

סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 5

עולם הפנסיה החדש: אחרי המפץ של 2003

רמי יוסף

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

אביה ספיבק

מכון ון ליר בירושלים ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים


מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

POLICY STUDIES

The New Pension World: After the Big Bang of 2003

**Rami Yosef
Avia Spivak**

עורכת מפיקה: שרה סורני

עורכת לשון: דפנה לביא

הדעות המובאות בסדרת מחקרי המדיניות משקפות את דעתם של הכותבים
ואינן מייצגות בהכרח את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

© תשס"ח - 2008, מכון ון ליר בירושלים

דפוס "חדקל", תל-אביב

התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל בשאלות כלכלה וחברה. מסגרת זו הוקמה משום שלדעתנו קובעי המדיניות הכלכלית-חברתית מחזיקים לעתים קרובות בדעות נחרצות ושמרניות, שמקורן אידיאולוגי וביסוסן לוקה בחסר, ומשום שברוב המקרים הביקורת הנמתחת על המדיניות אינה מצליחה להעלות לדיון הציבורי חלופות מעשיות. התוכנית נועדה להעשיר את הדיון בסוגיות מרכזיות המעסיקות את הציבור בישראל מתוך זווית ראייה ביקורתית, כדי לעודד חשיבה מחדש על התפיסה הרווחת בסוגיות של כלכלה וחברה.

התוכנית פועלת כמסגרת למחקר כלכלי-חברתי, שבה נערכים מחקרים ונכתבים ניירות עמדה העושים שימוש במתודות מקובלות בכלכלה. בתוכנית משתתפים כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה. במסגרת זו מציגים אנשי מקצוע חלופות למדיניות הכלכלית הנהוגה, ונקודת המוצא היא הצורך בקידום צמיחה כלכלית בת קיימא המתבססת על טובת רוב האזרחים ועל הקטנת אי-השוויון בחברה.

אנו מודים כי ברצוננו להתערב בדיון הציבורי כדי להשפיע על תוצאותיו וכי אנו מחזיקים בדעות מגובשות משלנו. עם זאת, אנו מבטיחים לנמק את דעותינו אלה, לעגן אותן בהשקפה כוללת ולהשתית את טענותינו על מסד עובדתי מפורט וחשוף לביקורת. בכוונתנו להעמיד במוקד הפעילות סוגיות הנתונות במחלוקת, והנוגעות לתחומי המדיניות הכלכלית, לתפקידיה של הממשלה בשוק העבודה ולרשת הביטחון החברתית.

פעילות התוכנית

- חיבור מחקרי מדיניות בסוגיות מרכזיות בכלכלה וחברה בישראל.
- חיבור סדרת 11 מחלוקות בכלכלה והצגתן בערבי דיון.
- חיבור ניירות עמדה בשאלות העומדות על סדר היום הציבורי.
- הכנת דפי מידע המציגים נתונים על הכלכלה ועל החברה בישראל.
- עריכת ערבי דיון וימי עיון בנושאי כלכלה וחברה.
- עריכת סדנאות ודיוני שולחן עגול עם קובעי מדיניות.
- הפקת איגרות אלקטרוניות לציבור המקצועי והכללי המתעניין בשאלות כלכלה וחברה.
- עריכת כנס שנתי.

פרסומי התוכנית לכלכלה וחברה ומידע על פעילותה נמצאים באתר האינטרנט של מכון ון ליר בירושלים בכתובת: <http://www.vanleer.org.il>

תוכן העניינים

תקציר	7
א. מבוא	7
ב. רפורמות בענף הפנסיה	8
1. רקע היסטורי	8
2. הרפורמה בשנת 1995	10
3. הרפורמה בשנים 2003-2004	11
ג. דמי הניהול: שיטת הגבייה החדשה של קרנות הפנסיה החדשות - ניתוח רגישות	17
ד. המלצת מדיניות - חוק פנסיית חובה	20
1. ההזדקנות ורמת החיים של הקשישים בישראל מנקודת מבט בינלאומית	20
2. הצורך להשלים חקיקת חוק פנסיית חובה	26
3. רפורמות בענף הפנסיה במדינות אחדות בעולם	28
4. עקרונות לפנסיית חובה והמבנה המוצע לחיסכון הפנסיוני	35
א. עקרונות	35
ב. החשבונות האקטואריים של זכויות העמיתים לאחר הרפורמה	36
ג. דיון בהצעת החוק שהועלתה בוועדת הכספים של הכנסת	39
ד. הסכם בין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ובין הסתדרות העובדים החדשה	41
ה. מכירת קרנות הפנסיה ומשמעותה	42
ו. סיכום, מסקנות ומבט לעתיד	44
ז. אחרית דבר	48
ח. ביאור מושגים	49
ט. נספח: נתונים נוספים על אחוז הכיסוי הפנסיוני על פי חתכים שונים	51
ביבליוגרפיה	54

תקציר

בחוברת זו נסקור את השינויים שעבר ענף הפנסיה בישראל משנת 1995 ועד היום בעקבות השינויים במדיניות הממשלה ("הרפורמות"). נדון בהרחבה ברפורמה האחרונה ונבחן את השלכותיה על זכויות המבוטחים בקרנות הפנסיה. בד בבד ננסה לבדוק מהן ההשלכות של מכירת קרנות הפנסיה החדשות לחברות הביטוח ונבקש לבחון לאן מועדות פנינו, שכן על פי ההסכם הקיבוצי החדש קיימת חובה לכלל ציבור המועסקים והמעסיקים להפריש לטובת זכויות פנסיוניות. ננסה לבדוק את אופיו של ההסכם ואת השלכותיו על זכויות הפנסיה של העמיתים. כמו כן ננסה להתבונן בעתיד ענף הפנסיה בישראל ולהציע כיצד להיערך לרפורמה הבאה, מאחר שההיסטוריה מלמדת שפעם ב-10-15 שנה מתבצעת רפורמה בענף הפנסיה.

א. מבוא¹

מעריך הפנסיה בישראל עבר מספר לא מבוטל של טלטלות בעשור האחרון, ובמהלכו בוצעו שתי רפורמות מרכזיות. הראשונה בשנת 1995 - עיקרה סגירת קרנות הפנסיה הוותיקות שצברו גירעונות אקטואריים לפני מצטרפים חדשים, והקמת קרנות פנסיה חדשות שיפעלו על בסיס של איזון אקטוארי. הרפורמה המהותית השנייה בוצעה בשנים 2003-2004 ובה הגביל המפקח על הביטוח את הקרנות הישנות באמצעות חקיקה, צומצמו זכויות המבוטחים בקרנות, ונגקטו צעדים נוספים שיפורטו בהמשך המאמר; בפרק השני נסקור את הרפורמות הללו. בפרק השלישי נדון בהרחבה בסוגיית דמי הניהול. שיטת הגבייה של דמי הניהול שונתה ברפורמה האחרונה בשנים 2003-2004.² למהלך זה ישנה השפעה לא מבוטלת על זכויות העמיתים בקרנות, ולכן נבקש לבחון מקרוב את ההשלכות שלו. דמי הניהול שגבו קרנות הפנסיה החדשות היו עד לרפורמה האחרונה בשיעור של 8% קבועים בשנה - מהם 6% לתפעול שוטף של קרנות הפנסיה ו-2% עברו לעתודה אקטוארית לטובת ביטוח הדדי בין הקרנות. כאמור, שיטת הגבייה של דמי הניהול שונתה ונקבעה לא רק על בסיס של דמי ניהול קבועים אלא על פי העתודה הצבורה. דמי הניהול החדשים הנגבים עתה הם 6% קבועים בשנה ועוד 0.5% על העתודה הצבורה בקרן, כלומר 0.5% מסך כל הכספים הנצברים בקרן. הווי אומר שדמי הניהול על חלק זה ילכו ויעלו עם השנים ככל שיגדל החיסכון של העמיתים בקרן. בפרק זה נבקש לבחון מה ההשלכות של מהלך זה על זכויות העמיתים בקרנות החדשות. בפרק הרביעי נדון בחוק פנסיית חובה ובהסכם הקיבוצי המיישם פנסיית חובה, ונציג את החיוניות בחוק פנסיית חובה ואת ההשלכות שלו לאור הרפורמה האחרונה בענף הפנסיה בישראל. הבסיס לדיון בפנסיה הוא תהליך ההזדקנות העובר על המשק הישראלי. נציג נתונים דמוגרפיים על תהליך ההזדקנות ונתונים כלכליים על רמת החיים של הקשישים בישראל מנקודת מבט בינלאומית. אמנם תהליך החקיקה בישראל מפגר אחרי המדינות

1 לנוחות הקוראים הוספנו בסוף המאמר ביאורים של כמה מושגים.

2 הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) התשס"ד-2003, ח' בחשוון התשס"ד 64, 3 בנובמבר 2003, עדכונים: ינואר 2004.

המפותחות, אך יודגש כי בגלל הנתונים הדמוגרפיים ישנו חלון זמן המאפשר לעבור לפנסיה צוברת, שבה הנכסים בעת הפרישה מממנים את קצבת הזקנה. הנתונים המלמדים על הפרש ההכנסות הגדול בין קשישים מקבלי פנסיה לקשישים חסרי פנסיה מראים כי פנסיית חובה צוברת היא הכלי המרכזי העומד לרשות קובעי המדיניות כדי לתקן את העונו בקרב הקשישים. בפרק זה גם נציג סקירה של רפורמות בענף הפנסיה שנעשו בכמה מדינות בעולם, ובהן החלת חוק פנסיית חובה במדינות אחדות. ננסה ללמוד מהלקחים של יישום רפורמות אלה בנוגע לחוק פנסיית חובה המוצע בישראל. בהמשך נרחיב על העקרונות של החוק המוצע, נערוך את החשבונות האקטואריים של זכויות העמיתים על פי הצעת החוק, ונשווה אותם למצב הנוכחי לאחר יישום הרפורמה האחרונה בענף הפנסיה. כמו כן נראה כי לשיטה המוצעת בחוק יש יתרונות מבחינת הצדק החברתי: היא מרכזת את הסובסידיה בבעלי השכר הנמוך, ומאפשרת להם אחוזי פנסיה סבירים.

סוגיה נוספת שנדון בה במאמר היא מכירת קרנות הפנסיה החדשות, שהיתה המהלך המסיים של הרפורמה האחרונה. בסוף אוגוסט 2004 פרסמה הממשלה מכרז למכירת שלוש קרנות הפנסיה הגדולות של ההסתדרות: מבטחים החדשה, מקפת החדשה וקרן הפנסיה מיטבית, שהיא הקרן החדשה של קג"מ (קרן הגמלאות המרכזית). בפרק החמישי נפרט ונסכם את מהלך מכירת קרנות הפנסיה ונבחן מהן ההשלכות שלו על העמיתים ועל זכויותיהם. בפרק השישי נציג סיכום ומסקנות של הדברים שנדונו, ננסה לתת תמונה כוללת ועדכנית של מבנה ענף הפנסיה בישראל בהווה ומהו המבנה המתגבש לעתיד. בפרק השביעי תובא אחרית דבר.

ב. רפורמות בענף הפנסיה

1. רקע היסטורי

קרן הפנסיה הראשונה בארץ נוסדה בשנת 1910 ואחריה קמו רבות אחרות. רק לקראת קום המדינה התארגנו מרבית הקרנות תחת כנפי הסתדרות העובדים. בשנת 1950 הוקמה "גמול" ביוזמה משותפת של קרנות הפנסיה, קופות הגמל של ההסתדרות, חברת העובדים ובנק הפועלים. "גמול" נועדה להשקיע את כספי הקרנות במרוכז ובאופן מקצועי, ועם זאת מטרת הלוואי שלה היתה מימון חברת העובדים - ארגון הגג היוזמי של ההסתדרות. חלק מקרנות הפנסיה שהוקמו פעלו כאגודות שיתופיות (קרן "מקפת", "קרן הביטוח לפועלים חקלאיים" ו"קרן הביטוח לפועלי בניין"), ואילו קרנות אחרות הוקמו בתור חברות בע"מ (למשל "מבטחים", "קרן הגמלאות המרכזית" לעובדי ההסתדרות ו"נתיב"). קרנות הפנסיה של ההסתדרות שהוקמו בשנות החמישים והשישים היו בחלוף השנים לקרנות הדומיננטיות במשק הישראלי. בשנת 1985 היו שבע קרנות פנסיה בולטות של ההסתדרות: "מבטחים", שבה בוטחו קבוצות גדולות כגון עובדי תע"ש והתעשייה האווירית; "מקפת" ("לפקיד" לשעבר), אשר נועדה במקורה לבטח עובדי מינהל ושירותים אך בהמשך ביטחה עובדים מכל ענפי המשק; "קרן הביטוח והפנסיה לפועלי בניין"; "קרן הגמלאות המרכזית" לעובדי ההסתדרות; "נתיב" לעובדי כור; "קרן הביטוח לפועלים חקלאיים ובלתי מקצועיים"; "מגן" לחברי הקואופרטיבים. נוסף על כך היו כמה קרנות פנסיה במפעלים ובארגונים אחרים שפעלו לפי עקרונות דומים ("אגד", "הדסה", "הסתדרות העובדים הלאומית",

הסוכנות היהודית" ועוד מספר קרנות קטנות).³ במאי 1979 נחתם הסכם בין ההסתדרות לבין כמה מגורים ובהם התאחדות התעשיינים,⁴ ובעקבותיו הונהגה בתעשייה פנסיה מקיפה במקום פנסיית יסוד.⁵ הסכם המעבר לפנסיה מקיפה חל על כל המפעלים החברים בהתאחדות התעשיינים, ולהלן עיקרי הדברים:

- א. ביטול פנסיית יסוד ומעבר לפנסיה מקיפה.
- ב. כל עובד המצטרף לקרן יהיה זכאי לצבירה לפנסיה בשיעור של 2% בשנה עד לתקרה של 70% מהשכר בגיל הפרישה. נוסחה זו הופעלה גם לגבי עמיתים ותיקים, אך בהדרגה (במהלך חמש השנים מ-1979 ועד 1984). טבלת שיעורי הפנסיה שהיתה מקובלת עד להסכם זה שיקפה צרכים סוציאליים היסטוריים - הצורך לספק הגנה פנסיונית להרבה עולים חדשים שהגיעו ארצה בגיל מבוגר. טבלת שיעורי הפנסיה לפני ההסכם העניקה 35%-40% מהשכר לאחר עשר שנות עבודה בלבד ולא התבססה על חישובים אקטואריים, ולכן היתה מעמסה פיננסית על קרנות הפנסיה.
- ג. ההסכם עם התאחדות התעשיינים שינה את בסיס השכר המשמש לחישוב הפנסיה: במקום חישוב על פי "השכר האחרון" (למעשה ברוב הקרנות חושב השכר שקבע את הפנסיה על פי ממוצע המשכורות בשלוש השנים שקדמו לפרישת העמית) עברו לחישוב השכר הקובע את הפנסיה על פי "שיטת הממוצעים" - הובאו בחשבון 35 השנים הטובות של העמית. ראוי לציין שלא בכל הקרנות הונהגה שיטה זו. "מקפת" למשל עברה לשיטת הממוצעים ולעומתה "מבטחים" בחרה להישאר עם השיטה הישנה של "השכר האחרון". בהסכם הוחלט גם על סעיפים נוספים, למשל שינוי האחוזים ליתומים, אך הזכרנו לעיל את החשובים שבהם.⁶

משנת 1981 החלו קרנות הפנסיה לערוך מאזנים אקטואריים, ובשנת 1987 פורסמו לראשונה ממצאים המלמדים על גירעון אקטוארי של כל קרנות הפנסיה של ההסתדרות. הממצאים הראו גירעון בסדר גודל של כ-4.5 מיליארד שקלים במונחי מחירים שוטפים של שנת 1987 (או בהצמדה מלאה למדד המחירים לצרכן הראו גירעון של 20.81 מיליארד שקלים במונחי מחירים שוטפים של אוגוסט 2003 - ערב ביצוע הרפורמה האחרונה בענף הפנסיה). הסיבות לגירעונות האקטואריים היו רבות ומגוונות ולא כאן המקום לפרטן, אך העיקריות שבהן היו: 1. הבטחת זכויות מופלגות לקבוצות מבוטחים מסוימות; 2. הצטרפות אוכלוסיות בגיל מבוגר; 3. רכישת זכויות למפרע בזול מבלי להתאון מבחינה אקטוארית; 4. פרישה מוקדמת בתנאים מועדפים לקבוצות מסוימות; 5. הנחות אקטואריות לא נכונות כמו לוחות חיים לא מעודכנים ועוד.

עקב הגירעונות הוחלט באפריל 1988 על העלאת שיעור ההפרשות (דמי הגמולים של העובד והמעביד) מ-16% ל-17.5% משכרו של העובד. הגידול בהפרשות נועד לסייע בסגירת הגירעונות האקטואריים של הקרנות. ההפרשה המוגדלת בשיעור של 1.5% התחלקה כך: 1% שילם המעביד ו-0.5% שילם העובד.

3 ראו בהרחבה כהנא 1988, פרק ד.

4 שם, פרק יד.

5 פנסיית יסוד כוללת כיסויים של פנסיית זקנה ופנסיית שאירים (לעמית פנסיונר) רק אם מותו של המבוטח קורה לאחר הגיעו לגיל פרישה. ואילו פנסיה מקיפה כוללת פנסיית זקנה, פנסיית נכות ופנסיית שאירים הכוללת כיסוי גם אם מותו של העמית קורה לפני הגיעו לגיל פרישה (גם לעמית פעיל).

6 ראו להרחבה כהנא (1988), פרק יד, נספח 1, עמ' 256-259.

2. הרפורמה בשנת 1995

הגירעון של קרנות הפנסיה הלך וגדל עם השנים⁷, ובראשית שנות התשעים החלו כמה ועדות ציבוריות ובין-משרדיות לבחון את בעיות מערכת הפנסיה כדי למצוא דרכים להבראתה. הוועדה האחרונה היתה "ועדת פוגל"⁸, שמינה שר האוצר אברהם (בייגה) שוחט. השיטה שננקטה היתה דומה לזו של הרפורמה האחרונה: לצורך הבהלת ההסתדרות והציבור לקראת פגיעה חמורה במבוטחים פרסמו שיש לקרנות גירעון אקטוארי ענק (גם אז נעשה החישוב לפי ריבית נמוכה והתעלמות ממלאי האג"ח המיועדות). ועדת פוגל פרסמה את המלצותיה בשנת 1994 והן היו הבסיס להחלטות הממשלה על רפורמה במערכת הפנסיה במאס 1995. הרפורמה הופעלה למפרע מראשית שנת 1995.

עיקרי הרפורמה⁹ היו: שלילת מהלך החקיקה של חובת ביטוח פנסיה לעובדים - הפנסיה נשארה "רשות" לעובד, כלשון ההחלטה. אף שלמחצית העובדים לא היה כל ביטוח פנסיוני, אף שבכל הארצות המפותחות (פרט לארצות הברית) יש חובת ביטוח לפנסיה, ואף שחוסר פנסיה גורם לעוני רב בקרב הקשישים - הממשלה ההיא עמדה בסירובה לחוקק חוק כזה. הממשלה התעלמה מהתוצאות החברתיות החמורות של החלטתה וסירבה להטיל עול נוסף על המעסיקים ועל עצמה. ההסתדרות והשדולה החברתית בכנסת היו בעד חובת הביטוח אך העניין לא הסתייע. למעשה הממשלה החליטה (החלטה מס' 5156 ממאס 1995) על שני שינויים מהותיים במערכת הפנסיה בישראל: הראשון - כדי לטפל בגירעון הענק של קרנות הפנסיה (שכאמור הצגתו היתה מופרזת ביותר) וכדי לממש עקרונות שונים לחלוטין, נסגרו קרנות הפנסיה הוותיקות בפני מבוטחים חדשים. השני - לצורך קבלת המבוטחים החדשים הוקמו קרנות פנסיה "חדשות", שפעלו לפי העקרונות החדשים. הקרנות "החדשות" פעלו ופועלות על פי עקרון קרן תשואה (DC¹⁰), כלומר הפנסיה נקבעת לפי ההפרשות. לפי עיקרון זה הפנסיה של הפרט אינה ידועה מראש, ועיקר ניהול הסיכונים הוא על חשבון העמיתים. קרן פנסיה הפועלת לפי עקרון קרן תשואה מורידה מעצמה כמעט כל סיכון לגירעון אקטוארי כי הסיכונים מועברים למבוטחים. במקום שמערכת הפנסיה תהיה מטרה חברתית בסיסית - הכנסה ראויה אחרי הפרישה מהעבודה, היא משמשת אמצעי להשגת למטרה אחרת - הפרטת המערכת והספקת רווחים לחברות הביטוח והניהול. החלטת הממשלה אפשרה לחברות הביטוח להקים ולנהל קרנות פנסיה "חדשות", אולם עיקר המבוטחים החדשים הצטרפו לקרנות החדשות שהקימה הממשלה עם הקרנות הוותיקות. מצב זה ישתנה רק כאשר חברות הביטוח יקנו את קרנות הפנסיה החדשות על פי ההסדר של 2003-2004, כפי שיוסבר להלן. ההסתדרות "הסכימה" למהלך זה בשל החשש שתסולק לגמרי מהשפעה במערכת הפנסיה ובשל הלחץ של הגירעון ה"נורא". באופן סמוי ננקטה גישה שהבחינה בין דור ותיק לדור חדש: הממשלה ערבה לזכויות הוותיקים תמורת הרעת הזכויות למצטרפים החדשים. אולם מאחר שלא נעשה דבר לפתרון בעיית הגירעון (כמו דחיית גיל הפרישה או העלאת דמי הביטוח) התברר שזהו צעד ראשון לקראת הפרטה מלאה של המערכת וסילוק השפעת ארגוני העובדים בתוכה. לכן יש לראות את הרפורמה של 1995 בבחינת צעד ראשון

7 חשוב לציין שגם אם אין נוקטים שום פעולה, הגירעון גדל אוטומטית לפי שער הריבית הריאלי במשק.

