

## פיגורים בביצועי מחשב

1. הביקורת השוטפת, שנערכה נסניפי המוסד, העלתה, שבחודשים אוקטובר ונובמבר 1978 התהווה פיגור בביצועי המחשב בנוגע לקליטת הוראות חדשות והוראות לשינויים, במיוחד בענפים ביטוח ילדים וביטוח זקנה ושאיירים. בעניין זה נתקבלו בנציבות תלונות הציבור תלונות מאורחים שנפגעו מהפיגור. משרד מבקר המדינה ערך בדיקה באגף ענ"א שבמשרד הראשי בחודשים נובמבר—דצמבר 1978. להלן הממצאים:

(א) מתוך כ-51,000 הוראות למחשב — הוראות לתשלום גמלאות חדשות, לשינויים בנתונים כס' פיים ואחרים, הקשורים בתשלום הגמלאות, ולתיקון שגיויים — שניתנו בענף ביטוח ילדים לקראת תשלום הגמלה בחודשים נובמבר ודצמבר 1978, נדחתה, על פי נתונים שנתקבלו מהמוסד, קליטתן של 22,000 הוראות מנובמבר לדצמבר — חודש, שבו הכפיל האגף את המנות והזרים למחשב כ-45,000 הוראות — וקליטת 5,000 הוראות נדחתה מדצמבר 1978 לינואר 1979.

בענף זקנה ושאיירים, מתוך כ-12,000 הוראות שניתנו לקראת תשלום הגמלה באוקטובר 1978, נותרו 1,900 הוראות לביצוע בדצמבר, וכן נותרו כל 15,000 ההוראות שניתנו לקראת התשלום בנובמבר. כל אותן הוראות, יחד עם ההוראות שנתקבלו לקראת דצמבר, נקלטו בדצמבר, ובס"ה נקלטו באותו חודש כ-31,000 הוראות.

לפי נתוני המוסד, בין 15% ל-20% מההוראות בשני ענפי הביטוח, שקליטתם נדחתה, התייחסו לגמלאות ששולמו לראשונה; יתר ההוראות התייחסו לקיוזו גמלאות ולשינויים בכתובת ובמקום התשלום, שאי-קליטתן במחשב לא גרמה מניעת תשלום של גמלה.

(ב) המוסד הסביר, כי הפיגור בקליטת הוראות של ענפי ביטוח נבע מהגורמים הבאים: בחודש אוקטובר היו 5 ימי חג ו-4 ערבי חג, שכולם חלו בימי חול. באותו חודש הופעל המחשב בביצוע ההעלאות בשיעורי הקצבאות בעקבות שינויים במדד יוקר המחיה; כן חלה הפסקה בהפעלת המ-חשב במשך חמישה ימי עבודה — בין 24.10.1978 ל-29.10.1978 — בשל הצורך להעתיק את המ-חשב הקיים למקום אחר באותו אולם, כדי להתקין לידו את המחשב החדש, שנרכש בתחילת שנת 1978. הפסקה זו, שלפי המתוכנן אמורה הייתה להימשך לא יותר מ-24—48 שעות, ארכה, בגלל תקלות שונות, כחמישה ימים; בחודשים אוקטובר ונובמבר היו גם עיצומים של עובדי אגף ע.נ.א. של המוסד. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ציין המוסד, שהיה לו עניין להקדים ככל האפשר את הפעולות הקשורות בהחלפת המחשב; הוא אמנם צפה, שכתוצאה מכך עלולים לחול שיבושים, ועל כן פעל כדי לצמצם ככל האפשר פגיעה בזכאים לגמלאות; לסניפי המוסד ניתנו הנחיות לשלם מקדמות על חשבון גמלאות במקרים של מצוקה או תקלות ממושכות, והם נענו לכל פניה בעניין זה. מהנתונים שהובאו לעיל עולה, שהתקלה פגעה בכמה אלפי גמלאים חדשים וגרמה טרדה לאלפי מבטוחים אחרים, שבגינם ניתנו הוראות שינוי. יתר על כן, המוסד לא פרסם במקרה זה באמצעי התקשורת, שכל מי שנפגע מהתקלה, יוכל לקבל מקדמה.

2. נמסר לביקורת, שהמוסד אמנם ניסה בתקופת הפיגור להעביר פעולות שונות למחשבי גיבוי, הקיימים אצל גורמים מחוץ למוסד — בלשכת השירות של החברה, במשרד ממשלתי ובבנק — אך הדבר לא עלה בידו. מכאן שלמוסד לא היה הגיבוי הדרוש בשעה שעמד בפני תקלה בעלת ממדים ניכרים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, שבעיית הגיבוי תבוא על פתרונה עם הפעלת המחשב החדש.

3. בתכנון עיבודי המחשב, כפי שהוא בא לידי ביטוי ב"תחזית ביצוע מנות גמלאות", נלקחו בחשבון ימי החג באוקטובר וגם העלאת שיעורי הקצבאות, אך לא הפסקת פעולת המחשב בסוף החודש. השוואת הביצוע לתכנון, העלתה פיגור בעבודת המחשב אף ללא קשר להפסקת פעולתו. כך, למשל, פעולת ההזנה של נתונים על העלאת קצבאות בענף ביטוח הילדים, שצריכה הייתה להימשך ארבעה ימים, נמשכה שישה, וביצוע התשלום החודשי בענף זה נמשך שבעה ימים במקום ארבעה. כתוצאה מצירוף הגורמים כמפורט נדחתה בניית הקובץ מ-11 באוקטובר עד ל-29 באוק-טובר. משך פיגור כזה היה גם בענף ביטוח זקנה ושאיירים.

