

פרק שלישי

מוסדות המדינה

המוסד לביטוח לאומי

פעולות ביקורת

במטה מחלקת אבטלה שבמשרד הראשי, בשלושה סניפים ובאשנב בחולון נבדקו הטיפול בתביעות ובאישורן, תשלום מענק לעבודה מועדפת לחיילים משוחררים, הכשרה מקצועית, כפל תשלומים, בקרה כספית, ותשלומים למובטלים שאינם זכאים להם.

במטה מחלקת אמהות שבמשרד הראשי ובשבעה סניפים נבדקו הטיפול בתביעות לדמי לידה ובאישורן; קביעת שכרה של התובעת המשמש בסיס לחישוב דמי הלידה והטיפול בתביעות שהתעורר בהם חשד שהוגשו בניסיון לקבל דמי לידה שלא כדין.

נבדקו מקרים שבהם שולמה תוספת תלויים וביטוח רפואי בעבור בן זוג של נכה גרוש אף כי לא היו זכאים לכך. הביקורת נערכה במטה אגף גמלאות נכות ובשלושה סניפים.

נבדקה היערכות המוסד לקליטת עלייה מן ההיבט האקטוארי והתחיקתי ומן ההיבט הביצועי: בהם היערכות המוסד לטיפול בעולים בבואם למצות את זכותם לתשלום גמלאות בענפים זקנה: ושאיירים, ילדים, והבטחת הכנסה.

ביטוח אבטלה

ריכוז ממצאים

משנת 1973 משלם המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) דמי אבטלה למבוטחים מובטלים. ביטוח אבטלה נועד להגן על המובטל במשך תקופה מסוימת שבה איבד את עבודתו ואת הכנסתו ממנה ולאפשר לו, במסגרת האפשרויות הנקובות בחוק, פרק זמן סביר לחפש עבודה חלופית במקצועו המתאימה ליכולתו, לכישוריו ולמיומנותו.

נמצאו ליקויים בהכנת אישורי האבטלה שמנפיק שירות התעסוקה ואשר משמשים בסיס לתשלום דמי אבטלה מהמוסד.

יש ששולמו למבוטחים דמי אבטלה מהמוסד ומהמשרד לקליטת העלייה בעת ובעונה אחת.

הבקרה הכספית במערכת התשלומים של דמי אבטלה אינה מספקת, והמערכת פתוחה להזנת תביעות שגויות, דבר שעלול להביא לידי תשלומים שלא כדין.

הבקורות אחר תנאי הזכאות אינן מספקות, והדבר הביא לידי תשלומי כפל שלא כדין. נמצאו מקרים רבים שבהם שולמו בעת ובעונה אחת, שלא כדין, גם דמי אבטלה וגם דמי לידה או תגמולי מילואים מהמוסד.

מובטלים הופנו להכשרה מקצועית עם תום התקופה המירבית שבה קיבלו דמי אבטלה כמובטלים רגילים.

חייל משוחרר שנשלח על ידי לשכת העבודה לעבודה מועדפת החיונית למשק, זכאי למענק בשיעור של 50% מדמי האבטלה. נמצאו מקרים רבים שבהם שולמו לחיילים משוחררים מענקים גבוהים מאלה שהיו זכאים להם.

נמצא, שנשים רבות פוטרו מהעבודה בתקופת הריון, בניגוד להוראות חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, והן קיבלו דמי אבטלה.



1. בשנת 1972 נתקבל תיקון מספר 7 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968 (להלן - החוק), ובמסגרתו התווסף פרק ו' 1 לחוק העוסק בביטוח אבטלה (תחולה מ-1.1.73). ביטוח אבטלה מקנה זכאות לדמי אבטלה למבוטח מובטל, שהוא תושב ישראל או תושב ארצי שעבד כשכיר (ושולמו בעבורו דמי ביטוח במשך תקופה, שתיקרא להלן - תקופת אכשרה¹) ומלאו לו 18 שנה ועוד לא מלאו לו 65 שנה בגבר ו-60 באשה, לרבות חייל בתוך שנה לשחרורו משירות סדיר על פי חוק שירות ביטחון, התשי"ט-1959 (נוסח משולב), ומתנדבת בשירות לאומי, הפטורים מתקופת אכשרה במשך תקופה זו. מובטל הוא מי שרשום בלשכת עבודה כמחוסר עבודה והוא מוכן ומסוגל לעבוד במקצועו או בכל עבודה אחרת המתאימה לו² לשכת העבודה לא הציעה לו עבודה כאמור.

התקופה המירבית למתן דמי אבטלה היא 175 יום מתוך שנה אחת למובטל בגיל 45 ומעלה, או לבעל משפחה עם שלושה תלויים לפחות, ו-138 יום בכל מקרה אחר, ואולם חמשת ימי האבטלה הראשונים מכל תקופה של ארבעה חודשים רצופים, המתחילים ממועד האבטלה, נחשבים לימי המתנה ואין משלמים בעדם דמי אבטלה. מבוטח שהפסיק את עבודתו מרצונו - בלי שהייתה הצדקה לכך - או סירב לעבוד בעבודה מתאימה שהוצעה לו בלשכת העבודה אינו זכאי לדמי אבטלה בעד 90 הימים הראשונים מיום הפסקת העבודה או מיום הסירוב, בכל פעם שסירב.

דמי האבטלה הם בשיעור של 40% ועד 80% משכרו של המובטל ב-75 ימי העבודה האחרונים בתקופת האכשרה, כמפורט בלוח ט' לחוק. דמי האבטלה לחייל משוחרר הם בשיעור 80% משכר המינימום או 40% מהשכר הממוצע במשק, הנמוך מביניהם.

נשלח מבוטח מובטל על ידי לשכת העבודה להכשרה מקצועית, ישולמו בעד תקופת ההכשרה המקצועית דמי אבטלה בסכום השווה להפרש בין התשלומים הניתנים לו בהכשרה המקצועית לבין מלוא דמי האבטלה שהיה זכאי להם אילו היה מובטל.

¹ תקופת אכשרה היא תקופה של 180 או 270 ימים שבעדם שולמו דמי ביטוח אבטלה מתוך 360 או 540 ימים, בהתאמה, שקדמו ל-1 בחודש שבו החלה תקופת האבטלה. זכאי ששכרו חושב על בסיס יומי דיו ששולמו דמי ביטוח אבטלה בעד 150 או 225 ימי עבודה מתוך 360 או 540 הימים האמורים. היה הזכאי עולה, דיו ששולמו דמי ביטוח אבטלה בעד 75 ימים מתוך 360 הימים שקדמו למועד האבטלה או לחילופין 125 ימי עבודה מתוך 540 הימים האמורים.

² רואים עבודה מוצעת כעבודה מתאימה לאדם פלוני אם היא מסוג העבודה העיקרית שבה עבד בתוך שלוש השנים שקדמו למועד תחילת האבטלה, או עבודה אחרת התואמת את הכשרתו המקצועית, רמת השכלתו, מצב בריאותו וכושרו הגופני, והשכר בעבודה המוצעת שווה לפחות לדמי האבטלה שהיו מגיעים לו אילו היה זכאי להם, וכדי לעסוק בה הזכאי אינו מחויב בשינוי מקום מגוריו (באחרונה חל תיקון בסעיף זה בתוקף מ-1.4.91, ראה להלן).

2. הטיפול בתביעות לדמי אבטלה ואישורן נעשה בסניפי המוסד ברחבי הארץ. מטה מחלקת אבטלה שוכן במשרד הראשי בירושלים והוא מונה חמישה עובדים. מחלקת אבטלה כפופה למטה אגף גימלאות מחליפות שכן. המחלקה עוסקת בעיקר במתן הדרכה והנחיות מקצועיות לסניפים. החל ממאי 1990 מוחשבו הליכי העבודה, שעד אז נעשו ידנית, דבר שהביא לשיפור ניכר בטיפול בתביעות.

