

תגובה על המאמר של ג'וני גל וראובן פסח, "התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל והשלכותיה" (ביטחון סוציאלי מס' 62)

מאת דב פלג*

מערכת הביטחון הסוציאלי איננה פרויקט שבונים אותו בבת אחת לפי תכנון הגיוני ומדוקדק, אלא היא מתפתחת נדבך אחר נדבך במשך תקופות ארוכות לפי הנסיבות החברתיות, הכלכליות והפוליטיות. משום כך הגישה ההיסטורית להבנת המערכת, שנקטו המחברים, נכונה מאוד. זו הדרך להבין את המערכות לעומק ולדון ברפורמות הדרושות להן. כמי שהיה אחראי למערכת הביטחון הסוציאלי מטעם ההסתדרות במשך שמונה שנים (עד 1993), רצוני להזכיר כמה פרקים חשובים בהיסטוריה של מערכת הפנסיה שחסרים לדעתי במאמר הנדון.

שינוי דמי הביטוח לפנסיה: מערכת הפנסיה חייבת להיות דינמית כדי להתאים את עצמה לשינויים המתחוללים סביבה. למשל, תוחלת החיים עולה בהתמדה (שנה ויותר בכל עשור) ומאריכה את התקופה שבה מקבלים פנסיה, מאין יבוא המימון להארכה זו? קיימות שתי אפשרויות עיקריות: העלאת דמי הביטוח והעלאת גיל הפרישה. הממשלה מנעה במשך שנים רבות כל שינוי בדמי הביטוח כדי להגן על המעסיקים. הגורם היחיד שלחץ להעלות את דמי הביטוח היתה ההסתדרות. משום כך יש חשיבות רבה להזכיר את האירוע של שנת 1988: ההסתדרות לחצה שוב ושוב להעלות את דמי הביטוח, שהיו כבר שנים רבות בשיעור של 16 אחוזים מן השכר (5 אחוזים על חשבון העובד) על-מנת להקטין את סכנת הגירעון האקטוארי. ההסתדרות הסכימה לוותר על העלאת שכר של אחוז אחד במסגרת המשא-ומתן על תוספות שכר ותוספת יוקר, בתנאי שדמי הביטוח יועלו ב-1.5 אחוזים (חצי אחוז על חשבון העובד). ואכן, בלחץ ההסתדרות, עד כדי איומי שביתה, התקבלה הצעה זו ובפעם היחידה בשלושה העשורים האחרונים הועלו דמי הביטוח.

חוק ביטוח חובה לפנסיה: כידוע, יש שתי שיטות ליצירת חובת ביטוח לפנסיה: הסכם קיבוצי כללי והרחבתו בצו של שר העבודה, או חקיקה בכנסת. עד סוף שנות ה-80 רוב השכירים היו מאורגנים כך שהסכמים קיבוציים וצווי הרחבה הספיקו כדי להבטיח כיסוי מרבי

* חבר קיבוץ סער, הגליל המערבי. לשעבר יושב-ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות הכללית.
ביטחון סוציאלי, מס' 64 (אוגוסט 2003): 123-128.

של השכירים לפנסיה (העצמאיים התנגדו לבטח את עצמם לפנסיה). ההסתדרות התנגדה לחקיקה, משום ששיטת ההסכמים מגדילה את כוחה והשפעתה בשוק העבודה (גישה דומה ננקטה בתחום הבריאות). כאשר התברר, בראשית שנות ה-90, שחלק נכבד מן השכירים אינם מכוסים לפנסיה (בעיקר עולים חדשים), ההסתדרות שינתה את עמדתה והחלה לתמוך בחוק (ח"כ י' קיסר, מזכ"ל ההסתדרות, אף הכין בתקופה זו הצעת חוק לביטוח חובה לפנסיה והניחה על שולחן הכנסת). בסוף שנות ה-90 הגענו למצב שלמיליון עובדים בערך, שכירים ועצמאיים, אין הסדר פנסיוני. כאשר גבר הלחץ לחקיקת החוק מינה האוצר את ועדת פוגל, שהמליצה נגד החקיקה ועל יסוד המלצותיה גובשה הרפורמה של 1995. בסוף שנות ה-90 הונחו על שולחן הכנסת מספר הצעות חוק מקיפות ביוזמתם של ח"כ אלי ישי ועוד 16 חברי כנסת (לרבות סילבן שלום), ח"כ ענת מאור וח"כ י' כץ, וח"כ עמיר פרץ, שהעתיק את הצעת י' קיסר הנ"ל. בכל השנים האחרונות מנע האוצר בכל כוחו את החקיקה הזו. לאחרונה גובשו כמה יוזמות לחקיקת חוק ביטוח חובה לפנסיה (ח"כ דוד טל באמצעות חקיקה פרטית במסגרת ועדת העבודה והרווחה בכנסת, משרד העבודה באמצעות הצעה לממשלה, ועומדות בעינן ההצעות הנ"ל). בפעם הראשונה בהיסטוריה של ישראל הודיע שר האוצר, סילבן שלום, שהוא תומך בחקיקה וירצה להוביל אותה באמצעות הממשלה.

