

חוק פנסיה חובה בישראל

רמי יוסף, אביה ספיבק

1. מבוא¹

במאמר זה מוצע לחוקק חוק פנסיית חובה בישראל. המאמר מביא נתונים חדשים ומסתייע בעבודות קודמות כדי לבסס את הטענה בדבר הצורך בחקיקה זו. הוא מציע מסגרת חדשה לתכניות הפנסיה, מציג את החישובים האקטואריים שלה ומציע אומדן לחישוב עלותה בתקציב המדינה.

הבסיס לדיון בפנסיה הוא תהליך ההזדקנות של האוכלוסייה בישראל. בפרק השני מובאים נתונים דמוגרפיים על תהליך ההזדקנות ונתונים כלכליים על רמת החיים של הקשישים בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית. מודגש שם כי התהליך בישראל, המפגר אחרי המדינות המפותחות, פותח חלון זמן דמוגרפי להנהגתה של פנסיה צוברת, פנסיה שהנכסים הצבורים בה לזכותו של אדם בעת פרישתו מממנים את קצבת הזקנה שלו. הנתונים מגלים הפרש גדול בין ההכנסות של קשישים מקבלי פנסיה לאלה של קשישים חסרי פנסיה, ומראים כי פנסיית חובה צוברת היא הכל י המרכזי העומד לרשות קובעי המדיניות כדי להביא על תיקונו את מצב העוני בקרב הקשישים.

בפרק השלישי נדונות הסוגיות הבעייתיות בתכנית הפנסיה החדשה, שהיא שעטנו של DB – זכויות מוגדרות, ושל DC – הפרשות מוגדרות, ומועלה הצורך להגיע למסגרת בעלת שקיפות גבוהה יותר.

העקרונות של הפנסיה, המוצגים בפרק הרביעי, נובעים מהשיקולים האמפיריים והמעשיים שהובאו בפרקים הקודמים.

סיבה חשובה נוספת להנהגת פנסיית החובה מתוארת בפרק החמישי, והיא המעבר ללוחות החיים הדינמיים החדשים, אשר גורם לירידה של למעלה מעשרה אחוזים בזכויות העמיתים היום, וצפוי להמשיך ולהוריד אותם בעתיד עם הזדקנות האוכלוסייה.

בפרק השישי מפורטת שיטת הפנסיה של שתי הקמות. במונח 'שתי קומות' משתמשים

1. לנחיות הקורא מובא בסוף המאמר ביאור של כמה מהמושגים.

כדי להבחין בין שתי רמות שכר של כספי העמיתים בקרנות. הקומה הראשונה היא רמת שכר המגיעה עד השכר הממוצע במשק, והקומה השנייה היא רמת שכר שבין פעם לפעמיים השכר הממוצע במשק. קרן הפנסיה משקיעה את הכספים שמפרישים העמיתים באופן שונה בכל אחת מרמות השכר. ברמת שכר של הקומה הראשונה מושקעת כל הצבירה של העמיתים באיגרות חוב עם תשואה מועדפת, כפי שנעשה היום. ברמת השכר של הקומה השנייה מושקעת כל הצבירה בשוק החופשי. לשיטה זו יתרונות מבחינת הצדק החברתי: היא ממקדת את הסובסידיה בעלי השכר הנמוך, ומעניקה להם אחוזי פנסיה סבירים למרות השימוש בלוחות החיים החדשים. יתרונה של השיטה גם בבהירותה: הזכויות בקומה הראשונה מוגדרות במלואן, כי הן אינן תלויות בתשואה בשוק החופשי. לעומת זאת, בקומה השנייה הצבירה היא מעין קופת גמל, וזכויות הפנסיה נקבעות בה על פי הערך הסופי שלה. בקומה הראשונה מתקיים לפיכך DB טהור, ובשניה – DC טהור.

הפרק השביעי עוסק בנושא חשוב אחר: הפיכת איגרות החוב המיועדות לאיגרות חוב סחירות, המעניקות תשואה מועדפת לקרנות הפנסיה. כיום מחויבת הממשלה כלפי קרנות הפנסיה לשער ריבית קבוע לאורך כל חיי איגרות החוב המיועדות. הממשלה מנפיקה איגרות חוב מיועדות בשער ריבית קבוע, כדי להבטיח את הזכויות של העמיתים בקומה הראשונה של תכנית הפנסיה. איגרות חוב אלה אינן סחירות כיום, אך אין זו גזירה שסבסוד קרנות הפנסיה ימנע סחירות של החוב הממשלתי. הרעיון המוצע הוא לשלב סחירות עם שער חליפין קבוע, כלומר להנפיק לקרנות הפנסיה איגרות חוב מיועדות בעלות שער חליפין קבוע ושיעור תשואה מועדף בזמן ההנפקה, ולאחר מכן לאפשר סחירות של איגרות החוב האלה בשוק. יתרה מזאת, השתתפותן של קרנות הפנסיה בשוק רצויה, כי הן גורם ארוך טווח שפעולתו מייצבת את שוקי איגרות החוב והמניות. בפרק השביעי מובאת אפוא הצעה למתן הסובסידיה בדרך של הנחה על קנייה של איגרות חוב (דיסאגיו).

הפרק השמיני מראה כי עלות התוספת הנובעת ממעבר לפנסיה חובה נאמדת בפחות מחצי אחוז מהתוצר. זוהי עלות לא זניחה, אולם התשואה שלה בגין מניעת הוצאה ישירה של תשלומי המוסד לביטוח הלאומי היא משמעותית ביותר. לסיום מובאות כמה הערות על תכנית הממשלה לרפורמה בפנסיה, שיש לה נגיעה לקרנות הישנות והחדשות כאחת. חלקה כבר עבר חקיקה בכנסת בחודשים מאי-יוני 2003, וחלקה עומד לפני חקיקה נוספת, ראשית (חוק העלאת גיל הפרישה לגברים ולנשים ל-67) ומשנית.

2. ההזדקנות ורמת החיים של הקשישים בישראל בפרספקטיבה בין-לאומית

העולם מודקן וגם ישראל מזדקנת. בישראל התהליך אטי יותר מאשר בארצות המערב, ושיעורי הפריזון הגבוהים בישראל מקטינים את השפעת העלייה מברית המועצות לשעבר, שבה אחוזי הזקנים גבוה מן הממוצע. בלוח 1 אפשר לראות שקצב עליית הגיל החציוני בישראל אטי בהרבה מאשר בשאר העולם המערבי, עד כדי כך שבשנת 2020 ישראל צפויה להיות צעירה בלמעלה מעשר שנים מרוב הארצות המפותחות.

לוח 1: גיל חציוני במדינות נבחרות של ארגון
 (Organization for Economic Development) OECD^ה

2050	2040	2020	2000	1980	1960	
52.4	52.7	48.5	40.2	34	31.3	איטליה
39.7	39	37	35.2	30.1	29.6	ארצות הברית
43.8	43.7	4.41	37.7	34.6	35.4	בריטניה
46.8	47.7	46.7	39.9	36.4	34.7	גרמניה
45.3	44.5	44.1	38.7	34.3	33	דנמרק
44.9	44.5	43.6	37.6	31.3	28.8	הולנד
53.2	53.3	48.2	41.3	32.6	25.5	יפן
40.4	37.8	32.7	27.9	24.8	24.4	ישראל
46.1	45.1	42.7	37.2	33.3	34.4	נורבגיה
45.8	46	43.8	39.4	32.8	28.2	פינלנד
45.1	44.4	42.2	37.6	32.5	33	צרפת
45.8	46.1	43	36.9	29.2	26.4	קנדה
46.3	46.5	44.3	39.6	36.3	36.2	שבדיה

מקור: United Nations Population Division, World Population Prospects: The 1998 Revision

עליית הגיל החציוני בישראל אטית על אף תוחלת החיים, שבארבעים השנים האחרונות עלתה בה בשש שנים, כלומר בשנה וחצי בממוצע לעשור, כמו בארצות המפותחות האחרות, כפי שניתן ללמוד מלוח 2. הסיבה היא הפרייה, שבישראל הוא גבוה הרבה יותר מאשר בארצות האחרות, כפי שניתן לראות בלוח 3.

לוח 2: תוחלת חיים במדינות OECD נבחרות

נשים			גברים			
-2045 2050	-1995 2000	-1960 1965	-2045 2050	-1995 2000	-1960 1965	
84.1	80.1	73.4	79.2	73.4	66.7	ארצות הברית
85.6	79.8	73.8	80.6	74.5	67.9	בריטניה
86.3	80.2	72.9	80.6	73.9	67.4	גרמניה
83.9	78.3	74.4	79.0	73.0	70.3	דנמרק
84.9	80.7	75.8	79.6	75.0	71.1	הולנד
92.5	82.9	71.6	83.7	76.8	66.5	יפן
85.6	80.2	73.1	81.4	³ 76.3	² 70.6	ישראל
86.7	81.1	75.9	80.8	75.2	71.1	נורבגיה
86.1	80.6	72.5	79.8	73.0	65.4	פינלנד
87.3	82.0	74.5	80.6	74.2	67.6	צרפת
85.7	81.8	74.6	80.8	76.1	68.5	קנדה
87.1	80.8	75.6	82.1	76.3	71.6	שבדיה

מקור: United Nations Population Division, World Population Prospects: The 2002 Revision

2. נתונים לאוכלוסייה היהודית בלבד.
3. נתונים לכלל האוכלוסייה.

לוח 3: שיעורי ילודה בארצות OECD נבחרות

2045-2040	2025-2020	2005-2000	1980	1960	
1.8	1.7	1.7	2.1	3.4	אוסטרליה
1.8	1.5	1.2	1.9	2.4	איטליה
1.9	2.0	2.1	1.8	3.7	ארצות הברית
1.9	1.7	1.6	1.7	2.5	בריטניה
1.8	1.5	1.4	1.5	2.3	גרמניה
1.8	1.8	1.8	1.7	2.5	דנמרק
1.8	1.8	1.7	1.6	3.1	הולנד
1.8	1.5	1.3	1.8	2.1	יפן
1.9	2.1	2.7	3.1	3.9	ישראל
1.9	1.8	1.8	1.8	2.8	נורבגיה
1.8	1.8	1.7	1.6	2.8	פינלנד
1.9	1.9	1.9	1.9	2.7	צרפת
1.8	1.6	1.5	1.8	3.9	קנדה
1.9	1.8	1.6	1.6	2.2	שבדיה

מקור: United Nations Population Division, World Population Prospects: The 2002 Revision

לוח 4: שיעור הקשישים (65+) מכלל האוכלוסייה במדינות OECD נבחרות

2040	2020	2000	1980	1960	
34%	24%	18%	13%	9%	איטליה
20%	16%	12%	11%	9%	ארצות הברית
23%	19%	16%	15%	12%	בריטניה
29%	22%	16%	16%	12%	גרמניה
26%	21%	15%	14%	11%	דנמרק
26%	19%	14%	12%	9%	הולנד
34%	28%	17%	9%	6%	יפן
17%	13%	10%	9%	5%	ישראל
26%	20%	15%	15%	11%	נורבגיה
26%	23%	15%	12%	7%	פינלנד
26%	20%	16%	14%	12%	צרפת
25%	19%	13%	9%	7%	קנדה
27%	23%	17%	16%	12%	שבדיה

מקור: United Nations Population Division, World Population Prospects: The 2002 Revision

התוצאה היא שבישראל שיעור הקשישים באוכלוסייה קטן בהרבה, וצפוי להישאר כך גם בשני העשורים הבאים (לוח 4). לנתונים דמוגרפיים אלו חשיבות רבה בבחינת האפשרויות למדיניות הפנסיה במדינת ישראל. נדגיש ונאמר, שאילו היינו צפויים בישראל של שנת 2020 לרמה אירופית של שיעור קשישים באוכלוסייה - כ-20 אחוזים - לא ניתן היה לפתור את הבעיה הכלכלית של הדאגה לקשישים בדרך המוצעת במאמר זה, כלומר באמצעות פנסיה צוברת. היום פתוח חלון הזדמנות דמוגרפי, שמעניק לישראל זמן להכניס רפורמה בפנסיה בשיטת הפנסיה הצוברת.