4. כדי לבדוק את הסיבות לפיגור בביצוע ולפער הניכר בין התכנון לביצוע נתבקש אגף ענ"א במוסד להעמיד לרשות משרד מבקר המדינה יומן מחשב, שבו אמורים היו להיות פירוט של הע-בודות. שהוזרמו למחשב, מועדי ההזרמה ומשך הפעולה. פירוט כזה ניתן לקבל בדרך כלל כפלט טכנולוגי מהמחשב, אך מתברר, שאין הוא מופק על ידי האגף, זה למעלה משנה. כתוצאה מכך

אין האגף במצב הנוכחי מסוגל לפקח במידה הדרושה על מידת הניצול של המחשב, המופעל כיום במשך ארבע משמרות, וגם אין בידי מידע מדויק על הסיבות לליקויים המתגלים בהפעלתו — אם הם נובעים מטיב התוכניות המזורמות או מתקלות טכניות, שייתכן כי מקורן במגבלות המחשב. בהעדר אמצעי פיקוח גם לא ניתן לקיים סדרי בקרה נאותים. הביקורת הפנימית של המוסד העירה עוד בדו"ח מינואר 1978 בנושא הפיקוח על עבודת המחשב, אך עד סוף השנה לא ננקטה בעקבות זאת פעולה. בתשובתו הודיע המוסד, שברשות האגף יומן עבודה ידני, שממנו ניתן לעמוד על העבודות שבוצעו. לדעת הביקורת, רישום ידני אינו מהווה כלי בקרה יעיל דיו על פעולת מחשב.

\*

תקלות בעבודת מחשב יש תמיד להביא בחשבון, ולכן על המוסד להבטיח שימוש במחשב גיבוי בשעת תקלה. כיוון שמדובר כיום בתקופת קליטה של מחשב חדש, שהוא גם תוצר של חברה אחרת, ובצורך להסבת התוכניות היקיימות אליו, מן הראוי, שהמוסד, כגוף המטפל בתשלום גמלאות לאוכלוסיה נוקטת, יהיה ערוך לאפשרות של תקלות נוספות, על ידי תכנון מדויק של פתרונות אלטרנטיביים. על המוסד גם לשפר את הליכי הפיקוח והבקרה על נהלי ההפעלה של המחשב.

## דינים וחשבונות כספיים לשנת הכספים 1977

### מועד הגשת הדו"חות

לפי סעיף 216(א) לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח—1968, על מינהלת המוסד להגיש למועצת המוסד ולשר העבודה והרווחה תוך שישה חודשים מתום שנת הכספים (המסתיימת ב־31 במארס של כל שנה) מאזן ודין וחשבון כספי, שאליו יצורף דין וחשבון של אקטואר המוסד.

השנה, שלא כבמספר שנים קודמות (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 911), סיים המוסד את הדו"חות הכספיים במועד הקבוע בחוק, דהיינו עד סוף ספטמבר 1978. דבר זה הושג על ידי המאמצים, שהשקיעו כל הגורמים במוסד המעורבים בעניין, ועל ידי הקמת צוות מבין עובדיו הבכירים של המוסד, שהכין לוח זמנים לפעולות הקשורות בהכנת הדו"חות הכספיים, תיאם בין הגורמים השונים ועקב אחר ביצוע הפעולות בהתאם לתכנון.

### התקבולים והתשלומים של המוסד

1. על פי תיקון לחוק הביטוח הלאומי, שנתקבל בכנסת במאי 1977, בוטל החל מ־1.10.1977, חוק שירות מילואים (תגמולים), תשי"ט—1959 (נוסח משולב), והוראותיו, בשינויים המחויבים, נכללו בחוק הביטוח הלאומי. בעקבות זאת נוסף ענף חדש למוסד — ענף ביטוח שירות מילואים. זכויותיה וחובותיה של קרן ההשוואה למשרתים במילואים, שפעלה על פי חוק שירות מילואים כתאגיד נפרד, הועברו למוסד. מטעמי נוחות מינהלית רשם המוסד בספריו את התקבולים והתשלומים של הקרן בתקופה 1.4.1977—30.9.1977, כאילו הוקם הענף כבר בתחילת שנת הכספים, והערה על כך נכללה במבוא לדו"חות הכספיים.

כדי שאפשר יהיה לערוך השוואה של התקבולים והתשלומים בשנת הכספים 1977 אל השנים הקודמות לה, חוברו בדו"ח זה התקבולים והתשלומים של קרן ההשוואה בשנים הקודמות לתקבולים ולתשלומים לפי חוק הביטוח הלאומי; לפיכך אין סכומים אלה בני השוואה אל הסכומים המת־ייחסים, שנכללו בדו"חות הקודמים של מבקר המדינה. (להלן בפרק זה יבטא המונח "לפי החוק" את שני החוקים האמורים).

2. תקבולי המוסד לפי החוק ותקבוליו עבור גופים אחרים — מס מקביל הנגבה עבור קופות החולים והיטל התגוננות אורחית, המועבר באמצעות משרד האוצר למשרד הבטחון \* — הסתכמו בשנת 1977 ב־15,080 מיליון ל"י לעומת 9,350 מיליון ל"י ב־1976 (גידול של 61% \*\*).  
תשלומי המוסד, כולל התשלומים על חשבון גופים אחרים (ובעיקר משרד האוצר), הסתכמו ב־13,376 מיליון ל"י לעומת 8,902 מיליון ל"י בשנת 1976 (גידול של 50%).

\* על היטל התגוננות אורחית, ראה בדו"ח זה עמ' 664.

