

המוסד לביטוח לאומי

פעולות ביקורת

במשרד הראשי של המוסד ובסניפים ירושלים, תל-אביב, באר-שבע ופתח-תקווה, נבדק ביצוע חוק המזונות על ידי המוסד לביטוח לאומי.

בשירות להבטחת הכנסה שבמשרד הראשי ובסניפים ירושלים, רחובות ורמלה נבדק ביצוע חוק הבטחת הכנסה על ידי המוסד.

במשרד הראשי של המוסד ובסניפים ירושלים, תל-אביב, פתח-תקווה, נתניה, רחובות ורמלה נבדקו הסדרים למתן הלוואות לרכישת רכב לנכי גפיים הזכאים לכך.

נבדקה, בעזרת מחשב, נכונות הנתונים שבקובץ ילדים המנוהל במחשב המוסד.

הבטחת תשלום מזונות

חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972 (להלן — החוק), בא להבטיח אמצעי מחיה לאישה ולילדים שזכו בפסק דין למזונות, תוך שיחרורם מהצורך בפתיחת הליכי הוצאה לפועל נגד החייב בתשלום המזונות.

לפי החוק, אישה תושבת ישראל, שזכתה — היא או ילדיה הקטינים שבהחזקתה — לפסק דין למזונות מבית משפט או מבית דין מוסמך, זכאית לבקש תשלום חודשי מהמוסד לביטוח לאומי. הוא הדין לגבי ילד שזכה לפסק דין כאמור ואינו בהחזקת אימו. תנאי לתשלום לפי החוק הוא שהזוכה בפסק הדין אינו נוקט הליכים לביצועו בהוצאה לפועל או הפסיק הליכים שהחל בהם. החוק מופעל בהדרגה מאז אוקטובר 1972. נקבע בו, כי הוא יחול רק על סוגי זוכים ולפי תנאים שקבע שר המשפטים בתקנות, בהתייעצות עם שר האוצר, וכן — רק על פסקי דין שניתנו אחרי 1.10.71 (אלא אם נקבע אחרת בתקנות כאמור). בתקנות נקבעו סוגי הזוכים הזכאים לבקש תשלום לפי החוק: אישה שמלאו לה 60 שנה; אישה מתחת לגיל זה, שבהחזקתה לפחות ילד אחד, או אינה מסוגלת לכלכל את עצמה; וילד שפסק דין למזונות ניתן לזכותו ושאינו בהחזקתה של אמו, למעט ילד שעיקר פרנסתו על חשבון אוצר המדינה או רשות מקומית. על המוסד לביטוח לאומי מוטל לטפל בבקשות לתשלומים לפי החוק, לבצע את התשלומים ולעסוק בגביית המזונות מהחייבים בהם — בהוצאה לפועל ועל ידי קיוזו מתשלומים המגיעים לחייבים מהמוסד.

שר המשפטים ממונה על ביצוע החוק.

שיעורי התשלום לפי החוק הם כפי שנקבעו בפסק הדין למזונות או בתקנות, הכל לפי השיעור הקטן יותר. תקנות כאמור טעונות אישורה של ועדת העבודה והרווחה של הכנסת. מאז הפעלת החוק הוצמדו שיעורי התשלומים, שנקבעו בתקנות, בדרכים שונות לשכר הממוצע במשק. מינואר 1982 הם מותאמים לשיעורי הגימלה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980*.

לאישה שיש לה הכנסות מרכוש או מעבודה או ממקורות אחרים המפורטים בחוק, מנכים מהתשלומים (להלן — דמי מזונות): כולם או מקצתם בהתאם לסוג ההכנסה, עד לתיקרה שנקבעת מפעם לפעם על פי החוק.

התשלום החודשי שמשלם המוסד לנשים שאין להן הכנסה אחרת הגיע ב-1.10.83 ל-12,635 שקל לאישה בודדת ול-18,993 שקל ו-22,783 שקל, בהתאמה, לאישה שיש עימה ילד אחד או שני ילדים.

* ראה עמ' 586 בדו"ח זה.

להלן נתונים על מספר התביעות שנתקבלו, אושרו ונדחו בשנים 1980—1982, התשלומים לזכאים והתקבולים מחייבים:

נתקבלו תביעות	אושרו	נדחו	הטיפול הופסק	נשארו לטיפול
1859	1479	82	270	251
2530	1994	141	507	195
2414	2075	170	262	100

1980 (1)

(1) אינו כולל תביעות שנשארו לטיפול מ-1979.

מספר המקבולות לחודש בממוצע	תשלום ממוצע לחודש (בשקלים)	ס"ה תשלומים (באלפי שקלים)	ס"ה גביות מחייבים (באלפי שקלים)
4190	575	29,623	11,717
5084	1421	89,327	36,506
5864	3348	240,000	105,000

הנתונים נלקחו מתוך רבעון סטטיסטי של המוסד לתקופה ינואר—מארס 1983.

משרד האוצר מממן את התשלומים של דמי מזונות (ההפרש בין הגביות מהחייבים לבין התשלומים לזכאים) מתקציב משרד העבודה והרווחה. הגידול בתשלומים נובע הן מהעלייה במספר הזכאים והן מהעלייה בשיעורי התשלום.

בחודשים אוקטובר 1982 — יוני 1983 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשרד הראשי של המוסד לביטוח לאומי, ובסניפים ירושלים, תל אביב, באר שבע ופתח תקוה, את ביצוע חוק המזונות על ידי המוסד. הסניפים שנבדקו מטפלים ב-27.5% מאוכלוסיית הזוכות לדמי מזונות מהמוסד. (על ביקורת קודמת בנושא ראה בדו"ח שנתי 25, עמ' 901, ובדו"ח שנתי 27, עמ' 85).

הסדרים מינהליים

1. חוק המזונות מופעל על ידי ענף — שבראשו מנהלת, האחראית גם על הענפים ילדים ואימהות; למנהלת יחידת מטה, סגן ופקידי תביעות בסניפים.

הבקשות לדמי מזונות מוגשות לסניפי המוסד. אולם עד לסוף 1981 במרבית האזורים (להוציא אזורי חיפה, באר שבע ותל אביב שבהם הטיפול בבקשות בוזר לסניפים מוקדם יותר) הגישו הזוכות את הבקשות לסניפים ומשם היו מועברות למשרד הראשי לאישור או לדחייה, לביצוע התשלומים לזוכות ולגביית החוב מהחייבים. מכאן, שלכל בירור היה צורך לפנות למשרד הראשי, אם ישירות ואם דרך הסניף.

בדו"ח שנתי 25 (עמ' 901) העיר מבקר המדינה, שכתוצאה מאי ביזור הטיפול לסניפים נגרמת טירחה לא מעטה לכל הצדדים הנוגעים בדבר, הן כשמדובר באישור ובביצוע של התשלומים, והן באכיפת הגבייה. המוסד הודיע באותה עת שהוא מתכנן את הכנת הכלים הדרושים לביזור התשלומים והגבייה בין סניפיו.

למעשה בוזר הטיפול רק בשנים 1977 ו-1978 לבאר שבע ולחיפה, וב-1981 לתל אביב. בסוף שנת 1981 ובאמצע 1982 הועמדו לנושא זה המשאבים הכספיים וכוח האדם הדרושים, ורק אז בוזר הטיפול לתשעה סניפים נוספים (ירושלים, יפו, רחובות, פתח תקוה, עפולה, קרית, נתניה, טבריה ורמת גן). במועד סיכום הביקורת, באוקטובר 1983, נמשך במשרד הראשי הטיפול בבקשות המגיעות מהסניפים רמלה, כפר סבא, חדרה, נהריה ונצרת. בתשובתו מספטמבר 1983 הודיע המוסד, כי תכנית העבודה לאותה שנה כוללת השלמת הביזור.

2. הטיפול בבקשות, קביעת הזכאות, ואכיפת הגבייה מהחייבים דורשים קיומו של נוהל טיפול מפורט וברור.

— הנוהל המצוי בענף נערך ב-1977. מאחר שהנוהל לא ענה על הצרכים המשתנים, במיוחד לאחר ביזור הטיפול בבקשות לסניפים, הוא הושלם בהנחיות שניתנו מפעם לפעם בעל פה ובכתב.

הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי נוהל חדש נמצא בעריכה, ועד להפעלתו מקפיד הענף להנחות את פקידי התביעות במסגרת פעולות הדרכה שהוא עורך.

לדעת הביקורת, על הענף היה לבסס את כיוור הטיפול על נוהל חדש ומתאם לעבודתם של פקידי התביעות בסניפים. על אף פעולות ההדרכה, בהעדרו של נוהל כזה, נותר עדיין בידי פקידי התביעות מרחב תימרון בשלבי טיפול שונים, דבר שיש בו כדי להביא לחוסר אחידות בטיפול ובהחלטות בין הסניפים ובתוך הסניפים עצמם.

בתשובתו מספטמבר 1983 הודיע המוסד, שכבר גובשה טיוטה לתהליך חדש והיא הופצה לקבלת הערות.

3. המוסד נוהג לפרסם חוברות הסברה כדי להפיץ מידע על הזכויות והחובות של מבוססים. לנושא מזונות לא יוחדה חוברת הסברה והנושא הוזכר רק בדצמבר 1976 בחוברת "דע את זכויותיך בבטיחות לאומי ובבטיחות לאומי לאישה".

בחוברת נאמר בין היתר, שפרטים מלאים בנושא חוק המזונות מצויים בחוברת מיוחדת, שניתן להשיגה בסניפי המוסד ובאמצעות המחלקה ליחסי ציבור. חוברת כזאת לא היתה בנמצא ולא הוצאה עד למועד סיום הביקורת. מהדורה חדשה של חוברת "דע את זכויותיך" הוצאה רק ב-1982, והיא כללה שוב מידע כללי בנושא דמי מזונות.

תשלום דמי מזונות

הטיפול בבקשות

שלבי הטיפול בבקשה לדמי מזונות הם כלהלן: קבלת הבקשה מהאישה, הכוללת פרטים על מצבה המשפחתי, שמות הילדים ותאריך לידתם, פרטים על הכנסותיה לסוגיהן ופרטים אודות החייב (כתובת מגורים, מקום עבודה, חשבונות בנק ורכוש); בדיקה לאימות הפרטים הרשומים בבקשה — לשם כך נדרשת האישה להציג תעודת זהות ולצרף העתק מאושר של פסק דין ותלושי שכר. האישה שנקטה הליכים עצמאיים. בהוצאה לפועל, נדרשת לחתום על הצהרה כי הפסיקה את ההליכים. משהושלמו הפרטים וצורפו המסמכים המתאימים, בודק פקיד התביעות את הוכחות לדמי מזונות לפי החוק, מבחינת המצב המשפחתי, גיל האישה, גיל ילדיה וכו', ומבחינת גובה הכנסותיה. משאושרה זכאותה, מוציא פקיד התביעות הוראת תשלום. כך בבד עם התשלום לאישה מוצאת הודעה ממחשבת לחייב, המביאה לידיעתו שפסק הדין שניתן נגדו מבוצע באמצעות המוסד ושעליו להעביר למוסד את סכום דמי המזונות המגיע לפי פסק הדין. בעת ובעונה אחת עם התשלום מתחיל המוסד בנקיטת צעדי אכיפה לגביית תשלומים מחייב שמסרב לשלם את הנדרש ממנו. אם גבה המוסד יותר מהסכומים ששילם לזוכה הוא מעביר לזוכה את ההפרש, בניכוי הוצאות במקרה של גבייה בהוצאה לפועל.

1. לפי החוק, המוסד יודיע למבקשת, תוך 30 יום מיום הגשת הבקשה, על אישור הבקשה ושיעור התשלום, או על דחייתה. מהנתונים הסטטיסטיים של המוסד לגבי המחצית השנייה של 1982 ומבדיקה באותם סניפים שהטיפול בוזר להם, לגבי אותה תקופה, עולה, שהבקשות מטופלות, במרבית המקרים, תוך פרק הזמן שנקבע בחוק. אולם, במשרד הראשי נמשך הטיפול לגבי סניפים, שאליהם לא בוזר הטיפול, חודש וחצי בממוצע. טיפול ממושך נגרם לעיתים עקב הצורך בקבלת פרטים נוספים מהמבקשת או הצורך בעריכת חקירה במקרים של חשד לקנוניה או להונאה.

העיתוי של ביצוע החקירה — לפני אישור הבקשה או לאחריו — נתון לשיקול דעתו של פקיד התביעות ולמדיניות הסניף, ומשפיע גם על משך הטיפול בבקשה. בסניף באר שבע נוהגת היחידה לדחות את החקירה עד לאחר אישור הבקשה; אולם, במקרים של חשד לקנוניה בין בני הזוג נוהגים בסניף זה לסווג את החייבים בקבוצה, נגדה מבוצעת בתדירות גבוהה אכיפת הגבייה בהוצאה לפועל. בדרך זו מקווה הסניף להביא לצמצום המקרים של קבלת כספים מהמוסד בטענות שוא.

לדעת הביקורת, על הענף לקבוע נוהל אחיד בדבר הליכי הבירור שעל הבקשה לעבור עד לאישורה ולאחר אישורה, ואת סוג המקרים המחייב העמקת הבירור אף תוך דחיית מועד אישורה של הבקשה;

אם בעקבות כך יראה המוסד צורך בהארכת התקופה המירבית למתן תשובה למבקשת מעבר ל-30 יום, יהיה עליו לשקול יום של שינוי בחוק.

2. — הבדיקה בסניפים ירושלים, באר שבע ופתח תקוה העלתה, שפקידי התביעות אישרו לזכות קיצבה, בדרך כלל, ממועד אישור הבקשה ולא ממועד הגשתה. כתוצאה מכך, אף אם הטיפול בבקשה נעשה תוך ימים מספר, הרי שמסיבות טכניות הקשורות בתכניות המחשב מכאן הרבה לדחיית המועד להתחלת התשלום, וכך נוצר קיפוז של חלק מהזכויות.

בתשובתו מספטמבר 1983 הודיע המוסד שהסניפים יתודרכו לאשר את התשלום השוטף לפחות מיום הגשת התביעה, דבר שיפצה במידה רבה על הבדלים במועדי התשלום, הנובעים מהשוני במשך הטיפול.

אישור הזכאות לדמי מזונות

טופס הוראת התשלום, שפקיד התביעות מעביר למחשב, משמש הן כאישור להחלטה והן כאסמכתא לתשלום לזוכה ולחייב החייב. כדי להבטיח שהפרטים שנרשמו מבוססים ונכונים, חובת שהוראת התשלום תהיה חתומה על ידי פקיד התביעות שמילא אותה ועל ידי פקיד תביעות נוסף שאמור לבדוק אותה.

— הבדיקה בסניפים ירושלים ובאר שבע העלתה, שלא הוקפד על החתימות של שני פקידי התביעות על הוראות התשלום ובחלק מהמקרים שבהם נמצאו שתי חתימות, הן היו של אותו פקיד. דבר זה נוגד כללי בקרה ומינהל תקינים.

