	12,835	7,187	48%	51%	68%	78%
אקדמאים (הסכם קיבוצי)	64	32	17,634	12,400	8,012	46%	51%	65%	78%
עובדי מעבדה	66	32	16,292	12,303	6,704	44%	50%	67%	75%
עובדים בכירים בחוזה אישי	65	34	35,683	34,737	15,905	45%	47%	54%	72%
רופאים	66	32	38,437	20,417	12,502	35%	47%	55%	71%
עובדי הוראה	60	32	17,484	13,105	8,045	47%	47%	61%	76%
מהנדסים	66	27	18,764	12,613	7,518	40%	46%	59%	73%
אחים ואחיות	62	33	19,867	13,801	8,426	43%	46%	59%	73%

14 התוצאות המוצגות כאן מתייחסות לכלל הפורשים בשנת 2016. כפי שניתן לראות, הוותק הממוצע של הפורשים עומד על 32 שנים בשירות המדינה. כאשר מגבילים את המדגם לפורשים עם ותק גבוה מ-34 שנים, יחס התחלופה הממוצע נטו עולה ל-83% (ראו טבלה 9.4).

חלק ב': פנסיה צוברת

בחלק זה נציג את גובה הפנסיה הצפויה לעובדים שהחלו לעבוד במגזר הציבורי בשנת 2002, כלומר - עובדים שהצטרפו לשירות המדינה אחרי המעבר לפנסיה צוברת. הבחירה לבחון את הפנסיה הצפויה לעובדים אלה נובעת מהרצן להשות עד כמה שאפשר בן "תפוחם לתפוחים". באופן עקרוני היינו רוצים להשוות בין הפנסיה הצפויה לעובדים שהחלו לעבוד במגזר הציבורי ב-2001, טרם הרפורמה, לעובדים בתפקידים זהים, שהחלו לעבוד במגזר הציבורי ב-2002, אחרי כניסת הרפורמה לתוקף. ואולם מכיוון שהרוב המוחלט של העובדים אשר נקלטו באותן השנים במגזר הציבורי עודם פעילים, אנו נאלצים להניח הנחות מפשטות על מנת לערוך את ההשוואה. בהמשך נציג גם את הפנסיה הצפויה לעובדים, שנקלטו במגזר הציבורי בשנים מאוחרות יותר.

בחלק הקודם הצגנו את יחס התחלופה לעובדים עם פנסיה תקציבית, שם החישוב הציג את יחס התחלופה בפועל, שמתבסס על נתונים קיימים של הגמלה התקציבית והשכר לאורך הקריירה בשירות המדינה. מנגד, חלק זה מציג **סימולציה** לחישוב יחס התחלופה עבור עובדים שנכנסו לעבודה ב-2002 בהסדר של פנסיה צוברת ועודם פעילים. הסימולציה מתבססת על המודל המוצג בקריל (2016).[15] הסכומים שנצברו בקופת הפנסיה והפיצויים עד לשנת 2017 קודמו לשנת 2017 לפי התשואות הממוצעות בפועל, וזאת על פי המפורסם באתר גמל נט. פירוט ההנחות של המודל לחישוב יחס תחלופה לעובדים בפנסיה צוברת מפורטות להלן.

15 "מהי רמת החיים הצפויה בפנסיה לחוסכים הצעירים של היום?" זאב קריל (2016).

הנחות לחישוב יחס תחלופה בפנסיה צוברת

הסימולציה מחשבת את יחס התחלופה הצפוי לעובדים בשירות המדינה, שנקלטו לעבודה בשנת 2002 בהסדר של פנסיה צוברת.
משנת 2002 ועד 2017 השכר לקוח מנתוני אגף השכר בחלוקה לדירוגים (שכר ששולם בפועל לעובדים ואינו מבוסס על הנחות). החל משנת 2018 ההנחה היא, שהשכר גדל בשקלול שני פרמטרים - הראשון הוא התשואה לשנת עבודה[16] והשני הוא תוספות השכר הריאליות, שניתנות בהסכמים קיבוציים. הערך הראשון משתנה בין השנים ובין דירוג לדירוג ועומד בממוצע על 1.5% לשנה. ההנחה באשר לקצב גידול השכר כתוצאה מהסכמים היא 1.5% בשנה. כלומר קצב גידול השכר הממוצע עד לפרישה הוא כ-3%.[17]
השכר המבוטח לפנסיה, גמל ופיצויים נלקח כשיעור השכר המבוטח בשנת 2018 (כ-95% מהשכר ברוטו, כתלות בדירוג).
שיעורי ההפקדות לפנסיה בשנים 2002-2018 נלקחו לפי המדיניות בפועל בשנים אלה (נספח 3). החל משנת 2018 ועד שנת הפרישה הנחנו, כי שיעורי ההפקדות יהיו כפי שהיה נהוג ב-2018:

לפנסיה - 7% לעובד ו-13.5% למעסיק (מהם 6% לפיצויים).
לקופת גמל (בגין הרכיבים המבוטחים) - 5% לעובד ו-5% למעסיק.

