

מינהלת הגמלאות

תקציר

חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - החוק), מסדיר תשלום גמלאות לעובדי מדינה שפרשו. לפי החוק גמלה היא קצבה או מענק. החוק נועד להבטיח תשלום קצבת פרישה, קצבת שאירים וקצבת נכות לעובדי המדינה ולשאיניהם, והוא מבוסס על עקרון הפנסיה התקציבית. על ביצוע החוק הופקד שר האוצר והוא מינה את החשב הכללי שבמשרדו (להלן - החשב"ל) לממונה על תשלום הגמלאות לפי החוק. מינהלת הגמלאות שבמשרד האוצר (להלן - המינהלה) משלמת קצבאות לכ-83,000 גמלאים ושאיירים של גמלאים ועובדים, ותקציבה השנתי למטרה זו הסתכם בשנת 2007 בכ-6.4 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי - ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של המינהלה בתשלומי הקצבאות לזכאים. הביקורת בוצעה במינהלה, ובירורי השלמה נעשו ביחידות אחרות במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

בינואר 2004 בוצע בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), תיקון ולפיו גוף מתוקצב וגוף נתמך שנקבעו על ידי הממשלה כקופה ציבורית ימסרו למינהלה דין וחשבון ובו פירוט שכרו של כל עובד שהם מעסיקים הזכאי לקבל ממנה קצבת פרישה. התברר כי החשב"ל והמינהלה לא הכינו טיוטת תקנות לחתימת שר האוצר בעניין חובת הדיווח כאמור, ולפיכך עדיין לא יושם התיקון לחוק.

החוק קובע כי מי שזכאי לקצבה לפי החוק ולקצבאות נוספות מאוצר המדינה או מקופה ציבורית יהיה זכאי לקבל את סכום הקצבאות בתנאי שסכומן הכולל לא יעלה על 70% מהמשכורת הקובעת שלו לפנסיה. עוד קובע החוק כי הסכום הכולל שמקבל גמלאי המקבל גם משכורת מאוצר המדינה או מקופה ציבורית אינו יכול לעלות על המשכורת הקובעת שלו לפנסיה. המינהלה לא קבעה עם מעסיקים בשירות הציבורי הסדרים שבמסגרתם יזרימו לה מידע שוטף שעל פיו תוכל לאתר חריגות בתשלום הקצבאות.

המינהלה לא פעלה די נגד התופעה שרבים מהגמלאים אינם עומדים בחובת הדיווח למינהלה על אירועים שיש להם השלכה על קצבתם כגון, קבלת משכורת או קצבה נוספת מאוצר המדינה או מקופה ציבורית. נוסף על כך לא השתמשה המינהלה במידע שממציא לה כל גמלאי בכל שנה כדי לאתר את הכנסותיו הנוספות משכר ומקצבאות מאוצר המדינה או מקופות ציבוריות.

בקובץ ממוחשב שהוכן בשנת 2006 ונועד לאתר חריגים לא נכללו רבות מהקופות הציבוריות. עם זאת אפשר הקובץ לאתר 236 גמלאים המקבלים קצבה נוספת שלא דווח עליה, וחלקם קיבלו קצבאות בסכומים גבוהים מאלה שהם רשאים לקבל, ונוצר להם חוב למינהלה בסכום כולל של כחמישה מיליון ש"ח. המינהלה לא בדקה לגופו של עניין אם יש מקרים בהם ניתן לדרוש מהגמלאים החזרים רטרואקטיביים.

בשנים 2006 ו-2007 שלחה המינהלה לגמלאים שאלונים כדי לאתר חריגות בתשלומי קצבאותיהם, ובעקבות זאת היא פעלה לתיקון חלקי של החריגות. המינהלה לא נקטה צעדים נגד גמלאים שלא שיתפו פעולה במילוי השאלונים ובהחזרתם למינהלה. לגבי הגמלאים שנמצא כי קיבלו תשלומי יתר, לא בדקה המינהלה אם יש מקום לדרוש מכל אחד מהם החזרים רטרואקטיביים.

למינהלה ולחשכ"ל ידוע על מקרים שבהם גמלאים עוקפים את הוראות החוק בעניין הפחתת קצבתם בגין השתכרות מאוצר המדינה או מקופות ציבוריות באמצעות עבודה בחברות כוח אדם או כעצמאים; אולם המינהלה והחשכ"ל לא פעלו למניעת מקרים אלה.

המדינה חתמה עם קרנות פנסיה וגופים ציבוריים על הסכמי רציפות זכויות פנסיה. בכל חודש משלמת המינהלה כ-5.5 מיליון ש"ח בגין השתתפות המדינה בתשלום קצבאות שמשלמים הגופים האמורים; ומאידך היא מגישה לגופים אלה בכל חודש דרישות תשלום בסך כ-5.2 מיליון ש"ח בגין השתתפותם בקצבאות שהיא משלמת. הועלה כי המינהלה משלמת את התשלומים בלא לבצע בקרה מספקת, כי היא לא טיפלה ביעילות בחובות שחבים לה גופים אלה בגין תשלומי השתתפות, וכי אינה גובה ריבית והפרשי הצמדה בגין החובות אלא מסתפקת בגביית סכום הקרן.

משנת 1983 העבירה המדינה לקרנות פנסיה תשלומים בגין זכויות של עובדים שהועסקו בשירות המדינה פרק זמן מסוים במעמד של עובדים ארעיים. קרנות הפנסיה לא העבירו למינהלה את השתתפותן בקצבאות של 288 גמלאים בסך כ-2.18 מיליון ש"ח, והמינהלה לא עשתה די לבירור העניין עם הקרנות ולגביית החוב.