התשלום לאישה עובדת

בעניין ניכוי הכנסות של המבקשת כנגד דמי המזונות המגיעים לה, קובעות התקנות ניכוי חלקי של הכנסות מעבודה וניכוי מלא של כל הכנסה אחרת (מרכוש, קיצבה וכו'). לפי תיקון מינואר 1982, גם הכנסה מקיצבה מנוכה רק בחלקה. לפי הוראות הנוהל מ-1977 על הזוכה להמציא, לצורך חישוב גובה הכנסותיה מהעבודה, תלושי שכר לשלושת חודשי העבודה האחרונים שלה. לא צוין בהוראות אם יש לחשב את ההכנסה כממוצע ההכנסות בשלושת החודשים האחרונים, או להתחשב בשכר חודש אחרון בלבד, במיוחד כשמדובר בחודש שבו שולמה תוספת יוקר.

— בסניף ירושלים נהוג לראות כהכנסה המשמשת בסיס לחישוב את ממוצע השכר בשלושת החודשים האחרונים שקדמו למועד הגשת התביעה, ורק אם שולמה תוספת יוקר בחודש האחרון מבססים את התחשיב על אותו חודש. בסניף פתח תקוה, לעומת זאת, נהוג להתחשב רק בשכר החודש האחרון, גם אם בתלוש נכללו רכיבי שכר משתנים, כמו תשלומים בעבור עבודה במשמרות.

— הבדיקה בסניפים ירושלים, באר שבע ופתח תקוה העלתה מקרים, שבהם הסתפקו פקידי התביעות באישור כללי, שאינו מציין אם מדובר במשכורת ברוטו או נטו, ואינו מפרט את רכיבי השכר או אף את חודש התשלום. במקרים אחרים הסתפקו פקידי תביעות בפחות משלושה תלושי שכר או גם בתלושים שאינם מתייחסים לחודשים האחרונים שקדמו למועד הגשת הבקשה. בחלק מאותם מקרים לא עודכנה ההכנסה הרשומה בתלושים, לצורך חישוב דמי המזונות, בתוספת היוקר ששולמה באותה תקופה, דבר שהעמיד את הכנסת האישה על סכום נמוך מזה ששולם בפועל ועשוי היה להגדיל את דמי המזונות ששולמו לה.

בתשובתו מספטמבר 1983 הודיע המוסד, כי הוא יורה לסניפים לחשב את ההכנסה לפי התלוש האחרון, תוך בדיקת סטיות של רכיבי שכר משתנים על פי שלושה תלושים אחרונים.

שיעורי התשלום והצמדות

על פי החוק, כדי לקבוע את שיעורי התשלום והחייב, על המוסד להתחשב בשיעורים שנקבעו בפסק הדין. עם עליית שיעור השחיקה של דמי המזונות עקב האינפלציה השוררת בארץ, התרבו המקרים שבהם בתי הדין ובתי המשפט נתנו תוקף של פסק דין להסכמים הכוללים הצמדות, לאחד המדדים (מדד המחירים לצרכן — פעמיים, או ארבע פעמים בשנה או בכל חודש; תוספת יוקר

לשכירים, שער הדולר וכו'). גם דמי המזונות המשולמים על ידי המוסד על פי התקנות עודכנו מאותה סיבה. כתוצאה מכך גבר עומס העבודה הידנית שהיה על פקידי התביעות לבצע כדי לעדכן את התשלומים והחייבים בהתאם למה שנקבע בפסק דין זה או אחר.

— הבדיקה בסניפים ירושלים ובאר שבע העלתה, שבמקרים לא מעטים הפסידו הזוכה או החייב כתוצאה מכך שהתשלומים והחייבים הוצמדו באופן שונה ממה שנקבע בפסק הדין או שהמספר עידכן את התשלום או את החיוב במעמד שנה — מוקדם או מאוחר מזה שנקבע בפסק הדין. במקרים שנקבע בפסק הדין שיש לבצע הצמדה לדולר או למדד, נעשה עידכון פעם בשלושה חודשים. חלק מההריגות האמורות מדרך החישוב שנקבעה בפסקי הדין נעשו במטרה להביא להאחדת שיטת העידכון, וכדי לאפשר את עידכון התשלומים לזוכה והחייבים לחייב באמצעות המחשב ומעקב אוטומטי אחר הביצוע. אולם, ההריגות אינן עולות בקנה אחד עם דרישות החוק.

תשלום למפרע

דמי המזונות, ישולמו לזוכה, על פי החוק, במשך התקופה הקבועה בפסק הדין למזונות, אולם לא למפרע, אלא עד היום שנקבע בפסק הדין או עד שנה אחת לפני יום הגשת הבקשה למוסד, כל עוד מוטלת על החייב חובה, הכל לפי המאוחר. בתדריך לביצוע מ-1977 קבע לעומת זאת המוסד, כי אין לאשר תשלומים למפרע לתקופה של יותר משלושה חודשים לפני יום הגשת הבקשה.

1. — משרד מבקר המדינה ערך בסניף באר שבע בדיקה מסורגת של 19 תיקים של זוכות שאושרו להן דמי מזונות בין יוני 1982 לינואר 1983 ושורשו תשלומים למפרע. הבדיקה העלתה, כי 10 מהן אישר הסניף תשלומים אלה בסמוך למועד התשלום הראשון, ולשתיים בוצע התשלום רק לאחר שהן תבעו אותו מהסניף בשנית לאחר זמן. בשבעה מקרים אחרים נדחה התשלום למפרע עד לסיום הבירורים אם בתקופה הנדונה היו לזוכות הכנסות. נמצא, שבשישה מהם הבירורים נסתיימו משניים עד תשעה חודשים קודם למועד הביקורת, אך הכספים לא הועברו לזוכות; במקרה השביעי נדחה הבירור עד לדרישה נוספת מצד הזוכה לתשלום האמור.

זוכות אלו הגישו את הבקשה לתשלומים למפרע על גבי טופס הבקשה וקופחו לעומת זוכות אחרות שהתשלומים למפרע שולמו להן, על פי בקשתן בטופס הבקשה, סמוך לתשלום השוטף הראשון.

2. — בסניף ירושלים נבדקו 17 בקשות שנתקבלו בין ינואר 1982 לינואר 1983. הבדיקה העלתה, שבשונה מסניף באר שבע לא שולמו לזוכות תשלומים למפרע בסמוך לתשלום השוטף הראשון, כאשר רישו זאת בעת הגשת בקשותיהן והצהירו שלא קיבלו כל תשלומים ישירים מהחייבים, או בעת שהפסיקו לקבל תשלומים ישירים במשך חודש עד שישה חודשים קודם להגשת הבקשה; זאת, אף שבמקרים אלה חייב הסניף את החייבים מהמועד שבו ביקשו הזוכות לשלם להן (מועד פסק הדין או המועד שבו הפסיקו לקבל תשלומים ישירים מהחייבים).

הסניף הסביר למשרד מבקר המדינה, שהתשלומים למפרע המגיעים לזוכות יועברו אליהן רק לאחר שהתקבולים מהחייבים יעלו על סכומי התשלומים השוטפים לזוכות. הביקורת העלתה ארבעה מקרים של זוכות שהתקבולים מהחייבים עלו על התשלומים השוטפים ששולמו להן, אך הפרשים אלה לא שולמו להן עד למועד הביקורת (מארס 1983). בשלושה מהמקרים ניתן היה להעביר חלק מהפרשים אלה לזוכות כבר במישה עד שבונה חודשים קודם למועד הביקורת. הכספים הועברו לזוכות כעקבות הערת הביקורת.

לצורך העברת ההפרשים לזוכות, על פקידי התביעות בסניפים לאחר באופן ידני את שמותיהן של אלו שהתקבולים מהחייבים עברו על הסכומים ששולמו להן. כתוצאה מכך גם באותם מקרים שההפרשים הועברו לזוכות, נעשה הדבר באיחור רב. לדעת הביקורת, מעקב באמצעות המחשב יביא להעברה מהירה של ההפרשים לזוכות ולצמצום השחיקה כתוצאה מהאינפלציה במשק.

3. — בדיקה של 12 תביעות שאושרו בסניף פתח תקוה בין פברואר 1981 לאוקטובר 1982 העלתה חוסר אחידות בטיפול בתשלומים למפרע. נמצאו מקרים, שבהם שולמו התשלומים האמורים

לוזכות בסמוך לתשלום השוטף הראשון, בעוד שבמקרים אחרים בוצע התשלום רק לאחר שהתקבולים מהחייבים עלו על סכום התשלומים השוטפים לזכות (שלושה עד שישה וחצי חודשים לאחר התחלת תשלום דמי המזונות). בחלק מהמקרים שבהם שולמו תשלומים למפרע, מצאה הביקורת, שניתן היה, על פי החוק, ובכפוף להצהרת הזוכות ומועד פסק הדין, לזכותן ולחייב את החייבים בגין תקופה ארוכה מזו שאישר הסניף. במקרה אחד שולמו לזוכה תשלומים למפרע רק בעבור שלושה חודשים, בעוד שהחייב חוייב בעבור שישה חודשים. בין המקרים שבהם לא שולם התשלום למפרע נמצאו כאלה שחלפה תקופה קצרה (שלושה ימים עד חודש וחצי) ממועד הוצאת פסק הדין ועד להגשת הבקשה לתשלום דמי מזונות, ותקופה של שבוע עד חודש וחצי ממועד הגשת הבקשה ועד לאישורה. במקרים אלה היה, לדעת הביקורת, מקום לאישור מידי של התשלומים הרטרואקטיביים.



מהאמור לעיל עולה, שהוראות התדריך של הענף צמצמו את אורך התקופה לתשלומים למפרע, ובכך חרגו למעשה מהוראות החוק. נמצא גם, שאינה נהוגה שיטה אחידה לכל סניפי המוסד בכל הקשור בתשלומים למפרע, הן לגבי אורך התקופה המאושרת שבעבורה התשלום והן לגבי מועדי התשלום. לדעת הביקורת, אם המוסד רואה צורך לקצר את התקופה שבגינה ניתנים התשלומים למפרע, עליו לענן זאת בחוק ולקבוע על פיו שיטה אחידה שתונהג בסניפים.

אימות תביעות ועידכון השינויים

בעת הגשת בקשתה למוסד מצהירה האישה על הכנסתה, ממציאה אישורים כדי לאמת את הצהרתה, וחותרת על התחייבות להודיע למוסד תוך 15 יום, בהתאם לתקנות, על כל שינוי. המוסד גם שולח פעם בשנה בקירוב לנשים, שאושר להן תשלום דמי מזונות, דרישה להגשת הצהרה על ההכנסה ועל שינויים אחרים שיש להם השפעה על שיעור התשלום. הוא גם עורך חקירות לאימות הצהרות האישה על הכנסותיה, קשריה עם החייב, איתור כתובתו, מקום עבודתו והכנסותיו.

1. הבדיקה בסניפים ירושלים, באר שבע ופתח תקוה העלתה, שנשים שלגביהן חל שינוי בגובה דמי המזונות בעקבות פסק דין חדש, או שהתחילו לעבוד, הודיעו על השינוי במקרים רבים רק בעת שנתבקשו להצהיר על כך במסגרת ההצהרה החד שנתית.

— בסניפים שנבדקו נמצאו מקרים, שבהצהרה דיווחו הזוכות על כך שהתחילו לעבוד וצירפו תלושי שכר, אך לא ציינו את המועד שבו התחילו לעבוד. הסניפים לא ביקשו לערבנם במועד המדויק של השינוי. גם כאשר צויין המועד, הורו פקידות התביעות למחשב להתייחס להכנסתה מעבודה רק ממועד העברת העידכון למחשב. אף כאשר נתקבלה ההצהרה באיחור והזוכות נהנו במשך חודשים מספר מדמי מזונות גבוהים מהמגיע להן, עקב הכנסות שלא הצהירו עליהן בסמוך לקבלתן, נמנעו הסניפים מלחייבן בהחזר הכספים על ידי דיווח נכון של הכנסותיהן למחשב, כפי שהדבר נתון בידיהם על פי החוק.

בסניף ירושלים אושרה הבקשה במקרה אחד, ב-14.1.82. ההכנסה מעבודה חושבה באותו מועד על פי תלושי שכר לחודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה. ב-28.2.82 הודיעה הזוכה על שינוי סכום דמי המזונות שניפסקו לה בפסק הדין בדיון מחדש, דבר שהיה בו כדי להגדיל את דמי המזונות שקיבלה עד לאותו מועד. הסניף לא ביצע בד בבד עידכון של הכנסותיה. כעבור חמישה חודשים עודכן שוב הסכום בפסק הדין והפעם עידכן הסניף את הכנסתה בשיעור חוספת היוקר בלבד, ולא על פי תלושי שכר לאותו מועד, אף שהיה מקום לעשות זאת. מתלושי השכר לאוגוסט ולספטמבר שצורפו להצהרתה ב-31.10.82 עולה, שבעוד שהשכר המעודכן שנרשם במוסד באוגוסט היה בסכום של 6,670 שקל, הגיעה הכנסתה על פי תלושי שכר לאותו חודש ל-12,278 שקל. בעקבות עידכון הכנסתה בתוספת היוקר התברר, שהכנסותיה גבוהות מהתיקרה המותרת לקבלת דמי מזונות מהמוסד, ומשום כך מ-1.11.82 הופסק התשלום, בלי שנערכה עמה התחשבות לגבי סכומי היתר שקיבלה בגין הכנסותיה הגבוהות בחודשים קודמים.

המוסד לא נקט צעדים כלשהם נגד נשים שלא עמדו בחובתן על פי החוק לדווח על כל שינוי בסמוך להתהוותו. בשל כך ייתכן, שהן לא הקפידו על העברת המידע בסמוך למועד השינוי.

2. על פי החוק, בית משפט או בית דין מוסמך המבטל פסק דין למוזנות, או משנה תוכנו, יודיע על כך מיד למוסד. במקרים אלה יבטל המוסד את התשלום לזוכה או ישנה את שיעורו לפי פסק הדין. אין הסדר מינהלי להעברה מסודרת של מידע על שינויים כאלה למוסד, ובטופסי ההצהרה השנתיים נדרשו הנשים רק החל בשנת 1982 לדווח על שינויים הנובעים מדיון מחדש בפסק הדין.

בסניף פתח תקוה נמצא במקרה אחד, שחייב ביקש להקטין את דמי המוזנות הנגבים ממנו בעקבות הקטנת הסכום בפסק הדין. ב־5.6.80 הוא נתבקש להמציא תעודת גירושין, שכן ההקטנה בפסק הדין תקפה מיום מתן הגט. הוא המציא את התעודה ב־14.7.80. התברר, שפסק הדין שהקטין את דמי המוזנות ניתן ב־9.4.80 אך לא הומצא למוסד (גם לא על ידי הזוכה, כפי שהתקנות מחייבות). כתוצאה מכך קיבלה הזוכה תשלומי יתר בסך של 3,411 שקל בגין התקופה 9.4.80—30.9.80. הסניף הסתפק בניכוי החוב בערכו הנומינלי ב־12 תשלומים.

3. הסניפים נוהגים לערוך חקירות, אף לאחר ביצוע התשלום, כאשר יש צורך, על פי שיקול דעתו של פקיד התביעות, באימות של הפרטים הכלולים בבקשות הנשים או בהצהרותיהן. אולם, במקרים לא מעטים נראה, שהמפרטים שהיו רשומים בבקשה, כמו גיל האישה וגיל ילדיה, צריך היה להיות ברור שהמקרה מחייב בדיקת אימות במיוחד לגבי הכנסותיה, אך הסניפים לא העבירו בקשות אלו לחקירה או שהתמהמהו לעשות זאת במשך תקופה ארוכה.