בשנת הפרישה ישלם המעביד לעובדים הפורשים 2.33% מהשכר הפנסיוני (שכר יסוד ומרבית תוספות השכר) ערב הפרישה בעבור כל שנת ותק בשירות. סכום זה מחולק גם הוא במקדם ההמרה ומתווסף לגמלה הפנסיונית החודשית.
העובדים משלמים דמי ניהול על פי הנקבע במכרז קרנות פנסיה ברירת מחדל לעובדי שירות המדינה (0.5% מההפקדות ו-0.1% מהצבירה).
התשואה הריאלית על השקעות החיסכון בשוק ההון היא 4.5% בשנה (הערך החציוני בשנת 2016).
משקל איגרות החוב המיועדות בתיק יעמוד על 30% עד לגיל פרישה ו-60% לאחריה.
מקדם ההמרה לקצבה יעמוד על 195 לגברים ו-212 לנשים.
קצבת הזקנה עולה בכל שנה החל משנת 2018 ועד לפרישה באותו היחס של העלייה בשכר הממוצע הריאלי במשק, על פי ההנחה של 1.5% בשנה.
ההכנסה השנתית לחישוב מדרגות המס עולה בכל שנה ב-1.5%.
שיעורי ההפרשה לפנסיית שארים ונכות יעמדו על כ-12.5% בממוצע מסך ההפרשה לפנסיה לגברים ו-7.5% לנשים, כששיעורי ההפרשה עולים עם הגיל.
גברים יפרשו לאחר 37 שנות עבודה ונשים לאחר 34 שנים, ללא הפסקות יזומות בעבודה (בדומה לעובדים המתמידים בעלי פנסיה תקציבית).
העובדים אינם מושכים את כספי הפיצויים עד הגעתם לפנסיה (הנחה זו תקפה גם לגבי כספי הפיצויים של העובדים בפנסיה תקציבית[18]).

16 ערך זה הינו השיפוע של השכר כפונקציה של גיל העובד, המחושב בכל דירוג בנפרד.
17 מכיוון שעבודה זו מתייחסת לעובדי שירות המדינה בלבד, קצב גידול השכר שנקלח בחשבון הינו גבוה מקצב גידול השכר במגזר הפרטי.

18 העובדים בפנסיה תקציבית זכאים לכספי פיצויים עבור רכיבי השכר שמבוטחים בפנסיה צוברת (כ-30% מהשכר, כתלות בדירוג). בגין השכר המבוטח לפנסיה תקציבית, עובדים אלו זכאים לפיצויים רק עבור שנים עודפות (יותר מ-35 שנים בשירות המדינה).

9.3

יחס התחלופה נטו, הצפוי לעובדים במגזר הציבורי המבוטחים בפנסיה צוברת, עומד על 71%-85%.

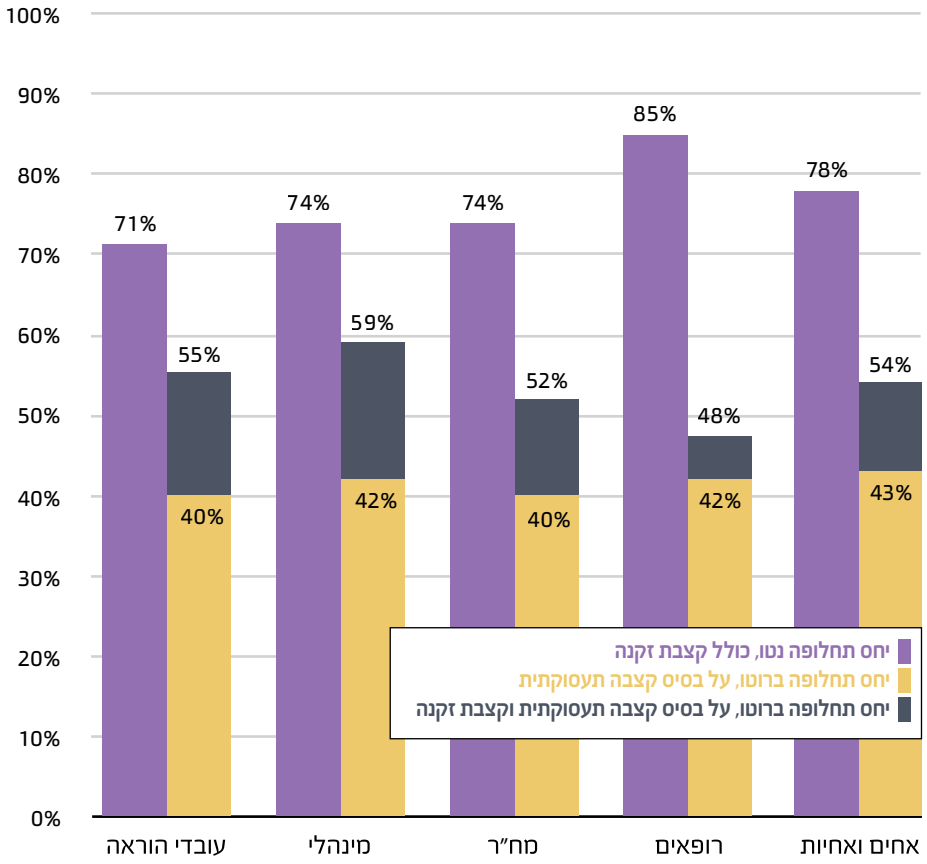
השאלה המתבקשת היא, האם יחסי תחלופה אלו נאותים? לכאורה, במידה שהפרט רוצה לשמר אותה רמת חיים בדיוק, ניתן היה לחשוב, כי יש לשאוף ליחס תחלופה של 100%. אולם לרוב לאנשים בגילאי העבודה יש הוצאות שאין לגמלאים, כמו הוצאות על חינוך וגידול הילדים והוצאות מימון רכישת דירת המגורים (משכנתה). לכן, נהוג להחשב ם יחס תחלופה נמוכים מ-100%, בדרך כלל 70% ויותר, כהולמים.[19]

יחס התחלופה של העובדים בדירוג עובדי ההוראה נמוך משאר הדירוגים בעיקר בשל תוואי השכר של המורים- שכר התחלתי נמוך יחסית וקצב גידול שכר גבוה מידי שנה. בנוסף, דירוג זה מתאפיין באחוז גבוה יחסית של נשים (86% לעומת 60% בממוצע ביתר הדירוגים) ולכן העובדים בדירוג עובדי ההוראה מועסקים פחות שנים בממוצע מהעובדים בשאר הדירוגים.

