



נתוני יסוד בנושא

פנסיה במדינות מפותחות

הזדקנות האוכלוסיה ורפורמות במערכות פנסיה

גרסת אינטרנט

מוגש ליו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות דוד טל

הזדקנות האוכלוסיה ורפורמות במערכי הפנסיה – סקירה השוואתית.

נתוני יסוד:

כתוצאה מהירידה בשיעורי הילודה והעלייה הרצופה בתוחלת החיים של אזרחיהן, נמצאות מדינות העולם המפותח בפני שינוי משמעותי בהרכב הגילי של אוכלוסייתן. על רקע זה מתמודדות כולן עם סוגיות הקשורות בהערכות לשינוי הדמוגרפי על ההשלכות הכלכליות-חברתיות הכרוכות בו. טבלה 1' מציגה באורח כללי את תמונת המצב העכשווית והחזויה של אחוז האוכלוסיה המבוגרת (מכל גיל

+60) במרבית מדינות ה-OECD.

טבלה 1' אוכלוסיה בגיל 60 ומעלה 1999 ו-2050.

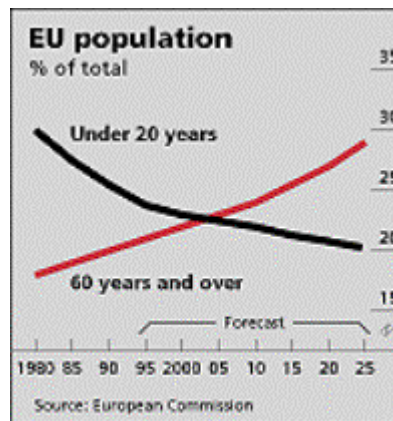
מדינה	אוכלוסיה מעל גיל 60 (אלפים)		אחוז גידול האוכלוסיה בגיל +60	אחוז גידול כללי באוכלוסיה	אחוז מסך כלל האוכלוסיה	
	1999	2050			1999	2050
אוסטריה	1,629	2,638	61.93	-14.74	20	37
איטליה	13,712	16,990	23.91	-39.26	24	41
איסלנד	42	99	235.71	23.55	15	29
אירלנד	564	1,362	241.49	27.95	15	29
בלגיה	2,197	3,039	38.32	-13.71	22	34
בריטניה	12,276	17,730	44.43	-5.26	21	31
גרמניה	18,678	25,902	38.68	-12.05	23	35
דנמרק	1,059	1,432	35.22	-9.95	20	30
הולנד	2,873	4,879	69.82	-10.75	18	34
יוון	2,513	3,366	33.94	-28.75	24	41
לוקסמבורג	83	140	68.67	1.89	19	33
נורווגיה	874	1,451	66.02	7.67	20	30
פורטוגל	2,052	3,039	48.09	-21.28	21	37
פינלנד	1,016	1,547	52.26	-5.23	20	32
ספרד	8,559	13,045	52.41	-31.11	22	43
צרפת	12,045	18,814	56.20	2.05	20	31
שוודיה	1,982	2,893	45.96	2.47	22	33
שווייץ	1,416	2,460	73.73	-8.21	19	36
מערב אירופה	34,472	53,066	53.94	-7.48	20.455	34.545
ארה"ב	45,180	97,009	214.72	27.47	16	28
קנדה	5,138	12,548	244.22	38.44	17	30
צפון אמריקה	50,318	109,557	217.73	32.96	17	30
אוסטרליה	3,013	7,321	242.98	39.10	16	28
ניו-זילנד	595	1,398	234.96	38.25	16	27
אוקיאניה	3,608	8,719	238.97	38.68	16	27.5
ישראל	797	2,373	297.74	57.75	13	25

