

A D V A הַזְּרָא
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל
مركز «أدفا» - معلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل

כספי הפנסיה: מביטחון לעובדים לביטחון להון

ברברה סבירסקי
שלמה סבירסקי

אפריל 2009

מבוא

המשבר הפיננסי והכלכלי הפוקד את העולם בימים אלה הוא הזדמנות טובה לבחון מחדש את מערך הפנסיה בישראל.

המסמך שלהלן דן בשתי סוגיות עיקריות:

האחת, ברמה האישית והמשפחתית של כל עובד ועובדת: כיצד להשיג ביטחון עבור החסכון הפנסיוני של כל אחד ואחת מאיתנו;

השנייה, ברמה של המשק הישראלי: כיצד ניתן להשתמש בכספי החסכון הפנסיוני כדי להגדיל ולשדרג את הפיתוח הכלכלי והחברתי של החברה הישראלית על כל רבדיה.

לפני שנתחיל, נזכיר: הפנסיה, שתי פנים לה.

הפן האחד הוא הביטוח האישי והמשפחתי: החסכון לפנסיה נועד להעניק לעובדים ולעובדות החברים בקרן פנסיה (להלן – העמיתים) מקור הכנסה לתקופה שלאחר הפרישה מעבודה. זהו ייעודה הראשוני, וגם החשוב ביותר, של הפנסיה.

הפן השני הוא הצבר ההון: החסכון לפנסיה מהווה, ברוב הארצות, את אחד ממצבורי ההון הגדולים. מצבור הון זה מושקע באחד משני אפיקים עיקריים: באגרות חוב ממשלתיות או במניות ואגרות חוב של תאגידים [”אג”ח קונצרניות”]. כשהוא מושקע באג”ח ממשלתיות הוא משמש למימון הוצאות הממשלה ו/או למימון השקעותיה בכלכלה. כשהוא מושקע במניות ובאג”ח קונצרניות הוא משמש כאשראי למגזר העסקי.

הפנסיה כביטוח אישי ומשפחתי – היסטוריה קצרה

עד 1995 שררה בישראל שיטת פנסיה שהיטיבה עם העמיתים. לפי אותה שיטה, קיצבת-הפנסיה החודשית שקיבל מי שפרש מעבודה היתה מוגדרת מראש: בדרך כלל, המדובר היה ב-2% מהשכר עבור כל שנת עבודה.¹ כך, עובד או עובדת שעבדו 35 שנה זכו בפנסיה בגובה של 70% מהשכר שלהם (70% היה הגובה המירבי של הפנסיה).² שיטה זאת קרויה באנגלית defined benefit.

ב-1995 באה לקיצה השיטה של defined benefit ובמקומה הונהגה שיטה חדשה, שהיא פחות טובה לעמיתים. שיטה זאת קרויה באנגלית defined contribution, משום שכל עמית ועמיתה יודעים כמה הם מפרישים מדי חודש, אך אינם יודעים מה יקבלו אחרי פרישה מעבודה. זאת משום שבשיטה החדשה אין שום מחוייבות מראש לתת לעמית/ה פנסיה חודשית בגובה מסויים. השיטה החדשה מבוססת על השקעה בשוק ההון – וכמובן שאין שום דרך לדעת מראש מה גובה התשואה שיישא הכסף לאורך שנים. במסגרת השינוי של 1995 נקבע, כי מי שהיו עמיתים בקרנות פנסיה עד אז ימשיכו ליהנות מן המשטר הישן, במסגרת קרנות הפנסיה שפעלו עד אז ("הקרנות הוותיקות") ואילו מי שיצטרפו לקרנות פנסיה מאותה שנה ואילך יהיו תחת המשטר החדש, במסגרת קרנות חדשות.

כיצד נקבע גובה הפנסיה החודשית תחת השיטה החדשה? נוטלים את הסכום שהצטבר אצל כל עמית ועמיתה (ההפרשה של העובד והמעסיק + התשואה, מינוס דמי הניהול ומינוס פרמיית ביטוח אובדן כושר עבודה ופרמיית ביטוח שארים)³ ומחלקים אותו בתוחלת החיים הצפויה לגברים ולנשים.⁴

יוצא, שגובה הפנסיה החודשית שמקבל העמית לעת פרישה תלוי במצב שוק ההון בעת הפרישה: אם הפרישה היא בתקופה של שגשוש כלכלי ובורסה גואה, אזי הפנסיה החודשית שיקבל תהיה טובה; אם הוא פורש בתקופה של משבר כלכלי כמו זה הפוקד אותנו כיום, הפנסיה החודשית תהיה נמוכה.

