

מהפכה במערכת הפנסיה

דב פלג

יו"ר לשעבר של האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות

מרץ 2003

מבוא

"התכנית להבראת כלכלת ישראל", שאושרה בשבוע שעבר על ידי הממשלה, נועדה להתמודד בראש ובראשונה עם בעיית הגירעון הגדול בתקציב המדינה. אלא שהתכנית כוללת הצעות לשינויים מהפכניים במערכת הפנסיה בישראל -- שאין להם כמעט שום קשר לכיסוי הגירעון בתקציב הממשלה.

הצעות האוצר בנושא הפנסיה הן ערבוב של צעדים הדרושים ושל צעדים בלתי דרושים, אשר פוגעים בעובדים, בפנסיונרים באיגודי העובדים ובקופות הפנסיה, ואשר חלקם גם בלתי חוקיים.

מערכת הפנסיה סובלת מכמה בעיות אמיתיות, המחייבות טיפול מיידי ולטווח ארוך.

ראשית, בסיס המימון של קרנות הפנסיה מצטמק לאורך זמן, שכן, מצד אחד, תוחלת החיים עולה בהתמדה, בשנה ורבע לכל עשור, ומצד שני הילודה קטנה, דבר המבשר על ירידה במספר העובדים העתידיים להצטרף למשק.

שנית, במערכת הפנסיה הצטברו גירעונות אקטואריים, לאחר שבמשך 15 השנים האחרונות לא ננקטו אמצעים כלשהם, והטיפול הדרוש נדחה שוב ושוב. הגורם המעכב הראשי היה משרד האוצר, שעתה מנסה לטשטש עקבות ולהטיל את הכישלון על מנהלי הקרנות -- שלהם לא הייתה כל השפעה על מדיניות המערכת.

שלישית, מחצית מהעובדים בישראל, שכירים ועצמאיים, אינם מבוטחים בקרן פנסיה, ולעת זקנה יאלצו להתקיים בדוחק מקצבת הזקנה בלבד. קצבת הזקנה קוצצה לאחרונה, והיא ומועדת לקיצוץ נוסף. גם קצבת הבטחת הכנסה, שהיא מקור הקיום השני של חסרי פנסיה, קוצצה. הפתרון היחיד לבעיה זו הוא חקיקת חוק לביטוח חובה לפנסיה -- אלא שהאוצר לדורותיו דווקא מנע חקיקה שכזו.

מהי פנסיה?

פנסיה היא הכנסה חודשית למשך כל חייו של הגמלאי ושל התלויים בו. כל הסדר אחר אינו יכול להיכלל בהגדרה של "פנסיה". לפיכך, קופת-גמל איננה פנסיה, ביטוח מנהלים שאיננו מתחייב מראש לקצבה חודשית איננו פנסיה, וכיו"ב.

מערכת פנסיה ראויה לשמה נבחנת על פי שתי אמות מידה: ראשית, האם היא מבטיחה לכל עובד פנסיה ראויה לתקופה שבה לא יוכל לעבוד יותר, ואשר תאפשר לו להמשיך ברמת החיים שהיתה לו בעבר. שנית, האם היא מכסה את כל העובדים במשק, שכירים ועצמאיים כאחד. לאור שתי אמות מידה אלו יש לבחון כל הצעה בתחום הפנסיה.

מערכת הפנסיה נטועה בשני עולמות: העולם האחד הוא מערכת יחסי העבודה, שכן הפנסיה היא שכר נידחה, והיא ממומנת מתוך השכר, או ההכנסה, השוטפים. כיוון שכך, יש להתנגד לכל ניסיון להפקיע את ענייני הפנסיה מהגורמים המשתתפים בשוק העבודה, ובראשם האיגוד המקצועי וההסתדרות. הפקעה שכזו עומדת בניגוד ליסודות הדמוקרטיה הישראלית. העולם השני הוא עולמם של שוק ההון ותקציב המדינה: במערכת הפנסיה מצטבר הון עתק, שאותו יש לנהל בשוק ההון ו/או בעזרת תקציב המדינה (הפנסיה "התקציבית" של עובדי המדינה נשענת ישירות על התקציב). כל טיפול במערכת הפנסיה חייב להיעשות במקביל בשני העולמות הללו -- יחסי העבודה ושוק ההון והתקציב; כל ניסיון להתעלם מאחד מהם לא יצלח.

