

דין וחשבון לנושא פנסיה בקיבוץ המתחדש
ועדת המשנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות

תוכן

2.....	הקדמה
3.....	האחריות הפנסיונית של הקיבוץ כלפי החבר
3.....	רקע
6.....	עקרונות ההצעה
7.....	המלצות בעניין האחריות הפנסיונית של הקיבוץ כלפי החבר
9.....	כלי השקעה פנסיוני ייחודי לקיבוצים
9.....	רקע
10.....	המלצות לעניין כלי השקעה פנסיוני ייחודי לקיבוצים
11.....	ערבות הדדית וקיבוצים עם בעיה ביכולת התשלום
11.....	רקע
11.....	המלצות

הקדמה

ביום שני, י"ג בשבט התשע"ב (06 בפברואר 2012), הקימה ועדת העבודה והרווחה ועדת משנה לנושא הפנסיה בקיבוץ המתחדש, הסמיכה אותה לדון בנושא ולהמליץ המלצות לפתרון הבעיות אשר עלו בפני ועדת העבודה והרווחה. ועדת המשנה קיימה שלוש ישיבות בהן נידונו בצורה מקיפה בעיות הפנסיה בקיבוצים המתחדשים. במהלך עבודתה של ועדת המשנה ניתנה האפשרות לבעלי העמדה השונים בנושא להציג נתונים והצעות להסדרתו, הוגשו בפניה מחקרים וניירות עמדה, ונשמעו אנשי מקצוע שונים - ובתוכם פרופ' איתן ששינסקי אשר הינו מומחה בכיר בארץ ובעולם בתחום הפנסיה.

לישיבות הוזמנו נציגים ממשדד האוצר (שוק ההון ביטוח וחסכון, לשכה משפטית), ממשדד המשפטים (רשם האגודות השיתופיות), מהמוסד לביטוח לאומי, מהתנועה הקיבוצית, מברית הפיקוח (וועדת המיסוי הבין-קיבוצית), מתנועת "פנסיה בראש", מהסתדרות החלוצה ועוד. בדיונים השתתפו נוסף על המוזמנים נציגים של המשרד לאזרחים ותיקים, מינהל הגמלאות במוסד לביטוח לאומי, פורום הקיבוץ המתחדש, עמותת ידיד, נעמת, הסתדרות הגמלאים, המשמר החברתי, ומרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בתקופת פועלה של הוועדה היא אף קיבלה עשרות פניות של חברי קיבוצים ואנשים נוספים הכוללים נתונים, הצעות ובקשות שונות לסיוע ושינוי המצב. ועדת המשנה התייחסה ברצינות ובכובד ראש לכל החומר הרב שהוצג לפניה בתהליך גיבוש ההמלצות המובאות במסמך זה.

האחריות הפנסיונית של הקיבוץ כלפי החבר

רקע

בעקבות המשבר הכלכלי של שנות ה-80 במאה הקודמת החל תהליך של שינוי אורחות החיים השיתופיים בקיבוצים. תהליך זה נעשה ללא מסגרת חוקית הולמת. עד שנת 2005 הוגדר הקיבוץ בתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), תשנ"ו-1995 "אגודה להתיישבות שהיא יישוב נפרד, המאורגנת על יסודות של בעלות הכלל בקניין, של עבודה עצמית ושל שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך". כפועל יוצא של האמור, כל הכנסות חברי הקיבוץ היו שייכות לאגודה, בין אם הם נבעו מן הפעילות הכלכלית הישירה של הקיבוץ, ובין אם הם נבעו מעבודת חברי האגודה מחוץ לקיבוץ. כמו כן, האגודה הייתה בעלת כל הזכויות הנלוות לעבודה מכל הסוגים, לרבות פנסיה, ביטוח קרנות השתלמות, קופות גמל וכדומה. יתרה מכך, גם כאשר הנכס היה רשום על שמו של החבר (כעובד חוץ), הוא היה מועבר לקופת הקיבוץ על מנת להבטיח לקופה הציבורית מקורות לכיסוי על אבדן הכנסתו של חבר הקיבוץ בגיל הפרישה (עלפי האמור בתקנון הקיבוץ). ייחודו של הקיבוץ היה בין היתר בכך, שהוא היה מיוסד על העיקרון "מכל אחד לפי יכולתו, לכל אחד לפי צרכיו" – ולכן כל ההוצאות לקיום החבר ומשפחתו לא היו מותנות בקיומה של הכנסה או בשיעורה. כל הוצאות קיומו של החבר היה מובטח מכוח היותו חבר באגודה גם כאשר הוא פרש מעבודתו מסיבות גיל או נכות. מעקרון יסוד זה נובע, שזכויות חבר הפרש מעבודה אינן נפגעות בשום מצב, משום שאלה מוקנות לו מכוח חברותו באגודה, ואינן מותנות בקיומה של פנסיה צבורה, גם כאשר פנסיה כזאת עמדה לרשותו.

