

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

הצעת חוק שיטת עדכון פנסיה תקציבית, התשע"ב-2011.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

מטרת הצעת חוק זו לעגן בחקיקה את שינוי אופן עדכון המשכורת הקובעת לחישוב קצבתו של גימלאי חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן – החברה או חברת החשמל) שהסדר הפנסיה החל לגביו הוא תשלום גמלאות מקופת החברה (להלן – גימלאי פנסיה תקציבית). בנוסף, מאחר שיש מעבידים אחרים שהסדר הפנסיה אצלם הוא תשלום גמלאות מקופת המעביד, וטרם גובש הסדר מקביל בהתאם לתיקון, ועל מנת לייתר תיקון חקיקה פרטני כל אימת וככל שייגובש הסדר עם מעביד נוסף, מוצע ליתן סמכות לשר האוצר לקבוע, בצו, הסדרים לשינוי מנגנון עדכון הגמלה, בהתאם למוצע בסעיף 2 לחוק בתנאים שיקבע. האמור יחול רק לגבי הסדרי פנסיה שתוקנו לפי דין לאחר מועד תחילתו של חוק זה.

ביום 31 בינואר 2011 נחתם הסכם קיבוצי בין חברת החשמל לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה וועד עובדי חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן – ההסכם הקיבוצי). עיקרו של ההסכם הקיבוצי יוחד לשינוי שיטת עדכון המשכורת הקובעת לחישוב הקצבה של גימלאי פנסיה תקציבית של חברת החשמל. בעוד שכיום מעודכנת המשכורת הקובעת לחישוב הקיצבה בהתאם לשינויים במשכורתו הקובעת של עובד פעיל באותה דרגה (ותוך קידום בדרגות כמפורט להלן), הרי שבהסכם נקבע, כי החל ממועד שיפורט להלן המשכורת הקובעת לחישוב הקצבה תעודכן אחת לשנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. יובהר, כי על פי הקבוע בהסכם הקיבוצי, שינוי שיטת העדכון, כאמור לעיל, יחול החל מיום 2 בינואר 2012 הן על עובדים פעילים שהסדר הפנסיה החל עליהם הוא הסדר פנסיה תקציבית, שיפרשו ממועד זה ואילך והן על מי שבמועד האמור יהא כבר גימלאי וכן על שאיריהם. עוד יצוינו שניים אלו: לפי השיטה הנהוגה כיום, משכורתם הקובעת של גמלאי חברת החשמל פנסיה תקציבית ושאריהם המשיכה להתקדם אף לאחר הפרישה בדרגות הקבועות בטבלאות שכר הדירוגים השונים, כאשר לעת הזאת הגיעו חלק הארי של הגימלאים למשכורת קובעת המחושבת לפי דרגות השיא ולפיכך הם נעדרי אפק קידום בדרגות. להשלמת התמונה יצוין כי הגימלאות משולמות לגימלאי החברה על ידי קופת גמל מרכזית לקיצבה, כמשמעה בתקנה 49(א)(3)(ג) לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 (להלן – קופת גמל מרכזית), שהעמית בה הוא חברת החשמל.

שינוי עדכון קצבת הזכאים לפנסיה תקציבית במסגרת ההסכם הקיבוצי, מהווה ביטוי למדיניות רוחבית שגיבשה ממשלת ישראל על דעת הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – ההסתדרות), ביחס לעובדים עליהם חל הסדר של פנסיה תקציבית. באשר לעובדי המדינה, עליהם חל חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל – 1970 (להלן – חוק הגמלאות), מצא שינוי זה ביטוי בהסכם הקיבוצי מיום 17 באפריל 2008 ולאחר מכן בתיקון מס' 50 לחוק הגימלאות.

היתרונות הגלומים בשיטת עדכון המשכורת הקובעת לחישוב הקצבה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן פורטו בהרחבה בדברי ההסבר לתיקון 50 ועליהם נמנים שמירת ערך הגמלה והגברת הוודאות באשר לשיעור עדכונה. מדיניות עדכון הקצבה לפי שיעור עליית המדד יושמה אף על עובדים של גופים נוספים במגזר הציבורי וגמלאיהם, בהסכם קיבוצי או בחקיקה או בשניהם, לפי העניין, כגון: עובדי הרשויות המקומיות וגמלאיהן ועובדי חברות הנמל וגמלאיהן. אשר לאוכלוסייה אחרונה זו, עוגן שינוי שיטת עדכון הקיצבה במסגרת תיקון מס' 1 לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004.

