סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 8

סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 8

מערכת הפנסיה בישראל
לאחר חמש־עשרה שנות רפורמה

לאה אחדות

המרכז האקדמי רופין ומכון ון ליר בירושלים

אביה ספיבק

אוניברסיטת בן־גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים

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

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

POLICY STUDIES

No. 8

The Pension System in Israel After 15 Years of Reforms

Leah Achdut
Avia Spivak

עורכת מפיקה: שרה סורני
עורכת לשון: רונית טפיירו

הדעות המובאות בסדרת מחקרי המדיניות משקפות את דעתם של הכותבים
ולאו דווקא את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים

© תש״ע – 2010, 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 משמשת מסגרת למחקר כלכלי־חברתי. נערכים בה 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 האי־שוויון 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.

פרסומי התוכנית

- מחקרי מדיניות
- סדרת 11 מחלוקות בכלכלה
- ניירות עמדה
- דפי מידע
- הספר **מחלוקות בכלכלה**, בעריכת אריה ארנון ומשה יוסטמן (מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, 2009)

פעילות לציבור

- ערבי דיון וימי עיון
- סדנאות ודיוני שולחן עגול בהשתתפות קובעי מדיניות
- כינוסים שנתיים

פרסומי התוכנית לכלכלה וחברה ומידע על פעילותה נמצאים באתר האינטרנט של מכון ון ליר בירושלים, www.vanleer.org.il

תוכן העניינים

תקציר 9

א. מבוא 10

ב. הרובד הפנסיוני הראשון:
אבני דרך בהתפתחות פנסיית הביטוח הלאומי בישראל 15
1. מגמות עיקריות בהתפתחות רובד הפנסיה של הביטוח הלאומי 17
2. אינדיקטורים עיקריים לפעילות מערכת הפנסיה של הביטוח הלאומי 23

ג. הרובד הפנסיוני השני:
מאפיינים עיקריים של מדיניות הפנסיה התעסוקתית בישראל 27
1. מעבר מתוכניות DB לתוכניות DC 29
2. מעבר מהשקעה באג"ח ממשלתיות מיוחדות לתוכניות הפנסיה (אג"ח מיועדות) להשקעה בשוק ההון החופשי 33
3. שינוי הבעלות על ערוצי החיסכון לטווח ארוך 34
4. הפניית הטבות המס לחיסכון ארוך טווח לפרישה בלבד, והדגשת החיסכון לקצבה על חשבון הרכיב ההוני 34
5. חובת פנסיה מכוח צו ההרחבה: צעד ראשון לקראת חוק פנסיית חובה 37

ד. הרובד הפנסיוני השני: בחינה כמותית, 1996–2007 39
1. הסדרי הפנסיה: נכסים, פרמיות ותשואות 40
2. היקף הכיסוי בהסדרי הפנסיה של הרובד השני: תמונת מצב ל־2002 48

ה. ישראל ורפורמות פנסיוניות בעולם המערבי 60

ו. סיכום ומסקנות 67

נספח 1: נקודות ציון בהתפתחות מערכת הפנסיה בישראל 74

נספח 2: רפורמות במערכת הפנסיה בחמש מדינות נבחרות 86

נספח 3: לוחות 109

רשימת מקורות 112

תקציר

מחקר זה הוא חלקו הראשון של מחקר מקיף אשר נועד לבחון את התפתחות מערכת הפנסיה בישראל ולסרטט את דמותה הנוכחית על הישגיה וחולשותיה.* מובאת בו סקירה מקיפה של הרפורמות שהונהגו בשני העשורים האחרונים במערכת הפנסיה בישראל לשני רבדיה – רובד הביטוח הלאומי ורובד הפנסיה התעסוקתית – מתוך ניתוח מאפייניהן המרכזיים והתפיסות שהנחו אותן. הסקירה מלווה בתיאור כמה דגמי רפורמות שהונהגו בארצות OECD.

בחינת התפתחות רובד הפנסיה הראשון – קצבאות הזקנה, השאירים והנכות של הביטוח הלאומי – מראה שלוש מגמות עיקריות:

- הימשכות התהליך של הרחבת הכיסוי האוניברסלי.
- נסיגה מהתפיסה היחסית של עדכון הקצבאות.
- התגברות השימוש בדמי ביטוח לאומי ככלי במדיניות הפיסקלית והתעסוקתית של הממשלה.

בחינת התפתחות רובד הפנסיה השני, הפנסיה התעסוקתית, מעלה חמישה מאפיינים מרכזיים:

- מעבר מתוכניות פנסיה שבהן הזכויות מוגדרות (DB) לתוכניות שבהן ההפרשות מוגדרות (DC).
- מעבר מהשקעה באג״ח ממשלתיות מיוחדות לתוכניות הפנסיה (אג״ח מיועדות) להשקעה בשוק ההון החופשי.
- שינוי הבעלות על ערוצי החיסכון לטווח ארוך: קרנות הפנסיה הועברו מבעלות ציבורית לבעלות פרטית וקופות הגמל הועברו מבעלות של הבנקים לבעלות של בתי השקעות וחברות ביטוח.
- הפניית הטבות המס לחיסכון ארוך טווח לפרישה בלבד והדגשת החיסכון לקצבה על חשבון הרכיב ההוני, והאחדה של הטבות המס לכל ערוצי החיסכון: פנסיה, ביטוח מנהלים וקופות גמל.
- הנהגת חובת פנסיה מכוח צו ההרחבה להסכם הקיבוצי בדבר פנסיה מקיפה במשק, כצעד ראשון לקראת חוק פנסיית חובה.

הרפורמות בישראל הונהגו בפרק זמן קצר יחסית והובילו לשינויים מרחיקי לכת לא רק במערכת הפנסיה אלא גם בשוקי ההון; הן הביאו למעבר ממערכת פנסיה מווסתת על

* אנו מודים לריטה טרויצקי מאוניברסיטת בן־גוריון בנגב על סיועה המסור בביצוע המחקר.

ידי הממשלה למערכת הפועלת בשוק החופשי. רפורמות אלו משקפות בבירור תפיסה שלפיה האחריות על הפנסיה מונחת לפתחו של היחיד, הסיכונים הכרוכים בה מוטלים עליו, ואילו המדינה מסתפקת ברגולציה של הגופים הפרטיים ובהבטחת רמת הקיום הבסיסית באמצעות קצבאות הביטוח הלאומי. בעקבות זאת נוצרה מערכת פנסיה שבה הרובד הממלכתי מצומצם ביותר יחסית למדינות OECD. הדבר ניכר בין השאר ביחס ציבורי-פרטי של ההכנסה מפנסיה ומקצבאות, ובשיעורי עוני גבוהים יחסית בקרב הקשישים. השינויים שהונהגו בינואר 2008 – צו ההרחבה להסכם הקיבוצי וההחלטה לקבוע קצבה מינימלית במסגרת כל ערוצי החיסכון לפנסיה – מעידים על חריגה מסוימת מתפיסה זו. אלו הם צעדים חשובים לעיצוב המערכת בעשורים הבאים, גם אם הם טעונים שיפור. מכל מקום, חשוב לוודא שצעדים אלו או אחרים שיינקטו לא יובילו להחלשתו של הרובד הראשון.

המשבר הפיננסי שפקד את העולם בשנת 2008 הבליט את הסיכונים הכרוכים במערכת הפנסיה והחריף את הוויכוח על מידת המעורבות הרצויה של הממשלה בהבטחת ההכנסה לאחר הפרישה. וחשוב לא פחות – המשבר מעיד על הצורך בפתרון מבני וסדור לטווח ארוך לבעיית האי־ודאות של הפנסיה התעסוקתית, ועל החשיבות בשיפור ההבנה והידע של הציבור ביחס להרכב ההשקעות של כספי הפנסיה. נושאים אלו יידונו בהמשך המחקר.

א. מבוא

המשבר הפיננסי שפקד את העולם ב־2008 המחיש את פגיעותה של מערכת הפנסיה בישראל לסיכונים פיננסיים ושב והעלה את סוגיית הביטוח הפנסיוני על סדר היום של קובעי המדיניות החברתית־כלכלית בישראל. לאחר כ־15 שנים של רפורמות מרחיקות לכת במערכת הפנסיה מתברר שהמלאכה לא הושלמה ושיש צורך דחוף בבחינה מחודשת של מבנה המערכת ושל השינויים הנחוצים בה. מערכת הפנסיה בישראל ב־2008 מורכבת משני רבדים. הרובד הפנסיוני הראשון, של הביטוח הלאומי, נועד להבטיח הכנסה בסיסית לקשישים, ועם קצבת השלמת ההכנסה (מכוח חוק הבטחת הכנסה) – רמת קיום מינימלית. רובד זה ממלא תפקיד מרכזי בחלוקה מחדש של ההכנסות ובצמצום העוני בקרב הקשישים; הרובד הפנסיוני השני, הפנסיה התעסוקתית, נועד לשמור על רמת החיים של המבוטחים לאחר צאתם לגמלאות. רובד זה מורכב ממגוון ערוצי חיסכון פנסיוני: תוכניות פנסיה מקיפה בקרנות הישנות והחדשות, תוכניות ביטוח מנהלים ותוכניות עם רכיב חיסכון בחברות ביטוח, וחיסכון בקופות גמל. כל

התוכניות, למעט הקרנות הישנות, פועלות בשיטת DC (Defined Contributions) – שבה ההפרשות מוגדרות אך לא הזכויות[1] – ונמצאות בבעלות פרטית. הערבות הממשלתית לחיסכון זה מצומצמת למדי, אף על פי שמשנת 2008 חובה על כל עובד – מכוח צו ההרחבה להסכם הקיבוצי לביטוח פנסיוני מקיף במשק – להיות מבוטח בפנסיה מקיפה באחד מערוצי החיסכון שתוארו.

ההתפתחויות שהניעו את הרפורמות בישראל היו דומות בחלקן לאלו שהניעו את הרפורמות בארצות מפותחות אחרות. עליית תוחלת החיים בד בבד עם הירידה בשיעורי הילודה האיצו, וימשיכו להאיץ גם בעתיד, את תהליך הזדקנות האוכלוסייה בארצות אלו, בעיקר באירופה וביפן. נוסף על המגמות הדמוגרפיות, בשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת הסתמנה מגמה של ירידה שיטתית בשיעור ההשתתפות של האוכלוסייה בכוח העבודה, שנבעה מהירידה בשיעור ההשתתפות של גברים; ובייחוד התחזקה הנטייה של אנשים מבוגרים, לעתים בעל כורחם, להקדים את פרישתם מעבודה ולצאת לגמלאות בטרם הגיעו לגיל הפרישה הקבוע בחוק. הספרות המחקרית בעולם, ובשנים האחרונות גם בישראל, הציעה מגוון הסברים להתפתחויות אלו. חוקרים אחדים התמקדו בגורמים שהביאו לצמצום הביקוש לעובדים (ובעקיפין גם לצמצום ההיצע של עובדים) – בהם הירידה בפריון העבודה וכן בשכר היחסי של עובדים צעירים ומבוגרים בעלי כישורים נמוכים בעידן של שינויים טכנולוגיים. חוקרים אחרים התמקדו בגורמים שהביאו ישירות לצמצום היצע העבודה, כמו הביקוש הגובר לפנאי בעקבות העלייה ברמת החיים הכללית והתמריצים לפרישה מוקדמת הגלומים במערכות הפנסיה והרווחה. חוקרים אלו הדגישו את התרחבות הכיסוי של תוכניות הביטוח הסוציאלי, לרבות תוכניות ביטוח נכות או אבטלה – שמתפקידן לספק הגנה כלכלית גם למבוגרים שטרם הגיעו לגיל הפרישה אך הם מחוסרי תעסוקה לפרק זמן קצר או ממושך – ואת נדיבות תוכניות הפנסיה במונחי שיעור ההחלפה.[2] המגמות הדמוגרפיות והשינויים בדפוסי ההשתתפות בכוח העבודה של מבוגרים מצד אחד, ונדיבותן הגוברת של מערכות הביטוח הסוציאלי מצד אחר, הם גורמים מרכזיים ביצירת גירעונות אקטואריים[3] במערכות הפנסיה הציבוריות המבוססות

1 להגדרת שיטות DB ו־DC ראו להלן הערה 5.

2 **שיעור החלפה** – היחס בין הפנסיה שיקבל המבוטח ובין שכרו לפני הפרישה. לסקירה קצרה של המחקרים העוסקים בגורמים אלו ראו אחדות וגרא 2008.

3 **גירעון אקטוארי** – מצב שבו סך ההכנסות המהוונות של הקרן קטן מסך ההתחייבויות המהוונות שלה. פירוש הדבר שהקרן לא תהיה מסוגלת לעמוד בעתיד בהתחייבויותיה כלפי העמיתים. בישראל מוצג גורם נוסף כאחראי לגירעונות אקטואריים – זכויות יתר שניתנו לקבוצות אוכלוסייה שלא הספיקו לצבור די שנות ותק, כגון עולים חדשים ואוכלוסייה מבוגרת. הטבות אלו ניתנו לעתים משיקולים חברתיים שהתאימו למדיניות הכללית של הממשלה באותה עת. זכויות יתר ניתנו גם לקבוצות בעלות כוח פוליטי בתוך האיגודים המקצועיים. השפעת

על מימון שוטף, שבו הצעירים משלמים את הפנסיה של הקשישים.[4]

המטרה המידית והראשונית של הרפורמות בעולם היתה להשיב למערכות הפנסיה את איתנותן הפיננסית. מטרות נוספות היו לבסס את ההגינות האקטוארית מנקודת מבטו של הפרט – כלומר היחס בין הסכומים שהפריש למערכת ובין הסכומים שיקבל ממנה – ולטפל בבעיות הנוגעות לכיסוי חלקי בביטוח פנסיוני, לרמת חיסכון נמוכה, לעוני ולאי־שוויון גבוה בחלוקת ההכנסות בקרב הקשישים. ראוי לומר כי התחלקות ההכנסות בקרב הקשישים אינה מושפעת רק מהאי־שוויון בשוק העבודה בתקופת העבודה, אלא גם מגורמים אחרים – בעיקר שיעור העובדים או התושבים המכוסים בהסדרי פנסיה ורמת הפנסיה שהסדרים אלה מבטיחים. רפורמות ששמו להן למטרה להבטיח פנסיה מינימלית או להרחיב את הכיסוי לפנסיה יחסית לשכר פעלו לא רק לצמצום העוני בקרב קשישים, אלא גם לצמצום האי־שוויון בהכנסותיהם.

לישראל יש יתרון דמוגרפי על פני מדינות אחרות, משום שהיא מדינה בעלת אוכלוסייה צעירה יחסית. אמנם תוחלת החיים בה עלתה כבארצות אחרות, אולם בזכות שיעורי ילודה גבוהים יותר – בכל שכבות החברה – גם התחזיות לשנים 2040 ו־2050 צופות קצב הזדקנות נמוך יותר. בישראל, בהשוואה למדינות מערביות רבות, ניכרת חולשת תעסוקה בגילי העבודה העיקריים, אך לא בגילים המבוגרים. יחסית למדינות אירופה יש בה שיעור גבוה של עובדים בקרב בני חמישים ומעלה, גם כאשר מובאים בחשבון ההבדלים בין מדינות ביחס למבנה הגילי של האוכלוסייה המבוגרת. יתרונה של ישראל על פני מדינות אירופה ניכר ביחס לאוכלוסייה מעל גיל 55 (ראו אחדות וגרא 2008).

אמנם שיעור ההשתתפות הנמוך יותר בכוח העבודה בכלל האוכלוסייה בישראל כרסם במידת מה ביתרון הדמוגרפי שלה, אך למרות זאת הבעיות במערכות הפנסיה בישראל היו להערכתנו חמורות פחות מן הבעיות במרבית מדינות המערב. ובכל זאת, קובעי המדיניות לא הסתפקו בשינוי של פרמטרים במערכות הקיימות אלא הנהיגו שינויים מבניים ותפיסתיים. ברובד הראשון, של הביטוח הלאומי, נזנחה התפיסה היחסית ובוטלה ההצמדה לשכר הממוצע. ברובד השני, התעסוקתי, הופרטה הבעלות על קרנות הפנסיה, התבצע מעבר מקרן זכויות (Defined Benefits – DB) לקרן תשואה (Defined

---

גורם זה לא נאמדה בארץ, אבל התקנון האחיד שהונהג במסגרת הרפורמה של 2003 השווה במרבית המקרים את זכויותיכן של הקבוצות השונות. גם באיטליה הטבות לקבוצות שונות מוצגות כגורם שמחמיר את בעיות המימון של המערכת הפנסיונית של הרובד הראשון (ראו Brugiavini and Galasso 2004; Gronchi and Nisticò 2006).

4 **מימון שוטף** – שיטה שבה ההפרשות לפנסיה (ובכלל זה תשלומי החובה לביטוח לאומי) של האוכלוסייה בגיל העבודה בהווה ממנות באופן שוטף את תשלומי הפנסיה של הגמלאים בהווה.

Contributions – DC),[5] בוטלה הפנסיה התקציבית[6] לעובדים חדשים והוגבלה מאוד אחריות המדינה לפנסיה של העובדים. שיטת המימון השוטף והתוכניות מסוג DB נותרו נחלתם של מקבלי הקצבאות ברובד הראשון ושל ותיקי הפנסיה התקציבית בלבד. השינויים בפרמטרים של תוכניות הפנסיה הם בין השאר העלאת גיל הפרישה, העלאת ההפרשות למבוטחים בקרנות הפנסיה הוותיקות והפנסיה התקציבית והפחתת הפרשות המעבידים לביטוח הלאומי.

הרפורמות משקפות תפיסה ברורה של קובעי המדיניות שלפיה האחריות על הפנסיה מונחת לפתחו של היחיד, הסיכונים הכרוכים בה מוטלים עליו, ואילו המדינה מסתפקת ברגולציה של הגופים הפרטיים ובהבטחת רמת הקיום המינימלית באמצעות קצבאות הביטוח הלאומי. השינויים שהונהגו בינואר 2008, בעיקר צו ההרחבה להסכם הקיבוצי לביטוח פנסיוני במשק וההחלטה לקבוע קצבה מינימלית במסגרת החיסכון לפנסיה, מעידים על חריגה מסוימת מתפיסה זו.

הרפורמות שנעשו יצרו מערכת שבה הרובד הממלכתי מצומצם ביותר יחסית למדינות OECD: ב־2005 היתה ההוצאה הציבורית בישראל על פנסיות זקנה ושאירים בשיעור של 2.7% מהתמ״ג, לעומת 7.2% בממוצע במדינות OECD (ראו לוח 21, להלן עמ׳ 68). ההבדלים בגודל ההוצאה הציבורית משקפים כמובן לא רק את נדיבותן של המדינות אלא גם את גודלה היחסי של אוכלוסיית הקשישים. ואולם, תוצאה דומה מתקבלת גם כאשר מתקנים בעבור השוני הדמוגרפי. החלק היחסי של המימון הציבורי בסך כל ההכנסה מפנסיה ומקצבאות נמוך בישראל בהשוואה לאירופה: תשלומי הרובד הציבורי בישראל הם 52% בלבד מסך כל ההכנסה מפנסיה, לעומת 70%–90% במרבית מדינות אירופה

5 **קרן זכויות (DB)** – קרן המעניקה לעמית זכויות בגין ביטוח זקנה, נכות ושאירים. הזכויות מוגדרות מראש בעבור כל תקופת הצבירה לפי סולם צבירה מדורג כשיעורים מהשכר המבוטח, אם כי הן עשויות להשתנות לצורך איזון אקטוארי. **קרן תשואה (DC)** – קרן המעניקה לעמית זכויות על פי הצבירה הכספית בחשבונו האישי בגין ביטוח זקנה, נכות ושאירים. הזכויות משתנות באופן שוטף או תקופתי על פי התפתחות הצבירה הכספית, והן אינן מוגדרות מראש. ב־1992 עברו ביטוחי המנהלים לפוליסות משתתפות ברווחים, כלומר שהצבירה בהן כפופה לתשואה שהשיגו הקרנות בשוק ההון. לכן אין עוד התחייבות חוזית למתן פיצוי או גמלה בגובה נתון ומוסכם מראש, ולפיכך מוגדרות ההפרשות ולא הזכויות. ישנן בשוק כמה פוליסות שמבטיחות תשואה מינימלית וקצבה מינימלית ולכן הן מסוג DB, אם כי בתנאים מסוימים הקצבה עשויה בכל זאת להשתנות. ואולם פוליסות אלו אינן מבוקשות בקרב הצרכנים בשל התשואה הנמוכה שהן מציעות.

6 **פנסיה תקציבית** – פנסיה המוסדרת בדרך כלל בגופים ציבוריים כמו שירות המדינה, הרשויות המקומיות, אוניברסיטאות ובתי חולים (הפנסיה התקציבית בעבור עובדי המדינה מעוגנת בחוק שירות המדינה). על פי רוב העובדים לא הפרישו משכרם לקרן הפנסיה וכולה מומנה מתקציב הגוף הציבורי.

(אחדות וביטון 2008). שיעורי העוני בישראל הם מהגבוהים במערב לא רק בקרב כלל האוכלוסייה אלא גם בקרב האוכלוסייה הקשישה: יותר מחמישית מכלל הקשישים הם עניים (23%), לעומת 14.7% בממוצע במדינות OECD (OECD 2008). תרומת תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני בקרב הקשישים נמוכה יחסית בישראל: ב־2005 כ־57% מהקשישים נחלצו מהעוני בזכות המעורבות הממשלתית שהתגלמה במערכות תשלומי ההעברה והמסים (המוסד לביטוח לאומי 2008, 87, לוח 11) לעומת 80%–90% במדינות רבות במערב אירופה (OECD 2008, 140, chart 5.3).

כאמור, המשבר האחרון חשף את פגיעותה של מערכת הפנסיה בישראל ואת היותה חשופה לסיכונים פיננסיים. במדינות שבהן המערכת הציבורית גדולה יחסית היא משמשת כרשת ביטחון מפני זעזועים הנגרמים על ידי משברים, אך לא כך במדינות שבהן המערכת מבוססת בעיקר על שיטת DC, כמו ישראל. לפיכך יש טעם לדון בדמות הרצויה של מערכת הפנסיה בישראל.

מחקר זה הוא חלקו הראשון של מחקר מקיף אשר נועד לבחון, באופן מושגי וכמותי כאחד, את מגמת ההתפתחות של מערכת הפנסיה בישראל על שני רבדיה, ולסרטט את דמותה של מערכת הפנסיה בעתיד. על סמך בחינה זו יבקש המחקר המקיף להציע רפורמות במדיניות הפנסיה בישראל. במחקר שלפנינו תוצג מערכת הפנסיה בישראל על שני רבדיה, בעזרת מגוון של מקורות: סקרים סטטיסטיים, חקיקה, דיווחים של אגף שוק ההון במשרד האוצר, דוחות כספיים של המדינה ושל חברות הביטוח, תקנונים של קרנות הפנסיה ודיווחי המוסד לביטוח לאומי. כדי לקבוע את מערכת הפנסיה בישראל במסגרת רחבה יותר תובא סקירה נרחבת של מערכות פנסיה בעולם, ולשם כך יוצגו נתונים של ארגון OECD.

נתחיל בתיאור השלבים העיקריים בהתפתחות הרובד הפנסיוני הראשון בישראל – קצבאות הזקנה, השאירים והנכות של הביטוח הלאומי – ובהצגת האינדיקטורים העיקריים לפעילות מערכת הפנסיה ברובד זה. לאחר מכן, בפרק השלישי, נתאר את הרובד הפנסיוני השני – הפנסיה התעסוקתית. נדון במאפיינים המרכזיים של מדיניות הפנסיה ברובד זה כפי שהם באים לידי ביטוי בסדרת הרפורמות שבוצעו בה. נראה שמדיניות זו עולה בקנה אחד עם תפיסת עולם רחבה יותר המצדדת בהפרטה ובצמצום מעורבות הממשלה בכל תחומי המשק. בפרק הרביעי נבחן את התפתחות מערכת הפנסיה התעסוקתית בישראל משנת 1996 עד שנת 2007 בהיבט הכמותי. נאפיין את התחום הפנסיוני הן מצד התפתחות הנכסים וההפרשות לפנסיה והן מצד הכיסוי הפנסיוני ואופי המכוסים. בפרק החמישי נביא סקירה רחבה של הניסיון הבינלאומי ברפורמות פנסיוניות – בעיקר בארצות המפותחות – מתוך השוואה למדינת ישראל. בפרק השישי נסכם את המחקר ונדון במדיניות הפנסיה לנוכח המשבר הפיננסי העולמי האחרון.

ב. הרובד הפנסיוני הראשון: אבני דרך בהתפתחות פנסיית הביטוח הלאומי בישראל

הפנסיה המקיפה ברובד הראשון, הממלכתי, מורכבת משתי תוכניות: קצבאות הזקנה והשאירים, המנוהלות במסגרת ענף אחד מאז הקמתו של המוסד לביטוח הלאומי ב־1954, וקצבאות נכות כללית, המנוהלות במסגרת ענף נפרד שהוקם בראשית שנות השבעים. שתי התוכניות נבנו על פי מודל הביטוח הסוציאלי האוניברסלי של בווריג'ג',[7] ועל יסוד התפיסה שתפקיד המדינה להבטיח הכנסה בסיסית אחידה לכל התושבים. מודל זה מדגיש את תפקיד הביטוח הסוציאלי בחלוקה מחדש של ההכנסות: הזכאות לקצבה האוניברסלית נקבעת לפי תושבות או מגורים, ללא זיקה הדוקה להיסטוריה התעסוקתית של מקבל הקצבה, וברוב המקרים גם ללא זיקה של ממש לרמת ההכנסה לאחר הפרישה. המודל של בווריג' נהוג בעיקר במדינות האנגלוסקסיות. במדינות יבשת אירופה, לעומת זאת, מערכות הביטוח הסוציאלי בנויות על פי המודל הביסמרקי[8] של פנסיה יחסית לשכר – כרובד ממלכתי יחיד או נוסף על הרובד הבסיסי.

כמו במדינות מערביות רבות, גם בישראל קיימת לצד הביטוח הסוציאלי מערכת סלקטיבית משלימה המעניקה תמיכות למעוטי הכנסה. מאמצע שנות השישים המוסד לביטוח לאומי מופקד גם על הבטחת הכנסה לשם קיום מינימלי לכל מקבלי קצבאות הזקנה והשאירים – תחילה באמצעות השלמת הכנסה מכוח הסכם ההטבה הסוציאלית מ־1965, ולמן 1982 מכוח חוק הבטחת הכנסה.[9] השלמת ההכנסה משולמת לקשישים או לשאירים מעוטי יכולת המתקיימים בעיקר מקצבאות הביטוח הלאומי. הנהגת ההטבה הסוציאלית, ולאחר מכן חקיקת חוק הבטחת הכנסה, הם ציוני דרך חשובים בתהליך

7 ויליאם הנרי בווריג' היה כלכלן בריטי שבימי מלחמת העולם השנייה הכין דוח שהמלצותיו הניחו את התשתית למדינת הרווחה בכלל ולמדינת הרווחה הבריטית בפרט (Beveridge 1942). ביסוד תפיסתו עומדת האמונה בתפקידה של המדינה בהגנה על הפרט ועל המשפחה מפני סיכונים כלכליים וחברתיים באמצעות פיתוח שירותים אוניברסליים לכל האזרחים לאורך חייהם.

8 אוטו פון ביסמרק היה קנצלר גרמניה בשנות השבעים ושמונים של המאה ה־19. הוא יזם חקיקה חברתית נרחבת שהניחה תשתית למדינת הרווחה המודרנית בתחומי הבריאות, החינוך והביטוח הסוציאלי. מודל הביטוח הסוציאלי של ביסמרק מתמקד באוכלוסייה העובדת, והזכויות הסוציאליות, בהן פנסיה, קשורות קשר הדוק יותר למקום העבודה ולהכנסה מעבודה.

9 חוק הבטחת הכנסה נחקק ב־1980 והופעל ב־1982. החוק משמש רשת מגן אחרונה לכל משפחה בישראל שאין לה מקורות הכנסה מספיקים לקיום. לחוק זה חשיבות עליונה מבחינת מחויבות הממשלה להבטיח קיום מינימלי, והוא ציון דרך חשוב בהתפתחות מדינת הרווחה בישראל.

הגברת מעורבותו של המוסד לביטוח לאומי בפעילות לצמצום העוני ולהקטנת הפערים הכלכליים והחברתיים (ראו אחדות וכרמי 1981). ציון דרך אחר בתהליך זה היה ב־1968, עם הנהגת תשלום קצבה לקשישים ולשאירים שלא עמדו בתנאי הזכאות של חוק הביטוח הלאומי (מדובר בקשישים שחיו בארץ והגיעו לגיל זקנה לפני 1953 ובעולים שהגיעו לארץ לאחר גיל הזקנה), מכוח הסכם עם האוצר. הללו מכונים מקבלי גמלה שלא לפי חוק. מאז ראשית שנות התשעים הצורך בהשלמת הכנסה בולט אצל העולים החדשים (95% מהם זכאים להשלמת הכנסה, אם כי מספרם הולך וקטן), והוא בולט פחות אצל מקבלי הקצבה הוותיקים (16% מהם זכאים להשלמת הכנסה, ושיעור זה נותר יציב למדי מאז אמצע שנות התשעים). כ־11% מכלל מקבלי קצבאות הזקנה והשאירים באמצע העשור הראשון של שנות האלפיים הם מקבלי גמלה שלא לפי חוק (המוסד לביטוח לאומי 2009, 162, לוח 2).

הקצבאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בשתי התוכניות של הרובד הראשון ממומנות על ידי שלושה מקורות: (א) דמי ביטוח שנגבים מעובדים שכירים וממעבידיהם, מעצמאים וממבוטחים אחרים; (ב) ריבית על השקעות העודפים ועל הכנסות אחרות; (ג) השתתפות הממשלה על פי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי.[10] הקצבאות המשולמות מכוח הסכמים או חוקי מדינה – כמו קצבאות לעולים, השלמת הכנסה לקשישים ולשאירים וקצבאות ניידות לנכים – ממומנות במלואן מאוצר המדינה, בשיטת מימון מעורבת, כלומר מימון שוטף עם צבירה של עודפים ברמה המספיקה לכמה שנות הוצאה. על פי המלצות מועצת המוסד לביטוח לאומי, העודף הצבור בכל אחד מהענפים אינו אמור ליפול מרמה השווה לשלוש שנות הוצאה, ואינו אמור לעלות על רמה השווה לשש שנות הוצאה. רוב העודפים מהפעילות השוטפת בכל שנה מושקעים באיגרות חוב (אג"ח) ממשלתיות מיועדות לא סחירות,[11] שבדרך כלל נושאות ריבית גבוהה מהריבית שנושאות איגרות החוב הממשלתיות הסחירות. עד לשנת 1990 שולמה ריבית של 5.5% על מלוא ההשקעה, ומאז שונו התנאים, אך רק על ההשקעות החדשות: למן 1990 מחצית מההשקעות החדשות נושאת ריבית של 5.5% והמחצית השנייה נושאת ריבית משתנה השווה לריבית על איגרות החוב הממשלתיות הסחירות. ב־2007 היתה הריבית הממוצעת על הנכסים הצבורים כ־4.8%. מדיניות זו עולה בקנה אחד עם צמצום מעורבות הממשלה בקרנות הפנסיה באמצעות תשואה מועדפת על אג"ח מיועדות, אם כי מחויבותה של הממשלה לרובד הראשון נותרה בעינה. עם זאת, חשוב לציין כי

10 ראו חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה־1995, סעיף 32: "הקצבות אוצר המדינה למוסד".

11 **אג"ח מיועדות** – אג"ח בעלות תשואה מובטחת המונפקות רק לביטוח הלאומי, לקרנות פנסיה ולחברות ביטוח מתוקף הסכמים שנחתמו עמן.

הממשלה חייבת בתשלומי כל הביטוח הלאומי על פי חוק, ללא קשר למדיניות הביטוח הלאומי ביחס לרמת הרזרבות.

מבט כללי על התפתחות רובד הפנסיה הממלכתי ועל ציוני הדרך העיקריים בה מלמדים שעד 2002 התרחש תהליך הדרגתי של הרחבת הכיסוי האוניברסלי של תוכניות הביטוח ועלייה ברמת הנדיבות של הקצבאות, ואילו ב־2002 התהפכה המגמה – אם כי במדיניות שננקטה בשנים 2005–2008 נעשה ניסיון לשקם את הפגיעה בקצבאות הזקנה. התפנית באה לידי ביטוי בזניחת התפיסה שלפיה יש להתאים את רמת הקצבאות לעלייה ברמת החיים, וכן בניסיונות – שלא צלחו עד כה – לסגת מהאוניברסליות באמצעות התניית הזכאות לקצבאות הזקנה במבחני הכנסה נוספים על המבחנים הקיימים. כדי לרסן לטווח ארוך את ההוצאה הציבורית ברובד הראשון הונהגו שני אמצעי מדיניות מבניים: ביטול ההצמדה של הקצבאות לשכר הממוצע במשק והעלאת גיל הזכאות לקצבת זקנה. באשר לקצבת נכות כללית ראוי לציין את ההמלצות של ועדת לרון לשילובם של נכים בעבודה, שיישומן עשוי להאט את קצב הגידול במספר מקבלי הקצבה ולהפחית את ההוצאה של הענף.[12] בתחום המימון של תשלומי הגמלאות ברובד הראשון הסתמנה מאז אמצע שנות השמונים מדיניות מתמשכת של הורדת נטל דמי הביטוח על מעסיקים ועל עובדים עצמאים, בעיקר כדי להפחית את עלות העבודה במשק.

להלן נתאר בקצרה שלוש מהמגמות העיקריות שמאפיינות את רובד הפנסיה של הביטוח הלאומי מאז אמצע שנות התשעים: הימשכות התהליך של הרחבת הכיסוי האוניברסלי (ביטוח זקנה לעקרת הבית); התפתחות התפיסה היחסית של עדכון הקצבאות והנסיגה ממנה; והתגברות השימוש בדמי ביטוח לאומי ככלי במדיניות הפיסקלית והתעסוקתית.[13] לאחר מכן נציג אינדיקטורים עיקריים להתפתחות מערכת הפנסיה של הביטוח הלאומי משנת 1995 ועד שנת 2007 ונדון בהם בקצרה.

1. מגמות עיקריות בהתפתחות רובד הפנסיה של הביטוח הלאומי

א. הימשכות התהליך של הרחבת הכיסוי האוניברסלי (ביטוח זקנה לעקרת הבית)

השיקולים שהנחו את מקימי הביטוח הלאומי לאמץ מודל של קצבת זקנה (או שאירים) אחידה היו בעיקרם כלכליים (משאבים מצומצמים) ופוליטיים (בעיקר התנגדותה של ההסתדרות לרובד ממלכתי יחסי) – ולא אידיאולוגיים. בחירה זו היתה מנוגדת להמלצותיהן של הוועדות שעסקו ערב הקמת המדינה בגיבוש תוכנית למערכת הביטוח

12 לנוסח חוק לרון ראו www.btl.gov.il/benefits/Disability/laron/Pages/default.aspx (אוחזר ב־14.2.10).

13 לפירוט תולדות הרובד הפנסיוני הראשון ראו נספח 1.

הסוציאלי בישראל. זאת ועוד, כבר בשני העשורים הראשונים לפעילותו של הביטוח הלאומי ניכרה מגמה ברורה של חיזוק המודל האוניברסלי. מגמה זו באה לידי ביטוי בהחלשת היסודות הביטוחיים של תוכנית הזקנה והשאירים ובהגמשת תנאי הזכאות. במקביל להתפתחות זו, בשלהי שנות השישים (1968) המוסד לביטוח לאומי קיבל על עצמו לשלם קצבאות שלא על פי חוק הביטוח הלאומי, בעיקר לעולים שהגיעו לארץ בגיל מבוגר. חקיקת חוק ביטוח נכות כללית, המעניק כיסוי ביטוחי לכל האוכלוסייה, ובכלל זה לעקרות הבית, שיקפה את התבססותה של התפיסה שעל הביטוח הלאומי להסתפק בהבטחת קיום מינימלי בלבד, ולהותיר את התפקיד של מניעת ירידה תלולה ברמת החיים לאחר הפרישה, או בעקבות מוות או נכות, למערכת הפנסיה התעסוקתית. התבססותו של המודל האוניברסלי באה לידי ביטוי גם בחקיקה של ביטוח סיעוד באמצע שנות השמונים, ובביטוחן של עקרות הבית בביטוח זקנה באמצע שנות התשעים. עקרות בית זכאיות לקצבת זקנה רק בהגיען לגיל הפרישה המוחלט והן פטורות מחובת תשלום דמי ביטוח. פטור זה שנוי במחלוקת ובהצעות לחוק ההסדרים שהגיש משרד האוצר בשנים האחרונות הוצע לבטלו. שיעור מקבלי קצבת זקנה מקרב בני קבוצת הגיל הזכאית לה היה ב־2007 כ־80%, ושיעור זה ימשיך לעלות בעתיד עם הבשלת תהליך ביטוח עקרות הבית.

ב. התפיסה היחסית של עדכון הקצבאות: ההישג והנסיגה לאחר שלושה עשורים
במחצית הראשונה של שנות השבעים התגבשה בישראל התפיסה היחסית לקביעת רמת הקצבאות ולהגדרת קו העוני. תפיסה זו גורסת שיש להתאים את רמת הקצבאות לרמת החיים במשק, כדי שמקבלי הקצבאות יוכלו אף הם ליהנות מפרותיה של הצמיחה הכלכלית. לפיכך, בשנים 1974–1975 קצבאות הזקנה והשאירים ורמת ההכנסה המינימלית לשם קיום – שהובטחה לקשישים, לאלמנות ולנכים (במסגרת חוק נכות כללית שמכוחו הוחל במועד זה לשלם גמלאות) – נקבעו כאחוז מהשכר הממוצע במשק והוצמדו לשינויים בו. קצבת הזקנה הבסיסית ליחיד נקבעה ברמה השווה ל־16% מהשכר הממוצע במשק, ואילו הכנסת המינימום וקצבת הנכות המרבית נקבעו ברמה השווה ל־25% ממנו. קודם לכן עודכנו הקצבאות אד־הוק, אף לא על פי מנגנון אוטומטי שהביא בחשבון את עליית המחירים במשק, והדבר גרם לשחיקה עמוקה ברמת הקצבאות ולגידול חד בממדי העוני בקרב הקשישים. הגישה היחסית אומצה גם בתקנות הבטחת הכנסה, התשמ״ב־1982, שמכוחן משולמת השלמת הכנסה לכל מעוטי ההכנסה מקרב מקבלי קצבה ברובד הראשון של מערכת הפנסיה. הגישה היחסית מבקשת להבטיח שרמת ההכנסה המינימלית לקיום (בתוספת קצבאות הילדים למשפחות הצעירות) לא תיפול מרמת ההכנסה בקו העוני. באמצע שנות התשעים, במסגרת החוקים שנועדו

לצמצם את העוני ואת הפערים הכלכליים שנוצרו, הוגדלו קצבאות הנכות וההכנסה המינימלית המובטחת לקשישים ולשאירים.