לדעת הביקורת, על הענף לקבוע קריטריונים לגבי שלבי הטיפול בבקשה ולגבי פרטים הרשומים בה המחייבים חקירה. עוד על הענף לתאם ולבצע חקירות מדגמיות לאימות פרטי הבקשות וההצהרות השנתיות, דבר שיש לו ערך מרתיע לכשעצמו. בתשובתו מספטמבר 1983 הודיע המוסד, שהוא מקבל את המלצת הביקורת.

השלמת הכנסה

במקרים שפסק הדין בדבר גובה דמי המוזנות נמוך מהסכום המגיע לפי התקנות, משלם המוסד כדמי מוזנות את הסכום הנקוב בפסק הדין. אם התשלום המשולם לזוכה כדמי מוזנות נמוך מהסכום המשולם על פי חוק הבטחת הכנסה* וגם אין לה הכנסה אחרת, היא רשאית לבקש השלמת הכנסה על פי חוק זה, אם היא עומדת בתנאי הזכאות שנקבעו בו.

— הבדיקה בסניפים העלתה, שבעוד שלגבי קיצבאות זיקנה ושאיירים (זו"ש) נבדקת — באותה יחידה בסניף — הזכאות להטבה סוציאלית (הבטחת הכנסה) בד בבד עם בדיקת הזכאות לקיצבת זיקנה, הרי שנשים המקבלות דמי מוזנות והזכאיות להשלמת הכנסה נדרשות לטפל בהגשת תביעות לדמי מוזנות ולהשלמת ההכנסה בשתי יחידות שונות ולבדוק את זכאותן בכל אחת מהיחידות ביוזמתן. אין הסדר שלפיו פקיד התביעות המטפל בבקשות לדמי מוזנות מפנה את המקרים המתאימים לבדיקתה של יחידת הבטחת הכנסה במטרה לאפשר באותה עת את מיצוי הזכויות. נמצא גם, שהפניית תשומת לב הזוכות לצורך לבדוק את זכאותן להשלמת הכנסה אינה ממוסדת כבענף זו"ש ומושארת למעשה ליוזמתן של פקיד התביעות.

— בסניפים שנבדקו נמצאו מקרים, שבהם דמי המוזנות שנפסקו בפסקי הדין, ותשלומי המוסד בעקבותיהם, היו נמוכים וחלקם אף ללא הצמדה, כך שבתנאי האינפלציה הקיימת איבדו מערכם הריאלי; במסגרת בדיקה כוללת של המקרים העונים על תנאי הזכאות לכאורה של השלמת הכנסה, היו בוודאי חלק מהנשים זוכות להכנסה נוספת למחייתן במסגרת ענף הבטחת הכנסה. לדעת הביקורת, יש מקום ליוזם נוהל שיחייב בדיקה כזאת ולהקיא למיצוי זכויות מלא במסגרת האפשרויות הקיימות בחוק.

גבייה מהחייבים

על פי החוק, המוסד יגבה, כאמור, מן החייב כל סכום שהגיע או המגיע ממנו לזוכה לפי פסק דין למוזנות. ביצוע פסק הדין כלפי החייב בתשלום מוזנות נעשה באמצעות לשכות ההוצאה לפועל של בתי המשפט, לפי חוק ההוצאה לפועל התשכ"ז—1967, כאילו ניתן לזכות המוסד. עוד

* לתשלום הבטחת הכנסה ראה בדו"ח זה, עמ' 586.

נקבע, בחוק, שאם המוסד חב לחייב סכום כסף על פי כל דין (בגין גימלאות על פי חוק הביטוח הלאומי או חוק אחר) רשאי הוא לקזז כנגד אותו סכום את התשלום המשולם לזוכה (כדמי מוזנות). גבה המוסד מהחייב, בכל הדרכים העומדות לרשותו, יותר מהתשלומים ששילם לזוכה על פי החוק, יעביר את ההפרש לזוכה.

הודעה לחייב על מחויבותו בתשלום המוזנות לפי פסק הדין נשלחת אליו בעת ובעונה אחת עם ביצוע התשלום הראשון לזוכה. בהודעה הממוחשבת מפורט התשלום החודשי שעל החייב לשלם וחובו (אם קיים) בגין תקופה קודמת; מצורפים אליה פנקסי תשלומים לביצוע התשלומים, וכלולה בה גם הודעה לחייב שאי תשלום חובותיו יאלץ את המוסד לנקוט נגדו הליכים בהוצאה לפועל.

התשלומים והתקבולים נרשמים בערכים נומינליים; חישוב בערכים אלה מראה, שהגבייה מהחייבים באמצעות המוסד שופרה והגיעה ל-44% בקירוב מסך התשלומים ב-1982, לעומת 11% בסוף 1974 (מועד שבו החל המוסד באכיפת הגבייה בחיפה נרחב); אך, מאחר שמרבית התשלומים מהחייבים במוזנות מוחזרים למוסד בפיגור של חודשים ואף שנים, בערכים נומינליים וללא הפרשי ריבית והצמדה, הרי ששיעור התקבולים מהתשלומים, בערכים משוערכים, נמוך מהאמור לעיל.

התקבולים על חשבון החוב כוללים גם תשלומים מאוכלוסייה שבחלקה אינה בארץ או אינה מסוגלת לעמוד בתשלום כסכום שנפסק בפסק הדין, אם בגלל גובה הכנסותיהם של החייבים ואם בגלל היותם מאושפזים בבתי חולים או אסורים בבתי סוהר. מבחינת המוסד ניתן לראות במקרים לא מעטים, בחובות אלה, כאבודים או מסופקים; אולם, מאחר שאין החוק מפדיר את מוחיקתם, רישומי המוסד מראים חובות אלה והוא חייב להמשיך כנסיונות לאכיפת הגבייה, גם כאשר ברור כי הסיכוי לכך הוא אפסי.

בעניין זה הציע מבקר המדינה (בדו"ח 25, עמ' 901) לשקול הקמת ועדה, שתהא מוסמכת, על פי החוק, להמליץ על אופן תשלום החוב או אף הקפאת חוב של חייבים שיש קושי לגבות מהם את התשלומים, מהסיבות שתוארו לעיל.

ועדה שמינה שר המשפטים, בסוף אוגוסט 1976, לבדוק את הוראות חוק המוזנות (ועדת גוברמן), המליצה ב-1978 לפעול על פי המלצתו של מבקר המדינה ולכוון ועדה, שתברר יהיו נציגים של היועץ המשפטי לממשלה, משרד האוצר והמוסד. ועדה זו, תצטרך לעיין בחובות שנצטברו ולהחליט בדבר המשך ההליכים של הגבייה. מהמסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה עולה, שהוועדה הוקמה ביולי 1979; היא התכנסה ארבע פעמים בלבד. במהלך פגישותיה נתגלעו חילוקי דעות בין נציגת המוסד לביטוח לאומי לבין היושבת ראש בקשר להליכי קבלת ההחלטות בוועדה. חילוקי הדעות לא יושבו, והוועדה הפסיקה להתכנס ולא חידשה פעילותה עד למועד סיכום הביקורת, אף כי גם לא פוזרה רשמית.

מנהלת הענף הציעה עוד באוקטובר 1980, שמינהלת המוסד תחליט על הקריטריונים לאי נקיטת פעולות גבייה על פי המלצות הענף, ושסמכות לפעול לפי הקריטריונים תינתן למנהלת הענף. עד למועד סיכום הביקורת לא נפלה ההחלטה בנושא; בהעדר החלטה נדרשים הסניפים לטרוח ולערוך פעולות מעקב ואכיפה חסרות סיכוי, ורישומי המוסד כוללים חיובים שאינם ריאליים.

בתשובתו מספטמבר 1983 הודיע המוסד, כי בדעתו להעלות את הנושא מחדש בפני משרד המשפטים, במגמה לאפשר למוסד למחוק את החובות במקרים כגון אלה או להקפיאם כאשר לא קיים סיכוי סביר לגבותם.

אכיפת הגבייה

כדי שניתן יהיה לדרוש מהחייב לשלם למוסד את המוזנות שנפסקו בפסק הדין, נדרשת הווכה למסור בסניף פרטים על החייב (שמו, מספר הזהות שלו, כתובתו, מקום עבודתו, גימלאות שהוא מקבל מהמוסד, חשבונות בנק, בעלות על רכב ונדל"ן). מסירת הפרטים מהווה תנאי לאישור הבקשה. פעולות האכיפה נגד חייבים, שאינם משלמים למוסד חובות לפי פסק דין בדבר דמי מוזנות, מבוצעות בדרך של קיזוז גימלאות אחרות או באמצעות ההוצאה לפועל (להלן — הוצל"פ). לכל חייב נפתח תיק בהוצל"פ והמעקב אחר סדירות התקבולים מהחייבים נערך על ידי פקידי התביעות.

מנתוני אגף המחקר של המוסד לשנת 1981 עולה, כי מספר התיקים הפעילים לחייבים מגיע ל-10,800* בקירוב (כולל מקרים שהאישה הפסיקה לקבל תשלום, אך נשאר עדיין חוב של הבעל). מספר פעולות האכיפה שנוקטו בכל חודש נגד החייבים הגיע ל-1,400 בקירוב; הפעולות כללו פתיחת תיק בהוצל"פ, משלוח פקודות מאסר, צווי עיקול וצווי עיכוב יציאה מהארץ.

מבין פעולות האכיפה שנוקטו בכל הארץ, פקודות המאסר היו כ-75% מכלל פעולות האכיפה. בשנת 1981 הוצאו בכל חודש כ-1,000 פקודות מאסר, 165 פקודות עיקול וכ-30 צווי עיכוב יציאה מהארץ. עוד עולה מנתוני אגף המחקר, כי באותה שנה היתה הפעילות הקשורה בפעולות אכיפה מועטה בהשוואה לזו שהיתה מקובלת בשנים האחרונות והגיעה ל-15% מכלל התיקים הפעילים, לעומת 20% בשנים קודמות.

הירידה בשיעור הפעולות הקשורות באכיפת הגבייה בשנה האמורה מוסברת מחד גיסא בהתארגנות הסניפים לטיפול במסגרתם בבקשות לדמי מזונות שבזור באותה שנה, ובגידול בשיעור של כ-30% במספר הבקשות לעומת מספרן בשנת 1980, ומאידך באי גידול בכוח האדם של היחידה. בבדיקות שערך המכון לפירון העבודה, על פי הזמנת המוסד, נמצא, שחסרו כ-27% מכוח האדם הדרוש ליחידה. מנתוני מחלקת המחקר לשנת 1982 עולה, שהפעילות הקשורה בפעולות אכיפה נסבה סביב 19.5% מכלל התיקים הפעילים.

פעולות כלליות לאכיפת הגבייה

פתיחת תיקים בהוצאה לפועל

על פי תדריך הענף ממאי 1977 יש לפתוח לחייב תיק בהוצאה לפועל תוך חודש מיום שהבקשה לדמי מזונות אושרה. את תיק ההוצל"פ פותחים עובד המשרד הראשי או פקיד תביעות בסניפים שבזור אליהם הטיפול בהוצל"פ (חיפה ובאר שבע וירושלים חלקית). התיקים נפתחים לכל החייבים גם אם החלו לשלם, וזאת כדי לאפשר נקיטת צעדים במהירות כנגד חייב שיפסיק לשלם או ינסה לצאת מהארץ בלי שדאג קודם לכן להמשך תשלומים סדירים בתקופת שהייתו בחו"ל.

— בסניפים ירושלים, באר שבע ופתח תקוה נבדק משך הזמן שחלף מאישור הבקשה לזוכה בסניף ועד לפתיחת התיק לחייב בהוצל"פ; הבדיקה העלתה, שבחלק מהמקרים נפתחו התיקים בין חודש וחצי למחצית השנה לאחר אישור הבקשה. במקרים אלה נדחתה גם אכיפת הגבייה על ידי פעולות הוצאה לפועל, אף כי אפשר שנצטברו לחלקם חובות.

בדיקת כרסות החייבים

לשם אכיפת הגבייה עורכים פקידי התביעות בסניפים מעקב שוטף אחר תשלומי החייבים. משנמצא, במסגרת הבדיקה התקופתית, שהחייבים עדיין לא הסדירו את תשלומיהם, נוקטים פקידי התביעות צעדים לאכיפת הגבייה.

המעקב אחרי תשלומי החייבים (בכלל זה הסדרי תשלומים — ראה להלן) ואחר פעולות האכיפה נעשה בדרך של בדיקת כרסות החייבים, שבה רושמים פקידי התביעות את פרטי החייב והזוכה, פרטים על פסק הדין, מועד פתיחת התיק בהוצל"פ ופעולות האכיפה שנעשו נגד החייב. לצורך המעקב מסתייעים פקידי התביעות בדו"חות מחשב חודשיים, המפרטים את החיובים והתקבולים מהחייבים, ובדו"חות ביניים משלימים המופקים בתדירות משתנה (כשלוש פעמים בחודש).

— בסניפים שנבדקו הועלה, שהדו"חות ששימשו את פקירי התביעות לא היו מעודכנים ושיקפו, מבחינת תקבולי החייבים, את המצב כדורש ע"י כחורשיים קודם למועד הביקורת. העדר דו"חות מעודכנים על תקבולי החייבים, מחייב את פקירי התביעות לדרות את פעולות האכיפה נגד החייבים. דבר זה יש בו כדי להאט את נקיטת הצעדים לאכיפת הגבייה ומהווה גורם להצטברות חובות שיקשה על הסניפים לגבותם בעתיד.

הטיפול בחייבים

בדיקת הכרטיסים של חייבים המשלמים באורח סדיר נעשית בעיקר לצורך עידכון החיוב במידה שחל שינוי בגובה התשלום לזוכה עקב שינויים במדד המחירים לצרכן או בתוספת היוקר. הבדיקה נעשית גם לצורך איתור מפגרים בתשלום ונקיטת צעדים לאכיפת הגבייה.

* חלקם משלמים תשלומיהם לפי דרישת המוסד בלא שהופעלו נגדם פעולות אכיפה.

— בבדיקה מסוגרת בסניפים ירושלים ובאר שבע נמצאו 24 מקרים של חייבים המסווגים כמשלמים באורח סדיר. לגבי חייבים אלה חלפו ארבעה-חמשה חודשים ממועד המעקב האחרון אחר תקבולי החייבים ועד למועד הביקורת או למועד שהסניף גילה שהחייבים אינם עומדים בהתחייבותם ונקט נגדם צעדים. בבדיקה אחרת שנעשתה בשני הסניפים הועלה, שב-18 מקרים בירושלים וב-6 בבאר שבע היה חוב מצטבר גדול פי שלושה ויותר מהתשלום השוטף, והחובות המצטברים נעו בסניף ירושלים, בסוף נובמבר 1982, בין 5,600 ל-41,000 שקל לחייב; ובסניף באר שבע בין 3,350 שקל ל-11,000 שקל לחייב, בסוף דצמבר אותה שנה.