¹ היו גם מי שנהנו מיותר מ-2% לשנה: למשל, בסוף שנות ה-1970 הוחלט להעניק 4% ל"ותיקי היישוב", שלא הצליחו לצבור מספר מספיק של שנות עבודה, וזאת על מנת שיוכלו להגיע לפנסיה בגובה 70% משכרם (פלג, 2004: 10). זכויות פנסיה הוענקו גם לעולים חדשים, למרות שלא הספיקו להפריש סכומים משמעותיים. באשר לשכר שלגביו חישוב את 2 האחוזים, היו שתי סוגיות. האחת, איזה חלק מן השכר ישמש לצורך חישוב הפנסיה החודשית, שכן לא כל השכר נלקח בחשבון: למשל רכיבים כדוגמת החזרי נסיעות. משקלו של "השכר הפנסיוני" (זה שהובא בחשבון לצורך חישוב הפנסיה) השתנה מענף לענף, בהתאם להסכם הקיבוצי. הסוגיה השנייה: השכר של איזו שנת עבודה? במשך שנים רבות, הפנסיה חושבה על פי השכר בשנים האחרונות לעבודה, שבהן מגיע שכר העמית/ה לשיאו (לפחות אצל עובדי צווארון לבן). אולם בשנות ה-1990 החל להסתמן שינוי, כאשר ארצות רבות החלו לבסס את גובה הפנסיה על השכר הממוצע של העמית/ה ב-25-30 השנים הטובות ביותר של עבודה (פלג, 2004: 24).

² בפועל, הגובה המירבי לא עלה על 50%, כי לא כל מרכיבי השכר נכללו בחישוב הפנסיה.

³ כל אלה יובהרו להלן.

⁴ מניחים שכספי הפנסיה של העמית/ה לאחר הפרישה ישאו רווח שנתי ממוצע של 3.74%, צמוד למדד.

ב-1995, בעת הנהגת השינוי, קבע המומחה לפנסיה דב פלג כי השינוי יגרום לכך שהפנסיה החודשית של עמיתי הקרנות החדשות תהיה נמוכה בכחמישית מזו שהיו מקבלים תחת השיטה הישנה (פלג, 2004 : 11).

בארצות מערב-אירופיות שונות ובהן גרמניה, צרפת, שבדיה ונורבגיה, ממשיך לשרור גם היום משטר של defined benefit, כך שהשינוי שהונהג בישראל איננו מייצג מגמה כלל עולמית.

מי נהנה מפנסיה בישראל?

כמחצית מהעובדים והעובדות בישראל לא נהנו מפנסיה. זאת, משום שאין הסדר פנסיה חובה. בפנסיה זכו רק עובדים/ות מאוגדים שהיו מוגנים על ידי הסכם עבודה קיבוצי.

ב-2007 חתמו ההסתדרות ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים במשק (התאחדות התעשיינים ואיגוד לשכת המסחר) על הסכם המכליל גם את העובדים הבלתי מאוגדים בהסדר פנסיה.

ההסכם הוצג כהישג היסטורי, אך בפועל הוא מקנה פנסיה מצומקת: בשלב הסופי של יישומו, ב-2013, הפרשות העובד והמעסיק יגיעו רק ל-15% בלבד מהשכר, פחות מהמקובל בהסכמי הפנסיה הקיימים (מינימום של 17.5%). על כך יש להוסיף שהעובדים החלשים במשק סובלים גם מחוסר רציפות בעבודה, משמע תקופות ללא הפרשות לקרן הפנסיה, ואינם יכולים לצבור רצף של 35 שנות עבודה – רצף המשמש בסיס לפנסיה חודשית סבירה. אם נחבר את שני הגורמים, שיעור ההפרשות הנמוך והקושי להשיג את הרצף המאפשר פנסיה חודשית סבירה, נמצא כי העובדים אליהם מתייחס ההסכם החדש יזכו לקצבה חודשית מצומקת שלא תספיק למחיה בכבוד.

ההסכם החדש אמור לחול גם על עובדי חברות קבלן. הבעייה היא שההסכם קובע חובה להפריש כספים לביטוח פנסיוני רק לאחר תשעה חודשי עבודה רצופים. תנאי זה יוצר תמריץ למעסיק לפטר את העובד/ת בתום תשעה חודשים, כדי להימנע מתשלום זכויות סוציאליות וצבירת ותק.

הפנסיה כמצבור הון – היסטוריה קצרה

הפנסיה ממומנת מהפרשות חודשיות של העובד ושל המעביד. כיום, בישראל, ההפרשה עומדת על סכום השווה ל-17.5% עד 20.5% משכר העובד/ת, כאשר שני-שלישים מהסכום משולמים על ידי המעסיק⁵ ושליש על ידי העובד/ת. כאשר מכפילים את הסכומים הללו במיליונים, כמספר העובדים והעובדות בכל ארץ המפרישים לקרן פנסיה, מגיעים לסכומים אדירים. בישראל, ב-2008, קופות הפנסיה (חדשות וותיקות) החזיקו סכום של 236 מיליארד ש"ח; קופות הגמל – סכום של 148 מיליארד ש"ח; וקרנות ההשתלמות – סכום של 73 מיליארד ש"ח (שרייבר, 2009).

אין זה מפליא, אם כן, שהחסכון הפנסיוני הוא אחד ממצבורי ההון הגדולים במשק - לצד תקציב הממשלה, ההון של הבנקים, ההון של המשקיעים הזרים וההון העצמי של בעלי ההון המקומיים.

בארצות רבות החסכון הפנסיוני הוא כיום מצבור ההון הלא-ממשלתי הגדול ביותר. בארה"ב ובבריטניה, כספי הפנסיה היוו בסוף שנות ה-1990 כרבע משוק ההון (Blackburn, 2003: 102). כיוון שכך נודעת לחסכון הפנסיוני חשיבות רבה בעיצוב המדיניות הכלכלית.