\*\* לשם השוואה — בשנת הכספים 1977 עלה מדד המחירים לצרכן ב־38% על המדד בשנת 1976 (לפי ממוצעים שנתיים) והשכר הממוצע במשק למשרת שכיר עלה באותה שנה ב־48%. שיעורי הגידול בין השנים 1975 ו־1976 היו 34% (מדד) ו־37% (שכר).

תקבולי המוסד לפי החוק — הכוללים בעיקר תקבולים מדמי ביטוח, הקצבת האוצר וריבית — הגיע בשנת 1977 ל-12,983 מיליון ל"י (גידול של 61% לעומת גידול של 54% בשנת 1976). תשלומי הגמלאות של המוסד לפי החוק הגיעו ל-8,850 מיליון ל"י (גידול של 45% לעומת 47% בשנת 1976).

3. להלן ובעמודים הבאים נתונים מפורטים על התקבולים והתשלומים במסגרת חוק הביטוח הלאומי ועל העודפים בחמש השנים 1973—1977 וכן נתונים על התקבולים והתשלומים עבור גופים אחרים:

### טבלה 1

#### התקבולים והתשלומים לפי חוק הביטוח הלאומי וחוק מילואים (תגמולים) והעודפים בשנות הכספים 1973—1977 (במליוני ל"י)

| שנת תשלום | התקבולים |              | התשלומים |              | התקבולים אחרים (ריבית, הקצבות האוצר ושובים) |              | התשלומים אחרים |              |
|-----------|----------|--------------|----------|--------------|---|--------------|----------------|--------------|
|           | ס"ה      | שיעור הגידול | ס"ה      | שיעור הגידול | ס"ה   | שיעור הגידול | ס"ה            | שיעור הגידול |
| 1973      | 1,776    | 17           | 2,191    | 47           | 415   | 47           | 1,776          | 17           |
| 1974      | 2,583    | 45           | 3,228    | 55           | 645   | 55           | 2,583          | 45           |
| 1975      | 3,685    | 43           | 5,215    | 137          | 1,530                                       | 137          | 3,685          | 43           |
| 1976      | 5,643    | 53           | 8,062    | 58           | 2,419                                       | 58           | 5,643          | 53           |
| 1977      | 8,757    | 55           | 12,983   | 74           | 4,226                                       | 74           | 8,757          | 55           |

### טבלה 2

#### פירוט התקבולים לפי חוק הביטוח הלאומי וחוק שירות מילואים (תגמולים) בשנות הכספים 1973—1977 (במליוני ל"י)

| שנת תשלום | הקצבות האוצר לענפי הביטוח זקנה ושאיירים ילדים ונכות |               |        | גביית דמי ביטוח |            |            |
|-----------|---|---------------|--------|-----------------|------------|------------|
|           | ריבית על השקעות ועל פקדונות                         | תקבולים שונים | ס"ה    | מלא שכירים      | מלא שכירים | מלא שכירים |
| 1973      | 318   | 7             | 2,191  | 118             | 118        | 1,658      |
| 1974      | 508   | 14            | 3,228  | 193             | 193        | 2,390      |
| 1975      | 671   | 13            | 5,215  | 312             | 312        | 3,373      |
| 1976      | 1,008   | 18            | 8,062  | 536             | 536        | 5,107      |
| 1977      | 1,528   | 45            | 12,983 | 811             | 811        | 7,947      |

(1) אין התאמה בסיכום בגלל עיגולים.

### טבלה 3

#### פירוט התקבולים של המוסד עבור גופים שונים (1) (במליוני ל"י)

| שנת תשלום | מס מקביל עבור קופות התולים |                            |
|-----------|----------------------------|----------------------------|
|           | היטל התגוננות              | מס מקביל עבור קופות התולים |
| 1973      | 36                         | 319                        |
| 1974      | 58                         | 500                        |
| 1975      | 81                         | 706                        |
| 1976      | 111                        | 1,176                      |
| 1977      | 169                        | 1,928                      |

(1) התקבולים לקרן ההשוואה, שנכללו עד 1976 בטבלה, נכללו בדרך זה בתקבולים לפי החוק (ראה טבלה 2).

ט ב ל ה 4

פירוט התשלומים של ענפי הביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי וחוק שירות  
מילואים (תגמולים) בשנות הכספים 1973—1977 (במליוני ל"י)

| ס"ה (2)<br>תשלומים | הוצאות<br>מינהל<br>ושונוח | הענקות<br>מטעמי<br>צדק | זכויות<br>עובדים<br>בפשיטת רגל | אבטלה | ענף<br>שירות (1)<br>מילואים | נכות<br>כללית | אימהות | נפגעי עבודה<br>שכירים<br>ועצמאיים | ילדים | זקנה<br>ושאינים |      |
|--------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------------|-------|-----------------------------|---------------|--------|-----------------------------------|-------|-----------------|------|
| 1,622              | 38                        | —                      | —                              | 8     | 304                         | —             | 112    | 139                               | 451   | 571             | 1973 |
| 2,695              | 57                        | —                      | —                              | 23    | 641                         | 8             | 160    | 202                               | 759   | 846             | 1974 |
| 4,152              | 93                        | —                      | 1                              | 34    | 705                         | 64            | 215    | 285                               | 1,437 | 1,317           | 1975 |
| 6,120              | 120                       | 2                      | 4                              | 35    | 781                         | 200           | 330    | 389                               | 2,481 | 1,779           | 1976 |
| 8,850              | 226                       | 4                      | 4                              | 44    | 1,118                       | 448           | 498    | 574                               | 3,123 | 2,811           | 1977 |

(1) עד שנת 1976 שולמו הכספים לקרן ההשוואה למשרתים במילואים.

