

הפסקת תשלום קצבת ילד ראשון

ריכוז ממצאים

חוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו-1985 (להלן - חוק ההסדרים) שהופעל ביולי 1985 קבע, בין היתר, שיופסק תשלום קצבת ילד ראשון למשפחות שבהן לא יותר משלושה ילדים. בחוק נקבעו סוגי אוכלוסיות שיהיו זכאיות להחזר הקצבה.

כ-50,000 משפחות טרם מיצו את זכותן להחזר קצבת ילד ראשון בתשעת החודשים הראשונים להפעלת החוק.

הסברת הנושא לציבור הזכאים היתה חלקית ואף נעשתה באיחור ופגעה באפשרות שניתנה לזכאים למצות את זכויותיהם.

מבחן ההכנסה, שנקבע בחוק ההסדרים לחלק מהאוכלוסייה, והפטור ממנו שנקבע לחלק האחר, יצר אי שיוויון בין סוגי אוכלוסיות שבהן אותו מספר נפשות במשפחה והכנסה דומה.

שולמו קצבאות כפל באמצעות מעבידים והמוסד ושולמו קצבאות שלא כדין למי שאינם זכאים להן. המוסד לא נערך למניעה שיטתית ומושלמת של תשלומים אלה ולגבייתם בחזרה.

נמצא חוסר אחידות בסניפים בטיפול במתן פיצוי של הפרשי הצמדה על התשלום למגישי תביעות אישיות.

פיצול תשלום הקצבה בין המוסד ובין המעסיקים הביא לידי עומס עבודה ניכר הן על המוסד והן על המעסיקים, להגדלה של עלויות כספיות, לטירחה לציבור ולפגיעה ביכולת מיצוי הזכויות.

רק כחצי שנה מעת הפעלתו של חוק ההסדרים, ומשנוכח המוסד שיש כוונה להאריך את תוקפו של החוק, התארגן המוסד לבדיקת דרכים ליישום ההסדרים, ולהערכת ממדי תשלומי היתר ששולמו.



1. ביולי 1985 הופעלה תכנית חירום כלכלית לייצוב המשק ולהבראתו; במסגרת תכנית זו החליטה הממשלה, להפסיק תשלום קצבת ילד ראשון, שעד אז היה זכאי לה כל הורה מבוטח. החלטות הממשלה עוגנו תחילה בתקנות שעת חירום (הסדרים לשעת חירום במשק המדינה), התשמ"ה-1985 (להלן - חוק ההסדרים), ולאחר מכן בחוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו-1985, שתחילתו ב-1.7.85 ובו שתי תקופות: הראשונה הסתיימה ב-1.10.85 והשנייה ב-30.6.86. באפריל 1986 הוראה התקופה השנייה עד ל-31.3.87.

על פי חוק ההסדרים, החל ביולי 1985 בוטלה הזכות לקצבה בעד הילד הראשון למשפחות שלהן עד שלושה ילדים. עוד קבע החוק, כי מקבלי קצבאות שונות (זיקנה ושאיירים, תלויים, נכות, הענקה מטעמי צדק במקום קצבה, וזכאים לתשלום לפי חוק המזונות וזכאים לגימלה לפי חוק הבטחת הכנסה, להלן - קצבאות מזכות); וכן מי שהכנסתם אינה עולה על 80% מהשכר הממוצע לפי חוק (להלן - השכר הממוצע) ולהם לא יותר משלושה ילדים (למעט אשה נשואה), יקבלו תשלום בגובה נקודת קצבה⁽¹⁾ וזאת במקום הקצבה בעד הילד הראשון שבוטלה. למקבלי קצבאות מזכות שולמו

(1) נקודת קצבה - על פי הרפורמה במסים שנתקבלה ב-1975, בעקבות ועדת בן שחר, נקבע, שנקודת קצבה תהיה בסכום של 5% מהשכר הממוצע במשק. בפועל נשחקה נקודת הקצבה ובחודש מארס 1986 הגיעה לסכום של 33 ש"ח, שהוא כ-3.3% מהשכר הממוצע.

התשלומים באמצעות המוסד, ולבעלי הכנסות שאינן עולות על 80% מהשכר הממוצע לפי חוק – שולמו התשלומים באמצעות המעבידים.

2. בחודשים ינואר – אפריל 1986 בדק משרד מבקר המדינה את ביצוע חוק ההסדרים והשגת יעדי הקיצוץ על פי החלטת הממשלה, את טיפול המוסד במיצוי זכויות לתשלום הקצבה לזכאים לכך, ומניעת תשלומי כפל ותשלומים שלא כדין. הבדיקה נעשתה בענף ביטוח ילדים, באגף ביטוח וגבייה שבמשרד הראשי ובסניפים ירושלים ותל אביב.

הקיצוץ בתקציב

בהודעת שר האוצר מ-30.7.85 לוועדת הכספים של הכנסת בדבר הפחתה בתקציב לשנת הכספים 1985 נאמר, שבביטול התשלום של קצבת הילד הראשון עד ל-30.6.86 אמורים היו להיחסך כ-50 מיליון דולר, מהם 37 מיליון דולר כבר בשנת הכספים 1985.

עד להפעלת תכנית החירום הכלכלית ביולי 1985, שילם המוסד 512,000 נקודות קצבה בחודש, בעבור ילד ראשון, למשפחות שלהן לא יותר משלושה ילדים. בעקבות החלטת הממשלה על הקיצוץ אמור היה המוסד להחזיר לאוכלוסייה הזכאית, על פי תחזיותיו, כ-200,000 נקודות קצבה בחודש, מהן כ-100,000 באמצעות מעבידים, ובסה"כ לחסוך כ-312,000 נקודות קצבה בחודש (השוות ל-4 מיליון דולר בקירוב, במחירי יולי אותה שנה).

