



משרד האוצר
MINISTRY OF FINANCE

13 בינואר 2021

התנגדות להצעת החלטת השלמת תקופות שירות לפי חוק שירות הקבע בצבא
הגנה לישראל (גימלאות)

פירוט ההצעה:

הצעת החוק מבקשת לעגן בחקיקה את הגדלות תקופת השירות (להלן: "הגדלות הרמטכ"ל"). הצעת ההחלטה מבחינה בין פורשים קיימים, וחיילים בשירות קבע שמלאו להם 40, אשר לגביהם ישמר המצב הקיים, הכולל הגדלה אחוזית בגין שירות החובה ובגין התקופה שבין גיל 18 לגיוס. לגבי חיילים שטרם מלאו להם 40, מוצע מנגנון תוספת אחוזית של עד 14% לקצבת הפנסיה, בהתאם לסוג שירותו של החייל.

עמדת אגף תקציבים:

אגף תקציבים מתנגד להחלטה מן הטעמים שיפורטו להלן בהרחבה:

תקציר מנהלים

1. הגדלות הרמטכ"ל הן תוספות אחוזיות לקצבת הפנסיה של גמלאי צה"ל הזכאים להסדר פנסיה תקציבית (אשר מעוגן בחוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, (להלן: "חוק שירות הקבע")), המשולמות כיום לכ-98% מהפורשים מצה"ל. ההגדלה הממוצעת לגמלאי צה"ל עומדת על למעלה מ-9%, כאשר ההגדלה המקסימלית מגיעה לשיעור של 19% לגמלאי. היקף ושיעורי הגדלה אלה ייחודיים לא רק בהשוואה ליתר גמלאי שירות המדינה בהסדר פנסיה תקציבית, אלא גם בהשוואה לגופי הביטחון האחרים. בנוסף, חוקיות המנגנון בו נהג צה"ל למתן הגדלות הרמטכ"ל מוטלת בספק.

2. הצעת משרד הביטחון מבקשת להכשיר בדיעבד את המצב הקיים לגבי משרתי קבע מעל גיל 40 ומבקשת ליצור הסדר דומה לגבי משרתי קבע מתחת לגיל 40, שבו כלל גמלאי צה"ל זוכים לתוספות אחוזיות לקצבת הפנסיה. נתונים מרכזיים:

רכיב	סכום
עלות שנתית המוסדרת בהחלטה	1.1 מיליארד ש"ח
עלות שנתית במימוש מלא של המודל	1.5 מיליארד ש"ח
עלות ההחלטה בעשור (מחירי 2021)	15 מיליארד ש"ח
שיעור ההגדלה מקצבת הפנסיה לפורש	16.7%
תוספת ממוצעת לפורש לחודש	2,880 ש"ח

3. באופן מפתיע, ההצעה של משרד הביטחון מתגמלת ביתר תפקידים עורפיים, ובעיקר תפקידי עתודה, אשר זכאים לקבל 4% הגדלה נוספים, לעומת לוחמים אשר שירתו ברציפות, שיקבלו רק 3% תוספת.

4. עלות כלל ההגדלות בצה"ל נאמדת בכ-1.3 מיליארד ש"ח בשנה, ומהווה כשישית מהחבות האקטוארית של צה"ל. יש לציין כי עלות ההגדלות אף עתידה לעלות, עם הגידול בתוחלת החיים. הרכיבים הבעייתיים בהגדלות אלו מהווים כ-85% מסך ההגדלות, ועלותם השנתית נאמדת בכ-1.1 מיליארד ש"ח. בנוסף, במקרה שההגדלות יחולו גם על כלל פורשי פנסיות הגישור, תתווסף, בשנה יציבה לעלות ההגדלות כ-0.4 מיליארד ש"ח. יצוין, כי להערכנו כיום כ-70% מכספי ההגדלות משולמים לגמלאים שמקבלים קצבה גבוהה מהשכר הממוצע במשק.

5. לפיכך, ולאור האמור וכפי שפורט בהמשך המסמך, סך העלות של אימוץ מתווה צה"ל, אשר מונח בפני שרי הממשלה ואשר חלקו יובא בעתיד לשר הביטחון ושר האוצר, מעמיסה על תקציב הביטחון עלות של כ-1.5 מיליארד ש"ח בשנה, במחירי 2021, או כ-15 מיליארד ש"ח בעשור הקרוב.