— ביקורת, שנערכה בסניף באר שבע על הטיפול באכיפת הגבייה מחייבים שאינם משלמים, העלתה, שב-27 מקרים מבין 44 שנבדקו, חלפו 4.5 חודשים עד שנה מאז שנערך מעקב כרטיסייהם או בוצעה פעולת אכיפה אחרונה, ועד למועד הביקורת. החובות שהצטברו לחייבים אלה נעו בין 14,000 ל-67,000 שקל לחייב, ובמקרה אחד הגיעו ל-100,000 שקל. בשבעה מקרים אחרים נשלחה פקודת מאסר סמוך למועד הביקורת, אך זאת לאחר שחלפה תקופה של חמישה עד עשרה חודשים בלי שננקטה פעולה כלשהי נגדם. במקרה נוסף נשלחה פקודת מאסר בסמוך למועד הביקורת, לאחר שחלפו שנתיים וחצי בלי שננקטו פעולות כלשהן כנגד החייב. לחייבים אלה היו במועד הביקורת חובות שנעו בין 5,400 ל-71,435 שקל ולחייב הנוסף חוב בסך של 113,540 שקל.

מהממצאים עולה, שפרק הזמן הארוך שחלף בין בדיקה לבדיקה והערך דו־החות תקבולים מעורכנים בצורה שוטפת, איפשרו הצטברות של חובות. לפיכך, יש לשקול שינויים בתדירות הבדיקה כדי למנוע הצטברות מקרים של מפגרים בתשלום, גם בין אלה המסווגים כמשלמים באורח סדיר, תוך נקיטת אמצעים מתאימים ומהירים.

ניכויים מקיצבאות המוסד

חייב שאינו משלם באופן סדיר וגמצא שהוא מקבל קיצבה מענפי הביטוח של המוסד, רשאי המוסד, לקזז, כאמור, כנגד אותו סכום את התשלום המשולם לזכותו. במטרה להבטיח למקבלי הקיצבאות הכנסה כדי מחיה, תוך התחשבות במצבם ובהכנסותיהם, נקבע בהוראות המוסד, שניתן, בדרך כלל, לקזז בעבור חוב של דמי מזונות כלהלן: כל הקיצבה כשמדובר בקיצבת ילדים, בעבור ילדים הנמצאים בהחזקתו ובתגמול למשרתים במילואים; מקיצבת זיקנה, נפגעי עבודה ונכות (לנכה שאין לו הכנסה אחרת) — לא יותר מ-10% מהקיצבה השוטפת ליחיד לטובת חוב שוטף בגין דמי מזונות; מקיצבת אבטלה ניתן לקזז מעל הכנסה כדי מחיה; מקיצבת ניידות הניכוי המירבי המותר הוא בשיעור 50% ומקיצבת הבטחת הכנסה אין מקוזים חוב. לביצוע הקיזוזים השוטפים אין המוסד מסתייע בהוצל"פ והם נעשים על ידי המוסד בעצמו. חוב מצטבר ניתן לקזז מתשלום מצטבר של גימלאות בעבור תקופה רטרואקטיבית באמצעות צו עיקול של ההוצל"פ.

1. — כספיים ירושלים, באר שבע, תל אביב ופתח תקוה נבדקו כרטיסי חייבים שיש לגביהם הסדרי ניכוי מקיצבאות, והועלה שבמקרים לא מעטים חלף זמן ממושך — מחודש וחצי עד לשנה — ממועד תשלום המזונות לזכות ועד לביצוע הקיזוז, וזמן רב נוסף עד שזוכה חשבון החייב בכסום הקיזוז.

להלן דוגמאות בולטות:

במקרה אחד בסניף ירושלים, פנה ענף מזונות ב-2.12.79 לענף נפגעי עבודה שממנו קיבל החייב קיצבה, בבקשה לקיזוז כנגד חובות בדמי מזונות. אף שנשלחו שלוש תזכורות על ידי עובדי ענף מזונות במשך התקופה, נעשה הקיזוז הראשון רק ב-16.10.80. ב-25.2.81 פנה הענף בשנית לענף נפגעי עבודה בבקשה להגדיל את הניכוי עקב שינוי בפסק הדין ולהעמידו על 1,200 שקל בחודש. הניכוי הוחל ב-31.5.81; בפועל קיזוז מקיצבת החייב 1,300 שקל, דהיינו 100 שקל יותר מהמבוקש. ב-16.7.81 פנה הענף לענף נפגעי עבודה בבקשה נוספת להגדלת הניכוי עקב תנאי ההצמדה שנקבעו בפסק הדין, ומשלא נענה פנה פעם נוספת ב-1.10.81 לנכות לו 1,498 שקל בגין החיוב החודשי למזונות ו-300 שקל נוספים בגין החוב שהצטבר. בפועל, בתקופה 28.9.81—30.11.81 שבה היו אמורים לנכות 1,200 שקל בכל חודש, נוכו רק 100 שקל בכל חודש. מ-31.12.81 עד למועד הביקורת נוכו בכל חודש 300 שקל בלבד במקום 1,498 שקל ו-300 שקל נוספים.

בבדיקה בסניף פתח תקוה הועלה, שבמקרה אחד נשלחה הפנייה לניכוי ב-15.11.81 ועל אף שנשלחו כמה תזכורות ליחידת הנכות המטפלת בתשלום לחייב בוצע הקיזוז בפועל רק

ב-31.10.82, כעבור 11.5 חודשים. עד למועד התחלת הניכוי הצטבר לחייב חוב של כ-30,000 שקל.

במקרה אחר הודיעה זוכה על קיומה של קיצבת נכות לחייב; הוראת ניכוי הוצאה בפברואר 1979, אך הניכוי בפועל בוצע רק באפריל 1982, כעבור שלוש שנים, ונמשך חמישה חודשים בלבד, כיוון שהחייב חדל להיות זכאי לקיצבת נכות. במועד הביקורת, באפריל 1983, הגיע חובו לסכום של 64,230 שקל.

2. — לפי הנחיות הענף, שניתנו במסגרת פעולות ההדרכה, משהתברר שחלף זמן ממושך מתאריך הפנייה ולא הוחל בקיומו, יש לשלוח תזכורת. הביקורת שנערכה בסניף באר שבע העלתה, שביחידת המזונות של הסניף אין נוהגים לשלוח תזכורות, אף אם חלף זמן רב מאז הפנייה לקיומו וזה לא בוצע. בסניף ירושלים נמצא, שנשלחו תזכורות רק בחלק מהמקרים, וגם זאת לא בתדירות מספיקה.

לדעת הביקורת, על המוסד לנקוט צעדים מידיים לקיצור משך הזמן בין הפנייה לענף הביטוח המתאים לבצע את הקיומו לבין ביצועו למעשה. במצב הקיים נהנים במשך תקופה ארוכה מקיצבאות המוסד חייבים שהצטברו לחובתם חובות בגין דמי מזונות שאותם שילם המוסד לזכות; נגד חלק מהחייבים אף לא יוכל המוסד לנקוט צעדי אכיפה אחרים, בהיותם נזקקים. יעול הטיפול בנושא יש בו כדי לצמצם את הפער בין התשלומים לזכות לבין התקבולים מהחייבים, שנגבו בערך גומלי. בתשובתו מספטמבר 1983 הודיע המוסד, שהענפים הנוגעים בדבר פירסמו לאחרונה הוראות מפורטות במטרה להחיש את ביצוען של הוראות הקיומו.

פעולות לאכיפת הגבייה באמצעות ההוצאה לפועל

אזהרות

עם פתיחת תיק בהוצל"פ נשלח לחייב גם כתב אזהרה, שבו מפורט החוב למוסד, והחייב מוזהר על פי חוק ההוצאה לפועל שאם תוך 10 יום לא יפרע חובו יינקטו נגדו הליכים נוספים. מסירת האזהרה בבית החייב מהווה תנאי לנקיטת צעדי אכיפה אחרים.

לפי חוק ההוצאה לפועל, לא יוחל בביצוע פסק דין אלא לאחר שמשרד ההוצל"פ המציא לחייב אזהרה למלא אחרי פסק הדין, תוך תקופה שתיקבע באזהרה, ולאחר שעברה התקופה שנקבעה, זולת אם ראה ראש ההוצל"פ שנסיבות העניין מצדיקות נקיטת הליך לפני כן.

משהוחזר ספח האזהרה להוצל"פ, מועברת ההודעה למשרד הראשי של המוסד וממנו לסניף. זה רושם את ההודעה בכרטיס החייב ומתחיל במעקב אחר תשלומיו ונקיטת צעדי אכיפה במידת הצורך.

— כיוון שהנושא לא בוזר לסניפים, מקבל עובד המשרד הראשי את המידע על קבלת האזהרות מההוצל"פ, ממיינו, ומעבירו לידיעת הסניפים. בדיקה מסורגת בסניפים העלתה, שחלפו חודשיים עד שישה חודשים מתאריך פניית הסניף למשלוח האזהרות על ידי ההוצל"פ ועד לקבלת התשובה.

פרקי זמן ממושכים, החולפים בין התשלום הראשון לזוכה לבין המצאת אזהרה לחייב, ועיכוב בהעברת המידע על כך מההוצל"פ לסניפים, היה בהם כדי להביא לדחייה בצעדי אכיפת הגבייה ולהצטברות חובות של חייבים.

— הביקורת בסניפים ירושלים, תל אביב, באר שבע ופתח תקוה העלתה מקרים, שהוגשו להוצל"פ בקשות לנקיטת צעדי אכיפה נוספים קודם שנודע בסניף שהאזהרה נתקבלה. בסניף באר שבע נמצא גם, שב-53 כרטיסים שנבדקו לא צויין אם נתקבלה האזהרה על ידי החייב ומת. הסניף הסביר למשרד מבקר המדינה, שהוא לא נהג לעדכן את כרטיסי החייבים בדרך של רישום התשובות לאזהרות, אם כי דאג לוודא, קודם להוצאת צווי אכיפה נוספים, שהאזהרה נתקבלה.

לדעת הביקורת, יש להקפיד על ציון מידע זה בכרטיס, מאחר שבהעדרו לא ניתן להבטיח שהחייב הוזהר כדין ואם ניתן לנקוט נגדו צעדים נוספים.

משמתברר לפקיד התביעות, בעת בדיקת כרטיסת החייבים, שהחייב לא הסדיר את חובותיו גם לאחר שקיבל את האזהרה, הוא בודק את האפשרות לאכוף את הגבייה על ידי הטלת עיקולים על משכורתו של החייב (אם מקום עבודתו ידוע), חשבונות בנק שלו, רכב או נדל"ן.

עיקול רכב או נדל"ן — מעקב וביצוע: בסניפים ירושלים ותל אביב לא נעשות, עם פתיחת כרטיס לחייב, בדיקות שוטפות לאיתור נכסים אצל חייבים; למעט בירור חד פעמי בסניף תל אביב בספטמבר 1982 ובדיקת בעלות על רכב בסניף ירושלים בינואר אותה שנה ובינואר 1983, לא נעשו בדיקות נוספות.

— בסניף תל אביב נבדק משך הזמן שחלף מהפנייה לביצוע עיקול על ידי הסניף ועד לקבלת האישור בסניף מהגוף שאליו נשלח. הבדיקה העלתה חמישה מקרים, שבהם חלפו 2.5—5 חודשים. בשלושה מקרים אחרים, שלגביהם לא אושר ביצוע העיקול למרות שחלפו שבעה חודשים עד שנתיים וחצי מאז נשלחו העיקולים, לא בירר הסניף מה עלה בגורלם של העיקולים. במקרים אלה משך הזמן הארוך נבע בחלקו מאי העברת הטיפול בהוצאה לפועל לסניף, דבר שחייב העברת צווי העיקולים והתשובות עליהם באמצעות המשרד הראשי בירושלים.

עיקול משכורת. 1. משהוחלט על עיקול משכורתו של חייב, שולחים פקידי התביעות באמצעות ההוצ"פ, צו לעיקול משכורת למקום עבודתו. בצו נקוב הסכום שיש להעביר לזכות המוסד. במקרים שפסק הדין מחייב ערכון על פי תוספת היוקר או מדד המחירים לצרכן, שולחים פקידי התביעות צו עיקול חדש על סכום גבוה יותר ומבטלים את הצו הקודם. על המעביד להעביר את הכספים להוצ"פ ביום שבו משולמת משכורתו של החייב.

בדיקת כרטיסיהם של 18 חייבים בסניף ירושלים ושל 32 חייבים בסניף באר שבע, שחלק ממשכורותיהם עוקלו בגין חוב מוונות, העלתה את הליקויים הבאים:

— במקרים מספר, אף שחלפו עד למועד הביקורת, פרקי זמן ממושכים, שהגיעו לעתים לתשעה חודשים, לא בוצעו ולא אושרו העיקולים והסניפים לא ביררו את הסיבות לכך.

— בחלק מהמקרים שנבדקו נמצא, שהמעבידים, שאליהם נשלחו העיקולים, לא העבירו את הכספים באופן סדיר, או העבירו סכומים נמוכים מאלה שנדרשו. הסניפים לא ביררו זאת עם המעבידים ולא ביקשו מההוצ"פ לגקוט נגדם הליכים, כפי שמתיר חוק ההוצאה לפועל במקרים כאלה.

לדעת הביקורת, מעקב צמוד אחר ביצוע העיקולים היה בו כדי למנוע את התופעות שתוארו לעיל.

2. לפי ההנחיות, שניתנו לסניפים בפעולות ההדרכה של הענף, יש לחשב את סכום העיקול על פי נוסחה שרכיביה כוללים את החיוב השוטף והחוב המצטבר.

— ב־12 מקרים מבין אלה שנבדקו בסניף ירושלים וב־5 בסניף באר שבע, נמצא, שהסכום שעוקל היה נמוך מזה שהיה על הסניף לעקל בהתחשב בסכום החוב המצטבר (לפי הנוסחה שקבע הענף). הסכומים היו נמוכים בכל חודש ב־181 — 1,893 שקל בסניף ירושלים, וב־261 — 700 שקל בסניף באר שבע. יתר על כן, כשניים מהמקרים בסניף ירושלים ובמקרה אחד בסניף באר שבע היה הסכום שנתבקש המעביד לעקל נמוך אף מהחיוב השוטף (החודשי). כתוצאה מכך, נצטברו לחייבים שכרטיסיהם נבדקו חובות גדולים שנעו בין 3,900 שקל ל־58,000 שקל לחייב בסניף ירושלים, ובין 8,906 ל־82,963 שקל לחייב בסניף באר שבע. פקדי התביעות לא דאגו, בעת ביצוע המעקב, לערכן את גובה הסכום שיש לעקל ביחס מתאים לגובה החוב המצטבר, בצורה שתאפשר את צמצומו כמזון סביר.

3. — בסניפים ירושלים ובאר שבע נמצא, שאף סכום העיקול לא הוגדל בזמן סביר בעקבות חשינויים המתחייבים מההצמדה שנקבעה בפסק הדין. בביקורת מסודרת הועלו מקרים שחלפו ארבעה עד תשעה חודשים מהוצאת צו העיקול ועד לעידכון סכומו על פי המדר שנקבע בפסק הדין.

4. בסניפים ירושלים ופתח תקוה נערכה בדיקה ברבר משך הזמן שחלף ממשלוח צו עיקול המשכורת למעביד, הכולל את קבלתו על ידי המעביד, העברת הכספים המעוקלים על ידו להוצ"פ ועד לקבלתם במוסד. הבדיקה העלתה שלגבי 15 חייבים בדמי מוונות בסניף ירושלים

חלפו חודש וחצי עד לשישה וחצי חודשים עד לקבלת כספים מעוקלים במוסד. בסניף פתח תקוה נמצאו המישה עיקולי שכר שלגביהם חלפו 2.5–4 חודשים מאז הוצאתם ועד שנתקבלו כספים במוסד.