יש צורך ברפורמה משום שבקרב הקשישים העוני עמוק מאשר בשאר האוכלוסייה. לפי ממצאי הביטוח הלאומי, רמת החיים של הזקנים נמוכה בהשוואה לשאר האוכלוסייה: שליש מהזקנים חיים מתחת לקו העוני, ואילו חלקם של העניים בכלל האוכלוסייה הוא שישית, וזאת לאחר תשלום קצבאות הביטוח הלאומי. קנה מידה אחר הוא שיעור התחלופה בהכנסה - היחס בין ההכנסה לאחר הפרישה להכנסה לפני הפרישה. ירידה חדה מדי בהכנסה בעקבות הפרישה מסמנת ירידה בלתי רצויה ברמת החיים. בלוח 5 מובאים שיעורי התחלופה בהכנסה לאחר מס בארצות המפותחות, ומהם מתברר שעם הפרישה יורדת הכנסתו של הפרט, והיא נעה בין 72 לבין 84 אחוזים מההכנסה שהיתה לו לפני הפרישה.

לוח 5: שיעורי תחלופה בהכנסה לקבוצת גיל 65-74

סה"כ קצבאות מביטוח לאומי	הון והכנסה מעבודה עצמאית	שכר	סה"כ	
39.5	24.7	10.9	75	אוסטרליה
56.2	7.2	15.3	78.7	איטליה
28.0	30.2	21.7	79.9	ארצות-הברית
59.6	14.4	10.4	84.4	גרמניה
37.6	22.3	9.6	69.4	דנמרק
38.6	35.0	7.2	80.8	הולנד
36.1	24.5	11.7	72.3	נורבגיה
17.1	54.0	4.4	75.5	פינלנד
64.6	6.0	5.5	76.1	שבדיה

מקור: OECD Questionnaire on income distribution and poverty indicators, 1999
 כל החישובים נעשו בהשוואה להכנסות בקבוצת גיל 65-64.

כדי לחשב את שיעור התחלופה בישראל השתמשנו בנתונים משלושה מקורות: סקר הוצאות המשפחה (1997), סקר הקשישים (1997) ונתוני מודל המס של מנהל הכנסות המדינה (1997). הממצאים מוצגים בלוח 6: שיעור התחלופה אחרי מס הוא 81 אחוזים לפי נתוני מודל המס ו-85 אחוזים לפי סקר הוצאות המשפחה. מכאן שלקשיש הממוצע שיעור התחלופה יותר מאשר סביר: אין ירידה משמעותית בהכנסה וברמת החיים.⁴ ואולם הממוצע אינו מציג את כל התמונה: מדד ג'יני, מדד שמשקף אי־שוויון, הוא 0.318 לאוכלוסייה של בני 15-59, ו-0.362 לאוכלוסייה של בני 60 ויותר.

לוח 6: שיעור התחלופה בפרישה

שיעור התחלופה	סוג האוכלוסייה
63%	מקבלי פנסיה לפני מס (גברים)* (נתוני סקר קשישים)
43%	חסרי פנסיה לפני מס (גברים)* (נתוני סקר קשישים)
70%	כל האוכלוסייה לפני מס** (נתוני מנהל הכנסות המדינה)
81%	כל האוכלוסייה אחרי מס** (נתוני מנהל הכנסות המדינה)
73%	כל האוכלוסייה לפני מס** (נתוני סקר הוצאות משפחה לנפש סטנדרטית)
85%	כל האוכלוסייה אחרי מס** (נתוני סקר הוצאות משפחה לנפש סטנדרטית)

* גיל 65-70 ביחס לגיל 64-66.

** גיל 65-74 ביחס לגיל 55-64.

ממצא זה תואם את נתוני הביטוח הלאומי שהוזכרו לעיל, המראים ששליש מהקשישים חיים מתחת לקו העוני, לעומת שישית מכלל האוכלוסייה, וזאת לאחר קצבאות הביטוח הלאומי. אחד הגורמים לאי־שוויון הוא עצם הכיסוי הפנסיוני: לוח 6 מראה כי שיעור התחלופה לפני מס של גברים מקבלי פנסיה הוא 63 אחוזים, ואילו שיעור התחלופה לגברים שאינם מקבלים פנסיה הוא רק 43 אחוזים. מי שאין לו פנסיה, הכנסתו יורדת עם הפרישה לפחות ממחציתה!
מלוח 7 בולט כי הכנסתו הממוצעת של קשיש בעל פנסיה כפולה מזו של חסר פנסיה. חסרי הפנסיה מנסים לפצות על היעדרה בעבודה ובהכנסות אחרות, אבל התוספות רחוקות מלסגור את הפער.

4. שיעור התחלופה בצריכה, המדד הנכון יותר של רמת החיים, גבוה עוד יותר: 92 אחוזים. נתוני סקר הקשישים אינם ניתנים להשוואה בין־לאומית, כי חסרים נתונים על בני גיל נמוך מ-60. השוואת נתוני המקורות האחרים לאותן קבוצות גיל העלתה הבדלים משמעותיים.

לוח 7: מקורות ההכנסה של כלל אוכלוסיית הקשישים בישראל

מספר אנשים	קצבאות ביטוח לאומי	פנסיה וקופות גמל	הכנסה מעבודה	הכנסות אחרות בארץ	הכנסות מחו"ל	סה"כ הכנסה ממוצעת
494,783	1,020	46	941	236	115	2,358
209,127	1,065	2,739	495	126	109	4,534
	1,034	846	808	203	114	3,005

מקור: סקר קשישים 1997.

כעיקרון, כאשר קיים חיסכון חובה לפנסיה, הפרט יכול לקזוז אותו בהורדת החיסכון הפרטי מרצון. מהלוח שלעיל ברור שאלה שלא היו מכוסים בתכנית פנסיונית לא פיצו על חסרונה בהגדלת חיסכון ממקורות אחרים. לביא וספיבק⁵ מוכיחים כי מקדם הקיזוז של החיסכון הפרטי הוא לכל היותר 1, דהיינו – על כל שקל חיסכון לפנסיה יש ירידה של 50 אגורות בחיסכון הפרטי. מכאן נובע כי בראייה כלל-משקית, חיסכון החובה לפנסיה מגדיל את סך החיסכון במשק. יש לכך השלכות על הפתרון הרצוי לבעיית העוני בקרב הקשישים.

3. הצורך בהשלמתה של הרפורמה בפנסיה ובחקיקת פנסית חובה

מבט לעתיד מלמד, כי בלי שינוי במדיניות לא יהיה שיפור במצבם הכלכלי של הקשישים. הרובד הפנסיוני הראשון, פנסיות הזקנה, השארים והנכות של המוסד לביטוח לאומי, הוא בעל שיעורי תחלופה נמוכים – פנסית הזקנה היא כ-20 אחוזים מהשכר הממוצע. שיעור זה יכול להשתנות באחוזים בודדים בלבד בזכות צבירת הוותק של משקי הבית. אשר לרובד השני, הפנסיה התעסוקתית, מתברר שמתוך משקי הבית שבעליהם מעל גיל 65, רק במחציתם יש כיום הכנסה מפנסיה לאחד מבני הזוג. כדי לחוות את הזכאות לפנסיה של הפנסיונרים בעתיד, יש לבדוק את שיעור העובדים המכוסים היום בביטוח פנסיוני. מחקר קודם⁶ מצא, שכ-60 אחוזים מהאוכלוסייה מכוסים בביטוח פנסיוני, וששיעור זה נשמר בשנים האחרונות. אפשרית אם כך רק עלייה קטנה בכיסוי בפנסיה. ציור 1 מתאר את התמונה הנוכחית של

5. 'לביא וא' ספיבק, 'החיסכון לפרישה באמצעות קופות הפנסיה והגמל והשפעתו על החיסכון הכולל ועל שוק ההון: תסריטים אלטרנטיביים', הרבעון לכלכלה 43, 2 (1996), עמ' 202-235.

6. ע' טרקל וא' ספיבק, 'לקראת חוק פנסיה חובה', הרבעון לכלכלה 48, 3 (2001), עמ' 317-334.



מקור: טרקל וספיבק 2001.

הכיסוי בביטוח פנסיוני של שכירים. מתיאור זה עולה כי לחוק פנסיית החובה יש השלכות על האי-שוויון בהכנסות בקרב הקשישים: אלה שאינם מכוסים בעודם עובדים מאכלסים בעיקר את המגזר החלש של כוח העבודה – בעלי הכנסה נמוכה וחסרי השכלה ומקצוע. אפשר אפוא להעלות את רמת החיים של הקשישים על ידי הגדלת משקלו של הרובד הראשון – הביטוח הלאומי, או של הרובד השני – הפנסיה התעסוקתית. הרובד הראשון ממומן בשיטה שוטפת, pay as you go, ולפיה המסים שמשלמים הצעירים משמשים לתשלום קצבאות הזקנה של הקשישים. באוכלוסייה מזדקנת ילך ויגדל הנטל על הצעירים, כי שיעור התלות – היחס בין מספר הזקנים למספר הצעירים – ילך ויגדל אף הוא. ואולם הגברת המיסוי על עבודה תיתן לצעירים תמריץ שלילי לעבודה, ותחריף את בעיות המימון של קצבאות הזקנה. אירופה וארצות הברית תעמודנה בפני בעיה זו כבר בתקופה הקרובה בגלל ההזדקנות המואצת וההיקף הנרחב של תכניות הביטוח הלאומי בארצות המערב. בארצות אלה נעשים ניסיונות להעביר את המערכות ממימון שוטף למימון צובר ולהגדיל את משקל הפנסיות התעסוקתיות.⁷ מעבר כזה קשה באוכלוסייה שיש בה זקנים רבים, כי בתקופת המעבר חייבים הצעירים לשאת נטל כפול: גם לתמוך בזקנים במימון שוטף וגם לחסוך לעצמם לפנסיה במימון צובר. הנה כי כן בזכות הגיל הצעיר של תושבי ישראל, פתוח בה חלון הזדמנות דמוגרפי המאפשר לה לדאוג לזקנים של מחר על ידי חיסכון היום. אולם חלון זה לא יהיה פתוח לאורך זמן. מסיבות אלו עדיף להגדיל בישראל את משקל הרובד השני ולעשותו חובה לכל המועסקים.

