

משרד האוצר
Ministry of Finance



דוח הביקורת הפנימית בנושא
רישום התחייבויות פנסיוניות - תקציבית במאזן המדינה
אגף החשב הכללי

- דצמבר 2016 -



התוכן

2	תמצית הממצאים וההמלצות
12	רקע ונתונים כלליים
13	ניתוח סעיף התחייבות במאזן
18	תהליך העבודה
22	סוגיית קיום שוק עמוק והשפעתו על ההתחייבות הפנסיונית
24	איסוף נתונים
25	קליטה ועיבוד נתונים
33	חישוב הנתונים ואחידות ברישום החשבונאי
38	ממשקים בין היחידות השונות מטה השכר, ממונה על הסכמי השכר וממונה על התקציבים
40	מעקב יישום המלצות מדוח מבקר המדינה
40	שונות

תמצית הממצאים וההמלצות

1. א. רקע ונתונים כלליים

- החל משנת 2002 עודכנו הסכמי העבודה בגופים ממשלתיים אשר קובעים כי לעובד שהתחיל עבודתו, בעת פרישה יהיה זכאי לפנסיה צוברת. לאמור: לא יהיה זכאי לפנסיה תקציבית. הפנסיה התקציבית משולמת מהתקציב השוטף של הגוף שבו עבד הגמלאי הזכאי, לאמור מתקציב המדינה. בחודש יולי 2015 פרסם אגף החשב הכללי את הדוח הכספי של הממשלה לשנת הכספים 2014. הדוח מפרט בביאורים 18 ו-29 את החבות האקטוארית של המדינה בגין הסדר פנסיה תקציבית (לרבות המשרתים במערכת הביטחון). (עמ' 9).
- בפועל ההוצאה השנתית של תקציב המדינה לפנסיה תקציבית מתושבת על בסיס מזומן ולכן אינה כוללת את החבות העתידית שתיווצר בגין עובדים פעילים במהלך שנות עבודתם הצפויות. החבות האקטוארית המלאה של הממשלה לנושא הפנסיה התקציבית ליום 31 בדצמבר 2015 בהתאם לנתונים הכספיים, מוערכת בכ-746 מיליארדי ש"ח¹. הסכום ילך ויגדל עד לשנת 2033, ורק אז יתחיל לרדת מאחר והסכמים מאוחרים יותר הם כבר תחת פנסיה צוברת - והם צפויים להיפסק לחלוטין לקראת סוף המאה.
- לאור ההיקפים המהותיים, קיימת השיבות בבדיקת מהימנות הנתונים בבסיס הישוב ורישום החבות האקטוארית.
- עובדי גופים שאינם ממשלתיים, אך ממומנים או מסובסדים מכספי המדינה כגון בתי הולים, משולמים על ידי הגופים עצמם. תבות זו מוצגת בדוחות הכספיים של אותם גופים ואינה נכללת במאזן המדינה².
- התייחסות המבוקר: הוראות התקינה החשבונאית דורשות להציג דוח חשבונאי נכון ליום 31 בדצמבר לשנה האמורה, לכן מפרטים בדוח הכספי את החבות היחסית ליום זה ולא את החבות המלאה - שמופיעה ומפורטת במידע הנוסף שצורף לדוח הכספי של שנת 2015.

2. א. ניתוח סעיף התחייבויות במאזן

- יתרת ההתחייבויות בגין פנסיה תקציבית המוצגת בדוח על המצב הכספי משקפת את החבות הקיימת כלפי העובדים והגמלאים הזכאים, נכון למועד הדוחות הכספיים. כפי שמפורט בדוח הכספי, חישוב יתרת ההתחייבויות שנצברה התבסס על הוותק הפנסיוני שנצבר לעובד עד מועד הדיווח יחסית לאומדן הוותק הפנסיוני המקסימאלי הצפוי בהתאם לקבוע בחקיקה ובכפוף להנחות אקטואריות. (עמ' 10).
- פירוט התחייבויות בגין זכויות עובדים לדוחות הכספיים ולדוחות הכספיים המאוחדים בשנים 2007-2014, התחייבות בגין פנסיה תקציבית כולל הפרדה בגין גמלאים ועובדים פעילים בשנים 2007-2014, מספר הזכאים בגין התחייבות פנסיה

¹ התחייבות בגין פנסיה תקציבית במאזן ללא חבות עתידית שתיווצר בגין עובדים פעילים מסתכמת בכ- 655 מיליארד ש"ח נכון ל 31 בדצמבר 2015.

² חישוב חבות פנסיונית של עובדים בגופים הלא ממשלתיים לא נבדק בדוח זה.

תקציבית כולל הפרדה בגין גמלאים ועובדים פעילים בשנים 2007-2014, תורים פנסיה תקציבית צפוי, מובא בגוף הדוח. (עמ' 10-12, 14).

מניתוחי הנתונים עולה:

הסבר לקיטון ההתחייבות לפנסיה תקציבית בשנת 2012, כפי עולה מהדוח הכספי:

בשנת 2012 הייתה ירידה ביתרת ההתחייבות הפנסיונית. הסיבה העיקרית לכך, נעוצה בעובדה שבשנת 2014 נתוני כמויות העובדים טויבו לשנת 2013 ולאור זאת בוצע עדכון וסיווג מחדש לנתוני 2012. בדוח לשנת 2012 ההתחייבות בגין הפנסיה התקציבית עמדה על סך של 571,953 מיליוני ש"ח. ולאחר העדכון עמדה ההתחייבות על סך של 550,661 מיליוני ש"ח. (עמ' 13).

הסבר להתפתחות ההתחייבות לפנסיה תקציבית, כפי שעלה מהדוח הכספי:

גידול בסדרי הכוחות - מערכת הביטחון, עלייה בתוחלת החיים, חתימה על הסכמי שכר חדשים במהלך השנים, עלייה במספר העובדים בעלי תארים אקדמיים (גם אם התארים אינם נדרשים לצורכי התפקיד), שינוי בהגדרת תפקידים וסחיפה כלפי מעלה של הדרגות.

במהלך השנים, עדכוני חקיקה שונים השפיעו גם הם על ההתחייבות הפנסיונית, דוגמאות לעדכוני חקיקה רלבנטיות מובאות בגוף הדוח.

3.א. תהליך העבודה

- תהליך חישוב ורישום ההתחייבות הפנסיונית מתבצע באופן בלעדי ע"י מנהלת תחום אקטואריה ושכר - האחראית לחישוב החבות בסיוע מספר עובדים (להלן: "צוות אקטואריה"). צוות האקטואריה כולל 2 עובדי מיכון ואקטואר חיצוני (יועץ).

- כפי שמפורט בדוח, קיים ריכוז תפקידים למנהלת תחום אקטואריה ושכר באיסוף, קליטה, עיבוד וחישוב הנתונים וכן ברישום החבות בדוח הכספי. נציין, כי קיימת בקרה מסוימת לחישוב החבות על ידי ביצוע חישובים מקבילים על ידי האקטואר החיצוני.

- אחריות האקטואר החיצוני כוללת מתן ייעוץ באשר לחבות האקטוארית של הממשלה בגין פנסיה תקציבית לעובדי המדינה וגמלאיה וכן התחייבויות הממשלה בגין השלמת זכויות לפנסיה צוברת, פירוט אחריות האקטואר החיצוני מובא בגוף הדוח.

נציין, כי האקטואר היועץ לא חותם על הצהרות של נאותות הנתונים או על ביצוע הבקרות כאמור.

לאמור, אין הפרדת תפקידים בין הגורם המבצע והגורם המאשר את חישוב החבות האקטוארית.

אנו ממליצים לשקול ולחזק את מנגנוני הבקרה, כפי שנהוג ומקובל כיום אף בגופים מוסדיים ובהוראת הפיקוח על הביטוח, באמצעות ביצוע חישובים מקבילים אחת למספר שנים על ידי אקטואר חיצוני ובלתי תלוי.

בנוסף, מוצע לבחון הוספת הצהרת אקטואר לדוחות הכספיים בה יפורטו ההנחות והכלים בבסיס החישוב ובתווית הדעת.

התייחסות המבוקר : תקנות הרשות לניירות ערך בדבר צירוף הערכת שווי לדוחות כספיים אינן חלות על ממשלת ישראל. ההתקשרות עם האקטואר מצומצמת ולצורך התייעצות ובקרת התוצאות לנתונים הנדגמים ממערכת האקטואריה, הוא מייעץ בביצוע החישוב, בודק נוסחאות והנחות אקטואריות. כמו כן נערכת התייעצות בהתאם לצורך עם אקטואר אנף שוק ההון באוצר.

ועדת אקטואריה – מחקרי שכר

בנוסף לכל הנושאים שפורטו בדות, ועדת האקטואריה דנה בביצוע מחקרים חדשים ו/או שימוש במחקרים קיימים, טיפול בסוגיות שנותרו פתוחות לשנה בגינה מבוצע החישוב, וכן גיבוש השינויים הנדרשים בחישוב החבות לשנה השוטפת.

על חברי הוועדה ליזום, אחת לחמש שנים לפחות, ביצוע מחקרים חדשים בנושאי זחילת השכר (להלן: "מחקר שכר"), יציאה לפרישה מוקדמת ועזיבות.

לביקורת נמסר, כי בשנת 2012 עודכן מחקר שכר שבוצע עבור אוכלוסיית השוטרים והסוהרים. וכן כי, בשנת 2007 עודכן מחקר השכר של המורים (הוקפא לאור כניסת "אופק חדש").

התייחסות המבוקר : בשנת 2012 בוצע מחקר לגבי: עובדי מדינה, שוטרים סוהרים ומורים. הנחות סטטיסטיות הועברו לצה"ל ובשנת 2012 נעשה תיקוף לוקטור השכר בצה"ל שאושר על-ידו.

בהתייחס לאוכלוסיית המורים – המחקר בוצע ב – 2012 על נתוני שכר עד שנת 2007 מכיוון שבשנת 2008 נחתם הסכם אופק חדש שבוצע באופן מדורג והעלה את השכר בעשרות אחוזים. מכיוון שלא ניתן להניח כי שינוי רפורמה יתבצע כל מספר שנים, נגרעו שנים אלה מהסטטיסטיקה של המחקר וזאת כדי למנוע הטיה כלפי מעלה של וקטור השכר. ההחלטה נתקבלה בתיאום עם אג"ת, החשבונאי הראשי והאקטואר יועץ.

תיעוד דיוני ועדת האקטואריה

בהתאם לתיעוד שקיבלנו, התרשמנו כי לא מתקיים בפועל דיון בוועדת האקטואריה בכל הנושאים שהוגדרו בנוהל העבודה ומחייבים דיון של הוועדה.

החלטות ודיונים מהתכנסות וועדת האקטואריה אמורות להיכלל במסגרת פרוטוקול כתוב.

בביקורת עלה כי לא קיימים פרוטוקולים לישיבות הוועדה לשנת 2015. משיחה נוספת עם מנהלת צוות אקטואריה נמסר כי הפרוטוקולים אינם מנוהלים בצורה מסודרת אלא בעיקר בכתב ידה ומפאת חוסר בזמן פנוי אינם ערוכים כמצופה.

לביקורת הועבר סיכום דיון (בודד) מיום 07.01.2014 של ישיבת ועדת אקטואריה.

סיכום הדיון מפרט את הנושאים שהועלו בוועדה והחלטה קצרה, ללא פירוט דיון הנסיבות להחלטות ולו"ז מפורט לביצוע. כמו כן, ראוי לוודא יישום החלטות משיבות קודמות.

ראוי כי פרוטוקול הישיבה יפרט ויתעד את הדיון בכל נושא, אופן הביצוע, הגורם האחראי לביצוע ולו"ז מדויק, כמו כן יש לוודא בכל ישיבה תיעוד מסודר ויישום החלטות ישיבה קודמת, ככל שרלבנטי.

התייחסות המבוקר : החל מחישוב החבות לדוח הכספי לשנת 2015 מבוצע תיעוד מסודר של דיוני ועדת האקטואריה. כמו כן ראוי להדגיש כי ועדת האקטואריה הינה צוות חשיבה ולא ועדה במובן הפורמלי של המילה.

4. א. סוגיית קיום שוק עמוק והשפעתו על ההתחייבות הפנסיונית

- באופן כללי, שוק עמוק הוא שוק שקיימת בו נזילות גבוהה וסחירות גבוהה לאג"ח של חברות בדירוג גבוה (AA ומעלה). פירוט רחב יותר של המושג ומשמעותו מובא בגוף הדוח. (עמ' 20).
- רשות ניירות ערך נדרשה להכריע בסוגיה האם קיים שוק עמוק באגרות חוב קונצרניות באיכות גבוהה בישראל, לשם קביעת שיעור ההיוון המשמש להיוון המחויבויות בגין הטבה לאחר סיום העסקה. זאת, בהתאם לסעיף 83 לתקן חשבונאות בינלאומי 19 "הטבות עובד".
- עד שנת 2014 היה מוסכם שבישראל לא מתקיים "שוק עמוק" לאג"ח קונצרניות. זו הייתה מוסכמה כללית שהאוצר ומשרדי רואי החשבון הגדולים אימצו אותה. לכן, התחייבויות הפנסיה הווננו לפי הריביות של אג"ח ממשלתיות, שהן תמיד נמוכות יותר מאשר הריביות של אג"ח קונצרניות.
- סוגיה זו הועברה להכרעת הרשות לני"ע אשר גיבשה עמדה בנובמבר 2014, על פיה קיים בישראל שוק עמוק. למרות עמדה זו, בבנק ישראל ובמשרד האוצר הגיעו למסקנה שונה.
- לכן, שני הרגולטורים מסרו כי יפעלו על פי פתרון משותף שיכלול "שעטנז" חשבונאי - ריבית חסרת סיכון בתוספת פרמיית סיכון מחושבת ומוצעת התוספת בין אג"ח ממשלתיות לקונצרניות שיווא ממדינות ברחבי העולם. (עמ' 20).

ההשפעה במשרד האוצר

- מנהלת תחום אקטואריה ושכר במשרד האוצר מסרה כי "רכשה" 2 וקטורי ריביות **טרם הכרעת הרשות לני"ע בנושא.**
- לביקורת הועברה התכתבות בדואר אלקטרוני עם החשבונאי הראשי הקובעת כי לאור תקן IPSAS 25 (תקן חשבונות בינלאומי למגזר הציבורי הדן בהטבות לעובד) עולה "מסעיף 94 כי שיעור התשואה על אג"ח ממשלתי ישקף בצורה הטובה ביותר את ערך הזמן של הכסף".
- ועל כן אין להתייחס לנושא קיומו של שוק עמוק. (עמ' 21).

דווח, כי החבות האקטוארית בשנת 2014 גדלה בכ-90 מיליארד ש"ח. מעיון בביאור 28 לדוחות הכספיים עולה כי "ההפסד האקטוארי נובע מהפער בין ההתחייבות, כפי שנצפתה בתחילת השנה, לבין תוצאת ההתחייבות שנמדדה בסוף שנת הדיווח.

