

**מגדר ופרישה – שוויון בהסדרי הפנסיה המדינתית והתעסוקתית:
דו"ח מסכם**

**Gender and Retirement – Towards Equality in Public and
Private Pension Arrangements**

**ד"ר לילך לוריא
אוניברסיטת תל-אביב, החוג ללימודי עבודה**

מוגש למוסד לביטוח לאומי

31 באוקטובר 2018

המחקר מומן על ידי קרן המחקרים של המוסד לביטוח לאומי

תודות

ברצוני להודות לד"ר אפרת הרצברג-דרוקר על ביצוע כל הניתוחים הסטטיסטיים ובניית הגרפים המופיעים בדו"ח זה. ברצוני להודות גם לעו"ד רים אסדי על מחקר משפטי והיסטורי מעמיק, שתרום תרומה רבת-חשיבות לדו"ח זה. תודה רבה גם לגבי לירז חמו וגבי מיכל גייסט על עזרה מחקרית מעולה. תודתי נתונה גם לצוות ארכיון הכנסת, גבי אינדה נובומינסקי וד"ר גלעד נתן, על הסיוע בהשגת פרוטוקולים של ועדת העבודה של הכנסת. לסיום, תודה למוסד לביטוח לאומי על תמיכתו הנדיבה במחקר. מובן שהעמדות המובאות במחקר הנוכחי הן עמדותיי שלי בלבד.

עריכה לשונית: ד"ר תרצה יובל

המחקר מומן על ידי קרן המחקרים של המוסד לביטוח לאומי.

תמצית המחקר

מחקר זה הוא ניסיון ראשון מסוגו לעריכת ניתוח משפטי של מכלול ההסדרים שמובילים לפער הפנסיה המגדרי בישראל, ומוצעות בו, לראשונה, הצעות נורמטיביות לצמצום פער זה. על אף הפער הניכר בין הפנסיה שמקבלות נשים לזו שמקבלים גברים, טרם זכו פערי הפנסיה המגדריים לתשומת לב ציבורית ומחקרית בישראל ובעולם. הכתיבה המועטה שקיימת בנושא מתמקדת בהיבטים כלכליים, ומדגישה את מקומם של שוק העבודה ושל גורמים סוציו-אקונומיים ביצירת פער הפנסיה המגדרי. בשונה מהם, מחקר זה מדגיש את מקומו של המשפט בישראל כשחקן מרכזי בהרחבת הפערים המגדריים, וכמי שיכול להביא לצמצום. לצורך המחקר הנוכחי עברנו באופן יסודי על כלל המסמכים המשפטיים המסדירים את הרובד הראשון (קצבאות הביטוח הלאומי) ואת הרובד השני (הסדרי הפנסיה התקציבית, קרנות הפנסיה הוותיקות, קרנות הפנסיה החדשות וביטוחי המנהלים) של הביטוח הפנסיוני בישראל, תוך בחינה וניתוח של הבדלים מגדריים בהסדרה המשפטית. נוסף לכך, ערכנו מחקר כמותי, שכלל בחינה ועיבוד של נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בדומה לממצאי מחקרים קודמים, גם במחקר הנוכחי נמצא כי פערי הפנסיה בין נשים לגברים הם המשך ישיר של ההבדלים המגדריים הרבים בשוק העבודה ושל עמדת הנחיתות של נשים בשוק זה. בה בעת, בשונה ממחקרים קודמים, נמצא כי למשפט תפקיד מהותי בהרחבת הפערים. במחקר נמצא כי ההסדרה המשפטית של תחום הפנסיה בישראל כוללת הבדלים רבים בין זכויותיהן של נשים לזכויות של גברים. ברובד הראשון (קצבאות הביטוח הלאומי) נכללות פריבילגיות (הטבות יתר) רבות הפועלות לכאורה לטובת נשים, אך למעשה מעודדות נשים לצמצם את השתלבותן בשוק העבודה. גם קרנות הפנסיה הוותיקות כוללות פריבילגיות אשר למראית עין פועלות לטובת נשים, אך בפועל תורמות להרחבת פער הפנסיה המגדרי. שלא כמו באירופה, קרנות הפנסיה החדשות בישראל מתבססות על לוחות תוחלת חיים תלויי מין, ובשל כך מעניקות לנשים קצבאות נמוכות יותר מאלה של גברים. למעשה, ההסדר הפנסיוני היחיד אשר כולל זכויות שוות לגברים ולנשים הוא הסדר הפנסיה התקציבית. עם זאת, הסדר זה חסום בפני מצטרפים חדשים. כדי לצמצם את פער הפנסיה המגדרי יש לפעול להשוואת זכויותיהם המשפטיות של גברים ונשים בכלל הסדרי הפנסיה בישראל. בד בבד, יש צורך בקידום שוויון מגדרי בשוק העבודה.

תוכן עניינים

5	מבוא
7	1. רקע
7	א. מערכת הפנסיה בישראל
10	ב. אי-שוויון מגדרי במערכות פנסיה בעולם
12	2. אי-שוויון מגדרי בהסדרי פנסיה בישראל
12	א. שוק העבודה
15	ב. רובד ראשון : ביטוח לאומי
21	ג. רובד שני : פנסיה תקציבית
23	ד. רובד שני : קרנות פנסיה ותיקות
26	ה. רובד שני : קרנות פנסיה חדשות
30	ו. רובד שני : ביטוחי מנהלים
30	ז. פרישה מהעבודה
31	3. דיון וסיכום
31	א. שוק העבודה
32	ב. רובד ראשון : ביטוח לאומי
35	ג. רובד שני : פנסיה תקציבית
35	ד. רובד שני : קרנות ותיקות
36	ה. רובד שני : קרנות פנסיה חדשות
39	4. המלצות למדיניות עתידית
40	5. נספחים

מבוא

הפער בין הפנסיה שמקבלות נשים לזו שמקבלים גברים עצום. במדינות אירופה ובקנדה הוא עומד על 40% בממוצע.¹ משמעותו של פער זה היא שאם, למשל, גבר זכאי לפנסיה בשיעור של 10,000 אירו, אישה תהיה זכאית לפנסיה בגובה 6,000 אירו בלבד. פערי הפנסיה גדולים במיוחד בגרמניה, בהולנד, בלוקסמבורג ובאנגליה.² בארצות הברית הפער בשיעורי הפנסיה נמוך מעט, ועומד על 35%.³ מדינות בעלות פערים נמוכים במיוחד הן אסטוניה ודנמרק.⁴

מבדיקה שערכה חברת מנורה מבטחים פנסיה וגמל, המנהלת קרן פנסיה בת מיליון עמיתים, עלה כי בישראל חלה מגמה של צמצום פערי שכר בין נשים לגברים. עם זאת, הפערים בפנסיה עדיין גדולים, ועומדים על 25% בממוצע פחות לנשים. בעוד השכר המבוטח הממוצע לאישה בקרן עמד בשנת 2017 על 6,789 ₪, שכרו המבוטח הממוצע של גבר עמד על 8,073 ₪. שיא פערי הפנסיה נמצאו בקבוצת הגיל של נשים וגברים בני 50 ומעלה.⁵

ממחקר שערכו שרית מנחם-כרמי ואביה ספיבק עולה כי בקרנות הפנסיה החדשות גברים צפויים לקבל קצבת פנסיה בגובה של 39% בממוצע משכרם טרם הפרישה, ואילו נשים צפויות לקבל קצבה בגובה של 31% בממוצע בלבד משכרן טרם הפרישה. עוד עולה ממחקרם כי ישנם פערים בין החמישונים באוכלוסייה לפי רמות הכנסה. גבר ששכרו ערב הפרישה הוא 10,000 ₪ צפוי לקבל פנסיה בגובה של 4,260 ₪. אישה בעלת שכר דומה צפויה לקבל פנסיה בגובה של 3,880 ₪.⁶

עוד עולה מהספרות המחקרית בנושא כי פער הפנסיה המגדרי גדול באופן מהותי מפערי השכר בין נשים לגברים בעת שהם נמצאים בשוק העבודה. עם זאת, שלא כמו סוגיית פערי השכר,

¹ TINIOS PLATON, FRANCESCA BETTIO, GIANNI BETTI, & THOMAS GEORGIADIS, *MEN, WOMEN AND PENSIONS* (European Commission, 2015); EUROPEAN COMMISSION, REPORT ON EQUALITY BETWEEN WOMEN AND MEN IN THE EU (2018); Elizabeth Shilton, *Insuring Inequality: Sex-Based Mortality Tables and Women's Retirement Income*, 37 QUEEN'S L. J., 391 (2016). ראו: ליאורה בוורט והדס פוקס, "מעבודה לגמלאות: הפער המגדרי בפנסיה בישראל" (מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נייר מדיניות מס' 04.2018, ספטמבר 2018).

² TINIOS PLATON, FRANCESCA BETTIO, GIANNI BETTI AND THOMAS GEORGIADIS, *MEN, WOMEN AND PENSIONS* (European Commission, 2015).

³ OECD, Average pension gap on total pension income (2011) At: <http://www.oecd.org/gender/data/newoecdandaanalysisrevealingthewidegapinpensionbenefitsbetweenmenandwomen.htm>

⁴ TINIOS PLATON, FRANCESCA BETTIO, GIANNI BETTI AND THOMAS GEORGIADIS, *MEN, WOMEN AND PENSIONS* (European Commission, 2015).

⁵ טלי חרותי-טובר, "מנורה מבטחים: הפנסיה של נשים עדיין נמוכה ב- 25%" **דה מרקר** (6.2.2018). <https://www.themarker.com/career/1.5792274>

⁶ ראו: שרית מנחם-כרמי ואביה ספיבק "קרנות הפנסיה החדשות: בחינת יחס התחלופה והתנהלות המבוטחים (המרכז לפנסיה, ביטוח ואוריינות פיננסית, יולי 2018). [http://pension-bgu.org.il/wp-](http://pension-bgu.org.il/wp-content/uploads/2015/06)

[content/uploads/2015/06](http://pension-bgu.org.il/wp-content/uploads/2015/06) pdf. **מנחם-כרמי-וספיבק**. ראו גם: נועם בר, "חשבתם שהפנסיה שלכם תהיה 70% מהשכר? טעיתם בענק" **דה מרקר** (19.7.2018).

אשר זכתה לכתיבה מחקרית מקיפה, טרם זכו פערי הפנסיה המגדריים לתשומת לב ציבורית ומחקרית בישראל ובעולם. הכתיבה המועטה שקיימת בנושא היא בעיקרה כתיבה כלכלית, המדגישה את מקומם של שוק העבודה ושל גורמים סוציו-אקונומיים ביצירת פער הפנסיה המגדרי. בשונה מהם, ידגיש מחקר זה את מקומו של המשפט בישראל כשחקן מרכזי בהרחבת הפערים המגדריים, וכמי שיכול להביא לצמצומם.

לצורך המחקר הנוכחי עברנו באופן יסודי על כלל המסמכים המשפטיים המסדירים את הרובד הראשון (קצבאות הביטוח הלאומי) ואת הרובד השני (הסדרי הפנסיה התקציבית, קרנות הפנסיה הוותיקות, קרנות הפנסיה החדשות וביטוחי המנהלים) של הביטוח הפנסיוני בישראל, תוך בחינה וניתוח של הבדלים מגדריים בהסדרה המשפטית. המסמכים שניתחנו כוללים: חקיקה ראשית, תקנות, פסקי דין, חוזרים של אגף שוק ההון, תקנונים של קרנות פנסיה והסכמים קיבוציים. בנוסף, ביצענו מחקר היסטורי-משפטי מעמיק של ההסדרים השונים. בנוסף בחנו את כלל תיקוני החקיקה, הצעות החוק, דברי הכנסת ופרוטוקולים של ועדות הכנסת מקום המדינה ועד היום. מטרתו של המחקר ההיסטורי הייתה לאתר את נקודות הזמן שנערכו בהן שינויים בהסדרה המשפטית שנוגעים לשוויון מגדרי. כמו כן ערכנו מחקר כמותי שכלל בחינה ועיבוד של נתוני סקרי הכנסות לשנים 2013–2014 וסקרים חברתיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מהשנים 2002 ו-2012. מטרת המחקר הכמותי הייתה לאתר הבדלים בין נשים לגברים בתקופת העבודה ובעת הפרישה.

בפרק הראשון במחקר אתאר את מערכת הפנסיה בישראל על רבדיה השונים, וכן אסקור בקצרה את הכתיבה אודות היעדר שוויון מגדרי בפנסיה ובתנאי הפרישה בעולם. בפרק השני אנתח באופן מקיף את הגורמים המובילים לפער הפנסיה המגדרי בישראל, תוך הדגשת חלקו של המשפט בהרחבת פער זה, לצד יכולתו לצמצמו. בתחילת הפרק השני אעמוד על ההבדלים בין נשים לגברים בשוק העבודה (שיעורי תעסוקה נמוכים של נשים יחסית לגברים, וכך גם שכר ושיעורי כיסוי פנסיוני). בהמשך הפרק אנתח את ההסדרה המשפטית בישראל הן של הרובד הראשון של הביטוח הפנסיוני והן של הרובד השני, ואראה שפרט להסדרי הפנסיה התקציבית, כל הסדרי הפנסיה בישראל כוללים מתן זכויות נבדלות לנשים ולגברים. בפרק השלישי אכלול ניתוח נורמטיבי ביקורתי של ההסדרים השונים, ובפרק הרביעי – המלצות נורמטיביות לצמצום פער הפנסיה המגדרי ולהשוואת זכויותיהם של גברים ונשים.

מחקר זה הוא ניסיון ראשון מסוגו לעריכת ניתוח משפטי של מכלול ההסדרים שמובילים לפער הפנסיה המגדרי ולהצעת הצעות נורמטיביות לצמצום הפער המגדרי.

1. רקע

א. מערכת הפנסיה בישראל

מערכת הפנסיה בישראל, כמו גם במקומות אחרים בעולם, מורכבת מארבעה רבדים המרכיבים את הכנסתו של הגמלאי לאחר פרישתו מהעבודה.⁷

הרובד הראשון הוא הרובד של פנסיה מדינתית.⁸ תכליתו של רובד זה היא לספק לפרט רמת חיים מינימאלית בעת הפרישה מהעבודה.⁹ בישראל הרובד הראשון מורכב מקצבאות המוסד לביטוח לאומי, ובעיקר מקצבת אזרחים ותיקים (שנקראה בעבר "קצבת הזקנה") ומקצבת שארים (קצבה לאלמן, אלמנה ויתומים של מבוטחים שנפטרו). שיעור קצבת אזרחים ותיקים בסיסית עומד על 1,535 ₪ (מעודכן לינואר 2018). שיעור הקצבה בצירוף תוספת ותק מקסימאלית עומד על 2,302 ₪.¹⁰ שיעור הקצבה בישראל נמוך באופן ניכר מממוצע קצבאות הזקנה במדינות ה-OECD.¹¹

עם זאת, קצבת אזרחים ותיקים בישראל, בניגוד למדינות רבות אחרות, אוניברסאלית, והיא משולמת לכלל תושבי ישראל אשר עומדים בתנאי הזכאות, ללא מבחני הכנסה או אמצעים. הפנסיה המדינתית בישראל היא בעלת ממד חלוקתי-פרוגרסיבי (העברת הכנסות מבעלי הכנסות גבוהות לבעלי הכנסות נמוכות). בעוד בעלי ההכנסות הגבוהות משלמים דמי ביטוח גבוהים יותר מבעלי ההכנסות הנמוכות – הכול מקבלים קצבה זהה. האוניברסאליות של הקצבה (העובדה שכל תושבי המדינה זכאים לה ללא מבחני הכנסה או אמצעים) מסייעת בחיזוקה וביציבותה הפוליטית. לצד זאת, מבוטחים חסרי הכנסה זכאים להשלמת הכנסה על בסיס מבחני הכנסה ואמצעים. קצבת אזרחים ותיקים בתוספת השלמת הכנסה עומדת על 3,221 ₪.¹²

⁷ בעבר נהוג היה להסתכל על המערכת הפנסיונית כמורכבת משלושה רבדים. לכתיבה קלאסית בהקשר זה ראו WORLD BANK, AVERTING THE OLD AGE CRISIS: POLICIES TO PROTECT THE OLD AND PROMOTE GROWTH (Prepared by a team led by Estelle James, 1994). בשנים האחרונות יש הגורסים כי ניתן לדבר גם על רובד רביעי. ראו: רות בן-ישראל וגדעון בן-ישראל **מי מפחד מהגיל השלישי** 99 (2004); דב פלג "הרובד הרביעי בפנסיה – עבודה חלקית ופנסיה חלקית" **מערכות הפנסיה מגמות, הצעות ושינויים** (עוזר כרמי עורך, 1999).

⁸ להרחבה על קצבאות הרובד הראשון ראו למשל: ישראל דורון "זקנה וזכויות כלכליות וחברתיות: יחסי הגומלין בין הזדקנות החברה הישראלית ובין מעמדן של הזכויות הכלכליות והחברתיות במשפט הישראלי" **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** 893 (יודם רובין ויובל שני עורכים, 2004); לאה אחדות ואביה ספיבק "מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש עשרה שנות רפורמה (מכון ון ליר, 2010) בעמ' 68. <http://www.vanleer.org.il/he/node/536>

⁹ לדיון במהותה של הזכות לקיום מינימאלי ביחס לקצבאות הזקנה והבטחת הכנסה ראו בהתאמה בג"צ 5578/02 רחל מנור ואח' נ' שר האוצר ואח', פ"ד נט(1) 729 (2004); בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי נ' שר האוצר (2005); בג"צ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (28.2.2012); עב"ל (ארצי) 17457-08-14 סימה קרול ואח' – המוסד לביטוח לאומי ואח' (17.5.18).

¹⁰ אתר המוסד לביטוח לאומי. https://www.btl.gov.il/benefits/old_age/Pages/tosefetVetek.aspx

¹¹ לדיון השוואתי ראו OECD, Pensions at Glance 2013 (value and coverage of basic, targeted and minimum pensions) at <http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2013-pension-glance-2013-en>

¹² אתר המוסד לביטוח לאומי.

הרובד השני הוא הרובד של הפנסיה התעסוקתית. תכליתו של רובד זה היא לספק לפרט שפרש מהעבודה רמת חיים דומה לזו שהייתה לו בטרם פרש ממנה.¹³ הסדרי הפנסיה הישנים (שאליהם ניתן היה להצטרף בעבר), ובפרט הפנסיה התקציבית, הבטיחו לפרט שפרש מהעבודה גמלה בגובה כ-70% ממשכורתו האחרונה (בהנחה שעבד 35 שנה).¹⁴ בהסדרי הפנסיה החדשים (שאליהם עובדים יכולים להצטרף כיום) קיים חוסר ודאות רב לגבי היחס בין ההכנסה טרם הפרישה להכנסה לאחריה.¹⁵

מרבית הסדרי הרובד השני בישראל מגינים על הפרט מפני שלושה סיכונים: סיכון להכנסה נמוכה בעת הפרישה מהעבודה (קצבת זקנה), סיכון לאובדן כושר עבודה (קצבת נכות או קצבת אובדן כושר עבודה) וסיכון למוות (קצבת שארים או ביטוח ריסק-מוות). החל משנת 2008 הביטוח הפנסיוני במדינת ישראל ברובד השני הוא מנדטורי. צו ההרחבה לביטוח פנסיוני מטיל על כלל המעסיקים בישראל חובה לבטח את עובדיהם בביטוח פנסיוני מקיף (הכולל ביטוח זקנה, נכות ושארים).¹⁶ הפיכתה של הזכות לפנסיה תעסוקתית לזכות אוניברסאלית אשר חלה על כלל העובדים מחדדת את הצורך להחיל על הסדרי הפנסיה התעסוקתית עקרונות של שוויון, לרבות שוויון מגדרי.¹⁷

¹³ לדיון ברובד השני בישראל ובמונח "יחס תחלופה" ראו: אביה ספיבק "הפנסיה בישראל ובעולם: כיווני התפתחות עיקריים, גישות והשפעות אידיאולוגיות" (מכון ון ליר, מחלוקות בכלכלה 4, 2013).
http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/MKB_4_WEB.pdf. וראו גם: שרית מנחם-כרמי ואיל קמחי, "מערכת הפנסיה בישראל: מצבה הנוכחי והשינויים הנדרשים בה" (שורש, יוני 2018) <http://shoresh.institute/research-paper-heb-MenahemCarmi-Kimhi-Pensions.pdf>

¹⁴ שרית מנחם-כרמי ואביה ספיבק "קרנות הפנסיה החדשות: בחינת יחס התחלופה והתנהלות המבוטחים (המרכז לפנסיה, ביטוח ואוריינות פיננסית, יולי 2018). <http://pension-bgu.org.il/wp-content/uploads/2015/06/pdf/מנחם-כרמי-ספיבק.pdf>

¹⁵ שיעור ההכנסה לאחר הפרישה בהסדרי הפנסיה החדשים נמוך באופן משמעותי משיעורי ההכנסה לפני הפרישה מהעבודה. וראו: אביה ספיבק "מערכת הפנסיה בישראל על שני רבדיה: מבט על רפורמות שהונהגו מהצד המוסדי ומהצד הכמותי – דו"ח סופי למוסד לביטוח לאומי (2012). באתר: <http://www.btl.gov.il/Mediniyut/BakashatNetunim/dohot/Documents/%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%B6.pdf>. על הרובד השני ראו גם: לילך לוריא, "פנסיית חובה בישראל: בחקיקה או בצו הרחבה כללי?"

עבודה חברה ומשפט כרך יב, 2010 (עמודים 469-514); לילך לוריא, "הפרטת הפנסיה התעסוקתית" **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי** 320-356 (בעריכת יצחק גלנור, אמיר פוקס ונעמיקה ציון, 2015).

¹⁶ צו ההרחבה (נוסח משולב) לפנסיה חובה 2011, סעיף 3. צו ההרחבה לביטוח פנסיוני מחריג את האוכלוסיות הבאות מההסדר: א) עובדים בחצי השנה הראשונה להעסקתם אלא אם כן יש להם ביטוח פנסיוני קודם ב) עובדים שהגיעו לגיל פרישת חובה ומקבלים קצבה ג) עובדים מתחת לגילאי 20/21. וראו בהתאמה: סעיפים 6(ה), 4(א)6 ו-1(א)7 לצו ההרחבה לביטוח פנסיוני; ס"ק (ארצי) 51/09 "סאוט אלעמל" להגנת זכויות העובדים והמבוטלים – **שר התעשייה** (3.1.2012). לגבי חובת עריכת ביטוח פנסיוני מקיף השוו עם פסיקת בית הדין הארצי לעבודה: ע"ע (ארצי) 7243-10-15 ליליאן לנדסברג נ' גל-רוב יועצים בע"מ ואח' (20.8.2018).

¹⁷ במאמרי - לילך לוריא, שוויון בביטוח הפנסיוני: האם מותר לקרן פנסיה לטוב לקבל מבוטח? **עבודה, חברה ומשפט** טו 203 (2018) - אני דנה בחובות השוויון אשר חלות על קרנות פנסיה בקשר לקבלת מבוטחים. לדיון בחובות השוויון החלות על קרנות פנסיה גם לפני כניסתו לתוקף של הסדר פנסיית חובה ראו: בג"צ 4948/03, 2911/05 אלחנתי ואח' נ' שר האוצר (בית המשפט העליון, 15.6.08); בג"צ 6460/02 משה אליאב נ' בית הדין הארצי לעבודה פ"ט ט 411 (2006).

