מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

פנסיה תקציבית

תוכן העניינים

1. מבוא.....3
2. מטרות הביקורת.....4
3. היקף וגבולות הביקורת.....4
4. הגדרת מושגים בתחום פנסיה תקציבית.....6
5. תקציב.....7
6. נתונים סטטיסטיים.....9
7. שמירת עתודות בפנסיה תקציבית.....12
8. "סיום יחסי עובד מעביד" גמר חשבון.....15
9. תשלום פנסיה תקציבית.....21
10. תשלום פנסיה תקציבית לשארים 26
11. רציפות זכויות פנסיה תקציבית 28
12. הקפאת זכויות בפנסיה תקציבית.....34

1. מבוא

פנסיה תקציבית הינה פנסיה המשולמת מהתקציב השוטף של הגוף שבו הועסק העובד הזכאי לה. בפנסיה תקציבית, היות ומקור התשלום הינו בתקציב המדינה, החוק קובע, מי יקבל את גמלת הפנסיה, מתי וכיצד יחושב גובה התשלום. בעיריית הרצליה (להלן - העירייה) תשלומי הפנסיה התקציבית משולמים לגמלאי העירייה מתקציב העירייה וזאת מתוקף חוק שירות המדינה (גמלאות), תש"ל - 1970 (להלן - חוק הגמלאות).

בפנסיה צוברת מקיפה, מלבד מרכיב החיסכון לקצבת זקנה קיימים גם כיסויים ביטוחיים למקרי אובדן כושר עבודה (פנסיית נכות) ו/או פטירה (פנסיית שארים).

ביום 03.03.99 נחתם הסכם קיבוצי בנושא "מעבר לפנסיה צוברת" בין הממשלה, מרכז השלטון המקומי ותאגידים נוספים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, שהופעל החל מיום 1.11.2001 ואילך. על פי הסכם זה, עובדים חדשים בשירות הממשלתי והציבורי יבוטחו בפנסיה צוברת במקום בפנסיה תקציבית שהייתה נהוגה עד אז (להלן - הסכם המעבר לפנסיה צוברת). בניגוד לפנסיה תקציבית, בפנסיה צוברת התשלום החודשי משולם לעובד לאחר פרישתו מקרן הפנסיה בה הופקדו הפרשות העובד והמעביד ואינן משולמות מתקציב העירייה.

בעקבות הסכם קיבוצי זה החל מנובמבר 2001 עובדים ותיקים חויבו להפריש על כל רכיבי השכר שמעבר למשכורת הקובעת. בשנת 2004 הוחלט כי גם על המשכורת הקובעת המבוטחת בפנסיה תקציבית יפריש העובד דמי ניהול בשיעור של 2%.

בעיריית הרצליה הוחלט להקדים את המעבר לפנסיה צוברת ליום 1.1.2000.

בעקבות מהלך זה כל עובד עירייה שהחל את עבודתו מ-1.11.2001 נמצא במסלול של פנסיה צוברת.

הפנסיה התקציבית רלוונטית לפורשי העירייה ולעובדים שהחלו את עבודתם לפני 1.11.2001.

טיפול בכל נושא הפנסיה התקציבית והצוברת בעירייה הינו באחריות מחלקת שכר (להלן -המחלקה) שהינה חלק מאגף הכספים.

להלן התקנות והחוקים הרלוונטיים לנושא הפנסיה התקציבית והצוברת:

חוקים

- חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט - 1959 (להלן - חוק המינויים).
- חוק שירות המדינה (גמלאות), תש"ל - 1970 (להלן - חוק הגמלאות).
- חוק הגמלאות (השלמה לתוספת היוקר), תשמ"ט - 1989 (להלן- חוק תוספת יוקר).

- חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו- 2004), תשס"ג -2003 (להלן - חוק ההבראה).
- חוק חופשה שנתית, תשי"א -1951 (להלן- חוק חופשה).
- חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה - 2005 (להלן - חוק הפיקוח).

הסכמים

- חוקת העבודה של עובדי הרשויות המקומיות במדינת ישראל (1959).
- הסכם קיבוצי בנושא "הסכם מעבר לפנסיה צוברת, בין הממשלה, מרכז השלטון המקומי ותאגידים נוספים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה" הסכם מיום 1 בנובמבר 2001.
- הסכם "רציפות זכויות פנסיה בין הקופות לבין מרכז השלטון המקומי"- הסכם מיום 24 למרס 1975.
- הסכם בין "המדינה למרכז השלטון המקומי"- הסכם מיום 22 ביולי 1976.
- תקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר).

במסגרת הביקורת נבחנה התאמת טיפול העירייה בנושאי הפנסיה להוראות החוקים וההסכמים הנ"ל.

2. מטרות הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה במחלקה בנושא תשלומי פנסיה, תוך מתן דגשים לנושאים כדלהלן:

- בחינת תקציב המחלקה בנושא פנסיה תקציבית וצוברת - תכנון מול ביצוע תקציבי.
- בחינת קיום נוהלי עבודה המנחים את עובדי המחלקה בביצוע פעולות בתחום הפנסיה.
- בחינת אופן ניהול כספי הפנסיה התקציבית, לרבות אופן שמירת עתודות תקציביות.
- הליך סיום יחסי עובד מעביד בהתייחס לפנסיה תקציבית וצוברת.
- חישוב הזכויות הפנסיוניות לרבות ביצוע עדכונים שונים לפנסיה התקציבית.
- בחינת תשלום הפנסיה התקציבית לגמלאים הנמצאים בהסכמי בעלות מעבירה או מקבלת.

3. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת התבססה על נתונים המתייחסים לשנת 2012 שהופקו עבור הביקורת ממערכת המידע "חילן" (להלן - מערכת המידע) וכללה שימוש בשיטות העבודה כדלהלן:

- סקירת נהלי העירייה , דוחות פנימיים ותכתובות.
- סקירת הוראות החוק התקנות וההסכמים הרלוונטיים לנושא הפנסיה התקציבית.

- שיחות וברורים עם מנהלים ועובדים.
- בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.
- ביצוע בדיקות מבססות מדגמיות.
- ביקורת עיבוד נתונים אלקטרוניים (להלן – ביקורת ענ"א), ביצוע מדגמים ממוחשבים, בחינת איכות הנתונים וביצוע ניתוחים סטטיסטיים.

תגובת מנהל מחלקת השכר שולבה בגוף הדוח.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

4. הגדרת מושגים בתחום פנסיה תקציבית[1]

להלן פירוט של מספר מושגים בתחום הפנסיה התקציבית, המקבלים התייחסות נרחבת בדוח ביקורת זה:

"נושא משרה" – כל אחד מהמפורטים להלן, שהסדר הפנסיה החל לגביו הוא תשלום קצבה מאוצר המדינה או מקופת הגוף שבו הוא מכהן:

- נושאי המשרה המפורטים בתוספת לחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969.
- ראש רשות כהגדרתו בחוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז-1977 .
- ראש מועצה דתית וסגניו אשר עליהם חל חוק הרשויות המקומיות, לפי הוראות סעיף 14 לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א -1971.
- רב עיר כהגדרתו בסעיף 15 לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971.

"קצבה"- סכום המשתלם מדי חודש לעובד או לנושא משרה שפרש לגמלאות, או לשאריו.

"משכורת קובעת"- לעניין עובד או נושא משרה מסוים, בזמן מסוים - רכיבי המשכורת המשולמים לעובד או לנושא משרה, שהיו מובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה, אילו אותו עובד או נושא משרה היה פורש לגמלאות באותו זמן.

"שאיר" של עובד או של נושא משרה"- כמשמעותו בהסדר הפנסיה החל לגבי העובד או נושא משרה.

"מדד"- מדד המחירים לצרכן (כולל פירות וירקות) שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

"כספי קופת גמל"- סך כל הכספים וההכנסות שנתקבלו על ידי חברה מנהלת לקופת גמל שבניהולה.

[1] הגדרות מושגים מתוך חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו- 2004), תשס"ג -2003 ומתוך חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה - 2005.

5. תקציב

5.1 תקציב שכר

להלן נתונים אודות תקציב השכר הכללי בעירייה הכולל גם את תשלומי הפנסיה הצוברת לשנת 2012

תקציב שכר כללי לשנת 2012 באלפי ₪			
תקציב שכר כללי	ביצוע בפועל	יתרה תקציבית	שיעור ניצול תקציבי בפועל
284,496	274,392	10,104	96.4%

מהנתונים עולה כי קיים עודף תקציבי של כ 3.5% בסכום של כ 10 מיליון ₪ בתקציב השכר לשנת 2012.