(2) אין התאמה בסיכומים בגלל עיגולים.

## ט ב ל ה 5

## פירוט התשלומים של המוסד על השבון גופים שונים (1) (במליוני ל"י)

| ס"ה   | תשלומים שונים | ביטוח רפואי למקבלי הטבה סוציאלית ע"ח האוצר והסוכנות היהודית | דמי מזונות ע"ח האוצר | גמלאות לנפגעי ספר ופעולות איבה ע"ח האוצר | תשלומים לנכי רגליים ע"ח האוצר | תוספות לקצבאות ילדים ע"ח האוצר והסוכנות היהודית | פיצויי התייקרות למקבלי קצבאות זר"ש ונכות ע"ח האוצר(2) | קצבאות זקנה ושאיירים מיוחדות ע"ח האוצר והסוכנות היהודית | הטבה סוציאלית למקבלי קצבאות זר"ש ונפגעי עבודה ע"ח האוצר | היסל התגוננות | מס מקביל לקופות החולים |      |
|-------|---------------|---|----------------------|--|-------------------------------|---|---|---|---|---------------|------------------------|------|
| 634   | 6             | 2   | 5                    | 7  | —                             | 77  | 13  | 128   | 52  | 36            | 308                    | 1973 |
| 1,412 | 54            | 3   | 10                   | 17                                       | 8                             | 199   | 132   | 323   | 109   | 58            | 499                    | 1974 |
| 1,902 | 38            | 5   | 16                   | 20                                       | 55                            | 300   | 68  | 271   | 337   | 81            | 711                    | 1975 |
| 2,782 | 15            | 28  | 20                   | 30                                       | 168                           | 504   | 34  | 340   | 453   | 111           | 1,079                  | 1976 |
| 4,526 | 16            | 86  | 28                   | 55                                       | 267                           | 827   | 50  | 482   | 634   | 163           | 1,918                  | 1977 |

(1) תגמולי המילואים, שנכללו עד לשנת 1976 בטבלה נרשמו בדר"ח זה בין התשלומים לפי החוק (ראה טבלה 4).

(2) החל משנת 1976 משתלמים פיצויי התייקרות למקבלי קצבאות נכות בלבד.

4. הגידול של 55%, בתקבולים מדמי ביטוח נבע בעיקר מהעלייה בהכנסת המבוטחים, שעל פיה משולמים דמי הביטוח; כיוון שהשכר הממוצע במשק גדל כאמור ב-50% בקירוב, עלה גם מקסימום ההכנסה, שלפיה משולמים דמי הביטוח (בהתאם לחוק — כפליים השכר הממוצע); המקסימום גדל מ-5,500 ל"י לחדש במחצית השנייה של שנת 1976 ל-7,100 ל"י במחצית הראשונה של שנת 1977 ול-7,700 ל"י במחצית השנייה של שנה זו. לפי הנתונים של המוסד היה נוסף על כך גידול של 3% במספר השכירים ושל 2.8% במספר הלא שכירים, ששילמו דמי ביטוח.

5. ההגדלה הניכרת של הקצבת האוצר בשיעור של כ-90% — מ-1,393 מיליון ל"י ל-2,653 מיליון ל"י — נבעה מהגידול בגבייה לענפי הביטוח זקנה ושאיירים וילדים, שלפיה נקבעת הקצבת האוצר לענפים אלה; מגידול מיוחד של התשלומים. לנכים קודמים (נכים שנכותם ארעה לפני 1.4.1970), שהאוצר משתתף במימנם בשיעור של 75%, ומהקצבה של 249 מיליון ל"י על חשבון שנים קודמות.

6. הגידול של 52% בתקבולים מריבית, שהסתכמו ב-1,528 מיליון ל"י, נבע בעיקר מגידול בהשקעות המוסד באוצר המדינה.

7. הגידול של 45% בתשלומי הקצבאות של המוסד לפי החוק נבע מהגדלת סכומי הקצבאות עקב הגידול בשכר הממוצע במשק, שאליו צמודות חלק מהגמלאות ארוכות המועד בענפי הביטוח זקנה ושאיירים ונכות כללית, ומעליית ההכנסה של המבוטחים, שלפיה משולמות קצבאות נכות מעבודה וקצבאות קצרות מועד — דמי פגיעה בעבודה, דמי לידה ותגמולי מילואים. היה גם גידול טבעי במספר מקבלי הגמלאות. בענף ביטוח נכות כללית.

היה גידול מיוחד של כ-50% במספר מקבלי הגמלאות עקב קליטה הדרגתית של זכאים לקצבה משנים קודמות. שיעור גידול חורג מן הממוצע היה התשלום מענפי לידה עקב עלייה במענקי האשפוז לבתי החולים — מ-1,400 ל"י בתשעת החודשים הראשונים של 1976 ל-2,000 ל"י במשך השנה הקלנדארית 1977 ול-3,200 ל"י החל מ-1.1.1978. גדלו גם דמי הקבורה; הם עלו פי 3 בקירוב עקב שינוי בתקנות דמי קבורה באוקטובר 1976. מאידך עלו תשלומי קצבאות הילדים ב-26% בלבד; סיבה אחת לגידול בשיעור זה היא, שהתשלומים בשנת הכספים 1976 כללו גם תשלומים בסכומים ניכרים עבור שנת 1975. סיבה אחרת היא, שקצבאות הילדים אינן צמודות לשכר הממוצע במשק, כרוב הקצבאות ארוכות המועד, אלא מחושבות לפי נקודות קצבה\*, אשר עלו בשנת המאזן ב-33% בממוצע בלבד (לעומת עלייה של 48% בשכר הממוצע במשק).

