



דוח מבקר המדינה

---

# ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה - ביקורת מעקב

---

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



## ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה - ביקורת מעקב

### מבוא

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

הזכות לפנסיה תקציבית מעוגנת בחוק הגמלאות. תשלום הפנסיה הנובע מזכות זו משולם מדי חודש בחודשו לזכאים לקצבה ולשאייריהם על פי החוק. שיעור הקצבה נקבע על פי מספר שנות הוותק שצבר הגמלאי במקום העבודה ועל פי המשכורת הקובעת לפני מועד הפרישה<sup>1</sup>. לפי החוק, שיעור הפנסיה הנצבר לזכות העובד (להלן - שיעור הזכאות) הוא 2% לכל שנת עבודה. שיעור הפנסיה המרבי הוא 70% מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה, למעט חריגים<sup>2</sup>.

שר האוצר ממונה על יישום חוק הגמלאות. מינהלת הגמלאות היא חלק ממטה השכר באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - חשכ"ל) וכפופה לסגן החשכ"ל לענייני שכר וגמלאות. המינהלת היא הגוף האחראי מטעם שר האוצר והחשב הכללי לתשלומי הפנסיה התקציבית לעובדי מדינה אשר פרשו לגמלאות. תפקידיה העיקריים של מינהלת הגמלאות הם קביעת הזכאות לקצבה, אחוזי הזכאות לקצבה וסכום המשכורת הקובעת לקצבה וכן ביצוע תשלום הקצבה בפועל לגמלאי שירות המדינה הזכאים לפנסיה תקציבית לפי חוק הגמלאות - הן תשלומי הקצבה החודשיים והן תשלום מענקי פרישה<sup>3</sup> ומענקי שנים עודפות<sup>4</sup> מתוקף חוק הגמלאות. נוסף על כך, מינהלת הגמלאות ממונה על יישום הסכם רציפות זכויות<sup>5</sup>, היוון קצבאות, עריכת התחשבנויות מול הגופים האחרים הכלולים בהסכם הרציפות ומתן שירות לגמלאי שירות המדינה. מינהלת הגמלאות משלמת את גמלת הפנסיה התקציבית לגמלאים של מרבית משרדי הממשלה, למעט חלק מגמלאי מערכת הביטחון, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר. התשלומים מבוצעים בהתאם לחוק הגמלאות ועל פי הסכמי השכר וכללי המיסוי. כמו כן, מינהלת הגמלאות משמשת זרוע של משרד האוצר והחשב הכללי לביצוע תשלומי הסיוע<sup>6</sup> השונים לקרנות הפנסיה הוותיקות, ליישום הסכמי השכר הרלוונטיים לגמלאים ולניהול מערך הסליקה של ניכויי השכר, כל זאת לפי מדיניות הממשלה (להלן גם - המינהלת).

בשנת 2024 שילמה מינהלת הגמלאות כ-15 מיליארד ש"ח לכ-120,000 גמלאים ושאיירים<sup>7</sup>. בסוף שנת 2024 העסיקה המינהלת 69 עובדים, מתוכם 21 סטודנטים המועסקים במשרת סטודנט. במינהלת פועלות ארבע מחלקות עיקריות:

**1. מחלקת מיצוי זכויות:** מחלקה המטפלת בהוצאת אישורי הזכאות לקצבה, בקביעת גובה הקצבה, באישור מענקים ובקביעת הקצבה לשאיירים.

<sup>1</sup> בהתאם להוראות ס' 8 לחוק הגמלאות המשכורת הקובעת לצורך חישוב הפנסיה מורכבת משכר יסוד משולב (המושפע על ידי הדרגה והוותק) ותוספות קבועות שהכירה הממשלה כתוספת קבועה לעניין חוק הגמלאות, ששולמו לגמלאי במשכורתו האחרונה.

<sup>2</sup> 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%.

<sup>3</sup> תשלום חד פעמי המשולם לעובד עם סיום העסקתו, על פי הסכם שקיים בין המעסיק לעובד או לארגון עובדים.

<sup>4</sup> מענק הניתן בגין הפקדות לקרן הפנסיה הוותיקה מעל לצבירה המקסימלית של 35 שנות עבודה.

<sup>5</sup> הסכם קיבוצי כללי המבטיח רציפות זכויות בפנסיה במעבר עובדים משירות המדינה לגוף או להיפך.

<sup>6</sup> תשלומי סיוע שהממשלה מעבירה לקרנות הוותיקות על פי הוראות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.

<sup>7</sup> לשם הפשטות ולהקלת הקריאה מונחים אלה ומונחים נוספים נכתבו בדוח בצורת הזכר בלבד, אולם הכוונה היא גם לצורת הנקבה.

2. **מחלקת תשלומים ויישום הסכמים**: מחלקה המלווה את משרדי הממשלה והגמלאים בהיבטי המקצוע והשירות.

3. **מחלקת השתתפויות ותשלומים**: מחלקה זו אחראית להחלת הסכם רציפות עבור פורש מהמדינה וגוף אחר משתתף בקצבתו ולהפך.

4. **מחלקה מקצועית משפטית ומיסוי**: מחלקה המחולקת לשני נושאים מרכזיים: משפטי - טיפול בתביעות משפטיות, דהיינו עבודה שוטפת עם הלשכה המשפטית ופרקליטות המדינה בנוגע לתביעות נגד המינהלת ומשרדי הממשלה. מיסוי - יישום הוראות מס הכנסה וביטוח לאומי (תיאום מס וטופסי 101).

בלוח 1 מוצגים נתוני הדוחות הכספיים של מינהלת הגמלאות לשנים 2023 - 2024:

לוח 1: נתוני הדוחות הכספיים של מינהלת הגמלאות, 2023 - 2024 (במיליוני ש"ח)

2024	2023	
		<b>הכנסות</b>
22,316	21,070	הכנסות מתקציב <sup>7</sup>
248	259	הכנסות מהעברות <sup>8</sup>
495	769	הכנסות אחרות <sup>9</sup>
23,059	22,098	סה"כ הכנסות
		<b>הוצאות</b>
11,890	21,014	שכר עבודה והטבות לעובדים <sup>10</sup>
	סיווג מחדש	
10,603	9,082	תמיכות, הקצבות והעברות <sup>12</sup>
23	27	הוצאות תפעוליות
3	(0.7)	הוצאות הנהלה וכלליות
11,519	30,123	סה"כ הוצאות
11,540	(8,025)	רווח (גרעון) נטו מפעילות

על פי הדוחות הכספיים של מינהלת הגמלאות לשנת 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* הכנסות אלו מייצגות את כיסוי הוצאות פעילות מינהלת הגמלאות על ידי משרד האוצר.

8 הכנסות מהעובדים הפעילים הזכאים לפנסיה תקציבית בגין שיעור ההשתתפות שלהם בגובה 2% מהשכר הפנסיוני.

9 הכנסות מגופים אשר מינהלת הגמלאות משלמת עבורם את הקצבה בגין הסכמים שונים: ביטוח לאומי, חברת הדואר, רשויות מקומיות וקרנות פנסיה.

10 שכר עבודה והטבות מורכבים בעיקר מתשלום גמלאות ומעלות היוון.

11 תשלומי גמלאות בסך של כ-15 מיליארד ש"ח סווג מחדש בשנת 2024 לקרן הון אקטוארית, בדוח הכספי לשנת 2023 בהוצאות שכר עבודה נכלל סכום של כ-20 מיליארד ש"ח בגין עלות שירות שוטפת ועלות היוון. בדוח הכספי לשנת 2024 עלויות אלו נרשמו בערך אפס (לשנת 2024) מכיוון שטרם הושלמו חישובי האקטואריה לשנת 2024 ברמה הכלל ממשלתית. דבר הגורם להקטנה ניכרת ברכיב ההוצאה "שכר עבודה והטבות לעובדים" בשנת זו.

12 תשלומים לקרנות הפנסיה ובעיקר סיוע לקרנות גרעוניות.

בסוף שנת 2024 הוערך היקף התחייבויות המדינה בגין פנסיה תקציבית ב-716 מיליארד ש"ח, והוא כולל את התחייבויות המדינה לגמלאי הגופים הביטחוניים - צה"ל, משטרה ושבי"ס - המקבלים את קצבתם ישירות מהגופים. היקף התחייבויות המצוי בטיפול מינהלת הגמלאות מתוך סך התחייבויות המדינה בגין פנסיה תקציבית בסוף שנת 2024 היה כ-374 מיליארד ש"ח. יתרת ההתחייבות אינה כוללת את החבות העתידית שתיווצר בגין עובדים פעילים. עם חבות עתידית זו, החבות המוערכת לסוף 2023 היא 402 מיליארד ש"ח<sup>13</sup>.

להלן בלוח 2 פירוט התחייבויות המדינה בגין פנסיה תקציבית נטו, לשנים 2023 - 2024, לפי אוכלוסיות:

לוח 2: התחייבויות המדינה בגין פנסיה תקציבית, לפי אוכלוסיות, 2023 - 2024 (נטו, במיליוני ש"ח)

31 בדצמבר				
מספר זכאים		חבות במיליוני ש"ח		
2023 (*)	2024	2023 (*)	2024	
				<b>גמלאים מקבלי קצבה</b>
	(**)	236,754	231,537	מערכת הביטחון
68,489	70,405	112,407	112,190	גמלאי הוראה
24,982	25,553	81,138	81,379	שוטרים וסוהרים
47,480	47,474	70,930	68,334	גמלאי מדינה
12,804	12,860	5,243	5,219	התחייבויות אחרות (***)
2,308	2,321	4,211	4,098	ביטוח לאומי
		<b>510,683</b>	<b>502,757</b>	
				<b>עובדים פעילים</b>
30,267	27,322	94,625	83,501	עובדי הוראה
10,787	10,126	54,599	51,159	שוטרים וסוהרים
	(**)	45,171	39,563	מערכת הביטחון
15,026	14,141	39,911	37,180	עובדי מדינה
750	700	2,172	2,039	ביטוח לאומי
		<b>236,478</b>	<b>213,442</b>	
		<b>128</b>	<b>114</b>	<b>אחרים</b>
		<b>747,289</b>	<b>716,313</b>	<b>סך הכל</b>

(\*) הוצג מחדש.

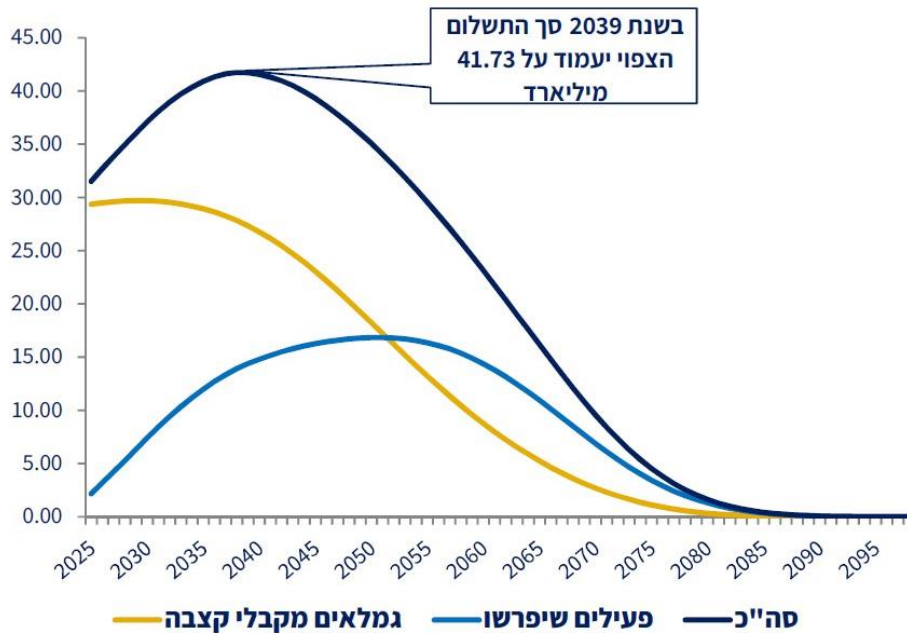
(\*\*) נתון מסווג.

(\*\*\*) ההתחייבויות כוללות בעיקר זכאות של גמלאי מדינה והוראה בגין הקפאת זכויות ורציפות זכויות (ראה סעיף (2)(א)(3) להלן).

המקור: הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ל-31.12.24.

להלן בתרשים 1 מוצגים התשלומים הצפויים בגין פנסיה תקציבית לשנים 2025 ואילך:

תרשים 1: תשלומי פנסיה תקציבית, 2025 ואילך (במיליארדי ש"ח)



המקור: הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ל-31.12.24.

להלן בתרשים 2 מוצגים מספר מקבלי הקצבה מתקציב המדינה באמצעות מינהלת הגמלאות (גמלאים ושאיירים), בשנים 2011 - 2024 (ללא גמלאי מערכת הביטחון, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר).

תרשים 2: מספר מקבלי הקצבה מתקציב המדינה באמצעות מינהלת הגמלאות (גמלאים ושאיירים), 2011 - 2024 (באלפים)



המקור: הצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 2025, משרד האוצר, דצמבר 2024.

ההוצאה התקציבית בגין תשלומי פנסיה תקציבית היא נטל משמעותי על תקציב המדינה. בשנים 2023 ו-2024 הייתה ההוצאה התקציבית בגין תשלומי גמלאות באמצעות מינהלת הגמלאות 14,166 מיליוני ש"ח ו-14,820 מיליוני ש"ח, בהתאמה (ללא גמלאי הגופים הביטחוניים - צה"ל, משטרה ושבי"ס) המהווים כ-2.9% ו-2.5% מתקציב המדינה.

## פעולות הביקורת

בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה"<sup>14</sup> (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בחודשים יוני עד נובמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את תיקון חלק מהליקויים ואת יישום ההמלצות שהועלו בדוח הקודם, בין היתר בנושאים האלה: דיווח למינהלת הגמלאות על הכנסות או קצבאות, יישום תקנות מס הכנסה - ניכוי מס, קיום בקורות על תשלום קצבה, התמודדות המינהלת עם סוגיות מקצועיות ושמירת ידע ארגוני. הביקורת נעשתה בעיקרה במינהלת הגמלאות, והשלמות לביקורת נעשו במשרד האוצר, ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים) ובעמיתים - הגוף המאחד את שמונה קרנות הפנסיה הוותיקות שבהסדר (להלן - הקרנות הוותיקות).

## דיווח על תיקון הליקויים במינהלת הגמלאות ובאגף החשב הכללי מדוח מבקר המדינה הקודם

כדי להפוך את ביקורת המדינה לאפקטיבית, נקבעו בדין מנגנונים מספר למעקב אחר תיקון הליקויים שנקבעו בדוחות מבקר המדינה וליישום ההמלצות. בחוק מבקר המדינה<sup>15</sup> נקבע מנגנון של תיקון ליקויים, ומטרתו להבטיח שהגוף המבוקר אכן יתקן את הליקויים. זאת באמצעות חיוב הגוף המבוקר לקיים, לאחר הגשת דוח מבקר המדינה, עבודת מטה מסודרת ודיווח על תוצאותיה<sup>16</sup>. כך למשל נקבע בחוק שבכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר<sup>17</sup> צוות לתיקון ליקויים, שבראשו יעמוד המנהל הכללי של אותו גוף, ובאין מנהל כללי, בעל התפקיד המקביל לו באותו גוף, שידון בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות וידווח עליהן במועדים שנקבעו<sup>18</sup>. עוד נקבע בחוק שאם לא קיים עובד בגוף מבוקר את המוטל עליו בעניין זה בלא הצדק סביר, יהווה הדבר עבירת משמעת לפי הדין המשמעותי החל באותו גוף מבוקר<sup>19</sup>. דיווחי הגוף המבוקר על החלטותיו ישמשו בסיס לקיום ביקורות נוספות מצד משרד מבקר המדינה, כדי לבדוק אם תוקנו הליקויים שעליהם הצביע וכיצד<sup>20</sup>. בפסיקה נקבע שעל הגופים המבוקרים לפעול ליישום המלצות המבוקר, ואם לא יעשו כן, ללא נימוק ראוי, ייחשב הדבר כהתנהגות בלתי סבירה<sup>21</sup>.

בסעיף 21ב לחוק מבקר המדינה נקבע שראש הגוף המבוקר ידווח למשרד מבקר המדינה על החלטות שהתקבלו בנוגע לתיקון הליקויים בתוך 30 יום מהיום שדווחו לו, על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם, וכן על הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם והנימוקים לכך<sup>22</sup>. עוד נקבע בסעיף 21ב שמשרד מבקר המדינה רשאי בכל עת לדרוש דיווחים נוספים על אלה המנויים בסעיף זה.

במסגרת ביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה, בין היתר, אם מינהלת הגמלאות והחשב הכללי קיימו את החובה המוטלת עליהם בדין לקיום הליך לתיקון הליקויים של הממצאים שעלו בדוח הקודם.

14 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א**, "ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה" (2020), עמ' 611 - 663.

15 חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק מבקר המדינה).

16 דברי הסבר להצעת חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 33), התשס"א-2001, ה"ח 498; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2003** (2003), "תיקון ליקויים שהועלו בדוחות מבקר המדינה", עמ' 319; **דוח שנתי 57ב** (2007), "סדרי בחינה ותיקון של ליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה", עמ' 157; בג"ץ 3989/11 **תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.12), סעיף 11.

17 בסעיף 21א(א) לחוק מבקר המדינה נקבע כי ראש הגוף המבוקר במשרד ממשלתי יהיה השר האחראי לאותו גוף, וברשות מקומית יהיה זה ראש הרשות המקומית.

18 בסעיף 21א(ג) לחוק מבקר המדינה נקבע כי על הצוות לתיקון ליקויים לדון בדרכים לתיקון הליקויים בתוך 60 ימים ממועד פרסום הדוח. על הצוות לתיקון ליקויים לקבל החלטות בדבר תיקון הליקויים ולדווח על כך לראש הגוף המבוקר בתוך 15 ימים מיום קבלת החלטות. בסעיף 21א(ד) בחוק נקבע כי הצוות רשאי, באישור ראש הגוף המבוקר, לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים.

19 סעיף 21ג לחוק מבקר המדינה.

20 ראו לעיל, דברי הסבר להצעת חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 33).

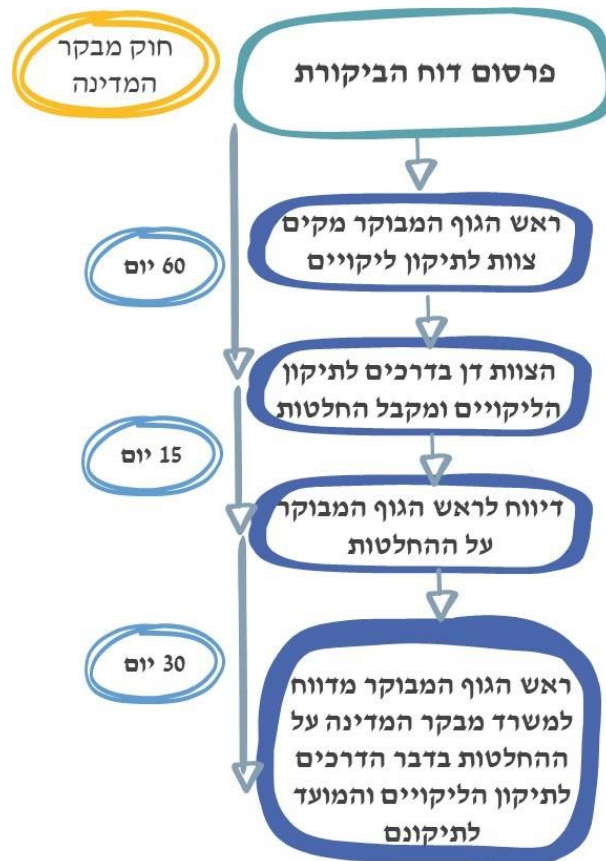
21 בג"ץ 9223/10 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה** (פורסם במאגר ממוחשב, 19.11.12).

22 סעיף 21ב לחוק מבקר המדינה.

### הליך תיקון הליקויים לפי חוק מבקר המדינה

כמפורט לעיל, לאחר פרסום דוח הביקורת ובהתאם לחוק מבקר המדינה, אמור הגוף המבוקר להקים צוות לתיקון ליקויים, לדון בדוח הביקורת ולקבוע דרכים לתיקון הליקויים. בסופו של התהליך, על ראש הגוף המבוקר לדווח למבקר המדינה על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם.

תרשים 3: הליך תיקון הליקויים לפי חוק מבקר המדינה



בעיבוד משרד מבקר המדינה.