5.2 תקציב פנסיה תקציבית

כפי שצוין בפני הביקורת, על ידי סגן גזבר העירייה ומנהל מחלקת תקצוב וכלכלה, תקציב הפנסיה התקציבית לשנת 2012 נקבע על פי הניצול בפועל בשנת התקציב הקודמת דהיינו תקציב שנת 2012 נקבע עפ"י הביצוע בפועל של סעיף הפנסיה התקציבית בשנת 2011. להלן נתונים אודות תקציב הפנסיה הצוברת זאת בהתאם לטבלה 4 בדיווח הכספי למשרד הפנים "שכר ומשרות" בפרק התקציב.

תקציב פנסיה תקציבית הנתונים באלפי ש"ח				
שם חשבון	תקציב מעודכן 2012	ביצוע בפועל 2012	יתרת תקציב	אחוז ביצוע ביחס לתקציב מעודכן
אגף חינוך	12,230	13,066	(836)	107%
רווחה	2,400	2,332	68	97%
כללי	22,943	22,696	246	99%
סה"כ	**37,573**	**38,094**	**(521)**	**101%**

מהנתונים עולה כי בסך הכל רמת הוצאות הפנסיה התקציבית בשנת 2012 הייתה בהתאם לתקציב. יחד עם זאת בסעיפים הפרטניים קיימת חריגה בסך של 836 אלפי ₪ (כ 7%) בתשלום הפנסיות המיוחסות לאגף החינוך לעומת התקציב.

5.3 **התפתחות הוצאות הפנסיה התקציבית**

להלן פירוט הוצאות הפנסיה התקציבית לשנים 2010-2012 באלפי ₪:

סעיף	2010	2011	2012	אחוז גידול
פנסיה - חינוך	11,489	12,270	13,066	13.7%
פנסיה - רווחה	2,139	2,262	2,332	9%
פנסיה - כללי	20,626	21,906	22,696	10%
סה"כ	34,254	36,438	38,094	11.2%
אחוז פנסיה מסה"כ השכר	14.6%	14.5%	13.9%	---

מהנתונים עולה כי בין השנים 2010 ו-2012 עלתה ההוצאה של פנסיה תקציבית בשיעור של כ- 11 %, יחד עם זאת שיעור ההוצאה מסה"כ הוצאות השכר ירד משיעור של 14.6 % בשנת 2010 ל -13.9% בשנת 2012.

משמעות נתון זה הינה שהעלייה בהוצאות הפנסיה התקציבית הינה בשיעור מתון ביחס לעלייה בהוצאות השכר הכלליות.

כפי שפורט לעיל משנת 2001 לא ניתן להצטרף לתוכנית פנסיה תקציבית. אולם עובדים שצברו זכויות עד מועד זה זכאים לפנסיה תקציבית עם מועד פרישתם. גובה ההוצאה העתידית של העירייה בגין פנסיה תקציבית תלוי בתוחלת החיים הממוצעת ובמספר העובדים המצויים במערכת הזכאים לפנסיה תקציבית שעדיין לא הגיעו לגיל פרישה.

בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2012 מוצגת ההתחייבות האקטוארית של המדינה לפנסיה תקציבית. עפ"י דוח זה הוצאות הממשלה בשנת 2013 יגיעו לסכום של 18,607 מיליון ₪ ויגדלו עד לשיא של 26,284 מיליון ₪ בשנת 2032 ומשם יחלו לרדת.

בהנחה שמבנה העובדים בעירייה אינו שונה מהותית מתמהיל עובדי המדינה, הרי שההוצאות בגין פנסיה תקציבית עתידים לגדול מהותית. אנו סבורים שיש מקום לבצע בדיקה שתאמוד את תשלומי הפנסיה העתידיים ובמקרה הצורך להיערך להם תקציבית.

המלצה

לבצע בדיקה שתאמוד את תשלומי הפנסיה התקציבית בשנים הקרובות ובמקרה הצורך לוודא קיומם של מקורות תקציביים למטרה זו.

תגובת המבוקר

המלצה לגבי אומדן תשלומי הפנסיה בשנים הקרובות תיבדק ע"י מחלקת התקציבים.

6. נתונים סטטיסטיים

6.1 כללי

במסגרת הביקורת נערך עיבוד נתונים אלקטרוני (להלן - ביקורת ענ"א) במטרה לבדוק את הנתונים שהופקו מתוך מערכת המידע. הביקורת נערכה על ארבעה קבצים שונים כדלהלן:

- דוח התשלומים: קובץ הכולל את תשלומי הפנסיה השוטפים שהעירייה העבירה בשנת 2012 לטובת גמלאים בהסדר של פנסיה תקציבית (סעיף תקציבי 310), ונתונים נוספים אודות גמלאים בהסדר של פנסיה תקציבית ובהסדר של פנסיה צוברת שפרשו מהעירייה בשנת 2012 וקיבלו תשלום חד פעמי בעקבות סיום יחסי עובד מעביד[2] (להלן - ביצוע גמר חשבון) (סעיף תקציבי - 320)
- דוח הנתונים - קובץ הכולל נתונים אינפורמטיביים שונים אודות גמלאים בהסדר של פנסיה תקציבית כגון: תאריך תחילת עבודה, תאריך קבלת הפנסיה, סטאטוס (גמלאים רגילים ו/או שארים) וכיו"ב.
- דוח מפורט - קובץ תשלומים שוטפים של הפנסיה התקציבית (סעיף 310) הכולל את כל הגמלאים שקיבלו תשלום של פנסיה תקציבית בגין שנת 2012 בחלוקה לחודשים, סכומי תשלום לחודש בודד וסה"כ תשלום שנתי של פנסיה תקציבית.
- דוח פורשים - קובץ הכולל את הגמלאים שפרשו בשנת 2012 במסגרת הסדר של פנסיה תקציבית.

להלן טבלה המציגה חלוקה של 632 הגמלאים ו/או השארים אליהם הועברו בשנת 2012 תשלומי פנסיה תקציבית, בחלוקה לסטאטוס הגמלאי כפי שהוא מופיע בדוח הנתונים.

- **גמלאי** - עובדי עירייה שפרש לגמלאות וזכאי ע"פ חוק לתשלום של פנסיה תקציבית.
- **שארים** - קרובי משפחה של עובד עירייה שנפטר והיה זכאי לפנסיה תקציבית.
- **גמלאי עירייה שהינם שארים** - גמלאי עירייה המקבלים תשלום של פנסיה תקציבית בזכות עצמם ותשלום נוסף בגין קרוב משפחה שעבד בעירייה נפטר והינו זכאי לקבלת פנסיה תקציבית.

[2] נושא "סיום יחסי עובד מעביד" יקבל התייחסות נרחבת בהמשך לדוח זה.

סטאטוס	מספר מקבלי פנסיה תקציבית
גמלאים	539
שארים	107
גמלאים שהינם גם שארים	14
סה"כ	**632**

6.2 **דוח התשלומים**

להלן נתונים עיקריים מדוח התשלומים:

- בשנת 2012 פרשו מהעירייה 173 עובדים, מתוכם 30 עובדים בהסדר של פנסיה תקציבית ו-143 עובדים בהסדר של פנסיה צוברת.
- במסגרת ביצוע גמ"ח (פדיון ימי חופשה, פדיון ימי מחלה ותשלום דמי הבראה) שולם לעובדים שפרשו בשנת 2012 סך של 2,817,188 ש"ח.
- בשנת 2012 הועבר סך של 38,292,928 ש"ח ל-632 גמלאים/שארים הנמצאים בהסדר של פנסיה תקציבית.

ממצאים

אי התאמה בין נתוני הדוח הכספי לבין נתוני דוח התשלומים - נמצא פער בסך 198,888 ₪ בין סכום הפנסיה התקציבית ששולם בשנת 2012 כפי שהוא נרשם בדוח התשלומים, לסכום הפנסיה התקציבית שנכלל בדוח הכספי לשנת 2012 .

בדוח השנתי מופיע סכום של 38,094,040 ₪ לעומת סכום הפנסיה התקציבית המופיע בדוח התשלומים בסך של 38,292,928 ₪ , כאמור פער של 198,888 ₪.

אי התאמה בין מקורות כספיים שונים האמורים להציג רישום כספי זהה, יכולה להצביע על רישום שגוי ועל היעדר בקרה פנימית נאותה.