תפיסה זו אף עוגנה בחקיקה במסגרת - "כללים בדבר זכויות חבר יוצא או מוצא מקיבוץ, התשנ"ד-1994". "כללים" אלו מקנים לחבר זכויות אשר אף הן אינן קשורות או תלויות בהכנסתו האישית, בין אם הקיבוץ דאג לביטוח פנסיוני לחבריו, בין שלא עשה כן.

כמו כן, מבנה פנימי זה הושלם בעבר בעזרת עקרון הערבות ההדדית הבין-קיבוצית במסגרות התנועות הקיבוציות. בדרך זו השלימה התנועה את הביטחון המלא של החבר וקיבוצו.

משום כך, הקיבוץ עצמו (הן כמשק והן כחברה) היה מקור ביטחונו המרכזי של החבר, ולכן במקום הפרשה לקרנות חיצוניות, השקיעו החברים את אותם כספים ביצירת המשק הקיבוצי ופיתוחו.

מצב זה החל להשתנות עם תחילת תהליכי ההפרטה בקיבוצים בשנות ה-90. מראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת כתוצאה מהמשבר הכלכלי בו היו נתונים הקיבוצים מחד, וכתוצאה מרצונם של חברי קיבוצים בשינוי אורחות חייהם הפנימיים מאידך, החלו קיבוצים (באופן מודע ושלא מודע) מפרקים ופורמים חלק מהסדרי השיתוף בניהם, ומעצבים מחדש את מבנה הקיבוץ. בעקבות תהליכים אלו החליטה הממשלה, ב"החלטה 1833 מיום 19.05.2002" להקים ועדה ציבורית לעניין הקיבוצים, אשר בראשה עמד הפרופסור אליעזר בן-רפאל. הוועדה הגישה את המלצותיה באוגוסט 2003, והכשירה, בחלק מהמקרים בדיעבד, את השינוי בקיבוצים, תוך קביעת סייגים לשינוי. בעניין ההגנה על אוכלוסיות חלשות נכתב כך:

"התנועות הקיבוציות יגבשו הצעה לגבולות המינימום, ורשם האגודות השיתופיות יחנה אישור של שינוי תקנון בכך שמובטחים צורכיהם הבסיסיים של חברי הקיבוץ, ובפרט האוכלוסיות החלשות וכי מובטח להם קיום הוגן."
"...הוועדה ראתה בשמירת הערבות ההדדית לחברי הקיבוץ יסוד חשוב, חיוני והכרחי בייחודו של הקיבוץ המתחדש למול צורות חיים אחרות. אי לכך, הוועדה הקדישה דיון מיוחד לשאלת טיבו וגבולותיו של מושג זה בקיבוץ המתחדש וביקשה לעמוד על המידה בה מחויב הקיבוץ המתחדש לדאוג לפרט ולצרכיו, באופן כללי, ולאוכלוסיות חלשות בפרט – והכוונה לקשישים או בעלי מוגבלויות אשר יכולתם להתפרנס אינה מובטחת."

"...רגישות הנושא התבהרה לוועדה גם באמצעות פניות רבות מהציבור, ושמען ניתן ללמוד כי בקיבוצים מסוימים חשופות האוכלוסיות החלשות להחלטות שרירותיות של 'גורמים חוקים'."

עקב כך, הועדה קבעה כי "ש גם להבטיח מנגנונים מתאימים להבטחת זכויותיהם של האוכלוסיות החלשות אשר לא ניתן יהיה לשנותם ברוב מקרי". לכן המליצה הועדה ליצור מנגנון פנסיוני מחייב אשר יאפשר "לשמור בקיבוץ המתחדש על שוויון בסיסי בין החברים", וזו לשון המלצתה:

"פנסיה בגובה שלא תפחת מהקצבה לפי כללי העזיבה (אליה תחוסף קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי), ביטוח בריאות (ודאגה לצרכים בריאותיים) וכיוצ"ב. כמו כן, יש לעגן את הזכות לדיון (או שיוך דירה חלף זאת) ואת עקרון הוותק."

כללי העזיבה המוזכרים בהמלצות הוועדה קובעים צבירה על פי ותק ביחס לרמת החיים הממוצעת בתנועה הקיבוצית.

בעקבות מסקנות הוועדה, שונתה בשנת 2005 תקנת הסיווג (תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995), ובתקנה 5, הוגדרו שלושה סוגים של קיבוצים: הקיבוץ ה-"היסטורי" - הוגדר "קיבוץ שיתופי", ונוספו שני סוגים חדשים: "קיבוץ מתחדש" ו-"קיבוץ עירוני".

