

חוק ביטוח חובה לפנסיה

מאת דב פלג*

הבעיה שבערך מחצית מן העובדים בישראל אינם קשורים למערכת פנסיונית מעיקה כבר זמן רב על מעצבי המדיניות החברתית בישראל. העדר פנסיה מסודרת מביא לעוני ולתת־הכנסה אצל מאות אלפי קשישות וקשישים ועקב כך הם נקלעים לחיים קשים אחרי שפרשו מן העבודה בגלל גיל מתקדם, נכות או פטירת המפרנס העיקרי. ניתוח הגורמים להיווצרות העדר פנסיה קשור בשאלות רעיוניות־פילוסופיות בנוגע לזכות להתערב בהחלטות הפרט בעניין הכנסתו, בשאלות של יחסי עבודה, שכן מדובר בהקצאה מן השכר לשם הכנת פנסיה, ובבעיות שוק ההון, משום שמדובר בהצטברות סכומי כסף גדולים מאוד שאפשר היה להפנותם לפיתוח המשק ולהביא לצמיחתו. יש שתי דרכים לפתרון הבעיה: הטלת חובת ביטוח לפנסיה באמצעות סעיפים מתאימים בהסכמים קיבוציים, או חקיקת חוק שיחייב כל עובד להתקשר למערכת פנסיה מוכרת. במאמר נדונים היבטים רבים של החוק לביטוח־חובה לפנסיה ומוצעים פתרונות לנושאים הנדונים.

הקדמה

מאמר זה עוסק בפנסיה ומובאת בו הצעה לחוק פנסיה חובה. במונח "פנסיה" הכוונה כאן ל"פנסיה מקיפה". זוהי שיטת ביטוח המבטיחה למבוטח הכנסה חודשית קבועה אחרי הפרישה מן העבודה. כמו־כן היא משמשת פנסיה בעת נכות של העובד מסיבות שאינן מבוטחות במערכת אחרת וכן פנסית "שארית" הניתנת לבני משפחת העובד או הפנסיונר שנפטרו.

במודל הידוע של הבנק העולמי להכנת הכנסה לעובד ולמשפחתו לאחר פרישתו מן העבודה, שהתפרסם בשנת 1994 בספר *Averting the Old Age Crisis*, יש שלוש "קומות". הראשונה נועדה להבטיח הכנסה מינימלית לכל תושב (דוגמת קצבת הזקנה

* חבר הוועדה המקצועית המייעצת ליד ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בראשות ח"כ דוד טל ב־2002. לשעבר יושב־ראש האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות. חבר קיבוץ סער, הגליל המערבי.

של הביטוח הלאומי בישראל). קומה זו מהווה ביטוח חובה במרבית מדינות הרווחה וכך גם בישראל; הקומה השנייה מורכבת מפנסיה "תעסוקתית", הקשורה בצורה כלשהי עם ההכנסה בגיל העבודה. פנסיה זו משלימה את הקומה הראשונה לרמה שמבקשים להגיע אליה. ברוב מדינות הרווחה מדובר בפנסיה שהיא חובה, אך בישראל היא עדיין איננה כזו. קומה זו תשמש נושא לדיון במאמר זה ואליה קשורה הצעת החוק לביטוח חובה המוצעת כאן. לבסוף, הקומה השלישית כוללת צעדים פיננסיים וביטוחיים שהפרט עושה על-מנת להגדיל את הכנסתו אחרי פרישתו מן העבודה.

המבנה הנוכחי של מערכת הפנסיה בישראל, לאחר הרפורמה של שנת 1995 והשינויים שבאו בעקבות המדיניות הכלכלית לייצוב המשק ב-2003, מורכב מקרנות פנסיה "ותיקות", שהיו נתונות להשפעה המכרעת של ההסתדרות (מבטחים, מקפת, קרן הגמלאות המרכזית - קג"ם, קרנות החקלאים ופועלי הבניין, נתיב). קרנות אלה "נסגרו" בפני מבטחים חדשים בשנת 1995 ובסופו של דבר הולאמו בחודש יולי 2003. הקרנות הוותיקות השקיעו עד עתה 93 אחוזים מהונן באיגרות חוב ממשלתיות "מיועדות" בריבית ריאלית של 5.57 אחוזים. בקרנות פנסיה אלה עדיין קיימות רוב הזכויות הצבורות וכוללים בהן רוב הפנסיונרים שבמערכת. קרנות אלה הן הסובלות גם מגירעון אקטוארי. בשנת 1995 הוקמו קרנות "חדשות" עבור מצטרפים חדשים. חלק מן הקרנות הללו הקימו הקרנות הוותיקות וחלק מהן הן פרטיות. קרנות הפנסיה "החדשות" השקיעו 30 אחוזים מהונן בשוק ההון אחרי הקמתן בשנת 1995, ואילו היתרה הושקעה באיגרות חוב "מיועדות" (בלתי סחירות ומיועדות רק לקרנות הפנסיה החדשות בריבית אפקטיבית ריאלית של 5.05 אחוזים). עתה כל הקרנות משקיעות 70 אחוזים מהונן בשוק; היתר מושקע באיגרות החוב "המיועדות" הנושאות ריבית ריאלית של 4.8 אחוזים. כל המוסדות הקשורים בתקציב המדינה נהגו לבטח את עובדיהם בפנסיה "התקציבית". היום מסגרת זו אינה מקבלת מצטרפים חדשים ואלה מועברים לקרנות הרגילות.

במסגרת מאמר זה יידונו היבטים שונים הקשורים ברעיון של חוק פנסיה חובה באמצעות הצעה לחוק פנסיה חובה, אשר מתבססת על דיוני הוועדה המקצועית, שפעלה ליד ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. תחילה נעסוק בעקרונות מערכת הפנסיה ובעובדות של תחולת הפנסיה בישראל המובילים למסקנה שביטוח חובה באמצעות חקיקה הוא מהלך הכרחי. לאחר זאת נמשיך ונדון בנושאים המקצועיים העיקריים שעל החוק לכסות: שאלות כיסוי הביטוח פנסיוני, ובאופן מיוחד המחלוקות בעניין הטלת החובה לבטח על עצמאיים ועל עובדים זרים לסוגיהם, שאלות כגון איזו הכנסה תיכלל בחובה לבטח, אילו חלקים מן השכר יהיו פטורים מכך, הוצאות הקשורות ישירות לאפשרות לעבוד (כגון: תחבורה, טלפון, ביגוד וכדומה), שאינן קיימות לאחר הפרישה מעבודה. האם כל השומה של העצמאי, או רק חלק ממנה, תיכלל בהכנסה המבוטחת; מהי ההכנסה המינימלית לכניסה למערכת פנסיה; מהי תקרת ההכנסה לביטוח

פנסיוני. בהמשך נסקור את השיטות השונות לניהול פנסיה ואילו מהן נהוגות אצלנו. בעניין זה עומדת במרכז הדיון השאלה: מי רצוי שינהל את מערכת הפנסיה: הממשלה, המלכ"רים בהשפעת ארגוני העובדים והמעסיקים, או גופים פרטיים, ומה הן הוצאות הניהול המקובלות בכל סוג כזה. כמו־כן, נשאלת השאלה: כיצד בוחר העובד את ארגון הפנסיה שאליו יתקשר – בצורה קולקטיבית כמקובל עתה, או באופן אישי בעזרת סוכנים ויועצים. סוגיה נוספת הקשורה בנושא זה הוא תפקיד הממשלה.

במאמר זה איננו משתמשים במונח "חוק פנסיה חובה ממלכתי" מפני שאין חובה על הממשלה להשלים את מימונה של מערכת הפנסיה (בשונה מן הבריאות והביטוח הלאומי), אולם ברור שהממשלה חייבת לכוון את המדיניות בנושא ולפקח על הביצוע ואף לסייע לקרנות באמצעות הנחות מס וסבסוד קטעים שונים של פעילותן (בדומה לכל חיסכון לטווח ארוך).

לבסוף נידרש לעניין של עליית תוחלת החיים והקשר בינו ובין המשברים במערכות הפנסיה. ברור, שתקופות חיים ארוכות יותר גורמות להתארכות תקופת התשלום לפנסיונרים ולפיכך נעסוק בפתרון המתבקש והוא – העלאת גיל הפרישה, נושא רגיש וחם ביותר עתה, בהעלאת דמי הביטוח, שהוא הפתרון השני ובפתרונות אפשריים אחרים.

מערכת פנסיה כפופה בדרך־כלל לחקיקה ראשית הדנה בעקרונות הללו ובפרטים חשובים מאוד הנכללים בתקנות הנסמכות על החוק. בהקשר זה נעסוק בכמה מעיקרי התקנות: מתן אפשרות לפרט למשוך כספים מקרן הפנסיה לפני אירוע המזכה בקבלת פנסיה, או מניעת אפשרות כזאת; הקלת הניידות בשוק העבודה באמצעות הנהגת הסדרים של רציפות זכויות בין הקרנות; כיצד לעדכן את הפנסיה לאחר שנקבעה בתחילת הדרך והיא עלולה להישחק בהמשך עקב האינפלציה או ביחס לעלייה הכללית בהכנסות העובדים. יש הטוענים, שבהזדמנות "חגיגית" זו של הנהגת ביטוח חובה לפנסיה אפשר לוותר על חוק פיצויי פיטורין. אבל על כך קיימת מחלוקת קשה.