מנתוני המוסד עולה, שמספרם הכולל של מקבלי הקצבה בפועל הגיע לכ-140,000 בממוצע בחודש (כולל תביעות רטרואקטיביות להחזר), של-90,000 מהם שולמה הקצבה ישירות באמצעות המוסד ול-50,000 באמצעות המעבידים, ולמעשה נחסכו כ-372,000 נקודות קצבה בחודש. מיולי 1985 ועד מארס 1986 נחסכו כ-3.35 מיליון נקודות קצבה ששוויין כ-62 מיליון דולר.

מהאמור לעיל עולה, שהקיצוץ בתקציב לשנת הכספים 1985 השיג את יעודו ולכאורה אף עבר אותו בסכום של 25 מיליון דולר. ואולם, יתכן שרבים מהזכאים לנקודות קצבה לא מיצו את זכויותיהם במסגרת חוק ההסדרים. ואמנם, מאמדן של האגף למחקר ולתכנון במוסד עולה, שלפחות כשמדובר בתשלום הקצבאות באמצעות מעבידים, היו אמורות 100,000 משפחות לקבל החזר קצבה בגין ילד ראשון, אך עד לחודש דצמבר דיווחו המעבידים על תשלומים לגבי כמחצית ממספר זה, דהיינו כ-50,000 משפחות לא מיצו את זכותן לקבל את התשלום. המוסד הסיק מכך, שתשלום קצבת הילד הראשון באמצעות המעביד אינו יעיל ובמקרים רבים לא שולמה הקצבה לזכאים.

הפסקת תשלום הקצבה והחזרתה לזכאים

כאמור, זיכה חוק ההסדרים מבוטחים שלהם עד שלושה ילדים בהחזר נקודות קצבה בגין הילד הראשון בהתקיים תנאים מסויימים, ביניהם מבוטחים לא-שכירים שהכנסתם אינה עולה על 80% מהשכר הממוצע ומקבלי קצבאות מזכות. הוראות המוסד קובעות, שתשלום למבוטחים אלו יחדש, כפי ששולם בעבר, באמצעות "קובץ ילדים".

לשכירים, כאמור, שהכנסתם החודשית אינה עולה על 80% מהשכר הממוצע ומשולם להם שכר עבודה בעד לא פחות מ-15 ימי עבודה בחודש קלנדרי אחד ועבדו באותו חודש 80 שעות עבודה, ישלם המעסיק נקודת קצבה במסגרת משכורתם, החל במשכורת יולי, והמוסד יחזיר למעסיקים את סכומי התשלום ששילמו לעובדיהם.

1. התארגנות המוסד לביצוע חוק ההסדרים נעשתה בתוך חודש ימים. באותו פרק זמן נערך המוסד להפסקת התשלום האוטומטי של קצבת הילד הראשון, שהיה נהוג לשלמה עד לאותו מועד באמצעות קובץ ילדים; כן נערכה הפגשה של קובץ מקבלי קצבאות מזכות בקצבת הילד הראשון וקובץ לא-שכירים עם קובץ ילדים, כדי לאפשר להם להמשיך ולקבל את קצבת הילד הראשון, אוטומטית באמצעות קובץ ילדים.

2. המוסד חויב גם להסביר את ההוראות החדשות למעסיקים ולציבור, כדי לאפשר למבוטחים הנמנים עם אחת מקבוצות הזכאים לקצבת ילד ראשון להגיש תביעה אישית אם הם לא נכללו, עד לאותו מועד, בקצבי המוסד.

— (א) בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בחודש פברואר 1986 בדבר הסברת הנושא העלתה, שהודעות למעסיקים בנושא פורסמו בעיתונים החל ביולי 1985, ונמשכו בסדרות מדי חודש בחודשו. כן נשלחו להם איגרות ובהן הסברים בנושא, ואילו מודעות בעיתונים לציבור מקבלי קצבת הילדים פורסמו במהלך חודש יולי בלבד. בד בבד שודרה מודעה בטלוויזיה הלימדית. מודעות אלה לא כללו הסברה בנושא הגשת תביעות אישיות.

(ב) בחודש נובמבר 1985 הודיע המוסד למעסיקים באיגרות ובאמצעות מודעות בעיתונים, כי החל בנובמבר לא ישלם המעסיק קצבה בעד הילד הראשון לאלמנה, לגרוש/ה, לעובד שמלאו לו 65 שנה ולעובדת שמלאו לה 60 שנה. עובדים אלה שהכנסתם מזה אותם בקצבה בעד הילד הראשון ואין המוסד משלם להם במישרין, נאמר במודעה זו כי יגישו תביעה אישית לתשלום הקצבה בסניף המוסד הסמוך למקום מגוריהם. לציבור המבוטחים פורסמו מודעות בעניין זה החל במארס 1986 בלבד.

— הודעה נפרדת לציבור הזכאים לתשלום הקצבה, שהוזכר לעיל, לא פורסמה במשך ארבעה חודשים (מנובמבר 1985 ועד לפברואר 1986) ומשום כך אין ביטחון שהדברים הגיעו לידיעתו דרך המעבירים. ציבור זה הורגל לקבל קצבה מהמעביד, לאחר שכבר שולמה לו חודשים מספר, ולא ניתן לצפות שיהיה ער למה שפורסם בהודעות למעסיקים ויפעל על פי פרסום זה.

