

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 ולחזק 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.

שיעור ההלוואה לרכישת רכב נע בין 20% ל-80% ממחירו ללא מיסים, והוא נקבע בהתחשב בהכנסתו הקובעת של מבקש ההלוואה, ביעודה (רכב ראשון או החלפת רכב) ובעיסוקו של המבקש בתקופה הרצופה, ובעת הגשת הבקשה. מהשיעורים המוזכרים לעיל, 20% ממחיר הרכב ללא מיסים הינה הלוואה לחמש שנים בריבית של 15% * והיתרה הופכת למענק בתום חמש שנים מיום קבלתה. להחלפת רכב ניתנת הלוואה בשיעור אחיד של 20% ממחיר הרכב ללא מיסים, הנפרעת בצירוף ריבית.

אם מקבל ההלוואה הפר את התחייבויותיו שבכתב ההתחייבות (לא נהג בעצמו, לא עמד בתנאי התשלום וכד') או אירע מקרה כלשהו לרכב או לבעליו המצדיק את החזרת ההלוואה לפני המועד שנקבע לפרעון, רשאי המוסד לדרוש את החזר ההלוואה באופן ש-20% ממנה יוחזר בצירוף ריבית כשיעורה ביום החזר, והסכום שאמור היה ליהפך למענק בתום חמש שנים, יוחזר בערכו הנומינלי.

הבקשות להלוואה לרכישת רכב מוגשות בסניפים, ומתאשרות לאחר בדיקתן בענף נכות במשרד הראשי (להלן – הענף). אותו חלק מההלוואה שאמור היה הפך למענק לאחר חמש שנים משולם, על ידי מחלקת הכספים במשרד הראשי, ואילו הסכום הניתן כהלוואה משולם למבקש על ידי בנק מסחרי המנכה את ההחזרים מקיצבתו של הנכה, המשולמת לו במקרים אלה, באמצעות אותו בנק.

הענף פועל בנושא זה מכוח ההסכם, ההסדר ונוהל שהוצא בדצמבר 1981. מכניסת ההסדר החדש לתוקפו (במאי 1981) ועד למועד סיום הביקורת (בספטמבר 1983) אושרו ושולמו במשרד הראשי של המוסד 39 בקשות להלוואה.

התקציב וביצועו

להלן פרטים על הסכומים שהוקצבו ונוצלו בפועל ועל מספר ההלוואות לרכישת רכב, שבוצעו בשנות הכספים 1982 ו-1983 (בשקלים):

שנת הכספים	הוקצבו	ס"ה נוצל בפועל	ס"ה להלוואות	ס"ה להלוואות ההופכות למענקים	החזרים בגין קרן וריבית	מס' ההלוואות שבוצעו (כולל הלוואות משלימות)
1982	3,000,000	1,690,400	732,901	957,499	389,292	22
1983	10,000,000	1,554,016	616,309	937,707	397,574	12

(מאפ' עד ארגו')

מהטבלה עולה, שעד לאמצע שנת 1983 נוצל סך של 1,554,016 שקל, המהווה 12% בלבד מההקצבה של 10 מיליון שקל.

בתשובתו מדצמבר 1983 הודיע המוסד, שבעתיד ייקבע היקף התקציב בסדר גודל התואם את הניצול החוזי.

את המימון מעביר משרד האוצר בצורה של מקדמות חודשיות ותמוסד מדוות לו בה בעת על היקף התשלומים להלוואות – בניכוי התקבולים בגין קרן וריבית – ולהלוואות ההופכות למענקים. דיווחי המוסד לאוצר הם כוללניים ואין בהם פירוט.

בשנת הכספים 1982 דיווח המוסד לאוצר על תשלומים בניכוי החזרים בסכום של 1,935,428 שקל, בעוד שעל פי חישוב, שערך משרד מבקר המדינה כשיתוף עם מנהל מחלקת החשבונות של המוסד, היה על המוסד לדווח על סכום של 1,301,108 שקל, שהוא נמוך ב-634,320 שקל מזה שדווח. נמצא, שההפרש נובע מכך שבסעיף תקציבי: הלוואות לרכישת רכב ההופכות למענק, נרשמו סכומים שצריכים היו להירשם על השכונ סעיפים תקציביים אחרים (גימלת ניידות, הלוואה עומדת וקיצבאות לנפגעי איבה) ואילו סכומים שצריכים היו להירשם בסעיף האמור נרשמו בסעיף תקציבי אחר (קיצבת ניידות).

