|  |
| --- |
| **ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה** תקציר |

|  |
| --- |
|  |
| פנסייה תקציבית משולמת בישראל מתוקף חוק שירות המדינה (גמלאות), התש"ל-1970. התשלומים לפנסייה התקציבית נלקחים מתקציב המדינה. חוקים נוספים מסדירים את תשלום הפנסייה התקציבית מטעם המדינה: חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985; וחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, שעניינו גמלאות לבעלי תפקידים שפורטו בחוק. חוקים אלו נועדו להבטיח תשלום קצבת פרישה, קצבת שאירים וקצבת נכות לעובדי מדינה שפרשו. שר האוצר הוא הממונה על ביצוע חוק הגמלאות והחשב הכללי במשרד האוצר ממונה על תשלום הגמלאות לפי החוק. מינהלת הגמלאות במשרד האוצר היא חלק ממטה השכר באגף החשב הכללי, הממונה על תשלומי הפנסייה התקציבית לעובדי מדינה ועובדי גופים נוספים שנקבעו, אשר פרשו לגמלאות. |
|  |
| 10 מיליארד ש"ח  |  | 900 מיליון ש"ח |  | 649 מיליארד ש"ח  |  | 320 מיליארד ש"ח |
| סך תשלומי מינהלת הגמלאות לגמלאים בשנת 2019  |  | סך תשלומי מינהלת הגמלאות לשאירים בשנת 2019  |  | סך התחייבויות המדינה בגין פנסייה תקציבית בסוף שנת 2018 (266 מיליארד ש"ח התחייבות המדינה למערכת הביטחון) |  | חלקה של מינהלת הגמלאות בהתחייבויות בגין פנסייה תקציבית בסוף שנת 2018 |
| 91,000  |  | 15,000  |  |  36 מיליארד ש"ח |  | 70% מהמשכורת הקובעת |
| מספר הגמלאים שקיבלו קצבת פרישה ממינהלת הגמלאות בשנת 2018 |  | מספר השאירים שקיבלו קצבת שאירים ממינהלת הגמלאות בשנת 2018 |  | שיא תשלומי הפנסייה התקציבית הצפוי בשנת 2038 |  | תקרת הזכויות הנצברות לכלל שנות הוותק של העובד, למעט מקרים מיוחדים |
|  |
|  | בחודשים נובמבר 2019 עד מרץ 2020 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך אישור הפנסייה התקציבית, את תהליך תשלום הפנסייה ואת הבקרה עליהם במינהלת הגמלאות. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה. |

|  |
| --- |
| * **הצלבת מידע עם המוסד לביטוח לאומי בעניין מקורות הכנסה נוספים של גמלאים -** בשנת 2014 קיבלה מינהלת הגמלאות מהביטוח הלאומי מידע בדבר קיומן של הכנסות נוספות אצל 178 גמלאים. מינהלת הגמלאות פנתה לגמלאים אלו לצורך בירור הנושא, אך לא השלימה את הבדיקה בנוגע לגמלאים שלא השיבו לפנייתה ולא בדקה אם יש צורך בהקטנת קצבתם. גם בשנת 2018 קיבלה מינהלת הגמלאות מידע כאמור, אך לא בדקה אם יש צורך בהקטנת הקצבה.
* **ניכוי מס מגמלאים שלא מילאו טופס 101 -** בביקורת נמצא כי מינהלת הגמלאות אינה מנכה מס מרבי בהתאם לתקנות מס הכנסה מקצבתם של גמלאים שלא הגישו טופס 101 הגם שנדרשו לעשות זאת. תחשיב שערך צוות הביקורת העלה כי מקצבתם של 950 גמלאים בעלי מקור הכנסה נוסף בשנת 2017 נדרש היה לנכות מס מרבי בסך כולל של 30 מיליון ש"ח, אולם בפועל נוכו 6 מיליון ש"ח בלבד. יודגש כי חלק מהקצבה פטור ממס ואין לנכות ממנו את שיעור המס המרבי, ועל כן המס שאמור היה להתקבל נמוך מ-30 מיליון ש"ח.
* **בקרה בתשלומי הקצבאות -** מינהלת הגמלאות אינה נוקטת אמצעים כדי לוודא שמספר חשבון הבנק שאליו מועברת הקצבה אכן שייך לגמלאי בהתאם לרשום בבנק ישראל, וכדי למנוע מעילות על ידי עובדיה. כמו כן נמצא כי דוחות החריגים ודוחות המעקב אחר שינויים שמפיקה המחלקה המקצועית הממונה על הבקרה נבדקים באופן ידני, שאינו הולם את היקף הבדיקות, הדיוק והתיעוד הרצויים.