ואמנם, בבדיקה מסורגת שערך משרד מבקר המדינה בחודשים פברואר ומארס 1986 בסניפים ירושלים ותל אביב, ובמסגרתה נבדקו 100 תביעות אישיות שהוגשו רובן בחודשים ינואר ופברואר עולה, שברובן נדרש המוסד להחזיר תשלומים בגין קצבאות ילד ראשון למגיש תביעות שהיו זכאים לתשלום כבר בחודש יולי או אוקטובר ונובמבר 1985. ההחזרים נעשים עם הצמדה, אך לדעת הביקורת, אין בכך כדי לפטור את המוסד מלפרסם ברבים את הצורך בהגשת תביעות אישיות ולפעול למיצוי הזכויות לגבי כל המקרים בסמוך להתהוותן.

3. הנחיות ענף ילדים בדבר פיצוי בעד איחור בתשלום קבעו, שבתביעות אישיות להחזר קצבה, שיוגשו עד 31.12.85, יהיה המועד המוקדם ביותר לתשלום הפרשי הצמדה 1.7.85 או מועד הזכאות לתשלום; ובתביעות אישיות שיוגשו – החל ב-1.1.86 התאריך הקובע לתשלום הפרשי הצמדה יהיה יום הגשת התביעה. במקרה זה פעל המוסד לפנים משורת הדין בגלל הצורך במתן זמן סביר להתארגנות המבוטחים, שכן חוק הקצבאות (פיצוי בעד איחור בתשלום), התשמ"ד-1984, מחייב מתן פיצוי אם לא שולם התשלום וחלפו שלושה חודשים מיום הגשת התביעה.

— הבדיקה בסניף ירושלים העלתה, שלא היתה אחידות בטיפול בתביעות אישיות לגבי קביעת מועד ההצמדה; במקצת מהתביעות שהוגשו לאחר 31.12.85, נקבע שיום הגשת התביעה הוא המועד הקובע להצמדה, ובמקצתן מועד הזכאות לתשלום, שקדם בכמה חודשים ליום הגשת התביעה. חוסר אחידות זה יצר אפליה בעלת משמעות כספית בין מגישי התביעות. יתר על כן, רבים ממגישי התביעות בגין חודשים קודמים איחרו בהגשת התביעה מחוסר ידיעה על זכותם.

— בבדיקה דומה של תביעות אישיות שהוגשו בסניף תל אביב נמצאו ארבעה מקרים של תביעות שהוגשו עד 31.12.85 ואף שמועד הזכאות לתשלום היה 1.7.85 או 1.11.85, נקבעה הזכאות להצמדה מתאריך הגשת התביעה. בארבעה מקרים אחרים לא שולמה למבוטחים, שהיו מקבלי קצבה מזה, הקצבה בגין ילד ראשון, אוטומטית מטעם המוסד, כיוון שלא אותרו בעת הפגשת הקבצים (ראה לעיל), ולפיכך הם נדרשו להגיש תביעות אישיות; למקרים כגון אלה נקבע בהוראות הענף, שהתאריך הקובע לעניין ההצמדה יהיה 1.7.85 אף אם התביעות הוגשו לאחר 31.12.85. נמצא, שבתביעות אלה קבע הסניף את תאריך הגשת התביעה כתאריך הקובע לעניין ההצמדה, שהוא מאוחר בשישה חודשים ממועד הזכאות. אמנם הקצבאות שולמו ממועד הזכאות, אך בערכים נומינליים, כך שערכן נשחק.

כפל קצבה או תשלום קצבה בטעות או שלא כדין

פיצול תשלום קצבת ילד ראשון בין המוסד לבין המעסיקים איפשר למבוטחים לקבל תשלום כפול אם הועסקו במשרות חלקיות אצל מעסיקים אחדים וההכנסה מכל משרה הייתה נמוכה מ-80% מהשכר הממוצע, או שהועסקו במשרה אחת וההכנסה ממנה נמוכה מ-80% מהשכר הממוצע והיו זכאים בעת ובעונה אחת לאחת מהקצבאות המזכות. אפשרות של תשלומי כפל קיימת גם למקבלי דמי אבטלה - להם משולמת קצבת הילד הראשון בידי ענף אבטלה - הזכאים גם לאחת מהקצבאות המזכות שמכוחה משולמת להם קצבת הילד הראשון אוטומטית באמצעות קובץ ילדים: אפשרות זו נובעת מהיעדר הפגשה בין תשלומים אלה.

בדיקה בדבר היערכות המוסד למניעת תשלומי כפל ותשלומים ששולמו בטעות או שלא כדין ולגילויים העלתה:

1. לאחר שלושה חודשי תשלום נערך המוסד לצמצום האפשרויות לתשלומי כפל בקובעו בתקנות הביטוח הלאומי (תשלום נקודת קצבה בעד הילד הראשון), התשמ"ו-1985, שהמוסד ישלם את הקצבה בעבור הילד הראשון לאלמנה, לגרוש/ה, לגבר מעל גיל 65 ואישה מעל גיל 60, עובד במפעל מוגן ומי שעובד במשק בית - אוכלוסייה שמקצתה הייתה זכאית גם לקצבת הילד הראשון מכוח היותה זכאית לקצבה מזכה. על אוכלוסייה זו להגיש תביעה אישית לחידוש התשלום באמצעות המוסד. בהיעדר הסברה מתאימה, כאמור, הוגשו תביעות אישיות באיחור ואין ביטחון שבכל המקרים מוצו הזכויות.

2. מחודש נובמבר 1985 הפסיק המוסד את תשלום הקצבה לעובדים המקבלים השלמת הכנסה, בשל שכרם הנמוך, באמצעות ענף הבטחת הכנסה שבמוסד. עובדים אלה קיבלו את תשלום הקצבה עד לחודש אוקטובר ישירות מהמוסד, במסגרת זכותם כמקבלי קצבאות מזכות; אך מאחר שהייתה אפשרות שיווכו בתשלום גם מאת מעבידיהם בשל שכרם הנמוך, הגביל המוסד את תשלום הקצבה רק למי שקיבל גמלת הבטחת הכנסה, ומקבלי השלמת הכנסה הופנו לקבלת התשלום ממעבידיהם.

