

ביקורת מעקב

הסדרי הפנסיה במדינה

תקציר

רקע

באוקטובר 2016 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא "הסדרי הפנסיה במדינה". הדוח עסק במגוון סוגיות הקשורות למערך הפנסיה במדינת ישראל. נוכח החשיבות הרבה של הנושא ערך משרד מבקר המדינה מעקב נקודתי אחר תיקון ליקויים בשלושה תחומים משמעותיים שעלו בדוח: הגדלות אחוזי הפנסיה שמאשר רמטכ"ל לפורשי צה"ל; תשלום פנסיית גישור לפורשי צה"ל ורישום החבות בגינה במאזן המדינה; ואי-העלאת גיל הפרישה לנשים.

נתוני מפתח

9.53%

השיעור הממוצע של הגדלות הרמטכ"ל שניתנו לפורשי צה"ל בשנת 2018; השיעור הממוצע בשנת 2017 היה 8.89%. השיעור אמור לרדת החל בשנת 2019 בגלל הצעת גיל הפורשים מצה"ל.

1.1 מיליארד ש"ח

התשלום ששולם בשנת 2018 לפי עמדת משרד האוצר מתקציב הגמלאות של צה"ל לכלל פורשי צה"ל בגין הגדלות הרמטכ"ל

7.8 מיליארד ש"ח

תקציב הגמלאות של צה"ל בשנת 2018

18,966 ש"ח

הקצבה הממוצעת של קצינים שפרשו מצה"ל בשנת 2018. לטענת משרד האוצר הסכום הוא 19,844 ש"ח

46

גיל הפרישה הממוצע מצה"ל בשנת 2018

24 מיליון ש"ח

תוספת העלות השנתית בגין הגדלות הרמטכ"ל שניתנו לפורשים מצה"ל בשנת 2017 לטענת צה"ל. לטענת משרד האוצר הסכום הוא 38 מיליון ש"ח

62

גיל הפרישה של נשים על פי החוק; במדינות ה-OECD גיל הפרישה הממוצע של נשים הנכנסות כיום לשוק העבודה יהיה 65.8 בקירוב

12,000 ש"ח

ממוצע פנסיית הגישור שתשולם לקצינים שיפרשו מצה"ל בשנת 2025, לפי הסכם מנובמבר 2015 (במחירי 2015)

פעולות הביקורת

בביקורת המעקב נבדקו כאמור הגדלות אחוזי הפנסייה שמאשר הרמטכ"ל לפורשי צה"ל; תשלום פנסיית גישור לפורשי צה"ל ורישום החבות בגינה במאזן המדינה; ואי-העלאת גיל הפרישה לנשים. כמו כן, במסגרת הביקורת נבחנו דיווחי הגופים המבוקרים למשרד ראש הממשלה ולמשרד מבקר המדינה בעניין הפעולות שנקטו לתיקונם של הליקויים שצינו בעניינם בדוח הקודם. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר, במשרד המשפטים, במשרד הביטחון ובצה"ל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

סוגיית הסדרת הגדלות הרמטכ"ל לא באה על פתרונה, וטרם הותקנו תקנות בדבר פנסיית הגישור - טרם הוכרעה המחלוקת שמתארכת על פני שנים בין צה"ל למשרד האוצר בדבר הגדלות הרמטכ"ל וטרם הותקנו תקנות בעניין פנסיית הגישור לפורשי צה"ל.

גובה הגדלות הרמטכ"ל - משנת 2015 ועד שנת 2018 ממוצע הגדלות הרמטכ"ל לפורשים עלה בכ-0.73%. עם זאת, מדובר בנתון שאינו משקף מצב יציב, אלא מושפע מהפיטורין הנרחבים של משרתי קבע מבוגרים, שנעשו כחלק מתהליך ליישום מודל הקבע החדש והצעת צה"ל, וסכום ההגדלות אמור לרדת כבר ב-2019.

כללים חדשים להגדלות הרמטכ"ל - הכללים החדשים הכוללים את קביעת שיעור התוספת המרבית ל-10% (במקום התוספת המרבית שנהגה, בשיעור 19%) יחולו על מי שהחל בשירות קבע מובהק אחרי 1.4.17. לפי דיווחי צה"ל, בשנים הקרובות אמורים להשתחרר מצה"ל קצינים ונגדים מבוגרים שעל פי הכללים החלים עליהם ההגדלות שיהיו זכאים להן יהיו גדולות יותר. נראה כי השינוי בהגדלות יבוא לידי ביטוי רק לקראת שנת 2030, לאחר פרישתם של משרתי אלו לגמלאות.

שקיפות והעברת מידע - צה"ל ממשיך להציג את העלות השנתית של הגדלות הרמטכ"ל בגין הפורשים באותה שנה (בשנת 2017 כ-24 מיליון ש"ח) בעוד ההוצאה השנתית בגין הגדלות הרמטכ"ל בצה"ל כוללת את תשלומי ההגדלות של פורשים משנים קודמות בסך 1.1 מיליארד ש"ח. בד בבד, החשב הכללי טרם השלים את העברת המידע הרלוונטי בנוגע לדרך חישוב העלות האקטוארית לצה"ל. אף שצה"ל ומשרד האוצר הקימו צוות משותף לבחינת השקיפות והעברת מידע ונתונים בין הגופים, העברת המידע ביניהם עדיין חלקית.

