

# המהפכה במערכת הפנסיה בישראל

בשנים 2002-2005

דב פלג

**התארכות תוחלת החיים והירידה בילודה מציבים בפני מערכות הפנסיה בכל מדינות העולם המערבי, וישראל בתוכן, בעיות חמורות לגבי יכולתן למלא אחר התחייבויותיהן לגמלאים העתידיים.**

דנים עדיין – על דחייה לגיל 67, ויש אף שדנים על דחייה לגיל 70 או על ביטול הגדרת "גיל-פרישה" (בחלק ממדינות ארצות-הברית הדבר קיים, ובבריטניה דנים על כך).

■ הצעד הגדול השני: הגדלת דמי-הביטוח למערכת הפנסיה, היחסית לשכר. בארצות אירופה מגיעים להפרשות של 21-24% שכר לפנסיה; בישראל ההפרשה היא 17.5% ברוב המערכת, בקרנות "הגירעוניות" (לשעבר "הסתדרותיות") 20.5%, וב"תקציבית" – אפס (לאחרונה הוטל גם עליה תשלום חלקי של דמי-ביטוח). צעד מקובל נוסף: ביטול מהיר אך הדרגתי של סידורי פרישה מוקדמת והמרתם בפעילות יזומה להסבה מקצועית ויצירת מקומות עבודה לעובדים בגיל מתקדם.

מערכות הפנסיה בכל הארצות המפותחות עומדות בפני בעיות קשות לטווח ארוך, ולכן עוברות רפורמות עמוקות. השינויים הגדולים נעשים לרוב על ידי מו"מ תוך הסכמה עם ארגוני העובדים והמעסיקים, ובחלקם הקטן על ידי חקיקה בלתי מוסכמת מראש. בישראל נעשה מהלך הרפורמה בכוח החקיקה

מ הן בעיות היסוד של מערכות הפנסיה בארצות המפותחות, המחייבות רפורמות עמוקות? ה"בעיה" העיקרית היא התארכות תוחלת החיים בשנה וחצי, בערך, כל עשור, כלומר, יש לשלם את הפנסיה שנים רבות יותר מבלי שהדבר תוכנן מראש באופן מלא. במקביל, הילודה פוחתת, וכך קטן הדור הצעיר שייכנס בעתיד לשוק העבודה וייצור מקור כלכלי נוסף לפנסיה. שני תהליכים מקבילים אלה מחריפים את הבעיה הפיננסית. הצעדים המקובלים לטיפול בהשפעת עליית יחס התלות בין הגילאים שמעל 65 לבין גילאי העבודה הם שניים:

■ דחיית גיל הפרישה מעבודה, כדי לקבל יותר שנות עבודה מהעובד (וכך יותר הפרשות למערכת הפנסיה), בעת העבודה הנוספת לא משלמים פנסיה (או משלמים פנסיה חלקית במקביל לעבודה חלקית). רוב הארצות המפותחות דחו את גיל הפרישה המקובל ל-65 לשני המינים, בחלקן הוחלט – או

דב פלג, כלכלן, כיהן בעבר כראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות.

תוך אי-שיתוף פעולה מופגן עם ארגוני העובדים – ולהלן ינותחו הסיבות לשוני זה.

## הגירעון האקטוארי והטיפול בו בישראל

הגירעון האקטוארי (הסבר על המושג 'גירעון אקטוארי' – בנספח) בקרנות "ההסתדרותיות", לפי הדו"חות הרשמיים שנעשים לפי הוראות האוצר לסוף 2004, היה ביחד כ-60 מיליארד אג"ח<sup>(\*)</sup> (דו"חות אקטואריים של הקרנות שפורסמו בעיתונות). לקראת ה"טיפול בהלם" במערכת הפנסיה זרק האוצר לחלל

מידע על גירעון ענק של 130 מיליארד ש"ח. מהיכן? התרגיל הוא פשוט: הורידו את הריבית החישובית ל-3.55% והרי התוצאה, על סמך מה באה הורדה זו? אין לה הסבר סביר. היום מחשבים, בדרך כלל, לפי 4-5% ריבית ריאלית שנתית, וכן לא נלקחו בחשבון עשרות מיליארדים של אג"ח הקיימות בקרנות בריבית מועדפת של 5.6%, נשכחו מיליארדי אג"ח "מיועדות" שיינתנו גם בעתיד, וכו'. כן הצטברו במערכת הפנסיה "התקציבית", שבאחריותו הישירה של האוצר, התחייבויות על-סך 250 מיליארד אג"ח לפנסיונרים קיימים וזכויות של עובדים, שהצטברו עד סוף 2004. עובדים אלה ימשיכו לצבור זכויות בקצב של עשרות מיליארדי אג"ח גם בעתיד. הנוסחה של האוצר פשוטה: ההסתדרות והנהלות הקרנות שאפשרו היווצרות של גירעון ענק שכזה, אינן ראויות לנהל מערכת פנסיה ולכן יש להפקיע מידיהן. הגדלת הגירעון באה להבהיל את הציבור ואת ארגוני העובדים והביאה לשיתוקם.