6. זכיר כי גמלאי צה"ל זכאים ממילא להטבה משמעותית, בדמות פנסיה מרחיבה מגיל צעיר. גיל הפרישה הממוצע של גמלאי צה"ל נמוך בכעשור מגיל הפרישה הממוצע של יתר גמלאי מערכת הביטחון, אך למרות זאת, קצבת הפנסיה להם זכאים דומה או גבוהה מזו של מקביליהם. כך לדוגמא, בשנת 2019 גיל

הפרישה הממוצע בצה"ל עמד על 46, כאשר גיל הפרישה הממוצע של השוטרים והסוהרים עמד על 54 וגיל הפרישה של יתר מערכת הבטחון עמד על 59, זאת בזמן שהקצבה הממוצעת לגמלאי צה"ל (קצינים ונגדים) עמדה על 17,256 ש"ח לחודש, בעוד הקצבה הממוצעת של השוטרים והסוהרים עמדה על 14,072 ש"ח והקצבה הממוצעת של יתר מערכת הבטחון עמדה על 17,552 ש"ח - הבדל זעום לאור העובדה שפורשים אלו יוצאים לגמלאות כ-13 שנה לאחר פורשי צה"ל.

7. בתוך כך, הוצאות הפנסיה התקציבית של צה"ל עומדות על כ-8 מיליארד ש"ח בשנה, וצפויות לעלות בעתיד בצורה משמעותית, ולהגיע עד לכ-12.3 מיליארד ש"ח בשנת 2040 (במחירי שנת 2021). יתרה מכך, המחויבויות הנוספות בגין פנסיית הגישור (הסדר פנסיה צוברת) עתידות להעלות את ההוצאה על פנסיה בצה"ל עד לכ-15 מיליארד ש"ח בשנה. זאת, כאשר כבר היום המחויבות האקטוארית של מערכת הביטחון בגין הפנסיה התקציבית עומדת על כ-360 מיליארד ש"ח, אשר גדלה רק בשנה האחרונה בכ-5%.

רקע – פנסיה תקציבית

1. הסדר פנסיה תקציבית הוא הסדר פנסיוני לפיו משולמים לאחר פרישתו של עובד מן העבודה תשלומי פנסיה לו ולשאריו מקופת הגוף בו העובד הועסק. ככלל, מדובר בהסדרים מפורטים, שלמים ומקיפים אשר מעגנים וקובעים את הזכויות לקצבה לכל מי שההסדר חל עליו. ההסדר החל על משרתי הקבע נקבע בחוק שירות הקבע. ההסדר עבור עובדי המדינה, שוטרים, סוהרים ועובדי יתר מערכת הבטחון, מעוגן בחוק שירות המדינה (גמלאות)[נוסח משולב] התש"ל – 1970 (להלן: "חוק הגמלאות").
2. בהתאם לסעיף 14 לחוק שירות הקבע, הזכות לקצבה היא פועל יוצא ממשך תקופת השירות. הקצבה מחושבת למעשה בהתאם לחודשי שירותו של החייל, כשהיא מוכפלת ב-2% לשנה ובמשכורתו הקובעת של החייל, ובלבד שהיא לא תעלה על 70% ממשכורתו הקובעת. חשוב לציין, כי על מנת שתקום הזכות לפנסיה תקציבית, על החייל לשרת בצה"ל בשירות קבע מעל ל-10 שנים.

הסדר דומה קיים בחוק הגמלאות עבור עובדי מדינה, עובדי יתר מערכת הביטחון שאינם אנשי קבע, שוטרים וסוהרים.

3. בשל ההיקף העצום של ההתחייבויות האקטואריות בשל הסדרי פנסיה תקציבית, שעומדות היום על כ-908 מיליארד ש"ח עבור כלל עובדי המדינה, ועל כ-360 מיליארד ש"ח עבור עובדי מערכת הביטחון בלבד, נקטה הממשלה בעשורים האחרונים בשורה של צעדים להפחתת ההתחייבויות האקטואריות הללו. הצעד המרכזי שננקט בהקשר זה הוא הפסקת הפנסיה התקציבית בשירות המדינה ובשירות הקבע, והעברתם של המשרתים ועובדי המדינה להסדר פנסיה צוברת.

4. בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, נקבעה חובת ניכוי ממשכורתם של עובדים ונושאי משרה בפנסיה תקציבית בשיעור של 1% בשנת 2004 ו-2% בשנת 2005 ואילך. צעדים נוספים שננקטו בכדי לצמצם את החבות האקטוארית נוגעים לצמצום הטבות שניתנות מעבר להסדר הפנסיה הבסיסי, ונפרט עליהן בהמשך.