הקיבוץ המתחדש מוגדר כ"אגודה להתיישבות שהיא יישוב נפרד, המאורגנת על יסודות של שיתוף הכלל בקניין, של עבודה עצמית, שוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך, והמקיימת ערכות הדדית בעבור חבריה, ואשר בתקנונה קיימת הוראה באחד או יותר מאלה:

(1) חלוקת תקציבים לחבריה בהתאם לתרומה, לתפקיד או לוותק

(2) שיוך דירות

(3) שיוך אמצעי הייצור לחבריה, למעט קרקע, מים ומכסות ייצור, ובלבד שהשליטה באמצעי הייצור תהיה בידי האגודה ולא בידי החברים, וקיימות הוראות בתקנון האגודה בדבר הגבלת הסחירות של אמצעי הייצור שחולקו לחברים". בתהליך ההפרטה והמעבר לקיבוץ "מתחדש" בוטל עקרון השיתוף המלא בקניין – ונקבעה בין היתר, האפשרות לשכר דיפרנציאלי – בניגוד לעקרון היסוד של הקיבוץ השיתופי "כל אחד לפי צרכיו". מעתה התאפשר לקבוע כי הכנסתו של כל חבר בקיבוץ תהא בהתאם לתרומתו כשכר (כולל תמחור משרות ותפקידים בקיבוץ אשר לא היה בצידם שכר בקיבוץ השיתופי). בנוסף, התאפשר כי החבר יצבור בהתאם לשכרו גם פנסיה אישית הרשומה וצבורה על שמו.

לגבי זכויותיו של החבר בגיל הפרישה, קבעה המדינה בהתאם להצעת ועדת בן רפאל לעגן את זכויותיהם ב"תקנות הערבות ההדדית" (תקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005). בסעיף 3 לתקנה נקבע כך:

"(א) הקיבוץ יבטיח את הספקת צורכי חבריו שבגיל פרישה באופן שערכם הכולל לא יפחת מגובה הקצבה המלאה הקבועה בדן החל לעניין זכויות חבר יוצא או מוצא מקיבוץ.

(ב) לצורך הבטחת הספקת הצרכים כאמור בתקנות משנה (א), יהא הקיבוץ חייב להפריש או לייחד מקורות לעניין זה בעדיפות על פני שיוך נכסי הקיבוץ לחברים, או במסגרת שיוך כזה...

(ד) הקיבוץ רשאי לנכות מהסכומים הקבועים בתקנות משנה (א) ו-(ג) כל סכום שנוצב על שם החבר או שהוא וכאי לו או שהוא מקבל כגמלה או כחשלוש אחר בעל אופי פנסיוני ולמעט קצבאות הביטוח הלאומי."

תקנה זו קבעה את נוסחת חישוב של הפנסיה לפי שיטת החישוב של דמי העזיבה:

סכום הבסיס (=ממוצע הוצאות הקיום בתנועה הקיבוצית) * 2.3% * מס' שנות הותק.

שיטת חישוב זו הצמידה את רמת חייהם של חברי הקיבוצים בגיל פרישה לרמת החיים הממוצעת בקיבוצים. למעשה על פי שיטה זו חבר בגיל פרישה אשר צבר 35 שנות ותק היה מקבל קצבה בגובה של 80.5% מהוצאות

הקיום הממוצעות בתנועה הקיבוצית. בתוספת קצבת הביטוח הלאומי חבר הקיבוץ אמור היה להגיע ליחס תחלופה¹ של כמעט 100% מרמת החיים כפי שמגולמת בהוצאות הקיום. שיטת חישוב זו אומנם דומה להצעת ועדת בן-רפאל אך אינה מיישמת אותה באופן מספק, מכיוון שאינה מטילה על הקיבוץ את מלוא האחריות על הצרכים הרפואיים של החבר בגיל פרישה כפי שוועדה זו המליצה.

זמן קצר לאחר תיקון התקנות התברר שקיימת בעיה מהותית בשימוש בשיטת החישוב של "ממוצע הוצאות הקיום בתנועה הקיבוצית" – עקב יצירתם של מודלים קיבוציים שונים בוטלה למעשה היכולת להשוות את הוצאות הקיום בין הקיבוצים השונים. בחלקם קיים מצב בו החבר מקבל את שכרו ישירות לחשבונו הפרטי ומפריש ממנו לקיבוץ רק תשלומי מיסים קהילתיים, וכך הוצא שכרם של החברים הללו מחישוב הוצאות הקיום. בקיבוצים שונים מידת השתתפותה של הקופה הציבורית של הקיבוץ שונה מאוד מקיבוץ לקיבוץ, בחלקם ישנה השתתפות גבוהה ובחלקם בכלל לא, כך שאין בסיס רלוונטי לחישוב הממוצע הנ"ל בין הקיבוצים השונים. יתרה מזאת, ככל שיותר הוצאות חלות כיום על החבר עצמו ולא ממומנות בצורה שיתופית, הוצאות הקיום עולות עקב החלשת כוח הקניה. גם נתון זה אינו משתקף ב"ממוצע הוצאות הקיום". כל האמור הביא למצב בו מחד ממוצע הוצאות הקיום היה נמוך ביחס לרמת החיים הממוצעת בתנועה הקיבוצית, ומאידך עצם היכולת לבצע חישוב של רמת החיים הממוצעת בכלל הקיבוצים נפגעה. על כן נוצר צורך ממשי לקבוע שיטת חישוב אחרת לגמלה הפנסיונית.

