

המוסד לביטוח לאומי

פעולות ביקורת

נבדקו הדו"חות הכספיים של המוסד לביטוח לאומי לשנת הכספים 1980 וביצוע התקציב לשנת 1980.

במשרד הראשי ובסניפים ירושלים, עפולה ובאר שבע נבדקו פעולות ענף ביטוח שירות מילואים — הטיפול בתביעות, חישובי התגמולים וביצוע התשלומים.

במחלקת השיקום שבמשרד הראשי של המוסד ובסניפים ירושלים, רמלה, תל-אביב, רמת-גן וטבריה נבדקו ההסדרים למתן מענקים ומקדמות לנכים שנפגעו בעבודה.

במשרד הראשי ובסניפים ירושלים, רחובות, רמלה, רמת-גן, חדרה ונתניה נבדקו פעולות ענף נכות כללית לגבי הטיפול בתביעות לשירותים מיוחדים.

במחלקה לביקורת פנימית שבמשרד הראשי נבדקו פעולות המחלקה וסדרי הטיפול בתיקון הליקויים.

דינים וחשבונות כספיים לשנת הכספים 1980

מועד הגשת הדו"חות

לפי סעיף 216 (א) לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ה—1968, על מינהלת המוסד להגיש למועצת המוסד ולשר העבודה והרווחה, תוך שישה חודשים מתום שנת הכספים (המסתיימת ב־31 במאָרס של כל שנה), מאזן ודין וחשבון כספי שאליהם יצורף דין וחשבון של אקטואר המוסד. הדו"חות לשנת הכספים 1980 הוגשו למשרד מבקר המדינה במועדם.

בחודשים נובמבר—דצמבר 1981 בדק משרד מבקר המדינה את הסדרי התקצוב, הנכסים שהצטברו בענפי הביטוח, והיבטים שונים בדו"ח הכספי של המוסד.

התקבולים והתשלומים של המוסד

1. תקבולי המוסד לפי חוק הביטוח הלאומי ובעבור גופים שונים על פי חוקים אחרים — מס מקביל הנגבה בעבור קופות החולים, היטל התגוננות אזרחית והיטל חינוך על-יסודי המועברים למשרד האוצר — הגיעו בשנת הכספים לכ־15,300 מיליון שקל (לרבות תקבוליו מרבית והפרשי הצמדה) לעומת 4,735 מיליון שקל בשנת הכספים שקדמה.

מסכום זה של 15,300 מיליון שקל, נגבו 7,207 מיליון שקל לענפי הביטוח הלאומי (גידול של 154%) ו־2,262 מיליון שקל נגבו לגורמים אחרים (גידול של 164%). מדד המחירים לצרכן עלה באותה תקופה ב־134%. בשנת הכספים 1980 הסתכמו התקבולים מפיצויים מצד שלישי בסך כ־48 מיליון שקל; אותה שנה ירדה הקצבת משרד האוצר למוסד ל־81 מיליון שקל לעומת 494 מיליון שקל בשנה שקדמה — הקטנה של 84%*. היקף תקבולי המוסד מרבית הגיע בשנת הכספים 1980 ל־2,049 מיליון שקל לעומת 533 מיליון שקל בשנה שקדמה — גידול של 284%. עוד היו למוסד תקבולים בסך 3,644 מיליון שקל מהפרשי הצמדה.

הגידול הריאלי בגבייה לענפי הביטוח הלאומי הגיע ל־10% בקירוב, והוא גובע בעיקר מעלייה בשכר הריאלי במשק בכמתצית האחוז, מגידול במספר המועסקים השכירים בכ־1.3%, ומהגדלת

* אשר למהות הקצבת משרד האוצר והסיבות לירידתה, ראה להלן.

מקסימום ההכנסה לצורך גביית דמי הביטוח לפי שלושה מהשכר הממוצע במשק. שיעורי דמי הביטוח הלאומי לכלל הענפים (למעט ענף נפגעי עבודה), לפי חוק הביטוח הלאומי, הורדו החל ב-1.4.80 מ-15.45% ל-14.85%: הקטנה בדמי הביטוח בענף אבטלה—0.3%, ענף מילואים—0.6%, ענף זקנה ושאיירים—0.1%; והגדלה בדמי ביטוח בענף נכות—0.2% ובענף אימהות—0.2% שהועבר לאחר מכן לענף סיעוד שהוקם בשנת 1980. בגבייה על פי חוקים אחרים הועלה שיעור המס המקביל ב-1%, בעוד ששיעור היטל ההתגוננות ירד מ-0.3% ל-0.1%.

להלן פרטים בדבר שיעור דמי ביטוח השכירים שנגבו על ידי המוסד בשנות הכספים 1979 ו-1980 באחוזים מהשכר *:

1979			1980			הענף
חלקו של המעביד	חלקו של העובד	ס"ה	חלקו של המעביד	חלקו של העובד	ס"ה	
3.6	2.0	5.6	3.5	2.0	5.5	זקנה ושאיירים
1.0	0.2	1.2	0.7	0.7	1.4	נכות כללית
0.7	0.7	1.4	0.7	0.7	1.4	אימהות
—	—	—	0.1	0.1	0.2	סיעוד
3.1	—	3.1	3.1	—	3.1	ילדים
0.6	0.3	0.9	0.2	0.2	0.6	אבטלה
2.6	0.6	3.2	2.1	0.5	2.6	מילואים
0.05	—	0.05	0.05	—	0.05	פשיטת רגל
11.65	3.8	15.45	10.65	4.2	14.85	ס"ה לענפי הביטוח הלאומי
שיעורי דמי הביטוח לפי חוקים אחרים						
3.95	—	3.95	4.95	—	4.95	מס מקביל
—	0.3	0.3	—	0.1	0.1	היטל התגוננות
0.1	0.3	0.4	0.1	0.3	0.4	היטל חינוך על יסודי
15.7	4.4	20.1	15.7	4.6	20.3	ס"ה

לעובד עצמאי הסתכמו שיעורי דמי הביטוח ב-14.5% ב-1979 וב-14.2% בשנת 1980. השוני בגובה התשלום בין העצמאי לשכיר הוא בכך, שהעובד העצמאי אינו משלם דמי ביטוח לענף אבטלה ולענף פשיטת רגל.

2. תשלומי המוסד, כולל תשלומים על חשבון גופים אחרים, הגיעו בשנת הכספים 1980 ל-8,535 מיליון שקל לעומת 3,285 מיליון שקל בשנה שקדמה — גידול של 160% במחירים שוטפים. תשלומי הגמלאות על פי חוק הביטוח הלאומי הגיעו ל-6,900 מיליון שקל — גידול של 170% לעומת השנה שקדמה, שהוא גידול ריאלי של 15.6%. חלק ניכר מגידול זה מקורו בקצבאות זקנה ושאיירים, שגדלו בשנת 1980 במחירים שוטפים ב-193%. התשלומים לקצבאות הילדים גדלו ב-144%, מאחר שהם עודכנו רק באוקטובר 1980 ובינואר 1981. בתשלומים בענף נכות היה גידול של 222%. בתשלומים בענף האבטלה היה גידול של פי 7.2 לעומת השנה שקדמה, וזאת עקב העמקת האבטלה במשק. בענף אימהות חל גידול של 158% בעיקר כתוצאה מהעלייה בשיעור של 242% במענק האשפוז עקב העלאת מחיר יום אשפוז. מאידך מתקוות עלייה זו כנגד ירידה בשיעור של 3% במספר התביעות בענף **.

תשלומי המוסד לגמלאות, המבוצעים, על-פי הסכמים מיוחדים, במימון גורמי חוץ (בעיקר אוצר המדינה), הגיעו ל-1,635 מיליון שקל, גידול של 124%. עיקר התוספת — 234 מיליון שקל — נובעת מגידול של 154% בתשלומי קצבאות זקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, ושל הגדלה ב-295 מיליון שקל (126%) בתשלומי הטבה סוציאלית למקבלי קצבאות זקנה.

* לא כולל נפגעי עבודה ששיעור דמי הביטוח עבורם נע בין 0.7% ל-4.0% מהשכר לפי סעיפי הסיכון.
 ** ראה גם בדו"ח שנתי 29 (עמ' 331) בדבר ירידה בסדר גודל דומה עוד בשנת 1977.

תיקצוב פעולות המוסד

להלן מובאת השוואה של הביצוע של תקציב המוסד בשנת הכספים 1980 אל התקציב המקורי, התקציב המעודכן מינואר 1981, ולאומדן הביצוע שנערך בסוף דצמבר 1980. ההשוואה נעשתה הן למכלול התקבולים והתשלומים והיקף הנכסים של המוסד * והן לכל ענף בנפרד.

על פי התקציב המקורי לשנת הכספים 1980, הסתכם אומדן התקבולים מפעולות לפי חוק הביטוח הלאומי ב־7,642 מיליון שקלים, ותקציב התשלומים בסך 6,529 מיליון שקלים, לאמור תוכנן עודף שוטף בסך 1,113 מיליון שקלים. בינואר 1981 הכין המוסד לשנת הכספים 1980 תקציב מילואים, שהסתכם ב־1,071 מיליון שקלים תקבולים, ו־664 מיליון שקלים תשלומים. לפיכך הסתכם האומדן המעודכן של העודף השוטף של התקבולים על התשלומים בסך 1,520 מיליון שקל.

בפועל הסתכמו התקבולים השוטפים של המוסד בסך 13,031 מיליון שקל ותשלומי המוסד בסך 7,109 מיליון שקל; העודף של התקבולים על התשלומים הפתכם אצטוא ב־5,922 מיליון שקל; נכסי המוסד הגיעו בסוף 1980 לסך של 36,000 מיליון שקל — 30% מעבר להיקף שתוכנן. המוסד הסביר כי תחזיותו התקציבית נערכה על פי ההנחות הכלליות של משרד האוצר, ובהתאם לכך הובאה בחשבון בתקציב המקורי רמת אנפליציה חזויה של 96% לעומת 134% שהיה שיעור האנפליציה בפועל בשנת הכספים 1980. התפתחויות מסוג זה מנעו, לדברי המוסד, אפשרות של התאמה יותר טובה בין התחזיות המקוריות לביצוע בפועל.

השינויים בין התכנון המקורי לבין הביצוע מובאים בטבלה שלהלן (במיליון שקלים):

תקבולים ותשלומים למעשה			אומדן ביצוע 1980 לפי דברי הסבר לתקציב המדינה (1) 1981		תקציב מעודכן לינואר 1981		תקציב מקורי	
אחרז הגידול לעומת התקציב המעודכן	אחרז הגידול לעומת התקציב המקורי	הסכום למעשה	1980	תקציב מעודכן לינואר 1981	תקציב מקורי			
4.3	19.9	7,207	6,908	6,908	6,012	תקבולים		
—	—	3,644	—	—	—	בניית דמי ביטוח הפרשי הצמדה רבית פיצויים מצד שלישי		
20.5	46.3	2,049	1,700	1,700	1,400	השתתפות משרד האוצר		
92	108.7	48	25	25	23	תקבולים שונים		
1.2	-60.9	81	80	80	207	ס"ה תקבולים		
—	—	2	—	—	—			
49.6	70.5	13,031	8,713	8,713	7,642			
—	—	6,714	6,761	6,403	5,816	תשלומים		
—	—	186	—	569	528	במלאות שוטפות מענקים ותשלומים חד־פעמיים והעברות למוסדות אחרים		
-1.0	8.8	6,900	6,761	6,972	6,344	ס"ה תשלומים ללא הוצאות מינהל		
-5.4	13.0	209	215	221	185	הוצאות מינהל		
-1.2	8.9	7,109	6,976	7,193	6,529	ס"ה		
—	—	+229	+37	-180	-287	עודף תקבולים שוטפים על תשלומים		
49.9	104.6	+2,278	+1,737	+1,520	1,113	עודף תקבולים על תשלומים לרבות רבית		
—	—	+5,922	+1,737	+1,520	1,113	עודף תקבולים על תשלומים לרבות רבית והפרשי הצמדה		
—	29.9	35,993	37,750	—	27,700	ס"ה נכסים כולל ערך הצמדה לסוף השנה		

(1) אומדן זה מבוסס על נתונים של המוסד לביטוח לאומי.

* שווי הנכסים המצטבר של המוסד, על פי חישובים אקטואריים.

להלן כירוט עיקר השינויים :

תקבולים

גביית דמי ביטוח

כלל התקבולים מדמי הביטוח הגיעו ל-7,207 מיליוני שקל — גידול ב-1,195 מיליוני שקל (19.9%) — לעומת התקציב המקורי, ו-4.3% לעומת התקציב המעודכן. הגידול הבולט חל בתקבולי המוסד מדמי ביטוח בענף נפגעי עבודה שכירים. בענף זה חל גידול של 161 מיליוני שקל — 39% מעבר לתקציב המקורי ו-24% מעבר לתקציב המעודכן. המוסד הסביר, כי דמי הביטוח לענף זה נקבעים לפי סעיף סיכון. המתייחס לאופי העבודה ולרמת ההיפגעות בה; לכן לא ניתן היה לאמוד בצורה מדויקת את השינויים בתקבולי הענף שהיו צפויים במשך שנת הכספים. רצוי שהתקציב המעודכן, הנערך לקראת הרבע האחרון של שנת הכספים, יקח כבר בחשבון הפרשים באומדן תקבולים גם בענף מסוג זה.