8. בין התקבולים של המוסד עבור גופים אחרים בולט שיעור הגידול של 64% בגבייה של מס מקביל עבור קופות החולים, שהוא גבוה משיעור הגידול של דמי הביטוח למוסד (55%); זאת כיוון שההכנסה, שלפיה משולם מס מקביל, אינה מוגבלת במקסימום, כפי שמוגבלת ההכנסה, שלפיה משולמים דמי הביטוח למוסד. בתשלומים עבור גופים אחרים חל גידול של 63%, הגבוה משיעור הגידול של תשלומי המוסד לפי החוק (45%); הסיבות לכך הן שיעור הגידול הגבוה של סכומי מס מקביל, שהועברו לקופות החולים, שהוא תוצאה מהעלייה בגביית מס מקביל, וגידול של פי שמונה בפיצויי ההתייקרות בגין קצבאות ילדים; ששולמו בעקבות השינויים, שחלו במדיניות הכלכלית של הממשלה בשנה זו.

9. הוצאות המינהל של המוסד (כולל הוצאות בקשר לגבייה ותשלומים עבור גופים אחרים) הסתכמו בשנת 1977 ב-267.2 מיליון ל"י לעומת 158.4 מיליון ל"י בשנת 1976 (גידול של 69%). הגידול בהוצאות המינהל נבע בעיקרו מגידול של 66% בהוצאות על כח אדם (כולל שכר ושעות נוספות), וזאת עקב הגידול בשכר על מרכיביו ותשלום הפרשים על חשבון השנה הקודמת — על פי הסכם השכר עם עובדי המוסד לשנים 1976—1978, שנחתם ב-1977 — ועקב תוספת 142

\* נקודת קצבה — כמשמעותה בסעיף 33 לפקודת מס ההכנסה — סכום של 100 ל"י לחדש, שנקבע ביולי 1975 צמוד למדד המחירים לצרכן, והמועדות באפריל ובאוקטובר של כל שנה.

משרות על 2325 המשרות שבחקו. כן חל גידול של 72% בהוצאות הארגוניות בשל עלייה ניכרת בסעיפים הוצאות רכב, אש"ל ונסיעות, תשלומים לוועדות רפואיות ולוועדות נכות, הוצאות על אבהונים — ובעיקר של נכים — הנעשים מחוץ למוסד. הוצאות המיכון הוכפלו בעיקר בשל שינוי השער של מטבע חוץ — שבהצמדה אליו משולמים דמי השכירות עבור המחשב — בשל הכנסת מיקרופישים וציוד תקשורת למערכת הממוכנת, ובשל הסבת מערכת הגבייה של המוסד למחשב, שעבורה שולם למרכז למיכון משרדי.

## השקעות המוסד

1. לפי סעיף 218 לחוק, כספי המוסד, שאינם מיועדים לכיסוי הוצאות והתחייבויות שוטפות, יושקעו בהשקעות קונסטרוקטיביות על ידי המינהלה בהתאם להמלצות המועצה, שאושרו על ידי שר העבודה והרווחה. בהתאם להוראה זו הפקיד המוסד מאז היווסדו על דעת המועצה את עודפי התקבולים על התשלומים באוצר המדינה לשם השקעת הכספים בהשקעות קונסטרוקטיביות במסגרת תקציב הפיתוח. הדבר נעשה על פי הסכמים בין האוצר למוסד, בדרך כלל הסכמים ל-3 שנים, שבהם נקבעה התמורה — שיעור הריבית וגמול הגדלת ערך ההשקעה (הפרשי הצמדה) — שיקבל המוסד על השקעתו. שיעור הריבית, שנקבע בתחילה ל-5%, עלה במשך השנים ל-5½% ול-6%. ההסכם האחרון עם האוצר נחתם באוגוסט 1975 לתקופה בלתי מוגדרת מראש; נאמר בו, שכל צד המבקש לשנות את תנאי ההסכם, יודיע על כך לצד השני שישה חודשים לפני תום שנת הכספים.

2. באוקטובר 1976 הודיע משרד האוצר למוסד, כי צורת ההשקעה של כספי המוסד באוצר תשובה; יבוטל חשבון הסילוקין של המוסד בחשב הכללי והעודפים יופקדו בבנק ישראל תמורת קבלת אגרות חוב, צמודות למדד המחירים לצרכן, שתנאיהן ייקבעו בין האוצר למוסד\*. בינואר 1977 הודיע שר האוצר למוסד, שהממשלה החליטה בנובמבר 1976, שהריבית, שהמוסד יקבל על השקעתו החל מ-1.12.1976 תהיה בשיעור 5% (במקום 6% שקיבל על השקעתו הקודמת) ושגם יחול שינוי בתקופת ההשקעה. ועדת הכספים של מועצת המוסד, שדנה במאוס 1977 בהודעת שר האוצר ושמה את חוות דעתו של אקטואר המוסד על משמעות ההחלטה מבחינת מצבו הכספי של המוסד בעתיד, התנגדה הן לשיעור של 5% (ודרשה לפחות 5½%) והן למועד השינוי, בהסתמכה על כך, שההודעה נמסרה רק כשלושה חודשים לפני תום שנת הכספים ולא שישה חודשים, כפי שנקבע בהסכם.

