

## ממצאי מעקב

### ביטוח אמהות

דו"ח שנתי 24, עמ' 835

#### קביעת סכום מענק הלידה

בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח-1968 (להלן — החוק) הוגדרו היעדים של מענק הלידה — הוצאות אשפוז ורכישת ציוד לנולד — ונקבע סכומו הכולל. ב-1966 כאשר המענק הגיע ל-200 ל"י, הוא כיסה 80% ממחיר יום האשפוז כפול 5, שכן 5 ימים היו משך השהות הממוצע של יולדת בבית חולים. נמצא, שהיה קיים שוני ניכר במשך השהות הממוצע בין בתי חולים שונים, והיו אף מקרים שמשך השהות הממוצע היה פחות מ-3 ימים. המוסד לביטוח לאומי קיבל על עצמו להקים צוות משותף למשרד הבריאות ולקופות החולים לשם בירור הנושא ולבדיקת האפשרות למתן שירותים ליולדות בבתיהן.

בחודש מאי 1975 הגישה ועדה בין-משרדית בראשות של פרופ' קפלינסקי את המלצותיה שקבעו, שיש להגיע לכך, ששהות מינימלית של יולדת בבית חולים תהיה 3 ימים. כן המליצה הוועדה להעסיק עובדות סוציאליות ליד מחלקות היולדות שבבתי החולים.

גובה המענק הניתן ליולדת לרכישת ציוד שימש מדי שנה נושא למשא ומתן בין המוסד לבין משרד האוצר וארגוני הנשים. הביקורת הציעה לקבוע קריטריונים בדבר אופן החישוב של המענק לציוד והצמדתו למדד מסוים. בסיכומיה והמלצותיה לדיון וחשבון מס' 24 של מבקר המדינה כפי שאושרו על ידי הכנסת תמכה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בהצעת משרד מבקר המדינה.

מינהלת המוסד אישרה המלצה לתיקון החוק, שלפיה ייקבע המענק לציוד בשיעור של 10% מההכנסה המכסימלית החייבת על פי החוק בדמי ביטוח, וזו אושרה גם על ידי ועדת האמהות של מועצת המוסד ב-20.3.1975. הוכנה טיוטה לתיקון החוק על ידי המוסד, שעדיין לא הועברה להמשך הכנת החקיקה.

#### ביצוע השלומים של מענק לידה

המוסד לביטוח לאומי נהג לקזז חובות של דמי ביטוח כנגד מענקי לידה; החל בשנת 1972 הורה המוסד לסניפים שאין לקזז חוב של דמי ביטוח כנגד מענק לידה, אך לאחר ביצוע התשלום יש להמשיך ולבדוק את מצב הביטוח של עובדות עצמאיות. רוב הסניפים חדלו לבדוק את מצב הביטוח של היולדות או של בעליהן. במקומות שבהן הופעלה שיטת התשלום בבתי החולים לא הונהגה הבדיקה כלל.

בעקבות תיקון חוק הביטוח הלאומי מיולי 1975 ישלם המוסד קצבת ילדים כבר מהילד הראשון. עוד קבע המוסד, שאיתור מבוטחים, שאינם משלמים דמי ביטוח, ייעשה בקשר לתשלום של קצבה זו.

#### תשלום מענק הלידה בבתי חולים באמצעות שלושה בנקים

הביקורת הצביעה על ההבדל בתנאים, שנקבעו לשלושה הבנקים הגדולים, בדבר הסדר תשלום מענקי הלידה באמצעותם. ההבדל התבטא בעיקר בכך, שבשני בנקים הפקיד המוסד פקדונות תמורת ריבית ואילו בבנק השלישי לא הופקד כל פקדון.

העניין נדון בוועדה לביקורת המדינה והיא רשמה לפנייה את הודעת מנהל המוסד לביטוח לאומי, שבעקבות הביקורת ביטל המוסד את ההסדרים המיוחדים שהיו קיימים לגבי שני הבנקים והשווה אותם להסדר שנקבע עם הבנק השלישי.