7. בנושא זה נכתבה בשנים האחרונות ספרות רחבה. אחד מספרי היסוד הוא הספר של הבנק העולמי: World Bank, *Averting the Old Age Crisis, A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press, 1994, שממליץ לבסס את הפנסיה על רובד ראשון מצומצם ורובד שני משמעותי שהוא חובה.

טבעי הדבר שפנסיית חובה תונהג בחקיקה ראשית של הכנסת. ואכן, ועדת פוגל⁸ ציינה את המצב הלא רצוי, שבו הוסדרה פעולת קרנות הפנסיה לצד קופות הגמל כתוצאת לוואי של חוקי מס הכנסה, על ידי תקנות של הממונה על שוק ההון, שהוא גם המפקח על הביטוח. גם הסדר הפנסיה של 1995 נקבע בהחלטת ממשלה ולא בחקיקה. כשהרשות המבצעת הוציאה הנחיות להפרדת הקרנות הישנות מהחדשות, ניסו קרנות הפנסיה להיעזר בבג"צ כדי למתן את כוחה. ניסיונות אלה לא צלחו, ובג"צ תמך בסמכותה של ציפי סמט, המפקחת על הביטוח והממונה על שוק ההון, להוציא הנחיות כאלה. ייתכן שמצב זה הוא סימפטום של התחזקות הרשות המבצעת על חשבון הרשות המחוקקת.⁹

לדעתנו, נושא חברתי וכלכלי חשוב כמו פנסיה ראוי שיקבל גושפנקה של המוסד שהציבור מיוצג בו – הכנסת. סילבן שלום, שר האוצר בממשלת שרון הראשונה, וחברי כנסת אחרים חתומים על הצעה לפנסיית חובה. הוא עשה כן בטרם היה לשר אוצר. גם יושב ראש ההסתדרות, עמיר פרץ, הוא אחד מחברי הכנסת החתומים על הצעת החוק שהונחה על שולחן הכנסת. ההסתדרות גם הציעה להחיל פנסיית חובה כשלב ביניים לפני חקיקה, באמצעות צו הרחבה של הסדרי פנסיה קיימים, והיא מנהלת משא ומתן עם נציגי המעסיקים בעניין זה. בכנסת החמש עשרה החלה פעילות נמרצת של ועדת העבודה והרווחה בניצוחו של היושב ראש חבר הכנסת דוד טל, להכנת חוק פנסיה ממלכתית. פעילות זו נקטעה בשל הקדמת הבחירות.

מצבה של הרפורמה בפנסיה, שהחלה בשנת 1995, מצביע אף הוא על צורך בחקיקת חוק פנסיה. הסדר הפנסיה של 1995 עדיין לא הגיע לכלל גמר.¹⁰ בעקבות החלטת הממשלה ממרס 1995, שהתקבלו בעצה אחת עם ההסתדרות, נסגרו קרנות הפנסיה הישנות לחברים חדשים והוקמו קרנות פנסיה חדשות המבוססות על איוון אקטוארי. אולם לא ניתן עדיין ביטוי חוקי ומשפטי להבטחה לערוב לזכויות החברים בקרנות הישנות, ולכן לעת עתה אין להן יציבות פיננסית.¹¹ הקרנות החדשות מושתתות לכאורה על עקרונות יציבים של איוון אקטוארי ברמת הפרט והקרן, אולם ההסדר עצמו אינו יציב מבחינה פוליטית.

לוחות הזכויות לחברי הקרנות החדשות היו מבוססים על 70 אחוזים השקעה באיגרות חוב מיועדות בעלות תשואה של 5.05 אחוזים ו-30 אחוזים השקעה באיגרות חוב ממשלתיות רגילות בעלות תשואה מובטחת של 3.5 אחוזים – שילוב שצריך היה להביא לתשואת תיק של 4.6 אחוזים. אולם עד מהרה ביטלה הממשלה את התחייבותה לתשואת רצפה על החלק

8. דוח ועדת פוגל, יוני 1994.

9. ראו: א' אריאן, ד' נחמיאס ור' אמיר, משילות והרשות המבצעת בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2002.

10. א' ספיבק, 'הרפורמה בקרנות הפנסיה ב': התמודדות במבנה המשק בעשור האחרון', בתוך: אבי בן-בסט (עורך), מחקרים לזכרו של מיכאל ברונו, תל אביב 2001, עמ' 257-290. עד הורדת המאמר לדפוס הושג הסדר שעבר בחקיקה בכנסת ביוני 2003; ראו תיאור קצר בפרק 'סוף דבר' שבסוף המאמר.

11. קרן אחת, הקרן לפועלי בניין, כבר פשטה רגל, והיא משלמת פנסיה על חשבון העתודה האקטוארית של כל הקרנות ועל חשבון משלם המסים. הקרנות האחרות צפויות לפשוט רגל החל משנת 2016 ואילך. זו אינה בעיה מיידית, אבל עליה להיפתר, פן תאויים היציבות הפיננסית של כל קטגורי הפנסיות.

החופשי של ההשקעה,¹² ובפועל הפכה הקרן מקרן מבטיחת זכויות (DB - Defined Benefits) לקרן תשואה (DC - Defined Contribution). עקב כך, אם התשואה על התיק תהיה פחותה מ-4.6 אחוזים, יהיה צורך להוריד את זכויות הפנסיה, פן תיכנס הקרן לגירעון אקטוארי. סיבה אחרת להורדת הזכויות נעוצה בעלייה של תוחלת החיים, שבעקבותיה מתעדכנים לוחות החיים של הקרן. על זה נפרט בהמשך המאמר. מצב זה אינו יציב, בהיותו שעטנו של קרן בעלת זכויות פנסיה וקרן שבה הזכויות משתנות לפי השוק. חוסר הבהירות הנובע מכך עלול להזיק בעתיד לקרנות; כך למשל, אם תצומצמנה הזכויות, עלול הציבור לאבד את אמונו בקרנות הפנסיה החדשות.

ההסדר הקיים אינו יציב מנקודת מבטו של האוצר; הלה מעוניין להפסיק את הנפקת איגרות החוב המיועדות לקרנות. שתיים הן סיבותיו: האחת היא לאפשר לקרנות הפנסיה להיות שחקן פעיל בשוק איגרות החוב, ולכן להפוך את כל איגרות החוב שברשותן לסחירות; האחרת, לצמצם את הסבסוד הממשלתי לקרנות, המתבטא בהנחות במס ההכנסה.¹³ ברור שהאוצר, שתפקידו לשמור על קופת המדינה ולמזער את ההוצאות, ישאף למזער את הסבסוד. לכן ההחלטה על הסבסוד וגובהו חייבת להתקבל בחקיקה ראשית, כחלק ממדיניות חברתית כלכלית.

כל השיקולים הללו, הן השיקולים הכלכליים-חברתיים והן השיקולים החוקתיים, דורשים דיון ציבורי על הצורך בחקיקה של חוק פנסיית חובה.

4. עקרונות פנסיית החובה

כמו שנאמר עד כה, יש סיבות רבות להצדיק פנסיית חובה בישראל, ובהן: כיסוי פנסיוני ל-60 אחוזים בלבד מהשכירים ולשיעור עוד נמוך מזה מהעצמאיים; רמת חיים נמוכה של הקשישים העניים; צפי להחרפת הבעיה בעתיד עם הזדקנות האוכלוסייה, והיערכות הנדרשת לכך ביצירת מקורות ברמת המשק שיממנו נטל נוסף זה; שיקולי הביטוח ההדדי, שלפיהם המצב האופטימלי הוא שהדור הצעיר יקיים את ביטוחו של הדור המבוגר.¹⁴ מכל אלה נובעים העקרונות הבאים:

12. בהחלטת הממשלה מיום 13.03.97. ראו: א' ספיבק, 'הרפורמה בקרנות הפנסיה ב': התמורות במבנה המשך בעשור האחרון', בתוך: אבי בן-בסט (עורך), מחקרים לזכרו של מיכאל ברונר, תל אביב 2001, עמ' 257-290. הממשלה גם ביטלה את הערבות לכיסוי העלייה בתוחלת החיים.
13. בשנים האחרונות תשואה צמודה של 5.05 אחוזים היא מתחת לריבית השוק, אבל האוצר פועל על סמך ההנחה שבטווח הארוך הריבית תהיה 3.5 אחוזים. לשם השוואה, הריבית לפדיון של אג"ח צמודות של ממשלת ארצות-הברית (TIPS) נעה סביב ל-3.5 אחוזים. אם נצרף לריבית זו פרמיית סיכון ארוכת טווח של ממשלת ישראל בגובה אחוזים אחד או אחוזים אחד וחצי, נגיע לריבית 4.5-5 אחוזים. בקנדה ירדו האג"ח הצמודות בשנת 2002 מ-3.7 ל-3.2 אחוזים.
14. ראו: ע' טרקל וא' ספיבק, 'לקראת חוק פנסיה חובה', הרבעון לכלכלה, 48, 3 (2001), עמ' 317-334, על הכיסוי הפנסיוני הנמוך ועל חוסר העקביות של המבוטחים במהלך הזמן. אשלג מראה את האופטימליות

א. פנסיות חובה לכלל העובדים והשכירים, ובכללם מי שעבודתו מופסקת לפרק זמן מוגדר, כמו גם בחופשת לידה, או מובטל בתקופת קבלת מענק אבטלה.

ב. מימון עצמי של מערכת הפנסיה הצוברת, כך שבניגוד למערכת הביטוח הלאומי הפועלת במימון שוטף, היא תגדיל את החיסכון ואת ההשקעה במשק, ותרחיב בכך את המקורות הראליים העתידיים שיממנו את תקופת הזדקנותה של האוכלוסייה.¹⁵

ג. איזון אקטוארי של המערכת ברמת קרן הפנסיה וברמת הפרט. איזון אקטוארי ברמת הקרן הוא המשמעות המעשית של מימון צובר. איזון ברמת הפרט מבטיח תמריץ נכון לחיסכון. בלוחות הפנסיה עד 1981 התבסס הביטוח ההדדי על שיעורי פנסיה לא אקטואריים שעודדו לפדות את החיסכון בגיל צעיר, כי תרומתו לזכויות היתה קטנה בהרבה מתשואת השוק שלו.

ד. הענקת ביטחון חלקי לפנסיה של הקשישים. יש בזה טעם כלכלי, ולכן הגיוני, שלא כל הפנסיה שלהם תהיה חשופה לסיכונים השוק.

