

כלכלה דמוקרטית: פנסיה



מאת ד"ר עופר סיטבון, עמית בכיר במכון "שחרית"

הזקנה אינה מפלה איש. ברבות הימים, כל אחד מאתנו - עניים ועשירים, יהודים וערבים, דתיים וחילוניים - עשוי להגיע לגבורות. ההתארכות המבורכת של תוחלת החיים במערב ובישראל הופכת את הזקנה - ובתוכה, גם את שאלת עתידה של מערכת הפנסיה - לסוגיה חברתית, כלכלית ופוליטית בוערת. הדיון בשאלה זו נעשה בדרך-כלל מתוך הגדרה על דרך השלילה - חיי הזיקנה הם חיים ללא עבודה. אך ניתן למסגר שאלה זו גם במונחים חיוביים: כיצד לבנות מערכת פנסיה שתאפשר לדור שהוא משכיל יותר, בריא יותר ומאריך ימים יותר מקודמיו לשמר את איכות חייו.

בשני העשורים האחרונים עברה מערכת הפנסיה בישראל שינויים עמוקים, שפירקו את הניהול הציבורי של כספי הפנסיה והעבירו לידי הפרט את האחריות על עתידו הפנסיוני. מורכבותו של נושא הפנסיה, והעובדה שהוא אינו עוסק בטווח הקצר, גרמו לכך שהדיון הציבורי בו היה דל יחסית והתמקד בשאלת הגירעון האקטוארי או דחיית גיל הפרישה מעבודה, ובמידה מועטה יותר - בהעמקת החשיפה של הפנסיות לתנודותיו של שוק ההון. אלו הם כמובן היבטים חשובים ביותר, אך התמקדות בלעדית בהם אינה מאפשרת לראות את ההקשר החברתי-כלכלי הרחב יותר, כזה שיוכל לשלב בין צרכיו של החוסך היחיד לבין הצרכים החברתיים הגדלים. להלן נבקש להציג מספר עקרונות ורעיונות לכינונה של מערכת פנסיונית הוגנת שתוכל לתת מענה הוליסטי יותר. תחילה נציג הצעה לניהול ראוי יותר של כספי הפנסיה ולאחר מכן נציג מספר עקרונות שראוי לבסס עליהם את היחס החברתי לזקנה ובתוכה - הפנסיה.

ניהול כספי הפנסיה

בעשורים האחרונים, הובילו ממשלות ישראל השונות מהלך הדרגתי שבמסגרתו הועברו כספי הפנסיה מניהול ציבורי לניהול פרטי. כניסתם של שיקולי רווח לתחום זה גרמה לכך שחלק לא מבוטל מכספי החוסכים לפנסיה בישראל מושקע כיום בפעילות כלכלית שהיא בחלקה הרפתקנית ומסוכנת (דוגמא אחרונה לכך היא פרשת הסדר החוב של חברת "דלק נדל"ן"). מלבד הקושי הערכי, קיימת כאן גם בעיה כלכלית חריפה: פגיעה בכספי הפנסיות היום תטיל על הממשלה בעוד 20-30 שנה עול כלכלי אדיר של טיפול בפנסיונרים נזקקים. אנו מציעים "להחליף דיסקט" בעניין ניהול החיסכון הפנסיוני באמצעות בנייתו של מנגנון של ערבות בין-דורית. הסכומים העצומים הציבוריים לטווח ארוך בקרנות הפנסיה (למעלה מ-400 מיליארד ₪) הם אחד ממצבורי ההון הגדולים במשק, ואנו מציעים לעשות בהם שימוש כמקור חדש למימון השקעות ציבוריות; במקביל, אנו מציעים להחליף את קצבת הזקנה שניתנת כיום בתשלום "שכר מחיה" לכלל אוכלוסיית הקשישים באופן שיאפשר לה

קיום בכבוד (ושהחיסכון הפנסיוני האישי יוכל להתווסף אליו). באופן כזה, הדור הצעיר ייהנה מההשקעה בתשתיות שתמומן על ידי חסכונות הפנסיה של הדור הוותיק, בעוד הדור הוותיק ייהנה ממחיה בכבוד במימון כספי המסים של הדור הצעיר.