בהזדמנות זו של חקיקה בעניין הפנסיה נעלה כמה הצעות חדשניות. למשל, המשך צבירת זכויות פנסיה בעת הפסקות בעבודה המוכרות בחוק, כגון: לידה, אבטלה, טיפול בתינוקות או בהורים בקהילה; כיצד לחלק זכויות פנסיה בעת גירושין ולמנוע את הפיכתן לערך כספי בלבד; מתן אפשרות לעבודה חלקית וקבלת פנסיה חלקית בגיל מתקדם כדרך מקובלת להארכת חיי העבודה והתרומה לפנסיה (ולקיצור התקופה שבה מקבלים פנסיה מלאה).¹

1 בכל מקום שמצוינות ארצות הנוקטות שיטות המוזכרות במאמר אפשר להשלים פרטים עקרוניים וטכניים בעזרת שני המקורות האלה: MISSOC, 2003; ISSA, 2003.

היסטוריה ורקע מוסדי

הדיונים בעניין ביטוח חובה לפנסיה החלו בצורה אינטנסיבית למדי בישראל בסוף שנות ה-70 בהשפעת מהלכים לאימוץ ביטוח חובה שנעשו בהיקף כמעט מלא בעיקר באירופה. אמנם הצעות לביטוח חובה לפנסיה העלו עוד בעשור שלפני-כן ד"ר גיורא לוטן, המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי, וועדת בר-ניב, שדנה במכלול נושאי הביטוח הסוציאלי בראשית שנות ה-70. אולם הצעות אלה לא הגיעו לדיון מוסדי או ציבורי של ממש. מהלכים אלה נמשכו בשנות ה-80 ואף התגבשו להצעות חוק עקרוניות. שני גורמים מרכזיים במשק ובחברה בישראל, משרד האוצר וההסתדרות, התנגדו לחקיקה זו. התנגדותו של משרד האוצר, וביוזמתו גם הממשלה כולה, לרעיון של פנסיה חובה גבע מן החשש שהדבר יהיה כרוך בעלות גבוהה של הנחות מס ושל סובסידיה ישירה לקרנות פנסיה, וגם מן האחריות הגדולה שתוטל על המדינה אם חוק זה יתקבל. משום כך הסתפק משרד האוצר במתן הסדרי מימון להון המצטבר, כך שלא ייכנס לסיכון כלשהו (בצורה של איגרות החוב "המיועדות" לקרנות הפנסיה), ובפיקוח הדוק של אגף שוק ההון במשרד האוצר.

אשר להסתדרות, זו הכלילה את נושא הפנסיה במסגרת הסכמי העבודה הקיבוציים וראתה בו חלק חשוב מפעילותה המקצועית. מאחר שעד שנות ה-80 היו כל העובדים בשירות הציבורי מאורגנים באיגודים המקצועיים הרלוונטיים (בערך שליש מן השכירים במשק), וכך גם עובדי המשק "ההסתדרותי" (בערך רבע מן השכירים בשנים ההן), ואילו עם התעשיינים וקבלני הבניין נערכו הסכמים קיבוציים לפנסיה (עוד למעלה מרבע מן השכירים), הרי שרוב השכירים היו מאורגנים בהסתדרות. וזו לא רצתה שנושא הפנסיה יישמש משליטתה הבלעדית. התנגדות ההסתדרות לחקיקה בעניין זה נומקה בטענה שאת יחסי העבודה, שהסדרי הפנסיה הם חלק מהם, יש לנהל באמצעות משא-ומתן והסכמים קיבוציים ואין לתת לממשלה מעמד ישיר בתחום זה באמצעות חקיקה.

חברות הביטוח וסוכני הביטוח אמנם התנגדו אף הם לחקיקת חוק פנסיה חובה, אך מעורבותם בנושא זה היתה מועטה מפני שהם סמכו על משרד האוצר שיכשיל את החקיקה לביטוח חובה. עמדה דומה נקטו ארגוני העצמאים. בקרב ארגוני המעסיקים היתה מחלוקת בעניין, למרות שהרוב התנגד, משום כך היו גם הם פסיביים בתחום זה (גל ופסח, 2002).

בסוף שנות ה-80 שינתה ההסתדרות את עמדתה בעקבות ירידה בשיעור ההתאגדות בקרב השכירים. בתקופה זו ההסתדרות ביקשה להיות הגורם המוביל גם בחקיקה סוציאלית. חבר הכנסת ישראל קיסר, שהיה אז המזכיר הכללי של ההסתדרות, הגיש לכנסת הצעת חוק מפורטת לביטוח חובה לפנסיה, אשר זכתה לתמיכה מלאה של מוסדות ההסתדרות והאיגודים המקצועיים. מאז הוגשו לכנסת מספר הצעות חוק

נוספות בעניין זה, אולם התנגדות משרד האוצר מנעה כל התקדמות בנושא. על רקע הירידה היחסית של כוח הארגון המקצועי בקרב העובדים השכירים, גלי העלייה של שנות ה-90 שהגדילו את שיעור העובדים שאינם חברים בארגון מקצועי והיו ללא כיסוי פנסיוני, כמו גם שינוי דעה בכיוון חיובי אצל חלק מארגוני העצמאיים והמעסיקים, זכו ההצעות לביטוח חובה לפנסיה לתנופה מחודשת.

נסיגה חמורה מן המגמה להנהגת ביטוח חובה נוצרה עקב דו"ח ועדת פוגל (1994), ובעיקר כתוצאה מן הרפורמה בפנסיה ב-1995, שקבעו באופן חד-משמעי שלא תהיה חובת ביטוח והדבר יישאר בתחום "הרשות" של כל עובד.

בשנת 2000 הונחו על שולחן הכנסת שלוש הצעות חוק מפורטות לביטוח חובה לפנסיה שהיו דומות בתוכנן זו לזו וגם להצעתו של ישראל קיסר. מגישי ההצעות היו חבר הכנסת עמיר פרץ, יושב-ראש ההסתדרות, חברי הכנסת ענת מאור ויוסי כץ, ו-16 חברי כנסת נוספים וביניהם אלי ישי, סילבן שלום ודוד טל (כולם לא היו אז חברים בממשלה). משרד האוצר התנגד בכל כוחו והדיון בהצעות אלה נדחה. בשנת 2001, ובמיוחד במהלך השנה שלאחריה, קיבל הנושא תנופה מחודשת ובפעם הראשונה נוצר סיכוי שיתממש. חבר הכנסת דוד טל, יושב-ראש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, הקים ועדה מקצועית מייצעת שדנה במשך שנה בפרטי הנושאים הקשורים לחוק ובמכלול בעיות הפנסיה בישראל ובעולם. דיונים אלה נערכו במשותף עם היועץ המשפטי של הוועדה ועם מחלקת המחקר של הכנסת. הוועדה עמדה על סף השלמת הצעת החוק על כל פרטיה ודקדוקיה, וחבר הכנסת טל רצה להגיע לקריאה ראשונה של הצעת החוק וליצור בדרך זו רציפות דיון לקראת הכנסת הבאה, אולם הקדמת הבחירות קטעה את המהלך, שהיה כאמור לקראת השלמתו. במקביל פעלה ועדה מקצועית במשרד העבודה והרווחה ואף היא התקדמה לקראת גיבוש עקרונות להצעת חוק לביטוח חובה לפנסיה. ההסתדרות החדשה בראשות עמיר פרץ העלתה מדי פעם את הנושא על סדר היום הציבורי והביעה תמיכה חזקה בקידומו. הצעד המהפכני שנתן תנופה לכל המהלכים הללו היתה הודעה של שר האוצר סילבן שלום (אשר בהיותו חבר כנסת נמנה עם מציעי הצעת החוק בנושא), שהוא ומשרדו אינם מתנגדים עקרונית לחוק כזה. בתקופה זו נערך ככל הנראה משא-ומתן פנימי בין משרדי האוצר והעבודה והרווחה בפרטי החוק. התמיכה הכללית בחוק גדלה כאשר הודיע נגיד בנק ישראל על תמיכתו בביטוח חובה לפנסיה בעודו קושר זאת עם תהליך כניסת ההון הפנסיוני הצבור לפעילות בשוק ההון והפסקה הדרגתית של הנפקת איגרות החוב "המיועדות". התעשיינים הביעו תמיכה גלויה בחוק, בין היתר כדי למנוע את הפרש הגדול בשכר בין פועליהם ובין העובדים הזרים.