■ **יחס אוכלוסיה מבוגרת/אוכלוסיה כללית:** בכל המדינות הנבחרות עולה שיעור הגידול של האוכלוסיה המבוגרת לעומת שיעור הגידול של האוכלוסיה כללית באורח משמעותי. עם זאת, חלוקה גיאוגרפית לאזורים שונים (מערב אירופה, צפון אמריקה ואוקיאניה) מצביעה על כך שהפער הקיצוני ביותר קיים במערב אירופה, שם צפוי גידול ממוצע של כ-54% באוכלוסיה המבוגרת לעומת צמצום גודלה של האוכלוסיה הכללית בכ-7.5% עד שנת 2050. כלומר, באזור זה קיימת כבר עתה מגמה של **תחלופת אוכלוסיה שלילית**, הנובעת מפער גדל בין שיעורי הפרייון לבין העליה בתוחלת החיים. בצפון אמריקה ובאוקיאניה, לעומת זאת, צפויה עלייה בשני המדדים, אם כי הגידול במספר האזרחים המבוגרים צפוי להיות גדול בממוצע מזה של האוכלוסיה הכללית פי 6.4 בערך.

היחס בין שיעור הגידול של האוכלוסיה המבוגרת והאוכלוסיה הכללית בישראל נמוך במידה משמעותית מזה של מדינות מפותחות אחרות (פי 5.1), ומשקף בעיקר הבדלים מבניים בהרכב ואופי האוכלוסיה הישראלית לעומת זאת של שאר המדינות הנבחרות.

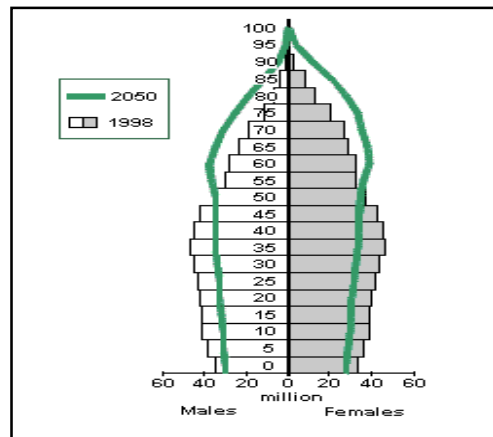
■ **שיעור האוכלוסיה המבוגרת מכלל האוכלוסיה:** לאור היחס הבלתי פרופורציונלי בין שיעורי הגידול של האוכלוסיה הכללית והאוכלוסיה המבוגרת, צפוי חלקה של האוכלוסיה המבוגרת במדינות המפותחות לעמוד על כ-30% מכלל האוכלוסיה בשנת 2050. כתוצאה מהנתונים הדמוגרפיים שהוצגו, הרי ששיעורה האוכלוסיה המבוגרת במדינות אירופה צפוי לעלות בצורה בולטת יותר, מרמה של כ-20% מהאוכלוסיה כיום לכ-34% בעוד חמישים שנה. כפי שניתן לראות מתרשים 1, עלייה זו משלימה ירידה דומה בחלקה של האוכלוסיה הצעירה מתוך כלל האוכלוסיה במדינות האיחוד האירופי, מגמה הקיימת גם בשאר המדינות והאזורים שנבדקו.

תרשים 1: שינויים דמוגרפיים באיחוד האירופי.



