

הרפורמה במערכת הפנסיה בישראל 2004–2002

מאת דב פלג*

תחזיות לטווח ארוך הראו, שקיימת סכנה להתמוטטות מערכות הפנסיה, ובכלל זה המערכות הפיסקלית והכלכלית, בשל הזדקנות האוכלוסייה, העלייה בתוחלת החיים והירידה בשיעור הילודה. תהליך דמוגרפי זה צפוי להתרחש גם בישראל, אם גם בפחות חומרה. כדי להקל את הלחץ מעל מערכת הפנסיה הפעילו בארצות מפותחות, ובאחדות מן הארצות המתפתחות, רפורמה שאמצעיה העיקריים הם: העלאת דמי הביטוח ודחיית גיל הפרישה מעבודה. במספר ארצות אומצו אמצעים נוספים. יחד עם זאת יש סכנה שרפורמה לא מאוזנת תביא לפגיעה אנושה בגמלאים עד כדי סטייה חמורה ממטרות המערכות והתגברות העוני בקרבם. הרפורמה בישראל באה מאוחר מדיי ובשל כך הצטבר גירעון אקטוארי גדול. אמצעים רבים אחרים שננקטו הורידו את זכויות הפנסיה אל מתחת לרמה הדרושה להשגת המטרות.

מבוא

למערכת הפנסיה יש מספר מטרות מוגדרות. על-פי ארגון העבודה הבינלאומי (ILO), ניתן לזהות שש מטרות כאלה: (1) מתן אפשרות לעובד ולמשפחתו להמשיך ברמת החיים שהגיעו אליה טרם הפרישה מן העבודה. מבחינה כמותית מטרה זו מוגדרת בשיעור-תחלופה (היחס בין הכנסה אחרי הפרישה לזו שלפניה) של בערך 80 אחוזים ומעלה; (2) הספקת כיסוי לכל העובדים (שכירים ועצמאיים) באמצעות יצירת קשר של כל אחד מהם עם מערכת פנסיונית (המוגדרת כנותנת קצבה לכל החיים). מטרה זו מחייבת חובת ביטוח לפנסיה; (3) מתן הגנה מעוני לכל הקשישים. מטרה זו מושתתת על סולידריות חברתית; (4) הפנסיה היא "מקיפה", כלומר: מגנה בפני סיכוני גיל,

* לשעבר יושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות. חבר קיבוץ סער, הגליל המערבי.

נכות ופטירה (הכנסה לתלויים במבוטח – ה"שארים"); (5) עדכון הפנסיה לפי עליית רמת החיים במדינה, דבר המחייב עדכון לפי עליית השכר או לפחות לפי האינפלציה; (6) עידוד חיסכון אחר לטווח הארוך (הרובד ה"שלישי" בפנסיה) (Gillion, 2000). כל רפורמה במערכת הפנסיה חייבת לבחון את עצמה האם היא מועילה לקידום המטרות הללו.

מערכת הפנסיה הממלכתית החלה להתפתח בסוף המאה ה-19, תחילה בגרמניה, תחת ביסמרק, בשנת 1889. מאז התפתחה מערכת זו בכל הארצות המפותחות, ואף במתפתחות בדרגות שונות. בכל ארץ ההתפתחות היתה שונה בהתאם לנסיבות הדמוגרפיות, הכלכליות, החברתיות, הפוליטיות והאידיאולוגיות המיוחדות לה. כאשר התרחשו שינויים בגורמי הרקע הללו היה צורך לחולל רפורמה במערכת. לפיכך, הצגה וניתוח של תהליכי הרקע הם הצעדים הראשונים בהבנת מרכיבי הרפורמה. לפי הגדרות הבנק העולמי (World Bank, 1994, p. 15), קיימים במערכת הפנסיה (הבטחת הכנסה אחרי הפרישה מעבודה לכל החיים) שלושה רבדים: (1) הרובד הבסיסי, שהוא רשת הביטחון לקשישים מטעם המדינה לקבלת מינימום הכנסה (בישראל קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי); (2) הפנסיה היחסית לשכר או להכנסה (בישראל קרנות הפנסיה ו"הפנסיה התקציבית", כלומר הפנסיה המשולמת לעובדי המדינה שפרשו והממומנת מתקציב המדינה); (3) פעילות חיסכון וביטוח ביוזמת הפרטים (בישראל קופות הגמל, ביטוח מנהלים וכדומה). במאמר זה נעסוק ברובד השני בישראל, שבו נעשתה הרפורמה הגדולה בשנים האחרונות, 2002–2004.

במאמר זה נסקור את הרקע הדמוגרפי בישראל מפרספקטיבה בינלאומית משווה, ונבחן את ההיבטים של שוק העבודה והמסגרת הפיסקלית והכלכלית הרחבה והשפעתם על הפנסיה. לאחר זאת יוצג מבחר אמצעים אפשריים ברפורמה ואת אלה שננקטו בישראל מאז 2002, ובארצות נוספות בעשור האחרון, לשם השוואה. נגדיר במדויק את הצעדים שננקטו בישראל, את השפעתם על הפנסיה של העובדים ואת הסיבות לנקיטת כל צעד שכזה.

הרקע

1. התהליך הדמוגרפי לטווח הארוך

קיים תהליך של הזדקנות האוכלוסייה הנובע משני תהליכי משנה. ראשית, יש עלייה בתוחלת החיים בכל הארצות המפותחות, בקצב של שנה עד שנתיים לעשור; ישראל נמצאת במקום גבוה למדיי יחסית לארצות אחרות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,

2003, עמ' 284). שנית, ניכרת ירידה בילודה, שמקטינה את המספר היחסי של הילדים ולאחר מכן את גילאי העבודה. כתוצאה מכך עולה חלקם היחסי של הקשישים באוכלוסייה וזו מזדקנת (שם, עמ' 278). מאחר שבישראל הילודה גדולה יחסית לארצות המפותחות, תהליך ההזדקנות הוא איטי יותר והלחץ מכיוון זה לטווח הארוך קטן יותר.

המדד שמאחד את התהליכים הדמוגרפיים והרלוונטי למצב של מערכת הפנסיה הוא יחס-התלות, מוגדר כיחס בין הקשישים מקבלי הפנסיה, גילאי 65 ומעלה, ובין גיל העבודה, גילאי 20-64, היוצרים את המקורות למימון הפנסיה. קיים גם יחס-תלות רחב יותר, הכולל גם את הילדים, היינו: גילאי 65 ומעלה ועוד גילאי 0-19, לעומת גילאי 20-64. יחס זה מבטא את כלל התלויים בגילאי העבודה ומיעוט הילדים עשוי להקל את העומס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003, עמ' 289). בישראל ריבוי הילדים מקוזז במידה רבה את מיעוט הקשישים ויוצר יחס-תלות כללי גבוה למדי. התחזית לטווח הארוך של יחס-התלות במדינות רבות מצביעה על היווצרותו של לחץ דמוגרפי כבד ביותר על מערכת הפנסיה בעתיד. לחץ צפוי זה הוא הסיבה העיקרית לרפורמות בארצות המפותחות. כך, לדוגמה, למרות שקיים היום עודף שנתי במערכת הפנסיה הציבורית בארצות-הברית (Social Security), בשנת 2018 צפוי להתחיל להיווצר גירעון שנתי מאיים. זאת הסיבה מדוע נשיא ארצות-הברית הנוכחי, ג'ורג' וו' בוש, ביקש ליוזם רפורמה במערכת זו.

מאחר שהבעיה הפנסיונית היא כלכלית-פיננסית במהותה, ייתכן שהתוצר הלאומי יגדל מהר יותר מיחס-התלות וכתוצאה מכך לא צריכה להיווצר בעיה מעיקה. אולם מחקרים מצביעים על כך, שקיימת התפתחות ברורה של גידול העומס הפנסיוני יחסית לתמ"ג, כלומר – הבעיה קיימת ועלולה למוטט את המערכת הפיסקלית ואת איוון המשק הלאומי כולו (Gillion, 2000).

רוב הארצות המפותחות מערכת הפנסיה מתנהלת ברובה בשיטה "שוטפת" (Pay-As-You-Go), כלומר: דמי הביטוח השוטפים מממנים את הפנסיה השוטפת של דור העובדים הקודם (בישראל פועלים כך הביטוח הלאומי ו"הפנסיה התקציבית"). בשיטה "השוטפת" השפעת התהליך הדמוגרפי היא ישירה ומידית ולפיכך בעיקר בארצות אירופה הלחץ לרפורמות הוא החזק ביותר. כאשר שיטת מימון הפנסיה היא "צוברת", דמי הביטוח וההכנסה מן ההון מצטברים בקרנות וישמשו מקור לתשלום הפנסיות בעתיד של העובדים עתה, לפיכך הלחץ המידי נראה קטן יותר, כי המימון בא מקרנות צבורות. אך גם בשיטה ה"צוברת" המקור לפנסיה הוא התוצר השוטף ומשום כך למרות שמנגנון הלחץ מורכב יותר, הוא קיים באותה מידה. בארצות האנגלו-סקסיות, בייחוד בבריטניה ובארצות-הברית, החלק הצבור גדול יותר ולפיכך הלחץ נראה פחות כבד. בהמשך נראה, שהלחץ הקטן יותר נובע בעיקר מפנסיות נמוכות יחסית.

הרפורמה בפנסיה נוגעת בעצבים הציבוריים הרגישים ביותר, שכן מדובר על תקופת חיים שבה המבוטח אינו יכול לתקן את מצבו בעזרת עבודה ומאמץ נוספים. ברוב הארצות חלק נכבד מן הקשישים נמצאים במצב כלכלי קשה למדי ולפיכך פגיעה בהם מעוררת התנגדות הן של הקשישים עצמם והן של כלל העובדים מתוך סולידריות וגם מתוך דאגה לעתידם. משום כך לעתים קרובות צעדי השינוי במערכת הפנסיה מלווים במהומות ציבוריות, שביתות עובדים ולחצים פוליטיים כבדים. כאשר השינויים קיצוניים קורה לעתים קרובות שהם נכשלים תחת הלחץ הציבורי. עוצמת הלחץ הציבורי תלויה גם במידת הארגון של העובדים והקשישים ובכוח הפעולה של ארגונים אלה. הבעיה הציבורית-פוליטית מחריפה כאשר משלבים בשינויים במערכת הפנסיה כיוונים פוליטיים ואידיאולוגיים של הפרטה והקטנת הסולידריות החברתית. כאשר מרכיב זה ברפורמה גדל, מתחזקת ההתנגדות הציבורית והסיכון לכישלון כולל עולה. השביתות בצרפת, באיטליה ובגרמניה נגד השינויים במערכת הפנסיה הן דוגמאות טובות לתהליך כזה. כאשר משתפים את ארגוני העובדים והמעסיקים בהכנת הרפורמות, כפי שנהוג בגרמניה, למשל, סיכויי ההצלחה גדלים גם נוכח צעדים קשים.

