

## המשבר בקרנות הפנסיה הוותיקות

עליית תוחלת החיים וירידה בשיעור הילודה הביאו לעליית יחס התלות - מספר העובדים בגיל הפנסיה יחסית לאוכלוסייה בגיל העבודה - במרבית המדינות המפותחות. התפתחויות אלו הובילו בשנים האחרונות להתאמה של מערכות הפנסיה במדינות שונות (צרפת, גרמניה, יפן ארה"ב ועוד), שכן ההנחה כי כל דור ימומן על ידי הדור שיבוא אחריו - שרווחה מאמצע המאה העשרים - אינה עומדת במבחן המציאות.

מקורו של המשבר הפנסיוני בישראל, מעבר למגמות העולמיות, במבנה המיוחד של קרנות הפנסיה; מאז קום המדינה התארגנו מרבית הקרנות תחת כנפי ההסתדרות העובדים, המנהלת כיום למעלה מ-75 אחוזים מכלל הנכסים הפנסיוניים של אזרחי המדינה (לא כולל את הפנסיה התקציבית). החלטות עקרוניות בעשורים הראשונים של המדינה - כגון החלטה לספק לכל עולה קצבת קיום מינימלית, שהתבטאה בצבירת זכויות פנסיוניות רחבות בזמן קצר יחסית<sup>1</sup> - החלטות שנתקבלו בהנחה כי הדור הצעיר יממן את צורכי הדור המבוגר, טמנו את זרעי המשבר, ותנאי פנסיה ייחודיים, עדיפים, שניתנו לקבוצות רחבות של עובדים הגדילו את הגירעון האקטוארי. ראוי לציין כי בעשורים הראשונים של המדינה, ובשל מדיניות ממשלתית<sup>2</sup>, הפכו קרנות הפנסיה למקור מימון לתקציב הממשלה, עד אשר בשנת 1995 היו 93 אחוזים מהון הקרנות מושקעים באיגרות חוב מיועדות, לא-סחירות, שהונפקו על ידי הממשלה, והבטיחו תשואה מסובסדת גבוהה אשר נקבעה בהסכמים השונים.

לנוכח ההכרה כי חלק מקרנות הפנסיה לא יוכלו לעמוד בהתחייבותיהן לעמיתים לאורך זמן, מתגבשת בישראל זה כעשרים שנה רפורמה במערכת הפנסיה, המתבטאת בשינויים שונים בתקנונים ובהסדרים לפעילות הקרנות. אחד השינויים המשמעותיים חל בשנת 1995; אז הוחלט כי הקרנות הוותיקות יפסיקו לקלוט עמיתים חדשים, ועובדים חדשים יוכלו להצטרף רק לקרנות חדשות, שיהיו מאוזנות אקטוארית. כמו כן הוקטן שיעור ההשקעה של הקרנות באיגרות חוב מיועדות (ל-70 אחוזים), ושיעור התשואה בהן הורד. עוד נדבך חשוב של הרפורמה משנת 1995 הוא ההסכם לקליטה של עובדי מדינה חדשים בפנסיה תקציבית ובקרנות הפועלות על עקרונות של איוון אקטוארי. הסכם זה יושם ברובו רק בתחילת שנות ה-2000.

על אף סגירתן של הקרנות הוותיקות לעמיתים חדשים, ולמרות ניסיונות הממשלה, בחוק (ב-1995) ובהסכם עם ההסתדרות (ב-1996), להגביל זכויות חריגות של עמיתים ולהקטין את גירעון הקרנות האלה, הוסיף הגירעון ותפח. משום כך אישרה הכנסת במאי 2003 את הסדר קרנות הפנסיה הוותיקות, הנוגע לכמיליון עובדים (מתוכם 230 אלף חברים פעילים, 550 אלף חברים שזכויותיהם מוקפאות ו-200 אלף פנסיונרים), המבוטחים בקרנות "מבטחים", "מקפת", "קרן הגימלאות המרכזית", "קרן פועלי בניין", "קרן נתיב", "קרן פועלים חקלאיים" ו"הדסה".

מטרת ההסדר היא טיפול אקטוארי בקרנות כדי להביאן לאיזון, שיאפשר לשלם קצבאות לעמיתים. השינוי האקטוארי הושג באמצעות כמה צעדים: (א) הקטנת זכויות העמיתים; (ב) הגדלה מדורגת של ההפרשות של העובדים והמעסיקים לקרנות; (ג) דחייה הדרגתית של גיל הפרישה של גברים ל-67 ושל נשים ל-64; (ד) התחייבות המדינה לסיוע בהיקף של 73 מיליארדי שקלים על פני 35 שנים. כן נקבעו בהסדר שינויים במבנה הניהול בקרן (בפרט הועבר ניהולה לידי מנהלת שמונתה על ידי משרד האוצר), והוחל תקנון אחיד לכל הקרנות, ובו מנגנון איזון, שלפיו אם הקרן לא תוכל בעתיד לעמוד בהתחייבויותיה, יותאמו זכויות העמיתים למצבה האקטוארי. שינוי נוסף הוא הפניית כספי הקרנות לשוק ההון עד שהחזקות הקרנות באיגרות חוב מיועדות יירדו ל-30 אחוזים בלבד. חלק מפרטי ההסדרים המצוינים לעיל הוסדרו בהסכם בין הממשלה להסתדרות רק בתחילת שנת 2004, וחלקם (כגון היקף הפניית הכספים לשוק ההון, רשת הביטחון להשקעות ומנגנון האיזון האקטוארי העתידי) עדיין אינם מסוכמים סופית.

השינוי בהסדר הקרנות הוותיקות היה מחויב המציאות, לנוכח הסכנה כי לא יהיה בכוחן לעמוד בהתחייבויותיהן. כן פועלת האחדת הזכויות והתקנונים בין כל העמיתים לחלוקה הוגנת יותר של הנטל הפנסיוני, להגמשת שוק העבודה, עקב יכולתו של העמית לעבור ממקום עבודה אחד לאחר בלי שישתנו זכויותיו, ולהעמקת שוק ההון. עם זאת יש לתת פתרון לאוכלוסיות שבהן השחיקה בעבודה רבה (כגון עובדי כפיים) והעלאת גיל הפרישה פוגעת ברווחתם, ולהבטיח כי לשינויים בהסדר לא תהיינה השלכות קשות על זכויות העמיתים בעת צרה (נכות, קיצבת שארים) ועל יכולתם להזדקק בכבוד.

1 הטבות אלו בוטלו בשנת 1985.

2 תחילתו של הסדר זה בהלוואה שלקחה הממשלה ב-1954 מהקופות ההסתדרותיות ותמורתה הנפיקה איגרות חוב; ב-1957, לצורך מימון תקציבי, נחקקו תקנות שלפיהן הטבות המס לקרן מותנות בהשקעת כ-65 אחוזים מהונה באיגרות חוב ממשלתיות.