8 אהרן פוגל שימש אז מנכ"ל משרד האוצר.

9 ראו תיאור מלא של השתלשלות הרפורמה אצל ספיבק 2001; פלג 2004.

10 ראו בביאור המושגים בסוף המאמר.

למימוש קו אנטי-חברתי במערכת הפנסיה שהמשכו ב"מהפכה" הנוכחית. עוד נדבך חשוב של הרפורמה משנת 1995 הוא המעבר של עובדי ציבור מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. מהלך זה אושר בידי הממשלה במאוס 1999. בהסכם עם ההסתדרות (שלא נחתם אלא אושר כהחלטת ממשלה) נקבע שעובדים חדשים יצטרפו לקרנות פנסיה חדשות שפועלות על עקרונות של איזון אקטוארי - כמו הקרנות החדשות. המטרות היו לאזן בין התחייבויות לנכסים, להשוות תנאים עם עובדים אחרים במשק ולהעביר את הניהול לגורמים מיומנים (מאחר שניהול על ידי המדינה אינו מיטבי).

ניתן לומר כי הצעדים הראשונים נעשו, אבל עוד רבה הדרך. בפועל, ההבטחה לערוב לזכויות החברים בקרנות הישנות קיבלה ביטוי חוקי ומשפטי ולכן לא היתה להן עתה יציבות פיננסית. קרן הביטוח והפנסיה לפועלי בניין פשטה רגל בשנת 1998, הועברה לניהולו של המפקח על הביטוח, ושילמה פנסיה על חשבון העתודה האקטוארית של כל הקרנות. הקרנות האחרות (קג"מ למשל) היו צפויות לפשוט רגל משנת 2016 ואילך. כאשר נגמרה העתודה האקטוארית היה צורך בהסדר, ואז הגיעה הרפורמה של השנים 2003-2004.

(בשנים 1995-2003 בוצעו שינויים נוספים כמו השינוי בלוח החיים לחישוב זכויות בקרנות הפנסיה. בעקבות מסקנתה של ועדת אקטוארים שהוקמה לבחינת סוגיה זו הוחלט על מעבר לשימוש בלוח חיים דינמי, המביא בחשבון את הגידול העתידי בתוחלת החיים, במקום הלוח הנהוג במוסד לביטוח לאומי. מהלך זה היה אמנם משמעותי מבחינת הפגיעה בזכויות המבוטחים, אולם לא זכה להד תקשורתי ולחשיפה רחבה.¹¹)

3. הרפורמה בשנים 2003-2004

הרפורמה הנוכחית שתחילתה במאי 2003 וסיומה בראשית 2004, היא המהלך המסיים של הרפורמה בענף הפנסיה שהחלה בשנת 1995. במקום הפכּם עם ההסתדרות על תוכנית הבראה לקרנות הפנסיה הוותיקות בחר האוצר לפעול באמצעות חקיקה. ב־29 במאי 2003 אישרה הכנסת את הסדר קרנות הפנסיה בחקיקה.¹² במסגרת זו אושרו סופית הצעדים להבראת קרנות הפנסיה לרבות העלאת גיל הפרישה, ולהלן נפרטם. נציין כי ההסתדרות ניהלה מאבק שבעקבותיו נסוג משרד האוצר מחלק מההחלטות שביקש להעביר וחלקן הועבר בהסכמה עם ההסתדרות בשינויים מסוימים, למעט הנושא של איגרות החוב המיועדות. בינואר 2004 הגיעו משרד האוצר והסתדרות העובדים לסיכום בעניין צעדי הרפורמה, והשינויים החדשים הוכנסו לחוק הפיקוח בפרק הדין בתוכנית ההצלה לקרנות הפנסיה. נדגיש כי כל צעדי הרפורמה האחרונה שיוצגו להלן, מטרתם לכסות את הגירעונות האקטואריים שהיו בקרנות הפנסיה הוותיקות, ולהבטיח שקרנות אלה ימשיכו לפעול על בסיס של איזון אקטוארי בדומה לקרנות הפנסיה החדשות המחויבות לכך מיום הקמתן בינואר 1995. כאמור, המניע העיקרי לרפורמה האחרונה בענף הפנסיה היה הגירעון האקטוארי בקרנות הפנסיה

11 הרחבה על כך, ראו יוסף וספיק 2003.

12 פרק יד: הסדר קרנות הפנסיה הוותיקות בחוק "התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004)", שהתקבל בכנסת ביום 29 במאי 2003 ומשמש תיקון לחוק הפיקוח על עסקי ביטוח (עדכוני חקיקה: נובמבר 2003 וינואר 2004).

הוותיקות, שהגיע ל-110 מיליארד שקלים.¹³ הרפורמה כוונה בעיקרה לקרנות הוותיקות הגירעוניות, אך לא פסחה על האחרות: הקרנות הוותיקות הלא גירעוניות, הקרנות החדשות והפנסיה התקציבית. קרנות הפנסיה הוותיקות שצברו גירעונות אקטואריים ואשר הצעדים יחולו עליהן במלואם הן: מבטחים הוותיקה, מקפת הוותיקה, קרן הגמלאות המרכזית, קרן נתיב, קרן הפועלים החקלאיים וקרן הביטוח והפנסיה לפועלי בניין. קרנות הפנסיה הוותיקות אגד, דן, הדסה והסוכנות היהודית נדרשו להגיש תוכנית הבראה הכוללת איזון אקטוארי והכנסת מנגנון איזון לתקנון עד ל-1 באוגוסט 2003. קרנות הפנסיה הוותיקות האחרות הן קרנות מאוזנות אקטוארית ולפיכך החוק החדש אינו חל עליהן במלואו אלא בחלקו כפי שיפורט להלן. למעשה אפשר לומר שהצעדים לצמצום ולסגירת הגירעון האקטוארי כוללים שלושה חלקים. החלק הראשון הוא פגיעה בזכויות העמיתים, החלק השני הוא הגדלת הנבייה והחלק השלישי הוא השתתפות הממשלה וסיועה בכיסוי חלק מהגירעון. נציג להלן את עיקרי הצעדים של הרפורמה.¹⁴

חלק א: פגיעה בזכויות העמיתים

1. דחיית גיל הפרישה - הועבר חוק העלאת גיל הפרישה. חוק זה חל על המשק כולו: קרנות ותקנות, חדשות, פנסיה תקציבית, ביטוחי מנהלים וביטוח לאומי, וכן על נושאים לא פנסיוניים. גיל הפרישה לגברים הועלה ל-67 שנים ולנשים ל-64 שנים. חוק זה מוחל בהדרגה, ובכל שנה נוספים 4 חודשים לגיל הפרישה. כלומר בשנת 2004 עלה גיל הפרישה לגבר ל-65 שנים ו-4 חודשים, בשנת 2005 ל-65 שנים ו-8 חודשים, וכן הלאה עד לשנת 2009. גיל הפרישה לאשה יידחה ל-64 שנים ויעלה גם הוא ב-4 חודשים בכל שנה עד לשנת 2009, שבה יגיע ל-62 שנים. משנת 2009 ועד שנת 2011 יישאר גיל הפרישה לנשים 62, ואחר כך ימשיך לעלות בהדרגה עד 64 (בשנת 2017).

2. מנגנון איזון אקטוארי - החוק קבע כי לאחר שהקרנות יאזנו אקטוארית באמצעות הסיוע הממשלתי והשינויים במערך הזכויות, ייקבע בתקנון הקרן מנגנון לאיזון אקטוארי. הוא יהיה דומה למנגנון הקיים בקרנות הפנסיה החדשות ובקרנות הפנסיה הוותיקות המאוזנות, ויבטיח יציבות לטווח ארוך ויכולת עמידה בהתחייבויות בעתיד. משמעות המהלך הזה היא, שמכאן ואילך כל הסיכון נופל למעשה על העמיתים וכל אימת שהקרנות לא תהיינה מאוזנות אקטוארית יתאפשר להן לפגוע בזכויות העמיתים, לצמצמן ולהביא לאיזון בהתחייבויות הקרן. למעשה משמעותו של סעיף זה שאי-

13 נסביר להלן את חילוקי הדעות בין האוצר להסתדרות בעניין גובה הגירעון. האוצר כלל בחישוב הגירעונות גם סבסוד שהוא נותן לקרנות הפנסיה באמצעות הנפקת איגרות חוב המבטיחות תשואה של 5.57%. כך, הקרנות הוותיקות נהגו לחשב את גובה הגירעון לפי הנחת ריבית היוון של 5.57% שהתבססה על תשואת איגרות החוב המיועדות שהונפקו להן. על פי הנחה זו גובה הגירעון כ-60 מיליארד שקלים בסוף 2002 (מתוך זה כ-40 מיליארד בגין "מבטחים", "מקפת" וק"מ). מאחר שהשימוש בהנחה זו אינו משקף את המציאות (אייאפשר להניח קבלת תשואה על גירעון), נדרשו הקרנות לבצע חישוב נוסף לפי ריבית שוק בשיעור של 3.5%, המשקפת נכון יותר את התשואה הצפויה על הנכסים. על פי הנחה זו גובה הגירעון הוא כ-140 מיליארד שקלים בסוף 2002. במסגרת תוכנית ההצלה לקרנות הפנסיה שבהסדר, נקבע כי יש לחשב את המאזן האקטוארי לפי ריבית היוון של 4%, שמשקפת את התשואה העדכנית לטווח ארוך, ולפי הנחה זו גובה הגירעון הוא כ-110 מיליארד שקלים.

14 ליתר פירוט ראו יוסף וספיבק 2005.

- הוודאות¹⁵ כולה נופלת על כתפיהם של עמיתי הקרנות.
3. **האחדה של שיטת חישוב הפנסיה** - בחוק נקבע כי שיטת חישוב הפנסיה בכל קרנות הפנסיה הגירעוניות תהיה אחידה, ותיקבע על פי שיטת יחסי השכר¹⁶ בדומה לשיטה שהיתה נהוגה קודם לחוק בקרנות הפנסיה הוותיקות קג"מ ומקפת. ההאחדה של שיטת החישוב נכנסה לתוקף מאוקטובר 2003. במסגרת זו קבע המפקח על הביטוח, אייל בן שלוש, תקנון אחיד המחייב את כל קרנות הפנסיה הוותיקות שעליהן הוחלו הצעדים הללו.
4. **תקרה לשכר הריאלי** - בחוק נקבע כי יאומץ הסיכום בין ההסתדרות לאוצר שלפיו השכר הריאלי בקרן לא יעלה על תקרה של 2% לשנה מאוקטובר 2003 ועד למועד הפרישה.
5. **1.75% דמי ניהול מתשלומי קרנות הפנסיה לפנסיונרים** - בחוק נקבע כי קרן הפנסיה תגבה דמי ניהול מהתשלומים שהיא משלמת לפנסיונרים בשיעור של 1.75%. דמי הניהול האלה ייגבו באופן הדרגתי: בשנת 2004 יגבו 0.33%, בשנת 2005 1%, בשנת 2006 1.5% ובשנת 2007 יגיע שיעור דמי הניהול ל-1.75% (יש לציין שבהפרשות לפנסיה כבר נוכו דמי ניהול, ולכן נכון יותר לראות תשלום זה כמס על הפנסיה).
6. **דמי ניהול שוטפים** - ערב הרפורמה האחרונה היו דמי הניהול בקרנות החדשות 8% קבועים בשנה, 6% מהם לתפעול שוטף של קרנות הפנסיה ו-2% עברו לעתודה אקטוארית לטובת ביטוח הדדי בין הקרנות. דמי הניהול החדשים הנגבים עתה הם 6% קבועים בשנה ועוד 0.5% על העתודה הצבורה, כלומר על סך הכספים הנצברים בקרן. משמעות התקנה היא שדמי הניהול על חלק זה ילכו ויעלו עם השנים ככל שיגדל החיסכון של העמיתים בקרן. על תקנה זו נדון בהרחבה בהמשך.
7. **איגרות חוב מיועדות: שינוי בתנאי ההשקעה של קרנות הפנסיה הוותיקות והחדשות** - במסגרת הרפורמה הוחלט להקטין את היקף איגרות החוב המיועדות המונפקות לקרנות הפנסיה הוותיקות הגירעוניות והחדשות, ולקבוע תמהיל השקעה שיאפשר להפנות חלק גדול יותר של נכסי הקרנות להשקעות בשוק ההון. כל קרנות הפנסיה יחזיקו מעתה אג"ח מיועדות בשיעור של 30% בלבד מנכסיהן (במקום לפחות 93% בוותיקות ו-70% בחדשות). ההקטנה תהיה הדרגתית בהתאם למועדי הפדיון של האיגרות הקיימות, ושלב זה אמור להתבצע במשך כשמונה שנים. התשואה האפקטיבית באג"ח המיועדות החדשות ("ערד" ל-15 שנה) תהיה 4.8%, במקום 5.57% בוותיקות (מסוג "מירון" ל-20 שנה) ו-5.05% בחדשות. צעד זה תקף לכל הקרנות, אולם לקרנות הוותיקות המאוזנות יהיה סיוע ישיר נוסף והוא השלמת תשואה לקרנות הוותיקות והמאוזנות: על 30% מהתיק - השלמה מ-4.8% ל-5.57%; ועל 63% - השלמה מ-4% ל-5.57%. ההנחה היא כי תושג תשואה ריאלית בת 4% על ההשקעות החופשיות.
- בקרנות הוותיקות עם הפחתת היקף איגרות החוב המיועדות מ-93% לכל הפחות ל-30% מסך הנכסים, נקבע תמהיל השקעה סולידי - 50% באג"ח ממשלתיות סחירות, 13% באג"ח ממשלתיות**

15. במונח אי-ודאות הכוונה שקצבאות הפנסיה של העמיתים אינן מובטחות והן תלויות בשיעור התשואה שתושג על ההשקעות, ובתוחלת החיים של העמיתים.

16. שיטת יחסי השכר היא שיטת הממוצעים שבה השכר הקובע לפנסיה מחושב כממוצע השכר של 35 שנות החברות הטובות ביותר של העמית.

ופיקדונות והלוואות בדירוג A לפחות, והיתרה (7%) בדומה לנהוג כיום לגבי הקרנות החדשות.¹⁷ כללי השקעה על התיק החופשי נקבעו בתקנות מאוקטובר 2002, המבוססות על שקלול מדדי סיכונים ולא על הקצאה באחוזים.

חלק ב: הגדלת הגבייה והפחתת הנחות במס

1. העלאת דמי הגמולים שמשלמים העובד והמעביד - במסגרת הרפורמה הוגדלו התשלומים בקרנות הפנסיה הוותיקות בלבד ל-20.5% במקום 17.5%; המהלך תוכנן לתקופה של שלוש שנים שבה העובד והמעביד יפרישו 1.5% נוספים כל אחד. התוספת תבצע כך שבשנים 2004-2006 יתווסף 0.33% ובשנת 2007 יתווסף 0.5% מתשלומי העובדים והמעבידים. בד בבד מפוצה המעביד דרך הפחתה של 1.5% מתשלומיו לביטוח הלאומי בהדרגה כדלקמן: 0.5% מדצמבר 2004, 1% מינואר 2006 ו-1.5% מינואר 2007.

2. מיפוי - לפני הרפורמה לא הבחין המחוקק מבחינת תשלום המס על הקצבאות המשולמות לעמיתי הקרנות בין מי שפרשו לפנסיה מוקדמת, לבין מי שפרשו לפנסיה לאחר גיל הפרישה המוגדר בחוק. עד לרפורמה הנוכחית היה פטור ממש בשיעור של 35% עד לתקרה של 6,910 שקלים לעמיתי הקרנות שפרשו לפנסיה (מוקדמת או רגילה). לאחר הרפורמה ישלמו העמיתים שיפרשו לפנסיה מוקדמת מס מלא על הקצבאות המשולמות להם עד שיגיעו לגיל הפרישה המוגדר בחוק (67 לגבר ו-64 לאשה).

כמו כן נציין שמשרד האוצר רצה להפחית את תקרת השכר הפטור ממש לפיצויי פרישה ופיטורין מ-10,090 שקלים ל-7,000 שקלים. נדגיש שמהלך זה גרם לבלבול רב בקרב העמיתים, ורבים מהם אף הקדימו את פרישתם לגמלאות מחשש לפגיעה בסעיף זה. בסופו של דבר תקנה זו לא התקבלה בוועדת הכספים של הכנסת. לאחר כמה דיונים הוחלט להקטין את תקרת השכר הפטור ממש ל-9,000 שקלים, ובסופו של דבר בוטלה תקנה זו לחלוטין ותקרת השכר הפטור ממש לפיצויי פרישה ופיטורין נותרה על כנה בסך של 10,090 שקלים.

כאן המקום להעיר כי בעקבות הסעיף שהוחל על הקרנות הוותיקות הגירעוניות הנוגע להגדלת גובה דמי הגמולים של העובד והמעביד ב-1.5% המוכרים לצורכי מס, הוחלט במשרד האוצר להחיל את הסעיף של תקרת דמי הגמולים המוכרים לצורכי מס ל-7% דמי גמולים לעובד ו-7.5% דמי גמולים למעביד (כלומר 1.5% נוספים לעובד ולמעביד) גם בקרנות הוותיקות הלא גירעוניות, בקרנות החדשות ובביטוחי המנהלים. תחולתה של תקנה זו היתה אמורה להיכנס מילוי 2004 ולהיות מוכרת למפרע מינואר 2004, אך לבסוף נדחתה תחולתה לינואר 2005. נעיר שהמשמעות לביטוחי המנהלים היא הכרה ב-2% נוספים לדמי גמולים שמשלם העובד ו-2.5% נוספים דמי גמולים שמשלם המעביד.

17 7% הנותרים מחולקים כלהלן: עד 2% באג"ח סחירות לא של ממשלת ישראל; עד 2% במניות סחירות או בתעודות השתתפות; עד 4.5% בכל השקעה לפי שיקול דעתה של הקרן ובלבד שסך ההשקעה במקרקעין לא יעלה על 1.5%.

חלק ג: השתתפות הממשלה בכיסוי הגירעון

1. התחייבות המדינה לסיוע לקרנות הפנסיה בסך של כ-78 מיליארד שקלים - החוק קבע סכום של 73 מיליארד שקלים שהמדינה תעביר במשך 35 שנים לתמיכה בקרנות הישנות. סכום זה עודכן בעוד 5 מיליארד ו-300 אלף שקלים לאחר ההסכם עם ההסתדרות בינואר 2004.¹⁸ סכום זה אמור להבטיח את תשלומי הפנסיה לעמיתים הפעילים ולפנסיונרים בקרנות הגירעון. סיוע זה מתבסס על ההנחה שהתשואה הריאלית השנתית הממוצעת שתושג בקרנות הפנסיה תהיה 4% (חלק ניכר מסכום זה מחליף את הסבסוד באג"ח מיועדות שהיה בריבית מועדפת). נדגיש שעתה בעקבות פרסום הדוחות האקטואריים לשנת 2004 של קרנות הפנסיה הוותיקות יהיה סכום הסיוע בפועל נמוך מהמצוין לעיל (ראו בהמשך).

2. רשת ביטחון להבטחת תשואה - המדינה הקצתה סכום נוסף כדי להקטין את סיכוני התנודתיות בתשואה של קרנות הפנסיה הוותיקות הגירעוניות. את הסכום המיטבי שישמש להשגת מטרה זו (שיכול להגיע עד ל-15 מיליארד שקלים) ואת אופן השימוש בעתודה תקבע ועדה מקצועית בראשות מומחה למימון.