### בדיקת הליך תיקון הליקויים במינהלת הגמלאות ובחשב הכללי

משרד מבקר המדינה בדק אם הגופים המבוקרים בדוח הקודם - מינהלת הגמלאות והחשב הכללי - נקטו את ההליכים הקבועים בחוק מבקר המדינה לתיקון הליקויים, לרבות הקמת צוות לתיקון הליקויים, קביעת דרכים לתיקון הליקויים ודיווח למשרד מבקר המדינה על החלטותיהם לגבי תיקון הליקויים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית מינהלת הגמלאות והחשב הכללי לא נקטו את ההליך הקבוע בדין לתיקון הליקויים ולא דיווחו על תיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם; זאת שלא בהתאם לסעיפי החוק, הקבועים כי על ראש הגוף המבוקר לדווח למבקר המדינה על החלטות צוותי תיקון הליקויים בתוך 105 ימים ממועד פרסום דוח הביקורת.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה מ-1.3.26 (להלן - תשובת מינהלת הגמלאות) כי היא "ניהלה תהליכים מערכתיים משמעותיים, בהם החלפת מערכת השכר, יישום הסכם המורים והתמודדות

עם השלכות הפעלת המס המרבי ברטרו. כל אלה השפיעו ישירות על קצב התיקונים והדיווחים בזמן אמת".

### **דיווח למינהלת הגמלאות על הכנסות או על קצבאות**

בתקנה 3 לתקנות שירות המדינה (גמלאות) (הגשת תביעות, הצהרות והודעות), התשי"ז-1956, נקבע כי על מקבל קצבה להודיע לממונה על תשלום הגמלאות<sup>23</sup> על כל מאורע שיש בו כדי להשפיע על זכותו לקבל קצבה או על שיעור הקצבה המשולם לו. בתקנה לא נקבעו כל סנקציות על אי-דיווח או על חוסר היענות של גמלאים לדרישות מינהלת הגמלאות לקבלת מידע.

הביקורת הקודמת העלתה כי מינהלת הגמלאות לא פעלה בצורה המיטיבית כדי לקבל לידיה מידע על מאורעות משמעותיים שיש בהם כדי להשפיע על זכאותם של מקבלי הקצבאות. להלן דוגמאות שעלו בביקורת הקודמת:

#### **הצלבת נתונים עם נתוני המוסד לביטוח לאומי**

1. בסעיף 32 לחוק הגמלאות נקבע כי אדם הזכאי לגמלאות כפל<sup>24</sup> 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 של שני שלישים מקצבתו הרגילה או בשיעור הקצבה הרגילה בניכוי שליש מהסכום שבו עודפת ההכנסה הכוללת על משכורתו הקובעת, והכול לפי הסכום הגבוה יותר<sup>25</sup>.

לשם יישום הפחתות הקצבה כאמור בסעיפים האמורים רשאית מינהלת הגמלאות לקבל, על פי החוק להגנת הפרטיות, 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 2015 אישרה מינהלת הגמלאות נוהל עבודה פנימי בנושא "הצלבות קופות ציבוריות מול ביטוח לאומי" (להלן - נוהל הצלבות קופה ציבורית). בנוהל נקבע כי כדי לקבל מידע בדבר הכנסות נוספות, לצורך הגבלת קצבה לגמלאי שמקבל הכנסה נוספת מאוצר המדינה או מגוף שהוכר כקופה ציבורית<sup>26</sup>, תבצע מינהלת הגמלאות הצלבת נתונים מול בט"ל באופן הזה: המינהלת תעביר לבט"ל נתוני גמלאים וקופות ציבוריות, ובט"ל יחזיר למינהלת נתוני הכנסה מפנסיה ושכר, מספר תיק מעסיק או ניכויים וכן תאריכים של תשלום ההכנסה.

#### **הביקורת הקודמת**

בביקורת הקודמת נמצא כי בשנת 2014 הצליבה מינהלת הגמלאות את המידע שבידיה עם המידע שמסר לה בט"ל. לאחר שהתקבלו הנתונים מבט"ל 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. לאחר

<sup>23</sup> החשב הכללי מונה לפי סעיף 5 לחוק - "שר האוצר ימנה אדם אחד או יותר להיות ממונה על תשלום הגמלאות".

<sup>24</sup> כאשר עובד מדינה זכאי ל-2 קצבאות מהמדינה.

<sup>25</sup> בסעיף 35(ו) נקבע כי הוראות אלו לא יחולו על זכאי לקצבת פרישה שהגיע לגיל 60, ואם ערב פרישתו מהשירות היה עובד שירותי הביטחון כמשמעותו בסעיף 63א, שוטר או סוהר, משהגיע לגיל הקבוע לגביו, לפי חודש לידתו.

<sup>26</sup> קופה ציבורית - גוף או מסגרת תקציבית שממנה משולמות גמלאות, ומקורותיה הם כספי ציבור המנוהלים לפי דין. הסטטוס של קופה ציבורית לעניין חוק שירות המדינה (גמלאות), התשי"ל-1970 נקבע על ידי הממשלה בהחלטת ממשלה.

פניה לגמלאים שאיתרו, הפחיתה מינהלת הגמלאות את קצבאותיהם של הגמלאים שעמדו בדרישות החוק להפחתת הקצבה.

עם זאת, מינהלת הגמלאות לא בחנה את הצורך בהקטנת הקצבאות לגמלאים אשר לא השיבו לפנייתה לביורור לאחר הצלבת הנתונים בשנת 2014.

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.

עוד נמצא בביקורת הקודמת כי 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.

משרד מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת כי המינהלת תבחן את נתוני ההכנסה החייבת, לפי ההסכם שנחתם ובכפוף לבחינה משפטית, אם תידרש, בעניין האפשרות להשתמש בנתוני ההכנסה החייבת לצורך יישום סעיפים 32 ו-35(א) לחוק הגמלאות. עוד הומלץ להשלים את הבחינה ואת התהליך באופן מקוון.

בתשובתה לביקורת הקודמת מסרה מינהלת הגמלאות 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 המשולמת עד שהגמלאי יעביר את כל המידע הדרוש.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי מינהלת הגמלאות לא יישמה את האמור בנוהל הצלבות קופה ציבורית ולא ביצעה מאז שנת 2018 הצלבות מלאות מול בט"ל והגמלאים בהקשר לתקבולים המתקבלים מגופים שהוגדרו כקופה ציבורית. מינהלת הגמלאות שבה ופנתה לבט"ל רק בסוף שנת 2021, ומאז לא פנתה אליו שוב לצורך ביצוע הצלבה. עוד נמצא כי המינהלת לא עשתה כל שימוש בנתונים שכבר הועברו אליה מבט"ל ביחס לשנים 2018 ו-2021 על אף ההשלכות האפשריות על הקטנת הקצבאות.

אף שבמסגרת פנייתה בשנת 2021 התקבלו במינהלת הגמלאות נתונים, ואף על פי שהנתונים לא כללו את סכום ההכנסה מכל מקור, לא פעלה מינהלת הגמלאות לבחינת הנתונים שהתקבלו ולא פעלה להשלים את החסר, מעבר לשליחת הודעת תזכורת בדוא"ל לבט"ל, וממילא לא נעשתה בחינה מקוונת או אחרת לצורך הקטנת קצבה.

**בביקורת הקודמת עלה כי מינהלת הגמלאות ביקשה מבט"ל בשנת 2018 נתונים לשם ביצוע הצלבה נוספת (מאז שנת 2014), אולם גם לאחר שהנתונים נמסרו לידיה, לא ביקשה מבט"ל נתונים בדבר ההכנסה החייבת, לא פנתה לגמלאים ולא פעלה לבדיקת ההכנסות הנוספות של הגמלאים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. מינהלת הגמלאות לא יישמה את האמור בנוהל הצלבות קופה ציבורית ולא ביצעה במהלך השנים הצלבות מלאות מול בט"ל והגמלאים בהקשר לתקבולים המתקבלים מגופים שהוגדרו כקופה ציבורית. מינהלת הגמלאות לא בחנה את הנתונים שהועברו מבט"ל בשנת 2018 ולא פעלה לבדיקת ההכנסות הנוספות של הגמלאים. לצד האמור, בסוף שנת 2021 פנתה מינהלת הגמלאות לבט"ל וקיבלה ממנו קובץ ובו נתונים. אולם גם נתונים אלה לא נבדקו, והמינהלת לא פעלה לבדיקת ההכנסות הנוספות של הגמלאים ולקבלת נתונים בדבר ההכנסה החייבת.**

## מידת תיקון הליקוי



מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי "במהלך התקופה האחרונה, פנתה המינהלת לביטוח לאומי בבקשה להצלבות נתונים. לאחר המתנה של מספר חודשים לוועדה להעברת מידע בין גופים בביטוח לאומי, בקשת המינהלת נדחתה בעקבות חשש לחשיפת יתר של נתונים, כאשר היקף הנתונים כלל את כלל גמלאי המינהלת". בתשובתה מ-11.3.26 (להלן - תשובתה השנייה) מסרה מינהלת הגמלאות כי בשל החלטת המוסד לביטוח לאומי לדחות את בקשת המינהלת לקבלת מידע, היא נדרשת לבחון אפשרות לביצוע הצלבות מצומצמות וממוקדות יותר וכן לבחון את אופן סיווג האוכלוסיות הרלוונטיות לצורך הגשת בקשה מעודכנת בהתאם להנחיות שניתנו. נוסף על כך, המינהלת מבצעת בקרות שוטפות באמצעים העומדים לרשותה, למשל במקרים שבהם מדובר בקבלת קצבה נוספת מקרנות פנסיה, מחלקת התשלומים פונה לגמלאי ומבקשת ממנו להמציא פירוט של מקומות העבודה שבגינם משולמת הקצבה.

**מומלץ למינהלת הגמלאות לפעול להסדרת הנושא מול בט"ל, ולו באמצעות פנייה לגבי אוכלוסיות מצומצמות יותר, במטרה ליישם את חוק הגמלאות במקרים של כפל גמלאות.**

2. נציבות שירות המדינה (להלן - 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 שיש להקטין את קצבתם לפי סעיף 35(א) לחוק הגמלאות.

## הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי מינהלת הגמלאות אינה מצליבה את נתוניה עם נתוני נש"ם.

בביקורת הקודמת הומלץ למינהלת הגמלאות לשקול לפנות לנש"ם במטרה להגיע להסדר לביצוע הצלבת נתונים מקוונת ושוטפת בעת קליטת עובד בשירות המדינה, לצורך יישום סעיף 35(א) לחוק הגמלאות. נש"ם מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת כי תיענה בחיוב ליוזמה של מינהלת הגמלאות לשיתוף פעולה עם אגף בכיר לפרישה ולגמלאות בנש"ם.

## ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי במרץ 2022 פנתה מינהלת הגמלאות בדוא"ל לנש"ם בבקשה לשיתוף פעולה באיתור גמלאים שחזרו לעבוד במקום שממנו פרשו. ביולי 2025, במהלך ביקורת המעקב, שלחה מינהלת הגמלאות תזכורת לנש"ם בעניין זה. עד למועד סיום ביקורת המעקב לא בוצעה כל הצלבה עם נתוני נש"ם.

**בביקורת הקודמת עלה כי מינהלת הגמלאות אינה מצליבה את נתוניה עם נתוני נש"ם באופן שעשוי היה לסייע לה באיתור גמלאים שלהם הכנסות נוספות או גמלאים שחזרו לעבוד בשירות המדינה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה, ועל אף שתי פניות שנעשו על ידי המינהלת לנש"ם, עד למועד סיום ביקורת המעקב לא בוצעה הצלבה עם נתוני נש"ם על אף משמעותם להפחתת תשלומי יתר.**

## מידת תיקון הליקוי



מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה השנייה כי בשנים 2022 עד 2025 נשלחו כמה תזכורות ובוצעו פניות חוזרות בעניין לנש"ם, אולם לא התקבל מענה אופרטיבי ולא הועבר מידע בפועל. מינהלת הגמלאות הוסיפה כי "במקביל לבחינת האפשרות לקבלת נתונים מנציבות שירות המדינה, פעלה המינהלת לבחינת פתרונות משלימים באמצעות המערכות הקיימות... למרות ניסיונותיה של מינהלת הגמלאות, נתוני נציבות שירות המדינה הם המהימנים והמדויקים לצורך ביצוע הצלבות מלאות בנושא זה".

**משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות ולנש"ם לפעול להקמת ערוץ תקשורת רציף בין הגופים שיאפשר העברת נתונים חיוניים לקביעת הקצבה באופן עיתי ואף מקוון.**

### 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 היה מועסק בתקופה האמורה רק בשירות המדינה במשרה מלאה, קצבתו תופחת בעודף כאמור.

#### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה 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.

עוד עלה כי בשנים 2015 - 2016 התקיימו שלושה דיונים פנימיים במינהלת לצורך יישום הוראות הסעיף, וכי הייעוץ המשפטי לצורך יישום החוק ניתן לרוב בעל פה.

בביקורת הקודמת נמצא כי נוהל מחלקת השתתפויות ותשלומים העוסק בין היתר במקרים שבהם קיימת תקופת עבודה חופפת בשירות המדינה ובגוף שקופתו נקבעה כקופה ציבורית, טרם נחתם וטרם אושר, ואין מפורט בו אופן חישוב ההפחתה בפועל אף על פי שהחישוב מצריך מקצועיות רבה.

משרד מבקר המדינה העלה כי מדובר בסעיף שלא יושם עד שנת 2015, הכולל סוגיות מורכבות שדרשו הבהרות משפטיות. עם זאת, עד למועד סיום הביקורת הקודמת, כחמש שנים מאז הצהרת הכוונה להחיל את הסעיף, לא יצאה הנחיה סדורה לכלל היבטי היישום.

#### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי נוהל מחלקת השתתפויות טרם נחתם וטרם אושר, וכי הוא אינו כולל הוראות מלאות ומפורטות ליישומו של הסעיף ואין מפורט בו אופן חישוב ההפחתה בפועל. כמו כן נמצא כי עדיין לא יצאה הנחיה סדורה לכלל היבטי היישום של סעיף 32(ה).

עוד נמצא כי אין במינהלת הגמלאות פרשנות או הנחיה משפטית כתובה בנוגע להחלת סעיף 32(ה).

יצוין כי במערכת הפרישה המרכזית הנוהגת במינהלת הגמלאות (להלן - מפ"ם), המחשבת את הקצבה, אופיין חישוב בהסתמך על הוראות סעיף 32(ה). כמו כן, במחלקת השתתפויות ותשלומים קיים גיליון אלקטרוני עם נוסחאות המשמש לבדיקה חוזרת של חישובי מפ"ם.

מנתוני מינהלת הגמלאות שהועברו לנציגי משרד מבקר המדינה עולה כי עד כה יושם סעיף 32(ה) לגבי כ-500 גמלאים, וזאת החל משנת 2018.

בביקורת הקודמת נמצא שסעיף 32(ה) לחוק הגמלאות לא יושם עד שנת 2015, והוא כולל סוגיות מורכבות שדרשו הבהרות משפטיות. עד למועד סיום הביקורת הקודמת, כחמש שנים מאז הצהרת הכוונה להחיל את הסעיף, לא יצאה הנחיה סדורה לכלל היבטי היישום. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. במינהלת עדיין אין פרשנות או הנחיה משפטית כתובה בנוגע להחלת סעיף 32(ה), נוהל מחלקת השתתפויות ותשלומים טרם נחתם וטרם אושר, הוא אינו כולל הוראות מלאות ומפורטות ליישומן של הסעיף ואין מפורט בו אופן חישוב ההפחתה בפועל. עם זאת, נמצא כי במערכת הפרישה המרכזית (מפ"ם) אופיין חישוב בהסתמך על הוראות סעיף 32(ה), ובמחלקת השתתפויות ותשלומים מבוצעת בדיקה חוזרת של חישובי מפ"ם באמצעות גיליונות אלקטרוניים. עד כה יושם סעיף 32(ה) לגבי כ-500 גמלאים, וזאת החל משנת 2018.

#### מידת תיקון הליקוי



על מינהלת הגמלאות לפעול בהקדם לכתיבת נוהל עבודה רשמי ומחייב ליישומן של סעיף 32(ה), אשר יכלול הוראות יישום מלאות ומפורטות, כולל אופן חישוב ההפחתה בפועל. נוסף על כך, מומלץ כי נוהל זה יהיה מגובה בחוות דעת משפטית כתובה לנושא.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי היא פעלה "באופן מקצועי וממוקד ביישום סעיף 32 (ה) לחוק הגמלאות, תוך שמירה על הדיוק בבקורות ובחישובי ההפחתה ואף ביצעה את ההתאמות הנדרשות מאז 2018". עוד הוסיפה כי מדובר בסעיף שנוי במחלוקת משפטית אשר נדון בפסק הדין שהתקבל בבית הדין הארצי לעבודה<sup>27</sup>. בית המשפט קיבל את עמדת התובעת והמינהלת פועלת להחזרת המצב לקדמותו בהתאם להוראות פסק הדין. מינהלת הגמלאות ציינה כי לא נדרש נוהל, שכן "פעולות הבקרה והיישום התבצעו בהתאם להתפתחויות המשפטיות".

משרד מבקר המדינה מציין כי המחלוקת המשפטית והתפתחויות משפטיות בנושא מחזקות את הצורך לקבוע נוהל העוסק בכלל סוגיות הסעיף, בהתאם לחוות דעת משפטית עדכנית.

#### 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 101<sup>28</sup> בתחילת כל שנת מס. הטופס משמש אסמכתה למעביד למתן הקלות במס ולעריכת תיאומי מס בחישוב משכורת העובד, ויש להגישו בכל שנה עד סוף חודש נואר. בהגדרה של המונח "משכורת" נכללות גם גמלאות<sup>29</sup>. בתקנות נקבע כי מעביד ינכה מס

<sup>27</sup> עק"ג (ארצי) 43694-04-23 דבורה קנץ - מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 6.11.25).

<sup>28</sup> כרטיס עובד ובקשה להקלה ולתיאום מס על ידי מעביד שעל פי הפרטים הממולאים בו מנכה המעסיק משכרו של העובד את התשלום למס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

<sup>29</sup> סעיף 2(1) לתקנות וסעיף 2(5) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

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 וכן הוראות 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 שנים וגמלאית אשר מלאו לה 65 שנים לא יחויבו במילוי טופס 101, בהתקיים כל התנאים האלה:

1. הגמלאי הצהיר בטופס 101 שמולאו על ידו בשנתיים שקדמו לשנה שבה מלאו לו 70 שנים (ולאיש 65 שנים) כי אין לו הכנסה חייבת נוספת מלבד הקצבה ממינהלת הגמלאות.
2. הגמלאי יצהיר כי הוא אינו דורש הטבות מס מיוחדות כגון "זיכוי יישובים".
3. בתלוש הקצבה של הגמלאי יצוין שעליו להודיע על כל שינוי בפרטים המופיעים בטופס 101 האחרון שמילא.

ב-29.10.20 פרסמה הנחיית רשות המיסים בנושא "הקלות בחובת מילוי טופס 101 או 101ג למשלמי ומקבלי קצבאות"<sup>30</sup>. בהנחיה זו נקבעו כמה פרמטרים שיאפשרו למעסיק לפטור את מקבלי הקצבה ממילוי טופס 101 כנדרש מדי שנה. בין היתר, נקבעו כללים החלים על הגמלאים, כגון הצהרת הגמלאי בטופס 101 שמולא על ידו בהגיעו לגיל הזכאות<sup>31</sup> ובשנתיים שלאחר מכן כי אין לו הכנסות נוספות, היעדר דרישה להטבות מס מיוחדות והגשת טופס 101 כל חמש שנים. כמו כן, בהקלות נקבע כי גמלאי אשר מלאו לו 80 שנים ולא חל שינוי בטופס 101 שמולא על ידו לעומת הטופס האחרון, יהיה פטור ממילוי טופס 101 מכאן ואילך, אם הצהיר בטופס 101 האחרון שמולא כי אין לו הכנסות נוספות.

בנובמבר 2022 עודכנה הנחיית הרשות ונקבע כי גמלאי אשר מלאו לו 70 שנים ולא חל שינוי בטופס 101 שמולא על ידו לעומת הטופס האחרון, יהיה פטור ממילוי טופס 101 מכאן ואילך, אם הצהיר בטופס 101 האחרון שמולא כי אין לו הכנסות נוספות.

גמלאים אשר אינם עומדים בכללים המזכים בהקלות בהגשת טופס 101 או בפטור מהגשת נדרשים למלא טופס 101 בכל שנה. כאמור, 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.

## הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה 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 מועד סיום הביקורת הקודמת (מרץ 2020) לא נוכה שוב מס מרבי לגמלאים אשר לא הגישו טופס 101, ולמעשה פעלה מינהלת הגמלאות בשנים אלו שלא לפי התקנות. בכך איפשרה מינהלת הגמלאות לגמלאי לקבל נקודות זיכוי ושיעורי מס מופחתים כאילו זו הכנסתו היחידה.

עוד עלה כי בשנת 2019 שלחה מינהלת הגמלאות מכתבי דרישה למילוי טופס 101 ל-58,582 גמלאים אשר נדרשים להגיש טופס זה. 35,930 (61%) מהם לא השיבו לבקשת מינהלת הגמלאות ולא מילאו את הטופס כנדרש בתקנות, אך המינהלת כאמור לא ניכתה להם מס מרבי.

בביקורת הקודמת הומלץ למינהלת הגמלאות לפעול על פי תקנות מס הכנסה בעניין ניכוי מס מקצבת גמלאי אשר לא המציא טופס 101. עוד הומלץ כי מינהלת הגמלאות תעלה את הסוגיה לפני

<sup>30</sup> חטיבת שומה וביקורת - מחלקת ניכויים, "הקלות בחובת מילוי טופס 101 או 101ג למשלמי ומקבלי קצבאות", 29.10.20.