* **תשלומי קצבה -** בשנת 2019 החלה מינהלת הגמלאות בתהליך מעבר לספק חדש של מערכת שכר. בבדיקה שערכה מינהלת הגמלאות בתהליך המעבר, נמצא כי בדצמבר 2019 שילמה ל-29,877 גמלאים קצבאות ביתר בסך של 287,835 ש"ח, ול-76,102 גמלאים שילמה קצבאות בחסר בסך של 259,018 ש"ח, החישוב מייצג את הפער החודשי בין מערכות השכר. כמו כן התגלו טעויות במיסוי הגמלאות. נמצאו 29 גמלאים ושארים שקיבלו קצבאות פרישה או קצבאות שאירים ונוכה להם מס בחסר בסך של 700,000 ש"ח.
* **גמלאים השוהים בחו"ל -** מינהלת הגמלאות דורשת מגמלאים ומשאירים השוהים בחו"ל יותר משישה חודשים להעביר לידיה אישורי חיים בכל חצי שנה כתנאי להמשך תשלומי הקצבה. נמצא כי מינהלת הגמלאות המשיכה לשלם קצבת פרישה ל-177 גמלאים ושאירים ששהו בחו"ל ולא המציאו אישורי חיים. לאחר סיום הביקורת מינהלת הגמלאות הפסיקה תשלום קצבאות ל-123 מהגמלאים והשאירים.
* **הטבת מס מכוח תיקון 190 לפקודת מס הכנסה -** בתיקון נקבע כי שיעור הפטור לגמלאי יגדל באופן מדורג בארבע פעימות בשנים 2012, 2016, 2020 ו-2025, כך שבשנת 2025 יעמוד שיעור הפטור על 67% מתקרת הקצבה המזכה. נמצא כי לאלפי גמלאים ניתנה רק תוספת הפעימה הראשונה וכי חלקם לא קיבלו כלל את התוספות לפי תיקון 190. בעניין תיקון 190 ויישומו הוגשה תובענה ייצוגית נגד רשות המסים ומינהלת הגמלאות שעודנה תלויה ועומדת ובסופה צפוי להתגבש הסכם.
* **יישום הסכם רציפות זכויות** **עם הקרנות הוותיקות -** 1,700 גמלאים מקבלים קצבאות בהתאם להסכם הרציפות שנחתם בין המדינה לבין הקרנות הוותיקות. הקרנות מחשבות את תקרת הקצבה לפי 70% מהמשכורת הקובעת ולא מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה, כך שאם גמלאי צבר זכאות של 70% במדינה, הקרנות אינן מעבירות למינהלת הגמלאות את הכספים שנצברו אצלן לטובתו גם אם עבד במשרה חלקית ובפועל שיעור הקצבה המשולם לו מהמדינה נמוך מ-70% מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה.
* **ידועים בציבור** - אלמן או אלמנה של גמלאי המקבלים קצבת שאירים והחלו לחיות עם ידוע או ידועה בציבור מאבדים את זכאותם לקצבת השאירים. בשנת 2015 פנתה מינהלת הגמלאות ליותר מ-14,000 אלמנות ואלמנים המקבלים קצבת שאירים וביקשה מהם להצהיר אם הם חיים עם בן או בת זוג כידועים בציבור. רק 70 שאירים השיבו לפניית מינהלת הגמלאות. מינהלת הגמלאות לא המשיכה בתהליך הבירור והטיפול בנוגע ל-66 מהם אף על פי שרובם הצהירו על קיומו של ידוע בציבור או שהיו סימנים המעידים על כך וכמו כן לא פעלה לקבלת תשובות מאלו שלא השיבו לפנייתה. שאירים אלו המשיכו לקבל את הקצבה עד למועד סיום הביקורת.
* **יישום סעיף 32(ה) לחוק הגמלאות** - סעיף זה עוסק בהקטנת הקצבה בשל עבודה בשירות המדינה בד בבד עם עבודה בגוף שקופתו נקבעה כקופה ציבורית. הסעיף נחקק כבר בשנות השבעים של המאה העשרים, אולם רק בשנת 2015 החליטה מינהלת הגמלאות להתחיל ביישומו, ועד אז שילמה קצבאות ביתר. עד מועד סיום הביקורת לא פורסמו הנחיה, נוהל או נייר עמדה המסדירים את כלל היבטי היישום, אף על פי שעולות ממנו סוגיות מורכבות.