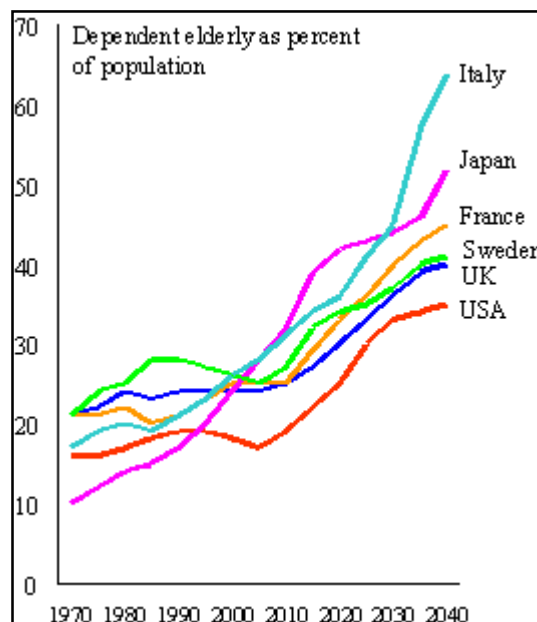
■ **שיעורי התלות:** שינוי המבנה הדמוגרפי של אוכלוסיות המדינות המפותחות (אותו ניתן לראות בתרשים 2'), ישנה בצורה חדה את שיעורי התלות של האוכלוסיה המבוגרת באוכלוסיה הכללית. **שיעורי תלות מוגדרים כיחס בין האוכלוסיה המבוגרת לבין האוכלוסיה המשתתפת בכח העבודה.** כיום מצויים בין 4 (במרבית מדינות מערב אירופה) ל-6 אנשים (בצפון אמריקה, אוקיאניה וחלק ממדינות סקנדינביה) בכח העבודה על כל אדם מבוגר. מצב זה הוא המאפשר

