

ממצאי מעקב

תכנית גמלאות מיוחדת לעולים

דו"ח שנתי 34, עמ' 445

הביקורת בנושא תכנית גמלאות מיוחדת לעולים נערכה בחודשים יוני ואוגוסט 1983 ופורסמה בדו"ח השנתי 34 של מבקר המדינה (עמ' 445).

הביקורת שפורסמה בדו"ח שנתי 34 עסקה בתכנית גמלאות מיוחדת לעולים, שהופעלה עד ינואר 1981 באחריות ההסתדרות הציונית העולמית, ומאז הועברה לאחריותו של המשרד לקליטת העלייה. בדצמבר 1979 פנתה ההסתדרות הציונית העולמית לשר האוצר ולשר לקליטת העלייה בבקשה, שהמדינה תקבל על עצמה את מימון הגרעונות בגין התכנית. בפברואר 1980 היא הודיעה ל"מבטחים" ולמרכז לבטחון סוציאלי בהסתדרות העובדים הכללית להפסיק לקבל מבוטחים חדשים לתכנית. עוד הודיעה, שהיא מנהלת משא ומתן עם משרד האוצר על העברת האחריות למילוי הזכויות כלפי המבוטחים, שהיו רשומים בתכנית עד לאותו מועד, לממשלה. כל עוד נמשך המשא ומתן המשיכה ההסתדרות הציונית העולמית לממן את גרעונות התכנית; בינואר 1981 עברה האחריות למימון הגרעונות למשרד. בפועל התקבלו מבוטחים חדשים לתכנית עד סוף מארס 1981.

הביקורת התייחסה בעיקר לנושאים אלה: אי חתימת הסכם בין משרד הקליטה לבין "מבטחים" וכתוצאה מכך סגירת התכנית בפני הצטרפותם של מבוטחים נוספים, העדר פיקוח נאות על הפעלת התכנית וליקויים בסדרי ההשתתפות של המשרד במימון גרעונות התכנית.

בינואר 1986 ערך משרד מבקר המדינה מעקב, שתכליתו לבדוק, באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדו"ח מבקר המדינה.

להלן ממצאי המעקב:

הפעלת התכנית

חלפו כחמש שנים מאז קיבל על עצמו המשרד את האחריות לתכנית ולמימון גרעונותיה ועדיין לא נחתם הסכם בינו לבין "מבטחים", ולכן אין מצרפים לתכנית מבוטחים שהתחילו לעבוד והפרישו כספים לקרן פנסייה או לקופת גמל אחרי 1.4.81. לפי הערכת המשרד, מספר העולים הזכאים העשויים להצטרף לתכנית, ובהעדר הסכם, אין אפשרות לצרפם אליה מאז 31.3.81, הוא כ-1,450.

בשנתיים שחלפו מפרסום דו"ח מבקר המדינה דנו המשרד ו"מבטחים" פעמים רבות בחתימת שני הסכמים חדשים: האחד, לגבי התכנית המקורית שבה רשומים כ-5,000 עולים (להלן – ההסכם הראשון) ואחד לגבי תכנית חדשה שבמסגרתה יהיה אפשר לבטח עולים נוספים שעבודתם וצבירת זכויותיהם לגמלה החלו אחרי 31.3.81.

עד כה נמנעה חתימת ההסכמים, כיוון שהצדדים חלוקים בדעותיהם בענין גביית דמי ניהול על ידי "מבטחים", שמירת הערך הריאלי של כספי מבוטחים המועברים מקרנות הפנסייה ומקופת הגמל לתכנית ואופן החישוב של צבירת הזכויות ותשלומי הפנסייה בתכנית. המשרד ביקש ש"מבטחים" תחתום לפחות על ההסכם הראשון האמור, כדי שיהיה תוקף פורמלי לתכנית המופעלת ולמימון גרעונותיה בידו, ואולם "מבטחים" ביקשה לכוון את חתימת שני ההסכמים ביחד.

בסוף ספטמבר 1985 העבירה "מבטחים" למשרד את עמדותיה בסוגיות השנויות במחלוקת ובראשית נובמבר 1985 הטיל מנכ"ל המשרד על צוות במשרדו לגבש מסמך עמדה מפורט ובו הצעות החלטה ברורות להכרעה סופית בעניין פתיחת התכנית למבוטחים חדשים ובסיס לחישוב הגמלאות. הצוות נועד עם נציגים של משרד האוצר, של המוסד לביטוח לאומי ושל "מבטחים" כדי לגבש עקרונות לתכנית החדשה. במועד עריכת המעקב טרם נסתיימה עבודת הצוות.

ניהול התכנית והפיקוח על ביצועה

1. (א) מנובמבר 1983 התכנסה ההנהלה שמונתה על פי ההסכם מ-1973 לניהול התכנית⁽¹⁾ פעם אחת בלבד ולכן אין היא מקיימת כל פיקוח על ניהול התכנית.

(ב) המחלקה לשירותי רווחה של המשרד עמדה בשנתיים האחרונות בקשר קבוע ושוטף עם הממונה על ביצוע התכנית ב"מבטחים" ועקבה מקרוב אחרי ניהול התכנית ואישור הוצאות לגמלה. כמו כן ערכה המחלקה התאמות בין הדו"חות על תשלומי הגמלה לבין נתוני המשרד לגבי מקבלי הגמלה.

