

כרך י"ט: גמלאות וקופות גמל

106. בחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004¹⁵⁹ - תיקון חוק רשות הספנות והנמלים

(1) בסעיף 49(ח)(3), בהגדרה "קופת גמל מרכזית לקצבה", בפסקה (2), במקום "לפני יום ח' בתשרי התשס"ז (30 בספטמבר 2006)" יבוא "לפני יום י"ד בטבת התש"ע (31 בדצמבר 2009), או מועד מאוחר יותר שקבע שר האוצר, בצו";

(2) בסעיף 64, במקום "עד יום ד' בתמוז התשס"ו (30 ביוני 2006)" יבוא "עד יום י"ד בטבת התש"ע (31 בדצמבר 2009)".

107. בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005¹⁶⁰ (בפרק זה - חוק קופות גמל) - תיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל)

(1) בסעיף 2, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

דברי הסבר

לתשלום קצבתם של כל עובדי הגוף האמור או לגושי משרה שפרשו לגמלאות ולשאריתם או להחזר תשלומים.

סעיף 106 בסעיף 1049 לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ה-2004 (להלן - חוק רשות הספנות והנמלים), נקבע כי הכספים המיועדים לתשלום גמלה לגמלאי רשות הנמלים ולעובדי רשות הנמלים שהסדר הפנסיה שחל לגביהם הוא הסדר פנסיה תקציבית, ואשר עברו להיות עובדי חברת הפיתוח והנכסים או חברות הנמל, ינהלו בקופת גמל מרכזית לקצבה אחת לכל מעביד, שהיא קופת גמל המיוערת לשם תשלום קצבה לעובדיו של המעביד. עם זאת, וכדתאם להסכמים שנחתמו בין חברת הפיתוח והנכסים לבין כל אחת מחברות הנמל כיום ע"י באדר א' התשס"ה (24 בפברואר 2005), נקבע כי קופת הגמל המרכזית לקצבה שהעמית-מעביד בה הוא חברת הנמל העבירה את הפיתוח והנכסים, תהיה מיוערת גם לשם תשלום קצבה לגמלאי רשות הנמלים כפנסיה תקציבית ולשם תשלום קצבה לעובדים כפנסיה תקציבית שעברו מרשות הנמלים לכל אחת מחברות הנמל, אשר קופת הגמל המרכזית לקצבה שהעמית-מעביד בה הוא חברת הנמל העבירה את הכספים המיוערים לתשלום קצבתו לקופת הגמל המרכזית לקצבה שהעמית-מעביד בה הוא חברת הפיתוח והנכסים, לאחר פרישתו לקצבה כדתאם להסכמים האמורים.

עוד נקבע כי הקופות האמורות יאשרו לראשונה לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (גמל), התשס"ה-2005 (להלן - חוק קופות גמל) לפני יום ח' בתשרי התשס"ז (30 בספטמבר 2006).

עד כה, לא הייתה הליך אישור הקופות האמורות. אשר על כן, וכדי שיהיה ניתן להשלים את הליך האישור האמורה מוצע להאריך את המועד האחרון לאישור הקופות האמורות עד יום י"ד בטבת התש"ע (31 בדצמבר 2009), עור מוצע לקבוע כי שר האוצר רשאי לדהות, בצו, את המועד האמור.

סעיף 107(1) וסעיף 108

סעיף 2 לחוק קופות גמל קובע כי ניהול קופת גמל ייעשה, בכלל, רק בידי מי שניתן לו רישיון חברה מנהלת

מרכזית לקצבה (להלן ביחד - קופה לניהול). עוד נקבע כי כל סכום שמונהל בקופה לניהול ושנמשך בידי המעביד, שלא כאמצעות הוראה לתשלום של אותו סכום לעובר, לנושא משרה או לשאריה, יופקר בחשבון בנק נפרד לניהול זו בלבד עם זאת לזכות השיקולים להחרגת המדינה מניהול הכספים בחשבון נפרד כפי שפורט לעיל, נקבע כי המדינה, וגופים אחרים שתשלומי הקצבה בעד עובדיהם משולמים באמצעות הנדסה, ובנק ישראל, יהיו פטורים מלנהל את הכספים המנוכחים בקופה לניהול (להלן - גוף פטור מניהול). עוד נקבע בסעיף 93 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל כי כל סכום המנוהל בקופה לניהול או בחשבון הנפרד לא יהיה ניתן לשעבוד או לעיקול על פי כל דין, ואולם יהיה ניתן להטיל עיקול על כספים כאמור שנמצאים בחשבון הנפרד, ושנוכח ממשכותו של עובד שסיים את עבודתו או של נושא משרה שסיים את כהונתו, וזאת בשל תביעה של העובד או נושא המשרה לתשלום קצבה או להחזר תשלומים לפי סעיף 94 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל.

