



דר' מיכאל שראל

msarel@kohelet.org.il

ראש פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת (ע"ר)

עם ועולמו 8, ירושלים

30 באוגוסט 2024

## העלות המוגזמת של הפנסיות הצבאיות: מה ראוי לעשות? <sup>1</sup>

צה"ל יקר לכולנו וקשה להפריז בחשיבות היותו גוף עוצמתי, מוביל ואיכותי. אולם ההצעה להכשיר בדיעבד ולקבע לעתיד מתן קצבאות פנסיה מנופחות וחריגות ביחס למגזרים אחרים במשק איננה צפויה לתמוך בחיזוק צה"ל או בשיפור כוח האדם שבו. משמעות ההצעה היא גריפת משאבים ציבוריים נוספים על ידי קבוצה שנהנית כבר כיום מתנאי פנסיה שערורייתיים. זאת, על חשבון רכיבי ההתעצמות של צה"ל נוכח אתגריו והעמסת עול כבד על יתר הציבור (הלא-מקושרים), שיאלץ, במשך שנים רבות, לשלם מסים גבוהים יותר ולהסתפק בשירותים חברתיים – כגון בריאות, חינוך ורווחה – נחותים יותר.

שווי הפנסיה התקציבית הצבאית הממוצעת עמדה בשנת 2019 על 7.72 מיליון שקלים (כולל "הגדלות הרמטכ"ל", אשר ככל הנראה חלקן ניתנו במחשכים, ללא שום בסיס חוקי או אף בניגוד לחוק). פנסיה זו הוענקה לפורשים מצה"ל שגילם הממוצע היה 47. סכום זה גבוה פי 4.42 מהפנסיה הממוצעת אותה קיבלו "סתם" עובדי שירות המדינה (שפרשו בממוצע בגיל 64).<sup>2</sup>

תקופת התשלום הממוצעת של הפנסיה הצה"לית ארוכה יותר, והיא מתחילה בגיל מוקדם יותר. כאשר מבצעים את ההיוון של שני תזרימי הפנסיה, תחת הנחות סבירות, התוצאה המתקבלת היא שהיחס בין שווי הפנסיה הצבאית לשווי הפנסיה הממשלתית עולה ל-5.31.

<sup>1</sup> מבוסס בין היתר על נייר עמדה קודם בנושא זה, שפורסם בשנת 2021.

<sup>2</sup> בדו"ח הוצאות השכר לשנת 2021 מפורסמים נתונים נפרדים עבור קצינים ונגדים (ללא נתון ממוצע עבור כלל משרתי הקבע, כפי שקיים עבור שנת 2019). שווי הפנסיה התקציבית הצבאית הממוצעת עבור קצינים עמדה בשנת 2021 על 8.4 מיליון שקלים וגיל הפרישה הממוצע של הקצינים היה 44.9. שווי הפנסיה של הקצינים היה גבוה פי 4.6 מהפנסיה הממוצעת אותה קיבלו עובדי שירות המדינה (שפרשו בממוצע בגיל 64.0). שווי הפנסיה התקציבית הצבאית הממוצעת עבור נגדים עמדה בשנת 2021 על 6.1 מיליון שקלים וגיל הפרישה הממוצע של הנגדים היה 50.3. שווי הפנסיה היה גבוה פי 3.3 מהפנסיה הממוצעת אותה קיבלו עובדי שירות המדינה. בקירוב, נראה שנתוני 2021 דומים לנתוני 2019 מבחינת היחס בין שווי הפנסיות הצבאיות לשווי הפנסיות בשירות המדינה ומבחינת גילי הפרישה. על כן, נמשיך את הניתוח בהתבסס על נתוני 2019.