מאז ספטמבר 1985 אין מנהל למחלקה והופסק כל פיקוח של המשרד על התכנית.

2. בעקבות הביקורת קיזז המשרד עד סוף שנת הכספים 1983 מהעברותיו לתכנית את הסכומים ששילם ביתר למימון גרעונותיה; מ-1984 ואילך הוא מעביר סכומים כנקוב בדו"חות על תשלומי הגמלאות ולא עוד מקדמות וסכומים חודשיים כוללניים שהיו הגורמים לתשלומי היתר.

3. בעקבות הביקורת דרש המשרד מ"מבטחים", במועדים שונים ב-1984 ו-1985, דיווח על יתרות דמי הביטוח שהצטברו בחשבונות המבוטחים שפרשו לפנסייה ועל היתרות בחשבונות מבוטחים שנפטרו, זאת כדי לקבוע את היקף הסכומים שיהיה עליו להעביר למימון הגרעונות. המשרד לא קיבל מ"מבטחים" את הדיווח האמור, ולפי הסברים שמסר מנהל אגף הכספים ב"מבטחים" למשרד בספטמבר 1985, כל הכספים הנגבים במסגרת התכנית מושקעים במסגרת ההשקעות הכלליות של "מבטחים" והגמלה למבוטח משולמת באופן כללי מכספי "מבטחים" ולא מכספים שנוצרו לזכותו בקרן.

יוצא, שאין המשרד מקבל מ"מבטחים" נתונים על הצבירה האישית שממנה ישולמו הגמלאות הראשונות למבוטח, כיוון שאין "מבטחים" מנהלת חשבון אישי לכל מבוטח כמתחייב מתנאי ההסכם משנת 1973.

4. כפי שנהוג היה עוד בטרם הועברה התכנית לאחריות המשרד, 50% בלבד מכספי המבוטחים המועברים מקרנות הפנסייה השונות לתכנית ממשיכים להיות צמודים למדד המחירים לצרכן ועל החלק הבלתי צמוד עדיין מטילות הקרנות תשלום נוסף בשיעור 5.8% בשנה מחושב בריבית דריבית (אך בלא תנאי הצמדה). המשרד דרש פעמים רבות ש"מבטחים" תפעל להעברת כספי המבוטחים במלואם ובערכם הריאלי מקרנות הפנסייה השונות לתכנית כפי שמקובל לגבי פורשים מתכנית פנסייה רגילה, כדי שיצטמצמו הגרעונות הממומנים מתקציבו. דרישה זו לא נענתה. בתחילת ספטמבר 1985 הודיעה "מבטחים" למשרד, שהיא מתייחסת בחיוב לבקשתו לבדוק שוב את הנושא וכי הוא הועבר לדיון באגף לבטחון סוציאלי בהסתדרות העובדים הכללית.

5. "מבטחים" ממשיכה לגבות דמי ניהול מהכספים המועברים לתכנית מקרנות הפנסייה ומההפרשות הישירות של מבוטחים לתכנית, אף שלפי תנאי התכנית מ-1973 היא היתה

(1) בהרכב ההנהלה, נציגי המשרד לקליטת העלייה, משרד האוצר ונציגי "מבטחים" והאגף לבטחון סוציאלי בהסתדרות העובדים הכללית.

זכאית לנכות הוצאות ניהול בשיעור של 7% מהתשואה המתקבלת מהשקעת דמי הביטוח וממנה בלבד.

אף על פי כן ועל אף הגרעונות המצטברים בתכנית, אישר המשרד, באמצע נובמבר 1984, ל"מבטחים" לגבות את דמי הניהול מדמי הביטוח בשיעור עד 12% מתשלומי הגמלאות.

בחודשים אפריל - אוקטובר 1985 לדוגמה, הסתכמה גביית דמי הניהול ב-185 מיליון שקל המהווים כ-12.7% מתשלומי הגמלאות באותה תקופה (כ-1,460 מיליון שקל). יוצא, ש"מבטחים" גבתה דמי ניהול הגבוהים ב-10 מיליון שקל בקירוב אף מהמוסכם (12% מתשלומי הגמלאות בסך כ-1,460 מיליון שקל).

עוד התברר, שהסכומים שגבתה "מבטחים" כדמי ניהול היו מלוא דמי הביטוח שהועברו לתכנית, ובנסיבות אלה מימן המשרד מתקציבו את מלוא תשלומי הגמלאות החל בתשלום הראשון למבוטח. מימון זה היה ב-1984 כ-893 מיליון שקל (כ-7.7% מההוצאה למעשה מתקציב המשרד ב-1984) וב-1985 (עד דצמבר) כ-2.0 מיליארד שקל (כ-11.6% מההוצאה למעשה עד אותו חודש מהתקציב המעודכן של המשרד). מספר מקבלי הגמלה בדצמבר 1985 היה 2,322.

לדעת הביקורת, על המשרד להתנות את המשך תשלומיו ל"מבטחים" בעריכת חשבון מדויק של הסכומים המגיעים למבוטחים כהפרשי הצמדה על הכספים שצברו בחשבונותיהם מחד, ושל הכספים אותם מעביר המשרד ל"מבטחים" לכיסוי הגרעונות הנובעים מגביית דמי הניהול ומתשלום הגמלאות מאידך.