

משרד האוצר

פעולות הביקורת

במסגרת הדין והחשבון על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה נבדקו במשרד האוצר ההיערכות, הניהול והבקרה בנוגע לחבות הפנסיה התקציבית והדיווח עליה בדוחות הכספיים של הממשלה ליום 31.12.07. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

במשרד האוצר ובמשרד המשפטים נבדק תהליך הטיפול של ועדת הפשרות בהסכמי פשרה והליכים משפטיים נגד משרד האוצר.

באגף נכסי נפקדים שבמשרד האוצר (להלן - האגף), במשרד ראש הממשלה ובמשרדים מחוזיים של מינהל מקרקעי ישראל נבדקו הנושאים האלה: פעילות הוועדה הדנה בבקשות לשחרור נכסי נפקדים, היבטים ארגוניים של פעילות האגף הטיפול בנכסי נפקדים ובנכסי מי שהיו נתינים גרמנים, סדרי העבודה עם גורמים חיצוניים. בירורי השלמה נעשו בגנזך המדינה, בחברת כביש חוצה ישראל בע"מ ובחברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה בע"מ.

אגף החשב הכללי

באגף החשב הכללי, באגף התקציבים ובחשבות המשרד נבדק ניהול פרויקט "ממשל זמין" מכמה היבטים: אישור, עלויותיו, תקצובו, היגיון, מימוש יעדיו, הבקרה על ביצועו והתנהלותו באמצעות עובדי חברות כוח אדם, בתי תכנה והעסקת יועצים. בדיקת השלמה נערכה בנציבות שירות המדינה.

רשות החברות הממשלתיות

בנק החקלאות לישראל בע"מ הוא חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. ברשות החברות הממשלתיות ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר, במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ובבנק ישראל נעשתה ביקורת מעקב אחר הפעולות שננקטו לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה על הבנק, אשר ממצאיה פורסמו בדוח שנתי 55ב של מבקר המדינה עמ' 833.

רשות המסים בישראל

ברשות המסים בישראל וביחידת שירות העיבודים הממוכנים שלה (שע"ם) נבדקו הקצאת משאבים לפיתוח תכנית למערכי המס השונים, תיאום וקביעת תכנית העבודה של שע"ם, מעקב אחר ביצוע הזמנות עבודה ויישום נוהל לפיתוח ולתחזוקה של מערכות מידע. בירורי השלמה נעשו במשרד האוצר.

נבדק טיפול אגף המכס ומע"מ במניעת הברחות של טובין לישראל בכלל ובמניעת הברחת סמים בפרט.

מאזן המדינה ל-31.12.07 - חבות הפנסיה התקציבית

תקציר

בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי מדי שנה בשנה ימציא שר האוצר למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה (להלן - מאזן המדינה) למועד תום שנת הכספים שחלפה. בסוף מרס 2008 הגיש שר האוצר, מר רוני בר-און, למבקר המדינה את "הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2007" (להלן - הדוחות הכספיים). לפי הדוחות הכספיים, יתרת ההתחייבות האקטוארית של המדינה לעובדיה בגין הפנסיה התקציבית (להלן - יתרת החבות האקטוארית) ל-31.12.07 היא כ-388 מיליארד ש"ח. קצבאות עובדי המדינה במסגרת הפנסיה התקציבית משולמות מתקציב המדינה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ההיערכות, הניהול, הדיווח והבקרה בנוגע לחבות הממשלה בגין הפנסיה התקציבית. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר; בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

עיקרי הממצאים

1. אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) לא הכין מסמכים על ניתוח כולל שנדרש בנושא הנטל העתידי על תקציב המדינה בגין תשלומי הפנסיה התקציבית. אג"ת אף לא צירף לדברי ההסבר להצעת התקציב לשנים 2008 ו-2009 מידע בנושא זה, והסתפק בתיאור היחס בין הגידול בהוצאה הפנסיונית ובין הגידול בתקציב המדינה בצירוף התחזית לגבי תשלומי הפנסיה התקציבית. תהליך המעקב אחר היקף הנטל העתידי שיוטל על תקציב המדינה בשל חבות הפנסיה התקציבית אינו שקוף, ולא התבצע תיעוד שלפיו אמורות להתקבל החלטות.
2. משרד האוצר אינו רושם את צבירת הניכויים מהעובדים הזכאים לפנסיה תקציבית כהתחייבות של המדינה לעובד שממנו נוכו הכספים כמתחייב בהוראות החוק. בדרך זו הניכויים מהעובדים הפעילים משמשים למימון חלק מההוצאה השוטפת על תשלום הגמלאות של כלל הפורשים.
3. באוגוסט 2007 החליטה הממשלה "להטיל על שר האוצר להקים ועדה ציבורית לבחינת סוגיית החבות האקטוארית של הממשלה וגופים ציבוריים אחרים ביחס לתשלומי פנסיה תקציבית". בהחלטה נקבע כי המלצות הוועדה יוגשו לשר האוצר לא יאוחר מ-30.4.08. במועד סיום הביקורת - ספטמבר 2008 - עדיין לא הוקמה הוועדה, וטרם יושמה החלטת הממשלה. באפריל 2008 חתמה הממשלה עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה ועם גופים ציבוריים על הסכם מסגרת בדבר הצמדת

קצבאות הפנסיה התקציבית למדד המחירים לצרכן במקום לשינויים בשכר, בלי שוועדה ציבורית בחנה את הדרכים להתמודדות עם היקף החבות, אף שהדבר נדרש בהחלטת הממשלה.

4. למשרד האוצר אין נתונים מלאים ומבוקרים על החבות האקטוארית בגין פנסיה תקציבית בגופים ציבוריים ועל ההוצאות הצפויות בגינה, וממילא נתונים כאמור אינם זמינים למקבלי ההחלטות ולגורמים המנהלים את מערך הסיכונים של הממשלה. המשרד אף אינו מציב לגופים הציבוריים דרישות בנוגע לניהול, לרישום ולדיווח בעניין זה. משכך, הוא אינו מתנה העברת כספים מתקציב המדינה לגופים אלה במילוי דרישות כאמור.

5. הועלו ליקויים בתהליך חישוב סכום החבות האקטוארית, המתבצע באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשב"ל), כמפורט להלן: האגף לא הכין נוהל ותכנית עבודה מגובשים, האגף אינו משתמש בכל אמצעי הבקרה הנדרשים ואינו מבצע תיעוד שיטתי של הידע הנצבר ושל מידע חיוני. נוסף על כך "אקטואר בוחן" אינו מבצע בדיקה בלתי תלויה של החישוב האקטוארי, והדוח האקטוארי אינו חתום בידי האקטואר שליווה את תהליך החישוב. עוד הועלה כי האגף לא הכין מסמך אפיון¹ של מערכת המחשוב האקטוארית.

6. נמצא כי משרד האוצר טרם סיים את מיפוי הגופים שבשליטת הממשלה לצורכי דיווח כספי² על פי תקן חשבונאות ממשלתי מס' 6 ולכן הוא לא כלל את יתרת החבות האקטוארית של גופים אלה בדוחות הכספיים. הנתונים על ההתחייבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית המוצגים בביאור לדוחות הכספיים הם נתונים על ההתחייבות של הממשלה בלבד.

7. תוצאת חישוב יתרת החבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית של מערכת הביטחון ושל משרד החינוך אינה מבוססת על נתונים שנבדקו כראוי, ועל אגף החשב"ל וגופים אלה לפעול ביסודיות לטיוב הנתונים. אף שלטיוב הנתונים עשויה להיות השפעה ניכרת על יתרת החבות האקטוארית, לא ניתן על כך גילוי בביאור לדוחות הכספיים. יצוין כי יתרת החבות האקטוארית של גופים אלה היא כ-70% מיתרת החבות האקטוארית המוצגת בדוחות הכספיים.

8. נמצא כי רוב ההוצאה על הפנסיה התקציבית מתוקצבת בסעיף תקציב "מינהלת הגמלאות" בתקנת תקציב אחת, והוצאותיו של כל אחד מגופי הממשלה בגין תשלומי הפנסיה אינן נרשמות בנפרד.

סיכום והמלצות

אף שיתרת החבות האקטוארית של הממשלה מסתכמת במאות מיליארדי ש"ח, תהליך חישובה והבקרה עליו לוקים בחסר. יתרת החבות האקטוארית אינה מדויקת

1 מסמך שבו מוגדרים בעיקר תפקידי המערכת, יעדיה ואופן השגתם (ראו גם להלן).

2 לפי תקן חשבונאות ממשלתי מס' 6, ההגדרה של שליטה כוללת שני מרכיבים: (1) מרכיב הכוח - הכוח לקבוע את המדיניות הפיננסית והתפעולית של ישות אחרת; (2) מרכיב ההטבה - הטבה שנובעת מיכולתה של ישות להפיק הטבות מפעילויותיה של הישות האחרת. בתקן נקבעו מבחנים שיש לבחון אם הם מתקיימים לפני שקובעים כי לישות אחת יש שליטה בישות אחרת.

ואינה שלמה. אין בידי משרד האוצר נתונים מלאים ומבוקרים על כל הגופים הציבוריים שבהם הונהגה פנסיה תקציבית אשר ייתכן שהמדינה תצטרך לממן. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הנושא והשפעתו על המשק ועל תקציב המדינה, ראוי ששר האוצר ינקוט את הצעדים הדרושים לקבלת נתונים מלאים ומבוססים לשם הצגתם לפני מקבלי החלטות בממשלה.



מבוא

בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי מדי שנה בשנה ימציא שר האוצר למבקר המדינה את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה (להלן - מאזן המדינה) למועד תום שנת הכספים שחלפה. בסוף מרס 2008 הגיש שר האוצר, מר רוני בר-און, למבקר המדינה את "הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2007" (להלן - הדוחות הכספיים). מאזן המדינה הכלול בדוחות הכספיים נקרא "דוחות על המצב הכספי"³. הדוחות הכספיים כוללים הסתייגויות רבות בדבר המידע שמוצג בהם וכן בדבר מידע חסר.

בדוחות הכספיים הוצגה יתרת ההתחייבות האקטוארית של הממשלה לזכויות עובדי המדינה המבוטחים בפנסיה תקציבית (להלן - יתרת החבות האקטוארית) ל-31.12.07 בסך כ-388 מיליארד ש"ח. בביאור לדוחות הכספיים⁴ צוין כי יתרת החבות האקטוארית חושבה, בין היתר, בהתבסס על הנחות בנושאים אלה: (1) "ריבית ההיוון"⁵; (2) "שיעורי הגידול בשכר האישי", "שיעור הגידול בשכר הכללי" ו"שיעור הגידול בפנסיה לאחר מועד הפרישה"; (3) "לוחות חיים וגריעה"; (4) "שיעורי הפרישות המוקדמות"; (5) "שיעורי העזיבה"; (6) "הקפאת זכויות והסכמי רציפות".