הועלו ליקויים בפיקוח של המינהלה על האופן שבו גופים במערכת הביטחון מיישמים את הוראות החוק. על פי תכנית העבודה של המינהלה לשנת 2006, היא הייתה אמורה לעשות ביקורת בגופים אלה וכן במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר בעניין תשלומי הקצבאות שלהם; אך הביקורת לא בוצעה.

סיכום והמלצות

למינהלה תפקיד חשוב בשמירה על הביטחון הכלכלי של ציבור עובדי המדינה ושאייריהם. בשנת 2007 שילמה המינהלה למעלה משישה מיליארד ש"ח לאוכלוסייה זו. עם זאת, עליה לוודא שהגמלאים ושאייריהם, לרבות גמלאי מערכת הביטחון, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, לא ייהנו מקצבאות חריגות.

כדי שתוכל המינהלה לפקח על הגופים הכפופים להוראות החוק, עליה לקבל מהם מידע שוטף. הביקורת העלתה כי החשכ"ל והמינהלה אינם מקיימים בקרה מספקת על הקצבאות שמשלמים גופים אלה.

הועלה גם כי במקרים רבים סכומי הקצבאות שמשלמת המינהלה לגמלאים אינם מדויקים, ולעתים נוצרו חובות של גמלאים למינהלה בגין תשלומי יתר ששולמו להם. אחד הגורמים העיקריים לכך הוא שלא היה בידי המינהלה מידע מלא ומעודכן על הגמלאי ושאינו ועל סכומי הכנסותיו הנוספות מאוצר המדינה ומקופות ציבוריות. על המינהלה לפעול בדחיפות לקבלת מידע ולהשלמת המידע שבידיה, שמקורו בדיווחי הגמלאים.

בשנת 2004 תוקן חוק יסודות התקציב, וגופים שנקבע כי הם קופות ציבוריות נדרשו לדווח על המשכורות שהם משלמים לגמלאי המדינה ולגמלאי צה"ל. התיקון אינו מיושם מכיוון שעדיין לא הותקנו תקנות בעניין חובת הדיווח כאמור. על החשכ"ל והמינהלה להכין טיוטת תקנות ולהגישן לחתימת שר האוצר. עד שיתקנו התקנות האמורות, על המינהלה לבחון אם קיימת אפשרות במגבלות המשפטיות הקיימות, שהגופים המשלמים קצבאות לפי החוק וגופים שנקבעו כקופות ציבוריות ימסרו למינהלה באופן שוטף מידע על תשלומים ששילמו לגמלאים שהיא מטפלת בהם.

בתקופה האחרונה החלה המינהלה בביצוע ביקורות יזומות כדי לאתר חריגות וטעויות הדורשות תיקון. יש להמשיך במגמת השיפור של עבודת המינהלה, כדי שיובטח כי סכומי הקצבאות המשולמים בכל חודש יהיו מדויקים ויקבעו לפי הוראות החוק, וכי סדרי הפיקוח שלה ושל החשכ"ל על הגופים הכפופים להוראות החוק, יהיו נאותים. לצורך כך נדרש כי יעמוד לרשות המינהלה בסיס מידע מקיף ועדכני.



מבוא

חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - החוק), נועד להבטיח תשלום קצבת פרישה, קצבת שאירים וכן קצבת נכות לעובדי המדינה שפרשו. לפי החוק, גמלה היא קצבה או מענק. גופים ציבוריים אחרים שהחוק אינו חל עליהם מלכתחילה, כגון רשויות מקומיות, החילו על עצמם את הוראות החוק בשינויים המחויבים. חוקים נוספים המסדירים תשלום פנסיה תקציבית מטעם המדינה הם חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן - חוק שירות הקבע בצה"ל); וחוק גמלאות לנושאי-משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, שעניינו גמלאות לבעלי תפקידים בכירים שפורטו בחוק.

לפי החוק, שיעור הפנסיה הנצבר לזכות העובד הוא 2% לכל שנת עבודה, ואולם יש ממלאי תפקידים מסוימים הזכאים לשיעורים שנתיים מוגדלים. בשנת 2004 נקבע ניכוי בשיעור 1% ממשכורתו הקובעת לצורכי פנסיה של עובד פעיל, ומשנת 2005 שיעור הניכוי הוא 2%. עובדים שהתקבלו לשירות המדינה באפריל 2002 ואילך מבוטחים בפנסיה צוברת, ולפיכך החוק אינו חל עליהם.

שר האוצר ממונה על ביצוע החוק, והוא מינה את החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) לממונה על תשלום הגמלאות לפי החוק. מתוקף כך מוטלת על החשכ"ל האחריות לוודא כי כל הגופים שהחוק חל עליהם משלמים את הקצבאות ביעילות, באופן חסכוני ולפי החוק. החשכ"ל אצל חלק מסמכויותיו למינהלת הגמלאות שבמשרד האוצר (להלן - המינהלה) הכפופה לו, לפי הוראות סעיף 102 לחוק. המינהלה מונה כ-45 עובדים, והיא מטפלת בעיקר בקביעת זכאותו של העובד או שאיריו לקצבה ומבצעת את התשלום.

המינהלה משלמת גמלאות לכ-83,000 גמלאים של שירות המדינה ולשאירים של עובדים וגמלאים של שירות המדינה, ותקציבה השנתי למטרה זו הסתכם בשנת 2007 בכ-6.4 מיליארד ש"ח. כמו כן המינהלה מאשרת את שיעור הקצבה מהשכר הקובע של גמלאי משרד הביטחון, של גופים במערכת הביטחון ושל משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר; את הקצבאות עצמן משלמים הגופים הללו מתקציבם.

