

מבקר המדינה | דוח שנתי 71א | התשפ"א-2020

משרדי הממשלה - משרד האוצר

ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה





ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה

רקע

פנסייה תקציבית משולמת בישראל מתוקף חוק שירות המדינה (גמלאות), התש"ל-1970. התשלומים לפנסייה התקציבית נלקחים מתקציב המדינה. חוקים נוספים מסדירים את תשלום הפנסייה התקציבית מטעם המדינה: חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985; וחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, שעניינו גמלאות לבעלי תפקידים שפורטו בחוק. חוקים אלו נועדו להבטיח תשלום קצבת פרישה, קצבת שאירים וקצבת נכות לעובדי מדינה שפרשו. שר האוצר הוא הממונה על ביצוע חוק הגמלאות והחשב הכללי במשרד האוצר ממונה על תשלום הגמלאות לפי החוק. מינהלת הגמלאות במשרד האוצר היא חלק ממטה השכר באגף החשב הכללי, הממונה על תשלומי הפנסייה התקציבית לעובדי מדינה ועובדי גופים נוספים שנקבעו, אשר פרשו לגמלאות.

נתוני מפתח

320 מיליארד ש"ח	649 מיליארד ש"ח	900 מיליון ש"ח	10 מיליארד ש"ח
חלקה של מינהלת הגמלאות בהתחייבויות בגין פנסייה תקציבית בסוף שנת 2018	סך התחייבויות המדינה בגין פנסייה תקציבית בסוף שנת 2018 (266 מיליארד ש"ח התחייבות המדינה למערכת הביטחון)	סך תשלומי מינהלת הגמלאות לשאירים בשנת 2019	סך תשלומי מינהלת הגמלאות לגמלאים בשנת 2019
70% מהמשכורת הקובעת	36 מיליארד ש"ח	15,000	91,000
תקרת הזכויות הנצברות לכלל שנות הוותק של העובד, למעט מקרים מיוחדים	שיא תשלומי הפנסייה התקציבית הצפוי בשנת 2038	מספר השאירים שקיבלו קצבת שאירים ממנהלת הגמלאות בשנת 2018	מספר הגמלאים שקיבלו קצבת פרישה ממנהלת הגמלאות בשנת 2018

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2019 עד מרץ 2020 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך אישור הפנסייה התקציבית, את תהליך תשלום הפנסייה ואת הבקרה עליהם במינהלת הגמלאות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

הצלבת מידע עם המוסד לביטוח לאומי בעניין מקורות הכנסה נוספים של גמלאים -

בשנת 2014 קיבלה מינהלת הגמלאות מהביטוח הלאומי מידע בדבר קיומן של הכנסות נוספות אצל 178 גמלאים. מינהלת הגמלאות פנתה לגמלאים אלו לצורך בירור הנושא, אך לא השלימה את הבדיקה בנוגע לגמלאים שלא השיבו לפנייתה ולא בדקה אם יש צורך בהקטנת קצבתם. גם בשנת 2018 קיבלה מינהלת הגמלאות מידע כאמור, אך לא בדקה אם יש צורך בהקטנת הקצבה.

ניכוי מס מגמלאים שלא מילאו טופס 101 - בביקורת נמצא כי מינהלת הגמלאות אינה

מנכה מס מרבי בהתאם לתקנות מס הכנסה מקצבתם של גמלאים שלא הגישו טופס 101 הגם שנדרשו לעשות זאת. תחשיב שערך צוות הביקורת העלה כי מקצבתם של 950 גמלאים בעלי מקור הכנסה נוסף בשנת 2017 נדרש היה לנכות מס מרבי בסך כולל של 30 מיליון ש"ח, אולם בפועל נוכו 6 מיליון ש"ח בלבד. יודגש כי חלק מהקצבה פטור ממס ואין לנכות ממנו את שיעור המס המרבי, ועל כן המס שאמור היה להתקבל נמוך מ-30 מיליון ש"ח.

בקרה בתשלומי הקצבאות - מינהלת הגמלאות אינה נוקטת אמצעים כדי לוודא

שמספר חשבון הבנק שאליו מועברת הקצבה אכן שייך לגמלאי בהתאם לרשום בבנק ישראל, וכדי למנוע מעילות על ידי עובדיה. כמו כן נמצא כי דוחות החריגים ודוחות המעקב אחר שינויים שמפיקה המחלקה המקצועית הממונה על הבקרה נבדקים באופן ידני, שאינו הולם את היקף הבדיקות, הדיוק והתיעוד הרצויים.

תשלומי קצבה - בשנת 2019 החלה מינהלת הגמלאות בתהליך מעבר לספק חדש של

מערכת שכר. בבדיקה שערכה מינהלת הגמלאות בתהליך המעבר, נמצא כי שילמה בדצמבר 2019 ל-29,877 גמלאים קצבאות ביתר בסך של 287,835 ש"ח, ול-76,102 גמלאים שילמה קצבאות בחסר בסך של 259,018 ש"ח. החישוב מייצג את הפער החודשי בין מערכות השכר. כמו כן התגלו טעויות במיסוי הגמלאות. נמצאו 29 גמלאים ושארם שקיבלו קצבאות פרישה או קצבאות שאירים ונוכה להם מס בחסר בסך של 700,000 ש"ח.



גמלאים השוהים בחו"ל - מינהלת הגמלאות דורשת מגמלאים ומשאירים השוהים בחו"ל יותר משישה חודשים להעביר לידיה אישורי חיים בכל חצי שנה כתנאי להמשך תשלומי הקצבה. נמצא כי מינהלת הגמלאות המשיכה לשלם קצבת פרישה ל-177 גמלאים ושאירים ששהו בחו"ל ולא המציאו אישורי חיים. לאחר סיום הביקורת מינהלת הגמלאות הפסיקה תשלום קצבאות ל-123 מהגמלאים והשאירים.



הטבת מס מכוח תיקון 190 לפקודת מס הכנסה - בתיקון נקבע כי שיעור הפטור לגמלאי יגדל באופן מדורג בארבע פעימות בשנים 2012, 2016, 2020 ו-2025, כך שבשנת 2025 יעמוד שיעור הפטור על 67% מתקרת הקצבה המזכה. נמצא כי לאלפי גמלאים ניתנה רק תוספת הפעימה הראשונה וכי חלקם לא קיבלו כלל את התוספות לפי תיקון 190. בעניין תיקון 190 ויישומו הוגשה תובענה ייצוגית נגד רשות המסים ומינהלת הגמלאות שעודנה תלויה ועומדת ובסופה צפוי להתגבש הסכם.



יישום הסכם רציפות זכויות עם הקרנות הוותיקות - 1,700 גמלאים מקבלים קצבאות בהתאם להסכם הרציפות שנחתם בין המדינה לבין הקרנות הוותיקות. הקרנות מחשבות את תקרת הקצבה לפי 70% מהמשכורת הקובעת ולא מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה, כך שאם גמלאי צבר זכאות של 70% במדינה, הקרנות אינן מעבירות למינהלת הגמלאות את הכספים שנצברו אצלן לטובתו גם אם עבד במשרה חלקית ובפועל שיעור הקצבה המשולם לו מהמדינה נמוך מ-70% מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה.



ידועים בציבור - אלמן או אלמנה של גמלאי המקבלים קצבת שאירים והחלו לחיות עם ידוע או ידועה בציבור מאבדים את זכאותם לקצבת השאירים. בשנת 2015 פנתה מינהלת הגמלאות ליותר מ-14,000 אלמנות ואלמנים המקבלים קצבת שאירים וביקשה מהם להצהיר אם הם חיים עם בן או בת זוג כידועים בציבור. רק 70 שאירים השיבו לפניית מינהלת הגמלאות. מינהלת הגמלאות לא המשיכה בתהליך הבירור והטיפול בנוגע ל-66 מהם אף על פי שרובם הצהירו על קיומו של ידוע בציבור או שהיו סימנים המעידים על כך וכמו כן לא פעלה לקבלת תשובות מאלו שלא השיבו לפנייתה. שאירים אלו המשיכו לקבל את הקצבה עד למועד סיום הביקורת.



יישום סעיף 32(ה) לחוק הגמלאות - סעיף זה עוסק בהקטנת הקצבה בשל עבודה בשירות המדינה בד בבד עם עבודה בגוף שקופתו נקבעה כקופה ציבורית. הסעיף נחקק כבר בשנות השבעים של המאה העשרים, אולם רק בשנת 2015 החליטה מינהלת הגמלאות להתחיל ביישומו, ועד אז שילמה קצבאות ביתר. עד מועד סיום הביקורת לא פורסמו הנחיה, נוהל או נייר עמדה המסדירים את כלל היבטי היישום, אף על פי שעולות ממנו סוגיות מורכבות.



החלפת ספק שכר - מינהלת הגמלאות ביצעה מעבר לספק שכר חדש ובכך הביאה לחיסכון המסתכם להערכתה ב-140 מיליון ש"ח בעשר שנות ההתקשרות וב-140 מיליון ש"ח נוספים אם תמומש האופציה להתקשרות לעשר שנים נוספות.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי מינהלת הגמלאות תבחן את האפשרות לקבל באופן מקוון מידע על הכנסות הגמלאים מהביטוח הלאומי, נציבות שירות המדינה והממונה על השכר במשרד האוצר ולהצליבו לשם הפחתת קצבאות במקרים המפורטים בסעיפים 32 ו-35 לחוק הגמלאות.



על מינהלת הגמלאות לפעול בהתאם לתקנות מס הכנסה בעניין ניכוי מס מקצבת גמלאי שלא המציא טופס 101, ולדון עם רשות המיסים בסוגיה זו לשם גיבוש פתרון.



מומלץ כי מינהלת הגמלאות תבחן מדי פעם את יעילותן של הבקורות הקיימות ותבחן דרכים לחיזוקן ולמיכון.



על מינהלת הגמלאות לפעול לתשלום מלא של תשלומי חסר ולגביית החזר של תשלומי יתר.



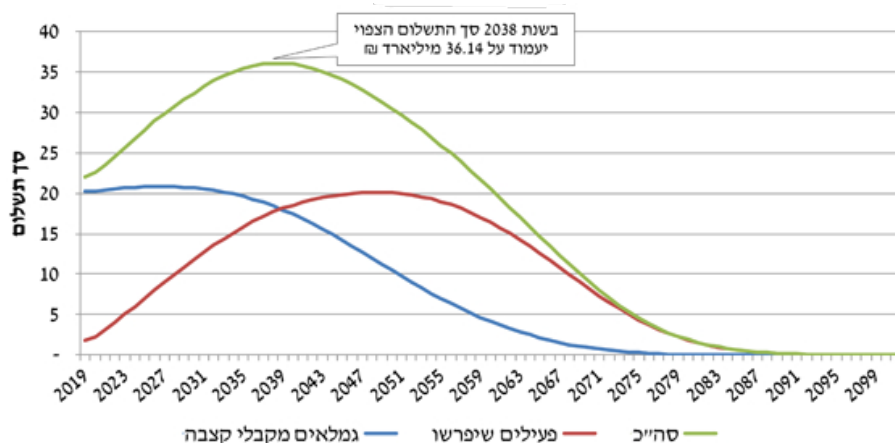
על מינהלת הגמלאות לפעול כדי להסדיר את תשלום הגמלאות בהתאם להסכם הרציפות ואת ההשתתפויות בינה לבין הקרנות הוותיקות במקרים שבהם גמלאים עבדו בחלקיות משרה ולקיים עם הקרנות הוותיקות התחשבנות בהתאם.



על מינהלת הגמלאות לפעול להפסקת הקצבאות לשאירים אשר להם ידועים בציבור ולבחון את האפשרות לגבות תשלומים ששולמו ביתר. עוד מומלץ כי נוכח רוחב התופעה וההשפעה הצפויה על אלפי שאירים ולאור נתוני הפסקת קצבה ל-20 שאירים בלבד אשר נישאו מחדש בשנת 2019, העומדים על כ-50 אלף ש"ח לחודש למול היקף תשלומי קצבאות חודשי לכ-14,500 שאירים בסכום כולל של כ-67 מיליון ש"ח (נכון לדצמבר 2018), תערוך מינהלת הגמלאות מחקר מקיף בשיתוף הגורמים המתאימים במשרד האוצר, לרבות בעניין ההשפעה על אורחות חייהם של השאירים המקבלים קצבה, ותדון בכך עם שר האוצר.



התזרים הצפוי לתשלום פנסייה תקציבית לכלל גמלאי המדינה*



המקור: הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2018 (בלתי מבוקרים).

* תשלומי הפנסייה למי שהיו עובדי מדינה במשרדי הממשלה ובכלל זה תשלומים לגמלאים במערכת ההוראה, במערכת הבריאות ובמערכת המשפט המשולמים באמצעות מינהלת הגמלאות, וכן לתשלומי פנסייה תקציבית המשולמים לשוטרים, לסוהרים ולעובדי מערכת הביטחון.

סיכום

מינהלת הגמלאות ממונה על תשלומי הפנסייה התקציבית לעובדי מדינה ולעובדי גופים נוספים שנקבעו ואשר פרשו לגמלאות. תקציב מינהלת הגמלאות מגיע מאוצר המדינה ועליה לנהוג בו על פי כללי החיסכון, ועם זאת לוודא כי היא משלמת גמלאות בהתאם לחוק. עליה לבצע בקרה יעילה כדי לוודא שאינה משלמת קצבה למי שאינו זכאי לה מחד גיסא, ולהבטיח שהיא משלמת לכל גמלאי או שאיר את מלוא הקצבה המגיעה לו על פי זכויותיו מאידך גיסא.

לאור העובדה כי מספר הגמלאים צפוי לגדול בשנים הבאות ב-120,000 איש, מומלץ כי מינהלת הגמלאות תטיב את הבקורות הקיימות ותבחן הגדרת בקורות חדשות ככל הנדרש, במטרה לשמור על אוצר המדינה וזכויות הגמלאים, לפעול לתשלום מלא של תשלומי חסר ולגביית החזר של תשלומי יתר.

נוכח הממצאים שהועלו ונוכח השפעתם על אוכלוסיית הגמלאים ועל אוצר המדינה, על משרד האוצר לפעול לתיקון הליקויים המובאים בדוח זה.

ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה

מבוא

פנסייה תקציבית משולמת בישראל מתוקף חוק שירות המדינה (גמלאות), התש"ל-1970 (להלן - חוק הגמלאות או החוק). התשלומים לפנסייה התקציבית נלקחים מתקציב המדינה. חוקים נוספים מסדירים את תשלום הפנסייה התקציבית מטעם המדינה: חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985; וחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, שעניינו גמלאות לבעלי תפקידים שפורטו בחוק.

חוק הגמלאות נועד להבטיח תשלום קצבת פרישה, קצבת שאירים וקצבת נכות לעובדי מדינה שפרשו. החוק חל על מי שנתמנה לשירות המדינה לפי חוק שירות המדינה (מינויים) תשי"ט-1959, ובכללם עובדי כוחות הביטחון, סוהרים, שוטרים ומורים בשירות המדינה. נוסף על כך החוק חל על עובדי תאגידים שהוקמו מכוח חוק שבו נקבע כי תנאי עבודתם הם כשל עובדי מדינה.

זכויות הפנסייה התקציבית מעוגנות בחוק הגמלאות. תשלום הפנסייה הנובע מזכויות אלו משולם מדי חודש לזכאים לקצבה ולשאיריהם בהתאם לחוק. סכום תשלומי הפנסייה התקציבית נקבע על פי מספר שנות הוותק שצבר הגמלאי במקום העבודה ועל פי המשכורת הקובעת לפני מועד הפרישה¹. לפי החוק, שיעור הפנסייה הנצבר לזכות העובד (להלן - שיעור הזכאות) הוא 2% לכל שנת עבודה. שיעור הפנסייה המרבי הוא 70% מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה, למעט חריגים². סכום תשלומי קצבאות השאירים נקבע באחוזים מהקצבה שלה היה זכאי הגמלאי שנפטר: בן או בת זוג של גמלאי שנפטר זכאי ל-60% מהקצבה של הנפטר³; יתומיו של גמלאי שנפטר זכאים ל-15% לכל אחד מהם, ובהיעדר בן או בת זוג זכאים היתומים ל-25% נוספים לכלל היתומים; ותלויים⁴ זכאים ל-20% לכל אחד כל עוד אינם עומדים ברשות עצמם וכל עוד אין שאירים שהם בן או בת זוג או יתומים.

1 המשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסייה מורכבת משכר יסוד משולב (המושפע על ידי הדרגה והותק) ותוספות קבועות שהוכרו על ידי הממשלה כתוספת קבועה לעניין חוק הגמלאות, ששולמו לגמלאי במשכורתו האחרונה.

2 לדוגמה, גמלאי שירות הביטחון הכללי או המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים זכאים ל-2% נוספים על שנות שירות החובה בצה"ל, כך שקצבתם יכולה להגיע ל-76%.

3 אך לא יותר מ-40% מהמשכורת הקובעת של הגמלאי שנפטר.

4 בהתאם להגדרתם בסעיף 4 בחוק.



