

פנסיה חובה עכשיו

המלצות הפורום לקידום חוק פנסיה חובה

הפורום לקידום חוק פנסיה חובה

מרכז אדוה, קו לעובד, מחויבות לשלום ולצדק חברתי, המרכז לפלורליזם יהודי,

איגוד העובדים הסוציאליים, עמותת ידיד

מחברת: ברברה סבירסקי

יועצים: דב פלג, אריק בן-שחר, ענת הורוביץ

פברואר 2001

הפורום לקידום חוק פנסיה חובה ממליץ על חקיקת חוק פנסיה חובה. **מטרת החוק היא להבטיח הכנסה חלופית לזו שהייתה לעובד/ת ולמשפחתו/ה בתקופת התעסוקה**, וזאת כדי שרמת חייהם לא תרד בעקבות האירוע המזכה בפנסיה (הגעה לגיל פרישה, נכות או פטירה). כיום, אנשים רבים שעבדו כל ימי חייהם נאלצים להסתפק לעת זקנה בהכנסה ברמה של קו העוני, כאשר מקור ההכנסה היחידי שלהם הוא קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי (לכשליש ממקבלי קצבת זקנה או קצבת שארים אין כל מקור הכנסה אחר).

פנסיה חובה נהוגה בכל מדינות המערב, כמעט. ישראל וארצות הברית הן המדינות המפותחות היחידות בהן לא קיימת פנסיה חובה.

כיום פועלות בארץ מספר קרנות פנסיה, ביניהן קרנות ותיקות הזכות לסובסידיות מיוחדות (ואינן מקבלות עוד עמיתים חדשים) וכמה קרנות חדשות שקמו אחרי הרפורמה של 1995, חלקן מלכ"רים וחלקן גופים הפועלים למען רווח.

כמו כן, קיימת פנסיה תקציבית לעובדי המדינה. בפנסיה תקציבית, העובד/ת והמעבידים אינם מפרישים סכום חודשי לקרן פנסיה: עובדים/ות שפרשו מקבלים את קצבת הפנסיה מתקציב המדינה, בהתאם להסכם העבודה ולפי חוק הגימלאות.

מדוע צריך לעגן בחוק את חובת העובד/ת והמעביד/ה להפריש כספים לפנסיה מעבודה?

כיום, כאשר הפנסיה אינה מעוגנת בחוק, רק חלק מהעובדים והעובדות זוכים בה -- בעיקר אלה המועסקים/ות במקומות עבודה הפועלים במסגרת הסכמים קיבוציים, המחייבים ביטוח פנסיה.

רוב העובדים/ות המועסקים/ות במקומות עבודה בלתי מאורגנים אינם רוכשים פנסיה -- אם מפני שאינם מודעים לחשיבות של רכישת פנסיה ואם מפני שהמעסיקים אינם מעוניינים לשלם את חלקם בקרן הפנסיה; כך הם נותרים ללא ביטוח פנסיוני לעת פרישה מעבודה.

בישראל יש היום למעלה ממיליון עובדים ועובדות ללא סידור פנסיה --

בערך 50% מכוח העבודה האזרחי.

שלוש הצעות חוק פרטיות לפנסיה חובה הונחו על שולחן הכנסת ועברו קריאה טרומית. אנו ממליצים לבחון את ההצעות לפי אמות המידה הבאות:

כיצד יש להגדיר פנסיה?

פנסיה היא קצבה חודשית המשולמת לאחר פרישה מעבודה, עקב הגעה לגיל פרישה או עקב נכות -- לכל החיים. פנסיה משולמת גם לשארים עקב מות מבוטח/ת, בין אם המבוטח/ת עבד/ה ובין אם היה פנסיונר/ית. את הזכות לפנסיה צובר/ת העובד/ת במהלך שנות העבודה. העובד/ת אינו/ה רשאי/ת להשתמש בצבירת הזכויות או בהון הנצבר אלא לקצבה חודשית לאחר הפרישה מהעבודה.

כל הסדר שאינו נותן קצבה חודשית לכל החיים איננו פנסיה. "ביטוח מנהלים" איננו פנסיה: הוא בדרך כלל אינו משלם קצבה חודשית לכל החיים; אם נרכשת קצבה חודשית באמצעות ביטוח מנהלים, הסכום שמקבלים בעת פרישה נמוך בהרבה מהסכום המתקבל מקרן פנסיה חדשה, בגלל עמלות הניהול הגבוהות הנהוגות בביטוח מנהלים.