עקרונות ויסודות של מערכת פנסיה

מטרת הפנסיה היא לאפשר לעובד ולבני משפחתו להמשיך ולקיים, במשולב עם קצבת הזקנה מן הביטוח הלאומי, את רמת החיים שהורגלו לה גם לאחר הפרישה מן העבודה עקב גיל, נכות או פטירה. מטרה זו מחייבת מתן קצבה לכל החיים אחרי הפרישה ביחס מסוים, מה שמכונה "שיעור תחלופה", להכנסה (שכר) של האדם במהלך חיי העבודה. למטרה זו נועד גם חלק שני, שהוא עיקר ענייננו כאן, כלומר שכל העובדים במדינה יהיו מכוסים בהסדר פנסיוני שיענה על מטרה זו.

הבעיה המרכזית כאן היא, שמהלך הפעילות הרגילה של העובד בשוק העבודה איננו מביא בהכרח ליצירת כסוי פנסיוני. ההפך הוא הנכון – עובדים צעירים נתונים בקשיים יומיומיים (חינוך הילדים, השגת דירה למגורים ועוד) ומשום כך קשה להם לחשוב לטווח ארוך ולהכין פנסיה כנדרש – זהו "כשל השוק" הידוע בתחום הפנסיה. לעצמאי יש תחושה, שהרכוש שצבר בעת פעילותו הכלכלית יספיק להשגת הביטחון הפנסיוני. אולם בפועל עשרות אלפי עצמאים נפלו בעת מיתון במשק, ובעיקר במיתון הנוכחי, וגם הם הבינו את הצורך בצבירת זכויות בקרן פנסיה. רוב הנשים העובדות מועסקות בעבודה חלקית ונאלצות להפסיק את עבודתן מדי פעם (עקב לידה, למשל) ומשום כך רבות מהן אינן יכולות ליהנות מהסדר פנסיוני. בהעדר חובת ביטוח לפנסיה, חלק מן העובדים מושכים את כספם מן הקרן בעת צרה ואינם ערים מספיק לצרה הגדולה יותר שהם ממיטים על עצמם לטווח הארוך. ועוד גם זאת, בהעדר חובת ביטוח, בערך מחצית מן העובדים אינם קשורים כלל למערכת פנסיונית (כך בארצות-הברית וגם בישראל).

זכות ההתערבות נגד כשל השוק נתונה בוויכוח עקרוני ופוליטי קשה: יש הטוענים, שזוהי התערבות אסורה בשיקולי הפרט ואין לנהוג כך בחברה חופשית. אחרים טוענים, שזוהי גישה פטרנליסטית שאין מקומה במחוזותינו. לעומת זאת, אנשי הביטחון הסוציאלי טוענים, שמתוך סולידריות חברתית יש להבין את כשל השוק ולמנוע מאנשים צעירים את הסבל הכבד שיהיה מנת חלקם בעת שיגיעו לזקנה ויפרשו מן העבודה ואז יהיה מאוחר מדי להכין לעצמם פנסיה ראויה. יש גם טענה מן הכיוון ההפוך: אנשים חסרי פנסיה יפלו על כתפי החברה "תדאג לזקניה", ולפיכך מותר לה להתגונן ולתבוע מהם להכין לעצמם פנסיה ראויה. נקודת המוצא של הגישה השנייה, המאמינה בסולידריות חברתית, מהווה את הבסיס להצעות לביטוח חובה לפנסיה. התחזית הדמוגרפית של גידול אחוז הקשישים באוכלוסייה מגבירה פי כמה את הצורך של החברה להכין כלים ראויים להבטחת ההכנסה לזקניה. הכנה זו גם תקטין את הצורך ב"השלמת הכנסה" לקשישים חסרי כל מקור אחר פרט לקצבת הזקנה, שמימונה נופל ישירות על כתפי משלם המסים.

הניסיון בעולם המפותח ובישראל מצביע על שתי שיטות להנהגת ביטוח חובה

לפנסיה: חקיקת חוק מתאים, שיחייב כל עובד להצטרף למערכת פנסיונית, או, לחלופין, הכנסת הביטוח הפנסיוני להסכמי עבודה (וצווי הרחבה) וכך להשיג את הכיסוי הרחב הנדרש. ברוב מדינות הרווחה באירופה מקובלת השיטה השנייה, זו הנשענת על הסכמי עבודה, והיא מביאה לכיסוי של יותר מ-90 אחוזים מן העובדים באמצעות מערכת פנסיונית. כך המצב במדינות כמו גרמניה, צרפת, הולנד ובלגיה. בבריטניה ובסקנדינביה מקובלת שיטת החקיקה ובהן יותר מ-90 אחוזים מן העובדים מכוסים בסידור פנסיוני (ISSA, 2003). באוסטרליה עברו בשנת 1992 משיטת הסכמי העבודה (שבטעיין כוסו 70 אחוזים מן העובדים) לחקיקה שהביאה לכיסוי של 90 אחוזים (ISSA, International Update, 12/2003). בישראל פעלה שיטת ההסכם הקיבוצי עד שנות ה-80, אך מאז ירד שיעור ההתאגדות בקרב השכירים ויחד אתו ירד גם הכיסוי הפנסיוני, כפי שניתן לראות באיור מס' 1 (להלן). לפיכך הגיעו רוב התומכים בכיסוי פנסיוני חובה למסקנה, שדרושה חקיקה בכנסת לצורך זה. מסיבות דומות תומכים היום כל המוסדות הבינלאומיים הגדולים העוסקים בפנסיה (ארגון העבודה הבין-לאומי, ארגון הביטחון הסוציאלי העולמי, ISSA, הבנק העולמי ועוד) בביטוח חובה בחקיקה גם ברובד השני.

הניתוח המפורט ביותר והנחשב כמעט "קלאסי" נמצא בספר המקיף בהוצאת הבנק העולמי שהוזכר לעיל, *Averting the Old Age Crisis*, אשר פורסם בשנת 1994. היות שהבנק העולמי מחזיק בתיאוריות קפיטליסטיות-ליברליות תמיכתו בחובת ביטוח לפנסיה משכנעת פייכמה. הנימוקים לפנסיה חובה שהובאו בספר הם כדלקמן: מטרת המערכת הפנסיונית להביא את כל העובדים לבטח את עצמם בביטוח פנסיוני, אך ההנחה היא, שלהגיע לכך בדרך של שכנוע כרוכה בתמריצים רבים ויקרים. למשל, יהיה צורך בהנחות מס גדולות מאוד ויקרות, שכבות עניות שאינן משלמות מס ושחשוב מאוד שהן יבוטחו בביטוח פנסיוני יצטרכו לקבל תמריצים ישירים, או שהממשלה, שתצטרך לארגן עבורן את הפנסיה, תצטרך ליטול על עצמה עול כבד. משום כך, בכל ארצות התעשייה המפותחות, פרט לארצות-הברית, קיימת חובת ביטוח לפנסיה אם באמצעות חקיקה ואם באמצעות הסכמים קיבוציים. חובת הביטוח מחייבת להקים ארגונים גדולים תוך מעורבות של הממשלה, דבר שאינו רצוי אך אי אפשר להימנע ממנו. זו גם הסיבה מדוע הפנסיה החלה להתפתח עבור עובדי המדינה והחברות הגדולות. הבעיה היא כיצד להרחיב את תחולת הביטוח גם על חברות בינוניות וקטנות, עצמאים והמגזר הלא-תעשייתי.

הסכנות שצפה הבנק העולמי בהטלת חובת הביטוח לפנסיה הן: הקמת ביורוקרטיות ענקיות ועמן ייווצרו הוצאות ניהול גבוהות מאוד; הימנעות מן המאמץ לבטח שכבות חלשות; כל משלמי המסים יסבסדו את השכבות החזקות, שכולן תיהנינה מביטוח פנסיוני; לקבוצות שונות יש העדפות שונות לגבי שיעור-התחלופה הרצוי, ואילו חוק

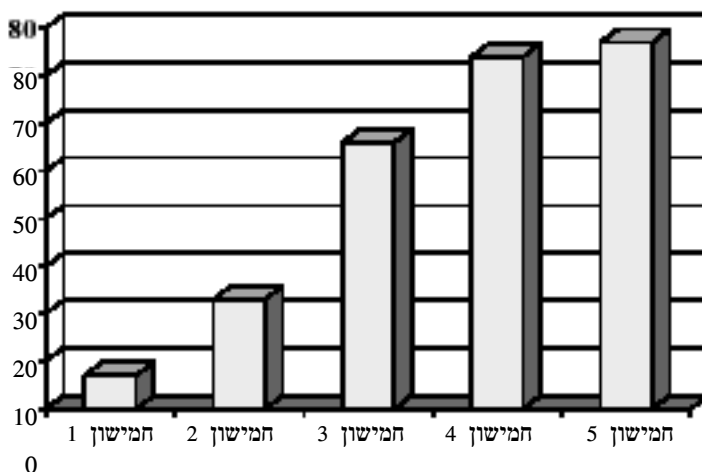
ביטוח חובה חייב להציג שיעור-תחלופה אחיד (של 60 אחוזים למשל); לשכבות עניות יש לקבוע פנסיה מינימלית. הפתרון לבעיית ההאחדה הוא הרובד השלישי, המאפשר לפרטים להשלים את הכנסתם אחרי הפרישה באמצעות חיסכון וביטוח פרטיים.