בבדיקה בסניף ירושלים נמצאו שבעה מקרים ששולמה הקצבה על ידי המעביד במשך כמה חודשים בתקופה יולי - אוקטובר 1985, אך תשלום הקצבה הופסק על ידי המעביד בנובמבר, בהתאם להנחיות המוסד. במקרים אלה יש זכות לכאורה לקבלת הקצבה בגין ילד ראשון ישירות מן המוסד (בשל שכר שאינו עולה על 80% מהשכר הממוצע ובשל היותן ראש למשפחות חד-הוריות), אך בשל אי-הגשת תביעה אישית הם טרם מיצו את זכותם לתשלום הקצבה עד לחודש פברואר 1986: זאת, כפי הנראה עקב היעדר פרסום מספיק המכוון לציבור הזכאיות, בדבר הצורך בהגשת תביעות אישיות במקרים אלה.

3. המעסיקים נדרשו להגיש רשימות של העובדים ששולמו להם קצבאות ובהן פירוט, לגבי כל עובד, של השכר, המצב האישי, תאריך הלידה, מין, סכום הקצבה ששולמה ומספר ילדיו עד גיל 18. על פי הוראות המוסד, שהופצו לסניפים באוגוסט 1985, הסניפים חייבים לבדוק את שלימות הרשימות: בדיקה במחלקת הגבייה - השוואה בין מספר תיק מעביד ופרטיו לבין פרטי המעביד המצויים במוסד, והשוואה של מספר העובדים שפירט המעביד לבין הסכום הכולל שהצהיר ששולם להם: הרשימות מועברות למחלקת החשבונות ושם נדרשים פקידי החשבונות לבדוק אם השכר המוצהר אינו גבוה מהסכום המוכה (80% מהשכר הממוצע), שסכום הקצבה נכון לאותו חודש תשלום, ומכפלת מספר העובדים בסכום נקודת הקצבה תואם את החשבון שעשה המעביד. בספטמבר אותה שנה הועברו הנחיות נוספות למנהלי יחידת החשבונות בסניפים והם נדרשו לבדוק שהמעסיק חתם על הטופס, ומספר הילדים שנרשם בו אינו עולה על שלושה: בדיקות אלו אינן אמורות לגלות תשלומי כפל קצבה.

— בדיקת הטיפול ברשימות אלה קודם לזיכוי המעביד. בכספים שהצהיר ששולם לעובדיו בגין קצבת ילד ראשון העלתה, שלכך מיוזמות מקומיות ומקורות ועל אף התרעות מנהלת ענף ילדים לא עשה המוסד, עד למועד הביקורת, שימוש שיטתי ושוטף ברשימות אלה לבדיקת אפשרויות של תשלומי כפל או תשלומים שלא כדין.

(א) הנחיות יחידת החשבונות קובעות שבמקרה שהמעביד לא רשם את מספר הילדים יש להפחית את סכום הזיכוי בעבור מקרים אלה מסכום ההחזר שהמעביד זכאי לו. בסניפים ירושלים ותל אביב נמצאו מקרים רבים, שהמעבידים לא רשמו חלק מהפרטים הנדרשים על פי ההוראות והסניפים זיכו את חשבונם בלי שדרשו מהמעבידים להשלים, ובלי שבדקו בדרך אחרת אם עובדים אלה עומדים בקריטריונים המזכים אותם בתשלום, מבחינת גודל המשפחה (ילד אחד עד שלושה ילדים) ומספר הילדים שגילים למטה מגיל 18. בסניף תל אביב נמצאו גם מקרים, שמעבידים לא רשמו את שכר העובדים או מספרי זהותם, והסניף לא דרש מהם להשלים פרטים אלה ואף על פי כן זיכה את חשבונם.

מאחר שההוראות אינן מחייבות את עובדי יחידות החשבונות והגבייה בסניפים לבדוק אם פרטי העובדים הרשומים ברשימות המעבידים (מספר הילדים וגילם) הם אותם הפרטים הרשומים במוסד, אי אפשר להבטיח, ולו באמצעות הצהרת המעביד, שהעובדים שבגינם זוכה המעביד בהחזר הכספים אכן זכאים לכך.

(ב) הבדיקה בסניף ירושלים העלתה, שרשימות עובדי המדינה שלשכת השרות מלם מערכות בע"מ (המרכז למיכון משרדי, להלן - מלם) מעבירה, אינן עוברות בדיקות שלימות החומר, כמתחייב לגבי יתר המעבידים, והמעסיק מזוכה על פי הצהרתו.

— בדיקה חלקית ואקראית, שערך משרד מבקר המדינה בפברואר 1986, בסניף ירושלים העלתה, ששולמו כפל קצבאות בתקופה יולי - אוקטובר 1985 לאלמנות שקיבלו את התשלום ממעבידיהן וגם מהמוסד בהיותן זכאיות לקצבה מזכה. כך גם זכה לכפל קצבה מבוטח שהועסק במשרה חלקית בעוד הוא מקבל קצבת זיקנה, שכאמור גם היא קצבה המזכה בתשלום קצבת ילד ראשון.

