

תוכן העניינים

1.	מבוא	2
2.	סקירת ספרות	3
3.	2.1. רקע כללי ושוק ההון בישראל	3
	2.2. המלצות הוועדה	
	2.3. השלכות ההמלצות	
	2.4. האם הושגו היעדים של ועדת בכר – מבט עכשווי	
3.	סיכום ומסקנות	
	ביבליוגרפיה	

1. מבוא

לפני אמצע שנות התשעים של המאה ה-20 בשוק ההון הישראלי היה היעדר תחרות, מעורבות ממשלתית במידה גבוהה וכוח כמעט בלתי מוגבל של הבנקים העיקריים במדינה. רפורמות קודמות, כמו רפורמת הפנסיה ב-1995, לא התייחסו ישירות לשליטה של הבנקים בשוק הפיננסי, אלא התמקדו בעיקר בהפחתת מעורבות הממשלה בכלכלה. בעבודה הנוכחית נתייחס, קודם כל, להיבטים פנסיוניים הקשורים להמלצות ועדת בכר. הנושא הזה אקטואלי גם בתקופה זאת, במיוחד עקבה הבעיה של הזדקנות האוכלוסייה וחששות על יציבות שוק החסכונות הפנסיוניים בתקופה של קורונה. ברפורמה על בסיס של המלצות ועדת בכר נקבע, למשל, כי חברות עם רישיונות לניהול תיקי השקעות בשליטת בנק לא ינהלו נכסים עבור קרנות פנסיה. או עוד המלצה, אולי קטנה יחסית אבל חשובה מבחינה פרקטית, על כך הכשרה ורישיון רשמיים ידרשו מאנשים שמוכרים או מציעים ייעוץ בנושא שוקי הון ומוצרים פנסיוניים. כמו כן, ועדת בכר המליץ על כניסה הדרגתית של הבנקים לייעוץ פנסיוני ושיווק מוצרים פנסיוניים (Goldwasser et al., 2017).

תכונה חשובה של הרפורמה של ועדת בכר שהחלה בשנת 2005 היא שבחירת תוכנית פנסיה או תוכנית החיסכון לפנסיה הועבר לידי העובד. לאחר הרפורמה בקרנות פנסיה ותיקות, שהבטיחו הכנסה לפנסיה קבועה ללא קשר לסכום שהפקיד העובד, צומצמו, והפסיקו להיות זמינות לעובדים חדשים. הן הוחלפו על ידי קרנות פנסיה חדשות, בהן קצבה פנסיונית תלויה בחיסכון שנצבר לעובד. בנוסף, החל משנת 2008, הן המעסיקים והן העובדים מחויבים על פי החוק להקצות אחוזים מסוימים מכל המשכורות לקרן פנסיה או לחיסכון לפנסיה. כתוצאה מאמצעים אלה, על כל העובדים לקבל החלטות בנוגע לתכנון פרישה (Meir et al., 2016).

אפשר לסכם את תוצאות ועדת בכר ולטעון כי בשנת 2005 נאלצו הבנקים לסלק את האינטרסים שלהם בקרנות פנסיה. מרבית הכספים נלקחו על ידי חברות ביטוח קיימות. אף שהרפורמה של ועדת בכר צמצמה בהצלחה את היקף הפעילות של בנקים בתחום זה, היא לא שינתה באופן משמעותי את קבוצת השחקנים העיקריים בשוק הפיננסי בישראל (Hemmings, 2011).

ועכשיו, בראי הזמן לאחר יותר מ-15 שנה, מה ניתן לומר על השפעת ועדת בכר על פנסיות בישראל? ההיבטים החשובים שתוארו בפרק הזה מאפשרים לנסח את העקרונות הבאים של תכנון וביצוע העבודה הנוכחית:

שאלת המחקר כיצד המלצותיה משפיעות על החיסכון הפנסיוני שלנו היום?

השערת המחקר המלצות הוועדה ממשיכות להשפיע החיסכון הפנסיוני שלנו;

2. סקירת ספרות

2.1. רקע כללי ושוק ההון בישראל

הוועדה מונתה באפריל 2004. המטרה של הייתה דיון באפשרויות להפחית את ריכוזיות שוק ההון בישראל וניגוד העניינים בין המערכת הבנקאית למערכת הפיננסית כולה. בהקשר לדיונים בוועדה השוק כולל את הבנקים, חברות הביטוח, קרנות הנאמנות (מכשיר פיננסי שמטרתו השקעה משותפת בניירות ערך והפקת רווחים משותפת), החיסכון לטווח ארוך (קופות הגמל, קרנות הפנסיה, ותכניות ביטוח חיים). לריכוזיות בשוק ההון היו שני היבטים. ראשית, הייתה ריכוזיות בתחום התיווך הפיננסי הנשלט כמעט באופן מלא על ידי הבנקים. שנית, המערכת הבנקאית עצמה הייתה מתרכזת בתקופה זאת בידי שני הבנקים הגדולים – הפועלים ולאומי. חשוב להבנת תפקיד הוועדה לציין כי התיווך הפיננסי היה בידיים של בנקים אוניברסליים, כלומר בנקים שפעלו בתחומים רבים בשוק ההון – האשראי למגזר העסקי, הלוואות משכנתא לאנשים פרטיים, אספקת תיווך פיננסי באמצעות קופות גמל, קרנות נאמנות. במקביל, שליטה על ידי הבנקים בקופות וקרנות האלה המהווים חלק גדול במערכות החיסכון הפנסיוני כאשר קרנות הפנסיה רק התחילו לפעול בשוק בתקופה זאת. זה היה ניגוד אינטרסים ברור בין הבנקים לאנשים החוסכים לטווח ארוך, ובפרט, לקבלת קצבת פנסיה שלהם (Ber et al., 2001).

לקראת הדיונים בוועדת בכר בישראל היה מצב שונה מאשר במדינות רבות אחרות בעולם. בפרט, כמעט ולא קיים אשראי חוץ-בנקאי, וזה בניגוד למדינות רבות מפותחות. המערכת הבנקאית הייתה, בעיקר, בידיים של "קבוצת בנק הפועלים" וקבוצת "בנק לאומי". למשל, ב-2003 חלק של בנק הפועלים בביקדונות הציבור היה 30%, של בנק לאומי – גם 30%. כלומר, ביחד חלק של שני הבנקים היה 60%. בקרנות נאמנות החלק היה 36%, 31%, ו-67%, בהתאמה.

לאור זה, מה היא הסיבה המרכזית להקמת הוועדה? ניתן לטעון כי ריכוזיות גבוהה וניגוד האינטרסים הביאו למעגל קסמים בו נשמר המצב הקיים שאינו מאפשר לשוק ההון להתפתח לשוק יותר יעיל ותחרותי (הרפורמה בשוק ההון – ועדת בכר, דין וחשבון, ספטמבר 2004).

הבעיות הספציפיות בהן אמורה הייתה לדון הוועדה, היו כדלקמן (דורון אברמוב ושותפים,

: (2020)

- אי-התפתחות שוק אשראי חוץ-בנקאי יוצרת תלות לא תחרותי בין המגזר העסקי למערכת בנקאית.
- אשראי מצומצם ויקר מעכב את התפתחות המשק.