



פּפּ"מ

גליון 1 | אביב 2015, תשע"ה

כתב העת של תכנית פכ"מ | האוניברסיטה העברית בירושלים



צדק בין-דורי

פּכ"מ

כתב העת של תכנית פכ"מ באוניברסיטה העברית

גיליון 1, אביב 2015, תשע"ה



תכנית פכ"מ (פילוסופיה כלכלה, מדע המדינה)

האוניברסיטה העברית בירושלים
THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM



כל הזכויות שמורות למערכת כתב העת פכ"מ באוניברסיטה העברית בירושלים.
אין להפיק, לשכפל, להעתיק, להפיק, למכור או לנצל גיליון זה לכל מטרה אחרת, בחלקו או בכללותו, ללא אישור העורכים של המערכת.

תמונת השער: Policy Innovations

עורכים:

ניר לוטן
נועה שוקרון
אבישי בן ששון-גורדיס
נועה בר-עוז

חברי המערכת:

יותם גוגנהיים
אירן רזניקוב
טל אשכול
חזי כהן
תמר וייס
עידו סופר
רועי צבן
עדי בויקו
צליל קובץ
עידן הנגבי
זאב גולדשמידט

וועדה מקצועית מלווה

פרופ' דניאל אטאס
פרופ' שלומי סגל
ד"ר שירי כהן

עריכה גרפית והפקה

היחידה לשירותי משרד,
האוניברסיטה העברית בירושלים

ליצירת קשר:

דוא"ל: Editors.pep@gmail.com
אתר: <http://ppeconvention.wix.com/ppe-convention-2015>

תוכן עניינים:

- 6 _____ **למה פכ"מ?**
פרופ' דוד הד
- 9 _____ **הדדיות בין-דורית והגדלת התוצר: על מה אנחנו שוכחים לדבר כשאנחנו מדברים על פנסיה?**
ד"ר מיכל קורא
- 12 _____ **שיקולים של צדק חלוקתי בין-דורי: תכניות הפנסיה בישראל**
פרופ' אלון הראל
- 14 _____ **פנסיית החובה בישראל – המוטיבציה, הבעיות הקיימות בה וכיוונים לפתרון**
פרופ' אביה ספיבק
- 17 _____ **למה אין סיכוי שתהיה לכם פנסיה?**
שאול אמסטרדםסקי
- 21 _____ **פאנל: צדק בין דורי בניהול משאבי טבע**
פרופ' דניאל אטאס, עו"ד אלונה שפר (קארו), שאול מרידור, ד"ר אסף שרון
- 25 _____ **על צדק בין-דורי במערכת הפנסיה ובניהול משאבי הטבע**
פרופ' איתן ששינסקי
- 31 _____ **ראיון: צדק בין-דורי בשוק הנדל"ן**
ד"ר מיכאל שראל

דבר המערכת

הציג תמונת מצב מדאיגה אודות קצבת הפנסיה הצפויה של הדור הנוכחי ועמד על סיבות שונות בעטיין קצבה זו צפויה להיות נמוכה באופן שלא יאפשר חיים בכבוד וסיוע לדור הבא. יחד עם זאת, הציג אמסטרדמסקי פתרונות עתידיים בעניין וקרא להפעלת לחץ ציבורי בנושא.

לצד העיסוק בנושא הפנסיות, קיימנו בכנס פאנל בנושא משאבי טבע, בהנחייתו של ראש תוכנית פכ"מ באוניברסיטת תל אביב, ד"ר אסף שרון ובהשתתפות ראש התוכנית באוניברסיטה העברית וממקימיה, פרופ' דני אטאס, עו"ד אלונה שפר (קארו) ומר שאול מרידור שגם הוא בוגר תכנית פכ"מ. חברי הפאנל הציגו עמדות שונות ביחס להחלטת הממשלה בדבר אחוזי התמלוגים שעל יזמים לשלם למדינה לאחר גילוי משאבי טבע בשטחה. בתוך כך, חברי הפאנל דנו בשאלות עקרוניות על חובתנו, המוסרית והחברתית, כלפי אנשים בדורות העתידיים תוך התחשבות בשיקולי צדק חלוקתי. פרופ' איתן ששינסקי חתם את הכנס והציג את משנתו בנושא הפנסיה ובנושא משאבי הטבע, תוך התייחסות להיבטים של צדק בין-דורי ושל צדק תוך-דורי. לדברים הערוכים מתוך הכנס מתווסף בגיליון זה ראיון שקיימנו עם ד"ר מיכאל שראל אשר עסק בשאלת הצדק הבין-דורי בתחום הנדל"ן, תחום המשפיע על העברת ההון מדור לדור ותופס משנה חשיבות לאור העליה במחירי הדיור בישראל בשנים האחרונות וחשיבותה החברתית והפוליטית.

אנו תקווה כי גיליון זה יסלול את הדרך לעוד גיליונות רבים של כתב העת פכ"מ אשר יתרום לחיזוקה של תרבות דיון וחשיבה בין-תחומית על הסוגיות המרכזיות שעל סדר היום הישראלי בחוגי האקדמיה ובקרב מקבלי החלטות. אנו מודים לסגל התכנית ולפקולטה על התמיכה והסיוע בהוצאת פרויקט זה לפועל.

קריאה מהנה ומאירת עיניים

מערכת כתב העת פכ"מ

הגיליון שלפניכם הינו הסנונית הראשונה של כתב העת פכ"מ, פרי יוזמתם של סטודנטים מתכנית פכ"מ באוניברסיטה העברית. כתב עת זה הוקם במטרה להעמיק את השיח המשלב בין היבטים כלכליים, פילוסופיים ופוליטיים, הנדרש כל-כך במציאות המורכבת בה אנו חיים, ולהעניק לו אכסניה. כתב העת פכ"מ מהווה במה לפרסום נושאים אשר יש בהם מן השילוב הזה, ושואף ליצור גשר בין עולם האקדמיה לבין קובעי מדיניות ומיישמייה בסקטורים השונים של המשק ושל החברה.

בחרנו להקדיש את הגיליון הראשון לנושא הצדק הבין-דורי. שאלות רבות הקושרות בין שלוש הדיסציפלינות של פכ"מ כרוכות ביחס בינינו לבין הדורות העתידיים – צדק חלוקתי, הוגנות, מאבקי עוצמה פוליטית, צמיחה כלכלית, מדיניות פיסקאלית ועוד. מתוך נושא מורכב ורחב זה, ביקשנו למקד את הדיון במקרי בוחן בעלי חשיבות מכרעת בשיח הישראלי בעת הנוכחית: הסדרי הפנסיה, ניהול משאבי הטבע ומשבר הדיור.

החלק הארי של גיליון זה מבוסס על הרצאות שהתקיימו במסגרת "כנס ירושלים לפכ"מ 2014" אותו ערכה המערכת. מצאנו לנכון שהרצאת הפתיחה תעמוד על חשיבות החיבור בין התחומים שמשלבת תכנית פכ"מ ועל היותו של חיבור זה תחום ייחודי במדעי החברה. פרופ' דוד הד נענה לאתגר והציג סקירה של התפתחות תכנית פכ"מ בעולם, את היתרונות של הראייה האינטרדיסציפלינרית לסוגיה של צדק בין-דורי בפרט ואת האופן שבו מבט משלב הופך רלוונטי יותר ויותר בסוגיות של קביעת מדיניות בכלל. עוד במסגרת הכנס, ד"ר מיכל קורא הציגה זווית ראייה המתמקדת בהגדלת התוצר כמדיניות המבססת הדדיות בין-דורית בנשיאת נטל הפנסיות; פרופ' אלון הראל עמד על שיקולים שונים של צדק חלוקתי בהקשר הבין-דורי וטען כי הסדרי פנסיה בלתי צודקים לא יוכלו להחזיק מעמד לאורך זמן; פרופ' אביה ספיבק עסק בסוגיית פנסיית החובה בישראל – המוטיבציה, הבעיות הקיימות והכיוונים לפתרון; העיתונאי ובוגר תכנית פכ"מ, מר שאול אמסטרדמסקי,

למה פכ"מ?

פרופ' דוד הד

החוג לפילוסופיה בפקולטה למדעי הרוח, האוניברסיטה העברית

לעגן אידיאלים פילוסופיים המרחפים באוויר בתהליכים הכלכליים שמתרחשים על קרקע המציאות.



התכנית באוקספורד אומנם קיימת כבר כמעט מאה שנה, אך הרלוונטיות של ההתבוננות הפכ"מית במציאות גברה בעקבות "משברי הזהות" ששלוש הדיסציפלינות חוו בעשורים האחרונים. בפילוסופיה, המלחמה בווייטנאם ומתחים בין-גזעיים הובילו לכך שבשנות ה-60 המטא-אתיקה, העוסקת באופן אנליטי וניטרלי בפילוסופיה של המוסר, איבדה את ההגמוניה שלה. שאלות של צדק חברתי, ודיונים בעניינים נורמטיביים חזרו למרכז הבמה. במדע המדינה, התחום של תאוריה פוליטית התעצם ותפס מקום מרכזי במחקר של מבנה המדינה. בתוך תחום זה, ניתנה הבמה גם לתפיסות היסטוריות של התאוריה הפוליטית, המדגישות את הרבדים החברתיים והסובייקטיביים שלה, להבדיל מהראייה המעין-נטורליסטית הרואה בה תופעה טבעית. התפיסה שמדע המדינה אינו פוזיטיביסטי הלכה והתקבעה. ולבסוף, המשבר הכלכלי העולמי שחוויו בשנים האחרונות, שאותו המודלים הכלכליים הקיימים לא חזו, הגביר את הקולות הטוענים שרעיון השוק החופשי נמצא כחותר תחת עצמו ושהמחקר הכלכלי המבוסס על מודלים של בחירה רציונלית ייתכן שאינו מספק. ההנחה הבסיסית של הכלכלה החופשית, לפיה הימנעות מהתערבות תביא לצמיחה שתיטיב עם כולם, נמצאה כלא תקפה במשק הנוכחי שבו ההון מרוכז בידי מספר קטן של אנשים ופוגע בחופש הכלכלי של כל היתר.

התהליכים האלו ממחישים את הדינאמיות העצומה שעודנה מאפיינת את שלוש הדיסציפלינות. אך מעבר לכך, הם מצביעים על דעיכתן של תאוריות שניסו להבין את העולם הפוליטי-כלכלי במונחים פוזיטיביסטיים ועל עלייתו המחודשת של הדיון בהיבטים מוסריים וערכיים. בעקבות זאת, השאלות הפוליטיות והכלכליות הגדולות, שבעבר נדמה היה שהן נחלתם של אקדמאים ומומחים,

במאמר זה אנסה להשיב לשאלה שאין מתאימה ממנה כדי לפתוח את הגיליון הראשון של כתב-העת שאתם מחזיקים בידיכם: למה פכ"מ? בעיקר מעניינת השאלה מדוע ראוי שתתקיים תכנית לימודים משולבת בפילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה? מנין נולד הרעיון לחקור במשותף דווקא את שלוש הדיסציפלינות הללו ואיזה ערך מוסף טמון בחקירה זו? כמי שהיה מעורב בהקמתה של תכנית פכ"מ באוניברסיטה העברית, אציג בקצרה את ההיסטוריה של הרעיון ואטען כי יותר מאי פעם בעבר, השילוב הפכ"מי מעניק לפונים לשירות הציבורי את הכלים להבין את המציאות הכלכלית והפוליטית, לאתגר את התפיסות הקיימות ביחס למציאות הזו ולהתמודד עם חלק מהשאלות הבוטות הנמצאות במוקד הדיון הציבורי בימינו.

תכנית פכ"מ הראשונה בעולם הוקמה בשנת 1920 באוניברסיטת אוקספורד. לפני שקיבלה את השם PPE (Philosophy, Politics and Economics), נודעה התכנית בשם Modern Greats, משום שהיוותה חלופה מודרנית ללימודים הקלאסיים בני מאות השנים, ה-Greats, שכללו לימודי יונית עתיקה והיסטוריה רומית. התכנית המודרנית נועדה להכשיר את בוגריה לאתגרי השירות הציבורי. ואכן, רבים מהמנהיגים הפוליטיים וראשי המשק באנגליה, לרבות ראש הממשלה הנוכחי דייוויד קמרון, הם בוגרי תכנית ה-PPE באוקספורד.

האוניברסיטה העברית הייתה מהראשונות שהצטרפו לרעיון בתחילת שנות האלפיים, לאחר שבמשך כמה עשורים התכנית באוקספורד התקיימה בבדידות מזהרת. כיום יש תריסרי תכניות פכ"מ בעולם, ובכלל זאת תכנית ישראלית נוספת באוניברסיטת תל-אביב.

סמלה של התוכנית הנלמדת באוניברסיטה העברית, המעוצב כחותם המורכב משלוש האותיות PPE, מלמד על חזונה. שתי האותיות P מצויות זו בצד זו, ובכך מבטאות את הרעיון היווני הקלאסי שאין הפרדה בין הפילוסופיה לפוליטיקה. האות E, שמסמלת את היבט הכלכלי-פוליטי העדכני ומעבירה אותנו מן ה-Greats הקלאסיים לאלו המודרניים, משמשת כעמוד המחזיק את המבנה. זאת, כדי ללמד שהזירה שבה נפגשים התחומים הללו ובה הם מקבלים משמעות היא זו הפוליטית-כלכלית הפרקטית. לעמוד יש שלוש רגליים, מכיוון שהתוכנית נשענת במידה שווה על שלוש הדיסציפלינות. הסמל, כמו התכנית, שואף

יכול היה לשער. כיום בעיית האוכלוסייה ניתנת לשליטה, ואף יש חברות שבהן האוכלוסייה מצטמצמת. כאשר יש ביכולתנו להשפיע על גודל האוכלוסייה של הדורות הבאים, וממילא על צורכיהם, לא בטוח שהשאלות הקודמות הן בכלל קוהרנטיות. גישה פילוסופית מרכזית להתמודדות עם שאלות של צדק חלוקתי היא לשאול את עצמנו מה ההסדר שהיינו מצפים שהאנשים הנוגעים לעניין יסכימו לו. אבל אפילו את הניסוי המחשבתי הזה אי-אפשר לערוך כאשר עצם קיומם של האנשים בעתיד תלוי בנו. התובנה הזו מעמידה בסימן שאלה את האפשרות לעשות שקלול תמורות (Tradeoff) בין ניצול משאבים בהווה ובעתיד.

דוגמה נוספת לתובנה מן הפילוסופיה שעשויה להיות מאוד רלוונטית לשאלות של צדק בין-דורי, נוגעת לטענה שישנה רמה מינימלית של רווחה שאנחנו חייבים לספק לדורות העתידיים. הפילוסוף דרק פארפיט הציג בשנות ה-70 וה-80 ניתוח פילוסופי שחושף בעיה בטיעונים מסוג זה. לפיו, אלה טיעונים הנשענים על המחשבה שישנם אנשים ספציפיים שיתקיימו בעתיד ואיכות החיים שלהם תלויה בנו. לעומת זאת, פארפיט מצביע על העובדה שזהותו של כל אחד מאתנו תלויה באופן כמעט מוחלט במטען הגנטי שלו, ולפיכך גם בנסיבות ובמועד המדויק של היווצרותו. לו הורינו היו ממתנים כמה חודשים לפני שהיו מביאים ילד לעולם, לא אנו היינו נולדים, אלא מישהו אחר, שאינו זהה לנו. אפילו ההחלטה שלנו ללבוש היום חולצה ירוקה ולא כחולה עשויה להתחיל שרשרת סיבתית שתגרום לכך שהנכד שלנו יהיה בעל זהות אחרת, ולא אחרת, או לא ייוולד כלל. באופן דומה, מדיניות חדשה שמדינה נוקטת בה בהווה – נניח, החלטה לנצל עד תום את משאבי הטבע כבר בדורנו – תביא כמעט בוודאות לכך שכל האנשים שיתקיימו בעוד 200 שנה יהיו לא-זהים לאנשים שהיו מתקיימים אלמלא ננקטה המדיניות הזו. ומכיוון שכך, וזו הנקודה הקריטית, למרות שהם יחיו ברמת חיים נמוכה, לא ניתן לטעון שהמדיניות הזו הזיקה לאף אחד מאותם אנשים, מכיוון שהמדיניות שננקטה הובילה לעצם קיומם. פארפיט כינה את הבעיה הזו "בעיית אי-הזהות" (Nonidentity Problem), ואם אנו מתייחסים אליה ברצינות המתחייבת, נמצא שקשה מאוד להצדיק מבחינה פילוסופית מדיניות שדורשת מאתנו להקריב למען הדורות הבאים (למשל על-ידי הפחתת הקצב של ההתחממות הגלובלית). הרי אם אין לדורות העתיד תביעה מוצדקת נגד מדיניות העבר, ההצדקה היחידה להקרבה למען העתיד שנותרת, היא ההצדקה הנשענת על האינטרס האישי שלנו ברווחת העתיד – למשל, שאיפתנו שלילדינו ונכדינו יהיו חיים טובים. אך קשה להשתכנע שבכוחה של הצדקה זו לבסס הקרבה למען הדורות שיחיו בעוד 200 שנה – האם יש לנו אינטרס אישי אמיתי ברווחתם של הנינים של הנינים שלנו? עד כמה אנחנו רוצים להקריב את רמת חייו למענם?

ובזאת טרם סיימנו. התמודדות רצינית עם שאלת הצדק הבין-דורי אינה יכולה להתעלם מן הזיקה של סוגיה זו לסוגיית הצדק הגלובלי בדור שלנו – זיקה שהיא חסרת

תופסות כעת את מקומן הראוי בלב הדין הציבורי. התלות של השאלות זו בזו נעשית ברורה מבעבר.

חשוב להדגיש שתכנית הפכ"מ אינה מנסה לשבור את החומות בין הדיסציפלינות. גם בלימודי התכנית החלוקה המתודולוגית שרירה וקיימת, וכך ראוי שיהיה. התכנית שואפת להפגיש שדות מחקר ולבחון את הממשקים ביניהם אך לא ליצור תחום חדש תחתם. עם זאת, על אף שכל אחת משלוש הדיסציפלינות עומדת בזכות עצמה, לתכנית פכ"מ יש יתרון ייחודי דווקא עכשיו, כאשר שאלות הנוגעות לערכים שמאחורי המדיניות וההנחות הערכיות והחברתיות שמאחורי התאוריות הכלכליות נמצאות במוקד. שאלות אלו מצדיקות, ואף מחייבות, את השילוב בין הדיסציפלינות. באידיאל שמציבה תכנית פכ"מ, כל אחת משלוש הדיסציפלינות מאתגרת את האחרות, והתובנות העולות מהשילוב ביניהן מאתגר את התפיסות הקיימות בדין הציבורי.

השאלה של צדק בין-דורי, שבה מתמקד גיליון זה, נבחרה בתבונה, שכן היא ממחישה באופן מיטבי את החשיבות העצומה של תכנית פכ"מ. זו גם שאלה מאוד מודרנית. בני אדם תמיד היו מודעים להיותם חלק משרשרת הדורות, אך עד המאה ה-19 וה-20, לא היו בידיהם הכלים לעצב בצורה מרחיקת לכת את גורל הדורות הבאים. הטכנולוגיה המתקדמת וההבנה המתפתחת הובילו לכך שהיום אנו ניצבים בפני החלטות – בין השאר של חיסכון ובזבז, של חובות, של הנדסה גנטית וכמובן של מדיניות ילודה – שיעצבו במידה רבה את החיים בעוד עשרות ומאות שנים. הגישה הפכ"מית מתאימה מאוד לעיסוק בשאלות הנוגעות להשפעתנו על הדורות הבאים, לא רק משום ששאלות אלה נוגעות בהיבטים מורכבים ותלויים זה בזה של מוסר, ניהול משאבים ומדיניות, שנמצאים במרכז הדין הציבורי, אלא גם כי מעורבות בהן שאלות לוגיות וכלכליות-פוליטיות מאוד רלוונטיות, שספק אם יגיעו לדין ציבורי אם לא ישתלבו בו אנשים שיש להם אותה ראייה בין-תחומית.

ניקח למשל את השאלה כמה הון ומשאבים ראוי שנשאיר לדורות הבאים. זוהי שאלה מוסרית כבדת משקל בזכות עצמה, שיש בה היבטים כלכליים חשובים. האם עלינו להותיר מספיק לדור אחד, לחמישה, לחמישים? האם עלינו להשאיר לא פחות ממה שקיבלנו אנו? האם מותר לנו לסמוך על כך שמגמת הצמיחה הכלכלית וההתקדמות הטכנולוגית תימשך, ולפיכך מותר לנו לנצל לטובתנו יותר "מחלקנו", משום שדורות עתידיים כנראה יסתדרו גם עם פחות?

אך מעבר לשאלות הללו, שהן עצמן מוכרות גם אם התשובות להן רחוקות מלהיות מוסכמות, עולות שאלות קשות אף יותר הנובעות מהעובדה שעצם הקיום של אנשים בעתיד ואופי ההעדפות של אנשים בעתיד, גם הם תלויים בהחלטותינו. כך, למשל, המצאת אמצעי מניעה אפקטיביים הביאה מהפך שתומאס מלתוס לא

גם למחויבותנו כלפי אנשים בהווה ובמחויבויות שנובעות ממעשיהם של אנשים בעבר. התלות הזו נובעת במקביל מכל ההיבטים הפכ"מיים: מבחינה כלכלית, המחויבויות הנובעות מן העבר, ההווה והעתיד נוגעות בסופו של דבר להקצאה של אותם המשאבים; מבחינה פילוסופית, ראוי שהתגובה לתביעות השונות תיגזר מתאוריית צדק קונסיסטנטית; ומבחינה פוליטית, מדיניותנו כלפי העתיד תוכרע בזירה הפוליטית על-ידי אנשים החיים בהווה, והסכמה פוליטית רחבה, בין ובתוך מדינות, לא תושג אם לא יינתן מענה גם לתביעות צדק היסטוריות ונוכחיות. על כן, שאלות של צדק בין-דורי, כאשר מתייחסים אליהן מבחינה מעשית, הן תמיד גם שאלות של צדק היסטורי וצדק גלובלי.