כך גם בישראל. ב-1957, כשהמדינה נזקקה לכסף רב לצורכי קליטה ופיתוח כלכלי, היא ביקשה לשים יד על כספי הפנסיה (שהיו אז בשליטת ההסתדרות), שהתחילו לגדול ולתפוח כתוצאה מגידול האוכלוסייה ומהתרחבות המשק. באותה תקופה שלטה מפא"י (כיום – מפלגת העבודה) הן בממשלה והן בהסתדרות, ועל כן קל היה להגיע להסכם של פשרה, לפיו 50% מכספי קרנות הפנסיה ההסתדרותיות יושקעו באג"ח ממשלתיות ו-50% הנותרים יושקעו במפעלי "חברת העובדים", הגוף שאיגד את המפעלים הכלכליים של ההסתדרות (גרינברג, 1993: 52). הסדר זה העניק למדינה סכומים נכבדים לצרכי פיתוח ולמימון הפעילות השוטפת. בו בזמן העניק ההסדר הון זול ורב לתאגידים ההסתדרותיים; הללו, מצדם, פעלו באותן שנים על פי מדיניות שחתרה לא רק להשגת רווח אלא גם להרחבת התעסוקה בישראל, לפיתוח של יישובים [יהודיים] באזורי הארץ השונים ולהנהגת מערכת שכר בעלת סממנים של שוויון (ר' גרינברג, 2004; אבנימלך, 2003). באותן שנים, כספי הפנסיה של עובדות ועובדות בתל אביב הושקעו, בין השאר, בפיתוח תעשייתי של הגליל והנגב. העובדים יכלו לחוש ביטחון כי עצם גודלו של המשק ההסתדרותי והתרחבותו המתמדת יש בהם כדי להבטיח כי ביום פרישתם מעבודה תוכל קרן הפנסיה לממן את הפנסיה החודשית שלהם. היה זה סידור מן הסוג הקיים כיום במספר ארצות באירופה ולפיו כספי העובדים משמשים לפיתוח כלכלי על פי אמות מידה שקבעו ארגוני העובדים.

⁵ ההפרשה של המעסיק מתחלקת לשניים: סכום השווה ל-6% או ל-8.33% משכר העובד מופרש לקרן פיצויים, והשאר – 5% עד 6% לקרן הפנסיה. על הסכום המופרש לקרן הפיצויים חלים כללים מעט שונים מאלה החלים על ההפרשה לקרן הפנסיה.

24 שנים מאוחר יותר, ב-1981, ביטלה ממשלת הליכוד השנייה את ההסדר, בין השאר מתוך רצונה להגביל את כוחה של ההסתדרות, שהיתה מזוהה עם מפלגת העבודה. בעקבות הביטול, רוב כספי קרנות הפנסיה – שיא של 93% ב-1986 (אבנימלך, 2003 : 46) – הושקעו עתה באגרות חוב ממשלתיות. מבחינת העובדים, הסידור החדש היה טוב לא פחות מקודמו, שכן אגרות חוב ממשלתיות מבטיחות תשואה קבועה ובטוחה. מצד שני, הסידור החדש הרחיק את ארגוני העובדים ממעורבות בעיצוב מדיניות הפיתוח הכלכלי והחברתי. יתרה מזאת, כספי העובדים לא שימשו עוד כלי היכול לשמש לקידום של מדיניות שכר שוויונית.

ב-1995 נרשם מפנה נוסף, כאשר הממשלה צימצמה את השקעות קרנות הפנסיה ("הוותיקות" ו"החדשות") באג"ח ממשלתיות, ל-70% מכספיהן. מאוחר יותר, ב-2003, השיעור הורד עוד, ל-30%. כתוצאה מכך, רוב כספי החסכון הפנסיוני מופנים עתה לשוק ההון.⁶ לא זו בלבד – ב-2003 נמכרו קרנות הפנסיה החדשות, שבהן מבוטחים כל העובדים והעובדות החדשים בישראל, לחברות ביטוח פרטיות.

המפנה החדש היה בעל השלכות מרחיקות לכת: אם עד אז שימשו כספי החסכון הפנסיוני בראש ובראשונה להשגת ייעודם הראשוני – ביטחון כלכלי לפנסיונרים, הרי שמאז הם מיועדים קודם כל לשרת את האינטרסים של בעלי ההון.

התוצאה המיידית של המפנה של 1995, ובמיוחד זה של 2003, היתה גידול באשראי שעמד לרשות המגזר העסקי: בין 2003 ל-2007 גדל סך האשראי העסקי בישראל מ-528 מיליארד ש"ח ל-729 מיליארד ש"ח – גידול של 38%. בתוך זה, הגידול הרב ביותר נרשם באשראי שהעניקו "המשקיעים המוסדיים" ובראשם קרנות הפנסיה: מ-56 מיליארד ש"ח ל-190 מיליארד ש"ח – גידול של 240% (בנק ישראל, דו"ח שנתי 2007 : 146).

מה קסם לחברות הביטוח?

מה משך את חברות הביטוח להיכנס לעסקי פנסיה? פיתוי אחד היה האפשרות להפוך לשחקנים מרכזיים בשוק ההון בישראל, לצד הבנקים ולצד הבורסה.

אך באופן מעשי ומידי יותר – האפשרות לגזור לעצמן סכומים ניכרים מן ההפרשות של העמיתים לקרן הפנסיה, בשתי דרכים: גביית דמי ניהול וגביית דמי ביטוח אובדן כושר עבודה וביטוח שארים.