בשנים 2002–2004 הנהיגה הממשלה מדיניות חברתית־כלכלית חדשה שבמרכזה עמד קיצוץ עמוק בהוצאה הציבורית, ובעיקר בקצבאות הביטוח הלאומי ובשירותים החברתיים. מדיניות זו נועדה בראשיתה להתמודד עם המשבר הפיסקלי שפרץ ב־2001, אך עוצמתה והשינויים המבניים ארוכי הטווח שנכללו בה שיקפו למעשה את האידיאולוגיה המצדדת בצמצום הדרגתי במשקל ההוצאה הממשלתית בתוצר. את המדיניות הזאת אפשרו לא רק הצורך להתמודד עם המצוקה הפיסקלית,[14] אלא גם המערך הפוליטי הייחודי בשנים אלו – ממשלת ימין־מרכז רחבה שמדיניותה זכתה לתמיכה ציבורית. החקיקה שהונהגה במסגרת המדיניות החדשה הובילה תחילה לפגיעה זמנית בקצבאות הזקנה למי שאינו זכאי להשלמת הכנסה (קיצוץ של 4% שהוחזר בשנים 2005–2006) ולהקפאת רמת הקצבאות לקשישים המקבלים השלמת הכנסה, לשאירים ולנכים; ולאחר מכן היא הובילה להצמדת הקצבאות לרמת המחירים בלבד ולא לשינויים בשכר הממוצע. כלומר, המדיניות החדשה נועדה לשמור על כוח הקנייה של הקצבאות ולא על היחסיות שלהן. ב־2005, בפעם הראשונה מאז 2001, עודכנו קצבאות הזקנה והשאירים (קצבאות הנכות עודכנו רק ב־2006), אך מקבלי הקצבאות לא פוצו בגין אי־עדכונן בשנות ההקפאה. מ־2002 עד 2009 עלה השכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי בשיעור מצטבר של 13.8%, ואילו הקצבאות עודכנו ב־10.3%.[15]

ואולם, בשנים 2005–2008 הוחל בתהליך של שיקום רמת הקצבאות לקשישים ולשאירים (אך לא לנכים), במסגרת יישומם של הסכמים קואליציוניים. נוסף על החזרת הקיצוץ של 4% לקצבאות הזקנה, הוגדלו הקצבאות הבסיסיות ורמת ההכנסה המינימלית לקיום, והקצבאות לבני 80 שנה ויותר הוגדלו בשיעור גבוה אף יותר. הגדלת הקצבאות

14 בעקבות עליית השכר הממוצע בכ־10% בשנת 2000, קצבאות הביטוח הלאומי עודכנו ב־2001 בשיעור דומה. ואולם לנוכח הירידה בהכנסות המדינה ממסים ב־2001, העלייה בהוצאה הציבורית שנבעה מעדכון זה החמירה את הגירעון בתקציב המדינה.

15 אומדן ההשפעה ארוכת הטווח של המרת ההצמדה של הקצבאות לשכר הממוצע בהצמדה למחירים מלמד שצעד זה כשלעצמו (כאשר שאר הדברים קבועים) יוביל לשחיקה ברמה היחסית של הקצבאות בשיעור שיגיע לכ־30% מהשכר הממוצע ב־2020. קצבת הזקנה, למשל, תצנח ל־11.2% מהשכר הממוצע לעומת 16% מהשכר הממוצע על פי החוק שהיה בתוקף עד 2002. האומדן חושב בהנחה שהשכר הממוצע יעלה ריאלית ב־2% לשנה. בעבור עלייה של 1.2% לשנה בשכר הממוצע, השחיקה תהיה 20% וקצבת הזקנה תצנח ל־12.9% מהשכר הממוצע ב־2020. עם זאת, מדיניות הממשלה בשנים 2005–2008 מיתנה את הירידה ברמת הקצבאות לקשישים ולשאירים (אך לא לנכים) באמצעות תוספות ייחודיות, ובאשר לקשישים מעוטי יכולת היא אף הגדילה את הרמה ביחס לשכר הממוצע.

חרגה מעדכון לפי עליית המחירים; לפיכך, תיקונים אלו פעלו לצמצום השחיקה ברמה היחסית של קצבאות הזקנה והשאירים ברובד הראשון, שחלה בעקבות ביטול ההצמדה לשכר הממוצע. לוח 1 להלן מציג את קצבאות הזקנה והנכות ששולמו בשנים 1995–2008. הלוח מלמד שרמתה של קצבת הזקנה הבסיסית ב־2007 נותרה נמוכה אף מן הרמה ב־2001 – הן במונחים ריאליים והן במונחים יחסיים.

לוח 1: קצבאות הזקנה והנכות הכללית, 1995–2008

א. קצבת זקנה בסיסית

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
סכום הקצבה (בש"ח, במחירי 2007)	1,014	1,022	1,038	1,086	1,078	1,132	1,228	1,141	1,107	1,112	1,127	1,149	1,159	1,154
אחוז מהשכר הממוצע	15.5	15.4	15.3	15.7	15.2	14.9	15.7	15.6	15.6	15.2	15.2	15.3	15.2	15.3

ב. קצבת זקנה עם השלמת הכנסה

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
סכום הקצבה (בש"ח, במחירי 2007)	1,696	1,710	1,738	1,816	1,803	1,892	2,045	1,939	1,929	1,937	2,049	2,146	2,181	2,160
אחוז מהשכר הממוצע	26.0	25.8	25.6	26.1	25.6	25.0	26.3	26.6	27.2	26.4	27.6	28.6	28.6	28.6

ג. קצבת נכות כללית בסיסית לבעלי דרגת נכות 100%

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
סכום הקצבה (בש"ח, במחירי 2007)	1,638	1,697	1,728	1,816	1,803	1,892	2,053	1,966	1,953	1,961	1,936	1,947	1,937	1,904
אחוז מהשכר הממוצע	25.0	25.6	25.5	26.2	25.3	25.0	26.3	26.8	27.5	26.8	26.1	25.9	25.4	25.2

מקור: המוסד לביטוח לאומי, רבעונים סטטיסטיים לשנים 1995–2008, www.btl.gov.il/Publications/Skirashnatit/Pages/default.aspx

כפי שמראה הלוח, הקצבה הבסיסית לקשיש יחיד ירדה מ־15.7% מהשכר הממוצע ב־2001 ל־15.2% ממנו ב־2007.[16] לעומת זאת, הכנסת המינימום (כלומר הקצבה עם השלמת ההכנסה) ליחיד עלתה ריאלית בין 2001 ל־2007, והתוספות שניתנו הגדילו את רמתה מ־26.3% מהשכר הממוצע ב־2001 ל־28.6% ממנו ב־2007. קצבת הנכות המלאה ליחיד – שהפגיעה בעדכון רמתה היתה מתונה יותר – איבדה אף היא מערכה הריאלי בין 2001 ל־2007, והירידה ברמתה ביחס לשכר הממוצע החלה ב־2004. היא עלתה מ־25% מהשכר הממוצע ב־2000 ל־27.5% ממנו ב־2003, אך ירדה ל־25.4% מהשכר הממוצע ב־2007. עם זאת, בשלהי 2002 הוגדלו הקצבאות לבעלי נכות קשה באמצעות קצבה חודשית נוספת (בשיעור של 2.7%–4% מהשכר הממוצע ב־2007, לפי דרגת הנכות) או באמצעות גמלה מוגדלת לשירותים מיוחדים.

להערכתנו, אם יוחלט על הגדלת המשאבים לקשישים, משרד האוצר ימשיך להעדיף לעשות זאת במתכונת של תיקונים חלקיים במסגרת הסכמים קואליציוניים ולא על ידי חזרה להצמדה מלאה או חלקית לשכר הממוצע, משתי סיבות: האחת היא שמדיניות זו היא כלי במשא ומתן קואליציוני עם כמה מהמפלגות והיא מאפשרת לא רק שליטה בתקציב המדינה אלא גם גמישות מסוימת בקביעתו; האחרת היא החשש שהצמדה מחודשת של קצבאות הזקנה לשכר הממוצע תוביל ללחצים מתמשכים לחדש גם את הצמדת הקצבאות המשולמות לאוכלוסייה בגיל העבודה, בעיקר קצבת נכות והבטחת הכנסה, ולכך האוצר מתנגד באופן עקרוני.[17]

ג. התגברות השימוש בדמי ביטוח לאומי ככלי במדיניות הפיסקלית והתעסוקתית

מאז אמצע שנות השמונים הגבירה הממשלה את השימוש בדמי ביטוח לאומי ככלי מדיניות להשגת יעדיה הכלכליים, אם כי בדרך כלל לא כדי לגייס כספים מהציבור – כפי שהיה בשלושת העשורים הראשונים לפעילותו של המוסד לביטוח לאומי – אלא

16 מקבלי קצבה לפי חוק זכאים, נוסף על הקצבה הבסיסית, לתוספת בעבור ותק ביטוחי ובעבור דחיית פרישה. ב־2007 92% מהגברים ו־72% מהנשים היו זכאים לתוספת ותק, והתוספת הממוצעת (לכלל מקבלי הקצבה) היא בשיעור של 23% מהקצבה הבסיסית. תוספת דחיית פרישה משמעותית פחות – כ־15% ממקבלי הקצבה לפי חוק דחו את פרישתם והתוספת הממוצעת לכלל מקבלי הקצבה היא בשיעור של 2.5% מהקצבה הבסיסית (המוסד לביטוח לאומי 2009, 166, לוח 5). התוספות מגדילות את הקצבה ליחיד לרמה ממוצעת של 23% מהשכר הממוצע במשק. יש לזכור שמקבלי קצבה שלא לפי חוק אינם זכאים לתוספות אלו.

17 סיבה נוספת היא אי־סדירותה של העלייה בשכר הממוצע, כפי שהראתה עליית השכר הגבוהה בשנת 2000. בעיה זו ניתנת לפתרון על ידי מנגנון או נוסחה שממתנים או מגבילים את שיעור הגידול בגובה הקצבה כאשר ישנן עליות חריגות בשכר הממוצע.

כדי לעודד את התעסוקה בכל ענפי המשק.[18] השיקולים הפיסקליים שעמדו בבסיס מדיניות זו לא תמיד לֵוו בשקילה ראויה של הצרכים החזויים של המוסד לביטוח לאומי, של איתנותו הפיננסית או של עצמאותו התקציבית בהיותו תאגיד סטטוטורי המופקד על הביטוח הסוציאלי בישראל. ב־1987 החליטה הממשלה בפעם הראשונה להפחית את עלות העבודה באמצעות הורדת שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים ועל העצמאים, אך במקביל השלימה מתקציבה את מלוא הסכומים שנגרעו מהביטוח הלאומי (שיפוי אוצר). מדיניות זו נמשכה עד 1996. בשנה זו הוגדלו דמי הביטוח למעסיקים ולעצמאים, אך בוטל המס המקביל כמקור למימון מערכת הבריאות.[19] דמי הביטוח הוגדלו שוב ב־2002, אך הופחתו באופן ניכר בשנים 2005–2009 במסגרת המדיניות הכללית להפחתת נטל המס, ״בתמורה״ להעלאת דמי הגמולים במסגרת תוכנית ההבראה לקרנות הפנסיה הוותיקות. שלא כבשנים הקודמות, המדיניות בשנים 2005–2009 לא כללה רכיב של שיפוי המוסד לביטוח לאומי בגין הפחתת דמי הביטוח.[20]

נוסף על אובדן תקבולי דמי הביטוח, הפחתת שיעור דמי הביטוח הלאומי הובילה להצטמקות המקורות העצמיים של הביטוח הלאומי למימון תוכניות הביטוח – לרבות רובד הפנסיה – ובד בבד להגדלת השתתפות הממשלה במימון. בשנים האחרונות גבר גם השימוש בדמי הביטוח הלאומי כמכשיר לחלוקה צודקת יותר של נטל המס – הפחתת הנטל על בעלי שכר נמוך והכבדתו על בעלי שכר בינוני וגבוה – אם כי שינויים אלה הונהגו בדרך כלל ללא פגיעה בתקבולי הביטוח הלאומי מדמי ביטוח.

---

18 מדינות אחרות, כמו הולנד, בלגיה וצרפת, נקטו מדיניות דומה מתוך דגש על הפחתת דמי ביטוח לאומי למעסיקים בעבור עובדים בעלי שכר נמוך. ראו OECD 2003, chap. 3.

19 **מס מקביל** – מס ייעודי ששימש למימון פעולתן של קופות החולים. המס נגבה מהמעבידים על ידי המוסד לביטוח לאומי וחולק בין קופות החולים על פי מספר חבריהן.

20 דמי הביטוח הלאומי נקבעו בשני שיעורים: שיעור מופחת, המוטל על חלק ההכנסה שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע (50% עד 2006); ושיעור רגיל, המוטל על יתרת ההכנסה עד לתקרה הקבועה בחוק. כדי להשוות את שיעורי דמי הביטוח לאורך זמן מקובל לחשב את השיעור הממוצע המשוקלל (המשוקללים הם נפחי השכר שעליהם מוטל השיעור המופחת והשיעור הרגיל). תמונת המצב ב־2009, על פי נתוני הגבייה המופיעים ברבעונים הסטטיסטיים של המוסד לביטוח לאומי, מלמדת שהשיעור הממוצע של דמי הביטוח הלאומי (ללא הגבייה למערכת הבריאות) המשולמים בגין העובדים השכירים עומד על 8.81%: 3.7% מוטלים על העובד, 4.44% מוטלים על המעסיקים, ואילו הממשלה משלמת במקום המעסיקים 0.67 נקודות אחוז. בראשית 1987, טרם הנהגת השיפוי הממשלתי, דמי הביטוח הלאומי היו בשיעור כולל של 15.75% – 5.35% היו מוטלים על העובד ו־10.4% על המעביד. יוצא אפוא שחלקו של המעסיק נמוך בכ־6 נקודות האחוז מחלקו באמצע שנות השמונים (הוא נמוך ב־11 נקודות האחוז אם מביאים בחשבון גם את ביטולו של המס המקביל לביטוח הבריאות, שהיה בשיעור של 4.95% מהשכר המבוטח).

2. אינדיקטורים עיקריים לפעילות מערכת הפנסיה של הביטוח הלאומי

לסיכום חלק זה, שעסק בהתפתחות פנסיית הביטוח הלאומי בישראל, נציג נתונים על היקף הפעילות של מערכת הפנסיה של המוסד לביטוח לאומי. לוחות 2 ו־3 להלן מציגים אינדיקטורים עיקריים להתפתחות רובד הביטוח הלאומי בשנים 1995–2007.

לוח 2: תשלומי גמלאות ותקבולים של המוסד לביטוח לאומי, 1995–2007
(באחוזי תוצר)

א. סך כל ענפי הביטוח הלאומי

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
סך הגמלאות	7.23	7.34	7.67	7.79	7.80	7.72	8.72	8.74	8.18	7.41	7.08	6.98	6.84
מהן: גמלאות גבייתיות	5.66	5.80	6.15	6.26	6.25	6.14	6.85	6.79	6.46	5.93	5.68	5.62	5.55
סך התקבולים*	8.12	8.11	8.40	8.28	8.26	8.13	8.97	9.14	8.89	8.39	8.28	8.13	8.13
מהם: מקורות ממשלתיים**	4.86	4.91	4.05	3.89	3.91	3.79	4.41	4.43	3.98	3.67	3.62	3.59	3.62
גבייה לענפי הביטוח***	4.21	4.04	4.20	4.10	4.10	4.11	4.35	4.36	4.25	4.08	4.06	3.94	3.90

* תקבולים למימון הגמלאות הגבייתיות והלא גבייתיות, למעט הוצאות מינהל.
** מקורות ממשלתיים למימון הגמלאות הגבייתיות והלא גבייתיות.
*** לרבות שיפוי האוצר.

ב. ענף זקנה ושאירים

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
סך הגמלאות	2.62	2.63	2.70	2.75	2.70	2.67	2.97	2.92	2.90	2.80	2.72	2.68	2.59
מהן: גמלאות גבייתיות	2.03	2.03	2.09	2.13	2.10	2.08	2.32	2.29	2.29	2.24	2.16	2.13	2.07
סך התקבולים	3.03	2.98	3.09	3.04	3.02	2.99	3.20	3.24	3.14	2.99	2.96	2.92	2.89
מהם: מקורות ממשלתיים	1.68	1.63	1.22	1.15	1.14	1.09	1.20	1.17	1.00	0.94	0.94	0.94	0.92
גבייה לענפי הביטוח	1.84	1.80	1.87	1.83	1.83	1.84	1.94	1.95	1.88	1.81	1.79	1.76	1.75

ג. ענף נכות כללית

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
סך הגמלאות	0.75	0.80	0.86	0.90	0.93	0.98	1.16	1.29	1.32	1.26	1.25	1.26	1.30
מהן: גמלאות נכייתיות	0.69	0.74	0.79	0.84	0.86	0.89	1.02	1.14	1.18	1.13	1.12	1.12	1.12
סך התקבולים	0.78	0.77	0.80	0.84	0.92	0.93	1.00	1.00	0.95	0.95	0.93	0.92	0.97
מהם: מקורות ממשלתיים	0.36	0.35	0.20	0.17	0.18	0.20	0.25	0.24	0.19	0.25	0.25	0.27	0.31
גבייה לענפי הביטוח	0.65	0.64	0.66	0.64	0.64	0.64	0.68	0.68	0.64	0.61	0.61	0.62	0.63

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירות שנתיות, תקציב תפעולי, רבעונים סטטיסטיים ומאזנים לשנים 1995–2007, www.btl.gov.il/Publications/Skirashnatit/Pages/default.aspx. הנתונים אינם כוללים הוצאות מינהל.

לוח 3: עודפים ונכסים של ענפי המוסד לביטוח לאומי, 1995–2007

(במיליוני ש״ח, במחירי 2007)

א. סך כל ענפי הביטוח הלאומי

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
עודף שוטף	-374	-965	-1,259	-2,393	-2,482	-2,680	-3,797	-3,003	-1,417	143	1,591	1,300	2,285
עודף כולל ריבית*	3,422	2,950	2,790	1,775	1,720	1,673	693	1,445	3,243	4,944	6,569	6,617	7,885
נכסים**	82,453	85,528	89,070	88,852	90,537	94,060	94,415	85,914	94,753	101,209	107,690	114,926	121,792

* מאחר שהריבית אינה משתלמת באופן רציף על פני השנה, אלא בשניים או שלושה מועדים, המעבר ממחירים שוטפים למחירים קבועים על בסיס המדד הממוצע כרוך באי־דיוק מסוים.
** יודגש שהמוסד לביטוח לאומי מציג את הנכסים במונחים שוטפים במחירי נובמבר של כל שנה והנכסים המוצגים במחירים קבועים בלוח זה חושבו על פי מחירי המדד הממוצע של שנת 2007.

ב. ענף זקנה ושאירים

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
עודף שוטף	315	6	128	-260	-124	-129	-708	-314	-831	-1,149	-744	-766	-366
עודף כולל ריבית	1,680	1,440	1,634	1,328	1,509	1,628	1,127	1,585	1,179	908	1,319	1,395	1,844
נכסים*	30,070	31,609	33,629	34,480	36,055	38,485	39,469	36,528	41,272	43,000	44,372	46,021	47,593

* לרבות העברות מענף לענף.

ג. ענף נכות כללית

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
עודף שוטף	-208	-484	-647	-1,000	-1,195	-1,430	-1,963	-2,671	-3,101	-2,707	-2,850	-2,905	-2,927
עודף כולל ריבית	40	-240	-416	-443	-238	-469	-1,031	-1,802	-2,314	-2,042	-2,302	-2,468	-2,507
נכסים	5,288	5,092	12,142	11,459	20,297	19,907	18,855	15,145	16,755	12,415	9,953	7,440	8,794

מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירות שנתיות, תקציב תפעולי, רבעונים סטטיסטיים ומאזנים לשנים 1995–2007, www.btl.gov.il/Publications/Skirashnatit/Pages/default.aspx

כפי שמראה לוח 2 לעיל, סך כל תשלומי הגמלאות ששילם המוסד לביטוח לאומי עלה משיעור של 7.23% מהתוצר ב־1995 לשיעור של 8.74% מהתוצר ב־2002. לאחר מכן ירד השיעור ל־6.84% מהתוצר ב־2007, אף פחות מהשיעור באמצע שנות התשעים. התשלומים בענף זקנה ושאירים הסתכמו ב־2007 בסכום של כ־17.5 מיליארד ש״ח, ובענף הנכות – בכ־8.8 מיליארד ש״ח. סכום התשלומים בשני ענפים אלו שווה ל־3.89% מהתוצר, שהם מעט יותר מ־55% מכלל התשלומים של המוסד לביטוח לאומי. בעוד שהתשלומים לקצבאות זקנה ושאירים היו יציבים למדי במונחי תוצר בשנים 1995–2007, היקף התשלומים לקצבאות נכות כמעט הוכפל – מ־0.75% מהתוצר ב־1995 ל־1.3% מהתוצר ב־2007.[21] התשלומים לגמלאות גבייתיות (שבעבורן נגבים דמי ביטוח) היו בשיעור של 77%–80% מכלל הגמלאות בענף זקנה ושאירים, ובשיעור של 86%–92% מכלל הגמלאות בענף נכות כללית.

היקף הגבייה של דמי הביטוח הלאומי (לרבות שיפוי הממשלה) לכל ענפי הביטוח ירד כמעט ברציפות מ־4.21% מהתוצר ב־1995 ל־3.9% מהתוצר ב־2007. החלק של הגבייה בעבור ענף זקנה ושאירים בכלל הגבייה של דמי ביטוח היה כ־45% בתקופה הנסקרת, ואילו החלק של הגבייה בעבור ענף נכות היה כ־16%.

סך התקבולים של מערכת הביטוח הלאומי ממקורות עצמיים (גבייה ישירה מהציבור, הכנסות מהשקעות והכנסות אחרות) וממקורות ממשלתיים (מימון הגמלאות הלא גבייתיות, השתתפות במימון הגמלאות הגבייתיות לפי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי[22] ושיפוי האוצר) היה ברוב השנים בשיעור של 8%–8.5% מהתוצר, והגיע לרמה של כ־9% מהתוצר רק בשנים 2001–2003. התקבולים של ענף זקנה ושאירים היו בשיעור של

21 חשוב להדגיש כי ענף נכות משלם לא רק קצבאות לנכים בגיל העבודה אלא גם קצבאות שאין מקובל לראות בהן חלק מרובד הפנסיה הבסיסי. מדובר בגמלאות לילדים נכים ובגמלאות שירותים מיוחדים וניידות. התשלומים לקצבאות נכות כללית בגיל העבודה היו ב־2007 כ־75% מכלל התשלומים של הענף.

22 ראו לעיל הערה 10.

2.9%–3.2% מהתוצר, ואילו התקבולים של ענף נכות כללית היו בשיעור של 0.8%–1% מהתוצר. חלקה של הממשלה בסך מקורות המימון של ענף זקנה ושאירים היה גבוה יחסית באמצע שנות התשעים בשל סכומי השיפוי הגבוהים. בשנים 1995–1996 הוא היה כ־55% מכלל התקבולים, אך הוא ירד לכ־40% ב־1997 (עם הפחתת השיפוי) ול־32% ב־2007. מגמת הירידה בחלקה של הממשלה בסך התקבולים אפיינה בשנים 1995–2003 גם את ענף נכות – מכ־50% ב־1995 ל־20%–25% בשנים 1997–2003. אך בשנים 2004–2007 התהפכה המגמה וחלקה של הממשלה בסך התקבולים של הענף עלה לכ־32%.[23]

בדיקת מצבו הפיננסי של הרובד הראשון מעלה שהגירעון השוטף בפעילות ענפי הביטוח (כלומר הגמלאות הגבייתיות בלבד ומקורות ההכנסה למימונן) הגיע לשיא ב־2001, אך לאחר מכן הסתמנה מגמה של צמצום הגירעון ואף של יצירת עודף לא מבוטל. מגמת השיפור לא פסחה על ענף זקנה ושאירים, אך ב־2007 עדיין נצפה בו גירעון. לעומת זאת מצבו של ענף נכות כללית הלך והחמיר עם השנים. הגירעון בענף זה גדול גם אם מובאים בחשבון התקבולים מריבית על השקעות המוסד לביטוח לאומי. כפי שמראה לוח 3 לעיל, מלאי הנכסים של כל ענפי הביטוח הלאומי הסתכם בסוף 2007 בכ־122 מיליארד ש״ח – 47 מיליארד ש״ח מהם שייכים לענף זקנה ושאירים וכ־8.8 מיליארד ש״ח לענף נכות כללית.

ולבסוף, לוח 4 להלן מראה כי במהלך כל התקופה הנסקרת הוצאות המינהל של הביטוח הלאומי היו בשיעור של כ־1.2% מסך כל היקף הפעילות של הביטוח הלאומי – תשלומי גמלאות גבייתיות וגמלאות לא גבייתיות בתוספת הגבייה הישירה של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

23 השיפורים שהונהגו בקצבאות לנכים לאחר 2003 מומנו בעיקר מאוצר המדינה.

לוח 4: הוצאות מינהל של המוסד לביטוח לאומי, 1995–2007
(באלפי ש״ח, במחירי 2007)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
סך הפעילות*	55,417	60,167	61,494	65,108	67,972	74,172	81,900	80,990	78,876	77,759	78,949	81,271	83,972
הוצאות מינהל **	690	768	812	822	892	885	958	997	958	999	1,005	1,023	1,027
הוצאות מינהל כאחוזים מסך הפעילות	1.22	1.28	1.32	1.26	1.31	1.19	1.17	1.23	1.22	1.28	1.27	1.26	1.22

* גמלאות גבייתיות, גמלאות לא גבייתיות וגבייה מהציבור של דמי ביטוח ודמי בריאות, ללא שיפוי.
** הוצאות מינהל לענפי הביטוח הלאומי והוצאות מינהל לגורמי חוץ.
מקור: המוסד לביטוח לאומי, סקירות שנתיות, תקציב תפעולי, רבעונים סטטיסטיים ומאזנים לשנים 1995–2007, www.btl.gov.il/Publications/Skirashnatit/Pages/default.aspx

ג. הרובד הפנסיוני השני: מאפיינים עיקריים של מדיניות הפנסיה התעסוקתית בישראל

ההסכם הקיבוצי לביטוח פנסיוני מקיף במשק,[24] שהורחב בצו של שר התמ״ת בסוף 2007 ונכנס לתוקף ב־1 בינואר 2008,[25] חותם סדרה של רפורמות שהונהגו בקרנות הפנסיה בישראל במהלך העשור וחצי האחרונים.[26] ראשיתן של הרפורמות בהחלטת הממשלה על הקמת קרנות פנסיה חדשות כחברות בנות של הקרנות הישנות וסגירת קרנות הפנסיה הקיימות (קרי הוותיקות) למצטרפים חדשים (החלטת ממשלה מס׳ 5156, 29 במרס 1995). לאחר מכן, על פי הסכם משנת 1999,[27] נסגרה הפנסיה התקציבית לעובדים חדשים, והם הועברו לפנסיה בשיטת מימון צובר בקרנות החדשות או בהסדר אחר.[28] מאוחר יותר, בחקיקה משנת 2003[29] ובהסכם עם ההסתדרות, הולאמו קרנות הפנסיה הוותיקות והונהגו שינויים מפליגים בדרכי פעולתן ובאופן מימונן. במסגרת

24 הסכם קיבוצי כללי (מסגרת) לביטוח פנסיוני מקיף במשק (2007), שנחתם בין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, 19 ביולי 2007.
25 לצו ההרחבה ראו www.moital.gov.il/NR/exeres/7CD66526-6C05-4678-B66D-561C0F290E46.htm (אוחזר ב־14.2.10).
26 לפירוט תולדות מערכת הפנסיה התעסוקתית והרפורמות שהונהגו במהלך השנים ראו נספח 1.
27 הסכם קיבוצי מס׳ 20027043 בין ממשלת ישראל ואח׳ להסתדרות הכללית, 3 במרס 1999.
28 **מימון צובר** – שיטה שבה החיסכון הפנסיוני נרשם על שם החוסך, והוא משמש אותו לאחר פרישתו מהעבודה. הפנסיה המשולמת לגמלאי ממומנת מהכספים שנצברו בקרן הפנסיה, כלומר מהסכומים שהעובד הפריש בשנות עבודתו. שלא כמו המימון השוטף, שבו הדור הצעיר מממן את הדור המבוגר, במימון צובר כל דור מממן את עצמו.
29 חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו־2004), התשס״ג־2003.

חקיקה זו שונה הרכב ההשקעות של קרנות הפנסיה החדשות – ובד בבד הרכב הקרנות הוותיקות – ומשקל איגרות החוב המיועדות שתשואתן גבוהה מן התשואה בשוק ירד ל־30%. עם זאת, תהליך הקטנת משקלן של איגרות החוב המיועדות בקרנות הוותיקות הוא הדרגתי וב־2008 היה משקלן כ־63%.

ב־2004 הועלה גיל הפרישה התקני בשני הרבדים של הפנסיה, מ־65 ל־67 לגברים ומ־60 ל־64 לנשים. ועדת אקטוארים שמינה אגף שוק ההון במשרד האוצר התאימה את לוחות החיים המשמשים את הסדרי הפנסיה לעלייה בתוחלת החיים, וכללה בהם רכיב דינמי המביא בחשבון את העלייה בתוחלת החיים הצפויה בעתיד. לוחות אלו נכנסו לשימוש בשנת 2000.

בתחילת 2008 נכנס לתוקף תיקון 3 לחוק קופות הגמל.[30] התיקון נועד להפנות את עיקר החיסכון הפנסיוני בקופות הגמל לתשלום קצבה חודשית בתקופת הפרישה, ובמקביל לצמצם את היקף משיכת החיסכון כתשלום חד־פעמי בעת הפרישה – מה שמכונה הרכיב ההוני. תיקון 3 מביא להשוואת המיסוי על מגוון אפיקי החיסכון לפרישה ומטרתו להגביר את התחרות בענף ולשפר את הצדק החלוקתי בו.

באשר לבעלות על המוסדות לחיסכון פנסיוני, הקרנות החדשות נמכרו לחברות ביטוח בשנת 2004, לאחר הלאמת חברות האם של הקרנות – הקרנות הישנות; ואילו קופות הגמל נמכרו על ידי הבנקים לחברות ביטוח ולבתי השקעות, במסגרת הרפורמה של ועדת בכר בשנת 2005.[31]

הרפורמות הראשונות שהונהגו במערכת הפנסיה בישראל, בשנים 1995, 1999 ו־2003, נועדו לצמצם את הגירעונות האקטואריים של קרנות הפנסיה, אך הן גם משקפות את המעבר לכלכלת שוק ואת המדיניות המכוונת לשלוט בהוצאות הממשלה בהמשך לתוכנית הייצוב של 1985. בבסיסה של מדיניות זו היו הן שיקולים אידיאולוגיים – האמונה בצמצום מעורבות הממשלה ובהעברת האחריות לפרט, והן שיקולים פוליטיים – החלשת ההסתדרות. לדעת רבים, שיקולים אלו אף הובילו את משרד האוצר להציג אומדן מופרז של גודל הגירעון האקטוארי (ראו למשל פלג 2006, 100).

התמהיל של הרפורמות הראשונות, עוצמת השינויים שהונהגו וקצב יישומם עדיין שנויים במחלוקת. הסכמה ציבורית רחבה הרבה יותר יש בעניין הרפורמות האחרונות של 2008, שלהן שני מוקדים: הרחבת הכיסוי הפנסיוני והבטחת פנסיה שוטפת בתקופת הפרישה; והגברת הבחירה והניידות החופשית בין ההסדרים. המוקד הראשון משקף מדיניות פטרנליסטית של הממשלה, והוא מבטא אפוא חריגה מסוימת מהתפיסה שהפרט אחראי לגורלו. המוקד השני מסתמך על יכולתו של האדם לבחור בין הסדרים ומטיל

30 חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון מס׳ 3), התשס״ח־2008.

31 לדוח ועדת בכר ראו ozar.mof.gov.il/bachar/asp/reformreport.asp (אוחזר ב־14.2.10).

עליו את האחריות לבחירה.

ניתוח הרפורמות שנעשו ב־15 השנים האחרונות מעלה חמישה מאפיינים מרכזיים של מערכת הפנסיה התעסוקתית בישראל:

1. מעבר מתוכניות פנסיה שבהן הזכויות מוגדרות (DB) לתוכניות שבהן ההפרשות מוגדרות (DC).[32]
2. מעבר מהשקעה באג״ח ממשלתיות מיוחדות לתוכניות הפנסיה (אג״ח מיועדות) להשקעה בשוק ההון החופשי.
3. שינוי הבעלות על ערוצי החיסכון לטווח ארוך: קרנות הפנסיה הועברו מבעלות ציבורית לבעלות פרטית וקופות הגמל הועברו מבעלות של הבנקים לבעלות של בתי השקעות וחברות ביטוח.
4. הפניית הטבות המס לחיסכון ארוך טווח לפרישה בלבד והדגשת החיסכון לקצבה על חשבון הרכיב ההוני; והאחדה של הטבות המס לכל ערוצי החיסכון: פנסיה, ביטוח מנהלים וקופות גמל.
5. הנהגת חובת פנסיה מכוח צו ההרחבה כצעד ראשון לקראת חוק פנסיית חובה.

1. מעבר מתוכניות DB לתוכניות DC

המעבר מקרנות צבירה (DB) לקרנות תשואה (DC) במערכת הפנסיה התעסוקתית במגזר העסקי והציבורי כאחד הוא כאמור אחד המאפיינים המרכזיים של מדיניות הפנסיה שהונהגה מאז 1995, ודומה שהוא נתפר על פי מידותיה של המדיניות הכלכלית הכללית. עד אמצע שנות התשעים, תוכניות פנסיה לקצבה מסוג DB היו חלק הארי של מערכת הפנסיה בישראל. רכיב DC ניכר רק בחיסכון ההוני ו/או הקצבתי בביטוח מנהלים של חברות הביטוח ובקופות הגמל, שמרביתן היו בבעלות הבנקים. ואולם, ב־1995 נסגרו כאמור קרנות הפנסיה הוותיקות בפני מבוטחים חדשים, והוקמו קרנות חדשות הפועלות בשיטת DC.

שיטת DC פועלת בישראל באופן הזה: לכל מבוטח יש חשבון משלו והוא הבסיס לזכויות הפנסיה שלו. אם הביטוח הוא מטעם מקום העבודה, המעביד והעובד מפרישים לקרן אחוזים מוסכמים מהשכר המבוטח.[33] אם הפרט עצמאי, הוא בלבד מפריש לקרן.[34] מהפרשה זו מנוכים דמי ניהול ודמי ביטוח שאירים ונכות, והיתרה נצברת בחשבונו

32 ראו לעיל הערה 5.

33 ההסדר הרווח הוא שהמעביד מפריש לקרן 12% והעובד 5.5%. בביטוח מנהלים יש אפשרויות רבות, ואחת השכיחות שבהן היא הפרשה של 13.33% מצד המעביד ושל 5% מצד העובד. ההפרשה המרבית המותרת לפי תקנות מס הכנסה היא 20.5%. הפרשת המעביד כפופה לתקרה של שכר מבוטח בגובה פי ארבעה מן השכר הממוצע.

34 העצמאי רשאי להפריש לקרן עד 16% מהכנסתו השנתית.

הפרטי של המבוטח. יתרת המבוטח מושקעת בשוק ההון, ונתונה לאי־ודאות המאפיינת שוק זה. במועד הפרישה היתרה הצבורה הופכת לתשלומי פנסיה קבועים, שמתקבלים כל עוד המבוטח בחיים. לאחר פטירת המבוטח, בן זוגו (אם היה לו בן זוג או בת זוג) זכאי לפנסיית שאירי פנסיונר, ששיעורה על פי רוב 60% מהפנסיה שקיבל המבוטח בחייו. ההמרה מתבצעת על ידי חלוקת היתרה הצבורה במקדם אקטוארי מתאים.[35]

בשיטה זו זכויות המבוטחים זהות לחלוטין לסכום שנצבר לזכותם בקרן, ומכאן נוצר האיזון האקטוארי האוטומטי ברמת הפרט – וברמת הקרן. מכאן גם ההנחה שלא יידרש סיוע עתידי מקופת המדינה. כיוון שהאיזון מתקיים ברמת הפרט ולא רק ברמת הקרן, שיטה זו מטילה את מלוא האחריות להבטחת ההכנסה בגיל הפרישה על הפרט, ללא כל מנגנון של ביטוח הדדי[36] או סבסוד צולב,[37] למשל בין עשירים לעניים או בין גברים לנשים. אלו הם הסיכונים המוטלים ישירות על המבוטח בשיטה זו:

א. **סיכון התשואה על הקרן עד הפרישה.** התשואה על נכסים שנצברים עד הפרישה בקרן פנסיה, בביטוח מנהלים או בקופת גמל אינה מובטחת. סיכון התשואה מורכב מהסיכון הכללי של שוק ההון, ומהסיכון המיוחד לכל קרן.

ב. **סיכון חוסר תעסוקה.** פרט שאינו עובד אינו מפריש לקרן הפנסיה ואינו צובר חיסכון.

ג. **סיכון תוחלת חיים.** עלייה בתוחלת החיים מפחיתה את הקצבה לגיל פרישה נתון. לשם המחשה, עדכון לוחות החיים על ידי ועדת האקטוארים של משרד האוצר הוביל לירידה של כ־10% בקצבה (יוסף וספיבק 2008). לסיכון הדמוגרפי הכללי מצטרף סיכון ברמת הקרן שנובע מהאפשרות שאוכלוסיית הקרן שונה במאפייניה מהאוכלוסיה הכללית.

ד. **סיכון התשואה על הקרן לאחר הפרישה.** התשואה אינה מובטחת גם לאחר הפרישה, והיא בנויה על יסוד שערי הריבית הצפויים על ההשקעה של הקרן. גם הפנסיה חייבת באיזון אקטוארי, ואם נוצר גירעון נדרשת הפחתה של הפנסיה.

ה. **סיכון תפעולי.** כספו של המבוטח בקרן מסוימת עלול להינזק במקרה של מעילה, השקעה שלא לפי הכללים[38] או דיווח שגוי במערכת המחשוב של הקרן. לכמה

---

35 מקדם זה תלוי בלוח התמותה ובשער הריבית וכפוף לשינויים בהם. מקדם למשכורת חודשית שמביא בחשבון גם פנסיית שאירים נע בין 180 ל־200.

36 **ביטוח הדדי** – מצב שבו חברי הקרן מבטחים זה את זה מפני סיכונים כגון נכות, מוות ותוחלת חיים.

37 **סבסוד צולב** – מצב שבו אחדים מן המבוטחים מקבלים תמורה נמוכה יותר על השקעתם מאחרים, וכך הם מסבסדים אותם.

38 כך קרה למשל בקופות הגמל של בית ההשקעות פריזמה. מנהל ההשקעות חרג מכללי ההשקעה ולקח סיכון גבוה מן המותר, והדבר גרם הפסדים של עשרות מיליוני שקלים לעמיתים. בעלי

מהסיכונים התפעוליים הקרן קונה ביטוח אבל הכיסוי כמובן מוגבל.[39] הגיוני היה שהקרנות יידרשו להציג הון עצמי לא מבוטל, אבל מאז הרפורמה של 1995 דרישת ההון העצמי מקרנות פנסיה ומקופות גמל מזערית: בקופת גמל הדרישה היא מיליון ש״ח בלבד, ובקרנות פנסיה – 5 מיליון ש״ח, על פי מחירי 1995. לפי הנחיות אגף שוק ההון במשרד האוצר, קרנות פנסיה וקופות גמל בנויות כחברות בת של החברה בעלת הקרן,[40] והן מנהלות את הקרן כיחידה סגורה מבחינה תקציבית. מבנה זה של חברה בע״מ מגביל את אחריות חברת האם להון העצמי – והנה שוב הסיכון הישיר מוטל על המבוטח.[41]

ראוי לציין כי אחד השינויים הנחוצים שגיבש משרד האוצר בעקבות המשבר הפיננסי ב־2008 הוא הגדלת ההון העצמי המינימלי הנדרש מחברה המנהלת קרנות פנסיה וקופות גמל. הנוסחה המוצעת בטיוטת חוזר מ־24 ביוני 2009 היא שבניהול נכסים בסכום של עד 10 מיליארד ש״ח ההון העצמי יהיה בגובה 0.3% מהנכסים המנוהלים; בניהול נכסים בסכום של 10 עד 20 מיליארד ש״ח ההון העצמי יהיה בגובה 0.2% מהנכסים; ובניהול נכסים בסכום של יותר מ־20 מיליארד ש״ח ההון העצמי יהיה בגובה 0.1% מהנכסים. ומכל מקום, ההון העצמי שיידרש מן החברה לא יהיה קטן מ־10 מיליון ש״ח.[42] שינוי רצוי אחר הוא שבעלי הקרן יערבו באופן כלשהו לזכויות הפנסיוניות ולא יופרדו מן הקרן בעזרת חציצת החברה בע״מ. משרד האוצר טרם הציע שינוי זה.

באופן עקרוני, גם תוכנית DB יכולה להיות מאוזנת ברמת הקרן. כאשר נוצר גירעון אקטוארי – למשל בגלל עלייה בתוחלת החיים – אפשר להחזיר את האיזון על ידי הפחתת הזכויות או הגדלת ההפרשות לקרן. זהו תהליך שעברו, בכל מיני אופנים, תוכניות הביטוח הלאומי בכמה מארצות אירופה. ההבדל המרכזי בין תוכנית DB מאוזנת לתוכנית DC הוא שבתוכנית DB אפשר לכלול רכיבים של ביטוח הדדי וסבסוד צולב שמפזרים חלק מהסיכון בין המבוטחים בקרן.