בשנת 1999 החליטה הממשלה על הפסקת הסדר הפנסיה התקציבית לעובדי מדינה חדשים, והחלטה הורחבה בהדרגה למגזרים נוספים: על פי ההחלטה עובדים חדשים יבוטחו בפנסיה צוברת וחוק הגמלאות לא יחול עליהם. ככלל, עובדים ייחשבו כעובדים חדשים אם התקבלו לשירות המדינה מיום 1.4.02 ואילך, למעט מורים, רופאים, אחים ואחיות בבתי חולים ממשלתיים, עובדי מחקר במערכת הביטחון ובמשרד ראש הממשלה, שעבורם נקבע כי ייחשבו כעובדים חדשים אם התקבלו לעבודה מיום 31.8.02.

עד שנת 2004 לא נדרשו העובד והמעסיק להפריש כסף ממשכורתו של העובד להבטחת זכויות הפנסיה העתידית שלו, ולא הייתה השתתפות של העובד במימון זכויות הפנסיה שלו. בעקבות חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, הוחל בשנת 2004 לנכות משכר העובדים 1% לטובת פנסיה תקציבית, ובשנת 2005 גדל שיעור הניכוי ל-2% מהשכר.

בשונה מפנסיה תקציבית, פנסיה צוברת מורכבת מהפרשות של המעסיק ושל העובד, ומהרווחים שנצברו בקופת גמל או בקרן פנסיה על פי בחירת העובד. שינוי זה איפשר להגדיל את שיעור השכר המבוטח לגמלאות בגין מרכיבי השכר שאינם במשכורת הקובעת.

שר האוצר ממונה על ביצוע חוק הגמלאות. מינהלת הגמלאות היא חלק ממטה השכר באגף החשב הכללי במשרד האוצר והיא הגוף הממונה מטעם שר האוצר והחשב הכללי על תשלומי הפנסיה התקציבית לעובדי מדינה אשר פרשו לגמלאות.

תפקידיה העיקריים של מינהלת הגמלאות הם קביעת הזכאות לקצבה, אחוזי הזכאות לקצבה וסכום המשכורת הקובעת לקצבה⁵, וכן תשלום הקצבה לגמלאי המדינה הזכאים לפנסיה תקציבית בהתאם לחוק הגמלאות - הן תשלומי הקצבה החודשיים והן תשלום מענקי פרישה⁶ ומענקי שנים עודפות⁷ מתוקף חוק הגמלאות. נוסף על כך ממונה מינהלת הגמלאות על יישום הסכם רציפות זכויות⁸, היוון קצבאות, עריכת התחשבוניות מול הגופים האחרים הכלולים בהסכם הרציפות ומתן שירות לגמלאי שירות המדינה. מינהלת הגמלאות משלמת את גמלת הפנסיה התקציבית לגמלאים של מרבית משרדי הממשלה, למעט גמלאי מערכת הביטחון⁹,

5 סך הקצבה הסופי הוא אחוז הזכאות לקצבה כפול המשכורת הקובעת.

6 מענק פרישה הוא תשלום חד-פעמי המהווה פיצוי כספי לעובד שזכאי לקצבת פרישה מחמת בריאות או פטורים מהשירות לפני גיל 60, ואשר אינו בשיא הוותק בדירוגו ושיעור קצבתו קטן מהשיעור המרבי.

7 מענק שנים עודפות הוא תשלום המשמש פיצוי לשירות מעבר ל-35 שנה.

8 "הסכם להבטחת רציפות זכויות הפנסיה במעבר עובדים משירות המדינה לקרנות הפנסיה של ההסתדרות ומהקרנות לשירות המדינה" מיום 31.5.73.

9 חלק מגמלאי מערכת הביטחון מתוקצבים על ידי מינהלת הגמלאות.



משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר. התשלומים מבוצעים בכפיפות לחוק הגמלאות ועל פי הסכמי השכר וכללי המיסוי. כמו כן מינהלת הגמלאות מהווה זרוע של משרד האוצר והחשב הכללי לביצוע תשלומי הסיוע¹⁰ השונים לקרנות הפנסיה הוותיקות¹¹, ליישום הסכמי השכר הרלוונטיים לגמלאים ולניהול מערך הסליקה של ניכויי השכר, כל זאת בהתאם למדיניות הממשלה.

עובד המגיע לפרישה האחראית לתשלום שכרו עוברת מהגוף שבו עבד אל מינהלת הגמלאות האחראית לקביעת הגמלאות ושינויים בהן, לתשלומי גמלאות ולמענה על פניות הגמלאים.

נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה המופקדת על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש. אגף פרישה וגמלאות בנש"ם ממונה על ביצוע בקרה על ותק העובד, דרגת פרישתו ועמידתו בתנאים שנקבעו בתקשי"ר לצורך קבלת דרגת פרישה ודרגות נוספות שניתן להעניק לעובד, כגון דרגת שכול. אגף פרישה וגמלאות בנש"ם מאשר הגדלות שירות¹², פרישה מוקדמת, תנאי פרישה ואירועים חריגים בתחום הגמלאות, ומעביר למינהלת הגמלאות אישור על נתוני הפורש.

לאחר אישור נתוני הפורש בנש"ם מחשבת מינהלת הגמלאות את הקצבה בהתבסס על נתונים המתקבלים ממחלקת השכר בגוף שממנו פרש העובד, ובכללם מספר שנות הוותק של העובד, חלקיות המשרה לאורך כל תקופת ההעסקה, יתרת חופשה ללא תשלום, משכורתו האחרונה של העובד ודרגתו.

מינהלת הגמלאות משלמת כ-11 מיליארד ש"ח בשנה ליותר מ-100,000 גמלאים ושארירים. מינהלת הגמלאות מעסיקה 40 עובדים וכן 19 סטודנטים המועסקים במשרת סטודנט¹³. במינהלת הגמלאות פועלות חמש מחלקות תפעוליות: "מחלקת זכאויות", הקובעת אם גמלאי זכאי לקצבה ומה שיעור זכאותו; "מחלקת תשלומים", הקובעת את גובה המשכורת הקובעת וממונה על תשלומי הקצבה בפועל; "מחלקת השתתפויות", המטפלת ברציפות זכויות ובקביעת סכומי ההשתתפויות בגין; "מחלקת גבייה", הממונה על ההתחשבות עם הגופים הרלוונטיים בכל הקשור להסכם רציפות זכויות; ומחלקה מקצועית הממונה בין היתר על טיפול בתביעות המוגשות כנגד מינהלת הגמלאות, מיסוי הגמלאים ובקרה שוטפת על תשלומי הגמלאות. נוסף על כך ממונות הנהלת מינהלת הגמלאות והחשבות על התחשבות

10 תשלומי סיוע שהממשלה מעבירה לקרנות הוותיקות בהתאם להוראות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.

11 קרן ותיקה היא קופת גמל לקצבה שאינה קופת ביטוח ושאושרה לראשונה לפי תקנות קופות הגמל לפני 1.1.95. לשמונה מהקרנות הוותיקות מונה מנהל מיוחד.

12 הארכת תקופת שירותו של עובד לעניין הפנסיה בשל מצב בריאותו בהתקיים כמה תנאים.

13 על פי הדוחות הכספיים לשנת 2018.



והתקשרות עם ספקים ועל ניהול עובדים. בשנים האחרונות החליפה מינהלת הגמלאות מערכות ישנות שהוכנסו לשימוש בשנות השישים של המאה העשרים והתבססו על טכנולוגיות מיושנות שלא איפשרו ביצוע שינויים בתהליכי העבודה והבקרה. זאת במטרה לייעל את ניהול תהליכי העבודה, את יישום כללי הגמלאות ואת הבקורות. החלפת המערכות נמשכה יותר משלוש שנים ולוותה ביועצים ובאנשי מקצוע. החלפת המערכות נעשתה בשלבים: לפני כשנתיים מינהלת הגמלאות החלה לעבוד עם מערכת פרישה מרכזית (להלן - מפ"ס¹⁴). במהלך הביקורת מינהלת הגמלאות הייתה בעיצומה של החלפת ספק שכן, ולאחר סיום הביקורת החלה מינהלת הגמלאות לאפיין מערכת בקרת תשלומים להצפת חריגים ולבקרה שוטפת. בלוח 1 מוצגים נתוני הדוחות הכספיים של מינהלת הגמלאות לשנים 2017 - 2018.

לוח 1: נתוני הדוחות הכספיים לשנים 2017 - 2018 (במיליוני ש"ח)

2018	2017	
הכנסות		
16,477	15,604	הכנסות מתקציב*
416	424	השתתפות בתשלומי גמלאות
59	26	הכנסות אחרות
303	317	הכנסות מהפרשות מבוטחים
17,255	16,371	סה"כ הכנסות
עלות הפעילות		
12,208	11,745	תשלומים לגמלאים
4,853	4,357	תמיכות לקרנות הפנסיה
183	194	העברות חד-צדדיות לקרנות הפנסיה מכוח הסכמים
28	29	תפעול ותחזוקה
7	7	הוצאות הנהלה והוצאות כלליות
17,279	16,332	סה"כ הוצאות
(24)	39	רווח (גרעון) נטו מפעילות

המקור: מתוך הדוחות הכספיים של מנהלת הגמלאות לשנת 2018.
* הכנסות אלו מייצגות את כיסוי הוצאות פעילות מינהלת הגמלאות על ידי משרד האוצר.

היקף התחייבויות המדינה בגין פנסייה תקציבית הוערך בסוף שנת 2018 ב-649 מיליארד ש"ח, וכולל את התחייבויות המדינה לגמלאי הגופים הביטחוניים - צה"ל, משטרה ושב"ס - המקבלים את קצבתם ישירות מהגופים. היקף התחייבויות מינהלת הגמלאות מתוך סך התחייבויות המדינה בגין פנסייה תקציבית בסוף שנת 2018 היה 320 מיליארד ש"ח. מינהלת הגמלאות משלמת גמלאות לגמלאי הוראה, עובדי מדינה, חלק מגמלאי מערכת הביטחון ולאוכלוסיות שלגביהן קיימות התחייבויות אחרות בגין הקפאת זכויות, רציפות זכויות ופנסייה מוקדמת. להלן בלוח 2 פירוט התחייבויות המדינה בגין פנסייה תקציבית, נטו לשנים 2017 - 2018, לפי אוכלוסיות.

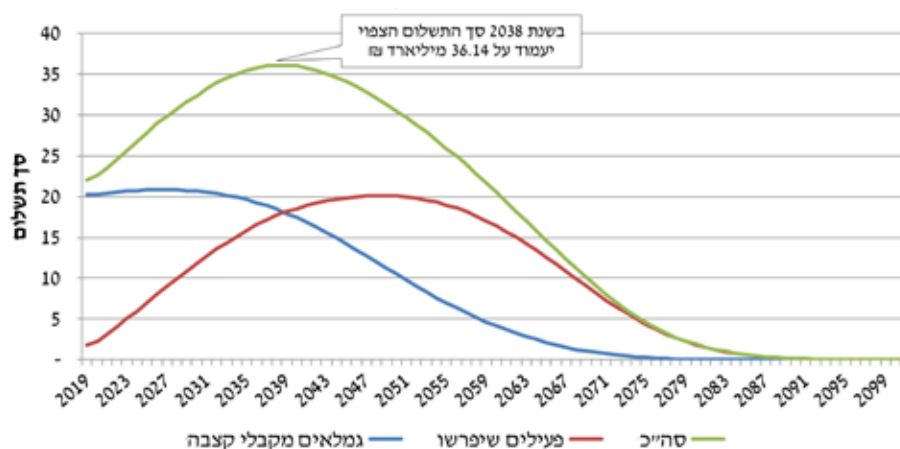
לוח 2: התחייבויות המדינה בגין פנסייה תקציבית (נטו, במיליוני ש"ח)

תיאור	חבות במיליוני ש"ח 31 בדצמבר 2018	חבות במיליוני ש"ח 31 בדצמבר 2017	מספר זכאים 31 בדצמבר 2018	מספר זכאים 31 בדצמבר 2017
גמלאים מקבלי קצבה מערכת הביטחון	201,574	210,958		
גמלאים מקבלי קצבה גמלאי הוראה	87,382	88,726	57,844	59,925
גמלאים מקבלי קצבה שוטרים וסוהרים	58,880	61,015	21,849	22,150
גמלאים מקבלי קצבה גמלאי מדינה	57,573	59,224	43,947	44,201
גמלאים מקבלי קצבה התחייבויות אחרות	6,872	6,936	14,928	13,566
גמלאים מקבלי קצבה ביטוח לאומי	2,918	2,940	1,847	1,906
סך הכל גמלאים מקבלי קצבה	415,199	429,799		
עובדים פעילים עובדי הוראה	81,927	89,584	44,408	41,869
עובדים פעילים מערכת הביטחון	64,049	72,719		
עובדים פעילים שוטרים וסוהרים	46,042	49,429	15,493	14,839
עובדים פעילים עובדי מדינה	38,980	42,863	22,082	20,733
עובדים פעילים ביטוח לאומי	2,955	3,269	1,470	1,383
סך הכל עובדים פעילים	233,953	257,864		
אחרים	297	408		
סך הכל	649,449	688,071		

המקור: הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2018 (בלתי מבוקרים).

בשנת 2018 שילמה מינהלת הגמלאות תשלומים ל-91,000 גמלאים ו-15,000 שאירים. עד שנת 2038, שבה יגיע מספר הגמלאים המקבלים קצבה לשיאו, צפויה מינהלת הגמלאות לשלם גמלאות לעוד 120,000 גמלאים. סך תשלומי הפנסיה התקציבית צפוי לעלות עם השנים עד לשיא של 36.14 מיליארד ש"ח בשנת 2038. להלן בתרשים 1 מוצגים התשלומים הצפויים בגין פנסיה תקציבית לשנים 2019 ואילך.

תרשים 1: תשלומי פנסיה תקציבית לשנים 2019 ואילך (במיליארדי ש"ח)

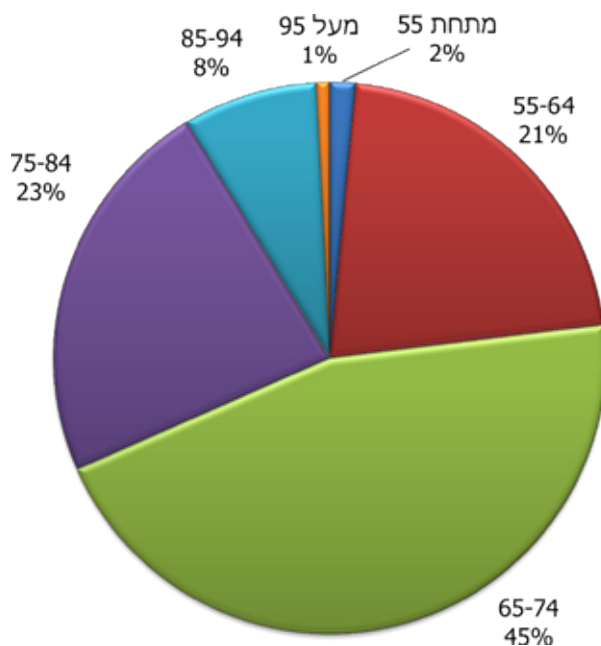


המקור: הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2018 (בלתי מבוקרים).



להלן בתרשים 2 מוצגת התפלגות מקבלי קצבת פרישה ממינהלת הגמלאות, לפי גיל, לשנת 2018.

תרשים 2: התפלגות מקבלי קצבת פרישה ממינהלת הגמלאות, לפי גיל, 2018



על פי נתוני מינהלת הגמלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2019 - מרץ 2020 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך אישור הפנסייה התקציבית, את תהליך תשלום הפנסייה ואת הבקרה עליהם. הביקורת נעשתה במינהלת הגמלאות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובנש"ם.



דיווח למינהלת הגמלאות על הכנסות או קצבאות

בתקנה 3 לתקנות שירות המדינה (גמלאות) (הגשת תביעות, הצהרות והודעות), התשי"ז-1956, נקבע כי על מקבל קצבה להודיע לממונה על תשלום הגמלאות על כל מאורע שיש בו כדי להשפיע על זכותו לקבל קצבה או על שיעור הקצבה המשתלם לו. בתקנה לא נקבעו כל סנקציות על אי-דיווח או על חוסר היענות של גמלאים לדרישות מינהלת הגמלאות לקבלת מידע.

