



על פי תקנה 25(13) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, התקשרות עם משקיע שאינו תושב ישראל לביצוע עסקה במקרקעין אינה טעונה מכרז, אם המיזם יביא תועלת למשק ומתן הפטור חיוני להצלחת המיזם. בשנים 1994-1996 פנו עשרות יזמים בבקשה שיוקצו להם זכויות בקרקע בלא מכרז על פי התקנה. בשל הניסוח הכללי של התקנה, היה על המשרדים הנוגעים בדבר לקבוע הנחיות מפורטות, כדי שהפטור יינתן אך ורק למיזמים שיביאו תועלת למשק המדינה; אולם המשרדים לא עשו כן. נוכח העובדה שבשנים האחרונות גדל מאוד היקף ההשקעות של גופים בין-לאומיים במשק הישראלי בכלל ובענף התיירות בפרט, ספק אם יש מקום לתת הטבה מיוחדת למשקיע זר בדרך של הקצאת זכויות במקרקעין בלא מכרז.

בתקנה 25(13) יש משום תמריץ למשקיעים זרים להקים בישראל מיזמים עתירי קרקע, בעיקר בתחום התיירות, שכן היא מקנה הטבה בעלת משמעות כספית, ומקלה על תהליך האישור, שכרגיל הוא ארוך, ועל ביצוע השקעה במיזם. כל זה ניתן נוסף על ההטבות שהממשלה נותנת למשקיעים במסגרת של החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, ושל חוקים אחרים. המשרדים הנוגעים בדבר אינם מחשבים את ערכה הכספי של ההטבה הגלומה במתן זכויות בקרקע בלא מכרז, וממילא אין להטבה זו ביטוי בתקציב המדינה או בדברי ההסבר המצורפים להצעת התקציב, ואין אפשרות לחשב את התועלת ממנה לעומת עלותה.

מינהל מקרקעי ישראל הקצה למשקיע זר קרקע במחיר נמוך במיוחד, שחושב על סמך החלטה שבוטלה שנתיים קודם לכן. מחובתו של המינהל, וכל גוף אחר הקשור לנושאים שהוא מטפל בהם, להכיר היטב את החוק, התקנות וההוראות הנוגעים לפעילותו ולהיות מודע גם לכל שינוי שחל בהם בסמוך לכניסתו לתוקף; הוא הזין להחלטות תקפות ולביטולן. דיני הנאמנות מחייבים הכרה של המדיניות ויישומה כהלכה.

מקרקעי המדינה הם משאב מוגבל, ויש להקצותו במלוא הזהירות המתבקשת מטווח הזמן שנקבע בחוזה החכירה בגינן. לפיכך, גם כאשר מדובר באזורי פיתוח יש לקרקע ערך - אף אם הביקוש לה מועט יחסית - והדרך הנאותה להקצאתה היא באמצעות מכרז שתוצאותיו יבטאו את שווי הקרקע. חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, מחייב שכל התקשרות של הממשלה תיעשה בדרך של מכרז, למעט פטורים שנקבעו בתקנות, והם בחזקת חריגים. בתקנות חובת המכרזים נקבע, כי משרד, חברה ממשלתית, חברה בת ממשלתית ותאגיד שהוקם בחוק, יעדיפו לעשות מכרז, אם הדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין, אף אם אפשר לפטור את ההתקשרות ממכרז.

רכישת זכויות גמלה על ידי עובדי מדינה

ריכוז ממצאים

עובד מדינה רשאי לרכוש זכויות לגמלאות בעד העסקה קודמת בשירות המדינה שהופסקה לתקופה זו או אחרת. הסכום שהעובד משלם על רכישת הזכויות אינו נקבע על פי חישוב אקטוארי של שווי הזכויות ועלותן לקופת המדינה. בהסדרי הרכישה

מגולמת הטבה כספית שגודלה איננו אחיד אלא תלוי בכמה גורמים. לרוכש הזכויות ניתנת הטבה נוספת בגין מימון הרכישה בדרך של קבלת הלוואה בריבית מסובסדת.

אף שרכישת הזכויות כרוכה בהטבה כספית גדולה מאוד מתקציב המדינה, אגף החשב הכללי אינו מחשב בנפרד את העלות האקטוארית של זכויות הגמלה שנרכשו, אלא היא חלק מהסכום של מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה.

