

קו לעובד

מרכז אדוה

האם כך צריך להיראות חוק פנסיה חובה?

**הערות להצעת חוק פנסיה חובה, התשס"ו-2006
שהוגשה על-ידי ח"כ זבולון אורלב.**

נייר עמדה שהוגש לכנסת על-ידי קו לעובד ומרכז אדוה

דצמבר 2006

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205
אתר: www.adva.org, מייל: advainfo@bezeqint.net
קו לעובד, רחוב פרץ 17, תל אביב, טל. 03-6883766, פקס. 03-6883537
אתר: www.kavlaoved.org.il מייל: email@kavlaoved.org.il

אם כך צריך להיראות חוק פנסיה חובה?

הערות להצעת חוק פנסיה חובה, התשס"ו-2006 שהוגשה על-ידי ח"כ זבולון אורלב.

הצעת חוק פנסיה חובה שהוגשה על ידי ח"כ זבולון אורלב טובה יותר מהצעת החוק שהוגשה על-ידי ח"כ אברהם הירשזון בכהונת הכנסת הקודמת. עם זאת, מדובר בהצעה שרחוקה מלעמוד באמות המידה שגובשו על-ידי הפורום לקידום חוק פנסיה חובה והוגשה לוועדת הכספים של הכנסת בשנת 2004.

נייר עמדה זה בוחן את הצעת החוק של ח"כ זבולון אורלב, מתוך מטרה לסייע לחברי כנסת ולאחרים המעוניינים בקידום חקיקת חוק פנסיה חובה.

נתחיל בהצגה קצרה של עיקרי הצעת החוק של ח"כ זבולון אורלב. לאחר מכן נעבור לבחינתם לאור אמות המידה שגובשו על-ידי הפורום לקידום חוק פנסיה חובה. לבסוף נציג מספר הערות נוספות.

חלק א. עיקרי הצעת החוק

הצעת החוק של ח"כ אורלב מציעה ביטוח פנסיה חובה לתושבים בין הגילאים 18 ו-65. הפנסיה אמורה להיות מקיפה (וכוללת פיצויי פיטורין בגובה 28% מהמשכורת לכל שנת עבודה). חובת החסכון הפנסיוני חלה על שכירים ועל עצמאים כאחד. כל אחד יכול לבחור את קרן הפנסיה אליה הוא רוצה להשתייך, ויהיה גם מעבר חופשי בין הקרנות. שכר המינימום שיידרש לצורך החלת החוק יהיה בגובה שכר המינימום הרשמי ושכר המקסימום יהיה בגובה של פעמיים השכר הממוצע במשק. המונח "שכר" אינו מוגדר בחוק.

ההפרשה תהיה בגובה של 17.5% מהשכר, כאשר 5.5% יופרשו על-ידי העובד/ת. הצעת החוק קובעת שדרך הגבייה תקבע על-ידי שר התמ"ת. דמי הניהול וכן אופן השקעת הכספים ייקבעו אף הם על-ידי שרי האוצר והתמ"ת. שני השרים ימנו ממונה על הפנסיה. לחוק תהיה גם מועצה מייעצת.

הסעיף השני של החוק, לאחר סעיף ההגדרות, מעניק לשר התמ"ת, באישור המועצה המייעצת, את הסמכות לקבוע כי סוגים מסוימים של עובדים – "העוסקים בסוג עבודה פלוני או בעבודות המוגבלות בהיקפן או הנתונים בתנאי עבודה שייקבעו, ייחשבו לעניין חוק זה כעובדים או כעובדים עצמאים".

13 מתוך 62 סעיפי החוק מתייחסים לנושא של קרנות הפנסיה. הרושם שנוצר הוא שאחת ממטרות הצעת החוק היא ליצור מגזר כלכלי חדש, הלא הוא מגזר קרנות פנסיה. ח"כ אורלב מציע שכדי לקבל הסמכה כקרן פנסיה, על הקרן להוכיח כי יש לה לפחות 5,000 מבוטחים פעילים או מבוטחים מוקפאים שהיו פעילים במשך שלוש שנים לפחות. עוד קובעת הצעת החוק שדמי הניהול, שייקבעו על ידי שרי האוצר והתמ"ת, יכולים להיות שונים מקרן לקרן, "בהתאם למספר החברים בקרן". הצעת החוק מעניקה לשרי האוצר והתמ"ת סמכויות רבות בכל הנוגע למערך קרנות הפנסיה.