3. מינוי מנהלים מיוחדים ומינהלות - בחוק נקבע כי תמונה ועדה ציבורית בראשות שופט אשר תבחר את המועמדים לשמש מנהלים וחברי מינהלה בקרנות הגירעוניות במקום המנהלים המכהנים שאת רובם מינתה ההסתדרות. בדרך זו אמור להיות מובטח ניהול מקצועי ואחראי של קרנות הפנסיה מכאן ואילך. הליך מינוי המנהלים המיוחדים הסתיים ב-1 באוגוסט 2003, ובקרנות הפנסיה מבטחים, מקפת וקרן הגמלאות המרכזית הוותיקות מונו מנהלים מורשים מטעם משרד האוצר.

ראוי לציין שערב מינוי המנהלים המורשים לקרנות הפנסיה הוותיקות, משרד האוצר הילך אימים על עמיתי הקרנות של ההסתדרות וטען כי הקרנות הוותיקות נמצאות בסכנת קריסה. באמצע שנת 2004 התפרסמו המאזנים האקטואריים של הקרנות הוותיקות, והתברר שמדובר באמת חלקית. מן הנתונים עולה כי הגירעון האקטוארי בארבע קרנות הפנסיה הגדולות הוותיקות לשנת 2003 מסתכם ב-90 מיליארד שקלים. סכום זה נמוך בכ-50 מיליארד שקלים מהנתונים שפרסם משרד האוצר. כמו כן מתברר כי ערב מינוי המנהלים המורשים מטעם משרד האוצר הסתכם הגירעון של ארבע הקרנות הגדולות (מבטחים, מקפת, קג"מ ונתיב) ב-44.7 מיליארד שקלים בלבד (ראו להלן לוח 1), ולא כפי שפרסם משרד האוצר. הגירעון גדל מאוד בגלל החלטת האוצר לשנות את הנחות העבודה ולקבוע את גובה הריבית הניתנת לקרנות על השקעותיהן באיגרות חוב מיועדות על 4% ולא על 5.57%, הריבית שלפיה פורסמו גם הדוחות האקטואריים. באוצר טענו בעקשנות כי הגירעון האמיתי עמד על כ-140 מיליארד שקלים. לטענת האוצר הנתון היה נכון בתחילת 2003 בנוגע לשמונה הקרנות הגירעוניות, שמקדם ההיוון על השקעותיהן הופחת ל-3.5%, וכשנעשו החשבונות לפי ריבית היוון של 4% ירד הגירעון ל-106 מיליארד שקלים.

18 סיוע זה חושב כך: גירעון של 106 מיליארד שקלים המתקבל מהיוון לפי שיעור תשואה של 4%. מתוכו גירעון של 23 מיליארד שקלים יכוסה באמצעות השתתפות המעסיקים, העובדים והפנסיונרים, וגירעון של 83 מיליארד שקלים תכסה הממשלה. בתכנון המקורי היתה השתתפות הממשלה בשיעור של 73 מיליארד שקלים, והיא גדלה עקב הקדמת גיל הפרישה לנשים מ-67 בתכנון ל-64 בחוק התקציב, ועקב שינויים נוספים שהוסכמו בין הממשלה להסתדרות, ושעברו בחקיקה בתחילת 2004.

לוח 1: גירעונות קרנות הפנסיה הוותיקות בשנת 2003 במיליארדי שקלים¹⁹

הקרן	הגירעון ערב מינוי המנהלים המורשים	הגירעון על פי המאזנים האקטואריים לשנת 2003	קיצוץ בזכויות העמיתים	סיוע האוצר
מבטחים	15.4	43	14	28
מקפת	5.3	13.5	4	8.5
קג"מ	15.1	21.5	6	18
נתיב	8.9	12	1.5	10
סך הכול	44.7	90	22.5	64.5

4. **תקנון אחיד** - לקרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר, התקין המפקח על הביטוח תקנון אחיד לחישוב זכויות העמיתים. התקנון קובע כללים אחידים לצבירה ולחישוב זכויות העמיתים. במסגרת התקנון נקבעו כמה תקנות ובהן פגיעות נוספות בזכויות העמיתים בקרנות הוותיקות. למשל, הקטנת הפיצוי בגין דחיית פרישה על השנים שמעבר לגיל פרישה אם העמית לא הגיע לצבירה של 70%. עד הרפורמה הנוכחית עמד הפיצוי בגין השנים העודפות על 1.5% לשנה, ובעקבותיה ירד ל-1% לשנה. דוגמה נוספת: מנגנון עדכון הפנסיה המשולמת לגמלאים. עד עתה הוצמדו הפנסיות המשולמות לעליית מדד המחירים לצרכן כל אימת ששולמה תוספת יוקר במשק. מעתה יעודכנו הפנסיות המשולמות מדי שנתיים או בשיעור עליית המדד בכל פעם שמדד המחירים לצרכן יעלה על 4.25%. נעיר שבהתחשב בתשלומי תוספות היוקר ששולמו במשק בשנים האחרונות, סעיף זה דווקא מיטיב עם עמית קרנות הפנסיה. נוסף על כך כולל התקנון את כל התקנות החדשות שהזכרנו לעיל: העלאת גיל הפרישה, העלאת דמי הגמולים וכדומה.

כאן המקום להעיר כי הסעיף היחיד בצעדי הרפורמה הנוגע לפנסיה התקציבית, פרט לשינוי חוק גיל הפרישה, שהוחל במשק כולו, הוא הסעיף שעוסק בגביית דמי גמולים מהעמיתים בפנסיה התקציבית.

5. **ניכוי 2% מהשכר בפנסיה התקציבית**²⁰ - המעביד ינכה 2% מתוך משכורתו הקובעת של העובד (רכיבי השכר שהיו מובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה אילו היה העובד פורש באותו זמן). הניכוי יתבצע בהדרגה: 1% בשנת 2004 ו-2% משנת 2005 ואילך. כמו כן ניתנה סמכות לשר האוצר לאשר הסכמים שבהם נקבעו שיעורים אחרים לקבוצות עובדים, ובלבד שיהיו אחידים לכל העובדים אצל אותו מעביד.²¹

19 ראו שרוני 2005.

20 בישראל נהוגים שני מסלולים עיקריים לפנסיה: פנסיה תקציבית ופנסיה צוברת. ראו בביאור המושגים בסוף המאמר.

21 במאמרם של יוסף וספיבק (2005) מפורטים בהרחבה שאר צעדי הרפורמה ומתוארות ההשלכות של הצעדים הללו על זכויות העמיתים בקרנות הפנסיה הוותיקות והחדשות.

ג. דמי הניהול: שיטת הגבייה החדשה של קרנות הפנסיה החדשות - ניתוח רגישות

כאמור, דמי הניהול שגובות קרנות הפנסיה החדשות היו עד לרפורמה האחרונה בשיעור של 8% מהגבייה של הקרנות, מהם 6% לתפעול שוטף של קרנות הפנסיה ו-2% עברו לעתודה אקטוארית בעבור ביטוח הדדי בין הקרנות. דמי הניהול שונו ברפורמה האחרונה ונקבעו לא רק על בסיס הגבייה אלא גם על העתודה הצבורה. דמי הניהול החדשים הנגבים עתה הם 6% מהגבייה ועוד 0.5% בשנה על העתודה הצבורה בקרן. משמעות השינוי היא שדמי הניהול על חלק זה ילכו ויעלו עם השנים ככל שיגדל החיסכון של העמיתים בקרן.

בפרק זה נבקש לבחון מה ההשלכות של תקנה זו על זכויות העמיתים בקרנות החדשות. נעיר שמבחינה אקטוארית, המשמעות של גביית דמי ניהול על העתודה הצבורה בשיעור של 0.5% בשנה היא למעשה הקטנת הריבית על כספי העמיתים המושקעים בריבית זו. כלומר אם לאחר הרפורמה שיעור הריבית החישובית בחישוב הזכויות הפנסיוניות עומד על 3.89% לשנה (שיעור ריבית זו מתקבל משקלול של 30% מהתיק המושקע באג"ח מיועדות בשער ריבית של 4.8% לשנה ו-70% הנותרים המושקעים בשוק לפי ריבית שוק של 3.5% לשנה), הרי בעקבות שיטת הגבייה החדשה של דמי הניהול על העתודה הצבורה, יעמוד שיעור הריבית החישובית על 3.39% לשנה.

נוסף על כך מציין משרד האוצר בהוראות לניהול קרן פנסיה חדשה,²² כי ריבית ההיוון בקרנות חדשות תעמוד על 4.26% ריבית אפקטיבית לשנה, כלומר 4.179% (מעוגל ל-4.18%) ריבית נומינלית לשנה. משמעות הנחה זו היא שהריבית שמשרד האוצר מניח שהתשואה בשוק תעמוד על 3.912% לשנה צמודים למדד.

להלן נשווה בין זכויות העמיתים בקרנות לפי שלושת התרחישים שהוצגו: 1. ריבית שנתית צמודה בשיעור של 3.89% (בהנחה שדמי הניהול הם 8% לשנה); 2. שיעור ריבית שנתית צמודה של 3.39% (המתקבלת לאחר שינוי הגבייה על דמי הניהול ל-0.5% על העתודה הצבורה); 3. שיעור ריבית שנתית צמודה של 4.18% (על פי החוזר החדש של משרד האוצר בנוגע לניהול קרן פנסיה חדשה). שאר ההנחות האקטואריות הן בדיוק לפי המובא להלן בפרק ד, סעיף 4 ב.

22 משרד האוצר 2004.

לוח 2: גברים - הצטרפות לקרן בגיל 30

4.18%		3.39%		3.89%		שער ריבית היוון
פנסיית זקנה	שיעור התחלופה	פנסיית זקנה	שיעור התחלופה	פנסיית זקנה	שיעור התחלופה ²³	שכר העמית
3,616	57.9	2,930	46.9	3,278	52.5	3,000
6,027	57.9	4,883	46.9	5,464	52.5	5,000
8,438	57.9	6,837	46.9	7,650	52.5	7,000
12,055	57.9	9,767	46.9	10,929	52.5	10,000
17,883	57.3	14,554	46.6	16,286	52.2	15,000

לוח 3: נשים - הצטרפות לקרן בגיל 30

4.18%		3.39%		3.89%		שער ריבית היוון
פנסיית זקנה	שיעור התחלופה	פנסיית זקנה	שיעור התחלופה	פנסיית זקנה	שיעור התחלופה	שכר העמית
3,174	54.0	2,580	43.9	2,881	49.0	3,000
5,290	54.0	4,300	43.9	4,801	49.0	5,000
7,406	54.0	6,020	43.9	6,722	49.0	7,000
10,580	54.0	8,600	43.9	9,603	49.0	10,000
15,698	53.4	12,815	43.6	14,311	48.7	15,000

23 שיעור תחלופה הוא היחס המתקבל מחלוקה של קצבת פנסיית הזקנה שאותה יקבל העמית בשכרו המבוטח בקרן לפני פרישתו.

על פי לוחות אלו נראה כי ישנה ירידה בשיעורי התחלופה במעבר משער ריבית של 3.89%, לפני הרפורמה האחרונה בקרנות הפנסיה, לעומת שער ריבית של 3.39% כיום לאחר הרפורמה (נוכיר לקוראים שהמעבר לשיטת גבייה על העתודה הצבורה בשיעור של 0.5% משמעו הקטנת התשואה על הזכויות בשיעור זה, כלומר משער ריבית של 3.89% ל-3.39%). הירידה בשיעורי התחלופה עומדת על 5.6% בקרב גברים בגיל 30. כמו כן מחישובים שערכנו גם בעבור גברים בני 25 התברר כי ישנה ירידה גבוהה יותר בשיעורי התחלופה, בשיעור של 7.3%. לעומת זאת במעבר משער ריבית של 3.89% ל-4.18% ישנה עלייה בקרב גברים בני 25 בשיעור של 6.9%, ושל 5.4% בקרב גברים בני 30. בקרב הנשים השינויים דומים למדי רק בהפחתה של 0.4%-0.6% מהתוצאות המתקבלות בקרב הגברים.

מהאמור לעיל אפשר להתרשם שוב ממידת הפגיעה בזכויות העמיתים בקרנות הפנסיה החדשות, בגין המעבר לשיטת הגבייה החדשה של דמי ניהול המבוססים גם על העתודה הצבורה.

בד בבד ביקשנו לבחון מהו אחוז דמי ניהול קבועים השווה בפועל ל-0.5% על העתודה הצבורה. נוכיר לקוראים כי משמעות גבייה של 0.5% על העתודה הצבורה היא שקרן הפנסיה למעשה גובה 0.5% מסך כספי החיסכון של העמית בקרן, וכי באופן טבעי סכומים אלה ילכו ויגדלו עם השנים ככל שהעמית ימשיך להיות פעיל בקרן. מהחשבונות האקטואריים שערכנו, המוצגים בלוח 4, התברר לנו ממצא שהדהים גם אותנו: 0.5% לשנה על העתודה הצבורה שווה ערך בממוצע ל-11.6%-12.7% של דמי ניהול על הגבייה. לזה כמובן צריך להוסיף 6% דמי ניהול קבועים שגם אותם גובה הקרן.

לוח 4: השוואת העלות של 0.5% על העתודה הצבורה לעומת דמי ניהול קבועים (באחוזים)

גיל הצטרפות לקרן	נשים		גברים		שכר העמית
	30	25	30	25	
	דמי ניהול פרמיה	דמי ניהול פרמיה	דמי ניהול פרמיה	דמי ניהול פרמיה	
3,000	11.60	12.56	11.78	12.65	
5,000	11.60	12.56	11.78	12.68	
7,000	11.60	12.56	11.78	12.68	
10,000	11.61	12.56	11.78	12.68	
15,000	11.61	12.56	11.78	12.68	

כלומר, משמעות הדבר היא כי נוסף על כל צעדי הרפורמה שהוחלו על הקרנות החדשות ושפגעו בעמיתיהן, צעד זה של שינוי השיטה לגביית דמי ניהול גם על העתודה הצבורה, שנראה לכאורה חסר חשיבות רבה בתוך כל צעדי הרפורמה, פגע בעוד כ-12% במוצע בזכויות העמיתים בקרנות החדשות.

ד. המלצת מדיניות - חוק פנסיית חובה

בפרק זה נדון בהצעת חוק פנסיית חובה בישראל, נציג בקצרה רפורמות בתחום הפנסיה שנעשו בעולם, וכן נציג נתונים חדשים וניעזר בעבודות קודמות לבסס את הטענה בדבר הצורך בחקיקה זו. בחקיקה מוצעת מסגרת חדשה לתוכניות הפנסיה, ולהלן נביא את החישובים האקטואריים של הצעת החוק ואת האומדן של העלות לתקציב המדינה. נעיר שבעת כתיבת שורות אלה עברה הצעת החוק בקריאה ראשונה בכנסת וכן נחתם הסכם קיבוצי לפנסיית חובה, כולל צו הרחבה. הבסיס לדיון בפנסיה הוא תהליך ההזדקנות העובר על המשק הישראלי. בסעיף 1 להלן מוצגים נתונים דמוגרפיים של תהליך ההזדקנות ונתונים כלכליים על רמת החיים של הקשישים בישראל מנקודת מבט בינלאומית. אמנם תהליך החקיקה בישראל מפגר אחרי המדינות המפותחות, אך נדגיש כי בגלל הנתונים הדמוגרפיים ישנו חלון זמן המאפשר לעבור לפנסיה צוברת, שבה הנכסים בעת הפרישה מממנים את קצבת הזקנה. הנתונים המלמדים על הפרש ההכנסות הגדול בין קשישים מקבלי פנסיה לקשישים חסרי פנסיה מראים כי פנסיית חובה צוברת היא הכלי המרכזי העומד לרשות קובעי המדיניות כדי לתקן את העונו בקרב הקשישים.

1. ההזדקנות ורמת החיים של הקשישים בישראל מנקודת מבט בינלאומית
העולם מזדקן וגם ישראל מזדקנת, אולם התהליך אטי יותר מאשר בארצות המערב. בישראל שיעורי הפיריון גבוהים יחסית, והם גם מקטינים את השפעת העלייה מברית המועצות לשעבר, שבה אחוז הקשישים גבוה מן הממוצע. בלוח 5 להלן אפשר לראות כי הגיל החציוני בישראל עולה הרבה פחות מבשאר העולם המערבי, ובשנת 2020 האוכלוסייה בישראל צפויה להיות במוצע צעירה ביותר מעשר שנים מרוב הארצות המפותחות.

לוח 5: גיל הציוני במדינות נבחרות מארצות ה-OECD
(Organization for Economic Cooperation and Development)

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	ארה"ב
43.8	43.7	41.4	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	נורווגיה
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	שוודיה

מקור: United Nations Population Division 2002

עלייה מועטה זו חלה אף שתוחלת החיים בארבעים השנים האחרונות עלתה בישראל בשש שנים, שנה וחצי בממוצע לעשור, כמו בארצות המפותחות המופיעות בלוח 6 להלן. הסיבה היא הפרייה הגבוהה בישראל הרבה יותר מבארצות האחרות, כפי שמוצג בלוח 7 להלן.

לוח 6: תוחלת חיים במדינות OECD נבחרות

נשים			גברים			
2050-2045	2000-1995	1965-1960	2050-2045	2000-1995	1965-1960	
84.1	80.1	73.4	79.2	73.4	66.7	ארה"ב
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	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	** 76.3	* 70.6	ישראל
86.7	81.1	75.9	80.8	75.2	71.1	נורווגיה
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	שוודיה

מקור: United Nations Population Division 2002

* נתוני אוכלוסייה יהודית בלבד

** נתוני כלל האוכלוסייה

לוח 7: 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	2.1	1.8	3.7	ארה"ב
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	נורווגיה
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	שוודיה

מקור: United Nations Population Division 2002

על פי הנתונים לעיל שיעור הקשישים באוכלוסייה בישראל נמוך במידה רבה משיעורם במדינות האחרות, וצפוי להישאר כך בשני העשורים הבאים (לוח 8 להלן). לנתונים דמוגרפיים אלו חשיבות רבה מבחינת מדיניות הפנסיה האפשרית במדינת ישראל.

לוח 8: שיעור הקשישים (65+) מכלל אוכלוסיית מדינות OECD נבחרות (באהוזים)

	2040	2020	2000	1980	1960	
	34	24	18	13	9	איטליה
	20	16	12	11	9	ארה"ב
	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	נורווגיה
	26	23	15	12	7	פינלנד
	26	20	16	14	12	צרפת
	25	19	13	9	7	קנדה
	27	23	17	16	12	שוודיה

מקור: United Nations Population Division 2002

נדגיש ונאמר שאילו היינו צפויים בישראל בשנת 2020 לשיעור קשישים באוכלוסייה כמו באירופה - כ-20% - לא היה אפשר לפתור את הבעיה הכלכלית של טיפול בקשישים באמצעות פנסיה צוברת, כפי שמוצע במאמר זה. ואולם כאמור יש לישראל הזדמנות מבחינת הנתונים הדמוגרפיים, ועומד לרשותה זמן לבצע רפורמה ולעבור לשיטת הפנסיה הצוברת.

הצורך ברפורמה נובע מהעוני בקרב הקשישים, ששיעורו גבוה מהעוני בשאר האוכלוסייה. לפי ממצאי הביטוח הלאומי, רמת החיים של הקשישים נמוכה בהשוואה לשאר האוכלוסייה: שלישי מהקשישים חיים מתחת לקו העוני בהשוואה לשישית מכלל האוכלוסייה, וזאת לאחר קבלת קצבאות הביטוח הלאומי. אמת מידה אחרת היא היחס בין ההכנסה לאחר הפרישה להכנסה לפני הפרישה, הנקרא שיעור התחלופה בהכנסה.

ירידה גדולה מאוד בהכנסה בעקבות הפרישה מביאה כמובן לירידה בלתי רצויה ברמת החיים. בלוח 9 להלן רואים את שיעורי התחלופה של הכנסות לאחר ניכוי מס בארצות המפותחות. שיעורי התחלופה נעים בין 72% ל-84%, כלומר עם הפרישה יורדת ההכנסה של הפרט, והיא נעה בין 72% ל-84% מההכנסה שהיתה לו לפני הפרישה.

לוח 9: יחסי תחלופה לפרטים בקבוצת גיל 65-74 (באחוזים)

סך הכול קצבאות מביטוח לאומי	הון והכנסה מעבודה עצמאית	שכר	סך הכול	
39.5	24.7	10.9	75	אוסטרליה
56.2	7.2	15.3	78.7	איטליה
28	30.2	21.7	79.9	ארה"ב
59.6	14.4	10.4	84.4	גרמניה
37.6	22.3	9.6	69.4	דנמרק
38.6	35	7.2	80.8	הולנד
36.1	24.5	11.7	72.3	נורווגיה
17.1	54	4.4	75.5	פינלנד
64.6	6	5.5	76.1	שוודיה

מקור: OECD Questionnaire on income distribution and poverty indicators, 1999; כל החישובים נעשו בהשוואה להכנסות של הפרטים מקבוצת גיל 64-55.