בתחילת השנה נצפה וקטור תשואה לפדיון של אג"ח ממשלתיות צמודות מדד ובפועל נלקח וקטור ריביות של אגרות תלוש אפס אשר חושב על ידי חברת שערי ריבית".

תגובת המבוקר: השימוש בוקטור ריביות המבוסס על שיעור התשואה על אג"ח ממשלתי בוצע באמור בהתאם להנחיית החשבונאי הראשי, זאת על סמך העובדה שהאג"ח הממשלתי פועל בסביבת ריבית של הממשלה. כמו כן, בשל המחלוקת בסוגיית קיום שוק עמוק בישראל נרכשו שני וקטורי ריבית טרם הכרעת הרשות וזאת מטעמי ניהול סיכונים.

א.5. איסוף נתונים

- בהתאם לנוהל אקטואריה, האוכלוסיות הנכללות בחישוב ההתחייבות הפנסיונית מחולקות. פירוט החלוקה מובא בגוף הדוח. (עמ' 22).
- הוסבר, כי במהלך חודש דצמבר, נשלחת בקשה לכל אחת מלשכות השירות, לקבלת הנתונים הרלוונטיים לחישוב ההתחייבות הפנסיונית.
- דווח, כי לרוב חל עיכוב בקבלת הנתונים מלשכת השירות של עובדי מערכת הביטחון, מפאת מורכבות תהליך איסוף הנתונים ורגישות הנתונים.
- יחד עם זאת, נמסר כי חל שיפור במהימנות המידע המועבר, לאור שיתוף הפעולה בין היחידות השונות ומנהלת יחידת האקטואריה להביא לשיפור הנתונים ומהימנותם.
- להערכת הביקורת הקבצים בבסיס החישוב, מועברים בזמן סביר המאפשר הליך תקין ומבוקר של עיבוד הנתונים.

א.6. קליטה ועיבוד נתונים

- "בקרה" - זוהי פעולה המבוצעת על ידי מנהלת תחום אקטואריה ושכר לצורך בדיקה ואימות נאותות ושלמות הנתונים.
- הבקרות מופקות לפי משרדים ונשלחות לחשבי השכר לצורך ביצוע בדיקה פרטנית, תיקון ליקויים/חריגים ומתן הסברים.
- לעיתים, תיקון ליקויים מבוצע בנתוני הקלט, ללא דרישת הפקת קובץ חדש מלשכת השירות, מאחר וכל קליטה מחדש במערכת האקטואריה מחייבת מחיקה מאסיבית של הנתונים וכל הנגזרות של הנתונים. במקרה כאמור, תועבר דרישה למשרד הרלוונטי לתיקון הנתונים במערכת המקור, על מנת שבשנה הבאה יתקבלו נתונים לאחר התיקון.
- השיקול לפיו יוחלט אם לדרוש מלשכת השירות קובץ חדש תלוי במחוח הטעות וההשלכה האקטוארית שלה. לאמור, במידה וההשפעה הינה מינורית ולא רותבית ומשפיע אך על ההתחייבות יבוצע תיקון בנתוני הקלט.

תכניות לפרישה מוקדמת

- במידה והממשלה מבצעת תכנית לפרישה מוקדמת, על וועדת אקטואריה ליידע את האקטואר.
על האקטואר להגדיר בדיקות נוספות כראוי בתיאום עם מנהלת תחום אקטואריה ושכר.

בדיקה מדגמית לבקרות (ע"י צוות הביקורת הפנימית)

- ביצענו בדיקה מדגמית לבקרות שבוצעו בגין שנת 2014. אוכלוסיית המדגם הינה גמלאי משטרת ישראל ושב"ס.

- כאמור בגוף הדוח, מבוצעות בדיקות עקביות בנתונים לעומת נתוני שנה קודמת, כגון תאריך לידה, מין, מצב משפחתי, זכאות למענק יובל ועוד. בנוסף, מבוצעות בקרות שונות, כגון: בקרת זהות כפולה, כפל גמלאות, בקרת שיעור קצבה, מהות הבקרות מובא בגוף בדו"ח.

- **בקרת שיעור קצבה** – קיימת אוכלוסייה סגורה חריגה שזכאית למעל 70% פנסיה והשאירים זכאים למעל 40% מהפנסיה. מנהלת תחום אקטואריה ושכר מבצעת בדיקה כי לא התווספו זכאים חדשים לקבוצה הסגורה.

קיימת מגבלת ותק של 35 שנה. עולה כי לא מבוצעת בקרה על חריגה ממגבלה זו. הוסבר כי, במודל קיימת נוסחה אשר לוקחת בחשבון את המגבלה.

- במדגם שבצענו בשיתוף האקטוארית אותרו נתונים שטויבו, כגון גמלאית שעקב תיקון תאריך הלידה הינה צעירה ב-4 שנים וגמלאי אשר בהתאם לנתוני שנה קודמת היה זכאי למענק יובל, אך בנתוני השנה הנוכחית אינו זכאי. נחדד, כי פערים אלו אותרו עוד במהלך העבודה של האקטוארית.

הוסבר, כי בעת עדכון תאריך לידה ומצב משפחתי, לצורך חישוב החבות, העדכון מבוצע בשוטף בלבד (לא רטרואקטיבי), מאחר וההשפעה על החבות בשנים הקודמות אינה מהותית.

א.7. חישוב הנתונים ואחידות ברישום החשבונאי

בניית המודל ואופן החישוב

דווח, כי חישוב החבות אורך כ-3 חודשים. האקטואר היועץ בוחן את הנחות המודל מדי שנה וכן את הנחיות אגף שוק ההון לשנה בגינה מבוצע חישוב החבות ובונה את המודל בהתאם.

משיחה שהתקיימה עם האקטואר היועץ עולה כי לעיתים, הנחיות אגף שוק ההון, אינן מעודכנות במועד במודל המשמש לחישוב החבות. כך שקיימים פערים בחישוב לעומת החישובים המקבילים שמבצע האקטואר היועץ. בעקבות זאת, תוצאות החישובים המקבילים משמשות לרישום החשבונאי.

הוסבר, כי מבוצע עדכון ידני של נתונים על מנת ל"אלץ" את המודל שמשמש את משרד האוצר כדי שהתוצאות תותאמנה.

המשמעות: קיימת חשיפה באי עדכון המודל זאת בנוסף לעובדה שהאקטואר היועץ אינו חותם על הדוח ובכך אינו הגורם האחראי על התוצאות.

להערכת הביקורת: ראוי לגבש מנגנון להבטחת עדכון המודל בהתאם להנחיות אגף שוק ההון במועד, טרם חישוב החבות.

על אף שבאמצעות המודל מבוצע חישוב החבות האקטוארית באופן ממוחשב, קיימים מספר מרכיבים המחושבים מחוץ למערכת. המשמעות: מידע ונתונים המחושבים מחוץ "למודל" מהווה מקור חשיפה לטעויות, השמטה בשוגג. בנוסף, במידה ומתבצעים שינויים במודל, האמורים להשפיע אף על אופן החישוב במרכיבים אלו, העדכונים עלולים שלא להילקח בחשבון.

תגובת המבוקר : המערכת הקיימת אינה תומכת מחשובית בנוסחאות אגף שוק ההון ואולם יחידת המיכון אפיינה את מערכת האקטואריה כך שהזנת הנתונים אותם מספק האקטואר היועץ יביאו לתוצאות זהות לתוצאות נוסחאות אגף שוק ההון – כך שנוסחאות שיפור התמותה מיושמות באופן מלא בחישוב החבות האקטוארית. כמו כן יש לציין שתוצאות המערכת האקטוארית משמשות לרישום החשבונאי.

סוגיות המשפיעות על חישוב החבות והצגה מחדש בדוחות הכספיים

- פירוט וכימות סוגיות שונות בדוחות הכספיים בשנים 2013 ו-2014 שהשפיעו על חישוב החבות האקטוארית וכתוצאה מכך בוצעה הצגה מחדש בדוחות הכספיים מובא בגוף הדוח. (עמ' 35-33).

בשנת 2008 נחתם בין משרד האוצר למשרד הביטחון הסכם בדבר "סיכום כללי מעבר משרתי הקבע לפנסיה צוברת". בהסכם נקבע כי עובדים במסלול של פנסיה צוברת אשר פרשו פרישה מוקדמת, יזכו לתשלומי גמלת גישור תקציבית⁴ אשר ימומנו מתקציב המדינה. יש לציין שההסכם מחייב שינויי חקיקה וקביעת תקנות ליישומן שטרם בוצעו.

בשנת 2015 נחתם הסכם חדש עם צה"ל המשפיע על החבות העתידית, ואולם בהתייחס למודל פנסיית הגישור עדיין ישנן מחלוקות על אופן יישומו.

עד כה, לא חושבה חבות אקטוארית לצורך הצגה במאזן המדינה בגין פנסיית הגישור.

⁴ פירוט משמעות פנסיית הגישור מובאת בגוף הדוח.

הוסבר לביקורת, כי קיימת בעייתיות לחשב את החבות, מאחר ואין בידי מנהלת תחום אקטואריה⁵ ושכר את מלוא הנתונים המשפיעים על היתרה בקרן הפנסיה ליום הפרישה, לכן, הוחלט כי יבוצע חישוב בסיסי בלבד.

כמו כן, נמסר לביקורת כי, בשנת 2016 תבחן אפשרות לבצע אומדנים ראשוניים לצורך הצגת הנתונים הנובעים מההסכם וייתכן ויוצג אומדן במאזן המדינה (עם הסתייגויות).

בהתאם לביאור 18 בסעיף א.5, בדוחות הכספיים לשנת 2014, צוין כי רכיב זה חסר בחישוב החבות.

מהביקורת עולה כי טרם בוצע חישוב ועל כן בפועל לא ידוע סכום החבות והשפעתו.

תגובת המבוקר :

המעבר לפנסיה צוברת במשרד הביטחון בוצע בשנת 2004 ורק בשנת 2035 צפוי לפרוש המחזור הראשון במסגרת פנסיית הגישור, כאשר הצבא התחייב לגיל 50 כממוצע גיל פרישה טרם ההסכם החדש. מכיוון שמדובר באוכלוסייה חדשה שצופים שתתנהג שונה מאוכלוסיית פנסיה תקציבית לא ניתן להתבסס על מחקרים וסטטיסטיקות קיימים המתייחסים לאוכלוסייה זאת.

מודל הפנסיה התקציבית התבסס על נתוני פרט שאינם ידועים לנו ודרושים לחישוב החבות כגון: מצב משפחתי, תשואת קרן הפנסיה דמי ניהול ועוד. – כל אלה משפיעים מהותית על הסכום שייצבר עם הפרישה במסגרת פנסיית הגישור. בנוסף נוכח שינויים במצבת כ"א בצבא והצערות צפוי שינוי מהותי במבנה השכר ומההשערות שנלקחו בחשבון – פרופיל שנכון להיום לא ידוע גם לצה"ל.

לכן כל עוד קיימות מחלוקות על אופן יישומו וחסרים נתונים, לא ניתן יהיה לבצע מחקרים ולקבוע מודל מהימן לחישוב החבות והצגתו בדוח הכספי.

8.א. ממשקים בין היחידות השונות מטה השכר, ממונה על הסכמי השכר וממונה על התקציבים

יישום הסכמי שכר

- הסכמי שכר נחתמים בין הממונה על השכר במשרד האוצר לממונה על הגוף עמו נחתם הסכם השכר. לאחר חתימת ההסכם, הממונה על השכר מעביר חוזר ביצוע המנחה את מיישם ההסכמים באגף החשכ"ל כיצד נדרש ליישם את ההסכם. (עמ' 37).
- בשנים האחרונות נהוג לקיים ישיבה לדיון על אופן יישום ההסכם, הכוללת את מיישם ההסכמים באגף החשכ"ל, נציגים ממל"מ, רפרנט ממשרד הממונה על השכר במשרד האוצר וחשבי שכר מטעם הגוף עמו נחתם הסכם השכר.

- לאחר קבלת חוזר הביצוע, מיישם ההסכמים מעביר הנחיות ביצוע למל"מ, כיצד להטמיע את ההסכם במערכת מל"מ.

בקורת יישום הסכמים

- קיים תהליך לחיזוק הבקורת ביישום הסכמים חדשים. לצורכי הבקרה, יחידת הבקרה של אגף החשכ"ל מרכזת את ההסכם, את חוזר הביצוע ואת הנחיות הביצוע ובודקת כי נתוני ההסכם אכן הוטמעו כנדרש במערכת מל"מ. נמסר לביקורת כי, לאחרונה הוחלט שתהליך זה יבוצע בסמיכות לחתימת ההסכם ותחילת יישומו במערכת מל"מ. לשם כך, נכתב נוהל חדש המפרט את התהליך. למועד הביקורת, הנוהל היה בשלבי טיוטה.

הביקורת דגמה מספר הסכמים חדשים מהשנים 2014-2015. ואולם לא נתקבלו מסמכים המתעדים כי בוצעה בחינת השלכות עתידיות של ההסכם על החבות האקטוארית והקצאת מקורות תקציביים טרם חתימתו, ואישור מנהלת תחום אקטואריה ושכר כי ההסכמים הובנסו לחישוב החבות האקטוארית.

תגובת המבוקר: אגף החשכ"ל לא היה מעורב בבדיקת השפעת הסכמי השכר על החבות האקטוארית טרם חתימתם. יחד עם זאת, רק לעתים אנו מסייעים לאגף השכר בביצוע וחישוב הערכת השפעת ההסכמים טרם חתימתם

המלצת הביקורת: חשוב לסיים לערוך את הנוהל שיקבע את הליך הבקרה של יישום הסכמי השכר כולל קביעת החבות האקטוארית בגינו. הנוהל יחייב את כל האגפים העוסקים בנושא: הממונה על השכר, אג"ת ומטה השכר בחשכ"ל לשיתוף פעולה ויצור תשתית אחידה ומהימנה של בסיס נתונים ליישום ההסכם, לחישוב חבות אקטוארית ברורה ולהצגתו בהתאם ובאופן מהימן במאזן.

9.א. מעקב יישום המלצות מדוח מבקר המדינה

- בדוח שנתי 64 משנת 2014 בנושא "מאזן המדינה ל-31.12.12 – הגירעון החשבונאי הממשלתי", ובדוח שנתי 59 משנת 2009 בפרק "מאזן המדינה ל-31.12.07 – חבות הפנסיה התקציבית", צוינו מספר המלצות (המפורטות בגוף הדוח) בדבר הניתוח, התייעוד, השקיפות, המעקב והפירוט הנדרש ממשד האוצר בנושא תשלומי הפנסיה התקציבית העתידיים.

תגובת המבוקר: החשכ"ל פעל ליישום שקיפות השפעת תשלומי הפנסיה התקציבית העתידיים למקבלי ההחלטות, בהתאם לכך – בדוח הכספי לשנת 2015 הוצגה בדיקה של היחס בין התורים הנומינאלי של חבות הפנסיה התקציבית לבין התוצר הנומינאלי.

10.א. שונות

- לרמטכ"ל קיימת סמכות לתת, על פי שיקול דעתו, תוספת של 2% עד 6% לפנסיה עבור גמלאי צה"ל, המכונה "תוספת רמטכ"ל".

