

המוסד לביטוח לאומי

פעולות ביקורת

במשרד הראשי של המוסד לביטוח לאומי ובסניפים ירושלים, תל אביב, רמת גן, כפר סבא ורמלה נבדק הטיפול בתשלום קצבאות ניידות ומתן הלוואות עומדות לנכים.

במחלקת הגבייה שבמשרד הראשי בדק משרד מבקר המדינה את היערכות המוסד לביצוע הגבייה ויישומה, על פי תיקון לחוק הביטוח הלאומי מס' 52 בדבר תשלום דמי ביטוח על פי הכנסה בשנה שוטפת, ותיקון מס' 6 לחוק מס מקביל – גביית מס מקביל על ידי המוסד לביטוח לאומי ממי שאינו שכיר.

נמשכה, בעזרת מחשב, הבדיקה של נכונות הנתונים שבקובץ ילדים.

באגף הכספים במשרד הראשי נבדקו מספר נושאים הקשורים לתקציב המינהלי של המוסד לביטוח לאומי בשנות הכספים 1983 ו-1984.

ניידות נכים

ריכוז ממצאים

קיצבאות ניידות

קופחו חסרי רכב לעומת בעלי רכב במה שקשור לתנאי זכאות לקבלת קיצבאות. לבעלי הכנסות שונות משולמת קיצבה אחידה.

ישנו פיגור בתחילת תשלום הקיצבה לאחר שהתביעה אושרה.

הופחתה או הופסקה הקיצבה לעצמאיים, עקב חוסר יכולת לעדכן את סכום הבסיס, ששימש יסוד לתשלום דמי הביטוח במהלך השנה; לעומת עלייה בקיצבת יחיד לנכה שעודכנה במהלך השנה בתוספות היוקר.

הופחתה או הופסקה אוטומטית הקיצבה לשכירים, מאחר שסכום המשכורת שהחן למחשב לא עודכן בתוספות היוקר וירד מתחת לסכום של קיצבת נכות ליחיד שעודכנה בתוספות היוקר.

תוספת קיצבה – אין הגדרה חד משמעית למונח מוגבל בניידות המשתמש ברכבו בקביעות לצורך נסיעה למקום עבודתו המרוחק מביתו 20 ק"מ.

אין מעקב אחר סיום תקופת הזכאות לתוספת קיצבה.

קיצבאות שניתנו שלא כדין ניגבות לאחר תקופה ארוכה בערכים נומינליים.

הלוואות עומדות

ליקויים מינהליים הקשורים בהעדר תיעוד האמור לשמש את פקידי התביעות בעת קביעת הזכאות (העדר החלטות כתובות מהמכון לבטיחות בדרכים בקשר למוגבלותו בניידות של הנכה).

הנוהל הקיים מאפשר רכישת אבזרים שאינם חיוניים מבחינה בטיחותית או רפואית וקבלת הלוואה עומדת לכיסוי המיסים החלים עליהם.

תחשיב ההחזר של ההלוואה העומדת על פי מועד קובע בתוספת היבית, נמוך משווי הרכב ביום ההחזר בפועל.

לא הוגשו תביעות משפטיות לגביית החזרים, למרות שיש מקרים שההלוואות לא הוחזרו.

מעקב אחר המשך תנאים מזכים לקיצבה ולהלוואה עומדת

אינו מתקבל מידע מלא על אי התאמות בין קובץ הניידות לבין מירשם האוכלוסין.

ישנו פיגור בקליטת מידע על פטירות, דבר שהביא לתשלומי יתר.

אין הפגשות מחשב מלאות, כדי למנוע כפל קיצבה, בין קובצי ניידות, דמי לידה, אבטלה ושירותים מיוחדים.

אין מעקב שיטתי אחר קבוצת הלא-משתכרים ובשל כך אין במוסד מידע על שינויים שעשויים להשפיע על הזכאות.

נושא הלוואה עומדת אינו ממוחשב ובשל כך לא ניתן לבצע מעקבים שיטתיים אחר המשך קיומם של תנאי הזכאות ואחר החייבים בהחזר ההלוואות.

הסברה

חוברת הסברה לא עודכנה על אף שינויים שהיו בהסכם.

לפי סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968, רשאי המוסד לביטוח לאומי, על פי הסכם בינו לבין הממשלה או לבין גוף ציבורי שקבע שר העבודה והרווחה על דעת הממשלה, לתת בשם הממשלה או גוף ציבורי, הטבות סוציאליות, שאינן ניתנות לפי חוק הביטוח הלאומי או לפי כל חיקוק אחר, לכלל תושבי המדינה או לסוגים מהם.

בנובמבר 1976 נכנס לתוקפו הסכם בין משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי, בדבר תשלום גימלת ניידות (קיצבות והלוואות) למוגבלים בניידות (להלן - ההסכם). בעקבות ההסכם הועבר הטיפול בתשלום גימלת ניידות מהאוצר למוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד). מטרת ההסכם הייתה לסייע למוגבלים בניידות לנהל אורח חיים תקין ולהשתלב בשוק העבודה. ההסכם הוחלף בהסכם חדש שנחתם ביוני 1977, בתחולה למפרע מינואר אותה שנה. הסכם זה תוקן ביולי 1979, במאי 1981 ובמאי 1982.

עד לכניסת ההסכם לתוקפו טופלו המוגבלים בניידות - לצורך קבלת הלוואות לכיסוי מיסים על רכישת רכב - בלישכה לשיקום נכים, המדור לרכב מנועי שבמשרד האוצר. מ-1974 הוחל גם בתשלומים להחזקת רכב שהוגדרו "פיצויי התייקרות" וביצועם הועבר למוסד, על פי הוראות ביצוע מהלישכה לשיקום נכים שבאוצר.

ההסכם ותיקונו הרחיבו את ההטבות לזכאים: נקבעה קיצבת ניידות לנכי גפיים תחתונות – הן בעלי רכב והן חסרי רכב; כן נקבעה הלוואה עומדת לתשלום מיסים החלים על רכב שנרכש על ידי מוגבל בניידות והמוחזרת למוסד על פי כללים המפורטים בהסכם. מאידך, הוגבלו בהסכם חלק מהתנאים המזכים בהשוואה להוראות שהיו נהוגות קודם לכן בלישבה לשיקום נכים במשרד האוצר⁽¹⁾.

הגימלאות ממומנות מתקציב משרד האוצר. הטיפול בתביעות וקבלת החלטות בנושאים חריגים הם בידי מנהל ענף ביטוח נכות, המסתייע ביחידת מטה שבמשרד הראשי ובפקידי תביעות בסניפים. ההחלטה בדבר תשלום קיצבת ניידות נתונה בידי פקידי התביעות בסניפים; הטיפול בתביעות להלוואות עומדות ואישורן בוזר עד למועד הביקורת לשישה סניפים (תל אביב, יפו, כפר סבא, חיפה, קרית ורחובות), אישור תביעות המוגשות ביתר הסניפים, נעשה במשרד הראשי.

להלן פרטים על היקף התשלומים של קיצבאות ניידות ושל הלוואות עומדות, ומספר הזכאים לתשלומים אלה בשנות הכספים 1982 – 1984. הנתונים הכספיים נלקחו מחוברות התקציב לשנים האמורות ונרשמו במחירים שוטפים ומספר הזכאים נלקח מסקר מנהלי מס' 23 של המוסד – "מקבלי הלוואות עומדות ותשלומים בשנים 1982 – 1984 למוגבלים בניידות".

שנה	ס"ה תשלומי גימלאות ניידות	מזה: ס"ה קיצבאות	מזה: ס"ה הלוואות עומדות
ב מ ל י ו נ י ש ק ל י מ			
1982 ביצוע	978.8	464.4	514.4
1983 אומדן ביצוע	2,700.0	1,250.0	1,450.0
1984 הצעת תקציב	7,500.0	3,500.0	4,000.0

שנה	ס"ה	משתכרים	משתכרים לא	מספר הזכאים לקיצבה		
				ס"ה	נוהגים בעצמם	לא נוהגים בעצמם
1982	9,264	5,504	3,760	2,890	2,308	582
1983	9,852	5,719	4,133	2,974	2,415	559
1984 (אומדן)	10,800	6,264	4,536	3,100	2,511	589

שיעור הקיצבה נקבע בהתחשב בגודל הרכב שבכעלות המוגבל בניידות, באחוזי מוגבלותו וברמת הכנסתו, והיא מתעדכנת בהתאם לשיעורי ההתייקרויות של הוצאות החזקה של "סל החזקת רכב", הכולל את ההתייקרויות של דמי ביטוח רכב, הוצאות דלק והוצאות על תיקונים והחזקה. גובה הלוואה העומדת כפוף, בין היתר, לאחוזי המוגבלות בניידות ולגודל הרכב – נפח המנוע – שאושר לנכה.

(1) בין יתר השינויים שחלו: אחוזי המוגבלות, המזכה מוגבלים שאינם נוהגים בהלוואה עומדת, הועלו ל-60% לפחות, והגיל המזכה בהטבות, במסגרת ההסכם, הוגבל ל-65 שנה. מאידך, הוחל בתשלום קיצבה כפולה למוגבל בניידות שהוא בעל רכב המשתכר למחירתו מעל קיצבת נכות ליחיד. הונהגו קיצבאות לפי אחוזי המוגבלות ולפי נפח המנוע שאושר, וניתנה תוספת קיצבה למוגבל בניידות, שהוא נוהג ומשתכר, שהמרחק בין ביתו למקום עבודתו עולה על 20 ק"מ בכיוון אחד. גיל המינימום המזכה בהטבות הורד בהסכם מ-1977 מחמש שנים לשלוש שנים: מוגבלים שמוגבלותם היא בשיעור 80% והם בעלי רישיון נהיגה החלו לקבל הלוואה עומדת לכיסוי מלא של המיסים על הרכב (קודם להסכם קיבלו 80% כיסוי) ואלה שאינם נוהגים החלו לקבל כיסוי בשיעור של 75% מאחוזי מוגבלותם, בעוד שקודם לכן קיבלו כיסוי בשיעור של מחצית מאחוזי המוגבלות.

זכאי לגימלה על פי ההסכם: מוגבל בניידות שהינו תושב ישראל שמלאו לו 3 שנים ולא יותר מ-65 שנה, אשר ועדה רפואית קבעה את מוגבלותו בניידות עקב נכות בגפיים תחתונות. מוגבל בניידות אינו זכאי להלוואה עומדת ו/או לקיצבת ניידות אם הוא נהנה מהסדר מקביל לתשלום המיסים על רכב או לתשלום בעבור החזקת רכב או השתתפות בהוצאות ניידות בשל היותו נכה, לפי אחד החוקים הבאים: חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ז-1959 (נוסח משולב); חוק המשטרה (נכים ונספים), התשי"ז-1955: חוק שירות בתי הסוהר (נכים ונספים), התשי"ז-1960; חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954: חוק הגימלאות לנפגעי ספר, התשי"ז-1956: חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, וחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח, והתקנות על פיו.

בחודשים מארס - יולי 1984 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הטיפול בתשלום הקיצבאות ובמתן הלוואות עומדות. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי ובסניפים ירושלים ותל אביב, ובדיקה חלקית בסניפים רמת גן, כפר סבא ורמלה. אשר להלוואות לרכישת רכב - ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 594.

קיצבאות ניידות

קיצבת ניידות לבעלי רכב ולחסרי רכב

זכאי לקיצבה מוגבל בניידות שהוא בעל רכב הנוהג בעצמו אם נקבעו לו לפחות 40% מוגבלות בניידות; בעל רכב שאינו נוהג בעצמו זכאי לקיצבה אם נקבעו לו לפחות 60% מוגבלות. מוגבל המשתכר בסכום העולה על קיצבת יחיד לנכה (להלן - משתכר) לפי חוק הביטוח הלאומי, זכאי לקיצבת ניידות בשיעור כפול מקיצבת הניידות למוגבל שאינו משתכר כאמור. קיצבת ניידות לחסרי רכב משולמת למוגבל בניידות משתכר, בן 18 ומעלה, שנקבעו לו לפחות 80% מוגבלות בניידות ושאינו נכה כמשמעותו בסעיף 127 כ"א לחוק הביטוח הלאומי. הקיצבה לבעלי רכב משולמת לנוהגים (שקיבלו הלוואה עומדת לרכישת רכב) גם מעל גיל 65 וגם אם הוא מקבל קיצבת זיקנה; הקיצבה לחסרי רכב משולמת עד גיל 65 בלבד או עד למועד קבלת קיצבת זיקנה.

— מההשוואה האמורה לעיל בין תנאי הזכאות לקיצבת ניידות לבעלי רכב ולחסרי רכב עולה, שבתנאי ההסכם הקיים יש משום קיפוח של חסרי רכב לעומת בעלי רכב, ועידוד לרכישת רכב גם למי שאינו נוהג בעצמו ולא תמיד הוא הנהנה העיקרי מהרכב; לדעת הביקורת, על המוסד, בתיאום עם משרד האוצר, לשקול את תנאי הזכאות לקיצבת ניידות ושיעורי הקיצבה של חסרי רכב לעומת בעלי רכב.

בתשובתו מדצמבר 1984 למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, שתיקון בעניין זה אושר על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה לקראת תיקון ההסכם.

קיצבה יחסית

על פי ההסכם משולמת קיצבה מלאה למוגבל בניידות המשתכר מעל גובה קיצבת יחיד לנכה, ללא התחשבות בגובה הכנסותיו, וזאת כדי לעודד את המוגבלים להשתלב במקומות תעסוקה. מכאן, שבהעדר הסדר לתשלום קיצבה בשיעור יחסי, כנהוג במסגרת ענפי הביטוח במוסד, משולמות קיצבאות ניידות באותו שיעור לשני מוגבלים בניידות המשתכרים מעל קיצבת יחיד שאחוזי מוגבלותם וגודל הרכב שאושר להם זהה, למרות שהכנסתם שונה ולעיתים הכנסתו של האחד אף גבוהה במיוחד.