הרובד השני בישראל מורכב ממספר הסדרים פנסיונים: פנסיה תקציבית, קרנות פנסיה ותיקות, קרנות פנסיה חדשות, ביטוחי מנהלים וקופות גמל. הסדרי הפנסיה התקציבית היו נהוגים בישראל בעבר בשירות המדינה, ברשויות מקומיות, בחברות ממשלתיות, במוסדות להשכלה גבוהה ובמוסדות שונים הסמוכים לשולחן המדינה.¹⁸ בתהליך שהחל בשנת 1999 והסתיים באמצע העשור הראשון של שנות האלפיים נחסמו הסדרי הפנסיה התקציבית בפני מצטרפים חדשים. עם זאת, מי שהצטרף להסדרי הפנסיה התקציבית לפני חסימתם – עדיין מבוטח בהסדרים הללו. במסגרת הסדרי הפנסיה התקציבית צברו עובדים בשירות המדינה זכות לגמלה בשיעור 2% ממשכורתם הקובעת (משכורתם האחרונה) על כל שנת עבודה. כך, עובדת שעבדה 35 שנה תהיה זכאית לגמלה בשיעור 70% ממשכורתה האחרונה.¹⁹

ככלל, מבוטחי הפנסיה התקציבית לא נדרשים להפריש כספים לטובת ההסדר.²⁰ הפנסיה התקציבית ממומנת בשיטת Pay as You Go, שבמסגרתה המעסיק מממן באופן מלא מקופתו את תשלומי הגמלאות. שיעור מחויבותה האקטוארית של מדינת ישראל בגין התחייבויותיה לתשלום פנסיה תקציבית לגמלאיה (לרבות גמלאיה העתידיים) עמד בשנת 2016 על 747 מיליארד שקלים (סכום גבוה מהסך הכולל של תקציב המדינה בשנה זו).²¹

בניגוד להסדרי הפנסיה התקציבית, כל שאר ההסדרים הפנסיונים בישראל ממומנים באופן צובר. במסגרת הפנסיה הצוברת עובדים ומעסיקים מפרישים כספים לקרן הפנסיה מדי חודש. כאשר העובד פורש מהעבודה הוא מקבל קצבה מקרן הפנסיה. **קרנות הפנסיה הוותיקות** פועלות בהתאם לשיטת הזכויות המובטחות (Defined Benefit).²² בקרנות הוותיקות מבוטחים עמיתים שהצטרפו אליהן עד שנת 1995. בשנת 1995 חסמה הממשלה את קרנות הפנסיה הוותיקות בפני מצטרפים חדשים (לאחר שקרנות אלה נכנסו לגירעונות אקטואריים כבדים). קרנות הפנסיה הוותיקות כוללות קרנות מאוזנות וקרנות שאינן מאוזנות. קרנות הפנסיה הוותיקות הלא מאוזנות (אשר נוהלו בעבר על ידי ההסתדרות) מנוהלות כיום במשותף על ידי גוף מדינתי (עמיתים) בהתאם

¹⁸ וראו למשל: חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב] תש"ל – 1970, חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, תשכ"ט – 1969, חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב] התשמ"ה – 1986.

¹⁹ וראו: חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב] תש"ל – 1970. ראו גם: יורם מרגליות "אפליה בהסדרי החיסכון הפנסיוני ופתרונה המוצע" **משפטים** לא 529 (2001).

²⁰ עם זאת, מכוח חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעד התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג-2003 מנוכה ממשכורתו של עובד בהסדר של פנסיה תקציבית 2% מהמשכורת לטובת הסדר הפנסיה התקציבית.

²¹ דו"ח החשב הכללי לשנת 2016 (יולי 2017) בעמ' 320.

²² השו: אביה ספיבק, שחר צמח ואייל כרמל "רפורמת ביטוח החובה לפנסיה: אפיונה והערכת הצלחתה" (דו"ח מסכם למוסד לביטוח לאומי, מרץ 2017); אביה ספיבק, "מערכת הפנסיה בישראל על שני רבדיה: מבט על רפורמות שהונהגו מהצד המוסדי והצד הכמותי" (דו"ח סופי למוסד לביטוח לאומי, פברואר 2012).

להוראות תקנון אחיד. כאשר עמית בקרנות הפנסיה הוותיקות הלא-מאוזנות פורש מעבודתו, הפנסיה שלו מחושבת כאחוזים מ"המשכורת הקובעת".

כאמור, הן הסדרי הפנסיה התקציבית והן קרנות הפנסיה הוותיקות נחסמו בפני מצטרפים חדשים. מצטרפים חדשים יכולים להצטרף אל קרנות פנסיה חדשות, לביטוחי מנהלים (קופת גמל לקצבה שהיא קופת ביטוח) או לקופות גמל אחרות. **קרנות הפנסיה החדשות** פועלות בהתאם לשיטת ההפרשות המוגדרות (Defined Contribution). עובדים ומעסיקים מפרישים מדי חודש הפרשות לקרנות הפנסיה החדשות. מתוך ההפרשות הללו גובות הקרנות דמי ניהול. קרנות הפנסיה משקיעות את מרבית כספי המבוטחים בשוק ההון (כאשר חלק מהכספים מושקעים באגרות חוב מיועדות). כאשר אדם פורש לגמלאות, קרן הפנסיה מחלקת את סך הכספים שצבר במקדם המרה (אשר כפוף ללוחות תוחלת חיים מעודכנים, ומשקף את מספר החודשים שהאדם צפוי לחיות בהתאם למינו ולמצבו המשפחתי).

ביטוחי מנהלים דומים לקרנות פנסיה חדשות, אך סובלים כיום מחסרונות מהותיים לעומתן: הם אינם נהנים מסבסוד של המדינה בדמות אגרות חוב מיועדות, ותקרת דמי הניהול בהם גבוהה מזו של קרנות פנסיה חדשות.²³ על כן, ערוץ הביטוח הפנסיוני המרכזי שאליו מצטרפים מבוטחים חדשים הוא קרנות פנסיה חדשות.

הרובד השלישי של הביטוח הפנסיוני מורכב מחסכוניות נוספים שצבר הפרט. בשנים האחרונות נהוג להדגיש את חשיבותו של **הרובד הרביעי**, אשר כולל עבודה עד גיל מאוחר (כולל לאחר גיל הפרישה).²⁴ **במחקר זה אתמקד ברובד הראשון וברובד השני של מערכת הפנסיה בישראל.**

ב. אי-שוויון מגדרי במערכות פנסיה בעולם

בכל מדינות ה-OECD ניתן למצוא פער גדול בין גובה הפנסיה של נשים לזה של גברים. עם זאת, על אף פערי הפנסיה הגדולים, כותבים ספורים בלבד עוסקים בסוגיית פער הפנסיה המגדרי ובדרכים האפשריות לצמצומו. הכתיבה המועטה שקיימת בתחום מתמקדת לרוב רק באחד

²³ לדיון בהבדלים הגדולים בין ביטוחי מנהלים לקרנות פנסיה בעבר ראו: בג"צ 20190/90 **התאחדות חברות הביטוח נגד ממשלת ישראל** (1990). לצמצום ההבדלים כיום ראו: רע"א 7946/09 **מקפת החדשה נ' יעל אנוך** (2012). בעבר נהנו ביטוחי מנהלים מיתרון על פני קרנות פנסיה חדשות בשל יכולתם למכור ביטוחים בעלי מקדמי המרה מובטח. אך לפני מספר שנים נאסר על חברות הביטוח למכור מוצר זה.
²⁴ והשוו: רות בן-ישראל וגדעון בן-ישראל **מי מפחד מהגיל השלישי** 99 (2004); דב פלג "הרובד הרביעי בפנסיה – עבודה חלקית ופנסיה חלקית" **מערכות הפנסיה מגמות, הצעות ושינויים** (עוזר כרמי עורך, 1999).

הגורמים לפער, כאשר אין בנמצא כתיבה אינטגרטיבית ומקיפה אשר מתייחסת למכלול הגורמים לפער הפנסיה המגדרי.

מרבית הכתיבה בתחום מתמקדת בחלקו של שוק העבודה ביצירת פער הפנסיה המגדרי. כך למשל, סוזן ביסום ראפ (Susan Bisom-Rapp) ומלקולם סרגנט (Malcolm Sargeant) מצביעים על כלל מהלך חייהן של נשים – תוך דגש על מצבן הסוציו-אקונומי בשוק העבודה בטרם הפרישה מהעבודה – כגורם המוביל לפנסיה נמוכה בעת הפרישה.²⁵ מצבן הסוציו-אקונומי של נשים בשוק העבודה בטרם הפרישה כולל: שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה (בהשוואה לשיעור זה בקרב גברים); עבודה במשרות חלקיות; הפסקות רבות ברצף העבודה; פרישה מהעבודה בגיל צעיר באופן יחסי; שכר נמוך משכרם של גברים; כיסוי פנסיוני נמוך (לעומת גברים).²⁶

כותבים אחרים מצביעים על האפליה המגדרית החמורה ששררה בעבר בין נשים לגברים בתחום הפנסיה. בעבר ניתן היה למצוא במספר מדינות אפליה חמורה בתחום הפנסיה והפרישה. כך, במדינות אחדות (בהולנד ובאנגליה, לדוגמה) סירבו קרנות פנסיה לקבל נשים לשורותיהן.²⁷ למעשה, רק באמצע שנות התשעים של המאה הקודמת קבע בית המשפט האירופאי (European Court of Justice) שפרקטיקה זו אסורה.²⁸ בנוסף, במספר מדינות אולצו נשים בעבר לפרוש מהעבודה בגיל נמוך מגברים. כך למשל, באמצע שנות השמונים נדון באירלנד עניינה של גב' פורטר, אשר נאלצה לפרוש מהעבודה בגיל 60, בעוד עמיתה לעבודה יכלו להמשיך לעבוד עד גיל 65. בית המשפט קבע כי אפליה כזו, בגילאי פרישת חובה, אסורה.²⁹

SUSAN BISOM-RAPP AND MALCOLM SARGEANT, LIFETIME DISADVANTAGE, DISCRIMINATION AND THE GENDERED WORKFORCE (2016); CAMILA ARZA, THE GENDER DIMENSIONS OF PENSION SYSTEMS: POLICIES AND CONSTRAINTS FOR THE PROTECTION OF WOMEN. UN WOMEN (2015); BETH GOLDBLATT AND LUCIE LAMARCHE EDS., WOMEN'S RIGHTS TO SOCIAL SECURITY AND SOCIAL PROTECTION (Bloomsbury Publishing 2016)

OECD.stat. labor force participation rate 2015 (2015) ²⁶
<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54742>; OECD.stat. 2015. Share of employed in part-time employment, by sex and age group (2015) <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54746>; European commission, Director General for Justice (2014) *Tackling the Gender Pay Gap in the European Union* at: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_pay_gap/gpg_brochure_2013_final_en.pdf;

OECD.stat Employment – Gender Gap (2011) <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54751>
Sandra Fredman, *The Poverty of Equality: Pensions and the ECJ*, 25 INDUSTRIAL LAW JOURNAL 91 ²⁷ (1996).

Geertruida Catharina Fisscher v. Voorhuis Hengelo BV, Case C-128/93 [1994] E.C.R. I-04583 ²⁸

Chris Docksey and Nick Grief, *Sex Discrimination: Retirement Ages, Sex Discrimination and EEC* ²⁹
Elizabeth McCaffrey, *Equal Treatment*, *Law*, 12(1) INDUSTRIAL LAW JOURNAL 179-182 (1983)
Unequal Retirement Ages and the Francovich Claim. 25(2) INDUSTRIAL LAW JOURNAL 144-148 (1996)

יש כותבים המתמקדים בפריבילגיות (הטבות יתר) בתחום הפנסיה שמהן נהנו נשים בעבר. במדינות שונות נהנו נשים (ולעיתים עדיין נהנות) מפריבילגיות בתחום זה. למראית עין, פריבילגיות אלה פועלות לטובתן, אך למעשה הן מעמידות אותן לעיתים בעמדת נחיתות. כך, במספר מדינות נשים זכאיות לקבל פנסיה בגיל צעיר מגברים. הטבה זו פועלת לכאורה לטובת נשים, אך למעשה מעודדת אותן לעיתים לפרוש מעבודה בגיל צעיר מגברים, ועקב כך לצבור זכויות מופחתות. במרבית מדינות ה-OECD גילאי הזכאות לפנסיה מדינתית כיום שווים לגברים ולנשים.³⁰ בנוסף, בעבר העניקו קרנות פנסיה במספר מדינות באירופה קצבת שארים רק לאלמנות ולא לאלמנים. לכאורה, מדובר היה באפליה לרעה של גברים. אלא שלמעשה מדובר באפליה גם לרעת נשים, מאחר שהחיסכון שצברו מעניק לשאריהן גמלה מופחתת. בשנת 1994 פסק בית המשפט האירופאי שאפליה כזו אסורה.³¹

לסיום, כותבים דוגמת אליזבת שלטון (Elizabeth Shilton) מבקרים את השימוש שנעשה בקרנות הפנסיה בחלק מהמדינות בלוחות תוחלת חיים על בסיס מין. כפי שמסבירה שלטון, השימוש בלוחות תוחלת חיים על בסיס מין מוביל לכך שקרנות הפנסיה מעניקות קצבת פנסיה גבוהה יותר לגברים מאשר לנשים בשל תוחלת החיים הנבדלת. בארצות הברית ובקנדה נאסרו הבחנות מסוג זה (בין נשים לגברים, תוך הסתמכות על לוחות תוחלת החיים) בתוכניות פנסיה של מעסיקים. עם זאת, הן מותרות בתוכניות פרטיות המשווקות על ידי חברות ביטוח.³² באירופה לעומת זאת, פסק דין משנת 2011 אסר באופן מפורש על קרנות הפנסיה לערוך הבחנות בין נשים לגברים תוך התבססות על לוחות תוחלת חיים.³³

2. אי-שוויון מגדרי בהסדרי פנסיה בישראל

א. שוק העבודה

פערי הפנסיה בין נשים לגברים נובעים בחלקם מההיסטוריה התעסוקתית של גברים ונשים, ובאופן ספציפי – משיעורי השתתפות נמוכים של נשים (יחסית לגברים) בשוק העבודה, משעות עבודה

³⁰ OECD, PENSION AT A GLANCE (2015) 130-134

³¹ BETH GOLDBLATT, DEVELOPING THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY – A GENDER PERSPECTIVE (London and New York: Routledge, 2016). *Ten Oever* C-109/91 [1993] E.C.R. I-4939. לגבי אפליה בין אלמנים לאלמנות באוסטרליה ראו: BETH GOLDBLATT, DEVELOPING THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY – A GENDER PERSPECTIVE (London and New York: Routledge, 2016).

³² Elizabeth Shilton, Insuring Inequality: Sex-Based Mortality Tables and Women's Retirement Income 37 QUEEN'S L. J. 391 (2012); *City of Los Angeles Department of Water and Power v Manhart*, 435 US 702 (1978); *Arizona Governing Committee for Tax Deferred Annuity and Deferred Compensation Plans v Nathalie Norris*, 463 US 1073 (1983).

³³ *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL v Conseil des ministres*, C-236/09, [2011] E.C.R. I-00773.

מועטות יחסית של נשים לעומת גברים, משכר נמוך ומהפרשות נמוכות לקרנות הפנסיה (יחסית לגברים).³⁴

נשים משתתפות בשוק העבודה בשיעורים פחותים מגברים. מניתוח של סקרי ההכנסות בישראל בשנים 2013–2014 עולה שנשים משתתפות בשוק העבודה בשיעורים נמוכים מגברים בכל קבוצות הגילאים, פרט לקבוצת הגילאים 25–29. פערי התעסוקה בין גברים לנשים מתחילים כבר בגילאים הצעירים (החל מגיל 30). לצד זאת, הירידה החדה בשיעורי התעסוקה בגיל מבוגר מתחילה אצל נשים בגיל צעיר מזה שבו היא מתחילה אצל גברים. בעוד שאצל נשים ניתן לזהות ירידה חדה בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה כבר בגיל 55, אצל גברים הירידה החדה מתרחשת עם גיל הפרישה הרשמי, בקבוצת הגיל של 65–69 (איור 1).

נשים לוקחות פסקי זמן מרצף העבודה יותר מגברים (לצורך טיפול בבני משפחה), ובשל כך ביטוחן הפנסיוני כולל תקופות שבהן לא הופרשו כספים לקרן. בתחום הפנסיה יש חשיבות מיוחדת לרציפות ההכנסות הפנסיוניות. קטיעת ההפרשות עלולה לפגוע הן בגובה החיסכון הנצבר והן בכיסוי הביטוחי. בעוד שתקופת העבודה של גברים מתאפיינת, באופן יחסי, ברצף תעסוקתי, תקופת העבודה של נשים מלווה פעמים רבות בהפסקות עבודה לצורך טיפול בילדים. הפסקות תעסוקתיות אלה – ככל שהן מלוות בהפסקת ההפרשות לקרן – פוגעות בכיסוי הפנסיוני של הנשים. חוק עבודת נשים (והתקנות שהוצאו מכוחו) מסדיר את כיסויים של נשים וגברים בביטוח הפנסיוני בזמן חופשת הלידה, אך לא את ביטוחן הפנסיוני של נשים וגברים בתקופת חופשה ללא תשלום.³⁵

נשים פורשות מהעבודה בגיל נמוך מגברים (באופן ממוצע), ועל כן מפרישות פחות שנים כספים לקרן פנסיה וצוברות פחות זכויות פנסיוניות. מניתוח נתוני הסקרים החברתיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 2002 ו-2012 עולה כי שנות הצבירה של נשים בתוכניות פנסיה נמוך באופן בולט משנות הצבירה של גברים בתוכניות אלה. בעוד 17.3% מהגברים (מעל גיל 40) צברו מעל שלושים שנות ביטוח פנסיוני, רק 7.8% מהנשים הגיעו לצבירה דומה (נכון לשנת 2002) (איורים 3 ו-3א). בפילוח שערכנו לפי הסדרים פנסיוניים שונים – פנסיה תקציבית, פנסיה צוברת וביטוחי מנהלים – מצאנו שבכל הסדרי הפנסיה צברו נשים פחות שנות ביטוח פנסיוני מגברים (ראו איור 4, איור 5 ואיור 6).

³⁴ והשוו: SUSAN BISOM-RAPP, AND MALCOLM SARGEANT, LIFETIME DISADVANTAGE, DISCRIMINATION AND THE GENDERED WORKFORCE (2016).

³⁵ תקנות עבודת נשים (מועדים וכללים להפרשת כספים לקופת גמל) תשס"ח – 2008.

נשים עובדות באופן ממוצע פחות שעות מגברים, ועל כן מרוויחות פחות ומפרישות פחות

כספים לביטוח פנסיוני. כך למשל, בשנת 2016 עבדו גברים ממוצע 44.6 שעות בשבוע, ואילו נשים – 36.9 שעות. שיעור הנשים המועסקות במשרות חלקיות גבוה משמעותית משיעור הגברים המועסקים במשרות חלקיות.³⁶ בשל שעות העבודה המופחתות של נשים ביחס לגברים (באופן ממוצע), שיעורי ההפרשה שלהן לקרנות הפנסיה נמוכים מאלה של הגברים.

גם כאשר נשים עובדות בהיקף משרה זהה לגברים, הן מרוויחות באופן ממוצע פחות

מהם. הפער בין הכנסותיהם של גברים להכנסותיהן של נשים עמד בשנת 2016 על 34.6%. בעוד הכנסתו הממוצעת של גבר עמדה בשנה זו על 11,664 ₪, הכנסתה הממוצעת של אישה עמדה על 7,633 ₪.³⁷ חלק מהפער בהכנסה נובע מהבדלים במספר שעות העבודה. בהשוואת השכר השעתי הצטמצם פער ההכנסות, אך לא נעלם, ועמד על 18.1% יותר מכך, גם כאשר השוו חוקרים בין שכר של גבר ושכר של אישה בעלי אותם מאפיינים בדיוק, עדיין נמצאו פערי שכר.³⁸ מאחר שנשים מרוויחות פחות מגברים באופן ממוצע, הן גם חוסכות פחות בתוכניות הפנסיה. פנסיה צוברת מבוססת על הפרשת אחוזים ממשכורת העובד, ולכן, ככל שהמשכורת נמוכה יותר, כך גם החיסכון נמוך יותר.

נשים סובלות משיעורי כיסוי פנסיוני נמוכים משל גברים. בהתאם לנתוני הלשכה

המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2012 היו 68.6% מהגברים ו-59.7% מהנשים מבוטחים בביטוח פנסיוני.⁴⁰ בשנת 2002 (לפני כניסתו לתוקף של הסדר פנסיית החובה) היו שיעורי הכיסוי הפנסיוני של נשים (ושל גברים) נמוכים אף יותר (**איור 2**). עם זאת, כאשר נבדק שיעור הכיסוי הפנסיוני בקרב עובדים, נמצא שכאשר נשים משתתפות בשוק העבודה הן נוטות להיות מבוטחות בביטוח פנסיוני בשיעור גבוה מהגברים. כך, בשנת 2012 היו 80.5% מהגברים המועסקים מבוטחים בביטוח פנסיוני לעומת 83.5% מהנשים.⁴¹

³⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נשים וגברים 2016, סטטיסטיקל 166 (2017).

³⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נשים וגברים 2016, סטטיסטיקל 166 (2017).

³⁸ שם.

³⁹ וראו למשל: אורי שויד, אלכסנדרה קלב, "כיצד ציפיות שכר מקבלות מגדר? תפקידם של קשרים חברתיים וניסיון בעבודה" **עבודה, חברה ומשפט** טו 119 (2018); Hadas Mandel & Moshe Semyonov, *Gender Pay Gap and Employment Sector: Sources of Earning Disparities in the United States, 1970–2010*, 51 DEMOGRAPHY 1597 (2014); יצחק הברפלד, "אפליית נשים בישראל בתחום השכר: מסגרת מושגית, שיטות מחקר, ממצאים ומגמות" **משאבי אנוש ויחסי עבודה בישראל** (בעריכת אריה גלוברזון, אמירה גליו ואליעזר רזנשטיין, 1990) 313.

⁴⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הסקר החברתי 2012 – נושא שנתי: הסדרי פנסיה ופרישה והתארגנויות עובדים** (פרסום מס' 1555, יוני 2014) לוח 16 עמוד 82.