מבדיקת כמה דוגמאות בולטות של רכישת זכויות עולה, כי הערך הנוכחי של ההטבה הכספית הגלומה ברכישת הזכויות גדול בשיעור שנע בין פי 3.7 לפי 22.5 מן הסכום שהעובד נדרש לשלם תמורת הרכישה. ההטבה הכספית גדולה במיוחד לעובדים בכירים ולקבוצות עובדים נוספות שלהם תנאי פרישה מועדפים ובייחוד כאשר הם פורשים פרישה מוקדמת.



זכויות הפרישה של הרוב הגדול של העובדים בשירות המדינה מוסדרות בשלושה חוקים:

(א) זכויות הפרישה של עובדי מדינה המתמנים על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ושל שוטרים, סוהרים ועובדי הוראה, מוסדרות בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן -- חוק הגמלאות).

(ב) זכויות הפרישה של אנשי הקבע המשרתים בצה"ל¹ מוסדרות בחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות), התש"ד-1954 (פרק זה אינו דן בעניינם של אנשי הקבע).

(ג) זכויות הפרישה של נושאי משרות בכירות מוסדרות בחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק גמלאות לנושאי משרה), החל על מספר מצומצם של נושאי משרות בכירות: נשיא המדינה, מבקר המדינה, שר, חבר כנסת (כולל סגן שר), שופט, רב ראשי, נגיד בנק ישראל ומשנהו, דיין וקאדי.

עד אמצע שנת 1996 חל חוק גמלאות לנושאי משרה גם על מנהל כללי (להלן - מנכ"ל) של משרד ממשלתי, שבחר במסלול של תנאי סגן שר (שהיה המסלול המקובל ביותר). ביום 10.3.96 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לבטל את זכאותם של מנכ"לים במשרדי הממשלה ונושאי תפקידים מקבילים להם בשכר ובתנאי שירות, שיתמנו לתפקיד החל ביום 1.6.96, לבחור את תנאי העסקתם על פי תנאי סגן שר (להלן - החלטת ועדת השרים). בהחלטה פורטו כמה שנויים שיחולו בתנאי השכר וההעסקה של מנכ"ל, כולל אופן עדכוני השכר.

על פי חוק הגמלאות, התקנות והכללים שנקבעו לפיו, עובד המועסק בשירות המדינה רשאי לצרף או לרכוש זכויות לגמלאות בגין העסקה קודמת בשירות המדינה שהופסקה לתקופה זו או אחרת. לצורך רכישת הזכויות אין חשיבות לאורך ההפסקה בין תקופת השירות הקודם, שבגינה נרכשות הזכויות, לבין השירות המחודש - הן לגבי עובדי המדינה שעליהם חל חוק הגמלאות והן לגבי מנכ"לים שעליהם חל חוק גמלאות לנושאי משרה.

בחדשים נובמבר 1995-ינואר 1996 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הטיפול של משרד האוצר בנושא רכישת זכויות גמלה בידי עובדי מדינה. הבדיקה נעשתה בנציבות שירות המדינה

¹ לא כולל זכויותיהם של העובדים האזרחיים בצה"ל, המוסדרות בהסכם קיבוצי.

(להלן - נש"מ), במינהל הגמלאות, באגף החשב הכללי, באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון וביחידה למשאבי אנוש שבמשרד האוצר. ממצאי הביקורת הובאו לידיעת משרד האוצר בפברואר 1996, ובמאוס אותה שנה התקבלה החלטת ועדת השרים האמורה, שביטלה קצת מההטבות המיוחדות בתנאי השכר והגמלאות למנכ"לים ולבעלי תפקידים מקבילים להם (להלן - עובדים בכירים).

התשלום בעד רכישת זכויות הגמלה

אופן החישוב של הסכום שהעובד נדרש לשלם לאוצר המדינה בעד הזכויות שהוא רוכש נקבע בעיקר על פי מעמדו של העובד בתקופה שבגינה נרכשות הזכויות: עובד קבוע, עובד ארעי, עובד על פי חוזה מיוחד, חופשה ללא תשלום, שירות בצבא הקבע וכד'. בהתאם לכך, רכישת הזכויות יכול שתיעשה באחת הדרכים הללו:

(א) אם בעת השירות הקודם היה העובד במעמד של עובד קבוע, ועם פרישתו קיבל פיצויי פיטורין, מענק, או שניהם, עליו להחזירם לאוצר המדינה לפי ערכם במועד החזרתם. החישוב נעשה בדרך זו: שיעור הפיצויים שאושרו לו (לרבות המענק) כפול מספר שנות העבודה שבגינם שולמו הפיצויים כפול "המשכורת הקובעת". ה"משכורת הקובעת" היא לפי הדרגה שבה פרש העובד בשעתו ולפי ערכה במועד הגשת הבקשה לרכישת זכויות (להלן - המשכורת הקובעת).

