



הכנסת

מרכז המחקר והמידע  
המחלקה לפיקוח תקציבי

## שינוי שיטת עדכון גמלאות הפנסיה התקציבית במגזר הציבורי – אומדן עלות

י"ד טבת תשע"ח

1 ינואר 2018

כתיבה: ענת ירון, כלכלנית

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת נחמן שי והוא עוסק בשיטת עדכון הקצבאות של גמלאות הפנסיה התקציבית במגזר הציבורי. המסמך מציג השוואה בין שיטת ההצמדה הקיימת - מדד המחירים לצרכן, לבין שיטת הצמדה לפי מדדי שכר. כמו כן, המסמך מציג אומדן עלות להצעה להצמיד את הגמלאות לשכר הממוצע במשק במקום למדד המחירים לצרכן.

## 1. רקע

**פנסיה תקציבית** משולמת בישראל מתוקף חוק שרות המדינה (גמלאות) התש"ל-1970, מתוקף חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) התשמ"ה-1985 ומתוקף חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון התשכ"ט-1969. התשלומים לפנסיה תקציבית הינם מתקציב המדינה כך שלרוב אין הפרשה שוטפת של העובד ושל המעסיק במהלך שנות העבודה של העובד להבטחת זכויות הפנסיה העתידיות של העובד, ולמעשה אין השתתפות של העובד במימון זכויות הפנסיה העתידיות שלו.

זכויות הפנסיה התקציבית המעוגנות בחוק ניתנות מידי חודש מתקציב המדינה לזכאים לקצבה ולשאיריהם במשך כל ימי חייהם בהתאם לחוק. גובה תשלומי הפנסיה התקציבית נקבעים על פי מספר שנות הוותק שצבר הגמלאי במקום העבודה ועל פי השכר לפני מועד הפרישה. זאת, בשונה מ**פנסיה צוברת** בה הזכויות הפנסיוניות בעת הפרישה מוגדרות בהתאם לצבירת הנכסים במהלך השנים והתשואה שלהם.

מנגנון פנסיה תקציבית היה נהוג בישראל בקרב עובדי המדינה, לרבות עובדי מערכת הביטחון, שוטרים, סוהרים ומורים המועסקים על-ידי משרד החינוך, עובדי הרשויות המקומיות, מועצות דתיות, אוניברסיטאות, בתי חולים וגופים ציבוריים נוספים. בשנת 1999 החליטה הממשלה על סגירת הפנסיה התקציבית בפני עובדי מדינה חדשים, החלטה שהורחבה בהדרגה למגזרים נוספים. עם זאת, תשלומי הפנסיה של עובדים ותיקים שזכאים לפנסיה תקציבית משולמים היום ובעתיד מתקציב המדינה. הנתונים במסמך זה מתייחסים לתשלומי הפנסיה של עובדי המדינה במשרדי הממשלה כולל עובדי הוראה, עובדי מערכת הבריאות ומערכת המשפט, אשר תשלומי הפנסיה שלהם משולמים באמצעות מנהלת הגמלאות במשרד האוצר, וכן לתשלומי פנסיה תקציבית במערכת הביטחון ולשוטרים וסוהרים. קיימים גופים נוספים כמו תאגידים סטטוטוריים, מועצות מקומיות, מוסדות להשכלה גבוהה וחברות ממשלתיות, אשר משלמים פנסיה תקציבית לגמלאים באופן עצמאי, מסמך זה לא יעסוק לתשלומי הפנסיה התקציבית לקבוצות אלה. לוח 1 להלן מציג פירוט של התחייבויות המדינה בגין פנסיה תקציבית לפי מגזרי עובדים.