מה באמת גרם לגירעון? ותיקי היישוב, שהחלו לפרוש בשנות ה-60 במספרים גדולים למדי, לא הגיעו לפנסיה ראויה על סמך תקופת חברותם בקרנות. בשל כך החליטה הממשלה, בהסכמת ההסתדרות, להעניק להם זכות של 4% לשנת עבודה על עשר השנים הראשונות לחברותם בקרן (סך הכל יכלו להגיע ל-70%). מאין יבוא הכיסוי להטבה זו? זאת השאיר האוצר לעתיד. כאשר עולה חדש הגיע לארץ, בגיל ממוצע של 45, הוא קיבל בשיטת ה-DB 2% זכויות לשנה למרות שכספו הניב ריבית שנים מעטות (הסבר על השיטה – בנספח). אף אחד לא רצה לתת לעולים פחות ולכן נוצר גירעון שהטיפול בו נדחה לעתיד. כאשר נשים נכנסות למעגל העבודה בגיל מתקדם, יחסית, קורה

עמן תהליך דומה לזה שקרה עם העולים – וגם לזאת לא ניתן כיסוי אקטוארי. האוצר טען וטוען שהריבית המועדפת באג"ח ה"מיועדות" היא הסובסידיה לכיסוי הנושאים הנ"ל, האוצר מכניס מקור זה גם ל"תמיכה" שהוא מחשב לקרנות הוותיקות בעתיד (כלומר, הצגה כפולה של אותה תמיכה).

כאמור לעיל, גם תוחלת החיים עלתה מעל לצפוי, בעשרות השנים האחרונות, וכל הבעיות הנ"ל השפיעו על הצטברות גירעון אקטוארי. וכאן אנו מגיעים לנושא המרכזי בסעיף זה:

הממשלה, ולא ההסתדרות,

היא זו הקובעת את

הפרמטרים במערכת הפנסיה,

ובעיקר את דמי הביטוח וגיל

הפרישה. מי שדחה כל הזמן

את הטיפול הנכון והיסודי

בגירעון זה היה האוצר,

## מי שדחה כל הזמן את הטיפול הנכון והיסודי בגירעון היה האוצר, משום שלא רצה להכביד על המעסיקים בהעלאת דמי הביטוח ולא העז לריב עם הנשים על השוואת גיל הפרישה ל-65.

משום שלא רצה להכביד על המעסיקים בהעלאת דמי הביטוח ולא העז לריב עם הנשים על השוואת גיל הפרישה ל-65, ההסתדרות לחצה כל הזמן להעלאת דמי הביטוח, והסכימה, בשם העובדים, להעלאה הדרושה. רק פעם אחת, בזמן כהונתו של השר משה נסים ב-1988, הסכים האוצר להעלאה מ-16% ל-17.5%. המסקנה המתבקשת היא: הבעיות היו ידועות במשך 30 שנה לפחות, האמצעים הדרושים היו ידועים – האוצר הוא מי שמנע פעולה ולפיכך הוא האחראי למחדל.

לפני 10-15 שנים צריך היה להעלות את דמי הביטוח לכ-20%, ואז רוב הגירעון היה נמנע – ההסתדרות תמיד הסכימה לכך ואף הציעה לתרום חלק מהעלאת השכר למטרה זו, האוצר תמיד מנע זאת.

לאחרונה, בעת "המהפכה בפנסיה", נקט האוצר באמצעים הדרושים, אך מאוחר מידי ומעט מידי. העלאת דמי הביטוח הוטלה רק על הקרנות הגירעוניות והובטח למעסיקים שיקבלו בחזרה את ערך ההעלאה שחלה עליהם, 1.5% שכר, דרך הנחה בביטוח הלאומי. צריך היה להטיל את ההעלאה על כל המערכת ולא להחזיר דבר למעסיקים. העלאת גיל הפרישה לפי המלצות ועדת השופטת נתניהו, נעשתה חלקית לגבי הנשים בלחץ ההסתדרות (לדעתי ההסתדרות טעתה בעניין זה ובפועל, בעוד כמה שנים, תשונה החלטה ויושג שוויון המינים גם כאן). החלק השני של המלצות הוועדה לא נידון, מפני שהוא מנוגד לגישה הכללית של האוצר הגורסת ש"השוק החופשי פותר הכל" – יוזמות שונות לקידום העבודה של ותיקים בשוק העבודה על ידי הכשרה מקצועית וכללית וסבסוד מעסיקי גילאים אלה.

שני צעדים אלה, שננקטו באיחור רב, יפתרו חלק גדול מהבעיה, ואם כן: מדוע צריך היה לנקוט בצעד קיצוני כמו הלאמת הקרנות והפקעתן מהשפעת ההסתדרות וארגוני העובדים?

<sup>(\*)</sup> המונח אג"ח לאחר ציון סכום, כאן ולהלן, מתייחס לשוויין של אגרות החוב בשקלים חדשים

הוצאה נוספת זו? מן הסתם על ידי הקטנת הפנסיות הנוכחיות והעתידיות. כלומר, התהליך הוא העברת כסף מהפנסיה של המבוטחים לחברות הביטוח הפרטיות ולסוכנים, בצורת רווח גלוי ומתן הוצאות ניהול שמנות. בהפרטה, אם כן, טמון נזק עצום למבוטחים ולפנסיונרים הנוכחיים והעתידיים.