הפרשי הצמדה

בשנת הכספים 1980 הסתכמו תקבולי המוסד מהפרשי הצמדה בסך 3,644 מיליוני שקל, שלא תוקצבו כלל לא בתקציב המקורי ולא בתקציב המעודכן מינואר 1981, וגם לא נכללו באומדן הביצוע מסוף דצמבר 1980.

הפרשי הצמדה אלה מקורם בהסכם השקעות חדש (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 861), שנחתם עוד באוקטובר 1980 לאחר דיונים ממושכים בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי; הפרשי ההצמדה מתייחסים להשקעות המוסד במסגרת הסכם זה — השקעות שמועד פרעונן הגיע ביום 31.3.81.

תקבולים מרבית

דברי ההסבר לתקציב המקורי של המוסד לביטוח לאומי נקבע, כי לשנות הכספים 1979 ו-1980 חושבו התקבולים מרבית בהתאם לטייטת הסכם ההשקעות החדש, שהוכן על ידי המוסד ושבאותו מועד טרם נחתם. התקבולים מרבית נאמדו לשנת 1980 ב-1,400 מיליוני שקל. בתקציב המעודכן ובאומדן הביצוע נקבע אומדן לתקבולים מרבית בסך 1,700 מיליוני שקל; הביצוע בפועל הסתכם ב-2,049 מיליוני שקל — גידול של 46.3% לעומת התקציב המקורי, ו-20.5% לעומת התקציב המעודכן ואומדן הביצוע.

במספר ענפים היו הפרשים בין התקבולים מרבית ובין התקציב המקורי גדולים במיוחד, כמפורט להלן (במיליוני שקלים):

הביצוע בפועל

אחוז הגידול לעומת התקציב המעודכן	אחוז הגידול לעומת התקציב המקורי	הסכום למעשה	התקציב המעודכן בינואר 1981 (1)	תקציב מקורי	
20.5	46.3	2,049	1,700	1,400	כלל ההכנסות
15	41	894	780	635	זקנה ושאיירים
25	42	121	97	85	נכות
40	78	231	165	130	נפגעי עבודה שכירים
160	—	2.6	1	—	נפגעי עבודה עצמאיים
282	360	46	12	10	אימהות
-56	-60	44	100	110	ילדים
20	49	493	410	330	אבטלה
54	100	180	117	90	שרות מילואים
51	127	18	12	8	זכויות עובדים בפשיטת רגל

(1) התקציב המעודכן זהה בסעיף זה לאומדן הביצוע מדצמבר 1980.

מהנתונים עולה, כי גם לאחר שנכנס לתוקפו הסכם ההשקעות, לא כלל המוסד בתקציב נתונים מעודכנים דיים ככל הנוגע להכנסות מרבית, והיו הפרשים ניכרים גם בין התקציב המעודכן שנערך בינואר 1981 לבין הביצוע בפועל.

המוסד הסביר, כי הפרש בתקבולי הרבית בשנת הכספים 1980 מקורו בכך, שלאחר חתימת הסכם ההשקעות החדש הועברו מהאוצר למוסד התשלומים בגין שנים קודמות; באומדן התקציבי כלל המוסד סכומים אלה בסעיף נכסי המוסד.

השוואה, שערכה הביקורת לגבי סעיף זה גם לשנת הכספים 1979, הראתה, כי אומדן המוסד לגבי תקבולי הרבית היה מדויק יחסית. אותה שנה היה אומדן התקבולים מרבית 530 מיליון שקל והתקבולים בפועל הסתכמו ב-533.1 מיליון שקל. במספר ענפי ביטוח היו אמנם הפרשים יותר גדולים, בתקבולים מרבית, אולם בסכום כולל הסתכם ההפרש בין הביצוע בפועל לבין האומדן בשיעור של 0.6% בלבד.

מיצויים מצד שלישי

— סכומים אלה מהווים את תקבולי המוסד לביטוח לאומי מתביעות שהוגשו על ידו נגד צד ג' / להחזר הוצאות, שהוציא המוסד בעד תשלומי נמלאות לזכאים. התקבולים בסעיף זה הסתכמו ב-48 מיליוני שקל — פי שניים בקירוב מהתקציב המקורי והתקציב המעודכן ואומדן הביצוע (בעניין הסבר המוסד ראה גם להלן — הערות למאון, וכן בדו"ח שנתי 31, עמ' 863).

תשלומים

בשנת הכספים 1980 הגיעו תשלומי הביטוח הלאומי לגמלאות שוטפות, למענקים ולהעברות למוסדות אחרים ל-6,900 מיליוני שקלים לעומת 6,344 מיליוני שקלים שנכללו בתקציב המקורי — גידול של 8.8%. התקציב המעודכן הסתכם ב-6,972 מיליון שקלים, בעוד שאומדן הביצוע הסתכם ב-6,761 מיליוני שקלים בלבד. מכאן שהתקציב המעודכן עלה אף על ההוצאה בפועל בשנת הכספים 1980.

עיקר הפרש מקורו בענף זקנה ושאיירים — 231 מיליוני שקלים — גידול של 9.9% לעומת התקציב המקורי; בענף אבטלה — 56 מיליוני שקלים — גידול של 59%; ובענף נפגעי עבודה שכירים — 42 מיליוני שקלים — גידול של 12.2%.

נכסי המוסד

ס"ה נכסי המוסד לביטוח לאומי הגיעו לסוף שנת הכספים 1980 ל-36,000 מיליוני שקלים, המהווים בממוצע כיסוי של 5.07 שנות הוצאה במונחים שוטפים. בתקציב המקורי תוכנן, כי ערך נכסי המוסד יגיע ל-27,700 מיליוני שקלים. והכיסוי נאמד בממוצע ב-4.25 שנות הוצאה.

להלן נתונים מפורטים לגבי ענפי הביטוח השונים על התקבולים, והתשלומים והצטברויות הנכסים בשנת הכספים 1980 (במיליוני שקלים):

תקבולים (כולל רבית והצמדה) תשלומים	זקנה ושאיירים	אבטלה	שכירים	עבודה עברונה	נפגעי עבודה כוללת	אימהות	מילואים	ילדים	זכויות עובדים בפשיטת מטעמי צדק	
									רגל	עובדים בפשיטת מטעמי צדק
5,059	1,598	1,184	67	948	686	1,601	1,704	65.2	15.7	
2,555	146	390	53	594	448	932	1,984	1.5	4.5	
-22	+96	+214	+9	+19	+164	+245	-605	+19	+2.8	
+2,504	+1,452	+794	+14	+354	+238	+669	-280	+63.7	+11.2	
15,973	8,448	3,795	60	2,132	578	2,852	1,648	281.5	51.2	
4.5	ראה להלן	7.0	0.8	2.6	0.92	3.06	0.59	ראה להלן	ראה להלן	

ענף זקנה ושאיירים — לפי החוק יקציב האוצר למוסד לכל שנת כספים 15% מתקבוליו של המוסד באותה שנת כספים מדמי ביטוח זקנה ושאיירים. עם זאת נקבע, כי סכום הקצבה זו, יחד עם ההקצבות הקבועות לענפי ביטוח ילדים ונכים, לא יעלה על הסכום שנקבע למטרה זו בחוק התקציב לאותה שנת כספים. מהנתונים עולה, כי המוסד לביטוח לאומי כלל בתקציבו המקורי השתתפות הממשלה בענף זה בסך 207 מיליון שקל — 10% מכלל הגבייה הצפויה מדמי הביטוח, על-פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מראשית 1980. משרד האוצר כלל בתקציבו רק סך 80 מיליון שקל וההשתתפות הסתכמה ב-3.3% מתקבולי הענף*.

בביאורים למוסד המוסד נקבע, שעל פי חוות דעת משפטית, אין חובה מוחלטת של האוצר להעביר למוסד את השתתפותו לענף זה ולאחרים, אלא ההשתתפות מותנית בסכום שהוקצב למטרה זו בחוק התקציב. לכן לא כלל המוסד את חוב משרד האוצר במאזנו, אלא הציג בתקציב המעודכן את השתתפות משרד האוצר ב-80 מיליון שקל, שהוא הסכום המהוקצב (ראה גם להלן הערות למאזן המוסד).

יתרת ערך הנכסים לסוף שנת הכספים 1980 הייתה 15,973 מיליון שקל. לעומת 12,800 מיליון שקל לפי התחזית בתקציב המקורי (גידול של 24.8%). שיעור הכיסוי הקופתי של הענף בשנות הוצאה (לאמור הוצאה שנתית משוערכת לסוף השנה) היה בשנת הכספים 1980 — 4.5 שנים לעומת 5.4 בשנת 1979 ו-5.1 בשנת 1978. שיעור כיסוי זה הוא עדיין מעבר לרמה של 3 שנות הוצאה, שאותה קבע המוסד כמינימום.

יש להעיר, כי להקטנה, שחלה בשנים האחרונות בהשתתפות משרד האוצר בהוצאות הענף (בשנות הכספים 1979 ו-1980 היוותה השתתפות משרד האוצר 11% ו-3.3%, כסידור, מתקבולי דמי הביטוח) הייתה השפעה מסוימת על ירידת שיעור הכיסוי.

התחזית החמש שנתית של המוסד לביטוח לאומי קובעת כי שיעור הכיסוי הקופתי של הענף בשנות הוצאה יגיע ל-3.8 שנים ב-1985, אם תהיה השתתפות חלקית בלבד של משרד האוצר ול-4.5 שנים, אם תהיה השתתפות מלאה. מכאן שגם בשנים הבאות יהיה בכל מקרה שיעור הכיסוי גבוה מהרמה המינימלית שנקבעה על ידי המוסד, אף כי שיעור כיסוי זה עדיין אינו מגיע לרמה המקסימלית של 6 שנות הוצאה, שנקבעה בכללי המוסד.

ענף א בט ל ה ** — מהנתונים עולה, כי תשלומי הענף בשנת הכספים 1980 גדלו ב-53 מיליון שקל (81%) לעומת התקציב המקורי. סיבת הגידול היא תיקף אבטלה גדול מזה שנאמד בראשית שנת הכספים. אותה שנה גדלו גם תקבולי הענף מגביית דמי ביטוח; כן היו לענף תקבולים בהיקף גדול מרבית (493 מיליון שקל) ומהפרשי הצמדה (863 מיליון שקל).

יתרת הנכסים בענף הגיעה בסוף שנת הכספים 1980 ל-8,448 מיליון שקל — גידול של 28% לעומת התקציב המקורי. תיקף נכסים זה מסכה 14 שנה לפי תקציב הענף לשנת הכספים 1981, שהסתכם ב-591 מיליון שקל לעומת 146 מיליון שקל בשנת 1980.

אקטואר המוסד קבע בדצמבר 1980, כי הנהלת המוסד לא גיבשה כללים בדבר רמת הכיסוי הקופתי הנדרש לגבי הענף, הנושא אופי מיוחד. עם זאת, קבע האקטואר בחוות דעתו, שצורפה למאזן המוסד לשנת הכספים 1980, כי מצבו של הענף איתן מבחינה אקטוארית. בינואר 1982 קבע אקטואר המוסד, כי ענף זה אינו דומה לענפים אחרים, שבהם ניתן לחזות במידה זו או אחרת את סבירות הסיכונים על בסיס נתונים דמוגרפיים וסטטיסטיים שונים. עוד קבע האקטואר, כי הנכסים שצבר הענף לא באו בעקבות שיעור דמי הביטוח העכשווי (0.6%) אלא בעקבות שיעורי דמי ביטוח גבוהים, שהיו קיימים בשנים הקודמות.

לפי נתונים חלקיים של המוסד לגבי המחצית הראשונה של שנת הכספים 1981 הסתכם העודף השוטף של התקבולים על התשלומים בענף (ללא רבית) ב-81 מיליון שקל, בעוד שתקציב הענף המקורי לשנת 1981 חוזה גרעון שוטף של 11 מיליון שקל בכל שנת 1981. לפי התקציב המאושר יסתכמו נכסי המוסד בסוף שנת הכספים 1981 ב-21.2 מיליארד שקל, ולפי אומדן הביצוע, ב-18.75 מיליארד שקל לעומת 8.448 מיליארד שקל בסוף שנת הכספים 1980.

לפי תחזית פעולות המוסד לחמש השנים הבאות, נערך במוסד עוד בראשית 1980 מחקר על השיעור הנדרש לדמי ביטוח בענף אבטלה. מסקנתו הייתה, כי ניתן להוריד עוד את שיעור דמי הביטוח

* אשר להקצבת משרד האוצר, ר' גם להלן לגבי ענף נכות וענף ילדים.
** לנושא ביטוח אבטלה, ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 843.

(לשיעור שנקבע באפריל 1980 — 0.6%), וכי הרזרבות הגבוהות שצבר הענף יכולות להספיק לחשלום דמי אבטלה במשך תקופה ארוכה ביותר, גם אם לא ייגבו כלל דמי ביטוח בענף זה.

הנתונים הכספיים בשנות הכספים 1980 ו-1981 מצביעים על כך, שעל אף הגידול במספר מקבלי דמי האבטלה המשיך להיות עודף שוטף בענף. המוסד הסביר, כי לגבי היקף האבטלה קשה להגיע לתחזית רב שנתית אמינה, ולאור האופי המחזורי של האבטלה, אשר אינו ניתן לחיזוי, אין לדעתו מקום לדון בהקטנת שיעור דמי הביטוח ובקביעת רמת כיסוי בענף.