בהקשר זה נציין כי בהליך רישום חשבונאי פער בין מקורות מידע שונים המציגים נתונים כספיים, יכול לנבוע בין היתר בשל אי התאמה או טעויות שונות בין מספר רב של פקודות בזכות ובחובה שמאזנות בפועל פערים גדולים יותר.

מיון הוצאות גמר חשבון

סעיף 310 בקובץ התשלומים מיועד לתשלום שוטף של פנסיה תקציבית, סעיף 320 מיועד לתשלום גמר חשבון. ממצאנו מעלים כי אין הקפדה על מיון ההוצאות בהתאם לסוגי התשלומים כדלהלן:

מסד	עובד פורש	סכום בש"ח	מהות
1	עובד א'	2,373	גמר חשבון
2	עובד ב'	16,244	גמר חשבון

סכומים אלו שהינם בגין "גמר חשבון" נזקפו לסעיף 310 המיועד לתשלומי פנסיה תקציבית, במקום לסעיף 320 המיועד לתשלומים בגין "גמר חשבון"

המלצות

- **לבחון את הסיבות לפער בין סכום הפנסיה התקציבית הכלול בדוח התשלומים לבין המידע המופיע בדוחות הכספיים.**
- **להקפיד על סיווג נכון של הוצאות "גמר חשבון" באופן שסעיפים אלו ישקפו את נאמנה את ההוצאות בפועל.**

תגובת המבוקר

ההפרש בין סכום הפנסיה הכלול בדוח תשלומים לבין המידע המופיע בספרים הינו זניח.

הרישום השגוי של אי סיווג נכון של הוצאות גמ"ח הינו זניח.

7. שמירת עתודות בפנסיה תקציבית

7.1 רקע חוקי

עד שנת 2004 לא נוכו תשלומים ממשכורתו של העובד והעירייה לא הפרישה סכומים לטובת פנסיית העובדים. החל משנת 2004 מתוקף חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו- 2004), תשס"ג -2003, מנכים ממשכורתו של העובד סכומים שונים עבור הסדר פנסיה תקציבית.

סעיפים 89 - 90 בפרק טז' בחוק ההבראה - מפרטים את התשלומים השונים שנדרש המעסיק לנכות משכר העובד כדלהלן:

- בעד שנת 2004 - 1% ממשכורתו הקובעת של עובד או נושא משרה, לפי העניין.
- בעד התקופה מיום 1 בינואר 2005 ואילך - 2% ממשכורתו הקובעת של נושא המשרה.

סעיף 92 (א) בחוק ההבראה - קובע את אופן ניהול התשלומים המנוכים משכר העובד, כדלהלן:

- "התשלומים שינוכו לפי סעיף 89 או 90, למעט התשלומים שינוכו על ידי המדינה...ינוהלו בחשבון נפרד של המעביד, בקופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסיה תקציבית או בחשבון של המעביד בקופת גמל מרכזית לקצבה".

על פי הנחיה בנושא "שימוש ורישום של דמי הניהול שנוכו מהעובדים עד ליום 31.12.2007" של "המחלקה לביקורת ראיית חשבון" במשרד הפנים מתאריך 31.12.2007 נקבע כי: רשויות שהפרישו 2% לפנסיה תקציבית כאמור, תהיינה רשאיות להשתמש בכספים שהופרשו לצורך תשלום פנסיה ופיצויים לעובדים שפרשו.

בפועל משנת 2004 ועד שנת 2007 הכספים שנצברו בקופת העירייה שימשו לתשלום של פנסיה ופיצויים.

בתיקון מספר 11 לחוק מתאריך 11.01.2007 נקבע כי, התשלומים שינוכו ינוהלו בחשבון נפרד של המעביד בקופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסיה תקציבית. מתאריך 31.12.2008 התשלומים שנוכו החל מיום 1.1.2008 מהשכר הקובע של עובדים בהסדר של פנסיה תקציבית, מנוהלים בחברת הביטוח מנורה מבטחים (להלן- מנורה) בקופת גמל מרכזית להשתתפות בפנסיה תקציבית (להלן - קופת גמל מרכזית) עד לתאריך זה נוהלו הכספים בחשבון הבנק של העירייה ונרשמו בכרטיס נפרד במערך הנהלת החשבונות העירוני.

7.2 **קופת הגמל "מנורה מבטחים"**

להלן פרוט מצב החשבון ב"קופת הגמל מנורה מבטחים" להשתתפות בפנסיה תקציבית של עובדי העירייה לשנת 2012:

ריכוז תנועות ויתרות בחשבון העמית "עיריית הרצליה[3]" להשתתפות בפנסיה תקציבית	
יתרה ל - 01.01.2012	**4,171,541 ש"ח**
סף הפקדות בתקופת הדוח	998,982 ש"ח
סך הרווחים לפני ניכוי דמי ניהול	377,791 ש"ח
סך משיכות בתקופת הדוח	-124,428 ש"ח
סך דמי ניהול שנגבו בתקופת הדוח	-18,103 ש"ח
סך העברות בתקופת הדוח	0
יתרה ל - 31.12.2012	**5,405,782 ש"ח**

המשיכות הינם לטובת תשלומים לעובדים שפרשו במהלך השנה.

קופת הגמל המרכזית נפתחה במנורה בתאריך 31.12.2008.

הקופה במסלול אג"ח, קרי - לפחות 90% מהנכסים יושקעו באג"ח מדינה שקלי ו/או צמוד מדד. יתרת הנכסים במסלול זה יושקעו על פי דעתה של החברה המנהלת בכפוף למגבלות ולכללים שנקבעו בתקנות ההשקעה וללא השקעה במניות.

ממצא

- למועד פתיחת קופת הגמל המרכזית עמדו דמי הניהול על 0.2%. שיעור זה אף עוגן במסגרת ההסכם נכון לתאריך 31 בדצמבר 2012 דמי הניהול שגובה מנורה בגין ניהול הקופה הינם 0.38% (עלייה של כ 90%).

המלצה

- לפעול לבדיקת שיעור דמי הניהול במטרה להפחיתם לרמה המקובלת בשוק.

תגובת המבוקר

שיעור דמי הניהול ייבדק מול מנורה מבטחים.

[3] שם העמית :עיריית הרצליה, מספר העמית:579-77306 , מעמד העמית : מעסיק.

7.3 ניכוי משכר העובדים

במסגרת הביקורת נבחן שיעור ניכוי התשלומים מ-5 עובדי עירייה הנמצאים בהסדר של פנסיה תקציבית. להלן תוצאות הבדיקה:

עובד פורש	שכר קובע לפנסיה תקציבית (בש"ח)	שיעור הניכוי מהשכר הקובע	סכום הניכוי בפעל (בש"ח)	תקין/ לא תקין
עובד א'	8,543	2%	170	תקין
עובד ב'	9,716	2%	194	תקין
עובד ג'	6,836	2%	136	תקין
עובד ד'	8,487	2%	169	תקין
עובד ה'	7,370	2%	147	תקין

ממצאי הביקורת מעלים כי נוכו משכר העובדים 2% בהתאם להוראות החוק.

8. "סיום יחסי עובד מעביד" גמר חשבון

8.1 כללי

גמר החשבון" בעת סיום יחסי עובד מעביד מתייחס לסגירת יתרות ימי החופשה ימי ההבראה ימי המחלה ובמקרים מסוימים מתן דרגת פרישה.

במקרים בהם קיימים יתרות חיוביות מתבצע הליך של פדיון ימי חופשה במקרים בהם יתרת החופשה שלילית מתבצע קיזוז כנגד השכר.

גמר החשבון מתבצע על פי הליך רב שלבי ממוכן המוטמע במערכת המידע, ובהתאם לתנאים שהוגדרו בהוראות החוק ובחוקת העבודה שהינה מסמך היסוד המסדיר את תנאי העסקת העובדים ברשויות המקומיות. החוקה נחתמה בשנת 1959 ועודכנה בחודש פברואר 2002 (להלן - החוקה).

8.2 פדיון ימי חופשה

להלן סעיפים מתוך חוקת העבודה ומתוך חוק חופשה, המתייחסים להליך פדיון ימי חופשה לעובדים הנמצאים בהסכמי פנסיה תקציבית הפורשים לגמלאות:

פרק ט' בחוקה:

- סעיף 34 קובע כי, "אין לצבור חופשה אלא ע"פ הסכמת הרשות המקומית, אך לא יותר מאשר 65 יום למועסקים 6 ימים בשבוע ו - 55 יום למועסקים בשבוע בן 5 ימים".