לדעת הביקורת, על המוסד, בתיאום עם משרד האוצר, לשקול את האפשרות של מתן גימלת ניידות בהתחשב בגובה ההכנסות, כפי שהרכב נהוג לנכי חלק מנימלאות המוסד.

הטיפול בתביעה לקיצבה

כדי לקבל את הקיצבה על המוגבל בניידות למלא טופס תביעה בסניף המוסד הקרוב למקום מגוריו. בטופס עליו למלא, בין היתר, פרטים אישיים, רפואיים ותעסוקתיים, פרטים על הרכב שבבעלותו

ועל הנוהג בו. לתביעה מצרף המוגבל בניידות העתק מרישיון נהיגה בר תוקף, רישיון רכב, פוליסת ביטוח ואישורי הכנסה, אם הוא עובד. אישור הוועדה הרפואית בדבר אחוזי המוגבלות בניידות והפרוטוקול הרפואי מתקבלים ישירות מהוועדה הרפואית. פירוט הכנסותיו של תובע שאינו שכיר, מתקבל מיחידת הגבייה בסניף.

עם קבלת התביעה על פקיד תביעות לאמת את הפרטים שרשם התובע, על פי תעודת הזהות, לרשום אותה ביומן תביעות ולבדוק אם מתקיימים בתובע התנאים המזכים. החלטה בדבר אישור התביעה או דחייתה נתונה בידי פקיד תביעות מוסמך. מהנתונים הסטטיסטיים של המוטד לתקופה ינואר - אפריל 1984, ומביקורת בסניפים ירושלים ותל אביב, עולה, שהתביעות מאושרות, בדרך כלל, תוך חודש - חודש וחצי.

מעקב תביעות ממוחשב

על פי הנחיות הענף, יש לדווח למחשב על כל תביעה חדשה עם קבלתה, וזאת כדי לאפשר מעקב ממוחשב אחר משך הטיפול בתביעה ושלכיו, ומעקב אחר תביעות שהטיפול בהן טרם נסתיים.

— למרות הנחיות אלו רק הסניפים נצרת, קריית, חיפה ויפו העבירו בסמוך למועד הביקורת ובמהלכה (יוני 1984) דיווחים למחשב, וגם זאת באופן חלקי בלבד; כך למשל, בדר"ח "מעקב אחר סיום טיפול בתביעה" מיום 21.5.84, נמצאו בסניפים אלה תביעות שלגביהן לא נתקבל דיווח במשך שנה עד שנתיים על המשך הטיפול בהן.

עוד נמצא, שהענף לא דרש מסניפים אלה ומיתר הסניפים להעביר דיווחים כאמור למחשב; בנסיונות אלו המשיכה יחידת הענף (עיבוד נתונים אלקטרוני) במוסד לעבד דיווחים על סמך נתונים חלקיים שלא הייתה בהם תועלת. מצב זה יש בו כדי לפגום ביכולת הענף לבקר באופן שוטף ושיטתי את עבודת הסניפים לגבי משך הטיפול בתביעות ושלכיו וגם יש בכך בזבוז של זמן וכספים על דיווחים ועיבודים שלא ניתן לנצל למטרות שנקבעו.

לדעת הביקורת, על הענף לחדש את השימוש בכלי מעקב זה, לתת הנחיות שיחייבו את הסניפים ולפקח על ביצועו; מה גם שהמוסד מחויב בכך לצורך ביצוע תחשיבי פיצוי לזכאים, שחל איחור בתשלום קיצבתם, מהמועד שנכנס לתוקפו חוק הקיצבאות (פיצוי בעד איחור בתשלום), התשמ"ד-1984.

בתשובתו הודיע המוסד, כי הוא מקבל את המלצת הביקורת ויחדש את ההוראות בנידון.

תשלום הקיצבה

לאחר שהתביעה אושרה ממלא פקיד התביעות הוראת תשלום שנתוניה מצטרפים לקובץ הניידות ובעקבותיה משולמת הקיצבה ישירות לחשבונות הבנק של הזכאים בכל 28 בחודש.

1. ביקורת מדגמית בסניפים ירושלים ותל אביב על משך הזמן שחלף ממועד מילוי הוראת התשלום בסניף ועד לביצוע התשלום הראשון בבנק, העלתה, שלגבי 7 מבין 23 תביעות שנבדקו בסניף ירושלים, ולגבי 11 מבין 14 תביעות שנבדקו בסניף תל אביב, חלפו 5 - 12 שבועות. ב-4 מבין המקרים הללו, (שניים בכל סניף), העיכוב בתשלום נבע מכך, שהוראות התשלום נמצאו שגויות והוחזרו לסניף לתיקון, ונדרש פרק זמן נוסף לתיקון, קליטתן במחשב וביצוע התשלום.

הזמן הממושך ממועד אישור התביעה ועד לביצוע התשלום מוסבר בכך, שהמחשב מבצע תשלום פעם אחת בחודש, ב-28 בו, וניתן להעביר אליו הוראות עד ה-10 בחודש. העברת הוראות תשלום לאחר ה-10 בחודש גוררת אחריה גם דחיות תשלום ל-28 בחודש הבא אחריו; והוראה הנפלטת כשגויה, גורמת לדחיית ביצוע התשלום לזמן רב עוד יותר.

2. על פי תדריך הענף (להלן - התדריך) רשאי פקיד התביעות בסניף לשלם מיפרעה על חשבון קיצבה שאושרה ועדיין לא שולמה.

— ההחלטה על תשלום מיפרעה נתונה לשיקול דעתו של פקיד התביעות. בהעדר הנחיות ברורות אין אחידות בעניין זה בין הסניפים השונים ואף בתוך הסניפים עצמם.

בחמישה מקרים בסניף ירושלים ובשישה מקרים בסניף תל אביב, פקידי התביעות לא ראו לנכון לשלם מיפרעות אף על פי שחלפו שניים עד ארבעה חודשים ממועד הגשת התביעה ועד לביצוע התשלום על ידי המחשב, למרות שבכמה מהמקרים אושרה התביעה תוך פרק זמן קצר. במקרים אחרים, שלושה בסניף ירושלים, ושניים בסניף תל אביב, שולמו מיפרעות למרות שמשך הזמן שחלף מהגשת התביעה ועד לביצוע התשלום היה דומה למשך הזמן במקרים אשר בהם לא שולמו מיפרעות.

מהמסמכים שעמדו לרשות הביקורת לא ניתן לעמוד על השיקולים שהינחו את פקידי התביעות לגבי אישורן או אי אישורן של מיפרעות.

לדעת הביקורת, נוכח האינפלציה במשק ושחיקת ערך הכסף, על המוסד לשקול ביצוע תשלומים - בכלל זה תשלומי מיפרעות - לא רק פעם אחת בחודש אלא גם במועדי ביניים, כפי שהדבר נעשה כבר לגבי חלק מתשלומי גימלאות אחרות במוסד: כן יש לשקול קביעת הנחיות מפורטות לגבי התנאים שבהם יש לחייב את פקידי התביעות בהוצאת מיפרעה, שאם לא כן יש במצב הנוכחי משום הפליה לרעה של אלה הממתינים לקבלת התשלום לעומת אחרים שהוקדמה להם מיפרעה על חשבון התשלום, על פי בקשתם או ביוזמת פקיד התביעות, ובמיוחד בתנאים של שחיקה מתמדת של ערך הכסף.

שגויים

הוראות התשלום המוזרמות למחשב עוברות תהליך של בדיקה וקליטה על ידי המחשב; הוראה שנמצאה שגויה אינה נקלטת בקובץ והיא מוחזרת על ידי מחלקת הבקרה לסניף לשם תיקון.

בדיקת משך הטיפול בתיקון 38 הוראות שגויות, שנתקבלו בסניף תל אביב, בתקופה אוקטובר-1983 - אפריל 1984, מקוץ החזרתן לסניף ועד לתיקונן, העלתה, כי לגבי 19 הוראות תשלום חלפו שלושה שבועות עד חריש ומשך הטיפול ביתר 19 ההוראות היה משבוע עד שבועיים. עיכוב הטיפול בהוראות השגויות הביא לדחיות תשלומים לזכאים, ובמקרים אחרים לדחיות ניכויים לטובת המוסד על חשבון גימלאות יתר ששולמו.

קיצבה למשתכרים עצמאיים

1. על פי ההסכם, זכאי לקיצבת נייזות כמשתכר מי שהכנסתו מעבודה או ממשלח יד, בחישוב חודשי, עולה על קיצבת יחיד מלאה כמשמעותה בסעיף 127 ל"ז לחוק הביטוח הלאומי. לגבי עובד עצמאי, כמשמעותו בחוק, נקבע בהסכם לפי התיקון ממאי 1981, שתוכן בחשבונו ההכנסה בשנת הכספים שקדמה לתקופה שבועדה יש לשלם דמי ביטוח. על פי הנחיות מינהליות שהופעלו ב-1.4.83, על פקידי תביעות נייזות לקבל מיחידת הגבייה בסניף את נתוני ההכנסה השנתית ששימשה בסיס לתשלום דמי ביטוח ולחלק אותה ב-12 כדי לקבל את ההכנסה החודשית. הכנסה חודשית זו הוזרמה למחשב ונשארה כסכום קבוע במשך כל שנת הכספים. מאחר שקיצבת יחיד לנכה - המהווה את המינימום להגדרת משתכר - עלתה מפעם לפעם עם הגדלת קיצבאות המוסד, נוצר מצב, שסכום ההכנסה החודשית נפל, במקרים רבים, מסכום קיצבת יחיד לנכה עוד במהלך שנת הכספים 1983. ביקורת מדגמית בסניפים ירושלים ותל אביב העלתה תשעה מקרים, שבהם ההכנסה הייתה קטנה מסכום קיצבת יחיד, חודשיים - תשעה חודשים לפני תום שנת הכספים. במקרים אלה הפחית המחשב אוטומטית את קיצבתם לקיצבת לא-משתכר (חצי משיעור הקיצבה למשתכר) בלא שקיבלו הודעה על כך, והם המשיכו לקבל קיצבה כלא-משתכרים עד לתום שנת הכספים 1983.

תשלום הקיצבה הופסק לנמרי למוגבלים בניידות שהם עצמאיים חסרי רכב, כשהכנסתם החודשית נפלה במהלך שנת הכספים מגובה קיצבת יחיד.

לפי שיטה זו, ההכנסה החודשית שנקבעה בחודש אפריל 1983, על בסיס הכנסותיו בשנה קודמת, נשארה כסכום קבוע עד למאס 1984, בעוד שקיצבת יחיד לנכה שעודכנה מדי פעם בפעם עלתה במאס 1984 ב-190% לעומת הקיצבה באפריל 1983 (21,720 שקל במאס 1984 לעומת 7,455 שקל באפריל 1983).

2. בתחילת כל שנת כספים על פקידי התביעות בניידות לברר ביחידת הגבייה שבסניף את גובה ההכנסה השנתית ששימשה יסוד לחישוב דמי הביטוח של כל המוגבלים בניידות שהם עצמאיים, ולבדוק, בהתאם לכך, את זכאותם לקיצבה כמשתכרים. לצורך איתור העצמאיים בכל סניף הפיק הענף, בנובמבר 1983, רשימות, לפי סניפים, של כל הרשומים בקובץ הניידות כעצמאיים.

— הביקורת בסניף תל אביב העלתה, שעד 1.7.84 נקבעה הכנסה חודשית ל-58 בלבד מבין 108 מוגבלים בניידות שהם עצמאיים שהיו רשומים ברשימת הסניף. מאחר שקביעת ההכנסה החודשית ב-58 מקרים אלה נעשתה באיחור (שלושה חודשים לאחר תחילת שנת הכספים), קיבלו 32 מהם קיצבה כלא-משתכרים (דהיינו חצי קיצבה) בחודשים אפריל, מאי ויוני 1984, למרות שעל פי הכנסתם החודשית הם היו זכאים לקיצבה כמשתכרים; ההפרשים לקיצבה מלאה, במקרים אלה, שולמו באיחור וללא פיצוי בגין שחיקת ערך הכסף.

הביקורת בסניף ירושלים העלתה, שעד 1.7.84 לא נמצאה בסניף רשימת הרשומים בקובץ כעצמאיים. בהעדר רשימה, ביררו פקידי תביעות ניידות בסניף זה את הכנסתם השנתית של עצמאיים באופן מקרי. ושאינו שלם; כתוצאה מכך, בחלק מהמקרים שולמו הפרשים למוגבלים שקיבלו רק חצי קיצבה במקום קיצבה שלמה. במקרים אחרים עדיין לא ביררו פקידי התביעות את הכנסתם השנתית.

במועד הביקורת לא נסתיים עידכון ההכנסות בשני הסניפים ולא חל שיפור בעניין זה.