⁴¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הסקר החברתי 2012 – נושא שנתי: הסדרי פנסיה ופרישה והתארגנויות עובדים** (פרסום מס' 1555, יוני 2014) לוח 16 עמוד 82. וראו גם: טלי קריסטל, ינון כהן וגיא מונדלק, מקורות ההכנסה של עובדים שכירים בישראל (מחקר מדיניות התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר, 2008). לנשים יש

ב. רובד ראשון: ביטוח לאומי

הרובד הראשון בישראל (קצבאות הביטוח הלאומי) כולל הסדרים רבים הקובעים זכויות נבדלות לגברים ולנשים. מרבית הסדרים אלה מעניקים לנשים פריבילגיות אשר נועדו לכאורה להיטיב עימן. עם זאת, כפי שאטען בפרק הבא, הטבות אלה מרחיבות למעשה את הפער הפנסיוני המגדרי. חוק הביטוח הלאומי מעניק שלוש הטבות מרכזיות לנשים: רק נשים יכולות להיכנס לגדר מעמד "עקרת בית" וליהנות מפטור מדמי גמולים למוסד; אלמנות נהנות מזכויות יתר על פני אלמנים; נשים זכאיות לקבל קצבת אזרחים ותיקים בגיל נמוך מגברים. בשלוש ההטבות הללו אדון לפי סדרן.

רק נשים יכולות להיכנס למעמד "עקרת הבית"

רק אישה נשואה שאינה עובדת יכולה להיחשב "עקרת בית".⁴² גברים נשואים שאינם עובדים חייבים בתשלום דמי ביטוח בסכום מינימאלי,⁴³ בעוד אישה נשואה שאינה עובדת פטורה מהפרשת כספים לביטוח לאומי.⁴⁴ על אף ש"עקרת הבית" אינה מחויבת בתשלום דמי ביטוח, היא זכאית להיות מבוטחת בחלק מענפי הביטוח של הביטוח הלאומי (לרבות ביטוח זקנה, ביטוח נפגעי תאונות, ביטוח נכות וביטוח סיעוד).⁴⁵ עם זאת, זכויותיה של עקרת הבית שונות מזכויותיהם של מבוטחים אחרים. כך למשל, ככלל, אישה שבוטחה כ"עקרת בית" אינה זכאית לקבל תוספת ותק לקצבת האזרחים הוותיקים (תוספת אשר מגדילה באופן ניכר את סכום הקצבה).⁴⁶

בעבר לא הייתה עקרת הבית מבוטחת בביטוח נכות ובביטוח זקנה.⁴⁷ גבר, לעומת זאת, היה מבוטח בביטוח זקנה בין אם עבד ובין אם לאו.⁴⁸ בעקבות לחצים של ארגוני נשים הוספה תחילה אפשרות של ביטוח מרצון בביטוח זקנה לעקרות בית שמעוניינות בכך. שינוי זה לא הוביל לגידול

יתרון נוסף על פני גברים מבחינת כיסוי כל מרכיבי השכר שלהם בביטוח הפנסיוני. מניתוח של נתוני הסקר החברתי של שנת 2012 מצאנו כי בעוד רק 39.73% מהגברים דיווחו כי הפנסיה מחושבת על בסיס כל מרכיבי השכר שלהם, 44.56% מהנשים דיווחו כי הפנסיה מחושבת על בסיס כל מרכיבי השכר. (וראו **אזור 7**).

⁴² "עקרת בית" – אישה נשואה, למעט עגונה, שבן זוגה מבוטח לפי פרק זה, שאינה עובדת ואינה עובדת עצמאית, ובכלל זה אישה כאמור שהיא חברת קיבוץ מתחדש". (חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995, סעיף 238).

⁴³ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995, סעיף 348(ב). וראו עבל (ארצי) **משה עזרוב נ' המוסד לביטוח לאומי** (2004).

⁴⁴ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995, סעיף 238, 335, 351.

⁴⁵ בג"צ 1046/09 **סניה מני נ' המוסד לביטוח לאומי**, פסקה 2 (15.8.2010).

⁴⁶ וראו: חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995, סעיף 248; אתר האינטרנט של המוסד לביטוח

לאומי: https://www.btl.gov.il/benefits/old_age/Pages/tosefetVetek.aspx.

⁴⁷ רות בן-ישראל, "ביטוח נכות לעקרת הבית ומה הלאה?" **ביטחון סוציאלי 12-13**: 87-101 (1977).

⁴⁸ וראו: הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 6) (ביטוח עקרת בית לעת זקנה) התשנ"ו-1996, ה"ח 2433 (23.10.1995).

מהותי במספר המבוטחות, ונכון לשנת 1993 היו 664 עקרות בית מבוטחות בביטוח רשות.⁴⁹ מאז 1996 עקרות בית מבוטחות ללא צורך בתקופת אכשרה.⁵⁰

בעניין **סניה מני** טענו העותרים כי הוראות הביטוח הלאומי אשר מאפשרות רק לנשים ליהנות ממעמד של עקרת בית הן הוראות מפלות.⁵¹ בית המשפט העליון דחה את העתירה, מאחר ש"אף אם קיימת אפליה היא 'מעוגנת בדבר חקיקה ראשי, העומד בתוקפו שנים רבות'... במקרה כזה, חלה על החוק הוראות שמירת הדינים.. המגנה על החוק מפני תקיפה חקיקתית..."⁵² עם זאת, בפסק דינו עמד בית המשפט העליון על הקשיים בהסדר הקיים ועל הצורך בשינוי החוק:

...החקיקה ממשיכה לשקף ואף לשמר את התפיסות שהיו נהוגות בתקופה בה חוקקה. כך, היתרון היחסי שהחקיקה מקנה לנשים בהקשר זה הוא האפשרות להישאר בבית – אפשרות המגבילה אותן בטווח הרחוק. ניתן אולי להטיל ספק אף לגבי עצם ההנחה כי החוק מקנה לנשים יתרון כלשהו על פני הגברים, בפטרו אותן מתשלום דמי ביטוח. ראשית, ההטבה שזוכה לה עקרת הבית מכוח זה שאינה משלמת דמי ביטוח, מלווה בפגיעה, שכן עקרת הבית אינה מכוסה באופן מלא אלא רק במסגרת חלק מענפי הביטוח. שנית, ... תא משפחתי שבו האישה היא המפרנסת נדרש לשאת בנטל נוסף לעומת תא משפחתי שבו הגבר המפרנס... יתכן, אפוא שהחקיקה צריכה לה שתשקול הכרה בעקרת הבית כמבוטחת בזכות עצמה, ולשאוף להשוואת זכויותיהם וחובותיהם של 'עקרת הבית' ושל הגבר שאינו עובד ואינו עצמאי.⁵³

לאחר פסק הדין הוגשו הצעות חוק להשוואת זכויותיו של עקר הבית לאלו של עקרת הבית, אך הצעות אלה נדחו על ידי הכנסת.⁵⁴

⁴⁹ עדה שמיר, "מעמדה של עקרת הבית בביטוח לאומי" **מעמד האישה בחברה ובמשפט** 148, 150 (1995).

⁵⁰ ג'וני גל, **ביטחון סוציאלי**, 48 (2004).

⁵¹ בג"צ 1046/09 **סניה מני נ' המוסד לביטוח לאומי** (15.8.2010). (בעניין סניה מני ביקשו העותרים, סניה מני ויחזקאל מני (בעל ואישה) מבית המשפט להחיל על יחזקאל מני – גבר שאינו עובד ואינו עצמאי – את הוראות חוק הביטוח הלאומי לעניין "עקר בית" ולפטור אותו מתשלום דמי ביטוח לאומי. בית המשפט העליון דחה את העתירה).

⁵² חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995, סעיף 5.

⁵³ שם, פסקאות 6-8 לפסק הדין.

⁵⁴ וראו: הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – עקרת בית ועקר בית), התשע"ח-2018, 5577/20/9; הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – עקר בית), התשע"ז-2017, 4508/20/9.

אלמנים נהנים מתנאים מועדפים ביחס לאלמנות

חוק הביטוח הלאומי קובע הסדרים שונים לאלמן ולאלמנה. הסדרים אלה קובעים סכום זהה שאותו יקבלו אלמן ואלמנה.⁵⁵ כך למשל, אלמן או אלמנה בגיל 50 ומעלה, בלי ילדים, יקבלו 1,535 ₪ לחודש (מעודכן לינואר 2018).⁵⁶ לצד זאת, תנאי הזכאות של אלמן לקצבה מצומצמים מאלה של אלמנה.⁵⁷ בעוד אלמנה (שאינו עימה ילד) זכאית לקצבת שארים ללא מבחני הכנסה, אלמן (שאינו עימו ילד) זכאי לקצבת שארים רק אם הכנסותיו אינן עולות על הסכום שמוגדר בחוק (5,646 ₪, מעודכן לינואר 2018).⁵⁸

בעבר קבע חוק הביטוח הלאומי משנת 1953 כי רק אלמנות זכאיות לקבל מהמוסד לביטוח לאומי קצבת שארים. אלמנים לא היו זכאים כלל לקצבת שארים.⁵⁹ בשנת 1962 שונה החוק, והוספה אפשרות לאלמנים לקבל קצבת שארים.⁶⁰ בדברי הכנסת שקדמו לתיקון אמר שר העבודה דאז, גיורא יוספטל: "... מבחינת הזכויות דין אלמן להבא – כדין אלמנה לפי החוק הקיים".⁶¹ עם זאת, על אף ההבטחה לשוויון, נותרו בחוק המתוקן פערים גדולים בין זכאותו של אלמן לקצבת שארים לזו של אלמנה. לאורך השנים נעשו מספר תיקוני חקיקה אשר צמצמו את הפערים בין זכויותיו של האלמן לזכויותיה של האלמנה. אך הדרך לשוויון עודנה רחוקה.⁶² במהלך השנים האחרונות הוגשו מספר הצעות חוק להשוואת זכויותיהם של אלמנים ואלמנות, אך הצעות אלה לא זכו להפוך לדברי חקיקה.⁶³

⁵⁵ חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשנ"ה-1995, סעיף 252.
⁵⁶ מתוך: אתר המוסד לביטוח לאומי: https://www.btl.gov.il/benefits/Survivors_%20Insurance/shiuraihakizba/Pages/default.aspx

⁵⁷ חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשנ"ה-1995, סעיפים 252-265.

⁵⁸ חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשנ"ה-1995, סעיף 238.

⁵⁹ חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953, ס"ח 137, כולל בתוספת השנייה הגדרה ל"אלמנה" ול"יתום" בלבד. החוק איננו כולל הגדרה ל"אלמן".

⁶⁰ חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 7) תשכ"ב-1962, ס"ח 363 (14.2.62). בתיקון לחוק נקבע כי: "מי שהוא בעלה של מבוטחת שנה אחת לפחות וכל פרנסתו על המבוטחת, ובקרות המקרה המזכה לגמלה היה בן חמישים וחמש ומעלה או שאינו מסוגל לכלכל עצמו". בהצעת החוק שקדמה לתיקון (חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 6) תשכ"א-1961, ה"ח 471 (1.6.61) הוסבר כי: "החוק הקיים מכיר באשת המבוטח ובאלמנתו כתלויות בו לעניין קצבת קנה וקצבת שארים, אך אינו מכיר בבעלה של מבוטחת או באלמן שהשאירה אחריה ושאינם מסוגלים לכלכל עצמם, כתלויות בה לעניין קצבת זקנה או שארים, מצב השונה מהקיים בביטוח מפני פגיעה בעבודה. החוק המוצע בא להשוות את מעמדו של בעל המבוטחת, או האלמן כאמור לשל האישה".

⁶¹ דברי הכנסת 32 (10.10.61) בעמודים 67-74.

⁶² וראו למשל: הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 8) תשכ"ג-1963, ה"ח 545 (27.1.63). חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשכ"ח-1968, ס"ח 530 (1.7.1968) כלל גם הוא התייחסות לזכויותיהם של אלמן ואלמנה (תוך קביעת זכויות מופחתות לאלמן לעומת אלמנה). לדיון בהבדלים בין זכויותיו של אלמן לזכויותיה של אלמנה ראו: ורד שפילמן ורונית רוזנשטיין, "דין אלמן כדין אלמנה – האומנם? הארת דין ב(ו) (התשס"ה); רות בן ישראל, ביטחון סוציאלי ג 1167-1170 (2012).

⁶³ וראו למשל: הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – ביטוח שאירים לאלמן), התשע"ו-2015, 2130/20/9. לדחיית הצעת החוק (משיקולים תקציביים) ראו: דברי הכנסת, חוברת כ"ג, דיון מיום 16.3.2016. ראו גם הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – השוואת זכויות אלמן ואלמנה), התשע"ה-2015, 1799/20/9; הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון השוואת זכויות אלמן ואלמנה), התשע"ה-2015, 1504/20/9. כפי שנאמר בהצעת החוק: "... השיקולים שהיו לנגד עיני המחוקק בשנות החמישים ושהביאו להבחנה בין זכויותיו של אלמן

בעניין **וינטראוב** נעשה ניסיון לתקוף את האפליה בחוק הביטוח הלאומי בין זכויותיו של אלמן לזכויותיה של אלמנה.⁶⁴ יעקב וינטראוב התאלמן בהיותו בן 47, כשעימו שני ילדים קטנים המשותפים לו ולאשתו המנוחה. בעת שהיו הילדים קטינים נהנה וינטראוב מקצבת שארים ששולמה לו על ידי הביטוח הלאומי, אך משהשתחררה בתו הצעירה משירותה בצה"ל, מיאן המוסד לביטוח לאומי להמשיך לשלם לו קצבת שארים, בהסתמכו על הוראות חוק הביטוח הלאומי. וינטראוב עתר נגד הוראות החוק לבית המשפט העליון בטענה כי חוק הביטוח הלאומי ויישומו על ידי המוסד מפלים לרעה אלמנים מול אלמנות רק בשל היותם גברים: *"ההפליה שבהסדר החוקי היא כפולה: פעם אחת – כלפי האישה המנוחה, ששאריה יקבלו קצבה נמוכה יותר משאריו של הגבר; ופעם שנייה – כלפי האלמן, שזכאי לקצבה חלקית בלבד לעומת קצבתה של האלמנה."*⁶⁵ בית המשפט דחה את העתירה, הן מהטעם שהיה על העותר לפנות תחילה לבית הדין האזורי לעבודה, והן מאחר שיהוראות סעיף 238... היא בבחינת 'דין שמור' מפני תקיפה חוקתית... ההוראה הייתה קיימת שנים רבות ערב תחילתו של חוק היסוד...⁶⁶ בית המשפט העליון אף הזכיר בפסיקתו פרשה דומה, אשר אף בה נדחתה טענה לפסילת הוראות חוק הביטוח הלאומי בשל אפליה בין אלמן לאלמנה.⁶⁷

נשים זכאיות לקבל קצבת "אזרחים ותיקים" בגיל נמוך מגברים

חוק הביטוח הלאומי קובע **גילאי זכאות שונים** לקצבת אזרחים ותיקים לגברים ולנשים. בעוד שגיל הזכאות המוחלט (הגיל שבו נשים וגברים זכאים לקבל קצבת אזרחים ותיקים מהמוסד לביטוח לאומי ללא תלות בהכנסותיהם) לקבלת קצבת אזרחים ותיקים מהמוסד לביטוח לאומי זהה לנשים ולגברים, ועומד על 70,⁶⁸ גיל הזכאות המותנה – שונה.⁶⁹ גיל הזכאות המותנה הוא הגיל שבו גברים ונשים זכאים לקבל קצבת זקנה מהמוסד לביטוח לאומי בתנאי שהכנסותיהם (לא כולל הכנסותיהם

לזכויותיה של אלמנה, אינם רלוואנטיים עוד לימינו...". ראו גם הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – ביטוח שאירים לאלמן), התש"ו-2016, פ/20/2638; הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – ביטוח שאירים לאלמן), התשע"ד-2014, פ/9/2680; הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון ביטוח שאירים לאלמן), התשס"ט-2009, פ/9/351/18.

⁶⁴ בג"צ 9163/02 יעקב וינטראוב נ' שר העבודה והרווחה (נבו, 9.8.06). לפסיקה דומה, מאוחרת יותר, של בית הדין הארצי לעבודה ראו: עב"ל (ארצי) 568/08 אברהם הרוץ נ' המוסד לביטוח לאומי (נבו, 2010). לפסיקה מוקדמת יותר של בתי הדין לעבודה לפיה מן הראוי לפרש את החוק פירוש תכליתי שיביא לידי צמצום הפער והאפליה בין אלמן לאלמנה עד כמה שפירוש זה הוא לגיטימי ראו: דב"ע נה/0-78 אורי גביש – המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כח 527.

⁶⁵ עניין וינטראוב, פסקה 3.

⁶⁶ שם, פסקאות 4 ו-5.

⁶⁷ בג"צ 4810/96 בר יהודה נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם). לאבחנה בין זכויותיו של אלמן לזכויותיה של אלמנה ראו גם: עבל (ארצי) 47676-01-14 מחל סלח – המוסד לביטוח לאומי (2017); עב (חי') 1758-06 אורית מויאל-לפלר – מבטחים (2007).

⁶⁸ גיל 70 הוא גיל הזכאות לקצבת אזרחים ותיקים מהמוסד לביטוח לאומי ללא התניה בהכנסה לגבר כיום ולאשה החל מ-2020.

⁶⁹ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995, סעיף 245, לוח א' חלק א' וחלק ד'.

מפנסיה) אינן עולות על הסך שנקבע בחוק. נכון לכתובת שורות אלה גיל הזכאות המותנה עומד על 62 לנשים ו-67 לגברים.⁷⁰

גם בעבר נהג בביטוח הלאומי גיל זכאות שונה לגברים ולנשים לקבלת קצבה. למעשה, חוק הביטוח הלאומי קבע מראשיתו (1953) גילאי זכאות נבדלים לנשים ולגברים. בעוד גיל הזכאות המותנה (למבוטחים שפרשו מעבודתם) שנקבע לגברים עמד על 65, גיל הזכאות המותנה שנקבע לנשים עמד על 60.⁷¹ החוק אף קבע גילאי פרישה נמוכים יותר לעובדים שעבדו ב"עבודה מפרכת".⁷² בנוסף קבע החוק גיל זכאות מוחלט של 70 לגבר ו-65 לאישה.⁷³ הצעת חוק הביטוח הלאומי משנת 1951 לא כללה הנמקות לקביעת גילאי פרישה נבדלים לגברים ולנשים.⁷⁴ עם זאת, נכון למועד חקיקת חוק הביטוח הלאומי (תחילת שנות החמישים), במדינות רבות נהגו גילאי פרישה נבדלים לגברים ולנשים. בשנים שחלפו מאז הושאו במרבית המדינות גילאי הפרישה של נשים וגברים. בישראל, לעומת זאת, נותרה ההבחנה בעינה.

לאורך השנים הוקמו מספר ועדות לבחינת העלאת גיל הפרישה של גברים ונשים והשוואת גילאי הפרישה. כל הוועדות המליצו על העלאה ועל השוואה של הגילאים. כך, בשנת 2000 המליצה ועדה בראשות שושנה נתניהו להעלות את גיל הפרישה של נשים ולהשוותו לזה של גברים.⁷⁵ בעקבות המלצותיה של הוועדה נחקק בשנת 2004 חוק גיל פרישה, אשר בו נקבע כי גיל הפרישה (המותנה) של גברים יועלה ל-67, וגיל הזכאות (המותנה של נשים) יעלה בהדרגה ל-64.⁷⁶ עם זאת, לגבי הנשים נקבע כי הגיל יועלה ל-64, אלא אם כן ועדה ציבורית שתוקם עד לשנת 2011 תקבע אחרת וועדת הכספים תאשר המלצותיה.⁷⁷ בשנת 2011 אכן הוקמה ועדה, ועדת ניסן, אשר המליצה להעלות את

⁷⁰ חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשנ"ה-1995, סעיף 245, לוח א' חלק א' וחלק ד'; חוק גיל פרישה תשס"ד-2004.

⁷¹ חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953, ס"ח 137 (27.11.1953) סעיף 5.

⁷² "הגיל לקצבת זקנה הוא... למבוטח שעבד בארץ בעבודה, ששר העבודה קבע אותה בתקנות כעבודה מפרכת, פרק זמן שנקבע, בתקנות לגבי אותה עבודה, ופרש כאמור – ששים וחמש בגבר ושישים באשה, פחות מספר חדשים שהוא פי שנים ממספר שנות עבודתו כאמור, ובלבד שגיל הקצבה לא יקדם מששים ושתיים בגבר וחמישים ושבע באשה". (שם).

⁷³ שם.

⁷⁴ הצעת חוק הביטוח הלאומי, תשי"א-1951, ה"ח 86 (11.9.1981).

⁷⁵ שושנה נתניהו יו"ר, דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה (2000).

⁷⁶ לאחר חקיקת החוק טענו חברי הכנסת כי לא הבינו שהחוק מעלה את גיל הפרישה של נשים לגיל 64: "...לא נעים לי להגיד... בחפזון רב העברנו פה את... חוק גיל הפרישה, ולא נתנו דעתנו אל הדברים" [חיים כץ] "החוק... בא בין 2 ל-5 בבוקר כשרוב הקואליציה ישנה. היינו כמעט 4 או 5 ח"כים שישבו בו סעיף סעיף... הערנו שזה דחוס ומלא חורים... כמו גבינה שוויצרית... [יצחק הרצוג] "...ועדה – למיטב שיפוטי קיבלה החלטה. היא ידעה שגיל הפרישה לנשים עולה עד גיל 62. [בעוד ש] בהצעת החוק, בטבלאות, יש מנגנון... שגורם לכך שגיל הפרישה לנשים יהיה 64... [אורית נוקד]. מתוך: פרוטוקול מס' 165 מישיבת ועדת הכספים 29 ביוני 2004 הכנסת השש עשרה. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2004-06-29-01.html>

⁷⁷ חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004.

גיל הזכאות המותנה של נשים ל-67, ובכך להשוותו לגיל הזכאות של גברים.⁷⁸ אף על פי כן, החליטה ועדת הכספים לדחות את מועד ההעלאה במספר שנים נוספות, ולהתנות את ההעלאה בהחלטותיה של ועדה ציבורית נוספת עד שנת 2016. ואומנם, בשנת 2016 הוקמה ועדה ציבורית נוספת אשר המליצה אף היא על העלאת גיל הפרישה של נשים.⁷⁹ אלא שבשלב זה החליטו שר האוצר וועדת הכספים והכנסת לבטל את העלאת גיל הזכאות של נשים ולהותירו על 62.⁸⁰

הסדרים ניטרליים אשר משפיעים באופן שונה על גברים ונשים (תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה)

לצד הפריבילגיות ניתן למצוא ברובד הראשון הסדרים שהם לכאורה ניטרליים (שווינויים), אך למעשה הם מרעים עם נשים וגורמים לכך שקצבאות הזקנה של נשים נמוכות מאלה של גברים. ההסדר המרכזי אשר גורם לכך שקצבאות הזקנה של נשים נמוכות מקצבאות הזקנה של גברים הוא ההסדר בדבר "תוספת ותק". עד סוף שנת 2016 צברו גברים ונשים תוספת ותק על כל שנת ביטוח מעל 10 שנות ביטוח (על כל שנה 2%, עד 50% מהקצבה). כך, גברים ונשים שעבדו 35 שנים הגיעו לתוספת ותק מלאה, שהובילה להגדלת קצבת הזקנה ב-50%. מאחר שנשים עובדות פחות שנים מגברים (בממוצע), נהנו גברים מהתוספת הזו יותר מנשים. בטבלה **בנספח א'** ניתן לראות כי לאורך שנים קיבלו יותר גברים מנשים תוספת ותק. בטבלה **בנספח ב'** ניתן לראות כי תוספת הוותק הממוצעת שקיבלו גברים לאורך השנים גדולה כמעט פי שניים מזו שקיבלו נשים לאורך השנים.

