

המוסד לביטוח לאומי

פעולות ביקורת

במשדר הראשי של המוסד ובסניפים ירושלים, תל אביב, רחובות, רמת-גן ועפולה נבדקו פעולות ענף ביטוח אבטלה.

במחלקת הכספים שבמשדר הראשי נבדקו ההסדרים בדבר גביית הכספים ותשלומי הגמלאות באמצעות הבנקים. נבדקה גם רכישת תעודות פקדון סחירות למימון ההוצאות המינהליות.

נבדק דרך ניהולם של מכרזים, שהוצאו לגבי מכירת דירה בנתניה.

נבדקו הדו"חות הכספיים של המוסד לשנת הכספים 1979, המאזן ליום 31.3.1980, חשבון התקבולים והתשלומים, השקעות המוסד והפקדותיו בבנק ישראל.

ביטוח אבטלה

1. ענף ביטוח אבטלה הוקם במוסד על פי חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס. 3), התש"ל-1970. על פי התיקון לחוק החלה גביית דמי ביטוח אבטלה ב-1.4.1970, בעוד שתחילת התשלום של דמי אבטלה נדחתה למועד אחר. הקדמת הגבייה נועדה לאפשר למוסד לצבור תעודות כספיות לתשלום דמי אבטלה. תנאי הזכאות ושיעורי דמי האבטלה נקבעו בחוק הביטוח הלאומי (תיקון מס. 7), התשל"ב-1972, ונכנסו לתוקף ב-1.1.1973.

2. מבוסס בביטוח אבטלה * נחשב למובטל, אם הוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה, והלשכה לא הציעה לו עבודה במקצועו או כל עבודה אחרת המתאימה לו. הוא זכאי לדמי אבטלה, אם השלים תקופת אכשרה (חייל משוחרר פטור מהשלמת תקופה זו). תקופת האכשרה לגבי מקבל שכר חודשי היא לפחות 180 ימים, שבעדם שולמו דמי ביטוח, תוך 360 הימים שקדמו לראשון לחודש, שבו התחילה תקופת האבטלה (התאריך הקובע) או 270 תוך 540 יום; לגבי מקבל שכר יומי תקופת האכשרה היא 150 ימי עבודה תוך 360 הימים האמורים או 225 ימי עבודה תוך 540 יום.

3. דמי אבטלה משולמים על ידי המוסד, על פי אישורים משירות התעסוקה, למובטל, שמלאו לו 45 שנה או שיש לו שלושה תלויים ויותר, לתקופה של עד 175 ימים מתוך 12 חודש; ובכל מקרה אחר — עד 138 ימים. תביעה לדמי אבטלה יש להגיש בסניפי המוסד אחת לשנים עשר חודש שלאחר התאריך הקובע; במשך אותה שנה אין נדרשת מהמובטל, שהחל לקבל דמי אבטלה, הוכחה בדבר תקופת אכשרה נוספת, ודמי האבטלה משולמים לו על פי האישורים משירות התעסוקה בלבד (המוסד מכנה זאת "תביעות המשך" לעומת "תביעות ראשונות"). מדמי האבטלה מנכה המוסד מס הכנסה ודמי ביטוח במקור.

4. כאשר הוחל בגביית דמי ביטוח אבטלה באפריל 1970, היה השיעור שנגבה ממעביד 2.1% משכר העובד עד לשכר מירבי של 1,500 ל"י לחודש — כולל 0.6%, שנוכו משכר העובד; באפריל 1971 הועלה השיעור ל-3% מהשכר (מזה 1% ניכוי משכר העובד). החל מאפריל 1974 ועד אפריל 1980 הורדו השיעורים של דמי ביטוח אבטלה בשלבים אחדים עד 0.6% מהשכר (מזה 0.2% משכר העובד). במשך אותה תקופה הועלה השכר המירבי, שממנו מנוכים דמי ביטוח, עד ל-63,000 ל"י לחודש (פי שלושה מהשכר הממוצע במשך), ובאוקטובר 1980 הועלה שכר זה ל-89,000 ל"י. הקטנת השיעורים, שגרמה צמצום הגבייה בקונוחים ריאליים, נעשתה על פי בדיקות של האגף למחקר ותכנון של המוסד, שלפיהן יש בעתודה, שהצטברה בענף מעודף תקבולים מדמי ביטוח ומריבית על השקעת הכספים באוצר על התשלומים, כדי לאזן גבייה שוטפת של דמי ביטוח בשיעורים יותר

* על הגדרת מבוסס בביטוח אבטלה על פי החוק ופרטים על חישוב דמי האבטלה, ראה בדר"ח זה עמ' 434.

נמוכים, לשם כיסוי הוצאות הענף גם למקרה של אבטלה המונית וממושכת. עתודה זו — כולל גמול הגדלת ערך ההשקעות (הפרשי הצמדה) — הגיעה בסוף שנת הכספים 1979 ל־33.8 מיליארד ל"י, מזה 77% נובעים מגמול הגדלת ערך ההשקעות.

5. התשלומים על פי החוק במסגרת הענף כוללים, מלבד דמי אבטלה, שיפוי שירות התעסוקה על ההוצאות הכרוכות ברישום המובטלים ובהמצאת אישורים על תקופות אבטלה, וכיסוי הוצאות על מחקרים והוצאות מינהליות, שיש למוסד ביחס לנושא האבטלה. כן מממן המוסד פעולות למניעת אבטלה בתחומים ובשיעורים שנקבעו בחוק*.

להלן התקבולים והתשלומים של הענף בשנים 1970—1979 (באלפי ל"י): **

ס"ה					תקבולים (1)
1970—1976	1977	1978	1979	1970—1979	
1,731,912	546,937	680,348	1,362,830	4,322,027	דמי ביטוח
690,749	389,063	597,487	1,349,313	3,026,613	ריבית
3,916	2,376	1,223	2,738	10,252	תקבולים שונים
2,426,577	938,376	1,279,058	2,714,881	7,358,892	ס"ה
תשלומים					
22,222	21,352	29,237	67,292	140,103	דמי אבטלה
67,455	18,138	33,789	103,808	222,591	מימון פעולות למניעת אבטלה
9,593	4,500	7,000	12,000	33,093	שיפוי שירות התעסוקה בגין הוצאותיו
499	126	187	397	1,209	מימון מחקרים וסקרים
9,380	3,283	7,068	18,929	38,660	השתתפות בהוצאות מינהל
9	—	478	1,919	2,406	שונות
109,158	47,399	77,759	204,345	438,062	ס"ה

(1) ללא גמול ערך ההשקעות, שנכלל בהכנסות הענף.

להלן מספר התשלומים של דמי אבטלה בשנים 1973—1980 ומספר הימים, שבעבורם שולמו דמי אבטלה בכל שנה **

מספר התשלומים של דמי אבטלה				
מספר הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה	סך הכל	לגבי תביעות המשך	לגבי תביעות ראשונות	שנת הכספים
53,713	3,062	1,226	1,836	1973
84,720	4,193	2,610	1,583	1974
136,159	6,832	4,234	2,598	1975
294,369	13,264	9,304	3,960	1976
310,747	14,780	11,121	3,659	1977
294,363	13,610	10,357	3,253	1978
370,274	17,949	11,544	6,405	1979
1,217,645	64,598	46,710	17,888	1980 (אפריל—נובמבר)

* על פעולות אלה, ראה בדו"ח זה עמ' 430.

** הנתונים לקוחים מהרבעון הסטטיסטי של המוסד.

הטבלאות מראות, שלמרות הקטנת שיעורי דמי הביטוח לענף היו בכל שנה עודפי תקבולים ניכרים. דבר זה נבע מההוצאות הקטנות של הענף, שהחלו לגדול באופן משמעותי רק בשנת 1979. בהתאם לאומדן תקציבי של המוסד מינואר 1981, צפוי בשנת הכספים 1980 גידול נוסף ניכר מאוד; לפי אותו אומדן, ישולמו 1,160 מיליון ל"י דמי אבטלה לעומת 67 מיליון ל"י בשנת 1979, וביתר הסעיפים יוצאו 315 מיליון ל"י לעומת 137 מיליון ל"י. הגידול בדמי אבטלה נובע מעלייה גדולה הן במספר התשלומים של דמי אבטלה (מספר המקבלים דמי אבטלה בשנת 1980 נאמד ב-7,500 בממוצע ליום לעומת 1,200 בשנה הקודמת) והן בשכר הממוצע במשק, שלפיו מחושבים דמי האבטלה. למרות הגידול הצפוי בהוצאות * תעלה עליהן ההכנסה הצפויה מדמי ביטוח בלבד בכ-900 מיליון ל"י, כשעליה תיוסף הכנסה של 4.1 מיליארד ל"י מריבית על השקעת עודפי התקבולים באוצר.

6. במסגרת ביקורת כוללת בנושא אבטלה, שנערכה בלשכות שירות התעסוקה ובמוסד לביטוח לאומי, נבדקו בחודשים יולי-אוגוסט 1980 במשרד הראשי של המוסד ובסניפים ירושלים, תל אביב, רחובות, רמת גן ועפולה ההיבטים העקרוניים והמינהליים הנוגעים לפעילות המוסד בנושא.

זכויות מובטל שיצא לעבוד בשכר נמוך

בעניין הגדרת עבודה מתאימה, שניתן להציע למובטל, נקבע בסעיף 127 ו' לחוק, שהשכר בעבודה המוצעת יהיה שווה לפחות לדמי האבטלה, שהיו מגיעים לו, אילו היה זכאי להם.

הסכים מובטל לצאת לעבודה, ששכרה נופל מדמי האבטלה, הוא ממשיך להיחשב כמובטל, והמוסד, על פי הוראת סעיף 143 א' (ב) לחוק, מנכה לו מדמי האבטלה את השכר שקיבל — הווה אומר, שמשולם לו ההפרש שבין דמי האבטלה, שהיה זכאי להם אילו לא עבד, לבין השכר שהוא קיבל. לפי זה "מובטל", שעבד עבודה חלקית או עבודה מלאה בשכר הנמוך מדמי האבטלה, והמוסד שילם לו את ההפרש, מיצה בתקופת עבודתו זו את זכויותיו לדמי אבטלה בחלקן או במלואן — הכל לפי אורך התקופה.

מובטל, הנשלח להכשרה מקצועית, מקבל גם הוא מהמוסד השלמת הכנסה; לפי סעיף 127 ט"ו לחוק הוא זכאי לדמי אבטלה בסכום ההפרש בין מלוא דמי האבטלה, שהיה זכאי להם אילו היה מובטל, לבין דמי הקיום הניתנים לו בהכשרה המקצועית. אולם לגביו נקבע, שתקופת ההכשרה המקצועית אינה נלקחת בחשבון לצורך חישוב התקופה המירבית לדמי אבטלה; אם בתום ההכשרה המקצועית הוא יהיה מובטל, יהיה זכאי למלוא המכסה של עד 138 או 175 ימים, בתנאי שלא ניצל אותה לפני תקופת ההכשרה.

כיוון שמצב זה מהווה לגבי מובטל, שיצא לעבוד בשכר נמוך, תמריץ שלילי ליציאה לעבודה בכלל, ולוא לעבודה חלקית, המליץ משרד מבקר המדינה, במכתבו למוסד מאוגוסט 1980, לשקול לקיחת התקופה של אבטלה חלקית בחשבון לשם הארכת תקופת הזכאות לדמי אבטלה. בתשובתו מאוקטובר הודיע המוסד, כי הוא הגיש לוועדה לביטוח אבטלה ** הצעה, שלפיה כל יום עבודה, כאמור, יחשב כחצי יום בלבד, ובכך תאפשר למובטל כזה הארכת תקופת זכאותו.

פעולות הענף

ענף ביטוח אבטלה מופעל על ידי מטה שבמשרד הראשי ועל ידי פקידי תביעות שבסניפי המוסד. על מטה הענף להנחות את פקידי התביעות בהפעלת החוק והתקנות ולהכין לשם כך הוראות נוהל, לפקח על עבודתם ולהביא לתיאום עם שירות התעסוקה בנושאים הקשורים בביטוח אבטלה. הוא מייצג את הענף לפני הוועדה לביטוח אבטלה ויוזם הצעות לשינוי החוק או התקנות.

ניהול הענף

עד לפני כשנתיים כיהן כמנהלי הענף, ובתור שכזה כסמנכ"לים של המוסד, עובדים בכירים של משרד העבודה והרווחה. אחרי שהתפנתה המשרה עם פטירתו של המנהל האחרון היא לא אוישה, ועל הפעולה הופקד, בתפקיד של סגן מנהל הענף, עובד בכיר של המוסד, המשמש בו כמנהל ענף

* על פי נתוני המוסד שולמו בתקופה אפריל עד נובמבר 1980 דמי אבטלה בסכום של 557 מיליון ל"י, כאשר בחודש האחרון הגיע מספר התשלומים ל-10,800 בקירוב.

** על מינוי הוועדה, ראה בדיקה זה עמ' 429.

ביטוח נכות. למרות התמרת מצב התעסוקה בשנה האחרונה וההיקף הגדל של תשלומי המוסד, טרם מונה לענף מנהל, שיקדיש לו את מלוא זמנו. מן הראוי להביא עניין זה בהקדם על תיקונו.

היערכות הענף לאבטלה חמורה

בדיקת ההתארגנות של הענף לאבטלה חמורה העלתה, שהוא שקד במשך השנים האחרונות על הדרכה והסמכה של פקידי תביעות מכל ענפי הביטוח בנושא אבטלה לשם הפעלתם במקרה הצורך. במועד סיום הביקורת בדצמבר 1980 היו בסניפים 128 עובדים מוסמכים.

המוסד גם ערך סקרים לבחינת הצורך בנות אדם בתקופות של החמרת מצב האבטלה. בפברואר 1980 ערך המוסד תחשיב — שהתבסס על אומדן של שעת עבודה לכל תביעה ראשונה ורבע שעה לכל תביעה המשך — שלפיו במאסר 1980, חודש שבו היתה צפויה קבלת 2,000 תביעות ראשונות (לעומת 300 — 1,500 בששת החודשים הקודמים) ו-2,000 תביעות המשך (לעומת 750—1,500 בחודשים הקודמים), יהיה המוסד זקוק ל-17 עובדים (באותו זמן הגיע מספר המשרות המאושרות בחקן של הסניפים בתחום האמור ל-12.5); אם מספר המובטלים ימשיך לגדול ויתקבלו, למשל, 3,000 תביעות ראשונות ו-5,000 תביעות המשך, יהיה צורך ב-28 עובדים; נוסף על כך יגדל העומס על עובדי יחידות החשבונות לפי תחשיב של רבע שעה טיפול בכל תביעה. עד סוף דצמבר 1980 אושרה למוסד תוספת של 17 משרות לנושא אבטלה. בחודש זה נתקבלו כ-3,300 תביעות ראשונות וכ-9,300 תביעות המשך, דבר שהגדיל במידה ניכרת את עומס העבודה בסניפים.