(ב) אם בשירותו הקודם² היה העובד במעמד של עובד ארעי או עבד על פי חוזה מיוחד (למעט "חוזה גיל"), והוציא את הכספים שהצטברו לזכותו מהקרן שבה בוטחו זכויותיו, נדרש העובד לשלם לאוצר המדינה 6.5% מהמשכורת הקובעת כפול מספר חודשי השירות הקודם. המשכורת הקובעת של עובד כזה מחושבת על פי הדרגה שנקבעה לו בעת העברתו למעמד של עובד קבוע. (אם קיבל העובד גם פיצויים או מענק שחרור, עליו להחזירם לאוצר המדינה כמו עובד קבוע כאמור, לפי ערכם במועד הגשת הבקשה).

(ג) אם העובד שהה בחופשה ללא תשלום (חל"ת) ובמהלכה לא הסדיר את זכויותיו כדי שהתקופה תיחשב לצורך גמלאות, הוא רשאי לרכוש זכויות לגמלה בגין אותה תקופה. לשם כך נדרש העובד לשלם 18.5% מהמשכורת הקובעת שהיתה מגיעה לו אילו לא נעדר מן העבודה לרגל חופשתו, לפי ערך משכורת זו במועד הגשת הבקשה לרכישת הזכויות.

ההטבות הכרוכות ברכישת הזכויות

1. הסכום שהעובד משלם לצורך רכישת זכויות גמלה כאמור, אינו נקבע על פי חישוב אקטוארי של שווי הזכויות ועלותן לקופת המדינה. בהעדר חישוב אקטוארי, דרך החישוב דלעיל מביאה לכך שבהסדרי רכישת הזכויות גלומה הטבה כספית, שגודלה איננו אחיד אלא תלוי בגורמים האלה: (א) ההטבה גדלה ככל שגדל ההפרש בין המשכורת הקובעת לצורך חישוב רכישת הזכויות לבין המשכורת שלפיה תחושב הגמלה החודשית בעת שהעובד יפרוש לגמלאות. (ב) ההטבה גדלה ככל שמועד רכישת הזכויות קרוב יותר למועד פרישתו של העובד לגמלאות, שכן הכספים שמועברים לאוצר המדינה בגין הרכישה מופקדים באוצר לזמן קצר בלבד; ככל שתקופת ההפקדה קצרה יותר התשואה לאוצר קטנה יותר. (ג) ההטבה גדלה ככל שגיל הפרישה של העובד צעיר מגיל הפרישה המקובל - 65 שנה. עלותה של הטבה

² אם תקופת השירות הקודם החלה לאחר נובמבר 1967.

זו גדולה מאוד לקבוצות עובדים גדולות שאתן נקבעו הסדרי פרישה מוקדמת, כגון עובדי הוראה ואנשי צבא הקבע.

יצוין כי על עובדים בכירים בשירות המדינה, שהתמנו לתפקידם לפני יום 1.6.96, חלו תנאי פרישה מועדפים, ואלה העיקריים שבהם: (א) עובד בכיר זכאי לקצבה אם בעת פרישתו הוא בן 40 ומעלה (לעומת 60 ומעלה לגבי עובדי מדינה מן השורה) והשלים תקופת אכשרה כמנכ"ל; (ב) תקופת האכשרה המזערית שעובד בכיר חייב להשלים היא שלוש שנים ו-180 יום (לעומת עשר שנים לעובדי מדינה); (ג) כל שנת שירות בתפקיד הבכיר מקנה זכות לגמלה בשיעור של 4% מהמשכורת הקובעת לגמלה (לעומת 2% לשנה אצל עובדי מדינה); (ד) הגמלה המשולמת צמודה לשכר של מנכ"ל ולפיכך נמנעת שחיקתה (לעומת הצמדה לדרגת הפרישה אצל עובדי מדינה); (ה) שאיריו של עובד בכיר זכאים למלוא שיעור הגמלה שהיתה משולמת לו (לעומת קצבת שאירים של עובדי מדינה לשעבר המחושבת כחלק מקצבת העובד); (ו) עובד בכיר זכאי לשכר ולשאר תנאי שירות במשך שלושה חודשים מיום פרישתו, בתנאי שאיננו מקבל שכר ממקום עבודה אחר.