חוק חופשה, מפרט את נושא התשלום של ימי חופשה כדלהלן:

- סעיף 13 לחוק חופשה קובע כי, "חדל עובד לעבוד לפני שניתנה לו החופשה המגיעה לו עד ליום שבו חדל לעבוד, ישלם המעביד פדיון חופשה בסכום השווה לדמי החופשה שהיו משתלמים לעובד אילו יצא לחופשה ביום שבו חדל לעבוד".
- חישוב פדיון ימי החופשה נקבע בסעיף 10 (ב) (2) "לגבי עובד בשכר - שכר העבודה היומי הממוצע כפול במספר ימי החופשה; שכר העבודה היומי הממוצע הוא הסכום היוצא מחילוק שכר רבע השנה שקדמה לחופשה למספר תשעים".

הליך העבודה במחלקה בנושא פדיון ימי חופשה בביצוע גמ"ח

- בטרם פרישת העובד, מועבר מכתב (להלן- מכתב סיכום) מסגנית מנהל אגף משאבי אנוש לידי מנהל המחלקה הכולל פירוט לגבי סה"כ יתרת ימי חופשה שנשארו לזכותו של העובד.
- מנהל המחלקה מבצע פדיון ימי חופשה באמצעות נוסחה של "שכר יומי ממוצע[4]" כפול "יתרת ימי החופשה" כפי שהיא נרשמה במכתב סיכום שהועבר מאגף משאבי אנוש.

[4] שכר יומי ממוצע מעודכן בהתאם לדרגת פרישה שקיבל העובד הפורש ערב פרישתו מהשירות לפנסיה.

- תשלום בפועל בגין פדיון ימי חופשה מועבר לעובד כחודש לאחר פרישת העובד לפנסיה, בתלוש שכר לפנסיה.

ממצאים

במסגרת הביקורת נבחן חישוב פדיון ימי חופשה שהתבצע לעובדים שפרשו לגמלאות בשנת 2012, במסגרת הסכמי פנסיה תקציבית וצוברת, והתאמתו להוראות חוק חופשה והסעיפים הרלוונטיים בחוקת העבודה שצוינו לעיל. מדגם הביקורת כלל 5 תלושי שכר בפנסיה, כאשר 3 עובדים בפנסיה תקציבית ו- 2 בפנסיה צוברת. הנתונים בש"ח

מס"ד	עובד פורש	ימי החופשה שניתן לצבור ע"פ החוקה	מספר ימי החופשה שנפדו	תעריף ליום חופשה	סה"כ תשלום פדיון ימי חופשה	
עובדים בפנסיה תקציבית						
1	עובד א'	55	55.90	589	32,922	**לא תקין**
2	עובד ב'	55	0.50	332	166	**תקין**
3	עובד ג'	55	5.00	534	2,671	**תקין**
עובדים בפנסיה צוברת						
4	עובד ד'	55	59	320	15,111	**לא תקין**
5	עובד ה'	55	7	651	2,526	**תקין**

- מספר ימי החופשה - ממצאי הביקורת עולה כי תחשיב מספר ימי החופשה נמצא תקין.
- תעריף ליום חופשה - ממצאי הביקורת עולה התעריף ליום המבוסס על השכר האחרון הכולל את דרגת הפרישה נמצא תקין.
- צבירה מקסימלית של ימי חופשה - בניגוד לדרישה שהוגדרה בחוקת העבודה שניים מתוך חמישה עובדים שנבדקו על ידי הביקורת צברו מעל ל - 55 ימי חופשה שעבורם בוצע פדיון החופשה (עובד מספר 4 ועובד מספר 1).

לביקורת נמסר כי בעירייה מקפדים שלא לאפשר צבירה של מעל 55 ימי חופשה כנדרש מהוראות החוקה , ואולם ימי החופשה בעודף הנם בעד צבירת ימי חופשה החל מחודש דצמבר עד לחודש הפרישה בפועל. בנוסף נמסר כי, לו אותם עובדים לא היו פורשים מהעירייה, בחודש דצמבר היו נמחקים מחשבונם הימים העודפים.

המלצה

- להקפיד על צבירה מקסימלית של 55 ימי חופשה בהתאם לחוקת העבודה גם לעובדים פורשים.

8.3 **תשלום ימי הבראה**

להלן סעיפים מחוקת העבודה הרלוונטיים לתשלום דמי הבראה לעובדים הנמצאים בהסכמי פנסיה תקציבית וצוברת שפרשו לגמלאות:

פרק ט' בחוקה -

- סעיף 37.1 קובע כי, "יקבל העובד וגמלאי קצובת הבראה שנתית מדורגת כדלקמן:

מספר שנות עבודה	ימי הבראה בשנה
10	9
11-15	10
17-16	11
24-25	12
25 ומעלה	13

- סעיף 37.13 קובע כי, "תשלום קצובת ההבראה לעובדים פעילים ולגימלאים תיעשה אחת לשנה ביחד עם משכורת חודש יוני".
- סעיף 37.21 (רלוונטי לפנסיה תקציבית בלבד) קובע כי, "עובד שפרש מהעבודה לגמלאות זכאי לקצובת הבראה פעם בשנה במועד בו מקבלים העובדים הפעילים את קצובת ההבראה, בהתאם לאחוזי הגמלה המשולמת לו".

ממצאים

במסגרת הביקורת נבחן חישוב דמי ההבראה לעובדים שפרשו לגמלאות בשנת 2012, במסגרת הסכמי פנסיה תקציבית וצוברת, והתאמתו להוראות חוקת העבודה שצוינו לעיל. כמו כן נבדקו תשלומי דמי ההבראה לגמלאים בפנסיה תקציבית, מדגם הביקורת כלל 7 פורשים כדלהלן :

מס"ד	עובד פורש	תשלום הבראה לפורשים בביצוע גמ"ח					תשלום הבראה לגמלאים בפנסיה		
		ווותק בשנים	תעריף ליום הבראה (בש"ח)	יתרת ימי הבראה	תשלום הבראה בגמ"ח (בש"ח)		תעריף ליום הבראה בפנסיה (בש"ח)	תשלום הבראה בפנסיה (בש"ח)	
	עובדים בפנסיה תקציבית								
1	עובד א'	31.5	455	7	3,185	תקין	414	314	תקין
2	עובד ב'	34	455	7	3,185	תקין	414	314	תקין
3	עובד ג'	45	445	9	4,007	תקין	414	161	תקין
4	עובד ד'	30	455	5	2,275	תקין	414	314	תקין
5	עובד ה'	28	455	8	3,640	תקין	414	178	תקין
	עובדים בפנסיה צוברת								
6	עובד ו'	30	420	13	4,368	תקין	לא רלוונטי בפנסיה צוברת		
7	עובד ז'	51	420	8.67	1,820	לא תקין	לא רלוונטי בפנסיה צוברת		

<u>תעריף ליום הבראה</u> – ממצאי הביקורת העלו כי התעריף ליום הבראה חושב כנדרש גם לגבי פורשים בתהליך גמר חשבון והן לגבי גמלאים.

- מספר ימי הבראה - לעובד מספר 7 שולמו 8.67 ימי הבראה במקום 5 ימי הבראה כנדרש, גמ"ח בוצע בחודש אוגוסט 2012, דמי ההבראה חושבו עבור 8 חודשים למרות שהעובד זה קיבל תשלום דמי הבראה בחודש יוני 2012 באופן מלא בגין חודשים אפריל 2011 עד מרץ 2012. כך שבאוגוסט 2012 - מועד הפרישה מהעירייה, היה זכאי לתשלום דמי הבראה בגין 5 חודשים בלבד. לגבי שאר הפורשים והגמלאים מספר ימי ההבראה חושבו כנדרש.

8.4 <u>פדיון ימי מחלה</u>

להלן סעיפים מחוקת העבודה הרלוונטיים לתשלום פדיון ימי מחלה לעובדים הנמצאים בהסכמי פנסיה תקציבית וצוברת, שפרשו לגמלאות:

פרק יא' בחוקה -

- סעיף 52.23(א) קובע כי, "ניצל העובד במשך כל תקופת שירותו יותר מ- 65% מסך כל ימי חופשת המחלה שהגיעו לו - לא ישולם כל פיצוי".

- סעיף 52.23 (ב) קובע כי, "ניצל העובד במשך כל תקופת שירותו 36% עד 65% מסך כל ימי המחלה המגיעים לו, יהיה הפיצוי בשיעור של שכר של 6 ימים עבור כל 30 ימי חופשת מחלה".
- סעיף 52.23 (ג) קובע כי, "ניצל העובד במשך כל תקופת שירותו פחות מ 36% מסך כל ימי חופשת המחלה שהגיעה לו, יהיה הפיצוי בשיעור של 8 ימים עבור כל 30 ימי חופשת מחלה".
- סעיף 52.24 קובע כי, "שכר יום פירושו 1/25 ממשכורתו החודשית של העובד. משכורת חודשית פירושה: המשכורת המשולבת תוספת גמול השכלה, כוננות וכל תוספת אחרת המובאת בחשבון".