די בזה, אני מקווה, כדי להמחיש שלשאלות של צדק בין-דורי אין פתרונות קלים מבחינה קונספטואלית. כפי שראינו, שאלות אלו מעלות קשיים פילוסופיים החורגים אפילו מתחום האתיקה, ומביאים אותנו לבעיות לוגיות, מטא-אתיות ואפיסטמולוגיות הנובעות מהשפעתנו על הדורות הבאים, לרבות על עצם זהותם ומספרם של האנשים שיחיו בעתיד. ראינו גם כיצד שאלת הצדק הבין-דורי אינה ניתנת להפרדה משאלות של חלוקה צודקת בהקשר הגלובלי ומשאלות של צדק היסטורי. ניתן היה להביא דוגמאות גם מן התאוריה הפוליטית, ובוודאי שלא חסרות דילמות כלכליות הנוגעות למשאבי טבע, לפנסיה, ולהיבטים נוספים של השאלה. לסיכום, זוהי סוגיה פכ"מית באופן מובהק. אני טוען, ואני מקווה שכעת תסכימו גם אתם, שבדין הציבורי אודות השאלה הזאת, ורבות כמותה, דרושים לנו אנשים שמתוקף הכשרתם מסוגלים להבין לא רק היבט אחד של הסוגיה, אלא לתפוס את מורכבותה באופן מלא ככל הניתן. זו התשובה לשאלה "למה פכ"מ?".

תקדים מבחינה היסטורית. בשל התקשורת הגלובלית וההגירה ההמונית אנו עדים, יותר מאי פעם בעבר, לתלות הדדית בין משקים. מן התלות הזו נובעת בעיית החלוקה הצודקת של משאבים בין חברות ומדינות, בין העולם העשיר לעולם המתפתח. וההפרדה בין העולם העשיר והעני בעצמה קשורה ישירות לשאלות של צדק היסטורי - העולם העשיר הרי נעשה עשיר בין השאר באמצעות ניצול קולוניאלי. מעבר לכך, הפער בין מדינות הנמצאות בשלבים שונים של התפתחות כלכלית וטכנולוגית מביא עמו באופן מובנה קונפליקט באשר לשיקולי המדיניות. כך, רק בעשורים האחרונים למדנו שאוויר נקי הוא משאב טבע משל עצמו ושכדי להימנע מרמת זיהום בלתי-נסבלת בעתיד עלינו לחשוב על ניקיון האוויר כמשאב מוגבל שעלינו לנצל כמות מסוימת ממנו ולהשאיר לאחרים "מספיק ובאיכות שווה", כמו שאמר ג'ון לוק. והנה, המדינות המתועשות לקחו הרבה יותר מחלקן בהגון במהלך התפתחותן הכלכלית בעבר והשאירו למדינות המתפתחות מעט מדי. כיום, משיקולים של צדק בין-דורי, המדינות העשירות אומרות לעניות שעליהן להשתמש בטכנולוגיות יקרות יותר, כדי לשמור אוויר נקי לדורות הבאים. זאת, כמובן, באופן שמטיל מגבלה חדשה על המדינות המתפתחות שעשויה לפגוע בהתפתחותן, ובכל מקרה מפר את האיזון בהזדמנויות בין לבין המדינות המפותחות. הדרישה הזו אינה הוגנת או צודקת מבחינה היסטורית ומבחינה כלכלית, והיא ממחישה היטב כיצד הצדק הגלובלי והצדק הבין-דורי (כלפי העבר והעתיד כאחד) משולבים זה בזה.

הבחינה הקצרה של בעיית זיהום האוויר מובילה למסקנה כללית - כאשר אנו דנים בשאלות של מחויבות כלפי אנשים בעתיד, לא רק כתרגיל מחשבתי אלא כדי לסייע בעיצוב מדיניות כלכלית, עלינו בהכרח להתייחס במקביל

הדדיות בין דורית והגדלת התוצר

על מה אנחנו שוכחים לדבר כשאנחנו מדברים על פנסיה?

ד"ר מיכל קורא

הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות בבית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה

מבחינה כלכלית קיימת תלות בין-דורית והכרה בתלות זו חיונית לעיצוב יחסים של הוגנות והדדיות. אם רוצים להתמודד עם שאלת הצדק הבין-דורי, המיקוד צריך לעבור משיטת המימון לשתי סוגיות קריטיות אחרות שמעצבות את היחסים הכלכליים בין הדורות. הסוגיה הראשונה היא סוגיית הגדלת התוצר – באיזה אופן דור אחד מעורב בהגדלת התוצר של הדור הבא וכיצד זה משפיע על מידת הנטל או אי-הנטל שהדור הבא נדרש לשאת. הסוגיה השנייה היא כיצד מחלקים את התוצר העתידי בין הדורות וכיצד מבטיחים את זכויותיו של הדור הנוכחי בתוצר העתידי.

לצורך הדיון, חשוב לציין כי מדיניות פנסיונית נמצאת בנקודת המפגש של שני צירים: הציר הראשון, הבטחת בטחון סוציאלי והציר השני, הכלכלה הפוליטית של חסכון והשקעה. לרוב, השיח הציבורי על מדיניות פנסיונית סובב סביב הציר הראשון, "בטחון סוציאלי", ומתרכז בשתי שאלות: ברמת הפרט – כיצד שומרים על רמת החיים בתקופה שלאחר הפרישה מעבודה, וברמת הכלל – כיצד מבטיחים את האיתנות הפיננסית של הסדרי הפנסיה. אולם הציר השני, "כלכלה פוליטית של חיסכון והשקעה", אינו פחות חשוב. קרנות הפנסיה הן אחד ממקורות ההון המהותיים והמרכזיים במשקים מודרניים ולהן תפקיד חיוני ביכולת החיסכון וההשקעה של המשק. ניתן לתת דוגמאות רבות לחשיבותו של ציר זה. למשל, הסדרי הפנסיה שהתפתחו במהלך המאה ה-20 היוו את אחד המכשירים לגיוס הון ובכך אפשרו את בניית התשתיות הלאומיות של רבות מהמדינות המודרניות, ביניהן תשתיות החשמל, התחבורה והמים. השימוש במערכת הפנסיה לצורכי פיתוח מישקי אינו רק נחלת העבר. במדינות שונות, לרבות ישראל, הרפורמות בפנסיה ובמיוחד תהליכי הפרטה של הפנסיה קשורים גם במניעים של פיתוח וליברליזציה של שווקי ההון באמצעות ספיגת כספים והזרמת הון לטווח הארוך. החיבור בין ציר הביטחון הסוציאלי וציר הכלכלה הפוליטית של חיסכון והשקעה בא לידי ביטוי במדיניות הפנסיה, אך במקביל גם מהווה מפתח לבחינת שאלת הצדק הבין-דורי.

נחזור כעת לטענה כי מימון שוטף לא בהכרח מטיל נטל כבד יותר על הדור הבא, וכי מימון צובר לא בהכרח מונע את הנטל מהדור הבא. בכדי לעשות זאת, חשוב לעמוד תחילה על ההבדלים בין משק הבית הבודד לבין המשק הלאומי. בעוד שבמשק הבית הבודד ניתן להפנות חלק מההכנסה

אחד הוויכוחים הערניים סביב הרפורמות בפנסיה הקשור לסוגיית הצדק הבין-דורי הוא הוויכוח בנוגע לשיטת מימון הפנסיה. הרפורמות בישראל בשנת 1995 ובשנת 2003, וגם לאחר מכן, הביאו לשינויים מהותיים במערכת הפנסיה. אחד השינויים הדרמטיים היה ההתנערות מהמבנה של מימון שוטף והמעבר למימון צובר. במאמר זה אטען כי המיקוד בשיטת המימון כאמצעי להתמודדות עם שאלת הצדק הבין-דורי מפספס את העיקר. אבקש להראות כי מימון שוטף לא בהכרח מטיל נטל כבד יותר על הדור הבא, וכי מימון צובר לא בהכרח מונע את הנטל מהדור הבא.

המימון השוטף מבוסס על ההנחה שהפנסיות של הדור הקודם ממומנות על ידי כוח העבודה הנוכחי. עיקרון זה בולט במיוחד בפנסיה התקציבית הממומנת לחלוטין מהתקציב השוטף, אך הוא גם נכון לגבי קרנות הפנסיה הוותיקות. על אף שקרנות אלו צברו הפרשות שכר חודשיות, הן התבססו על כך שההפרשות של הדור הנוכחי משמשות לתשלום הפנסיה של הדור הקודם, בהנחה שהדור העתידי יממן את הפנסיות של הדור הנוכחי וכן הלאה. בשנים האחרונות הרפורמות בארץ ובעולם נוטות למימון צובר, אך זה אינו רעיון חדש. למעשה, רבות ממערכות הפנסיה התחילו כמערכות צוברות ובמהלך שנות ה-20 מדינות רבות עברו למימון שוטף מסיבות שונות.

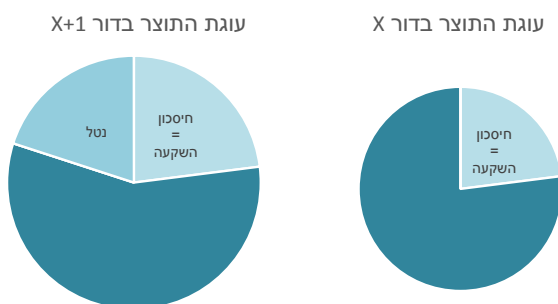
מערכת הפנסיה היא אחת המערכות שמשקפות ומעצבות את היחסים הכלכליים בין הדורות (הדור שהיה פעיל כלכלית ופרש, הדור שפעיל כלכלית בהווה והדור שיהיה פעיל כלכלית בעתיד). כך שאין זה מפתיע כי אחת השאלות שעמדה במוקד הוויכוח על שיטת מימון הפנסיה היא סוגיית הצדק הבין-דורי. אלו שתמכו במעבר למימון צובר טענו שהוא פתרון לבעיית הצדק הבין-דורי, שהמעבר לשיטת מימון זו הוא חיוני וכי מימון שוטף אינו אחראי ואינו צודק כלפי הדור הבא שנכפה עליו לממן את הדור הנוכחי. על כן הם דרשו שכל דור יממן את עצמו באמצעות הפרשותיו לפנסיה. מנגד, אלו שתמכו בהישארות בשיטת מימון שוטף טענו כי הרפורמה פוגעת בסולידריות הבין-דורית ומתנערת מההדדיות הבין-דורית לפיה כל דור מחויב לדור שלפניו ולדור שאחריו.

הטענה לפיה ניתן באמצעות מימון צובר לנתק את התלות הבין-דורית ולהביא לכך שכל דור יממן את עצמו מטעה.

העלאת מיסוי ועוד.

ניתוח המקרה הסיני בעשורים האחרונים יכול להדגים טענה זו. עקב מדיניות הגבלת הילודה בסין, המשק הסיני הוא מהמזדקנים ביותר בעולם. יתרה מכך, במשך שנים הסינים לא הסדירו את נושא הפנסיה ולא השתמשו בתכניות פנסיה במימון צובר לתשלום עתידי לדור המזדקן. האם המקרה הסיני הוא דוגמה לדור אנוכי המשיית את כל הנטל הפנסיוני על כתפיו של הדור הבא? לא בהכרח. במשך שנים מנהלים הסינים מדיניות מאקרו כלכלית מכוונת צמיחה והשקעות. רק בעשור שבין שנת 2000 לשנת 2010 העבירו הסינים בממוצע כ-50 אחוזים מהתוצר בכל שנה לטובת השקעות, כשמנגד הצריכה שלהם הלכה ופחתה. באותו עשור הצמיחה של המשק הסיני גדלה פי ארבעה.

מקרה ב: הפרשות הפנסיה מושקעות בהגדלת התוצר



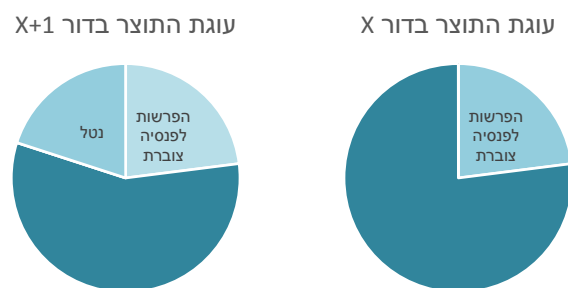
כאשר בוחנים את שאלת הצדק הבין-דורי בדרך זו, הבעיה העולה מן המקרה הסיני אינה בעיה של נטל שדור ההורים משית על דור הילדים, אלא של החלוקה הבין-דורית של התוצר העתידי. המשאבים הכלכליים העומדים לרשותו של כל דור תלויים במידה ניכרת בפעילות הכלכלית של הדורות הקודמים ואין ספק כי במקרה הסיני דור ההורים איפשר לדור הילדים תוצר הגדול פי כמה מזה שהיה עומד לרשותו ללא אותה מדיניות מסיבית של השקעות. הדילמה העולה מן המקרה הסיני נוגעת לסוגיה השנייה והיא כיצד מחלקים את אותו תוצר עתידי בין הדורות. העובדה שהדור הנוכחי עשה ויתורים משמעותיים מאוד להגדלת התוצר ממנו יינה הדור הבא, אינה מבטיחה כשלעצמה את זכויותיו בתוצר זה.

למרות שדיון בשיטות השונות להסדרת הזכויות הוא מעבר לגבולותיו של מאמר זה, אציין כי ההנחה שעומדת בבסיס המעבר למימון צובר ולפיה ניתן לנתק את התלות הכלכלית הבין-דורית, משפיעה גם על נושא הסדרת הזכויות. ההנחה שכל דור מממן את עצמו מהווה את אחד מבסיסי הלגיטימציה למעבר משיטת זכויות מוגדרות מראש (Defined Benefits) לשיטת הפרשות מוגדרות מראש (Defined Contributions).

לסיכום, מאמר זה אינו מבקש להכריע בשאלה איזו שיטת מימון פנסיוני עדיפה. הטענה שביקשתי לפתח היא

לחיסכון ולקבלו בנקודת זמן עתידית, במשק הלאומי ניתן, לכל היותר, להעביר משאבים מצריכה להשקעה. תיאורטית, ניתן היה להפנות את תשלומי הפנסיה לצבירה של חומרי גלם במחסנים לצריכה עתידית, אלא שפעולה זו אינה עונה על הצרכים של האוכלוסייה המבוגרת. כאשר מבינים את תפיסת המאקרו הזאת, ברור שגם כאשר הפנסיה מבוססת על מימון צובר, בפועל תשלום הקצבאות נלקח תמיד מהמשאבים העומדים לרשות המשק בהווה. אם כך, בין שהמימון צובר ובין שהמימון שוטף, דור ההווה שפעיל כלכלית הוא הנושא בנטל הפנסיוני של הדור הקודם שפרש.

מקרה א: הפרשות הפנסיה הצוברת אינן מושקעות בהגדלת התוצר



בבחירת הנושא באופן כלכלי, שאלת הצדק הבין-דורי אינה מתבטאת בשיטת המימון של הפנסיה, אלא במידה שבה כל דור תורם להגדלת התוצר שעומד לרשות הדור שבא אחריו והיחס של תרומה זו עם הנטל הפנסיוני שהוא משית עליו. במילים אחרות, ניתן לדבר על "הדדיות בין-דורית", כאשר התרומה של הדור הנוכחי הינה תוצר גדול יותר עבור הדור הבא, תרומה המתקזזת עם הנטל הפנסיוני שהוא יצור בעתיד. השגת מטרה זו מקושרת בדרך כלל עם התקיימותם של שני תנאים מצטברים: שהדור הנוכחי יוותר על הצריכה של חלק מהכנסתו הנוכחית, ושהכנסה זו תושקע באפיקים של פיתוח וצמיחה.

לכאורה, השתתת מערכת הפנסיה על מימון צובר מקיימת בדיוק את התנאים הללו. היא מחייבת את העובד לוותר על הצריכה של חלק מהכנסתו ולהפרישה לקרן הפנסיה. קרן הפנסיה יכולה להשקיע את ההון הנצבר בה באופנים שמעודדים ותורמים לצמיחת המשק. בבחינה מעמיקה יותר ניתן לגלות כי מערכת הפנסיה במימון צובר אינה תנאי מספיק וגם אינה תנאי הכרחי להגדלת התוצר.

כפי שניתן ללמוד מדוגמאות היסטוריות שונות, מימון צובר אינו מבטיח כי ההון הנצבר יושקע באפיקים מעודדי צמיחה וגם אם יושקע באפיקים אלו, אין ערובה כי אפיקים אלו אכן יניבו את הצמיחה המצופה מהם. יתרה מכך, הפניית משאבים מצריכה נוכחית לטובת השקעה כמנוע לצמיחה יכולה להתבצע בדרכים נוספות מלבד צבירה בקרנות פנסיה, למשל באמצעות ריסון שכר, הקטנת צריכה,

לכך שכל דור ישא בעול הפנסיוני של עצמו, לא רק מטעה אלא גם אינה מאפשרת דיון בשאלות החינוכיות ליצירת הסדר בין-דורי המבוסס על הוגנות והדדיות.

שהתמקדות בשיטת מימון הפנסיה כאשר בוחנים צדק ביו-דורי מפספסת את העיקר ואף מטעה. מבחינה כלכלית קיימת תלות בין-דורית ולכן הטענה הרווחת, כאילו ניתן להפריד בין הדורות באמצעות מעבר למימון צובר ולדאוג

שיקולים של צדק חלוקתי בין-דורי: תוכניות הפנסיה בישראל

פרופ' אלון הראל

הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים

למרות השינוי, מבקר המדינה כבר הגדיר בעבר את הסדרי הפנסיה באוניברסיטאות כפצצת זמן אשר עלולה להוביל למשבר כספי חמור. לפי תחזיותי, תוצאותיו של משבר זה יפגעו בגמישות הניהולית ולא ישאירו די תקציב לפעולות שוטפות, כגון גיוס חוקרים צעירים, שיפור רמת ההוראה ותמיכה במחקר.

ברמה הלאומית, הפתרון שהמדינה נתנה לבעיית חלוקת הנטל בין הדורות היה הפתרון הקל מבחינה פוליטית, אולם הוא מגלם חוסר צדק בולט כלפי דור ב'. לכן, הוא גם איננו ישים לטווח הארוך. המדינה החליטה להחיל הסדרי פנסיה חדשים, כאשר במקביל דור א' ימשיך ליהנות מהסדרי הפנסיה הישנים שנחתמו עימו, גם אם הוא נמצא זמן מועט במעגל העבודה. לעומת זאת, דור ב' אשר נכנס בשנה שבה חל השינוי ייהנה מהסדרי פנסיה הרבה פחות טובים. מהבחינה הפוליטית, כאמור, כל הצדדים המעורבים במשא ומתן הרוויחו: דור א' ניהל את המשא מתו מול המדינה ולכן היתה לו את האפשרות לבטח את עצמו; ועדי העובדים שייצגו את דור א' הגנו על אנשיהם; המדינה יכלה להטיל את הנטל הכלכלי העתידי של מימון הפנסיה של דור א' על דור ב', מבלי להיתקל בהתנגדות שכן האחרונים לא היו שותפים במשא ומתן.

הקריטריון לקבלת פנסיה טובה יותר לא נבע משיקולים של צדק, אלא מהחלטה אקראית להחיל הסדרי פנסיה חדשים מתאריך מסוים. עמדה זו אינה צודקת שכן אין הבדל עקרוני בין שני אנשים שנכנסים בשנים שונות להסדרי הפנסיה ואין הצדקה עניינית להבדיל ביניהם. חוסר הצדק כלפי דור ב' מתבטא בהרעת תנאי הפנסיה שלו לעומת אלה של דור א', וכן בנשיאה בעלויות הסדרי הפנסיה של דור א', כאשר לעיתים ההבדל ביניהם הינו הבדל מזערי במונחי זמן. מדובר בהחלטה לא צודקת בעליל כלפי דור ב' שיש לה השלכות על מיליוני אנשים לאורך מספר רב של שנים.

מהעבר השני אין זה צודק לדרוש מדור א' לוותר על הסדרי הפנסיה שלו. יש חוסר צדק בדרישה לשנות רטרואקטיבית את הסדרי הפנסיה של דור א' ביחס לשנים קודמות. זאת, מכיוון שדור א' הסתמך על הסדרי הפנסיה שהמדינה התחייבה כלפיו, ולפי הסדרי פנסיה אלה הוא ניהל את הכנסתו ואת חסכונו לאורך השנים. יתר על כן, לעיתים מדובר בהחזרה של כספים שהתקבלו כבר מקרנות הפנסיה.

נושא הפנסיה בישראל טומן בחובו יחסי גומלין בין דורות שונים. מחד גיסא, החברה בישראל מעוניינת להבטיח לאוכלוסייה המזדקנת במדינה רשת ביטחון סוציאלית אשר תאפשר חיים בכבוד גם לאחר סיום תפקידה במעגל העבודה. מאידך גיסא, קיים רצון להימנע מהטלת מעמסה כלכלית על הדור הצעיר אשר ידרש לממן הסדרי פנסיה אלה ולאפשר לו ליהנות מרווחה גם בתקופות מוקדמות יותר בחייו. מדינת ישראל הציעה בעבר תוכניות פנסיה נדיבות אשר במרוצת השנים התבררו כתוכניות שהיא תתקשה לממן. בחלק מהמקרים מדובר היה ברשלנות, ובחלק נוספו גורמים שלא ניתן היה לחזות אותם מראש, כגון התארכות תוחלת החיים. לאור זאת, אחת השאלות המרכזיות בתחום הפנסיה כיום הינה כיצד יש לעצב את מדיניות הפנסיה כך שתחלק את הנטל שנוצר, בעקבות ההבנה כי המדינה איננה מסוגלת לעמוד בהסדרי הפנסיה אליהם היא התחייבה בעבר. המאמר הבא¹ מבקש לבחון שאלה פילוסופית-כלכלית זו דרך שיקולים של צדק חלוקתי בין-דורי.

