



מסמך רקע בנושא:

עיקרי השינויים המוצעים בקרנות הפנסיה

כתיבה: יהודית גילי ומיכל טביביאן-מזרחי

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מחלקת מחקר

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' בכסלו תשס"ד

2 בדצמבר 2003

תוכן העניינים

<u>1</u>	<u>1. רקע</u>
1	1.1. פנסיה תקציבית ופנסיה צוברת
2	1.2. הרפורמה בקרנות הפנסיה (1995)
<u>3</u>	<u>2. התמודדות עם המשבר בקרנות הפנסיה</u>
<u>6</u>	<u>3. נקודות מחלוקת</u>
8	4. ההתמודדות עם המשבר במערכת הפנסיה – תמונת מצב בעולם
<u>11</u>	<u>5. מקורות</u>

1. רקע

מטרת מסמך זה להציג את סוגי הפנסיה המרכזיים הקיימים בישראל ואת עיקרי התוכנית הממשלתית המוצעת כיום להתמודדות עם המשבר בקרנות הפנסיה. בסוף המסמך מובאת סקירה קצרה של דרכי התמודדות עם משבר הפנסיה בכמה מדינות.

פנסיה היא הכנסה חודשית המשולמת לאחר פרישה מעבודה עקב הגעה לגיל פרישה או עקב נכות למשך כל חייו של הגמלאי. פנסיה משולמת גם לשאירים עקב מות מבוטח, בין שהמבוטח עבד ובין שהיה פנסיונר. את הזכות לפנסיה העובד צובר במהלך שנות העבודה, והוא אינו רשאי להשתמש בצבירת הזכויות או בהון הנצבר אלא לקצבה חודשית לאחר הפרישה מהעבודה.¹

מערכת הפנסיה קשורה בשני תחומים: האחד הוא מערכת יחסי העבודה, שכן הפנסיה היא שכר נידחה והיא ממומנת מתוך השכר או ההכנסה השוטפים; השני הוא שוק ההון ותקציב המדינה, שבהם ההון המצטבר בקרנות הפנסיה מתנהל.

המבנה המקובל בשוק הפנסיה בעל שלושה רבדים: **הרובד הראשון** הוא קצבת הזקנה האוניברסלית הניתנת על-ידי המוסד לביטוח לאומי; **הרובד השני** הוא הביטוח הפנסיוני (קרנות פנסיה, פנסיה תקציבית, ביטוח מנהלים וקופות גמל); **הרובד השלישי** הוא חיסכון עצמאי (חסכונות פרטיים, נכסים וכד'). **מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי רק 53% מהאוכלוסייה הבוגרת בישראל (כ-2.1 מיליוני איש) מכוסים על-ידי לפחות אחד מארבעת סוגי תוכניות הפנסיה הראשיות² הנהוגות בישראל³.** מכיוון שלשיעור ניכר מהעובדים אין ביטוח פנסיוני לבד מהרובד הראשון, התנהל בשנים האחרונות דיון ציבורי על הצורך בחוק פנסיה חובה. בכנסת ה-15 הוגשו כמה הצעות חוק פרטיות בנושא פנסיה חובה, אולם הן עדיין לא הגיעו לכלל מימוש. בימים אלו פועלים במשרד הרווחה להגשת הצעת חוק פנסיה חובה.

1.1 פנסיה תקציבית ופנסיה צוברת

בישראל יש שני מסלולים עיקריים לפנסיה: פנסיה תקציבית ופנסיה צוברת. **הפנסיה התקציבית** (שוטפת) מוסדרת בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, ונהוגה עבור עובדי המדינה שהתקבלו לעבודה עד שנת 1999.⁴ במערכת הפנסיה התקציבית הזכויות לקצבה והזכויות האחרות ממומנות מתקציב המדינה, ויתרונה הגדול לעובד הוא שכל עלותה על המעסיק, ומשכרו של העובד לא

* תודתנו נתונה לפרופ' אביה ספיבק, משנה לנגיד בנק ישראל, על הערותיו למסמך זה.

¹ בתנאים מסוימים העובד יכול לפדות את הזכויות בתשלום קנס גדול.

² מהמכוסים בתוכניות הפנסיה, ל-18% תוכנית פנסיה תקציבית, ל-45% קרן פנסיה, ל-45% קופת גמל, ל-27% ביטוח מנהלים ול-24% תוכנית ביטוח חיים עם מרכיב חיסכון. 30% מהאוכלוסייה הבוגרת מכוסים על-ידי סוג תוכנית פנסיה אחד, 17% מכוסים על-ידי שני סוגים וכ-6% מכוסים על-ידי שלושה סוגים או יותר.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי, אוגוסט 2003. מתוך אתר האינטרנט:

http://www.cbs.gov.il/hodaot2003/19_03_200.htm, תאריך כניסה: 16 בנובמבר 2003. וגם מוטי בסוק, "הלמ"ס: רק

כרבע מקרב בני ה-65 ומעלה מקבלים כיום קצבאות פנסיה שונות", **הארץ**, 27 באוגוסט 2003.

⁴ לרבות עובדי מערכת הביטחון, שוטרים, סוהרים ומורים המועסקים במשרד החינוך. הסדרי חוק זה חלים גם על העובדים של מספר תאגידים סטטוטוריים (המוסד לביטוח לאומי, רשות השידור, הרשות לניירות ערך, רשות הדואר וכד'), ואומצו גם ברשויות המקומיות, במועצות הדתיות, בחלק מהאוניברסיטאות ובתאגידים אחרים.