— בארבעה מקרים בסניף ירושלים שולמה קצבה שלא הגיעה למבוטח: שולמה קצבה באמצעות המעסיק למבוטח החי בנפרד מאשתו בעוד אשתו קיבלה החזר קצבה מהמוסד בזכות היותה מקבלת דמי מזונות. במקרה אחר שילם המעביד קצבה למבוטחת נשואה שהיתה רשומה אצלו כרווקה. במקרה נוסף שולמה קצבה לגרוש שלו ארבעה ילדים ואילו על פי החוק המעביד צריך לשלם רק למי שיש לו עד שלושה ילדים באחזקתו. במקרה אחר שילם מעביד את הקצבה לעובד המועסק אצלו במשרה חלקית אך מועסק במשרה נוספת והכנסתו הכוללת עולה על 80% מהשכר הממוצע על פי חוק. נמצאו גם חמישה מקרים שהמעבידים שילמו את הקצבה אף שמן הרשימות שהגישו עולה, שכר העובדים היה גבוה מהסכום המזכה בקצבה. בכל המקרים שתוארו לעיל זיכה המוסד את המעסיקים בכספים ששילמו לעובדיהם, הן כשמדובר היה בכפל קצבה והן כשמדובר היה בקצבה ששולמה בטעות או שלא כדין.

— במקרה אחד שילם מעביד אחר קצבה לעובד שאינו תושב ישראל ואינו זכאי כלל לתשלום קצבאות ילדים. עובד זה אף אינו רשום בקובץ האוכלוסין של המוסד.

(ג) משרדי הממשלה מעבירים למוסד את רשימות עובדיהם ששולמה להם הקצבה בגין הילד הראשון באמצעות לשכת השירות מלם, העושה בעבורם גם את חישובי השכר.

— לשכת השירות מלם, המבצעת את חישובי השכר לכ-160,000 עובדי המדינה, ערכה את חישובי הזכאות באמצעות מחשב. מממצאי הביקורת עלה, שלכאורה תכנית המחשב לא היתה מעודכנת לבדיקת הזכאות על פי כל רכיבי השכר החייבים במס הכנסה. לכן היה חשש, שהיו עוד מקרים רבים של תשלום קצבאות שלא כדין, בטעות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1986, הודיעה מלם, כי בבדיקה שערך, בעקבות הביקורת, נמצא שאכן תכנית המחשב לא היתה מעודכנת כאמור. מאותה בדיקה שערכה מלם - לגבי כל אוכלוסיית מקבלי השכר באמצעותו (כ-200,000 עובדים, מהם כ-160,000 עובדי המדינה), ששולמה להם קצבת ילד ראשון מספטמבר 1985 ועד ספטמבר 1986 - עלה, כי 309 עובדים קיבלו קצבה שלא כדין, ותשלומי היתר ששולמו להם מסתכמים ב-10,461 ש"ח, בערכים נומינליים.

(ד) משרד מבקר המדינה עשה בדיקה מדגמית בסניף ירושלים בדבר הטיפול ב-52 דרישות מעבידים (לא ממוחשבות) להחזר כספים מהמוסד בגין תשלום קצבת ילד ראשון לכ-200 עובדים המועסקים אצלם, שהוגשו בסניף, בגין החודשים יולי - דצמבר 1985. הבדיקה העלתה:

— לשמונה עובדים שולמה קצבת ילד ראשון הן על ידי המעבידים והן על ידי המוסד (בהיותם מקבלי קצבה מזכה או רשומים במוסד כלא-עובדים).

— ב-12 מקרים נמצא, שהמעבידים דרשו החזר בגין תשלום הקצבה לעובדים ששכרם על פי דיווח המעביד עלה על 80% מהשכר הממוצע לפי החוק, וב-13 מקרים אחרים דרשו המעבידים החזר בעבור תשלום הקצבה לעובדות נשואות (שאינן זכאיות כאמור לתשלום הקצבה). ב-9 מהמקרים זוכו חשבונות המעבידים במלואם בגין ההחזרים שדרשו וב-16 מקרים אחרים טרם זוכו חשבונות המעבידים, אך מהמסמכים שעמדו לרשות הביקורת עולה, שיחידת החשבונות בסניף לא תיקנה את הזיכויים שדרשו המעבידים, והוראות הזיכוי נשלחו לקליטה במחשב.

(ה) בבדיקה מדגמית דומה בסניף תל אביב נבדקו 75 דרישות מעבידים שהוגשו בחדשים יולי 1985 – ינואר 1986 בעבור כ-300 עובדים. הבדיקה העלתה, שב-43 מקרים שילמו המעבידים את קצבת הילד הראשון לעובדים שלא היו זכאים לה ואף על פי כן זיכה הסניף את חשבונות המעבידים בסכום ההחזר המלא: להלן פירוט:

— ב-16 מקרים שילמו מעבידים את הקצבה לעובדים ששכרם על פי דיווח המעביד עלה על 80% מהשכר הממוצע; ב-16 מקרים שולמה הקצבה לנשים נשואות שאינן זכאיות לפי חוק ההסדרים להחזר הקצבה; ב-7 מקרים שולמה הקצבה לעובדים שיש להם יותר משלושה ילדים; ב-3 מקרים שילמו מעבידים את הקצבה בחודש דצמבר לגרושות או לאלמנות, אף שהנחיות המוסד קבעו שהחל באוקטובר לא ישולם להן באמצעות המעבידים; ובמקרה אחד שולמה הקצבה למי שאינה תושבת ישראל ולכן אינה זכאית לקצבת ילדים כלל.

— באותה בדיקה נמצאו גם שמונה מקרים ששולמה הקצבה הן ממעבידים והן מהמוסד, בהיותם מקבלי קצבה מזכה או רשומים במוסד כלא-שכירים בעלי הכנסות נמוכות. בחמישה מקרים אחרים לא ניתן היה לאתר, על פי מספר הזהות שרשם המעביד, את המבוטחים בקבצי המוסד, ולפיכך לא ניתן לדעת אם הם עומדים בתנאי הזכאות לקבלת קצבת הילד הראשון מהמעביד וגם לא אם שולמו להם כפל קצבאות.

