

השינויים בפנסיה מ-1990 ועד היום

מהבטחת זכויות לחיסכון אישי: מהפכת ההפרשות לפנסיה בישראל (1990–2026)

שוק החיסכון הפנסיוני בישראל עבר בשלושת העשורים האחרונים טרנספורמציה מבנית מוחלטת, אשר שינתה מן הקצה אל הקצה את האופן שבו עובדים ומעסיקים מפרישים כספים לגיל פרישה. מערכת הפנסיה הישראלית נעה מרשת ביטחון המבוססת על תקציבי מדינה וצבירת זכויות מוגדרות, לעבר מודל של חיסכון אישי תלוי שוק הון ותחת חובת הפקדה חוקית לכלל השכירים והעצמאים במשק.

שנות ה-90 "פנסיה ותיקה"

עד אמצע שנות ה-90, הרוב המוחלט של העובדים המבוטחים בישראל החזיקו בקרנות הפנסיה הוותיקות (בעיקר של ההסתדרות).

- **מודל צבירת זכויות:** ההפרשות לא קבעו ישירות את גובה הקצבה, אלא הותק בעבודה וצבירה של 2% מהשכר לכל שנת עבודה, עד לתקרה של 70% מהשכר. מה שיצר ניהול לא מאוזן בכלל ואז הקרנות היו צריכות לשלם לפנסיונרים מהכספים המופקדים כל חודש ע"י העובדים הפעילים (שיטת הפרמידה).
- **הקריסה האקטוארית:** העלייה בתוחלת החיים וניהול לא מאוזן הובילו לגירעונות עתק של מאות מיליארדי שקלים.
- **הסגירה הדרמטית של הקרנות הוותיקות והקמה של הקרנות החדשות: (1995)** הממשלה הלאימה את הקרנות הגירעוניות, סגרה אותן למצטרפים חדשים, והקימה את קרנות הפנסיה החדשות. מאותה שנה, כל עובד חדש שהפריש לפנסיה עבר למודל של פנסיה צוברת כך שגובה הקצבה תלוי אך ורק בכסף שנצבר בקופה לאורך השנים (צבירה + תשואות).

פנסיה תקציבית במגזר הציבורי

מודל צבירת זכויות ללא הפרשה לצבירה כלל, אלא הפנסיה תשולם מתקציבו של הארגון (משרד החינוך, משרד הביטחון, וכו') כך שבפועל יוצא שקרן הפנסיה הגדולה בישראל היא ממשלת ישראל.

- **קבלת החלטות:** בפנסיות התקציביות מאחר וקיים נתק בין מקור המימון (המדינה) לבין מקבלי ההחלטות בנוגע לפרישה מוקדמת ותוספות לפנסיה זה גרם לקבלת החלטות שלא על בסיס כלכלי.

חיים מלכה

סוכן ביטוח פנסיוני

מ. רישיון L-00139242

תכנון פנסיוני | השקעות | ביטוחים | משכנתאות | החזרי מס

✉ hm@finance-360.co.il ☎ 055-6881556



חיים מלכה

ביטוח ופיננסים

- במשך השנים 2000-2005 הפסיקה המדינה בהדרגה את ההצטרפות לפנסיה תקציבית וכל עובד חדש היה יכול להצטרף רק לפנסיה צוברת.

רפורמת בכר (2005)

רפורמת בכר, שאושרה בכנסת בשנת 2005, היא השינוי המבני המקיף והדרמטי ביותר שבוצע במערכת הפיננסית בישראל. הרפורמה נולדה מתוך צורך דחוף לפרק את המונופול הדו-ראשי של הבנקים הגדולים (הפועלים ולאומי) על כספי החיסכון ארוך הטווח של הציבור, היא שינתה לחלוטין את מפת הכוח הכלכלית, העבירה מיליארדי שקלים לידי גופים פרטיים, ויצרה את המודל הפיננסי המוכר לנו כיום.

המציאות הפיננסית ערב הרפורמה: ריכוזיות וניגוד עניינים

עד שנת 2005, שוק ההון הישראלי התאפיין בריכוזיות קיצונית וחריגה בהשוואה למדינות המערב:

- **שליטה מוחלטת בחיסכון:** שני הבנקים הגדולים שלטו בכ-80% משוק קרנות הנאמנות וקופות הגמל.
- **ניגוד עניינים מובנה:** הבנקים החזיקו בשלושה כובעים במקביל, הם היו היצרנים (מנהלי קופות הגמל והקרנות), המפיצים (יועצי ההשקעות בסניפים ששיווקו את המוצרים של הבנק שלהם), ונותני האשראי.

מצב זה יצר עיוות קשה: ליועץ ההשקעות בבנק היה תמריץ ברור להמליץ ללקוח על קופת הגמל של הבנק שלו, גם אם היא השיגה תשואות נמוכות או גבתה דמי ניהול גבוהים מהמתחרים.