מנוכים עבורה כספים. פנסיה תקציבית היא דוגמה למימון שוטף (pay as you go) שבה דור הפנסיונרים תלוי בדור העובדים הנוכחי לקבלת הפנסיה, והקצבה בה מוגדרת מראש (Defined Benefit).

מערכת הפנסיה הצוברת מבוססת על הפרשות מצטברות של העובדים ושל המעבידים לקרנות הפנסיה.⁵ בשיטה זו שני סוגים של קרנות: קצבה מוגדרת מראש (Defined Benefit) והפרשה מוגדרת מראש (Defined Contribution). בשיטה זו הפנסיה מתקבלת מאותם כספים שהפרישו העובדים ומעסיקיהם, בתוספת ריבית ולאחר ניכוי עלות ניהול קרן הפנסיה. עד שנת 1995 היו קרנות הפנסיה הצוברת מסוג קצבה מוגדרת מראש (DB) המבוססות על דור תומך דור. הקרנות החדשות הן קרנות המעניקות קצבה מוגדרת מראש (DB) עם מנגנון איזון אקטוארי, כלומר, אם יש גירעון אקטוארי מוקטנות הזכויות של העמיתים בקרנות הפנסיה. לעומת זאת, חברות הביטוח וקופות הגמל מבוססות על מנגנון הפרשה מוגדרת מראש (DC).

1.2. הרפורמה בקרנות הפנסיה (1995)

עד שנת 1995 נהנו קרנות הפנסיה שהוקמו על-ידי ההסתדרות מאפשרות השקעה בתשואה קבועה, שהתבססה על הסכמה בין ההסתדרות לממשלה. בשנת 1995, על רקע החשש ליציבותן של קרנות הפנסיה בשל צבירת גירעונות אקטואריים,⁶ הסכימו הממשלה, ההסתדרות והמעסיקים על רפורמה שבכללה סגירת הקרנות (הוותיקות) לעמיתים חדשים ופתיחת קרנות פנסיה חדשות.⁷ הקרנות החדשות מבוססות על הפרשה מוגדרת מראש (Defined Contribution), וכך בוטל הביטוח הבין-דורי שהעניקו המבוטחים הצעירים לפנסיה של המבוטחים הוותיקים.

ההבדל בין הקרנות הוותיקות לחדשות מתבטא בשני מישורים עיקריים: (1) שיטת צבירת הזכויות – בקרנות הוותיקות זכויות הפנסיה מוגדרות מראש, ואין קשר ישיר בין הסכומים שהופרשו לזכויות שהתקבלו. לעומת זאת בקרנות החדשות, הזכאות נגזרת במישרין מהסכומים שהופרשו ומפירות ההשקעה של הקרן. (2) עומק הסבסוד הממשלתי – הסבסוד הממשלתי מתבטא במתן שיעורי תשואה מובטחים להשקעות הקרנות באג"ח מיועדות.⁸ הסבסוד של הקרנות החדשות נמוך מזה של הוותיקות: בקרנות החדשות שיעור התשואה האפקטיבית הוא 5.05% לעומת 5.57% בוותיקות; בקרנות החדשות אפשר להשקיע עד 70% מנכסי הקרן באג"ח ממשלתי, ובקרנות הוותיקות אין הגבלה שכזו; בקרנות החדשות היקף השכר המבוטח מוגבל לפעמיים השכר הממוצע במשק, והגבלה זו אינה קיימת בקרנות

⁵ מתוך אתר האינטרנט של משרד האוצר, www.mof.gov.il/hon/2001/pension/IN-2.htm, תאריך כניסה: 3 ביוני 2002.

⁶ גירעון אקטוארי הוא גירעון עתידי ומשמעותו שנכסי הקרן נמוכים מהתחייבויותיה לעמיתים. גירעונות אקטואריים נקבעים על-פי הערכות של תוחלת חיים, שער הריבית, תשואת הקרן ועוד. פערים בהנחות בנוגע לתשואת הקרן (לדוגמה הבדל של 1% בשיעור התשואה הצפוי) משמעותם הבדלים גדולים מאוד בהערכת הגירעון האקטוארי.

⁷ בשנת 1999 פעלו בישראל 35 קרנות פנסיה, ומהן 18 קרנות פנסיה ותיקות ו-17 קרנות פנסיה חדשות שהוקמו מאז 1995.

⁸ השקעות הקרן: כדי לעמוד בהתחייבותה, הקרן משקיעה חלק גדול מהכספים המתקבלים מדמי הגמולים באג"ח ממשלתיות. חלק אחר מושקע בשוק החופשי; אג"ח מיועדות – אגרות חוב שמנפיקה הממשלה, ושהן היא מבטיחה שיעור תשואה ריאלי ידוע מראש.

הוותיקות. הבחנות אלו בין הקרנות הוותיקות לחדשות השתנו לאחרונה, אולם הן עדיין נתונות במחלוקת, כפי שיוצג בהמשך המסמך.

2. התמודדות עם המשבר בקרנות הפנסיה

"התכנית להבראת כלכלת ישראל", התשס"ג-2003 (להלן: התוכנית הכלכלית), שאושרה ב-29 במאי 2003, נועדה להתמודד עם בעיית הגירעון הגדול בתקציב המדינה, בין השאר באמצעות הצעות לשינויים משמעותיים במערכת הפנסיה בישראל. הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2003 (להלן: חוק המדיניות הכלכלית, לשעבר חוק ההסדרים), אשר התקבלה בקריאה ראשונה בכנסת ב-3 בנובמבר 2003, מציעה צעדים נוספים לשינוי מערך הפנסיה. במסגרת הצעת חוק זו הונחה גם הצעת חוק פרישה, התשס"ד-2003 (להלן: חוק הפרישה). להלן יוצגו השינויים שאישרה הכנסת והשינויים העומדים לדיון לקראת שנת התקציב 2004.