### לוח 1 - התחייבויות המדינה לפנסיה תקציבית לפי מגזרי עובדים (31 בדצמבר 2016, במיליוני ש"ח)<sup>1</sup>

מגזר עובדים	גמלאים מקבלי קצבה	עובדים פעילים	סך-הכול חבות	שיעור החבות
מערכת הביטחון	200,434	74,965	275,399	41.3%
עובדי הוראה	83,381	87,408	170,789	25.6%
שוטרים וסוהרים	57,594	50,853	108,447	16.3%
עובדי מדינה	56,958	42,050	99,008	14.9%
התחייבויות אחרות	6,751	-	6,751	1.0%
ביטוח לאומי	2,476	3,369	5,845	0.9%
אחרים	-	-	476	0.1%
<b>סך-הכול</b>	<b>407,594</b>	<b>258,645</b>	<b>666,715</b>	<b>100.0%</b>

<sup>1</sup> משרד האוצר, החשב הכללי, [זוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2016](#), יולי 2017, עמוד 90, לא כולל התחייבויות בגין פנסיית גישור למשרתי צה"ל ולעובדים נוספים במערכת הביטחון. יתרת ההתחייבויות אינה כוללת את החבות העתידית שתיווצר בגין עובדים פעילים במהלך שנות עבודתם הצפויות. אם לוקחים בחשבון חבות עתידית זו, החבות המלאה ליום 31 בדצמבר 2016 לפנסיה התקציבית מוערכת בכ-747 מיליארד ש"ח.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מהלוח עולה כי החבות האקטוארית של המדינה בשנת 2016 לתשלומי הפנסיה התקציבית היתה כ-666.7 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-407.6 מיליארד ש"ח עבור גמלאים מקבלי קצבה והיתר עבור עובדים פעילים. מסך התחייבויות המדינה לפנסיה תקציבית, 41.3% הינם בגין עובדי מערכת הביטחון, 25.6% הינם בגין עובדי הוראה, 16.3% הינם עבור שוטרים וסוהרים ו-14.9% הינם עבור עובדי מדינה.

לוח 2 להלן מציג את מספר הזכאים לפנסיה תקציבית - גמלאים ועובדים פעילים, גמלת זקנה חודשית ממוצעת (ללא שארים ונכות) וגיל הפרישה הממוצע לפי מגזרי עובדים.

**לוח 2 – מספר זכאים, גמלה ממוצעת וגיל פרישה ממוצע לפי מגזרי עובדים (31 בדצמבר 2016)<sup>2</sup>**

גיל פרישה ממוצע	גמלת זקנה ממוצעת	מספר זכאים		מגזר עובדים
		גמלאים	עובדים פעילים	
55	18,557	נתון מסווג	נתון מסווג	ביטחוניים ללא צה"ל
44	13,565	נתון מסווג	נתון מסווג	צה"ל
56	6,521	46,917	56,035	גמלאי הוראה
50	10,770	16,660	21,508	שוטרים וסוהרים
61	7,455	29,881	43,897	עובדי מדינה
61	7,201	5,889		מתוכם: מערכת הבריאות
64	41,022	451		שופטים ודיינים
53	19,325	309		נבחרי ציבור
63	16,794	281		ביקורת המדינה
61	6,587	22,951		יתר עובדי מדינה

מהנתונים בלוח עולה כי 56,035 עובדי הוראה פעילים עתידים לקבל פנסיה תקציבית לאחר פרישתם מהעבודה, וכן 21,508 שוטרים וסוהרים ו-43,897 עובדי מדינה פעילים. מספר הגמלאים שיצאו לפנסיה עד 31 בדצמבר 2016 ומקבלים קצבת זקנה בלבד (ללא שאירים ונכות) הוא כדלהלן: 46,917 גמלאי הוראה, 16,660 שוטרים וסוהרים ו-29,881 גמלאי מדינה (הנתונים המקבילים על עובדי מערכת הביטחון מסווגים). גמלאות הזקנה החודשיות הממוצעות הגבוהות הן כ-41,000 ש"ח לשופטים ודיינים, כ-19,300 ש"ח לנבחרי ציבור, כ-18,600 ש"ח לגמלאי מערכת הביטחון ללא צה"ל ו-13,565 ש"ח לגמלאי צה"ל. הגמלאות הנמוכות הן כ-6,550 ש"ח לגמלאי הוראה ולגמלאי עובדי המדינה שאינם במקצועות המפורטים בלוח.