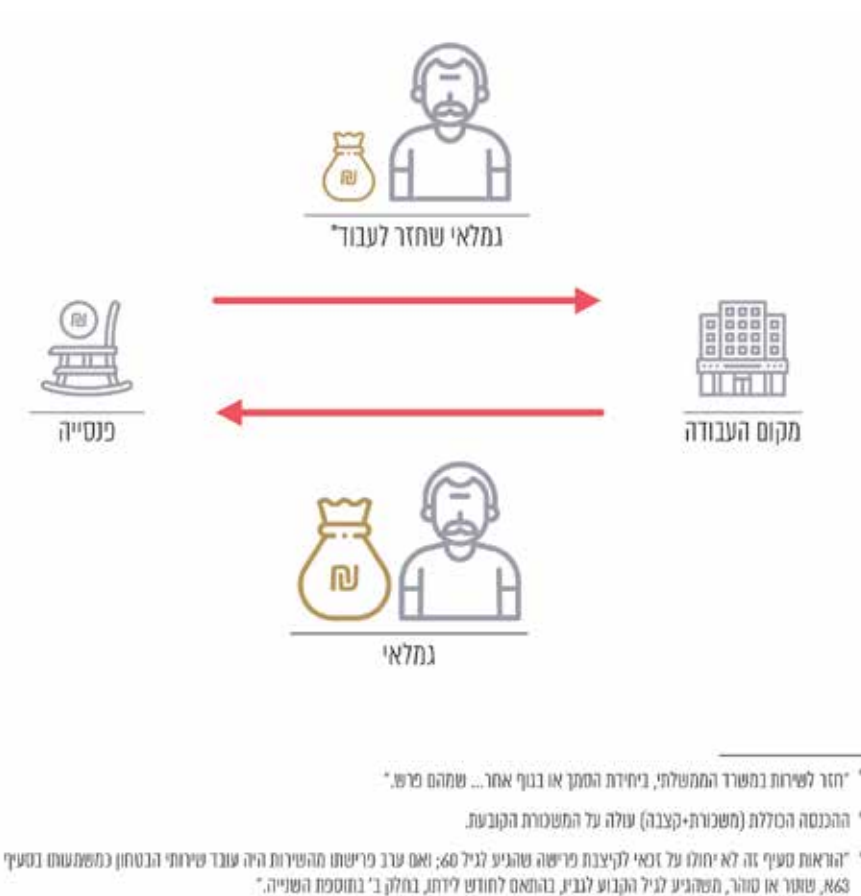
בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מינהלת הגמלאות לא פעלה בצורה המיטבית כדי לקבל לידיה מידע על מאורעות משמעותיים שיש בהם כדי להשפיע על זכאותם של מקבלי הגמלאות. להלן דוגמאות שמצא צוות הביקורת בעת ביצוע הביקורת:

הצלבת נתונים עם נתוני המוסד לביטוח לאומי

1. בסעיף 32 לחוק הגמלאות נקבע כי אדם הזכאי לגמלאות כפול¹⁵ וסך כל הגמלאות עולה על 70% מהמשכורת הקובעת, תופחת קצבתו בסכום שבו עודף סך כל גמלאות הכפל על 70% מהמשכורת הקובעת.

בסעיף 35(א) לחוק הגמלאות נקבע כי "זכאי לקצבת פרישה שחזר לשירות במשרד הממשלתי, ביחידת הסמך או בגוף אחר... שמהם פרש, והכנסתו הכוללת עולה על המשכורת הקובעת, תשולם לו קצבה בשיעור שני שלישים מקצבתו הרגילה או בשיעור הקצבה הרגילה בניכוי שליש מהסכום שבו עודפת ההכנסה הכוללת על משכורתו הקובעת, והכל לפי הסכום הגבוה יותר...". בסעיף 35(ו) נקבע כי "הוראות סעיף זה לא יחולו על זכאי לקיצבת פרישה שהגיע לגיל 60; ואם ערב פרישתו מהשירות היה עובד שירותי הבטחון כמשמעותו בסעיף 63א, שוטר או סוהר, משהגיע לגיל הקבוע לגביו, בהתאם לחודש לידתו, בחלק ב' בתוספת השנייה".

15 כפל גמלאות הוגדר בחוק הגמלאות כשתי קצבאות לפי חוק זה, או קצבה אחת לפי חוק זה בצירוף אחת או יותר מגמלאות אלה: פיצויים שבועיים לפי פקודת הפיצויים לעובדים, 1947; קצבה או תשלום כיוצא בה המשתלמים מאוצר המדינה לפי חוק אחר או לפי הסכם או הסדר כלשהו או מקרן פנסיה או מקרן תגמולים על פי התקשרות עם אוצר המדינה לצורך קצבה או תשלום כאמור, למעט גמלה לפי חוקי השיקום כמשמעותם בסעיף 34; קצבה או תשלום כיוצא בה המשתלמים על פי חוק אחר או הסכם או הסדר כלשהו מקופה ציבורית שקבעה הממשלה לעניין סעיף זה, או מקרן פנסיה או מקרן תגמולים שהקופה הציבורית קשורה בהן לצורך קצבה או תשלום כאמור.



לשם יישום הפחתות הקצבה כאמור בסעיפים דלעיל רשאית מינהלת הגמלאות לקבל, בהתאם לחוק להגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981, מידע מהמוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל). בהתאם לכך הגישה מינהלת הגמלאות בקשה לקבלת מידע, לרבות מספרי תיקי הניכויים, ההכנסה החייבת במס, שיעור הניכוי על ידי בט"ל וסכום הניכוי.



בשנת 2014 הצליבה מינהלת הגמלאות את המידע שבידיה עם המידע שמסר לה בט"ל. מינהלת הגמלאות שלחה לבט"ל קובץ ובו מספרי תעודות הזהות של הגמלאים וקובץ ובו מספרי תיקי הניכויים של גופים שקופתם נקבעה כקופה ציבורית¹⁶ ושעליהם חלים סעיפים 32 ו-35(א), לשם בחינת השתכרות נוספת או קצבה נוספת של הגמלאים מקופה ציבורית. בט"ל החזיר למינהלת הגמלאות קובץ ובו רשימה של הגמלאים המקבלים הכנסה מעבודה או הכנסה מקצבה מהקופות הציבוריות שמספר תיק הניכויים שלהן נכלל בקובץ שהועבר על ידי מינהלת הגמלאות.

לאחר שהתקבלו הנתונים מבט"ל ולאחר שביצעה סינונים פנימיים נוספים, איתרה מינהלת הגמלאות 143 גמלאים המקבלים שכר מגוף שקופתו נקבעה כקופה ציבורית, ועל כן יש לבדוק אם חזרו לשירות בגוף שממנו פרשו, וכן 35 גמלאים המקבלים קצבה נוספת לפי חוק הגמלאות. עקב כך החלה מינהלת הגמלאות בתהליך של בחינת הצורך בהפחתת סכום הקצבה המועבר לגמלאים אלו, בהתאם לסעיפים 32 ו-35(א), ופנתה לגמלאים האמורים בבקשה להמציא לה תלושי שכר או תלושי קצבה מהגופים הרלוונטיים. בסופו של דבר הפחיתה מינהלת הגמלאות בקצבאותיהם של הגמלאים שמסרו לידיה את התלושים ועמדו בדרישות החוק להפחתת הקצבה.

16 מאז נחקק החוק קבעה הממשלה בהתאם לסמכותה לפי סעיף 35 לחוק גופים המהווים "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.

בביקורת נמצא כי מינהלת הגמלאות לא בחנה את הצורך בהקטנת הקצבאות לגמלאים אשר לא השיבו לה ולא העבירו לידיה תלושים לפי בקשתה. קצבתם של הגמלאים אשר נענו לבקשת מינהלת הגמלאות ונמצא כי הם נכללים בהוראות סעיפים 32 ו-35(א) לחוק הופחתה, ואילו קצבתם של הגמלאים אשר לא נענו לבקשת מינהלת הגמלאות נותרה ללא שינוי הגם שיתכן והייתה צריכה להיות מופחתת בהתאם לסעיפי החוק.

בשנת 2018 ביקשה מינהלת הגמלאות מבט"ל נתונים לשם ביצוע הצלבה נוספת, אולם גם לאחר שהנתונים נמסרו לידיה, לא פנתה מינהלת הגמלאות לגמלאים ולא פעלה לבדיקת ההכנסות הנוספות. יוצא אפוא כי הצלבת הנתונים האחרונה בוצעה בשנת 2014 וטופלה באופן חלקי כמתואר לעיל, ומאז לא פעלה מינהלת הגמלאות כלל לבחינת הכנסות נוספות של גמלאים.

צוות הביקורת בדק ביחס לסעיף 35(א) 950 גמלאים שהייתה להם הכנסה נוספת בשנת 2017. הבדיקה העלתה כי בשנת 2017 קיבלו 42 גמלאים הכנסה מעבודה מהגוף שממנו פרשו, וכי סך הכנסתם ממשכורות ותשלומים במשרות עבודה בגופים אלו בשנה זו הגיע ל-10 מיליון ש"ח. זאת ועוד, לכמה מהם עוד לא מלאו 60 שנה בשנת 2017, ולכן היה על מינהלת הגמלאות לבחון אם יש צורך בהפחתת קצבתם בהתאם לסעיף 35(א). כמו כן, ייתכן שהיה על מינהלת הגמלאות להפחית בעבר את קצבתם של הגמלאים שבשנת 2017 כבר מלאו להם 60 שנה, בהתאם לגילם ביום שבו חזרו לעבוד בגוף שממנו פרשו.

2. מידע בדבר הכנסות חייבות של מקבל קצבה יש בו כדי להצביע על הצורך בהקטנת הקצבה בהתאם לאמור בסעיפים 32 ו-35(א). אף על פי שבהסכם ביניהם נקבע כי על בט"ל למסור למינהלת הגמלאות נתונים אלו, לא ביקשה מינהלת הגמלאות מבט"ל נתונים בדבר ההכנסה החייבת, וממילא לא השתמשה בהם לבחינת הצורך בהקטנת הקצבה. מינהלת הגמלאות הסבירה לצוות הביקורת כי אין באפשרותה להקטין את קצבת הפרישה של גמלאים אשר לא השיבו לפנייתה בהסתמך על נתוני בט"ל בלבד שכן חסרים לה נתונים רלוונטיים¹⁷. על אף טענת מינהלת הגמלאות, מצא צוות הביקורת כי במכתבים שנשלחו לגמלאים נכללה ההערה "יודגש כי אי המצאת תלוש למשרדנו בגין קבלת קצבה נוספת באופן מיידי יגרור חוב ובנוסף מהווה עבירה על תקנות שירות המדינה".

17 למשל, תקופת העבודה בקופה הציבורית, או המשכורת הקובעת שלפיה חושבה הקצבה בגין תקופת העבודה בקופה הציבורית.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי מינהלת הגמלאות תמסד נוהל לבדיקה שנתית ולהצלבת נתונים עם בט"ל אשר יכללו גם את נתוני ההכנסה החייבת, בהתאם להסכם שנחתם ובכפוף לבחינה משפטית, אם תידרש, בעניין האפשרות להשתמש בנתוני ההכנסה החייבת לצורך יישום סעיפים 32 ו-35(א) לחוק הגמלאות. מומלץ להשלים את הבחינה ואת התהליך באופן מקוון. בדרך זו תתייעל עבודתה של מינהלת הגמלאות. כמו כן על מינהלת הגמלאות למסד דרך ליידע את הגמלאים שהכנסתם החייבת גבוהה דייה כדי להפחית בקצבתם על פי סעיפים 32 ו-35(א).

בתשובתה מיום 17.6.20 מסרה מינהלת הגמלאות (להלן - תשובת מינהלת הגמלאות) כי החובה לעדכן אותה לגבי מאורעות שיש בהם כדי להשפיע על הזכות לקצבה חלה על מקבל הקצבה. יחד עם זאת הכירה מינהלת הגמלאות בחובתה לבצע ביקורות ולוודא שדיווחים כאמור אכן מתקיימים. מינהלת הגמלאות מסרה כי עם הטמעת המערכות החדשות ייעשו הצלבות המידע באופן תכוף ורחב יותר. עוד מסרה כי תפעל ליישום ההמלצה וכי אם יתברר שיש לגמלאי קצבה נוספת, יוקפא חלק מהקצבה המשתלמת עד שהגמלאי יעביר את כל המידע הדרוש. על כך תינתן הודעה מראש.

3. נש"ם מופקדת, בין היתר, על קליטת עובדים בשירות המדינה. הנתונים שבידי נש"ם עשויים לסייע למינהלת הגמלאות באיתור גמלאים שחזרו לעבוד במקום שממנו פרשו ולכן ייתכן ויש להקטין את קצבתם בהתאם לסעיף 35(א) לחוק הגמלאות.

נמצא כי מינהלת הגמלאות אינה מצליבה את נתוניה עם נתוני נש"ם. מומלץ כי מינהלת הגמלאות תשקול לפנות לנש"ם במטרה להגיע להסדר לביצוע הצלבת נתונים מקוונת ושוטפת בעת קליטת עובד בשירות המדינה, לצורך יישום סעיף 35(א) לחוק הגמלאות.

עוד מומלץ כי מינהלת הגמלאות תבחן חלופה נוספת לקבלת המידע בדבר הכנסות הגמלאים, באמצעות העברת מידע באופן מקוון מטעם הממונה על השכר והסכמי עבודה. אם נדרשת הסדרה להעברת המידע, יתבצע תיאום עם הלשכה המשפטית במשרד האוצר.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי המידע בדבר שובם של גמלאים לעבודתם בשירות המדינה וגובה משכורתם קיים בגופים הממשלתיים, לכן אין עוד צורך בהצלבת נתונים עם נתוני בט"ל בנוגע לסעיף 35(א).



בתשובתה מיום 17.5.20 מסרה נש"ם כי תיענה בחיוב ליוזמה של מינהלת הגמלאות לשיתוף פעולה עם אגף בכיר לפרישה ולגמלאות בנש"ם.

הממונה על השכר והסכמי עבודה מסר בתשובתו מיום 12.5.20 כי הוא מוכן לבחון העברת מידע בדבר הכנסות הגמלאים באופן מקוון, בכפוף להוראות כל דין.

יישום תקנות מס הכנסה - ניכוי מס

על פי תקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), כל יחיד המקבל משכורת ימלא טופס 101¹⁸ בתחילת כל שנת מס. הטופס משמש אסמכתה למעביד למתן הקלות במס ולעריכת תיאומי מס בחישוב משכורת העובד, ויש להגישו בכל שנה עד סוף חודש ינואר. תחת ההגדרה משכורת נכללות גם גמלאות¹⁹. ראוי לציין כי מינהלת הגמלאות מאפשרת לגמלאים למלא טופס 101 מקוון. בתקנות נקבע כי מעביד ינכה מס בשיעור המרבי ממשכורתו של עובד אם העובד לא מילא טופס 101 או שלא מילא את הסעיף העוסק בהכנסות אחרות. במאי 2012 פרסמה רשות המיסים כללים והוראות להפקת טופס 101 אלקטרוני והוראות מיוחדות לעניין מקבלי קצבה, המסדירות את הכללים למילוי הטופס משנת המס 2013 ואילך. בעקבות פניית מינהלת הגמלאות ניתנו בדצמבר 2013 הקלות נוספות למקבלי קצבה, ונקבע כי גמלאי אשר מלאו לו 70 שנה וכן גמלאית אשר מלאו לה 65 שנה לא יחויבו במילוי טופס 101, בהתקיים כל התנאים האלה:

1. הגמלאי הצהיר בטופס 101 שמולאו על ידו בשנתיים שקדמו לשנה שבה מלאו לו 70 שנה (ולאיש 65 שנה) כי אין לו הכנסה חייבת נוספת מלבד הקצבה ממנהלת הגמלאות.

2. הגמלאי יצהיר כי אינו דורש הטבות מס מיוחדות כגון "זיכוי יישובים".

3. בתלוש הקצבה של הגמלאי יצוין שעליו להודיע על כל שינוי בפרטים שמולאו בטופס 101 האחרון שמילא.

הקלות נוספות ניתנו גם למקבלי קצבאות שאירים וקצבאות נכות בהתקיים התנאים המפורטים במכתב הקלות שפרסמה רשות המיסים²⁰.

כל יתר הגמלאים חייבים במילוי טופס 101, ואם לא ימלאו את הטופס - על מינהלת הגמלאות לנכות מקצבתם מס בשיעור המרבי. בשנת 2019 שלחה מינהלת הגמלאות

18 כרטיס עובד ובקשה להקלה ולתיאום מס על ידי מעביד אשר בהתאם לפרטים הממולאים בו, המעסיק מנכה משכרו של העובד את התשלום הנדרש למס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

19 סעיף 1(2) בתקנות וסעיף 2(5) בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

20 מכתב הקלות - בדצמבר 2016 פרסמה רשות המיסים לקופות הגמל ומשלמי הקצבאות מסמך המפרט כללים דומים להקלות בחובת מילוי טופס 101 המועבר למינהלת הגמלאות.



מכתבי דרישה למילוי טופס 101 ל-58,582 גמלאים אשר נדרשים להגיש טופס זה. 35,930 מהם לא השיבו לבקשת מינהלת הגמלאות ולא מילאו את הטופס כנדרש בתקנות.

בעת ביצוע הביקורת נמסר לצוות הביקורת כי בשנת 2012 נוכה באופן חד-פעמי מס מרבי לכלל הגמלאים שלא הגישו טופס 101, ובעקבות כך מיהרו גמלאים רבים להמציא אישורים על היעדר הכנסה או למלא את הטופס. אולם מאז ועד יום הביקורת לא נוכה שוב מס מרבי לגמלאים אשר לא הגישו טופס 101, ולמעשה פעלה מינהלת הגמלאות בשנים אלו שלא בהתאם לתקנות מס הכנסה. בכך מינהלת הגמלאות מאפשרת לגמלאי לקבל נקודות זיכוי ושיעורי מס מופחתים כאילו זו הכנסתו היחידה.

בבדיקה עלה כי סגן החשב הכללי העיר בנושא זה בנובמבר 2019 והנחה להיערך לניכוי מס כבר בחודש העוקב. אולם עד מועד סיום הביקורת לא חל כל שינוי ומינהלת הגמלאות עדיין אינה מנכה את המס המרבי בהתאם לתקנות מס הכנסה.