תרשים 2': פירמידת הגילים במדינות המפותחות

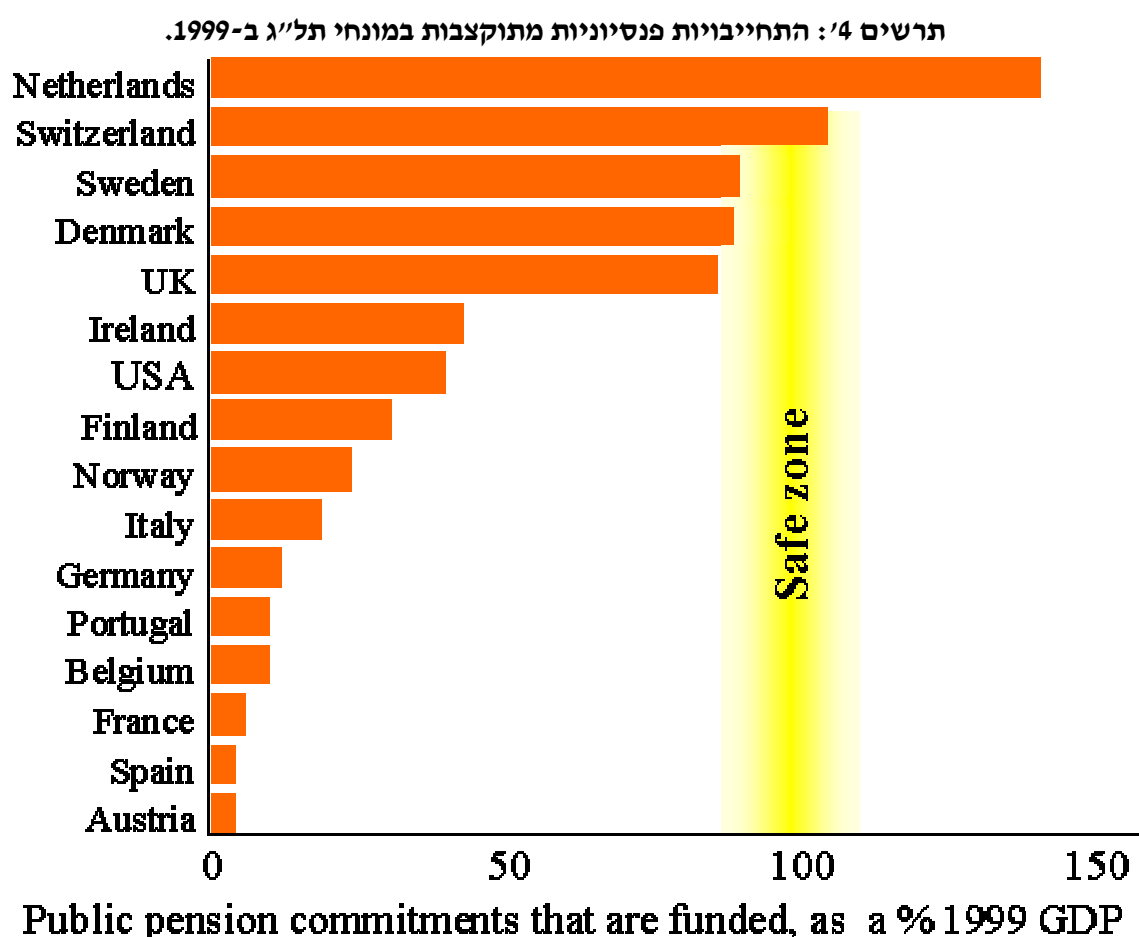


את קיום מערכות הפנסיה והביטוח החברתי הכללי באותן מדינות. יחד עם זאת, בשנת 2050 השינויים במבנה הגילים במדינות המפותחות יביאו לכך שיהיו רק 2-3 אנשים בכח העבודה על כל אדם מבוגר. משמעות נתונים אלה היא שבמרבית המדינות המפותחות רוב האזרחים יהיו מבוגרים שאינם נחשבים לחלק מכח העבודה (ראה תרשים 3'). הצפי הוא שגם בישראל יהיו כ-3 אנשים בכח העבודה על כל אדם מבוגר בשנת 2050, לעומת כ-6 כיום. עם זאת, אין לפסול את האפשרות שבגין העליה בתוחלת החיים ואיכות החיים של האוכלוסיה המבוגרת, יגדל שיעור ההשתתפות של אוכלוסיה זו בכח העבודה, אולי אף מכח שינויים בחקיקה והערכות מוקדמת.

תרשים 3': אחוז המבוגרים התלויים בחלק מהאוכלוסיה



▪ **השלכות כלכליות:** כיום נושאות המדינות המפותחות בנטל התחייבויות תקציביות גדול למדי לשם מימון מערכת הפנסיה שלהן, אם כי קיימת שונות רבה בין מדינה למדינה. שונות זו מוסברת בעיקרה מתוך ההבדלים הגדולים בין אופי מערכי הפנסיה של כל מדינה, רמת הכיסוי והמימון הציבורי של מערכים אלה ונתונים כלכליים, דמוגרפיים ואקטואריים שעל בסיסם מחושבות ההתחייבויות הקיימות והעתידיות. תרשים 4' מציג תמונה של רמת ההתחייבויות של מדינות שונות לשם מימון מערכת הפנסיה שלהן. על פי הקריטריונים שנקבעו על ידי גורמים בינלאומיים כקרן המטבע וה-OECD, על מדינה להימנע מהתחייבויות תקציביות בתחום הפנסיה העולות על התל"ג השנתי שלה.



לאור העובדה שמערכות פנסיוניות נשענות לשם קיומן על תהליכים ותחזיות דמוגרפיות ואקטואריות, הביאו הנתונים לעיל לשינוי ביחסן של המדינות המפותחות בכל הנוגע לצורת

המימון של הביטוח הפנסיוני הציבורי, אופיו ורמתו. זאת תוך דגש על התייעלות, התאמת המערכים לנסיבות הדמוגרפיות והכלכליות המשתנות ורפורמות מבניות וחקיקתיות שמטרתן להבטיח את המשך קיומם של מערכי הפנסיה לטווח הארוך. על רקע זאת גבש ארגון ה-OECD שורה של עקרונות מנחים לביצוע רפורמות במערכי הפנסיה במדינות החברות בו.