נמסר לנו כי נעשה שימוש בסמכות זו באופן שוטף ולמרבית גמלאי צה"ל ניתנת תוספת רמטכ"ל. לכן, במסגרת המודל יש לכך התייחסות. (עמ' 39).

רקע ונתונים כלליים

- הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל הינם דוחות מאוחדים וסולו הערוכים על פי תקני חשבונאות ממשלתיים. בדוחות ישנם נתונים ומידע לגבי פעילויות הממשלה בהווה ובעתיד וכן מידע צופה פני עתיד. במסגרת דוח זה נעזרנו ונשענו על מידע ונתונים מהדוחות הכספיים.
- החל משנת 2002 עודכנו הסכמי העבודה בגופים ממשלתיים אשר קובעים כי בעת פרישה העובד זכאי לפנסיה צוברת. לאמור: עובד שהתחיל עבודתו משנת 2002 (ובגופים ביטחוניים ובמשטרה משנת 2004), לא יהיה זכאי לפנסיה תקציבית. בשונה מפנסיה צוברת בפנסיה מוקדמת, העובדים אינם מפרישים ממשכורתם לחיסכון, הפנסיה התקציבית משולמת מהתקציב השוטף של הגוף שבו עבד הגמלאי הזכאי, לאמור מתקציב המדינה.
- בחודש יולי 2015 פרסם אגף החשב הכללי את הדוח הכספי של הממשלה לשנת הכספים 2014. הדוח מפרט בין השאר את נכסי המדינה, ביצוע התקציב, פרויקטים שביצעה הממשלה ועוד.
- אחד מהסעיפים המפורטים בדוח הכספי כולל את החבות האקטוארית של המדינה בגין הסדר פנסיה תקציבית (לרבות המשרתים במערכת הביטחון), שהסתכמה בסוף שנת 2014 ל-656 מיליארד ש"ח לעומת 581 מיליארד ש"ח בשנה הקודמת.
- לאור ההיקפים המהותיים, קיימת חשיבות בבדיקת מהימנות הנתונים בבסיס הישוב ורישום החבות האקטוארית.
- נבהיר כבר בשלב זה, כי הישוב חבות אקטוארית לפנסיה תקציבית עבור עובדי גופים שאינם ממשלתיים, אך ממומנים או מסובסדים מכספי המדינה (כגון: בתי חולים, עיריות, משולמים על ידי הגופים עצמם. חבות זו מוצגת בדוחות הכספיים של אותם גופים ואינה נכללת במאזן המדינה. נושא הישוב החבות לאותם גופים לא נבדק בדוח זה. לדוגמא, התחייבות לפנסיה תקציבית של האוניברסיטה העברית לשנת 2013 הוערך בכ-12.6 מיליארד ש"ח (הנתון פורסם ב-19.11.2014 בהתבסס על דוח אקטואר).
- בפועל ההוצאה השנתית של תקציב המדינה לפנסיה תקציבית גם אינה כוללת את החבות העתידית שתיווצר בגין עובדים פעילים במהלך שנות עבודתם הצפויות. החבות האקטוארית המלאה של הממשלה לנושא הפנסיה התקציבית ליום 31 בדצמבר 2014 בהתאם לנתונים הכספיים, מוערכת בכ-769 מיליארדי ש"ח (ברוטו). בשנת 2015, שילמה המדינה כ-20 מיליארד שקל פנסיה תקציבית, אחד מסעיפי ההוצאה המשמעותיים ביותר בתקציב, בהתאם לאמור בדוחות הכספיים. הסכום ילך ויגדל עד לכ-26 מיליארד שקל בשנת 2033, ורק אז יתחיל לרדת מאחר והסכמים מאוחרים יותר הם כבר תחת פנסיה צוברת - והם צפויים להיפסק לחלוטין לקראת סוף המאה.
- הנתונים הכספיים של ההתחייבות הפנסיונית מפורטים בביאורים לדוחות הכספיים:
- ביאור 18 מפרט את החבות וכן נושאים כגון חוקים רלוונטיים, הנחות אקטואריות בבסיס החישוב, אוכלוסיות ועוד.
- ביאור 29 מפרט את השינוי שחל בחבות האקטוארית מהשנה שחלפה ואת הסיבות לפער.

- הוסבר, כי מנהלת תחום אקטואריה ושכר אחראית על רישום סעיף (א) לביאור 18 - "התחייבות בגין פנסיה תקציבית" ולסעיף (ג) לביאור - "התחייבות בגין הטבות אחרות לזמן ארוך", כגון הפרשות בגין חופשה ומחלה.

ראה הערה בסעיף 3.ד (ב) לדוח.

ניתוח סעיף התחייבות במאזן

יתרת ההתחייבויות בגין פנסיה תקציבית המוצגת בדוח על המצב הכספי משקפת את החבות הקיימת כלפי העובדים והגמלאים הזכאים, נכון למועד הדוחות הכספיים. כפי שמפורט בדוח הכספי, חישוב יתרת ההתחייבויות שנצברה התבסס על הוותק הפנסיוני שנצבר לעובד עד מועד הדיווח יחסית לאומדן הוותק הפנסיוני המקסימאלי הצפוי בהתאם לקבוע בחקיקה ובכפוף להנחות אקטואריות.

- להלן התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ש"ח), בהתאם לביאור 18 בדוחות הכספיים:

2007 מיליוני ש"ח	2008 מיליוני ש"ח	2009 מיליוני ש"ח	2010 מיליוני ש"ח	2011 מיליוני ש"ח	2012 מיליוני ש"ח	2013(**) מיליוני ש"ח	2014 (***) מיליוני ש"ח	שנה(ים) // סוג התחייבות
						565,356	-	התחייבות בגין סיום יחסי עובד מעביד, נטו
2,391	2,650	2,618	3,110	3,770	4,087	4,770	-	התחייבות בגין הטבות אחרות לזמן ארוך
לא זמין	לא זמין	249	3,979	3,956	4,476	4,858	-	סה"כ
390,876	432,373	457,598	531,699	567,699	552,180	574,984	-	

(*) הנתונים בגין כל שנה נלקחו מדוח שנתי מהשנה העוקבת וזאת מכיוון שהנתונים בשנה העוקבת הוצגו מחדש.

(**) ע"פ דוח כספי לשנת 2013.

(***) החל משנת 2014 לא מוצג נתון זה אלא רק בדוח המאוחד. ראה טבלה להלן.

- להלן התחייבויות בגין זכויות עובדים (במיליוני ש"ח), בהתאם לביאור 18 בדוחות הכספיים המאוחדים⁸:

2007 מיליוני ש"ח	2008 מיליוני ש"ח	2009 מיליוני ש"ח	2010 מיליוני ש"ח	2011 מיליוני ש"ח	2012 מיליוני ש"ח	2013 מיליוני ש"ח	2014 (**) מיליוני ש"ח	שנה(ים) // סוג התחייבות
390,733	432,766	465,010	528,643	564,335	550,661	581,506	655,732	התחייבות בגין פנסיה תקציבית, נטו
2,400	2,663	7,840	9,059	9,726	8,581	8,879	9,156	התחייבות בגין סיום יחסי עובד מעביד, נטו
לא זמין	לא זמין	315	5,932	4,982	6,269	6,415	7,165	התחייבות בגין הטבות אחרות לזמן ארוך
393,133	435,429	473,165	543,634	579,043	565,511	596,800	672,053	סה"כ

יתרת ההתחייבויות בדוחות הכספיים אינה כוללת את החבות העתידית שתיווצר בגין עובדים פעילים במהלך שנות עבודתם הצפויות. בהתחשב בחבות עתידית זו החבות המלאה ליום 31 בדצמבר 2014, מוערכת בכ- 769 מיליארד ש"ח.

דוחות הכספים המאוחדים כוללים את פעילותן, מצבן וביצוען הכספי של למעלה מ-150 ישויות ממשלתיות. בנספחים א' ו-ב' לדוחות הכספים ניתן פירוט של רשימת הישויות הממשלתיות הנכללות בדוחות הכספיים.

(*) הנתונים בגין כל שנה נלקחו מדוח שנתי מהשנה העוקבת וזאת מכיוון שהנתונים בשנה העוקבת הוצגו מחדש.

(**) ע"פ דוח שנתי מאוחד לשנת 2014.

- להלן פירוט התחייבות בגין פנסיה תקציבית כולל הפרדה בגין גמלאים ועובדים פעילים במיליוני ש"ח:

נתונים מדוח כספי ממשלת ישראל						נתונים מדוח כספי מאוחד		שנה/סוג ההתחייבות
2007 מיליוני ש"ח	2008 מיליוני ש"ח	2009 מיליוני ש"ח	2010 מיליוני ש"ח	2011 מיליוני ש"ח	2012 מיליוני ש"ח	**2013 מיליוני ש"ח	**2014 מיליוני ש"ח	
111,502	115,541	147,143	170,936	183,704	169,941	177,182	193,204	מערכת הביטחון
39,357	47,063	50,212	55,367	60,523	72,076	74,825	79,886	גמלאי הוראה
31,977	33,952	38,414	39,881	42,441	48,165	50,340	53,135	גמלאי מדינה
24,430	26,483	30,470	35,201	36,361	37,382	48,170	53,465	שוטרים וסוהרים
2,522	2,637	2,794	3,462	3,495	3,535	4,118	4,644	התחייבויות אחרות
-	-	-	-	-	-	2,131	2,281	ביטוח לאומי
209,788	225,676	269,033	304,847	326,524	331,099	356,766	386,615	סה"כ גמלאים
54,154	59,970	57,647	69,350	73,940	64,766	65,823	80,169	מערכת הביטחון
66,848	78,980	64,944	75,968	79,763	76,120	76,453	90,549	עובדי הוראה
26,205	29,905	26,871	31,890	35,105	34,965	37,563	44,792	עובדי מדינה
31,490	35,192	36,236	42,555	44,641	36,667	40,063	48,659	שוטרים וסוהרים
-	-	-	-	-	-	3,047	3,203	ביטוח לאומי
178,697	204,047	185,698	219,763	233,449	212,518	222,949	267,372	סה"כ פעילים
-	-	-	-	-	-	1,791	1,745	
						581,506	655,732	
2,391	2,650	2,618	3,110	3,770	4,087	8,879	9,156	סיוע יחסי עובד
לא זמין	לא זמין	249	3,979	3,956	4,476	6,415	7,165	הטבות אחרות לזמן
390,876	432,373	457,598	531,699	567,699	552,180	596,800	672,053	
390,733	432,766	464,010	528,643	564,335	550,661	581,506	655,732	ענפי תקציבית

(*) הנתונים בגין כל שנה נלקחו מדוח שנתי מהשנה העוקבת וזאת מכיוון שהנתונים בשנה העוקבת הוצגו מחדש.

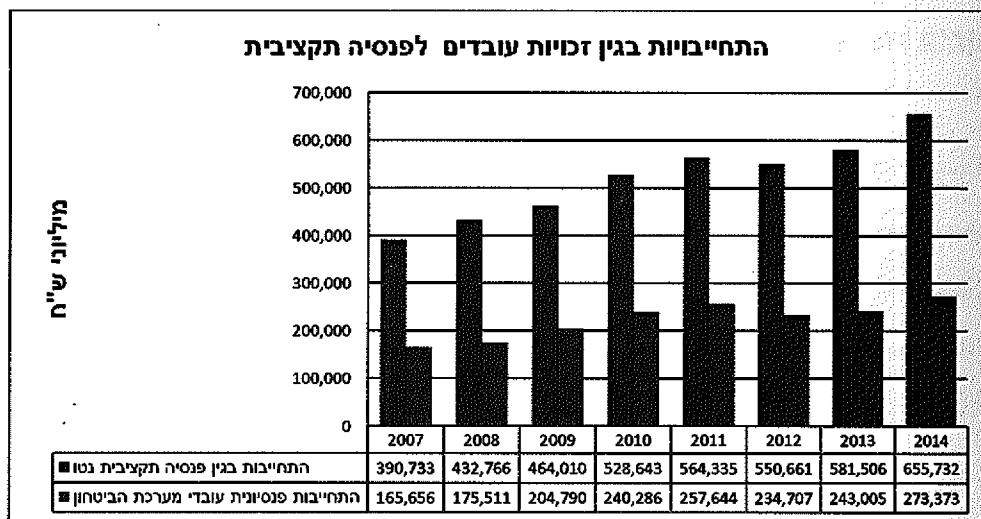
(**) ע"פ דוח שנתי מאוחד לשנת 2014.

להלן פירוט מספר הזכאים בגין התחייבות פנסיה תקציבית כולל הפרדה בגין גמלאים ועובדים פעילים:

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (***)	2014	שנה/סוג ההתחייבות
(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	מערכת הביטחון
38,059	41,647	43,305	45,240	47,196	50,201	51,514	53,847	גמלאי הוראה
41,283	40,657	40,626	40,592	4,189	40,932	41,768	42,199	גמלאי מדינה
16,944	17,422	17,398	18,326	18,696	19,360	19,932	20,527	שוטרים וסוהרים
8,226	8,792	9,625	10,902	11,200	11,414	11,405	11,744	התחייבויות אחרות
-	-	-	-	-	-	1,531	1,570	ביטוח לאומי
104,512	108,518	110,954	115,060	81,281	121,907	126,150	129,887	סה"כ גמלאים
(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	מערכת הביטחון
72,272	68,761	66,548	64,601	59,695	57,530	53,392	51,295	עובדי הוראה
34,567	33,358	32,991	32,180	31,567	29,058	28,763	27,203	עובדי מדינה
22,463	21,449	20,568	19,536	18,487	19,524	18,512	17,599	שוטרים וסוהרים
-	-	-	-	-	-	1,897	1,820	ביטוח לאומי
129,302	123,568	120,107	116,317	109,749	106,112	102,564	97,917	סה"כ פעילים
-	-	-	-	-	-	-	-	אחרים
233,814	232,086	231,061	231,377	191,030	228,019	228,714	227,804	סה"כ

- (*) הנתונים בגין כל שנה נלקחו מדוח שנתי מהשנה העוקבת וזאת מכיוון שהנתונים בשנה העוקבת הוצגו מחדש.
- (**) לא כולל עובדי וגמלאי מערכת הביטחון – נתון מסווג.
- (***) כאמור, נתוני כמויות העובדים לשנת 2013 טויבו. שינויים בכמויות העובדים הנובעים מתהליך הטיוב נכללו בכמויות העובדים לשנת 2013.

הסברים התפתחות יתרת ההתחייבות לפנסיה תקציבית:



הסבר לקיטון ההתחייבות לפנסיה תקציבית בשנת 2012, כפי עולה מהדוח הכספי:

כפי שהנתונים והתרשים מלמדים, בשנת 2012 הייתה ירידה ביתרת ההתחייבות הפנסיונית. הסיבה העיקרית לכך, נעוצה בעובדה שבשנת 2014 נתוני כמויות העובדים טויבו לשנת 2013 ולאור זאת בוצע עדכון וסיווג מחדש לנתוני 2012. בדוח לשנת 2012 ההתחייבות בגין הפנסיה התקציבית הועמדה על סך של 571,953 מיליוני ש"ח. ולאחר העדכון הועמדה ההתחייבות על סך של 550,661 מיליוני ש"ח.