הסדר פנסיה תקציבית למשרתי הקבע בצה"ל

5. בעקבות ביטול הסדר הפנסיה התקציבית בשירות מדינה בשנת 2002, בוטל הסדר זה בצה"ל בשנת 2004. לפיכך, חיילים שנכנסו לשירות קבע החל מיום 1.1.2004 מבוטחים בהסדר פנסיה צוברת, במסגרתה הם, וצה"ל, מפרישים לקרן הפנסיה בדומה ליתר העובדים במשק. בשונה מיתר העובדים במשק, לאור גיל הפרישה המוקדם בצה"ל, נקבע כי חיילי צה"ל יהיו זכאים **לפנסיית גישור**, אשר תשולם מיום פרישתם מצה"ל ועד ליום תחילת קבלת הגמלה מקרן הפנסיה.

6. חרף ביטולה, הוצאות בגין פנסיה תקציבית בצה"ל ישיתו עלות על תקציב המדינה בעשרות השנים הקרובות: חייל שנכנס לשירות קבע בגיל 21 בשנת 2003 וישתחרר בגיל 42 בשנת 2024, למשל, צפוי לקבל פנסיה תקציבית למשך יותר מ-40 שנה נוספות – על חשבון תקציב המדינה.

7. בתוך כך, היקפי ותנאי הפנסיה התקציבית של גמלאי צה"ל חריגים – לא רק ביחס לשירות המדינה, אלא גם ביחס לגופים ביטחוניים אחרים. בעוד שבשירות המדינה גיל הפרישה מתקרב לגיל הפרישה בחוק (62 לנשים ו-67 לגברים), ובעוד שבגופים ביטחוניים אחרים נע גיל הפרישה הממוצע בין 54 ל-59, בצה"ל הפורשים יוצאים לגמלאות כבר מגיל 42, כאשר הגיל הממוצע נכון לשנת 2019 עומד על 46.

8. כפי שניתן לראות בטבלה א' המופיעה מטה, חרף גיל הפרישה הצעיר של המשרתים בקבע, שיעור הצבירה שלהם גבוה יחסית, ואינו מתכתב עם מספר שנות שירותם ואופן חישוב הפנסיה התקציבית: כך, פורש ששירת בקבע מגיל 21 עד גיל 45, אמור לקבל 48% מהמשכורת הקובעת שלו כפנסיה תקציבית, ואולם כפי שניתן לראות במקבץ הנתונים – שיעור הצבירה הממוצע גבוה מכך בהרבה, ועומד על 61%.

9. לא זו אף זו, קצבת הפנסיה הממוצעת של גמלאי צה"ל בפנסיה תקציבית גבוהה ביחס לשירות המדינה ולגופי הביטחון האחרים, וזאת בשים לב לעובדה כי גמלאי צה"ל פורשים בגיל צעיר יותר, וצוברים פחות תוספות ותק ביחס לגופים האחרים.

**טבלה א'- מקבץ נתוני רקע על גימלאים בשירות המדינה ובמערכת הביטחון
(פורשי 2019)**

אוכלוסייה	גיל ממוצע (שנים)	פרישה	גמלה חודשית ממוצעת (ש"ח)	שיעור הצבירה (%) מקסימום 70%
צה"ל	46		17,256 ¹	61%
שוטרים וסוהרים	54		14,027	67%
ביטחוניים ללא צה"ל	59		17,552	63%
עובדי הוראה	61		7,462	57%
מערכת הבריאות	64		8,429	54%
יתר עובדי המדינה	65		7,770	58%

10. כפי שעולה מטבלה ב' שלהלן, ולפי דוח הממונה על השכר לשנת 2019, שווי הפנסיה התקציבית לכל גמלאי עומד על כ-7.72 מיליוני ש"ח – סכום גבוה, גם הוא, הן ביחס לגופי הביטחון האחרים והן ביחס ליתר עובדי המדינה.

**טבלה ב'- שווי הפנסיה התקציבית הכוללת לגמלאי בארגונים שונים
בשירות המדינה**

שווי קצבאות לתוחלת חיים (ללא היוון), מיליוני ש"ח	גוף
7.72	צה"ל
7.1	ביטחוניים ללא צה"ל
5.42	משטרה
4.68	שב"ס
2.0	עובדי הוראה
1.89	מערכת הבריאות
1.75	יתר עובדי המדינה

¹ קצבה ממוצעת קצינים: 19,708 ש"ח; קצבה ממוצעת נגדים 14,576 ש"ח.