בספר הנזכר ובמקומות אחרים בספרות המקצועית יש גם התייחסות לבעיית הפנסיה והשכבות העניות: לאלה אין עניין ויכולת לעסוק בפנסיה כאשר בקושי "גומרים את החודש". לפיכך, הפתרונות המוצעים הם: הכנסת מרכיב ההפרשה לפנסיה לתוך שכר המינימום הקיים בחוק ברוב הארצות, סבסוד מה באמצעות הביטוח הלאומי או ישירות מן התקציב הממשלתי, ומתן אפשרות לעצמאים קטנים לבטח לפנסיה רק חלק (מדובר לרוב במחצית) מן ההכנסה השנתית נטו (השומה למס).

באיור מס' 1 מוצגים היקפי הביטוח הפנסיוני במערכות השונות. בישראל, כפי שניתן לראות, מחצית מן העובדים אינם קשורים למערכת פנסיונית. באיור מס' 2 ניתן לראות, שיש פער גדול גם בתחום הפנסיוני – עם עליית ההכנסה גדל הכיסוי, עם התמעטות ההכנסה הכיסוי קטן יותר. כלומר, חובת ביטוח לפנסיה תקטין פערים בגלל עצם קיומה ובלי להטיל עול גדול של תשלומי העברה על הממשלה ועל הביטוח הלאומי (פלג, 2000; 2001).

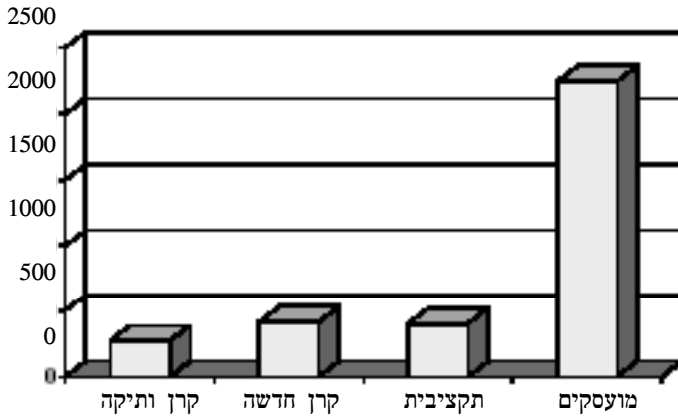
על בסיס ניתוח זה מועלית כאן הצעה לחוק פנסיה חובה. הצעה זו מבוססת על ההצעה שהתגבשה בוועדה המקצועית שליד ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.

איור מס' 1



מקור: א' ספיבק, 1999.

איור מס' 2



הצעה לחוק פנסיה חובה

1. המבוטחים

כל עובד תושב ישראל חייב להיות מבוטח לפנסיה (להוציא עובדים זמניים), לרבות: שכיר מלא וחלקי (מרמת חלקיות שתיקבע), עצמאי לסוגיו (לרבות חבר אגודה שיתופית), עובד זר חוקי ולא-חוקי. לגבי רוב סוגי העובדים יש ויכוח על תחולת החובה, למשל: האם לכלול את כל העצמאים? לפיכך מוצע, שחלקיות משרה תיחשב מבעלי הכנסה של שליש שכר המינימום ומעלה ומגיל 21 ומעלה. הסוגיה של הכללת עובדים זרים קיבלה חיזוק עקב התחרותם הלא-הוגנת עם העובדים הישראליים הלא-מיומנים הפונים עקב כך לתוכנית הבטחת הכנסה ומפסיקים לעבוד.

2. הכנסה מבוטחת

על-מנת להגיע לשיעור תחלופה נכון יש לבטח את כל השכר ברוטו. לגבי העצמאים מוצע לאפשר לבטח החל ממוחצית ההכנסה לפי השומה באופן קבוע או לכמה שנים כתקופת מעבר עד שיחויבו לבטח את כל הכנסתם היות שהעצמאי משלם את כל דמי הביטוח (אצל השכיר את הרוב משלם המעסיק). מכיוון שאצל העצמאים יש תנודות שנתיות חזקות מאוד בהכנסה, מוצע שייערך מיצוע של ההכנסה על-פני 3 עד 5 שנים ולפי התוצאה לקבוע את דמי הביטוח כדי שיהיו פחות תנודות ברמתם. כאמור, הכנסה חלקית שתחייב ביטוח היא מעל לשליש משכר המינימום. מבחינת החוק מוצע להעתיק את הגדרת ההכנסה החייבת בביטוח לפי הניסוח בחוק הביטוח הלאומי (נוסח מעודכן 1995).

3. תקרה

מאחר שמדובר במערכת חברתית שתקבל גם תמיכה מן הממשלה, יש לקבוע תקרה להכנסה המבוטחת בחובה. בעולם מקובל שתקרה זו היא פעמיים השכר הממוצע ודבר זה מוצע להנהיג גם בישראל (הדבר יביא לכיסוי ההכנסה המלאה של למעלה מ-90 אחוזים מן העובדים). מחוגי משרד האוצר הועלתה בעבר הצעה לקבוע תקרה ברמה של פעם אחת השכר הממוצע (דבר שיביא לכיסוי חובה של מלוא ההכנסה של 70 אחוזים בערך מן העובדים). לאחרונה אף הוצע לבטח רק את שכר המינימום. סוכני הביטוח הציעו תקרה של שכר מינימום כדי להמעיט בהתערבות בחיי הפרט ולהשאיר יותר מרווח לפעילותם. בהצעה שהעלו לאחרונה משרד האוצר וחבר הכנסת אברהם הירשזון (יושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת) מוצע לקבוע תקרה של 70 אחוזים משכר המינימום, תקרה שהיא נמוכה מאוד וספק אם תיצור פנסיה ראויה לשמה.

4. שיטת מערכת הפנסיה

באירופה מקובלת שיטת מימון "שוטפת", (pay-as-you-go) PAYG, דהיינו שיטת תשלום לפיה דמי הביטוח של העובדים הנוכחיים מממנים את הפנסיות של הגמלאים הנוכחיים (שיטה זו נהוגה בביטוח הלאומי אצלנו). לעומתה קיימת השיטה הצוברת, שבה מצטברים דמי הביטוח בקרן וזו תממן בעתיד את הפנסיות למשלמי דמי הביטוח עתה, כך שכל דור יהיה אחראי במידה רבה לפנסיות של עצמו.

בישראל נהוגה השיטה הצוברת (פרט לפנסיה התקציבית של עובדי המדינה ואחרים הנסמכים על הממשלה, שהיא בשיטה ה"שוטפת"). ההסכמים האחרונים בין משרד האוצר להסתדרות, אשר סוכמו במהלך השנים 2003–2004, ואשר אפשרו את ביצוע רוב הרפורמות שביזמת משרד האוצר, קובעים שיש להמשיך בשיטה הצוברת. סוכם גם, שיש לסגור את הפנסיה התקציבית בפני מבוטחים חדשים על-מנת ששיטה זו תיעלם בהדרגה. בעניין זה המחלוקת מעטה, כי בפנסיה "תקציבית" מצטבר חוב סמוי ענק, (בהיקף של 248.5 מיליארד ש"ח לסוף שנת 2002) שאין בינתיים דרך לפרוץ אותו.

5. זכויות המבוטחים

אשר לזכויות המבוטחים בפנסיה, קיימות שתי שיטות שונות לקביעתן: האחת, DB (Defined Benefit) – מבטיחת זכויות. התקנות מבטיחות פנסיה מוגדרת למי שעומד בתנאים המוגדרים בתקנות. לפי שיטה זו, סיכוני המערכת מתנהלים במידה רבה באופן קולקטיבי. המטרה הפנסיונית מושגת במידה רבה מאוד. הסיכון הוא ביצירת גירעון אקטוארי גדול יותר. השיטה השנייה היא DC (Defined Contribution) – פנסיה לפי ההפרשות: הפנסיה נמצאת ביחס ישר לכמות ההפרשות למערכת בעת חיי העבודה.

בשיטה זו יש יותר אחריות לפרט והסיכון נופל יותר עליו. כמו־כן בשיטה זו יש פחות סיכון לגירעון אקטוארי. הקרנות הוותיקות בישראל נוהלו בשיטת DB ומשום כך השיגו את מטרת הפנסיה, אך צברו גירעון אקטוארי. לעומתן, תוכניות הפנסיה החדשות שהופעלו החל משנת 1995, מנוהלות בשיטת DC. משום כך אין לדעת מראש את גובה הפנסיה שתושג, אך יש יותר שליטה על הגירעון והפרטים יכולים להשפיע על עתידם תוך לקיחת הסיכון.