בתשובתו מדצמבר 1983 הודיע המוסד, שהטעויות שנתגלו בביקורת תוקנו וכי אגף הכספים נדרש לשפר את שיטת הרישום.

* עד לשנת 1982 ניתנו ההלוואות בריבית בשיעור של 10% ומ-13.5.82 בריבית של 15% כאמור לעיל.

הטיפול בבקשות להלוואה

על מבקש הלוואה לרכישת רכב להגיש בקשה בסניף המוסד. הבקשה מוגשת על גבי טופס שבו הוא נדרש לפרט את הפרטים הבאים: גילו, מצבו המשפחתי, הכנסותיו ותעסוקתו, אחוזי מוגבלותו בניידות, קיומו של רישיון נהיגה בר תוקף. לטופס עליו לצרף: אישור ועדה רפואית על אחוזי המוגבלות בניידות, אישור המכון הרפואי לבטיחות, או ציון הגבלות ברשיון הנהיגה, רשיון נהיגה תקף, אישורי שכר והכנסות ו/או אישורי לימודים התקפים בתקופה הרצופה ובתקופה הקודמת.

על פקיד התביעות בסניף לאמת את הפרטים בבקשה להלוואה, לבדוק אם קיימים תנאים מזכים לכאורה ואם מצורפים כל המסמכים הנדרשים לצורך אישור הבקשה, ולהעבירה, בצירוף כל המסמכים, לענף הנכות שבמשרד הראשי לאישור ולתשלום.

1. — בדיקת הטיפול בתביעות בסניפים העלתה, כי על פי הנתחל הקיים אין הם מחוייבים ברישום הבקשות להלוואה ביומן תביעות, עם קבלתן. ואמנם בסניפים ירושלים, נתניה ורמלה אין מנהלים רישום; בסניף פתח תקוה נערך רישום כזה עד ליולי 1981 והופסק; בסניפים תל אביב ורחובות מנהל רישום שוטף.

בהעדר רישום, כאמור, ביומן תביעות וכאשר דחיית תביעות נעשית בסניפים, מתקשה הסניף לעקוב אחר הטיפול בכל הבקשות, ולוודא שנתקבלו וטופלו. מהנהלת הענף נמנעת האפשרות לבקר את ההחלטות, לעמוד על היקף הדחיות ועל הסיבות לכך, דבר שיש לו משקל בדיונים על התנאים המזכים להלוואה, על אוכלוסית היעד וההיקף התקציבי הדרוש לצרכיה.

בתשובתו מדצמבר 1983 הודיע המוסד, שענף נכות ינחה את הסניפים לקיים פנקס תביעות מיוחד לנושא זה, נוסף לפנקס תביעות שינוהל במשרד הראשי.

2. — שיעור ההלוואה נקבע, בין היתר, בהתחשב בהכנסתו של מבקש ההלוואה ובעיסוקו. לצורך חישוב הכנסתו עליו להמציא תלושי שכר, או אישור על גובה השומה אם הוא עצמאי, ולהצהיר על הכנסות אחרות, אם יש לו, מרכוש וכד'. נמצא, שפקידי התביעות לא הונחו לערוך חקירות בעניין זה, כפי שנעשה בבדיקות דומות בענפים אחרים*, או לחילופין לערוך בדיקת בעלות על נדל"ן ברשימות נכסים המצויות במוסד.

3. — בדיקת הטיפול ב־24 בקשות להלוואות שאושרו, החל ממועד הגשתן בסניף ועד להודעה על אישורן על ידי המשרד הראשי, העלתה, שהיו בקשות שעוככו עד שלושה שבועות בסניף בלי שנעשה בהן טיפול נוסף קודם שהועברו למשרד הראשי. במקרים אחרים העבירו פקידי התביעות את הבקשה להלוואה בלי שצורפו אליהן כל המסמכים הדרושים לאישור התביעה או שלא אימתו את פרטיה. כתוצאה מכך, השלמת המסמכים וההתכתבויות בין המשרד הראשי לבין הסניפים ובין הסניפים למבקש, נמשכה במקרים אלה מחודש עד לשלושה חודשים.