לאור האמור לעיל, ולנוכח תכליתם של התיקונים שנקבעו במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2007, נראה כי גם התיקון לסעיף 91 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, אשר מהווה באמור השלמה לקביעה כי הכספים לניכוי ניהולו בקופה לניהול או בחשבון נפרד וכי לא ניתן להטיל עליהם עיקול, לא נועד לחול לגבי כספים המנוכחים מעובדי המדינה או ממי שתשלום הקצבה לגביה הוא מאוצר המדינה. לענין זה יצוין כי לגבי תשלומים שהמדינה משלמת לא מתקיים החשש כי המדינה לא תוכל לעמוד בהחייביותה לתשלומי קצבה לגמלאיה. בנוסף, גם אם יונה כי המדינה לא תוכל לעמוד בהחייביותה, הרי שניהול הכספים בחשבון נפרד בלי שתניתן הגנה מפני עיקולים לטובת נושים ובהיעדר חובת להוסיף לסכומים האמורים תשואה בלשהי, משמעותו ריקן מתוכן של החובה שנקבעה בסעיף האמור.

אשר על כן, מוצע לתקן את סעיף 91 ולהבהיר שהאמור בו כיום חל רק לגבי כספים המנוהלים בקופה לניהול או בחשבון הנפרד. בנוסף, מוצע לקבוע במפורש כי הכספים המנוכחים על ידי גוף פטור מניהול יכולים לשמש

¹⁵⁹ ס"ח התשס"ה, עמ' 436; התשס"ה, עמ' 394.
¹⁶⁰ ס"ח התשס"ה, עמ' 889; התשס"ה, עמ' 160.

ג) חברה מנהלת לא תנהל יותר מקופת גמל אחת מכל סוג מסוגי קופות הגמל המפורטים להלן:

- (1) קרן ותיקה;
- (2) קרן חדשה כללית;
- (3) קרן חדשה מקיפה;
- (4) קופת גמל לא משלמת לקצבה;
- (5) קופת גמל לתגמולים;
- (6) קופת גמל אישית לפיצויים;
- (7) קרן השתלמות;
- (8) קופת גמל מרכזית לרמי מחלה;
- (9) קופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסיה תקציבית;
- (10) קופת גמל מרכזית לפיצויים;
- (11) סוג אחר של קופת גמל שקבע השר.

ד) הודאות סעיף קטן ג) לא יחולו לגבי קופת גמל מסוג כאמור באותו סעיף קטן, שהיא קופת גמל בניהול אישי, קופת גמל המבטיחה תשואה קבועה או מזערית לעמיתיה או קופת גמל שההצטרפות אליה מוגבלת, לפי תקנונה, לציבור מסוים בלבד.

ה) על אף הודאות סעיף קטן ג), רשאי השר, באישור ועדת הכספים של הכנסת לקבוע כי הודאות הסעיף הקטן האמור לא יחולו על חברה מנהלת שמתקיימים לגביה התנאים שקבע, או כי יחולו, בשינויים שקבע.

ו) בסעיף זה –

”קרן חדשה כללית” – קופת גמל לקצבה שאינה קופת ביטוח ואינה קופת גמל לא משלמת לקצבה, שאושרה לראשונה אחרי יום כ”ט בטבת התשנ”ה (1 בינואר 1995) ושלא נקבע לגביה בחוקק כי היא זכאית לרכוש איגרות חוב מסוג ”עדר”;

דבריו הסבר

כמה קופות גמל דומות שלא קיים כל הבדל ביניהן גם לא הבדל בכל הנוגע למדיניות ניהול ההשקעות של אותן קופות, ויבוי של קופות גמל דומות ואף זהות שמונהלות על ידי אותה חברה מנהלת גורם להצפה של שוק קופות הגמל בקופות שאין ביניהן כל הבדל, תופעה זו מקשה על עמיתים להשוות בין קופות הגמל השונות כבואם לקבל החלטה מושכלת בנוגע לסוג קופת הגמל המתאים לצרכיהם.