רוב המדינות התחילו לנהוג לפי שיטת DB ומקיימות אותה עד היום כדי לשלוט בפנסיה שתושג. בחלק מן הארצות קיים תהליך של מעבר באופן מלא או חלקי לשיטת DC כדי לאפשר לפרט לשלוט יותר במצבו וכדי להקטין את סכנת הגירעון. לפיכך התגבשה אצל חלק מן החברים בוועדה המקצועית שבראשות חבר הכנסת דוד טל הצעה לחלק את המערכת לשניים: עד לגובה של שכר ממוצע אחד – לנהל אותה בשיטת DB וכך להבטיח פנסיה צפויה מראש, ואילו לגבי החצי השני עד לתקרה של פעמיים השכר הממוצע – לאפשר את שיטת DC למעוניינים. גישה זו אומצה במספר ארצות באירופה, לרבות שוודיה ואיטליה.

6. ניהול מערכת הפנסיה

הניסיון העולמי מראה, שניתן להפקיד את הניהול של מערכת הפנסיה בידי הגורמים האלה:

א. הממשלה או גורם ממלכתי (המוסד לביטוח לאומי) מנהלים את מערכת הפנסיה (בריטניה), שיטה זו יוצרת סיכון פוליטי חזק למערכת וגורמת בדרך־כלל רמה נמוכה של שיעור התחלופה. הסיכון נופל במידה רבה באופן ישיר על משלם המסים. וריאציה אפשרית של מבנה מערכת זו היא, שמערכת הביטוח הסוציאלי (במקרה של ישראל – המוסד לביטוח לאומי) גובה את דמי הביטוח, ואילו קרנות הפנסיה מבצעות את התשלומים. למבנה זה של המערכת קיימת התנגדות, מפני שלקרנות דרוש קשר ישיר עם המבוטחים ומעסיקהם ומשום כך טוב שהן יבצעו את הגבייה. לקרן יש תיק אישי על כל מבוטח לשם מעקב אחר זכויותיו ולפיכך אין בגבייה המרוכזת על־ידי המוסד לביטוח לאומי חיסכון בהוצאות. הגבייה על־ידי המוסד לביטוח לאומי עלולה להוריד מן האחריות הניהולית של הקרנות ולהטיל אחריות כספית על המוסד לביטוח לאומי, דבר הנתפס כבלתי רצוי.

ב. מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים). קרן הפנסיה היא בבעלות המבוטחים־העמיתים, ואילו הניהול העליון הוא באמצעות נציגות של "הגורמים החברתיים" (ארגוני העובדים, ארגוני המעסיקים והממשלה) והניהול המעשי נתון בידי בעלי־מקצוע. זו השיטה הנהוגה ברוב ארצות אירופה והיא השיטה המופעלת בקרנות הוותיקות בישראל. מוצע שהחוק יאפשר ניהול בשיטה זו.

ג. חברות ביטוח וגורמים פרטיים אחרים. לגורמים פרטיים הפועלים למטרות רווח יש עניין בניהול מערכות הפנסיה מפני שהן מגלגלות כספים ונכסים רבים. זוהי גם שיטה המתאימה בעיקר לשיטת DC. יש הטוענים, שאימוץ שיטת ניהול זו תעודד תחרות בתחום הפנסיות וכך תביא גם להתייעלות. מוצע, שהחוק יאפשר גם אימוץ דרך זו. הקרנות החדשות בישראל מתנהלות בחלקן בידי גורמים אלה (ספיבק, 1994; 1999). ד. המעסיק. יש ארצות (בעיקר אלה הדוברות אנגלית) שבהן פועלות קרנות פנסיה "מפעליות", שהוקמו ביוזמת המעסיק והן בבעלותו ובניהולו (לעתים מספר מפעלים מנהלים קרן משותפת או מוסרים את ניהולה לנאמן). זו אחת מצורות הפנסיה הראשונות שהונהגו לפני מאה שנה בערך והיא נועדה לקשור את העובדים למפעלם. כל הקרנות הללו קמו בשיטת DB כאשר רוב הסיכונים הם על המעסיק. מאחר שהמעסיק הוא בעל קרן הפנסיה ויוזם את שיטת פעילותה (תוך משא־ומתן עם ארגון העובדים), בארצות־הברית רוב הקרנות הללו עדיין פועלות בשיטת DB, אך יש תהליך של מעבר חלקי ל־DC. הכוונה מאחורי מעבר זה היא לצמצם את אחריות המעסיקים לרוב הסיכונים.

ה. הוצאות הניהול. במערכות לא פרטיות, דהיינו אלה שבאחריות הממשלה או מלכ"רים, הוצאות הניהול, לרבות הגבייה, הן בגבולות 3 עד 4 אחוזים ממחזור הגבייה והתשלומים. במערכות פרטיות הוצאות הניהול גבוהות בהרבה ולפי הניסיון העולמי מגיעות עד 10–15 אחוזים מן המחזור (צ"לה ומדינות אחרות, לפי ISSA, 2003). בישראל הוצאות הניהול בקרנות הפרטיות הן לפי שעה בגובה של 6 אחוזים מן המחזור ויש תביעה להעלותן. מובן מאליו, שכל עלייה בהוצאות הניהול מקטינה את גובה הפנסיה הסופית למבוטחים. למרות זאת מוצע לאפשר לפי החוק לכל השיטות לפעול והמבוטחים יכריעו באיזה אופן הם מעוניינים להתקשר לקרנות הפנסיה.

7. בחירת הקרן

זהו נושא טעון וקיימת לגביו מחלוקת קשה מאוד. מאחר שהפנסיה היא חלק מיחסי העבודה במשק, היא נכללת בהסכמים קיבוציים ומטופלת בידי האיגוד המקצועי וכך נעשית בחירה קולקטיבית של קרן הפנסיה. מצויים מפעלים שאין בהם ארגון מקצועי. במקרה זה העובדים עשויים להתארגן לצורך הטיפול בפנסיה בלבד. הם בוחרים ועדה לפנסיה וכך הבחירה היא קולקטיבית. הבחירה הקולקטיבית מתאימה בעיקר לשיטת DB. במקביל מוצע לאפשר לפרטים המעוניינים בכך לבחור קרן לפי ראות עיניהם – דבר המתאים בעיקר לשיטת DC. מחקרים בארצות־הברית (Berheim, 1998) מצביעים על כך, שלפרטים קשה מאוד לעסוק בבחירה היות שהנושא מסובך מאוד וקשה להם למצוא בו את דרכם. הפרט זקוק בדרך־כלל לייעוץ אישי של סוכן או מומחה, ייעוץ שהוא יקר מאוד. לפיכך יש נטייה לבחירה קולקטיבית. החוק צריך

לאפשר את הבחירה הקולקטיבית וגם את זו האישית. כאשר הבעלות על הקרן היא של המעסיק הוא גם מי שבוחר את קרן הפנסיה או את שיטת הניהול, על-פי רוב בהתייעצות עם האיגוד המקצועי הפועל במפעלו תוך הכללת נושא הפנסיה בהסכם הקיבוצי.

8. רשות הפנסיה

זוהי הצעה חדשה למדי, שהועלתה לראשונה במסגרת ההכנות לניסוח החוק לביטוח חובה לפנסיה. כאשר דנים במדיניות ובפיקוח יש להבחין בין שני מישורים: מישור קביעת המדיניות, שממנו נגזרת ההסדרה של התחום בידי הממשלה, ופיקוח על ביצוע תקין של המדיניות והתקנות באמצעות המוסדות המבצעים. עד עתה היו כל התפקידים הללו מרוכזים בידי משרד האוצר באמצעות האגף לשוק ההון. אגף זה פעל מכוח שני חוקים: חוק הפיקוח על עסקי ביטוח ופקודת מס הכנסה.

אולם הפנסיה נטועה בשני עולמות: בעולם הביטוח ושוק ההון, בעיקר כאשר השיטה היא צוברת, ובשוק העבודה, מפני שההפרשה לפנסיה היא חלק מן השכר ומעלות העבודה, והפנסיה עצמה היא למעשה שכר נדחה. התוצאה המתבקשת מן הקשר של הפנסיה לשני עולמות אלה היא, שקביעת המדיניות צריכה להיעשות בידי שלושה שרים (האוצר, העבודה והרווחה) ובאמצעותם בידי הממשלה. האופי הציבורי העמוק של הנושא צריך להתבטא במועצה ציבורית מייצגת, שתכלול נציגים של כל הנוגעים בדבר, ופיקוח מקצועי הדוק מפני שמדובר בתחום מסובך ורב-פנים. משום כך הוצע להפריד בין מישור קביעת המדיניות וההסדרה של הפנסיה, שייעשה במשותף בידי השרים, בפיקוח ועדה משותפת לוועדת הכספים ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ובהתייעצות מחייבת עם המועצה הציבורית, ובין הפיקוח המקצועי השוטף שייעשה בידי "רשות הפנסיה". רשות הפנסיה תפעל מכוח החוק לביטוח חובה ומכוח סמכות מן השרים הללו. אל חוק הפנסיה יועברו הסעיפים המתאימים משני החוקים הללו שלפיהם נעשה הפיקוח עד היום. רשות הפנסיה תהיה רשות סטטוטורית ולפיכך יש לפרט בחוק את המסגרת והבסיס להקמתה ולפעילותה.