הסבר להתפתחות ההתחייבות לפנסיה תקציבית, כפי שעלה מהדוח הכספי:

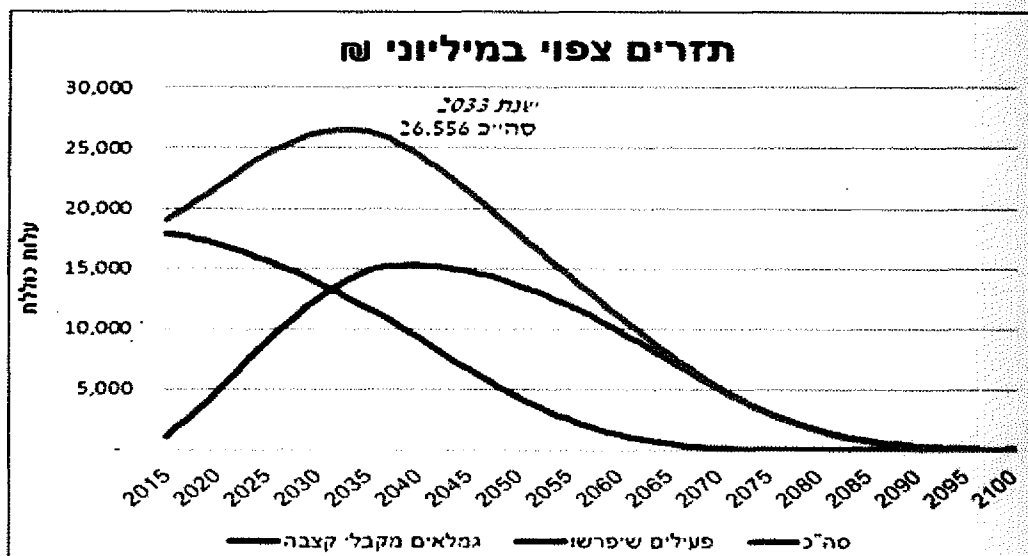
גידול בסדרי הכוחות - מערכת הביטחון, עלייה בתוחלת החיים, חתימה על הסכמי שכר חדשים במהלך השנים, עלייה במספר העובדים בעלי תארים אקדמיים (גם אם התארים אינם נדרשים לצורכי התפקיד), שינוי בהגדרת תפקידים וסחיפה כלפי מעלה של הדרגות.

ככלל, חישוב ההתחייבות נערך בהנחה שהעובדים ימשיכו בעבודתם עד למועד פרישתם לפי ניסיון העבר. הזכאי צובר וותק פנסיוני, ולפי שכר עתידי צפוי בהנחה שהעובד יפרוש לפנסיה זקנה במועד בו יתמלאו תנאי זכאותו, לפי גיל ומין.

במהלך השנים, עדכוני חקיקה שונים השפיעו גם הם על ההתחייבות הפנסיונית, לדוגמא:

- חקיקה בנושא פרישה קבעה כי גיל פרישה תובה יועלה בהדרגה לגיל 67 לגבר ולאשה. בהתאם לכך שונה חוק הגמלאות, כך שגיל פרישה לעובד מדינה שונה בהתאם לאמור. שונות זו הניבה תוצאות גידול המשקפות הסכמי שכר וזכויות נוספות בהתאם לוותק.
- חוק לחלוקת חיסכון פנסיוני בין בני זוג שנפרדו, אוגוסט 2014, קובע בין היתר, הוראות שונות בעניין אופן תשלום חלק מהקצבה של זכאי לקצבה לבן זוגו לשעבר וכן הכרה בבן זוג לשעבר של עובד או גמלאי כשאייר במקרה של פטירה. בהכרה כאמור יש הגדלת ההתחייבות האקטוארית הנאמדת במעל שני מיליארד ש"ח (עלות זו אמורה להיות ממומנת באמצעות הפחתת קצבת פרישה לגמלאי ולבן זוגו לשעבר ובאמצעות מקדם אקטוארי שעוגן בחוק).

תזרים צפוי פנסיה תקציבית:



- **ביאור 18** מפרט את החבות וכן נושאים כגון חוקים רלוונטיים, הנחות אקטואריות בבסיס החישוב, אוכלוסיות ועוד.
- **ביאור 29** מפרט את השינוי שחל בחבות האקטוארית מהשנה שחלפה ואת הסיבות לפער.
- **הוסבר**, כי מנהלת תחום אקטואריה ושכר אחראית על רישום סעיף (א) לביאור 18 - "התחייבות בגין פנסיה תקציבית" ולסעיף (ג) לביאור - "התחייבות בגין הטבות אחרות לזמן ארוך", כגון הפרשות בגין חופשה ומחלה.
ראה הערה בסעיף 3.ד (ב) לדוח.

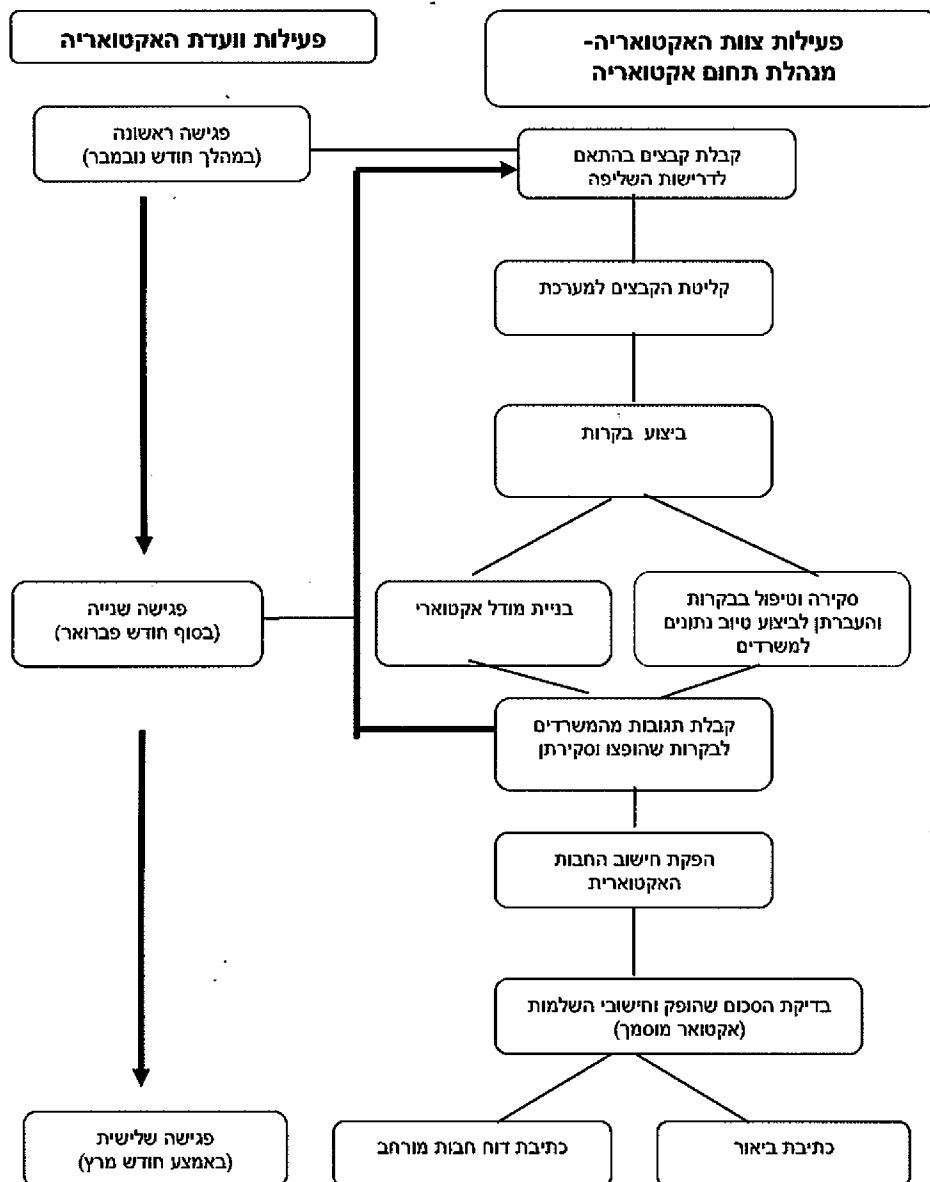
תהליך העבודה

1.1. נהלים

- קיים "נוהל אקטואריה" סימוכין חש. 2012-89421 מיום 03/12/2012.
- הנוהל מפרט את תהליך איסוף וקליטת הנתונים, הגורמים הרלוונטיים לתהליך, הבקורות המבוצעות לנתונים ותהליך חישוב החבות האקטוארית.

2.1. תהליך העבודה

להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך העבודה בעת חישוב החבות בהתאם לנוהל והסברים שהתקבלו:



3.1. הגורמים המעורבים בחישוב

(א) הצוות המטפל

- תהליך חישוב ורישום ההתחייבות הפנסיונית מתבצע באופן בלעדי ע"י מנהלת תחום אקטואריה ושכר - האחראית לחישוב החבות בסיוע מספר עובדים (להלן: "צוות אקטואריה") כדלקמן:

1. עובדי מיכון - פיתוח ותמיכה במערכות (סיוע בקליטת קבצים).
2. אקטואר חיצוני (יועץ) - המבצע חישובים מקבילים לחישובים של מנהלת תחום אקטואריה ושכר. האקטואר גם בנה את מודל חישוב החבות האקטוארית בהתאם להנחיות אגף שוק ההון, ומבצע עדכונים לשנה בגינה מבוצע החישוב.

- כפי שמפורט בדוח, קיים ריכוז תפקידים למנהלת תחום אקטואריה ושכר באיסוף, קליטה, עיבוד וחישוב הנתונים וכן ברישום החבות בדוח הכספי. נציין, כי קיימת בקרה מסוימת לחישוב החבות על ידי ביצוע חישובים מקבילים על ידי האקטואר החיצוני.

דווח, כי הוחל בהכשרת עובדת לגיבוי מנהלת תחום אקטואריה ושכר בהעדרה. העובדת הינה מיחידת הבקרה באגף החשכ"ל.

(ב) אקטואר יועץ (חיצוני)

אחריות האקטואר החיצוני כוללת מתן ייעוץ באשר לחבות האקטוארית של הממשלה בגין פנסיה תקציבית לעובדי המדינה וגמלאיה וכן התחייבויות הממשלה בגין השלמת זכויות לפנסיה צוברת, לרבות:

- א. לימוד, איסוף וניתוח כל החומר הרלוונטי והעברתו לידי סגן החשב הכללי לענייני שכר ותנאי שירות או מי מטעמו (להלן: "הממונה") לפי דרישתו.
- ב. ניתוח הסכמי שכר הנחתמים עם מדינת ישראל אשר להם השפעה על החבות האקטוארית בגין תשלומי פנסיה וזכויות נלוות המשפיעות על החבות האקטוארית.
- ג. ביצוע חישובים אקטואריים במקרים פרטניים בהתאם לבקשת הממונה.
- ד. השתתפות בישיבות ועדת האקטואריה בחשב הכללי בעניינים עקרוניים, לבקשת הממונה.

נציין, כי האקטואר היועץ לא הותם על הצהרות של נאותות הנתונים או על ביצוע הבקרות כאמור.

לאמור, אין הפרדת תפקידים בין הגורם המבצע והגורם המאשר את חישוב החבות האקטוארית.

אנו ממליצים לשקול ולחזק את מנגנוני הבקרה, כפי שנהוג ומקובל כיום אף בגופים מוסדיים ובהוראת הפיקוח על הביטוח, באמצעות ביצוע חישובים מקבילים אחת למספר שנים על ידי אקטואר חיצוני ובלתי תלוי.

בנוסף, מוצע לבחון הוספת הצהרת אקטואר לדוחות הכספיים בה יפורטו ההנחות והכלים בבסיס החישוב ובחוות הדעת.

תגובת המבוקר: האקטואר במעמד יועץ בלבד ולכן אינו נדרש לחתום.

(ג) ועדת אקטואריה

חברי ועדת האקטואריה:

- סגן בכיר לחשב הכללי האמון על נושא זה.
- אקטואר האוצר (כיום בתפקיד מנהלת תחום האקטואריה).
- החשבונאי הראשי.

כמו כן משתתפים בוועדה:

- מנהלת תחום אקטואריה ושכר.
- מנהלי הפרויקט ביחידת המיכון.
- אקטואר- יועץ חיצוני.

לוועדת האקטואריה מנדט משמעותי בתהליך כמפורט להלן:

בהתאם לנוהל, הוועדה מתכנסת לפחות 3 פעמים בשנה:

- פגישה ראשונה - מתקיימת בדרך כלל במהלך תודש נובמבר, בין חברי ועדת אקטואריה ויתר הגורמים העוסקים בביצוע חישוב החבות. הנושאים לדיון כוללים בין היתר: קביעת המתווה, הצגת הבעיות שנתקלו בהן שנה קודמת ודרכים לטיפול בהן, וכן הצפת שינויים של הוראות והנחיות שחלו השנה. הגדרת משתנים כלכליים והחלת אירועים אשר התקבלו בהצעות אך לא נכנסו לחוק.

- פגישה שנייה - תתקיים במהלך חודש פברואר. מטרתה עדכונים על בעיות שעלו במהלך ביצוע החישוב.

- פגישה שלישית - מטרתה אישור טיוטת הדוח לפני הגשתו לחשבת הכללית והגשת הביאור הסופי לחשבונאי הראשי.

בפגישת ההתנעה של הוועדה ידונו מגוון הפרמטרים המשפיעים על החבות האקטוארית כגון:

- משתנים כלכליים - כגון: שיעור הריבית.
- משתנים חוקתיים - יעודכנו בהתאם לצורך או לשינויים בחוק הגמלאות.
- משתנים הסתברותיים - כגון: שיעורי הקטנה יבחנו כל שנה לאור עדכון לוחות חיים וגריעה, ע"י אגף שוק ההון ביטוח וחסכון.

בנוסף לכל הנושאים שפורטו לעיל, ועדת האקטואריה דנה בביצוע מחקרים חדשים ו/או שימוש במחקרים קיימים, טיפול בסוגיות שנתרו פתוחות לשנה בגינה מבוצע החישוב, וכן גיבוש השינויים הנדרשים בחישוב החבות לשנה השוטפת.

על חברי הוועדה ליזום, אחת לחמש שנים לפחות, ביצוע מחקרים חדשים בנושאי זחילת השכר (להלן: "מחקר שכר"), יציאה לפרישה מוקדמת ועזיבות.

נמסר לנו, כי בשנת 2012 עודכן מחקר שכר שבוצע עבור אוכלוסיית השוטרים והסוהרים. וכן כי, בשנת 2007 עודכן מחקר השכר של המורים (הוקפא לאור כניסת ה"אופק חדש").

טרם הועברו לעיוננו מועדים למלוא מחקרי השכר שבוצעו.