הסבה למחשב

ב-1977, אחרי פעולות הכנה שנמשכו כשנתיים, נערכה הסבה נסיונית של נושא האבטלה למחשב בשלושה סניפים. הפעולה הופסקה אף באותם סניפים בגלל ההיקף המצומצם של האבטלה באותו זמן. הענף המשיך לפעול בשיטה קונבנציונאלית בתחום ביצוע התשלומים והוא מסתייע במחשב לשם ריכוז מידע על מגישי התביעות לצורכי מחקר וסטטיסטיקה בלבד.

אחד היתרונות של הסבת נושא זה למחשב, בעקבות הסבת התשלומים בענפי ביטוח אחרים, הוא האפשרות להפגשת קבצים כדי לאתר מקרים של תשלום גמלאות כפל מכוח זכאות בענפי ביטוח שונים — כגון ענף ביטוח נפגעי עבודה וענף נכות כללית — תשלומים שלפי החוק, אם אין כוונה אחרת משתמעת, לא יינתנו לאדם בעד פרק זמן אחד. בהעדר קובץ ממוכן של מקבלי דמי אבטלה, נעשות על ידי פקידי התביעות בסניפים פעולות ידיניות לאיתור מקרים מהסוג האמור, ובין היתר על פי הצהרת התובע בעת הגשת התביעה, שבתקופת האבטלה לא קיבל גמלה מענף אחר של המוסד.

לדעת הביקורת, בעקבות הגידול הניכר במספר מגישי תביעות לדמי אבטלה בתקופה האחרונה ובהתחשב בתחזיות לגידול נוסף, אין בשיטה הקונבנציונלית כדי לענות על הצרכים, ויש לשקול חידוש הטיפול בהסבת הנושא למחשב, שיש לה גם יתרונות חשובים אחרים בתחומי הביצוע, המעקב והבקרה הפנימית.

בספטמבר 1980 הודיע המוסד למשרד מבקר המדינה, כי ההצעה תישקל לקראת שנת 1981.

חקירות

במקרים שנודע למוסד באקראי, שתובע דמי אבטלה מועסק למרות שבתביעתו הצהיר על היותו מובטל, נערכת חקירה בנדון במטרה להפסיק את מתן הקצבה, לגבות את הכספים ששולמו שלא כדין או אף לפתוח נגדו בהליכים משפטיים, אך אין המוסד עורך חקירות מדגמיות יוזמות. בתשובתו מאוקטובר 1980 הודיע המוסד, כי שירות התעסוקה קיבל על עצמו עריכת חקירות, כפי שהוצע על ידי משרד מבקר המדינה. נוסף לכך תיערך באמצעות המחלקה לחקירות חוץ של המוסד בדיקה מדגמית מצומצמת.

בדצמבר 1980 פנה המוסד לוועדה לביטוח אבטלה, שתאשר הוצאה של 350,000 שקל מתקציב המוסד לעריכת 500 חקירות באמצעות שירות התעסוקה עד סוף שנת הכספים.

חוברות הסברה

המוסד נוהג להוציא חוברות הסברה לפי ענפי ביטוח כדי להפיץ מידע על הזכויות והחובות של המבוטחים. המהדורה האחרונה של חוברת הסברה בנושא אבטלה, שעמדה במועד הביקורת (יולי

((1980)) לרשות הסניפים והלשכות של שירות התעסוקה, פורסמה עוד ביולי 1979, כאשר באוקטובר 1979 צורף אליה דף עדכון. למרות תיקון החוק ב-1.4.1980, שהיו בו שינויים חשובים בתנאים לקבלת דמי אבטלה, פורסמה מהדורה חדשה של חוברת ההסברה רק כעבור כארבעה וחצי חודשים — במחצית השנייה של אוגוסט 1980. בינתיים קיבל הציבור שנוקק לחוברת מידע בלתי מעודכן בדבר זכויותיו וחובותיו, והדבר גם הגדיל את עומס העבודה על פקידי התביעות, שמתפקידם היה להסביר את ההוראות החדשות לציבור הפונים. לדעת הביקורת, על המוסד להביא להוצאת מהדורות חדשות של חוברת ההסברה במועד סמוך ככל האפשר לפרסום תיקונים מהותיים בחוק ולפרסם בתקופות הביניים דפי עדכון ארעיים.

פעולות הסניפים

הטיפול בתביעה לדמי אבטלה מקיף את השלבים הבאים: קבלת התביעה, ובה פרטים אודות התובע ותקופת האבטלה, בציורף אישורים על גובה השכר בתקופת האכשרה ואישור משירות התעסוקה על תקופת האבטלה; אימות פרטי התביעה על פי מסמכי מקור (תעודת זהות, תעודת עולה, תלוש שכר וכד'); בדיקת הוכחות לדמי אבטלה; ואחרי שאושרה התביעה — חישוב דמי האבטלה. עם סיום פעולות אלה בודקת יחידת החשבונות שבסניף את חישוב דמי האבטלה, מנכה מהם מס הכנסה ודמי ביטוח ומבצעת את התשלום. פקידי התביעות נעזרים בנוהל מפורט, שהכין הענף ושאותו הוא מעדכן לפרקים.

משך טיפול בתביעות לדמי אבטלה

הביקורת בסניפים העלתה — והדבר בא לידי ביטוי גם בדו"חות הסטטיסטיים של המוסד — שהסניפים נתנו בדרך כלל עדיפות לטיפול בתביעות בדמי אבטלה, כך שהתשלומים בוצעו תוך חודש ימים, ולעיתים גם תוך שבועיים, מקבלת התביעות הראשונות או מקבלת אישורים על אבטלה משירות התעסוקה לגבי החודשים הבאים (תביעות המשך). עם זאת עולה מהדו"חות, שבשלושה מבין שבעה עשר סניפי המוסד היה פיגור ניכר באישור חלק מהתביעות.

משרד מבקר המדינה השווה את משך הטיפול בתביעות בסניף רמלה — כמייצג את הסניפים, שבהם היה טיפול מזורז — לזה שבסניפים באר שבע, נהריה—עכו ועפולה, שבהם היה בתקופה שנבדקה (ינואר—ספטמבר 1980) פיגור ניכר. הבדיקה העלתה, שבעוד שסניף רמלה השלים בתקופה הנסקרת במשך כל חודש את הטיפול ב-87% מהתביעות, שהגיעו אליו באותו חודש, ובחודש הבא את הטיפול ביתרה, השלימו שלושת הסניפים האחרים את הטיפול רק ב-49%-70% מהתביעות תוך החודש הראשון, וב-13%-22% מהתביעות נמשך הטיפול חודשיים ומעלה.

אימות תביעות

1. בהתאם להוראות המוסד, על פקיד התביעות או על עובד אחר שהוסמך לכך, לקבל את התביעה לדמי אבטלה; לבדוק את שלימותה ולאמת את הפרטים שנרשמו בה; לרשום בטופס התביעה את האסמכתאות, שלפיהן הם אומתו ולאשר בחתימת ידו על טופס התביעה את דבר האימות. במקרה של בקשת התובע, כשממלא העובד עצמו את פרטי התביעה, עלי להטביע עליה חותמת שנוסחה: "הנני מאשר, שטופס זה מולא על ידי עובד המוסד על פי בקשתי ובהתאם לדברים שמסרתי לו" ולהחתים את התובע. אין ההוראות מחייבות במקרה זה, שאימות התביעה ייעשה על ידי עובד אחר.

הביקורת בסניף ירושלים העלתה, כי פקיד התביעות ממלא במקרים רבים במקום התובע את טופס התביעה, והוא גם מאמת את פרטיו, אך לא הייתה הקפדה על הטבעת החותמת על טופס התביעה והחתמת התובע. במצב זה לא נשמרו באופן נאות כללי הבידוק הפנימי. לעניין זה נודעת גם חשיבות במקרה, שיתעוררו ספקות בדבר נכונות הפרטים שנרשמו בטופס התביעה.

2. בענפי ביטוח שונים, שבהם משולמות לשכירים גמלאות — כגון נפגעי עבודה, שירות מילואים ואימהות — בודקים הסניפים, אם שמות המעבידים, שנתנו אישורי שכר, כלולים ברשת המעבידים, והם גם עורכים ביקורת אצל המעבידים לאימות האישורים על גובה השכר ומרכיביו. בהוראות ענף אבטלה נאמר, שיש לערוך בדיקה כזאת במיוחד לגבי מעבידים בלתי מוכרים או כאשר יש לפקיד התביעות ספק לגבי המהימנות של אישור המעביד. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי הסניפים עורכים בדיקות אלו במקרים מועטים בלבד. נוכח החקירת מצב האבטלה והגידול בהוצאה

על דמי אבטלה, מן הרצוי לערוך גם בתחום זה ביקורת בהיקף הולם ובהתאם לסדרי העדיפויות, שייקבעו על ידי המוסד.

ניהול תיקים

בדיקת הטיפול בתביעות בארבעה סניפים העלתה, כי בסניפים ירושלים ורמת גן, משנסתיים הטיפול בתביעה ראשונה — כולל עריכת החישובים הנדרשים על ידי פקיד התביעות ובדיקתם ואישורם על ידי עובדי יחידת החשבונות — נשמרו בתיק המבוטח אישורי השכר, שלפיהם נקבעה תקופת האכשרה וחושבו דמי האבטלה. לעומת זאת, בסניפים רחובות ועפולה הוחזרו במרבית המקרים מסמכים אלה לתובע, בלי להשאיר מהם העתקים. לדעת הביקורת, מחייבים עקרונות הבידוק הפנימי, שהמסמכים במקור, ועל כל פנים העתקיהם, יישמרו בתיקים.

בתשובתו הודיע המוסד, כי ניתנה הנחייה לסניפים להקפיד על שמירת העתקים מאישורי השכר בתיקים.

הודעה ללשכות התעסוקה על אישור תביעות לדמי אבטלה

לפי תקנה 20 לתקנות בדבר ביטוח אבטלה, אם אושרה תביעה. לדמי אבטלה, יודיע על כך המוסד ללשכת שירות התעסוקה, שבה נרשם המבוטל, וזו תמציא למוסד אחת לחודש, ולא יאוחר מה-15 בו, אישור על מספר ימי אבטלתו, שקדמו לאותו חודש; על פי אישורים אלה יאשר המוסד את תביעות ההמשך. העברת ההודעות ללשכות של שירות התעסוקה בעוד מועד מאפשרת להן שיגור מהיר של אישורי האבטלה לסניפי המוסד. הדבר גם חשוב כדי לסייע לעובדי הלשכות בבירור, אם השכר העומד להיות משולם עבור עבודה המוצעת למוטל שווה לפחות לדמי האבטלה שאושרו לו; לפי החוק, רשאי הוא, כפי שצוין, לסרב לקבל עבודה, שבעדה ישולם שכר נמוך מדמי האבטלה.

הביקורת בסניפים ירושלים ותל אביב העלתה, שהסניף הראשון לא שלח כלל הודעות לשירות התעסוקה; הסניף השני שלח הודעות במוכז רק אחת לחודש, בלא לפרט בהן את דמי האבטלה, שאושרו בכל תביעה. בסוף ספטמבר 1980 שלח הענף לכל סניפי המוסד תזכורת בנדון בציינו, שעל אף פניותיו בעבר ממשיכים פקידי התביעות במרבית הסניפים להתעלם מההוראות, אף כי אי-העברת ההודעות משבשת את סדרי העברת האישורים על אבטלה מלשכות שירות התעסוקה לסניפי המוסד ופוגעת בציבור המבוטחים.

ניכוי מס הכנסה ודמי ביטוח מדמי אבטלה

על פי סעיף 127 י"ז לחוק ינכה המוסד מדמי אבטלה מס הכנסה לפי הוראות פקודת מס הכנסה והתקנות לפיה. המוסד קבע עם אגף מס הכנסה הסדר, החל על שלושה ענפי ביטוח ובכלל זה ענף ביטוח אבטלה, לגבי הסכום המזערי של דמי אבטלה, שיש לנכות ממנו מס הכנסה. לפי סעיף 167(ד) לחוק, מבוטח שקיבל דמי אבטלה לחודש מלא, ישלם דמי ביטוח, כאילו הייתה הכנסתו המינימלית/הקבוע בחוק לגבי מבוטח, שאינו עובד ואינו עובד עצמאי; ההכנסה בשנת 1977 הייתה 1,800 ל"י לשנה ועלתה ל-12,000 ל"י ב-1980, וסכומי הניכוי החדשיים באותן שנים עלו מ-10 ל"י ל-67 ל"י.

בדיקה מדגמית ביחידה החשבונית בסניף ירושלים העלתה מקרים לא מעטים, שהסניף ניכה מס הכנסה בסכומים של עשרות ומאות ל"י לחודש — וזאת בניגוד לתנאי ההסדר האמור. הועלו גם מקרים, שמדמי אבטלה נוכה מס הכנסה ביתר או בחסר, בגלל אי-הקפדה על התקנות בדבר ניכוי מס הכנסה והוראות נציבות מס הכנסה בנדון, לגבי חיילים משוחררים וגשים עובדות של מוטלים. עוד העלתה הבדיקה, שלא הייתה הקפדה על ניכוי דמי ביטוח בסכומים, כפי שחייבו הוראות החוק. הביקורת עמדה על הצורך להגביר את הפיקוח של הסניף על פעולות הניכוי של מס הכנסה ודמי ביטוח מדמי אבטלה.

הסדרים עם בנקים

בשנים האחרונות גדל במידה ניכרת ההיקף של הסכומים, שהמוסד לביטוח לאומי גובה ממאות אלפי מבוטחיו, ושל הסכומים שהוא משלם למספר גדול מאוד של אזרחי המדינה. הגבייה והתשלומים נעשים על פי חוק הביטוח הלאומי וחוקים אחרים ועל פי הסדרים עם משרד האוצר. לביצוע כל הפעולות האלה מסתייע המוסד בבנק הדואר ובבנקים מסחריים, ולצורך זה הוא מקיים בהם מערכת מקיפה של חשבונות.

להלן פרטים על הגבייה והתשלומים בשנות הכספים 1977—1979 (במיליוני ל"י) *.