לאחרונה חל שינוי, והחל מינואר 2019 תשולם תוספת ותק בשיעור של 2% עבור כל שנת ביטוח משנת הביטוח הראשונה. שינוי זה פועל לטובת אוכלוסיות שבוטחו פחות שנים בביטוח לאומי (לרבות נשים ועולים חדשים), ויוביל להגדלת קצבאותיהם.⁸¹

עוד יצוין כי תוספת נוספת לקצבת אזרחים ותיקים – תוספת דחיית קצבה – פועלת לטובת נשים.⁸² תוספת דחיית קצבה מעניקה למבוטח תוספת של 5% לקצבה על שנת דחייה בקבלת הקצבה מגיל הזכאות המותנה עד לגיל הזכאות המוחלט. מאחר שגיל הזכאות המותנה של נשים נמוך יותר מגיל הזכאות המותנה של גברים (62 לעומת 67), נשים יכולות לצבור תוספת גבוהה מזו שיכולים

⁷⁸ דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה (ספטמבר 2016) עמודים 6-7.

⁷⁹ ש.ם.

⁸⁰ בהתאם לנוסח הנוכחי של חוק גיל פרישה: "... לא הביא השר את המלצותיו לוועדת הכספים של הכנסת ולא החליטה וועדת הכספים של הכנסת אחרת – יהיה גיל הפרישה לאישה 62". (סעיף 9(ה)).

⁸¹ חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשנ"ה-1995, סעיף 248. לדפורמה בדבר תוספות ותק ראו: הביטוח הלאומי, דוח שנתי (סקירה שנתיית) (2016).

https://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2016/Pages/default.aspx

⁸² חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשנ"ה-1995, סעיף 249.

לצבור גברים (ראו נספח ב'). מעניין לציין כי הנתונים מראים שעל אף היתרון המשפטי שלו זכות נשים, בפועל יותר גברים מנשים מקבלים תוספת דחיית קצבה (ראו נספח א').

ג. רובד שני: פנסיה תקציבית

מבין הסדרי הפנסיה ברובד השני והראשון, הסדרי הפנסיה התקציבית בשירות המדינה התגלו כשוויוניים ביותר. חוק שירות המדינה (גמלאות) קובע הסדרים שוויוניים לחלוטין, ללא מתן זכויות חסר או יתר לנשים או לגברים.⁸³ השוויון בין גברים לנשים בא לידי ביטוי בארבעה מובנים: גמלת הפנסיה של נשים ושל גברים מחושבת באופן זהה. כך, גבר ואישה אשר עבדו מספר שנים זהה באותו מקום עבודה והרוויחו שכר זהה – יקבלו גמלה זהה;⁸⁴ גילאי הזכאות לגמלת הפנסיה זהים לגברים ולנשים;⁸⁵ גמלת הנכים של גברים ונשים מחושבת באופן זהה. כך, גבר ואישה אשר אינם יכולים להמשיך לעבוד בשל מצב רפואי, ולפני כן עבדו אותו מספר שנים באותו מקום עבודה והרוויחו שכר זהה – יקבלו גמלת נכות זהה;⁸⁶ קצבת השארים שמקבלים האלמנות או האלמנים של גברים ונשים שעבדו בשירות המדינה ונפטרו – זהה.⁸⁷

גם בעבר לא היו הבדלים בין גברים לנשים בנוגע לגילאי הזכאות לפנסיה תקציבית.⁸⁸ עם זאת, בעבר היו הבדלים בין נשים וגברים בשירות המדינה: רק אלמנות היו זכאיות לקבל קצבת שארים, ואילו אלמנים לא היו זכאים לכך. בחוק שירות המדינה גמלאות (נוסח משולב) 1970 נקבע כי רק אלמנות של עובדים שנפטרו זכאיות לקצבת שארים. בניגוד לאלמנה, אלמן לא היה זכאי לקבל קצבת שארים במקרה שבו נפטרה עובדת בשירות המדינה במהלך עבודתה. סעיף 26 לחוק קבע כי: *"עובד שנפטר בזמן שירותו והוא שירת לפחות חמש שנים – תשולם לשאיריו, כל תקופת הזמן המפורשת בסעיף זה קצבה באחוזים ממשכורתו הקובעת, והם: (1) לאלמנה, כל עוד לא נישאה – ארבעים אחוז...".* הוראה דומה לגבי אלמן – לא הופיעה.

בשנת 1977 שונה החוק בתיקון מס' 18, ובמסגרתו הושוו זכויותיהם של אלמן ואלמנה.⁸⁹ בטרם התיקון פורסמה בשנת 1976 הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק שירות המדינה גמלאות.

⁸³ חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1970.

⁸⁴ אופן חישוב הגמלה מעוגן בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1970, סעיף 20.

⁸⁵ גילאי הזכאות לקצבת פרישה מעוגנים בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב] תש"ל-1970, סעיפים 15, 17, 18 והתוספת השנייה לחוק.

⁸⁶ אופן חישוב קצבת הנכות מעוגן בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1970, סעיף 20, 23.

⁸⁷ אופן חישוב קצבת השארים מעוגן בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], תש"ל-1970, סעיף 26. אופן חישוב קצבת השארים של פנסיונר שנפטר מעוגן בסעיף 28 לחוק.

⁸⁸ חוק שירות המדינה (גמלאות) תשט"ו-1955, ס"ח 188 (8.7.1955); חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב] תש"ל-1970, ספר החוקים 593, 17.4.1970.

⁸⁹ תיקון מס' 18 משנת 1977. הצעת החוק התפרסמה בה"ח 1261 תשל"ז עמוד 4.

ההצעה הכילה תיקונים רבים, אך לא כללה התייחסות להשוואת זכויותיהם של אלמן ואלמנה.⁹⁰ בעת הקריאה הראשונה של החוק בכנסת (ביום 23.11.1976), לאחר ששר האוצר, רבינוביץ, הציג את התיקונים המוצעים בחוק, ביקשה וקיבלה את רשות הדיבור חברת הכנסת שושנה ארבלי-אלמוזלינו, ואמרה:

סוגיה... (זו), אדוני היושב ראש, כואבת לי מאוד. אני מנסה להעלות אותה כבר מספר פעמים... מדובר בהשוואת זכויות שבין אלמן לאלמנה...הצעתי לבטל את ההפליה שישנה כיום בחוק...לאחר שתיקנו את העוול הזה בכל הגזרות האחרות לא ייתכן שהוא יישאר בחוק שירות המדינה (גימלאות). העקשנות כאן בלתי מובנת ונוגדת את החוק של שוויון זכויות...⁹¹

לאחר הדיון בוועדת העבודה, שבמסגרתו הוסף הסעיף בדבר השוואת זכויות,⁹² ציינה שושנה ארבלי-אלמוזלינו (יו"ר ועדת העבודה) בעת הקריאה השנייה והשלישית:

בסעיף 16 לחוק נקבע התיקון המרכזי והוא בא להשוות זכויות האלמן של עובדת מדינה לזכויותיה של אלמנת עובד מדינה...זה זמן רב התרעתי על הוראה מפלה זו... אולם מאמצי לא נשאו פרי... העליתי את הנושא מחדש בעת הדיון בתיקון לחוק, ואני מציינת בסיפוק שוועדת העבודה החליטה פה אחד לבטל את האפליה הקיימת בין אלמן של עובדת מדינה לבין אלמנה של עובד מדינה...הוועדה החליטה על תיקון עקרני נוסף בנושא זה... הכנסת מונח חדש – "בן זוג" – אשר יתייחס לאלמנה ולאלמן כאחד...תיקונים אלה שמאשרת היום הכנסת שמים קץ למאבק צודק, ממושך ועקשני שניהלתי שנים רבות על דברים יסודיים שהם אחד מהעקרונות שאותם הבטיחה מדינת ישראל במגילת העצמאות שלה... הבטחת שוויון בין המינים ומניעת אפלייתה וקיפוחה של אישה באשר היא אישה. מי יתן ונזכה בעתיד לתיקונים נוספים אשר ישימו קץ לעיוותים וקיפוחים נוספים שהם מנת חלקה של האשה במדינת ישראל...⁹³

⁹⁰ הצעת חוק 1261 תשל"ז עמוד 4.

⁹¹ דברי הכנסת 78 תשל"ז 417, 422.

⁹² וועדת העבודה והרווחה החליטה בישיבתה מיום 3.1.1977 להוסיף להצעת החוק סעיף בדבר השוואת זכויות בין אלמן לאלמנה בעקבות בקשתה של המזכירות הארצית של הסתדרות עובדי המדינה בישראל: "לזרז הכרה בזכויותיו של אלמן עובד מדינה". וראו: ישיבת ועדת העבודה 3.1.1977, פרוטוקול מס' 422 (ארכיון הכנסת).

⁹³ דברי הכנסת 79 תשל"ז (1.3.1977) עמוד 1707.

התיקון השווה את זכויותיהם של אלמן ואלמנה, והפך את הסדר הפנסיה התקציבית להסדר השוויוני ביותר מבחינה מגדרית בכלל הסדרי הפנסיה בישראל.

ד. רובד שני: קרנות פנסיה ותיקות

בניגוד להסדרי הפנסיה התקציבית, תקנוני קרנות הפנסיה הוותיקות כוללים הסדרים נבדלים לגברים ולנשים. הסדרים אלה פועלים לעיתים לטובת נשים ולעיתים לרעתן.

נשים זכאיות לקבל קצבה בגיל נמוך מגברים

בקרנות הפנסיה הוותיקות נשים נהנות מפריבילגיה לעומת גברים. בעוד גיל הזכאות של נשים לקצבת זקנה מקרן הפנסיה הוותיקה עומד על 62, גברים זכאים לקצבה מקרן הפנסיה רק בגיל 67.⁹⁴ יודגש כי מדובר בפריבילגיה ולא בחובת פרישה: אישה יכולה לפרוש מהקרן בגיל 62 ולקבל קצבת זקנה, אך היא אינה חייבת לעשות כן. בהתאם לתקנוני הקרנות, גברים ונשים יכולים לדחות את מועד פרישתם (וכך לצבור זכויות נוספות).⁹⁵ עם זאת, האפשרות להקדים את הפרישה לגיל נמוך מגיל הזכאות מוגבלת, וכרוכה בעלות כספית.⁹⁶

זכויות מופחתות לנשים בביטוח הנכות

אי-השוויון בין זכויות נשים לגברים בקרנות הפנסיה הוותיקות פועל, לעיתים, לרעת נשים. בעניין **ברימה** נדונה טענה לאי-שוויון מגדרי בקצבאות נכות וזקנה בקרנות הפנסיה הוותיקות.⁹⁷ אילנה ברימה, ילידת 1945, עבדה כמורה לחינוך גופני בראשון לציון, ובוטחה משנת 1975 במבטחים הוותיקה. בשנת 2001, בעקבות פגיעה במיתרי הקול שלה, קבעה ועדה רפואית של מבטחים הוותיקה כי היא נכה בדרגה של 100% ואינה יכולה להמשיך לעבוד. בהתאם לתקנות מבטחים הוותיקה (דאז): *"שיעור הפנסיה לנכה בעל דרגת נכות מלאה יהיה שווה לשיעור פנסיית הזקנה שהיה מקבל בעד תקופת חברותו לרבות ותק פנסיוני שהוכר לחבר, לו היה מבוטח עד הגיעו לגיל פרישה לזיקנה על פי התקנות"*. אילנה ברימה הגישה בקשה לתובענה ייצוגית וטענה כי:

⁹⁴ וראו: דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים (2016) בעמ' 5.
⁹⁵ עמיתים קרנות הפנסיה הוותיקות – תקנון אחיד (ספטמבר 2017, מהדורה שתיים עשרה) סעיף 12.
⁹⁶ חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) התשמ"א-1981, סעיף 78ט(ב)(9); עמיתים קרנות הפנסיה הוותיקות – תקנון אחיד (ספטמבר 2017, מהדורה שתיים עשרה) סעיף 13.
⁹⁷ בג"צ 2179/16 אילנה ברימה נ' בית הדין הארצי לעבודה (2017).

ההסדר האמור מפלה נשים מחמת מין שכן שיעור פנסיית הנכות מחושב – בין היתר – על פי גיל הפרישה השונה בין גברים לבין נשים. כך, על פי הוראות התקנון, בעוד שלגבר נכה הנוסחה לחישוב פנסיית הנכות המלאה מבוססת על גיל פרישה של 65 שנים, עבור אישה מבוססת הנוסחה על פי גיל פרישה של 60 שנים.⁹⁸

בית הדין האזורי לעבודה דחה את הבקשה לאישור התובענה כייצוגית,⁹⁹ וכן דחה ערעור שהוגש על ההחלטה.¹⁰⁰ בית המשפט העליון אישר את החלטתו של בית הדין הארצי לעבודה, תוך שהוא מצייין כי: "בנסיבות אלו איני רואה צורך לקבוע מסמרות ביחס לתביעתה האישית של העותרת".¹⁰¹

שוויון מגדרי בזכויותיהם של אלמנים ואלמנות בתקנוני קרנות פנסיה ותיקות

כיום, בהתאם לתקנון האחיד בקרנות הפנסיה הוותיקות, אלמנים ואלמנות זכאים לקבל אותה קצבה תוך עמידה באותם תנאים. כך, בהתאם לתקנון האחיד, אלמנת פנסיונר או אלמן פנסיונרית זכאים לקבל 60% מסכום הקצבה האחרונה (סעיף 19).¹⁰² אלמנת מבוטח פעיל או אלמן מבוטחת פעילה זכאים לקבל 40% מהשכר הקובע לחישוב קצבת מבוטח פעיל (סעיף 23).¹⁰³ שוויון זה הושג בעמל רב.

בעבר היו זכאיות לקצבת שארים מקרנות הפנסיה רק אלמנות של עמיתי קרנות הפנסיה הוותיקות. אלמנים לא היו זכאים כלל לקצבת שארים, למעט מקרים שבהם לא היו מסוגלים לפרנס בעצמם.¹⁰⁴ רק בשנת 1972 שונו תקנוני קרנות הפנסיה הוותיקות, והוענקה זכות גם לגברים לקבל קצבת שארים. עם זאת, בתקנונים נקבע כי אלמנים זכאים לקצבה פחותה מזו שלה זכאיות אלמנות.¹⁰⁵ בשנת 2001 חוקקה הכנסת את החוק להשוואת זכויות פנסיה לאלמן ולאלמנה, התשס"א-2001. אלא שמיד לאחר חקיקת החוק ביטלה הכנסת את החוק במסגרת סעיף 19 לתיקון

⁹⁸ בג"צ 2179/16 אילנה ברימה נ' בית הדין הארצי לעבודה (2017) פסקה 1 לפסק הדין.

⁹⁹ קג (ת"א) 9835-09 אילנה ברימה – מבטחים (יוני 2014).

¹⁰⁰ קג (ת"א) 9835-09 אילנה ברימה – מבטחים (יוני 2014).

¹⁰¹ עע (ארצי) 8010-07-14 אילנה ברימה נ' מבטחים (28.4.2015) פסקה 9.

¹⁰² תקנון אחיד – עמיתים קרנות הפנסיה הוותיקות (ספטמבר 2017, מהדורה שתיים עשרה) סעיף 19. <https://www.amitim.com/wp-content/uploads/2017/10/Takanon-3-12-2017.pdf>

¹⁰³ תקנון אחיד – עמיתים קרנות הפנסיה הוותיקות (ספטמבר 2017, מהדורה שתיים עשרה) סעיף 23. <https://www.amitim.com/wp-content/uploads/2017/10/Takanon-3-12-2017.pdf>

¹⁰⁴ בג"צ 4948/03 משה אלחנתי נ' מבטחים (2008), פסקה 23.

¹⁰⁵ שם. על השינוי הוחלט בעקבות וועדת בדיקה בראשות יו"ר המרכז לביטחון סוציאלי בהסתדרות. כפי שמפורט בבג"צ אלחנתי (פסקה 23): "וועדה זו עמדה על שני טעמים עיקריים להבדל בתנאים כאמור. האחד – ההנחה שהגבר הוא המפרנס העיקרי ולכן גם אם האישה הולכת לעולמה יכול הוא לפרנס את עצמו. והשני ההבדל בין גיל הפרישה של נשים לגיל הפרישה של גברים. אשר לטעם הראשון ציינה הוועדה... כי גישה זו שוב אינה תואמת מציאות מודרנית... לעומת זאת ציינה הוועדה כי הטעם השני הוא טעם של ממש וכי העדפה זו של האישה בכל הנוגע לגיל הפרישה משמיטה את הקרקע מהסיעון שקיימת אפליה לרעה בזכויות האישה בקרן הפנסיה..."

חוק התוכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל, התשס"ג-2003 (2004). לאחר ביטולו של החוק הוגשו מספר הצעות חוק להסדר שוויוני, אך כולן נדחו.¹⁰⁶

בעניין **אלחנתי** אוחדו שתי עתירות: האחת נגד ביטול החוק והאחרת נגד פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה. בפסק הדין נדונו בבית המשפט העליון הוראות תקנון קרן הפנסיה מבטחים, אשר קבע (בדומה לתקנוניהן של קרנות פנסיה ותיקות אחרות) קצבאות שארים שונות לאלמן ולאמנה. בהתאם לתקנון היה אלמן זכאי לקצבה הנמוכה בכמחצית מזו של האלמנה.¹⁰⁷ בית המשפט העליון פסל את הוראות התקנון מהטעם שהן פוגעות בשוויון המגדרי. בפסיקתו ציין שהאפליה פוגעת לא רק בגברים (אלמנים הזכאים לקצבה נמוכה מאלמנות), אלא גם בנשים העמיתות, אשר שיעור הפנסיה שלו זכאים שאריהן נמוך מזה של שארי הגברים העמיתים.¹⁰⁸ עוד קבע בית המשפט כי "גם אם נתעלם מהשאלה הערכית העולה בהקשר זה ונידרש לערכים אקטואריים בלבד קשה לקבל את הטענה כי על מנת לשפר את האיזון האקטוארי של הקרנות מן הראוי להפחית דווקא מזכויות פנסיית השארים לאלמנים".¹⁰⁹

עוד ציין בית המשפט (בטעות, כפי שנראה בהמשך מסמך זה) כי:

חיזוק להפנמת ערכי השוויון בתחומים אלא ניתן למצוא בתקנוני קרנות הפנסיה החדשות שהחלו לפעול מאז שנת 1995 ואילך. באותם תקנונים אכן תוקן העיוות הנובע מאפליית אלמנים לעומת אלמנות באשר לשיעורי פנסיית השארים ונקבעו לאלה שיעור פנסיה זהים.¹¹⁰

על אף שבית המשפט העליון קבע בשנת 2008 בעניין אלחנתי כי יש להשוות את זכויותיהם של אלמנים ואלמנות בתקנוני קרנות הפנסיה, בשל מחלוקות על דרך מימון ההשוואה לקח כשנתיים

¹⁰⁶ הצעות החוק הוגשו על ידי יצחק הרצוג, יולי תמיר, יורם מרציאנו ויצחק זיו. וראו בהתאמה: פ/1585/16, פ/3359/16, פ/946/17, פ/947/17.

¹⁰⁷ (בג"צ 4948/03 **משה אלחנתי נ' מבטחים** (2008)). בעניין אלחנתי נדונו כאמור באופן מאוחד שתי עתירות. הראשונה, היתה עתירתו של משה אלחנתי. כאשר משה אלחנתי התאלמן מאשתו, תרצה יובל אלחנתי הוא גילה כי מכח תקנון קרן הפנסיה בה היתה מבוטחת אשתו, אלמנים זכאים לקבל קצבת שארים הנמוכה במחצית מקצבת השארים אותה מקבלות אלמנות. אלחנתי טען כי אין מקום לקבוע זכויות נפרדות לאלמנים ולאמנות. העתירה השנייה, היתה עתירתו של אדי פידלמן, אשר גילה אף הוא לאחר שאשתו, ציפורה פידלמן נפטרה כי קצבת השארים לה הוא זכאי מקרן הפנסיה נמוכה מקצבת השארים לה זכאיות אלמנות). המדינה טענה בפני בית המשפט כי אין פגיעה בשוויון ממספר סיבות. ראשית, התקנון מאזן בין מכלול זכויות וחובות. נוכח גיל הפרישה המוקדם יותר של נשים ונוכח תוחלת חייהן הגבוהה יותר באופן ממוצע הנשים זוכות לתשלומי פנסיה למשך תקופה ממושכת יותר מהגברים ומפרישות למשך תקופה קצרה יותר (פסקה 21). שנית, נשים זקוקות יותר להגנה של קצבת שארים בשל שכרן הנמוך. (בג"צ 4948/03 **משה אלחנתי נ' מבטחים** (2008)).

¹⁰⁸ בג"צ 4948/03 **משה אלחנתי נ' מבטחים** (2008), פסקה 26.

¹⁰⁹ שם.

¹¹⁰ שם, פסקה 37 לפסק הדין.

וחצי עד שההשוואה בוצעה בפועל (לשם כך היה למעשה צורך בעתירה נוספת לבית המשפט העליון).¹¹¹

ה. רובד שני: קרנות פנסיה חדשות

גיל זכאות זהה לקבלת קצבה

גיל הזכאות המינימאלי לפנסיה תעסוקתית בקרנות פנסיה חדשות זהה לגברים ולנשים, ועומד על 60.¹¹² לצד גיל הזכאות השוויוני יש לשים לב לשני הבדלים בין נשים לגברים בהקשר לגיל הזכאות לפנסיה בקרנות הפנסיה החדשות. ראשית, קיים הבדל בגיל שבו נשים וגברים זכאים להטבות מס עבור קצבת הפנסיה. בעוד נשים זכאיות להטבת מס עבור קצבת הפנסיה כבר בגיל 62, גברים זכאים להטבת אלה רק בגיל 67.¹¹³ שנית, קיים הבדל בגיל הזכאות המוגדר כברירת המחדל בתקנוני קרנות הפנסיה. ככלל, תקנוני קרנות הפנסיה מגדירים את גיל הזכאות של נשים לפנסיה (כברירת מחדל) כנמוך יותר מזה של גברים.¹¹⁴

נשים זכאיות לקצבות זקנה נמוכות יותר מגברים

בניגוד לאי-השוויון המגדרי בקרנות הפנסיה הוותיקות, אשר החל להגיע לערכאות המשפטיות, טרם נדונו בערכאות המשפטיות סוגיות הנוגעות לשוויון מגדרי בקרנות הפנסיה החדשות. שיעור הקצבה שמקבל עמית בקרנות הפנסיה החדשות מחושב באופן הבא: כאשר אדם פורש מהעבודה מומרת יתרת הכספים שצבר (יתרת הזכאות הצבורה) במקדם המרה. מקדם ההמרה מבוסס על הערכות לגבי תוחלת החיים של העמית, וכולל התייחסות למין העמית ולמצבו המשפחתי. מאחר שתוחלת החיים של נשים גבוהה מזו של גברים, מקדם ההמרה של נשים גבוה ממקדם ההמרה של גברים.