הבדיקות העלו, שמאז אמצע 1981 מתעכבת העברת הכספים בכמה תחנות במשך זמן רב וללא כל תשואה עד להפקדתם בחשבון המוסד בבנק: שיקים של המעבידים על הסכומים המעוקלים מופקדים בהוצל"פ, ומשם מועברים לקופות בתי המשפט המוציאות הוראות תשלום לפקודת המוסד. ההוראות עוברות למרכז למיכון משרדי (מל"מ) ביפו, המדפיס שיקים לפקודת המוסד ואלה מוחזרים להוצל"פ וממנו מועברים למוסד. בארכיב המוסד נרשמת קבלת השיקים (שיק לכל חייב), והם מועברים למחלקת הכספים המפקידה אותם בבנק, ובמקביל מזוכה חשבון החייב.

נוכת העובדה, שכספים רבים נמצאים במעבר בלי שיטת ריבית והצמדה, המליין משרד מבקר המדינה, שהמוסד ידון עם ההוצאה לפועל על דרכים לקיצור התהליך של העברת הכספים ולצמצום משך הזמן בין הפקדת הכסף על ידי המעביד לבין קבלתו במוסד; יש להבטיח הירוק המעקב אחר מעבידים המעכבים את ביצוע העיקול ולפעול נגדם על פי הוראות חוק ההוצאה לפועל.

פקודות מאסר

מנתוני המוסד המתייחסים לכלל פעולות הסניפים בשנת 1981 (למעט הסניפים חיפה ובאר שבע המבוזרים גם מבחינת ההוצאה לפועל) עולה, כאמור, שמשלוח פקודות מאסר היא הפעולה השכיחה ביותר מבין כל פעולות האכיפה המבוצעות באמצעות ההוצל"פ, והיא מהווה כ-75% מהן. מהמחקר שערך המוסד עולה, שבוצעו 47% * מכלל פקודות המאסר. כל החייבים העדיפו לשלם ולא להיאסר.

— לפי הוראות התדריך מ-1977, על הסניפים לעקוב אחר ביצוע פקודות המאסר שנשלחו לחייבים, וזאת בדרך של משלוח תזכורות למשטרה. הסניפים לא הקפידו לעקוב אחר פעולות המשטרה בדרך זו, אלא יזמו משלוח פקודות מאסר חדשות.

בסניף פתח תקוה נמצא, שבין מאי 1980 לדצמבר 1982 נשלחו לגבי שישה מקרים 24 פקודות מאסר ואלה בוצעו באיחור, או לא בוצעו כלל, בלי שלמשטרה נשלחה תזכורת על כך בשלב כלשהו. בשניים מהמקרים חלפה כחצי שנה מהוצאת הפקודות ועד שנתקבל מידע מהמשטרה שהפקודות לא בוצעו; במשך כל אותה תקופה לא ערך הסניף בירורים בעניין.

לדעת הביקורת, על המוסד לבצע מעקב אחר הבקשות להוצאה לפועל של פקודות מאסר שהוא יוזם, ולוודא שהן מבוצעות בסמוך למועד הוצאתן.

בדיקה מסודרת, בסניפים ירושלים, תל אביב, באר שבע ופתח תקוה, של כרטיסי חייבים העלתה, שבי-30 מקרים יזמו הסניפים משלוח פקודות מאסר אף כי מהחומר שעמד לרשות הביקורת עולה, שהיה עליהם לבדוק את האפשרות לאכוף את הגבייה על החייבים קודם לכן באמצעות עיקולי שכר, רכב ונדל"ן, או לפחות לא להקדים על צעדים אלה את הוצאת פקודת המאסר. במקרים נוספים לא נערכה תחילה בדיקה אם לחייב נכס כלשהו שניתן לעקל.



לדעת הביקורת, ניתן להעמיק את הגבייה מהחייבים דמי מזונות בדרך של נקיטת צעדים לעיקולי שכר, רכב או נדל"ן בהיקף נרחב ואף על ידי עריכת חקירות, אם יש צורך בכך, לאיתור מקורות הכנסה, חשבונות בנק או נכסים אחרים. העברת הדגש בטיפול לכיוון זה יש בה כדי להביא לתוצאות מהירות, אף שהוא אינו כרוך בנקיטת צעדים קיצוניים כמו פקודות מאסר, שהשימוש הנרחב בהן הביא לפיגור בביצוען על ידי המשטרה ולהחלשת כוח ההרתעה הסמוך בהן.

* מנתוני מחלקת המחקר לשנת 1982 עולה, ששיעור ביצוע פקודות המאסר ירד ל-38% מכלל הפקודות שהסניפים יזמו.

על פי ההנחיות, משנודע לפקיד התביעות שחייב עומד לצאת את הארץ, עליהם לבקש הוצאת צו עיכוב יציאה מהארץ כדי למנוע את יציאתו ללא הסדרת תשלומיו בדמי מזונות. פקיד התביעות הונחו במסגרת פעולות ההדרכה, להוציא בקשה לצו עיכוב אף למי שיצא את הארץ, וזאת כדי שניתן יהיה לעכבו במקרה שיכנס לארץ וינסה לצאת אותה שוב.

— בבדיקה בסניפים ירושלים, תל אביב ובאר שבע נמצאו מקרים, שהחייבים יצאו את הארץ לפני זמן רב ולא הוצאו נגדם צווי עיכוב או שהוצאו באיחור רב. דבר זה נבע, במרבית המקרים, מאי ביצוע מעקבים בתדירות מספקת.

לדעת הביקורת, על המוסד לבדוק אפשרות של הכללת שמות החייבים ברשימת ביקורת גבולות "נכנסים", כמטרה לאתרם עם כניסתם, כדי שניתן יהיה לנקוט נגדם צעדים לאכיפת הגבייה.

הסדרי תשלומים

1. חייבים בדמי מזונות, שלחובתם הצטברו חובות גדולים למוסד והם מעוניינים להגיע להסדר עם המוסד כדי שלא יפעל נגדם בהוצאה לפועל, עורך להם המוסד-הסדר תשלומים לכיסוי החוב המצטבר והתשלום השוטף.

— פקיד התביעות בסניפים שנבדקו, למעט סניף באר שבע, אינם מחתימים את החייב על הסדר תשלומים כתוב ומחייב. לכך מהירשום ככרטיס החייבים אין מסמך אחר המעיד כי הסדר התשלומים היה על דעת החייב ובגינו הופסקו פעולות האכיפה, ואם אושר על ידי הסמכות המתאימה ובהתאם להנחיות.

2. התשלום החודשי על פי ההסדר מחושב על פי נוסחה שקבע לעצמו הענף בתחילת שנת הכספים 1982. רכיביה כוללים את התשלום השוטף, החוב המצטבר ומספר תשלומים מירבי (24 תשלומים). לפי התדריך מ־1977 ניתן היה לפרוע את החוב במשך תקופה מירבית של שלוש שנים; החוב נפרע למוסד בערכים נומינליים וללא ריבית והצמדה. לדעת הביקורת באי חוב החייבים בהצמדה וריבית על תשלומיהם יש משום עידוד לאי קיום ההסדר ולדחיית תשלומים.

מבין 77 חייבים, שעמם ערך פקיד התביעות בסניף ירושלים הסדר תשלומים, בדק משרד מבקר המדינה עשרה הסדרים עם חייבים שהתייחסו לתשלום שוטף ולהחזר חוב, ו־11 הסדרים שהתייחסו לחוב בלבד.

— אשר לעשרה ההסדרים האמורים: בארבעה מהם החיוב החודשי נמוך ב־244 שקל — 1,540 שקל מהסכום שהיה על החייב לשלם לו חושבו התשלומים על פי הנוסחה; יתר על כן, באותם מקרים גם הוארכו תקופות התשלום והן נעו בין 31 ל־43 חודשים.

— מבין 11 ההסדרים שהתייחסו לחוב בלבד, נמצאה חריגה במקרה אחד, אך ביתר לא הייתה אחידות בחישוב; העקרון שהינחה את פקיד התביעות במקרים אלה היה להגיע להסדר של שיעור גבייה הגבוה ביותר, אך לא פחות ממה שקובעת הנוסחה. קביעת תנאי התשלום בצורה זאת נחונה לכוח המיקוח של פקיד התביעות בסניף.

כשם שיש לדרוש מפקיד התביעות שלא לאפשר תשלומים נמוכים ממה שקובעת הנוסחה, אין גם, לדעת הביקורת, להתיר לפקיד התביעות אפשרות של לחץ ומיקוח.

3. בעוד שהזכות מקבלות את דמי המזונות בתחילת החודש, אין המוסד מחייב את החייב במסגרת הסדר תשלומים לשלם לו את חובו בדמי מזונות בסמוך לתחילת החודש, ואין הוא רואה בו סרבן תשלום גם אם ישלם ביום האחרון בכל חודש. במקרים אלה נקלט הדיווח על התשלום באיחור; בהעדר עידכון של דו"חות תקבולים בתדירות מספקת, נאלצים פקיד התביעות בסניפים — מתוך התחשבות באפשרות שהחייב שילם את חובו רק ביום האחרון של החודש — לדחות את פעולות האכיפה נגדו למועד מאוחר יותר, עד לקבלת דו"ח תקבולים מעודכן. דבר זה יש בו כדי לגרום דחייה של פעולות האכיפה בחודשים מספר.

לדעת הביקורת, על המוסד להגביל את ביצוע התשלום על ידי החייב לשליש הראשון בכל חודש, כדי לאפשר את העברת הדיווח על התקבולים מהבנקים למוסד סמוך למועד הפקת הדו"חות החודשיים, ולאפשר בכך מעקב והפעלת אמצעי אכיפה או חיזושם בסמוך למועד עריכת ההסדר.

4. — בסניפים שנבדקו נמצאו 28 הסדרים שהחייבים לא עמדו בהם: לא שילמו כלל, שילמו סכומים נמוכים מאלה שעליהם הוסכם עימם, או החסירו תשלומים. כ-20 מהמקרים נעשה המעקב וננקטו פעולות אכיפה רק לאחר שחלפו שניים עד עשרה חודשים ממועד עריכת ההסדר ועד שנתברר שלא כושר.

בתשובתו מספטמבר 1983 הודיע סניף באר שבע, כי לאחרונה הוא דורש מהחייבים שעומדים בפני הסדרי תשלומים, להמציא לו קבלות על שלושת התשלומים הראשונים בסמוך לביצועם, ובדרך זו להביא להידוק המעקב אחר ביצוע ההסדרים. לדעת הביקורת, יש מקום לאמץ נוהג זה גם ביתר הסניפים.



קביעת הסדר תשלומים משמעותו הפסקת פעולות אכיפה; מכאן החשיבות שהסדר זה יחתם בידי מי שמסמך לכך ושיערך מעקב צמוד אחר ביצועו. לדעת הביקורת על המוסד להצמיד את החוב למדר ולדרוש את החזרתו כתשלומים צמודים שכן המצב הקיים יש בו כדי לעודד את החייבים בהעמקת הפיגור בהחזרי החוב.

גביית יתר מחייבים

— בבדיקה מדגמית בסניפים ירושלים ובאר שבע נמצאו 29 חייבים, אשר לזכותם נוקפו יתרות זכות כתוצאה מגביית יתר בסכומים שנעו בין 85 ל-6,000 שקל בבאר שבע, ו-100 — 8,600 שקל בירושלים; ל-10 מהחייבים הוחזרו סכומי היתר באיתור של 3—16 חודשים. ל-19 מהחייבים שלזכותם היו יתרות במשך תקופה של 4.5 חודשים עד שלוש שנים בסניף באר שבע, ושל חמישה—תשעה חודשים בסניף ירושלים, לא הוחזר כספם עד למועד הביקורת.

יתרות הזכות נבעו מכך, שהסניפים לא הפסיקו עיקולים או קיוונים מקיצבאות, והמשיכו לגבות כספים מהחייבים, גם לאחר שהמוסד הפסיק לשלם דמי מזונות לזכות, אם על פי בקשתן ואם מסיבה אחרת.

מבין המקרים שנבדקו בסניף באר שבע נמצאו שלושה מקרים, שאף שלזכות החייבים היו יתרות נגנזו כרטיסיהם וצויין בהם שאין חוב לחייבים או למוסד.

לדעת הביקורת, מאחר שגביות היתר מוחזרות לחייבים ללא ריבית והצמדה, על המוסד ליוזם מעקב שיטתי אחר יתרות הזכות הנובעות מהסיבות שתוארו לעיל ולהחזירן לחייבים בסמוך לגבייתם.

בתשובתו מספטמבר 1983 הודיע המוסד, שתכניות מחשוב שהכין לאחרונה יאפשרו מעקב משופר אחר גביות היתר.



חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, המופעל על ידי המוסד לכיסות לאומי, כא להבטיח אמצעי מחיה לאישה ולילדים שזכו בפסק דין למזונות. החוק מחייב את המוסד לשלם לנשים מדי חודש כחודשו מזונות, וכך כדי לגבות מהחייבים במזונות את הסכומים שנפסקו בפסקי הדין; בכך משוחררות הנשים מהצורך לפתות בעצמן בהליכי הוצאה לפועל נגד החייבים.

כיוורן הטיפול בנושא זה לסניפים אמנם הושלם כחלקו הגדול ולווה בפעולות הדרכה, אך לא בנוהל עבודה מפורט ומעודכן. הביקורת העלתה חוסר אחידות — בין הסניפים ובתוכם — בטיפול בבקשות, בתשלומים, ובאכיפת הגבייה מהחייבים. בחלק מהמקרים הוראות המוסד לא עלו בקנה אחד עם הוראות החוק, והדבר הביא, במקרים שונים, לתשלומי יתר לזכות, לגביית יתר מחייבים, וגם לקיפוח של זכות.

גבייה של 44% מהתשלומים ובערכים נומינליים בשנת 1982 מראה שהטיפול באכיפת הגבייה מהחייבים אינו מבוזע ביעילות מספקת. בחלק מהמקרים הביא הדבר לכך שנצטברו לחייבים חיובות גדולים הנפרעים ללא ריבית והצמדה; כתוצאה מכך גם מתעכב תשלום ההפרש בין הגבייה מהחייבים לבין התשלומים ששילם המוסד לזכות. מתשובות המוסד עולה, שבעקבות הערות הביקורת הוא פועל לשיפור הטיפול בנושא בדרך של מתן הנחיות, הדרכה וגיבוש נהלים.

על המוסד לפעול לכך, שהטיפול בכתביעות והתשלום לזכות יהיה אחיד ומעוגן בהוראות החוק; עליו לשפר את יעילות הגבייה ולהגיע, תוך כיוורן מלא של הטיפול, לגבייה ריאלית בשיעור גדול יותר, כשהיא כוללת ריבית והצמדה, ולהביא בכך לצמצום של היקף המימון על ידי אוצר המדינה.

השירות להבטחת הכנסה

חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, נתקבל בכנסת ב-24.11.80. החוק נועד לאחד במסגרת חוקית וארגונית אחת — במוסד לביטוח לאומי — את כל התכניות להבטחת קיום: ההטבה הסוציאלית שהשלימה לאוכלוסיה נוקקת את קיצבאות הזיקנה והשאירים ושעל ביצועה הופקד המוסד גם בעבר, וכן תמיכות הסעד שהיו באחריותן של הלשכות לשירותי רווחה של הרשויות המקומיות. החוק נכנס לתוקפו ב-1.1.82, וממונה על ביצועו שר העבודה והרווחה. מאותו מועד הועבר הטיפול מהלשכות לשירותי רווחה למוסד לביטוח לאומי.

