

הפורום לקידום חוק פנסיה חובה:

מרכז אדוה, קו לעובד, המרכז לפלורליזם יהודי, האגודה לזכויות האזרח,
איגוד העובדים הסוציאליים, איתך -- משפטניות למען צדק חברתי

כיצד צריך להיראות חוק פנסיה חובה

כתבה: ברברה סבירסקי

יולי 2004

לפרטים נוספים

גלית נדב, המרכז לפלורליזם יהודי
7740284-050

ברברה סבירסקי, מרכז אדוה
טלפון: 5608871-03

מבוא

ישראל בדרך להנהגת פנסיה חובה בשיטה המשווקת לארצות לא מפותחות

מאת ברברה סבירסקי, מנהלת מרכז אדוה, עבור "הפורום לקידום חוק פנסיה חובה",
12.7.2004

שתי הרפורמות האחרונות במערכת הפנסיה הישראלית, זו של 1995 וזו של 2003, הפכו את הפנסיות החדשות, משיטה של DB (שבה גובה הפנסיה האישי ידוע מראש ותלוי בשכר העובד/ת ובמספר השנים שהוא/היא מפריש/ה לקרן הפנסיה) לשיטת DC (שבה גובה הפנסיה האישי אינו ידוע מראש ותלוי לא רק בגובה השכר ובשנות הוותק, אלא גם בתשואה שקרן הפנסיה מצליחה להשיג בשוק ההון).

עתה אנו מצויים בעיצומו של שינוי נוסף: מעבר מניהול ציבורי של קרנות הפנסיה החדשות לניהול פרטי. במילים אחרות, הקרנות האלה עוברות הפרטה.

האם מעבר משיטת DB לשיטת DC, יחד עם ההפרטה, הם הנורמה היום? האם מדובר ביישור קו של ישראל עם ארצות העולם המפותח?

התשובה היא לא.

בארצות המפותחות, השיטה של פנסיה חובה בשיטת DC ובניהול של גופים פרטיים היא חריגה.

היכן מונהגת השיטה? בארצות אירופה המזרחית ודרום אמריקה: בולגריה, קרואטיה, אסטוניה, הונגריה, פולניה, קזחסטן, מקדוניה, פולין, צ'ילה, קוסטה ריקה, סלבדור, פרו ואורוגואי¹.

מאז שנות התשעים, מנסה הבנק העולמי (שאנשי האוצר אצלנו קשובים לו מאוד) לשכנע את ארצות העולם, ובמיוחד את אלו הזקוקות להלוואות פיתוח מהבנק העולמי, לבטח את עצמן כנגד "התפוצצות אוכלוסיית הקשישים", וזאת באמצעות הקמת מערך פנסיה חובה בשיטת DC ובניהול פרטי. הבנק העולמי מתעקש להצמיד את הצורך בפנסיה חובה אל "הצורך" בניהול פרטי, כשהוא מנפנף בדוגמא "המוצלחת" של צ'ילה. הבנק העולמי מעלה על נס את שיעורי התשואה של ההשקעות הפנסיוניות בצ'ילה, שהם גבוהים מאלה של רוב ארצות אירופה (שבהן, כאמור, כספי הפנסיה הם לרוב בניהול ציבורי ובשיטת DB). הבנק רק "שוכח" לציין כי בצ'ילה, גופי הניהול הפרטיים גובים עמלות מאוד גבוהות: הכלכלן הידוע ג'וזף שטיגליץ, מי שהיה סגן מנהל הבנק העולמי, כתב כי עמלות אלה גרמו לירידה גדולה בגובה תשלומי הפנסיה החודשיים². דמי הניהול "אוכלים" 15% מההפרשות השוטפות לקרנות הפנסיה, 1.5% משכר העמיתים ועוד 1.6% מנכסי הקרנות³.

בארצות המפותחות שבהן נהגה פנסיה חובה עוד לפני שהחל מאמץ השיכנוע של הבנק העולמי (ארצות אירופה המערבית, קנדה, ניו זילנד), השיטה לא שונתה. מערכות הפנסיה המשיכו להתנהל בשיטת DB באותו סוג של ניהול שהיה קיים קודם לכן.

ישנן ארצות רבות שבהן פועלות קרנות פנסיה בניהול פרטי, אולם לרוב קרנות אלה פועלות במסגרת תוכניות וולונטריות, ולא במסגרת פנסיה חובה⁴.