בבדיקת צוות הביקורת נמצאו כ-950 גמלאים שקיבלו בשנת 2017 שכר ממקומות נוספים, אך מינהלת הגמלאות ניכתה מקצבתם מס בשיעור נמוך כאילו זהו מקור ההכנסה היחיד של הגמלאי. כתוצאה מכך נוכה מס בחסר. הקצבאות של גמלאים אלו הסתכמו בשנת 2017 ב-99 מיליון ש"ח, שמהם נדרש לנכות מס מרבי בסך של 30 מיליון ש"ח²¹, אולם בפועל נוכו 6 מיליון ש"ח בלבד. יודגש כי חלק מהקצבה פטור ממס ואין לנכות ממנו את שיעור המס המרבי, ועל כן המס שאמור היה להתקבל נמוך מ-30 מיליון ש"ח²².

צוות הביקורת ביצע בדיקה פרטנית של 950 הגמלאים שקיבלו שכר בשנת 2017 ממקומות נוספים. בבדיקה נכללו רק הגמלאים שניתן היה לזהות כי המיסוי שנעשה במינהלת הגמלאות ובמקום העבודה הנוסף תאם את חישוב המס בנפרד לכל מקום עבודה וללא כל הקלת מס נפרדת, או חיוב גבוה במס בשל היוון או מענקים פטורים. הבדיקה העלתה כי בשנת 2017 היו לכל הפחות 16 גמלאים מתוך 950 הגמלאים שנבדקו אשר לגביהם חושב המס ביחס לכל הכנסה בנפרד כאילו זו ההכנסה היחידה, כך שניתנו נקודות זיכוי ושיעורי מיסוי נמוכים בכפל. הקצבה השנתית ששולמה לגמלאים אלו בשנת 2017 הייתה כ-2 מיליון ש"ח. באומדן שביצע צוות הביקורת נמצא כי סך המס שלא נגבה מגמלאים אלו בשנת 2017 עמד על 390,000 ש"ח²³.

21 מ-99 מיליון ש"ח הופחת אומדן סכום הקצבה הפטורה. האומדן נעשה בהתאם להנחה שלכל הגמלאים מגיע פטור מרבי, ללא קיזוז מענקים פטורים והיוון קצבאות.

22 בשל פטורים ממס ושיעורי מס הנמוכים משיעור המס המרבי.

23 הבדיקה נעשתה על בסיס חישובי המס לשנת 2017 ולא נבדק האם גמלאים אלו הגישו דוחות לרשות המיסים והאם מדובר בשומות סופיות.



על מינהלת הגמלאות לפעול בהתאם לתקנות מס הכנסה בעניין ניכוי מס מקצבת גמלאי אשר לא המציא טופס 101.

עוד מומלץ כי מינהלת הגמלאות תעלה את הסוגיה בפני רשות המיסים לשם גיבוש פתרון.

משרד מבקר המדינה מסב את תשומת ליבה של רשות המיסים לממצאים לשם בחינת הנושא על כלל היבטיו, לרבות יישום התנאים שנכללו בהקלות.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי הנושא נדון בהרחבה ואף התקיימו דיונים עם רשות המיסים כדי לטפל בו. כמו כן מסרה כי לפני כעשור "הייתה הנחייה ואישור של רשות המסים לא לנכות מס הכנסה מרבי עד להסדרת הנושא לתקופה שהסתיימה" וכי "חלק מהגמלאים המציאו תיאום מס ולכן לגביהם טופס 101 מתייתר". עם זאת, המנהלת הבהירה כי אין בידה הנחייה כתובה של רשויות המס או פרוטוקול מהדיונים בנושא.

עוד נמסר בתשובת מינהלת הגמלאות כי בהמלצת אנשי מקצוע ולאחר דיון מקצועי ראתה לנכון לא לבצע את התיקון בזמן החלפת המערכת, בשל הצורך לבודד תקלות הנובעות אך ורק מהחלפת המערכת. מינהלת הגמלאות הבהירה בתגובתה מיום 30.6.20 כי טרם הוחל בניכוי מס מרבי הואיל וטרם נסרקו טופסי 101 למערכת השכר החדשה. בתשובתה ציינה מינהלת הגמלאות כי מ-2018 מערכת המחשוב שולחת תזכורות 3 פעמים בשנה.

רשות המסים מסרה בתשובתה מיום 1.6.20 כי לאור ממצאי הדוח, תבחן הרשות את אופן הטיפול הנדרש. לאחר סיום הביקורת פנו נציגי רשות המסים לצוות הביקורת כדי לקבל את הפרטים הנדרשים לטיפול שומתי. עוד מסרה רשות המסים בתשובתה מיום 27.7.20 כי "לא ידוע לנו על הנחיה של רשות המסים למינהלת הגמלאות לא לנכות מס הכנסה מרבי למי שלא הגיש טופס 101".

משרד מבקר המדינה שב ומבהיר כי על מינהלת הגמלאות לנכות מס כנדרש בתקנות.



קיום בקורות על תשלום קצבה

תשלום הגמלאות בסך יותר מ-11 מיליארד ש"ח בשנה ליותר מ-100,000 גמלאים ושאיירים, שעליו ממונה מינהלת הגמלאות, הוא תהליך מורכב הכולל ממשקים עם גורמי חוץ וממשקים בין היחידות השונות. עקב כך נדרשת בקרה על תהליכי העבודה, תהליכי קביעת הקצבה, תהליכי קביעת המשכורת הקובעת, התשלום, המיסוי וההתחשבנות. יתרה מזו, מכיוון שמדובר באוכלוסייה מבוגרת ישנה חשיבות רבה לצמצום הטעויות, שכן אוכלוסייה זו לא בהכרח תדע לבצע בקרה או לעמוד על זכויותיה אם יחולו טעויות.

מחלקות מינהלת הגמלאות מקיימות בקורות אחדות:

מחלקת התשלומים: במחלקה זו מתבצעת בדיקה חודשית לגבי המצבים המובאים להלן, וכל תיק נבדק על ידי שני עובדים - בודק ומאשר:

1. מצבם המשפחתי של אלמנים המקבלים קצבת שאירים - אלמן שנישא בשנית אינו זכאי לקצבת שאירים²⁴.
2. יתומים המקבלים קצבת שאירים על אף שעברו את גיל הזכאות²⁵ - יתומים אלו אינם זכאים לקצבה למעט יתומים המשרתים בצבא או יתומים הנחשבים "יתומים תלויים"²⁶.
3. גמלאים או שאירים השוהים בחו"ל תקופה ממושכת ולא המציאו אישורי חיים, כדי להימנע מלשלם לגמלאי או שאיר שאינו בין החיים.
4. שימוש בחשבון בנק זהה למקבלי קצבה שונים. מערכת המחשוב מתריעה בכל מקרה כאמור. כמו כן, כל זכאי לקצבה נדרש לספק אישור חשבון בנק חתום על ידי הבנק במועד קבלת הזכאות ובכל שינוי בפרטי הבנק.

בבדיקה נמצא כי מחלקת התשלומים אינה מבצעת בקרה כדי לוודא שמספר חשבון הבנק שאליו מועברת הקצבה אכן שייך לגמלאי בהתאם לרשום בבנק ישראל, וכן לא מתבצעת בקרה המיועדת לאתר מעילות, כגון הקלדת מספר חשבון בנק של עובדי מינהלת הגמלאות למערכת.

24 בסעיפים 26 ו-28 לחוק הגמלאות נקבעה זכאות לקצבת שאירים לכן זוג של עובד או זכאי לקצבת פרישה שנפטר, כל עוד לא נישא מחדש.

25 גיל הזכאות נקבע בהגדרת "עומד ברשות עצמו" בסעיף 1 לחוק.

26 יתומים שאינם עומדים ברשות עצמם.



מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי לאחר סיום הביקורת החלו בביקורות יזומות של חשבונות הבנקים כחלק מתכנית העבודה לאיתור חריגות ומעילות. בימים אלו נמצאת מינהלת הגמלאות בעיצומה של בניית דוחות בקרה לבדיקת מספרי חשבונות הבנק שדרכם משתלמת הקצבה, שיכללו הצלבת מידע עם נתוני בנק ישראל.

המחלקה המקצועית: מחלקה זו עוסקת בין היתר בבקרה כללית על פעולות מינהלת הגמלאות, באמצעים האלה:

1. מדגם - מינהלת הגמלאות בוחרת בהתאם לקריטריונים קבועים מראש מדגם מייצג של 500 גמלאים ובודקת את תלושי השכר שלהם באופן פרטני אחת לחודש.
2. בדיקת כלל השינויים במינהלת. אחת לחודש מגיעים למחלקה המקצועית לבחינה ולאישור כל תלושי השכר של גמלאים שמינהלת הגמלאות ביצעה בהם שינויים העשויים להשפיע על הקצבה.
3. דוחות חריגים - המחלקה בוחנת את כלל הקצבאות אשר חל בהן שינוי של למעלה מ-20% ביחס לחודש קודם. כמו כן, המחלקה בוחנת את הקצבאות אשר סכומן עולה על 20,000 ש"ח נטו או על 30,000 ש"ח ברוטו.

בדיקת המדגם וכן כלל השינויים במינהלת נעשים באופן ידני. על מינהלת הגמלאות לשקול לשלב בקרה ממוחשבת על תלושי הגמלאים כדי לדייק בביצוע הבדיקות, בהרחבת היקף ביצוען ובתיעודן.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי בחודש פברואר 2020 הוגדרו הדוחות הנדרשים ממערכת ספק שכר ב', כך שמידי חודש נבדקים חריגים וכמו כן הבדיקות מבוצעות לכלל אוכלוסיית הגמלאים ולא רק למדגם. מינהלת הגמלאות מתכננת להעמיק את נושא הבדיקות ולהעלותו מדרגה נוספת באמצעות הקצאת עובד ייעודי לכך. המשרה צפויה להיות מאוישת עד ספטמבר 2020.

צוות הביקורת פנה למחלקות השונות במינהלת וביקש נתונים והצלבות נתונים ממוחשבות וכן עיבודים על נתונים אלו, על מנת לבחון נושאים שונים בתחום הבקורות על תשלום הקצבה. להלן ממצאי הביקורת:



שוהים בחו"ל

בהתאם לחוק הגמלאות, קצבת פרישה משולמת לגמלאי כל עוד הוא חי, ובמקרה של פטירה לשאיריו כל עוד בן או בת הזוג לא נישאו מחדש, ולילדיו כל עוד אינם עומדים ברשות עצמם. מינהלת הגמלאות עורכת הצלבות חודשיות עם נתוני מרשם האוכלוסין כדי לאתר מקרים שבהם יש להפסיק את הקצבה, כגון פטירת גמלאי, או פטירה או נישואים מחדש של שאיר. אולם כאשר מקבל הקצבה שוהה תקופה ארוכה בחו"ל לא ניתן לעקוב אחר שינויים במצבו האישי ולדעת אם נפטר, או במקרה של שאיר נישא מחדש, מאחר שנתונים אלו אינם מתעדכנים במרשם האוכלוסין בארץ. כתנאי להמשך תשלומי קצבאות, דורשת מינהלת הגמלאות מגמלאים ומשאירים השוהים בחו"ל יותר משישה חודשים להעביר לידיה אישור חיים אחת לחצי שנה. טופס זה ניתן למצוא באתר מינהלת הגמלאות, ויש לצרף אליו תצהיר חתום על ידי עורך דין ובו מצוין שם מקבל הקצבה, תאריך לידתו, סוג הקצבה המשולמת ומצבו המשפחתי. מספר השוהים בחו"ל נכון לתאריך 31.12.19 עומד על 181 וגובה קצבתם ברוטו 855,996 ש"ח.

בעת ביצוע הביקורת נמצא כי בחודש מרץ 2020 שילמה מינהלת הגמלאות קצבת פרישה ל-177 גמלאים או שאירים ששהו בחו"ל יותר מחצי שנה ולא המציאו אישורי חיים. רק ל-28 מהם היה אישור חיים קודם במערכות מינהלת הגמלאות. סך הקצבה החודשית ששולמה להם הגיע ל-760,000 ש"ח²⁷.

על מינהלת הגמלאות לפעול לקבלת אישורי חיים מהגמלאים השוהים בחו"ל, לפעול בהתאם לנהליה בעניין מי שלא המציא אישור כנדרש ולשלב במערכותיה בקורות להבטחת קבלת האישורים. מבקר המדינה ממליץ כי מינהלת הגמלאות תנקוט פעולות יזומות ליצירת קשר עם השוהים בחו"ל, כגון שליחת הודעת תזכורת אוטומטית באמצעות הדוא"ל או הטלפון הנייד, וכן תבחן אפשרות למילוי ולשליחה מקוונים של טופס אישור החיים.

27 חושב לפי קצבה חודשית נכון לדצמבר 2018.



מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי כיום היא מבצעת אחת לשבוע הצלבה עם נתוני משרד הפנים בנוגע לשהות בחו"ל של גמלאי. בכל יום מתבצעת בדיקה ממוחשבת של כלל אוכלוסיית הגמלאים השהים בחו"ל יותר מחצי שנה. אם בתוך ששת החודשים ביקר הגמלאי בארץ, תתבצע הארכה אוטומטית לחצי שנה נוספת מיום היציאה שוב מהארץ. גמלאים השהים בחו"ל יותר מחצי שנה ללא כניסות לארץ ובלי שמילאו אישור חיים יקבלו ממינהלת הגמלאות פנייה להמצאת אישור חיים, כעבור חודש תישלח תזכורת ואם הגמלאי לא יעביר אישור חיים תופסק העברת הקצבה ולגמלאי יישלח מכתב על הפסקת הקצבה עקב אי המצאת אישור חיים. מנתונים שמסרה מנהלת הגמלאות ב-2.8.20 עולה כי לאחר סיום הביקורת מינהלת הגמלאות הפסיקה תשלום קצבאות ל-123 שוהים בחו"ל.

נשואים המקבלים קצבת שאירים

בחוק הגמלאות נקבע כי בן זוגו של עובד או זכאי לקצבת פרישה שנפטר זכאי לקבל קצבת שאירים כל עוד לא נישא, וכי במקרה של נישואים מחדש תשולם לו קצבה חד-פעמית וייפסק תשלום קצבת השאירים הקבועה. בשנת 2018 שילמה מינהלת הגמלאות קצבת שאירים בסך חודשי כולל של 67 מיליון ש"ח ל-14,500 אלמנים ואלמנות.

1. מינהלת הגמלאות מבצעת, לדבריה, בחינה חודשית לאיתור שאירים שנישאו מחדש ויש להפסיק את קצבתם. צוות הביקורת ביצע בדיקה ממוחשבת לגבי שאירים אשר נישאו מחדש. הבדיקה נעשתה על כלל השאירים נכון לתקופת הביקורת.

על אף בקורות מינהלת הגמלאות, מצא צוות הביקורת שלושה מקרים שבהם שאירים שקיבלו קצבה נישאו מחדש בשנים 2014 ו-2017, והקצבה לא נשללה מהם כנדרש בחוק, מאז ועד למועד סיום הביקורת. סך הקצבה ששולמה ביתר לשלושת השאירים עומד על כ-340,000 ש"ח²⁸.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי בשלושת המקרים שצוינו לעיל בדקה מינהלת הגמלאות במרשם האוכלוסין את מצבם המשפחתי בשנים המדוברות ומצאה כי נרשמו כאלמנים, זאת מכיוון שהגמלאי לא עדכן את מצבו המשפחתי במועד הנישואים, אלא מאוחר יותר. מינהלת הגמלאות הבהירה ב-2.8.20 כי לגבי שני גמלאים השינוי במרשם האוכלוסין נעשה בשנים 2016 ו-2019 ומסיבה שאינה ברורה המערכת לא התריעה על השינוי. לגבי הגמלאי השלישי, השינוי נערך בסוף שנת 2019, בעת הקפאת המערכת ועל כן לא המערכת לא התריעה על השינוי.

28 חושב לפי קצבה חודשית נכון לדצמבר 2018.



מומלץ כי מינהלת הגמלאות תחזק את הבקורות למניעת הישנות מקרים מסוג זה אשר אותרו במועד הביקורת ותשלם הטיפול בהחזר הכספים ששולמו ביתר.

2. בהתאם לחוק, מקבלי קצבת שאירים שקצבתם הופסקה בעקבות נישואים מחדש, והתגרשו או התאלמנו מבן הזוג השני, זכאים לקבל מחדש את קצבת השאירים שהופסקה. בביקורת נמצא כי בהצלבות שמבצעת מינהלת הגמלאות עם מרשם האוכלוסין לא נעשית בדיקה לאיתור שאירים הזכאים לחידוש קצבתם בעקבות פטירת בן הזוג החדש או גירושם.

מומלץ לערוך הצלבה עם נתוני רשות האוכלוסין וההגירה כדי לאתר שאירים הזכאים לחידוש קצבתם עקב השינוי במעמדם. על מינהלת הגמלאות לשקול נקיטת פעולות להגברת המודעות של שאירים שקצבתם הופסקה בנוגע לזכותם לקבלתה מחדש בעקבות גירושם או פטירת בן הזוג.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי יש קושי באיתור שאירים שהתגרשו או התאלמנו בפעם השנייה לצורך חידוש קצבת שאירים, שכן מרגע שהופסקה קצבתם הם נמחקים ממערכת השאירים הפעילים ולא מתבצע מעקב מעניינם. נוסף על כך ציינה מינהלת הגמלאות כי האחריות להגשת תביעה לחידוש הקצבה מוטלת על המבקש.