חלק ב. בחינה של הצעת החוק לאור אמות המידה של הפורום לקידום חוק פנסיה חובה

ראשית יש לומר כי אין בנמצא ולו ארץ מפותחת אחת שבה קיים מערך פנסיה חובה דומה לזה שמוצע בהצעת החוק שלפנינו: פנסיה שמקורה בהפרשות של העובד/ת והמעביד, המנוהלת על-ידי גופים פרטיים הפועלים למטרות רווח, ללא ייצוג של העובדות/ים, ואשר בו גובה הפנסיה תלוי בתשואה שהגופים המנהלים מצליחים להניב משוק ההון. בקרב הארצות המפותחות, מערך שכזה קיים רק בצ'ילה.

עתה נבחן את הצעת החוק בהתאם ל"עשרת הדברות" של חוק פנסיה חובה שגובשו על-ידי הפורום לקידום חוק פנסיה חובה.

1. מערך פנסיה חובה, אם רוצים שיבטיח רמת חיים סבירה לפנסיונרים, זקוק לערבות ולמעורבות ממשלתית.

הצעת החוק של ח"כ אורלב אינה עומדת באמת מידה זו.

נסביר: פנסיה חובה היא הסדר ממלכתי. משתמע מכך שני דברים:

ראשית, המדינה היא המטילה חובה על העובדים להפריש משכרם לקרן פנסיה ועל המעסיקים - לתרום את חלקם לקרנת הפנסיה של העובדים.

שנית, המדינה צריכה לערוב לזכויות הפנסיוניות של העובדים שחסכו בהוראתה, על ידי הבטחת רמה מינימלית של פנסיה חודשית לפנסיונרים העתידיים.

באוקטובר 2003 עשתה הממשלה "רפורמה" בקרנות הפנסיה הוותיקות והחדשות. במסגרת ה"רפורמה", הסירה הממשלה למעשה את הערבות הממשלתית שהייתה קיימת עד אז (רק עובדי המגזר הציבורי ימשיכו ליהנות מערבות ממשלתית, כי הפנסיה שלהם היא תקציבית). התוצאה היא שכיום, עובדים אינם יודעים מה תהיה הפנסיה שהם עתידים לקבל.

כיוון שכך, הרי שכיום יש צורך להוסיף לכל הצעת חוק פנסיה חובה סעיף שיבטיח את רמת הפנסיה, על-ידי:

(א) הפיכת חלק מהפנסיה לסכום המובטח מראש (DB)

או

(ב) על-ידי קביעת תשואת מינימום להשקעות כספי הפנסיה.

שתי השיטות נוהגות כיום בארצות מפותחות.

ללא ערבות ממשלתית, חוק פנסיה חובה הוא חוק ריק מתוכן. השוק החופשי בלבדו אינו יכול להבטיח רמת חיים סבירה לפנסיונרים.

3-2. מערך פנסיה חובה ראוי לשמו צריך להבטיח כי כספי העובדים יושקעו באפיקים בטוחים – וראויים.

אפשר לעשות זאת על ידי קביעת הגבלות על השקעות. את המגבלות הנדרשות אפשר לחלק לשני סוגים:

האחד, מניעת השקעה בתאגידים שאינם מכבדים זכויות עובדים (למשל, תאגידים שאוסרים התארגנות עובדים או משלמים פחות משכר מינימום) ובתאגידים הפוגעים באיכות הסביבה.

כאן, ישראל נמצאת עדיין במרחק של שנות אור ממצב שבו תעמיד דרישות חברתיות או סביבתיות לקרנות הפנסיה בבואן להשקיע את כספי העובדים והעובדות.

הצעת החוק שלפנינו אינה מזכירה דרישות חברתיות או סביבתיות מהסוג הזה.

השני, מניעת השקעות ספקולטיביות.