<sup>31</sup> גיל הפרישה או הגיל שבו החל היחיד לקבל קצבה מזכה, כולה או חלקה, לפי המאוחר.

רשות המיסים לשם גיבוש פתרון. נוסף על כך, הוסבה תשומת ליבה של רשות המיסים לממצאים לשם בחינת הנושא על כלל היבטיו, לרבות יישום התנאים שנכללו בהקלות.

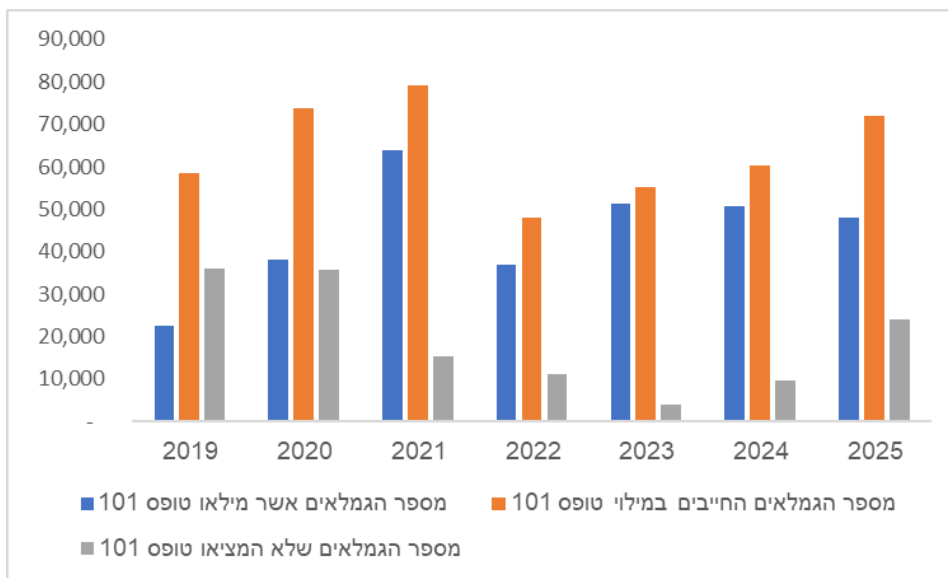
מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת כי הנושא נדון בהרחבה ואף התקיימו דיונים עם רשות המיסים כדי לטפל בו. מינהלת הגמלאות גם הבהירה כי טרם הוחל בניכוי מס מרבי משום שטרם נסרקו טופסי 101 למערכת השכר החדשה, וכי משנת 2018 מערכת המחשוב שולחת תזכורות שלוש פעמים בשנה.

רשות המיסים מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת כי נוכח ממצאי הדוח היא תבחן את אופן הטיפול הנדרש.

### ביקורת המעקב

להלן בתרשים 4 מספר הגמלאים החייבים במילוי טופס 101, מספר הגמלאים אשר מילאו טופס 101 ומספר הגמלאים החייבים במילוי טופס 101 אשר לא המציאו טופס כאמור למינהלת הגמלאות, בשנים 2019 - 2025<sup>32</sup>:

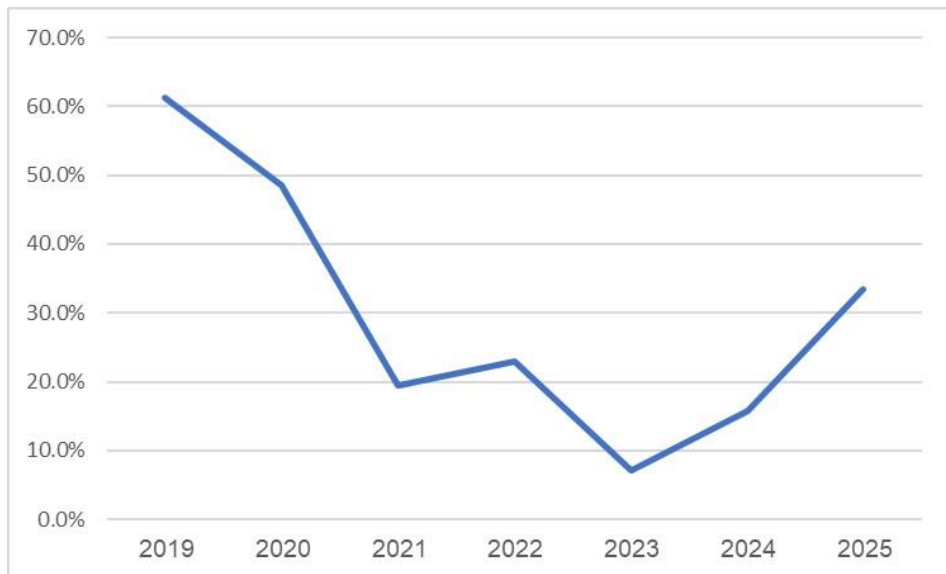
תרשים 4: מספר הגמלאים החייבים במילוי טופס 101, מספר הגמלאים אשר מילאו טופס 101 ומספר הגמלאים החייבים במילוי טופס 101 אשר לא המציאו טופס כאמור למינהלת, 2019 - 2025



על פי נתוני מינהלת הגמלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן בתרשים 5 שיעור הגמלאים שלא המציאו טופס 101 בשנים 2019 - 2025:

תרשים 5: שיעור הגמלאים שלא המציאו טופס 101, 2019 - 2025



על פי נתוני מינהלת הגמלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 3 ו-4 עולה כי בשנים 2021 - 2023 חלה ירידה ניכרת בשיעור הגמלאים אשר לא המציאו טופס 101. עם זאת, בשנת 2025 חל גידול ביחס לשנים אלו בשיעור הגמלאים אשר לא המציאו טופס 101.

צוות הביקורת בדק אם המינהלת ניכתה לפי תקנות מס הכנסה את המס המרבי לגמלאים אשר לא המציאו טופס 101. בביקורת המעקב נמצא כי בשנת 2020 לא ניכתה מינהלת הגמלאות מס מרבי ל-35,833 גמלאים שלא המציאו טופס 101.

בשנת 2021, לאחר ההקלות שפרסמה רשות המיסים באוקטובר 2021, ניכתה המינהלת מס מרבי מגמלאים החייבים במילוי טופס 101 אך לא המציאו טופס זה. מינהלת הגמלאות לא ניכתה מס מרבי בשנה זו מגמלאים שהמציאו תיאום מס לשנת המס, וזאת בהסתמך על כך שלצורך קבלת תיאום מס מרשות המיסים הם היו צריכים להצהיר על כלל הכנסותיהם לרשות המיסים. לאחר שנה זו ועד מועד סיום הביקורת המינהלת לא ניכתה מס מרבי מגמלאים אשר לא מילאו טופס 101 וחייבים לעשות כן על פי התקנות.

בביקורת המעקב נמצא כי מאז שנת 2022 המינהלת פועלת במטרה להעלות את המודעות ולהגדיל את שיעור הגמלאים הממלאים טופס 101. מינהלת הגמלאות מפעילה פעם בשנה, במועד רלוונטי, מוקדים ברחבי הארץ לסיוע לגמלאים במילוי טופס 101, יוזמת הדרכות לסיוע במילוי טופס זה ושולחת תזכורות לגמלאים הן על גבי תלושי הקצבאות והן בהודעות ישירות באזור האישי באתר מינהלת הגמלאות במרשתת (אינטרנט).

בשנת 2021 היו 15,373 גמלאים שהיו חייבים במילוי טופס 101 ולא המציאו אותו (79,252 חייבים במילוי טופס 101, מתוכם 63,879 מילאו חובה זו). מינהלת הגמלאות ניכתה מס מרבי רק ל-5,058 גמלאים, ולגמלאים שהמציאו תיאום מס היא ניכתה מס בשיעור שנקבע בתיאום המס ולא ניכתה את המס המרבי. בשנת 2024 היו 9,538 (60,333 חייבים במילוי טופס 101, מהם 50,795 שמילאו חובה זו) בהתאמה. מינהלת הגמלאות ניכתה מס רק ל-3,000 גמלאים עד לגיל 75 ולגמלאים שהמציאו תיאום מס היא ניכתה מס בשיעור שנקבע בתיאום המס ולא ניכתה את המס המרבי.

בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2022, 2023 ובשנת 2025 לא נוכה מס מרבי מגמלאים אשר לא מילאו טופס 101 וחייבים לעשות כן לפי התקנות. עוד נמצא כי בשנים 2022 ו-2023 מספר הגמלאים שהיו חייבים במילוי טופס 101 ולא מילאו טופס זה היה 11,021 (47,994 חייבים

במילוי טופס 101, מהם 36,973 שמילאו חובה זו, ו-3,982 (55,301 חייבים במילוי מס, מהם 51,319 שמילאו חובה זו) בהתאמה מינואר ועד אמצע ספטמבר 2025 מספר הגמלאים שהיו חייבים במילוי טופס 101 ולא מילאו אותו היה 24,030 (71,915 חייבים במילוי טופס 101, מהם 47,885 שמילאו חובה זו). מכלל הגמלאים שהיו חייבים במילוי טופס 101 ולא המציאו אותו, חלקם הגישו תיאומי מס. מספר הגמלאים אשר הגישו תיאומי מס<sup>33</sup> בשנים 2022 ו-2023 היה 5,963 ו-1,714 בהתאמה, ומספרם מינואר 2025 ועד אמצע ספטמבר 2025 היה 10,029.

בביקורת הקודמת עלה כי מינהלת הגמלאות לא ניכתה מס מרבי לגמלאים שלא הגישו טופס 101 ובכך פעלה שלא על פי תקנות מס הכנסה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. המינהלת פועלת מאז שנת 2022 במטרה להעלות את המודעות למילוי טופס 101 ולהגדיל את שיעור הגמלאים הממלאים אותו. בשנים 2021 - 2023 חלה ירידה ניכרת בשיעור הגמלאים אשר לא המציאו טופס 101 (61% ו-48% בשנים 2019 ו-2020 בהתאמה, לעומת 19%, 23% ו-7% בשנים 2021 - 2023, בהתאמה). עם זאת, מינהלת הגמלאות לא ניכתה מס מרבי לגמלאים שלא המציאו טופס 101 בשנים 2020, 2022, 2023 ובשנת 2025. אי-ניכוי מס מרבי במקרים שבהם הגמלאי לא הגיש טופס 101 עלול להביא לחישוב מס שגוי מצד מינהלת הגמלאות ולגרום לחסרון מס למדינה.

#### מידת תיקון הליקוי



מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי במקרים בהם לא הוגש טופס 101 במועד, היא שלחה תזכורות, קיימה שיחות וביצעה פעולות יזומות נוספות. עוד מסרה מינהלת הגמלאות כי פעלה בתיאום עם מטה החשב הכללי ובשיקול דעת והפעילה את מנגנון ניכוי המס המרבי תוך התאמה למציאות המשתנה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות מינהלת הגמלאות להעלאת המודעות בקרב הגמלאים למילוי טופס 101 ולהגדלת שיעור הממלאים בקרב הגמלאים. עם זאת, על מינהלת הגמלאות לפעול ליישום מלא של תקנות מס הכנסה תוך ביצוע ניכוי מס מרבי על קצבאות של גמלאים שאינם ממלאים טופס 101.

#### קיום בקרות על תשלום קצבה

תשלום גמלאות בסך של יותר מ-12.8 מיליארד ש"ח<sup>34</sup> בשנה לכ-120,000 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 וההתחשבות. מחלקת החשבות במינהלת הגמלאות אחראית על ריכוז הבקרות, להפקת הדוחות ולמעקב אחר ממצאים, ואילו המחלקות השונות הן לרוב הגורם המבצע את הבדיקות או השותף לביצוען.

#### קיום בקרות - מחלקת תשלומים ויישום הסכמים

מחלקת תשלומים ויישום הסכמים במינהלת הגמלאות אחראית לביצוע התשלומים השוטפים לזכאי הגמלאות ולניהול הכספי של מערך הגמלאות, ובין היתר עיבוד וחישוב של תשלומי הקצבה

<sup>33</sup> המספר כולל גם גמלאים שנפטרו באותה שנה אשר להם המינהלת לא ניכתה מס מרבי.

<sup>34</sup> נכון לשנת 2024, תשלום ישיר לגמלאים ללא סיוע לקרנות פנסיה ותשלום השתתפויות.

החודשיים, ביצוע התשלום בפועל, טיפול בקיזוזים וחובות, טיפול בהפרשות וניכויים, יישום עדכוני חקיקה והסכמים ומענה על פניות גמלאים בנושאים הקשורים לתשלום הקצבה.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי במחלקת תשלומים ויישום הסכמים מתבצעת בדיקה חודשית לגבי אלמנים המקבלים קצבת שאירים, יתומים המקבלים קצבת שאירים, וגמלאים או שאירים השוהים בחו"ל תקופה ממושכת ולא המציאו אישור חיים ושימוש בחשבון בנק זהה למקבלי קצבה שונים, וכל תיק נבדק על ידי שני עובדים - בודק ומאשר. כמו כן, כל זכאי לקצבה נדרש לספק אישור חשבון בנק חתום על ידי הבנק במועד קבלת הזכאות ובכל שינוי בפרטי הבנק.

עוד נמצא בביקורת הקודמת כי מחלקת תשלומים ויישום הסכמים אינה מבצעת בקרה כדי לוודא שמספר חשבון הבנק שאליו מועברת הקצבה אכן שייך לגמלאי לפי הרשום בבנק ישראל, וכן לא מתבצעת בקרה המיועדת לאתר מעילות, כגון הקלדת מספר חשבון בנק של עובדי מינהלת הגמלאות במערכת.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת כי לאחר סיום הביקורת החלו בבקורות יזומות של חשבונות הבנקים כחלק מתוכנית העבודה לאיתור חריגות ומעילות, וכי מינהלת הגמלאות נמצאת בעיצומה של בניית דוחות בקרה לבדיקת מספרי חשבונות הבנק שדרכם משולמת הקצבה, שיכללו הצלבת מידע עם נתוני בנק ישראל.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי עד פברואר 2025 לא פעלה מינהלת הגמלאות לבחינת בקורות בכל הקשור לחשבונות הבנק. בפברואר 2025 החלה מינהלת הגמלאות בבחינת ממשק אוטומטי לביצוע בקרה על מספרי חשבונות הבנק של מקבלי הקצבות אל מול אימות דיגיטלי בנקאי של מס"ב (מרכז סליקה בנקאי). עד למועד סיום הביקורת הושלם תהליך הגדרת הממשק האוטומטי, אולם במסגרת בדיקה מדגמית שביצעה המינהלת עלו חריגים רבים, והם נבדקים לצורך השלמת הבקורות, כך שבסיום התהליך יופעל מנגנון בקרה רבעוני קבוע עבור הגמלאים החדשים שנקלטים.

בביקורת הקודמת נמצא כי לא מתבצעת בקרה כדי לוודא שמספר חשבון הבנק שאליו מועברת הקצבה אכן שייך למקבל הקצבה וכן לא מתבצעת בקרה לאיתור מעילות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. מינהלת הגמלאות החלה בבחינת התהליך של בקרת מספרי החשבון בפברואר 2025 ועד למועד סיום הביקורת הושלם תהליך הגדרת הממשק האוטומטי לשם ביצוע אימות מול מס"ב, אולם במסגרת בדיקה מדגמית שביצעה המינהלת עלו חריגים רבים, והם נבדקים לצורך השלמת הבקורות, כך שהתהליך לא הושלם. בקורות על מספרי החשבונות שאליהם מועברות קצבות הגמלאים נדרשות על מנת לוודא שגמלאים יקבלו את קצבתם ולמניעת חשיפה למעילות.

#### מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות לסיים את ההגדרה וההטמעה של הממשק האוטומטי לאימות דיגיטלי בנקאי של מספרי חשבונות הבנק מול מס"ב. מומלץ להחיל מנגנוני בקרה גם על גמלאים קיימים.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי היא רואה חשיבות עליונה בבקרה על שינויים בפרטי חשבונות בנק ופועלת לחיזוק מנגנוני הבקרה. מינהלת הגמלאות ציינה כי היא מבצעת בקרה חודשית, בין היתר, בדיקה לאיתור חשבונות כפולים או חריגים, וכי החלה בתהליך של הצלבת פרטי חשבונות בנק מול בנק ישראל עבור כלל הגמלאים.

### בקורות המחלקה המקצועית - בקרה משפטית ובקרת מיסוי

כאמור, המחלקה מחולקת לשני נושאים מרכזיים: משפטי - טיפול בתביעות משפטיות, דהיינו עבודה שוטפת עם הלשכה המשפטית ופרקליטות המדינה בנוגע לתביעות נגד המינהלת והמשרדים; מיסוי - יישום הוראות מס הכנסה וביטוח לאומי (תיאום מס וטופסי 101). מחלקה זו בין היתר מבצעת בקורות על פעולות מינהלת הגמלאות בנושאים שונים.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי בין היתר התבצעו הבקורות האלה:

1. **מדגם מייצג:** מינהלת הגמלאות בוחרת, לפי קריטריונים 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.

בביקורת הקודמת נמצא כי בדיקת המדגם וכן בדיקת כלל השינויים נעשות באופן ידני, והומלץ כי מינהלת הגמלאות תשקול לשלב בקרה ממוחשבת על תלושי הגמלאים כדי לדייק בביצוע הבדיקות, בהרחבת היקף ביצוען ובתיעודן.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת כי בפברואר 2020 הוגדרו הדוחות הנדרשים ממערכת ספק שכר ב', כך שמדי חודש נבדקים חריגים, וכי הבדיקות מבוצעות לכלל אוכלוסיית הגמלאים ולא רק למדגם. כמו כן מסרה מינהלת הגמלאות כי היא מתכננת להעמיק את נושא הבדיקות ולהעלותו מדרגה נוספת באמצעות הקצאת עובד ייעודי לכך, והמשרה צפויה להיות מאוישת עד ספטמבר 2020.

### ביקורת המעקב

המחלקה מבצעת בקורות בנושאים מקצועיים ותפעוליים, כגון חריגים עם רמת סיכון גבוהה, פערי שכר, חיסכון פנסיוני והשתתפויות עם הקרנות הוותיקות, באמצעות דגימה חכמה<sup>35</sup> ליותר מ-600 גמלאים בשנה.

**נמצא כי עד למועד סיום ביקורת המעקב הבקרה הפרטנית על שינויי השכר עודנה נעשית באופן ידני, וכי בקרת המדגם המייצג שהייתה נהוגה בעבר במינהלת אינה מתבצעת כיום, אלא נעשית בדיקה של שינויים בשכר הגמלאים לאחר שרכיבי שכר עונתיים מנוטרלים באופן אוטומטי.**

עוד נמצא כי הבקרה אינה מאתרת גמלאים אשר היה נדרש לבצע בשכרם שינוי והוא לא בוצע; למשל, בעת יישום הסכם שכר מתבצעת בחינה רוחבית של כלל הגמלאים הרלוונטיים. אולם לאחר

<sup>35</sup> הדגימה נעשית כך שתעלה את החריגים הפוטנציאליים בהתאם לשינויי שכר באותה תקופה, הסכמים חדשים וכדומה.

מכן לא מתבצעת בקרה על שינויי שכר הנובעים מיישום הסכמי שכר או שינויים רטרואקטיביים המחושבים באופן פרטני לכל מקבל קצבה. כמו כן, לא קיים נוהל בנושא בקרות על שינויים בקצבה למרות הצורך בהליך סדור ולמרות חשיבותו של נושא זה. בנוסף, על אף תשובת מינהלת הגמלאות לדוח הקודם כי מספטמבר 2020 תקצה עובד ייעודי לנושא הבקרות, רק בשנת 2024 קיבל עובד מינהלת הגמלאות אחריות על נושא זה, נוסף על תפקידו הקבוע.

בביקורת הקודמת נמצא כי בדיקת המדגם וכן בדיקת כלל השינויים במינהלת נעשות באופן ידני. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. שינויי השכר נבדקים באופן ידני העלול לפגוע באיכות תיקון השכר ואמינותו. נוסף על כך, אין בקרה מסודרת לאיתור מקבלי קצבה הזכאים לשינויי שכר במקרים כגון עדכוני שכר לפי הסכמים או שינויים רטרואקטיביים, ומינהלת הגמלאות נאלצת לבצע את השינויים עבור כל מקבל קצבה בנפרד לאחר חישוב השינוי באופן פרטני. כמו כן, לא קיים נוהל בנושא. עם זאת, המחלקה מבצעת בקרות בנושאים מקצועיים ותפעוליים, כגון חריגים עם רמת סיכון גבוהה, פערי שכר, חיסכון פנסיוני והשתתפויות עם הקרנות הוותיקות, באמצעות דגימה חכמה ליותר מ-600 גמלאים בשנה. כמו כן, בשנת 2024 קיבל עובד מינהלת הגמלאות אחריות על נושא זה. אך, אחריותו זו הינה רק בנוסף על תפקידו הקבוע.

#### מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות להקים מערכת אוטומטית לביצוע שינויי שכר וכן לפתח מנגנוני בקרה אוטומטיים והפקת דוחות על שינויי השכר שבוצעו. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות לפרסם נוהל סדור בנושא.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי "בימים אלה, המינהלת פועלת לשדרוג מערך הבקרה עם כלים טכנולוגיים מתקדמים (AI) לצורך זיהוי חריגות בטווח הזמן הרחב יותר, ובכך מחזקת את מנגנוני הבקרה הקיימים".

להלן ממצאי הביקורת הקודמת וביקורת המעקב על הנושאים השונים בתחום הבקרות על תשלום הקצבה:

#### שוהים בחו"ל

לפי חוק הגמלאות, קצבת פרישה משולמת לגמלאי כל עוד הוא חי, ובמקרה של פטירה תשולם הקצבה לשאייריו כל עוד בן הזוג או בת הזוג לא נישאו מחדש וכן לילדיו כל עוד הם אינם עומדים ברשות עצמם. מינהלת הגמלאות עורכת הצלבות שבועיות עם נתוני מרשם האוכלוסין כדי לאתר מקרים שבהם יש להפסיק את הקצבה, כגון פטירת גמלאי או פטירה או נישואים מחדשים של שאיר. אולם כאשר מקבל הקצבה שוהה תקופה ארוכה בחו"ל לא ניתן לעקוב אחר שינויים במצבו האישי ולדעת אם נפטר, או כאשר שאיר נישא מחדש, משום שנתונים אלו אינם מתעדכנים במרשם האוכלוסין בארץ. כתנאי להמשך תשלומי קצבאות דורשת מינהלת הגמלאות מגמלאים ומשאיירים השוהים בחו"ל יותר משישה חודשים להעביר לידיה אישור חיים אחת לחצי שנה. את הטופס הייעודי ניתן למצוא באתר מינהלת הגמלאות במרשתת, ויש להחזירו חתום על ידי נוטריון או קונסול.

## הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי במרץ 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"ח<sup>36</sup>.

בביקורת הקודמת הומלץ למינהלת הגמלאות לפעול לקבלת אישורי חיים מהגמלאים השוהים בחו"ל, לפעול על פי נהליה בעניין מי שלא המציא אישור כנדרש ולשלב במערכותיה בקורות להבטחת קבלת האישורים. עוד הומלץ 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 ושליחה מקוונים של טופס אישור חיים.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת כי נכון למועד סיום הביקורת היא מבצעת אחת לשבוע הצלבה עם נתוני משרד הפנים בנוגע לשהות בחו"ל של גמלאי. בכל יום מתבצעת בדיקה ממוחשבת של כלל אוכלוסיית הגמלאים השוהים בחו"ל יותר מחצי שנה. אם בתוך ששת החודשים ביקר הגמלאי בארץ, תתבצע הארכה אוטומטית לחצי שנה נוספת מיום היציאה שוב מהארץ. גמלאים השוהים 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. עוד מסרה המינהלת כי לאחר סיום הביקורת היא הפסיקה תשלום קצבאות ל-123 שוהים בחו"ל.

## ביקורת המעקב

בשנת 2023 מינהלת הגמלאות החלה בהפעלת מערכת המבצעת התאמה אוטומטית ומקוונת בין תנועות הכניסה לארץ והיציאה ממנה של מקבלי הקצבאות לבין תוקף אישורי החיים שלהם (להלן - מערכת שוהים בחו"ל). עם כניסתו של מקבל קצבה לישראל המערכת מעדכנת באופן אוטומטי תוקף חדש לאישור החיים. אף אם הופסק תשלום הקצבה בשל אי-המצאת אישור חיים, זיהוי כניסה לארץ יוצר אוטומטית בקשה לחידוש התשלום לאישור גורמים רלוונטיים במינהלת. מהלך זה מפחית באופן ניכר את הבירוקרטיה הנדרשת, משפר את רציפות תשלומי הקצבאות ויוצר סנכרון בין מערכות שונות לטובת השירות למקבלי הקצבאות.

צוות ביקורת המעקב בחן 768 מקבלי הקצבאות ששהו בחו"ל יותר מחצי שנה, ונדרש לגביהם אישור חיים לשנים 2022 - 2025. הצוות מצא חמישה מקרים שבהם תשלום הקצבה לגמלאים לא הופסק, אף שחלפה יותר מחצי שנה מאז יציאתם מהארץ או מאז מועד אישור החיים האחרון. לדוגמה, מקבל קצבה שיצא מהארץ במאי 2022 המשיך לקבל את קצבתו עד להפסקתה באוקטובר 2025, זאת בעקבות בדיקת צוות הביקורת. בבדיקה עלה כי לא נשלחה בקשה לאישור חיים עקב תקלה במערכת שוהים בחו"ל. נוסף על כך, לשלושה מקבלי קצבה שיצאו מהארץ בפברואר 2022, באוגוסט 2024 ובספטמבר 2024, הופסק מתן הקצבאות רק ביולי 2025 בעקבות בדיקת צוות הביקורת. כמו כן, מקבל קצבה שאינו אזרח ישראלי או תושב קבע, שלא המציא אישור חיים מאז ינואר 2025 ואותר במסגרת ביקורת המעקב קיבל ארכה להגשת אישור החיים משום שלא נשלחה אליו תזכורת במועד.

הפסקת הקצבה היא אמצעי אפקטיבי לעידוד מקבלי הקצבאות להמציא אישור חיים, וברוב המקרים האישור מוגש בסמוך לאחר הפסקת התשלום. עם זאת, קיימת אוכלוסייה של מקבלי קצבאות שאינם אזרחי ישראל או תושבי קבע, וכן מקבלי קצבאות שתנועות הכניסה שלהם לארץ והיציאה ממנה אינן מסונכרנות עם מערכת שוהים בחו"ל (למשל, בעלי דרכונים זרים הנכנסים לארץ ויוצאים ממנה באמצעות הדרכון הזר), שלגביהם לא מתבצעת התאמה אוטומטית בין תנועות הכניסה לארץ והיציאה ממנה, ולא מתעדכן באופן אוטומטי תוקף חדש לאישור חיים.

חושב לפי קצבה חודשית נכון לדצמבר 2018.

בביקורת הקודמת נמצאו 149 מקבלי קצבה ששהו בחו"ל יותר מחצי שנה ולא היה להם אישור חיים במערכת שוהים בחו"ל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה, וכיום מופעל הליך אוטומטי המסנכרן בין נתוני הכניסה לארץ והיציאה ממנה לבין מצב אישורי החיים, לרבות הפקת תזכורת אוטומטית בעת הצורך. עם זאת, צוות ביקורת המעקב איתר חמישה מקרים חריגים המעידים על פער בניטור מערכת שוהים בחו"ל, ונדרש המשך חיזוק מנגנוני הבקרה נוכח המקרים שהתגלו, וזאת כדי למנוע תשלומי גמלאות ביתר לגמלאים שנפטרו.

#### מידת תיקון הליקוי



מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי "האמור בדוח ביחס לבעלי דרכונים זרים שאינם מסונכרנים במערכת 'שוהים בחו"ל', מתייחס לאוכלוסייה מצומצמת של שאירים אשר אינם בעלי תעודת זהות כחולה. אוכלוסייה זו אינה נכללת במנגנון הסנכרון האוטומטי מול מרשם האוכלוסין, אלא מטופלת במערכת מפי"ם במסלול נפרד ומובנה. במסגרת הטיפול, מתבצעת שליחה אוטומטית של דרישת 'אישור חיים' אחת לחצי שנה, כתנאי להמשך תשלום הקצבה. מדובר במנגנון בקרה ייעודי המותאם לאוכלוסייה".

**משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות לבצע בקורות שוטפות על התהליך האוטומטי בכל הנוגע למקבלי קצבאות השוהים בחו"ל.**

#### נשואים המקבלים קצבת שאירים

בחוק הגמלאות נקבע כי כאשר עובד או זכאי לקצבת פרישה נפטר, בן הזוג זכאי לקבל קצבת שאירים כל עוד הוא לא נישא מחדש, ובמקרה של נישואים מחדשים תשולם לו קצבה חד-פעמית וייפסק תשלום קצבת השאירים הקבועה. נכון לספטמבר 2025, יש 15,769 שאירים המקבלים קצבת שאירים.

1. לדברי מינהלת הגמלאות, היא מבצעת בחינה חודשית לאיתור שאירים שנישאו מחדש ויש להפסיק את קצבתם. בביקורת הקודמת ביצע צוות הביקורת בדיקה ממוחשבת לגבי שאירים שנישאו מחדש<sup>37</sup>.

#### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי על אף בקורות מינהלת הגמלאות נרשמו שלושה מקרים שבהם שאירים שקיבלו קצבה נישאו מחדש בשנים 2014 ו-2017, והקצבה לא נשללה מהם כנדרש בחוק, מאז ועד למועד סיום הביקורת הקודמת. סך הקצבה ששולמה ביתר לשלושת השאירים עמד על כ-340,000 ש"ח<sup>38</sup>.

בביקורת הקודמת הומלץ כי מינהלת הגמלאות תחזק את הבקורות למניעת הישנות מקרים מסוג זה אשר אותרו במועד הביקורת.

הבדיקה נעשתה על כלל השאירים נכון לתקופת הביקורת.

37

חושב לפי קצבה חודשית נכון לדצמבר 2018.

38

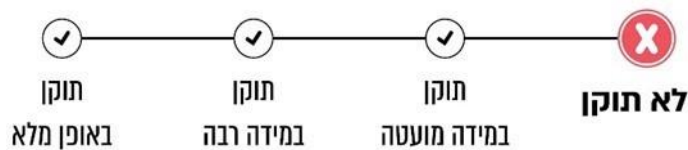
## ביקורת המעקב

צוות ביקורת המעקב בדק במינהלת את נתוני מקבלי קצבת שאירים בנוגע למצבם המשפחתי המעודכן. מהבדיקה עלה כי קיימים 50 מקבלי קצבת שאירים, אף שהסטטוס המשפחתי שלהם המעודכן במערכות המינהלת הוא נשוי או נשואה.

מינהלת הגמלאות טענה שמדובר בתקלה במערכת המידע. אולם עד לסיום הביקורת היא לא הציגה לצוות הביקורת הסבר או נימוק למקור התקלה ולמהותה. תקלה בסטטוס המשפחתי של השאיר במערכת המידע עלולה לפגוע באמינות הנתונים, לשבש את הבקורות של מינהלת הגמלאות על התשלומים ולהביא לפגיעה בנכונות הקצבה המשולמת. מתשובת מינהלת הגמלאות מ-4.5.26 עלה כי לגבי 31 מקבלי קצבת שאירים, הסטטוס המשפחתי במערכת השכר לא היה מעודכן; חמישה שאירים הינם ידועים בציבור; לגבי חמישה שאירים, סטטוס משרד הפנים לא היה מעודכן; לשישה שאירים היה נדרש לשלם קצבה על אף היות השאיר נשוי (מסיבות שונות, בין היתר, תלויים וגמלת חסד); ובשלושה מקרים שולמה קצבה על אף היות השאיר נשוי. הקצבה הופסקה לאחר בדיקת צוות הביקורת.

בביקורת הקודמת נמצאו שלושה מקרים של שאירים שנישאו מחדש אך המשיכו לקבל קצבת שאירים בניגוד להוראות החוק. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן, שכן נמצאו שלושה שאירים ששולמה להם קצבה אף שלא היו זכאים לה. יצוין כי מינהלת הגמלאות מסרה כי מדובר בתקלה בסטטוס המשפחתי של השאיר ועם זאת, תקלה כזו עלולה לפגוע באמינות הנתונים, לשבש את הבקורות של מינהלת הגמלאות על התשלומים ולהביא לפגיעה בנכונות הקצבה המשולמת.

### מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות לאתר את מקור התקלה במערכת המידע ולחזק את מנגנוני הבקרה הנוגעים לשאירים שנישאו מחדש. כמו כן, על מינהלת הגמלאות לבחון דרכים למניעת תשלום קצבאות ביתר.

יצוין כי ב-18.1.26, לאחר סיום ביקורת המעקב, תוקן חוק הגמלאות<sup>39</sup> (להלן - תיקון 68). תיקון זה נכנס לתוקף ב-1.2.26 ומשנה מהותית את אופן הטיפול במקרים של נישואין מחדש. בתיקון נקבע בין היתר, כי קצבת השאירים לא תופסק או תחדל במקרה של נישואין מחדש או חיים כידועים בציבור.

2. על פי המצב החוקי שקדם לתיקון 68 מקבלי קצבת שאירים שקצבתם הופסקה בעקבות נישואים מחודשים והתגרשו או התאלמנו מבן הזוג החדש, זכאים היו לקבל מחדש את קצבת השאירם שהופסקה בתנאים שנקבעו בסעיף. על פי תקנות שירות המדינה<sup>40</sup>, על מקבל קצבה להודיע בתוך 30 ימים מיום שאירע לו מאורע שיש בו כדי להשפיע על זכותו לקבל קצבה, ובין היתר שינוי במצבו המשפחתי.

<sup>39</sup> תיקון מס' 68 לחוק שירות המדינה גמלאות חוקק במסגרת חוק קצבאות שאירים של משרתי שירות הקבע ושירות המדינה וגמלאיהם (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025.

<sup>40</sup> תקנות שירות המדינה (גימלאות) (הגשת תביעות, הצהרות והודעות), התשי"ז-1956.

## הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי בהצלבות שמבצעת מינהלת הגמלאות עם מרשם האוכלוסין לא נעשית בדיקה לאיתור שאירים הזכאים לחידוש קצבתם בעקבות פטירת בן הזוג החדש או גירושם.

בביקורת הקודמת הומלץ לערוך הצלבה עם נתוני רשות האוכלוסין וההגירה כדי לאתר שאירים הזכאים לחידוש קצבתם עקב השינוי במעמדם או לפעול למציאת פתרון ישים למעקב אחר מצבם המשפחתי של השאירים. נוסף על כך, הומלץ למינהלת הגמלאות לשקול נקיטת פעולות להגברת המודעות של שאירים שקצבתם הופסקה בנוגע ליכולתם לקבלתה מחדש בעקבות גירושם או פטירת בן הזוג החדש. כמו כן, רשות האוכלוסין וההגירה מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת כי המידע בדבר פטירות של שאירים ומצבם האישי מצוי בידי מערך הגמלאות במשרד האוצר.

## ביקורת המעקב

במהלך ביקורת המעקב איתר צוות הביקורת 33 שאירים שקצבתם הופסקה בעבר עקב נישואים מחודשים, והיא לא חודשה אף שמצבם המשפחתי המעודכן במועד הביקורת היה גרוש או אלמן<sup>41</sup>. בעקבות ממצאי צוות הביקורת החלה מינהלת הגמלאות בבחינת זכאותם של גמלאים אלו לחידוש קצבה. עד למועד סיום הביקורת הצליחה מינהלת הגמלאות לאתר 13 מהם, והיא פועלת לבחינת חידוש קצבתם לפי סטטוס המשפחתי. יצוין כי לפי סעיף 48 לחוק הגמלאות, ככלל לא תשולם קצבה בעד תקופה העולה על ארבעה חודשים שלפני הגשת התביעה, ואולם הממונה רשאי, בהתקיים נסיבות המצדיקות זאת, להאריך את התקופה עד לשנתיים.

ייתכנו שאירים שנפטרו ולפני פטירתם היו זכאים לקצבה בעקבות שינוי במעמד המשפחתי, אולם זכאותם לא נבחנה שכן מינהלת הגמלאות לא עקבה לאורך השנים אחר מצבם המשפחתי.

**בביקורת הקודמת עלה כי מינהלת הגמלאות אינה מבצעת בדיקות לאיתור שאירים הזכאים לחידוש קצבתם בעקבות פטירת בן הזוג החדש או גירושם. בביקורת המעקב נמצא כי המינהלת אינה עוקבת אחר מצבם המשפחתי של שאירים שקצבתם הופסקה, לצורך איתור זכאותם לחידוש הקצבה בעקבות שינוי במעמד המשפחתי. בדיקה כאמור בוצעה במהלך ביקורת המעקב על ידי צוות הביקורת ואף העלתה ממצאים בדבר 33 שאירים אשר ייתכן שהם זכאים לחידוש קצבתם. ולצד האמור יובהר כי בתיקון 68 לחוק הגמלאות נקבע כי קצבת השאירים לא תופסק או תחדל במקרה של נישואין מחדש.**

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות לבצע הצלבה עם נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, במטרה לאתר שאירים שהיו זכאים לחידוש קצבתם בעקבות שינוי במעמד המשפחתי, גם לפני תיקון החוק, וכך להבטיח את מיצוי זכויותיהם.

## תשלומי גמלת שאירים ליתומים שאינם עומדים ברשות עצמם

1. בחוק הגמלאות נקבע כי יתומים של עובד או של זכאי לקצבת פרישה שנפטר זכאים לקצבת שאירים כל עוד הם 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 אם הוא משרת בצה"ל או בשירות לאומי או בהתנדבות קהילתית, וכן יתום שאין לו הכנסה כדי מחייתו ואינו מסוגל לכלכל את עצמו.

<sup>41</sup> מדובר במקרים שבהם הזכאות הייתה צריכה להיבחן בהתאם להוראות החוק שהיו בתוקף במועד השינוי במצב המשפחתי.

## הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת 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.

## ביקורת המעקב

ביולי 2025, במהלך ביקורת המעקב, הקימה מינהלת הגמלאות ועדת היגוי לבחינת הזכאות לקצבה ליתומים שאינם עומדים ברשות עצמם (להלן - ועדת ההיגוי). בדיוני הוועדה עלה כי המינהלת משלמת קצבת שאירים ל-258 יתומים המשתייכים לקבוצת זכאים שתשלום קצבתם מותנה בגיל מזכה (שגילם מתחת לגיל הזכאות), ונדרש להפסיק את קצבתם אם הם עברו את הגיל המזכה בקצבה. הוועדה העלתה בדיוניה כי "קיים צורך לטיוב נתונים במערכות גם לאוכלוסיה שמתחת לגיל 21/20", וכי יתבצע טיוב כאמור לצורך מניעת תשלומי יתר עתידיים.

המינהלת בבדיקותיה איתרה שבעה שאירים יתומים אשר המשיכו לקבל את הקצבה אף לאחר שעברו את הגיל המזכה, והם אינם מוגדרים כיתומים שאינם עומדים ברשות עצמם; וזאת למרות קיומה של מערכת אוטומטית במינהלת הגמלאות אשר נועדה להתריע מראש על הצורך בהפסקת התשלומים לפני שהגיע השאיר לגיל אשר אינו מזכה בקצבה. בהתאם לכך, הפסיקה המינהלת את תשלום קצבתם, ושלחה להם הודעה על חוב בגובה הקצבאות ששולמו מהמועד שבו עברו את הגיל המזכה עד המועד שבו הופסק התשלום בפועל.

בביקורת הקודמת עלה כי קיימים שלושה יתומים שאינם מוגדרים "יתום שאינו עומד ברשות עצמו" הממשיכים לקבל קצבת שאירים אף על פי שעברו את הגיל המזכה בקצבה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה, בבדיקת המינהלת אותרו שבעה שאירים ששולמה להם קצבה ביתר.

### מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות לשפר את הבקורות על התשלומים לשאירים יתומים, ובמסגרת זאת לבחון את יעילותה של המערכת המתריעה על הגיעו של שאיר יתום למועד שבו אמור להיפסק תשלום הקצבה.

2. בחוק לא הוגדרו תנאים בנוגע ל"הכנסה כדי מחיה" או ל"יכולת לכלכל את עצמו". במרץ 2012 קבעה מינהלת הגמלאות נוהל ובו תנאים להכרה בהורה, בנכד ובילד שאינו עומד ברשות עצמו. בין היתר נקבע כי הכרה בילד, בילד חורג או בילד מאומץ כמי שאינו עומד ברשות עצמו תהיה בהתקיים שני מבחנים מצטברים: (א) ועדה רפואית קבעה כי הוא אינו מסוגל לעבוד; (ב) אין לו הכנסה כדי מחייתו. הכנסה כדי מחיה היא הכנסה מעבר לתשלומי קצבת זקנה, קצבת נכות וקצבת הבטחת הכנסה מבט"ל, קצבת ניידות<sup>42</sup> וכן הכנסה מעבודה שיקומית עד 1,000 ש"ח לחודש ובתנאי שהשאיר הציג אישור רפואי כי העבודה נדרשת לשם שיקומו.

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

בנוהל משנת 2012 ובעדכונו משנת 2019 (להלן - הנוהל) נקבע כי מי שהוכר לפני פרסום הנוהל כשאיר שאינו עומד ברשות עצמו במועד הפטירה, ולאחר פרסום הנוהל התברר שהוא אינו עומד בתנאי הנוהל, יופסק תשלום הקצבה עד לעמידתו בתנאים שהוגדרו. עוד נקבע בנוהל כי אחת לשלוש שנים תבדוק מחלקת תשלומים ויישום הסכמים את זכאותו של שאיר שאינו עומד ברשות עצמו, על פי הקריטריונים שנקבעו בנוהל.