הצעת חוק זו, באה לעגן בחקיקה, את שהוסכם על חברת החשמל וההסתדרות בהסכם הקיבוצי. יש להבין את הצורך בעיגון ההסכמות בחקיקה על רקע פסק הדין בבג"ץ 1181/03 אוניברסיטת בר אילן נ' ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת בר אילן ואח' (פורסם בנבו) (להלן – פסק דין בר אילן). באותה פרישה נפסק, בין השאר, כי ארגון העובדים הכוח לנהל משא ומתן עם המעסיק בקשר לזכויות פרישה גם ביחס לעובדים שכבר פרשו, כל עוד הם חברי הארגון. עוד נפסק כי לא ניתן לגרוע מזכויותיהם המוקנות של גמלאים באמצעות הסכם קיבוצי שהוא מאוחר למועד פרישתם. פעולת ארגון העובדים, בנהלו משא ומתן עם המעסיק באשר לגימלאים הנמנים על חברי הארגון, נועדה אפוא אך ורק להטבת תנאי הגמלאים החברים בו. יוטעם, כי בפסק הדין לא הורחב הדיון בשאלה למה תחשב "הטבת תנאי הגמלאים" – האם המדובר בהטבת תנאי כלל הגימלאים או רק הגימלאים חברי הארגון

והאם הטבה זו נבחנת ביחס לכלל הגמלאים או לכלל הגמלאים חברי הארגון, או שיש לבחון אם ההסכם עם המעסיק מטיב עם כל גמלאי וגמלאי. כפועל יוצא, עולה השאלה כיצד יש לסווג מהלך מורכב העשוי מקשה אחת, שבא להחליף שיטת עדכון אחת של המשכורת הקובעת לחישוב הקיצבה לשיטה אחרת לחלוטין ובמסגרתו ניתנות אף תוספות לקיצבה לגמלאים שפרשו לפני יום 1 בינואר 2011, כאשר יש לראות במהלך משום מקשה אחת.

כיוון שההסכם הקיבוצי נועד לחול על כלל גמלאי חברת החשמל ולא רק על גמלאים חברי ההסתדרות, מוצע לעגן את הוראות ההסכם הקיבוצי, שעניינן בשינוי שיטת עדכון המשכורת הקובעת לחישוב הקיצבה, בחקיקה. זאת על אף שכאמור הצעת החוק מבטאת הסכמות עם ארגון העובדים היציג בחברת החשמל.

אשר לשאלה, האם שינוי מנגנון עדכון הגמלה הוא בבחינת "הטבה" -

שינוי מנגנון עדכון הגמלאות של גמלאי חברת החשמל עתיד לשפר באופן ודאי ומיידי, ביחס למצב כיום, את מצבם של כ - 75% מגמלאי החברה אשר מיצו את אופק הקידום בדרגות. ללא שינוי שיטת העדכון, גמלתם של קבוצת גמלאים או שארים אלה צפויה להישחק בשנים הקרובות.

אמנם, המשך קידום בדרגות עד לדרגות השיא תוך שמירה על מנגנון עדכון הגמלה הקיים היום, לפיו משכורתם הקובעת לגמלה צמודה למשכורתו של עובד פעיל בדרגתם, עתידה הייתה להשיא לנמנים על קבוצה זו שיעור עדכון גמלה העדיף, למשך השנים הקרובות, על שיעור עדכון הגמלה הצפוי לפי מנגנון עידכונה לפי המדד.

אלא, שבהינתן תוחלת החיים הממוצעת הידועה כיום ובהנחת קיומה של אינפלציה שנתית עתידית בת 2.5% - 3% לשנה, ערכה הכלכלי של הפגיעה קצרת המועד בשיעור עדכון הגמלה של גמלאי שטרם מיצה את הקידום בדרגות, הינו נמוך יותר ביחס לפגיעה הכלכלית המצטברת של המשך עדכון הגמלה לעד על פי מנגנון העדכון הקיים כיום, שכן מהרגע שבו ימצו הגמלאים את אופק הקידום בדרגות, צפויה גמלתם להישחק באופן קבוע.