קיצבה למשתכרים שכירים

1. על פי ההסכם, מוגבל בניידות משתכר הינו מי שהכנסתו, בחישוב החודשי, עולה על קיצבת יחיד לנכה. לצורך קביעת הזכאות לקיצבה כמשתכר, נדרש מוגבל בניידות שהוא שכיר להמציא תלושי שכר במועד הגשת התביעה, וההכנסה החודשית ברוטו מוזנת למחשב. מאחר שהמחשב אינו מעדכן הכנסות שכירים, בשיעורי תוספות היוקר הניתנות לשכירים במשק, נשאת ההכנסה החודשית שהוזנה למחשב כסכום קבוע. כדי למנוע את הפחתת הקיצבה לחצי, או הפסקתה לחסרי רכב, במקרים שגובה קיצבת יחיד עולה על ההכנסה הרשומה במחשב, יום הענף פעולות לעידכון הכנסות; במסגרת פעולות אלו – שנערכו בתדירות של שניים עד שמונה חודשים – נדרשו כל המשתכרים, שהכנסתם הרשומה בקובץ הייתה קרובה לגובה קיצבת יחיד באותו חודש, להמציא לסניפים תלושי שכר לעדכון הקובץ בהכנסה חודשית ולבדיקה מחדש של זכאותם לקיצבה כמשתכרים.

2. — למרות פעולות עידכון ההכנסות, הופחתה אוטומטית בכמה מהמקרים הקיצבה לבעלי רכב משתכרים או הופסקה לחסרי רכב; הדבר נבע מכך, שרשימות השכירים נשלפו באיחור או שהפניות אל אותם מוגבלים שכירים נעשו אף הן באיחור. כתוצאה מכך, עד שהומצאו אישורי השכר, הופחתה או הופסקה הקיצבה לכל מי שהכנסתו הרשומה בקובץ הייתה רשומה כנמוכה מגובה קיצבת יחיד באותו מועד.

3. נמצא, שלהפחתות הקיצבה או להפסקתן – שנעשו כאמור אוטומטית על ידי המחשב – לא צורפו הודעות מידע והסבר לזכאים. מקבל קיצבה שנוכח לדעת – לעיתים כעבור חודשים מספר – שקיצבתו הופחתה או הופסקה, נאלץ לברר בסניף את סיבת הדבר, ולהמציא אישורי שכר מעודכנים; את ההפרשים המגיעים לו קיבל באיחור, וללא פיצוי. כדי לקצר את האיחור בתשלום, הועברו אמנם ביוני 1984 הנחיות לסניפים לשלם הפרשים אלה בשיקים בסניף, אך לדעת הביקורת, הנחיות אלו הינן פיתרון חלקי בלבד ואין בהן כדי למנוע את שחיקת הקיצבאות ואת הטירדה לזכאים.



במצב הנוכחי מופסקת הקיצבה אוטומטית כלי שניתנת התראה לזכאי, ככל שהאינפלציה במשק גבוהה יותר, כן מחמירה התופעה ופועלת נגד אוכלוסיית זכאים גדולה יותר ובתדירות גבוהה.

לדעת הביקורת, במיוחד כשים לב למצב השורר במשק, על המוסד לפעול למניעת הנזק הכספי והטריחה מהזכאים מחד גיסא ועומס העבודה המוטל על פקידי התביעות כתוצאה ממצב זה מאידך. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המוסד, כי בשל הגידול באינפלציה מתחייב כיום עידכון בתדירות גבוהה, עד כדי עידכון חודשי, אך בו אין הוא יכול לעמוד בכוח האדם הנתון.

תוספת קיצבה

1. תוספת קיצבה נועדה לפצות מוגבל בניידות שמקום עבודתו מרוחק ממקום מגוריו ובשל כך הוצאותיו על החזקת הרכב הן גבוהות יותר. על פי ההסכם, מוגבל בניידות שהוא משתכר שכרשותו ובבעלותו רכב, יהיה זכאי לתוספת קיצבה אם המרחק בין מקום מגוריו לבין מקום עבודתו הוא 20 ק"מ לפחות והוכיח שהוא עובד ברציפות לפחות שישה חודשים רצופים לפני הגשת הבקשה לקבלת תוספת הקיצבה, וכן שהוא משתמש ברכבו בקביעות לצורך נסיעה למקום עבודתו. שיעורי התוספת מחושבים כאחוזים מקיצבת ניידות של משתכר והם נעים בין 18% ל-20%, בהתאם לגודל הרכב.

— בהסכם אין הגדרה מפורשת של "משתמש ברכבו בקביעות לצורך נסיעה למקום עבודתו"; לדעת הביקורת, על המוסד, בתיאום עם משרד האוצר, לקבוע הגדרה ברורה בנושא.

2. בהסכם נקבע, שאם התקיימו התנאים המזכים, תאושר תוספת קיצבה בכל פעם לתקופה של שישה חודשים; לפיכך נקבע בתדריך הענף, שהמשך קבלתה מותנה בהגשת תביעה מחדש באמצעות טופס "תביעה לתוספת לקיצבת ניידות".

— בסניפים אין מנהל מעקב, ידני או באמצעות דו"חות מחשב, על מועד סיום תקופת הזכאות (ששת החודשים). בהעדר מעקב כזה ממשיכה תוספת הקיצבה להיות משולמת אוטומטית על ידי המחשב גם בתום שישה חודשים, אף שלא בכל מקרה מודאים הסניפים שאכן מתקיימים התנאים המזכים.

בביקורת מידגמית בסניף תל אביב נמצאו חמישה מקרים, שבהם לא נבדק במשך תקופה של שנה עד שנתיים אם ממשיכים להתקיים בהם תנאי הזכאות לתוספת קיצבה, ובמשך כל אותה תקופה שולמה תוספת קיצבה, למרות שלא הוגשו טופסי תביעה פעם בשישה חודשים.

במקרה נוסף הופסקה אוטומטית, באוגוסט 1983, קיצבה למוגבל בניידות שהינו עצמאי, מאחר שהכנסתו הרשומה במחשב, על פי בסיס החישוב שנקבע בהסכם, כפי שחושבה על ידי מחלקת הגבייה, נפלה מקיצבת יחיד. החל מאותו חודש ועד למועד הביקורת (יוני 1984) שולמה לו חצי קיצבה בלבד, מאחר שנחשב כ"לא-משתכר", אף שקודם שולמה לו גם תוספת קיצבה; זאת, למרות שהציג אישורים המעידים שהכנסתו גבוהה מקיצבת יחיד, והוא ממשיך לעבוד במקום עבודתו הקבוע ולנסוע יותר מ-20 ק"מ.

החזר גימלת יתר או גימלה שלא כדין

על פי ההסכם, יופסק תשלום קיצבת הניידות אם חדל להתקיים תנאי מהתנאים המזכים לקיצבה, או חל אחד מהמועדים הקובעים להחזר הלוואה עומדת, ביניהם: הרכב אבד, נהרס, ניווק, נמכר; המוגבל בניידות אושפז או נפטר, חדל להתקיים תנאי מהתנאים המזכים להלוואה עומדת, או כשהמוגבל בניידות או קרוב המשפחה (ראה להלן) הפרו את התחייבויותיהם כלפי המוסד. עוד נקבע בהסכם, שתשלום קיצבת הניידות יופסק מהיום הראשון בחודש שלאחר החדש שבו אירע אחד מהאירועים המנויים לעיל. לפי חוק הביטוח הלאומי, רשאי המוסד לנכות את הסכומים ששילם בטעות או שלא כדין מכל תשלום שיגיע ממנו כפי שיראה למוסד, בהתחשב במצבו של מקבל התשלום ובנסיבות העניין. כמו כן, המוסד רשאי לתבוע החזרת כל סכום ששולם בטעות או שלא כדין אם מקבל התשלום נהג שלא בתום לב בקבלתו.

על פי התדריך, ינוכה חוב קיצבה מקיצבת הניידות (אם יש המשך זכאות לתשלום) או מקיצבה אחרת שמקבל החייב, בשיעור של 50% מקיצבה שוטפת ושיעור 100% מתשלום בעבור תקופה רטרואקטיבית. אם החייב אינו מקבל גימלאות מהמוסד, על פקידי התביעות לדרוש שהכספים

יוחזרו תוך חודש; בחלוף חודש וחצי, אם לא הוסדר ההחזר, יש להעביר את התיק לטיפול הלשכה המשפטית.

אם מקבל הקיצבה נפטר, אך הקיצבה המשיכה להיות משולמת עד שנתקבל המידע על הפטירה (ראה להלן), דורשים פקידי התביעות את החזר הקיצבה מהבנק שאליה היא הועברה; לאחר קבלת דיווח ממחלקת הכספים במשרד הראשי שהכספים הוחזרו, עליהם לעדכן את רשומת החייב בקובץ ולזכותו בסכום הכסף שהוחזר.

— ביקורת מדגמית בסניף ירושלים העלתה ארבעה מקרים של מוגבלים שנפטרו, והמוסד המשיך לשלם בעבורם קיצבאות יתר במשך חודשים מספר לאחר הפטירה. נמצא, שהמוסד לא דרש מהבנק או משאירי הנפטרים את החזר קיצבאות היתר ששולמו, למרות שחלף זמן רב, שהגיע לשמונה שנים ממועד הפטירה ועד למועד הביקורת (יוני 1984).

בשישה מקרים אחרים נמצא, שחלפו 3 חודשים עד 19 חודשים מהראשון בחודש שלאחר חודש הפטירה (מועד הפסקת הזכאות) ועד למועד שבו הוחזרו הכספים; עוד נמצא, כי בכל ששת המקרים לא העבירו פקידי התביעות לקובץ דיווח על החזרת הכספים וברישומי הקובץ נשארו רשומות מוגבלים אלה כחייבים. במקרה נוסף נפטר החייב ב-4.6.82 ורק ב-8.3.84 נתבקשה יחידת זיקנה ושאיירים בסניף לקזז את החוב מגימלת שאירי הנפטר.

— בביקורת מדגמית בסניף תל אביב נמצאו שמונה מקרים של חייבים בהחזר קיצבאות יתר, אשר חובם לא הוחזר למרות שחלפו חצי שנה עד שנה וחצי ממועד הפסקת הזכאות ועד למועד הביקורת, או שחובם הוחזר באיחור שהגיע עד לשנה וארבעה חודשים. במקרה אחר שולמה במשך שנה, כד כבר עם קיצבת ניידות, קיצבה של שירותים מיוחדים⁽²⁾ שאותה היה צריך להפסיק; החזרתה של קיצבת היתר נעשתה בדרך של קיזוז. להלן הפירוט:

במקרה אחד פנה הסניף לשאירי הנפטר בדרישה להחזר החוב כבר שנה לפני מועד הביקורת; המשפחה לא נענתה לדרישת הסניף ולמרות זאת הוא לא פעל לגביית החוב בדרך של קיזוז מגימלות או נקיטת הליכים משפטיים. במקרה אחר נעשתה הפנייה להחזר הקיצבה מהבנק רק שמונה חודשים לאחר מועד סיום הזכאות. במקרה שלישי נקבע בחישוב שנעשה בסניף ב-19.12.83, שהזכאי חייב 44,860 שקל בגין קיצבאות יתר ששולמו לו. ב-22.12.83 נפטר הזכאי, אולם עד למועד הביקורת לא דרש הסניף את החזר החוב משאירי הנפטר.

בחמישה מקרים נוספים נמצא, שהחוב נוכח או הוחזר 7 - 16 חודשים לאחר מועד הפסקת הזכאות: באחד מהמקרים האלה זיכה הסניף את הרשומה, לאחר החזר החוב, בסכום שגוי, ובמקרה אחר לא זוכתה הרשומה בהחזר החוב.

במקרה אחד שולמה למוגבל בניידות קיצבת ניידות וכד בבד המשיכו לשלם לו קיצבת שירותים מיוחדים שאותה היה צריך להפסיק החל מהמועד שבו אושרה לו קיצבת ניידות. נמצא, שבמשך כשנה, מאוקטובר 1982 עד ספטמבר 1983, שולמו לו כ-64,000 שקל שלא כדין. סכום זה החל הסניף לקזז - בשיעור 50% מקיצבת הגיידות החודשית ובערכים נומינליים - רק בנובמבר 1983 במשך כחצי שנה.

ראוי לציין, שלמרות השחיקה בערך הכסף, איפשר המוסד, במקרים אלה, את החזר הכספים בערכים נומינליים.



לדעת הביקורת, על המוסד לפעול לכך שנביית תשלומי יתר ותשלומים שלא כדין תיעשה סמוך, ככל האפשר, למועד הפסקת הזכאות; כנגד סרבני תשלום חוב על המוסד לפעול לפי הסמכויות שניתנו לו בחוק, ולהפעיל, במידת הצורך, אמצעים משפטיים שיש בהם גם גורם הרתעה.

(2) בנושא שירותים מיוחדים - ראה ד"ח שנתי 32, עמ' 782.

הלואות עומדות

על פי הסכם הניידות, תינתן הלואה עומדת למוגבל בניידות שיש לו רישיון נהיגה בר תוקף, אם נקבעו לו לפחות 40% מוגבלות בניידות. למוגבל בניידות שאין לו רישיון נהיגה בר תוקף, תינתן הלואה, אם נקבעו לו לפחות 60% מוגבלות בניידות: זאת בתנאי שהוועדה הרפואית קבעה שלמוגבל צרכים יום יומיים שלסיפוקם יש הכרח להסיעו באורח קבע, ויש לו קרוב משפחה (בן זוג, אביו, אמו, בנו, בתו ובני זוגם, אחיו או אחותו), הדואג לצרכיו והמסוגל ומתחייב להסיעו באורח קבע למען צרכיו היום יומיים; בידו רישיון נהיגה בר תוקף והוא גר בקביעות באותו בניין, והמוסד אישר כי הוא ינהג ברכב (להלן - מורשה נהיגה).

הלואה עומדת ניתנת לרכישת רכב ראשון או להחלפתו - לאחר 33 חודשים ממועד רכישתו לנוהגים בעצמם, ולאחר 48 חודש לאלה שאינם נוהגים - בכפוף לתנאים שנקבעו בהסכם. גודל ההלוואה נקבע, כאמור, על פי נפח המנוע של הרכב וזה נקבע לפי אחוזי המוגבלות והיות המוגבל נוהג או לא (להלן - הרכב הקובע). סכומי ההלוואה מתעדכנים מפעם לפעם בכפוף לשינויים בסכומי המיסים החלים על הרכב.