בתשובתו מדצמבר 1983 הודיע המוסד, שייקבעו סדרים משופרים להעברת התביעות למשרד הראשי ויפורסמו הוראות חדשות לגבי הטיפול שיש לתת לתביעה, לרבות התיעוד והחקירות הנדרשים לביסוסה.



מאחר שהטיפול בנושא ניידות נכים, דהיינו זכאות לקיצבאות ניידות והלוואות עומדות לתשלום מסים על רכב, מבוזר לפניפים, לדעת הביקורת, יש מקום לשקול מיזור הטיפול גם בבקשות להלוואות לרכישת רכב, כדי לקצר את משך הזמן לאישור הבקשה, שהוא חיוני להזמנת הרכב ולשמירה על מהירו.

ביצוע ההלוואה וגבייתה

1. לביצוע ההלוואה נדרש המבקש להמציא הצעת מחיר מלאה של הרכב המוזמן, הכוללת: פירוט של המחיר ללא מיסים, סוג הרכב, נפח המנוע, מס' שילדה ומס' מנוע, אבזרים ומועד אספקה משוער; קבלה על תשלום, הודעות מישכון, וכן כתבי התחייבות חתומים; אישור על תשלום היתרה של מחיר הרכב הממומנת על ידי המבקש והחתמת שני ערבים על הסכם ההלוואה עם הבנק.

* ראה בדו"ח זה, עמ' 593, דמי מוונות, הבטחת הכנסה.

ביצוע ההלוואה נעשה, כאמור, באמצעות בנק מסחרי. ב־4.10.79 חתם המוסד עם הבנק על חוזה לביצוע ההלוואות ולגבייתן. נמצא, שבסמוך למועד החתימה על החוזה ניהל המוסד גם משא ומתן עם בנק מסחרי אחר. במסמכים שעמדו לרשות הביקורת לא נמצא הסבר לשיקולים ולקריטריונים להעדפת הבנק שנבחר.

2. על פי ההסכם בין הבנק למוסד מזוכה הבנק בסכום ההלוואה עם אישורה, ומועד ביצועה מותנה במועד פנייתו של הוצאי.

— בדיקת תיקים של 20 הלוואות, שניתנו בשנות הכספים 1982 ו־1983, העלתה, כי מהמועד שבו זוכה הבנק בגין כספי ההלוואות ועד תשלומן לזכאים חלפו כ־6 מקרים שבעה עד עשרה ימים, כ־9 מקרים 10–30 יום, ובמקרה אחד חלפו 47 יום.

לדעת הביקורת, על המוסד לשקול אפשרות שהבנק יזכה בכספים בסמוך, ככל האפשר, למועד ביצוע ההלוואה, או לחילופין, יפוצה המוסד על ידי הבנק בגין הזמן שהלך ממועד הפקדת הכספים אצלו ועד לתשלומם ללווים.

3. על פי ההסדר בין המוסד לאוצר, במקרה שקיימים הפרשים בין מחיר הרכב בעת שהוזמן לבין מחירו בפועל, משלם המוסד לזכאי את הפרש ("הלוואה משלימה"), כהלוואה המחולקת באופן יחסי — חלקה נושאת ריבית וחלקה האחר הופך למענק.

— בארבעה מקרים זוכה הבנק בסכומי כסף, שהסתכמו כ־9,298 שקל, לצורך תשלום ההלוואות המשלימות. אולם, הכסף לא נלקח על ידי הלווים והבנק החזירו למוסד כעבור כשישה חודשים, כערכו הנומינלי, בלא לפצותו בריבית ובחפשי הצמדה בגין התקופה שבה היו מופקדים הכספים אצלו.

בתשובתו מדצמבר 1983 הודיע המוסד, שאגף הכספים נתבקש לתכנן מהבנק תיקון ההסדר לגבי יתרות שלא נוצלו.

— בשמונה מקרים אחרים שהמוסד היה צריך להשלים לזכאים סכומים בגין ההפרשים בין מחיר הרכב בעת שהוזמן לבין מחירו בפועל, שילם המוסד סכום של 7,790 שקל לכל הזכאים, כהלוואה הופכת למענק. המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה, שהוא עשה זאת כדי למנוע מהזכאים טירחה, כשמדובר בסכום נמוך. הנוהג האמור אינו מעוגן בהסדר, ובהעדרו, עשויות להתקבל החלטות שונות ביחס לגובה הסכומים שאותם יש לשלם כהלוואה ההופכת למענק. אם המוסד רואה לנכון להמשיך בו, עליו לדאוג שהדבר יעוגן בהסדר.