מטרת החוק לעגן את הזכות להכנסת מינימום ולאפשר מיצוי נכון של זכויות במערכת כולה, תוך מניעת תשלומי כפל. על פי החוק זכאי לגימלה תושב ישראל שמלאו לו 18 שנה, כל עוד מתקיים בו אחד מהתנאים הבאים:

אין לו הכושר לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו, או שאינו ניתן להשמה בעבודה כלשהי; הוא רשום בלישכת שירות תעסוקה כמחוסר עבודה ולא הוצעה לו עבודה מתאימה (עבודה התואמת את מצב בריאותו וכושרו הגופני, השתלמותו או הכשרתו המקצועית); הוא עובד בעבודה או נמצא בהכשרה, שההכנסה מהן נמוכה מסכום הגימלה לפי חוק הבטחת הכנסה. זכאים גם גבר שמלאו לו 65 שנה ואשה שמלאו לה 60 שנה; אם שבהחזקה ילד אחד שלא מלאו לו 5 שנים או שבהחזקה ילדים מספר שלצעיר שבהם עוד לא מלאו 10 שנים; אלמנה אם לילד הנמצא בהחזקה; ומי שעיקר זמנו מוקדש לטיפול בכך וזוגו החולה או בילדו החולה הזקוקים להשגחה תמידית. לפי החוק על השר לקבוע בתקנות כללים, תנאים ומבחנים משלימים לגבי חלק מתנאי הזכאות האמורים. בהתאם לכך קבע השר, בתקנות שהותקנו בינואר 1982 ובתיוקן ממארס 1983, כי הזכאות לגימלה כמי שאין לו הכושר לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו או שאינו ניתן להשמה בעבודה כלשהי, תחול על מי שאינו מסוגל לעבוד בעבודה כלשהי בגלל מחלה הנמשכת יותר מ-30 ימים רצופים; על אישה רעה, החל בשבוע ה-13 להריונה; על מי שלשכת שירות התעסוקה קבעה שאינו ניתן להשמה בעבודה כלשהי*; על עקרת בית נכה המקבלת קיצבת נכות; ועל מי שעובד מחוץ לבית סוהר לפי פקודת עבודת עונשין.

עוד נקבע בחוק, שהשר רשאי לקבוע בתקנות כללים ומבחנים לזכאות לגימלה לתושב ישראל שאין מתקיימים בו התנאים האמורים בחוק. בהתאם לכך התקין השר בפברואר 1982 תקנות שלפיהן הרחיב את הזכאות לגימלה, בין היתר, לקטין נשוי, לילד יתום או נטוש; אב שבהשגחתו הבלעדית ילד אחד שלא מלאו לו חמש שנים או ילדים מספר שלצעיר שבהם לא מלאו עדיין עשר שנים, ואינו עובד מאחר שעיקר זמנו מוקדש לטיפול בילדיו; למי שעיקר זמנו מוקדש לטיפול בהורה או בילד חולה, הזקוק להשגחה תמידית בביתו; לאסיר משוחרר שריצה מאסר של שישה חודשים רצופים לפחות, ומי שנקלע למצב מצוקה חמור עקב אסון או מאורע פתאומי בלתי צפוי. נוסף על תנאי הזכאות האמורים לעיל, נקבע בחוק שלא תשולם גימלה לתובע שהכנסותיו עולות על הסכום הקובע** החל לגביו בהתאם לתקנות. אם הכנסותיו נמוכות מהסכום הקובע, לא תעלה הגימלה על סכום הפרש בין הכנסותיו לבין הסכום הקובע.

כן נקבע בחוק, שזכאות לגימלה של כל אחד מבני הזוג מותנית בכך, שגם בן הזוג השני מתקיימים תנאי הזכאות לגימלה.

אוכלוסיית היעד העיקרית של החוק הם מקבלי קיצבאות זיקנה ושאיירים, שבעבר הושלמה הכנסתם לרמה של הכנסת מינימום על ידי תשלומי ההטבה הסוציאלית. אוכלוסיה זו מהווה כ-94% מכלל הזכאים להבטחת הכנסה במסגרת החוק, וממשיך לטפל בה ענף זיקנה ושאיירים במוסד. יתר 6% הם אוכלוסייה הכוללת בעיקר אנשים בגיל העבודה, בהם חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה, חולים שאינם זכאים לקיצבת נכות, אלמנות ונשים ללא מפרנס, שאינן מקבלות דמי מוונות בשיעור שמבטיח קיום. בזכאים אלה מטפלת יחידה מיוחדת — השירות להבטחת הכנסה.

* בענין שירות התעסוקה — טיפול במוגבלים ככושר עבודתם, ראה בדו"ח זה, עמ' 403.

** לפי תיוקן לתקנות שבתוקף מ-1.9.82, הסכום הקובע יחושב כאחוזים מהשכר הממוצע במשק (31% — 54%), או בנקודות זיכוי (9 — 17 נקודות) לפי הסכום הגבוה מביניהם.

התשלומים ממומנים על ידי האוצר. מנתוני המוסד עולה, שמספר המקבלים גימלה באמצעות השירות להבטחת הכנסה הגיע בסוף שנת הכספים הראשונה להפעלת החוק (1982) ל-10,796 זכאים, לעומת 13,400 מקבלי תמיכות סעד קודם להפעלת החוק. תשלומי הבטחת הכנסה באותה שנה הסתכמו ב-522 מיליון שקל והצעת התקציב ל-1983 היא בסכום של 1,181 מיליון שקל שאינו כולל השלמת הכנסה למקבלי קיצבאות זיקנה ושאיירים בסכום של 5,900 מיליון שקל*.

הגימלה משולמת כל עוד מתקיימים תנאי הזכאות והיא בעלת שתי רמות: שיעור רגיל ושיעור מוגדל. השיעור הרגיל משולם בעיקר למקבלי גימלה בגיל העבודה שנכללו בעבר במסגרת מקבלי תמיכות סעד ששולמו על ידי משרד העבודה והרווחה. השיעור המוגדל, שהוא גבוה ב-25% בקירוב מהשיעור הרגיל, משולם בעיקר לקשישים ולא למנות הזכאים לקיצבאות זיקנה ושאיירים על פי החוק, וכן למקבלי גימלה אחרים ששולמה להם גימלה בשיעור הרגיל במשך 24 חודשים. השיעורים מחושבים כאחוזים מהשכר הממוצע לפי חוק הביטוח הלאומי.

להלן סכומי הגימלה ששולמו באוקטובר 1983 (בשקלים):

הרכב היחידה	שיעור רגיל	שיעור מוגדל
יחיד	10,108	12,635
יחיד עם ילד	13,940	17,730
יחיד עם 2 ילדים	16,467	20,257
בני זוג	15,162	18,952
בני זוג עם ילד	17,689	21,479
בני זוג עם 2 ילדים	20,215	24,005
אלמנה עם ילד	—	18,993
אלמנה עם 2 ילדים	—	22,783

הגימלה מתעדכנת ארבע פעמים בשנה, ובין מועדים אלה בכל פעם שמדד המחירים המצטבר עולה ביותר מ-5%.

בחודשים יוני, יולי, אוקטובר ונובמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בשירות להבטחת הכנסה שבמשרד הראשי, ובסניפים מערב ירושלים, מזרח ירושלים, רחובות ורמלה, את ביצוע חוק הבטחת הכנסה.

השירות להבטחת הכנסה

בסוף 1978, במסגרת ניסוי לקליטת הנושא במוסד, הוקם "השירות להבטחת הכנסה", ובמהלך השנים 1980—1981 הורחב הניסוי שמטרתו היתה להכיר את אוכלוסיית נתמכי הסעד לכל סוגיה, ליצור ולהשלים כלים ונהלי עבודה לטיפול באוכלוסייה זו עד להפעלת החוק. עוד במאי 1978 הוגשה הצעת תזכיר להצעת חוק שגובשה בעקבות הניסוי. ב-1979 הובאה הצעת החוק בפני הכנסת ובנובמבר 1980 התקבל החוק שהטיל על המוסד את ביצועו.

בראש השירות להבטחת הכנסה עומד מנהל, המסתייע ביחידת מטה, הכוללת עוזר ראשי בכיר, ארבעה עוזרים ראשיים, פקידת תביעות בכירה ומוכירה, ו-84 פקידי תביעות בסניפים, בסניפי המשנה ובאשנבים.

הטיפול בתביעה

1. תובע גימלה להבטחת הכנסה (להלן — התובע) מגיש את התביעה בסניף המוסד באזור מגוריו. פקיד התביעות ממלא, בנוכחות התובע, את טופס התביעה, הכולל פרטים אישיים של התובע, בן זוגו וילדיו, פרטים לגבי הכשרה ונסיון תעסוקתי, מגבלות רפואיות, גימלאות מהמוסד, הכנסות, נכסים שונים, ביטוח רפואי והעילה להגשת התביעה. פקיד התביעות מאמת את הפרטים האישיים, על פי תעודת הזהות של התובע, ומחתים אותו על גכונות הפרטים שמסר ועל התחייבות למסור

* לא כולל השלמת הכנסה למקבלי קיצבאות זיקנה שלא מהמניין.

מידע אם יחולו שינויים בפרטים אלה. תובע שעמד בתנאי הזכאות הראשונים, נבדקת זכאותו לגימלה על פי העילה שעליה הוא מסתמך בעת הגשת התביעה.

2. בעלות על רכב שוללת זכאות לגימלה, ולצורך בדיקת הזכאות – נבדק בעזרת רשימות המתקבלות ממשרד הרישוי – אם קיימת בעלות כזאת.

— במועד הביקורת (אוקטובר 1983) נמצאו בסניפים מערב ירושלים, מזרח ירושלים, רמלה ורחובות רשימות, כאמור, שהיו מעורבנות רק לתחילת 1982. לרעת הביקורת, נוכח הגידול של מצבת כלי הרכב בארץ והשינויים התדירים בבעלות על הרכב, על המוסד להמשיך לפעול לקבלת רשימות מעורבנות ובכך להימנע ממקרים של דחיית תביעה למי שמכר את רכבו מזה זמן רב, ומאידך מאפשר תביעות למי שרכש רכב ושמו אינו נקוב ברשימות בעלי הרכב המצויות בידי פקידי התביעות.

3. על פי החוק, יש לראות בנדל"ן נכס המפיק הכנסה, למעט זכות החזקה במקרקעין המשמשים למגורי הוכאי (דירה יחידה שבבעלותו) ולא להשתכרות או רווח. לפיכך, נדרשים פקידי התביעות לבצע לגבי כל תביעה בדיקות בעלות על נדל"ן. לצורך בדיקות הנדל"ן והערכת גובה ההכנסה המופקת מהם צוידו פקידי התביעות ברשימות נדל"ן המתקבלות ממס רכוש.

— במועד הביקורת (אוקטובר 1983), נמצאו בסניפים שנבדקו רשימות נדל"ן שהיו מעורבנות רק לתחילת 1982, דהיינו כשנה וחצי קודם למועד הביקורת. הביקורת בסניף רמלה העלתה, שפקידי התביעות לא נהגו לערוך בדיקות נדל"ן.

לרעת הביקורת, העדר רשימות מעורבנות ובדיקות לא שיטתיות של נדל"ן, עלולים לאפשר לתובעים שאינם זכאים לכך לקבל גימלה להבטחת הכנסה, אף שעל שמם רשומות יותר מיחידת נדל"ן אחת, או יחידת נדל"ן אחת שאינה למגורי הוכאי בלבד, רכב שיש בו, כאמור, כדי לשלול את הגימלה או להקטינה.

4. לאחר בדיקת תנאי הזכאות הראשונים, נערכת בדיקה בענפי הגימלאות כדי לשלול תשלום כפל קיצבה או תשלום יתר במקרים שמשולמת קיצבה על ידי ענף אחר. בהיותה במקרים אלה גימלה משלימה – "השלמת הכנסה" – יש בגובה הסכום של הקיצבה המשולמת על ידי ענף אחר כדי לקבוע את גובה השלמת ההכנסה. במועד הביקורת נעשו הבדיקות בסניפים באופן ידני, דהיינו בירור פנימי בין היחידות בסניף, שאינו מבטיח מניעה מוחלטת של תשלומי כפל.

ביקורת על גביית דמי ביטוח

לפי תדריך הענף יש לערוך "ביקורת גבייה" בכל תביעה, פרט לתובע שעדיין לא מלאו לו 18 שנים או למבוטח שהיה פטור מדמי ביטוח והגיש תביעה להבטחת הכנסה תוך שישה חודשים מהיום שחלד להיות במעמד זה. בדיקת הגבייה נעשית על ידי יחידת הגבייה, שאליה מופנית הבקשה לבדיקה על ידי פקידי תביעות הבטחת הכנסה. היא כוללת, בין היתר, בדיקת הבסיס לגביית דמי הביטוח מהמבוטח לשנת הביטוח שבה היא נערכה ובדיקת יתרת החוב של המבוטח עד למועד הבדיקה. בדיקת הגבייה מאפשרת לפקידי הגבייה גם לאתר את מי שאינו מבוטח ולדאוג לביטוחו, ומשמשת את פקידי התביעות בענף הבטחת הכנסה לקבל הערכה על היקף הכנסותיו של התובע שאינו שכיר, וקבלת מידע על גימלאות שקיבל תובע להבטחת הכנסה בעבר.

— בסניף מערב ירושלים נמצאו 12 תיקים, מבין 32 שנבדקו, שלגביהם לא נערכה בדיקת גבייה. בסניף רמלה נמצא, שפקידי התביעות לא נהגו לבקש בדיקה כזאת מיחידת הגבייה בסניף לגבי תביעות שנחקבלו. מהביקורת עולה, שהיה צורך לערוך בדיקה כזאת. בהעדר הבדיקה נמנע מיחידות הגבייה לדאוג גם להשלמת רצף הביטוח של אותם תובעים.

חקירות

במקרים שיש צורך באימות נתונים על הכנסות התובע, מקורות מחיה ופרטים אישיים אחרים, על פקיד התביעות להפנות בקשה לחקירה, הנעשית באמצעות יחידת החקירות של הסניף או באמצעות חקירות חוץ (משרד חקירות פרטי).

מנתוני המוסד * עולה, שבעוד שבסניפים ירושלים, חיפה ובאר שבע מגיע היקף החקירות בנושא הבטחת הכנסה ל-40% בקירוב, מגיע שיעורן בסניפים יפו, עפולה ורמלה ל-10%—20% בלבד.

נמצא, שלמעט מקרים שבהם חיים בני הזוג בנפרד, אין הוראות מחייבות המנחות את פקידי התביעות כאילו מקרים לבקש חקירות ומתי לבצע את החקירה — לפני אישור התביעה או לאחריה.

לדעת הביקורת, על הענף להנחות את הסניפים לבצע חקירות מדגמיות גם במקרים שהתביעה כבר אושרה; וזאת על פי קריטריונים ברורים ותוך קביעת סדר קדימויות שגם ימנע עומס מיותר מחירת החקירות.