בחודשים יולי - ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של המינהלה בתשלומי הקצבאות לזכאים. בירורי השלמה בוצעו ביחידות אחרות במשרד האוצר.

העברת מידע מעודכן על הגמלאים למינהלה

כדי שתוכל המינהלה לחשב כראוי את הקצבאות שהגמלאים זכאים להן, נדרש כי יהיה בידה מידע מלא ומעודכן על מצבו המשפחתי של כל גמלאי ועל הכנסותיו הנוספות ממקורות אחרים. בתקנות שירות המדינה (גימלאות) (הגשת תביעות, הצהרות והודעות), התשי"ז-1956, נקבע כי על גמלאי להודיע לממונה על תשלום הגמלאות בתוך 30 יום על אירועים שיש להם השלכה על קצבתו, ובכלל זה על קבלת משכורת או קצבה נוספת מאוצר המדינה או מ"קופה ציבורית".¹ הדבר נדרש מאחר שלפי החוק חלות הוראות מיוחדות על חישוב סכום קצבתו של גמלאי שיש לו הכנסות מגופים כאמור (בעניין זה ראו להלן). נוסף על כך, לפי הוראות פקודת מס הכנסה (נוסח משולב), התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה), על כל גמלאי להגיש למינהלה בכל שנה טופס הצהרה ובו מידע על הכנסותיו ממקורות נוספים, המשמש בעיקר לקביעת שיעור המס שיש לנכות מקצבתו.

הביקורת העלתה את הממצאים שלהלן:

1. בינואר 2004 תוקן חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), ובסעיף 1א33 נקבע כי גוף מתוקצב וגוף נתמך שנקבעו על ידי הממשלה כקופה ציבורית, בין היתר לעניין סעיף 35 לחוק הגמלאות ולעניין סעיף 33 לחוק שירות צבא הקבע, ימסרו דוח לממונים על תשלום הגמלאות לפי החוקים האמורים. עוד נקבע בתיקון לחוק כי הדוח יוגש לממונים "במועד ובאופן שייקבעו בתקנות, באישור ועדת הכספים של הכנסת", וכי יהיה בו "פירוט מלא על תנאי שכרו של כל עובד או בעל תפקיד שהם מעסיקים הזכאי לקצבת פרישה לפי הוראות אחד החוקים האמורים... החל לגביו".

התברר כי אף שעברו ארבע שנים ממועד חקיקת התיקון לחוק, עדיין לא הכינו החשכ"ל והמינהלה טיוטת תקנות לחתימת שר האוצר בעניין חובת הדיווח כאמור. בהיעדר תקנות הקופות הציבוריות אינן מגישות את הדוחות, ולמינהלה חסר כלי מהותי לשיפור יכולת הבקרה שלה. בהיעדר מידע, נתוני המינהלה הנוגעים לגמלאים אינם עדכניים ויכולת הבקרה שלה פגומה.

2. המינהלה לא פעלה די נגד התופעה שרבים מהגמלאים אינם עומדים בחובת הדיווח למינהלה על אירועים שיש להם השלכה על הקצבה; היא לא נקטה בצעדים העומדים לרשותה בהתאם לחוק, נגד גמלאים כאלה.

1. מאז נחקק החוק קבעה הממשלה בהתאם לסמכותה לפי סעיף 35 לחוק מאות גופים מהווים "קופה ציבורית". במאי 2004 החליטה הממשלה לקבוע כקופה ציבורית נוספת כל "גוף מתוקצב" כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב וכל "גוף נתמך" כהגדרתו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב.

3. אף שהגמלאים מגישים למינהלה את טופס ההצהרה לצורכי מס, היא לא השתמשה במידע שבטפסים כדי לאתר את הכנסותיהם הנוספות של הגמלאים מקופת האוצר או מקופות ציבוריות.

4. המינהלה לא פעלה בשיתוף מעסיקים בשירות הציבורי, כגון עיריות ואוניברסיטאות, לקביעת הסדרים שיאפשרו לה לקבל מהמעסיקים מידע לצורך יישום הוראות החוק. כמו כן הועלה כי רשימת הגופים שנקבעו כקופות ציבוריות ונמצאת בידי המינהלה אינה עדכנית, שכן כלולים בה גופים שנעשו חברות פרטיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהלה לפעול בדחיפות לקבלת מידע ולהשלמת המידע שבידיה, שמקורו בדיווחי הגמלאים. נוסף על כך, על החשכ"ל והמינהלה להכין טיוטת תקנות ולהגישן לחתימת שר האוצר. כדי שהמידע שבידי המינהלה יהיה שלם, יש מקום לשקול אפשרות של החלת חובת הדיווח האמורה גם על תשלום קצבאות (ולא רק שכר) בידי קופות ציבוריות למי שזכאי לקצבת פרישה משירות המדינה או מצה"ל, והדבר יחייב תיקון של חוק יסודות התקציב בעניין זה. עד שיותקנו התקנות האמורות, על המינהלה לבחון אם קיימת אפשרות במגבלות המשפטיות הקיימות, שהגופים המשלמים קצבאות לפי החוק וגופים שנקבעו כקופות ציבוריות ימסרו למינהלה באופן שוטף מידע על תשלומים ששילמו לגמלאים שהיא מטפלת בהם.