11. **אם כן, פורשי צה"ל זכאים לתנאי שכר ופנסיה מפליגים – הן ביחס לשירות המדינה והן ביחס לגופי הביטחון האחרים.**

הגדלות לפנסיה התקציבית

12. על אף שהבסיס לחישוב הקצבה הוא תקופת שירות הקבע, בחוק שירות הקבע נקבעו מספר הוראות מיטיבות, לפיהן ניתן לצרף בתנאים מסוימים גם תקופות נוספות מעבר לתקופת שירות הקבע. כך לדוגמא, סעיפים 8 ו-9 לחוק שירות הקבע כוללים הוראו בדבר צירוף שירות החובה, ותקופות של חופשה ללא תשלום במקרים מסוימים.

13. לעניינו, בסעיף 18 לחוק שירות הקבע נקבעו הוראות בדבר הגדלת תקופת שירות, אשר יידונו בממשלה במסגרת הצעת המחליטים שהגיש משרד הביטחון. סעיף מקביל קיים בחוק הגמלאות (סעיף 100 לחוק זה).

14. חשוב לציין, כי סעיפי ההגדלות עוסקים **בחריג מן הכלל**. בהתאם לחריג, יכול הרמטכ"ל – או נציב שירות המדינה, במקרה של עובדי המדינה, או כל ראש ארגון אחר לפי העניין – בהתאם לכללים שתקבע הממשלה, לקבוע כי בעבור חייל או עובד מסוים, תקופת השירות שתחשב לו לצורך קביעת קצבת הפנסיה תהיה גדולה מזו שהייתה בפועל.

15. בהמשך לניסיונות לצמצום החבות האקטוארית של המדינה להסדר הפנסיה התקציבית, הממשלה קיבלה במהלך השנים מספר החלטות, שמטרתן הייתה להפחית את היקף ההגדלות הניתנות, ואת עלותן. כך, בהחלטת הממשלה מס' 2364 מיום 30 ביולי 2002 הונחה נציב שירות המדינה כי בהחלטותיו בעניין הגדלת תקופת השירות של עובד לפי סעיף 85.14 בתקנון שירות המדינה, יימנע מלהכיר במצב בריאות לקוי של העובד או של בן זוגו, כשלעצמו, כעילה לחישוב תקופת שירות כתקופה גדולה משהיתה למעשה. ההחלטה האמורה נועדה לצמצם, ככל הניתן, את מספר עובדי שירות המדינה הזכאים להגדלת תקופת שירות, ובהתאם – לצבירת זכויות פנסיה שלא בדרך המלך, היינו, בדרך שאינה כצבירה הנגזרת מהשירות בפועל בלבד. הנחייה דומה ניתנה לרמטכ"ל, למפכ"ל ולנציב שירות בתי הסוהר.

16. בהחלטת הממשלה מס' 4142 מיום 9 באוגוסט 2005, שעניינה הקטנת הוצאות בגין תשלומי פנסיה תקציבית, הונחה נציב שירות המדינה כי החל מיום 1 בינואר 2006 ואילך, במסגרת השימוש בסמכות הנתונה לו לפי סעיף 100(ב) לחוק הגימלאות, לא יורה על הגדלת תקופת השירות של עובד כגדולה משהייתה למעשה, מטעמים שאינם מנויים בסעיפים 85.143 ו-85.144 לתקנון שירות המדינה. בהתאם לאמור, והחל מאותו מועד, למעט במקרים חריגים שנקבעו עד עתה בחקיקה, לא הוגדלה קצבתו של עובד בשל פרישתו המוקדמת לקצבה, וזאת בשונה מהמדיניות שהייתה נהוגה עד אותו מועד לתמרץ פרישת עובדים באמצעות הגדלת המחוייבות האקטוארית בשל פרישתם של העובדים.
17. עוד הונחה הרמטכ"ל, וכן המפכ"ל ונציב שירות בתי הסוהר, לפעול בהתאם לאמור במסגרת סמכותם, כך שלא יהיו רשאים לאשר הגדלות מעבר לנסיבות שפורטו במסגרת התקשי"ר. עם זאת, ההחלטה כוללת תוספת לגבי כל אחד מהם כי "אולם יהיה רשאי להפעיל סמכותו מטעמי מרחב הגדלה בלבד", מושג שלא פורט במסגרת החלטת הממשלה. **כך, למעשה כבר בשנת 2003 התכוונה הממשלה להפחית באופן משמעותי את השימוש בהגדלות לפי סעיף 18.**

הגדלות תקופת שירות בצה"ל

18. כאמור, סעיף 18 לחוק שירות הקבע מקנה לרמטכ"ל סמכות להגדיל, באופן מלאכותי, את תקופת שירותו של חייל קבע, כך שתגדל הגמלה לה יהיה זכאי. הוראה דומה, בשינויים מסוימים, נקבעה בסעיף 100 לחוק הגימלאות. סעיפי החוק חלים בשני מצבים:
1. סעיף 18(א) לחוק שירות הקבע עוסק בחייל "**המועסק בתפקיד מיוחד**", ביטוי המכוון לחייל המועסק בתפקידים מסוימים שנקבעו על ידי הממשלה. בהתאם להוראות הסעיף, הרמטכ"ל רשאי לקבוע כי בעבור שנת שירות ששירת **בפועל** חייל המועסק בתפקיד מיוחד, הוא יהיה זכאי להגדלת