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

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא 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 הקודמת 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 היה 58,000 ש"ח, ומסכום זה הועברו לתשעת השאירים שאין להם אסמכתאות קצבאות חודשיות בסך 45,000 ש"ח.

הומלץ למינהלת הגמלאות להקפיד על צירוף אסמכתאות לכלל השאירים הרלוונטיים. הומלץ לשלב בהצלבת המידע עם בט"ל נתונים על שאירים מעל הגיל המזכה בקצבה 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 לביקורת הקודמת כי קיבלה את ההמלצה להצלבת נתונים עם בט"ל והבהירה כי מעתה יבוצעו הצלבות נתונים כאמור.

### ביקורת המעקב

נכון ליולי 2025 המינהלת משלמת גמלת שאירים ל-186 שאירים יתומים שעברו את גיל 21 ומוגדרים אצלה כיתומים שאינם עומדים ברשות עצמם.

כאמור, נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא הסדירה מינהלת הגמלאות את עניין ההצלבות מול בט"ל, והיא אינה בוחנת אם לשאירים מעל לגיל המוגדר כמי שעומד ברשות עצמו יש הכנסה נוספת ואם הם עדיין עומדים במגבלת ההשתכרות על פי הנוהל.

בדיון ועדת ההיגוי עלה כי בתיקים מסוימים חסרים מסמכים ולעיתים אין כלל אסמכתאות התומכות בהחלטה המקורית לאשר קצבה ליתום. במהלך ביקורת המעקב מינהלת הגמלאות לא מסרה לביקורת את כל המידע הנוגע לאסמכתאות החסרות של כלל היתומים המקבלים קצבת שאירים, ולכן לא ניתן היה לכמת את היקף הליקוי.

בדיוני ועדת ההיגוי הוחלט כי תיעשה פנייה לשאירים היתומים שמוגדרים כמי שאינם עומדים ברשות עצמם. הפנייה תכלול שאלון הכולל הצהרה על הכנסות היתום וכן פירוט הוצאותיו הרפואיות. נוסף על כך, יובהר כי אי-מענה על השאלון עלול להוביל להקטנת הקצבה או

הפסקתה. כמו כן, הוחלט כי הפנייה ליתומים תיעשה באופן הדרגתי: בשלב הראשון, תישלח פנייה לשאירים יתומים בגילאי 22 - 49 שאושרה זכאותם לפני שנת 2020, והם מוגדרים כיתומים שאינם עומדים ברשות עצמם. כמו כן, הוחלט כי שאירים יתומים מעל גיל 67 או כאלו שקצבתם אושרה משנת 2020 לא ייבדקו וימשיכו לקבל את קצבתם. בהמשך הנתונים ייבחנו ותעשה פנייה לשאירים יתומים נוספים.

בביקורת נמצא כי עד למועד סיום ביקורת המעקב שלחה מינהלת הגמלאות פניות כאמור ל-23 שאירים בלבד, ורק 11 שאירים החזירו את הטופס. לגבי חמישה מהם נמצא כי יש להמשיך את הקצבה ללא בירור נוסף. ששת השאירים הנוספים נמצאים בהליך בירור בעקבות ממצאים שעלו בהצהרותיהם המעלים חשש כי הם אינם עומדים בתנאי הזכאות הקבועים בחוק. עוד עלה כי מינהלת הגמלאות לא קיבלה אישור מסירה עבור 11 שאירים נוספים מתוך 23 השאירים שאליהם נשלחו הטפסים, דבר שיכול להעיד על הקושי באיתורם ועל מורכבות בחינת מצבם המשפחתי וזכאותם לקצבה.

עוד נמצא בביקורת המעקב כי על אף הנוהל הקובע כי אחת לשלוש שנים על מינהלת הגמלאות לבחון מחדש את זכאותו של שאיר שאינו עומד ברשות עצמו לפי חוק, נמצא כי המינהלת לא ביצעה בדיקות עיתיות כאמור.

**בביקורת הקודמת נמצא כי מינהלת הגמלאות לא הצליבה מידע עם בט"ל בנוגע לשאירים יתומים שהם מעל לגיל הזכאות ומוגדרים כמי שאינם עומדים ברשות עצמם, לבחינת הכנסה נוספת ומגבלת ההשתכרות על פי הנוהל. כמו כן, בביקורת הקודמת נמצאו תשעה שאירים שאין מתועדים לגביהם אישורי ועדות רפואיות או אישורים המעידים על הכנסה מעבודה שיקומית. בביקורת המעקב נמצא כי ליקויים אלה תוקנו במידה מועטה, על אף השלכתם על תשלום קצבאות ביתר על ידי מינהלת הגמלאות לשאירים יתומים המוגדרים אצלה כיתומים שאינם עומדים ברשות עצמם. המינהלת לא הסדירה את נושא ההצלבות מול בט"ל, היא אינה פועלת על פי נהליה לבחינה מחודשת של הזכאות אחת לשלוש שנים, ואין בידיה את מלוא האסמכתאות הנדרשות לביסוס זכאותם של חלק מהשאירים. עם זאת, מינהלת הגמלאות פנתה לשאירים לצורך בדיקת זכאותם לקצבה, אך הבדיקה נעשתה ל-23 שאירים בלבד מתוך 186 שאירים.**

#### מידת תיקון הליקוי



מפרוטוקול דיון ועדת היגוי ביקורת יתומים<sup>43</sup> שהתקיים לאחר מועד סיום הביקורת ובהשתתפות נציג הלשכה המשפטית במשרד האוצר עולה כי נסקרו בו פעולות המינהלת בנושא ההצלבות מול הביטוח הלאומי, והובהר כי קיים "סיכון משפטי בהסתמכות על נוהל פנימי בלבד בהיעדר הוראות מפורשות בחוק".

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי "לאור רגישות הנושא ומורכבותו, המינהלת החלה בביקורת מעמיקה עם ליווי של הלשכה המשפטית. הבדיקה החלה להתבצע בפעימות, והמידע שהתקבל מהיתומים בפעימה הראשונה נבחן בוועדות ההיגוי. בהתאם להסתמכות רבת השנים, הוחלט כי לא ניתן להפסיק את תשלום קצבאות היתומים והזכאות נשארה על כנה. בהתאם לכך, הוחלט לסיים את הביקורת בנושא שבוצעה רק עבור הפעימה הראשונה של היתומים... בנוסף, קיימת טיוטה לתיקון חקיקה שצפויה לשנות את אופן בחינת הזכאות לקבלת קצבת שאירים".

## מומלץ למינהלת הגמלאות ומשרד האוצר לבחון את הצורך בהסדרה משפטית או תיקון לחקיקה בעניין הגדרת "יתומים שאינם עומדים ברשות עצמם".

### התמודדות מינהלת הגמלאות עם סוגיות מקצועיות

#### הסכם רציפות זכויות

חלק מהגמלאים היו מבוטחים בקרנות פנסיה ותיקות ועברו לעבוד בשירות המדינה. לצורך הסדרת רציפות זכויות הקצבה של עובדים אלו נחתם בשנת 1973 הסכם<sup>44</sup> בין המדינה לבין קרנות הפנסיה הוותיקות המבטיח רציפות בזכויות (להלן - הסכם הרציפות). בהסכם הרציפות נקבע כי הקצבה תורכב מסך הקצבה בעבור שירותו של העובד בגוף ומהקצבה המגיעה לו בעבור עבודתו בשירות המדינה<sup>45</sup>. עוד נקבע כי לצורך רציפות זכויות הקצבה יובאו בחשבון תקופות שירותו של עובד שעזב גוף כאמור והחל לעבוד בשירות המדינה. הקצבה תשולם על ידי הגוף שבו היה העובד מבוטח ערב פרישתו, והגוף הקודם יעביר לגוף המשלם את הקצבה המגיעה לזכאי עקב השירות בו<sup>46</sup>. 9,401 גמלאים מקבלים קצבאות על פי הסכם הרציפות שנחתם בין המדינה לבין הקרנות הוותיקות.

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. לפי הסכם הרציפות, מינהלת הגמלאות היא האחראית ליישום.

בשנת 2024 היה סך התשלומים שהועברו מהקרנות הוותיקות למינהלת הגמלאות 103.4 מיליון ש"ח.

#### 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 משולמת הקצבה. במקרה שבו עולה שיעור הקצבה על 70% מהמשכורת הקובעת, יופחת השיעור העודף מהקצבה המשולמת על ידי המדינה<sup>47</sup>.

באוקטובר 2022 ניתן בבית הדין לעבודה פסק הדין יחזקאל סידי<sup>48</sup> (להלן - פס"ד סידי). פסק דין זה עסק ביישום הסכם הרציפות במקרה שבו גמלאי עבד בגוף מבוטח עבר לעבוד בשירות המדינה וקיבל גמלה מהמדינה (כמוסד משלם) בהשתתפות קרן הפנסיה הוותיקה (כמוסד משתתף). במקרה זה קרן הפנסיה הוותיקה הפחיתה את שיעור השתתפותה בקצבה ששולמה לגמלאי, וזאת בהתאם לתחשיב שערכה לפיו הגמלאי צבר זכאות כוללת לקצבה העולה על 70% משהמשכורת הקובעת שחושבה על ידה, לפי השכר הקובע אצלה. בפסק הדין נפסק כי הפחתה שבוצעה אינה תואמת לקבוע בהסכם הרציפות.

עוד הובהר כי נדרש להפחית את שיעור הקצבה רק כאשר שיעור אחוזי הקצבה שצבר העובד עולה על 70% מהמשכורת הקובעת הגבוהה יותר.

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

45 סעיף 7 להסכם הרציפות.

46 סעיף 14 להסכם הרציפות.

47 סעיף 9 להסכם הרציפות.

48 עלי"ח (תל אביב יפו) 69220-07-19 פרופ' יחזקאל סידי נ' קרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות בע"מ ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 20.10.22).

יתרה מזאת, הובהר כי במקרים שבהם עובדים עברו לשירות המדינה מגוף מבוטח, המדינה היא זו שצריכה להפחית את צבר הזכויות, ולא הקרנות הוותיקות, וזאת לפי סעיף 9(ב) להסכם הרציפות.

בהתאם לעקרון שנקבע בבג"ץ קוריזקי<sup>49</sup>, על המוסד המשלם, במקרה זה - מינהלת הגמלאות - מוטלת החובה להבטיח שהגמלאי יקבל את מלוא הקצבה, וזאת כדי למנוע מצב שבו הגמלאי יפגע ממחלוקות בין המינהלת לקרנות המשתתפות. בפסק הדין נפסק כי הן המינהלת והן הקרנות יישאו יחד ולחוד באחריות לתשלום הפרשי הקצבה שנוצרו עקב ההפחתה בשיעור ההשתתפות.

מינהלת הגמלאות והקרנות הוותיקות הגישו ערעור על פס"ד סידי. לאחר הדיון בערעור שבו הוצע לקרנות הוותיקות לחזור בהן מהערעור הגישו הצדדים בקשה מוסכמת לאישור הסדר דיוני של הסכמות אליהן הגיעו לסיום המחלוקות ולפיהן פס"ד סידי יבוטל אך תוצאתו האופרטיבית תיוותר בעינה. כמו כן הובהר כי אין בהסדר כדי לגרוע מחובת הקרן לפעול בשוויון כלפי עמיתה בעניין יישום תוצאת פסק הדין. ב-4.2.24 נתן בית הדין הארצי תוקף של פסק דין להסכמות הצדדים.

**במשך שנים, ועד ליישום פס"ד סידי מפברואר 2024, היו הקרנות הוותיקות משלימות את האחוזים אך ורק בפער שבין שיעור הזכאות של הגמלאי בשירות המדינה לבין 70% מהמשכורת הקובעת בקרן. התנהלות זו יצרה במקרים מסוימים חיסרון כיס אצל מקבלי הקצבה.**

לדוגמה, צוות הביקורת בחן מקרה שבו לגמלאי נצברו 22% אחוזי זכאות בקרן, והמשכורת הקובעת בקרן הייתה 14,220 ש"ח. נוסף על כך, נצברו לו 56.17% אחוזי זכאות בשירות המדינה, והמשכורת הקובעת בשירות המדינה הייתה 19,681 ש"ח. הגמלאי פרש מעבודתו בשירות המדינה. הקרן חישבה את אחוז ההשתתפות כפער שבין 70% לאחוז ששולם על ידי המדינה, דהיינו השתתפה ב-13.83% קצבה, אך הכפילה אחוז זה במשכורת הקובעת בקרן; כלומר, הקרן שילמה  $14,220 \times 13.83\% = 1,967$  ש"ח. לפי פס"ד סידי היה על הקרן להשלים לפי המשכורת הקובעת בשירות המדינה; כלומר,  $19,681 \times 13.83\% = 2,722$  ש"ח. במקרה זה שולמה הקצבה לגמלאי בחסר של 755 ש"ח בחודש.

נוסף על כך, עד ליישום פס"ד סידי חישבו הקרנות הוותיקות את תקרת הקצבה ללא התחשבות בחלקיות המשרה, כך שאחוזי הזכאות שחושבו לגמלאים היו גבוהים יותר, ולעיתים עברו את המגבלה של 70%, ולכן הקרן לא השתתפה.

לדוגמה, צוות הביקורת מצא גמלאי שפרש מעבודתו בשירות המדינה לפני ינואר 2024 וצבר 6.67% זכאות בקרן, והמשכורת הקובעת בקרן הייתה 10,270 ש"ח. כמו כן, נצברו לגמלאי 65.91% זכאות בשירות המדינה, והמשכורת הקובעת בשירות המדינה הייתה 18,710 ש"ח. שיעור חלקיות המשרה הממוצע שנתי שלו היה 90.5%. הגמלאי פרש מעבודתו בשירות המדינה. לגמלאי שולמה קצבה מהמדינה בגובה 12,332 ש"ח. הקרן לא השתתפה בקצבה שכן היא חישבה את תקרת הקצבה ללא התחשבות בחלקיות משרה ( $65.91\%/90.5\% = 73\%$ ). לפי פס"ד סידי, לעניין המשכורת הקובעת, היה על הקרן להשלים לפי המשכורת הקובעת ששולמה בשירות המדינה. כלומר, 4.09% מהמשכורת הקובעת בשירות המדינה או הסכום החודשי שנצבר בקרן, לפי הנמוך. במקרה זה שולמה הקצבה לגמלאי בחסר של 685 ש"ח בחודש.

**בפברואר 2024 החלו הקרנות הוותיקות ביישום פס"ד סידי לגבי עובדים שפרשו מינואר 2024 ופסק הדין רלוונטי עבורם. עד למועד סיום ביקורת המעקב טרם הסדירו הקרנות הוותיקות ומינהלת הגמלאות את ההתחשבות בנוגע להפרשי הקצבה לגמלאים אלו. הן גם לא נקטו פעולות לתשלום הפרשים לגמלאים אלו - הפרשים שנצברו במהלך שנים בשל הפחתת שיעור ההשתתפות וחישוב השלמה על בסיס המשכורת הקובעת בקרנות הוותיקות. נוסף על כך, הן הקרנות הוותיקות והן מינהלת הגמלאות לא גיבשו אומדן לנזק המצטבר שנגרם לגמלאים לאורך השנים.**

בג"ץ 2944-10 אברהם קוריזקי נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם במאגר ממוחשב, 13.10.25).

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי "פעלה להקל בתהליך האיתור ושלחה קבצים עם אינדיקציות לקרנות, אך ההחלה הרטרואקטיבית היא באחריות הקרן בלבד".

**על מינהלת הגמלאות והקרנות הוותיקות לפעול ללא דיחוי להסדרת ההתחשבות הרטרואקטיבית עם הגמלאים שפסק הדין חל עליהם ולתשלום מלוא הפרשים שנצברו במשך השנים, תוך הקפדה על מיצוי זכויותיהם של כלל הגמלאים בעלי רצף זכויות.**

הקרנות הוותיקות מסרו בתשובתן מ-11.3.26 כי "משניתן פסק הדין בבית הדין הארצי לעבודה בחודש פברואר 2024, פעלו הקרנות בשיתוף עם מינהלת הגמלאות, לרבות בדרך של עריכת הסכם ביניהן שנחתם בינואר 2026, לביצוע התשלומים בהתאם להוראות פסק הדין. כעת נפתחה הדרך לביצוע האמור על קצבאות גמלאים שפרשו לפני 1.1.2024. ובהתאם, הקרנות החלו בביצוע תכנית לתשלום הפרשי הקצבה לאוכלוסייה הרלוונטית בהתאם לפס"ד... ברישומי הקרנות, ישנם כ-12 אלף גמלאים שנדרש לבדוק את זכאותם לקבלת הפרש. בהתאם לתכנית העבודה של הקרנות, צפוי כי התשלום בגין כלל הגמלאים הזכאים צפוי להתבצע עד לסוף שנת 2027. הביצוע בכפוף להוראות כל דין... המועדים המפורטים בתכנית העבודה לעיל, כפופים לכך שלא יתעוררו קשיים בלתי צפויים ביישום תכנית העבודה". עוד מסרו הקרנות הוותיקות כי רשמו התחייבות בספריהן בעניין התביעה".

### **השפעת שינויים בשיעור הגמלאות או במשכורת הקובעת על סכום ההשתתפויות**

שיעור הגמלאות והמשכורת הקובעת שנקבעים על ידי מינהלת הגמלאות משפיעים על סכומי ההשתתפויות המתקבלים מהגופים המשתתפים. לאחר אישור שיעור הגמלאות והמשכורת הקובעת, מוסיפים לעיתים 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 הגמלאות בתחילת שנת 2018 נמצא כי היא אינה בודקת את ההשפעה האפשרית של שינויים כאמור על סכומי ההשתתפויות, וכי זהו אחד מסיכוני המפתח.

#### **הביקורת הקודמת**

בביקורת הקודמת עלה כי עד תום הביקורת לא הוקם במינהלת הגמלאות מנגנון הבודק את ההשפעה של שינויים בשכר על סכומי ההשתתפויות מהגופים המשתתפים.

הומלץ כי מינהלת הגמלאות תפעל ליצירת מנגנון אוטומטי הבודק 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 לביקורת הקודמת כי בעבר לא הייתה לה מערכת מחשובית התומכת בתהליך כלל-מחלקתי, ולפיכך נושא זה טופל באופן ידני. נכון לסיום הביקורת, ולאחר המעבר למפ"ם, כל שינוי בשיעור הזכאות המשפיע על סכום ההשתתפות מועבר באופן אוטומטי לטיפול של מחלקת השתתפויות ותשלומים.

#### **ביקורת המעקב**

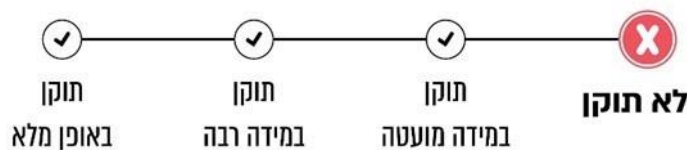
בדיון שהתקיים במינהלת הגמלאות<sup>50</sup> במאי 2025, בעניין "הסדרת כללי הסכמי רציפות מול קרנות עמיתים", עלה נושא עדכון סכומי ההשתתפויות בשל שינוי שכר רטרואקטיבי לעובדים בשירות המדינה עקב הסכמים קיבוציים, והוחלט כי ייקבע דיון נפרד בנושא. עד למועד סיום ביקורת המעקב לא נקבע דיון בנושא זה.

<sup>50</sup> בהשתתפות מנהלת מינהלת הגמלאות, ראשי מחלקות במינהלת ונציגי הלשכה המשפטית במשרד האוצר.

עוד עלה כי חישוב ההשלמה של הקרנות הוותיקות נעשה באופן פרטני לכל גמלאי על גבי גיליונות אקסל. עד למועד סיום הביקורת עדיין לא קיימות במינהלת אפשרויות לשליפת דוח של כלל הגמלאים שנעשה שינוי בשכרם, דבר המקשה על איתור אוכלוסייה זו לצורך בחינת הסכומים המדויקים שהקרנות הוותיקות משלמות.

בביקורת הקודמת עלה כי לא הוקם במינהלת הגמלאות מנגנון אוטומטי הבודק את ההשפעה של שינויים בשכר על סכומי ההשתתפויות המתקבלים מהגופים המשתתפים. היעדר מנגנון זה עלול להוביל לטעויות חישוב ולא-קבלת סכומי ההשתתפות הקרנות הוותיקות במלואם. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, ובמינהלת הגמלאות אין נעשית בקרה ממוחשבת אוטומטית לבחינת השפעתם של שינויים בשכר הגמלאים על גובה סכומי ההשתתפויות של הקרנות הוותיקות, וחישוב ההשלמה של הקרנות נעשה באופן פרטני לכל גמלאי על גבי גיליונות אקסל.

#### מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות להטמיע מנגנון אוטומטי שיבחן את השפעתם של שינויים בשיעורי הזכאות או במשכורת הקובעת על ההתחשבויות השוטפת מול הקרנות הוותיקות.