סל אמצעים לרפורמות במערכת הפנסיה

על-מנת להתאים את מערכות הפנסיה לצרכים הקיימים ולנסיבות המשתנות, תהליכי הרפורמה במערכות אלה כוללות מרכיבים שונים. בפרק זה מוצגים המרכיבים העיקריים הכלולים ברפורמות הללו (The Economist, 2004).

1. דחיית גיל הפרישה מעבודה

דחיית גיל הפרישה מעבודה היא האמצעי החשוב ביותר מבחינה כמותית, מפני שהוא משפיע פעמיים: במהלך תקופת העבודה משלמים דמי-ביטוח, ובעת ובעונה אחת דוחים את מימוש הפנסיה. הצלחת אמצעי זה מותנית בפעילות הממשלה והארגונים החברתיים ביצירת מקומות עבודה עבור הגילאים הגבוהים, סמוך לגיל הפרישה הנדחה. אם לא יוצרים תנאים להגדלת ההשתתפות בכוח העבודה בגילאים מתקדמים, דחיית גיל הפרישה, כלומר – תחילת קבלת הפנסיה, הופכת להיות מכה אנושה למבוטחים ומשום כך צעד זה מעורר התנגדות עזה. מאחר שברוב הארצות המפותחות גיל הפרישה של הנשים היה נמוך יותר מזה של הגברים, על-פי רוב סביב גיל 60, לעומת סביב 65 לגברים, השינוי כלפיהן הוא על-פי רוב חריף יותר. ברוב הארצות מדובר עתה על השוואת גיל הפרישה לשני המינים והעמדתו על 65 עד 67 שנה עם

מבט לטווח ארוך – לגיל 70. דחיית גיל הפרישה נראית הגיונית בעיני הציבור, שכן היא קשורה ישירות להארכת תקופת קבלת הפנסיה עקב עליית תוחלת החיים. בכל הארצות שנקטו אמצעי זה קבעו תקופת ביצוע מדורגת וארוכה מאוד, כדי לאפשר לעובדים להסתגל לעבודה בגיל מתקדם ולהתאים לכך את תוכניותיהם האישיות. שיפור הבריאות בגילאים מתקדמים וירידת הקושי הפיזי בעבודה הם הנימוקים העיקריים לדחיית גיל הפרישה ולהשוואה בין המינים. חלק מן האנשים מעוניינים לעבוד מסיבות של מימוש עצמי וקשר חברתי, כך שיצירת תנאים מתאימים לעבודה בגיל מתקדם יש בה משום מימוש זכותו הבסיסית של האדם לעבוד כל עוד הוא יכול לעשות זאת.

2. העלאת דמי הביטוח

זהו האמצעי השני בחשיבותו מבחינה כמותית, כי הוא תורם ישירות להגדלת המקורות השוטפים למערכת הפנסיה. ברוב הארצות דמי הביטוח לרובד השני (הפנסיה היחסית לשכר או להכנסה) הם בגובה של 20 אחוזים מן השכר או ההכנסה של העובדים, כאשר העלות נחלקת באופנים שונים בין העובד ובין המעסיק. מדובר בהעלאה של סביב 3 אחוזים, כאשר חלק מן ההעלאה חל על המעסיק. דבר זה עומד בניגוד למגמה של הקטנת המס עליהם. מול נימוק זה עומדת ההנחה המקובלת ברוב חלקי הציבור, שמדובר ב"ביטוח", ולא ב"מס" רגיל לתקציב הממשלה. משום כך קל יותר לגבות אותו.

3. הקטנת זכויות לפנסיה והקטנת פנסיות קיימות

זהו אמצעי בעייתי ומשום כך הוא מעורר התנגדויות חריפות ביותר. פגיעה בפנסיות קיימות כמעט אינה קיימת בארצות המפותחות משום שלפנסיונר אין אפשרות להגדיל את הכנסתו בעזרת עבודה נוספת, או חיסכון ומימוש. יחד עם זאת, פגיעה ברמת הזכויות המצטברות ננקטה במספר ארצות, למשל, בגרמניה (בשיעור של 10 אחוזים), באוסטריה (ב-13 אחוזים) ובאיטליה, שבה היו זכויות גבוהות מאוד. ברוב הארצות היו לעובדי המדינה זכויות גבוהות יותר מאשר לעובדים אחרים ועל-פי רוב ללא תשלום דמי ביטוח – משום כך היתה בהם הפגיעה חריפה יותר. צעדים אלה עוררו התנגדות חזקה מפני שהעובדים האלה היו יותר מאורגנים מאחרים.

4. מספר שנות ביטוח לקבלת פנסיה מלאה

רוב מערכות הפנסיה פועלות בשיטה "מבטיחת זכויות" – DB (גודל הפנסיה אינו תלוי בסך ההפרשות לקרן, אלא בתקנות ידועות מראש) ולפיכך מספר שנות הביטוח הוא גורם מכריע בצבירת הזכויות. ברוב הארצות היה מקובל ש-35 שנות ביטוח

מעניקות פנסיה מלאה. ברפורמות הועלה מספר שנות הביטוח ל-40 שנה ואף יותר מכך. הגדלה זו קשורה גם בדחיית גיל הפרישה שצריכה לתת יותר שנות עבודה. זו שיטה להורדת זכויות פנסיה הנראית יותר הגיונית ולכן קלה יותר ל"עיכול".

5. מספר שנות עבודה לקביעת "השכר הקובע" (השכר אשר לפיו נקבעת הפנסיה) בחלק מן הארצות נשמרה השיטה של "שכר אחרון" ממש, או השכר הממוצע במספר שנים אחרונות. במסגרת הרפורמה עברו לחישוב המביא בחשבון את כל, או את רוב, שנות העבודה. היה מקובל לחשב את "השכר הקובע" לפי מספר מסוים של השנים "הטובות ביותר", על-פי רוב 10–15 שנים, ולעתים עד 25 שנים. במסגרת הרפורמה הגדילו את מספר השנים לצורך החישוב. דבר זה פוגע בתוצאה הפנסיונית, משום שנלקחות בחשבון שנים פחות טובות. במספר ארצות אף עברו לחישוב לפי כל שנות הביטוח.

6. עדכון הפנסיה

הפנסיה נקבעת בעת הפרישה מן העבודה לפי "השכר הקובע" ולפי צבירת הזכויות במשך שנות הביטוח הפנסיוני. בשנים שלאחר הפרישה מתחוללים שני תהליכים חשובים המחייבים התייחסות לנושא עדכון הפנסיה: אינפלציה של המחירים השוחקת את הערך הריאלי של הפנסיה, ועלייה כללית של רמת החיים במדינה, עלייה שאותה מייצג, לצורך זה, השכר הממוצע. כאשר הגמלאים מעוניינים לשמור על מעמדם הכלכלי היחסי בחברה, התביעה תהיה לעדכן את הפנסיה לפי עליית השכר הממוצע במשק; כאשר הגמלאים תובעים, שיישמר הערך הריאלי של הפנסיה, לכל הפחות, הבעיה תהיה לעדכן לפי האינפלציה. הוויכוח על שיטת העדכון הוא מן החשובים בקשר לשמירת ערך הפנסיה, כי לטווח הארוך השכר הממוצע עולה יותר מאשר האינפלציה. ויכוח משנה הוא על קצב העדכון – ככל שהפרש בין עדכון לעדכון גדול יותר, הפנסיה נשחקת יותר ויותר. בארצות שונות אומצו במסגרת הרפורמה צורות שונות של שינוי מכשיר העדכון: ביטול העדכון לתקופה מוגדרת, מעבר מלא או חלקי מעדכון לפי השכר הממוצע לעדכון לפי האינפלציה (בדרך-כלל לפי מדד המחירים לצרכן), קביעת תקרה לעדכון השנתי, קביעת רצפה של גודל השינוי בשכר הממוצע או במחירים או בשניהם לביצוע העדכון, יצירת מדד משולב משינויי השכר הממוצע ומדד המחירים לצרכן לצורך העדכון. בטווח הארוך יש לשיטת העדכון השפעה גדולה מאוד על הערך הריאלי והיחסי של הפנסיה.

7. שיטת הפנסיה: הבטחת זכויות או לפי הפרשות אישיות

בשיטת DB (Defined Benefits), שהיא כאמור שיטה של "הבטחת זכויות", ניהול

הסיכונים הוא קולקטיבי והאחריות המשותפת של כלל המבוטחים והמדינה הם מירביים. בשטת DC (Defined Contribution), שיטה הבנויה על הפרשות אישיות, ניהול הסיכונים הוא אישי לגבי השפעת שוק ההון והתפתחות השכר וההכנסה. אם הרפורמה באה כדי להקטין את הסיכון על המדינה או על הקולקטיב קיימת נטייה לעבור מניהול בשיטת DB לשיטת DC. יש ארצות שצעדו צעד נוסף להקטנת האחריות הקולקטיבית ויצרו "חשבון חיסכון פנסיוני אישי" (IRA) בבריטניה וקרן 401(k) בארצות הברית, שבו אין כלל אחריות קולקטיבית. שינויים אלה הם ביטוי מובהק להפרטת מערכת הפנסיה, שהתחילה כמערכת מטעם המדינה, עברה לביטוח קולקטיבי בצורות שונות ועתה ממשיכה בכיוון של הפרטה.