### הרפורמה ב־1995 - מימוש קו אנטי-חברתי

עיקר הרפורמה הייתה שלילת המהלך של חקיקה לביטוח-חובה של העובדים לפנסיה, וזו נשארה בגדר "רשות" לעובד. למרות שלמחצית העובדים במשק לא היה כל קשר לביטוח פנסיוני, למרות שבכל הארצות המפותחות (פרט לארצות-הברית) יש חובת ביטוח לפנסיה, ולמרות שחוסר פנסיה גורם לעוני רב בקרב הקשישים - סירבה הממשלה לחוקק חוק כזה. כמו כן התעלמה הממשלה מהתוצאות החברתיות החמורות הנובעות מהחלטתה וסירבה להטיל עול נוסף על המעסיקים ועל עצמה. ההסתדרות והלובי החברתי בכנסת אמנם היו בעד חובת הביטוח, אך העניין לא הסתייע.

במרס 1995, החליטה הממשלה על שני שינויים מהותיים במערכת הפנסיה בישראל: האחד - קרנות הפנסיה הוותיקות נסגרו בפני מבוטחים חדשים כדי לטפל בגירעון הענק (שכאמור, בהצגתו הייתה הפרזה רבה), ולצורך קבלת מבוטחים חדשים הוקמו קרנות פנסיה "חדשות", על בסיס עקרונות שונים לחלוטין. הקרנות ה"חדשות" פועלות לפי עקרון ה-DC, שלפיו הפנסיה של הפרט לא ידועה מראש, עיקר ניהול הסיכונים הוא על הפרט (או על קבוצת פרטים) ואיננו קולקטיבי - והתוצאה הפנסיונית, לרוב, נמוכה יותר. קרן פנסיה הפועלת לפי DC

מורידה מעצמה כמעט כל סיכון לגירעון אקטוארי, כי זה מועבר למבוטח. כך יוצא שבמקום שמערכת פנסיה תשרת מטרה חברתית בסיסית - הכנסה ראויה לאחר פרישה מעבודה, היא מספקת בסיס למטרה השנייה - הפרטתה ואספקת רווחים לחברות הביטוח והניהול.

לסיכום: ההסתדרות "הסכימה" למהלך זה בשל החשש שתסולק לגמרי מהשפעה במערכת הפנסיה ותחת הלחץ של "הגירעון הנורא". מאחר שלא נעשה דבר לפתור את בעיית הגירעון (דחיית גיל הפרישה ו/או העלאת דמי-הביטוח) הרי היה ברור שזהו צעד ראשון לקראת הפרטה מלאה של המערכת וסילוק השפעת ארגוני העובדים ממנו. הרפורמה של 1995, הייתה צעד ראשון למימוש קו אנטי-חברתי במערכת הפנסיה, שהמשכו ב"מהפכה" הנוכחית.

כאמור, לאחר ריכוך הציבור על ידי תרגיל הצגת הגירעון האקטוארי הענק והתעמולה סביב ההיגד "הנהלות הקרנות נכשלו בניהול, והראיה - הגירעון הענק", וללא כל מו"מ עם ההסתדרות, העביר האוצר החלטה בממשלה, ולאחריה חקיקה בכנסת, על הפקעת הניהול של הקרנות הוותיקות והגדולות מהנהלות הקיימות ומינוי "מנהלים מורשים", ולמעשה - הלאמה של הקרנות. והרי הלאמה היא צעד המנוגד לחלוטין לאידאולוגיה המנחה את האוצר ולכן ברור שזהו צעד ביניים לקראת מטרה רחוקה יותר, מהלך אנטי-דמוקרטי בעליל שלא הוצג בפני הכנסת או הציבור: הפרטת מערכת הפנסיה.

מטרה אחת נוספת נאמרה במוצנע: "ניתוק הזיקה שבין ניהול הקרנות לבין ועדי העובדים" (מתוך הדו"ח השנתי 2002, של אגף שוק ההון באוצר). הן מבחינה משפטית נמצאות הקרנות בבעלות העמיתים, ואם כך, כיצד ייתכן להפקיע את ניהולן מהם? דבר זה עומד בניגוד מוחלט לחוק "הגנת החסכונות", שעבר בכנסת לפני מספר שנים. הפנסיה היא, למעשה, חלק מהשכר של השכיר שקבלתו נדחית לתקופת הפרישה מעבודה, ובענייני שכר מטפלת ההסתדרות באמצעות האיגוד המקצועי, אך הממשלה לא קיימה מו"מ והעבירה חקיקה בתחום שבשליטת ההסתדרות. זו האחרונה נכנסה להלם (ואלם) מבעיית "הגירעון הנורא", פחדה להמשיך ולהיות אחראית על מערכת הפנסיה, ולכן לא הגיבה על סילוקה מהמערכת.

המטרה היסודית ברורה: האידאולוגיה התאצ'ריסטית מדברת על החלשת האיגוד המקצועי, המפריע לפעולה החופשית של השוק. הלאמת קרנות הפנסיה לא נועדה לפתור את בעיותיהן אלא להשיג מטרה אחרת לחלוטין: החלשת ההסתדרות, וזאת

אחרי חיסול השפעתה בקופת חולים 'כללית', שהושגה על ידי חקיקת חוק הבריאות.