ביטול זכות משיכת כספים מקרן הפנסיה

חוק פנסיה חובה יאסור על משיכת כספים שהופרשו לקרן הפנסיה לכל מטרה, וזאת על מנת שתובטח לעובד/ת הכנסה קבועה לכל החיים, מרגע הפרישה מהעבודה.

מי צריך להיכלל בחוק?

כל עובד ועובדת חייב/ת להיכלל במערכת הפנסיה. המושג "עובד/ת" יכלול כל אדם העובד בישראל שיש לו הכנסה מיגיעה אישית, לרבות שכיר/ת אזרח/ית ישראל, עובד/ת זר/ה (פלסטיני/ת ואחר/ת), שכיר/ה חלקי/ת או בכל צורת התקשרות אחרת למעסיק; וכן כל עצמאי/ת.

מי ישלם עבור הפנסיה?

חוק פנסיה חובה יחייב הן את המעסיק והן את העובד/ת, להפריש סכום חודשי לקרן הפנסיה של העובד/ת, לפי החלוקה הבאה:

המעסיק יפריש סכום חודשי המקביל לשיעור של 12% משכר העובד/ת;

העובד/ת יפריש מדי חודש 5.5% משכרו/ה.

עצמאי/ת יפריש בעצמו/ה את שני הסכומים הללו, דהיינו 17.5 אחוז מהכנסתו/ה.

בעתיד ייתכן שינוי בשעורי הפרשה אלה, בהתאם להתפתחויות; למשל: עליית תוחלת החיים עלולה להביא לצורך להגדיל את דמי הביטוח על מנת שלא לפגוע בזכויות.

מתי רצוי שעובד/ת יצטרפו לקרן פנסיה?

חוק פנסיה חובה יקבע שעל כל עובד/ת להצטרף לקרן פנסיה מהיום הראשון לעבודה.

על אילו מרכיבים של השכר רצוי שיהיה ביטוח פנסיוני?

החוק יקבע ביטוח פנסיוני על כל מרכיבי השכר, כולל שעות נוספות, שעות כוננות, ואחזקת רכב.

איזה שיעור תחלופה יש לקבוע?

שיעור התחלופה (היחס שבין סכום הפנסיה החודשית ובין השכר החודשי בתקופת העבודה) המקובל בעולם המפותח הוא בערך 80%, מזה חלקה של קצבת הזקנה (בישראל -- של המוסד לביטוח לאומי) הבסיסית הוא בערך 30% והפנסיה מעבודה 50%

בערך. אנו ממליצים ששיעור התחלופה של קצבת הזקנה שמשלם הביטוח הלאומי + קצבת הפנסיה מעבודה יגיעו לשיעור של 80% עד 85% משכר העובד/ת.

עדכון הפנסיה

החוק יקבע שיש לעדכן את הפנסיה לפחות אחת לשנה, על בסיס הצמדה למדד המחירים לצרכן ו/או לשכר הממוצע במשק. בהיעדר הסדר עדכון, הרי שבתקופות אינפלציה או עלייה בשכר הממוצע, יישחק כוח הקנייה של קצבת הפנסיה ו/או רמת החיים היחסית של הפנסיונר/ית.

מי צריך לנהל קרן פנסיה: חברה בע"מ או חברה ללא מטרת רווח?

על מנת להשיג יעילות מרבית ומעורבות של הנציגות המוסכמת של העובדים והמעסיקים, רצוי שקרן פנסיה תהיה מלכ"ר (מוסד ללא כוונת רווח) בשליטת הארגונים היציגים של העובדים והמעסיקים, ובפיקוח הממשלה.

חברות בע"מ עלולות לבצע cream-skimming (גריפת שמנת), דהיינו, הן עלולות לבטח רק את אלה שניתן להרוויח מהם: בעלי ההכנסות הגבוהות.

מהי עלות סבירה של ניהול קרן פנסיה?

מלכ"ר יכול לגבות עבור ניהול של קרן פנסיה שיעור של 2.5% עד 4% מהמחזור השנתי של הקרן. קרנות הפנסיה המסחריות בישראל גובות עלות בשיעור של 6.25% ומבקשות מהאוצר שיתיר להן לגבות יותר.