בינואר 2009, שינה שר התמ"ת את התקנה הקובעת את שיעור הפנסיה המינימלית, וקבע כי היא תהא שווה ל-35% מהשכר הממוצע במשק הישראלי. לשינוי זה היו 3 משמעויות מרכזיות:

1. ביטול מרכיב היסוד של הותק בחישוב גובה הפנסיה, ולכן הפיכת הפנסיה מזכות צבורה אשר נגזרת משנות עבודתו של החבר ל"קצבת סעד" אחידה;
2. ניתוק גובה הגמלה הפנסיונית מרמת החיים בקיבוץ – אשר מהווה את "קרן הפנסיה" של החבר, והצמדתה למדד שרירותי (גובה השכר הממוצע במשק) אשר אינו קשור לזכויות הצבורות של החברים במשק הקיבוצי;
3. השארת גובה הגמלה הפנסיונית המחייבת מכוח התקנות על רף נמוך אשר אינו מאפשר קיום בכבוד, ואינו משקף את התמורה האמיתית, ההוגנת והמתחייבת לתרומתם של החברים הוותיקים ביצירת המשק הקיבוצי לאורך השנים.

כמו כן על פי הנתונים שנמסרו לוועדה המשנה על ידי ברית פיקוח, צעד זה גרם להורדה מידית של גובה הפנסיה לה היה זכאי חבר עם 35 שנות ותק ומעלה, בשיעור של כ-220 ₪ לחודש: מ-2,960 ₪ בדצמבר 2008, ל-2,740 ₪ בינואר 2009. נוסף על כך בשל עליית רמת החיים בתנועה הקיבוצית באותה שנה – גובה הפנסיה ע"פ התקנה המקורית היה אמור לעלות ב-276 ₪ – כלומר, הורדה מצטברת בשיעור של 496 ₪.

נוסף על כך יש לציין, ששינוי אופן חישוב הגמלה הפנסיונית וקביעת רצפה מחייבת הנקבעת כשיעור מן השכר הממוצע במשק בהתעלם משנות הותק של החבר וממצבו הכלכלי של הקיבוץ מדמה את הפנסיה הקיבוצית למעין קצבת-סעד ולא לזכות שנקנתה ביזע ועמל.

¹ היחס בין ההכנסה אחרי הפרישה מעבודה לזו שבעת העבודה.

עקרונות ההצעה

חשוב לציין בנקודה זו שבחלק מהקיבוצים החברים בגיל פרישה זוכים לקצבה גבוהה מהפנסיה המינימאלית המוגדרת בתקנה, אך החלטה זאת תלויה ברצונם הטוב של כל חברי הקיבוץ, ו"פנסיית המינימום" המוגדרת בתקנה עלולה להפוך גם ל"פנסיית מקסימום".

יתרה מכך, ההסדר בו זכותו הצבורה של אדם לפנסיה בגין שנות עבודה, נקבעת ע"פ החלטתם באסיפה של כל חברי האגודה בה הוא חבר, מעלה קשיים חריפים. על כן, הודעה רואה לנכון ליצור מנגנון חוקי אשר יסדיר בצורה נאותה והוגנת את זכותם של החברים בגיל הפרישה לגמלת פנסיה, תוך הכרה בתרומתם ומתן ביטוי לה ושמירה על כבוד האדם שלהם, ללא תלות בהחלטות האסיפה. זאת יעשה ע"י תיקון בתקנות הערבות ההדדית בקיבוץ המתחדש.

במהלך דיוני הוועדה, התגבשה הסכמה נרחבת על מספר עקרונות יסוד, למרות חילוקי דעות לא מעטים:

1. הזכות לפנסיה הינה זכות צבורה של החברים הוותיקים בגין שנות עבודתם במשך היותם חברים בקיבוץ. מזכיר התנועה הקיבוצית, זאב ולוולה שור, ב-12 ביוני 2012 התייחס אליה בדבריו בפני ועדת המשנה: "פנסיה זו זכות שהחבר רכש אותה בשנות עבודתו והיא מניעה לו." גורמים נוספים שהיו שותפים לדיונים אמרו דברים ברוח דומה. על דברים אלו חזרו גם חברי "פנסיה בראש" ונציגים של "הסתדרות החלוצה", - עקרון זה זכה לתמיכה רחבה מכול הצדדים;
2. הקיבוץ הוא הפנסיה של החבר, על כך אמר מזכיר התנועה הקיבוצית, זאב ולוולה שור: "הקיבוץ שלי, קיבוצים אחרים, בית המלון שלנו, הקרקע שלנו, המפעל שלנו, הם הפנסיה לחבר." גם לעקרון יסוד זה לא הייתה התנגדות והוא מוסכם על הכול.

ובכן מה היא המחלוקת?

על הכול מוסכם שהחברים צברו זכות לפנסיה ועל הכול מוסכם שהקיבוץ הוא קרן הפנסיה של החבר, מה שאינו מוסכם הוא איך קובעים, מתוך הנחות המוצא האלו, מהי הדרך ושיטת החישוב אשר תקבע את גובה הקצבה החודשית לה זכאים החברים בגיל הפרישה.