המעבר מ־DB ל־DC התבצע בקרנות הפנסיה החדשות בשני שלבים. בשלב הראשון, ב־1995, הן נוצרו כקרנות DC עם מנגנון של איזון אקטוארי ברמת הקרן, אך לא ברמת הפרט. בשנת 2003 הן עברו לשיטת DC טהורה ברמת הפרט. לפי החלטת הממשלה

פריזמה הבטיחו לפצות את העמיתים על חשבונם.

39 היקף הכיסוי הביטוחי נקבע לפי הכללים של אגף שוק ההון במשרד האוצר.

40 למשל, מנורה־מבטחים היא חברת בת של מנורה.

41 לא מן הנמנע כמובן שהחברה האֵם תזרים הון לחברה הבת כדי למנוע פשיטת רגל שלה, או כדי למנוע פגיעה אנושה במוניטין שלה.

42 ראו משרד האוצר, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, חוזרים, www.finance.gov.il/hon/2001/general/hozrim.asp#top

במרס 1995 (החלטת ממשלה מס׳ 5156) הזכויות הפנסיוניות בקרנות החדשות עוגנו בתקנון, אך לוח צבירת הזכויות התבסס לא רק על הפרשות הפרט לקרן הפנסיה אלא גם על גילו, בכפוף ללוחות האקטואריים. שיטה זו מכונה ״שיטת המנות״, שכן הפרט צובר ״מנה״ מהפנסיה בכל שנה משנות חייו. בתקנון הקרנות החדשות היה מנגנון של איזון אקטוארי, שלפיו גירעון אקטוארי בגובה 5% ויותר מסך הנכסים של הקרן מחייב הפחתת הזכויות כדי לחזור לאיזון. יכולת הקרנות להתחייב על לוח זכויות נבעה משלוש ערבויות ממשלתיות יסודיות, שנועדו להתגבר על האי־ודאות של התשואה ושל תוחלת החיים: הראשונה – רוב ההשקעות (70%) היו באג״ח מיועדות בתשואה של 5.05%;[43] השנייה – להשקעה החופשית, בשיעור של 30% מהתיק, נפרסה רשת ביטחון ממשלתית שהבטיחה תשואה מינימלית של 3.5%; והשלישית – הממשלה התחייבה לפצות את הקרנות על עלייה עתידית בתוחלת החיים על ידי הגדלת התשואה של איגרות החוב המיועדות (באופן טכני, על ידי הגדלת ההנחה במחיר ההנפקה). כך נוצרה למעשה תוכנית שהיא בת כלאיים, שילוב בין DB ל־DC, שבה הציבור (דרך הממשלה) הוא שנושא בסיכונים. ערבויות הממשלה לא הובאו לדיון בוועדת הכספים או במליאת הכנסת והחלטה זו לא יושמה מעולם.

השלב השני התרחש במסגרת הרפורמה הגדולה בקרנות הפנסיה ב־2003, במקביל להסדר קרנות הפנסיה הוותיקות. משקלן של איגרות החוב המיועדות הופחת מ־70% מהתיק ל־30% ממנו, וגם התשואה עליהן הופחתה מ־5.05% ל־4.8%. שינוי זה, בד בבד עם ביטול הערבויות ב־1997, הביא לכך שקרנות הפנסיה לא יכלו עוד להתחייב על לוח של צבירת זכויות. הקרנות עברו אפוא לשיטת DC טהורה, שבה לכל מבוטח יש צבירה אישית משלו.

לאחר 1995 המשיכו הקרנות הוותיקות לפעול באותה מתכונת ותחת אותה בעלות הסתדרותית. הערבות הממשלתית לזכויות העמיתים והפורשים בקרנות לא הוסדרה, ולא נערכה תוכנית הבראה לטיפול בגירעונות האקטואריים. בשנת 2003, בחסות המשבר הכלכלי קצר הטווח, הצליח שר האוצר בנימין נתניהו להעביר תוכנית הבראה שהיה בה פן לא צפוי של שינוי בכללי המשחק עד לאותה העת. במסגרת תוכנית זו הופחת היקף איגרות החוב המיועדות מלפחות 93% מסך הנכסים ל־30% ממנו, והריבית עליהן הופחתה מ־5.57% ל־4.8%; הופחתו הזכויות בקרן; הוגדלו תשלומי המבוטחים; הובטח סיוע ממשלתי בסך 78 מיליארד ש״ח על פני 35 שנים (בינואר 2004, בעקבות משא ומתן עם ההסתדרות, הוגדל הסיוע המובטח ל־83 מיליארד ש״ח); והוחלט להקצות 15 מיליארד ש״ח להבטחת התשואה. לפי חישובי האוצר, התוכנית הביאה לאיזון אקטוארי של שמונה הקרנות בהסדר. זכויות המבוטחים בכל הקרנות בהסדר כפופות לתקנון

43 כל הריביות הנזכרות צמודות למדד המחירים.

אחיד עם לוח צבירה של זכויות לפרישה. ואולם, אם ייקלעו הקרנות לגירעון אקטוארי, המנגנון שישמש להחזרת האיזון הוא הפחתת הזכויות. **מכאן שהסדר הקרנות הוותיקות הוא DC ברמת הקרן.** חשוב להבין שמצבן של הקרנות הוותיקות לוט בערפל: אין מחויבות כספית מוגדרת של משרד האוצר לסייע להן. ואולם, עד כה לא התעורר הצורך להפעיל את מנגנון הפחתת הזכויות.

2. מעבר מהשקעה באג"ח ממשלתיות מיוחדות לתוכניות הפנסיה (אג"ח מיועדות) להשקעה בשוק ההון החופשי

לפני תוכנית הייצוב של 1985 כל שלושת הערוצים לחיסכון לטווח ארוך – קרנות פנסיה, ביטוח מנהלים וקופות גמל – השקיעו באג"ח מיועדות את חלק הארי של חסכונות הציבור. הממשלה הלאימה אז את החיסכון במשק לצרכיה, למימון החוב הענקי שהיה לה בשנים שקדמו ל־1985. הצמצום הניכר בגירעון בתקציב הממשלה, בעקבות תוכנית הייצוב והמדיניות הפיסקלית שהונהגה אחריה, ביטל את המניע העיקרי להלאמה זו, ונפתחה הדרך ליציאת הממשלה משוק ההון (בן בסט 2001).

במסגרת הרפורמה בשוק ההון הפסיקה הממשלה את הנפקת איגרות החוב המיועדות בכמה שלבים; ובמקביל ניתן היתר כללי לחברות במגזר הפרטי לגייס הון בדמות אג"ח קונצרניות. בשלב הראשון, כבר בשנת 1987, הפסיקה הממשלה להנפיק אג"ח לקופות הגמל. בהקשר זה נזכיר את משבר קופות הגמל בשנת 1996, שהתבטא בירידה ניכרת בערך נכסי הקופות בעקבות ירידת ערך השוק של איגרות החוב של המדינה. המדינה פרסה אז – באמצעות משרד האוצר ובנק ישראל – רשת ביטחון לאיגרות החוב החופשיות, הלא קונצרניות, של המדינה.[44] בשלב השני, בשנת 1991, הופסקה הנפקת אג"ח מיועדות לפוליסות ביטוח חדשות. עם זאת, משרד האוצר ממשיך להנפיק אג"ח מיועדות לצבירות החדשות בפוליסות ותיקות עד היום. בשלב השלישי והרביעי צומצמה הנפקת איגרות החוב המיועדות לקרנות הפנסיה: ב־1995, עם סגירת קרנות הפנסיה הוותיקות ופתיחת הקרנות החדשות, ירדה ההנפקה לקרנות מ־93% מהנכסים בקרנות הוותיקות ל־70% בקרנות החדשות; וב־2004, במסגרת הרפורמה הגדולה של 2003–2004, ירדה ההנפקה לקרנות הוותיקות והחדשות כאחד ל־30% (ראו פירוט בנספח 1).

מדיניות זו של הפניית רוב כספי הפנסיה לשוק ההון היתה מאז ומעולם שנויה במחלוקת, בגלל האי־ודאות המוטלת על כתפי החוסכים. התפיסה השלטת במשרד האוצר – גם אם לא באופן מוצהר – היא שיש לבטל כליל את הנפקת איגרות החוב

44 בנק ישראל התחייב לקנות את איגרות החוב הממשלתיות אם ערכן ירד מתחת לרמה מסוימת. בסופו של דבר הוצאות המדינה על רשת הביטחון הזאת היו מזעריות.

המיועדות לקרנות הפנסיה, גם בגלל הצורך ההולך ופוחת של הממשלה לגייס הון למימון גירעונותיה. אין ספק שהמשבר הפיננסי האחרון שב להאיר את הבעיה במלוא חומרתה והוא מחייב חשיבה מחודשת על הרכב תיק ההשקעות של קרנות הפנסיה ועל אחריות המדינה לכספי החוסכים.

3. שינוי הבעלות על ערוצי החיסכון לטווח ארוך

בשנת 1985 היו קרנות הפנסיה הגדולות – קרן מבטחים, קרן מקפת, קרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות (קג״מ) ואחרות – בבעלות ההסתדרות והעובדים המבוטחים. ביטוח המנהלים היה מרוכז בידי חברות הביטוח הגדולות – מגדל, כלל, הפניקס והראל; וקופות הגמל הגדולות – עוצמה, גדיש ותמר – היו שייכות לבנקים הגדולים: בנק לאומי, בנק הפועלים ובנק דיסקונט, בהתאמה. בשנת 2003 מונה לקרנות הפנסיה הוותיקות, שהיו סגורות כזכור מאז 1995, מנהל מיוחד מטעם המפקח על הביטוח, וההסתדרות איבדה את ניהול הקרנות הללו, שרובן היו גירעוניות. החקיקה קבעה לקרנות הפנסיה הוותיקות מבנה של מינהלה, שהעומד בראשה ממונה כאמור על ידי המפקח על הביטוח ומדווח לו.

לאחר התפיסה של הקרנות, קרנות הפנסיה החדשות שהיו בבעלות הקרנות הוותיקות נמכרו במכרז, והסכום שהתקבל – יותר ממיליארד ש״ח – שימש לצמצום הגירעון של הקרנות הוותיקות. במכרז שפורסם בשנת 2004 רכשה חברת מגדל את קרן מקפת החדשה, חברת כלל רכשה את קרן מיטבית מקג״מ, וחברת מנורה רכשה את קרן מבטחים החדשה. מאז 2004 התרחשו מיזוגים בין קרנות הפנסיה החדשות, גם בין קרנות שהיו שייכות לחברות הביטוח שקנו אותן. בשלהי 2005, בעקבות קביעת ועדת בכר, החלו הבנקים למכור את קופות הגמל לבתי השקעות ולחברות ביטוח, תהליך שהסתיים ב־2008. תמהיל הבעלות על החיסכון לטווח ארוך השתנה אפוא שינוי דרמטי: הבעלות הציבורית עליו כמעט נעלמה; והבעלות הפרטית, שהיתה מפוזרת בין כל חלקי המגזר הפיננסי – בנקים, חברות ביטוח ובתי השקעות – הפכה לריכוזית יותר, רובה בידי חברות הביטוח.

4. הפניית הטבות המס לחיסכון ארוך טווח לפרישה בלבד, והדגשת החיסכון לקצבה על חשבון הרכיב ההוני

אחד המאפיינים המרכזיים של מדיניות הממשלה בתחום החיסכון לטווח ארוך בשנתיים האחרונות הוא הפניית עיקר החיסכון הפנסיוני בקופות הגמל לתשלום קצבה חודשית בתקופת הפרישה, במקביל לצמצום היקף משיכת החיסכון כתשלום חד־פעמי בעת הפרישה (הרכיב ההוני). מדיניות זו – שעוגנה כאמור בראשית 2008 בתיקון מס׳ 3 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) – נתפסת כנדבך נוסף במהפכת קופות

הגמל שהתרחשה לאחר יישום המלצות ועדת בכר, שכן בהשוותה את התנאים במגוון אפיקי החיסכון לפרישה היא מביאה ליתר תחרות בענף זה. מדיניות זו גובשה בעת שההסתדרות ולשכת התיאום של המעסיקים ניהלו משא ומתן על הסכם קיבוצי בנושא הפנסיה, ויישומה עולה בקנה אחד עם צו ההרחבה שהוציא שר התמ"ת להסכם הקיבוצי, שנכנס לתוקף ב־1 בינואר 2008.

הפניית עיקר החיסכון בקופות הגמל לתשלום קצבה מתיישבת גם עם המדיניות שעודדה חיסכון לטווח ארוך באמצעות מיקוד הטבות המס לחיסכון זה – מתוך העדפה ברורה של תוכניות המשלמות קצבה ובייחוד של תוכניות פנסיה מקיפה; והיא משתלבת עם הגבלת האפשרות למשוך את החיסכון לפני גיל הפרישה. מהלכים אלו מתאימים לתפיסה הכוללת שהפרט אחראי על הבטחת הכנסתו לאחר הפרישה במסגרת הרובד השני, ואילו תפקיד הממשלה להבטיח את הרובד הראשון מצד אחד, וליצור את התנאים לעידוד החיסכון ולהפנייתו לתשלום קצבה ברובד השני מצד אחר.

הפניית עיקר החיסכון בקופות הגמל לתשלום קצבה לאחר הפרישה נעוצה גם בהכרה שקצבת הזקנה הניתנת במסגרת הביטוח הלאומי נמוכה, ואין בה – גם בתוספת השלמת ההכנסה למעוטי יכולת – כדי להבטיח לקשישים הכנסה הגבוהה מקו העוני. למדיניות זו מטרות חברתיות – צמצום העוני והפערים בקרב האוכלוסייה הקשישה – אך היא נועדה גם להפחית בעתיד את הנטל התקציבי הכרוך הן בהשלמת הכנסה, למי שעיקר מחייתו על קצבת הביטוח הלאומי, והן בהטבות אחרות המוענקות למעוטי יכולת לפי מבחן אמצעים. עד כה נמנעה ממשלת ישראל מחקיקת חוק פנסיה – ממלכתי או חובה – אם כי הימנעות זו לאו דווקא משקפת התנגדות עקרונית.

מה תוכנו של תיקון 3 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל)? עד ינואר 2008 היה אפשר להפקיד כספי תגמולים בקופת גמל הונית או בתוכנית ביטוח הונית המיועדות לתשלום חד־פעמי של החיסכון הצבור לאחר גיל הפרישה – או לחלופין בקופת גמל המשלמת קצבה חודשית. תיקון החוק, החל על שכירים ועל עצמאים כאחד, קובע שחיסכון שייצבר מינואר 2008 במסגרת קופות גמל הוניות ותוכניות ביטוח הוניות יופנה בעת הפרישה בראש ובראשונה להבטחת קצבה חודשית בסכום של 3,850 ש"ח – אם סכום זה אינו מובטח לפרט באמצעות הסדר פנסיה אחר. יתרת הכספים הצבורים בקופה ישולמו כתשלום חד־פעמי או כקצבה חודשית, על פי בחירת הפרט. הפרט יקבל את ההחלטה על כך סמוך למועד הפרישה, כאשר יעמוד לרשותו מרב המידע על צרכיו ועל מקורות הכנסתו, ולא בעת ההפקדה כנהוג היום. ברור שבחירה זו עומדת לפני מי שהכנסתו המבוטחת לפנסיה גבוהה יחסית, שכן החיסכון הנדרש לתשלום קצבה בסכום של 3,850 ש"ח נאמד בכ־800,000 ש"ח. לפיכך, ככל הנראה משמעות התיקון בעבור רוב החוסכים היא שבעת פרישתם הם לא יוכלו עוד למשוך את חסכונם כסכום

הוני. ראוי להדגיש כי התיקון מתייחס רק להפקדות שבוצעו מינואר 2008 ואינו פוגע באפשרות לתשלום הוני של החיסכון שנצבר עד למועד זה.

תיקון החוק שינה את מבנה שוק החיסכון לטווח ארוך: מעתה הוא יכלול רק קופות גמל לקצבה ולא קופות גמל לתגמולים (קופות הוניות). בחוק הוגדרו שני סוגים של קופות גמל לקצבה:

- **קופת גמל משלמת לקצבה** – החוסך בקופה זו יוכל למשוך במישרין את החיסכון שהצטבר בה כקצבה. בהגדרה זו נכללות קרן פנסיה, קופת גמל לקצבה ותוכניות ביטוח המבטיחות קצבה.
- **קופת גמל לא משלמת לקצבה** – החוסך בקופה זו לא יוכל לקבל במישרין את הכספים שהופקדו בה (למעט רכיב הפיצויים), אלא עליו להעביר אותם לקופה משלמת לקצבה. בעקבות התיקון, לכל קופות הגמל לתגמולים ולפיצויים ולכל תוכניות הביטוח ההוניות שהיו קיימות ערב החקיקה אושר לפעול במתכונת זו (השינוי במעמדן תקף להפקדות שנעשו מינואר 2008).

למעשה, משרד האוצר אינו רשאי עוד לאשר פתיחה של קופות גמל חדשות כקופות לתגמולים או כתוכניות ביטוח הוניות, או כקופות גמל אישיות או מפעליות לפיצויים. הוא רשאי לאשר רק את פעילותן של קופות משלמות לקצבה או של קופות לא משלמות לקצבה. ראוי לציין כי ההפקדה לקופות גמל מרכזיות לפיצויים מוגבלת בהדרגה: מינואר 2008 אין להפקיד בקופות אלו בעבור עובדים חדשים, ומינואר 2011 לא יהיה אפשר להפקיד כספים בקופות אלו גם בעבור עובדים ותיקים שהיו עמיתים בקופה בדצמבר 2007.

תיקון החוק כולל שינוי משמעותי – האחדת כללי המיסוי והשוואת התנאים בכל אפיקי החיסכון לטווח ארוך. בוטלה ההבחנה בין קופות גמל וביטוח מנהלים לבין קרנות פנסיה מקיפה ביחס להטבות המס בעת ההפקדה, ומראשית 2008 ניתן זיכוי של 35% (ולא של 25%) לכל קופות הגמל (משלמות או לא משלמות לקצבה) ולא רק לקרנות הפנסיה המקיפה, על פי אותה תקרת הכנסה.

תיקון מס׳ 3 מבטא פטרנליזם מוגבל מצד המחוקק: הוא מחייב את הפרט לקצבה מעל 5,000 ש״ח, אם מביאים בחשבון גם את קצבת הביטוח הלאומי, שהיא בשיעור של 16% מהשכר הקובע לפנסיה ללא תוספות הוותק – כיום 1,213 ש״ח. דהיינו, המחוקק אינו סומך על הפרט שיֵדע לכלכל את צעדיו בתבונה ומונע ממנו למשוך את כל הפנסיה שלו בתשלום חד־פעמי.[45]

45 אפשר גם לומר שהמחוקק מעוניין שהפרט ישתמש בביטוח האנונה (annuity) שהקצבה מעניקה. כלומר, הסכום העומד לרשותו יספיק לו לכל שנות חייו, ורמת הקצבה החודשית תיקבע לפי תוחלת החיים הצפויה לו בעת הפרישה.

5. חובת פנסיה מכוח צו ההרחבה: צעד ראשון לקראת חוק פנסיית חובה

כזכור, ההסכם הקיבוצי הכללי לביטוח פנסיוני מקיף במשק נחתם בין ההסתדרות לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים ביולי 2007, והוא הורחב לכלל העובדים במשק מכוח צו הרחבה שהוציא שר התמ"ת, שנכנס לתוקף בינואר 2008. צו ההרחבה הוא צעד לקראת חוק פנסיית חובה בישראל, ואלו הם רכיביו העיקריים:

א. זכאות לביטוח פנסיה על ידי המעביד למגזרים רחבים של עובדים (גברים מגיל 21 ונשים מגיל 20) שאין להם הסדר פנסיוני טוב יותר מכוח הסכם קיבוצי כללי (ענפי) או מיוחד או מכוח צו ההרחבה להסכמים, מכוח הסכם אישי או במסגרת פנסיה תקציבית.

ב. מ־2009 העובד זכאי לחיסכון פנסיוני לאחר שישה חודשי עבודה. עובד שהיה מבוטח במקום עבודתו הקודם זכאי לחיסכון פנסיוני מהיום הראשון לעבודתו, אך ההפקדות לקרן הפנסיה יבוצעו לאחר שלושה חודשי עבודה, באופן רטרואקטיבי.

ג. הזכאות היא לביטוח פנסיה מקיף המכסה פרישה, נכות ומוות.

ד. הזכות לבחור את ההסדר הפנסיוני – קרן פנסיה או קופת גמל לקצבה (לרבות תוכנית ביטוח שאושרה כקופת גמל לקצבה) הכוללת גם כיסוי למקרי נכות ומוות – נתונה בידי העובד.

ה. השכר המבוטח הוא השכר הבסיסי עם כל התוספות הקבועות (זהה לשכר הקבוע בחוק פיצויי פיטורים), והוא מוגבל בתקרה השווה לשכר הממוצע.

ו. שיעור ההפרשות לפנסיה יועלה באופן הדרגתי בשנים 2008–2013 מ־2.5% ל־15%. בתחילת 2013 יפריש העובד שליש מסך ההפרשות (5%) והמעביד יפריש שני שלישים (10%, מהם 5% לקרן פיצויים שתהיה אחד המקורות לתשלום הפנסיה. המעסיק יהיה רשאי לשלם השלמת פיצויי פיטורים בשיעור של עד 8.33%).

בהשוואה להסכמים הנהוגים ביחס לשכירים, הביטוח הפנסיוני מכוח צו ההרחבה נחות הן מבחינת גובה ההפרשות, גם בסוף התהליך, והן מבחינת גובה השכר המבוטח. ההפרשות הנמוכות והצבירה של סכומים חודשיים נמוכים, בצד הוצאות טיפול וניהול גבוהות יחסית, יובילו בסופו של דבר לפנסיות נמוכות שאין בהן כדי להביא בעתיד לשיפור של ממש במצבם של כל הקשישים. אמנם הוצאות המדינה על השלמת ההכנסה עשויות לקטון, אך מטרת הפנסיה וקצבת הזקנה של הביטוח הלאומי אינה רק להבטיח הכנסה מעל קו העוני, אלא גם לשמור על רמת החיים היחסית של הפורשים מעבודה. הגבלת הביטוח לתקרה בגובה השכר הממוצע מקשה לשמור על רמת החיים היחסית של שכבות

הביניים בקרב האוכלוסייה העובדת אשר לא היו מבוטחות קודם בהסדר פנסיוני.[46]

בחישוב שיעורי ההחלפה אנו מניחים בדרך כלל חיי עבודה באורך מלא – 46 שנים לגברים ו־44 שנים לנשים – אך ברור שבעולם העבודה הפוסט־תעשייתי חלקים לא מבוטלים של האוכלוסייה העובדת אינם מצליחים לעבוד ברציפות או במשרה מלאה. כמו כן, לא כל השכר מבוטח לפנסיה. אולם גם אם ננית שהיו חיי עבודה רציפים, ביטוח של מלוא השכר ועבודה במשרה מלאה, ההסכם מבטיח שיעור החלפה ברוטו של 35% לנשים ו־40% לגברים (יוסף ואחרים 2007). כלומר הפנסיה למשתכרים שכר מינימום תהיה כ־1,500 ש״ח בממוצע. אמנם בתוספת קצבת הזקנה ובמונחי הכנסה נטו שיעור ההחלפה למשתכרים שכר מינימום עולה לכ־90%, אך עדיין מדובר בהכנסה נמוכה יחסית שאינה עולה על כ־3,600 ש״ח במחירי 2008 (ראו גם יריב 2008).

ההסכם הקיבוצי לביטוח פנסיה מקיף נתפס כהישג משותף של עופר עיני, יו״ר ההסתדרות, ושרגא ברוש, נשיא לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים וראש התאחדות התעשיינים, וכעדות ליתרון שבשיתוף פעולה בין מעסיקים לעובדים. את המשא ומתן שקדם להסכם הוביל מצד המעסיקים יהודה טלמון, יו״ר התאחדות העצמאים. על פי עדותם של העצמאים, מגזר שבו בולט חוסר כיסוי הפנסיוני, הם הבינו שקרובה חקיקת חוק פנסיית חובה בכנסת – באותו זמן כבר עבר חוק פנסיית חובה בקריאה ראשונה – והעדיפו חוק שיתאים יותר לצורכיהם. ואמנם, השיעור הנמוך יותר של ההפרשות לפנסיה – 15% במקום 17.5% כנהוג בהסכמים קיבוציים רבים, והעלאת שיעור ההפרשות בהדרגה במשך חמש שנים עד לרמה זו, הם בבחינת פשרה לטובת העצמאים. רבים מעריכים שבעתיד יעלו ההפרשות לפנסיה ל־17.5% וההסכם הנוכחי ישמש לתקופת מעבר.

לצו ההרחבה להסכם הקיבוצי כמה חסרונות. בראש ובראשונה, הצו אינו מטיל סנקציות חוקיות על המפרים אותו, ולכן קשה לכפות על המעבידים לציית לו – בניגוד לנוסח חוק הפנסיה שעבר בקריאה ראשונה בכנסת, שבו נקבעו עונשים למעביד שאינו מציית לחוק. עם זאת, הצו מאפשר לעובד (או לשאיריו) לבקש סעד מבית משפט כדי לקבל את הזכויות המגיעות לו, בדרך כלל לאחר שסיים את עבודתו או במקרה של נכות או מוות. אם כן, במקום הטלת סנקציות על מפר החוק העובד נאלץ לתבוע את המעביד בבית משפט כדי לקבל את המגיע לו.

כמו כן, לקרנות הפנסיה לא היה כדאי לקבל מיד את דמי הגמולים של העובדים בהסדר: בשנת 2008 היה מדובר ב־2.5% בלבד משכר שבדרך כלל אינו גבוה, ודמי

46 אמנם מי שהיה מבוטח לפני צו ההרחבה משכורתו הממוצעת גבוהה הרבה יותר (ראו לוח 13, להלן עמ׳ 52), אולם גם בקרב המשתכרים מעל השכר הממוצע במשק יש רבים שאינם מבוטחים (ראו לוח 16, להלן עמ׳ 54).

הניהול שנגבו לא הספיקו לכסות את ההוצאה על קליטת העובדים. לפיכך, חלקן היו צפויות לקלוט את העובדים רק על סמך מבט לעתיד. קשה אפוא לדעת מה היקף הציות לצו ההרחבה.

ד. הרובד הפנסיוני השני: בחינה כמותית, 1996–2007

כאמור, הרובד השני של מערכת הפנסיה בישראל כולל מגוון הסדרים במסגרת קרנות הפנסיה הוותיקות והחדשות, קופות הגמל וחברות הביטוח, ובמסגרת הפנסיה התקציבית לעובדי המדינה.[47] לעומת ההגדרה הרחבה של אפיקי החיסכון לפנסיה המשמשת בניתוח המופיע בדוחות אגף שוק ההון במשרד האוצר,[48] בניתוח שלהלן אימצנו הגדרה מצומצמת יותר: ההסדרים לחיסכון לפנסיה כוללים את קרנות הפנסיה והפנסיה התקציבית, ואת תוכניות ביטוח המנהלים ותוכניות ביטוח הפרט עם רכיב חיסכון שמציעות חברות הביטוח – אך לא את תוכניות הביטוח ללא רכיב חיסכון, שבהן הפרמיה מיועדת לביטוח כנגד סיכונים בלבד, כמו מוות או אובדן כושר עבודה. כמו כן, ההסדרים בניתוחנו כוללים חיסכון בקופות גמל לתגמולים ובקופות גמל אישיות לפיצויים (שחלקן כ־60% מכלל החיסכון בקופות הגמל), אך לא חיסכון בשאר סוגי הקופות (כמו קרנות השתלמות, קופות לדמי מחלה וקופות מרכזיות לפיצויים).

ניתוחנו מתייחס לשנים 1996–2007. הנתונים שעמדו לרשותנו לא אפשרו להבחין בין קופות גמל לשכיר, שבהן המעביד משתתף בהפרשות, לבין קופות גמל לעצמאי, המשמשות לעמיתים שכירים כאפיק חיסכון כללי ולאו דווקא לפנסיה. בכל ההסדרים הנדונים, למעט קופות הגמל, מנוהלת פנסיה מקיפה: קרנות הפנסיה כוללות גם ביטוח שאירים ונכות בשיטה של ביטוח הדדי, וביטוחי החיים מציעים ביטוחים כנגד מוות ואובדן כושר עבודה. קרנות הפנסיה מבטיחות קצבה בלבד, ואילו תוכניות הביטוח וקופות הגמל עשויות להיות קרנות לקצבה ו/או קרנות הוניות. עם זאת, קרוב לוודאי שהחקיקה שנכנסה לתוקף בתחילת 2008 עשויה לשנות את תמונת העתיד. כפי שצוין בפרק הקודם, המשיכה ההונית מקופות הגמל אפשרית מאז רק כאשר לרשות המבוטח עומדת קצבה חודשית בסכום מינימלי מסוים. ישנה אפשרות עקרונית למשיכה הונית גם מקרנות הפנסיה, בסכום שנותר לאחר הפחתת הקצבה המתחייבת. בסוף 2007 פעלו

47 כאמור, בעקבות החקיקה ב־2003 חלק הארי של הקרנות הוותיקות מנוהל בניהול מיוחד, מטעם המפקח על הביטוח. השאר הן קרנות מאוזנות הפועלות באופן עצמאי.

48 ראו הדוחות השנתיים של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/genreports.asp

43 קרנות פנסיה (מהן 13 קרנות חדשות מקיפות ו־11 קרנות כלליות[49]), 226 קופות גמל לתגמולים וקופות גמל אישיות לפיצויים,[50] ו־13 חברות בתחום ביטוח חיים (עיקר הפעילות בחמש חברות גדולות).

1. הסדרי הפנסיה: נכסים, פרמיות ותשואות

לוחות 5 ו־6 להלן מציגים את מצבת הנכסים של תוכניות הפנסיה למיניהן, למעט הפנסיה התקציבית שאין בה צבירה, בשנים שלאחר יישום הרפורמה של 1995:

לוח 5: נכסי הסדרי הפנסיה, 1997–2007
(במיליארדי שקלים, במחירי 2007)

שנה / סוג ההסדר	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	שיעור השינוי הממוצע בנכסים, 1997–2007
קרנות ותיקות	111.65	110.93	113.75	117.36	122.06	121.88	124.23	129.06	149.24	150.54	159.62	3.64%
קרנות חדשות	2.57	4.08	6.07	8.58	12.13	14.76	19.96	24.43	31.57	38.09	46.75	33.65%
סה"כ קרנות פנסיה	114.22	115.01	119.82	125.94	134.19	136.64	144.19	153.49	180.81	188.63	206.37	6.09%
ביטוח מנהלים וביטוח חיים עם רכיב חיסכון	63.24	66.04	71.92	78.78	87.61	87.82	100.57	110.2	125.42	136.02	150.05	9.02%
קופות גמל לתגמולים ואישית לפיצויים	116.05	108.18	113.48	116.26	118.72	107.76	120.58	132.19	149.29	155.63	164.29	3.54%
סה"כ	**293.51**	**289.23**	**305.22**	**320.98**	**340.52**	**332.22**	**365.34**	**395.88**	**455.52**	**480.28**	**520.71**	**5.90%**

מקור: משרד האוצר, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דוחות שנתיים לשנים 1997–2007, ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/genreports.asp

49 **קרנות כלליות** – קרנות פנסיה חדשות שאליהן מופרשים דמי הגמולים על חלק השכר שמעבר לפעמיים השכר הממוצע במשק. לקרנות אלו אין מונפקות אג"ח מיועדות אך הן קרנות פנסיה לכל דבר.

50 כזכור, התיקונים בחוק קופות הגמל בינואר 2008 (חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים [קופות גמל] [תיקון מס' 3], התשס"ח־2008) שינו את ההגדרות של קופות הגמל.

לוח 6: התפלגות נכסי הסדרי הפנסיה, 1997–2007
(באחוזים)

שנה / סוג ההסדר	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
קרנות ותיקות	38.04	38.35	37.27	36.56	35.85	36.69	34.00	32.60	32.76	31.34	30.70
קרנות חדשות	0.88	1.41	1.99	2.67	3.56	4.44	5.46	6.17	6.93	7.93	9.00
סה"כ קרנות פנסיה	38.92	39.76	39.26	39.23	39.41	41.13	39.46	38.77	39.69	39.27	39.70
ביטוח מנהלים וביטוח חיים עם רכיב חיסכון	21.55	22.83	23.56	24.54	25.73	26.43	27.53	27.84	27.53	28.32	28.80
קופות גמל לתגמולים ואישית לפיצויים	39.54	37.40	37.18	36.22	34.86	32.44	33.00	33.39	32.77	32.40	31.60
סה"כ	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

מקור: משרד האוצר, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דוחות שנתיים לשנים 1997–2007, ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/genreports.asp

כצפוי, הנתונים מצביעים על עלייה ניכרת בערך הנכסים הצבורים של קרנות הפנסיה החדשות ושל תוכניות הביטוח, ובמידה פחותה יותר של נכסי קופות הגמל. השוני בקצב הגידול של הנכסים בין ההסדרים השונים משקף כמובן לא רק את ההבדלים ביניהם ביחס לגובה הפרמיות ולתשואה על ההשקעות, אלא גם את ההבדלים בשיעורי המצטרפים אליהם לאחר סגירת הקרנות הוותיקות והמעבר של עובדי המדינה ועובדים אחרים במגזר הציבורי מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת.

החלק היחסי של קרנות הפנסיה הוותיקות בסך הנכסים של החיסכון לפנסיה ירד בהדרגה, אם כי הוא עדיין גבוה יחסית – כ־31% ב־2007 לעומת 38% ב־1997. גם החלק היחסי של קופות הגמל בסך הנכסים של החיסכון לפנסיה ירד ברציפות – מ־39.5% ב־1997 ל־31.6% ב־2007. לעומת זאת, נכסי הקרנות החדשות הסתכמו ב־2007 ב־9% מסך הנכסים, וחלקן היחסי של תוכניות הביטוח עלה בהדרגה מ־21.5% ב־1997 ל־28.8% ב־2007. בשנים 1997–2007 גדלו נכסי הקרנות החדשות בשיעור ריאלי של 34% בממוצע לשנה, אם כי מטבע הדברים קצב הגידול הואט בשנים האחרונות.

נכסי תוכניות הביטוח גדלו ב־9% בממוצע לשנה, ואילו נכסי הקרנות הוותיקות ונכסי קופות הגמל גדלו ב־3.5% בממוצע לשנה. הגידול הריאלי בכלל הנכסים בשנים 1997–2007 היה 5.9% בממוצע לשנה, ובסוף 2007 הסתכמו הנכסים בהסדרי הפנסיה למיניהם בכ־521 מיליארד ש"ח. סכום זה הוא 80% מהחיסכון הפנסיוני כהגדרתו

בדוחות אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר. המשבר הפיננסי שפרץ ב־2008 שינה ללא ספק את התמונה, ושחק את ערך הנכסים הצבורים בהסדרי הפנסיה. שחיקת הנכסים בקופות הגמל ובתוכניות הביטוח היתה עמוקה יותר מן השחיקה בנכסי הקרנות החדשות. נכסי הקרנות הוותיקות מושקעים בעיקר באג״ח ממשלתיות מיועדות וסחירות, ולפיכך יש לשער שהמשבר פסח עליהן. ההתאוששות הדרמטית בשוק ההון במחצית השנייה של 2009 (ראו לוח 10ב, להלן עמ׳ 47) מסמנת ללא ספק מגמה של התגברות על השחיקה.

לוח 7 להלן מראה את סכומי הפרמיה שנגבו במסגרת ההסדרים השונים בשנים 1997–2007. הלוח מלמד על גידול כללי בנתח הקרנות הוותיקות וביטוחי המנהלים.

לוח 7: פרמיות ביטוח שנתיות של הסדרי הפנסיה, 1997–2007
(במיליארדי ש״ח, במחירי 2007)

שנה / סוג ההסדר	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	שיעור השינוי הממוצע בפרמיות, 1997–2002
קרנות ותיקות	5.90	5.23	5.04	5.07	5.28	5.14	6.07	5.58	4.66	4.66	4.77	-2.10%
קרנות חדשות	1.34	1.84	2.22	2.41	3.06	3.06	3.72	4.64	5.23	6.19	7.43	18.68%
סה״כ קרנות פנסיה	7.24	7.07	7.26	7.48	8.34	8.20	9.79	10.22	9.89	10.85	12.2	5.36%
ביטוח חיים (ביטוח פרט)	3.54	3.50	3.45	3.58	3.52	3.51	2.77	2.54	2.59	2.43	*2.72	-2.60%
ביטוח חיים (ביטוח מנהלים)	5.54	6.49	7.30	8.27	9.59	8.60	7.97	8.35	8.78	9.11	9.70	5.78%
קופות גמל לתגמולים ואישית לפיצויים	-	-	-	-	-	7.30	6.81	7.39	9.80	6.42	6.45	**-1.23%
סה״כ	-	-	-	-	-	**27.61**	**27.34**	**28.5**	**31.06**	**28.81**	**31.07**	**1.19%**

* אומדן שחושב על פי דיווחי חמש חברות הביטוח הגדולות ביותר.

** החישוב בעבור השנים 2002–2007.

מקור: משרד האוצר, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דוחות שנתיים לשנים 1997–2007, ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/genreports.asp; שם, ביטוח, דוחות כספיים לציבור לשנים 2006–2007, ozar.mof.gov.il/hon/2001/insurance/newComp.asp

הלוח מראה על ירידה מתונה יחסית בהיקף הפרמיות שנגבו על ידי קרנות הפנסיה הוותיקות – כ־20% במונחים ריאליים מ־1998 ועד 2007, 2% לשנה בממוצע. הירידה בסכומי הפרמיה מותנה על ידי ההעלאה ההדרגתית של דמי הגמולים המוטלים על המעסיקים ועל העובדים המבוטחים בקרנות אלו במסגרת תוכנית ההבראה שהונהגה ב־2004. לעומת זאת, סכומי הפרמיות שגבו הקרנות החדשות עלו ריאלית בכ־19% בממוצע לשנה. הפרמיות גדלו גם בביטוחי המנהלים של חמש חברות הביטוח הגדולות ביותר, ב־5.8% לשנה בממוצע, אך הן ירדו ב־2.6% בממוצע לשנה בביטוחי פרט עם רכיב חיסכון. באשר לקופות הגמל, בשנים 2002–2007 ירדו סכומי הפרמיה שנגבו בהן בכ־1.2% לשנה בממוצע.

הגידול בסך כל הפרמיות בשנים 2002–2007 היה בשיעור של 1.2% לשנה בלבד. ב־2007 נגבו פרמיות בסכום של 31.07 מיליארד ש״ח. החלק היחסי של קרנות הפנסיה בסך כל הפרמיות היה כ־40% (לעומת 30% ב־2002), של חברות הביטוח – 40% (לעומת 44% ב־2002), ושל קופות הגמל – כ־20% (לעומת 26% ב־2002). כמו דמי הביטוח הלאומי, המייצגים את נטל המס של מימון הפנסיה ברובד הראשון, הפרמיות הן בבחינת ״נטל המס״ הייעודי הגלום ברובד השני של מערכת הפנסיה. כפי שמראה לוח 8 להלן, בשנים 2002–2007 תשלומי דמי ביטוח לאומי לענפי הפנסיה המקיפה ברובד הראשון – קצבאות זקנה ושאירים וקצבת נכות כללית – הסתכמו בכ־2.1%–2.4% מהתוצר (ללא שיפוי האוצר, שנע בתקופה זו בין 0.2% ל־0.4% מהתוצר), ואילו הפרמיות בהסדרי הפנסיה היו בשיעור של 4.5%–5% מהתוצר. נטל המס הכולל של מערכת הפנסיה על שני רבדיה היה אפוא בשיעור של כ־6.8%–7.3% מהתוצר.