על פי החלטת ועדת השרים ממאוס 1996, עובדי מדינה שנתמנו לתפקיד בכיר החל ביום 1.6.96 יהיו זכאים להמשיך ולצבור זכות לקצבה בשיעור של 2% לשנה, כפי שנקבע בחוק הגמלאות. עובד בכיר שעבר מינוי לא חל עליו חוק הגמלאות, זכויותיו לקצבה יבוטחו בקרן פנסיה או בקופת גמל אחרת (דהיינו פנסיה צוברת). על פי הנחיות נש"מ ממאי 1996, "יתר תנאי השכר וההעסקה הנלווים של מנכ"ל יישארו בעינם, אלא אם כן שונו במפורש או במשתמע ע"י הוראות החלטה זו".

בתחילת 1997 קבע היועץ המשפטי של יחידת הממונה על השכר, כי שינויים בתנאי שכרם ושירותם של חברי כנסת או סגני שרים, יחולו גם על המנכ"לים בשירות המדינה, שהתמנו לתפקיד לפני יום 1.6.96, ובחרו במסלול של סגן שר. לפיכך יחולו לגבי מנכ"לים אלה השינויים הללו: (א) שיעור הצבירה לצורך חישוב הגמלה יופחת מ-4% לשנה ל-2% לשנה החל מיום 1.7.96. (ב) תשלום הגמלה יחל מהיום שבו יגיע המנכ"ל הפורש לגיל 45 (במקום 40). (ג) עם פרישתו ישולם למנכ"ל מענק הסתגלות בשיעור של ארבע פעמים המשכורת האחרונה.

תנאי הפרישה שנקבעו לעובדים הבכירים, הגדילו את השווי הכלכלי של ההטבה הגלומה באפשרות לרכוש בדיעבד זכויות לגמלה בגין תקופות שירות קודמות. על פי החלטות הממשלה³ ומנתונים שנמצאו בנש"מ, במהלך השנים 1990-1995 כיהנו בשירות המדינה (לא כולל מערכת הביטחון) כ-100 עובדים בכירים בתנאי שכר וגמלאות של סגן שר. בסוף 1995 כיהנו במשרד האוצר (כולל יחידות המסים ונש"מ) עשרה עובדים בכירים בתנאי שכר וגמלאות של סגן שר. יצוין, כי שיעור התחלופה בקרב העובדים הבכירים הוא גבוה יחסית, ומעגל הנהנים מתנאי הפרישה המועדפים מתרחב בקצב מהיר.

לפי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, הגיש מבקר המדינה, ביוני 1981, חוות דעת בעניין תנאי פרישה של עובדי מדינה בכירים, על רקע פרישתו של נציב שירות המדינה דאז. בסיכום חוות הדעת המליץ מבקר המדינה לעיין מחדש בהיבטים אחדים של ההסדרים שהונהגו לגבי העובדים הבכירים. בסיכום צוין, כי "יש לבחון את סבירות ההסדרים ולתת את הדעת לכך, שבהשוואת תנאי הפרישה של

³ בקצת מהחלטות הממשלה בעניין זה הוגדרו התפקיד המקנה תנאי שכר ותנאי פרישה כאמור, וקצת מההחלטות נוגעות לעובד בכיר מסוים הזכאי לתנאים אלה ונוקבות בשמו.

העובדים הבכירים לאלה של חברי כנסת, זכו הראשונים לתנאים שבחלקם אף עדיפים לפרש על התנאים שחברי כנסת זוכים בהם".

ביוני 1994 הגישה ועדה בין-משרדית (ועדת פוגל) לשר האוצר הצעה למדיניות פנסיונית כוללת, ובה צוין, בין היתר, כי יש צורך להתאים את תכנית הפנסיה במגזר הציבורי לתכנית הפנסיה המומלצת במגזר היצרני. הוועדה המליצה לבטל בהסדרי הפנסיה התקציבית את העיוותים האלה: האפשרות לפרישה מוקדמת וקבלת קצבה לפני גיל הפרישה המקובל במשק, בלא קשר להמשך התעסוקה וההשתכרות; האפשרות לרכוש זכויות בדיעבד במחיר לא ריאלי; והאפשרות הניתנת לבעלי תפקידים בכירים לצבור זכויות בשיעור חריג של 4% לשנה (אפשרות זו בוטלה כאמור בשנת 1996).