מוצע על כן לקבוע כי חברה מנהלת לא תנהל יותר מקופת גמל אחת מכל סוג מסוגי קופות הגמל המפורטים בסעיף ג) לחוק קופות גמל, בנוסחו המוצע. לעניין זה פורטו הסוגים השונים של קופות הגמל כאשר לצורך הגדרת קרן חדשה כללית וקרן חדשה מקיפה נעשה שימוש בהגדרות הקיימות בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ”ד-1964, בשינויים מסוימים.

עוד מוצע לקבוע כי החוראה לא תחול לגבי קופות גמל שלפי אופיין ומדיניות ההשקעה שלהן לא ניתן לנהל אותן יחד בקופה אחת: קופת גמל לניהול אישי המיוערת

לפי החוק האמור וכי חברה מנהלת תנהל את קופת הגמל בהתאם לתנאי הרישוי, לתנאים באישור קופת הגמל ולתקנון הקופה.

שוק החיסכון הפנסיוני מאופיין היום במספר גדול של מוצרי חיסכון שמנהלים על ידי חברות מנהלות של קופות גמל, כאשר כל חברה מנהלת מנהלת מספר קופות גמל דומות ולפעמים אף זהות מאיהו סוג. תופעה זו נוצרה, בין השאר, עקב הרפורמה בתחום שוק ההון בישראל שבמסגרתה חוקק חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה, התשס”ה-2005, חוק קופות גמל חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (עיסוק בייצוג פנסיוני וכשיווק פנסיוני), התשס”ה-2005 (רפורמת בכר), אשר חייבה את התאגידים הבנקאיים למכור את קופות הגמל שבבעלותם לגופים חוץ בנקאיים, בפועל, מרבית קופות הגמל נרכשו על ידי חברות מנהלות שכבר ניהלו בעצמן קופות גמל וכתוצאה מהרכישות נוצר מצב ולפיו אותן חברות מנהלות מנהלות

"קרן חרשה מקיפה" – קופת גמל לקצבה שאינה קופת כיעוט ואינה קופת גמל לא משלמת לקצבה, שאושרה לראשונה אחרי יום כ"ט בטבת החשניה (1 בינואר 1995) ושנקבע לגביה בחיקוק כי היא זכאית לרכוש איגרות חוב מסוג "ערד";

"איגרת חוב מסוג "ערד" – איגרת חוב בלתי סחירה שמנפיקה מדינת ישראל לקופת גמל לקצבה בלבד, לפי תקנות מילווה המדינה (סדרות מסוג "ערד"), החשני"ה-1995¹⁴¹;

(2) בסעיף 23(א)1, אחרי פסקת משנה (ב) יבוא:

"(ג) משיבה של כספים מקופת גמל מרכזית לקצבה, שאינה כמישרין בידי עובד של עמית-מעביד או בידי עמית-מעביד, תיעשה רק באמצעות העברתם לאחד מאלה:

(1) קופת גמל אחרת שהיא קופת גמל מרכזית לקצבה;

(2) המדינה, בהתאם להסכם שנחתם בין העמית-המעביד לבין המדינה;

ד ב ר י ה ס ב ר

ישראל בע"מ (להלן – חברת הדואר) כיום ו' בכסלו התשס"ו (7 בדצמבר 2005), בדבר מעבר עובדי רשות הדואר לחברת הדואר, הוסכם כי חברת הדואר תפעל לצורך ביצוע כל הפעולות הנדרשות להקמת קופת מרכזית לקצבה. שבה ינוהלו הכספים המיועדים לתשלום קצבה של העובדים העובדים לחברת הדואר, שהסדר הפנסיה החל לגביהם הוא הסדר פנסיה תקציבית (להלן – עובדי החברה בפנסיה תקציבית), בהסכם נוסף שנחתם בין ממשלת ישראל לבין רשות הדואר ולבין חברת הדואר באותו היום (להלן – הסכם הפנסיה), הוסכם כי במועד פרישתו של עובד החברה בפנסיה תקציבית יועבר סכום שיהושב לפי הכללים שנקבעו בהסכם למדינה ולאחר קבלתו תחיל המדינה לשלם את הקצבה לאותו גמלאי. בהתאם לאמנה קופת גמל מרכזית שהעמית-מעביד בה הוא חברת הדואר אינה משלמת קצבה לעובדי חברת הדואר אלא באמצעות העברת סכומים לפי הסכם הפנסיה למדינה.

