

עד למועד סיכום הביקורת, לא נפתחו קורסים מקצועיים שתוכננו, לא נערכו השתלמויות במסגרת ההכשרה הפנים מפעלית, והוחמצה האפשרות לחזק את הקשר של אוכלוסיית המפעל הניסיוני לתעסוקה כענף המלונאות. במפעל שותפו אנשים שלא נכללו באוכלוסיית היעד שאושרה.

בסיומו של מפעל להשמת מובטלים, דהיינו, בתחילת אוגוסט 1986 נקלטו כעבודה במלונאות על השבון המעסיקים 37 ממשותפים, 11 מהם היו בעלי הכשרה מקצועית או עבדו קודם במלונאות. עד דצמבר 1986, המשיכו להיות מועסקים במלונות 19 עובדים בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 1986 הודיע המוסד לביטוח לאומי, שיוזמי המפעל הניסיוני בטבריה היו סבורים שעל המוסד לביטוח לאומי היה ליטול על עצמו את ביצוע המפעל כתנאי שיהנה משיתוף פעולה של כל הגורמים בקהילה, ובמיוחד של שירות התעסוקה. המוסד מקבל בעיקרון את העובדה שמן הראוי היה שמפעל מסוג זה יערך במסגרת שירות התעסוקה, כתנאי שיתקיימו תנאים הכרחיים להצלחתו. המוסד גם הודיע, שהוא מקבל את הערות הביקורת והמלצותיה בנושאים הקשורים לאישור המפעל וניהולו וכי יפיק את הלקחים הנדרשים. ניתוח הממצאים וסיכום המפעל יעשו בידי המוסד בחודשים הקרובים, והמסקנות והלקחים שיסוכמו יעמדו לרשות שירות התעסוקה וגופים אחרים, לקראת אפשרות עריכת מפעלים דומים במקומות אחרים או בענפים אחרים.

לדעת הביקורת, אף על פי שמדובר במפעל ניסיוני, הבא לפתח דגם חדשני לשירות הקיים בקהילה, היה על המוסד למנוע שימוש בכספי ציבור על ידי המלונאים, כלא קבלת תמורה נאותה, ועל המוסד להקפיד בעתיד שיקוימו הנחלים לאישורו של מפעל ניסיוני והפעלתו ושיהודקו הפיקוח והבקרה על מבצעי המפעל. כן יש מקום לשקול מימון מפעלי השמה דומים בעתיד רק אם יופעלו בידי שירות התעסוקה, שהוא הגורם המטפל בהשמת מובטלים בעבודה. דרוש שייעשה מיפוי של המקצועות הנדרשים במקורי האבטלה, ושתהיה התאמה של כוח האדם לעבודה במפעל השמה. כמו כן, לא יוקם כל מפעל השמה דומה בעתיד, אלא על פי הסכם מחייב כיו הצדדים, המפרט את התנאים למימון, מצד אחד, ואת התחייבות המעסיקים, מצד שני.

ממצאי מעקב

ניידות נכים

מעקב לדו"ח 35 עמ' 779

מבוא

לפי סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשכ"ח-1968 המוסד רשאי, לאחר התייעצות בוועדת העבודה של הכנסת ובמועצה ועל פי הסכם בינו לבין הממשלה או לבין גוף ציבורי שקבע השר על דעת הממשלה, ליתן בשם הממשלה או הגוף הציבורי הטבות סוציאליות שאינן ניתנות לפי חוק זה או לפי כל חיקוק אחר, לכלל תושבי המדינה או לסוגים מהם.

בנובמבר 1976 נכנס לתוקפו הסכם בין משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), בדבר תשלום גימלת ניידות (קצבאות והלוואות) למוגבלים בניידות. הסכם זה הוחלף בהסכם חדש שנחתם ביוני 1977 ותוקן לאחרונה במאי 1982. ההסכם הקנה קצבת ניידות חדשית במימון האוצר, למוגבלים בניידות - הן בעלי רכב והן חסרי רכב - שוועדה רפואית קבעה את

מוגבלותם בניידות, בשל נכותם בגפיים תחתונות. עוד נקבע שהם זכאים להלוואה עומדת לתשלום מסים החלים על רכב, שנרכש בידי מוגבל בניידות.