- **מינוי מנהלים מורשים מטעם משרד האוצר לקרנות הפנסיה הישנות.** בתוכנית הכלכלית נקבע כי תמונה ועדה ציבורית בראשות שופט והיא תבחר את המועמדים לכהן כמנהלים וחברי הנהלה בקרנות הגירעוניות במקום המנהלים הקיימים, שמונו ברובם על-ידי ההסתדרות.
- **שינוי שיטת חישוב השכר הקובע לפנסיה.** בתוכנית הכלכלית נקבע כי שיטת חישוב הפנסיה בקרנות הפנסיה הגירעוניות תהיה אחידה ותיקבע לפי שיטת "הממוצעים" (יחסי השכר).⁹ במסגרת התקנון האחד¹⁰ נקבע כי ביום הפרישה ייעשו שני חישובים: הצבירה עד 1 באוקטובר 2003 תחושב לפי שיטת "השכר האחרון" (3 שנים), והצבירה מיום זה ועד לפרישה תחושב בשיטת "הממוצעים" (35 השנים שבהן שכרו של העובד היה הגבוה ביותר).
- **ביטול הסכם "הפתק הצהוב".** בהנחה שבמהלך שנות העבודה השכר עולה, הרי מעבר לשיטת הממוצעים גורם לשחיקה מסוימת בגובה הפנסיה. משום כך, הוסכם במאי 1996 בין ההסתדרות למשרד האוצר על מתן פיצוי למבוטחים בקרנות הוותיקות בגובה של 60% מההפרש ב-5 השנים הקרובות.¹¹ הסדר פיצוי זה בוטל במסגרת התוכנית הכלכלית.
- **העלאת דמי הגמולים המשולמים על-ידי העובד והמעביד.** במסגרת התוכנית הכלכלית הוחלט על הגדלת התשלומים של העמיתים בקרנות הפנסיה הוותיקות בשיעור של 3% – מ-17.5% ל-20.5%.

⁹ במערכת הפנסיה קיימות שתי שיטות בעניין השכר שלפיו מחושבים אחוזי הפנסיה: (1) שיטת "השכר האחרון": השכר עשוי להיות ממוצע ריאלי של השכר בשלוש השנים האחרונות (בחלק מהקרנות) או שכר חודש האחרון שלפני הפרישה; שיטה זו מקובלת בפנסיה התקציבית. (2) שיטת "הממוצעים": בכל חודש מחשבים את היחס שבין שכר העובד ובין השכר הממוצע במשק, ומחשבים ממוצע של יחסים אלו בכל שנות העבודה או בחלק גדול מהן. היחס הממוצע שנוצר, מיוחס לשכר הממוצע בעת הפרישה – והוא השכר הקובע לצורכי הפנסיה. שיטת "השכר האחרון" מטיבה עם מי ששכרם עולה במשך עבודתם. שיטת "הממוצעים" מטיבה עם מי ששכרם יורד או נשאר יציב בשנות עבודתם האחרונות.

¹⁰ תקנון קרן הפנסיה קובע את החובות והזכויות של העמיתים בקרן. במסגרת התוכנית הכלכלית הוכן תקנון אחיד לכל הקרנות הוותיקות שמונה להן מנהל מיוחד. התקנון יחול על קרנות הפנסיה "מבטחים" הוותיקה, "מקפת" הוותיקה, קרן הגמלאות המרכזית, קרן "פועלים חקלאים", קרן "נתיב" וקרן "פועלי ישראל". מתוך: ליאור כהן, "זכויות היתר" של הוועדים החזקים בפנסיה יבוטלו", מעריב, 25 בספטמבר 2003.

¹¹ אביה ספיבק, "הרפורמה בקרנות הפנסיה", בתוך: אבי בן בסט (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק, תל אביב, עם עובד, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, 2001.

המהלך ייעשה בהדרגה במשך שלוש שנים מינואר 2004, ובסיומו תגדל הפרשת העובד ב-2% והפרשת המעביד ב-1%.¹² במקביל הופחת שיעור הביטוח הלאומי שהמעסיקים מפרישים ב-1%, וכך עלות העסקת עובד לא השתנתה.¹³ עובדים הזכאים לפנסיה תקציבית יפרישו 1% מהמשכורת הקובעת משנת 2004, וביעור של 2% מינואר 2005 ואילך.