⁶ כיום, הריבית המובטחת על אג"ח ממשלתיות מיועדות היא 4.8% – במקום 5.57% עד 2003.

דמי ניהול: בשנים שבהן היו קרנות הפנסיה ("הוותיקות") בניהול הסתדרותי, הן גבו דמי ניהול בגובה של 3.5% מההפרשות החודשיות של העמיתים.⁷ ב-1995, כאשר הוקמו הקרנות החדשות (שהיו עד 2003 בניהול הסתדרותי), הן הורשו לגבות עד 8% - יותר מפי 2! העלאת דמי הניהול הפחיתה, כמובן, את הפנסיה החודשית של העמיתים. באפריל 2004, כאשר קרנות הפנסיה החדשות נמכרו לחברות ביטוח, הועלו דמי הניהול שוב: במקום 8% מההפרשה החודשית, הורשו חברות הביטוח לגבות 6% מההפרשה החודשית בתוספת 0.5% מהחסכון הצבור (סך ההפרשות החודשיות שהצטברו בחשבון העמית/ה). כיוון ש-0.1% מהחסכון הצבור שווה, בערך, ל-1.0% מההפרשה החודשית, יוצא שדמי הניהול עלו, למעשה, מ-8% ל-11% (6% מההפרשה החודשית + 5% מהחסכון הצבור).⁸

הממשלה, מצדה, איפשרה לקרנות הפנסיה להתחרות זו בזו באמצעות הורדת דמי הניהול, והקרנות אכן עשו זאת. כך קרה שב-2008, דמי הניהול הממוצעים בקרנות החדשות עמדו על כ-6% (כולל הפרשה + צבירה). אלא שממוצע זה מסתיר הבדלים בין חזקים לחלשים: עובדים השייכים לאיגודים מקצועיים גדולים זכו להנחות גדולות בדמי הניהול; עובדים בלתי מאוגדים המועסקים במקומות עבודה קטנים לא זכו לשום הנחות.

חשוב לציין שדמי הניהול הגבוהים מבטיחים לחברות הביטוח המחזיקות בקרנות הפנסיה הכנסה נאה בכל מקרה, שהרי הן גובות דמי ניהול בין אם קרן הפנסיה מפסידה כסף בשוק ההון ובין אם היא מרוויחה. החברות אינן נענשות על הפסדים ואינן נדרשות להשיג רווח מינימלי עבור עמיתיהן.

פרמיית ביטוח מפני אובדן כושר עבודה ומפני מוות: בנוסף על דמי הניהול, חברות הביטוח שרכשו את קרנות הפנסיה החדשות מנכות לעצמן עוד שני סכומים מתוך ההפרשה: א. **פרמיית ביטוח נכות**, המיועדת לבטח את קרן הפנסיה כנגד אובדן כושר עבודה של העמית בטרם הגיעו לגיל פרישה, דבר שיחייב אותה להתחיל בתשלומי פנסיה מוקדם מן הצפוי; ב. **פרמיית ביטוח שארים**, המיועדת לבטח את הקרן כנגד הישארות בחיים של בן/בת זוג, הזכאית לקבל את הפנסיה של העמית/ה.⁹ גובה שתי הפרמיות משתנה עם הגיל: לדברי יואב גפני, מנהל מחלקת הפנסיה באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר, עלות הכיסוי הביטוחי לגבר בן 30, לדוגמא, מגיעה ל-7% מההפרשה, ואילו בגיל 50 היא עולה ל-15%.¹⁰ אין בידינו מידע על החלוקה בין שתי הפרמיות.

⁷ פלג, 2007: 15.

⁸ פלג (2007:18) מצא ש"משמעות צעד ההפרטה... הוא העברה שרירותית של כ-200 מיליון ש"ח לשנה מכספי

[העמיתים] לכיסוי בעלי חברות הביטוח".

⁹ הצידוק העיקרי לשתי הפרמיות הוא העובדה שחברות הביטוח, הבעלים של קרנות הפנסיה החדשות, הן גופים פרטיים שאינם מקבלים גיבוי מן המדינה ועל כן הם חייבים לבטח את עצמן – ואת כלל עמיתיהן – מפני אפשרות של גידול יוצא דופן בהתחייבויות כלפי חלק מעמיתיהן. על כך יש שתי הערות: האחת, מן הראוי לבדוק האם גובה הפרמיות הוא אכן מוצדק; השנייה, נסיון החודשים האחרונים בעולם מלמד, שכאשר חברת ביטוח גדולה מגיעה למשבר, המדינה מתערבת להצילה.

¹⁰ יואב גפני, ראיון, 17.3.2009.

עד 1995, שתי פרמיות אלה נכללו בתוך דמי הניהול, שעמדו, כאמור, על 3.5% מן ההפרשה של העמית/ה ושל המעביד/ה.¹¹

אם נחבר את עלות שתי הפרמיות ואת עלות דמי הניהול, נמצא כי בין 15% ל-20% מהפרשות העובד והמעביד לקרן הפנסיה אינם משמשים לצרכי העובד/ת אלא לצרכי חברות הביטוח המנהלות את קרנות הפנסיה.