לצורך הדיון נחלק את אוכלוסיית המדינה לשני דורות. דור א', שהינו הדור המבוגר, זכה באופן חוקי בהסדרי פנסיה נדיבים מהמדינה. חלק מאנשי דור א' כבר עובדים בשוק וחלקם פנסיונרים הנהנים מהסדרי פנסיה אלו. דור ב' הינו הדור שנכנס למעגל העבודה לאחר החלטת המדינה על שינוי בהסדרי הפנסיה. המדינה כבר לא יכולה להבטיח לדור ב' הסדרי פנסיה כפי שהיו לדור א'. כתוצאה מכך, נוצר מצב שבו שני אנשים אשר קיבלו משרות דומות בזמנים שונים, ייהנו מהסדרי פנסיה שונים לחלוטין ברמתם. אחת הדוגמאות הבולטות למצב המתואר הינה שינוי הסדרי הפנסיה באוניברסיטאות בכדי למנוע את קריסתן. כתוצאה מכך, קיים כיום דור מרצים אשר נהנה מהסדרי פנסיה טובים, ולעומתו דור המרצים אשר נכנס לאוניברסיטה באמצע שנות ה-90 זכה להרעה משמעותית בתנאי הפנסיה שלו. לעיתים נוצר מצב אבסורדי שבו שני חברי סגל אקדמי שנכנסו למשרתם בהפרש של שנה אחת בלבד זכו להסדרי פנסיה שונים שהפער ביניהם גדול מאד.

1 המאמר מתבסס על הצעתו המעניינת של יורם מרגליות, ראו יורם מרגליות "אפליה בהסדרי החיסכון הפנסיוני ופתרונה המוצע" משפטים (3) 529 (2001).

היבט נוסף שעולה מדיון זה הינו הצורך בחשיבה ארוכת טווח כאשר אנו נדרשים לסוגיות של צדק חלוקתי בין דורות שונים. הפתרון שהמדינה בחרה בו, לפיו אנשי דור א' משיכו ליהנות מההסדרים הישנים ואילו אנשי דור ב' יזכו להסדרי פנסיה חדשים, היה ישים מבחינה פוליטית בטווח הקצר בלבד. זאת, מכיוון שכאשר חוסר צדק נעשה כלפי קבוצה מסוימת באופן בוטה, כמו במקרה בו אנו דנים, הדור הצעיר לא יסכים לקבל זאת בטווח הזמן הארוך. בחילופי הדורות, כאשר הדור הצעיר יגיע לעמדות כוח, הוא צפוי להתנער מההסכמים שנכפו עליו כאשר היה רחוק מקבלת ההחלטות. ההשלכות של מצב זה עלולות להוביל לקיצוצים משמעותיים בפנסיה של דור א', מאחר ומדובר בחוסר צדק כלפי דור ב' וגם כי המדינה מבחינה כלכלית לא יכולה לעמוד בהסדרים אלה. מצב זה יוביל לחוסר צדק עתידי חריף לכיוון השני, כלפי דור א'. כלומר, מצב של חוסר צדק לא יוכל להתקיים בטווח הארוך מאחר והדור אשר מחזיק במושכות המדינה לא יאפשר פגיעה כלכלית באינטרסים החיוניים שלו.

מכאן שלפחות במקרה זה להיות צודק משמעו להיות חכם לטווח הארוך. ההחלטה האקראית שאנשים שנכנסו למעגל העבודה עד שנה מסוימת תהיה הקריטריון לקבלת הסדר פנסיה מסוים, יוצרת חוסר צדק בטווח הארוך כלפי שני הדורות ופוגעת בכלם, ולכן גם לא תוביל לתוצאות רצויות בטווח הארוך. דור א' היה קצר ראות כי הוא לא ראה שבדומה להשפעה שיש לו על הדורות הבאים, לדור ב' תהיה השפעה בעתיד גם עליו. הסדר שלא מחזיק בעקרונות של צדק בטווח הארוך לא יוכל להתקיים לאורך זמן. אנו מעוניינים להימנע מסיטואציה שבה כל דור דואג אך ורק לעצמו כאשר הוא מגיע לעמדת קבלת החלטות. הסדרים יציבים לאורך זמן, יהיו חייבים להיות הוגנים עבור כלל הצדדים המשתתפים בהסכם.

מאחר ועולים היבטים של אי-צדק גם כלפי דור א' וגם כלפי דור ב', עולה הצורך למצוא פתרון המגלם פשרה בין הדורות. השיקול המנחה במציאת פתרון ביניים מסוג זה הינו השאלה היכן מצוי אי-הצדק המשמעותי יותר? ובמקרה בו אנו דנים, כלפי איזה דור קיים חוסר צדק גדול יותר? בסוגיה שבה אנו דנים, יש צורך במנגנון שלא יאפשר את אי-הצדק הקיצוני כלפי דור ב', שנדרש לממן את הסדרי הפנסיה של דור א', אך בה בעת שלא יפר את ההסדרים החוקיים שנקבעו בעבר. הפתרון שהוצע על ידי פרופסור מרגליות² הינו שדור א' יקבל את ההסדרים שהמדינה התחייבה כלפיו עד לשלב שבו המדינה הבינה שהיא לא תעמוד בהתחייבויותיה. מכאן ואילך דור א' יצטרף לדור ב' ויצבור את הפנסיה שלו במתכונת החדשה, כך שיונהג הסדר פנסיוני אחיד כלפי כולם. פתרון זה מאזן את חוסר הצדק שעלה בתחילת הדיון כיוון שדור ב' לא יאלץ לשאת במעמסה של ההסכמים הפנסיוניים המלאים שנחתמו עם דור א'. היקף הנטל הכלכלי יפחת ותהיה חלוקה מאוזנת בנטל בין שני הדורות כיוון שכולם ישתתפו במימונו. בנוסף, הטענה של חוסר צדק כלפי דור א', לפיה דור א' הסתמך וחוסך לפי תוכנית הפנסיה הישנה ועל-כן אין לשנות את תנאיה רטרואקטיבית, לא תעמוד בעינה. זאת, מכיוון שדור א' עדיין ייהנה מהתנאים הקודמים שאליהם התחייבה המדינה, ומשלב השינוי יקבל התרעה שהסדרי הפנסיה הקיימים ישתנו, כך שיוכל להיערך לכך אחרת ולחסוך בהתאם לנסיבות החדשות. פתרון זה מתקן את חוסר הצדק המשמעותי שנוקט כלפי דור ב' מבלי ליצור חוסר צדק כלפי דור א' ויוצר פשרה ששני הדורות יכולים לחיות איתה.

2 ש.ם.

פנסיית החובה בישראל – המוטיבציה, הבעיות הקיימות בה וכיוונים לפתרון

פרופ' אביה ספיבק

המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון

משמעות הדבר היא שהזדמנות הלמידה נעלמת. כשאדם מגיע לפנסיה ההבנה כי בדיעבד עדיף היה לו לחסוך פחות או יותר כבר לא תעזור לו, את הנעשה אין להשיב. אילו היה יכול לחסוך, לטעות, ללמוד ולתקן את הטעות כשהוא חוסך, שוב היינו בסיטואציה מיקרו-כלכלית סטנדרטית. אולם בחסכון פנסיוני לפרט אין אפשרות לעשות אופטימיזציה. כתוצאה מכך, ההנחה שאם רק ניתן לפרטים את ההזדמנות להפנות מההכנסה שלהם לחסכון לגיל פרישה בצורה שתתאים לצרכים שלהם, היא הנחה לא סבירה.

למרות שאין לנו יכולת להתנסות יותר מפעם אחת ברכישת פנסיה, הבעיה הזו פתירה חלקית באמצעות יכולת חשיבה מופשטת. כלומר, פרט יכול באופן תיאורטי להבין עם כמה כסף ישאר בזקנתו אם ישב ויחשב, ויבין שאם יחסוך אחוז מסוים מהכנסתו וישלם דמי ניהול בגובה מסוים, יותר בידי חסכון בגובה כזה או אחר. אולם היכולת הזו דורשת ידע פיננסי. לרוב האנשים אין יכולת לעבוד ברמה גבוהה עם מספרים. מחקרים מראים כי אחוז נכבד מהאנשים בארצות הברית לא יודעים מה ההבדל בין אגרת חוב למניה או איך לחשב אחוזים. אם היתה לכל אותם אנשים הזדמנות חוזרת ללמוד מניסיון זו לא היתה בעיה, אך כאמור הזדמנות כזו אינה נמצאת.

בעיה זו מתייחסת למובן הראשון של ריבונות הצרכן, קרי שהוא מכיר ויודע מה צריך לעשות. בנוגע למובן האישי עולות שתי בעיות נוספות. הבעיה הראשונה היא שגם אם פרט מסוגל תיאורטית לחשב את גובה החסכון שלו, הסיכוי שהוא יעשה את זה בפועל הוא די נמוך, כפי שמוכיח מחקר של מומי דהן שמצא כי כארבעים אחוזים מאנשי אגף שוק ההון במשרד האוצר לא יודעים פרטים מהותיים על קרן הפנסיה שלהם.¹ הבעיה השנייה נוגעת לנוכחות של פרטים להקריב צריכה בהווה למען צריכה בעתיד. בני אדם מוכיחים פעם אחר פעם שהם מתקשים בשליטה העצמית הדרושה כדי להותיר את הסכום הדרוש להם לקיום בכבוד לאחר פרישה. ספרות נרחבת, שבמרכזה מחקריו של דייוויד לייבסון, מצביעה על כך שצרכנים אינם חוסכים משום שקשה להם להשתלט על עצמם.² גם כאן,

החשיבות שבבניית מערכת פנסיה שתעניק ביטחון לאזרחים בהגיעם לגיל פרישה ברורה לכולנו, בין אם אנחנו בגיל בו אנחנו נכנסים לשוק העבודה או בנקודה בה אנחנו מתקרבים לפרישה ממנו. בהתאם, כולנו התרגלנו ואנחנו מקבלים כברורה מאלה את העובדה שמדי חודש מופרש משכרנו אחוז מסוים לקרן הפנסיה שלנו. בהרצאה הזו אני רוצה להסביר למה ההפרשה הזו היא פחות ברורה משנדמה לנו ומדוע היא בכל זאת נחוצה. בהמשך, אצביע על בעיות שקיימות במבנה הנוכחי של פנסיית החובה בישראל ובמענה להן. לבסוף, אצביע על שינוי חיובי וחשוב בגישת אגף שוק ההון של משרד האוצר בפקוח על קרנות הפנסיה, שינוי שמשקף לדעתי הבנה נכונה יותר של תפקיד המדינה במערכת הפנסיה.

הבסיס הנורמטיבי של המיקרו-כלכלה הוא ההנחה בדבר ריבונות הצרכן. הנחה זו אומרת כי הצרכן יודע מה טוב לו וכי הוא יודע כיצד להגיע לדברים הטובים לו. ישנם שני מובנים בהם הוא יודע להגיע למה שטוב לו – מובן הידע ומובן היכולת. על פי המובן הראשון, הצרכן צריך להיות הריבון כי הוא מכיר ויודע מה צריך לעשות כדי למקסם את התועלת שלו יותר טוב מכל מתכנן חברתי מציאותי. המובן השני שבו מתפרשת ריבונות הצרכן היא ההנחה שהאישיות של הפרט מאפשרת לו לבחור את מה שייטיב עימו באופן מקסימלי. בהקשר של פנסיה, הנחת ריבונות הצרכן במובן החזק שבו המיקרו-כלכלה מניחה אינה עומדת במבחן המציאות. כדי להסביר למה, אני רוצה להציג דוגמה קצרה.

אדם נוסע לאנגליה לתקופת זמן של חודשיים. הוא שוכר שם דירה והולך לצרכייה לקנות מצרכים לבית. בימים הראשונים שלו באנגליה הוא מסתכל על המחירים ומתבלבל. הוא בוחן מהו מחירו של כל מוצר, מתרגם לשקלים ומשווה את המחירים למה שהוא מכיר מישראל. עם חלוף הזמן הוא הולך ולומד את טיב המוצרים ומחיריהם – שאיכות החסה באנגליה נופלת מהחסה הישראלית, שמשלתם יותר לקנות בשר וכדומה. הוא הולך לצרכייה כל כמה ימים, לומד, ותוך כמה חזרות מתאים עצמו למודל המיקרו-כלכלי ומבצע התאמה בין יחס המחירים ליחס התועלות השוליות. המפתח ליכולת ההתאמה שלו, למימוש הריבונות שלו כצרכן אם תרצו, הוא החזרה היומיומית לחנות. לעומת מקרה זה, כשאדם חוסך לפנסיה הוא נמצא במשחק של פעם אחת (One-Shot Game).

1 מומי דהן, תהילה קוגוט ומשה שלם, "האם כלכלני משרד האוצר מקבלים החלטות אישיות באופן רציונלי? המקרה של ההחלטה הפנסיונית", (הרבעון לכלכלה, שנה 58, חוברת 3/4, ספטמבר/דצמבר 2011)
2 e.g. David I. Laibson, Andrea Repetto and Jeremy Tobacman, "Self-Control and Saving for Retirement", (Brookings Papers on

והשפעתן על הפנסיה. כתוצאה מכך, חוסכים לפנסיה אינם יכולים להיות בטוחים שהסכום שהפרישו יוכל לכלכל אותם לעת זקנה. סוגיה נוספת היא דמי ניהול לא אחידים. קבוצות חזקות ומאוחדות זכות לדמי ניהול נמוכים יותר. לצורך המחשה, מנתוני עיתון כלכליסט עולה כי בעוד ש-1.9 מיליון עובדים משלמים את דמי הניהול המקסימלים לפי תקנות משרד האוצר, קרי 6% שנתי ו-0.5% על צבירה, עובדי חברת גוגל משלמים דמי ניהול שנתיים בסך 1% ודמי ניהול של 0.2% בלבד על צבירה.

פיתרון אפשרי להטייה במודל הפנסיה לטובת בעלי ההכנסות הגבוהות טמון בהקצאה מחדש של אגרות החוב המיועדות. לפי ההסכמים הקיימים היום בקרנות החדשות, שלושים אחוזים מנכסי קרן הפנסיה צריכים להיות מושקעים באגרות חוב מיועדות. אגרת חוב מיועדת היא אגרת חוב ממשלתית הנותנת תשואה מועדפת של 4.8% צמוד למדד – הרבה מעל מה שניתן להרוויח כיום על אגרות חוב סולידיות בשוק. בתוספת האינפלציה מדובר על תשואה נאה. בהנחה של אינפלציה של 2% (יעד האינפלציה של בנק ישראל עומד בין 1% ל-3%), זוהי תשואה נומינלית של כמעט 7%. שבעים אחוזים מהנכסים הנותנים מושקעים בשוק ההון. ההשקעה בשוק החופשי פחות בטוחה ובאופן ממוצע גם נמוכה יותר. למעשה אגרות החוב המיועדות הן סוג של סובסידיה. כעת השאלה היא כיצד מתחלקת הסובסידיה?

סובסידיות אגרות החוב המיועדות מתחלקת לפי הנכסים. היום, אדם אמיד עם חיסכון פנסיוני של מיליון שקלים ייהנה מכך ש-300,000 שקלים מכספו יהיו מושקעים באגרות חוב מיועדות. לעומתו, אדם עם חיסכון של 100,000 שקלים ייזכה לכך ש-30,000 שקלים בלבד מכספו יהיו מושקעים באגרות חוב מיועדות. גם כאן היות והסובסידיה ניתנת בפרופורציה להכנסה, העשירים נהנים יותר מבחינה כמותית (הגם שבשיעור זהה).

מה שניתן לעשות הוא חלוקה מחדש של הסובסידיה. ביטוח פנסיוני בשתי קומות הינו שיטה בה קיים סכום קבוע המושקע באגרות חוב מיועדות המהווה תקרת סובסידיה, כאשר כל הכנסה נוספת מעל אותו סכום תושקע בשוק ההון.⁶ לדוגמה, הממשלה יכולה להנחות הקצאת אגרות חוב מיועדות ל-3,000 השקלים הראשונים מההכנסה, וכל שקל נוסף יושקע בשוק ההון. המשמעות היא שכל אדם בעל הכנסה של עד 3,000 שקלים ייהנה מהשקעה של מאה אחוזים מנכסיו באגרות חוב מיועדות, בעוד בקרב בעלי הכנסות גבוהות יותר אחוז הנכסים המושקעים באגרות חוב מיועדות יורד עם רמת ההכנסה. בצורה כזו אותו סכום של סובסידיה (סכום הכסף המושקע באגרות חוב מיועדות) מתחלק באופן פרוגרסיבי לפי הכנסה.

לפני סיום אני רוצה להצביע על שינוי חיובי שחל בשנים האחרונות בשוק הפנסיה והוא השינוי בגישת אגף שוק ההון במשרד האוצר לנושא. כאשר עברה הרפורמה של

6 רמי יוסף ואביה ספיבק, "חוק פנסיה חובה בישראל", (2003)

הנתונים מגיעים בעיקר מארה"ב. לייבסון מתאר את הבעיה שנוצרה בארה"ב כשמתן האשראי נהיה קל יותר ופרטים לוו יותר ויותר כדי לממן צריכה בהווה על חשבון העתיד. ישנם חוקרים שמצביעים על התרחבות האשראי כאחד מהגורמים למשבר הפיננסי בשנת 2008. בישראל מתחילה מגמה דומה של פתיחת אשראי צרכני ובהתחשב בבעיית השליטה העצמית, פירסום אגרסיבי של אשראי צרכני שקול לשימת מכשול לפני עיוור.

היום מקובלים שני פתרונות אפשריים לבעיות הללו. הראשון הוא פנסיית חובה. חובת הפנסיה היא פתרון פטרנליסטי שלא משאיר את אפשרות החיסכון לשוק ולשיקול דעתם של העובדים והמעבידים, אלא מכריח אותם להפריש סכום מינימלי מהכנסתם לקרן פנסיה. הפיתרון השני הינו אוריינות פיננסית. ה-OECD דוחף את המדינות החברות בו לכיוון של חינוך פיננסי למען שיפור האוריינות הפיננסית. עם זאת, מחקרים מראים כי זהו אינו פיתרון כה פשוט.³⁴

פנסיית החובה היא סוגיה מיוחדת. מדובר באקט פטרנליסטי של הממשלה, כאשר כלל לא ברור האם אנשים מעולם חפצו בה ואם מעסיקים היו מעוניינים להעניק אותה. למדינה אחריות לתוצאות מעשיה ולכן עליה לשקול טיפול מיוחד בפנסיית החובה. התפלגות הכיסוי בפנסיית החובה מראה כי רוב האנשים שמכוסים בפנסיית חובה הם אנשים עם הכנסות נמוכות. ככל שהכנסתם של אנשים נמוכה יותר, לרוב עבודתם תהיה רצופה פחות והם יבלו יותר זמן בין עבודות. לרציפות העבודה השפעה משמעותית בצבירה לפנסיה. התוצאה היא שבעלי הכנסות נמוכות סובלים משיעורי החלפה נמוכים משל בעלי הכנסות גבוהות בפנסיית החובה.⁵ זוהי בעיה במודל פנסיית החובה שאינה זוכה לתהודה תקשורתית רבה. בעיה נוספת הקשורה בהתפלגות כיסוי פנסיית החובה היא מבנה הטבות המס. אדם שמפקיד חלק מהכנסתו לפנסיה מקבל זיכוי על חלק מסכום ההפקדה במס ההכנסה, והכנסתו הפנויה גדלה. לפיכך, מי שמפקיד לפנסיה אך הכנסתו אינה מספיק גבוהה כדי שיהיה מחוייב לשלם מס הכנסה, אינו נהנה מהטבת המס. רוב האנשים שנהנים מפנסיית חובה הם מהסוג השני – הם אינם מגיעים לרמת הכנסה שחייבת במס ואינם משלמים מס הכנסה, כלומר הם אינם נהנים מהטבות המס. לעומתם, בעלי הכנסות גבוהות נהנים מהטבת מס משמעותית.

מלבד אי-השוויון שמובנה במערכת פנסיית החובה, ישנן גם בעיות בשיטה זו הנוגעות לכלל המבוטחים. תמיד, וביתר שאת כיום, ישנה אי-ודאות לגבי התשואות בשוק ההון, כמו גם אי-ודאות שמקורה ברגולטור, פעולותיו העתידיות

Economic Activity, Volume 1998, Issue 1, 91-172)

3 Lewis Mandell and Linda Schmid Klein, "The Impact of Financial Literacy Education on Subsequent Financial Behavior," (Journal of Financial Counselling and Planning Vol. 20 Issue 1, 2009)

4 William G. Gale and Ruth Levine, "Financial Literacy: What Works? How Could It Be More Effective?", (October 2010)

5 שיעור החלפה הינו היחס בין הקצבה הפנסיונית לבין המשכורת האחרונה של הפרט

מידע אודות החלטות על משכורות ופרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון. כתוצאה מכך התעורר דיון ציבורי והדירקטורים הרגישו שיש מי שמפקח עליהם. לעומת התפיסה הרווחת כי צעדים רגולטוריים הם צעדים חריפים בלבד כגון פיטורין וקניסת הדירקטוריון, חקירות ודרישות הסברים ונימוקים להחלטות יכולים להיות גם הם אמצעי הרתעה של רגולטורים. צעדים אלה יובילו בסופו של דבר לשימוש טוב יותר בכספי החוסכים שיממן אותם בעתיד במקום שיממן מנכ"לים בהווה.

התערבות כזו מעלה את שאלת ההצדקה - באיזה זכות יכולה הממונה על שוק ההון להתערב כך בהחלטות שכר של חברה השייכת לאנשים פרטיים שיכולים לכאורה להחליט כאוות נפשם מה לשלם למנהלים בחברתם? הניסוח של הבעיה בצורה הזו מציג תמונה לא מדויקת בלשון המעטה של שוק הפנסיה. רישיון פנסיוני הוא סוג של מוצר ציבורי. קרנות הפנסיה משתמשות כמשאב לאומי בפנסיית החובה והן רק מופקדות לניהול בידי סוכנים פרטיים בדמות חברות הביטוח. התערבות מהסוג המתואר כאן על-ידי משרד האוצר היא נטילת אחריות מצד המדינה ושמירה על המחויבות שלה לציבור. ניתן רק לקוות שהתערבות זו הינה צעד ראשון של משרד האוצר לעמוד מאחורי התחייבויותיו ולשמור על כספי הפנסיה של הציבור.

ועדת בכר בשנת 2005 והמדינה אילצה את הבנקים למכור את קופות הגמל לבתי השקעות, הושלמה מכירת קרנות הפנסיה החדשות לחברות הביטוח שהיו השחקן המרכזי בשוק שיכול היה להרשות לעצמו לרכוש אותן. כך נוצר בארץ שוק פיננסי משגשג והתחילה תחרות על תשואות גישת משרד האוצר היתה עידוד התחרות על התשואות באמצעות חשיפת מידע מוסמך. משרד האוצר פתח אתרי אינטרנט כגון "פנסיה-נט" למען חשיפת המידע ופירסם בהם את התשואה החודשית של כל הגופים. בעת המשבר בשנת 2009 הסתבר שאחת הבעיות הגדולות היתה תחרות על תשואות קצרות טווח. אין זה הגיוני שהתחרות של קרנות הפנסיה תהיה על תשואות קצרות, שכן הפנסיה הינה חסכון לטווח ארוך ולכן תחרות בריאה תהיה תחרות על תשואות ארוכות. לכן האוצר החל לפרסם מידע אודות תשואות שנתיות בלבד.