- **הגבלת עליית השכר הקובע לפנסיה ב-2% ריאלי לשנה ממרס 2002.** באוקטובר 2003 פרסם משרד האוצר את התקנון האחד, ולפיו העובד והמעביד יפרישו לפי השכר בפועל, אולם השכר הקובע לפנסיה יחושב רק לפי עלייה של 2% ריאלי לשנה.¹⁴ השכר המבוטח בקרן שעולה על תקרת 2% בחישוב שנתי יקנה קצבה נוספת בחישוב אקטוארי לפי תשואה של 5.57%.
- **התחייבות המדינה לסייע לקרנות הפנסיה בסך של 73 מיליארד ₪.** לפי התוכנית הכלכלית תסייע המדינה לקרנות הוותיקות שמונה להן מנהל מיוחד. הזרמת כספי הסיוע לקרנות תהיה הדרגתית, ותתפרש על פני 35 שנים, משנת 2004 ועד לשנת 2038.
- **שינוי תנאי ההשקעה של קרנות הפנסיה הוותיקות.** במסגרת התוכנית הכלכלית הוחלט על הקטנת היקף האג"ח המיועדות המונפקות לקרנות הפנסיה הוותיקות ועל קביעת תמהיל השקעה. עד עריכת השינויים במסגרת התוכנית הכלכלית, 93% מנכסי קרנות הפנסיה הוותיקות הושקעו באג"ח מיועדות שהבטיחו תשואה של 5.57% צמודה למדד, ו-7% הנותרים הושקעו באופן חופשי. על-פי תנאי ההשקעה החדשים, תשקיע קרן הפנסיה רק 30% משווי נכסיה באג"ח מיועדות הנושאות ריבית ריאלית של 4.8% בשנה, ו-70% הנותרים יושקעו באופן חופשי.¹⁵
- **כרית ביטחון להבטחת תשואה.** במסגרת התוכנית הכלכלית הקצתה המדינה סכום כסף לטובת הקטנת סיכוני התנודתיות בתשואה בקרנות הפנסיה הוותיקות. את הסכום האופטימלי שישמש להשגת מטרה זו (עד 15 מיליארד ₪) ואת אופן השימוש בעתודה תקבע ועדה מקצועית בראשות מומחה למימון.
- **דמי ניהול מהפנסיות המשולמות.** בתוכנית הכלכלית הוחלט כי קרנות הפנסיה הוותיקות יגבו דמי ניהול מהתשלומים שהן משלמות לפנסיונרים בשיעור של 2%.
- **הכללת מנגנון איזון אקטוארי לקרנות הגרעוניות.** בתוכנית הכלכלית נקבע כי לאחר שהקרנות יאוזנו אקטוארית באמצעות סיוע ממשלתי ושינויים במערך הזכויות, ייקבע בתקנון הקרן מנגנון איזון אקטוארי הדומה למנגנון הקיים בקרנות הפנסיה החדשות ובקרנות הפנסיה הוותיקות המאוזנות. המנגנון יופעל באופן שיבטיח יציבות בעתיד ויכולת עמידה בהתחייבויות. על-פי המנגנון, כל גירעון שיווצר בקרן מסיבה כלשהי (הפסד בהשקעות, ניהול וכו') יאוזן על-ידי קיצוץ בזכויות

¹² מדובר בהפרשות של המעסיק והעובד לקרן הפנסיה המכוננת "דמי-גמולים". בישראל, ההפרשות הן בגובה 17.5% מהשכר או ההכנסה – 12% על ידי המעביד ו-5.5% על ידי העובד. דמי הגמולים הועלו לאחרונה בשנת 1988 משיעור של 16% לשיעור של 17.5%. לפי הסקירה המשווה המוצגת בסעיף 4, דמי הגמולים המופרשים לפנסיה ברוב המדינות עומדים על 21%-23%.

¹³ פרופ' אביה ספיבק, משנה לנגיד בנק ישראל, מכתב, 2 בדצמבר 2003.

¹⁴ חישוב תקרת הגידול הריאלי לשכר יהיה ממרס 1996 ועד למועד הפרישה.

¹⁵ 70% מנכסי קרן הפנסיה יושקעו על-פי החלוקה הזאת: 50% באג"ח של מדינת ישראל, 13% בהלוואות ופיקדונות המדורגים A לפחות או גם באג"ח של מדינת ישראל, ו-7% הנותרים בהשקעות חופשיות כבעבר. הכספים ישוחררו בהדרגה לשוק ההון.

העמיתים. האחריות לסיכונים מועברת לעמיתים. כלומר, קצבת הפנסיה של אנשים שכבר יצאו לגמלאות נתונה באי-וודאות במצב של גירעון אקטוארי בקרן הפנסיה.

● **דחיית גיל הפרישה:** בהצעת חוק גיל הפרישה שהונחה על שולחן הכנסת ב-3 בנובמבר 2003 נקבע כי גיל הפרישה ידחה לגיל 67. שינוי זה יחל בינואר 2003 וייושם בהדרגה במשך 21 שנים עבור נשים ו-6 שנים עבור גברים.¹⁶

● **תנאי הפרישה המוקדמת.** גיל הפרישה המוקדמת הוא הגיל המוקדם ביותר שבו אדם יכול לקבל גמלת פרישה (תוך הפחתת הגמלה בשל ההקדמה). חוק גיל הפרישה המונח כעת על שולחן הכנסת מציע להשוות את גיל הפרישה המוקדמת לגברים ולנשים ולהעמידו על 60. גיל זה הוא גיל הפרישה המוקדמת של גברים כבר כיום, ואילו גיל הפרישה המוקדמת של נשים בקרנות הפנסיה הוותיקות הוא 55; מוצע להעלותו בהדרגה. עד כה הפורשים פרישה מוקדמת הזכאים לפנסיה תקציבית קיבלו פטור מתשלום מס על 35% מהפנסיה. לפי הצעת חוק המדיניות הכלכלית הפטור יינתן רק מגיל 67, והפורשים לפני כן ישלמו מס מלא. שתי הטבות נוספות שקיבלו עובדי מדינה שיצאו לפנסיה מוקדמת הן תשלום ביטוח לאומי (2.95%) ומס בריאות (4.8%) רק על מחצית מהפנסיה. לפי הצעת החוק גם הטבה זו תבוטל, והפטור ממסים יוחל רק בגיל 67. הגבלה משמעותית אחרת היא הגבלת מספר העובדים הזכאים לצאת לפנסיה מוקדמת (על-פי ענף).¹⁷

¹⁶ גיל הפרישה יעלה בארבעה חודשים בכל שנה לגברים ולנשים כאחד.