ההפרטה במערכת הפנסיה היא צעד מזיק מאוד למבוטחים ואיננו תורם דבר לשיפור הניהול. בקרנות הוותיקות, שהן 'מוסד ללא כוונת רווח' (מלכ"ר), היו הוצאות ניהול (והגן) כ-3.5% מהמחזור השנתי של גביית דמי-ביטוח ותשלום פנסיות; כך היה גם ב"חדשות", כאשר נוהלו יחד אתן. אולם בקרנות החדשות המופרטות עולות הוצאות הניהול לכ-10% מהמחזור, ועוד נדרש אישור להעלאתן. פירוש הדבר הוא שבמערכת פנסיה, הפרטה היא צעד בלתי יעיל לחלוטין. לצורכי ניהול מקצועי, בעיקר לניהול ההשקעות בשוק, שכרו גופי הניהול ההסתדרותיים הקודמים אנשי מקצוע, ומעתה יעשו כן חברות הביטוח. מכאן, שיעול ניהולי לא יהיה כאן. כיצד תמומן

כנאמר לעיל, חוק ביטוח-חובה קיים בכל הארצות המפותחות, פרט לארצות-הברית ולישראל (אפילו מרגרט תאצ'ר השאירה אותו בבריטניה, מיוחד מפני העובדים וארגוניהם המוחלשים, אך הקטינה את רמת הזכויות המצטברות). המציאות בישראל היא שלכמחצית העובדים (לרבות עצמאים) אין כלל קשר למערכת פנסיה כלשהי, ולכן בגילאים שמעל 65 למחצית מהפורשים מעבודה אין פנסיה. במחצית זו מתרכז עיקר העוני בקרב הקשישים. עתה ברור לכל שבלי חובת-ביטוח אותה מחצית של מקבלי השכר הנמוך לא תגיע לפנסיה מסודרת.

ברפורמה של 1995, מנע האוצר מהלך של חובת-ביטוח בכוח. בסוף שנות ה-90, ובראשית שנות האלפיים הוגשו בכנסת מספר הצעות חוק בכיוון זה, ואף הגיעו לאישור טרומי. תחילה המשיך האוצר למנוע את קידום המהלך, באמצעים שונים, אך ב-2002 נכנע שר האוצר דאז, סילבן שלום, והודיע על תמיכה כללית בחקיקה לביטוח-חובה לפנסיה. כאשר פקידי האוצר, בראשות שר האוצר אברהם הירשזון, ראו שהנושא מתקדם החלו לרוקנו מתוכן.

הצעות החוק של ח"כים שונים כללו ביטוח-חובה של שכר / הכנסה עד השכר הממוצע במשק, כך שתתקבל פנסיה ראויה ל-70% מהפורשים מעבודה (הלובי החברתי הציע ביטוח-חובה בגובה של עד פעמיים השכר הממוצע, כך ש-90% מהעובדים היו מגיעים לפנסיה ראויה, כזו המאפשרת להמשיך באותה רמת חיים אחרי הפרישה). לעומתם, הצעת החוק שעלתה מבית היוצר של האוצר הציעה ביטוח-חובה על 70% משכר המינימום, והפנסיה שתתקבל מביטוח כזה תהיה 700 עד 1,000 אג"ח לחודש, למי שעבד 35 שנים לפחות. לחלק העני מבין אלה שבגיל העבודה, תחליף פנסיה זו חלק מהבטחת-ההכנסה. כלומר, האוצר יצא "מרוויח": חלק מהבטחת-ההכנסה ימומן על ידי המבוטחים באופן ישיר במקום מתקציב המדינה. במקביל, נוהג האוצר בפעולות שהייה שאין לדעת את תוצאותיהן.

חובת-ביטוח לפנסיה אפשר להשיג בשתי דרכים: על ידי חקיקת חוק בכנסת או באמצעות הסכמי העבודה הכלליים ו"הרחבתם" על כל העובדים. בתנאים של מדינת ישראל, שבה שיעור העובדים המאורגנים בשוק הפרטי מועט ביותר, רק חקיקה תיתן תוצאה טובה. התעשיינים מנסים לחזור לשיטה של הסכם העבודה, זאת בתמיכת האוצר המנסה למשוך זמן, והפרטים שהם מציעים להוסיף להסכם לא מאפשרים לממש דרך זו גם לגבי החלק המאורגן.

במסגרת תכניתה החברתית החדשה (החלטת הממשלה ממרס 2007) כללה הממשלה גם ביטוח-חובה לפנסיה. עצם העובדה

שהממשלה הציעה הצעה שכזו חיובית ביותר, אך הבעיה היא בפרטים. למשל: אין בהצעה קביעה של מטרת הפנסיה, שהיא שמירה על רמת החיים של הפורש ומשפחתו; לכן אין קביעה לגבי רמת מינימום של דמי הביטוח שיאפשרו השגת מטרה זו; כל הכוח הרגולטורי הוא בידי האוצר, בהתייעצות עם התמ"ת ובלי שיתוף גורמי רווחה בממשלה ובציבור; לא נקבע השכר המרבי שעד אליו קיימת חובת הביטוח (רצוי שיהיה בגובה פעמיים השכר הממוצע); זאת ועוד, הביצוע נדחה ל-2010 – מדוע?