הסיבות לגירעון האקטוארי בקרנות הוותיקות: הצל הכבד ביותר המוטל על מערכת הפנסיה בישראל הוא הגירעון האקטוארי של הקרנות הוותיקות, אשר מגיע, לפי המדדים שקבע משרד האוצר, ל-56 מיליארד ש"ח בערך. יש חשיבות רבה לעשות ניתוח היסטורי נכון של הסיבות שהביאו להיווצרות גירעון זה. סיבה מרכזית אחת הזכרתי למעלה: האוצר מנע באופן שיטתי להעלות את דמי הביטוח, למרות שזו הדרך העיקרית לטיפול בנושא זה. בעוד שאצלנו דמי הביטוח הם בשיעור של 17.5 אחוזים מן השכר, באירופה הם מגיעים ל-22 אחוזים ויותר. יש אפוא מרווח להעלותם גם מול עולם התחרות הגלובלי. משרד האוצר לחץ כל הזמן לפתור את הבעיה בדרך של הורדת זכויות הפנסיה המצטברות של העובדים – מהלך שההסתדרות התנגדה לו בכל כוחה.

אמצעי שני וחשוב בתחום זה הוא דחיית גיל הפרישה מן העבודה. עד אמצע שנות ה-90 התרחש בעולם תהליך של הקדמת הפרישה, שקיבל עידוד מן הממשלות במטרה להקל על מערכת הפנסיה וליצור מקור נוסף להגדלת היצע העבודה (שיהיה דרוש בשל הזדקנות האוכלוסייה). ההסתדרות, נעמת וארגונים אחרים עשו כל שביכולתם כדי למנוע מהלך כזה מתוך שיקולים קצרי-טווח ופופוליסטיים. בשנת 2000 פורסמו המלצות ועדת נתניהו שמונתה לדון בנושא גיל הפרישה. ועדה זו המליצה בצורה חד-משמעית להשוות את גיל הפרישה בין המינים ולדחותו בהדרגה לגיל 67. הוועדה עשתה חישוב אקטוארי שצעד כזה בלבד יפתור בערך 40 אחוזים מבעיית הגירעון של הקרנות הוותיקות.

בשנות ה-60 וה-70 החליטו הממשלה וההסתדרות במשותף לתת לוותיקי היישוב וחלוציו פנסיה מוגדלת בלי קשר לזכויות שצברו (4 אחוזים לשנת עבודה, כדי שיצברו 70 אחוזים גם

כאשר תקופת הצבירה שלהם קצרה יותר). צעד זה יצר גירעון גדול בלי שננקט אמצעי ישיר כל שהוא לכסותו.