היקף התשלומים של קצבאות ניידות ושל הלוואות עומדות הגיע בשנת 1985 לכ-41.5 מיליון ש"ח לעומת כ-14 מיליון ש"ח ב-1984. מספר הזכאים לקצבה ב-1985 הגיע ל-10,602, לעומת 10,259 ב-1984, ומספר הזכאים להלוואה עומדת הגיע ב-1985 ל-2,400 לעומת 2,800 ב-1984.

הביקורת בנושא ניידות נכים נערכה בחודשים מארס - יולי 1984, ופורסמה בדו"ח שנתי 35, עמ' 779.

הביקורת התייחסה בעיקר לנושאים הבאים: הצורך לשנות כללים לפיהם נקבע גובה הקצבה לקבוצות שונות; ליקויים בטיפול בתשלום מפרעות ותשלום קצבה למשתכרים; ליקויים בטיפול בהחזרים של גמלת יתר והלוואות עומדות; העדר מעקב אחר המשך התנאים המזכים לקצבה ולהלוואה עומדת. העדר חוברת הסברה מעודכנת.

ביוני 1986 ערך משרד מבקר המדינה מעקב, שתכליתו לבדוק, באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדו"ח.

ואלה ממצאי המעקב:

הצעות לתיקון ההסכם

במארס 1985, לאחר דיונים בין המוסד ומשרד האוצר, אישרה מועצת המוסד הצעות מספר לתיקון הסכם הניידות (ראה להלן), ואולם עד למועד סיכום ביקורת המעקב, בספטמבר 1986, לא הוגשו הצעות אלה לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת כמתחייב מסעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי. הוסבר למשרד מבקר המדינה שהתיקונים המוצעים טרם הועברו לוועדה בשל הרצון לגבש הסכמה בעניין התיקונים עם גורמים שונים, ביניהם אירגוני הנכים.

קצבת ניידות לבעלי רכב ולחסרי רכב

על פי ההסכם שהיה תקף במועד הביקורת, היה משום קיפוח של חסרי רכב לעומת בעלי רכב, שכן בעל רכב הנוהג בעצמו זכאי לקצבה אם נקבעו לו לפחות 40% מוגבלות בניידות; בעל רכב שאינו נוהג בעצמו זכאי לקצבה אם נקבעו לו לפחות 60% מוגבלות, ולעומתם קצבת ניידות לחסרי רכב משולמת למוגבל בניידות משתכר רק אם נקבעו לו לפחות 80% מוגבלות בניידות. בשל כך נוצר עידוד לרכישת רכב למי שאינו נוהג בעצמו. משרד מבקר המדינה המליץ לשקול שינוי של תנאי הזכאות לקצבת ניידות ושיעורי הקצבה של חסרי רכב לעומת בעלי רכב.

תנאי הזכאות טרם שונו. עם זאת, בהצעה הנ"ל לתיקון ההסכם נקבע, בין היתר, שיצומצם הסיוע בניידות למוגבלים הנ"ל שאינם נוהגים ברכב בעצמם. בשל המצב הכלכלי במשק לא הורחבו אמנם ההטבות לחסרי רכב, אך בתיקונים המוצעים יש משום צמצום הקיפוח האמור.

קצבה יחסית

על פי ההסכם שולמה קצבה מלאה למוגבל בניידות, המשתכר מעל קצבת יחיד לנכה (שיעורה על פי החוק 25% מהשכר הממוצע במשק) בלא התחשבות בגובה הכנסותיו מעל למינימום זה; מכאן שבהעדר הסדר לתשלום קצבה בשיעור יחסי כנהוג במסגרת חלק מענפי הביטוח במוסד משולמות קצבאות ניידות באותו שיעור לשני מוגבלים בניידות המשתכרים מעל קצבת יחיד, שאחוזי מוגבלותם וגודל הרכב שאושר להם זהה, למרות שהכנסתם שונה ולעיתים הכנסתו של האחד אף גבוהה במיוחד. מבקר מדינה המליץ לשקול את האפשרות לשלם את גמלת הניידות בשיעור יחסי לגובה ההכנסות של הנכה.