ממצאים

במסגרת הביקורת נבחן חישוב פדיון ימי המחלה לעובדים שפרשו לגמלאות בשנת 2012, במסגרת הסכמי פנסיה תקציבית וצוברת, והתאמתו להוראות חוקת העבודה שצוינו לעיל. מדגם הביקורת כלל 4 פורשים כדלהלן :

מס"ד	עובד פורש	ותק (שנים)	מס' ימי מחלה שנצברו	מס' ימי מחלה שנוצלו	פדיון יומי מחלה בגמ"ח (₪)	
1	עובד א'	31.5	945	211 (22%)	106,456	תקין
2	עובד ב'	33	990	272 (26%)	94,664	תקין
3	עובד ג'	17	510	372 (27%)	35,731	תקין
4	עובד ד'	30	900	288 (32%)	46,225	תקין

- ממצאי הביקורת מעלים כי חישוב פדיון ימי המחלה דהיינו מספר הימים והתעריף לתשלום הינו בהתאם להוראות חוקת העבודה.

8.5 **מתן דרגת פרישה**

להלן סעיפים מחוקת העבודה הרלוונטיים להענקת דרגת פרישה לעובדים הנמצאים בהסכמי פנסיה תקציבית וצוברת שפרשו לגמלאות בשנת 2012:

פרק טז' בחוקה -

- סעיף 79.2(א) קובע כי, "דרגת הפרישה תינתן לעובד בכפוף להמלצת הממונה. בהעדר המלצה יקוים דיון בנדון בין ועד העובדים וההנהלה, לקביעת זכאותו של העובד לדרגת פרישה".
- סעיף 79.2(ב)קובע כי, "עובד אשר ביום פרישתו מן השירות ימלאו שלוש שנים לשהייתו בדרגתו יועלה לדרגה שמעליה".

ממצאים

במסגרת הביקורת נבחנו התנאים להענקת דרגת פרישה לעובדים שפרשו לגמלאות בשנת 2012, במסגרת הסכמי פנסיה תקציבית וצוברת, מדגם הביקורת כלל 5 פורשים כדלהלן :

הענקת דרגת פרישה		
עובד פורש	**סעיף 79.2 (א)**	**סעיף 79.2 (א)**
עובד א'	תקין	תקין
עובד ב'	תקין	תקין
עובד ג'	תקין	תקין
עובד ד'	תקין	תקין
עובד ה'	תקין	תקין

ממצאי הביקורת מעלים כי הליך אישור מתן דרגות הפרישה התקיים באופן תקין ובהתאם להוראות חוקת העבודה שצוינו לעיל.

9 תשלום פנסיה תקציבית

9.1 עדכון המשכורת הקובעת

תשלום הפנסיה התקציבית לגמלאי העירייה מתבצע בכפוף לתנאים שהוגדרו בחוקה ובחוק הגמלאות.

- פרק טז' סעיף 79 לחוקת העבודה קובע כי, "תשלום פנסיה תקציבית בעניין פנסיה לעת זקנה, לנכות, לאלמנה וכיו"ב תנהג הרשות לגבי העובדים על פי חוק הגמלאות של עובדי המדינה, עד לחקיקת חוק גמלאות מיוחד לעובדי הרשויות המקומיות".

דהיינו ההוראות הרלוונטיות לגמלאי העירייה הינן הוראות חוק הגמלאות של עובדי המדינה.

פרק ב' לחוק הגמלאות "גמלאות ושיעורן" קובע בסעיף 9 "עדכון המשכורת הקובעת" את האופן בו יש לעדכן את התשלום החודשי של הפנסיה התקציבית בהתאם לשינויי בממד המחירים לצרכן (להלן - המדד) כדלקמן:

סעיף 9 א' קובע כי, "**המשכורת הקובעת תעודכן בחודש ינואר של כל שנה (בסעיף זה- חודש העדכון), בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הקודם**".

"סעיף 9 ב' קובע את הגדרת המדד כדלהלן:

"המדד"- מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

לגבי מי שפרש מהשירות עד יום ד' בטבת התשס"ט (31 בדצמבר 2008) - מדד חודש דצמבר 2008;

לגבי מי שפרש מהשירות אחרי יום ד' בטבת התשס"ט (31 בדצמבר 2008) - מדד החודש שבו פרש מהשירות".

הליך ההצמדה של השכר הפנסיוני למדד, מתבצע באופן ממוכן ע"י חברת חילן במסגרת תוכנת השכר, באופן הבא:

- לצורך חישוב השינוי במדד, מחלקים את מדד חודש דצמבר של השנה בה פרש העובד במדד החודש בו פרש העובד (להלן- מדד קובע).
- במידה ולא חל שינוי או חוק ירידה במדד הקובע לא מתבצעת הצמדה לפנסיה.
- הצמדה למדד הקובע המתבצעת בחודש ינואר ולאורך כל השנה.

- לצורך חישוב ההצמדה של הפנסיה למדד הקובע, מצמידים את המדד הקובע ל "סה"כ התשלומים.[5]" ולא כוללים את הסעיפים הקבועים המשולמים בפנסיה התקציבית כגון: "הבראה חודשית" ו"ביגוד חודשי".

ממצאים

במסגרת הביקורת נבחן עדכון הפנסיה החודשית לשינויים במדד המחירים לצרכן בהתאם להוראות חוק הגמלאות לגבי 5 גמלאים כדלהלן:

עובד פורש	משכורת קובעת לפנסיה (בש"ח)	המדד הקובע ע"פ החוק	ערך הצמדה בש"ח	עלייה או ירידה במדד הקובע	תוספת בתלוש תקין/ לא תקין
עובד א'	3,162	1.63%	51.7	עלייה	תקין
עובד ב'	9,070	0%	0%	אין שינוי	תקין
עובד ג'	6,170	0%	0%	אין שינוי	תקין
עובד ד'	4,940	0%	0%	אין שינוי	תקין
עובד ה'	4,020	0%	0%	אין שינוי	תקין

ממצאי הביקורת עולה כי ביצוע הצמדה למדד הקובע של הפנסיה התקציבית מתבצע באופן תקין.

9.2 **חישוב תוספת מקדמת היוקר**

מקדמת היוקר הינה תוספת בשיעור של 3.82% המחושבת על "המשכורת הקובעת" ומהווה חלק מהקצבת הפנסיה.

[5] סה"כ תשלומים כוללים "תשלומים בגין משרה" ותוספת יוקר בשיעור 3.82%.

במסגרת הביקורת נבדק אופן חישוב הצמדת ה"משכורת הקובעת" לתוספת היוקר לגבי של 5 עובדים שפרשו מהעירייה בשנת 2012, כדלהלן:

עובד פורש	משכורת קובעת לפנסיה (בש"ח)	שיעור תוספת יוקר	סך תוספת היוקר למשכורת הקובעת (בש"ח)	תקין/לא תקין
עובד א'	3,261	3.82%	124	תקין
עובד ב'	9,596	3.82%	366	תקין
עובד ג'	6,471	3.82%	247	תקין
עובד ד'	5,332	3.82%	203	תקין
עובד ה'	4,932	3.82%	182	תקין

ממצאי הביקורת עולה כי חישוב תוספת היוקר למשכורת הקובעת בוצע באופן תקין.

9.3 תשלום "שלילי" של פנסיה תקציבית

הוצאת תלוש פנסיה עם סכום שלילי מתבצע בדרך כלל במקרים בהן נדרש החזר של גמלא במקרה של פטירת הגמלאי.

נתונים אודות גמלאים שנפטרו מועברים אל מנהל המחלקה, באמצעות ביצוע הטמעה אוטומטית על ידי "חילן" של "דוח נפטרים" המופק מתוך מערכת "אביבים" של משרד הפנים. הטמעה זו מתבצעת מספר פעמים בשנה.

אחת לחודש מנהל המחלקה מפיק "דוח גמלאים נפטרים" לצורך איתור גמלאים שנפטרו ואינם זכאים לקבלת תשלום של פנסיה תקציבית.

מנהל המחלקה מבצע בירור ובדיקה באם לא שולמו תשלומים עודפים לגמלאי שנפטר ובאם קיים שאר הזכאי לקבל את תשלום הפנסיה במקומו, על פי הגדרות חוק הגמלאות.