כדי למצוא את שיעור התחלופה בישראל השתמשנו בנתונים משלושה מקורות: סקר הוצאות משפחה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 1997א), סקר בני 60 ומעלה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 1997ב) ונתוני מודל המס של מינהל הכנסות המדינה (מינהל הכנסות המדינה 1997). הממצאים מוצגים בלוח 10 להלן: שיעורי התחלופה אחרי ניכוי מס הם 81% לפי נתוני מודל המס ו-85% לפי סקר הוצאות משפחה. מכאן שבעבור הקשיש הממוצע שיעור התחלופה סביר בהחלט: אין ירידה ניכרת בהכנסה וברמת החיים.²⁴ אולם הממוצע של הנתונים מן המקורות לעיל אינו נותן את כל התמונה: מדד ג'יני שמודד את אי-השוויון הוא 0.318 בעבור האוכלוסייה בגיל 15-59, ו-0.362 בעבור האוכלוסייה בגיל 60 ומעלה.

²⁴ שיעור התחלופה בצריכה, שלמעשה מודד את רמת החיים, גבוה עוד יותר: 92%. נתוני סקר הקשישים אינם ניתנים להשוואה בינלאומית, כי חסרים הגילים מתחת ל-60. השוואת נתונים אלו עם נתונים מהמקורות האחרים על אותן קבוצות גיל, העלתה הבדלים ממשיים.

לוח 10: שיעורי תחלופה בפרישה

שיעור התחלופה	סוג האוכלוסייה
63%	גברים* מקבלי פנסיה לפני מס (נתוני סקר קשישים)
43%	גברים* חסרי פנסיה לפני מס (נתוני סקר קשישים)
70%	כל האוכלוסייה** לפני מס (נתוני מינהל הכנסות המדינה)
81%	כל האוכלוסייה** אחרי מס (נתוני מינהל 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 מתיישב עם נתוני הביטוח הלאומי שהוזכרו לעיל, שלפיהם שליש מהקשישים חיים מתחת לקו העוני בהשוואה לשישית מכלל האוכלוסייה, וזאת לאחר שמביאים בחשבון גם את קצבאות הביטוח הלאומי שהם מקבלים. אחד הגורמים לאי-השוויון הוא קיום הפנסיה: מלוח 10 עולה כי שיעור התחלופה לפני מס של גברים מקבלי פנסיה הוא 63%, ואילו שיעור התחלופה לגברים ללא פנסיה הוא רק 43%. כלומר מי שאין לו פנסיה, הכנסתו יורדת ביותר מ-50% עם הפרישה!²⁵ בלוח 11 להלן אפשר לראות כי הכנסתו של קשיש שיש לו פנסיה גבוהה במוצע פי שניים ממי שאין לו פנסיה. במוצע, מי שאין לו פנסיה מגסה לפצות על כך בעזרת עבודה והכנסות אחרות, אבל התוספות רחוקות מלסגור את הפער.

25 טבלאות השוואה נוספות, ראו בנספח שבסוף החוברת.

לוח 11: מקורות ההכנסה של כלל אוכלוסיית הקשישים בישראל (בשקלים)

סך הכול	הכנסות מחו"ל	הכנסות אחרות מהארץ	הכנסה מעבודה	פנסיה וקופות גמל	קצבאות מהביטוח הלאומי	מספר אנשים	
2,358	115	236	941	46	1,020	494,783	אינם מקבלים פנסיה
4,534	109	126	495	2,739	1,065	209,127	מקבלים פנסיה
3,005	114	203	808	846	1,034	703,910	ממוצע (סך הכול)

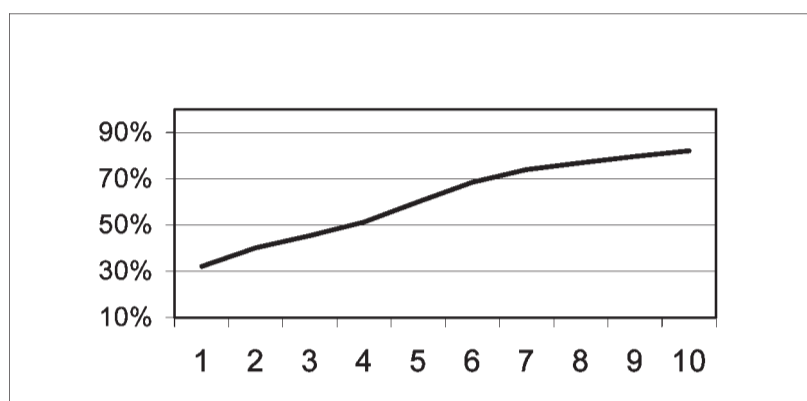
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 1997ב

באופן עקרוני, כאשר יש חיסכון חובה לפנסיה, הפרטים יכולים לקזז את הפרשותיהם לחסכונות על ידי הורדת החיסכון הפרטי הרצוני. מלוח זה עולה שהפרטים שלא היו מכוסים בתוכנית פנסיונית לא פיצו על כך בהגדלת חיסכון ממקורות אחרים. יעקב לביא ואביה ספיבק (1996; Lavi and Spivak 1999) מוכיחים כי מקדם הקיזוז של החיסכון הפרטי הוא לכל היותר $1/2$, דהיינו על כל שקל חיסכון לפנסיה יש ירידה מחיסכון הפרטי של 50 אגורות לכל היותר. מכאן נובע כי בהסתכלות כלל-משקית, חיסכון החובה לפנסיה מגדיל את סך החיסכון במשק. לכך יש השלכות על הפתרון הרצוי של בעיית העוני אצל הקשישים.

2. הצורך להשלים חקיקת חוק פנסיית חובה

הסתכלות לעתיד מלמדת כי בלי שינוי במדיניות לא יהיה שיפור במצבם הכלכלי של הקשישים. ברובד הראשון של הפנסיה, פנסיית הזקנה, השאירים והנכות של המוסד לביטוח לאומי, שיעורי התחלופה נמוכים מהשכר - פנסיית הזקנה היא כ-20% מהשכר הממוצע במשק. שיעור זה יכול להשתנות, בזכות צבירת הוותק של משקי הבית, באחוזים מעטים בלבד. בקרב משקי הבית של אנשים מעל גיל 65, רק למחציתם יש כיום הכנסה מפנסיה של אחד מבני הזוג. כדי לחזות את הזכאות לפנסיה של הגמלאים בעתיד, צריך לבדוק את שיעור העובדים המכוסים היום בביטוח פנסיוני. בלוח 12 ובתרשים 1 להלן מובאים נתונים על אחוזי הכיסוי הפנסיוני באוכלוסייה, ולפיהם שיעור האוכלוסייה המבוטחת בעשור האחרון הוא 60%-74%. אמנם ישנה מגמת עלייה, אולם עדיין חלק ניכר מכלל אוכלוסיית הקשישים בארץ נותר ללא כיסוי פנסיוני ורובו נאלץ להתקיים מקצבאות הזקנה של המוסד לביטוח לאומי.

תרשים 1: אחוז האוכלוסייה המכוסה בחיסכון לפרישה על פי עשירונים



מקור: טרקל וספיבק 2001, על פי נתוני מס הכנסה

תרשים 1 ולוח 12 מתארים את אחוז הכיסוי בפנסיה לפי קבוצות הכנסה באוכלוסייה. אפשר להתרשם כי אחוז הכיסוי הולך וגדל, וכך בעשירונים הגבוהים מגיעים לשיעור כיסוי של כ-95%²⁶ אולם הבעיה החריפה קיימת בעשירונים הנמוכים, ששם שיעור הכיסוי עומד על כ-47%. מכאן אפשר ללמוד על חשיבותו של חוק פנסיית חובה בעיקר לשכבות החלשות באוכלוסייה.

לוח 12: כיסוי לפי קבוצות הכנסה לשנת 2002

קבוצות הכנסה (בשקלים לחודש)	שכירים		עצמאים		סך הכל
	מכוסים	לא מכוסים	מכוסים	סך הכול	
עד 1,500	23%	77%	38%	100%	100%
1,500-2,500	37%	63%	15%	100%	100%
2,500-3,000	47%	53%	27%	100%	100%
3,000-4,000	58%	42%	40%	100%	100%
4,000-5,000	72%	28%	55%	100%	100%
5,000-6,000	78%	22%	61%	100%	100%
6,000-7,000	86%	14%	58%	100%	100%
7,000-8,000	90%	10%	75%	100%	100%
8,000-9,000	95%	5%	74%	100%	100%
9,000-12,000	97%	3%	89%	100%	100%
מעל 12,000	74%	26%	64%	100%	100%

²⁶ ראו בנספח, שבסוף המאמר, טבלאות נוספות של כיסויים לפי גיל, משלח יד, שנות ותק ועוד.

לוח 13: אחוז הכיסוי הפנסיוני לפי שנים

נתוני הסקר החברתי	נתוני מס הכנסה			מקור שנים
	1997	1996	1995	
2002	1997	1996	1995	אחוז המכוסים בקרב השכירים
74%	65%	63%	61%	אחוז המכוסים בקרב העצמאים
65%	62%	62%	60%	

מלוח 13 ניתן להתרשם מאחוז הכיסוי הפנסיוני בקרב השכירים לעומת העצמאים. אפשר לראות כי גם לפי נתוני הסקר החברתי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2002) וגם לפי נתוני מס הכנסה (מינהל הכנסות המדינה 1997) אנו עומדים על שיעור כיסוי של 60%-70%.

לאור כל הממצאים לעיל חשוב להדגיש כי העלאת רמת החיים של הקשישים בישראל יכולה להיעשות על ידי הגדלת משקלה של קצבת הביטוח הלאומי, הרובד הראשון, או על ידי הגדלת משקלה של הפנסיה התעסוקתית, הרובד השני. הרובד הראשון ממומן בשיטת המימון השוטף (pay as you go), שבה הצעירים משלמים מסים אשר משמשים לתשלום קצבאות הזקנה של הקשישים. באוכלוסייה מזדקנת ילך ויגדל הנטל על הצעירים כי שיעור התלות - מספר הקשישים ביחס למספר הצעירים - הולך וגדל. נוסף על כך, המיסוי הגדל על עבודה הוא תמריץ שלילי לעבודה של הצעירים ומחריף את בעיות המימון של קצבאות הזקנה. זו בעיה שאירופה וארצות הברית יעמדו לפנייה כבר בתקופה הקרובה, בגלל ההזדקנות המואצת בארצות המערב וההיקף הנרחב של תוכניות הביטוח הלאומי. בארצות אלו נעשים ניסיונות להעביר את המערכות ממימון שוטף למימון צובר, ולהגדיל את משקל הפנסיות התעסוקתיות.²⁷ דבר זה קשה באוכלוסייה שיש בה קשישים רבים, כי הצעירים באותה תקופה חייבים לעמוד בעומס כפול: גם לתמוך בקשישים במימון שוטף וגם לחסוך לעצמם לפנסיה במימון צובר.

הנה כי כן בגלל הגיל הצעיר של תושבי ישראל, נפתח חלון הזדמנויות המאפשר לדאוג לקשישים של מחר על ידי חיפכון היום. אולם חלון זה לא יהיה פתוח לאורך זמן, ולכן כדאי לנו להגדיל את משקל הרובד השני ולהופכו לחובה לכל המועסקים.

3. רפורמות בענף הפנסיה במדינות אחדות בעולם

לפני שנציג את העקרונות שאנו מציעים לחוק פנסיית חובה, נסקור בקצרה רפורמות בתחום הפנסיה שבוצעו בעולם, על יתרונותיהן וחסרונותיהן. סוגיות מימון מערכת פנסיה והדרך לשמר איזון אקטוארי עלו לדיון ציבורי במדינות רבות בעולם. בכל המדינות שנסקור להלן היה המבנה הפנסיוני בתחילתו מערכת ממלכתית שהתבססה על שיטת המימון השוטף. בשיטה זו המס הנגבה מעובדים משמש למימון קצבאות פנסיה של היוצאים משוק העבודה, כפי שנהוג בישראל כיום במוסד לביטוח

27 בנושא זה נכתבה בשנים האחרונות ספרות בהיקף רחב ביותר. אחד מספרי היסוד הוא הספר של הבנק העולמי: *Averting the Old Age Crisis*, שממליץ לבסס את הפנסיה על רובד ראשון מצומצם ורובד שני רחב שהוא חובה. ראו World Bank 1994.

לאומי. כעת מסתמנת במדינות הללו מגמה של מעבר לשיטת חשבונות חיסכון אישיים - מימון צובר - הממנים הכנסה בעת הפרישה באמצעות חיסכון שנצבר בתקופת העבודה. המעבר משיטת המימון השוטף לשיטת המימון הצובר מטיל נטל כספי על דור המעבר, שצריך גם לממן פורשים במסגרת המערכת הישנה וגם לצבור נכסים למימון פנסיה בעתיד.

בפנסיה המבוססת על חשבונות חיסכון פרטיים בשיטת המימון הצובר, צריכים מקבלי ההחלטות לקבוע את הכללים ואת מגבלות ההשקעה בעבור הגופים המנהלים את הכספים. במרבית המדינות שהפריטו את מערכת הפנסיה שלהן נקבע שיעור דמי הגמולים שישולמו, בחלקן נקבע שיעור דמי הניהול שמותר לגופים המנהלים לגבות, נקבע גיל פרישה אפשרי מינימלי ונקבעו כללי השקעה. בד בבד ניתנה ערבות ממשלתית להבטחה של רמת פנסיה מינימלית. כאמור, המדינות שנסקרו אינן היחידות שביצעו הפרטה חלקית או מלאה של מערכת הפנסיה. בעקבות הרפורמה בצ'ילה בוצעו רפורמות גם בקולומביה, בפרו, בבוליביה, באל סלוודור, בפולין, בהונגריה ובקוסטה, וגם בהן עברו לשיטת המימון הצובר. ברפורמות בארגנטינה ובמקסיקו הנהיגו שינויים חשובים במודל הצ'יליאני, ומדינות כמו אנגליה, שווייץ, אוסטרליה, שוודיה ופינלנד הציגו מערכות פנסיה פרטית חלופיות.²⁸

צ'ילה²⁹ - השיטה הישנה של מימון שוטף התבססה על קרנות צבירה שהתפלגו לפי משלחי היד של העמיתים. אחד הקשיים העיקריים במערכת הישנה היה חוסר אחידות במסלולי הפרישה ובתנאיה - בפועל היו יותר ממאה מסלולים, ולכן היו הבדלים גדולים מאוד בתשלומים של דמי הגמולים. שיעור דמי הגמולים הכולל (של העובד והמעביד יחד) נע בין 16% ל-26% משכר העובד, על פי משלח ידו. גם סכומי הקצבה הפנסיונית שקיבלו העובדים במקצועות למיניהם נבדלו אלה מאלה במידה רבה.

בשנת 1981 הונהגה בצ'ילה מערכת חדשה ששמה דגש על המעבר לשיטת המימון הצובר, ובעיקר על מעבר לצבירת חשבונות חיסכון אישיים לעת הפרישה. במסגרת הרפורמה הזאת חויבו כל המצטרפים החדשים לכוח העבודה להצטרף למערכת החדשה ולהפריש משכרם לחשבונות אישיים. את ההפרשות השוטפות עשה העובד בלבד - 10% לחיסכון פנסיוני ו-3% לביטוח (ביטוח חיים ונכות). בצ'ילה חלים הסדרי פנסיה החובה רק על השכירים, שהם כ-65% מהמועסקים בה, ואינם חלים על העצמאים, שרשאים להצטרף מרצונם בתנאים זהים. העובדים רשאים לבחור להשקיע בקרן פרטית אחת או בקרנות אחדות, וכן הם חופשיים לבחור להשקיע בכל אחת מקרנות הפנסיה המאושרות בידי המדינה. בעת הפרישה יכול העובד לבחור בין שני מסלולי יציאה: קבלת קצבה חודשית או משיכת הסכום הנצבר בכמה תשלומים שנתיים. עובדים שהשתתפו במערכת הישנה יכולים לבחור להישאר בה או לעבור לשיטה החדשה. מי שבחרו להצטרף לשיטה החדשה קיבלו "אג"ח הכרה" (recognition bonds) על תרומתם למערכת הישנה. לאג"ח אלה יש תשואה ריאלית שנתית מובטחת של 4% לכל שנה עד לפרישת העובד לגמלאות. כמו כן עובדים שחשכוונותיהם אינם מספיקים למימון פנסיה מינימלית מקבלים השלמת הכנסה ממשלתית עד לגובה קצבה מינימלית המוגדרת בשיעור של 25% מהשכר הממוצע במשק. במסגרת הרפורמה נדחה גיל הפרישה לגמלאות בחמש שנים (לכל העובדים).

28 מתוך: Congressional Budget Office 1999.

29 מתוך: Congressional Budget Office 1999. צ'ילה היתה הדוגמה הראשונה והמפורסמת לרפורמה קיצונית במערכת הפנסיה, ונכתבו עליה עבודות רבות, חלקן משבחות וחלקן ביקורתיות. כדאי לשים לב שהמעבר ממימון שוטף למימון צובר הסתייע בעודף קבוע בתקציב הממשלה.

חשבונות החיסכון הפנסיוניים החלו להתנהל בקרנות בבעלות פרטית - AFP³⁰ - גופים שקמו במיוחד למטרה זו, ואינם רשאים לעסוק בכל פעילות אחרת. קרנות אלה כפופות להוראות הגוף המפקח ונדרשות להשיג רמת תשואה מינימלית. נוסף על כך נקבעה מגבלה גם לשיעורי התשואה המרביים - סטייה אפשרית מתשואה שנתית ממוצעת בקרב קרנות פנסיה לא תעלה על 2%. אם קרן פנסיה תגיש שיעורי תשואה גבוהים יותר, היא תשקיע את הכספים בקרן "מלאי לשם רווחיות" המיועדת להשלמת תשואה, למקרה שתושג תשואה קטנה ממגבלת תשואה מינימלית.³¹

דמי הניהול: סוגיית דמי הניהול היא אחת הנקודות הבעייתיות ברפורמה שהונהגה בצי"לה. קרנות הפנסיה רשאיות לגבות דמי ניהול ועמלות מההפרשות השוטפות, מניהול חשבון חדש וממשיכת כספי החיסכון בעת הפרישה. ואולם אסור להן לגבות דמי ניהול המחושבים כאחוז מסך נכסי הקרן (כפי שקורה כיום בישראל לאחר הרפורמה של 2003-2004). הקרן קובעת באופן עצמאי את גובה העמלות; גובה דמי הניהול ירד בהדרגה מתחילת הרפורמה - מ-55% מסך ההפרשות בשנת 1983 ל-23.6% בשנת 1995 (5.5% ו-2.4% מהשכר הממוצע במשק בהתאמה).

בנוגע לתשואות על ההשקעות, התשואות שהשיגו הקרנות היו גבוהות יחסית - 12.7% ריאליים בממוצע בשנים 1981-1995, אך רווחים אלה נשחקו במידה רבה בשל דמי הניהול הגבוהים. עובדים שהשקיעו את כספם בשנת 1981 קיבלו שיעור תשואה פנימית³² ממוצע של 7.4% על השקעתם במהלך 1995 (לעומתם העמיתים שהצטרפו בשנת 1991 קיבלו שיעורי תשואה פנימית בגובה 1.6% בשנת 1996 ו-6.6% בשנת 1995).

אנגליה³³ - לפני שתי הרפורמות שבוצעו בענף הפנסיה באנגליה פעלה בה מערכת פנסיה ממשלתית בלבד המורכבת משני רבדים עיקריים: מקצבה בסיסית שאינה תלויה בגובה הכנסה קודמת אלא במספר שנות עבודה בלבד (Basic State Pension), ומקצבה משלימה שתלויה בגובה הכנסה קודמת (State Earning-Related Pension Scheme - SERPS). שיעור התחלופה הממוצע עמד על 40% משכר העובד, מתוכו חלקה של הקצבה הקבועה היה כ-15%, וקצבת הפנסיה 25%. שני הרבדים במערכת הפנסיה הממשלתית מומנו באמצעות מסי הביטוח הלאומי (מס קבוע ומס יחסי).

בעקבות הרפורמות שנעשו בשנים 1986 ו-1995 נוצרה מערכת פנסיה פרטית הפועלת במקביל למערכת ממשלתית. המערכת החדשה כוללת שתי תוכניות עיקריות - פנסיה תעסוקתית (Occupational Pension) שבמסגרתה מפרישים העובד והמעביד דמי גמולים לתוכנית, והקצבה המתקבלת תלויה בהכנסה ובמספר שנות העבודה; ופנסיה מותאמת אישית (Appropriate Personal Pension) הממומנת מהפרשות העובד, ובה ההכנסה בעת הפרישה תלויה בגובה התשואה המושגת על ההשקעות שאותן מנהלים בנקים, חברות ביטוח או גופים פיננסיים נוספים.