המוסד ממשיך לשלם את הקצבה ללא התחשבות בגובה הכנסותיו של הנוכה, ובתשובתו מיולי 1986 הודיע המוסד למשרד מבקר המדינה, שמבדיקה שהוא ערך עולה, שהחיסכון שיושג מקביעות מבחן הכנסות, בדומה למבחן ההכנסות הקיים לגבי ילד נכה, הוא של כ-2.5% בלבד מן התקציב השנתי של קצבאות ניידות. אין בדעת המוסד לזווג כעת התניית הזכאות במבחני הכנסה, מאחר שעדיין לא נעשו שינויים בהסכם הניידות שעליהם הוחלט בעבר.

לדעת הביקורת, גם אם לדברי המוסד מדובר בשיעור נמוך של חסכון (כ-470.000\$ בשנה) יש מקום לבדוק שוב במרוצת הזמן את הכנת התיקון במיוחד מאחר שהשיטה המוצעת תביא גם לחלוקה פרוגרסיבית יותר של התשלום לזכאים.

מעקב תביעות ממוחשב

מרבית הסניפים אינם מעבירים עדיין דיווחי מעקב על קבלת תביעות חדשות למחשב, כנדרש בהנחיות הענף, וגם אלה העושים כן מעבירים נתונים חלקיים בלבד. לפיכך יחידת ענ"א במוסד ממשיכה לעבד דיווחים על סמך נתונים חלקיים שאין בהם תועלת. במעקב ציינה הביקורת, שאם לדעת הענף ניתן לוותר על כלי מעקב זה מבלי שתיפגם יכולתו לפקח באופן שוטף אחר עבודת הסניפים, עליו לדאוג לביטולו כדי למנוע בזבז של זמן וכספים על דיווחים ועיבודים שלא ניתן לנצלם למטרות שנקבעו. בתשובתו הודיע המוסד, שכדי לבטל את הדיווח על מעקב התביעות יש לשנות את תכנית המחשב, אך בשלב זה ניתנת עדיפות לטיפול בהקמת מערכת ממוחשבת חדשה.

לדעת הביקורת, על המוסד לדאוג שהכנת המערכת הממוחשבת החדשה תיעשה בהקדם ושבמסגרתה לא יישנו התופעות שהוזכרו לעיל.

תשלום הקצבה

בעקבות הביקורת הופצו בנובמבר 1984 הנחיות לסניפים, ולפיהן פקידי התביעות משלמים מפרעה בסניף אם חלפו חודשיים מיום קבלת התביעה ועד להעברת הוראת התשלום למחשב. בכך נפתרה הבעיה שהועלתה בדו"ח מבקר המדינה ולפיה לא היה אחידות בענין תשלום מפרעות.

קצבה למשתכרים

על פי ההסכם, זכאי לקצבת ניידות כמשתכר נכה שהכנסתו מעבודה או ממשלח יד בחישוב חודשי, עולה על קצבת יחיד מלאה לנכה, במטרה לעודדו לעבוד. הביקורת הקודמת העלתה שהקצבה לעצמאיים ולשכירים נכים הופחתה או הופסקה, עקב חוסר יכולת לעדכן, במהלך השנה, את סכום הבסיס (דהיינו את ההכנסה) ששימש יסוד לתשלום דמי הביטוח לעצמאיים, או את סכום המשכורת בתוספות היוקר לשכירים – זאת, לעומת עלייה בקצבת יחיד לנכה שעודכנה במהלך השנה בתוספות היוקר, שכן, כאמור, זכאי לקצבה מי שהכנסתו עולה על קיצבת יחיד לנכה.

בעקבות תיקון סעיף 159 לחוק, שהוחל ב-1.4.85, ניתנת לעצמאיים האפשרות לעדכן פעם בשלושה חודשים את הבסיסים המשמשים יסוד לתשלום דמי הביטוח. אשר לשכירים, החל באוקטובר 1985 שכרם מושווה ל-25% מן השכר הממוצע לפי חוק ולא לגובה קיצבת יחיד לנכה, שכן הקצבה מתעדכנת על פי ההתייקרויות במשק וכשניתן פיצוי לאוכלוסיות מעוטות ההכנסה, בעוד שהשכר הממוצע מתעדכן, בדרך כלל, רק כשמשולמות תוספות יוקר.