בעזרת הכלים שתיארנו אותם לעיל נבחן עתה אחד לאחד את הצעדים המהפכניים במערכת הפנסיה שמציע האוצר. נתחיל בדברים ש"התכנית להבראת כלכלת ישראל" אינה כוללת:

תכנית האוצר אינה כוללת הצעה לחוק פנסיה חובה: בלי חוק שכזה לא ישתנה המצב הקיים, שבו כמיליון עובדים בישראל אינם כלולים בהסדר פנסיה והם נידונים לדלות בזקנתם. בעת כהונתה של הכנסת הקודמת הוכנה הצעת חוק שכזו, ביוזמת ח"כ דוד טל (הנוסח הוכן כמעט סופית). שר האוצר הקודם, סילבן שלום, הודיע שהוא מצדד בהצעת החוק: הייתה זו פעם ראשונה בהיסטוריה הישראלית ששר אוצר תומך בהנהגת פנסיה חובה. לצערנו, הבחירות המוקדמות קטעו את המהלך.

תכנית האוצר אינה כוללת טיפול שורש בבעיית הפנסיה התקציבית: זוהי הפנסיה שממנה נהנים עובדי המדינה, עובדי הרשויות המקומיות ועובדים של גופים נוספים הנשענים על תקציב המדינה. בפנסיה התקציבית הצטברו התחייבויות עתידיות בסך 220 מיליארד ש"ח. התחייבויות אלה מטילות צל כבד על תקציב המדינה בעתיד. הצעד היחיד שננקט בתחום זה הוא העברתם של עובדים חדשים מפנסיה תקציבית אל קרנות הפנסיה החדשות. אלא שמדובר במספר קטן, שכן מרבית עובדי התקן בשירותים הציבוריים מקבלים עדיין פנסיה תקציבית.

צעד אחר, שמציעה עתה "התכנית להבראת כלכלת ישראל", הוא הורדת שכר ופנסיה בשירות הציבורי, דבר שיקטין את היקף התחייבויות הפנסיה התקציבית בעתיד. אולם ספק אם צעד זה יגיע לכלל מימוש, שכן סביר שהוא ייתקל בהתנגדות של עובדי המדינה.

הרפורמה בענף הפנסיה שנעשתה בשנת 1995 לא פתרה את בעיות היסוד של המערכת. היא רק יצרה קושי נוסף, בכך שהיא סגרה את הקרנות הוותיקות בפני מצטרפים חדשים ויצרה קרנות "חדשות", פרטיות, אשר, אמורות להיות טובות יותר (האוצר גורס כי כל דבר פרטי טוב יותר, בהגדרה) אלא שהוצאות הניהול שלהן גבוהות מאוד, והן מנותקות ממערכת יחסי העבודה.

מה שדרוש הוא רפורמה חדשה, שתבטל את נזקי הרפורמה של 1995, על ידי פתיחת הקרנות הוותיקות, שבהן הצטבר רוב ההון ורוב העובדים, בפני מצטרפים חדשים, ותאחד מחדש את הקרנות הוותיקות עם החדשות, כדי ליצור מערכת אחת, שתוכל לטפל טוב יותר בכל ההיבטים של הפנסיה וגם תחסוך בהוצאות -- כפי שיפורט להלן.