8. שיטת הפנסיה: "שוטפת" או "צוברת"

מערכות הפנסיה הגדולות באירופה מנוהלות בשיטת (Pay-As-You-Go) PAYG, "שוטפת"), ללא צבירת הון כלשהיא, או עם צבירת רזרבה קטנה לכיסוי תגודות בטווח הקצר. זהו למעשה הסכם בין־דורי למימון הפנסיה בטווח ארוך מאוד. המדינה ערבה להסכם זה וליציבות המערכת כולה. שיטת PAYG יוצרת התחייבות ענקית לטווח הארוך שעם הזדקנות האוכלוסייה וגידול יחס התלות עלולה למוטט את המערכת הפיסקלית ואף את המשק הלאומי. העולם האנגלו־סכסי ומספר ארצות באירופה (שווייץ והולנד) בנו צבירת הון גדולה מדמי הביטוח, כך שכל דור אחראי לעצמו. בשיטה הצוברת נשארו סיכונים שוק ההון במערכת הפנסיה, אך הסיכון הכללי קטן. הרפורמה מנסה להעביר את המערכת, או חלק ממנה, משיטה "שוטפת" לשיטה "צוברת". מעבר כזה הוא קשה מאוד כי הדור הנוכחי של העובדים צריך להפריש לפנסיה פעמיים: פעם אחת לכיסוי הפנסיות הנוכחיות ופעם שנייה לבניית הקרן. בשוודיה נמצא פתרון ייחודי לבעיית המעבר – ברפורמה האחרונה בערך שמינית מדמי הביטוח הועברו לשיטה צוברת־רישומית, כלומר: רושמים חשבון צבירה אישי לפי דמי הביטוח, אך המערכת נשארת "שוטפת". הממשלה ערבה לכל ההסדר, אך הפרט חי באחריות אישית ורואה לפניו קרן צבורה אישית "וירטואלית".

9. משבר הקרן המפעלית

בארצות רבות הוקמה בראשית המאה הקודמת מערכת הפנסיה על יסוד ה"מפעל". משמעות הדבר היא, שהמעסיק הקים את הקרן והיא בבעלותו ועל אחריותו בשיתוף כלשהו עם ארגון העובדים. מטרת המעסיק היתה לקשור את העובדים למפעל וגם לדאוג לרווחתם. חלק נכבד מן הקרן הושקע במפעל עצמו בצורות שונות. בעשורים האחרונים גברה מאוד ניידות העובדים וגבר קצב השינוי בחברות העסקיות ועקב כך השיטה ה"מפעלית" נקלעה למשבר. הרפורמה בפנסיה מחפשת דרכים לעזוב

את השיטה המפעלית שהשתתה על שיטת DB ולעבור לשיטות אחרות (DC), קרן 403(K) בארצות-הברית, קרן ענפית בשותפות של ארגוני המעסיקים והעובדים בהולנד (וכו').

10. ביטוח נכות

הפנסיה "המקיפה" כוללת ביטוח על אובדן כושר עבודה עקב נכות רפואית. ברוב הארצות המפותחות כללי הזכאות לנכות היו נדיבים וגמישים. כאשר גדלה האבטלה באירופה נוצר מצב, בעיקר אצל עובדים בגילאי 50 ומעלה, שסעיף הנכות החליף למעשה את ביטוח האבטלה לטווח ארוך (השיא היה בהולנד, שבה הקיפה הנכות עד 15 אחוזים מן העובדים, ולפיכך קיבלה את השם "המחלה ההולנדית"). משום כך יש נטייה להקשיח במסגרת הרפורמות את התנאים לקבלת זכויות פנסיה לפי "נכות" ולהקטין את הזכויות הנובעות ממנה. ההקשחה נעשית בעיקר בדרך של החמרת הבדיקות הרפואיות ועריכת בדיקות חוזרות אחרי זמן מה, הקשחת השיקולים במעבר מן הבדיקה הרפואית לקביעת אובדן כושר העבודה. ההקשחה בתחום ביטוח הנכות ברפורמות באירופה עוררה התנגדות ציבורית קשה ביותר.

11. ביטוח שארים

הפנסיה נבנתה על יסוד המודל של משפחה שבה הבעל מפרנס וכל היתר תלויים בו. כאשר הבעל חדל לפרנס, דרוש ביטוח פנסיוני ל"שארים". כאשר המודל משתנה וברוב המשפחות גם בן או בת הזוג עובדים, בעיקרון אין צורך בביטוח "שארים", כי יש לבן או לבת הזוג הנשארים פנסיה בזכות עצמם. בארצות שבהן ההשתתפות בכוח העבודה של בני שני המינים זהה או דומה מאוד, אפשר לטפל ברפורמה בביטוח "השארים". במקרה קיצוני, כגון בשוודיה, שבה ההשתתפות זהה ופער השכר בין המינים קטן, הוחלט על ביטול הדרגתי של ביטוח "השארים". בארצות אחרות יש טיפול ביניים בנושא. לעתים ביטול מלא או חלקי של ביטוח זה מהווה מקור מימון למתן זכויות פנסיה מסוגים חדשים, כגון: עבור הפסקות ארוכות בעבודה עקב לידה וטיפול בילדים, טיפול בהורים או אבטלה ארוכה בגיל גבוה יחסית.

12. פרישה מוקדמת מן העבודה

פרישה כזו היא בדרך-כלל על חשבון המעסיק, אך יש השפעות נלוות חזקות על מערכת הפנסיה כולה. משום כך הרפורמות מקטינות את תמיכת הממשלה בסבסוד ועידוד פרישה מוקדמת מן העבודה, למרות אבטלה גבוהה באירופה ושינויים גדולים במפעלים הגוררים אחריהם פיטורים של המוני עובדים.

13. עבודה חלקית

על-מנת לאפשר לעובדים בגילאים מתקדמים להמשיך ולעבוד עד גיל הפרישה הדחוי רצוי לעודד עבודה חלקית, ובעיקר – לתת זכויות עדיפות לעובדים עבודה חלקית במערכת המס ואף להשלים את הכנסתם בעזרת פנסיה חלקית. ברפורמה שנעשתה במספר ארצות באירופה, פינלנד למשל, הנהיגו, במסגרת התקנות החדשות ברפורמה, פנסיה חלקית לצד עבודה חלקית לעובדים שגילם מעל 60.

14. ביטוח-חובה לפנסיה

רק בשתי ארצות מפותחות, ארצות-הברית וישראל, אין חובת ביטוח לפנסיה. לפיכך המטרה של החלת הביטוח הפנסיוני על כל העובדים אינה מושגת בארצות אלה. בחלק מארצות אירופה חובת הביטוח הושגה באמצעות ההסכמים הקיבוציים וצווי ההרחבה. מאחר שמערכת ההסכמים הקיבוציים נחלשה בהרבה ארצות, דנים במסגרת הרפורמות בפנסיה גם על מעבר להסדר החובה באמצעות חקיקה, ולא רק לפי ההסכם.

15. עידוד רובד ג'

כאשר מתחוללים במערכת הפנסיה תהליכי הפרטה, מיטשטשים ההבדלים בין רובד ב' (פנסיה יחסית לשכר או להכנסה לפני הפרישה) ובין רובד ג' (סידורי ביטוח וחסכון אישיים). יש לזכור, שלעתים מסגרת מוסדית אחת נותנת פנסיה משני רבדים ביחד (למשל, הביטוח הלאומי בארצות-הברית). רפורמות רבות שנעשו בעשור האחרון כללו תהליך כזה של הפרטה, שהביא לעידוד מרכיבים שונים מתוך רובד ג'.

16. הגירה

גורמים שונים מחפשים דרכים להקל את תהליך הזדקנות האוכלוסייה, שהוא הגורם המכביד ביותר על מערכת הפנסיה. ההגירה של מחפשי עבודה בדרך-כלל מורכבת מצעירים רווקים, או ממשפחות צעירות עם ילדים. הגירה כזו מקטינה את יחס-התלות. בארצות רבות תומכים בעידוד מבוקר של הגירת עובדים גם לשם הקלה על מערכת הפנסיה. יש רפורמות בחוקי ההגירה, שהנימוק הפנסיוני הוא מן הגורמים הבולטים לעידוד ההגירה והסדרת תנאיה. הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) מעריך, שכדי לשמור על יחס-תלות קבוע באירופה בעשורים הבאים, על כל ארצות אירופה לקלוט מדי שנה 13 מיליון מהגרים – כמות שמבחינה חברתית אינה באה בחשבון, ומשום כך תהיה השפעת ההגירה על הפנסיה שולית.

השוואה בין-לאומית

על־מנת לבחון את הרפורמה בפנסיה בישראל נדונות כאן הרפורמות בפנסיה במספר ארצות מפותחות. הארצות נבחרו לפי דגמים שונים של מערכות פנסיה ושל המערכת הציבורית, כאשר עיקר ההבחנה הוא מידת שיתופם של "הגורמים החברתיים" (האיגוד המקצועי, ארגוני המעסיקים והממשלה) במערכת זו.

שוודיה. הרפורמה נעשתה במספר שלבים בשני העשורים האחרונים, אך עיקרה נכנס לביצוע בשנת 1998 (ISSA, 2004, p. 217). רפורמה זו כללה מספר צעדי הפרטה מובהקים, מעבר חלקי משיטת DB ל-DC, והסתלקות חלקית ווירטואלית משיטת PAYG באמצעות רישום הצבירה על שמו של המבוטח ואי-ביצועה בפועל. דמי הביטוח לפנסיה, המהווים 18.5 אחוזים מן השכר, חולקו לשני חלקים: 16 אחוזים המשיכו לכסות את התשלומים השוטפים לפי שיטת ה-PAYG, למרות שחלק מן המערכת הועבר מ-DB ל-DC. במקביל, 2.5 אחוזים מדמי הביטוח הועברו לחשבון פנסיה אישי "רישומי" (Notional). משמעות הדבר היא, שהמבוטח רואה לפניו חשבון אישי ובוחר חברת ניהול פרטית שתנהל את חשבונו זה. יחד עם זאת, המימון נשאר למעשה בשיטה "שוטפת" עם גיבוי וערכות של הממשלה לכל המהלך.