לדעת הביקורת, במיוחד לאור חוות דעת אקטואר המוסד, שמצבו של הענף איתן מבחינה אקטוארית, רצוי שהמוסד ישקול שנית, בשיתוף עם משרד האוצר ומשרד העבודה והרווחה, את היקף הנכסים שיש לצבור בענף לפי היקף האבטלה החזוי במשך ובהתחשב בשיקולים ובסיכונים הקיימים בענף.

ענף נפגעי עבודה שכירים — העודף השוטף בענף בשנת הכספים 1980 (ללא רבית והצמדה) הגיע ל-214 מיליון שקל — גידול של 161% לעומת התקציב המקורי, וגידול של 152% לעומת התקציב המעודכן. גם ביתרת הנכסים בענף לסוף אותה שנה היה הפרש ניכר: יתרת הנכסים הגיעה ל-3,795 מיליון שקל לעומת 3,520 מיליון שקל באומדן הביצוע (גידול של 7.8%) ולעומת 2,700 מיליון שקל שנחזה בתקציב המקורי (גידול של 40.6%), בעוד שבכלל ענפי הביטוח היה גידול של 30% בלבד.

ענף נפגעי עבודה עצמאיים — בענף זה היו השינויים בעיקר בסעיף הכנסות — פיצויים מצד שלישי, שגדלו ב-210% לעומת התקציב המקורי והגיעו ל-6.2 מיליון שקל. ביתרת ערך הנכסים בענף היו שינויים ניכרים: לסוף שנת 1980 הסתכמה היתרה ב-60 מיליון שקל לעומת 40 מיליון שקל באומדן הביצוע, ו-10 מיליון שקל בלבד שנחזה בתקציב המקורי.

רמת הכיסוי הקופתי המינימלית הנדרשת, שמינהלת המוסד קבעה לגבי ענף נפגעי עבודה — שכירים ועצמאיים — היא שלוש שנות הוצאה, והרמה המקסימלית היא פי שניים משיעור זה. בענף נפגעי עבודה שכירים הגיעה רמת הכיסוי הקופתי כבר לסוף שנת הכספים 1979 ל-6.2, כלומר מעבר למקסימום, ולסוף שנת הכספים 1980 עוד עלתה רמת הכיסוי והגיעה ל-7.0. מאידך בענף נפגעי עבודה עצמאיים הסתכמה רמת הכיסוי לסוף שנת הכספים 1979 ב-0.4 שנים, כלומר מתחת למינימום הנדרש על פי כללים אלה. החל מ-1.4.80 הועלה שיעור דמי הביטוח בענף נפגעי עבודה עצמאיים ב-0.2% (ל-1.3%) וחל שיפור מסוים ברמת הכיסוי לסוף 1980 ל-0.8, אם כי היא עדיין מתחת למינימום הנדרש.

נראה כי לאור מצב הרזרבות האקטואריות בשני ענפים אלה בראשית שנת הכספים 1980 היה מקום להעלות יותר את שיעור דמי הביטוח בענף נפגעי עבודה עצמאיים, ומאידך היה מקום לשקול הורדה משמעותית של שיעור דמי הביטוח בענף נפגעי עבודה שכירים.

גם בתכנית הרב שנתית, שנערכה במוסד לביטוח לאומי (סקירה שנתית 1980) ושהתייחסה לשנים 1981 עד 1985, נקבע, כי ענף נפגעי עבודה שכירים יצבור עודפים ושיעורי כיסוי גבוהים בהרבה מהמקסימום הנדרש, ועקב כך הומלץ לשקול הורדה של דמי הביטוח בענף זה.

בשנת הכספים 1981 נמשכה באורח כללי מגמה זו, ועל פי נתונים חלקיים של המוסד לתקופה אפריל-ספטמבר 1981 הסתכמו העודפים השוטפים בענף נפגעי עבודה שכירים באותה תקופה בסך 121 מיליון שקל, ולעומת זאת בענף נפגעי עבודה עצמאיים היה גרעון שוטף בסך 11 מיליון שקל.

ענף נכות כללית — בשנת הכספים 1980 הסתכם העודף השוטף בענף בסך 19.5 מיליון שקל לעומת גרעון צפוי של 71.8 מיליון שקל שנכלל בתקציב המקורי, וגרעון של 44 מיליון שקל בתקציב המעודכן.

תשלומי הענף בפועל הסתכמו, כפי שנחזו בתקציב המקורי, בעוד שהתקבולים גדלו ב-90 מיליון שקל — 17.2%. בתקציב המעודכן מינואר 1981 חוזה המוסד תשלומים בהיקף של 646 מיליון שקל, בעוד שהתשלומים בפועל הגיעו ל-594 מיליון שקל בלבד — הקטנה של 8% לעומת התקציב המעודכן.

יתרת נכסי הענף לשנת 1980 הסתכמה ב-2,132 מיליון שקל לעומת 1,620 מיליון שקל בתקציב המקורי (גידול של 31.6%). שיעור הכיסוי הקופתי בענף הגיע לסוף 1980 ל-2.6 שנות הוצאה לעומת 3.3 שנות הוצאה בשנה שקדמה, ולעומת רמת הכיסוי המינימלית של 3 שנים שקבע המוסד. בשנת 1980 הפסיק משרד האוצר להשתתף בהוצאות הענף, כפי שהיה נהוג בשנים קודמות; על כן חל

שינוי ברמות הכסוי: לפי דו"ח אקטואר המוסד שצורף לדו"ח הכספי, אילו המשיך האוצר להשתתף בהוצאות הענף לפי השנים הקודמות, היה שיעור הכיסוי יציב — 3.3 שנות הוצאה.

ענף אים הות — בענף ביטוח זה חל שיפור ניכר. העודף השוטף של התקבולים על התשלומים, ללא רבית, הגיע ל-164 מיליון שקל. בתוספת רבית הגיע העודף ל-209.8 מיליון שקל לעומת 160.1 מיליון שקל בתקציב המעודכן (גידול של 30.6%). גם ביתרת ערך הנכסים היו שינויים גדולים: היתרה לסוף שנת הכספים 1980 הגיעה ל-578 מיליון שקל לעומת 350 מיליון שקל בתקציב המקורי (גידול של 65.1%), ו-420 מיליון שקל באומדן הביצוע (גידול של 37.6%).

רמת הכיסוי הקופתי המינימלית הנדרשת בענף, על פי כללי המוסד, היא הוצאה שנתית אחת, ורמת הכיסוי המקסימלית היא פי שניים מהרמה המינימלית. לסוף שנת הכספים 1980 הגיעה רמת הכיסוי בענף ל-92% מההוצאה שנתית אחת, כלומר קרוב למדי לרמה המינימלית, לעומת 34% בשנת הכספים שקדמה; שיפור זה נתקבל חרף הגידול הניכר בעלות יום אשפוז באותה תקופה.

אקטואר המוסד קבע בדין וחשבון שלו לשנת הכספים 1980, שאם יימשך השיפור באותו קצב, עשויים להתקבל תוך שנה או שנתיים עודפים שלא יהיו נחוצים למצבו התקין של הענף. גם בתחזית הרב-שנתית של המוסד לשנות הכספים 1981—1985 נקבע, כי ענף זה יצבור עודפים ושיעורי כיסוי קופתי גבוהים בהרבה מהמקסימום הנדרש, ועל כן הומלץ לשקול הורדת שיעורי דמי הביטוח בענף זה. לפי הנחונים החלקיים של המוסד למחצית הראשונה של שנת הכספים 1981 נמשך מצב זה בענף גם באותה תקופה והעודף השוטף (ללא רבית והצמדה) הגיע ל-136 מיליון שקל.

ענף מילואים — תקבולי המוסד מגביית דמי ביטוח בענף בשנת הכספים 1980 גדלו ב-196 מיליון שקל — 20% לעומת התקציב המקורי. מאידך תשלומי המוסד לגמלאות שוטפות בענף הסתכמו ב-903 מיליון שקל — גידול של 72 מיליון שקל (8.7%) לעומת התקציב המקורי ואף לעומת התקציב המעודכן ואומדן הביצוע. אומדנים אלה נעשו כבר לקראת סוף שנת הכספים, ועל כן היה מקום שיובא בהם בחשבון ההפרש בתשלום הגמלאות לעומת התקציב המקורי המאושר. המוסד הסביר, כי האומדנים שהיו מקור להכנת התקציב המעודכן תואמו עם צה"ל לפי תכניות העבודה שלו.

העודפים בענף גדלו בהיקף ניכר לעומת התקציב המקורי: העודף השוטף ללא רבית הסתכם ב-245 מיליון שקל בתקציב המקורי. יתרת הנכסים הגיעה ל-2,852 מיליון שקל לעומת 1,900 מיליון שקל שתוכנן בתקציב המקורי. יתרת הנכסים לסוף שנת הכספים 1980 מכסה 3.06 שנות הוצאה במחיריים שוטפים. לפי כללי המוסד, רמת הכיסוי המקסימלית הנדרשת בענף מילואים היא כיסוי קופתי של שנתיים בלבד.

גם לפי התחזית החמש שנתית של המוסד לשנים 1981—1985, יצטברו בענף עודפים ושיעורי הכיסוי הקופתי יהיו גבוהים בהרבה מהנדרש, ועל כן הומלץ בה לשקול הורדה של דמי הביטוח בענף. דמי הביטוח אכן הורדו החל מאפריל 1981, אולם לפי נתונים חלקיים של המוסד למחצית הראשונה של שנת הכספים 1981 הגיעו העודפים השוטפים של הענף (ללא רבית) באותה תקופה ל-184 מיליון שקל. המוסד הודיע, כי בנוסף להקטנת שיעורי דמי הביטוח ל-1981 הוא הציע למועצת המוסד, הקטנה נוספת לשנת הכספים 1982.

ענף ילדים — בשנת הכספים 1980 הגיע הגרעון השוטף בענף, ללא הפרשי הצמדה, ל-562 מיליון שקל. אקטואר המוסד קבע בחוות דעתו למאזן המוסד לשנת 1980, כי חלה הרעה במצב הענף ושיעור הכיסוי הקופתי שלו הגיע ל-59% מההוצאה השנתית, לעומת 100% בשנה שקדמה. סיבת ההרעה נובעת, לדעת האקטואר, כולה מהפסקת ההשתתפות של משרד האוצר במימון הוצאות המוסד לתשלומים בענף. לפי חישובי האקטואר, בהנחה של השתתפות משרד האוצר בענף בשיעור מלא, היה שיעור הכיסוי הקופתי בסוף 1980 מגיע ל-129%; שיעור כיסוי זה הוא מעל המינימום הנדרש.

ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל — בענף זה לא היו למעשה למוסד לביטוח לאומי תשלומים משמעותיים. תשלומי המוסד להבטחת זכויות העובדים במקרה של פשיטת רגל ופירוק תאגיד הסתכמו ב-1.1 מיליון שקל לעומת כ-3 מיליון שקל שתוכננו בתקציב המקורי. העודף-השוטף של התקבולים על התשלומים לענף הסתכם באותה שנה ב-37.2 מיליון שקל (כולל רבית).

יתרת ערך הנכסים לסוף השנה הסתכמה ב־281.5 מיליון שקל לעומת 180 מיליון שקל בתקציב המקורי — גידול של 56.4%.

אקטואר המוסד העיר בדין וחשבון שלו למאזן המוסד לשנת הכספים 1980, כי התשלומים השנתיים בענף זה נטולי משקל והתקבולים הניכרים הגדלים והולכים מביאים להצטברות נכסים. הערה דומה העיר אקטואר המוסד גם בדין וחשבון שלו לשנת הכספים 1979, אולם המוסד לא עשה די כדי להביא את רזרבות הענף למצב סביר מבחינת שנות הכיסוי.

המוסד הודיע בינואר 1982 למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו שיעור דמי הביטוח לא ניתן להקטנה וכי לרמת השיעור אין השפעה על הוצאות המשק. לדעת הביקורת, יש בנושא זה היבט עקרוני: בשאלת היקף הרזרבות, שיש לצבור בענפים השונים, חייבת להנחות את המוסד חוות דעתו של אקטואר המוסד, בדינים וחשבונות שלו, המעוגנים מפרושות בחוק הביטוח הלאומי. אכן בשתי חוות הדעת האחרונות שלו הביע אקטואר המוסד את דעתו, כי צבירה זו היא מעבר לנדרש. העובדה, ששיעורי דמי הביטוח בענף זה נמוכים מאוד ואין להם איפוא השפעה על הוצאות המשק, עדיין אינה מצדיקה גביית דמי ביטוח מעל לרמה הדרושה לענף וצבירת נכסים.