רשות האוכלוסין וההגירה מסרה בתשובתה מיום 3.6.20 כי המידע בדבר פטירות של שאירים ומצבם האישי מצוי בידי מערך הגמלאות במשרד האוצר. אם למערך הגמלאות יש צורך לקבל מידע זה בפורמט מחשوبي אחר, ייבחן הדבר בוועדה בהתאם לדין.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי בשל החשיבות הרבה הנודעת למיצוי זכויותיהם של שאירים, על מינהלת הגמלאות לפעול למציאת פתרון ישים למעקב אחר מצבם המשפחתי של השאירים.

שאירים יתומים שאינם עומדים ברשות עצמם

1. בחוק הגמלאות נקבע כי יתומים של עובד או של זכאי לקצבת פרישה שנפטר זכאים לקצבת שאירים כל עוד אינם עומדים ברשות עצמם. יתום שאינו עומד ברשות עצמו הוא מי שטרם הגיע לגיל 20 אם אינו משרת בצה"ל או בשירות לאומי או בהתנדבות קהילתית, או עד גיל 21 או עד מועד שחרורו (לפי המוקדם ביניהם) אם הוא משרת בצה"ל או בשירות לאומי או בהתנדבות קהילתית, וכן יתום שאין לו הכנסה כדי מחייתו ואינו מסוגל לכלכל את עצמו.

בבדיקת צוות הביקורת נמצא כי מבין 450 היתומים המקבלים קצבאות שאירים בסך כולל של 870,000 ש"ח בחודש, שלושה יתומים, שאינם מוגדרים "יתום שאינו עומד ברשות עצמו" ממשיכים לקבל קצבת שאירים חודשית בהיקף כולל של 2,700 ש"ח אף על פי שעברו את הגיל המזכה בקצבה.

2. בחוק לא הוגדרו תנאים בנוגע ל"הכנסה כדי מחיה" או ל"יכולת לכלכל את עצמו". עד 2012 לא היה במינהלת נוהל ליישום הסעיף, ונהוג היה להכיר במי שאינו מסוגל לכלכל את עצמו בהתאם לקביעה של ועדה רפואית.

במרץ 2012 קבעה מינהלת הגמלאות בנוהל תנאים להכרה בהורה, נכד וילד שאינו עומד ברשות עצמו. בין היתר נקבע כי הכרה בילד, ילד חורג או ילד מאומץ כמי שאינו עומד ברשות עצמו תהיה בהתקיים שני מבחנים מצטברים: ועדה רפואית קבעה כי אינו מסוגל לעבוד, ואין לו הכנסה כדי מחייתו. הכנסה כדי מחייתו היא הכנסה מעבר לתשלומי קצבת זקנה, נכות והבטחת הכנסה מבט"ל, קצבת ניידות, והכנסה מעבודה שיקומית עד לסכום של 1,000 ש"ח לחודש ובתנאי שהשאר הציג אישור רפואי כי העבודה נדרשת לשם שיקומו.

באוגוסט 2019 פרסמה מינהלת הגמלאות נוהל מעודכן לקביעת זכות לשאיר שאינו עומד ברשות עצמו. בנוהל זה הועלתה התקרה להכנסה מעבודה שיקומית לסך 2,156 ש"ח לחודש ובתנאי שהשאר הציג אישור רפואי או אישור של עובד סוציאלי כי העבודה נדרשת לשם שיקומו.

בשני הנהלים נקבע כי מי שהוכר טרם פרסום הנוהל כשאיר שאינו עומד ברשות עצמו במועד הפטירה, ולאחר פרסום הנוהל התברר שאינו עומד בתנאי הנוהל, יופסק תשלום הקצבה עד לעמידתו בתנאים שהוגדרו. עוד נקבע בנהלים כי אחת לשלוש שנים תיבדק על ידי מחלקת התשלומים זכאותו של שאיר שאינו עומד ברשות עצמו בהתאם לקריטריונים שנקבעו בנוהל.

כאמור, מינהלת הגמלאות מבצעת הצלבת נתונים עם בט"ל לשם קבלת מידע על הכנסה נוספת מעבודה או מקצבה שיש למקבלי קצבה בהתאם לחוק.

משרד מבקר המדינה מצא כי בעת הצלבת הנתונים עם בט"ל, מינהלת הגמלאות אינה בוחנת אם לשאירים מעל לגיל המוגדר כמי שעומד ברשות עצמו יש הכנסה נוספת ואם הם עדיין עומדים במגבלת ההשתכרות על פי הנוהל.

בביקורת נמצא כי ל-9 שאירים מבין 18 המקבלים קצבאות שאירים והם מעל לגיל שנקבע בהגדרת מי שעומד ברשות עצמו אין אסמכתאות המעידות על עמידה בתנאים שנקבעו בנוהל לצורך הגדרת השאיר כמי שאינו עומד ברשות עצמו, כלומר לא תועדו אישורי ועדות רפואיות או אישורים המעידים על הכנסה מעבודה שיקומית. סך הקצבאות החודשיות לשאירים שאינם עומדים ברשות עצמם הוא 58,000 ש"ח, ומסכום זה מועברים לתשעת השאירים שאין להם אסמכתאות קצבאות חודשיות 45,000 ש"ח.

על מינהלת הגמלאות להקפיד על צירוף אסמכתאות לכלל השאירים הרלוונטיים. מומלץ לשלב בהצלבת המידע עם בט"ל נתונים על שאירים מעל הגיל הרלוונטי לשם בחינת עמידתם בתנאים לקבלת קצבה, וכן ליצור מנגנון בקרה מתריע לגבי שאירים שעברו את הגיל הקבוע בחוק ואין בגינם אסמכתאות כנדרש.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי בשלושת המקרים שאוזכרו לא התקבלה התרעה על התבגרות היתום ולכן נמשכה העברת הקצבה בניגוד לנהלים. עם היוודע הטעות הופסקה העברת הקצבה ליתום ובמחלקה פועלים להשבת הכספים ששולמו ביתר. כמו כן קיבלה מינהלת הגמלאות את ההמלצה להצלבת נתונים עם בט"ל והבהירה כי מעתה יבוצעו הצלבות נתונים כאמור.

מעבר לספק שכר ב'

חישוב הקצבה, תשלום הגמלאות והפקת תלושי השכר בהתאם לקביעות מינהלת הגמלאות נעשים על ידי ספק חיצוני. מאז שנות השבעים של המאה העשרים עבדה מינהלת הגמלאות עם ספק שכר א', שסיפק שירותי שכר גם למרבית משרדי הממשלה ולגופים אחרים שעובדיהם זכאים לקצבה בהתאם לחוק הגמלאות. בשנת 2008 נותקה הפנסיה התקציבית מהסכמי השכר (מלבד אוכלוסיות ייחודיות), ומאז הקצבה מוצמדת למדד המחירים לצרכן בלבד ולא לתוספות שכר שנקבעו בהסכמי שכר, הליך שאפשר מעבר לספק אחר המשתמש במחולל שכר פשוט שמבצע רק הצמדה למדד. בשנת 2019 החלה מינהלת הגמלאות בתהליך מעבר לספק ב'. ההתקשרות עם ספק ב' היא לעשר שנים עם אופציה לעשר שנים נוספות. להערכת



מינהלת הגמלאות החיסכון הצפוי בעקבות הטמעת מערכת השכר החדשה הוא 140 מיליון ש"ח בעשר שנות ההתקשרות ו-140 מיליון ש"ח נוספים אם תמומש האופציה לעשר שנים נוספות. בעת הטמעת מערכת השכר החדשה עבדו שתי מערכות השכר במקביל, ומאז ינואר 2020 עובדת מינהלת הגמלאות רק באמצעות ספק שכר ב'.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את השלמת המעבר לספק החדש ואת החיסכון הצפוי המוערך על ידי מינהלת הגמלאות בהיקף של כ-140 מיליון ש"ח לעשר שנים.

בדיקה שערכה מינהלת הגמלאות בעת העבודה בשתי המערכות במקביל חשפה הפרשים בין חישובי השכר השונים שבוצעו. מינהלת הגמלאות מצאה כי מקור ההפרשים הוא פערים בין חישובי מינהלת הגמלאות, ספק שכר א', ספק שכר ב' והפרשי עיתוי. הפרשים אלו, מבטאים בחלקם, לדעת מינהלת הגמלאות, תשלומי קצבאות ביתר או בחסר.

לדוגמה נמצאו מקרים שבהם:

1. שאירים קיבלו תשלום גבוה מ-40%, למרות הנוהל המוסדר בהסכם הרציפות²⁹.
2. גמלאים קיבלו תוספות לקצבה על מרכיבי שכר שאינם פנסיוניים.
3. שולמו מענקי פרישה גם לגננות שפרשו לאחר גיל 59.

בתשובת מינהלת הגמלאות נמסר כי מאפריל 2019 עד דצמבר 2019 בוצעו בכל חודש הרצות חישוב שכר ובהן התגלו פערים בין מערכות השכר השונות. בכל חודש בוצעה בדיקה יסודית במינהלת ובוצעו תיקונים במערכת השכר החדשה. כמו כן נבדקו הפערים שנמצאו כתוצאה מתשלום קצבאות ביתר או בחסר תוך ליווי צמוד של הלשכה המשפטית. עד למועד עליית מערכת ספק שכר ב' לאוויר מצאה מינהלת הגמלאות את הסיבה לרוב ההפרשים. הרצת חישוב השכר שנערכה בדצמבר 2019 מייצגת את הפער בין מערכות השכר.

להלן בלוח 3 ובלוח 4 מוצגת ההתפלגות של הקצבאות החודשיות ששולמו ביתר או בחסר לפי מספר גמלאים כפי שנמצאו בבדיקה שביצעה מינהלת הגמלאות בדצמבר 2019 (לאחר תיקוני מינהלת הגמלאות).

29 על פי הסכם הרציפות, התקרה המותרת לשאירי גמלאי היא 40%.

לוח 3: התפלגות גמלאות ששולמו ביתר

הקצבה החודשית ביתר (בש"ח)	מספר הגמלאים	סך הקצבאות החודשיות ששולמו ביתר (בש"ח)
עד 10	27,484	55,081
10 - 100	2,107	51,293
100 - 1000	227	86,956
מעל 1000	59	94,505
סה"כ	29,877	287,835

על פי נתוני מינהלת הגמלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה נתוני הפרשים 12/19.

לוח 4: התפלגות גמלאות ששולמו בחסר

הקצבה החודשית בחסר (בש"ח)	מספר הגמלאים	סך הקצבאות החודשיות ששולמו בחסר (בש"ח)
עד 10	73,754	27,352
10 - 100	1,713	61,873
100 - 1000	607	116,318
מעל 1000	28	53,475
סה"כ	76,102	259,018

על פי נתוני מינהלת הגמלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה נתוני הפרשים 12/19.

עוד נמצא כי בעת המעבר בין ספקי השכר התגלו טעויות גם במיסוי הגמלאות. נמצא כי מ-29 מקבלי קצבאות פרישה או שאירים נוכה מס בחסר בסך 700,000 ש"ח. ההפרשים נבעו מכך שמינהלת הגמלאות לא חייבה את קצבאות השאירים שעברו את תקרת הפטור הקבועה בחוק מאחר שהעניקה נקודות זיכוי ממס פעמיים, פעם אחת לקצבת השאירים ופעם אחת לקצבת הפרישה. טעויות אלו עלולות להוביל לכך שחלק מהגמלאים יידרשו לטרוח רבה ולעלויות נלוות, מאחר שיהיה עליהם להגיש דוח לרשות המיסים ולשלם מס רטרואקטיבי בתוספת ריבית והפרשי הצמדה בהתאם לפקודת מס הכנסה³⁰.

בפברואר 2019 מינה סגן החשב הכללי ועדה מיוחדת לבחינת הפרשי שכר שהתגלו בעקבות המעבר למפ"ם. חברי הוועדה הם הנהלת מינהלת הגמלאות, מנהלי מחלקות תשלומים וגבייה במינהלת, וסגן היועץ המשפטי במשרד האוצר המלווה את מינהלת הגמלאות בשנים האחרונות.

30 בסעיף 187 לפקודת מס הכנסה נקבע כי "על סכומי מס לשנת מס פלונית שלא שולמו עד תום שנת המס יוטלו על הנישום...הפרשי הצמדה וריבית...".



מינהלת הגמלאות ביצעה בקורות מסוימות על פעולותיה, אולם עד החלפת המערכות לא ביצעה בקורות על תשלומי הגמלאות והמיסוי בגין לאחר העברת הנתונים לספק השכר. ייתכן שבקורות כאמור היו חושפות כמה מהליקויים ומהטעויות בשלב מוקדם יותר, ומונעות פגיעה בציבור הגמלאים. יצוין כי במסגרת המעבר לספק החדש בכוונת מינהלת הגמלאות לאפיין בקורות ממוחשבות גם על תשלום הגמלאות על ידי ספק השכר. עד מועד סיום הביקורת לא סיימה הוועדה את עבודתה וממילא לא פרסמה את מסקנותיה.

נוכח מורכבות הנושא ורגישותו, נוכח ההפרשים שנמצאו ואחריותה של מינהלת הגמלאות לחלקם, ונוכח ההשלכה על שכר הגמלאים, על הוועדה לדון בנושא ולגבש מסקנות בהקדם לגבי כלל ההפרשים. כמו כן על מינהלת הגמלאות ליידע את כלל הגמלאים על טעויות שנעשו בחישוב קצבאותיהם.



עבור חלק ממקבלי הקצבה התשלום מהווה "עורק חיים", ועל כן מיוחסת חשיבות יתרה לתשלום הקצבאות באופן תקין וסדיר לכלל זכאי הקצבה, ובכללם אלו שתשלום קצבתם הופסק אולם מצבם השתנה לאחר מכן. ממצאי הביקורת מעלים כי הבקורות של מינהלת הגמלאות אינם מקיפות ומוקפדות דיין, וכתוצאה מכך היא משלמת לעיתים קצבאות גם למי שאינו זכאי להן. על מינהלת הגמלאות לבחון מידי פעם בפעם את יעילותן של הבקורות ואת הדרכים לשפרן. נוסף על כך, טעויות המובילות לתשלום גמלאות ביתר, עלולות להוביל לכך שגמלאים יידרשו להחזיר כספים.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי מתבצעות בקורות שוטפות על תשלומי הקצבה על פי תכנית ביקורת שנתית ותוכנית ביקורת של החשב הכללי. יעילותן של הבקורות נבחנת בסקרי סיכונים ומעקב ותיקון ליקויים מתבצעים באופן שוטף. כאשר מתגלים הפרשים ומתעורר צורך לגבות מהגמלאי החזר כספי, הדבר מבוצע במרב הרגישות וההתחשבות ולאחר שימוע ובמידת האפשר מתבצעת גביה בתשלומים. עוד נמסר כי מינהלת הגמלאות פועלת כדי ליישם את החלטות הוועדה המיוחדת לבחינת הפרשי שכר באופן מיידי וכי בכל מקרה שבו ההחלטה כוללת תיקון גמלה, נשלחת לגמלאי הודעה על השינוי הצפוי בקצבתו. הנושא נמצא בטיפול שוטף בעדיפות גבוהה ביותר.



התמודדות מינהלת הגמלאות עם סוגיות מקצועיות

תיקון 190 לפקודת מס הכנסה

בסעיף 2(5) לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה), נקבע כי קצבה היא הכנסה חייבת במס. סעיף 9א לפקודה קובע כי על הכנסה מ"קצבה מזכה"³¹ שמקבל נישום שהגיע לגיל פרישה יחול פטור ממס בשיעור שנקבע בסעיף. עד וכולל שנת 2011 נקבע בסעיף 9א(ב) לפקודה כי על קצבה מזכה יחול פטור ממס בשיעור מרבי של 35% מסכום הקצבה המזכה.

בתיקונים 3 ו-5 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, נקבע כי כל הפקדות התגמולים לקופות גמל משנת 2008 הן הפקדות למטרת קצבה בלבד³².

עם הפיכת קופות הגמל למסלול חיסכון לקצבה בלבד התעורר הצורך להפחית במקביל את המס המוטל על קצבאות, כחלופה לאפשרות שהייתה לפני כן לבצע משיכה חד-פעמית (הונית) בפטור ממס. תיקון 190 לפקודת מס הכנסה, שנכנס לתוקף ב-1.1.12, עוסק בעיקר בהרחבת מסגרת הטבות המס הניתנות מכוח סעיף 9א לפקודה בעת משיכת כספים באפיק החיסכון לקצבה, ומתאים את הוראות המיסוי החלות על קצבאות לשינויים שחלו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005. ההקלות בכללי המיסוי מאפשרות גמישות בבחירה בין קבלת קצבה חודשית לבין משיכתה בסכום חד-פעמי³³. השינויים עשויים לעודד את הציבור להגדיל את הפקדותיו לקצבה. נוסף על כך, תיקון 190 מתאים את הוראות המיסוי לשינוי שהוחל באמצע שנות התשעים של המאה העשרים בשוק הפנסיוני, במעבר מתשלום קצבה לפי צבירת זכויות, לתשלום קצבה חודשית הנגזרת מסכום הצבירה.

31 סך כל הקצבאות שמקבל אדם, למעט קצבה מוכרת. קצבה מוכרת מוגדרת כחלק מקצבה המשולמת על ידי קופת גמל שאינה קרן ותיקה הנובע מתשלומים פטורים. המטרה היא לא למסות קצבה שמקורה בכספים שחויבו במס בעת הפקדתם, או בכספים ששולמו על ידי יחיד שלא היה זכאי להטבות מס בעת הפקדתם.