**2. שינוי שיטת עדכון הגמלאות**

במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009 ו-2010 התקבל בכנסת ביולי 2009 תיקון לחוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970 (להלן: חוק הגמלאות). עיקרו של תיקון החקיקה - שינוי שיטת עדכון הגמלאות, כך שהגמלה תעודכן אחת לשנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן המפורסמת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. על פי דברי ההסבר להצעת חוק, המדד מהווה אמת מידה כללית המשקפת את השינוי ברמת המחירים במשק ועל כן הוא שומר על ערכם של הגמלאות.<sup>3</sup> לפני התיקון, הגמלאות היו מתעדכנות בהתאם לשינויים במשכורת קובעת של עובד פעיל בדרגה שהייתה לעובד ערב פרישתו מהשירות. בנוסף, נקבע בתיקון כי

<sup>2</sup> משרד האוצר, החשב הכללי, [זוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2016](#), יולי 2017, [עובדים פעילים](#): עמוד 90; [גמלאים](#), [גמלת זקנה ממוצעת וממוצע גיל פרישה](#): עמוד 334, קצבאות זקנה ללא שארים ונכות.

<sup>3</sup> [הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010\)](#), התשס"ט-2009, עמ' 528.



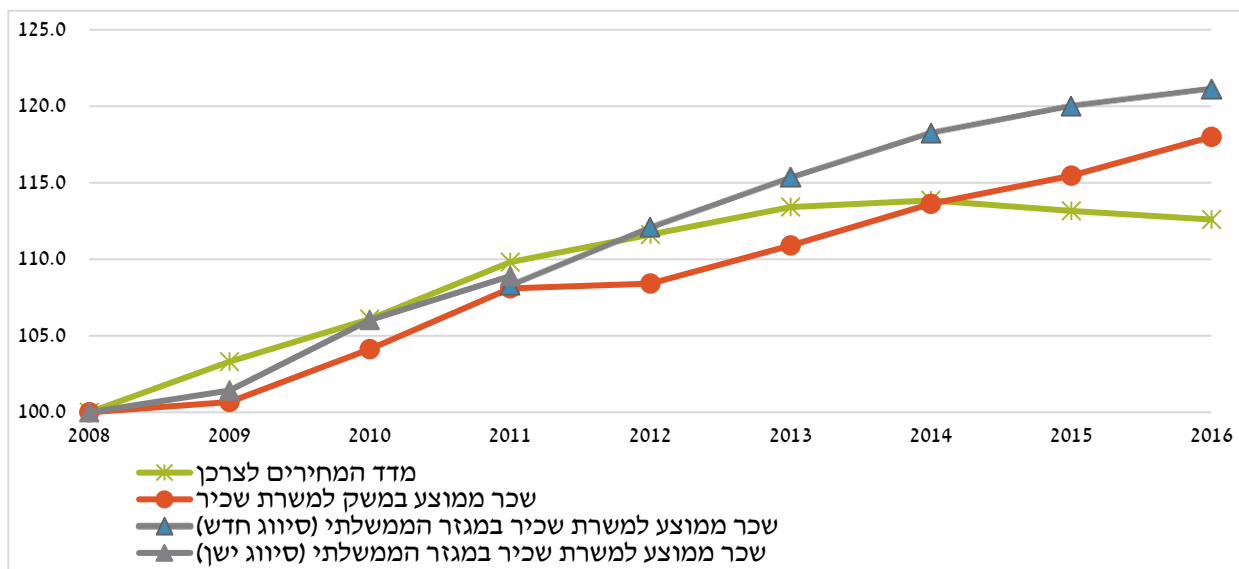
לגמלאים שפרשו עד למועדים שנקבעו בתיקון ישולמו מספר תוספות לקצבה: תוספת שחיקה, תוספות בשל מדד לשנת 2008 ותוספת בשל הסכמי ש.כר.

במהלך שנת 2012 תוקן תיקון מס' 52 לחוק הגמלאות, הכולל תיקון דומה בדבר שינוי שיטת הצמדת הקצבה לשוטרים וסוהרים. בנוסף, תוקן תיקון מס' 27 לחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות)[נוסח משולב], התשמ"ה-1985 הכולל תיקון דומה בדבר שינוי שיטת הצמדת הקצבה לחיילים משרתי קבע שהחוק האמור חל לגביהם.<sup>4</sup> יצוין כי בשנת 2013 התקבל בכנסת תיקון מס' 54 לחוק הגמלאות בו נקבע כי עדכוני ש.כר למספר דירוגי עובדים במגזר הציבורי, אשר הוסכמו במספר הסכמים קיבוציים שנחתמו בשנים 2011-2012 בין המדינה לבין הסתדרות העובדים הכללית או ארגוני עובדים אחרים, יוחלו גם על עובדים שפרשו במהלך התקופה שבה מבוצע התשלום ההדרגתי של ההסכמים, זאת על אף שאין הכרח לכך נוכח שיטת העדכון הקיימת בחוק.<sup>5</sup>