3. המוסד נשא ונתן עם משרד האוצר על תנאי ההשקעה, אך לא הושג הסכם, שיניח את דעתה של ועדת הכספים של מועצת המוסד. בינתיים הפסיק החשב הכללי לקבל את עודפי התקבולים של המוסד, והמוסד הפקיד החל במאוס 1977 את עודפי התקבולים בבנק ישראל ב"חשבון האוצר — פקדון לרכישת גי"ע ממשלתיים" ללא הסכם עם משרד האוצר על תנאי ההפקדה; עד 31.3.1978 הוא הפקיד בחשבון זה 5,715 מיליון ל"י. בהעדר הסכם והואיל ולפי הצעת משרד האוצר תשלום הריבית על אגרות החוב לכשיונפקו, אין המוסד מקבל עד כה ריבית על הפקדותיו. לפי חישובו הגיעה הריבית עד 31.3.1978 לסך של 168.5 מיליון ל"י (סכום זה נרשם במאון מתחת לקו; מאידך רשם המוסד במאון הפרשי הצמדה על הפקדותיו בבנק ישראל בסך 782 מיליון ל"י).

4. במשך שנת 1977 פנה המוסד פעמים אחדות לשר העבודה והרווחה, הממונה על ביצוע חוק הביטוח הלאומי, בבקשה לפעול לסיום מהיר של המשא ומתן עם האוצר. בינואר 1979 פנה שר העבודה והרווחה בנדון לשר האוצר, בציינו, שמאז 1.4.1978, אחרי שפג תוקף ההסכם הקודם בעקבות הודעת שר האוצר הנזכרת, אין חוזה בעל תוקף בדבר תנאי ההשקעה של כספי המוסד. כן נגרמו למוסד נזקים בגלל הפיגור הניכר בקבלת הריבית, שאותה ניתן היה להשקיע מחדש בתנאי הצמדה. עד סיום הביקורת בפברואר 1979 לא חל שינוי במצב.

\*

במשך תקופה של שנתיים בקירוב לא מצאו הגורמים הנוגעים בדבר דרך ליישב את המחלוקת ביניהם על תנאי ההשקעה של כספי המוסד. אי השקעת הכספים במשך תקופה ממושכת כזו איננה עונה על דרישת החוק בנידון. על הצדדים איפוא לפעול למציאת פיתרון הולם בהקדם.

\* ראה גם דו"ח שנתי 28, עמ' 912.

## הערות למאזן ליום 31.3.1978

1. סכום המאזן ליום 31.3.1978 הגיע ל-36,190 מיליון ל"י לעומת 20,592 מיליון ל"י במאזן ליום 31.3.1977 (גידול של 76%).
2. העלייה בצד הנכסים נבעה בעיקר מגידול ההשקעה של המוסד; בשנת 1977 גדלה ההפקדה בבנק ישראל ב-4,375 מיליון ל"י ואילו באוצר ירדה ההשקעה ב-169 מיליון ל"י — בעקבות סגירת חשבון הסילוקין באוצר, שבו נוהלו כספי המוסד לפני שהושקעו, והעברת רוב יתרתו לבנק ישראל. כסה"כ עלתה איפוא ההשקעה ב-4,205 מיליון ל"י. סכום זה גבוה ב-72 מיליון ל"י מעודף התקבולים על התשלומים, שהסתכם ב-4,133 מיליון ל"י. ההפרש נובע מגידול בסעיף נכסי דלא גידי, ומעלייה נטו בסעיפי חייבים וזכאים מחד, ומירידה בסעיפי בנקים וקרן השוואה מאידך. על הגידול בהשקעה יש להוסיף גידול של 9,178 מיליון ל"י בגמול הגדלת ערך ההשקעה (הפרשי הצמדה), והגידול הכולל הסתכם איפוא ב-13,383 מיליון ל"י.
3. השקעותיו המצטברות של המוסד ליום 31.3.1978 באוצר ובבנק ישראל (בלי גמול הגדלת ערך) הגיעו לפי ספריו ל-11,037 מיליון ל"י, מזה השקעות באוצר המדינה בסך 5,322 מיליון ל"י והפקדות בבנק ישראל בסך 5,715 מיליון ל"י. הסכום הכולל רשום בסעיף "חובות המדינה" במאזן המדינה ליום 31.3.1978. ההשקעה המצטברת, כולל גמול הגדלת ערך, הגיעה ל-32,517 מיליון ל"י.
4. בסעיף חייבים שונים הייתה בשנת 1977 עלייה של כ-89 מיליון ל"י — 62% לעומת המאזן הקודם — וזאת בעיקר בגלל גידול של כ-23 מיליון ל"י בחייבים על חשבון גמלאות ארוכות מועד; גידול של 16.9 מיליון ל"י בחוב של האוצר לשלטון מקומי בגין פיגור בתשלום דמי הביטוח על ידי הרשויות המקומיות; גידול של 19.5 מיליון ל"י בחוב הסוכנות היהודית בקשר למימון גמלאות לעולים; גידול של 18.4 מיליון ל"י בחוב האוצר בגין תשלומים שונים שלא לפי התוק, שאותם ביצע המוסד עבור האוצר, ויתרת חובה בסך 10.4 מיליון ל"י בגין ריפוי נפגעי עבודה על ידי קופות החולים, שלא הייתה במאזן הקודם.
5. לראשונה במאזן זה נכללת בצד הנכסים "הקצבת האוצר העתידית בגין נכים קודמים" בסך 1,718 מיליון ל"י. לפי החוק משפה האוצר את המוסד בשיעור של 75% מכל הוצאה למחן גמלאות לנכים קודמים — נכים שנכותם אירעה לפני 1.4.1970. כיוון שבקרן הביטוח של ענף ביטוח נכות כללית כולל המוסד את כל ההתחייבויות לנכים קודמים, הוא החליט לרשום, לראשונה במאזן זה, מול קרן הביטוח התחייבות של האוצר בשיעור 75% מהחלק בקרן הביטוח המתייחס לנכים קודמים.
6. בסעיף נכסי דלא גידי חל בשנת 1977 גידול של כ-43 מיליון ל"י, הנובע בעיקר מהשקעות חדשות בבנייה בשביל המשדר הראשי בירושלים וסניפים שונים של המוסד.
7. העלייה בצד ההתחייבויות נבעה בעיקר מגידול בקרנות הביטוח וכלילת קרן ביטוח לענף שרות מילואים בסכום של 184 מיליון ל"י. קרנות אלה — המחושבות על ידי האקטואר על פי אומדן ההתחייבויות של ענפי הביטוח בסוף כל שנת כספים כלפי אותם מבטוחים, שלגביהם נוצרה עד מועד זה עילה לזכאות לגמלה — גדלו בשנת 1977 ב-19,807 מיליון ל"י, והן הגיעו בסוף שנה זו ל-53,946 מיליון ל"י. העלייה בקרנות הביטוח מוסברת בגידול במספר הזכאים לגמלאות ובגידול בסכומי הגמלאות.
8. הגרעון האקטוארי בענפי הביטוח זקנה ושאיירים, נפגעי עבודה (שכירים), נפגעי עבודה (עצמאיים), אימהות ונכות כללית, הנרשם כהפחתה בצד ההתחייבויות של המאזן, הגיע ביום 31.3.1978 ל-30,269 מיליון ל"י לעומת 20,389 מיליון ל"י ב-31.3.1977 (גידול של 48%). 8,330 מיליון ל"י מתייחסים לגידול בשיעור של 50% בקירוב בגרעון של ענף ביטוח זקנה ושאיירים, שהגיע ל-24,868 מיליון ל"י. למרות גרעון זה מספיקים, לדעת המוסד, הנכסים של הענף בסך 17,207 מיליון ל"י לכיסוי התחייבויותיו בשנים הבאות. בענף ביטוח נכות כללית גדל הגרעון ב-40% — 1,785 מיליון ל"י ל-2,499 מיליון ל"י. לולא הרישום של הקצבת האוצר העתידית בצד הנכסים (ראה לעיל), היה הגרעון מסתכם ב-4,217 מיליון ל"י (שיעור גידול של 136%). מאידך לוא היה המוסד רושם כבר במאזן הקודם בצד הנכסים הקצבה עתידית של האוצר בגין נכים קודמים, היה הגרעון במאזן הקודם קטן ל-852 מיליון ל"י והגרעון היה גדל במשך השנה פי 3. בגלל הגידול הניכר בגרעון בענף זה הועלו, החל מ-1.4.1978, דמי הביטוח לענף מ-0.7% ל-1.2%. הגרעון בענף ביטוח נפגעי עבודה שכירים עלה ב-534 מיליון ל"י (41%) ובענף נפגעי עבודה עצמאיים ב-239 מיליון ל"י (69%). בעוד שבענף ביטוח נפגעי עבודה שכירים היה עודף ניכר בתקבולים על התשלומים במשך השנה ונכסי הענף מהווים כ-63% מקרן הביטוח, התהווה בענף ביטוח נפגעי עבודה עצמאיים עודף תשלומים על תקבולים בסך 2 מיליון ל"י, ונכסי הענף