#### טיפול המינהלת בידועים בציבור

בחוק הגמלאות הוגדר כי שאיריו של נפטר הם בין היתר מי שהייתה אשתו בשעת מותו, לרבות מי שהייתה ידועה בציבור כאשתו וגרה עימו באותה שעה, וכן מי שהיה בעלה בשעת מותה, לרבות מי שהיה ידוע בציבור כבעלה וגר עימה באותה שעה, למעט פרודים של קבע<sup>51</sup>. כאמור, בחוק נקבע<sup>52</sup> כי עובד או זכאי לקצבת פרישה שנפטר יהיה בן הזוג זכאי לקבל קצבת שאירים כל עוד הוא לא נישא מחדש, ובעת שכן הזוג של הגמלאי הנפטר יינשא מחדש תופסק קצבת השאירים המשולמת לו, וישולם לו מענק חד-פעמי. הפסיקה בישראל, ובמיוחד בבתי הדין לעבודה ובבית המשפט העליון, קבעה לאורך השנים כי מעמדם של ידועים בציבור שווה לזה של בני זוג נשואים הן לעניין הזכאות לקצבאות והטבות והן לעניין שלילתן. בחוק הגמלאות מוגדרים "בני זוג" כ: "עובד או זכאי לקצבת פרישה, ואשתו לרבות הידועה בציבור כאשתו" וכן "עובדת או זכאית לקצבת פרישה, ובעלה לרבות הידועה בציבור כבעלה".

בשנת 2010 קבע בג"ץ<sup>53</sup> בעניין ידועים בציבור כי אלמנה אשר לא באה שנית בברית הנישואין אך חיה כידועה בציבור כמוה אלמנה שחזרה ונישאה, ולכן אינה זכאית עוד לקצבת שאירים או לקצבת תלויים לפי חוק הביטוח הלאומי. בג"ץ קבע כי לא קיים שוני רלוונטי בין בני זוג נשואים כדת וכדין לבין בני זוג החיים כידועים בציבור בעניין הענקת זכויות וגם בעניין 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 שהייתה תקפה במינהלת עקרונות פסק דין זה חלים גם על קצבאות השאירים המשולמות מכוח חוק הגמלאות 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

51 סעיף 4 (א) לחוק הגמלאות.

52 טרם תיקון 68 לחוק הגמלאות.

53 בג"ץ 5492/07 סמדר בוארון נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם במאגר ממוחשב, 19.9.10).

פרישה, הרי שאם מקבל קצבת שאירים חי עם ידוע או ידועה בציבור, יופסק תשלום קצבת השאירים.

בשנת 2024 שילמה מינהלת הגמלאות סכום כולל של יותר מ-75.5 מיליון ש"ח לחודש<sup>54</sup> עבור קצבאות ליותר מ-14,400 שאירים שהם בני זוג של גמלאים שנפטרו.

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 המשולם לו.

### הביקורת הקודמת

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 זוג או בת זוג כידועים בציבור. רק 70 שאירים השיבו על פניית מינהלת הגמלאות.

בביקורת הקודמת נמצא כי משנת 2015 לא עסקה מינהלת הגמלאות בנושא זה ולא פעלה לקבלת מענה מכ-14,000 שאירים שלא השיבו על פנייתה לבחינת האם קיים להם ידוע בציבור באותה השנה, והם המשיכו לקבל את קצבת השאירים.

בביקורת הקודמת הומלץ למינהלת הגמלאות לפעול להפסקת הקצבאות לשאירים אשר להם ידועים בציבור, לפי הפסיקה וההנחיה המשפטית, ולבחון את האפשרות לגבות תשלומים ששולמו ביתר.

נוכח היקף התופעה וההשפעה הצפויה על אלפי שאירים, ולאור נתוני הפסקת הקצבה ל-20 שאירים בלבד אשר נישאו מחדש בשנת 2019, העומדים על כ-50,000 ש"ח לחודש אל מול היקף תשלומי קצבאות חודשיות לכ-14,500 שאירים בסכום כולל של כ-67 מיליון ש"ח, הומלץ בביקורת הקודמת כי מינהלת הגמלאות תבחן את הנושא בשיתוף הגורמים המתאימים במשרד האוצר, תערוך מחקר מקיף בנושא, לרבות ההשפעה על אורחות חייהם של השאירים המקבלים קצבה, ותדון בכך עם שר האוצר.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת כי לאחר שפנתה אל השאירים בשנת 2015 וקיבלה מחלקם מענה נעצר הטיפול בנושא. בהתייעצות שקיימה עם הלשכה המשפטית, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, עלה כי התשובות שהתקבלו כבר אינן רלוונטיות משום 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 השאירים. נושא זה אופיין במערכת.

### ביקורת המעקב

באוקטובר 2020 התקיים דיון בין נציגי המינהלת לנציגי הלשכה המשפטית במשרד האוצר במטרה לקבוע כללים מנחים לכתיבת נוהל שיסדיר את בחינת מעמדם של שאירים ואת הטיפול במקרים שבהם קיים "ידוע בציבור". בדיון סוכם לבצע בדיקה חוזרת לכלל השאירים שנבדקו בפנייה משנת 2015.

עוד סוכם כי לגבי שאירים שהצהירו בפנייה 2015 כי יש להם ידוע בציבור, יש לבדוק אם ההצהרה תואמת את המפורט בטופס 101 האחרון שהוגש. אם קיימת התאמה, תישלח לשאירים הצהרה נוספת, ולפי התשובות שיתקבלו תיבחן אסטרטגיית הטיפול. לגבי שאירים שלא הגיבו בפנייה

בשנת 2015 הוסכם לוודא כי הם קיבלו את פניית המינהלת; אם הפנייה התקבלה יש לשלוח מכתב הצהרה נוסף ובו התרעה כי אי-מענה יוביל להפסקת הקצבה בתוך 30 ימים. אשר לשאירים שהצהירו בפנייה משנת 2015 על קיום ידוע בציבור, אך בטופס 101 האחרון אין התייחסות למצבם המשפחתי, אם בשל מצב רפואי סיעודי או אם מונה להם אפוטרופוס, הוסכם כי שאירים אלה לא יטופלו בשלב זה והקצבה תמשיך להיות משולמת להם. לגבי שאירים אלמנים או גרושים הוסכם לשלוח התראה שנתית כדי להזכיר למקבלי הקצבה את חובתם לדווח על מאורעות העשויים להשפיע על זכאותם.

עוד סוכם כי לא ייגבה החזר של קצבאות ששולמו בתקופה שבין המועד בו החל השאיר לחיות עם ידוע בציבור לבין מועד הצהרתו למינהלת הגמלאות, וזאת בנוגע לממצאי פניית 2015 בלבד. עם זאת, הוסכם כי החל משנת 2021 ניתן יהיה לחייב שאירים בתשלום בגין אי-דיווח בזמן, לרבות גביית הקצבה באופן רטרואקטיבי מהמועד שבו הפך השאיר לידוע בציבור.

בשנת 2021 בוצעה לראשונה הבדיקה החוזרת לשאירים שנבדקו בפנייה בשנת 2015. הפנייה נשלחה לקבוצת פילוט מצומצמת של 88 שאירים. במענה על פנייה זו הצהירו 46 שאירים שהם אינם חיים עם ידוע בציבור וקצבתם המשיכה להיות משולמת כסדרה. 12 שאירים הצהירו כי הם חיים עם ידוע בציבור ובעקבות זאת הופסקה קצבתם ממועד ההצהרה. יתרת 30 השאירים לא השיבו לפנייה אף לאחר ניסיונות לאיתורם.

נוסף על כך, בשנת 2021 שלחה מינהלת הגמלאות טופס הצהרה על חיים עם ידוע בציבור למדגם שאירים לפי גיל (הצעירים ביותר) בשתי פעימות, במאי וביוני, שצורף לתלוש הקצבה. במאי 2021 נשלחו טופסי הצהרה ל-1,041 שאירים; רק 6 שאירים דיווחו כי הם חיים עם ידוע בציבור, וקצבתם הופסקה לאחר הטיפול בהצהרה. 691 שאירים הצהירו כי הם אינם חיים עם ידוע בציבור וקצבתם המשיכה להיות משולמת להם ו-344 שאירים לא השיבו כלל. ביולי 2021 נשלחו טופסי הצהרה ל-1,462 שאירים, ובהם נכללו גם השאירים שלא השיבו בפעימה הראשונה. מתוך קבוצה זו רק 9 שאירים הצהירו כי הם חיים עם ידוע בציבור, וקצבתם הופסקה לאחר הטיפול בהצהרה. 773 שאירים הצהירו כי הם אינם חיים עם ידוע בציבור וקצבתם המשיכה להיות משולמת להם ו-680 שאירים לא השיבו כלל.

**בביקורת המעקב נמצא כי מינהלת הגמלאות לא פעלה לגבייה רטרואקטיבית של הקצבאות ששולמו ל-15 השאירים<sup>55</sup> אשר הודיעו כי הם חיים עם ידועים בציבור, מהמועד שבו הפכו לידועים בציבור ועד הפסקת קצבתם, וזאת בניגוד לסיכום הדיון מאוקטובר 2020.**

צוות ביקורת המעקב חישב את סך הקצבאות ששולמו ל-5611 מקבלי קצבה אשר הצהירו כי הם חיים עם ידוע בציבור, עבור התקופה שבין מועד קבלת הצהרתם על חיים עם ידוע בציבור לבין מועד הפסקת הקצבה בפועל על ידי מינהלת הגמלאות. מהחישוב עלה כי סכום הקצבאות ששולם להם עמד על כ-1.09 מיליון ש"ח. כאמור, מינהלת הגמלאות לא פעלה לגביית סכומים אלה.

עוד נמצא כי לגבי חלק ממקבלי הקצבה קיים פער גדול בין מועד קבלת ההצהרה לבין מועד הפסקת הקצבה בפועל. למשל, מקבל קצבה שהצהיר בתחילת ספטמבר 2021 כי הוא חי עם ידועה בציבור מאז ספטמבר 2013, קצבתו הופסקה בפועל רק בינואר 2022, כלומר חרף הצהרתו הוא המשיך לקבל את הקצבה במשך כארבעה חודשים נוספים.

כאמור, בפעימה השנייה לא השיבו 680 מקבלי קצבה על פנייתה של מינהלת הגמלאות<sup>57</sup>. צוות הביקורת חישב ומצא כי סך הקצבה המשולמת למקבלי קצבה אלה מדי חודש עומד על כ-3.6

55 6 מהפעימה במאי ו-9 מהפעימה ביולי.

56 שלושה מקבלי קצבה הצהירו כי יש להם ידוע בציבור רק ממועד שליחת ההצהרה; מקבל קצבה אחד הצהיר כי כבר 13 שנים יש לו ידוע בציבור אולם מינהלת הגמלאות לא מסרה נתונים על הקצבה ששולמה לו במהלך שנים אלה.

57 נתון זה כאמור כולל את מקבלי הקצבה שלא השיבו בפעימה הראשונה.

מיליון ש"ח<sup>58</sup>. כמו כן, הפנייה נשלחה מלכתחילה רק ל-2,159 מקבלי קצבה מתוך כ-14,400 מקבלי קצבה<sup>59</sup>.

בביקורת המעקב נמצא כי מינהלת הגמלאות לא פעלה למציאת פתרון אפקטיבי לאיתור שאירים שלהם ידוע בציבור מלבד התבססות על טופסי ההצהרה הנשלחים לגמלאים. טופסי ההצהרה האלו נשלחו על פי גיל מקבל הקצבה בלבד, ללא שימוש בפרמטרים נוספים כגון שינוי סטטוס הורות לילדים במרשם האוכלוסין. עוד נמצא כי כחלק מהשירותים בט"ל מאפשר לבני זוג להגיש שאלון מפורט לצורך בחינת מעמדם כידועים בציבור, וזאת לעניין חובות וזכויות במוסד לביטוח לאומי. נמצא כי מינהלת הגמלאות לא פעלה להצלבת נתונים בעניין ידועים בציבור עם נתוני בט"ל בנושא.

בביקורת הקודמת נמצא כי משנת 2015 לא עסקה מינהלת הגמלאות בנושא זה ולא פעלה לקבלת מענה מכ-14,000 שאירים שלא השיבו על פנייתה. בביקורת המעקב נמצא כי בשנת 2021 שוב שלחה מינהלת הגמלאות בשתי פעימות טופסי הצהרה על חיים עם ידוע בציבור ל-2,159 שאירים. רק 15 שאירים הצהירו כי הם חיים עם ידוע בציבור, וקצבתם הופסקה לאחר הטיפול בהצהרה. מאז לא בוצעו ניסיונות נוספים לאיתור השאירים שלא השיבו על פניית המינהלת, ולא נשלחו שוב טופסי הצהרה לכלל השאירים לבחינת שינוי במצבם המשפחתי. קצבתם של הגמלאים שלא השיבו על פניית המינהלת לא הופסקה. עוד נמצא כי מינהלת הגמלאות לא פעלה לפיתוח פתרון יעיל לאיתור שאירים החיים עם ידוע בציבור, למעט שליחת טופסי הצהרה לגמלאים.

ועם זאת, כאמור, בתיקון 68 לחוק הגמלאות נקבע כי קצבת השאירים לא תופסק או תחדל במקרה של נישואים מחדש.

על מינהלת הגמלאות לבחון האם במצב המשפטי החדש עדיין נדרש לגבות תשלומים רטרואקטיביים משאירים שחיו עם ידועים בציבור לפני תיקון 68 ולפעול בהתאם.

### חוב רשות העתיקות

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 תהיה המדינה פטורה מכל אחריות לגבי כל תשלום לעובדים שעברו לעבוד ברשות העתיקות בגין זכויותיהם הנובעות מעבודתם כעובדי מדינה, והרשות מתחייבת לשלם להם את כל הנדרש בגין זכויותיהם הנובעות מעבודתם בשירות המדינה, לרבות 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, וזאת כנותנת שירות בלבד ובלי שתהיה לה אחריות כלשהי לתשלום הקצבאות.

בדוחות הכספיים של מינהלת הגמלאות לשנת 2018 נרשמה יתרת חייבים בגין הסכמי השתתפות שכללה בין היתר חוב של רשות העתיקות בסך 28 מיליון ש"ח.

### **הביקורת הקודמת**

בביקורת הקודמת עלה כי מאז ינואר 2009 לא העבירה רשות העתיקות את הכספים עבור תשלומי הגמלאות לעובדיה, ובשנים 2014 ו-2017 פנתה מינהלת הגמלאות לרשות העתיקות בבקשה לפרוע

<sup>58</sup> 680 מקבלי קצבה כפול סך קצבה ממוצעת שחושבה נכון לדצמבר 2024 על ידי חלוקת הקצבאות ששולמו בחודש זה (כ-75.5 מיליון ש"ח) במספר מקבלי הקצבה (14,425).

<sup>59</sup> נכון לשנת 2024.

את החוב הקיים לטענתה. רשות העתיקות כפרה בחובה כלפי המינהלת, והחשב הכללי במשרד האוצר קבע כי על הצדדים להמשיך לדון בנושא עד 30.6.20.

בביקורת הקודמת הומלץ למינהלת הגמלאות להשלים, בליווי הייעוץ המשפטי של משרד האוצר, את ההתדיינות עם רשות העתיקות לשם הסדרת ההתחשבות בין הצדדים בגין החוב בסך 31 מיליון ש"ח הקיים לטענת מינהלת הגמלאות, ועל החשב הכללי להידרש לנושא אם יתגלו חילוקי דעות.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי מינהלת הגמלאות המשיכה לשאת בתשלומי הפנסיה של גמלאי רשות העתיקות, ועקב כך, נכון לסוף שנת 2021, עמד חובה של רשות העתיקות ברישומי המינהלת על סך של כ-31.82 מיליון ש"ח, וזאת לאחר קיזוז סכום שנתי בסך 2.5 מיליון ש"ח מתקציב רשות העתיקות שהועבר ממשרד האוצר למינהלת הגמלאות בשנים 2020 ו-2021.

ב-31.10.22 נחתם הסכם הסדרת החוב של רשות העתיקות למינהלת הגמלאות אשר הוחל ביישומו בשנת 2025. להסכם היו שותפים מינהלת הגמלאות, משרד התרבות והספורט, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר ורשות העתיקות. בהסכם נקבע כי סך של כ-12 מיליון ש"ח יימחק מהחוב של רשות העתיקות למינהלת הגמלאות בכפוף לתנאים מצטברים, ובהם העברת סכום חד-פעמי של 15 מיליון ש"ח למינהלת הגמלאות עד סוף נובמבר 2022. ההעברה תהיה באחריות משרד התרבות והספורט ואגף התקציבים במשרד האוצר - תשלום שנתי שוטף של 2.5 מיליון ש"ח משנת 2022 למשך עשר שנים רצופות. התשלום החודשי כאמור ייגרע מהתקציב השוטף של רשות העתיקות ויוקצה למינהלת הגמלאות.

בביקורת הקודמת עלה כי קיימת מחלוקת בין המינהלת לרשות העתיקות בנוגע לחבות הרשות בגין תשלומי הקצבאות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא, ונחתם הסכם הסדרת חוב בין הגורמים הרלוונטיים המסדיר את תשלום החוב עד סוף שנת 2031.

#### מידת תיקון הליקוי



### שמירת ידע ארגוני

קביעת נהלים היא אמצעי מרכזי להבטחתו של מינהל תקין. במינהלת הגמלאות, בהיותה גוף אשר עוסק בחישובים מורכבים ובהיקפי שכר גדולים, הדבר מקבל משנה חשיבות, ועל כן נדרש כי המינהלת תעגן חלק מתהליכי עבודתה בנהלים. הנהלים משמשים לשימור ידע ארגוני, לעיגונם של תהליכי עבודה קיימים, ליצירת שינויים ולייעול תהליכים.

קיומם של נהלים מצמצם טעויות וחריגה מנורמות רצויות, והוא משמש בסיס לקליטה מוצלחת של עובדים חדשים. בשנות עבודתו צובר כל עובד ניסיון וידע המבוססים על הוותק בארגון ובתפקיד, על תחומי העיסוק השונים ועל רמת המקצועיות המתפתחת. ערכו של ידע זה חשוב מאוד לתפקודו התקין של העובד ולהצלחתו בעבודה, ובעת פרישתו מהעבודה העברת הידע הנצבר למחליפו חיונית להמשך תפקודו התקין של הארגון. אי-תיעוד ידע כזה בארגון והיעדר תהליכי הכשרה וחפיפה ראויים פוגעים ביכולת להעביר את כל הידע שצבר העובד למחליפו.

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.

### הביקורת הקודמת

בדוח הקודם הועלה כי בסקר סיכונים שנערך במינהלת בתחילת שנת 2018 נמצא כי אובדן הידע הארגוני הוא אחד מסיכונים המפתח. בסקר נמצא כי "עיקר הידע הארגוני במינהלת 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 לגבש "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".

בביקורת הקודמת נמצא כי עיקר הידע הארגוני המקצועי במינהלת הגמלאות מרוכז אצל מנהלי המחלקות ואצל מספר מצומצם של עובדים שהם בעלי ידע וניסיון בביצוע פעולות. עוד 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 יש נהלים אך רק שניים מהם חתומים ומאושרים. כך, מרבית תהליכי העבודה והידע המקצועי אינם מעוגנים בנהלים או בחוזרים. מערך הידע הארגוני נסמך על תכתובות והוראות בדוא"ל אישי של עובדים, על מכתבים פנימיים ועל סיכומי דיונים.

משרד מבקר המדינה המליץ למינהלת הגמלאות למפות את כל פעילויותיה, לבחון מהו הידע הרלוונטי החשוב לרציפות תפקודית וליצור מערך של ניהול ידע שיתועד ויפורסם לציבור. כמו כן, המליץ לקיים תוכנית הכשרה לעובדים חדשים וותיקים לשם רכישת ידע והעמקתו בקרב כלל עובדי מינהלת הגמלאות.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה לדוח הקודם 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.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי המינהלת עדיין לא הכינה מיפוי מסודר ותוכנית מובנית לשימורו של הידע הארגוני.

צוות הביקורת פנה בספטמבר 2025 למינהלת הגמלאות בבקשה לקבל את הנהלים והחוזרים המקצועיים הרלוונטיים לעבודתה. בנובמבר 2025 מסרה מינהלת הגמלאות כי היא "פועלת בימים אלה להשלמת הסדרת כלל הנהלים בתחומי פעילותה". נוסף על כך, מסרה מינהלת הגמלאות לצוות הביקורת כי כל מחלקה מקפידה על שימור ידע ומתעד את כל החוזרים והנהלים הרלוונטיים לעבודתה, לצוות הביקורת הוצגו נהלים שבחלקם אינם חתומים ומאושרים.

**בביקורת הקודמת נמצא כי במינהלת הגמלאות היו קיימים ארבעה נהלים מאושרים בלבד, ויש נהלים נוספים אך הם אינם חתומים ומאושרים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה, במינהלת הגמלאות קיימים נהלים רבים בתחומי הפעילות השונים של המינהלת, עם זאת חלקם אינם חתומים ומאושרים.**

## מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי מינהלת הגמלאות תשלים את אישורם של כלל הנהלים הנדרשים לפעילותה ואת החתימה עליהם ותסדיר בהקדם את מיפוי הידע הארגוני ושימורו.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי בשנים האחרונות העובדים והמנהלים בה השתתפו בקורסים ובהשתלמויות מקצועיות רבות, לרבות קורס חשב שכר בכיר. כמו כן, הידע הארגוני בכל אחת מהמחלקות מרוכז ונשמר בתיקיות ייעודיות מחלקתיות, הכוללות נהלים, דגשים מקצועיים, מסמכים לגבי תהליכים ומסמכי עבודה. תיקיות אלה זמינות עבור כלל עובדי המינהלת. מינהלת הגמלאות הוסיפה כי מדובר במנגנון מובנה לשימור ידע ולמניעת תלות בידע אישי בלבד.