ה. הגנה על זכויות הפנסיה בחסות חוקי הקניין. דהיינו הפנסיה היא בבעלותו של הפנסיונר ואי-אפשר לשנות אותה בהחלטה של קרן הפנסיה או של האוצר. כיום יכול אגף שוק ההון באוצר לשנות באופן חד-צדדי את הזכויות של העמיתים בקרנות החדשות בלי כללים מוגדרים מראש. כך למשל עודכנו לוחות החיים, וזכויות המבוטחים בקרנות החדשות ירדו בערך ב-10 אחוזים. בקרנות הישנות ניתן לשנות זכויות על פי החלטת מוסדות הקרן. זאת בניגוד לפוליסת ביטוח, שהזכויות בה מוגנות בהיותן קניינו של המבוטח.¹⁶

ו. זכות בחירה ומעבר של יחידים ושל קבוצות עובדים בין קרנות פנסיה. זכות זו מוקנית מעקרון התחרות והריבונות של הצרכן. מאז פרסם אגף שוק ההון בתחילת שנה זו את נוהל המעבר,¹⁷ מנתק הפרט בעת המעבר את הקשרים שהיו לו עם הקרן הקודמת, ומקבל את כל הסכום שצבר שם על פי נוסחאות חישוב מוסדרות של גורמי הפיקוח. על פי נוהל זה, עובד יחיד יכול לעבור מקרן לקרן פעם בשנתיים, וקבוצת עובדים פעם בשלוש שנים. לשם השוואה בקרנות הישנות העובד היה חייב להיות מבוטח בקרן שבחרו עבורו המעביד וועד העובדים. כשעובד עבר בין מקומות עבודה שהיו מבוטחים בקרנות שונות זו מזו, נשמרו זכויותיו על פי הסכם רציפות הזכויות, ורק ביום הפרישה שלו הועברו הכספים בין הקרנות. זה החלפת איגרות חוב מיועדות באיגרות חוב סחירות עם סכסוד התשואה. המטרה היא להעמיק את שוק ההון ולאפשר לקרנות להרוויח מיכולתן להשקיע לטווח ארוך.

בביטוח ההדדי בין הצעירים והזקנים ('י' אשג', 'שלושה מאמרים בנושא העברות בין-דוריות', עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 2002.

15. לביא וספיבק מראים כי פנסיות חובה מגדילה את החיסכון במשק לפחות בחצי מסכום תוספת הפנסיה. 'לביא וא' ספיבק, 'החיסכון לפרישה באמצעות קופות הפנסיה והגמל והשפעתו על החיסכון הכולל ועל שוק ההון: תסריטים אלטרנטיביים', הרבעון לכלכלה, 43, 2 (1996), עמ' 202-235.

16. גם בביטוח הלאומי האמריקני אין ליחיד זכות קניין על הקצבה שלו, כפי שנקבע בהחלטת בית המשפט העליון ב-Flemming vs. Nestor.

17. חוזר פנסיה 1/2003 מיום 1.1.2003: העברת כספים בין קרנות פנסיה חדשות.

ה. פתרון האי-עקביות בשיטה המחלקת את הזכויות לשתי קומות, כמו שיוסבר להלן.
ט. הגבלים בדמי הניהול. ייתכנו דמי ניהול גמורים יותר בקומה הראשונה של הפנסיה.

5. השינוי בלוחות החיים עבור קרנות הפנסיה

קרנות הפנסיה החדשות פועלות על בסיס איזון אקטוארי. את המאזנים האקטואריים ותקנות הפנסיה הן מכינות על סמך מערכת הנחות אקטואריות. מערכת הנחות זו זקוקה למנגנון עדכון, על מנת שסבירותה תישמר למרות השינויים הדמוגרפיים והכלכליים המתרחשים מעת לעת. לקביעת מנגנון זה מינה הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון ועדה אקטוארית, שהמלצותיה הוגשו בדצמבר 1997 ויישומן החל בינואר 2003. אחת המסקנות החשובות שאליהן הגיעה הוועדה היתה, שעל קרנות הפנסיה לעדכן את לוחות החיים על פי נתונים שהתקבלו מהן, ולבנות לוח זכויות חדש.

בלוחות החיים שהיו בשימוש קרנות הפנסיה וזהו שתי בעיות: האחת, הן לא התאימו למצב הקיים בקרנות הפנסיה; האחרת, לא היה בהם מנגנון אוטומטי לליווי עליית תוחלת החיים בישראל. הבסיס ללוחות החיים האלה הוא לוח החיים שבנה המוסד לביטוח לאומי (ביטו"ל) ב-23.4.1987. לוח זה 'הוזה', כלומר עשו בו הפחתות גיל כדי להתאימו לשינויים בגיל התמותה בארץ. לאחרונה עשו בו 'הוזה' של שלוש שנים הן לגברים והן לנשים. לוח החיים הזה הוא לוח סטט, שאינו מביא בחשבון את השינויים העתידיים בהרכב הדמוגרפי ובתוחלת החיים. את ההוזה של שלוש השנים עשו משתי סיבות: כדי להתאים את לוח החיים של האוכלוסייה הכללית לזו של אוכלוסיית קרנות הפנסיה, שממוצע חייה ארוך יותר, וכדי לתקן את העלייה בתוחלת החיים מאז שנת 1987. כפי שהסתבר מנתוני קרנות הפנסיה, התיקון לא שיקף נכונה את נתוני אוכלוסיית הקרנות, והיה צורך בלוחות חדשים. בנספח 1 מושוים נתוני לוחות החיים: לוח החיים המוזז של הביטוח הלאומי והלוח הדינמי (לוח חיים המביא בחשבון את הגידול העתידי בתוחלת החיים). בטבלה 8 להלן ניתנות דוגמאות להבדלים בתוחלת החיים בין שני הלוחות.

לוח 8: תוחלת חיים על פי לוחות חיים שונים

נשים		גברים		e_x גיל
ביטו"ל מוזז	דינמי	ביטו"ל מוזז	דינמי	
54.8	56.7	51.8	52.7	25
45	46.9	42.3	43	35
35.4	37.2	32.8	33.6	45
26	27.9	23.9	24.5	55

e_x - סימון אקטוארי המייצג את יתרת תוחלת החיים של אדם שגילו הנוכחי הוא x .

ניתן להתרשם מההבדלים בנתוני תוחלת החיים בין לוח ביטוח לאומי המוזה ללוח הדינמי. נציין שלצורך ההשוואה לקחנו לוח דינמי שנבנה לעמיתים שהם כ 10 בני הגילים שלעיל, כך שלעמיתים שיגיעו לגילים אלה בעתיד, ההפרש בנתוני תוחלת החיים בין שני הלוחות רק ילך ויגדל.

כאמור, העדכון שנעשה בלוח לא ענה על סוגיית הגידול העתידי בתוחלת החיים. הנתונים שראינו בפרק השני של מאמר זה מלמדים שתוחלת החיים עולה במוצע בשנה וחצי בכל עשור. עקב כך העמיתים צוברים זכויות בקרנות הפנסיה, אולם בבוא מועד פרישתם אין הקרן יכולה לעמוד בהתחייבויותיה להם. כדי לפתור בעיה זו משתמשים בנוסחה המעדכנת מדי שנה את לוחות החיים על בסיס הסתברויות התמותה הפוחתות (ראו בנספח 1). לוחות חיים דינמיים אלה מאפשרים לחזות את תוחלת החיים של העמיתים בקרנות במועד הפרישה שלהם. הנחיה אחידה לכל קרנות הפנסיה לעבור ללוחות דינמיים היא החלטה חשובה, שאמורה לתת מענה כולל לבעיה זו.

6. המבנה המוצע לחיסכון הפנסיוני

א. פרטי ההצעה

- * פנסיית החובה תכלול בני 25 ומעלה, ששכרם הוא בין שלישי השכר הממוצע במשק ובין פעמיים השכר הממוצע.
- * בפנסיית החובה תיכללנה רק קרנות פנסיה אשר תעמודנה בכללי ניהול ציבורי וייקבע להן סף תחתון של מספר חברים והון עצמי.
- * מבנה 'הקומות':
עבור מבוסחים ששכרם נמוך מהשכר הממוצע במשק או שווה לו תזכינה הקרנות לכיסוי מלא של ההפרשות באיגרות חוב ממשלתיות סחירות שיקבלו שיעור תשואה מועדף, אם על ידי קנייה בניכיון אם בשיטה אחרת. זו 'הקומה הראשונה' של זכויות הפנסיה.
הפרשות השכר של מבוסחים ששכרם הוא בין השכר הממוצע ובין פעמיים השכר הממוצע במשק יושקעו בשוק ההון על פי כללי השקעה דומים לקופות הגמל. עם זאת, תוטלנה על פעולתן מגבלות נוספות שתפורטנה להלן. זו 'הקומה השנייה' של זכויות הפנסיה.¹⁸
הטבלה שלהלן מציגה תמצית של מבנה 'הקומות':

18. את הרעיון של שתי הקומות הוציע פתחיה בר-שביט.

<p>קומה שנייה: ■ זכויות DC ■ השקעה בשוק החופשי (לפי כללי השקעה של אגף שוק ההון באוצר) ■ לבעלי שגר שבין פעם אחת לפעמיים השגר הממוצע במשק</p>
<p>קומה ראשונה: ■ זכויות DB ■ 100% איגרות חוב בתשואה מועדפת על ידי הנחה במכירה ■ לבעלי שגר נמוך מהשגר הממוצע במשק או שווה לו</p>

ב. יתרונות ההצעה

* איגרות חוב מיועדות וקרנות הפנסיה תשולבנה בשוק ההון

* יבוטל המצב הקיים שהוא שילוב נעדר שקיפות של זכויות DC ו-DB

* ל'קומה הראשונה' תהיה קרן מבטיחת זכויות:

התשואה המובטחת על איגרות החוב המיועדות תאפשר לחזות בדיוק את הצבירה בקרן של העמית, והשימוש בלוחות חיים דינמיים תאפשר לחזות את לוח החיים שיהיה בתוקף במועד הפרישה. לכן ניתן יהיה להבטיח לכל פרופיל שגר נתון ב'קומה הראשונה' זכויות פנסיה בדומה ללוחות הזכויות של קרנות הפנסיה החדשות. ואולם, בניגוד לקרנות הפנסיה החדשות, לא יהיה כאן שימוש במנגנון איזון אקטוארי לשינוי הזכויות על פי שינויים בשיעורי תשואה, כי לא יהיו שינויים כאלה.

* ל'קומה השנייה' תהיה קרן מבוססת צבירה:

הסכום שיצטבר בקרן עד גיל הפרישה ימשך כבסיס לקצבה שתחושב על פי הלוחות האקטואריים שיהיו בפועל בעת הפרישה. המבוטח יוכל להוון חלק מהקצבה כדי להוציא מהקרן סכום חד-פעמי. אם המבוטח לא ירצה לשאת בסיכון של שוק המניות, הוא יוכל לבקש השקעה בנכסים בטוחים יותר, כמו איגרות חוב ממשלתיות או קונצרניות, או לקנות בשוק החופשי מניות מוגנות מפני ירידה בתשואה. על פי כללי ההשקעה, מוצע ש'הקומה השנייה' תינה מהטבות מס פנסיוניות מלאות, כמקובל היום.

* תונהג שיטה בעלת היגיון חברתי:

ברור, שב'קומה הראשונה' הסיכון של החיסכון לפנסיה מוטל כולו על הממשלה, כלומר על משלמי המסים, ובעיקרו של דבר – על הדור הצעיר העובד. ב'קומה השנייה' מוטל כל הסיכון על הפנסיונרים עצמם. בהמשך יוצגו פרופילים אופייניים של הכנסה מעבודה ושיעורי התחלופה שלהם. הסבסוד הכרוך בתשואה המובטחת יוצר העדפה לבעלי השגר הנמוך במשק (עד השגר הממוצע). זאת לעומת השיטה הנוכחית, שהסבסוד בה ניתן באופן שווה לכל בעלי ההכנסות שעד פעמיים השגר הממוצע במשק.