1977	1978	1979	גבייה
8,758	14,670	28,375	לפי חוק הביטוח הלאומי
2,097	3,693	8,561	לפי חוקים אחרים
10,855	18,363	36,936	ס"ה

1977	1978	1979	תשלומים
8,625	13,791	25,551	לפי חוק הביטוח הלאומי
4,526	6,740	15,591	לפי חוקים אחרים והסדרים עם האוצר
13,151	20,531	41,142	ס"ה

דרכי הגבייה של המוסד בשנות הכספים 1977—1979 היו כדלהלן * :

1977		1978		1979		ס"ה תקבולים (במיליוני ל"י)
לא שכירים	שכירים	לא שכירים	שכירים	לא שכירים	שכירים	
833	10,022	1,397	16,966	2,636	34,300	
ב א ח ו י ם						
18.2	42.0	8.5	22.3	6.9	4.0	גבייה על ידי קופות הסניפים של המוסד, המפקידים את הכספים בבנקים מסחריים ובבנק הדואר
29.3	13.5	44.7	28.2	37.8	29.9	גבייה ישירה על ידי בנקים מסחריים
22.4	17.6	19.5	27.1	21.1	39.9	גבייה ישירה על ידי בנק הדואר
—	15.5	—	16.1	—	18.8	העברות של דמי ביטוח עבור עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות למוסד
30.1	11.0	27.3	5.8	34.2	6.9	קיוונים כנגד גימלאות
—	0.4	—	0.5	—	0.5	גבייה באמצעות אגף מס הכנסה
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

* הנתונים לקוחים מהרבעון הסטטיסטי של המוסד לחודשים אפריל-יוני 1980 ומדו"חותיו הכספיים לשנת 1979.

לפי נתוני המוסד, מספר פעולות הגבייה ממעבידים הגיע בשנת 1979 ל-950,000 ומלא-שכירים ל-1.5 מיליון בקירוב; מזה בוצעו דרך הבנקים המסחריים 963,000 פעולות ודרך בנק הדואר 809,000. מספר התשלומים של קצבאות ותשלומי העברה אחרים הגיע באותה השנה ל-12.1 מיליון בקירוב.

הגבייה דרך המערכת הבנקאית, בכלל זה בנק הדואר, בגין שכירים, עלתה מ-8.1% בשנת הכספים 1975 ל-69.8% ב-1979, והגבייה מלא-שכירים עלתה מ-38.8% ל-58.9%; מזה חלקם של הבנקים המסחריים בגבייה בגין שכירים עלה מ-1.4% ב-1975 ל-29.9% ב-1979, ומלא-שכירים מ-14.4% ל-37.8%. הורמת חלק גדול והולך של הגבייה דרך המערכת הבנקאית נבעה בעיקרה מהפסקת הפעולות של מחלקת הסילוקין שבמשרד האוצר * ומסגירה הדרגתית של קופות המוסד בסניפים. בשנים 1977, 1978 ו-1979 הסתכמה הגבייה באמצעות הבנקים המסחריים ב-1,600 מיליון ל"י, ב-5,400 מיליון ל"י וב-11,250 מיליון ל"י, שהם 14.7%, 29.4% ו-30.5% מסך כל הגבייה של המוסד באותן שנים.

כספי הגבייה מרשויות מקומיות מועברים במרכזו למוסד באמצעות אוצר השלטון המקומי, וכספי הגבייה של משרדי הממשלה בגין עובדי המדינה מועברים על ידם ישירות לחשבון המרכזי של המוסד בבנק הדואר.

בחודשים פברואר-ספטמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין במשרד הראשי של המוסד את ההסדרים בדבר גביית הכספים ותשלומי הגמלאות באמצעות הבנקים **.

גבייה באמצעות הבנקים

1. באוגוסט 1971 חתם המוסד על הסכם עם שלושת הבנקים המסחריים הגדולים, שלפיו יגבו הבנקים עבורו דמי ביטוח ויעבירו את הכספים לזכות המוסד שלוש פעמים בחודש. להסכם זה הצטרפו ב-1972 וב-1978 שני בנקים נוספים.

בהסכם נקבע, כי כספים, שנגבו למן היום האחרון של החודש בשעות של אחה"צ ועד ליום ה-10 שבחודש הבא בצהריים, יועברו למוסד ביום ה-12 בחודש; כספים, שנגבו למן היום ה-10 בחודש בשעות של אחה"צ ועד ליום ה-20 בצהריים, יועברו ביום ה-22 בחודש; וכספים שנגבו מה-20 בחודש בשעות של אחה"צ עד ליום האחרון בחודש בצהריים, יועברו למוסד ב-2 שבחודש הבא. הסדר זה נקבע במקום תשלום עמלה לבנקים עבור פעולות הגבייה.

2. בהסכם, שנחתם במאוס 1973 בין החשב הכללי לבנקים המסחריים לגבי גביית מס הכנסה ומס רכוש באמצעותם, נקבע, כי הכספים שיגבו הבנקים יועברו לאוצר פעמיים בשבוע — כספים שייגבו בימים א', ב', ג' של כל שבוע, יועברו ביום ו' של אותו שבוע; וכספים שייגבו בימים ד', ה', ו' בשבוע, יועברו ביום ב' בשבוע שלאחריו.

במאי 1973 פנה המוסד לבנקים לשם החלת תנאי ההסכם עם החשב הכללי על גביית דמי הביטוח על ידיהם. ממסמכים, שהועמדו לרשות הביקורת, יוצא, ששניים מהבנקים הגדולים נתנו את הסכמתם לעריכת הסכם חדש עם המוסד לפי אותם תנאים, ושעם בנק שלישי התנהל משא ומתן שלא הגיע לסיכומו; בסופו של דבר לא נחתם הסכם חדש עם אף אחד מהבנקים. יתר על כן, אף על פי שמאז 1973 חל גידול ניכר בדמי הביטוח, ששולמו על-ידי המבוטחים, ובחלקם של הבנקים בגבייה בעקבות הסגירה של חשבון הסילוקין באוצר ושל הקופות במוסד, לא הביא המוסד לשינוי ההסדרים עם הבנקים. כתוצאה מכך הוא הפסיד סכומים ניכרים בריבית. בעקבות הביקורת, שוב פנה המוסד באוגוסט 1980 לבנקים לקביעת תנאים חדשים להעברת הכספים. עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1980, לא הוסכם על התנאים החדשים.

על פי ההסכם עם המוסד משתהים כספי הגבייה בבנקים המסחריים עד להעברתם למוסד בממוצע שבעה ימים לעומת שהייה של ארבעה ימים של כספי המדינה על פי ההסכם עם החשב הכללי. לפי אומדן המוסד, שנכלל בתקציבו התפעולי לשנת 1980, יגבה המוסד קרוב ל-80 מיליארד ל"י; חלקם של הבנקים המסחריים בגבייה הוא כ-24 מיליארד ל"י. לפי זה יקבלו הבנקים בממוצע 168 מיליארד י"מ ערך. לשונה. העלות של י"מ ערך אלה למוסד קטנה בהרבה מההכנסה של הבנקים.

* ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 149.

** ביקורת אחרונה בנושא פורסמה בדו"ח שנתי מס' 25 של מבקר המדינה, עמ' 897; וביקורת מעקב בדו"ח שנתי 27, עמ' 813. ביקורת על הגבייה של האוצר ומשרדי ממשלה אחרים באמצעות בנקים פורסמה בדו"ח שנתי 29, עמ' 136; וביקורת על סגירת הקופות במוסד — בדו"ח שנתי 30, עמ' 833.

ההכנסה החילונית של המוסד מהשקעת הכספים בחשבון העו"ש בבנק ישראל מגיעה כיום ל-24% לשנה בלבד (ראה להלן), בעוד שהתשואה של הבנקים — בהתחשב בחובת הפקדה של 55% מהפקדונות בבנק ישראל תמורת ריבית ממוצעת של 16% ובתשואה של 108% לשנה על כספים חפשיים — מגיעה, לפי חישוב הביקורת, ל-57% בקירוב; העלות של ימי הערך למוסד היא כ-112 מיליון ל"י לשנה וההכנסה של הבנקים, לפי החישוב דלעיל, היא כ-265 מיליון ל"י. על פי אומדן של כמיליון פעולות גבייה באמצעות הבנקים המסחריים בשנת 1980, תעלה כל פעולה למוסד 112 ל"י לעומת הכנסה לבנק של כ-265 ל"י. לפי היקף כספי משוער של 24,000 ל"י לכל פעולה גבייה, שיעור העלות למוסד הוא כ-0.45% לעומת שיעור תשואה לבנקים של 1.1%, שהוא גבוה למדי. החלת תנאי ההסכם של החשב הכללי עם הבנקים על התקשרות המוסד עממה הייתה מקטינה את כל השיעורים האמורים ב-40% בקירוב ועדיין מותירה בידי הבנקים תשואה סבירה.

תמורת גביית דמי הביטוח אין הבנקים המסחריים מקבלים מהמוסד דמי עמלה, אך בתקופה של אינפלציה בשיעור שנתי של 100% ומעלה יש, כפי שעולה מתחשיב הביקורת, בהשתתפות כספי המוסד בבנקים, בהתאם להסכמים שעימם, משום מתן הטבה גדולה להם מעל ומעבר למחיר הוויתור על דמי עמלה.

לדעת הביקורת, רצוי לבחון את האפשרות לבטל את השיטה, שלפיה משתהים כספי הגבייה בבנקים המסחריים, ומאידך לשלם להם דמי עמלה עבור השירותים שהם מספקים למוסד; זאת, בתיאום עם החשב הכללי.

3. בביקורת, שערך משרד מבקר המדינה ב-1974*, צויין, שהכספים שנגבן על ידי אחד הבנקים הועברו בפיגור רב לעומת הנקבע בהסכם. בביקורת המעקב** נאמר, שחל שיפור מסוים בביצוע ההסכם עם אותו בנק, אך היה פיגור ניכר מצד בנק אחר.

ביוני 1978 הטיל המוסד על משרד רואי חשבון לבדוק את מערכת הגבייה, בין היתר את הקשר עם הבנקים, את מערכת התקבולים ואת תזרים המזומנים של המוסד. הדו"ח הוגש בסוף אוגוסט 1978, ובסעיף הדרן במערכת התקבולים צויין, כי בדרך כלל אין הבנקים מקפידים על מילוי ההסכם ושיש פיגור בהעברת הכספים לעומת הנקבע בהסכם: מצד אחד היו מקרים, שסכומים, שהועברו בתאריך מוסכם אחד, כללו כספים, שלפי מועד גבייתם מן הנכון היה להעבירם עוד בתאריך המוסכם הקודם; מצד אחר היו מקרים שכל הכספים, שנגבנו במשך עשרה ימים, הועברו אחרי התאריך המוסכם באיחור של עד כדי שלושה ימים.

במחצית הראשונה של 1979 בדקה גם מחלקת הביקורת הפנימית של המוסד את סדרי הגבייה והעברת הכספים מהבנקים המסחריים לחשבון המרכזי של המוסד בבנק הדואר. נבדקו מידת קיומם של ההסדרים מצד הבנקים בשנים 1977—1979, הפיקוח על קיום הסדרים אלה מצד המוסד והיערכותו למניעת חריגות בתחום זה. בדו"ח, שהוגש ביולי 1979, הוער על ליקויים, שהועלו עוד בביקורת של משרד רואי החשבון מ-1978, תוך ציון, שהסניפים אינם בודקים, אם העברות הכספים על ידי הבנקים נעשו בהתאם להסכם; למוסד לא היה אפוא פיקוח מספיק על ביצוע ההסכמים, והוא גם לא דרש ריבית פיגורים על אותם סכומים שהועברו בפיגור.

במקביל לבדיקת מחלקת הביקורת הפנימית נבדק הנושא ביוני 1979 על ידי מחלקת הכספים של המוסד. הבדיקה הייתה מדגמית בלבד ונערכה בסניפיהם של חמישה בנקים מסחריים לגבי תקופות גבייה שונות בין 1.1.1978 לבין 31.3.1979. הבדיקה, שסוכמה במאי 1980, העלתה, כי עדיין יש מקרים, שקיים פיגור של כיומיים בהעברת כספי גבייה. המוסד הודיע באמצע שנת 1979 לשלושה בנקים על חריגות מההסכם שנמצאו בבדיקה, ודרש מהם פיצוי ריבית. בנק אחד הסכים לפצות את המוסד על-ידי כך, שיקדים למשך כחודשיים את העברת הכספים שגבה לעומת המועדים שנקבעו בהסכם; הדרישות כלפי שני הבנקים האחרים בוטלו לאחר שהתברר, כי החריגות היו מקריות.

הבדיקות המדגמיות של משרד מבקר המדינה ושל המוסד העלו ליקויים שנמשכו זמן רב, והמוסד לא נקט צעדים מספיקים למניעתם. לדעת הביקורת, על המוסד לטפל ביסודיות בתיקונו, וזאת על ידי הפעלת פיקוח מקיף ושיטתי על קיום תנאי ההסכמים על ידי הבנקים וקביעת הסדר חד-משמעי בדבר חובת פיצוי במקרה של חריגות מצידם. גם כאשר יסונו ההסכמים עם הבנקים כמוצע על ידי הביקורת, לא יפחת הצורך במעקב שיטתי יעיל אחר מילוי תנאי אותם ההסכמים.

* ראה דו"ח שנתי 25 כדלעיל.

** ראה דו"ח שנתי 27 כדלעיל.

גבייה על ידי סניפי המוסד

1. עד 1976 הופקדו כספי הגבייה, שנגבו על ידי הסניפים של המוסד, בסניפים של בנקים מסחריים. על פי הסכם עם בנק א' מ-1970 — שעד 1976 הצטרפו אליו יתר הבנקים, — הועברו הכספים בתום שני ימי עבודה, לאחר שהופקדו בסניפי הבנק, לחשבונות הסניפים של המוסד בבנק הדואר; בתמורה לשהיית הכספים בבנקים בלי לשאת ריבית הם לא גבו מהמוסד עמלות — דמי ניהול חשבון ודמי עמלה על שיקים חוזרים.

2. בסוף 1976 התחיל המוסד לסגור בהדרגה את הקופות בסניפיו. הוא הודיע למבוטחים באותם סניפים, כי להבא עליהם לשלם את דמי הביטוח באמצעות בנק הדואר או הבנקים המסחריים. למרות ההודעה המשיכו חלק מהמבוטחים לשלם ישירות לסניפים על ידי משלוח המחאות בדואר. בתחילת דצמבר 1976 נסגרו הקופות בשני הסניפים הראשונים. סניפים אלה הגיעו להסכם עם הסניפים המקומיים של בנק א', שלפיו יעבירו סניפי המוסד את ההמחאות שקיבלו לסניפי הבנק ואלה ינתנו בהן, כאילו המבוטחים שילמו באמצעותם. משמעות ההסדר היא, שתמורת שירותיו של הבנק, שכללו משלוח קבלות למבוטחים, ריכוז שוברי התשלום והעברתם לסניף המוסד, נהנה הבנק מאותם מרווחי זמן, שנקבעו לגבי הכספים, שהוא גבה ישירות מהמבוטחים, ושאותם העביר, כנוכח לעיל, שלוש פעמים בחודש לחשבון סניף המוסד שבבנק הדואר. מאוגוסט 1977 ועד אפריל 1978 נסגרו הקופות בשישה סניפים נוספים; אחד מהם הפקיד את כספיו בבנק א' ולגבי הסניפים האחרים קבע המוסד הסדרים דומים לזה שתואר לעיל עם שלושה בנקים אחרים.