ככל שעלות הניהול קטנה יותר, נשאר יותר כסף לתשלום הפנסיה. קרנות הפנסיה המסחריות, בישראל ובעולם, מוציאות יותר על הניהול כי הן פועלות למען רווח ויש להן הוצאות גדולות על פרסום. בארצות המערב הגיעו קרנות מסחריות להוצאות ניהול בשיעור של 10% עד 15% מהמחזור. עלות גבוהה זאת באה על חשבון קצבת הפנסיה.

מי יקבע לאיזו קרן פנסיה להצטרף?

מומלץ שוועד העובדים או האיגוד המקצועי הוא שיבחר את הקרן שאליה יצטרפו כל המועסקים במקום העבודה, וזאת כיוון שרוב העובדים אינם מתמצאים בתקנות הפנסיה למיניהן, בהסדרים שמציעות הקרנות השונות ובעמידות האקטוארית של הקרנות. נציגי העובדים, שכמה מהם יתמחו בנושא הפנסיה, יוכלו ליעץ לחבריהם. אולם, לעובד/ת הבודד/ת חייבת להיות אופציה של בחירה בקרן אחרת.

חוק פנסיה חובה חייב להבטיח רציפות בזכויות הפנסיה

זכויות הפנסיה חייבות להישמר בעת מעבר של עובד/ת למעסיק חדש או לקרן פנסיה חדשה. העובד יקבל את מימוש זכויותיו מהקרן האחרונה בה היה מבוטח, וזו תתחשב עם הקרנות להן השתייך העובד בעבר. הרציפות חשובה מאוד לעידוד הניידות בשוק העבודה.

כיצד משלימים את החסר בתקופות של הפסקת עבודה?

נשים יוצאות לחופשת לידה, שבמהלכה לא הן ולא המעסיקים מפרישים כסף לקרן הפנסיה.

גם **נשים** המפסיקות לעבוד כדי לטפל בהורים אינן ממשיכות להפריש לקרן פנסיה בעת הפסקת העבודה. כך גם רוב **המובטלים**, שאינם מפרישים סכומים כלשהם לקרן הפנסיה בתקופת האבטלה. **אנשים היוצאים ללימודים מקצועיים** אינם דואגים בדרך כלל לתשלומי פנסיה.

בארצות אירופה, הביטוח הלאומי משלים את תשלומי הפנסיה בתקופות החסרות. כך נשמר רצף צבירת הזכויות, על מנת שבעת פרישה יקבלו העובדים זכויות מלאות.

יש לאמץ את המודל האירופי גם בישראל, כדי שלכל עובד/ת תהיה פנסיה מלאה: על הביטוח הלאומי לשלם את ההפרשות לקרנות הפנסיה עבור מובטלים, נשים בחופשת לידה, עובדים בחופשות תאונה/מחלה ממושכות ועובדים המשתתפים בתוכניות הכשרה. כך יישמר רצף צבירת הזכויות, כדי שבעת פרישה יקבלו העובדים והעובדות זכויות מלאות.

איחוד קרנות הפנסיה

החוק יגדיר את שיטת הפנסיה וכל הקרנות תפעלנה באופן אחיד. אם יפעלו כך, אפשר יהיה לפתוח את הקרנות הישנות לחברים חדשים ולאחד אותן עם החדשות.

ערבות ממשלתית

חוק פנסיה חובה חייב לכלול ביטוח ממשלתי לפנסיות (כפי שקיים, למשל, בארצות הברית) למקרה של קריסת קרן הפנסיה.

תקרת ביטוח החובה

כיוון שקרנות הפנסיה ייהנו מסובסידיה ממשלתית, בצורת הנחות מס ובצורה של ערבות במקרה של קריסה, יש לקבוע תקרה לגובה השכר שיכול להיות מבוטח בהסדר חובה. מומלץ לקבוע תקרה של פי שלושה מהשכר הממוצע במשק (כיום, בערך 21,000 ש"ח). תשעה מתוך עשרת העשירונים בישראל נמצאים מתחת לתקרה הזאת. למקבלי שכר גבוה מזה, נשארת האופציה של ביטוח פרטי בקופות גמל ובביטוח מנהלים. אפשר גם לקבוע תקרה כפולה: פעמיים השכר הממוצע לניהול הפנסיה בשיטת defined benefit ועוד תקרה מעליה של פעם אחת השכר הממוצע לניהול בשיטת contribution. defined (ר' להלן -- הרחבה על נושא זה)

גיל הפרישה

החוק יקבע גיל פרישה, שהחל ממנו יזכה חבר/ת קרן הפנסיה בקצבה חודשית. החוק גם יאפשר קבלת פנסיה חלקית בתנאי של המשך עבודה חלקית והמשך הפרשה לקרן הפנסיה.