32 המחוקק קבע גם קצבת מטרה מזערית, תוך מתן אפשרות למשיכות חד-פעמיות של סכומים שנצברו מעבר לכך, בכפוף להוראות החוק.

33 הויון קצבה - סעיף 23 לחוק הפיקוח על קופות הגמל.

סעיף 9א(ב) לפקודה קובע כי חלק מקצבה מזכה או כולה, שמקבל יחיד שהגיע לגיל פרישה, יהיה פטור ממס עד לסכום השווה לשיעור פטור של 67%³⁴ מתקרת הקצבה המזכה³⁵ וללא תלות בגובה הקצבה המקבל היחיד. מכאן, שהקצבה הפטורה היא סכום אחיד, מוחלט ולא יחסי, לכל מי שהגיע לגיל זכאות. בתיקון נקבע כי שיעור הפטור יגדל באופן מדורג בארבע פעימות בשנים 2012, 2016, 2020 ו-2025, כך שבשנת 2025 יעמוד שיעור הפטור על 67% מתקרה זו. שיעור הפטור מורכב משני רבדים:

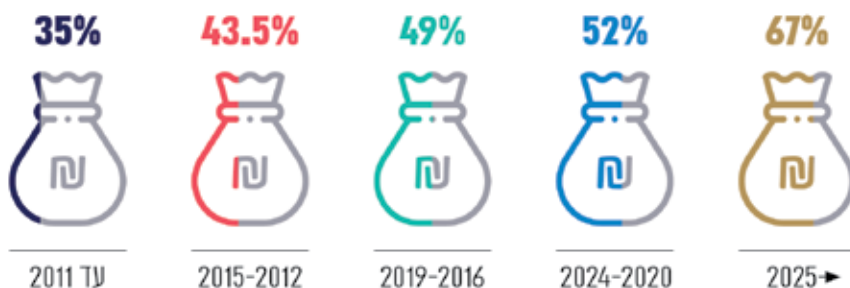
שיעור מרבי של 35% מתקרת הקצבה המזכה המושפע מקבלת מענקים פטורים. כדי ליהנות ממלוא פטור זה, יש להימנע ממשיכת מענקי פיצויים פטורים ממס במשך 32 שנות העבודה שקדמו לפרישה ולמועד קבלת הקצבה.

שיעור פטור נוסף, הגדל באופן הדרגתי (להלן - הפטור הנוסף) עד לשיעור של 32% מתקרת הקצבה המזכה. פטור זה אינו מותנה באי-משיכת מענקים פטורים, והוא מתעדכן בארבע פעימות בין השנים 2012 עד 2025.

בתרשים 3 מוצג מתווה השינויים בשיעורי הפטור מ"תקרת הקצבה המזכה" עד שנת 2025, בעקבות תיקון 190 לפקודת מס הכנסה.

תרשים 3: שיעורי הפטור מ"תקרת הקצבה המזכה", עד שנת 2025

שיעורי הפטור מ"תקרת הקצבה המזכה" (על פי שנים)



34 משנת 2025.

35 תקרת הקצבה המזכה עומדת כיום על 8,510 ש"ח לחודש.



מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי החלה לפעול ליישום תיקון 190 לפקודת מס הכנסה בשנת 2012. נוסף על כך מסרה כי בעניין תיקון 190 ויישומה הוגשה נגד רשות המיסים ומינהלת הגמלאות תובענה ייצוגית שעודנה תלויה ועומדת, ובסופה צפוי להתגבש הסכם. כמו כן מאז מרץ 2020 הנושא מטופל ישירות על ידי ספק שכר ב'. רשות המיסים העבירה קובץ מידע העוסק בשיעור הפטור המגיע לזכאים ועל פיו משולמות הפעילות. בנוגע לאוכלוסייה נוספת שלא מופיעה בקובץ התקבלו קריטריונים לבדיקת הזכאות ועדכון הפטור.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי לאלפי גמלאים ניתנה רק תוספת הפעילה הראשונה, וכי חלקם לא קיבלו כלל את התוספות לפי תיקון 190. על מינהלת הגמלאות לפעול במסגרת התובענה הייצוגית שהוגשה ובכלל על מנת להסדיר את הטיפול בנושא באופן מלא לרבות הסדרת הטיפול בהחזרי מס שנגבה ביתר לגמלאים שלגביהם לא בוצעו הפעילות ויידוע כלל הגמלאים בדבר זכויותיהם והדרך לממשן. יצוין כי כדי לקבל החזר מס רטרואקטיבי יאלצו הגמלאים ככל הנראה להגיש דוח לרשות המיסים.

בנובמבר 2019 פרסמה רשות המיסים הנחיות לעניין הפטור הנוסף לציבור המעסיקים, לשכות השירות ומנכים אחרים³⁶. בהנחיות נקבע כי בחישוב המס לגמלאי הזכאי לקצבה מזכה יחידה, שהצהיר שאין בכוונתו להוון סכומים מקופת גמל או ממעסיק בפטור ממס, יש להתחשב בפטור הנוסף וזאת מבלי להפנותו למשרדי השומה. זאת למעט מקרים שבהם קבע פקיד השומה שיעור פטור מקצבה מזכה וכל זאת בתנאי שהגמלאי הצהיר בטופס 101 בכל שנה שאין לו הכנסות אחרות או, לחלופין, הצהיר שיש לו הכנסות אחרות אך הן אינן מקצבה.

בעקבות הנחיות רשות המיסים שלחה מינהלת הגמלאות בשנת 2020 לכלל הגמלאים טופס 161ח³⁷ ו-161י³⁸. לגמלאים שיצהירו בטפסים כי זו קצבה מזכה יחידה וכי אין בכוונתם להוון סכומים מקופת גמל או ממעסיק בפטור ממס, תאפשר מינהלת הגמלאות לקבל את הפטור הנוסף משנת 2020 ואילך, ואילו שאר הגמלאים יידרשו לפנות לפקיד השומה כדי לקבל אישור על גובה הפטור שיקבלו.

36 מכתב רשות המיסים מיום 18.11.19 בנושא סעיף 9א(ב) לפקודת מס הכנסה - הנחיות לעניין "הפטור הנוסף".

37 טופס 161ח' - בקשה לקבלת "הפטור הנוסף" בחישוב ניכוי המס מהקצבה המזכה למי שהגיע לגיל פרישה לאחר יום התחילה - 1.1.12.

38 טופס 161י' - בקשה לקבלת "הפטור הנוסף" בחישוב ניכוי המס מהקצבה המזכה למי שהגיע לגיל פרישה לפני יום התחילה - 1.1.12.



עד מועד סיום הביקורת התקבלו במינהלת הגמלאות טפסים בודדים שמולאו על ידי הגמלאים כנדרש.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי עד מועד התשובה התקבלו 125 טפסים מגמלאים וכי טפסים נוספים הגיעו ישירות ללשכות השירות.

מומלץ כי מינהלת הגמלאות תשלח לגמלאים תזכורות או תנקוט דרכים נוספות כדי לעודדם למלא את הטפסים.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי טרם ההנחיה מנובמבר 2019 המצוינת בדוח ניתנו הנחיות והבהרות נוספות מטעמה. ב-25.10.12 ניתנה הנחיה לפקידי השומה, למעסיקים הממוכנים וללשכות השירות, ב-27.5.13 פורסם חוזר מס הכנסה 2/2013 המתייחס לתיקון 190, ובלוח העזר לחישוב מס הכנסה ממשכורת לחודש ינואר 2016 ואילך פורטו התנאים הנדרשים לכך שמשלם הקצבה יהיה רשאי להתחשב בפטור הנוסף בשלב ניכוי המס במקור.

הסכם רציפות זכויות

חלק מהגמלאים היו מבוטחים בקרנות פנסיה ותיקות בשל עבודתם בגופים כגון מרכז השלטון המקומי, הסוכנות היהודית והטכניון, ועברו לעבוד בשירות המדינה. עבור אחרים הפרישה המדינה בעבר כספים לקרנות הפנסיה הוותיקות עד לקבלת הזכאות לפנסיה תקציבית.

לצורך הסדרת רציפות זכויות הקצבה של עובדים אלו נחתם בשנת 1973 בין המדינה לבין קרנות הפנסיה הוותיקות הסכם³⁹ המבטיח רציפות בזכויות (להלן - הסכם הרציפות). בהסכם הרציפות נקבע כי הקצבה תורכב מסך הקצבה בעבור שירותו של העובד בגוף והקצבה המגיעה לו בעבור עבודתו בשירות המדינה⁴⁰. עוד נקבע כי תקופות שירותו של עובד שעזב גוף כאמור והחל לעבוד בשירות המדינה יובאו בחשבון לצורך רציפות זכויות הקצבה. הקצבה תשולם על ידי הגוף שבו היה העובד מבוטח ערב פרישתו, ואילו הגוף הקודם יעביר לגוף המשלם את הקצבה המגיעה לזכאי עקב השירות בו⁴¹. 1,700 גמלאים מקבלים קצבאות בהתאם להסכם הרציפות שנחתם בין המדינה לבין הקרנות הוותיקות.

39 הסכם להבטחת רציפות זכויות הפנסיה במעבר עובדים משירות המדינה לקרנות הפנסיה של ההסתדרות ומהקרנות לשירות המדינה, מ-31.5.73.

40 סעיף 7 בהסכם הרציפות.

41 סעיף 14 בהסכם הרציפות.



בהתאם לכך, על פי הוראות הסכם הרציפות, בעת פרישתו של העובד משירות המדינה על הקרנות הוותיקות (שבהן היה העובד מבוטח בתקופת עבודתו אצל מעסיקו הקודם) להשתתף על פי חלקן בסכום הקצבה המגיע למבוטח. מינהלת הגמלאות אמונה על יישום הסכם רציפות הזכויות בהתאם להסכם זה.

בשנת 2019 העבירה מינהלת הגמלאות לקרנות הוותיקות סך של כ-263 מיליון ש"ח בגין השתתפות המדינה בקצבאות ששולמו על ידי הקרנות הוותיקות והקרנות הוותיקות העבירו למינהלת הגמלאות סך של כ-179 מיליון ש"ח בגין השתתפות בקצבאות ששולמו על ידי המדינה.

הפחתת הקצבה כאשר שיעור הקצבה עולה על 70%

בהסכם הרציפות נקבע כי בכל מקרה לא יעלה שיעור הקצבה על 70% מהמשכורת הקובעת הגבוהה ביותר כפי שנקבעה בגין שירותו במדינה או בקרן שלפיה משתלמת הקצבה, וכי במקרה שבו עולה שיעור הקצבה על 70% מהמשכורת הקובעת, יופחת השיעור העודף מהקצבה המשתלמת על ידי המדינה⁴². כך, גם אם צבר הגמלאי שיעור קצבה של 70% ומעלה על הקרן הוותיקה להעביר למדינה את הסכום שבו היא אמורה להשתתף במלואו, והמדינה תשלם את חלקה בקצבת הגמלאי עד ל-70% מהמשכורת הקובעת.

בביקורת נמצא כי שלא בהתאם להוראת הסכם הרציפות, כאשר שיעור הקצבה שנצבר בגין עבודת הגמלאי בשירות המדינה מגיע ל-70% ומעלה, הקרנות אינן משלמות את סכום ההשתתפות בגין התקופה שבה היה העובד מבוטח אצלן. כאשר שיעור הקצבה מטעם המדינה עומד על פחות מ-70%, הקרנות משתתפות רק בחלק המשלים עד ל-70% קצבה. כתוצאה מכך, משלמת מינהלת הגמלאות לגמלאים כספים שהיו אמורים להתקבל מהקרנות כדי להשלים את הקצבאות לשיעור של 70%. מינהלת הגמלאות אינה יודעת לאמוד את ההפסד שנצבר בעקבות נשיאתה בסכומי ההשתתפות במקום הקרנות הוותיקות. צוות הביקורת מצא 143 גמלאים אשר עבדו בעבר בגוף שביטח את עובדיו בקרן ותיקה וזכאים לקצבה בשיעור של 70% ומעלה מהמדינה. הקצבה החודשית הממוצעת לכל אחד מגמלאים אלו היא 10,000 ש"ח.

מינהלת הגמלאות פנתה לדבריה לייעוץ משפטי במשרד האוצר וזה הנחה אותה להתדיין בנושא עם הקרנות, אולם אלו התנגדו לעמדת מינהלת הגמלאות. לאחר ניסיון זה חדלה מינהלת הגמלאות לפעול בנושא מול הקרנות או המחלקה לייעוץ משפטי, וכן לא מסרה לידי משרד מבקר המדינה כל תיעוד לשיחות שקיימה עם גופים אלו.

42 סעיף 9 בהסכם הרציפות.



טיפול של מינהלת הגמלאות בסוגיה בעלת היקף כספי נרחב המוטל על תקציב המדינה - לקוי. על מינהלת הגמלאות להקפיד על תיעוד הדיונים הרלוונטיים וכן לבצע מעקב אחר התקדמות הטיפול בסוגיה.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי נושא הפחתת הגמלאות העודפות על ידי המדינה נמצא בבחינה, וכי תיקבע ישיבה עם הקרנות לבירור הנושא.

קרנות הפנסיה הוותיקות מסרו בתשובתן מ-27.5.20 כי סעיף 8 להסכם הרציפות, קובע, בין היתר, כי שיעור הקצבה בגין חלקן של הקרנות בקצבה ייקבעו בהתאם להוראות תקנון הקרנות. בתקנון האחיד נקבע כי כאשר עולה שיעור הקצבה על 70% תבוצע הפחתה יחסית לשיעור קצבה כולל של 70% באמצעות צמצום שיעור הקצבה מהמשכורת הקובעת הנמוכה ביותר. כאשר שיעור הקצבה הכולל של הפורש מכל הגופים גבוה מ-70%, הקרנות בוחנות את גובה השכר הקובע במדינה בהשוואה לשכר הקובע בקרנות. אם השכר הקובע בקרנות נמוך מהשכר הקובע במדינה, פועלות הקרנות לצמצום חלקן עד לתקרת שיעור הקצבה הכולל, ולהפך. מנגנון הצמצום החד-צדדי בסעיף 9 בהסכם הרציפות המאפשר רק למדינה להפחית את השיעור העודף מחלקה אינו מותאם למתכונת ההשתתפות שנוצרה בעקבות התקנת התקנון האחיד והכרעת בג"ץ בפרשת קוריזקי⁴³, ולפיכך "הקרנות מנועות לפעול על פיו".

על מינהלת הגמלאות לפעול כדי להסדיר את הפחתת סכומי הגמלאות העודפים המשולמים על ידי המדינה בהתאם להסכם הרציפות ולקיים התחשבות מול הקרנות הוותיקות בהתאם. מומלץ כי החשב הכללי והיועץ המשפטי במשרד האוצר ילוו את מינהלת הגמלאות בטיפול בסוגיה זו לשם פתרונה.

43 בג"ץ 2944/10 ובג"ץ 8692/11 אברהם קוריזקי נגד בית הדין הארצי לעבודה ואח', (פורסם במאגר ממוחשב, 19.11.2018).



הפחתת הקצבה במקרים של חלקיות משרה

בסעיף 20(א) לחוק הגמלאות נקבע כי "אם הועסק העובד בכל תקופת שירותו או בחלק ממנה במשרה חלקית, יכולה הקצבה לעלות על שבעים אחוז ממשכורתו הקובעת, ובלבד שלא תעלה על שבעים אחוז מהמשכורת הקובעת של העובד המחושבת כאילו עבד במשרה מלאה בכל תקופת שירותו".

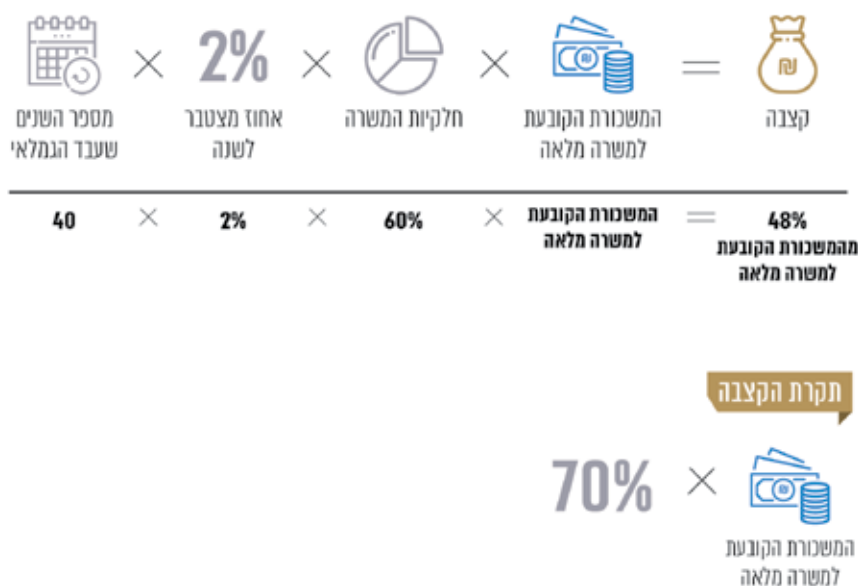
במקרים שבהם הגמלאי עבד במשרה מלאה בשירות המדינה ושיעור הקצבה שהוא זכאי לה גבוה מ-70%, משלמת מינהלת הגמלאות במקום הקרנות וכך הגמלאי מקבל את מלוא הקצבה המגיעה לו. במקרים שבהם עובד הועסק בכל התקופה או בחלק ממנה במשרה חלקית, מחושב שיעור הזכאות לקצבה מהמדינה לפי 2% לכל שנת ותק שצבר העובד כפול המשכורת הקובעת⁴⁴, ובלבד שלא יעלה על 70% מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה.