ברפורמה נקבע, שגובה דמי הביטוח וגובה הזכויות תלויים ישירות בתהליך של שינוי יחס־התלות והצמיחה הכלכלית. הקשר ליחס־התלות והצמיחה נעשה באמצעות קביעת מדד־בסיס לאומי לחישובי הפנסיה שתלוי בצמיחה וביחס־התלות. הפנסיה לסוגיה היא מכפלה של המדד הבסיסי בזכויות בכל תחום ושל כל פרט. קרוב לוודאי, שיהיה תהליך איטי של עליית דמי הביטוח ושחיקה קטנה של הזכויות. עדכון הפנסיה הועבר לשיטה המתחשבת בשינויי המדד, לרבות עדכון בסיס הפנסיה ותקרת הזכויות לפיו, ולא לפי השכר הממוצע. נקבע גיל פרישה גמיש של 61–65 לשני המינים. דחיית הפרישה האישית מעניקה לעובד תוספת לפנסיה (בונוס). בגילאים 61–64 אפשר לעבוד עבודה חלקית ולקבל פנסיה חלקית. הפסקות מוכרות בעבודה עקב טיפול בילדים ובהורים ועקב אבטלה ממושכת בגיל מתקדם מְזכות את הפרט בזכויות פנסיה מצטברות במימון הממשלה. "השכר הקובע" נקבע ברפורמה לפי כל שנות העבודה. לעומת זאת הוקשחו תנאי הנכות ונקבעה בדיקה חוזרת מדי מספר שנים. ופנסיית השארים קוצצה מאוד: היא משולמת לבן הזוג למשך חצי שנה בלבד ואח־כך היא מתבטלת בהדרגה. ליתומים נשארת פנסיה כמו שהיה מקובל בעבר.

הרפורמה תמכה בקביעת מכסה שנתית של מהגרי עבודה, כדי להקל על יחס־התלות שעתיד להיות מעיק מאוד תוך שני עשורים ומעלה. שוודיה היא הארץ המפותחת היחידה שסך כל צעדי הרפורמה הביאו לאיזון המערכת לטווח ארוך מאוד,

עד 2040, וכך נוצר שקט לגבי העתיד הפנסיוני. אמנם הרפורמה פגעה במידה מה בפנסיה, אך הציבור רואה בכך צעד הכרחי לייצוב המערכת לטווח הארוך. שווייץ. ברפורמה בשווייץ הועלה גיל הפרישה של הנשים ל-64, כלומר קרוב מאוד לזה של הגברים. על-מנת לשמור על זכויות הפנסיה הבסיסית (רובד א'), הועלה המע"מ באחוז אחד ל-7.5. דמי-הביטוח לרובד ב' הועלו ל-8.4 אחוזים, והם נחלקים שווה בשווה בין העובד למעסיק. רובד זה הוא בשווייץ בשיטה הצוברת (Borsch-Supan & Miegel, 2001, p. 69).

הרפורמה מושתתת על ההנחה, ששיעור התחלופה משני הרבדים הראשונים יאפשר שמירה על רמת החיים של הפנסיונר ועל מקומו היחסי בסולם ההכנסה בכלל החברה. כתוצאה משמירת המטרה הזו, העוני בקרב הקשישים מועט ביותר בשווייץ. הפתרון העיקרי לעליית יחס-התלות הוא העלאת דמי הביטוח – כך נקבע ברפורמה. מניחים, שבעתיד השכר יעלה באחוז אחד לשנה במקביל לעליית הפריזון הכולל במשק. העלאת המע"מ ומסים על דלק וסוגריות מוקדשים לרובד הראשון. מערכות מפעילות אוחדו לענפיות כדי להקל על ניידות העובדים. נקבעו תמריצים להגדלת השתתפות הנשים בכוח העבודה. כמו-כן אומצו פעולות לעידוד עבודה חלקית ותמריצים להעסקת עובדים בגיל מתקדם.

שווייץ שומרת על אחוז קבוע ודי גבוה של מהגרי עבודה מן האוכלוסייה, וחלק מאלה נשארים בה בתור תושבי קבע. המטרה היא לתרום לפתרון בעיות בשוק העבודה (עבודות פשוטות) וגם לתרום להקטנת יחס-התלות לגבי הקשישים ולפתרון בעיות הפנסיה. גם בשווייץ יש תמיכה עממית ברפורמה, למרות פגיעותיה, מתוך חשש לייצוב המערכת בטווח הארוך. ואכן, הרפורמה, על פרקיה השונים, עברה תהליך קשה ומפותל של משאלי עם ובסופו של דבר היא אושרה.

גרמניה. בארץ זו עליית יחס-התלות היא אחת הגדולות בארצות המפותחות ולפיכך נתבעו צעדי רפורמה גדולים, שעוררו התנגדות נמרצת של העובדים וארגוניהם (Borsch-Supan & Miegel, 2001, p. 13). בסיס החישוב לכל הצעדים הועבר לפנסיה הצפויה נטו אחרי מס ותשלומי העברה. ב-1997 נערך משאל דעת-קהל יסודי והתברר ש-77 אחוזים מן הציבור מביע אי-אמון בעתיד מערכת הפנסיה. משום כך הרפורמה נעשתה בצורת תיקוני חוקים ותקנות בהדרגה למשך הרבה שנים. ב-1998 הוחלט בגלוי על הורדת שיעור התחלופה הכולל ב-10 אחוזים בערך מן הפנסיה נטו. למרות כל אלה, ההתנגדות הציבורית המאורגנת נמשכת בעוצמה רבה ונקבע שיהיה תהליך קבוע של קשירת הזכויות הפנסיוניות לעליית תוחלת החיים.

במסגרת הרפורמה בוטלו כל התמריצים לפרישה מוקדמת, שהיו גדולים מאוד עקב האבטלה הגדולה בגרמניה. ב-1977 הועלה המע"מ באחוז אחד והועלה הבלו על הדלק, כדי לממן את הרובד הבסיסי. דמי הביטוח לשני הרבדים הראשונים הם

27.7 אחוזים מן השכר, כולל סובסידיה ממשלתית לרובד א'. הסובסידיה הממשלתית למערכת הפנסיה כוללת גם מימון לזכויות פנסיה בעת הפסקות בעבודה (כולל להשכלה גבוהה).

ב-2004 הועלה גיל הפרישה המינימלי לבני שני המינים ל-62 עם תמריץ גבוה להמשך עבודה. הרפורמה הקטינה את מימון רובד א' מדמי ביטוח והגדילה את חלקם של תקציבי המדינה ושל המסים הייעודיים (דלק, סיגריות) למטרה זו – דבר זה הגדיל את דמי הביטוח לרובד ב'. כמו-כן נעשו ניסיונות לעבור לשיטה צוברת בחלק מן המערכת, אך הדבר נכשל בשל החשש מסיכונים בשוק ההון, שאינו מפותח דיו בגרמניה. תקנות ביטוח הנכות הוקשחו מאוד. מניחים, שכניסת הנשים לעבודה מחוץ לביתן תקל על הלחץ האקטוארי.

סך-כל צעדי הרפורמה המדורגים לא הביאו לאיזון אקטוארי לטווח ארוך ומשום כך הוחלט על הורדת זכויות של 10 אחוזים לשיעור-תחלופה של 64 אחוזים בהכנסה נטו. כמו-כן הוחלט, שפנסיה מלאה תתקבל אחרי 45 שנות עבודה (בגרמניה נכנסים לשוק העבודה בגיל מוקדם). אחרי בחירות 1998 בוטלו חלק מן ה"גזרות" תחת הלחץ הפוליטי והציבורי. נושאי הפנסיה נמצאים בעין הסערה של המחלוקת הפוליטית הפנימית ואין הרגשה שהנושא בא על פתרונו.

הולנד. במדינה זו קצבת הזקנה, שהיא הפנסיה הבסיסית, נשחקה ברפורמה מפני שנקשרה לשכר המינימום (Borsch-Supan & Miegel, 2001, p. 39). השכר, שהוא בסיס הפנסיה, נשחק במידת מה בעשור האחרון, ועקב כך היתה ירידה ברמת הפנסיה ביחס לרמת החיים הכללית. דמי הביטוח הועלו לצורך מימון הפנסיה הציבורית הבסיסית. הוקמה קרן רזרבה ציבורית המושקעת באגרות חוב ממשלתיות למימון עליית סך הפנסיות הצפויה עם פרישת דור ה-baby-boom (ילידי התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה).

מערכת הרובד השני, שרובה "צוברת", הועברה לשיטת חישוב הפנסיה לפי "הממוצעים" (החישוב מתבסס על כל שנות העבודה) במקום "השכר האחרון". הממשלה ביטלה את כל התמריצים לפרישה מוקדמת מעבודה. הרפורמה כללה תוכנית לביטול שאריות שיטת ה-PAYG במערכת הפנסיה.

על-מנת להתמודד עם "המחלה ההולנדית" של נזקקי ביטוח נכות בהיקף ענקי, במקום ביטוח אבטלה לגילאים המתקדמים, הרפורמה הקשיחה מאוד את תנאי הנכות ואת שיקולי המעבר מן הבדיקה הרפואית לקביעת איבוד כושר העבודה. ואכן, מספר "הנכים" ירד באופן תלול, גם בעקבות הבדיקות החוזרות שהיה עליהם לעבור. חלק גדול מביטוח הנכות הוטל על המעסיקים כדי ליצור אצלם תמריץ להקטנת היקף הפונים לביטוח זה.

תחת הלחץ הדמוגרפי והפיסקלי הועבר עדכון הפנסיות מיחסית לשכר הממוצע

למדד המחירים לצרכן למשך מספר שנים. גיל הפרישה לשני המינים נקבע ל-65 בביצוע מדורג במשך מספר שנים גדול עם תוכנית לדחייה נוספת לגיל 67.

בהולנד יש מערכת פנסיה צוברת גדולה במבנה "המפעלי", או איחוד מפעלים למבנה ענפי בשיתוף עם ארגוני העובדים. זו המערכת שצפויה לעמוד בפני לחץ יחס-תלות הגדל בצורה הקיצונית ביותר. לפיכך ננקטו האמצעים האלה: העברת שיטת החישוב מ"שכר אחרון" ל"ממוצעים" המתאימה יותר לתעשייה; מעבר מ-DB ל-DC בצירוף הקטנת הסבסוד הממשלתי כדי להשיג הקלה פיסקלית. החזרת "השילוב" בין הפנסיה הבסיסית לפנסיה מרובד ב' (כאשר שיעור התחלופה משתי הפנסיות עובר תקרה ידועה לגבי הפרט מקוזים ביניהן בהדרגה).