הגירעון האקטוארי

החשבון האקטוארי הוא החשבון עתידי של מערכת הפנסיה: בצד האחד יש נכסים בקרן הצבורה ודמי הביטוח הצפויים להיכנס בעתיד, ובצד השני יש התחייבויות לתשלומי הפנסיה לפנסיונרים הנוכחיים, לפנסיונרים העתידיים ולכמה קבוצות מבוטחים אחרות (נכים, שארי עובדים וגמלאים שנפטרו). כל זרמי הכספים העתידיים הללו מהווים ליום שבו נערך החישוב, לפי ריבית שנקבעת; החישוב מתבסס על הנחות רבות באשר להתפתחויות הצפויות בתקופה של 50 עד 60 השנים הבאות -- בנושאים כדוגמת שכר, ריבית, גיל הפרישה וכו'. טיב החישוב של הגירעון האקטוארי תלוי בטיב ההנחות: הללו יכולות להיות סבירות, אך הן גם יכולות להיות שרירותיות. האוצר עצמו השתמש בהנחות שלפיהן הגירעון האקטוארי הצפוי עמד בסוף 2002 על בערך 70 מיליארד ש"ח. אם כן, מאין שאב עתה האוצר לפתע סכום של 140 מיליארד ש"ח, המצוטט ב"תכנית להבראת כלכלת ישראל"? ובכן, נראה כי האוצר הוריד באופן שרירותי את ריבית ההיוון, בעוד שבסעיף אחר, שוק ההון, האוצר מניח כי תשואת ההון תגדל עם הפניית כספי הפנסיה לשוק זה, בעתיד. (ריבית ההיוון: זו הריבית שלפיה מחשבים את ערך ההון הצבור בקרנות הפנסיה; אם משתמשים בריבית נמוכה, הגירעון האקטוארי גדל, ולהיפך).

הטיפול בגירעון האקטוארי צריך להיעשות משני מקורות: המקור העיקרי הוא תקציב המדינה, שכן מדובר במערכת חברתית מרכזית שיש לעזור לה (הממשלה התחייבה לכך ברפורמה של 1995). כאמור, זה 15 שנה שהאוצר אינו מאפשר לעשות זאת. המקור השני הוא שינויים בתוך המערכת.

מדוע נוצר הגירעון האקטוארי? סיבה אחת היא הגידול בתוחלת החיים (בישראל, הזדקנות האוכלוסייה איטית יותר מאשר באירופה). סיבה שנייה היא העובדה שדמי הביטוח

נמוכים מדי: הם הועלו לאחרונה בשנת 1988, לשיעור של 17.5%. מאז ועד היום מנע האוצר העלאה נוספת, שכן הוא העדיף להקל על המעסיקים. סיבה שלישית היא העובדה שניתנו זכויות גדולות (עד 4% לשנה) לחלוצי היישוב ולבני גילאים מתקדמים (2% לשנה עד סוף חיי העבודה; הטבה זו עזרה במיוחד לעולים). מדובר בהטבות מוצדקות -- אלא שצריך היה ללוות אותן במימון מהתקציב. חלק ממימון כזה ניתן באמצעות הריבית על האג"ח המיועדות והטבות המס -- אך זה לא הספיק.

הוצאות הניהול בקרנות הפנסיה הוותיקות עמדו על 3.5% עד 4 מהמחזור (פרט לקרן הבניין, שמן הראוי היה למזגה בקרנות הגדולות עקב בעיות הענף המיוחדות), כמקובל במערכות פנסיה חברתיות גדולות. לעומת זאת, בקרנות הפנסיה החדשות, הוצאות הניהול מגיעות לשיעור של בערך 6%, ויש לחץ להגדילן עוד. אם כן, היכן הייעול שאמור לנבוע מן ההפרטה?

נזכיר כי "ביטוח מנהלים", הוצאות הניהול עומדות בשנים הראשונות על בערך 15% ויותר, ולכן התמורה הפנסיונית מהן פחותה מזו של קרנות פנסיה.

התכנית המוצעת עתה על ידי האוצר מנסה לכפות מנהלים מורשים, מטעמו, על המערכת, בטענה שההגירעון האקטוארי נובע מהכישלון ניהולי. אמנם, היו כישלונות ניהוליים, אלא שהשפעתם היתה שולית ורובם תוקנו או ניתנים לתיקון מהיר. הוצאות הניהול הנמוכות, יחסית, הן ההוכחה הניצחת לכך שלא התחום הניהולי אחראי לגירעון האקטוארי אלא המדיניות -- וזו נקבעה בעיקר על ידי האוצר.

אומדן השפעת השינויים השונים על היקף הגירעון האקטוארי: לוועדת נתניהו הוגש חישוב ולפיו דחיית גיל הפרישה תגרום להקטנת הגירעון בשיעור של בערך 40%; תוספת דמי ביטוח -- בשיעור של בערך 25%; ירידת השכר עתה ועלייה מתונה שלו בעתיד (1%) -- בערך 12%. הצעת האוצר -- שאינה מקובלת עלינו -- לקיצוץ הפנסיות בשיעור של 2%, יכולה לחסוך בערך 10%. כלומר, עם עזרה קטנה של האוצר, לפי ההתחייבות שלו משנת 1995, ניתן לפתור את בעיית הגירעון.