### הצעדים הנכונים ב"מהפכה" הנוכחית

ישנם שני צעדים יסודיים ומקובלים היכולים לפתור את בעיית הגירעון האקטוארי לטווח הארוך: העלאת דמי הביטוח ודחיית גיל הפרישה. האוצר מנע, במשך שנים רבות, את ביצוע הצעדים הללו, כי הם לא היו נוחים לו בטווח הקצר – לפיו הוא פועל, בדרך כלל – והוא הגוף היחיד היכול להביא למימושם בעזרת חקיקה, תקנות והסכמים. בטווח הקצר, האוצר לא רצה לפגוע במעסיקים, שיש להעלות את חלקם בדמי הביטוח, ולא רצה לריב עם ארגוני הנשים וכלל העובדים (לרבות העצמאיים) לגבי גיל הפרישה. האוצר ידע שדחיית גיל הפרישה מחייבת צעדים משלימים כמו יצירת מקומות עבודה לעובדים ותיקים, דבר שעולה כסף רב, ולכן החליט להימנע מכך. המסקנה העיקרית: האוצר הוא מי שנכשל בניהול מערכת הפנסיה – ולא ההסתדרות ו/או הנהלות הקרנות (שלא יכלו לעשות דבר במישור חקיקתי זה).

האוצר נקט בצעדים נכונים לקראת "המהפכה הפנסיונית" אך מעוותים: דמי הביטוח הועלו רק בקרנות הגירעוניות, במקום להעלותם בצורה שווה בכל המערכת ועל ידי כך ליצור תקנות אחידות, שיידרשו מאוד בעתיד.

ההעלאה של 3% בדמי-הביטוח חולקה באורח שווה בין העובדים והמעסיקים, בניגוד לנוהג שהמעסיק משלם שני שלישים מדמי-הביטוח. למעלה מזה, האוצר הבטיח להחזיר למעסיקים את מה שהוטל עליהם מתוך חלקם בתשלום דמי הביטוח הלאומי, ואכן, עתה הוא מממש זאת. כך יוצר מחסור במקורות כספיים של הביטוח הלאומי, שיגרור לחץ של האוצר לקיצוץ קצבאות, לרבות קצבאות זקנה ושארים.

המלצות ועדת נתניהו בנושא דחיית גיל הפרישה כללו פרק שלם ומפורט על צעדים משלימים שייצרו ביקוש לתעסוקה בגילאים המתקדמים. בלי יצירת ביקוש כזה הדחייה תהווה מכה קשה מאוד לאותם גילאים המתקרבים לפרישה, ובעיקר לנשים. האוצר, נאמן להשקפתו הידועה, חושב שהשוק החופשי יפתור את הבעיה, אך לפי הניסיון האירופי זו מחשבה מוטעית

מהלך זה למיצוי מלא – כל הסיכונים על המבוטח (שיטה זו נקראת IRA – Individual Retirement Account). את הפנסיה יש לעדכן, מידי פעם, לפי שינויים שחלים בסביבתה. בקרנות הוותיקות נהוג היה תיקון לפי מלוא מדד המחירים לצרכן מידי מתן תוספת יוקר לעובדים. כאשר המועדים בין תוספת לתוספת התארכו חיפשו דרך לעדכן כל חצי שנה. לאחרונה, לפי "הוראות הניהול" האחרונות, נקבע עדכון שנתי של הצבירה האישית לפי מכלול השינויים באקטואריה החלים על הפרט, לרבות שינוי שנתי של הפנסיה.

נקבע שהשכר המבוטח לפנסיה לא יכול לעלות ביותר מ-2% לשנה, למה? תחילה נקבע שהחישוב יהיה מ-1996, אך אחר כך נדחתה התחלת הגזירה במו"מ עד 2003, אם יש עודף עליית שכר בשנה מסוימת אין זה מצטבר לשנים הבאות. מאחר שלעובדים רבים יש קפיצות בשכרם הרי טמון כאן סיכון לפגיעות קשות בערך זכויות הפנסיה המצטברות.

"השכר הקובע" לפנסיה מחושב בשתי שיטות: או "שכר אחרון" או בשיטת "הממוצעים", המחשבת את היחס בין שכר העובד לשכר הממוצע במשק, לאורך שנים רבות, ועל בסיס זה נקבע "השכר הקובע". בהקשר זה הוטלו כמה גזירות קשות: בשיטת "הממוצעים" לקחו בעבר את 20-25 השנים הטובות של העובד ולפיהן קבעו את "השכר הקובע", כי לכל עובד יש כמה שנים "חלשות"; הגזירה – חיוב השכר הקובע לפי 35 שנים לפחות או לפי כל שנות העבודה, עלולה להקטין פנסיות של פרטים מסוימים בעשרות אחוזים.

כאמור, יש שתי שיטות לקביעת "השכר הקובע": "שכר אחרון" – המתאימה לעובדים ששכרם תמיד עולה (בעיקר לפי ותק בשירות הציבורי), ו"ממוצעים" – המתאימה לעובדים ששכרם אינו עולה או אף יורד בשליש האחרון של חיי העבודה שלהם. עתה רוצה האוצר להטיל את שיטת "הממוצעים" על פורשי "התקציבית", וכך להוריד את הפנסיה שלהם עד 30% ויותר, ואף על כלל מבוטחי הקרנות הוותיקות. ב-1996, השיגה ההסתדרות תיקון לחישוב השכר הקובע לפנסיונרים שהועברו לשיטת "הממוצעים" בכמה קרנות, התיקון נקרא "הפתק הצהוב" (הסכם בין עמיר פרץ, יו"ר ההסתדרות, לבייגה שוחט, שר האוצר ב-1996, שנכתב על נייר צהוב), והוא החזיר לפורש 60% מהנזק. עתה רצו לבטל הישג זה מלמפרע משנת 1996, ולבסוף הוא בוטל מ-2003.