בסעיף 23(א) לחוק קופות גמל נקבע, בין השאר, כללים למשיכת כספים מקופת גמל והעברה כספים מקופת גמל אחת לקופת גמל אחרת. בסעיף 23(ב) לחוק קופות גמל נקבע, בין השאר, כי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יקבע את המועדים והתנאים שבהם ישאיו עמיתים, עובדים של עמית-מעביד ומוטבים למושך כספים מקופת גמל. יצוין כי תנאים כאמור בעניין תשלומים מקופת גמל מרכזית לקצבה לעובדים של עמית-מעביד, שאייריהם ולעמית-מעביד קבועים כיום בתקנה 49 לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964.

לעמית אחד בלבד אשר רשאי לתת הוראות לעניין השקעת הכספים בקופת גמל המבטיחה תשואה קבועה או מזערית לעמיתיה וכן קופת גמל שההצטרפות אליה מוגבלת, לפי תקנונה, לציבור מסוים בלבד, לעניין זה, יובהר כי ההוראה לא תחול על קופת כיעוט בשל ניהולה המיוחדת כתכנית כיעוט ולא בנאמנות בידי חברה מנהלת ובהתאם להוראת סעיף 56 לחוק קופות גמל.

כמו כן מוצע להסמיך את שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת לקבוע, בתקנות כי ההגבלה הקבועה בסעיף 23(ג) לחוק קופות גמל, בנוסחו המוצע, לא תחול על חברה מנהלת שמתקיימים לגביה התנאים שקבע, או שתחול, כשינויים שקבע, כדי למנוע איסור מוחלט ומיורי על חברה מנהלת שלא לנהל יותר מקופת גמל אחת מכל סוג מסוגי קופות הגמל המפורטים בסעיף 23(ג) האמור. מוצע לקבוע כי תחילתם של סעיפים קטנים (ג) עד (ו) של סעיף 2 האמור, בנוסחם בסעיף 107 להצעת החוק, במועד שיקבע אשר יצו או ביום כי יבשט התשי"ע (17 בינואר 2010), לפי המוקדם.

סעיף 107(2)

קופת גמל מרכזית לקצבה היא קופת גמל המיוערת לעמית-מעביד אחר בלבד לשם תשלום קצבה לעובדים של העמית-מעביד, שהסדר הפנסיה שחל לגביהם הוא הסדר פנסיה תקציבית.

כאמור בדברי ההסבר לסעיף 106 להצעת החוק, קופת גמל מרכזית שהעמית-מעביד בה הוא חברת גמל, אינה משלמת קצבה לעובדים של חברת הגמל, אלא באמצעות העברת הכספים לקופת גמל לקצבה שהעמית-מעביד בה הוא חברת הפיתוח והנכסיה.

כמו כן בהסכם קיבוצי מיוחד שנחתם בין רשות הדואר לבין הסתדרות העובדים הכללית החרשה לבין חברת דואר

¹⁴¹ ק"ת החשני"ה, עמ' 1499 ועמ' 1620.

תיקון חוק הפיקוח
על שירותים
פיננסיים וקופות
(גמל) – תחילה

108. החילתם של סעיפים קטנים (ג) עד (ו) של סעיף 2 לחוק קופות גמל, כנוסחם בסעיף
107(ו) לחוק זה, במועד שיקבע שר האוצר בצו, או ביום כ' בשבט ה'תש"ע (17 בינואר
2010), לפי המוקדם מביניהם.

פרק ב': שילוב מקבלי גמלאות בעבודה

תיקון חוק
המדיניות
הכלכלית לשנת
הכספים 2004
(תיקוני חקיקה)

109. בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004,¹⁰⁹
בפרק ז' –
(ו) בבוטרת הפרק, המילים "(הוראת שעה)" – ימחקו;

דברי הסבר

מינהלת "אורות לתעסוקה" האחראיה על ביצועה וניהולה של תכנית "אורות לתעסוקה" לבין מפעילי התכנית, סיימו בהערכת התכנית והישגיה ובהפקת לקחים לצורך בחינת עתידה של התכנית. כך, לנוכח הלקחים שנלמדו במהלך הליווי השוטף של התכנית הניסיונית ולאור המסקנות וההמלצות של הוועדות האמורות, נערכו במהלך השנים שינויים רבים בתכנית הניסיונית ובנהלי העבודה של מפעיליה, וכל זאת במגמה לשפר את השירות הניתן לציבור הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה (להלן – גמלה).