בנוסף לכך, אורך תקופת השירות המצטברת בצה"ל מיום הכניסה לשירות קבע ועד ליום הפרישה מהשירות, ובניכוי תקופות לימודים והפסקות שונות בשירות, הוא קצר יחסית – לכל היותר כ-60% בממוצע מתקופת העבודה המצטברת בשירות המדינה. כאשר מחלקים את השווי המהוון של תקבולי הפנסיה למספר חודשי העבודה אשר הפנסיה משולמת עבורם, התוצאה היא שהיחס בין שווי הפנסיה הצבאית לשווי הפנסיה הממשלתית עולה ל-9.23. כלומר, בממוצע, פורש מצה"ל קיבל בשנת 2019, עבור כל חודש עבודה, קצבה פנסיונית גדולה פי 9.23 מפורש משירות המדינה. זאת, למרות סדרי גודל דומים של השכר החודשי השוטף, המתקבל במהלך תקופת העבודה. פירוט לגבי כלל החישובים בפסקה זו מוצג בנספח בהמשך.

מאז שנת 2019 ועד היום לא בוצעו שינויים משמעותיים בחישובי הזכאות לפנסיה תקציבית – הן בצה"ל והן בשירות המדינה. על כן, ניתן להניח שהיחס בין שתי הפנסיות (לאחר היוון ובהתאמה למספר חודשי העבודה) עדיין עומד כיום על 9.23. בימים אלו מקודם חוק בכנסת שעל פיו תהיה הפחתה הדרגתית בהיקף הפנסיות הצבאיות התקציביות, לאורך מספר שנים, בשיעור כולל של 3%. על כן, לאחר הפחתה זו, צפוי היחס לרדת מ-9.23 ל-8.95 "בלבד".

עד עתה דובר על נתוני פנסיה תקציבית, אולם בשירות המדינה בוצעה לפני כשני עשורים רפורמה בזכאות לפנסיה. עובדים שהתחילו את עבודתם בשירות המדינה אחרי שנת 2001 כבר אינם זכאים לפנסיה תקציבית, אלא לפנסיה צוברת. השווי של הפנסיה הצוברת, בניכוי ההפרשות של העובד עצמו לפנסיה, נמוך בהרבה מהפנסיה התקציבית המקבילה. קשה לחשב במדויק את היחס בין התקבולים נטו בפנסיות השונות, אבל מקובל להניח כי העלות לציבור של פנסיה צוברת של עובד בשירות המדינה "דור ב'", לעומת פנסיה תקציבית של עובד בשירות המדינה "דור א'", היא כמחצית.

גם בצה"ל בוצעה רפורמה בזכאות לפנסיה, כמה שנים אחרי הרפורמה בשירות המדינה. אולם, עבור פורשי צה"ל הומצא מנגנון של "פנסיית גישור" – סוג של פנסיה תקציבית ייחודית שהפורשים מצה"ל עם ותק מסוים מקבלים מיום הפרישה עד להגיעם לגיל הפרישה "הרגיל". השווי המהוון של הפנסיה הצוברת (בתוספת פנסיית הגישור) בהשוואה לשווי הפנסיה התקציבית "הישנה" היה גבוה יותר בצה"ל מהיחס בין פנסיה של "דור ב'" לפנסיה של "דור א'" בשירות המדינה. כתוצאה מכך, בממוצע, ובשקלול מספר חודשי העבודה הכולל, פורש מצה"ל "דור ב'" קיבל פנסיה נטו עבור כל חודש שירות בערך גדול עוד יותר מ-9.23 לעומת פורש משירות המדינה "דור ב'".

בימים אלו מקודם חוק בכנסת שצפוי להיגזר ממנו המודל שעל פיו ייקבע היקף פנסיית הגישור, בין היתר תוך אימוץ הגדלות הרמטכ"ל שייקבעו בחוק. בשלב זה הוסכם בין משרדי האוצר והביטחון שהגיל המקסימלי לזכאות לפנסיה זו יעמוד על 60. נניח, באופן שמרני, כי לאחר השינוי המוצע היחס בין שווי הפנסיה של "דור ב'" לשווי הפנסיה של "דור א'" בצה"ל (כולל שווי פנסיית הגישור עבור "דור ב'") יהיה דומה ליחס בין שווי הפנסיה של "דור ב'" לשווי הפנסיה של "דור א'" בשירות המדינה. לדוגמה, גם בצה"ל וגם בשירות המדינה יקבלו בדור ב' 60% (או שיעור דומה אחר) ממה שקיבלו בדור א' לפנייהם. אולם, משמעות הדבר היא כי גם לאחר הפחתה זו פורש מצה"ל "דור ב'" יקבל פנסיה נטו עבור כל חודש שירות בערך שהוא פי 8.95 לעומת פורש משירות המדינה "דור ב'" (כפי שחושב לעיל היחס עבור פנסיות תקציביות).