על פי ניתוח שביצע ארגון ה-OECD, יחס התחלופה נטו לעובד עם שכר ממוצע עומד על 58.6% בממוצע מדינות הארגון.[20] בקרב המדינות המפותחות ארה"ב, אנגליה וקנדה יחס התחלופה הממוצע אף נמוך מכך (49%, 28% ו-51%, בהתאמה). עבור עובדים עם שכר גבוה מממוצע השכר באותן המדינות, יחס התחלופה נטו יורד משמעותית. על פי הניתוח של ה-OECD, יחס התחלופה נטו של עובדים בישראל הוא 57.8% עבור עובדים עם שכר ממוצע ו-42.4% עבור עובדים המשתכרים פי 1.5 מהשכר הממוצע, זאת כשכספי הפיצויים לא נכללים בחישוב (הנחה מחמירה מאוד). בניתוח קודם של ה-OECD, שבו כספי הפיצויים כן נכללו בחישוב, יחס התחלופה נטו הצפוי לעובדים בישראל עמד על 75.1% עבור עובדים עם שכר ממוצע ו-54.9% עבור עובדים המשתכרים פי 1.5 מהשכר הממוצע.[21] בהשוואה לנתונים אלו, יחסי התחלופה המתקבלים והצפויים לעובדי שירות המדינה הם גבוהים.

יחס תחלופה לעובדים בעלי פנסיה צוברת

תוצאות סימולציה לעובדים שנכנסו לשירות המדינה ב-2002



19 "Private Pensions and the Financial Crisis: How to Ensure Adequate Retirement Income from DC Pension Plans" , Pablo Antolin, 2009 בהוצאות ה-OECD.
20 Pensions at a Glance 2019 : OECD and G20 Indicators.
21 Pensions at a Glance 2017 : OECD and G20 Indicator.

9.4 יחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה תקציבית גבוהים מיחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה צוברת (בבחינת כל דירוג ביחס לעצמו).

על בסיס הגמלה התעסוקתית בלבד יחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה תקציבית גבוהים מיחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה צוברת. יחס התחלופה נטו של מרבית העובדים בפנסיה תקציבית גבוהים גם הם מיחסי התחלופה של העובדים עם פנסיה צוברת (בבחינת כל דירוג ביחס לעצמו).[22] יחס התחלופה לעובדים עם פנסיה תקציבית מחושב על פי נתוני שכר בפועל, מכניסת העובדים למשרה ועד פרישתם, ויחס התחלופה לעובדים עם פנסיה צוברת חושב על פי סימולציה, המבוססת על הנחות רבות.[23] לכן יש לפרש את ממצאי ההשוואה בזהירות.

למרות שיחס תחלופה של הרופאים על בסיס הגמלה התעסוקתית בלבד גבוה בתקציבית מאשר בצוברת, יחס התחלופה נטו הצפוי לרופאים המבוטחים בצוברת גבוה מיחס התחלופה נטו לרופאים הפורשים עם פנסיה תקציבית. תוצאה זו נובעת ממיסוי גבוה על השכר טרם הפרישה לרופאים המבוטחים בפנסיה צוברת (לפי ההנחות, קצב גידול השכר הצפוי של הרופאים גבוה מקצב הגידול במדרגות המס), ולצד זאת המיסוי על הקצבה הפנסיונית הוא מינורי.

נוסף על הפערים ביחס התחלופה בין שתי קבוצות העובדים, יש לקחת בחשבון שני הבדלים נוספים:

1. העובדים בפנסיה צוברת מפרישים לאורך כל הקריירה כ-7%[24] מהשכר המבוטח לפנסיה ו-5% מהשכר המבוטח בקופת גמל. מנגד, העובדים בתקציבית משלמים למעביד כ-2% בלבד, ורק החל משנת 2004.
2. לעובדים בפנסיה צוברת, כל שנה נוספת של עבודה לפני היציאה לגמלאות מגדילה את יחס התחלופה הפנסיוני בכ-4%, ואת הקצבה הפנסיוני ת בכ-9%. לכן התמריץ שלהם לצאת לגמלאות בגיל מבוגר הוא משמעותי. מנגד, לעובדים בפנסיה תקציבית תמריץ נמוך יותר להמשיך ולעבוד אחרי שכבר צברו את הוותק המקסימלי לחישוב הקצבה, שהוא 35 שנים.

בטבלה 9.2 ניתן לראות, שהוותק הממוצע של פורשי 2016 בתקציבית הוא 32 שנים, ואילו בהנחות המודל לחישוב יחס התחלופה בצוברת הנחנו 34 שנות עבודה לנשים ו-37 לגברים. סביר שעובדים בדור הצעיר (עם פנסיה צוברת) יעבדו במשך יותר שנים מהעובדים בדור המבוגר (בעלי פנסיה תקציבית), שכן תוחלת החיים עולה, אך ניתן לטעון, שכדי לערוך השוואה מהימנה יותר יש להשוות רק בין עובדים עם מספר שנות תעסוקה דומה. לכן, בטבלה שלהלן ניתן לראות את יחס התחלופה לעובדים בפנסיה תקציבית עבור העובדים שהועסקו בשירות המדינה לפחות 34 שנים.

22 העובדים בדירוגים מינהלי, מח"ר ועובדי ההוראה מהווים כ- 90% מהעובדים בחמשת הדירוגים המוצגים בפרק זה.
23 תרשימים 9.5-9.6 מציגים את רגישות הסימולציה להנחות.
24 עד שנת 2015, שיעורי ההפרשות היו נמוכים יותר ועמדו על 5%-6%.