לשם כך יש לאפשר את הקמתן של קרנות פנסיה חדשות שתפעלנה במודל של "עסק חברתי". קרנות אלו תשקענה את כספי החוסכים בהקמה של תשתיות (בתי-חולים, בתי-ספר, תחנות כח ועוד) עבור גופים ציבוריים (המדינה אך גם קופות חולים או אוניברסיטאות), וכן במיזמים אחרים שישרתו את החברה כולה. המערכת הפוליטית הייצוגית תשמר את תפקידה כמעצבת סדרי העדיפויות החברתיים, ותקבע אלו תשתיות לבנות והיכן, ומודל ההשקעה יהיה דומה לנהוג כיום בשותפויות בין המגזר הפרטי לציבורי כדוגמת BLT (BUILD, LEASE, TRANSFER). עם זאת, העלות לגופים הציבוריים תהיה נמוכה יותר: הקרנות החדשות תהיינה מוכנות להסתפק בתשואה נמוכה יותר (דמי שכירות שיתנו תשואה לחוסכים בין 4-7% לשנה [ניתן לעשות שימוש במודל השוויצרי המחייב את הקרן להבטיח תשואה מינימלית] מאשר חברות השקעה פרטיות הפועלות להשגת תשואה גבוהה בטווח הקצר. המנגנון המוצע יקטין את החוב הציבורי ואת האחוז מההוצאה הציבורית המוקדש לתשלום ריבית על החוב. ראוי להדגיש כי אין מדובר בהפרטה: השירותים ימשיכו להינתן על-ידי הגופים הציבוריים, והתשואה של הקרן תבוא מדמי השכירות עבור השימוש בתשתית למשך תקופה המוסכמת מראש (למשל 30 שנה), שלאחריה יעבור המבנה לידי המדינה.

היתרונות:

- < כספי הפנסיות שרבים מהם מושקעים כיום במגזר הפיננסי ובאג"ח של חברות ממונפות במינוף יתר (והשייכות לא פעם לבעלי השליטה בקרנות הפנסיה) יושקעו בנכסים הנחוצים לחברה;
- < יצירת מסלול לחוסכים המעוניינים בהשקעה הנותנת תשואה בטוחה בריבית סבירה;
- < הגדלת אפשרות הבחירה של החוסכים שיוכלו לבחור לאילו מטרות לנתב את כספם;
- < הגדלת היקף ההשקעה בתשתיות באופן שאינו מבוסס על הלוואות קצרות טווח המחפשות רווח מהיר, ובכך תתאפשר הקטנת תשלומי הריבית והקטנת החוב;
- < ההשקעה בתשתיות ייצור מקומות עבודה חדשים ותגדיל את הפעילות הכלכלית היצרנית.

עקרונות לעיצוב היחס החברתי לזיקנה ולפנסיה

שוק עבודה הוגן - סוגיית הפנסיה עוסקת, בראש ובראשונה, בשאלה מהי רמת החיים שהחברה מבקשת להבטיח לזקניה, עם יציאתם משוק העבודה. הבסיס ליצירת מערכת פנסיה שתבטיח קיום בכבוד לכלל אוכלוסיית הזקנים תלוי, בראש ובראשונה, בקיומו של שוק עבודה הוגן. אי-השוויון הקיים בשוק העבודה משתכפל ואף מועצם עם היציאה

לפנסיה, שכן שכר נמוך אינו מאפשר לחסוך לפנסיה (ב-2009 משק בית בחמישון העליון הפריש לפנסיה ולתגמולים סכום חודשי ממוצע של 972 ₪, לעומת 35 ₪ במשק בית בחמישון התחתון). שכר הוגן, אבטלה נמוכה, ביטחון תעסוקתי, הכשרה מתמשכת ופערי שכר נמוכים הם אפוא כלים חיוניים להבטחת פנסיות שתאפשרנה קיום בכבוד.

אוניברסאליות - כאמור לעיל, אנו מציעים להחליף את קצבת הזקנה ב"שכר מחיה" שיאפשר קיום רמת חיים בכבוד, ושיינתן לכל זקן ולכל זקנה, בלי קשר להכנסתו. באופן זה יבוטא עקרון הערכות ההדדית הבין-דורית, והכרת התודה של הדור הצעיר לדור הזקנים שבנה תשתיות ויצר את ההסדרים החברתיים המאפשרים את חייו.

עידוד החיסכון הפנסיוני - "שכר המחיה" ישחרר את זקני ישראל מדאגות הקיום עם יציאתם לגמלאות. יחד עם זאת, על המדינה לעודד ולתמך חיסכון פנסיוני, שיוכל להתווסף על "שכר המחיה". ניתן בהקשר זה לחשוב על הרחבתו של חוק פנסיה חובה שנחקק בשנים האחרונות, תוך תיקון ליקוייו (ההפרשה נמוכה מדי, החוק אינו מכסה עצמאים ועוד). יחד עם זאת, ראוי שלא לחייב את בעלי השכר הנמוך לחסוך לפנסיה, שכן הדבר יצמצם את הכנסתם הפנויה, ויוביל לכך ששכר המחיה שיקבלו לאחר פרישתם יהיה בגובה דומה לשכרם כיום.