לעיתים מושמעת טענה כי לא יהיה זה הוגן להשוות בין פנסיה של משרת בצה"ל לפנסיה של עובד בשירות המדינה, וכי למשרתי צה"ל "מגיע" יותר, בגלל שלל סיבות. אולם, גם אלו הטוענים שהמשרתים בצה"ל זכאים לתנאי פרישה משופרים לעומת עובדים בשירות המדינה, יתקשו מאד להסביר מדוע היחס בין שתי הקצבאות, עבור כל חודש שירות, צריך להיות פי 8.95. בסקר לא מייצג ולא מדעי שבצעתי, כאשר שאלתי אנשים מה היחס הראוי בין שני המספרים, קיבלתי תשובות כגון "קצת יותר", "30% יותר", "50% יותר", "פי 2", "פי 3". אף אחד מהמשיבים לא ענה "פי 9" או תשובה שאפילו התקרבה לכך.

על רקע המצב השערורייתי הזה, המדיניות הרצויה היא לשחוק בהדרגה את הפנסיות הצבאיות המנופחות של משרתי "דור א" הרבה מעבר לשחיקה המינורית המוצעת (3%) ולבטל את הסדר פנסיית הגישור שנהנים ממנה משרתי "דור ב". צעדים אלו יכולים לחסוך לציבור עשרות מיליארדי שקלים ולחזק את הביטחון הלאומי במובן הרחב.

המדיניות שעומדת כרגע על הפרק, ושהכנסת תצטרך להכריע לגביה בקרוב, היא הפוכה מהמדיניות הרצויה. היא כוללת "הלבנה" של הגדלות הרמטכ"ל (גם בדיעבד עבור התשלומים בעבר וגם של התשלומים העתידיים, תוך שינוי השם שבו תוספת זו מכונה) והבטחת הימשכות ההסדר של "פנסיית גישור". מדיניות כזו, במקום להפחית עלויות שערורייתיות ומיותרות של עשרות מיליארדי שקלים, תעמיס עול נוסף על הציבור. יתרה מכך, אם מהלך זה יגרור בסופו של דבר מתן תוספות פנסיוניות או סוג של "פנסיית גישור" למגזרים נוספים, כגון משרתים במשטרה, בשירות בתי הסוהר, ובגופי הביטחון האחרים, התוצאה תהיה חמורה מבחינה תקציבית והציבור יאלץ לשלם מחיר כלכלי וחברתי עצום. על סמך ניסיון העבר (למשל הגדלת השכר והפנסיות של השוטרים בתקופתם של ראש הממשלה נתניהו ושר האוצר כחלון, בעקבות הגדלה קודמת בתנאי המשרתים בצה"ל), הסיכון הזה הוא משמעותי.

יתכן שהכוונה של המדיניות היא למשוך צעירים בעלי כישורים יוצאי דופן, המשרתים כטייסי קרב, כמהנדסי סייבר או כלוחמים בסיירת מטכ"ל, לבחור במסלול שירות רב-שנתי בצה"ל. אולם, חיילים וקצינים בשנות העשרים והשלושים לחייהם לא יישארו בצה"ל בגלל פנסיה עתידית שמנה שמצפה להם. בשלב זה של חייהם הם לא ממש מתעניינים בפנסיה. מחקרים מראים זאת. כדי לתמרצם להישאר בצה"ל יש לאפשר באופן ממוקד תגמול הולם לבעלי כישורים מיוחדים ולבעלי מקצועות שיש בהם תחרות עזה עם השוק הפרטי.