בתשובתו מדצמבר 1983 הודיע המוסד, שיפעל לעיגון הנושא בהסדר רישמי עם משרד האוצר.

4. — על פי ההסכם בין המוסד לבין חֲבֵנֵק, על הבנק לזכות את חשבון המוסד בבנק הדואר בסכום הגביות על חשבון ההחזרים מההלוואות המבוצעות על ידיו פעם בשלושה חודשים בערכן הנומינלי, ללא ריבית והפרשי הצמדה. לפי הסכם זה, גם כשמדובר בהחזרים חד פעמיים של מלוא סכום ההלוואה, בעקבות פטירה או מסיבה אחרת, מזכה הבנק את המוסד בתדירות זאת. במקרה אחד הגיע החזר ההלוואה הנושאת ריבית לסך של 26,260 שקל, שהוא 16% מס"כ הכספים שהועברו למוסד באותו רבעון (רבעון ינואר–מארס 1983), לאחר שהסכום ניגבה ממשפחת המנוח בפברואר אותה שנה.

— בדיקה של זיכוי המוסד מגביית התשלומים על חשבון ההלוואות לחודשים ינואר–מארס 1983 העלתה, שהבנק זיכה את המוסד בסכום של 166,248 שקל רק כיום 26.5.83, דהיינו באיחור של 56 יום מהמועד שעליו התחייב בהסכם. הבנק לא פיצה את המוסד בגין האיחור בהעברת הכספים. כספי הגבייה בגין התקופה אפריל–יוני 1983 בסכום של 148,917 שקל הועברו למוסד רק כ־20.9.83, דהיינו באיחור של 80 יום. בעקבות הביקורת פנה מנהל מחלקת הכספים והחשבונות לבנק בבקשה לפצות את המוסד בסכום של 33,945 שקל על הפיגור בהעברת הכספים ברבעון האמור.

לדעת הביקורת, על המוסד לדרוש מהבנק פיצוי גם בגין כספים שהועברו באיחור, ברכעונים קודמים, ולחקור שההסכם ביניהם יבוצע כנדרש. כמו כן, במצב הכלכלי שבו מצוי המשק ובמצב של אינפלציה מואצת, על המוסד לדאוג לשיפור תנאי ההסכם באופן שההשקיה של כספי ההחזרים בבנק, תקוצר לימים ספורים בלבד, בדומה למועדים שנקבעו עם הבנקים לגבי כספי הגבייה מדמי ביטוח.

בתשובתו מדצמבר 1983 הודיע המוסד, שהוא מקבל את המלצות הביקורת וביקש מאגף הכספים לנהל משא ומתן עם הבנק בנושא זה.

בדיקות מעקב

— במהלך התקופה ולאחר שהמבקש קיבל את ההלוואה, עשויים לחול שינויים שיחייבו פרעון מוקדם של ההלוואה על ידי המבקש או על ידי בני משפחתו, כמו במקרים של פטירה, שלילת רשיון ומכירת הרכב (העברת בעלות). נמצא, שפרעון מוקדם של ההלוואה כתוצאה משינוי זה או אחר נעשה רק כאשר מקבל ההלוואה או בני משפחתו מודיעים על השינוי, ולא בעקבות מעקב שיטתי.

בתשובתו הודיע המוסד, שהוא ידון עם משרד התחבורה בדבר קבלת מידע שוטף אודות שלילת רשיון רכב, פסילה והעברת בעלות.

— לצורך קבלת ההלוואה, על המבקש להצטייד באישור המכון הרפואי לבטיחות. נמצאו שלושה מקרים שבאישורי המכון חוייבו מבקשי ההלוואה לחזור לבדיקת מעקב כעבור שנה עד שנתיים. במועד הביקורת לא נמצאו בתיקי הזכאים אישורי המכון על בדיקות המעקב, ואין כל בטחון שאמנם נערכו.

הוסבר למשרד מבקר המדינה, שהמוסד אינו רואה עצמו מחוייב במעקב אחר ביצוע בדיקות חוזרות על ידי המכון. אשר למכון, קבע מבקר המדינה בדו"ח שנתי 32 (עמ' 849), שלא נערכו בו בדיקות מעקב מספיקות. כתוצאה ממצב זה אפשר, שנהגים העלולים להוות סיכון בטיחותי, ממשיכים לנהוג בדרכים, ברכב שנרכש בסיוע ממשלתי.