(ו) על פי חוק ההסדרים, תשלום קצבת הילד הראשון באמצעות המעביד למי שעובד אצל מעביד אחד ועבד אצלו לפחות 15 ימים, שבעדם קיבל שכר, ולא פחות מ-80 שעות עבודה בפועל בחודש. הוראה זו באה למנוע תשלומים שלא כדין למי שמועסק על ידי כמה מעבידים והכנסתו הכוללת גבוהה מ-80% מהשכר הממוצע וכן כדי למנוע תשלומי כפל על ידי מספר מעבידים. נמצא, שברשימות העובדים ששולמה להם הקצבה לא נדרשו המעבידים לציין את היקף עבודתם של העובדים אצלם, או להצהיר שהעובדים ששולמה להם הקצבה עומדים בתנאי הזכאות מבחינת היקף עבודתם אצלם.

ואמנם, בבדיקה בסניף תל אביב נמצאו מקרים רבים שהשכר שרשמו המעבידים היה נמוך ביותר ונע בין 1 ל-126 ש"ח. שכר זה אינו מאפשר קיום מינימלי ואין להניח שעובד המועסק במשרה בהיקף הנדרש בחוק ההסדרים (לפחות 15 ימים ולא פחות מ-80 שעות עבודה) משתכר סכומים כאלה, אלא אם כן משרתו חלקית והיקפה נמוך מזה המזכה אותו לקבלת הקצבה באמצעות המעביד. הסניפים לא נדרשו לערוך בירורים עם המעבידים במקרים אלה, ובהעדר הצהרת המעביד שאכן התקיימו התנאים המזכים את העובד בקצבה, קיימת האפשרות, שהמעבידים שילמו, לפחות במקצת מהמקרים שנבדקו, קיצבאות למי שאינם זכאים לכך.

תשלום החזר הקצבה למעסיקים

1. בהנחיות המוסד, שהועברו למעבידים ביולי 1985, הם נדרשו להגיש את רשימות העובדים ששולמה להם קצבת הילד הראשון לא יאוחר מ-15 בחודש שלאחר החודש שבעדו הם שילמו לעובדיהם.

החזר המוסד למעבידים בגין תשלום קצבת ילד ראשון לעובדיהם נעשה בדרך של קיזוז סכום הזיכוי, המגיע להם על פי תחשיביהם, מדמי הביטוח שהם משלמים למוסד בכל חודש. הסלת

האחריות על המעבידים לקביעת הזכויות לתשלום הקצבה לעובדיהם הביאה לידי כך, שבמקרים שהתברר שהמעביד שילם לעובד שלא היה זכאי לכך או כשהמעביד טעה בתחשיביו, הפחית המוסד מזיכוי של המעביד ויצר לו חוב בדמי ביטוח הנובע מההפרש בין תחשיביו לבין הסכום שזוכה בו. בשל אופן ביצוע ההחזר נוצר החוב, במרבית המקרים, קודם שנודע על כך למעביד, ועל החוב הוטלו קנסות והפרשי הצמדה בלי שהמעביד הספיק למנוע זאת.

הבירורים לאיתור הסיבות לחוב, לקנסות ולהצמדה הנובעים מקיזוזים אלה הטילו על המערכת עומס רב. לדעת הביקורת, יש מקום לשקול דרכים אחרות לזיכוי מהיר וריאלי של המעבידים בסכום הקצבה ששולמה, והפרדתם מההתחשבות של דמי הביטוח שהמעבידים משלמים ולאחר שרשימותיהם אושרו. באופן כזה יצומצם הצורך בהטלת קנסות, בהצמדה ובעריכת בירורים הנובעים מטעויות בתחשיבי המעבידים או מתשלום לעובדים שאינם זכאים לכך.

2. בבדיקה בסניפים ירושלים ותל אביב נמצא, שמעבידים רבים הגישו את רשימותיהם לסניף באיחור רב, שהגיע עד שישה חודשים ויותר מהמועד ששילמו לעובדיהם על פי הצהרתם. על אף האיחור בהגשת הרשימות זוכו מעבידים אלה בהפרשי הצמדה על כל התקופה שחלפה. יתר על כן, בסניף תל אביב נמצאו גם מקרים מספר שאף שהמעבידים הצהירו ששילמו את הקצבה לעובדיהם באיחור שהגיע עד שמונה חודשים, ובערכים נומינליים, זיכה הסניף את חשבונותיהם בהפרשי הצמדה בגין התקופה שחלפה מהמועד שהיה עליהם לשלם לעובדיהם.

המוסד לא הבטיח את תשלום הקצבה בגין הילד הראשון באמצעות המעביד במועד ובסכום הנדרש, באמצעות חקירות כלכליות או בדרך אחרת, גם כאשר תביעות מעבידים להחזר כספים מהמוסד הוגשו באיחור. אמנם נקיטת צעדי פיקוח כאלה היתה מייקרת את עלות הטיפול בהחזר הכספים למעבידים, אך יש בה כדי להגביר את האמינות של הצהרות המעבידים ומיצוי הזכויות של העובדים הזכאים לתשלום הקצבה.

3. כאמור, היקף מיצוי הזכויות באמצעות המעבידים היה נמוך מתחזיות המוסד. במועד הביקורת דיווחו רק כ-10,000 מעבידים מבין כ-70,000 על תשלום הקצבה לעובדיהם, ועל פי נתוני המוסד זכאותם של כ-50,000 שכירים לתשלום הקצבה באמצעות המעבידים לא מוצתה.