עובדת קיומן של שתי פרמיות אלה, המקטינות באופן משמעותי את כספי קרן הפנסיה ולפיכך את הסכום החודשי שהעמיתים יקבלו לאחר פרישה, אינה ידועה דיה בציבור. המידע מצוי בפקודת מס הכנסה¹² ובתקנות של חברות הביטוח.¹³ אלא שאף אחד משני המקורות אינו מציין את גובהה של כל אחת משתי הפרמיות, שכן גובה זה משתנה לפי גורמים שונים – גיל, מין וכיו"ב. הדו"ח התקופתי ששולחות קרנות הפנסיה לעמיתיהן מציין את "עלות הכיסוי הביטוחי לסיכוני נכות ומוות", אך אינו מפרט את דרך החישוב.¹⁴ מי שרוצה לחשב את גובה הפרמיות ימצא כי מדובר במשימה בלתי אפשרית, כפי שניתן לראות במובאה שבנספח א' בסוף המסמך.

מה קרה לכספי הפנסיה בשוק ההון?

הפרטתן של קרנות הפנסיה והפניית כספי העמיתים לשוק ההון באו, בין השאר, בגלל לחצים כבדים של קבוצות ההון בישראל, שלטשו עיניים לסכומי הכסף האדירים שהלכו והצטברו בקרנות. אלא שלציבור נאמר, כי השקעה בשוק ההון יכולה להניב לעמיתי הקרנות, בטווח הארוך, רווחים גדולים מאלה שמציעות אגרות החוב הממשלתיות.

מה קרה בפועל? המשבר הפיננסי העולמי חשף את הבעייתיות של שוק ההון. אכן, כשבוחנים את ביצועי השוק על פני טווחי זמן ארוכים, מתברר כי יש תקופות של עליות ממושכות. הבעייה היא שלעיתים מזומנות יש גם נפילות חדות. מה קרה בין ינואר 2004 (המועד שבו התחילו חברות הביטוח להפנות כספי פנסיה לשוק ההון) לדצמבר 2008 (חודשיים לאחר העמקת המשבר הפיננסי העולמי)? התקשורת מדווחת שהמשבר הפיננסי העולמי גרם בתוך חודשים ספורים להפסד של כ-25% בכספי קרנות הפנסיה החדשות ולהפסדים דומים בקופות הגמל ובביטוחי מנהלים. בה בעת היא מדווחת כי בחמש השנים

¹¹ יואב גפני, ראיון, 17.3.2009.

¹² פקודת מס הכנסה, תקנות קופות גמל, סעיף 45.

¹³ למשל, תקנות קרן פנסיה חדשה מקיפה מבטחים, נספח ט'.

¹⁴ הדו"ח מכיל שורה עבור "עדכון יתרה בגין תשואה דמוגרפית", ובו מצויינים סכומים המוחזרים לעמית/ה בגין "סטייה מהנחות תמותה ומהנחות יציאה לנכות של מבטחים" (לקוח מתוך דו"ח של קרן מקפת). הדו"ח מציין כי התשואה הדמוגרפית מחושבת על ידי אקטואר.

שקדמו למשבר הספיקו הקרנות לרשום רווחים נאים. מה השורה התחתונה? במרכז אדוה עשינו חישוב משלנו; להלן התוצאות:

הנחנו שבכל אחת מהשנים 2004, 2005, 2006, 2007 ו-2008 הפרישו עמית/ה פלוני/ת והמעסיק/ה שלו/ה לקרן פנסיה חדשה סך של 1,000 ש"ח. לאחר מכן בדקנו את התשואה של סכומים שנתיים אלה, על פי נתוני תשואה שמפרסם אגף שוק ההון במשרד האוצר. מצאנו שהרווח הרב-שנתי הממוצע של קרנות הפנסיה החדשות לאותן השנים היה 299 ש"ח. מה קורה כשמפחיתים מזה את דמי הניהול? ובכן, הרווח מתבטל כמעט לחלוטין. ואם נוסיף לכך את האינפלציה, שלא היתה גבוהה, הרווח הופך להפסד. לעומת זאת, אילו המשיכו כספי הפנסיה להיות מושקעים על פי השיטה הקודמת, דהיינו, באגרות חוב ממשלתיות, היו עמיתי הקופות רושמים צבירה יפה: בריבית של 4.8% (הריבית שהממשלה מבטיחה מאז 2003 ל-30% מכספי הפנסיה) הם היו צוברים 768 ש"ח ואילו הושקעו באג"ח ממשלתיות בריבית של 5.57% (הריבית שנהגה עד 2003), הרווח היה 900 ש"ח.

העברת כספי עמיתי קרנות הפנסיה לשוק ההון גרמה לעמיתים הפסד כבד. מי שחייב לפרוש כיום צפוי לפנסיה חודשית נמוכה. מי שאינו חייב לפרוש כיום חייב לקוות לשנים ממושכות של צמיחה כדי להחזיר לעצמו את ההפסד.

הון פיננסי מול הון פיתוח

המהפך בעלי שני השלבים – 1995 ו-2003 – מסמן, כמובן, את המהפך שחל בכלכלה הישראלית בכללותה, כאשר המדינה (ובעבר ההסתדרות, ששימשה שותפה בכירה) נסוגה מרבים מתפקידיה בתחום הפיתוח הכלכלי והעבירה את ההובלה לידי המגזר העסקי, וליתר דיוק, לקבוצות ההון הגדולות. מהפך זה, שהתחולל עוד קודם לכן בארצות רבות – אם כי לא בכולן – עומד למבחן בימים אלה, כאשר רבים מן התאגידים הפיננסיים הגדולים בארצות המערב קורסים, כשהם גוררים אחריהם תאגידים מסחריים ותעשייתיים וכאשר כולם גם יחד מתדפקים על דלתות הממשלות בבקשה לסיוע חירום.