אישור הזכאות לתשלום הגימלה

1. תובע המצהיר שהוא מחוסר עבודה, נדרש לחתום על טופס הפנייה לשירות התעסוקה: בכך הוא מצהיר על נכונותו לפנות לשירות התעסוקה, להתייצב שם כפי שיידרש (20 ימים לפחות) ולקבל כל "עבודה מתאימה" שתוצע לו. לשכות שירות התעסוקה מעבירות לסניפי המוסד מדי חודש בחודשו אישורים, ובהם פירוט חודשי של הימים שבהם לא עבד התובע, והמועדים שהתובע סרב לקבל עבודה, אם הוצעה לו ולא הסכים לקבלה.

— האישורים משירות התעסוקה מתקבלים בסניפי המוסד ב־5 בחודש בגין חודש קודם, בעוד שתשלום הגימלה למי שתביעתו אושרה מבוצע ישירות להשבונות הבנק של הזכאים ב־28 בחודש שקדם לחודש קבלת ההודעה מלשכת שירות התעסוקה. במקרה של התייצבות במשך פחות מ־20 יום או סירוב לקבל עבודה, נוצר מצב שהגימלה משולמת לתובעים שאינם זכאים לה. במקרים אלה קם לתובעים חוב (ראה להלן — גביית תשלומי יתר) המקוון מגימלה אחרת, אם זו משולמת להם; אם לא — מקוון החוב רק מאוחר יותר אם הזכאים הגישו תביעה חוזרת להבטחת הכנסה והחלו להתייצב כנדרש.

ביקורת מדגמית בסניפים מערב ירושלים ומזרח ירושלים העלתה ארבעה מקרים שגימלתם של תובעים הופסקה לאחר שלא התייצבו כנדרש בשירות התעסוקה, אך הגימלה בגין התקופה שלא היו זכאים לה שולמה להם. הסכומים ששולמו שלא כדין היו 9,333 שקל ו־10,794 שקל בסניף מערב ירושלים ו־5,750 שקל ו־12,451 שקל בסניף מזרח ירושלים. עוד העלתה הביקורת, שבשני המקרים בסניף מזרח ירושלים ובמקרה אחד בסניף מערב ירושלים נותרו החובות — עד למועד הביקורת (אוקטובר 1983) — במשך ארבעה חודשים בלי שפקידי התביעות פעלו לגבייתם בכלים העומדים לרשותם. רק במקרה אחד, בסניף מערב ירושלים, מקוון החוב מקציבת ילדים וגבייתו תסתיים כשמונה חודשים לאחר שנוצר, וזאת בערכים נומינליים.

2. שכיר או עצמאי שהכנסתו מעבודה נמוכה מהסכום הקובע, יהיה זכאי לגימלה אם הוא הופנה למקום עבודתו על ידי שירות התעסוקה או שהתייצב בשירות התעסוקה ולא נמצא לו עבודה חלופית בשכר השווה לפחות לסכום הקובע. להוכחת הזכאות על התובע להמציא אישור שכר מעודכן לחודש הגשת התביעה או לחודש קודם לכך ואישור משירות התעסוקה המאשר שלא נמצא לו עבודה חלופית. התשלום לפי עילה זו הוא השלמת הכנסה לסכום הקובע. תקופת הזכאות נמשכת כל עוד מתקיימים תנאי הזכאות ופעם בשישה חודשים נדרש התובע להמציא אישור משירות התעסוקה ואישורי שכר. באותו מועד נבדקת הכנסתו והיא מדווחת למחשב לצורך חישוב מחדש של השלמת הכנסה.

— במקרה אחד בסניף מזרח ירושלים אושרה תביעה ב־18.3.83 לתשלום החל ב־1.2.83. בירור שערכו פקידי התביעות ב־17.4.83 העלה, שהתובעת אינה עובדת חודש עבודה מלא (בחודש ינואר עבדה 15 ימים ובפברואר 14 ימים). חישוב מחדש של השכר — שבו הוכפל שכרה היומי במספר ימי עבודה בחודש (26 ימים) — העלה, שהכנסותיה עולות על הסכום הקובע, לפיכך הגימלה הופסקה החל מ־1.4.83. נמצא, שבמשך החודשים פברואר ומארס אותה שנה זכתה התובעת לגימלה בסכום כולל של 10,506 שקל שלא היתה זכאית לה, והסניף לא חייב אותה בהחזר הסכום האמור.

* המקור: ירחון לסטטיסטיקה מנהלית, סיכומים ארציים אפריל 1983. המדובר בתיקים שנמסרו לחקירה בתקופה אפריל 1982 — מארס 1983 מבין כלל התביעות להבטחת הכנסה שהוגשו בתקופה זו.

— במקרה אחר, בסניף רמלה, אושרה לאישה גימלה בעילה שהיא עובדת בשכר נמוך. במקרה זה לא נדרשה התובעת להציג אישור משירות התעסוקה על כך שלא נמצאה לה עבודה חלופית בשכר גבוה יותר.

תשלום הגימלה

1. התשלום הראשון למגישי התביעות משולם בשיק הניתן בסניף. סכום התשלום, מספר השיק ותאריך התשלום מוזנים למחשב על גבי טופס פרטי התשלום. על פי הנחיות יחידת החשבונות, על מנהל החשבונות בסניף לאשר בחתימתו, על גבי הטופס שהעתק ממנו מוורם למחשב, את הפרטים שנרשמו בו.

— בבדיקה מסורגת נמצא, שב־16 מקרים בסניף מערב ירושלים וב־3 מקרים בסניף רמלה שבהם שולמו מפרעות בסניף, אין חתימת מנהל החשבונות על גבי הטופס הנמצא בתיק. אי הקפדה על כך פוגמת בבקרה הכספית של המוסד.

2. חוק הביטוח הלאומי קובע פטור מתשלום דמי ביטוח למקבל גימלה להבטחת הכנסה. לצורך מתן הפטור, קבע הענף בנוהל, שעל פקדי התביעות לדווח ליחידת הגבייה בסניף על כל אישור לגימלה ועל הוצאה של הוראת תשלום. יחידת הגבייה תדווח למחשב על שינוי סוג המבוטח והפסקת חיובו בדמי ביטוח.

— הביקורת בסניפים רמלה ומערב ירושלים העלתה, שפקדי התביעות אינם מדווחים למחלקת הגבייה בסניף על אישורי גימלאות להבטחת הכנסה. בבדיקה מדגמית בקובץ גבייה מלא־שכירים בסניף מערב ירושלים נמצא, שחמישה מקבלי גימלה מלאה להבטחת הכנסה מזה שניים עד שמונה חודשים חויבו בדמי ביטוח לתקופה שהיו פטורים מתשלום. יתר על כן, במקרה אחד ביצעה יחידת הגבייה בסניף קיוון מקיצבת ילדים על חשבון חוב בדמי ביטוח בגין תקופה שבה שולמה הגימלה. בשני מקרים אחרים שילמו מקבלי הגימלה מקדמות דמי ביטוח בגין תקופות שבהן שולמה להם גימלה מלאה להבטחת הכנסה.

לדעת הביקורת, על הסניפים להקפיד לדווח למחלקת הגבייה על אישורי תביעות להבטחת הכנסה, ועל המוסד ליצור הסדרי בקרה קבועים כדי למנוע שנוקקים המקבלים גימלה זו יאלצו לשלם דמי ביטוח בגין תקופה שבה הם פטורים מתשלום זה, וכדי למנוע אכזבה גבייה גם בדרך של קיוון קיצבת ילדים, המבוצעת אוטומטית על ידי המחשב.

מיצוי זכויות

במקרה אחד, שהועלה בביקורת מסורגת, בסניף מזרח ירושלים נשלחה ב־4.10.82 הומנה לתובעת, כדי שתמציא אישור רפואי — לצורך הכרה בזכאות על פי עילה של מטפלת בהורה חולה — שבו יצויין מצבה הבריאותי של האם שבה מטפלת התובעת. התובעת המציאה אישור הנושא את התאריך 21.10.82. ב־17.12.82 אישר רופא המוסד את התעודות הרפואיות לצורך קביעת הזכאות. מהמסמכים שהיו בתיק עולה, שפקיד התביעות מילא את התביעה רק ב־10.1.83 והיא אושרה ב־21.2.83. לתשלום החל ב־1.1.83, שכן על פי חוק הבטחת הכנסה תשלום הגימלה רק בעד התקופה שתחילתה ב־1 בחודש שבו הוגשה למוסד התביעה לגימלה.

מהמסמכים בתיק התביעה עולה, שניתן היה למלא לתובעת טופס תביעה כבר בסמוך למועד דרישת האישור הרפואי, דהיינו באוקטובר 1982, ובכך למנוע ממנה הפסד תשלום גימלה מ־1.10.82.

הפסקת תשלום הגימלה וגביית תשלומי יתר או תשלומים שלא כדין

במקרים ששולם התשלום בגין אותו חודש שבו נשללה זכאותו של התובע, רשאי המוסד, על פי סעיף 140 לחוק הביטוח הלאומי (שהוחל גם על חוק הבטחת הכנסה), לנכות את הסכומים ששולם כאמור מכל תשלום שייגע ממנו, כפי שיראה למוסד בהתחשב במצבו של מקבל התשלום ובנסיבות העניין; המוסד רשאי לתבוע החזרת כל סכום ששולם בטעות או שלא כדין, אם מקבל התשלום נהג, בקבלת התשלום, שלא בתום לב.

בעניין זה נקבע בתהליך הענף, שעל פקיד התביעות לדרוש ממקבל הגימלה את הכספים ששולמו לו בטעות או שלא כדין; אם חלפו 30 יום והכספים לא הוחזרו, על פקיד התביעות לפנות לענף המשלם קיצבה אחרת, לשם ניכוי הסכומים ששולמו במסגרת הבטחת הכנסה. הסכומים מנוכים, בדרך כלל מקיצבת ילדים. אם לא נמצא שהתובע זכאי לתשלום כלשהו מהמוסד, על פקיד התביעות לשלוח מכתב נוסף לתובע ובו דרישה להחזיר הסכומים שניתנו מעבר למגיע תוך 14 ימים. במכתב מוזהר התובע שאי החזר הכספים יאלץ את המוסד לנקוט אמצעים משפטיים. אם הכספים לא הוחזרו כנדרש, על פקיד התביעות להעביר את תיק התביעה ללשכה המשפטית לשם הגשת תביעה משפטית נגד התובע.

1. — כבדיקה מרגמית של הטיפול בנביית תשלומי יתר בדרך של קיוון הועלו מקרים, שבהם חלפו 2.5–4 חודשים מהמועד שבו נודע לפניו שעליו להפסיק את תשלום הגימלה כתוצאה משינוי בתנאי הזכאות, לבין המועד שבו הוחל בקיוון החוב מקיצבאות המוסד.

(א) במקרה אחד בסניף מערב ירושלים הופסק תשלום הגימלה ב־28.9.82 לאחר קבלת מידע מחקירה, שבני הזוג חזרו לגור יחד ואף קנו דירה. מאחר שעל ההפסקה דווח ביום התשלום (28 לחודש) הספיקה התובעת למשוך את הגימלה מחשבון הבנק שלה. ב־8.12.82 שלח פקיד התביעות מיזכר ליחידת הבנקים במחלקת הכספים של המוסד ובו ביקשה לדרוש את הגימלה מהבנק. תשובה מיחידת הבנקים נתקבלה ב־1.2.83 ובה צויין, שהגימלה נמשכה מהבנק, ולכן אין הבנק יכול להחזיר את הסכום למוסד. ב־9.2.83 נשלחה בקשה ליחידה המטפלת בקיצבאות ילדים לנכות את מלוא סכום הגימלה להבטחת הכנסה ששולמה שלא כדין — 4,785 שקל. הניכוי הראשון מקיצבת הילדים נעשה ב־20.3.83, כשישה חודשים לאחר שהגימלה שולמה לתובעת שלא היתה זכאית לה, והוא הסתיים לאחר ניכוי כל החוב ב־20.6.83.

(ב) במקרה אחר באותו סניף נשללה גימלה עבור ספטמבר 1982 מאחר שאשת התובע לא התייצבה, כנדרש בחוק, בשירות התעסוקה. ב־16.12.82 ביקש פקיד התביעות מהיחידה המטפלת בקיצבאות ילדים, לנכות את הגימלה ששולמה בספטמבר שלא כדין בסך של 2,797 שקל. מאחר שבפנייה לא צויין באיזה שיעור לנכות, נוכחה הגימלה בשיעור של 50% מקיצבת הילדים. הניכוי הראשון בוצע רק ב־20.2.83, כחמישה חודשים לאחר שהגימלה שולמה לתובע שלא היה זכאי לה, והוא הסתיים ב־20.4.83.

(ג) באותו סניף הועלה מקרה, שתובעת הוזמנה ב־29.5.83 לבדיקת הכנסות תקופתית. התובעת הביאה אישור שכר לחודש מאי, שנתוניו הוזנו למחשב ב־15.6.83 ונקלטו רק ביולי אותה שנה. בעקבות העדכון הופסק תשלום הגימלה לתובעת, שהכנסותיה עלו על הסכום הקובע. היא גם חויבה בהחזר הגימלאות שקיבלה במשך החודשיים שחלפו ממועד הגשת האישור ועד לקליטת העידכון במחשב. הפסקת התשלום השוטף נעשתה ללא אתרעה מוקדמת כפי שמתחייב, במיוחד לגבי אנשים נזקקים.

(ד) בסניף רמלה הופסקה במקרה אחד הגימלה ב־17.4.83 מאחר שלתובעת היו הכנסות שלא דיווחה עליהן. רק ב־17.7.83 נתבקשה יחידת הילדים בסניף לנכות את החוב בסך של 11,880 שקל מקיצבת הילדים. כיון שבהוראות הניכוי לא צוין שיעור הניכוי, מנוכה החוב בשיעור של 50% מקיצבת הילדים, במשך כחמישה חודשים, החל בספטמבר 1983.

2. — הביקורת בסניפים העלתה, שהמוסד אינו משתמש במידת הצורך בסמכותו לפנות לערכאות, אף שבמקרים לא מעטים, כששולמו גימלאות שלא כדין הן לא הוחזרו למוסד על ידי מקבליהן.

ביקורת מדגמית בסניפים מזרח ירושלים ורמלה העלתה, שבכל אחד מהם היו שני מקרים שבהם הופסק תשלום הגימלה לאחר שנחקבל מידע על הכנסות שלא דווחו. החובות במקרים אלה, שנבעו מתשלומי יתר, היו בסכום כולל של כ־18,280 שקל בסניף מזרח ירושלים ו־4,182 שקל ו־4,258 שקל בסניף רמלה. עד למועד הביקורת (אוקטובר 1983) חלפו כשמונה חודשים בסניף מזרח ירושלים ושלושה עד חמישה חודשים בסניף רמלה, בלי שפקיד התביעות נקטו נגד החייבים צעדים משפטיים לגביית חובותיהם. באחד משני המקרים בסניף רמלה, אמנם הוזהרה התובעת שאי תשלום החוב תוך 14 ימים יאלץ את הסניף לנקוט נגדה צעדים משפטיים, אולם עד למועד הביקורת הם לא ננקטו. במקרה אחר הגיע סניף מזרח ירושלים להסדר תשלומים (בארבעה תשלומים בערכים נומינליים) להחזר החוב, אולם גם זאת רק לאחר חמישה חודשים מהמועד שהגימלה הופסקה ובלי שננקטו קודם לכן צעדים משפטיים לזירוז הגבייה.