בהתאם לתיעוד שקיבלנו התרשמנו, כי לא מתקיים בפועל דיון בוועדת האקטואריה בכל הנושאים שהוגדרו בנוהל העבודה והמחייבים דיון של הוועדה.

החלטות ודיונים מהתכנסות ועדת האקטואריה אמורות להיכלל במסגרת פרוטוקול כתוב.

נמסר לנו כי לא קיימים פרוטוקולים לישיבות הוועדה לשנת 2015. משיחה נוספת עם מנהל צוות אקטואריה נמסר כי הפרוטוקולים אינם מנוהלים בצורה מסודרת אלא בעיקר בכתב ידה ומפאת חוסר בזמן פנוי אינם ערוכים כמצופה ולכן אין ביכולתה להעבירם לעיוננו.

התקבל לעיוננו סיכום דיון (בודד) מיום 07.01.2014 ישיבת ועדת אקטואריה.

סיכום הדיון מפרט את הנושאים שהועלו בוועדה והחלטה קצרה, ללא פירוט דיון הנסיבות להחלטות ולו"ז מפורט לביצוע. כמו כן, ראוי לוודא יישום החלטות מישיבות קודמות.

ראוי כי פרוטוקול הישיבה יפרט את הדיון בכל נושא, אופן הביצוע, הגורם האחראי לביצוע ולו"ז מדויק.

כמו כן, יש לוודא בכל ישיבה יישום החלטות ישיבה קודמת, ככל שרלבנטי.

התייחסות המבוקר: משנת 2015 מנוהלים פרוטוקולים מפורטים עם תיעוד מסודר.

4.7. המערכות התומכות

להלן פירוט המערכות העיקריות בהן נעשה שימוש בתחליכי העבודה בהליך החישוב:

- **מערכת אקטואריה** - מערכת לחישוב החבות האקטוארית של הממשלה כלפי עובדיה וגמלאיה בגין סך ההטבות המגיעות להם עם סיום העסקתם כגון: תשלומי פנסיה, פיצויי פיטורין, קצבאות נכות ושארים, ומענקי פרישת אחרים. המערכת הוגדרה בעבר ע"י אקטואר.
- **מערכת BI (Business Intelligence)** - מערכת עזר לניהול שכר והסכמי עבודה. נתוני שכר (למעט לאוכלוסיית מערכת הביטחון) מוזנים למערכת בתדירות חודשית (להלן: "מערכת BI").

- מחשב Stand Alone מסווג לקליטת נתוני עובדי מערכת הביטחון וגם עליו מותקנת מערכת האקטואריה.

לשכות שירות/ מחוללי שכר:

- **מערכת מל"מ** - מחולל שכר עבור אוכלוסיית עובדי מדינה, משטרה ושב"ס.
- **מערכת "יוניק"** - מחולל שכר עבור עובדי הוראה (משרד החינוך).
- **מערכת "מבטחים מחשבים בע"מ"** - מחולל שכר עבור עובדי הוראה בחינוך מיוחד.
- **מת"ש ומופ"ת** - מחולל שכר עבור צה"ל ואזרחים עובדי צה"ל.

סוגיית קיום שוק עמוק והשפעתו על ההתחייבות הפנסיונית

- רשות ניירות ערך נדרשה להכריע בסוגיה האם קיים שוק עמוק באגרות חוב קונצרניות באיכות גבוהה בישראל, לשם קביעת שיעור ההיוון המשמש להיוון המחויבויות בגין הטבה לאחר סיום העסקה. זאת, בהתאם לסעיף 83 לתקן חשבונאות בינלאומי 19 "הטבות עובד".

מהו שוק עמוק?

- באופן כללי, שוק עמוק הוא שוק שקיימת בו נזילות גבוהה וסחירות גבוהה לאג"ח של חברות בדירוג גבוה (AA ומעלה).

במידה ומוגדר שוק עמוק, אזי חברות יכולות להוון את ההתחייבויות הפנסיוניות של עובדיהן לפי שיעור ריבית שמעניקות אג"ח קונצרניות בדירוג השקעה גבוה (AA).

מדובר בקביעה אשר אמורה להיטיב עם החברות משום שכיום רוב החברות מהוונות את ההתחייבויות לפי התשואה באג"ח ממשלתית, שם התשואה נמוכה יותר לעומת שוק האג"ח הקונצרניות.

נחדד ונזכיר כי, ככל ששיעור התשואה לפיה מהוונים את החוב גבוה יותר, היקף ההיוון נמוך יותר, והחברות נדרשות להקצות פחות הון להיוון ההתחייבות הפנסיוניות.

המשמעות החשבונאית

המושג שוק עמוק הוא בעל משמעות חשבונאית. מאחר וכאמור גובה ריבית ההיוון משפיע על ערכי התחייבויות לטווח ארוך כמו התחייבויות של חברה לפנסיה של עובדיה, הרי משלחברה/גוף בעל התחייבויות של עשרות מיליארדי שקלים לעובדיו בגין תשלומי פנסיה עתידיים, כל עלייה של 1% בריבית ההיוון תפחית את השווי הנוכחי של ההתחייבויות במיליארדי שקלים.

- עד שנת 2014 היה מוסכם שבישראל לא מתקיים "שוק עמוק" לאג"ח קונצרניות. זו הייתה מוסכמה כללית, שהאוצר ומשרדי רואי החשבון הגדולים אימצו אותה. באופן

הזה נערכו גם הדו"חות הכספיים של כל החברות במשק. לכן, התחייבויות הפנסיה הוונו לפי הריביות של אג"ח ממשלתיות, שהן תמיד נמוכות יותר מאשר הריביות של אג"ח קונצרניות.

סוגיה זו הועברה להכרעת הרשות לני"ע אשר גיבשה עמדה בנובמבר 2014, על פיה קיים בישראל שוק עמוק. למרות עמדה זו, בבנק ישראל ובמשרד האוצר הגיעו למסקנה שונה.

לכן, שני הרגולטורים מסרו כי יפעלו על פי פתרון משותף שיכלול "שעטנז" חשבונאי - ריבית חסרת סיכון בתוספת פרמיית סיכון מחושבת וממוצע התוספת בין אג"ח ממשלתיות לקונצרניות שיובא ממדינות ברחבי העולם (לאמור ממוצע בין המרווחים שולבש על ממוצע הריבית על אג"ח ממשלתית).

השפעה במשרד האוצר

מנהלת תחום אקטואריה ושכר במשרד⁹ האוצר מסרה כי "רכשה" 2 וקטורי ריביות טרם הכרעת הרשות לני"ע בנושא, וזאת מטעמי ניהול סיכונים שבמידה ורכישת וקטור אחד עלולה להוביל למצב בו יוחלט כי לא יעשה בו שימוש ולכן ייגרם עיכוב בחישוב החבות עקב משך הליך הוקטור הנוסף.

יחד עם זאת, הועברה אלינו התכתבות בדואר אלקטרוני עם החשבונאי הראשי הקובעת כי לאור תקן IPSAS 25 (תקן חשבונות בינלאומי למגזר הציבורי הדן בהטבות לעובד) עולה "מסעיף 94 כי שיעור התשואה על אג"ח ממשלתי ישקף בצורה הטובה ביותר את ערך הזמן של הכסף".
ועל כן אין להתייחס לנושא קיומו של שוק עמוק.

דווח, כי החבות האקטוארית בשנת 2014 גדלה בכ-90 מיליארד ש"ח. מעיון בביאור 28 לדוחות הכספיים עולה כי "ההפסד האקטוארי נובע מהפער בין ההתחייבות, כפי שנצפתה בתחילת השנה, לבין תוצאת ההתחייבות שנמדדה בסוף שנת הדיווח. בתחילת השנה נצפה וקטור תשואה לפדיון של אג"ח ממשלתיות צמודות מדד ובפועל נלקח וקטור ריביות של אגרות תלוש אפס אשר חושב על ידי חברת שערי ריבית".

במילים אחרות, לצרכי הערכה נלקח בחשבון קיומו של שוק עמוק, מה שגרם תחילה להקטנת ההתחייבויות. לאור העבודה שהממשלה אינה מחויבת לכללי IFRS אלא לתקני חשבונאות ממשלתיים, בוצע חישוב ההתחייבות לפי וקטור ריביות אג"ח תלוש אפס. תוצאה זו הביאה לעדכון חישוב ההתחייבות הפנסיונית ולהגדלתה.

איסוף נתונים

1.1. אוכלוסיות

- בהתאם לנוהל אקטואריה, האוכלוסיות הנכללות בחישוב ההתחייבות הפנסיונית מחולקות באופן הבא:

1. עובדי מערכת הביטחון (לרבות צה"ל ואזרחים עובדי צה"ל).
2. עובדי הוראה במשרד החינוך.
3. עובדי הוראה חינוך מיוחד.
4. משטרת ישראל ושב"ס.
5. כל היתר (להלן: "עובדי מדינה").

באופן כללי, קיימים כללים וחוקים שונים לאוכלוסיות השונות, המשפיעים על הזכאות ועל חישוב החבות. לדוגמא: "אופק חדש" לעובדי משרד החינוך.

2.1. תהליך איסוף הנתונים

- הוסבר, כי במהלך חודש דצמבר, נשלחת בקשה לכל אחת מלשכות השירות, לקבלת הנתונים הרלוונטיים לחישוב ההתחייבות הפנסיונית.

הקבצים מתקבלים בפורמט ASCII אחיד מכל אחת מלשכות השירות (ברמת משרד ממשלתי), באמצעות "כספת" (למעט נתוני עובדי מערכת הביטחון, אשר מועברים פיזית).

דווח, כי לרוב חל עיכוב בקבלת הנתונים מלשכת השירות של עובדי מערכת הביטחון, מפאת מורכבות תהליך איסוף הנתונים ורגישות הנתונים. עוד דווח, כי הנתונים מועברים פיזית ללשכת מנהלת תחום אקטואריה ושכר, בליווי מאבטחים לאחר שעברו קידוד והצפנה.

יחד עם זאת, נמסר כי חל שיפור במהימנות המידע המועבר, לאור שיתוף הפעולה בין היחידות השונות ומנהלת יחידת האקטואריה להביא לשיפור הנתונים ומהימנותם.

לכן, תהליך הנהוג הוא להתחיל בביצוע הבקרות עבור יתר האוכלוסיות ולסיים בביצוע בקרות עבור אוכלוסיית עובדי מערכת הביטחון.

התרשמנו כי הקבצים בבסיס החישוב, מועברים בזמן סביר המאפשר הליך תקין ומבוקר של עיבוד הנתונים.

קליטה ועיבוד נתונים

1.1. פללי

- קבצי ה-ASCII שהתקבלו מלשכות השירות נקלטים למערכת האקטואריה. נתוני עובדי מערכת הביטחון נקלטים בנפרד, במחשב המסווג. לאחר קליטת הקבצים, מתקבל "לוג" לאישור הקליטה, המפרט את כמות הרשומות שנקראו וכמות הרשומות שנדחו מסך הרשומות.

בנוסף, מתקבלים 2 קבצים נוספים:

1. **קובץ טקסט** - מכיל את כל הרשומות שלא נקלטו במערכת. אחר טיפול יש לקלוט אותו מחדש.
2. **קובץ אקסל** - מסביר את מהות הליקויים. תיקון הליקויים וקליטה חוזרת יבוצע בהתאם לצורך.

- נתונים מתקבלים ב-2 קבצים: קובץ פעילים וקובץ גמלאים.

כאשר ישנם פעילים "חדשים", מבוצע בירור אם אכן קיימת לעובד זכאות לפנסיה תקציבית.

- קליטת הנתונים מבוצעת שוב ושוב, ככל שנדרש, עד שקליטת הרשומות "תקינה". כל הקבצים, לרבות ה"לוג", נשמרים במערכת אקטואריה. המערכת מנהלת היסטוריה, לרבות תאריך קליטת הקובץ, כמות השגויים וסוג האוכלוסייה (גמלאים / פעילים).

- גישה למערכות השונות קיימת למנהלת תחום אקטואריה ושכר ולצוות עובדי המחשוב בלבד. דוות, כי גישה לאקטואר היועץ למערכות השונות אינה מתאפשרת ללא ליווי מנהלת תחום אקטואריה ושכר.

2.1. סוגי הבקורות בעיבוד הנתונים

- **"בקרה"** - זוהי פעולה המבוצעת על ידי מנהלת תחום אקטואריה ושכר לצורך בדיקה ואימות נאותות ושלמות הנתונים. הבקורות מסווגות ל-3 סוגים:

(א) **השוואת הנתונים** המתקבלים מלשכות השירות **למול הנתונים במערכת ה-BI**, כלומר לנתוני השכר החודשיים.

(ב) **השוואת הנתונים** שהתקבלו בגין שנת החישוב למול הנתונים שהתקבלו **בשנה הקודמת** (נתוני הקלט בגינם חושבה החבות), ברמת ת.ז., על מנת לוודא עקביות בפרטים כגון ותק, גיל, מין ועוד.

(ג) **בדיקת שלמות הנתונים** - בדיקות המוודאות שהנתונים נקלטו ללא נתונים חסרים ו/או אפסים ו/או נתונים שגויים.

הוסבר, כי ישנם מצבים בהם הבקורות מציפות רשימה של 5,000 שגויים, במקרים אלו קיים חשש לבעיה בכל המערכת. (מאחר וזהו מספר השגיאות המרבי).

- הבקרות מופקות לפי משרדים ונשלחות לחשבי השכר לצורך ביצוע בדיקה פרטנית, תיקון ליקויים/חריגים ומתן הסברים. לאחר קבלת תגובות המשרדים לחריגים, מבוצעות הפעולות הבאות:

1. קליטת כל הנתונים שטויבו לאחר שליחתם למשרדים.
2. הפקת בקרות (פנימיות) מחדש.
3. ריכוז כל הליקויים שאינם ברי תיקון.
4. סקירת הבקרות על-ידי מטה השכר בסיוע האקטואר היועץ וביצוע תיקונים במערכת האקטואריה בהתאם לצורך.
5. הפצת דרישה למשרדים לבצע תיקונים במערכות המקור בתום תהליך חישוב החבות.
כל דרישה לתיקון תתויק במערכת מאור בתיקיה: ארון ← חטיבת שכר ← גמלאות ופנסיה ← אקטואריה ← טיוב נתונים.

- אם בעת השוואת הנתונים מתברר כי קיימים גמלאים "חדשים", שלא היו בנתוני שנה קודמת, מנהלת תחום אקטואריה ושכר מוודאת כי גמלאים אלו היו קיימים בנתוני שנה קודמת בקובץ הפעילים. גמלאי שלא היה קיים בקובץ הפעילים – מוקפאות הזכויות.

- לעיתים, תיקון ליקויים מבוצע בנתוני הקלט, ללא דרישת הפקת קובץ חדש מלשכת השירות, מאחר וכל קליטה מחדש במערכת האקטואריה מחייבת מחיקה מאסיבית של הנתונים וכל הנגזרות של הנתונים. במקרה כאמור, תועבר דרישה למשרד חרלוונטי לתיקון הנתונים במערכת המקור, על מנת שבשנה הבאה יתקבלו נתונים לאחר התיקון.

