

בתשובתה הודיעה הנהלת המוסד, כי היא ערה לצורך במיחשוב מערכת שכר העידוד לצורך בקרה, מעקב ופיקוח, אך המוסד ניצב מול בעיה של היעדר משאבים מתאימים לביצוע.

על המוסד לשקול את קצב הרחבת מערכת שכר העידוד ליחידות נוספות, נוכח יכולתו לתחזק כראוי את המערכת ביחידות שבהן היא כבר קיימת, ואשר השיטות המופעלות בהן דורשות עדכון ושינוי. נוצר מצב, שבכמה מהיחידות אין שכר העידוד אלא תוספת שכר, ואין בו במצבו הנוכחי כדי לתרום לייעול ולחיסכון.



מערכת שכר עידוד מופעלת משנת 1981 ביחידות שונות במוסד ומשולבים בה כ-950 עובדים, שהם כשליש מכלל עובדי המוסד. היא אמורה לייעל את עבודת המוסד על ידי הגברת פריון העבודה והעלאת האיכות. ביישום נכון היא עשויה גם לגרום לשיפור שיטות העבודה, ארגון וניהול, לסייע בקביעת תקני כוח האדם, ולשמש כלי ניהולי לבקרה, לפיקוח ולתכנון. ביחידות, שהופעל בהן שכר עידוד בשנים האחרונות, לסייע בקביעת תקני כוח האדם, ולשמש כלי ניהולי לבקרה, לפיקוח ולתכנון. ביחידות, שהופעל בהן שכר עידוד בשנים האחרונות, מפיק המוסד בדרך כלל תועלת, בעיקר בקביעת תקן כוח האדם.

המוסד חדל לשתף בדיוני מועצות הייצור את נציגי היחידות המקצועיות מנציבות שירות המדינה ומהסתדרות העובדים הכללית. בכך ניתק את עצמו מהידע ומהניסיון המצטבר שלהן בנושאי הנדסת ייצור וניהול למועצות ייצור בכלל, ושכר עידוד בפרט; בכמה יחידות נשחקו מערכות שכר העידוד, מחמת אי עדכון, או אי-התאמה מלכתחילה למטרתן. הפרמיה הפכה לתוספת שכר קבועה ועקב כך איבדה את ערכה כגורם לעידוד. אין למוסד ניהולי עבודה מגובשים בכתב בנושאי שכר העידוד. עקב כך נפגעים סדרי תחזוקת המערכת והפיקוח על הפעלתה, שעליהם מופקדת מחלקת או"ש, והמעקב אחרי תיפקודה בידי מועצות הייצור. לא נמצא התייעוד המחקרי והמלצות חברות הייעוץ בדבר כמה משיטות שכר העידוד והשינויים שנעשו במסגרתו; בכמה מהיחידות אין עורכים ביקורת על אמינות הדיווח הידני של היחידות, על כמויות התפוקה ועל תשומות הזמן המושקע, וביקורת איכות העבודה היא חלקית.

לדעת הביקורת, על המוסד לשלב במועצות הייצור שלו נציגים מקצועיים חיצוניים. יש להקים בהקדם מערכת מתאימה למעקב, לפיקוח ולבקרה, לתת עדיפות לעדכון מערכות שכר עידוד שנשחקו ולתכנון, נוכח האמור, את שילובן של יחידות נוספות במערכת שכר העידוד.

ממצאי מעקב

ועדות רפואיות - ענף נפגעי עבודה

דו"ח שנתי 38, עמ' 695

על פי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968 (להלן - החוק) והתקנות שהותקנו על פיו, נכה עבודה מבוטח, שעקב פגיעה בעבודה נפגע כושרו לעבודה, זכאי לקבל מהמוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) קיצבה או מענק על פי דרגת הנכות שנקבעה לו בוועדה הרפואית. בשנת 1988 הוגשו 13,270 פניות לוועדות הרפואיות לקביעת דרגת נכות ונתקבלו 12,007 החלטות.