בסיכומו של רכב התכנית הניסיונית, כפי שהתערכנה במהלך השנים, נמצאה כבלי מוצלח לשילובם של מקבלי הגמלאות כמעגל העבודה, וצמצום תלותם בגמלאות. כך, למשל, מהמחקר המלווה שערך, בין השאר בחינה השוואתית בין אוכלוסיית משתתפי התכנית לבין אוכלוסיות ביקורת מקבילות, עולה כי התכנית הביאה לשיפור מצב התעסוקה בקרב משתתפיה, לרבות הגדלת היקף המשרה, ביחס לאוכלוסיית הביקורת. ממצא זה הופיע בכל חתכי היילאים (לרבות המשתתפים המובטחים) ובכל הדרכי המשפחה, וכן בקרב עולים חדשים כמו גם בקרב הושבים והיקום.

לאור האמור, ניכש צוות משותף לכלל הגורמים המעורבים בתכנית הניסיונית (מינהלת "אורות לתעסוקה", המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר, משרד המשפטים, שירות התעסוקה והמועצה הלאומית לכלכלה), המלצות לפריסה ארצית של התכנית הניסיונית והפיכתה לתכנית של קבע. בהחלטת ממשלה מס' 3994, מיום 24.8.2008 ובהחלטת ממשלה מס' 159, מיום 12.9.2009 (להלן – החלטות ממשלה מס' 3994 ו-159), אימצה הממשלה את עיקרי המלצות הצוות כאמור בנוגע להפעלת התכנית בהיקף ארצי, והפיכתה לכלי של קבע לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה.

פרק י"ב המוצע נועד ליישם את תיקוני החקיקה הנדרשים בהתאם להחלטות הממשלה מס' 3994 ו-159, בפרק ז' לחוק המדיניות הכלכלית ובחוק הבטחת הכנסה, ה'תשמ"א – 1980 (להלן – חוק הבטחת הכנסה).

לנוכח האמור לעיל, מוצע להקן את סעיף 23 האמור ולקבוע כי משיכה של כספים מקופת גמל מרכזית לקצבה שאינה במישורין בידי עובר של העמית-מעביד או בידי העמית-מעביד, תיעשה רק באמצעות העברה לקופת גמל מרכזית לקצבה אחרת (כמו במקרה של העברת כספים מקופת מרכזית לקצבה שהעמית-מעביד בה חברת גמל לקופת גמל מרכזית לקצבה שהעמית-מעביד בה חברת הפיתוח והגביסה) או לארזנה בהתאם להסכם שנחתם בין העמית-המעביד לבין המדינה (כמו במקרה של העברת כספים מקופת גמל מרכזית לקצבה שהעמית-מעביד בה חברת הרואר למדינה).

לפרק ב' בפרק ז' לחוק המדיניות הכלכלית לשנת כללי הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), ה'תשס"ד-2004 (להלן – חוק המדיניות הכלכלית), נקבעה הוראת שעה שבמסגרתה כוננה תכנית ניסיונית לשילוב מקבלי גמלאות בעבודה. התכנית הניסיונית, שנקראה בתחילה "תכנית מהלים" ומאוחר יותר שונה שמה ל"תכנית אורות לתעסוקה", הופעלה החל באוגוסט 2008, ב-4 אורזים: אשקלון ושדרות, ירושלים, אזור חדרה ונתניה, ואזור נצרת ונצרת עילית. את התכנית הניסיונית ליווה מחקר שבוצע בידי מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי.

כמו כן, במהלך תקופה זו מוננו כמה ועדות אשר בחנו היבטים שונים של התכנית הניסיונית ואופן פעולתה; ועדה ציבורית-מדעית בראשות פרופ' מנחם יערי, אשר מונתה בדצמבר 2008 בידי ממלא מקום ראש הממשלה ושר התעשייה המסחר והתעסוקה דאז, מר אהוד אולמרט, לשם ניתוח ולימוד מעמיק של כלל היבטי התכנית; ועדת תמיה בראשות פרופ' יוסי תמיה, אשר מונתה ביוני 2006 בידי סגן ראש הממשלה ושר התעשייה המסחר והתעסוקה, מר אליהו ישי, לשם בחינת מבחן התעסוקה ולישפור האיוונים החברתיים בתכנית, ועדת רינה בראשות מר רענן רינה, אשר מונתה בפברואר 2007 בידי ראש הממשלה דאז מר אהוד אולמרט.

המחקר המלווה ופעילות הוועדות, לצד הפיקוח השוטף על פעילות התכנית הניסיונית והמושג ההרדי בין

¹⁰⁹ ס"ח התשס"ו, עמ' 57; התשס"ז, עמ' 397.