הקרנות מחשבות את תקרת הקצבה כ-70% מהמשכורת הקובעת ולא מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה, כך, שאם הגמלאי צבר זכאות של 70% (כלומר עבד 35 שנה) במדינה, הקרנות אינן מעבירות למינהלת הגמלאות את הכספים שנצברו אצלן לזכותו גם במקרים בהם גמלאי עבד במשרה חלקית ובפועל שיעור הקצבה המשולם לו במדינה נמוך מ-70% מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה.

44 המשכורת הקובעת היא המשכורת הקובעת למשרה מלאה כפול חלקיות המשרה.



לדוגמה, עובד שעבד בעבר בגוף המבוטח בקרנות הוותיקות, צבר שם סכום כסף ולאחר מכן עבד 40 שנה במדינה בחלקיות משרה של 60% יצבור זכאות לקצבה מהמדינה בהתאם לחישוב הבא:



הגמלאי יקבל מהמדינה קצבה בגובה 48% מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה. על פי חוק הגמלאות הוא זכאי לסכום נוסף לקצבה עד לתקרה של 70% מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה.

בדוגמה לעיל, הקרן לא תעביר למינהלת הגמלאות את הכספים שנצברו אצלה, מאחר ששיעור הזכאות המתקבל ללא שקלול חלקיות המשרה הוא 80%, וכך יקבל הגמלאי קצבה לפי 48% בלבד מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה.

צוות הביקורת איתר 62 גמלאים שגמלתם חושבה בלי שקלול חלקיות המשרה שבה עבדו ושהקרנות הוותיקות לא השתתפו בקצבתם הגם שבפועל קיבלו שיעור קצבה נמוך מ-70% מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה. גם במקרים שבהם גמלאים צברו פחות מ-70% ועבדו במשרה חלקית, הקרנות הוותיקות השתתפו בחלקן עד לתקרה של 70% מהמשכורת הקובעת ולא עד לתקרה של 70% מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה, כך שבפועל סכומי הכספים שקיבלו בגין השתתפות הקרנות הוותיקות היו עד לתקרה נמוכה יותר מהתקרה המצוינת בחוק הגמלאות. גמלתם החודשית הממוצעת של גמלאים אלו היא 8,000 ש"ח.



כתוצאה מכך, גמלאי שעבד במשרה חלקית בשירות המדינה אינו מגיע לשיעור הקצבה המרבי על פי חוק הגמלאות. למינהלת הגמלאות אין אומדן להפרש בין סכומי ההשתתפות של הקרנות הוותיקות לבין סכומי ההשתתפות שהיו מתקבלים עד לתקרה של 70% מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה על פי חוק הגמלאות.

הקרנות הוותיקות מסרו בתשובתן כי בסעיף 8 להסכם הרציפות נקבע כי "שיעור הקצבה מטעם המדינה יהיה שני אחוז מן המשכורת הקובעת של העובד בעבור כל שנת שירות, בכפיפות להוראות חוק הגמלאות". עצם העובדה שהמדינה משקללת את שיעורי הקצבה הצבורים ביחס לשיעור המשרה שבה הועסק הפורש, אינה מאיינת את הוראות הסכם הרציפות ואת התקנון האחיד בדבר קביעת שיעורי קצבה באחוזים באופן שאינו עולה על השיעור הכולל (70%). על הקרנות לקבוע את חלקן היחסי בשיעור הקצבה ביחס לכלל שיעורי הקצבה באחוזים וחודשי השירות המזכים שצבר הפורש בגין תקופת שירותו במדינה ללא התחשבות בחלקיות משרתו.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי היא פועלת על פי חוק הגמלאות וכי בהתאם לסעיף 12 לחוק זה חלקיות המשרה המשוקללת משמשת מרכיב בחישוב שיעור הקצבה המשולם. לפי הבנתה של מינהלת הגמלאות הקרנות הוותיקות אינן לוקחות בחשבון את חלקיות המשרה לצורך קביעת שיעור הקצבה המשולם, ולכן נוצר פער במידת ההשתתפות של הגופים לפי הסכם הרציפות, וקצבת הגמלאי עלולה להיפגע בגובה ההשתתפות של הקרן בקצבה המשולמת על ידי המדינה. במצב שבו המדינה משתתפת בקצבה המשולמת על ידי הקרן, קצבת הגמלאי אינה נפגעת. הפער האמור פוגע ביעילות העבודה ופוגע ככל הנראה בגמלאים מסוימים.

על מינהלת הגמלאות לפעול כדי להסדיר את נושא תשלום הגמלאות בהתאם להסכם הרציפות, את ההשתתפויות בין מינהלת הגמלאות לבין הקרנות הוותיקות עבור גמלאים שעבדו בחלקיות משרה כאמור ולקיים התחשבות מול הקרנות הוותיקות בהתאם.



השפעת שינויים בשיעור הגמלאות או במשכורת הקובעת על סכום ההשתתפויות

לשיעור הגמלאות ולמשכורת הקובעת שנקבעים על ידי מינהלת הגמלאות ישנה השפעה על סכומי ההשתתפויות המתקבלים מהגופים המשתתפים. לעיתים לאחר אישור שיעור הגמלאות והמשכורת הקובעת מוסיפים הגמלאי או הגוף שממנו פרש נתונים חדשים, ומינהלת הגמלאות משנה בהתאם לכך את שיעור הקצבה ואת המשכורת הקובעת של גמלאים אלו. בסקר הסיכונים שנערך במינהלת בתחילת שנת 2018 נמצא כי מינהלת הגמלאות לא בודקת את ההשפעה האפשרית של שינויים כאמור על סכומי ההשתתפויות, וכי זהו אחד מסיכויי המפתח.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי עד תום הביקורת לא הוקם במינהלת הגמלאות מנגנון הבדק את ההשפעה של שינויים בשכר על ההשתתפויות מהגופים המשתתפים.

מומלץ כי מינהלת הגמלאות תפעל כדי ליצור מנגנון אוטומטי הבדק את ההשפעה של שינויים המבוצעים על ידה בשיעורי הזכאות או במשכורת הקובעת על סכומי ההשתתפויות, ובהתאם תפעל לקבלת הסכומים המעודכנים מהגופים המשתתפים.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי בעבר לא הייתה לה מערכת מחשובית התומכת בתהליך כלל מחלקתי, ולפיכך נושא זה טופל באופן ידני. כיום לאחר המעבר למערכת מפ"ם כל שינוי בשיעור הזכאות המשפיע על ההשתתפות מועבר באופן אוטומטי לטיפול של מחלקת השתתפויות. נושא שינויי השכר המשפיעים על ההשתתפות נמצא לקראת סיום הפיתוח ועתיד לעלות בחודש הקרוב.

קרנות הפנסיה הוותיקות מסרו בתשובתן כי בין הקרנות לבין מינהלת הגמלאות מתקיימים קשרי עבודה הדוקים, וכי בכל מקרה שבו נדרשות הקרנות על ידי מינהלת הגמלאות לבחון את הצורך בעדכון חלקן בקצבת הפורש, עורכות הקרנות את הבדיקות והחישובים הנדרשים ופועלות לביצוע עדכונים בסכומי ההשתתפויות, ככל הנדרש.

טיפול המנהלת בידועים בציבור

בחוק הגמלאות הוגדר כי שאיריו של נפטר הם בין היתר מי שהייתה אשתו בשעת מותו, לרבות מי שהייתה ידועה בציבור כאשתו וגרה עמו אותה שעה, וכן מי שהיה בעלה בשעת מותה, לרבות מי שהיה ידוע בציבור כבעלה וגר עימה אותה שעה למעט פרודים של קבע⁴⁵. כאמור, בחוק נקבע כי בן זוג של עובד או של זכאי לקצבת פרישה שנפטר זכאי לקבל קצבת שאירים כל עוד לא נישא⁴⁶, וכי בעת שבן זוגו של הגמלאי הנפטר יינשא מחדש תופסק קצבת השאירים המשולמת לו, וישולם לו מענק חד-פעמי⁴⁷. בחוק הגמלאות מוגדרים "בני זוג" כ:

"(1) עובד או זכאי לקצבת פרישה, ואשתו לרבות הידועה בציבור כאשתו;

(2) עובדת או זכאית לקצבת פרישה, ובעלה לרבות הידוע בציבור כבעלה";

מינהלת הגמלאות שילמה קצבאות למעל 14.5 אלף שאירים - בני זוג בסכום כולל של מעל 67 מיליון ש"ח לחודש⁴⁸. בשנת 2019 הופסקה קצבתם של 20 שאירים שנישאו מחדש. הקצבאות שהופסקו הן בגובה 1,100 ש"ח - 6,700 ש"ח ומסתכמות בכ-50 אלף ש"ח לחודש⁴⁹.

בשנת 2010 קבע בג"ץ⁵⁰ לעניין ידועים בציבור כי אלמנה אשר לא באה שנית בברית הנישואין אך חיה כידועה בציבור כמוה כאלמנה שחזרה ונישאה, ולכן אינה זכאית עוד לקצבת שאירים או לקצבת תלויים לפי חוק הביטוח הלאומי. בית המשפט קבע כי לא קיים שוני רלוונטי בין בני זוג נשואים כדת וכדין לבין בני זוג החיים כידועים בציבור לעניין הענקת זכויות כמו גם לעניין פקיעתן, ולכן בנוגע לפקיעת הזכות לקצבאות שאירים או תלויים יש להחיל דין זהה על אלמנות החיות כידועות בציבור ועל אלמנות ששבו ונישאו כדת וכדין.

על פי ההנחיה המשפטית התקפה במינהלת הגמלאות עקרונות פסק דין זה חלים גם על קצבאות השאירים ויש להחיל דין שווה על ידועה בציבור ועל אישה נשואה. כמו כן, מאחר שאדם זכאי לקצבת שאירים מתוקף היותו ידוע בציבור של עובד או של זכאי לקצבת פרישה, הרי שאם מקבל קצבת שאירים חי עם ידוע או ידועה בציבור, יופסק תשלום קצבת השאירים.

45 סעיף 4 בחוק הגמלאות.

46 סעיפים 26 ו-28.

47 קצבה חד-פעמית מוגדרת בסעיף 31(א) בחוק הגמלאות.

48 נכון לדצמבר 2018.

49 הקצבאות שהופסקו 15- מתוך 20 השאירים שנישאו מחדש. לגבי 5 השאירים הנוספים לא היו נתונים.

50 בג"ץ 5492/07 סמדר בוארון נ' בית הדין הארצי לעבודה, לפסק דינה של השופטת חיות (פורסם במאגר ממוחשב, 19.9.2010).



כאמור, בתקנה 3 לתקנות שירות המדינה (גמלאות) (הגשת תביעות, הצהרות והודעות), התשי"ז-1956, נקבע כי על מקבל קצבה להודיע לממונה על תשלום הגמלאות על כל מאורע שיש בו כדי להשפיע על זכותו לקבל קצבה או על שיעור הקצבה המשתלם לו.

בשנת 2015 פנתה מינהלת הגמלאות בכתב ליותר מ-14,000 אלמנות ואלמנים שקיבלו ממנה באותה תקופה קצבת שאירים וביקשה מהם להצהיר אם הם חיים עם בן או בת זוג כידועים בציבור. רק 70 שאירים השיבו לפניית מינהלת הגמלאות: 28 מהם הצהירו כי יש להם ידוע או ידועה בציבור, ולגבי 36 נוספים עלו סימנים המעידים לכאורה לקיום ידועים בציבור, כגון מגורים משותפים עם בן זוג וילדים משותפים על פני השנים. 6 שאירים השיבו כי אין להם ידוע בציבור.

בנוהל "החזר חובות בגין תשלומי יתר ששולמו לגמלאים" המעודכן למאי 2015 נקבע כי כדי לגבות חוב מגמלאי על מינהלת הגמלאות לשלוח לו מכתב ולאפשר לו להשמיע את טענותיו. על סמך נוהל זה נוהגים במינהלת לערוך שימוע גם טרם שלילת קצבאות, ובכללן קצבאות שאירים. מתוך כלל המשיבים אשר ענו כי יש להם ידועים בציבור או אשר היה לגביהם סימן כי הם חיים עם ידועים בציבור, ערכה מינהלת הגמלאות שימועים לארבעה בלבד, ורק במקרה אחד שללה את הזכאות לקצבת השאירים.

נמצא כי משנת 2015 מינהלת הגמלאות לא עסקה בנושא זה ולא פעלה לקבלת מענה מ-14,000 שאירים שלא השיבו לפנייתה. אלו המשיכו לקבל את קצבת השאירים עד למועד סיום הביקורת. כמו כן לא קיימה מינהלת הגמלאות שימוע ל-66 השאירים שכן השיבו לפנייתה בשנת 2015 ואף הם המשיכו לקבל את קצבת השאירים עד למועד סיום הביקורת, אף על פי שרובם הצהירו על קיומו של ידוע בציבור או שהיו סימנים המעידים על כך.

בני זוג החיים כידועים בציבור



בני זוג נשואים כדת וכדין



משרד מבקר המדינה אמד את סך התשלומים ששולמו לכאורה ביתר לאורך השנים על ידי מינהלת הגמלאות לשאירים. ל-28 מקבלי קצבאות השאירים שהשיבו כי הם חיים עם ידוע או ידועה בציבור שולמו לכאורה ביתר 13 מיליון ש"ח עד סוף שנת 2019. סך התשלומים שהועברו לאורך השנים ל-36 מקבלי קצבאות השאירים שלגביהם יש סימנים לקיום ידוע או ידועה בציבור עומד על 15 מיליון ש"ח עד סוף שנת 2019. נתונים אלו מתייחסים רק ל-70 השאירים שהשיבו לפנייתה של מינהלת הגמלאות מתוך למעלה מ-14,000 שאירים שאליהם פנתה, כך שנראה שסכום הקצבאות ששולמו ביתר גבוה במידה ניכרת. על מינהלת הגמלאות לפעול להפסקת הקצבאות לשאירים אשר להם ידועים בציבור בהתאם לפסיקה ולהנחיה המשפטית ולבחון את האפשרות לגבות תשלומים ששולמו ביתר.

נוכח רוחב התופעה וההשפעה הצפויה על אלפי שאירים ולאור נתוני הפסקת קצבה ל-20 שאירים בלבד אשר נישאו מחדש בשנת 2019 העומדים על כ-50 אלף ש"ח לחודש למול היקף תשלומי קצבאות חודשי לכ-14,500 שאירים בסכום כולל של כ-67 מיליון ש"ח, מומלץ כי מינהלת הגמלאות תבחן את הנושא בשיתוף הגורמים המתאימים במשרד האוצר, תערוך מחקר מקיף בנושא, לרבות בעניין ההשפעה על אורחות חייהם של השאירים המקבלים קצבה, ותדון בכך עם שר האוצר.



מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי לאחר שפנתה אל השאירים בשנת 2015 וקיבלה מחלקם מענה נעצר הטיפול בנושא. בהתייעצות שקיימה בעקבות פניית מבקר המדינה עם הלשכה המשפטית עלה כי התשובות שהתקבלו כבר אינן רלוונטיות מאחר שעברו שנים אחדות, אולם הוחלט כי תתקיים ישיבה עם הגורמים הרלוונטיים כדי לקבוע תוכנית עבודה בנושא. נוסף על כך, מאחר שהסטטוס "ידועים בציבור" אינו מעודכן במשרד הפנים, יזמה מינהלת הגמלאות בקרה נוספת לגבי שאירים שנולדו להם ילדים לאחר תחילת קבלת קצבת השאיר. נושא זה אופיין במערכת.

עבודה בעת ובעונה אחת בשירות המדינה ובגוף שקופתו נקבעה כקופה ציבורית

סעיף 32 בחוק הגמלאות עוסק בכפל גמלאות והפחתת הקצבה במקרים המפורטים בסעיף.

יישום סעיף 32(ה)

סעיף 32(ה) מתייחס למקרה שבו עובד הועסק בעת ובעונה אחת בשירות המדינה ובגוף שקופתו נקבעה כקופה ציבורית. בסעיף זה נקבע כי אם סך כל הקצבאות המגיעות לו עקב שירות זה עודף על קצבה שהייתה מגיעה אילו בתקופה האמורה הועסק רק בשירות המדינה במשרה מלאה, קצבתו תופחת בעודף כאמור.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מאז נחקק חוק הגמלאות בשנת 1970 ועד אוקטובר 2015 לא יישמה מינהלת הגמלאות את סעיף 32(ה) לחוק ולא הפחיתה מהקצבאות מכוח סעיף זה.

בדיון פנימי שהתקיים במינהלת הגמלאות בינואר 2015 הודיע מנהל מינהלת הגמלאות דאז על כוונתו להחיל את סעיף 32(ה) לעניין הפחתת קצבה במקרים של תקופות חופפות בין שירות המדינה לבין גוף שנקבע כקופה ציבורית, וביקש להתעדכן במספר התיקים שעמדו בקריטריונים לכך בשנתיים החולפות.