דמי הניהול: דמי הניהול המשולמים בתוכנית הפנסיה האישית עומדים על 10% משיעור דמי הגמולים, ונוסף על כך ישנה עמלת השקעה בשיעור של 0.6%-0.7% שנתיים מסך הנכסים. כמו כן

30 Administradora de Fondos de Pensiones - קרן פנסיה מנוהלת בידי גוף פרטי.

31 אם AFP אינה עומדת בדרישות של תשואה מינימלית (ואין ביכולתה להשלים את החסר מכספי המלאי), היא מכריזה על פשיטת רגל והממשלה משלימה את החסר.

32 שיעור תשואה פנימית הוא שער ריבית קבוע שהיה מניב אותו נכס בתום תקופת ההשקעה אילו היה מושקע בהשקעה חלופית.

33 מתוך: Congressional Budget Office 1999.

עובדים יכולים לעבור מרצונם מ-SERPS לאחת התוכניות החדשות ובחזרה. הממשלה מעודדת את המעבר למערכת החדשה באמצעות הטבות מס על הפרשות דמי הגמולים המשולמות (לעובד ולמעביד - בהתאם לתוכנית פנסיה ולגובה דמי גמולים), וכן באמצעות שינוי תנאי פנסיה ממשלתית - שינוי בנוסחאות חישוב והצמדה של הקצבה המשולמת.

אוסטרליה³⁴ - מערך הפנסיה הציבורית באוסטרליה מבוסס על תשלום גמלאות זקנה (age-pension). הזכאות לקבלת פנסיית זקנה היא בשיטת "מבחן הכנסה" (means-tested pension) - בחינת מצבו הכלכלי של הפרט ללא התייחסות להכנסותיו בעבר. כיום גיל הפרישה המזכה בפנסיה הוא 65 לגברים ו-60 לנשים, ונקבעה עלייה הדרגתית של גיל הפרישה עד 65 בשנת 2013 לנשים. שיעור התחלופה הממוצע בשכר של גמלאות הזקנה הוא כ-25% מהשכר הממוצע במשק.

באוסטרליה נהוגה בד בבד מערכת פנסיה פרטית הפועלת על בסיס וולונטרי והמתנהלת באמצעות קרנות נאמנות. בשנות השמונים סיפקה מערכת זו כיסוי פנסיוני לפחות מ-40% מסך המועסקים. הממשלה פעלה להרחבת מערכת פנסיה פרטית באמצעות שני צעדים שנעשו משנות השמונים. בשנת 1985 סוכם במסגרת הסכמי שכר שמעסיקים יפרישו דמי גמולים בשיעור של 3% משכר העובד למערכת הפנסיה הפרטית.

פנסיית חובה נקבעה באוסטרליה רק בשנת 1992 בעבור כל המעסיקים במשק. נקבעו גבולות שכר מינימלי ומרבי שבעבורם קיימת חובת הפרשה, והתקרה המגבילה היא פעמיים השכר הממוצע במשק. כמו כן נקבעה עלייה הדרגתית בדמי גמולים, ובשנת 2002 הגיע גובהם ל-9%. ברמות השכר הגבוהות יכול העובד לוותר על התשלום שמפריש המעסיק ולקבל בתמורה הטבות במיסוי. ההסדר הנוכחי (Superannuation Guarantee) אינו כולל את העצמאים במשק, והם יכולים להצטרף מרצונם לקרנות הפנסיה.

בשנת 1996 הנהיגה הממשלה כלי חיסכון חדש הנקרא חשבון חיסכון לעת פרישה (RSA³⁵), המאפשר לבנקים, לחברות ביטוח ולמוסדות פיננסים אחרים להציע שירותי קצבאות חלופיים למבנה הקרנות הקיים. כמו קרנות הנאמנות, נותני שירותי RSA מחויבים לפיקוח ממשלתי ולהשגת רמת תשואה מינימלית על השקעותיהן.

ההשקעה של קרנות פנסיה נעשית בעיקר בתחום הסולידי, ומניבה רווחים בטוחים אך לא גבוהים במיוחד. במהלך העשור - 1986-1996 הושג שיעור תשואה ריאלית ממוצע בגובה 5.5% (לפני חיוב עמלות ניהול).

דמי ניהול והעמלות הנגבות משתנים לפי גודל וסוג הקרן. דמי ניהול על בסיס סכום קבוע הגיעו בממוצע לסכום שווה ערך ל-130 דולר של ארצות הברית בשנתיים 1996-1997, וכן נגבות עמלות השקעה שנעות בטווח בין 0.28% ל-0.52% מסך נכסי הקרן. "קרנות קמעוניות"³⁶ גובות עמלות ניהול השקעה גבוהות יותר שמגיעות ל-1.5%-2% מסך הנכסים.

מערכת קרנות הפנסיה (Superannuation Guarantee) מקיפה את מרבית המשתתפים בכוח

34 מתוך: Congressional Budget Office 1999.

35 Retirement Savings Accounts - חשבונות חיסכון לעת פרישה.

36 Retail Funds - קבוצה של קרנות פנסיה שבה המעביד נושא באחריות לתשלומי קצבאות. ההצטרפות לקרן היא על פי רצון העובד והמעביד.

העבודה, אך אינה תורמת להפחתת עלויות הממשלה בתשלומי פנסיה ציבורית, מכיוון שהעובד רשאי בעת הפרישה למשוך את סכום החיסכון כולו. האפשרות הזאת משמשת תמריץ חזק להוציא את הכסף ולהיעזר בקצבה ממשלתית לאחר מכן. ישנן ראיות אנקדוטיות שאוסטרלים רבים משתמשים בסכום החיסכון הפנסיוני לתשלום המשכנתה, ומוציאים את כל החסכונות כדי לעמוד אחר כך בתנאי זכאות לגמלת פנסיה ממשלתית.

מקסיקו³⁷ - במערכת הפנסיה המקורית שולמה קצבת הזקנה על ידי המוסד לביטוח לאומי, והיא התבססה על תשלום הפרשות שוטפות בשיעור של 8.5% משכר העובד (עד תקרה של 10 פעמים השכר הממוצע). תשלום דמי הגמולים התחלק בין העובד (2.125% מהשכר ברוטו), למעביד (5.95%) ולממשלה (0.425%). כמו כן העביר המעביד 5% נוספים לקרן דיור בניהול ציבורי³⁸, סכום שהוחזר לעובד בגיל הפרישה ללא תוספת ריבית. מערכת הביטוח הלאומי הבטיחה שיעור תחלופה ממוצע בשכר בסביבות 60% מהשכר הממוצע במשק.

מערכת הפנסיה הישנה הוחלפה בשנת 1997 (לאחר ניסיון כושל בשנת 1992) בהסדר פנסיה פרטית בניהול חברות השקעה פנסיונית שקמו למטרה זו (Administradora de Fondos de Ahorro para el Retiro - AFORE). כל העובדים במשק (מלבד העובדים במגזר הציבורי והעצמאים) נאלצו לעבור למערכת החדשה. חברות AFORE רשאיות להציע בחירה מתוך כמה קרנות, אף שהסדר זה עדיין לא יצא לפועל ובידי כל חברה יש קרן אחת. כמו כן עדיין נשארו לעובדים שני חשבונות לחיסכון פנסיוני - אחד בחברה פרטית והאחר בקרן דיור. אף על פי שקרן הדיור מחויבת לשלם ריבית על שימוש בכספי העובדים, התשואות המושגות בה הן מהנמוכות במשק ואף שליליות - והדבר פוגע בחיסכון הפנסיוני של העובדים. במערכת החדשה סך דמי הגמולים המשולמים עומד על 17.5% משכר העובד, מהם העובד משלם 2.125% והמעביד 12.95% - מתוכם 4% מיועדים לביטוח חיים ונכות ו-5% לקרן דיור. הממשלה משלמת 0.425% ומוסיפה מכסה סוציאלית בגובה של פסו אחד ליום - כ-2% מהשכר הממוצע במשק. כמו כן מבטיחה הממשלה קצבת פנסיה מינימלית בשיעור של 40% מהשכר הממוצע במשק. הקצבה המינימלית נקבעת במונחים ריאליים, וגובהה הולך ויורד ביחס לשכר הממוצע.

דמי הניהול: כל חברות ההשקעות רשאיות לקבוע דמי ניהול המחושבים כאחוז מההפרשות השוטפות או אחוז מסך הנכסים של הקרן או כל צירוף בין השניים. שיעור דמי הניהול יכול להשתנות גם בהתאם לוותק העובד בחברה. בדומה לחברות ההשקעה בצ'ילה, רוב החברות גובות דמי ניהול המחושבים כאחוז מההפרשות השוטפות - כ-20% בממוצע, שהם כ-1.7% משכר העובד. נוסף על כך יש חברות שגובות דמי ניהול המחושבים כאחוז מסך נכסי הקרן (שיעור זה מגיע עד 4.75%³⁹) וכאחוז מהתשואה המושגת: 22%-33% משיעור התשואה.

ארגוני פנסיה⁴⁰ - ההסדר הפנסיוני בארגוני הפנסיה התנהל במידה רבה לפי המתכונת הצ'יליאנית. לצדה של מערכת ישנה, שפעלה בשיטת המימון השוטף, קמה בשנת 1993 מערכת חדשה של חשבונות

37 מתוך: Congressional Budget Office 1999.

38 קרן דיור בניהול ציבורי (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores): קרן המספקת לעובדים הלוואות דיור בריבית נמוכה.

39 לפי נתוני Congressional Budget Office האמריקני, שיעור זה גדול פי ארבעה מעלות ממוצעת של קרן מנוהלת בארצות הברית.

40 מתוך: Congressional Budget Office 1999.

חיסכון פרטיים לעת פרישה. המערכת החדשה מורכבת משני רבדים: פנסיה בסיסית, ובחירה בין מערכת בשיטת המימון השוטף לתוכנית חיסכון אישי לפרישה. את הפנסיה הבסיסית משלם הביטוח הלאומי והיא משתנה בהתאם למספר שנות העבודה. התשלום הוא כ-28% מהשכר הממוצע בתוספת 1% על כל שנה נוספת מעל שלושים שנות עבודה. ברובד השני, בין שהעובד בוחר בשיטת המימון השוטף ובין שהוא בוחר בתוכנית חיסכון אישית, הוא משלם דמי גמולים בשיעור של 11% משכרו. תשלום המעביד משתנה לפי אזור מגורים ובממוצע עומד על 12% נוספים. עובד עצמאי משלם בעצמו את כל דמי הגמולים. תקרת התשלום המרבי היא בגובה 60 פעם ממוצע הפרשות החובה (AMPO).⁴¹ עובדים שבחרו להישאר במערכת הישנה מקבלים קצבה המבוססת על שכרם הממוצע בעשר שנים שקדמו לפרישה. העובדים מקבלים 0.85% מהשכר הממוצע על כל שנת תשלום של דמי גמולים למערכת. התשלום המרבי האפשרי הוא בגובה AMPO. עובדים שבחרו בשיטת תוכנית החיסכון האישי יכולים לקבל בעת הפרישה קצבאות חודשיות, או למשוך כל סכום מעל הדרוש למימון קצבה בשיעור של 70% משכרם הממוצע במשך חמש השנים שקדמו לפרישה. כל עובד יכול לנהל חשבון בחברת השקעה פרטית (AFJP),⁴² ופעם בשנה מותר לעבור בין הקרנות. עובדים שבחרו בשיטת המימון השוטף יכולים לעבור לתוכנית חיסכון אישי בכל עת, אך מי שעברו אינם רשאים לחזור לשיטה הקודמת. כמו כן עובד שעבר לשיטה החדשה זכאי לקבל קצבת פנסיה מפצה בשיעור של 1.5% משכר העובד על כל שנת השתתפות במערכת.⁴³ במסגרת הרפורמה נקבע כי גיל הפרישה שהיה 64 לגברים ו-59 לנשים יידחה בשנה, ובשנת 2001 הוא נקבע ל-65 ו-60 בהתאמה.

תשואות: חברות ההשקעה השיגו תשואות גבוהות יחסית - בשנת 1995 הושגה תשואה ריאלית ממוצעת של 10% (לפני חיוב דמי ניהול ועמלות), ו-15% ממוצע בשנים 1995-1996.

דמי הניהול: החברות רשאיות לגבות דמי ניהול מההפרשות השוטפות, מעמלות הכניסה וממשיכות מתוכננות, אך לא לגבות קנסות על עזיבות ועמלות על ניהול נכסים. בשנת 1996 סך דמי ניהול שנגבו תמורת הוצאות תפעול ופרמיות ביטוח הסתכמו ב-3.5% ממשכורות העובדים. דמי הניהול משתנים ונעים בטווח של 2.3%-3.5% מהשכר; דמי הניהול הקבועים נעים בטווח בין 0 ל-5 פסו. דמי הניהול בעבור הוצאות תפעוליות בלבד הסתכמו בשנת 1996 ב-2.6% מהשכר בממוצע.

פינלנד⁴⁴ - בפינלנד מורכבת מערכת הפנסיה משני רבדים: הרובד הראשון הוא "פנסיה אוניברסלית" - קצבת זקנה בסכום קבוע שאותה משלם המוסד לביטוח לאומי על בסיס מבחן הכנסה נוכחית, והרובד השני הוא פנסיה צוברת שגובהה תלוי ברמת ההכנסה מהעבודה. הרובד הראשון ממומן באמצעות המעבידים, שמפרישים למערכת בין 2.4% ל-4.9% משכר העובדים (אחוז דמי

41 Average Mandatory Provisional Contribution - AMPO. המדד נקבע באמצעות חלוקת סכום דמי גמולים כולל של העובדים במספר העובדים המשתתפים. המדד מחושב פעמיים בשנה.

42 Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones - AFJP - חברה פרטית או ציבורית שנועדה לנהל ולהשקיע כספי עובדים בחשבונות חיסכון אישיים. החברות אחראיות גם על כיסוי ביטוח חיים ונכות. חברות AFJP פועלות בפיקוח ממשלתי ומחויבות לעמוד בדרישות התקנון כדי לנהל את העסק.

43 בניגוד ל"אג"ח הכרה" הצ'יליאני שמוענק גם למשפחת עובד במקרה מותו, זכויות פנסיה מפצה ניתנות לעובד בלבד ואינן עוברות ליורשיו.

44 מתוך: Social security Programs Throughout the World 2006 - Finland, <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2006-2007/europe/finland.pdf>

הגמולים משתנה לפי המצב הכלכלי של המעביד); מעביד ציבורי מפריש 3.95%. הרובד השני ממומן באמצעות העובד, שמפריש 4.7% משכרו והמעביד (17.4% משלם מעביד שמעסיק פחות מ-50 עובדים, ובין 10.34% ל-24.35%, בהתאם לגיל ולמין העובדים, משלם מעביד שמעסיק יותר מ-50 עובדים). תשלום דמי הגמולים הממוצע של עובד ומעביד עמד בשנת 1999 על 21.5%. עצמאים משלמים 21% לשני הרבדים (עד לתקרת ההכנסה). הממשלה משלימה את הקצבה לפנסיה לעצמאים שאינם מכוסים ולחוזאים במסגרת הסדר מיוחד. הרובד השני מתנהל במתכונת קרן זכויות "מובטחות" (DB) - גובה הקצבה נקבע לפי רמת השכר הממוצע בעשר שנות העבודה שקדמו לפרישה ומספר שנות עבודה כולל. עובד מקבל 1.5% ממוצע השכר שצוין לעיל על כל שנת עבודה בגילים 23-59 ו-2.5% בגיל 60-65. את הפנסיה הצוברת מנהלים גופים פרטיים - חברות ביטוח, קרנות ומוסדות פנסיה, אך גובה הקצבה הפנסיונית אינו מושפע מהתשואה המושגת על השקעות נכסי העובדים. ההפרש בין סך נכסי העובד לסך הפנסיה שהוא זכאי לה (לפי נוסחת חישוב קצבאות המבוססת על גובה השכר בלבד) משמש למימון גמלאים אחרים. מספר האנשים שעובדים ומשלמים דמי גמולים כיום הולך ופוחת עם היציאה לגמלאות של דור ה"בייבי בום", וכרבע מסך דמי הגמולים מיועדים לשימוש עתידי.⁴⁵

שוודיה⁴⁶ - הרפורמה בשוודיה בתחום הפנסיה החלה בשנת 1998. מערכת הפנסיה הישנה כללה פנסיה בסיסית בסכום קבוע שמשלם הביטוח הלאומי, ופנסיה תעסוקתית התלויה בגובה השכר. השינוי המרכזי שנעשה במסגרת הרפורמה הוא הפיכת הפנסיה של הביטוח הלאומי ממערכת תשואה מובטחת (DB) למערכת המשלבת תשואה מעליית השכר והפרשה רעיונית - Notionally Defined Contribution (NDC). דמי הגמולים לאחר הרפורמה עומדים על 16% משכר העובד המופרשים ל-NDC, ו-2.5% נוספים המופקדים בחשבון חיסכון אישי של העובד באחת מחמש קרנות פנסיה פרטיות לפי בחירתו. אם לא בחר, ברירת המחדל היא קרן פנסיה בניהול רשות ממשלתית. החלק הראשון - 16% מבטיח קצבת פנסיה שמחושבת כך: הסכום שהצטבר של הפרשה רעיונית (אשר נשא תשואה של עליית השכר הממוצע במשך) מחולק בתוחלת החיים. הקצבה עולה לפי עליית השכר הממוצע במשך - 1.6% בשנה. החלק השני - דמי גמולים בשיעור של 2.5% מופקדים בקרן DC, לפי החלטת הפרט.

שווייץ⁴⁷ - המערך הפנסיוני בשווייץ מורכב משלושה רבדים: תוכנית פנסיה ממלכתית, תוכניות חובה של פנסיה תעסוקתית,⁴⁸ ותוכניות חיסכון פרטיות לעת פרישה. מערכת הפנסיה הממלכתית נועדה להבטיח רמת פנסיה מינימלית לכל התושבים. נוסף על הסכום הקבוע של קצבה מינימלית שאינו תלוי בגובה הכנסות קודמות, ישנו גם רכיב משתנה שאכן מושפע מרמת שכר שנתי ממוצע של העובד וממספר שנות העבודה שלו. גובה ההטבות הפנסיוניות מוגבל לרמה של 200% מגובה הפנסיה המינימלית. תוכניות החובה של הפנסיה התעסוקתית שפועלות מינואר 1985 נועדו לסגור את הפער בין פנסיות ממלכתיות לבין רמת ההכנסה הנחוצה להבטחת רמת חיים ראויה בגיל הפרישה. התוכניות יכולות להיות DB או DC עם הבטחת תשואה שנתית מינימלית בשיעור של 4%. כל

45 מתוך נתוני Tyoelake Pension Matters, <http://www.tyoelake.fi>.

46 מתוך: International Reform Monitor: Social Policy, Labour Market Policy and Industrial Relations - Sweden, <http://www.reformmonitor.org>

47 מתוך: Hepp 1998.

48 Compulsory Occupational Pension Schemes (BVG)

העובדים עם שכר מעל סף המינימום חייבים לשלם דמי גמולים לתוכנית פנסיה תעסוקתית שמגדלים מוסדות פנסיה פרטיים. דמי הגמולים משתנים בהתאם לגיל ולמין העובד ואת מחציתם משלם המעביד. דמי הגמולים הממוצעים עומדים על 7% בגיל 30 ועולים ל-18% לקראת גיל פרישה. הרובד השלישי מורכב מחיסכון פרטי לטווח ארוך על פי בחירתו של העובד, ובגין הפרשות לחיסכון זה ניתנת הטבת מס (עד לתקרה שנתיית מוגדרת של 5,587 פרנק שוויצ'י לעובד). המעסיק בוחר את מוסד הפנסיה ואת תוכנית הפנסיה התעסוקתית, ומחליט בנוגע לביטוח פנסיוני מעל לרמת חובה מינימלית מוגדרת. אם מעסיק אינו מפקיד כספים לתוכנית פנסיה במשך חצי שנה מיום הקמת העסק, הוא והעובדים מצטרפים אוטומטית ל"מוסד חלופי"⁴⁹ - מוסד פנסיה שהקימו התאחדות מעסיקים וארגוני סחר, וזכויותיהם הפנסיוניות מובטחות מתחילת העבודה וממומנות באמצעות קנס המוטל על המעסיק.⁵⁰ גובה דמי ניהול בתוכניות הפנסיה התעסוקתית אינו מוגדר בחקיקה פנסיונית.