**היעדר מחולל שכר מתקדם**

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו.

חישוב הקצבה, תשלום הגמלאות והפקת תלושי השכר לפי קביעות מינהלת הגמלאות נעשים על ידי ספק חיצוני. מאז שנות השבעים של המאה העשרים עבדה מינהלת הגמלאות עם ספק שכר אישי ספיפק שירותי שכר גם למרבית משרדי הממשלה ולגופים אחרים שעובדיהם זכאים לקצבה לפי חוק 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 שאיפשר 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. בתהליך המעבר לספק ב' העריכה מינהלת הגמלאות את החיסכון הצפוי בעקבות הטמעת מערכת השכר החדשה בכ-140 מיליון ש"ח בעשר שנות ההתקשרות ובכ-140 מיליון ש"ח נוספים אם תמומש האופציה. בעת הטמעת מערכת השכר החדשה עבדו שתי מערכות השכר בו זמנית, ומאז ינואר 2020 עובדת מינהלת הגמלאות רק באמצעות המערכת של ספק שכר ב'.

נמצא כי מאז המעבר לספק שכר ב', במקרים של צורך בתיקון רטרואקטיבי של המשכורת הקובעת לחישוב הקצבה או לצורך הצגת אומדן תקציבי של תשלומים עתידיים בשל הסכמי שכר שבהם קיים צורך בשימוש במחולל שכר מתקדם<sup>60</sup>, המינהלת נאלצת למצוא חלופות. לדוגמה:

1. במרץ 2025 נחתם בין הסתדרות העובדים להנהלת חברת דואר ישראל הסכם שכר חדש שהשפיע גם על מקבלי הקצבאות שפרשו מהעבודה בחברת דואר ישראל. לצורך יישומו של הסכם זה ותשלום הקצבאות לגמלאים נאלצה מינהלת הגמלאות להתקשר עם ספק שכר נוסף כדי שייחשב בעבורה את המשכורת הקובעת החדשה לפי הסכם השכר שנחתם. כמו כן, נדרשה המינהלת לפתח ממשק שיעביר את הנתונים החדשים למערכת ספק שכר ב' לצורך חישוב ההפרשים בקצבאות לפי מועדי הפרישה.

2. בשנת 2016 נחתם הסכם שכר מקיף בין המדינה לבין ההסתדרות הכללית. ההסכם כלל שינויים אשר השפיעו גם על מקבלי קצבאות. בשל היעדר מחולל שכר מתקדם במערכת ספק שכר ב' נדרשה עבודה מקדימה לצורך יישום ההסכם מול הממונה על השכר. ביולי 2025 הגיעה מינהלת הגמלאות להסכמות עם הממונה על השכר במשרד האוצר בנוגע ליישום הסכם השכר האמור והשפעתו על גמלאי המדינה. במסמך ההסכמות פורטו הנחיות הממונה על השכר לצורך דיוק

<sup>60</sup> מחולל שכר המסוגל לחשב שינויים במשכורת הקובעת ואת השפעתם על יתר רכיבי השכר.

ביצוע התשלומים ומיצוי מלא של זכויות הגמלאים. לצורך יישום ההסכם נאלצה מינהלת הגמלאות להכין טבלאות מפורטות הכוללות את התוספות האחוזיות שניתנו במסגרת ההסכם לפי מועדי הפרישה והדירוג של הגמלאי. מינהלת הגמלאות נאלצה להשתמש בגיליונות אלקטרוניים שבעזרתם חישבה באופן ידני לכל גמלאי את התוספת לשכרו בעקבות ההסכם.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי על אף היעדר מחולל שכר מתקדם היא הייתה הראשונה לאפיין וליישם את ההסכם משנת 2016. כמו כן, המינהלת עשתה מאמצים ניכרים לצורך הטמעת ההסכם, תוך שמירה על עקרונות של שקיפות, דיוק ובקרה.

**נמצא כי אף שהמעבר לשימוש במחולל שכר פשוט כלל מרכיב של חיסכון כספי לעומת השימוש במחולל שכר מתקדם, נפגעה יכולתה של מינהלת הגמלאות ליישם שינויים בשכר בשל הסכמים או טעויות וכן לאמוד שינויים בשכר לטווח רחוק בהיעדר מחולל שכר מתקדם במסגרת ההתקשרות הנוכחית.**

היעדר מחולל שכר מתקדם במינהלת כרוך בעלות כספית, ואף קיימת פגיעה אפשרית במיצוי הזכויות של הגמלאים ובמשך השירות הניתן להם בעת החלת הסכמי שכר חדשים, דבר שעלול לעכב את תשלום שכרם. כמו כן, פתרונות ידניים, כגון חישוב פרטני בגיליונות אלקטרוניים לכל גמלאי, עלולים להוביל לטעויות בחישוב שכרם של הגמלאים, ובפרט בהיעדר בקרה ממוחשבת על חישוב השכר הסופי.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות לבדוק את העלויות הנוספות המושגות על המינהלת בשל היעדר מחולל שכר מתקדם, ולקבוע דרכים שיאפשרו למינהלת לבצע תיקונים, שינויים ואומדנים על כלל רכיבי הקצבה. כמו כן, מוצע למינהלת לשקלל עלויות אלו לעומת החיסכון הנובע משימוש במערכת ללא מחולל שכר במסגרת מכרז עתידי לבחינת ספק שכר או בהארכת אופציה בהסכמים קיימים.

## שירות הלקוחות של מוקד פניות הציבור

**הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו.**

שירות הלקוחות במינהלת הגמלאות חשוב ביותר הן מתוקף העובדה שייעודו לתת שירות בעבור אוכלוסייה מבוגרת והן בשל העובדה שמדובר בפניות וביירוטים על מקור הפרנסה העיקרי של קהל היעד של מינהלת הגמלאות. מנתוני המינהלת עולה כי בשנים האחרונות היא ביצעה שיפורים מהותיים כגון המשך הפיתוח של יצירת הקשר באמצעות הווטסאפ, הוצאת הודעות קופצות למיצוי זכויות לגמלאים, תלוש ירוק דיגיטלי וכן העשרת ידע וקורסים מקצועיים באמצעות הקמת בית ספר לפנסיה למשרדי הממשלה ולגמלאי המדינה. שירות הלקוחות במינהלת הגמלאות נכלל במסגרת אחריותו של מנהל מחלקת טכנולוגיות ושירות, והוא מבוסס על מערכת CRM - מערכת לניהול שירות וקשרי הלקוחות וכן על מערכת IVR<sup>61</sup> - מערכת טלפוניה ממוחשבת בעלת מענה קולי אינטראקטיבי (להלן - מערכת IVR). כלל המערכות הללו משמשות למתן מענה משופר על פניות גמלאים, ולעיתים הן מבצעות העברה של מידע בין לבין עצמן כדי לשפר את השירות הניתן.

בהצעת תקציב משרד האוצר לשנת הכספים 2025<sup>62</sup> צוין כי אחד היעדים המרכזיים של מינהלת הגמלאות הוא שיפור, ייעול ודיגיטציה של מערך השירות לגמלאים, וכי בנושא זה יבוצעו התאמות טכנולוגיות כמפורט להלן:

1. שיפור המענה על פניות הציבור באמצעות המשך פיתוח צ'אט בוט<sup>63</sup> למתן שירות והכוונה ראשוני ביישומון הווטסאפ.

61. Interactive Voice Response - IVR

62. הצעת תקציב מדצמבר 2024.

63. מדובר בתוכנה לניהול שיחות טקסטואליות בווטסאפ או באופן מקוון.

2. המשך הרחבה ושיפור של הממשקים הדיגיטליים לגמלאי מינהלת הגמלאות, לרבות פיתוח ערכת פרישה דיגיטלית ואפיון מסע לקוח ליווי תהליכי יציאה לגמלאות, בשיתוף עם נציבות שירות המדינה; הפקת חוברת דיגיטלית למיצוי זכויות הגמלאים; הטמעת מערכת התראות והודעות אישיות באזור האישי של הגמלאי באתר של מינהלת הגמלאות במרשתת; הרחבת ביצוע הסקרים למדידת שביעות הרצון של הגמלאים.

### הטיפול בשיחות נכנסות במוקד הטלפוני

במהלך השנים האחרונות השתפר שירות הלקוחות במינהלת הגמלאות והוטמעה מערכת IVR, כך שלאחר הזיהוי של הגמלאי, הוא בעצמו יכול לשנות פרטים כגון חשבון בנק או כתובת. נוסף על כך, יש אפשרות לניווט קולי במערכת והשמעת סטטוס הטיפול בפניות שנעשו על ידי הלקוח, דבר המקל מאוד על הלקוחות ומסייע לסגירת הפנייה ללא צורך במענה אנושי. אם לא הצליחו לטפל בפנייה בשלב זה, אזי היא מועברת למוקד חיצוני המאויש בידי נציגי שירות (להלן - המוקד החיצוני). שלב מתקדם יותר של טיפול בפנייה הוא העברתה למענה של המוקד הפנימי לצורך ביצוע חישובים ובדיקות מורכבות יותר.

לפי אמנת השירות במרכז לקבלת שירותי תמיכה טלפונית לעובדי המדינה בנושאי שכר, תנאי שירות וגמלאות, על כלל השיחות במוקד החיצוני להיענות בתוך 120 שניות על ידי נציג, והזוכה ייקנס על פי אחוזי הנטישה מכלל השיחות שלא נענו על ידי נציג בתוך 120 שניות.

**נמצא כי אף שהמדד באמנת השירות קובע מתן מענה במוקד בתוך 120 שניות, הרי בפועל המדידה של חריגה מזמן מענה רצוי מתבצעת רק במקרים של אחוז מענה בתוך 180 שניות, דהיינו 50% תוספת ביחס לנקבע באמנת השירות.**

להלן בלוח 3 התפלגות השיחות הנכנסות במוקד החיצוני של מינהלת הגמלאות בשנים 2022 עד יולי 2025 והטיפול בהן:

לוח 3: התפלגות השיחות הנכנסות במוקד החיצוני, 2022 עד יולי 2025

השנה	מספר השיחות הנכנסות	מספר השיחות הנענות	מספר השיחות הננטשות	שיעור השיחות הננטשות	שיעור התייעוד	שיעור המענה בתוך 180 שניות
2022	44,822	43,341	1,481	3.3%	94%	92%
2023	130,059	126,121	3,938	3%	87%	91%
2024	108,392	103,716	4,676	4.3%	98%	85%
ינואר עד יולי 2025	68,443	63,673	4,770	7%	74%	77%

על פי נתוני מינהלת הגמלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מהנתונים על השיחות שהתקבלו במוקד החיצוני עולה כי נרשמה עלייה עקבית לאורך השנים באחוז השיחות הננטשות וכן נרשמה ירידה עקבית לאורך השנים באחוז המענה בתוך 180 שניות מ-92% (39,874) בשנת 2022 ל-77% (49,028) בחודשים ינואר עד יולי 2025.**

מומלץ למינהלת הגמלאות לשפר את זמני המענה הטלפוני הניתן במוקד החיצוני, נוכח העלייה העקבית לאורך השנים באחוז השיחות הננטשות ונוכח הירידה העקבית לאורך השנים במענה האנושי בפרק הזמן שהוגדר, ובייחוד בשל חשיבותו הרבה עבור האוכלוסייה המבוגרת.

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה מ-1.3.26 כי המינהלת הובילה מהפכה בשירות לגמלאים, עם השקעה רבה בתשתיות, הרחבת ערוצי שירות (טלפוני, פרונטלי, דיגיטלי) והטמעת מערכות בקרה מתקדמות. זמן ההמתנה הממוצע ירד מ-10 דקות ל-15 שניות, ושירות מקצועי ורגיש, במיוחד לאחר פרוץ המלחמה באוקטובר 2023, בה הוקם "קו חם" לגמלאים. באפריל 2026 העבירה המינהלת מסמך ובו נתוני מענה וזמני נטישה השונים מהנתונים שהועברו בעת הביקורת. המינהלת

ציינה כי הנתונים נבדקו מחדש, ושונתה שיטת המדידה שהביאה לכך ששיעור המענה היה 98%. המינהלת הוסיפה במסמך זה כי בעקבות העלייה לאוויר של אתר חדש של מועדון צרכנות נוצרו עומסים חריגים במוקד, ובהתאם לכך בחודשים ינואר-פברואר 2025 היה שיעור המענה הממוצע 83.9% ושיעור השיחות הננטשות 16.1%. עם זאת, ממרץ 2025, לאחר הסדרת הנושא ושינוי מנגנון ההפניה למוקד הייעודי של מועדון הצרכנות, חלה התאוששות במדדי השירות. מתקופה זו ועד סוף שנת 2025 שיעור המענה היה 98.7%, ושיעור השיחות הננטשות ירד ל 1.3%.

### קבלת זיכוי ממס בגין תרומות

סעיף 46 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] מאפשר לקבל זיכוי ממס בגובה 35% מסך התרומה למי שתרים לעמותה אשר הוכרה על ידי רשות המיסים.

במהלך שנת 2024 השיקה רשות המיסים את מערכת התרומות הדיגיטלית המאפשרת לכל עובד שכיר להצטרף לממשק זה באזור האישי שלו ברשות המיסים ולהזין את פרטי התרומה שתרים. באמצעות הזנת פרטי התרומה ומספר תיק הניכויים של המעסיק מועבר למעסיק המידע על סך התרומות שהעובד תרים כדי שהמעסיק יוכל לבצע זיכוי ממס עבור העובד בתלוש השכר. מהלך זה מקל על העובד לקבל באופן שוטף את הזיכוי ממס בגין תרומותיו במהלך השנה, חוסך לו את הטרחה הכרוכה בהגשת הדוח השנתי לרשות המיסים, כפי שהיה בעבר, ובכך מעודד את העובדים בישראל לתרום לעמותות השונות.

התנאי הנדרש הוא כי המעסיק התחבר למערכת התרומות הדיגיטלית של רשות המיסים, וכי העמותה שקיבלה את התרומה מחזיקה באישור לפי סעיף 46, והיא מדווחת ומעבירה את נתונה למערכת התרומות הדיגיטלית של רשות המיסים.

**בביקורת עלה כי מינהלת הגמלאות התחברה במהלך שנת 2024 למערכת התרומות הדיגיטלית של רשות המיסים, והיא מאפשרת לגמלאי אשר ממציא אישור מרשות המיסים בגין תרומתו באמצעות מערכת התרומות הדיגיטלית לקבל זיכוי ממס.**

### מערכת פרישה דיגיטלית

**הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו.**

הליך פרישתו של עובד מדינה מהשירות הציבורי כולל שורה של פעולות מינהליות, כספיות וארגוניות הנעשות בידי שלושה גופים עיקריים:

1. המשרד המעסיק האחראי על סיום העסקתו של העובד והעברת תיק הפרישה.
2. נציבות שירות המדינה המוסמכת לאישור תנאי הפרישה.
3. מינהלת הגמלאות האמונה על אישור הזכאות לקצבה, חישוב הקצבה ותשלומה.

בעת פרישתו של עובד הוא נדרש לחתום באופן ידני על סט מסמכים. המשרד המעסיק מעביר פיזית את תיק הפורש, הכולל את המסמכים החתומים וכלל נתוני העובד, לאישור נציבות שירות המדינה. באגף פרישה וגמלאות בנש"ם נחתם התיק באופן ידני, ואז הוא מועבר פיזית לאישור הזכאות ותשלום הקצבה במינהלת הגמלאות. בסופו של תהליך זה, המינהלת סורקת את התיק למפ"ם.

**נמצא כי על אף מרכזיותו של תהליך הפרישה והשלכותיו הישירות על זכויותיהם של אלפי עובדים בכל שנה, אין כיום בידי המדינה מערכת ממוחשבת מתכללת לניהול תהליך זה. התהליך כולו נעשה באמצעים ידניים באמצעות מסמכים מודפסים שנסרקים למערכות, ובהיעדר תשתית מקוונת הוא נעשה באמצעות העברה פיזית של המסמכים בין הגופים המעורבים.**

בשנת 2024 החלה מינהלת הגמלאות לפעול לקידום דיגיטציית מסמכי פרישה וניהול תיק גמלאי באופן ממוחשב, בשיתוף עם הצוותים האמונים על המערכות הרלוונטיות מנש"ם וממשרד האוצר, ובשנת 2025 כבר התקיימו כמה דיונים בנושא. מטרתו של פרויקט זה היא יצירת מערכת ייעודית

לפרישת עובדי המדינה, שתנוהל באופן דיגיטלי החל משלב החתימה של העובד על מסמכי הפרישה, דרך אישורם בנשי"ם וכלה בקליטתם במינהלת הגמלאות.

הצוותים גיבשו מתווה רצוי ואף העבירו מסמך אפיון מלא לבחינתה של מינהלת הגמלאות.

**נמצא כי עד למועד סיום הביקורת טרם הוחל בפיתוח מערכת פרישה דיגיטלית ובפיתוח חתימה דיגיטלית על מסמכי הפרישה. כמו כן, בתוכנית העבודה השנתית של מינהלת הגמלאות לשנים 2025 ו-2026 פרויקט זה מופיע אך ללא ציון יעדים ולוחות זמנים לביצועו.**

**מערכת פרישה ממוחשבת תאפשר ניהול אינטגרטיבי של התהליך לכל אורכו - החל מהחתימה של העובד על מסמכי הפרישה, דרך האישור בנשי"ם וכלה בקביעת הקצבה ותשלומה במינהלת הגמלאות. מערכת כזו תאפשר שקיפות מלאה של תהליך הפרישה בפני העובד והגורמים המטפלים, ייעול לוחות הזמנים וקיצורם באופן ניכר, צמצום טעויות והבטחת אחידות במידע, שיפור אבטחת המידע ושמירה על פרטיות העובדים.**

**משרד מבקר המדינה ממליץ לנציבות שירות המדינה ולמשרד האוצר, בשיתוף מינהלת הגמלאות, להקים מערכת ממוחשבת בין-משרדית שתבטיח תהליך פרישה יעיל, אמין ושקוף לכלל עובדי המדינה.**

מינהלת הגמלאות מסרה בתשובתה כי החלה בהיערכות מהותית להקמת תהליך פרישה מקצה לקצה במתכונת דיגיטלית, המבוסס על אפיון מסעות לקוח לפרישה, חיבור למערכת ליבה, טיוב תהליכי עבודה פנימיים, מיפוי ממשקים נדרשים עם משרדי הממשלה, נשי"ם, חשבות שכר וגופים משתתפים ותכנון מנגנוני בקרה ואימות של נתונים כחלק מובנה מהתהליך. מינהלת הגמלאות ציינה כי מדובר במהלך עומק המחייב התאמות אסדרתיות, תיאום בין-משרדי, טיוב נתונים ואפיון מורכב של חישובים מבוססי זכויות. כמו כן מסרה המינהלת כי כבר הוטמעו רכיבים דיגיטליים משמעותיים בתהליך, כגון פתיחת פניות, אזור אישי והעלאת מסמכים מקוונת. עוד מסרה המינהלת כי היא "מחויבת להשלמת המהלך באופן מלא, מבוקר ואיכותי, כחלק מחזון השירות וההתייעלות הכולל שהיא מובילה".

### **הקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתי**

בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2024, בנושא "הקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתי"<sup>64</sup> (להלן - החלטת הממשלה 2293), הוחלט כי "במסגרת ייעול המגזר הציבורי, נוכח חלקו המשמעותי של תקציב השכר מתקציב המדינה ובמטרה לייעל ולאחד את תשלומי השכר בכלל משרדי הממשלה תוך יעילות, חיסכון, חדשנות, שיפור השירות לעובדים, קידום ההון האנושי, מיצוי הזכויות לעובדים והגברת הפיקוח והבקרה על תשלומי השכר", ימונה צוות בראשות החשב הכללי במשרד האוצר<sup>65</sup> או מי מטעמו שיגבש תוכנית פעולה להקמת מינהל שכר וגמלאות. המינהל יורכב ממינהלת הגמלאות ומכלל חשבי השכר הפועלים כיום במשרדי הממשלה השונים, למעט במשרד החינוך. תפקידו של המינהל האמור הוא ליישם את מדיניות השכר והגמלאות בממשלה ולשמש זרוע ביצועית מרכזית וחדשנית לביצוע תשלומי שכר וגמלאות לכלל עובדי המדינה, לעובדים פעילים ולגמלאי פנסיה תקציבית.

בהחלטת הממשלה 2293 נקבע כי בתוך 120 ימים יגיש הצוות לשר האוצר את המלצתו לתוכנית מפורטת להקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתי, שתכלול בין היתר עלויות ותועלות כלכליות, מבנה ארגוני מפורט ולוחות זמנים. עוד הוחלט כי בהמשך לתוכנית המפורטת תובא החלטה משלימה לאישור הממשלה.