לאחר כשנה, בינואר 2016, התקיים דיון נוסף שעסק ביישום החוק. בנובמבר 2017 התקיים דיון נוסף שבו שונה אופן חישוב ההפחתה לפי סעיף 32(ה), והוחלט כי אגף הייעוץ המשפטי במשרד האוצר ינחה את מינהלת הגמלאות לפעול בהתאם.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי הלשכה המשפטית במשרד האוצר ליוותה אותה באופן שוטף וכי רוב הייעוץ ניתן בעל פה. הייעוץ ניתן בנוגע להחלת סעיף 32(ה) על גמלאים שפרשו טרם גילוי הטעות במינהלת הגמלאות וכן בעניין החישוב שיש לבצע בהתאם להוראות הסעיף.



משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר בסעיף שלא יושם עד שנת 2015 וכולל סוגיות מורכבות שדרשו הבהרות משפטיות. עד למועד סיום הביקורת, כחמש שנים מאז הצהרת הכוונה להחיל את הסעיף, לא יצאה הנחייה סדורה לכלל היבטי היישום.

החלת סעיף 32(ה)

בדיון מיוני 2016 מסרה היועצת המשפטית כי "יש להחיל את הסעיף גם בתיקים המטופלים בשנית בעקבות תיקון או עדכון של נתונים. בתיקים אלו, החלת הסעיף תיעשה מכאן ולהבא, ולא באופן רטרואקטיבי". בדיון מנובמבר 2019 הנחה היועץ המשפטי כי בתיקי השתתפות שבהם יושם פס"ד קוריצקי⁵¹ ניתן לגבות את החוב שנוצר מיישום סעיף 32(ה) בקיזוז עד לגובה סכום ההפרשים המגיעים לגמלאי כתוצאה מיישום פסק הדין.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי בתיקים המטופלים בשנית יש לתקן את הקצבה השוטפת של הגמלאי כתוצאה מהחלת סעיף 32(ה). גביית חוב באופן רטרואקטיבי תבוצע רק במסגרת קיזוזים מול חובות של מינהלת הגמלאות לטובת הגמלאי, אם יש כאלה, ועד גובה חובה של מינהלת הגמלאות.

משרד מבקר המדינה מציין כי בהתאם לפרשנות מינהלת הגמלאות גמלאים שפרשו לפני שנת 2015, אז החלה מינהלת הגמלאות ביישום הסעיף לא צפויים להקטנת קצבה מכאן ולהבא, ואילו גמלאים שפרשו לאחר תחילת יישום הסעיף תוקטן קצבתם. כמו כן, בהתאם לפרשנות מינהלת הגמלאות גמלאי שפרש לפני יישום החוק ומבקש לפתוח את התיק לצורך תיקון או שינוי צפוי להקטנת הקצבה מיום הפתיחה והלאה, ואף לתיקון רטרואקטיבי. לעומת זאת, גמלאי אשר לא נדרש לבצע שינויים אינו צפוי להקטנת הקצבה כלל, לא באופן רטרואקטיבי ולא באופן שוטף. הפרשנות החלופית האפשרית היא החלת הסעיף באופן רטרואקטיבי על כלל הגמלאים או קביעה כי הסעיף יחול רק על גמלאים שפרשו לאחר החלת הסעיף. עניין זה תלוי ועומד בבית המשפט.

51 בג"ץ 2944/10 ובג"ץ 8692/11 אברהם קוריצקי נגד בית הדין הארצי לעבודה ואח', לפסק דינה של המשנה לנשיאה מלצר (פורסם במאגר ממוחשב, 19.11.18).

חוב רשות העתיקות בגין השתתפויות

בדוחות הכספיים של מינהלת הגמלאות לשנת 2018 קיימת יתרת חייבים בגין הסכמי השתתפות בסך של יותר מ-80 מיליון ש"ח. יתרה זו כוללת חוב של רשות העתיקות בסך 28 מיליון ש"ח, חובות שהוחזרו עד מועד סיום הביקורת, וחובות הנובעים מהפרשי עיתוי.

בשנת 1993 נחתם בין רשות העתיקות לבין מדינת ישראל הסכם המסדיר את תשלום הגמלאות של עובדים שהועסקו באגף העתיקות והמוזיאונים במשרד החינוך והתרבות ועם הקמת הרשות עברו לעבוד בה. בהסכם נאמר כי המדינה מתחייבת לפתוח פיקדון לשם כיסוי הזכויות לגמלאות של עובדים אלו, אולם לאחר פתיחת הפיקדון והפקדת הסכומים פטורה המדינה מכל אחריות לגבי כל תשלום לעובדים שעברו בגין זכויותיהם הנובעות מעבודתם כעובדי מדינה, והרשות מתחייבת לשלם להם את כל הנדרש בגין זכויותיהם הנובעות מעבודתם בשירות המדינה ובכללם זכויות לקצבה ופיצויי פיטורין. המדינה הסכימה לבצע עבור רשות העתיקות את תשלומי הגמלאות לעובדים שפרשו מתוך ההפרשות השוטפות של הרשות עבורם ומתוך פיקדונותיה בחשב הכללי, זאת כנותנת שירות בלבד ומבלי שתהיה לה אחריות כלשהי על תשלום הקצבאות.

מרישומי מינהלת הגמלאות עולה כי מאז ינואר 2009 לא העבירה רשות העתיקות את הכספים עבור תשלומי הקצבאות לעובדים. הביקורת העלתה כי בשנים 2014 ו-2017 פנתה מינהלת הגמלאות לרשות העתיקות בבקשה לפרוע את החוב הקיים לטענתה.

רשות העתיקות מסרה בתשובתה מיום 13.5.20 (להלן - תשובת רשות העתיקות) כי עמדה בכל ההתחייבויות החוזיות שנחתמו עם מינהלת הגמלאות וכי אין היא חייבת חוב כלשהו למינהלת הגמלאות.

מינהלת הגמלאות מסרה לצוות הביקורת כי בשנת 2019 פנתה לאגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה כי יקוזז מתקציב הרשות סך של 2.5 מיליון ש"ח בכל שנה משנת 2019 ואילך ויעביר לידיה את הכסף לכיסוי תשלומי הגמלאות. בתגובה שמסר מנהל רשות העתיקות לחשב הכללי במשרד האוצר כופרת הרשות בחובה כלפי מינהלת הגמלאות. לטענת מינהלת הגמלאות חובה של רשות העתיקות עומד נכון לפברואר 2020 על 31 מיליון ש"ח. עקב כך קבע החשב הכללי במשרד האוצר כי על הצדדים להמשיך את הדיונים לבירור הנושא עד 30.6.20.

על מינהלת הגמלאות להשלים, בליווי הייעוץ המשפטי של משרד האוצר, את ההתדיינות עם רשות העתיקות לשם הסדרת ההתחשבנות בין הצדדים בגין החוב בסך 31 מיליון ש"ח הקיים לטענת מינהלת הגמלאות, ועל החשב הכללי להידרש לנושא ככל שיתגלעו חילוקי דעות.



מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי היא נמצאת בתהליכים של מיצוי ההתדיינות מול רשות העתיקות.

רשות העתיקות מסרה בתשובתה כי המחלוקת בין הצדדים מתבררת אצל נציג היועץ המשפטי לממשלה, וכי עד כה לא הציגה מינהלת הגמלאות מסמכים המבססים טענתה בדבר החוב.

שמירת ידע ארגוני

ארגון נדרש לעגן חלק מתהליכי עבודתו בנהלים. הנהלים משמשים לשימור ידע ארגוני, עיגונם של תהליכי עבודה קיימים, יצירת שינויים, ייעול תהליכים ושמירה על רמה אחידה של שירות. קיומם של הנהלים מקל על העובדים ואף מונע טעויות וחריגה מנורמות רצויות, ומהווה בסיס לקליטה מוצלחת של עובדים חדשים. בשנות עבודתו צובר כל עובד ניסיון וידע המבוססים על הוותק בארגון ובתפקיד, תחומי העיסוק השונים ורמת המקצועיות המתפתחת. ערכו של ידע זה משמעותי מאוד לתפקודו התקין ולהצלחתו בעבודה, ובעת פרישתו של העובד העברת ידע זה למחליפו היא חיונית להמשך התנהלותו התקינה של הארגון. כאשר ידע כזה אינו מתועד בארגון, ובהיעדר תהליכי הכשרה וחפיפה ראויים, לא יכול מלוא הידע שצבר העובד לעבור בעת פרישתו למחליפו. עקב כך נבצר מהעובד החדש לבצע את תפקידו באותה הצלחה שבה ביצע אותו העובד שפרש, אלא עד שיצבור בעצמו את הידע הדרוש, תהליך שיכול לארוך שנים רבות.

נכסי הידע בארגון צריכים להיות מתועדים ומנוהלים ברמה הארגונית. על מקבלי ההחלטות בארגון לזהות אצל מי מהעובדים צבור ידע חיוני לביצוע העבודה באופן מיטבי, ולקבוע את האמצעים לתייעוד הידע, שמירתו ועיגונו בתהליכי עבודה שוטפים של הארגון לשימוש עתידי.

בסקר סיכונים שנערך במינהלת בתחילת שנת 2018 נמצא כי אובדן הידע הארגוני הוא אחד מסיכונים המפתח. בסקר נמצא כי "עיקר הידע הארגוני במנהלת הגמלאות בייחוד בקשר עם תהליכי שכר וגמלאות, כגון: אפיון הסכמי שכר במערכת, קביעת זכאות, תשלום גמלאות בפועל והשתתפויות, נמצא אצל מספר מצומצם של עובדים אשר הינם בעלי הידע וההכשרה לביצוע פעולות". המלצת עורכי הסקר בתגובה לסיכון הייתה: "תכנית עבודה להכשרת עובדים נוספים על התהליכים שבאחריות ובטיפול מנהלת הגמלאות תוך מתן עדיפות לתהליכים מורכבים ובדגש על נושאים בהם קיים מספר מצומצם של גורמי מפתח בעלי הידע וההכשרה לביצוע הפעולות".

משרד מבקר המדינה מיפה את הפעילויות המבוצעות במינהלת הגמלאות ובחן את נושא שימור הידע הרלוונטי ותייעודו לצורך המשך פעילותה של מינהלת הגמלאות בשנים הבאות, גם לאחר פרישתם או עזיבתם של עובדים.



1. ריכוז ידע אצל עובדים - נמצא כי עיקר הידע הארגוני המקצועי במינהלת הגמלאות מרוכז אצל מנהלי המחלקות ואצל מספר מצומצם של עובדים שהם בעלי ידע וניסיון בביצוע פעולות.

2. נהלים מקצועיים - נמצא כי במחלקת זכאויות קיימים שני נהלים מאושרים בלבד, בנושא קביעת זכות לשאיר שאינו עומד ברשות עצמו, ובנושא תשלום הפרשי שכר וגמלאות לעובדי מדינה. במחלקת תשלומים ישנם נהלים, אך רק 2 מהם חתומים ומאושרים.

עולה מכך שמרבית תהליכי העבודה והידע המקצועי אינם מעוגנים בנהלים או בחוזרים. מערך הידע הארגוני נסמך על תכתובות והוראות במיילים אישיים של עובדים, על מכתבים פנימיים ועל סיכומי דיונים. בחלק מהמקרים אף התבצעו תהליכי עבודה על פי הנחיות שאינן כתובות, לדוגמה (א) תחולה רטרואקטיבית להפסקת קצבת שאירים למי שנישא בשנית או חי עם ידוע או ידועה בציבור; (ב) השבת כספי פנסיה וחלק העובד בפרישה; (ג) הפחתה בגין גמלאות כפל במשרדים ביטחוניים; (ד) חישוב מענק - התייחסות לקצבת בריאות ועידוד פרישה; (ה) זכאות למענק פרישה לגמלאי שאיחר בהגשת תביעה; (ו) חישוב ימים לצורך תשלום פיצוי שנים עודפות; (ז) תחולת זכאות לעובד שפרש באמצע החודש.

בנובמבר 2019, לאחר תחילת הביקורת, פורסם נוהל עבודה במחלקת השתתפויות המפרט הוראות בכמה מהנושאים שבהם עוסקת המחלקה, כגון הסכמי רציפות, השתתפות בקצבת נכות ופרישה מוקדמת של מורים. הנוהל טרם נחתם וטרם אושר, וכן אינו כולל הוראות מלאות ומפורטות בחלק מהנושאים. לדוגמה, בנוהל נקבע כי כאשר קיימת תקופת עבודה חופפת בקופה ציבורית ובמדינה תבוצע הפחתה מהמדינה אלא אם כן מדובר בגוף שאימץ את חוק הגמלאות, אולם לא מפורט אופן חישוב ההפחתה בפועל, אף על פי שהחישוב מצריך מקצועיות רבה.

3. הכשרה לעובדים - במינהלת הגמלאות אין תוכניות הכשרה לעובדים ואין תהליכי חפיפה וקליטה מוסדרים לעובדים חדשים. בשנתיים האחרונות לא קיימה מינהלת הגמלאות השתלמויות או ימי עיון כדי להשלים את הפערים בידע הנדרש לצורך עבודה מיטבית, למעט הדרכה בת שעה וחצי לשלוש עובדות חדשות במחלקת השתתפויות, הדרכות בנושא המעבר למערכת ספק שכר ב' וקורס חשבי שכר ל-5 מנהלי מחלקות ולסגניהם.



משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות למפות את כל פעילויותיה, לבחון מה הידע הרלוונטי החשוב לרציפות תפקודית, וליצור מערך של ניהול ידע שיתועד ויפורסם לציבור. בכך יעוגנו תהליכי העבודה הקיימים ושינויים החלים בהם, תישמר רמה אחידה של שירות ונורמות רצויות, יימנעו טעויות ויקטן הנזק שעלול להיגרם בעת פרישתם או עזיבתם של עובדים. כמו כן מומלץ לקיים תכנית הכשרה לעובדים חדשים וותיקים לשם רכישת ידע והעמקתו בקרב כלל עובדי מינהלת הגמלאות.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי עם הקמת מפ"ם הידע המקצועי שנצבר במחלקה, ובכללו החוק והסכמי הרציפות, הוטמע באפיון המערכת. חוקת השכר שעל פיה משולמות הקצבאות מתועדת הן במסמך אפיון המערכת והן בהוראות נוספות אשר נכתבות במסמכים מסודרים ונשמרים בספרייה משותפת במינהלת הגמלאות. עוד מסרה כי בשנתיים האחרונות, נעשו במינהלת הדרכות פנימיות וקורסים מקצועיים בהתאם לעומסים, אך ההכשרות הופחתו בשל המאמץ הרב שהופנה להטמעת המערכות. העבודה בשנה האחרונה התקיימה ללא תקציב ולכן גם לא היה תקציב לפעולות הדרכה.



סיכום

מינהלת הגמלאות משלמת כ-11 מיליארד ש"ח בשנה ליותר מ-100,000 גמלאים ושאיירים. תקציב מינהלת הגמלאות מגיע מאוצר המדינה, ועליה לנהוג בו על פי כללי החיסכון ולוודא כי היא משלמת גמלאות בהתאם לחוק. על כן חובה עליה מצד אחד לבצע בקרה כדי לוודא שאין היא משלמת קצבאות למי שאינו זכאי להן, ומצד שני לוודא כי היא משלמת לכל גמלאי או שאיר את מלוא הקצבה המגיעה לו על פי זכויותיו. חובה זו של מינהלת הגמלאות מקבלת משנה תוקף מכך שמקבלי הקצבה הם ברובם ציבור מבוגר ולעיתים קצבה זו היא הכנסתם העיקרית או הבלעדית.

ממצאי דוח זה מצביעים על ליקויים בתשלום הקצבאות, כך שלאורך שנים רבות שולמו לאלפי גמלאים קצבאות בסכומים שגויים. לדוגמה: ניכוי מס בחסר לגמלאים אשר לא המציאו טופס 101; תשלום קצבאות לגמלאים השוהים בחו"ל אף על פי שלא המציאו טופס אישור חיים; אי-הקטנת קצבה על פי חוק לגמלאים אשר חזרו למקום העבודה שממנו פרשו; תשלום קצבאות לשאיירים אף על פי שלא היו זכאים להן או בשיעורים הגבוהים מהשיעור המרבי על פי חוק; תשלום קצבאות על תוספות שאינן פנסיוניות או שלא על פי משכורת קובעת עדכנית.

בעניין ידועים בציבור: על מינהלת הגמלאות לפעול להפסקת הקצבאות לשאיירים אשר להם ידועים בציבור ולבחון את האפשרות לגבות תשלומים ששולמו ביתר. בשל רוחב התופעה, כמו גם בשל ההשפעות הצפויות של פעולה זו על אלפי שאירים, מומלץ כי מינהלת הגמלאות תבחן את הנושא בשיתוף הגורמים המתאימים במשרד האוצר, תערוך מחקר מקיף בנושא, לרבות בעניין ההשפעה על אורחות חייהם של שאירים המקבלים קצבה, ותדון בכך עם שר האוצר.

לאור הצפי שמספר הגמלאים יגדל בשנים הבאות ב-120,000 איש, מומלץ כי מינהלת הגמלאות תטייב את יעילותן של הבקורות הקיימות ותבחן הגדרת בקורות חדשות ככל שנדרש כדי להבטיח שמירה על אוצר המדינה וזכויות הגמלאים, בין היתר על ידי תשלום מלא של תשלומי חסר וגביית החזר על תשלומי יתר. נוכח הממצאים שהועלו והשפעתם על אוכלוסיית הגמלאים ואוצר המדינה, על משרד האוצר לפעול לתיקון הליקויים שהועלו.