לוח 8: התפתחות הפרמיות, 1997–2007
(באחוזי תוצר)

סוג ההסדר / שנה	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
קרנות ותיקות	1.23	1.06	0.98	0.90	0.94	0.93	1.09	0.95	0.76	0.72	0.71
קרנות חדשות	0.29	0.37	0.43	0.43	0.54	0.55	0.67	0.79	0.85	0.96	1.10
סה"כ קרנות פנסיה	1.52	1.43	1.41	1.33	1.48	1.48	1.76	1.74	1.61	1.68	1.81
ביטוח חיים	1.95	2.03	2.09	2.11	2.33	2.19	1.93	1.86	1.85	1.79	1.84
קיפות גמל לתגמולים ואישית לפיצויים	-	-	-	-	-	1.32	1.22	1.26	1.60	1.00	0.96
סה"כ הפרמיות ברובד השני	-	-	-	-	-	5.00	4.92	4.86	5.06	4.47	4.61
תשלומי דמי הביטוח הלאומי*	2.08	12 .2	2.12	2.14	2.26	2.32	2.37	2.28	2.25	2.22	2.21

* לענף זקנה ושאירים ולענף נכות.

מקור: משרד האוצר, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דוחות שנתיים לשנים 1997–2007, ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/genreports.asp; שם, ביטוח, דוחות כספיים לציבור לשנים 2006–2007, ozar.mof.gov.il/hon/2001/insurance/newComp.asp; המוסד לביטוח לאומי, רבעונים סטטיסטיים לשנים 1997–2007, www.btl.gov.il/Publications/quarterly/Pages/default.aspx

נתונים אלו אינם כוללים את דמי הניהול בגובה 2% מהשכר שהמבוטחים בפנסיה התקציבית חויבו לשלם מאז 2004. אמנם "המסים הייעודיים" מממנים את חלק הארי של תשלומי הפנסיה, אך יש לציין את השתתפות הממשלה במימון הביטוח במסגרת הרובד הראשון, את הטבות המס שהיא נותנת לחיסכון הפנסיוני – הנעות בשנים האחרונות בין 8 ל־9.7 מיליארדי ש"ח לשנה (תחזית ל־2009; ראו מינהל הכנסות המדינה 2008, 75–76), ואת התחייבותה להבראת הקרנות הוותיקות בסך 78 מיליארדי ש"ח על פני 35 שנה. יש הסוברים כי גם הסובסידיה הגלומה באיגרות החוב המיועדות היא בבחינת השתתפות של הממשלה. ולבסוף, ההתרחבות הצפויה ברמת הכיסוי של הביטוח הפנסיוני לנוכח כניסתו לתוקף של צו ההרחבה להסכם הקיבוצי בינואר 2008 תוביל – גם אם הציות לצו לא יהיה מלא – לעלייה מסוימת בהוצאות הממשלה למימון מערכת הפנסיה. דמי הניהול שנגבו בפועל בכל אחד מהסדרי הפנסיה בשנים 1999–2007 מוצגים להלן בלוח 9.

לוח 9: שיעורי דמי הניהול בהסדרי הפנסיה, 1999–2007*
(באחוזים, ממוצע משוקלל)

	דמי ניהול מנכסים			דמי ניהול מפרמיות	
שנה	דמי ניהול בקרנות הפנסיה החדשות	דמי ניהול בחברות ביטוח	דמי ניהול בקופות גמל לתגמולים ואישית לפיצויים	דמי ניהול בקרנות הפנסיה החדשות	דמי ניהול בחברות ביטוח
1999	0.40	1.52	0.67	4.23	-
2000	0.40	1.56	0.67	4.22	-
2001	0.40	1.55	0.66	4.21	-
2002	0.40	1.54	0.65	4.21	-
2003	0.40	1.54	0.65	4.19	-
2004	0.40	1.54	0.66	4.19	5.71
2005	0.40	1.53	0.68	4.20	5.61
2006	0.40	1.50	0.71	4.24	4.97
2007	0.40	1.52	0.74	4.25	4.97

* למעט דמי הניהול מפרמיות בביטוח מנהלים.
מקור: משרד האוצר, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דוחות שנתיים לשנים 1999–2007,
ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/mainpage.asp

בעוד שקרנות הפנסיה החדשות וחברות הביטוח נוהגות לגבות דמי ניהול הן מהנכסים הצבורים והן מהפרמיות, קופות הגמל גובות דמי ניהול מהנכסים בלבד. ההבדלים בדמי הניהול ניכרים גם בתוך כל אחד מאפיקי הפנסיה, עקב הבדלים במדיניות השיווק, ולפיכך הנתונים מתייחסים לדמי הניהול הממוצעים לכל אחד מהאפיקים. ניתוחנו מראה שדמי הניהול הממוצעים נותרו קבועים למדי במהלך השנים הנסקרות, עם עלייה מסוימת בקופות הגמל וירידה מסוימת בחברות הביטוח ב־2006. דמי הניהול בתוכניות הביטוח גבוהים יותר מדמי הניהול בקרנות הפנסיה החדשות: דמי הניהול מהנכסים גבוהים כמעט פי ארבעה בתוכניות הביטוח לעומת הקרנות החדשות (1.5% לעומת 0.4%); ודמי הניהול מהפרמיות היו גבוהים בכ־35% ב־2005 ובכ־20% ב־2007 (כ־5% לעומת 4.25%) בתוכניות הביטוח לעומת הקרנות החדשות. דמי הניהול מהנכסים בלבד בחברות הביטוח גבוהים כמעט פי שניים מדמי הניהול בקופות הגמל (1.5% לעומת 0.7%).

כדי להשוות בין קופות הגמל לבין קרנות הפנסיה החדשות נשתמש בחישוב של רמי יוסף ואביה ספיבק (יוסף וספיבק 2008), שלפיו פרמיה בשיעור של 0.5% על הנכסים הצבורים שקולה לכ־12% דמי ניהול על הפרמיות. תרגום דמי הניהול הנגבים

על הפרמיות בקרנות החדשות לדמי הניהול על הנכסים מראה שדמי הניהול בקרנות החדשות הם בשיעור של 0.58%, בהשוואה ל־0.7% בקופות הגמל. יוצא אפוא שדמי הניהול בקרנות החדשות הם הנמוכים ביותר, אם כי הפער בינן לבין קופות הגמל אינו גדול. חישוב דומה בעבור חברות הביטוח מראה שדמי הניהול הכוללים על הנכסים הצבורים הם בשיעור של 1.8%. מאחר שלשיעור דמי הניהול השפעה גדולה על גובה הקצבה הצפויה, מנקודת מבט זו עדיף החיסכון במסגרת קרנות הפנסיה החדשות.

האם חברות הביטוח, הגובות דמי ניהול גבוהים, גם מספקות לעמיתיהן תשואות גבוהות יותר? לוחות 10א ו־10ב להלן מציגים את ההבדלים בין מגוון ההסדרים ביחס לרמת התשואה ברוטו הממוצעת בשנים 1999–2009.

לוח 10א: תשואות נומינליות ברוטו בהסדרי הפנסיה, 1999–2009
(באחוזים, ממוצע משוקלל)

שנה	תשואה של קרנות הפנסיה החדשות	תשואה של חברות הביטוח	תשואה של קופות הגמל לתגמולים ואישית לפיצויים
1999	7.76	13.06	15.09
2000	4.72	4.4	3.5
2001	8.75	6.94	7.89
2002	8.35	-0.27	-0.68
2003	7.68	21.03	16.8
2004	7.09	9.55	8.99
2005	10.89	12.18	12.94
2006	7.78	8.41	7.47
2007	9.01	9.53	8.58
2008	-11.13	-18.18	-16.46
ינואר–אוגוסט 2009	19.91	17.89*	22.34
ממוצע עד 2007	8.00	9.43	8.95
סטיית תקן עד 2007	1.65	5.94	5.49
ממוצע עד 2008	6.09	6.67	6.41
סטיית תקן עד 2008	6.25	10.37	9.56
ממוצע עד אוגוסט 2009	7.35	7.69	7.86
סטיית תקן עד אוגוסט 2009	7.25	10.40	10.26

* תשואה עד יוני 2009.

לוח 10ב: תשואות נומינליות ברוטו* בהסדרי הפנסיה, 2008–2009 (אוגוסט)
(באחוזים, ממוצע משוקלל)

	תשואה של קרנות הפנסיה החדשות	תשואה של חברות הביטוח	תשואה של קופות הגמל לתגמולים ואישית לפיצויים	תשואה מצטברת מתחילת השנה של קרנות הפנסיה החדשות	תשואה מצטברת מתחילת השנה של חברות הביטוח	תשואה מצטברת מתחילת השנה של קופות הגמל לתגמולים ואישית לפיצויים
ינואר 2008	-2.33	-3.60	-3.40	-2.33	-3.60	-3.40
פברואר 2008	1.13	1.37	1.61	-1.23	-2.27	-1.84
מרס 2008	-2.01	-2.80	-2.83	-3.21	-4.99	-4.58
אפריל 2008	1.75	1.90	2.11	-1.51	-3.19	-2.54
מאי 2008	1.45	1.09	1.30	-0.09	-2.12	-1.25
יוני 2008	-0.24	-0.59	-0.88	-0.33	-2.68	-2.07
יולי 2008	-0.48	-1.02	-1.34	-0.81	-3.66	-3.31
אוגוסט 2008	0.46	-0.29	-0.11	-0.35	-3.93	-3.34
ספטמבר 2008	-3.89	-5.68	-5.47	-4.23	-9.33	-8.49
אוקטובר 2008	-5.41	-7.55	-7.84	-9.39	-16.23	-15.46
נובמבר 2008	-2.10	-3.17	-2.13	-11.28	-18.84	-16.94
דצמבר 2008	0.15	0.43	0.04	-11.13	-18.43	-16.41
ינואר 2009	3.44	3.87	4.72	3.44**	3.87	4.72
פברואר 2009	0.50	0.79	0.84	3.96	4.70	5.60
מרס 2009	2.74	3.52	3.20	6.82	8.39	8.97
אפריל 2009	3.42	4.03	3.72	10.50	12.77	13.11
מאי 2009	1.88	2.18	1.34	12.59	15.26	14.76
יוני 2009	1.92	2.26	2.49	14.76	17.89	17.74
יולי 2009	2.67	3.37	2.58	17.82	21.86	20.78
אוגוסט 2009	1.77	1.70	1.29	19.91	23.93	22.34

* ההבדל בין הנתון המדווח על ידי משרד האוצר לבין הערך המתקבל על ידי סכמת התשואות החודשיות נובע כנראה מאי־דיווח על תשואות מצטברות מצד חלק מחברות הביטוח, קרנות הפנסיה וקופות הגמל.

** חישוב התשואה המצטברת מתחיל מחדש בינואר 2009.

מקור: משרד האוצר, אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דוחות שנתיים לשנים 2008–2009, ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/mainpage.asp

חברות הביטוח וקופות הגמל השיגו בדרך כלל תשואה ברוטו גבוהה יותר מקרנות הפנסיה החדשות – 9.4%, 9% ו־8% בהתאמה. אומדן גס של התשואה נטו, בניכוי דמי הניהול שהוצגו קודם לכן, מעיד על עדיפות קופות הגמל ועל הבדלים זניחים למדי בין חברות הביטוח לבין הקרנות החדשות. אל מול התשואות הגבוהות יותר של חברות הביטוח וקופות הגמל עומדת רמת סיכון גבוהה יותר, כפי שבא לידי ביטוי בסטיית התקן של התשואות – יותר מפי שלושה. ואמנם הסיכון שהתממש בשנים 2008–2009 צמצם את הפער בין קרנות הפנסיה בעלות הסיכון הנמוך יותר ובין האפיקים האחרים עד לכ־0.5% והעלה מאוד את סטיות התקן של כל האפיקים. ועדיין, קרנות הפנסיה מסוכנות פחות מתוכניות הביטוח ומקופות הגמל.

שלושה דברים ראויים לציון: הראשון – כדי לקבל תמונה מהימנה ראוי לנתח מגמות ברמת התשואות והסיכונים לאורך מחזורי עסקים רבים המתפרסים על פני תקופה ארוכה מאוד; השני – יש לזכור שהנתונים הם במונחים נומינליים. ניכוי של 2% אינפלציה (לפי יעד בנק ישראל) מביא לתשואות ריאליות מעל 5%, לא הרבה יותר מאג״ח צמודות של ממשלת ישראל וקרוב מאוד לתשואה של איגרות החוב המיועדות, ששיעורה 4.8%; השלישי – הנתונים אינם מביאים בחשבון השפעה אפשרית של טיפול דיפרנציאלי של מערכת המס באפיקי החיסכון השונים על רמת התשואה נטו שלהם.

2. היקף הכיסוי בהסדרי הפנסיה של הרובד השני: תמונת מצב ל־2002

בחלק זה נציג ממצאים על היקף הכיסוי של האוכלוסייה העובדת בהסדרי פנסיה תעסוקתית למיניהם ועל המאפיינים החברתיים־כלכליים של המבוטחים במערכת זו. ניתוחנו מתבסס על נתוני הסקר החברתי 2002 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שבמסגרתו הורחבה החקירה לתחום הפנסיה והפרישה מעבודה (ראו הלמ״ס 2005).[51] זהו בסיס הנתונים המעודכן ביותר ברמת המיקרו והחדשני ביותר בתחומי הביטוח לפנסיה ואפיקי החיסכון לטווח ארוך. בצד מגוון של נתונים חברתיים־כלכליים ותעסוקתיים ברמת הפרט וברמת המשפחה, הסקר מספק מידע על ביטוח פנסיוני בהסדרים השונים של המערכת, על קבלת פנסיות לאחר הפרישה, על עמדות כלפי עבודה ופרישה ועל תפיסת תפקיד המדינה בהבטחת ההכנסה לאחר הפרישה.[52]

---

51 מדובר בסקר שנתי שוטף המספק מידע על תנאי החיים של האוכלוסייה הבוגרת בישראל ועל רווחתה, וכולל מידע על נושאים קבועים ועל נושא מיוחד הנחקר בהרחבה והמשתנה משנה לשנה. מדגם הסקר כולל קרוב ל־7,000 איש בני 20 ומעלה בכל רחבי הארץ, המייצגים כ־4 מיליון איש בגילים אלה. המדגם אינו כולל ערבים תושבי מזרח ירושלים ולא דיירי מוסדות. ראו הלמ״ס 2004.

52 לעבודה הראשונה שבה נאמד הכיסוי הפנסיוני על סמך נתוני מס הכנסה ראו טרקל וספיבק 2001.

ניתוח נתוני הסקר שייעשה כאן מתמקד באמידת רמת הכיסוי של האוכלוסייה העובדת בהסדרי פנסיה ב־2002. ייבדק היקף העמיתים הפעילים במערכת הפנסיה התקציבית, בקרנות הפנסיה (חדשות וותיקות), בתוכניות ביטוח מנהלים ובקופות גמל. גישתנו שונה מגישת החוקרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שבאה לידי ביטוי בפרסום שיוחד לממצאי הסקר (שם). הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כללה במניין המכוסים בתוכנית פנסיה את כל הפרטים – עובדים ולא עובדים – שדיווחו כי הם ממשיכים להפריש דמי גמולים או פרמיה במסגרת הסדר כלשהו, או שהקפיאו את השתתפותם בתוכנית הפנסיה, או שמקבלים פנסיה או קצבה. הגדרתנו מצמצמת את האוכלוסייה המכוסה בהסדר פנסיה רק **לפרטים שעבדו בעת הריאיון והפרישו דמי גמולים**. זו הגדרת מקובלת לרמת כיסוי פנסיוני, והיא גם מתאימה יותר לבחינת הציות הצפוי לצו ההרחבה להסכם הקיבוצי בדבר פנסיה מקיפה, שהוצא ב־2008. זאת ועוד, כפי שצוין בפרק הקודם, בעבודה זו אנו מתייחסים רק לחלק מקופות הגמל ורק לחלק מתוכניות חברות הביטוח כאל הסדרים לפנסיה. באשר לקופות הגמל, כללנו את הפרטים **השכירים** שדיווחו שיש להם קופת גמל לשכיר במקום העבודה (גם המעסיק וגם העובד מפרישים דמי גמולים), ואת הפרטים **בממד עצמאי** בשוק העבודה שדיווחו שיש להם קופת גמל לעצמאי (הפרט בלבד מפריש דמי גמולים). חיסכון של שכירים בקופות גמל לעצמאי אינו נחשב חיסכון לפנסיה. באשר לחברות הביטוח, כללנו רק את הפרטים שדיווחו שיש להם תוכנית ביטוח מנהלים (בהשתתפות המעסיק ובמסגרת מקום העבודה) או תוכנית ביטוח עם רכיב חיסכון. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעומת זאת, כללה את כל הפרטים שלהם חיסכון ארוך טווח מכל סוג שהוא. ההשוואה בין הממצאים לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבין הממצאים לפי ההגדרה שאומצה במחקר זה מוצגים להלן בלוח 11.

לוח 11: פרטים לפי כיסוי פנסיוני, 2002: הגדרות המחקר לעומת הגדרות הלמ"ס*

	מוקפאים (הגדרות המחקר)	גמלאים (הגדרות המחקר)	פרטים מכוסים (הגדרות המחקר)	פרטים מכוסים (הגדרות הלמ"ס)
לא שייכים לשום הסדר	-	-	2,608,952	1,867,200
שייכים להסדר כלשהו	-	-	1,353,150	2,094,902
שייכים לפנסיה תקציבית	26,310	97,009	246,200	382,140
שייכים לקרנות הפנסיה	80,006	121,599	632,208	983,829
שייכים לביטוח מנהלים וביטוח חיים עם רכיב חיסכון	57,288	3,691	564,226	1,083,845
שייכים לקופות גמל	78,315	6,426	431,890	943,125
סה"כ			**3,962,102**	**3,962,102**

*מדובר בפרטים בעלי תוכנית פנסיונית אחת או יותר.

להלן סיכום ההגדרות של המכוסים בהסדר פנסיה ששימשו אותנו בעבודה זו, לפי סוג ההסדר:

א. **מכוסה בפנסיה תקציבית** – פרט עובד הממשיך לצבור בפנסיה תקציבית.
ב. **מכוסה בקרן פנסיה** – פרט עובד הממשיך להפריש לקרן פנסיה. כשמדובר בשכיר, עליו להשתייך לקרן פנסיה במקום עבודתו הנוכחי או במקום עבודתו הקודם, והצבירה בקרן הפנסיה נעשית במסגרת מקום העבודה או באופן משולב (גם כעצמאי וגם במקום עבודה).
ג. **מכוסה בביטוח מנהלים ובביטוח חיים עם רכיב חיסכון** – פרט עובד הממשיך להפריש לתוכנית ביטוח. כשמדובר בשכיר, עליו להשתייך לתוכנית ביטוח במקום העבודה הנוכחי או במקום העבודה הקודם, והצבירה בתוכנית הביטוח נעשית במסגרת מקום עבודה או באופן משולב (גם כעצמאי וגם במקום העבודה).
ד. **מכוסה בקופת גמל** – פרט עובד הממשיך להפריש לקופת גמל. כשמדובר בשכיר, עליו להשתייך לקופת גמל במקום העבודה הנוכחי או במקום העבודה הקודם, והצבירה בקופת הגמל נעשית במסגרת מקום העבודה או באופן משולב (גם כעצמאי וגם במקום העבודה).

כפי שמראים לוחות 12 ו־13 להלן, לעובדים רבים (כשליש מהחוסכים) יש חיסכון

לפנסיה ביותר מבהסדר אחד (או ביותר מבקרן או בקופה אחת במסגרת הסדר מסוים). לפיכך, שייכנו את הפרטים אשר להם יותר מהסדר אחד לתוכנית אחת בלבד לפי תוכנית ״שלטת״ שנקבעה לפי ההיררכיה הזאת: פנסיה תקציבית, קרנות פנסיה (ותיקות וחדשות), ביטוח מנהלים או ביטוח חיים עם רכיב חיסכון, קופות גמל. כך, למשל, התוכנית השלטת של פרט שיש לו פנסיה תקציבית וקרן פנסיה היא פנסיה תקציבית; ואילו התוכנית השלטת של פרט שיש לו קרן פנסיה וקופת גמל היא קרן פנסיה.

לוח 12: אוכלוסייה בגיל 20 ומעלה* לפי קבוצת גיל ומספר הסדרים פנסיוניים, 2002

	כלל האוכלוסייה בגיל 20 ומעלה	כלל האוכלוסייה בגילים 64–20	כלל האוכלוסייה בגילים 64–25
לא מכוסים בשום הסדר פנסיוני	2,608,952	2,019,351	1,558,027
מכוסים בהסדר פנסיוני כלשהו	1,353,149	1,337,406	1,291,357
מכוסים בהסדר פנסיוני אחד	906,150	893,360	857,276
מכוסים בשני הסדרים פנסיוניים	378,105	375,152	367,093
מכוסים בשלושה הסדרים פנסיוניים	63,415	63,415	62,121
מכוסים בארבעה הסדרים פנסיוניים	5,479	5,479	4,867
סה״כ	**3,962,102**	**3,356,758**	**2,849,384**

* פרטים עובדים ולא עובדים.

לוח 13: עובדים בגילים 25–64 לפי סוג ההסדר הפנסיוני והכנסה מעבודה, 2002

	כלל העובדים בגילים 64–25	שיעור	הכנסה ממוצעת מעבודה (בש"ח)
לא מכוסים בשום הסדר פנסיוני	641,246	33%	3,931
מכוסים רק בפנסיה תקציבית	93,067	4.82%	7,346
מכוסים רק בקרן פנסיה	320,201	16.57%	6,054
מכוסים רק בביטוחי מנהלים	356,856	18.47%	7,508
מכוסים רק בקופת גמל	87,152	4.51%	6,313
מכוסים בפנסיה תקציבית ובקרן פנסיה	31,470	1.63%	6,838
מכוסים בפנסיה תקציבית ובביטוח מנהלים	6,264	0.32%	8,261
מכוסים בפנסיה תקציבית ובקופת גמל	69,843	3.61%	8,101
מכוסים בקרן פנסיה ובביטוח מנהלים	64,781	3.35%	8,790
מכוסים בקרן פנסיה ובקופת גמל	128,942	6.67%	7,710
מכוסים בביטוח מנהלים ובקופת גמל	65,793	3.40%	8,459
מכוסים בפנסיה תקציבית, בביטוח מנהלים ובקרן פנסיה	3,143	0.16%	5,710
מכוסים בפנסיה תקציבית, בקופת גמל ובקרן פנסיה	23,555	1.22%	7,685
מכוסים בביטוח מנהלים, בקופת גמל ובקרן פנסיה	31,619	1.64%	9,366
מכוסים בביטוח מנהלים, בקופת גמל ובפנסיה תקציבית	3,804	0.20%	9,163
מכוסים בפנסיה תקציבית, בקרן פנסיה, בביטוח מנהלים ובקופת גמל	4,867	0.25%	6,748
סה"כ	**1,932,603**	**100%**	**6,151**

לוחות 12 ו־13 (לעיל) ולוחות 14–19 (להלן עמ' 53–56) מציגים את רמת הכיסוי הפנסיוני ואת מאפייני האוכלוסייה העובדת המבוטחת בהסדרים השונים. בחרנו להתמקד בגילים 25–64 אף על פי שצו ההרחבה מחיל את חובת הביטוח על עובדים מגיל 20 עד גיל הפרישה.

לוח 14: עובדים לפי כיסוי פנסיוני וסוג ההסדר הפנסיוני ה"שולט", 2002

	כלל העובדים בגילים 20–64	כלל העובדים בגילים 25–64	התפלגות העובדים בגילים 25–64 לפי ההסדר הפנסיוני ה"שולט"	התפלגות העובדים המכוסים בגילים 25–64 לפי ההסדר הפנסיוני ה"שולט"
לא מכוסים בשום הסדר פנסיוני	813,655	662,849	34%	-
מכוסים בהסדר פנסיוני כלשהו	1,315,805	1,269,754	66%	100%
מכוסים בפנסיה תקציבית	244,757	236,013	12%	19%
מכוסים בקרנות פנסיה	558,239	538,123	28%	42%
מכוסים בביטוח מנהלים ובביטוח חיים עם רכיב חיסכון	429,516	414,383	21%	33%
מכוסים בקופות גמל	83,293	81,235	4%	6%
סה"כ	**2,129,460**	**1,932,603**	**100%**	-

לוח 15: עובדים בגילים 25–64 לפי מין, כיסוי פנסיוני והסדר פנסיוני "שולט", 2002

	גברים	נשים	שיעור הנשים בכלל המכוסים בהסדר הפנסיוני ה"שולט"	התפלגות הגברים לפי ההסדר הפנסיוני ה"שולט"	התפלגות הנשים לפי ההסדר הפנסיוני ה"שולט"
סה"כ עובדים	1,057,031	875,571	45%	100%	100%
לא מכוסים בשום הסדר פנסיוני	340,897	321,952	49%	32%	37%
מכוסים בהסדר פנסיוני כלשהו	716,134	553,619	44%	68%	63%
התפלגות המכוסים לפי הסדר פנסיוני				100%	100%
מכוסים בפנסיה תקציבית	100,420	135,593	57%	14%	24%
מכוסים בקרנות פנסיה	303,302	234,820	44%	42%	42%
מכוסים בביטוח מנהלים ובביטוח חיים עם רכיב חיסכון	271,711	142,672	34%	38%	26%
מכוסים בקופות גמל	40,701	40,534	50%	6%	7%

לוח 16: עובדים בגילים 25–64 לפי מין, הכנסה ושיעור הכיסוי הפנסיוני, 2002

קבוצת הכנסה*	שיעור הגברים המכוסים בקבוצה	שיעור הנשים המכוסות בקבוצה	סה"כ שיעור המכוסים בקבוצה
0.5–0.25	29%	31%	30%
0.75–0.5	40%	48%	33%
1–0.75	60%	64%	62%
1.25–1	69%	73%	71%
1.5–1.25	80%	77%	79%
1.75–1.5	80%	74%	77%
2–1.75	86%	78%	83%
2+	92%	89%	91%
סה"כ	**74%**	**71%**	**73%**

* כאחוז מהשכר הממוצע במשק (ב־2002 – 6,964 ש"ח).

לוח 17: עובדים בגילים 25–64 לפי ענף תעסוקה והסדר פנסיוני "שולט", 2002

ענף תעסוקה	שיעור העובדים שאינם מכוסים בשום הסדר	שיעור העובדים המכוסים בפנסיה תקציבית	שיעור העובדים המכוסים בקרנות פנסיה	שיעור העובדים המכוסים בביטוח מנהלים ובביטוח חיים עם רכיב חיסכון	שיעור העובדים המכוסים בקופות גמל	סה"כ*
חקלאות	51%	1%	14%	26%	8%	32,168
תעשייה	27%	2%	46%	23%	2%	347,269
חשמל ומים	13%	40%	41%	6%	0%	21,143
בנייה	55%	2%	16%	25%	2%	84,358
מסחר	43%	1%	16%	34%	6%	235,644
אירוח ואוכל	57%	1%	19%	21%	2%	53,448
תחבורה	36%	4%	31%	26%	3%	122,067
שירותים פיננסיים	21%	2%	34%	34%	10%	60,579
שירותים עסקיים	40%	3%	17%	35%	5%	249,743
מינהל ציבורי	8%	56%	28%	5%	3%	137,003
חינוך	29%	29%	29%	7%	5%	237,689
בריאות ורווחה	35%	16%	33%	11%	5%	218,289
שירותים פרטיים	43%	10%	20%	19%	8%	91,459
משק בית	90%	0%	5%	6%	0%	18,802
לא ידוע	16%	55%	13%	16%	0%	22,941
סה"כ	**662,849**	**236,012**	**538,121**	**414,384**	**81,236**	**1,932,602**

* סיכום שורה הוא 100%.

לוח 18: עובדים בגילים 25–64 לפי ותק, שכר וגיל ולפי הסדר פנסיוני "שולט", 2002

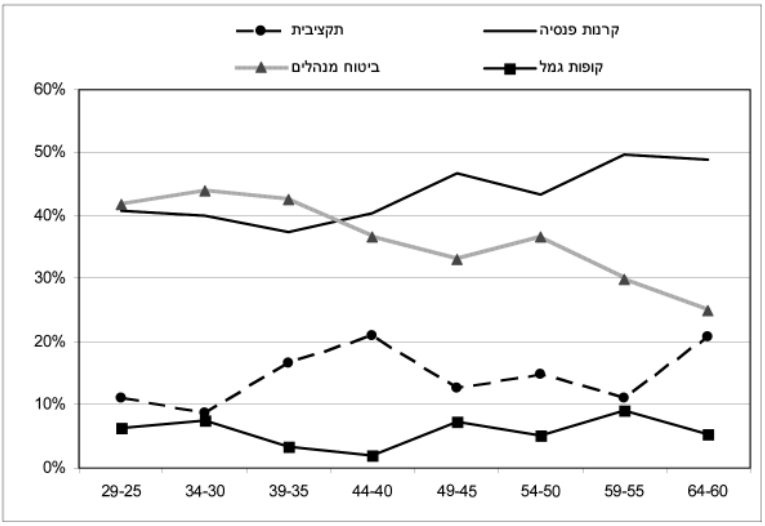
	ממוצע שנות ותק בחיסכון הפנסיוני	ממוצע שנות ותק בעבודה ותק בארץ	שיעור שנות ותק בחיסכון הפנסיוני מכלל שנות הוותק בעבודה בארץ	שכר ממוצע (בש"ח)	גיל ממוצע
עובדים המכוסים בפנסיה תקציבית	15.6	20.2	77%	7,555	43
עובדים המכוסים בקרנות פנסיה	10.5	16.0	65%	6,913	42
עובדים המכוסים בביטוח מנהלים ובביטוח חיים עם רכיב חיסכון	6.7	15.6	43%	7,606	40
עובדים המכוסים בקופות גמל	8.3	18.3	45%	6,139	43
ממוצע בקרב המכוסים	**10.1**	**16.8**	**60%**	**7,209**	**42**

לוח 19: עובדים בגילים 25–64 לפי מין, גיל והסדר פנסיוני "שולט", 2002

קבוצת גיל / הסדר פנסיוני "שולט"	29–25	34–30	39–35	44–40	49–45	54–50	59–55	64–60
סה"כ נשים	**147,890**	**137,664**	**125,807**	**132,327**	**119,246**	**120,292**	**67,993**	**24,351**
מספר הנשים המכוסות בהסדר כלשהו	81,937	84,046	77,047	94,651	84,557	75,889	46,712	8,780
שיעור הנשים המכוסות בהסדר כלשהו	55%	61%	61%	72%	71%	63%	69%	36%
סה"כ גברים	**183,287**	**187,594**	**152,143**	**135,231**	**136,499**	**125,187**	**90,598**	**46,494**
מספר הגברים המכוסים בהסדר כלשהו	88,121	127,311	111,232	102,600	102,449	95,111	61,653	27,659
שיעור הגברים המכוסים בהסדר כלשהו	48%	68%	73%	76%	75%	76%	68%	59%
סה"כ עובדים	**331,177**	**325,258**	**277,950**	**267,558**	**255,745**	**245,479**	**158,591**	**70,845**
מספר העובדים המכוסים בהסדר כלשהו	170,058	211,357	188,279	197,251	187,006	171,000	108,365	36,439
שיעור העובדים המכוסים בהסדר כלשהו	51%	65%	68%	74%	73%	70%	68%	51%

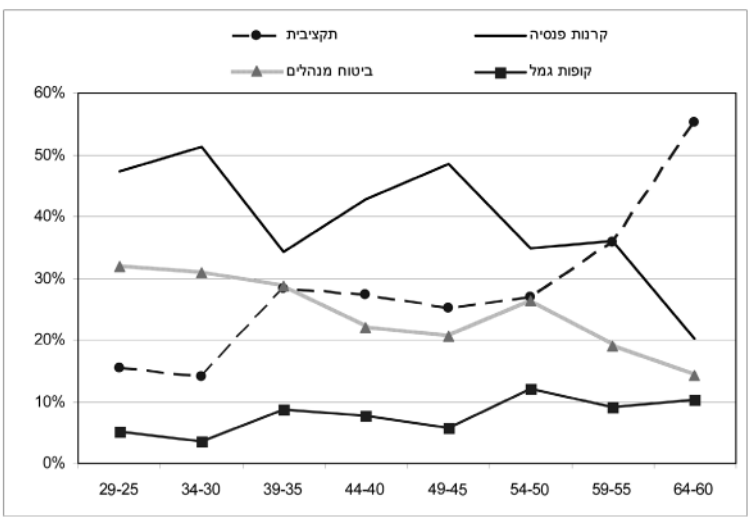
תרשימים 1 ו־2 להלן מציגים את השתייכות העובדים להסדרי פנסיה על פי מגדר ועל פי קבוצת גיל (לנתונים המספריים ראו נספח 3):

תרשים 1: השתייכות גברים עובדים להסדרי פנסיה על פי קבוצת גיל, 2002*



*שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב גברים בגילים 25–64 הוא 76%.

תרשים 2: השתייכות נשים עובדות להסדרי פנסיה על פי קבוצת גיל, 2002*



* שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב הנשים בגילים 25–64 הוא 60%.

להלן הממצאים העיקריים העולים מן הלוחות והתרשימים שלעיל:

א. 66% מאוכלוסיית העובדים בגילים 25–64 (1.93 מיליון איש ואישה ב־2002) מכוסים בהסדר פנסיה כלשהו, לעומת 62% בלבד מאוכלוסיית העובדים בגילים 20–64. כלומר, הכיסוי הפנסיוני של הצעירים ביותר בשוק העבודה חלקי מאוד (לוח 14 לעיל).

ב. ב־2002 היה הגיל הממוצע של העובדים בגילים 25–64 42 שנה. הוותק הממוצע בביטוח הפנסיוני היה 10 שנים, ואילו ממוצע שנות העבודה בארץ היה 16.8. כלומר, 60% ״ממלאי״ שנות העבודה היו מכוסים בביטוח פנסיוני (לוח 18 לעיל).

ג. לשני שלישים מהעובדים המבוטחים בגילים 25–64 היה הסדר אחד בלבד. לכ־29% מהמבוטחים היו שני הסדרים ולשאר היו שלושה הסדרים ויותר (חישוב על פי נתוני לוח 12 לעיל). הצירופים השכיחים אצל העובדים בגילים אלה שלהם שני הסדרים הם קרן פנסיה (או פנסיה תקציבית) וקופת גמל, וקרן פנסיה (או פנסיה תקציבית) וביטוח מנהלים (לוח 13 לעיל).

ד. ההסדר ה״שולט״ הנפוץ ביותר ב־2002 בקרב מבוטחים בגיל 25–64 היה חיסכון בקרנות הפנסיה: 42% מכלל המבוטחים בהסדר פנסיה כלשהו היו מכוסים בקרנות פנסיה, כשני שלישים מהם בקרנות החדשות. במקום השני עומדות תוכניות הביטוח, בעיקר ביטוח מנהלים: 33% מכלל המבוטחים בהסדר פנסיה כלשהו היו מבוטחים בתוכניות ביטוח. בפנסיה תקציבית היו מבוטחים 19% מכלל המבוטחים, ואילו בקופות הגמל – 6% (לוח 14 לעיל).

ה. שיעור הכיסוי הפנסיוני בקרב נשים בגילים 25–64 נמוך מעט מהשיעור בקרב גברים בגילים אלו – 63% לעומת 68%. אמנם הפער בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה בין גברים לנשים גדול יותר (76% לעומת 60%), אך ההסתברות להיות מבוטח בביטוח פנסיה גבוהה יותר אצל הנשים, כאשר שאר הדברים קבועים.[53] הנשים מיוצגות ״ייצוג יתר״ בפנסיה התקציבית (בשל השכיחות הגבוהה יחסית של הנשים במגזר הציבורי), אך ״ייצוג חסר״ בביטוח מנהלים ובביטוח חיים עם רכיב חיסכון. לא נמצאו הבדלים לפי מגדר ביחס לשיעור המבוטחים בקרנות הפנסיה וביחס לשיעור המבוטחים בקופות גמל (בכלל המבוטחים בגילים 25–64; לוח 15 לעיל).

ו. שיעור המבוטחים בביטוח פנסיוני בקרב קבוצות הגיל הצעיר (25–29) נמוך הן בקרב גברים והן בקרב נשים, ולפיכך ההסכם הקיבוצי בדבר ביטוח פנסיוני

53 לניתוח של מודלים לוגיסטיים להשפעה של משתנים דמוגרפיים ותעסוקתיים על ההסתברות להיות מבוטח בביטוח פנסיוני ראו קריסטל ואחרים 2006; ברקלי וברקוביץ 2007.

מקיף וצו ההרחבה להסכם חיוניים בייחוד לצעירים. רמת הכיסוי עולה בהדרגה עד קרוב ל־73% בגילאי העבודה העיקריים (30–54), אך יורדת בגילים הגבוהים יותר (60–64) לרמה של 51% (36% אצל הנשים ו־59% אצל הגברים; לוח 19 לעיל).

ז. שיעור הכיסוי הפנסיוני בקרב עובדים בגילים 25–64 עולה עם רמת השכר של העובד – הכיסוי הפנסיוני ברמות שכר של עד שלושה רבעים מהשכר הממוצע במשק הוא בשיעור של 30%–35%, וברמת שכר כפולה מן השכר הממוצע הוא מגיע ל־90% (לוח 16 לעיל).

ח. היקף המבוטחים לפנסיה במסגרת חברות הביטוח יורד ירידה ניכרת עם גיל העובד, הן בקרב גברים והן בקרב נשים. כלומר, קבוצות הגיל הצעירות נוטות להיות מבוטחות בביטוח מנהלים יותר מהקבוצות המבוגרות. היקף הביטוח בקרנות הפנסיה עולה עם הגיל אצל הגברים, ואילו הביטוח בפנסיה תקציבית עולה עם הגיל אצל הנשים. שיעור המבוטחים בקופות גמל דומה למדי בכל קבוצות הגיל, עם מגמת עלייה קלה עם הגיל (תרשימים 1 ו־2 לעיל).

ט. עובדים בגילים 25–64 **ללא כיסוי פנסיוני** השתכרו 64% מהשכר הממוצע שדווח בסקר, ואילו עובדים המכוסים בהסדר פנסיוני כלשהו השתכרו 117% מהשכר הממוצע. עובדים המבוטחים בקרן פנסיה או בקופת גמל (כהסדר יחיד) השתכרו שכר הקרוב לשכר הממוצע (98% ו־103% ממנו בהתאמה), ואילו שכרם של המבוטחים בפנסיה תקציבית ושל המבוטחים בביטוח מנהלים היה גבוה ב־19% וב־22% מהשכר הממוצע בהתאמה. שכרם של העובדים שלהם שני הסדרים היה גבוה עוד יותר – 133% מן השכר הממוצע (לוח 13 לעיל). תמונה דומה מתקבלת מהשוואת שכר המבוטחים לפי ההסדר ה"שולט": השכר הגבוה ביותר נרשם אצל המבוטחים בביטוח מנהלים ובפנסיה תקציבית – כ־125% מהשכר הממוצע של כל העובדים בגילים 25–64, ואחריהם אצל המבוטחים בקרנות הפנסיה – 112% מהשכר הממוצע של כל העובדים בגילים אלו. השכר הנמוך ביותר מאפיין את המבוטחים בקופות הגמל – ברמה של השכר הממוצע (לוח 18).

י. שוק העבודה בישראל מאופיין בהבדלים ניכרים ברמת הכיסוי הפנסיוני לפי ענף התעסוקה. שיעור הכיסוי של עובדים בגילים 25–64 נע בין כ־92% במינהל הציבורי ובענף החשמל והמים לבין פחות מ־50% בענפי הבנייה, החקלאות ושירותי אירוח ואוכל. כצפוי, שיעור המבוטחים בפנסיה תקציבית ובקרנות פנסיה גבוה יותר בקרב העובדים במגזר הציבורי משיעורו במגזרים האחרים, ואילו עובדי המגזר העסקי – בענפים כמו תעשייה, מסחר ושירותים פיננסיים

ועסקיים – מבוטחים בעיקר בקרנות פנסיה ובחברות הביטוח. ביטוחי המנהלים (והביטוחים האחרים) בולטים במיוחד בענפים מסורתיים ומעורבים כמו אירוח ואוכל, מסחר ושירותים עסקיים (לוח 17 לעיל).