¹⁷ מספר מקסימלי של פורשים לפנסיה מוקדמת בשנת 2003: עובדי הוראה – 400, שוטרי משטרת ישראל – 400, חיילים בקבע – 600, סוהרי שירות בתי-הסוהר – 80, עובדי מדינה אחרים – 200.

3. נקודות מחלוקת

הדיון הציבורי בנושא הפנסיה המתנהל בימים אלו נסב על כמה נקודות מחלוקת. חלקן נובעות מאי-הסכמה על העובדות (למשל גובה הגירעון בקרנות הפנסיה הוותיקות) וחלקן נובעות מתפיסות עולם שונות (למשל השקעת כספי הקרנות בשוק ההון). הטבלה שלהלן מציגה את נקודות המחלוקת העיקריות בין משרד האוצר להסתדרות.

כפי שיפורט בהמשך המסמך, במדינות רבות באירופה רווחת הסכמה כי אם לא יינקטו שינויים במערך הפנסיה הקיים, המושפע מתהליכי הזדקנות האוכלוסייה (שהיא תוצאה של שיעורי ילודה נמוכים ועלייה בתוחלת החיים, שינויים במבנה המשפחה והשפעות הגלובליזציה), כוח העבודה ההולך וקטן ייאלץ לשאת בנטל הולך וגדל של תשלומי פנסיה למספר גדל של פנסיונרים.

חשוב לציין כי במשא-ומתן הנוכחי בין משרד האוצר לבין ההסתדרות, ההסתדרות מבקשת לדון בכל נושאי המחלוקת בעניין הפנסיה, ובכללם הנושאים שהתקבלו בחקיקה, ואילו האוצר אינו מסכים לבטל את החקיקה החדשה בנושא הפנסיה. הנושאים אשר אושרו בכנסת וההסתדרות מבקשת לדון בהם שוב מסומנים בכוכבית (*).

ההסתדרות	משרד האוצר	
60 מיליארד ₪. לטענתה משרד האוצר מנפח את הגירעון בקרנות הפנסיה כדי לקצץ בזכויות העמיתים.	137.5 מיליארד ₪.	הגירעון בקרנות הפנסיה הוותיקות
עלייה ניכרת בתוחלת החיים, פתרונות פנסיה לעולים חדשים וקבוצות עובדים בעלי מאפיינים ייחודיים (שניתנו בידיעה ובהסכמה של הממשלה ולעתים אף בעקבות חקיקה ממשלתית).	ניהול כושל של הקרנות.	הסיבה לגירעונות
הגירעון קטן הרבה יותר מהערכת האוצר, ובסופו של דבר כיסוי הגירעונות יעשה על-ידי הפחתה וביטול של זכויות העמיתים והגמלאים בלבד.	מחצית תכוסה על-ידי העמיתים (הפחתת זכויות) ומחצית על-ידי המדינה.	כיסוי הגירעונות
שיטת ה"שכר האחרון".	"שיטת ממוצעי השכר".	שיטת חישוב הפנסיה*
ההסתדרות נסמכת על עבודת המחקר של "קסלמן פיננסים" שנערכה לבקשת קרנות הפנסיה החדשות. לפיה הרפורמה בקרנות הפנסיה החדשות תביא לפגיעה של 12%-16% בממוצע בקצבאות העמיתים.	אי-אפשר לחזות איזו שיטת חישוב (שכר קובע, שנים אחרונות או יחסי השכר), תניב פנסיה גבוהה יותר. על-פי רוב, שיטת השנים האחרונות עדיפה לעובדי המגזר הציבורי, ששכרם נתון בעלייה, ואילו לעובדי התעשייה עדיפה שיטת יחסי השכר, שכן שכרם יורד לקראת מועד הפרישה.	

ההסתדרות	משרד האוצר	
<p>ההשקעה בשוק ההון מסכנת את כספם של העובדים, ועלולה להוביל לירידה בגובה הפנסיה.</p> <p>רוב ההשקעות של קרנות הפנסיה (70%) יהיו בשוק האג"ח הסחירות, הנשלט על-ידי משרד האוצר. תשואה גבוהה לאג"ח תהיה טובה לעמיתים (יותר הכנסה מריבית) אך רעה לאוצר (שישלם יותר ריבית לחוסכים). משום כך, ההסתדרות טוענת שיש ניגוד אינטרסים מובהק בין משרד האוצר לעמיתים בקרן.</p>	<p>יתרון של השקעות בבורסה הוא פוטנציאל הגדלת רווחי קרן הפנסיה.</p> <p>הקרן תשקיע כ-70% בנכסים סולידיים, ובהדרגה. בכל חודש אגרת חוב שתגיע לפירעון לא תחודש, והכספים ישוחררו בהדרגה לשוק ההון.</p> <p>אם לקרן הפנסיה יהיו תשואות גבוהות על השקעותיה, הרווחים יחולקו באופן שוויוני בין העמיתים והפנסיונרים.</p>	<p>השקעת כספי הקרנות בשוק ההון.</p>
<p>להותיר את דמי הגמולים על כנם – 17.5%. ההסתדרות מוכנה להגדלת חלקם של המעסיקים בדמי הגמולים.</p>	<p>להעלות את דמי הגמולים שמשלמים המעסיקים והעובדים ל-20.5% מהשכר. המעסיק יפריש 13% והעובד יפריש 7.5%.</p>	<p>תשלום דמי גמולים לקרנות הפנסיה*</p>
<p>מתנגדת.</p>	<p>להגביל את השכר המבוטח ל-2% ריאלית בשנה רטרואקטיבית, ממרס 1996.</p>	<p>שיעור השכר המבוטח לפנסיה*</p>
<p>מתנגדת.</p>	<p>לנכות 2% מתשלומי הפנסיה מדי חודש כ"דמי ניהול" לקרנות ההסתדרות.</p>	<p>ניכוי מהגמלה*</p>
<p>מתנגדת.</p>	<p>הפורשים לגמלאות לפני גיל 67 ישלמו "קנס" בשיעור 5% מזכויות הפנסיה שלהם בעבור כל שנה.</p>	<p>פרישה מוקדמת*</p>