ועדת בכר ועיקרי החקיקה

בשנת 2004 הקים שר האוצר דאז, בנימין נתניהו, את "הוועדה לרפורמה בשוק ההון" בראשות מנכ"ל משרד האוצר, ד"ר יוסי בכר. המלצות הוועדה תורגמו לידי חקיקה באוגוסט 2005 במסגרת "חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים".

1. הפרדת הבעלות (הפרדה מבנית)

הבנקים חויבו למכור באופן מוחלט את כל קופות הגמל וקרנות הנאמנות שבבעלותם תוך שנים ספורות ונאסר עליהם לחזור ולנהל נכסים אלו.



חיים מלכה

ביטוח ופיננסים

2. הגדרת תפקיד הבנק כמפיץ אובייקטיבי

הבנקים נושלו מתפקיד "היצרן" והפכו לצינור הפצה בלבד. חוקק חוק ייעוץ פנסיוני, שהגדיר את יועצי הבנק כמשווקים אובייקטיביים שאסור להם להעדיף מוצר של חברה אחת על פני אחרת. בתמורה, הבנקים הורשו לגבות "עמלת הפצה" אחידה ומפוקחת מהגופים המנהלים.

תוצאות הרפורמה והשפעותיה לטווח ארוך

הרפורמה השיגה חלק גדול מיעדיה המבניים, אך במקביל יצרה כישלונות בלתי צפויות.

ההצלחות:

- **צמיחת שוק ההון הפרטי:** קופות הגמל והקרנות נרכשו על ידי חברות ביטוח (מגדל, כלל, הראל) ובתי השקעות פרטיים (פסגות, אנליסט, מיטב, אלטשולר שחם). גופים אלו הפכו לכוח הכלכלי החזק במדינה (הגופים המוסדיים).
- **פיתוח שוק האשראי החוץ-בנקאי:** הכסף הגדול שעבר למוסדיים חיפש אפיקי השקעה. החברות במשק החלו לגייס חוב ישירות מהציבור באמצעות הנפקת איגרות חוב (אג"ח קונצרני), ללא תלות בלעדית באישור מהבנק.
- **הפרדת הייעוץ:** הייעוץ בבנקים הפך לאובייקטיבי.

הכשלים והפתרונות

כישלון א': גלגול דמי הניהול אל הציבור: הגופים הפרטיים שרכשו את הקופות מהבנקים שילמו עבור סכומי עתק, ועל מנת להחזיר את ההשקעה, הם העלו באופן דרסטי את דמי הניהול של החוסכים בקופות הגמל (במקרים רבים למקסימום החוקי של 2%).

הפתרון: מלחמה בדמי הניהול והחזרת הכוח לצרכן

משרד האוצר ורשות שוק ההון הובילו בעשור שלאחר מכן סדרת מהלכים אגרסיביים כדי להוריד את המחירים:

א. הפחתת תקרת דמי הניהול בחוק (2012-2013)

האוצר חוקק הפחתה הדרגתית של המקסימום המותר לגבייה בקופות הגמל וביטוחי המנהלים:

- דמי הניהול מהחיסכון המצבר (הצבירה) נחתכו מתקרה של 2% ל 1.05%-לכל היותר.
- דמי הניהול מההפקדות החודשיות הוגבלו למקסימום של 4%.



חיים מלכה

ביטוח ופיננסים

ב. השקת "קרנות פנסיה נבחרות" (ברירת מחדל) - 2016

המהפכה הגדולה ביותר בתחום הנגישות. עד 2016, עובדים חלשים או כאלו שלא התמקחו, שילמו את דמי הניהול המקסימליים. האוצר החליט להשתמש בכוח המיקוח של המדינה:

- רשות שוק ההון קיימה מכרז בקרב קרנות הפנסיה. הקרנות שהציעו את דמי הניהול הנמוכים ביותר נבחרו כ"קרנות ברירת מחדל".
- כל עובד חדש במשק שלא בחר אקטיבית קרן פנסיה, שויך אוטומטית לקרנות אלו, ונהנה מדמי ניהול נמוכים (כיום 0.22% מהצבירה ו-1% מההפקדות) המובטחים לו ל-10 שנים.
- מהלך זה גרר את השוק כולו למלחמת מחירים, והוריד את ממוצע דמי הניהול במשק בעשרות אחוזים.

כישלון ב': משבר האג"ח ותספורות (2008) המוסדיים הצעירים שהוצפו במילארדי שקלים, העניקו אשראי קל וזול מדי לטייקונים במסגרת שוק האג"ח החדש. כשהגיע המשבר העולמי ב-2008, חברות רבות קרסו, והציבור נאלץ לספוג "תספורות" (מחיקת חובות) של מיליארדי שקלים.

הפתרון: כיצד התמודדה המדינה והמערכת עם המשבר?