נשאלת השאלה מדוע לא ליישם את ה'קומה הראשונה' על ידי המוסד לביטוח לאומי. שלוש הן הסיבות לכך: הראשונה, כדי לשמור על עקרונות המימון הצובר וזכויות הקניין. יישום באמצעות המוסד לביטוח לאומי הוא למעשה חלק ממערכת המס, וקיים או חוסר

בהירות בנוגע לבעלות העמיתים על חשבונם. זאת לעומת קרן פנסייה שהחשבון המנוהל בה הוא במובהק של העמיתים ורשום על שמם; השנייה, כדי שחוב המדינה לפנסיונרים יהיה שקוף; השלישית, כדי לאפשר מסחר באיגרות חוב וכדי לבטל את איגרות החוב המיועדות; דבר כזה אינו אפשרי כשהניהול נעשה על ידי המוסד לביטוח לאומי.

ג. זכויות העמיתים בקרנות הפנסיה: השוואה בין הצעת החוק החדשה – שיטת 'שתי הקומות' – ובין השיטה שנהגה עד כה

בתת-סעיף זה תיבדק השפעתה של הצעת החוק החדשה על זכויות העמיתים בקרנות הפנסיה, ותיערך השוואה למצב הנהוג כיום. לשם בהירות ההשוואה יוצגו כאן שלושה תסריטים: תסריט 0: תסריט זה מתאר את המצב הנהוג כיום, שבו מושקעים 70 אחוזים מכספי העמיתים באיגרות חוב מיועדות (ממשלתיות), ושאר 30 האחוזים וכן יתרת הכספים מבעלי שכר העולה על פעמיים השכר הממוצע במשק מושקעים בשוק החופשי. כל זאת בהתבסס על לוח החיים המוזז של הביטוח, שרווח בשימוש הקרנות עד לאחרונה. תסריט 1: תסריט זה דומה לתסריט 0 בשינוי אחד: הוא מבוסס על לוח החיים הדינמי החדש. תסריט 2: תסריט זה מתאר את החלוקה החדשה של 'שתי הקומות', בהתבסס על לוח החיים הדינמי החדש. כספי העמיתים שב'קומה הראשונה' (בעלי שכר של עד השכר הממוצע במשק) יושקעו כולם באיגרות חוב מיועדות (קומה זו נותנת בעצם הגנה ממשלתית מפני האי-ודאות של השקעת כספים בשוק). כספי העמיתים שב'קומה השנייה' (בעלי שכר שבין השכר הממוצע במשק ובין פעמיים שכר זה) יושקעו בשוק החופשי. טבלאות ההשוואה בין התסריטים הללו מוצגות על פי פילוח של מין וגיל המצטרפים לקרן. חשוב לציין שכל החישובים שתוצאותיהם מופיעות בטבלאות שלהלן נעשו עבור עמיתים שגילם היום הוא הגיל המוצג בטבלאות.

החישובים נעשו בהנחות הבאות:

- א. דמי ניהול של הקרן – 7% בשנה.
- ב. שיעור דמי הגמולים – 17.5% מהשכר המבוטח של העמית.
- ג. שכר קובע – ממוצע השכר בכל שנות העבודה של העמית.
- ד. שיעור גידול השכר – 2% בשנה, בהתאם להנחיות האחרונות של משרד האוצר.
- ה. שכר ממוצע במשק – 7,000 ש"ח.
- ו. שער ריבית על איגרות חוב מיועדות – 5.05% (צמוד) בשנה.
- ז. שער ריבית על השקעה עודפת – 3.5% (צמוד) בשנה. כאן המקום להדגיש ששער ריבית זה הוא שער הריבית שאפשר להשיג בטווח הארוך על השקעות באיגרות חוב ממשלתיות רגילות, ולכן אין בו כמעט סיכוני השקעה. אפשר אולי להשקיע אחרת ולהשיג תשואה גבוהה יותר, אך זאת כמובן בסיכון גבוה יותר.¹⁹

19. כיום הריבית על אג"ח ממשלתיות צמודות גבוהה בהרבה, בסביבות 5.5% לשנה. ההנחה היא, שהריבית תרד בטווח הארוך. ליתר ביטחון נבחר כאן שער של 3.5%, כמו זה המקובל בקרנות הפנסיה בחישוב האקטוארי שלהן.

ח. מועד הצטרפות העמיתים לקרנות - חודש ינואר בשנה הקלנדרית שבה הגיעו לגיל הנקוב בתסריטים. לצורך פשטות הונח שימי ההולדת של העמיתים חלים בתחילת השנה הקלנדרית שבה הצטרפו לקרן.

ט. גיל העמיתים בהצטרפותם לקרן - כל טבלה לגופה. גיל הפרישה - 65.

י. חודש תחילת הצבירה - חודש ינואר בגיל ההצטרפות.

יא. כל התחשיבים הם על שכר ברוטו לפני ניכוי מס.

יב. כדי לשמור על בסיס השוואה אחיד, הונח שכל העמיתים הם כיום בני הגיל הנקוב. לדוגמה, עמית שהצטרף היום, בהיותו בן 25, יתחיל את צבירת המנות לפנסיה על פי הלוח של שנת לידה 1977.

יג. הגדרות:

קצבת זקנה - הקצבה שיקבל עמית שפרש בהגיעו לזקנה, החל מפרישתו ועד מותו. שיעור התחלופה - היחס בין קצבת הזקנה ובין השכר המבוטח בקרן שקיבל לפני פרישתו. יש לשים לב, שבחישוב יחס זה אין לוקחים בחשבון הכנסה ממקורות אחרים, בניגוד לשיעור התחלופה הכולל שהוצג בפרקים הקודמים.

שכר ממוצע במשק - השכר הממוצע שמפרסם המוסד לביטוח לאומי. כיום השכר הממוצע הוא 6,748 ₪.²⁰ לנוחיות השוואה להלן מעוגל הסכום ל-7,000 ש"ח.

הסבר לעמודות בטבלאות הבאות:

עמודה 1: שכר העמית - שכר העמית בעת הצטרפותו לקרן.

עמודה 2: שכר בעת הפרישה - התוצאה של גידול השכר בעת ההצטרפות בשיעור 2% בשנה.

עמודות 3א ו-3ב: (תסריט 0) - קצבת הזקנה ושיעור התחלופה בעת הפרישה על פי תסריט 0.

עמודות 4א ו-4ב: (תסריט 1) - קצבת הזקנה ושיעור התחלופה בעת הפרישה על פי תסריט 1.

עמודות 5א ו-5ב: (תסריט 2) - קצבת הזקנה ושיעור התחלופה בעת הפרישה על פי תסריט 2.

20. נכון לנובמבר 2002, לפי נתוני הלמ"ס (פורסם בפברואר 2003).

טבלה 1: גברים – גיל הצטרפות לקרן: 25²¹

שכר העמית	שכר בעת הפרישה	תסריט 0 קצבת זקנה	תסריט 0 שיעור התחלופה זקנה	תסריט 1 קצבת זקנה	תסריט 1 שיעור התחלופה זקנה	תסריט 2 קצבת זקנה	תסריט 2 שיעור התחלופה זקנה
עמודה 1	2	א3	ב3	א4	ב4	א5	ב5
3,000	6,624	5,379	81.2%	4,695	70.9%	5,406	81.6%
5,000	11,040	8,965	81.2%	7,825	70.9%	9,010	81.6%
7,000	15,456	12,551	81.2%	10,955	70.9%	12,614	81.6%
10,000	22,080	17,930	81.2%	15,650	70.9%	15,935	72.2%
15,000	33,121	26,425	79.8%	23,017	69.5%	21,470	64.8%

טבלה 2: גברים – גיל הצטרפות לקרן: 30

שכר העמית	שכר בעת הפרישה	תסריט 0 קצבת זקנה	תסריט 0 שיעור התחלופה זקנה	תסריט 1 קצבת זקנה	תסריט 1 שיעור התחלופה זקנה	תסריט 2 קצבת זקנה	תסריט 2 שיעור התחלופה זקנה
עמודה 1	2	א3	ב3	א4	ב4	א5	ב5
3,000	6,000	3,990	66.5%	3,450	57.5%	3,906	65.1%
5,000	9,999	6,650	66.5%	5,750	57.5%	6,510	65.1%
7,000	13,999	9,310	66.5%	8,050	57.5%	9,114	65.1%
10,000	19,999	13,300	66.5%	11,500	57.5%	11,640	58.2%
15,000	29,998	19,632	65.4%	16,942	56.5%	15,850	52.8%

21. אנו מודים לאקטואר ישעיהו אוריצר על סיועו בחישובים לטבלאות אלה.

טבלה 3: גברים – גיל הצטרפות לקרן: 35

שכר העמית	שכר בעת הפרישה	תסריט 0 קצבת זקנה	תסריט 0 שיעור התחלופה	תסריט 1 קצבת זקנה	תסריט 1 שיעור התחלופה	תסריט 2 קצבת זקנה	תסריט 2 שיעור התחלופה	עמורה
1	2	א3	ב3	א4	ב4	א5	ב5	1
3,000	5,434	2,913	53.6%	2,505	46.1%	2,802	51.6%	3,000
5,000	9,057	4,855	53.6%	4,175	46.1%	4,670	51.6%	5,000
7,000	12,680	6,797	53.6%	5,845	46.1%	6,538	51.6%	7,000
10,000	18,114	9,710	53.6%	8,350	46.1%	8,434	46.6%	10,000
15,000	27,170	14,354	52.8%	12,322	45.4%	11,594	42.7%	15,000

טבלה 4: נשים – גיל הצטרפות לקרן: 25

שכר העמית	שכר בעת הפרישה	תסריט 0 קצבת זקנה	תסריט 0 שיעור התחלופה	תסריט 1 קצבת זקנה	תסריט 1 שיעור התחלופה	תסריט 2 קצבת זקנה	תסריט 2 שיעור התחלופה	עמורה
1	2	א3	ב3	א4	ב4	א5	ב5	1
3,000	6,624	5,553	83.8%	4,869	73.5%	5,604	84.6%	3,000
5,000	11,040	9,255	83.8%	8,115	73.5%	9,340	84.6%	5,000
7,000	15,456	12,957	83.8%	11,361	73.5%	13,076	84.6%	7,000
10,000	22,080	18,510	83.8%	16,230	73.5%	16,532	74.9%	10,000
15,000	33,121	27,286	82.4%	23,874	72.1%	22,292	67.3%	15,000

טבלה 5: נשים – גיל הצטרפות לקרן: 30

שכר העמית	שכר בעת הפרישה	תסריט 0 קצבת זקנה	תסריט 0 שיעור התחלופה	תסריט 1 קצבת זקנה	תסריט 1 שיעור התחלופה	תסריט 2 קצבת זקנה	תסריט 2 שיעור התחלופה
עמודה 1	2	א3	ב3	א4	ב4	א5	ב5
3,000	6,000	4,110	68.5%	3,576	59.6%	4,050	67.5%
5,000	9,999	6,850	68.5%	5,960	59.6%	6,750	67.5%
7,000	13,999	9,590	68.5%	8,344	59.6%	9,450	67.5%
10,000	19,999	13,700	68.5%	11,920	59.6%	12,801	64.0%
15,000	29,998	20,228	67.4%	17,565	58.6%	16,446	54.9%

טבלה 6: נשים – גיל הצטרפות לקרן: 35

שכר העמית	שכר בעת הפרישה	תסריט 0 קצבת זקנה	תסריט 0 שיעור התחלופה	תסריט 1 קצבת זקנה	תסריט 1 שיעור התחלופה	תסריט 2 קצבת זקנה	תסריט 2 שיעור התחלופה
עמודה 1	2	א3	ב3	א4	ב4	א5	ב5
3,000	5,434	2,994	55.1%	2,592	47.7%	2,898	53.3%
5,000	9,057	4,990	55.1%	4,320	47.7%	4,830	53.3%
7,000	12,680	6,986	55.1%	6,048	47.7%	6,762	53.3%
10,000	18,114	9,980	55.1%	8,640	47.7%	8,733	48.2%
15,000	27,170	14,758	54.3%	12,753	46.9%	12,018	44.2%

מהטבלאות הללו בולטות העובדות הבאות:

א. במעבר מתסריט 0 לתסריט 1 חלה ירידה בזכויות העמיתים. מכאן שהנחיית משרד המפקח על הביטוח לעדכן את לוחות החיים הדינמיים, שהיתה אחידה לכל קרנות הפנסיה, פגעה בזכויות העמיתים, גברים ונשים כאחד. הירידה בשיעורי התחלופה היא בין 5.5 ל-10 אחוזים.