יש שתי מסגרות עיקריות של הסדרי פנסיה לעובדים בשירות המדינה: הסדר פנסיה צוברת - המיועד לרוב העובדים שנקלטו בשירות המדינה משנת 2002⁶, והסדר פנסיה תקציבית - המיועד לעובדים שנקלטו בשירות המדינה לפני אותה שנה. במסגרת הפנסיה התקציבית המעביד אינו צובר עבור העובד בקרן למימון הגמלאות כספים שישולמו לו לאחר פרישתו, אלא מייעד בכל שנה תקציב גמלאות לגמלאים ולעובדים שיפרשו באותה שנה ומשלם לגמלאים שלו את קצבאות הפנסיה השוטפות מתקציב הגמלאות. לעומת זאת, במסגרת קרנות פנסיה צוברת העובד והמעביד מפרישים סכומים חודשיים לקרן פנסיה (חיצונית) שבה נצברים הסכומים שמופרשים במשך כל שנות עבודתו של העובד, ולאחר פרישתו תשלם הקרן את תשלומי הקצבאות החודשיות.

הסדרי הפנסיה התקציבית לעובדים בשירות המדינה מבטיחים להם תשלום קצבה (להלן גם גמלה או פנסיה) לאחר גיל פרישה, בהתאם לתנאים שנקבעו בחוקים הנוגעים לדבר ובתקנות שהותקנו מכוחם. זכויות עובדי המדינה במסגרת הפנסיה התקציבית כוללות, בין היתר, הבטחה לתשלום קצבת נכות וקצבת שאירים. הקצבאות משולמות מתקציב המדינה בגין פרישה, מוות או נכות החל ביום הזכאות.

3 הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ל-31.12.07 אוחדו לראשונה עם הדוחות הכספיים של המוסד לביטוח לאומי, של הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה ושל תאגידי הבריאות שעל יד בתי החולים הממשלתיים הכלליים. הם כוללים הן דוחות כספיים מאוחדים של הממשלה עם הגופים האמורים והן דוחות כספיים של הממשלה בנפרד מאותם גופים.

4 ראו ביאור 19 לדוחות הכספיים.

5 בביאור לדוחות הכספיים צוין כי "שיעור הריבית בחישוב הערך הנוכחי... לדצמבר 2007 הוא 3.63%, זאת בהתאם לשיעורי התשואה של אג"ח ממשלתי לתקופה השווה לתקופת ההתחייבות הממוצעת".

6 רוב עובדי המדינה החל ב-1.4.02; משרתי הקבע, שוטרים וסוהרים החל ב-31.12.03.

הסדרי הפנסיה התקציבית בשירות המדינה מעוגנים בשלושה חוקים מרכזיים: (א) חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - חוק הגמלאות), החל על עובדי המדינה ובכללם שוטרים, סוהרים (בהתאם לקבוע בחוק) ועובדי הוראה המקבלים את שכרם ממשרד החינוך; (ב) חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן - חוק שירות הקבע); (ג) חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק גמלאות לנושאי משרה).

הסדרי פנסיה תקציבית הונהגו (שלא מכוח חוק) גם בגופים שונים במגזר הציבורי הסמוכים במידה זו או אחרת על שולחן הממשלה (להלן - גופים ציבוריים), כגון רשויות מקומיות, תאגידים סטטוטוריים⁷ (כגון בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות השידור, הרשות לניירות ערך), מועצות דתיות, מוסדות להשכלה גבוהה וכמה חברות ממשלתיות.

בחודשים אפריל-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ההיערכות, הניהול, הדיווח והבקרה בנוגע לחבות הממשלה בגין הפנסיה התקציבית. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר; בבדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

היערכות המדינה לתשלומי קצבאות פנסיה תקציבית

1. אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל), מחשב שני אומדנים של החבות האקטוארית בגין עובדי המדינה המבוטחים בפנסיה תקציבית: (א) "החבות האקטוארית היחסית" - שבה נכללות הזכויות שצברו העובדים הפעילים עד מועד הדיווח (שכאמור נאמדה בכ-388 מיליארד ש"ח); (ב) "החבות האקטוארית המלאה" - שבה נכללות הזכויות שהעובדים הפעילים עתידים לצבור עד מועד פרישתם הצפוי - שנאמדה בכ-477 מיליארד ש"ח למועד הדיווח. אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) קובע את התקציב השנתי ואת התחזית לגבי ההוצאה לשנים הבאות, בין השאר, בהתבסס על "החבות האקטוארית המלאה".

לפי נתוני משרד האוצר, התקציב הכולל שיועד לתשלום הפנסיה התקציבית לעובדים בשירות המדינה לשנת 2007 הסתכם בכ-11.6 מיליארד ש"ח, ובפועל נוצלו עד סוף אותה שנה כ-11 מיליארד ש"ח (95%) מאותו תקציב. שיעור ההוצאה על פנסיה תקציבית בשנת 2007 היה כ-3.8% מסך תקציב המדינה לאותה שנה.

מינהלת הגמלאות במשרד האוצר משלמת את הגמלאות לגמלאים של רוב היחידות והמשרדים הממשלתיים. בתקציב השנתי מתוקצבת רוב ההוצאה על הפנסיה התקציבית בסעיף תקציב "גמלאות ופיצויים" בתקנת תקציב אחת, שמשרד האוצר מופקד על ביצועו. כלומר, הוצאותיו של כל אחד ממשרדי הממשלה בגין תשלומי הפנסיה אינן נרשמות בתקציבו. יצוין שבשנים האחרונות נקבעו בסעיפי התקציב של משרד הביטחון, המשטרה, שירות בתי הסוהר והכנסת ההוצאות על הגמלאות של עובדיהם.

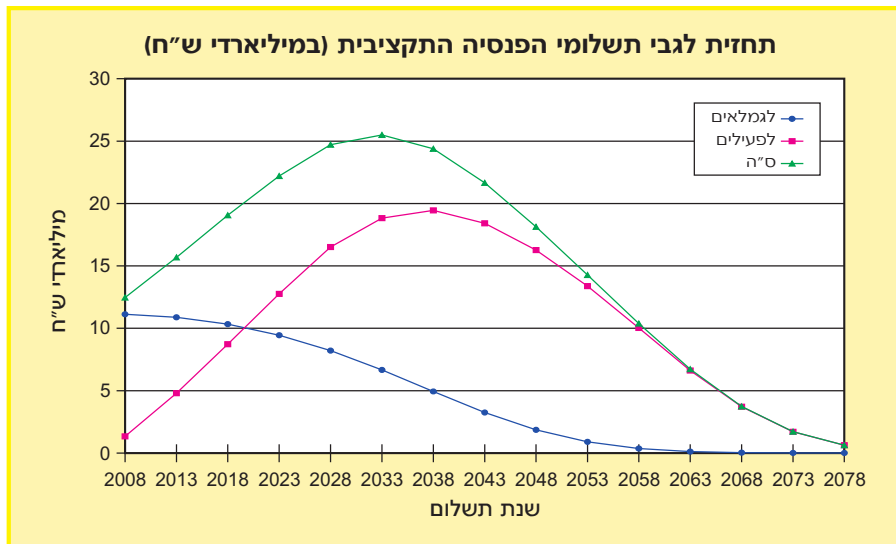
אג"ת ציין, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008, כי "ההחלטה על פירוט תקצוב הגמלאות התקבלה מסיבות מקצועיות. לפיצול התקצוב לרמת משרד אין כל ערך מבחינת רמת הפיקוח התקציבי ומנגד פיצול כאמור יגרום לצורך בהסטות תקציב רבות במהלך השנה".

7 בחוקים רבים שעל פיהם הוקמו גופים סטטוטוריים נאמר כי תנאי עבודתם של עובדיהם יהיו כשל עובדי המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה קביעת תקציב גמלאות לכל יחידה ומשרד ממשלתי תסייע לשפר ולייעל את ניהול משאבי האנוש שלהם. מאחר שלמקבלי ההחלטות יש גמישות מסוימת בתחום השכר המשפיעה על ההוצאה בגין תשלום הגמלאות, הכללת תקציב הגמלאות כחלק מתקציב המשרד תאפשר להם לנהל את התקציב הכולל של משרדם בהתחשב, בין היתר, בהוצאות אלו. כמו כן פיצול תקציב הגמלאות כאמור יגביר את השקיפות בפני מקבלי ההחלטות.

בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2008 נאמר כי "אחד מן המרכיבים העיקריים בהשפעתם על ההוצאה הציבורית הנוכחית, קל וחומר לגבי ההוצאה העתידית, הוא הפנסיה התקציבית"; וכי "שיעורי הגידול בתקציבים המיועדים לתשלומים בגין פנסיה תקציבית גבוהים משמעותית משיעור הגידול הצפוי בתקציב המדינה. לפיכך, חלק ההוצאה לגמלאות בתקציב צפוי לעלות באופן משמעותי על חשבון חלקם היחסי של נושאים אחרים בעלי חשיבות, כגון: חינוך, בריאות, רווחה, תשתיות ואחרים".

לדברי ההסבר להצעת התקציב צורפה תחזית בעניין תשלומי הפנסיה התקציבית - שהוצגה גם ב"דוח בדבר החבות האקטוארית לפנסיה וזכויות אחרות של הממשלה לשנת 2007" (להלן - הדוח האקטוארי)⁸ - המוצגת בתרשים שלהלן (במיליארדי ש"ח):



מנתוני הדוח האקטוארי עולה כי לפי התחזית תשלומי הגמלאות בגין הפנסיה התקציבית לעובדי המדינה בשנת 2009 יסתכמו בכ-13 מיליארד ש"ח, ובשנת השיא 2033 הם יסתכמו בכ-25 מיליארד ש"ח.

2. במשך השנים פעלה הממשלה בכמה דרכים כדי להתמודד עם הנטל התקציבי של הפנסיה התקציבית: משנת 1996 בוטלו כמה מתנאי הפנסיה המועדפים שהונהגו בכמה סקטורים בשירות

8 הדוח האקטוארי הוצג לבכירים במשרד האוצר (ראו להלן).