**בדיקת מעקב, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה בנובמבר 1974, העלתה, שבנק אחד החזיר את הפקדון ב־1.6.1974 \* . בדיקה נוספת, שנערכה בדצמבר 1975, העלתה, שבינוי 1975 החזיר גם הבנק השני את הפקדון.**

#### דמי לידה

דמי לידה הם מעין פיצוי שהמוסד נותן ליולדת בעבור הפסד הכנסתה. דמי הלידה ניתנים בעד הזמן, שבו לרגל ההריון או הלידה אין האישה עובדת או עוסקת במשלה ידה, ולתקופה של לא יותר מאשר 12 שבועות. במשך השנים נעשו תיקונים רבים בחוק, שהביאו להארכת התקופה המותרת בין הפסקת העבודה לבין הלידה. הביקורת הצביעה על מקרים, שבהם הביאה חוסר הגמישות בהוראות לגבי תנאי הזכאות לדמי לידה לדחיית תביעות לדמי לידה, גם כאשר לא הייתה לכך הצדקה עניינית. הביקורת הציעה לבדוק מחדש את תנאי הזכאות במגמה למתן במידת האפשר את המעבר החד בין זכאות מלאה לזכאות למחצית הקצנה ולחוסר זכאות, על ידי קביעת שיעורים מדורגים של דמי לידה בהתאם לתקופת העבודה. הוועדה לענייני ביקורת המדינה קיבלה את דעת המבקר בנדון.

מינהלת המוסד אישרה הצעה לתיקון החוק במגמה להביא לשינוי תנאי הזכאות לדמי הלידה, לפי המלצות הביקורת. ועדת האמהות של מועצת המוסד אישרה את ההצעה ב־20.3.1975; המוסד הכין טיוטה לתיקון החוק אך עדיין לא העביר אותה למשרד העבודה להמשך הכנת החקיקה.

נמצאו מקרים של דחיית תביעות לדמי לידה בגלל פיגור קטן בתשלום דמי ביטוח, שהתייחסו לחברות במושבים, שהגבייה בהם היא מרוכזת, אך בגלל פיגור בהעברת דמי הביטוח נשללה זכותן לגמלה.

כיום רשאי המוסד לשלם דמי לידה בעבור מקרים כגון אלה שצויינו על ידי הביקורת, בהתאם לסעיף 198א לחוק, המאפשר מתן הענקות מטעמי צדק למי שתביעתו לגימלה במסגרת ענפי הביטוח נדחתה \*\*. התקנות, שעל פיהן ניתן לפעול, פורסמו בספטמבר 1975.

#### כיסוי הפסד השכר בתקופה של "שמירת הריון"

החל בתחילת 1970 נדון במוסד הצורך במתן סיוע לנשים שלשם שמירה על הריון נאלצו לשכב ובשל כך נעדרו מהעבודה לתקופה ממושכת. במחצית 1971 ערך האגף למחקר ותכנון של המוסד סקר מקיף והמליץ, שההסדר הקיים לגבי דמי לידה יחול גם על מקרים של הפסד הכנסה כתוצאה מהעדרות מהעבודה למעלה משלושה חודשים. מנהל ענף האמהות הודיע ביוני 1973 ליו"ר ועדת האמהות של מועצת המוסד, שאין צורך בהסדר מיוחד לנושא זה, כי נשים במצב של שמירת הריון למעלה משלושה חודשים ייכללו במסגרת של הסדר אחר. הביקורת לא ראתה בהסדר המוצע פיתרון מלא לבעייה והציעה להביא את הנושא לדיון במועצת המוסד ובמינהלתו. הוועדה לביקורת המדינה אימצה את הצעת הביקורת בדבר החשיבות במתן סיוע לנשים בשמירת הריון.

ממסמכי המוסד עולה, שהבעיה הועלתה לדיון בוועדה הנ"ל בראשותו של פרופ' קפלינסקי, אולם בהמלצותיה לא התייחסה הוועדה לנושא זה. העניין טרם נדון ברשויות המוסד.

\* ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 904.  
\*\* ראה דו"ח זה עמ' 723.

## הסעת יולדות לבתי חולים

לפי סעיף 95 לחוק, בניסוחו המקורי מ-1954, רשאי המוסד לעשות הסכם עם מגן דוד אדום לישראל בדבר התנאים, שבהם תועבר זכאית למענק לידה במקרים מיוחדים לבית חולים. החל ב-1967 פנו אל המוסד גופים שונים בעלי אמבולנסים, כגון יישובי ספר, וביקשו לאפשר להם להסיע יולדות על חשבון המוסד, אך המוסד לא נענה לתביעת הפונים בהסתמך על הוראות החוק. בהתחשב בכך, שמאז הוחק החוק חלה התפתחות בשירותי התחבורה והורחב השימוש באמבולנסים גם מחוץ למגן דוד אדום, המליצה הביקורת לשקול את הרחבת ההסדר כך שיחול גם על גופים אחרים.

בעקבות דו"ח מבקר המדינה, הוקמה ועדה לבדיקת ההסכם עם מגן דוד אדום. המלצות הוועדה הובאו לדיון בפני ועדת האמהות של מועצת המוסד וזו החליטה שלא להרחיב את ההסדר הקיים בדבר הסעת יולדות מעבר להסדר עם מגן דוד אדום. החלטה זו לא נומקה.