תקופת השירות, היינו: לשיעור הגבוה מ-2% (בהתאם לשיעור שקבעה הממשלה). בהתאם לסעיף זה צנחנים, צוללנים, חיילי קומנדו ימי וכו', היו זכאים להגדלת תקופת השירות ששירתו בפועל (להלן: "**הגדלות תפקיד**"), וזאת מאחר שהממשלה הכירה בתפקידים אלה כתפקידים מיוחדים. נציין, כי לפי החלטת ממשלה 2323 מיום 30 ביולי 2002 בוטלו הגדלות התפקיד בצה"ל, ובגין קיבלו המשרתים המועסקים בתפקיד מיוחד תוספות שכר ומענקים, בהתאם לסיכום מול אגף התקציבים מיום 20 ביולי 2003 ולסיכום מול אגף השכר במשרד האוצר מיום 28 באוגוסט 2003. שווים של תוספות שכר ומענקים אלו מוערך כיום בכ-130 מיליון ₪ בשנה.

2. סעיף קטן 18(ב) לחוק שירות הקבע, בדומה לסעיף 100(ב) לחוק הגימלאות, עוסק בהגדלה אישית, על פי עילות מיוחדות שאושרו על ידי הממשלה. הגדלה זו, אמורה על פי החוק, להנתן לחיילים אשר התקיימו לגביהם נסיבות מיוחדות ("חייל פלוני"). על פי הסעיף המסמך בחוק, קבעה הממשלה תנאים להגדלת תקופת שירות. החלטה זו פורסמה במסגרת הודעת הממשלה בדבר קביעת תנאים להגדלת תקופת השירות מיום 30 במאי 1961 (להלן: "**החלטת הממשלה משנת 1961**"), ותוקנה בהודעת הממשלה מיום 1 באפריל 1973. בהחלטה האמורה נקבע כי הרמטכ"ל רשאי להגדיל את תקופת שירותו של חייל קבע בהתאם לכללים שנקבעו באותה החלטה. בהתאם להחלטה ניתן למעשה להשלים למשרת קבע תקופות שבהן לא שירת בפועל, **החל ממועד תחילת שירותו בשירות קבע**, ועד לסיום שירותו, לרבות: תקופות לימודים, תקופות עבודה במקומות אחרים וכו'.

הגדלות פנסיוניות בגופי הביטחון האחרים

19. כאמור, הסדר דומה קיים גם בחוק הגמלאות, ומעוגן בסעיף 100 לחוק. אולם, עובדי המדינה אינם זכאים להגדלת הקצבה בעבור שירות החובה. עם זאת, כהטבה חריגה נקבע בחוק שירות הקבע (ובהתאמה בחוק הגמלאות עבור עובדי כוחות הביטחון) כי תקופת שירות החובה תצורף לצורך חישוב הקצבה בהתקיים תנאים מסוימים. ההכרה נעשתה בסעיפים מפורשים בחוקים

האמורים, וכך גם שיעורי הקצבה המגיעים בשל אותה תקופה. כאמור, הטבה זו צומצמה החל ממועד מסוים כחלק מצעדים שונים לצמצום החבות האקטוארית של מדינת ישראל.

20. **כיום, אין באף אחד מהארגונים המקבילים בכוחות הביטחון הגדלות הניתנות בגין שירות החובה.** יתרה מכך, אלא שבחלק מהארגונים המקבילים שאינם צה"ל בוטלו הגדלות ראש ארגון כליל. בכוחות הביטחון קיימת הגדלת תפקיד, אולם היא ניתנת ללוחמים בלבד, ונמוכה משמעותית הן בשיעור המקבילים והן בגובה ההגדלה מהמקובל בצבא.

21. במשטרה ובשב"ס, ניתנות הגדלות ראש ארגון, על פי כללי התקשי"ר, לכ-15% מהפורשים בלבד, וגובהה הממוצע עומד על כ-4% בלבד. הגדלות תפקיד ניתנות לכ-60% מהפורשים, על פי הכללים הבאים:

1. ההגדלה חלה על התקופה שמעל 13 שנות שירות, ולא יותר מרבע ממנה.

2. הגדלה מקסימלית בגובה 6%.