3. בחודשים פברואר - יוני 1991 בדק משרד מבקר המדינה במטה המחלקה שבמשרד הראשי ובסניפים ירושלים, יפו ורחובות ובאשנב בחולון את הטיפול בתביעות ובאישורן, תשלום מענק לעבודה מועדפת לחיילים משוחררים, הכשרה מקצועית, תשלומי כפל, בקרה כספית, חקירות ותשלומים למובטלים שאינם זכאים להם (על ביקורת קודמת בנושא ביטוח אבטלה, ראה דוח שנתי 31, עמ' 843).

כללי

1. להלן נתונים על מקבלי דמי אבטלה במהלך השנים 1986 – 1990³:

מקבלי דמי אבטלה שהיו חיילים משוחררים		מקבלי דמי אבטלה שהיו מועסקים בעסר		מספר כל מקבלי דמי אבטלה		השנה
שיעור שינוי לעומת שנה קודמת (באחוזים)	מספר המקבלים	שיעור שינוי לעומת שנה קודמת (באחוזים)	מספר המקבלים	שיעור שינוי לעומת שנה קודמת (באחוזים)	מספר המקבלים	
-22.4	7,600	-0.1	51,000	-4.4	58,600	1986
-13.6	6,565	1.8	51,934	-0.2	58,499	1987
52.3	10,000	57.9	82,000	57.3	92,000	1988
39.3	13,934	51.6	124,346	50.3	138,280	1989
51.8	21,148	-0.2	124,049	5.0	145,197	1990

לאחר ירידה קלה במספר המובטלים בשנים 1986 - 1987, הייתה עלייה תלולה במספר המקבלים השונים של דמי אבטלה בשנים 1988 - 1989: מספר המובטלים גדל ב-348% לעומת מספר המובטלים בתחילת העשור (בשנת 1981 קיבלו 42,152 איש דמי אבטלה). בשנת 1990 הייתה עלייה מתונה יחסית במספר מקבלי דמי אבטלה, ואולם מספרם של החיילים המשוחררים מבין המובטלים גדל בכ-52%. מספר הימים שבעבורם שולמו דמי אבטלה גדל מכ-6.4 מיליון ימים ב-1988 ל-11 מיליון ב-1989 ול-12.7 מיליון ב-1990. זהו גידול של כ-73% משנת 1988 לשנת 1989 וגידול של כ-15% משנת 1989 לשנת 1990. הגידול של משך התשלום מצביע על העמקת האבטלה בקרב הלא מועסקים.

באפריל 1991 קיבלו דמי אבטלה 1,500 עולים חדשים שהם 2.7% מכלל מקבלי דמי האבטלה באותו חודש. 36% מבין העולים מקבלי דמי אבטלה באפריל 1991 עלו ב-1989 ו-64% עלו ב-1990.

³ המקור: מקבלי דמי אבטלה בשנת 1989, סקר מס' 77, בהוצאת המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון. את הנתונים לשנים 1989 ו-1990 מסר למשרד מבקר המדינה מינהל המחקר והתכנון של המוסד ביולי 1991.

בספטמבר 1991 קיבלו דמי אבטלה 4,235 עולים חדשים, ובכך גדל חלקם לכ-8% מכלל מקבלי דמי האבטלה באותו חודש. 14% מבין העולים החדשים שקיבלו דמי אבטלה בספטמבר 1991 עלו ב-1989, 82% עלו ב-1990 ו-4% עלו ב-1991 (בנושא שיעור העולים הלא מועסקים, ראה בדוח זה, בפרק: "עבודה ורווחה - קרן למניעת אבטלה", עמ' 527).

2. להלן נתונים על היקף תשלומי דמי האבטלה (באלפי ש"ח) בשנים 1985 – 1990⁴:

שנה	סך דמי האבטלה ששולמו	שיעור גידול ריאלי	ממוצע דמי אבטלה ליום במחירי 1985 (ש"ח)	ממוצע דמי אבטלה במחירי 1985 (ש"ח)
	(באלפי ש"ח)	(באחוזים)		
1985	53,698	-	12.4	39.9
1986	85,242	22.1	15.2	43.6
1987	119,786	18.9	18.2	47.7
1988	230,498	63.8	20.0	50.8
1989	443,112	59.2	18.7	47.9
1990	520,840	-	16.8	44.7

הטבלה לעיל מראה, כי בשנים 1988 – 1989 הייתה עלייה תלולה בהיקף התשלומים של דמי אבטלה, עקב הגידול במספר המובטלים ובמספר מקבלי דמי אבטלה. בשנת 1990 התייצב מספר המובטלים ובהתאם לכך התייצב היקף התשלומים של דמי האבטלה. הממוצע השנתי של דמי האבטלה באחוזים מהשכר השנתי הממוצע במשק ירד בשנתיים האחרונות, על אף הגידול במספר המובטלים. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שחל גידול בשיעור המובטלים שהיו קודם לתקופת האבטלה חיילים משוחררים או היו עובדים רגילים ששכרם היה נמוך ולפיכך היו זכאים גם לדמי אבטלה נמוכים יחסית.

המוסד מממן פעולות למניעת אבטלה הנעשות בידי המדינה או באישורה בתחום ההכשרה המקצועית, סיוע לנזירות גיאוגרפית של עובדים ושיקום תעסוקתי לעובדים, ובלבד שסך ההוצאה השנתית לפעולות אלו לא יעלה על 10% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח אבטלה. בשנת 1990 היה סכום ההוצאה השנתית כ-8.6 מיליון ש"ח, שהם כ-9% מאומדן הגבייה השנתית.

3. תקבולי ענף האבטלה מדמי ביטוח בלבד בשנת 1989 הגיעו רק ל-18% מסך ההוצאה לתשלום דמי האבטלה, עקב הגידול הרב בהיקף תשלומי הגימלאות לעומת שיעור עליית היקף התקבולים (בהשוואה לשנת 1988 שבה הם היו 31% מסך התשלומים). העודף השוטף (בלא הפרשי הצמדה) בשנת 1988, שהיה 163 מיליון ש"ח, הפך לגרעון בסך 154 מיליון ש"ח ב-1989, עקב הגידול במספר מקבלי דמי האבטלה. נכסי הענף, דהיינו סך הנכסים הכספיים שהצטברו במשך השנים מגביית דמי ביטוח, כולל הפרשי הצמדה וריבית, שהסתכמו בסוף שנת 1989 ב-3,706 מיליון ש"ח, ירדו ריאלי ב-6.7% בהשוואה לשיעורם בסוף שנת 1989.

בתשובתו מאוגוסט 1991 הודיע המוסד למשרד מבקר המדינה, כי מינהלת המוסד החליטה להקים צוות מיוחד שיבחן את המצב האקטוארי בענפים שונים, ובכלל זה גם בענף אבטלה, כדי לפתור את בעיית השחיקה בנכסי הענף.

⁴ המקור: הרבעון הסטטיסטי, אוקטובר - דצמבר 1990, המוסד לביטוח לאומי. את הנתונים לשנת 1990 מסר למשרד מבקר המדינה מינהל המחקר והתכנון של המוסד ביולי 1991.

4. בעקבות מצב האבטלה במשק יזמה הממשלה שורה של תיקונים לפרק ו' 1 (ביטוח אבטלה) לחוק, שנועדו לצמצם את השפעתם השלילית של דמי האבטלה על התמריץ לעבוד, ולספק, ככל האפשר, בקשות של מעסיקים לעובדים. ב-1.4.91 נכנסה לתוקף, למשך שנתיים, הוראת שעה.