3. בתחילת נובמבר 1978 הגיע המוסד עם בנק א' להסכם חדש וטוב יותר מבחינתו הוא. לפי הסכם זה מעביר הבנק למוסד — בהתחשב בכך, שכספי הסניפים מועברים במרוכז לסניפי אותו בנק — את כספי הגבייה של הסניפים, שנתקבלו אצלו בימים ב', ג', וד' בשבוע, ביום ו' של אותו שבוע; ואת הגבייה של ימי ה', ו' וא' — ביום ג' בשבוע. להסדר החדש הצטרפו גם שלושת הבנקים האחרים, שהייתה התייחסות אליהם לעיל, ועוד בנק נוסף. ההסדר הוחל על שבעה סניפים של המוסד, שאחד מהם סגר קופתו לפני נובמבר 1978 ושישה סגרו קופותיהם לאחר מכן. על שלושה סניפים אחרים הוחל משום מה ההסדר הישן, שלפיו מועברים כספי הגבייה אל חשבונות הסניף שבבנק הדואר שלוש פעמים בחודש, אף כי סגרו קופותיהם אחרי נובמבר 1978, וגם נמשך ההסדר הישן לגבי שבעה סניפים מבין השמונה שסגרו קופותיהם לפני כן. לגבי סניף נוסף הוסכם בנובמבר 1978 עם סניף מקומי של אחד הבנקים, שבמשך חודשיים יועברו הכספים ממנו שלוש פעמים בחודש, ולאחר מכן יופעל ההסדר החדש. למרות זאת נמצא במועד הביקורת (במאי 1980), שהכספים מסניף זה עדיין מועברים בתדירות של לא יותר משלוש פעמים בחודש.

לדעת הביקורת, תנועת כספים שנתית גדולה, בהיקף שלמעלה ממאה מיליון שקלים, הממשיכה לזרום באמצעות סניפי המוסד לבנקים גם אחרי שהקופות נסגרו רשמית, מחייבת את המוסד לדאוג לכך, שההסכם החדש יוחל על כספי הגבייה של כל סניפי המוסד. בתשובתו מיולי 1980 הודיע המוסד, כי הוא פועל להשגת הסדר יותר טוב לגבי כלל הגבייה באמצעות הבנקים, וממילא יחול הדבר גם על הכספים המועברים על ידי סניפי המוסד לבנקים.

גבייה באמצעות אוצר השלטון המקומי

אחרי סגירת מחלקת הסילוקין באוצר הגיע המוסד במארס 1977 להסדר עם אוצר השלטון המקומי, שלפיו הרשויות המקומיות יפקידו בסניפי המוסד, על חשבון דמי הביטוח עבור עובדיהן, פקודות סילוקין משוכות על אוצר השלטון המקומי. הגבייה באמצעות אוצר השלטון המקומי בשנת הכספים 1977 הסתכמה ב־561 מיליון ל"י, ב־1978 ב־851 מיליון ל"י וב־1979 ב־1,499 מיליון ל"י. בקשר לכך נקבע, שהסניפים יעבירו את הפקודות לאוצר השלטון המקומי, וזה התחייב להעביר את תמורתן לחשבון המרכזי של המוסד בבנק הדואר בשלושה מועדים קבועים במשך החודש (ב־5, ב־20 וב־31), בתנאי שיהיה להן כיסוי. הסדר זה נקבע זמנית לחודשיים עד שלושה. בעקבות בדיקה, שערך המוסד ביוני 1978, הוסכם, שהכספים יועברו לחשבון המוסד ב־5, ב־15 וב־31 לחודש. מאז ועד מועד הביקורת לא בדק המוסד באופן שיטתי את מועדי העברת הכספים ומידת עמידתו של אוצר השלטון המקומי בתנאי ההסדר.

— משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מדגמית של 40 פקודות סילוקין, שנמסרו על ידי הרשויות המקומיות לסניפי המוסד בין ה־26 ביולי 1979 ל־14 באוגוסט 1979, וזו העלתה, כי ב־24 מקרים הלפו 3–7 ימים בין מסירת פקודות הסילוקין לסניף לבין הפקדתן באוצר השלטון המקומי. ההשהייה

בהפקדת הפקודות גררה בחלק מהמקרים פיגור נוסף בהעברת הכספים למוסד. כך למשל, פקודות סילוקין, שהופקדו במוסד ונשלחו ב־30 בחודש לאוצר השלטון המקומי, נרשמו בו רק ב־5 בחודש הבא והועברו לחשבון המוסד רק ב־15 בחודש. הביקורת עמדה על הצורך, שהסניפים יפקידו את פקודות הסילוקין באוצר השלטון המקומי ביום קבלתן או לכל המאוחר למחרתן. בתשובתו מיולי 1980 הודיע המוסד, כי הוא בודק דרכים להעברת הפקודות באורח יותר מהיר.

באותה בדיקה מדגמית התברר גם, שאוצר השלטון המקומי העביר בשישה מקרים את כספי פקודות הסילוקין בפיגור של 3–5 ימים לחשבון המוסד בבנק הדואר; במקרים אלו לא צויינה על ידי אוצר השלטון המקומי כסיבה לפיגור, שלפקודות הסילוקין לא היה כיסוי.

תנועת כספים בהיקף שנתי של מאות מיליוני שקלים מחייבת בדיקה תקופתית של עצם ההסדר וביצועו: יש לשקול גם במקרה זה — כמו לגבי הבנקים המסחריים, ראה לעיל — את הצורך בשינוי תנאי ההסכם, כדי להביא לקיצור התקופה, שבה מורשה אוצר השלטון המקומי להחזיק בכספים. עוד יש לתת את הדעת על האפשרות מצד המוסד לדרוש פיצוי במקרים, שאוצר השלטון המקומי חורג מהמוסכם.

תזרים מזומנים

תזרים המזומנים של המוסד בנוי על כספי הגבייה, המועברים בעיקר מהבנקים המסחריים לבנק הדואר, ועל תשלום גמלאות באמצעות הבנקים המסחריים, תוך הזרמת כספים בכיוון ההפוך. כספי הגבייה מועברים מהבנקים לבנק הדואר, כאמור לעיל, שלוש פעמים בחודש. בדיקה לגבי החודשים מאי–ספטמבר 1979 העלתה, כי ב־2 בחודש הועברו מכל הבנקים, לפי חישוב ממוצע, 47.5% מכספי הגבייה; ב־12 בו — 26.6%; וב־22 בו — 25.9%. כספים, הנגבים ישירות על ידי הבנקים המסחריים, מועברים לחשבונות מעבר בבנק הדואר, שבאמצעותם מקבל המוסד מידע על המועדים של העברת הכספים מכל אחד מהבנקים ועל הסכומים שהועברו מהם; מחשבונות המעבר מוזרמים הכספים לחשבון המרכזי של המוסד בבנק הדואר; מאותו חשבון מושך המוסד באמצעות "חשבונות ביצוע" כספים לתשלום גמלאות ארוכות מועד (זקנה ושאיירים, נכות, ילדים וכו') — תשלום המבוצע ברובו הגדול על ידי זיכוי של חשבונות המבוטחים בבנקים המסחריים. תשלומי קצבאות ארוכות מועד נעשים בדרך כלל במועדים הבאים: קצבאות ילדים, ב־20 בחודש; קצבאות נכות, שאירים ונפגעי עבודה וקצבאות זקנה מיוחדות לעולים חדשים, ב־25 בו; וקצבאות זקנה רגילות, ב־28 בו. על פי הסכם בין החשב הכללי לאיגוד הבנקים מנובמבר 1976, שהוחל גם על המוסד, מעביר המוסד באמצעות בנק הדואר לבנקים 80% מהסכומים המיועדים לתשלום קצבאות ארוכות מועד יום אחד קודם למועד, שבו מזוכה חשבון המבוטח; 15% מהתשלומים, במשך חמשת הימים הבאים (3% ליום); ויתרת 5% ביום השישי שלאחריהם.

כספי הגבייה, המתקבלים בסניפי המוסד והמופקדים בסניפי הבנקים המסחריים, מועברים משם במרבית המקרים לחשבונות הסניפים של המוסד בבנק הדואר. אל חשבונות אלה מועברים גם דמי הביטוח הנגבים באמצעות בנק הדואר באותם מקומות. חלק מהכספים שבחשבונות אלה משמשים למימון גמלאות קצרות מועד — תגמולים למשרתים במילואים, דמי לידה ודמי פגיעה בעבודה; תשלומן מבוצע באמצעות בנק מסחר, המושך את הכספים על פי המחאות של סניפי המוסד; יתרת התקבולים בחשבונות הסניפים שבבנק הדואר מועברים לחשבון המרכזי שבבנק הדואר, שבו מרוכזים כל דמי הביטוח שנגבו. אם במשך החודש מתהווה בחשבון המרכזי עודף, מעביר אותו המוסד לחשבון העו"ש של האוצר בבנק ישראל. עודפים בחשבון העו"ש משקיע המוסד אחת לחודש בחשבון ההשקעות של האוצר בבנק ישראל. במקרה של גרעון בחשבון המרכזי שבבנק הדואר, מושך המוסד כספים מחשבון העו"ש שבבנק ישראל לכיסויו.

בפברואר 1977 — כאשר החל המוסד להפקיד כספים בחשבון העו"ש שבבנק ישראל — היה שיעור הריבית השנתית 5%. מאז הועלה השיעור, והגיע ב־1.4.79 ל־18% וב־1.4.80 ל־24% — שיעור הזהה לזה, שבו מזוכה האוצר על יתרות זכות ומחויב על יתרות חובה בחשבונותיו בבנק ישראל, על פי הסכמים שבין האוצר לבנק. על היתרות בחשבונותיו בבנק הדואר אין המוסד מקבל כל ריבית.

1. בהוראות הנוהל של המוסד לגבי חשבונות המרכזי שבבנק הדואר נאמר, כי פעמים מספר בחודש יעביר עובד המוסד, האחראי לנושא, יתרות מחשבונות הסניפים שבבנק הדואר ומחשבונות המעבר לחשבון המרכזי. בנוהל לא נקבעו קריטריונים לגבי גובה יתרות הזכות, שיש להותיר בחשבונות הסניפים בבנק הדואר לשם תשלום קצבאות קצרות מועד. בפועל נעשתה העברת כספים מחשבונות

הסניפים ומחשבוניות המעבר לחשבון המרכזי אחת לשבוע עד עשרה ימים על פי לוח זמנים, שקבע עובד המוסד, בהסתמך על נתוני היתרות בבנק. כיוון שהנתונים הועברו על ידי בנק הדואר אל המוסד בפיגור של כמה ימים, היה פעמים מחסור בכסף בחשבונות הביצוע שבבנק הדואר, דבר שהייב משיכת כספים מבנק ישראל, למרות שבאותו זמן — כפי שנודע למוסד לאחר כמה ימים — היו יתרות זכות בחשבונות המעבר; כן היו מקרים, שהיו בחשבונות יתרות זכות, שניתן היה להעבירן לבנק ישראל, והמוסד ידע גם על כך רק לאחר כמה ימים.

להלן דוגמאות:

ב-27.4.1979 משך המוסד 400 מיליון ל"י מחשבון העו"ש שבבנק ישראל והעבירם לחשבונות הביצוע לתשלום גמלאות, למרות שכבר יומיים קודם למועד זה היו בחשבונות המעבר יתרות זכות בסכום כולל של 267 מיליון ל"י, שהמוסד לא ידע עליהן בעת ההעברה. ושוב, ב-9.5.1979 משך המוסד 191 מיליון ל"י מחשבון העו"ש שבבנק ישראל והעבירם לחשבון המרכזי של המוסד בבנק הדואר; על סכום כספי הגבייה, שעל פי ההסדרים עם הבנקים אמורים היו להגיע לחשבונות המעבר ב-2 באותו חודש, נודע למוסד, מתוך בדיקת היתרות בחשבונות אלה, רק כעבור 9 ימים, ובעקבות זאת העביר לחשבון העו"ש שבבנק ישראל 460 מיליון ל"י, בכלל זה כספי גבייה, שהופקדו בחשבונות המעבר. החל מ-2.5.1979 קבלת מידע מעודכן על היתרות שבחשבונות המעבר קודם למשיכות הכספים מחשבון העו"ש, הייתה מונעת משיכות אלה, רובן או כולן, מחשבון העו"ש.

2. חשבון המעבר בבנק הדואר, שאליו מעביר הבנק המסחרי את דמי הביטוח שגבה, משמש לצורך תשלומים רטרואקטיביים של גמלאות ארוכות מועד, המבוצעים על ידי בנק הדואר.

בדיקת תנועת הכספים מחשבון מעבר זה בין אפריל 1979 לספטמבר 1979 העלתה, שלעיתים קרובות נשארו בו למשך תקופות ארוכות יתרות בסכומים גדולים מעבר להיקף התשלומים הצפוי. לדוגמה, יתרת הזכות בחשבון ב-9.4.79 הייתה בסכום של 40,486,000 ל"י; ב-10.4.79 הועברו מתוכה 30 מיליון ל"י לחשבון המרכזי; ב-17.4.79 הועברו לחשבון המעבר סכומי גבייה חדשים, והיתרה בחשבון הגיעה לסך 67,391,000 ל"י; עד ל-23.4.79 נצבר סכום של 93,783,000 ל"י, כשבפרק הזמן שבין ה-9.4.79 ל-23.4.79 לא נמשכו מהחשבון אלא 584,000 ל"י לביצוע תשלומים.

*

המוסד לביטוח לאומי כונן מערכת של הורמה חודשית של כספים: מצד אחד, כספים הנגבים על ידי הבנקים המסחריים והמועברים לחשבונות שונים בבנק הדואר ומהם — במקרים של עודפים — לחשבון עו"ש ולחשבון השקעות שבבנק ישראל; ומצד אחר, כספים הזורמים החוצה לשם תשלום גמלאות. בכל תחנה שלאורך הדרך הדו-טלית שוהים כספים בסכומים של עשרות מיליוני שקלים תקופות קצרות ללא שימוש בהן ובחלקן ללא תשואה — המדובר בכספים שבבנק הדואר — או תמורת תשואה, הנמוכה בהרבה מהמקובל בשוק הכספים, לגבי הכספים בחשבון העו"ש שבבנק ישראל.