המדינה, והושוו לאלה של עובדי מדינה מן השורה⁹; בשנת 2002 הופסקה הבטחת פנסיה תקציבית לרוב העובדים החדשים שנקלטו בשירות המדינה משנה זו ואילך¹⁰, והם הצטרפו לתכנית פנסיה צוברת; בתחילת שנת 2004 הועלה גיל הפרישה¹¹. באוגוסט 2005 החליטה הממשלה להגביל את השימוש בסמכות שהקנה החוק לכמה בעלי תפקידים¹² המאפשרת להם לקבוע כי מספר שנות השירות לעניין חישוב הקצבה יהיה גדול ממספר שנות השירות בפועל. באפריל 2008 חתמה הממשלה עם ההסתדרות וגופים ציבוריים אחרים על הסכם מסגרת ולפיו הקצבות יוצמדו למדד המחירים לצרכן במקום לשינויים בשכר העובדים הפעילים (להלן - ההסדר). יש לציין שאג"ת העריך כי יישום ההסדר יקטין את יתרת החבות האקטוארית בכ-72 מיליארד ש"ח, ובכך יקטין במידה ניכרת את נטל הפנסיה התקציבית על תקציב המדינה.

3. רישום הניכויים מהעובדים הפעילים וניהולם: בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן - חוק תכנית ההבראה)¹³ נקבע, כי מ-1.1.04 תוטל על העובדים במגזר הציבורי ועל נושאי משרה ברשויות השלטון חובת השתתפות בתשלומי הפנסיה הצפויים שמעסיקיהם יידרשו לשלם להם.

בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007), התשס"ז-2007 תוקן סעיף 91 לחוק תכנית ההבראה¹⁴ ונקבע כי "התשלומים שינוכו מהמשכורת... ישמשו אך ורק למטרת תשלום קצבה... לאותו עובד או לאותו נושא משרה, שפרש לגמלאות". מדברי ההסבר להצעת התיקון עולה כי התיקון נועד למנוע מצב שבו תשלומים שנוכו ממשכורתו של עובד פלוני ישמשו לתשלום קצבה של עובד אחר שפרש לגמלאות, במקום לתשלום קצבה של אותו עובד. יצוין כי מדי שנה מצטברים הסכומים המנוכים מכל אחד מהעובדים למאות מיליוני ש"ח.

נמצא כי בניגוד להוראות התיקון לחוק כאמור, משרד האוצר אינו מנהל כספים בגין הניכויים האמורים בחשבון נפרד (יעודה) ואינו רושם את צבירתם כהתחייבות של המדינה לעובד, כדי לדאוג לכך שהכספים המנוכים מעובד פלוני ישמשו בבוא העת כאחד המקורות למימון (אם כי, לעת הזו, מקור חלקי מאוד) של כספי הפנסיה שהוא יקבל במועד פרישתו. מתברר כי עיקר הסכומים שנגבים מהעובדים מתוקצבים בסעיף התקציב "גמלאות ופיצויים", כהכנסה מיועדת בתקנה ששמה "הכנסות מדמי ניהול". בדרך זו הניכויים מהעובדים הפעילים משמשים למימון חלק מההוצאה השוטפת על תשלום הגמלאות של כלל הפורשים. מהאמור לעיל עולה כי הסכומים המנוכים אינם נצברים לזכותו של העובד שממנו הם מנוכים.

- 9 מדובר בייחוד בתנאים מועדפים שהוקנו למשרתי הקבע ולנושאי משרה ברשויות השלטון. למשל עד סוף יוני 1996 היו זכאים חברי ממשלה לצבירת גמלה בשיעור של 7% לכל שנת עבודה, וחברי כנסת - לצבירה של 4%. בעקבות החלטת ממשלה הופחת שיעור הצבירה השנתי שלהם ל-2%. לא בוטלו כמה מהתנאים המועדפים של משרתי הקבע.
- 10 במרס 1999 נחתם הסכם בין הממשלה, הרשויות המקומיות, מוסדות להשכלה גבוהה ותאגידים אחרים ובין הסתדרות העובדים החדשה, ולפיו עובדים חדשים בשירות הממשלתי והציבורי יבוטחו בפנסיה צוברת במקום בפנסיה תקציבית. הבטחת פנסיה תקציבית לנושאי משרה הופסקה בשנת 1999, ולמשרתי הקבע ולשוטרים וסוהרים היא הופסקה בתחילת שנת 2004.
- 11 בינואר 2004 התקבל בכנסת חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, שמטרתו קביעת כללים אחידים לעניין גיל פרישה. בעקבות כך תוקנו חוקי הגמלאות באופן שגיל הפרישה עולה בהדרגה: עובדי מדינה בגיל 65-67; אנשי כוחות הביטחון (שאינם משרתי הקבע), שוטרים וסוהרים בגיל 55-57; גננות בגיל 57-59; משרתי הקבע בגיל 55-57; וחיילים ששירתו שמונה שנים לפחות בגיל 40-42.
- 12 נציב שירות המדינה, הרמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה ונציב שירות בתי הסוהר.
- 13 התקבל בכנסת ב-29.5.03.
- 14 התקבל בכנסת ב-3.1.07.

נוסף על כך, שם התקנה של ההכנסה המיועדת - "הכנסות מדמי ניהול" - אינו תואם את מהותה: מאחר שכספי הניכויים מיועדים למימון חלקי של גמלאות העובד שממנו נוכח הכספים, אין מקום לראותם כהכנסה מיועדת או דמי ניהול.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2009 צוין, כי "פטר המחוקק את המדינה מחובת ניהול הכספים המנוכים בחשבון נפרד" והוסבר כי גם אם יונח שהמדינה לא תוכל לעמוד בהתחייבותיה, הרי שניהול הכספים בחשבון נפרד מבלי שתיתן הגנה מפני עיקולים לטובת נושים ובהיעדר חובה להוסיף לסכומים האמורים תשואה כלשהי, "אין בו כדי לקיים את האמור בסיוטת הדוח". עוד צוין בתשובה כי "יחד עם זאת, ועל מנת להבהיר את האמור במפורש, בכוונת משרדנו ליוזם תיקון חקיקה שבו ייקבע במפורש כי האמור בסעיף 91 יחול רק לגבי כספים המנוהלים בקופה לניהול או בחשבון נפרד". באשר לשמה של תקנת ההכנסה המיועדת צוין, כי אג"ת "יפעל לאחר חקיקתו של חוק התקציב לשנת 2009 לשינוי שמה של התקנה, וזאת בהתאם למהותה של התקנה".

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד הוראת החוק בתוקף, על משרד האוצר לקיימה. אם משרד האוצר מבקש לשנות את החוק, עליו לעשות זאת, כשם שיש לעשות בכל העניינים מסוג זה, תוך שמירה על זכויות העובדים והתמודדות עם החוב האקטוארי בכללותו.

4. כדי שתהיה הממשלה ערוכה כראוי לקבלת החלטות שיש להן השפעה על תקציבים בהיקפים גדולים, ובייחוד תקציבים של מיליארדי ש"ח, עליה לקבל את מלוא המידע על היקף הנטל העתידי שיוטל על תקציב המדינה בשל ההוצאות האמורות. לצורך כך נדרשת עבודת מחקר שתכלול את כל ההיבטים הכלכליים הנוגעים לבדיקת היקף ההוצאה במשך הזמן. הדבר נדרש בייחוד כשמדובר בהוצאה רב-שנתית גדולה וקשיחה באופייה, שמקורה בהוראות חוק - כגון הפנסיה התקציבית.

יצוין כי בנק ישראל כלל בדוח שלו לשנת 2007 ניתוח של יתרת החבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית של עובדי המדינה ושל השפעותיה על התקציב¹⁵. הבנק פירט את "התוואי של תשלומי הפנסיה השנתיים באחוזי תוצר... בהנחה של שיעור צמיחה קבוע - 3.2 אחוזים לשנה". כמו כן ציין הבנק כי "התבוננות בתזרים הצפוי של התשלומים מגלה שגם בהנחות צמיחה שמרניות, שיא התשלום השנתי צפוי להיות גבוה רק ב-0.3 אחוז תוצר מאשר היום", ולפיכך מציין הבנק את "ההשפעה הקטנה יחסית של הפנסיה התקציבית על תוואי ההוצאות העתידי".

מתברר כי ניתוח שעשה אג"ת בנוגע ליחס בין הגידול בהוצאה הפנסיונית ובין הגידול בתקציב המדינה אין בו כדי לאפשר למקבלי החלטות לקבל את מלוא המידע שדרוש להם. הניתוח אינו כולל בדיקות בנושא הגידול הצפוי בהוצאות על הפנסיה התקציבית לעומת הגידול הצפוי בערך התוצר הלאומי וכן לעומת הגירעון הצפוי (בהתאם לצפי של הכנסות המדינה והוצאותיה) ובדיקות רלוונטיות של פרמטרים אחרים. על כן אין באפשרות הממשלה לדעת, לקראת קבלת החלטות בנושא, אם היא אכן נוקטת את הפעולות ההכרחיות להפחתה או לריסון של ההוצאה ואם נשמר האיזון בין הניסיון לעמוד בנטל התקציבי ובין השמירה על זכויות העובדים והגמלאים.

בתשובתו של אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 הוא ביקש להבהיר, כי הדוח האקטוארי מתמקד בהצגת התחזית בנושא תשלומי הפנסיה התקציבית בסכומים נומינליים, וכי הוא אינו מתיימר לשמש ככלי ניתוח מעמיק העומד בפני עצמו.

בתשובתו ציין אג"ת כי "הנטל העתידי של תשלומי הפנסיה התקציבית בתקציב המדינה מנותח לאורך כל השנים האחרונות ומהווה בסיס לכל תהליך שינוי שבוצע בנושא הפנסיה התקציבית בשנים האחרונות... כולל התייחסות לתקציבים הקשיחים, אל מול תרחישים שונים של צמיחה

15 ראו דין וחשבון של בנק ישראל לשנת 2007, פרק ו', תיבה ו'-2, עמ' 249.

בתוצר. אג"ת הוסיף כי "סעיף 6א לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית תשנ"ב-1992, מגביל את הגידול בהוצאה הממשלתית משנת 2007 ואילך ל-1.7% מההוצאה הממשלתית בשנה הקודמת. לכן, הבחינה הרלבנטית והמשמעותית ביותר הנה של נטל הפנסיה התקציבית ביחס להתפתחות התקציב הקבועה בחוק, ורק לאחר מכן להתפתחות התוצר, הגרעון ומשתנים כלכליים אחרים".

יוער כי בעת הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה מאג"ת מסמכים בנושא זה. לאחר תשובתו לטיוטת הדוח צירף אג"ת רק מצגת ללא תאריך. במצגת מוצגים נתונים גולמיים שונים וכן צעדים אפשריים להפחתת החבות בגין הפנסיה התקציבית¹⁶, ואולם אין בה פירוט של חישובים והסברים על שיטות החישוב וההנחות שלפיהן הוא אמד את הסכומים שיפחיתו את החבות בגין יישום צעדים אלה¹⁷.