בהוראת השעה לא נכללו כמה הצעות לתיקון שהציע המוסד, ובהן: הצעה שלפיה עובד בחופשה ללא תשלום לא ייחשב למובטל ולא יהיה זכאי לדמי אבטלה כל עוד הוא בחופשה; הצעה לשינוי שיטת התשלום, כך שתובא בחשבון ההכנסות גם הכנסה מפנסיה; והצעה להחמרה בתנאי הזכאות של מי שהשתתף בהכשרה מקצועית.

מבדיקה שערך מינהל המחקר במוסד, באפריל 1991, עולה, שהחמרת התנאים לקבלת דמי אבטלה, על פי תיקונים של הוראת השעה, תחול על 7% ממספר המובטלים הזכאים לקבל דמי אבטלה. יוצא אפוא, שלא הושגו במידה מספקת המטרות שהתיקונים נועדו להן. כדי להשיג מטרות אלה יש לשקול ייזום תיקונים נוספים.

בתשובתו מאוגוסט 1991 הודיע המוסד למשרד מבקר המדינה, שבדעתו לחדש את יזמתו לשינויים בחוק ובתקנות.

נהלי עבודה

בביקורת שנערכה בסניפים השונים נמצא, כי רוב התדריכים של נוהלי העבודה המשמשים את פקידי התביעות לצורך טיפול בתביעות לדמי אבטלה אינם עדכניים, ומקצתם עשויים טלאים טלאים, על אף השינויים הרבים שחלו בשנים האחרונות בביטוח אבטלה. אמנם המטה במשרד הראשי מפיץ לסניפים את ההוראות החדשות בחוזרים וגם מיידיע בעל פה את פקידי התביעות ורכזי הגימלאות בימי עיון וקורסים שהוא מקיים מפעם לפעם, ואולם אין בכך כדי לספק ולמנוע חוסר אחידות בטיפול השוטף בתביעות לדמי אבטלה. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך שהמוסד יפעל להוצאת תדריך נוהלי עבודה עדכני ולהפצתו בהקדם בקרב פקידי התביעות בסניפים השונים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, שתדריכי עבודה יהיו מוכנים לקראת סוף שנת 1992.

הטיפול באישורי אבטלה

1. תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח אבטלה), התשל"ג-1972, קובעות, כי לטופס התביעה לדמי אבטלה יצורף, בין השאר, אישור לשכת העבודה (המכונה גם "שירות התעסוקה") על מספר ימי אבטלתו של התובע. לשכת העבודה תיתן לתובע אישור מיוחד החל ב-5 בחודש בעד ימי אבטלה שקדמו לאותו חודש. אושרה התביעה לגימלה (התביעה הראשונה), יודיע על כך המוסד ללשכת העבודה אשר תמציא למוסד אחת לחודש, ולא יאוחר מ-15 בו, אישורי המשך על מספר ימי אבטלתו של התובע שקדמו לאותו חודש. באישורים מצוינים מספר ימי האבטלה אולם לא מועדי האבטלה.

לדעת מבקר המדינה, על שירות התעסוקה להנפיק אישורי אבטלה שבהם יפורטו גם התאריכים שבהם נרשם המבוטח כמובטל במהלך החודש. אישורים כאלה עשויים לסייע לפקידי התביעות לוודא שלא ישולמו דמי אבטלה אם נתקבל אישור אבטלה על ימי עבודה מסוימים באותו חודש, ואילו לסניף נודע (מהמבוטח עצמו או מהמעביד או מכל גורם אחר), כי באותה תקופה עדיין עבד המבוטח או היה בשירות מילואים (לדוגמה, ראה להלן - כפל קיצבאות עם ענף ביטוח מילואים).

בתשובתו מאוגוסט 1991 הודיע שירות התעסוקה, כי ציון התאריכים כמתואר לעיל תסרבל ותטיל עומס רב על עבודת הפקידים בלשכת העבודה, במיוחד בתקופה שיש גידול במספר דורשי העבודה. עם זאת, יבדוק השירות אפשרות להנפיק אישורים כאלה בעתיד באמצעות המערכת הממוחשבת.

2. בביקורת שנערכה בסניפים רחובות ויפו נמצא, כי בשמונה מקרים שלחו לשכות העבודה לסניפים אישורי אבטלה כפולים לחדש אחד, או אישורים שבהם לא מולאו כל הפרטים, ורק הבקורות הפנימיות של המערכת הממוחשבת של המוסד מנעו תשלומי יתר.

3. על פי החלטת הממשלה, מנובמבר 1990, מעניק המשרד לקליטת העלייה, במסגרת הסיוע לעולים חדשים, דמי אבטלה לעולים חדשים מובטלים למשך שנה מיום שקיבלו מעמד של עולה, בתנאי שאינם זכאים לדמי אבטלה על פי חוק הביטוח הלאומי, התשכ"ח-1968. מבין מקבלי דמי אבטלה במוסד בשנת 1990, נמצאו 146 מבוטחים שעלו ארצה מ-1.1.90 ואילך. מקרים אלה נבדקו במערכת התשלומים של המשרד לקליטת העלייה והועלה, שב-24 מהם (16.5%) קיבלו המבוטחים בעת ובעונה אחת, בעבור אותו פרק זמן, דמי אבטלה מהמשרד האמור ומן המוסד. בשניים מהמקרים שנבדקו העלתה הביקורת, כי שירות התעסוקה הוא שהנפיק אישורי אבטלה כפולים בעבור אותו פרק זמן לשני הגופים האמורים. בדקה משלימה שערך משרד הקליטה העלתה, כי ב-90% מהמקרים שנבדקו שילמו דמי אבטלה בעת ובעונה אחת הן משרד הקליטה והן המוסד. ביתר 10% קיבלו העולים דמי אבטלה מהמוסד בסכום נמוך ואילו משרד הקליטה השלים את הסיוע עד לגובה של הבטחת הכנסה.

לדעת מבקר המדינה, על שלושת הגופים המעורבים בעניין זה לבוא בדברים כדי למנוע תשלומי כפל. כמו כן, על שירות התעסוקה לחזק את הבקורות הפנימיות שהוא מקיים, כדי למנוע מקרים של שיגור אישורי אבטלה כפולים לחדש אחד, ולמנוע הנפקת אישורי אבטלה שאינם כוללים פרטים הכרחיים, כמו מספר ימי אבטלה. אמנם במקרים האמורים לא כיבד המוסד את האישורים הכפולים, או את אלה שחסרו בהם פרטים, ואולם יש בכך כדי להצביע על היעדר בקורות מספקות בשירות התעסוקה שימנעו הנפקת אישורי אבטלה למי שאינם זכאים והנפקת אישורי אבטלה שבהם נקובים מספר ימי אבטלה שונים מאלה שלהם זכאים המובטלים.

בתשובתו הודיע המוסד, ששירות התעסוקה שוקד כיום על מיחשוב האישורים והם יועברו בעתיד על גבי סרטים מגנטיים. לדעת המוסד, השלמתו של תהליך זה תפתור את הבעיה שעליה הצביעה הביקורת. עוד הודיע המוסד, כי יפנה אל המשרד לקליטת העלייה כדי לבחון את האפשרות להפגשת קבצים במגמה למנוע כפל דמי אבטלה.

4. כאמור, מבוטח שהפסיק את עבודתו מרצונו, בלא שהייתה הצדקה לכך, אינו זכאי לדמי אבטלה בעד 90 הימים הראשונים מיום הפסקת העבודה (עד 30.4.91 רק בעד 30 הימים הראשונים מיום הפסקת העבודה).