לצד השינוי בסוג המידע המפורסם, אנו גם עדים למגמה מבורכת של פיקוח הדוק יותר של הרגולטור על השחקנים הגדולים בשוק הפנסיה. במסגרת זאת, אנו רואים את הממונה על שוק ההון, השייכת למשרד האוצר שתמך בעבר בהסרת המגבלות על השוק חופשי, מזמנת את דירקטוריון חברת הפניקס ודורשת הסבר על משכורת העתק של המנכ"ל בניגוד להנחיות שנתנה. היא ביקשה

למה אין סיכוי שתהיה לכם פנסיה?

שאל אמסטרדמסקי

כתב בכיר ב"כלכליסט"

שלנו כשנצא לפנסיה: אנחנו חוסכים פחות זמן, חיים יותר זמן, חשופים לריבית נמוכה ומשלמים דמי ניהול גבוהים מדי. אפרט על כל אחת מהן.

פחות זמן חיטכון

מודל הפנסיה הנוכחי בנוי על בסיס שוק העבודה הישן, שוק עבודה שבמידה רבה כבר איננו קיים. בעבר, בן אדם השתחרר מהצבא, התחיל לעבוד בסניף בנק כלשהו בנהריה, נניח, ויצא ממנו ארבעים שנה אחר כך לפנסיה. היום זה כבר לא קורה. כאשר נשאל חדר מלא אנשים בשנות ה-30 בכמה מקומות עבודה שונים עבדו עד כה בחייהם, נגלה כי רק בודדים מהם היו במקום עבודה אחד בלבד. גם הגיל בו מתחילים לעבוד מתאחר. לפי הערכות רבות, הגיל הממוצע כיום לכניסה לשוק העבודה בארץ הוא בין 26 ל-28. במילים אחרות, אנחנו מתחילים לחסוך בערך חמש שנים מאוחר יותר מכפי שהיה נהוג בעבר.

תקופת החיטכון מתקצרת לא רק מלמטה אלא גם מלמעלה – אנשים כבר לא עובדים ארבעים שנה באותו סניף בנק. אלה שעוברים את גיל 45 נמצאים לפתע בסיכון של היפלטות משוק העבודה. למעשה, מחצית מדורשי העבודה בכל חודש הם אנשים בגיל 45 ומעלה. הסיכוי של אדם ממוצע לחזור לשוק העבודה עם אותם תנאים ואותו שכר לאחר גיל 45 שואף לאפס. כלומר, תקופת החיטכון הממוצעת לפנסיה התקצרה מ-40 ל-30 שנה בממוצע. זאת כתוצאה מהעלייה בגיל התחלת העבודה ומהחלפת מספר מקומות עבודה במהלך החיים המלווה לעיתים קרובות בתקופות ללא תעסוקה כלל.

יותר זמן צריכה

אנחנו חיים יותר זמן. תוחלת החיים הממוצעת של גברים ילידי שנת 1970 היא 70 שנה. תוחלת החיים של גברים שנולדים כיום היא 81. לפי תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תוחלת החיים בעוד ארבעים שנה, שזה פחות או יותר גיל הפנסיה של אלו הנכנסים לשוק העבודה כיום, יהיה 89. אצל נשים המספר עולה מ-73 לפני ארבעים שנה ל-95 בעוד ארבעים שנה.

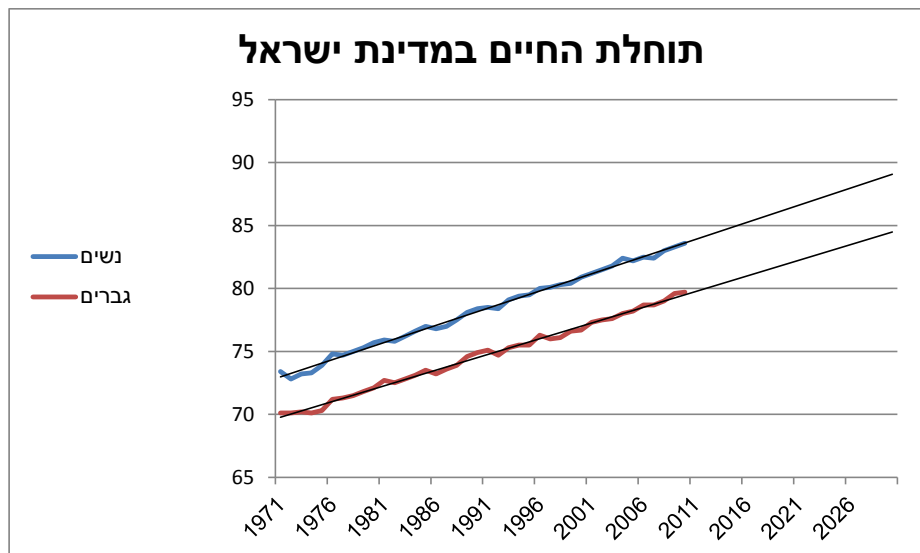
משתי הבעיות האלו – חוסכים פחות וחיים יותר – נובע שפחות כסף צריך להספיק ליותר זמן. כמות קטנה יותר של כסף שנחסך, צריכה להספיק לפנסיונר לתקופה

קוראים לי שאל ובאוגוסט הקרוב אהיה בן 34. בשנה האחרונה שלי לתואר בתכנית פכ"מ הזדמן לי לעבוד במשרת סטודנט באגף שוק ההון במשרד האוצר, מה שהייתה ללא ספק העבודה המשעממת ביותר שעשיתי בחיי. העבודה כללה המון אקסלים, נטולי הקשר לחלוטין, ולי לא היה מושג מה משמעות המספרים האלו ולמה אני ממלא אותם. הנהנתי לבוס שלי עם חיוך כדי שלא יחשוב שאני מפגר ולא הבנתי כלום. בדיעבד, התקופה הזו גרמה לי להבין עד כמה נושא הפנסיה כיום הוא בלתי נגיש. נודה על האמת – מדובר באחד הנושאים המשעממים ביותר שיש, רחוק מאוד מהעולם של רובנו ומלא במספרים ונוסחאות, עד כדי כך שאפילו אני, כשהייתי בתוך המערכת, לא הבנתי ולא רציתי להבין בנושא הזה שום דבר. את חוסר ההבנה וחוסר העניין הזה יש לא מעט גופים שמנצלים, ולא כדי להיטיב עימנו.

בגיל 31 חטפתי דימום מוחי שהביא לכך שבמשך תקופה ארוכה הייתי חייב להישאר בתנוחה מסוימת מבלי לזוז, רק כך לא כאב לי. בזמן הזה היה לי מעט מדי מה לעשות, וגם החרדה מהעתיד הלא ידוע שבו אולי לא אוכל יותר לפרנס את המשפחה שלי ואת הילדים שלי, התחילה להציף אותי – התחלתי לקרוא על פנסיה. הקריאה הזו, לצד התובנות שלי מהתקופה במשרד האוצר, הובילו אותי לכמה רעיונות ומסקנות בנוגע לפנסיה שלי ושלכם, למה יש סיכוי לא רע שלא תהיה לנו אחת כזו ומה אנחנו צריכים לעשות בקשר לזה. על רעיונות אלה אדבר כעת.

עבור כל בן-אדם יבוא יום, בוודאות מוחלטת, שבו הוא לא יוכל יותר להתפרנס באמצעות עבודה. היום הזה יהיה כאשר ימות (במקרה הזה אין בעיה), או אם יצא לפנסיה. לאור הוודאות הזו נשאלת השאלה: האם מנגנון הביטוח הפנסיוני, שנמצא ברקע במשך כל חיינו, יפעל כמו שצריך ביום שבו נצטרך להשתמש בו? כשהתחלתי ללמוד את התחום הגעתי למסקנה שבאופן חד משמעי התשובה היא "לא". כשהתחלתי לא רק לקרוא אלא גם לכתוב על הנושא, הסתבר לי גם שכולם יודעים שהמנגנון מקולקל, כולל הרגולטור וכולל האנשים בתעשייה עצמה כמו מנהלי קרנות הפנסיה. מי שלא יודע על כך הוא הציבור.

בהמשך ארצה להראות מה כן אפשר לעשות בשביל שתהיה לכם פנסיה. אבל בשביל להראות את זה צריך קודם להמחיש מה לא תקין במנגנון כיום. ישנן ארבע בעיות מרכזיות במנגנון שימנעו מאיתנו לשמור על רמת החיים



אך בפועל, לאורך 30 שנות חיסכון, ישלם החוסך 415,000 שקלים דמי ניהול. הסכום הזה מהווה כ-20 אחוזים מסך הפנסיה שלו. בביטוח מנהלים הבעיה עוד יותר קשה. עובד עם אותו שכר שמשלם דמי ניהול מקסימאליים של 4 אחוזים על כל הפקדה ו-1.05 אחוזים על סך הסכום, ישלם סך של 624,000 שקלים לאורך שנות החיסכון, כשליש מסך הפנסיה. אנשים, לרוב, כלל אינם יודעים אם הם בביטוח מנהלים או ביטוח רגיל ומה אחוז דמי הניהול שהם משלמים. כך נוצר מצב שחלק גדול מן הציבור פשוט נשדד בשל חוסר תשומת לב.

למה לא תהיה לנו פנסיה

כאשר משלבים יחד את ארבע הבעיות שצינתי לעיל מקבלים מספר אחד - 5,000 שקלים בחודש - הפנסיה הממוצעת בישראל. אך גם הנתון הזה מטעה מעט, ממספר טעמים. קודם כל, הוא כולל בתוכו גברים ונשים יחדיו, כאשר המספר אצל גברים גבוה יותר ואצל נשים נמוך יותר. שנית, המספר כולל בתוכו גם אנשים אשר נמצאים כיום בפנסיה ונהנים ממודל הפנסיה הישן, פנסיה תקציבית, שהיה משמעותית יותר נדיב מזה הקיים כיום. בניכוי אלו אשר מקבלים פנסיות תקציביות, גובה הפנסיה הממוצעת עומד על כ-4,000 שקלים לגברים וכ-3,000 שקלים לנשים. כמו-כן, על פי ההערכות של בכירים בתעשייה, הפנסיה הממוצעת בישראל עומדת לרדת מ-5,000 ל-3,500 שקלים בממוצע כאשר הדור הנוכחי ייכנס לתקופת הפנסיה.

3,500 שקלים, בנוסף לקצבת הזקנה של ביטוח לאומי שעומדת על כ-2,000 שקלים, מהווים את הסכום ממנו נצטרך לחיות בגיל הפנסיה. זה הסכום שנצטרך להשתמש בו כדי לעזור לילדים לקנות בית ולעמוד ביוקר המחייה.

מנקודת מבט של צדק בין-דורי, הבעיה חמורה הרבה יותר. בשנת 2030 צפוי להגיע לשיא הפער בין פנסיה תקציבית

ארוכה יותר. הדרך היחידה לחלק פחות כסף ליותר זמן היא להפחית את כמות הכסף שנצרך בכל תקופה, או במילים אחרות - ירידה ברמת החיים.

הכסף שלנו לא עושה מספיק כסף

כל הצרות האלו היו יכולות להיפתר בקלות אם הכסף שאותו אנחנו חוסכים היה גדל מספיק באמצעות הריבית שהוא צובר. הבעיה השלישית היא, אם כן, שאנו חשופים לריביות נמוכות שמניבות תשואות נמוכות יחסית. ההדים של משבר 2008 עדיין ניכרים כיום ואחד מסממניהם המרכזיים הוא ריביות נמוכות בכל העולם. מגוון הערכות קובעות כי הריביות הנמוכות יחזיקו לפחות עד שנת 2018 ואף מעבר לכך. את העשור בין 2008 ל-2018 שמאופיין בריביות הנמוכות אני מכנה "העשור האבוד", זאת מכיוון שמאוד קשה לפצות עליו בטווחים ארוכים יותר. כל עוד גופי הפנסיה לא מסוגלים לייצר תשואה גבוהה יותר עבורנו, יורדת יכולתנו לשמור על אותה רמת חיים בגיל הפרישה.

דמי הניהול "אוכלים" חלק ניכר מהכסף העתידי שלנו

שני מיליון מהחוסכים במשק משלמים את דמי ניהול המקסימאליים שהרגולטור מאפשר לקרנות הפנסיה לגבות. למה הם משלמים את המקסימום? מכיוון שלרוב, אלו העובדים החלשים ביותר במשק, בעלי שכר נמוך או שאינם שייכים לאיגוד חזק. דמי ניהול אלה, למרות שהם נראים כאילו הם מהווים אחוזים בודדים מהחיסכון, חותכים בפועל בערך שליש מהפנסיה לחלק ניכר מהחוסכים.

אנסה להמחיש את זה באמצעות מספר דוגמאות. עובד בשכר של 10,000 שקלים בחודש משלם דמי ניהול מקסימאליים של 6 אחוזים על כל הפקדה חודשית ו-0.5 אחוז על כל הסכום בקרן. המספרים האלו קטנים לכאורה,

שכירים מושכים את כספי הפיצויים עם עזיבה של מקום עבודה לטובת רמת חיים טובה יותר בהווה, אך בפועל מורידים את רמת החיים העתידית בצורה משמעותית. זאת מכיוון שכספי הפיצויים, אם לא נמשכו, יהיו חלק מכספי הפנסיה. איסור על משיכתם יאפשר להסיט אותם לטובת הגדלת הפנסיה העתידית.

- חלוקה מחדש של אגרות חוב מיועדות - אגרות חוב מיועדות הן למעשה התחייבות של הממשלה לתשואה גבוהה יחסית על חלק מהחיסכון הפנסיוני. כיום ההתחייבויות האלו ניתנות בשיעור זהה לחיסכון של עניים ושל עשירים, כך שבמונחים מוחלטים - העשירים מקבלים יותר. חלוקה מחדש של אגרות החוב המיועדות בשיעור דיפרנציאלי תסייע להגן דווקא על החוסכים החלשים יותר.
- יצירת מסלולי ברירת מחדל - מניעת צירוף אוטומטי של עובדים חלשים לביטוחי מנהלים ומסלולים שאינם מיטיבים עימם.
- הגדלת התחרות בשוק הפנסיה - שוק פנסיה תחרותי באמת יכול להוביל לירידה בדמי הניהול שקרנות הפנסיה מציעות לנו.

הבעייתיות עם כלל הפתרונות הללו היא שחלק גדול מהם מתנגשים זה עם זה. לכן, יש להקים גוף שיוסד את הפתרונות ויכוון את הסוגיה לעבר פתרון מסודר. וועדה ציבורית, אגרגטיבית, עם נציגים ממגוון רחב של משרדים ממשלתיים וגופים ציבוריים ופרטיים, שתיקח על עצמה את הטיפול בנושא ותחשוב לעומק, במשך תקופת זמן מוגבלת כלשהי, על פתרון לבעיה שעומד נצטרך להתמודד בעתיד. אך על-מנת שוועדה דוגמת זו תוקם, יש צורך בהנעה ציבורית של הנושא. כאמור, הפוליטיקאים לא יתעסקו בנושא אם הציבור לא ישמיע את קולו. כפי שהוקמה וועדת הריכוזיות מתוך לחץ ציבורי, יש לפעול באופן דומה לטובת הקמת וועדה ציבורית לנושא הפנסיות בישראל.

בנושא דמי הניהול, מכיוון שהם אינם אקסוגניים ונקבעים על ידי בני אדם, לכאורה, ניתן להתמודד בצורה אינדיבידואלית ולא דווקא בצורה של כלל המשק. אך במידה וננסה להתמודד בצורה פרטנית מול גופי הפנסיה אנו לא נצליח. הבעיה איננה משקית אך היא גם איננה פרסונאלית וניתן להתמודד איתה בצורה קולקטיבית. כך, לדוגמה, יש ניסיונות לקבוצות רכישה של קרנות פנסיה, כפי שניסו לאחרונה לעשות בהתאחדות הסטודנטים וכפי הצליחו לעשות אנשי הקבע של צה"ל שהורידו את דמי הניהול לאפס.

אני טוען שאת דמי הניהול יש להוריד כמה שיותר קרוב לאפס. יש נקודה שבה רווחי חברות הפנסיה מגיעות למחירי העלות. הנקודה הזו גם היא גבוהה מדי עבור החוסכים, בעיני. אני, בתור עובד של קבוצת ידיעות אחרונות, מקבל דמי ניהול טובים יחסית ועדיין אני מוותר על כ-10% מרמת החיים העתידית שלי. אני לא רוצה לוותר על כלום.

לפנסיה צוברת. המדינה תידרש לשלם באמצעות משלמי המיסים סכום של כ-30 מיליארד שקלים עבור הפנסיה של בעלי פנסיה תקציבית. סכום זה, אגב, אינו כולל את הפנסיה התקציבית של האוניברסיטאות, של הרשויות המקומיות, של חברות ממשלתיות דוגמת חברת החשמל ועוד רבים וטובים. כלומר, כאשר נצא לפנסיה, לא רק שיהיה לנו הרבה פחות ממה שחשבנו, אלא שנגלה גם כי אנחנו צריכים לממן הרבה אנשים אחרים שלא חסכו בכלל לאורך תקופה מאוד ממושכת. מ-5,500 השקלים שלנו, נצטרך לממן את עצמנו, את הילדים שלנו וגם את בעלי הפנסיה התקציבית.

לפוליטיקאים אין באמת תמריץ לטפל בבעיות הללו משום שהן נוגעות לטווח הארוך הרבה יותר מאשר לטווח המיידי. בניגוד למחירי הדיו, דוגמא לבעיה של הכאן והעכשיו, הפנסיה תהיה בעיה של פוליטיקאי אחר. מכיוון שהבעיה לא רלוונטית לטווח הזמן שמעניין פוליטיקאי - הזמן שעד לבחירות הבאות - הרי שאין לו שום עניין לטפל בה. אם בצדק בין-דורי עסקינן, הרי שיש צורך לתמרץ את הפוליטיקאים על-ידי יצירת אווירה ציבורית שתדאג לא רק לדור שלנו אלא גם לדורות העבר והעתיד יחדיו. הדור הנוכחי צריך להעלות את הנושא לסדר היום הציבורי העכשווי ולדרוש שיטפלו בבעיות הללו.

מה אפשר לעשות כדי שתהיה לנו פנסיה

יש מספר פתרונות שאפשר לחשוב עליהם לסוגיית הפנסיה. אני רוצה להעלות כמה פתרונות אפשריים לגורמים האקסוגניים ברמה המשקית, ולבסוף להרחיב בפתרון אחד מסוים לסוגיית דמי הניהול עימה ניתן להתמודד בעצמנו.

- חסכון מגיל 0 עבור הדור הבא - הכנסת קצבת הילדים של ביטוח לאומי לחסכון פנסיוני. ככל שיוצרים בסיס גדול יותר של פנסיה עבור ילדים צעירים, אפקט הריבית מאפשר רמת חיים יותר גבוהה לתקופה יותר ממושכת. חיסכון, אפילו קטן, כבר מגיל אפס, יכול לכסות לפחות על חלק מהפער שנוצר בגלל העלייה בגיל תחילת העבודה וריבוי העבודות.

- הטבות מס דינאמיות - משכורת תנודתית איננה מתוגמלת על ידי מודל הפנסיה הנוכחי שמתגמל שכר גבוה. כפי שנהוג באנגליה, יש לאפשר לאדם לחסוך הרבה כאשר הוא מרוויח הרבה ולחסוך מעט כאשר הוא מרוויח מעט.

- העלאת גיל הפרישה - פתרון בעייתי בפני עצמו, אך סביר שיקרה במוקדם או במאוחר מכיוון שהוא יותר קל ליישום באופן יחסי. הפתרון הזה מכסה חלק מהבעיה של העלייה בתוחלת החיים וקיצור זמן החיסכון, אבל מעלה שאלה חברתית-מוסרית על היחס שלנו לאזרחים המבוגרים בחברה.

- איסור על משיכת כספי פיצויים - במקרים רבים כיום

בתרחיש "עסקים כרגיל" כולנו הולכים להיות פנסיונרים עניים שמתקשים לסיים את החודש ובוודאי שלא מסוגלים לתמוך כלכלית בילדים שלנו. ההשפעה של מודל פנסיות מקולקל יכולה להיות הרסנית לכלכלה. הדברים שלי מובאים לא כדי לעורר פסימיות, אלא כדי לעורר פעולה. נכון, זה משעמם, זה רחוק מאיתנו וזה קצת מסובך - אבל הדור הנוכחי חייב להתעורר, ולהעיר ביחד איתנו את מקבלי ההחלטות במדינה. כפי שהצגתי, יש פתרונות שאפשר וצריך ליישם ואז אולי בסופו של דבר כן תהיה לנו פנסיה.

לקריאה נוספת בנושא:

- סדרת הכתבות של שאול אמסטרדמסקי על פנסיה - <http://goo.gl/QtbfXn>
- מחשבון הפנסיה של כלכליסט - <http://goo.gl/Ol660O>
- הבלוג של שאול אמסטרדמסקי בנושא פנסיה - <http://goo.gl/5YU7iZ>

הפיתרון, בעיני, טמון בקרן פנסיה ממלכתית שאיננה למטרות רווח. לדוגמא, הביטוח הלאומי, הוא מנגנון שיועד לגבות מאיתנו כסף, ולהחזיר לנו קצבאות זקנה בשלב מאוחר יותר בחיים. זה תהליך דומה מאוד למה שעושות קרנות הפנסיה, רק שהביטוח הלאומי לא עושה את זה למטרות רווח. המודל הזה עובד ונהוג במספר מדינות ברחבי העולם דוגמת יפן, סינגפור, צרפת, שוודיה, דנמרק ועוד. החלק הטרגי בסיפור הוא שלממשלת ישראל כבר הייתה קרן פנסיה כזו. בנימין נתניהו הקים בשנת 2003 קרן פנסיה ממלכתית ללא מטרות רווח בשם "עמיתים" כאשר הולאמו קרנות הפנסיה הותיקות. אמנם הקרן הזו גובה דמי ניהול לא מעטים על ניהול של קרנות הפנסיה הותיקות מאז, אבל המנגנון קיים. ניתן להשתמש בקרן הזו ולהכניס בה שינויים מתבקשים או לשכפל את הרעיון לקרן פנסיה ממלכתית חדשה בדומה למודלים הקיימים בחו"ל ולהחיל אותה על כלל המשק.