דחיית גיל הפרישה

העלייה בתוחלת החיים מחייבת את דחיית גיל הפרישה מעבודה, כדי להאריך את תקופת ההפרשות לקרן ולקצר את תקופת ההפרשות לקרן הפנסיה. כיום, צעד שכזה מתאפשר, בין השאר, הודות לכך שהעבודה נעשתה פחות קשה ופיזית -- לפחות בקרב המעמד הבינוני בארצות המערב. יתרה מזאת, בריאות העובדים השתפרה ואף ממשיכה להשתפר. לבסוף, דחיית גיל הפרישה מתאפשרת כיוון שרוב העובדים רוצים להמשיך לעבוד, אם כדי להשלים זכויות פנסיה (במקרה של הנשים) ואם משום שחיי העבודה רצויים לאדם ואף משפרים את בריאותו. העולם המפותח אכן הולך בכיוון זה: בארצות רבות משווים את גיל הפרישה לשני המינים ומתקדמים בהדרגה ובאיטיות לפרישה בגיל 67 לכל, כאשר התכנית לטווח ארוך היא לדחות את גיל הפרישה לגיל 70.

בישראל, הממשלה מינתה את ועדת נתניהו, שהמליצה בשנת 2000 לעבור בהדרגה לפרישה בגיל 67, לשני המינים. עד כה לא טיפל משרד האוצר בהמלצות ועדת נתניהו. האוצר גם לא טיפל בהמלצה דומה, שהעלה כותב נייר זה לפני 10 שנים. חישוב אקטוארי שנעשה עבור ועדת נתניהו הוכיח כי דחיית גיל הפרישה תפתור בערך 40% מבעיית הגירעון.

אולם אין די בדחיית גיל הפרישה: יש ללוות צעד זה בצעדים רבים נוספים, המכוונים לאפשר לאנשים מבוגרים להישאר בשוק העבודה - צעדים שהומלצו על ידי ועדת נתניהו אך הושמטו מתכנית האוצר: עידוד המעסיקים להעסיק עובדים בגיל מתקדם ו/או להכין עבורם מקומות עבודה; הענקת הכשרה מקצועית והשכלה משלימה לעובדים מגיל 50 ומעלה; ועוד.

יש הטוענים כי האבטלה הגואה תמנע העסקתם של אנשים בגיל מתקדם; מצד שני, סביר להניח -- עקב הזדקנות האוכלוסייה - כי בעתיד ישרור מחסור בכוח אדם במשק, ולא עודף. כבר היום אין תחלופה ישירה של עובדים ותיקים בצעירים.

במסגרת זו, מן הראוי להפסיק את העידוד של פרישה מוקדמת, שהמשק איננו יכול לממן. במקום זאת יש לעבור להסבה מקצועית של עובדים בגיל מתקדם.

גובה דמי הביטוח

המדובר בהפרשות של המעסיק והעובד/ת לקרן הפנסיה, הפרשות הקרויות בשפה המקצועית בשם "דמי-גמולין". בישראל, ההפרשות הן בגובה 17.5% מהשכר או ההכנסה - 12% על ידי המעביד והיתר על ידי העובד.

הניסיון הבינלאומי מראה שהפרשות בשיעור זה אינן מספיקות, לאור התהליך של הזדקנות האוכלוסייה. כיום מקובל כי ההפרשות צריכות להיות בגובה של 21% עד 23%.

בישראל, דמי הביטוח הועלו לאחרונה בשנת 1988 -- משיעור של 16% לשיעור של 17.5%. ההעלאה הושגה בלחץ ההסתדרות, שהסכימה בתמורה לוותר על אחוז אחד מתוספת היוקר (זו דוגמא נוספת לחשיבות המעורבות של נציגות העובדים בענייני פנסיה). מדוע לא נעשה מאז דבר? ההסבר טמון במדיניות האוצר, השואף להקל בכל מחיר עם המעסיקים; כיוון שכך, האוצר הוא האחראי לגירעון האקטוארי.