מטרת הפנסיה בכלל המדינות המפותחות הינה להבטיח לעובדים הפורשים הכנסה מלאה, יחסית להכנסתם לפני הפרישה, שתבטיח לכל אחד מהם באמצעות הסדר פנסיוני של גמלה חודשית, שיוכל להמשיך ולקיים את רמת החיים שקיים בזמן שחדל לעבוד.

היחס בין ההכנסה אחרי הפרישה מעבודה לזו שבעת העבודה נקרא "שיעור התחלופה".

"שיעור התחלופה" המקובל אשר נדרש על מנת להבטיח כי מי שפורש מעבודתו ייהנה מהמשך רמת החיים שהייתה לו ולמשפחתו כאשר עבד – הוא בין 80 ל-90 אחוזים מההכנסה (המיקום בתחום תלוי בהסדרי מיסוי ובמידת הכיסוי לבריאות ולסיעוד).

צבירה לפנסיה איננה בהכרח חיסכון בקרנות פנסיה (אם כי זהו בהחלט המצב הרצוי), ישנם אנשים אשר משקיעים בדירות או נכסים אחרים. לקיבוץ יש הון עצמי ונכסים אשר נוצרו במשך השנים מעבודת החברים – רובה עבודתם של החברים הוותיקים.

נכסים אלו משקפים את ערך ההשקעה שנצברה במשקו של הקיבוץ, ולכן הם מהווים את "קרן הפנסיה" של החברים הוותיקים (ולא רק התקציב השוטף של הקיבוץ והסדריו הפנסיוניים הנוכחיים).

לכן נכון להתייחס אל הפנסיה של חברי הקיבוצים ה"מתחדשים" מבחינה עקרונית כ"פנסיה תקציבית" – המבוססת על סך כל נכסי הקיבוץ והנקבעת עם התאמות לייחודיותו של הקיבוץ – נכנה אותה "הפנסיה הקיבוצית".

"הפנסיה הקיבוצית" הינה מערכת של "הטבות מוגדרות" (Defined benefits), ולא מערכת שהזכויות בה נקבעות לפי התרומה הכספית של היחיד, היינו "תרומה מוגדרת" (Defined contribution). ההיקף, דרך העדכון והתאמת התשלומים של מערכת זו צריכים להיקבע לפי צורכי הבטחת מימוש זכויותיהם של החברים הוותיקים. בחישוב גובה הזכות לגמלה החודשית יש להביא בחשבון רק את המקורות החברתיים הבטוחים; הביטוח הלאומי והפנסיה. מאחר שהביטוח הלאומי, נותן במוצע 20% מן השכר הממוצע, הפנסיה צריכה לתת את היתר עד ל"שיעור התחלופה" הרצוי.

בדרך כלל מקובל במערכת של פנסיה תקציבית, שהשכר האחרון הוא הקובע לצורך חישוב גובה הפנסיה (במערכות פנסיה אחדות החישוב נעשה לפי השכר הממוצע של שלוש השנים האחרונות). בקיבוץ השיתופי לא היה שכר לרוב החברים (למעט עובדי חוץ), ולכן לא ניתן לעשות חישוב מעין זה. לפיכך מן הראוי להעדיף שיטה המבטאת את מקומו היחסי של העובד בחברה לאורך כל שנות עבודתו, זאת ע"י התאמה של שיטת ה"ממוצעים" המקובלת במערכות פנסיה במדינות מפותחות שונות בעולם, כשיטת חישוב מחייבת בכל מערכת הפנסיה. לפי שיטת ה"ממוצעים" נקבע בכל חודש היחס בין השכר או ההכנסה של העובד ובין השכר הממוצע כפי שהוא מחושב בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הממוצע האריתמטי של כל היחסים האלה מחושב לאורך כל תקופת העבודה של העובד. לקבלת "השכר הקובע" לפנסיה מכפילים את היחס הממוצע שהתקבל בשכר הממוצע במשק בחודש הפרישה. בהתאמה לסוגיית הפנסיה בקיבוץ המתחדש אנו מציעים כי "הפנסיה הקיבוצית" תחושב כשיטת ה"ממוצעים" של הקיבוץ:

1. בקיבוץ השיתופי היה נהוג שוויון בזכאות לצרכים ("לכל אחד לפי צרכיו") מחד, ושוויון ערך העבודה ("מכל אחד לפי יכולתו") שממנו נגזר כי תרומת החברים נחשבת כשווה, מאידך.

2. אי לכך, ניתן לגזור כי המשכורת בשיטה השיתופית הייתה שווה לכולם – קרי השכר הממוצע בקיבוץ באותה תקופה.

3. לכן, את ההשקעה של החברים במשך שנות התרומה בעבודה במשק של הקיבוץ או מטעמו (עבודות חוץ) צריך לחשב ע"פ שנות הותק.

בדיוני הועדה הציג פרופ' איתן ששינסקי נוסחה חלופית לחישוב שיעור הפנסיה בקיבוצים: סכום הגמלה = השכר הממוצע בקיבוץ², כפול 2%, כפול מס' שנות הותק (עד למקסימום של 35 שנים).