דירוג	% נשים	צוברת - עובדי שירות המדינה שהחלו עבודתם בשנת 2002 על פי הנחות הסימולציה			תקציבית - נתונים בפועל לפורשי 2016			תקציבית - פורשי 2016 עם ותק גבוה מ-34 שנים
		יחס תחלופה ברוטו (הכנסה פנסיונית מחושבת לפי קצבת הפנסיה, קופת גמל ופיצויים)	יחס תחלופה ברוטו, כולל קצבת זקנה	יחס תחלופה נטו	יחס תחלופה ברוטו	יחס תחלופה ברוטו, כולל קצבת זקנה	יחס תחלופה נטו	יחס תחלופה נטו
עובדי הוראה	0.86	40%	55%	71%	47%	61%	76%	84%
מינהלי	0.76	42%	59%	74%	52%	72%	81%	84%
מח"ר	0.59	40%	52%	74%	51%	65%	78%	84%
רופאים	0.25	42%	48%	85%	47%	55%	71%	74%
אחים ואחיות	0.87	43%	54%	78%	46%	59%	73%	76%

מאז 2002 ועד היום עלו שיעורי ההפרשות לחיסכון פנסיוני לעובדים בפנסיה צוברת (נספח 3). לכן, יחס התחלופה הצפוי לעובדים שהתחילו לעבוד במגזר הציבורי בשנים מאוחרות יותר עשויים להיות גבוהים מהמוצג כאן.

9.5

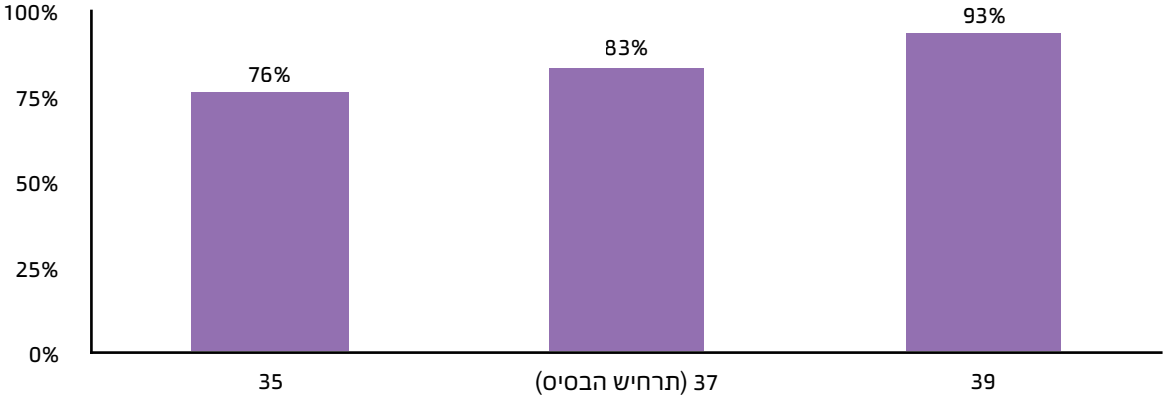
להחלטות העובדים המבוטחים בפנסיה צוברת השפעה רבה על גובה הפנסיה הצפויה להם.

פנסיה צוברת מעניקה לחוסכים שליטה רבה יותר על הקצבה הפנסיונית במובן זה, שקצבתם תגדל במידה שיעבדו במשך יותר שנים וישמרו את כספי הפיצויים לתקופת הפנסיה. על אותם עובדים מוטלת גם האחריות לבחור את קרן הפנסיה שבאמצעותה ינוהל החיסכון, תוך התחשבות בתשואה על ההשקעה, דמי הניהול ורמת הסיכון. לאותם עובדים אף יש פחות ודאות לגבי הפנסיה הצפויה, בין אם בשל התלות במספר שנות העבודה ובין אם כתוצאה מהתלות בתשואות השוק.

מנגד, למבוטחים בפנסיה התקציבית יש ודאות גבוהה יותר, שכן אופן חישובה הוא תהליך די פשוט, ועל כן שקוף לעובדים לאורך הקריירה ולקראת הפרישה. עם זאת, השפעת העובד על גובה הקצבה מוגבלת יותר מאשר בפנסיה הצוברת, שכן הקצבה גדלה רק אם שכר העובד עולה, ופעמים רבות עליות בשכר נקבעות באופן קיבוצי וללא תלות בהחלטות העובד.