קבע המכון הרפואי לבטיחות בדרכים (להלן - המכון), שהמוגבל בניידות אינו יכול לנהוג ברכב שאושר לו ונדרש להגה כוח או לאבזרים נוספים לנהיגתו, רשאי המוסד לאשר לנכה רכב אחר על פי המלצת המכון ובהתחשב בצורכי הנכה.

החזר ההלוואה עומדת מתחייב, בין היתר על פי ההסכם, במקרה של מכירה, אובדן, נזק או הרס הרכב, או פטירת המוגבל בניידות. כן רשאי המוסד לדרוש החזר ההלוואה במקרה של אישפוז המוגבל, מאסרו, או יציאתו לחוץ לארץ לתקופה העולה על שישה חודשים.

פנקס תביעות וכרטיס מעקב

על פי התדריך, יש לרשום כל תביעה להלוואה, עם קבלתה, בפנקס תביעות ולהמשיך בפירוט תחנות הטיפול שדרכן עוברת התביעה עד להוצאת האסמכתא להלוואה, או עד להחזר ההלוואה העומדת - אם נדרש.

— הבדיקה בסניפים תל אביב, כפר סבא, רמת גן ורמלה העלתה, שהרישום בפנקס התביעות הוא חלקי וכולל רק את החודש שבו נתקבלה התביעה והחודש שבו נסתיים הטיפול בה.

— בסניף רמלה נוהגים פקידי התביעות שלא על פי האמור בתדריך, לקבל את התביעה ולרשום אותה בפנקס התביעות רק לאחר שצורפו תוצאות הבדיקות מהמכון. תובע שעבר את גיל 65 תוך כדי המתנה לתוצאות הבדיקות מהמכון, עשוי לאבד זכאות להלוואה משום שתביעתו לא נתקבלה ולא נרשמה במועד שבו הגיש את תביעתו לראשונה בסניף.

בהעדר רישום מדויק נפגמת היכולת לעקוב, על פי פנקס התביעות, אחר משך הטיפול בתחנות השונות.

הטיפול בתביעה לקבלת הלואה עומדת

כדי לקבל הלואה עומדת על התובע להגיש בקשה לוועדה רפואית לשם קביעת אחוזי מוגבלותו בניידות.

לאחר שהוועדה הרפואית קבעה אחוזי מוגבלות בניידות מגיש התובע, לסניף הקרוב למקום מגוריו, טופס תביעה ובו הוא רושם את פרטיו האישיים: כתובתו, מוגבלותו, הסיבה למוגבלותו, מקורות הכנסתו, גימלאות נוספות שאותן הוא מקבל מהמוסד או מכל מקור אחר. תובע הלואה להחלפת רכב ירשום גם פרטים על הרכב הקיים, שמות הבעלים עליו ופרטים על הנוהג בו. לטופס התביעה מצורפים: אישור הוועדה הרפואית על אחוזי המוגבלות בניידות, רישיון נהיגה בר תוקף של הנוהג בעצמו או של מורשה הנהיגה, וכתב התחייבות לקיום ההוראות של הסכם הניידות (נהיגת הרכב על ידי המוגבל או מורשה הנהיגה בלבד). פקיד התביעות מסכם את החלטתו, מכין אישור להלוואה עומדת ומעבירו לאישור בהנהלת החשבונות של הסניף, במקרה של סניפים מבוזרים, או לענף במשרד הראשי, בסניפים שלא בוזר אליהם הטיפול.

אישור ההלוואה מתבסס על ממצאים של המכון בדבר כשירות המוגבל לנהוג ברכב שנקבע לו והתאמת הרכב להגבלות של הנכה וצרכיו.

1. בדיקת 29 מקרים של מוגבלים בניידות הנוהגים כעצמם, בסניפים ירושלים, כפר סבא וחל אביב, העלתה, כי ב-13 מהם הסתפקו פקידי התביעות בהגבלות המצויינות על גבי רישיון הנהיגה, ולא הקפידו על כך שהחלטות המכון יעמדו בפניהם בעת הטיפול בקביעת הזכאות: בהעדר ההחלטות לא ניתן לדעת אם העדר הגבלות רשומות נבע בכל מקרה מכך שלא נקבעו לתובעים הגבלות על ידי המכון או שלא נבדקו על ידי.

הנחיות המוסד קובעות, שאם הוגדלו אחוזי המוגבלות בניידות של התובע, בעקבות בדיקה חדשה של ועדה רפואית, הוא יישלח למכון לשם בדיקות כשירות נהיגה.

בסניף כפר סבא העלתה ועדת ערר את אחוזי המוגבלות של תובע מ-60% ל-80% בחדש מאי 1981, אך הסניף לא דאג להפנותו למכון, לבדיקה מחודשת של כושר נהיגתו, אף שההגבלות – כפי שעולה מהמסמכים שעמדו לרשות הביקורת – נקבעו לו לאחרונה בבדיקה של המכון ב-5.9.77. יתירה מזו, באותו מועד נדרש התובע לעבור בדיקת מעקב כעבור שנה אך לא נמצא בתיקו תיעוד על ביצועה, וזאת אף שחלו מאז שינויים באחוזי מוגבלותו הרפואית.



לדעת הביקורת, על המוסד להקפיד שיימצאו בפני פקדי התביעות ממצאים כתובים ותקפים המעידים על ביצוע בדיקות במכון הרפואי לבטיחות ברכבים לפני אישור הלוואה עומדת, במיוחד במקרים שבהם חלה החמרה במצב הבריאות או שנדרשו בדיקות מעקב על ידי המכון.

2. אישור הלוואה עומדת – סכום ההלוואה העומדת לכיסוי מיסים על רכב חדש משולם למס שירות על ידי המוסד. הצגת האישור במס פוטרת את הזכאי מתשלום מיסים בהתאם לרכב שאושר לו, בשיעור הנכון ליום רכישת הרכב, שהוא לעיתים חודשים מספר לאחר קבלת האישור. האישור תקף למשך שישה חודשים וניתן להאריכו בשישה חודשים נוספים. המס מעביר למוסד העתק מהאסמכתא בצירוף השובר לחיוב הסכום.

פקיד התביעות מציין באישור את הסכום המירבי לכיסוי המיסים אשר לו זכאי התובע (על פי טבלה המתעדכנת בכל חודש). אם אישר המכון הגה כוח, מזגן או אבזר חיוני אחר, מכסה המוסד את המיסוי גם על אבזר זה. רכש המוגבל בניידות רכב המתאים למוגבלותו והמיסוי עליו נמוך מזה שעל הרכב הקובע – מזכה המוסד את הזכאי בסכום המיסוי על הרכב שנרכש בפועל. במקרים שהנכה רכש רכב זול מהרכב הקובע בעבורו והוסיף לו, אבזרי מותרות, מאשר המוסד כיסוי המיסים גם לאבזרים אלה כל עוד לא הייתה חריגה מהסכום שנקבע לרכב הקובע. לדעת הביקורת, על המוסד לקבוע, שכיסוי המיסים לאבזרים הנוספים ייעשה רק אם הוכר הצורך ברכישתם משיקולים בטיחותיים, או רפואיים.

3. החלפת רכב – זכאי הלוואה עומדת לצורך החלפת רכב מקבל מהמוסד אישור, שיעודו הוא כיסוי מיסים על רכב חדש והוא מהווה גם אסמכתא לחישוב החזר המיסים על הרכב הקיים ברשות הזכאי, ולזיכוינו בפחת שימוש בהתאם לתקופת השימוש ברכב ופחת נוסף (הנקבע לזכאים על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959) בעבור הזכאות לרכישת רכב חדש. חישוב ההחזר במקרים אלה נעשה על ידי המס, בכפוף לשיעורי הפחת הנוסף ופחת השימוש שקבע פקיד התביעות, ונגבה על ידי. העתק הקבלה, המשמש כאסמכתא למוסד על תשלום החזר ההלוואה העומדת הקודמת, מועבר מהמס ישירות למוסד.

— בבדיקה מסורגת, שנערכה בסניף תל אביב ביולי 1984, הועלה, כי בארבעה מקרים לא נמצאה אסמכתא על תשלום החזר ההלוואה העומדת, אף כי ידוע, על פי המסמכים בתיק, שהזכאים רכשו רכב חדש.

במקרה אחד בסניף תל אביב אישר המוסד זיכוי בפחת שימוש בשיעור של 47.5%, ובפועל זוכתה התובעת, באוקטובר 1982, על ידי המכס ב-52%. הקבלה על תשלום החזר ההלוואה הגיע לסניף רק באפריל 1983 והטעות בחישוב שיעור הפחת התבררה לסניף רק במאי 1984.

בעקבות הבירור אמנם הוחזר, במאי 1984, סכום של 7,158 שקל, בגין ההפרש בין החיוב על ידי המכס לבין החיוב שקבע המוסד, אך בערכים נומינליים.

בתשובתו הודיע המוסד, שכדי למנוע טעויות דומות, הוא מעניק את האישור להלוואה עומדת לאחר שבדק את חישובי המכס בגין החזרי הלוואה עומדת.

— אם לא רכש המוגבל רכב חדש בתוך 12 חודשים מיום החזר המיסים, יחושב החזר בשיעורו הרגיל (ללא ניכוי פחת שימוש ופחת נוסף). בהעדר רשימות מעקב ממוחשבות אמורים הסניפים לבצע את המעקב במקרים אלה בשיטה ידנית. בסניף תל אביב נמצא מקרה אחד, שהמוגבל קיבל אישור להחזר הלוואה עומדת ביוני 1983 ובמועד הביקורת (יולי 1984) לא היה ידוע לסניף אם המוגבל רכש רכב בתוך 12 חודשים. מהמסמכים שעמדו לרשות הביקורת לא נראה שהסניף ברר זאת. בסניף ירושלים לא נערך מעקב שיטתי בנושא מאז ינואר 1983.

לדעת הביקורת, יש להקפיד על עריכת בדיקה כזאת נוכח השינויים התדירים בסכומי המיסים ובעלות המכוניות, כדי להבטיח, שחלקו של המוסד בכיסוי המיסים לא יהיה שונה מזה שהוא התכוון לאשר; יש לודא, שהמוסד יזוכה בסכום החזר ההלוואה, כולל פחת שימוש ופחת נוסף, כנדרש; על המוסד גם להעריך למעקב אוטומטי לצורך עידכון תחשיבי החזרים בהתאם.

החזר הלוואה עומדת

כאמור, יש להחזיר הלוואה עומדת במקרה של מכירה, אובדן, נזק, או הרס הרכב, פטירת המוגבל, או כשהמכון קבע הגבלות חדשות, שאינן מאפשרות למוגבל שימוש ברכב הקודם, או שחל להתקיים אחד מן התנאים המזכים, או שהתובע הפר התחייבויותיו. המועד הקובע לחישוב החזר יהיה היום שבו חל אחד מהאירועים האלה, למעט במקרה של פטירה – במקרה זה יהיה המועד הקובע עד 12 חודשים מיום הפטירה. במקרים שהזכאי יצא לחו"ל, אושפז או שהיה במאסר יותר משישה חודשים רצופים, יהיה המועד הקובע להחזר יום דרישת ההלוואה על ידי המוסד או תום שישה החודשים, לפי המוקדם מביניהם.

1. הלוואה עומדת להחלפת רכב ניתנת לאחר 33 חודשים לנהגים ולאחר 48 חודשים ללא נהגים. כאשר החזר ההלוואה העומדת נעשה בטרם חלפה תקופה של 33 חודשים או 48 חודשים מקבלתה, עורך המוסד את התחשיב בדבר גובה החזר. את תחשיב החזר עורכים פקידי התביעות בהצמדה לשווי הרכב המשמש – לפי הדגם ושנת הייצור – בהתאם לרשום בחוברת מחירים למכוניות משומשות, שפורסמה לאחרונה לפני המועד הקובע. החישוב להחזר נעשה בדרך של מכפלת ערך הרכב שבידי המוגבל בניידות באחוזי הכיסוי (שיעור ההלוואה העומדת מסך כל המיסים שחלו על הרכב ביום רכישתו) ובאחוזים בהתאם לתקופת השימוש ברכבם. סכום החזר נושא ריבית בשיעור שנקבע על פי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961, מתום חודשיים או חמישה חודשים, לפי העניין (להוציא תקופות מסוימות שאינן מובאות בחשבון), מהמועד הקובע ועד ליום פרעון החזר.

בסניף תל אביב מסתמכים בחישוב אחוזי הכיסוי על נתונים מהמכס, המתקבלים על גבי טופס שנועד לכך. במקרה אחד בסניף ירושלים נעשה החישוב של אחוזי הכיסוי על פי טבלאות סכום מיסים מירבי המצויות בידיו, המתעדכנות פעם אחת בחודש, ועל פי האישור למתן הלוואה עומדת לרכב זה, ולא על פי הנתונים המדויקים בקשר לכך המצויים במכס; בהעדר נתונים מדויקים מהמכס, חישב הסניף את אחוזי הכיסוי והעמידם על 70%, בעוד שתחשיב נכון, המתבסס על נתונים שנתבקשו מהמכס בעקבות הביקורת, מראה, שאחוזי הכיסוי היו 64.86%. ההפרש בין שני הסכומים, המוטעה והנכון, היה 56,683 שקל, נכון לספטמבר 1984. בעקבות הביקורת החזיר המוסד למוגבל, בספטמבר 1984, את סכום ההפרש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, שהוא הכניס שינוי בטופס אישור ההלוואה העומדת, שבו יכלול המכס את שיעור כיסוי המיסים בעת רכישת הרכב.