4. עקרונות לפנסיות חובה והמבנה המוצע לחיסכון הפנסיוני

א. עקרונות

לאחר שסקרנו את הרפורמות בענף הפנסיה במדינות אחדות בעולם ולמדנו מלקחיהן, ולאחר שראינו כי ישנן הצדקות רבות להנהיג פנסיות חובה בישראל, והן בין השאר: כיסוי של 60%-70% בלבד מהשכירים ופחות מכך של העצמאים; רמת החיים הנמוכה של הקשישים העניים בישראל; החרפת הבעיה בעתיד עם הודקנות האוכלוסייה; והצורך ליצור מקורות ברמת המשק כדי לממן את הנטל הזה, נציג את העקרונות לחוק פנסיות חובה המוצע שיאפשר ביטוח הדדי מיטבי של הדור המבוגר על ידי הדור הצעיר:⁵¹

1. **פנסיות חובה** לכלל העובדים והשכירים, ובכלל זה למי שעבודתו מופסקת לפרק זמן מוגדר כמו אם בחופשת לידה או מובטל בתקופה של קבלת מענק אבטלה.
2. **מימון עצמי** של מערכת הפנסיה הצוברת, בניגוד למערכת הביטוח הלאומי, הפועלת במימון שוטף. פנסיה צוברת מגדילה את החיסכון ואת ההשקעה במשק ומגדילה את המקורות הריאליים העתידיים של המשק, כדי לממן באמצעותם את האוכלוסייה בתקופת הזקנה שלה.⁵²
3. **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. ביטוח הדדי על ידי שיעורי פנסיה לא מאוזנים אקטוארית כפי שניתנו בלוחות הפנסיה עד 1981, הביא לתמריץ לשבור את החיסכון בגיל צעיר, כי תרומתו לזכויות היתה קטנה הרבה יותר בהשוואה לחסכונות מקבילים בשוק.
4. יש טעם כלכלי במתן ביטחון חלקי לפנסיה של הקשישים ולכן יש היגיון בכך שלא כל הפנסיה שלהם תהיה חשופה לסיכוני השוק.
5. הגנה על זכויות הפנסיה בעזרת חוקי הקניין; דהיינו הפנסיה היא בבעלותו של הפנסיונר ואי אפשר לשנות אותה בהחלטה של קרן הפנסיה או של משרד האוצר.

49 Substitute institution - "Auffangeinrichtung"

50 מתוך: World Bank 1994, 317-321.

51 ראו: טרקל וספיבק (2001) על הכיסוי הפנסיוני הנמוך וחוסר העקיבות של הפרטים במהלך הזמן.

52 לביא וספיבק (1996; Lavi and Spivak 1999) מראים כי פנסיות חובה מגדילה את החיסכון במשק לפחות בחצי מסכום תוספת הפנסיה.

כיום הזכויות של העמיתים בקרנות החדשות ניתנות לשינוי באופן חד-צדדי בידי אגף שוק ההון במשרד האוצר בלי כללים מוגדרים מראש. למשל, הכנסת לוחות התמותה החדשים (משרד האוצר, אגף שוק ההון 2000) צמצמה את הזכויות של המבוטחים בקרנות החדשות ב-10% בערך. בקרנות הישנות הזכויות ניתנות לשינוי על פי החלטת מוסדות הקרן. זאת בניגוד לפוליסת ביטוח שבה הזכויות מוגנות בתור קניינו של המבוטח.⁵³

6. יכולת בחירה ומעבר של פרטים ושל קבוצות עובדים בין קרנות פנסיה.

יכולת הבחירה והמעבר נובעת מעקרון התחרות וריבונות הצרכן. בזמן המעבר מנתק הפרט את הקשרים שהיו לו עם הקרן הקודמת, ומקבל את כל הסכום שצבר שם על פי נוסחאות חישוב מוסדרות על ידי גורמי הפיקוח. זהו המצב מתחילת 2003, עם פרסום הנוהל למעבר על ידי אגף שוק ההון.⁵⁴ 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 בעבורו המעביד וועד העובדים. עם המעבר בין מקומות עבודה אשר היו מבוטחים בקרנות שונות נשמרו הזכויות של הפרטים על פי הסכם רציפות זכויות, ורק בזמן הפרישה התבצעה העברת כספים בין הקרנות.

7. החלפת אג"ח מיועדות באג"ח סחירות עם סבסוד תשואה, כדי להעמיק את הפעילות בשוק ההון ולאפשר לקרנות להרוויח מיכולתן להשקיע בטווחים ארוכים.

8. הגבלת דמי הניהול.⁵⁵

ב. החשבונות האקטואריים של זכויות העמיתים לאחר הרפורמה

כדי לחשב את זכויות העמיתים בקרנות הפנסיה החדשות נדרשות הנחות אקטואריות. במאמרם של רמי יוסף ואביה ספיבק (2003) מובאים בהרחבה החשבונות האקטואריים, הדיון בהצעת החוק והערכת האומדן לתקציב המדינה. כאן נציג בקצרה את מבנה זכויות העמיתים בחוק פנסיית החובה, ונשווה אותו לזכויות העמיתים לאחר החלת כל התקנות החדשות על קרנות הפנסיה החדשות. כמו כן נשווה בין חוק פנסיית חובה להצעה שהציע יושב ראש ועדת הכספים חבר הכנסת אברהם הירשזון. לנחות הקוראים תוצג ההשוואה בשני תרחישים:

תרחיש 1: חישוב זכויות העמיתים בקרנות החדשות לפי החלטת הממשלה משנת 1995 באמצעות לוח תמותה של המוסד לביטוח לאומי עם הזנת גיל (כפי שהיה בשימוש בקרנות הפנסיה בארץ שנים רבות). תמהיל תיק ההשקעה של כספי העמיתים יהיה 70% באג"ח מיועדות בריבית 5.05%, ו-30% הנותרים בריבית שוק של 3.5% לשנה. הריבית התחשיבית המשוקללת עומדת אפוא על 4.6%. כל החלוקה הזאת היא עד תקרה של פעמיים השכר הממוצע במשק וכל מה שמעבר לתקרה זו יושקע במלואו בשוק.

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

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

55 במאמרנו על חוק פנסיית חובה (יוסף וספיבק 2003) הצענו פנסיית חובה בשתי קומות, וכל ההפרשה בקומה הראשונה מושקעת באג"ח מיועדות. הקיצוץ הגדול בשיעור האג"ח המיועדות מ-70% ל-30% מההפרשות מטיל ספק באפשרות למימוש הצעה זו, ולכן איננו מפרטים אותה כאן.

תרחיש 2: חישוב זכויות העמיתים בקרנות החדשות לאחר החלת כל צעדי הרפורמה האחרונה באמצעות לוח תמותה דינמי, לפי המלצת ועדת האקטוארים של האוצר. כאן נחשב את זכויות העמיתים לפי תמהיל תיק השקעה שבו יושקעו 30% מכספי העמיתים באג"ח מיועדות בריבית של 4.8%, ו-70% הנותרים של כספי העמיתים בריבית שוק של 3.5% לשנה. הריבית התחשיבית המשוקללת עומדת אפוא על 3.89% לשנה. כל החלוקה הזאת היא עד תקרה של פעמיים השכר הממוצע במשק וכל מה שמעבר לתקרה זו יושקע במלואו בשוק.

הנחות החישובים

1. דמי ניהול של הקרן בשנה - בתרחיש 1: 7% קבועים, ו-2% מהם עברו לטובת עתודה אקטוארית לקרן ביטוח הדדי; בתרחיש 2: 6% קבועים ו-0.5% על העתודה הצבורה.
2. שיעור דמי הגמולים - 17.5% מהשכר המבוטח של העמית.
3. שיעור גידול השכר - חושב בשיעור של 2% לשנה בהתאם להנחיות האחרונות של משרד האוצר.
4. שכר ממוצע במשק 7,000 שקלים.
5. שער ריבית על אג"ח מיועדות - 5.05% (צמוד מדד) לשנה על 70% מתיק הנכסים בתרחיש 1; 4.8% (צמוד מדד) בשנה על 30% מתיק הנכסים בתרחיש 2.
6. שער ריבית על השקעה עודפת - 3.5% (צמוד מדד) בשנה על 70% מתיק הנכסים. כאן המקום להדגיש ששער ריבית זה של 3.5%, הוא שער הריבית שאותו אפשר להשיג בטווח הארוך בשוק על ההשקעות באג"ח ממשלתיות רגילות, ולכן כמעט ללא נטילת סיכונים השקעה. אפשר אולי להשיג תשואה גבוהה יותר על השקעות בשוק, אך כמובן מתוך נטילת סיכון גבוה יותר. לפיכך ערכנו את כל החישובים לפי שער ריבית על השקעה עודפת בשיעור של 3.5%⁵⁶.
7. גיל ההצטרפות של העמיתים לקרן - בהתאם לתרחישים.
8. גיל הפרישה - בתרחיש 1: 65 לגברים ולנשים; בתרחיש 2: 67 לגברים ו-64 לנשים.
9. חודש תחילת הצבירה הוא חודש ינואר בשנת ההצטרפות.
10. כל התחשיבים נעשו על שכר ברוטו לפני ניכוי מס.
11. כדי שיהיה בסיס השוואה אחיד, הנחנו שכל העמיתים הם כיום בגילם המתוארים, לדוגמה עמית שהצטרף בשנת 2004 בהיותו בן 25, יתחיל את צבירת המנות לפנסיה לפי הלוח של שנת לידה 1979 וכך בהתאמה לעמיתים האחרים.
12. פנסיית זקנה - שיעור הפנסיה שיקבל העמית בקרן עם הגיעו לגיל הפרישה, מפרישתו ועד למותו.
13. שיעור התחלופה - זהו היחס המתקבל מהחלוקה של קצבת הזקנה שאותה יקבל העמית בשכרו המבוטח בקרן לפני פרישתו. כדאי לשים לב שיחס זה אינו כולל הכנסה ממקורות אחרים, בניגוד לשיעור התחלופה הכולל שהוצג בפרקים לעיל.
14. שכר ממוצע במשק - השכר שמפרסם המוסד לביטוח לאומי. לנוחות ההשוואות עיגלנו את הסכום והנחנו ששכר זה עומד על 7,000 שקלים.

56 הריבית על אג"ח ממשלתיות צמודות משתנה מעת לעת. אנו משערים שבטווח הארוך הריבית תרד ושער הריבית יעמוד על 3.5%, כמו זה המקובל בקרנות הפנסיה לצורך החישוב האקטוארי שלהן.

הסבר לעמודות בלוחות 14 ו-15:
 עמודה 1: שכר העמית בעת הצטרפותו לקרן.
 עמודות 2א ו-2ב: שכר בעת הפרישה - בעמודות אלו מוצגת הכנסת העמית בעבור כל אחד מהתרחישים (בהתאם לגיל פרישה של כל תרחיש. ראו הנחת חישוב 8 לעיל) והיא מותאמת לשיעור גידול שכר של 2% בשנה.
 עמודות 3א ו-3ב: פנסיית הזקנה ושיעור התחלופה של העמית בעת הפרישה, על פי תרחיש 1 לעיל.
 עמודות 4א ו-4ב: פנסיית הזקנה ושיעור התחלופה של העמית בעת הפרישה, על פי תרחיש 2 לעיל.

לוח 14: שיעורי תחלופה אצל גברים בתרחישים 1 ו-2.

שכר העמית	גיל הצטרפות לקרן: 25						גיל הצטרפות לקרן: 30					
	תרחיש 1			תרחיש 2			תרחיש 1			תרחיש 2		
	שכר בעת הפרישה	פנסיית הזקנה	שיעור התחלופה	שכר בעת הפרישה	פנסיית הזקנה	שיעור התחלופה	שכר בעת הפרישה	פנסיית הזקנה	שיעור התחלופה	שכר בעת הפרישה	פנסיית הזקנה	שיעור התחלופה
עמודה 1	א2	א3	ב3	א4	א4	ב4	א2	א3	ב3	א4	א4	ב4
3,000	6,624	5,379	81.2	6,891	3,835	55.7	6,000	3,990	66.5	6,242	2,930	46.9
5,000	11,040	8,965	81.2	11,486	6,392	55.7	9,999	6,650	66.5	10,403	4,883	46.9
7,000	15,456	12,551	81.2	16,080	8,949	55.7	13,999	9,310	66.5	14,564	6,837	46.9
10,000	22,080	17,930	81.2	22,972	12,785	55.7	19,999	13,300	66.5	20,806	9,767	46.9
שינוי בשיעורי תחלופה במעבר לתרחיש 2 - 31.4%						שינוי בשיעורי תחלופה במעבר לתרחיש 2 - 29.5%						

מקור: יוסף וספיבק 2003

לוח 15: שיעורי תחלופה אצל נשים בתרחישים 1 ו-2.

שכר העמית	גיל הצטרפות לקרן: 25						גיל הצטרפות לקרן: 30					
	תרחיש 1			תרחיש 2			תרחיש 1			תרחיש 2		
	שכר בעת הפרישה	פנסיית הזקנה	שיעור התחלופה	שכר בעת הפרישה	פנסיית הזקנה	שיעור התחלופה	שכר בעת הפרישה	פנסיית הזקנה	שיעור התחלופה	שכר בעת הפרישה	פנסיית הזקנה	שיעור התחלופה
עמודה 1	א2	א3	ב3	א4	א4	ב4	א2	א3	ב3	א4	א4	ב4
3,000	6,624	5,553	83.8	6,494	3,417	52.6	6,000	4,110	68.5	5,882	2,580	43.9
5,000	11,040	9,255	83.8	10,823	5,696	52.6	9,999	6,850	68.5	9,803	4,300	43.9
7,000	15,456	12,957	83.8	15,153	7,974	52.6	13,999	9,590	68.5	13,724	6,020	43.9
10,000	22,080	18,510	83.8	21,647	11,392	52.6	19,999	13,700	68.5	19,606	8,600	43.9
שינוי בשיעורי תחלופה במעבר לתרחיש 2 - 37.2%						שינוי בשיעורי תחלופה במעבר לתרחיש 2 - 35.9%						

מקור: יוסף וספיבק 2003

מהלוחות לעיל נראה כי ישנה ירידה גדולה מאוד בשיעורי התחלופה במעבר מתרחיש 1 לתרחיש 2: 30%-37% בשיעורי התחלופה ובפנסיה! העלאת גיל הפרישה לגברים מ-65 ל-67 ממתנת ירידה זו, אולם הורדת גיל הפרישה לנשים מחריפה אותה, ולכן הירידה גבוהה יותר אצל הנשים.⁵⁷

57 מובן שנשים שבחרו לעבוד רק עד גיל 60 לפי חוקי הפרישה הקודמים, קיבלו פנסיה נמוכה יותר.

ישנם שלושה הסברים לירידה זו: המעבר ללוחות תמותה עדכניים ודינמיים, ירידת הסבסוד דרך אג"ח מיועדות, והעלייה הגדולה בדמי הניהול. התוצאה המצטברת של שני השינויים האחרונים היא ירידה בריבית מ-4.6% לשנה ל-3.39%, שהיא עצמה ירידה של 26% בתשואה על הקרן! ירידה אחרונה זו מבטאת את הקטנת ההעברה מהמשלה לחוסכים לפנסיה, ואת הגדלת הרווח של החברה המנהלת על חשבון הזכויות של הפנסיונרים לעתיד.

ג. דיון בהצעת חוק שהועלתה בוועדת הכספים של הכנסת

כאן המקום להעיר כי בדיונים שהתנהלו בוועדת הכספים של הכנסת הועלו כמה הצעות באשר למבנה המוצע של חוק פנסיה חובה. ההצעות עסקו בפרמטרים השונים המהווים את בסיס החוק, למשל מה יהיה שכר המינימום שעליו יחולו הפרשות פנסיוניות, מהו גיל ההצטרפות המינימלי וכדומה. לדעתנו ראוי לדון כאן בהצעה שהעלה בוועדת הכספים יושב ראש הוועדה לשעבר, חבר הכנסת אברהם הירשזון. נציג להלן את עיקרי הפרמטרים בבסיס הצעת החוק שלו ואת ההשלכות האקטואריות של הצעה זו.

עקרונות החוק שהציע חבר הכנסת הירשזון ב-21 ביולי 2004:

1. גיל ההצטרפות המינימלי 21 שנה.
2. גיל ההצטרפות המרבי ייקבע בחוק ויהיה 40 שנה.
3. התוכנית היא לקצבה על בסיס של פנסיה מקיפה.
4. שכר מינימלי לביטוח - 1,100 שקלים (שכר מינימום במשק מחולק ב-3).
5. שכר מרבי לביטוח - 2,440 שקלים (70% ממחצית השכר הממוצע במשק).
6. דמי הגמולים המרביים - מעביד 3.5% תגמולים, 6% פיצויים. עובד 3.5% תגמולים.
- סך הכול 13% דמי גמולים (לשכיר ולעצמאי).
7. כספי העמיתים יושקעו לפי החלוקה הזאת (כפי שנקבע לקרנות החדשות לאחר הרפורמה) - 30% מהתיק באיגרות חוב מיועדות בשער ריבית של 4.8%; 70% מהתיק יושקעו בשוק בתשואה של 3.5%, כלומר הריבית על התיק תהיה 3.89%.
8. את דמי הניהול יקבע המפקח על הביטוח.
9. לעובד שכיר או לעצמאי שהכנסתם אינה עולה על 5,000 שקלים, יופחתו מדמי הביטוח הלאומי ומביטוח הבריאות 3.5% מדמי הגמולים שהוא משלם.

משמעות הצעת החוק מבחינת הגמלאות שישולמו לעמיתים

נציג להלן את החישובים האקטואריים של שיעורי התחלופה והגמלאות שלהם יהיו זכאים העמיתים על בסיס הנחות הצעת החוק (הסכומים הם במחירים שוטפים של שנת 2006). הנחנו גיל פרישה 67 לגברים, 64 לנשים; דמי ניהול⁵⁸; תשואה על השקעות בשוק 3.5%.

58 בהצעת החוק נאמר שאת דמי הניהול יקבע המפקח על הביטוח, הפנסיה והחיסכון. לצורך המחשה חישבנו דמי ניהול של 5% בשנה.

לוח 16: פנסיה ושיעורי תחלופה לפי ההצעה של חבר הכנסת הירשזון

גיל הצטרפות לקרן		21		25		30		35	
שכר העמית (70%)	שכר מבוטח	שיעור התחלופה	פנסיות זקנה	שיעור התחלופה	פנסיות זקנה	שיעור התחלופה	פנסיות זקנה	שיעור התחלופה	פנסיות זקנה
גברים	3,000	2,100	39.3	1,179	34.2	853	28.4	23.3	699
נשים	3,000	2,100	36.9	1,107	31.8	783	26.1	21	630

שיעורי התחלופה המוצגים בלוח 16 נמוכים מאוד, ולפיכך הצעה זו מחטיאה את מטרתו של החוק: הגנה פנסיונית ראויה לשכבות החלשות.

הצעתנו לשיפור הגמלאות על בסיס הצעת החוק של הירשזון:

1. הגדלת הכיסוי ל-100%.
 2. השתתפות הממשלה בעוד כשליש מההפרשות כלומר בשיעור של 5.5%.
 3. להגביל בהצעת החוק את דמי הניהול ל-3% (ולא להשאיר זאת להחלטת המפקח).
- ולכן סך דמי הגמולים יהיה 18.5%. מה יהיו פנסיות הזקנה ושיעורי התחלופה לפי הצעתנו?

לוח 17: פנסיה ושיעורי תחלופה לפי הצעתנו

גיל הצטרפות לקרן		21		25		30		35	
שכר העמית (100%)	שכר מבוטח	שיעור התחלופה	פנסיות זקנה	שיעור התחלופה	פנסיות זקנה	שיעור התחלופה	פנסיות זקנה	שיעור התחלופה	פנסיות זקנה
גברים	3,000	3,000	81.6	2,448	71	1,771	59	48.4	1,451
נשים	3,000	3,000	76.6	2,298	66.1	1,625	54.2	43.6	1,307

1. מהחישובים הנובעים מהצעתנו אפשר להתרשם כי שיעורי התחלופה סבירים יחסית ומעלים את קצבאות הזקנה לרמה סבירה בהחלט המאפשרת קיום בכבוד לשכבות החלשות (עם קצבאות הזקנה מביטוח לאומי).

2. חשוב להדגיש שאמנם הצעת החוק של חבר הכנסת הירשזון מאפשרת לכל אדם מגיל 21 ליהנות מיישומו של החוק, אך בל נשכח שרוב האנשים אינם מצטרפים למעגל העבודה לפני גיל 24-25, וייתכנו תקופות רבות שבהן הם אינם מועסקים. ולכן חשוב להתרשם מהמספרים שהצגנו לעיל בעבור המצטרפים בגילים המבוגרים ביותר.

בנוגע לדמי הניהול, אנו סבורים כי אין מקום לתת למפקח על הביטוח סמכות לקבוע את גובהם, כפי שהציע הירשזון. לדעתנו דמי ניהול בשיעור של 3% הם סבירים בהחלט, מה גם שחשוב שנוכח שאין עלויות שיווק לתוכניות אלה.

ד. הסכם בין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ובין הסתדרות העובדים החדשה ב-19 ביולי 2007 נחתם הסכם קיבוצי לביטוח פנסיוני מקיף במשק (להלן "הסכם קיבוצי") בין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ובין הסתדרות העובדים החדשה, אשר תכליתו להחיל חובת ביטוח פנסיוני על כל השכירים במשק. לקראת תחילת 2008 יצא צו הרחבה, בידי שר התמ"ת, אשר החיל את ההסכם הקיבוצי על כלל העובדים השכירים במשק, ולא רק על עובדים שמעבידיהם הם צד להסכם הקיבוצי במסגרת חברותם בהתאחדות התעשייתיים. עם כניסת ההסכם הקיבוצי לתוקף, הוטלה - לראשונה במדינת ישראל - חובת ביטוח פנסיוני מקיף לכלל השכירים במשק.