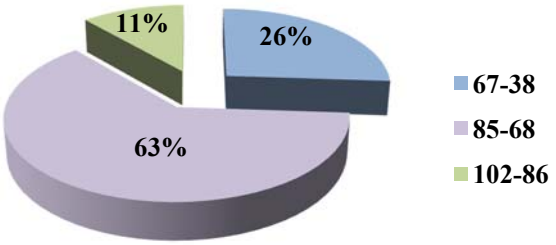
ממצאים

התפלגות גלאים

להלן נתונים המציגים את התפלגות הגילאים של גמלאי העירייה בהסדר של פנסיה תקציבית, שקיבלו שכר פנסיוני מהעירייה בשנת 2012:

התפלגות גמלאי העירייה

טווח גילאים בשנים	מספר גמלאים	אחוז
67-38	144	27%
85-68	337	63%
106-86	53	10%
סה"כ	534	100%



מהנתונים עולה כי כ-11% גמלאים הינם בגילאים של 86 שנה ומעלה.

במסגרת הביקורת נבחנו 3 גמלאים אשר חצו את גיל 95.

עובד פורש	גיל הגמלאי	סטאטוס
עובד א'	102	תקין
עובד ב'	99	תקין
עובד ג'	96	תקין

בדיקת הביקורת העלתה כי הגמלה שולמה כנדרש.

תלושי שכר שליליים

תלושי שכר שליליים משמעותם חיוב הגמלאי בפנסיה ששולמה לו שלא כדין בדרך כלל עקב פטירת הפנסיונר.

מסקירת דוח הנתונים עולה כי בשנת 2012 הופקו על ידי המחלקה 5 תלושי שכר פנסיוני שליליים בסכום כולל 66,945 ש"ח. במסגרת הביקורת נבדקו שני תלושי קצבה שליליים כדלהלן:

מס"ד	עובד פורש	חודש	סכום שלילי	מהות
1	עובד א'	אפריל 2012	6,892	החזר קצבה פברואר מרץ
2	עובד ב'	אפריל 2012	3,976	החזר קצבה מרץ

בשני המקרים הידיעה על פטירת הגמלאי הגיעה באיחור ומכאן הפקת התלוש השלילי , העירייה פנתה לשארי הגמלאים לצורך גביית הקצבה ששולמה ביתר.

בידי המחלקה אין אפשרות לדעת כי הפנסיונר נפטר. לדברי מנהל המחלקה מידע אודות גמלאים שנפטרו מתקבל מהכרות אישית או מועד העובדים.

תגובת המבוקר

כיום מתבצע תהליך של טיוב נתונים מול הביטוח הלאומי כך שדוח הנפטרים של חילן יציג תמונה אמיתי.

10. תשלום פנסיה תקציבית לשארים

10.1 רקע חוקי

תשלום פנסיה לשארים מעוגן בסעיף 28 לחוק הגמלאות כדלהלן:

"זכאי לקצבת פרישה שנפטר, תשולם לשאיריו כל תקופת הזמן המפורשת בסעיף זה, ובכפוף להוראות סעיף 109(ב) (2), קצבה באחוזים מהקצבה שהייתה מגיעה לזכאי אילולא נפטר, והם:

- לבן-זוג, אם היה בן-זוגו לפחות שלוש שנים שקדמו לפטירתו או נולד להם ילד, כל עוד לא נישא - שישים אחוז, אך לא יותר מארבעים אחוז ממשכורתו הקובעת של הזכאי לקצבת פרישה שנפטר.
- ליתומים, כל עוד אינם עומדים ברשות עצמם ויש בן-זוג הזכאי לקצבה - חמישה-עשר אחוז לכל יתום.
- ליתומים, כל עוד אינם עומדים ברשות עצמם ואין בן-זוג הזכאי לקצבה – חמישה-עשר אחוז לכל יתום בתוספת עשרים וחמישה אחוזים לכלל היתומים, אף אם אין יותר מיתום אחד.
- לתלויים, כל עוד אינם עומדים ברשות עצמם ובאין אחרי הנפטר לא בן-זוג ולא יתום הזכאים לקצבה - עשרים אחוז לכל אחד.

- קצבה שהיתה מגיעה לזכאי אילולא נפטר - כאמור ברישה לסעיף קטן (א) - היא הקצבה שהיה מקבל אותה תכוף לפני פטירתו אילולא הוראות סעיפים, 32, 33 35 ו- 46 (ב), או (ד).
- "עומד ברשות עצמו"- מי שהגיע לגיל 18, ובילדו ובנכדו של נפטר, לרבות ילדו החורג או המאומץ - מי שהגיע לגיל 20, ואם הוא בשירות סדיר לפי חוק שירות בטחון, תשי"ט 1959- מי שהגיע לגיל 21, והכל פרט למי שאין לו הכנסה כדי מחייתו ואניו מסוגל לכלכל עצמו."

ממצאים

במסגרת הביקורת נבחנו 4 תשלומי פנסיית שארים של גמלאי העירייה בשנת 2012.כאמור קצבת השארים לאלמנה הינה בגובה של 60% מהפנסיה שהייתה משולמת לגמלאי אילולא נפטר, זאת תחת המגבלה שסכום הגמלה לא יעלה על 40% מ "המשכורת הקובעת" של הגמלאי ערב פרישתו לגמלאות.

עובד פורש	תשלום בפועל (בש"ח)		תחשיב הביקורת (בש"ח)			
	סכום הפנסיה לה זכאי הגמלאי	פנסיית השארים ששולמה	משכורת קובעת לפנסיה של הגמלאי	מגבלת 40% מהמשכורת הקובעת	הסכום מעל גמלת 40%	תקין/ לא תקין
עובד א'	**3,672**	**2,203**	7,201	**2,881**	אין	תקין
עובד ב'	**1,456**	**874**	3,341	**1,336**	אין	תקין
עובד ג'	**2,940**	**1,764**	4,395	**1,758**	**-6**	**לא תקין**
עובד ד'	**3,487**	**2,092**	4,981	**1,993**	**-100**	**לא תקין**

ממצאי הביקורת מעלים כי תחשיב פנסיית השארים מתבסס על חישוב 60% מהפנסיה שהייתה משולמת לגמלאי בלא להתחשב במגבלת 40% מהמשכורת הקובעת של הגמלאי כפי שנקבע בסעיף 28 לחוק הגמלאות.

במקרים 3 ו 4 שבטבלה לעיל המגבלה אכן אפקטיבית ומשפיעה על גובה קצבת השארים.

ברור שערכנו העלה כי במחלקה לא נוהגים לקחת מגבלה זו בחשבון בחישוב פנסיית השארים.

המלצה

- לפעול בהתאם לסעיף 28 לחוק הגמלאות ולבדוק לגבי כל מקבלי קצבאות השארים עמידה במגבלת 40% מה"משכורת הקובעת".

תגובת המבוקר

סעיף 28 לחוק הגמלאות המדבר על תשלום פנסיית שארים עד לתקרה של 40% מהמשכורת הקובעת של הגמלאי שנפטר, יתוקן במהלך 2014.

11. רציפות זכויות פנסיה תקציבית

11.1 כללי

רציפות זכויות לעובדים הזכאים לפנסיה תקציבית מתייחס למערכת ההתחשבנות בין המעסיקים השונים לאורך שנות עבודתו של העובד במועד תשלום הפנסיה.

פרק טז' סעיף 79.6 בחוקה מפרט את ההסכמים השונים בנושא "שמירת רציפות זכויות הפנסיה".

להלן פירוט שני ההסכמים העיקריים הנוגעים לרציפות הזכויות הפנסיוניות:

- הסכם בין "המדינה למרכז השלטון המקומי"[6] - הסכם מיום 22 ביולי 1976 שנחתם בין ממשלת ישראל המיוצגת על ידי שר האוצר (להלן - המדינה) לבין מרכז השלטון המקומי (להלן - המרכז) לבין הסתדרות עובדי המדינה והסתדרות הפקידים עובדי המינהל והשירותים. ההסכם מתייחס לגבי שמירת רציפות זכויות פנסיה לעובד עובר בין רשות מקומית למדינה, או בין המדינה לרשות מקומית, או בין רשות מקומית לרשות מקומית אחרת. (להלן- הסכם עיקרי מדינה מרכז).
- הסכם "רציפות זכויות פנסיה בין הקופות לבין מרכז השלטון המקומי"[7] -הסכם מיום 24 למרס 1975 שנחתם בין ההסתדרות הכללית, המרכז לביטחון סוציאלי, הסתדרות הפקידים עובדי המינהל והשירותים, קרנות הפנסיה של ההסתדרות וקרן "גלעד" בע"מ (להלן - הקרנות), לבין מרכז השלטון המקומי (להלן: המרכז). ההסכם מתייחס לגבי שמירת רציפות זכויות פנסיה לעובד עובר מרשות מקומית למקום עבודה (להלן - גוף) הקשור בקרן הפנסיה או מגוף לרשות מקומית (להלן - הסכם עיקרי קופות- מרכז).