לכאורה, הממשלה (וליתר דיוק, אגף הביטוח, שוק ההון והפנסיות במשרד האוצר) קובעת כללים סבירים להשקעות של כספי פנסיה, וכיוון שכך אין צורך שהצעת החוק תתייחס לסוגיה. השאלה היא, האם נוכל לסמוך על המפקח על שוק ההון שיפעיל פיקוח של ממש על השקעות קרנות הפנסיה, בשעה שהוא אינו מסוגל אפילו לחייב את קרנות הפנסיה למסור לעמיתיהן דו"ח שנתי בעיתוי הקבוע בחוק?

ייתכן ומה שנדרש הוא, שחוק פנסיה חובה יכלול הקמה של רשות פנסיה חובה, שייעודה יהיה פיקוח על קרנות הפנסיה.

4. מערך פנסיה חובה ראוי לשמו צריך לקבוע גבולות למנהלי קרנות הפנסיה.

ההגבלה העיקרית הנדרשת היא קביעה בחוק, שדמי הניהול שגובים גופי הניהול יהיה נמוכים מאלה שנקבעו ב"מחטף" של אפריל 2004. במועד זה קבע אגף שוק ההון במשרד האוצר כי דמי הניהול של קרנות הפנסיה שתוקמנה אחרי ינואר 1997 יעמדו על 6% מהפרשות העובדים והמעבידים + 0.5% מנכסי הקרן, בחישוב שנתי.

אלה שיעורים גבוהים ביותר, והאוצר קבע אותם כך כדי לפתות את חברות הביטוח לרכוש את קרנות הפנסיה. ואכן, ההחלטה הזאת הכפילה את הרווחים הצפויים של קרנות הפנסיה מבלי שחברות הביטוח יצטרכו אפילו להתאמץ.

עבור העובדים החוסכים לפנסיה, התוצאה היא שונה מאוד: עבור עובדת החוסכת 35 שנים לפנסיה, דמי הניהול מקטינים את הפנסיה באופן משמעותי.

הצעת החוק של ח"כ זבולון אורלב אינה מעגנת את זכות הקנין של העובדים על חסכוניהם ואינה קובעת דמי ניהול נמוכים מאלה שנקבעו על-ידי משרד האוצר באפריל 2004 (במקום זאת היא מציעה ששרי האוצר והתמ"ת הם שיחליטו על גובה דמי הניהול וקובעת עוד שדמי הניהול יכולים להיות שונים מקרן לקרן).

מרגע שהחסכון לפנסיה הופך לחובה, חובת הממשלה לחזיר לפנסיונרים העתידיים את הרווחים העתידיים שלהם, על ידי הורדה – בחוק עצמו – של גובה דמי הניהול.

5. מערך פנסיה חובה ראוי לשמו צריך לאפשר מעבר חופשי בין קרנות הפנסיה השונות.

היום יש אפשרות על הנייר מעבר חופשי בין קרנות הפנסיה.

בפועל, המעבר אינו קל, כי הוא כרוך בתיעוד שאותו קרנות הפנסיה אינן מספקות כראוי.

הצעת החוק שלפנינו קובעת מעבר חופשי בין קרנות הפנסיה, אולם מעבר כזה לא יהיה מעשי בלי רגולציה טובה יותר מזאת הקיימת כיום.