העברת כספי הפנסיה לשוק ההון התרחשה לא רק בישראל. בארצות הברית, כספי הפנסיה היו מושקעים בתחילה בעיקר באג"ח ממשלתיות. ב-1950 נחתם לראשונה הסכם פנסיה תאגידי – בין ג'נרל מוטורס ובין איגוד העובדים של תעשיית המכוניות – שהעניק למנהלי הקרן רשות להשקיע בשוק ההון. מחוקקים ימניים תמכו במהלך, בגלל חששם שכספי הפנסיה המושקעים באג"ח ממשלתיות יעניקו לממשלה מימון נדיב לביצוע פרויקטים חברתיים (Blackburn, 2003: 74-75).

פוטנציאל התרומה של כספי הפנסיה הוא אכן אדיר. הנכסים העומדים לרשות קרנות הפנסיה גדולים מאלה העומדים לרשותם של התאגידים הרב-לאומיים הגדולים

(Blackburn, 2003 : 108). "המשקיעים המוסדיים" – הכינוי המקצועי של גופים כדוגמת קרנות פנסיה וקופות גמל - שולטים לעתים קרובות ביותר ממחצית המניות של התאגידים הגדולים (Blackburn, 2003 : 108). אין זה נדיר שקרן הפנסיה של עובדי תאגיד מסוים מחזיקה בנכסים רבים מאלה של התאגיד עצמו. למשל, ב-2000, ערך הנכסים של קרן הפנסיה של יצרנית המכוניות פורד היה כפול מזה של נכסי התאגיד עצמו (Blackburn, 2003 : 109).

עם נכסים בהיקף שכזה ניתן לצפות כי קרנות הפנסיה ימלאו תפקיד מפתח בהובלת הכלכלה. בפועל, כספי הפנסיה הנמצאים בשוק ההון משמשים בעיקר כמאגר שממנו שואבים התאגידים הגדולים, ובעיקר אלה הפיננסיים. בניגוד לגופים כדוגמת ההסתדרות בישראל, שראתה עצמה מובילה של מהלכים של פיתוח כלכלי לאומי, הגופים הפיננסיים המנהלים את כספי החסכון הפנסיוני ("המשקיעים המוסדיים") נעדרים כל חזון כלכלי או חברתי. המחשה טובה לכך היא תפקידם השולי בהתפתחות התעשייתית-טכנולוגית החשובה ביותר של הרבע האחרון של המאה העשרים: תעשיית טכנולוגיית המידע (Blackburn, 2003 : 6). בעיני "המשקיעים המוסדיים", משימתם העיקרית היא שמירה על תשואה סבירה. מבחינה זאת, העניין שלהם איננו מוצרים חדשים, טכנולוגיות חדשות או שירותים חדשים (שפיתוחם עשוי להימשך שנים רבות), אלא התשואה שמשיגים כספי הפנסיה בסוף כל שנה. זאת, מכיוון שהדו"חות הכספיים השנתיים הם הכלים המשמשים את בעלי המניות של חברות הביטוח לבחינת ביצועיהם של מנהלי הקרנות – ולקביעת שכרם וההטבות הנלוות לשכר. כיוון שכך, מנהלי כספי החסכון הפנסיוני מחפשים השקעות נזילות, המאפשרות כניסה וציאה מהירים; השקעות מגוונות, המאפשרות פיזור הסיכון על פני ניירות ערך רבים; והשקעות המבוססות על שיתוף עם גופים פיננסיים אחרים, גם זאת כדי לפזר את הסיכון (Blackburn, 2003 : 181-182).

לאור כל אלה אין זה מפליא שהגופים הפיננסיים המנהלים את כספי החסכון הפנסיוני משתמשים בהם באופן הצפוי ביותר – השקעה בתאגידים הגדולים ביותר ובעלי דירוג האשראי הגבוה ביותר. התוצאה היא שכספי הפנסיה משמשים לחיזוק שליטתם של התאגידים הגדולים בהצבר ההון החברתי.

כספי החסכון הפנסיוני של העובדים והעובדות אינם משמשים, אם כן, לפיתוח כלכלי אוניברסלי – במונחים ישראליים, השקעה באזורי פריפריה או השקעה בשדרוג טכנולוגי של תעשיות לואו-טק (low tech). עובדים ועובדות בקרית שמונה או בדימונה עשויים לגלות שכספי הפנסיה שלהם מושקעים, באמצעות חברות הביטוח השולטות בקרנות הפנסיה, במיזמים של איילי נדל"ן ישראליים במזרח אירופה – במקום בפיתוח הגליל והנגב. במקביל, הם גם אינם משמשים לפיתוח חברתי נרחב, כדוגמת חינוך והשכלה אוניברסליים, הכשרה מקצועית מתמשכת, או שירותים המאפשרים לנשים השתתפות מלאה ושוויונית בשוק העבודה. במלים אחרות, כספי החסכון הפנסיוני משמשים לחיזוק השליטה של קבוצות ההון (ובייחוד הגדולות שבהן) ולא דווקא לשיפור מעמדה הכלכלי והחברתי של כלל האוכלוסייה.