בביקורת שנערכה בסניפים יפו ורחובות בחודשים פברואר ומארס 1991 נמצא, כי סניף יפו מסתפק בהצהרת התובע בדבר הסיבה לעזיבת עבודה, למעט התפטרות מרצון, ואילו בסניף רחובות דורשים מן המובטלים להמציא אישור מהמעביד גם אם התובע מצהיר כי פוטר ממקום עבודתו.

בעקבות הערה שהעיר משרד מבקר המדינה למטה מחלקת אבטלה, הוצאה הנחייה ב-28.3.91, ולפיה החל ב-1.4.91 אין להסתפק עוד בהצהרת התובע בדבר הסיבה לעזיבת העבודה, למעט התפטרות מרצון, אלא יש לדרוש בכל מקרה כזה אישור מן המעביד על סיבת הפסקת העבודה.

5. הוראות המוסד בנושא ביטוח אבטלה (להלן - ההוראות) קובעות, כי על פקיד התביעות להכין רשימה שמית של מבוטחים שתביעתם החודשית הראשונה לדמי אבטלה אושרה. על פקיד התביעות לשלוח את הרשימה לסניף לשכת העבודה שממנה הגיעו אישורי האבטלה הראשונים. כאמור, לשכת העבודה ממציאה למוסד אחת לחודש, לאחר שאושרה התביעה, אישורי המשך על מספר ימי האבטלה של המובטלים. אישורים אלה אמורים להיות מונפקים רק לאחר שנבדקה ואושרה זכאותם של המובטלים לדמי אבטלה בתביעה הראשונה בסניף המוסד, ובהסתמך על הרשימות הממוחשבות המועברות ללשכת העבודה באמצעות סניפי המוסד.

בביקורת שנערכה בסניפים רחובות ויפו נמצאו אישורי המשך רבים על מספר ימי אבטלה למובטלים שלא זוהו במערכת הממוחשבת של המוסד. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שאישורים אלה לא זוהו בשל טעות במספר תעודת הזהות של המובטל ששמו נקוב באישור האבטלה, או משום שהמובטל לא הגיש תביעה ראשונה לדמי אבטלה לסניף. יוצא אפוא, שיש שירות התעסוקה מנפיק אישורי המשך בלי שנבדקה הזכאות לדמי אבטלה בתביעה הראשונה, בדיקה שנעשית על פי רשימות הנשלחות מהמוסד ללשכת העבודה. בהיעדר נהלים מתאימים, נוהג סניף רחובות לבדוק שוב, אחרי שבועות אחדים, את האישורים הלא מזוהים במערכת הממוחשבת של המוסד ואחרי כן מחזיר אותם ללשכת העבודה. סניף יפו, לעומת זאת, נוהג לשלוח את אישורי האבטלה הלא מזוהים למובטלים שפרטיהם וכתובותיהם רשומים על גבי אישורי האבטלה.

בתשובתו הודיע המוסד, כי ינחה את פקידי התביעות להחזיר ללשכת העבודה אישורים שהתקבלו שלא לפי הנוהל המקובל.

במועד סיכום הביקורת, בנובמבר 1991, החל שירות התעסוקה, בסיוע חברת מלם מערכות בע"מ (מלם), להנפיק אישורי המשך ממכונים במקום אישורים ידניים בעבר. המוסד ושירות התעסוקה החלו גם בניסוי שנועד לבחון העברה ישירה של אישורי המשך ממלם למחשב של המוסד.

בקרה כספית

לאחר שפקיד התביעות מאשר תביעה, הוא מזין את נתוניה למחשב, כמו: הפרטים האישיים, מספר התלויים ופרטיהם, משך תקופת הזכאות לאבטלה והשכר בשלושת החודשים שקדמו להגשת התביעה.

1. תהליך זה - הזנת הנתונים למחשב - אינו עובר בקרה כספית (שנועדה, בין היתר, לבדוק את נכונות החישובים על פי אסמכתאות מתאימות והזנתם) ואפילו לא בקרה לאימות הנתונים בידי פקיד תביעות אחר, כפי שנעשה במרבית הגימלאות האחרות שהמוסד משלם. התביעה אמנם עוברת ליחידת החשבונות להזנת נתונים נוספת ("קלידה כפולה"), אולם פעולה זו מבטיחה רק העברה תקינה של הנתונים שהוקלדו בידי פקיד התביעות, אך לא את בדיקתם; בעיקר נמצא, שאין בודקים את תחשיבי השכר שעשה פקיד התביעות ביחידת האבטלה.

במצב זה פתוחה המערכת להזנת תביעות שגויות, אם בתום לב ואם במזיד, דבר שעלול להביא לידי תשלומים שלא כדין.

2. מערכת המידע הממוחשבת של המוסד אמנם בודקת את קשרי המשפחה בין התובע גימלה לבין ילדיו ומתריעה על היעדר קשר כזה; אולם הביקורת העלתה, שחרף ההתרעה אפשר להזין שמות של ילדים שהתובע אינו ההורה שלהם, ובכך להגדיל את מספר התלויים ולהגדיל את תקופת האבטלה מ-138 ימים ל-175 ימים (כאמור, בעל משפחה עם שלושה תלויים ויותר זכאי ל-175 ימי אבטלה). אם המוסד רואה צורך לתת אפשרות להזין נתונים על ילדים שאינם של המובטל (בשל אימוץ, אפטרופסות וכו'), עליו ליצור הסדרי בקרה שימנעו ככל הניתן את האפשרות להונאה.

בתשובתו מספטמבר 1991 הודיע המוסד, כי הוא מסכים עם הערת הביקורת בדבר הצורך בהחלטה של פקיד תביעות בכיר שיחתום חתימה שנייה וכי יעגן זאת בהנחיות.

קביעת השכר וחישבו לצורך תשלום דמי

אבטלה ומעקב אחרי תנאי הזכאות

1. משרד מבקר המדינה בדק את האופן שבו נקבע שכר המובטל החייב בדמי ביטוח ב-75 ימי העבודה שקדמו לתאריך הקובע, ואת הדרכים לאימות הדיווחים

המתקבלים מן המעבידים. נמצא, שמאגרי המידע המצויים במוסד (קובץ המבוטחים וקובץ ביטוח ושכר) אינם מאפשרים אימות חודשי של דיווחי מעבידים

המעסיקים יותר מעובד אחד, או פרטים, כגון תקופת העבודה של התובע, שכרו ודמי הביטוח ששולמו בעבורו. הסיבות לכך הן, שבדיווח החודשי של המעבידים למוסד נקובים דמי הביטוח שהופרשו בעבור כלל העובדים ואין בו פירוט של דמי הביטוח בעבור כל עובד בנפרד. המעבידים גם אינם נדרשים להמציא למחלקת הגבייה באופן שוטף את שמות העובדים המועסקים אצלם. קובץ ביטוח ושכר מעודכן באיחור של שנה עד שנתיים, והוא מכיל רישום של דמי הביטוח השנתיים המצטברים. אין מציינים בו את דמי הביטוח שהופרשו בעבור העובד מדי חודש בחודשו. כך שאי אפשר לאמת באמצעותו, ולו בדיעבד, את נכונות הדיווחים. אמנם מבוצעות בדיקות, באמצעות מחלקת חקירות של המוסד, אך אלה מקיפות רק קומץ של תביעות (ראה להלן). מכאן, שהכלים העומדים לרשות המוסד לאימות תקופות העבודה קודם למועד הקובע, שהמובטל טוען להן, ולאימות שכרו החייב בדמי ביטוח, הם מוגבלים למדי.

בתשובתו מאוגוסט 1991 הודיע המוסד, כי הקים ועדה שתפקידה לבחון מחדש את מערכת הדיווחים של מעבידים.

2. תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח אבטלה), התשל"ג-1972, קובעות, כי התובע גימלת אבטלה יגיש תביעה ויצרף אליה את המסמכים הדרושים להוכחתה. על פי ההוראות, יש לצרף לתביעה, בין השאר אישור של המעביד על תקופת העבודה שקדמה לתקופת האבטלה, לצורך קביעת תקופת האכשרה; וכן תלושי שכר, או טופס שהמוסד מנפיק ועליו מציין המעביד פרטים על העבודה ועל השכר החייב בדמי הביטוח שנוכו משכרו של המבטח קודם לתקופת האבטלה.

הביקורת העלתה, שפקידי התביעות, בסניפים שנבדקו, לא בדקו בכל מקרה אם המעבידים החתומים על טופס התביעה נכללים ברשימת המעבידים במוסד (רשת הגבייה), כפי שקובעות הוראות המוסד. יש להדגיש, שגם בדיקות הנערכות על פי ההוראות אין בהן כדי להבטיח שהמעביד אכן שילם דמי ביטוח בעבור התובע, שהתובע אכן עבד וצבר תקופת אכשרה ושהיה מובטל במועד שהגיש את התביעה.

הנתונים המצויים בקובץ ביטוח ושכר היה בהם כדי לסייע באימות בדיעבד (הם נקלטים במערכת הממוחשבת רק לאחר כשנה) בדבר היות התובע מובטל, תקופת אכשרתו ועבודתו אצל המעביד החתום על טופס התביעה. באופן זה ניתן היה לאתר את מגישי התביעות הכוזבות. ואולם המוסד אינו מנצל דיו את כלי הבקרה הזה.

כיום רשאים לערוך בדיקה בקובץ ביטוח ושכר רק מספר מצומצם של עובדים של מינהל הביטוח והגבייה. הביקורת המליצה להגדיל את מספר הפקידים שיותר להם לערוך את הבדיקה בכל סניף, ולאפשר לפקידי התביעות של גימלאות מחליפות שכר לקבל מידע באמצעות המחשב על קבלת גימלאות אחרות העולות לשלול זכאות לגימלה או להפחיתה.

בתשובתו הודיע המוסד, שהוא בוחן את האפשרות להתיר לפקידי תביעות באבטלה גישה לקובץ ביטוח ושכר ובכך לפתור את הבעייה שהעלתה הביקורת. כמו כן, מינהל הגימלאות ינחה את עובדי הסניפים להקפיד על נוהל בדיקת זהות מעביד לא מוכר או כאשר קיים ספק בדבר קיומו ב"רשת הגבייה".

3. כאמור, על פי החוק יחשבו דמי האבטלה, ליום, באחוזים מהשכר היומי הממוצע החייב בדמי ביטוח שהשתכר המובטל בתקופת האכשרה.

(א) שיטת החישוב של דמי אבטלה מאפשרת תשלום דמי אבטלה חודשיים הגבוהים בשיעור ניכר מן השכר החודשי אם התובעים עובדים בהיקף של מספר ימי עבודה קטן בחודש, שכן דמי האבטלה מחושבים לפי מספר ימי העבודה האפשריים בחודש עבודה מלא. הביקורת העירה ששיטת חישוב זו יש בה כדי לעודד עובדים שעובדים מספר ימי עבודה קטן בחודש להצטרף למעגל האבטלה.

בתשובתו הודיע המוסד, כי הציע לתקן את תקנה 11 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח אבטלה), התשל"ג-1972, העוסקת בשיטת החישוב, כך שתבוטל אי-האחידות הקיימת כיום לטובת שכירי יום.

(ב) על פי החוק, מבוטח שאין לו הכנסה או שהכנסתו אינה מגיעה למינימום⁵, ישלמו בעדו דמי ביטוח כאילו הכנסתו הייתה בשיעור המינימום. ואולם, מבוטח שעבד במשרה חלקית והשתכר מתחת להכנסת המינימום זכאי להשלמה בהתאם להיקף משרתו. הביקורת העלתה, כי בהיעדר מידע מתאים אודות היקף המשרה בטופס התביעה לאבטלה השלימו פקידי התביעות במחלקת אבטלה את שכרן של שתי תובעות עד לגובה שכר המינימום, אף על פי שהן עבדו במשרה חלקית ולא היו זכאיות להשלמה.

בתשובתו מספטמבר 1991 הודיע המוסד, כי יוצאו הנחיות בכתב לסניפים אשר יבהירו את אופן החישוב של דמי האבטלה למי ששכרו נמוך מהכנסת מינימום.

מעקב אחר תנאי הזכאות וביצוע חקירות

1. המוסד אינו מעדכן את "קובץ אבטלה" בשינויים של מרשם האוכלוסין. עקב זאת, שינויים בפרטים האישיים של מובטל, כגון גירושין, ולידת עוד ילד, היכולים להשפיע על תקופת האבטלה (הארכה ל-175 ימים או קיצור ל-138), אינם מובאים לידיעת פקידי התביעות, והמוסד עלול לשלם תשלומי יתר או לשלם דמי אבטלה בעבור תקופה קצרה מזו שהמבוטח זכאי לה.

בתשובתו הודיע המוסד, כי הוא מקבל את הערת הביקורת וכי תכנית העבודה לשנה הבאה תכלול את עדכון קובץ אבטלה בנתוני מרשם התושבים.

2. החקירות נועדו לסייע לפקידי התביעות במקרים שיש חשד בדבר אמינות הנתונים שנמסרו, לאמת פרטים אישיים, כמו מצב משפחתי, הכנסות נוספות של המובטל, מקום מגורים, קיום יחסי עובד-מעביד, או בדיקה אם עבד המובטל בתקופה שבה קיבל דמי אבטלה.

בשנת 1988 הוציא המוסד הנחייה, שלפיה על הסניפים להעביר לחקירות חמישה מקרים בחודש, לבדיקת דיווחי מעבידים. הביקורת העלתה, שמטה מחלקת אבטלה אינו עושה מעקב אחר ביצוע הנחיה זו בסניפים. הסניפים גם לא הונחו אלו מקרים יש לחקור לפני אישור התביעה ואלו אחרי אישורה.

מנתונים שנתקבלו ממינהל המחקר של המוסד עולה, ששיעור החקירות בענף אבטלה בתקופה מאי 1990 - אפריל 1991 הוא נמוך ביותר, בממוצע 1.8% מכלל התביעות החדשות. הוא נמוך אף בהשוואה לגימלאות קצרות מועד אחרות (ענף הבטחת הכנסה 38.6%, ודמי לידה 3.8%)⁶.

בהיעדר שימוש בכלים אחרים לאימות המידע שעל פיו מאושרת התביעה, על הענף לפעול לביצוע חקירות מדגמיות לפני אישור התביעות וגם לאחריהן, כדי למנוע הוצאת כספים במרמה, כמתואר להלן.

בתשובתו הודיע המוסד, כי החליט להגדיל את היקף החקירות בתביעות לדמי אבטלה; מטה מחלקת אבטלה יבצע מעקב אחר מספרן והסניף יעקוב אחר טיב החקירה ותוצאותיה.

⁵ הכנסת מינימום - החל ב-1.10.91 מינימום ההכנסה החודשית לתשלום דמי ביטוח לעובד שכיר הוא 675 ש"ח.

⁶ המקור: ירחון לסטטיסטיקה מינהלית - סיכומים ארציים - מאי 1991.