בהתאם להוראות שוק ההון, קרנות הפנסיה מחויבות לקבוע את מקדמי ההמרה תוך התחשבות במינו של העמית.¹¹⁵ מבדיקה שערכנו, ואשר השוותה את מקדמי ההמרה של גברים

¹¹¹ בג"צ 3663/09 יהושע בכור נ' מבטחים. על השוואת זכויות האלמנים בקרנות הוותיקות ראו: צבי לביא, בשורה לאלמנים: השוואת זכויות פנסיה לאלמנות (ynet, 24.11.10).

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3989332,00.html>

¹¹² חוק גיל פרישה תשס"ד-2004, סעיף 5; דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה לנשים (2016) בעמ' 5.

¹¹³ דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה (ספטמבר 2016) עמ' 5.

¹¹⁴ כך בתקנון מבטחים החדשה נקבע ש"גיל הזכאות לפנסיה זקנה... הינו 64- באשה ו- 67 בגבר..." אולם "עמית רשאי... לבחור להתחיל לקבל פנסיה זקנה... מגיל מאוחר מגיל הזכאות לפנסיה זקנה...". (סעיפים 27 ו-28). בתקנון אלטשולר שחם מגדיר בסעיף 1 את גיל הפרישה של נשים כגיל 64 ואת גיל הפרישה של גברים כגיל 67. תקנון הלמן אלדובי מגדיר בסעיף 1 את גיל הפרישה כ"גיל הפרישה שייבחר על ידי המבוטח בהתאם לתכנית הביטוח שחלה עליו שיהיה אחד מאלה: גיל הפרישה לגבר 67 או 60; גיל הפרישה לאישה – 67 או 64 או 60". תקנון הפניקס מגדיר גיל פרישה כ"גיל פרישה על פי חוק גיל פרישה... או יום פרישה לפנסיה זקנה, המוקדם מבין השניים...".

¹¹⁵ בהתאם להוראות שוק ההון: "לתקנון קרן פנסיה חדשה יצורפו נספחים שבהם יפורטו מקדמים להמרת יתרה צבורה של עמית לקצבת זקנה בהתאם לגילו של העמית במועד שבו ביקש להתחיל לקבל קצבת זקנה, מינו, שנת לידתו, גילה של בת הזוג באותו המועד ומינה...". מדינת ישראל – רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, "קודקס

ונשים בעלי אותם נתונים בכלל קרנות הפנסיה החדשות, עולה כי, אכן, כל קרנות הפנסיה החדשות כוללות בתקנוניהן מקדמי המרה גבוהים יותר לנשים לא נשואות בהשוואה לגברים לא נשואים (נספח ג).¹¹⁶ כתוצאה מכך, נשים רווקות מקבלות קצבה נמוכה מגברים רווקים. זאת, כאשר כל שאר המשתנים שווים: הנשים והגברים עבדו מספר שנים זהה והפרישו סכומים זהים לחלוטין לקרנות הפנסיה. יש לציין שההבחנה בתקנונים לא תמיד פועלת לרעת נשים. מאחר שלעניין חישוב מקדם ההמרה גם בני המשפחה נלקחים בחשבון, לעיתים אישה נשואה עשויה לקבל קצבה גבוהה מזו של גבר נשוי (תלוי בגילו של בן זוגה).

בחלק מהמסלולים אלמנות זכאיות לקצבה נמוכה מאלמנים

בהתאם לחוזרי שוק ההון, קרנות הפנסיה חייבות לקבוע את היקף הכיסוי הביטוחי לסיכוני נכות ומוות, תוך התחשבות במינו של המבוטח. לגבי כיסוי מפני סיכוני מוות נקבע כי: "היקף הכיסוי הביטוחי המרבי לסיכוני מוות ייקבע כשיעור מהשכר הקובע בהתאם למינו של העמית, גיל הצטרפותו לקרן הפנסיה החדשה, ובהנחה שלעמית יש בת זוג, ובלבד שלא יעלה על 100% מהשכר הקובע".¹¹⁷ כך נקבע גם לגבי סיכוני נכות: "הכיסוי הביטוחי המרבי לסיכוני נכות ייקבע בהתאם למינו של העמית וגיל הצטרפותו לקרן הפנסיה החדשה, ובלבד שלא יעלה על 75% מהשכר הקובע, והכל בכפוף לתקנות כיסויים ביטוחיים".¹¹⁸

מבדיקה של תקנוני קרנות הפנסיה החדשות המקיפות עולה כי, אכן, קרנות הפנסיה קובעות היקפי כיסוי שונים לנכות ולשארים על בסיס מינם של העמיתים. כך, בחלק מהמסלולים תקבל אלמנה קצבת שארים נמוכה מזו של אלמן (בשל תוחלת החיים הגבוהה באופן יחסי של אלמנה ביחס לאלמן).¹¹⁹

הרגולציה", סעיף 2.2.3 https://mof.gov.il/hon/Information-entities/Documents/codex6.6_clean_new.pdf

¹¹⁶ והשוו: Lilach Lurie, *Pension Privatisation – Benefits and Costs*, INDUSTRIAL LAW JOURNAL (UK), (2017) dwx021, <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwx021>

¹¹⁷ ש.פ. מדינת ישראל – רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, "קודקס הרגולציה", סעיף 2.2.3 https://mof.gov.il/hon/Information-entities/Documents/codex6.6_clean_new.pdf

¹¹⁹ כך, בהתאם לתקנון קרן הפנסיה אלטשולר שחם, בעוד אלמן במסלול עתיר נכות, אשר יפרוש בגיל 67 והצטרף לקרן הפנסיה בגיל 35 זכאי לכיסוי שארים של 94.84%, אלמנה באותו מסלול ותנאים תהיה זכאית לכיסוי שארים של 84.37%.

נשים וגברים משלמים פרמיות נכות ושארים נבדלות

נשים משלמות פרמיות נכות גבוהות במידה ניכרת מאלה שמשלמים גברים.¹²⁰ כך למשל, אם גבר בן 40 שמשכורתו 15,000 ₪ משלם פרמיית נכות בסך 108 ₪, אישה באותו גיל אשר מקבלת משכורת זהה משלמת פרמיית נכות בסך 140 ₪.¹²¹ לעומת פרמיית הנכות הגבוהה שמשלמות נשים, עבור ביטוח השארים נשים משלמות פרמיות נמוכות בכמצצית מאלה שמשלמים גברים.¹²² הסיבה לכך היא, שוב, תוחלת החיים: רוב מקבלי קצבאות השארים הן נשים (בשל ההפרשות של בן זוגן) ולא גברים. מאחר שככלל, פרמיית הנכות גבוהה מפרמיית השארים, שקלול הפרמיות יחדיו פועל לרעת נשים ומוביל להקטנת הפנסיה שלהן.

אוריינות פנסיוניות והשלכותיה על דמי ניהול ועל בחירת השקעות

מערכת הפנסיה בישראל מעניקה לפרטים זכות לבחור את קרן הפנסיה שבה הם רוצים להיות מבוטחים, את מסלול ההשקעה ואת מינון הרכיבים הביטוחים.¹²³ בנוסף, עמיתי קרנות הפנסיה יכולים (לפחות לכאורה) להתמקח עם קרנות הפנסיה על גובה דמי הניהול שהם משלמים להן. עם זאת, לבחירה נאותה ולהתמקחות נדרש ידע.

מחקרים רבים שנערכו במדינות שונות מראים שפרטים סובלים מהיעדר אוריינות פנסיוניות. יותר מכך, המחקרים מראים באופן קונסיסטנטי כי נשים סובלות מכך באופן מיוחד.¹²⁴ בנוסף, מחקרים מצאו קשרים בין אוריינות פיננסית נמוכה להיעדר הכנה לפרישה.¹²⁵ אוריינות

¹²⁰ והשוו: נועם בר "התייקרות הפרמיות תפגע יותר בעמיתי קרנות הפנסיה הקטנות" **דה מרקר** (11.3.18).

¹²¹ ש.ס.

¹²² נועם בר "כמו לשלם ביטוח רכב בלי להחזיק מכונית: מי משלם עד מאות שקלים מיותרים בחודש – ואין תימנעו מזה" **דה מרקר** (18.3.2018).

¹²³ חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) התשס"ה-2005, סעיף 20.

¹²⁴ Annamaria Lusardi and Mitchell Olivia, *Planning and Financial Literacy: How Do Women Fare?* 98(2) AMERICAN ECONOMIC REVIEW 413-417 (2008); DeVaney S. A., and Kim H., *Women's knowledge about their pension plans*, 95(2) JOURNAL OF FAMILY AND CONSUMER SCIENCES 19-25 (2003); Annamaria Lusardi, Olivia S. Mitchell and Vilsa Curto, *Financial literacy among the young: Evidence and Implications for Consumer Policy*, 44(2) JOURNAL CONSUMER AFFAIRS, 358-380 (2010); Alessie R., Van Rooij M., and Lusardi, A. *Financial literacy and retirement preparation in the Netherlands*, 10(4) JOURNAL OF PENSION ECONOMICS AND FINANCE 527- 545 (2011); Shosh Shahrabani, *Financial Literacy among Israeli College Students*, 54(4) JOURNAL OF COLLEGE STUDENT DEVELOPMENT (2013); Adi Meir, Yevgeny Mugerman and Orly Sade, *Financial Literacy and Retirement Planning: Evidence from Israel* Johan Almenberg and Jenny Saveso Derbergh, 14(1) ISRAEL ECONOMIC REVIEW, 75-95 (2016); *Financial Literacy and Retirement Planning in Sweden*, 10(4) Journal of Pension Economics & Finance 585-598 (2011); A. Sundén, *Learning from the experience of Sweden: the role of information and education in pension reform in Improving the effectiveness of financial education and savings programs* 597 (2008); Tabea Bucher-Koenen and Annamaria Lusardi, *Financial literacy and retirement planning in Germany* 10(4) Journal of Pension Economics & Finance 565-584 (2011).

¹²⁵ Tabea Bucher-Koenen and Annamaria Lusardi, *Financial literacy and retirement planning in Germany*, 10(4) JOURNAL OF PENSION ECONOMICS & FINANCE 565-584 (2011).

פנסיונית נמוכה משפיעה על בחירה לקויה בהשקעות¹²⁶ וביכולות מיקוח על דמי ניהול.¹²⁷ מחקרים מראים שאנשים בעלי אוריינות פנסיונית נמוכה נוטים לבחור קרנות הגובות דמי ניהול גבוהים.¹²⁸

מניתוח נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2002 עולה כי הן גברים והן נשים נוטים שלא לעיין בדוחות התקופתיים שהם מקבלים מקרנות הפנסיה ומביטוחי המנהלים. מהניתוח שערכנו עולה כי רק 53.3% מהנשים ו-58.3% מהגברים העידו כי הם נוהגים לעיין באופן קבוע בדוחות התקופתיים של פנסיה צוברת (איור 8). פערים גדולים עוד יותר (ומובהקים) נמצאו בין נשים לגברים בביטוחי מנהלים: בעוד רק 50.2% מהנשים העידו כי הן נוהגות לעיין בקביעות בדוחות התקופתיים של ביטוחי החיים, 64.2% מהגברים העידו כי הם נוהגים תמיד לעיין בדוחות התקופתיים של ביטוחי המנהלים (איור 9).¹²⁹ ממצאים דומים התקבלו מניתוח נתוני הסקר החברתי משנת 2012 (איור 9א).

מניתוח שערכנו לנתוני הסקר החברתי משנת 2012 עולה כי הן גברים והן נשים סובלים מאוריינות פנסיונית לקויה ומהיעדר ידע לגבי האחוז השכר שמופרש לפנסיה (איור 10); שיעור דמי הניהול שהם משלמים (איור 11); הטבות המס בגין החיסכון הפנסיוני (איור 12) וסכום הכסף הנצבר והתנאים שיקבלו לאחר הפרישה (איור 13). לצד זאת, בעוד שגם גברים וגם נשים דיווחו על היעדר ידע בתחום הפנסיה – מהנתונים עולה כי נשים דיווחו על אוריינות פנסיונית פחותה מזו של הגברים. כך למשל, 44% מהנשים (לעומת 33% מהגברים) דיווחו כי אינן יודעות כלל כמה אחוזים משכרן מופרשים לחיסכון פנסיוני (איור 10). 74% מהנשים (לעומת 60% מהגברים) דיווחו כי אינן יודעות כלל מהו שיעור דמי הניהול שגובות מהן קרנות הפנסיה (איור 11). 83% מהנשים (לעומת 70% מהגברים) דיווחו כי אינן יודעות לאילו הטבות מס הן זכאיות בשל ביטוחן הפנסיוני (איור 12). 66% מהנשים (לעומת 56% מהגברים) דיווחו כי אינן יודעות כלל לאיזה סכום כסף יהיו זכאיות לאחר הפרישה (איור 13).

Martenson, R., *Are men better investors than women? Gender differences in mutual fund and pension investments* 31 JOURNAL OF FINANCIAL SERVICES MARKETING, 72-81 (2008).

Justine Hastings and Lydia Tejada-Ashton, *Financial Literacy, Information, and Demand Elasticity: Survey and Experimental Evidence from Mexico*. NBER WORKING 14538 (2008).

¹²⁸ שם.

¹²⁹ כאמור לגבי ביטוחי חיים ההבדלים בין נשים לגברים שנמצאו הם הבדלים מובהקים. לעומת זאת לגבי פנסיה צוברת ההבדלים שנמצאו בין גברים לנשים הם לא מובהקים.

ו. רובד שני: ביטוחי מנהלים

בחלק מביטוחי המנהלים ניתן למצוא הבדלים בין זכויותיהן של נשים לזכויותיהם של גברים. בשנת 2014 אישר בית הדין האזורי לעבודה הגשת תובענה ייצוגית בנוגע לאי-שוויון מגדרי בביטוחי מנהלים. בהחלטה נדונו פוליסות ביטוחי מנהלים אשר בהן נערכו שתי הבחנות על בסיס מגדרי: ראשית, נקבע בפוליסה כי נשים יהיו זכאיות לקצבאות (תגמולי ביטוח) נמוכות משל גברים בשל תוחלת החיים שלהן, הארוכה מזו של הגברים. שנית, נקבע כי תעריפי ביטוח הריסק (אובדן כושר עבודה) של גברים ונשים יהיו זהים. זאת, על אף שתוחלת החיים של גברים ונשים שונה, ועל כן נשים, היו זכאיות לכאורה ליהנות מתעריפים נמוכים יותר. בית הדין לעבודה אישר כאמור את הבקשה להגיש תובענה ייצוגית בסוגיה. בהחלטתו קבע בית הדין האזורי לעבודה כי יש סיכוי סביר כי התובענה תתקבל, וכי ייקבע שהפוליסות מפלות על בסיס מגדרי.¹³⁰ על החלטת בית הדין האזורי לעבודה הוגש ערעור לבית הדין הארצי לעבודה.¹³¹ נכון למועד כתיבת שורות אלה טרם התקבלה הכרעה בערעור.

ז. פרישה מהעבודה

במקומות עבודה רבים אולצו נשים בעבר לפרוש מהעבודה בגיל נמוך מגברים. בהסכמים קיבוציים רבים נקבע כי בעוד גברים זכאים להמשיך לעבוד עד גיל 65, על נשים לפרוש בגיל 60. בעניין **נעמי נבו** פסק בית המשפט העליון כי הסדרים כאלו מהווים אפליה אסורה בין המינים.¹³² לפני מתן פסק הדין נחקק חוק גיל פרישה שווה לגברים ולנשים, אשר קבע אף הוא כי מקומות עבודה אינם רשאים לחייב נשים לפרוש מהעבודה בגיל נמוך מגברים.¹³³ חוק גיל פרישה שווה בוטל עם כניסתו לתוקף של חוק גיל פרישה בשנת 2004.¹³⁴ חוק גיל פרישה קבע גיל פרישת חובה שווה לגברים ולנשים. בה

¹³⁰ תע"א (ים) 1742/08 **תותי אשבל – הראל חברה לביטוח** (אוקטובר 2014). וראו גם עע (ארצי) 625/08 **מירב תותי אשבל נ' הראל חברה לביטוח בע"מ** (2009).

¹³¹ ע"ע (ארצי) 26328-09-14 **הראל חברה לביטוח – תותי אשבל**.

¹³² בג"צ 104/87 **נעמי נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה** מד(4) 749 (1990) (נעמי נבו עבדה בסוכנות היהודית. בהתאם לחוקת הסוכנות היהודית נשים שהגיעו לגיל 60 אולצו לפרוש, בעוד שגברים יכלו להמשיך לעבוד עד גיל 65. נעמי נבו עתרה לבית המשפט העליון בטענה כי קביעת חובת פרישה לנשים בגיל נמוך מגברים מפלה נשים. עתירתה התקבלה).

¹³³ חוק גיל שווה לעובדת ולעובד בפרישה מהעבודה, תשמ"ז-1987 (בוטל). בסעיף 2 לחוק שבוטל נקבע כי: "נקבע בהסכם קיבוצי גיל פרישה לעובדת הנמוך מגיל פרישה שנקבע בו לעובד, תהא לעובדת זכות, על אף האמור באותו הסכם קיבוצי לפרוש מעבודתה בכל גיל שבין גיל הפרישה שלה ובין גיל הפרישה שנקבע לעובד".
¹³⁴ חוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, סעיף 4: "הגיל שבהגיעו אליו ניתן לחייב עובד לפרוש מעבודתו בשל גילו, הוא גיל 67 לגבר ולאישה."

בעת פסל בית הדין הארצי לעבודה הסדר פרישה מוקדמת אשר קבע תנאים נבדלים לגברים ולנשים.¹³⁵

3. דיון וסיכום

א. שוק העבודה

כפי שהוצג בהרחבה בפרק הקודם, פערי הפנסיה בין נשים לגברים מהווים המשך ישיר של ההבדלים הרבים בין נשים לגברים בשוק העבודה ושל עמדת הנחיתות של נשים בשוק העבודה. כדי לקבל גמלת פנסיה גבוהה יש להפריש לאורך השנים כספים רבים לביטוח פנסיוני. מאחר שנשים עובדות פחות, מרוויחות פחות ולאורך חיי העבודה שלהן חוסכות פחות לפנסיה מגברים – הפנסיה שלהן נמוכה מזו של גברים.

לצד זאת, עמדת הנחיתות של נשים לעומת גברים בשוק העבודה ובהסדרי הפנסיה אינה גזרה משמיים. המשפט (אשר כולל חקיקה, פסיקה ואכיפה של ההסדרים המשפטיים הקיימים) יכול למלא תפקיד חשוב בעידוד שוויון בין נשים לגברים בשוק העבודה ובצמצום פערי הפנסיה.

הסדרים שמעודדים נשים לקחת חלק בשוק העבודה בשנים שבהן הן מגדלות את ילדיהן הקטנים עשויים להוביל, בסופו של דבר, להגדלת הפנסיה שלהן. הסדרים אלה כוללים מעונות יום מסובסדים, חופשות לידה ויצירת תנאים שמאפשרים הפחתת שעות עבודה למעוניינים בכך. בנוסף, הסדרים שאוסרים אפליה תעסוקתית של נשים בשוק העבודה, דוגמת חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, מעודדים אף הם שוויון פנסיוני.¹³⁶

באופן דומה, הסדרים משפטיים אשר מעודדים נשים להישאר בשוק העבודה עד גיל מבוגר, עשויים גם כן להוביל להשוואת קצבאותיהן הפנסיוניות לאלה של גברים. לעומת זאת, הסדרים שמעודדים נשים לפרוש בגיל צעיר יחסית לגברים (דוגמת ההסדר המשפטי הנוכחי בדבר גילאי

¹³⁵ בג"צ 6845/00 **איטנה ניב נ' בית הדין הארצי לעבודה**, נ(6) 663 (2002). (בעניין ניב נדונה תכנית פרישה מוקדמת ממנה יכלו ליהנות גברים מגיל 57 עד גיל 65 ואילו נשים יכלו ליהנות מהתוכנית מגיל 57 עד גיל 60. בית המשפט העליון פסק כי התוכנית מפלה נשים מחמת מינון.)

¹³⁶ דברי החקיקה הרלוואנטים הם: חוק עבודת נשים, תשי"ד-1954; חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995; חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988. וראו גם: אריאן רנן-ברזילי "הורים א/עובדים: רב-ממדיות והפמיניזם החברתי של מעמד הפועלות – תשתית תיאורטית לשילוב משפחה ועבודה בישראל" **עיוני משפט** 35, 307 (2012); נויה רימלט "הפמיניזם המשפטי בישראל – מניין ולאן? הרהורים על שונות, כבוד ושוויון בין המינים בעקבות ספרה של אורית קמיר 'פמיניזם, זכויות ומשפט' **עיוני משפט** 27, 857 (2004); דפנה הקר ומיכל פרנקל "הורות פעילה ושוויון הזדמנויות בעבודה" **עבודה, חברה ומשפט** יא 275 (2005); טליה ליבני "התאמת שוק העבודה לנשים – דגשים ושינויי חקיקה" **העדפה מתקנת והבטחת ייצוג בישראל** 360 (ענת מאור עורכת, 2004); ענת אורן, נח לויין-אפשטיין וליאור קדיש "העדפות לגבי שעות העבודה: שונות בין מדינות ולאורך זמן" **דעות בעם** 13, 1-8 (2008).

פרישה, המאפשר לנשים לקבל קצבת זקנה בגיל נמוך מגברים) – מגבירים את הפער הפנסיוני בין נשים לגברים.¹³⁷

גם הסדרים שמעודדים השוואת שכר בין נשים לגברים עשויים למלא תפקיד בהשוואת הפנסיה של נשים וגברים. ככל ששכרן של נשים יהיה קרוב יותר לשכרם של הגברים, כך יהיו הפערים בהסדרי הפנסיה קטנים יותר. כוונתי, בראש ובראשונה, לחוק שכר שווה, אשר קובע כי גבר ואישה אשר עובדים באותו מקום עבודה זכאים ל"שכר שווה בעד אותה עבודה, עבודה שווה בעיקרה או עבודה שוות ערך".¹³⁸ בעבר היה מספרן של התביעות (ופסקי הדין) בהתאם לחוק שכר שווה זעום. כיום ניתן לראות יותר ויותר פסקי דין אשר עוסקים בשכר שווה.¹³⁹

ועוד, הסדרים שמעודדים (או מחייבים) נשים לחסוך לפנסיה מובילים אף הם לשוויון בביטוח הפנסיוני. לעניין זה, הסדר פנסיית החובה הוא כלי חשוב מבחינת קידום שוויון בביטוח הפנסיוני.¹⁴⁰

ב. רובד ראשון: ביטוח לאומי

כפי שהוצג בהרחבה בפרק הקודם, הרובד הראשון בישראל כולל פריבילגיות רבות הפועלות לכאורה לטובת נשים: נשים נשואות שאינן עובדות מוגדרות "עקרות בית" ואינן נדרשות בתשלום ביטוח לאומי. לעומתן, גברים שאינם עובדים אינם זכאים לסטטוס "עקר בית", והם מחויבים בתשלום דמי ביטוח לאומי. בנוסף, תנאי הזכאות של אלמן לקצבת שארים מצומצמים מאלו של אלמנה. בעוד אלמנה אינה צריכה לעמוד במבחני הכנסה כדי להיות זכאית לקצבת שארים, אלמן נדרש לעמוד במבחנים אלה (כאשר אין עימו ילד). ועוד, נשים זכאיות לקבל קצבת אזרחים ותיקים כבר בגיל 62, בעוד גברים זכאים לקבל קצבת אזרחים ותיקים רק בגיל 67.