בארצות שבהן קיימת פנסיה חובה וקרנות הפנסיה מופקדות בידיים פרטיות -- לדוגמא פינלנד -- שיטת הפנסיה היא DB, כך שגובה הפנסיה האישית אינו תלוי בתשואה שההשקעות הפנסיוניות מניבות בשוק ההון.

למרבה הפלא, מלבד צ'ילה, לא מצאנו ולו ארץ מפותחת אחת שבה קיים מערך פנסיה חובה דומה לזה שמציעים לנו להנהיג בישראל: פנסיה שמקורה בהפרשות של העובד/ת והמעביד, המנוהלת על-ידי גופים פרטיים הפועלים למטרות רווח, ללא ייצוג של העובדים/ות, ושבה גובה הפנסיה תלוי בתשואה שהגופים המנהלים מצליחים להניב משוק ההון.

להלן דוגמאות של ארצות בהן קיימת פנסיה חובה כאשר כספי הפנסיה -- או חלק מהם -- בידיים פרטיות.

1. שוויץ

בשוויץ, ארץ המאופיינת על-ידי נורמות ניהול שישראל יכולה רק לחלום עליהן, יש פנסיה חובה לשכירים מאז 1985. הגופים המנהלים את קרנות הפנסיה כוללים בנקים וחברות ביטוח, מוסדות שנהנים מאימון רב בשוויץ. רוב תוכניות הפנסיה מנוהלות על-ידי קרנות מיוחדות שהוקמו על-ידי התאגידים המבטחים את עובדיהם בפנסיה חובה. בראש הקרנות הללו עומד חבר נאמנים שבו יש ייצוג שווה לעובדים ולמעביד⁵. השיטה משלבת DC עם DB: גובה הפנסיה תלוי בתשואת ההשקעות, אולם החוק קובע תשואת מינימום לצורך תשלום הפנסיה.

2. פינלנד

פינלנד היא החלוצה בהנהגת פנסיה מעבודה: פנסיה חובה קיימת שם מאז 1962⁶. ניהול הקרנות הוא בידיים פרטיות. גובה הפנסיה קבוע מראש⁷, כך שרמת הפנסיה אינה תלויה בתשואת ההשקעות. האיגודים המקצועיים מיוצגים בהנהלת החברות המנהלות את קרנות הפנסיה. המדינה מסבסדת את ההפרשות הפנסיוניות של העצמאים ומממנת את החלק הארי של הפנסיות של החקלאים⁸. חלק מהסכום המצטבר ב"תיק" של כל עובד/ת מיועד לפנסיה שלו/ה וחלק מיועד לפנסיונרים שיבואו אחריו/ה⁹.

3. אוסטרליה

באוסטרליה נקבעה פנסיה חובה בשנת 1992. בשיטה האוסטרלית, רק המעביד חייב לתרום לקרן הפנסיה של העובד/ת, ובדרך כלל המעביד הוא זה שבוחר את הגוף שניהל את החסכון הפנסיוני של עובדיו. קרנות הפנסיה מאורגנות בצורה של קרנות נאמנות (trust) שבהנהלתן יש ייצוג הן לעובדים והן למעבידים¹⁰. החסרונות של השיטה: דמי הניהול בחלק מקרנות הנאמנות גבוהים ושיעורי התשואה נמוכים¹¹.

4. שוודיה

בשוודיה, רפורמה שנעשתה בשנת 1998 קבעה כי חלק מהחסכון הפנסיוני, הנעשה במסגרת פנסיה ממלכתית (2.5% מתוך 18.5% מהשכר המופרשים לקופת הפנסיה), יושקע על-ידי העובד/ת באחת מתוך חמש קרנות נאמנות -- או, אם העובד אינו מביע העדפה לאחת מקרנות הנאמנות, בקרן מיוחדת שבבעלות המדינה. עם החלת הרפורמה, בערך 30% מהעובדים נרשמו לקרן שבניהול המדינה; לקראת סוף שנת 2001, מעל 80% מהנרשמים החדשים נרשמו דווקא לקרן הפנסיה שבניהול המדינה¹². במלים אחרות, יתכן

שהניסיון להפריט חלק מהפנסיה הממלכתית השוודית יסתיים בחזרה לניהול מלא של המדינה.