כל השנים ועד עצם היום הזה המבוטח בקרן פנסיה ותיקה מקבל זכות של 2 אחוזים לשנה בכל גיל שהוא. חישוב אקטוארי מראה, שבגיל צעיר יש לתת הרבה יותר מזה ובגיל מתקדם הרבה פחות. ואכן, בקרנות החדשות צבירת הזכויות גדולה בגיל צעיר וקטנה בגיל מתקדם. כאשר העובד מבוטח במשך 35 שנה ויותר, מועד רישום הזכויות אינו משנה דבר, משום שהוא מגיע ל-70 האחוזים המיוחלים. אך יש אוכלוסיות, ובעיקר עולים חדשים, שנכנסים למערכת הפנסיה בגיל מתקדם ושיטה זו נותנת להם סובסידיה גדולה מאוד. מאחר שמדובר בעולים חדשים שהכל רוצים לעזור להם, לא העז איש לגעת בנושא זה עד לרפורמה ב-1995, אך גם לא ניתן מימון לסובסידיה זו.

מדי פעם מועלות טענות שההסדרות משכה כספים מקרנות הפנסיה. אין לזה כל יסוד, משום שזהו צעד לא חוקי בעליל ואיש לא היה מעז להסתבך בצעד כזה. כמו-כן טוענים, שמשגים מנהליים הם שגרמו את הגירעונות. הנה העובדות: הוצאות הניהול הממוצעות במערכת הפנסיה תפסו בערך 4 אחוזים לשנה מן המחזור - רמה סבירה מאוד בכל קנה-מידה השוואתי, ישראלי ובינלאומי. מובן מאליו, שהיו כישלונות ניהוליים (בעיקר ההימנעות מאיחוד הקרנות הקטנות עם הגדולות), אך לאלה היתה השפעה שולית מבחינה אקטוארית. משרד האוצר טוען מדי פעם, שהריבית לאג"ח המיוחדות ה"מיועדות" לקרנות הפנסיה היתה מקור לסבסוד כל הקרנות הללו. אבל מעולם לא הוכח שפעילות קרנות הפנסיה בשוק ההון הישראלי והבינלאומי לא היתה מניבה תשואה גבוהה יותר מזו שניתנה לאג"ח "המיועדות".

קיימת גם סיבה טכנית להצגת הגירעון הענק הזה שלא אכנס לפרטיה כאן, ורק אזכיר שהחישוב נעשה לקרן "סגורה", בעוד שכל מערכת הפנסיה היא "פתוחה"; עקב העלייה והגידול הטבעי בישראל המערכת גדלה כל הזמן - גם זה מקל מבחינה אקטוארית, משום שהנכנסים הם בגיל צעיר יחסית; משרד האוצר הטיל על החישוב האקטוארי פרמטרים מוגזמים שניפחו את הגירעון (למשל, גידול שכר שנתי של 3 אחוזים); לעומת זאת היה פיגור בהתאמת תחזית תוחלת החיים שגדלה כל הזמן.

המסקנה העיקרית: הצגת הגירעון נופחה. על הגירעון האמיתי ניתן להתגבר באמצעות העלאת דמי הביטוח וגיל הפרישה ובעזרת שורה של צעדים נוספים.

ביקורת הרפורמה של 1995: שני מסמכים עיקריים מהווים את הבסיס לרפורמה זו במערכת הפנסיה בישראל: דו"ח והמלצות ועדת פוגל משנת 1994, והחלטת הממשלה על הרפורמה ממרס 1995. הקביעה העיקרית בשני המסמכים היא נגד חקיקת חוק ביטוח חובה לפנסיה. ועדת פוגל התעלמה מן העובדה שלמחצית בערך מן העובדים בישראל אין פנסיה כלל והמשיכה את מסורת משרד האוצר, שהתנגד לחקיקה על-מנת לחסוך כסף בתקציב (אף אחד לא הוכיח באופן מדויק שהחוק יגדיל את ההוצאות נטו של הממשלה). בשני המסמכים

יש התנגדות מוחלטת להעלאת דמי הביטוח, שסיבתה הרצון להגן על המעסיקים. בכך נשמט האמצעי העיקרי לפתרון הבעיה האקטוארית. בשני המסמכים אין טיפול בשינוי גיל הפרישה מעבודה, שוב, כדי להימנע ממהומה ציבורית.