— במקרה אחר בסניף תל אביב נמצא, שבעוד שבכרשיון הרכב ובהצהרת המוגבל היה רשום דגם של מכונית פורד פיאסטה, נעשה התחשיב לפי דגם של מכונית פורד פיאסטה אל. למשרד מבקר המדינה הוסבר, שהתחשיב התבסס על הרשום בפוליסת הביטוח. הפרש המחירים בין שני הדגמים האמורים הינו 40,000 שקל. לדעת הביקורת, אף אם צדק הסניף בשיקוליו, הייתה בכך חריגה מהאמור בהסכם, ומהמסמכים בתיק לא ניתן לדעת אם נערך בירור יסודי בעניין, ועל מה התבסס פקיד התביעות בהחלטתו.

היות שהפרש המחירים בין דגמים שונים עשוי להיות משמעותי, יש, לדעת הביקורת, להקפיד, שבכל מקרה ייערך בירור בדבר ערכו של הדגם המדויק ונימוקי ההחלטה על כך יתועדו ויתויימו.

2. כאמור, סכום ההחזר נושא ריבית בדרך כלל מתום חודשיים מהמועד הקובע עד ליום פרעון ההחזר. מתברר, שככל שחולפת תקופה ארוכה יותר מהמועד הקובע עד למועד התשלום בפועל, מחזור המוסד, על חשבון הלוואה עומדת, סכום נמוך בהרבה משווי הרכב ביום ההחזר, שכן בשנים האחרונות שווי הרכב כמועד הקובע, בתוספת הריבית, עד ליום החזר ההלוואה, נמוך מעלות הרכב ביום החזר ההלוואה.

בסניף תל אביב, נקבע בתחשיב של כסים ההחזר (בגין פטירה) במקרה אחד, לגבי רכב מסוג פנ' 304, סכום של 146,072 שקל, נכון ליולי 1984, הכולל ריבית מחושבת ל-1,055 יום, ובמקרה אחר, לגבי רכב מסוג פיאט 127, נקבע החזר, בסך של 106,625 שקל, נכון לדצמבר 1983, הכולל ריבית מחושבת ל-863 יום. על פי תחשיב, שערך משרד מבקר המדינה לפי ערך הרכב ביום החזר ההלוואה (יולי 1984 ודצמבר 1983), היה ההחזר במקרה הראשון מגיע לסכום של 324,900 שקל, היינו הפרש של 178,828 שקל, ובמקרה השני לסכום של 149,625 שקל, דהיינו הפרש של 43,000 שקל.

מהאמור לעיל עולה, שאם מוגבל בניידות יפר את התחייבותו ולא יודיע למוסד על אחד מהאירועים המחייבים החזר הלוואה, הוא יצא נשכר מאופן התחשיב, והמוסד, שהוא הנפגע מהפרת התחייבות כלפיו, יצא מפסיד גם מסכום הויכוי.

לדעת הביקורת, כשום לב למצב השורר במשק, על המוסד לשקול, כתיאום עם משרד האוצר, שינוי אופן התחשיב, תוך העמדת גובה החזר על ערכים ריאליים, וקניסת המחויב בשל אי מסירת ההודעה על האירוע בסמוך למועד שבו אירע.

בתשובתו הודיע המוסד, שהוא מאמץ את המלצת הביקורת ויציע למשרד האוצר תיקון ההסכם ויצמיד את החוב לעליית המחירים במשק.

גביית החזרי הלוואה עומדת

על פי ההנחיות, על פקיד התביעות להעביר את התיקים למשרד הראשי, לצורך נקיטת צעדים משפטיים, במקרים של אי היענות לדרישת המוסד בדבר החזר הלוואות ובמקרים של פטירת המוגבלים בניידות. בחמישה מקרים דרש סניף ירושלים החזר הלוואות עומדות בשל פטירת המוגבלים בניידות, אולם בתיקיהם אין סימוכין להחזר ההלוואות ולנקיטת צעדים בגין אי החזרתם, על אף שבכמה מהמקרים נדרש החזר עוד באפריל 1981. יתירה מזו, אין רשימות מעקב, שעל פיהן ניתן לדרוש בצורה שיטתית את החזר ההלוואות ולפקח על גבייתן.

הפיגור בהחזר ההלוואות גורם הפסדים כספיים ניכרים למוסד. לדעת הביקורת, על המוסד לערוך רשימה מעודכנת של כל ההלוואות העומדות שטרם הוחזרו ולפעול לגבייתן. בהעדרה של רשימה כזו לא ניתן לאמוד את גודל הנזק בגין אי החזרים או ההחזרים באיחור.

בתשובתו הודיע המוסד, שמוה כשלושה חדשים הוחל בהגשת תביעות משפטיות נגד מוגבלים בניידות או יורשיהם שלא החזירו את חובם: בשלב זה מתייחס הטיפול לתביעות ישנות במיוחד.

משך הטיפול בתביעה להלוואה עומדת

1. בדיקת משך הטיפול ב-100 תביעות שנחקבלו בין ינואר לדצמבר 1983 בשני סניפים מבוזרים - תל אביב וכפר סבא - ובשלושה סניפים שאינם מבוזרים - רמלה, רמת גן ונתניה - העלתה, שמשך הטיפול הגיע בחלק ממקרים אלה לתשעה חודשים, לרבות משך הטיפול במכון ובחקירות חוץ, כשמשך הטיפול בסניפים מבוזרים קצר יותר מאחר שאינו מצריך העברת התיקים למשרד הראשי.

בדיקה של 33 תיקים בסניף תל אביב (סניף מבוזר) העלתה, כי לגבי 9 מהם חלפו 8 - 19 ימים ממועד הגשת התביעה ועד לתחילת הטיפול בה; ב-12 מקרים חלפו בין 7 ל-29 ימים ממועד מתן ההחלטה על אישור ההלוואה ועד להוצאת האישור לתשלום מיסים, או עד למועד הביקורת אשר בו עדיין לא הוכן האישור לתשלום מיסים. נמצא, שהשהיית הטיפול נבעה, בין היתר, מכך שבסניף זה נוהגים לצבור תיקים מספר לפני בדיקת גליון ההחלטה על ידי פקיד תביעות מוסמך ולפני העברת האישורים לתשלום מיסים לחתימה שנייה ולהנהלת החשבונות. לדעת הביקורת, יש לדאוג להעברת התיקים להמשך טיפול, לרבות בהנהלת החשבונות, לפי קצב קבלת ההחלטות בתביעות השונות, כדי למנוע השהיות בהוצאת האישורים. בסניף כפר סבא נמצאו שני מקרים, שבהם חלפו 17 ימים ממועד קבלת התביעה בסניף ועד לתחילת הטיפול בה.

בדיקת 61 התיקים השייכים לסניפים שלא בוזר להם הטיפול העלתה, כי הטיפול המבוצע במשרד הראשי בעניינים נמשך ב-18 מהתיקים ארבעה עד שבעה שבועות. בדיקה במשרד הראשי, על פי המסמכים שעמדו לרשות הביקורת, העלתה, כי מבין 44 תיקים שהמתינו לטיפול, 21 תיקים המתונו בין שלושה לשמונה שבועות.

2. מרבית העיכובים חלו במכון, הן כשמדובר בסניפים מבוזרים והן כשמדובר באלה שאינם מבוזרים. ב-32 תיקים (33% מכלל התיקים שנבדקו) נמשך הטיפול במכון חודש וחצי עד תשעה וחצי חודשים; בחלק מן התקופה האמורה התקיימה שביתת הרופאים⁽³⁾, שגרמה, בין היתר, להשבתת פעילות המכון, אולם גם לאחר תום השביתה עוכבו במכון 13 תיקים בין חודשיים לששה וחצי חודשים; במקרה אחד מהם, בסניף כפר סבא, נשלחה הפנייה ב-21.4.83 למכון ולוועדה לגודל רכב, הממוקמת במכון, ותשובתם הגיעה לסניף ב-2.2.84.

הבדיקה העלתה, שהטיפול במכון התעכב, במקרים לא מעטים, חודש ימים עד לתשעה חודשים. התייעוד שעמד לרשות הביקורת אינו מורה על כך שהסניפים פנו בכתב למכון או למשרד הראשי, או שנעשה נסיון לקצר את משך הטיפול במכון, אף שמדובר היה בתביעות המתייחסות לסניפים שלא בוזר אליהם הטיפול - דהיינו שהטיפול נמצא באחריותם.

אשר למכון, קבע מבקר המדינה בדו"ח שנתי 32 (עמ' 849), שתקופת ההמתנה לבדיקה במכון היא ארוכה, וזאת בשל הגידול בהיקף פעילויותיו. משרד מבקר המדינה עומד על כך, שעל המוסד להגיע להסדר נאות יותר עם המכון שיצמצם את תקופת ההמתנה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, שהוא מממן למכון מזה חודשים מספר שירותי מזכירות, דבר שכבר הביא, לדבריו, שיפור משמעותי במשך ההמתנה ובאיכות השירות שנותן המכון.



הלוואה עומדת ניתנת כדי לאפשר לנכה לנהל אורח חיים תקין ולהשתלב בשוק העבודה. עיכוב הטיפול בתביעות, במיוחד כשמדובר ברוכשי רכב ראשון, מקשה על הנכה להשתקם ומייקר, במצבים מסויימים, את השתתפות הנכה במימון הרכב.

(3) שביתת הרופאים נמשכה מפברואר עד יולי 1983.

מעקב אחר המשך תנאים מזכים

לקיצבה ולהלוואה עומדת

אישור התביעה מותנה בהמצאת אסמכתאות להוכחת הזכאות, והוא מתבסס על הפרטים שמסר החובע במועד הגשת התביעה. כל שינוי שחל לאחר אישור התביעה – כגון: מכירת הרכב, אי שימוש בו (מעבר לתקופה של שלושה חודשים), שלילת רישיון, יציאה לחוץ לארץ, אשפוז (מעבר לתקופה של שלושה חודשים), פטירה, הפסקת עבודה או השתכרות פחות מקיצבת יחיד, קבלת קיצבה לשירותים מיוחדים או לילד נכה, הפסקת מגורים משותפים עם מורשה הנהיגה – יכול לשלול את הקיצבה או להקטינה, או להוות עילה לדרישת החזר ההלוואה העומדת.

1. קובץ הניידות כולל, בין היתר, את נתוני הזכאות של מקבלי קיצבות. ובעזרתו ניתן לבצע הפגשות, שליפות ועיבודי מחשב לצורך קבלת מידע מעודכן על שינוי בתנאים המזכים; לגבי מקבלי הלוואות עומדות אין מידע ממוחשב על נתונים אלה, ולא ניתן לערוך עיבודים דומים; בהעדרם, חסר המוסד יכולת לפקח ולעקוב אחר המשך קיומם של התנאים המזכים ונמנע ממנו לדרוש, במידת הצורך, החזר הלוואות עומדות באופן שיטתי ומעקב אחר היקף ההחזרים של הלוואות עומדות.

2. לצורך זיהוי המבוטחים וקבלת מידע על אי התאמות עם נתוני מירשם האוכלוסין ועל שינויים בפרטים האישיים (נישואין, גירושין, פטירות, שינוי כתובת וכד'), מופגשים חלק מקובצי הגימלאות במוסד (ביניהם קובץ ניידות) עם קובץ מירשם האוכלוסין; מידע על יציאות לחוץ לארץ מתקבל ממשרת הגבולות.

על פי ההנחיות, במקרה של אי התאמה בין נתוני קובץ הניידות לבין נתוני מירשם האוכלוסין או כשמתקבל מידע על יציאה לחוץ לארץ, על פקדי התביעות ליוזם פנייה למקבל הקיצבה וההלוואה העומדת – (להלן – הגימלה) לבירור הנושא.

— לפקדי התביעות בניידות אינו מועבר מידע על ידי המשרד הראשי על אי התאמות בין קובץ הניידות לבין קובץ מירשם האוכלוסין לגבי מספר הזהות והכתובת של מקבל הקיצבה. יתר על כן, גם אינן מתקבלות הודעות על שינוי כתובת, למרות שהדבר נחוץ, כאמור, לצורך מעקב אחר המשך מגורים משותפים של מוגבל בניידות עם מורשה הנהיגה. במקרה אחד בסניף תל אביב, נודע רק בעקבות חקירת חוץ מקרית על כי מורשה נהיגה של מוגבלת, שהיה אמור להתגורר עמה, כתנאי לזכאות, העתיק את מקום מגוריו.

— בדיקה מידעית בסניף תל אביב העלתה, שבארבעה מקרים, שבהם נתקבל מידע על אי התאמה עם קובץ האוכלוסין⁽⁴⁾ לגבי תאריך הלידה, לא יום הסניף בירורים עם מקבלי הגימלה ולא תיקן את הקובץ, למרות שחלפה כשנה מהמועד שבו נתקבל המידע ועד למועד הביקורת (מאי 1984). במקרה אחר, שלגבי יום הסניף בירור, הוברר, שתאריך הלידה הרשום בקובץ זהה לתאריך הרשום בתעודת הזהות אך לא לתאריך הרשום בקובץ האוכלוסין. לא הייתה פנייה מהמוסד למשרד הפנים לבירור הנושא, ובכך הונצחה, למעשה, אי התאמה בין קובץ משרד הפנים לבין רישומי המוסד, האמורים להיות זהים.