במקרה נוסף בסניף רמלה חייבת תובעת 30,485 שקל החל במאוס 1983, מאחר שלא דיווחה על כך שבעלה השתחרר מבית הסוהר, דבר שהיה בו כדי לשלול את הגימלה. עד למועד הביקורת (אוקטובר 1983) חלפו שמונה חודשים בלי שהתובעת גדרשה להחזיר את הכספים ששולמו לה שלא כדין.

במקרים שנוכה החוב, נעשה הדבר בערכים גומינליים, ללא פיצוי על שחיקת ערך הסכום כתוצאה מהאינפלציה במשק.

מהאמור לעיל עולה, שהטיפול כגביית החובות אינו שיטתי ויש מקום לקביעת נהלים קשוחים יותר לעניין זה ולפיקוח על ביצועם. בהעדרן של רשימות מעקב מרוכזות, גם לא ניתן לבצע את גביית החובות ביעילות ולעקוב אחר ביצועה במועד. לדעת הביקורת, אי היות ההיבב כריבית ובחפשי הצמדה על ההחזרים יש בו עידוד לדחיתם.

דחיות

על פי התדריך יחתום פקיד התביעות על הדחייה ויעביר את תיק התביעה להחלטה נוספת של פקיד תביעות בכיר, מרכז סניף משנה או מנהל יחידת הגימלאות בסניף.

— בסניף מערב ירושלים נמצאו ארבע דחיות, מבין 16 שנבדקו, שלא נחתמו על ידי מנהל יחידת הגימלאות בסניף. בסניף מזרח ירושלים לא נהוגה חתימה שניה של פקיד תביעות בכיר או מנהל סניף משנה, ובכל 11 הדחיות שנבדקו חסרה חתימה כזו.

מעקבים

אישור התביעה מותנה בהמצאת אסמכתאות להוכחת הזכאות, והוא מתבסס על הפרטים שמסר התובע במועד הגשת התביעה. כל שינוי שחל, לאחר אישור התביעה, בפרטים האישיים והאחרים כמו: נישואין, גירושין, לידה, פטירה (של אחד מבני הזוג), כתובת, יציאה לחוץ לארץ, וקבלת קיצבה נוספת מהמוסד (למעט קיצבת ילדים), יכול לשלול את הזכאות, להשפיע על גובה הגימלה או לגרום לשינוי העילה, ולחייב בדיקת זכאות מחודשת לפי תנאי העילה החדשה.

1. עד לאוגוסט 1983 עודכנו השינויים שחלו אצל הזכאים, כמו פטירה, נישואין, זכאות לגימלה מענף אחר, בעקבות דיווח של הזכאים עצמם. נקבעה מערכת של מעקבים תקופתיים המנחה את פקידי התביעות לזמן את מקבלי הגימלה לסניף לצורך בדיקת זכאות חוזרת, אולם בחלק מהמקרים הדבר נעשה בתדירות של פעם בחצי שנה או שנה ולא ניתן לדעת אם במשך אותו פרק זמן לא חל שינוי המחייב שלילה מלאה או חלקית של הגימלה.

בהעדר הפגשה ממוחשבת של קבצי גימלאות ואוכלוסין נוצר מצב שאיפשר גם תשלומי כפל. באוגוסט 1983 הוחל בהפגשת קבצים והמידע הממוחשב הועבר לפקיד תביעות בסניפים.

— בהפגשה של מקבלי הבטחת הכנסה בסניף רמלה עם קובץ נכות נמצאו שלושה מקרים של מקבלי הבטחת הכנסה שאושרה להם במועד מאוחר יותר זכאות גם לקיצבת נכות. בהעדר בדיקה מספקת הם זכו לכפל גימלה בגין תקופה של שבעה עד תשעה חודשים ולתשלומי יתר שגנו בין 53,648 שקל ל-58,742 שקל. בדיקת הטיפול בהחזר תשלומי היתר העלתה, שלאחד מהזכאים היה חוב של 58,413 שקל, ונקבע שתשלומי היתר ינוכו בשיעורים של 10% מגימלה להשלמת הכנסה, שאותה הוא מקבל. במקרה שני נקבע, שהחוב ינוכה בשיעור של 10% מקיצבת נכות, ובמקרה שלישי, בעקבות הערת הביקורת, נוכה החוב במלואו מתשלום למפרע בסך של 41,698 שקל, קודם ששולם ביחידת הנכות בסניף, מהחוב של 53,648 שקל. עוד עולה, שמאחר שההפגשה נעשתה באוגוסט 1983, ניתן היה למנוע, במקרים שהוזכרו לעיל, תשלומי כפל לחודשים ספטמבר ואוקטובר.

מן הראוי, שהסניפים יטפלו בממצאי ההפגשות במהירות. ראוי להדגיש, שההפגשות אינן כוללות את גימלאות קצרות המועד — מילואים, אבטלה, דמי לידה, פגיעה בעבודה ושירותים מיוחדים — שיש בהן כדי לשלול, זמנית או חלקית, את הגימלה להבטחת הכנסה.

2. מי שעיקר זמנו מוקדש לטיפול בבן משפחה (הורה, בן או בת), חולה, הוזקק להשגחה תמידית בתקופה של 45 ימים רצופים, זכאי לגימלה למשך תקופת ההשגחה, אך לא יותר משישה חודשים; אם החולה הוזקק להשגחה תמידית הינו קשיש (גבר בגיל 65 שנים ואישה בגיל 60), משולמת

הגימלה כל עוד מתקיימים תנאי הזכאות. תנאי נוסף הינו שהתובע והחולה מתגוררים באותה דירה ושהתובע טיפל בחולה לפחות 45 ימים קודם למועד הגשת התביעה.

— בטופס התביעה להבטחת הכנסה (שנתוניו מוזנים למחשב) לא נרשמים פרמי החולה המטופל. בהעדר פרמי הדרושים להוכחת הזכאות — כמו שם מלא, מספר תעודת זהות, כתובת ודבר קבלת גימלאות מהמוסד — נפגמת יכולת הבקרה על המיפול בתביעה ועל אישורה. אין גם אפשרות להשוות את נתוני המטופל לנתוני במרשם האוכלוסין ולנתוני גימלאות של המוסד עליו, דבר הנעשה באמצעות המחשב; בכך נמנע מפקיד התביעות לגלות מקרים שבהם חלו שינויים בתנאים המזכים לגימלה של המטפל כתוצאה מפטירת המטופל, שינוי כתובת או קבלת קיצבה לשירותים מיוחדים על ידי המטופל.

בתשובתו מדצמבר 1983 הודיע המוסד כי יאמץ את המלצות הביקורת, בעניין רישום פרטי החולה המטופל.

מזונות בעבור ילדים

לפי סעיף 9(א)(3) לחוק, נחשבים כהכנסה גם "דמי מזונות שמקבל אדם לפי כל דין, לרבות תשלום לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב—1972".

במקרה אחד בסניף רחובות נדחתה התביעה באפריל 1982 מאחר שהתובעת, שהינה גרושה, קיבלה דמי מזונות הגבוהים מהסכום הקובע. התובעת פנתה לבית הדין לעבודה ולצורך הכנת כתב ההגנה הועבר התיק, במאי אותה שנה ללשכה המשפטית של המוסד. חוות דעת הלשכה המשפטית קבעה באוגוסט 1982, שבמקרים שבהם נקבע בפסק הדין, שדמי המזונות הם בעבור הילדים, כמו במקרה הנדון, אין לראות בסכומים אלה הכנסה של אם הילדים, ולפיכך אין להתחשב בהם כהכנסה לצורך חישוב הגימלה להבטחת הכנסה. בעקבות חוות דעת זו בוטלה התביעה המשפטית ואושרה תביעתה של התובעת, ודמי המזונות לא חושבו כהכנסה. ביולי 1983 הונחו הסניפים שלא לקחת בחשבון את ההכנסות מדמי מזונות בעבור ילדים בתביעות חדשות שיתקבלו. בחודש ספטמבר אותה שנה הונחו הסניפים לאתר את כל המקרים שבהם פסק הדין הוא לילדים, ולבצע תיקון בהוראה למחשב, כך שדמי מזונות אלה לא ילקחו בחשבון ההכנסות.

מאחר שלפעולה זו היו השלכות כספיות, ביקש באוגוסט 1983 משרד האוצר, שעליו מוטל נטל המימון, מהיועץ המשפטי לממשלה לחוות את דעתו אם ניתן לעשות תיקון בחוק, שלפיו יצורפו דמי מזונות לילד להכנסות ההורה שבאחזקתו הוא נמצא. לדעת האוצר, חוק הבטחת הכנסה מתייחס אל התא המשפחתי ולא ליחיד הוכאי לגימלה. כיוון שמטרת החוק היא מתן הכנסת מינימום כדי קיום המשפחה, מתחשב החוק לצורך התשלום בהרכב המשפחה ובכלל הכנסותיה. לכן, לא צריך להיות הבדל, לעניין חישוב ההכנסות, בין הכנסת בן הזוג של הוכאי (הנלקחת בחשבון ההכנסות) לבין הכנסת ילדו, אף אם הם מדמי מזונות הניתנים לו או שנפסקו לו. עוד לדעת האוצר, קביעה בחוק הבטחת הכנסה, כי מזונות ילד יצורפו להכנסות הורה לצורך בדיקת הזכאות לגימלה, אינה עומדת בסתירה לדיני המשפחה — הקובעים כי אם משתמש ההורה שברשותו הילד בדמי המזונות של הילד בעבור עצמו, קמה לקטין זכות תביעה כנגד ההורה.

מן הראוי, שהדין בסוגיה זאת יבוא על סיכומו בהקדם.

פרסום

המוסד נהוג לפרסם חוברות הסברה כדי להפיץ מידע על הזכויות והחובות של המבוטחים. חוברת בנושא השלמת הכנסה למקבלי קיצבת זיקנה — המטופלים במסגרת ענף זיקנה ושאיירים — פורסמה באפריל 1983, אך לנושא הבטחת הכנסה, שבמסגרת השירות להבטחת הכנסה, לא יוחדה חוברת הסברה כדוגמת חוברות ההסברה לגבי גימלאות אחרות. הנושא הועלה רק בחוברת "מערכת הביטוח הלאומי בישראל — אפריל 1982" שפורסמה באוגוסט אותה שנה והכוללת מידע כללי בלבד.



השירות להבטחת הכנסה פועל מכוח חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א—1980, שנתקבל בכנסת ב-24.11.80 ונכנס לתוקפו ב-1.1.82. החוק נועד לעגן את חובות ההכנסת מינימום לגבי אוכלוסייה נזקקת.

השירות להבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי מטפל בחפרי הכנסה והעסקה, שהם בגיל עבודה, אינם זכאים לקיצבאות אחרות או זכאים להן באופן חלקי — כמו אבטלה, נכות או שאירים, ואשר הזכרו בעבר כנתמכי סעד ומזפלו, בחלקם הגדול, כלשכות לשירותי רווחה של הרשויות המקומיות. המנגנון שהוקם לצורך הפעלת נושא הבטחת הכנסה פועל לפי נוהל עבודה מגובש. הוא התמודד, בשנה הראשונה להקמתו, במידה רבה של הצלחה כקביעת הזכאות נוכח הכעיות המורכבות של אוכלוסייה זו, הנזקקת לעזרת השירות בשל מצבה הקשה מבחינה כלכלית ופוציאלית. התביעות לגימלה מאושרות בפרק זמן סביר.

עם זאת, העלתה הביקורת, שהבירורים לבדיקת זכאותם של התובעים אינם שלמים. בשל מעקב לא שיטתי שולמו תשלומי יתר או תשלומים שלא כדיון, למי שכבר לא היו זכאים לקבלם. אי ביצוע הפגשות ממוחשבות עם רשימות של מקבלי קיצבאות קצרות מועד, פותח פתח לתשלומי כפל. נביית התשלומים שניתנו שלא כדיון נעשתה בפיגור רב או שלא נעשתה כלל ונגד סרכני תשלום חוב לא נקט המוסד צעדים משפטיים.

על המוסד להשלים את המערכת הארגונית שהקים ולהזק את המעקב והבקרה על עבודת הסניפים.

ניידות נכים — הלוואות לרכישת רכב לנכים

ב־1.6.77 חתם משרד האוצר עם המוסד לביטוח לאומי על הסכם בדבר גימלת ניידות לנכי רגליים. לפי סעיף 25 להסכם, המוסד רשאי לתת למוגבלים בניידות הלוואה לרכישת רכב או להחלפתו בהתחשב בצרכים השיקומיים שלהם, לפי כללים, מבחנים ובתנאים שייקבעו בין הצדדים. בהתאם לכך פועל המוסד למתן הלוואות על פי הסדר יזקבע לראשונה ב־1.11.77 ועודכן לאחרונה ב־10.5.81.

ההלוואות ממומנות על ידי האוצר, ומבוצעות על ידי המוסד לביטוח לאומי, חלקן באמצעות בנק.

בחודשים אוגוסט–ספטמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הראשי של המוסד לביטוח לאומי ובשישה סניפים: ירושלים, תל אביב, פתח תקוה, נתניה, רחובות ורמלה, את הטיפול באישור ובביצוע של ההלוואות לרכישת רכב.

הסדרים לקבלת ההלוואות

לקבלת הלוואה לרכישת רכב זכאי נכה שנתמלאו בו תנאים אלה: נקבעו לו, על ידי לשכה מחוזית של משרד הבריאות 100% מוגבלות בניידות; תושב ישראל הנמצא בישראל; בעל רשיון נהיגה בתוקף; מי שמלאו לו 18 שנים ועדיין לא מלאו לו 60 שנה; משתכר שהכנסתו הקובעת * אינה עולה על סכום השווה ל-150% מהסכום הקובע ** או על 200% מהסכום הקובע, כאשר ההלוואה מיועדת לרכישת רכב משותף לשני בני זוג נכים, המוגבלים בניידות. כמו כן זכאי לכך מוגבל בניידות 100%, שאינו משתכר אולם מועסק במפעל מוגן או עובד על פי תכנית שיקום, או לומד במוסד מוכר, או לומד מקצוע מחוץ לביתו לפחות 20 שעות בשבוע. כל זאת אם נתקיימו בו יתר התנאים המוזכרים לעיל במשך תקופה רצופה של 12 חודשים בסמוך להגשת הבקשה (להלן — התקופה הרצופה) ו־6 חודשים — רצופים או שאינם רצופים — שקדמו לתקופה הרצופה (להלן — התקופה הקודמת).

הזכאות האמורה להלוואה לרכישת רכב, או להחלפתו, היא חד־פעמית ומותנית בכך שאושרה למבקש הלוואה קודם לכן מהמוסד הלוואה עומדת לתשלום המיסים על הרכב הנרכש. הלוואה עומדת לתשלום מיסים על רכב ניתנת לבעלי 40%–100% מוגבלות בניידות, וההלוואה בשיעורה המירבי ניתנת לבעלי 80%–100% מוגבלות בניידות. הלוואה לרכישת רכב מצומצמת בהיקפה וניתנת לבעלי 100% מוגבלות בניידות בלבד.

* "הכנסה קובעת" — הכנסה במשך שישה חודשים שקדמו לחודש הגשת הבקשה להלוואה; לגבי עצמאי ההכנסה ששימשה בסיס לחישוב דמי הביטוח בעבור שישה חודשים אלה.

** "הסכום הקובע" — הסכום הכולל של קיצבת יחיד מלאה, כפי שהיתה בתוקף בשישה חודשים שקדמו לחודש הגשת הבקשה, מוכפל בארבע.