לפי הדוגמה הבריטית הוכנסה שיטת opt-out, שפירושה אפשרות לפרט להעביר את הביטוח לחברה פרטית בתנאי שמקבלים לפחות את אותן הזכויות כמו בחברה ציבורית. זהו מהלך מובהק של הפרטה שעדיין לא קיבל ממדים כמותיים גדולים. בסך-הכל שיעור התחלופה ירד ב-10 אחוזים בערך מרמה גבוהה מאוד לפני הרפורמה. בריטניה. הרפורמה העיקרית בבריטניה לבשה צורה של העלאת גיל הפרישה לשני המינים ל-65, דבר שיבוצע בהדרגה עד 2030 (Borsch-Supan & Miegel, 2001, p. 87). במקביל, ממשלת הלייבור חותרת להקטין בהדרגה את היקף השבונות הפנסיה האישיים שהכניסו השמרנים מפני שתוכנית זו נכשלה במידה רבה. זאת ועוד, ממשלת הלייבור חותרת להעלות לאט לאט את הערך של הרובד השני לצורותיו.

הרפורמות שהנהיגה ממשלת תאצ'ר בשנות ה-80, עדכון הפנסיה לפי מדד המחירים בלבד, הקטנת כל סוגי הפנסיה, הקטנת פנסיית השארים ל-50 אחוזים מפנסיית בן הזוג, חישוב "השכר הקובע" לפי כל שנות העבודה, כל הפעולות האלה הקטינו את העומס הצפוי של הפנסיות לשנת 2040 ב-40 אחוזים. עקב כך הוקל מאוד לחץ הנושא. יחד עם זאת, הקטנת הפנסיות עוררה התמרמרות גדולה בציבור ולפיכך החלה ממשלת הלייבור בתיקוני "העוול". מ-1982 הועבר חלק מן הרובד השני לשיטת DC – הלייבור לא שינה מהלך זה. להפך – ניתנו הטבות מס נוספות לחיזוק החלק של המערכת שהוא ב-DC.

עומס מערכת הפנסיה הצפוי לטווח ארוך בבריטניה הוא קל לעומת ארצות אחרות באירופה בגלל שהלחץ הדמוגרפי קטן יותר ובגלל הפגיעה שפגעה ממשלת תאצ'ר ברמת הפנסיות. העומס הצפוי: בשנת 2050 יהיה היקף הפנסיה הבסיסית רק 4 אחוזים מן התל"ג. משום כך לא מתוכנן שינוי בדמי הביטוח. ההפרטה הוזחלת, שהושארה בחלקה גם בימי ממשלת הלייבור, מקטינה את הסיכון למערכת הפיסקלית. ממשלה זו הנהיגה שילוב של הפנסיה הבסיסית עם הבטחת ההכנסה הסוציאלית וכך הוקטנו הקצבאות והעומס הפיסקלי.

ב-2004 פורסמו מסקנות ביניים של ועדה ציבורית על מערכת הפנסיה ובעקבותיהן

הונהגו מיד שתי רפורמות: עדכון הפנסיה ייעשה אחרי הצטברות אינפלציה של 2.5 אחוזים, במקום 5 אחוזים בתקופת תאצ'ר; ובעיקר – הוקמה מערכת ביטוח, בדומה לקיים בארצות-הברית, שתספק פנסיות לפרטים המבוטחים בקרנות "מפעליות" של חברות שפשטו את הרגל. הקרן נקראת PPF (Pension Protection Fund) וממומנת ב־80 אחוזים מתשלומי חובה של המעסיקים בעלי הקרנות והיתר – מן הממשלה (ISSA, 2005). המערכת נשארה מסובכת ולא עקבית, ולפיכך היא מעוררת התמרמרות קשה בציבור. בסופו של דבר, ההכנסה לפנסיונרים נמוכה לעומת ארצות אחרות; משום כך הלחץ הפיסקלי לטווח ארוך נראה בשליטה, אך יש תחושה שיהיה בעתיד לחץ לשיפור הפנסיות שיגרום בעיות חדשות.

ארצות-הברית. במדינה זו הפנסיה בנויה על שתי מערכות נפרדות ואין ביטוח חובה לפנסיה (Borsch-Supan & Miegel, 2001, p. 111). מערכת הביטוח הלאומי (Social Security Administration) אחראית להספקת הפנסיה הבסיסית יחד עם הבטחת ההכנסה (Social Assistance) וגם לחלק מן הרובד השני היחסי לשכר או להכנסה. הביטוח הלאומי הוא על אחריות המדינה וממומן מהפרשות העובדים והמעסיקים והוא בחובה. מבחינה כמותית הוא מהווה בערך 4 אחוזים מן התל"ג. עיקר הרובד השני בא מפנסיה "מפעלית", שבאמצעותה מכוסים בערך מחצית מן השכירים במדינה. הפנסיה "המפעלית" מבוטחת בידי גוף ציבורי, שמבטיח פנסיה מינימלית לעובדים בעת שנוצר גירעון בקרן המפעלית, או בעת פשיטת-רגל. הכנסתו של עובד הפורש מעבודה והמבוטח בשתי המערכות, הביטוח הלאומי והמערכת המפעלית, תגיע בממוצע לשיעור תחלופה של 53 אחוזים.

שתי מערכות הפנסיה בארצות-הברית נמצאות במשבר ומשום כך מופעלים תהליכי רפורמה. הביטוח הלאומי נמצא היום בעודף מימון שנתי, אולם החל משנת 2018 צפוי גירעון שנתי ומערכת זו תישאר עד מהרה בלי יכולת פעולה, משום שאין לה קרן צבורה (יש רק רזרבה לטווח קצר). לפתרון הבעיה יש שני כיוונים עיקריים: הנשיא בוש מציע להעביר חלק מן ההפרשות של העובדים והמעסיקים לחשבונות פנסיה אישיים של המבוטחים וכך להטיל עליהם את ניהול הסיכונים. הנשיא רואה בזה את מוקד הפעילות של ממשלו בתחום החברתי. האיגודים המקצועיים, הדמוקרטים וחוגים חברתיים רבים מתנגדים לכך נמרצות ותובעים למצוא פתרונות בלי לשנות את מבנה המערכת. ויכוח זה נמצא בעיצומו.

המערכת "המפעלית" עומדת בפני קשיים גדולים ומסכנת את הביטוח הממלכתי של הפנסיות משום שמספר ענפים גדולים, בעיקר התעופה וייצור המתכות, נמצאים למעשה בפשיטת-רגל. החברות מצויות בקשיים והאיגודים המקצועיים שלהן תובעים מן הממשלה להקצות מכספי התקציב להצלת המערכת. בערך מחצית מן הקרנות המפעליות עברו משיטת DB ל-DC ולחשבונות פנסיה אישיים, כדי להעביר את

הסיכון למבוטחים. בעיקר גדלו קרנות 401(K), שהן קרנות גמל מותאמות לפנסיה. ההצעה לעבור בביטוח הלאומי לחשבון אישי, ונטישת שיטת ה־DB, מכניסים מרכיב גדול של צבירת הון בתור "עורף" לפנסיה. האיגודים המקצועיים מנסים להתנגד להפרטה, אך הצלחתם מועטה.

בשתי המערכות השתמשו באמצעים המקובלים בעולם: העלאת דמי הביטוח הלאומי ב־1.6 אחוזים וגבייתם שווה בשווה מן העובד ומן המעסיק. בפנסיות המפעליות הקטינו זכויות עם המעבר לשיטת DC. גיל הפרישה הועלה, לשני המינים, ל־67 ודנים על מטרה להגיע לגיל 70, או אף לבטלו לחלוטין (בחלק מן המדינות הביטול כבר נחקק). אשר לגיל הפרישה המוקדמת, הגיל המינימלי לפרישה הועלה מ־62 ל־64. כמו־כן נקבע, שלמשך מספר שנים ייעשה עדכון הפנסיות לפי מדד המחירים לצרכן בניכוי שנתי של חצי אחוז. בפעם הראשונה הוטל מיסוי על קצבאות הביטוח הלאומי. חישוב הפנסיה הוא לפי 38 שנות עבודה, במקום 35. פנסיית השאָרים הוקטנה ל־30 אחוזים מן השכר או מן הפנסיה של בן הזוג שנפטר. על־מנת להגדיל את הכנסות הביטוח הלאומי הוחלט להשקיע חלק מן הרזרבות שלו בשוק ההון, במקום להשקיען אך ורק באיגרות חוב ממשלתיות. בפעם הראשונה הוכנס לביטוח הלאומי מבחן הכנסה.

הרפורמה בישראל בשנים 2002–2004

ראינו, שהתחזית הדמוגרפית לישראל לעשורים הקרובים אינה מעיקה במיוחד בהשוואה לארצות מפותחות אחרות. לפיכך, מבחינה זו לא נדרשים אמצעי רפורמה קיצוניים. לעומת זאת הצטבר גירעון אקטוארי גדול למדיי עקב פיגור בנקיטת צעדי שינוי בעבר המחייב טיפול (על פרטי הגירעון נדון להלן).

הרפורמה הראשונה במערכת הפנסיה בישראל נערכה בשנת 1995. רפורמה זו נדונה בהרחבה במאמר קודם (פלג, 1997), לפיכך נציין כאן רק את מרכיביה העיקריים: נשללה החקיקה לביטוח חובה לפנסיה; קרנות הפנסיה ההסתדרותיות נסגרו כדי לטפל בגירעון שלהן והממשלה לקחה על עצמה את הטיפול בגירעון; למבוטחים חדשים הוקמו קרנות "חדשות", שעקרונות פעולתן שונים לחלוטין מאלה של "הוותיקות" שנסגרו: הקרן פועלת בשיטת DC, כך שכל הסיכון מוטל על המבוטחים; בהדרגה הוכנס ההון הצבור להשקעה בשוק; הקרנות המשיכו לקבל השקעה באיגרות חוב "מיועדות" בריבית נמוכה במקצת מבעבר; התאפשר לחברות פרטיות להקים קרנות "חדשות" ובפועל רבע מן השוק עבר אליהן; הוצאות הניהול המוכרות קפצו פי שלושה על חשבון קיצוץ מתאים בזכויות הפנסיה; הקרנות "החדשות" מושתתות על איוון אקטוארי קבוע באמצעות כיסוי כל גירעון שנתי בשינוי זכויות של המבוטחים;

הוסכם, שגם הפנסיה ה"תקציבית" תיסגר ומבוטחים חדשים במגזר הציבורי יעברו לקרנות הצוברות "החדשות".

נסקור את צעדי הרפורמה שננקטו לאחרונה וננתח את המשמעות שלהם אחד לאחד (משרד האוצר, 2003, עמ' 259).