בעיית הפנסיה היא בעיה שלנו ושל מי שנהיה עוד 30 שנה. עם הבעיה הזו כדאי להתמודד עכשיו ולא בעתיד.

פאנל בנושא צדק בין דורי וניהול משאבי טבע

פרופ' דניאל אטאס, ראש תכנית פכ"מ באוניברסיטה העברית
עו"ד אלונה שפר (קארו), לשעבר מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה
מר שאול מרידור, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר
מנחה: ד"ר אסף שרון, ראש תכנית פכ"מ באוניברסיטת תל-אביב

גז נפט ולכן מוטב במקרה הזה להפיק את כל הגז שנמצא ולא לשמור עתודות. במובן הזה, המחויבות שלנו לדורות הבאים היא דווקא למצות את המשאב כולו בהווה.

עם זאת, את ההכנסות ממכירת המשאב חשוב לדעת להשאיר בעיקר לשימוש הדורות הבאים משתי סיבות. ראשית, בשל החשש מפני תופעות כמו "המחלה ההולנדית" ונזקים אחרים לכלכלה של מדינות שעוברות להסתמך על הכנסות ממשאבים במקום על הכנסות ממקורות כלכליים דוגמת יצור ושירותים. שנית, מטעמים ערכיים מהותיים המחייבים אותנו להשאיר לדורות הבאים את מרבית הכסף.

אלונה שפר (קארו): ההתייחסות לגז הטבעי, כמו גם למשאבים אחרים, כמשאב כלכלי נטו מחמיצה היבטים חשובים שנוגעים למחויבויות שלנו כלפי הדורות הבאים בעת מיצויו. מלבד התפקיד הכלכלי שמשאבי טבע יכולים לשחק, חשוב להתייחס לשלושה תפקידים נוספים שלהם: (א) כריית המשאבים מותירה נזק סביבתי ויש לשקלל נזק זה, ובכללו גם את עלויות תהליך שיקום הטבע בעת ההחלטה על אופן המיצוי. (ב) כסף חשוף לשחיתות ולאינטרסים של פוליטיקאים ובעלי הון, בעוד שגז הקבור באדמה אינו זמין באותה מידה וניתן לתכנן את השימוש בו בצורה יותר מושכלת. (ג) לגז טבעי כמקור אנרגיה יש ערך נוסף בכך שהוא מזיק פחות לסביבה ממקורות אנרגיה אחרים. כתוצאה מכך, למען הסביבה בה הדורות הבאים יחיו יש חשיבות לכך שכמות משמעותית של הגז תוקצה לשימוש בישראל כחלופה למקורות אנרגיה מזהמים יותר, ולא רק לכמות הכסף שמגיע לידי הציבור שיכול להיות זהה בין אם הגז מיוצא ובין אם הוא משמש אותנו כאן.

דני אטאס: אני רוצה למקד את השאלה בהצדקה למחויבות שלנו לדורות הבאים. הדיון בצדק בין-דורי מניח שהחובה שלנו כלפי אנשים שעדיין אינם קיימים שואבת את הערך שלה מצדק. אולם למעשה צדק הוא קטגוריה לא נכונה לשאלות בין-דוריות. בכדי להסביר למה, אתעכב על כמה תחנות מרכזיות בדיון בחובות שלנו כלפי דורות עתידיים.

גיון רולס היה מהראשונים לעסוק בשאלה מהן החובות

בשנים האחרונות הפכו שאלות הנוגעות לניהול משאבי הטבע של ישראל, למיצויים ולחלוקת ההכנסות מהם לשאלות כלכליות, חברתיות ופוליטיות הנוכחות באופן תדיר בדיון הציבורי במדינה. עצם הבעיה אינה חדשה - ישראל צריכה הייתה לקבל החלטות הנוגעות למשאבי טבע כגון ים המלח ומשאבי המים כבר משנותיה הראשונות של המדינה. אולם גילויין של עתודות גז משמעותיות מול חופי ישראל שינה לחלוטין את דחיפות העיסוק בנושא ואת משקלן של ההחלטות המתקבלות לגביו. בעקבות המחאה החברתית בשנת 2011 גבר העניין הציבורי בנושא, ורבים שבעבר היו אדישים לכך החלו להתעניין בשאלות של צדק חלוקתי שעורר מתן ההיתרים לחברות מהמגזר העסקי לחפש מקורות אנרגיה בשטח המדינה ולהפיקם. בה בעת, מיצוי המשאבים מעורר בישראל, כבמקומות אחרים בעולם, שאלות הנוגעות למחויבותנו לדורות הבאים: כיצד עלינו להשתמש בהכנסות מהמשאבים? איך ראוי שנתייחס להשלכות הסביבתיות של הפקתם? מהו האיזון הנכון בין שימוש במשאבים לצרכי הדור הנוכחי לבין צרכי הדורות שעדיין אינם כאן?

הדברים שלפניכם הם סיכום הפאנל שעסק, בין היתר, גם בשאלות אלו. לנוחות הקוראים, הסיכום מובא כתשובות הדוברים לשאלות המנחה. חלקו הראשון עוסק במחויבות הנורמטיבית שלנו כלפי הדורות הבאים, חלקו השני בהיבטים הכלכליים של חלוקת המשאבים בדור הנוכחי וחלקו השלישי מתמקד בהיבטים הפוליטיים הקשורים בנושא.

במה באה לידי ביטוי המחויבות שלנו כלפי הדורות הבאים בכל הנוגע למשאבי הטבע הנמצאים בידינו כיום?

שאול מרידור: הגישה הנכונה לדעתי למשאבי טבע, דוגמת גז טבעי שאם לא נשתמש בו הוא פשוט ישארו מתחת לקרקע הים, היא לחשוב עליהם כערימות של כסף שעומד לשימושנו. כמות הכסף נקבעת בפשטות על ידי מחיר הגז בשוק. עם ההתפתחות של טכנולוגיות אנרגיה חלופית, סביר שנראה ירידה עתידית במחיר של מקורות אנרגיה כמו

טיעון הרוכסן אומר שאם זה מה שכל דור חייב לדור שבא אחריו, אז כדי שנוכל להשאיר לדורות הבאים מספיק משאבים, אסור לנו להשתמש במשאבים כלל. אם נחליט להשאיר משאבים רק לארבעה דורות קדימה, תמיד תעלה השאלה מדוע לא לדור החמישי והשישי? כך נאלץ לחשוב על אינסוף דורות קדימה. בנקודה מסויימת נגיע לדור שלו כבר לא יהיו מספיק משאבים. הדור שלפניו בבירור לא עמד בנוסחא הלוקיאנית, וכך הלאה אחורה עד אלינו.

כדי להבין קצת יותר טוב את הנקודה, דמיינו שאתם מגיעים לדירה שכורה בחופשה באיטליה. בעל הבית מספר שעד עתה תמיד החזיק מלאי של קפה בדירה, אך כעת החליט לא לחדשו ומולכם עומדת הצנצנת האחרונה. האם יש לכם חובה הנובעת מצדק בין-דורי להשאיר קפה לבאים אחרים? כמה קפה יש להשאיר וכמה מותר לכם להשתמש? והשאלה החשובה ביותר – למה בכלל אתם צריכים להשאיר למי שבא אחרים?

המסקנה עד כאן היא לא שאין לנו מחויבות כלפי הדורות הבאים, אלא שהמחויבות שלנו להשאיר חלק מהמשאבים לא נובעת משיקולים של צדק, אלא משיקולים של רציונאליות קולקטיבית. אנחנו צריכים לדאוג לדורות הבאים כי הם חלק ממי שאנחנו. יש לנו מחויבות לקהילה שלנו ולכן עלינו להשאיר גם לדורות הבאים שיהיו חלק מאותה קהילה המתמשכת על פני דורות רבים. אין לנו חובה כלפי הדורות הבאים, ולכן כמה נשאיר להם זוהי שאלה של רציונאליות. צורה טובה לחשוב על זה פרקטית היא לחשוב על עצמנו כפרט בעל חיים לא מוגבלים בזמן. אז השאלה כמה עלינו להשאיר לדורות הבאים מתורגמת למושגים של העדפת זמן, כמה אנחנו רוצים לצרוך היום וכמה בעתיד, ולא לשאלה שמתחלקת בין דורות שונים ומובחנים. זו צורה סבירה לחשוב על כך בפרט לאור העובדה שממשלות הן במידה רבה פרט עם חיים לא מוגבלים בזמן והן אלה שמקבלות את ההחלטות בסוגיות הללו.

בנוסף, אמנם צדק הוא מושג לא רלבנטי לחובות שלנו כלפי הדורות הבאים, אבל בהקשר של משאבים קיימות שאלות חשובות של צדק תוך-דורי. אני מבקש להצביע על שתיים מהן. שאלה אחת היא לגבי איך צריכים המשאבים להתחלק בין השכבות השונות בקהילה שלנו. עלינו לחשוב איך החיסכון שלנו לדורות הבאים משפיע על חלוקת המשאבים בתוך הדור הנוכחי? אם אנחנו רוצים לחסוך לדורות הבאים מתוך רציונאליות קולקטיבית, עלינו לשאול את עצמנו איך נטל החיסכון מתחלק בין העשירים לעניים בני דורנו? שאלה שנייה היא שאלה של צדק גלובלי, איך צריכים המשאבים להתחלק בין מדינות העולם? האם משאב טבע שנמצא בשטח מדינת ישראל הוא בבעלות בלעדית של המדינה? הרי במונחים של צדק המדינה לא עשתה דבר בשביל להיות ראויה למשאבים הללו.

שלנו כלפי הדורות העתידיים.¹ המסגרת בה עסק רולס בשאלות של צדק באופן כללי היא מסגרת האמנה החברתית. המבנה הצודק של החברה ובתוך זה חלוקת המשאבים הצודקת, נקבעת לפי רולס באמנה היפותטית עליה יסכימו אנשים שנמצאים תחת מסך הבערות כשאני יודעים מיהם ומהו מקומם בחברה. הדורות העתידיים נכנסים לשאלה כשאנחנו מתלבטים כמה לחסוך, אבל כלפי הדורות העתידיים קיימת בעיה שלא קיימת מול אנשים אחרים בדור הנוכחי – אנחנו יכולים להשפיע על העתיד אך ההיפך אינו נכון – ולכן לא ברור באיזה מובן אפשר להגיע איתם להסכמה הדדית. הפיתרון של רולס בזמנו היה לומר שהאדם במצב המקורי שעומד מאחורי מסך הבערות צריך לראות עצמו כשושלת של אנשים, כמו אב-משפחה שאחראי לכל הדורות שיבואו אחריו.

הוא זכה על כך לביקורות רבות, כשאחת המוכרות שייכת לפילוסוף הבריטי בריאן בארי.² בארי טען שרולס הניח את המבוקש בכך שהכניס את הדאגה לדורות העתידיים כמובנית במצב המקורי בניסוח הזה. מכך יוצא בפועל שלא עקרונות הצדק הם שעושים את העבודה בהצדקת הדאגה לדורות הבאים, אלא ההנחה שאנשים פשוט ידאגו לבאים אחרים. למרות הכל, אני סבור שגם כאן הצדק עם רולס, והדאגה שלנו מוסברת במונחי המשכיות של הפרטים הקיימים כיום ולא במונחי הצדק שרלוונטיים יותר מול השותפים שלנו לאמנה החברתית.

התחנה השנייה שמבירה למה מושג הצדק לא רלבנטי לדיון הזה היא בעיית אי-הזוהת שהעלה הפילוסוף דרק פארפיט.³ פארפיט טען באופן משכנע שהמדיניות שננקוט היום תקבע במידה רבה את הזהויות של האנשים שיחיו בעתיד. הילדים שיוולדו במדיניות של כילוי יהיו אנשים אחרים מאלה שיוולדו במדיניות של חסכון. כלומר אם נכלה את כל המשאבים היום, הדור העתידי יהיה דור אחר מאשר זה שיחיה אם נשמר משאבים. לאנשים שיחיו לאחר שנבזבז את המשאבים לא תהיה תביעה כנגדנו שכן אילו חסכנו, מפירות החיסכון היו נהנים אנשים אחרים. אם אנו מניחים שלהולד זה יתרון, יוצא שלא רק שלא הרענו את מצבם של הדורות העתידיים בעולם מבוזבז, אלא היטבנו אותו. כלפיהם, לא עשינו שום מעשה לא צודק. לאור התבונה של רולס, ולאור הבעיה שמציב פארפיט, אני טוען שלא ניתן לדבר בכלל על סוגיה של צדק בין-דורי.

אז מה אנחנו בכל זאת חייבים לדורות הבאים? הנוסחא הלוקיאנית אומרת שיש להשאיר לדור הבא מספיק כדי שיוכל לחיות לא פחות טוב מהדור הנוכחי. אך הנוסחא הזו לא משכנעת. בפרט, הפילוסוף רוברט נוזיק הראה שהנוסחא הזו אינה עומדת בפני טיעון הרוכסן.⁴

1 J. Rawls, A Theory of Justice (revised edition) Harvard University Press 1999, pp. 251-262.

2 Barry, B. (1977), 'Justice Between Generations', in P. M. S. Hacker and J. Raz (eds.), Law, Morality and Society (Oxford: Oxford University Press), p. 279.

3 Parfit, D. (1984), Reasons and Persons (Oxford: Oxford University Press), pp. 351-79.

4 R. Nozick, Anarchy, State and Utopia, Basic Books, 1974, pp. 175-6.

מה צריכה להיות חלוקת המשאבים התוך-דורית בין היזמים לציבור והאם זו שאלה של צדק או של יעילות?

את האינטרס הציבורי, אך קשה לדעת אם הצליחו. דבר אחד ברור והוא שהאיזון שנמצא בישראל מעניק לבעלי ההון לפחות את המינימום הנדרש כדי שישקיעו, מכיוון שעובדתית הם ממשיכים לחפש משאבי טבע. לא ניתן לדעת האם הם מקבלים בדיוק את המינימום או מעבר לכך, אבל ברור שהמצב בעקבות פעילות ועדת ששינסקי טוב יותר משהיה, ולדעתי הוא גם נותן לציבור חלק די קרוב לחלקו המתאים בהכנסות.

המצב שונה במקרה של משאבים שלא דרשו מאמץ מיוחד של גילוי כמו הפוספטים בים המלח. אולם, במקרה של מציאת גז, חלק ניכר מהקידוחים נכשלים והמדינה הוכיחה שאין לה יכולת להשיג הישגים בכוחות עצמה. כשלוקחים את העובדה הזו בחשבון, מן הראוי לתת ליזמים מידה של הערכה במקום שנאת הטייקונים הנפוצה היום, על הסיכון שלקחו ועל הכסף שהכניסו לקופה הציבורית.

אלונה שפר (קארו): גם אני מסכימה עם פרופ' אטאס, אבל בניגוד למר מרידור שופטת את היישום באופן הרבה פחות חיובי, משום שהרגולציה כיום לא יעילה במימוש החלוקה הרצויה. חברות כמו כ"ל ובעלי הון כמו יצחק תשובה הרוויחו יותר מהראוי על פעילותם במפעלי ים המלח ובים התיכון. העובדה הזו מתרגמת בציבור לתחושה שבעלי ההון זוכים בשכר וברוחים "חזיריים" על חשבון הקופה הציבורית. ברור שהציבור לא מרגיש שהחלוקה הקיימת עושה איתו צדק.

מהי היכולת של המערכת הפוליטית לקבל החלטות מוצלחות בשאלות הללו ומה תפקיד הדיון הציבורי בתהליך קבלת ההחלטות?

אלונה שפר (קארו): מערכת קבלת ההחלטות בנושא משאבי הטבע בישראל כושלת. הבעיה הכי בסיסית של המערכת הזו היא שלמעשה אין מערכת. למרות שכבר ברור לכולם שמשאבי הטבע הם לא סוגיה כלכלית שולית, עדיין לא נקבעה תוכנית אב לניהול הנושא. כתוצאה מכך, תהליך קבלת ההחלטות מתנהל בחוסר סדר ובחשיבה לטווח קצר, אין תכלול של כלל הגורמים המעורבים והרבה החלטות מתקבלות בצורה אד-הוקית. מכיוון שהרבה החלטות מתקבלות בדרגי עבודה, הפיקוח הציבורי פחות חזק ובעלי אינטרסים זרים, שטובת הציבור לא בראש מעיניהם, מצליחים להשיג השפעה רבה על התהליך ועל תוצאותיו.

לדעתי, המפתח לפתרון הבעיה הזו נמצא בידי הציבור שצריך לצאת למאבק במטרה לגרום לדרגים הבכירים בממשלה לעסוק בנושא ולדאוג שהאינטרס הציבורי יעמוד לפני יתר האינטרסים. אין לי ספק שדעת המיעוט שכתבתי בוועדת ששינסקי לא הייתה מתקבלת בממשלה אלמלא המאבק הציבורי של הסטודנטים, והציבור כולו היה יוצא מופסד.

שאל מרידור: אני מסכים שיש בעיה בחשיבה לטווח רחוק ושקיים צורך בתוכנית ארוכת טווח לניהול המשאבים. מצד

דני אטאס: העיקרון החלוקתי שהיה צריך להנחות את הוועדה, ושצריך להנחות אותנו בחלוקת המשאבים התוך-דורית, הוא מיקסום האינטרס הציבורי. האינטרסים של היזמים שמצאו וזכו את משאבי הטבע לא צריכים להיות חשובים כשלעצמם למקבלי ההחלטות. בהינתן ההחלטה הבסיסית למיצוי משאבי הטבע באמצעות זכיונות ליזמים פרטיים, מטעמים פרקטיים עלינו לתמרץ את היזמים כך שעדיין ירצו לחפש משאבי טבע כמו גז ונפט. אך התמריץ הזה צריך להיות המינימום האפשרי. כלומר, מיקסום האינטרס הציבורי הוא שינחה אותנו לתמרץ את היזמים והוא שינחה אותנו לתת להם את המינימום שניתן. יוצא אם כן שכדי להגיע למצב הצודק ביותר במציאות הכלכלית הקיימת, עלינו לפתור בעיית מקסימיזציה בה המשתנה שמעניין אותנו הוא התועלת לציבור.

שאל מרידור: אני מסכים עם הטענה שחלוקת ההכנסות ממשאבי טבע צריכה לתגמל בראש ובראשונה את הציבור ושהרווח ליזמים צריך להיות המינימום הדרוש כדי להבטיח את מעורבותם. מעשית, בשיח שהתפתח סביב פעילות ועדת ששינסקי שעסקה במיסוי רווחי הגז והנפט בישראל, וועדת צמח שעסקה בהפקה של המשאבים, נשמעו טענות על כך שהתוצאות משרתות את האינטרסים של בעלי הון ולא של הציבור. אני חולק על הטענה הזו, ואני רוצה לשים את הדברים בהקשר ההיסטורי הנכון.

במשך חמישים שנה החוק הישראלי התיר לכל יזם לחפש משאבי טבע ולקבל את מרבית הרווחים עליהם. בשנת 2000 לאחר שנמצא מאגר ים טטיס, משרד האוצר ניסה להטות את החלוקה לטובת הציבור באמצעות חוק ההסדרים, אך לחצים פוליטיים הובילו לכישלון בנקודה ההיא. בישראל עד אז נעשו כ-700 קידוחים במטרה למצוא נפט או גז, ונמצאו רק שלושה מאגרי גז. כשהחלו להמצא מאגרי גז נוספים, שר האוצר החליט להקים את ועדת ששינסקי שתשמש כוועדה ציבורית לבחינת חלוקת ההכנסות. שאלת היסוד בה עסקה הוועדה הייתה איך יש לחלק את המשאב בין הציבור לבין המשקיעים באופן שימקסם את הרווחה הכוללת. בשנות ה-50, בהשוואה למקובל במדינות העולם ולאור מדיניות המס הכללית, החוק העניק לציבור חלק סביר מההכנסות על משאבי טבע. אולם עד שהגענו לנקודה שבה ועדת ששינסקי התכנסה, הציבור הישראלי כבר היה זכאי לחלק קטן מאוד מההכנסות, ביחס למדינות העולם, והמשקיעים לנתח רחב מאוד. הוועדה ניסתה לשמר את הכדאיות הכלכלית למשקיעים ובמקביל לאפשר לציבור ליהנות מחלקו.

אומנם מדובר בעיית מיקסום, אבל מורכבות הנתונים שנדרשים על מנת לפצח אותה, הופכים אותה לבעיה בלתי מפורשת לה אין תשובה חד-חד-ערכית. מומחים רבים ניסו להגיע לאותה נוסחא שתיתן את הפיתרון הממקסם

דני אטאס: הדיון הדמוקרטי האידיאלי הוא כזה שבו כל אחד מנסה לחשוב מה תהיה הפעולה שתיטיב ככל האפשר עם הכלל ומנסה לשכנע בעדה. במציאות הדיון הוא בדיוק הפוך מזה. כל שחקן מנסה לחשוב מה תהיה התוצאה הכי טובה עבורו ופועל להגיע אליה למרות שהוא יודע שהיא לא תהיה הכי טובה עבור הכלל, וכל זה בתקווה שיצא כשבידיו לפחות חלק ממה שהוא שואף לקבל. כך נוצר מצב שמול בעלי ההון הפועלים בלי שום דאגה לאינטרס הציבורי (בין היתר, משום שכך יהיה להם סיכוי לצאת עם רווח כלשהו) נשמעות קריאות כמו הקריאה לציבור להתקומם ולהציב טענה נגדית. המודל הזה הוא לא הכי טוב שיתכן. התקווה שלי, שאין לי הצעה ברורה איך ליישם אותה, היא לנסות להתקרב למודל בו הצדדים השונים מציגים את עמדתם ביחס לטובת הכלל ובכך להמנע מהתנגשות האינטרסים שמאפיינת את השיח הפוליטי הנוכחי ומייצרת את הבעיות שהדוברים האחרים הצביעו עליהן.