3. מידע על פטירות מועבר למחשב המוסד ממירשם האוכלוסין (עידכונים מל"ם) ו/או מחברה קדישא. המידע מוזרם אוטומטית לקובץ הניידות, והמחשב אמור להפסיק את תשלום הקיצבה אוטומטית, אם זו לא הופסקה קודם לכן על ידי הסניף בעקבות הודעת שאירי הנפטר; בד בבד על פקדי התביעות לדרוש החזר ההלוואה העומדת.

— בביקורת מדגמית, שערך משרד מבקר המדינה במשרד הראשי ובסניפים ירושלים ותל אביב, נמצא, שחלפו כשלושה וחצי חודשים, בממוצע, ממועד הפטירה של מקבלי קיצבה ועד שההודעה על פטירתם באמצעות עידכונים מל"ם, נקלטה במחשב המוסד. כשל הזמן הממוצע בוצעו תשלומי יתר, ואלה הוחזרו באיחור וכערכים נומינליים (ראה לעיל – תשלומי יתר).

— בביקורת מדגמית נמצאו גם חמישה מקרים של מקבלי קיצבת ניידות שנפטרו ובמוסד לא נתקבל מידע על פטירתם, באמצעות עידכונים מל"ם. הפסקת הקיצבה במקרים אלה

(4) אשר להתאמות בין הקבצים – ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 599.

נעשתה רק בעקבות הודעות על הפטירה שנתקבלו משאירי הנפטרים; מאחר שהודעות אלו נתקבלו באיחור, שולמו במקרים אלה קיצבאות יתר במשך חודש עד חמישה חודשים, ובמקרה אחד אף במשך 12 חודשים. בשני מקרים בסניף תל אביב נדרש החזר ההלוואה העומדת רק כעבור חמש ושש שנים, ולא כעבור שנה כנדרש, וזאת בעקבות מידע שנתקבל בסניף ולא באמצעות הודעות מהמחשב; לכך, כאמור, השלכות על בסיס החישוב וסכום ההחזר.

— בסניף תל אביב נתקבל במקרה אחד מידע על פטירה באמצעות עידכון ממל"ם, אך ההפסקה האוטומטית של הקיצבה נעשתה רק כחודשיים מאוחר יותר וכתוצאה מכך שולמו קיצבאות יתר בתקופה האמורה.



לדעת הביקורת, על המוסד לפקח על כך, שהקבצים יעודכנו בנתונים הנכונים וכמועד מוקדם ככל האפשר. לנתונים שבקובץ הניידות יש השפעה מיידית על תנאי הזכאות, לרבות מניעת תשלומי יתר או תשלומים שלא כדין. במקרים שמתברר שנתוני מירשם האוכלוסין אינם נכונים, על המוסד לפעול לתיקונם ולהגיע לזוהת בין שני הקבצים.

4. מידע ממשרד הרישוי, מהנהלת בתי המשפט או ממשטרת ישראל, על שלילת רישיונות אינו מתקבל במוסד באופן שוטף ושיטתי. קבלת ההודעה על שלילת רישיונו של מקבל הגימלה נתונה ליוזמתו של המוגבל. בהעדר מידע זה קיימת אפשרות שהמוסד משלם קיצבאות למוגבלים בניידות שרישיון הנהיגה שלהם או של מורשי הנהיגה שלהם נשלל, או שאינו דורש החזר הלוואה עומדת במקרים אלה.

5. הביקורת בסניפים ירושלים ותל אביב העלתה, שלמרות ההנחיות לא נעשו בירורים עם מקבלי גימלה שלגביהם נתקבל מידע שיצאו לחו"ל. ביקורת מדגמית העלתה 14 מקרים (מהם 9 בירושלים ו-5 בתל אביב) של מקבלי קיצבה, שמידע על יציאתם לחו"ל נתקבל בסניפים ביוני 1983: עד מאי 1984 (מועד הביקורת) לא ביררו עמם אם אכן יצאו לחו"ל ומשך הזמן ששהו שם. בשני מקרים נוספים ברר סניף תל אביב את מועדי יציאתם של מקבלי הקיצבה לחו"ל, ומצא, שהיה מקום לדרוש מהם את החזר ההלוואה העומדת. במקרים כאלה יש לאיחור בגילוי מועד יציאתם לחו"ל השלכות על בסיס ההחזר ועל הסכום שבו יזוכה המוסד.

6. כדי למנוע כפל קיצבאות נוהג המוסד לערוך במחשב הפגשות של קבצים מענפים שונים. נמצא, שבהעדר מערך ממוחשב שלם לגבי מקבלי קיצבאות קצרות מועד אינן נערכות הפגשות בין קובץ ניידות לבין הקבצים של מקבלי דמי לידה ותשלום אבטלה. קיצבאות אלו משולמות למי שהפסיק עבודתו, והוא זכאי לתשלום חצי קיצבת ניידות, מאחר שתשלומי אבטלה ודמי לידה אינם נחשבים כ"הכנסה" על פי ההסכם, למרות שקודם לכן נחשב כמשכר וקיבל קיצבה מלאה.

בביקורת מדגמית בסניפים ירושלים ותל אביב נמצאו חמישה מקרים של מקבלות קיצבת ניידות שיצאו לחופשת לידה וקיבלו דמי לידה; מאחר שהמידע על היציאה לחופשת לידה הגיע לפקדי התביעות באקראי ובאיחור של כשמונה חודשים, שולמו להן קיצבאות יתר, כמשתכרות, בסכומים של 30,000 - 40,000 שקלים, שקווצו מקיצבאותיהן.

נמצא גם, שאינו קיים הסדר להעברת מידע על קבלת דמי לידה מהיחידה המטפלת בתשלומי דמי לידה ליחידת הניידות שבאותו סניף. בטופס התביעה לדמי לידה אין התובעת נדרשת להצהיר על קבלת קיצבת ניידות וגם מקבלות קיצבאות ניידות אינן נדרשות להודיע ליחידת הניידות על קבלת דמי לידה. יתר על כן, בשלושה מהמקרים הנוכרים לעיל, מאחר שהמידע על יציאתן לחופשת לידה הגיע לפקדי התביעות באיחור, שולמה להן, לאחר התחשבות, קיצבה כלא-משתכרות (חצי קיצבה), גם לתקופה ממועד שובן לעבודה ועד למועד שהמציאו אישורי שכר לסניף. הסניפים הסתמכו, במקרים אלה, על סעיף 18 להסכם, הקובע, שאם מוגבל בניידות הוכיח למוסד שהוא זכאי

לקיצבת ניידות גדולה יותר, תוגדל הקיצבה מהיום הראשון לחודש שבו הגיש למוסד את ההוכחה בדבר השינוי. במקרים הללו, על אף שהמוגבלות בניידות חזרו לעבודה והשתכרו מעל לגובה קיצבת יחיד, שולמה להן חצי קיצבה בעבור תקופה של שלושה - שבעה חודשים.

במקרה נוסף בסניף תל אביב, שולמה הקיצבה למוגבלות בניידות שהיא חסרת רכב. הקיצבה לחסרי רכב מותנית בהשתכרות מעל לגובה קיצבת יחיד לנכה; אם השכר נמוך מקיצבת יחיד או כאשר משולמים דמי לידה (שכאמור אינם נחשבים כהכנסה), אין משולמת, על פי ההסכם, קיצבה כלל. במקרה זה נודע לסניף ב-23.1.84, שהמוגבלות בניידות יצאה לחופשת לידה באוגוסט 1983 ובמשך שישה חודשים שולמו לה קיצבאות שלא כדין בסכום כולל של כ-55,000 שקל. עד למועד הביקורת (אמצע יוני 1984) לא נדרש החזר הסכום.

על המוסד לעגן בנהליו דרכים לחילופי מידע בין יחידותיו בסניפים עד להפגשה אוטומטית בין קבציו, במטרה למנוע תשלומי יתר או שלילה של זכויות מהסיבות שתוארו לעיל. כמו כן, יש לשקול במקרים כאלה, אפשרות של תשלומים מפרעיים ממועד שובן לעבודה ובהצמדה למדד המחירים לצרכן.

— עוד נמצא שאינן נערכות הפגשות מחשב בין קובץ ניידות לבין קובץ מקבלי קיצבאות שירותים מיוחדים (כאמור, ההסכם שולל כפל קיצבאות זה). במקרה אחד בסניף תל אביב שולמו בעת ובעונה אחת קיצבאות ניידות ושירותים מיוחדים במשך כשנה (מאוקטובר 1982 עד ספטמבר 1983) בסכום כולל של כ-64,000 שקל, והוא הוחזר בדרך של קיוזו מקיצבת הניידות.

7. על פי ההסכם, תשולם הגימלה לבעלי רכב כל עוד מתקיימים תנאי הזכאות. כדי לוודא דבר קיומם של תנאי הזכאות, ביקש המוסד, במסגרת פעולות עידכון הכנסות תקופתיים לגבי מוגבלים בניידות משתכרים, להמציא לסניפים את מסמכי הרכב של מוגבלים אלה ופרטים בקשר לאשפוז, שהיה בחו"ל ושינויים במצב המוגבלות והשימוש ברכב (אם הושבת).

— לגבי קבוצת הלא-משתכרים, המהווים כ-42% מכלל מקבלי הקיצבאות, אין נערכות בדיקות כאלה.

— בבדיקה מסורגת של מקבלי קיצבה שאינם משתכרים, בסניף ירושלים, נמצא, שכתיקהם של תשעה מהם מתוויקים העתקי רישיונות נהיגה ורכב וכן פוליסות ביטוח שתוקפם פג שנה וחצי עד שבע וחצי שנים לפני מועד הביקורת (במאי 1984); בהעדר דרישה מצד הסניף לקבלת מסמכים מעודכנים ותקפים וכן פרטים אחרים - כמו השימוש ברכב, אשפוז ויציאה לחו"ל - המשמשים ראיה להמשך קיומם של תנאי הזכאות, אין בטחון שבכל אחד מהמקרים הם אכן ממשיכים להתקיים. למרות האמור לעיל נמשך תשלום הקיצבה באופן סדיר במשך כל התקופה. במקרה אחד דרש סניף ירושלים ב-1.4.82 ממקבל הקיצבה להמציא פרטים ומסמכים המעידים על המשך קיום התנאים המזכים. פרטים אלה לא הומצאו. במאוס 1984 ערך הסניף חקירה והעלה, שמקבל הקיצבה מאושפז מדצמבר 1980; בעקבות החקירה, שנעשתה שלוש וחצי שנים לאחר שמקבל הקיצבה אושפז, דרש הסניף, במאוס 1984, החזר הלוואה עומדת, ובמאי אותה שנה החזר של כ-100,000 שקל בגין הקיצבה ששולמה שלא כדין. עד למועד הביקורת, ביוני 1984, לא הוחזרו סכומי הקיצבאות ששולמו שלא כדין; על חשבון ההלוואה העומדת הוחזר סכום חלקי.

במקרה נוסף נדרשו פרטים בסניף תל אביב, במאי 1983, לאחר שטיפול קודם בתיק נערך במאוס 1979, דהיינו ארבע שנים קודם לכן. במקרה זה מקבל הגימלה הוא קטין והוריו הם מורשי הנהיגה; משנדרשו המסמכים והוצגה פוליסת הביטוח, נמצא, שלבד מההורים הוסיפה המשפחה גם בן משפחה אחר כמי שרשאי לנהוג על פי הפוליסה, וזאת בניגוד להסכם וללא ידיעת הסניף; הסניף דרש לשנות את פוליסת הביטוח, ובפברואר 1984 הומצאה פוליסה מתוקנת.

8. הביקורת בסניפים ירושלים ותל אביב העלתה, כי ב-1983 יום הענף בדיקת מעקב שיטתית לגבי המשך קיומם של תנאי הזכאות לגימלה של בעלי רכב מהשנים 1976 - 1978 שלא החליפו ריכבם ושל בעלי רכב שאינם נוהגים, וזאת באמצעות רשימות מחשב, שהועברו לסניפים באפריל וביוני 1983.

בביקורת על ביצוע המעקב על פי רשימות אלו נמצא, שרשימת בעלי הרכב מהשנים 1976 – 1978, שלא החליפו רכבם, כללה בסניף תל אביב 52 מקרים ובסניף ירושלים 54 מקרים. עוד נמצא, כי בעוד שסניף תל אביב עידכן את תיקי הזכאים במסמכים תקפים המאשרים את המשך זכאותם, לא טופלה הרשימה שהועברה לסניף ירושלים, אף שחלפה שנה ממועד קבלתה בסניף ועד למועד הביקורת (יולי 1984).

— בדיקה של שבעה מיקרים מרשימה זו בסניף ירושלים ו-13 מקרים של נוהגים ושאנים נוהגים מהרשימות של סניף תל אביב – שכללו 52 בעלי רכב שלא החליפו רכבם ו-163 בעלי רכב שאינם נוהגים – העלתה, שמעקב אחר קיום התנאים המזכים לא נערך במשך שנה וחצי עד שבע שנים בסניף ירושלים ובמשך שנה עד שש שנים בסניף תל אביב.

באחד ממקרים אלה בסניף תל אביב הופסקה הקיצבה ב-1.6.83 לאחר שהפרטים ממקבל הקיצבה נתקבלו סמוך לאותו מועד והתברר שהרכב היה מושבת מספטמבר 1981 עד ספטמבר 1982; עד למועד הביקורת, ביוני 1984, לא נדרש החזר הקיצבאות.

— רשימת אלה שאינם נוהגים הועברה לסניף ירושלים באפריל 1983 והיא כללה 175 מקבלי קיצבה. עד למועד הביקורת (מאי 1984) לא סיים הסניף את הטיפול ברשימה זו, אף שחלפה כשנה מהמועד שבו היא נתקבלה בסניף ולמרות שהענף דרש לסיים את הטיפול בכל הרשומים ולהחזירה בצירוף הערות עד 15.7.83. עד למועד הביקורת טיפל הסניף ב-80% מכלל הרשומים ברשימה.