2. האפשרות לרכוש זכויות לגמלה בלא חישוב אקטוארי, קיימת רק במסגרת הפנסיה התקציבית ואינה ניתנת למבוטחים בקרנות פנסיה או במסגרות אחרות של ביטוח פנסיוני. אף על פי שרכישת הזכויות כרוכה בהטבה כספית גדולה מאוד מתקציב המדינה, לא חישוב משרד האוצר את עלותה של הטבה זו. מדי שנה בשנה מעבירים חשבי המשרדים לאוצר סכומים בגין רכישת זכויות בידי עובדי מדינה, אולם באגף החשב הכללי אין מחשבים בנפרד את העלות האקטוארית של זכויות הגמלה שנרכשו; עלות זו כלולה בסכום הכולל של מחויבות הממשלה לקצבה ולזכויות אחרות של עובדיה, שנרשם בביאור למאזן המדינה. בשנת 1995 הועבר לאוצר סכום כולל של כ-68 מיליון ש"ח בגין רכישת זכויות לגמלה בידי עובדי מדינה (לא כולל מערכת הביטחון).

אגף החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי אם יידרש לכך, יוכל לעשות חישוב של "ההטבה הגלומה" בכל מקרה של רכישת זכויות.

לצורך רכישת הזכויות, זכאי העובד להלוואה מבנק יהב במלוא סכום הרכישה. ההלוואה איננה צמודה למדד, ניתנת לתקופה של עד חמש שנים ובשיעור ריבית של 2/3 מהריבית הנהוגה על הלוואות שהבנק נותן מפיקדונות הממשלה. שיעור הריבית על הלוואות אלה קטן במידה ניכרת מהריבית המקובלת בשוק הכספים, והסובסידיה עליה משולמת מתקציב המדינה. יוצא אפוא, כי נוסף על ההטבה הגדולה הגלומה ברכישת הזכויות, ניתנת לרוכש גם הטבה בגין מימון הרכישה.

3. על פי בקשת משרד מבקר המדינה, הפיקה נש"מ בדצמבר 1995 דוח מחשב ובו נתונים על עובדי מדינה שרכשו זכויות בשנים 1990-1995 (עד נובמבר 1995)⁴, כמפורט בטבלאות שבעמוד הבא.

מדוח נש"מ עולה, כי בכל שנה גדל מספר רוכשי הזכויות. מתברר, כי רק 11% מהרוכשים רכשו זכויות בגין תקופה שבה היו בחל"ת (שעלותן גבוהה יחסית), וכל היתר רכשו זכויות בגין תקופות שבהן היו עובדים ארעיים או קבועים. כ-75% מהעובדים רכשו זכויות בגין תקופות של עד שנתיים, והיתר - בגין תקופות ארוכות יותר.

⁴ עובד שרכש זכויות יותר מפעם אחת, נרשם בדוח נש"מ כמספר הפעמים שרכש זכויות. הדוח הוא על עובדים שבתחום סמכותה של נש"מ, ונכללו בו גם עובדי הוראה. לא נכללו בדוח שוטרים וסוהרים, שופטים ודיינים, עובדי מערכת הביטחון, עובדי שירות התעסוקה ועובדי הכנסת. נש"מ ציינה, כי הדוח הופק על פי נתונים חלקיים בלבד שהעבירו אליה המשרדים.

עובדי מדינה שרכשו זכויות

<u>השנה</u>	<u>מספר העובדים</u>
1990	486
1991	610
1992	866
1993	1,135
1994	1,347
1995	1,475
ס"ה	5,919

מדוח נש"מ עולה, כי מבין 5,919 העובדים שרכשו זכויות בשנים האמורות, 1,747 פרשו משירות המדינה לפני הגיעם לגיל 60 (לא כולל אנשי מערכת הביטחון). להלן התפלגותם של עובדים אלה לפי גיל הפרישה:

<u>גיל הפרישה</u>	<u>מספר העובדים</u>
עד 40	23
41-45	124
46-50	429
51-55	539
56-60	632
ס"ה	1,747

על פי נתוני נש"מ, מכלל 1,747 עובדים אלה, 1,300 הם עובדי הוראה, 104 עובדי משרד הבריאות ובתי חולים ממשלתיים, 79 עובדי משרד האוצר. עוד עולה מנתוני נש"מ, כי בכלל העובדים שרכשו זכויות היו עשרה עובדים בכירים (במעמד של סגן שר) שפרשו פרישה מוקדמת.