מתברר כי אג"ת לא הכין מסמכים על ניתוח כולל ומעמיק שדרוש בנושא הנטל העתידי על תקציב המדינה בגין תשלומי הפנסיה התקציבית. אג"ת אף לא צירף לדברי ההסבר להצעת התקציב לשנים 2008 ו-2009 מידע בנושא זה, חוץ מאשר תיאור של היחס בין הגידול בהוצאה הפנסיונית ובין הגידול בתקציב המדינה בצירוף התחזית לגבי תשלומי הפנסיה שהוצגה גם בדוח האקטוארי. לדעת משרד מבקר המדינה תהליך המעקב אחר היקף הנטל העתידי שיוטל על תקציב המדינה בשל חבות הפנסיה התקציבית אינו שקוף וחסר תיעוד שעל בסיסו אמורות להתקבל החלטות.

5. באוגוסט 2007 החליטה הממשלה¹⁸ "להטיל על שר האוצר להקים ועדה ציבורית לבחינת סוגיית החבות האקטוארית של הממשלה וגופים ציבוריים אחרים ביחס לתשלומי פנסיה תקציבית". בהחלטה נקבע כי בראש הוועדה יעמוד מומחה בתחום¹⁹, וכי "הוועדה תבחן את הדרכים להתמודדות עם היקף החבות האמורה בשים לב ליכולתו של המשק הלאומי". עוד נקבע כי "המלצות הוועדה יוגשו לשר האוצר לא יאוחר מיום 30 באפריל 2008".

עד מועד סיום הביקורת - ספטמבר 2008 - טרם הוקמה הוועדה וטרם יושמה החלטת הממשלה. עולה כי הממשלה חתמה על ההסדר בלי שנבחנו הדרכים להתמודדות עם היקף החבות על ידי ועדה ציבורית, אף שהדבר נדרש בהחלטת הממשלה.

16 "הגדלת שיעור השתתפות העובד [המוערך בערך נוכחי ל-1% השתתפות מהשכר] בכ-2.4 מיליארד ש"ח; ביטול הזיכוי ממס הניתן כיום על הפרשות העובדים [המוערך] בכ-150 מיליון ש"ח בשנה עבור ניכוי של 2%; שינוי מנגנון הצמדת הגמלה (הצמדה למדד) [המוערך בערך נוכחי] בכ-72.2 מיליארד ש"ח; גביית דמי ניהול מגמלאים [המוערך בערך נוכחי ל-1%] בכ-4.5 מיליארד ש"ח; ביטול מענקי פרישה לפורשים לפני גיל 60 [המוערך בערך נוכחי] בכ-10.4 מיליארד ש"ח; ביטול דרגת פרישה [המוערך בערך נוכחי] בכ-9.1 מיליארד ש"ח; הגבלת הגדלת השירות; הגבלת רכישת זכויות/העלאת שווי".

17 למשל, הנתונים המוצגים במצגת הם בערך נוכחי אך לא צוין בה לאיזה מועד נעשה חישוב הערך הנוכחי האמור. דהיינו אין לדעת באילו מחירים מוצגים הנתונים.

18 החלטה חכ/49 מ-1.8.07.

19 עוד נקבע בהחלטה כי בוועדה ישתתפו מנכ"ל משרד האוצר או נציגו; היועץ המשפטי לממשלה או נציגו; מנכ"ל משרד הפנים או נציגו; הממונה על התקציבים או נציגו; הממונה על השכר או נציגו; החשכ"ל או נציגו; יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת); נציג ארגון העובדים הגדול במדינה; נציג מרכז השלטון המקומי; שני אנשי משק וכלכלה או אנשי סגל במוסדות להשכלה גבוהה בתחומים הנוגעים לסוגיה האמורה.

אג"ת ציין בתשובתו כי משרד האוצר החליט לדחות את כינוס הוועדה עד שהסדר יעוגן בחקיקה, וכי משרד האוצר יגיש בהקדם הצעת החלטה מתקנת בעניין מועדי עבודת הוועדה הציבורית.

נמצא כי במועד סיום הביקורת - ספטמבר 2008 - הייתה הצעה לחקיקה בעניין ההסדר בשלבי הכנה, והממשלה טרם קיבלה החלטה מתקנת בעניין מועדי עבודת הוועדה הציבורית. כאמור אג"ת העריך כי יישום ההסדר יקטין את יתרת החבות האקטוארית בכ-72 מיליארד ש"ח.

חבות הפנסיה התקציבית בגופים ציבוריים

בסעיף 29 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר".

כאמור, גופים ציבוריים רבים שמשלמים מתקציבם פנסיה תקציבית נסמכים על שולחן הממשלה. לממשלה מנגנוני פיקוח שמטרתם להבטיח כי הכספים שהיא מקצה להם ישמשו למילוי ייעודם. אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - אגף השכר או הממונה על השכר) מבצע בקרה על השכר ותנאי הפרישה בגופים אלה, אולם התברר כי תהליכי הבקרה בעניינם של תשלומי הגמלאות שמשלמים גופים אלה אינם שלמים.

אגף השכר הסביר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 כי הוא עושה ביקורת על השכר ותנאי הפרישה בגופים הציבוריים בהתאם לתכנית העבודה שלו, אך אינו עושה ביקורת ממוקדת על הגמלאות וזכויות הפרישה, ואין באפשרותו לעשות ביקורת מקיפה ומעמיקה בנושא זה בגלל מחסור בכוח אדם. עוד הסביר האגף כי הוא מתקשה לחייב את הגופים שהוא מבקר לטפל בליקויים שהועלו בביקורת וכי הוא מתקשה לבצע אכיפה בנושא השכר והפנסיה²⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד האוצר להגביר את פעילויות הביקורת והאכיפה בגופים הציבוריים, ובכלל זה לחייב גופים אלה למלא דרישות הנוגעות לניהול, לרישום ולדיווח בגין הפנסיה התקציבית ולהתנות העברת כספים מתקציב המדינה לגופים אלה במילוי הדרישות כאמור.

בתשובתו של הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 נאמר: "בכוונתנו להרחיב את הבדיקה הנעשית לגבי תשלום גמלאות לעובדים בגופים ציבוריים, במסגרת הגופים הנבדקים על ידינו ועל פי תוכנית העבודה של יחידת האכיפה, אך הבדיקות יתייחסו למספר קטן מאוד של גופים שאנו דוגמים".

אג"ת ציין בתשובתו כי "ככלל, המדינה אינה נושאת באחריות חוקית לתשלומי גמלאות הפנסיה התקציבית בגופים ציבוריים שאינם כלולים בתקציב המדינה ולפיכך [אג"ת] אינו אחראי לטיפול בדרישות הניהול, הטיפול והדיווח הכרוכים בפנסיה התקציבית בגופים אלו. למרות האמור לעיל,

20 בנושא זה ראו דוחות משרד מבקר המדינה, כמפורט להלן: בנושא מינהלת הגמלאות, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, עמ' 173; בנושא תנאי פרישה של קצינים בכירים במשטרה, בשירות בתי הסוהר ובצה"ל ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, עמ' 3; בנושא תנאי פרישה ופנסיה של עובדי עיריית ירושלים ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2002), עמ' 165.

לאור התקצוב העקיף של חלק מהגופים הציבוריים, טופלו [כמה נושאים על ידי אג"ת]²¹. עוד ציין אג"ת כי אין בכונתו להחזיק בנתונים של חברות ממשלתיות וגופים סטטוטוריים אחרים "שכן הם תחת אחריות [רשות החברות הממשלתיות] ו/או הממונה על השכר".

לדעת משרד מבקר המדינה אין די בפעולות הבקרה והאכיפה שאג"ת ואגף השכר ציינו כי הן מתבצעות ומתוכננות להתבצע בגופים הציבוריים. על משרד האוצר לרכז את פעולות הבקרה על גופים אלה, להגבירן ולהפעיל מנגנוני פיקוח ואכיפה אפקטיביים בנושא, שכן אם גופים אלה לא יוכלו לעמוד בהתחייבויותיהם עלול הנטל ליפול על הממשלה.

נתוני החבות האקטוארית ותחזית תזרים המזומנים של הפנסיה התקציבית בגופים ציבוריים שונים דרושים לממשלה כתשומה לקבלת החלטות, וכחלק מניהול מערך הסיכונים שלה. נתונים אלה יסייעו לה לפקח על ההוצאות בגין פנסיה תקציבית בגופים הציבוריים ובייחוד בגופים שסמוכים על שולחן הממשלה.

כפי שפורט לעיל וכפי שיפורט להלן, למשרד האוצר אין נתונים מלאים ומבוקרים על החבות האקטוארית של גופים אלה, וממילא נתונים כאמור אינם זמינים למקבלי ההחלטות ואף אינם זמינים לצורך ניהול מערך הסיכונים של הממשלה.

חבות הפנסיה התקציבית ברשויות המקומיות

הרשויות המקומיות אינן מחשבות בעצמן את יתרת החבות האקטוארית. האגף לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים (להלן - אגף הביקורת) חישב את יתרות החבות האקטוארית של הרשויות בגין פנסיה תקציבית לעובדיהן, בהתבסס על המערכת האקטוארית של משרד האוצר. באפריל 2008 פנה משרד מבקר המדינה לאגף הביקורת לקבלת נתונים על יתרות אלה. מהנתונים שמסר אגף הביקורת עולה כי הסכום הכולל של יתרות החבות האקטוארית של 200 מבין 252 הרשויות המקומיות לסוף שנת 2006 הסתכם בכ-42 מיליארד ש"ח לכ-78 אלף זכאים²².

מתברר כי בחישובי יתרת החבות האקטוארית שעשה אגף הביקורת עבור הרשויות המקומיות יש כמה בעיות: (א) האגף הוא זה שמבצע את החישובים ואמור גם לבקר אותם; (ב) האגף לא הכין דוח אקטוארי רשמי שכולל הסברים מפורטים על החישוב, ועל הפרמטרים שלפיהם מתבצע החישוב, לכן לא ניתן לבדוק את החישוב באופן בלתי תלוי; (ג) האגף לא ביצע חישובים אקטואריים לסוף שנת 2006 עבור 52 רשויות מקומיות, ובמועד סיום הביקורת טרם הושלמו החישובים לכלל הרשויות לסוף שנת 2007.

מנהל אגף הביקורת ציין בתשובתו מנובמבר 2008 כי אגף הביקורת "מוביל תהליך של שינוי שיטת הדיווח החשבונאי ברשויות המקומיות, ע"פ המלצות ועדת ברנע. במסגרת המעבר האמור עורך האגף, בשיתוף הרשויות המקומיות, פיילוט, במסגרתו מופקים דוחות כספיים (לא מבוקרים) במבנה מותאם לשיטת הדיווח החדשה. במבנה החדש של דוחות הפיילוט נדרש נתון 'התחייבות בגין יחסי עובד מעביד'. לצורך הני"ל פנה האגף לביקורת למשרד האוצר לבחון אפשרות לשימוש במערכת

21 ראו להלן - פנסיה תקציבית ברשויות המקומיות ובמוסדות להשכלה גבוהה.