החזר ההלוואות

לפי ההסדר, רשאי המוסד לדרוש, בנסיבות מסוימות, כאמור לעיל, פרעון מוקדם של ההלוואה. בארבעה מקרים דרש המוסד פרעון מוקדם מן הלווים או ממשפחותיהם, מהם בשלושה מקרים של פטירה ובמקרה אחד של הפרת התחייבות.

— ממועד הדרשה לפרעון מוקדם של ההלוואות הנושאות ריבית ועד למועד תשלומן חלפו חודשיים עד שישה חודשים; במקרה אחד לא נפרעה ההלוואה. עד לפרעון יתרת ההלוואה התופכת באופן רגיל למענק כעבור חמש שנים, חלפו במקרה אחד חודשיים, במקרה שני 11 חודשים; במקרה שלישי לא נפרעה ההלוואה עד למועד סיכום הביקורת (נובמבר 1983), דהיינו, 15 חודשים, ולא ננקטו כל אמצעים משפטיים או אחרים להחזר החוב.

היתרות של הלוואות אלו מוחזרות בערכים נומינליים, ולכן יש חשיבות מיוחדת לפרעונן מוקדם ככל האפשר. לדעת הביקורת, יש לקבוע פרק זמן קצוב להחזר החוב, אשר מעבר לו יותור הכסף בתוספת ריבית והפרשי הצמדה, בדומה להוראה שנקבעה בהסכם לגבי החזר הלוואה עומדת לתשלום מיסים על רכב.

בתשובתו מדצמבר 1983 הודיע המוסד, שהענף ידון עם משרד האוצר בהמלצת הביקורת בדבר שיערוך ההלוואה בעת החזר באיחור.



על פי הסדר, שנחתם בין משרד האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי, ניתנת לנכים כעלי 100% מוגבלות בניידות הלוואה לרכישת רכב — חלקה (20%) נפרע בתוספת ריבית ויתרה הופך למענק בתום חמש שנים.

כדיקת סיררי הטיפול באישור ובביצוע ההלוואות לרכישת רכב העלתה שכתלק מהבקשות הטיפול נמשך זמן רב, כתוצאה מריכוזו במשרד הראשי. לא מנהל רישום של תביעות מתקבלות ונדרשות, ולא מעקב שיטתי אחר המשך קיום התנאים המזכים, וגם לא ננקטים נגד הלווים כל צעדים במקרה של פיגור בפרעון ההלוואות.

דיווחי המוסד על ניצול התקציב הם כוללניים ובלתי מדויקים. תנאי ההסכם עם הבנק שבאמצעותו מבוצעות ההלוואות איפשרו לו להתחזק בכספי ההלוואות לרכישת רכב תקופה ארוכה קודם למימושן על ידי הוכאים, ואף לאחר נכיית ההחזרים מהם, וזאת בלי שהבנק פיצה את המוסד על כך. גם בתנאים משופרים אלה, לא עמד הבנק בכל התנאים: הוא הישגה את העברת הכספים שנפרעו על חשבון ההלוואות למוסד מעבר לתקופה שעליה הוסכם ובלא שנדרש ממנו לפצות את המוסד.

לדעת הביקורת, על המוסד לשקול את ביזור הטיפול בהלוואות לרכישת רכב לסניפים, להקפיד על רישום התכיעות ולערוך מעקב שיטתי אחר המשך קיום התנאים המוזכרים. עוד על המוסד לשפר את תנאי ההסכם עם הבנק, תוך הקפדה על קיומו, לקבוע בנחל דרכים לאכוף את נכיית החזרי ההלוואות ולהבטיח קבלת פיצוי מהלווה במקרה של פיגור בפרעונו.

קיצבאות ילדים / ביקורת נתונים בעזרת מחשב

קיצבאות ילדים משולמות על פי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח—1968, כפי שתוזמן לזמן. הקיצבאות שולמו תחילה על ידי המעבידים למשפחות העובדים, אשר להם שלושה ילדים או יותר עד גיל 18, החל בילד השלישי. ביולי 1975 הועבר ביצוע התשלום — עבור כל ילד במשפחה — למוסד לביטוח לאומי (להלן — המוסד). סכום הקיצבאות ששולם בשנת הכספים 1982 הגיע לסך 11.9 מיליארד שקל בקירוב עבור כ-1.6 מיליון ילד. באוקטובר 1983 שולם סך 2.7 מיליארד שקל בקירוב עבור כ-1.6 מיליון ילד.