הענקות מטעמי צדק — על פי חוק הביטוח הלאומי הפריש המוסד, עד לסוף שנת הכספים 1980, 0.1% מכלל תקבוליו לחשבון ענף הענקות מטעמי צדק. מחשבון זה משלם המוסד גמלאות למי שבנסיבות המוגדרות בתקנות נמנע ממנו מלקיים את הוראות החוק. במשך השנים הצטברו בענף עודפים משמעותיים. התקבולים השוטפים בענף הגיעו ב־1980 ל־7.3 מיליון שקל, ואילו התשלומים ל־4.2 מיליון שקל בלבד. העודף השוטף השנתי בענף זה, לרבות רבית, הגיע ל־6.1 מיליון שקל, ול־11.2 מיליון שקל, כולל רבית והפרשי הצמדה. יתרת ערך הנכסים הגיעה לסוף שנת הכספים 1980 ל־51.2 מיליון שקל לעומת 40 מיליון, שנחוו בתקציב המקורי בראשית שנת הכספים.

אקטואר המוסד קבע עוד בדין וחשבון שלו לשנת הכספים 1979, שבחשבון זה מצטברים עודפים ניכרים בשיעור שאינו נראה מוצדק לפי היקף הגמלאות מדי שנה. כאמור, בשנת הכספים 1980 עוד גדלו העודפים שנצטברו. רק לקראת שנת הכספים 1981 דאג המוסד לשינוי הוראות החוק, באופן ששיעור הפרשות המוסד לקרן הוקטן מ־0.1% ל־0.01% מתקבולי המוסד. המוסד הודיע, כי נושא שיעור דמי הביטוח בענף זה ייבדק לאחר הפעלת חוק הבטחת הכנסה ובדיקת השלכותיו.

שיקום ופיתוח שירותים מיוחדים — המוסד מקציב מדי שנה סכומים בתקציבו לשיקום ולפיתוח של שירותים מיוחדים לנוקקים לשירותיו. להלן נתונים על הוצאות המוסד למטרות אלה בענפים אחדים, שבהם לא ניצל המוסד את מלוא התקציב שעמד לרשותו (באלפי שקלים):

1979			1980			
%	הוצאה	תקציב	%	הוצאה	תקציב	
ביצוע	למעשה	מקורי	ביצוע	למעשה	מקורי	
מהתקציב			מהתקציב			
20	1,651	8,200	23	5,961	26,100	פיתוח שירותים לנכים
						נפגעי עבודה שכירים:
22	694	3,100	31	2,940	9,400	שיקום מקצועי

הקרן לפיתוח שירותים מיוחדים לנכים: — על פי חוק הביטוח הלאומי מממן המוסד פעולות המיועדות לפיתוח שירותים לנכים ובלבד שההוצאה השנתית לא תעלה על 5% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח נכות. לצורך זה מפעיל המוסד קרן לפיתוח שירותים לנכים. רוב הסיוע בשנת הכספים 1980 ניתן להרחבת שירותים קיימים, ומיעוטו לשירותים חדשים. בשנת הכספים 1979 ו־1980 הקציב המוסד למטרה זו יותר מפי ארבעה מהסכום ששולם למעשה. המוסד הודיע, כי הקרן

פועלת רק שנים מעטות, והיא טרם הגיעה לניצול כל המשאבים שהועמדו לרשותה. ב־1981 נדונו ואושרו לביצוע פרויקטים בהיקף של 30% מהתקציב השוטף, אולם, לדברי המוסד, הקפאת ההתקשרויות במשק הציבורי בעקבות החלטות הממשלה גרמה דחייה וביטול של פרויקטים. עם זאת, לאור הביצוע האיטי הודיע המוסד כי הוא יכלול בתקציבו ל־1982 מסגרת של 4% מהגבייה במקום 5%.

נפגעי עבודה שכירים — שיקום מקצועי: — גם בתחום זה שילם המוסד למטרת שיקום בשנות הכספים 1979 ו־1980 סכומים נמוכים שהיוו כשליש עד חמישית מהסכומים שהוקצבו בתקציבו באותן שנים. המוסד הסביר, כי האומדן התקציבי כלל בנוסף לשיקום מקצועי תשלומים לגמלאות מיוחדות. מאידך במאזן נכללו הוצאות אלה בפריטים אחרים. המוסד הודיע כי יפעל להביא לזהות ההגדרות במערכת התקצוב ובמערכת הדיווח הכספי.

לעניין פיתוח מפעלים מיוחדים בענף ביטוח מילואים, ר' בדו"ח זה עמ' 771.



חלק לא קטן מהשינויים, שהלו בין התקציב המקורי, התקציב המעודכן והביצוע בשנת הכספים 1980, מקורם בכך, שקצב האינפלציה בפועל בשנת הכספים 1980 היה באופן ניכר יותר מזהיר מקצב האינפלציה שנלקח בחשבון בהכנת התקציב (134% לעומת 96%). עם זאת, חלו בתקציב גם שינויים מעבר להשפעת השינוי בשיעורי האינפלציה. הנהלת המוסד הסבירה, כי תחזיתה התקציבית נערכה בהתחשב בהנחות כלליות של משרד האוצר ובנק ישראל ואין בידיה לחזות התפתחויות כלכליות מעין אלה, שאירעו בשנת 1980 אשר היתה שנה יוצאת דופן. המוסד לביטוח לאומי אכן יצר לעצמו ומפעיל בהצלחה לא מבוטלת מערכת של תכנון ופיקוח תקציבי, המתערכנת בתדירות סבירה. עם זאת, גם בתקצוב בתהליך אינפלציוני מהיר שומה על הגופים הציבוריים לראוג לשיפור ולעדכון תמדי של תהליך תקצוב התקבולים והתשלומים והמעקב אחר ביצוע התקציב. רצוי אפוא שהנהלת המוסד עוד תגביר מאמציה בכיוון זה.

קיימים הבדלים גדולים במצבם של ענפים שונים במוסד. בענפים אחדים קיימות הצטברויות של נכסים מעבר לנדרש אף לפי הקריטריונים המורכבים שקבע המוסד; כזה הוא המצב בענף המילואים, בענף נפגעי עבודה שכירים ובענף זכויות עובדים בפשימת רגל. בענף אבטלה קיימת הצטברות רבה מאוד של נכסים, ודרוש שהגופים, מקבלי ההחלטות, יתנו דעתם לנדרש בתנאי הסיכון הקיימים בענף מיוחד זה. גם בענף אימהות עשויים להוצר תוך זמן קצר עודפים גדולים.

המוסד עצמו מדע לעובדת הצטברות עודפים בהיקף לא מבוטל במספר ענפי ביטוח. המוסד הודיע, שבמספר ענפי ביטוח אכן הוגשה הצעה למועצת המוסד להקטנת שיעורי דמי הביטוח. היות וההפרשות למוסד לביטוח לאומי, המוטלות הן על המעסיקים והן על העובדים, משפיעות על עלות העבודה במשק, דרוש שהמוסד בשיותף עם משרד האוצר יעדכן ויבחן מחדש — תוך התחשבות גם בהקצבות האוצר — את הקריטריונים, שלפיהם יש להעריך, בנסיבות המשתנות את מצבם של ענפי הביטוח השונים במוסד, וייתאם בהתאם לכך את שיעורי דמי הביטוח לענפים השונים.

הערות למאזן ליום 31.3.81

נתוני המאזן של המוסד מובאים בעמ' 767, 768. סכום המאזן ליום 31.3.81 הגיע ל־36,024 מיליון שקל והיה גדול בכ־146% מסכום המאזן הקודם.

השינויים בצד הנכסים וההתחייבויות מקורם בעיקר בסעיפים הבאים:

הסעיף	סכום השינוי במיליוני שקלים (עלייה (+) ירידה (-))	% השינוי לעומת השנה שקדמה
אקטיב		
השקעות באוצר המדינה	+20,919	+154
האוצר - בגין דמי ביטוח העומדים להיגבות - הקצבה עתידית	-86	-100
דמי ביטוח העומדים להיגבות	+407	+114
חייבים - פיצויים מצד שלישי	+19	+136
חייבים ויתרות חובה	+99	+81
האוצר - חייבים ע"ח רבית	-171.5	-63
הלוואות, פקדונות ומקדמות	-0.6	-3
בנק ישראל - עו"ש	+218	+143
פסיב		
זכאים ויתרות זכות	-19,439	-62
בנקים - עו"ש	-72,893	(ראה להלן)

אקטיב

דמי ביטוח העומדים להיגבות - הקצבה עתידית - סעיף זה מתייחס לחוב של משרד האוצר בעד השתתפותו במימון ענפי הביטוח זקנה ושאיירים, נכות כללית, וילדים. במאזן המוסד ל-31.3.81 צוין, כי על פי חוות דעת משפטית שקיבל המוסד אין חובת משרד האוצר לפי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי מוחלטת, מאחר שהיא מוגבלת לפי הסכום המוקצב בחוק התקציב. לכן הגיע המוסד למסקנה, כי אין מקום להצגת החוב במאזנו. המוסד ביטל אפוא את יתרת החוב ל-31.3.80 (לעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 31, עמ' 863).

דמי ביטוח העומדים להיגבות - בסעיף זה היה גידול של 332 מיליון שקל (25%) בסכומי החובות בעד שכירים וגידול של 75 מיליון שקל (83%) בסכומי החובות מלא-שכירים. שיעור גידול זה נמוך הן מקצב הגידול במדד המחירים לצרכן והן מקצב הגידול הנומינלי בשכר.

חייבים - פיצויים מצד שלישי - עוד בדו"ח שנתי 31 (עמ' 863) העיר משרד מבקר המדינה על הגידול שחל בסכום החיובים שנרשמו כפיצויים מצד שלישי עקב שינוי שיטת החישוב של חיובים אלה. בשנת הכספים 1980 הייתה עוד עלייה גדולה ביתרות חייבים אלה, והן הגיעו ל-27.6 מיליון שקל ל-31.3.81 לעומת 8.2 מיליון שקל ל-31.3.80. התקבולים בפועל בשנת הכספים 1980 היו גבוהים בהרבה מהתקציב המקורי והמעורכן (ראה לעיל). המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר 1982, כי אין לו השפעה על קצב הפסיקה בבתי המשפט, המזכה אותו בתשלום, ולא על קצב ההיענות של חברות הביטוח לתביעות שהגיש להן המוסד.

חייבים ויתרות חובה - הגידול לעומת השנה שקדמה היה בעיקר בסעיפים הבאים:

1. חוב משרד האוצר על חשבון גמלאות המשולמות במימונו והתחשבנויות שונות גדלו מ-72.2 מיליון שקל ל-91.4 מיליון שקל לסוף שנת 1980. גידול ניכר היה בחוב משרד האוצר בעד קצבת יוצאי צבא שגדל מ-12.3 מיליון שקל ל-49.1 מיליון שקל; ופיצויי התיקרויות שגדלו מ-15.4 מיליון שקל ל-32.5 מיליון שקל; מאידך היתה ירידה בחוב משרד האוצר בעד הטבה סוציאלית מ-30.2 מיליון שקל ל-8 מיליון שקל.

2. ברשימת החייבים ליום 31 במארס 1981 כלל המוסד סך 22,016,000 שקל כ"חיוב מיותר" שחייב אותו משרד העבודה והרווחה. סכום זה מהווה כ-10% מסה"כ סעיף "חייבים ויתרות חובה" המופיע במאזן המוסד ומקורו בהשתתפות המוסד בתקציב המשרד:

(א) המוסד משתתף באופן קבוע במימון מספר פעולות של המשרד - פרסום ירחון העבודה הביטוח הלאומי, פיקוח על בטיחות בעבודה, שירות התעסוקה ופעולות שיקום של המשרד. הניקורת העלתה, שלא היה תיאום בין אגף הכספים של המשרד לבין אגף התכנון והמחקר של המוסד, האתארים לבניית התקציב בכל אחד מהגופים, לבני גובה השתתפות המוסד בתחומי הפעולה האמורים לשנת הכספים 1980; כתוצאה מכך הקציב המוסד סכום מים הנמוכים ב-3,516,000 שקל מהרשום בצד ההכנסה בתקציב המשרד באותם סעיפים, כמפורט להלן (באלפי שקלים):

סעיף תקציבי	בתקציב המשרד בהכנסה	בתקציב המוסד בהשתתפות
ירחון העבודה והביטוח הלאומי	30	13
פיקוח על בטיחות בעבודה	900	850
שירות התעסוקה	2,605	2,155
פעולות שיקום	9,999	7,000 ⁽¹⁾
סה"כ	13,534	10,018

(1) עד למועד המאזן הוגשו חשבונות בסעיף זה בסך 5 מיליון שקל בלבד. עקב כך גדל ההפרש בין תיובי המשרד ובין הסכום שאישר המוסד להעביר למשרד, ב-2 מיליון שקל נוספים והגיע ל-5.5 מיליון שקל.

(ב) החל ב-1.9.1978, עם כניסתו של סעיף 109 א' לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), השכ"ח-1968, לתוקף, מפחת המוסד סכום, השווה לנקודת קצבה מקצבת הילדים, המשולמת עבור ילדים, המוחזקים בפנימיות על חשבון המדינה, רשות מקומית או הסוכנות היהודית. עד יום 31 במאוס 1980 נהג המוסד להפריש סכומים אלו מכספי ענף ביטוח ילדים לקרן מיוחדת - קרן לילדים בפנימיות; לאותו יום הגיע הסכום שנוצר בקרן לסך 10.2 מיליון שקל. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 863) בוטלה הקרן והכספים הוחזרו לענף ביטוח ילדים, כיוון שהקמת הקרן וההפרשה לא היו מעוגנות בחוק.