4. ההתמודדות עם המשבר במערכת הפנסיה – תמונת מצב בעולם¹⁸

מדינות רבות באירופה מתמודדות עם משבר מתמשך במערכת הפנסיה. הקשיים והגירעונות נובעים בעיקרם משילוב של שיעורי ילודה נמוכים, עלייה בתוחלת החיים ומערכת רחבה של הטבות פנסיוניות. רוב מערכות הפנסיה באירופה מנוהלות על-ידי המדינה וממומנות בשיטה של פנסיה שוטפת (תקציבית), שבה דור הפנסיונרים הנוכחי תלוי בדור העובדים הנוכחי (באמצעות מס על הכנסתם בהווה) לקבלת הפנסיה.¹⁹ גורם נוסף למשבר הוא פערים גדולים בין נטיות החיסכון לבין הסכום הנדרש המוערך (לדוגמה, בבריטניה יותר משליש מהאזרחים אינם חוסכים כלל).

מערכות הפנסיה התקציבית פעלו היטב כל עוד כוח העבודה הפעיל היה גדול במידה ניכרת ממספר מקבלי הפנסיה. ואולם, עליית תוחלת החיים, בעיקר במחצית השנייה של המאה ה-20,²⁰ והירידה בשיעור הילודה יוצרים נסיבות חמורות למערך הפנסיה.²¹ עד שנת 2050 אוכלוסיית העובדים באירופה צפויה להצטמצם ב-18%, שהם כ-40 מיליון איש.²²

כמה מדינות אירופיות החלו ביישום רפורמות במערך הפנסיה. רפורמות אלו כוללות צעדים לחיזוק הקשר בין קצבת הפנסיה להפרשות לקרן הפנסיה, להארכת תקופת ההפרשה הנדרשת לצורך זכאות לפנסיה מלאה, ולהרחבת מגוון המקורות של תשלומי הפנסיה, ובכללה עידוד קרנות פנסיה פרטיות.²³

שיעור התחלופה (היחס שבין סכום הפנסיה החודשית ובין השכר החודשי בתקופת העבודה) המקובל בעולם המפותח הוא כ-80%; מזה חלקה של קצבת הזקנה הבסיסית הוא כ-30% והפנסיה מעבודה כ-50%.²⁴ בישראל, קצבת הזקנה הבסיסית והתוספות הנלוות לה מסתכמות ב-20% מהשכר הממוצע במשק.²⁵ לשיעור זה מתלווה הפנסיה מעבודה, העומדת בדרך כלל על כ-35%-40%; שני אלה יחד מביאים את שיעור התחלופה בישראל לכ-60%.

ניסיונות לרפורמה בתחום בראשית שנות ה-90 לא צלחו, מאחר שההנהגה הפוליטית נסוגה בעקבות התנגדות איגודי העובדים והשבתות (צרפת, אוסטריה, איטליה, גרמניה וספרד). השנה, ניסיונות נוספים לרפורמות נתקלו בתגובה מתונה יותר, למרות השבתות רחבות של המשק (צרפת ואוסטריה ביוני 2003).

¹⁸ רוב הנתונים בחלק זה מבוססים על המאמר "State Pensions in Europe", *The Economist*, September 27th 2003, pp. 71-74. שימוש במקורות אחרים מצוין במפורש.

¹⁹ באיטליה ואוסטריה עלות הפנסיות האלה היא כ-15% מהתוצר הלאומי הגולמי (GDP) מדי שנה. בצרפת ובגרמניה עלות כ-12%; בבריטניה בארה"ב הוצאות הממשלה על פנסיה עומדות על 6%-5% בלבד מהתוצר הלאומי הגולמי מדי שנה. בגרמניה 70% מהפנסיות עדיין מתנהלות לפי השיטה הישנה (פנסיה שוטפת או תקציבית). בשנת 2002 המס על ההכנסות לצורך התשלום על פנסיות אלו היה 19.1%.

²⁰ בין השנים 1950 ו-1995 עלתה תוחלת החיים הממוצעת בבריטניה מ-69.2 שנה ל-76.2 שנה, ובצרפת מ-66.5 שנה ל-77.1 שנה. על-פי התחזיות, בין השנים 2000 ו-2020 יתרת תוחלת החיים של גבר בן 65 בגרמניה תעלה מ-12.1 שנים ל-14.9.

²¹ בשנים 1960-1965 שיעור הילודה הכולל במדינות האיחוד האירופי היה 2.7 ילדים לאישה – מעל השיעור 2.1 הנדרש לשמירת גודל האוכלוסייה, אולם עד 1995 ירד השיעור ירידה דרמטית ל-1.5 ילדים לאישה. באיטליה השיעור נמוך עוד יותר.