על המוסד, תוך התייעצות עם נציגי האוצר ובנק ישראל, לבחון מחדש את המערכת כולה, בתוך זה את תפקידו של בנק הדואר כחוליה מקשרת בין הבנקים המסחריים לבין בנק ישראל, כמטרה לפשט את ההליכים ולהביא לצמצום מספר תחנות הביניים. יש לתת את הדעת על האפשרות להורמה אוטומאטית של כספים מתחנה לתחנה ולהביא לאיזון זרמי הכספים — אלו הנגבים ואלו המשמשים לתשלום גמלאות — באמצעות חשבון העו"ש שבבנק ישראל. רצוי לבדוק גם את האפשרות לתיאום מערכות הקבצים שבמחשבים שבידי הגופים הנוגעים לדבר כדי להקל על מעבר הנתונים מזה לזה.

כיוון שהמוסד, עם העברת כספיו מהבנקים המסחריים, מוותר על תשואה, שיכול היה לקבל, ולוא לתקופות קצרות, על הפקדותיו בהם, מן הנכון שתימצא הדרך, כי אוצר המדינה יבטיח למוסד תשואה נאותה על הכספים, שהוא מפקיד בבנק ישראל ובבנק הדואר.

תעודות פקדון סחירות

לפי סעיף 218 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח חדש), התשכ"ח-1968, כספי המוסד, שאינם מיועדים לכיסוי הוצאות והתחייבויות שוטפות, יושקעו בהשקעות קונסטרוקטיביות על ידי המינהלה בהתאם להמלצות המועצה, שאושרו על ידי שר העבודה והרווחה. על פי המלצת המועצה משקיע המוסד כספים אלה באוצר המדינה, ומאז שנת 1976 על ידי רכישת אגרות חוב באמצעות בנק ישראל. את הכספים המיועדים למימון ההוצאות השוטפות וההתחייבויות שלו מחזיק המוסד בחשבונות עו"ש בבנק ישראל, בבנק הדואר ובבנקים מסחריים*.

מאז מאי 1979 רוכש המוסד לביטוח לאומי מאחד הבנקים המסחריים — שבו הוא מחזיק בחשבון עובר ושבו ושדרכו משולמות הוצאותיו המינהליות — תעודות פקדון סחירות; לאמור, תעודות פקדון המוצאות עליידי הבנקים לתקופה קצובה בסכומים של 500,000 ל"י ויותר, כשהן בלתי צמודות ונושאות ריבית. כאשר מגיעות תעודות לפדיון, רוכש המוסד אחרות במקומן, ויש שגם מורה לבנק למכור תעודות בטרם הגיען לפדיון. ההיקף הכספי של הרכישות היה בגבולות של 50—250 מיליון ל"י (ראה להלן). שיעורי הריבית הועלו בהדרגה, מ-41% במאי 1979 ועד 69% ביוני 1980**.

בחודשים אפריל-ספטמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה במחלקת הכספים של המוסד את הטיפול ברכישת התעודות ומכירתן, בעיקר במשך שנת הכספים 1979.

עסקאות רכישה ומכירה

1. רכישת תעודות ומכירתן נעשו במסגרת של עסקאות, כאשר כל עסקה הקיפה רכישות ומכירות, שנערכו במשך חודש עד חודשיים, ושלגביהן נקבע שיעור מסוים של ריבית. תוך תקופות אלו גם יצאו תעודות לפדיון ונרכשו אחרות במקומן. להלן נתונים על העסקאות, שנערכו ממאי 1979 ועד מארס 1980:

מספר העסקה		משיך העסקה		סכום הרכישה בתחילת כל עסקה	
מספר העסקה	התחלה	סיום	שיעור הריבית	הרכישה המתוכננת (באלפי ל"י)	הרכישה בפועל (1) (באלפי ל"י)
1.	25.5.79	22.7.79	41	50,000	50,277
2.	27.7.79	18.10.79	42	50,000	50,490
3.	17.9.79	19.11.79	49	200,000	199,999
4.	19.11.79	14.12.79	54	200,000	193,421
5.	14.12.79	14.1.80	61	200,000	200,551
6.	14.1.80	5.3.80	63.5	200,000	200,254
7.	5.3.80	23.4.80	66	(2) 161,850	(2) 161,850

(1) הסכומים כוללים קרן וריבית, שהושקעו כל פעם מחדש.

(2) המוסד ביקש להשקיע את מלוא היתרה, שהייתה לזכותו בחשבון.

2. על פי מסמכי המוסד, נועדו העסקאות להעמדת אמצעי מימון לכיסוי הוצאות מינהליות, המשולמות מחשבון עובר ושבו של המוסד באותו בנק, בעיקר כדי למנוע התהוות יתרות חובה בחשבון זה ותשלום ריבית עליהן. לצורך זה רכש המוסד במאי 1979 תעודות בשווי 50 מיליון ל"י; עד ראשית ספטמבר 1979 שמר המוסד על היקף זה. באותו חודש הגדיל המוסד את ההיקף ל-200 מיליון ל"י, ועד אמצע פברואר 1980 נשמר היקף זה. לאחר מכן, לקראת סוף שנת הכספים 1979, ירדו היתרות עד 130 מיליון ל"י; באפריל-מאי ובתחילת יוני 1980 נמשכה הירידה עד 65 מיליון ל"י. באמצע יוני שוב נרכשו תעודות בהיקף גדול — בסכום של 250 מיליון ל"י.

הביקורת העלתה, שהיקף הרכישה של התעודות עלה כמעט בכל התקופה על צורכי המימון השוטפים

* על ההסדרים עם הבנקים ראה בדו"ח זה עמ' 849.

** באוקטובר 1980 הועלה שיעור הריבית ל-79%.

לכיסוי אותן הוצאות מינהליות, המשולמות מחשבון העו"ש של המוסד בבנק; הוצאות אלה הסתכמו בשנת 1979 בכ-400 מיליון ל"י. ההוצאה החודשית באותה שנה הסתכמה בכדי 21 מיליון ל"י עד 36 מיליון ל"י — פרט לחודשים ינואר ומארכ 1980, שבהם היו ההוצאות 66 ו-90 מיליון ל"י. גם בהתחשב בקושי להעריך לקראת כל חודש את ההוצאה המינהלית הצפויה, ומכאן הצורך בעתודה, עלה היקף הרכישות במידה ניכרת על הדרוש.

3. הביקורת עמדה על כך, שבסכומים העודפים יכול היה המוסד לרכוש אגרות חוב באמצעות בנק ישראל — כפי שהוא נוהג לגבי יתר עודפי תקבולים על פי ההסכם עם האוצר בדבר השקעותיו — ולקבל על כספים אלו הצמדה מלאה וריבית בשיעור של 5%—5½%. לפי חישובי הביקורת, נמנעה מהמוסד בתקופה ספטמבר 1979 — מארכ 1980 בלבד, בשל רכישת תעודות בסכומים עודפים, הכנסה בסכום של כארבעים מיליון ל"י.

בתחילת שנת הכספים 1980 פנה החשב הכללי אל המוסד וביקשו להימנע מרכישה אחרת של תעודות פקדון, וזאת משיקולים מוניטריים; שכן על ידי מכירת התעודות מתאפשר לבנקים להורים חלק ניכר מהתמורה כאשראי לציבור. המוסד נענה לבקשת החשב ויתר על הרכישה.

הביקורת גם עמדה על כך, שבסכומים המופקדים בבנקים מעבר לצרכים השוטפים של המוסד, ניתן לראותם ככספים עודפים החייבים בהשקעה, ושאותם משקיע המוסד, כפי שצוין, באוצר המדינה.

בעקבות הביקורת הורה המוסד לבנק בנובמבר 1980 להקטין את הסכומים המושקעים בתעודות ל-12 מיליון שקלים — סכום ההוצאה המשוער לחודשיים.

סדרי רישום ופיקוח

משרד מבקר המדינה בדק את ההסדרים המינהליים, שהנהיג המוסד בקשר לטיפולו ברכישת תעודות פקדון סחירות. הבדיקה העלתה, שהמוסד לא הפעיל פיקוח נאות על ניהול החשבונות. להלן ממצאי הביקורת:

1. במכתב המוסד מיום 25.5.79, שהתייחס לרכישה הראשונה של תעודות, הוא הורה לבנק, שכל אימת שיתרת הזכות של המוסד בחשבון העו"ש תרד ל-250,000 ל"י, ימכור הבנק תעודות בהיקף כספי של חמישה מיליון ל"י ויזכה את חשבון העו"ש בהתאם; מכירה מעבר לסכום זה תוך שבוע טעונה אישור מוקדם של המוסד; במקרה של צורך בהוצאה חד פעמית בסכום גבוה, יודיע המוסד על כך בעוד מועד לבנק לשם מכירת תעודות לכיסוי ההוצאה.

לפי מכתב המוסד מיום 17.9.79 לבנק, סוכם בין הצדדים על שינוי התנאים, שנקבעו במכתב הקודם: הבנק התחייב לשמור על כך, שיתרות הזכות בחשבון העו"ש לא יעלו על מיליון ל"י; המוסד לא יחויב בריבית על יתרות חובה, אם מסיבות כל שהן יתהוו כאלה בחשבון. במכתב לא נאמר, מה על הבנק לעשות, כאשר יהיו יתרות זכות יותר גדולות, בכלל זה אם רשאי יהיה לקנות תעודות נוספות ללא הוראה מפורשת של המוסד.

(א) בדיקה מסודרת של התנועה בחשבון העו"ש עד סוף שנת הכספים 1979 העלתה, כי בחשבון זה היו במקרים רבים יתרות זכות, שנעו ברוב המקרים בין 2-5 מיליון ל"י. בחשבון הודיע המוסד, כי הוא מטפל בקבלת מיצוי של ריבית על יתרות אלו.

(ב) בדיקת היתרות בחשבונות העו"ש של המוסד בבנק העלתה, כי ב-15.6.79 הראה חשבון זה יתרת חובה בסך 7.3 מיליון ל"י, אשר הלכה ותפחה והגיעה ב-22.6.79 ל-14 מיליון ל"י. רק באותו יום מכר הבנק תעודות בסכום של 15.8 מיליון ל"י.

בשל משיכות היתר חייב הבנק את המוסד ב-29.6.79 בריבית בסך 297,000 ל"י. המוסד ערער על החיוב רק כעבור חודשיים. בסוף דצמבר 1979 זיכה הבנק את המוסד בסכום של 54,000 ל"י ובאוגוסט 1980 בסכום נוסף של 122,000 ל"י, אחרי שניכר מסכום החיוב את הריבית, שהמוסד קיבל בגין התעודות, שאותן היה על הבנק למכור כדי לכסות את יתרות החובה. הניכויים נזקפו לפי ערך של ימי התיקון ולא למפרע מיום החיוב.

(ג) בניגוד למוסכם עם הבנק המשיך הבנק לחייב את המוסד בשל יתרות חובה בחשבון העו"ש, גם בחודשים הבאים; אחת לשלושה חודשים, מסוף ספטמבר 1979 ועד סוף מארכ 1980, חייב הבנק את המוסד בריבית, שהסתכמה ב-920,000 ל"י בקירוב, בשל יתרות חובה בתקופה יולי 1979 עד מארכ 1980. המוסד לא השיג על החיובים ואף רשם אותם כספרי. הביקורת הפנתה את תשומת לב המוסד לעניין זה, ובאוגוסט 1980 זיכה הבנק את המוסד בריבית בסכום כולל של 558,000 ל"י, לאחר שהבנק ניכה ריבית על התעודות, כפי שצוין לגבי הניכוי הקודם.

המוסד גם תבע מהבנק לפצותו על ההפסד בימי ערך בנין הפרש הזמן, שבין החיובים בריבית דלעיל לזיכויים המתחייבים להם. הבנק פיצה את המוסד על ידי הגדלת שיעור הריבית המוסכם ב-2% על תעודות, שנמסרו בספטמבר 1980. הפיצוי בדרך זו הסתכם ב-400,000 ל"י בקירוב. המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה בנורמל במר 1980, כי נקט צעדים, שיבטיחו להבא גילוי מוקדם של חיובים בריבית על יתרות חובה, כדי לדרוש את ביטולם לאלתר.

2. סדרי הבדיקה והרישום על ידי המוסד לא היו נאותים. עובד מחלקת הכספים רשם בספרים את חיובי הריבית, בלא לבדוק קודם את ההצדקה לכך על פי ההסכם עם הבנק, ובלא לקבל מגורם מוסמך במוסד אישור לרישום, כפי שמחייבים כללי הבקרה הפנימית. המוסד הודיע, שלהבא יירשמו הפעולות בספרים רק אחרי קבלת אישור מהממונה על היחידה.

3. על המוסד היה לערוך בדיקה שיטתית של הודעות החיוב והזיכוי של הבנק, כדי לוודא, שזה מילא את ההוראות בדבר רכישה ומכירה של תעודות ושלא נפלו טעויות בחישוב הריבית על ההשקעה. המוסד לא בדק בשיטתיות את הודעות הבנק.

הביקורת ערכה בדיקה מטורגת של ההודעות, והעלתה חמישה מקרים, שנפלו טעויות בחישוב ימי הערך על ידי הבנק – כולן לרעת המוסד: במקרה אחד, של יום; בשלושה מקרים של יומיים; ובמקרה האחרון, של שישה ימים. הפסד המוסד הסתכם, על פי חישובי הביקורת, ב-385,000 ל"י. עוד העלתה הביקורת מקרה, שהבנק טעה בחישוב ריבית, בחייבו את המוסד בסך 2 מיליון ל"י במקום לזכותו. כעבור שבועה ימים עמד הבנק על הטעות ושלה למוסד הודעת זיכוי, אך זו נשאה את תאריך גילוי הטעות ולא את תאריך החיוב. המוסד לא תבע מהבנק לפצותו על האיתור במתן הזיכוי, אשר לפי חישוב הביקורת הסב לו הפסד של כ-12,000 ל"י.

בעקבות הביקורת ערך המוסד בדיקה מקיפה בנושא, והבנק פיצה אותו על הטעויות, שנתגלו בביקורת של משרד מבקר המדינה ובמהלך בדיקתו הוא.