הערות עקרוניות

1. על פי הסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 1984 (עמ' 58), הטלת מס על קצבאות הילדים למשפחות שלהן עד שלושה ילדים, נוסף לביטול קצבת הילד הראשון והשחיקה בערכה של נקודת הקצבה צמצמו מאוד את הכנסותיהן של המשפחות הללו והגדילו את הפער בין שיעור הקצבאות ששולמו להן לבין אלה ששולמו למשפחות שלהן ארבעה ילדים ויותר, שהיו פטורות ממס על הקצבאות ונהנו מתוספת לקצבת יוצא צבא.

יתר על כן, הביקורת הצביעה בפני המוסד, שאף בקרב אוכלוסיית המשפחות הקטנות, שלהן ילד אחד עד שלושה ילדים, נוצר אי שוויון כתוצאה מהפעלת חוק ההסדרים, כמובהר להלן. חוק ההסדרים שביטל, כאמור, קצבת ילד ראשון למשפחות אלה, הבטיח עם זאת תשלום באותו שיעור למבוטחים מסויימים: מבוטח שהכנסתו נמוכה מ-80% מהשכר הממוצע (למעט אשה נשואה) וכן מי שזכאי לקצבה מזכה ולגביו אינו נערך מבחן הכנסות. בהיעדר מבחן הכנסות משפחתי - כנהוג, למשל, בקביעת הזכויות להבטחת הכנסה - זכאית לתשלום בעד הילד הראשון משפחה שאצלה הכנסת הבעל נמוכה מ-80% מהשכר הממוצע, אף אם לאשתו הכנסות גבוהות מכך בהרבה; ואילו משפחה שבה הכנסות הבעל עולות אך במעט על התקרה שנקבעה ולאשה אין הכנסות כלל וכן משפחה חד-הורית, שהכנסותיה עולות אך במעט על התקרה שנקבעה - לא תהיה זכאית לתשלום. כמו כן אם, למשל, הבעל מקבל קצבת נכות, תקבל המשפחה תשלום בגין הילד הראשון בלא מבחן הכנסה, גם אם אשתו משתכרת והכנסתה גבוהה; ואילו כאשר לבעל הכנסה הנכונה אך במעט מ-80% מהשכר הממוצע - לא תקבל המשפחה תשלום בעד הילד הראשון, אף אם אשתו נכה וכל

הכנסתה הינה מקצבת הנכות שהיא מקבלת. נמצא גם, שאלמנות שבטיפול משרד הביטחון חויבו במבחני הכנסה, מאחר שקצבתן ממשרד הבטחון אינה נכללת בין הקצבאות המזכות; בכך הופלו לרעה לעומת אלמנות המקבלות קצבת שאירים מהמוסד, המזכה אותן בתשלום בעד הילד הראשון בלא מבחני הכנסה, אף כאשר מצבם המשפחתי של שני סוגי האלמנות, ובמקצת מן המקרים גם מצבם הכלכלי, זהה הוא.

2. הפסקת תשלום קצבת הילד הראשון ופיצול תשלום הקצבה לזכאים לכך בין המוסד ובין המעסיקים חייב את המוסד להתארגן מחדש לתשלום הקצבה ולהפעיל מנגנוני פיקוח על דו"חות המעבידים, ומעקב אחריהם.

התארגנות כזו היה בה כדי לייקר את עלות התשלום למוסד והוסיפה על מורכבות הדו"חות שהמעבידים מגישים. ההחלטה על פיצול התשלום בין המוסד ובין המעבידים הביאה לידי פגיעה בשיעור מיצוי זכויות המבוטחים שמוצו כמעט במלואן בתקופה שלפני יולי 1985, כשהתשלום בוצע כולו על ידי המוסד.

— רק בינואר 1986, משהתברר למוסד שיש כוונה להאריך את תוקף הפסקת תשלום הקצבה עד למאס 1987, ונוכח הנתונים על אי מיצוי זכויות המבוטחים באמצעות המעבידים, מינה סמנכ"ל גימלאות במוסד צוות שיבדוק את יישום ההסדרים שנעשו עם המעבידים, בעניין תשלום הקצבה ויחליט על דרכים לבדיקת דיווחיהם ויפקח על פעולותיהם. הצוות התבקש להציע שיטה לבדיקת דיווחי המעבידים בדרך של בדיקת דיווחיהם באופן ידני או ממוחשב ולהגיש את המלצותיו בדבר גביית תשלומי כפל או תשלומים ששולמו בטעות או שלא כדין.

מסקנות הצוות הוגשו בינואר 1986 ובעקבותיהם פורסמו במאס מודעות לציבור העובדים השכירים הזכאים להחזר הקצבה מהמעביד או מהמוסד באמצעות תביעה אישית, והוחל בבדיקה מדגמית של דיווחי המעבידים לבדיקת תשלומי כפל לצורך הערכת ממדי התופעות, סוגיהן והצעדים שיהיה על המוסד לנקוט כדי להתגבר על הבעיה.



חוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו-1985, קבע, בין היתר, הפסקת תשלום קצבת ילד ראשון למשפחות שבהן לא יותק משלושה ילדים. עד לתחילתו של החוק, ביולי אותה שנה, היה זכאי כל הורה מבוטח לקצבת ילדים חודשית בעד כל ילד שבמניין ילדיו ובלא התחשבות בגובה שכרו. בחוק ההסדרים נקבעו סוגי אוכלוסיות שיהיו זכאיות להחזר נקודת קצבה בגין הילד הראשון, ביניהן מבוטחים ששכרם נמוך מ-80% מהשכר הממוצע במשק, ומקבלי קצבאות מזכות מהמוסד לביטוח לאומי (ביניהם מקבלי קצבת זיקנה, שאירים, נכות, הבטחת הכנסה ודמי מזונות). האחריות לתשלום הקצבה פוצלה, בהתאם לחוק ההסדרים, בין המוסד ובין המעבידים, הזכאים להחזרת התשלומים ששילמו למועסקים אצלם, מהמוסד, בהסתמך על רשימות מפורטות שעליהם למסור למוסד מדי חודש בחודשו. הפסקת תשלום קצבת הילד הראשון היתה אמורה לחסוך כ-312,000 נקודות קצבה בחודש ובסה"כ 50 מיליון דולר, מהם 37 מיליון דולר בשנת הכספים 1985.