הסברה

המוסד נוהג לפרסם חוברות הסברה כדי להפיץ מידע על הזכויות והחובות של מבוטחים. חוברת ההסברה שהופצה לציבור בנושא ניידות עודכנה והוצאה לאור לאחרונה 1981.

במאי 1982 הוכנס להסכם תיקון מס' 3; בחוברת ההסברה⁽⁵⁾ אין ביטוי לשינויים שחלו בעקבותיו והמוסד לא הוציא פרסום חדש. בהעדר חוברת הסברה מעודכנת, נמנע מהציבור מידע מלא על זכויותיו וחובותיו, ונטל ההסברה כולו מוטל על פקודי התביעות וניתן רק על פי שאלות מצד המתעניינים.



על פי ההסכם, שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי למשרד האוצר, משלם המוסד, החל מסוף שנת 1975, קיצבאות ניידות והלוואות עומדות לכיסוי מיסים על רכב שנרכש לפני גפיים תחתונות המוגבלים בניידות, במטרה לסייע להם לנהל אורח חיים תקין ולהשתלב בשוק העבודה. ההלוואה העומדת מוחזרת למוסד על פי כללים המפורטים בהסכם, בהצמדה לשווי הרכב במועד מכירתו.

מאז חתימת ההסכם התמודד המוסד, בתיאום עם משרד האוצר, בצורך להגדיר את ההטבות לזכאים ואת התנאים המזכים והשוללים אותן, כמסגרת הסכם הניידות, תוך התחשבות בצורכי הנכים ובטובתם, ובמגבלות המימון האפשרי.

עם זאת הועלה, שקיים קיפוח בתנאים המזכים בקיצבה של חסרי רכב לעומת בעלי רכב, ומשולמות קיצבאות ללא התחשבות ברמת ההכנסה של המוגבל בניידות. הביקורת גם עמדה על כך, שניתנות הלוואות עומדות לכיסוי התשלומים בעבור אבזרי רכב גם אם אלה לא הוכרו כחינוניים, מבחינה בטיחותית או רפואית.

נמצא, כי במקרים לא מעטים נדחה תשלום הקיצבה הראשונה לפרק זמן ארוך בלא ששולמו מיפרעות. הופסקו או הופחתו קיצבאות ניידות, אף שבחלק מהמקרים לא היה מקום לעשות כן;

(5) בין יתר השינויים בתיקון מס' 3 להסכם, נקבעו שיעורי החזר מדורגים של הלוואה עומדת, בהתאם לגודל הרכב ולתקופת השימוש בו: שיעורי החזר מופחתים במקרה של מחזורי הלוואה בטרם עת ללא זכאות מחודשת להלוואה להחלפת רכב: כן נקבע שסכום החזר המיסים, בעת החלפת רכב, בעבור רכב ישן יעשה תוך זיכוי התובע בפחת שימוש ובפחת נוסף עד לתקופה של 12 חודשים מיום אישור ההלוואה.

תשלומים שלא כדין ותשלומי יתר הוחזרו באיחור ובערכים נומינליים או לא הוחזרו כלל. כן נמצא, שהופקו דו"חות מחשב שלא נעשה בהם שימוש, ומאידך לא נעשות הפגשות וגם לא עיבודים אחרים באמצעות המחשב הדרושים כדי למנוע תשלומי כפל.

הענף יום פעולות מעקב אחר המשך קיומם של התנאים המזכים, אך הם לא הקיפו את כל אוכלוסיית הזכאים, ובחלק מהמקרים לא השלימו הסניפים את הכירורים שהתחייבו מפעולות אלו. בתהליך אישור ההלוואה העומדת וחישובי החזר ההלוואה נמצאו ליקויים מינהליים הנובעים מביסוס ההחלטה על אסמכתאות כלתי מספיקות או שאינן נכונות. נמצא גם, שלא נעשה מעקב שיטתי אחר גביית הלוואות עומדות שמקבליהן חויבו להחזירן לפי תנאי ההסכם, וגם לא ננקטו צעדים משפטיים נגד המפגרים בהחזרתן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי במסגרת תיקון ההסכם, יתוקנו, בין היתר, נושאים עקרוניים שעליהם הצביעה הביקורת.

לדעת הביקורת, על המוסד לנקוט את הפעולות הבאות: לחזק את מערכת המעקב אחר המשך קיומם של התנאים המזכים במקבלי הגימלאות, להקפיד שעבודת פקיד התביעות בסניפים תבוצע בהתאם להנחיות, ולהשלים מערכת נהלים בתחומים שבהם היה שוני בטיפול בין סניף לסניף.

נוכח המצב הקיים במשק, מן הרצוי, שהמוסד, בתיאום עם משרד האוצר, יתקן את ההסכם באותם נושאים שבהם נראה שניתן להביא לחיסכון בהוצאות, במיוחד במטבע חוץ, תוך התחשבות בצורכי המוגבלים בניידות.

מקדמות דמי ביטוח לשנת 1984 מלא-שכירים

ריכוז ממצאים

בעקבות תיקון מס' 52. לחוק הביטוח הלאומי, שקבע שדמי הביטוח ישולמו על פי הכנסה בשנה שוטפת, ותיקון מס' 6 לחוק מס מקביל שהטיל על המוסד לביטוח לאומי לגבות מס מקביל מלא-שכירים, קבע המוסד שדמי הביטוח ישולמו בעשר מקדמות שוות. כתוצאה מכך חויבו המבוטחים בתשלום מקדמות בסכומים גבוהים מאלה ששולמו בעבר. התגובה הציבורית לקביעת המוסד הביאה להחלטת ממשלה שחייבה תשלום דמי ביטוח במקדמות מדורגות. ההיערכות המחודשת של המוסד בעקבות החלטת הממשלה הביאה לכך, שבמחצית הראשונה של שנת הכספים 1984, לא מוצה מלוא פוטנציאל הגבייה השוטפת שאיפשרו התיקונים בחוק, וגם גדל נטל ההוצאות בגין הגבייה.

לפי הוראות פרק ח' לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968, (להלן - החוק), חייב תושב ישראל שמלאו לו 18 שנה, והוא מבוטח על פי חוק זה, בתשלום דמי ביטוח למוסד לביטוח לאומי בשיעורים שונים מהכנסתו בהתאם לסוגו (מבוטח שכיר, מבוטח לא-שכיר וכו'). דמי הביטוח כוללים גם תשלום בעד היטל חינוך על יסודי והיטל התגוננות אזרחית, והחל מ-1.4.84 משלמים לא-שכירים מס מקביל. שכר העבודה שלפיו משולמים דמי הביטוח מוגבל בסכומי מקסימום ומינימום. הנקבעים מפעם לפעם על פי החוק והגיעו החל מ-1.10.84 ל-9,927,600 שקל ול-367,200 שקל לשנה, בהתאמה.

1. על פי החוק והתקנות שהותקנו על פיו, על מבוטחים לא-שכירים לשלם את דמי הביטוח המוטלים עליהם החל בחודש יוני בכל שנה ב-10 ככל חודש בעבור אותו חודש. לא שולמו דמי

הביטוח במועד התשלום, נקבע, שהחל מ-1.4.84 ישלם החייב, נוסף על דמי הביטוח, קנס והפרשי הצמדה כפי שנקבע בחוק. פיגור של יותר מ-12 חודשים בתשלום דמי הביטוח יש בו כדי לגרור אחריו, על פי סעיף 181 לחוק, שלילה חלקית או אף מלאה של זכויות המבוטח ברוב ענפי הביטוח. תשלום דמי הביטוח נעשה בדרך של עשרה תשלומי מקדמות, המחושבות על בסיס הכנסה בשנה קודמת – תשלום ראשון בינוי ותשעה תשלומים חודשיים עד לחודש מארס. כל תשלום חודשי היה בשיעור של 10% מדמי הביטוח שהיה על המבוטח לשלם.

עד ל-1.4.84 נקבע בסעיף 164 לחוק, שיש לראות כהכנסה שנתית של מבוטח את הכנסתו בשנת הכספים שקדמה לשנה שבעדה משולמים דמי הביטוח, כפי שהכנסה זו נקבעה בשומה סופית שנערכה. על פי פקודת מס הכנסה. בתקנות נקבע, שעד לקבלת שומה סופית (בשל משך הטיפול במס הכנסה) ישולמו דמי הביטוח על פי שומה סופית אחרונה שנערכה לפני 1 באפריל בשנת הביטוח בתוספת מקדמי התייקרות כפי שנקבעו בהודעה של שר העבודה והרווחה: על פי שומה עצמית לשנה שקדמה לשנת הביטוח; על פי הצהרת המבוטח; או על פי קביעה, בהעדר הצהרה.

דמי הביטוח ששולמו בדרך זו לא שיקפו, אפוא, את ההכנסה החודשית השוטפת ממבוטחים לא-שכירים בשנת הביטוח: בשונה משכיר המשלם דמי ביטוח מהכנסתו החודשית, שילם הלא-שכיר את תשלומיו אלה על פי הכנסה שהייתה לו בשנה קודמת. מקדמות דמי הביטוח עודכנו בהתאם לסכום המקסימום לתשלום דמי ביטוח ועם קבלת השומה הסופית שילם הלא-שכיר הפרשים בדמי ביטוח, אך ללא הפרשי הצמדה, ובשל האינפלציה ששררה במשך הייתה בהם שחיקה רבה.

גימלאות קיצרות מועד, ששולמו באותה תקופה על ידי המוסד ושחושבו על בסיס הכנסה (תגמולי מילואים, דמי לידה ודמי פגיעה), לא פיצו את המבוטחים הלא-שכירים על אובדן הכנסה שוטפת: המוסד שילם אמנם הפרשים בעבור גימלאות ששילם קודם לכן עם קבלת השומה הסופית, אך ללא הפרשי הצמדה. מאידך, גימלאות כלליות, כמו קיצבאות ילדים וזיקנה, שולמו כאותו שיעור לכל אוכלוסיית המבוטחים השכירים והלא-שכירים.

במצב דברים זה הפסיד המוסד הכנסות שוטפות ובאותה עת שילם גימלאות כלליות בערכים ריאליים, דבר שהיה בו כדי לפגוע בקרנות הביטוח שמהן ממומנות הגימלאות. בעקבות האמור לעיל המליצו המוסד וועדת השרים לענייני כלכלה, באוגוסט 1983, על תיקון החוק. הממשלה קיבלה המלצה זו, וכינואר 1984 נתקבל בכנסת תיקון מס' 52, שבמסגרתו חוקן, בין היתר, סעיף 164 לחוק ונקבע בו, שעובד עצמאי, או מי שאינו עובד ואינו עובד עצמאי (מבוטח שאין לו הכנסות מעבודה שכירה או ממשלח יד) ישלם דמי ביטוח על פי הכנסתו בשנה השוטפת שבעדה משולמים דמי הביטוח.

תחולתו של התיקון נקבעה ל-1.4.84, ונקבע שהחוק יופעל בהדרגה במשך שתי שנות כספים: בשנת הכספים 1984 ישולמו דמי ביטוח וגימלאות (אלה המחושבות על בסיס הכנסה) לפי סכום השווה ל-75% מבסיס ההכנסה המחושבת לאותה שנה והחל בשנת הכספים 1985 ישולמו דמי הביטוח והגימלאות לפי מלוא ההכנסה המחושבת לפי התיקון שנתקבל.

2. ב-6.3.84 נתקבל בכנסת תיקון לחוק מס מקביל (תיקון מס' 6) ועל פיו חויבו כל המבוטחים הלא-שכירים, החייבים בתשלום דמי ביטוח ושהם חברי קופות החולים, לשלם מס מקביל למוסד לביטוח לאומי והוא יעבירו לקופות החולים. תחילת תיקון החוק נקבעה ל-1.4.84. עד לתיקון החוק שילמו הלא-שכירים את המס המקביל ישירות לקופות החולים והמוסד גבה מס מקביל רק ממעבידים בעבור עובדיהם.

בחודשים אוקטובר ונובמבר 1984 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את היערכות המוסד לביצוע הגבייה ויישומה על פי תיקוני החוק שהוזכרו לעיל.

1. היערכות המוסד להפעלת תיקוני החוק כללה, בין היתר: קליטת שומות ממס הכנסה: ביצוע תחשיבי מינימום ומקסימום: הדפסה של טופסי הצהרה למבוטחים שטרם נערכה להם שומה: קביעת שיעורי דמי הביטוח לסוגים השונים של הלא-שכירים: עדכון הקובץ בנתונים אלה: הכנת דף הסבר למבוטחים על השינויים והדרכת פקידי הגבייה.

על פי תקנות הביטוח הלאומי (מקדמות), התשמ"ד-1984, שפורסמו במאי 1984 ועל פי הודעת שר העבודה והרווחה נקבע, בין היתר, כי לצורך חישוב המקדמות על בסיס הכנסה בשנה השוטפת,

יתוסף לשומה לשנת המס 1983 מקדם של 280%. הסכום הכולל חולק לעשרה תשלומים שווים: תשלום ראשון נקבע ל-10 ביוני 1984 והאחרון ל-10 במאָרס 1985.

בחדש מאי 1984 הודפסו כ-300,000 פנקסים לתשלום מקדמות, והם נשלחו למבוטחים בסוף מאי ובתחילת יוני אותה שנה. שיעורי דמי הביטוח מההכנסה החייבת בדמי ביטוח הגיעו ל-19.55% לעובד עצמאי ול-11.9% אם הכנסתו נמוכה מהמינימום, מהם מס מקביל בשיעור של עד 4.95%; למי שאינו עובד ולא עובד עצמאי נקבעו שיעורים של 15.7% ו-8.4%⁽¹⁾ בהתאמה, מהם מס מקביל של עד 3.1%.