הועדה רואה לנכון לאמץ את העקרונות שבסיס נוסחת ששינסקי – הכללת מרכיבי הותק והסתכלות על השכר הממוצע בכל קיבוץ וקיבוץ כנגזרת מרמת החיים בו, תוך מגמה להגדיל משמעותית את שיעור הפנסיה הניתן לחבר. יודגש כי הועדה בחרה להמליץ על עקרונות לנוסחה חדשה ולא על נוסחה סופית ומוגמרת. במהלך עבודתה הועדה קראה לצדדים להידבר ולהגיע להסכמה בינם לבין עצמם אותה תוכל הועדה לאמץ, אולם המאמץ לא צלח עד לתום עבודת הועדה.

המלצות בעניין האחריות הפנסיונית של הקיבוץ כלפי החבר

תיקון תקנות הערבות ההדדית על פי העקרונות הבאים:

² השכר הממוצע בקיבוץ יחושב כסך המשכורות לצורך פנסיה של חברי הקיבוץ חלקי מספר החברים בקיבוץ.

1. הגדלה משמעותית בגובה הגמלה הפנסיונית המשולמת לגמלאי. שינוי שיטת הקביעה של גובה הגמלה הפנסיונית כך שתכלול את מרכיב הותק של הגמלאי ואת השכר הממוצע בקיבוץ כנגזרת מרמת החיים בו, בהתאם למתווה של פרופ' שישנסקי כפי שהוצג בדיוני הועדה. בכל מקרה, סכום הגמלה לא יפחת מ-40% מהשכר הממוצע.
2. כל קיבוץ יבנה תוכנית ארוכת טווח לכיסוי חובו האקטוארי לחברים ע"פ שיטת החישוב החדשה. התכנית תאושר באסיפת הקיבוץ ובידי רשם האגודות השיתופיות.
3. במקרה של מימוש נכסים תינתן קדימות לתשלום פנסיה והחזר חוב אקטוארי על פני כל השימושים האחרים.
4. יינתן מענה ראוי לשאריו של חבר הקיבוץ.
5. הגמלה הפנסיונית תוגן מפני עיקול, שעבוד או לכל פגיעה מכוח זכות אחרת של צד שלישי ו/או הקיבוץ, ויחולו לגביה הגנות הקבועות בחוק הגנת השכר תשי"ח 1958 לגבי גמלת פנסיה המתקבלת מקופת גמל.
6. הגמלה תינתן בכסף בלבד.

נראה כי חלק מהנושאים עליהם ממליצה הוועדה טעונים הסדרה בחקיקה ראשית (מכוח העיקרון של הסדרים ראשוניים). יחד עם זאת, לאור הצורך הדוחק והחיוני בהסדרה מיידית של הנושאים לאור הפגיעה הקשה בכבוד האדם של חברות וחברי הקיבוץ הוותיקים, יש לאמץ הסדר מידי בחקיקת משנה ולאחריו לפנות להסדרתו בחקיקה ראשית.

הנושאים בהם מוצע להסדיר בחקיקה ראשית הם :

1. קביעת עצם הזכאות לגמלה הפנסיונית ;
2. קביעת שיעור המזערי של הגמלה הפנסיונית והדרך לעדכונה ושמירת ערכה הריאלי ;
3. הגנות על הגמלה הפנסיונית מפני עיקול, שעבוד, קיזוז וכל זכות אחרת של צד שלישי ;
4. קביעת עקרון "קדימות המשאבים" לשם מימון תשלום הגמלה הפנסיונית לחברות ולחברים הוותיקים ;
5. קביעת העיקרון "גמלת הכסף" - הגמלה הפנסיונית תשולם בכסף ולא בכל צורה אחרת ;

הועדה ערה לכך שהסדרת נושאים אלו בחקיקה ראשית מחייבת את הסדרתם של נושאים נוספים (הנמצאים כיום במסגרת חקיקת המשנה של פקודת האגודות השיתופיות תא"י, 1933) בחקיקה מעין זו, אך מהלך מעין זה חורג ממסגרת עבודתה של ועדת המשנה אשר התמקדה בנושא הפנסיה בקיבוץ המתחדש. על כן המלצות ועדת המשנה נוגעות אך ורק לנושאים בהם הוסמכה הועדה לטפל.

כלי השקעה פנסיוני ייחודי לקיבוצים

רקע

מאז נוסדו הקיבוצים ובמשך עשרות שנים, הונהגה בקיבוצים פנסיה תקציבית – קרי, הפנסיה שולמה לחברים בגיל הפרישה ממקורות פעילותו השוטפת של הקיבוץ. דיונים בנושא פנסיה לחברי קיבוצים החלו בתחילת שנות ה-60 במוסדות התנועות הקיבוציות וב"מדור להתיישבות במרכז לביטחון הסוציאלי בהסתדרות". מטרת הדיונים הייתה להביא ליצירת כלי פנסיוני ייחודי לקיבוצים אשר יאפשר חיסכון על שמם של חברי הקיבוצים, מבלי לפגוע במצבו הכלכלי של הקיבוץ ובאופי השיתוף שהיה נהוג בו. במקביל, כפיתרון זמני, הוקמו במהלך שנים אלו חסכונות במסגרת של קופות גמל (המיועדות לעצמאיים) שהיו להן יתרונות מבחינת מיסוי ונתנו תשואה ריאלית. אולם קרנות אלו לא היו חיסכון פנסיוני, כלומר החיסכון לא היה שמי ולא הבטיח כי השימוש היחיד שיעשה בכסף יהיה למטרות הבטחת הכנסתו של החבר בגיל הפרישה.