עתה מציעה "התכנית להבראת כלכלת ישראל", בצדק, להגדיל את דמי-הביטוח בשיעור של 3%. העלאת זו תפתור בערך 20% עד 30% מן הגירעון האקטוארי (העלאת גיל הפרישה ושחיקת השכר שחלה לאחרונה יצמצמו גם הם את הגירעון; ניתן להשיג עוד צמצום אם יאוחדו הקופות החדשות עם הוותיקות).

הבעייה בהצעה זו טמונה בכך שהאוצר מציע לחלק את דמי הביטוח הנוספים באופן שונה מן הנהוג כיום -- שני שלישים מהתוספת יוטלו על העובד ורק שליש אחד על המעסיק. לא זו בלבד, אלא שעל מנת שלא להכביד על המעסיקים, מציע האוצר להוריד באחוז אחד את התשלום שהם משלמים למוסד לביטוח לאומי בגין העובדים.

הפניית כספי קופות הפנסיה לשוק ההון

שוק ההון הישראלי קטן ובלתי יציב -- לכן דרוש משנה זהירות בהפניית כספי הפנסיה אליו. כלומר -- אין מדובר בעניין עקרוני אלא בעניין מעשי. הצעות האוצר, לרבות כניסה מיידית ומלאה לשוק ההון, אינן קבילות ולכן אינן מעשיות.

תחילה יש להבהיר מספר עניינים: שוק ההון איננו מתמצה בבורסה ובסחר במניות שבה. יש הרבה צורות השקעה אחרות, שבהן הסיכונים נמוכים בהרבה; ההנחה היא - וכך גם מורה הניסיון הבינלאומי - שהשקעה סולידית ומקצועית לטווח ארוך תעלה את התשואה של כספי הפנסיה (גם אחרי ניכוי ערך הסיכונים).

עד עתה קיבלה המערכת מן הממשלה אג"ח "מיועדות" לא סחירות בריביות קבועות, שבחלק מהזמן - לא כיום, כאשר ריבית השוק גבוהה מריבית "המיועדות" - גילמו סיבסוד של מערכת הפנסיה. שיטת האג"ח "המיועדות" גרמה לכך שכספי הפנסיה, במקום שישמשו להשקעות בתשתית ובמשק, שימשו כמקור קבוע ונוח למימון הגירעון בתקציב המדינה.

מי מנע עד היום את המעבר של כספי הפנסיה לשוק ההון? בשנת 1992 הגיעה ההסתדרות להסכם מסגרת עם הממונה על שוק ההון (מסמך החתום ע"י מאיר שביט ועל ידי הח"מ),

שפירט כיצד יתבצע המהלך בהדרגה, על פני 10 עד 12 שנים. כיום, היינו אמורים להיות כבר אחרי ביצוע המהלך. מי עיכב את ביצוע ההסכם? הנהלת האוצר.

אלא שהפניית כספי הפנסיה לשוק ההון מחייבת שיקול נוסף. מערכת הפנסיה עוסקת בגורל של מאות אלפי עובדים בתקופה שבה לא יוכלו לדאוג לעצמם. שיקול זה מחייב נקיטת משנה זהירות. ההפנייה לשוק ההון צריכה להיות מלווה בבטיחותנות: "רשת ביטחון" שתבטיח למערכת הפנסיה, בחישוב שנתי, תשואה בטוחה של 4% ריאלית. "התכנית להבראת כלכלת ישראל" מציעה רשת ביטחון לקרן בלבד. (הפרסום ב"הארץ", לפיו דרשה ההסתדרות רשת ביטחון לפי התשואה של האג"ח "המיועדות", אינו נכון).

יתרה מזאת, יש להקים ביטוח ממשלתי לפנסיות של המבוטחים במקרה של התמוטטות קרן מסוימת, כדוגמת מה שקיים בארה"ב. פרט זה נישכח מתכנית האוצר.

יש להדגיש כי כאשר מדובר בהפניית כספי הפנסיה לשוק ההון, אין מדובר בהכרח בחשיפת כספים אלה לעלויות ומורדות. מערכת הפנסיה, בגלל האופק הרחוק שלה, מאפשרת להשקיע בכמה כיוונים ייחודיים וטובים: בחבילות משכנתאות שיוכנו וינוהלו על ידי בנקים למשכנתאות, באג"ח של חברות המשקיעות בתשתית, לרוב בערבות הממשלה (כבישים, התפלת מים, חשמל), ובהשקעות סולידיות בחו"ל.