פיצול התשלום בין המוסד ובין המעסיקים והסברה לא מספיקה בקרב ציבור הזכאים הביא מחד גיסא למצב ששולמו תשלומי כפל ותשלומים שלא כדין, ומאידך לאי מיצוי זכויות בעיקר בקרב אוכלוסיית השכירים.

על המעבידים הוטל לקבוע את הזכאות לתשלום הקצבה בגין הילד הראשון מכין המועסקים אצלם ולנהל מערכת נוספת של רישומים ודיווחים לשם קבלת החזר הכספים ששילמו. מנתוני המוסד עולה, שכ-50,000 שכירים הזכאים להחזר נקודת קצבה בגין ילד ראשון טרם מיצו את זכותם; והביקורת העלתה, שמקצת מהמעבידים פנו רק שישה חודשים לאחר כניסת החוק לתוקפו לבקש

החזר כספים כגון תשלום הקצבאות לעובדים. על פי הצהרת מרבית המעבידים שולמו הכספים לעובדיהם במועד ובסכום הנומינלי.

המעבידים שהגישו בקשות באיחור מקבלים את ההחזר בתוספת הפרשי הצמדה. המוסד לא ערך בדיקות אימות להצהרות המעסיקים, ובהעדרן אין ביטחון שההחזר לעובדים אכן נעשה במועד, ושהעובדים הרשומים ברשימות אכן עומדים בכל תנאי הזכאות להחזר.

המוסד לביטוח לאומי, שהיה רגיל בתשלום אוטומטי לכל מבוסת, נדרש החל בחודש יולי 1985, בתוך תקופה של חודש ימים, להשלים את מערכת התשלומים החדשה שחייבה מיון אוכלוסיית הזכאים לתשלום הקצבה; להביא לידי הגשת תביעות אישיות של זכאים חדשים וותיקים ולבדוק את דיווחי המעבידים, קודם שיוחזרו להם תשלומיהם כגין תשלום הקצבה למועסקים אצלם. הפעולות הללו הגדילו במידה ניכרת את עומס העבודה של פקדי התביעות, הגבייה והחשבונות, הגדילו עלויות כספיות וגרמו טרחה לציבור.

במשך שבעה חודשים מהפעלת חוק ההסדרים הספיק המוסד להתארגן רק באופן חלקי לנקוט פעולות האמורות להביא לידי מיצוי מרבי של הזכויות על פי חוק ההסדרים ולידי פגירת המערכת בפני תשלומי כפל ותשלומים שלא כדין, אך המוסד טרם התארגן לביצוע בדיקות שיטתיות לאיתור תשלומים כאלה ולגבייתם בחזרה.

קביעת הזכאות לתשלום הקצבה על פי מבחני שכר לזכאי, תוך התעלמות מההכנסת הכוללת של המשפחה, הביאה להערפת אוכלוסייה אחת על פני רעותה.

בתום שנת הכספים 1985 הושג חסכון של כ-62 מיליון דולר שאף עלה על יעדי משרד האוצר (37 מיליון דולר); מממצאי הביקורת ומנתוני המוסד לביטוח לאומי אפשר ללמוד, שחסכון זה נבע, לפחות בחלקו, מאי מיצוי זכויות.

בתשובתו, מיולי 1986, למשרד מבקר המדינה הסביר המוסד לביטוח לאומי, כי ההסדרים שקבעו את הפסקת תשלום הקצבה כגין הילד הראשון והתשלומים למיעוטי הכנסה חוקקו בהליך מהיר ולא איפשרו למוסד להיערך כיאות למטלה המורכבת. ההחלטה נוגדת את השקפת המוסד בדבר הצורך בתשלום קצבת ילדים לכלל האוכלוסייה, ולדעת המוסד הפסקת התשלום פגעה בשוויון שבין המשפחות בעלות הכנסה דומה, השונות זו מזו במספר ילדיהן. קביעת מבחני הכנסה, דהיינו שההכנסה המזכה היא הכנסת המבוטח בלבד, גם כאשר קיימת הכנסה של בת זוג ובכל גובה שהוא בלי כל השפעה על הזכאות – הביאו אף לידי עיוות.

לדברי המוסד, ההחלטה האמורה שעוננה כתחילה בתקנות שעת חירום ואחר כך כחוק ההסדרים, נקבעה מלכתחילה לתקופה מוגבלת ולאחר מכן הוארכה לתקופות נוספות, ועקב כך לא ראה המוסד מקום להבטיח נהלים מקיפים למטלה זמנית. גם הצורך להתחשב בעומס שהוטל על המעסיקים, מחד גיסא, והיעדר משאבי מחשב וכוח אדם מספיק במוסד מאידך, הביאו לידי כך שהמוסד לא טיפל בנושא ברמה הנדרשת. לאחר שהוחלט על הארכת ההסדר, נתבקשה המחלקה להסברה לתכנן מסע הסברה חדש, ואם יוחלט להמשיך את ההסדר יפעל המוסד להכנת תכנית יסודית ויצגי את דרישותיו לגורמים השונים.

לדעת הביקורת, על המוסד להשלים את התארגנותו לביצוע הבדיקות המשלימות למניעת תשלומי כפל ותשלומים שלא כדין, לערוך פעולות הסברה ולהביא לידי מיצוי מרבי של הזכויות.