ה. ישראל ורפורמות פנסיוניות בעולם המערבי

השוואת מערכת הפנסיה בישראל למערכות פנסיה במדינות המערב יכולה להיעשות לפי שלוש אמות מידה עיקריות: היחס ממלכתי–פרטי, כלומר חלקו של הביטוח הממלכתי במערכת הפנסיה; משקל הרובד הבסיסי לעומת הרובד היחסי בביטוח הממלכתי; וקיום רובד פרטי בתוך המערכת הציבורית, כלומר הפרטה מלאה או חלקית של הפנסיה הציבורית או הנהגת פנסיית חובה במסגרת ערוצי הפנסיה הפרטית. ברוב המערכות המערביות הביטוח הממלכתי האוניברסלי – הממומן במימון שוטף – נותר הרכיב הדומיננטי גם לאחר שרשרת של רפורמות, ואילו לערוצי הפנסיה הפרטיים הפועלים בשיטת המימון הצובר משקל קטן יחסית.

במדינות רבות הביטוח הממלכתי מורכב משני רבדים: רובד בסיסי בדמות פנסיה אוניברסלית לפי תושבות ו/או פנסיה מינימלית ו/או קצבה שהזכאות לה נקבעת על פי מבחן אמצעים; ורובד יחסי המעניק פנסיה על פי שנות עבודה ושכר. רובד החובה היחסי מנוהל בדרך כלל במסגרת ציבורית בתוכניות DB (שהן עדיין השכיחות ביותר במדינות OECD), DC או NDC (Notional Defined Contributions),[54] אך בכמה מהמדינות חלק ממנו או כולו מנוהל במסגרות פרטיות בתוכניות DB או DC.

במערכת הממלכתית במדינות המערב משקלו של הרובד הבסיסי ביחס לרובד היחסי במונחי "העושר הפנסיוני"[55] נע בין שני קטבים: בקוטב האחד הרובד הבסיסי הוא בלעדי או כמעט בלעדי. בקוטב זה נמצאות מדינות כגון אירלנד וניו־זילנד (שבהן הרובד הבסיסי הוא בשיעור של 100% מהעושר הפנסיוני) וכן בריטניה (שבה הרובד הבסיסי הוא בשיעור של 85% מהעושר הפנסיוני). בקוטב האחר הרובד היחסי של המערכת הציבורית הוא כמעט בלעדי, ושיעורו מעל 95% מהעושר הפנסיוני. בקוטב זה נמצאות מרבית ארצות OECD האירופיות וכן ארצות הברית (OECD 2007). ישראל דומה

54 **תוכנית הפרשות לצבירה רעיונית (NDC)** – שיטה שבה התקבולים השוטפים מדמי הביטוח אמנם מיועדים לממן את ההתחייבויות השוטפות של תשלומי הפנסיה, אך הפנסיה מחושבת לכל פרט לפי צבירתו הרעיונית, כלומר בהתאם לשיעור תשואה רעיוני שנקבע במערכת. הסבר מפורט יותר מופיע בנספח 2. לדיון בשיטת NDC כפי שהיא מיושמת בכמה מערכות פנסיה בעולם ראו Holzmann and Palmer 2006.

55 **עושר פנסיוני** – הערך המהווה של כל ההכנסות הצפויות מהרבדים הפנסיוניים השונים.

מבחינה זו לאירלנד: הביטוח הלאומי בה אינו הרכיב העיקרי במערכת הפנסיה, ולא זו בלבד אלא שהוא מבטיח רובד בסיסי בלבד.

מדינות נקטו גישות שונות לפתרון הבעיות של מערכת הפנסיה. אחדות בחרו ברפורמות פרמטריות, כלומר במסלול שבו משתנים אחד או יותר מהפרמטרים של המערכת, מבלי להנהיג שינוי יסודי בתפיסה המנחה אותה; ואחרות בחרו ברפורמות פרדיגמטיות, כלומר במסלול של שינוי תפיסתי ויסודי במערכת הפנסיה – בדרך כלל נוסף על שינויים בפרמטרים של התוכנית. ואולם, החלוקה הדיכוטומית בין שני סוגי הרפורמות אינה משקפת את עוצמת השינויים הפרמטריים או התפיסתיים שהונהגו: אמנם כל 30 מדינות OECD הנהיגו שינויים במערכות הפנסיה הממלכתיות שלהן, אך רק 16 מהן הנהיגו רפורמות מרחיקות לכת. לוח 20 להלן מציג את רכיבי היסוד ברפורמות פנסיוניות בארצות OECD שהנהיגו רפורמות משמעותיות. הרכיבים מסווגים לפי סוג הרפורמה – פרמטרית או תפיסתית.

לוח 20: רכיבי יסוד ברפורמות פנסיונית בארצות OECD שהנהיגו רפורמות משמעותיות

	שינויים פרמטריים						שינויים פרדיגמטיים		
	גיל הפרישה		תמריצי פרישה	אופן חישוב בסיס השכר לפנסיה: מדידה	אופן חישוב בסיס השכר לפנסיה: וולוריזציה*	אופן הצמדת הפנסיה	מעבר ל-DC חובה	הנהגת שיטת NDC	התאמה לתוחלת החיים
	גברים	נשים							
אוסטריה	√	√	√	√		√			
איטליה	√	√	√			√		√	
בריטניה	√	√	√				**		
גרמניה	√	√	√				***		√
הונגריה	√	√	√	√		√	√		
טורקיה	√	√							
יפן	√	√		√					
מקסיקו							√		
ניו-זילנד	√	√							
סלובקיה	√	√		√			√		
פולין			√	√		√	√	√	
פורטוגל	√		√	√	√	√			√
פינלנד			√	√	√	√			√
צרפת			√	√	√				√
קוריאה	√	√							
שוודיה				√			√	√	
ישראל	√	√	√			√	****		

* במדידה הכוונה לחלק השכר המבוטח ולשנות העבודה המובאות בחשבון (למשל שלוש שנים אחרונות, 15 השנים ה"טובות" וכדומה); בוולוריזציה הכוונה לשיטה שבה מקדמים את השכר על פני תקופת העבודה עד למועד הפרישה (למשל שיטת הממוצעים בקרנות הפנסיה הישנות).

** מתוכנן ברפורמה הבאה, שכבר אושרה בפרלמנט.

*** החיסכון בשיטת DC אינו חובה אך 72% מהמבוטחים ברובד הממלכתי מכוסים בסוג חיסכון זה.

**** במסגרת צו ההרחבה להסכם הקיבוצי.

מקור: Martin and Whitehouse 2008, chart 1. הנתונים על ישראל נוספו בידי המחברים.

שינויים פרמטריים כמו דחיית גיל הפרישה והנהגת קנסות או תמריצים חיוביים למניעת פרישה מוקדמת; וכן שינויים לפחות באחד הפרמטרים של נוסחת חישוב הפנסיה (כמו סולם צבירת הזכויות, מספר שנות העבודה המובאות בחשבון והשכר המשמש בסיס לפנסיה) ושל שיטת עדכונה לאחר הפרישה – שינויים אלו אפיינו כמעט את כל המדינות המוצגות בלוח שלעיל. השינויים בנוסחת חישוב הפנסיה ובשיטת עדכונה הובילו בדרך כלל להפחתת הנדיבות של המערכת הציבורית, אם כי הפתרונות שיישמו מדינות המערב הצליחו לייצב על פי רוב את מערכות הפנסיה שלהן, אגב שמירה על מרבית עקרונות הסולידריות החברתית (Pearson 2008). **עובדה זו מנוגדת לתחזיות הקודרות על סופה של מדינת הרווחה.** כמו כן, חשוב להדגיש שמרבית המדינות נמנעו מהעלאת דמי הביטוח המוטלים על העובדים והמעסיקים כדרך לשיפור המצב הפיננסי של מערכת הפנסיה, ולעתים העדיפו לממן את פנסיית המינימום או את קצבאות הזקנה, השאירים והנכות באמצעות המיסוי הכללי ולא באמצעות דמי הביטוח.

על סמך הניסיון הבינלאומי של רפורמות במערכת הממלכתית־ציבורית אפשר להגדיר שלושה שינויים כפרדיגמטיים: מעבר משיטת DB לשיטת DC; הנהגת שיטת NDC במסגרת של מימון שוטף; והטמעת מנגנונים אוטומטיים להתאמת הפנסיה לתוחלת החיים או לסיכונים אחרים המשפיעים על יחס התלות הכלכלי של המערכת (כלומר מספר המקבלים פנסיה ביחס למספר המשלמים דמי ביטוח). להלן נסקור כמה מאפיינים של הרפורמות הפרדיגמטיות.[56]

הרפורמות במערכת הפנסיה שהונהגו בכמה מדינות באמריקה הלטינית – בראשן צ׳ילה (כבר בראשית שנות השמונים של המאה הקודמת) ומקסיקו, ובכמה מדינות במרכז אירופה – כמו הונגריה וסלובקיה, מייצגות את התפיסה הקיצונית של הפרטת הפנסיה הממלכתית על פי מודל DC טהור. המערכת שהונהגה בצ׳ילה, כדוגמה לדגם DC, אינה מערכת ביטוח סוציאלי במובן הרגיל. אמנם היא מחייבת את העובדים לחסוך לפנסיה (ללא השתתפות המעבידים), אך היא אינה ממלאת תפקיד בחלוקה מחדש של ההכנסות או בהגנה על המבוטחים מפני סיכונים שונים, ובהם סיכוני תשואה וסיכוני תוחלת חיים, מוות ונכות. נוסף על כך, צ׳ילה מאופיינת בשתי בעיות ייחודיות: רמת כיסוי נמוכה בשל היקפו הרחב של שוק העבודה הלא פורמלי, ודמי ניהול גבוהים שנוגסים ברמת הפנסיה. כדי להתגבר על כשלים אלה הונהגה ב־2008 רפורמה משלימה שבמסגרתה נוצר רובד ראשון ״סולידרי״ במימון שוטף מהמיסוי הכללי, שתפקידו להבטיח הכנסה ברמה מסוימת ולהעניק כיסוי פנסיוני למי שאינו מבוטח. כמו כן, הממשלה החלה לעודד את העובדים ואת המעבידים, באמצעות סבסוד והטבות מס, לחסוך באופן וולונטרי. מדיניות זו משקפת לאמיתו של דבר נסיגה מהמודל ה״צ׳יליאני״ וחזרה למודל המסורתי

56 לתיאור מפורט של הרפורמות שנעשו בחמש מדינות נבחרות ראו נספח 2.

של מערכת פנסיה בעלת שלושה רבדים.

לעומת צ׳ילה, הרפורמות במערכות הממלכתיות במדינות יבשת אירופה הפעילו בדרך זו או אחרת מנגנונים להתמודדות עם העלייה בתוחלת החיים ועם מצבי חוסר תעסוקה ופרישה מוקדמת במסגרת מימון שוטף. מטרתן היתה הן לשפר את האיתנות הפיננסית של מערכות הפנסיה והן להשיג מידה רבה יותר של הוגנות אקטוארית (כלומר להבטיח שהפנסיה שיקבל המבוטח תהיה תואמת להפרשותיו בשנות עבודתו). שוודיה ואיטליה הנהיגו את שיטת NDC, המבוססת כאמור על מימון שוטף בשילוב צבירה רעיונית. בשיטה זו התקבולים מדמי הביטוח אמנם מיועדים לממן את התשלומים השוטפים, אך הפנסיה לכל חוסך מחושבת על פי הצבירה האישית, באופן שכל מבוטח מקבל את השקעתו: בשוודיה התשואה להשקעה שווה לשיעור הגידול בשכר לנפש, ובאיטליה התשואה שווה לשיעור הגידול הנומינלי של התוצר (על פי ממוצע נע של חמש השנים האחרונות). שוודיה בנתה מחדש מערכת דו־רובדית – רובד ראשון הכולל תוכנית פנסיה בשיטת NDC ורובד שני המבוסס על תוכנית DC של צבירה בפועל. הרובד השני הוא חיסכון חובה באמצעות קרנות פנסיה המנהלות חשבונות אישיים – FDC (Financial Defined Contribution). לגמלאים שהם חסרי פנסיה או שהפנסיה שלהם אינה מגיעה לסכום מינימלי מובטחת השלמת הכנסה הממומנת בעזרת המיסוי הכללי. איטליה יישמה אף היא את שיטת NDC, אם כי תנאי היסוד שלה היו נוחים פחות מאלו של שוודיה: בשוודיה תהליך ההזדקנות הגיע פחות או יותר לכלל מיצוי, ואילו באיטליה התהליך עדיין בעיצומו. אף על פי שהתחזית הדמוגרפית צופה תהליך הזדקנות מהיר באיטליה, הרפורמה מיושמת באופן הדרגתי מאוד. שלב המעבר ממושך למדי, והרפורמה חלה במלואה רק על מי שהחל לעבוד לאחר 1995.

גרמניה לא אימצה רשמית את שיטת NDC, אך הרפורמות שהונהגו בה בעשור האחרון התמקדו בהבטחת היציבות ארוכת הטווח של מערכת הפנסיה, מבלי להגדיל באופן ניכר את עלות העבודה במשק. ייצוב המערכת היה כרוך בהגדלת השתתפות הממשלה (שמומנה בין השאר על ידי העלאת המע״מ ומיסוי אקולוגי). אחד הרכיבים העיקריים של הרפורמות היה הטמעת מנגנון אוטומטי להתאמת הפנסיה לעלייה ביחס התלות הכלכלי. זהו מנגנון המחקה את שיטת NDC, שעשוי להוביל בסופו של דבר להפחתה בשיעור ההחלפה של הפנסיה. כמו שוודיה, גם גרמניה הנהיגה רובד פנסיה צוברת בצד מערכת שהמשיכה לפעול בשיטת המימון השוטף – כדי להגדיל את החיסכון לפנסיה ובכך לפצות על הירידה הצפויה בשיעור ההחלפה של הפנסיה הממלכתית בעקבות הרפורמה.[57] בגרמניה רובד זה הוא וולונטרי ופרטי, ולא מחייב וציבורי כבשוודיה,

57 השפעת החיסכון לפנסיה על סך החיסכון הפרטי ועל סך החיסכון במשק נידונה בהרחבה בספרות הכלכלית. למראי מקום ולדיון במקרה הישראלי ראו Lavi and Spivak 1999.

והתמריצים לחיסכון במסגרתו הם בדמות סובסידיה ישירה לחיסכון או ניכוי מס. רכיב חשוב נוסף ברפורמה מבטא את היעד החברתי – הנהגת פנסיית מינימום שתבטיח לכל אדם הכנסה בסיסית.

הרפורמות האחרונות שהונהגו במערכת הפנסיה בבריטניה שאפו מצד אחד לשקם ולחזק את הרובד הממלכתי המעניק פנסיה בסיסית לאחר שרובד זה נשחק בעקבות מדיניותה של מרגרט תאצ׳ר בשנות השמונים – ובעיקר בעקבות ביטול ההצמדה של הפרמטרים של הרובד הראשון והשני במערכת הממלכתית לשכר הממוצע – ומצד אחר לעודד את החיסכון במערכת הפנסיה התעסוקתית והפרטית. נוסף על האתגר הדמוגרפי שצופן העתיד, בעיותיה של מערכת הפנסיה בבריטניה הן שיעור עוני גבוה בקרב קשישים, שיעור גבוה למדי של נזקקים להשלמת הכנסה וחיסכון נמוך בהסדרי הפנסיה התעסוקתית והאישית – הן מבחינת מספר החוסכים והן מבחינת רמת החיסכון. הרפורמה בבריטניה, שיישומה ההדרגתי החל ב־2007, לא היתה פרמטרית גרידא: היא כללה לא רק שינויים פרמטריים כמו דחיית גיל הפרישה אלא גם שינויים מבניים במערכת הממלכתית – התמקדות ברובד הראשון, מתוך הגדלה ניכרת של נדיבותו (בעיקר חזרה להצמדה לשכר הממוצע), וביטול הרובד השני (שאמנם היה צנוע יחסית). הרפורמה במערכת הפרטית בבריטניה אושרה בנובמבר 2008 (DWP 2008a). היא כוללת הנהגת פנסיית חובה לכל העובדים במשק, במסגרת מקום העבודה, בתוכניות פנסיה תעסוקתיות או אישיות לפי בחירת העובד.

במה הרפורמה בישראל דומה לרפורמות במדינות אלו? בחלק הראשון של המחקר הראינו כי השינויים ברובד הביטוח הלאומי בישראל היו פרמטריים בעיקרם, ואילו הרפורמה ברובד השני היתה תפיסתית – מעבר לשיטת DC טהורה בכל ערוצי הפנסיה התעסוקתית, בצד הנהגת פנסיית חובה לא ממלכתית. מבחינה זו ישראל דומה לבריטניה. כמו בריטניה, גם ישראל אימצה מלכתחילה את המודל של בוורידג׳, המדגיש כזכור את תפקיד המדינה בהבטחת הכנסה בסיסית לכל הפרטים. שתי המדינות בעלות אוכלוסייה צעירה יחסית, בשתיהן שורר עוני בקרב הקשישים, שלרובד הבסיסי של הביטוח הלאומי תפקיד מרכזי בצמצומו. כמו בבריטניה, גם בישראל מערכת הפנסיה התעסוקתית אופיינה בכיסוי נמוך ובהטרוגניות רבה בערוצי החיסכון. משום כך הניסיון הבריטי הוא רב ערך בעבור ישראל.

הדמיון בין שתי המדינות מתבטא גם ברפורמות הנוכחיות שהונהגו בהן. ואולם, אף על פי ששתיהן אימצו פתרון דומה באשר לרובד התעסוקתי, קרי הנהגת פנסיית חובה אך פרטית, בריטניה חידשה את ההצמדה לשכר הממוצע (מ־2012) ואילו ישראל ביטלה אותה בשנת 2003. בכך לא השכילה ישראל ללמוד מן הניסיון בבריטניה, שהוכיח שהחלשת הרובד הבסיסי מובילה להתרחבות ממדי העוני בקרב הקשישים ולהרחבת

הנזקקות להשלמת הכנסה.

הרפורמה ברובד התעסוקתי בישראל שינתה את היחס ציבורי–פרטי של מערכת הפנסיה, כיוון שהיא המירה את המערכת ההסתדרותית הציבורית בקרנות הפנסיה החדשות הפרטיות וביטלה את הפנסיה התקציבית. באופן דומה, בשוודיה ובגרמניה נוסף נדבך פרטי צובר (DC) למערכת הממלכתית במימון שוטף, אם כי השינוי ביחס ציבורי–פרטי היה מתון יחסית לשינוי בישראל.

הרפורמה בקרנות הפנסיה הישנות ובפנסיה התקציבית בישראל מקבילה לרפורמות ברובד הממלכתי היחסי בגרמניה, באיטליה ובשוודיה. בקרנות הישנות נעשו שינויים פרמטריים שלחלקם יש מקבילות בארצות אלו ובאחרות: הפחתת הזכויות, העלאת גיל הפרישה ושינוי דרך חישוב השכר המשמש בסיס לפנסיה. כמו כן, גם בישראל וגם בארצות אלו נעשה שימוש בתקציב המדינה הכללי כדי לפתור את בעיית הגירעון האקטוארי. מה שמייחד את ישראל הוא עוצמת השינויים, הנהגתם בפרק זמן קצר יחסית והחלתם גם על האוכלוסייה המבוגרת. דוגמה בולטת היא הקצב המהיר שבו הועלה גיל הפרישה: בישראל עולה גיל הפרישה בשנה אחת בכל שלוש שנים (למשל, גיל הפרישה לגברים עלה מ־65 ל־67 בתוך שש שנים), בבריטניה הוא עולה בשנה אחת בכל שבע שנים, ואילו בגרמניה הוא עולה בשנה אחת בכל 12 שנים (קצב נמוך פי ארבעה). כמו כן, בישראל השינוי חל מיד, ובארצות שנזכרו השינוי חל עשר שנים לאחר קביעתו בחוק.

ו. סיכום ומסקנות

היום יותר מתמיד נחוצות ראייה כוללת של התפתחות מערכת הפנסיה בישראל למן שנותיה הראשונות ועד היום והערכה של היתרונות והחסרונות הגלומים בה. מצד אחד, השינויים שהונהגו בראשית 2008 – צו ההרחבה להסכם הקיבוצי לביטוח פנסיוני מקיף במשק והבטחת קצבה חודשית בכל הערוצים הפנסיוניים – הם צעדים חשובים לעיצוב המערכת בעשורים הבאים; מצד אחר, המשבר הפיננסי שפקד את העולם בשנת 2008 הבליט את הסיכונים הכרוכים במערכת הפנסיה וחידד את הוויכוח על מידת המעורבות הרצויה של הממשלה בהבטחת ההכנסה לאחר הפרישה.

באשר לרובד הראשון, ניתוחנו מראה כי ישראל בחרה במערכת פנסיה שבה רובד הביטוח הלאומי מצומצם יחסית למדינות אחרות – 2.7% מהתמ״ג – והיא נמנית עם מדינות OECD שבהן הרובד הזה צר ביותר. כפי שמראה לוח 21 להלן, ההוצאה הציבורית על פנסיות זקנה ושאירים כאחוז מהתמ״ג לשנת 2005 היתה 2.8% באירלנד, 3.2% באוסטרליה, 5.7% בבריטניה ו־6.1% בארצות הברית. לעומת זאת, מדינות יבשת אירופה שאימצו את המודל הרחב יותר, שבו מוענקת פנסיה נדיבה יחסית לשכר, מוציאות על פנסיות זקנה ושאירים יותר מ־10% מהתמ״ג – 10.9% בצרפת, 11% בגרמניה ו־12% באיטליה. ממוצע OECD היה 7.2%.

עם זאת, חשוב להדגיש כי כל מדינות OECD מבטיחות קצבה בסיסית או הכנסה מינימלית (בתוכנית אוניברסלית או סלקטיבית, או כהשלמה לפנסיית מינימום במערכת התעסוקתית); וכי ההכנסה המינימלית המוגדרת בחוק בישראל – 29% מההכנסה הממוצעת במשק ב־2006 – דומה לממוצע OECD (ראו בנק ישראל 2007, לוח ח־6; OECD 2007).

צרותו של הרובד הראשון במערכת הפנסיה בישראל ניכרת גם בהרכב ההכנסות של האוכלוסייה הקשישה, כלומר ביחס ציבורי–פרטי של ההכנסה מפנסיה ומקצבאות. ישראל ממוקמת בתחתית סולם המדרג 12 ממדינות אירופה לפי הנתח היחסי של המימון הציבורי בסך כל ההכנסה מפנסיה ומקצבאות (אחדות וביטון 2008).[58] תשלומי הרובד הציבורי בישראל הם בשיעור של 52% בלבד מסך כל ההכנסה מפנסיה – ובכך ישראל דומה להולנד, למשל. לעומת זאת, תשלומי הרובד הציבורי בשווייץ, בדנמרק ובשוודיה הם בשיעור של 70% מסך ההכנסה מפנסיה; ואילו במדינות אירופה שאימצו את המודל הביסמרקי – כמו אוסטריה, גרמניה וצרפת – תשלומי הרובד הציבורי הם בשיעור של 90% ויותר מסך ההכנסה מפנסיה (ראו שם).

---

58 ההשוואה נעשתה במסגרת פרויקט SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe). לפרטים ראו www.share-project.org. לפרויקט SHARE בישראל ראו igdc.huji.ac.il/Static/Share/introH.htm

לוח 21: קצבאות זקנה, שאירים ונכות בארצות OECD ובישראל, 2005
(באחוזים מהתמ״ג)

	סה״כ	קצבת נכות	קצבת זקנה ושאירים	קצבת שאירים	קצבת זקנה
אוסטרליה	5.1	1.9	3.2	0	3.2
אוסטריה	15.1	2.1	13.0	0.8	12.2
בלגיה	11.4	1.9	9.5	2.5	7.0
קנדה	5.9	0.9	5.0	1.3	3.7
צ׳כיה	9.6	2.2	7.4	0.2	7.2
דנמרק	10.4	3.0	7.4	2.0	5.4
פינלנד	10.7	2.9	7.8	0.3	7.5
צרפת	12.6	1.7	10.9	0.3	10.6
גרמניה	12.4	1.3	11.1	0.1	11.0
יוון	11.8	0.8	11.0	0.3	10.7
הונגריה	11.9	2.6	9.3	1.0	8.3
איסלנד	3.7	1.7	2.0		2.0
אירלנד	4.3	1.5	2.8	0.2	2.6
איטליה	13.7	1.7	12.0	0.5	11.5
יפן	8.6	0.6	8.0	0.6	7.4
קוריאה	2.1	0.4	1.7	0.4	1.3
לוקסמבורג	9.1	2.3	6.8	1.6	5.2
מקסיקו	1.3	0.1	1.2	0.2	1.0
הולנד	8.9	3.4	5.5	0.8	4.7
ניו־זילנד	7.1	2.9	4.2		4.2
נורווגיה	8.9	3.6	5.3	0.7	4.6
פולין	14.1	2.7	11.4	1.0	10.4
סלובקיה	7.7	1.5	6.2	0.2	6.0
ספרד	10.3	2.3	8.0	0.5	7.5
שוודיה	11.3	3.7	7.6	0.6	7.0
שווייץ	9.3	2.5	6.8	0.4	6.4
טורקיה	8.1	0.2	7.9	1.6	6.3
בריטניה	7.7	2.0	5.7	0.2	5.5
ארצות הברית	7.4	1.3	6.1	0.8	5.3
סה״כ OECD	9.1	1.9	7.2	0.7	6.5
ישראל	3.9	1.2	2.7		2.7

מקור: SourceOECD National Accounts Database, www.sourceoecd.org/database/nationalaccounts

לעומת הרובד הראשון, הרובד השני בישראל גובה פרמיה גבוהה ונכסיו גבוהים מאוד. "נטל המס" הכולל של שני הרבדים היה ב־2007 כ־46 מיליארד ש"ח – שהם כ־6.9% מהתוצר, מהם 4.7% ברובד השני ורק 2.2% ברובד הראשון. ב־2007, שווי הנכסים של הערוצים הפנסיוניים ברובד השני היה 521 מיליארד ש"ח, אך הרזרבה של ענפי הפנסיה המקיפה ברובד הראשון (זקנה ושאירים, נכות) היתה 56 מיליארד ש"ח בלבד.[59]

במצב עניינים זה, הרובד השני נקרא למלא את תפקידו של הרובד הראשון, לפחות בקרב האוכלוסייה העובדת. אולם במשך שנים היה הכיסוי ברובד זה חלקי ורגרסיבי. הנתונים המעודכנים ביותר הם לשנת 2002, ועולה מהם כי שליש מהאוכלוסייה העובדת בגילים 25–64, מעט פחות ממיליון איש, אינה מכוסה בהסדר פנסיוני כלשהו. העובדים הלא מכוסים משתכרים שכר נמוך ועובדים בענפים שבהם רמת ההתאגדות נמוכה. 42% מכלל המבוטחים מכוסים בקרנות פנסיה, 33% בביטוח מנהלים, 19% בפנסיה תקציבית ו־6% בקופות גמל (כמבטח יחיד).

צו ההרחבה להסכם הקיבוצי לביטוח פנסיוני מקיף הוא אפוא תוצאה הגיונית של מבנה מערכת הפנסיה בישראל: כאשר הרובד הראשון מצומצם ראוי להפוך את הרובד השני לחובה, ואולי כך להגיע לכיסוי הולם, לפחות של העובדים. אולם להסכם הקיבוצי ולצו ההרחבה חסרונות ברורים: גובה ההפרשות ורמת השכר החייבת בביטוח מבטיחים פנסיה נמוכה ביחס לשכר; ישנו קושי לאכוף את הצו, בעיקר על מעבידים קטנים וביחס לעובדים במקטעים השוליים של שוק העבודה; הצו אינו יכול להחליף חקיקה ראשית שמסדירה את מכלול הנושאים הפנסיוניים ומלווה במחויבות ברורה של הממשלה. אף על פי כן, אפשר לראות בצו ההרחבה צעד ראשון לקראת חוק פנסיית חובה, שידאג לאכיפה של חובת הפנסיה ויביא להאחדה של זכויות המבוטחים.

מגבלה נוספת של הרובד השני כתחליף לרובד הראשון היא היותו רובד פרטי. השינויים המוסדיים המהפכניים שהונהגו בו מאז 1987 (ראו פירוט בנספח 1) הביאו להפרטה שלו בשני מובנים: האחד, הממשלה והגופים הציבוריים נחלצו מרוב התחייבויותיהם כלפי המבוטחים והטילו על המבוטחים את מרבית הסיכונים במערכת הפנסיונית. האחר, הביטוח הפנסיוני עבר מבעלות ציבורית לבעלות פרטית.

ההשוואה הבינלאומית שעשינו מאפשרת למקם את ישראל בציר המדרג את מערכות הפנסיה במדינות אחרות לפי השיטות הנהוגות בהן. בקצה האחד של הציר ניצבות ארצות אמריקה הלטינית אשר ביצעו הפרטה מלאה של הרובד הראשון, ובראשן צ'ילה (אם כי היא חזרה בה ושבה להנהיג רובד בסיסי ציבורי); בתווך ניצבות המדינות שהנהיגו חשבונות אישיים (NDC) בתוך מערכת הביטוח הלאומי הממלכתית (דוגמת

59 חשוב לזכור כי הביטוח הלאומי פועל במימון שוטף, והפנסיה התעסוקתית במימון צובר.

שוודיה ואיטליה), וכן מדינות שהנהיגו רובד שני חובה בשיטת DC (דוגמת שוודיה); ובקצה האחר של הציר ניצבות מדינות שהנהיגו מנגנונים המקשרים בין תוחלת החיים ובין קצבת הפרישה בתוכניות פנסיה DB במימון שוטף, ובמקביל עודדו את החיסכון הוולונטרי בתוכניות DC פרטיות (דוגמת גרמניה וצרפת).

השינויים שהונהגו במערכות הפנסיה במערב לא אפיינו רק את הרובד הראשון הממלכתי אלא גם את הרובד התעסוקתי הפרטי: גם ברובד זה עברו כל המדינות משיטת DB לשיטת DC. מנקודת המבט של ישראל הדוגמה של בריטניה מעניינת: הרפורמה של תאצ׳ר הובילה לביטול ההצמדה לשכר הממוצע במקביל להפרטה חלקית של הרובד היחסי (opting out) למי שחפץ בכך. אך הרפורמה שגובשה בבריטניה בשנים 2007–2008 הפכה את הקערה על פיה: היא החזירה את ההצמדה לקצבה הבסיסית, ביטלה לעתיד את האפשרות לעבור במסגרת הרובד היחסי לפנסיה במגזר הפרטי, והיא מתכננת להנהיג פנסיית חובה ברובד התעסוקתי הלא ממלכתי.

הרובד השני במערכת הפנסיה בישראל אינו עשוי מעור אחד ויש בו דינמיקה מעניינת. נתוני העשור האחרון מלמדים על עלייה במשקל חברות הביטוח (ביטוח המנהלים וביטוח חיים עם רכיב חיסכון), על יציבות במשקל קרנות הפנסיה ועל ירידה במשקל קופות הגמל. להערכתנו מגמות אלו יימשכו: קופות הגמל ימשיכו לאבד ממרכזיותן ושני אפיקי הפנסיה החשובים יהיו קרנות הפנסיה ותוכניות ביטוח החיים.[60] תיקוני החקיקה שנכנסו לתוקף ב־2008 השוו למעשה בין המיסוי על קרנות פנסיה ובין המיסוי על ביטוחי מנהלים. עם זה, שני ההסדרים שונים זה מזה בשני היבטים: ראשית, דמי הניהול הנגבים בביטוחי המנהלים גבוהים יותר מדמי הניהול הנגבים בקרנות הפנסיה; שנית, רק קרנות הפנסיה זכאיות לאג״ח מיועדות בשיעור של 30% מהצבירה.

בכל דיון יסודי בעתיד המערכת הפנסיונית ראוי לבדוק את תפקידם של שני ערוצי חיסכון אלו, את עלויותיהם ואת השירות שהם נותנים למבוטח. הראינו שדמי הניהול שנגבו ב־2007 בתוכניות ביטוח מנהלים שקולים ל־1.8% מהנכסים הצבורים – לעומת 0.58% מהנכסים הצבורים בקרנות החדשות ו־0.7% מהנכסים הצבורים בקופות הגמל (יוסף וספיבק 2008). לעומת זאת, בשנים 1999–2007 התשואות **הנומינליות** בביטוח מנהלים היו 9.4% – לעומת 8% בקרנות הפנסיה החדשות ו־9% בקופות הגמל.[61] בצד התשואה הגבוהה יותר, ההשקעה בתוכניות הביטוח ובקופות הגמל היתה כרוכה בסיכון

60 אלא אם תשתנה המדיניות ביחס לקופות הגמל כפי שרמז ידין ענתבי, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, בכנס השנתי ה־25 של האגודה הישראלית לכלכלה (מעלה החמישה, 1 ביוני 2009).

61 על פי נתוני אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר. ראו ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/mainpage.asp

גבוה הרבה יותר מן ההשקעה בקרנות החדשות. המשבר הפיננסי בשנת 2008 הביא לתשואה שלילית גבוהה יותר בנכסי חברות הביטוח וקופות הגמל – 18.2% ו־16.5% בהתאמה, לעומת 11.1% בקרנות החדשות. בשנת 2009 התהפכה המגמה, אגב גידול ניכר בסטיות התקן של התשואות.

סוגיית דמי הניהול רחוקה מלהיות בעיה טכנית. אם התשואה הריאלית הממוצעת על פני תקופה ארוכה צפויה להיות 3.5%–5%, הרי דמי ניהול של 1.8% מקטינים את התשואה נטו ב־35%–50%, והצבירה לפנסיה קטנה בשיעור דומה.[62] לכאורה התחרות בין הקרנות אמורה לטפל בגורם משמעותי כל כך לגובה הפנסיה של המבוטחים, ולא כך הם פני הדברים. עובדה היא שגובה דמי הניהול בתוכניות ביטוח המנהלים לא פגעו בצמיחתן בעשור האחרון. תופעה דומה נצפתה גם בצ׳ילה ובבריטניה: בצ׳ילה היא היתה אחד המניעים למהפך בגישה להפרטת הפנסיה, ובעקבותיו לרפורמה של 2008; ובבריטניה היא זכתה לתשומת לב רבה במסגרת הדיונים שקדמו לרפורמה האחרונה.

הרפורמות בצ׳ילה, ובמידת מה גם בבריטניה, נועדו להתמודד גם עם שיעור העוני הגבוה בקרב קשישים ועם בעיות של חיסכון חלקי ורמת חיסכון נמוכה. המקרה של צ׳ילה מעניין במיוחד: במשך כמה עשורים היתה צ׳ילה נושאת הדגל של יציאת הממשלה מהעולם הפנסיוני, והרפורמה שנעשתה בה ב־2008 מבטאת נסיגה רבתי מהשקפה זו, היינו מהאמונה בריבונות הצרכן ובשוק החופשי כמכשיר לפתרון בעיות של שוק ההון. לדוגמה, אחד הסעיפים החשובים ברפורמה זו הוא רגולציה של דמי הניהול בקרנות הפנסיה. גם בישראל נסוג משרד האוצר מאמונתו המוחלטת בריבונות הצרכן, בתומכו בצו ההרחבה להסכם הקיבוצי לחיסכון פנסיוני. יש בצעד זה הכרה בקוצר הראות של הפרטים – הממשלה אינה סומכת עליהם שיחסכו בעצמם לפנסיה ללא כפייה – ובד בבד הכרה באי־יכולתם של העובדים הלא מאורגנים להשיג זכויות סוציאליות ממעבידיהם. עם זאת, אין להתעלם ממניע מרכזי אחר שגרם למשרד האוצר לתמוך בצו ההרחבה – צמצום ההוצאה הציבורית על השלמת הכנסה ואולי אף כרסום בקצבת הזקנה עצמה או באופייה האוניברסלי.

אחת מתוצאות המשבר הפיננסי בארץ ובעולם היא התערערות האמונה שהשוק הפיננסי מסוגל לווסת את עצמו, ומנגד התחזקות ההשקפה שאין תחליף לרגולציה יסודית. באשר לחיסכון הפנסיוני, יכולתו של הפרט לבחור באופן מושכל בין אפשרויות מוטלת בספק; וכמו כן מתעוררת השאלה אם השקיפות במערכת הפנסיונית מסייעת לציבור לנוכח ההבנה והידע החלקיים שלו ביחס לשוק ההון. ספק אם יש יסוד להנחה

62 פרופ׳ אבי בן בסט הדגיש נקודה זו בכנס השנתי של האגודה הישראלית לכלכלה ב־2009 (ראו לעיל הערה 60). למעשה הצבירה לפנסיה קטנה ביותר, בגלל ההשפעה של הריבית דריבית.

שאפשר להקנות לציבור ידע פיננסי אשר יאפשר לו לקבל החלטות נכונות.

המשבר הפיננסי גם הדגיש את הסיכון הכרוך בחיסכון באמצעות השקעה בשווקים הפיננסיים, והעלה על סדר היום הציבורי את שאלת הצורך ברשת ביטחון לחסכונות הפנסיוניים. במדינות שבהן המגזר הציבורי גדול יחסית, הוא מספק את רשת הביטחון הבסיסית הנחוצה. בישראל מגזר זה מצומצם והמגזר הפרטי נושא כאמור בכמה מתפקידיו. נשאלת אפוא השאלה אם על הממשלה להעניק רשת ביטחון למערכת הפנסיה התעסוקתית הפרטית. בשיאו של המשבר הפיננסי של שנת 2008, שהיה נדיר בחומרתו, הממשלה כבר העניקה רשת ביטחון, גם אם מאולתרת וקמצנית. למרבה המזל, בזכות התאוששותו של שוק ההון (המניות ואיגרות החוב הקונצרניות), עד כה לא היה צורך להפעילה.

אף על פי כן, נחוץ פתרון מבני וסדור לטווח ארוך לבעיית האי־ודאות של הפנסיה התעסוקתית. הפתרון עשוי להיות חיזוק הרובד הראשון, בעזרת חזרה להצמדה לשכר הממוצע, הגדלת הקצבה הבסיסית או הוספת פנסיה יחסית לשכר במסגרת הביטוח הלאומי. בבסיסו של פתרון זה עומדת התפיסה שהחברה כולה יכולה לשאת בביטוח הקשישים כנגד סיכונים למיניהם, וכי זהו תפקידו היסודי של הרובד הראשון. לפי תפיסה זו, האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי אמורה להיות מושגת באמצעות הבטחת מקורות המימון – דמי הביטוח והשתתפות הממשלה – ולא באמצעות קיצוץ בזכויות המבוטחים. מנגד נטען שנוסף על הגדלת הכיסוי של הרובד הראשון באמצעות הגדלת הקצבה הבסיסית או הוספת רכיב יחסי צריך ליצור מנגנונים אשר מגבילים את היקף ההוצאות, למשל מנגנון התאמה לעלייה בתוחלת החיים.

באשר לרובד השני, אפשר להבטיח תשואת מינימום להשקעות בשווקים הפיננסיים ובכך להקטין את הסיכון הכרוך בהן, או להגדיל את שיעור איגרות החוב המיועדות לחיסכון ברובד זה. אך הצעות אלו אינן נעדרות בעיות: הבטחת תשואת מינימום על ידי המדינה כרוכה בסיכון מוסרי (moral hazard)[63] – היא עלולה להוביל את קרנות הפנסיה או את חברות הביטוח לנהל מדיניות השקעות הכרוכה בסיכונים גבוהים. השקעות מוצלחות יזכו את הקרנות במבוטחים רבים יותר ובהכנסות גבוהות יותר מדמי ניהול; ואולם על השקעות כושלות לא יצטרכו הקרנות לשלם את מלוא המחיר: תשואת המינימום המובטחת תביא לכך שהממשלה תכסה את ההפסדים. לעומת זאת, הגדלת שיעור איגרות החוב המיועדות מקטינה את סחירות שוק ההון בישראל, והדבר נוגד את מדיניות הממשלה. אפשר שהפתרון טמון בצמצום הדרגתי של רמת הסיכון בתיק

63 **סיכון מוסרי** – סוג של כשל שוק, הנובע מכך שפרט או ארגון אינם נושאים במלוא האחריות לפעולותיהם ולכן הם נוטים להגביר את מידת חשיפתם לסיכונים. הסיכון המוסרי מביא לעיוות בהקצאת משאבים ולתמחור יתר של שירותים.

ההשקעות עם עליית גיל החוסך לפנסיה; ואפשר שהוא טמון בהשקעת כספי הפנסיה בפיתוח תשתיות בתחומי התחבורה (רכבות וכבישים), המים או האנרגיה – מתוך ערבות של המדינה לתשואת מינימום על ההשקעה (כך נעשה לדוגמה בפרויקט כביש חוצה ישראל). אפשרויות אלו ייבחנו בהמשך המחקר.