²² כיום, אוכלוסיית האיחוד האירופי גדולה ב-90 מיליון מזו של אמריקה, אולם עד 2050 אוכלוסיית ארה"ב תהיה גדולה ב-40-60 מיליון מאוכלוסיית האיחוד האירופי.

²³ Robert Holzman, Mitchell Orenstein and Michal Rutkowski (Editors), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington D.C., The World Bank, 2003, p. viii

²⁴ באירופה קצבת הזקנה הבסיסית היא כ-30% מהשכר הממוצע. שאר הקצבה מתבססת על פנסיה מעבודה.

²⁵ ברברה סבירסקי, "פנסיה חובה עכשיו – המלצות הפורום לקידום חוק פנסיה חובה", מרכז אדוה, פברואר 2001, www.adva.org.il, תאריך כניסה: 2 בנובמבר 2003.

מדינות אחרות באירופה (בריטניה, הולנד, ארצות סקנדינביה ושווייץ) כבר העבירו את רוב עול הפנסיה מהמדינה למעסיק, ובמקרים מסוימים אף לעובד עצמו – הפנסיונר העתידי.²⁶

- **העלאת גיל הפרישה**: באיטליה הרפורמה המוצעת כיום כוללת העלאה של גיל הפרישה מ-60 ל-65 לנשים החל משנת 2008 (הביטוח הלאומי באיטליה תומך בהעלאת גיל הפרישה לגברים ולנשים לגיל 70). בגרמניה גיל הפרישה כבר הועלה ל-65 והצעדים המתוכננים כוללים העלאה נוספת של גיל הפרישה ל-67 בהדרגה, בשנים 2011-2035. השנה החליטה אוסטריה להעלות את גיל הפרישה לגברים בהדרגה מ-61.5 ל-65 ולנשים מ-56.6 ל-60. השנה אושרה תוכנית שלפיה משנת 2019 עד שנת 2029 יועלה גיל הפרישה לנשים ל-65 וישתווה לזה של גברים.
- **העלאת מספר שנות העבודה הנדרשות לעמידה בתנאי הפנסיה**: באיטליה כוללת הרפורמה המוצעת העלאה של מספר השנים הנדרשות מ-35 ל-40 משנת 2008. בצרפת נקבעה העלייה במספר השנים מ-37.5 ל-40, ובעתיד יעלה המספר ל-42, כמו הדרישות במגזר הפרטי.
- **הפחתת אפשרויות הפרישה לפנסיה מוקדמת**. באיטליה הרפורמה המוצעת כוללת הפחתה של אפשרות הפרישה המוקדמת לגיל 57, בתנאי שנצברו 35 שנות עבודה. באוסטריה הפרישה לפנסיה מוקדמת תגרור הפחתה ניכרת בשיעור הקצבה.
- **הפחתה הדרגתית של תשלומי הפנסיה**: בגרמניה הרפורמה כוללת הפחתה של קצבת הפנסיה בשיעור של עד 10%. באוסטריה הפנסיה לפנסיונרים חדשים תקטן בשנת 2004 ב-13.5%.
- **העלאה של ההפרשה לפנסיה**: בגרמניה ההפרשה אמורה לעלות בהדרגה ל-4% עד 2008. בהולנד הוגדלו הפרשות החובה לפנסיה מ-15.4% ל-18.25% כבר בשנת 1997.
- **הצמדה של קצבת הפנסיה לשיעור האינפלציה** במקום לעליית השכר (בדרך כלל עליות השכר גבוהות יותר מעליות המחירים). צרפת נקטה צעד זה בשנת 1993, אך הרפורמה נגעה רק למגזר הפרטי.
- **יצירת קרנות רזרבה לסיוע לתשלום הגמלאות בניהול המגזר הפרטי**: הקרנות הראשונות נוצרו בשנות ה-60 וה-70 בארה"ב, בקנדה וביפן, אך הן נועדו להגן על מערכת הביטוח הסוציאלי כולה ולא רק על הפנסיות. לעומת זאת, הקרנות שנוצרו בבלגיה, בצרפת ובאירלנד בעשור האחרון נועדו במיוחד לתמיכה במערכות הפנסיה. בצרפת, הקרן התומכת (FRR) הוקמה בשנת 1999 כדי לגייס כ-172 מיליארד דולר עד 2020 לסיוע במימון הפנסיות בשנים 2020-2030. רוב קרנות הפנסיה האמריקניות והבריטיות הוקמו כגופים למטרות רווח, והן פועלות על-פי תוכניות המבטיחות פנסיה מסוימת בגיל מסוים. מדיניות זו מחייבת את הקרנות להעריך את הסיכון שרווחיהן לא יעמדו בציפיות ובהתחייבויות. בארה"ב ובבריטניה הקרנות הפרטיות סובלות מגירעונות גדולים. בארה"ב לקרנות הפנסיה יש ביטוח ממשלתי למקרה של קריסת הקרן, ובמקביל נדונות כמה הצעות חוק למתן הטבות לקרנות כדי לשמר את עמידותן. בבריטניה, חברות גדולות אינן מאפשרות כניסת חברים חדשים לתוכניות הפנסיה לפי שיטת קצבה ידועה מראש, ומחליפות אותן בתוכניות פנסיה בשיטת הפרשה מוגדרת. הוצאות הניהול המקובלות של קרנות מסחריות עומדות על 10%-15% מהמחזור.