הסכמי הרציפות שהוזכרו לעיל שונים זה מזה ובכל אחד מהם מפורטים התנאים להחלתו על העובד העובר מקום עבודה.

תנאים אלה קשורים למועד המעבר בין מעבידים ולמשך תקופת ההפסקה בין ביטוח פנסיוני למשנהו. עם זאת, ישנם מספר עקרונות כלליים, עליהם מושתתים כל ההסכמים לרצפות פנסיה.

- חייב להיות מעבר בין גוף לגוף. עובד שעובד במקביל בשני מקומות עבודה שונים (או יותר), ובכל אחד מהם מבוטח במקור פנסיוני אחר, אינו בבחינת עובד עובר. עובד כזה צובר שתי פנסיות בנפרד.

[6] ראה סעיף (201) בנספח ב' לחוקת העבודה
[7] ראה סעיף (203) בנספח ב' לחוקת העבודה.

- עובד שלגביו הוחל ההסכם, תבואנה כל תקופות הביטוח שלו במניין זכויותיו לפנסיה (זקנה, או נכות, או שארים, ובהסכם בין המדינה לשלטון המקומי, בתנאים מסוימים, גם במקרה של פנסיה מוקדמת) ובמניין תקופת ההכשרה הנדרשת לצורך הזכאות לפנסיות השונות.
- בכל הסכמי הרציפות נקבע, כי הגורם שישלם לעובד פנסיה בגין מכלול זכויות הפנסיה שצבר, יהיה הגוף האחרון ממנו יפרוש לפנסיה. כלומר, תשולם לו פנסיה משותפת אחת (כשמקור/מקורות הפנסיה הקודמים מעבירים את חלקם לגורם האחרון המשלם לעובד).

11.2 **גובה פנסיה תקציבית**

סעיף 20 (א) בחוק הגמלאות קובע כי, "הזכאי לקצבת פרישה תשולם לו כל ימי חייו קצבה בסכום השווה לחלק השש מאות ממשכורתו הקובעת כפול במספר חדשי שירותו..."

בהסכמים "הסכם עיקרי מדינה מרכז" ו "הסכם עיקרי קופות מרכז"[8] עוגנו פרטי חישוב הפנסיה וחלוקתם בין המעבידים השונים.

להלן נוסח הסעיפים העיקריים הרלוונטיים לנושא : יציאה או הוצאה לקיצבה של גמלאים בהסכמי הרציפות בהסכמים הנ"ל:

הסכם רציפות זכויות בין המדינה לבין מרכז השלטון המקומי (22.07.1976):

- **סעיף 6 (א)** - הגמלה תשולם על ידי הבעלות האחרונה, על בסיס המשכורת הקובעת בעת הפרישה לגימלה, בכפוף לחלקיות המשרה בה עבד בכל בעלות. המשכורת הקובעת לצורך תשלום הקצבה לעובד העובר לגבי עבודתו בבעלות המעבירה לא תעלה על המשכורת הקובעת שהיא מחושבת בדרגה הגבוהה ביותר בסולם הדירוג בו היה העובד משובץ ערב עזיבתו את הבעלות המעבירה.
- **סעיף 6 (ב)** - עובד עובר ששכרו בבעלות האחרונה נמוך מהמשכורת הקובעת בבעלות המעבירה, הקצבה לגבי עבודתו בבעלות המעבירה תחושב בהתאם למשכורת הקובעת בבעלות זו.

הסכם רציפות זכויות בין הקופות לבין מרכז השלטון המקומי (24.03.1975):

- **סעיף 10-** בפרישה מגוף (קרנות פנסיה) תשולם הגמלה המגיעה מן הקרן, והגמלה עבור השירות ברשות המקומית עפ"י חוק שירות המדינה (גימלאות). המשכורת הקובעת תהיה המשכורת הקובעת של העובד בעת פרישתו מהגוף ובלבד שלא תעלה על הדרגה הגבוהה ביותר בסולם הדירוג בו היה העובד משובץ ערב עזיבתו את הרשות המקומית.

[8] על פי "הסכם עיקרי מדינה מרכז" ו "הסכם עיקרי קופות מרכז".

- **סעיף 12-** הייתה המשכורת הקובעת של הזכאי, בעת הפרישה מהמוסד המשלם נמוכה מן המשכורת הקובעת של הזכאי במוסד קודם ערב עזיבתו, גמלה תשולם עבור עבודתו במוסד הקודם בהתאם למשכורת הקובעת במוסד זה.

סיכום ההסכמים לעיל

הגוף המשלם את הגמלה על פי הסכמי הרציפות הינו המוסד האחרון בו מבוטח העובד העובר ערב פרישתו, בתנאי שכל מוסד קודם בו שירת העובד, ימלא אחר חובת ההשתתפות בתשלום הגמלה למוסד המשלם את הגמלה. כל מוסד יהיה אחראי בנפרד בעבור הזכויות הקשורות בו בהתאם להוראות הנהוגות בו, אלא אם נאמר אחרת בהסכמים לעיל.

11.3 **נתונים מספריים אודות פנסיונרים הקשורים בהסכמי רציפות[9]-**

העירייה כבעלות מקבלת-

- בשנת 2012 קיימים 56 גמלאים הקשורים בהסכמי רציפות (פרשו פרישת זיקנה ו/או יציאה לפרישה מוקדמת). עבור גמלאים אלו, העירייה הנה "בעלות מקבלת" - קרי, תשלום הפנסיה משולם מהעירייה (הגוף האחרון ממנו פרש העובד) והוא כולל את סכום ההשתתפות של מקור/מקורות הפנסיה הקודמים הנדרשים על פי חוק להשתתף בתשלום הפנסיה של הגימלאי.
- בשנת 2012 סך דרישת העירייה להשתתפות בתשלומי הפנסיה מהבעלויות המעבירות הסתכם **ב - 641,594 ש"ח.**

העירייה כבעלות מעבירה-

- בשנת 2012 העירייה השתתפה בתשלום הפנסיה של 18 גמלאים הקשורים בהסכמי רציפות (פרשו פרישת זיקנה ו/או יציאה לפרישה מוקדמת). עבור גמלאים אלו, העירייה הנה "בעלות מעבירה" - קרי, מעבירה את החלק היחסי של הפנסיה לגופים אחרים שקלטו עובדים אלו.
- בשנת 2012 סך הדרישות שהועברו לעירייה להשתתפות בתשלומי הפנסיה מהבעלויות המקבלות הסתכם **ב - 267,375 ש"ח.**

11.3 **ממצאים**

11.3.1 **רישום הכספים המתקבלים מהבעלויות המעבירות**

במסגרת הביקורת בקשנו לבחון את שלמות קבלת הכספים מהבעלויות המעבירות וכן את תשלומי העירייה לבעלות המקבלות כפי שנרשמו במערכת הנהלת החשבונות והתאמתם לנתונים בגיליונות האקסל שנמסרו לנו במסגרת הביקורת.

[9] הנתונים בגין שנת 2012 ומתוך קבצי אקסל פנים מחלקתיים.

מממצאי הביקורת עולה כי, צורת הרישום החשבונאי בכרטסת הנהלת חשבונות בגין השתתפות בפנסיה תקציבית של הבעלות המקבלת ושל הבעלות המעבירה אינה מאפשרת לגורם ביקורת חיצוני לסכם את סך ההכנסות וההוצאות לשנת 2012.

כרטסת הנהלת החשבונות כוללת רישום של הכנסות והוצאות אשר אינו מאפשר זיהוי ברור לאיזה חודש הוא מתייחס, היות וחלק מהסכומים שנרשמו הינם בגין 3 חודשים ויותר וחלק הינם סכומי נטו לאחר התקזזות העירייה עם הבעלות המעבירה בגין גימלאים אחרים שהועסקו באותה בעלות.

הכרטסת כוללת רישום של הכנסות והוצאות הן של הבעלות שמעבירה לידי העירייה כספים בגין השתתפות והן של העירייה כבעלות שמעבירה כספים בגין השתתפותה בשכר פנסיוני - דבר המקשה על ניהול מעקב יעיל אחר הגבייה וההעברה של הכספים.