### נפגעי פעולות איבה

דו"ח שנתי 24, עמ' 842

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תשי"ל—1970 (להלן — חוק נפגעי איבה) השווה, בדרך כלל, את התגמולים המשולמים לאזרחים שנפגעו מפעולות איבה לתגמולים המשולמים לנפגעי צה"ל לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום נוסח משולב, תשי"ט—1959). אולם הורגש במוסד לביטוח לאומי חסרונם של ההסדרים המינהליים, הקיימים במשרד הבטחון, שיאפשרו למוסד להעניק לנפגעי פעולות איבה הטבות נוספות על ההטבות המפורשות בחוק ובתקנות. החל באמצע שנת 1971 הציע המוסד, שהטיפול בנפגעים אלה יועבר למשרד הבטחון ובתחילת 1974 הודיע המוסד, שמשרד הבטחון הסכים עקרונית לקבל על עצמו את הטיפול בנפגעים ובמשפחותיהם.

במשך השנים 1974 ו-1975 נקבעו שלושה מועדים להעברת הטיפול באזרחים נפגעי פעולות איבה למשרד הבטחון כשהאחרון היה 1.1.1976, אולם ההעברה לא בוצעה. המוסד הוציא מפעם לפעם הוראות מינהליות בדבר הענקת הטבות נוספות לאזרחים נפגעי פעולות איבה, בדומה להטבות הניתנות לנפגעי צה"ל.

הגמלאות וההטבות האחרות, שמקנה חוק נפגעי איבה, עולות על אלה שמקנה חוק הגמלאות לנפגעי ספר, שהוחק עוד בשנת 1956. תיקון חוק נפגעי איבה איפשר, לכל מקבלי הגמלאות בגין החוק הקודם, לבחור בין גמלה על פיו ובין תגמול לפי החוק החדש. המוסד לא פנה אל מקבלי הגמלאות, כדי לברר מדוע אין הם מנצלים את זכותם לקבל קיצבה לפי חוק נפגעי איבה, ובמועד הביקורת נותרו 55 נפגעים שלא שינו את מעמדם. הביקורת הציעה ליזום פעולת הסברה שתבטיח, שכל הנפגעים ידעו על הזכויות, שהם רשאים לקבל לפי החוק החדש.

המוסד פנה לכל נפגעי הספר ובעקבות הפנייה נותרו בסוף 1975 רק 10 נפגעי ספר, שלא שינו את מעמדם.

לפי הוראות חוק נפגעי איבה, רשאי נפגע, הזכאי הן לתגמול על פי חוק זה והן לגמלה על פי חוק הביטוח הלאומי, כאשר הפגיעה הייתה בזמן העבירה; לבחור באחד מהם תוך שישה חודשים מיום שנוצרה עילת התביעה. בחירה זו אינה פשוטה בדרך כלל, כיוון שהיא תלויה במצבו האישי של הנפגע ובמצבו הכלכלי בתקופת השיקום ולאחריה. הביקורת הציעה למוסד לעדכן טבלאות ובהן פירוט מלא של התגמולים והזכויות האחרות לפי שני החוקים, כדי להקל על הנפגעים ובני משפחותיהם את הבחירה.

הוכנו טבלאות והחל במאוס 1975 משתמשים בהן בסניפים.

בגלל אי ידיעת הזכויות המוקנות לנפגע מפעולות איבה קרה לעתים, שתביעות הוגשו באיחור או שלא הוגשו כלל. הביקורת הציעה למוסד להיעזר במשטרת ישראל באיתור נפגעים.

המוסד מקיים קשר עם המטה הארצי של המשטרה במקרה של פגיעה, ובעזרתו מאתר את הנפגעים ויוזם פעולה מיידית באמצעות הסניפים.

נפגעי פעולות איבה התלוננו, כי במקרים שבהם חל שינוי בסכומי התגמולים, שולמו להם ההפרשים רק לאחר תקופה ארוכה. לעתים נבעו ההשהיות מכך, שהמוסד פיגר בחישוב ההפרשים ובתשלומים, משום ששיטת העבודה במוסד בתחום זה הייתה ידנית והיה עליו לערוך חישובים כמעט לכל מקרה.

שיטת העבודה במוסד בתחום זה היא עדיין ידנית, אולם במקרים שבהם חל שינוי בסכומי התגמולים, משולמות מקדמות על חשבון ההפרשים עד לעריכת החישוב המדויק לכל מקרה ומקרה.