5. צ'ילה

בצ'ילה הוקמו חברות השקעה פרטיות לניהול כספי פנסיה (Administradoras de Fondos de Pensiones). מאז 1981, עובדים ועובדות חדשים חייבים לפתוח חשבונות בחברות אלה. חברות ההשקעה הפרטיות עוסקות אך ורק בניהול פנסיות פרטיות והן חייבות באישור ממשלתי. כל עובד/ת בוחר/ת את חברת ההשקעה שתנהל את כספו/ה. (הסדר זה נעשה בעת שלטונו של הגנרל פינשה, ששר האוצר שלו למד כלכלה אצל מילטון פרידמן, מאבות האידיאולוגיה הניאו-ליברלית). בצ'ילה, הסדרי פנסיה חובה חלים רק על השכירים, המהווים רק 65% בקירוב מהמועסקים בארץ זו¹³. גובה הפנסיה תלוי בשכר+וּותק בקרן וגם בתשואת ההשקעות של קרנות הפניה. אולם, נקבעה תשואת מינימום שעל חברות ההשקעות להניב מהשקעות ההון הפנסיוני שברשותן¹⁴.

בצ'ילה אין קצבת זקנה. עובדים/ות החוסכים לפנסיה במשך תקופה של לפחות עשרים שנה, מובטחת להם פנסיה מינימום בגובה של בערך 25 מהשכר הממוצע, או 75% משכר המינימום. במקרים שבהם נדרשת השלמה, היא משולמת על-ידי הממשלה¹⁵.

{הערות}

¹ International Network of Pension International Social Security Association and Private Pensions Throughout the World: 2003, Regulators and Supervisors, 19-20.

² Orszag, Peter and Stiglitz, Joseph, "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems," 1999, The World Bank.

³ Latulippe Gillion, Colin, John Turner, Clive Bailey and Denis Social Security, Labor Organization Pensions: Development and Reform, International 2000, 461.

⁴ גם באנגליה וגם בגרמניה נעשו בשנים האחרונות רפורמות במערכות הפנסיה שכללו עידוד (דרך מערכת המס) לפתוח חשבונות פנסיה אישיים בקרנות שבניהול פרטי (באנגליה: shareholder pensions; בגרמניה: Riester pensions); תוכניות אלה הן תוכניות וולונטריות.

Blackburn, Robin History and Future of Banking on Death, or Investing in Life: The Pension Ministry of Health and Social Affairs, "Pension Reform in Sweden: A Short Summary," 2000, Verso: 306-310.
Borsch-Supan and Christina B. Wilke, "The German Public Pension System: How it Was, How it Will be," National Bureau of Economic Research. Working paper 10525, May 2004: 40-43; Blackburn: 257-258.

⁵ Hepp, Stefan, "Mandatory Occupational Pension Schemes in Switzerland: The First Ten Years," in Economics Annals of Public and Cooperative Ten Years, 1998, 69:4, 535, 541.

⁶ Tyolake, Finland, "Previously help from relatives, life annuities and civil servants' pensions," 2002, <http://www.tyoelake.fi/page.asp?section=10381>.

⁷ Tyolake, Finland, "An entity different from others in an international comparison," 2003, <http://www.tyoelake.fi/page.asp?Section=10372>; "The pension".

:providers administer, the ministries supervise," 2003
<http://www.tyolake.fi/page.asp?Section=10373>

,for increases," 2004 Tyokale, Finland, "Partial funding lessens the pressure"⁸
[.http://tyolake.fi/page.asp?Section=10375](http://tyolake.fi/page.asp?Section=10375)

Security Programs Throughout the Social Social Security Association, "Finland," in⁹
World, 1999
[.http://www.ssa.gov/policy/docs/prodesc/ssptw/1999/finland.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/prodesc/ssptw/1999/finland.html)

Investing in Life: The History and Banking on Death, or, Blackburn, Robin 10¹⁰
.Verso: 270, 2002, *Future of Pensions*

and Public Pensions in Congressional Budget Office, "Chapter IV: Pension Funds"¹¹
Lessons from Other Countries, 1999 Australia, "in
[.sequence=4&http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=1065](http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=1065&sequence=4)

;Blackburn: 257-258¹²

Social Pensions in Chile," in Congressional Budget Office, "The Privatization of"¹³
Security Privatization: Experiences Abroad, 1999:⁹
[.sequence=2&www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=1065](http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=1065&sequence=2)

International Network of Pension International Social Security Association and¹⁴
.Regulators and Supervisors, op. cit.:223

.Congressional Budget Office, 1999¹⁵

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03-5602205, Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871

e-mail: advainfo@bezeqint.net