השיקול לפיו יוחלט אם לדרוש מלשכת השירות קובץ חדש תלוי במהות הטעות וההשלכה האקטוארית שלה. לאמור, במידה וההשפעה הינה מינורית ולא רוחבית ומשפיעה אך על ההתחייבות, יבוצע תיקון בנתוני הקלט.

בקטנו לוודא קיום לוג שינויים בנתוני הקלט (במידה וכאמור מבוצע שינוי ישירות לנתוני הקלט) וכן הפרדת תפקידים נאותה בין הגורם המבצע השינוי וגורם תבדק את לוג השינויים.

נמסר כי אכן קיים לוג כאמור.

- מנהלת תחום אקטואריה ושכר מקיימת פגישות עם חלק מהגופים אף במהלך השנה, על מנת לסקור את הנתונים. לעיתים, מתגלה טעות, אך מאחר ולא יתאפשר למשרד לתקנה עד למועד פרסום הדוח, הטעות מתוקנת בחישוב עצמו על ידי מנהלת תחום אקטואריה ושכר ועל המשרד לטייב את הנתונים במהלך השנה.

הנתונים הקיימים במערכת ה-BI אינם חופפים במלואם לנתוני הקלט, מאחר ובמערכת כאשר עובד נמצא בהפסקה זמנית מעבודתו (כגון בגין חל"ת, חל"ד או שבתון), אמנם לא שולם לו שכר בחודש הרלוונטי, אך עדיין נדרש לחשב את החבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית לה הינו זכאי. במקרים כאמור, מנהלת תחום אקטואריה ושכר פונה לצוות המיכון בדרישה להחזרת נתוני עובדים אלו למערכת ה-BI. לאמור, המדובר בחריג שאינו "טעות".

קיים ממשק בין מערכת ה-BI למערכת האקטואריה.

קיימים "חריגים" מסוימים להם ניתן בעבר הסבר המניח את הדעת וכיום לא מבוצע בירור נוסף בגינם, כגון: בהתאם להגדרות מערכת האקטואריה, אין אפשרות שגיל העובד יהא נמוך מ-21, אך בפועל הדבר אפשרי. לאמור, מדובר בחריג שאינו שגוי.

כל הבקורות נשמרות במערכת אקטואריה, **לרבות היסטוריה** - תאריך קליטה, סוג אוכלוסייה (פעילים/ גמלאים) ושם המשרד.

בנוסף, קיים קובץ מרכז של הבקורות (קובץ נפרד לפעילים וקובץ נפרד לגמלאים) הכולל את כלל המשרדים.

פירוט הבקורות

להלן פירוט הבקורות:

(א) בדיקת זכאויות כפולות

מנהלת תחום אקטואריה ושכר מבצעת בדיקה לגילוי זכאויות כפולות לאותו מספר זיהוי ומאשרת לאקטואר בכתב שהמקרים שהתגלו הם:

- רשומה של פעיל ורשומה של נכה חלקי.
- רשומה של פעיל או גמלאי ורשומה לפיה הוא גם שאיר של פעיל או שאיר של גמלאי אחר.
- לגבי יתר המקרים - ראה הסברים להלן.

(ב) רשומות חסרות או נוספות

האקטואר מקבל את רשימת כל הפעילים, גמלאי פנסיית זקנה, נכים, שאירים ויתומים אשר נמצאו בקבצי נתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת וחסרים בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית לרבות הסיבה לכך (עזיבה, פטירה וכו').

מועברת לאקטואר רשימה נוספת הכוללת את כל מי שמופיע בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית ואשר אינו מופיע בנתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת ויציין את הסיבה לכך. בנוסף, מנהלת תחום אקטואריה ושכר מעבירה לאקטואר מטריצות (כל אחת דו-ממדית לפי גיל וותק) המציגות את השכר לחישוב הממוצע של המצטרפים החדשים לפי סוג פנסיה (תקציבית, צוברת) ומשרד.

רשימה נוספת מועברת לאקטואר, לכל משרד בנפרד, הכוללת את כל מי שמופיע בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית כמבוטח בפנסיה תקציבית ואשר מופיע בנתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת כמבוטח בפנסיה צוברת ולהיפך, לרבות הסיבה לכך.

(ג) בדיקה מדגמית (על ידי האקטוארית)

לצורך בחינת תכניות המחשב המבצעות שליפת נתונים ממאגרי הנתונים הממוחשבים לצורך נתוני האוכלוסייה, מבוצעת בדיקה מדגמית:

- מנתוני האוכלוסייה ייבחרו בצורה ממוכנת ובאופן אקראי, לפחות גבר אחד ואישה אחת מכל אחת מהקבוצות הבאות וכן מכל לשכת שירות העלולה, לפי דעתה של מנהלת תחום אקטואריה ושכר, להעביר נתונים הכוללים מספר יחסית גבוה של שגיאות: פעילים, גמלאים, שאירים, נכים ומוקפאים.

לגבי הרשומות לעיל מבוצעות הבדיקות הבאות:

- שלמות הרשומות – ללא נתונים חסרים ו/או אפסים ו/או נתונים שגויים בעליל.
- בדיקת אימות הנתונים מול מערכות שכר מקבילות, כאשר עבור נתוני מערכת הביטחון, מבוצעת התקשרות מול כל משרד על מנת לקבל ממנו נתוני שכר אשר יושוו לנתונים הקיימים במערכת. נבדקים כל השדות הקיימים לרשומה.

התרשמו כי הבדיקה המדגמית אכן מייצגת.

(ד) חריגים

מהרשומות המופיעות בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית, יבחר האקטואר את השדות שיש להם השפעה מהותית על הערכת התחייבות הממשלה לקצבה ובכללם:

- לגבי פעילים - גיל, שכר לחישוב, שכר למשרה מלאה, ותק ואחוז המשרה (שנכנס לתחשיב השכר לחישוב).
- לגבי גמלאים - גיל וסכום הקצבה החודשית.

מנהלת תחום אקטואריה ושכר מבצעת מיון של הרשומות האמורות על בסיס כל אחד מהשדות לעיל מהנתון הגבוה ביותר ועד לנתון הנמוך ביותר. המיון האמור יבוצע על כל אחת מהקבוצות הבאות בנפרד: פעילים, גמלאים בפנסיית זקנה, שאירים ונכים.

האקטואר יבחן קבוצת רשומות בגין פעילים וגמלאים עם הערכים הגבוהים ביותר והנמוכים ביותר שהתקבלו לפי המיון האמור בפסקה לעיל, כדי לאתר שיבושים וטעויות במהלך שליפת וחישוב הנתונים. הבחינה האמורה תכלול לא רק את השדה שמוין אלא את כל השדות ברשומת הפעיל או הגמלאי שנמצא חריג, שיש להם השפעה על הערכת התחייבות הממשלה לקצבה.

בנוסף, מנהלת תחום אקטואריה ושכר מאתרת רשומות חריגות בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית, בהתאם לקריטריונים שונים כפי שהוגדרו ולכל משרד בנפרד.

ה) עקביות נתונים לעומת שנה קודמת

מנחת תחום אקטואריה ושכר משווה בין נתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית לבין נתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת, לכל קבוצה (פעילים, גמלאי פנסיית זקנה, שאירים, יתומים ונכים), ברמת המשרד ו/או ברמת הרשומה הבודדת. ההשוואה האמורה תכלול את המרכיבים הבאים:

- בחינת העקביות במספר הכולל של כל אחד מאלה, ברמת המשרד: פעילים בתקציבית, פעילים בצוברת, גמלאים בפנסיית זקנה, שאירים, יתומים ונכים.

- לגבי פעילים, בחינת העקביות במוצע השכר לחישוב, ברמת המשרד.

- בחינת העקביות בשכר לחישוב ברמת הפעיל הבודד. קרי: לגבי פעילים בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית שגם היו פעילים בנתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת והמאופיינים על-ידי עלייה בשכר לחישוב של לפחות 100% או על-ידי ירידה בשכר לחישוב של לפחות 50%. מנחת תחום אקטואריה ושכר מפיקה דוח לכל משרד בנפרד, ברמת הפעיל הבודד, כולל:

(א) בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית - שכר לחישוב, שכר פנסיוני (לפי משרה מלאה), אחוז משרה (שנכנס לתחשיב השכר לחישוב), הבראה, ביגוד ומענק יובל;

(ב) בנתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת - שכר לחישוב, שכר פנסיוני (לפי משרה מלאה), אחוז משרה (שנכנס לתחשיב השכר לחישוב), הבראה, ביגוד ומענק יובל;

(ג) השינוי בשי"ח בכל אחד מאלה: שכר לחישוב, שכר פנסיוני (לפי משרה מלאה), הבראה, ביגוד ומענק יובל.

(ד) השינוי באחוזים בכל אחד מאלה: שכר לחישוב ואחוז משרה (שנכנס לתחשיב השכר לחישוב).

- לגבי פעילים, בחינת העקביות בקוד הדרגה הממוצע (ככל שקוד הדרגה מוגדר על-פי מספר), ברמת המשרד.

- לגבי פעילים בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית שגם היו פעילים בנתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת והמאופיינים על-ידי **תקופה תקציבית** נוכחית שאינה שווה לתקופה תקציבית קודמת פלוס שנה אחת, יש להפיק דו"ח, ברמת הפעיל הבודד, המפרט וותק נוכחי, וותק קודם, ההפרש ביניהם, גיל, שכר לחישוב נוכחי ושכר לחישוב קודם. הדוח ימוין לפי גובה ההפרש בין הוותק הנוכחי לבין הוותק הקודם.

- לגבי פעילים בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית שגם היו פעילים בנתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת והמאופיינים על-ידי **גיל נוכחי** שאינו שווה לגיל קודם פלוס שנה אחת, יש להפיק דו"ח, ברמת הפעיל הבודד, המפרט גיל נוכחי, גיל קודם, ההפרש ביניהם, וותק נוכחי וקודם ושכר לחישוב נוכחי וקודם. הדוח ימוין לפי גובה ההפרש בין הגיל הנוכחי לבין הגיל הקודם.

- לגבי גמלאים, בחינת העקביות בקצבה הממוצעת, ברמת המשרד.
- לגבי גמלאים בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית שגם היו גמלאים בנתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת, שפרשו לפנסיה לפחות שנתיים לפני תאריך נתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית ושמאופיינים על-ידי עלייה או ירידה של 10% או יותר בסכום הקצבה החודשית, יש להפיק דו"ח, ברמת הגמלאי הבודד, המפרט את סכום הקצבה החודשית הנוכחית, סכום הקצבה החודשית הקודמת, ההפרש ביניהם, קוד מעמד (קרי, סוג הקצבה), גיל, מין ותאריך הפרישה. הדוח ימוין לפי גובה ההפרש האמור.

- לגבי גמלאים, בחינת העקביות בקוד מין ברמת הגמלאי הבודד.
- לגבי גמלאים, עקביות בין קוד מעמד בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית לבין קוד מעמד בנתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת, ברמת הגמלאי הבודד.
- מופק דוח המתייחס לפעילים בפנסיה תקציבית בלבד, לכל מגדר בנפרד, כולל מספר הפעילים, השכר הפנסיוני הממוצע, השכר הפנסיוני הממוצע במשרה מלאה, אחוז המשרה (שנכנס לתחשיב השכר לחישוב) הממוצע, אחוז המשרה השוטף הממוצע, השכר לחישוב הממוצע, הוותק הממוצע והגיל הממוצע:

- לכל משרד בנפרד, סה"כ למשרדים למעט מערכת הביטחון, סה"כ למשרדים במערכת הביטחון.

- על בסיס נתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית וגם על בסיס נתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת.

- לכל סוג גמלאי בנפרד (גמלאים בפנסיה זקנה, שאירים, נכים, יתומים ואחרים), מופק דוח, לכל מגדר בנפרד, הכולל מספר הגמלאים, סכום הקצבה החודשית הממוצעת והגיל הממוצע:

- לכל משרד בנפרד, סה"כ למשרדים למעט מערכת הביטחון סה"כ למשרדים במערכת הביטחון. על בסיס נתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית וגם על בסיס נתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת.

עקביות בין נתוני האוכלוסייה לבין תשלומים בפועל

מנהלת תחום אקטואריה ושכר משווה בין סכומים ששולמו בפועל לבין סכומי תשלומים שחיו צפויים על בסיס נתוני האוכלוסייה, לרבות:

- סך הגמלאות ששולמו לגמלאים בחודש הנבדק על-ידי מנהלת הגמלאות וגופים מקבילים (משטרה, חינוך מערכת הביטחון), מול סך הגמלאות הצפוי לאותו חודש שנגזר מסכומי הקצבה החודשית הרשומים בנתוני האוכלוסייה.

- סך דמי הניהול שקיבלה בפועל מנהלת הגמלאות בשנת הנוכחית, מול סך דמי הניהול הצפויים לשנה הנוכחית שנגזרו מסכומי השכר הפנסיוני הרשומים בנתוני האוכלוסייה לשנה הנוכחית ובנתוני האוכלוסייה לשנה הקודמת.

על האקטואר לבחון את סבירות כל אחד מהיחסים האמורים בפסקה לעיל. אם מצא האקטואר יחס כאמור שאינו סביר, עליו לבדוק את הסיבות שהובילו ליצירתו.

צפינו במהלך הביקורת בדוגמא, ונמצא הסבר נאות.

ז) תכנית לפרישה מוקדמת

במידה והממשלה מבצעת תכנית לפרישה מוקדמת, על וועדת אקטואריה לידע את האקטואר.
על האקטואר להגדיר בדיקות נוספות כראוי בתיאום עם מנהלת תחום אקטואריה ושכר.

ח) בדיקת קבצי הנתונים השגויים

על האקטואר לבדוק את קבצי הנתונים השגויים ולפעול ככל שניתן לתיקונם. במידה ולא תוקנו השגיאות עד למועד הערכת התחייבות הממשלה לקצבה, יושלמו הנתונים האמורים באמצעות הנחות של האקטואר. על האקטואר לתעד את ההנחות האמורות ולפרט את הנתונים שהושלמו באמצעותן.

כאמור, קבצי הבקרה נשמרים ומתועדים לרבות שמירת היסטוריה במערכת האקטואריה. אין הערות.

ט) תיעוד תוצאות הבדיקות

נדרש כי תוצאות הבדיקות המפורטות לעיל, יתועדו ע"י האקטואר ויישמרו לתקופה של לפחות שבע שנים.

כאמור, המערכת שומרת את היסטוריית הנתונים ממועד הקמת המערכת (לאמור, מעל 7 שנים).

בדיקה מדגמית לבקרות (ע"י צוות הביקורת הפנימית)

ביצענו בדיקה מדגמית לבקרות שבוצעו בגין שנת 2014. אוכלוסיית המדגם הינה גמלאי משטרת ישראל ושב"ס.