4. מעקב נאות של המוסד אחר עריכת הרכישות והמכירות של התעודות על ידי הבנק מחייב ניהול כרטסת, שבה יפורטו לגבי כל תעודה נתונים על ערך נקוב, שיעור הריבית, העלות בעת הרכישה וסכום הפדיון. הרישום חייב להיעשות על פי אסמכתא מהבנק, שלפיה ניתן לזהות את כל הפעולות בקשר לתעודה מרכישה ועד לפדיונה או למכירתה.

הביקורת העלתה, כי הנתונים על הפעולות בקשר לעסקה הראשונה ממאי 1979 אמנם נרשמו בצורה תקינה, אך לאחר מכן לא התנהל רישום לגבי כל תעודה לפי הפעולות השונות שנעשו לגביה. כתוצאה מכך, גם הדיווח של האחראי לניהול העסקאות להנהלת החשבונות היה לקוי, ונתגלו קשיים בהתאמת החשבונות של המוסד עם אלו של הבנק. המוסד גם לא עמד על כך, שיקבל מהבנק דוחות תקופתיים על יתרות. עד מועד סיום הביקורת לא עלה בידי המוסד להביא להתאמה בין חשבונותיו לבין חשבונות הבנק לשנת הכספים 1979.

כך למשל על פי אסמכתאות הבנק שנמחלקת הכספים, הסתכמה יתרת ההשקעה בתעודות ליום 31.3.80 ב-133.6 מיליון ל"י בקירוב, ואילו בהתאם לרישום בהנהלת החשבונות ובמאזן המוסד לאותו יום הייתה יתרתו: 106.6 מיליון ל"י בלבד. בהתאם לכך גם היו הפרשים בין הריבית, שבה זוכה המוסד על ידי הבנק, לבין הסכומים שנרשמו בספריו.

החל ביוני 1980 שינה המוסד את שיטת הרישום של הפעולות לגבי התעודות וגם פתח חשבון חדש בבנק, כדי שתקויים הפרדה גמורה בין הרישומים הנוגעים לעסקאות בתעודות לבין תנועת הכספים בחשבון העו"ש. לאחר מכן החל המוסד בשחזור הפעולות לגבי התעודות שנרכשו, יצאו לפדיון או נמכרו עד לאותו מועד.

5. בספטמבר 1979 חייב המוסד בטעות פעמיים את חשבון ההשקעה בתעודות שבספריו: פעם בסכום של 200 מיליון ל"י, כשהאסמכתא לכך היא שיק שהעביר המוסד לבנק, כדי לרכוש עבורו תעודות בסכום זה; ופעם בסכום של 199,999 מיליון ל"י, על פי אסמכתא של הבנק לביצוע הרכישה. בינואר 1980 נזקק לחשבון חיוב כפול נוסף על סכום של 30 מיליון ל"י. הרישום הכפול של 200 מיליון ל"י נתגלה על ידי המוסד ונמחק במאי 1980. הרישום הכפול השני אותר על ידי הביקורת והובא לידעת המוסד בנובמבר 1980.

6. כתוצאה מהרישום הלקוי של הפעולות לא היה בידי האחראי לעסקאות במוסד המידע הדרוש בבואו להורות על קניית או מכירת תעודות. ביום 17.9.79 העלה הבנק את שיעורי הריבית על התעודות מ-42% ל-49%. ביום זה נשארו מרכישות קודמות תעודות בערך כולל של כ-25.6 מיליון ל"י ואלה נמכרו בימים 21.9.79,

2.10.79 ו-18.10.79. הבנק זיכה בניגון את המוסד לפי שיעורי ריבית של 42% בלבד. המוסד לא הורה על מכירת אותן תעודות לאלתר, כדי לרכוש בניגון תעודות, הנושאות את שיעור הריבית היותר גבוה, כיוון שלא היו לו באותו מועד נתונים על היתרה. לפי חישוב הביקורת, הפסיד המוסד כתוצאה מכך ריבית בסך 89,000 ל"י בקירוב.

*

ממציא הביקורת עולה, שרכישת תעודות פקדון סחירות על ידי המוסד בסכומים מעל הדרוש לצורכי הנזילות שלו, מנעה ממנו הכנסות מריבית והצמדה בסכומים ניכרים. כשהחל המוסד בעסקאות רכישה ומכירה של התעודות, שלא היה מורגל להן, הוא לא הצליח במשך השנה הראשונה להסדר לכונן סדרי רישום, דיווח ובקרה נאותים. בעקבות הביקורת פעל המוסד לתיקון הליקויים, ובכלל זה הקטנת סכומי הרכישה, הפעלת שיטת רישום חדשה ובדיקה חוזרת של הפעולות שמתחילת ההסדר. על המוסד לשאוף — על ידי תכנון יותר טוב של זרם התקבולים ושל תשלומי ההוצאות המינהליות, ובמיוחד אלה שבסכומים גדולים — לצמצום נוסף של היקף הרכישה של התעודות, הדרושה למימון ההוצאות האמורות.

מכירת דירה בנתניה

בפברואר 1980 נתקבלה בנציבות תלונות הציבור תלונה על אי סדרים בדרך ניהול של מכרו על מכירת דירה בנתניה על ידי המוסד לביטוח לאומי. מבדיקת הנושא במחלקת המשק ובמחלקת הייעוץ המשפטי שבמשרד הראשי של המוסד בחודש מארס 1980 נתברר, כי לאותו מכרו קדמו שני מכורים שבוטלו, בדיקת הסיבות לביטולם ודרך ניהולם של שלושת המכורים העלתה:

1. ביולי 1973 רכש המוסד בנתניה שתי דירות, ששימשו ארעית למשרדי הסניף עד להשלמת בניין הקבע, שאליו הועברו המשרדים בינואר 1979. לקראת פינוי הדירות החליטה מינהלת המוסד באוגוסט 1978 לבקש הערכת שמאי ממשלתי לאותן דירות במטרה לבדוק האפשרויות להשכרתן או למכירתן. לפי הערכה, שניתנה בספטמבר 1978, היה שווי כל דירה 800,000 ל"י.

בסוף אותו חודש הורה מנכ"ל המוסד למחלקת המשק לפרסם מכרו על מכירת שתי הדירות, מתוך כוונה למכור אחת מהשתיים במירב המחיר שניתן להשיג, ולהשכיר את האחרת בתור דירת שירות למנהל סניף נתניה; במקביל נתבקש לכן אישורה של ועדת הכספים של מועצת המוסד. המכרו על שתי הדירות פורסם בעתונות בתחילת אוקטובר 1978, ובסוף אותו חודש אישרה ועדת הכספים מכירת אחת משתי הדירות. בדצמבר 1978 נתקבל, על פי הוראות החוק בנדון, אישור שר העבודה והרווחה למכירה.

למכרו הוגשו הצעות של 33 מציעים, חלקן לדירה אחת וחלקן לשתי הדירות. ההצעות נעו בין 322,000 ל"י ל-720,000 ל"י לדירה. ועדת המכורים החליטה בתחילת נובמבר 1978 למכור את הדירה לבעל ההצעה הגבוהה שבין ארבע ההצעות שמעל 700,000 ל"י, תוך ציון, שהערכת השמאי הממשלתי הייתה 800,000 ל"י. בעקבות החלטה זו הודיע המוסד למגישי ההצעות הנמוכות, שהועדפה הצעה אחרת. בדצמבר 1978 ביטל המוסד את המכרו, ובסוף אותו חודש הוא הודיע לבעלי ההצעות הגבוהות, שהואיל וטרם נתפנה הנכס הוא מגיע למכרו בשלב זה, ועל כן הוא מבטל את המכרו ומחזיר כזה את ההצעות; המוסד הטעים, שכשיעמוד הנכס למכירה, הם יהיו רשאים להגיש הצעות למכרו חדש, שיערך בקשר לכך. ההודעה של המוסד לא שיקפה במדויק את הסיבה לביטול המכרו; בין המסמכים, שהועמדו לרשות הביקורת, אמנם לא היה כלול מסמך אודות ההחלטה על ביטול המכרו וסיבתו, אך כפי שהוסבר לה, נעשה הדבר כי המכרו על מכירת שתי הדירות עמד בסתירה להחלטת המוסד למכור דירה בלבד.

2. בפברואר 1979 פרסם המוסד מכרו שני, והפעם על מכירת דירה אחת משתי הדירות. למכרו זה הוגשו 23 הצעות, שנעו בין 300,000 ל"י ל-925,000 ל"י. ב-6.4.79 התכנסה ועדת המכורים, אך במקום לבדוק את ההצעות שהוגשו, היא החליטה לפסול את המכרו ולפרסם מכרו חדש בנימוק, "שקיים חשד, שחלק מהמעטפות, שנשלחו למוסד כהצעות, נפתחו". ההחלטה התבססה על ממצאי החקירה של מנהל כוח אדם במוסד לגבי חשדות, שהועלו כנגד עובד של המוסד, אשר הגיש הצעה

2.10.79 ו-18.10.79. הבנק זיכה בניגון את המוסד לפי שיעורי ריבית של 42% בלבד. המוסד לא הורה על מכירת אותן תעודות לאלתר, כדי לרכוש בניגון תעודות, הנושאות את שיעור הריבית היותר גבוה, כיוון שלא היו לו באותו מועד נתונים על היתרה. לפי חישוב הביקורת, הפסיד המוסד כתוצאה מכך ריבית בסך 89,000 ל"י בקירוב.

*

ממציא הביקורת עולה, שרכישת תעודות פקדון סחירות על ידי המוסד בסכומים מעל הדרוש לצורכי הנזילות שלו, מנעה ממנו הכנסות מריבית והצמדה בסכומים ניכרים. כשהחל המוסד בעסקאות רכישה ומכירה של התעודות, שלא היה מורגל להן, הוא לא הצליח במשך השנה הראשונה להסדר לכונן סדרי רישום, דיווח ובקרה נאותים. בעקבות הביקורת פעל המוסד לתיקון הליקויים, ובכלל זה הקטנת סכומי הרכישה, הפעלת שיטת רישום חדשה ובדיקה חוזרת של הפעולות שמתחילת ההסדר. על המוסד לשאוף — על ידי תכנון יותר טוב של זרם התקבולים ושל תשלומי ההוצאות המינהליות, ובמיוחד אלה שבסכומים גדולים — לצמצום נוסף של היקף הרכישה של התעודות, הדרושה למימון ההוצאות האמורות.

מכירת דירה בנתניה

בפברואר 1980 נתקבלה בנציבות תלונות הציבור תלונה על אי סדרים בדרך ניהול של מכרו על מכירת דירה בנתניה על ידי המוסד לביטוח לאומי. מבדיקת הנושא במחלקת המשק ובמחלקת הייעוץ המשפטי שבמשרד הראשי של המוסד בחודש מארס 1980 נתברר, כי לאותו מכרו קדמו שני מכורים שבוטלו, בדיקת הסיבות לביטולם ודרך ניהולם של שלושת המכורים העלתה:

1. ביולי 1973 רכש המוסד בנתניה שתי דירות, ששימשו ארעית למשרדי הסניף עד להשלמת בניין הקבע, שאליו הועברו המשרדים בינואר 1979. לקראת פינוי הדירות החליטה מינהלת המוסד באוגוסט 1978 לבקש הערכת שמאי ממשלתי לאותן דירות במטרה לבדוק האפשרויות להשכרתן או למכירתן. לפי הערכה, שניתנה בספטמבר 1978, היה שווי כל דירה 800,000 ל"י.

בסוף אותו חודש הורה מנכ"ל המוסד למחלקת המשק לפרסם מכרו על מכירת שתי הדירות, מתוך כוונה למכור אחת מהשתיים במירב המחיר שניתן להשיג, ולהשכיר את האחרת בתור דירת שירות למנהל סניף נתניה; במקביל נתבקש לכן אישורה של ועדת הכספים של מועצת המוסד. המכרו על שתי הדירות פורסם בעתונות בתחילת אוקטובר 1978, ובסוף אותו חודש אישרה ועדת הכספים מכירת אחת משתי הדירות. בדצמבר 1978 נתקבל, על פי הוראות החוק בנדון, אישור שר העבודה והרווחה למכירה.

למכרו הוגשו הצעות של 33 מציעים, חלקן לדירה אחת וחלקן לשתי הדירות. ההצעות נעו בין 322,000 ל"י ל-720,000 ל"י לדירה. ועדת המכורים החליטה בתחילת נובמבר 1978 למכור את הדירה לבעל ההצעה הגבוהה שבין ארבע ההצעות שמעל 700,000 ל"י, תוך ציון, שהערכת השמאי הממשלתי הייתה 800,000 ל"י. בעקבות החלטה זו הודיע המוסד למגישי ההצעות הנמוכות, שהועדפה הצעה אחרת. בדצמבר 1978 ביטל המוסד את המכרו, ובסוף אותו חודש הוא הודיע לבעלי ההצעות הגבוהות, שהואיל וטרם נתפנה הנכס הוא מגיע למכרו בשלב זה, ועל כן הוא מבטל את המכרו ומחזיר כזה את ההצעות; המוסד הטעים, שכשיעמוד הנכס למכירה, הם יהיו רשאים להגיש הצעות למכרו חדש, שיערך בקשר לכך. ההודעה של המוסד לא שיקפה במדויק את הסיבה לביטול המכרו; בין המסמכים, שהועמדו לרשות הביקורת, אמנם לא היה כלול מסמך אודות ההחלטה על ביטול המכרו וסיבתו, אך כפי שהוסבר לה, נעשה הדבר כי המכרו על מכירת שתי הדירות עמד בסתירה להחלטת המוסד למכור דירה בלבד.

2. בפברואר 1979 פרסם המוסד מכרו שני, והפעם על מכירת דירה אחת משתי הדירות. למכרו זה הוגשו 23 הצעות, שנעו בין 300,000 ל"י ל-925,000 ל"י. ב-6.4.79 התכנסה ועדת המכורים, אך במקום לבדוק את ההצעות שהוגשו, היא החליטה לפסול את המכרו ולפרסם מכרו חדש בנימוק, "שקיים חשד, שחלק מהמעטפות, שנשלחו למוסד כהצעות, נפתחו". ההחלטה התבססה על ממצאי החקירה של מנהל כוח אדם במוסד לגבי חשדות, שהועלו כנגד עובד של המוסד, אשר הגיש הצעה

במסגרת אותו מכרו: העובד מסר, שפתח אחדות מהמעטפות שהיו בתיבת המכרוים, אך לאחר מכן חזר בו מגרסתו זו בטענה, כי חמד לו לצון ולאמיתו של דבר לא פתח שום מעטפה.

בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה בקשר לכך, העלתה, שתיבת המכרוים הייתה מוצבת בתיקיון המוסד בלא להבטיח שמירה נאותה על המעטפות שהושמו בתוכה. בעקבות הביקורת עשה המוסד במאי 1980 סידורים מתאימים, המונעים גישה בלתי מבוקרת לתיבת המכרוים.