3. נשים המגישות תביעה לדמי לידה, חייבות להמציא למוסד אישור של מעבידן או תלושי שכר על שישה חודשי עבודה שקדמו להפסקת עבודתן בהיותן בהריון. משרד מבקר המדינה עשה הקבלה ממוחשבת בין קובץ מקבלי אבטלה וקובץ מקבלי דמי לידה בשנת 1990. נמצא, כי 63 מבוטחות המציאו למחלקת אימהות דיווח של מעביד או תלושי שכר לצורך קבלת דמי לידה בעבור חודשים שבהם קיבלו דמי אבטלה. פירוש הדבר, שבכל המקרים הללו שולמו דמי אבטלה לנשים שעבדו ושלא היו זכאיות, לכאורה, לקבלם. הפגשת קובץ אבטלה עם קבצי גימלאות מחליפות שכר אחרות היתה מאפשרת למוסד לאתר מקרים אלו ולשלול את זכאותן לדמי אבטלה. ואולם, כאמור, אין המוסד עושה הפגשות כאלה.

בתשובתו הודיע המוסד, כי הוא מקבל את הערת הביקורת בעניין הפגשת קבצים ובדעתו לבצע זאת במסגרת תכנית העבודה לשנה הבאה. כן הודיע המוסד, כי יבדוק מקרים אלה לצורך מיצוי הדין עם אלה שיתברר שניסו בידועין להונות את המוסד.



הממצאים המתוארים לעיל מצביעים על העדר אמצעי בקרה ומעקב אחר קיום התנאים המזכים, לרבות חקירות חוץ. בנסיבות אלו אפשר להונות את המוסד ולקבל דמי אבטלה למרות שאין זכאות על פי החוק או שיש זכאות לגימלה מופחתת בלבד.

לדעת מבקר המדינה, על הענף למנוע תופעה של אנשים עובדים המקבלים דמי אבטלה, לשקול נקיטת הליכים משפטיים נגדם ולתת פרסום כללי לתופעות אלו באמצעי התקשורת, כדי להרתיע מפני ניסיונות להונות את המוסד. על המוסד להיערך מחדש לבדיקה קפדנית של זכאות התובעים דמי אבטלה. הדבר חשוב במיוחד בתקופה של חוסר תעסוקה, שאז גדל הפיתוי להגיש תביעות לדמי אבטלה בטענות שווא ולקבל דמי אבטלה שלא כדין.

כפל קיצבאות

1. לפי סעיף 143(ה) לחוק, לא יהיה אדם זכאי לדמי אבטלה בעד התקופה שבה הוא זכאי, בין היתר, לאחד מאלה: דמי פגיעה המשולמים בביטוח נפגעי עבודה, דמי לידה המשולמים בביטוח אימהות, ותגמולי מילואים.

המוסד אינו עושה השוואות של קבצים באמצעות מחשב לאיתור תשלומי כפל של דמי אבטלה ודמי התגמולים/הגימלאות האחרים המפורטים בסעיף האמור. פקידי התביעות בכל אחד מענפי הגימלאות גם לא צוידו בכלים (סיסמאות כניסה למערכות הנתונים) שיאפשרו לבדוק אם תובע הגימלה מקבל את הגימלאות האחרות. בהיעדר בקרה ובדיקה ממוחשבת או ידנית קיימת האפשרות לתשלומי כפל או תשלומים שלא כדין.

2. משרד מבקר המדינה עשה הקבלה ממוחשבת בין קובץ מקבלי דמי אבטלה בשנת 1990 לבין קובץ מקבלי תגמולי מילואים וקובץ מקבלי לידה באותה שנה. ההקבלה העלתה, ש-1,529 מבוטחים בכל הסניפים קיבלו דמי אבטלה ודמי לידה בעת ובעונה אחת ו-887 מבוטחים בכל הסניפים קיבלו דמי אבטלה ותגמולי מילואים בעבור אותה תקופה; כן נמצא, שכמה מובטלים הצהירו בטופס התביעה על קבלת הגימלה הנוספת ולמרות זאת קיבלו תשלום כפול. להלן פירוט המקרים שנבדקו בסניפים:

(א) בסניפים ירושלים, רחובות, יפו והאשנב בחולון נמצא, כי ל-53 מבוטחות שולמו בעת ובעונה אחת דמי אבטלה ודמי לידה (27 בירושלים, 17 ביפו-חולון ו-9 ברחובות). מספר ימי הכפל במקרים אלה היה 6 - 71 וסכומי הכפל ששולמו ליחיד היו 260 ש"ח - 2,926 ש"ח. לכל אלה שולמו גימלאות כפל בסכום כולל של כ-57,200 ש"ח. ארבע מהמבוטחות בסניף

יפו ושתיים בסניף רחובות הצהירו בטופס התביעה לדמי לידה, כי קיבלו דמי אבטלה ולמרות זאת העניין לא טופל כיאות בסניף, דהיינו לא נבדקה האפשרות לשלול את זכאותן לקבל את אחת מהגימלאות.

(ב) בסניפים ירושלים, יפו, חולון ורחובות נמצא, כי ל-30 מבוטחים שולמו בעת ובעונה אחת דמי אבטלה ותגמולי מילואים. מספר ימי כפל התשלום במקרים אלה היה 1 - 24 וסכומי היתר ששולמו ליחיד היו 67 ש"ח - 2,333 ש"ח. לכל אלה שולמו גימלאות כפל בסכום כולל של 8,163 ש"ח. אשר ל-62, מבין 877 המבוטחים שקיבלו דמי אבטלה ותגמולי מילואים בכל סניפי המוסד, נמצא שהמספר הכולל של ימי האבטלה וימי המילואים ששילמו להם בעבורם באותו חודש עולה על 30, ומכאן שהיו תשלומי כפל.

במרבית המקרים בסניף יפו ציין התובע או פקיד התביעות ביחידת המילואים בסניף, על גבי טופס התביעה לתגמולי מילואים, כי המבוטח מקבל דמי אבטלה או שהוא רשום כמובטל בשירות התעסוקה, ולמרות זאת העניין לא טופל כיאות וכאמור שולמו כפל גימלאות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי הוא מקבל את הערת הביקורת בעניין הפגשת קבצים ובדעתו לכלול הנושא בתכנית העבודה לשנה הבאה. המוסד הוסיף, כי כל המקרים שהעלתה הביקורת יועברו לטיפול הסניפים, לרבות מיצוי הדין עם אלה שיתברר שניסו ביוזמתם להונות את המוסד.

מובטלים בהכשרה מקצועית

1. על פי החוק, זכאי שנשלח להכשרה מקצועית מקבל דמי אבטלה בעד כל תקופת ההכשרה ואין מנכים לו דמי המתנה. המובטלים הלומדים בהכשרה מקצועית מקבלים דמי אבטלה בסכומים שהיו זכאים להם כמובטלים רגילים. התקנות קובעות, כי דמי האבטלה ישולמו על סמך אישור, שהוגש למוסד מאת האגף להכשרה והשתלמות מקצועית במשרד העבודה והרווחה, כי הזכאי השתתף בהכשרה מקצועית. האישור יוגש למוסד אחת לחודש מתחילת ההכשרה המקצועית ובו יצוין מספר ימי ההשתתפות בהכשרה במהלך החודש.

הבדיקה העלתה, כי מובטלים רבים הופנו להכשרה מקצועית שנמשכה לעתים כשנה עד שנה וחצי, וזאת רק לאחר שהסתיימה או עמדה להסתיים התקופה שבה היו זכאים לקבל דמי אבטלה כמובטלים רגילים (המונה, כאמור, 138 יום או 175 יום בהתחשב בגיל המובטל ובמספר התלויים בו). לדוגמא, בספטמבר 1991, 17% מבין המובטלים שנמצאו בהכשרה מקצועית קיבלו קודם לתקופת ההכשרה המקצועית דמי אבטלה כמובטלים רגילים בעד 126 ימים ויותר.