בתשובת המינהלה מדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה נאמר: "ספק אם פנייה לרשויות ציבוריות וגופים אחרים בבקשה להצלבת מידע עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981... ההערה האמורה הועברה לבחינת הלשכה המשפטית במשרד האוצר באם ניתן לבצע בדיקה כאמור"; עוד מסרה המינהלה בתשובתה כי תמליץ לחשכ"ל להכין הצעה שתכלול גופים שיש מקום לגרוע אותם מרשימת הקופות הציבוריות, וכי ההצעה תוגש להחלטת ממשלה. בתשובת המינהלה מינואר 2008 למשרד מבקר המדינה נאמר: "לאור הערת המבקר, החשב הכללי יבחן ביחד עם אגפי האוצר השונים הכנת הצעה לנוסח תקנות בדבר חובת הדיווח של קופות ציבוריות".

בקרה על קצבאות הגמלאים

לפי סעיף 32 לחוק, מי שזכאי לקצבה לפי החוק ולקצבאות נוספות מאוצר המדינה או מגופים שנקבעו על ידי הממשלה כקופות ציבוריות יהיה זכאי לקבל את סכום הקצבאות בתנאי שסכומן הכולל לא יעלה על 70% מהמשכורת הקובעת שלו לפנסיה; שאם לא כן יש להפחית את סכום קצבאותיו באופן שסכומן יהיה שווה ל-70% ממשכורתו הקובעת. המשכורת הקובעת לעניין סעיף זה תהיה המשכורת שלפיה מחושבת כל קצבה שהגמלאי מקבל לפי החוק או המשכורת שלפיה מחושבות קצבאותיו הנוספות, לפי המשכורת הגבוהה יותר.

סעיף 35 לחוק קובע כי אם זכאי לקצבת פרישה לפי החוק מקבל גם משכורת מאוצר המדינה או מקופה ציבורית שנקבעה על ידי הממשלה לעניין סעיף זה, הרי המשכורת הקיימת בתוספת הקצבה אינה יכולה לעלות על המשכורת הקובעת שלפיה מחושבת הקצבה; שאם לא כן יש להפחית את סכום הקצבה באופן שסכומה וסכום המשכורת הקיימת יהיה שווה למשכורת הקובעת. החוק קבע כללים להפחתה מדורגת של סכום הקצבה, לפי גילו של הזכאי לקצבה. ההוראות בעניין הפחתת הקצבה אינן חלות על זכאי לקצבה לפי החוק שהגיע לגיל 60 ועל עובד שירותי הביטחון, שוטר או סוהר, שהגיעו לגיל 55. יש לעשות את החישוב בכל חודש, ולשם כך נדרשים נתונים עדכניים על סכום המשכורת החודשית שמקבל הגמלאי ועל הרכבה, ובכלל זה נתונים על תשלומים בגין החזר הוצאות ובגין שעות נוספות.

לפי סעיף 106(ב) לחוק, מי שגרם במרמה, או ביודעין על ידי העלמת פרטים שיש להם חשיבות לעניין, למתן גמלה, בין לידיו ובין לידי הזולת, או להגדלתה דינו מאסר או קנס.

1. ברשות המסים בישראל (להלן - הרשות) יש מידע על הכנסות של תושבי ישראל ממקורות שונים, ובכלל זה מידע על הכנסות משכר עבודה ומקצבאות ופרטי המשלמים. לפי הוראות הפקודה, חלה חובת סודיות על רשות המסים ועובדיה, והם אינם רשאים למסור מידע הנמצא בידם לשום גורם, אלא אם כן מדובר בגורם ששר האוצר הרשה למסור לו מידע. בתחילת שנת 2005 ביקשה המינהלה משר האוצר היתר להשתמש במידע שבידי הרשות, וביוני 2005 היא קיבלה את ההיתר; תוקפו של ההיתר לא הוגבל בזמן.

באפריל 2006 מסרה הרשות למינהלה, על פי בקשתה, קובץ נתונים ממוחשב שנועד לאתר גמלאים שהמינהלה מטפלת בהם, המקבלים קצבאות נוספות מאוצר המדינה או מקופות ציבוריות, וגמלאים שיש להם השתכרות ממקורות אלה. התברר כי בקובץ לא נכללו רבים מהגופים שנקבעו כקופות ציבוריות על ידי הממשלה; מאחר שלא היו בידי המינהלה מספרי תיקי מס ההכנסה שלהם. התברר כי המינהלה לא עשתה ניסיון נוסף מאז אפריל 2006 לאתר את מספרי התיקים החסרים, כדי שניתן יהיה לעדכן את קובץ הנתונים. עוד התברר כי המינהלה לא השתמשה בנתוני הקובץ הנוגעים לגמלאים שנמצא כי יש להם השתכרות מאוצר המדינה או מקופות ציבוריות, אלא רק בנתונים הנוגעים לכפל קצבאות. עקב דחיית הטיפול, המשיכו חלק מהגמלאים לקבל קצבאות בסכומים גבוהים מאלה שהם זכאים לקבל, וגדלו חובותיהם למינהלה.

המינהלה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מבין כ-1,500 הגופים שנקבעו כקופות ציבוריות נכללו בקובץ רוב הגופים. עוד ציינה המינהלה בתשובתה כי נתוני הרשות אינם מעודכנים ולכן לא ניתן היה להסתמך רק עליהם, ועל כן החליטה לטפל תחילה בנושא כפל קצבאות ואחרי כן בנושא ההשתכרות, ולהסתמך בעיקר על השאלונים שנשלחו לגמלאים (ראו להלן בעניין זה).

משרד מבקר המדינה מציין באשר לכך כי נתוני הרשות על הכנסות של נישומים שכירים (ובכלל זה גמלאים) מתעדכנים אחת לשנה, בהסתמך על דוחות שנתיים שמגישים המעבידים לרשות. כשם שניתן היה להשתמש בנתונים אלה לבדיקת כפל קצבאות, כן ניתן היה להשתמש בהם גם כדי לבדוק את קצבאותיהם של הגמלאים שיש להם השתכרות מאוצר המדינה או מקופות ציבוריות.