22 במועד זה לא היו בידי אגף הביקורת את נתוני 52 הרשויות הנותרות.

האקטואריה באוצר²³. מנהל האגף הדגיש כי הנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה הינם "תוצר נלווה של הפיילוט" וכי "הנתונים אינם מוצגים בדוחות הכספיים המבוקרים, כי אם בדוחות הפיילוט המופקים בנפרד ובמקביל לדוחות הכספיים המבוקרים". עוד ציין מנהל אגף הביקורת: "בימים אלה עורך [אגף הביקורת] את החישוב לשנת 2007". אג"ת ציין בתשובתו כי תוצאות החישוב זמינות לו לצורכי ניתוח.

חבות הפנסיה התקציבית במוסדות להשכלה גבוהה

מנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המוסדות להשכלה גבוהה ל-30.9.06 עולה כי הסכום הכולל של יתרות החבות האקטוארית שלהם בגין פנסיה תקציבית לעובדיהם הסתכם בכ-17 מיליארד ש"ח²⁴. הסכום הכולל נטו, בניכוי הכספים שהופקדו בקופות המיועדות לכיסויו (להלן - יעודות), הסתכם בכ-15 מיליארד ש"ח, כמפורט בטבלה שלהלן (במיליארדי ש"ח):

**יתרות החבות האקטוארית של המוסדות להשכלה גבוהה
בגין פנסיה תקציבית לעובדיהם**

יתרת החבות האקטוארית נטו	יעודה	יתרת החבות האקטוארית	
9.2	0	9.2	האוניברסיטה העברית
3.0	0.3	3.3	אוניברסיטת תל-אביב
0.3	0.3	0.6	אוניברסיטת חיפה
2.8	0.9	3.7	הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל
15.3	1.5	16.8	ס"ה

מהדוחות הכספיים המבוקרים של המוסדות להשכלה גבוהה ל-30.9.06 עולה כי שלושה מהמוסדות הגדולים שבהם מונהגת פנסיה תקציבית - האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב והטכניון הציגו את החבות האקטוארית רק בביאורים לדוחותיהם הכספיים ולא בגוף הדוחות הכספיים כנדרש על פי כללי חשבונאות מקובלים. בביאורים הוצגו נתונים שונים שנלקחו מדוחות אקטואריים שמכינים עבורם מפעם לפעם אקטוארים חיצוניים. אולם נמצא כי גם בביאורים של מוסדות אלה אין אחידות. חוסר האחידות אינו מאפשר לשקף כראוי את הסכום הכולל של יתרות החבות האקטוארית של המוסדות להשכלה גבוהה בגין פנסיה תקציבית לעובדיהם.

סמנכ"ל לתקצוב במועצה להשכלה גבוהה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כי "גיבוש כללי דיווח כספי אחיד למוסדות להשכלה גבוהה הינו חיוני ונמצא בשלבים אחרונים ב[ועדה לתכנון ולתקצוב], לרבות נושא רישום הפנסיה התקציבית".

23 בהתאם להחלטת ממשלה מינה שר הפנים ב-1997 ועדה ציבורית לבחינת כללי הדיווח הכספי לרשויות המקומיות (ועדת ברנע).

24 הפנסיה התקציבית נהוגה בארבע מהאוניברסיטאות (האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל-אביב, אוניברסיטת חיפה, והטכניון - מכון טכנולוגי לישראל). בשלוש האוניברסיטאות האחרות - אוניברסיטת בר-אילן, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב ומכון ויצמן למדע - נהוגה פנסיה צוברת.

אג"ת ציין בתשובתו כי "הממונה על השכר ו[אג"ת] פועלים להשגת נתונים על השכר והפנסיה באוניברסיטאות, עד כדי הטלת סנקציות תקציביות במקרה של המשך הסירוב להעברת הנתונים. נתונים אלה דרושים לצורך עמידה בדרישות הפיקוח על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב אולם יאפשרו גם קבלת תמונה לצורך קבלת החלטות בתחום הפנסיה התקציבית".

תהליך חישוב יתרת החבות האקטוארית

באגף החשכ"ל פועלים ועדת אקטואריה וצוות אקטואריה שמבצעים בכל שנה את החישובים ופעולות ההכנה הדרושות כדי להעריך את יתרת החבות האקטוארית של הממשלה בגין הפנסיה התקציבית לעובדי המדינה. בשנים האחרונות התחלפו אנשי הוועדה והצוות כמה פעמים. עד שנת 2006 ניהל את תהליך החישוב אקטואר של משרד האוצר (להלן - אקטואר האוצר דאז). משנת 2007 לא משתתף בצוות אקטואר של משרד האוצר אלא יועץ חיצוני המשמש אקטואר.

לקראת תום שנת הכספים מבקש הצוות מלשכת שירות שכר עובדי המדינה, משרד החינוך, ממערכת הביטחון²⁵, מנציבות שירות המדינה וממינהלת הגמלאות למסור לו נתונים על השכר ועל הזכאות לקצבה של העובדים. לאחר שקיבל הצוות את הקבצים המכילים את הנתונים האמורים הוא מעביר אותם למערכת המחשוב האקטוארית ובמערכת מתבצעים כמה סוגים של בדיקות בעניינם. בד בבד ועדת האקטואריה מתכנסת להגדרת המודל לחישוב יתרת החבות האקטוארית לתום השנה השוטפת ודנה בכל הפרמטרים שעליהם יתבסס החישוב האקטוארי. לאחר ביצוע הפעולות והבדיקות מחושבת יתרת החבות האקטוארית לתום השנה השוטפת. תוצאות החישוב מובאות לדיון בוועדת האקטואריה. דוח אקטוארי סופי ומפורט מוגש בכל שנה לחשכ"ל ולהנהלת משרד האוצר. בדוח האקטוארי ל-31.12.07 צוינו נושאים שיש לשפר, לטייב ולתקן וכן צוינה השפעתם על יתרת החבות האקטוארית. עם זאת, הביקורת העלתה ליקויים בניהול ובבקרה על תהליך החישוב האקטוארי, כמפורט להלן:

הנהלים

אקטואר האוצר דאז הכין באוקטובר 2005 מסמך שכותרתו "קו-מנחה פנימי", ובו פירט "דרישות מינימום להגדרה ולבדיקת הנתונים העומדים בבסיס ההערכה השנתית של התחייבות הממשלה לקצבה". ב"קו-המנחה הפנימי" צוין כי האקטואר יגיש למרכז ועדת האקטואריה בקשה ובה יפורטו כל הנתונים והבדיקות הנדרשים לו, ובכלל זה: (א) הגדרת השדות הנדרשים לו מרשומתו של כל פעיל וגמלאי; (ב) בדיקות שיש לבצע כדי לוודא שהנתונים מלאים ואמינים; (ג) קריטריונים לאיתור נתונים שגויים, שאותם יקבל האקטואר בקבצים נפרדים. נוסף על כך פירט האקטואר דאז את הבדיקות שיש לבצע, כגון בדיקת מספר הרשומות, זכאויות כפולות, בדיקה מדגמית שבמסגרתה תיעשה השוואה בין נתוני הרשומות לנתוני מערכות שכר מקבילות, נתונים חריגים, נתונים שאינם עקביים לעומת שנה קודמת, ובדיקת עקביות בין נתוני האוכלוסייה ובין התשלומים בפועל.

לצורכי שגרת העבודה ועדכון המידע יש צורך שייקבעו קשרי העבודה בין כל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים (משרדי הממשלה ויחידות הסמך; נציבות שירות המדינה; אגף שוק ההון; מינהלת הגמלאות; אגף השכר; אג"ת והחשבונאי הראשי) ובין ועדת האקטואריה וצוות האקטואריה שבאגף החשכ"ל.

25 למשרד החינוך ולמערכת הביטחון לשכות שירות שכר נפרדות מלשכת השירות של יתר גופי עובדי המדינה.

מתברר כי באגף החשכ"ל אין נוהל מגובש למיסוד תהליך החישוב האקטוארי, וכי ההחלטות ודרכי הפעולה של ועדת האקטואריה והידע שנצבר במסגרת תהליכי העבודה במשך השנים אינם מאוגדים בנהל מגובש. לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב מאוד שמשרד האוצר יגבש נוהל מסודר ומעודכן להגדרת תפקידיהם של כל הגורמים המעורבים בנושא חבות הפנסיה התקציבית. כמו כן על המשרד לקבוע הוראות עבודה מפורטות עבור ועדת האקטואריה וצוות האקטואריה, הן לצורכי בקרה שוטפת והן כמדריך עבודה לכל בעלי התפקידים הרלוונטיים.

בתשובתו ציין אגף החשכ"ל כי כתיבת נוהל מגובש לצורך מיסוד תהליך החישוב האקטוארי נכללת במסגרת תכנית העבודה של מטה השכר באגף החשכ"ל לשנת 2009, וכי הוא הכין "תוכנית עבודה רב-שנתית בנושא החבות האקטוארית" (להלן - תכנית רב-שנתית).

תכנית העבודה

כדי לוודא שתהליך החישוב של החבות האקטוארית בוצע כנדרש ושבוצעו כל הבדיקות הנדרשות לביסוס תוצאות החישוב, חשוב שתהיה תכנית עבודה מוגדרת ומפורטת הכוללת את כל המשימות שיש לבצע ואת אופן המעקב אחר ביצוען. ללא תכנית עבודה מפורטת לא ניתן לקבוע את המשאבים הנדרשים למשימות, לא ניתן להבטיח כי במסגרת החישוב נכללו מלוא הנתונים הנדרשים ולא ניתן למזער טעויות ולהבטיח שלא נשמטו פרטים שיש להביא בחשבון.

צוות האקטואריה וועדת האקטואריה הסבירו למשרד מבקר המדינה כי עבודתם מתמקדת בעיקר בתהליך החישוב השנתי לקראת שילוב הנתונים על יתרת החבות האקטוארית בדוחות הכספיים, וכי היא נמשכת כשלושה עד ארבעה חודשים. עוד הסבירו כי ביתר חודשי השנה עוסקים חברי הצוות והוועדה בנושאים אחרים, וכי לשם הטיפול בנושא נדרש ידע רב, אך כאמור מאחר שבשנים האחרונות התחלפו פעמים רבות חברי הצוות והוועדה, לא ניתן היה לנצל את הידע הרב שנצבר בשנים אלה.