• **עקרונות ה-OECD לרפורמה במערכי הפנסיה:**

- I. מערכי הפנסיה, המס והביטוח החברתי (תשלומי העברה) צריכים לבטל תמריצים לפרישה מוקדמת ותמריצים שליליים לפרישה מאוחרת.
- II. יש לעודד רפורמות שיגדילו את היצע העבודה ותכניות ההכשרה לאנשים מבוגרים.
- III. יש לעודד איחוד של האמצעים הפיסקליים הנוגעים לפנסיה והפחתה של החוב הציבורי. זאת על ידי הפחתה מדורגת של זכויות הפנסיה הציבוריות (אחוזי צבירה ושיעורם).
- IV. הכנסתם של פנסיונרים צריכה להיות מורכבת ממספר סוגים של תשלומי העברה, הטבות מס, מערכות מימון, חסכוניות פרטיים ושכר. המטרה היא פריסת סיכונים, גיוון מקורות ההכנסה, חלוקת הנטל הכספי הבין-דורי ומתן גמישות רבה יותר לפרטים להחליט על מועד פרישתם לפנסיה.
- V. יש להעניק דגש גדול יותר על חישובי עלות-תועלת במערכות הבריאות והסיעוד לטווח ארוך. יש לכוון הוצאות ומחקר רפואי לכיוונים היכולים להפחית התלות של מבוגרים בדורות צעירים יותר ולשיפור הטיפול במבוגרים חולים.
- VI. פיתוח מערכות מימון פנסיוני מתקדמות צריך להיעשות בד בבד עם חיזוק השוק הפיננסי, וזאת בעיקר באמצעות כינון מערכת רגולטיבית מודרנית ויעילה.
- VII. יש לכוון מסגרות אסטרטגיות ברמה הלאומית לתיאום, עיצוב ויישום של כל הרפורמות והאמצעים המוצעים.

• **רפורמות במערכי פנסיה: סקירה השוואתית:**

המניעים המרכזיים לעריכת רפורמות במערכי הפנסיה במדינות המערב בשנים האחרונות הם הניסיון להגביל את העלויות הגדלות והמאזן הפיננסי השלילי אליו הגיעו מערכי הפנסיה. אולם, האמצעים שנבחרו משתנים ממדינה למדינה.

כפי שניתן לראות מטבלה 2', תוחלת החיים הארוכה והמתארכת של האוכלוסיה המבוגרת יוצרת פער גדל והולך בין היציאה לפנסיה לבין המוות, עובדה היוצרת נטל תקציבי משמעותי על מערכי הפנסיה בהווה ובצפוי לעתיד.

טבלה 2': תוחלת החיים במדינות המפותחות וגיל היציאה לפנסיה.

גיל זכאות לפנסיה ציבורית גברים/נשים	תוחלת חיים – גברים 1995	תוחלת חיים – בילודה – נשים 1995-2000
אוסטריה	60/65	75
אוסטרליה	60/65	76
איטליה	57/62	75
איסלנד	67/67	77
אירלנד	66/66	73
ארצות הברית	65/65	74
בלגיה	60/65	75
בריטניה	60/65	74
גרמניה	65/65	74
דנמרק	67/67	74
הולנד	65/65	75
יוון	57/62	75
לוקסמבורג	65/65	74
נורווגיה	67/67	76
ניו-זילנד	62/62	74
ספרד	65/65	74
פורטוגל	62.5/65	72
פינלנד	65/65	74
צרפת	60/60	75
שוודיה	65/65	77
שווייץ	62/65	77
קנדה	65/65	76
מערב אירופה	74	81
צפון אמריקה	74	80
OECD	72	79

- הארכת התקופה הנדרשת לשם צבירת זכויות פנסיה (צרפת, ספרד ושוודיה);
- הארכת התקופה הנדרשת לשם יציאה לפנסיה מוקדמת (בלגיה);
- שינוי בנוסחת החישוב של הפנסיה ביחס למשכורות משכר ברוטו לשכר נטו (גרמניה ויפן) או להכנסה כוללת (צרפת);
- העלאת גיל הזכאות לפנסיה (ארצות הברית, יפן, איטליה וניו-זילנד);

- שינוי נוסחת הצבירה או הערך של הפנסיה (צרפת ובריטניה);
- הגמשת הקריטריונים לקביעת גיל הזכאות על מנת לאפשר המשך עבודה מעבר לגיל המקובל (גרמניה).