פגיעה ישירה בפנסיה

האוצר מציע לקצץ 2% מהפנסיה, לתמיד. זוהי פגיעה חמורה באמינות, בעמידה בהתחייבויות ובדאגה לעובדים. צעד כזה איננו מקובל בשום מקום בעולם המפותח. יש ומקצצים זמנית, לשנה אחת, על ידי עיקור זמני בתוספת המדד -- אך לא מעבר לכך.

אין ספק שהגמלאים לכל סוגיהם "יעמדו על הרגליים האחוריות" ולא יתנו להצעה שכזאת לעבור. גם העובדים יתנגדו בכל התוקף, כי זהו פתח לסכנה עתידית.

הצעה זאת, היא לבדה מהווה עילה מוצדקת לשביתה כללית במשק. כיוון שמדובר בהצעה שתרומתה להקטנת הגירעון היא שולית, נראה שקל יהיה להילחם בה.

השכר הקובע לפנסיה

מדובר בשכר שלפיו מחושבים אחוזי הפנסיה.

במערכת הפנסיה קיימות שתי שיטות: הראשונה היא שיטת "השכר האחרון", שיכול להיות ממוצע ריאלי של השכר בשלושת השנים האחרונות (בחלק מהקרנות) או בחודש האחרון ממש; שיטה זו מקובלת בפנסיה התקציבית. השיטה השנייה היא שיטת "הממוצעים": בכל חודש מחשבים את היחס שבין שכר העובד ובין השכר הממוצע במשק, עושים ממוצע של יחסים אלה לאורך כל שנות העבודה, או חלק גדול מהן (למשל, 25 שנה - דבר המאפשר להשמיט כמה שנים קשות לעובד). היחס הממוצע שנוצר, מיוחס לשכר הממוצע בעת הפרישה - וזה נותן את השכר הקובע לצורכי הפנסיה.

מה טוב יותר? שיטת "השכר האחרון" טובה למי ששכרם עולה במשך חיי עבודתם -- דבר מקובל בסקטור הציבורי. שיטת "הממוצעים" טובה למי ששכרם יורד, או נשאר יציב, בשנות עבודתם האחרונות -- תופעה נפוצה בעיקר בתעשייה. החלת שיטת "הממוצעים" על הכל, כפי שמציע האוצר עתה, תגרום לשחיקה בפנסיה: זה מה שקרה בשנות השמונים; אז הביא הדבר הביאה לשחיקה גדולה בפנסיה לחלק מהגמלאים, ולהסכם "הפתק הצהוב", שנתן פיצויי שחיקה משנת 1996 (האוצר מציע עתה לבטל את הסכם "הפתק הצהוב" -- דוגמא נוספת להפרת הסכם והתחייבות).

שיטת "השכר האחרון" נותנת פתח למניפולציות שונות. בשוק עבודה שאיננו מוסדר בהסכמי עבודה לטווח ארוך, מאוד קשה לשלוט בשיטה זו. לכן הנטייה בעולם היא לעבור לשיטת "הממוצעים", תוך הנהגת תיקונים מסוימים לגבי מגזרים שבהם השכר עולה בהתמדה. האוצר מציע עתה להעביר את כולם, ומיד, לשיטת הממוצעים. מדובר בהפרה של הסכמים ובפגיעה קשה. על כן יש להגביל זאת רק לעובדים חדשים, תוך גילוי הגמישות הדרושה, כאמור לעיל.

תקרת הכנסה לפנסיה

מאחר שבפנסיה גלומה סובסידיה בצורת הטבות מס מיוחדות והכרה בהפרשות לצורכי מס, מתבקש כי תהיה תקרה להכנסה המוכרת לצורך הפרשה לפנסיה. בישראל, כמו גם בעולם הרחב, נהוגה תקרה של פעמיים השכר הממוצע במשק. בעבר, כאשר הוגשה הצעה לחוק פנסיה חובה, הציעו, הח"מ ואחרים, תיקרה שכזו, אך האוצר דרש לקבוע תקרה בגובה פעם אחת השכר הממוצע. עתה מציע האוצר, באופן מפתיע, תקרה של 4 פעמים השכר הממוצע. מה קרה?