9. הממשלה ומערכת הפנסיה

בשונה מן הרובד הראשון של מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים, שבו יש סבסוד ממשלתי ישיר (15 אחוזים מן הגבייה לענף זקנה ושארים), ושמטרתו לעזור בביצוע התפקיד של שיפור חלוקת ההכנסה המוטל על רובד זה, ברובד השני אין סבסוד ישיר כזה, מפני שלא מוטל על רובד זה לעסוק בשיפור חלוקת ההכנסה. רובד זה עוסק בהסדרת הפנסיה בלבד מן המקורות העומדים לרשותו מתוך המערכת – דמי הביטוח ותשואות על ההון. לפיכך לא מדובר בחוק "ממלכתי". הפנסיה אינה "ממלכתית" ואין

לקרוא לה כך. שיפור חלוקת ההכנסה באמצעות רובד הפנסיה נעשה בדיעבד בדרך של יצירת פנסיה שהיא חובה לכל העובדים, לרבות אלה מן השכבות החלשות. כתוצאה מכך תשופר חלוקת ההכנסה בקרב הגמלאים ויהיו ביניהם הרבה פחות עניים. תפקידי הממשלה לגבי מערכת הפנסיה שייקבעו בחוק יהיו: לקבוע מדיניות והסדרה; להקים את "רשות הפנסיה"; לתת לחיסכון הפנסיוני את הסבסוד המרבי והנחות המס הניתנים לכל חיסכון לטווח ארוך. עד עתה ניתן עיקר הסבסוד באמצעות הריבית הגבוהה והמובטחת לאיגרות החוב "המיועדות". חלק מזה יימשך לתקופת ביניים עד שכל הצבירה הפנסיונית תושקע בשוק ההון. היקף הסבסוד הזה קשה לחישוב, משום שהדבר תלוי בהנחות לגבי התשואות שאפשר להשיג בשוק ההון. כך, למשל, אם מניחים הנחה נמוכה של תשואה בשוק בגובה של 3.5 אחוזים, הסבסוד אדיר – בדרך זו הגיע משרד האוצר לאומדן של עשרות מיליארדי ש"ח. לעומת זאת, אם מניחים תשואה סבירה לטווח ארוך של 4.5 אחוזים, מקבלים עומס שנתי סביר של עזרה לפנסיה. יש לזכור, שהסבסוד נועד לכסות החלטות ממשלה שהוטלו על קרנות הפנסיה, כגון: 4 אחוזים זכות שנתית לוותיקי היישוב, 2 אחוזים לשנה לעולים בגיל מתקדם, אי-העלאת דמי ביטוח על המעסיקים, וכדומה; להבטיח רשת ביטחון להון הפנסיוני המושקע בשוק; לקיים מערכת לביטוח הפנסיה של הפרטים תמורת פרמיה מתאימה (בדומה לזו הקיימת בארצות-הברית ובבריטניה) נגד התמוטטות של קרן פנסיה כל שהיא.

10. גיל הפרישה מעבודה

עליית תוחלת החיים של העובדים ובני-זוגם עלולה להטיל עול פיננסי כבד מאוד על מערכת הפנסיה בטווח הארוך ויש חשש גדול שתמוטט את המערכת הזו, מפני שהדבר מחייב תשלום פנסיה למשך יותר שנות חיים ובמקביל מספר משלמי דמי ביטוח יקטן ביחס למספר הפנסיונרים. על סמך תחזית קשה זו יש לטפל בגורמים שונים במערכת הפנסיה, ובכלל זה בגיל הפרישה. המטרה צריכה להיות להשיג מן העובדים יותר עבודה למשך בעת חיי העבודה שלהם כך שיזדקקו לפחות שנות פנסיה ויתרמו יותר הפרשות למערכת. לפיכך מוצע לכלול בחוק את המלצות "ועדת נתניהו" משנת 2000 שעיקרן: דחית גיל הפרישה בחובה ל-67 לשני המינים בהדרגה תוך מספר שנים; השוואת גיל הפרישה לשני המינים; הקטנת האפשרות לפרישה מוקדמת בכל מערכות העבודה והפנסיה; עידוד ממשלתי לפיתוח מקומות עבודה לעובדים בגיל מתקדם (נתניהו, 2000). החוק יאפשר לחזור ולדון בנושא מדי שנים אחדות לפי ההתפתחויות שיהיו. במספר ארצות החל דיון ציבורי בדחיית הפרישה לגיל 70 (בחלק ממדינות ארצות-הברית אף דנים בביטול חובת הפרישה לפי גיל שנקבע מראש). כמו-כן מוצע לאפשר פרישה הדרגתית בדרך של מעבר לעבודה חלקית ומתן פנסיה חלקית בתקופה

זו כך שבסך־הכל ייתן העובד יותר עבודה למשק, שיטה זו כבר מתבצעת במספר מדינות באירופה (פלג, 1998).

11. הפנסיה ושוק ההון

המטרה הסופית של ההצעה היא שילוב מלא של הצבירה הפנסיונית בשוק ההון (ביטול איגרות החוב "המיועדות") בהדרגה ובקצב איטי כנדרש מנושא כה גדול ומסובך. החוק יעניק לממשלה ול"רשות הפנסיה" את הסמכויות המתאימות לפקח באופן מדוקדק על תחום זה. כאמור לעיל, יוטלו כאן על הממשלה שני תפקידים נוספים: יצירת רשת ביטחון לתשואה של ההון הפנסיוני במקרה של התפתחות מאקרו־כלכלית קשה במיוחד שאין לקרנות הפנסיה שליטה עליה; יצירת מערכת ביטוח לפנסיות של הפרטים במקרה של התמוטטות קרן כלשהי. שתי פעילויות אלה חייבות להיות מעוגנות בחוק (אבנימלך, 2003).

12. תקנות מעוגנות בחוק

א. אי־משיכה. החוק יקבע בצורה חד־משמעית שאי אפשר למשוך את כל כספי הצבירה לפנסיה, או חלק מהם, למטרות אחרות זולת "הפנסיה המקיפה" לפי תקנותיה. משיכת כספי הצבירה עומדת בניגוד מובהק לחובת הביטוח לפנסיה. מוצעים שני יוצאים מן הכלל הגורף הזה: היוון חלק מן הפנסיה בעת הפרישה למספר קטן של שנים כמקובל עתה; פנסיה חלקית תוך־כדי עבודה חלקית בגיל מתקדם.

ב. רציפות זכויות. במשק מודרני יש תנועה גדולה של עובדים העוברים ממפעל למפעל ולעיתים קרובות היא מחייבת החלפה של קרן הפנסיה. יש להבטיח רציפות זכויות באופן מלא וללא כל חיכוך בעת מעבר כזה כדי לאפשר ניידות מלאה של עובדים לפי צורכי המשק וצורכי העובדים. כמו־כן מוצע לקיים כאמור תחרות בין קרנות הפנסיה על טיב השירות ועל השגת התשואות בשוק ההון. תחרות כזאת מחייבת מטבעה זכות ואפשרות למעבר קל וחלק בין קרנות. משום כך רציפות זכויות היא תקנה חשובה מאוד בכל חוק. היום יש רציפות בין רוב הקרנות הוותיקות לבין עצמן ובין ובין הפנסיה התקציבית, אולם חסרה מאוד רציפות זכויות בין הקרנות החדשות לבין עצמן (לאחרונה הוחלט על הסדרה חלקית באמצעות התקנות למעבר אישי מקרן לקרן).

ג. זכויות פנסיה. קיים ויכוח האם הזכויות צריכות להיות אחידות לחלוטין בכל מערכת הפנסיה, כפי שהדבר קיים היום בקרנות הוותיקות, או לאפשר מספר מסלולי זכויות שייקבעו מראש, כפי שהדבר קיים היום בקרנות החדשות, או שהקרנות יוכלו להציע שיפור בזכויות מעל לרמה המחייבת בחוק ובתקנות במסגרת התחרות ביניהן. במסגרת הגמישות הדרושה בניהול המערכת לפי התפתחויות דמוגרפיות וכלכליות לטווח הארוך, החוק חייב לקבוע שייתכנו שינויים מעת לעת בזכויות המחייבות את כל

הקרנות. כך, למשל, היום מקבל העובד פנסיה מלאה אחרי 35 שנות עבודה, אולם בעולם המפותח עוברים לתקופה ארוכה בהרבה, של 40 או 45 שנה ואף של 50 שנה (הולנד), על-מנת להאריך את תקופת העבודה של העובד המבוטח וכך להקטין את העומס על המערכת.