בנוסף, עם כניסת שינוי מנגנון עדכון הגמלאות שבהסכם לתוקף, עתידים הגמלאים שפרשו לפני יום 1 בינואר 2011 לקבל תוספת בת 8% או 12% לגמלתם. עדכון הגבוה ב - 50% ביחס לגמלאים נעדרים אופק הקידום בדרגות.

על אף שמהאמור לעיל עולה כי שינוי מנגנון העדכון הינו בבחינת "הטבה" ביחס לכלל הגמלאים בפנסיה תקציבית, הרי שבהעדר הגדרה מדויקת בפסק דין בר אילן למונח "הטבה" - נמצא כי אף מטעם זה רצוי לעגן ההסכמות בין חברת החשמל לבין ההסתדרות, המוצאות ביטוין בהסכם הקיבוצי, בחוק שבו יקבע אופן עדכון המשכורת הקובעת לחישוב הקיצבה וכן יקבע כי שינוי אופן העדכון ומתן התוספת החד פעמית, קשורים זה בזה לבל היפרד וכי המהלך כולו יחול על כלל הגמלאים, בלי שיתאפשר לגמלאי זה או אחר לבחור כי אופן עדכון הגמלה בעניינו לא ישונה לשיטת העדכון לפי המדד או לבחור את מועד שינוי אופן העדכון וכן לא יתאפשר לגמלאי להודיע כי הוא בוחר רק לקבל את התוספת החד פעמית.

אשר להשפעת המהלך על חבויות חברת החשמל - אומדן העלות האקטוארית אשר תושט על החברה כפועל יוצא של תשלום התוספת החד פעמית, נכון ליום חתימת ההסכם הקיבוצי, עומד על כ - 650 מיליון ש"ח, כאשר השיעור הממוצע של התוספת לכל גמלאי נאמד בשיעור של 9%. יישום ההסכם צפוי להגדיל את החבות האקטוארית של חברת החשמל, ביחס לחבות הקיימת, בכשלושה מיליארד ש"ח, על פי אומדן הנכון ליום חתימת ההסכם הקיבוצי. עם זאת, יישום ההסכם לא צפוי להשפיע על תזרים המזומנים של החברה.

לעניין העדר ההשפעה על תזרים המזומנים יובהר, כי הפרשות חברת החשמל לקופת הגמל המרכזית מבוצעות בהתאם לחבות האקטוארית הנקבעת על ידי אקטואר החברה המנהלת של הקופה, בהתאם לכללי אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר (להלן - אגף שוק ההון), החלים על קופת גמל מרכזית לקצבה, ולא בהתאם לחבות האקטוארית המחושבת על ידי חברת החשמל, לפי כללים חשבונאיים שונים. החבות האקטוארית שעמדה על כ - 22 מיליארד ₪ (נכון ליום חתימת ההסכם הקיבוצי), כפי שנקבעה על ידי אקטואר החברה המנהלת של קופת הגמל המרכזית על פי תחשיב שאושר על ידי אגף שוק ההון, נערכה בהיסמך על מנגנון עדכון הגמלאות לפי שיעור עליית המדד, כפי שנקבע בהסכם הקיבוצי ואשר מוצע לקבעו בחוק זה. לפיכך יישום ההסכם לא ישפיע על גובה המחויבות האקטוארית בקופה. לאור זאת, הגדלת המחויבות האקטוארית בספרי החברה לא צפויה להשפיע על תזרים המזומנים של החברה.

סעיף 1

בסעיף זה מוצע להגדיר כמה מונחים שנעשה בהם שימוש בחוק המוצע.

סעיף 2

בהתאם לאמור מוצע לקבוע כי המשכורת הקובעת לחישוב קצבה של גימלאי חברת חשמל שהסדר הפנסיה החל לגביו הוא הסדר פנסיה תקציבית, תעודכן אחת לשנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. בנוסף, ועל מנת ליתן פרק זמן מתאים לביצוע העדכון, וזאת בדומה להסדר שנקבע בתיקון מס' 50 לחוק הגימלאות, מוצע לקבוע כי תשלום בעד עדכון כאמור ישולם לא יאוחר ממועד תשלום קצבת חודש פברואר של השנה שבה בוצע העדכון.

סעיף 3

כחלק משינוי שיטת ההצמדה כאמור בסעיף 2 לעיל, מוצע ליתן לגימלאים שפרשו לפני יום 1 בינואר 2011, תוספת לקצבה בשיעור של בין 8% לבין 12%, וזאת בהתאם לדרגה שלפיה חושבה קצבתו בעד קצבת חודש ינואר 2012. לגבי מי שיצא לקצבה במהלך שנת 2011 מוצע ליתן תוספת חלקית לקצבה בהתחשב בשינוי בדרגתו של העובד במהלך אותה שנה.