וזאת בשני מקרים:

1. פרישה מעל גיל 50 ולאחר 15 שנות שירות.

2. פרישה מתחת לגיל 50, לאחר 15 שנות שירות, בגין בריאות לקויה.

22. **כלומר, ההטבה של הגדלת רמטכ"ל הניתנת לפורשים מצה"ל חריגה גם ביחס להגדלות הקיימות בגופי הביטחון המקבילים, ובשירות המדינה בכלל. לאור זאת, קידום ההחלטה כפי שמוצעת על ידי משרד הביטחון עשוי להוביל לדרישה של גופי הביטחון המקבילים להשוואת תנאים, כאשר המשמעות של הדבר היא עלויות ניכרות נוספות לתקציבי הגמלאות של הגופים ולחבות האקטוארית שהוצגה לעיל.**

23. לגבי ההגדלה על שנות שירות החובה, נציין כי התוצאה של מתן הגדלה בגין שירות חובה היא כי שירות החובה מחושב פעמיים לגבי חייל שהתגייס לשירות חובה עד ליום 31 בדצמבר 1997 וכי חייל ששירת שירות חובה לאחר המועד האמור יקבל הגדלה בשל שירות חובה וזאת על אף שהמחוקק קבע במפורש שהוא לא יהיה זכאי להביא בחשבון את שנות שירות החובה במסגרת חישוב קצבתו. כמו כן, חיילים מעל גיל 40 ימשיכו להיות זכאים להגדלות בשל

התקופה שבין גיל 18 לתחילת שירות החובה, דבר אשר אין בו כל היגיון ורציונל והוא פוגע בשוויון.

24. כאמור, במהלך השנים התקבלו מספר החלטות ממשלה בנושא הגדלות ראש ארגון (להלן: "**הגדלות רמטכ"ל**"), אולם החלטה 849 שהוזכרה לעיל היא ההחלטה העיקרית, שעל פי גובש נוהל הרמטכ"ל, שעל פיו משולמות ההגדלות עד היום.

25. בשנת 2016, פורסם דו"ח מבקר המדינה בעניין הגדלות הרמטכ"ל. בעקבות דו"ח המבקר פנתה התנועה לאיכות השלטון אל היועץ המשפטי לממשלה, וטענה, כי הגדלות הרמטכ"ל משולמות שלא על סמך החלטת הממשלה, ולפיכך בניגוד לסעיף 18(ב) לחוק שירות הקבע.

העלות הכלכלית של הגדלות הרמטכ"ל

26. עלות תקציב הגמלאות של משרד הביטחון עומדת כיום על כ-8 מיליארד ש"ח, והיא צפויה לטפס עד לכדי כ-12.3 מיליארד ש"ח בשנת 2040. הוצאות השכר והגמלאות תופסות מעל ל-50% מתקציב הביטחון, וזאת ללא הוצאות שיקום ומשפחות. בסך הכל, נתח התשלומים לפרט בתקציב הביטחון עומד על כ-60% מהתקציב, ומהווה משקולת משמעותית על תקציב הביטחון, משקולת שצפויה להמשיך ולגדול בשנים הקרובות. **מתוך תקציב זה, עלות רכיב ההגדלות נאמדת בכ-1.3 מיליארד ש"ח בשנה.**

27. למתן הגדלות הרמטכ"ל השלכה רחבת היקף על תקציב המדינה והחבות האקטוארית של המדינה בעשרות השנים הקרובות. כאמור, החבות האקטוארית של מדינת ישראל עבור הפנסיה התקציבית עומדת, על פי הדו"ח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2020, על כ-908 מיליארדי ש"ח. מתוכה, החבות האקטוארית של מערכת הביטחון, עומדת על כ-360 מיליארדי ש"ח.

28. **נתח הגדלות הרמטכ"ל מהווה כשישית מגובה הפנסייה של הפורשים מצה"ל, ועל כן, שוויו האקטוארי של נתח ההגדלות עומד על כ-60 מיליארד ש"ח.**

29. שני רכיבים בהגדלה כפי שהיא מבוצעת כיום מעלים קשיים משפטיים משמעותיים: מתן ההגדלה בגין שירות החובה, ומתן הגדלה על התקופה שבין

גיל 18 לגיל הגיוס. על פי נתונים שהועברו למשרד האוצר מאגף כוח אדם בצה"ל, עלותם השנתית של סעיפים אלו עומדת על כ-85% מכלל עלות ההגדלות. כלומר, העלות השנתית של סעיפים אלו עומדת על כמיליארד ש"ח בשנה. באופן דומה העלות האקטוארית בגין חלקים אלו עומדת על כ-45 מיליארד ש"ח.