פעמיים השכר הממוצע (כיום, בערך 13,500 ש"ח לחודש) מכסה בערך 90% מהעובדים. לעומת זאת, פעם אחת השכר הממוצע מוציא מהמערכת חלק ניכר ממעמד הביניים. ארבע פעמים השכר הממוצע - זו מתנה מוגזמת לבעלי הכנסה גבוהה.

נראה כי הסיבה לכך שהאוצר מציע הצעה נדיבה זאת היא שהוא מניח, ראשית, כי לא בישראל יהיה חוק פנסיה חובה, ושנית, כי הוא יצליח לבטל במידה רבה את הסובסידיה הגלומה במערכת הפנסיה.

סיכום

ה"מהפכה" המוצעת במערכת הפנסיה היא כניסה ברגל גסה למערכת מורכבת ורגישה ביותר -- משום שהיא נוגעת בתקופת הזקנה, שבה האדם לא יכול לתקן את מצבו הכלכלי. הכניסה היא "גסה" שכן היא כוללת צעדים חריפים מאוד לביצוע מיידי.

המטרה הראשית של "מהפכה" זו היא מימושה המיידי של אידיאולוגיה תאצירית. למשל: החלשת האיגוד המקצועי על ידי ניתוקו ממערכת הפנסיה באמצעות המנהלים המורשים; או הניסיון לקיצוץ הפנסיות -- מהלך שרירותי שאין לקבלו בשום פנים.

דוגמא נוספת היא ההצעה להיכנס מיידי ובאופן מלא להשקעה בשוק ההון, תוך ביטול מיידי של האג"ח "המיועדות". יש לציין כי מדובר כאן באפליה לרעה של מערכת הפנסיה, שכן בכל הנוגע לקופות הגמל ולמערכת הביטוח, הכניסה לשוק ההון הוחלה רק על מבוטחים חדשים. מדובר בהטלת סיכון גדול על מערכת הפנסיה, סיכון שאין לקבלו. הכניסה לשוק ההון צריכה להיעשות בהדרגה ובזהירות הדרושה.

נזכיר עוד כי תכנית האוצר אינה כוללת חקיקה של חוק פנסיה חובה -- כלומר, התכנית אינה שואפת להגשים את אחת המטרות המרכזיות של מערכת פנסיה, הלא היא כיסוי פנסיוני לכל העובדים.

רבים שואלים האם הצעדים הקיצוניים המוצעים על ידי האוצר הם חוקיים. בעיקרון, התשובה היא חיובית -- שכן בתקנות של קרנות הפנסיה כתוב שמותר לשנות מעת לעת את התקנות בכדי לתקן את תוואי המערכת, המושפע מגורמים בלתי צפויים. אלא שרעיון התיקון מבוסס על הנחה של שיתוף פעולה מלא עם נציגות העובדים והמעסיקים, ועל ההנחה שמדובר במערכת הפועלת לטווח ארוך מאוד.

לאור הנחות אלה, ספק הוא אם הצעדים שמציע האוצר, המאופיינים בקיצוניות ובדרישה לביצוע מידי, הם חוקיים. ספק דומה קיים באשר לניסיון להפקיע מידי נציגות העובדים (והמעסיקים) את חלקם בניווט המערכת.

באשר לפגיעה הישירה בפנסיה, מדובר בפגיעה בזכויות קניין של הפנסיונרים, פגיעה שבוודאי אינה חוקית.

יש לקוות שמאבק של ארגוני העובדים והגמלאים, ביחד עם חברי-הכנסת ה"חברתיים", יצליח להוציא מהתכנית את חלקיה השליליים ולהשאיר את אלה החיוביים. יש לקוות גם שניתן יהיה לחוקק חוק פנסיה חובה. כל אלה יצליחו להעלות את מערכת הפנסיה המאוחדת על תוואי נכון ומבטיח לטווח הארוך. הדבר אפשרי, למרות הצל המלאכותי של הגירעון האקטוארי "העצום", שהוא תוצר של מדיניות האוצר עצמו. כפי שצוין לעיל, את בעיית הגירעון האקטוארי האמיתי אפשר לפתור על ידי שינויים בתוך המערכת ועל ידי תרומה מסוימת של האוצר לאורך שנים רבות.

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