## 2.1 השוואת מדדים

מרכז המחקר והמידע של הכנסת התבקש להציג השוואה של השינויים במדד המחירים לצרכן מאז שינוי שיטת עדכון הגמלאות ב-2008 לעומת מדדים נוספים, במטרה לבחון את ההשפעה של השינוי בשיטת עדכון הגמלאות, שתוארה לעיל, על גובה הגמלאות. המדדים שיושוו למדד המחירים לצרכן הם הש.כר הממוצע במשק למשרת שכיר והש.כר הממוצע למשרת שכיר במגזר הממשלתי. המגזר הממשלתי כולל את העובדים בממשלה המרכזית, במוסד לביטוח לאומי, במוסדות לאומיים, ברשויות מקומיות ובמלכ"רים ציבוריים. מדד הש.כר במגזר הציבורי יכול להיות אומדן לעדכון הגמלאות בפנסיה התקציבית של עובדי המדינה לפי השינויים בש.כר של עובדים פעילים שהיו נהוגים לפני התיקון לחוק הגמלאות. תרשים 1 ולוח 3 להלן מציגים השוואה של השינויים במדד המחירים לצרכן, במדד הש.כר הממוצע במשק למשרת שכיר (נומינלי), ובמדד הש.כר הממוצע במשק למשרת שכיר במגזר הממשלתי (נומינלי) בשנים 2008-2016 (שנת 2008 מוצגת כשנת הבסיס).

תרשים 1 – התפתחות מדדים עיקריים בשנים 2008-2016<sup>6</sup>



<sup>4</sup> דברי ההסבר להצעת חוק שירות המדינה (גמלאות) (תיקון מס' 54), התשע"ד-2013.

<sup>5</sup> ש.כר.

<sup>6</sup> **מדד המחירים לצרכן**: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לוח 3.5. מדד המחירים לצרכן - לפי בסיסים שונים**, ירחון מחירים אוקטובר 2017; **ש.כר ממוצע במשק למשרת שכיר**: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לוח 12.36 - משרות שכיר, ש.כר וש.כר ממוצע למשרת שכיר**, שנתון סטטיסטי לישראל 2017; **ש.כר ממוצע למשרת שכיר במגזר הציבורי**: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **לוח 5.3 - ש.כר ממוצע למשרת שכיר**, לפי מגזר ותת מגזר, שנים שונות.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**לוח 3 – שיעורי שינוי במדדים עיקריים בשנים 2008-2016<sup>6</sup>**

שיעור שינוי שנתי ממוצע 3 שנים אחרונות 2016-2013	שיעור שינוי שנתי ממוצע 2016-2008	שיעור שינוי מצטבר 2016-2008	מדד
-0.2%	+1.5%	+12.6%	מדד המחירים לצרכן
+2.1%	+2.1%	+18.0%	שכר ממוצע במשק למשרת שכיר (נומינאלי)
+1.6%	+2.4%	+21.1%	שכר ממוצע למשרת שכיר במגזר הציבורי (נומינאלי)

מהנתונים בלוח ובתרשים עולה כי בשנים 2008-2016 עלה מדד המחירים לצרכן ב-12.6% במצטבר, השכר הממוצע במשק למשרת שכיר גדל ב-18.0% והשכר הממוצע במשק למשרת שכיר במגזר הציבורי גדל ב-21.1% (גידול נומינאלי). שיעור הגידול השנתי הממוצע בשנים אלה היה 1.5% במדד המחירים לצרכן, 2.1% בשכר הממוצע במשק ו-2.4% בשכר הממוצע למשרת שכיר במגזר הציבורי. בשנים 2008-2011 מדד המחירים לצרכן עלה בשיעור גבוה יותר ממדדי השכר הממוצע. בכל התקופה מדד השכר הממוצע למשרת שכיר במגזר הציבורי גדל בשיעור גבוה יותר ממדד השכר הממוצע הכללי. החל משנת 2014 חלה ירידה במדד המחירים לצרכן – ירידה שנתית ממוצעת של 0.2% בשלוש השנים האחרונות, בשנים אלה מדדי השכר המשיכו לגדול בקצב שנתי ממוצע של 2.1% בשנה למדד השכר הממוצע הכללי ו-1.6% למדד השכר הממוצע במגזר הציבורי בשנים האחרונות.