¹³⁷ להסדר המשפטי הנוכחי בדבר גילאי פרישה ראו: חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995, סעיף 245, לוח א' חלק א' וחלק ד'; חוק גיל פרישה תשס"ד-2004. לכך שהעלאת גיל הזכאות של נשים וגברים לביטוח פנסיוני הובילה להעלאת שיעורי התעסוקה ראו: דו"ח בנק ישראל, פרק ה' (2014) עמודים 129 – 134. לאור הסדר פנסיית חובה, ניתן להניח כי כתוצאה מהעלאת שיעורי התעסוקה עלה בהתאמה גם שיעור החיסכון הפנסיוני.

¹³⁸ חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, תשנ"ו-1996, סעיף 2. לכתיבה על החוק ראו: נוגה דגן-בוזגלו, יעל חסון ואריאן אופיר, "פערי שכר מגדריים בישראל" (תכנית שוות ערך, 2014); אריאן רנן-ברזילי, "בין שוק לרגולציה בעקבות בג"צ גורן: שכר שווה, שוויון הזדמנויות ומחויבות משפחתית" **מחקרי משפט** 31, 1 (2016); שרון רבין מרגליות, "ההסבר (תירוץ) השוקי לפערי שכר מגדריים: בעקבות פסק דין הומסנטרס (עשה זאת בעצמך) בע"מ נ' אורית גורן" **הפרקליט 50** 502 (2010); רויטל טרנר "הקץ לאפליה מגדרית בשכר: רפורמה מוצעת לחוק שכר שווה לעובדת ולעובד" **ספר סטיב אדלר** 381 (2016).

¹³⁹ לפסקי הדין המרכזיים ראו: בג"צ 1758/11 **אורית גורן – הום סנטר (עשה זאת בעצמך) בע"מ** (2012); עע (ארצ"י) 1842-05-14 **גלית קידר - עיריית ירושלים** (2016); סע (ת"א) **שרה אלחנני – מדינת ישראל: הרשות הממשלתית למים ולביוב** (2013).

¹⁴⁰ צו הרחבה לפנסיה חובה 2008; צו הרחבה לפנסיה חובה 2011. כפי שנכתב למעלה, הסדר פנסיית החובה הוביל להגדלה משמעותית של שיעור הנשים והגברים המבוטחים בביטוח פנסיוני.

לדעתי, אין הצדקה אף לא לאחת מהפריבילגיות הללו, ויש לבטלן. למעשה, שלוש הפריבילגיות הללו מעודדות נשים לצמצם את השתלבותן בשוק העבודה (לכל אורך תקופת העבודה; בתקופת האלמנות; ועם ההגעה לגיל פרישה), ותורמות להרחבת פער הפנסיה בין נשים לגברים. הפריבילגיות הללו אף יוצרות הבניה חברתית של נשים כמי שמקומן הטבעי הוא בספֶרה הביתית. יותר מכך, במקום שהמדינה תשקיע משאבים במקומות שיובילו להגברת החיסכון הפנסיוני של נשים (דוגמת סבסוד מעונות יום, הארכת חופשות הלידה, אכיפה וקידום של שכר שווה, וקידום צבירת זכויות פנסיוניות), המדינה משקיעה משאבים בהסדרים שמעודדים נשים לחיסכון פנסיוני נמוך. אסביר זאת באופן נפרד לגבי כל אחת מההטבות.

מעמד "עקרות הבית": כיום אין כל הצדקה למתן מעמד של "עקרות בית" לנשים בלבד. יש לבטל את מעמדן המיוחד של עקרות הבית ולחייב נשים בתשלום דמי ביטוח לאומי באותו אופן שגברים מחויבים לכך. מהלך כזה, ביטול מעמדן המיוחד של נשים כ"עקרות בית", יוביל להגדלת קצבאותיהן ולצמצום הפער הפנסיוני המגדרי. כיום, נשים שאינן מפרישות כספים לביטוח לאומי (בשל מעמדן האוטומטי כ"עקרות בית"), מקבלות זכויות מופחתות מהביטוח הלאומי עם פרישתן מהעבודה. ביטול מעמד "עקרות הבית" יוביל לצמצום הפער הפנסיוני בין נשים לגברים.

לחילופין, אם יש הצדקה (או רצון) לפטור אוכלוסיות שאינן עובדות מתשלום דמי ביטוח לאומי, יש להעניק אפשרות זו לנשים ולגברים באופן שוויוני. במקרה שכזה יש לקחת בחשבון כמובן את ההשלכות הכלכליות של מהלך זה על יציבותו האקטוארית של המוסד לביטוח לאומי.

זכויות היתר של האלמנה: בעבר קבעו הסדרי הפנסיה בעולם ובישראל זכויות עדיפות לאלמנה על פני אלמן. ההצדקה לזכויות היתר של אלמנה על פני אלמן הייתה נעוצה במודל הפטריארכלי, שלפיו פעמים רבות היה הגבר המפרנס היחיד (או לפחות העיקרי), ועל כן, עם מותו נזקקה האישה לקצבה.¹⁴¹ בין אם היה מקום להסדרים מפלים אלה בעבר ובין אם לאו, ודאי שכיום אין להם מקום. באירופה בוטלו הסדרים שקבעו זכויות נבדלות לאלמנים ואלמנות.¹⁴² גם בישראל בוטלו הסדרים מעין אלה ביחס לפנסיה תקציבית (בסוף שנות השבעים) וביחס לקרנות פנסיה ותיקות (בשנת

¹⁴¹ והשוו: בג"צ 4948/03 משה אלחנתי נ' מבטחים (2008), פסקה 23 (ביחס לאפליית אלמנים בקרנות הפנסיה הוותיקות): "...ועדת בדיקה...עמדה על שני טעמים עיקריים להבדל בתנאים כאמור. האחד – ההנחה שהגבר הוא המפרנס העיקרי ולכן גם אם האישה הולכת לעולמה יכול הוא לפרנס עצמו...אשר לטעם הראשון ציינה הוועדה, והדברים נכתבו עוד בשנת 1972, כי 'גישה זו שוב אינה תואמת מציאות מודרנית של עבודת שני בני הזוג. מתברר שבמקרים רבים גבר הנשאר אלמן עם יתומים מצבו קשה לא פחות או אף יותר מאלמנה עובדת הנשארת עם יתומים'..."

¹⁴² Ten Oever C-109/91 [1993] E.C.R. I-4939.

2010).¹⁴³ חוק הביטוח הלאומי, אשר קובע הסדרים נבדלים לאלמן ואלמנה, נותר חריג בהעדפתו את זכויותיה של אלמנה על פני זכויותיו של אלמן.¹⁴⁴

גיל זכאות נמוך של נשים לעומת גברים: אין כל הצדקה לכך שגיל הזכאות של נשים לקצבת אזרחים ותיקים יהיה נמוך בחמש שנים מזה של גברים. בעבר הוצדקו הבדלים בגילאי הזכאות של גברים ונשים בטיעונים שונים אשר אינם תקפים עוד כיום. כך, נטען בעבר באנגליה כי גברים מתחתנים עם נשים צעירות, ועל כן ראוי שנשים יפרשו בגיל צעיר יותר כדי שזוגות יצאו יחדיו לגמלאות.¹⁴⁵ בנוסף נטען בישראל בעבר כי האישה ממלאת תפקיד כפול ושוחק, כאם וכעובדת, ועל כן ראוי שתצא מוקדם לגמלאות.¹⁴⁶ הצדקות אלה אינן מתאימות עוד לשוק העבודה הנוכחי או לעולם החברתי במאה העשרים ואחת.

הטיעון המרכזי כיום נגד העלאת גיל הזכאות של נשים לקצבת זקנה נוגע לקשיים שחוות נשים מבוגרות בשוק העבודה. נשים מבוגרות רבות סובלות מהיעדר תעסוקה, והמשמעות של העלאת גיל הזכאות היא פגיעה בחלק מציבור הנשים (אלו שאינן יכולות לעבוד ולא יהיו זכאיות לקצבה).¹⁴⁷ נתוני בנק ישראל מראים שהעלאת גיל הפרישה אכן הובילה לפגיעה בהכנסותיהן של הקבוצות המתקשות להשתלב במעגל התעסוקה בגיל מבוגר.¹⁴⁸ לדעתי, טיעון זה לבדו, על אף חוזקו, אינו מהווה הצדקה להבחנה בין נשים לגברים. אומנם שוק העבודה אינו ידידותי לעובדים מבוגרים, ויש מקום למחשבה על הסדרים שמצד אחד יעודדו שילוב של עובדים מבוגרים בשוק העבודה, ומנגד יאפשרו הכנסה למבוגרים אשר אינם מצליחים להשתלב בשוק העבודה. עם זאת, בעיה קשה זו משותפת לגברים ולנשים, ויש לחשוב עליה באופן אוניברסאלי. אין הצדקה להבחנה בין גברים לנשים בסוגיה זו.

למעשה, קיימים טיעונים רבים בעד השוואת גיל הפרישה של נשים לגיל הפרישה של גברים.¹⁴⁹ להלן מקצתם: העלאת גיל הזכאות של נשים לפנסיה תעסוקתית תוביל להגדלת

¹⁴³ וראו דיון למעלה בהסדרי הפנסיה התקציבית ובקרנות הפנסיה הוותיקות בעבר.
¹⁴⁴ וראו: טענות העותר בבג"צ 9163/02 יעקב וינטראוב נ' שר העבודה והרווחה, פסקה 3 (נבו, 9.8.06) ("ההפליה שבהסדר החוקי היא כפולה: פעם אחת – כלפי האישה המנוחה, ששאריה יקבלו קצבה נמוכה יותר משאריו של הגבר; ופעם שנייה – כלפי האלמן, שזכאי לקצבה חלקית בלבד לעומת קצבתה של האלמנה"). וראו גם בג"צ 4948/03 משה אלחנתי נ' מבטחים (2008), פסקה 23 (ביחס לאפליית אלמנים בקרנות הפנסיה הוותיקות).
¹⁴⁵ Sandra Fredman, The Poverty of Equality: Pensions and the ECJ. 25 INDUSTRIAL LAW JOURNAL 91-93. (1996).
¹⁴⁶ וראו: מיכל טביביאן-מזרחי, "מסמך רקע בנושא: השפעת דחיית גיל הפרישה על נשים" (הכנסת- מרכז מחקר ומידע, 2003) בעמ' 6.
¹⁴⁷ וראו למשל: נוגה דגן בוזגלו, מתווה להעלאת גיל הפרישה לנשים (מרכז אדווה); האגודה לזכויות האזרח, העלאת גיל הפרישה לנשים – נייר עמדה (2011).
¹⁴⁸ דו"ח בנק ישראל, פרק ה' (2014) עמודים 129 – 134.
¹⁴⁹ דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה (ספטמבר 2016).

השתתפותן של נשים מבוגרות בשוק העבודה ולהגדלת הפנסיה התעסוקתית שלהן (בשל הפרשות פנסיוניות למשך שנים ממושכות יותר).¹⁵⁰ בנוסף, קשה למצוא הצדקה ל"העדפה מתקנת" של נשים דווקא בשלב בחיים שבו הן אינן נדרשות לטפל בילדים קטנים. יותר מכך, הצדקת ה"העדפה המתקנת" דווקא כאן בעייתית לנוכח תוחלת החיים הגבוהה יותר של נשים מאשר של גברים. נשים חיות יותר שנים מגברים ומקבלות קצבת אזרחים ותיקים מספר רב יותר של שנים, על כן קשה באופן מיוחד להצדיק את גיל הזכאות המוקדם יותר של נשים. ועוד, גיל הזכאות השונה של נשים עומד בניגוד למגמה העולמית של השוואת גילאים.¹⁵¹ כמו כן, העלאת גיל הזכאות של נשים תתרום ליציבותו האקטוארית של המוסד לביטוח לאומי וליכולתו לשלם קצבאות לפורשים עתידיים. מלבד זאת, העלאת גיל הזכאות של הנשים תתרום ליציבותן האקטוארית של קרנות הפנסיה הוותיקות ותפחית את הצורך בקיצוץ זכויות עמיתים וגמלאים.

ג. רובד שני: פנסיה תקציבית

מבין ההסדרים הפנסיוניים השונים שנבחנו התגלה הסדר הפנסיה התקציבית בשירות המדינה כהסדר השוויוני ביותר מבחינה מגדרית. בניגוד לכל ההסדרים הפנסיוניים האחרים שנבחנו – קצבאות הביטוח לאומי, קרנות פנסיה ותיקות, קרנות פנסיה חדשות, ביטוחי מנהלים – בפנסיה התקציבית אין כל הבדל משפטי בין נשים לגברים, והם זכאים לזכויות שוות. השוויון בפנסיה תקציבית כולל שוויון בגילאי זכאות לגמלת הזקנה, בשיעור גמלת הזקנה, בשיעור גמלת הנכות ובשיעור גמלת השארים.

כפי שנכתב למעלה, הסדרי הפנסיה התקציבית נחסמו בפני מצטרפים חדשים בתהליך שהחל בשנת 1999 והסתיים בשנת 2005. עובדים חדשים שמצטרפים לשירות המדינה אינם מבוטחים עוד בהסדר של פנסיה תקציבית. על כן, דווקא ההסדר השוויוני ביותר מבחינה מגדרית לא חל עוד על עובדים חדשים בשירות המדינה.

ד. רובד שני: קרנות ותיקות

בדומה לרובד הראשון, קרנות הפנסיה הוותיקות כוללות פריבילגיות אשר פועלות, לכאורה, לטובת נשים, אך למעשה תורמות להגדלת פער הפנסיה המגדרי. באופן ספציפי, נשים זכאיות לקבל קצבת זקנה מקרן פנסיה ותיקה כבר בגיל 62, בעוד שגברים זכאים לקבל קצבת זקנה מהקרן רק בגיל 67.

¹⁵⁰ מנתוני בנק ישראל ניתן לראות שאכן, העלאת גיל הזכאות של נשים מ-60 ל-62 הובילה להגדלת השתתפותן של נשים בשוק העבודה. וראו: דו"ח בנק ישראל, פרק ה' (2014) עמודים 129 – 134.
¹⁵¹ OECD, Pensions at Glance (2013) 126-129; OECD, Pensions at Glance (2015) 130-131.

על אף שלמראית עין מדובר בהטבה (נשים יכולות לקבל קצבה בגיל 62, אך יכולות לדחות את גיל הזכויות אם הן רוצות בכך), למעשה יש לה השלכות שליליות על נשים, מאחר שהיא מעודדת נשים לצבור פחות זכויות פנסיוניות ולקבל קצבה נמוכה יותר. יותר מכך, כתוצאה מהטבה זו נשים קיבלו קצבת נכות נמוכה מגברים על אף שהן צברו סכומים זהים לגברים.

ה. רובד שני: קרנות פנסיה חדשות

קביעת זכויות מופחתות לנשים על בסיס לוחות תוחלת חיים: קרנות הפנסיה החדשות כוללות, כמדומה, הסדרים פנסיוניים שווים לגברים ולנשים. בניגוד לחוק הביטוח הלאומי ולקרנות הפנסיה הוותיקות, הן אינן כוללות כל פריבילגיה לנשים על פני גברים. עם זאת, חישוב הזכויות הפנסיוניות בקרנות הפנסיה החדשות בכל היבט שהוא – קצבת הזקנה, קצבת השארים וקצבת הנכות (לרבות הפרמיות המשולמות בגין הביטוחים השונים) – מבוסס כולו על לוחות תוחלת חיים אשר כוללים הבחנה בין גברים לנשים. מאחר שנשים חיות באופן ממוצע יותר שנים מגברים, קרנות הפנסיה קובעות בתקנוניהן, בחלק מהמקרים, זכויות מופחתות לנשים על פני גברים. לכאורה ניתן להצדיק הוראות אלה מהטעם שנשים מקבלות בממוצע קצבת פנסיה לאורך תקופת זמן ארוכה יותר מגברים (מאחר והן חיות יותר שנים).

עם זאת, לגישתי, מתן זכויות פנסיה נבדלות לנשים ולגברים בקרנות הפנסיה החדשות על בסיס לוחות תוחלת חיים פסולה מכמה סיבות. ראשית, מדובר באפליה סטטיסטית של נשים לעומת גברים, הנובעת משיקול כלכלי בלבד. אומנם נשים חיות באופן ממוצע יותר שנים מגברים, אך מובן שרבות מהן חיות פחות שנים מגברים. במקרים אחרים פסל בית המשפט העליון שימוש באפליה סטטיסטית. כך למשל, בפסק הדין בעניין משטרת ישראל נדונו מודעות "דרושים" שפרסמה משטרת ישראל (כמו גם שירות בתי הסוהר, הכנסת ואגף המכס), שבהן נכתב כי הגיל המקסימלי של המועמדים לא יעלה על 35 או 40 (לפי העניין).¹⁵² המשיבים הצדיקו את קביעת גיל המקסימום בטענה כי "גילו של אדם משליך לרעה על יכולתו התפקודית הפיזית והנפשית, ובכך הוא משליך על יכולתם של מועמדים מבוגרים למלא את תפקידם כאות... בדיקה פרטנית של כל מועמד אינה יכולה לנבא את יכולתו לעמוד בעומס זה".¹⁵³ בית המשפט העליון דחה את טענות המשיבים, וקבע כי קביעת גיל מקסימום מהווה אפליה מחמת גיל:

¹⁵² בג"צ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים ואח' (פסק דין מיום 12.1.2004).
¹⁵³ שם, פסקה 4.

טיעונים אלו של המשטרה מצדיקים התחשבות בכושרו הפיזי של המועמד שעה שנסקלת מועמדותו, עם זאת אין בהם כדי להצדיק קביעת גיל מקסימום בלא כל בחינה אינדיבידואלית... גם אם ברור שקיים קשר כללי בין הגיל לבין היכולות הפיזיות, ישנם בוודאי מועמדים מעל גיל שלושים וחמש, העולים ביכולתם מבחינה גופנית ומבחינת יכולתם להתמודד עם הלחץ הכרוך בתפקיד השיטור על אנשים צעירים יותר....¹⁵⁴

באופן דומה, בית המשפט המחוזי אישר לאחרונה בקשה לתובענה ייצוגית בעניין חברת ביטוח אשר גבתה תשלום מגברים בלבד על החלפת גלגל. חברת הביטוח טענה: "...גברים רבים, אולי מרביתם, אשר יגלו תקר בגלגל, יפנו מיד למלאכת החלפת הגלגל, ללא היסוס... לא יהיה זה בלתי סביר להניח כי מרבית הנשים יעדיפו להזמין שירות תחת להחליף גלגל בעצמן..."¹⁵⁵ בית המשפט המחוזי דחה את טענת חברת הביטוח בקובעו:

גם אם נניח... כי הרתיעה של הגבר הממוצע מלעסוק במלאכת החלפת הגלגל נמוכה מזו של האישה הממוצעת, אין בכך כדי להצדיק אבחנה בין המינים על בסיס מגדרי... איתור נטייה סטטיסטית כזו או אחרת המבחינה בין גברים לבין נשים אינה הופכת את ההבחנה לכזו שמתחייבת מאופי השירות.¹⁵⁶

השימוש בלוחות תוחלת חיים תלויי מין בעייתי גם מבחינה נוספת. ניתן להמחיש זאת באמצעות הצגת הבעייתיות בהסתמכות על לוחות תוחלת חיים על בסיס לאום או על בסיס מקום מגורים (בהם לא נעשה שימוש בקרנות הפנסיה החדשות). האוכלוסייה שאינה יהודית חיה, באופן ממוצע, פחות שנים מהאוכלוסייה היהודית.¹⁵⁷ כך גם תושבי הפריפריה חיים באופן ממוצע פחות שנים מתושבי המרכז.¹⁵⁸ כפי שאין זה ראוי לקבוע קצבאות גבוהות יותר לאוכלוסייה הלא-יהודית או לתושבי הפריפריה, כך אין זה ראוי לקבוע קצבאות גבוהות יותר לאוכלוסיית הגברים.

יתרה מזאת, ההסדר הקיים אף מנוגד לחוק שיווי זכויות האישה, אשר מתייחס באופן מפורש לתקנונים של קרנות פנסיה ולחובת השוויון, וקובע: "לכל אישה ואיש זכות שווה לקיום בכבוד אנושי, ובכלל זה לשוויון בתחומי העבודה, החינוך, ההשכלה, הבריאות, הדיור, איכות

¹⁵⁴ פסקה 11.

¹⁵⁵ תצ (מרכז) 8214-05-14 רונן מירב נ' איי.די.איי. חברה לביטוח בע"מ (2016), פסקה 11.

¹⁵⁶ שם, פסקה 29.

¹⁵⁷ בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תוחלת החיים של יהודים עומדת על 81.2 שנים ואילו של ערבים 77.5 שנים. וראו: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, לוח תוחלת חיים לפי מין, דת וקבוצת אוכלוסייה, לוח 3.24 (שנתון סטטיסטי לישראל, 2017).

¹⁵⁸ וראו: משרד הבריאות – מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי, אי-שוויון בבריאות וההתמודדות עמו (2017).

הסביבה והרווחה החברתית. ¹⁵⁹ לסיום, בית המשפט האירופי קבע כי שימוש בלוחות תוחלת חיים על בסיס מין פסול. בדומה למדינות אירופה, גם בישראל ניתן לנקוט בקלות הסדר אשר אינו פוגע בשוויון – שימוש בלוחות תוחלת חיים המתייחסים לממוצע תוחלת החיים באוכלוסייה הכללית, ללא אבחנה בין נשים לגברים. ¹⁶⁰

אוריינות פנסיונית לקויה של נשים לעומת גברים: המחקר שביצענו עולה בקנה אחד עם הספרות המחקרית בנושא, ומראה שבעוד שגברים ונשים גם יחד לוקים בהיעדר אוריינות פנסיונית, נשים מאופיינות באוריינות פנסיונית פחותה לעומת גברים. לממצא זה יש משמעויות לגבי מדיניות מדיניות שמעניקה זכות בחירה רחבה לפרט לגבי ההסדרים הפנסיוניים שלו, נתיבי ההשקעה, והתמקחות אינדיבידואלית מבוססת ידע על דמי הניהול – היא מדיניות שפוגעת בנשים (יותר משהיא פוגעת בגברים). ¹⁶¹ הממצאים ממחישים את החשיבות בקביעת כללי ברירת מחדל, כמו גם ברגולציה משמעותית על דמי הניהול. בנוסף, הממצאים ממחישים את החשיבות של קידום אוריינות פנסיונית. לצד זאת, הם ממחישים גם את החשיבות של החלפת החוזרים הרבים בתחום הפנסיה בחקיקה ראשית שתיצור ודאות ושקיפות.