פיצויי פיטורין

עובדים שאינם עמיתים בקרן פנסיה (והיו מועסקים שנה או יותר באותו מקום) זכאים, לפי חוק, לפיצויי פיטורין בסכום השווה לשכר חודש העבודה האחרון עבור כל אחת משנות העבודה.

לעומת זאת, עובד/ת שפוטר/ה או פורש/ת לגמלאות, שהוא עמית בקרן פנסיה, זכאי לפיצויי פיטורין בגובה של 28 אחוזים בלבד מהסכום המוגדר כפיצויי פיטורין (דהיינו, שכר חודש העבודה האחרון עבור כל אחת משנות העבודה).

יתר 72 האחוזים אינם עומדים לרשות העובד/ת; הם מגולמים בפנסיה, בהתאם לרפורמה שנעשתה בהסדרי הפנסיה עוד בשנות ה-70.

בדעת האוצר להתנות חוק פנסיה חובה בביטול מלא של פיצויי פיטורין: דהיינו, בגילום כל הסכום בפנסיה. אנו ממליצים לשלב את הזכות לפיצויי פיטורין בחוק פנסיה חובה ולשמור על המצב הקיים, על מנת שהעובד/ת שפוטר/ה או שפרש/ת לגמלאות יקבל סכום כסף שיסייע לו/לה להסתגל למצב החדש.

הגדלת קצבת הזקנה

עובד או עובדת שהגיעו לגיל פרישה עשויים ליהנות מהכנסה משלושה מקורות: קצבת זקנה של המוסד לביטוח לאומי, פנסיה מעבודה וחסכונות פרטיים. מעטים הם אלה הנהנים מפירות משמעותיים של חסכונות פרטיים ורק למחצית מן המועסקים, בערך, יש פנסיה מעבודה. לעומת זאת, כל האזרחים המגיעים לגיל הפרישה מקבלים קצבת זקנה מהמוסד לביטוח לאומי.

אם ברצוננו להבטיח רמת חיים סבירה לכל האזרחים בעת זקנתם, יש לדאוג לכך שההכנסה הבסיסית של הזקנה -- הלא היא קצבת הזקנה -- תהיה ברמה סבירה. יש לדאוג לכך גם לאחר שייחקק חוק פנסיה חובה, שכן בשנים הראשונות לאחר החלתה של פנסיה חובה יהיו עדיין עובדים ועובדות רבים שלא ייהנו מזכויות פנסיה מלאות.

גובה קצבת הזקנה היום אינו סביר. קצבת הזקנה הבסיסית לצד התוספות הנלוות מסתכמות יחדיו בשיעור של 20% מהשכר הממוצע במשק. זוהי קצבה נמוכה; לשם השוואה, באירופה גובה הקצבה הבסיסית הוא בערך 30% מהשכר הממוצע.

אנו ממליצים להעלות את קצבת הזקנה הבסיסית גם בישראל לשיעור של 30% מהשכר הממוצע, לפחות, על-ידי העלאת דמי הביטוח הלאומי שמשלמים המעסיק והעובד/ת עבור ביטוח זקנה. צעד זה יבטיח הכנסה בסיסית גבוהה יותר לכל מי שהגיע/ה לגיל פרישה. בה בעת, ניתן יהיה להקטין את דמי הביטוח לפנסיה מעבודה, שכן שיעור התחלופה הכולל לא ישתנה. דבר זה ייטיב עם כל הישראלים והישראליות, אשר מסיבות שונות לא נהנו מתקופות עבודה משמעותיות.

יש לציין שעולים חדשים נתקלים בבעיה מיוחדת: רבים לא יצברו ותק מספיק בעבודה בארץ כדי ליהנות מפנסיה מעבודה, והרוב אף אינם יכולים לקבל פנסיה מארץ המוצא.

בעת פרישה, הם יצטרכו להסתפק בקצבת זקנה בסיסית, בתוספת השלמת הכנסה. העלאת הקצבה הבסיסית תיטיב עם העולים החדשים.

איזו שיטה עדיפה: פנסיה צוברת או פנסיה שוטפת?