שני, אני קצת יותר ספקן לגבי היכולת של פוליטיקאים להחליט בנושא ללא עבודת מטה של אנשי מקצוע. בסופו של דבר ההבדל בין פתרון טוב לפתרון רע לא יגיע מכך שנצליח להעביר את הדיון לדרג של אנשים נבחרים התלויים בדעת הקהל. מי שצריך לחשוב על הכותרת של מחר בבוקר, לא בהכרח יהיה האדם שיקבל את ההחלטות הטובות ביותר במבט של עשור קדימה, בפרט בנושאים כה מורכבים.

חלק מהפתרון הוא ועדות ציבוריות, כמו ועדת ששינסקי, שיכולות לתכלל את הנושא בו הן עוסקות. גם אם קבלת ההחלטות בגופים כאלה היא לא טהורה לגמרי, היא טובה בהרבה ממה שיכולים היו לעשות פוליטיקאים לבדם או מאופן הפעולה של מגזר פרטי לא מפקח. בנוסף, חשוב לחזק את הרגולטורים ועל הציבור ועל הממשלה לתת להם את הגיבוי הדרוש לקבלת ההחלטות הדרושות מול הלחצים המופעלים עליהם.

על צדק בין-דורי במערכת הפנסיה ובניהול משאבי הטבע

פרופ' איתן ששינסקי

החוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים

נחקק בשנת 1935 על ידי הנשיא רוזולט וכבר בשנת 1938 החלו המבוטחים הראשונים לקבל קצבאות זקנה. אותם מבוטחים ראשונים כמעט ולא שילמו דבר למערכת, אך אלו בגילאי העבודה הפרישו כספים וכך התאפשר מימון הקצבאות. לכל הדורות הראשונים של מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי מאז היווסדו בשנת 1938 ועד שנות ה-50 הראשונות היה אפוא רווח הון, כלומר הם שילמו פחות ממה שקיבלו בהפרש ניכר. רווח הון זה שווה בערכים נוכחיים ברבית דריבית כתשעה טריליון דולר – סכום אדיר. עובדה זו חשובה כשמדברים על הפרטה של הביטוח הלאומי כפי שאזכיר בהמשך. היכולת להתחיל לשלם קצבאות באופן מידי היא שהפכה את הפנסיה התקציבית לאטרקטיבית כל-כך – מחליטים על פנסיה תקציבית, וכעבור שנה אפשר כבר להתחיל לשלם למבוטחים קצבאות הממומנות מהפרשות המבוטחים העובדים, כך שהביטוח הלאומי מהווה רק צינור העברה מתווך.

הפרמטרים של מערכת ההעברה הבין-דורית מבוססים על הנחות דמוגרפיות מסוימות. בכדי שהמערכת תישאר באיזון, כלומר שההכנסות ישתוו להוצאות, צריכים להתקיים תנאים דמוגרפיים מסוימים הקשורים לתוחלת החיים ולשיעור הילודה. בלשון ציורית, פרמטרים אלה קובעים «על כמה כתפיים עומד כל פנסיונר» – כאשר הילודה הייתה גבוהה כל פנסיונר עמד על כתפיהם של חמישה אנשים עובדים, ואילו כיום בחלק מהמדינות בהן הילודה נמוכה עומד כל פנסיונר על כתפיהם של שני אנשים או אפילו של אדם אחד. בגרמניה למשל, אלמלא המהגרים הצעירים, היה כל פנסיונר עומד על כתפיו של אדם עובד אחד. המהגרים בגילאי העבודה, בתשלומיהם לביטוח הלאומי מאזנים את המערכת, ודוחים את הבעיה שתתעורר לביטוח הלאומי הגרמני בעתיד.

הפרמטרים הדמוגרפיים כגון שיעור הילודה ותוחלת החיים, קובעים את הצירופים האפשריים של ערכי משתני הפנסיה – גודל ההפרשה, גודל הקצבה וגיל הפרישה (שהוא משתנה התנהגותי) – השומרים על איזון המערכת. אילו הפרמטרים הדמוגרפיים היו נותרים יציבים, לא היה צורך לשנות את משתני הפנסיה וניתן היה להותיר את תנאי תכניות הפנסיה על כנם באופן מתמשך. אך כשהפרמטרים הדמוגרפיים משתנים, ואכן גם שיעור הילודה וגם תוחלת החיים משתנים באופן קיצוני, אין מנוס מהתאמה של משתני הפנסיה בכדי

בראשית דברי ברצוני לברך את מארגני הכנס על הנושאים בהם בחרו לעסוק – פנסיה ומשאבי טבע – שני נושאים קרובים לליבי שאני עוסק בהם כבר למעלה מחמש עשרה שנה, וממשיך להתעניין בהם גם כיום. בנושא הפנסיה עסקתי עוד לפני משאבי טבע, ואף כתבתי ספר תיאורטי בנושא. אקדיש את הזמן שניתן לי כדי לשוחח על שני נושאי הכנס, תוך חידוד סוגיות שבעיני לא נגעו בהן מספיק במהלך ההרצאות שקדמו לי. את עיקר דברי אקדיש לנושא הפנסיה ואסביר את ההיבטים הבין-דוריים לעומת ההיבטים התוך-דוריים הבאים לידי ביטוי במערכות הפנסיה השונות, ואת האופן בו הם משפיעים האחד על השני. בנושא משאבי הטבע אתמקד במה שקרה בישראל בתחום, אציג בקווים כלליים את האתגרים שבשימור רווחי המדינה ממשאבי טבע בטווח הארוך, ואת האופן שבו קרן משאבי הטבע שעתידיה לקום בישראל נועדה להתמודד עם אתגרים אלה.

על צדק בין-דורי וצדק תוך-דורי במערכות הפנסיה השונות

מערכת הפנסיה ככלי להעברה בין-דורית

אדבר תחילה על המבנה המהותי של ההעברה הבין-דורית המבוצעת על-ידי קרנות הפנסיה. ביסמרק היה הראשון שהקים קרן פנסיה ממלכתית, קרן שהיתה מיועדת לעובדי מדינה ומטרתה היתה לבלום את גלי הסוציאליזם שהחלו להתפשט באירופה באותה העת. תשלומי הקרן למבוטחים החלו מגיל 60 ותוחלת החיים באותו זמן היתה 65 כך שזו לא היתה קרן נדיבה במיוחד – מבוטחיה נהנו ממנה בממוצע במשך חמש שנים בלבד. המבנה שביסמרק תכנן לקרן זו ושאוּמץ לאחר מכן על-ידי שאר מדינות העולם, הוא של פנסיה תקציבית, מה שמכונה בפי כלכלנים Pay as you go, זאת להבדיל מפנסיה צוברת. ההעברה הבין-דורית מתקיימת בפנסיות התקציביות בלבד. גם במערכות הפנסיה האחרות קיימות השפעות בין-דוריות, אך הן שונות מהותית.

מדוע אימצו כל המדינות את מבנה ההעברה הבין-דורית ולא את מבנה פנסיית הצבירה (Funded)? מכיוון שבפנסיה התקציבית אפשר להתחיל לשלם קצבאות מיד לאחר שהתכנית מיושמת. למשל, הביטוח הלאומי האמריקאי

יכלו לקבל פנסיות שונות משמעותית בגלל תנודות השוק הנקודתיות. למשל, אמריקאים רבים במשבר בשנת 2008 הפסידו שליש מרכושם, והפנסיה של אלה מתוכם שהיו קרובים לפרישה הושפעה מכך משמעותית. כלומר, סיכוני השוק אינם מתאזנים לאורך זמן, אלא הולכים ונעשים משמעותיים יותר ככל שמתקרבים לגיל הפרישה. בתגובה לסיכון הגדל כתלות בקרבה לגיל הפרישה, הוצע מודל בו כמות איגרות החוב המיועדות, שכבר הוזכרו היום בכנס, תהיה מותנית בגיל המבוטח ובהכנסתו. כך, חשבונותיהם של מבוטחים הקרובים לגיל הפרישה יכללו יותר אגרות חוב מיועדות וחשבונותיהם של מבוטחים צעירים יכללו יותר מניות. המדינה הראשונה ליישם מודל זה הייתה צ'ילה, שהיא גם במובנים רבים המדינה הראשונה שהפריטה את המערכת הפנסיונית כשעברה לחשבונות אישיים בשנת 1981.

בנוסף, המעבר מפנסיה תקציבית לחשבונות אישיים המושקעים בשוק כרוך בבעיה לוגית שניתן להבחין בה בקלות, אך על אף זאת הנושא עמד במרכז המרוץ לנשיאות של רייגן בארצות-הברית. ההצעה בזמנו הייתה להעביר חמישה אחוזים מתוך שנים עשר אחוזים וחצי שהעובד האמריקאי מפריש לביטוח הלאומי לחשבונות פרטיים שיושקעו בשוק ויניבו תשואות גדולות יותר. הבעיה בהצעה זו היא שחמשת האחוזים שיועברו להשקעה לא יגיעו לביטוח הלאומי, דבר שלא יאפשר לו לעמוד בהתחייבויותיו הקודמות, כלומר בתשלומי הקצבאות לפורשים הנוכחיים. לכן, כל מעבר מהמערכת התקציבית להשקעה בשוק תיצור תקופת ביניים בה התחייבויות הביטוח הלאומי יהיו גבוהות מהכנסותיו ויהיה מחסור בכסף. מחסור זה נובע מרווח ההון של המבוטחים הראשונים שהוזכר לעיל – המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת מצריך את הממשלה להחזיר רווח זה למבוטחים נוכחיים באמצעות העלאת מיסים. אולם צעד כזה מעלה את שאלת הצדק הבין-דורי – מדוע מוצדק שהדור הנוכחי ישלם מיסים גבוהים יותר לטובת הדור הבא שחשבונותיו הפנסיוניים יזכו לתשואות גבוהות משלו מפני שיושקעו בשוק בכללותם? זו שאלה נורמטיבית של צדק בין-דורי וברגע שעלתה הצעת ההפרטה נגזזה. במערכות בחירות כיום ההצעה לא חוזרת מפני שכולם מבינים שההפרטה אינה פשוטה ואין פתרון קסם ל«חור» התקציבי שהיא יוצרת. יש הבדל חשוב בין «לברוא את העולם מחדש», כלומר להתחיל מערכת חדשה של פנסיה צוברת, לבין לעבור ממערכת קיימת של פנסיה תקציבית למערכת של פנסיה צוברת. פנסיה תקציבית טומנת בחובה סובסידיה גלומה ואובדן הסובסידיה הכרוך במעבר לחשבונות אישיים מחייב שינוי של גובה הקצבאות או הטלת מיסוי לצורך איזון המערכת.

מערכת הפנסיה ככלי לחלוקה מחדש של הכנסות

אומנם נושא הכנסה הוא צדק בין-דורי, אך יש לתת את הדעת גם להיבט הצדק התוך-דורי הקיים בתכניות הפנסיה במערכות הביטוח הלאומי בישראל במיוחד, ובשאר העולם

לאזן את המערכת. יש לציין כי תוחלת החיים הרלוונטית לאיזון המערכת הפנסיונית, איננה תוחלת החיים בלידה, אלא תוחלת החיים המותנית בסביבות גיל 60, מפני שרק המבוטחים ששרדו עד לגילאים אלה יקבלו קצבאות. לכן, יש לתת את הדעת גם על שיעורי התמותה עד גיל 60, שגם הם השתנו משמעותית במאה ה-20.

הבעיות שהתעוררו בעולם במערכות ההעברה הבין-דוריות (מערכות הביטוח הלאומי הציבורי), נוצרו כתוצאה משינויים דמוגרפיים – ירידה בילודה ועלייה בתוחלת החיים. התאמת תנאי הפנסיה הנדרשת כתוצאה משינויים דמוגרפיים אלה היא בעיה פוליטית סבוכה המתעוררת בכל מדינה. בצרפת למשל, כשסרקוזי רצה לשנות את גיל הפרישה של עובדי התחבורה שנהנו מפריבילגיות מיוחדות נשרפו צמיגים והושבתו נמלי תעופה. בישראל, כשרצו להעלות את גיל הפרישה לנשים מ-62 ל-64, הדבר נפל בהצבעה. לכן, האמירה שהעברת הפנסיה ממסגרת ממלכתית לחשבונות אישיים היא ויתור על מסגרת בטוחה לטובת אי-הודאות בשוק, הינה שגויה. בפנסיה התקציבית ישנה אי-ודאות אותה אני מכנה «אי-ודאות פוליטית». דהיינו, לא ידוע אלו ממשתי הפנסיה ישונו על ידי המערכת הפוליטית – גיל הפרישה, גודל ההפרשה, גודל הקצבה, או הנוסחה המקשרת ביניהם. כל אלה הם פרמטרים של מדיניות שניתן להחליט עליהם במערכת הפוליטית ולכן יש אי-ודאות פוליטית לגביהם. מדינות מסוימות, למשל שוודיה וגרמניה, ניסו להתגבר על אי-ודאות זו באמצעות נוסחאות הקובעות מראש כמה יש לשנות את תנאי הפנסיה בתגובה לשינויים דמוגרפיים. למשל, בתגובה לעלייה מסוימת בתוחלת החיים, יועלה גיל הפרישה באחוז מסוים. אולם את הנוסחאות הללו יש לקחת בערבון מוגבל מפני שהן אינן עומדות בלחצים פוליטיים. בגרמניה, בפעם הראשונה שהיה צורך להוריד את הקצבאות בעקבות המשבר בשנת 2008, הנוסחה בוטלה. בסופו של דבר, לא ניתן להימנע מהעובדה שבקדקוד הפירמידה השלטונית החלטות הן פוליטיות ולכן יש להתחשב באי-ודאות הפוליטית הנגזרת מכך. אנו נחזור לכך כשנדבר על קרן משאבי טבע.

מצד שני, פנסיה צוברת המושתתת על חשבונות אישיים, אינה חפה מסיכונים. שיעור התשואה הפנימי של הביטוח הלאומי האמריקאי הוא בערך אחוז אחד וחצי. כלומר, שער היוון (או שער ניכיון) של אחוז אחד וחצי מאזן בין הערכים הנוכחיים הממוצעים של הכנסות והוצאות המערכת. התשואה בשוק המניות לעומת זאת היא בין שישה לתשעה אחוזים. הפרש זה, בשילוב עם אי-הודאות הפוליטית שהוזכרה קודם, הביא רבים בארצות הברית, ואחר-כך גם בישראל, לטעון כי יש להעביר את הפנסיה ממערכת תקציבית למערכת של חשבונות אישיים המושקעים בשוק. הם טענו כי במהלך שלושים שנות עבודה, שהוא משך העבודה הממוצע, סיכוני השוק מתאזנים. אך טענות אלה הן שגויות. קל להראות, ונתוני הבנק העולמי מאשרים זאת, כיצד מבוטחים שעבדו שלושים או ארבעים שנה, שהיו בעלי הכנסות דומות ושפרשו בהפרש שנים קטן זה מזה,

מרכיבים המושמטים מהשכר לפיו מחושבת הפרשה), עד תקרה מסוימת - סביב 110,000 דולר בשנה. הקצבה שהוא מקבל בפרישה מחושבת באמצעות נוסחה מתמטית כתלות בכמות שהפריש לאורך השנים, כך שיש מתאם חיובי בין הכמות המופרשת לבין הקצבה המוענקת - ככל שהפרשת יותר תקבל יותר. הנוסחה היא פרוגרסיבית מפני שהגידול אינו פרופורציוני אלא פחות מכך, כלומר היחס בין הקצבה להפרשה אצל בעלי ההכנסות הנמוכות גבוה מהיחס אצל בעלי ההכנסות הגבוהות. הנוסחה מבוססת על ממוצע ארוך טווח, המחושב על בסיס עשר השנים בהן העובד קיבל את השכר הכי גבוה מתוך שלושים השנים האחרונות בהן עבד. ההתבססות על ממוצע ארוך טווח היא נכונה. לעומתה, התבססות על השכר האחרון, כפי שהיה נהוג בישראל לפני שנים, מזמינה מניפולציות בין העובד למעביד להעלאת השכר של השנה האחרונה ואכן כך היה.

על-אף הנוסחה הפרוגרסיבית, קיומה של תקרה לשכר החייב בהפרשה לביטוח הלאומי (כ-110,000 דולרים בשנה), היא רגרסיבית - אדם המשתכר 200,000 דולרים בשנה מפריש אותו סכום כמו אדם המשתכר 110,000 דולרים. אובמה הבטיח להעלות תקרה זו בשל כך, אך הדבר לא עלה בידו בגלל האיזון בין שני בתי הקונגרס. מלבד תקרת ההפרשה ישנם שני אלמנטים נוספים הפועלים נגד הפרוגרסיביות בנוסחה של הביטוח הלאומי האמריקאי.

ראשית, אנשים בתחתית סולם ההכנסה נכנסים לשוק העבודה יותר מוקדם מאשר אנשים במעלה הסולם. אנשים המשתכרים משכורות גבוהות בדרך כלל מתחילים לעבוד אחרי לימודים באוניברסיטה בגיל 26-27, ואילו רבים מאלו המשתכרים פחות נכנסים לשוק העבודה כבר בגיל 18. לכן, אנשים בתחתית סולם ההכנסה מפרישים יותר שנים לביטוח הלאומי, כלומר מספר שנות ההפרשה מותנה בגובה ההכנסה.

שנית, גם תוחלת החיים מותנית בגובה ההכנסה - לתוחלת החיים מתאם חיובי עם רמת ההכנסה ומתאם זה מתחזק בשנים האחרונות. תוחלת החיים גדלה באופן מתמיד (למעט מלחמות), אך קצב הגידול והגורמים לו משתנים. לפני שנות ה-50 הגידול בתוחלת החיים היה תוצאה של צמצום תמותת תינוקות, בשנות ה-50 הסיבה היתה המהפכה הקרדיוסקולרית שהורידה את התמותה ממחלות לב, ואילו בעשורים האחרונים הגידול בתוחלת החיים נובע מהארכתם באמצעות תרופות ומכשור רפואי בבתי חולים. תופעה זו מעלה שאלות כלכליות ומוסריות קשות. למשל, תכנית ה-Medicare האמריקאית בה מבוטחים רוב האמריקאים, מוציאה מחצית מתקציבה על שלושת השנים האחרונות של החיים. תופעה זו מעלה את השאלה המוסרית אודות איכות החיים - האם ראוי להאריך את החיים בהשקעות כאלה כאשר איכות החיים נפגעת? זו שאלה קשה אבל חייבים לשקול אותה. לבתי החולים המקבלים את התמורה הכספית לטיפולים מארכי חיים מה-Medicare אין תמריץ לחסוך. יש כאן מקרה של

גם כן, וקשור מהותית להיבט הבין-דורי שלהן. ניתן לשאול מדוע שתכניות פנסיה במערכות ביטחון סוציאלי יעסקו גם בשאלות של חלוקת הכנסה? השמרנים יטענו כי מערכות אלה צריכות לתפקד כתכניות ביטוח בלבד ולא כאמצעי לחלוקה מחדש של הכנסות. ואכן, כשמדובר בחשבונות אישיים כפי שקיימים בקרנות הפנסיה, לא מתבצעת חלוקה מחדש של הכנסה, זאת בניגוד לתכניות הביטוח הלאומי שיש בהן חלוקת הכנסה תוך-דורית. כאשר דנים בהפרטה של הביטוח הלאומי כפי שהוצע בארצות-הברית למשל, חשוב לזכור כי הפרטה של הביטוח הלאומי משנה גם את החלוקה התוך-דורית.

החלוקה התוך-דורית, או המרכיב הפרוגרסיבי במערכות הביטוח הלאומי, שונה ממדינה למדינה. הביטוח הלאומי הישראלי הוא מקרה קיצוני של פרוגרסיביות. אני מכיר רק עוד שתי מדינות הנוהגות באופן דומה - הולנד ואוסטרליה. קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי בישראל הן פרוגרסיביות באופן קיצוני, מכיוון שגודל הקצבה קבוע, בלתי תלוי בכמות המופרשת לאורך השנים ותלוי רק במעט בגיל הפרישה. בהקשר זה יצוין כי שיעור התחלופה של קצבאות הזקנה בישראל, דהיינו היחס בין הקצבה הממשלתית לבין גובה ההכנסה טרם הפרישה, הוא מהנמוכים בעולם אם לא הנמוך ביותר. במדינות אירופה כמו צרפת, גרמניה, בלגיה או הולנד שיעור התחלופה הוא חמישים עד שישים אחוזים. כלומר אזרח במדינות אלה מקבל קצבה המגיעה לחמישים עד שישים אחוזים מהכנסתו לפני הפרישה. זו קצבה מאוד נדיבה, שיייתכן וניתן לחיות ממנה. לעומת זאת, בישראל שיעור התחלופה עומד על חמישה-עשר עד עשרים אחוזים, כאשר גובה הקצבה הוא כ-2,000 שקלים. כלומר, המדיניות הפרוגרסיבית בישראל מובילה לכך שקצבאות הזקנה האחידות נמוכות מאד באופן יחסי. חשוב לומר, בכדי להיות הוגן לגמרי, כי בזכות השלמות ההכנסה קצבת הזקנה של אזרחים שאין להם תכניות פנסיה מעבר לקצבת הביטוח הלאומי גבוהה יותר ומגיעה לכ-4,000 שקלים ומעלה, אך עדיין מדובר במספרים נמוכים.

בהקשר זה יש מקום לשאול מדוע לא להעלות את קצבת הזקנה כאשר השכר הממוצע או השכר החציוני במשק עולים? זו לא חייבית להיות העלאה פרופורציונית בהכרח, אלא העלאה כלשהי. מדוע הקצבה נותרת קבועה? הבעיה העיקרית בהעלאת קצבאות הזקנה היא היותה תמריץ שלילי לכניסה לשוק העבודה. את קצבאות הזקנה מקבלים גם אלה שכמעט ולא עבדו, או שלא עבדו כלל בחייהם, כאשר במדינת ישראל יש אוכלוסיות מסוימות שההשתתפות שלהן בכוח העבודה קטנה מאוד יחסית לכל אוכלוסייה אחרת בעולם. עבור אוכלוסיות אלה, העלאת קצבת הזקנה מהווה תמריץ להישאר מחוץ לכוח העבודה וזהו החשש העיקרי המונע את העלאתן.