הוצאות הניהול המוכרות בקרנות "החדשות" עולות כל הזמן בלחץ הבעלים החדשים (חברות הביטוח והניהול), מאחר והמקור היחידי למימון הוא על חשבון הפנסיות הרי נוצר לחץ נוסף להקטנתן (נוסף לגירעון האקטוארי). "הוראות הניהול" האחרונות קבעו הוצאות ניהול של 6% מהמחזור ועוד חצי אחוז מהקרן הצבורה כל שנה (שווה ערך לכ-5% מהמחזור).

שתגרום קשיים רבים לעובדים כאלה, משום שבעשורים האחרונים, שוק העבודה באירופה ובישראל מתאפיין בירידת השתתפות גילאי 50 פלוס בשוק העבודה ובלחץ רב לפרישה מוקדמת. תהליך זה הוא תוצא של אי התאמת יכולותיהם של עובדים אלה לצורכי השוק הטכנולוגי המתחדש. רק הכשרה מקצועית וחינוכית מתוכננת וכוללת יכולה לגשר על הפער שנוצר. תחילה היו מי שתמכו בפרישה מוקדמת, כי זו הקלה על האבטלה, אך עד מהרה הובן שפרישה מוקדמת המונית היא מתכון בטוח להתמוטטות מערכת הפנסיה.

חישוב אקטוארי שהוגש לוועדת נתניהו מראה ששני שלישים מהגירעון האקטוארי ייפתר על ידי שני צעדים אלה, וזאת בתנאי שהוותיקים יעבדו, לפחות חלקית, עד לפרישה. את השליש הנוסף של הגירעון יפתור האוצר ממקורות התקציב, כי הסיבות לגירעון היו "לאומיות" ודחייית הטיפול הנכון, במהלך עשרות השנים שחלפו, היא על אחריותו בלבד. ההסתדרות שגתה, לדעת, בכך שנלחמה נגד דחיית הפרישה מעבודה לנשים. היא השיגה את דחיית ההחלטה המלאה (הוחלט על פרישה בגיל 64, עם בחינה נוספת בעוד תשע שנים), אך בבחינה הנוספת יתברר, לדעת, שהדחייה לגיל 67 הכרחית, ואולי אז ידברו כבר על פרישה בגיל 70, כפי שדנים בארצות מפותחות רבות.

## הצעדים המזיקים של הרפורמה האחרונה (רשימה חלקית)

את השליש החסר בכיסוי הגירעון הטיל האוצר על המבוטחים הפעילים בקרנות הגירעוניות, ואף על הפנסיונרים שלהן. הקטנת פנסיות קיימות – כל הפנסיות הוקטנו ב-1.75% – הנה צעד בלתי מקובל לחלוטין, משום הפנסיונר אינו יכול, בשום דרך, בשום מאמץ, להשיג את סכום הפנסיה שקוצץ.

הצעד הבא נראה טכני, אך הוא הקשה מכולם: בחקיקה נקבע שכל שינוי בתחזית האקטוארית, ובעיקר בשל השפעת הארכת תוחלת החיים, יביא מיד לשינוי לרעה בזכויות המבוטחים ואף בפנסיות הקיימות. מהלך זה בא להטיל את כל הסיכונים של מערכת הפנסיה, באופן מידי, על המבוטחים והפנסיונרים לפי המצב האישי של כל אחד מהם ברגע הנתון, במקום להמשיך ולנהל את הסיכונים באופן קולקטיבי לטווח ארוך, על ידי כל המבוטחים ובהשתתפות סבסוד של אוצר המדינה. זו התרחקות מובהקת משיטת ה-DB לשיטת DC קיצונית ביותר (הסבר על המושגים בנספח). הביטחון בפנסיה העתידית התערער לחלוטין. יצירת צבירה אישית לפנסיה לפי הוראות הניהול האחרונות של האוצר מביאה

## קצבת זקנה ושארים בביטוח-הלאומי

קצבאות אלו מהוות את רשת הביטחון לכל קשיש בישראל. הן נותנות מקור מינימלי לאוכל וכסות לקשיש, אך רמתן נמוכה בהשוואה לארצות מפותחות אחרות. כשליש מהקשישים חיים רק בעזרת קצבאות אלה, בתוספת "השלמת הכנסה". כתוצאה מכך, כשליש מהקשישים חיים מתחת לקו העוני ואין להם כל אמצעי לשפר את מצבם. ב"מהפכה שכנגד" הפנסיונית פגע האוצר גם בכבשת-הרש הזו: הקצבאות קוצצו ישירות פעמיים במסגרת קיצוצי התקציב הכלליים; למשך שנתיים בוטל עדכון הקצבאות לפי עליית השכר הממוצע במשק; וכאשר חודש העדכון ב-2006, הוא נעשה לפי מדד המחירים לצרכן ולא לפי עליית השכר הממוצע, שבטווח הארוך תמיד נותנת יותר.