המוסד הקים קובץ לתשלום קיצבאות ילדים ועשה מאמץ לכלול בו נתונים על כל הוכאים לתשלום קיצבת ילדים. לשם כך שלח טפסי תביעות לכל בית אב, לאחר מכן אימת את הנתונים על פי מירשם האוכלוסין שבמשרד הפנים. "קובץ הילדים" מתעדכן על פי הודעות המתקבלות ממוקורות שונים, כמו בתי חולים (לידת חי); מירשם האוכלוסין וחברה קדישא (פטירות); סניפי המוסד (עולים חדשים) וביקורת הגבולות (עזיבת הארץ). בנובמבר 1983 הכיל קובץ הילדים רשומות על 2.3 מיליון ילדים בקירוב, מהן 1.6 מיליון רשומות בקירוב שהיו "פעילות", דהיינו ששולמה בגינם קיצבת ילדים.

משרד מבקר המדינה בדק לסירוגין בתודשי אפריל—דצמבר 1983 במשרד הראשי של המוסד ובסניפי בכפר סבא, את מידת נכונותם של נתוני הקובץ, המתנהל במחשב של המוסד. להלן עיקר הממצאים, שהועלו עד מועד סיום הביקורת; בכמה תחומים נמשכת הביקורת. חלק מן הממצאים הנוגעים למשרד הפנים הובאו לתשומת לבו לבדיקה ולתיקון.

השוואת הקובץ למירשם האוכלוסין

בדצמבר 1983 הוקבלו על ידי משרד מבקר המדינה, במחשב, חלק מהנתונים של כל הרשומות "הפעילות" של קובץ הילדים, המתנהל במוסד, אל נתוני מירשם האוכלוסין, שבאחריות משרד הפנים ומתנהל במל"ם מערכות בע"מ, על ילדים עד גיל 18. הופקו מספר דו"חות ובהם חריגים מסוגים שונים כדלקמן:

סוג החריג	מספר החריגים
רשומות בקובץ הילדים, שבהן מספר תעודת הזהות כפול	16,112
רשומות במירשם האוכלוסין, שאין להן מקבילה בקובץ הילדים	43,192
רשומות בקובץ הילדים, שאין להן מקבילה במירשם האוכלוסין	10,365
ילדים שנפטרו על פי רשומות בקובץ מירשם האוכלוסין	1,034
ילדים שעזבו את הארץ	419
ילדים נשואים	524
ילדים מעל לגיל 18	1

רשומות כפולות בקובץ הילדים — הדו"ח מכיל 7,991 מספרי תעודות זהות ופרטי ילדים, ולהם 8,121 מספרי תעודות זהות כפולים, זאת כיוון שיש גם שאותו מספר תעודת זהות כלול בקובץ יותר מפעמיים — בסך הכל 16,112 רשומות.

המוסד מפיץ מדי חודש דו"ח המפרט רשומות כפולות ואילו אמורות להיבדק על ידי סניפי המוסד, כדי למנוע תשלום כפול כגון אותו ילד. הביקורת העלתה בדו"ח 121 רשומות, שבהן אותו מספר תעודת זהות של ילד ואותו שם מופיעים פעמיים, ואילו מספרי תעודת הזהות של המבוטחים, שמכוחם מבוצע התשלום, באותן רשומות כפולות, אינם זהים. במקרים אלה מבצע המחשב בכל חודש, שני תשלומים של קיצבת ילדים, עבור אותו ילד. משרד מבקר המדינה בדק את הרשומות הראשונות, מבין 121 הרשומות הכפולות כנגד רישומי התשלומים במשרד הראשי של המוסד והעלה, כי אכן שולמה בכל המקרים האלה קיצבה כפולה כגון אותו ילד עבור אותו חודש, כממש תקופה ארוכה. משרד מבקר המדינה דרש מן המוסד לבדוק את יתר הרשומות הכפולות.