2. סעיף 59 לחוק קובע כי המדינה אינה רשאית לקזז קצבאות כנגד חוב המגיע מזכאי לקצבה, חוץ מחובות שמקורם בסכומים ששולמו לזכאי מאוצר המדינה בטעות ולמעלה מן המגיע על חשבון משכורתו או קצבאותיו.

מסעיף זה עולה כי במקרים מסוימים, כאשר משולמים למקבל קצבה סכומי יתר בשל טעות, ניתן לדרוש ממנו תשלומים רטרואקטיביים. אולם על פי ההלכה הפסוקה² ניתן ללמוד כי דרישה להשבת תשלומים יכולה להיעשות רק במקרים מסוימים. למשל כאשר הגמלאי תרם לטעות או פעל בחוסר תום לב וכן אם יש ראיות המלמדות על ידיעה בפועל או בכוח על הטעות. כמו כן, יש לבחון גם את מידת רשלנותה של המינהלה, העשויה לבוא לידי ביטוי, בין היתר, באורך פרק הזמן שבו לא גילתה את טעותה.

2 עב' (חיפה) 3533/99 רוזנברג ישראל נ' משטרת ישראל - מדינת ישראל (מובא בפרדע-אור). ע"ע 39/99 אסרף נ' מדינת ישראל (מובא בתקדין). וראו גם בדוח שנתי 33 של נציג תלונות הציבור, עמ' 83, ניכוי סכומים מקצבה בגין תשלומי יתר.

מבדיקת הקובץ האמור לעיל התברר למינהלה כי ל-54 מבין 236 גמלאים שקיבלו קצבה נוספת מקופות ציבוריות בלי שהודיעו על כך למינהלה, היה צורך לבצע הפחתת קצבה בגין כפל קצבאות, בסכום חודשי כולל של כ-55,000 ש"ח; וכך נעשה. לפי חישובי המינהלה, הסכום הכולל של תשלומי היתר ששולמו ל-54 הגמלאים הללו הוא כחמישה מיליון ש"ח; חלק מתשלומי היתר הם בסכומים של מאות אלפי ש"ח לכל גמלאי. נמצא שהמינהלה לא בדקה לגופו של עניין אם יש מקרים שבהם ניתן לדרוש מהגמלאים הללו להחזיר לה רטרואקטיבית את סכומי היתר ששילמה להם בגין שנים קודמות, לפי הכללים הקבועים בפסיקה. זאת ועוד, לחלק מ-236 הגמלאים הללו הייתה גם השתכרות מקופה ציבורית לפני הגיעם לגיל 60 שלא דיווחו עליה כחוק למינהלה. המינהלה לא ביצעה חישוב לפי החוק לצורך הפחתת קצבתם בגין השתכרות, וממילא לא חישבה את סכום החוב שהיא זכאית לקבל מגמלאים אלה בגין תשלומי יתר ששולמו להם בעבר.

3. פעולה נוספת שנקטה המינהלה כדי לקבל מידע בנושא הייתה משלוח שאלונים. בשנת 2006 שלחה המינהלה לכ-76,000 גמלאים ושאייריהם שאלונים בעניין קבלת קצבאות נוספות מקופה ציבורית; אולם רק כ-47,000 גמלאים מילאו את השאלונים. גמלאים שהצהירו בשאלון כי הם מקבלים קצבה נוספת התבקשו להמציא למינהלה תלוש קצבה מעודכן, ובעקבות כך הופחת תשלום הקצבאות החודשי של 29 מהם בסכום כולל של כ-22 אלף ש"ח בחודש. תשלומי היתר ששולמו ל-29 גמלאים אלה הסתכמו ב-1.66 מיליון ש"ח. הועלה כי אין בידי המינהלה נתונים על מספר הגמלאים שהתבקשו לשלוח לה תלושי שכר ועל מספר הגמלאים שעשו כן בפועל. המינהלה לא פנתה שוב אל הגמלאים שלא החזירו את השאלונים ואל הגמלאים שלא שלחו לה תלושי שכר כאמור ולא נקטה נגדם שום צעדים.

בתשובת המינהלה צוין כי היא מקבלת את ממצאי הביקורת ולכן החליטה כי במשלוח השאלונים בעתיד, אשר צפוי להתבצע באופן שוטף אחת לשנה, יבוצע מעקב אחר קבלת התשובות ויישלחו מכתבי תזכורת למי שלא מילא את השאלונים.

באפריל 2007 שלחה המינהלה שאלונים לכ-14,000 גמלאים שגילם נמוך מ-60 כדי לאתר את מי שמקבלים מאוצר המדינה או מקופה ציבורית משכורת שבגינה צריך להפחית את קצבתם. מי שהצהיר כי יש לו משכורת כאמור התבקש לצרף תלוש שכר אחרון. הועלה כי אין בידי המינהלה נתונים מעודכנים על מספרם של הגמלאים שמילאו את השאלונים, וכי המינהלה לא שלחה תזכורות לגמלאים שלא מילאו את השאלונים שנשלחו אליהם. באמצעות השאלונים איתרה המינהלה 401 גמלאים שיש להם השתכרות נוספת מאוצר המדינה או מקופה ציבורית ולא דיווחו לה על כך, ופעלה על פי חוק, להפחתת קצבתם של 152 מהם. סכום ההפחתה הכולל היה כ-194,000 ש"ח בחודש. הועלה כי המינהלה לא חישבה את סכום החוב שאותם גמלאים חבים לה בגין תשלומי יתר ששולמו להם בעבר.