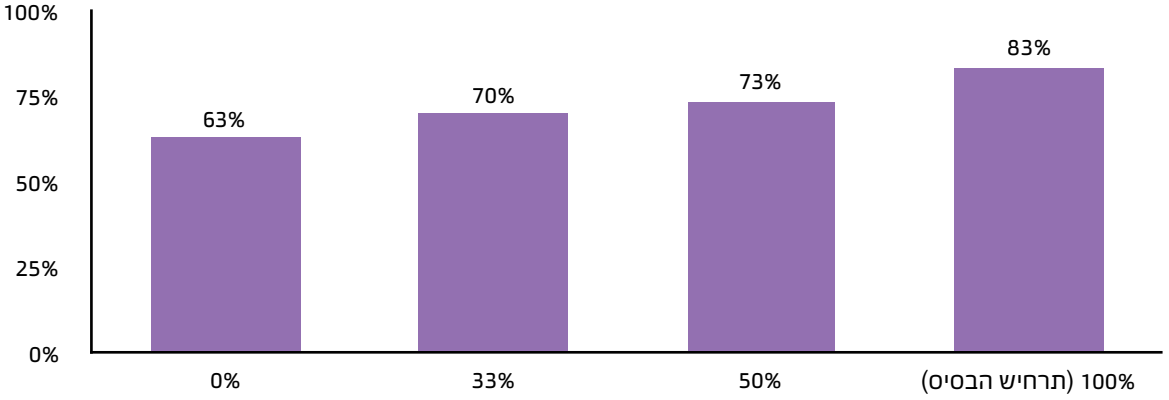
רגישות יחס תחלופה נטו לגיל פרישה

שירות המדינה, גבר בשכר ממוצע



רגישות יחס תחלופה נטו למשיכת כספי הפיצויים בעת הפרישה

שירות המדינה, גבר בשכר ממוצע



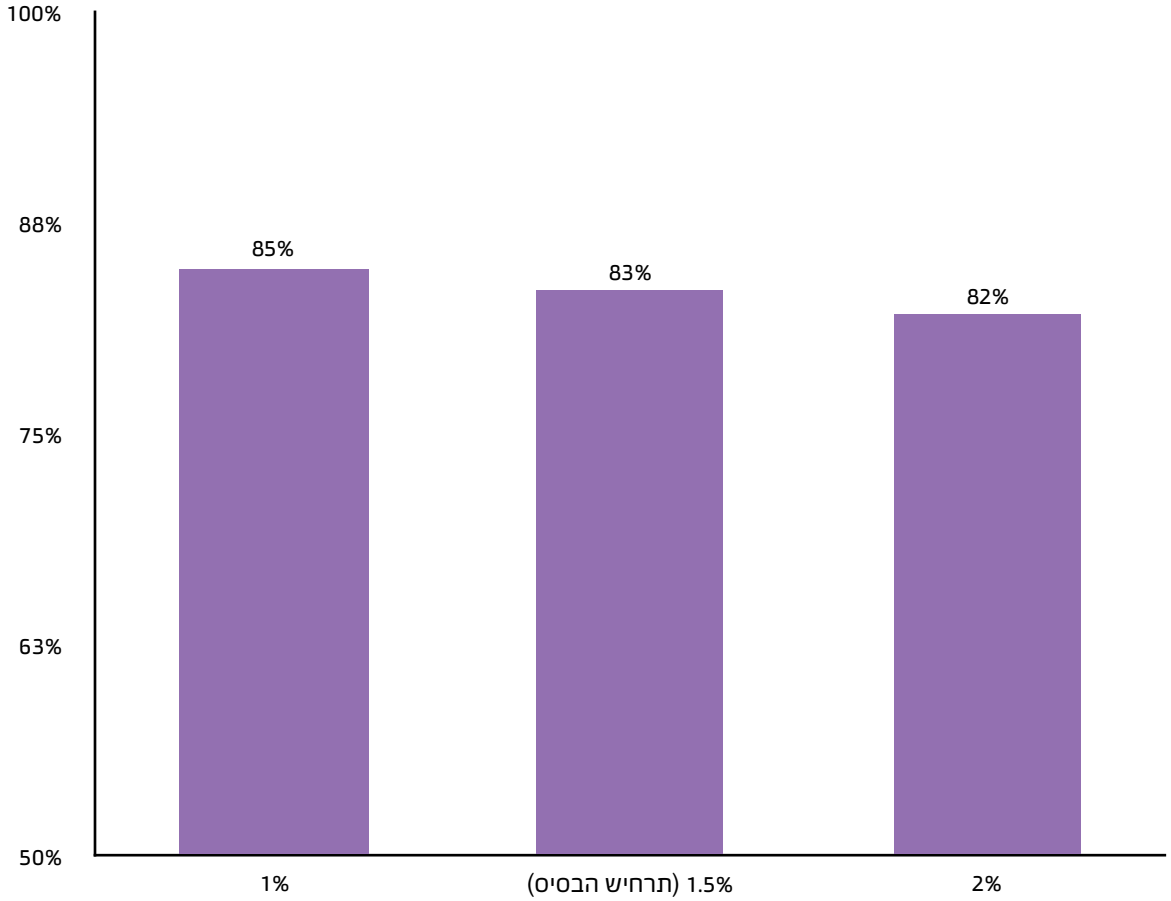
9.6

יחס התחלופה הצפוי לעובדים בפנסיה צוברת עתיד להשתנות כתוצאה משינויים בקצב גידול השכר.

קצב גידול נמוך ב-0.5% בשכר השנתי יגדיל את יחס התחלופה ב-2%. תוצאה זו נובעת מכך, שככל שהשכר ערב הפרישה נמוך יותר יחס התחלופה יהיה לרוב גבוה יותר, זאת כתוצאה מהמיסוי הפרוגרסיבי של השכר, לצד קצבת הזקנה שהיא בעלת משקל גבוה יותר מסך ההכנסה בגמלאות כאשר השכר נמוך.