התקנת תקנות בעניין פנסיית הגישור - משרד האוצר ומשרד הביטחון טרם התקינו תקנות בהתאם לחוק לצורך הסדרת פנסיית הגישור, וזאת אף שחלפו יותר משנתיים מהמועד שנקבע בחוק להתקנתן.

תשלומי מקדמות בפנסיית הגישור - לפי סיכום הייעוץ המשפטי לממשלה, צה"ל קובע את גובה המקדמות לפורשים וממשיך לשלם אותן על חשבון פנסיית הגישור ללא תיאום עם משרד האוצר. המשך תשלום המקדמות מקבע מצב זמני ויוצר אי-ודאות אצל הפורשים.

העלאת גיל הפרישה לנשים - בהתאם לחוק, ומאחר ששר האוצר לא הביא את המלצותיו לפני וועדת הכספים, נקבע גיל הפרישה של נשים ל-62. ביוני 2019 פרסם משרד האוצר תזכיר חוק ולפיו גיל הפרישה של נשים יעלה בהדרגה ל-65 ולאחר מכן יוצמד לתוחלת החיים. אי-העלאת גיל הפרישה לנשים משפיע בין היתר על האיזון האקטוארי של קרנות הפנסייה הוותיקות שבהסדר.



הגדלות הרמטכ"ל - צה"ל נקט צעדים לטיפול בממצאי הביקורת שעלו בדוח הקודם. בין היתר, קבע כללים חדשים לעניין הגדלות הרמטכ"ל. כללים אלה קובעים קריטריונים חדשים המגבילים את שיעור ההגדלה המרבי שיינתן לפורשים עד 10% (למול השיעור של 19% שהיה נהוג עד אז). כמו כן, צה"ל דיווח כי ראש אכ"א מאשר באורח פרטני כל הגדלה.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח ההשפעות המשמעותיות של הגדלות הרמטכ"ל ופנסיית הגישור על היקף תשלומי הגמלאות בתקציב הביטחון, על תקציב המדינה ועל החבות האקטוארית של הממשלה, משרד מבקר המדינה ממליץ כי צה"ל ומשרד האוצר יפעלו בשיתוף פעולה כדי להגיע להסכמה מהותית במישור הכלכלי בסוגיות אלו. אם הדבר לא יסתייע יש להביא את העניין לפני ראש הממשלה, שר האוצר ושר הביטחון על מנת שיכריעו בנושא במסגרת הדיונים על תקציב המדינה ועל התקציב הרב-שנתי של צה"ל. נוכח התמשכות הטיפול בסוגיה עד כה, מצופה כי אם תידרש הכרעה או החלטה עתידית של פרקליט המדינה בעניין זה, היא תתקבל ללא שיהוי.

על משרד הביטחון, משרד האוצר והיועץ המשפטי לממשלה להשלים את הדיונים לצורך התקנת התקנות בעניין פנסיית הגישור ולקבל החלטה בעניין תשלום המקדמות לפורשים, כך שעם כינון הממשלה החדשה הדבר יובא לפני השרים לשם הסדרת הנושא.

על משרד האוצר, משרד הביטחון וצה"ל לפעול להעברת מידע הדדית ונתונים מלאים בכל הקשור לגמלאות פורשי צה"ל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר לבחון את קידום סוגיית גיל הפרישה לנשים, עם כינונה הצפוי של הממשלה, ולהשלים את גיבוש מדיניותו. זאת בשל המשמעויות הנרחבות של הסוגיה, ובפרט בכל הנוגע לפעולות הנדרשות בשל גירעון הקרנות הוותיקות שבהסדר.

סיכום

החיסכון הפנסיוני נועד לשמש מקור הכנסה עיקרי לאחר הפרישה מעבודה. אין עוררין על כך שהפורשים מצה"ל, שבמשך שנים פעלו למען ביטחון המדינה, זכאים לפנסייה הוגנת וראויה. ראוי כי המחלוקות רבות השנים בין צה"ל למשרד האוצר בסוגיות אלו, וכך גם הסדרת שקיפות הנתונים, יבואו על פתרון בהקדם. העלייה המתמשכת בתוחלת החיים מחייבת בחינה של מתווה העלאת גיל הפרישה של נשים תוך השוואה למקובל בעולם.

עיקר ממצאי ביקורת המעקב

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
←				העדר נוהל ברור של הרמטכ"ל	הגדלות הרמטכ"ל
			←	מחלוקת שלא יושבה בין צה"ל למשרד האוצר בדבר סמכות הרמטכ"ל	
		←		הצגת העלות הכספית של ההגדלות באופן שאינו נותן את התמונה האמיתית והמלאה	
←				יישום הסכם העקרונות בין משרד הביטחון צה"ל ומשרד האוצר בחוק	פנסיות גישור
			←	אי התקנת תקנות פנסיות הגישור	גיל פרישה
			←	אי קידום העלאת גיל הפרישה לנשים	