ד. השכר הקובע. במערכות פנסיה ותיקות היה מקובל, בעולם וגם בישראל, ש"השכר הקובע" לפנסיה הוא האחרון (או ממוצע השכר של מספר שנים אחרונות). אולם השינויים הרבים בפרופילי השכר ומיעוט העובדים הכפופים לסולמות שכר מסודרים ואחידים מחייבים לעבור לפי החוק לשיטת "הממוצעים", או כל שיטה אחרת המביאה בחשבון את כל חיי העבודה, או את רובם, עבור ההפרשה לצורך חישוב הפנסיה. שיטת "הממוצעים" או "יחסי השכר" היא שיטה הקובעת, שמדי שנה, או מדי חודש, מחשבים את היחס בין שכר העובד לשכר הממוצע במשק, עושים ממוצע של יחסים אלה לאורך כל שנות העבודה של המבוטח, או רובם, מכפילים את היחס הממוצע בשכר הממוצע בעת הפרישה וכך מתקבל "השכר הקובע" לפנסיה של המבוטח.

ה. עדכון הפנסיה. האינפלציה ועליית השכר הממוצע מחייבים לקבוע בחוק שיטה לעדכון הפנסיה. עדכון לפי השכר הממוצע מייטיב עם הגמלאי ומשאירו במצב היחסי כפי שהיה בעת פרישתו ביחס לכלל העובדים. עדכון לפי מדד המחירים לצרכן שומר על הערך הריאלי של הפנסיה, אך הגמלאי מרגיש שהוא נסוג לעומת כלל החברה שההכנסה הממוצעת שלה עולה בטווח הארוך. מסיבות אלה קבעו במספר מדינות מדד משולב משתי שיטות אלה (מדינות סקנדינביה, איטליה). רוב המדינות אינן נוטות לשתף את הגמלאים בצמצום זכויות עקב לחץ אקטוארי. בשנים האחרונות קבעו מספר מדינות מרכיב שלילי לעדכון הפנסיות המבטא את הלחץ האקטוארי עקב עליית תוחלת החיים. בישראל עדכון הפנסיות נעשה לפי המדד.

מן הראוי לשפר זאת באמצעות הכנסת מרכיב הנובע מן השכר הממוצע – חקיקת החוק היא הזדמנות לכך (נתונים על שיטות העדכון לפי מדינות באירופה ניתן למצוא ב-MISSOC, 2003 וב-SSA, 2003).

ו. הפסקות בעבודה. בשל הפסקה ממושכת בעבודה, ועקב כך הפסקת ההפרשות לקרן הפנסיה, הפנסיה הסופית שהעובד או העובדת הפורשים מעבודה יגיעו אליה עלולה להיפגע. ההפסקה המוכרת ביותר היא לידה. בישראל העובדת היולדת זכאית בדרך-כלל לחופשת לידה בת 12 שבועות. בתקופה זו היא מקבלת מן המוסד לביטוח לאומי דמי לידה בגובה של 100 אחוזים משכרה הקודם. אם היולדת ממשיכה להפריש דמי ביטוח לקרן, המעסיק שלה חייב גם הוא להמשיך בכך ונשמרת רציפות צבירת הזכויות. אולם, רוב היולדות אינן ערות לתהליך זה ונוצרת הפסקה בצבירתן (חלק מהן אף חוששות לפנות למעסיק שלהן בעניין זה). ההפסקה המוכרת השנייה היא אבטלה. בישראל אין שום הסדר להמשך ההפרשה לפנסיה. לפיכך, מוצע שלפי החוק

יירד חלקו של העובד בדמי הביטוח מדמי האבטלה. במקום המעסיק ייכנס המוסד לביטוח לאומי ויפריש בהתאם. ההפסקה השלישית המוכרת היא עקב טיפול בבני משפחה (לרוב הפסקה חלקית); גם כאן העובד ממשיך להפריש את חלקו והמוסד לביטוח לאומי נכנס במקום המעסיק. יש מדינות באירופה שפתרו בדרכים אלה את בעיית ההפסקות בהפרשה לגבי האבטלה והטיפול בבני משפחה. מן הראוי שבחוק הפנסיה המוצע ייכלל גם נושא זה.

ז. גירושין. זו תופעה שעד לפני 20–30 שנה לא היתה המונית, אך לאחרונה היא מקיפה מספר גדל והולך מן הזוגות הנישאים (בישראל שיעור המתגרשים מגיע עתה ל-16 אחוזים. יש מדינות ששיעור זה מגיע בהן ל-50 אחוזים). בעת הגירושין בית המשפט מחלק את רכוש המשפחה בין בני הזוג. זכויות הפנסיה מחושבות בהתאם ומוכנסות גם הן לחלוקה. בשיטה זו האישה נשארת ללא זכויות פנסיה, ואם היא עובדת – על-פי רוב שכרה נמוך, בגלל הפסקות שהיו בעבודתה, וזכויותיה פחותות. חוק הפנסיה הוא הזדמנות טובה להסדיר עניין זה בצורה הוגנת: ייאסר להמיר זכויות פנסיה בכסף, זכויות הפנסיה שהצטברו בעת הנישואין יחולקו בצורה שווה בין בני הזוג, ובשונה ממה שנקבע בחוק, שאין להעביר זכויות פנסיה, תותר ההעברה. הסדר זה קיים במספר מדינות באירופה (פלג, 1997; 1998; 2000; 2001א; 2001ב; 2002). נתונים על אירופה ניתן למצוא ב-MISSOC, 2003).

ח. עולים חדשים. רוב העולים הבאים כשהם באמצע שנות העבודה שלהם ומעלה אינם מגיעים לזכות פנסיונית סבירה. בעבר היו שתי שיטות עיקריות שעזרו להם: כל שנת הפרשה, גם בגיל מתקדם, נתנה 2 אחוזים זכות פנסיונית – זהו סבסוד גדול על חשבון כלל הקרן (ואחת הסיבות הגדולות להיווצרות הגירעון האקטוארי בקרנות הוותיקות). עתה יש מנות פנסיה שקטנות עם הגיל וסבסוד זה נעלם. עולים שלא הספיקו לרכוש 10 שנות אכשרה נשארו בלי פנסיה כלל. לשם כך הוקמה תוכנית תג"ם שפתרה עניין זה (תוכנית זו אפשרה לתת פנסיה לעולים שלא הגיעו ל-10 שנות אכשרה בקרן, המימון ניתן לקרן ישירות ממשרד האוצר). מן ההכרח שהחוק יחדש את תג"ם, שימצא מקור לסבסוד חלקי של הפנסיה לעולים, וגם – שיתאפשר להם בהמשך חיי העבודה שלהם "לקנות זכויות לאחור" עבור שנים עברו שבהן לא עבדו בישראל מחסכונות שיצברו (אפשרות שנשללה מכל המבוטחים האחרים).

ט. דמי ביטוח. היום הם אחידים בכל המערכת – 17.5 אחוזים מן ההכנסה (השכר), לגבי שכיר, מהם 5.5 אחוזים על חשבוננו ו-12 אחוזים מן המעסיק. לאחרונה הועלו דמי הביטוח בקרנות ותיקות וגירעוניות ל-20.5 אחוזים. בעזרת החוק יש לשמור על האחידות בכל המערכת. בישראל רמת דמי הביטוח נמוכה יחסית ונשמרת להרבה שנים גם כאשר יש שינויים ברקע ונדרש שינוי עקב עליית תוחלת החיים. כדי ששינויי

הרקע לא יביאו ללחץ על הזכויות בלבד, החוק צריך לאפשר שינויים יותר דחופים בדמי הביטוח (למשל, לקבוע שהם ייבחנו מחדש מדי 3 שנים).

י. פיצויי פיטורין. כידוע, לפי חוק פיצויי פיטורין עובד המפוטר מעבודתו או מופרש עקב גילו מקבל פיצוי של חודש על כל שנת עבודה. ב־1980, בעת המעבר לפי הסכם עם התעשיינים לפנסיה "מקיפה", נלקחו באישור החוק 72 אחוזים מפיצויי הפיטורין לצורך זה ולרשות העובד נשארו 28 אחוזים מן הפיצויים, שאותם המעסיק "הנאור" מגדיל. עם חקיקת החוק לביטוח חובה לפנסיה יש לבטל את הסידור המיוחד הזה ולהפוך אותו למצב תקין, היינו – אותם 72 אחוזים יורדו מפיצויי הפיטורין ויועברו רשמית לידי המעסיק למימון חלקו בדמי הביטוח. הוויכוח הוא על היתרה (הנקראת גם שניים ושליש האחוז מן השכר החודשי). יש המציעים לבטל בהודמנות זו של הנהגת פנסיה חובה את פיצויי הפיטורין בכלל (משרד האוצר), יש המציעים להשאיר את המצב כפי שהוא היום (ההסתדרות והאיגוד המקצועי). עם החקיקה יש להכריע בנושא רגיש זה.