צורת רישום זו הינה סבוכה ובעייתית ומקשה על ביצוע מעקב יעיל אחר שלמות נתוני ההכנסות וההוצאות השנתיים ואינה מאפשרת את קיומו של נתיב ביקורת עבור גורמי ביקורת חיצוניים.

העדר רישום החודש או התקופה המדויקת אליהם מתייחסות הכנסות ו/או הוצאות, מהווה פתח לטעויות בדיווח ועלול לפגום ביעילות הגבייה של כספי הפנסיה מהבעלות המעבירה וההעברה של כספי הפנסיה מהעירייה לבעלויות המקבלות.

המלצות

- לנהל כרטיסי הנהלת חשבונות שונים בגין קבלת כספים מהבעלות המעבירה ובגין העברת כספים לבעלויות המקבלות.
- לנהל את המעקב אחר אפקטיביות הגבייה באמצעות גיליונות אקסל שיותאמו לתנועות ממערכת הנהלת החשבונות.
- לרשום את כל ההכנסות שמעבירות הבעלויות המעבירות תוך ציון תקופת התשלום , פרטי העובד מקבל הגימלה ולהימנע מרישום נטו הכולל קיזוז בגין העברה לבעלות מקבלת, זאת במטרה לאפשר נתיב ביקורת ומעקב אפקטיבי.

תגובת המבוקר

רישום כספים המתקבלים מהבעלויות המעבירות: ההמלצות מתקבלות והנושא יתוקן בתיאום עם מנהל החשבונות הראשי.

11.3.2 שיעור ההשתתפות של הבעלויות המעבירות

להלן תיאור תהליך העבודה בחיוב בעלות מעבירה בתשלום פנסיית העובד:

- בטרם יציאת העובד לפנסיה נשלח מאגף כוח אדם בעירייה מכתב למחלקת השכר המפרט את שיעור ההשתתפות שהבעלות המעבירה נדרשת להעביר לידי העירייה על פי הסכם הרציפות.
- מנהל מחלקת השכר שולח מכתב פניה ל"בעלות המעבירה" לקבלת אישור להשתתפות בזכויות הפנסיה של העובד, בכפוף להסכמי הרציפות ושיעור ההשתתפות שנקבע בהסכם.
- ה"בעלות המעבירה" מעבירה לידי המחלקה אישור המפרט את שיעור השתתפות הבעלות באחוזי הפנסיה של העובד, מהשכר הקובע שנקבע על ידי העירייה ו/או מהשכר הקובע שנקבע בבעלות (קרן פנסיה ותיקה), וכן את תאריך תחילת ההשתתפות.
- לאחר קבלת האישור של הבעלות המעבירה, מחושב שכר הפנסיה הכולל את אחוזי הגמלה לתשלום, בהתאם לסכום המגיע מהעירייה וההשלמה בגין רציפות זכויות מהבעלות המעבירה דהיינו , חלקה היחסי של הבעלות המעבירה בתשלום הפנסיה.

במסגרת הביקורת נדגמו 3 גמלאים אשר קיבלו פנסיה תקציבית בשנת 2012 הקשורים בהסכמי רציפות זכויות. זאת לצורך בדיקת שיעור ההשתתפות של הבעלות המעבירה והתאמתו להסכם הרציפות של העובד.

חישוב שיעור השתתפות הבעלות המעבירה

הבעלות המעבירה	עובד פורש	ותק העובד בבעלות המעבירה (שנים)	ותק משוכלל (שנים)	ע"פ חוק הגמלאות 2% עבור כל שנת שירות	שיעור ההשתתפות של הבעלות המעבירה בפועל	הפרש
משרד הביטחון	עובד א'	10.8	10.66	21.33%	21.23%	0.1%
עיריית עפולה	עובד ב'	4.7	4.625	9.3%	9.3%	--
עיריית קריית גת	עובד ג'	5.3	5.25	10.5%	10%	0.5%

ממצאי הביקורת מעלים כי לגבי עובד מספר 3 שיעור ההשתתפות של הבעלות המעבירה נקבע ל - 10% במקום 10.5%. ממועד פרישת העובד לפנסיה שהינו 01.03.2002 עיריית הרצליה משלמת 0.5% יותר מהנדרש עבור השתתפות בפנסיה התקציבית של גימלאי זה.

המלצות

- לבדוק את אופן חישוב שיעור ההשתתפות של הבעלויות המעבירות בתשלומי הפנסיה ובמקרה הצורך לפעול לגביית ההפרשים רטרואקטיבית.

תגובת המבוקר

שיעור ההשתתפות של הבעלויות המעבירות: ההמלצות מתקבלות ויבוצעו בהתאם.

11.3.3 **סכום ההשתתפות של הבעלות המעבירות**

במסגרת הביקורת נערך מדגם של 3 גמלאים אשר קיבלו פנסיה תקציבית בשנת 2012 הקשורים בהסכמי רציפות זכויות. במדגם זה נבדקו סכום כספי ההשתתפות של הבעלויות המעבירות בגין חודש ינואר 2012 בהשוואה לדרישת העירייה להשתתפות חלקן בפנסיית העובד.

השתתפות בתשלום "פנסיה תקציבית" של הבעלות המעבירה ינואר 2012 (בש"ח)								
עובד פורש	משכורת קובעת בפנסיה לשנת 2011	שיעור ההשתתפות של הבעלות המעבירה בפנסיית הגימלאי	סכום ההשתתפות של הבעלות המעבירה	סכום מעודכן למדד שהבעלות נדרשה להעביר	מס שכר 7.5%	סכום מעודכן למדד שהבעלות נדרשה להעביר כולל מס שכר	סכום שהועבר מהבעלות בפועל	הפרש בין תחשיב הביקורת לסכום שהועבר מהבעלות המעבירה
עובד א'	16,580	21.33	3,536	3,606	270	3,876	3,614	**-262**
עובד ב'	20,949	10	2,095	2,148	161	2,309	2,301	**-9**
עובד ג'	11,282	9.3	1,049	1,069	80	1,150	1,049	**-101**

ממצאי הביקורת עולה כי הסכומים המתקבלים מהבעלות המעבירות אינן תואמים את הסכומים האמורים להשתלם בהשתתפות בפנסיית העובדים. נדגיש כי הפרשים אלו הינם לחודש ובמרוצת השנים יכולים להצטבר לסכומים משמעותיים.

המלצה

- לנהל מעקב אחר השתתפות הבעלויות המעבירות בתשלומי הפנסיה ובמקרה הצורך לפעול לגביית ההפרשים רטרואקטיבית.

תגובת המבוקר

סכום ההשתתפות של הבעלויות המעבירות: ההמלצות מתקבלות ויבוצעו בהתאם.

12. הקפאת זכויות בפנסיה תקציבית

הליך הקפאת זכויות פנסיוניות של עובד נקבע בסעיף 17 לחוק הגמלאות כדלהלן:

- **עובד שנסתיים שירותו לאחר ששירת עשר שנים, ואינו זכאי לקצבת פרישה על פי הוראות אחרות של חוק זה, יחול עליו סעיף 46(ג);**

הביקורת בחנה את נאותות המעקב והבקרה אחר עובדים אשר במהלך השנים פרשו מעבודתם בעירייה בטרם הגעתם לגיל פרישה המזכה אותם בקבלת תשלום של פנסיה תקציבית.

ממצאים

- לא קיימת בקרה ומעקב לצורך בחינת קיומם של עובדים אשר הקפיאו את זכויותיהם והגיעו לגיל פרישה והעירייה לא נוקטת באופן יזום פניה לפורשים עם הגעת מועד זכאותם לפנסיה.

  תשלומי הפנסיה מתבצעים עם קבלה דרישה מהעובד ובדיקת זכאותו.

  בהקשר זה נציין כי עובדים אשר עבדו תקופה קצרה ועזבו את העירייה לפני שנים רבות ומן הסתם צברו זכויות במקום עבודתם החדש יכול שאינם מודעים לתשלומים שהם זכאים מהעירייה.

-

המלצת הביקורת

- לבצע מעקב אחרי עובדים אשר עזבו את העירייה לרבות המועד בו יהיו זכאים לקבלת תשלומי פנסיה, ולפעול באופן יזום לאיתורם ולביצוע התשלום.

תגובת המבוקר

הקפאת זכויות בפנסיה תקציבית: המעקב יתבצע ע"י אגף משאבי אנוש.