הביקורת בנושא הוועדות הרפואיות נערכה בחודשים מארס - מאי 1987 ופורסמה בדו"ח שנתי 38 (עמ' 695). הביקורת התמקדה בעיקר בעבודת המזכירות הרפואיות בסניפים לקראת כינוס הוועדות, הדיון בוועדות הרפואיות והעסקת פוסקים בוועדות.

בחודשים יולי - נובמבר 1989 ערך משרד מבקר המדינה מעקב שתכליתו לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדו"ח; ואלה ממצאי המעקב:

מערכת הוועדות הרפואיות

במהלך הביקורת שנערכה ב-1987 פעלו ועדות רפואיות ב-12 מבין 17 סניפי המוסד.

במעקב התברר, כי החל מאוקטובר 1989 מופעלות ועדות רפואיות גם בסניף חדרה, ומספר הסניפים שבהם מתקיימות ועדות רפואיות הגיע ל-13.

כינוס הוועדות הרפואיות

1. בעקבות הביקורת, הותקנו תקנות (ק"ת התשמ"ט, עמ' 695) ולפיהן על רופא המוסד לקבוע את תחום ההתמחות הרפואית של הפוסקים בדיון המסוים ומזכיר הוועדות הרפואיות יקבע בהתאם לכך את האיוש מבין הפוסקים שהתמחותם מתאימה לקביעת הרופא במקרה המסוים. המעקב העלה, כי מזכירי הוועדות הרפואיות מקפידים לאישי פוסקים לפי סוגי ההתמחויות הרפואיות שקבע רופא המוסד.

2. בעקבות הביקורת פירסמה המחלקה בפברואר 1989 הוראות נוהל חדשות. על פי הוראות אלה, מוסמך מזכיר הוועדות הרפואיות, במקרים מסוימים בכפוף לדוגמאות שהובאו בנוהל, לכנס ועדה לדיון בשלושה תיקים מורכבים ולשלם בעד דיון בארבעה תיקים. על מזכיר הוועדות לנמק את החלטתו ולהשאיר בתיק אסמכתא לכך.

במעקב שנערך בסניפים תל אביב וירושלים נמצא, כי מזכירי הוועדות הרפואיות מכנסים ועדה לדיון בשלושה תיקים וניתן תשלום בעד ארבעה תיקים גם במקרה שרק תיק אחד מבין השלושה נחשב למורכב. נוהל זה אינו רשום בנוהלי העבודה של הענף.

בתשובתו מספטמבר 1989 הודיע המוסד לביטוח לאומי למשרד מבקר המדינה, כי יקבע קריטריונים חדשים למספר התיקים בוועדות, בכפוף למורכבותם.

3. בדו"ח שנתי 38 הודגש, כי יש קושי בריכוז כמה תיקי תביעה - מסניפים שונים - לדיון בנושא מסוים או בשיבוץ פוסקים שהתמחותם מתאימה לדיון בוועדה. כן צוין, כי בהעדר מיחשוב, העבודה הידנית בעניין זה יש בה כדי לגרום להארכת משך הטיפול, נוסף על הטרחה שהיא מטילה על גורמים שונים. מבקר המדינה המליץ למחשב את מערכת הוועדות הרפואיות כדי לאפשר תיאום מעקב אחר עבודת מזכירי הוועדות הרפואיות ועל עבודת הוועדות עצמן ופיקוח עליהם.

המעקב העלה, כי המוסד פנה לחברה חיצונית להקים מערכת ממוחשבת כאמור. החברה הגישה את תכניתיה ואולם המערכת הממוחשבת טרם הופעלה.

זימון המבוטחים לוועדה הרפואית והתייצבותם

1. בדו"ח שנתי 38 הביע מבקר המדינה את דעתו, כי יש מקום לגבות ממבוטחים שלא התייצבו לוועדה - בלא הודעה מראש ובלא סיבה מוצדקת - סכום שישקף את ההוצאה הריאלית הנגרמת למוסד.