4. נש"מ הסבירה למשרד מבקר המדינה במאוס 1996, כי מדיניותה בעניין זה היא לאפשר לעובדי מדינה לרכוש זכויות על פי שיקול הדעת שהחוק והתקנות מאפשרים, מהטעמים האלה: (א) הטבה זו היא מהמעטות שיש לעובדי המדינה; (ב) שכרם של עובדי המדינה נמוך יחסית לשכרם של עובדי השירות הציבורי; (ג) לרוב עובדי המדינה ההכנסה מהגמלה נמוכה מההכנסה שהיתה להם לפני פרישתם; (ד) מדובר ברכישת זכויות עבור תקופה שהעובד היה בשירות המדינה; (ה) רכישת זכויות מאושרת רק לצורך תוספת לשיעור הקצבה ולא לצורך הגדלת פיצויים או לפיצוי על שנים עודפות.

נש"מ ציינה בתשובתה, כי שינוי במדיניות כרוך בגיבוש עמדה משותפת עם החשכ"ל, אגף התקציבים, המחלקה המשפטית והנהלת משרד האוצר; כל שינוי בהוראות חוק הגמלאות מותנה במשא ומתן עם נציגי עובדי המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול אם ההטבה האמורה אכן נותנת מענה הולם לשכר הנמוך יחסית של עובדי המדינה, ולגמלה הנמוכה המשולמת להם. כאמור, שוויה של הטבה זו גדול במיוחד לגבי עובדים בכירים ועובדי מדינה אחרים הזכאים לפרוש בגיל צעיר יחסית, והקצבה המשולמת להם צמודה לשכר המשולם במשרה שבה כיהנו לפני פרישתם (ראה להלן). יתכן שעובדים לא מעטים, ודווקא אלה שמועסקים בדרגות נמוכות, אינם מודעים להטבה הגלומה ברכישת הזכויות ואינם מנצלים אותה. אם ההטבה נועדה לפתור את בעיית השכר הנמוך של עובדי המדינה, רצוי לטפל ישירות בבעיה זו ולמצוא פתרון שיחול על כלל עובדי המדינה, ולא באמצעות הטבה שחלה רק על מקצת עובדי המדינה.

דוגמאות לרכישת זכויות

לבקשת משרד מבקר המדינה, חישוב אקטוארי האוצר את העלות האקטוארית של ההטבה הגלומה בהסדר לרכישת זכויות של כמה עובדים בכירים ועובדים אחרים. יצוין, שאין מדובר במדגם מייצג או בבחירה אקראית, אלא בדוגמאות בולטות. החישוב נעשה לפי טבלת תמורתה של חברת ביטוח ולפי שיעור היוון של 4%⁵ לשנה (על פי העלות הממוצעת של גיוס הון לטווח בינוני ולטווח ארוך בידי הממשלה). בחישוב הובאו בחשבון הזכויות הפנסיוניות של השאירים ועלייה ריאלית בשיעור של 2% לשנה בסכומי הגמלה של עובדים א' ב' ו-ג', שהם עובדים בכירים וגמלאותיהם צמודות לשכר המשולם במשרה שבה כיהנו.

מהחישוב האקטוארי עולה, כי התוספת לגמלתם של העובדים הבכירים, הנובעת מהצמדתה לשכר המשולם במשרה שבה כיהנו, נעה בין 35% ל-75% מערך הפנסיה לרוכש יחיד. בחישוב הובאו בחשבון סכומי הגמלה ברוטו.

החישוב האקטוארי לגבי עובד ד' ועובדת ה' - שאינם עובדים בכירים - נעשה בהנחה שגמלתם קבועה בערכים ריאליים. מכיון שהגמלה של עובדים אלה צמודה לדרגת הפרישה ולא לשכר המשולם במשרה שבה כיהנו, הגמלה עלולה להישחק במהלך השנים. עם זאת, אחת לכמה שנים מתקנים את גמלתם של עובדי המדינה, כדי לפצותם על שחיקה זו. אם תיקונים אלה אינם מצליחים לשמור על ערכה הריאלי של הגמלה, יש בחישוב האקטוארי הטיה קטנה כלפי מעלה.