בדרך זו, על ידי השוואת השכר ל-25% מהשכר הממוצע, צומצמה התופעה, שכן שכר העבודה של המוגבלים בניידות עודכן במקביל לעידכונו של השכר הממוצע במשק.

תוספת קצבה

על פי ההסכם, אחד התנאים לתוספת קצבה הוא אם המרחק בין מקום מגוריו של מוגבל בניידות לבין מקום עבודתו הוא 20 ק"מ לפחות ואם הוא משתמש ברכבו בקביעות לצורך נסיעה למקום עבודתו. בהסכם אין הגדרה מפורשת ל"משתמש ברכבו בקביעות". מבקר המדינה המליץ לקבוע הגדרה ברורה בנושא.

הגדרה מפורשת טרם הוחלה; עם זאת, בהצעה לתיקון ההסכם, הוצע לקבוע שמוגבל בניידות יהיה זכאי לתוספת קצבה בתנאי שהוא נוסע למקום עבודתו ברכבו ארבע פעמים בשבוע לפחות. כאמור, שלבי תיקון ההסכם לא הושלמו.

החזר גמלת יתר או גמלה ששולמה שלא כדין

על פי ההסכם, יופסק תשלום קצבת הניידות אם חדל להתקיים תנאי מן התנאים המזכים בקצבה, או חל אחד המועדים הקובעים (כפי שנקבעו בהסכם) להחזר הלוואה עומדת. במקרים אלה, המוסד רשאי על פי החוק⁽¹⁾ לנכות את הסכומים ששולמו בטעות או שלא כדין מכל תשלום שיגיע ממנו וכן לתבוע את החזרת הסכום אם מי שקיבל את התשלום נהג שלא בתום לב בקבלתו. הביקורת העלתה, שבמקרים כאלה איפשר המוסד את החזר הכספים בערכים נומינליים.

בעקבות תיקון סעיף 140 לחוק בתחולה מ-1.4.84, הענף פועל, במקרים שמקבל התשלום נהג שלא בתום לב בקבלתו, לגביית הסכומים בצירוף תוספת לפי שיעור עליות מדד המחירים לצרכן.

החזר הלוואה עומדת

הלוואה עומדת יש להחזיר במקרה של מכירה, אובדן, נזק, או הרס הרכב, פטירת המוגבל או כשנקבעו הגבלות חדשות, שאינן מאפשרות למוגבל שימוש ברכב הקודם או שחדל להתקיים אחד מן התנאים המזכים או שהתובע הפר התחייבויותיו. המועד הקובע לחישוב ההחזר יהיה היום שבו חל אחד מהאירועים האלה, למעט במקרה של פטירה בו יהיה המועד הקובע עד שנים עשר חודשים מיום הפטירה ובמקרים 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.

את תחשיב ההחזר ערכו פקידי התביעות בהתאם לשווי הרכב המשומש, על פי הרשום בחוברת מחירים למכוניות משומשות, שפורסמה לאחרונה לפני המועד הקובע; לסכום ההחזר התווספה ריבית בדרך כלל מתום חודשיים מהמועד הקובע ובשיעור שנקבע על פי חוק פסיקת ריבית והצמדה התשכ"א-1961 ועד ליום פרעון ההחזר. התברר, שמאחר ובשנים האחרונות שווי הרכב במועד הקובע, בתוספת ריבית כאמור עד ליום פרעון ההלוואה, היה נמוך משווי הרכב ביום פרעון ההלוואה, הרי שהחזר למוסד, על חשבון ההלוואה העומדת, סכום נמוך בהרבה משווי הרכב ביום ההחזר. מבקר המדינה המליץ להעמיד את גובה ההחזר ללווה על פי שווי הרכב במועד ההחזר בתוספת ריבית.