כיוון שהגופים הפיננסיים המנהלים את כספי העמיתים עושים בהם את השימוש הצפוי ביותר – משקיעים אותו אצל התאגידים הנחשבים ברגע נתון למבוססים ביותר - ניתן להעלות את השאלה, מה היתרון, אם בכלל, שיש לגופים פיננסיים אלה? תאגיד ממשלתי או ציבורי ללא כוונת רווח שהיה מקבל על עצמו את ניהול כספי הפנסיה בשוק ההון, תוך גביית דמי ניהול נמוכים, יכול היה להשיג את אותן תשואות – ולהעניק לעמיתים הפורשים מעבודה פנסיה חודשית גבוהה יותר.

מה אפשר לעשות?

המשבר הפיננסי והכלכלי הפוקד את העולם ואת ישראל כיום הוא שעת כושר לחשוב מחדש על מערך הפנסיה שלנו. חשיבה מחדש זאת צריכה להתמקד בשני יעדים:

האחד, החזרת הביטחון לחסכון הפנסיוני של כל אחד ואחת מאיתנו;

השני, השימוש בכספי החסכון הפנסיוני כדי להגדיל ולשדרג את הפיתוח הכלכלי והחברתי של החברה הישראלית על כל רבדיה – במקום בחיזוק גרידא של קבוצות ההון הגדולות.

פיתוח – ולא רק חיזוק קבוצות ההון הגדולות

אם אנו חפצים במדיניות פיתוח אוניברסלית ושוויונית, על המדינה ועל הקהילה, ובתוכה העובדים, לשוב וליטול חלק – לצד המגזר העסקי - בניהול הצבר ההון בישראל, בראש ובראשונה באמצעות החזרת החסכון הפנסיוני לשליטה ציבורית.

ניהול ציבורי של הצבר ההון יאפשר מדיניות השקעות ופיתוח המבוססת על ראייה כוללת של החברה ושל המשק בישראל – במקום רק על האינטרסים המזדמנים של קבוצות ההון. היעדים המרכזיים שלה צריכים להיות:

1. השקעה בישראל קודם להשקעה בחו"ל;
2. שדרוג טכנולוגי של כלל ענפי המשק ולא רק של הפיננסים וההיי טק;
3. השקעות באזורים אליהם קבוצות ההון אינן פונות, ובראשם הנגב והגליל, ובמיזמים המקדמים תעסוקה הוגנת מבחינה מגדרית, עדתית ולאומית.

יש לציין כי הדגם של ניהול ציבורי ושיתופי של מדיניות הפיתוח כמו גם של הצבר ההון איננו תופעה נדירה. נהפוך הוא: ראשית, הוא שימש בעבר הלא רחוק את ישראל, ודווקא בתקופת הפיתוח והצמיחה הגבוהה ביותר שלה, כאשר חברת העובדים של ההסתדרות

שיחקה תפקיד מוביל. שנית, מודלים שכאלה מתקיימים גם כיום בארצות שונות ובהן פינלנד, אירלנד, יפאן וסין.

יתרה מזאת, יש דוגמאות רבות לניהול ציבורי של החסכון הפנסיוני תוך שימוש בכספים למען פיתוח שוויוני ובר קיימא: קרן הפנסיה של עובדי מדינת קליפורניה, קרן הפנסיה של עובדי המדינה בקנדה, קרן הפנסיה של איגודי המרצים האוניברסיטאיים בארצות הברית, קרן הפנסיה של איגודי המורים בארצות הברית, קרנות הפנסיה הממלכתיות וקרנות הפנסיה של האיגודים המקצועיים בארצות סקנדינביה, ועוד.

ביטחון אישי ומשפחתי – במקום רווחים קלים לחברות הביטוח

כאמור, פנסיה בטוחה אינה מתיישבת לא עם השקעות המניבות רווחים מזדמנים גבוהים ולא עם ויתור מוחלט על השליטה על החסכונות. להלן מספר הצעות לתיקון.

1. קרנות הפנסיה תבטחנה לחוסכים ריבית מינימלית של 4% + מדד לשנה, באחת מהדרכים הבאות:

- חיוב הקרנות להבטיח תשואה מינימלית, כפי שנעשה בשווייץ. במקרה של תשואה נמוכה יותר, על החברה המחזיקה בקרן הפנסיה להשלים את התשואה ממקורותיה האחרים.
- השקעה של חלק משמעותי של החסכון – 70% לפחות – באגרות חוב ממשלתיות מיועדות בעלות תשואה הולמת.
- הקמת קרן ביטוח בניהול ציבורי שתמומן במשותף על ידי שלושה גורמים: (א) המדינה, (ב) קרנות הפנסיה – באמצעות הפקדה שוטפת של 50% מדמי הניהול אותם הן גובות, (ג) העובדים והעובדות, באמצעות הפקדה שנתית של 0.1% מהצבירה.

במשרד האוצר מנסחים כיום הצעה לקבוע מסלול השקעה שלבי, שבו רמת הסיכון של השקעות כספי הפנסיה תרד עם הגיל. מדובר ב"פתרון" שככל הנראה יהיה מקובל על חברות הביטוח, שכן הוא עדיין יותר בידהן סכום גדול למשחקי השקעות. לעמיתי קרנות הפנסיה הצעירים, לעומת זאת, אין זה פתרון ראוי, בין השאר משום שלעולם אין לדעת מתי יתרחש אירוע שיביא להפסקת חיי העבודה.