3. בסוף אפריל 1979 פרסם המוסד מכרו חדש על מכירת הדירה. נקבע במכרו, שאת ההצעה יש להכניס עד 25.5.79 במעטפה סגורה לתיבת המכרוים שבמוסד ולציין על גביה את מספר המכרו; המחיר שיצויין בהצעה יהיה צמוד למדד תשומות לבנייה, כפי שיפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; התשלום יהיה במזומן.

למכרו הוגשו 18 הצעות על סכומים, שנעו מ־300,000 ל"י למיליון ל"י. ועדת המכרוים בישיבתה מיום 19.6.79 החליטה למכור את הדירה לבעל ההצעה הגבוהה ביותר. הודעה על כך נשלחה לווכה ב־25.6.79, וזה אישר בסמכון לאותו מועד את כוונתו לרכוש את הדירה. בהעדר טופס חוזה מוכן לא נעשה חוזה המכירה מייד. לאחר מכן נדחתה עשייתו, כיוון שאחד המשתתפים במכרו אשר ראה את עצמו נפגע מהחלטת ועדת המכרוים, עתר לבית המשפט העליון בשכתו כבית דין גבוה לצדק. לאחר שהעותר ביטל עתירתו באוקטובר 1979, מכר המוסד את הדירה לווכה במכרו במחיר של 1,356,000 ל"י — המחיר שנקב בהצעתו בתוספת הפרשי מדד מחודש מאי 1979, שבו נערך המכרו.

בדיקת ניהולו של המכרו האחרון העלתה את הליקויים הבאים:

א. לגבי 14 מבין 18 ההצעות לא יכלה הביקורת לוודא את מועד קבלתן במוסד, כיוון שהמעטפות, שעליהן מוטבעת חותמת התאריכון של תיקיון המוסד, לא נשמרו; בשלושה מקרים נשמרו המעטפות ובמקרה נוסף הוחתמה ההצעה עצמה בחותמת התאריכון. שתיים מארבע ההצעות האחרונות נתקבלו אחרי תום המועד שנקבע למכרו (25.5.79), בכלל זה ההצעה שזכתה במכרו; היא נשלחה ב־6.6.79 ונתקבלה ב־7.6.79*.

אשר להצעה, שהיא עצמה הוחתמה בחותמת התאריכון, הסביר המוסד, כי פתיחת המעטפה בתיקיון נבעה מכך, שהציע לא ציין על גבי המעטפה את מספר המכרו, כפי שנדרש בתנאיו. לדעת הביקורת, כיוון שיש בכך כדי לפגוע בסודיות המכרו, היה על המוסד לפסול את ההצעה ולהחזירה מנימוק זה לשולחה.

המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הנהיג סידורים לשמירת המעטפות בצמוד להצעות; אותן הצעות, שמעטפותיהן אינן נושאות את חותמת התיקיון, או שהחותמת שעליהן מעידה, כי הגיעו באיחור, או שאינן נושאות סימן היכר של הצעה למכרו ומסיבה זו נפתחו על ידי עובדי התיקיון — ייפסלו על הסף.

ב. הצעה אחת, שלפי סכומה הייתה זוה עם זו של הווכה, שותפה במכרו ואף נקבעה לה עדיפות שנייה, אף כי בניגוד לתנאי המכרו בדבר התשלום במזומן התנה בעליה את הרכישה בדחיית התשלום של מחצית הסכום — בחלקים שווים — לשלושה ושישה חודשים. מן הנכון היה לפסול את ההצעה, וודאי שלא לדרגה במקום השני.

ג. בהוראות הנוהל של המוסד נקבע, כי לוועדת המכרוים תועבר הערכה כספית מדויקת, ככל האפשר, של שווי נשוא המכרו; ההערכה תשמש לוועדה בסיס להשוואת המחירים שבהצעות. כפי שצויין, ביקש המוסד הערכה של שמאי ממשלתי לגבי שתי הדירות, שעמדו למכירה. בספטמבר 1978 — כתשעה חודשים לפני עריכת המכרו השלישי, במקרים אלו נוהגים מוסדות ממלכתיים לבקש הערכה חדשה של שמאי ממשלתי. כך למשל נקבע בהוראות הנוהל של חברת עמידר, המטפלת בנכסים של מינהל מקרקעי ישראל, שאם עסקה לא יצאה לפועל, וכעבור שלושה חודשים ממועד ההערכה בא רוכש חדש, יש לבקש הערכה נוספת. אולם המוסד, בעת עריכת המכרו האחרון, לא ביקש הערכה חדשה, למרות פרק הזמן שחלף ועליית המחירים הניכרת שחלה בו.

4. המוסד פרסם שלושה מכרוים בזה אחר זה כדי למכור דירה, שהייתה בבעלותו בנתניה. הממצאים בפרק זה מצביעים על כך, שהמכירה נערכה בלא הקפדה מספקת על נוהלי מינהל ציבורי תקין. הדבר גם הביא לחוסר בהירות מבחינת המצב המשפטי וגרם טרדה לציבור.

* שיתוף הצעות, שנתקבלו לאחר המועד שנקב במכרו, הוא בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון; ר' פד"י כרך כ"ז 2 עמ' 363, כמצוטט בד"ח שנת 30 של מבקר המדינה, עמ' 877.

דינים וחשבונות כספיים לשנת הכספים 1979

מועד הגשת הדו"חות

לפי סעיף 216(א) לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968 על מינהלת המוסד להגיש למועצת המוסד ולשר העבודה והרווחה, חוך שישה חודשים מתום שנת הכספים (המסתיימת ב־31 במארס של כל שנה), מאזן ודין וחשבון כספי, שאליו יצורף דין וחשבון של אקטואר המוסד. הדו"חות לשנת 1979 הוגשו באמצע נובמבר 1980, כחודש וחצי אחרי המועד שנקבע בחוק.

התקבולים והתשלומים של המוסד

1. תקבולי המוסד לפי חוק הביטוח הלאומי ותקבוליו בעבור גופים שונים על פי חוקים אחרים — מס מקביל, הנגבה בעבור קופות החולים, היטל התגוננות אורחית והיטל חינוך על יסודי, המועברים למשרד האוצר — הגיעו בשנת 1979 ל־47,352 מיליון ל"י (גידול של 96% ביחס ל־1978 לעומת גידול של 60% בשנה הקודמת). תשלומי המוסד, כולל תשלומים על חשבון גופים אחרים (ובעיקר משרד האוצר), היו 42,044 מיליון ל"י (גידול של 101% לעומת גידול של 57% ב־1978) *.

תקבולי המוסד לפי החוק — הכוללים בעיקר תקבולים מדמי ביטוח, הקצבת האוצר וריבית — הגיעו ל־38,790 מיליון ל"י (גידול של 90% לעומת גידול של 57% ב־1978). תשלומי הגימלאות של המוסד לפי החוק הגיעו ל־26,453 מיליון ל"י (גידול של 85% לעומת 61% ב־1978).

2. בתקבולים מדמי ביטוח לענפי הביטוח של המוסד חל גידול של 93%, הנופל במקצת מהגידול בשכר הממוצע במשק (97%), וזאת למרות גידול של 3.3% במספר השכירים ושל 4.2% במספר הלא־שכירים, ששילמו דמי ביטוח. בין הסיבות להפרש, הקטנת שיעור דמי הביטוח ב־0.3% לענף ילדים וכן העובדה, שמקסימום ההכנסה, שלפיה משולמים דמי הביטוח, גדל בין השנים 1978 ל־1979 בשיעור נמוך מעליית השכר הממוצע; המקסימום הגיע במחצית הראשונה של 1979 ל־16,900 ל"י ובמחצית השנייה ל־21,900 ל"י לעומת 10,700 ל"י ו־12,100 ל"י בתקופות המקבילות בשנת 1978 (גידול של 58% ו־81%).

הגבייה מן הציבור עבור גופים אחרים עלתה בשיעור של 133%, הגבוה משיעור העלייה בדמי הביטוח. הסיבות לכך היו הגדלת שיעור הגבייה של מס מקביל ב־0.3% והעובדה שהיטל חינוך על יסודי נגבה בשנה הקודמת רק בחלק מהשנה.

3. הקצבת האוצר לפי סעיף 217 לחוק הגיעה ל־4,936 מיליון ל"י לעומת 3,337 מיליון ל"י בשנה הקודמת (גידול של 48% בלבד). הירידה הניכרת בערך הריאלי של הקצבת האוצר (שהחלה עוד בשנת הכספים הקודמת) נובעת מכך, שבחוק התקציב נקבע סכום קטן מסך כל ההקצבות, שלהן זכאי המוסד מהאוצר לפי השיעורים הקבועים בחוק (15% מהתקבולים של ענף זקנה ושאיירים, 100% מהתקבולים לענף ביטוח ילדים ו־75% מהתשלומים לנכים קודמים), ובהתאם להוראות סעיף 217(ב) לחוק היה על האוצר להעביר רק את הסכום שנקבע בחוק התקציב. את ההפרש בסך 2,654 מיליון ל"י בין הסכום, שתבע המוסד, לפי השיעור המלא של ההשתתפות, לבין הסכומים שקיבל, רשם המוסד בתוך חשבונות מקבילים בשני צדי המאזן, ולהם לא ניתן פירוט.

4. התקבולים מריבית הגיעו ל־5,331 מיליון ל"י (גידול של 127%). בעוד שבשנים קודמות עיקר התקבולים מריבית באו מאוצר המדינה על השקעות המוסד בו, קיבל המוסד בשנה זו סכומי ריבית ניכרים מהבנקים על רכישת מטבע חוץ למימון הוצאות המחשב ועל החזקת כספים למימון הוצאות מינהליות בתעודות פקדון סחירות **.

5. בתשלומי הגמלאות חלה ירידה ריאלית של כ־10%; בעוד שבשני ענפים (נכות כללית ואמהות) הייתה עלייה ריאלית ובשני ענפים (שירות מילואים וזקנה ושאיירים) לא חל שינוי, הייתה ירידה ניכרת בתשלומים של ענף ביטוח ילדים (גידול נומינלי של 68% בלבד). תופעה דומה הייתה כבר בשנה הקודמת. הסיבה לכך היא, שקצבאות אלה מחושבות לפי נקודות קצבה, ששיעור

* לשם השוואה — בשנת הכספים 1979 עלה מוד המחירים לצרכן ב־95% על המדד ב־1978 (לפי ממוצעים שנתיים) והשכר הממוצע במשק למשרת שכיר עלה בין אותן שנים ב־97%. שיעורי הגידול בשנים 1977 ו־1978 היו 52% ו־62%.

** בנושא האחרון ראה בדו"ח זה עמ' 855.

העלייה שלהן נמוך משיעור העלייה של השכר הממוצע במשק*. פיצוי מסוים על ההתייכרות שולם על חשבון משרד האוצר (ראה להלן). בתשלומים של ענף אבטלה היה אמנם גידול של 163%, אך בגלל הסכומים הקטנים יחסית (184 מיליון ל"י בשנת 1979), הייתה לו השפעה קטנה על הגידול הממוצע. הגידול בתשלומים של ענף זה מוסבר בגידול במספר התביעות לדמי אבטלה ובהגדלת התשלומים למימון פעולות למניעת אבטלה**.

6. התשלומים של המוסד על חשבון משרד האוצר והסוכנות היהודית (על פי חוקים אחרים ובמסגרת סעיף 200 לחוק, להוציא היטל התגוננות והיטל חינוך על יסודי, שהוזכרו לעיל), הגיעו ל-7,301 מיליון ל"י — גידול של 131% לעומת השנה הקודמת. הגידול הריאלי של תשלומים אלה נובע מהפעולות, שנעשו לשמירת ערכן של הקצבאות ושל תשלומי העברה אחרים, במיוחד לגבי אוכלוסיות מעוטות יכולת, על ידי תשלום פיצויי התייכרות.

7. ההוצאות המינהליות הגיעו ל-1,070 מיליון ל"י ובניכוי הכנסות מגורמי חוץ — ל-890 מיליון ל"י, גידול של 101% לעומת השנה הקודמת, שחרג אך במעט מהגידול במדד המחירים לצרכן. היה גידול ריאלי בהוצאות כוח אדם כתוצאה מביצוע הסכם השכר הכללי של השירות הציבורי בכלל והסכם השכר עם עובדי המוסד בפרט, וכן כתוצאה מתוספת משרות למנגנון המוסד עקב מטלות חדשות שהוטלו עליו. עלייה בולטת הייתה בסעיפים הבאים: החזקת רכב העובדים, הוצאות דיור עקב מצוקת הדיור, הדפסות לצרכי המשרד, הסברה והדרכה, תרבות, איבחון נושר השתכרות של נכים והזמנת מומחים לבדיקות מחוץ למוסד.

השקעות המוסד

בדו"חות השנתיים 29 ו-30 של מבקר המדינה עמדה הביקורת על אי-עריכת הסכם השקעות חדש בין משרד האוצר לבין המוסד על תנאי ההשקעה של עודפי התקבולים של המוסד בחשבון האוצר שבבנק ישראל מאז סוף שנת 1976. אחרי משא ומתן ממושך ואחרי שיושבו נקודות המחלוקת בעניין שיעור הריבית על ההשקעות ומועד תחילת ההסכם, נחתם ההסכם באוקטובר 1980. לפיו יושקעו כספי המוסד במלוות בסדרות מיוחדות של מלווה המדינה שינפיק האוצר; מחצית הכספים יושקעו לפי תנאי אגרות החוב המוצעות לקופות הפנסיה (ריבית של 5.5% ופרעון של עד עשרים שנה) והמחצית השנייה לפי תנאי אגרות החוב המוצעות לקופות הגמל (שיעור ריבית של 5% ופרעון של עד 17 שנה). בהסכם גם הוסדרו תנאי ההשקעה של כספי המוסד, שהופקדו זמנית בבנק ישראל החל מ-1.12.1976. כן נמצא הסדר לגבי השקעת הריבית והפרשי ההצמדה לריבית עבור אותם כספים, כדי למנוע מהמוסד הפסד על האיחור בחתימת ההסכם. על חשש להפסד כזה העיר מבקר המדינה בדו"חות השנתיים, שהוזכרו לעיל.

הערות למאזן ליום 31.3.1980

1. סכום המאזן ליום 31.3.1980 הגיע ל-146,669 מיליון ל"י והיה גדול ב-130% מסכום המאזן הקודם.