עיקרי הוראות ההסכם הקיבוצי

כניסה לתוקף - 1 בינואר 2008 (כפוף להוצאת צו הרחבה⁵⁹).

תחולה - ההסכם הקיבוצי יחול על כל עובד שאין לו הסדר ביטוח פנסיוני ושאינו חובה לבטחו בהסדר כזה. משמעות הדברים היא, כי ההסכם הקיבוצי עשוי להיטיב עם זכויות עובד (שאינו לו זכאות להסדר ביטוח פנסיוני מכוח הסכם אישי או הסכם קיבוצי או צו הרחבה), אך לא לגרוע מזכויות עובד מכוח ההסדרים הנזכרים.

טווח גילים - ההסכם הקיבוצי יחול על נשים מגיל 20 ועל גברים מגיל 21 והחבויים בגינו לא יחולו על מי שפרש מעבודתו בגיל פרישת חובה ומקבל קצבה; בהסכם הקיבוצי מוקנה לאדם בגיל 50 אשר אין לו הסדר פנסיוני קודם חופש בחירה נרחב יותר מחופש הבחירה של העובדים האחרים, אך חופש הבחירה מסור ממילא לעובדים מכוח הוראת סעיף 20 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 ("חוק הגמל").

תקופת המתנה - חובת הביטוח הפנסיוני תיכנס לתוקף בחלוף תשעה חודשי עבודה, אך אם לעובד הסדר ביטוח פנסיוני קודם, תקום החובה לבטחו, מיום עבודתו הראשון, כעבור שלושה חודשי עבודה.

מוצר הביטוח - מוצר הביטוח הוא "קופת גמל לקצבה", מונח המתייחס בהסכם הקיבוצי הן לקרנות פנסיה חדשות והן לקופות ביטוח (ביטוחי מנהלים שאושרו כקופת גמל לקצבה, לפי בחירת העובד. לקופות ביטוח יועברו גם תשלומים לרכישת כסויים, בהיקף שאינו מוגדר, למוות ולנכות). כל עוד לא בחר העובד אחרת, הוא יבוטח בקרן פנסיה מקיפה חדשה. יצוין כי בהסכם הקיבוצי נקבע מפורשות, בהתייחס לסעיף 20 לחוק הגמל, כי "אין באמור לעיל כדי לפגוע בזכותו של העובד לבחור או לעבור לקופת גמל אחרת על פי דין".

שיעורי הפרשות - שיעורי הפרשות מהשכר שיש לבטח הם שיעורי הפרשות נמוכים ומסתכמים ב-2.5% (הפרשות עובד ומעביד יחד) מינואר 2008 ויעלו בהדרגה בשיעור של 2.5% לשנה עד הגיעם ל-15% בינואר 2013.

59 על פי דרישת שר העבודה, לקראת פרסום צו ההרחבה ירד הגיל המינימלי לביטוח חובה לגיל 18 לנשים וגברים, ותקופת המתנה קוצרה לשישה חודשים. הדרישה להעלות את שיעור הפרשות ל-17.5% נדחתה.

השכר המבוטח – השכר המבוטח יהיה השכר בפועל אך לא יותר מהשכר הממוצע במשק. כשכר בפועל ייחשבו רכיבי השכר לצורך פיצוי פיטורים.

חשוב לציין כי ההסכם שנחתם אינו משמש תחליף לחוק פנסיה חובה, ולכך מספר סיבות: 1. רוב מקומות העבודה של השכירים אינם מאורגנים ואינם חברים בהתאחדות התעשייתיים ולכן קיים קושי לאכוף אותו; 2. ההסכם אינו מעגן בתוכו כלל הבטחת זכויות לאוכלוסיית העצמאים; 3. ישנה אוכלוסייה גדולה של עובדים זרים, שגם להם אין הסדר פנסיוני והסכם זה אינו חל עליהם כלל.

יצוין כי חולשתו העיקרית של ההסכם היא גודל ההפרשה לפנסיה. שיעורי ההפרשה המקובלים לפנסיה נעים כיום בין 17.5%-20% משכרו של העובד. כאמור, במסגרת הסכם שיעור ההפרשה הגבוה ביותר יעמוד על 15% משכרו המבוטח של העובד. בהסכם ישנה אפוא בשורה טובה לציבור השכירים וייתכן שזהו צעד הכרחי, אך הוא אינו מספיק וודאי אינו תחליף לחוק פנסיה חובה.

ה. מכירת קרנות הפנסיה ומשמעותה

נוסף על כל הצעדים ברפורמה של 2003-2004 שהוצגו לעיל, המהלך המסיים היה מכירת שלוש קרנות הפנסיה החדשות של הסתדרות, בעלות פלח השוק הגדול. בסוף אוגוסט 2004 פרסמה הממשלה מכרז למכירת שלוש קרנות הפנסיה הגדולות: "מבטחים החדשה", "מקפת החדשה" ו"מיטבית". כמו כן נמכרה קרן הפנסיה "אחדות" זמן קצר קודם לכן ל"אקסלנס נשואה". המכרז הסתיים בתחילת ספטמבר 2004 ולהלן סיכום תוצאותיו על בסיס מספר המבוטחים הפעילים בשנת 2002 (באלפי שקלים):

לוח 18: סיכום תוצאות המכרז למכירת הקרנות⁶⁰

שם הקרן	הקבוצה הקונה	מספר מבוטחים	נכסים (מיליוני שקלים)	הערכת מינימום (אלפי שקלים)	המחיר במכרז (אלפי שקלים)	מחיר לעמית פעיל (שקלים)
מבטחים	מנורה	207,174	9,825.5	426,364	710,000	3,610
מקפת	מגדל	86,642	2,976.3	175,475	210,000	2,720
מיטבית	כלל	37,845	1,632.9	88,380	135,180	4,340

מניתוח מהלך המכרז ומהנתונים לעיל אפשר להסיק:

- המחיר ששילמה "אקסלנס נשואה" במכרז על קרן הפנסיה "אחדות", 2,480 שקלים לעמית פעיל, סביר בהשוואה לתוצאות המכרז למכירת הקרנות.
- השותפים או המשקיעים הזרים הם משקיעים בעלי אוריינטציה פיננסית, ואילו חברות הביטוח הישראליות הן משקיעות אסטרטגיות המוכנות לשלם יותר. ואכן, שום חברה זרה לא עלתה לבדה לשלב שני במכרז. ההסבר תקף גם משום שאת המחיר הנמוך ביותר לעמית השיגה "מקפת", וזו היתה

60 הנתונים הובאו מתוך האתר של משרד האוצר.

הזכייה היחידה בהשתתפות משקיע זר. למעשה חלקה של "מנורה" בשוק הפנסיה עלה מ-2.5% ל-52.7%; חלקה של "מגדל" עלה מ-7.1% ל-23.1%; חלקה של "כלל" עלה מ-4.7% ל-13.5% וחלקה של מדינת ישראל ירד מ-78.8% ל-3.9%. חלקם של שאר השחקנים בשוק הפנסיה לא השתנה.
3. מנגנון המכרז ודרך ניהול המכרז הוכחו בדיעבד נכונים לצורך מקסום ההכנסות ממכירת הקרנות.

כיצד מתבצעת הערכת שווי של קרן פנסיה?

הערכת שווי של קרן פנסיה אינה דומה להערכת שווי של חברה מסחרית. לצורך הערכת השווי של חברה מסחרית מעריכים את ההכנסות, את ההוצאות ואת הרווח בשנה הקודמת. בהנחה שנתוני השנים הבאות יהיו דומים, מכפילים את הרווח במקדם (אופייני לענף שבו נמצאת החברה המסחרית) וזהו אומדן השווי לפני הנכסים נטו (ערך אמת של נכסים פחות ערך אמת של חובות). לעומת זאת, המשקיע בקרן פנסיה הוא לרוב משקיע אסטרטגי ולא פיננסי, וגם בשל כך החישוב שונה: הנכס העיקרי של קרן הפנסיה הוא תיק הלקוחות או זרם העמלות העתידיות מהמבוטחים בקרן הפנסיה כיום (לשווי צריך להוסיף נכסים נטו / הון עצמי); את זרם העמלות העתידיות מקובל לחשב לעשר השנים הבאות (רק מהמבוטחים כיום); אין התייחסות ישירה להוצאות התפעול של תיק הלקוחות באותן עשר שנים.

למעשה ישנם ארבעה גורמים בעלי השפעה דרמטית על התוצאה של הערכת השווי, וכל משתתף במכרז חייב להעריך אותם באופן סובייקטיבי:

1. שיעורי הביטולים או מספר המבוטחים כיום שיפסיקו לשלם (מסיבה כלשהי) בכל אחת מעשר השנים הבאות.
2. שיעור ריבית ההיוון שבעזרתה מתרגמים את ההכנסות בעתיד למחירים השוטפים היום.
3. מהו הסכום שיש להוריד מהתוצאה בגין סיכון (מיזם הפנסיה, מעבר עמיתים לקרן אחרת, שינויים בחקיקה וכו') ואירועים בלתי צפויים.
4. הערכת הנכסים וההתחייבויות של חברת הניהול של הקרן שאותה קונים.

איך תשפיע העברת הבעלות על עמיתי הקרנות החדשות והוותיקות?

סביר מאוד להניח כי חברות הביטוח יציעו לעמיתי קרנות הפנסיה שבבעלותן ביטוחים כמו אובדן כושר עבודה או ביטוחי חיים. ההצעות יועברו במישרין לעמית, אם הצטרף בעצמו לקרן, או שיועברו לארגון העובדים שבו העמית חבר, אם ההצטרפות נעשתה באמצעות הסכם קיבוצי או ועד העובדים. כדי לדעת אם כדאי לרכוש את המוצר הפיננסי יצטרך העמית לקבל ייעוץ מקצועי, שכן מדובר במוצר שכדאיות ההשקעה בו משתנה בהתאם למעמדו של העמית מבחינת המס ולמצבו האישי. התמורה, בהיקף של למעלה ממיליארד שקלים, תסייע לצמצום הגירעונות של הקרנות הוותיקות, אף שמדובר בסכום לא גבוה בהתחשב בגירעונות העצומים.

הזוכים במכרז וטובת המבוטחים

משני טעמים עיקריים הזכייה במכרז אינה מבשרת בהכרח שיפור במצבם של העמיתים בקרנות שנמכרו:

1. הזוכים במכרז ירצו, מטבע הדברים, להחזיר את השקעתם ולשחרר את כספם המרותק לטובת

הקרנות שנקנו, כדי שיוכלו לעשות בו שימושים נוספים. נובע מכך שיהיה לחץ להעלאת דמי הניהול (סוגיית דמי הניהול נדונה בהרחבה לעיל) על חשבון העמיתים, העלאה שהיא הדרך המהירה והקלה להחזר ההשקעה.

2. חברות הביטוח שזכו בקרנות יצאו במבצעי שיווק אגרסיביים של ביטוחים משלימים כמו ביטוחי סיעוד ובריאות באמצעות סוכני הביטוח, ובסופו של דבר להערכת הכותבים העמיתים ישלמו יותר.

סיכום מכירת הקרנות

אחרי ככלות הכול צריך לזכור כי האוצר ביקש לעמוד בשתי מטרות חשובות שהציב לעצמו במסגרת תהליך מכירת קרנות הפנסיה: 1. צמצום הריכוזיות בשוק הביטוח; 2. הכנסת גופים חדשים או זרים שיהיו מתחרים נוספים בשוק הפנסיה. לשם כך נועדו ההגבלות על חברות הביטוח "מגדל" ו"כלל" למשל בעת תהליך המכירה. בסוף התהליך בבואנו לבחון את תוצאות המהלך של מכירת הקרנות אנו רואים כי הישג משרד האוצר מוגבלים. החברה הגדולה ביותר בשוק הביטוח - "מגדל", קנתה את קרן הפנסיה השנייה בגודלה - "מקפת". החברה השנייה בגודלה בענף הביטוח - "כלל", רכשה את קרן הפנסיה השלישית בגודלה - "מיטבית", ולמעשה התוצאה היא הגדלת הריכוזיות בענף הביטוח והפנסיה.

יתרה מכך, מעט מאוד חברות זרות השתתפו במכרו. אמנם AIG הצטרפה לחברת הביטוח "הראל" וחברת "שמרוק" הצטרפה לחברת "הפניקס", אולם שום חברה זרה לא התקדמה בשלבי המכרו. לעומת זאת "מגדל" הצטרפה לחברת ביטוח זרה: Famfox Amsterdam Investment B.V., אולם כדאי לזכור שלחברת ג'נרלי יש עניין בחברה הזאת וכידוע חברת ג'נרלי היא בעלת השליטה במגדל. בסופו של התהליך משרד האוצר אולי הכניס לקופת המדינה סכום הקרוב למיליארד שקלים, סכום גבוה ממה שציפו לו בתחילת תהליך המכירה, אך המטרות המרכזיות לא הושגו - הריכוזיות בענף גדלה ובד בבד קטנה התחרות.

1. סיכום, מסקנות ומבט לעתיד

כפי שראינו, ענף הפנסיה עבר בעשור האחרון מספר לא מבוטל של טלטלות. המטרות של כל התהליכים הרגולטוריים שבוצעו היו להגיע להגדלת התחרות ולהקטנת הריכוזיות, להבטחת כספי המבוטחים, להגדלת השקיפות ולהגדלת החיסכון הפנסיוני (הרובד השני) של משקי הבית הפרטיים. לשם כך בוצעו הרפורמות בשנת 1995 ובשנים 2003-2004, לשם כך נמכרו שלוש קרנות הפנסיה החדשות, ולשם כך עבר בקריאה ראשונה בכנסת חוק פנסיית חובה. בתשובה לשאלה אם הושגו המטרות הללו, אפשר לומר שכוונת האוצר היתה טובה, אולם בחלק מן המקרים הוא החטיא את המטרה. יתרה מכך, לצורך השגת המטרות שהציב לעצמו משרד האוצר נפגעו זכויות המבוטחים בשיעור של עשרות אחוזים.

בסוגיית הגירעונות האקטואריים של הקרנות הוותיקות - אמנם חלק מהקרנות הוותיקות נקלעו לגירעונות אקטואריים במשך כעשרים שנה (הדבר היה ידוע) ונדרש פתרון, אך מכאן ועד לביצוע מהלך רגולטורי כבד משקל כזה באופן חד-צדדי כמעט המרחק רב. זאת ועוד, זכויות העמיתים נרמסו

באופן גורף בכל הקרנות הוותיקות והחדשות כאחת, ואילו בפנסיה התקציבית פגעו יחסית מעט מאוד.

החלטה משמעותית ביותר שקיבל המפקח על הביטוח היא ההחלטה על שינוי שיטת הגבייה של דמי הניהול. כפי שהזכרנו, השינוי הזה, שהוחלט עליו חד-צדדית בסוף שנת 2004, הביא לפגיעה בשיעור של כ-12% במוצע (נוסף על הפגיעה הבוטה בזכויות בעקבות כל הרפורמות וההחלטות שנתקבלו. לדוגמה, המעבר לתמחור זכויות בעזרת לוח חיים דינמי במקום לוח החיים שהיה בשימוש של המוסד לביטוח לאומי; מעבר זה לבדו הביא לפגיעה בשיעור של 8%-16% במוצע, תלוי בגיל ההצטרפות של העמית ובשכרו⁶¹).

ברור היה שדרושה רפורמה ודרושים שינויים רבים במערכת, אך מה שהיה רצוי לא הופעל ומה שהופעל אינו ראוי.

מלבד החיבטים השליליים ישנם גם חיבטים חיוביים: יש הטוענים כי פיקוח הדוק מגביל את התחרות, אך לעומת זאת נוצר מצב של שקיפות טובה יותר כלפי המבוטחים, ונפתרו הבעיות של הגירעונות האקטואריים שהטילו צל כבד על מערך הפנסיה כולו. כמו כן כאשר כללי המשחק ברורים, לבכירים קשה יותר לתת כל מיני הטבות למקורבים למיניהם. ראוי לציין כי נוסף על המהלכים בקרנות הפנסיה ביצע הרגולטור רפורמה בענף ביטוח החיים, שבינו לבין ענף הפנסיה יש השפעה הדדית רבה. גם כאן נכנסו תוכניות חדשות המיטיבות עם ציבור המבוטחים והוגדלה השקיפות בענף.

ההסכם הקיבוצי לפנסיה חובה

ההסכם הקיבוצי מתבסס על מעבר כל העובדים לפנסיה צוברת. זוהי פנסיה חובה ולא פנסיה ממלכתית: את מערכת הפנסיה ינהלו גורמים פרטיים והיא לא תהיה חלק ממערך השלטון. כאמור, המבנה הדמוגרפי של ישראל, שבה הזדקנות האוכלוסייה אטית בהשוואה לעולם המערבי, מאפשר להנהיג חיסכון לפנסיה צוברת. כאשר האוכלוסייה תהיה זקנה, יצטבר הון שממנו תשולם הפנסיה ולא יהיה צורך בהכבדת נטל המס על אוכלוסייה מידלדלת של עובדים, כפי שקורה כבר כיום בכמה ארצות באירופה. לפנסיה תהיה תרומה חשובה להגדלת השוויון בקרב אוכלוסיית הקשישים, שהרי אי-השוויון בקרבה גבוה מזה של שאר האוכלוסייה. הסיבה להבדל הוא הכיסוי בפנסיה של חלק מהאוכלוסייה, ולכן כיסוי בפנסיה חובה יקטין את אי-השוויון בקרב הקשישים.

ההסכם אמור להגדיל את שיעור הכיסוי באוכלוסייה ולהגדיל את החסכוניות של משקי הבית הפרטיים ברובד השני. זהו מהלך ראוי ואנו מברכים עליו. סוף סוף גם לציבור הנמנה עם השכבות החלשות יהיה חיסכון פנסיוני שיגדיל לו את שיעור התחלופה בעת הפרישה. עם זאת, כפי שהראינו לעיל, ישנה בעיה בשיעור התחלופה שיתקבל מהחיסכון הפנסיוני ויש צורך בסבסוד ממשלתי כדי לעשות צדק עם השכבות החלשות. השכבות החזקות הרי מקבלות הטבות מס ניכרות ולכן שיעור התחלופה האפקטיבי שלהן גבוה.

61 ראו יוסף וספיבק 2003.

מבט לעתיד

1. **קרנות תשואה** - משרד האוצר מתכוון להפוך את קרנות הפנסיה לקרנות שיפעלו במלואן על קרן תשואה. לפני הרפורמה של 2003-2004 פעלו קרנות הפנסיה על בסיס של 93% שהושקעו באג"ח מיועדות, והקרנות החדשות על בסיס 70% מתיק ההשקעות עד פעמיים השכר הממוצע במשק, שהופנה גם לאג"ח המיועדות. ואולם לאחר הרפורמה בקרנות החדשות וגם בוותיקות רק 30% מהתיק מופנה לאג"ח מיועדות שהתשואה עליהן גם כן קטנה משהיתה בעבר.

עתה מסתמן גם כי מטרת האוצר להפנות את כל קרנות הפנסיה באופן מלא לשוק ההון, כלומר הן יפעלו על עיקרון של קרן תשואה (DC) באופן מלא. משמעות הדבר היא שקצבאות הפנסיה של העמיתים לא יהיו מוגדרות זכויות ויתבססו על ההפרשות של העמיתים, בניכוי דמי הניהול ובהתאם לרווחים שיושגו על ההשקעות - עיקרון הפועל במסגרת ביטוחי המנהלים כיום בישראל. משמעות המהלך היא שוב גלגול הסיכון על ציבור המבוטחים, והגעה למצב שבו כספי החוסכים יהיו חשופים לסיכונים מיותרים של השקעות לא נכונות של מנהלי תיקים. באופן עקרוני הפניית כספים לשוק ההון היא דבר מבורך, אך לטעמנו די ב-70% מהתיק, ובשלב הנוכחי זהו מהלך מיותר ומסוכן במיוחד בעקבות הפגיעה האחרונה בזכויות המבוטחים. לא זו העת לחשוף את המבוטחים לסיכונים נוספים של השקעה בנגזרים כלכליים.