בעקבות פעולות הבקרה האמורות שביצעה המינהלה, היא לא בדקה לגופו של עניין כל אחד מהמקרים שבהם אותר חוב לכאורה של גמלאים למינהלה; כדי להגיע לכלל מסקנה אם יש לדרוש ממי מהגמלאים החזר של סכומי היתר ששולמו להם.

לדעת משרד מבקר המדינה, בקרה באמצעות שאלונים כרוכה בעבודה ידנית רבה, והצלחתו של המהלך תלויה במידה רבה בשיתוף פעולה מצד הגמלאים שאליהם נשלחו השאלונים. לעומת זאת, המינהלה יכולה להתבסס על בקרה ממוחשבת לגבי אוכלוסיית הגמלאים לפי ההיתר שנתן שר האוצר לעניין זה. נוסף על כך, על המינהלה לבדוק לגופם את חיובות הגמלאים כדי שתוכל לברר אם יש מקום שיחזירו לה כספים.

בתשובת המינהלה צוין כי בשיבה שהתקיימה אצל סגן בכיר לחשב הכללי, בשיתוף הלשכה המשפטית, הוחלט שלא לגבות חובות שמקורם בתשלומי כפל קצבאות והשתכרות. עם זאת, ציינה המינהלה בתשובתה כי החלטה זו לא תחול לגבי גמלאים שיתברר כי נדרשו למלא הצהרות בדבר קבלת קצבה נוספת או משכורת ובכל זאת לא מסרו דיווח כאמור, או לגבי גמלאים שיתברר כי מסרו הצהרה שקרית בדבר השתכרות או קבלת קצבה נוספת.

המינהלה מסרה למשרד מבקר המדינה כי הישיבה האמורה התקיימה באוגוסט 2006, אולם לא נמצא במשרד האוצר פרוטוקול של הישיבה, נוסח כתוב של ההחלטה שהתקבלה בה ונימוקים שהתבססה עליהם.

4. למינהלה ולחשכ"ל ידוע על מקרים שבהם גמלאים של שירות המדינה עוקפים את הוראות החוק בעניין הפחתת קצבתם בגין השתכרות מאוצר המדינה או מקופות ציבוריות. הדבר נעשה באמצעות העסקתם כעובדי חברות כוח אדם, באמצעות עבודה כעצמאים או באמצעות חברות שהקימו, המקבלות מקופות ציבוריות, תשלומים שאינם נחשבים משכורת, כנגד חשבוניות. אף על פי כן לא פעלו המינהלה והחשכ"ל למניעת מקרים אלה.

בתשובת המינהלה צוין כי בהחלטת ממשלה מספטמבר 2003³ הוטל על הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ועל נציב שירות המדינה, בתיאום עם החשכ"ל והממונה על התקציבים במשרד האוצר, לנהל משא ומתן עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה (ההסתדרות)⁴ כדי לתקן את חוק הגמלאות באופן שתופעת עקיפת החוק תבוא על פתרונה. עוד ציינה המינהלה בתשובתה כי למיטב ידיעתה עדיין לא הושלם תהליך ניהולו של משא ומתן כאמור.

מתשובות האגף לשכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר ונציבות שירות המדינה למשרד מבקר המדינה, מינואר 2008, עולה כי למעלה משלוש שנים קודם לכן העלה הממונה על השכר והסכמי עבודה דאז את עניין תיקון החוק המוצע לפני ההסתדרות, ומאז לא חל שינוי במצב.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על החשכ"ל לעקוב באופן שוטף אחר יישום החלטת הממשלה האמורה ולפעול בשיתוף אגפים אחרים במשרד האוצר לחידוש המשא ומתן בעניין זה עם ההסתדרות ולחלופין לבחון פתרונות אחרים.

הסכמי רציפות זכויות פנסיה

בהתבסס על סעיף 86 לחוק חתמה המדינה עם קרנות פנסיה ותיקות וגופים ציבוריים על הסכמי רציפות זכויות פנסיה, ולפיהם תקופת עבודתו של עובד שירות המדינה העובר לעבוד בגופים אלה, או להיפך, תובא בחשבון לעניין זכויות הפנסיה של העובד. בכל חודש משלמת המינהלה כ-5.5 מיליון ש"ח בגין השתתפות המדינה בתשלומי קצבאות על פי הסכמי הרציפות; ומאידך היא מגישה לגופים האמורים בכל חודש דרישות תשלום בסכום של כ-5.2 מיליון ש"ח, בגין השתתפותם

3 החלטת ממשלה מס' 781 מיום 15 בספטמבר 2003.

4 בעבר התחייבה הממשלה, כתנאי למעבר עובדי המדינה מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת, כי כל תיקון של חוק הגמלאות שתיוזם יקודם רק לאחר קבלת הסכמת ההסתדרות לאותו תיקון.

בתשלומי קצבאות שהמדינה משלמת. העיקרון המנחה בהסכמים מסוג זה הוא שהמעביד האחרון או קרן הפנסיה משלמים את הקצבה לעובד שפרש, וכל מעביד קודם משתתף בתשלום הקצבה, על פי חלקו היחסי. כדי שתוכל המינהלה להסדיר עם גופים אלה את ענייני התשלומים, עליה להחזיק מסד נתונים זמין המתעדכן באופן שוטף שיאפשר מעקב אחר תשלומי השתתפות על ידי המינהלה ולגבי תשלומי השתתפות המתקבלים מגופים אחרים.