30. ברמת הפרט, קצבתם של גמלאי צה"ל מחושבת לפי המכפלה של משכורתו הקובעת של איש הקבע ושיעור הקצבה הנצבר (מקסימום 70%). שיעור זה מחושב ע"פ שנות השירות (2% על כל שנה) ותוספת הגדלות הרמטכ"ל, בגין תקופות שונות בהן המשרת לא היה בשירות קבע (דוגמה):

סיבה	שנים	שיעור צבירה לפנסיה
שירות בקבע	25	50%
שירות חובה	3	6%
התקופה שבין גיל 18 לגיוס	1	2%
שנת לימודים מחוץ לצבא	1	2%
סה"כ צבירה	30	60%
משכורת קובעת ממוצעת (סא"ל, 2019)	32,923 ₪	
גמלה חודשית ללא הגדלות	16,461 ₪	
גמלה חודשית	19,754 ₪	

31. בדוגמא האמורה, הגדלות הרמטכ"ל מוסיפות מעל 3,000 ₪ בחודש לגמלה. רוב הגדלות הרמטכ"ל (בין 6% ל-8%) ניתנות בגין שנות שירות החובה והתקופה שמגיל 18 ועד הגיוס – שנים בהן אף עובד במשק לא צובר בהן לפנסיה ממילא. בתוך כך, נציין כי חיילים שהתגייסו לשירות קבע לפני 1998, זכאים להגדלה נוספת בגין שירות החובה, זאת על פי 8 לחוק שירות הקבע. משמע, חיילים אלו צוברים 4% עבור כל שנת שירות חובה. כך, יכולה ההגדלה להגיע אף ל-19%.

32. בשנת 1998 הופסקה בחקיקה ההגדלה בגין שירות החובה כחלק מהמהלכים שנעשו באותה תקופה לצמצום החבות האקטוארית של מדינת ישראל. עיגון המצב הקיים בו ניתנות הגדלות בגין שירות חובה מנוגד לתכלית שעמדה לנגד עיני המחוקק בעת ביטול הגדלה זו. בנוסף, הגדלה בגין התקופה שבין גיל 18 לגיוס לצה"ל היא ייחודית לצה"ל, חריגה בכל קנה מידה, מנותקת

מהרעיון המסדר של קצבה בגין שירות ומנוגדת לכל רעיון של הפחתת חבות אקטוארית.

33. על פי הערכתנו, כ 70% מכספי הגדלות משולמים לגמלאים שמקבלים קצבה מעל השכר הממוצע במשק, וכ-90% מכספים אלו משולמים לגמלאים שפרשו לפני גיל 50. בנוסף, אנו מעריכים כי 78% מהגמלאים שמשולמות להם הגדלות מקבלים קצבה גבוהה מ-12,000 ש"ח בחודש (גובה הקצבה הממוצעת אליה מחוייב צה"ל להתכנס עד 2025, במחירי 2015).

ההצעה הנוכחית

34. לנוכח חילוקי הדעות בין משרד הביטחון ומשרד האוצר בדבר עיגון ההסדר הקיים וברקע הקשיים המשפטיים והעתירה שהוגשה בעניין, גיבש משרד הביטחון הצעה שהובאה לפתח הממשלה, אשר מכשירה הלכה למעשה את האופן שבו צה"ל משלם הגדלות כיום, גם רטרואקטיבית עבור פורשי עבר, וגם קדימה, עבור רוב מוחלט של המשרתים הצפויים לפרוש במנגנון של פנסיה תקציבית בשנים הקרובות.

35. נוסף על כך, משרד הביטחון מבקש במתווה שגיבש ליצור הוצאה תקציבית נוספת, בעלת השלכות אקטואריות רחבות היקף, שאינה קיימת היום. כך, מבקש משרד הביטחון להחיל את מנגנון הגדלות הרמטכ"ל, בתצורה שונה במקצת, ולאחר שיוכשר לגבי רוב הפורשים בפנסיה התקציבית, ליתרת פורשי הפנסיה התקציבית וגם על כלל הפורשים בפנסיית גישור. אמנם הדבר אינו בא לידי ביטוי בהצעת ההחלטה ואולם הדבר הוצג בפני ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר. לשם הסדרה זאת יש צורך בהתקנת תקנות בסמכות שר האוצר ושר הביטחון.