מהווים רק 4% מקרן הביטוח. שיעורי דמי הביטוח בענף הועלו באחרונה ב־1.4.1976 מ־0.8% ל־1.0%.\* הואיל והמוסד אינו רוצה ליזום העלאה נוספת, הוא דן באיחוד שני ענפי הביטוח של נפגעי עבודה. הגרעון בענף ביטוח אימהות המשיך לגדול, אף כי בקצב איטי לעומת השנים הקודמות, והוא עלה מ־417 מיליון ל"י ל־479 מיליון ל"י (גידול של 15% בלבד, הנמוך מהגידול במדד המחירים לצרכן). התקבולים בענף זה אמנם עלו בשנת הדו"ח על התשלומים ב־99 מיליון ל"י, אך הגרעון עלה בגלל הצטברות ריבית והפרשי הצמדה על חובות הענף משנים קודמות. החל ב־1.4.1978 הועלו דמי הביטוח לענף מ־1.2% ל־1.4% לעובדים שכירים ועצמאיים, ומ־0.6% ל־0.7% למבוטחים שאינם עובדים, חבר זה עשוי לדעת האקטואר — כפי שהוא ציין בדו"ח האקטוארי, שצורף לדו"חות הכספיים — להביא לשיפור נוסף במצבו האקטוארי של הענף.

9. לגבי ארבעה ענפי ביטוח — ענף ביטוח אבטלה, ענף ביטוח ילדים, ענף ביטוח שירות מילואים וענף ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל — רשומה במאזן עתודה, שהסתכמה ב־12,460 מיליון ל"י לעומת 6,301 מיליון ל"י במאזן הקודם (שבו טרם נרשם ענף ביטוח שירות מילואים, אשר הופעל למשך שנת הכספים). העתודה של ענף ביטוח אבטלה בלבד הסתכמה ב־8,367 מיליון ל"י. גודל העתודה בעודף גדול מאוד של תקבולים על תשלומים הנמשך מאז הופעל הענף ב־1970. בשנת המאזן בלבד הגיעו התקבולים ל־938 מיליון ל"י לעומת תשלומים בסך 47 מיליון ל"י בלבד: 21 מיליון ל"י עבור דמי אבטלה; 22.5 מיליון ל"י עבור השתתפות בהכשרה מקצועית של משרד העבודה והרווחה, פעולות למניעת אבטלה ושיפוי הוצאות שירות התעסוקה; והיתרה עבור השתתפות בהוצאות מינהל. בהתחשב בעודפים הניכרים הורד שיעור דמי הביטוח בענף זה החל מ־1.4.1978 מ־1.2% ל־0.9%. בענף ביטוח ילדים גדלה העתודה ב־1,710 מיליון ל"י, בעיקר בגלל עודף התקבולים על התשלומים בסך 833 מיליון ל"י וגידול בהפרשי הצמדה וריבית (התקבולים כוללים כאמור לעיל הקצבת האוצר בשיעור 100% מהתקבולים מדמי ביטוח). בענף ביטוח שירות מילואים עלו התקבולים בשליש על התשלומים, ולאחר צירוף עודפי קרן ההשוואה מהשנים הקודמות נרשמה במאזן עתודה בסך 1,148 מיליון ל"י.