## סיכום

נכלל סעיף הקובע שכל סכום שנשאר בקרן מעבר להוצאותיה חוזר למפקידים, ועתה מנסה האוצר, ובעזרת הנהלת הקרן, לבטל סעיף זה.

הפרטת הקרנות החדשות תקטין את הפנסיה הצפויה בכ-10% – וזו פגיעה קשה מאוד במבוטח. הממשלה מוכרת לחברות הביטוח את הרווח העתידי בקרנות, שמקורו בהקטנת הפנסיות של הגמלאים העתידיים. זו אחת הדוגמאות הקיצוניות כיצד למען "מולך ההפרטה" מקריבה הממשלה כסף של פנסיונרים עתידיים, שחלק ניכר מהם נמצא על סף העוני או בעל הכנסה נמוכה למדי.

מערכת הפנסיה נטועה בשני עולמות:

א. העולם החברתי – שבו דואגים לקשישים שאינם יכולים לשנות את מצבם (כי אינם עובדים), זהו עולם "השכר הנדחה" הגלום בקצבת הזקנה והפנסיה. על הנעשה בעולם החברתי אחראית, לצורך מו"מ, הנציגות הלגיטימית של העובדים והגמלאים;

ב. שוק ההון והביטוח – כי הפנסיה היא עסקה ביטוחית ענקית המגלגלת הון עתק. לפי האידאולוגיה התאצ'ריסטית, התעלם שר האוצר לחלוטין מהעולם החברתי ונציגיו ולכן הפגיעה החברתית תהיה אנושה מאוד. אין התייחסות לקולקטיב של עובדים וגמלאים שרשאים

לדאוג לגורלם, כל פרט עומד אישית בפני "השוק הקדוש" ומנהל בו את כל הסיכונים הקיימים בנושא הפנסיה. לפי אידאולוגיה זו, ההפרטה היא הפתרון לכל נושא כלכלי – וראינו שכאן ההפרטה תפגע קשה ברמת הפנסיות. ההפרטה במקרה זה לא תביא כל התייעלות וכל הרווח שיינתן לחברות הביטוח והניהול יבוא על חשבון הפנסיות, שיקטנו בעשרות אחוזים.

לפנסיה "התקציבית" אין כמעט שום פתרון, זולת הפגיעה ברמת הפנסיות ובשכר העובדים – מדובר בפגיעה קשה בשליש מהשכירים במדינה, ובמקביל בפנסיונרים שבאו מקרבם. ננקט צעד נכון במניעת הצטרפות מבוטחים חדשים ל"תקציבית". יש לקוות שבמהרה יבינו העובדים והגמלאים את אשר עוללו להם ב"מהפכה שכנגד" במערכות הפנסיה והביטוח הלאומי, וינהלו את מלחמתם בהתאם. האוצר הוא ה"אשם" העיקרי במחדלי מערכת הפנסיה ולכן עלינו, משלמי המסים, לשאת בתוצאות ואין להטילן על הפנסיונרים והמבוטחים בלבד. ■

**מכירת קרנות הפנסיה החדשות (שהיו בבעלות הקרנות וותיקות)** בספטמבר 2004, נמכרו שלוש קרנות חדשות שהיו בבעלות הוותיקות "ההסתדרותיות", המהוות שלושה רבעים מכלל מערכת הפנסיה החדשה, לחברות הביטוח במחירי עתק. נבחן את משמעות המהלך הגדול הזה. הנהלת משרד האוצר, בראשות השר, עשתה מסיבה גדולה ומתוקשרת להצלחת המכירה והעברת כמיליארד שקל לקרנות הוותיקות למען הקטנת גירעון האקטוארי. להלן נראה מי ישלם באמת סכום עתק זה. בשנת 2003, גבו קרנות הפנסיה "החדשות" דמי ביטוח בסך של כ-3.2 מיליארד אג"ח, שלושה רבעים מזה גבו הקרנות-הבנות של הוותיקות (ההסתדרותיות

לשעבר). הקרנות שהן מלכ"ר הוציאו על ניהול הגבייה 3% מסך מחזור ההוצאות וההכנסות. הקרנות הפרטיות, בבעלות חברות-ביטוח, מנכות כ-12% הוצאת ניהול. כלומר, הפרטת המערכת מעלה את הוצאות הניהול בכ-0.8 אחוז, שהם בתנאי 2004 כ-250 מיליון אג"ח, כל ההפרש הוא הרווח של בעלי הקרן החדשה-הפרטית, לכן שילמו בעבורן סכומים גדולים כל כך.

משמעות צעד ההפרטה הגדול הזה הוא העברה שרירותית של כ-200 מיליון אג"ח לשנה מכספי העובדים-המפקידים לפנסיה לכיסי בעלי חברות-הביטוח.