רגישות יחס תחלופה נטו לקצב גידול השכר שנובע מהסכמים קיבוציים

שירות המדינה, גבר בשכר ממוצע



9.7

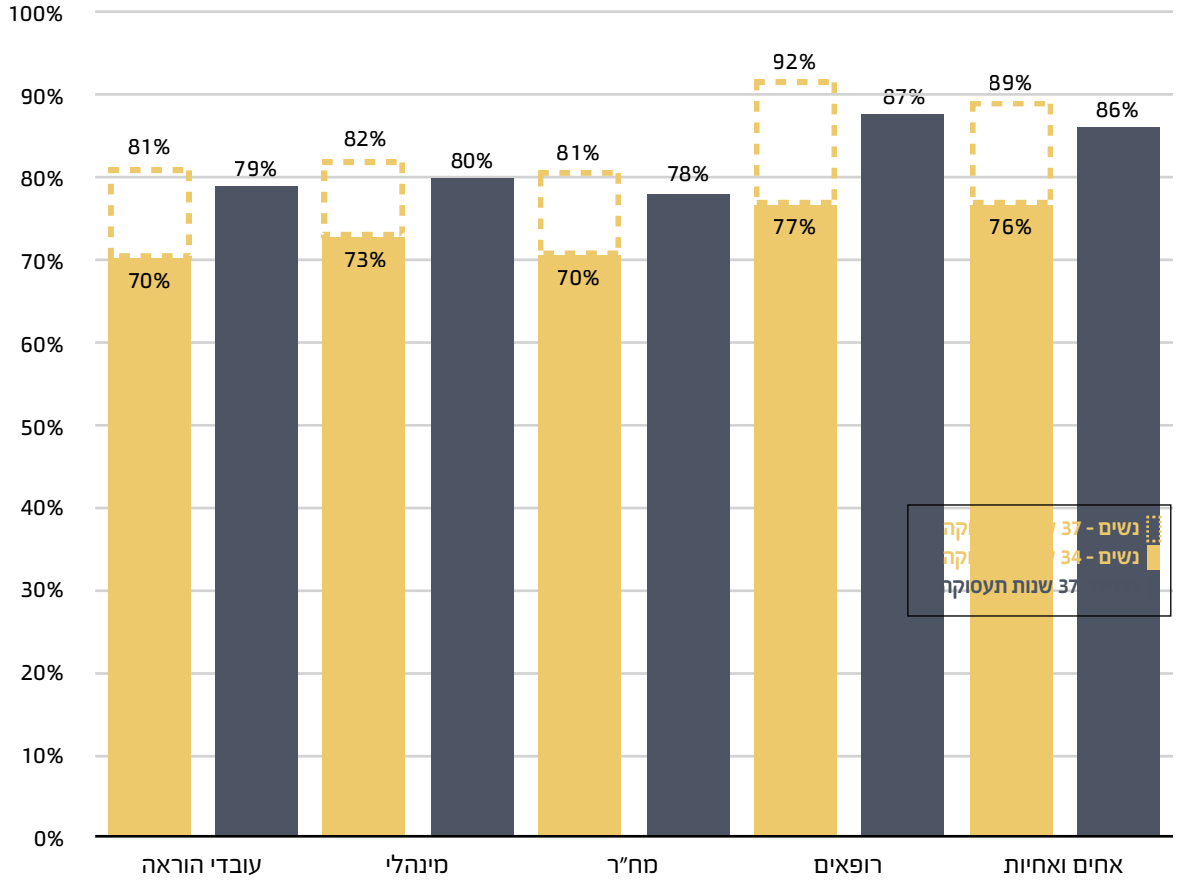
הקריירה של נשים בדרך כלל קצרה יותר, ולכן יחס התחלופה הצפוי להן נמוך יותר.

נכון לשנת 2019, גיל הזכאות לקצבת זקנה המותנה בהכנסות הוא 67 לגברים ו-62 לנשים. אף על פי שקיים פער של חמש שנים בגיל הזכאות לקצבת הזקנה, סביר להניח שהפער בשנות התעסוקה בין גברים לנשים יהיה נמוך יותר, זאת, בין השאר, מכיוון שבממוצע נשים מתחילות לעבוד בגיל מוקדם יותר. עבור פורשי שירות המדינה ב-2016 גיל הפרישה בפועל של נשים היה נמוך משל גברים בשנתיים בממוצע.[25] אם מניחים פער של שלוש שנים בשנות התעסוקה של גברים לעומת נשים, אזי הפער המגדרי ביחס התחלופה נטו הצפוי הוא כ-8%.

הפערים ביחס התחלופה בין גברים לנשים באים לידי ביטוי בשלושה מישורים: מספר שנות העבודה, מודל המיסוי, לפיו לנשים יש הטבות מס משמעותיות מגברים, והפרשות נמוכות יותר של נשים לביטוחים המובנים בקרן. לכן, בהינתן אותן שנות תעסוקה, יחס התחלופה נטו של נשים יהיה גבוה מזה של גברים (העקומה הצהובה המקווקוות לעומת העמודה הכחולה).

יחס תחלופה בחלוקה מגדרית

תוצאות סימולציה לעובדים שנכנסו לשירות המדינה ב-2002



25 תרשים 7.7 בדוח הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2017.

חלק ג': תוואי השכר משפיע על יחס התחלופה הצפוי

עבור זכאי הפנסיה התקציבית, השכר הקובע לפנסיה מושפע באופן בלעדי מהשכר האחרון. לעומת זאת לחוסכים בפנסיה צוברת, הקצבה מושפעת מגובה השכר המבוטח לאורך כל שנות העבודה, כך שאפקט הריבית דריבית גורם לכך, שלשכר בתחילת הקריירה השפעה רבה במיוחד.

החל משנת 2010 השכר הממוצע של העובדים המתמידים בשירות המדינה ובמערכת הבריאות הממשלתית עלה נומינלית ב-46% וב-56%, ובממוצע שנתי ב-5.1% וב-6.2%, בהתאמה. השכר גדל ממספר סיבות: מנגנונים אוטומטיים לקידום השכר, כדוגמת הסכמים קיבוציים, עלייה בותק, קידום בדרגות בתוך מתח דרגות מסוים ועוד. לעתים השכר גדל בשל מעבר בין תפקידים והתקדמות לדרגות בכירות וכן עלייה בהיקף עבודה נוספת ותגמול על פי ביצועים.