מתברר כי אגף החשכ"ל לא הכין תכנית עבודה שתית מפורטת הכוללת את סדרת הפעולות הנדרשות להפקת דוח אקטוארי שיקבל את אישורו של אקטואר; לא מתבצע מעקב אחר הביצוע; חסר תכנון רב-שנתי לשיפורים ולביצוע סקרים שלפיהם יגובשו וייבחנו הנחות אקטואריות; ולא מתוכננות פעולות שיש לבצע בחודשים שבהם לא מתבצע החישוב השנתי.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי הוא מקבל את הערתו של משרד מבקר המדינה והוסיף כי בשנת 2008 החל מטה השכר שלו לפעול לשיפור החישוב של החבות האקטוארית.

שמירת המסמכים והידע הנצבר

במשך השנים נחתמו הסכמים בנוגע לפנסיה התקציבית וחלו שינויים בחקיקה. להסכמים ולשינויים האמורים יש השפעה על החישוב האקטוארי, ולפיכך חשוב מאוד לשמור בשיטתיות את המסמכים המתעדים את ההסכמים והשינויים בצמוד לנתונים שעל פיהם נעשה החישוב.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי "כל ההסכמים במדינה, אשר עליהם נסמכת ההערכה האקטוארית, מתועדים באגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר", וכי "ביצוע תיעוד נוסף באגף החשכ"ל אינו מיעל את העבודה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אגף החשכ"ל לא ניהל שיטת תיעוד המאפשרת לקשר בין המסמכים ובין הנתונים שעל פיהם מתבצעים החישובים והבקורות. עקב כך לא ניתן לבצע בדיקה בלתי תלויה של הנתונים שעליהם מבוססים החישובים.

אחריות מקצועית

כאמור, עד שנת 2006 ניהל את תהליך החישוב אקטואר של משרד האוצר, ומשנת 2007 מעסיק אגף החשכ"ל אקטואר חיצוני. בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה כי הממונה על אגף שוק ההון דורש מהגופים המוסדיים שכפופים לפיקוחו הצהרה של אקטואר וחתימה שלו על הדוח האקטוארי²⁶ וכן בדיקה נוספת בלתי תלויה של "אקטואר בוחן" לפני שיצאו דוחות אקטואריים שונים²⁷. אמנם הממשלה איננה "גוף מוסדי", אולם מאחר שהחבות שלה בגין פנסיה תקציבית נאמדת בסכומים ניכרים יש לצפות שלעניין זה היא תחיל על עצמה את אותם סטנדרטים שהיא דורשת מהגופים המוסדיים.

מתברר כי הדוחות האקטואריים של הממשלה על הפנסיה התקציבית שהוכנו בשנים האחרונות, ובכלל זה הדוח האקטוארי לשנת 2007, אינם חתומים בידי אקטואר אלא בידי סגן החשכ"ל האחראי לנושא. עוד הועלה כי הדוחות האקטואריים לא נבדקו בידי "אקטואר בוחן", שהוא אקטואר עצמאי ובלתי תלוי.

בתשובתו ציין אגף החשכ"ל כי "ככל שהדבר נוגע לסטנדרטים לגבי ביצוע חישוב החבות האקטוארית הוא פועל על פי סטנדרטים בינלאומיים הנהוגים במדינות מפותחות", וכי "הדוח האקטוארי" לשנת 2007 חתום בידי סגן בכיר ל[חשכ"ל] האמון על נושא זה ואינו חתום בידי אקטואר משרד האוצר... כי לא היה אקטואר במשרד האוצר. [החשכ"ל] מתקשר עם אקטואר חיצוני לצורך ביצוע החבות ואקטואר מ[אגף שוק ההון] מלווה את תהליך חישוב החבות מתחילתו ומשתתף בכל ישיבות צוות האקטואריה". האגף הוסיף כי ועדת האקטואריה תבחן אם יש צורך שהאקטואר החיצוני יחתום על חישוב החבות.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שאקטואר של משרד האוצר ינהל את תהליך החישוב על כל היבטיו, יחתום על הדוח האקטוארי הסופי וימסור את כל ההצהרות הנדרשות, שכן הוא בעל הידע, המומחיות המקצועית המיוחדת והמחויבות כלפי הממשלה שנדרשים לנושא. כמו כן חשוב שאקטואר בוחן יבדוק באופן בלתי תלוי את החישוב שנעשה.

26 ראו למשל חזור גופים מוסדיים 2006-9-4 נוהל הגשת תכנית ביטוח ותקנון קופת גמל לאישור הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

27 ראו למשל חזור פנסיה 2006-247 סקר עמיתים על הכנת דין וחשבון אקטוארי של קרן פנסיה (סעיף 6).

היעדר מסמך אפיון למערכת המחשוב האקטוארית

על פי נוהל מפתח²⁸, אפיון הוא שלב מרכזי במחזור החיים²⁹ של מערכת; מוגדרת בו מהות המערכת הנדרשת, ובו נבנה לראשונה עץ מערכת³⁰ מסודר שעליו יתבסס כל דיון בתוכני המערכת ובהמשך הפרויקט, בכלל זה בחינת האפשרות לפרסם מכרז ופנייה לספקי חוץ. מסמך האפיון כולל שישה פרקים: מינהלה, יעדים, יישום (מהות המערכת), טכנולוגיה ותשתית, מימוש ועלות (משאבים). הממשלה החליטה בשנת 1991 שהנוהל יחול על כל המערכות הממוחשבות הממשלתיות, על מערכות שהמשרדים מפתחים בעצמם ועל מערכות הנבנות בידי גורמי חוץ (ספקי חמרה ותכנה)³¹.

מן הראוי היה שלאחר החלטת הממשלה האמורה אגף החשב"ל יגבש מסמך אפיון עדכני עבור מערכת המחשוב האקטוארית. במהלך הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה מצוות האקטואריה את מסמך האפיון של מערכת המחשוב האקטוארית. מנהלת המחשוב של המערכת הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 כי אין מסמך כזה מאחר שהמערכת נבנתה במשך השנים במהלך תהליך העבודה.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף החשב"ל כי היעדר מסמך כאמור מלמד כי תהליך הגיבוש של המערכת האקטוארית לא היה תקין.

בתשובת אגף החשב"ל צוין כי הוא ידאג "לתעד מעתה והלאה שינויים שיכללו במערכת".

האחריות לנתונים והבקרה על קליטתם

1. ברוח האקטוארי לשנת 2007 פורטו בעיות שהועלו במסגרת קליטת הנתונים, בייחוד לגבי נתוני מערכת הביטחון ומשרד החינוך. ברוח צוין כי "דרושה עוד עבודה מעמיקה להמשך טיוב הנתונים ובחינת הצלבת הנתונים מול מערכת השכר של גופים אלו". ברוח האקטוארי לא צוין מי אחראי לביצוע פעולות אלה.

בתשובתו ציין אגף החשב"ל כי "בסיום העבודה על הרוח של שנת 2007" הוא קיים פגישות עם משרד הביטחון, משרד החינוך ומשרד הבריאות כדי לבחון את האפשרויות לטיוב הנתונים שלפיהם מחושבת החבות האקטוארית. הוא ציין כי הקשיים לטייב את נתוני מערכת הביטחון מקורם בכך ש"אין למחשבי החבות, גישה לנתוני העובדים אלא דרך קובץ קלט מקודד וזאת מטעמי חיסיון המידע", וכי הוא הציע לפתור בעיה זו באמצעות התקנת מערכת האקטואריה במשרד הביטחון כדי לאפשר "לבעלי הגישה לנתונים לטייב את המידע טרם שליחתו לאוצר". אגף החשב"ל הוסיף כי "הנושא מתגבש בימים אלו". בנוגע למשרד החינוך ציין האגף כי "בעקבות זכייתה של [חברה חדשה] במכרז [לעיבוד ממוחשב של שכר המורים], התקיימה פגישה עם כל הנוגעים בדבר על מנת לאפיין את מערכת השליפה", ובאשר למשרד הבריאות "נבחנת האפשרות להכניס את מערכת האקטואריה למשרד הבריאות על מנת לאפשר בקרה ישירה על הנתונים וזאת עקב גודל האוכלוסייה והשפעתה על החבות".

- | | |
|----|---|
| 28 | נוהל מפתח (מתודולוגית פיתוח ותחזוקה לטכנולוגיית המידע) הוא נוהל מסגרת לטיפול כולל בנייהול המחשוב בארגון הן במישור הפרויקט הן במישור הארגון בכללותו. |
| 29 | אוסף כל שלבי תהליך הפיתוח והתחזוקה של מערכת ממוחשבת. השלבים הראשיים במחזור חיים הם ייזום, אפיון, בקשה להצעות (מכרז), עיצוב ובנייה, בדיקות מערכת (מבחנים), התקנה והרצה, תחזוקה ותפעול, תחקור והערכה של מערכות שכבר פועלות. |
| 30 | עץ מערכת מכיל את הרכיבים של מערכת מידע, ובהם: יעדיה, משתמשיה, תהליכי עבודה שבהם תתמוך, הטכנולוגיה שתיושם בה, אופן הטמעתה ועלותה. |
| 31 | החלטת ועדת שרים לענייני כלכלה כל/103 מאוקטובר 1991. |

מבקרת אגף הכספים במשרד הביטחון ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 כי "לאחר סדרה של דיונים הוחלט כי חשבות משרד הביטחון בשיתוף אגף החשכ"ל יפעלו לטיוב הנתונים מגופי הביטחון השונים המתקצבים על ידי משרד הביטחון טרם ביצוע הישוב החבות האקטוארית... נקבע כי שנת 2008 תהווה שנת מעבר בה נציגי חשבות משרד הביטחון ילמדו את מערכת האקטואריה והחל משנת 2009 יפעלו באופן עצמאי". עוד ציינה כי "לאור מורכבות הנושא, ולאור העובדה שמדובר באוכלוסייה בהיקף נרחב, יתכן ותידרשנה התאמות מיוחדות למערכת האקטואריה ולפיכך יתכן עיכוב בלוחות הזמנים שנקבעו".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הבעיות באיכות הנתונים, ובייחוד הנתונים הנוגעים לגופים הגדולים כגון מערכת הביטחון ומשרד החינוך, חשוב מאוד שגופים אלה יבדקו את הנתונים לפני העברתם למערכת האקטואריה. כמו כן מן הראוי שההתאמות הנדרשות בין המשרדים יעוגנו בנוהל.