<sup>64</sup> החלטת הממשלה 2293 (31.10.24).

<sup>65</sup> בצוות יהיו חברים נציגי הממונה על השכר, נציגי הממונה על התקציבים ונציגי נשי"ם.

בדברי ההסבר להחלטת הממשלה<sup>66</sup> צוין כי "הטיפול בנושאי שכר וגמלאות מבוזר בין מאות חשבי שכר הפזורים במחלקות השכר השונות במשרדי הממשלה. בנוסף, קיימת מינהלת גמלאות נפרדת המטפלת בזכויות הפנסיוניות של גמלאי המדינה בפנסיה תקציבית". עוד צוין כי המבנה המבוזר האמור יוצר כמה אתגרים של ממש: חוסר אחידות בטיפול ובמדיניות השכר, קושי בשיתוף ידע והתמחויות בין חשבי השכר, כפילויות בתהליכי עבודה וחוסר יעילות תפעולית, קושי ביישום מדיניות שכר אחידה ברמה הממשלתית ומורכבות בניהול תקציבי השכר ובקרה עליהם.

**הביקורת העלתה כי אף שהחלטת הממשלה 2293 מאוקטובר 2024 עסקה גם באינטגרציה של מערך השכר של כלל משרדי הממשלה (למעט משרד החינוך), הרי החלטה זו אינה מיושמת וטרם הוגשו לשר האוצר ההמלצות שנדרשו בה. נכון למועד הביקורת, התמקדותו של אגף החשב"ל היא בהקמת מינהלת אחודה רק לעניין הגמלאות.**

בהחלטת ממשלה נוספת מאוקטובר 2024, בנושא "הקמת מערך אחוד לניהול וטיפול בגמלאי המדינה בפנסיות גישור ותקציבית"<sup>67</sup> (להלן - החלטת הממשלה 2270), הוחלט כי "נוכח חלקו המשמעותי של תקציב הגמלאות מתקציב המדינה ובמטרה לייעל את המגזר הציבורי", יש לבחון האחדה של תשלומי הקצבה בכלל משרדי הממשלה, לרבות גופי הביטחון, תוך שיפור השירות לגמלאים, הטמעת כלים טכנולוגיים ושימוש במערכות מתקדמות, הנגשה ושקיפות של המידע והגברת הפיקוח והבקרה על תשלומי הקצבה. לצורך כך, הוחלט להקים צוות אשר יבחן אם קיים צורך בהקמת מערך מסווג ואחוד שיורכב מאיחוד כלל כוחות הביטחון ויוטמע בגוף מקצועי שיאגד בתוכו את יישום מדיניות הגמלאות בממשלה, וישמש זרוע ביצועית מרכזית לתשלומי הקצבה. נוסף על כך, יבחן הצוות אם יש צורך בהקמת אגף מיוחד בגוף המקצועי שיטפל בפנסיית הגישור של כוחות הביטחון. הצוות יהיה בראשות נציג החשב הכללי, ויהיו חברים בו הממונה על הגמלאות ונציגיו וכן נציגים מטעם היועץ המשפטי של משרד האוצר, הממונה על התקציבים, הממונה על השכר, מערך סייבר וביטחון באוצר, נש"ם, צה"ל, משטרת ישראל, שב"ס, שב"כ והמוסד. ככל והחליט הצוות כי ישנו צורך במערך אחוד או אגף מיוחד לגבש תוכנית פעולה, הכוללת בחינת ההתייעלות התקציבית הצפויה מהמהלך ולהציגה תוך 120 ימים לשר האוצר ולשר הביטחון.

הצוות קיים פגישות עם נציגים מהשב"ס, ממשטרת ישראל ומצה"ל. בפגישה של צוות מערך הגמלאות האחוד עם נציגי השב"ס ומשטרת ישראל הביעו הנציגים התנגדות להקמת מערך אחוד, בין היתר בשל הצורך לטענתם בהמשך קיום של מעטפת שירות אישית המותאמת לצרכים ומסלולי הפרישה הייחודיים של שוטרים וסוהרים<sup>68</sup>.

בפגישה של הצוות עם נציגי שב"כ הביעו הנציגים חשש בכל הנוגע לנושא העברת המסמכים. בפגישה שנערכה עם נציגי משרד הביטחון הועלו חשש לפגיעה בשירות האישי וחשש משימוש בשירותים דיגיטליים, וצוין כי כיום המערכת שלהם מתפקדת היטב<sup>69</sup>.

בדיון שנערך ביוני 2025 הציג הצוות לשר האוצר את פעילות הצוות ותוצריה. בין היתר, הוצג כי משטרת ישראל והשב"ס מתנגדים לביצוע האיחוד, המוסד הביע נכונות להעברת הפעילות למינהלת והשב"כ וצה"ל טרם גיבשו עמדה.

במסגרת אותו הדיון הוצגו גם התועלות הכלכליות מהקמת מערך גמלאות אחוד על בסיס מודל כלכלי אשר גובש בחשב"ל בליווי פירמת רוי"ח חיצונית. לפי מודל זה, ייצור המעבר למינהלת גמלאות אחודה יתרון לגודל ולאחידות תפעולית ויתרום לחיסכון באנשי המקצוע אשר עוסקים בתשלומי הקצבה לגמלאים, המוערך בכ-7 מיליון ש"ח לשנה, לחיסכון מהפסקת השימוש בלשכות שירות וביצועים להפקת תלוש קצבה ומעבר למערכת סליקה אחודה, המוערך בכ-16 מיליון ש"ח

<sup>66</sup> משרד האוצר, "התוכנית הכלכלית לשנת 2025 - שינויים מבניים", אוקטובר 2024.

<sup>67</sup> החלטת הממשלה 2270 (31.10.24).

<sup>68</sup> סיכום דיון מ-24.2.23 שכותרתו "צוות לבחינת הקמת מערך אחוד לניהול וטיפול בגמלאי המדינה ובפנסיות הגישור - משטרה ושב"ס".

<sup>69</sup> סיכום דיון מ-27.3.25 שכותרתו "צוות לבחינת הקמת מערך אחוד לניהול וטיפול בגמלאי המדינה ובפנסיות הגישור - משרד הביטחון".

לשנה וכן לחיסכון מצמצום הפעילות השוטפת והתייתרות חלק מהשירותים המוערך בכ-2 מיליון ש"ח לשנה. כלומר, חיסכון שנתי מוערך של כ-25 מיליון ש"ח בשנה ושל כמיליארד ש"ח לאורך 50 שנים.

בתוכנית העבודה של מינהלת הגמלאות לשנת 2026 נכתב כי יעד מספר 2 הוא "הקמת מערך אחוד לניהול וטיפול בגמלאי המדינה - העברת הגופים ותחילת הטיפול בהם באמצעות המשך עבודה ויצירת הירתמות מול הגופים הביטחוניים". כלומר, אין בתוכנית העבודה לשנת 2026 התייחסות להקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתי כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 2293 אלא רק להקמת מינהלת גמלאות אחודה. יצוין כי סגן החשב"ל מסר לצוות הביקורת<sup>70</sup> כי המעבר המעשי למינהלת גמלאות אחודה יכול להתבצע רק בינואר של כל שנה קלנדרית, ועל כן גם שנת 2026 היא שנה אבודה שגם בה לא תיושם עדיין החלטת הממשלה.

**מהביקורת עולה כי למרות האמור בהחלטות הממשלה 2293 ו-2270 מאוקטובר 2024 שלפיהן יוחל בהליך לקידום הקמתו של מינהל שכר וגמלאות ממשלתי והקמת מינהלת גמלאות אחודה עם כוחות הביטחון, לא חלה התקדמות מעשית בנושא הקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתי. כמו כן, בנושא מינהלת גמלאות אחודה עם כוחות הביטחון לא הגיש הצוות בראשות החשב הכללי את המלצותיו לשרי האוצר והביטחון בתוך 120 ימים כנדרש, עיכוב אשר עתיד לפגוע ביכולת ליישם את החלטת הממשלה בשנת 2026, וטרם גובשה התוכנית המפורטת אשר הוחלט כי תובא כבסיס להחלטה משלימה לאישור הממשלה.**

**אי-גיבושה של התוכנית המפורטת להקמתו של מינהל שכר וגמלאות ממשלתי עלול לפגוע בפוטנציאל החיסכון, היעילות והיעול הטמון ביישומן של החלטות הממשלה להקמתו של מינהל שכר וגמלאות ממשלתי.**

**מומלץ כי החשב הכללי, בשיתוף הגופים הביטחוניים הרלוונטיים, יגבש תוכנית המפורטת להקמתה של מינהלת גמלאות אחודה אשר תובא כבסיס להחלטה משלימה לאישור הממשלה כנדרש.**

אגף החשבת הכללית במשרד האוצר מסר בתשובתו מ-6.5.26: "עבודת הצוות בראשות החשב הכללי תומכת מקצועית במהלך. מדובר במהלך מאוד מורכב בהיבטי - הון אנושי, תפעולי, נדלני ועוד הכולל השלכות תקציביות וניהוליות... בנוסף קיימת הסתייגות מצד אגף התקציבים בנוגע לאומדן החיסכון התקציבי הצפוי, ונושא זה דורש בחינה מעמיקה נוספת. יש לציין שקיימת הסכמה עקרונית [ההדגשה במקור] מול ההסתדרות לקידום מנהלת השכר, אבל זאת בכפוף ליישום תחילה של רפורמת "חשבות צופה פני עתיד", אשר תהווה את התשתית המקצועית הנדרשת. אנו ממתנינים להתקדמות ביישום הרפורמה כדי לשלב גם את המהלך של מנהל השכר הממשלתי.

אגף החשבת הכללית פועל באופן רציף לקידום הנושא, תוך קיום פגישות שוטפות עם אגף תקציבים, וועד עובדי השכר ונציבות שירות המדינה. לסיכום, אגף החשבת הכללית מחויב לנושא וימשיך לפעול לגיבוש התוכנית המפורטת, תוך חתירה לפתרון החסמים השונים לטובת הקמת מנהלת השכר וחשבות צופה פני עתיד".

אגף משאבי אנוש במשרד הביטחון מסר בתשובתו מ-12.2.26 כי "תחום הפרישה והגמלאות במשרד הביטחון הינו תחום מהותי וחשוב בקשר של המשרד עם עובדיו ובהמשך גמלאיו עד יומם האחרון ובהמשך גם עם השארים. הנהלת המשרד רואה חשיבות רבה בליווי העובדים ומיצוי זכויותיהם באופן מלא ומקיף עוד בשלבים המוקדמים טרם הפרישה. ביצוע תשלום הגמלאות לאחר הפרישה, הינו חוליה אחת מבין שרשרת לטיפול וליווי של הפורש ואין בה בכדי ליעל התהליך או לצמצם עלויות, בהנחה ויעבור התשלום למנהלת אחודה. גמלאי משרד הביטחון מאוגדים תחת ארגון עצמאי הממוקם במתחם משרד הביטחון ושומר על לכידות ומעניק מעטפת ייחודית לגמלאים".

אגף התקציבים במשרד הביטחון מסר בתשובתו מ-19.4.26 כי "מעריך הגמלאות אינו רק רכיב תקציבי, אלא מהווה חלק ממכלול תנאי השירות ומההתחייבות ארוכת הטווח של המדינה כלפי משרתי הקבע [ההדגשה במקור]. כל שינוי מבני המשפיע על אוכלוסייה זו מחייב בחינה זהירה ומקיפה של השלכותיו על יכולת השימור, על אמון המשרתים ועל המחויבות כלפי הגמלאים. למיטב ידיעתנו, הצוות שהוקם לצורך גיבוש ההמלצות לא כלל נציגות מטעם צה"ל כפי שנדרש בהחלטת הממשלה [ההדגשה במקור]. יש לציין כי בתחילת שנת 2025 התקיימה פגישה בנוכחות נציג צה"ל במסגרתה נידונה החלטת הממשלה, אך לא מדובר בפגישת עבודה ונציג צה"ל לא היה שותף לעבודת הצוות... בהתאם לאמור לעיל, החלטת הממשלה לא מומשה במלואה. זאת, בין היתר, מכיוון שהצוות שהוקם לא כלל נציגים מטעם צה"ל כנדרש בהחלטת הממשלה, היעדר תיאום בין משרדי, בחינה מקצועית מקיפה וגיבוש תשתית נתונים מסכמת. אנו סבורים כי ראוי להשלים עבודה משותפת ומסודרת עם כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות משהב"ט, על מנת להבטיח קבלת החלטות מושכלת הנשענת על בחינה מקצועית מלאה של מכלול ההיבטים התקציביים, הארגוניים והמערכתיים". עוד מסר כי בתאריך 24.2.26 התקבלה לראשונה פניה ממינהלת הגמלאות במשרד האוצר לקביעת פגישה מקצועית שתעסוק בבחינת הנושא.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה מ-25.2.26 כי היא "משתפת פעולה ככל שנדרשת לכך, כמפורט להלן. כבר באוקטובר 2024, במסגרת חוק ההסדרים גובש מענה המשטרה להצעה אשר בגדרו נסקרו הקשיים המרכזיים העולים מהמתווה. כמו כן, מחלקת שכר וגמלאות ומחלקת תכנון שכר יחד עם נציגי משטרה נוספים ונציגי שב"ס השתתפו בדיון אליו זומנו, בראשות ר' מטה השכר באוצר. בעקבות הדיון התקבלו בקשות לנתונים שונים. חשבת המשטרה העבירה את הנתונים שבתחום אחריותה. במקביל, לאורך התקופה נערכו דיונים פנימיים בנושא. בנוסף, לאחרונה (8.2.2026) השתתפו גורמי משטרה נוספים, בדיון ר' אמ"ש בו השתתפו גם ר' מנהלת הגמלאות ונציגיה. בדיון סוכם על המשך בדיקות בנושא. יצוין כי מדובר בנושא מורכב, רגיש ובעל משמעויות מרחיקות לכת לאוכלוסיית הגמלאים, השארים והארגון כולו".

שירות בתי הסוהר מסר בתשובתו מ-17.3.26 כי המשיך את פגישותיו בנושא עם סגן בכיר לחשב הכללי וראש מינהלת הגמלאות, שבהן עולים הנושאים במחלוקת, ההחלטות המחויבות טרם המעבר (למשל הסכם הגישור) והמאפיינים הייחודיים של כוחות הביטחון. שירות בתי הסוהר ציין כי הוא "ביחד עם משטרת ישראל רואה חשיבות גבוהה בשיתוף הפעולה מול משרד האוצר בנושאים אלו ואחרים, ולכן נמשיך להיפגש עם מינהלת הגמלאות מתוך כוונה לקדם את התהליך באופן מושכל ושמירה על זכויות וקשר עם גמלאי הארגון. שב"ס רואה חשיבות עליונה בשמירה על הקשר הישיר והאישי עם גמלאי הארגון. נוכח האמור, עד אשר לא תוצג דפי"א שמאפשרת ליווי רציף ואישי תוך שליטה בנתונים ע"י שב"ס, וראיה הוליסטית על המענה הניתן לכלל גופי הביטחון לא נוכל להתקדם. האמור יבחן ע"י הצוות המשותף שיוקם... שירות בתי הסוהר כאחד מגופי הביטחון שאמור להשתתף בצוות ממתין להקמת מינהלת אחודה וישתתף בכל מפגש אליו יוזמו הנציגים הרלוונטיים".

שירות הביטחון הכללי מסר בתשובתו מ-27.4.26 כי "במהלך השנה האחרונה השירות העביר לגורמים הרלוונטיים בחשכ"ל את הסתייגויותיו מהתהליך המוצע בהיבטי בטחון מידע ובטחון עובדיו וכן הערות הנוגעות לרמת השירות שתניתן לגמלאים וליעילות התהליך. בימים הקרובים תועבר התייחסותו המלאה של השירות להצעה להקים מערך גמלאות אחוד, שיטפל בתשלום גמלאות פורשי כוחות הבטחון ובפנסיית הגישור, לגורמי החשכ"ל".

## סיכום

בשנת 2024 שילמה מינהלת הגמלאות כ-15 מיליארד ש"ח לכ-120,000 גמלאים ושאיירים. דוח ביקורת זה דן במכלול שירותים ותפקידים המוטלים על מינהלת הגמלאות כחלק ממחויבותה כלפי ציבור הגמלאים אשר פרשו משירות המדינה, ומנגד באכיפה וביישום הוראות החוק בנוגע לתשלומים שהיא משלמת, שחלקם אף מורכבים.

במסגרת ביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה אם מינהלת הגמלאות והחשב הכללי קיימו את החובה המוטלת עליהם בדין לקיום הליך לתיקון הליקויים של הממצאים שעלו בדוח הקודם. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית מינהלת הגמלאות והחשב הכללי לא נקטו את ההליך הקבוע בדין לתיקון הליקויים ולא דיווחו על תיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם.

בדוח המעקב עלה כי תשעה מהליקויים שהועלו בדוח קודם ונבדקו בדוח המעקב (13 בסך הכול) לא תוקנו או תוקנו במידה מועטה ורק ארבעה מהליקויים שהועלו בדוח קודם ונבדקו בדוח המעקב תוקנו במידה רבה או מלאה. כך למשל, הליקויים הבאים לא תוקנו או תוקנו במידה מועטה: אי-הצלבת הנתונים של המינהלת עם נתוני בט"ל ועם נתוני נש"ם; אי-ניכוי מס מרבי מגמלאים שלא מילאו טופס 101; תשלומי קצבאות לשאירים החיים עם ידועים בציבור; תשלום קצבה לשאירים יתומים שהם מעל לגיל הזכאות ומוגדרים כמי שאינם עומדים ברשות עצמם בלי שיהיו אסמכתאות מספיקות וללא בדיקות עמידה בתנאים במשך השנים וכן קיומן של בקורות מעטות ולא מספיקות על תשלומי הקצבה.

עם זאת, בעניין מקבלי קצבה ששהו בחו"ל יותר מחצי שנה ולא היה להם אישור חיים במערכת שוהים בחו"ל, בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה, וכיום מופעל הליך אוטומטי המסנכרן בין נתוני הכניסה לארץ והיציאה ממנה לבין מצב אישורי החיים, לרבות הפקת תזכורת אוטומטית בעת הצורך. כמו כן, נמצא כי הליקוי לגבי יישום סעיף 32(ה) תוקן במידה רבה. במערכת הפרישה המרכזית (מפ"ם) אופיין חישוב בהסתמך על הוראות הסעיף ובמחלקת השתתפויות ותשלומים מבוצעת בדיקה חוזרת של חישובי מפ"ם באמצעות גיליונות אלקטרוניים. בנוסף, נחתם הסכם הסדרת חוב בין מינהלת הגמלאות לרשות העתיקות והליקוי בגינו תוקן באופן מלא. יצוין כי ב-18.1.26, לאחר סיום ביקורת המעקב, תוקן חוק הגמלאות (להלן - תיקון 68). בתיקון נקבע בין היתר, כי קצבת השאירים לא תופסק או תחדל במקרה של נישואין מחדש או חיים כידועים בציבור.

בדוח זה הועלו ליקויים נוספים, למשל במשך שנים ועד לינואר 2024 היו הקרנות הוותיקות משלימות את האחוזים לקצבה לפי המשכורת הקובעת בקרן ולא לפי המשכורת הקובעת שהמדינה שילמה. התנהלות זו יצרה במקרים מסוימים חיסרון כיס אצל מקבלי הקצבה, ועד לסיום דוח המעקב המשיכה להתקיים בנוגע לעובדים שפרשו לפני ינואר 2024. הקרנות הוותיקות ומינהלת הגמלאות לא גיבשו אומדן של הנזק המצטבר שנגרם לגמלאים לאורך השנים.

על אף מרכזיותו של תהליך הפרישה והשלכותיו הישירות על זכויותיהם של אלפי עובדים בכל שנה, אין כיום בידי המדינה מערכת ממוחשבת מתכללת לניהול תהליך זה. התהליך כולו מתבצע באמצעים ידניים באמצעות מסמכים מודפסים שנסרקים למערכות ובהיעדר תשתית מקוונת הוא נעשה באמצעות העברה פיזית של המסמכים בין הגופים המעורבים.

בדוח זה הועלו גם ליקויים הנוגעים למערך שירות הלקוחות של המינהלת אשר מקבלים משנה חשיבות נוכח השתייכותו של קהל לקוחות זה לבני הגיל השלישי, ובשל העובדה שמדובר בבירורים אשר בעיקרם מהותיים וחשובים ביותר לקיומם ופרנסתם ולמידת האמון שהם רוחשים למוסדות המדינה.

זאת ועוד, העיכוב ביישומה של החלטת הממשלה להקמתו של מינהל שכר וגמלאות ממשלתי פוגע בהשגת התועלות המקצועיות והכלכליות הרבות אשר היו נובעות ממהלך חשוב זה, ובכללן שיפור היעילות התפעולית, ייעול השירות הניתן לגמלאים וחיסכון מוערך של כ-25 מיליון ש"ח לקופת המדינה בכל שנה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למינהלת הגמלאות לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה במטרה להימנע מתשלומי יתר וחסר לגמלאים, לצמצם טעויות ולייעל את השירות לגמלאים.