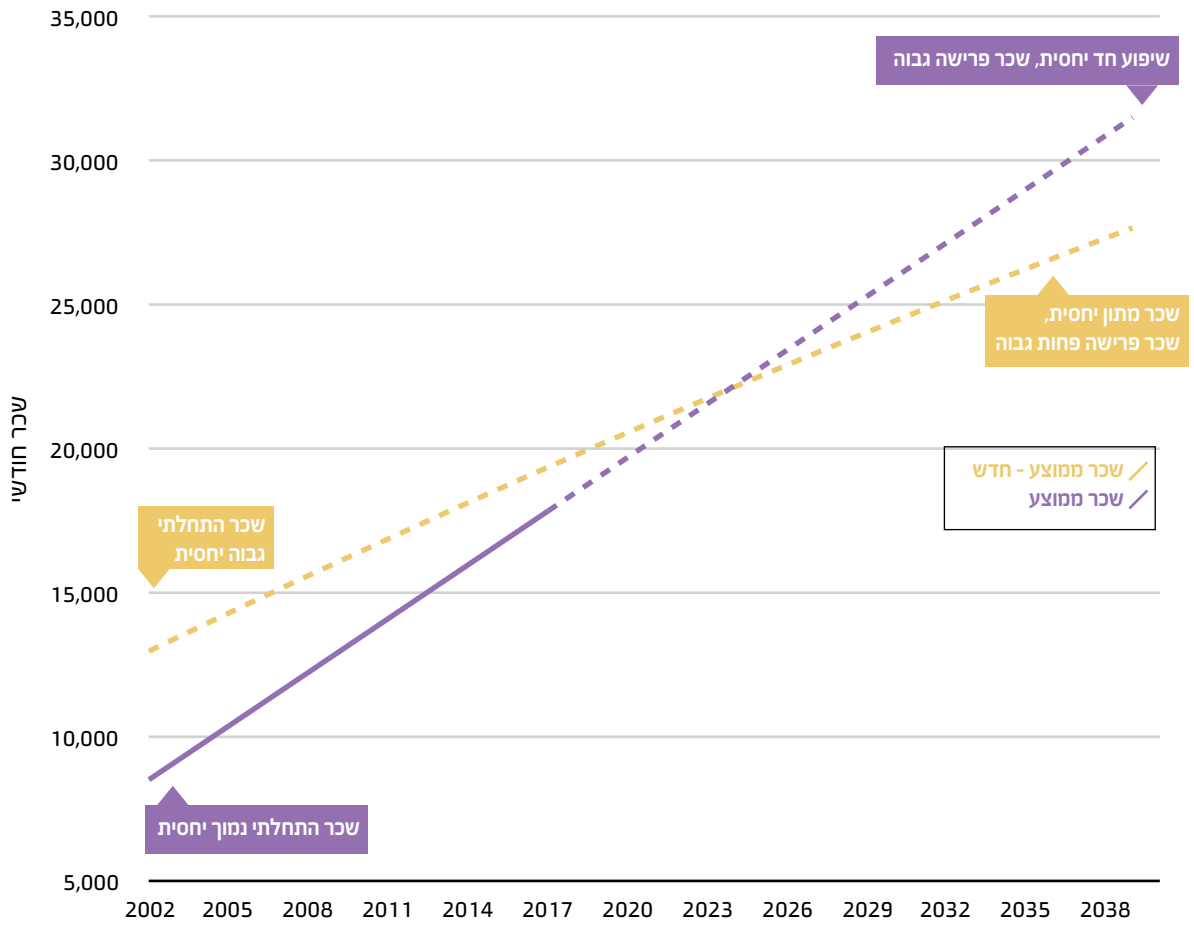
עם הגידול בחלק היחסי של העובדים המבוטחים בפנסיה צוברת, השפעת הוותק על תוואי גידול השכר גדולה מאשר בעבר. כיום תוואי גידול השכר משפיע לא רק על השכר בשנות התעסוקה, אלא גם על הגמלה הפנסיונית. יתרה מכך, עובדים צעירים נוטים לעבור בין עבודות בקצב מהיר יותר, ולכן סביר שייטו להעניק חשיבות גבוהה יותר לשכר ההתחלתי.[26]

בפרקים הקודמים הראינו, כי לרוב העובדים במגזר הציבורי צפויה פנסיה הולמת. עם זאת, נראה כי לעובדים במקצועות מסוימים צפוי יחס תחלופה נמוך מלעובדים במקצועות אחרים. דרך אחת להגדיל את יחס התחלופה של העובדים בפנסיה צוברת היא על ידי שינוי מתווה השכר לאורך זמן. בהינתן הוצאות שכר קבועות, ניתן להגדיל את השכר ההתחלתי של העובדים על חשבון השכר של העובדים לעת פרישה, ובמילים אחרות - להקטין את שיפוע עקומת השכר כפונקציה של הוותק.

26 על פי נתון שפורסם בנייר של משרד העבודה "ותק במקום העבודה וניידות תעסוקתית בישראל", בגילאים 18-35 הוותק הממוצע עומד על 4.6 שנים בהשוואה ל-13 שנים בגילאי 35 ומעלה.

9.8

התפתחות שכר לאורך זמן - מודל שכר קיים לעומת מודל שכר ממותן



הדוגמה שלהלן נועדה להמחיש את ההשפעה שיש לקצב עליית השכר על יחס התחלופה הצפוי. העקומה הסגולה בתרשים שלהלן מציגה את השכר הממוצע של עובדים בשירות המדינה שנקלטו ב-2002 עם פנסיה צוברת. עד שנת 2018, הנתונים מייצגים את השכר בפועל, והחל מ-2019 מדובר בתחזית על פי הנחות לגידול השכר, כפי שתואר בסעיף ההנחות למודל שלעיל. העקומה הצהובה מציגה מתווה שכר חדש, שלפיו השכר ההתחלתי גבוה יותר מהמצב הנוכחי, ואילו השיפוע קטן ביחס לעקומה הסגולה. הסכומים המצטברים של הוצאות השכר על פני זמן בשני המצבים המתוארים בתרשים שווים (ללא היוון). מתווה השכר החדש המופיע בתרשים יגדיל את יחס התחלופה של העובדים בפנסיה צוברת, מכיוון שההפרשות לפנסיה בתחילת הקריירה תהיינה גבוהות יותר מאשר במודל הקיים, והסכומים הנוספים שיופרשו יצברו ריבית בהתאם לתשואות השוק בכל שנה.

9.9 העלאת השכר ההתחלתי בכ-40% תוך שמירה על הוצאות השכר לאורך הקריירה תגדיל את יחס התחלופה בכ-20%.