ב. במעבר מתסריט 1 לתסריט 2 עולה שיעור התחלופה. לשם תזכורת, על פי תסריט 2 מושקעים כספי העמיתים עד גובה השכר הממוצע במשק במלואם באיגרות החוב המיועדות, ולאחר גובה שכר זה הם מושקעים כולם בשוק.

ג. במעבר מתסריט 0 לתסריט 2 כמעט שאין פגיעה בזכויות העמיתים בעלי רמות השכר הנמוכות. במעבר זה הירידה בזכויות העמיתים שגובה שכרם עד 7,000 ש"ח היא בין אחוז אחד לשני אחוזים. לעומת זאת ברמות השכר הגבוהות יותר, 10,000 ש"ח ומעלה, הירידה במעבר זה מגיעה לשיעורים של כ-6 עד 16 אחוזים, תלוי בנתוניו של העמית. לסיכום, ברור כי ההצעה הכלולה בחוק פנסיית חובה, מעבר לתסריט 2, מיטיבה למעשה עם העמיתים בעלי רמות שכר נמוכות, כלומר עם השכבות החלשות יותר באוכלוסייה, ולכן היא חשובה למשק הישראלי.

7. הפיכת איגרות החוב המיועדות לאיגרות סחירות בעלות תשואה מועדפת

כדי להבטיח זכויות ל'קומה הראשונה' של תכנית הפנסיה יש צורך בשער ריבית קבוע לאיגרות החוב הממשלתיות שמממנות אותה. כיום הן נושאות ריבית בשער קבוע (בגובה אפקטיבי של 5.05 אחוזים), אולם הן אינן סחירות. מצב זה אינו טוב לשוק ההון: קרנות הפנסיה הן שחקניות חשובות בשוק איגרות החוב ומניעים אותן שיקולים לטווח הארוך, ולכן הן מעניקות יציבות לשוק. כמו כן, הוצאת איגרות החוב המיועדות מהמסחר מקטינה את העומק והגיוון של שוק איגרות החוב.

אפשר לשלב סחירות עם שער חליפין קבוע באמצעות איגרות חוב מועדפות. לאלה יקבעו מקבלי ההחלטות שיעור תשואה מועדף בעת ההנפקה, ולאחר מכן הן תיסחרנה בשוק כרגיל. לדוגמה, אם שיעור התשואה המועדף הוא 5.05 אחוזים, ושיעור התשואה שנקבע בעת ההנפקה הוא 4.5 אחוזים, תימכרנה איגרות החוב המועדפות לקרנות בהנחה (דיסאג'יו) השקולה לתוספת הריבית של 0.55 אחוזים. שיעור זה תלוי באורך החיים של האיגרת. מכאן ואילך התיינה איגרות החוב סחירות לכל דבר, כחלק מהסדרות הרגילות של הנפקת איגרות חוב צמודות.

לכל קרן ינוהל מלאי חשבונאי של זכויותיה להתחזיק איגרות חוב מועדפות (לכאורה נראה כאילו הקרן יכולה לחזור ולקנות עוד ועוד איגרות חוב מיועדות ולהרוויח בלי גבול. כדי למנוע זאת יש לקבוע לקרן סף עליון של החזקת איגרות חוב מיועדות, שנקבע למעשה על פי הפרשות העמיתים וצבירתם. לשמירת סף זה ינוהל מלאי חשבונאי. הזכויות הן הסכום של דמי הגמולים מהשכר עד גובה השכר הממוצע במשק, ושל הצבירה המושגית של הריבית המועדפת על הזכויות הקיימות (כלומר שייקבעו במפורש כמויות איגרות החוב המיועדות שיוותר לקרן לרכוש, והתשואה שתקבל מדמי הגמולים).

כך למשל, גם בקרן שהשכר המבוטח בה הוא אפס, הזכויות גדלות בגלל הריבית הנצברת עליהן. הגידול בזכויות מוכה בהנפקה חדשה של איגרות חוב בהנחה. הזכויות יורדות כאשר משולמת מהן פנסיה: שארים, נכות או זקנה. למעשה הזכויות מחקות את המסלול של נכסי הקרן תחת משטר של איגרות חוב מיועדות בריבית מועדפת. כדי להקל על ההתחשבות ניתן יהיה למכור גם איגרות חוב בלי תלוש, שכל הריבית שלו מגולמת בניכיון בעת הקנייה. קרנות הפנסיה תקבענה את תמהיל האיגרות חוב שלהן על פי צורכי הנוזילות שלהן.

כדי לתת לקרן תמריץ לנהל את מלאי איגרות החוב שלה, אפשר להנהיג מנגנון לחלוקת רווחים (אלה שנוספים על התשואה המובטחת) בין החברה המנהלת ובין העמיתים, לאחר צבירה של רמה מינימלית לעתודה, בדרך של מענק פרישה לעמיתים והעלאת דמי הניהול לקרן מעל לרמה בסיסית מינימלית. הפסדים בניהול התיק יגררו הורדה של מענק הפרישה והשארה של דמי ניהול ברמה המינימלית.

8. עלות התכנית

העלות השנתית של תכנית פנסיית החובה היא המכפלה של כמות איגרות החוב בעלות תשואה מועדפת בהפרש בין ריבית השוק לריבית המועדפת. מלאי איגרות החוב משתנה עם הזמן, ולכן יש צורך בסימולציה שתבטא את הדינמיקה של התפתחות איגרות החוב. סימולציה כזאת עשו יעקב לביא ואביה ספיבק,²² וממנה עולה כי העלות השנתית של פנסיית החובה לשנים 1995 עד 2035 היא בממוצע כאחוזים מהתוצר, ופירוש הדבר הוא שניתן לעמוד בה, ולכן אין היא מונעת את יישום התכנית.

כדי להתרשם מסדרי הגודל של העלות, נאמוד את הסבסוד דרך איגרות החוב המיועדות לשנת 2001: בסוף 2001 היה מלאי איגרות החוב המיועדות 110.773 מיליארד ש"ח, כעשירית מהיקף תיק הנכסים של הציבור. 7.232 מיליארד ש"ח מהן היו איגרות חוב חדשות בריבית של 5.05 אחוזים, ו-103.541 מיליארד ש"ח – איגרות חוב ישנות בריבית של 5.57 אחוזים. ערכו הממוצע של תיק נכסים של עמית בקרן פנסייה היה גבוה מ-150,000 ש"ח. בהנחה שהריבית ארוכת הטווח על איגרות חוב ממשלתית צמודה היא 4 אחוזים, היתה הסובסידיה לאיגרות החוב המיועדות 1.68 מיליארד ש"ח לשנה.²³ אילו היו כל הנכסים מוחזקים על ידי קרנות חדשות, היתה הסובסידיה יורדת בשליש, ל-1.16 מיליארד ש"ח לשנה. כיום הסובסידיה היא כשליש אחוז מהתוצר.

בשנת 2000 היו מבוטחים בקרנות הפנסייה 39 אחוזים מכלל המועסקים. בהנחה שהרכב הגילים קרוב לזה של הטווח הארוך, וששיעור הכיסוי יהיה 90 אחוזים, תעלה החלת פנסיית החובה בטווח הארוך 2.67 מיליארד ש"ח לשנה במונחים של היום, דהיינו מעט יותר מחצי אחוז תוצר. חישוב זה מוטה כלפי מעלה, כי כבר ראינו ששכרם של אלה שאינם מבוטחים נמוך בהרבה מזה של המבוטחים. כמו כן, מכיוון שהעלות השוטפת של הסבסוד היא פונקציה של צבירת איגרות החוב בקרנות, גם החלה מידית של פנסיית החובה תעלה את הסבסוד רק בהדרגה ועל פני שנים רבות.

22. 'לביא וא' ספיבק, 'החיסכון לפרישה באמצעות קופות הפנסייה והגמל והשפעתו על החיסכון הכולל ועל שוק ההון: תסריטים אלטרנטיביים', הרבעון לכלכלה, 43, 2 (1996), עמ' 202-235.

23. בסוף דצמבר 2001 היתה התשואה לפדיון של אג"ח ל-20 שנה 4.2 אחוזים. מאז עלתה הריבית והיא מתנודדת לאחרונה סביב 5.5 אחוזים. כמובן שבמצב כזה הסובסידיה לאג"ח המיועדות מתאפסת.

מומי דהן (2002) אומד את התוספת השנתית של איגרות החוב בין 2.553 ל-4.746 מיליארד ש"ח. סדר הגודל הזה סביר. זהו סדר הגודל של הגידול השנתי הדרוש כדי להגיע בטווח הארוך להיקף האמור לעיל של איגרות חוב בעלות תשואה מועדפת.

ואולם, בחישוב הסובסידיה זוקף דהן לזכות התוספת השנתית את כל הערך המהוון של הסובסידיה, שהוא 11 אגורות לשקל של איגרות חוב. המספר המתקבל הוא בממדים של מלאי, כלומר כל הערך המסובסד מכאן ואילך. לכן לא ניתן להשוותו לנתוני הזרם של התקציב והתוצר. מאחר שהתקציב מתקבל באופן שוטף, אילו היינו הופכים את התקציב מזרם למלאי היינו מקבלים מספרים גדולים הרבה יותר.