מהנתונים עולה כי, כאמור, מאז שנת 2008, השנה שבה שונתה שיטת עדכון גמלאות הפנסיה התקציבית של עובדי מדינה מעדכון בהתאם לעלויות שכר של עובדים פעילים, לעדכון לפי עליית מדד המחירים לצרכן, מדדי השכר הממוצע במשק עלו במצטבר יותר ממדד המחירים לצרכן. אם נניח כי מדד השכר הממוצע למשרת שכיר במגזר הציבורי מהווה אומדן לממוצע עליות השכר של עובדים פעילים במגזר הציבורי, שעל בסיסם היו מתעדכנות הגמלאות לפני השינוי כאמור, אפשר להניח כי אילולא השינוי, גמלאות הפנסיה התקציבית היו גדלות נומינאלית ב-21.1% בשנים 2008-2016, עדכון הגמלאות נעשה בפועל בהתאם לגידול במדד המחירים לצרכן – גידול של 12.6%<sup>7</sup> עם זאת, חשוב לציין כי כאמור, בתחילת התקופה, מדד המחירים לצרכן גדל בשיעור גבוה יותר ממדדי השכר. הנסיון מלמד כי בתקופות של מיתון כלכלי מדד המחירים לצרכן עולה בקצב גבוה יותר ממדדי השכר (אלה תקופות קצרות יחסית בדרך כלל), ובתקופות של גאות כלכלית מדדי השכר עולים בקצב גבוה יותר ממדד המחירים לצרכן (אלה תקופות ארוכות יותר בדרך כלל), מדדי השכר מושפעים בעיקר מרמות הביקוש וההיצע לעבודה במשק ומגובה שכר המינימום.

**3. אומדן עלות לעדכון גמלאות הפנסיה התקציבית לפי מדד השכר הממוצע**

מרכז המחקר והמידע התבקש להכין אומדן עלות להצמדת הפנסיה התקציבית של עובדי המדינה לשכר הממוצע במשק. האומדן יחושב על בסיס נתונים על תזרים התשלומים הנומינאלי הצפוי על ההתחייבויות לפנסיה תקציבית והתפלגות התשלומים לפי מגזרי עובדים, מתוך הדוחות הכספיים לשנת 2016 של החשב הכללי במשרד האוצר. לחישוב האומדן נניח כי בשנת 2018 יעלה מדד השכר הממוצע במשק בדומה לעלייה הממוצעת בשלוש השנים האחרונות (2013-2016) – 2.1% (נומינאלית).

<sup>7</sup> חשוב לציין כי, כאמור, גמלאים שפרשו במהלך תקופות יישום הסכמי השכר שנחתמו בשנים 2011-2012 קיבלו תוספות שכר בדומה לעובדים פעילים, גם לאחר הפרישה, על-פי תיקון מס' 54 לחוק הגמלאות.



לפי נתוני החשב הכללי בשנת 2018, תזרים ההוצאה על תשלומי גמלאות הפנסיה התקציבית צפוי להיות 21.53 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים).<sup>8</sup> צפי ההוצאה חושב על בסיס הצמדת הגמלאות למדד המחירים לצרכן הצפוי לשנת 2018 – 1.3%.<sup>9</sup>