בשיטה של פנסיה שוטפת (pay as you go), דור הפנסיונרים תלוי בדור העובדים הנוכחי לקבלת הפנסיה. דוגמא לפנסיה שוטפת היא פנסיה תקציבית, התלויה בתקציב השוטף של המדינה ושל מוסדות ציבור אחרים. חסרון אחד של השיטה הוא שבמקרה של היעדר משאבים מספיקים או אי רצון לכבד את ההתחייבויות מצד המוסדות הציבוריים, קיימת סכנה של צמצום הזכויות. חסרון נוסף הוא אי-הכללת כל מרכיבי השכר בבסיס לחישוב הפנסיה: שעות נוספות והוצאות רכב אינן כלולות בפנסיות התקציביות הנהוגות בישראל.

בימים אלה מתרחש תהליך העברה הדרגתית של עובדי הציבור בישראל לפנסיה צוברת, בהתאם להסכם בין ההסתדרות והאוצר, ואנו תומכים בשינוי הזה.

בשיטה של פנסיה צוברת, כל דור דואג לפנסיה של עצמו. כספי הפנסיה הנצברים תורמים לצמיחת המשק בדרך של השקעה בשוק ההון של חלק מהעודף המצטבר.

קיימים שני סוגים של פנסיה צוברת: defined contribution או defined benefit. בשיטה של defined contribution, בהגיעם לגיל פרישה, פנסיונרים מקבלים כפנסיה את אותם הכספים שהם ומעבידיהם הפרישו, בתוספת ריבית, לאחר ניכוי עלות ניהול קרן הפנסיה. סכום הפנסיה שהעובד/ת מקבל/ת בעת הפרישה קשור ישירות לסכומים שהפריש לקרן הפנסיה. שיטה זאת מאפיינת את הקרנות החדשות -- אלה שנפתחו בשנת 1995.

שיטת defined benefit מאפיינת את הקרנות ההסתדרותיות שנסגרו לעמיתים חדשים בשנת 1995. בקרנות האלה, התקנות קובעות מראש מהן זכויות הפנסיה של העובד/ת (defined benefit שיטת defined benefit מקובלת ברוב המדינות).

יתרון של קרנות פנסיה צוברות בשיטת benefit defined הוא שאפשר לשמור על רמת החיים לאחר הפרישה, ללא שינוי גדול, שכן שיעור התחלופה (היחס בין גובה הפנסיה ובין גובה השכר בתקופת התעסוקה) נקבע מראש.

החסרון הוא שהשיטה עלולה להביא לגירעונות אקטואריים, היות שאין קשר ישיר בין הסכומים שהופרשו לקרנות הפנסיה לבין הפנסיות המשולמות לעובד/ת.

כאשר יש בעיות אקטואריות, נוקטים אחד משני צעדים: הקטנת זכויות הפנסיה או הגדלת ההפרשות לקרן הפנסיה.

אנו ממליצים שחוק פנסיה חובה יקבע פנסיה צוברת, כיוון שבשיטה זאת נוצר מלאי הון גדול המגבה את הפנסיה ובעת ובעונה אחת גם תורם לקידום שוק ההון והכלכלה הלאומית. כל דור דואג לעצמו לפי עדיפויותיו ואיננו תלוי בדור הבא ובתהפוכות כלכליות ופוליטיות.

באשר לבחירה בין שתי השיטות של פנסיה צוברת, אנו מצדדים בתמהיל של השתיים: שיטה של defined benefit עד לתקרה של פעמיים השכר הממוצע במשק; ושיטה של defined contribution עד לתקרה של פי שלושה השכר הממוצע במשק.

היכן יושקעו כספי קרנות הפנסיה?

כיום, כספי קרנות הפנסיה מושקעים לרוב באגרות חוב ממשלתיות. במדינות רבות במערב נוטים כיום לאפשר לקרנות פנסיה להשקיע את כספיהן בבורסה המקומית ובבורסות זרות. מקובל לחשוב שהשקעה של חלק מן הכספים של קרנות הפנסיה בבורסה תורמת לפיתוח שוק ההון. באירופה ובצפון אמריקה, ההשקעות של קרנות הפנסיה מהוות לא פחות מאשר 30% מכלל ההשקעות הבורסאיות.

יתרון של השקעות בבורסה הוא שיש בהן פוטנציאל של הגדלת רווחי קרן הפנסיה -- ובעקבותיה, העלאה של גובה הפנסיה.

חסרון הוא האפשרות של צבירת הפסדים במקום רווחים -- ובעקבותיה, ירידה בגובה הפנסיה.

הפורום ממליץ להקים ועדה ממלכתית שתגבש המלצות בעניין ההשקעות המותרות לקרנות הפנסיה במסגרת חוק פנסיה חובה.