הביקורת העלתה ליקויים אלה:

1. אין בידי המינהלה מסד נתונים המאפשר מעקב שוטף אחר התשלומים הכרוכים בהסכמי הרציפות ובקרה עליהם. בעקבות כך המינהלה מעבירה את התשלומים לקרנות פנסיה ולגופים האחרים, בלא לבצע בקרה מספקת לגביהם. לדוגמה, המינהלה בודקת את סבירות התשלומים לקרנות פנסיה בחודש מסוים רק על ידי השוואתם לתשלומים בחודש שקדם לו, ובלי לבדוק שינויים שחלו אצל מקבלי הקצבאות היכולים להשפיע על סכום הקצבאות. גם המעקב על סכומים שחייבים גופים אלה למינהלה בגין תשלומי השתתפות הוא ידני ולא יעיל. מצב זה בא לידי ביטוי גם בכך שהמינהלה לא מבצעת פעולות גבייה בסמוך להיווצרות חובות בגין פיגור בהעברת תשלומי ההשתתפות החודשיים. עקב כך התאפשר לגופים גדולים לצבור חובות. לדוגמה, במשך זמן רב לא פעלה המינהלה לגביית חוב מערייה, שעל פי נתוני המינהלה יתרתו לאוגוסט 2007 היא כ-1.45 מיליון ש"ח ומקורו בתשלומי השתתפות בסכומים נמוכים של הערייה לעומת דרישות התשלום החודשיות שמגישה לה המינהלה.

עוד העלתה הביקורת כי המינהלה אינה גובה ריבית והפרשי הצמדה ממעסיקים קודמים המפגרים בהעברת השתתפותם בתשלום הקצבה אלא מסתפקת בגביית סכום הקרן ממעסיקים אלה, אף אם שילמו את חובם באיחור ניכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהלה לבנות בהקדם מסד נתונים אפקטיבי ועדכני, שיאפשר לפתור את הליקויים שצוינו לעיל. עוד קודם לבניית מסד זה על המינהלה לבדוק את דרישות התשלום שמגישים לה הגופים הזכאים לקבל ממנה תשלומי השתתפות ולא להעביר להם את התשלומים באופן אוטומטי. נוסף על כך ראוי שלא תאפשר לגופים אלה לפגור בתשלומים, כדי למנוע היווצרות חובות. על המינהלה לשנות את הגישה לפיה אין גובים ריבית והפרשי הצמדה בגין חובות. לא זו בלבד שריבית והפרשי הצמדה הם "מחיר הכסף" ואין מקום לוותר עליהם, אלא שגביית הריבית וההצמדה ישמשו גורם מרתיע כלפי בעלי החובות ויבטיחו שיישמרו ערכו הריאלי של החוב ליום התשלום בפועל.

בתשובת המינהלה צוין כי "אנו מקבלים את ממצאי הביקורת בסעיפים אלה... במהלך השנה האחרונה מתבצע במנהלת הגמלאות מהלך של הקמת מערכת חייבים וזכאים". עוד ציינה המינהלה בתשובתה כי בכוונתה להסדיר שהמערכת הממוחשבת החדשה שלה תאפשר לחייב בהפרשי הצמדה וריבית תשלומים שהועברו אליה באיחור של 60 ימים או יותר לאחר מועד הדרישה.

2. מכוח הסכם משנת 1983 העבירה המינהלה לקרן פנסיה ותיקה את כלל התשלומים בגין זכויות פנסיה של עובדים שהועסקו פרק זמן מסוים כעובדים ארעיים בשירות המדינה; הקרן מצדה צריכה להחזיר למינהלה את חלקה היחסי מסכומי הקצבאות שהמינהלה משלמת לעובדים אלה. נוסף על כך, ישנם גם עובדים ארעיים שבוטחו בקרנות פנסיה חדשות, וגם להם משלמת המינהלה קצבאות.

הועלה כי בחלק מהמקרים לא שילמה קרן הפנסיה הוותיקה למינהלה את כל הסכום הנדרש. המינהלה מצדה אינה מבצעת מעקב שיטתי אחר דרישות התשלום שלה מהקרן כדי לוודא כי כולן אושרו כנדרש. גם לגבי קרנות הפנסיה החדשות אין מעקב כנדרש, בנוסף לכך, לא נחתמו איתן עדיין הסכמים לעניין זה. לפי נתוני המינהלה, סכום התביעה שלה מכלל קרנות הפנסיה בגין 288

גמלאים הסתכם ב-30.7.07 בכ-2.18 מיליוני ש"ח. המינהלה לא בדקה אם קיימים גמלאים נוספים שהיא טרם הגישה תביעות תשלום לקרנות בגינם. מאחר שאין בידי המינהלה נתונים מלאים, יש חשש שהמדינה תשלם תשלום כפול בגין אותה תקופת עבודה ארעית של גמלאי מסוים (דהיינו, נוסף על התשלום ששילמה בעבר לקרנות הפנסיה בגין העובד, היא עלולה לשלם לעובד בהווה קצבה מלאה בגין כל תקופת עבודתו).

בתשובתה מסרה המינהלה כי היא בודקת את מספרם של העובדים שבהם מדובר, וכי היא עורכת גם בירורים עם הקרנות בעניינים הכספיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהלה לבצע בהקדם בדיקה מקיפה בעניינם של כל הפורשים משירות המדינה אשר הועברו בגינם תשלומים לקרנות הפנסיה השונות בגין תקופת עבודה ארעית, כדי לוודא שהקרנות יעבירו לה את הסכומים הנכונים.