על פי נתוני החשב הכללי, תזרים התשלומים השנתי בגין התחייבויות הפנסיה התקציבית ילך ויגדל עד לשיא גובה התשלומים בשנת 2038, אז צפוי התשלום השנתי להיות כ-36.5 מיליארד ש"ח. בשנים שלאחר מכן תזרים ההוצאה בגין ההתחייבויות על הפנסיה התקציבית ילך ויקטן: בשנת 2058 הוא צפוי להיות כ-23 מיליארד ש"ח, בשנת 2068 הוא צפוי להיות כ-11.4 מיליארד ש"ח, בשנת 2078 הוא צפוי להיות כ-3 מיליארד ש"ח בשנה, תזרים התשלומים ממשיך, על פי הצפי, עד שנת 2101.<sup>10</sup>

על מנת לאמוד את עלות הצמדת הגמלאות למדד השכר הממוצע במקום למדד המחירים לצרכן, נחלק את סך צפי ההוצאה בשנת 2018 בשיעור מדד המחירים הצפוי (1.3%) ונכפול במדד השכר הממוצע הצפוי (2.1%), התוצאה מתקבלת היא צפי הוצאות על תשלומי גמלאות הפנסיה התקציבית בשנת 2018 של 21.7 מיליארד ש"ח, **כלומר תוספת הוצאה של 170 מיליון ש"ח**. העלות להצמדת גמלאות הפנסיה התקציבית לשכר הממוצע במשק בשנים הבאות תלויה בגובה תזרים ההוצאה על הפנסיה התקציבית והאומדנים לשינויי במדד המחירים לצרכן ובשכר הממוצע לנפש.

לוח 4 להלן מציג אומדן לחלוקת סכום תוספת ההוצאה בגין הצמדת גמלאות הפנסיה התקציבית לשכר הממוצע במשק שהתקבלה – 170 מיליון ש"ח בשנת 2018, בין מגזרי העובדים. האומדן יחושב על בסיס התפלגות תזרים התשלומים הנומינלי על התחייבויות הפנסיה התקציבית לשנת 2018 בין מגזרי עובדים.

#### **לוח 4 – אומדן תוספת ההוצאה על הצמדת גמלאות הפנסיה התקציבית לשכר הממוצע במשק - התפלגות בין**

##### **מגזרי עובדים (שנת 2018)<sup>11</sup>**

מגזר עובדים	תזרים נומינלי צפוי (במיליארדי ש"ח)	התפלגות התזרים הנומינלי הצפוי	אומדן התפלגות תוספת ההוצאה (במיליוני ש"ח)
מערכת הביטחון	9.2	43%	72.8
גמלאי הוראה	5.3	25%	41.9
גמלאי מדינה	3.9	18%	31.0
שוטרים וסוהרים	3.1	14%	24.3
<b>סך-הכול</b>	<b>21.5</b>	<b>100.0%</b>	<b>170.0</b>

מהנתונים בלוח עולה כי שיעור התזרים הנומינלי הצפוי בגין התחייבויות הפנסיה התקציבית לגמלאי מערכת הביטחון הינו כ-43% מסך התזרים הצפוי בשנת 2018. אומדן תוספת ההוצאה על הצמדת גמלאות הפנסיה התקציבית לשכר הממוצע במשק לגמלאי מערכת הביטחון חושב לפי אותו שיעור מסך אומדן תוספת ההוצאה - 72.8 מיליון ש"ח בשנת 2018. עבור גמלאי הוראה – 41.9 מיליון ש"ח, עבור גמלאי מדינה – 31.0 מיליון ש"ח ועבור שוטרים וסוהרים אומדן תוספת ההוצאה הינו 24.3 מיליון ש"ח.

<sup>8</sup> תזרים התשלומים הינו בגין ההתחייבות המלאה לפנסיה תקציבית, כלומר כולל החבות העתידית שתיווצר בגין עובדים פעילים במהלך שנות עבודתם הצפויות. בנוסף, תזרים התשלומים כולל ניכוי של 2% דמי ניהול פנסיה תקציבית. משרד האוצר, החשב הכללי, [דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2016](#), יולי 2017, עמ' 336.

<sup>9</sup> משרד האוצר, החשב הכללי, [דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2016](#), יולי 2017, עמ' 339.

<sup>10</sup> שם, עמוד 336.

<sup>11</sup> נתוני תזרים נומינלי צפוי בגין ההתחייבות המלאה לפנסיה תקציבית לפי מגזרי עובדים: משרד האוצר, החשב הכללי, [דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2016](#), יולי 2017, עמ' 337.