²⁶ חשוב לציין כי צעדים דומים שננקטו במדינות המוצגות כאן הם בעלי השפעה שונה על זכויות העובדים, בעיקר בשל ההבדלים בחוקי העבודה. כך לדוגמה הועלה מספר שנות העבודה הנדרשות לשם קבלת פנסיה בצרפת, אולם חשוב לזכור שמספר שעות העבודה השבועיות הוא קטן יחסית.

- **עידוד חיסכון פנסיוני פרטי** על-ידי יוזמה ממשלתית ליצירת תוכניות חיסכון מיוחדות ולהקלות במס על חיסכון: בשנת 2001 אפשרה שבדיה לעובדים לחסוך 2.5% משכרם (מתוך 18.5% מס לביטחון סוציאלי) בחשבון חיסכון פרטי. באותה שנה הציגה גרמניה תוכנית פנסיה חדשה, המאפשרת לעובדים להוסיף 1% משכרם לחיסכון הפנסיה פרטי. עד עתה כשלה התוכנית, למרות הסובסידיות הנדיבות לעידוד השתתפות של בעלי שכר נמוך והורים לילדים צעירים. יש הטוענים שהתוכניות קשה מדי להבנה, ואחרים טוענים שהחוסכים חוששים מתנודות בשוק ההון.
- **תוכניות פנסיה פרטיות:** תוכניות פרטיות מתאימות יותר בנסיבות של עלייה בתכיפות החלפת מעסיקים ותקופות ביניים ללא הכנסה. עם תוכנית פנסיה אישית, העובד חופשי להחליט בעצמו מתי להפסיק לעבוד, וכל שנת עבודה מגדילה את גמלת הפנסיה. בשנת 1980 הקימה צילה תוכניות פנסיה חדשות במקום מערכת הפנסיה השוטפת, שפשטה את הרגל. התוכניות דורשת מעובדים הפקדת 10% מהכנסתם השנתית בחשבונות פנסיה פרטיים. התוכנית מוגדרת חובה רק ל-3 מיליוני האזרחים שהם כוח העבודה המועסק במשרה מלאה. סך הכול משתתפים בתוכניות האלה 5.6 מיליוני אזרחים. מדינות אחרות באמריקה הלטינית הציגו רפורמות דומות, אך מקיפות פחות. מקסיקו יצרה חיסכון פנסיוני פרטי שהוא חובה לעובדים במגזר הפרטי משנת 1997. מעבר מהיר ממערכת פנסיה שוטפת (תקציבית) לחלופה הפרטית תגרום לעול כפול על כוח העבודה בהווה, שכן הם יצטרכו לבנות לעצמם תוכנית פנסיה ולממנה, במקביל לתשלום גמלה לפנסיונרים בהווה הנהנים מהבטחות הממשלה בעבר.

5. מקורות

מאמרים ומסמכים

- מרכז מחקר ומידע של הכנסת, מערך הפנסיה בישראל, כתיבה: שרון בוחניק, 8 באוגוסט 2001.
- סבירסקי ברברה, פנסיה חובה עכשיו – המלצות הפורום לקידום חוק פנסיה חובה, מרכז אדוה, פברואר 2001, באתר האינטרנט www.adva.org, תאריך כניסה: 2 בנובמבר 2003.
- ספיבק אביה, "הרפורמה בקרנות הפנסיה", בתוך: אבי בן בסט (עורך), ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק, תל-אביב, עם עובד, המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק, 2001.
- פלג דב, "מהפכה במערכת הפנסיה", מרכז אדוה, מרס 2003.
- ההסתדרות החדשה, הרפורמה בפנסיה: תעבדו יותר, תשלמו יותר, תקבלו פחות! נובמבר 2003.

Holzman Robert, Mitchell Orenstein and Michal Rutkowski (Editors), **Pension Reform in Europe: Process and Progress**, Washington D.C., The World Bank, 2003

State Pensions in Europe, **The Economist**, September 27th 2003, pp. 71-74

קטעי עיתונות

- ביאור חיים, "הוחל בניסוח ההסכם שיסיים העיצומים במשרדי הממשלה", הארץ, 12 בנובמבר 2003.
- ביאור חיים ובסוק מוטי, "הולנדר: אם העיצומים יוחרפו, נוציא צווי ריתוק", הארץ, 14 בנובמבר 2003.
- בסוק מוטי, "הלמ"ס: רק כרבע מקרב בני ה-65 ומעלה מקבלים כיום קצבאות פנסיה שונות", הארץ, 27 באוגוסט 2003.
- בסוק מוטי, "האוצר עדיין מתעקש על הפנסיה", הארץ, 12 בנובמבר 2003.
- כהן ליאור, "זכויות היתר של הוועדים החזקים בפנסיה יבוטלו", מעריב, 25 בספטמבר 2003.
- שפר שלומי, "קסלמן: 'עקב הרפורמה, גם מי שיחסוך לפנסיה כל חייו לא יתקיים ממנה'". הארץ, 20 באוקטובר 2003.

אתרי אינטרנט

- אתר משרד האוצר: התוכנית להצלת קרנות הפנסיה
- 2 בנובמבר 2003, <http://www.mof.gov.il/hon/2001/pension/plan2003.asp>
- אתר האינטרנט של משרד האוצר: מצגת על תוכנית ההצלה לקרנות הפנסיה,
- 3 ביוני 2002, <http://www.mof.gov.il/havraa/pension.pdf>, תאריך כניסה: 3 ביוני 2002.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי, אוגוסט 2003. מתוך אתר האינטרנט:
- http://www.cbs.gov.il/hodaot2003/19_03_200.htm, תאריך כניסה: 16 לנובמבר 2003.