1. גיל הפרישה

ראינו, שדחיית גיל הפרישה מעבודה היא אמצעי עיקרי ומקובל ברוב הרפורמות בארצות המפותחות, כי היא מקטינה את אורך התקופה שבה משולמת הפנסיה ומגדילה את שנות העבודה, ובכך את משך תשלום דמי הביטוח. ברוב הארצות שבהן פרשו הנשים בגיל מוקדם יותר השוו את גיל הפרישה שלהן לזה של הגברים. זאת ועוד, ברוב הארצות קבעו גיל פרישה אחיד של 65, בחלק מהן עברו ל-67 ואף דנים על גיל 70.

ברפורמה בישראל הגשימו למעשה את המלצות ועדת נתניהו (הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה, 2000), שעסקה בנושא זה: גיל הפרישה של גברים נדחה ל-67, גיל הפרישה של הנשים נקבע "בינתיים" ל-64. יש להניח, שהוא יתחיל לזוז גם הוא, אחרי 12 שנה, לעבר גיל 67. ההסתדרות התנגדה לשינוי הגדול אצל הנשים. דחיית גיל הפרישה לגברים מתבצעת במשך 6 שנים, אצל הנשים תוכנן משך של 21 שנה למעבר לגיל 67, ובינתיים, כאמור, תוכנן מעבר במשך 12 שנים לגיל 64. זהו מהלך נכון והכרחי והוא תורם את התרומה הגדולה ביותר לפתרון הבעיות. לדעת ועדת נתניהו, דבר זה פותר 40 אחוזים מן הגירעון האקטוארי, ואילו לפי חישובי משרד האוצר (הנובעים לדעתי מהנחות לא סבירות ומגמתיות) הוא פותר רק 17 אחוזים ממנו. הבעיה העיקרית היא, מדוע לא ננקט צעד זה לפני 10 שנים, כלומר ברפורמה הקודמת? כידוע, את החוקים והתקנות של מערכת הפנסיה קובע הרגולטור, שהוא משרד האוצר, לפיכך הוא האחראי העיקרי לאיחור משווע זה שגרם להחמרת הגירעון האקטוארי.

החלק הקשה בתחום זה הוא יצירת תנאים שהעובדים בגיל המתקדם אכן ימשיכו לעבוד עד גיל הפרישה שנדחה. בינתיים אחוז ההשתתפות בכוח העבודה של גילאי 55 ומעלה יורד אצל הגברים ועולה עם העלייה הכללית של השתתפות הנשים (מכון ברוקדייל, משאב, אשל, 2003, לוח 3.9, עמ' 159 בנספח). ועדת נתניהו המליצה בעניין זה המלצות חשובות, המחייבות פעילות ממשלתית והתערבות בשוק. אבל משרד האוצר "שכח" קטע זה לחלוטין. ללא המשך עבודה, דחיית הפרישה היא אך ורק פגיעה קשה בפנסיה ותו לא. מבחינה ארגונית קל יותר להבטיח את המשך העבודה במגזר הציבורי, אך יש להבטיח שמשרד האוצר יבצע זאת כאן, בתחום שהוא בשליטתו המלאה. עבודה חלקית יכולה להקל על השתתפות הגילאים המתקדמים בעבודה. על כך נדון להלן.

2. הגדלת דמי הביטוח (דמי גמולין)

צעד זה הוא הכרחי לטיפול בגירעון האקטוארי שהצטבר וכצעד של מניעה כלפי הסיכונים בעתיד (גידול יחס־התלות). הרפורמה הגדילה את דמי הביטוח בקרנות הוותיקות הגירעוניות ב־3 אחוזים, והטילה אותו שווה בשווה על העובד ועל מעסיקו, אך הובטח למעסיקים שהגידול הזה יכוסה בעקיפין הודות להנחה בדמי הביטוח הלאומי (וכך מוצע בחוק ההסדרים לשנת 2005). זו כמעט "הונאה": לביטוח הלאומי יחסרו מקורות ודבר זה יפגע במבוטחים כולם ובשכבות הנמוכות בפרט. גם בפנסיה "הוותיקה" נפגע חלק קטן מן המעסיקים. את ההנחה יקבלו כולם.

מדוע הועלו דמי הביטוח רק ב"וותיקות"? אמנם רק להן יש גירעון אקטוארי מן העבר, אולם סיכונים לעתיד יש בכל המערכת. מדוע לא ננקט צעד זה לפני 10 שנים? העלאה כללית של דמי הביטוח ב־3 אחוזי שכר יכולה לפתור בערך 25 אחוזים מן הגירעון האקטוארי. גם סעיף זה הוא באחריות משרד האוצר. במקרה זה תמכה ההסתדרות בהעלאה ואף יזמה בעבר שינויים בכיוון זה. ההעלאה האחרונה היתה ב־1988, מ־16 ל־17.5 אחוזים ונעשתה ביוזמת ההסתדרות. מאז היו פניות רבות למשרד האוצר בכיוון זה, אך המשרד הזה נמנע מן המעשה כדי לא ללחוץ על המעסיקים.

אנו רואים, ששני צעדי הרפורמה החשובים אכן ננקטו, אך באיחור רב מאוד, של 10 שנים לפחות. האיחור כולו מוטל על אחריותו של משרד האוצר. משום כך "תרומת" משרד האוצר לתיקון האקטוארי לא באה לתקן מחדל של אחרים, כפי שדוברי המשרד הזה מנסים להציג זאת, אלא מתקנת פיגור שגרם הוא עצמו. כידוע, בהחלטת הממשלה מ־1995 בעניין הרפורמה ההיא, לקח על עצמו משרד האוצר אחריות לקרנות הוותיקות (החלטה מס' 5156 מ־29.3.1995), אבל גם צעד זה לא נעשה אז לתיקון מחדלים של אחרים, אלא מתוך אחריות לפיגור זהה שהיה כבר אז לגבי הצעדים הללו.

3. הגירעון האקטוארי

לפי הדוחות האקטואריים לסוף 2004 (פורסמו בעיתונות באפריל 2005), סך־כל הכספים בקרנות הוותיקות הגירעוניות הוא בערך 60 מיליארד ש"ח לפי פרמטרים שקבע משרד האוצר ולרבות מימוש הרפורמות האחרונות. בציבור הפיץ משרד האוצר נתון על גירעון של 130 מיליארד ש"ח (משרד האוצר, אגף שוק ההון, 2005, עמ' 257). בדוח מוסבר, שהחישוב הזה נעשה לפי ריבית חישובית של 3.55 אחוזים. באותו מקום נאמר, שבריבית של 4 אחוזים הגירעון יורד ל־100 מיליארד ש"ח. בעולם המפותח נהוגה ריבית חישובית של 4.5–5 אחוזים (The Economist, 2004), כאשר משרד האוצר ממליץ על פעילות בשוק ההון הוא מסביר, שבממוצע הושגה בשוק

ב־5 השנים האחרונות תשואה של 6 אחוזים בערך (משרד האוצר, אגף שוק ההון, 2003, עמ' 255). הפעלת הרפורמות על הגירעון שבדוחות האקטואריים, ובהנחות סבירות, תביא את הגירעון ל־20 מיליארד ש"ח בערך (לפי חישוב שעשו אקטוארים), שהוא בהחלט בר־שליטה, כי מדובר בטווח של 50 שנה ויותר. המסקנה: הגירעון האקטוארי האמיתי אינו סיבה לנקיטת אמצעים דרקוניים במערכת הפנסיה. ההגזמה לגבי הגירעון היתה אמצעי טקטי מרכזי להשגת רפורמה קיצונית וקטלנית וניטרול התנגדות אפשרית (בעיקר של ארגוני העובדים).

4. הלאמת הקרנות הוותיקות והגירעוניות

הסיבות והמטרות של הצעד הקיצוני הזה, כפי שהגדיר אותן משרד האוצר, וביקורת עליהם הן כדלקמן: צמצום הגירעון האקטוארי. ראינו, שכל המנופים הם בידי משרד האוצר, הרגולטור, ולא בידי הנהלות הקרנות או ההסתדרות, ששלטו בניהול, אך לא בתקנות. איתור נכסי הקרנות, לפי מיטב ידיעתי, לא היה בעיה בעניין זה. בכל מקרה, לנכסים אלה יש משקל אקטוארי מזערי; מימוש הנכסים – גם לזה יש משקל מזערי; יצירת מסד נתונים – זה היה בנמצא והיה תמיד גלוי למשרד האוצר ולאחרים; יישום התקנון האחד החדש – לפי החוק יושמו התקנות תמיד; אשר להתייעלות – נראה להלן את התפתחות הוצאות התפעול בקרנות עקב הרפורמה (משרד האוצר, אגף שוק ההון, 2003, עמ' 258).

לפיכך, המטרות היו אחרות מאלה שהוצהר עליהן. בדוח השנתי של משרד האוצר ל־2002 (משרד האוצר, אגף שוק ההון, 2003) נכתב (בעמ' 240): המטרה: "ניתוק הזיקה שבין ניהול הקרנות לבין ועדי העובדים", כלומר, סילוק נציגות העובדים המבוטחים וההסתדרות מהשפעה וידיעה על הנעשה במערכת הפנסיה. ההלאמה בוצעה ב־2003 כאשר ההסתדרות שותקה עקב הריכוך בהצגת הגירעון המבהיל. עד מהרה התבררה המטרה הסמויה השנייה: הפרטה מלאה של הקרנות "החדשות" ששלושה רבעים מערכן היה בבעלות הקרנות ה"הסתדרותיות" הוותיקות. להלן נראה, שהפרטה במערכת הפנסיה מגדילה מאוד את הוצאות הניהול ולפיכך היא אינה יעילה. ההלאמה הפתיעה רבים שהבינו שהאידיאולוגיה של הנהלת משרד האוצר שואפת להפרטה. עד מהרה התברר כאמור, שאין סתירה כזו, שכן המטרות הסמויות הכריעו, ההלאמה היתה אמצעי ביניים בלבד כדי ליצור את האפשרות של מכירת כל הקרנות לחברות הביטוח.

5. כניסה מסיבית לשוק ההון

עד הרפורמה האחרונה ההון הצבור בקרנות הוותיקות היה כמעט כולו (93–95 אחוזים) באיגרות חוב "מיועדות" לפנסיה של המדינה. בקרנות החדשות 30 אחוזים היו בשוק.

משקל ההון ב"חדשות" מכלל המערכת הוא עדיין קטן מאוד. הרפורמה קבעה קפיצה נחשנית – כל ההון הצבור יהיה מכוסה ב־30 אחוזים באיגרות חוב "מיועדות" בריבית נמוכה במקצת מבעבר, 4.8 אחוזים. היתר יושקע בשוק.