- 6. מערך פנסיה חובה ראוי לשמו צריך לכלול ביטוח למקרה של התמוטטות קרן הפנסיה, לפיצוי המבוטחים.**
- הבטחת החסכון הפנסיוני היא חובה והיא יכולה להיעשות על-ידי חברה עסקית, על-ידי חברה ללא מטרות רווח או על-ידי הממשלה. שלושת הדגמים כבר קיימים במקומות אחרים.
- בהצעת החוק של ח"כ זבולון אורלב יש התייחסות לאפשרות של ביטול ההסמכה של קרן פנסיה זו או אחרת, אולם אין כל הבטחה לגורל חסכוניהם של עמיתי הקרן שסרחה.**
- 7. מערך פנסיה חובה ראוי לשמו צריך לכלול הסדרים מיוחדים כדי להגביר את השוויון בין המינים**
- יש לקבוע בחוק פנסיה חובה דרכים לפצות את הנשים על הצבירה הנמוכה, יחסית לגברים, הנובעת מן היציאות משוק העבודה לצורך לידה או לצורך טיפול בילדים ובבני משפחה אחרים.
- פיצוי כזה יהווה הכרה בערך הכספי והחברתי של עבודת הטיפול, שהיא עדיין מנת חלקן של הנשים יותר מאשר של הגברים.
- הצעת החוק של ח"כ זבולון אורלב אינו מזכירה פיצוי לנשים.**
- 8. מערך פנסיה חובה ראוי לשמו צריך לכלול הסדרי פנסיה לכל העובדים והעובדות במשק, כולל נתינים זרים ומהגרי עבודה.**
- לשם כך דרושה, בראש ובראשונה, גישה שונה אל מהגרי עבודה בארץ.
- דרושה גם מחויבות ממשלתית לקיום הסכמים בינלאומיים.
- הצעת החוק של ח"כ זבולון אורלב מזכירה ישראלים אשר מועסקים בחו"ל; יש בה גם התייחסות להסכמים בינלאומיים. באשר לישראלים העובדים בחו"ל קובעת ההצעה כי הם יהיו מבוטחים בפנסיה חובה. באשר להסכמים בינלאומיים, הצעת החוק קובעת שיש לכבדם, בתנאי שהם לא מפלים ישראלים לרעה.
- הצעתנו היא להוסיף לחוק סעיף שיאפשר למהגרי עבודה שיש להם הפרשות לפנסיה למשוך את כספי הפנסיה ללא מיסוי מוגבר תוך שישה חודשים מעזיבתם את הארץ.
- 9. מערך פנסיה חובה ראוי לשמו צריך לכלול את כל מרכיבי השכר.**
- הצעת החוק של ח"כ זבולון אורלב קובעת שהחוק יחול רק על אנשים ששכרם מגיע לרמה של שכר המינימום ועד לתקרה של פעמיים השכר הממוצע במשק.
- אלא שהצעת החוק אינה מגדירה "שכר" ובכך היא פותחת פתח להכללת רק חלק ממרכיבי השכר.**
- 10. מערך פנסיה חובה ראוי לשמו צריך לקבוע הפרשות לקרן פנסיה המספיקות כדי להניב קצבת פנסיה נאותה.**

הצעת החוק שלפנינו קובעת הפרשה בגובה של 17.5% מהשכר, כאשר 5.5% ההוא שיעור ההפרשה של העובד/ת והשאר – 12% - הוא הפרשה של המעסיק.

אם אנו חפצים בפנסיה נאותה, יש להגדיל את ההפרשה הכוללת לכדי 20%, כאשר העובד/ת יפריש 6% ואת השאר יפריש המעסיק. שיעורים אלה נהוגים כבר היום בקרנות הפנסיה הקיימות.