על פי החוק, מובטלים שסיימו את ההכשרה המקצועית שבמהלכה קיבלו דמי אבטלה רשאים לקבל שוב דמי אבטלה כמובטלים רגילים במשך תקופה נוספת. ואכן, כמה מהמבוטחים האמורים סיימו את ההכשרה המקצועית וחזרו שוב למעגל האבטלה ואף שולמו להם דמי אבטלה כמובטלים רגילים במשך תקופה נוספת.

2. מעקב שעשה מינהל המחקר והתכנון של המוסד (פורסם בינואר 1991) אחר מקבלי דמי אבטלה בהכשרה מקצועית העלה, כי 65% מכלל המשתתפים בהכשרה מקצועית התחילו לעבוד לאחר כשנה בממוצע מתום תקופת ההכשרה המקצועית, אבל לא כולם במקצוע שלמדו, 21% אחרים היו מובטלים והיתר (14%) למדו או שהו בחו"ל. מכאן, שייתכן ששיעור מסוים מאלה שהופנו להכשרה מקצועית היו משתלבים בעבודה גם בלי ההכשרה המקצועית. נושא זה לא נבדק במחקר. הביקורת עמדה על כך, שלצורך קביעת אמות מידה מתאימות להפניה נכונה של מובטלים להכשרה מקצועית, יש לשקול את השלמת המחקר בכיוון זה גם כן.

על שירות התעסוקה והאגף להכשרה מקצועית לקבוע קריטריונים, שעל פיהם יופנו מובטלים להכשרה מקצועית שתעניק להם את מירב הסיכויים להיקלט בעבודה במקצועם

החדש. כמו כן, מוצע להנחות את פקידי ההשמה בשירות התעסוקה לעודד הפניית מובטלים המתאימים להכשרה מקצועית מוקדם ככל האפשר, בתקופה שבה הם זכאים לדמי אבטלה. לדעת מבקר המדינה, רצוי שהמוסד, בתיאום עם משרד העבודה והרווחה, ישקלו אם אין מקום ליזום תיקון החוק, כך שמובטלים המופנים להכשרה מקצועית יהיו זכאים לתשלום, במנותק מההכנסה המזכה בדמי אבטלה. תיקון כזה יש בו כדי למנוע את תופעת ניצול ההכשרה המקצועית לשם המשך קבלת דמי אבטלה, לאחר התקופה המירבית שנקבעה בחוק בעניין מובטלים רגילים. ההכשרה המקצועית אמורה לתרום לשיפור כוח האדם במשק ולהתאמתו לצורכי שוק העבודה, במיוחד כשמדובר בחיילים משוחררים, בעולים חדשים ובמבוגרים שאינם מצוידים במקצוע נדרש. ואולם, כדי להפיק מידה של אפקטיביות, יעילות וחיסכון, יש לשקול אם אין מקום לקבוע לתקופת ההכשרה המקצועית תשלום נמוך מדמי אבטלה ומנותק מההכנסה המזכה בדמי אבטלה.

בתשובתו הודיע המוסד, כי יבחן הצעה לשינוי החוק שיקבע תשלום של חלק מדמי האבטלה למובטל העובר הכשרה מקצועית, כגון 75% מהסכום המלא, ואילו יתרת הסכום תשולם לו אם וכאשר ישלים את ההכשרה.

בתשובתו מספטמבר 1991 הודיע משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה, כי ליד כל בית ספר פועלת ועדת קבלה הבוחנת את נתוניו של כל מועמד המופנה אליה, טרם קבלתו לקורס. משרד העבודה והרווחה הוסיף, כי חוסר יציבות ואי-ודאות תעסוקתית במשק אינם מאפשרים לתכנן היטב את היצע הקורסים לדרישות השוק; אולם המערכת מותאמת למצבים משתנים, ומפעם לפעם מבטלים קורסים ומחדשים קורסים על פי המצב המשתנה.

מענק לחייל משוחרר העובד בעבודה מועדפת

חייל משוחרר שנשלח על ידי לשכת העבודה לעבודה מועדפת⁷ זכאי למענק על פי החוק, בתנאים האלה: לשכת שירות התעסוקה לא הציעה לו עבודה מתאימה והוא עבד בעבודה המועדפת שישה חודשים לפחות מתוך שנתיים מיום שחרורו משירות סדיר. המענק נועד לתת לחיילים משוחררים תמריץ לקבל עבודות חיוניות למשק, המצויות בהיצע העבודה של שירות התעסוקה. המענק שווה ל-50% משיעור דמי האבטלה לחייל בעד 138 ימי אבטלה (בינואר 1991 הסתכם המענק המלא ב-2,716 ש"ח). את המענק יש לשלם בניכוי ימי אבטלה שבעדם קיבל הזכאי דמי אבטלה ב-11 החודשים שקדמו בתכוף לתחילת העבודה המועדפת.

תקנות הביטוח הלאומי (מענק למובטל שעובד בעבודה מועדפת, התשמ"ג-1983) ונוהלי המוסד קובעים, כי את המענק אפשר לתבוע רק לאחר שהוצגה הפניה של שירות התעסוקה לעבודה המועדפת והוצג אישור של המעביד על תקופת העבודה המועדפת והשכר ששולם.

בביקורת שנערכה בסניפים יפו, ירושלים, רחובות ובאשנב בחולון, בחודשים פברואר ומארס 1991, נבדקו 89 תביעות של חיילים משוחררים למענק בגין עבודתם בעבודה מועדפת. תביעות אלה טופלו בסניפים ידנית בחודשים אוגוסט 1990 - ינואר 1991.

התברר, כי ל-23 מהתובעים האמורים שולמו מענקים בסכומים שהיו גבוהים ב-30 ש"ח - 1,688 ש"ח, מהמענקים שהיו זכאים להם. תשלומי היתר הסתכמו בסכום כולל של 11,986 ש"ח. לשני תובעים אחרים שולמו מענקים נמוכים מהמגיע להם. תשלומי החסר במקרים אלה היו בסך שני בין 362 ש"ח ל-758 ש"ח (סך כולל של 1,120 ש"ח). תשלומי היתר או החסר במקרים אלה נבעו מחישוב לא נכון של נוסחת המענק.

⁷ "עבודה מועדפת" היא עבודה במקום עבודה או בסוג עבודה שקבע שר העבודה והרווחה בתקנות, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת. לדוגמה: עבודה במפעלי תעשייה, מלאכה ותדלוק (עבודות מתכת וחשמלאות), או עבודה לא מקצועית בבתי מלון (מלצרות, טבחיות או חדרונות).

בעקבות ממצאי הביקורת החלו הסניפים בהליכים לגביית החוב שנוצר עקב תשלומי היתר. לתובעים שקיבלו מענקים נמוכים מהמגיע ישולמו ההפרשים.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לחזק את הבקרה על חישוב המענקים בגין עבודה מועדפת, במיוחד עקב העובדה שהטיפול בהם ידני, ולא באמצעות המערכת הממוחשבת. בקרה זו נחוצה כדי למנוע תשלומי יתר וגם תשלומי חסר לזכאים.

תשלום דמי אבטלה בתקופה הריון

מבדיקה מדגמית, שעשה משרד מבקר המדינה, בדבר נשים שהחלו לקבל דמי אבטלה בתקופת הריון עולה, שסיבת הפסקת העבודה של רובן הגדול הייתה פיטורין. לפיכך הן קיבלו דמי אבטלה מיום הפסקת העבודה, ולא חלה עליהן תקופת אמתנה (של 30 יום, או לאחר התיקון מ-1.4.91 - 90 יום) החלה על מי שהפסיק לעבוד מרצונו בלא הצדקה.