הכניסה לשוק ההון היא הכרחית, למרות הסיכונים והחששות, משום שזו המציאות הכלכלית האמיתית של המערכת הפנסיונית הצוברת. עקב האיחור הרב בנקיטת הצעד הזה נעשתה קפיצה נחשנית מדיי וספק אם שוק ההון בישראל, שהוא קטן מאוד בהון לטווח ארוך, יכול לקלוט באופן יעיל את ההשקעות של הפנסיה. ספק אם יש בקרנות כוח מקצועי מספיק לניהול ההשקעות. לפיכך הציעה ההסתדרות ב־1992 למשרד האוצר להיכנס לשוק ההון בשלבים במשך 12 שנה. אולם משרד האוצר דחה את ההצעה כי, בניגוד למה שהמשרד מציג, כאילו איגרות החוב "המיועדות" הן עול על צווארו – המציאות היא הפוכה: זהו מקור כספי גדול וקבוע למימון חלק נכבד מגירעונות האוצר. הסובסידיה "המגיעה" למערכת חברתית גדולה כזו ניתנה בישראל דרך "המיועדות", ומשרד האוצר לא רצה לוותר על צורת המימון הזו לגירעונו. שוב – האיחור של צעד חשוב זה הוא על אחריות משרד האוצר. יותר מזה – שיטת "המיועדות" הפכה הון לזמן ארוך, שהוא חשוב מאוד כמקור לפיתוח המשק והתשתית, לכסף לטווח קצר בתקציב המדינה. זהו מחדל נוסף וחמור של משרד האוצר בתחום זה.

6. ניהול קולקטיבי של סיכונים

המערכת הוותיקה נוהלה בצורה הטובה ביותר מבחינת ניהול סיכונים הפנסיה (תוחלת החיים, תנודות בשכר, תנודות בריבית ועוד). כידוע, בניהול קולקטיבי של כל המבוטחים, כאשר ההיקף גדול יותר הסיכון לפרט קטן. ברפורמה של 1995 היה הכרסום הראשון: הקרנות החדשות עברו לשיטת DC (הפנסיה נקבעת לפי ההפרשות האישיות), הסיכון הנובע מתנודות בשוק ההון סמוך לפרישה מן העבודה משפיע על הפנסיה בצורה אישית וישירה. למעשה, הסיכון לכל דור פורשים חושב לחוד, היקף הקולקטיב המנהל את הסיכונים קטן וכך גדל מאוד הסיכון האישי.

ברפורמה הנוכחית הוכנס לתקנון האחיד מימד חדש: סיכונים הנובעים מתחזיות חדשות לגבי תוחלת החיים יפגעו ישירות ברמת הפנסיה, וזאת בנוסף לסיכון האישי משוק ההון עקב שיטת "חשבון הפרישה האישי" (IRA). צעד זה מרחיק אותנו מהשגת המטרה הפנסיונית של שמירת רמת החיים לאחר הפרישה והוא נועד להבטיח איזון אקטוארי. הוא ננקט כדרך הקלה על חשבון הפנסיה, במקום לפעול בעיקר באופן הדרוש והמלא על הפרמטרים המרכזיים של המערכת כמוזכר לעיל – גיל הפרישה ורמת דמי הביטוח.

7. הוצאות הניהול

המערכת הוותיקה, ההסתדרותית, נוהלה במשך עשרות בשנים בהוצאות ניהול של 3–3.5 אחוזים מן המחזור. הרפורמה של 1995 העלתה את הוצאות הניהול בקרנות החדשות המופרטות ל-6.25 אחוזים מן המחזור. במשך השנים מאז היו לחצים בלתי פוסקים של בעלי הקרנות הללו להעלות את הוצאות הניהול המותרות. בעולם ידוע, שכל הפרטה מעלה מאוד את הוצאות הניהול, משום שנוספים הוצאות פרסום ותחרות ורווח, שדורשים הבעלים הפרטיים (למשל, בצ'ילה עלו ההוצאות ברפורמה להפרטה ב-1980 ל-15 אחוזים מן המחזור: ISSA, 2004, הפרק על צ'ילה, עמ' 61–66; וגם: Borsch - (Supan & Miegel, 2001, p.139).

ברפורמה הנוכחית, שכללה בסופו של דבר הפרטה של כל הקרנות החדשות לפי המטרה הסמויה של משרד האוצר, הועלו דמי הניהול בצורה תלולה בעזרת מרכיב נוסף בהוצאות: 6 אחוזים מן המחזור ועוד חצי אחוז מערך הקרן בכל שנה (שווה־ערך ל-5 אחוזים מן המחזור בטווח הבינוני והארוך).

המסקנה: במערכת פנסיה הפרטה היא צעד בלתי יעיל לחלוטין. ניהול הקרן בידי מלכ"ר בהשתתפות ארגוני העובדים והמעסיקים ובפיקוח צמוד של הממשלה היא הצורה היעילה ביותר (זו הצורה בכל מדינות אירופה, ISSA, 2004). ניפוח הוצאות הניהול בא על חשבון רמת הפנסיות בהיקף משוער של 10 אחוזים בערך, סיבה נוספת שמטרת הפנסיה לא תושג.

8. שיטת חישוב הפנסיה

בעניין זה הכניס התקנון האחד שהוטל על המערכת כמה שינויים קשים מאוד: כל המערכת עברה לשיטת "הממוצעים". על-פי שיטה זו, "השכר הקובע" לפנסיה מחושב כך: מחשבים לכל חודש מחיי העבודה של המבוטח את היחס בין שכרו ובין השכר הממוצע במשק, מחשבים ממוצע של היחסים האלה, ומכפילים ממוצע זה בשכר הממוצע בעת הפרישה. שיטה זו היתה נהוגה במערכת עבור מבוטחים שהשכר שלהם יציב או יורד בעשור האחרון לחיי עבודתם (למשל, בתעשייה). כלפי עובדים ששכרם עולה תמיד, בעיקר לפי הוותק (במגזר הציבורי, לדוגמה), שיטת "השכר האחרון" (על-פי רוב 3 שנים אחרונות; ב"תקציבית" – השכר האחרון ממש) מתאימה כדי לשקף את רמת־החיים שהגיעו אליה לפני הפרישה.

העברת כל המערכת לשיטת "הממוצעים" עלולה לפגוע קשה מאוד במבוטחים, עד כדי ירידת הפנסיה שלהם ב-30 אחוזים ויותר. בהתאם לשיטת משרד האוצר, שעל-פיה יש לנתק את כל הנעשה במערכת הפנסיה מארגוני העובדים והמעסיקים, גם צעד זה הוטל בשרירות על כולם ללא כל התייעצות ומשא־ומתן ובלי תגובה הולמת של ההסתדרות.

9. שנות הבסיס ל"שכר הקובע" (השכר שלפיו מחושבת הפנסיה בעת הפרישה) לכל עובד, ובעיקר לכל עובדת, יש שנות עבודה "רוות", שבהן השכר נמוך מאוד ודמי הביטוח משולמים בהתאם (למשל, יולדת או עובדים עבודה חלקית). משום כך היה מקובל, שבשיטת "הממוצעים" מחשבים את 15 עד 25 "השנים הטובות ביותר" לצורך קביעת "השכר הקובע". התקנון האחיד הטיל גזרה, לפיה מחשבים את כל שנות העבודה של המבוטח. שוב, במקום ניהול הסיכון הזה באופן קולקטיבי, הוא מוטל על כל מבוטח בנפרד, ועלולה להיווצר קבוצה גדולה של מבוטחים שהפנסיה שלה תיפגע בצורה קשה.

10. קיצוץ הפנסיה

התקנון האחיד הטיל על כל הפנסיות הקיימות קיצוץ של 2 אחוזים תחת השם של "הוצאות ניהול", למרות שהוצאות הניהול האלה כללו תמיד גם את ניהול הפנסיות. אחרי משא-ומתן עם ההסתדרות, שהחלה לגלות התנגדות פעילה לגזרות על הפנסיה, הוקטנה גזרה זו ל-1.75 אחוזים מערך הפנסיה. בדרך-כלל לא מקובל לפגוע בפנסיות קיימות, כי לפנסיונר אין כל אמצעי לתקן את מצבו. צעד זה הרחיק את רוב הפנסיונרים עוד יותר מן המטרה של שמירה על רמת החיים שלהם אחרי הפרישה מן העבודה.

11. "הפתק הצהוב"

כאשר הונהגה שיטת "הממוצעים" ברפורמה הקודמת התברר, שחלק מן היוצאים לפנסיה נפגע מאוד. במשא-ומתן בין ההסתדרות למשרד האוצר נקבע ב-1996, שהנפגעים יקבלו פיצוי על 60 אחוזים מן הפגיעה בהם. הסיכום נכתב על דף צהוב ומכאן השם. הפיצוי לא התממש בגלל סיבות שונות. עתה נקבע במשא-ומתן נוסף עם ההסתדרות, שהחלטה תבוצע למפרע עד 2003. שוב התברר, שבמערכת הפנסיה דרוש משא-ומתן כדי להסדיר בעיות קשות ולהגיע לפתרונות צודקים.

12. תקרת גידול השכר לפנסיה

ברפורמה של 1995 נקבע, שצורך קביעת השכר הפנסיוני תיחשב עליית שכר שנתית של עד 2 אחוזים. המהלך הזה לא בוצע ומשרד האוצר דרש להחילו למפרע מ-1996. במסגרת המשא-ומתן המחודש עם ההסתדרות נקבע, ששיטה זו תיכנס לפעולה רק מ-2003.

13. עדכון הפנסיה

משרד האוצר הכניס לתקנון האחדש גזרה נוספת ולפיה הפנסיה תעודכן אך ורק

כאשר תצטבר אינפלציה של 5 אחוזים לפחות. גזרה כזו עלולה לפגוע קשה בערך הריאלי של הפנסיות. במשאומתן עם ההסתדרות הוקטנה הגזרה ל-4.25 אחוזים, או לפחות אחת לשנתיים. הסיכון נשאר גבוה, אך קטן יותר מאשר לפני המשאומתן.