רשומות ללא הקבלה — דו"ח אחד מפרט נתונים על 43,192 ילדים, שלמספר תעודת הזהות שלהם, על פי קובץ מירשם האוכלוסין, לא נמצאה מקבילה בקובץ הילדים. זו הקבוצה הגדולה ביותר של חריגים שהועלתה. בגין הילדים שבהם מדובר יש לשלם לכאורה קיצבת ילדים והתשלום אינו מבוצע. בבדיקה חלקית שערך המוסד הוא העלה כי ב-80% מהמקרים שנבדקו שולמה קיצבה בגין הילדים, אלא שאלה היו רשומים בקובץ הילדים במספר תעודת זהות שונה מזה שהיה רשום במירשם האוכלוסין.

הדו"ח האחר מפרט 10,365 רשומות בקובץ הילדים שלא נמצאה להן מקבילה בקובץ מירשם האוכלוסין; מהן 1,772 רשומות התייחסו לילדים שהמוסד היקצה להם מספרי תעודת זהות פיקטיביים, מאחר שיש לשלם להם קיצבת ילדים, אולם הם לא רשומים במירשם האוכלוסין; כגון ילדים להורים השווים ומנית בישראל עקב לימודים, וילדים שנרשמו בקובץ וטרם נרשמו במירשם האוכלוסין. התשלומים המבוצעים בעבור יתר הילדים שהרשומות אודותיהם כלולות בדו"ח, הם לכאורה עבור ילדים שאינם קיימים.

המוסד גורס, שמרבית הנתונים שבדו"חות מקורם במספר תעודת זהות שגוי בקובץ הילדים או במירשם האוכלוסין. לדעת הביקורת, על המוסד, בשיתוף עם משרד הפנים, לעשות לאתר לתקון השגויים במימדים נרחבים כפי שהתגלו, הן מבחינת סדרי בקרה והן למניעת ניהולם של שני קבצים מקבילים בעלי נתונים שונים על חלק מהאוכלוסיה, בלא שידוע נתונים של איזה קובץ הם הנכונים.

ילדים שנפטרו — הדו"ח מכיל, בהתבסס על קובץ הילדים, רשומות על ילדים שבגינם משולמת קיצבת ילדים, ואילו בהתאם לאותם מספרי תעודת זהות שבקובץ מירשם האוכלוסין נפטרו הילדים. המדובר ב-1,078 ילדים, מהם 1,034 שלפי נתוני מירשם האוכלוסין כבר חלפו שלושה חודשים מעת פטירתם. (בהתאם לסעיף 114 לחוק הביטוח הלאומי, ממשיך המוסד בתשלום הקיצבה שלושה חודשים לאחר פטירתו של הילד). המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בבדיקת אקראי של הנתונים על ילדים מספר בדו"ח, הועלה, כי הנתונים של מירשם האוכלוסין אינם נכונים וכי הילדים בחיים. גם במקרה זה, ובפרט בשל רגישות הנושא — מן הדרוש, כי משרד הפנים בשיתוף עם המוסד, יגיעו לכלל קביעה נכונה של הנתונים בשני הקבצים.

ילדים שעזבו את הארץ — הדו"ח מפרט, בהתבסס על קובץ הילדים, נתונים של 419 ילד שבגינם משולמת קיצבה, ואילו בקובץ מירשם האוכלוסין רשום, כי הם עזבו את הארץ. אחד הקריטריונים לרישום כזה במירשם האוכלוסין הוא כי התושב נעדר מהארץ ארבע שנים. ב-1979 הוסב הרישום של נתונים בנושא זה למחשב ומאז לא עודכן מירשם האוכלוסין בנתונים על העוזבים את הארץ מעל ארבע שנים. לדעת הביקורת, על המוסד לבדוק את זמאותם לקיצבה של הילדים הרשומים בדו"ח.

ילדים גשואים — הדו"ח מכיל נתוני 524 ילדים, חלקם בני פחות משנה ועד גיל 16, שהיו רשומים במירשם האוכלוסין כגשואים. כבר בבירורים ראשונים במל"ם הועלה, כי חלק מן הנתונים בנדון שבמירשם האוכלוסין הם שגויים. משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי פיתח תוכנה לבדיקת סבירות נתונים מסוג זה למניעת קליטתם במחשב.