לעומת זאת, בביטוח הלאומי האמריקאי החלוקה התוך-דורית שונה - גובה הקצבה אינו קבוע אלא תלוי בכמות שהעובד הפריש לאורך שנות עבודתו. כל עובד נדרש להפריש שנים עשר אחוזים וחצי משכרו (למעט מספר

האמריקאי לשעבר: «בילדותי קראו לזה סוציאליזם», וזה מיד הרתיע את כולם. קרן פנסיה המנוהלת על ידי הממשלה עלולה להיות מדרון חלקלק מכיוון שהיא מעלה את החשש שאינטרסים ממשלתיים שאינם כלכליים ישפיעו על האופן בו מושקעים כספי הקרן. כללי השקעה ממשלתיים כמו למשל הדרישה להשקיע במדינות ידידותיות או באנרגיה ירוקה אינם בלתי סבירים כשלעצמם, אך כאשר מדובר בכספי פנסיה דרישות אלה נעשות בעייתיות. קרן ה-TSP האמריקאית מתמודדת עם אתגרים אלו בהצלחה גדולה באמצעות כללי השקעה מדוקדקים המחייבים את קרנות ההשקעה הפרטיות לאחד את כספי ה-TSP המועברים אליהן עם הכספים הפרטיים. באופן זה נוצרת «חביתה» שממנה לא ניתן לחזור «ביצים המקוריות», כך שאינטרסים ממשלתיים לא משפיעים על השקעת כספי הקרן.

יש אם כן בדבריו של אמסטרדמסקי קפיצה - הביטוח הלאומי אינו מערכת השקעה, אלא באופן תיאורטי, אמצעי להעברת כספים בין אנשים בגילאי העבודה לאנשים בגילאי הפרישה גרידא, זאת בסטיות מסוימות הנגרמות כתוצאה מהשינויים הדמוגרפיים שהזכרנו קודם. קרן פנסיה ממלכתית לעומת זאת, כמו הפנסיה בסינגפור או ה-TSP בארצות-הברית, היא קרן ממשלתית המשקיעה את כספיה בשוק ומעלה את כל המורכבויות של פיקוח וכללי השקעה ממשלתיים כאמור. כאשר מדברים על קרן פנסיה ממלכתית כפי שאמסטרדמסקי מציע, יש לתת את הדעת להבדל זה ולהתייחס למורכבויות שבהשקעה המנוהלת על-ידי הממשלה.

ישנו סוג נוסף של קרנות פנסיה ממלכתיות אותו אציע כאן כפתרון אפשרי. מספר מדינות, ביניהן שוודיה איטליה ואסטוניה, עברו למערכת פנסיונית ממלכתית המכונה **Notional Defined Contribution**. במערכת זו לכל אזרח יש חשבון אישי המנוהל על-ידי המדינה, והמדינה ולא השוק, היא זו הקובעת את שיעור התשואה על החשבון, כך שהוא אינו חשוף לסיכוני השוק. ייתכן שהמדינה תאלץ לבצע התאמה של שיעור התשואה בתגובה למשברים כלכליים כפי שקרה במשבר בשנת 2008 בשלושת המדינות. אך מלבד התאמות אלה, החשבונות אינם חשופים לסיכוני השוק כלל. הטרמינולוגיה של המערכת היא של השקעה בשוק אך בפועל התשואה על החשבון מובטחת על ידי המדינה ולא חשופה לסיכוני השוק. עם זאת, תכנית זו כמו כל תכנית של חשבונות אישיים מאבדת את הפרוגרסיביות התוך-דורית, מפני שכל אזרח מקבל את הסכום שהפריש לחשבון ואין חלוקה מחדש של הכנסה במערכת פנסיונית מסוג זה. ניתן כאמור להקשות ולשאול: מה הטעם בתכניות פנסיה פרוגרסיביות? ולטעון כי מס ההכנסה הפרוגרסיבי הוא מספיק. מבלי להיכנס להצדקה, הגישה הכללית היא שככל שבסיס הפרוגרסיביות רחב יותר כך ייטב, וגם תכניות הפנסיה צריכות להכיל פרוגרסיביות כלשהי. זו דעתי ואני חושב שרוב הכלכלנים יסכימו איתי בכך. על כל פנים, כל תכנית פנסיונית המבוססת על חשבונות אישיים בלבד מאבדת את הפרוגרסיביות.

בעיית הסוכן ופעמים רבות בתי החולים מעניקים טיפולים המאריכים חיים כאשר בבירור יש בעיה של איכות החיים.

שני האלמנטים הללו - התלות בין הכנסה לבין מספר שנות הפרשה, והתלות בין הכנסה לבין תוחלת החיים - פועלים לסיכול הפרוגרסיביות של הנוסחה האמריקאית, ומדגימים מדוע היא אינה מספקת. הפרוגרסיביות הנכונה היא היחס בין הערך הנוכחי של הקצבה שאדם יקבל בפרישה לבין הערך הנוכחי של הפרשה שלו כתלות בהכנסתו. כלומר ככל שההכנסה נמוכה כך היחס בין הקצבה להפרשה גדול יותר. השימוש בערך הנוכחי של הקצבה לוקח בחשבון את הגיל שבו המבוטח מתחיל לעבוד - ככל שהוא צעיר יותר ורחוק יותר מפרישה, הערך הנוכחי של הקצבה שהוא עתיד לקבל יהיה גבוה יותר. זו «פרוגרסיביות של החיים» והיא המושג הנכון עליו יש לבסס את חלוקת ההכנסה התוך-דורית.

קרנות פנסיה ממלכתיות

הזכרנו אם כן שתי מערכות פנסיוניות - הפנסיה התקציבית המנוהלת על ידי המדינה באמצעות הביטוח הלאומי ומבוססת על העברה בין-דורית, והפנסיה הצוברת שהיא מערכת פרטית של חשבונות אישיים ומבוססת על השקעה בשוק. מעבר לאפשרויות הללו קיימת מערכת פנסיונית נוספת - קרן פנסיה ממלכתית המנוהלת על-ידי המדינה, אך מבוססת על השקעה בשוק ולא על העברה בין-דורית. חשוב להבחין בין קרן פנסיה ממלכתית לבין המערכות האחרות ובהקשר זה ברצוני להעיר הערה על דבריו של שאול אמסטרדמסקי. אמסטרדמסקי התייחס בדבריו לקרן פנסיה ממלכתית והציע שלאור הבעיות הרבות הקיימות בקרנות הפנסיה, יש לעבור לפנסיה ממלכתית שתנוהל על-ידי הממשלה, בדומה למנגנון הביטוח הלאומי. הצעה זו טומנת בחובה קפיצה מאוד גדולה הדורשת הסבר, מכיוון שקרן פנסיה ממלכתית וביטוח לאומי הן שתי מערכות שונות מהותית. הביטוח הלאומי אינו קרן להשקעה, אלא מערכת תקציבית - **Pay as you go** (כפי שהוזכר לעיל) ואילו קרן פנסיה ממלכתית היא קרן להשקעה - קרן בה כספי העובדים מושקעים בשוק. למשל, קרן הפנסיה של עובדי המדינה האמריקאים (**Federal Employees**) הנפרדת מהביטוח הלאומי שם, ומכונה **TSP (Thrift Savings Plan)**, היא דוגמא לקרן פנסיה ממלכתית מאוד מוצלחת. כספי העובדים הפדרליים מופרשים לקרן והקרן מוציאה מכרזים לחברות פרטיות המשקיעות עבורה את הכספים. בסינגפור קיימת מערכת דומה בה כל העובדים במדינה נדרשים להפריש לקרן המנוהלת על-ידי הממשלה, וגם שם הממשלה מוציאה חוזים לקרנות השקעה פרטיות.

קרן פנסיה ממלכתית יוצרת מורכבויות שלא דובר בהן מספיק. כאשר הממשלה מנהלת את הקרן, כללי השקעה של הממשלה נעשים קריטיים ושאלת הפיקוח על ההשקעה הופכת מרכזית. בהתייחסו להצעה להפוך את הבנק הלאומי לקרן השקעות אמר אלן גרינספון, נגיד הבנק

הפרטת הגז הטבעי איננה יוצאת דופן. אותה הפרטה לקויה התבצעה גם במים המינרלים, במחצבות ובשאר המשאבים הטבעיים. כבר כמה שנים שאני יושב בוועדות הללו ורואה את הנתונים המצביעים על כך שבצורה רוחבית השומרים נרדמו בשמירה. איך ייתכן שבכל מקורות הטבע ההפרטה התבצעה בחינם? אפשר לומר שאחוז המיסוי הנמוך בגז ובנפט – שנים עשר אחוזים וחצי, נבע מכך שבעת החקיקה בשנת 1952 המחוקקים לא חשבו שיש בשטחי המדינה גז ונפט כלל. אולם משנת 2000, כשהתגלו מאגרים במסגרת מיזם ים תטיס, בשנת 2008 כשהתגלה שדה הגז תמר ולאחר-מכן לויתן, מדוע לא שונה החוק? מדוע לא נהגו כפי שנהוג בארצות-הברית, שם זכויות ההפקה מחולקות באמצעות מכרז בו הפירמות משלמות לממשלה בנוסח חתימה (Signature bonus), והממשלה מקבלת את כל הרנטה הכלכלית מלכתחילה? בזמנו נהלים אלה לא יושמו. אמנם כעת מדברים עליהם אך הסוסים כבר ברחו מן האורווה. במידה ויימצא נפט מתחת לגז, ואני מקווה שאכן כך יהיה, התיקונים שביצענו במיסוי המוטל על משאבים אלה יניבו רווחים משמעותיים למדינה, מכיוון שסדרי הגודל של הרווחים מהפקת נפט גדולים בהרבה מאלה של גז. נפט לא מצריך הנזלה, אלא נשאב ישירות למכליות ונמכר במחיר בינלאומי נתון. זו אפשרות לא מבוטלת. לאחרונה אני שומע שהסיכויים למציאת נפט גדלים, והיזמים כבר רוצים להשקיע בדגימות. דגימות אלה הן מאוד יקרות, וכמו שנאמר כאן קודם, יש לפצות את היזמים בעד הסיכונים שהם נוטלים.

בקשר להיבט הבין-דורי שבסוגיית משאבי הטבע, יש להבחין בין שימור משאבי הטבע באדמה עבור הדורות הבאים, לבין הפקתם ושימור תמורתם הכלכלית עבור הדורות הבאים. קצב ההפקה של משאבי הטבע הוא לכאורה שאלה טכנית שעקרונית הייתי משאיר לשיקולי היזמים, אילולא שני גורמים שלדעתי מצדיקים את התערבות הממשלה בנושא. ראשית, שער הניכיון של היזמים – היזמים באופן טיפוס מעדיפים רווחים מהירים (כפי שנוכחנו לראות בדיון על ייצוא הגז) שייתכן ויעמדו בסתירה להעדפות הממשלה שיכולות להיות יותר ארוכות טווח. שנית, סיכונים כלל מערכתיים – היזם הפרטי לא מתחשב בסיכונים למשק, למשל הסיכון שתעשיות המבוססות על גז יאבדו מקור אספקה, אלא רק בסיכונים הנוגעים אליו באופן ספציפי. התערבות ממשלתית נדרשת בכדי להתגבר על שני כשלים אלה.

שיקול נוסף שיש לקחת בחשבון ביחס לקצב ההפקה הוא השתנות מחירי המשאבים המופקים. למשל, בעולם חלה כעת התפתחות דרמטית בנושא מחירי הגז. הודות לטכנולוגיית הפקת אנרגיה מפצלי שמן, ארצות-הברית עברה את ערב הסעודית והפכה ליצרנית האנרגיה הגדולה בעולם. בעקבות כך, מחירי יחידת חום MMBtu ירד בארצות-הברית לשלושה דולרים ואף נמוך מכך וזאת לעומת שישה דולרים בארץ ומחירים גבוהים משמעותית באירופה וביפן. יצוין בהקשר זה כי להתפתחות הטכנולוגית הדרמטית הזו

בסופו של דבר, אין בכלכלה קסמים ואין מערכת פנסיונית חפה מחסרונות. במודל הפנסיה התקציבית קיימת אי-ודאות פוליטית ותנאי תכניות הפנסיה תלויים בשינויים דמוגרפיים ובלחצים פוליטיים. לעומת זאת, פנסיה צוברת בתצורה של חשבונות אישיים חשופה לאי-הודאות של השוק אשר הולכת ונעשית משמעותית יותר עם הקירבה לגיל הפרישה. בנוסף, התשואות שמניבה פנסיה תקציבית נמוכות מתשואות השוק מחד, אך מאידך ההעברה הבין-דורית עליה היא מבוססת מגלמת בתוכה סובסידיה כך שהמעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת יוצר פערי מימון שאינם נעלמים אלא עוברים לדור הבא. לבסוף, מערכת פנסיונית שאינה מבוססת על העברה בין-דורית, מאבדת את הפרוגרסיביות ומונעת את שימוש המדינה בפנסיות ככלי לעשיית צדק תוך-דורי.

משאבי טבע – על הפרטה וניהול ארוך טווח

בדבריי על משאבי טבע ברצוני להצביע על תופעה רוחבית שלא התייחסו אליה היום, תופעה שאנשים כמוכם עם רצון לראייה רחבה, צריכים לתת עליה את הדעת. מדינת ישראל ביצעה לאורך השנים מיקור חוץ (Outsourcing) למשאבי הטבע שברשותה ליזמים פרטיים והפרטה זו התבצעה בצורה לא נכונה. אינני מתנגד למיקור החוץ כשלעצמו, ולמעשה במקרים רבים בהם לממשלה אין את היכולת הטכנית להפיק את משאבי הטבע ולכן מיקור החוץ הוא הכרחי. למשל בתחום הגז, אין ממשלה בעולם המסוגלת להפיק גז הנמצא קילומטרים מתחת לפני המים. אמנם, הממשלה יכולה לחתום על חוזה עם חברה כמו Noble Energy שתבצע זאת עבורה. גם הנורבגים שהתחילו את התהליך כשהממשלה אחראית עליו, הבינו לבסוף שעדיף להפיק את הגז באמצעות הון פרטי ועשו זאת באמצעות חברה פרטית (Statoil) שהיא שותפות של הממשלה עם הון פרטי. אומנם בהפרטה כשלעצמה אין כל פסול, אך מיקור החוץ במדינת ישראל התבצע באופן לא נכון – המדינה הפריטה את משאבי הטבע בלי לקבל תמורה מתאימה עליהם. בתחום הגז והנפט המדינה העניקה לחברות זיכיונות לשלושים שנה בתמורה לשנים עשר אחוזים וחצי ונאלצנו לבדוק האם זה משקף הפרשת חלק נאות לממשלה.¹ כמובן שהיו התנגדויות להמלצות הוועדה,

הרי החברות הללו כבר עבדו על הפקת המשאבים עשר שנים ופתאום המדינה באה ואמרת שהיא שגתה ורוצה לשנות את החוק. עם זאת ועל אף ההתנגדויות, המלצות הוועדה הן במקומן שכן הכנסות המדינה היו מהנמוכות בעולם ושום מדינה לא מוכנה שיכבלו את ידיה במדיניות פיסקאלית כאשר יש אי-צדק כזה.

1 בין המלצותיה של הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל בראשות פרופסור ששינסקי, היתה המלצה על הנהגת היטל על רווחי הנפט והגז בגובה מקסימלי של 50 אחוזים, זאת בנוסף לשיעור התמלוגים של 12.5 אחוזים שהיה קבוע בחוק עד אז. ההיטל שהוצע יגבה בעיקרו מהרנטה הכלכלית (רווחי היתר) של מאגרי נפט וגז ויוחל רק לאחר שהשקעות החיפוש והפיתוח של היזמים החזירו עצמן בתוספת תשואה מסוימת, זאת על מנת למזער את הפגיעה בתמריצי היזמים.

איננה בסדר גודל של הקרן הנורבגית, אך היא אמורה לפי התחזיות להגיע עד שנת 2040 ל-80 מיליארד דולר, ולדעתי הסכום יהיה גבוה בהרבה – יותר מ-100 מיליארד דולר. אלה סכומים נמוכים משמעותית מאלו שהתקבלו בנורבגיה, אך גם שני אחוזים מהתל"ג הם סכום משמעותי. אגב כך, מעניין לציין שהקרן הנורבגית הוקדשה לתשלומים עבור פנסיות, כך ששני נושאי הכנס מתחברים בנקודה זו. קרן משאבי הטבע היא משמעותית בעיקר משום שבמידה והיא תנוהל כראוי, היא תאפשר לממשלה להתעסק בפרויקטים ארוכי טווח, ובפרויקטים בין-דוריים.

אסיים, אם יורשה לי, בהמלצה על נושאים נוספים לכנסים הבאים. אני מעריך את בחירת מארגני הכנס בשני נושאים ארוכי טווח – פנסיה ומשאבי טבע – וברצוני להציע שני נושאים נוספים שיש בהם מאפיינים בין-דוריים. הנושא הראשון הינו ההתחממות הגלובאלית ושינויי האקלים המציבים שאלות בין-דוריות חשובות. גזי החממה, ה- CO_2 , נפלטם לאטמוספירה לתקופה ארוכה של כ-200 שנה והשפעותיהם האקלימיות ניכרות בעולם כולו ואינן מוגבלות דווקא למדינות המזהמות. עובדה זו הופכת את ההתחממות הגלובאלית למקרה חסר תקדים של מה שמכונה בפי כלכלנים "השפעה חיצונית" בסדר גודל גלובאלי. בכדי לבלום את ההתחממות הגלובאלית ולמתן את השפעותיה האקלימיות העתידיות דרושה השקעה של שיעור כלשהו מהתוצר העולמי. כמות התוצר שעליה מוצדק לוותר כיום לטובת בלימת ההתחממות בעתיד, היא שאלה בין-דורית הנידונה בהרחבה בקרב כלכלנים במונחי "שער הניכיון" – מקדם ההיוון הניתן לשיפור אקלימי עתידי.

הנושא השני, שזוכה לכותרות בזמן האחרון בין השאר בעקבות פרסום ספרו של תומאס פיקטי, הוא אי-השוויון ברכוש ובהכנסה. אומנם מתנהל ויכוח בעולם סביב הנתונים שפיקטי מציג ביחס להון, אך לא סביב נתוני ההכנסה המעידים על קיטוב חריף בהכנסות – גם בעשירון העליון, אך בעיקר באלפיון העליון. פיקטי הציע פתרון שנראה על פניו מופרך – מס בגובה 80% על הון בעולם כולו, המצריך את הסכמתן של כל המדינות. לפתרון כזה אין סיכוי אמיתי. כשבצרפת, המפלגה הסוציאליסטית רצתה להטיל מס שולי של 80% (בית המשפט העליון פסל את ההצעה והוריד את גובה המס ל-70%), מיד לאחר מכן קמו מספר עשירים מפורסמים ועברו לבלגיה. מס כלל עולמי כזה הוא חסר סיכוי וצריך לחשוב על פתרונות אחרים. הבעיה שפיקטי מציג היא בין-דורית מכיוון שלפי תחזיותיו, חוסר המוביליות של ההון יוביל לכך שאי-השוויון ישתמר לאורך זמן ורק ילך ויחריף בדורות הבאים.

אני משוכנע שנושאי הפנסיה ומשאבי הטבע, יחד עם נושאים ארוכי טווח נוספים שהצגתי, ימשיכו להעסיק את מקבלי ההחלטות בשנים הקרובות. חשיבותם של נושאים אלו ראשונה במעלה ודורשת דיון ציבורי, נוקב, מעמיק ומתמשך על כלל ההיבטים והמורכבויות העולים מהם.

השלכות סביבתיות ניכרות שהובילו להתנגדות רבה של ארגונים סביבתיים בארצות-הברית לשימוש בטכנולוגיה הזו, כמו גם להתנגדות ארגונים סביבתיים בארץ לפרויקט ניסיוני בעמק האלה. אלה אינם דברים פשוטים ואני תומך בדיון ציבורי בעניין תוך התייחסות לכל ההיבטים. כך או כך, בעולם כיום מתרחשת מהפיכה במחירי האנרגיה ובמידה ואכן אנו עומדים מול חלון הזדמנויות בו מחירי הגז גבוהים כעת ועתידים לרדת, לא מן הנמנע כי יהיה נכון למכור את הגז עכשיו לפני ירידת המחירים ולשמר את תמורתו גם לדורות הבאים. משאבי הטבע שעתידה לקלוט את רווחי המדינה מהמשאבים המופקים נועדה בדיוק למטרה זו – לשימור ארוך טווח של תמורתם של משאבי טבע שהופקו.

קרן משאבי הטבע הישראלית נמצאת בשלבים אחרונים של חקיקה והכנסת עתידה לאשר אותה בקרוב. יש בעולם כולו בערך ארבעים קרנות משאבי טבע, וכולן נוסדו גם במטרה להימנע מהמחלה ההולנדית, אך בעיקר בכדי לאפשר את פריסת ההכנסות ממשאבי הטבע לאורך תקופה ארוכה. בנורבגיה למשל, ההוצאות השנתיות של קרן משאבי הטבע מורכבות מהריבית ומרווחי ההון בלבד. כלומר הקרן היא עמידה ומיועדת להחזיק לעד. בישראל אומץ מבנה דומה – לפי החקיקה המוצעת, בשנות הקרן הראשונות יהיה ניתן להוציא ממנה שלושה אחוזים לשנה בלבד. ההכנסות מרווחי היתר ייכנסו לקרן הזאת, כפי שהומלץ על ידי הוועדה, ובמידה ויהיו רווחי יתר ממשאבים נוספים כדוגמת אשלג, פוספט, מגנזיום וברום, גם הם ייכנסו לקרן. יש הרבה מה להרחיב על משאבים נוספים אלה שתקבולי המדינה מהם, כפי שעולה מהמלצות הוועדה, לא נופלים מסכומי התקבולים מהגז.