הטבלה שלהלן מציגה את תוצאות הסימולציה לחישוב יחס תחלופה על פי שני מתווי שכר לאורך הקריירה. הראשון - מודל שכר קיים (עקומה סגולה בתרשים 9.8) עם שכר התחלתי וקצב גידול שכר של עובד ממוצע[27] כיום. השני - עובד "מדומה" עם שכר התחלתי גבוה ב-40% מהעובד הראשון ושיפוע נמוך יותר (עקומה צהובה בתרשים 9.8). סך ההכנסות משכר לאורך הקריירה של שני העובדים זהה (ללא התחשבות באינפלציה ובהיוון). יתרון נוסף למודל של תשלום שכר התחלתי גבוה יותר הוא בשיפור התחרותיות של המגזר הציבורי ביחס לשוק הפרטי. סביר ששכר התחלתי גבוה מהווה תמריץ לעובדים איכותיים לעבוד במגזר הציבורי.

	שכר התחלתי	שכר ערב הפרישה	קצבה פנסיונית (כולל גמל ופיצויים)	יחס תחלופה ברוטו (הכנסה פנסיונית מחושת לפי קצבת הפנסיה, קופת גמל ופיצויים)	יחס תחלופה ברוטו, כולל קצבת זקנה	יחס תחלופה נטו
מודל שכר קיים	9,024	33,588	14,951	42%	53%	78%[28]
מודל שכר ממותן	13,000	27,652	15,834	53%	65%	91%

27 הכוונה לממוצע פשוט של עובדי חמשת הדירוגים שהוצגו בפרק: עובדי הוראה, אחים ואחיות, רופאים, מינהלי ומח"ר.
28 יחס התחלופה שמוצג בתרחיש הבסיס בתרשימים 9.5-9.6 מייצג את יחס התחלופה נטו לגבר ממוצע בשירות המדינה, ואילו יחס התחלופה המוצג בטבלה זו מחושב בשקלול אחוז הנשים והגברים המועסקים בשירות המדינה (ההנחה היא, שנשים פורשות בגיל צעיר יותר, ולכן יחס התחלופה שלהן נמוך מיחס התחלופה של גברים).

סיכום

עבודה זו בוחנת את הפערים הדוריים ברמת הפנסיה של עובדי המדינה על ידי בדיקה של יחסי התחלופה בשני סוגי הפנסיות הנהוגות בשירות המדינה: פנסיה תקציבית, שזכאים לה מרבית העובדים שהחלו עבודתם בשירות המדינה לפני 2002, ופנסיה צוברת, המונהגת כיום בכלל המשק וזכאים לה כל העובדים שנכנסו לעבודה החל משנת 2002. באמצעות שימוש בנתונים מינהליים של אגף השכר והסכמי עבודה הצגנו את יחס התחלופה בפועל לפורשים עם פנסיה תקציבית, ולצד זאת תוצאות סימולציה לחישוב יחס התחלופה לעובדים עם פנסיה צוברת.

הפערים הדוריים בין המבוטחים בפנסיה תקציבית למבוטחים בפנסיה צוברת באים לידי ביטוי במספר מישורים. ראשית, על בסיס הגמלה התעסוקתית בלבד יחסי התחלופה לעובדים עם פנסיה תקציבית גבוהים יותר, **אך הפערים אינם גבוהים כפי שנהוג לחשוב**. שנית, לחוסכים בפנסיה צוברת יש שליטה גבוהה יותר על גובה הפנסיה שלהם, זאת בעיקר בשל ההשפעה שיש לגיל הפרישה על הקצבה הצפויה. מנגד, לעובדים בעלי פנסיה תקציבית ודאות גבוהה יותר בנוגע לגובה הקצבה הצפויה. הבדל משמעותי נוסף בין הדורות הוא, שהעובדים בפנסיה תקציבית מפרישים 2% בלבד משכרם לחיסכון, לעומת הפרשה של 7% בקרב העובדים בפנסיה צוברת.

ביחס לממוצע העובדים בכלל מדינות ה-OECD, יחסי התחלופה המתקבלים לעובדי שירות המדינה הינם גבוהים. כמו כן עולה, כי בהינתן הוצאות על שכר קבועות לאורך הקריירה, להעלאת השכר ההתחלתי על חשבון קצב קידום השכר לאורך הקריירה עשויה להיות השפעה חיובית משמעותית על יחסי התחלופה הצפויים לעובדים, וזאת בזכות התשואות שנצברות על ההפרשות לאורך מספר רב של שנים.

מאז המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בשנת 2002 לא נעשו רפורמות בשכר העובדים בשירות המדינה בהיקף דומה. על כן, חשוב לבדוק האם רמות השכר ומבנה השכר הקיימים מותאמים למציאות, שבה מרבית העובדים מועסקים בהסדר של פנסיה צוברת. בשנים האחרונות מתקיים דיון בשאלת ההשפעה האוטומטית של כל שנת ותק על שכר העובדים בשירות המדינה (בגובה 1%). הממצאים שעולים מעבודה זו מרמזים, שכדאי לפעול על מנת שמבנה השכר וקצב עלייתו יותאמו לאופי החיסכון הפנסיוני של העובדים. למשל, ייתכן שהקטנת השפעת הוותק לטובת שכר התחלתי גבוה יותר תתרום לעובדים בין היתר על ידי כך שהכנסתם בפנסיה תגדל.

יש לזכור, שעבודה זו התבססה על עובדי מדינה, ועל כן הנחות המודל עודכנו בהתאם - עבודה רצופה לאורך כל הקריירה, דמי ניהול נמוכים מהמקובל בשוק, אחוז גבוה מהשכר הכולל מבוטח פנסיונית וקצב קידום בשכר שהינו יחסית גבוה בשל קיום הסכמים קיבוציים וזחילת שכר אוטומטית. על כן, בבחינת יחס התחלופה ודיונים עתידיים בנושאי הפרשות לפנסיה יש לקחת בחשבון שמדובר על פלח מסוים באוכלוסייה.