2. משרד מבקר המדינה העיר כי חשוב שהזכאים עצמם יבצעו בקרה על הנתונים. לשם כך מוצע לפעול לכך שיימסרו לעובדים הפעילים באופן שוטף מידע ונתונים שלפיהם נקבעים תנאי זכאותם לפנסיה תקציבית. בעקבות בדיקת המשוב מהעובדים, שתיעשה במשרדי הממשלה, ניתן יהיה לתקן נתונים באופן מיד, והדבר יאפשר למנוע טעויות שיייתכן כי יתגלו רק לאחר עשרות שנים. יתרה מזו, הנתונים חשובים לעובדים הן לצורכי קבלת החלטות מושכלות בהווה, למשל במקרים שבהם מוצעות להם תכניות לפרישה מוקדמת והן כמידע עבור שאריהם³². בתשובותיהם של נציגי אגף החשכ"ל, משרד הביטחון ומשרד החינוך למשרד מבקר המדינה הודגש כי עלות פעולה זאת גבוהה מדי בהתחשב בתועלת שתופק ממנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שאגף החשכ"ל יכלול יעד נוסף בתכנית העבודה שלו - למסור לעובדים הפעילים נתונים ומידע מסודר על תנאי זכאותם לפנסיה תקציבית, שאינם מופיעים בתלושי השכר³³, באופן שוטף, כפי שנהוג בגופים מוסדיים³⁴. במשך הזמן יוכל האגף לבחון, בהתחשב בשיפורים במערכות המחשוב (בייחוד במערכת כוח האדם) ובתהליכי העבודה, אם התועלת שביישום היעד האמור מצדיקה את העלויות הכרוכות בכך.

העדר אמצעי בקרה מספיקים

כאמור, בהיעדר נהלים ותכנית עבודה לא ניתן להניח את הדעת שכל הבקורות הדרושות בוצעו כדי לבסס כראוי את תוצאת החישוב האקטוארי. אחד מאמצעי הבקרה החשובים במערכת אקטוארית הוא דוח התנועה באוכלוסייה³⁵. דוח זה מאפשר מעקב אחר השינויים בסוג האוכלוסייה ומעמד העובד, ובאמצעותו ניתן לוודא שבמסגרת החישוב האקטוארי השנתי הובאה בחשבון כל האוכלוסייה הרלוונטית. מכאן שדוח זה מאפשר את בדיקת השלמות כנדרש לפי כללי הביקורת.

32 במקרה מותו של העובד יישאר תיעוד לשאיריו בדבר זכאותם לתשלום קצבת שאירים.
33 כגון, שינויים בשיעורי משרה, הקפאת זכויות, רכישת זכויות.
34 כגון, חברה המנהלת קרן פנסיה, חברה המנהלת קופת גמל.
35 ניתן למשל לבנות את הדוח כטבלה שתכלול את הרכיבים האופייים האלה: מעמדו של העובד (עובד פעיל, פנסיונר, נכה, וכד') סוג האוכלוסייה (עובדי מדינה, עובדי מערכת הביטחון, מורים וכד'). הרכיבים האנכיים בטבלה, שהם התנועה באוכלוסייה, יכללו את היתרה התחילת השנה; תוספת של עובדים; מעבר בין סוגי האוכלוסיות; מעבר עובדים ממעמד אחד למעמד אחר; עזיבות; והיתרה לסוף השנה.

מתברר כי אגף החשכ"ל לא מכין דוח תנועה באוכלוסייה. מנהלת מערכת המידע של ועדת האקטואריה הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 כי לא הייתה דרישה לדוח כזה, וכי כדי שיפיקו דוח כזה יש צורך שאקטואר של משרד האוצר ידרוש דוח כזה מהוועדה ויגדיר את מאפייניו.

בתשובתו של אגף החשכ"ל צוין כי "אפיון דוח תנועה באוכלוסייה הינו חלק מתוכנית העבודה הרב-שנתית של מטה השכר ב[חשכ"ל]".



מהאמור לעיל עולה כי בתהליך החישוב האקטוארי חסרים אמצעי ניהול ובקרה רבים, ולכן ספק אם תוצאת החישוב האקטוארי מבוססת כנדרש ואם היא מדויקת די הצורך.

הצגת יתרת החבות האקטוארית בדוחות הכספיים

יתרת החבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית ל-31.12.07 נכללה בדוחות הכספיים בסעיף "התחייבויות בגין זכויות עובדים". להלן נתונים מתוך הביאור לדוחות הכספיים שבו הוצגה יתרת החבות האקטוארית היחסית של הממשלה:

מספר הזכאים		יתרת החבות האקטוארית במיליוני ש"ח		
2006	2007	2006	2007	
				גמלאים מקבלי קצבה
40,602	41,283	28,720	31,977	גמלאי מדינה
35,535	38,059	36,330	39,357	גמלאי הוראה
16,134	16,944	23,185	24,430	משטרה ושירותי בתי הסוהר
**	**	104,041	111,502	מערכת הביטחון
***	8,226	* 5,172	2,522	התחייבויות אחרות
				עובדים פעילים
35,151	34,567	21,805	26,205	עובדי מדינה
73,915	72,272	58,377	66,848	עובדי הוראה
23,462	22,463	30,203	31,490	משטרה ושירותי בתי הסוהר
**	**	56,692	54,154	מערכת הביטחון
224,799	233,814	364,525	388,485	ס"ה

* בביאור צוין כי "חלק מהסכום סווג מחדש בתוך קבוצת גמלאי המדינה".

** נתון מסווג.

*** לא עלה בידי החשכ"ל לשחזר את הנתון לשנת 2006 בזמן שהוא הכין את הדוחות הכספיים לשנת 2007.

הביאור כולל, בין היתר, דברי הסבר על שיטת החישוב ואת ההנחות האקטואריות העיקריות שעליהן התבסס חישוב היתרה.

1. מהנתונים המפורטים בביאור עולה כי חל גידול נומינלי של כ-6.57% בסך החבות האקטוארית בין 31.12.06 ל-31.12.07. בביאור לא ניתן הסבר מפורט לגידול זה.

לדעת משרד מבקר המדינה חשוב שאגף החשכ"ל ייתן הסבר מפורט לגידול בהיקף החבות האקטוארית הכוללת כדי לשלבו בדוחות הכספיים, וכדי שישמש לצורכי בקרה על החישוב. לשם כך דרוש לכלול הוראה מתאימה בנוהל העבודה של ועדת האקטואריה.

בתשובתו של אגף החשכ"ל צוין כי נושא זה נכלל בתכנית העבודה של מטה השכר [בחשכ"ל] לשנת 2009. החשבונאי הראשי הוסיף כי "הדרישה תואמת את תקן חשבונאות בינלאומי למגזר הציבורי מספר 25 העוסק בהטבות לעובדים ואשר טרם אומץ על ידי הוועדה הישראלית לתקינה חשבונאית ממשלתית, שהינה, בהתאם להחלטת הממשלה, הגוף המקצועי העליון האחראי לפרסומם של תקנים וכללים חשבונאיים למגזר הממשלתי. עם אימוץ התקן תיושם הדרישה האמורה".

2. אשר לריבית ההיוון³⁶ צוין בביאור כי "שיעור הריבית בחישוב הערך הנוכחי של ההתחייבויות לדצמבר 2007 הוא 3.63%", וכי "הגדלה של 1% בשיעור ריבית ההיוון תקטין את הערך הנוכחי של ההתחייבות לפנסיה... בכ-17%". כמו כן הודגש כי "שיעורי ההיוון שנבחרו לחישוב הערך הנוכחי של ההתחייבות, אינם בהכרח משקפים את מחיר ההון של הממשלה", וכי "הנושא נמצא בימים אלו בבדיקה שנערכת באגף החשב הכללי".

3. בביאור צוין כי התקבלה מנציבות שירות המדינה רשימה מקובצת של עובדים שהקפאו את זכויותיהם, וכי "הרשימה האמורה אינה שלמה עקב חוסר בנתונים זמינים, וייתכן שהקפאת זכויות לא קיבלה ביטוי מדויק בהערכת התחייבויות הממשלה לקצבה".

4. בתקן חשבונאות ממשלתי מס' 6 נקבעו התנאים שעל פיהם על הממשלה לאחד את דוחותיה הכספיים עם דוחות כספיים של ישויות אחרות. לשם כך על החשכ"ל לבחון אם מתקיימים מבחני שליטה³⁷ שנקבעו בתקן, והוא נדרש להפעיל שיקול דעת המבוסס על הגדרות השליטה שנקבעו בתקן ועל הנסיבות המיוחדות הנוגעות לכל ישות שנבחנת. בדוחות הכספיים המאוחדים אמורה להיכלל, בין היתר, ההתחייבות בגין הפנסיה התקציבית שנהוגה בגופים שנקבע כי הם בשליטת הממשלה. בשנת 2007 כללו הדוחות הכספיים, לראשונה, דוחות כספיים מאוחדים של ממשלת ישראל עם המוסד לביטוח לאומי, הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה, ותאגידי הבריאות שעל יד בתי החולים הממשלתיים. דוחותיהן הכספיים של החברות הממשלתיות וגופים נוספים עדיין לא אוחדו עם הדוחות האמורים.

נמצא כי ההתחייבות האקטוארית בגין פנסיה תקציבית שמפורטת בביאור היא התחייבות של הממשלה בלבד, והיא אינה כוללת את הגופים האמורים. מכאן שהמידע בדבר החבות האקטוארית המוצג בדוחות הכספיים אינו שלם.

36 ריבית שלפיה מחשבים את ערכו הנוכחי של תזרים כספי עתידי.

37 לפי תקן חשבונאות ממשלתי מס' 6, המבחנים שיש לבחון אם הם מתקיימים לפני שקובעים כי לישות אחת יש שליטה בישות אחרת. ההגדרה של שליטה כוללת שני מרכיבים: (1) מרכיב הכוח - הכוח לקבוע את המדיניות הפיננסית והתפעולית של ישות אחרת; (2) מרכיב ההטבה - הטבה שנובעת מיכולתה של ישות להפיק הטבות מפעילויותיה של הישות האחרת.

החשבונאי הראשי ציין בתשובתו כי "ראוי לציין שלא כל חברה ממשלתית אכן עומדת באותם מבחני שליטה חשבונאיים הדורשים את איחודה בדוחות הכספיים. בתוכנית הרב-שנתית של יחידת החשבונאות ודיווח מתוכננת בחינה הדרגתית של קיום מבחנים אלו בישויות שיתכן ונשלטות על ידי המדינה... בדוחות הכספיים לשנת 2008 יאוחדו לראשונה שתי חברות ממשלתיות שעל סמך כללי התקן הוגדרו אף הן כישויות נשלטות".

לדעת משרד מבקר המדינה על אגף החשכ"ל להשלים את המידע הנדרש בדוחות הכספיים בדבר חבות הפנסיה התקציבית בגופים ובחברות הממשלתיות שעומדים במבחני השליטה החשבונאיים. בנוסף, על משרד האוצר לרכז מידע גם על החבות בגין פנסיה תקציבית שנהוגה בחברות ממשלתיות שאינן עומדות במבחני השליטה החשבונאיים, כדי לצרפו למכלול המידע שנדרש בנושא.