ועדת פוגל הוקמה מלכתחילה כדי לטפל בפנסיה התקציבית שהיא הסיכון האקטוארי והתקציבי הענקי והאמיתי במערכת הפנסיה ובמערכת הפיסקלית בישראל (הזכויות הצבורות בתקציב הגיעו בסוף שנת 2001 ל-220 מיליארד ש"ח בערך). ועדת פוגל המליצה, בצדק, להעביר את כל המבוטחים בפנסיה התקציבית בעתיד לקרנות הפנסיה הצבורות וכך לפתור לאט לאט את הבעיה. ברפורמה של 1995 הוחלט לבצע שינוי מהותי זה, אך לא ננקטו צעדים מעשיים. למעשה רק עתה מתחיל מהלך זה להתבצע לאטו.

החלטה זו של הממשלה מתחילה לכאורה בעניין צדדי - פתיחת מערכת הפנסיה לחברות פרטיות. צעד זה ננקט במסגרת המהלך הכללי של הפרטה במשק, אך גם כדי להקטין את השפעתם של ההסתדרות והאיגודים המקצועיים במערכת הפנסיה. לשם כך "סגרו" את הקרנות הוותיקות בפני מצטרפים חדשים ופתחו קרנות חדשות על יסודות חדשים ועל-פי רוב כאלה המוחזקות בידי חברות הביטוח. סגירת הקרנות הוותיקות הפכה את המערכת לסטטית במידה רבה במקום הדינמיות הדרושה לכל מערכת פנסיה על-מנת לענות על השינויים המתרחשים בסביבה. אמנם הממשלה החליטה על "הבראת הקרנות הוותיקות" אך בלי הדינמיות הדרושה אי אפשר לעשות זאת. על-מנת לאפשר את הפרטה שונתה המהות של מערכת הפנסיה: במקום להמשיך ולהשתית על השיטה "מבטיחת הזכויות" DB, שהיא היחידה המביאה את העובדים להשגת פנסיה ראויה, הקרנות החדשות בנויות של השיטה של "פנסיה לפי הפרשות", DC, שאמנם מפחיתה את סכנת הגירעון, אך גם אינה מבטיחה פנסיה ראויה. מובן מאליו שהפרטה תיתכן רק בשיטת DC ועל כך הוקרבו זכויות העובדים. כמו-כן נעשו כמה שינויים חיוביים שצריך היה להטילם גם על הקרנות הוותיקות: גיל הפרישה לשני המינים הושווה ל-65, צבירת הזכויות נעשתה בסולם יורד לפי הגיל, התאפשרו כמה מסלולי פנסיה לפי תנאי כל פרט, 30 אחוזים מן הצבירה מושקעים בשוק ההון. הרקע הפוליטי לרפורמה היה "צדדי" לחלוטין ומשום כך לא הוקדשה מחשבה לפתרון אמיתי של בעיות המערכת: התחברו כאן שני מניעים פוליטיים: חתירת משרד האוצר להפרטת הפנסיה, לכניסה לשוק ההון ופתרון לשיטה "התקציבית", יחד עם חתירת מנהיגי ההסתדרות "החדשה" (בראשות חיים רמון) להרוס את התשתית הפוליטית של ותיקי מפלגת העבודה במנגנון ההסתדרותי לרבות במערכת הפנסיה. המטרה הפוליטית היתה כה חזקה שסיכנו את המערכת גם בעלייה עצומה בהוצאות הניהול הנלוות לכל הפרטה במערכת פנסיונית - מ-4 אחוזים מן המחזור בקרנות ציבוריות ל-8 אחוזים ויותר במערכות פרטיות בעולם). מאז הרפורמה של 1995 הוקמו 17 קרנות פנסיה חדשות, רובן פרטיות וחלקן המשך לוותיקות. רוב הקרנות הפרטיות לא המריאו ויש להניח שבקרוב תתבקש רפורמה נוספת, מפני שהרפורמה האחרונה לא קידמה את המערכת כראוי לפתרון בעיותיה.