קרן משאבי הטבע היא מוסד שיש להבינו במונחי כלכלה פוליטית. אילו הממשלה הייתה מרחיקת ראות וצופה את העתיד באופן מושלם, לא היה כל צורך בקרן הזו מכיוון שהממשלה הייתה משקיעה את כספי משאבי הטבע תוך התחשבות בדורות הבאים ובישקולים ארוכי טווח. אך למעשה, קרנות משאבי הטבע מתפקדות, כפי שנהוג לומר ביידיש, כ"שלייקס" לממשלה. כלומר מטרתן להטיל חסמים מסוימים על פעילות הממשלה ולמנוע ממנה שימוש בלתי אחראי המונע משיקולים קצרי טווח. הרקורד של קרנות משאבי הטבע ברחבי העולם הוא מעורב – באפריקה למשל היו ממשלות ששדדו את הקרנות. פוליטיקאים נוטים לפעול לטובת שיקולים קצרי טווח, וכאשר שק של כסף מתנדנד מולם יש סכנה שהוא ינוצל באופן בלתי אחראי. בישראל, בכדי להגביל את הממשלה משימוש בכספי הקרן, נקבע כי היא תנוהל על ידי בנק ישראל. עם זאת, ישנו סעיף מדאיג בחוק הקובע כי לכנסת תהיה אפשרות לקבל הלוואות מהקרן בשעת חירום ברוב של 61 קולות. היו ויכוחים רבים על הנושא, בייחוד לאור העובדה כי ישראל נמצאת לעיתים תכופות במצב המוגדר כשעת חירום, ואני מקווה שהסעיף לא יתברר כבעייתי.

חשוב לשים את גודל הקרן בפרופורציה. הקרן הישראלית

ראיון: צדק בין-דורי בשוק הנדל"ן

ד"ר מיכאל שראל

לשעבר הכלכלן הראשי והממונה על הכלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר

הנדל"ן בישראל לפי משקי בית היא חלוקה מאוד לא שוויונית, כאשר העשירון העליון מחזיק פי שבע נכסים מאשר העשירון התחתון.

לטעמי, יש פה כלכלה פוליטית שמונעת את תיקון העיוות הזה. יש לובי פוליטי או חשש של הגורמים הפוליטיים מהקטנת הטבות המס לבעלי הדירות. מי שקונה דירה ומוכר אותה ברווח אחרי 5 או 10 שנים, פטור לחלוטין מתשלום מס רווחי הון במידה וזו הדירה היחידה שלו. גם אם זו לא הדירה היחידה, ישנן דרכים מאוד קלות להתחמק מתשלום המס או להקטין אותו. ההצעה שלי היא הטלת מס שבח עבור כל הדירות, ללא קשר למספר הדירות שבבעלות האזרח. זה יקטין מאוד את הכדאיות של השקעה בנדל"ן על פני השקעות פיננסיות. אין סיבה לדחוף אנשים להשקיע דווקא בנדל"ן למגורים. הצעה כזו תקטין גם את אי-השוויון שכן מי שנהנה מהפטור הזה כיום אלה העשירונים הגבוהים בלבד.

מי מרוויח מהמצב הנוכחי בו מחירי הדירות יקרים כל-כך?

מי שנהנה מעליית המחירים הם בעלי הדירות ולא הרוכשים החדשים ולכן ברור שזה מייטיב עם העשירונים העליונים. כמו-כן, בקרב מבוגרים אחוז אחזקת הדירות גבוה יותר מהדור הצעיר ולכן גם הם הנהנים העיקריים מעליית המחירים בשוק הדיור. גם מי שיש לו הרבה ילדים נפגע - משפחה שיש לה עשרה ילדים ודירה אחת נמצאת במצב יותר גרוע ממשפחה ללא ילדים עם דירה אחת.

כיצד המצב בשוק הנדל"ן משפיע מבחינה מקרו-כלכלית על ישראל?

השפעת מחירי הדירות ברמת המקרו היא יחסית צנועה בטווח הקצר. יש קשר חיובי בין עליית מחירי הדירות לצריכה הפרטית ולכן זה תורם לצמיחה. אולם, ההשפעה המקרו-כלכלית היא חיובית עד גבול מסוים. כאשר המחירים מתנתקים מהערך הריאלי יש סכנה לתופעות כמו שראינו בארצות הברית בעת המשבר במערכת הפיננסית, כאשר שווי הנכסים עלול לרדת בחדות. אנחנו נמצאים היום לצערי בנקודה בעייתית, לפי כל המחקרים שנעשו על-ידי קרן המטבע העולית ובנק ישראל, המחירים היום גבוהים משמעותית ממה שהם צריכים להיות. אולי אנחנו לא במצב שארצות הברית הייתה בו אבל אנחנו בהחלט בנקודה

ד"ר מיכאל שראל התפטר בחודש מרץ 2014 מתפקידו ככלכלן הראשי והממונה על הכלכלה והכנסות המדינה במשרד האוצר, תפקיד אותו מילא משנת 2012. לפני כן, כיהן כראש אגף כלכלה ומחקר בקבוצת "הראל". בשנים 2001-2006 היה שראל ראש אגף כלכלה ומחקר במשרד האוצר. מוקדם יותר, בין השנים 1994-2000, מילא שורה של תפקידים בקרן המטבע העולמית. שראל הוא דוקטור לכלכלה מאוניברסיטת הרווארד ובעל תואר ראשון בכלכלה ומדעי המחשב מאוניברסיטה העברית.

מהן הבעיות ששוק הנדל"ן סובל מהן כיום?

יש מגמות בשוק הנדל"ן שאינן קשורות למדיניות הממשלה. אלו תחומים שהממשלה קובעת בהם כללים ניטרליים והמציאות מתפתחת לאורם כגון: מחירים, כמויות, וכו'. אולם, מה שמעניין לבחון הוא את המדיניות הממשלתית ולראות כיצד היא משפיעה על המגמות הללו.

בשוק הנדל"ן חלה תמורה משמעותית מאז שנת 2003. לפני שנת 2003 המדיניות הממשלתית, במיוחד בתחום המיסים, הייתה יחסית ניטרלית בין השקעות בשוק ההון להשקעות בענף הנדל"ן. זאת משום שלא היה מס על רווחי הון. בשנת 2003 הונהג לראשונה מס רווחי הון בשוק ההון וגרם לכך ששוק הנדל"ן קיבל עדיפות על פני שוק ההון. זה גרם להגדלת הביקוש לרכישת דירות מגורים. הגדלת הביקוש הזו היא אחד הגורמים לעליית מחירים בעשור האחרון, היא איננה הגורם המרכזי מביניהם אבל היא בהחלט אחד מהם. בשנת 2006 מס רווחי הון עלה לעשרים אחוזים וזה גרם לדחיפה גדולה עוד יותר בשוק הנדל"ן. בשנת 2012 המס הועלה שוב לעשרים וחמישה אחוזים ונוצר פער משמעותי מבחינת כדאיות ההשקעה בנדל"ן למול השקעות פיננסיות או ריאליות.

ההשפעה הישירה של המדיניות הזו הינה עליית המחירים בשוק הנדל"ן אבל ישנן גם שתי השפעות נוספות והן האטת הצמיחה והגברת אי-השוויון. השקעה בשוק ההון או השקעה ריאלית מגבירות את הצמיחה בעוד שהשקעה בשוק הנדל"ן לא כל-כך תורמת לצמיחה. כמו-כן, מבחינת אי-השוויון שנוצר, כשמסתכלים על בעלות על דירות למגורים הדירות אינן מחולקות באופן שוויוני ואפילו לא שוויונית יחסית להתפלגות הצריכה בין העשירונים. החלוקה של הבעלות ושל ערך הדירות היא מאוד לא שוויונית. חלוקת

מצעדים לא פופולריים בקרב חלקים משמעותיים בציבור. הדברים שמונעים מדיניות נכונה יותר הם חשש פוליטי וחוסר רצון להתעמת עם האנשים האלה ועם הצעות חוק שנתפסות כלא פופולריות בקרב הציבור.

אם כך, לא יהיה נכון יותר להעביר את סמכות קבלת ההחלטות על שוק הנדל"ן לגוף מקצועי סטטוטורי, כשם שמדינת ישראל העבירה את מדיניותה המוניטרית לידי בנק ישראל?

בעולם לא רואים דברים כאלה, ממשלה לא תסכים לוותר כל כך מהר על סמכויותיה הפיסקאליות ולהעביר אותן לרשות עצמאית חיצונית לממשלה, כפי שיש לבנק ישראל בתחום המוניטרי. אבל פעם גם בנקים מרכזיים לא היו, זו אופנה יחסית חדשה שהחלה בשנות ה-80 וכיום כל העולם המערבי פועל במבנה של בנקים מרכזיים עצמאיים בתחום המוניטרי. בתחום הפיסקאלי אין דוגמאות למדינות שהעבירו סמכויות חקיקה או מיסוי, אבל יש צעדים שעשו מדינות בניסיון להקטין את המימד הפוליטי של ההחלטות. בניו-זילנד למשל חתמו בשנות ה-90 כל המפלגות הגדולות על מדיניות מוסכמת בנושא הפנסיה. הן הבינו שזו החלטה ארוכת טווח ודרושה יציבות ומדיניות מתמשכת בכדי שהיא תצליח. הן רצו למנוע מצב שבכל פעם שמפלגה אחרת מגיעה לשלטון היא תשנה את המדיניות.

אתה חושב שיהיה נכון ללכת על מהלך דומה בתחום הנדל"ן בישראל?

הבעיה בתחום הנדל"ן היא הקושי של הציבור והתקשורת להבחין בין מדיניות חברתית-כלכלית נכונה למדיניות פופוליסטית. הפוליטיקאים מגיבים לרצונות הציבור ורצונות הציבור מעוצבים על-ידי ניתוחים כלכליים של התקשורת ועל בסיס ההשכלה שלו. ככל שהציבור משכיל יותר כלכלית והתקשורת מנתחת יותר נכון את המדיניות, הפוליטיקאים מגיבים לכך ומנהלים מדיניות שהיא יותר ארוכת טווח. פוליטיקאים יבצעו מהלכים נכונים אם הם מאמינים שהציבור יתגמל אותם על כך. יש פה תפקיד לחינוך, לתקשורת ולמובילי דעת הקהל להסביר ולחשוף מדיניות פופוליסטית לא נכונה ובכך לעזור לציבור.

מה התפקיד של הדרג הממונה בממשלה במארג הזה?

משרד האוצר יחסית ליתר המשרדים התאפיין תמיד בראיה ארוכת טווח ובעמידה בפני לחצים פופוליסטיים קצרי טווח. לעיתים נוצר מתח בין הרצון של משרד האוצר להוביל מדיניות בעלת יעדים ארוכי טווח עם הרצון של הדרג הפוליטי להישגים בטווח הקצר. לממשלה יש קדנציה נקובה ולא אופק התקדמות של עשרות שנים, והרבה פעמים הממשלה מנסה להימנע מצעדים לא פופולריים לטווח הקצר למרות שהם יכולים לתרום לטווח הארוך. בסופו של דבר זה מתח שקיים בכל מדינה דמוקרטית, זה לא ייחודי לישראל ואני בספק שיש שיטה שיכולה לגרום לשיפור משמעותי בתחום זה כי זו מהות הדמוקרטיה

בעייתית וכל עליית מחירים נוספת תגרום להתרחקות נוספת משיווי-משקל.

מה יקרה כשהבועה הזו תפוצץ?

יש מספר תרחישים אפשריים. הראשון, יתכן שיקרה מה שקרה בין שנת 1997 לשנת 2007 כאשר מחירי הדירות היו יציבים נומינלית. צריך לזכור שבתקופה ההיא הייתה אינפלציה ולכן המחירים הריאליים למעשה ירדו, אולם זו הייתה שחיקה איטית ומבוקרת. התרחיש השני הוא ירידה חדה במחיר הנומינלי של הדירות כפי שקרה בארצות הברית. שם, בין שנת 2006 לשנת 2009 המחירים ירדו בממוצע בכשלושים אחוזים. ירידה דרמטית כזו היא בעלת השלכות חמורות על משקי הבית ועל המערכת הפיננסית. מבחינת אי-השוויון, יש לכך גם השלכות בין-דוריות וגם השלכות על אי-השוויון באותו דור.

אם המצב בשוק הנדל"ן כה בעייתי, האם לדעתך צריך בנק ישראל לשלב שיקולים אלה בעת החלטתו החודשית על הריבית?

לבנק ישראל יש מספר יעדים. בחוק עצמו מבחינה מהותית היעד המרכזי של הבנק הוא להתרכז ביציבות מחירים ואינפלציה, דהיינו המטרה היא ביסוס אינפלציה חיובית, יציבה ונמוכה. יעד נוסף הוא שמירה על יציבות המערכת הפיננסית. לאור יעדים אלה, נגזרת מדיניות הריבית וגם מדיניות שער החליפין הכפופות לשתי מטרות אלה. לעיתים הסתכלות על גורמים נוספים היא קונסיסטנטית עם שיקולי האינפלציה ושער החליפין אבל ישנם מצבים בהם היא לא, ובמצבים אלו על בנק ישראל לקבוע מדיניות שתאפשר לו לעמוד בשני יעדיו המרכזיים.

היום לאור מצב המשק ולחצי האינפלציה ברור שהמדיניות צריכה להיות מאוד מרחיבה. הצמיחה במשק היא לא גבוהה והאינפלציה היא מאוד נמוכה ואף נמצאת במגמת ירידה במהלך השנה האחרונה. הסכנה הגדולה היא שהאינפלציה תגיע לטריטוריה שלילית ונכנס לתהליך של דפלציה שיגרום לירידת מחירים מתמשכת וכן לציפיות לירידת מחירים. כשזה קורה הנזקים המקרו-כלכליים הם עצומים והצמיחה נפגעת קשות. בנוסף, בדפלציה מי שמרוויח זה הדור המבוגר ומי שמפסיד זה הדור הצעיר. הריבית הריאלית על חסכונות היא גבוהה שכן הריבית הנומינלית לא יכולה לרדת מתחת לאפס. כתוצאה מכך, מי שיש לו חסכונות, שזה לרוב הדור המבוגר יותר, מרוויח ומי שיש לו חובות, שזה לרוב הדור הצעיר, מפסיד. כמו-כן דפלציה גורמת גם למשבר בתעסוקה וגם פה בדרך כלל הדור הצעיר הוא זה שנפגע.

מדברייך ניתן להבין שמדיניות הדיור הנוכחית מעדיפה באופן ברור את הדור המבוגר על פני הדור הצעיר.

אין פה קונספירציה או לובי מאורגן של הדור המבוגר, בעלי הבתים, אלא חשש של מקבלי החלטות שמפחדים

דירה או קונים דירה קטנה בפריפריה ולא נהנים מההטבה הזו. למעשה, הממשלה מעדיפה קבוצה מצומצמת מבין אלה שתמכו ושירתו ורק אלה ששייכים לעשירונים העליונים יכולים ליהנות ממנה. מי שאין לו הורים שיכולים לסייע לו להון עצמי או הכנסה גבוהה, אז גם העובדה ששירת בצבא ותרו למדינה לא תסייע לו לקבל את ההטבה.

במקביל, ההטבה מגדילה לחצים על שוק הנדל"ן. כרגע יש עודף ביקוש על פני היצע. החוק לא מגדיל את כמות הדירות הקיימת אלא גורם לעוד אנשים להגדיל את הביקוש לרכישת דירות. יש ביקוש ליותר דירות ולדירות גדולות יותר אבל כמות המטרים הרבועים הנמצאים למכירה לא תעלה. כמו-כן, ההשפעות על מערכת המס הן מאוד שליליות - הפטור הספציפי ממע"מ פותח פתח ללחצים ולפטורים נוספים ממע"מ, שיגרמו לכך ששיעורי המס יצטרכו להיות גבוהים עוד יותר.

כפי שצינית, כיום בכדי לקנות דירה רוב האנשים נעזרים בהון ראשוני שהם מקבלים מהוריהם. מהן ההשלכות הכלכליות של העובדה שהון שרכש הדור המבוגר משמש למעשה את הדור הצעיר?

קיימות העברות בין-דוריות משמעותיות של הון ללא קשר לרכישת דירה. העובדה שההורים עוזרים לדור הצעיר לרכוש דירה איננה בהכרח אלמנט רע. העברות בין-דוריות מושפעות גם הן ממדיניות הממשלה. לדוגמה, אם הממשלה לא הייתה משלמת קצבאות זקנה וביטוח בריאות, מהן נהנה בעיקר הדור המבוגר, אני מניח שיהיו פחות העברות בין-דוריות. האנשים ומשקי הבית מגיבים למדיניות הממשלה בתחום הרווחה וזו מעדיפה את הדור המבוגר על פני הדור הצעיר. חלק גדול מהוצאות המדינה על רווחה הן בתחום קצבאות הזקנה והסיעוד והן הולכות לדור המבוגר. יש פה מערכת של כלים שלובים - אם הדור המבוגר נהנה מיותר הטבות, אז הוא יעביר חלק ממשאביו לדור הצעיר בצורה של ירושה או עזרה בקניית דירה. בישראל השתרש נוהג שהורים עוזרים לילדים ברכישת דירה. יכול להיות שנכון יותר שהסיוע לא יותנה ברכישת דירה מכיוון שרכישת הדירה היא לא תמיד החלטה כלכלית נכונה לזוג צעיר, במיוחד במחירים הגבוהים שקיימים היום בשוק. אבל הנוהג הזה השתרש ואין לפסול אותו. אם נסתכל על המדיניות הכלכלית של הממשלה ונבחן האם קיימת מדיניות מפלה בין הדורות, נראה שהמיסוי על דירות הוא לא נכון ומפלה ושמדיניות הרווחה תורמת יותר לדור המבוגר.

נושא מרכזי נוסף שמשפיע על העברות ההון הבין-דוריות מבחינה פיסקאלית הוא הגרעון והחוב הציבורי. אלה פוגעים הרבה יותר בדור הצעיר מאשר בדור המבוגר. למעשה, הממשלה על-ידי הגדלת הגרעון והחוב דוחה את הצורך בהעלאת מיסים לעתיד. זה לא שהעלאת הגרעון באה במקומם, היא רק דוחה אותם. מהבחינה הזו מי שנפגע מכך הוא הדור הצעיר שיאלץ לשלם בעתיד, או בצורה של תשלומי מיסים או בצורה של שירותים חברתיים נחותים

והמתח נגזר מכך. מצד שני, כפי שאמרתי קודם, ככל שהציבור יהיה בעל יותר כישורים ויכולות בכדי להבחין בין מדיניות נכונה למדיניות פופוליסטית וככל שאמצעי התקשורת יפעילו לחץ על הממשלה, יוצרו תמריצים חיוביים יותר לפוליטיקאים לפעול בראייה ארוכת טווח.

מהן לדעתך הפעולות שיקדמו את שוק הנדל"ן בישראל בטווח הארוך?

כיום בישראל קיימת העדפה של בעלי דירות על פני שוכרי דירות. זה בא לידי ביטוי בכך שיש המון הטבות מס למי שיש לו דירה יחידה אבל לא למי ששוכר. כשמישהו משקיע בדירה נוספת ומשכיר אותה הוא בעצם משתתף בעסקה עם שוכר כלשהו וכאשר הממשלה באה ומטילה מיסים כבדים על בעלות של דירה נוספת היא פוגעת בעקיפין גם בשוכרים כי זה מתגלגל אליהם. הרי אם הממשלה מטילה מס על סיגירות, אין זה משנה מי אמור לשלם את המס לפי החוק, אלא שבפועל התשלום מתחלק בין כל הגורמים שנמצאים בשרשרת - המעשנים, בעלי המרכולים ויצרניות הסיגירות. כך גם בדירות, אם מטילים מס כבד על רכישה של דירה שנייה אז אפליית המס היא לא רק כלפי משכירי הדירות אלא גם כלפי שוכרי הדירות. הממשלה העדיפה בעבר, ובהווה אף יותר, את בעלי הדירות היחידות על פני בעלי הדירות להשכרה ושוכרי הדירות. זה מצב שלדעתי הוא לא נכון. מדיניות זו מעדיפה את הדור המבוגר על פני הדור הצעיר ויש לה גם השלכות על הצמיחה. יש הרבה מחקרים שמראים שאחוזי בעלות גבוהים מדי על דירות בקרב האוכלוסייה גורמים לכך שיש פחות ניידות של עובדים, וזה גורם לשיעורי אבטלה גבוהים יותר מכיוון שהעלויות הכרוכות בהחלפת מקום עבודה ומעבר דירה הופכות להיות גבוהות יותר.

תכנית "מע"מ אפס" שהוצעה כדרך לפתור את הבעיות בשוק הנדל"ן היא מדיניות לא נכונה מכל ההיבטים האפשריים. מבחינת צמיחה היא מחליפה מס שלא פוגע כל-כך בצמיחה במיסים אחרים שבסוף כן פוגעים בצמיחה. בכלכלה אין ארוחות חנם - אם הממשלה מחלקת הטבת מס ומס מסוים יורד, מס אחר חייב לעלות בכדי שהממשלה תעמוד ביעדי הגרעון שהיא הציבה לעצמה. נטל המס לא יורד אלא הוא בסך-הכל מוחלף במס אחר. מס הכנסה ומע"מ הם מיסים שפוגעים בצריכה, בהשקעות, ברווחי הפירמות ובתמריצים להשקעה. לעומת זאת, הפגיעה של מס על דירות היא הרבה יותר נקודתית וקטנה. לכן הבחירה לבצע הטבת מס בתחום הדיור ולהגדיל את נטל המס במיסים אחרים פוגעת בצמיחה.

כמו-כן, ההחלטה הזו פוגעת באי-השוויון שכן המדינה נותנת הטבה למי שיש לו מלכתחילה הון עצמי לרכוש דירה. מצהירים שמטרת התכנית היא לעזור לחיילי צה"ל לרכוש דירה כי המדינה "חייבת להם", אבל האמירה הזו אינה מדויקת. יש הרבה מאוד אנשים ששירתו בצבא ותמרו למדינה אבל אין להם הון עצמי לקניית דירה, אז הם שוכרים

החברתית של קיץ 2011 אני זוכר שדפני ליף הצהירה באחת ההפגנות שהיא מציעה לממן את כל הצעדים שהיא דורשת מהמשלה על-ידי הגדלת הגרעון. באמירה הזו, היא מוכיחה שהיא לא מודעת לכך שמי שישלם את המחיר של הגדלת הגרעון הוא הדור הצעיר שאמור ליהנות יותר משירותי המשלה לטענתה.

יותר. יתרה מזו, מה שהוצע בתקציב 2015 הוא שחלק מהגדלת הגרעון תופנה למימון חוק "מע"מ אפס". זה אבסורדי, מנסים לעזור לדור הצעיר אבל בפועל מי שייחנה מההטבה הם העשירונים העליונים והקבלנים, והטבות אלו ישולמו על-ידי הדור הצעיר בגלל הגדלת הגרעון. בהיבט הזה הביקורת שלי היא גם על הדור הצעיר עצמו. במחאה