במרץ 1969 מונתה על-ידי משרד האוצר ועדת בר-ניב – ועדה ציבורית שמטרתה הכנת הצעה לחוק פנסיה ממלכתית. התנועות הקיבוציות ניסו לשלב בתוך הצעת החוק סעיף מיוחד שיתייחס לפנסיה לחברי קיבוצים. מנהל קרן הקיבוץ המאוחד, כנציג של "המדור להתיישבות במרכז לביטחון הסוציאלי בהסתדרות", קיים מגעים ישירים עם הוועדה ועם גורמי ממשל אחרים במטרה לשלב פיתרון לקיבוצים בתוך החוק שיוצע על-ידי הוועדה. ביולי 1970 התקיימה ישיבה של המזכירות המרכזית של הקיבוץ המאוחד שבה דווח על הצעות ברית התנועה הקיבוצית בעניין השתלבות בחוק הפנסיה. ההצעה קבעה כי "התנועות הקיבוציות יבטחו את חבריהם בביטוח פנסיוני אישי" וכן ש"זכותו של החבר לקבלת פנסיה תהיה אישית וכפופה לחוק פנסיה הכללי ולחוקת הקיבוץ". יחד עם זאת התנתה הצעת הברית את ההשתלבות בחוק בהבטחת תנאים מיוחדים לקיבוצים. הדרישות המרכזיות היו כי כל הפרשה לפנסיה תהיה הוצאה מוכרת לצורכי מס-הכנסה וכי הגמלה שתשולם לקיבוץ תהיה אף היא פטורה ממס, בדומה לתשלומים המתקבלים מקופות הגמל. ועדת בר ניב אף המליצה על הקמת קופת גמל ייחודית לחברי קיבוצים, אך מסקנות ועדת בר ניב מעולם לא ייושמו.

הדיונים בנושא נמשכו. בשנת 1972 הגישה ברית התנועה הקיבוצית הצעה ברוח זו לשר העבודה, יהודה אלמוגי. בשנת 1974 פנו נציגי התנועות הקיבוציות לשר העבודה, משה ברעם, בניסיון נוסף לטפל בנושא זה ואף ניהלו מו"מ עם ועדת שלמה אמיר, אשר הוקמה כדי להציג חוק פנסיה ממלכתית חדש. גם לאחר המהפך פנו התנועות הקיבוציות לממשלה בניסיון להסדיר את נושא הפנסיה בקיבוצים, ובמסגרת דו"ח של ועדה לעניין פנסיה ממלכתית ב-1979 נכתב:

"דואים חבר אגודה שיחופית כעובד במפעל האגודה או מטעמה כעובד ואת האגודה כמעביד; אולם חבר אגודה שיחופית שהיא קיבוץ או מושב שיחופי דואים את החבר כעובד, ואת הקיבוץ או המושב השיחופי כמעביד, אם החבר עוסק בתפקידו במסגרת סידור העבודה ולא על פי התקשרות אישית בינו ובין מעביד אחר, אף אם אין התפקיד מבוצע במפעל האגודה או מטעמה"

אך גם הצעה זו לא יצאה לפועל ולמעשה עד תחילת המשבר הכלכלי של שנות השמונים, פעלו בתנועות הקיבוציות במטרה להסדיר את נושא הפנסיה בקיבוצים כך שהחיסכון יהיה אישי ופנסיוני באופיו. במשבר הכלכלי אשר פקד את המשק הישראלי ואת הקיבוצים בשנות ה-80, מרבית הקיבוצים ניצלו את הכספים שהופרשו בצורה לא שמית לקופות גמל מאז שנות ה-60, וכך נוצר מצב בו לקיבוצים לא היו כספים צבורים כנגד ההתחייבויות שלהם לפנסיה לחבריהם. מצב זה היה נימנע אילו החיסכון האישי הפנסיוני היה מוסדר לפני תחילת המשבר.

בשנים האחרונות התגברה ההכרה כי קיים צורך בחיסכון פנסיוני צבור אשר יבטיח, באופן בלתי תלוי במקורותיו השוטפים של הקיבוץ, את עתידם של חברי הקיבוצים לעת פרישתם לגמלאות. עד לשנת 2008 עשו חלק מהקיבוצים שימוש בהפקדה לקרנות פנסיה אישיות עבור החברים בגיל העבודה, בגין מחויבותם השוטפת ולצד זאת עשו שימוש ב"קופת גמל עמית קיבוץ" שאפשר חיסכון מרכזי לצורך כיסוי חוב העבר ולצורך כיסוי התחייבותם הפנסיונית העתידית לחבריהם. ביום 23 בינואר 2008 התקבל בכנסת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון מס' 3), התשס"ח – 2008, אשר כלל שורה של תיקוני חקיקה, לרבות ביטולה של האפשרות להפקדות חדשות ב"קופת גמל עמית קיבוץ".