חלק ג. הערות נוספות

1. הצעת החוק של ח"כ אורלב קובעת כי **הרף להכרה בגוף כקרן פנסיה** יהיה 5,000 מבוטחים. זהו רף נמוך מדי. הצעת החוק חותרת ככל הנראה ליצור תחרות בין גופים רבים, אך היא עלולה ליצור מצב שבו כל דיכפין יפתח קרן פנסיה המופקדת על חסכונו. צריך לזכור כי ריבוי של קרנות פנסיה עלול להקשות על הפיקוח עליהן.
2. הצעת החוק של ח"כ אורלב מעניקה **סמכויות רבות מדי לשר האוצר ולשר התמ"ת** – קביעת גובה דמי הניהול, קביעת אופן השקעת הכספים, מינוי ממונה על הפנסיה ועוד. הדבר מעורר חשש לאפשרויות של עשיית שימוש לא תקין בסמכויות אלה, במיוחד לאור העובדה שהשרים אינם אנשי מקצוע. עדיף שהסוגיות העקרוניות תוכרענה בתוך החוק עצמו.
3. **עובדים בשכר נמוך (סעיף 36)** – בסעיף נקבע כי עובדים ששכרם הוא פחות משליש שכר המינימום רשאים שלא להיות מבוטחים לפי החוק. הצעתנו היא לקבוע הוראות בדבר השתתפות של המדינה (באמצעות מתן סובסידיה) בביטוח הפנסיוני של עובדים אשר שכרם אינו מגיע לרצפת המס לרבות עובדים במשרות חלקיות.
4. **עובדים זמניים ועובדים בסוגי עבודות מסוימים (סעיף 2 לחוק)** – הסעיף מאפשר לשר לקבוע כי עובדים זמניים וכן עובדים שכירים אחרים יבוטחו כעובדים עצמאים. המשמעות של סעיף זה היא כי עובדים אלו ישאו במלוא העלות הביטוחית (17.5%) במקום שהמעביד ישא בעלות זאת. אין הצדקה לאפליה שכזו בין סוגים שונים של עובדים שכירים כאשר על חלק מהעובדים (אשר נכנסים לגדר הסעיף) מוטל להפריש את מלוא ההפרשה הפנסיונית ועל שאר העובדים (אשר אינם נכנסים לגדר הסעיף) אין חובה דומה. יותר מכך, ניתן להניח שהעובדים אשר ייכנסו לגדר הסעיף הם העובדים החלשים יותר, בעלי ההכנסות הנמוכות יותר. אין כל הצדקה להטיל דווקא על עובדים אלו את מלוא עלות הביטוח הפנסיוני. כאשר מדובר בעובדים המרוויחים שכר מינימום משמעות הטלת מלוא הביטוח הפנסיוני על עובדים אלו משמעה כי שכרם של עובדים אלו יפחת ב- 17.5% משכר המינימום (!). הצעתנו היא לבטל סעיף זה.
5. **אחריות המעסיק בפועל (סעיף 57)** – הסעיף קובע הוראות בדבר אחריותו של מעסיק בפועל של עובד קבלן כוח אדם. אחריותו של המעסיק בפועל בהתאם לחוק פחותה מאחריות המעסיק בפועל בהתאם לחוק שכר מינימום. מוצע להשוות אחריות המעסיק בפועל בהתאם לסעיף 57 לאחריות המעסיק בפועל בהתאם לחוק שכר מינימום. על כן, הצעתנו היא להוסיף לסעיף 57(ב) את הפסקה הבאה: "3) העובד דרש בכתב מקבלן כוח האדם את תשלום הביטוח הפנסיוני, מסר למעסיק בפועל הודעה בכתב ולפיה מסר את הדרישה האמורה, ודמי הביטוח לא שולמו על ידי קבלן כוח האדם עד תום 21 ימים ממועד מסירת ההודעה; דרישה והודעה כאמור יכול שיימסרו גם על ידי ארגון עובדים או, אם העובד הסכים לכך, על ידי ארגון העוסק בקידום זכויותיהם של עובדים." בנוסף, מוצע להטיל אחריות על המעסיק בפועל גם במקרה של העסקת עובדים באמצעות קבלן נותן שירותים.
6. **אכיפה וציות לחוק (סעיף 38, סעיף 57)** – בתחום הפנסיה קיימת בעיה קשה של היעדר ציות של מעסיקים להוראות הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה בדבר חובת ביטוח

פנסיוני. עובדים רבים אינם מבוטחים בביטוח פנסיוני על אף שקיימת חובה לבטחם. נדמה כי החוק המוצע לא יפתור בעיה זו. הצעתנו היא כי אכיפת החוק תהא באמצעות מוסד אשר מימון בגביית כספים ואשר הינו בעל התשתית הבירוקרטית המתאימה לכך. המוסד המתאים ביותר לכך הוא המוסד לביטוח לאומי (כפי שהוצע על ידי ועדת בר ניב וכן בהצעות חוק שונות להנהגת פנסיית חובה). אפשרות נוספת היא הקמת מנגנון אכיפה באמצעות מנגנון מס הכנסה (הצעה ברוח זו הועלתה בדיוניה של וועדת פוגל).

7. **מועצה ציבורית** (סעיף 44) – בסעיף מוצע להקים מועצה ציבורית מייעצת לעניין החוק. הצעתנו היא לכלול נציגים של ארגונים חוץ ממשלתיים העוסקים בקידום זכויותיהם של עובדים במועצה. קיימות דוגמאות ממדינות העולם לשיתוף נציגי ארגונים חוץ ממשלתיים במועצות מייעצות דומות. כך למשל באירלנד שותפו במועצה החברתית כלכלית נציגי ארגונים חוץ ממשלתיים ובגרמניה הוקמו ועדות אד הוק לפני רפורמות שונות במערך הפנסיה אשר כללו נציגים שונים של קבוצות אינטרסים הרלוואנטיות לתהליך.