בסיס החישוב טרם שונה. אולם, בסיס החישוב להחזר, כפי שנקבע בהצעה לתיקון ההסכם, שכאמור טרם אושרה, יהיה מחיר הרכב כנקוב בחוברת המחירים שפורסמה לאחרונה לפני יום ההחזר ויהיה בתוקף עד לסוף אותו חודש קלנדרי שבו ניתן האישור להחזר ההלוואה; כן נקבע, שהמסים שיוחזרו כאמור ישאו ריבית בשיעור של 1% בגין כל חודש, שלאחר חודשיים מן המועד הקובע.

(1) בהגדרת גמלה שבחוק הביטוח הלאומי, כלולה גם הטבה לפי הסכם שנערך לפי סעיף 200 לחוק; לפיכך, ההוראות הכלליות שבחוק, שעניינן גמלאות, יחולו גם על הטבה זאת.

מעקב אחר המשך התנאים המזכים לקצבה ולהלוואה עומדת

אישור התביעה מותנה בהמצאת אסמכתאות להוכחת הזכאות, ומתבסס על הפרטים שמסר התובע במועד הגשת התביעה. שינוי שחל לאחר אישור התביעה יכול לשלול את הקצבה או להקטינה או אף להיות עילה לדרישת החזר ההלוואה העומדת.

לצורך זיהוי המבוטחים וקבלת מידע על שינויים בפרטיהם האישיים מופגש קובץ הניידות עם קובץ האוכלוסין; הביקורת העלתה שהמשרד הראשי אינו מעביר לפקידי התביעות בניידות מידע על אי התאמות בין קובץ הניידות לבין קובץ מרשם האוכלוסין בפרטי הזהות והמען של מקבל הקצבה. מידע ממשרד הרישוי, מהנהלת בתי המשפט או ממשטרת ישראל על שלילת רשיונות אינו מתקבל באופן שוטף ושיטתי ובהעדרו קיימת אפשרות שהמוסד משלם קצבאות למוגבלים בניידות, שרישיון הנהיגה שלהם או של מורשי הנהיגה שלהם נשלל לצמיתות, או אינו ער לאפשרות לדרוש מהם את החזר הלוואה עומדת במקרים אלה. בהעדר מערך ממוחשב שלם במוסד לגבי מקבלי קצבאות קצרות מועד, אינן נערכות הפגשות בין קובץ ניידות לבין מקבלי דמי אבטלה; קצבה זו משולמת למי שהפסיק את עבודתו וזכאי לחצי קצבת ניידות בלבד. כמו כן אינן נערכות הפגשות מחשב בין קובץ ניידות לבין קובץ מקבלי שירותים מיוחדים; בהעדר הפגשות כאלה מתאפשר לעתים תשלום של כפל קצבה. אין גם מעקב שיטתי אחר קבוצת הלא-משתכרים ובשל כך אין מידע על שינויים שיכולים להשפיע על זכאותם. נושא ההלוואה העומדת אינו ממוחשב ובשל כך לא ניתן לעשות מעקבים שיטתיים אחר המשך קיומם של תנאי הזכאות ואחר החייבים בהחזר ההלוואות.

1. עדיין אינו מועבר לפקידי התביעות מידע על אי התאמה בין קובץ האוכלוסין וקובץ הניידות בנושא כתובות ומספרי זהות. משרד הרישוי נענה לפניית המוסד לקבל מידע על שלילת רשיונות, אולם עדיין לא נמצא הפיתרון הטכני להעברת מידע זה.
2. עדיין אינן נערכות הפגשות בין מקבלי קצבת ניידות ומקבלי דמי אבטלה; בין מקבלי קצבת ניידות ומקבלי קצבת שירותים מיוחדים נערכה בנובמבר 1985 הפגשה חד פעמית.
3. עדיין אינו מתנהל מעקב שיטתי אחר קבוצת הלא-משתכרים ונושא ההלוואה העומדת עדיין אינו ממוחשב.

הסברה

המוסד טרם עידכן את חוברת ההסברה בנושא ניידות נכים שיצאה לאור עוד ב-1981, ולכן אין בה ביטוי לשינויים שנעשו בהסכם בשנת 1982. בתשובתו הודיע המוסד, שהוא דוחה פרסום של חוברת הסברה חדשה עד לאישור השינויים המוצעים בהסכם הניידות.