

שערוריית הפנסיות הצבאיות: האם אבדה הבושה?

דר' מיכאל שראל

ראש פורום קהלת לכלכלה

[גרסה מקוצרת של נייר זה פורסמה בעיתון גלובס ב-24 באוקטובר 2021]

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 "תוספות 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 4.4 מהפנסיה הממוצעת אותה קיבלו "סתם" עובדי שירות המדינה (שפרשו בממוצע בגיל 64). 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-5.3.

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 – פחות מ-60% 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-9.2. כלומר, בממוצע, פורש מצה"ל מקבל עבור כל חודש עבודה קצבה פנסיונית גדולה פי 9.2 מפורש משירות המדינה. זאת, למרות סדרי גודל דומים של השכר החודשי השוטף, המתקבל במהלך תקופת העבודה.

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 הפרשות של העובד עצמו לפנסיה, נמוך בהרבה מהפנסיה התקציבית המקבילה. קשה לחשב במדויק את היחס בין התקבולים נטו בפנסיות השונות, אבל אפשר להניח לצורך החישוב שיחס זה עומד על 50%. כלומר, 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) מתקרב לשווי הפנסיה התקציבית "הישנה". נניח, לצורך החישוב, ובאופן שמרני, שמשרת בצה"ל "דור ב" יקבל 80% מהשווי הפנסיוני שיקבל משרת "דור א".

כתוצאה מכך, בממוצע, ובשקלול מספר חודשי העבודה הכולל, פורש מצה"ל "דור ב" יקבל פנסיה נטו עבור כל חודש שירות בערך פי 15 יותר מפורש משירות המדינה "דור ב" (9.2 כפול 80% חלקי 50%).

על רקע הזעם הציבורי על קידום המהלך להגדלת הפנסיות הצבאיות, מושמעת רבות בתקופה האחרונה 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 15. 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 15" או תשובה שאפילו התקרבה לכך.

על רקע המצב השערורייתי הזה, המדיניות הרצויה היא לשחוק בהדרגה את הפנסיות הצבאיות המנופחות של משרתי "דור א" 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 תוספות הרמטכ"ל (גם בדיעבד עבור התשלומים בעבר וגם של התשלומים העתידיים, תוך שינוי השם שבו תוספת זו מכונה) והרחבת הזכויות הפנסיוניות של משרתי "דור ב". מדיניות כזו, במקום להפחית עלויות שערורייתיות ומיותרות של עשרות מיליארדי שקלים, תעמיס עול נוסף על הציבור. יתרה מכך, אם מהלך זה יגרום בסופו של דבר מתן תוספות פנסיוניות או סוג של "פנסיית גישור" למגזרים נוספים, כגון משרתים במשטרה, בשירות בתי הסוהר, ובגופי הביטחון האחרים, התוצאה תהיה קטסטרופלית 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 בצבא), 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 והשלשים לחייהם לא יישארו בצה"ל בגלל פנסיה עתידית שמנה שמצפה להם. בשלב זה של חייהם הם לחלוטין לא 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'", למשל באמצעות הפסקה (לפחות מעכשיו והלאה) של תשלום "תוספת הרמטכ"ל", שחלק משמעותי ממנה ניתן עד עכשיו, ככל הנראה, ללא שום בסיס חוקי או אף בניגוד לחוק. הטענה של הלוביסטים ובעלי העניין המקדמים את המהלך, שלפיה "התוספת ניתנה במשך שנים רבות ולכן לא ניתן להפסיקה כעת" היא חסרת שחר. חלק מהתוספת ניתן 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.
- 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. אין שום סיבה שכלכלן או משפטן, המשרתים בקריה בתל אביב, ייהנו מפנסיית גישור, בניגוד לכלכלן או משפטן העובדים בחברה פרטית במגדלי עזריאלי, 5 דקות הליכה מהקריה. לחילופין, לא ברור מדוע המדינה מאפשרת מצב שבו כלכלן או משפטן העובדים במגדלי עזריאלי, אשר לפעמים מפוטרים מעבודתם בגיל 43 ומתקשים להיקלט בעבודה אחרת בתנאי תגמול דומה, "נזרקים לרחוב" ולא זכאים גם הם לפנסיית גישור נדיבה ויקרה במשך 24 השנים הבאות.
- 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 ולמקצועות שבהם ישנה תחרות מול השוק הפרטי. אם צה"ל מתקשה להציע תנאים מספיק אטרקטיביים לקצינים צעירים אשר פתוחות בפניהם אפשרויות מפתות בשוק האזרחי, כגון מומחי טכנולוגיה, יש להציע להם חבילות תגמול אטרקטיביות, תוך שילוב פן כלכלי-פיננסי עם פן מקצועי. 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.

בכירי מערכת הביטחון מנסים לקדם מהלך שמשרת בעיקר את עצמם ואת חבריהם ואין בו שום הצדקה כלכלית, חברתית או ביטחונית. שאט-הנפש שהמהלך מעורר בציבור אינו מפתיע. אם הכנסת תאשר את המהלך, הפגיעה שהמהלך גורם לתדמיתה של מערכת הביטחון כולה ושל קציני ומשרתי צה"ל בפרט תתרחב גם לחברי הכנסת, שייתפסו בעיני הציבור כדואגים לאנשי שלומם ולא לציבור הרחב, שאותו הם מתיימרים לייצג.