מכל הטעמים הללו יש לדחות את המהלך המוצע. תחתיו יש לקבוע מנגנון אשר :

- **ישחוק בהדרגה את הפנסיות הצבאיות המנופחות של משרתי "דור א" הרבה מעבר לשחיקה המינורית המוצעת (3%).**

- אפשרות אחת היא להגדיל את השחיקה באמצעות הפסקה (לפחות מעכשיו והלאה) של תשלום "הגדלת הרמטכ"ל", שלפחות חלק משמעותי ממנה ניתן עד עכשיו, ככל הנראה, ללא שום בסיס חוקי או אף בניגוד לחוק. הטענה של הלוביסטים ובעלי העניין, שלפיה "התוספת ניתנה במשך שנים רבות ולכן לא ניתן להפסיקה כעת" היא חסרת שחר. התוספת, או לפחות חלק ניכר ממנה, ניתנה אך ורק בגלל שמערכת הביטחון ניצלה בכוחנות את חוסר השקיפות ואת חוסר הבקרה הציבורית של תנאי הפרישה של בכיריה. לא רק שניתן להפסיק פרקטיקה פסולה זו, אלא ניתן אף לדרוש את החזר הכספים שפורשים קיבלו בעבר בניגוד לחוק והעמדה לדין של אנשים שאישרו מתן תוספת פנסיונית, על חשבון כלל הציבור, בניגוד לחוק. הסתפקות בהפסקת התשלום, לפחות מעכשיו והלאה, תוך סגירת פרק מביש זה, מהווה פשרה סבירה ונדיבה במיוחד.
- אפשרות שנייה היא להגדיל את השחיקה במנגנון דומה לזה שבו אמורה להתבצע השחיקה המוצעת של 3% - כלומר שחיקה הדרגתית, לאורך מספר שנים, באופן שבו השכר הנומינלי יגדל בשיעור נמוך יותר משיעור הגידול בתוואי הקודם. במקרה זה, סך השחיקה צריך להסתכם ב-10% לפחות.

- **יבטל את הסדר פנסיית הגישור שנהנים ממנה משרתי "דור ב", או למצער יצמצם את גובהה לשיעור מינימלי – למשל מתן זכויות לפנסיית גישור אך ורק עבור חודשי השירות ביחידה קרבית במהלך השירות הצבאי. כלומר, אם אדם שירת 20% מהשירות ביחידה קרבית ו-80% ביחידה לא קרבית - הוא יקבל רק 20% מפנסיית הגישור שהיה מקבל לפי התוואי הנוכחי. אין שום סיבה שכלכלן או משפטן, המשרתים במחנה הקריה בתל אביב, ייהנו מפנסיית גישור, בניגוד לכלכלן או משפטן העובדים בקריית הממשלה מעברו השני של רחוב קפלן, 5 דקות הליכה מהקריה.**

- **יקטין את הוצאות מערכת הביטחון על פנסיה. כבר כיום הוצאות מערכת הביטחון על שכר ופנסיה נוגסות חלק גדול מסך תקציב הביטחון, וחלק זה הולך ומתרחב. יש לפעול לצמצמו, ולא להגדילו עוד יותר.**

- **יאפשר תגמול דיפרנציאלי לתמרוץ מוכוון מטרה למקצועות ולמסלולים שבהם ישנו מחסור או תחרות מול השוק הפרטי. אם צה"ל מתקשה להציע תנאים מספיק אטרקטיביים ללוחמים ולקצינים צעירים אשר פתוחות בפניהם אפשרויות מפתות בשוק האזרחי, יש להציע להם חבילות תגמול אטרקטיביות. הקצאה בזבזנית ומיותרת של מיליארדי או עשרות מיליארדי שקלים לתנאי הפרישה של קצינים ונגדים שכבר סיימו מזמן את שירותם הצבאי, או עומדים לסיימו בקרוב, לא תקדם מציאת פתרון הולם לבעיית האטרקטיביות הזו, אלא רק מקשה על צה"ל לתקצב את המשאבים הכספיים הנדרשים למטרה זו.**

## נספח: פירוט החישוב של גודל הפנסיה התקציבית בצה"ל בהשוואה לפנסיה התקציבית בשירות המדינה

שווי הפנסיה התקציבית הממוצעת בצה"ל, לפני היוון, עמד בשנת 2019 על 7.72 מיליוני שקלים, על פי דו"ח הוצאות השכר 2019, [www.gov.il](http://www.gov.il), עמוד 177. [salary-supervisor-reports\\_salary-supervisor-report-state-service-2019-accessible.pdf](http://salary-supervisor-reports_salary-supervisor-report-state-service-2019-accessible.pdf)

גיל הפרישה הממוצע מצה"ל עמד על 47 (דו"ח הוצאות השכר 2019, עמוד 176).