עם זאת, משרד העבודה והרווחה, המפעיל את רוב הפנימיות בארץ על חשבוננו, ראה את עצמו זכאי לכספים המופחחים עבור הילדים שבפנימיות, ורשם בתקציבו לשנת הכספים 1980 הכנסה של 16.5 מיליון שקל כהשתתפות המוסד בהוצאות טיפול בילד ובנוער. המוסד טוען, שחיוב זה נעשה ללא תאום עמו, והוא מצידו לא הקציב לכך כל סכום בטענה שיעוד הכספים אינו מוגדר בחוק ולכן עליהם להישאר במוסד.

המשרד המשיך לתבוע את הכספים ואף קיזז אותם מהעברות של משרד האוצר למוסד לפי סעיף 200 לחוק, המבוצעות באמצעותו. המוסד מצידו חייב את המשרד ואף עיכב לו את תשלומיו, בין היתר, עבור מקבלי קצבאות נכות מאושפזים בסך 2.3 מיליון שקל.

המוסד מסר בינואר 1982 למשרד מבקר המדינה, כי משרד העבודה והרווחה הודיע לו בספטמבר 1981, כי הוא מבטל את חיוב המוסד בסך 16.5 מיליון שקל עבור ילדים בפנימיות. תוקף הביטול מינואר 1982. לשנת הכספים 1981 המשיך המשרד וכלל בתקציבו הכנסה של 36 מיליון שקל כהשתתפות המוסד בסעיף השני במחלוקת, בעוד שהמוסד לא הקציב גם באותה שנה כל סכום למטרה זו.

3. חייבים אחרים - גידול ניכר חל בסעיף חייבים ומפרעות על חשבון גמלאות ארוכות מועד, שהגיעו ל-58.1 מיליון שקל ל-31.381 לעומת 26.2 מיליון שקל ל-31.380. בהערה למאזן המוסד לשנת הכספים 1980 ציינה מחלקת הכספים כי, כפי שצוין בשנים קודמות, כרטסת הגבייה והרשומות הממוכנות של מקבלי הקצבאות אינן מהוות חלק ממערכת הנהלת החשבונות, ולא ניתן להתאים אותן עם הרישום בהנהלת החשבונות. בשנת 1980, בעקבות הסבת הגבייה ממעבידים למחשב, נערכה התאמה בין כרטסת זו לבין הרשום בספרים. משרד מבקר המדינה העיר בסוף דצמבר 1981 למוסד, כי גם מבחינת שלמות נתוני המאזן וגם מבחינת שיפור הגבייה רצוי, שהמוסד יעשה מאמץ להתאמת הרישומים כנדרש.

4. הלוואות ומפרעות לעובדים - בדו"ח שנתי 31 (עמ' 863) הוער על הגידול הניכר בסעיף זה. בשנת 1980 מותן אמנם הגידול, אולם עדיין היה בשיעור ניכר, והיתרה הגיעה ל-13.7 מיליון שקל ליום 31.381 לעומת 5.3 מיליון שקל לסוף השנה שקדמה (גידול של 158%).

5. שירותים רפואיים — סעיף זה במאזן המוסד משקף בעיקר התחשבות עם קופות החולים בקשר לשירותים רפואיים, שהן מגישות למוסד בקשר לנפגעי עבודה המבוטחים אצלו. הסעיף היה מורכב כדלהלן:

הסכום (באלפי שקלים)	
4,005 (יתרת זכות)	קופת החולים של ההסתדרות הכללית
4,641 (יתרת חובה)	קופת החולים המאוחדת
8 (יתרת חובה)	קופת החולים מכבי
4 (יתרת חובה)	קופת החולים לעובדים לאומיים
648 (יתרת חובה)	סה"כ

המוסד נוהג לשלם לקופות החולים מקדמות על חשבון הוצאותיהן, ולאחר מכן נערכת התחשבות בין המוסד לקופות. בעת סיכום מאזן המוסד לשנת 1980. סוימה התחשבות בין המוסד לקופת החולים של ההסתדרות הכללית רק עד לסוף שנת 1978 ועם יתר קופות החולים גם לשנת 1979.

בירור, שערך משרד מבקר המדינה במוסד, העלה, כי היתרה, שנוקפה במאזן המוסד לחובת קופת החולים המאוחדת, לא נראתה סבירה ביחס להיקף פעילות הקופה בהשוואה לזה של קופות אחרות. בדיקה, שערך המוסד בעקבות הביקורת העלתה, כי טוב בכך 4,635,000 שקל נובע ממשנת ברישום, ולמעשה הוא חובה של קופת החולים של ההסתדרות הכללית, המקוו את היתרה, שהייתה רשומה לזכותה. כדי לשפר את סדרי הכיבוד והבטחה ולמנוע הישנות יש צורך, שהמוסד יערוך באופן פדיר התאמות של יתרות המוצגות בפפריה עם אלו הכלולות בפנקסי גופים אחרים, שעמם הוא עומד בקשרים כספיים במסגרת מילוי תפקידיו.

הלוואות, פקדונות ומקדמות — יתרה זו כוללת בעיקר: פקדונות לזמן ארוך בסך כולל של 7.1 מיליון שקל, מזה 3.8 מיליון שקל פקדון בבנק כקרנות הלוואות לעובדים (לעומת 2.5 מיליון שקל לסוף השנה הקודמת); והלוואות באמצעות בנקים לחיבי דמי ביטוח בסך 7 מיליון שקל לעומת 3.1 מיליון שקל לסוף השנה הקודמת.

עוד כולל הסעיף השקעות המוסד בתעודות פקדון סחירות (להלן: תפס"ים) באמצעות בנקים בסך כולל של 5.3 מיליון שקל לעומת 10.7 מיליון שקל לסוף השנה שקדמה לה. בעניין זה נאמר בדו"ח שנתי 31 (עמ' 855), שהמוסד ביצע עסקאות של רכישות ומכירות של תפס"ים במטרה להעמיד אמצעי מימון לכיסוי הוצאותיו המינהליות, המשולמות מחשבון עובר ושב של המוסד בבנק, כדי למנוע התהוות יתרות חובה בחשבון זה ותשלום רבית עליהן. הביקורת עמדה על כך, שהייקף הרכישה של התעודות עלה כמעט בכל התקופה שבין מאי 1979 למאוס 1980 על צורכי המימון השוטפים. בדיקת ההסדרים המינהליים, שהנהיג המוסד באותה תקופה בקשר לטיפולו ברכישת התעודות ומכירתן, העלתה, שהמוסד לא הפעיל פיקוח נאות על החשבונות, ונתגלו קשיים בהתאמת החשבונות של המוסד עם אלו של הבנק.

בדיקת מעקב, שנערכה בדצמבר 1981, העלתה, שהמוסד צמצם השקעותיו בתפס"ים לסכום, הנופל מהיקף הוצאותיו המינהליות לחודש אחד (12 מיליון שקלים בתפס"ים לעומת 13.8 מיליון שקלים הוצאה מינהלית ממוצעת לחודש). עוד העלתה הביקורת, שנושא התפס"ים תוסב בבנק למחשב, והמוסד מקבל דיווח שוטף על פעולותיו; כתוצאה מכך גם שופרו סדרי הבדיקה והרישום הקשורים ברכישתן ומכירתן של תעודות, וההתאמה בין חשבונות המוסד לאלו של הבנק לשנת הכספים 1980.

פסיב

זכאים ויתרות זכות — חלק מהירידה בסעיף זה מקורו, כאמור לעיל בביטול היתרה בסך כ-10 מיליון שקל לזכות של קרן לילדים בפנימיות. מלבד זה, בשנה הקודמת נוקף לסעיף זכאים חוב המוסד בסך 8.6 מיליון שקל על חשבון העברת מס מקביל לקופות החולים, בעוד שליום 31.3.81 הייתה בסעיף זה יתרת חובה של קופות החולים בסך 3.4 מיליון שקל.

בנקים - ע"ש - ל"סוף שנת 1979 נכללה יתרת בנקים - ע"ש בסך 53.6 מיליון שקל ביתרת חובה במאזן המוסד; לסוף שנת 1980 הסתכמה היתרה בסך 19.3 מיליון שקל ובצד הזכות שבמאזן המוסד. היתרה מורכבת מיתרה של 37 מיליון שקל לזכות בנק הדואר ומאידך מיתרת חובה נטו בסך 17.7 מיליון שקל מפעולות גבייה ותשלומים עם בנקים אחרים.

בדו"ח שנתי 31 עמד מבקר המדינה על הצורך לשנות את ההסדרים בין המוסד לבנקים בקשר לשהייה הממושכת של כספי גבייה בבנקים עד להעברתם לחשבון המוסד, והמליץ על צמצום מספר תחנות הביניים במערכת הגבייה על ידי הזרמה אוטומטית של כספים מתחנה אחת לשנייה ויטות זרמי הכספים הגגבים ואלו המשמשים לתשלום גמלאות באמצעות חשבון הע"ש של המוסד שבבנק ישראל. משרד מבקר המדינה גם העיר למוסד על הצורך, כי ידאג לקבלת תשואה נאותה על הכספים, שהוא מפקיד בבנק ישראל.

בדיקת מעקב שנערכה בדצמבר 1981 העלתה, שהחל מיוני, ובהדרגה עד לנובמבר 1981, הורה המוסד לבנקים המסחריים, לבנק הדואר ולאוצר השלטון המקומי להעביר את כספי הגבייה המצטברים אצלם ישירות לחשבון הע"ש של המוסד בבנק ישראל, ובאמצעותו החל המוסד לווסת את זרמי הכספים; בדרך זו צמצם המוסד את היקף כספיו המופקדים בבנק הדואר והגדיל את היקפם בבנק ישראל, שבו הם נושאים רבית.

החל ב-1.9.1981 העלה בנק ישראל את שיעור הרבית, המשולמת למוסד על הפקדויות בחשבון הע"ש, ל-80% לעומת 24% עד 31.3.81 ו-30% עד 31.8.81. כן נחתם ב-28.1.82 הסכם חדש, עם ארבעה בנקים ולפיו התחייבו הבנקים להעניק למוסד החל ב-1.2.82 תנאים זהים למוסכם עם החשב הכללי. על יסוד בדיקות שיטתיות שעורך המוסד מפצים אותו הבנקים על פיגורים בהעברת הכספים.

מאזן המוסד לביטוח לאומי ליום 31.3.81 בהשוואה למאזן ליום 31.3.80 (באלפי שקלים)

31.3.80	31.3.81	
		אקטיב
		1. השקעות באוצר המדינה:
2,668,402	8,322,924	ערך נומינלי
10,900,080	26,164,841	גמול הגדלת ערך ההשקעה
13,568,482	34,487,765	
		2. מלווה חסכון מעבידים:
664	185	ערך נומינלי
3,225	3,271	גמול הגדלת ערך ורבית
3,889	3,456	
23,068	28,450	3. נכסי דלא ניידי
		4. דמי ביטוח העומדים להיגבות:
265,621	597,328	ממעבידים
90,310	165,452	מלא שכירים
355,931	762,780	
85,593	-	5. הקצבת האוצר לגבי דמי ביטוח העומדים להיגבות
405,221	353,141	6. חייבים ויתרות חובה (1)
18,541	17,975	7. הלוואות, פקדונות ומקדמות
152,474	370,478	8. בנק ישראל - חשבונות ע"ש
61	107	9. קופות ודמי מחזור
14,613,260	36,024,152	אקטיב ס"ה
601,791	735,043	חשבונות מקבילים

(1) כולל בעיקר: האוצר - חייבים על חשבון רבית; חייבים ויתרות חובה; פיצויים מצד שלישי.

מאזן המוסד לביטוח לאומי ליום 31.3.81 בהשוואה למאזן ליום 31.3.80
(באלפי שקלים) — (המשך)

31.3.80	31.3.81	
		פסיב
		1. קרנות ביטוח:
17,367,000	45,424,000	ענף זקנה ושאיירים
3,444,200	10,913,000	ענף נכות כללית
2,339,000	6,260,000	ענף בפנעי עבודה שכירים
324,600	852,600	ענף בפנעי עבודה עצמאיים
20,800	64,000	ענף אימהות
8,000	24,000	ענף ילדים
1,400	14,000	ענף אבטלה
150,000	361,000	ענף שירות מילואים
23,655,000	63,912,600	
31,306	11,867	2. זכאים ויתרות זכות
(-)53,605	19,289	3. בנקים - ע"ש
17,606	51,240	4. חשבון למימון הענקות מטעמי צדק
		5. עתודה:
—	174,234	ענף סיעוד
62,988	513,797	ענף אימהות
1,200,384	1,623,950	ענף ילדים
96,992	281,476	ענף זכויות עובדים בפשיטת רגל
3,381,388	8,434,120	ענף אבטלה
806,092	2,490,738	ענף שירות מילואים
5,547,844	13,518,315	
		6. גרעון:
(-)10,726,680	(-)29,450,577	ענף זקנה ושאיירים
(-)951,902	(-)2,464,715	ענף בפנעי עבודה שכירים
(-)311,664	(-)792,572	ענף בפנעי עבודה עצמאיים
(-)2,594,645	(-)8,781,295	ענף נכות כללית
(-)14,584,891	(-)41,489,159	
14,613,260	36,024,152	פסיב ס"ח
601,791	735,043	חשבונות מקבילים

ענף ביטוח שירות מילואים

ענף ביטוח שירות מילואים (להלן — ענף בש"מ) הוקם ב־1977 והחליף את "קרן השוואה לתגמולים למשרתים במילואים" שהוקמה ב־1952, כשנתיים לפני שהוקם המוסד לביטוח לאומי*. עם הקמת המוסד הוטלה עליו הפעלת הקרן וניהולה. משהפכה הקרן לענף מענפי המוסד, מכוח חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 30), תשל"ז—1977, שנכנס לתוקפו ביום 1.10.77, הורחב חוג הזכאים לתגמולי מילואים ונכללו בו גם אלה שאינם עובדים ואינם עצמאיים וכן עובדי מדינה קבועים. הזכויות והחובות של הקרן הועברו גם הן החל מ־1.10.1977 למוסד, והוא בא במקום הקרן לכל דבר ועניין. השיעור של דמי הביטוח לענף נקבע בתיקון החוק כוזה לשיעור שהיה קיים בקרן**. שיעור דמי הביטוח הנגבים לענף כיום הם 2.3%, מזה 0.4% משכר העובד (ראה להלן).