### מאזן המוסד לביטוח לאומי ליום 31.3.1978 בהשוואה למאזן ליום 31.3.1977 (באלפי ל"י)

| 31.3.1977  | 31.3.1978  | א ק ט ב                                       |
|------------|------------|---|
|            |            | 1. השקעות באוצר המדינה:<br>ערך נומינלי —      |
| 5,490,890  | 5,321,610  |   |
| 12,303,039 | 20,698,942 | גמול הגדלת ערך ההשקעה                         |
|            |            | התפקדה בבנק ישראל, כולל גמול                  |
| 1,340,477  | 6,496,846  | הגדלת ערך                                     |
| 19,134,406 | 32,517,398 |   |
| 6,639      | 6,639      | מילוח תיטכונן מעבידים                         |
| 57,809     | 101,039    | 2. בכסי דלא נייד                              |
|            |            | 3. דמי ביטוח העומדים להיגבות:                 |
| 428,106    | 840,823    | מעבידים                                       |
| 170,662    | 289,252    | מלא שכירים                                    |
| 598,768    | 1,130,075  |   |
| 182,087    | 287,914    | 4. הקצבת האוצר לגבי דמי ביטוח העומדים להיגבות |
| —          | 1,718,250  | 5. הקצבת האוצר העתידית בגין נכים קודמים       |
| 151,310    | 241,745    | 6. חייבים ויתרות חובה                         |
| 10,627     | 11,448     | 7. הלוואות, פקדונות ומקדמות                   |
| 449,851    | 174,420    | 8. בנקים ובנק ישראל — השבונות עו"ש וסילוקין   |
| 628        | 1,194      | 9. קופות ודמי מחזור                           |
| 20,592,125 | 36,190,122 | א ק ט ב — ס " ה                               |
| 288,325    | 231,059    | השבונות מקבילים                               |

\* על הצורך בשיפור מצבו של הענף עמד מבקר המדינה בדו"חותיו השנתיים, ראה דו"ח שנתי 26 עמ' 1036 והערות שוליים בדו"ח שנתי 28 עמ' 909.

**מאזן המוסד לביטוח לאומי ליום 31.3.1978 בהשוואה למאזן ליום 31.3.1977  
(באלפי ל"י) (המשך)**

| 31.3.1977            | 31.3.1978            | פ ס י ב                                 |
|----------------------|----------------------|---|
|                      |                      | <b>1. קרנות ביטוח:</b>                  |
| 27,450,000           | 42,075,000           | ענף זקנה ושאיירים                       |
| 3,239,000            | 4,953,000            | ענף נפגעי עבודה שכירים                  |
| 366,600              | 613,000              | ענף נפגעי עבודה עצמאיים                 |
| 31,000               | 37,000               | ענף אימהות                              |
| 50,000               | 50,000               | ענף ילדים                               |
| 3,000,000            | 6,030,000            | ענף נכות                                |
| 2,500                | 4,000                | ענף אבטלה                               |
| —                    | 184,000              | ענף שירות מילואים                       |
| <b>34,139,100</b>    | <b>53,946,000</b>    |   |
|                      |                      | <b>2. זכאים:</b>                        |
| 81,902               | —                    | קופות חולים                             |
| 11,598               | 23,805               | שונים                                   |
| 432,480              | —                    | קרן השוואה                              |
| <b>525,980</b>       | <b>23,805</b>        |   |
| 15,610               | 29,549               | <b>3. חשבון למימון הענקות מטעמי צדק</b> |
|                      |                      | <b>4. עתודה:</b>                        |
| 1,073,418            | 2,782,942            | ענף ילדים                               |
| 68,540               | 161,428              | ענף זכויות עובדים בפשר                  |
| 5,158,866            | 8,367,315            | ענף אבטלה                               |
| —                    | 1,148,117            | ענף שירות מילואים                       |
| <b>6,300,824</b>     | <b>12,459,802</b>    |   |
|                      |                      | <b>5. גרעון:</b>                        |
| (-)16,537,362        | (-)24,867,560        | ענף זקנה ושאיירים                       |
| (-)1,302,133         | (-)1,836,131         | ענף נפגעי עבודה שכירים                  |
| (-)348,488           | (-)587,307           | ענף נפגעי עבודה עצמאיים                 |
| (-)416,531           | (-)479,372           | ענף אימהות                              |
| (-)1,784,875         | (-)2,498,664         | ענף נכות                                |
| <b>(-)20,389,389</b> | <b>(-)30,269,034</b> |   |
| <b>20,592,125</b>    | <b>36,190,122</b>    | <b>פ ס י ב — " ה</b>                    |
| <b>288,325</b>       | <b>231,059</b>       | <b>חשבונות מקבילים</b>                  |