2. **רפורמה במיסוי** - מינואר 2005 ביצע משרד האוצר רפורמה גם במיסוי, שחלקה הוא המשך של מהלך שהחל לפני כמה שנים, עוד בתקופת כהונתו של השר סילבן שלום. הרפורמה נעשתה בעיקר על ידי הפחתת המס השולי המרבי, כך שהתקרה תעמוד על 39% לפרטים. כמו כן הושאו האחוזים על ההפרשות המוכרות למס והעלאתן (הושאו אחוזי ההפרשה והם כעת 7% לתגמולים לעובד, 7.5% לתגמולים למעביד וההפרשה לפיצויים נותרה על כנה בגובה 6%. המשמעות היא הגדלת ההכרה בהפרשות ב-2% לעובד ו-2% למעביד, ובקרנות הפנסיה זו הגדלה של 1.5% לעובד ולמעביד). גובה התקרה על ההפרשות הפטורות בפוליסות הוניות הוקטן מ-9,000 שקלים ל-7,000 שקלים. באופן כללי רפורמה זו מבורכת, אך חשוב לבחון אותה מכמה היבטים, למשל מהיבט של חקיקת חוק פנסיית חובה. ראוי לזכור כי יש הוצאה רבה של הממשלה לעידוד הפנסיה בצורת הטבות מס שנאמדות ב-7.5 מיליארד שקלים לשנת 2004. זו הוצאה רגרסיבית, כלומר המבוטחים הם שנהנים ממנה. אלא שכמחצית מהאוכלוסייה אינם משלמים מס הכנסה כלל. כדי להנהיג פנסיית חובה מתקבלת על הדעת יש צורך בתמיכה גם כמי שאינם משלמים מס - כלומר מס הכנסה שלילי על ההפרשות לפנסיה. אם לא כן, שיעורי הפנסיה יהיו זעומים ולא סבירים, והפנסיה תיתפס כמס נוסף על עובדים בעלי שכר נמוך.

3. **דוח בכר** - דוח זה דן בהוצאת קופות הגמל וקרנות ההשתלמות מידי הבנקים, שבתמורה למהלך זה קיבלו היתר למכור מוצרי ביטוח ופנסיה, בהקטנת הריכוזיות בשוק ההון ובהגברת התחרות. כבר בשנת 1996 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שמטרתה היתה להסדיר את ניגודי העניינים בפעילות קופות הגמל הנובעים מהפעילויות הנוספות של החברות המנהלות אותן ובכלל זה הבנקים. הצעה התבססה על הפתרון לבעיות אלה כפי שגובש ב"ועדת בייסקי" - הפרדת הבעלות והניהול של קופות הגמל מהבנקים - אולם הצעת החוק הזו בסופו של דבר עברה בכנסת בקריאה ראשונה בלבד. באפריל 2004 מינה שר האוצר צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד האוצר, ד"ר יוסי בכר, לבחינת הרפורמה הנחוצה בשוק ההון בישראל. המלצות הצוות גובשו להצעת חוק, והיא נתקבלה

ביולי 2005. בהתאם להמלצת הצוות הוחלט באוצר כי תאגיד בנקאי לא יחזיק אמצעי שליטה כלשהם בחברה לניהול קופות גמל או בקופת גמל, וכי בעל שליטה בתאגיד בנקאי וכל מי שנשלט על ידו לא יהיו בעלי עניין בתאגיד. בה בעת הוחלט לאפשר לבנקים אשר ההון העצמי של הקבוצה הבנקאית שאליה הם משתייכים אינו עולה על 10 מיליארד שקלים, להתחיל לעסוק בייצוג פנסיוני אף אם לא השלימו את מכירת החזקותיהם בקרנות נאמנות. זאת משום שקרנות הנאמנות עצמן בתור נכס פיננסי אינן עלולות לגרום לניגוד עניינים ישיר עם עיסוק בייצוג הפנסיוני.

המחוקק⁶² הגדיר לצורך העניין את ההיתר לעסוק בייצוג ובשיווק מוצרי פנסיה. בחוק הוגדרו שני עיסוקים נפרדים: יועץ פנסיה, משווק פנסיה. הייצוג בנושא הפנסיה ניתן ללקוח יחיד ממי שאין לו זיקה למוצר הפנסיה שבנוגע אליו הוא מייצג. כלומר מי שאין לו קשרי בעלות עם מפיצי המוצר המשווק והוא אינו מקבל כל טובת הנאה בעד הייצוג, למעט שכר מאת הלקוח, כדי שיהיה נקי מניגודי עניינים. לעומת זאת, השיווק הפנסיוני נעשה בידי מי שיש לו זיקה כזו. כמו כן הוצע כי הענקת הרישיון לתאגידים בנקאיים לעיסוק בתחום זה תיעשה בשם לב להתפתחות התחרות בתחום הייצוג והמכירה של מוצרי פנסיה, ובתנאי שהמפקח על הביטוח ישוכנע כי אין במתן הרישיון כדי לפגוע בהתפתחות התחרות ובמניעת הריכוזיות בענף הפנסיה בישראל.⁶³ בשל יתרונם של הבנקים הגדולים ביכולת ההיערכות, במשאבים החומריים (מערכות מחשוב ומידע) ובפרישת הסניפים, התעורר חשש כי בעקבות הצעד המוצע תיווצר ריכוזיות חדשה בתחום של הפצת מוצרי ביטוח ופנסיה על ידי מערכת הבנקאות. לפיכך סבר הצוות הבינ-משרדי כי בנוגע לבנקים שאצלם בעיית הריכוזיות עלולה להיות החמורה ביותר, היינו שני הבנקים הגדולים, יש לנקוט צעדים שתכליתם, בין היתר, הקטנת הריכוזיות - לרבות מכירת קרנות הנאמנות.

לסיום נציין כי לחצם העיקרי של הבנקים בנוגע להצעת החוק, לאחר שהובהר להם כי משרד האוצר נחוש ליישם את הרפורמה, התמקד בעמלת ההפצה. עמלת ההפצה היא עמלה שהחברה המנהלת רשאית לשלם ליועץ בעבור עסקאות שיבצע בינה לבין לקוחות בנוגע לקופת גמל ולקרן נאמנות שבניהולה. הוויכוח העיקרי נסב כמובן על שיעורה של עמלת ההפצה. בקופות הגמל נקבע כי שיעורה של עמלת ההפצה יעמוד על 1/12 של 0.25% מסך כל הסכומים העומדים לזכות הלקוח בקופת הגמל ביום העסקים האחרון של כל חודש. לעומת זאת בקרנות הנאמנות שיעור עמלת ההפצה שמקבל המפיץ ממנהל הקרן יהיה בהתאם למבנה המניות של הקרן, לפי סיווג לשלושה סוגי קרנות. שיעורן של עמלות ההפצה נע בין 0.25% ל-0.8% ליום לפי אופי הקרן (ככל שגדל רכיב המניות בקרן, עולה גובה העמלה).

לסיכום נאמר שהצעות החוק ליישום הרפורמה בשוק ההון שהציעה ועדת בכר נושאות בחובן אפשרות לשיפור שוק ההון. לדעתנו הרפורמה הזאת חיונית למשק הישראלי, שסבל במשך שנים רבות מריכוזיות ומניגודי עניינים בקרב הגופים הפועלים בשוק ההון בכלל ובמערכת הבנקאית בפרט. ניגודי העניינים היו בין פעילותם של הבנקים כיועצי השקעות לבין פעילותם כבעלים וכמנהלים של קופות גמל וקרנות נאמנות עם שליטה כמעט בלעדית בשוק הקרנות והקופות. ה"סוכרייה" שהוענקה לבנקים בתמורה לויתור על החזקותיהם בקרנות הנאמנות ובקופות הגמל - ההיתר לייצוג ולמכירה

62 בהצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (עיסוק בשיווק פנסיוני ובייצוג פנסיוני) התשס"ה-2005.

63 סעיף 11 בהצעת החוק, שם.

של מוצרי פנסיה - גם היא מבורכת, שכן היא תגביר את התחרות ואת השליטה הכמעט בלעדית של חברות הביטוח בענף הפנסיה (בייחוד לאחר רכישת חברות הביטוח "מגדל", "כלל" ו"מנורה" את קרנות הפנסיה "מבטחים החדשה", "מקפת החדשה" ו"מיטבית").

אנו תקווה שמהלכים אלה שייושמו בהדרגה בשוק ההון בישראל אכן יביאו להגברת התחרות ולמקסום תועלת הלקוחות בשוק קרנות הנאמנות וקופות הגמל, והמבוטחים בענף הפנסיה. עם זאת, יש צורך בשיפור הפיקוח על האשראי אשר ניתן בגופים המוסדיים ועלה בכמותו באופן תלול בשנים האחרונות, כדי למנוע סיכון ואובדן של כספי מבוטחים.

4. הרפורמה הצפויה הבאה - לדעתנו הרפורמה הבאה לא תאחר לבוא, והיא כנראה צפויה להתבצע בפנסיה התקציבית. סך ההתחייבויות האקטואריות של הממשלה להבטחת הזכויות בפנסיה התקציבית של עובדיה הפעילים ושל הגמלאים עומד על 416 מיליארד שקלים. נתון חמור זה מתברר מהדוח השנתי על נכסי הממשלה והתחייבויותיה, שפרסם החשב הכללי, רואה חשבון ירון זליכה. ההתחייבויות האקטואריות של הממשלה להבטחת הפנסיה התקציבית גדולות פי שלושה וחצי מסך הגירעון האקטוארי שהיה לקרנות הוותיקות. זהו אותו גירעון שגרם לממשלה להלאים את קרנות ההסתדרות ולהנהיג רפורמה מקיפה בכל המערך הפנסיה. מתוך הדוח עולה כי התחייבויות הממשלה לעובדים פעילים בסוף שנת 2003 הסתכמו ב־132.9 מיליארד שקלים, ואילו ההתחייבויות לגמלאים הסתכמו ב־147.6 מיליארד שקלים. מתוך העובדים, המגזר הגדול ביותר הוא עובדי ההוראה והחינוך - 56 מיליארד שקלים, ואחריהם עובדי מערכת הביטחון - 33.8 מיליארד שקלים. אשר לגמלאים, ההתחייבויות האקטואריות של הממשלה הן קודם כול לגמלאי מערכת הביטחון, בסך של 69.1 מיליארד שקלים, ואחריהם לגמלאי מערכת החינוך בסך של 28.5 מיליארד שקלים.

ראוי להזכיר שברפורמה הנוכחית מבוטחי הפנסיה התקציבית כמעט לא נפגעו, מלבד מהעלאת גיל הפרישה (כזכור ברפורמה הנוכחית נכללה תקנה שהם יתחילו להפריש לצבירת זכויותיהם בשיעור של עד 2% לשנה באופן הדרגתי), וברור לכול שלא יעבור זמן רב עד שתידרש רפורמה נוספת בתחום הפנסיה התקציבית. ואמנם, בחוק ההסדרים לשנת 2006 שאושר בממשלה ב־10 באוגוסט 2005, נקבע מתווה של הפרשת חלק העובד שתעלה בהדרגה מ־2% בשנת 2006 עד 5.5% בשנת 2009. יש לראות בהחלטה זו מהלך פתיחה במאבק של האוצר להוריד את החבות האקטוארית.

ז. אחרית דבר

סקרנו את מבנה ענף הפנסיה בישראל בעשור האחרון ואת הרפורמות שבוצעו. ראינו כיצד השפיעו הרפורמות על זכויות העמיתים בקרנות. נוכחנו שלחלק מצעדי הרפורמה שבוצעו לא היה מקום והיה נכון לבצעם באופן שונה. בחלק מההליכים - מה שרצוי לא בוצע ומה שבוצע לא היה ראוי. ואף על פי כן חלק מהצעדים שננקטו הגבירו את התחרות בענף ויצרו שקיפות גדולה יותר לציבור המבוטחים, וזה כאמור מבורך. נקווה שיישום דוח ועדת בכר וההסכם הקיבוצי לפנסיית חובה יביאו להגדלת החסכוניות הפנסיוניים של הציבור ושיפור שיעורי התחלופה בשכבות החלשות בעיקר. אנו תקווה שבעתיד, אם תיווצר מציאות שבה תידרש שוב רפורמה בפנסיה, הממשלה תלמד מן ההיסטוריה ותבצע אותה בדרך שתפגע פחות במבוטחים, אגב פחות זעזועים בשוק ובמשק.

ה. ביאור מושגים

אג"ח מיועדות - איגרות חוב שהמדינה הנפיקה רק בעבור קרנות פנסיה וחברות ביטוח, ובהן מושקע חלק גדול מכספי קרנות הפנסיה הישנות והחדשות.

איזון אקטוארי - מצב שבו הקרן מאוזנת מבחינת הנכסים שלה לעומת ההתחייבויות. כלומר הקרן מסוגלת לעמוד בהתחייבויותיה כלפי העמיתים ואינה נמצאת בגירעון.

גירעון אקטוארי - מצב שבו הקרן אינה מאוזנת מבחינת הנכסים שלה לעומת ההתחייבויות. כלומר הקרן לא תהיה מסוגלת לעמוד בהתחייבויותיה כלפי העמיתים שלה.

חישובי היוון - חישובים המציגים את השווי הנוכחי של כספים שישולמו בתקופה כלשהי בעתיד.

חישובים אקטואריים - חישובים המביאים בחשבון גורמים של חוסר ודאות (נוסף על חישובי היוון). למשל, כשקרן פנסיה רוצה לחשב את התחייבויותיה בגין פנסיית נכות לעמיתים פעילים המשלמים לה מדי חודש דמי גמולים, עליה להביא בחשבון את ההסתברות שבעתיד עמיתים אלה יסבלו מנכות שבגינה יפסיקו לשלם לה דמי גמולים, ולעומת זאת יחלו לקבל ממנה קצבת נכות.

עתודה אקטוארית - חלק מנכסי הקרן אשר ישמש, במידת הצורך, לאיזון אקטוארי של הקרן.

עתודה צבורה - יתרת הכספים שנצברה לעמיתים בקרן.

פנסיה צוברת - פנסיה שבה העמיתים ומעסיקהם מפרישים לקרן מדי חודש דמי גמולים וצוברים בה זכויות. קרנות הפנסיה הוקמו בישראל על ידי ההסתדרות וכיום ישנן גם קרנות בבעלות פרטית. שיעורי הפרשה הם 5.5% דמי גמולים שמשלם העובד, 6% דמי גמולים ו-8.33% פיצויים שמשלם המעביד (שיעורים אלו כיום עומדים על 7% דמי גמולים שמשלם העובד, 7.5% דמי גמולים ו-8.33% פיצויים שמשלם המעביד לקרנות הוותיקות כחובה ולקרנות הפנסיה החדשות באופן וולונטרי).

פנסיה תקציבית - פנסיה המוסדרת בחוק שירות המדינה בעבור עובדי מדינה, לרבות עובדי מערכת הביטחון, שוטרים מורים וכדומה. במערכת הפנסיה התקציבית העובדים אינם מפרישים משכרם מדי חודש דמי גמולים לקרן פנסיה, וכולה ממומנת מתקציב המדינה.

קרן זכויות / זכויות מובטחות (Defined Benefits – DB) - קרן המעניקה לעמית זכויות בגין ביטוח זקנה, נכות ושאיירים, המוגדרות בגין כל תקופת הצבירה לפי סולם צבירה מדורג כשיעורים מהשכר המבוטח בקרן, ושבה הזכויות כאמור לא ישתנו לצורך איזון אקטוארי.

קרן תרומה (Defined Contributions – DC) - קרן המבטיחה לעמית זכויות מהצבירה הכספית בחשבוננו האישי בגין ביטוח זקנה, נכות ושאיירים, והזכויות משתנות באופן שוטף או תקופתי על פי התפתחות הצבירה הכספית.

ט. נספח: נתונים נוספים על אחוז הכיסוי הפנסיוני על פי התכים שונים⁶⁴

לוח נספח 1: כיסוי לפי משלח יד לשנת 2002

משלח יד	מכוסים	לא מכוסים	סך הכול
אקדמאים, טכנאים, מנהלים	85%	15%	100%
פקידים	75%	25%	100%
סוכני מכירות	58%	42%	100%
מקצועיים בחקלאות	66%	34%	100%
מקצועיים בתעשייה ובבנייה	67%	33%	100%
לא מקצועיים	53%	47%	100%
ממוצע	73%	27%	100%

לוח נספח 2: כיסוי לפי שעות עבודה שבועיות

שעות	מכוסים	לא מכוסים	סך הכול
עד 20 שעות	57%	43%	100%
20.5-42.5 שעות	70%	30%	100%
43-59.5 שעות	77%	23%	100%
+60 שעות	76%	24%	100%
ממוצע	73%	27%	100%

64 הלוחות בנספח הובאו מתוך הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2002).

לוח נספח 3: ביסוי לפי שנות ותק

שנות ותק	מכוסים	לא מכוסים	סך הכול
10-0	61%	39%	100%
20-10.5	79%	21%	100%
30-20.5	85%	15%	100%
40-30.5	81%	19%	100%
50-40.5	83%	17%	100%

לוח נספח 4: ביסוי לפי גיל

גיל	מכוסים	לא מכוסים	סך הכול
24-20	36%	64%	100%
29-25	63%	37%	100%
34-30	75%	25%	100%
39-35	76%	24%	100%
44-40	80%	20%	100%
49-45	83%	17%	100%
54-50	79%	21%	100%
59-55	81%	19%	100%
64-60	67%	33%	100%
ממוצע	73%	27%	100%

לוח נספח 5: כיסוי לפי סוג אוכלוסייה

סך הכול	לא מכוסים	מכוסים	סוג אוכלוסייה
100%	23%	77%	ותיקים
100%	32%	68%	עולים
100%	46%	54%	בני מיעוטים
100%	27%	73%	ממוצע

לוח נספח 6: כיסוי לפי מין וסוג מבטח

סוג מבטח	גברים	נשים	כלל האוכלוסייה
פנסיה תקציבית	12%	21%	16%
פנסיה צוברת	42%	41%	42%
ביטוח מנהלים	40%	31%	36%
קופות גמל	6%	7%	7%
סך הכול	100%	100%	100%

לוח נספח 7: כיסוי לפי אוכלוסייה וסוג מבטח

סוג מבטח	ותיקים	עולים	בני מיעוטים	סך הכול
פנסיה תקציבית	88%	5%	7%	100%
פנסיה צוברת	74%	15%	11%	100%
ביטוח מנהלים	73%	15%	12%	100%
קופות גמל	83%	10%	7%	100%
ממוצע	76%	13%	10%	100%

ביבליוגרפיה

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1997. א. סקר הוצאות משפחה, ירושלים.
- , 1997. ב. סקר בני 60 ומעלה, ירושלים.
- , 2002. הסקר החברתי, ירושלים.
- טרקל, ערן, ואביה ספיבק, 2001. "לקראת חוק פנסיה חובה: הכיסוי הפנסיוני בישראל", *הרבעון לכלכלה* 3: 317-334.
- יוסף, רמי, ואביה ספיבק, 2003. "פנסיה חובה בישראל", *עיונים בתקומת ישראל*, אוקטובר: 309-429.
- יוסף, רמי, ואביה ספיבק, 2005. "הרפורמה בענף הפנסיה בישראל והשלכותיה על זכויות העמיתים בקרנות", *הרבעון לכלכלה*, מארס: 609-635.
- כהנא, יהודה, 1988. *ביטוח החיים, הפנסיה והגמל בישראל*, הרצליה: עתרת.
- לביא, יעקב, ואביה ספיבק, 1996. "החיסכון לפרישה באמצעות קופות הפנסיה והגמל והשפעתו על החיסכון הכולל ועל שוק ההון: תסריטים אלטרנטיביים", *הרבעון לכלכלה*, פברואר: 202-235.
- מינהל הכנסות המדינה, 1997. *דו"ח שנתי 1997*, ירושלים.
- משרד האוצר, אגף שוק ההון, 2000. "לוחות תמותה חודשיים", חוזר מס' 2000/1 מיום 29.2.2000, ירושלים.
- משרד האוצר, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, 2004. *הוראות לניהול קרן חדשה*, 19 באפריל 2004, חוזר פנסיה 9/2004, ירושלים.
- ספיבק, אביה, 2001. "הרפורמה בקרנות הפנסיה: התמורות במבנה המשק בעשור האחרון", אבי בן-בסט (עורך), *ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998 - קובץ מחקרים לזכרו של מיכאל ברונז, תל-אביב: עם עובד*, עמ' 257-290.
- פלג, דב, 2004. "המהפכה בקרנות הפנסיה בישראל 2002-2004", *גרונוטולוגיה*, ספטמבר: 3-20.
- שרוני, יהודה, 2005. *מעריב פיננסים*, 13.1.05.
- Congressional Budget Office, 1999.
<http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=1065&sequence=6>
- Hepp, Stefan, 1998, "Mandatory Occupational Pension Schemes in Switzerland: The First Ten Years", *Annals of Public and Cooperative Economics* 69(4): 533-546.
- Lavi, Yaacov, and Avia Spivak, 1999. "The Impact of Pension Schemes on Saving in Israel", *Applied Economics* 31: 761-774. (See also in Hebrew)
- United Nations Population Division 2002. *World Population Prospects: The 2002 Revision*.
<http://serc.carleton.edu/resources/22543.html>
- World Bank, 1994. *Averting the Old Age Crisis: A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press.