בקה על קצבאות ששולמו לגמלאי מערכת הביטחון

א. ההתחייבות האקטוארית הגדולה ביותר של המדינה לסוף שנת 2006 היא בסכום של כ-161 מיליארד ש"ח בגין תשלום פנסיה תקציבית לעובדים ולגמלאים של מערכת הביטחון. נוסף על כך, סכום ההתחייבות האקטוארית בגין עובדים וגמלאים של משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר הוא כ-53 מיליארד ש"ח. המינהלה מאשרת את תשלום קצבאותיהם של עובדי מערכת הביטחון, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, מאחר שהחוק חל עליהם, אולם הגופים הללו משלמים במישרין ומתקציבם את הקצבאות לגמלאים. יצוין כי לעתים חישוב הקצבאות של עובדי מערכת הביטחון כולל הגדלת תקופת שירותם משהייתה למעשה, באופן ששיעור קצבתם יכול להגיע ל-76%-79% מהשכר הקובע שלהם לפנסיה. גם גמלאי המשטרה ושב"ס זכאים, לפי כמה החלטות ממשלה, להגדלת תקופת השירות שלהם. הסמכות להגדיל את תקופת שירותם של שוטרים הוקנתה בחוק למפק"ל המשטרה, ואילו הסמכות להגדיל את תקופת שירותם של סוהרים הוקנתה בחוק לנציב שירות בתי הסוהר.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2007 במשטרת ישראל ובשב"ס⁵ נמצאו ליקויים באופן שבו מפכ"ל המשטרה מפעיל סמכות זו. בין השאר נמצא כי במסגרת אישור הקצבאות בדקו החשכ"ל והמינהלה רק את שיעור הקצבה הניתן לפורשים ולא את כלל תנאי הפרישה, וכי הם לא בדקו, בין היתר, אם הגדלת תקופות השירות של גמלאים בוצעה לפי קריטריונים שקבעה הממשלה בהחלטותיה בעניין זה.

בתשובתה מינואר 2008 ציינה המינהלה כי אין זה מתפקידה לבקר את פעולות המשטרה, מאחר שהסמכות לכך הוקנתה למשטרה מכוח החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא ניתן לקבל את גישת המינהלה בעניין זה, שכן בעת שהיא מאשרת את הקצבאות היא נדרשת לבדוק אם פעולות של גופים שהחוק חל עליהם, המתבטאות בהגדלת תשלומי הקצבאות לעובדים הפורשים, תואמות להחלטות הממשלה.

5 ראו, בדוח זה בפרק "תנאי פרישה של קצינים בכירים במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר ובצה"ל", עמ' 3.

ב. במכתב מדצמבר 2003 ששלח סגן החשב הכללי דאז, לגופי מערכת הביטחון נקבע כי עליהם לבצע לפחות פעם בשנה בדיקה יזומה לגבי הגמלאים שלהם כדי לברר אם דיווחו על כפל קצבאות ועל השתכרות מאוצר המדינה או מקופה ציבורית ואם בוצעה הפחתה כחוק מקצבתם, במקרה הצורך. באוקטובר 2004 החליטו סגן בכיר לחשכ"ל דאז ומנהל מינהלת הגמלאות לפנות לחשבים של הגופים האמורים כדי שישוו עם המינהלה נתונים לגבי כפל קצבאות והשתכרות מקופה ציבורית. המינהלה אף מסרה להם קובצי נתונים ממוחשבים לשימושם.

בעקבות זאת בוצעו בדיקות בידי החשבים, והמינהלה מסרה כי נמצאו מקרים שבהם היה צורך להפחית את קצבאותיהם של גמלאים בסכומים ניכרים. לא היו בידי המינהלה נתונים שאפשר ללמוד מהם אם בוצע ניכוי רטרואקטיבי לאותם גמלאים. בספטמבר 2005 כיצעה המינהלה השוואת נתונים עם צה"ל לגבי גמלאי צה"ל המקבלים קצבה נוספת מהמינהלה, כדי לבדוק אם בוצע חישוב לעניין הפחתת קצבאותיהם בגין כפל קצבאות. הועלה, כי בידי המינהלה לא נשמרו נתונים על מספר הגמלאים שבעקבות הבדיקה היה צורך להפחית את קצבאותיהם ועל סכום הקצבאות החודשיות שנחסכו. אף שעברו למעלה משנתיים ממועד הבדיקה האמורה, לא ערכה המינהלה מאז השוואת נתונים נוספת עם צה"ל.

במכתב ממאי 2006 לחשבת משרד ראש הממשלה ולחשב משרד הביטחון ציין סגן בכיר לחשכ"ל דאז כי בשנת 2006 תתחיל המינהלה לבצע ביקורת בגופים במערכת הביטחון בנושא תשלומי קצבאות. הועלה, כי הביקורת לא בוצעה.

בתשובתה הודיעה המינהלה כי בדעתה לבצע את הביקורות ולערוך השוואת נתונים עם צה"ל.

נוכח הממצאים שהועלו בבדיקות שביצעו המינהלה והגופים במערכת הביטחון, ובביקורת שביצע משרד מבקר המדינה לגבי המשטרה ושב"ס, מן הראוי שהחשכ"ל והמינהלה יבצעו בהקדם ביקורות שיטתיות בגופים אלה. כמו כן עליהם לקבוע הסדרים לעריכת השוואות נתונים שוטפות בין המינהלה לגופים במערכת הביטחון, לגבי כפל קצבאות והשתכרות מקופה ציבורית; במקרים שנמצא כי שולמו תשלומי יתר לגמלאים יש לבדוק אם ניתן לדרוש מהם החזרים רטרואקטיביים, לפי הכללים הקבועים בפסיקה.



הממצאים בדוח זה מלמדים שסדרי הבקרה וההתנהלות של מינהלת הגמלאות טעונים שיפור, וכי נדרש להעמיד לרשותה בסיס מידע מקיף ועדכני. על החשכ"ל לנקוט את הצעדים הדרושים כדי לוודא שהליקויים שהעלה מבקר המדינה בדוח זה יתוקנו.