פעולות הענף מוסדרות בפרק ו' 4 של חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח—1968, בתקנות החוק ובהוראות הנוהל.

על פי החוק, זכאי לתגמול מילואים מי ששירת כחוק במילואים וקיבל מאוצר המדינה על ידי צבא הגנה לישראל תשלום שקל אחד ליום שירות. שיעור התגמול המשולם בענף למי שבתכוף לפני שירותו במילואים היה עובד שכיר — שכר עבודה רגיל עד למכסימום הקבוע בחוק; לעובד עצמאי — הכנסתו הממוצעת עד המכסימום הקבוע בחוק; למי שלא עובד ולא עובד עצמאי — מינימום תגמול*** שנקבע כשיעור מהשכר הממוצע במשק. מובטל הזכאי לדמי אבטלה מקבל תגמול שלא יפחת מדמי האבטלה שהיה זכאי להם ערב שירותו במילואים.

התגמול לעובד בשכר חודשי משולם על ידי המעסיק, המקבל על כך החזר עם הגשת תביעה לסניף המוסד. תביעות לתגמולי מילואים של תלמיד, לא עובד, עובד עצמאי, ולגבי מקרים מיוחדים המפורטים בחוק, מוגשות על ידיהם ישירות לסניף.

סך כל תגמולי המילואים ששולמו לפי חוק בשנת הכספים 1979 הגיע ל־377 מיליון שקל ובשנת הכספים 1980 ל־903 מיליון שקל. לשנת הכספים 1981 נאמדים התשלומים על פי תקציב המוסד ב־1,995 מיליון שקל.

מכסימום התגמול הגיע באוקטובר 1981 ל־800 שקל ליום שירות מילואים, והוא מתערך פעמיים בשנה (באפריל ובאוקטובר על פי השינויים בשכר הממוצע במשק). מינימום התגמול, שהוא 45% מהשכר הממוצע במשק, מתערךן ארבע פעמים בשנה (במועדי תשלום תוספות היוקר), והוא הגיע באוקטובר 1981 ל־105.50 שקל ליום שירות אחד, ול־3,165 שקלים ל־30 ימי שירות מילואים.

הענף מופעל על ידי מנהל הענף, המסתייע ביחידת מטה; היחידה ממוקמת במשרד הראשי בירושלים ובה שלושה עוזרים ראשיים ומזכירה, ועשרה עובדי בקרה לביצוע פעולות הדרכה ופיקוח על עבודת פקידי התביעות בסניפים. יחידת המטה מטפלת בנושאים, הנוגעים לענף בהיקף ארצי, כמו פיתוח תהליכי עבודה, הוצאת הוראות נוהל וניהול מגעים עם גורמים ממלכתיים וציבוריים לקידום פעולות הענף. פקידי תביעות בסניפים, העוסקים בחלקם גם בטיפול בתביעות לדמי אבטלה, מטפלים בקבלת התביעות ובקביעת הזכאות לתגמול, בגובה התשלום ובביצועו.

לצד הענף פועלת הוועדה לביטוח שירות מילואים. שר העבודה והרווחה ממנה את הוועדה ומתפקידה ליעץ לשר בהתוויית המדיניות של ביטוח שירות מילואים ובהתקנת תקנות הנוגעות לתחום זה, לדון בהצעת תקציב הענף ולהעבירה אל השר, בצירוף הערותיה והמלצותיה, ולפקח על פעולות הענף. חברי הוועדה — 15 במספר — הם נציגים של שר העבודה והרווחה, האוצר והבטחון, ונציגי עובדים, מעבידים ועצמאיים. תקופת כהונתה של הוועדה היא ארבע שנים, והיא רשאית לקבוע את סדרי דיוניה ועבודתה, ולמנות ועדות משנה מבין חבריה או שלא מבין חבריה ולהעביר להן מסמכיותיה.

הוועדה, שנתמנתה לראשונה ב־9.9.1977, התכנסה בתדירות של שש־שמונה ישיבות בשנה, הקימה ועדות משנה ומקבלת דיווחים מהנהלת הענף בנושאים שבתחום סמכויותיה. תוקף כהונת ועדה זו פג ב־9.9.1981, ועד מועד סיום הביקורת, דצמבר 1981, לא נתמנתה ועדה חדשה.

* ממצאי ביקורת על פעולות קרן השוואה, ראה בדו"ח שנתי 22, עמ' 835.
** שיעור דמי הביטוח שנבחר עם הקמת הענף היה 3.2%, מזה 0.6% משכר העובד.
*** החל מ־1.4.80 הורד מינימום התגמול מ־55% ל־45% מהשכר הממוצע במשק.

תקציב הענף מושפע באופן ישיר ממספר ימי המילואים המתוכננים על ידי צה"ל לאותה שנה. לצורך בנייתו מקבל הענף את המידע מצה"ל, מגבש הצעה ומביאה לדיון בוועדה הנ"ל אשר בה כאמור חברים נציגי שר האוצר ושר הביטחון.

בחודשים יולי-ספטמבר 1981 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הראשי, ובסניפים ירושלים, באר שבע ועפולה - המטפלים בכ"כ-16% מכלל התביעות המוגשות לענף בכל הארץ - את הטיפול בתביעות, חישובי התגמולים וביצוע התשלומים.

תקבולי הענף ותשלומיו

מאז הקמת הענף באוקטובר 1977 מראים נתוני המוסד עודף תקבולים על תשלומים בענף בש"מ. להלן שתי טבלאות: אחת מבטאת את סך ההכנסות וההוצאות של הענף בשנות הכספים 1977-1981 והעודפים שהצטברו בכל שנה, בקרן לביטוח ובעתודות; ואחת מראה את הגידול בתקבולים ובתשלומים ושיעור הגידול ביחס לשנת 1977 ששימשה כשנת בסיס להשוואה (שנת הקמת הענף).

מהטבלאות עולה, שבענף הצטברו משנת הכספים 1979 יתרות המספיקות לכיסוי הוצאות של שנתיים עד שלוש שנים ואף למעלה מזה, על פי התחזיות לשנת הכספים 1981. בשנת הכספים 1980 גם עלו בפעם הראשונה ההכנסות מרבית והצמדה על ההכנסות מדמי ביטוח.

בהתאם לכללים, שקבעה המינהלה ואשררו על ידי מועצת המוסד, רמת כיסוי של הוצאות המתחייבות לגבי ענף ביטוח שירות מילואים היא מינימום של שנה אחת ומקסימום של שנתיים. בהתאם לכך הגישה הוועדה לביטוח שירות מילואים לקראת אישור תקציב הענף לשנת הכספים 1980 ו-1981 הצעות להורדת שיעור דמי הביטוח לענף, ודמי הביטוח הורדו החל מאפריל 1980 ל-2.6%, מזה 0.5% שעל העובד היה לשלמו; ובשנת הכספים 1981, ל-2.3% - מזה 0.4% מהעובד. על פי התקציב, יתרת הסכומים הצפויים בקרן לפוף שנת הכספים 1981 תגיע ל-7.8 מליארדי שקלים, שיהיה בהם כדי לכסות הוצאות הענף ברמה דומה במשך 3.8 שנים. בהתחשב בכך דן משרד מבקר המדינה עם המוסד על הצורך להביא להפחתה משמעותית בשיעור דמי הביטוח לענף.

הכנסות והוצאות של ענף ביטוח שירות מילואים (1) בשנים 1977 - 1981 והכיסוי בשנות הוצאה (במיליוני שקלים במחירים שוטפים)

הצעת תקציב (3)	לפי הדוחות הכספיים של המוסד					
	1981	1980	1979	1978	1977	
	2,750.0	956.0	320.5	133.2	53.5	יתרה בקרן לביטוח ועתודה בהתחלת השנה
						הכנסות:
	2,501.0	1,236.2	560.7	288.3	160.6	דמי ביטוח - שכירים ולא שכירים
	4,663.0	1,591.4	469.5	100.6	34.8	רביית והצמדה
	7,164.0	2,827.6	1,030.1	388.9	195.4	ס"ה הכנסות
	2,084.0	931.9	394.6	201.6	115.7	ס"ה הוצאות (2)
	5,080.0	1,895.7	635.5	187.3	79.7	העודף השנתי
	7,830.0	2,851.7	956.0	320.5	133.2	יתרה בקרן לביטוח ועתודה בסוף השנה (1)
	3.76	3.06	2.42	1.59	1.15	כיסוי בשנות הוצאה

(1) הנתונים נלקחו מלוח הכנסות והוצאות של הדוחות הכספיים של המוסד.
 (2) תגמולים, הוצאות מינהל, מחקרים ומפעלים מיוחדים וגמול ערך מוחזר.
 (3) מהצעת תקציב לשנת 1981, מארס 1981.

**תקבולים ותשלומים בשנים 1977 — 1981 ושיעור הגידול בתקבולים
ובתשלומים באותן שנים (במיליוני שקלים) — גידול בסעיפים לפי
בסיס 1977 = 1**

הצעת תקציב	לפי הדורות הכספיים של המוסד				1977	
	1981 (יחס לבסיס)	1980 (יחס לבסיס)	1979 (יחס לבסיס)	1978 (יחס לבסיס)		
						תקבולים:
2,234.0 (16.7)	1,071.4 (8.0)	483.6 (3.6)	240.8 (1.8)	133.7 (1)		דמי ביטוח: שכירים
267.0 (15.9)	106.0 (6.3)	52.4 (3.1)	27.9 (1.6)	16.8 (1)		לא שכירים
2,501.0 (16.6)	1,177.4 (7.8)	536.0 (3.5)	268.7 (1.8)	150.5 (1)		ס"ה תקבולים מדמי ביטוח
340.0 (87.1)	424.0 (108.7)	15.7 (4.0)	6.1 (1.5)	3.9 (1)		שונות (רביית והפרשי שער) והפרשי שער על פקדונות מט"ח
2,841.0 (18.4)	1,601.4 (10.3)	551.7 (3.5)	274.8 (1.7)	154.4 (1)		ס"ה תקבולים
2,084.0 (18.0)	931.9 (8.0)	394.5 (3.4)	201.7 (1.7)	115.7 (1)		ס"ה תשלומים
757.0 (19.5)	669.5 (17.3)	157.2 (4.0)	73.1 (1.9)	38.7 (1)		עודף תקבולים על תשלומים

לצורך השוואה ניתנו כאן שיעורי עליית מדד המחירים לצרכן בהשוואה למדד הממוצע לשנת 1977: ב-1978 עלה המדד פי 1.5; ב-1979 פי 2.7; ב-1980 פי 6.2; ולגבי אפריל 1981 פי 11.8.

מחקרים ומפעלים מיוחדים

סעיף 127 פ. לחוק מאפשר הקצבה שנתית של עד 0.25% מאומדן הגבייה של דמי הביטוח של הענף למתן הענקות לנערים עובדים עד גיל 18, שנעדרו מעבודתם עקב השתתפותם בחינוך קדם צבאי (גדנ"ע), לפיתוח שירותי רווחה למשרתים במילואים ולבני משפחותיהם (להלן מפעלים מיוחדים) ולביצוע מחקרים ופעולות נסיוניות בקשר לכך. ההקצבה על פי סעיף זה מותנית בהתייעצות עם ועדת ביטוח שירות מילואים ובאישור השר. הוועדה הקימה ועדת משנה לגיבוש הצעות לפיתוח שירותי רווחה למשרתים במילואים.

להלן נתונים על תקציבי מחקרים ומפעלים מיוחדים וההוצאה בפועל, משנת הכספים 1977 ועד 1981 (באלפי שקלים):

	1981	1980	1979	1978	1977	
220.0	80.0	40.0	28.0	18.0		תקציב מחקרים
—	59.8	27.5	20.2	12.8		ההוצאה בפועל
—	75%	69%	72%	71%		הניצול
2,640.0	1,100.0	1,100.0	150.0	100.0		תקציב מפעלים מיוחדים (פיתוח שירותי רווחה למשרתים במילואים)
—	19.8	6.7	5.6	20.0		ההוצאה בפועל
—	1.8%	0.6%	3.7%	20%		הניצול

המקור: נתונים מתקציבי המוסד לשנים 1977-1980 והצעת תקציב 1981.