הצעה נוספת המתגבשת בימים אלה היא לאלץ כל עמיתה ועמית לבחור באפיקי השקעה אינדיבידואליים לחסכון הפנסיוני שלהם. בחירה שכזאת אפשרית גם היום, אלא שהיום קיימת גם ברירת מחדל בדמותו של "מסלול כללי" שבו מצויים 95% מהעמיתות והעמיתים. ההצעה המתגבשת היא לבטל את המסלול הכללי ולאץ את כולנו לעסוק במשחקי בורסה (או להיעזר בשירותי הבנקים, שקיבלו אישור לעסוק

ב"ייעוץ פנסיוני" בתמורה לעמלה, שבסופו של דבר תקטין גם היא את סכום הפנסיה של העמיתים). גם הצעה זאת היא בבחינת "פתרון" בלתי רצוי, שכן רוב החוסכים אינם מצויידיים בכלים הדרושים לעשות את הבחירה. הפתרון מצוי בניהול ציבורי של קרנות הפנסיה ובקביעת נהלים חדשים להשקעה שהם גם בטוחים וגם מביאים להגברת הפיתוח והצדק החברתי.

2. דמי ניהול בגובה ממוצע של 6% מההפרשה לחסכון מבטיחים רווח לחברות הביטוח ומונעים רווח מהעובדים והעובדות. על כן, חובה להפחית את דמי הניהול (כולל החלק על הצבירה) בלפחות 50%. כיוון שחברות הביטוח וההשקעות לא תדרשנה עוד לחפש אפיקי השקעה בעלי תשואה גבוהה, לא תהיה עוד סיבה לשלם להן דמי ניהול גבוהים.

נספח א' משימה בלתי אפשרית

כפי שצויין בגוף המסמך (ר' עמ' 8), המידע על פרמיית ביטוח מפני אובדן כושר עבודה ועל פרמיית ביטוח מפני מוות מצוי בתקנות של חברות הביטוח. בחרנו להביא להלן את התקנה העוסקת בחישוב עלויות הביטוח מפני אובדן כושר עבודה מתוך התקנות של קרן מבטחים. כפי שניתן לראות, מדובר במשימה בלתי אפשרית.

"3. עלויות הכיסוי הביטוחי לנכות יחושבו על ידי הכפלת המקדם שבנספח ט' 1, המתאים למינו של העמית, לשנת לידתו ולגילו במועד ניכוי אותן עלויות, כשהוא מחולק ב-1,000, בסכומם של אלה:

3.1 פנסיית הנכות לה היה זכאי העמית, לפי מסלול הביטוח החל עליו, אילו אירע אירוע המזכה בפנסיית נכות במועד ניכוי עלויות הכיסוי הביטוחי לנכות;

3.2 מכפלת כל אלה –

3.2.1 ההכנסה הקובעת לנכות ושארירים במועד ניכוי אותן עלויות;

3.2.2 שיעור השווה ל-1 פחות שיעור דמי הניהול המרביים שניתן לגבות

לפי הוראות תקנה 7 (א);

3.2.3 סכומם של שני אלה –

3.2.3.1 11.5%

3.2.3.2 שיעור ההפקדות לפיצויים שהופקד בקרן בגין העמית, בתכוף לפני מועד

ניכוי אותן עלויות, עבור מרכיב הפיצויים, כשהוא מוכפל ב-11.5% ומחולק בשיעור ההפקדות לתגמולים; לעניין זה, "שיעור ההפקדות לפיצויים" ו"שיעור ההפקדות לתגמולים" – השיעורים המתאימים מהשכר המבוטח, המסתכמים ביחד לשיעור ההפקדות".

מקורות

אבנימלך, מוריה. אוצר נעלם: הפנסיה כמנוף כלכלי. בית ברל: 2003.
בנק ישראל. 2007. דו"ח שנתי. ירושלים.

גפני יואב, מנהל מחלקת הפנסיה, אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון, משרד האוצר. ראיון, 17.3.2009.
גרינברג, יצחק. 2004. אנטומיה של משבר ידוע מראש: קריסת חברת העובדים בשנות השמונים. תל אביב: עם עובד.

משרד האוצר, אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון, דו"ח שנתי, "קרנות הפנסיה", שנים שונות. ירושלים.
פלג, דב. 2004. רפורמות וביטוח חובה לפנסיה בעולם ובישראל. (ינואר).

פלג, דב. 2007. "המהפכה במערכת הפנסיה בישראל בשנים 2002-2005". מפנה.

קסלמן פיננסים, 2003, ניתוח קסלמן את קסלמן ל "הרפורמה" בקרנות הפנסיה.

שרייבר, בנצי. 2009. "החיסכון ארוך הטווח", מצגת. בנק ישראל, החטיבה למידע ולסטטיסטיקה, הכנס השנתי.

Blackburn, Robin, 2002, *Banking on Death*, Verso, London and New York.

Borsch-Supan, Axel and Christina Wile, 2004, "The German Public Pension System: How it Was, How it Will Be," NBER working paper No. 10525.

Social Security Association, 2002-2003, "Pensions in France,"

<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/sspw/2002-2003/europe/france>

Ministry of Health and Social Affairs, 2001, "Pension Reform in Sweden: A Short Summary,"