36. במצב החוקי הנוכחי, פורשים בפנסיית גישור (צוברת) אינם זכאים להגדלה על פי חוק, שכן זו מעוגנת במסגרת סעיף 18 לחוק שירות הקבע (גמלאות), אשר חל על חיילים הפורשים בפנסיה תקציבית בלבד. עבור חיילים הזכאים לפנסיה צוברת נקבע בפרק ד'1 בחוק שירות הקבע (גמלאות) מנגנון אחר לחלוטין. כך, במקום להפחית את עלויות ההוצאה על גמלאות של משרד הביטחון על מנת לפנות מקורות לטובת התעצמות המערכת, ובהתאם

לאתגרים הביטחוניים המוצגים חדשות כבקרים על ידי נציגי צה"ל ומשרד הביטחון, ולעמוד בהוראות החוק, משרד הביטחון מבקש להכשיר את התשלום לעוד שנים רבות, ולעגן תוספות פנסיוניות חדשות, עבור קבוצה שאינה זכאית להן כיום.

37. המודל המוצע על-ידי משרד הביטחון במסגרת הצעת החלטה זו, מפחית בפחות מ-1% את ההגדלה הממוצעת, וגם זאת, רק עבור חיילים מתחת גיל 40, אשר רובם ממילא לא זכאים לפנסיה תקציבית.

38. בהתאם לאמור, אין מדובר בצעד שמטרתו לצמצם את עלויות הפנסיה או החבות האקטוארית של משרד הביטחון, אלא צעד שמייצר עלות עודפת של כ-400 מיליוני ש"ח בשנה יציבה (החל משנת 2049). זאת, בנוסף לעלות הנובעת מהגדלות הרמטכ"ל של פורשי הפנסיה התקציבית, אשר כאמור לעיל עומדת כיום על מעל למיליארד ש"ח בשנה.

39. יש לציין כי באופן מפתיע, הצעת משרד הביטחון מבקשת לתגמל ביתר גמלאים שלמדו לימודי עתודה אקדמית ושירתו בתפקידים עורפיים דוגמת משפטים וכלכלנים, על פני גמלאים ששירתו בתפקידי לחימה: לפי המודל, עתודאי שלמד 4 שנים באוניברסיטה לפני הגיוס, יזכה לתוספת מצטברת של 11% (כולל 7% הגדלה רוחבית), בעוד שלוחם יזכה ל-10% בלבד. זאת, בנוסף לעובדה שהמשכורת הקובעת של לוחמים נמוכה מזו של משרתים עורפיים שלמדו בתפקידי עתודה.

להלן השוואה בין ההגדלה הפוטנציאלית לפי המודל המוצע בהחלטה זו, והשלכותיה על קצבות הפנסיה של הפורשים השונים:

משפטן (עתודאי)	לוחם	טכנולוג ב-8200 (לא עתודאי)	
25	25	25	שנות שירות בקבע
7%	7%	7%	הגדלה בסיסית
-	3%	-	הגדלה ללוחמים
4%	-	-	הגדלה בגין 4 שנות לימוד באוניברסיטה
11%	10%	7%	סה"כ הגדלות
61%	60%	57%	סה"כ צבירה

סיכום

40. החלטת הממשלה המובאת מבקשת להכשיר בדיעבד מצב קיים, בו במשך שנים ניתנו תוספות משמעותיות לקצבת הפנסיה של פורשי צה"ל בעלות גבוהה, באופן שספק אם היה מותר.

41. גם אם תוכל החלטה זו להסדיר את חוקיות התוספות שניתנו עד כה, יהיה בה כדי להשית עלות שנתית עודפת של יותר מ-1 מיליארד ש"ח על תקציב המדינה, שהייתה יכולה להיות מופנית לשימושים אחרים, או לחילופין לצרכי ההתעצמות של מערכת הביטחון אל מול האיומים העומדים נגד מדינת ישראל. **אדרבה, קבלתה תשית עלויות אקטואריות של עשרות מיליארדים על תקציב המדינה בעשרות השנים הקרובות.**

42. בנוסף, בכוונת משרד הביטחון להשית הסדר זהה לזה המוצע בהחלטה לא רק על פורשי פנסיה תקציבית, אלא גם על פורשי פנסיית גישור. החלה שכזו עלולה להביא בהמשך לעלות עודפת נוספת של כ-400 מיליוני ש"ח בשנה. לפיכך, קבלה מלאה של ההחלטה הנוכחית תביא לעלות עודפת של כ-1.5 מיליארד ש"ח בשנה.

43. זאת ועוד, כפי שצוין לעיל, **קידום ההחלטה עשוי להוביל לדרישה של גופי הביטחון המקבילים, וכן של ארגונים אחרים בשירות המדינה, להסדרים דומים, דבר העשוי להוביל לעלויות ניכרות נוספות לתקציב הגמלאות של הגופים ולחבות האקטוארית שהוצגה לעיל.**