סעיף 4

מכיוון שישנם מעבידים אחרים עמם טרם גובש הסדר מקביל בהתאם לתיקון ועל מנת לייתר תיקון חקיקה פרטני כל אימת וככל שיגובש הסדר עם מעביד נוסף, מוצע ליתן סמכות לשר האוצר לקבוע, בצו, הסדרים לשינוי מנגנון עדכון הגמלה, בהתאם למוצע בסעיף 2 בתנאים שיקבע. האמור יחול רק לגבי הסדרי פנסיה שתוקנו לאחר מועד תחילתו של חוק זה, בהתאם להוראות הדין שמכוחו נעשה ההסדר. כך למשל, אם הסדר הפנסיה נקבע בהסכם קיבוצי או אם חל במקום עבודה הסכם קיבוצי, האמור יחול רק לאחר שהוא תוקן בהתאם למנגנון שלפיו מתוקן הסכם קיבוצי.

סעיף 5

לנוכח כל האמור לעיל, ועל מנת להסיר כל ספק, מוצע לקבוע כי הוראות החוק וכן כל צו שיוצא לפי סעיף 4, יחולו על אף האמור בכל דין או הסכם, לרבות הסכם קיבוצי.

סעיף 6

מאחר שהסדר החקיקה נדרש רק לגבי גימלאים שיצאו לקצבה לפני מועד תיקון הסדר הפנסיה, שכן לגבי מי שפרש לאחר מכן אין חולק כי די בתיקון להסכם הקיבוצי, מוצע לקבוע כי הוראות החוק יחולו לגבי עובד בפנסיה תקציבית שפרש לפני מועד תיקון הסדר הפנסיה או שאיר של עובד כאמור, בין אם העובד נפטר לפני המועד האמור ובין אם לאחריו. לגבי חברת החשמל המועד האמור יהיה יום 31 בינואר 2011 ולגבי מעביד אחר מועד שיקבע שר האוצר.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

אין.

ה. השפעת החוק המוצע על התקן המינהלי ועל תקציב המדינה

אין.

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק שינוי שיטת עדכון פנסיה תקציבית, התשע"ב-2011

הגדרות 1. בחוק זה -

"גימלאי חברת החשמל" – עובד בפנסיה תקציבית של חברת החשמל שפרש מעבודה בחברת החשמל, או שאיר של עובד כאמור;

"גימלאי מעביד אחר" – עובד בפנסיה תקציבית של מעביד אחר שפרש מעבודה, או שאיר של עובד כאמור;

"המדד" - מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

"הסדר פנסיה תקציבית" - הסדר לפי הסכם, לפיו ישולמו תשלומים בשל פרישה של עובד, לעובד או לשאירו, מידי חודש באופן רציף, מקופת מעבידו, במשך כל ימי חייו של העובד ולגבי שאירו למשך התקופה הקבועה בהסדר;

"חברת החשמל" – חברת החשמל לישראל בע"מ;

"חוק יסודות התקציב" - חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985¹;

"מעביד אחר" – מעביד שאינו חברת החשמל וחל לגבי חלק מעובדיו הסדר פנסיה תקציבית, ובלבד שתוקן הסדר הפנסיה התקציבית לאחר מועד תחילתו של חוק זה, בהתאם להוראות הדין שמכוחו נעשה, כך שמנגנון עדכון הקצבה יהיה לפי האמור בסעיף 2;

"משכורת קובעת" – המשכורת כדין לפיה מחושבת הקצבה שלה זכאי פלוני לפי הסדר הפנסיה התקציבית ערב המועד כאמור בסעיף 6; אין באמור כדי לגרוע מהוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב;

"עובד בפנסיה תקציבית" – עובד שחל לגביו הסדר פנסיה תקציבית;

"פרישה מעבודה" – יציאה לקצבה או מוות;

"שאיר" – מי שזכאי לפי הסדר פנסיה תקציבית לקבל תשלומים בשל פטירתו של עובד שחל עליו ההסדר האמור, לרבות עובד שנפטר לאחר שפרש מעבודתו, מקופת המעביד, מידי חודש באופן רציף.