עובדי שירות המדינה נהנו מפנסיה של 1.75 מיליון שקלים, בגיל 64 (דו"ח הוצאות השכר 2019, עמודים 176-177).

היחס בין שני הסכומים (7.72 מיליון לעומת 1.75 מיליון) הוא 4.42.

בדו"ח הוצאות השכר 2021 ([salary-supervisor-reports\\_salary-supervisor-report-security-system-2021-full-version.pdf](http://salary-supervisor-reports_salary-supervisor-report-security-system-2021-full-version.pdf) [www.gov.il](http://www.gov.il)), עמוד 19, מפורסמים נתונים נפרדים עבור קצינים ונגדים (ללא נתון ממוצע עבור כלל משרתי הקבע, כפי שקיים עבור שנת 2019). שווי הפנסיה התקציבית הצבאית הממוצעת עבור קצינים עמדה בשנת 2021 על 8.4 מיליון שקלים וגיל הפרישה הממוצע של הקצינים היה 44.9. שווי הפנסיה של הקצינים היה גבוה פי 4.6 מהפנסיה הממוצעת אותה קיבלו עובדי שירות המדינה (שפרשו בממוצע בגיל 64.0). שווי הפנסיה התקציבית הצבאית הממוצעת עבור נגדים עמדה בשנת 2021 על 6.1 מיליון שקלים וגיל הפרישה הממוצע של הנגדים היה 50.3. שווי הפנסיה היה גבוה פי 3.3 מהפנסיה הממוצעת אותה קיבלו עובדי שירות המדינה. בקירוב, נראה שנתוני 2021 דומים לנתוני 2019 מבחינת היחס בין שווי הפנסיות הצבאיות לשווי הפנסיות בשירות המדינה ומבחינת גילי הפרישה. על כן, נמשיך את הניתוח בהתבסס על נתוני 2019.

הסכומים של שווי הפנסיות התקציביות לא מהווים, והם מתקבלים בגיל שונה, וגם לאורך תקופה שונה. נדרשת פעולה של פריסת הסכומים לאורך תקופת הגמלאות והיוון לנקודת זמן משותפת. הנחתי שפורש משירות קבע מקבל את ה-7.72 מיליון שלו בין גיל 47 לגיל 82 (כולל), ופורש משירות מקבל את ה-1.75 מיליון שלו בין גיל 64 לגיל 82 (כולל). את שני הזרמים של קצבאות הפנסיה היוונתי לגיל אחיד (למשל 47) בהנחה של ריבית ריאלית של 2%. כמו כן, הנחתי קידום שכר אישי בשיעור ריאלי שנתי של 3%. התוצאה המתקבלת היא שהיחס בין שני הסכומים עולה מ-4.42 ל-5.31.

בנוסף לכך, בגלל גיל הפרישה המוקדם יותר, אורך תקופת העבודה המצטברת בצה"ל (בניכוי תקופות לימודים ותקופות נוספות בהן לא עובדים בפועל) קצרה בהרבה מאשר אורך תקופת העבודה המצטברת בשירות המדינה. הנחתי שאורכה הוא 60% בהשוואה לשירות המדינה. כאשר מחלקים את השווי המהוון של תקבולי הפנסיה למספר חודשי העבודה אשר הפנסיה משולמת עבורם, התוצאה היא שהיחס בין שווי הפנסיה הצבאית לשווי הפנסיה הממשלתית עולה ל-9.23 (5.31 חלקי 0.6).

על כן, בממוצע, ובשקלול מספר חודשי העבודה הכולל, פורש מצה"ל קיבל עבור כל חודש עבודה קצבה פנסיונית גדולה פי 9.23 מפורש משירות המדינה. זאת, למרות שסדרי הגודל של השכר החודשי השוטף (המתקבל במהלך תקופת העבודה) היו דומים – כ-11 אלף שקלים בחודש עבור משרתי קבע ראשוני וכ-22 אלף שקלים עבור משרתי קבע מובהק, לעומת כ-17 אלף שקלים עבור משרדי הממשלה (דו"ח הוצאות השכר 2019, עמוד 171).