ילדים מעל גיל 18 — הועלה מקרה אחד של תשלום קיצבה בגין ילד שהגיע לגיל 18 באוקטובר 1982. על אף זאת המשיך המבוטח לקבל קיצבה עבור הילד עד חודש נובמבר 1983. לדברי המוסד, נבע הדבר מנתונים שגויים בקובץ ועקב מורכבותו חוקן רק אז.

סדרי תיעוד

בכל מערכת ענ"א יש לתת את הדעת על "עקבות לביקורת". פירושו של דבר, מתן אפשרות להגיע למסמך מקור, שעל פיו נרשמו הנתונים שבקובץ במחשב. מסמך מקור לרישום בקובץ הילדים משמש הוראה קבועה לתשלום מדי חודש, לעתים במשך 18 שנה, ומכאן החשיבות הנודעת להבטחת גישה אליו לביורור האסמכתא לתשלום. המוסד רושם בקובץ הילדים ליד כל רשומה מספר "מנה", דהיינו קבוצת מסמכים, שלפיהם נערכה הרשומה שבקובץ. על פי מספר המנה ניתן לאתר את מסמך המקור בגנוך של המוסד, אלא שהוא מבער מסמכים אלה לאחר חמש שנים, על פי תקנה (16) 5.45 של התקנות בדבר בייעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה.

כפי שצוין לעיל, שילם המוסד תשלומי קיצבה כפולים בגין אותו ילד, במשך תקופות ארוכות, והועלו עשרות אלפים אי-התאמות במספרי תעודות זהות ובנתונים אחרים שבקובץ הילדים. על פי סדרי הארכיון הקיימים, לא ניתן, אפוא, לאתר חמש שנים לבדוק, אם הדבר נעשה בשוגג או במזיד ועל יסוד מה. לדעת הביקורת, על המוסד לבדוק, אם לגבי סוגים מסוימים של מסמכי מקור רצוי להאריך את תקופת אחזקתם, הרף הקשיים המינהליים והמחיר להארכת תקופת ההחזקה של מסמכים ככמות כה גדולה, כל זמן שמבוצעים תשלומים על פי אותה הוראת תשלום.



תשלומי המוסד לביטוח לאומי מבוצעים אוטומטית באמצעות המחשב למיליונים של אזרחים. לפיכך יש חשיבות לכך, שהנתונים שעל פיהם מבוצעים התשלומים יהיו בדיוקים ונכונים, שאם לא כן ישולמו סכומים ללא זכאים מחד ולא יקבלו תשלום זכאים מאידך. יש אפוא לכונן סדרי בקרה נאותים, ולערוך בדיקות סבירות בתדירות, כדי שהמערכת תהיה אמינה ומדויקת.

הביקורת ערכה במחשב השוואה של הנתונים העיקריים שבקובץ הילדים המתנהל במחשב של המוסד לביטוח לאומי אל הנתונים שבקובץ מירשם האוכלוסין המתנהל במחשב מל"מ; הנתונים התייחסו לתשלום קיצבה בגין כ-1.6 מיליון ילדים. הועלו עשרות אלפי נתונים שצריכים היו להיות זהים בשני הקבצים ומצאו שונים או חסרים כאחד מהם.

בדיקה של חלק קטן מנתוני ההשוואה על ידי משרד מבקר המדינה במסמכים של הביטוח הלאומי העלתה כי בוצעו תשלומים כפולים במשך תקופה ארוכה. משרד מבקר המדינה המליץ כי המוסד לביטוח לאומי ימשיך בבדיקת נתוני ההשוואה בשיתוף פעולה עם משרד הפנים.

ממצאי מעקב

ענף ביטוח שירות מילואים

דו"ח שנתי 32, עמ' 769

תקבולי הענף ותשלומיו

בעוד שרמת הכיסוי הקופתי לענף ביטוח שירות מילואים נקבעה לתקופה מירבית של שנתיים, הגיעה בשנת 1981 רמת הכיסוי ל-3.8 שנים. בהתחשב בכך המליץ מבקר המדינה להביא להפחתה משמעותית בשיעור דמי הביטוח לענף.

החל מיום 1.10.82 הופחת שיעור דמי הביטוח, באישור ועדת הכספים של הכנסת, מ-2.3% ל-2%. בשנת 1982 היו לענף גם הוצאות מיוחדות, שנבעו ממלחמת שלום הגליל ועקב כך ירד הכיסוי הקופתי מתחת לשנה אחת. בדצמבר 1982 נחתם הסכם בין המוסד