מאז ביטולו של אפיק החיסכון ב"קופת גמל עמית קיבוץ" לא קיים בידי הקיבוצים מכשיר פנסיוני לחיסכון ארוך טווח כנגד התחייבותם הפנסיונית לחבריהם. כתוצאה מכך, קיבוצים רבים הפסיקו לחסוך עבור אוכלוסייה זו, וקיבוצים אחרים חוסכים חלקית עבורה במסגרת האגודה השיתופית, בקרנות שונות החשופות, בין השאר, להישג ידם של נושי הקיבוץ, בהווה ובעתיד. לצורך מיצוי מיטבי של מקורותיהם הכספיים המוגבלים של הקיבוצים, תוך הגנה על הצבירה הפנסיונית לטובת החברים שהפנסיה שלהם (כולה או חלקה) תמומן מפנסיה תקציבית, נדרש מכשיר פנסיוני אשר יאפשר צבירת סכומים עבור חברי הקיבוץ המבוגרים.

המלצות לעניין כלי השקעה פנסיוני ייחודי לקיבוצים

כדי לתת מענה לצרכים הללו מוצע ליצור כלי פיננסי ייחודי למענה לצורכי הפנסיה של הקיבוצים. לכלי זה יהיו התכונות הייחודיות הבאות:

1. הקרן תוכל לקלוט סכומים חד פעמיים משמעותיים שיפקיד בה הקיבוץ.
 2. הקרן תוכל לקלוט את כל החברים – גם חברים הנמצאים כבר בגיל פרישה.
 3. במקרה של פטירת חבר יתרותיו הצבורות, אשר טרם חולקו, תשארנה בקרן ותחולקנה בין שאר חברי הקופה של אותו קיבוץ.
 4. חיסכון טהור – ללא נכות ואובדן כושר עבודה וללא שאירים.
- כדי להבטיח את יעילותו של כלי זה ככלי לחיסכון פנסיוני יובטחו הצעדים הבאים:

1. ההפרשה לקרן תהיה שמית.
 2. הקרן תהיה קרן לקצבה.
 3. הקיבוץ יפריש על כל חבר לפחות סכום מינימאלי מדי שנה.
 4. הכסף שיופרש לא יוחזר לקיבוץ בשום תנאי ולא יעשה בו כל שימוש למעט שימוש פנסיוני.
 5. הקיבוץ וחבריו ייהנו מכל הטבות המס מהם נהנים עובדים ומעסיקים המפרישים לקרן פנסיה, בשלב ההפרשה, בשלב החיסכון ובשלב קבלת הקצבה.
- לצורך מימוש המלצה זו מומלץ לתקן את "חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005" באופן אשר יאפשר פתיחה מחדש של קופות גמל עמית חבר קיבוץ. נוסף על כך מומלץ שמשרד האוצר יפרסם תקנון אחיד מחייב לקופות גמל מסוג "עמית קיבוץ".

ערבות הדדית וקיבוצים עם בעיה ביכולת התשלום

רקע

במצב הדברים הנוכחי, קיבוצים אשר אינם יכולים לשלם את פנסיית היעד יכולים לקבל היתר מרשם האגודות השיתופיות לשלם תשלום מופחת. במהלך דיוני הוועדה הציעה התנועה הקיבוצית הקמת קרן לסיוע בתשלום הפנסיה לקיבוצים החלשים ביותר מבחינה כלכלית. על פי הצעת התנועה הקיבוצית תוקם קרן שמקורותיה יהיו תקבולים מעסקאות מימוש של נכסים ומפעלי תעשייה של הקיבוצים, בהן נוצר רווח הון משמעותי. קיבוצים אלה יעבירו לקרן אחוז אחד מהכנסתם. הוועדה מאמצת בשתי ידיים את הצעת התנועה הקיבוצית וקוראת ליישמה בהקדם.

כמו כן, כיוון שהמלצות צפויות להעלות את גובה הפנסיה, יש צורך בהסדרה של נושא יכולת התשלום של הקיבוץ ובדיקת היכולת כך שתהיה ברורה ובלתי משתמעת לשני פנים ושזכויות החברים בגיל הפרישה לא יקופחו. על כן המלצת הוועדה הינה להסדיר גם נושא זה בנוסח החדש של תקנות הערבות ההדדית בקיבוץ המתחדש.

המלצות

1. תוקם קרן של התנועה הקיבוצית ובאחריותה אשר קיבוצים בצורה וולונטארית יתרמו אליה אחוז אחד מהכנסות חריגות שלהם. קרן זו תשמש לעזרה לחברים בקיבוצים אשר אינם יכולים לעמוד בתשלום הפנסיה לחבריהם.
2. יוסדר בתוך תקנות הערבות ההדדית אופן קביעת יכולת הקיבוץ.
3. סכומים שיאושרו לקיבוץ להפחית בתשלום הפנסיה ירשמו כחוב של הקיבוץ לחבר.