נספח 1: נקודות ציון בהתפתחות מערכת הפנסיה בישראל

הרובד הראשון של הפנסיה המקיפה: קצבת הזקנה והשאירים וקצבת הנכות

1957–1953 **התחלות**

- בנובמבר 1953 אישרה הכנסת את חוק הביטוח הלאומי. אחד משלושת ענפי הביטוח הראשונים היה ביטוח זקנה ושאירים.
- באפריל 1954 הוחל בגביית דמי הביטוח הלאומי. דמי הביטוח הוטלו על האוכלוסייה העובדת (עובדים ומעבידים, עצמאים) וכן על מבוטחים שאינם עובדים. התשלומים המוטלים על העובדים והמעבידים נקבעו כשיעור מההכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי עד לתקרה הקבועה בחוק.
- באפריל 1955 הוחל בתשלום קצבאות שאירים, ובאפריל 1957 – קצבאות זקנה.
- התוכנית שעוגנה בחקיקה הראשונה כיסתה את כל תושבי המדינה, למעט מי שעלה לארץ לאחר גיל הפרישה ועקרות בית (להן ניתנה אפשרות לביטוח וולונטרי).
- הזכאות לקצבת זקנה הותנתה מבראשית בתקופת ביטוח קצרה יחסית ובמהלך השנים הוגמשו עוד יותר תנאי הזכאות. בגיל המותנה קצבת הזקנה מוענקת לפי מבחן הכנסות (בעיקר מעבודה), אך בגיל המוחלט היא מוענקת ללא קשר להכנסות. עד לרפורמה של 2004 הגיל המותנה היה 60 עד 64 לנשים ו־65 עד 69 לגברים, והגיל המוחלט היה 65 לנשים ו־70 לגברים.
- אלמנות ואלמנים עם ילדים זכאים לקצבת שאירים ללא קשר לרמת הכנסתם, ואילו הזכאות של אלמנים ללא ילדים מותנית בגובה ההכנסה.
- קצבת הזקנה הבסיסית האוניברסלית נקבעה ברמה אחידה וההבדלים בגובה הקצבה נובעים מתוספות למיניהן – על פי המצב המשפחתי (בן/בת זוג וילדים) והוותק ובעבור דחיית הפרישה. תוספת הוותק משולמת לכל מי שהיה מבוטח יותר מעשר שנים ושיעורה 2% מהקצבה לכל שנת ביטוח שמעבר לעשר השנים הראשונות, ולא יותר מ־50% בסך הכול (כלומר מספר שנות הביטוח המובאות בחשבון אינו עולה על 25). תוספת דחיית הפרישה מוענקת למי שדחה את קבלת הקצבה מעבר

לגיל המותנה (ועד לגיל המוחלט) עקב השתכרות מעבודה. שיעורה של תוספת זו הוא 5% מהקצבה בעבור כל שנה של דחיית הפרישה (עד 2004 התוספת המרבית היתה בשיעור 25% מהקצבה). עד לאמצע שנות השבעים לא הונהג עדכון אוטומטי של הקצבאות, אף לא על פי רמת המחירים.

- **לסיכום**: המחוקק הישראלי בחר במודל של בוורידג', המשקף את מחויבות המדינה להבטיח רובד בסיסי של הכנסה בתקופת הפרישה, אך לא לשמור על רמת החיים של הקשישים ביחס לשאר האוכלוסייה. מודל זה מדגיש את החלוקה מחדש של ההכנסות בקרב קשישים.

1965 **הטבה סוציאלית**

- הוחל בתשלום תוספת הכנסה לקשישים ולשאירים מעוטי יכולת. התשלום נעשה לפי הסכם עם משרד האוצר ובמימונו ונקרא "הטבה סוציאלית".

1968 **קצבאות לא גבייתיות**

- הוחל בתשלום קצבאות זקנה ושאירים לא גבייתיות לקשישים ולשאירים שאינם זכאים לקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי. עם אלו נמנים תושבי ישראל שהיו מעל גיל הפרישה בעת חקיקת החוק ועולים שעלו לארץ לאחר גיל הפרישה.
- הזכאות לקצבה הלא גבייתית הותנתה במבחן הכנסות.
- גובה הקצבה הלא גבייתית הבסיסית היתה זהה לקצבה הקבועה בחוק, ללא תוספות ותק ודחיית פרישה. גם קשישים המקבלים קצבה זו היו זכאים להטבה סוציאלית. הקצבאות הלא גבייתיות, כמו ההטבה הסוציאלית, מומנו במלואן מאוצר המדינה.

1970–1974 **חוק ביטוח נכות**

- ב־1970 נחקק חוק ביטוח נכות במסגרת חוק המוסד לביטוח לאומי, כרכיב שלישי של הפנסיה המקיפה ברובד הראשון. ב־1974 הוחל בתשלום קצבת נכות כללית, וב־1977 – קצבת נכות לעקרות בית.
- כל התושבים מבוטחים בביטוח נכות, לרבות עקרות בית. הזכאות לקצבה מותנית בנכות הרפואית ובמידת האובדן של כושר ההשתכרות. קצבת הנכות אינה יחסית להכנסה מעבודה לפני הנכות. כמו קצבת הזקנה והשאירים, בתוספת השלמת ההכנסה היא אמורה להבטיח לנכה ולמשפחתו הכנסה מינימלית לקיום.

1975–1974 איזון התפיסה היחסית

אומצה התפיסה היחסית לקביעת רמת הקצבאות של הביטוח הלאומי ורמת ההכנסה המינימלית לקיום:

- רמת הקצבאות נקבעה כאחוז מהשכר הממוצע במשק והיא הוצמדה לשינויים שחלו בו. תפיסה זו אומצה ביחס לכל הקצבאות של הרובד הראשון – קצבאות זקנה ושאירים לפי חוק ושלא לפי חוק, ההטבה הסוציאלית למעוטי יכולת וקצבאות הנכות.
- עד לחקיקה זו עודכנו הקצבאות אד־הוק, ומדיניות זו הובילה לשחיקה עמוקה ברמת הקצבאות. החקיקה החדשה נועדה למנוע שחיקה זו ולהבטיח שההכנסה המינימלית לקיום (בתוספת קצבאות הילדים האוניברסליות שנקבעו ב־1975) לא תהיה מתחת לקו העוני.
- קצבת הזקנה הבסיסית ליחיד נקבעה ברמה השווה ל־16% מהשכר הממוצע, ואילו הכנסת המינימום וקצבת הנכות המרבית נקבעו ברמה השווה ל־25% מהשכר הממוצע.

1982 חוק הבטחת הכנסה

- ההטבה הסוציאלית ששולמה מכוח הסכם עם משרד האוצר הומרה בגמלה להשלמת הכנסה שעוגנה בחוק הבטחת הכנסה שנכנס לתוקף בינואר 1982.

1985–1979 עדכון הקצבאות בשנות האינפלציה

- בתקופת האינפלציה המואצת שופרה שיטת עדכון הקצבאות: נקבעה תדירות עדכון גבוהה יותר במהלך השנה, מתוך התחשבות לא רק בשינויים בשכר הממוצע אלא גם ברמת המחירים. לאחר הפעלת תוכנית הייצוב ב־1985 ירדה האינפלציה ירידה חדה ובעקבות זאת חזרה הממשלה למסלול העדכון הרגיל.

1995–1994 הגדלת רמת ההכנסה המינימלית

- במסגרת המאמץ לצמצום העוני והפערים בהכנסות הועלתה רמת ההכנסה המינימלית לקיום לקשישים ולשאירים מעוטי יכולת. כמו כן הוגדלו קצבאות הנכות.

1996 קצבה לעקרות הבית

- הורחב ביטוח הזקנה והשאירים והונהג תשלום קצבה גם לעקרות בית (שנולדו מינואר 1932), בלי לחייבן בתשלום דמי ביטוח. עקרות בית זכאיות לקצבה רק בגיל המוחלט.

2005–2002
קיצוץ קצבאות הזקנה

- ב־2002, בהוראת שעה במסגרת תוכנית החירום הכלכלית, קוצצו 4% בקצבאות הזקנה (אך לא בקצבאות השלמת הכנסה, שאירים ונכות) והוכרז על הקפאה גורפת של רמת כל הקצבאות.

העלאת גיל הזכאות לקצבת זקנה

- ב־2004 החלה העלאה הדרגתית של גיל הזכאות לקצבת זקנה: גיל הזכאות המותנה הועלה מ־65 ל־67 לגברים ומ־60 ל־64 לנשים. גיל הזכאות לגברים הועלה בשנה אחת בכל שלוש שנים, וגיל הזכאות לנשים הועלה תחילה ל־62, ולאחר הפסקה של שלוש שנים יועלה בהדרגה ל־64. התהליך הסתיים ב־2009 לגברים ומתוכנן להסתיים ב־2017 לנשים.
- במקביל להעלאת הגיל המותנה לנשים, גיל הזכאות המוחלט בעבורן וגיל הזכאות לעקרות בית יועלה בהדרגה מ־65 ל־70.

2004
נסיגה מהתפיסה היחסית

- חלה נסיגה מהתפיסה היחסית לעדכון הקצבאות: בוטלה ההצמדה של כל הקצבאות לשינויים בשכר הממוצע. הקצבאות נקבעו כאחוז מסכום בסיסי מסוים, המתעדכן אחת לשנה על פי רמת המחירים בלבד. קצבת הזקנה ליחיד נקבעה בשיעור של 16% מהסכום הבסיסי.

2008–2005
הגדלת קצבאות הזקנה והשאירים

- קצבאות הזקנה הוגדלו בשני שלבים, ב־2005 וב־2006. גודל התוספת היה כגודל הקיצוץ שבוצע ב־2002 (4% מהסכום שלפני הקיצוץ).
- קצבאות הזקנה הוגדלו עוד. ב־2006 הוגדלה קצבת הזקנה ל־16.2% מהסכום הבסיסי, ובאפריל 2008 – ל־16.5% ממנו. כן הוגדלו קצבאות השאירים.

העלאת רמת ההכנסה המינימלית

- באפריל 2008 הוגדלו הקצבאות לבני 80 ויותר, במסגרת תוספת ייחודית של 1% מהסכום הבסיסי.
- הועלתה רמת ההכנסה המינימלית לקיום.

2009–1986
שינויים בשיעורי דמי הביטוח הלאומי

- במסגרת המדיניות הכוללת של קביעת דמי הביטוח הלאומי, ובמטרה להפחית את עלות העבודה במשק, הונהגו שינויים בשיעורי דמי הביטוח בענפי הזקנה, השאירים והנכות. בשנים 1986–1996 הופחת בהדרגה שיעור דמי הביטוח הלאומי המוטלים על המעסיקים ועל העובדים העצמאים, והממשלה שיפתה את הביטוח הלאומי בגין אובדן תקבולים מדמי ביטוח. ב־1997 הוגדל שיעור דמי הביטוח הלאומי (במקביל לביטולו של המס המקביל), אם כי לא עד לרמתו ב־1986, ולפיכך

הממשלה ממשיכה לשפות את הביטוח הלאומי אך בסכומים נמוכים יותר.

- בשנים 2005–2009 הופחת בהדרגה שיעור דמי הביטוח על כלל המעסיקים (ולא רק על אלו שעובדיהם מבוטחים בקרנות הוותיקות), ובמקביל הועלו דמי הגמולים למבוטחים בקרנות הוותיקות. שלא כבעבר, המוסד לביטוח לאומי אינו משופה בגין ההפסד בתקבולי דמי ביטוח הנובעים מסדרת הפחתות נוספת זו (השיפוי בגין הפחתת שיעור דמי הביטוח בשנים 1986–1996 נמשך עד היום).

2008 **דמי הביטוח הלאומי: תמונת מצב**

- **ענף זקנה ושאירים**: כאשר ההכנסה בגובה של עד 60% מהשכר הממוצע נגבים דמי ביטוח בשיעור מופחת – 0.22% לעובד שכיר ו־1.45% למעסיק. כאשר ההכנסה בגובה של עד פי חמישה מהסכום הבסיסי נגבים דמי ביטוח בשיעור רגיל – 3.85% לעובד שכיר ו־2.04% למעסיק. השתתפות אוצר המדינה היא בגובה של 0.25% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח.
- **ענף נכות**: כאשר ההכנסה בגובה של עד 60% מהשכר הממוצע נגבים דמי ביטוח בשיעור מופחת – 0.11% לעובד שכיר ו־0.3% למעסיק. כאשר ההכנסה בגובה של עד פי חמישה מהסכום הבסיסי נגבים דמי ביטוח בשיעור רגיל – 1.86% לעובד שכיר ו־0.42% למעסיק. השתתפות אוצר המדינה היא בגובה של 0.1% מההכנסה החייבת בדמי ביטוח.

הרובד השני של הפנסיה המקיפה: פנסיה תעסוקתית

1955–1954 **התחלות**

- נוסדו קרנות הפנסיה ההסתדרותיות – מבטחים, קג״מ, לפקיד (לאחר מכן מקפת), פועלי בניין ואחרות – על בסיס קופות גמל מפעליות שפעלו בתקופת המנדט הבריטי. הקרנות פעלו בשיטת DB צוברת בתקרה של 70% מהשכר הקובע לפנסיה; כן נוסדו קרנות מגזריות אחרות – גלעד של העובדים הלאומיים, קרן הע״ל של הסתדרות העובדים הלאומית, אגד, דן, הדסה, עורכי דין ואחרות.
- נחתמה שורת הסכמים בין משרד האוצר להסתדרות הכללית על השקעת הנכסים הצבורים של קרנות הפנסיה באג״ח מיועדות של ממשלת ישראל (ראו גרינברג 1993).

1962 **אג״ח ח״ן**

- המדינה התחייבה להנפיק אג״ח מיועדות מיוחדות (צמודות מדד) לביטוח חיים צמוד (ח״ץ).[64]

1970 **הסדרת הפנסיה התקציבית**

- נחקק חוק שירות המדינה (גמלאות) להסדרת הפנסיה התקציבית, שהחליף את חוק שירות המדינה (גמלאות), תשט״ו־1955, ותיקון מס׳ 7 משנת 1967.

1979 **הסכם לפנסיה מקיפה**

במאי נחתם הסכם קיבוצי בין התאחדות התעשיינים ומעסיקים אחרים לבין ההסתדרות הכללית בדבר ביטוח עובדים בקרן פנסיה מקיפה. אלו עיקרי ההסכם:

- התבצע מעבר מפנסיית יסוד לפנסיה מקיפה הכוללת ביטוח שאירים ונכות.
- לוח הצבירה שונה ל־2% מן השכר הקובע לפנסיה בשנה, למשך 35 שנים. אופן חישוב השכר הקובע השתנה מקרן לקרן ולפי הסכמי העבודה.
- נקבע כי העובדים יפרישו 5% מהשכר המבוטח לפנסיה לדמי הגמולים, והמעביד יפריש 11%.

1981 **מאזנים אקטואריים**

- על פי הנחיות משרד האוצר החלו קרנות הפנסיה לערוך מאזנים אקטואריים.

1987 **הרפורמה בשוק ההון: התחלות**

- הופסקה הנפקת אג״ח מיועדות לקופות הגמל, אך לא לחברות הביטוח.
- ניתן היתר כללי לחברות להנפיק אג״ח ללא אישור הממשלה.
- הושוו תנאי המס של אג״ח מדינה ואג״ח חברות.
- צומצמה חובת ההשקעה באג״ח מיועדות למשקיעים המוסדיים, למעט קרנות הפנסיה.

1988 **העלאת דמי הגמולים**

- באפריל, בעקבות גירעונות אקטואריים בקרנות, הועלו דמי הגמולים: חלק העובד הועלה ל־5.5% וחלק המעביד הועלה ל־12%.

1991 **הרפורמה בשוק ההון: חברות הביטוח**

- הופסקה הנפקת אג״ח מיועדות לפוליסות חדשות לביטוח חיים הכוללות רכיב חיסכון.
- הפוליסות הישנות מסוג ח״ץ ממשיכות לקבל אג״ח מיועדות עד היום, גם על הצבירה החדשה.

64 ראו דוח הממונה על שוק ההון 2004, פרק ביטוח חיים, עמ׳ 6 ואילך.

- הממשלה ובנק ישראל פרסו רשת ביטחון לאג״ח ממשלתיות כדי לייצב את מחירן. צעד זה נעשה בעקבות המשבר בקופות הגמל: הירידה בתשואות – דבר שעמיתי קופות גמל לא חוו עד אז – גרמה לפדיונות מקופות הגמל אשר גרמו למכירת אג״ח ממשלתיות ולירידת מחירן בשוק ההון.

2003–1992 **פוליסות משתתפות ברווחים**

- הונהגו פוליסות ביטוח מנהלים מסוג מעורב, שבהן רכיב חיסכון לפרישה ורכיב של ביטוח חיים. הפוליסות המעורבות מושקעות בשוק ההון ולכן הן נקראות ״משתתפות ברווחים״. פוליסות אלו מציעות שתי אפשרויות לדמי ניהול: (1) דמי ניהול קבועים בשיעור שנתי של 0.84% מהחיסכון המצטבר; (2) דמי ניהול קבועים בשיעור של 0.6% לשנה מהחיסכון המצטבר ודמי ניהול משתנים בשיעור של 15% מהתשואה השנתית הריאלית.

1995 **הרפורמה בשוק ההון: הקמת קרנות הפנסיה החדשות**

במרס הוחלט על רפורמה גדולה בקרנות הפנסיה – על פי החלטת ממשלה (בהסכמה עם ההסתדרות אך לא בהסכם חתום אתה) ולא בחקיקה בכנסת. מטרות הרפורמה למנוע גירעונות אקטואריים אצל מצטרפים חדשים לקרנות הפנסיה; להשיג הוגנות אקטוארית שגם תספק למבוטחים תמריצים נכונים לחיסכון ולפרישה; ולצמצם את הסבסוד הממשלתי לקרנות. אלו עיקרי הרפורמה:

- נסגרו קרנות הפנסיה הוותיקות בפני מבוטחים חדשים, והוקמו קרנות פנסיה חדשות שפועלות לפי עקרון של איזון אקטוארי ברמת הקרן (״שיטת המנות״ – לוח צבירה לפי גיל, המבוסס על חישוב אקטוארי). המשמעות היא יצירת דור חדש של מבוטחים בעלי זכויות מופחתות.
- הממשלה התחייבה באופן עקרוני לשמור על הזכויות הפנסיוניות של המבוטחים בקרנות הוותיקות, מתוך הגבלת קצב הגידול של השכר המבוטח ל־2% ריאליים לשנה.
- הופחת משקל איגרות החוב המיועדות לקרנות החדשות ל־70% מתיק הנכסים (לעומת 93% מתיק הנכסים בקרנות הישנות), והריבית עליהן הופחתה ל־5.05% (לעומת 5.57%). 30% הנותרים מתיק ההשקעות מושקעים בשוק ההון, והממשלה ערבה לתשואה מינימלית של 3.5%.
- הממשלה התחייבה להשלים גירעונות של הקרנות החדשות הנובעים מעלייה בתוחלת החיים, על ידי הגדלת ההנחה במכירת איגרות החוב

המיועדות לקרנות.
- לעובדים ניתן חופש לבחור את קרן הפנסיה שלהם (קודם לכן האיגוד המקצועי בחר אותה בעבורם).

1996
- קרנות הפנסיה החדשות, ברובן המכריע חברות בת של קרנות הפנסיה הישנות, התחילו לפעול.

2003–1995 **הפחתת הזכויות**
- עודכנו הזכויות (כלפי מטה) בעקבות מעבר ללוחות חיים חדשים ודינמיים.
- בהחלטות ממשלה במרס 1997 בוטלו הערבויות הממשלתיות משנת 1995 לרצפת תשואה ולעלייה בתוחלת החיים.

ביטול הערבויות
- בסוף 1997 הכריזה ההסתדרות על שביתה כללית בדרישה לטיפול במגוון נושאי פנסיה.

1999 **מעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת**
- במרס נחתם הסכם עם ההסתדרות בדבר מעבר של עובדי מדינה ועובדי ציבור אחרים מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת במסגרת הקרנות החדשות או ביטוח מנהלים.

2004–2003 הונהגה רפורמה גדולה בקרנות הפנסיה הוותיקות והחדשות, שהתקבלה בחלקה בחקיקה ובחלקה בהנחיות משרד האוצר (תחילה באופן חד־צדדי, לאחר מכן בהסכמה עם ההסתדרות). אלו עיקרי הרפורמה על פי סוג הקרנות:

קרנות הפנסיה הוותיקות[65]

הרפורמה בקרנות הפנסיה הוותיקות
- הקרנות הוותיקות הולאמו באמצעות מינוי מנהלים מיוחדים מטעם המפקח על הביטוח (לאחר מכן אוחדו הקרנות לגוף אחד – ״עמיתים״).
- הואחדה שיטת חישוב הפנסיה, ובמסגרתה השכר מחושב על פני כל תקופת העבודה, ולא רק בשלוש השנים האחרונות (אם כי עדיין יש מגזרים שבעבורם תקפה שיטת שלוש השנים האחרונות).
- דמי הגמולים הועלו מ־17.5% ל־20.5%: חלק העובד הועלה ל־7% וחלק המעביד הועלה ל־13.5%. העלאת דמי הגמולים בוצעה בהדרגתיות על פני שלוש שנים (כדי למנוע את התייקרות עלות העבודה הופחתו דמי

65 סעיף זה עוסק רק בקרנות פנסיה ותיקות גירעוניות, שהן חלק הארי של עולם הפנסיה הישן.

הביטוח הלאומי המוטלים על **כלל** המעבידים, ולא רק על אלו שעובדיהם מבוטחים בקרנות הישנות. ראו החלק הקודם, המתאר את הרובד הראשון של הפנסיה).

- לצורך חישוב פנסיית DB הוגבל הגידול בשכר הריאלי ל־2% לשנה בחישוב רב־שנתי, מ־2003 ועד למועד הפרישה. השכר שמעבר לתקרה יבוטח בשיטת DC לפי ריבית של 5.57%.
- הוטל מס (תחת השם "דמי ניהול") בגובה 2% על פנסיות הזקנה, השאירים והנכות.
- משקל איגרות החוב המיועדות בתיק ההשקעות של הקרנות הוותיקות הופחת בהדרגה ל־30%, והתשואה עליהן הופחתה ל־4.8% ריאליים לשנה. יתרת הנכסים חויבה בתמהיל השקעות סולידי.
- הובטח סיוע ממשלתי בסך 83 מיליארד ש"ח על פני 35 שנים (שמבוצע כסדרו בכל שנה).
- הוקצו עד 15 מיליארד ש"ח לקרן מיוחדת שתשמש רשת ביטחון למקרה של תשואות נמוכות.
- הופעל מנגנון איזון אקטוארי ברמת הקרן, שלפיו במצב של גירעון יופחתו זכויות המבוטח.
- אגף שוק ההון במשרד האוצר קבע תקנון אחיד לכל הקרנות, הכולל כמה מהשינויים שנזכרו לעיל.

הפנסיה התקציבית

הרפורמה בפנסיה התקציבית

- נקבעה הפרשה של 2% מן השכר הקובע כדמי גמולים למבוטחים בפנסיה תקציבית בשירות המדינה. ההפרשה הועלתה בהדרגה – מ־1% ב־2004 ל־2% מ־2005 ואילך.

קרנות הפנסיה החדשות

- מרבית הקרנות החדשות עברו לבעלות הממשלה בעקבות הלאמת הבעלים שלהן – הקרנות הישנות.

הרפורמה בקרנות הפנסיה החדשות

- משקל איגרות החוב המיועדות בתיק הנכסים של הקרנות החדשות הופחת ל־30%, והתשואה הופחתה מ־5.05% ל־4.8% (כמו שנעשה ביחס לקרנות הוותיקות).
- תקרת דמי הניהול שונתה מ־8% מדמי הגמולים (מהם 2% לעתודה אקטוארית) ו־0% מהצבירה ל־6% מדמי הגמולים ו־0.5% מהצבירה.

משמעות הדבר היא הפחתת התשואה נטו ב־0.5% ופגיעה ממשית בצבירה הפנסיונית.

- שיטת המנות הוחלפה בשיטת DC טהורה: לכל מבוטח יש חשבון צבירה אישי שהוא הבסיס לפנסיית הזקנה, כיוון שהתשואה אינה מובטחת עוד. **זהו שינוי יסודי שיקבע את דמות מערכת הפנסיה בישראל בעתיד.**

כלל המערכת הפנסיונית

הרפורמה בכלל המערכת הפנסיונית

- גיל הפרישה לגברים הועלה מ־65 ל־67 על פני שש שנים.
- גיל הפרישה לנשים הועלה מ־60 ל־62 על פני שש שנים, ולאחר הפסקה של שלוש שנים – ל־64, שוב על פני שש שנים.
- הופחתו הטבות המס לפנסיה מוקדמת, כלומר לפני גיל הפרישה החוקי.

2004 מכירת קרנות הפנסיה החדשות

- קרנות הפנסיה החדשות נמכרו לחברות ביטוח ולבתי השקעות. ענף הפנסיה נשלט ברובו על ידי חברות הביטוח (קרן מבטחים בשליטת מנורה, קרן מקפת בשליטת מגדל וקרן מיטבית בשליטת כלל).

הרפורמה בביטוח המנהלים

- הונהג שינוי בפוליסות ביטוח המנהלים: רכיב הסיכון הופרד מרכיב החיסכון והשתנו נוסחאות דמי הניהול המותרים. דמי הניהול נעשו קבועים והם אינם תלויים עוד ברווחי התיק (ולכן הפוליסות כבר אינן ״משתתפות ברווחים״). הם מתחלקים לדמי ניהול על תיק החיסכון ולדמי ניהול שהם חלק מהפרמיה השוטפת (התשלום לחברת הביטוח). דמי הניהול המותרים על התיק עשויים להגיע ל־1% בשנה, אך הם לא יעלו על 2% בשנה, בכפוף להפחתת דמי הניהול מהפרמיה. דמי הניהול שהם חלק מהפרמיה השוטפת לא יעלו על 11%.

שינוי בשיטת תשלום העמלות לסוכני ביטוח

- שונתה שיטת תשלום העמלות לסוכני הביטוח בגין שיווק הפוליסות, כדי לעודדם לשמר את תיקי המבוטחים ולשפר את הטיפול בגביית הפרמיות. בפוליסות שהופקו עד 2004 חלק הארי של העמלות שולם לסוכנים בשנת החיתום של הפוליסה ובשנה העוקבת. בפוליסות המופקות למן 2004 העמלות לסוכנים נפרסות באופן אחיד על פני חיי הפוליסה. כך ניתן תמריץ נכון יותר לסוכנים לשמר את הפוליסות ולטפל בהן לאורך כל חיי הפוליסה (בשיטה הקודמת נפוצה תופעה המכונה twisting, שבה סוכני הביטוח העבירו מבוטחים מחברה לחברה כדי לזכות בפרמיה של השנתיים הראשונות).[66]

66 ראו לעיל הערה 64.

2005 השלמת הרפורמה בשוק ההון: ועדת בכר

- אומצו המלצות ועדת בכר לרפורמה בשוק ההון והן עוגנו בחקיקה נרחבת. זהו צעד מרכזי בהשלמת הרפורמה בשוק ההון שהחלה בשנת 1987, והוא כולל את המהלכים האלה:
- קופות הגמל (וקרנות הנאמנות) הופרדו מהבנקים ונמכרו לבתי השקעות ולחברות ביטוח.
- לבנקים ניתנה הרשאה לעסוק בייעוץ פנסיוני, אך לא לנהל קרן פנסיה.

2008–2007 צו ההרחבה להסכם הקיבוצי לפנסיה מקיפה

ביולי 2007 נחתם הסכם קיבוצי כללי לפנסיה מקיפה בין ההסתדרות הכללית לבין לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים. ב־1 בינואר 2008 הורחב ההסכם לכל המשק בצו שהוציא שר התמ"ת. אלו עיקרי צו ההרחבה:

- חלה חובת ביטוח פנסיוני לכל עובד (לגברים מגיל 21 ולנשים מגיל 20) שלא חל עליו הסכם מיטיב (כלומר שתנאיו טובים מתנאי צו ההרחבה), לאחר שישה חודשי עבודה (מינואר 2009) או מתחילת העבודה אם היה מבוטח בביטוח פנסיה במקום עבודתו הקודם (בתשלום רטרואקטיבי שייעשה לאחר שלושה חודשים).
- הפרשות העובד והמעביד יעלו בהדרגה מ־2.5% ב־2008 ל־15% ב־2013. שיעור זה נמוך מהנהוג ברוב הסדרי הפנסיה.
- בחירת הקרן או הסדר הפנסיה נתונה בידי העובד.

הצו אינו מעניק סמכות אכיפה כללית למדינה ואם מעביד עובר עליו העובד רשאי לתבוע אותו בתביעה אזרחית.

2008 תיקון מס' 3 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל)

בינואר 2008 נכנס לתוקף תיקון מס' 3 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), ועיקריו הם שניים: הפניית חלק הארי של החיסכון בקופות הגמל לתשלום קצבה חודשית בתקופת הפרישה, אגב צמצום היקף משיכת החיסכון כתשלום חד־פעמי בעת הפרישה; והאחדת כללי המיסוי באפיקי החיסכון השונים. להלן פירוט עיקרים אלו:

- החיסכון שייצבר מינואר 2008 במסגרת קופות גמל הוניות ותוכניות ביטוח הוניות יופנה בעת הפרישה בראש ובראשונה להבטחת קצבה חודשית בסכום של 3,850 ש"ח – אם סכום זה אינו מובטח לפרט באמצעות הסדר פנסיה אחר. יתרת הכספים הצבורים בקופה ישולמו כתשלום חד־פעמי או כקצבה חודשית, לפי בחירת הפרט סמוך למועד הפרישה ולא בעת ההפקדה.

- אוחדו כללי המיסוי והושוו התנאים בכל אפיקי החיסכון לטווח ארוך: בוטלה ההבחנה בין קופות גמל וביטוח מנהלים לבין קרנות פנסיה מקיפה ביחס להטבות המס בעת ההפקדה. מראשית 2008 ניתן זיכוי בגובה 35% (במקום 25%) גם על הפקדות העובד לקופות הגמל (משלמות או לא משלמות לקצבה), ולא רק על הפקדותיו לקרנות הפנסיה המקיפות, על פי אותה תקרה הכנסה.

נספח 2: רפורמות במערכת הפנסיה בחמש מדינות נבחרות

נספח זה מציג בפירוט את הרפורמה במערכת הפנסיה בחמש מדינות נבחרות – שוודיה, איטליה, גרמניה, בריטניה וצ׳ילה. אך תחילה, בבחינת רקע לתיאור הרפורמות, תוצג בקצרה המסגרת המושגית־רעיונית למערכת פנסיה במימון שוטף.

א. מסגרת מושגית למערכת פנסיה במימון שוטף

מערכות הפנסיה בעולם המערבי, שעוצבו בשנות השישים והשבעים של המאה הקודמת, לא תמיד מתאימות לשינויים הדמוגרפיים והכלכליים שהתחוללו בעשורים האחרונים, בהם ירידה בפריון, עלייה בתוחלת החיים וירידה בגיל הפרישה האפקטיבי – גם בגלל היווצרות תמריצים מעוותים במערכת (Börch-Supan 2006; Gruber and Wise 2007). נוח לבחון את הבעיות והפתרונות של מערכות פנסיה באשר הן בעזרת המודל הפשוט הזה:

את תקציבה של מערכת הביטוח הלאומי במימון שוטף טהור אפשר להציג בפשטות בעזרת הנוסחה הזאת:[67]

$$(1)\ b_t N_{t-1} = s_t w_t N_t$$

– באשר s_t הוא שיעור ההפרשה מהשכר w_t בתקופה t; N_{t-1} הוא גודל האוכלוסייה הקשישה הזכאית לפנסיה שהיתה צעירה בתקופה $t-1$; ו־b_t הוא גובה הפנסיה בתקופה t של בני דור $t-1$. N_t הוא אוכלוסיית העובדים בתקופה t. באופן שקול –

$$(2)\ b_t = \frac{s_t w_t N_t}{N_{t-1}}$$

המשוואה מסכמת את בעיות המימון של הביטוח הלאומי. כאשר מספר הצעירים העובדים יורד ומספר הקשישים גדל, היחס N_t/N_{t-1} קטן. משוואת התקציב מחייבת אז להוריד את b_t או להעלות את s_t. ואולם, אם s_t גדל מאוד, העלייה במיסוי על העובדים עלולה להביא לירידה בכמות העבודה N_t, שהיא בסיס המס של הביטוח הלאומי. ירידת גיל

67 המודל הפשטני שמוצג להלן נועד להציג את עיקרי הדברים. המודל המפורט מורכב יותר. הוא רב־תקופתי – מספר התקופות בו שווה למספר החודשים שהפרט מבוטח במערכת – והוא מניח אי־ודאות באשר לאורך החיים, לשיעורי הפריון, לשכר ולפונקציית התועלת של הפרט. כמו כן, המודל המפורט מתייחס לזיקה הכלכלית בין בני זוג.

הפרישה האפקטיבי מעבירה אוכלוסייה מקבוצת העובדים N_t לקבוצת הקשישים N_{t-1}, והדבר מחריף עוד יותר את הבעיה.

אפשר לבחון את הבעיה גם מזווית אחרת, על ידי בדיקת התשואה על ההשקעה של הצעירים בביטוח הלאומי. במודל הדורות החופפים של פול סמואלסון (Samuelson 1958) זהו שיעור התשואה הביולוגי, השווה ל־N_t/N_{t-1}. במודל שלנו, לשיעור הגידול של האוכלוסייה צריך להוסיף את שיעור עליית השכר w_t/w_{t-1}.

באופן פורמלי, הפרט הצעיר משקיע $s_t w_t$ ומקבל לאחר פרישתו פנסיה בגובה b_{t+1}. אנו נגדיר אפוא את התשואה מהפנסיה r^N לפי הנוסחה הזאת:

$$(3)\quad 1+r_t^N = \frac{b_{t+1}}{s_t w_t} = \frac{s_{t+1} w_{t+1} N_{t+1}}{s_t w_t N_t} = (s_{t+1}/s_t)(1+g_t)(1+n_t)$$

– באשר g הוא שיעור הגידול של השכר ו־n הוא שיעור הגידול של האוכלוסייה. אם נניח ששיעור המיסוי של המערכת קבוע, אז נקבל כך:

$$(4)\quad 1+r_t^N = (1+g_t)(1+n_t)$$

– או בקירוב $r_t^N = g_t + n_t$. שיעור התשואה של הביטוח הלאומי הוא אפוא סכום של הגידול בשכר והגידול באוכלוסייה העובדת (במגזר הפורמלי).

בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת, המשק והשכר בעולם המערבי צמחו בקצב מהיר, וכמוהם גם האוכלוסייה. מכאן ששיעור התשואה של הביטוח הלאומי היה גבוה והיה אפשר לשלם קצבאות זקנה גבוהות. בעשורים האחרונים התהפכה המגמה ולכן יש צורך ברפורמות במערכת הביטוח הלאומי שיתאימו אותה למציאות החדשה.

משוואה (2) מצביעה על כיוון הפתרונות הפרמטריים לבעיית העלייה בתוחלת החיים. בעבור אוכלוסייה נתונה אפשר להקטין את אוכלוסיית הגמלאים ולהגדיל את אוכלוסיית העובדים על ידי דחיית גיל הפרישה – בהנחה שהעלייה בתוחלת החיים כרוכה בשיפור מצב הבריאות. הדבר נעשה על ידי העלאת גיל הפרישה הרשמי ויצירת תמריצים במערכת אשר מונעים פרישה מוקדמת ומעודדים את דחיית הפרישה. אחד התמריצים המתבקשים הוא קשירה בין גובה הפנסיה ובין גיל הפרישה בפועל: הקטנת הפנסיה כאשר הפרישה מוקדמת והגדלתה כאשר הפרישה נדחית. במונחי המשוואה, במדיניות כזאת N_{t-1} יורד ו־N_t עולה.

גישה פרמטרית נוספת היא הורדה של b_t, בדרך כלל בהדרגה. אפשר גם להעלות את s_t, אבל בדרך כלל נמנעו מכך כדי שלא להקטין את היצע העבודה בשוק הפורמלי.

בגרמניה יצרה הממשלה מקורות מיסוי נוספים, לא על עבודה, לשיפור המצב התקציבי של מערכת הביטוח הלאומי – בעיקר מסים על זיהום סביבתי (מסים ״ירוקים״), וכן חלק מהמע״מ.

משוואה (2) מייצגת את מסגרת המימון השוטף הטהור ואינה כוללת רכיב של חיסכון באמצעות קרן צוברת או עודף במערכת הביטוח הלאומי. שימוש ברכיב זה מומלץ כאשר קבוצות הגיל – הקוהורטות – אינן אחידות בגודלן. הקוהורטות הגדולות יותר, כמו דור ה״בייבי־בום״, יוכלו לחסוך בעבור עצמן ולא להכביד את הנטל על הקוהורטות הבאות, הקטנות יותר.

קרן צוברת עשויה להיות קרן של הביטוח הלאומי שבה נצברים עודפים – כמו בשוודיה בעבר – או קרן חיסכון מסוג DC של העובד המבוטח. היתרון של קרן DC הוא שהיא נתפסת בעיני הפרט כחיסכון ולא כמס ולכן משפיעה פחות על התמריץ לעבודה.[68] בגרמניה, כפי שנראה בהמשך, נוצר חיסכון כזה המסובסד על ידי המדינה. הוא מכונה ״חיסכון ריסטר״ (Riester Rent), על שמו של שר האוצר שהנהיג את הרפורמה בשנת 2001 (ראו על כך להלן).

משוואה (2) היא גם דרך נוחה להצגת המימון הצובר הרעיוני – NDC. בשיטה זו הפרט מפריש לביטוח הסוציאלי שיעור מסוים משכרו (s_t), כמו במשוואה (1), אבל קצבתו העתידית (b_{t+1}) תלויה עתה בסכומים שהפריש ובשיעור התשואה (r^N) שהמערכת מייחסת להם. הפנסיה לאחר הפרישה היא אפוא $b_{t+1} = s_t w_t(1 + r_t^N)$. בשיטה זו אין צבירה ממשית במערכת, כי ההפרשות מכסות את הפנסיות של הדור המבוגר, ומשוואה (2) ממשיכה להתקיים. אבל למערכת זו יש באופן תיאורטי שני יתרונות: ראשית, היא מאזנת את עצמה, כי הפרט צובר בדיוק לפי יכולת התשלום שלה. שנית, היא מספקת לפרט תמריצים להתנהגות נכונה, למשל באשר לבחירת עיתוי הפרישה. עם זאת, חשוב להדגיש כי הדור המבוגר נושא באופן משותף הן בסיכון תוחלת החיים והן בסיכון התשואה (r^N).

נשים לב שבמערכת הביטוח הלאומי המסורתית, b_{t+1} נתון באופן בלתי תלוי בתקציב הביטוח הלאומי. כיוון שהפרט מעדיף פנאי, הוא יפרוש פרישה מוקדמת וכך יקטין את $s_t w_t$ וייצור גירעונות במערכת. אם יוגדל s_t כדי לפתור את הבעיה, ההכנסה הפנויה של הפרט תהיה נמוכה יותר והתמריץ שלו לעבוד קטן עוד יותר. לעומת זאת, בשיטת NDC כאשר הפרט מקדים את פרישתו הוא נקנס אוטומטית בהקטנת קצבתו, ולפיכך יש לו תמריץ להמשיך לעבוד.

---

68 אם כי מבחינה מקרו־כלכלית, כאשר הפרטים רואים בהפרשה לפנסיה חיסכון הם עלולים לחסוך פחות במקומות אחרים. זהו חיסרון של התוכנית אם מטרתה להגדיל את החיסכון הלאומי.

ביישום המעשי של שיטת NDC תשומת הלב הופנתה לשלושה נושאים יסודיים: כמו בשיטת DC, בעת הפרישה צריך להמיר את סכום הצבירה (שהוא אמנם רעיוני) לקצבה חודשית בעזרת מקדם המרה מתאים; צריך לבחור את המדד הכלכלי שאליו תוצמד הקצבה החודשית; וכמו כן צריך לקבוע את כללי המעבר משיטת הביטוח הלאומי הישנה (DB), שבה היו מוגדרות ההפרשות מזה והזכויות מזה בלי קשר מחייב ביניהן, לשיטה החדשה (the transition problem).