(א) בשנת 1995 פרש עובד א' לגמלאות בגיל 43 לאחר שכיהן בתפקיד מנכ"ל במשך שנתיים ו-11 חודשים, ואושרה לו גמלה בשיעור 44% משכרו האחרון; הגמלה צמודה לשכר מנכ"ל בשירות המדינה. ימים ספורים לפני פרישתו רכש עובד א' זכויות בגין תקופה שבה שימש סגן

⁵ יצוין כי בחישובים אקטואריים מקובל לחשב גם לפי שיעור היוון של 3% לשנה; בשיעור היוון כזה השווי האקטוארי של ההטבה גדול יותר מערך ההטבה המובא להלן.

ראש מועצה מקומית (מנובמבר 1979 עד פברואר 1984). על פי החלטות הממשלה⁶ מיום 8.4.93 ומיום 19.9.93 ועל פי הכללים, זכאי עובד א' בגין התקופה האמורה לזכויות גמלה בשיעור של 4% לשנה, וכך נוספו לגמלתו עוד 17%. תמורת רכישת הזכויות שילם עובד א' 114,245 ש"ח, ולשם כך קיבל הלוואה מבנק י.ה.ב. בגיל שבו רכש עובד א' את הזכויות תוחלת החיים היא 76.9 שנים, ולפיכך עקב הרכישה הוא יקבל תוספת גמלה בסך 2,330 ש"ח לחודש במשך 406 חודשים (במחירים שוטפים). הערך הנוכחי של תוספת גמלה זו במועד הרכישה הגיע לכ-848,842 ש"ח.

(ב) עובד ב' פרש מתפקיד בכיר בתנאי סגן שר בשנת 1987. במועד פרישתו הגיש העובד בקשה לרכוש זכויות בגין תקופת שירות קודמת של תשע שנים ותשעה חודשים, בדרך של החזר פיצויים מוגדלים ותשלום בגין תקופת חל"ת; בסך הכל שילם עובד ב' בעד הזכויות 17,717 ש"ח. עקב תשלום זה נוספו על זכויות הפנסיה שלו 19.5%.

עם פרישתו של עובד ב' בגיל 40 נקבע, כי הוא זכאי לגמלה בשיעור של 35% משכר מנכ"ל, וגמלתו החודשית הגיעה לסך של 1,488 ש"ח. בגיל שבו רכש את הזכויות היתה תוחלת החיים 76.8 שנים, ולפיכך בעקבות רכישת הזכויות הוא יקבל תוספת גמלה בסך 849 ש"ח לחודש⁷, במשך 441 חודשים (במחירים שוטפים). הערך הנוכחי של תוספת גמלה זו במועד הרכישה היה כ-321,160 ש"ח.

(ג) עובד ג' פרש מתפקידו הבכיר המשווה למנכ"ל בהיותו בן 47, ובמועד הפרישה רכש זכויות לגמלה בשיעור של 26.83% ושילם תמורתן סכום כולל של 29,357 ש"ח. בגיל שבו רכש את הזכויות, היתה תוחלת החיים 77.2 שנים ולפיכך עקב הרכישה הוא יקבל תוספת גמלה בסך 1,921 ש"ח במשך 362 חודשים. הערך הנוכחי של תוספת גמלה זו במועד הרכישה הגיע לכ-661,804 ש"ח.

(ד) עובד ד' פרש לגמלאות בהיותו בן 54, וסמוך למועד הפרישה רכש זכויות גמלה בשיעור של 15% ושילם תמורתן סכום כולל של 32,537 ש"ח. תוחלת החיים בגיל שבו רכש את הזכויות, היא 78 ולפיכך הערך הנוכחי של תוספת הגמלה (824 ש"ח לחודש, במשך 288 חודשים) הוא במועד הפרישה כ-212,898 ש"ח. סכום זה אינו כולל גידול ריאלי בגמלה, שכן עובד ד' אינו עובד בכיר (כהגדרתו בדוח זה).