¹⁵⁹ חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א – 1951, סעיף 6. בסעיף 7א(2) נקבע כי: "אין בהוראות חוק זה, כפי שתוקנו בחוק שיווי זכויות האישה (תיקון מס' 2), התש"ס-2000 (להלן - החוק המתקן), כדי לפגוע... בהוראות שענינן גיל פרישה, גמלה או תגמול אחר, שנקבעו בהסכם קיבוצי או בתקנון של קופת גמל כהגדרתה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, לפני מועד תחילתו של החוק המתקן." ואילו בסעיף 7א(ב) נקבע כי: "שינויים ותיקונים בעניינים האמורים בסעיף קטן (א)(2), שנקבעו בדיון, בהסכם קיבוצי או בתקנון של קופת גמל, ייעשו, לאחר תחילתו של החוק המתקן, בשים לב לעקרונות שנקבעו בחוק זה."

¹⁶⁰ והשוו: הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון - חישוב מקדם המרה לקצבה), התשע"ח-2018, 5042/20/9 (22.1.2018). בהצעת החוק הוצע להוסיף סעיף לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון - חישוב מקדם המרה לקצבה) בו יקבע כי: "בחישוב מקדם המרה לקצבה לעמית תביא בחשבון חברה מנהלת, בין היתר, את תוחלת החיים הממוצעת באוכלוסייה, ללא הבחנה מגדרית." לחילופין, ניתן להשתמש באמצעים אשר פוגעים בשוויון באופן מופחת כדוגמת עריכת מבחנים אינדיבידואליים אשר יעריכו באופן מדויק יותר את תוחלת החיים של פרטים. עם זאת, למעבר למבחנים אינדיבידואליים יש השלכות בעייתיות אחרות (של פגיעה אפשרית בפרטים).

¹⁶¹ כאמור, אנשים עם אוריינות פנסיונית נמוכה נוטים לבחור קרנות עם דמי ניהול גבוהים. וראו: Justine Hastings and Lydia Tejada-Ashton, *Financial Literacy, Information, and Demand Elasticity: Survey and Experimental Evidence from Mexico*. NBER WORKING 14538 (2008). אוריינות פנסיונית נמוכה גורמת גם לבחירה לקויה של השקעות: Martenson, R., *Are men better investors than women? Gender differences in mutual fund and pension investments* 31 Journal of Financial Services Marketing, 72-81 (2008).

4. המלצות למדיניות עתידית

ברצוני לסיים מחקר זה במספר המלצות לגבי מדיניות עתידית. המלצות אלה מתייחסות לרבדים השונים של הביטוח הפנסיוני.

צמצום הפערים בין נשים לגברים בשוק העבודה בדרכים הבאות:

- ✓ מוצע להמשיך בקידום רפורמות שתכליתן עידוד נשים להשתתף בשוק העבודה לאורך שנים רבות (סבסוד מעונות יום, הארכת חופשות הלידה להורים).
- ✓ מוצע להמשיך לאכוף ולקדם שכר שווה לנשים וגברים.
- ✓ מוצע להמשיך לאכוף ולקדם כיסוי פנסיוני לכול.

השוואת זכויותיהם של גברים ונשים בקצבאות הביטוח הלאומי. השוואה זו יכולה להתבצע באמצעות ביטול הפריבילגיה המוענקת לנשים על פני גברים כיום, או לחילופין על ידי הענקת הזכויות הניתנות כיום לנשים גם לגברים. מוצע להשוות בין זכויותיהן של נשים לזכויותיהם של גברים בשלושה היבטים שונים:

- ✓ מוצע להשוות את גיל הזכאות המותנה של גברים ונשים לקצבת אזרחים ותיקים.
- ✓ מוצע להשוות את מעמדה של "עקרת הבית" לעניין קצבאות אזרחים וותיקים למעמדו של "עקר הבית".
- ✓ מוצע להשוות את זכויותיהם של אלמנות ואלמנים בחוק הביטוח הלאומי.

השוואת זכויותיהם הפנסיוניות של נשים וגברים בקרנות פנסיה ותיקות בדרכים הבאות:

- ✓ מוצע להשוות בין גילאי הזכאות של גברים ונשים לקצבת זקנה בקרנות פנסיה ותיקות.

השוואת זכויותיהם של נשים וגברים בקרנות פנסיה חדשות בדרכים הבאות:

- ✓ מוצע להשוות את קצבאות הזקנה, הנכות והשארים של גברים ונשים בקרנות הפנסיה החדשות, וכן את שיעורי הפרמיות עבור רכיבי הנכות והשארים. לצורך כך, מוצע לבטל את השימוש בלוחות תוחלת חיים מבוססי מין בקרנות הפנסיה החדשות, ולעבור ללוחות תוחלת חיים ניטרליים מגדרית.
- ✓ מוצע להמשיך ולקדם אוריינות פנסיונית.
- ✓ מוצע להסדיר את זכויותיהם של העמיתים בקרנות הפנסיה בהוראות חוק ברורות ולא באמצעות חוזרים. הוראות חוק אלה יגבירו את הוודאות ואת השקיפות בתחום הפנסיה.

5. נספחים

נספח א: שיעור גברים ונשים המקבלים תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה לקצבת אזרחים ותיקים (לשעבר קצבת זקנה) מהמוסד לביטוח לאומי

שנה	אחוז גברים המקבלים תוספת ותק	אחוז נשים המקבלות תוספת ותק	אחוז גברים המקבלים תוספת דחיית קצבה	אחוז נשים המקבלות תוספת דחיית קצבה
2016	95.5	80.4	13.9	13.6
2015	95.2	79.3	13.6	13.2
2014	94.8	78.1	13.6	12.8
2013	94.4	76.7	13.8	12.5
2012	94.0	67.0	14.2	12.5
2011	93.7	74.8	14.5	12.5
2010	93.4	73.8	14.7	12.5
2009	93.1	72.6	14.8	12.7
2008	92.9	71.5	14.6	12.8
2007	92.9	70.8	14.4	12.9
2006	92.9	70.0	14.5	13.1
2005	93.0	69.3	14.5	13.1
2004	93.1	68.8	14.5	13.1
2003	93.2	68.1	14.6	13
2002	93.5	67.8	15	12.8
2001	94.1	67.9	15.5	12.7
2000	95.5	68.9	16.4	12.9
1999	95.9	69.5	16.9	13.0
1998	96.3	70.4	17.3	14.2
1997	96.6	72.6	18.0	13.5
1996	96.8	72.8	18.3	13.8
1995	96.7	72.3	18.9	13.9
1994	96.4	71.8	19.3	14.0
1993	96.4	71.8	19.3	14.1
1992	96.0	71.4	20.0	14.1
1991	95.4	70.2	20.4	14.3
1990	95.2	70.3	21.4	14.7
1989	93.9	68.6	22.1	14.8
1988	93.9	67.2	22.8	14.5
1987	93.1	65.8	23.9	14.9
1986	92.4	64.4	25.0	15.1
1985	91.4	62.7	26.2	15.0
1984	90.4	61.0	26.7	15.0
1983	89.6	59.9	27.3	15.2
1982	89.6	59.9	27.3	15.2
1981	88.4	58	27.6	15.5
1980	87	56.5	27.3	18.6
1975	73.7	43.9	29.5	13.2
1969	41.2	21.8	27.9	10.4

מקורות: דוחות המוסד לביטוח לאומי מהשנים: 1980, 1982, 1985, 1989, 1993/4, 1999, 2002/3, 2007, 2010, 2015, 2016.

נספח ב: שיעור ממוצע של תוספת ותק ושל תוספת דחיית קצבה לקצבת אזרחים ותיקים (לשעבר – קצבת זקנה) שמקבלים גברים ונשים מהמוסד לביטוח לאומי

שנה	שיעור ממוצע של תוספת ותק גברים	שיעור ממוצע של תוספת ותק נשים	שיעור ממוצע של תוספת דחיית קצבה גברים	שיעור ממוצע של תוספת דחיית קצבה נשים
2016	42.5	26.3	2.1	2.4
2015	42.3	25.7	2.1	2.4
2014	42.2	24.9	2.1	2.3
2013	42.1	24.2	2.2	2.2
2012	42.0	23.7	2.3	2.2
2011	41.7	23.0	2.4	2.2
2010	41.5	22.5	2.5	2.2
2009	41.2	21.8	2.5	2.2
2008	41.0	21.3	2.5	2.2
2007	44.0	20.8	2.4	2.2
2006	40.8	20.4	2.5	2.2
2005	40.6	20.0	2.4	2.2
2004	40.6	19.6	2.4	2.2
2003	40.6	19.0	2.4	2.2
2002	40.3	18.6	2.5	2.1
2001	40.2	18.2	2.6	2.1
2000	39.8	18.2	2.7	2.1
1999	38.8	17.4	2.8	2.1
1998	38.1	17.2	2.8	2.3
1997	37.3	17.1	2.9	2.2
1996	36.5	16.8	3.0	2.2
1995	35.4	16.2	3.1	2.2
1993/4	34.9	15.7	3.1	2.1
1992	33.0	15.1	3.3	2.2
1991	31.6	14.6	3.3	2.2
1990	30.2	14.7	3.4	2.3
1989	27.4	13.0	4.5	2.3
1988	26.2	13.1	3.7	2.3
1987	24.6	11.7	3.9	2.3
1986	23.1	10.8	4.0	2.3
1985p	21.6	10.4	4.2	2.3
1984	20.1	9.7	4.4	2.3
1983	19.1	9.3	4.4	2.4
1982	17.7	8.5	4.4	2.4
1981	16.6	8.0	4.4	2.4
1980	16.2	7.3	4.4	2.4
1975	8.5	4.6	4.8	2.0
1969	2.0	1.0	4.4	1.6

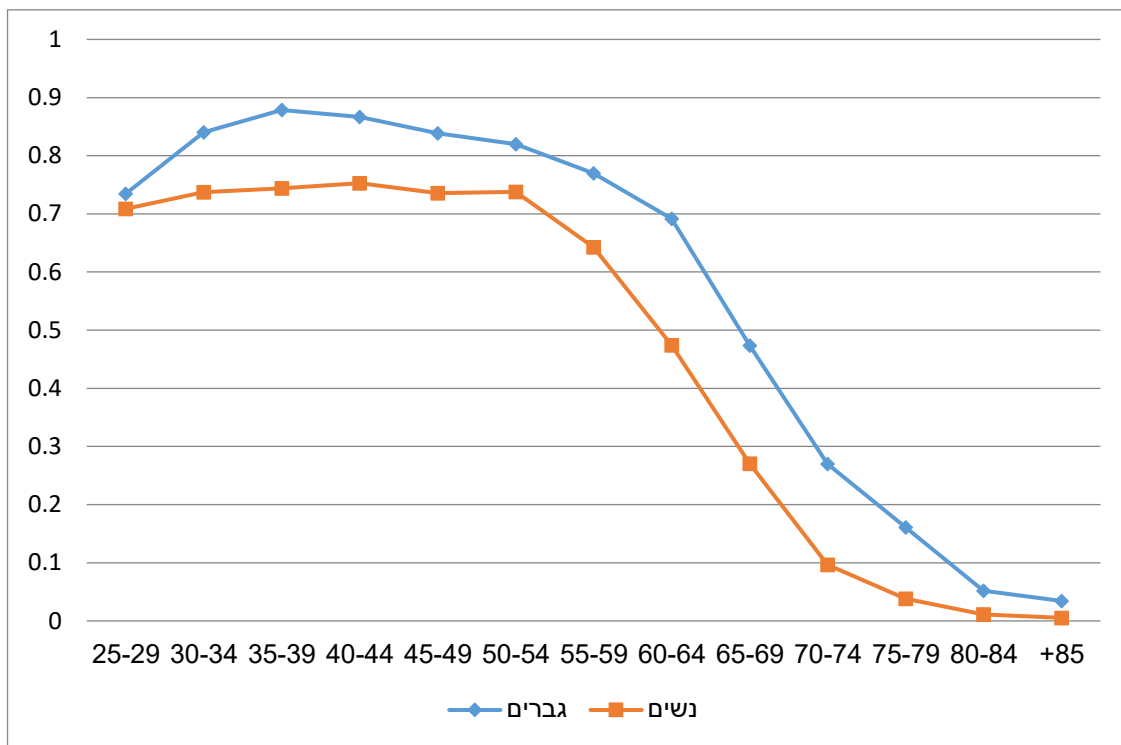
מקורות: דוחות המוסד לביטוח לאומי מהשנים: 1980, 1982, 1985, 1989, 1993/4, 1999, 2002/3, 2007, 2010, 2015, 2016.

נספח ג: מקדמי המרה בקרנות הפנסיה החדשות המקיפות בישראל (ככל שמקדם ההמרה גבוה יותר כך תהיה הפנסיה נמוכה יותר)

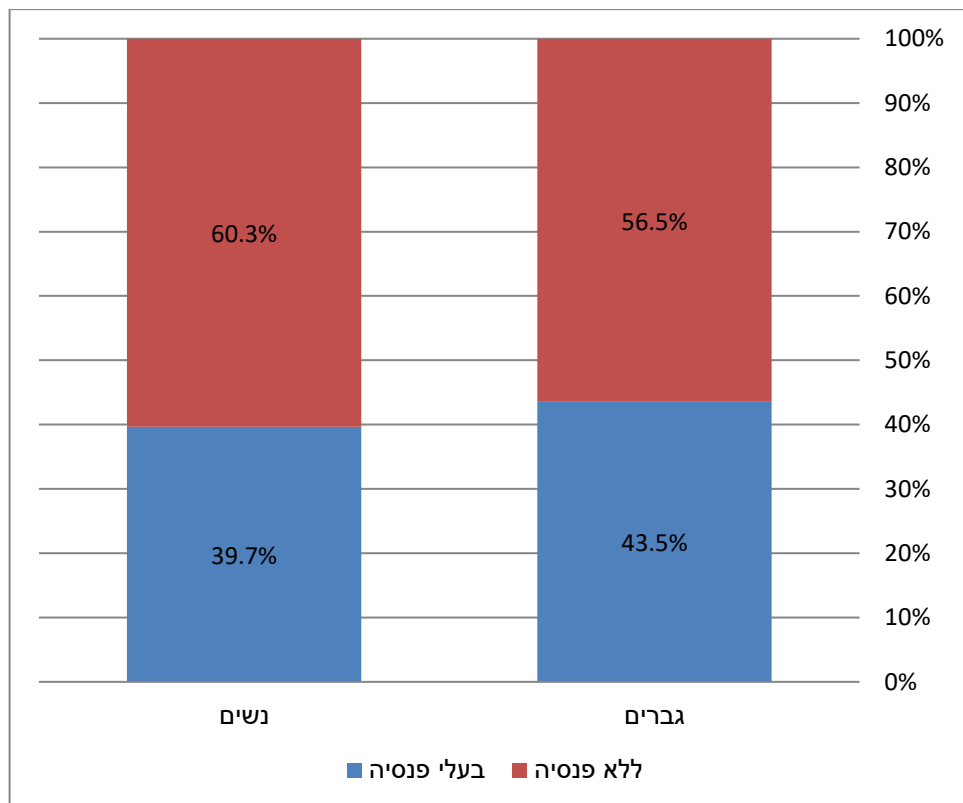
קרן הפנסיה	אלטשולר שחם פנסיה מקיפה	מיטב דש פנסיה מקיפה	הלמן אלדובי מקיפה	הראל קרן פנסיה מקיפה	הפניקס פנסיה מקיפה	מבטחים החדשה	כלל פנסיה מקיפה	מקפת אישית	פסגות מקיפה	פנסיה
גבר, שנת לידה: 1990, גיל פרישה: 60	205.13	205.13	205.22	NP	205.13	205.13	205.35	NP	205.20	
אישה, שנת לידה: 1990, גיל פרישה: 60.	219.15	219.15	219.25	NP	219.15	219.15	219.37	NP	219.23	
גבר, שנת לידה: 1960, גיל פרישה: 67	167.14	167.14	166.92	167.16	167.14	167.14	167.16	NP	166.90	
אישה, שנת לידה: 1960, גיל פרישה: 67	182.35	182.35	182.11	182.36	182.35	182.35	182.36	NP	182.09	

מקורות: תקנון קרן הפנסיה אלטשולר שחם פנסיה מקיפה (1.1.2016); תקנון קרן הפנסיה מיטב דש (31.12.2015); תקנון קרן הפנסיה המקיפה הלמן אלדובי (24.4.2017); תקנון קרן הפנסיה הראל קרן פנסיה מקיפה (1.3.2017); תקנון קרן הפנסיה הפניקס פנסיה מקיפה.

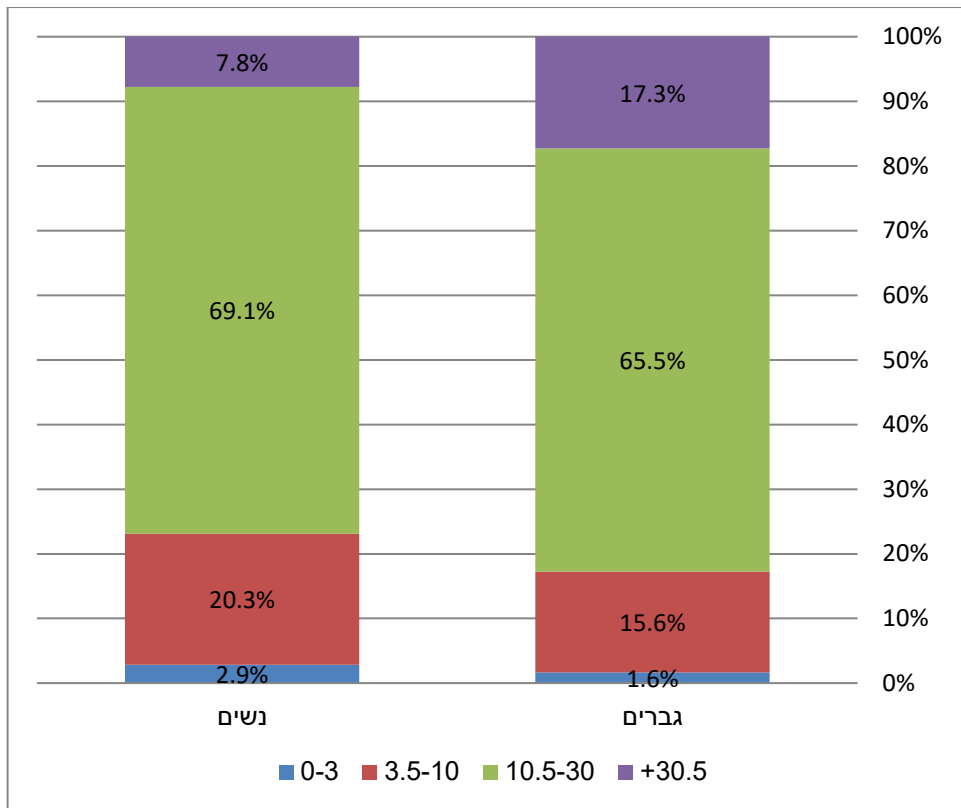
איור 1 : שיעור המועסקים לפי קבוצת גיל ומגדר, סקרי הכנסות 2013–2014



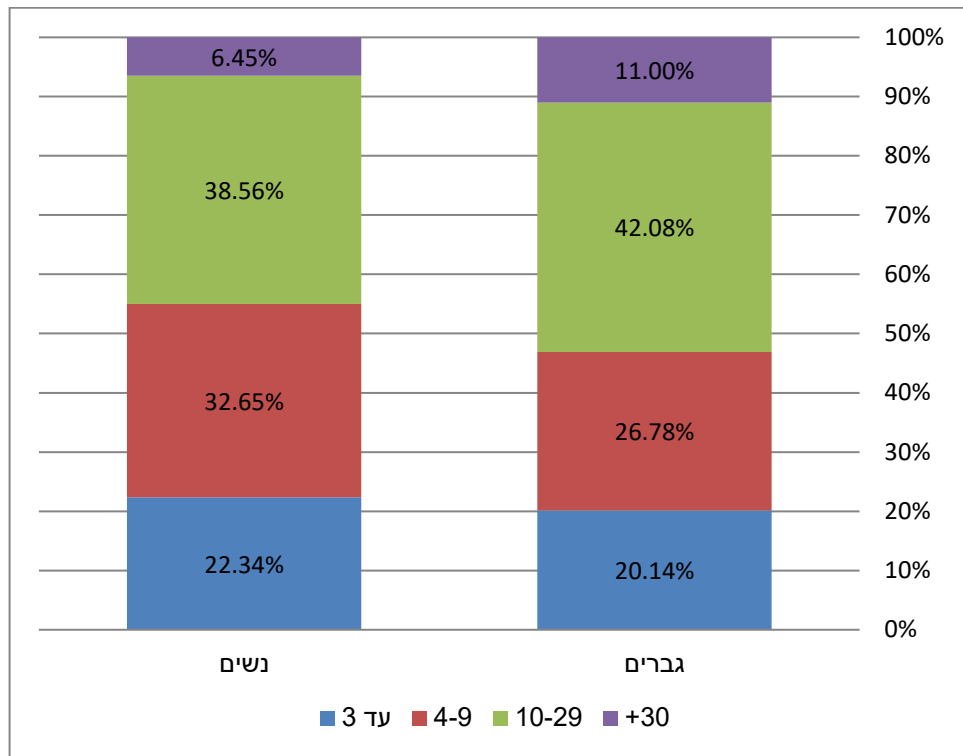
איור 2 : מחזיקי פנסיה לפי מין, גילאים 25 ומעלה, סקר חברתי 2002



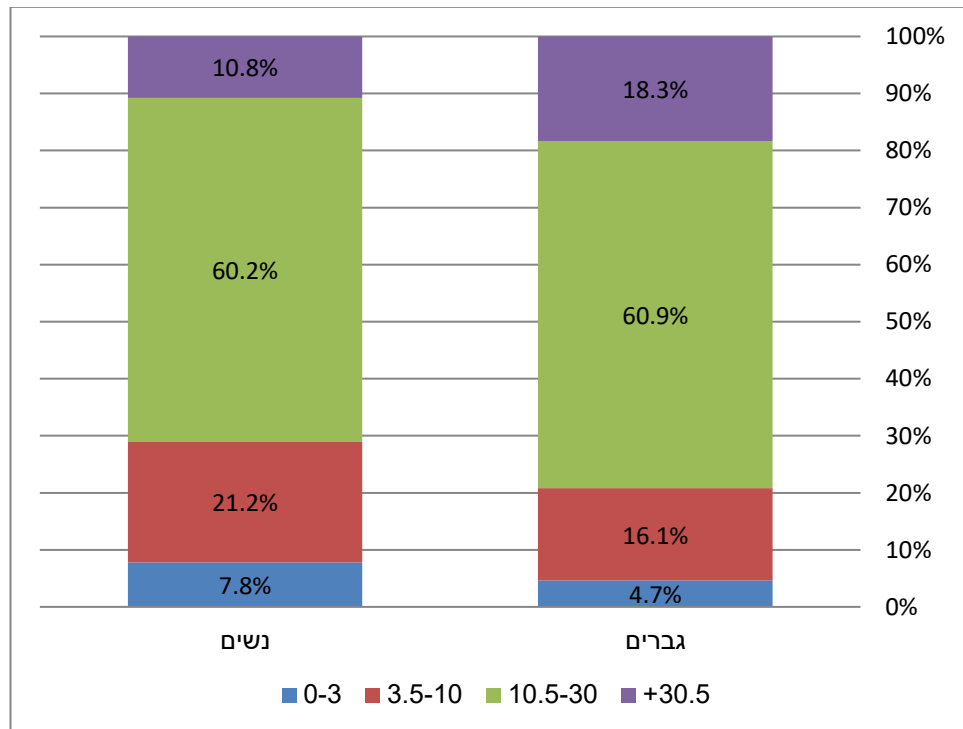
איור 3: שנים שנצברו בתוכניות פנסיה לפי מין, גילאי +40, סקר חברתי 2002