המוסד קיבל את עמדת משרד מבקר המדינה בעניין עדכון התשלום הנגבה ממבוטחים עבור אי התייצבות, והחל מנובמבר 1989 עידכן את התשלום קרוב להוצאה הריאלית. עד לאותו מועד היה התשלום על אי התייצבות לפני הוועדה 57% מההוצאה הריאלית.

2. בעקבות הביקורת פורסמו בפברואר 1989 נוהלי עבודה חדשים ובהם נקבע, כי כדי להבטיח התייצבות מבוטח לפני הוועדה על מזכיר הוועדות להקפיד, בין השאר, לטלפן בעת הצורך לנפגע ולהודיע לו על מועד הדיון בוועדה; במקרים אחרים ישקול מזכיר הוועדות אף לשלוח את ההזמנה בדואר רשום, או לבקש מהנפגע לאשר טלפונית שקיבל את ההזמנה.

עוד העלה המעקב, כי במקרים חריגים במיוחד נשלח מברק הזמנה להתייצב לשיבת הוועדה.

3. המעקב העלה, כי עדיין אין שימוש מספיק בסמכות הנתונה לוועדות עררים על פי התקנות לדון בערר בלא נוכחות העורר. לפיכך, כבעבר, מכונסות ישיבות נוספות ונגרמת למוסד טרחה רבה והוצאה כספית מיותרת.

הדיון בוועדות הרפואיות

תקנה 15 לתקנות הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה), התשט"ז-1956, קובעת, שהוועדה הרפואית רשאית לקבוע דרגת נכות קבועה קטנה או גדולה עד מחצית מזו שנקבעה על פי המבחנים, בשים לב למקצועו של הנפגע, לגילו או למינו.

האפשרות להקטנת דרגת הנכות, כפי שהתקנה מאפשרת, עדיין אינה מקבלת ביטוי כלשהו.

העסקת פוסקים בוועדות

1. הוראות אגף גמלאות קובעות, כי מותר לקיים שתי ישיבות רצופות של ועדות רפואיות זו אחר זו בנסיבות מיוחדות, באישור מוקדם לתקופה שלא תעלה על חודשיים ושניתן מעת לעת.

המעקב העלה, כי מנהל ענף נפגעי עבודה העניק לסניף תל אביב אישור לקיומן של ישיבות רצופות של ועדות רפואיות באוקטובר 1988 לפרק זמן בלתי מוגבל. נמצא, כי בסניף מתקיימות לעתים שתיים עד שלוש ישיבות רצופות של אותן ועדות באותו ענף.

לדעת הביקורת, מתן אישור לזמן בלתי מוגבל שאינו קשור בנסיבות מיוחדות ומתאימות לפרק זמן מסוים יש בו כדי לפגוע בטווח הארוך בנוהל העבודה התקין של הוועדות, כפי שנקבע בהוראות.

2. בהוראות אגף הגמלאות הודגש הצורך בתחלופה ושיתוף פוסקים בעלי התמחות רפואית זהה במספר דומה של ישיבות. בדו"ח שנתי 38 צוין, כי רופאים אשר שמם כלול ברשימת הפוסקים הרפואיים שימשו בתפקיד פוסקים לכל ימי חייהם, אף על פי שלא הועסקו כלל במקרים רבים או שהועסקו בתדירות נמוכה. הביקורת העלתה גם שהיקף זימון הפוסקים בעלי ההתמחות המקצועית הזהה בסניפים ירושלים ותל אביב לא היה אחיד, וחלקם לא הועסקו כלל.

הועלה, שעד סיום ביקורת המעקב באוגוסט 1989, לא הושלמה מלאכת עדכון הרשימות וניפוי הפוסקים שאינם פעילים.