להוצאה כזאת יש צורך למצוא מקור תקציבי. אנו מציעים שני מקורות: הורדת הטבות המס לחוסכים לפנסיה (כיום עומדת הטבת המס לחיסכון פנסיוני על 35 אחוזים זיכוי במס על ההפרשות השנתיות, עד תקרה מסוימת), והקטנה בעתיד של תשלומי הביטוח הלאומי. כיום יש פטור ממס על ההפרשות של המעביד ועל הריבית מההשקעה עד גובה של ארבע פעמים השכר הממוצע במשק. ניתן להוריד את התקרה על הפטור על הפרשות המעביד עד גובה של פעמיים השכר הממוצע במשק, ובכך להשיג עקיבות עם מבנה הסובסידיה הניתנת לקרנות הפנסיה דרך איגרות החוב המועדפות.

מקור חשוב יותר הוא הירידה בתשלומים העתידיים לביטוח הלאומי. כפי שראינו בלוח 5, ארצות בעלות שיעור גבוה יותר של קשישים, ושבהן מערכת ביטוח לאומי נדיבה, מוציאות חלק ניכר מתקציבן, במונחי תוצר, לתמיכה בקשישים. אם לא תבוצע התכנית, יהיה בעתיד צורך להעלות את דמי הביטוח הלאומי בישראל במידה משמעותית.

לקרנות הפנסיה החדשות עלות צפויה נוספת, מהעברת החברים הקיימים מהשיטה הנוכחית שבה עד תקרה של פעמיים השכר הממוצע יש כיסוי של 70 אחוזים מהתיק, לשיטה החדשה, שבה עד תקרה של השכר הממוצע יש כיסוי של 100 אחוזים מהתיק.

לוח 9: בסיס הכיסוי באיגרות חוב עבור מועסק מאוכלוסיית המכוסים

בסיס הכיסוי	גובה התקרה (בסוגריים אחוז הכיסוי)
3,576	עד 75% מהשכר הממוצע (100%)
4,282	עד השכר הממוצע (100%)
5,214	עד 150% מהשכר הממוצע (100%)
4,692	עד 150% מהשכר הממוצע (90%)
5,764	עד פעמיים השכר הממוצע (100%)
4,035	עד פעמיים השכר הממוצע (70%)

מקור: נתוני מודל המס, 1977

לוח 9 מציג את ההכנסה החודשית הממוצעת לתקרות שכר ברמות שונות (השורות שבהן אחוז הכיסוי הוא 100%) ואת בסיס הכיסוי (על פי אחוזי הכיסוי הרשומים), של כל השכירים ב־1977. בסיס הכיסוי לשכר עד תקרה של השכר הממוצע במשק הוא 4,282 ש"ח לחודש, והוא גבוה רק ב־6 אחוזים מהבסיס הנוכחי עד תקרה של פעמיים השכר הממוצע במשק, שהוא 4,035 ש"ח לחודש. המסקנה מכאן היא, שלקרנות הפנסיה הקיימות, המעבר לשיטה החדשה כרוך רק בתוספת עלות זניחה לרכישת איגרות חוב מיועדות.

9. סיכום ומסקנות

סקירה זו מצביעה על הצורך לחוקק חוק פנסיית חובה, ומציעה דרך ליישומו, כולל השינויים הנדרשים באופן פעולתן של קרנות הפנסיה החדשות כדי לאפשר את שילובן בשוק ההון. בסקירה גם ניתן אומדן אקטוארי של זכויות הפנסיונרים ואומדן של העלויות לאוצר המדינה. חוק הפנסיה המוצע מניח שכל העובדים יעברו לפנסיה צוברת. החוק גורס פנסיית חובה ולא פנסיה ממלכתית: את הפנסיה ינהלו גורמים פרטיים והיא לא תהיה חלק מהמערך השלטוני. המבנה הדמוגרפי של ישראל, שבה הודקנות האוכלוסייה מאוחרת מן ההודקנות בעולם המערבי, נותן חלון הזדמנות דמוגרפי להתחיל בחיסכון לקראת פנסיה צוברת. כאשר האוכלוסייה תזדקן יצטבר כבר הון שיכסה את תשלום הפנסיה, ולא יהיה צורך להכביד בהטלת המס על אוכלוסייה מידלדלת של עובדים, כמו שקורה כבר היום בכמה מארצות אירופה. מבחינה מקרו־כלכלית יש צורך בפנסיה לכל התושבים, כלומר שצריך ליצור מקורות נוספים שמהם ניתן יהיה לשלם את הפנסיה. לפנסיה תהיה תרומה חשובה לצמצום הפערים בקרב האוכלוסייה הקשישה, שהרי האי־שוויון בקרב אוכלוסייה זו גבוה מזה שבשאר מגורי האוכלוסייה, בשל הסיבה שרק לחלק מהאוכלוסייה הזו יש כיסוי פנסיוני. ההצעה לרפורמה מניחה שהסבסוד לקרנות הפנסיה קיים, ומעניקה אותו רק לאותו חלק מן השכר שאינו עולה על השכר הממוצע במשק. כך יקטן האי־שוויון בקרב האוכלוסייה הקשישה ותהיה אפשרות לשיעור תחלופה סביר של הפנסיה ביחס לשכר האחרון, גם אם מביאים בחשבון את עליית תוחלת החיים במשק.

אולם הסבסוד לקרנות הפנסיה אינו מוציא מכלל אפשרות שקרנות הפנסיה תהיינה משולבות בשוק ההון. במאמר זה מוצעת דרך אפשרית לפתרון הבעיה: מכירה בהנחה של איגרות החוב המיועדות (דיסאג'יו) לקרנות, על פי מדד הזכויות הנצברות של עמיתיהן. העלות של תוספת הסבסוד נאמדת במיליארד שקל לשנה במשך כשלושים שנה מהתחלת התכנית, בהתכנסות הדרגתית. זה אמנם סכום לא מבוטל, אולם הוא עתיד לחסוך את דמי הגדלת הביטוח הלאומי בעתיד בשיעורים גבוהים הרבה יותר. ניתן לממן חלק מסכום זה על ידי הפחתת הטבות המס לחוסכים לפנסיה, למשל על ידי הנמכת התקרה של הפטור ממס להפרשות לפנסיה מרמה של ארבע פעמים השכר הממוצע לרמה של פעמיים השכר הממוצע.

10. אחרית דבר – תכנית הממשלה לרפורמה בקרנות הפנסיה הישנות והחדשות

בעוד דברים אלה נכתבים, נפלה בממשלה החלטה על חלק מהנושאים שנדונו כאן, אולם עדיין לא הוחלט על פנסיית חובה – המלצתנו המרכזית.

בתכנית הכלכלית שהוגשה לממשלה על ידי האוצר במרס 2003 היו פרקים מרכזיים שעסקו בסוגיית הפנסיה. רובן המכריע של ההמלצות היו לחוק או שתמומשה באמצעות צווים והקצאות תקציביות. חלקן הוסרו או רוככו. הצעדים שאושרו הם אלו:

1. הקטנת זכויות המבוטחים בקרנות הפנסיה הוותיקות בדרכים האלה:
א. העלאת גיל הפרישה לגברים מ-65 ל-67 ולנשים מ-60 ל-67. ההעלאה היא הדרגתית, בשלושה חודשים בכל שנה. העלאה זו הומלצה לפני כמה שנים על ידי ועדת נתניהו, וצפוי שהכנסת תאשר אותה בחוק מיוחד.

ב. הקטנת הפנסיה לפנסיונרים בהווה ובעתיד בדרך של גביית 'דמי ניהול' בגובה שני אחוזים מהפנסיה.

ג. מעבר מקביעת גובה השכר הקובע לפנסיה על פי ממוצע השכר בשלוש שנות העבודה האחרונות לקביעתו על פי ממוצע השכר בכל שנות העבודה.

ד. ניסוח תקנון אחיד לכל הקרנות, שמבטל הסכמים מיוחדים לחלק מהפנסיונרים.
ה. החלטה שאם גם אחרי שימוש ברורבה המיוחדת של 7 מיליארד ש"ח שתואר לעיל, לא תהיה בקרן תשואה מספקת, יופעל מנגנון האיזון האקטוארי, ותיפגענה זכויות העמיתים הפעילים שעדיין לא יצאו לפנסיה, ושל הפנסיונרים (!).

2. הגדלת שיעור דמי הגמולים הכוללים מהשכר מ-17.5 ל-20.5 אחוזים: חלק העובד יגדל מ-5.5 ל-7.5 אחוזים, וחלק המעביד מ-12 ל-13 אחוזים. אולם המעביד יפוצה באופן מלא על ידי הקטנת שיעור ההפרשה שלו לביטוח הלאומי באחוז אחד. הגדלה זו תקפה הן לקרנות הוותיקות והן לקרנות החדשות.

כמו כן, עובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית חויבו להפריש 2 אחוזים משכרם לקרן תגמולים שתשמש לתשלום הפנסיה שלהם.

3. הממשלה מקצה מתקציבה 73 מיליארד שקל (בערכים של היום) שיתפרסו על פני 35 שנים לצורך תמיכה בקרנות הישנות. כמו כן היא מקימה קרן בסך 7 מיליארד שקל, שתספק כרית ביטחון לקרנות הישנות.

4. חלה שחיקה גדולה מאוד בהנפקת איגרות חוב מיועדות: הן הקרנות הישנות והן הקרנות החדשות תקבלנה איגרות חוב מיועדות בריבית 4.8 אחוזים עבור 30 אחוזים בלבד מההנפקות שלהן. לפני הנהגת התכנית הממשלתית קיבלו הקרנות הישנות איגרות חוב מיועדות בריבית של 5.57 אחוזים מכל התיק שלהן ולא על פחות מ-93 אחוזים ממנו. הקרנות החדשות קיבלו איגרות חוב מיועדות בריבית של 5.05 אחוזים עבור 70 אחוזים מהתיק שלהן.

המוטיבציה של תכנית האוצר נכונה: כמו שכתבנו לעיל, הגיע הזמן לפתור את בעיית הגירעון האקטוארי. ואולם השארת הפנסיה של הוותיקים במצב של אי-ודאות בגלל תשואת

השוק אינה רצויה. בכל תכניות הפנסיה ברחבי העולם, הפנסיה החודשית במועד הפרישה מובטחת.²⁴ לכן, למרבה הצער, התכנית של האוצר גרועה לענף הפנסיה ולרעיון פנסיית החובה. בשמונה השנים האחרונות, מאז החלו קרנות הפנסיה החדשות במסעי שיווק נרחבים, הפכה ה'פנסיה' למותג שמערער את עליונותו של המותג 'ביטוח מנהלים' של חברות הביטוח. תכנית האוצר מאותתת למבוטחים פוטנציאליים שהפנסיה אינה בטוחה, ולעומתה ביטוח המנהלים המוגן על ידי זכויות הקניין הוא בטוח. כמו כן, הזכויות בפנסיה, שהיו גבוהות יותר בגלל התשואה המובטחת של איגרות החוב המיועדות (ודמי הניהול הנמוכים הרבה יותר בקרנות הפנסיה), פגו עם השינוי בתנאי איגרות החוב המיועדות. יתרה מכך, לאוצר יש רצון להיפטר בעתיד לחלוטין מאיגרות החוב המיועדות. יש לקוות שהממשלה תבין שהרפורמה הרחיקה לכת. המדינה מבצעת מהלך חשוב של העברת עובדים מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. הרעה של ממש בתנאי הפנסיה לא תקל על המשך המהלך, ובוודאי לא תביא להנהגת פנסיית חובה לכל העובדים במדינת ישראל.