ההסתדרות מנסה להתגבר על חלק מהנזק על ידי תרגיל פיננסי-ארגוני: היא הקימה חברה בשם 'חברים ומרוויחים', שחתמה על הסכם עם כמה חברות-ביטוח לצורך מילוי הוראות החוק. חברה זו תגרום להחזרת חלק מהוצאות הניהול למפקידים וכך יקבלו חזרה חלק מכספי הנזק. מבוטחי 'מקפת החדשה' ניסו להתגבר על הנזק בדרך מקורית: בהסכם שחתמו עם הקרן

## נספח להבהרת מושגים

(בעיקר הוא יודע שיקבל אחוז מסוים משכרו עבור כל שנת ביטוח, בישראל - 2% לשנה עד 70% סך הכל). הערך העיקרי של שיטה זו הוא בכך שאפשר לשלוח בגובה הפנסיה לפי מטרה מוצבת מראש, והסיכונים במערכת הפנסיה מנוהלים באופן קולקטיבי (הסיכונים רבים, למשל: אורך החיים הממוצע, הריבית על ההון הצבור, השכר הממוצע ועוד). השיטה השנייה - "לפי הפרשות", (DC), שבה הפנסיה האישיה נקבעת לפי ההפרשות לקרן של המבוטח. בשיטה זו אין לדעת מראש מה תהיה הפנסיה והאם תושג המטרה אליה חתרו, רוב הסיכונים מוטלים על הפרט והוא איננו יודע - אף בהערכה - מה תהיה הפנסיה שיקבל לעת פרישה מהעבודה. ה"חצי" הוא הקצנה של שיטת "לפי הפרשות": קרן צבורה אישית (IA - Individual Account) - בסוף כל שנה מחשבים את ערך הצבירה האישיה, לעובד ולפנסיונר, לפי האקטואריה ושוק ההון, ומכאן נגזרות הזכויות או הפנסיה עצמה.

"גירעון אקטוארי": מחשבים את הערך הנוכחי של כל זרמי הכספים שייכנסו או יצאו ממערכת הפנסיה, תחת הנחות מסוימות לגבי העתיד. אם ההפרש בין סך הזרמים הנכנסים ליוצאים הוא כזה שיחסרו מקורות - הרי יש "גירעון אקטוארי" (ולחפך). זהו חשבון לטווח של עשרות שנים, ולכן לרוב יש שהות לטפל בו. גודל הגירעון תלוי בהנחות שעליהן יש, בדרך כלל, ויכוח קשה.

[הערה: רשימת מקורות מלאה ניתן לקבל בפנייה למערכת]

המונח 'פנסיה' כולל פנסיה בסיסית הניתנת לכל אזרח או תושב בישראל - קצבת הזקנה והשארים מהביטוח הלאומי, ופנסיה נוספת יחסית להכנסה של המבוטח שביחד נותנות לעובד הכנסה ראויה לאחר פרישתו מהעבודה.

מערכת פנסיה אפשר לנהל בשתי שיטות: שיטה "שוטפת" (Pay-As-You-Go), שבה דמי הביטוח של העובדים הנוכחיים הם המקור לתשלום הפנסיות הנוכחיות; או שיטה צוברת - דמי הביטוח מצטברים בקרן שמממנת את הפנסיות אחרי הפרישה. כאשר השיטה "שוטפת", למשל בקצבת הזקנה של הביטוח הלאומי בישראל, כאשר האוכלוסייה מזדקנת עקב עליית תוחלת החיים וירידת פרוץ הנשים לילודה, כלומר יחס התלות בין הגילאים מעל 65 לגילאי העבודה נעשה גדול יותר - מיד נוצר קושי לממן את הפנסיה הבסיסית. קושי דומה נוצר גם בפנסיה "התקציבית" בישראל הפועלת בשיטה ה"שוטפת" (דרך משלם המסים). כאשר יש קרן צבורה, כפי שקיים בקרנות הפנסיה הגדולות בישראל, לכאורה יש מקור לפנסיות, אך בפועל נוצר קושי דומה, בגלל הקטנת הבסיס הכלכלי היחסי למימון ומימוש הפנסיות.

מערכת פנסיה אפשר לנהל ב"שתי שיטות וחצי" מבחינת המבנה: השיטה הראשונה, גם מבחינה היסטורית, הייתה "מבטיחת זכויות" (DB), שבה המבוטח העומד בחובותיו לקרן יודע מראש איך תחושב הפנסיה שלו

היעדר חוק פנסיה חובה, או הסכמים קיבוציים, למרבית העובדים, מתבטא באופן ברור בתחולת העוני בקרב קשישים. מעבר לשמירת רמת הקצבאות, הרי בשל פערי הכנסות בין קשישים מקבלי פנסיה לבין חסרי פנסיה, יש הכרח בפנסיה חובה על פי חוק, שלפיו יעברו כל העובדים לפנסיה צוברת.

(מרכז טאוב, דו"ח 2006)

כשליש מן הקשישים החיים בישראל, כיום, חסרים מקורות הכנסה עצמיים והם תלויים באופן מוחלט בקצבאות המוסד לביטוח לאומי ובעזרה משפחתית. תמונה עגומה זו לא צפויה להשתנות גם בדור הבא, שכן רוב העובדים במשק אינם מסוגלים להבטיח לעצמם פנסיה ראויה לעת זקנה: רמת השכר הנמוכה במשק מיתרגמת לפנסיות מצומקות. ממילא, רק קצת מעל מחצית מהעובדים נהנים מכיסוי פנסיוני.

(מרכז אדוה, אוקטובר 2007)