14. הפנסיה התקציבית

למסגרת זו קשורים בערך רבע מן השכירים בישראל. ההתחייבויות הגלומות במערכת פנסיה זו לסוף 2003 הן בערך 250 מיליארד ש"ח שאין להן כל כסוי הוני. זו הבעיה האמיתית הענקית של המערכת שיש בה סיכון פיסקלי חמור. כדי להקל על התחייבות ענקית זו ננקטו שני צעדים: ההחלטה שעובדים חדשים במערכת הציבורית יופנו לקרנות פנסיה חדשות, ולא ל"תקציבית" התחילה להתבצע ב-2004, למרות שהוחלט עליה ב-1995 – גם דבר זה הוסכם במשאומתן עם ההסתדרות. המבוטחים ב"תקציבית" יתחילו לשלם דמי ביטוח (תחת השם "תרומה להצלת הכלכלה הלאומית") בגובה של 2 אחוזים. זו למעשה הורדת שכר מוסויות, כי בעבר קיבלו את הפנסיה בלי תשלום דמי ביטוח. ההסתדרות לא הגיבה בשביתה על צעד שרירותי זה עקב בהלת הגירעון הענק.

סיכום

צעדי הרפורמה בישראל ובמדינות אחרות מוצגים בלוח מס' 1. הם מצביעים על כך, ששני האמצעים הראשונים – דחיית גיל הפרישה והעלאת דמי הביטוח – הם הנפוצים ביותר ובעלי ההשפעה הכמותית הגדולה ביותר. הקטנת הפנסיה העתידית קיימת ברוב הרפורמות, אך לא מקובל לגעת בפנסיה הנוכחית. הקטנת העדכון של הפנסיות והזכויות המצטברות הוא צעד פופולרי כי יש לו השפעה מידית. הנטייה להפרטה קיימת היום בהרבה ארצות במסגרת מדיניות כוללת בכיוון זה. אנו רואים גם, ש"תפריט הרפורמה" שונה מארץ לארץ לפי הנסיבות הפוליטיות, מבנה המערכת וההיגיון המקצועי.

לוח מס' 1. סיכום צעדי הרפורמה בעשור האחרון ב־6 ארצות לדוגמה ובישראל

הסעיף ברפורמה	שוודיה	שווייץ	גרמניה	הולנד	בריטניה	ארה"ב	ישראל
1. גיל פרישה	+	+	+	+	+	+	+
2. דמי־ביטוח	+	+	+	+		+	+
3. הקטנת פנסיה	+		+	+	+	+	+
4. שנות ביטוח לפנסיה מלאה	+		+				+
5. שנות חישוב							+
6. עדכון	+			+	+	+	+
7. DC-DB	+			+	+		+
8. שוטף־צובר	+		+			+	
9. מפעלית		+				+	
10. נכות	+		+	+			+
11. שארים	+					+	
12. מוקדמת				+		+	
13. חלקית	+	+				+	
14. חובת ביטוח							+
15. רובד ג'						+	+
16. הפרטה	+			+	+	+	+
17. הפסקות	+		+				
18. הגירה	+	+	+				

+ - האמצעי ננקט ברפורמה.

הרפורמה הנוכחית בישראל נקטה את שני הצעדים הגדולים המקובלים לפתרון בעיות מערכת הפנסיה - דחיית גיל הפרישה והעלאת דמי הביטוח. אך שניהם לא ננקטו בצורה שלמה: דחיית גיל הפרישה לנשים היא עד גיל 64 בלבד - כאן נותרו 12 שנים לתיקון המחדל. יתרה מזו, לא ננקטו האמצעים המשלימים שיבטיחו את קליטת העובדים הוותיקים בשוק העבודה.

הרפורמה פגעה קשות בגודל הפנסיות באמצעים השונים שסקרנו לעיל ובעטיה התרחקנו עוד יותר מן המטרה של הפנסיה, שהיא שמירה על רמת החיים לאחר הפרישה מעבודה. קבוצות אחדות עלולות להיפגע בשיעור של עשרות אחוזים מן הפנסיה המחושבת נכון. משום מה ההסתדרות לא עמדה "על הרגליים האחוריות" מול פגיעה קשה זו בשכירים, אולי בגלל בעיית האחיות כביכול לגירעון האקטוארי "הענקי".

הרפורמה לא כללה ביטוח חובה לפנסיה כדי להשיג את המטרה השנייה - החלת

הביטוח הפנסיוני על כל העובדים. לאחרונה החליטה ועדת הכספים של הכנסת לתמוך עקרונית בהנהגת ביטוח חובה, ויש לקוות שזו תהיה פריצת דרך (פלג, 2004). הקטנת הפנסיות והימנעות מהנהגת ביטוח חובה לפנסיה, יחד עם הקטנת קצבת הזקנה הבסיסית של הביטוח הלאומי, יגדילו את העוני בקרב הקשישים – כך שגם מטרה זו תיפגע עקב הרפורמות.

משרד האוצר השיג בכוח את כל מטרותיו: ניתוק מוחלט של נציגות העובדים מהשפעה ואף מידיעה מקרוב בכל הנוגע למערכת הפנסיה. בשלב האחרון נאלץ משרד האוצר לנהל משאומתן עם ההסתדרות שתוצאותיו הן שינויים קלים בגזרות, אך בפועל משרד האוצר הצליח להפריט את כל המערכת "החדשה" באמצעות ההלאמה וריכוך ההתנגדות בנימוק של הגודל המאיים כביכול של הגירעון האקטוארי.

העובדה, שמערכת הפנסיה נטועה בעולם יחסי העבודה באה לידי ביטוי במשאומתן עם ההסתדרות. כמו־כן, ההסתדרות הקימה את חברת "חברים ומרוויחים", שהצליחה להקטין את הוצאות הניהול במחצית באמצעות הכוונה של מבוטחים מאורגנים לקרנות שיש אתן הסכם על הקטנה זו. כל הקטנת ההוצאות חוזרת למבוטחים וכך מגדילה את הפנסיה שלהם. משרד האוצר ניסה למנוע בכל דרך את "הכניסה הזו דרך החלון" של ההסתדרות חזרה למערכת הפנסיה, אך נכשל.

הרפורמה הנוכחית לא נגעה בתנאי המיסוי של מערכת הפנסיה. כידוע, הפרשות המעביד כולן, ורוב הפרשות העובד מוכרות כהוצאה למס, תשואות הקרנות מוכרות וכך גם חלק נכבד מן הפנסיות – בכל אלה לא היה בינתיים שינוי.

הפנסיה הצוברת נטועה גם היא בעולם שוק ההון. עצם הכנסת ההשקעות של הקרנות לשוק זה היא נכונה, אך הכניסה היא מהירה מדי ולפיכך מסוכנת מאוד. בעתיד יהיה צורך לבחון מחדש את פרטי המהלך הזה, בעיקר אם כיוון העלייה המסחררת של התשואות בשוק ייעצר, או אף יראה סימני נסיגה.

משרד האוצר השיג את מטרותו העיקרית – העברת המערכת לבסיס אישי לחלוטין, במקום ניהול סיכונים קולקטיבי. הבסיס האישי מאפשר שינויים שנתיים בערך "הקרן האישית לפנסיה" ואף בפנסיה של הפנסיונרים הנוכחיים. זו מהפכה שחיסלה את היסודות החברתיים הסולידריים שבמערכת הפנסיה והפכה אותה לעסקה פיננסית אישית בלבד, כאשר גורמי התיווך הפיננסיים (חברות הביטוח והסוכנים) נוגסים חלק גדול מערך הפרשות של המבוטחים כך שאול כל סיכוי להגיע לפנסיה סבירה. כל זה עבר בשקט פוליטי מפתיע הדורש תיקון.

ביבליוגרפיה

- ביאור, ח' (2005). הפגיעה בזכויות מבוטחי קרנות ותיקות – עד 40%. הארץ, המדור הכלכלי, מיום 11 במרץ, עמ' 18.
- הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה (ועדת נתניהו) (2000). דו"ח והמלצות. ירושלים: משרד האוצר ומשרד העבודה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2003). שנתון מס' 54. ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2004). שנתון מס' 55. ירושלים: המדפיס הממשלתי.
- יוסף, ר', ספיבק, א', לבון, ח' (2005). הרפורמה בענף הפנסיה, השינויים בפקודת מס-הכנסה והשלכותיהם על זכויות העמיתים בקרנות. רואה החשבון, נ"ד, חוב' 2 (450), 115–125.
- יוסף, ר', ספיבק, א' (2005). הרפורמה בענף הפנסיה בישראל והשלכותיה על זכויות העמיתים בקרנות. רבעון לכלכלה, 4(404), 603–635.
- מכון ברוקדייל, משאב, אשל (2003). קשישים בישראל, שנתון סטטיסטי לשנת 2003. ירושלים.
- מכון ברוקדייל, משאב, אשל (2004). קשישים בישראל, שנתון סטטיסטי לשנת 2004. ירושלים.
- משרד האוצר, אגף שוק ההון (2003). דו"ח שנתי 2002. ירושלים: משרד האוצר.
- משרד האוצר, אגף שוק ההון (2004). דו"ח שנתי 2003. ירושלים: משרד האוצר.
- משרד האוצר (2005). ספר התקציב לשנת 2005. ירושלים: משרד האוצר, פרק הגימלאות.
- ממשלת ישראל (1995). החלטת הממשלה מס' 5156, מיום 29 במרץ.
- ספיבק א' (2001). הרפורמה בקרנות הפנסיה, בן-בסט, א' (עורך). ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק, המשק הישראלי 1985–1998 (עמ' 257–290). תל-אביב: עם-עובד.
- פלג, ד' (1997). הרפורמה במערכת הפנסיה. בטחון סוציאלי, 49, 97–129.
- פלג ד' (2004). חוק ביטוח חובה לפנסיה. ביטחון סוציאלי, 66, 111–130.
- Borsch-Supan, A. & Miegel, M. (Eds.) (2001). *Pension reform in six countries*. Berlin: Springer.
- World Bank (1994). *Averting the old age crisis*. Washington D.C.: World Bank.
- Gillion, C. (2000). The development and reform of social security pensions: The approach of ILO. *International Social Security Review*, 53(1), 35–63.
- ISSA (2004). *Trends in social security*. Geneva: ISSA.
- ISSA (2005). *Social security programs throughout the world 2004*. Geneva: ISSA.
- International Update (2004). SSA US, Various months.
- The Economist* (2004). US accounting of pensions. July.

דבר חקיקה שנזכר במאמר

חוק ההסדרים, נלווה לחוק התקציב ל-2005, דברי פרסום הכנסת.