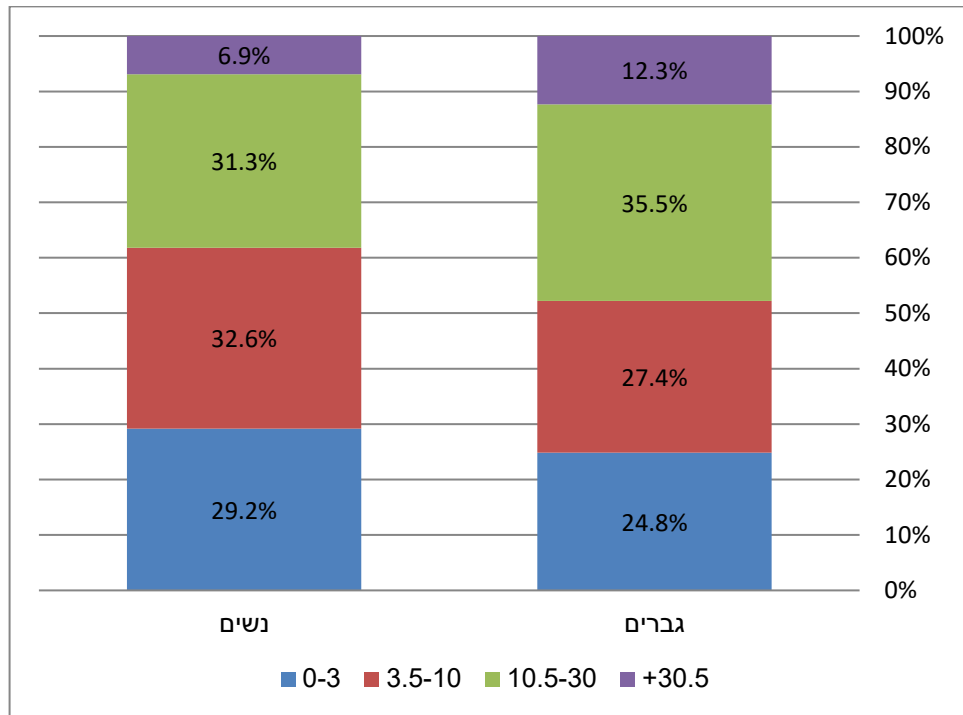
איור 3א: ותק בפנסיה, גילאי +25, סקר חברתי 2012



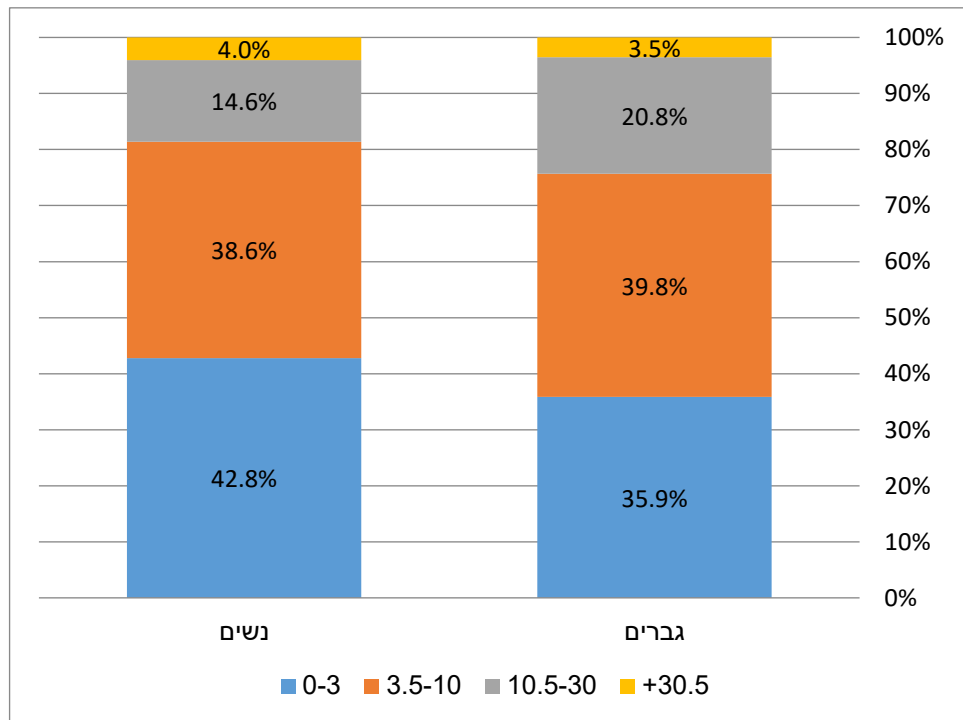
איור 4: שנות צבירה בקרב מחזיקי פנסיה תקציבית בלבד לפי מין, ללא הגבלת גיל, סקר חברתי 2002



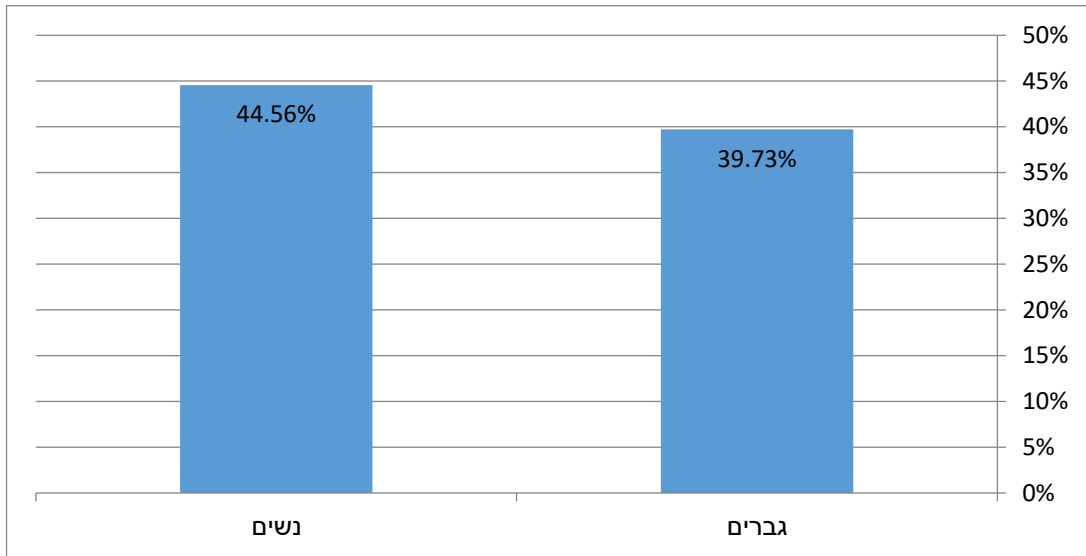
איור 5: שנות צבירה בקרב מחזיקי פנסיה צוברת בלבד לפי מין, ללא הגבלת גיל, סקר חברתי 2002



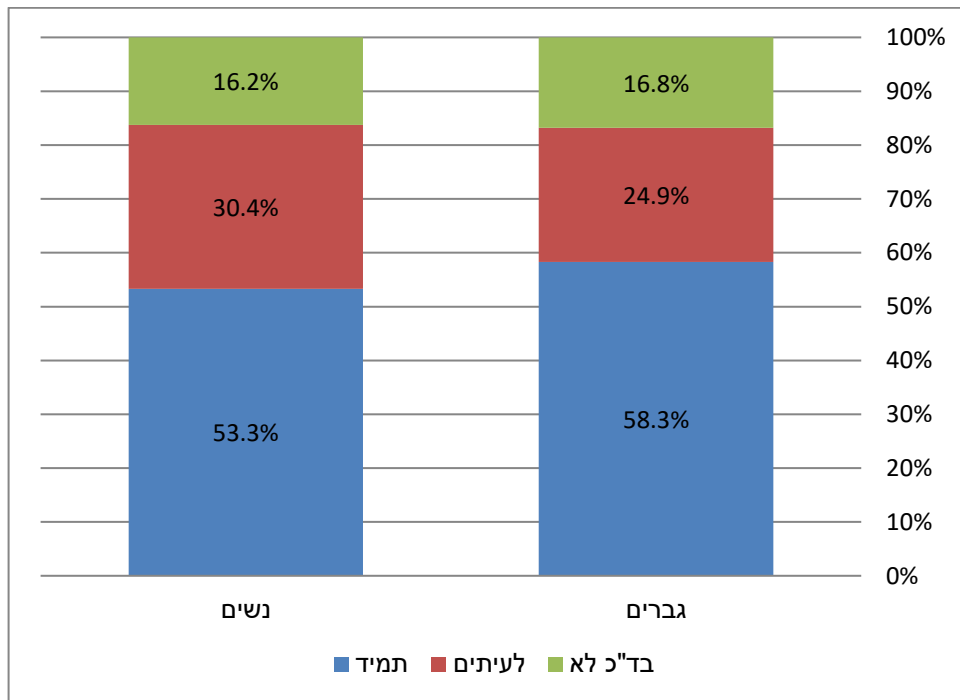
איור 6: שנות צבירה בקרב מחזיקי ביטוח חיים בלבד לפי מין, ללא הגבלת גיל, סקר חברתי 2002



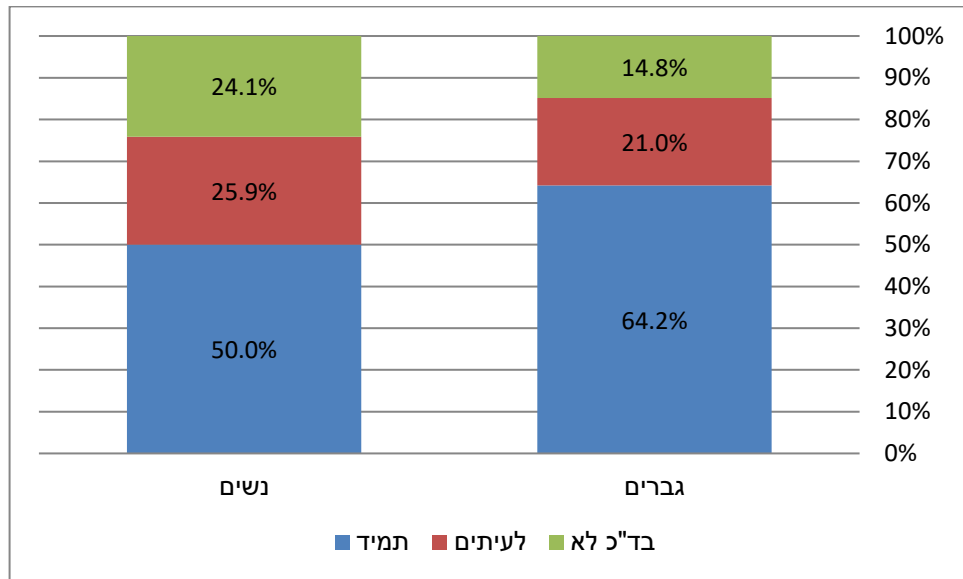
איור 7: שיעור המדווחים כי הפנסיה מחושבת על בסיס כל מרכיבי השכר שלהם לפי מין, גילאי +25, סקר חברתי 2012



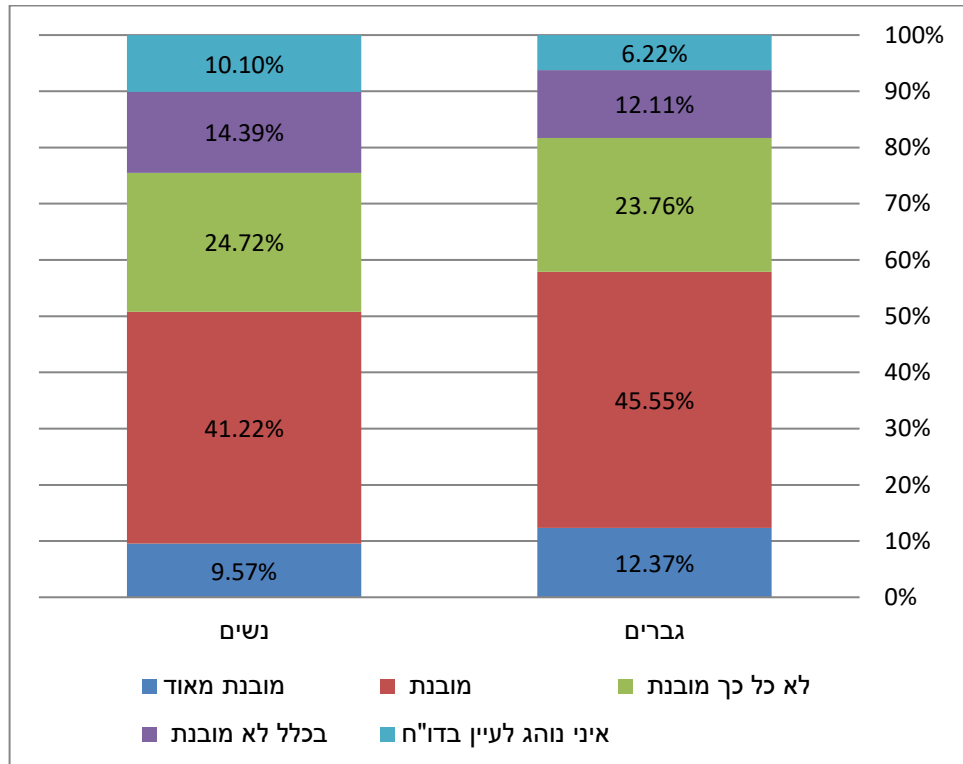
איור 8: עיון בדוחות תקופתיים של פנסיה צוברת לפי מין, ללא הגבלת גיל, סקר חברתי 2002



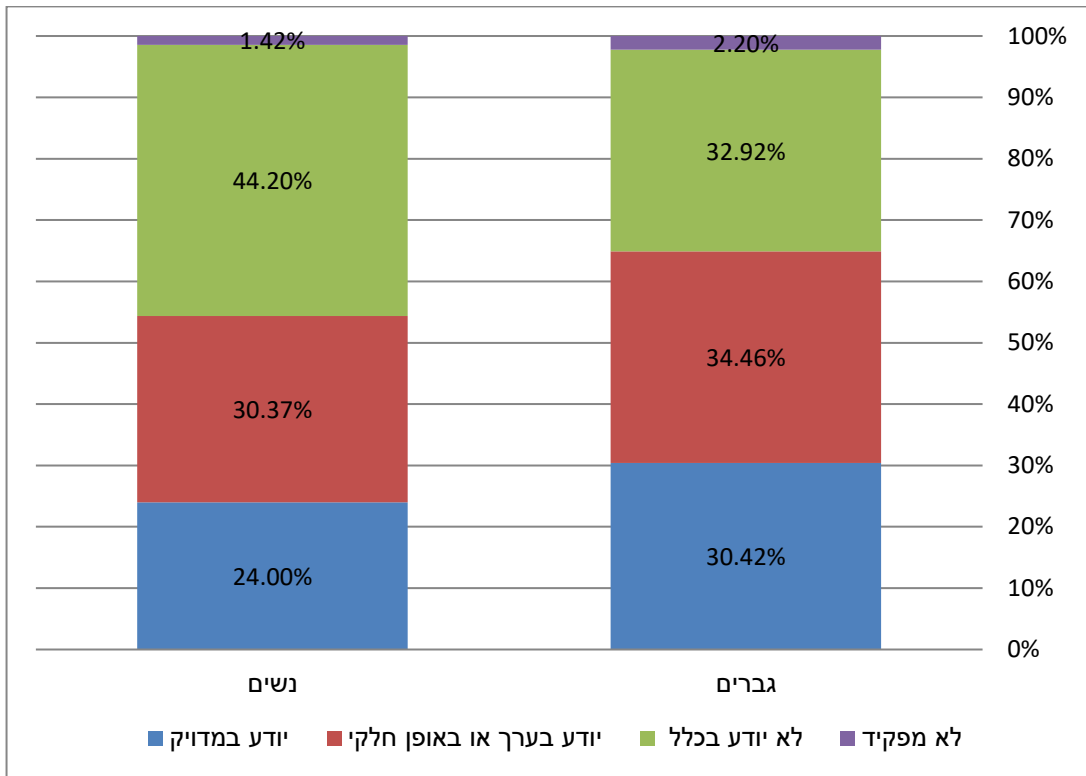
איור 9: עיון בדוחות תקופתיים של ביטוח חיי לפי מין, ללא הגבלת גיל, סקר חברתי 2002



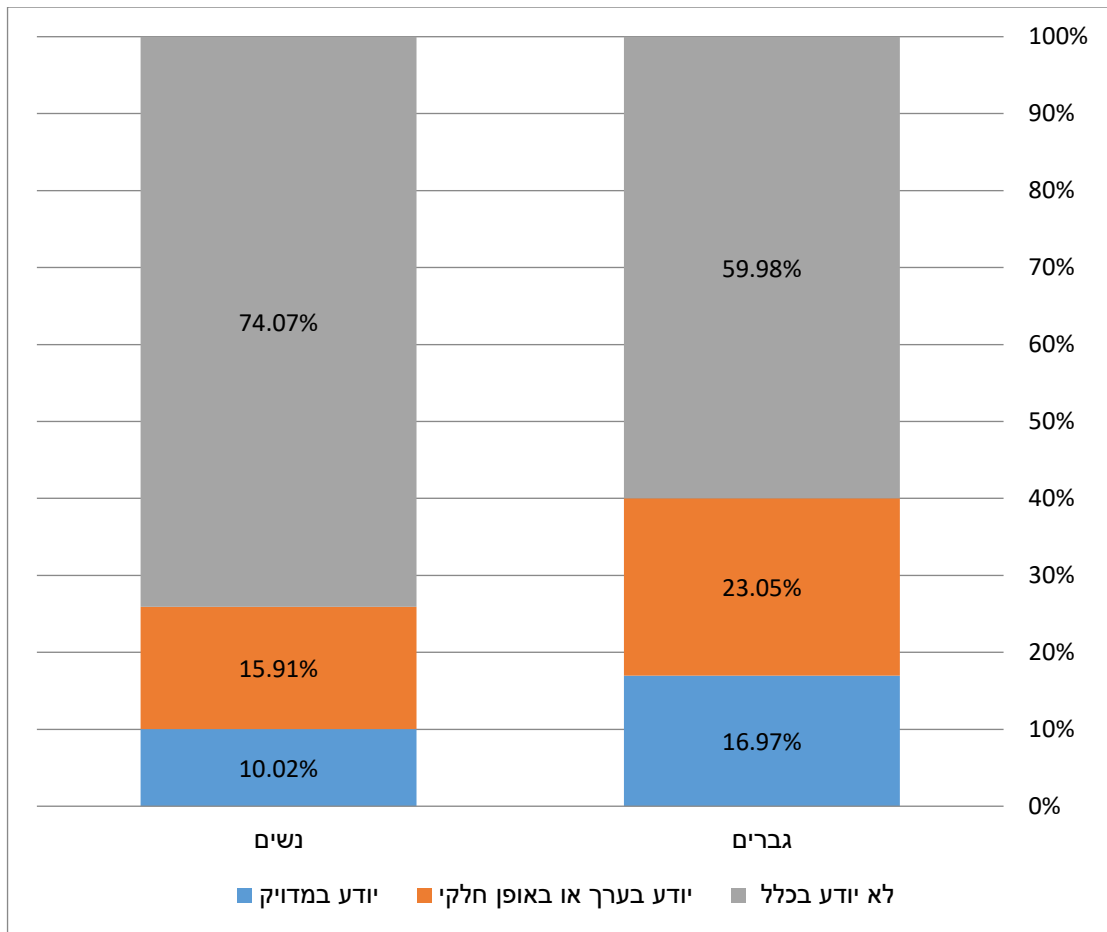
איור 9א: מובנות הדיווח של החיסכון לפני מגדר, גילאי +25, סקר חברתי 2012



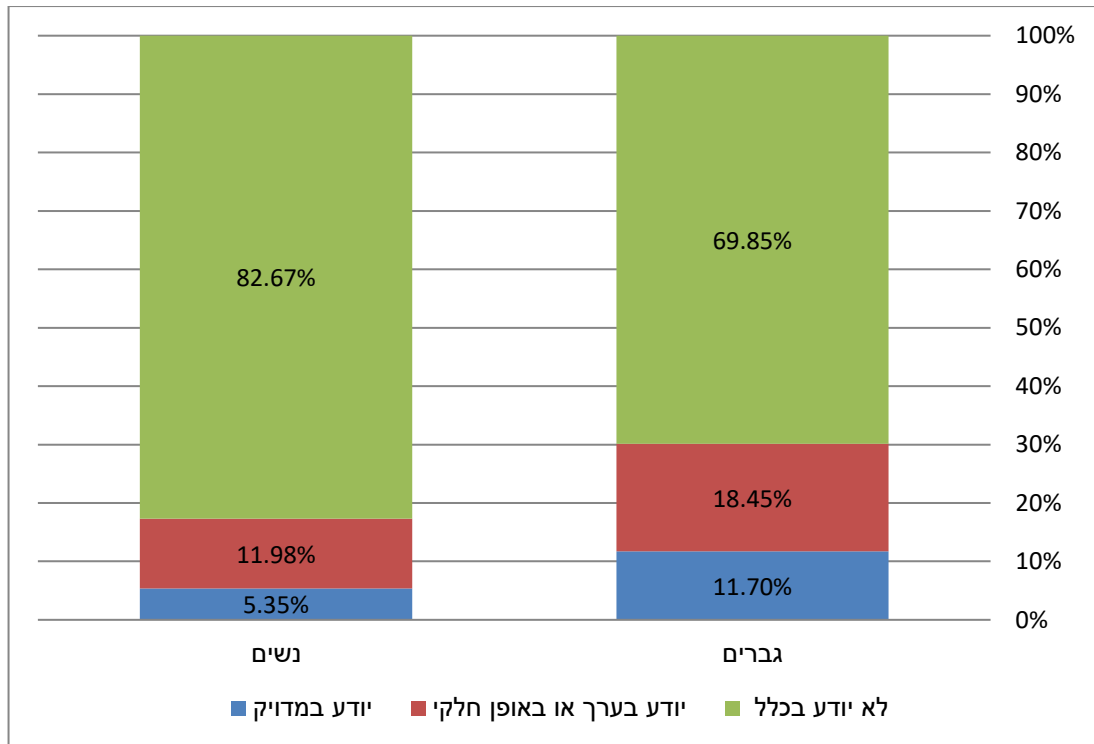
איור 10: ידע בנוגע אחוז מהשכר שמופרש לפנסיה לפי מגדר, גילאי +25, סקר חברתי 2012



איור 11 : ידע לגבי אחוז דמי ניהול לפי מין, גילאי +25, סקר חברתי 2012



איור 12: ידע לגבי הטבות מס הנובעות מההסדר הפנסיוני לפי מין, גילאי +25, סקר חברתי 2012



איור 13: ידע לגבי סכום כסף ותנאים לאחר הפרישה לפי מין, גילאי +25, סקר חברתי 2012