החשובים האקטואריים שעשינו צריכים לעבור שינוי כדי להתאימם למציאות החדשה. אולם מבדיקה ראשונית שקיימנו מתברר שהעלאת גיל הפרישה והגדלת דמי הגמולים אינן מפצות על ירידת התשואה של התיק. על אחת כמה וכמה כשלא בטוח כלל שמבוטחים אמנם יעבדו בשנות העבודה שנוספו להם – שתי שנים לגבר ושבע שנים לאישה.

ביאור מושגים

* חישובים אקטואריים – חישובים הכוללים גם גורמים של חוסר ודאות. למשל, כשקרן פנסיה מעוניינת לחשב את התחייבויותיה בגין פנסיית נכות לעמיתים המשלמים לה מדי חודש דמי גמולים, עליה להביא בחשבון את ההסתברות שעמיתים אלה ייעשו נכים ועקב כך יפסיקו לשלם דמי גמולים לקרן הפנסיה ויחלו לקבל ממנה קצבת נכות כל עוד הם נשארים בסטטוס הזה.

* פנסיה תקציבית ופנסיה צוברת – בישראל קיימים שני מסלולים עיקריים לפנסיה: פנסיה תקציבית ופנסיה צוברת. הפנסיה התקציבית מוסדרת בחוק שירות המדינה ונהנים ממנה עובדי מדינה, ביניהם עובדי מערכת הביטחון, שוטרים ומורים. עובדים אלה אינם מפרישים משכרם דמי גמולים לקרן פנסיה, והיא ממומנת כולה מתקציב המדינה. הפנסיה הצוברת משולמת על ידי קרנות פנסיה, שבהן נצברות זכויות העמיתים מהפרשה חודשית של דמי גמולים בשיעור קבוע שמפרישים העמית והמעביד. הפרשה זו מורכבת מ-5.5 אחוזים מהשכר שמשלם העובד כתגמולים, 6 אחוזים שמשלם המעביד כתגמולים, ו-8.33 אחוזים נוספים שמשלם המעביד כפיצויי פרישה.

24. כך, אפילו בתכנית DC, רק במקרים מעטים – כשהמבוטח בוחר בכך – ניתן להצמיד את הקצבה לתשואה של תיק הנכסים. זוהי *Variable Annuity*.

* DB (Defined Benefits) (זכויות מוגדרות או: קרן זכויות) - קרן ביטוח זקנה, נכות ושארים, שהזכויות שהיא מעניקה לעמית מוגדרות לפי תקופת הצבירה, ונקבעות כשיעורים מהשכר המבוטח בקרן על פי סולם צבירה מדורג, בלי שישתנו לצורך איזון אקטוארי.

* DC (Defined Contributions) (הפרשות מוגדרות או: קרן תשואה) - קרן ביטוח זקנה, נכות ושארים, שהזכויות שהיא מבטיחה לעמית נקבעות על פי הצבירה הכספית בחשבונו האישי, ומשתנות לפיכך באופן שוטף או תקופתי על פי מצב הצבירה הכספית. במועד הפרישה מקבל העמית תשלום חד-פעמי או קצבה קבועה כל עוד הוא או שאריו חיים (Annuity).

* איזון אקטוארי - זהו מצב שבו יש איזון בין נכסי הקרן ובין התחייבויותיה. במצב זה הקרן מסוגלת לעמוד בהתחייבויותיה כלפי העמיתים ולא נמצאת בגירעון.

* איגרות חוב מיועדות - איגרות חוב שהנפיקה המדינה במיוחד לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח, ומושקע בהן חלק גדול מכספי קרנות הפנסיה הישנות והחדשות, וכן תכניות ביטוח החיים הישנות (ח"ץ).

נספח 1: לוחות חיים בשימוש בישראל

להלן ניתנת השוואה בין שני לוחות חיים: לוח החיים 'המוזז' של המוסד לביטוח לאומי (הביטוח"ל המוזז), שקרנות הפנסיה עשו בו שימוש עד לאחרונה, ולוח החיים הדינמי החדש הנמצא כיום בשימוש.

l_x הוא הסתברות האוכלוסייה להגיע לגיל x (ראו הסבר בתחתית הלוח).

גיל העמית	גברים		נשים	
	ביטוח"ל מוזז	דינמי	ביטוח"ל מוזז	דינמי
	l_x	l_x	l_x	l_x
18	100,330	100,000	100,330	100,000
19	100,220	99,943	100,220	99,981
20	100,110	99,877	100,110	99,960
21	100,000	99,804	100,000	99,938
22	99,892	99,727	99,967	99,914
23	99,784	99,648	99,932	99,889
24	99,679	99,569	99,896	99,864
25	99,577	99,493	99,859	99,838
26	99,477	99,418	99,821	99,812
27	99,380	99,346	99,782	99,785
28	99,285	99,278	99,742	99,758

נשים		גברים		גיל העמית
דינמי lx	ביטו"ל מוזז lx	דינמי lx	ביטו"ל מוזז lx	
99,729	99,701	99,211	99,192	29
99,699	99,659	99,147	99,101	30
99,668	99,615	99,082	99,011	31
99,635	99,569	99,017	98,921	32
99,600	99,521	98,950	98,829	33
99,562	99,470	98,879	98,735	34
99,522	99,417	98,805	98,638	35
99,478	99,360	98,725	98,536	36
99,429	99,330	98,639	98,430	37
99,375	99,236	98,546	98,319	38
99,381	99,169	98,444	98,201	39
99,253	99,098	98,332	98,074	40
99,182	99,021	98,209	97,939	41
99,103	98,937	98,074	97,792	42
99,016	98,845	97,924	97,632	43
98,919	98,743	97,760	97,445	44
98,881	98,629	97,578	97,259	45
98,692	98,502	97,377	97,041	46
98,560	98,358	97,115	96,797	47
98,421	98,196	96,910	96,524	48
98,249	98,012	96,640	96,219	49
98,068	97,805	96,341	95,877	50
97,866	97,573	96,012	95,495	51
97,642	97,315	95,648	95,071	52
97,393	97,029	95,246	94,600	53
97,118	96,712	94,803	94,080	54
96,812	96,363	94,315	93,507	55
96,472	95,979	93,776	92,878	56
96,095	95,555	93,184	92,189	57
95,677	95,088	92,531	91,436	58
95,215	94,571	91,814	90,616	59
94,701	93,997	91,027	89,724	60
94,133	93,359	90,162	88,758	61

חוק פנסיה חובה בישראל

גיל העמית	נשים		גברים	
	דינמי lx	ביטו"ל מוזז lx	דינמי lx	ביטו"ל מוזז lx
62	93,505	92,648	89,213	87,711
63	92,811	91,855	88,173	86,578
64	92,044	90,970	87,037	85,351
65	91,198	89,987	85,795	84,023
66	90,265	88,895	84,440	82,585
67	89,237	87,688	82,965	81,027
68	88,107	86,357	81,361	79,338
69	86,867	84,894	79,662	77,508
70	85,506	83,290	77,741	75,528
71	84,017	81,533	75,710	73,389
72	82,389	79,615	73,524	71,086
73	80,616	77,526	71,179	68,616
74	78,690	75,258	68,671	65,981
75	76,600	72,807	66,000	63,184
76	74,341	70,168	63,169	60,232
77	71,907	67,337	60,178	57,134
78	69,297	64,311	57,039	53,903
79	66,505	61,087	53,759	50,555
80	63,536	57,667	50,356	47,110
81	60,393	54,058	46,849	43,590
82	57,086	50,277	43,259	40,024
83	53,626	46,351	39,618	36,444
84	50,034	42,322	35,958	32,886
85	46,330	38,243	32,314	29,390
86	42,545	34,176	28,727	25,997
87	38,712	30,187	25,235	22,748
88	34,868	26,340	21,884	19,682
89	31,059	22,694	18,710	16,832
90	27,331	19,296	15,752	14,224
91	23,729	16,183	13,041	11,875
92	20,320	13,379	10,612	9,793
93	17,152	10,898	8,484	7,976
94	14,264	8,742	6,659	6,414

נשים		גברים		גיל העמית
דינמי	ביטו"ל מוזז	דינמי	ביטו"ל מוזז	
lx	lx	lx	lx	
11,680	6,903	5,127	5,080	95
9,409	5,364	3,871	3,957	96
7,450	4,093	2,862	3,027	97
5,794	3,057	2,070	2,267	98
4,421	2,229	1,464	1,657	99
3,307	1,580	1,011	1,176	100
2,421	1,084	680	808	101
1,733	717	446	534	102
1,211	454	284	338	103
825	275	176	204	104
547	159	105	118	105
353	88	61	66	106
220	47	34	35	107
133	24	18	18	108
78	12	9	9	109
	6		5	110
	3		3	111
			9	112
			5	113
			3	114

טבלת הסתברויות התמותה ($q_{x,t}$) נתונה בחוזר שפרסם משרד האוצר - אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון בינואר 2000. הנוסחה היא להסתברויות התמותה ועל פיה מחושב ה- lx שהצגנו לעיל.

$$q_{x,t} = 1 - 1(1 - q_{x,0})^{0.995^t}$$

כאשר $q_{x,0}$ הוא שיעור התמותה בגיל x ביום 31.12.1999. ו- $q_{x,t}$ הוא שיעור התמותה בגיל x , t שנים לאחר תאריך זה.

- אחדות, לאה ויניב גדעון (עורכים), 2000. המוסד לביטוח לאומי: סקירה שנתית 1998-1999, מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.
- אריאן, אשר, דוד נחמיאס ורות אמיר, 2002. משילות והרשות המבצעת בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- אשלג, ישי, 2002. 'שלושה מאמרים בנושא העברות בין-דוריות', עבודת דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן.
- דהן, מומי, 2003. 'פנסיית חובה: אומדן תוספת אג"ח מיועדות', הרבעון לכלכלה, 50 (3), עמ' 511-528.
- דוח ועדת פוגל, יוני 1994.
- טרקל, ערן ואביה ספיבק, 2001. 'לקראת חוק פנסיה חובה', הרבעון לכלכלה, 48 (3), עמ' 317-334.
- לביא, יעקב ואביה ספיבק, 1996. 'החיסכון לפרישה באמצעות קופות הפנסיה והגמל והשפעתו על החיסכון הכולל ועל שוק ההון: תסריטים אלטרנטיביים', הרבעון לכלכלה, 48 (3), עמ' 202-235.
- ספיבק, אביה, 1994. 'משבר קרנות הפנסיה בישראל: מסגרת מושגית ובחינת המלצות לפתרון', הרבעון לכלכלה, 41 (3), עמ' 484-523.
- ספיבק, אביה, 2001. 'הרפורמה בקרנות הפנסיה ב': התמורות במבנה המשק בעשור האחרון', בתוך: אבי בן-בסט (עורך), מחקרים לזכרו של מיכאל ברוננו, עם עובד, תל אביב, עמ' 257-290.
- Lavi, Yaacov & Spivak Avia, 1999. 'The Impact of Pension Schemes on Saving in Israel', *Applied Economics*, 31, pp. 761-774.
- World Bank, 1994. *Averting the Old Age Crisis, A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press, Oxford.