הביקורת על שיטת NDC מתמקדת בחוסר הגמישות המובנה בתוך המערכת, אשר יקשה עליה להיענות לאתגרים בלתי צפויים. לקחי העבר מראים שאין לחזות מראש את ההתאמות שהמערכת הפנסיונית תיזקק להן בעתיד. כך, בשנות השישים של המאה הקודמת חשבו שהצמיחה תימשך ומערכות המימון השוטף נבנו מתוך הנחה זו. הירידה בילודה והמשבר בצמיחה לאחר 1973 טרפו את הקלפים וחייבו רפורמות מרחיקות לכת, ש־NDC היא אחת הדוגמאות להן. האשליה ש־NDC הוא מודל ה״קושר את כל הקצוות״ מבחינה לוגית ומימונית עלולה אפוא להתנפץ אם וכאשר יתרחש אירוע לא צפוי. ארבע מדינות עברו עד כה לשיטת NDC: איטליה, לטביה, פולין ושוודיה. בנספח זה נסקור את המעבר לשיטה זו בשוודיה ובאיטליה. לאחר מכן נתאר רפורמות במערכות הפנסיה שבוצעו בגרמניה, בבריטניה ובצ׳ילה.

ב. הרפורמה בשוודיה: מעבר לשיטת NDC

הרפורמה במערכת הציבורית בשוודיה זכתה לתשומת לב בינלאומית בשל המעבר למערכת NDC.[69] מעבר זה שיקף שינוי מהותי בתפיסת מדיניות הפנסיה בשוודיה. אמנם המעבר לשיטת NDC בוצע בפועל עוד קודם לכן באיטליה, אך שוודיה הדגישה הרבה יותר את השינוי התפיסתי במערכת, מתוך הסכמה ושיתוף פעולה של כל המפלגות והגורמים המעורבים בתחום הפנסיה – הממשלה, האיגודים המקצועיים וארגוני המעסיקים. ב־1991 מונתה ועדה פרלמנטרית לבחינת הרפורמה במערכת הפנסיה; המלצותיה אושרו באופן עקרוני על ידי הפרלמנט ב־1994 ועוגנו בחקיקה בשנת 1998. ב־1999 הוחל ביישומה המלא של הרפורמה.

עד להנהגת הרפורמה באמצע שנות התשעים, מערכת הפנסיה הציבורית בשוודיה, שכללה ביטוח זקנה, שאירים ונכות, היתה בנויה משני רבדים: (א) קצבה אוניברסלית ברמה אחידה לכל תושב (folkpension – FP), אם כי יחסית לתקופת התושבות. סמוך לרפורמה מומנה קצבה זו מדמי ביטוח (בשיעור של 6% מהשכר) שנגבו מעובדים שכירים וממעבידיהם ומעובדים עצמאים, אם כי עיקר הנטל נפל על המעבידים והעובדים העצמאים, ומהשתתפות הממשלה באמצעות המיסוי הכללי (בסכום השווה ל־2% מהשכר).

69 עיקרי הרפורמה מופיעים אצל Könberg *et al.* 2006; Klevmarken 2002.

במסגרת רובד זה הובטחה פנסיה בשיעור של 15% מהשכר הממוצע; (ב) פנסיה משלימה (allmän tilläggspension – ATP), יחסית לשכר ולמספר שנות העבודה, שנוצרה ב־1960. שיעור ההחלפה לפרט שעבד 30 שנה הגיע ל־60% משכרו, על בסיס 15 השנים ה״טובות״ ביותר. הפנסיה הוגבלה בתקרת השכר המבוטח והיתה צמודה למדד המחירים. דמי הביטוח לרובד היחסי, שאף הם הוטלו בעיקר על המעבידים, היו בשיעור של 13% מהשכר המבוטח. אולם מאחר שהתקבולים מדמי הביטוח לא הספיקו לתשלום הפנסיות נדרש מימון משלים מהרזרבות שנצברו בקרן הפנסיה. סכום הרזרבות באמצע שנות התשעים היה שווה לחמש שנות הוצאה. שיעורי ההשתתפות הגבוהים בכוח העבודה הביאו לכך שהפנסיה היחסית היתה רכיב דומיננטי במערכת הציבורית.

נוסף על שני רבדים אלה, המערכת הציבורית הבטיחה פנסיה להשלמת הכנסה לגמלאים מעוטי הכנסה שהתקיימו מהפנסיה הבסיסית בלבד או שהפנסיה היחסית שלהם היתה נמוכה. השלמת ההכנסה היתה שווה לכ־50% מהפנסיה הבסיסית, והיא – נוסף על הפנסיה הבסיסית וקצבת הדיור (שאף היא הוענקה לפי מבחן הכנסות) – היתה אמורה להבטיח קיום מינימלי במימון המדינה, באמצעות המיסוי הכללי.

את מערכת הפנסיה הציבורית על כל רבדיה השלימה מערכת פנסיה תעסוקתית שהקיפה כמעט את כל השכירים (90%) בשוודיה. הפנסיה התעסוקתית היתה מורכבת בעיקרה מתוכניות מסוג DB, והיא מומנה מתשלום דמי ביטוח בשיעור של 3.5% מהשכר עד לתקרת השכר המבוטח במסגרת הפנסיה הציבורית.

בשנות השמונים התברר כי שיטת המימון השוטף הקיימת אינה בת קיימא לטווח הארוך. הסיבות לכך היו ההתפתחויות שאפיינו גם מדינות מערביות אחרות: עלייה בתוחלת החיים, צמצום הילודה, האטה בקצב צמיחת הכלכלה (עקב הירידה בתפוקת העבודה ובקצב הילודה) וירידה בשיעורי התעסוקה בגילים 55 ומעלה. על התפתחויות אלו נוסף המשבר הפיננסי בשנים 1991–1993, שהחיש את הצורך לקצץ בתקציב הממשלה לנוכח העלייה החדה בחוב הציבורי – מ־42% מהתוצר בשנת 1990 ל־71.2% ממנו בשנת 1993.

מערכת הפנסיה החדשה שיושמה ב־1999 כללה אף היא שני רבדים, אם כי במבנה שונה לחלוטין מהמבנה הקודם. הרובד הראשון כולל תוכנית פנסיה בשיטת NDC – צבירה רעיונית מהשכר בשיטת המימון השוטף – ואילו הרובד השני מבוסס על תוכנית DC של צבירה בפועל, כלומר חיסכון **חובה** באמצעות קרנות פנסיה המנהלות חשבונות אישיים. רובד זה קרוי Financial Defined Contribution – FDC. לגמלאים חסרי פנסיה או בעלי פנסיה שאינה מגיעה לסכום המינימלי הובטחה השלמת הכנסה עד לגובה פנסיית המינימום – כ־30% מהשכר הממוצע במשק בעת הנהגת הרפורמה. על פי אומדן זה, באותה העת היו זכאים לה כ־30% מבני 65 ויותר. פנסיית המינימום

צמודה לשינויים במחירים, והיא ממומנת מהמיסוי הכללי.

דמי הביטוח לשני הרבדים במערכת החדשה כפופים לתקרה מסוימת, והם נקבעו בשיעור של 18.5% מהשכר: 16% מיועדים לפנסיית NDC ו־2.5% לפנסיית DC. דמי הביטוח בעבור שני הרבדים מתחלקים שווה בשווה בין העובדים למעבידים (כלומר 9.25% לכל צד) והם נגבים באמצעות הביטוח הלאומי – כדי לאכוף את חובת הביטוח ולחסוך בעלות המינהלית. דמי הביטוח שנגבים ברובד השני (FDC) מושקעים על ידי הקרנות במגוון רחב של אפיקי השקעה, והמבוטחים רשאים לשנות את הרכב תיק ההשקעות שלהם. השינויים בתיק ההשקעות מבוצעים באמצעות רשות מיוחדת (Premium Pension Authority – PPM) ולא באופן פרטני דרך שוק ההון, כדי לחסוך בהוצאות מינהל ולהגן על הפרטיות.

כפי שהוסבר לעיל, ברובד הפנסיה NDC התקבולים השוטפים מדמי הביטוח אמנם מיועדים לממן את ההתחייבויות השוטפות של תשלומי הפנסיה, אך הפנסיה מחושבת לכל פרט לפי צבירתו. העיקרון של הוגנות אקטוארית נקבע כעיקרון מנחה וזכויות הפנסיה קשורות קשר הדוק לדמי הביטוח שהופרשו במהלך החיים ולמועד ההפרשות. כל מבוטח מקבל את השקעתו, אשר נצברת בחשבון רעיוני אישי, והתשואה על ההשקעה (r^N) שווה לשיעור הגידול בשכר לנפש (g) ולא לשער הריבית כנהוג בתוכנית DC.[70] בהגיע מועד הפרישה, הקצבה מחושבת לפי הצבירה בהתאמה לעלייה בתוחלת החיים ולשינויים בקצב הצמיחה. אף שרובד זה ממומן בשיטת המימון השוטף, ישנו עודף המאפשר התאמה לשינויים דמוגרפיים.

במערכת הונהגו גם זכויות מעטות שאינן תלויות בדמי הביטוח ששולמו בתקופת העבודה, כמו נקודות זיכוי לתקופות של גידול ילדים, מחלה, נכות, אבטלה וחופשת לידה. זכויות אלו ממומנות מהמיסוי הכללי, והתקציב בעבורן מועבר באופן שקוף מהמיסוי הכללי לקרן. כאן המקום לציין שמערכת פנסיית הזקנה בשוודיה הפכה להיות אוטונומית מבחינת המימון והיא הופרדה מפנסיית השאירים ומפנסיית הנכות. שתי האחרונות ממומנות לאחר הרפורמה מהמיסוי הכללי, ולפיכך כל דמי הביטוח מיועדים לפנסיית הזקנה בלבד.

בשני הרבדים של המערכת הונהג גיל פרישה גמיש, מגיל 61, וישנה אפשרות לשלב עבודה חלקית וקבלת פנסיה חלקית. בעת הפרישה הפנסיה מחושבת על ידי חלוקת

70 השימוש בשיעור הגידול של סך התקבולים מדמי ביטוח (המשקף גם את השינוי במספר המשלמים) לצורך חישוב התשואה עדיף מבחינת השמירה על היציבות הפיננסית של מערכת הפנסיה החדשה. לעומת זה, השימוש בשיעור הגידול של השכר הממוצע לנפש עדיף מבחינת השמירה על רמת הפנסיה ביחס לרמת החיים של האוכלוסייה העובדת. חסרונו של השימוש בשיעור הגידול בשכר הממוצע הוא שכאשר כוח העבודה מצטמצם, זכויות הפנסיה גדלות בקצב מהיר יותר מתקבולי דמי הביטוח.

הסכום הרעיוני שהצטבר בחשבון האישי במקדם המרה שנקבע על פי תוחלת החיים ועל פי שיעור תשואה של 1.6% (שיעור הצמיחה ארוך הטווח של השכר). מקדם ההמרה שווה לגברים ולנשים, ואינו מותאם לשינויים בתוחלת החיים לאחר גיל 65. הפנסיה מעודכנת אחת לשנה על פי השינויים במחירים. המעבר מהמערכת הישנה למערכת החדשה מבוצע בהדרגה, ואנשים שנולדו בין 1938 ל־1953 יקבלו פנסיה "מעורבת" על פי שתי השיטות, הישנה והחדשה.

כדאי לשים לב שישנה סיבה יסודית לאי־איזון במערכת השוודית. כאמור, במערכת זו שיעור התשואה לאורך כל הדרך, גם לפני הפרישה וגם אחריה, הוא שיעור הגידול של השכר הממוצע – g_t. אבל שיעור התשואה הנכון של מערכות מימון שוטף הוא, כפי שראינו, $n_t + g_t$, ולכן אם n_t הוא שלילי – כלומר האוכלוסייה העובדת מצטמקת – המערכת אינה מאזנת את עצמה. סיבות אחרות לאי־איזון הן פיגורים בזמני ההצמדה והכנת לוחות חיים שמתבססים על העבר ולא על תחזיות לעתיד.

מנגנון האיזון פועל כך: אם נכסי הקרן (ובכלל זה קרנות איזון) קטנים מהתחייבויות הקרן, אזי מנגנון ההצמדה האוטומטית מושעה עד לחזרה לאיזון; ואם יש עודפים גדולים, המערכת רשאית לחלק זכויות. עודפים גדולים מוגדרים כמצב שבו היחס בין הנכסים להתחייבויות הוא 1.1 ומעלה.[71] ראוי לציין שקרנות האיזון שימשו בעבר למתן הלוואות מסובסדות למדינה ולשוק הדיור. בגלל תפקידן החשוב של קרנות אלו במערכת הוחלט שההשקעות בהן יהיו רק על בסיס תשואה וסיכון. לפי ההנחיות מותר להשקיע עד 70% מכספי הקרנות במניות ועד 40% בשווקים הבינלאומיים.

ג. הרפורמה באיטליה: מעבר לשיטת NDC

בשנות התשעים הונהגו במערכת הפנסיה באיטליה שתי רפורמות מרכזיות: הראשונה ב־1992 והשנייה ב־1995.[72] הרפורמה בפנסיה היתה במוקד המדיניות השואפת לצמצום הגירעון בתקציב המדינה ולהשגת יציבות פיסקלית ארוכת טווח – גם כתנאי להצטרפות איטליה לאיחוד המוניטרי האירופי. המשבר הפיסקלי באיטליה התבטא בעלייה תלולה ביחס החוב לתוצר – מ־80.5% בשנת 1985 ל־121.5% בשנת 1994. היקף ההוצאה לפנסיה עלה מ־5% מהתוצר בשנת 1960 ל־14.9% מהתוצר בשנת 1992, ואלמלא הרפורמה הוא היה צפוי להמשיך ולגדול לכ־25% בשנת 2030.

---

71 בשנת 2004 היה היחס בין הנכסים להתחייבויות 1.0014, לעומת 1.04 ב־2001. המערכת השוודית התרחקה אפוא בשנים אלו ממצב של חלוקת עודפים (ראו Social Insurance Agency 2005).

72 עיקרי הרפורמות מופיעים אצל Brugiavini and Galasso 2004; Franco and Sartor 2006; Gronchi and Nisticò 2006.

הגידול בהיקף התשלומים לפנסיה נבע בראש ובראשונה מן ההתפתחויות הדמוגרפיות: הפריון לאישה באיטליה הוא הנמוך בכל ארצות המערב – 1.2, ויחס התלות (כלומר מספרם של בני 65 ויותר לעומת מספרם של בני 15–64) צפוי לגדול מ־26.6% בשנת 2000 ל־37.2% ב־2020 ול־60.1% ב־2040. הגידול בהוצאות על פנסיה היה נעוץ גם במאפייניה הייחודיים של המערכת האיטלקית, בייחוד רמת נדיבותה למגזרים מסוימים באוכלוסיית השכירים – כמו בעלי הכנסה גבוהה יחסית ושכירים במגזר הציבורי.

עד להנהגת הרפורמות, מערכת הפנסיה באיטליה היתה מורכבת משלושה רבדים: המערכת הציבורית־ממלכתית, הכוללת ביטוח שאירים ונכות; קרנות פנסיה קיבוציות; וערוצי חיסכון פרטיים כמו חשבונות אישיים. המערכת הציבורית כיסתה את רוב האוכלוסייה העובדת והיא מומנה בשיטת המימון השוטף, ואילו הפנסיה בשני הרבדים האחרים, שאינם חובה (אלא אם הם משמשים תחליף למערכת הציבורית, כמו אצל שכירים בענפי הבנקאות והפיננסים), סיפקו כיסוי נוסף במימון צובר.

המערכת הציבורית נוהלה על ידי כמה גופים ופוצלה בין תוכניות הפועלות על פי כללים שונים זה מזה. הפנסיה מומנה מדמי ביטוח שהוטלו על העובדים השכירים ועל מעבידיהם – המעבידים נשאו בכשני שלישים בממוצע מדמי הביטוח – ומהשתתפות הממשלה, שנועדה לכסות את הגירעון שנוצר במערכת הפנסיה. ב־1991 היו דמי הביטוח 26.4% מהשכר, ללא מגבלת תקרה. נוסף על כך, שכירים במגזר הפרטי שילמו 7.41% משכרם לקרן פיצויים. קרן זו נוהלה על ידי המעבידים ובעת הפרישה היה העובד זכאי לתשלום חד־פעמי של החיסכון שנצבר בקרן. דמי הביטוח היו פטורים ממס הכנסה.

עד לשנת 1992, גבר שמלאו לו 60 ואישה שמלאו לה 55 היו זכאים לפנסיה אם שילמו דמי ביטוח במשך 15 שנים לפחות. אולם לעובדים ותיקים הגיל לא היה מכשול בפני פרישה מוקדמת: אפשרות לפרישה מוקדמת עם פנסיה (פנסיית ותיקים – seniority pension) ניתנה לעובדים במגזר העסקי לאחר 35 שנים של תשלום דמי ביטוח, ולעובדים במגזר הציבורי לאחר 20 עד 25 שנות ביטוח. הפרישה המוקדמת לא היתה כרוכה בקנס בדמות הפחתה אקטוארית בפנסיה, ולפיכך היא הכבידה על המערכת. יתרה מזו, בכללי הפנסיה היו גלומים תמריצים שליליים לעבודה, למשל הפחתת הפנסיה לגמלאים בעלי הכנסה מעבודה.

גובה הפנסיה נקבע לפי השכר בחמש השנים שקדמו למועד הפרישה (במגזר הציבורי הפנסיה אף חושבה לפי השכר האחרון). הצבירה בעבור כל שנת עבודה היתה בשיעור של 2%, עד לתקופה מרבית של ארבעים שנה. כלומר, שיעור ההחלפה המרבי עמד על 80% מהשכר לפנסיה. חישוב הפנסיה הבטיח פרוגרסיביות ברמת הפנסיה, שכן מצד אחד הובטחה פנסיית מינימום אך מצד אחר רמת הפנסיה הוגבלה בתקרה מסוימת. לאחר הפרישה הוצמדה הפנסיה לשכר הממוצע במשק והיא חויבה במס. לגמלאים

מעוטי יכולת הובטחה גם השלמת הכנסה באמצעות המיסוי הכללי, על פי מבחן הכנסה. לפנסיית שאירים זכאים שאיריו של מי ששילם דמי ביטוח במשך 15 שנים, ורמתה נקבעה בגובה של 60% מפנסיית הזקנה שהמבוטח היה זכאי לה בחייו (לילדים – 20%). לפנסיית נכות זכאים עובדים בעלי נכות רפואית (ששילמו דמי ביטוח במשך חמש שנים לפחות) שיכולת ההשתכרות שלהם הצטמצמה בשני שלישים עקב הנכות.

חסרונותיה של המערכת הציבורית, בצד ההאצה בתהליך הזדקנות האוכלוסייה, הניעו את ממשלת איטליה להנהיג רפורמות במערכת הציבורית. כאמור, בשנת 1992 יושמה הרפורמה הראשונה (Amato Reform), שבמרכזה עמד העיקרון של יצירת מערכת אחידה לכלל השכירים וביטול הזכויות העודפות שהוענקו לשכירים במגזר הציבורי. אלו השינויים המרכזיים שהונהגו (כמה מהם יושמו לאחר תקופת מעבר של עשר שנים):

1. הצמדת הפנסיה למדד המחירים במקום לשכר הממוצע.
2. קביעת שיעור צבירה אחיד של 2% לשנה.
3. חישוב הבסיס לפנסיה לפי השכר בכל שנות העבודה (לעובדים מבוגרים – לפי שכר עשר השנים האחרונות) במקום בחמש השנים שקדמו לפרישה.
4. הארכת תקופת האכשרה המינימלית לזכאות לפנסיה מ־15 ל־20 שנות תשלום ביטוח.
5. העלאת גיל הפרישה הרגיל מ־55 ל־65 לנשים ומ־60 ל־65 לגברים.
6. הגבלת האפשרות לפנסיה מוקדמת במגזר הציבורי למי שצבר 35 שנות ביטוח – כפי שנהוג במגזר הפרטי.

על פי כמה אומדנים הרפורמה צמצמה את ההתחייבויות של מערכת הפנסיה בקרוב לשליש (מכ־390% ל־278% מהתוצר) ורוב הנטל נפל על עובדים מתחת לגיל 45.

הרפורמה השנייה (Dini Reform) הונהגה כאמור ב־1995 ובמסגרתה אומצה שיטת NDC. כמו בשוודיה, המימון הוסיף להיות מימון שוטף אולם חישוב הפנסיה התבסס על הצבירה הרעיונית. ואולם, בעוד ששוודיה קבעה את שיעור התשואה על פי שיעור הגידול בשכר הממוצע g, איטליה קבעה את שיעור התשואה על פי ממוצע נע המחושב לחמש שנים של שיעור הגידול הנומינלי בתוצר. גודל הפנסיה מתקבל על ידי הכפלת סכום הצבירה במקדם המרה, שמחושב על פי לוחות התמותה ועל פי שיעור תשואה ריאלי של 1.5% לשנה. פרישה מוקדמת מותרת מגיל 57 ועד גיל 65, בתנאי שהפנסיה שהעובד זכאי לה היא בגובה של יותר מפי 1.2 מתשלום הבטחת ההכנסה לקשישים. כדי לתמרץ המשך עבודה ולמנוע פרישה מוקדמת, מקדם ההמרה הופחת בעבור פרישה מוקדמת: המקדם הוא 6.1% לפרישה בגיל 65 ורק 4.7% לפרישה בגיל 57. קצבת הזקנה החודשית הוצמדה למדד. השכר החייב בדמי ביטוח הוגבל בתקרה, ושיעור דמי הביטוח

עלה ל־32.7% מהשכר לשכירים ול־17%–19% מהשכר לעצמאים, אם כי העלאה זו היתה בחלקה מלאכותית שכן במסגרת הרפורמה אוחדו שיעורי דמי הביטוח של כמה רכיבים. פנסיית השאירים הוקטנה לפי הכנסת בן הזוג עד לשיעור של 50%.

כללי המעבר של הפנסיה, לרבות הכללים לביטול פנסיית הוותיקים (הפנסיה המועדפת לעובדים במגזר הציבורי), קבעו כי הרפורמה תחול במלואה רק על מי שהתחיל לעבוד אחרי 1995. הרפורמה אינה חלה על מי שבשנת 1992 היה לו ותק של 18 שנות הפרשה למערכת או יותר. למי שנמצא בקבוצת הביניים, הפנסיה תהיה סכום משוקלל של הזכויות שצבר במערכת הישנה ושיצבור במערכת חדשה על הפקדות אחרי 1995.

הרפורמה במערכת הפנסיה עוררה ביקורת. נטען שבגלל הלחצים הפוליטיים, שלב המעבר ממושך מדי והרפורמות שהונהגו תגענה לכלל הבשלה רק ב־2050, ולכן ייתכן שיהיה צורך ברפורמה נוספת. כמו כן, לפי מסמכי משרד האוצר באיטליה, הצמצום הצפוי בהוצאות לפנסיה אינו ודאי, שכן הוא מתבסס בין השאר על הפחתה בשיעור הפרישה המוקדמת, וזו תלויה במצב שוק העבודה וברצון העובדים לדחות את פרישתם. יתרה מזו, מבנה השכר – המעניק תוספות לבעלי ותק גבוה – יוצר תמריץ בשוק העבודה להחליף עובדים מבוגרים בעובדים צעירים זולים יותר. ולבסוף, כל התוכניות עדיין מאפשרות לעובדים לפרוש בגיל 57, גם אם ישנם תמריצים לדחיית הפרישה.

ביקורת נשמעת גם באשר לחוסר השקיפות של תוכנית NDC ולחיפזון שבו התקבלו ההחלטות. הציבור אינו מודע לכל משמעויות התוכנית, ולכן ההשפעה המיקרו־כלכלית שלה – על דחיית הפרישה – עלולה להיות חלשה. עד היום לא פרסמה הממשלה את הדרך ששימשה לחישוב מקדמי הפריסה; וסכומי ההוצאה הממשלתית בתחזיות שמשרד האוצר מפרסם משתנים מדוח לדוח. זאת ועוד, אי־הפנמת התוכנית הביאה להחלטות שאינן עולות בקנה אחד עם עקרונותיה. למשל, בשנת 2004 הועלה גיל הפרישה המינימלי למצטרפים חדשים לשוק העבודה ל־65, בלי שום שינוי במקדמי ההמרה לפנסיה שיוביל להגדלת הפנסיה עקב דחיית הפרישה.

השוואה בין הרפורמה שהונהגה בשוודיה לרפורמה שהונהגה באיטליה מלמדת כי תנאי היסוד לרפורמה בשוודיה היו מלכתחילה נוחים יותר. בעוד שבשוודיה הגיע תהליך ההזדקנות פחות או יותר לכלל מיצוי, באיטליה התהליך עדיין בעיצומו. השינוי הדמוגרפי באיטליה הוא החריף ביותר בכל הארצות המפותחות – ממדינה בעלת אוכלוסייה צעירה בשנות השישים הפכה איטליה למדינה בעלת אוכלוסייה זקנה בשנות האלפיים. נוסף על כך, בשוודיה היו קרנות איזון גדולות, שנוצרו מלכתחילה בידיעה שצפויות בעיות דמוגרפיות בעקבות ה"בייבי־בום" – ובאיטליה לא. כמו כן, בשוודיה תהליך הרפורמה היה מתוכנן והדרגתי, ונעשה אגב הפנמת עקרונותיה בקרב כל המעורבים במערכת. אך באיטליה יישום מערכת NDC לא לווה בהפנמת עקרונותיה, והדבר הביא לאחרונה

להצעת רפורמות שכאמור אינן מתיישבות עם התפיסה הבסיסית של המערכת. ולבסוף, בשוודיה היחס בין החוב לתוצר היה תמיד נמוך מבאיטליה, ולפיכך יציבותה הפיסקלית רבה יותר.

ד. הרפורמה במערכת הפנסיה בגרמניה

הרפורמות שהונהגו במערכת הפנסיה בגרמניה מאז ראשית שנות התשעים היו פרמטריות בעיקרן,[73] ורק באחת מהן נכלל רכיב מבני. אפשר לומר כי המנגנונים שהוטמעו במערכת הפנסיה בגרמניה לשם התאמתה לשינויים בדמוגרפיה ובתעסוקה אינם שונים שינוי מהותי מכמה מרכיבי שיטת NDC שהונהגה בשוודיה.

הפנסיה הציבורית בגרמניה, המכונה "ביטוח הפרישה הציבורי", היא התוכנית המרכזית במערכת הפנסיה הגרמנית. תוכנית זו גובשה על ידי ביסמרק עוד בסוף המאה ה־19, והיא מייצגת את המודל הביטוחי המעניק פנסיה יחסית לשכר בתקופת העבודה. הפנסיה הציבורית מכסה כיום בביטוח פנסיוני מקיף כ־90% מכוח העבודה – כל העובדים השכירים במגזר הפרטי והציבורי, למעט עובדי המדינה, וכשני שלישים מהעובדים העצמאים. כשליש מהעצמאים (3% מכוח העבודה) מבוטחים מתוך בחירה בתוכניות פרטיות, ואילו עובדי שירות המדינה (7% מכוח העבודה) מכוסים בפנסיה תקציבית מקיפה המנוהלת בנפרד מהפנסיה הציבורית. מערכת הפנסיה הציבורית בגרמניה היא השנייה בגודלה באירופה: ההוצאה על פנסיות זקנה, שאירים ונכות מסתכמת ב־12% מהתוצר, פי שניים בקירוב מהביטוח הסוציאלי בארצות הברית ומעט פחות מהביטוח הסוציאלי באיטליה, ששיעורו 14% מהתוצר.

מערכת הפנסיה בגרמניה, שגם היום פועלת בעיקרה בשיטת המימון השוטף, ממומנת מדמי ביטוח שמשלמים עובדים ומעבידים, ורק בראשית שנות התשעים החלה הממשלה להעניק לה סבסוד, בגובה של כ־30% מההוצאה. ב־2003 היו דמי הביטוח 19.5% מהשכר, וההכנסה החייבת בדמי ביטוח היתה מוגבלת בתקרה של 5,100 אירו, כפליים מן השכר הממוצע במשק. השתתפות הממשלה – שנקבעה כאחוז מסוים מתקבולי מס ערך מוסף ומסך כל תקבולי המס הסביבתי על דלק (ecotaxes) – מיועדת למימון גמלאות לא ביטוחיות למהגרים, בעיקר תושבי גרמניה המזרחית לשעבר, שבאו לגרמניה לאחר שהורם מסך הברזל. מערכת הפנסיה הציבורית מנוהלת כישות נפרדת מהממשלה ותקציבה אינו חלק מהתקציב הממשלתי. העודף השוטף במערכת אינו מועבר לממשלה אלא נשאר בה. לפנסיה התעסוקתית ולחיסכון בחשבונות פרישה אישיים, כרובד פנסיה נוסף, עדיין תפקיד שולי בלבד בהבטחת ההכנסה של רוב הפורשים בגרמניה.

נוסחת החישוב של הפנסיה משקפת מידה גבוהה של הגינות אקטוארית מנקודת מבטו

73 עיקרי הרפורמות מופיעים אצל Berkel and Börsch-Supan 2003; Börsch-Supan 2006.

של הפרט, שכן כמעט שאין בה אלמנטים של סבסוד צולב בין עשירים לעניים, בין נשים לגברים או בין נשואים לרווקים, והשפעתה על חלוקת ההכנסות בין הקשישים מועטה. בעבור כל פרט, פנסיית הזקנה מחושבת כמכפלה של ארבעה גורמים: (1) נקודות השתכרות (EP), המשקפות את שכרו של העובד ביחס לשכר הממוצע בכל אחת משנות עבודתו. כל שנות העבודה מובאות בחשבון, ואין אפשרות לבחור שנים ״טובות״; (2) שנות חיי שירות (SY), המורכבות משנות תשלום דמי ביטוח מהכנסה מעבודה, או משנים שבהן שולמו דמי ביטוח בעבור העובד, וכן משנים שבהן לא שולמו דמי ביטוח כלל (כמו שנות אבטלה, שנות שירות צבאי, שלוש שנים לכל אחד משני ההורים בעבור חינוך כל ילד ושנות רכישת השכלה גבוהה); (3) גורמי התאמה (AF), המתייחסים לסוג הפנסיה (בעיקר במקרה של נכות) ולגיל הפרישה (מוקדמת או מאוחרת); (4) מקדם הצמדה (ערך הפנסיה הנוכחי – PV), המבטא את נוסחת העדכון של הפנסיה על פי שינויים בשכר, ובשנים מסוימות על פי שינויים במחירים.

מערכת הפנסיה בגרמניה לפני הנהגת הרפורמות אופיינה בנדיבות ובפרישה מוקדמת. נדיבותה באה לידי ביטוי בשיעור ההחלפה (נטו) הגבוה: היחס שבין ההכנסה מפנסיה של עובד שפרש לאחר 45 שנות עבודה, ושהשתכר שכר ממוצע לאורך שנות עבודתו, לבין השכר הממוצע הנוכחי של האוכלוסייה העובדת היה 70%.[74] הפנסיה לא רק הוצמדה לשכר הממוצע אלא היא גם היתה פטורה ממס הכנסה. לשם השוואה, שיעור ההחלפה המקביל בארצות הברית הוא 53%. זאת ועוד, עקב המגמה ארוכת הטווח של הורדת גיל הפרישה הרגיל וגיל הפרישה למובטלים (מבוגרים שלא השתלבו מחדש בשוק העבודה) ולנכים, גיל הפרישה האפקטיבי בגרמניה המערבית היה 60 אף בראשית שנות האלפיים. גמישותו של גיל הפרישה לבעלי ותק ארוך בעבודה לא לוותה בהתאמה אקטוארית (קרי הפחתה) של הפנסיה. מצב זה, בצד ההזדקנות המהירה של האוכלוסייה בגרמניה – שצפויה להיות מהירה יותר מבמרבית מדינות המערב ודומה לקצב ההזדקנות באיטליה וביפן – הניעו את קובעי המדיניות להנהיג מאז ראשית שנות התשעים סדרה של רפורמות מצמצמות שמטרתן למנוע את הידרדרות המערכת הציבורית. על פי הערכת מבצעי הרפורמות, אלמלא הונהגו השינויים הגידול החזוי ביחס התלות הדמוגרפי בגרמניה – מ־24% ב־2000 ל־43% ב־2030 – היה מחייב להכפיל את דמי הביטוח (מ־19.5% ל־40%).

השינויים המרכזיים הונהגו במסגרת חמש רפורמות, בשנים 1992 (שנת האיחוד עם גרמניה המזרחית), 1999, 2001, 2004 ו־2007. כאמור לעיל, רוב השינויים נגעו לפרמטרים של התוכנית ורק הרפורמה של 2001 – רפורמת ריסטר (Riester Reform), הקרויה על שם שר העבודה שהוביל אותה, כללה שינוי מבני של ממש. בשנים

74 זו הגדרה שונה מהמקובל לשיעור החלפה. להגדרה המקובלת ראו לעיל הערה 2.

1998–1999 ננקטה מדיניות של העלאת המע״מ והמס הסביבתי לייצוב התקבולים של מערכת הפנסיה הציבורית. להלן נפרט בקצרה את המאפיינים המרכזיים של הרפורמות שהונהגו במערכת הפנסיה הציבורית בגרמניה מאז ראשית שנות התשעים.

1. הרפורמות ב־1992 וב־1999: רכיבים פרמטריים עיקריים

א. הצמדת הפנסיה לשכר הממוצע נטו במקום לשכר ברוטו. ב־1992 הוצמדה הפנסיה לשכר הממוצע נטו במקום לשכר ברוטו, כדי להימנע ממצב שבו הגדלת המיסוי הכללי או דמי הביטוח למערכת הפנסיה הציבורית (לשם התמודדות עם הגידול בהוצאה) תוביל להעלאת הפנסיה עצמה. שיטת ההצמדה החדשה עדיין עדיפה מהצמדה למחירים, שכן לאורך זמן השכר נטו עולה במונחים ריאליים.

ב. העלאה הדרגתית של גיל הפרישה וצמצום התמריצים לפרישה מוקדמת. בתהליך שהחל ב־1992 והואץ ברפורמה של 1999 הועלה גיל הפרישה לנשים ולמובטלים מ־60 ל־65 שנה. לבעלי ותק עבודה ארוך התאפשרה פרישה בגיל 62–65, בכפוף להתאמה אקטוארית ברמת הפנסיה: בעקבות הרפורמה של 1992, הפנסיה מופחתת ב־0.3% לחודש בעבור כל שנה של פרישה מוקדמת, עד להפחתה מרבית של 10.8%; ולעומת זאת הפנסיה גדלה ב־0.5% לחודש בעבור כל שנה של דחיית הפרישה, עד לשיעור מרבי של 6%. גיל הפרישה לנכים הועלה ל־63 ופרישה מוקדמת מגיל 60 תתאפשר רק בכפוף להפחתה אקטוארית ברמת הפנסיה. ההשפעה של רוב השינויים תורגש בהדרגה, והיא תבוא לידי ביטוי מלא ב־2011. על פי התחזית, גיל הפרישה האפקטיבי יעלה בסופו של דבר בשנתיים בערך.

ג. צמצום במספר שנות גידול ילדים ושנות רכישת השכלה גבוהה (שבהן לא שולמו דמי ביטוח כלל) הנכללות בחישוב הפנסיה.

2. רפורמת ריסטר, 2001

רפורמת ריסטר, שנכנסה לתוקף בראשית 2002, הביאה לשינוי של ממש במערכת הפנסיה בגרמניה. היו לה שלוש מטרות עיקריות: הראשונה, לייצב את שיעורי דמי הביטוח במטרה להגביל את העלייה בעלות העבודה ולהשיג איזון רב יותר של הנטל הבין־דורי. השנייה, להבטיח את היציבות ארוכת הטווח של רמת הפנסיה. השלישית, להרחיב את החיסכון לפנסיה מסוג DC – התעסוקתי והפרטי – כרובד משלים לפנסיה הציבורית. אלו הם הרכיבים העיקריים של הרפורמה:

א. הנהגת רובד של פנסיית מינימום במסגרת התפיסה שעל המדינה להבטיח הכנסה בסיסית לקיום.

ב. הפחתה הדרגתית בשיעור ההחלפה של הפנסיה הציבורית. הנוסחה החדשה לחישוב הפנסיה נועדה להשיג שתי מטרות מנוגדות: האחת היא ששיעור דמי הביטוח לא יעלה על 20% עד 2020 (ועל 22% עד 2030), והאחרת היא ששיעור ההחלפה נטו על פי ההגדרה החדשה של השכר נטו (ראו על כך להלן) לא יפחת מ־67% עד 2030. שתי מטרות אלו עוגנו בחוק והפרה של כל אחת מהן מחייבת את הממשלה לפעול מיד. הקיצוץ ההדרגתי ברמת הפנסיה נועד להיות מושג באמצעות חישוב מורכב של ערך הפנסיה הנוכחי (PV) בנוסחה לחישוב הפנסיה:[75] בעדכון הפנסיה יובאו בחשבון השינויים בשכר על פני תקופה ארוכה יותר (לא רק בשנה שקדמה למועד העדכון אלא בשנתיים שקדמו לו), ובחישוב השכר נטו ינוכו גם דמי הביטוח שיופרשו (בשיעור הולך וגדל עד 2010) לפנסיה הצוברת החדשה, גם אם פנסיה זו אינה חובה. על כך נוסף בנוסחה משתנה הקרוי "גורם רגישות", המשמש כלי מלאכותי להתאמת רמת הפנסיה לעלייה בתוחלת החיים, כלומר הוא מאפשר את המשך התהליך של הפחתת שיעור ההחלפה גם לאחר 2010, עם תחילת העלייה המהירה ביחס התלות הדמוגרפי. למעשה, על פי ההגדרה הישנה של השכר נטו צפויה ירידה של כ־10% ברמת הפנסיה ושיעור ההחלפה צפוי לרדת מכ־70% מהשכר נטו במועד הנהגת הרפורמה לכ־63.5% ב־2030.

ג. עידוד חיסכון בתוכניות פנסיה פרטיות. כדי למנוע ירידה ברמת החיים של הגמלאים בעקבות הקיצוץ הצפוי ברמת הפנסיה הציבורית, הונהגו תמריצים לעובדים שיבחרו להפריש, נוסף על הביטוח הלאומי, חלק משכרם לתוכנית פנסיה פרטית משלימה – פנסיה תעסוקתית או חיסכון בחשבון פרישה אישי בגופים שיאושרו על ידי המדינה. יוענק אחד משני סוגים של תמריצים, על פי בחירת העובד: סובסידיה המועברת ישירות לחיסכון או ניכוי מס.[76] רשות המסים תחשב באופן אוטומטי לכל עובד את התמריץ המועדף עליו. התמריצים יינתנו רק לתרגום החיסכון הצובר לקצבה שוטפת, ולא למשיכה חד־פעמית של החיסכון בעת הפרישה. נקבע ששיעור ההפרשות המרבי לפנסיה המשלימה

75 הנוסחה החדשה לחישוב הפנסיה מוצגת אצל Börsch-Supan 2006.

76 הסובסידיה המועברת ישירות לחיסכון מורכבת משני חלקים – סובסידיה בסיסית לכל עובד וסובסידיה בעבור כל ילד שבגינו שולמה קצבת ילדים המועברת לאם. הזכאות לסובסידיה מותנית בהפרשה מינימלית לתוכנית משלימה על פי בחירת העובד, וסכום הסובסידיה יחסי לגובה ההפרשות; ניכוי המס פירושו שההפרשות לתוכנית המשלימה מנוכות מההכנסה החייבת במס, לפי כללים דומים לכללי הסובסידיה. ניכוי המס עדיף מן הסובסידיה לבעלי הכנסה גבוהה יחסית, בשל המבנה הפרוגרסיבי של המס. יצוין כי ההפרשות לתוכנית פטורות ממס בעת ההפקדה, אך הפנסיה המשלימה שתשולם לאחר הפרישה חייבת במס ככל הכנסה אחרת.

יעלה מ־1% מהשכר ברוטו ב־2002 ל־4% מהשכר ברוטו ב־2008 (עד לתקרה בגובה כפליים מהשכר הממוצע), ובידי הפרט הזכות להפריש אחוז נמוך יותר מהכנסתו.