כאמור, מבוצעות בדיקות עקביות בנתונים לעומת נתוני שנה קודמת, כגון תאריך לידה, מין, מצב משפחתי, זכאות למענק יובל ועוד. בנוסף, מבוצעות בקרות שונות, כגון:

- **בקרת זהות כפולה** – מקבל קצבת זקנה יכול להיות גם פעיל, אם חזר לעבוד. הקצבה אותה יקבל עבור תקופת עבודתו לאחר גיל הפרישה, תהיה פנסיה צוברת. מנהלת תחום אקטואריה ושכר מבצעת בדיקה מדגמית, מול תלושי השכר.
- **כפל גמלאות** – קיימים מקרים בהם גמלאי יהא זכאי לגמלאות כפולות, כגון 2 קצבאות שאירים, או קצבאות זקנה ממספר משרדים.
- במקרים בהם קיים כפל גמלאות, קיימת תקרה, מעליה שיעור המס גבוה יותר. נתון הקצבה המועבר למנהלת תחום אקטואריה ושכר לחישוב החבות הינו לאחר ניכוי מס.

• **בקרת שיעור קצבה** – קיימת אוכלוסייה סגורה חריגה שזכאית למעל 70% פנסיה והשאירים זכאים למעל 40% מהפנסיה. מנהלת תחום אקטואריה ושכר מבצעת בדיקה כי לא התווספו זכאים חדשים לקבוצה הסגורה.

קיימת מגבלת **ותק של 35 שנה**. עולה כי לא מבוצעת בקרה על חריגה ממגבלה זו. הוסבר כי, במודל קיימת נוסחה אשר לוקחת בחשבון את המגבלה.

ראוי לוודא הנושא מול האקטואר היועץ. טרם הצלחנו לאמת מולו.

בקרות אלו מציפות חריגים אשר מצריכים בדיקות נוספות. להלן דוגמאות:

החריגים שעולים בבקרות, כגון עדכון תאריך לידה, עדכון מצב משפחתי, זכאות למענק יובל, כפילות גמלאות (גמלאי ופעיל) וכדומה, מועברים לבדיקת המשרד ההלוונטי. המשרד מחזיר הערות והסברים לחריגים בעמודה ייעודית.

במקרים בהם עודכן תאריך הלידה או המצב המשפחתי, מנהלת תחום אקטואריה מוודאת שהמשרד בדק את הנתונים מול העתק ת.ז. ומול מרשם האוכלוסין.

במדרגם שבצענו בשיתוף האקטוארית אותרו נתונים שטויבו, כגון גמלאית שעקב תיקון תאריך הלידה הינה צעירה ב-4 שנים וגמלאי אשר בהתאם לנתוני שנה קודמת היה זכאי למענק יובל, אך בנתוני השנה הנוכחית אינו זכאי. **נחדד, כי פערים אלו אותרו עוד במהלך העבודה של האקטוארית.**

הוסבר, כי בעת עדכון תאריך לידה ומצב משפחתי, לצורך חישוב החבות, העדכון מבוצע בשוטף בלבד (לא רטרואקטיבי), מאחר וההשפעה על החבות בשנים הקודמות אינה מהותית.

ח. חישוב הנתונים ואחידות ברישום החשבונאי

ח.1. בניית המודל ואופן החישוב

דווח, כי חישוב החבות אורך כ-3 חודשים. לא הוגדר מועד לפרסום הדוח הכספי של ממשלת ישראל.

האקטואר היועץ בוחן את הנחות המודל מדי שנה וכן את הנחיות אגף שוק ההון לשנה בגינה מבוצע חישוב החבות ובונה את המודל בהתאם.

משיחה שהתקיימה עם האקטואר היועץ עולה כי לעיתים, הנחיות אגף שוק ההון, אינן מעודכנות במועד במודל המשמש לחישוב החבות. לדוגמא, מעבר מהנחות תמותה לפי שיעור אחיד לשיעור תמותה בהתאם לגיל ומין. כך שקיימים פערים בחישוב לעומת החישובים המקבילים שמבצע האקטואר היועץ. בעקבות זאת, תוצאות החישובים המקבילים משמשות לרישום החשבונאי. הוסבר, כי מבוצעת "שתילת" נתונים על מנת ל"אלץ" את המודל שמשמש את משרד האוצר כדי שהתוצאות תותאמנה.

המשמעות: קיימת השיפה באי עדכון המודל זאת בנוסף לעובדה שהאקטואר היועץ אינו חותם על הדוח ובכך אינו הגורם האחראי על התוצאות.

ראוי לגבש מנגנון להבטחת עדכון המודל בהתאם להנחיות אגף שוק ההון במועד, טרם חישוב החבות.

מידי שנה, האקטואר היועץ מסייע ומלווה את מנהלת תחום אקטואריה ושכר, בוחן את נוסחאות המודל (במערכת נפרדת, חיצונית) ולעיתים מציע לשנות את שיטת החישוב (כגון מעבר מ"קירוב" לחישוב). שינוי כאמור בוצע עבור חישוב החבות לשנת 2014.

מנהלת תחום אקטואריה ושכר בודקת את השפעת השינויים (כגון שינויים בלוחות תמותה וקטור ריביות או עדכון מחקר שכר) במודל באופן מדורג. במודל הסופי, מעודכנים כלל השינויים. השפעת השינויים על החבות האקטוארית מוצגת בביאור 29 בדוח הכספי.

הנתונים המתקבלים מלשכות השירות ניתנים לסיווג כנתונים מהותיים לחישוב החבות ונתונים שאינם מהותיים לחישוב.

נתונים כגון גיל, מצב משפחתי, ותק, מין, אוכלוסייה (עובד מדינה/ שוטר/ שופט ועוד), הינם מהותיים מאחר וקיימת להם השפעה על המקדם האקטוארי.

אוכלוסיות בעלות מאפיינים מהותיים דומים, מקובצות לצורך חישוב החבות (להלן: "פרופיל"). החישוב מבוצע לכל פרופיל.

האקטואר היועץ מקבל את הנתונים הגולמיים ומבצע חישובים מקבילים, לכל פרופיל.

על אף שבאמצעות המודל מבוצע חישוב החבות האקטוארית באופן ממוחשב, קיימים מספר מרכיבים המחושבים מחוץ למערכת:

1. **עובדים המבוטחים בפנסיה צוברת** - השלמת פיצויים בשיעור של 2.33% מהשכר לכל שנת עבודה (למעט אזרחים עובדי צה"ל דור א' - שנקלטו עד ליום 9 בספטמבר 2007, להם מחושבת התחייבות לפיצויים בשיעור של 8.33%) לכל תקופת העבודה.
2. **הקפאת זכויות** - חישוב עבור הקפאת זכויות נערך על ידי האקטואר על בסיס רשימה מקובצת של עובדים שהקפאו זכויות, המתקבלת מנציבות שירות המדינה.
3. **הסכמי רציפות** - חישוב עבור רציפות זכויות נערך על ידי האקטואר בהתאם לרשימה של גמלאים המתקבלת ממנהלת הגמלאות במשרד האוצר.

המשמעות: מידע ונתונים המחושבים מחוץ "למודל" מהווה מקור חשיפה לטעויות, השמטה בשוגג. בנוסף, במידה ומתבצעים שינויים במודל, האמורים להשפיע אף על אופן החישוב במרכיבים אלו, העדכונים עלולים שלא להילקח בחשבון.

2. בדיקת תוצאות החישוב

- מנהלת תחום אקטואריה ושכר בודקת את גובה החבות שהתקבלה תוך התייחסות לסוגיות כגון:

- **עלות שירות שוטף** - הזכויות שנצברו בשנת הדיווח לעובדי המדינה הזכאים לפנסיה תקציבית.
- **עלות היוון** - מייצגת את הגידול בערך הנוכחי של ההתחייבות לפנסיה תקציבית, כתוצאה מהתקרבות בשנה אחת לתקופות הפירעון בהן יבוצעו תשלומי הפנסיה בפועל. הוצאה זו תלויה בפרמטרים חיצוניים כגון: שיעור ריבית ההיוון ומרכיבי ההצמדה ועשויה להשתנות באופן מהותי משנה לשנה.
- **רווח/הפסד אקטוארי**- הינו הפער בין ההתחייבות כפי שנצפתה בתחילת השנה לבין תוצאת ההתחייבות שנמדדה בסוף שנת הדיווח. רווחים (הפסדים) אקטואריים נובעים מהבדלים בין ההנחות האקטואריות לבין הביצוע בפועל ומשינויים בהנחות האקטואריות אשר בבסיס החישוב.

להלן מספר דוגמאות:

- היוון ההתחייבות האקטוארית בריבית גבוהה או נמוכה יותר השנה ביחס לאשתקד היוצרת רווח או הפסד אקטוארי בהתאמה.
- שיפור בלוחות חיים וגריעה אשר יוצר רווח אקטוארי.
- הכנסת אוכלוסייה ו/או רכיב שכר לראשונה לחישוב התבות אשר יגרום להפסד אקטוארי וכו'.
- מנהלת תחום אקטואריה ושכר מעבירה לאקטואר היועץ דו"ח המפרט, בין היתר, את כל אלה:
 - תוצאות הבדיקות שביצעה.
 - קבצים המכילים את הנתונים השגויים שאותרו.

○ מספר הרשומות המופיעות במאגרי המידע הממוחשבים של כל מי שנכלל באחת מהקבוצות האלה:

- פעילים – תקציבית.
- פעילים – צוברת.
- גמלאים (ובמידה והתקנון מאפשר מענק יובל, יש לבחור גם בגמלאים האמורים להיות זכאים לו).
- נכים.
- שאירים.
- יתומים.
- מי שמקבל קצבה מגוף אחר לפי הסכם רציפות (באמצעות התחשבות חודשית או באמצעות העברת סכום חד פעמי מהוון).
- פעילים "מוקפאים" שעזבו את שירות המדינה.
- מי שעבר במהלך שנת הדוח מזכאיות פנסיה תקציבית לזכאיות פנסיה צוברת, שלא עזב את שירות המדינה וכן צבר את תנאי הסף לקבלת פנסיה תקציבית (42/10, וותק וגיל בהתאמה).
- מי שעבר במהלך שנת הדוח מזכאיות פנסיה תקציבית לזכאיות פנסיה צוברת, שלא עזב את שירות המדינה ולא צבר את תנאי הסף לקבלת פנסיה תקציבית.
- מי שמופיע במאגרים הממוחשבים ולא ניתן לשייכו לאחת מהקבוצות שפורטו לעיל.

- מספר הרשומות של פעילים וגמלאים שלא נקלטו במאגרי המידע הממוחשבים של לשכות השירות, במידה וקיימים רשומות כאלו, לפי השוואה ראשונית בין מערכת אקטואריה לבין מערכת השכר או לחילופין מול המשרדים.
- מידע לגבי עובדים פעילים, מוקפאים וגמלאים שנקלטו במאגרי המידע הממוחשבים של לשכות השירות וחלק מהנתונים האמורים להיות ברשומות אינן ממוחשבות (כך למשל: נתונים שעברו תהליכי מזעור, נתונים על רכישת זכויות עבור חלי"ת, מידע היסטורי לגבי סוגי תקופות הוותק השונות - הנתונים נמצאים בתיקים לא ממוחשבים אם בכלל), במידה וקיימים עובדים פעילים, מוקפאים וגמלאים כאמור.

התרשמנו כי הבקורות המבוצעות הינן נאותות, מקיפות ומתועדות.

סוגיות המשפיעות על חישוב החבות והצגה מחדש בדוחות הכספיים

- בדוח הכספי לשנת 2014, בהתאם לביאור 18 א.4, בוצעה הצגה מחדש של נתוני שנת 2013, מאחר ובמסגרת טיוב נתונים של אוכלוסיית גמלאי המשטרה, התגלו טעויות באופן ייחוס סעיפי חוק כסיבת הפרישה, המשפיעים על ההנחות האקטואריות הנגזרות מסיבת הפרישה וכן בשיעורי קצבה של שאירים. בעקבות התיקון, גדלה החבות האקטוארית לשנת 2013 בכ-9 מיליארד ש"ח.

- נמסר על ידי מנהלת תחום אקטואריה ושכר, כי בעת הכנת הדוח הכספי לשנת 2013 עלו 2 סוגיות, אשר בעקבותיהן בוצעה הפחתה משמעותית בחבות וכן הצגה מחדש בדוח הכספי (ביאור 18 (2)(4)).

נציין, כי בביאורים של שנים קודמות צוין כי "נתוני שכר וכוח אדם של עובדי משרד החינוך ועובדי מערכת הביטחון נלקחו מהגופים האמורים כלשונם, ושימשו לחישוב המידע המוצג בדוחות הכספיים.."

עובדי הוראה (א)

לרוב, החבות האקטוארית מחושבת בהתאם לשכר האחרון ולוותק העובד. בשנת 2008 נתם הסכם "אופק חדש", אשר ביטא שינוי דרמטי בשכר עובדי ההוראה והגמלאים והוחל באופן מדורג. הסכם "אופק חדש" נחתם עם אוכלוסיית הגמלאים סופית בשנת 2012. עד לכניסת כל העובדים והגמלאים להסכם (כלומר, משנת 2008 ועד שנת 2012), מנהלת תחום אקטואריה ושכר חישבה את החבות בהתאם לוותק העובד ושערו האחרון.

בשנת 2013, בוצע שינוי באופן חישוב החבות הפנסיונית לעובדי ההוראה ומעבר לממוצע משוקלל. כלומר, שכר אחרון טרם כניסת העובד/ הגמלאי להסכם "אופק חדש" ושכר אחרון אחרי הכניסה להסכם. כנ"ל לגבי ותק העובד טרם כניסה להסכם ולאחר הכניסה להסכם.

כפי שמפורט בדוחות הכספיים לשנת 2013, "שיטת חישוב השכר הפנסיוני של עובדי הוראה פעילים שונתה בדרך של הצגה מחדש על מנת לשקף באופן נאות את השפעת רפורמת אופק חדש במערכת החינוך על השכר הפנסיוני במשרד החינוך שמטרתו לשפר את איכות הנתונים המשמשים כבסיס לחישוב החבות האקטוארית".

בעקבות השינוי באופן החישוב, החבות האקטוארית קטנה בכ-9 מיליארד ש"ח.

עובדי מערכת הביטחון (ב)

עד שנת 2008 ניתן היה למשוך את כספי הפנסיה כסכום הוני. עקב ביטול האפשרות למשיכה הונית, בוצע תיקון לחוק שירות המדינה (גמלאות), המאפשר להוון חלק מהקצבה, ולקבל קצבה מופחתת.

במערכות צה"ל הוגדר כיצד לחשב את הנתונים המועברים למנהלת תחום אקטואריה ושכר עבור גמלאים שביצעו היוון כאמור. במהלך השנים, חשבי השכר בצה"ל התלוננו כי החבות האקטוארית המחושבת בגינם "מנופחת", ואף שכרו אקטואר יועץ חיצוני לבדיקת החבות.

החל מ-07/2012, בהתאם להחלטת ממשלה 4088 מיום 08/01/2012, כל החלטת שכר של צה"ל מחייבת 2 חתימות מאגף החשב הכללי.