¹ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60; התשע"א, עמ' 195.

עדכון המשכורת
הקובעת

2.

(א) משכורת קובעת לפיה משולמת קצבה של גימלאי חברת החשמל בחודש ינואר של כל שנה (בסעיף זה - חודש העדכון), תעודכן בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הקודם.

(ב) תשלום בעד עדכון המשכורת הקובעת כאמור בשל חודש ינואר בכל שנה, כאמור בסעיף קטן (א), ישולם לא יאוחר ממועד תשלום קצבת חודש פברואר של אותה שנה.

(ג) בסעיף זה -

"המדד החדש" - מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון;

"המדד הקודם" - מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון הקודם, ולעניין העדכון הראשון -

(1) לגבי גימלאי חברת החשמל - מדד חודש דצמבר 2011.

(2) לגבי מעביד אחר - מדד החודש שקדם לחודש שבו חל המועד שקבע שר האוצר לפי סעיף 5(1).

(א) בסעיף זה -

3.

תוספות לקצבה

"קצבת הבסיס" - כמפורט להלן, לפי העניין:

(1) לעניין תוספת ראשונה כאמור בסעיף קטן (ב) - הקצבה לה זכאי גימלאי בפנסיה תקציבית לפי הסדר הפנסיה התקציבית ביום ו' בטבת התשע"ב (1 בינואר 2012);

(2) לעניין תוספת בשל הסכמי שכר כאמור בסעיף קטן (ג) - קצבת הבסיס כאמור בפסקה (1) בצירוף התוספת הראשונה, ככל שמגיעה לגימלאי.

(ב) לגימלאי חברת החשמל, שפרש מעבודתו בחברת החשמל לפני יום כ"ה בטבת התשע"א (1 בינואר 2011), תשולם תוספת לקצבה כמפורט להלן, הכל לפי העניין (בסעיף זה - תוספת ראשונה):

(1) לגימלאי שקצבת הבסיס שלו מחושבת לפי אחד מהמפורטים להלן, תשולם תוספת בעד קצבת חודש ינואר 2012 ואילך, בשיעור של 8% מקצבת הבסיס -

(א) דרגה 27 ומעלה בדירוג המינהלי;

(ב) דרגה 46 ומעלה בדירוג המקצועי;

(ג) סולם דרגות בכירים בחברה;

(2) לגימלאי חברת החשמל, שלא מתקיים לגביו האמור בפסקה (1), תשולם תוספת בעד קצבת חודש ינואר 2012 ואילך, בשיעור של 12% מקצבת הבסיס.

(3) על אף האמור בפסקאות (2) ו-(3), לגימלאי חברת החשמל, שפרש מעבודתו בחברת החשמל לפני יום ה' בטבת התשס"ט (1 בינואר 2009), והדרגה לפיה מחושבת קצבתו הועלתה במהלך שנת 2011, תשולם תוספת בעד קצבת חודש ינואר 2012 ואילך, בשיעור מקצבת הבסיס שמחושב לפי ההפרש שבין 12% לבין שיעור השינוי בקצבתו בשל קבלת הדרגה האמורה לעומת הקצבה לה היה זכאי אלמלא השינוי.

(ג) לגימלאי בחברת החשמל תשולם תוספת בעד קצבת חודש ינואר 2013 ואילך, בשיעור של 1.927% מקצבת הבסיס (בסעיף זה - תוספת בשל הסכמי שכר).

שינוי שיטה בהסדר 4. שר האוצר רשאי לקבוע, בצו, כי האמור בסעיף 2 יחול גם לגבי מעביד אחר, החל ממועד שיקבע ובתנאים שיקבע.

עדיפות 5. הוראות חוק זה וכן כל צו מכוחו יחולו על אף האמור בכל דין או הסכם, לרבות הסכם קיבוצי.

תחילה ותחולה 6. (א) תחילתן של הוראות חוק זה ביום ז' בטבת התשע"ב (2 בינואר 2012).

(ב) הוראות חוק זה יחולו לגבי עובד בפנסיה תקציבית שפרש מעבודה לפני המועד המפורט להלן, ושאינו של עובד כאמור בין אם העובד נפטר לפני המועד האמור ובין אם לאחרי -

(1) לגבי גימלאי חברת החשמל - יום כ"ו בשבט התשע"א (31 בינואר 2011);

(2) לגבי מעביד אחר - מועד שיקבע שר האוצר.