חלוקת הסכום השנתי לתשלום דמי ביטוח – שחושב על בסיס הכנסה בשנה שוטפת, על פי מה שנקבע בחוק – לעשרה תשלומים שווים, ותוספת התשלום בעבור מס מקביל, הביאו לכך שהמבוטחים חויבו בחלק מהתקופה, במיוחד בתשלומים הראשונים, בסכומים גבוהים יחסית לחיובים בעבר, הן בהיקף הנומינאלי והריאלי והן בשיעורי דמי הביטוח, שעלו עד 4.95% כתוצאה מהתוספת בעבור מס מקביל.

— שינוי שיטת החיוב בדמי הביטוח לא לווה בהסברה מקדימה לציבור, כמתחייב בעת עריכת שינויים מפליגים מסוג זה. עם קבלת הפנקסים על ידי המבוטחים פרצה סערה ציבורית, שהתבטאה בהחזרת פנקסים, בהגשת תלונות וערעורים ובפניות לנבחרי הציבור להקטין את נטל התשלומים.

2. נוכח התגובה הציבורית, יצא המוסד בהסברה באמצעי התקשורת ובהרצאות בדבר הסיבות שהביאו לשינויים האמורים. ב-10.6.84 הסמיכה הממשלה את ועדת השרים לענייני כלכלה לקבוע, בהקדם האפשרי, דרך לשינוי מהותי של גובה התשלומים לביטוח הלאומי על ידי עצמאים, אם בדרך של התקנת תקנות ואם בדרך של תיקון החוק. ב-17.6.84 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, שתשלום המקדמה הראשונה, שנקבעה ל-10.6.84, יידחה ל-30.6.84; יבוטל תשלום המקדמה לחדש יולי; יישלחו פנקסי תשלומים חדשים הכוללים תשלומים מדורגים לחדשים אוגוסט עד אוקטובר, ופנקסים נוספים יישלחו בעבור התקופה נובמבר עד מארס. עוד קבעה הוועדה, שעצמאים שהכנסתם ב-1984 קטנה לעומת זו שהייתה ב-1983 יוכלו להגיש למס הכנסה, ובעקבות זאת למוסד, בקשה להורדת המקדמות לשנת 1984. ב-11.7.84 חתם שר העבודה והרווחה על צו הביטוח הלאומי (שיעורי מקדמות), התשמ"ד-1984; בצו נקבעו מקדמות מדורגות ללא-שכירים כדלהלן: מקדמת אוגוסט בגובה של 8% מהמקדמה השנתית, מקדמת ספטמבר 9% ואוקטובר 10%.

תיקון שיעורי המקדמות, שנעשה בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, הביא לכך, שהיקף הגבייה, כמזכירים נומינאליים, של מקדמות בעבור התקופה יוני – אוקטובר 1984 הועמד על 37% מהיקף גביית המקדמות לשנת הכספים 1984, בעוד שער לתיקון החוק, עמדה הגבייה באותם חודשים בשנים קודמות על היקף של 50%.

3. ביולי 1984 הותקנו תקנות הביטוח הלאומי – (גביית דמי ביטוח ומקדמות – הוראת שעה), התשמ"ד-1984, שבהן נקבעו דרכים נוספות שלפיהן יהיה המוסד רשאי להקטין מקדמות ולחשב אותן מחדש. שינוי זה איפשר למבוטחים להציג שומות מאוחרות יותר ולהקטין בהתאם לכך את המקדמה.

4. ההיערכות למשלוח פנקסי המקדמות החדשים (בעבור החודשים אוגוסט – אוקטובר) נעשתה תוך חודש, בעוד שבדרך כלל נפרסת היערכות כזאת על פני תקופה ארוכה יותר. (א) היערכות מהירה זו חייבה פטור ממכרז על הזמנת נייר ומעטפות למשלוח פנקסי המקדמות. את הפטור מהמכרז אישרה מינהלת המוסד ב-1.7.84.

(ב) תיקון המקדמות והנפקת פנקסים חדשים הטיל על המוסד הוצאה שלא תוכננה, בסכום שנאמד ב-55.1 מיליון שקל. ועדת הכספים של מועצת המוסד אישרה ב-5.7.84 תקציב לאומדן הוצאה מיוחדת זו.

(1) סטודנט שאינו עובד משלם דמי ביטוח בשיעור 8.3% מהכנסת המינימום.

5. שוברי התשלום בפנקסים החדשים, כבקודמים, כללו בסכום אחד את התשלום לדמי ביטוח ואת התשלום למס מקביל, ומבוטחים שאינם חברי קופת חולים חויבו בתשלום מס מקביל. בדברי ההסבר שצורפו לפנקסים אלה צויין, שמבוטחים שאינם חברי קופת חולים יהיו זכאים להגיש, במועד שיפורסם, בקשה לקבל החזרים ופטורים מתשלום זה. תקנות מס מקביל (פטור מתשלום מס מקביל), התשמ"ה-1984, הפוטרות מתשלום מס מקביל מי שאינו חבר בקופות החולים, פורסמו ב-14.12.84, והמוסד הסביר, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1985, שמשום כך הוא לא פירסם כאמצעי התקשורת, לאחר משלוח הפנקסים (באוגוסט 1984), ובדברי ההסבר שצורפו לפנקסים, את האופן והמועד שבו ניתן לקבל החזרים ופטורים מתשלום המס המקביל. למבוטחים הפטורים מתשלום זה, שפנו ביוזמתם לסניפי המוסד, הוכנו פנקסים חדשים הכוללים תשלום דמי ביטוח בלבד. דבר זה נגרם להטרכת המבוטחים והביא לעומס עבודה על סקירי הגבייה ולעלות נוספת הנובעת מהצורך בהכנת פנקסים נוספים.

6. כדי לישם את החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, בנוגע למקדמות למחצית השנייה של שנת הביטוח, קבעה מינהלת המוסד (באוגוסט 1984), באישור שר העבודה והרווחה, שיש להמשיך בגביית היתרה בשיעור 63% מחיוב דמי הביטוח השנתי (כאמור, עד לאקטובר חויבו המבוטחים ב-37% מן הסה"כ השנתי) ושתשלום המקדמות יתפרס על שבע מקדמות חודשיות מדורגות, ששיעורן ינוע מ-8% בנובמבר 1984 עד ל-10% במאי 1985. כן נקבע, שלגבי הכנסה שהייתה בשנת הכספים 1983 ישאר המקדם של 280%. ב-25.10.84 פורסמו תקנות הביטוח הלאומי (גביית דמי ביטוח ומקדמות - הוראת שעה) (תיקון), התשמ"ה-1984, וצו הביטוח הלאומי (שיעורי מקדמות) (תיקון), התשמ"ה-1984, שקבעו את המועדים והשיעורים של התשלום על פי מה שהחליטה המינהלה. עוד נקבע, שהמועד האחרון שבו יורשו מבוטחים לבקש הקטנת מקדמות וחישובן מחדש יהיה 31.12.84.

(א) ב-30.8.84 חתם שר האוצר על צו מס הכנסה (הגדלת שיעורי המקדמות) (מס' 3), התשמ"ד-1984, שבו נקבע מקדם התייקרות של 380% לגבי מקדמות מס הכנסה. השארת מקדם התייקרות של 280%, כפי שקבעה מינהלת המוסד, לעומת המקדם שקבע שר האוצר, יש בו כדי להביא לדחיית הכנסות שוטפות מדמי ביטוח מחלק מהמבוטחים והכבדה על המבוטחים בעתיד אשר יחויבו בהפרשי שומה - משיתקבלו שומות סופיות - צמודים למדד על פי תיקון סעיף 164 לחוק הביטוח הלאומי מ-6.2.84. היקפם של הפרשי השומה לא ניתן לחיזוי עד לקבלת השומה הסופית ממס הכנסה.

בתשובתו הודיע המוסד, שהחלטה זו נבעה מהצורך לעמוד בהתחייבות שר האוצר לארגוני העובדים העצמאיים, שבשנת הכספים 1984 לא יעלו המקדמות על 56% מההכנסה הריאלית.

(ב) עד לשנת הכספים 1984 שולמו דמי הביטוח בעשרה תשלומים; פריסת המקדמות על פני 12 חודשים, מהם שניים בשנת הכספים 1985, יש בה משום מתן אשראי לחודשיים למבוטחים, ללא תנאי הצמדה ופגיעה בהיקף ההכנסות השוטפות של המוסד.

בתשובתו הודיע המוסד, שלגבי שנת הכספים 1985, הוא מתכנן שיטה, שבה ייקבעו מקדמים שיאפשרו קביעת תשלומים מדורגים בהתאם להתפתחויות הכלכליות הצפויות במשך.

7. מנתוני המוסד על היקף הגבייה בעבור החודשים אפריל - אוקטובר 1984 עולה, שבתקופה האמורה גבה המוסד 15.044 מיליארד שקל (כולל מס מקביל), אך שיעור הגבייה הכולל, המחושב מסך המקדמות לתקופה האמורה, ירד מ-78.7% באותם חודשים בשנה קודמת ל-75.6% במחצית הראשונה של 1984.



בשנת הכספים 1984 החל המוסד לגבות מלא-שכירים דמי ביטוח מהכנסתם השוטפת, כתוספת קנסות והפרשי הצמדה, וכן הוחל בגביית מס מקביל; עד לאותה שנה שולמו דמי הביטוח מההכנסה

כשנת הכספים שקדמה לזו שבעדה שולמו דמי הביטוח וללא מס מקביל. החלטת המוסד לגבות את הסכום השנתי לתשלום דמי ביטוח בעשרה תשלומים שווים ותוספת התשלום בעבור מס מקביל הביאו לכך, שהמבוטחים חויבו בחלק מהתקופה בסכומים גבוהים יחסית לחיובים בעבר, הן בהיקף הנומינאלי והריאלי והן בשיעורי דמי הביטוח שעלו כתוצאה מהתוספת האמורה. שינוי שיטת החיוב בדמי הביטוח לא לוות בהסברה מקדימה; ההתנגדות הציבורית שהתעוררה בעקבות שינוי שיטת החיוב בדמי הביטוח, הביאה, בעקבות החלטת ממשלה, לדחיית תשלומים ולתשלומים מדורגים של דמי הביטוח. תיקון שיעורי המקדמות העמיד את היקף הנכיה במונחים נומינאליים, למחצית השנה הראשונה של שנת הכספים 1984, על 37% מהיקף גביית המקדמות לאותה שנה, בעוד שעד לתיקון החוק עמדה הנכיה באותם חודשים כשנים קודמות על היקף של 50%. גביית המוסד עלתה כפועל בהיקפה על מה שניתן היה לגבות בעבר, אולם כמחצית הראשונה של שנת 1984 לא מיצה המוסד, את מלוא פוטנציאל הנכיה השוטפת שאיפשרו תיקוני החוק, וגם גדל נטל ההוצאה בגין הנכיה.

המוסד לביטוח לאומי – קיצבאות ילדים

ריכוז ממצאים

הביקורת בוצעה על ידי הקבלה במחשב של נתוני המוסד לביטוח לאומי אל נתוני מירשם אוכלוסין. חלק מהמימצאים פורסם בדו"ח 34.

הביקורת נמשכה בשנת 1984 והעלתה:

באחד הדו"חות שהופקו מקובץ ילדים במוסד לביטוח לאומי פורטו 34 מספרי זהות שהתייחסו ל-68 ילדים, דהיינו אותו מספר זהות ציין שני ילדים שונים. מספרי זהות אלה כלל לא הופיעו בקובץ מירשם אוכלוסין.

המוסד לביטוח לאומי משתמש בשבע ספרות לציון מספר תעודת זהות, אף כי משרד הפנים קבע, בהסתמך על התקן הישראלי, כי יש להשתמש בתשע ספרות.

נתונים בשדות שונים היו משובשים.

הטעויות הללו גרמו גם לשיבושים בתשלום הקיצבאות.

בדצמבר 1983 הקביל משרד מבקר המדינה, במחשב, נתונים מספר של כל הרשומות "הפעילות" של קובץ ילדים (שכלל, בעת הביקורת, רשומות שהתייחסו ל-1.6 מיליון ילדים בקירוב), המתנהל במוסד לביטוח לאומי (להלן – המוסד) אל נתוני קובץ מירשם האוכלוסין, שבאחריות משרד הפנים ומתנהל בחברת מל"ם מערכות בע"מ.

הועלה מספר רב של רשומות בקובץ ילדים שבהן מספר תעודת זהות כפול; רשומות במירשם אוכלוסין שאין להן מקבילה בקובץ ילדים ולהיפך; רשומות ילדים שנפטרו או שעזבו את הארץ וילדים נשואים. ממצאים אלה הובאו בדו"ח שנתי 34, עמ' 599. הסרטים המגנטיים עם הנתונים שעל פיהם הופקו הדו"חות נמסרו לאחר מכן למוסד, כדי שיתקן על פיהם את הדורש תיקון. כמו כן נמסר בדו"ח 34, כי הביקורת בכמה תחומים נמשכה.

בתחילת 1984 הפיק משרד מבקר המדינה במחשב מל"ם דו"ח נוסף, שהתבסס על קובץ הנתונים שנתקבל במומו-מהמוסד. נערכה בדיקה לגבי רישום מספר תעודת זהות, אי תשלום קיצבת ילדים, ותקפות נתונים בקובץ ילדים, וכן הנתונים על אותם ילדים שהיו רשומים בקובץ מירשם אוכלוסין.