עד להחלטת הממשלה כאמור, היה חוסר שקיפות בנתוני השכר של צה"ל. בעקבות החלטת הממשלה, התקיימו פגישות בין מנהלת תחום אקטואריה ושכר לבין חשבי השכר מצה"ל. במהלך הישיבות התברר כי חלה טעות רוחבית בהגדרת החישוב במערכות הצבא, כך שבמקום הקטנת קצבאות לגמלאים שבחרו בהיוון, הוגדלו הקצבאות.

כבקה נוספת, דווחנו כי טרם ביצוע ההפחתה במאזן, התקבלו תלושי שכר כהוכחה לאמיתות הנתונים.

כפי שמפורט בדוחות הכספיים לשנת 2013, "במסגרת טיוב נתונים שנערך במהלך שנת הדיווח לגבי נתוני שכר וכוח אדם שמתקבלים ממשרד החינוך ומערכת הביטחון, התגלתה טעות בנתוני שכר של גמלאי מערכת הביטחון שהועברו על ידי מערכת הביטחון והמשמשים כבסיס לחישוב החבות האקטוארית. הדוחות הכספיים תוקנו בדרך של הצגה מחדש על מנת לשקף בהם למפרע את השפעת תיקון הטעות".

בעקבות תיקון הטעות בחישוב, החבות האקטוארית קטנה בכ-19 מיליארד ש"ח.

3.ח. אוכלוסיות חדשות

(א) כבאים

- בשנת 2013 נוספה אוכלוסייה חדשה שהוכרה כעובדי מדינה הזכאים לפנסיה תקציבית – כבאים (פעילים וגמלאים). בהתאם להסכם שנחתם עם, מעובדי עירייה, עברו הכבאים להיות עובדי מדינה. ב-2014 חושבה לראשונה חבות אקטוארית בגין אוכלוסייה זו עבור שנת 2013.

(ב) פנסיית גישור

- במהלך עבודת הביקורת, ובעקבות פרסומים שונים, עלתה סוגיית פנסיית הגישור.

רקע: בשנת 2008 נחתם בין משרד האוצר למשרד הביטחון הסכם בדבר "סיכום כללי מעבר משרתי הקבע לפנסיה צוברת". בהסכם נקבע כי עובדים במסלול של פנסיה צוברת אשר פרשו פרישה מוקדמת, יזכו לתשלומי **גמלת גישור תקציבית**, אשר ימומנו מתקציב המדינה. זכאותם של עובדים אלה לתשלומים האמורים תהיה מיום פרישתם משירות קבע בצה"ל ועד הגיעם לגיל הפרישה בהתאם לתקנוני קרנות הפנסיה (בד"כ 67). האוכלוסייה עליה חל ההסכם הינה משרתי הקבע שהחלו את שירותם משנת 2004 והלאה.

משמעות פנסיית גישור: על המדינה לשלם גמלה תקציבית במשך 22 שנה (מגיל הפרישה שהינו 45 ועד גיל הפרישה בהתאם לתקנוני קרנות הפנסיה שהינו בד"כ 67), על בסיס היתרה שצפויה להצטבר לגיל פרישה בקרנות הפנסיה החדשות עבור הגמלאים עליהם חל ההסכם. למועד זה, מדובר על אוכלוסייה מצומצמת יחסית, אך אוכלוסייה זו צפויה לגדול משמעותית. שכן, משרתי הקבע יועברו למסלול של פנסיית גישור ובמהלך השנים יגרעו מהמערכת כל משרתי הקבע ויועברו מסלול של פנסיה תקציבית למסלול של פנסיית גישור. מהלך שיטפיע על הדוחות הכספיים **ולכן ראוי להיערך למערכת תומכת.**

עד כה, לא חושבה חבות אקטוארית במאזן המדינה בגין פנסיית הגישור.

הוסבר לביקורת, כי קיימת בעייתיות לחשב את החבות, מאחר ואין בידי מנהלת תחום אקטואריה ושכר את מלוא הנתונים המשפיעים על היתרה בקרן הפנסיה ליום הפרישה, לרבות: מסלול ההשקעה הנבחר, מסלול הביטוח הנבחר, מעבר בין מסלולי ביטוח/השקעה, מעבר בין קרנות פנסיה, הטבות בדמי ניהול, ביצוע פדיון פיצויים ועוד.

לכן, הוחלט כי יבוצע חישוב בסיסי, המושתת על נתוני השכר ושיעור ההפרשה הקיימים בידי מנהלת תחום אקטואריה ושכר, בניכוי דמי ניהול ועלויות ריסק ובהתאם להנחות תשואה.

נמסר לביקורת, כי בשנת 2015 יבוצע לראשונה חישוב החבות בגין שנת 2014 ויוצג אומדן במאזן המדינה (עם הסתייגויות).
בהתאם לביאור 18 בסעיף א.5, בדוחות הכספיים לשנת 2014, צוין כי רכיב זה חסר בחישוב החבות.

טרם בוצע חישוב ועל כן לא ידוע סכום החבות והשפעתו.

ט. ממשקים בין היחידות השונות מטה השכר, ממונה על הסכמי השכר וממונה על התקציבים

ט.1. יישום הסכמי שכר

- הסכמי שכר נחתמים בין הממונה על השכר במשרד האוצר לממונה על הגוף עמו נחתם הסכם השכר. לאחר חתימת ההסכם, הממונה על השכר מעביר חוזר ביצוע המנחה את מיישם ההסכמים באגף החשכ"ל כיצד נדרש ליישם את ההסכם.
- חוזר הביצוע מפרט, בין היתר, את הנושאים הבאים:
 - האוכלוסייה עליה חל ההסכם.
 - מועד תחילת ההסכם.
 - האם מדובר בתוספת חד פעמית או קבועה לשכר.
 - האם התוספת הינה פנסיונית או לא.
 - האם התוספת חלה על כל הדירוגים או על דירוגים מסוימים.
- בשנים האחרונות נהוג לקיים ישיבה לדיון על אופן יישום ההסכם, הכוללת את מיישם ההסכמים באגף החשכ"ל, נציגים ממל"מ, רפרנט ממשרד הממונה על השכר במשרד האוצר וחשבי שכר מטעם הגוף עמו נחתם הסכם השכר.
- לאחר קבלת חוזר הביצוע, מיישם ההסכמים מעביר הנחיות ביצוע למל"מ, כיצד להטמיע את ההסכם במערכת מל"מ, לרבות דרישה לפתיחת או עדכון סמל, עדכון דירוג וכדומה.

- חשב השכר בגוף עמו נחתם ההסכם נדרש להפיק תלוש ניסיון על מנת לוודא כי ההסכם יושם כנדרש במל"מ.

2.ט. בקרות יישום הסכמים

- קיים תהליך לחיזוק הבקרות ביישום הסכמים חדשים. לצורכי הבקרה, יחידת הבקרה של אגף החשכ"ל מרכזת את ההסכם, את חוזר הביצוע ואת הנחיות הביצוע ובודקת כי נתוני ההסכם אכן הוטמעו כנדרש במערכת מל"מ. דווחנו כי, לאחרונה הוחלט שתהליך זה יבוצע בסמיכות לחתימת ההסכם ותחילת יישומו במערכת מל"מ. לשם כך, נכתב נוהל חדש המפרט את התהליך. למועד הביקורת, הנוהל היה בשלבי טיוטה.

3.ט. בקרות שכר

- יחידת הבקרה באגף החשכ"ל, מבצעת בקרות שכר. הבקרות מבוצעות על כלל רכיבי השכר, לרבות רכיבים שאינם נכללים בחישוב החבות האקטוארית לפנסיה תקציבית. ניתן לחלק את הבקרות ל-3 סוגים: ביקורות עומק, ביקורות רוחביות ובקרות שוטפות.

- **ביקורות עומק** - הביקורות מבוצעות על ידי 2 משרדי רואי חשבון, בהתאם לתוכנית ביקורת מונחית סיכונים. במסגרת הביקורת, נדגמים תלושי שכר, תיקים אישיים של עובדים וכדומה.

- **ביקורות רוחביות** - ביקורות רוחביות מתחלקות ל-3 סוגים:

1. ביקורת המבוצעת על רכיב שכר מסוים, עבור כלל המשרדים.
2. ביקורת שנתית על גלופת שכר – לרבות כווניות, שעות נוספות וכדומה. הביקורת מבוצעת על ידי יחידת הביקורת באגף החשכ"ל בשיתוף עם מבקרי הכספים בחשבות.
3. ביקורת פנימית - בדיקת נושאים ספציפיים על ידי יחידת הביקורת הפנימית באגף החשכ"ל בהתאם לתוכנית עבודה שנתית.

- **בקרות שוטפות** - בקרות חודשיות להצפת חריגים לוגיים, כגון עובד שיש לו סמלים שאינם יכולים להתקיים יחד.

- **בקרות נוספות** - קיימת בקרה נוספת, שאינה חלק מהבקרות של יחידת הבקרה. יחידת המיכון, מבצעת בדיקה שוטפת (חודשית) של חוקה עסקית. כל חודש, מתקבלים נתונים ממל"מ ונקלטים במערכת ה-BI. במסגרת הבקרה, מופק תלוש "סטט" במערכת ה-BI ומבוצעת השוואה בין התלוש המופק ממערכת ה-BI לתלוש השכר שהופק במערכת מל"מ. חריגים, ככל שישנם, מוצפים ומועברים לבדיקה ותיקון.

מעקב יישום המלצות מדוח מבקר המדינה

- בדוח שנתי 64 משנת 2014 בנושא "מאזן המדינה ל-31.12.12 – הגירעון החשבונאי הממשלתי", צוין כי לדעת משרד מבקר המדינה, הגידול בהיקף תשלומי הפנסיה התקציבית מחייב את משרד האוצר לבצע עבודת מטה מקיפה שתנתח את ההשפעות של מגמה זו על היציבות הפיסקלית של המדינה בעתיד, ולהגיש את מסקנותיה בהקדם למקבלי החלטות בממשלה.

אף בדוח שנתי 59 משנת 2009 בפרק "מאזן המדינה ל-31.12.07 – חבות הפנסיה התקציבית" צוין כי אגף התקציבים במשרד האוצר לא הכין מסמכים על ניתוח כולל שנדרש בנושא הנטל העתידי על תקציב המדינה בגין תשלומי הפנסיה התקציבית. אגף התקציבים 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.

תגובת המבוקר: החשכ"ל פעל ליישום שקיפות השפעת תשלומי הפנסיה התקציבית העתידיים למקבלי החלטות, בהתאם לכך – בדוח הכספי לשנת 2015 הוצגה בדיקה של היחס בין התזרים הנומינאלי של חבות הפנסיה התקציבית לבין התוצר הנומינאלי. כמו כן יש להדגיש כי עיקר מסקנות המבקר עוסקות בנושאי השפעת החבות על מדיניות התקציב שבתחום אחריות אג"ת ולא החשכ"ל.

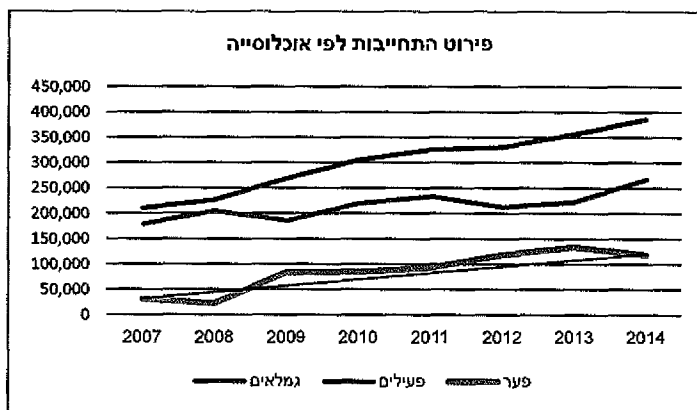
יא. שונות

לרמטכ"ל קיימת סמכות לתת, על פי שיקול דעתו, תוספת של 2% עד 6% לפנסיה עבור גמלאי צה"ל, המכונה "תוספת רמטכ"ל". לביקורת נמסר כי נעשה שימוש בסמכות זו באופן שוטף ולמרביית גמלאי צה"ל ניתנת תוספת רמטכ"ל. לכן, במסגרת המודל יש לכך התייחסות.

נספח

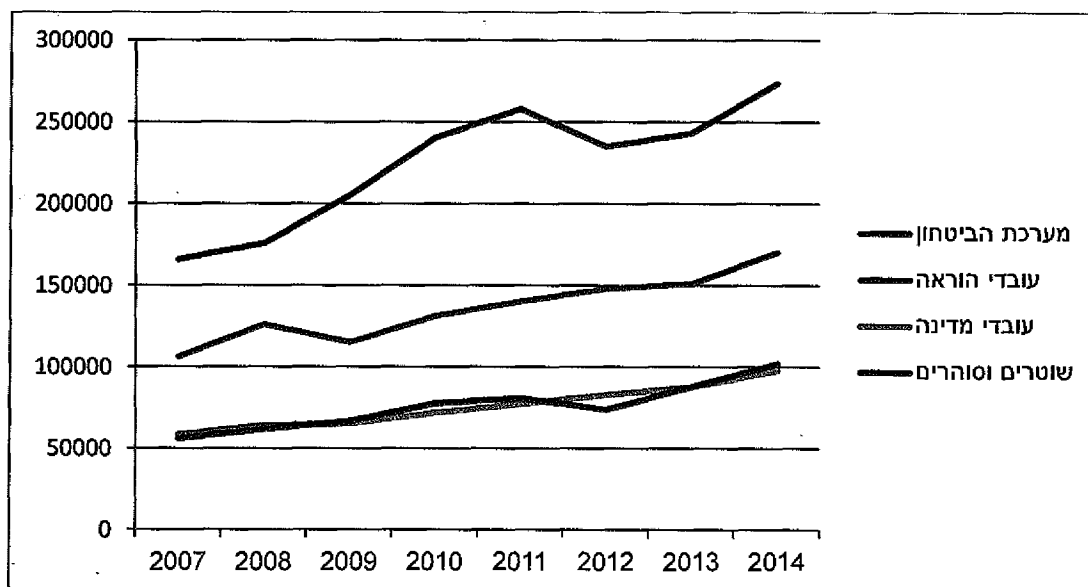
תרשימים לפי אוכלוסיות

(א) הבחנה בין גמלאים ופעילים



מהתרשים אלו למדים כי, העלות האקטוארית של התחייבויות המדינה לגמלאים גדולה מהעלות האקטוארית של התחייבויות המדינה לעובדים הפעילים. מאחר שנחסמה כניסת פעילים חדשים לפנסיה התקציבית בשירות המדינה - בשנים הקרובות צפוי הפער בין ההתחייבויות האקטואריות של המדינה לגמלאיה והתחייבויותיה לעובדים הפעילים רק לגדול.

(ב) הבחנה בין אוכלוסיות



ניתן לראות כי ההתפתחות מתונה לעובדי המדינה והסוהרים. לעובדי ההוראה בשנת 2008 חל גידול המוסבר בכניסת אופק חדש אשר השלמות לחישובים בוצעו בשנת 2014. כמו כן, בהתחייבות עבור עובדי מערכת הביטחון השינויים אינם עיקביים ונובעים מהעובדה שהחישובים נשענו על נתונים לא מבוססים וחסרים, לרבות טיוב נתונים שבוצע לאחרונה.