2. (א) באקטיב של המאזן רושם המוסד כנסים את הסכומים, שנוצרו מהצטברות עודפי התקבול לים על התשלומים בענפי הביטוח של המוסד, והמושקעים ברובם, כאמור לעיל, באוצר המדינה. סכומי ההשקעה משוערכים על ידי הוספת "גמול הגדלת ערך". בדו"ח השנתי של האקטואר, המצורף למאזן ולדו"ח הכספי, מחשב האקטואר את היחס שבין הנכסים, כשהם משויכים לכל ענף מענפי הביטוח, לבין התשלומים השנתיים שלו, וקובע בכך את מצבו הכספי של הענף. המוסד קבע על פי קריטריון זה עקרונות לגבי הרורבות הדרושות לכל ענף.

(ב) בפסיב נרשמות, פרט להתחייבויות השוטפות (חשבון זכאים ויתרות זכות), "קרנות ביטוח", שעליהן לשקף את ההתחייבויות האקטואריות של המוסד לפי ענפים. לחלק מענפי הביטוח נוספות לקרנות "עתודות", שהן עודפי נכסים על התחייבויות אקטואריות בענפים אלה, ולגבי ענפים אחרים מופחתים "גרעונות", שהם עודפים של התחייבויות אקטואריות על נכסים באותם ענפים.

(ג) החישובים האקטואריים לגבי קרנות הביטוח של רוב ענפי הביטוח מתייחסים רק לאוכלוסייה, שזנאותה לקצבאות לפי החוק כבר נוצרה; אין הם מקיפים את ההתחייבויות לאוכלוסייה, שהיא

* ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 889.

** ראה בדו"ח זה, עמ' 843.

בתהליך של רכישת זכויות לקצבאות, בניכוי דמי הביטוח העתידיים מאוכלוסייה זו ובניכוי הריבית מהשקעות המוסד; חישובים אלה נכללים בדו"חות האקטואריים התלת-שנתיים, שאינם צמודים לדו"חות הכספיים*.

(ד) משרד מבקר המדינה ערך השוואה אל מאזני מוסדות לביטוח סוציאלי בכמה ארצות אירופה, שבהן קיימים מוסדות עצמאיים דוגמת המוסד לביטוח לאומי בישראל. באף אחת מארצות אלה אינו נהוג לכלול במאזן השנתי נתונים אקטואריים, כגון קרנות ביטוח, והמוסדות מציגים בפסיב של המאזן את ההתחייבויות השוטפות בלבד ואת עודף הנכסים על התחייבויות אלה.

המתכונת הנוכחית של הדו"חות הכספיים והאקטואריים נקבעה עוד בשנותיו הראשונות של המוסד, וזאת על דעת מבקר המדינה. מן הראוי, שמינהלת המוסד תיווץ עתה בדיקה מחודשת של מתכונת הדו"חות, ובין היתר תבדוק את האפשרות להפריד בדו"חות הכספיים בין הנתונים הכספיים לבין האקטואריים. החלטה בנדון מן הנכון שתתקבל על ידי מועצת המוסד, ומשרד מבקר המדינה יסכים, אם יתבקש לכך, להציג בפניה את עמדתו בנושא.

3. העלייה בצד הנכסים נבעה בעיקר מגידול בהשקעות של המוסד. בשנת 1979 הופקדו בחשבון האוצר בבנק ישראל 10,077 מיליון ל"י (גידול של 81%). סכום זה קטן ב־2,260 מיליון ל"י מעודף התקבולים על התשלומים, שהיה 12,337 מיליון ל"י. ההפרש נבע מגידול ביתרות בחשבון העו"ש של האוצר בבנק ישראל, שממנו מושך המוסד כספים למימון הוצאותיו, בסך של 1,114 מיליון ל"י; מגידול ביתרות בחשבונות עו"ש בבנקים ובפקדונות בהם בסך כולל של 373 מיליון ל"י; מעליה נטו בסעיפי חייבים וזכאים בסך של 684 מיליון ל"י; ומגידול בנכסי דלא ניידי בסך של 89 מיליון ל"י. על הגידול האמור בהשקעה הנומינלית יש להוסיף גידול של 69,858 מיליון ל"י בגמול הגדלת, ערך (הפרשי הצמדה) על השקעות המוסד באוצר המדינה.

השקעותיו המצטברות של המוסד באוצר ליום 31.3.1980 (בלי גמול הגדלת ערך) הגיעו לפי ספרי המוסד ל־26,684 מיליון ל"י. סכום זה רשום גם בסעיף "התחייבויות" במאזן המדינה ליום 31.3.1980. ההשקעה המצטברת, כולל גמול הגדלת ערך, הגיעה ל־135,685 מיליון ל"י. תנאי ההשקעה וגובה הריבית, הן לגבי השקעות קודמות והן לגבי השקעות חדשות, נקבעו, כאמור לעיל, בהסכם בין המוסד לאוצר באוקטובר 1980.

4. ההשקעות של המוסד במלווה חסכון מעבידים (שבו חויב מ־1970 ועד 1976) היו בסך 6.6 מיליון ל"י. בדו"ח שנתי 30 של מבקר המדינה צויין, שהמוסד לא פדה את המלוות משנים 1970 עד 1975, שהגיעו לפרעון החל מ־1.10.74. דבר שהביא למוסד. הפסד ניכר, כיוון שבנק ישראל מפצה את מחזיקי האגרות שלא נפרדו בפיצוי חלקי בלבד.

בעקבות הביקורת פנה המוסד לנציבות מס הכנסה ולבנק ישראל בקשר לקבלת התמורה על התעודות, שעבר זמן פרעונן, וקבלת יתר התעודות לרשותו. ביוני 1980 — אחרי משא ומתן ממושך — קיבל המוסד אישור על היקף הסכומים, שהעביר בזמנו לאוצר, ואלה נפלו ב־267,000 ל"י (ערך נקוב) מהסכומים שהיו רשומים בספריו. כמועד סיום הביקורת היה הפרש זה, המתייחס לתשלום מ־1970, עדיין בבירור בין המוסד לנציבות, כיוון שהמוסד טרם הצליח לאתר את המסמכים הנוגעים אליו. בחודשים אוקטובר עד דצמבר 1980 קיבל המוסד 80.3 מיליון ל"י עבור תעודות מלווה חסכון מהשנים 1970—1973 וחלק של התעודות מ־1974, שעבר זמן פרעונן (קרו, הצמדה וריבית). המוסד מחזיק כיום בידיו תעודות מהשנים 1974 ו־1975, שזמן פרעונן טרם הגיע, בערך נקוב של 1.6 מיליון ל"י בקירוב.

במאזן מיום 31.3.1980 עדיין רשום מלוא הסכום של 6.6 מיליון ל"י (ערך נקוב), ועל סכום זה הוסיף המוסד, על פי אומדן, גמול הגדלת ערך וריבית בסך 32.2 מיליון ל"י.

5. השקעותיו המצטברות של המוסד ליום 31.3.80 בנכסי דלא ניידי היו 230.7 מיליון ל"י, סכום שהוא גדול ב־88.8 מיליון ל"י (גידול של 62%) מההשקעות המצטברות לשנה הקודמת. גידול זה נובע בעיקר מהקמת בניינים חדשים, רכישת מבנים ובניית תוספות לבניינים קיימים.

6. בסעיף "הקצבת האוצר העתידית בגין דמי ביטוח העומדים להגבות" רשם המוסד במאזן 855.9 מיליון ל"י. סכום זה מתייחס לחוב האוצר בקשר להשתתפותו במימון ענפי ביטוח זקנה ושאיירים וילדים, כפי שצויין לעיל. אקטואר המוסד הביע בדו"ח האקטוארי המצורף למאזן הסתייגות מגובה

* על הדו"חות האקטואריים של המוסד ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 903.

ההקצבה האמורה. לדעת הביקורת, מן הנכון היה לברר את הסתייגות האקטואר לפני פרסום הדו"ח הכספי ולהציג בו עמדה אחידה.

7. בסעיף חייבים ויתרות חובה הייתה עלייה של 2,905 מיליון ל"י, וזאת בעיקר בגלל גידול החוב של בנק ישראל בסך 1,895 מיליון ל"י בגין הריבית המגיעה למוסד על הפקדותיו בחשבון האוצר שבבנק ישראל. בחוב זה היה גידול של פי 3 לעומת השנה הקודמת, כיוון שהריבית חושבה הפעם על פי תנאי ההסכם החדש (ראה לעיל), כשהיא צמודה ומצטברת. נוסף לכך היה גידול ניכר בחוב האוצר על חשבון גמלאות שונות, שהוא אחראי למימון, ובמיוחד הטבה סוציאלית ופיצויי התייקרות למקבלי ההטבה (גידול של פי 10), פיצויי התייקרות למקבלי קצבאות נכות כללית (גידול של פי 14) וקצבת יוצאי צבא (גידול של פי 3.5). החוב גדל בהיקף זה, בין היתר כתוצאה מכך, שהסכומים שהוקצבו לכך בתקציב המדינה עד סוף מארס 1980, לא הספיקו לכסותו בגלל ההתייקרויות הניכרות שלא נצפו ושחייבו תשלום פיצויים. התקציב החסר אושר בתחילת שנת 1980 והחובות למוסד שולמו ברובם. היה גם גידול ניכר בסכום החיובים, שנרשמו כפיצויים מצד שלישי במקרה של תאונות דרכים, וזאת עקב שינוי שיטת הרישום של חיובים אלה. היה גם גידול מיוחד (פי 4) בסעיף "הלוואות ומפרעות לעובדים", שנבע מהגדלת סכומי המפרעות על חשבון המשכורת כתוצאה מההתייקרות ומהסכם העבודה, ועקב שינויים בגובה יתר ההלוואות (לרכב ודירור) ובמספרן.

8. בסעיף "זכאים" היה גידול ניכר בחוב המוסד בקשר לתשלומים עבור ילדים בפנימיות, אשר הגיע ל-102 מיליון ל"י. הסעיף כולל סכומים מצטברים של קצבאות ילדים, שהופרשו עבור ילדים המוחזקים בפנימיות על חשבון המדינה, רשות מקומית או הסוכנות היהודית. לפי סעיף 109א לחוק (שתחילתו מ-1.9.1978) יש להפחית מקצבת הילדים המשולמת עבורם סכום השווה לנקודת קצבה. כיוון שלא נאמר בחוק מה ייעשה בכספים שהופחתו, לא היה מקום להפרשה מכספי ענף ביטוח ילדים. כן חל גידול בחוב המוסד על חשבון העברת מס מקביל לקופות החולים (החוב הגיע ל-86 מיליון ל"י לעומת 6.6 מיליון ל"י בשנה הקודמת), שנבע מהקושי בקביעת גובה המקדמות, שיש להעביר לקופות החולים מדי חודש, עקב העלייה הגדולה בהיקף הגבייה (כל הסכום שבפיגור היווה 1.2% מהגבייה השנתית).

9. בסעיף "הלוואות, פקדונות ומקדמות" נרשמו 185 מיליון ל"י לעומת 13 מיליון ל"י בשנה הקודמת. הגידול נבע מפתחת חשבון פקדון במטבע זר נושא ריבית למימון התוצאות עבור שכירת מחשב, שיש לשלמן במטבע זר, ופקדון קצר מועד בצורה של תעודות פקדון סחירות.

בסעיף "בנקים — חשבונות עו"ש" הייתה עלייה ניכרת, מ-747 מיליון ל"י ל-2,061 מיליון ל"י (גידול של 176%), המוסבר בעיקר בגידול של 1,114 מיליון ל"י בחשבון העו"ש שבבנק ישראל (ראה לעיל), בגידול של 124 מיליון ל"י בחשבון המרכזי בבנק הדואר, ובגידול של 119 מיליון ל"י בחשבונות בבנקים, שבהם מתרכזים כספי הגבייה עד להעברתם למוסד. מאידך הייתה ירידה בחשבונות התשלומים שבבנק הדואר ובבנק מסחרי בסכום כולל של 54 מיליון ל"י.

מאזן המוסד לביטוח לאומי ליום 31.3.1980 בהשוואה למאזן ליום 31.3.1979
(באלפי ל"י)

31.3.1979	31.3.1980	אקטיב
		1. השקעות באוצר המדינה:
16,606,719	26,684,015	ערך נומינלי
39,142,586	109,000,800	גמול הגדלת ערך ההשקעה
55,749,305	135,684,815	
		2. מילווה חיסכון מעבידים:
6,639	6,639	ערך נומינלי
—	32,245	גמול הגדלת ערך וריבית
6,639	38,884	
141,927	230,679	3. נכסי דלא ניידי
		4. דמי ביטוח העומדים להיגבות:
1,687,556	2,656,206	ממעבידים
541,933	903,105	מלא שכירים
2,229,489	3,559,311	
563,661	855,932	5. הקצבת האוצר לגבי דמי ביטוח העומדים להיגבות
3,177,000	—	6. הקצבת האוצר העתידית בנין נכים קודמים
1,146,873	4,032,205	7. חייבים ויתרות חובה
13,267	185,414	8. הלוואות, פקדונות ומקדמות
746,541	2,060,792	9. בנקים — חשבונות עו"ש
259	614	10. קופות ודמי מתזור
63,774,961	146,668,646	אקטיב — ס"ה
1,327,503	6,017,908	חשבונות מקבילים

מאזן המוסד לביטוח לאומי ליום 31.3.1980 בהשוואה למאזן ליום 31.3.1979
(באלפי ל"י) (המשך)

31.3.1979	31.3.1980	פסיב
		1. קרנות ביטוח:
66,250,000	173,670,000	ענף זקנה ושאיירים
8,368,000	23,390,000	ענף נפגעי עבודה שכירים
1,076,000	3,246,000	ענף נפגעי עבודה עצמאיים
101,800	208,000	ענף אימהות
100,000	80,000	ענף ילדים
12,543,000	34,442,000	ענף נכות
4,500	14,000	ענף אבטלה
550,000	1,500,000	ענף שירות מילואים
88,993,300	236,550,000	
72,008	313,057	2. זכאים שונים
63,672	176,055	3. חשבון למימון הענקות מטעמי צדק
		4. עתודה:
(-)259,257	629,884	ענף אימהות
5,283,235	12,003,844	ענף ילדים
327,300	969,920	ענף זכויות עובדים בפש"ר
14,087,287	33,813,876	ענף אבטלה
2,655,315	8,060,920	ענף שירות מילואים
22,093,880	55,478,444	
		5. גרעון:
(-)37,512,842	(-)107,266,800	ענף זקנה ושאיירים
(-)2,927,776	(-)9,519,022	ענף נפגעי עבודה שכירים
(-)1,027,983	(-)3,116,635	ענף נפגעי עבודה עצמאיים
(-)5,979,298	(-)25,946,453	ענף נכות
(-)47,447,899	(-)145,848,910	
63,774,961	146,668,646	
1,327,503	6,017,908	חשבונות מקבילים