(ה) בהיותה בת 44 רכשה עובדת ה' זכויות לגמלה בשיעור של 23.3% בגין תקופות שירות קודמות, ושילמה תמורתן 38,060 ש"ח. בהנחה שהשכר יעלה ריאלי בשיעור של 2% לשנה, תגיע תוספת הגמלה, הנובעת מרכישת הזכויות, בזמן פרישתה (בגיל 60) ל-1,123 ש"ח לחודש. תוחלת החיים בגיל שבו רכשה העובדת את הזכויות היא 80.2 ולפיכך הערך הנוכחי של תוספת הגמלה במועד הרכישה הוא כ-112,379 ש"ח. סכום זה אינו כולל גידול ריאלי בגמלה, שכן עובדת ה' איננה עובד בכיר.

⁶ החלטות אלה הן בדבר תנאי גמלאות למנכ"לים שהיו לפני כן ראש רשות מקומית או סגן ראש רשות מקומית. ביום 17.8.95 כתב נציב שירות המדינה לשר האוצר, כי "החלטת ועדת השרים מיום 19.9.93 המתקנת את הקודמת ומאפשרת 'רציפות' גם אם היתה הפסקה של שנה - בעייתית ותפורה למקרה המסוים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר עובד א', כי הגמלה אושרה לו בהתאם לכללים הנהוגים לגבי מנכ"לים בשירות המדינה, לרבות בתחום רכישת הזכויות בגין תקופת היותו עובד מדינה ותקופת היותו סגן ראש מועצה.

⁷ לאחר שנים מספר שבהן עבד במגזר הפרטי, חזר עובד ב' לכהן בתפקיד בכיר בשירות המדינה, ובשנת 1995 פרש שוב לגמלאות. הגמלה החודשית ששולמה לו לאחר פרישתו בגין תקופת שירותו הכוללת היתה בסך 6,173 ש"ח, שהיא 45% מהמשכורת הקובעת של מנכ"ל.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על ערכה של ההטבה הגלומה ברכישת הזכויות בחמש הדוגמאות האמורות (בש"ח, בערכים נומינליים).

העובד	הגיל במועד הרכישה	הסכום ששולם בעד הרכישה	הערך הנוכחי של תוספת הפנסיה במועד הרכישה
א'	*43	114245	**848842
ב'	*40	17717	**321160
ג'	*47	29357	**661804
ד'	*54	32537	***212898
ה'	***44	38060	***112379

* גיל הרכישה הוא גם גיל הפרישה.

** הערך המחושב כולל תשלומי גמלה לשאירים וגידול ריאלי בשיעור של 2% לשנה בגמלה המשולמת.

*** כולל תשלומי גמלה לשאירים אך לא כולל גידול ריאלי בגמלה המשולמת.

**** הגיל שבו רכשה העובדת את הזכויות אך המשיכה בעבודתה; החישוב נעשה בהנחה שהעובדת תפרוש בגיל 60.



בשנת 1994 המליצה ועדה בין-משרדית לבטל כמה עיוותים בהסדרי הפנסיה התקציבית, ובהם את האפשרות לרכוש זכויות לגמלה בדיעבד ובמחיר לא ריאלי. גם בדוח של ועדה בין-אגפית שמינה מנכ"ל משרד האוצר בשנת 1985 צוין, כי מערכת הפנסיה התקציבית במגזר הציבורי מושתתת על עקרונות שאינם מביאים בחשבון שיקולים כלכליים.

רכישת זכויות גמלה בידי עובדי מדינה היא הטבה המעוגנת בחוק ובהחלטות, אך העלות האקטוארית שלה לא חושבה ואיננה רשומה בנפרד מהמחויבות הכוללת לתשלומי הגמלאות של עובדי המדינה. מבדיקה של כמה דוגמאות לא אקראיות עולה, שהערך הנוכחי של הטבה זו נע בין פי 3.7 לפי 22.5 מהסכום ששולם תמורת רכישת הזכויות. בשנת 1996 בוטלו קצת מתנאי הפרישה המועדפים שנקבעו לעובדים בכירים. עם זאת, עובד בכיר הרוכש זכויות גמלה נהנה מהטבות נוספות, כגון הזכות לפרישה מוקדמת, המגדילות במידה ניכרת מאוד את העלות לאוצר המדינה של הטבה זו. מן הראוי אפוא לבחון אם במסגרת הסדרי הפרישה לעובדי המדינה יש מקום לתת הטבות מסוג זה שעלותן אינה ידועה מראש וגודלן משתנה בהתאם לנסיבות, מה גם שמההטבה של רכישת הזכויות נהנים רק מקצת עובדי המדינה.