5. סגן בכיר לחשכ"ל ציין בדוח האקטוארי כי "החבות חושבה ביחס לכלל עובדי המדינה, למעט הקבוצות המנויות בסעיף 6 לדוח". בסעיף 6 בדוח צוין "אבקש להדגיש, כי לגבי הנושאים הבאים במסגרת חישוב החבות האקטוארית, יש לתת להם עדיפות גבוהה לביצוע עתידי, שכן עלולות להיות להן השלכות מהותיות לגובה החבות האקטוארית המחושבת: 6.1 במסגרת חישוב החבות הנוכחית לא נכללו האוכלוסיות המפורטות בהמשך, ויש לקבל את הנתונים בגינם לאחר טיובם ולבצע עבורם חישוב החבות: 6.1.1 מורים בחינוך העצמאי, אשר יש להוסיף הן לאוכלוסיית הפעילים והן את הגמלאים באופן מלא לחישוב החבות. 6.1.2 [אזרחים עובדי צה"ל] ועובדי הסכם במערכת הביטחון, אשר יש להוסיף את תקופת הפרישה המוקדמת שלהם וזאת עד לגיל הפרישה בה הקבוצות מתחילות בקבלת הקצבה מקרן הפנסיה בה מבוטחים. 6.2 נתוני משרד החינוך ומערכת הביטחון טוייבו, אולם דרושה עוד עבודה מעמיקה להמשך טיוב הנתונים ובחינת הצלבת הנתונים מול מערכת השכר של גופים אלו... 6.3 החבות אינה כוללת את החבויות הבאות: חבות בגין הזכות לפדיון ולניצול ימי חופשה צבורים; חבות בגין פדיון או ניצול ימי מחלה צבורים; מענקים הניתנים לפי חוקי הגמלאות [חוק [הגמלאות], חוק שירות הקבע, וחוק נושאי משרה]."

(א) בתרשים שבדוח האקטוארי הוצג תזרים המזומנים הצפוי לפי האוכלוסיות השונות ותזרים המזומנים הצפוי של מערכת הביטחון. מנתונים אלה עולה כי שיעור התזרים של מערכת הביטחון מסך התזרים בשנת 2009 הוא כ-44% (גמלאים כ-47%, ופעילים כ-22%), ובשנת השיא 2033 יהיה השיעור כ-38% (גמלאים כ-63%, ופעילים כ-29%). מכאן ששיעור התשלומים בגין עובדי מערכת הביטחון, ובעיקר גמלאיה, יחסית לסך התשלומים הצפויים הוא גדול מאוד. עוד עולה מנתוני הדוח האקטוארי כי שיעור יתרת החבות האקטוארית היחסית בגין מערכת הביטחון יחסית ליתרת החבות האקטוארית הכוללת גדול מאוד (גמלאים כ-53%, פעילים כ-30%, וכל הזכאים כ-43%), וכי גם אותו שיעור בגין מערכת החינוך גדול מאוד (גמלאים כ-19%, פעילים כ-37%, וכל הזכאים כ-27%). יוצא אפוא כי יתרת החבות האקטוארית הכוללת של מערכת הביטחון ושל משרד החינוך ל-31.12.07 היא כ-70% מיתרת החבות הכוללת המוצגת בדוחות הכספיים.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה כי בביאור לא נכלל המידע על מערכת הביטחון ועל משרד החינוך שבעניינם דרושה עוד עבודה מעמיקה להמשך טיוב הנתונים ובכלל זה הצלבה בין הנתונים האמורים לנתוני מערכות השכר שלהם, וכי "עלולות להיות להן השלכות מהותיות לגובה החבות האקטוארית המחושבת" - כפי שציין סגן החשכ"ל בדוח האקטוארי.

בתשובתו ציין אגף החשכ"ל כי אכן היה ראוי לכלול את המידע האמור בביאור לדוחות הכספיים וכי "במידה ומידע זה יהיה רלוונטי לדוח לשנת 2008, הכללת מידע זה לביאור הכספי יבחן על ידי הועדה".

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו של אגף החשכ"ל כדלהלן: (א) אגף החשכ"ל קבע בתכנית העבודה שלו שעניין זה יטופל בשנת 2009; (ב) מבקרת אגף הכספים במשרד הביטחון ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "שנת 2008 תהווה שנת מעבר בה נציגי חשבות משרד הביטחון ילמדו את מערכת האקטואריה והחל משנת 2009 יפעלו באופן עצמאי", וכי "לאור מורכבות הנושא... יתכן ותידרשנה התאמות מיוחדות למערכת האקטואריה ולפיכך יתכן עיכוב בלוחות הזמנים שנקבעו". משרד מבקר המדינה העיר כי בנסיבות אלה על אגף החשכ"ל להיערך להכללת המידע שנדרש בעניין זה בביאור לדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לשנת 2008.

(ב) בתרשים שבדוח האקטוארי המציג את תזרים המזומנים הצפוי הכולל צוין כי "התזרימים אינם כוללים התאמות שנעשו מחוץ למערכת המחשוב, אשר מוסיפות לגובה התזרים בכל שנה".

בדוח האקטוארי לא צוין מה הן אותן התאמות ומה היקפן ואף לא צוין אם הן הובאו בחשבון במסגרת חישוב החבות האקטוארית. הבדיקה העלתה כי גם בביאור לדוחות הכספיים לא ניתן על כך גילוי.

בתשובתו הודיע אגף החשכ"ל כי אכן היה ראוי לכלול מידע זה וכי הכללתו בביאור הכספי לשנת 2008 תבחן.



מהאמור לעיל עולה כי יתרת החבות האקטוארית שהוצגה בדוחות הכספיים של הממשלה ל-31.12.07 אינה מדויקת ואינה שלמה.

בתשובתו ציין אגף החשכ"ל כי הליקויים יתוקנו במסגרת התכנית הרב-שנתית. במסמך נוסף שהוא מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008, שנושאו "שיפור הערכת החבות האקטוארית של ממשלת ישראל - תוכנית תלת שנתית" נכללו פרטים ולוחות זמנים של התכנית לשיפור יכולת אמידת החבות האקטוארית.

מידע נוסף

1. בביאור לא פורטה יתרת החבות האקטוארית המלאה ל-31.12.07 המסתכמת בכ-477 מיליארד ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר כי חשוב לפרט גם נתון זה בדוחות הכספיים, מאחר שתקציב הגמלאות השוטף וההוצאה הרב-שנתית המפורטת בדברי ההסבר לתקציב מתבססים עליה.

בתשובתו של אגף החשכ"ל צוין כי "בביאור לדוחות הכספיים פורטה החבות האקטוארית היחסית כיון שבהתאם לתקן החשבונאות הבינלאומי למגזר הציבורי מספר 25 זאת החבות אותה צריך להציג", וכי "במידה ויתוקן התקן החשבונאי נפעל בהתאם".

לדעת משרד מבקר המדינה, אף כי התקן החשבונאי אינו מחייב הצגה שכזו, רצוי להוסיף ולשקף בדוחות הכספיים (בביאור או בדוח על ביצוע התקציב) גם את יתרת החבות האקטוארית המלאה, ואת ההבדלים בינה ובין יתרת החבות האקטוארית היחסית המוצגת במאזן. זאת כדי להגביר את שקיפות הדיווח למקבלי ההחלטות.

2. עוד יצוין כי בשנת 2007 בוקרו לראשונה דוחותיהם הכספיים של ארבעה משרדי ממשלה בידי רואי חשבון חיצוניים. ארבעת המשרדים לא כללו בדוחותיהם הכספיים את יתרת החבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית של עובדיהם. בדיון וחשבון של מבקרי הדוחות הכספיים של משרד הבריאות ורשות המיסים נכללה הסתייגות³⁸ מכך שהנתון האמור לא נכלל בדוחות הכספיים.

החשבונאי הראשי ציין בתשובתו כי מדובר בסוגיה חשבונאית שהוא בוחן, וכי "מבחינה חשבונאית אין בשלב זה הכרעה מיהי הישות המדווחת שאחראית להתחייבויות אלו". עוד ציין כי "מכיוון שמדובר בסוגיה מורכבת שעד כה לא נמצאה לה הכרעה, בכוונת החשבונאי הראשי להעבירה לדיון במסגרת הועדה הישראלית לתקינה חשבונאית ממשלתית".

אגף החשכ"ל ציין בתשובתו כי "אין מניעה לפרסם את החבות בחיתוך לפי משרדים אך עריכת חבות לכל משרד בנפרד מחייבת השקעת תשומות נוספות. התועלת השולית בפרסום חבות לכל משרד אינה מצדיקה את השקעת תשומות אלה לרבות תוספת כוח אדם".

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שבדוחות הכספיים של כל יחידה ומשרד ממשלתי תיכלל יתרת ההתחייבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית של עובדיהם. הרישום חיוני לקבלת מידע עדכני למקבלי ההחלטות, לשם הגברת השקיפות ולשם הטמעת ניהול יעיל יותר של משאבי האנוש בכל יחידה או משרד ממשלתי בכפוף לסמכות שהוקנתה להם. מאחר שהחשכ"ל לא כלל נושא זה בתכנית העבודה שלו, עליו לכלול אותו בתכנית העבודה כדי לאפשר ביצוע מעקב ויישום בעת הצורך.

סיכום

הביקורת העלתה כמה וכמה ליקויים בנוגע לתהליך חישוב יתרת החבות האקטוארית שנעשה באגף החשכ"ל ובנוגע לביסוס תוצאותיו. הנתונים שנמסרים למערכת האקטוארית באגף החשכ"ל אינם מלאים ואינם מטויבים די הצורך. עולה אפוא כי הנתונים המוצגים בדוחות הכספיים אינם מבוססים דיים ואינם יכולים לשמש כראוי את מקבלי ההחלטות.

38 הסתייגות נרשמת בחוות דעת שנותנים רואי החשבון על הדוחות הכספיים של החברה או הגוף שביקרו בהתאם לנסיבות שמפורטות בתקן ביקורת 12 של לשכת רואי החשבון בישראל (למשל, רישום והצגת פריט כספי שלא בהתאם לתקן חשבונאי).

יתרת החבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית של עובדי המדינה ושל עובדי גופים ציבוריים נאמדת במאות מיליארדי ש"ח, ויש לה השפעות ניכרות על תקציב המדינה, על סדרי קבלת ההחלטות של הממשלה ועל סדרי העדיפויות שלה. על משרד האוצר לטפל בליקויים שהועלו בדוח זה ולהשלים את הנתונים ואת אמצעי הניהול והבקרה החסרים בתהליך החישוב האקטוארי כדי שתוצאות החישוב יהיו מהימנות.