המדינה סירבה להשתמש בכספי משלם המיסים כדי להציל את הטייקונים או לפצות ישירות את החוסכים. במקום זאת, היא פעלה בשני ערוצים:

- **הסדרי חוב ("תספורות") תחת פיקוח:** בתי המשפט והמפקח על שוק ההון אילצו את המוסדיים לנהל מאבקים עיקשים מול בעלי השליטה. במסגרת הסדרים אלו, המוסדיים הסכימו למחוק חלק מהחוב ("תספורת"), אך בתמורה **נישלו את הטייקונים מהשליטה בחברות שלהם** והעבירו את מניות החברה לידי החוסכים (הציבור).
- **ועדת חודק: (2009)** משרד האוצר הקים ועדה בראשות עו"ד דוד חודק כדי לקבוע כללים נוקשים להשקעת מוסדיים באג"ח. המלצות הוועדה הפכו למחייבות ושינו את חוקי המשחק:
- נקבע חילוק אג"ח לפי דירוגים קפדניים.
- נאסר על מוסדיים לרכוש אג"ח ללא **שטרי נאמנות מפורטים** הכוללים התניות פיננסיות (למשל, זכות לדרוש את הכסף מייד אם מצב החברה מתדרדר).
- חובת הצבת **בטוחות ושיעבודים** ממשיים כנגד החוב.

חיים מלכה

סוכן ביטוח פנסיוני

מ. רישיון L-00139242

תכנון פנסיוני | השקעות | ביטוחים | משכנתאות | החזרי מס

✉ hm@finance-360.co.il ☎ 055-6881556



חיים מלכה

ביטוח ופיננסים

הודות לוועדת חודק, שוק האג"ח הקונצרני בישראל התבגר והפך לאחד השווקים המפוקחים והבטוחים בעולם, ומאז היקף התספורות הצטמצם דרמטית.

כישלון ג': פגיעה במעמד קופות הגמל: העלאת דמי הניהול לצד שינויי חקיקה מקבילים שהפכו את קופות הגמל למכשיר לקצבה בלבד החל מ-2008, במקום חיסכון הוני הניתן למשיכה בבת אחת, הביאו לנטישה המונית של קופות הגמל לטובת קרנות הפנסיה.

הפתרון: קופת גמל להשקעה (2016)

כדי להחזיר את הצבע ללחיים של ענף קופות הגמל שנפגע מתיקון 3, אישר האוצר מכשיר חיסכון חדש: "קופת גמל להשקעה". מוצר זה מאפשר לחסוך כסף נזיל לחלוטין (ניתן למשיכה בכל רגע עם תשלום מס רווחי הון), אך מעניק פטור מלא ממס רווחי הון למי שבוחר להשאיר את הכסף לגיל פרישה ולמשוך אותו כקצבה חודשית. המכשיר זכה להצלחה עצומה והחזיר את קופות הגמל למרכז הבמה התחרותית.

נקודת המפנה: החלת פנסיה חובה לשכירים (2008)

עד לשנת 2008 הפרשה לפנסיה הייתה פריבילגיה כאשר רק עובדים שחוסו תחת הסכמים קיבוציים או מעסיקים נדיבים זכו לחיסכון. בינואר 2008 נכנס לתוקף צו ההרחבה לפנסיה חובה, שחולל מהפכה חברתית וכלכלית.

1. **חובת הפרשה גורפת:** כל מעסיק חויב להפריש כספי פנסיה לכל עובד (מגיל 21 לגבר ו-20 לאישה).
2. **הצטרפות הדרגתית:** שיעורי ההפרשה המינימליים החלו באחוזים נמוכים מאוד (2.5% בסך הכל בשנת 2008) ועלו מידי שנה כדי לא לזעזע את המשק.
3. **הסכם מיטיב:** עובדים שנהנו מהסכמים פנסיוניים קודמים עם תנאים טובים יותר, שמרו על תנאיהם.

קביעת רף ההפרשות המקסימלי(2017)

החל מינואר 2017, שיעור הפרשות החובה הכולל לשכירים התקבע על 18.5% מהשכר המבוטח

- חלק העובד (תגמולים): 6%
- חלק המעסיק (תגמולים): 6.5%
- חלק המעסיק (פיצויים) : 6% לפחות

השינויים לאורך השנים הפכו את עובדי ישראל לאחראים הישירים על עתידם הכלכלי. בעוד שהחוק מבטיח כיום שכל אזרח יפריש כסף באופן שוטף, הוא גם דורש מהחוסך מעורבות גבוהה יותר בניהול הסיכונים, בחירת מסלולי ההשקעה והבנת דמי הניהול.

להלן טבלת אחוזי ההפרשה המלאה לפי שנים (האחוזים נגזרים משכר הברוטו של העובד):

שנה	פיצויי פיטורים	תגמולי מעסיק	תגמולי עובד	סה"כ הפרשה
2008	0.834%	0.833%	0.833%	2.5%
2009	1.68%	1.66%	1.66%	5.0%
2010	2.5%	2.5%	2.5%	7.5%
2011	3.34%	3.33%	3.33%	10%
2012	4.18%	4.16%	4.16%	12.5%
2013	5.0%	5.0%	5.0%	15%
2014 עד יוני 2016	6.0%	6.0%	5.5%	17.5%
יולי 2016 עד דצמבר 2016	6.0%	6.25%	5.75%	18%
2017 עד היום	6.0%	6.5%	6.0%	18.5%