יא. עבודה חלקית ופנסיה חלקית. כאמור לעיל, מחפשים כל דרך כדי להגדיל את כמות העבודה של העובד במשך חייו ומוכנים לעשות שינויים ולהגמיש לשם כך את מערכת הפנסיה. מניחים, שמעבר הדרגתי לעבודה חלקית באותו מפעל יאפשר לעובד לעבוד עד גיל מאוחר יותר (היום מדובר על גיל 70). לשם כך יש לעודד את המעסיקים לארגן את מקום העבודה לצורך זה. במספר מדינות אף מציעים סבסוד ישיר או הנחה במס הסוציאלי למעסיקים שיעשו את הפעולות המתאימות לכך (סידור זה הונהג לאחרונה בספרד ובגרמניה והוא קיים בפינלנד למעלה מ־10 שנים. ראו MISSOC, 2003).

מחקרים מראים, שאין סתירה בין הארכת חיי העבודה ובין טיפול שמטרתו להקטין את האבטלה בגילים צעירים יותר (בספרד קיימת האבטלה הגבוהה ביותר באירופה ולמרות זאת הלכו בכיוון זה. Thompson, 1998). במקביל יש להבטיח את ההכנסה של העובד בדרך של מתן פנסיה חלקית להשלמת ההכנסה מעבודה חלקית. יש לשנות תקנה מרכזית במערכת הפנסיה – כך תינתן פנסיה, למרות שלא ייפסקו יחסי עובד־מעביד במפעל הנדון. מוצע, שהחוק יאפשר את ההסדר הזה גם בישראל (פלג, 1998).

סיכום

ברור לנו, שבשלו התנאים לחקיקה לביטוח חובה לפנסיה בישראל. הראיה לכך היא, שגם המתנגדים המסורתיים לרעיון זה שינו את דעתם ועתה מתווכחים על הפרטים. יש להדגיש, שלא מדובר בפנסיה "ממלכתית". כלומר, "הממלכה" אינה צריכה לשלם את הפנסיה ממקורותיה. בכך שונה ההצעה המועלית כאן

מחוק הבריאות הממלכתית, שבו הממשלה משלימה ישירות את התקציב הדרוש. לגבי ההצעה הנוכחית הממשלה צריכה ליזום את החקיקה וליצור את התנאים להגשמתה.

יש לקוות, שבמהלך הכנסת השש־עשרה יימצאו חברי כנסת שיתפסו שוב את "המקל" וימשיכו במירוץ להכנת החוק ולהעברתו המוצלחת בכנסת. עד עתה הצליחו חברי כנסת אלה להעביר את כל הצעות החוק בקריאה טרומית. עתה התחיל הדיון בוועדת הכספים שהנושא הועבר אליה. ההכרה הציבורית הרחבה בהכרח לחוקק חוק ביטוח חובה לפנסיה הביאה גם את משרד האוצר (ובאמצעות חבר הכנסת הירשזון, יושב־ראש ועדת הכספים) להציע הצעה משלו בנושא, שעיקרה: תקרת השכר המבוטח תהיה 70 אחוזים משכר מינימום: העובד יפריש 3.5 אחוזים משכרו כדמי ביטוח, והמעסיק ייתן 9.5 אחוזים מן השכר (מהם 6 אחוזים על חשבון פיצויי פיטורין). כל ההון אמור להיות מושקע בשוק ההון. אלא שהצעת משרד האוצר אינה מספקת לחלוטין היות שבפועל היא תיתן לעובד פנסיה חודשית של 450–700 ש"ח בלבד, מפני שהיא מטפלת רק בעניים, בעוד שבעיית הפנסיה היא בעייתם של רוב השכירים. לגבי מעוטי הכנסה הפנסיה תבוא במקום "הבטחת הכנסה" כך שהכנסתם לא תגדל ומשרד האוצר יחסוך מתקציבו (מימון הבטחת הכנסה בא מן התקציב). משרד האוצר מחזיר אותנו גם בנושא זה ל"חוקי העניים" שהיו מקובלים בראשית התקופה המודרנית, לפיהם כאילו על המדינה לדאוג רק לעניים ואילו יתר העובדים יסתדרו בהתאם לחוקי השוק. משום כך ערכה החיובי של הצעת משרד האוצר הוא רק בדבר אחד – קבלת העיקרון של ביטוח חובה לפנסיה, אולם תוכניתו אינה קבילה לחלוטין. במקביל קיימת הצעת משרד הרווחה, הדומה בעיקרה לעקרונות של הצעת החוק של חברי הכנסת בשינוי יסודי אחד – הגבייה תיעשה באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

כל המהלך הזה מתנהל במציאות חדשה ושונה מבעבר, שבה נמצאת מערכת הפנסיה אחרי הרפורמות: הקרנות ה"ותיקות" המולאמות מנוהלות בידי משרד האוצר ושליחיו; רוב ההון המצטבר מושקע בשוק ההון בלי רשת ביטחון מספקת; דמי הביטוח בקרנות הוותיקות הגירעוניות הועלו; גיל הפרישה נדחה. צעדים אלה יקלו מאוד על החשבון האקטוארי. כאשר ייווצר סיכון לגירעון אקטוארי, הפתרון יכול צמצום זכויות של מבוטחים ואף של פנסיונרים (עתה כבר הורדו הפנסיות ב־2 אחוזים), כך שרוב הסיכונים יוטלו על המבוטחים הפרטיים. יחד עם זאת, היום קיימת הסכמה רחבה שדרוש ביטוח חובה לפנסיה. שותפים להערכה זו משרד האוצר וחבר הכנסת הירשזון, המנסים להמעיט מאוד בערך הכמותי של הפנסיה, חברי הכנסת שהגישו הצעות מרחיבות הדומות לעמדות שפורטו לעיל, וכן שר הרווחה, זבולון אורלב, אשר הציג הצעה הנמצאת בתווך בין שתי הקצוות הללו.

ביבליוגרפיה

- אבנימלך, מ' (2003). *אוצר נעלם*. תל-אביב: הוצאת גלובס-הספריה.
- גל, ג', פסח, ר' (2002). היסטוריה של ביטחון סוציאלי לקשישים בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 62, 114-141.
- נתניהו, ש' (2000). דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת גיל הפרישה מעבודה. ירושלים: משרד האוצר.
- ספיבק א' (1994). משבר קרנות הפנסיה. *רבעון לכלכלה*, 3/94.
- ספיבק א' (1999). הרפורמה בקרנות הפנסיה 1995. באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון בנגב (טיוטת מאמר).
- פוגל, א' (1994). הצעה למדיניות פנסיונית כוללת. דו"ח ועדה בינמשרדית. ירושלים: משרד האוצר.
- פלג, ד' (1997). פנסיה בגירושין. תזכיר מקצועי שהוגש למשרד האוצר לפי הזמנתו.
- פלג, ד' (1998). הרובד הרביעי בפנסיה – עבודה חלקית ופנסיה חלקית. *ביטחון סוציאלי*, 51, 116-142 (תרגום המאמר פורסם גם ב-, *Social Security, Special English Edition, No.*, 6, 34-66 שהופיע בפברואר 2000).
- פלג, ד' (2000). חוק ביטוח חובה לפנסיה. *מפנה*, 30.
- פלג, ד' (2001 א'). 5 שנים אחרי הרפורמה בפנסיה. *מפנה*, 33.
- פלג, ד' (2001 ב'). פנסיה והפסקות בעבודה. תל-אביב: הוצאת "אדוה".
- פלג, ד' (2002). דרושה רפורמה בהסדרי הפנסיה לנשים. *ביטחון סוציאלי*, 62, 49-64.
- Bernheim, B. (1998). In Mitchell, O. & Schieber, S. (Eds.). *Defined contribution pensions* (pp. 38-68). Pension Research Council, University of Pennsylvania Press.
- ISSA (2002). *Social security programs throughout the world*. Geneva.
- ISSA (2003). *Complementary & private pensions throughout the world*. Geneva.
- ISSA International Update (Monthly edition).
- MISSOC (2003). *Social protection in the European Union*. European Commission.
- Thompson, L. (1998). *Older and wiser; the economics of public pensions*. USA: The Urban Institute Press.
- World Bank (1994). *Averting the old age crisis*. Washington, D.C.: Oxford University Press

הצעות לחוק פנסיה שהגישו חברי כנסת

- ענת מאור, יוסי כץ, הצעת חוק הפנסיה, התש"ס-2000, הצעה מס' פ/1409.
- אלי ישי, דוד טל, סילבן שלום ועוד, הצעת חוק פנסיה ממלכתית, התש"ס-2000, הצעה מס' פ/2218.
- פרץ, עמיר, הצעת חוק הפנסיה, התשס"א-2000, הצעה מס' פ/2234.