ועתה לכמה הערות למאמר עצמו: לפרק "השלכות מבנה מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל על חלוקת נטל המימון של מערכת זו": יש בפרק זה כמה ניסוחים וגישות המעוותים, לדעתי, את הניתוח הנכון של הבעיה. "תשלומי העברה לזיקנה ושאיירים" באמצעות הביטוח הלאומי כוללים שני חלקים: החלק העיקרי הוא ביטוחי וממומן באמצעות דמי ביטוח, ואיננו "ממשלתי" מבחינה מהותית. החלק השני הוא "העברה מן התקציב", המורכבת מכמה חלקים: השלמת הכנסה לחסרי כל הכנסה אחרת חוץ מן הקצבה, 15 אחוזים מן הגבייה כסובסידיה הקבועה בחוק, שיפוי הממשלה לכיסוי דמי ביטוח במקום המעסיקים (זו הוצאה ממשלתית, אך לא לרווחה, אלא למדיניות כלכלית). לא ברור מן המאמר שאכן נעשתה הבחנה חשובה זו לגבי העומס הפיסקלי של הקצבאות. גם לגבי ההשוואה הבינלאומית ספק רב אם החלוקה בין הוצאה "ציבורית" ובין "הוצאה לא-ממשלתית" במדינות השונות נעשתה על בסיס הגדרות שוות. הפנסיה ה"תקציבית" שונה לחלוטין מתמיכה ציבורית במערכת הפנסיה, מפני שהיא נובעת מהיות המדינה "מעסיק" שחייב לפי החוק להסדיר זכויות פנסיה לעובדיו. לפיכך אין לראות בכל החוב האקטוארי ל"תקציבית" "הוצאה ציבורית" במובן של תמיכת הציבור במערכת הפנסיה.

משום מה כללו המחברים ברשימת מוסדות לפנסיה גם קרנות השתלמות, קופות גמל וקופות לפיצויים. כל אלה הם מכשירי חיסכון, ולא פנסיה. כאשר הפנסיונר "חי יותר מדי", כל חיסכון נגמר ולפיכך אלה אינם מוסדות "פנסיוניים". אפשר לקנות עם הפרישה קצבה חודשית לכל החיים באמצעות החיסכון – אך אז התוצאה הפנסיונית נמוכה בהרבה מאשר בקרן פנסיה הפועלת למען הקצבה במשך כל תקופת העבודה.

בסוף פרק הסיכום כותבים המחברים: "שחקיקת פנסיה חובה יכולה לציין התקדמות לעבר יעד זה [הבטחת רמת חיים נאותה לקשישים], הגם שפתרון זה יהיה בהכרח חלקי... יהיה צורך להשלים את הצעד הזה בהנהגת רובד פנסיוני ממלכתי נוסף". במערכת פנסיה יש שני רבדים שלא רצוי לערבב ביניהם, שהאחד מהם הוא הרובד התעסוקתי, שבו הפנסיה נסמכת על עבודת העובד כמקור עיקרי למימונה וכאשר יהיה חוק ביטוח חובה לפנסיה לא היה צורך במימון "ממלכתי" לתחום זה – הפתרון יהיה מלא, ולא "חלקי". יש עובדים, בעיקר נשים ומובטלים, שיש להם הפסקות לגיטימיות בעבודה (עקב לידה, טיפול בבני משפחה ואבטלה), שאותן יש להשלים בצבירת הזכויות לפנסיה. יש קבוצות אזרחים שאין להם בסיס תעסוקתי ליצירת פנסיה ועבורם הוקם הרובד הראשון של קצבת הזקנה ובעת הצורך השלמתה מהבטחת הכנסה, זהו הרובד "הממלכתי" שעליו מדברים המחברים. אין צורך ב"רובד פנסיוני ממלכתי נוסף", אלא יש להגדילו כדי להביא את כל הקשישים לרמת חיים מתקבלת על הדעת בעת זקנתם.

לסיכום, המחברים הלכו בכיוון הנכון בהצגת מערכת הפנסיה בישראל באמצעות הניתוח ההיסטורי של התהוותה ופעילותה, ותרמו בכך תרומה חשובה לדיון הציבורי בנושא זה, דיון שיתרחב בקרוב עם הצגת הצעות החוק לביטוח חובה לפנסיה. אני רוצה לקוות שהפרקים

שהוספתי ישתלבו במהלך נכון זה של הצגת מערכת הפנסיה כחלק ממערכת הביטחון הסוציאלי ומדינת הרווחה בישראל, שעליהם יש להגן היום בכל הכוח האפשרי.