אינדיבידואליזציה של הפנסיה - מערך הפנסיה בנוי כיום באופן אחיד וקשיח, שאינו רגיש וקשוב לצרכיהם של כל זקן וזקנה. יש אנשים שנכנסו לשוק העבודה בגיל צעיר יותר, אחרים עבדו בעבודות פיזיות שוחקות, בעוד שיש בני 68 המצויים בשיא כוחם. מבנה שוק העבודה מייצר גם פערים בין נשים וגברים. במקום לכפות גיל פרישה קבוע, ראוי להרחיב את אפשרות הבחירה האישית ולאפשר לכל אדם לצאת לפנסיה במועד שאותו יקבע בעצמו, החל מגיל 60 ואילך.

שנת שבתון לכל אזרח - הדרישות הגוברות של שוק העבודה אינן מתחשבות בתחזיות בדבר התהוותו של "עידן הפנאי": בפועל, חלק הארי של הפנאי שלנו מתרכז כיום בתקופת הפרישה. גם כאן, האחידות הזו אינה במקומה. ראוי לאפשר לאנשים ליהנות יותר מפנאי במהלך כל חייהם המקצועיים. ניתן לעשות זאת באמצעות מהלך של הרחבת החיסכון הפנסיוני: הפרט יוכל לצבור, מלבד כספי פנסיה, גם כספים מהשקעות, קצבאות, הלוואת מסובסדות וכו' במסגרת "חשבון למשך החיים". מצב-דברים זה יאפשר גמישות ופנאי רבים יותר במהלך החיים המקצועיים, וכל עובד שיעמוד בתנאי סף של השתכרות יציבה, יוכל להחליט ליטול שנת שבתון "על החשבון" – לשם גידול ילדים, לימוד, נסיעה או מכל סיבה אחרת – ולממנה באמצעות שנת עבודה נוספת, הפרשה גבוהה יותר לפנסיה או פנסיה נמוכה יותר.

שקיפות והנגשה - מערך הפנסיה הוא מורכב ומסובך, ולמרבת החוסכים אין כלים להבין מה באמת קורה מאחורי הקלעים של קרנות הפנסיה – במה מושקעים הכספים או מהי מידת הסיכון האמתית הכרוכה בהשקעה. המודל השווודי שבו כל אזרח מקבל מדי שנה, החל מגיל 28, מכתב המעדכן אותו בפירוט ובבהירות אודות זכויות הפנסיה שלו ואומדן עתידי שלה, הוא דוגמה לדרך הנגשה ראויה. במקביל, יש להגביל את יכולתן של קרנות הפנסיה לשנות את תקנוניהן באופן חד-צדדי הפוגע בזכויות המבוטחים.

ביטוח סיעודי אוניברסאלי - הטיפול הסיעודי הפרטי יקר מאוד, ומטיל עלויות גבוהות על הזקן ועל משפחתו. שילובו של טיפול זה כחלק מביטוח הבריאות הממלכתי יהיה זול ויעיל יותר, שכן הוא יעביר את סיכוני הסיעוד, שמאיימים על כל אחד מאיתנו, מן הפרט על החברה כולה.

מאבק בגילנות - יש לקדם שינוי ביחס החברתי לאפליה על רקע גיל (גילנות) – חקיקה היא, כמובן, חשובה אך לא די בה, ויש צורך גם באמצעים "רכים" כמו עידוד צורות של פרישה גמישה ומדורגת; ושילוב בין שלב הגיוס לעבודה לבין שלב הפרישה ממנה באמצעות תכניות MENTORING להעברת הידע והניסיון לחדשים.

שילוב הזקנים בקהילה - הבטחת הפנסיה היא כמובן רכיב חשוב בתפיסה מהי זקנה מכובדת, אך אין זה מרכיב בלעדי. שילוב הזקנים בקהילה – באמצעות תכנון פיזי, תכניות למידה, אך גם מפגשים בין-דוריים בבתי-הספר, שילוב באמצעי התקשורת ועוד – הוא צעד חיוני, שיוכל בעקיפין להוביל לצמצום ההוצאות על בריאות, סיעוד ודיור מוגן, ובמקביל יאפשר את שילוב הידע, החוויות, המסורות והעושר התרבותיים שצבר הדור הזה במסגרת חיי היום-יום (לנושא כללי זה נקדיש נייר עמדה נפרד).

מקורות:

ברברה סבירסקי ושלמה סבירסקי "כספי הפנסיה: מביטחון לעובדים לביטחון להון" (מרכז אדוה, אפריל 2009).

?FABRICE LENSEIGNE REFORMER LES RETRAITES: QUELLES SOLUTIONS PROGRESSISTES [TERRA NOVA, MAI 2010]

RICHARD MURPHY, COLIN HINES, ALAN SIMPSON MP, PEOPLE'S PENSIONS: NEW THINKING FOR [THE 21ST CENTURY] NEW ECONOMIC FOUNDATION, FEBRUARY 2003

מכון שחרית

בית הלל 7 קומה 2, תל אביב | טלפון 03-5331999 | פקס 03-5339479
WWW.SHAHARIT.ORG.IL | WWW.FACEBOOK.COM/SHAHARIT.THINK 