**החלפת ספק שכר** - מינהלת הגמלאות ביצעה מעבר לספק שכר חדש ובכך הביאה לחיסכון המסתכם להערכתה ב-140 מיליון ש"ח בעשר שנות ההתקשרות וב-140 מיליון ש"ח נוספים אם תמומש האופציה להתקשרות לעשר שנים נוספות. |
|  |
| * מומלץ כי מינהלת הגמלאות תבחן את האפשרות לקבל באופן מקוון מידע על הכנסות הגמלאים מהביטוח הלאומי, נציבות שירות המדינה והממונה על השכר במשרד האוצר ולהצליבו לשם הפחתת קצבאות במקרים המפורטים בסעיפים 32 ו-35 לחוק הגמלאות.
* על מינהלת הגמלאות לפעול בהתאם לתקנות מס הכנסה בעניין ניכוי מס מקצבת גמלאי שלא המציא טופס 101, ולדון עם רשות המיסים בסוגיה זו לשם גיבוש פתרון.
* מומלץ כי מינהלת הגמלאות תבחן מדי פעם את יעילותן של הבקרות הקיימות ותבחן דרכים לחיזוקן ולמיכונן.
* על מינהלת הגמלאות לפעול לתשלום מלא של תשלומי חסר ולגביית החזר של תשלומי יתר.
* על מינהלת הגמלאות לפעול כדי להסדיר את תשלום הגמלאות בהתאם להסכם הרציפות ואת ההשתתפויות בינה לבין הקרנות הוותיקות במקרים שבהם גמלאים עבדו בחלקיות משרה ולקיים עם הקרנות הוותיקות התחשבנות בהתאם.
* על מינהלת הגמלאות לפעול להפסקת הקצבאות לשאירים אשר להם ידועים בציבור ולבחון את האפשרות לגבות תשלומים ששולמו ביתר. עוד מומלץ כי נוכח רוחב התופעה וההשפעה הצפויה על אלפי שאירים ולאור נתוני הפסקת קצבה ל-20 שארים בלבד אשר נישאו מחדש בשנת 2019, העומדים על כ-50 אלף ש"ח לחודש למול היקף תשלומי קצבאות חודשי לכ-14,500 שאירים בסכום כולל של כ-67 מיליון ש"ח (נכון לדצמבר 2018), תערוך מינהלת הגמלאות מחקר מקיף בשיתוף הגורמים המתאימים במשרד האוצר, לרבות בעניין ההשפעה על אורחות חייהם של השאירים המקבלים קצבה, ותדון בכך עם שר האוצר.
 |
| **התזרים הצפוי לתשלום פנסייה תקציבית לכלל גמלאי המדינה\***  |
|  |
|  |
| המקור: הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31 בדצמבר 2018 (בלתי מבוקרים).\* תשלומי הפנסייה למי שהיו עובדי מדינה במשרדי הממשלה ובכלל זה תשלומים לגמלאים במערכת ההוראה, במערכת הבריאותובמערכת המשפט המשולמים באמצעות מינהלת הגמלאות, וכן לתשלומי פנסייה תקציבית המשולמים לשוטרים, לסוהרים ולעובדי מערכת הביטחון. |
|  |
| מינהלת הגמלאות ממונה על תשלומי הפנסייה התקציבית לעובדי מדינה ולעובדי גופים נוספים שנקבעו ואשר פרשו לגמלאות. תקציב מינהלת הגמלאות מגיע מאוצר המדינה ועליה לנהוג בו על פי כללי החיסכון, ועם זאת לוודא כי היא משלמת גמלאות בהתאם לחוק. עליה לבצע בקרה יעילה כדי לוודא שאינה משלמת קצבה למי שאינו זכאי לה מחד גיסא, ולהבטיח שהיא משלמת לכל גמלאי או שאיר את מלוא הקצבה המגיעה לו על פי זכויותיו מאידך גיסא. לאור העובדה כי מספר הגמלאים צפוי לגדול בשנים הבאות ב-120,000 איש, מומלץ כי מינהלת הגמלאות תטייב את הבקרות הקיימות ותבחן הגדרת בקרות חדשות ככל הנדרש, במטרה לשמור על אוצר המדינה וזכויות הגמלאים, לפעול לתשלום מלא של תשלומי חסר ולגביית החזר של תשלומי יתר.נוכח הממצאים שהועלו ונוכח השפעתם על אוכלוסיית הגמלאים ועל אוצר המדינה, על משרד האוצר לפעול לתיקון הליקויים המובאים בדוח זה. |