במסגרת המפעלים המיוחדים נעשו מספר קטן של פעולות. ב-1977 הועבר סכום של 20,000 שקל לאגודה למען החייל לרכישת שי לחיילי המילואים שהיו בשירות באותה עת. ב-1981 הוקצב סכום של 300,000 שקל לשם הפעלה נסיונית של שני טלפונים ציבוריים לשימוש חיילי המילואים באחד ממחנות האימונים של צה"ל והופצו 500 כרזות המסבירות את הזכויות והחובות של חיילי המילואים בביטוח שירות מילואים. הופעלה פינת שידור בגלי צה"ל העוסקת בהסברת הזכויות במסגרת

המוסד בכלל ובביטוח שירות מילואים בפרט (פעולה שאינה כרוכה בהוצאות כספיות), ואושרה הקצבה של חצי מיליון שקלים לתכנון מערכת חדשה של צה"ל לביצוע תשלומי משפחה בשעת חירום.

ניתוח ההוצאות הכלולות בדו"חות הכספיים של הענף בסעיף מפעלים מיוחדים מראה, שפרט לפעולות שהוזכרו לעיל, נוצלו התקציבים בעיקר למתן הענקות לנערים עובדים. בתשובהו מדצמבר 1981 הסביר המוסד כי הוא מקיים התייעצויות עם צה"ל ועם הוועדה לביטוח שירות מילואים במגמה לאתר מפעלים נסיוניים וחדשניים ברוח דרישות החוק לרווחתם של חיילי המילואים. אולם בשל העובדה, שהמשך פיתוחם והחזקתם מוטל על הגוף הציבורי המעוניין בכך, מתקשים הגורמים דלעיל להעלות רעיונות נוספים בכל הנוגע למפעלים.

הטיפול בתביעות

תהליך הטיפול בתביעות אינו ממוכן, והתשלום מבוצע ידנית. מיד עם קבלת התביעה בסניף, היא עוברת רישום בפנקס התביעות ולאחריו ביקורת גבייה. פקיד תביעות בודק את התביעה על צירופיה — אישור צבאי ואישורים לגבי גובה השכר ב־3—6 חודשים בסמוך ליציאה לשירות מילואים. פרטי השכר המפורטים בתביעות מעבידים, אישורי שכר בתביעות אישיות ואישורים על גובה שומה ממס הכנסה, משמשים לפקיד התביעות בסיס לחישוב התגמול. לאחר אישור התביעה הוא ממלא הוראת תשלום או קיוזו ומעבירה להנהלת החשבונות שבסניף לשם ניכוי המס במקור, קיוזו חובות והכנת שיקים לתשלום ושליחתם.

הטיפול בסניפים

ביולי ובספטמבר 1981 בדק משרד מבקר המדינה בסניפים ירושלים, באר שבע ועפולה את הטיפול בתביעות לתגמול עבור שירות מילואים.

1. בדיקה מדגמית של משך הטיפול בתביעות לסוגיהן (מעבידים, עצמאיים, תלמידים) ממועד הגשתן לסניף ועד לתאריך הכנת התשלום העלתה:

בעוד שסניף באר שבע מטפל תוך חודש מהגשת התביעות ב־98% וסניף ירושלים ב־91%, הספיק סניף עפולה לטפל באותו פרק זמן רק ב־64%, על פי מדגם לתביעות שהוגשו ב־1980, וב־83% לגבי תביעות שהוגשו ב־1981; ביתרתן נמשך הטיפול. בין המישה לעשרה שבועות.

2. בבדיקה מדגמית של כ־200 תביעות בכל אחד משלושת הסניפים דלעיל הועלו ליקויים מינוריים, כגון אי רישום תביעות בפנקס התביעות וטעויות בחישובי הגמלאות ובניכוי מס הכנסה. בעקבות הביקורת עושה המוסד לתיקון הליקויים.

הפסקת הטיפול

כאשר מופסק הטיפול בתביעה מחמת הצורך בהשלמת פרטים חסרים, נשארים אישורי הצבא, המשמשים אסמכתא לקבלת התגמול, אצל פקיד התביעות עד להשלמת הפרטים וסיום הטיפול. אם הפרטים הדרושים להשלמת הטיפול אינם מתקבלים תוך זמן סביר, מחזיר פקיד התביעות את כל התומר לתובע, כולל האישור הצבאי (להוציא סניף ירושלים מבין הסניפים שנבדקו, המשאיר בידי את האישור). לעומת זאת, כאשר הפסקת הטיפול בתביעה נובעת מכך, שהיא התיישנה, מאחר שממועד השירות במילואים חלף זמן רב (אצל מעבידים לאחר שבע שנים ואצל אחרים לאחר שנתיים), נוהגים פקידי התביעות להשאיר בידם את האישורים, בלא שמוטבעת עליהם חותמת כל שהיא המבטלת את תוקפם. בהוראות הנוהל של הענף גם לא נקבע, מה יש לעשות במקרים כאלה באישורים. מצבור אישורים כזה, עלול לפתוח פתח להוצאת כספים במרמה מהמוסד.

בתשובתו מדצמבר 1981 הודיע המוסד, כי יוקפד על החזרת האישור הצבאי והוראה בעניין זה תיכלל בילקוט ההוראות.

ביקורת תשלומים

כל הודעה על תגמול, ששולם למשרת במילואים באחד מסניפי המוסד, מועברת למחשב המוסד, ונתוניה מתווספים לקובץ הענף. תביעות שנתוניהן הוסבו למחשב, משולמות לאחר עיבוד ובדיקה

ביחידת המטה. נבדקים פרטי מידע, שנפלטו במחשב כשגויים; השלום כפול בעבור תקופת שירות אחת; וטעויות בחישוב התגמולים שנתגלו על ידי המחשב. טעויות ניקוב מתקנות במקום, בעוד שממצאי בירורים אחרים, שהועלו גם הם על ידי המחשב והדורשים תיקון וטיפול נוסף, כמו דרישת התורים או זיכוי בכספים בעקבות תשלומי יתר או תשלומי חסר למקבלי תגמולים, מועברים לטיפול הסניפים.

הביקורת העלתה מקרים, שסניפים לא ביצעו בדיקות ותיקונים של חומר שגוי, שנשלח אליהם לפני שנה וחצי עד שנתיים ואף יותר. כתוצאה מכך, במקרים שבוצעו תשלומי יתר נדרשו מקבליהם להחזירם או במקרים ששולם תגמול קמון מהנדרש לא הושלם החסר דובר זכאותם לטובם נוסף לא הוכח לידיעת הנוגעים לדבר. לגבי תשלומים שבוצעו ב־1978 נתבקשו הסניפים לתקן את החומר השגוי בין מאי 1979 לינואר 1980; לגבי תשלומים שבוצעו ב־1979 ו־1980 הם נתבקשו לתקנם בתקופה שבין ינואר — נובמבר 1980 ודצמבר 1980 — מארס 1981.

ענף משי"מ מבצע כ־350,000 פעולות תשלום בשנה, כשמספר המקרים, הדורשים בירור מחודש בעקבות הבקרה הממוכנת, הגיע ב־1978 ל־17,000 (5.2%), ב־1979 ל־24,000 (6.8%) ובמחצית 1980 ל־7,000 (4%). מביניהם הושהה עד שנתיים ויותר התיקון ב־2,233, 6,803 ו־1,779 מקרים מאותן שנים, אשר מהווים 12.5%, 28% ו־25% מכלל הביקורים של הענף בשנים אלו. סיכומו של דבר, בוצעו תשלומי סכומים נמוכים או נכוחים מהנדרש ובאין תיקון תוך זמן סביר מוחזרים הכספים, ללא הצמדה וריבית, רק לאחר זמן מרובה. מלבד זאת נפגמת מחמת ההשהייה שלימותו של קובץ הנתונים של הענף ויכולת הבקרה על התשלומים.

הסדרים מיוחדים להגשת תביעות

1. מאז 1978 מקבל הענף סרטים מגנטיים ותדפיסי מחשב — כתביעות לכל דבר — ממשרדי הממשלה, התעשייה האווירית וגופים ממלכתיים אחרים, שלהם משולמים כ־15% מכלל תשלומי הענף במועד הביקורת (ספטמבר 1981). ב־1980 הוחלט להרחיב את המסגרת ולאפשר לגופים ממלכתיים נוספים ולמעבידים פרטיים להצטרף להסדר. עד לדצמבר 1981 הצטרפו להסדר ארבעה עשר מעבידים גדולים, כשלגבי מעבידים אחרים טרם הושלמו התוכניות הממוכנות לצורך השתלבותם בהסדר.

לפי הערכת הענף קיימים בארץ מעבידים רבים (כ־5,000), המשתמשים בשירותי מחשב לעיבוד משכורות עובדיהם אם במערכות שלהם ואם באמצעות לשכות שירות. לדוגמא: שתי לשכות שירות בלבד מטפלות בעיבוד משכורתם של כחצי מיליון עובדים, והן יוכלו למכנ את 250,000 התביעות, המוגשות מדי שנה על ידי לקוחותיהן לענף בקשר לתגמולי מילואים. כפי שהוסבר על ידי הענף, אפשר לכלול בהסדר ממוכן כ־80% מכלל התשלומים למעבידים, שהם כ־64% מתשלומי הענף.

הסדר להגשת תביעות ממוכנות מאפשר למוסד לטפל בהן במהירות ובאמינות ולשלמן תוך זמן קצר — עד שבועיים מיום הגשתן. כפי שהוסבר לביקורת, אי־שילובם של מעבידים פרטיים בהסדר נובע מהעלות הנוספת למעבידים, אשר בה כרוך מיכון התביעות, ומסיבות טכניות בחלק אחר מהמקרים.

במאי 1981 אישרה ועדת הכספים של מועצת המוסד הצעה של מנהלת המוסד לשלם למעבידים, שיגישו תביעות להחזר תגמולי מילואים בסרטים מגנטיים, סך של 3 שקלים לכל רשומה, צמוד למדד של יולי 1981 (מאוקטובר 1981 סך של 3.40 שקל) במטרה לעודד הצטרפותם של מעבידים נוספים להסדר. בתשלום הוחל באוגוסט 1981. המוסד הודיע בדצמבר 1981 למשרד מבקר המדינה, כי בין יתר מאמצי השכנוע והסברה מצדו כדי להגדיל את מספר המצטרפים להסדר, הוא עומד לפרסם חוברת הסברה בנושא מיכון תביעות למעסיקים, כדי שתהיה לעזר לאלו מביניהם, אשר יהיו מעוניינים למכנ תביעותיהם לתגמולי מילואים.

2. בינואר 1981 הציע הענף למעבידים, הסדר, שלפיו יווכו חשבונותיהם במוסד תוך 10 ימים מיום הגשת התביעה כנגד דמי הביטוח שהם חייבים לשלם למוסד עבור החודש שקדם להגשת התביעה, בתנאי שדוחותיהם והתביעות על צירופיהן יגיעו לסניף עד ה־15 בכל חודש. קיצור הטיפול יתאפשר גם בשל כך, שלא יהיה צורך בהכנת שיקים, כיוון שהפעולה הכספית מצטמצמת

בקיוון בספרי המוסד. עד סוף ספטמבר 1981 הובאו פרטי ההסדר לידיעת ציבור המעבידים על ידי עובדי הסניף וגורמים אחרים (לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים). בעקבות זאת הצטרפו להסדר כ־50 מעסיקים, רובם מאזור תל אביב. רק באוקטובר 1981 פרסם המוסד מידע בנושא באיגרת למעסיקים, ועד סוף שנת 1981 הצטרפו עוד 10.

בדיקת 13 תביעות לתגמולי כילואים בסכום כולל של 101,779 שקל, שהגיש לסניף ירושלים ב־14.7.81 אחד מהמעבידים שהצטרף להסדר, העלתה, שהמעביד כילא אחר התנאים, ולמרות זאת היה מיפול רגיל בתביעותיו, והתשלום כוצע רק כעבור שלושה שבועות — ולא עשרה ימים כנקבע בהסדר. יתירה מזו, לתביעותיו צירף המעביד הודעה על קיוון סכום תגמולי המילואים מדמי הביטוח, שאותם חייב היה לשלם באותו חודש, ואף על פי כן הועבר בשוק מלא תשלום תגמולי המילואים.

התוצאה מהצטרפות מעבידים לכל אחד משני ההסדרים זהה בכך, שנתקצר משך הזמן לתשלום התגמולים. ברם, העלות למעביד בהעברת תביעות בשיטה הממוכנת גבוהה מזו שעל פי ההסדר השני. עובדה זו עשויה לגרום, כי רבים יעדיפו את ההסדר השני, ואילו למוסד מטעמי כוח אדם קשה יהיה לקיימו. משרד מבקר המדינה הציע, שהמוסד ישקוד על קיום ההסדר הראשון (העברת התביעות בשיטה ממוכנת) למעבידים גדולים; וההסדר השני, למעבידים קטנים בלבד. בתשובתו הודיע המוסד, כי יבדוק את הצעת הביקורת ויביאה בפני הוועדה לגיבוש עמדה.