נתוני השנים הראשונות לאחר הנהגת הרפורמה מלמדים שהתמריצים לפנסיה המשלימה מוצו במידה גבוהה יחסית. יתרה מזו, נמצא שחלק גדול יחסית של הציבור תומך בהפיכת הפנסיה הצוברת הוולונטרית לפנסיית חובה.

למרות זאת, נטען שההנחות הכלכליות והדמוגרפיות של המעורבים בגיבושה של רפורמת ריסטר היו אופטימיות מדי, בשל הצורך להגיע לפשרה ולאשר את הרפורמה כחבילה אחת. בעקבות זאת רווחה הדעה שהרפורמה של ריסטר לא תצליח לייצב את מערכת הפנסיה בגרמניה. כמו כן, חוקרים העריכו שלא תושגנה המטרות הנוגעות לשיעור ההחלפה ולשיעור דמי הביטוח במערכת הציבורית: שיעור ההחלפה יֵרד ל־62%, לעומת היעד של 67%, ושיעור דמי הביטוח יעלה על 20% כבר ב־2014.

3. הרפורמות ב־2004 וב־2007: שינויים פרמטריים נוספים

ב־2002 הוקמה ועדת יועצים כלכליים לממשלה בראשות ברט רורופ (Rürup). ועדת רורופ המליצה להעלות את גיל הפרישה הרגיל (ובהתאמה את גיל הפרישה המוקדם) מ־65 ל־67, בתהליך הדרגתי שיחל ב־2011 ויסתיים ב־2035. העלאה זו שקולה לשני שלישים של השינוי הצפוי בתוחלת החיים בגיל 65. המלצה אחרת של הוועדה נוגעת לנוסחת העדכון של הפנסיה. בהמשך לרפורמת ריסטר הציעה הוועדה להוסיף גורם חדש בנוסחת הפנסיה, ״גורם קיימות״ (sustainability factor), במקום גורם הרגישות של ריסטר. הגורם החדש יביא לידי ביטוי את התפתחות היחס בין מספר המשלמים דמי ביטוח בפועל לבין מספר הגמלאים. גורם הקיימות הוא יחס תלות המושפע לא רק מתוחלת החיים ומהמבנה הדמוגרפי של כלל האוכלוסייה, לרבות הגירה ושיעור ילודה, אלא גם ממצב שוק העבודה. כך, למשל, עלייה בתעסוקת נשים יכולה לפצות על ירידה בגודל האוכלוסייה בגיל העבודה. גורם זה מכונה לעתים יחס התלות הכלכלי, והוא משמש בעצם כמייצב אוטומטי אשר הופך את המערכת ממערכת מגדירת זכויות (DB) למערכת המחקה תוכנית מוגדרת הפרשות לצבירה רעיונית (NDC). מידת ההתחשבות בו תקבע את חלוקת הנטל בין העובדים משלמי דמי ביטוח לבין הגמלאים. ההמלצה לשנות את נוסחת העדכון התקבלה כחלק מהרפורמה של 2004, והעלאת גיל הפרישה עוגנה בחקיקה בשנת 2007.

ה. הרפורמות במערכת הפנסיה בבריטניה

מערכת הפנסיה בבריטניה ב־2005 מורכבת ממערכת פנסיה ממלכתית ומהסדרי פנסיה פרטיים.[77] בהמשך נסקור את שתי המערכות הללו. לאחר מכן נתאר את מערכת הפנסיה בבריטניה לפני הנהגת הרפורמות, בשנות ממשלת תאצ'ר, בבחינת נקודת מוצא לסקירת ההתפתחויות במערכת זו. לבסוף נתאר את הניסיונות לשיקום מערכת הפנסיה בבריטניה בתחילת שנות האלפיים וכן את הרפורמות החדשות שהונהגו בה.

1. מערכת הפנסיה הממלכתית ב־2005

מערכת הפנסיה הממלכתית בבריטניה מייצגת מאז ייסודה בראשית המאה ה־20 את מודל הרווחה של בוורידג', המדגיש את אחריות המדינה להבטחת הכנסה בסיסית לכל פרט. בשלהי שנות השבעים (1978) נוסף לה רובד שני צנוע של פנסיה יחסית לשכר, המשלים את הפנסיה הבסיסית של הרובד הראשון. מודל זה מנוגד למודל הביסמרקי המשמש בשוודיה ובגרמניה, שבו הפנסיה תלויה בהכנסה ובוותק התעסוקתי. שני הרבדים של הפנסיה הממלכתית – הפנסיה הבסיסית האחידה (State Basic Pension) והפנסיה היחסית (שב־2002 קיבלה את השם State Second Pension – S2P) – ממומנים באמצעות דמי ביטוח בשיטת המימון השוטף. ברובד הראשון מבוטחים כל העובדים, ואילו ברובד השני מבוטחים עובדים ששכרם גבוה מרמה מסוימת (השווה לכ־15% מהשכר הממוצע במשק). השכר המבוטח מוגבל בתקרה נמוכה יחסית, שגובהה כ־115% מהשכר הממוצע במשק. שיעור ההחלפה בתחום השכר המבוטח אינו אחיד – הוא גבוה יותר ברמות השכר הנמוכות. דמי הביטוח הלאומי פרוגרסיביים במובן ששיעורם עולה עם ההכנסה המבוטחת. ב־2005 היתה הפנסיה הבסיסית המרבית בשיעור של כ־16% מהשכר הממוצע במשק, ואילו הפנסיה היחסית היתה בשיעור של כ־19% מהשכר הממוצע. כפי שיוסבר בהמשך, לאמיתו של דבר יותר ממחצית העובדים אינם מבוטחים ברובד היחסי הממלכתי, בשל האפשרות להעביר את דמי הביטוח לתוכנית פנסיה תעסוקתית או פרטית. נוסף על שני הרבדים הממלכתיים, המדינה מעניקה השלמת הכנסה להבטחת קיום מינימלי, בשיעור של כ־20% מהשכר הממוצע. כמחצית מהקשישים זכאים להשלמה זו.

ההוצאה הציבורית על פנסיות בבריטניה עדיין נמוכה בהשוואה למדינות שסקרנו עד כה – כ־6% מהתוצר בלבד – לא רק בגלל הרמה הנמוכה יחסית של הקצבאות אלא גם משום שאוכלוסייתה של בריטניה עודנה צעירה יחסית.

77 לעיקרי הרפורמה בבריטניה ראו DWP 2007; 2008a; 2008b.

2. הסדרי הפנסיה הפרטיים ב־2005

מערכת הסדרי הפנסיה הפרטיים מורכבת משני סוגי הסדרים: (א) הסדרי פנסיה תעסוקתית מסוג DB או DC המנוהלים על ידי חברות במגזר העסקי ועל ידי גופים במגזר הציבורי (שחלקם סטטוטוריים) בעבור עובדיהם; (ב) הסדרי פנסיה אישית, כמו ביטוח המנהלים או קופות הגמל בישראל, המאורגנים במקומות העבודה באופן קבוצתי או בהתקשרות אישית (בעיקר עם חברות ביטוח), ובכולם ישנה השתתפות מעביד. העצמאים מבוטחים בתוכניות פנסיה אישיות.

אומדנים מראשית שנות האלפיים מראים כי קרוב ל־65% מהשכירים בבריטניה מבוטחים בתוכניות פנסיה: 42% בתוכניות תעסוקתיות פרטיות או ציבוריות (38% מהשכירים עדיין מבוטחים בתוכניות מסוג DB, אשר בדרך כלל מבטיחות שיעור החלפה של 66% מהשכר האחרון לארבעים שנות עבודה), ו־22% בתוכניות אישיות (כמחציתן קבוצתיות). רוב השכירים בתוכניות התעסוקתיות העבירו את זכויותיהם מהרובד הממלכתי (ראו על כך להלן). כ־40% מהעצמאים מבוטחים בתוכניות אישיות. בסך הכול, רק 61% מכלל העובדים, השכירים והעצמאים גם יחד, מבוטחים בתוכנית פנסיה כלשהי. ההכנסה הממוצעת של גמלאי יחיד היתה כ־43% מהשכר הממוצע – 63% ממנה מהפנסיה הממלכתית, 23% מפנסיה תעסוקתית והשאר ממקורות אחרים.

3. שנות השמונים: מדיניות הפנסיה של ממשלת תאצ׳ר

מדיניות הפנסיה שנקטה ממשלת תאצ׳ר בראשית שנות השמונים היא כאמור נקודת מוצא מקובלת לסקירת ההתפתחויות במערכת הפנסיה בבריטניה. מדיניות זו ידועה בהשלכותיה השליליות: שחיקה מתמשכת ברמת הפנסיה הממלכתית על שני רבדיה והפחתה ניכרת במידת הנדיבות של המערכת, שהיתה מלכתחילה קטנה מנדיבותן של מערכות הפנסיה ה״ביסמרקיות״ וה״סוציאל־דמוקרטיות״ במדינות אירופה. אלו הם השינויים המרכזיים שנעשו במסגרת מדיניות זו בפנסיה הממלכתית:

א. ברובד הראשון, הבסיסי (Basic State Pension), בוטלה ההצמדה של הפנסיה לשינויים בשכר הממוצע במשק והיא עודכנה על פי שינויי המחירים בלבד.

ב. ברובד השני, היחסי לשכר (State Earning-Related Pension Scheme – SERPS), בוטלה ההצמדה של התקרה והרצפה של השכר המבוטח לשכר הממוצע והונהגה הצמדה לשינויים במחירים; כמו כן, הפנסיה חושבה על פי השכר בכל שנות העבודה ולא רק בעשרים השנים ה״טובות״ ביותר.

ג. לעובד ניתנה אפשרות להמיר באופן מלא או חלקי (מ־1997 רק באופן מלא) את השתתפותו ברובד השני בהשתתפות בתוכנית פנסיה תעסוקתית DB במקום העבודה (ומ־1987 גם בתוכנית DC). בתמורה היה העובד זכאי להחזר בדמי

הביטוח הלאומי (בשיעור של 1.6% לעובד ו־3% למעביד). אפשרות זו, המכונה contracting out או opting out, ניתנה בתנאי שתוכנית הפנסיה התעסוקתית תערוב לזכויות ברמה שאינה נופלת מן הזכויות שמקנה הפנסיה היחסית במסגרת הממלכתית.

ביטול ההצמדה לשכר הממוצע הביא לכך שתקרת השכר המבוטח ברובד הממלכתי השני צנחה מ־160% מהשכר הממוצע ב־1980 ל־125% ממנו ב־2000. על פי תחזית שנעשתה ערב הרפורמות שהונהגו בשנים 2000–2004 (ראו עליהן בהמשך), ב־2050 יהיה הרובד הממלכתי היחסי משמעותי רק בעבור המשתכרים שכר נמוך מאוד (עד מחצית השכר הממוצע), ותהיה לו חשיבות מועטה לבעלי שכר גבוה יותר. התחזית צפתה גם ששיעור ההחלפה של השכר המבוטח ברובד היחסי ירד – מ־25% בקרב אלו שפרשו בשנת 2000 ל־20% בקרב אלה שיפרשו ב־2015. באשר לפנסיה הבסיסית, התחזיות מצביעות על שחיקתה עד לכ־10% מהשכר הממוצע במשק ב־2050, לעומת כ־20% ממנו בראשית שנות השמונים.

4. הרפורמות בשנים 2000–2004: ניסיון לשיקום מערכת הפנסיה

מבחינות רבות מערכת הפנסיה בבריטניה שרויה במשבר מתמשך זה שלושה עשורים. כמו מדינות רבות היא ניצבת בפני האתגר הדמוגרפי של הזדקנות האוכלוסייה ובפני הצורך להשיג איתנות פיננסית של מערכות הפנסיה הציבורית והפרטית. אמנם כיום בריטניה היא מדינה בעלת אוכלוסייה צעירה יחסית, אך צפוי שיחס התלות – היחס בין מספר האנשים בגיל העבודה למספר הגמלאים – יפחת מ־4 בשנת 2005 ל־2 בשנת 2050.

בעיותיה של מערכת הפנסיה בבריטניה באות לידי ביטוי בשיעורי עוני גבוהים בקרב קשישים ובהיקף רחב יחסית של נזקקות להשלמת הכנסה. לא די שהפנסיה הציבורית אינה מצליחה לצמצם את העוני והפערים, אלא שהחיסכון בהסדרי הפנסיה התעסוקתית והאישית – מבחינת מספר החוסכים ורמת החיסכון – נמוך יחסית. ההערכה היא שכ־7 מיליון עובדים נמצאים בתת־חיסכון לפרישה (DWP 2006, 11), מספר המעיד על חסמים ברמת הפרט ועל הוצאות ניהול גבוהות של השירותים הפיננסיים. מאז ראשית שנות השמונים הסתמנה ירידה בשיעור העובדים המבוטחים בתוכניות פנסיה תעסוקתיות במסגרת מקום העבודה, וכן במספר החברות שהציעו הסדר פנסיה תעסוקתי כלשהו.[78] מגמה נוספת שאפיינה את מערכת הפנסיה הפרטית בבריטניה היא המעבר הבולט

78 הדבר נבע מן העובדה שרבים מאלו שהעבירו את ההפרשות שלהם מהתוכנית הממלכתית לפנסיה תעסוקתית, במסגרת opting out, חזרו בהם.

לתוכניות DB נדיבות פחות ולתוכניות DC טהורות – שלקו בחוסר שקיפות, לא היו מובנות דיין לציבור, וגם גבו דמי ניהול גבוהים.

הרפורמות שהונהגו בשנים 2000–2004 היו השלבים הראשונים בניסיון לשקם את מערכת הפנסיה הפגועה. ברובד הממלכתי הונהגו שני שינויים מרכזיים:

א. ב־2002 הונהגה ברובד הממלכתי היחסי פנסיית חובה חדשה הקרויה State Second Pension – S2P, שהחליפה את פנסיית SERPS. ביטוח החובה חל על כל העובדים ששכרם אינו נופל מרצפת השכר המבוטח (15% מהשכר הממוצע במשק), למעט עובדים שהשתמשו באופציית ההמרה לפנסיה תעסוקתית או אישית. התוכנית החדשה התמקדה בבעלי שכר נמוך. בעוד שבתוכנית הישנה שיעור ההחלפה היה אחיד על פני תחום השכר המבוטח, בתוכנית החדשה הונהגו שיעורי החלפה דיפרנציאליים: 40% ברמות השכר הנמוכות מאוד (בין 15% ל־42% מהשכר הממוצע); ו־10%–20% ברמות השכר שעד לתקרת השכר המבוטח (שיעור החלפה של 10% על חלק השכר שנע בין 42% ל־96% מהשכר הממוצע במשק; ושיעור החלפה של 20% על חלק השכר שמעל 96% מהשכר הממוצע במשק אך מתחת ל־115% של השכר הממוצע).[79] הפנסיה מחושבת על בסיס השכר של הפרט לאורך כל תקופת עבודתו, כאשר השכר מקודם למועד הפרישה בהתאם לשינוי ברמת השכר במשק. לאחר הפרישה הפנסיה צמודה למחירים.

ב. ב־2003 הונהגה תוכנית הקרויה ״זיכוי פנסיוני״ (Pension Credit). התוכנית החליפה את תוכנית הבטחת ההכנסה המינימלית (Minimum Income Guarantee – MIG), והיא מעניקה תוספת לפנסיה הבסיסית, צמודה לשכר הממוצע, כדי להבטיח לקשיש הכנסה שמעל הכנסת המינימום המובטחת.[80] תוספת זו מותנית במבחן אמצעים, אך שלא כתוכנית הקודמת היא אינה כוללת הטבות נוספות בתחום הדיור והבריאות.[81] לתוספת זכאים גם מי שלא שילמו דמי ביטוח וגובהה המרבי הוא כ־20% מהשכר הממוצע.

גם ברובד הפרטי היו התפתחויות. ב־2001 הונהגה פנסיה פרטית חדשה מסוג DC שמנוהלת על ידי ספקים פרטיים, שיועדה לבעלי שכר בינוני־נמוך – בין 10,000 ל־20,000 לישׂ״ט לשנה – שאינם מכוסים בפנסיה תעסוקתית או אישית. תוכנית זו מוצעת

79 השכר הממוצע במשק ב־2004–2005 היה כ־27,500 לישׂ״ט לשנה.

80 גם תוכנית MIG העניקה לקשישים השלמת הכנסה מעבר לקצבה הבסיסית.

81 המתנגדים לתוכנית MIG טענו שהיא יוצרת תמריץ שלילי לחיסכון, בעיקר משום שהזכאות להשלמת הכנסה מזכה את הקשישים בהטבות נוספות בתחומי הדיור והבריאות.

רק למעבידים המעסיקים חמישה עובדים ויותר, שלא הציעו לעובדיהם הסדר פנסיוני מינימלי (עם הפרשות בשיעור הנמוך מ־3% מהשכר).

ב־2004 גובשה מדיניות חדשה שנועדה לחזק את האמון במערכת הפרטית, ובמסגרתה ננקטו הצעדים האלה: הוקמה "קרן הגנה לפנסיה" שמתפקידה לספק "ביטוח" לפנסיה של המבוטחים בקרנות הפרטיות; נוצר גוף חדש לרגולציה של קרנות הפנסיה הפרטיות; פושטו כללי המס והתמריצים החלים על חיסכון לפנסיה; נעשה מאמץ להגביר את הבנת הציבור ביחס לאפשרויות העומדות לפניו ואת מודעותו למוצרים הפיננסיים המוצעים לו, והורחב הדיווח למבוטחים; והעובדים המבוגרים עודדו לדחות את מועד פרישתם מעבר לגיל הפרישה התקני.

התגובה הציבורית לתוכניות החדשות היתה מסויגת. נטען שהן אינן מבטיחות פנסיה ממלכתית נדיבה יותר ושהן לא תצלחנה לצמצם את הנזקקות של הקשישים העניים להשלמת הכנסה. כמו כן נטען שעובדים אינם נוטים כבעבר להמיר את הפנסיה הממלכתית ברובד היחסי בפנסיה תעסוקתית – כפי שציינו קודם לכן, מערכות תעסוקתיות לא מעטות מייעצות לחבריהן לחזור לפנסיה היחסית הממלכתית. עובדה זו מעידה על אי־הצלחה של מדיניות ההפרטה של הפנסיה הממלכתית בבריטניה.

5. הרפורמות החדשות: בעקבות ועדת טרנר

במקביל לביצוע הרפורמות הקימה ממשלת בריטניה בדצמבר 2002 את ועדת טרנר (Turner Commission) לבחינה מערכת הפנסיה בבריטניה. הוועדה הגישה דוח באפריל 2006, ואלו היו המלצותיה העיקריות: להגדיל את ההוצאה הציבורית כדי לשפר את רמת הפנסיה הממלכתית הבסיסית; להאריך את תקופת העבודה; להגדיל את החיסכון במערכת הפרטית; ולפשט את המערכת המורכבת. הגדלת הנדיבות של הפנסיה הממלכתית מיועדת לא רק לצמצום העוני ולהשגת מערכת הוגנת יותר, אלא גם ליצירת בסיס ודאי ואמין להסדרי הפנסיה הפרטיים.

במהלך 2006 הכינה הממשלה שני מסמכים ("מסמכים לבנים"): "ביטחון בפרישה: לקראת מערכת פנסיות חדשה" ו"חשבונות אישיים: דרך חדשה לחסוך" (ראו DWP 2006). על בסיסם הוכנו שתי הצעות חוק: האחת נגעה לפנסיה הממלכתית, והשנייה לפנסיה הפרטית. ההצעה הראשונה אושרה בפרלמנט ביולי 2007. ההצעה השנייה אושרה בנובמבר 2008 (DWP 2007; 2008a).

אלו היו השינויים המרכזיים שנעשו **במערכת הפנסיה הממלכתית** בעקבות אישור הצעת החוק ב־2007:

א. הגדלת הנדיבות של הפנסיה הבסיסית. הדבר ייעשה בשלוש דרכים: (א) הפנסיה תוצמד לשכר הממוצע ולא לרמת המחירים. התיקון יחול על כל מקבלי הפנסיה

הבסיסית והוא ייושם לכל המוקדם ב־2012 ולכל המאוחר ב־2015 (על פי היכולת התקציבית). זהו צעד משמעותי ביותר בשיפור נדיבותה של מערכת הפנסיה בבריטניה; (ב) הפנסיה המלאה תשולם למי שצבר 30 שנות ביטוח, במקום 39 שנים לנשים ו־44 שנים לגברים. פנסיה חלקית בגודל $^{1}/_{30}$ מן הפנסיה המלאה תשולם לכל שנת ביטוח. התיקון יחול על מי שיגיע לגיל הפרישה באפריל 2010; (ג) ייעשו שינויים במערך ההטבות בעבור טיפול בילדים ובנכים. לשינויים אלו תהיה השפעה ניכרת על רמת הכיסוי של הנשים ועל גובה הפנסיה שתהיינה זכאיות לה.

ב. ביטול רובד הפנסיה הממלכתית היחסית לשכר והגדלת הפנסיה הבסיסית. בתהליך שיחל בין 2012 ל־2015 ושיימשך עד 2030 ייבנה רובד אחיד (1.5 לישׂ״ט לשבוע במונחי 2007–2008 לכל שנת ביטוח) שיחליף את הפנסיה היחסית לשכר. הרובד האחיד יתווסף לפנסיה הבסיסית. בתקופת המעבר תישמר לעובד האפשרות להמיר את הפנסיה היחסית בפנסיה תעסוקתית, אך לא בפנסיה פרטית מסוג DC.

ג. דחיית גיל הפרישה. גיל הפרישה במערכת הממלכתית יועלה בהדרגה מ־60 לאישה ו־65 לגבר ל־68 לבני שני המינים: גיל הפרישה לנשים יועלה תחילה ל־65, בתהליך שיימשך מ־2010 עד 2020; ומ־2024 עד 2046 יועלה בהדרגה (שנה בכל עשור) גיל הפרישה לגברים ולנשים כאחד ל־68.

כאמור, הצעת החוק הנוגעת לפנסיה הפרטית אושרה בפרלמנט בנובמבר 2008. אלו הם השינויים המוצעים **במערכת הפנסיה הפרטית** (מיועדים ליישום למן 2012):

א. הנהגת פנסיית חובה לכל העובדים במשק. כל המעבידים יחויבו לצרף את עובדיהם לתוכנית פנסיה במסגרת מקום העבודה (Workplace Pension Scheme) בחשבון אישי או תעסוקתי לפי בחירת העובד. שיעור ההפרשות לא יפחת מ־8%, וחלקו של המעביד בהפרשות לא יפחת מ־3% על שכר מבוטח בגובה של 5,000 לישׂ״ט עד 30,000 לישׂ״ט לשנה. מי שלא יבחר בתוכנית DC יצורף לתוכנית שהרשויות יבחרו. העובד יהיה רשאי לעבור בין תוכניות אחת לשלוש שנים. הממשלה תעקוב אחר גובה דמי הניהול הנגבים כדי למנוע היווצרות תמריץ שלילי לחיסכון.

ב. פיתוח מערכת חשבונות אישיים שתוגדר תוכנית תעסוקתית (במקום העבודה) מסוג DC – מערכת קולקטיבית שתספק שירות אוניברסלי לעובדים תמורת דמי ניהול נמוכים. המטרה היא להרחיב את היצע התוכניות התעסוקתיות, בעיקר לעובדים בשכר נמוך ובינוני שאין להם היום נגישות לתוכנית פנסיה במקום

העבודה. בד בבד יוענק סיוע למקומות העבודה בהקמת תוכניות פנסיה במסגרתם באופן וולונטרי.

ג. הקמת רשות (עצמאית, לא ממשלתית) לתוכניות של חשבונות אישיים. הרשות תעסוק בתכנון מדיניות הפנסיה, בייעוץ להקמת מערכת של חשבונות אישיים ואולי אף בניהול מערכת זו.

ו. הרפורמה במערכת הפנסיה בצ׳ילה: ניסיון שכשל

הפרדיגמה שאימצה צ׳ילה – ובעקבותיה ארצות אחרות באמריקה הלטינית – ברפורמה משנת 1981 היתה לשנות את המערכת מן היסוד ולעבור משיטת מימון שוטף לשיטת מימון צובר אישי.[82] את הגישה הזאת אימצו גם כמה ארצות במזרח אירופה, לאחר התפרקות הגוש הסובייטי. כזכור, בשיטת המימון הצובר ההפרשות של כל מבוטח נצברות בחשבון אישי והן מושקעות בשוק ההון. במועד הפרישה, הסכום הצבור הופך לקצבה חודשית שהמבוטח מקבל בעודו בחיים – אנונה (annuity) – לפי מקדם אקטוארי מתאים שמביא בחשבון את תוחלת החיים של המבוטח ואת הריבית על ההשקעה.

לכאורה שיטה זו פותרת את כל הבעיות של מערכת הפנסיה: ראשית, המערכת מאוזנת תמיד, כי היא מופרטת לגמרי ולכן אינה מטילה על הממשלה מחויבות כלשהי. תפקידה של הממשלה מתמצה בפיקוח על קרנות הפנסיה. אולם האיזון הזה מושג לאחר תקופת מעבר קשה ממערכת מימון שוטף למערכת מימון צובר. בדור שבו המעבר מתבצע, הצעירים נושאים בעלות כפולה: הם גם מממנים את הפנסיה של הדור הזקן, וגם חוסכים לפנסיה של עצמם – כי הרי הדור הבא כבר לא ישלם את הפנסיה שלהם. בצ׳ילה בוצע מעבר זה על ידי יצירת עודף גדול בתקציב הממשלה, באמצעות צמצום תקציב ההוצאה של השירותים הממשלתיים מחד גיסא והעלאת המסים מאידך גיסא. מעבר זה אמור להיות קשה עוד יותר בארצות שבהן היחס בין צעירים לזקנים הוא נמוך, והמסים על הצעירים גבוהים ממילא.

שנית, בפני המבוטח עומדים התמריצים הנכונים כי הפנסיה הפכה לענייני הפרטי והיא חלק מרכושו. לפי התיאוריה הכלכלית, פרט רציונלי מגיע למצב המיטבי כאשר הוא מחלק את זמנו בין עבודה לפנאי ואת הכנסותיו ורכושו בין עבר להווה. זה בדיוק המצב כאן. השיטה אינה משאירה בידי הפרט את ההחלטה אם לחסוך לפנסיה או לא, כי ההפרשות הן חובה, אבל היא מאפשרת לו לנוע בין קרנות פנסיה כדי להגיע לקרן הטובה ביותר בעבורו. היא גם מאפשרת לו להחליט על פרישה מוקדמת יותר

82 הרפורמות שאימצו אחדות ממדינות אמריקה הלטינית מבוססות על המלצת הבנק העולמי להפריט מערכות ביטוח זקנה ממלכתיות (ראו World Bank 1994). לדיון נוסף במערכת הפנסיה בצ׳ילה ראו ספיבק 2008.

או מאוחרת יותר (הפרישה מותנית בגיל מינימלי או ברמת פנסיה מינימלית): דחיית הפרישה מביאה להגדלת הפנסיה, כי הצבירה עד הפרישה גבוהה יותר והשנים שבהן תשולם הפנסיה מועטות יותר, ואילו הקדמתה מביאה להפחתת הפנסיה.

ואולם, מערכת זו אינה מערכת ביטוח סוציאלי במובן הרגיל. אמנם היא מחייבת את העובדים (ללא השתתפות המעבידים) לחסוך לפנסיה, אך היא אינה ממלאת תפקיד בחלוקה מחדש של ההכנסות, או בהגנה על המבוטחים מפני סיכונים למיניהם – בהם הכנסה נמוכה עקב חוסר עבודה בגיל צעיר, תוחלת חיים גבוהה מהצפוי, סיכון הכרוך בהשקעה בשוק ההון, וסיכונים של מוות ונכות. לפיכך, הצורך במערכת נוספת המבטיחה הכנסה לקשישים, אך במימון המדינה, נעשה דוחק עוד יותר. יתר על כן, המערכת המופרטת אינה מכסה את העובדים במגזר הלא פורמלי; וצעירים קצרי ראות שאינם רוצים לחסוך לפנסיה אף יעדיפו להיות מועסקים במגזר הלא פורמלי, כדי להגדיל את הכנסתם הפנויה. זו בעיה לא זניחה: בכל חודש נתון רק מעט יותר ממחצית העמיתים בקרנות הפנסיה בצ׳ילה עובדים במערכת הפורמלית, שבה משלמים מסים ומפרישים לקרן פנסיה.[83]

בעיות נוספות של המערכת הצ׳יליאנית היו דמי ניהול גבוהים מאוד שגבו קרנות הפנסיה הפרטיות (Administradoras de Fondos de Pensiones – AFP) וספקי האנונות בזמן הפרישה. שלא על פי התיאוריה של שוק חופשי, שלפיה התחרות בין הקרנות תביא לוויסות מחירי דמי הניהול, התברר שדמי הניהול אינם נושא לתחרות על עמיתים ולכן יש צורך ברגולציה מטעם המדינה. גורמים אלו הביאו לכך שעובדים רבים נותרים ללא פנסיה כלל, וחלק ניכר ממקבלי הפנסיה זכאים לקצבה נמוכה מדי.

כדי להתגבר על כשלים אלו נוצר בצ׳ילה בשנת 2008 רובד ראשון ״סולידרי״ הממומן על ידי מסים בשיטת המימון השוטף, והוא מכסה את מי שמערכת המימון הצובר אינה מכסה אותו או שהכנסתו אינה מגיעה לסף מסוים. כמו כן, הממשלה מעודדת את העובדים והמעבידים לחסוך באופן וולונטרי, בעזרת תמריצים כסבסוד והטבות מס. אם כן, הניסיון הצ׳יליאני נכשל: צ׳ילה עצמה, חלוצת מערכות הביטוח הלאומי הצוברות, חוזרת למודל המסורתי של שלושה רבדים: רובד סולידרי הממומן בשיטת המימון השוטף; רובד צובר בתוך המערכת הממשלתית אבל מנוהל על ידי קרנות פרטיות; ורובד של חיסכון וולונטרי.

83 חלק מהעובדים יוצאים מהמערכת הפורמלית ונכנסים אליה לסירוגין. ראו Kritzer 2008.

נספח 3: לוחות

לוח א: מספר העמיתים הפעילים בקרנות הפנסיה

שנה	סה"כ עמיתים פעילים בקרנות הפנסיה הוותיקות	סה"כ עמיתים פעילים בקרנות הפנסיה החדשות	סה"כ עמיתים פעילים בקרנות הפנסיה
1996	448,831	150,000	598,831
1997	-	207,000	-
1998	455,000	241,000	696,000
1999	413,000	281,000	694,000
2000	-	311,141	-
2001	-	362,306	-
2002	-	414,731	-
2003	-	449,630	-
2004	-	479,302	-
2005	240,428	591,922	832,350
2006	233,423	644,594	878,017
2007	224,364	736,942	961,306

מקור: משרד האוצר, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דוחות שנתיים לשנים 1996–2007, ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/genreports.asp

לוח כ: גברים עובדים בגילים 25–64 לפי קבוצת גיל והסדר פנסיוני "שולט", 2002

קבוצת גיל / הסדר פנסיוני "שולט"	29–25	34–30	39–35	44–40	49–45	54–50	59–55	64–60
לא מכוסים בשום הסדר	95,166	60,283	40,911	32,631	34,050	30,076	28,945	18,835
מכוסים בהסדר כלשהו	88,121	127,311	111,232	102,600	102,449	95,111	61,653	27,659
מכוסים בפנסיה תקציבית	9,689	11,000	18,455	21,476	13,053	14,111	6,897	5,740
מכוסים בקרן פנסיה	35,941	50,998	41,574	41,366	47,968	41,334	30,594	13,528
מכוסים בביטוח מנהלים ובביטוח חיים עם רכיב חיסכון	36,854	55,845	47,395	37,632	33,847	34,755	18,490	6,892
מכוסים בקופות גמל	5,637	9,468	3,808	2,126	7,581	4,911	5,672	1,499
סה"כ	**183,287**	**187,594**	**152,143**	**135,231**	**136,499**	**125,187**	**90,598**	**46,494**

לוח ג: נשים עובדות בגילים 25–64 לפי קבוצת גיל והסדר פנסיוני "שולט", 2002

קבוצת גיל / הסדר פנסיוני "שולט"	29–25	34–30	39–35	44–40	49–45	54–50	59–55	64–60
לא מכוסות בשום הסדר	65,953	53,618	48,760	37,676	34,689	44,403	21,281	15,571
מכוסות בהסדר כלשהו	81,937	84,046	77,047	94,651	84,557	75,889	46,712	8,780
מכוסות בפנסיה תקציבית	12,687	11,872	21,819	25,942	21,265	20,385	16,765	4,858
מכוסות בקרן פנסיה	38,818	43,081	26,418	40,515	40,972	26,442	16,802	1,772
מכוסות בביטוח מנהלים ובביטוח חיים עם רכיב חיסכון	26,188	26,027	22,147	20,802	17,392	19,944	8,919	1,253
מכוסות בקופות גמל	4,244	3,066	6,663	7,392	4,928	9,118	4,226	897
סה"כ	**147,890**	**137,664**	**125,807**	**132,327**	**119,246**	**120,292**	**67,993**	**24,351**

רשימת מקורות

אחדות, לאה, ודוד ביטון, 2008. ״תעסוקה, רמת חיים ופערים כלכליים בקרב בני חמישים ומעלה: ישראל בהשוואה לאירופה״, *ביטחון סוציאלי* 76: 125–152.

אחדות, לאה, ורמסיס גרא, 2008, ״על עבודה ופרישה אצל בני 50 ומעלה בישראל״, *ביטחון סוציאלי* 76: 43–71.

אחדות, לאה, ומנחם כרמי, 1981. *25 שנות ביטוח לאומי בישראל*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון (יוני).

בן בסט, אבי (עורך), 2001. *ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985–1998*, תל-אביב: עם עובד.

בנק ישראל, 2007. *דו״ח שנתי לשנת 2006*, ירושלים: בנק ישראל.

ברקלי, נתנאלה, ורות ברקוביץ (בהנחיית לאה אחדות), 2007. *מה שגלוי בתלוש השכר ומה שמעבר לו: מערכת ההטבות הנלוות לשכר*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

גרינברג, לב, 1993. *ההסתדרות מעל הכל*, תל-אביב: נבו.

הלמ״ס, 2004. *הסקר החברתי 2002*, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, www.cbs.gov.il/publications/socialsurvey02/pdf/hprint.pdf (אוחזר ב-15.2.10).

——, 2005. *הסקר החברתי 2002: הסדרי פנסיה וחיסכון לקראת פרישה*, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, www.cbs.gov.il/www/publications/social02/pdf/print.pdf (אוחזר ב-15.2.10).

המוסד לביטוח לאומי, 2006. *סקירה שנתית 2005*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

——, 2009. *סקירה שנתית 2008*, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

טרקל, ערן, ואביה ספיבק, 2001. ״הכיסוי הפנסיוני בישראל״, *רבעון לכלכלה* 48(3): 317–343.

יוסף, רמי, חן לבון ואביה ספיבק, 2007. ״פנס על הפנסיה: ניתוח ההסכם הקיבוצי לפנסיית חובה״, *לשכת רואי החשבון* 450(2): 115–125.

יוסף, רמי, ואביה ספיבק, 2008. *עולם הפנסיה החדש: אתרי המפץ של 2003* (מחקרי מדיניות, 5), ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, התוכנית לכלכלה וחברה.

יריב, דני, 2008. ״הסכם פנסיית חובה: הערכה ראשונית״, הודעה לעיתונות, 15.10.08, ירושלים: בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, www.bankisrael.gov.il/press/heb/081015/081015h.pdf (אוחזר ב-15.2.10).

מינהל הכנסות המדינה, 2006. *דוח שנתי 2005*, מס׳ 54, ירושלים: מדינת ישראל.

——, 2008. *דוח שנתי 2007*, מס׳ 56, ירושלים: מדינת ישראל.

ספיבק, אביה, 2008. ״התגברות אי-הודאות והרפורמות במערכת הביטוח הסוציאלי: המעבר משיטת הזכויות (DB) לשיטת הצבירה (DC) בצ׳ילה ובשוודיה״, *ביטחון סוציאלי* 77 (יולי): 1–19.

פלג, דב, 2006. ״הרפורמה במערכת הפנסיה בישראל בשנים 2002-4״, *ביטחון סוציאלי* 71 (מאי): 84–108.

קריסטל, טליה, ינון כהן וגיא מונדלק, 2006. *מקורות ההכנסה של עובדים שכירים בישראל* (מחקרי מדיניות, 7), ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, התוכנית לכלכלה וחברה.

Berkel, Barbar, and Axel Börsch-Supan, 2003. "Pension Reform in Germany: The Impact on Retirement Decisions," *Public Finance Analysis* 60(3): 393–421.

Beveridge, Sir William, 1942. *Social Insurance and Allied Services*, report presented to parliament by command of His Majesty, HMSO CMND 6404 (November) [see also: *Bulletin of the World Health Organization* 78, 6 (2000), www.scielosp.org/pdf/bwho/v78n6/v78n6a17.pdf (accessed Feb. 15, 2010)].

Börsch-Supan, Axel, 2006. "What Are NDC Pension Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?" in Robert Holzmann and Edward Palmer (eds.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington DC: World Bank, pp. 35–56.

Brugiavini, Agar, and Vincenzo Galasso, 2004. "The Social Security Reform Process in Italy: Where Do We Stand?" *Journal of Pension Economics and Finance* 3(2): 165–195.

DWP, 2006. "Security In Retirement: Towards a New Pensions System," The Department for the Work and Pension (May), www.dwp.gov.uk/policy/pensions-reform/security-in-retirement/ (accessed Feb. 15, 2010).

——, 2007. "Pensions Act 2007," The Department for the Work and Pension, www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/ukpga_20070022_en_1 (accessed Feb. 15, 2010).

——, 2008a . "Pensions Act 2008," The Department for the Work and Pension, www.dwp.gov.uk/policy/pensions-reform/the-pensions-act-2008/ (accessed Feb. 15, 2010).

——, 2008b. "Pension Bill: Impact Assessment," The Department for the Work and Pension, www.ialibrary.berr.gov.uk/uploaded/Impact%20Assessment%20as%20published%20on%202404081.doc (accessed Feb. 15, 2010).

Franco, Daniele, and Nicola Sartor, 2006. "NDCs in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future," in Robert Holzmann and Edward Palmer (eds.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington DC: World Bank, pp. 467–492.

Gronchi, Sandro and Sergio Nisticò, 2006. "Implementing the NDC Theoretical Model: A Comparison of Italy and Sweden," in Robert Holzmann and Edward Palmer (eds.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington DC: World Bank, pp. 493–516.

Gruber, Jonathan, and David A. Wise (eds.), 2007. *Social Security Programs and Retirement around the World: Fiscal Implications of Reform*, Chicago: The University of Chicago Press (October).

Holzmann, Robert, and Edward Palmer (eds.), 2006. *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington DC: World Bank.

Klevmarken, N. A., 2002. "Swedish Pension Reforms in the 1990s," paper prepared for the Fundación Ramón Areces conference on Pensions in Europe, Madrid.

Könberg, Bo, Edward Palmer, and Annika Sundén, 2006. "The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present," in Robert Holzmann and Edward Palmer (eds.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington DC: World Bank, pp. 449–466.

Kritzer, Barbara E., 2008. "Chile's Next Generation Pension Reform," *Social Security Bulletin* 68(2): 69–84.

Lavi, Yaacov, and Avia Spivak, 1999. "The Impact of Pension Schemes on Saving in Israel," *Applied Economics* 31: 761–774.

Martin, John P., and Edward Whitehouse, 2008. "Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experience of OECD Countries," *Discussion Paper no. 3521*, Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

OECD, 2003. *Employment Outlook: Towards More and Better Jobs*, Paris: OECD.

——, 2007. *Pensions at a Glance: Public Policies Across OECD Countries*, Paris: OECD.

——, 2008. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.

Pearson, Mark, 2008. "A Decade of Pension Reform: The Impact on Future Benefits," paper prepared for the Taub Center Conference "Social Policy: Vision and Reality," May 26–28, Israel.

Samuelson, Paul A., 1958. "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money," *The Journal of Political Economy* 66(6): 467–482.

Social Insurance Agency, 2005. *The Swedish Pension System Annual Report 2004*, Stockholm: Social Insurance Agency.

World Bank, 1994. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, a World Bank Policy Research Report, London: Oxford University Press.