

פתח דבר

החובה לדאוג לחלשים בחברה ובהם גם הזקנים היא אחד מאדני היסוד שעליו מושתתים החיים בחברה מוסרית ומתוקנת. נביאי ישראל הדגישו פעם אחרי פעם את החובה לדאוג לחסרי היכולת כדי שיוכלו להתפרנס ולחיות בכבוד, ועקרונות אלו קיבלו ביטוי גם במדרשי חכמים. "צריך אדם להתפלל על ימי זקנתו: שיהיו עיניו רואות, ופיו אוכל, ורגליו מהלכות. שבזמן שהאדם מזקין, הכל מסתלק ממנו" (מדרש תנחומא, בראשית, פרשת מקץ, סימן י).

בעולם המערבי המודרני ההסדרים המשפטיים הדואגים להכנסותיו של אדם המגיע לגיל מתקדם, שבו הוא בדרך כלל אינו עובד, החלו בסוף המאה התשע עשרה ומיוחסים לאוטו פון-ביסמארק, שייסד מערכת פנסיונית באימפריה הגרמנית בשנת 1889.

דוח זה עוסק במגוון סוגיות הקשורות במערך הסדרי הפנסיה במדינת ישראל. הדוח חובק פרקים מספר שכל אחד מהם עוסק בנושא מזווית אחרת - החל בסוגיות מאקרו-כלכליות הקשורות בפנסיה שיש להן השפעות כלכליות נרחבות ומשמעותיות ארוכות טווח, עד לסוגיות פרטניות הקשורות לאדם הפשוט, שבבוא יום פרישתו רוצה להיות זכאי לפנסיה הוגנת ומכובדת שתאפשר לו לשמור על רמת חיים סבירה גם לעת זקנתו. בית המשפט העליון קבע כי הזכות החוקתית לכבוד, המעוגנת בסעיף 4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, נושאת בחובה גם את הזכות החוקתית לקיום בכבוד, ולכן על המדינה לספק "רשת מגן" למעוטי היכולת בחברה. הדבר מקבל משנה חשיבות בכל הנוגע לקיומה של פנסיה נאותה, אשר מטרתה לאפשר לאדם לחיות בכבוד לעת זקנתו. לנוכח החשיבות של קיום פנסיה הולמת לכל אדם בחרתי לייחד דוח מיוחד לנושא זה.

הדוח בוחן היבטים שונים של הפנסיה התקציבית בכלל, ובמערכת הצבאית בפרט. הדוח מצביע על ליקויים רבים בדרך החישוב וההצגה של החבות של הממשלה לפנסיה תקציבית על ידי אגף החשב הכללי. החבות מוערכת בחסר, מחושבת באופן מוטא ומוצגת באופן שעלול להטעות בנוגע ליכולת לממן אותה ובהשפעת הנטל שלה על תקציב המדינה. עוד מציג הדוח את הליקויים בטיפול בפער הגדול ובחוסר השוויון הקיים בין הזכאים לפנסיה התקציבית לבין הזכאים לפנסיה צוברת.

במערכת הצבאית מעלה הדוח כי הרמטכ"לים הגדילו לאורך השנים את קצבת הפורשים באופן גורף ובשיעורים גבוהים שהשפעתם המצטברת בתקציב המדינה נאמדת במאות מיליוני ש"ח בשנה. זאת ללא הערכה של המשמעות הכספית של ההגדלות וללא פיקוח ובקרה חיצוניים. לאור משקלו של תקציב הביטחון בכלל תקציב המדינה, יש חשיבות יתרה בהגברת השקיפות, הפיקוח והבקרה החיצוניים על תקציב זה.

בהתאם למדיניותי להגביר את אפקטיביות ביקורת המדינה, בנושאים רבים המובאים בדוח בוצעה ביקורת בזמן אמת. בביקורת נבדקה עבודת צוות בין-משרדי להגברת הוודאות בחיסכון הפנסיוני, מיד עם פרסום המלצותיו, ונמצא כי המלצות הצוות מבוססות על הנחות העומדות בניגוד לחוק הפחתת הגירעון ולמדיניות הממשלה. ראוי כי שר האוצר יבחן מחדש את הפתרונות שהציע הצוות לנוכח הליקויים, המסקנות וההמלצות בנושא זה. עוד נבדקו בזמן אמת התיקונים שביצעו צה"ל, משרד הביטחון ומשרד האוצר בהסכם פנסיוני הגישור

התקציבית למשרתי הקבע, במסגרת סיכום תקציבי שנחתם ביניהם בנובמבר 2015. נמצא כי על אף חשיבות הנושא, אגפים רלוונטיים במשרד האוצר הודרו מההליך.

הדוח מעלה כי לאדם מן היישוב החוסך לפנסיה קשה לקבל ייעוץ אובייקטיבי שאינו מוטה בבואו לבחור את המסלול הנכון עבורו, ואם הוא אינו מאוגד, אזי גם לא מן הנמנע שישלם דמי ניהול מקסימליים, שיקטינו את קצבתו בשיעור ניכר. נמצא כי דווקא האזרחים החלשים בחברה, שממילא משכורתם דלה, קצבתם נפגעת בגלל היעדר ייעוץ ותשלום דמי ניהול גבוהים. עוד נמצא כי גם פנסיונרים משלמים דמי ניהול מקסימליים, דבר הפוגע בקצבתם.

סוגיה נוספת שבה עוסק הדוח היא ההיערכות הבלתי מספקת של המדינה להשפעות הכלכליות הנגזרות מהעלייה בתוחלת החיים. לעלייה בתוחלת החיים השפעה הן על האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי, המשלם את קצבאות הביטוח הלאומי לזקנה וסיעוד, והן על הפנסיה מעבודה, ולכן נדרשים כל הנוגעים בדבר להיערך לעלייה זו. נמצאו הבדלים במודלים של האקטוארים והדמוגרפים הממשלתיים בנוגע לחישוב השיפורים בתוחלת החיים, ונמצא שאין שיתוף פעולה מספק בין כולם בנושא זה. הדוח מעלה כי אי-העלאת גיל הפרישה לנשים אינו בר קיימה, וצפויות להיות לו השפעות שליליות מהותיות על המשק ועל הנשים המבוגרות הפורשות לפנסיה. ראוי כי הממשלה ושר האוצר יקבלו החלטות בנושא זה בהקדם האפשרי על מנת לאפשר לנשים, למעסיקים ולממשלה להתאים את עצמם לשינוי ולהיערך בין היתר לשילובה של האוכלוסייה המבוגרת בשוק העבודה.

על הממשלה, שר האוצר ואגף שוק ההון, ביטוח וחסכון לפעול לכך שלכל האנשים המגיעים לגיל הפרישה תהיה קצבה ראויה, על מנת שבסופו של דבר הפורשים לפנסיה שעמלו כל ימי חייהם לא יושלכו לעת זקנתם ויוכלו להמשיך את חייהם בכבוד.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תשרי התשע"ז
אוקטובר 2016