הפגשת נתוני הענף עם נתוני צה"ל

כלל שנה נערכת הפגשה של הקובץ הממוכן של הענף, המכיל מידע על כל מקבלי התגמולים, עם קובץ צה"ל ובו נתונים על המשרתים במילואים באותה שנה. ההפגשה נערכת במטרה לבדוק, אם לא בוצעו תשלומים למי שלא שירת במילואים או תשלומי יתר בעבור תקופה העולה על שירות המילואים. בפועל. ההפגשה האחרונה נערכה ביולי 1981 והתייחסה למקבלי תגמולים ב־1980. ההפגשות הראו התאמה בין שני הקבצים בשיעור של 93.6% לשנת 1980; 95% ל־1979; 92% ל־1978; ו־92.8% ל־1977. המוסד ערך ב־1980 בדיקה מדגמית של 1,000 מקרים, שלא היו כלולים בקובץ צה"ל לשנת 1979, ומצא כי לא היו תשלומי תגמולים שלא כדין. בכל אותם מקרים נמצאו בסגפיים האישורים הצבאיים ממוספרים וחתומים כדרוש. ההסבר שניתן לחוסר הזהות בין הקבצים הוא, שבקבצי צה"ל רשומים מספרי זהות שגויים בהיקף של 5%—6%. עוד נתברר בבדיקה, כי בשל שיטת הדיווח הנהוגה כיום בצה"ל קובץ הרישום האישי שבידי צה"ל אינו מעודכן מבחינת תקופות השירות בשעת רגיעה**. הענף הסביר, כי עתה נעשים מאמצים משותפים עם צה"ל לשפר את סדרי הדיווח בצה"ל; וואת כדי לאפשר בעתיד איתור מוקדם, מהיר ומלא של טעויות, דבר שבמצב הנוכחי נמנע מהענף.

התחשבות עם צה"ל

על פי הסדר שנעשה עוד עם "קרן השוואה" ושמקורו בחליפת מכתבים בין הקרן לבין גורמי צה"ל, על הצבא לשפות את הענף עבור תגמולים, ששולמו וישולמו על ידי הקרן או, והענף כיום, למשרת במילואים מעל ל־90 יום באותה שנה.

— ב־20.10.1980 הגיש הענף למחלקת הכספים של המוסד עבור שנת הכספים 1979 חשבון מפורט, שהסתכם בתביעה להחזר של 57,645 שקל. החשבון הועבר בסמוך לאותו מועד למשרד הכסחון לשם פרעון. עד למועד הביקורת לא גבה המוסד ממשרד הכסחון את הכספים. בספטמבר 1981 הגיש המוסד חשבון נוסף לשנת הכספים 1980 המסתכם ב־693,070 שקל. גם חשבון זה טרם נפרע. בתשובתו הודיע המוסד, כי נציגו ייפגשו עם נציגו משרד הכסחון להסדרת ההתחשבות.

* ואמנם ביקורת, שנעשתה על ידי משרד מבקר המדינה בסוף 1978, העלתה, שמחשב צה"ל קלט בדצמבר 1978 הודעות על התחלת שירות מילואים פעיל, אשר כשליש מהן הועברו על גבי כרטיסים כתובים ביד. 29% מהכרטיסים הידניים היו שגויים, ואילו בכרטיסים המנוקבים היה שיעור השגויים 10.28%. מממצאים אלה ואחרים עלה, ששיעור השגויים בחלק ממערכות רישום נתוני כוח אדם עולה על השיעור המקובל ויש ליקיים בסדרי הדיווח. פרטים ר' דר"ח שנתי 29, עמ' 747 ואילך.

** לקובץ צה"ל מדווח על תאריך התחלת השירות מטופס 429 — מנוקב מראש, לפני קליטתו הפיטית של המשרת במילואים — אשר אינו תואם בכל המקרים את תאריך התחלת השירות שבטופס 3010, המשמש אסמכתא למוסד לציון קליטתו בפועל.

תשלום הפרשים ותשלומים לקופות תגמולים ולקופות פנסיה

1. על פי בקשת המעוניין, על המוסד לשלם הפרשים, אם חל שינוי בבסיס, ששימש לחישוב התגמול, כגון העלאה בדרגה או שומה סופית במקום הצהרה. במקרים רבים מבקש מעביד הפרשים, שכבר שילם, לדבריו, לעובד. לגבי עובדי מדינה מגישים משרדי הממשלה את תביעותיהם בצורה ממוכנת, כשההפרשים שולמו לעובדים. לגבי מעבידים אחרים, המגישים במרבית המקרים תביעותיהם בצורה ידנית, אינה נערכת בדיקה על ידי המוסד בנדון, ואין ודאות, שההפרשים אכן הועברו לעובד כנדרש.
2. על פי החוק, מעביד, שנהג להעביר לטובת עובד תשלומים לרכישת זכויות במלואן או בחלקן בקופות תגמולים או בקופות פנסיה, חייב להמשיך בתשלום גם בעד הזמן, ששירת העובד במילואים. לענף אין מידע על כך, באיזו מידה מתמלאות ההוראות על ידי המעבידים. בחומר ההסברה שהוציא המוסד אינה מוזכרת חובה זו של המעביד.

משרד מבקר המדינה הציע, שהמוסד ינהיג בדיקות מדגמיות בנושאים שהוזכרו, בהתאם לסמכותו על פי סעיף 196(ב) לחוק, כדי להבטיח, שההפרשים המבוקשים על ידי המעבידים אכן יגיעו לעובד הזכאי להם ושהזכויות המוקנות לעובדים יובאו לידיעתם. בתשובתו הודיע המוסד, כי בחומר ההסברה למעבידים ולמשרתים במילואים יכלול גם את נושא ההפרשות הסוציאליות.

שירות מילואים של יום אחד

אם שירת אדם בהתייעבות אחת לא יותר מיום אחד, לא יהיה זכאי לתשלום של שקל אחד, וכתוצאה מכך לא ישולם לו תגמול על ידי המוסד. החוק הקנה לשר הבטחון, בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה, את הזכות לקבוע בצו, שסוגים מסוימים של משרתים במילואים זכאים יהיו לתשלום בעד יום אחד.

ביום 14.6.1973 פורסם צו* ובו נקבע, שאיש צוות אוויר, צולל וצוללן זכאים יהיו לתשלום מאוצר המדינה בעד שירות ליום אחד בלבד, וכתוצאה מכך גם לתגמול מהמוסד.

מלבד שלושת הסוגים של משרתים מהקבוצות דלעיל אין הענף מכיר באישורים צבאיים על שירות מילואים של יום אחד כעולה לתביעת תגמול. כמצב זה נפגעים במיוחד אותם חיילי מילואים, שבחיייהם האזרחיים הם עצמאיים, שכירים ארעיים או כאלה שאינם עובדים, המזומנים, בתדירות רבה, לשירות מסוג זה; אך על מקצועותיהם הצבאיים אינו חל הצו, המזכה אותם לתשלום עבור יום מילואים אחד. המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1981, שהוא בודק עם גורמי צה"ל, אם כהסדר האמור יש לכלול בעלי מקצוע נוספים.



ענף ביטוח מילואים הוקם ב-1977. את תשלומיו הוא מבצע בשיטה קונבנציונלית, כשבקרה ממוכנת על התשלומים נערכת רק לאחר התשלום. במרבית המקרים עמד הענף במילוי משימותיו, בכפוף לחוק, לתקנות ולנהלים, בזמן סביר. עם זאת העלתה הביקורת העדר כל טיפול או טיפול ממוחזר בתיקון תביעות שנפלטו מהמחשב משגויות, דבר שפגם בכקרה הביקורת העדר כל טיפול או טיפול ממוחזר החור כספים במקרים של תשלומי יתר והשלמת סכומים במקרים של תשלומי חסר. לאחרונה פועל הענף לקיצור משך הזמן הדרוש לביצוע החזרים של תגמולי מילואים למעבידים באמצעות הסדרי קיזוז מיוחדים. עד מועד סיום הביקורת היה מספר המצטרפים קטן, בין השאר, בשל העדר פרסום מספיק.

המוסד ביצע מספר פעולות קטן לפיתוח שירותי רווחה לאנשי מילואים ולמשפחותיהם, וטרם ביצה את מלוא האפשרויות הקיימות במסגרת התקציב.

משרד מבקר המדינה עמד על הצורך בהידוק הפיקוח על ידי המוסד בתחום התשלומים של תגמולי מילואים לרבות הפרשים המגיעים למשרת כגלל שינוי בבסיס, ששימש לחישוב התגמול. עוד עמד

* צו בדבר קביעת סוגים מסוימים של משרתים במילואים לענין תשלום מאוצר המדינה, ק"ת 3020 מיום י"ד בסיון תשל"ג (14.6.1973).

משרד מבקר המדינה על כך, שהמוסד ישקול הרהבת תשלום תגמול מילואים למשרתים יום מילואים אחד על קבוצות נוספות של כעלי מקצועות צבאיים.

משרד מבקר המדינה עמד גם על הצורך בהפחתת שיעור דמי הכיסוה לענף בצורה שתביא לצמצום הרזרבות שלו לכדי רמת כיסוי על פי הכללים שנקבעו על ידי מינהלת המוסד.

ענף נפגעי עבודה — מענק במקום קצבת נכות

לפי פרק ג' לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח—1968; מזכה פגיעה בעבודה — תאונה בעבודה או מחלת מקצוע — את המבוטח לריפוי, להחלמה, לשיקום רפואי ומקצועי. אם כתוצאה מהפגיעה אינו מסוגל לחזור לעבודתו ואף לא לעבודה מתאימה אחרת, ישלם לו המוסד דמי פגיעה בעד פרק זמן, שאינו עולה על עשרים ושישה שבועות בגין פגיעה אחת. נסתיימה תקופה זו, ישלם המוסד לנפגע קצבה או מענק, בהתאם לדרגת הנכות. אם דרגת הנכות היא בין 5% ל-20% — מענק; מ-20% ומעלה, קצבה חודשית.

לפי סעיף 70(א) לחוק, נכה עבודה, שדרגת נכותו אינה פחותה מ-20%, ולדעת המוסד יש לו הכנסה קבועה המספיקה לפרנסתו או סיכוי מבוסס להכנסה כאמור, רשאי המוסד, בהסכמת הנכה, לשלם לו מענק במקום קצבה. המענק יהיה בסכום המתקבל מהיוון קצבתו של אותו נכה בהתאם להוראות, שקבע שר העבודה והרווחה בתקנות. מכוח סעיף זה הותקנו תקנות הביטוח הלאומי (היוון), תשל"ח—1978. לפי תקנה 11, ניתן להוון את מלוא הקצבה או חלק ממנה (היוון חלקי), ולאורך כל החיים או לתקופה מוגבלת (היוון תקופתי). בתקנה 12 נקבע, כי משתמה התקופה שלגביה נעשה ההיוון, מתחדשת הזכות לקצבה. המוסד לביטוח לאומי נוהג להוון קצבה לתקופה המסתיימת בהגיע נכה לגיל 65, ואם אשה, ל-60 — גילים שבהם קיימת זכאות לקצבת זקנה.

במקרים מסוימים רשאי המוסד, על פי תקנות הביטוח הלאומי (תשלום מקדמות של גמלה), תשל"ט—1979, להעניק לנכה מקדמה ויש שהמקדמה ניתנת, בנוסף על ההיוון, על חשבון קצבאות לתקופה של ארבע שנים במטרה לסייע לו בשיקומו הכלכלי ובפתרון בעיות דיור או נידות. נכה, שנקבעה לו דרגת נכות יציבה (שאינה לזמן מוגבל) מעבודה, בשיעור של 75% לפחות, זכאי בנוסף לכל גמלה אחרת למענק לסידורים הדרעמיים המתחייבים מנכותו ("מענק מיוחד").

הטיפול בתביעות להיוון הקצבה ובבקשות למתן מקדמות הוא במחלקת השיקום. חישובי ההיוון נערכים על ידי אקטואר המוסד, הפועל על פי התקנות שנקבעו לעניין זה.

בעמ' הבא נחוגים על מספר המענקים והסכומים שנתן המוסד לנכים בדרך של היוון קצבה, מקדמות ומענק מיוחד בשנים 1979 ו-1980 בציון המטרות השונות, שלהשגתן ניתנים המענקים.

בחודשים אפריל—יוני 1981 בדק משרד מבקר המדינה במחלקת השיקום שבמשרד הראשי של המוסד ובסניפים ירושלים, רמלה, רחובות, תל אביב, רמת גן, חיפה וטבריה את ההסדרים למתן מענקים ומקדמות לנכים שנפגעו בעבודה. על ביקורת קודמת בנושא, ראה דו"חות שנתיים 23 (עמ' 863) ו-25 (עמ' 909).

הטיפול בתביעות

1. היומה להיוון קצבה או לקבלת מקדמה על חשבון קצבה באה על פי רוב מצד הנכה. נכה, המבקש לקבל מענק, מעביר לפקיד השיקום שבסניף תביעה להיוון או למקדמה, שבה הוא מפרט את המטרה המוגדרת, שלשם השגתה הוא מבקש את המענק.

בהוראות הנוהל הישנות של מחלקת השיקום היו הנחיות מסוימות לטיפול בתביעות להיוון; הנוהל הוחלף בסוף 1979 בילקוט הוראות. בילקוט לא נכללו הוראות בנוגע לתהליך הטיפול בתביעות להיוון. טיפול המחלקה והסניפים באישור התביעות נעשה על פי הנחיות בעל פה ובהתאם להליכים ונוהגים שהשתרשו.

• לפי תיקון 13 לחוק (מ-20.4.73), 20% במקום 25%.