

מבוא

המניע לכתיבת עבודה זו הוא השינויים הרבים שעברו קרנות הפנסיה בישראל בשני העשורים האחרונים. החל משנת 1995, בוצעו מספר רפורמות גדולות: הבראת קרנות הפנסיה, הלאמת קרנות הפנסיה הגירעונות, הפניית כספי הפנסיה לשוק ההון, מתן צו לפנסיית חובה לכלל השכירים במשק, ועוד.

לצד השינויים החיוביים, בוצעו גם מהלכים העשויים לפגוע בחוסכים. ביניהם ניתן למנות את המעבר מ"זכויות מוגדרות" ל"הפרשות מוגדרות", המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, ביטול המקדם המובטח ועוד. המטרה היא לבדוק שני רבדים: להבין לעומק את הגורמים למהלכים שנעשו, האם היה בהם צורך, והאם הצורך היה בעוצמה בה הוא בוצע. בנוסף - לבדוק האם בסופו של התהליך, בראיה לאומית ומערכתית, השינויים הביאו לרווחה או לפגיעה בציבור הגמלאים.

בעבודה זו סקרתי את היסטוריית קרנות הפנסיה בישראל, התפתחותן, הבעיות המובנות בשיטה הישנה, המשברים שהזמינו את השינויים והפעולות שנקטו. לאחר מכן, בחנתי את הסדרי הפנסיה החלופיים והשינויים שבוצעו בהם עד למצב היום. בחלק האחרון ציינתי את הגורמים המשפיעים על התשואות ואת הרפורמות המתייחסות אליהן, לרבות הרפורמה האחרונה הצפויה להיות מיושמת בינואר 2016 – המודל החכ"מ.

צורת ההשקעה של הקרנות ההסתדרותיות

גרינברג (1993) מתאר שבשנת 1954 הגיעה הממשלה להסדר עם ההסתדרות. הסדר זה ידוע בשם "אג"ח מיועדות". לפי הסדר זה, הבטיחה המדינה כי 50% מהון הקרנות יופנה למימון פרויקטים ממשלתיים (באמצעות האג"ח), תמורת הצמדה למדד ובתוספת ריבית. בנוסף, בשנת 1957 ההסתדרות קיבלה את האפשרות להשקיע את יתרת הכספים במפעלים הסתדרותיים של "חברת עובדים", שבבעלות ההסתדרות. הסדר זה הקנה לקרנות הפנסיה הגנה על החסכוניות הפנסיוניים מפני רמות גבוהות של אינפלציה ובנוסף תשואה גבוהה יחסית וקבועה. רצון (2010) מציינת כי "הון של הקרנות הפך למאגר כלכלי משותף של הממשלה ושל ההסתדרות, ושתייהן פעלו במסגרת אותם תנאים מוגנים" (עמ' 469-468). בשנת 1981, בהוראת משרד האוצר, הופסק הנוהג להלוות למפעלי ההסתדרות וכל הושקעו באג"ח מיועדות (רצון, 2010).