• דוגמאות:

ארצות הברית:

- תקופת יישום: 1983-2022.
- העלאת גיל הפרישה מ-65 ל-67.
- שינוי נוסחת חישוב צבירת זכויות הפנסיה על ידי העלאתו מ-3% ל-8% מעבר לגיל סטנדרטי (על מנת לאפשר גישה לאלו שצברו זכויות לפי הקריטריונים הקודמים).
- הגמשת נוסחת חישוב צבירת הפנסיה על ידי מתן זכות לקבל זכויות פנסיה מגיל 62 תוך הטלת "קנס" (6.66% במקום 8% לשנה בגיל 64-7 ו-5% בגיל 3-62).

יפן:

- תקופת יישום: 1994-2025;
- העלאת גיל הזכאות לפנסיה בסיסית מגיל 60 ל-65 תוך מתן אפשרות לפרישה בגיל 60 עם קנס שגודלו עדיין לא נקבע.
- הסרת התמריצים השליליים לעבודה בגילאי 60-64;

גרמניה:

- תקופת יישום: 1992 עד 2004;
- שינוי נוסחת החישוב האקטוארית לפורשים מגיל 63 ומעלה ומתן תמריצים לפרישה מאוחרת;
- נוסחת צבירה של 3.6% לשנה עבור הפורשים מוקדם (עד גיל 63) מכח העבודה, בנוסף להקטנת שיעור הפנסיה בשל תקופת צבירה קצרה יותר;

- נוסחת צבירה של 6% לשנה מגיל 63 ומעלה בנוסף להעלאת שיעור הפנסיה בשל תקופת צבירה ארוכה.
- צמצום ההטבות וזכויות הצבירה לאוכלוסיות הזכאיות לפנסיה מגיל 60 (מובטלים, נכים וכד'); ;
- הקטנת נטל המס על עבודה בגילאים 60 עד 64 ו-67 עד 69. עם זאת, מערכת המס ממשיכה לעודד פרישה בגיל 55.
- השעייה מתוכננת של תכניות המפחיתות את שיעור הפנסיה ביחס לשכר ושינוי סכום הפנסיה המינימלית.

צרפת:

- תקופת יישום : 1994-2008 ;
- העלאת תקופת הצבירה הנדרשת לפנסיה מלאה מ-37.5 ל-40 שנים ;
- מתן תמריצי מס לאלו שעבדו מגיל 20 לעבוד לפחות עד גיל 59 ;
- בשל היכולת של העובדים הנפגעים מהרפורמה במערכת הפנסיה לפרוש מוקדם דרך תכניות האבטלה עומד ערכה של הרפורמה במערכת הפנסיה (ובייחוד תמריצי המס) בספק.

איטליה:

- הצעות רפורמה שונות שהתקבלו בשנים 1992, 1995 ו-1997 ;
- העלאה הדרגתית לגיל 65 לגברים ו-60 לנשים עד שנת 2002 ;
- העלאת גיל הזכאות (כיום גיל 54) לפנסיה מוגדלת (Seniority pension) וביטולה עד לשנת 2013 ;
- הכנסה הדרגתית של נוסחת חישוב צבירה שתתבסס רק על פי תרומת העובד בשנות השתכרותו. כלומר, ביטול הדרגתי של תרומת הממשלה.

בריטניה:

- תקופת יישום: 1996-2028 ;
- שינוי נוסחת הצבירה של פנסיות ציבוריות מ-1.25% לשנה ל-0.41%. נוסחת החישוב מביאה לזכויות צבירה של 0% בשנה לאחר 20 שנות עבודה.