על פי חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954 (סעיף 9(א)), לא יפטר מעביד עובדת שבהריון וטרם יצאה לחופשת לידה, אלא בהיתר מאת שר העבודה, ולא יתיר השר פיטורים כאמור אם הם, לדעתו, בגלל הריון. הוראות אלה חלות גם על עובדת ארעית או זמנית, אם עבדה אצל אותו מעביד או באותו מקום עבודה שישה חודשים לפחות. **מהממצאים לעיל עולה, כי החוק מופר הפרה העלולה לפגוע בפרנסתן של נשים בהריון. אי-אכיפת החוק אף עלולה לעודד קנוניות בין העובדות למעבידיהן, כדי לקבל דמי אבטלה בלא תקופת אמתנה. מן הראוי, שהמוסד יהיה ער לחומרת העניין וידאג לדיווח לממונה על אכיפת חוק זה.**

בתשובתו הודיע המוסד, כי לצורך אכיפת החוק הוא יעביר למפקח על העסקת נשים במשרד העבודה והרווחה מידע על נשים שפוטרו בתקופת הריון. גם משרד העבודה והרווחה הודיע למשרד מבקר המדינה, בתשובתו מאוקטובר 1991, כי ביקש מהמוסד להעביר אליו מידע על נשים בהריון התובעות דמי אבטלה אף כי אין בידן היתר מידי מנהל האגף הבכיר לפיקוח על חוקי העבודה.



משנת 1973 משלם המוסד לביטוח לאומי דמי אבטלה למבוטחים מובטלים. ביטוח זה נועד בעיקר להגן על הפרט באמצעות גימלה מחליפת שכר בתקופה שבה איבד את עבודתו ואת מקור הכנסתו ולאפשר לו פרק זמן סביר לחפש עבודה חלופית במקצועו המתאימה ליכולתו, לכישוריו ולמיומנותו, במסגרת האפשרויות בשוק העבודה.

במהלך שנות ההפעלה של החוק פיתח המוסד תהליכי עבודה וכלים ממוחשבים ואחרים שאפשרו לו להתמודד עם הגידול המואץ בשיעור המובטלים בעיקר בשנים האחרונות, ואמנם הטיפול בתביעות, באישורן ובתשלומן היה מהיר. המצב האקטוארי של הענף מאפשר לו להתמודד גם עם גידול בשיעור האבטלה החזויה לשנים הקרובות.

ב-1.4.91 הוכנסו תיקוני חקיקה בהוראת שעה, שנועדו, מצד אחד, לצמצם את ההשפעה השלילית של קבלת דמי האבטלה על התמריץ לעבוד, ומצד שני, לספק ככל האפשר בקשות של מעסיקים לעובדים. אולם התיקונים הביאו לצמצום של 7% בלבד בשיעור מקבלי דמי האבטלה.

ממצאי הביקורת עולה, שהבקורות על תנאי הזכאות, ביניהן ביקורת גבייה, חקירות ומעקב אחר המשך קיום תנאי הזכאות, אינן מספיקות: המוסד אינו משתמש בנתונים מתוך הקבצים הממוחשבים שלו לאיתור מובטלים שאינם זכאים לדמי אבטלה. אין בקרה כספית על הזנת התביעות למחשב ועל התשלומים, במיוחד כשמדובר בחישובים ידניים, וקיימת אפשרות להזרים למערכת הממוחשבת החלטות על תשלום גימלה למי שאינו זכאי לה. המוסד אינו עושה

הפגשת קבצים של גימלאות מחליפות שכר אחרות לאיתור תשלומים שלא כדין. בשל כל אלה שולמו גימלאות יתר וכפל גימלאות בסכומים ניכרים למבוטחים שקיבלו גימלאות נוספות או עבדו בשעה שהצהירו על אבטלתם.

בשירות התעסוקה נמצאו ליקויים ברישום ובהכנת אישורים על מספר ימי האבטלה של המובטלים, ובסניפי המוסד נמצאו ליקויים בזיהויים של האישורים. נמצא, שמובטלים רבים הופנו להכשרה מקצועית עם תום התקופה המירבית שבה קיבלו דמי אבטלה כמובטלים רגילים.

התחזית בדבר גידול שיעור האבטלה במשק, שיביא להגדלת מספר התביעות לדמי אבטלה, מחייבת את המוסד להיערך מחדש, כדי למנוע תשלומים למי שאינם זכאים להם. למוסד יש הכלים והטכניקות לכך ועליו להפעילם לצורך זה.

על המוסד לשפר במידה ניכרת את תהליך הבדיקה של תנאי הזכאות, ולהשתמש לפי הצורך באמצעים העומדים לרשותו. כן עליו לשפר את הבקרה הכספית על התשלומים, ולעגן את הוראותיו בתדריך עבודה מעודכן. על המוסד לדון עם שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה והרווחה והמשרד לקליטת העלייה בליקויים שהעלתה הביקורת ולעשות לתיקונם, אגב הידוק שיתוף הפעולה ביניהם והעברת מידע הדדית.

דמי לידה

ריכוז ממצאים

פרק ד' לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968 (להלן - החוק), הדין בביטוח אימהות, מסדיר, בין היתר, את נושא דמי הלידה. על פי החוק, זכאית מבוטחת לדמי לידה בעד פרק הזמן שלרגל ההריון או הלידה אין היא עובדת או עוסקת במשלח ידה. דמי הלידה הם בשיעור של שלושה רבעים משכר העבודה הרגיל של המבוטחת "היוצא מחלוקת הכנסת המבוטחת, ברבע השנה שקדם ליום הקובע, בתשעים".

בשל נתוני שכר שגויים, שקיבל המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) מן המעבידים, קיבלו מבוטחות דמי לידה בשיעור נמוך או גבוה מהמגיע. נמצא, שהמוסד מתקשה לאמת את הדיווחים על שכר התובעות הנמסרים לו על ידי המעבידים.

רק כמה מתביעות שהוגשו בניסיון לקבל דמי לידה במרמה הועברו ללשכה המשפטית, לבחינת האפשרות להגיש תלונה במשטרה או לנכות 25% מהגמלה, כפי שהמוסד רשאי לעשות על פי החוק. המוסד הסתפק, בדרך כלל, בדחיית התביעות או באישורן בשיעור נמוך מזה שהמעביד דיווח עליו.

החלטות שהתקבלו בעקבות חקירה על הזכאות לדמי לידה ועל שיעורה, התבססו על ממצאי חקירה חסרים או שלא התבססו על מכלול הממצאים שעלו בחקירה.

פיענוח שגוי של תלושי השכר, אי-השלמה של ימי היעדרות, קביעה לא נכונה של תקופת רבע השנה, המשמשת בסיס לחישוב דמי הלידה, כל אלו הביאו לתשלום דמי לידה בשיעור גבוה או נמוך משיעורו על פי החוק.



1. על פי פרק ד' לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968, סעיפים 97, 98, 100 (א) ו-101, ישלם המוסד למבוטחת דמי לידה בעד פרק הזמן שלרגל ההריון או הלידה אין היא עובדת או

עוסקת במשלח ידה. מבוטחת ששולמו בעדה דמי ביטוח משכרה כעובדת או ששילמה דמי ביטוח מהכנסתה כעובדת עצמאית, תהיה זכאית לדמי לידה בעד פרק זמן של 12 שבועות או 6 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה¹ שצברה. שיעור דמי הלידה הוא שלושה רבעים משכר העבודה הרגיל של המבוטחת, "היוצא מחלוקת הכנסתה, ברבע השנה שקדם ליום הקובע"², בתשעים". ההכנסה, לעניין זה, היא ההכנסה שממנה מגיעים דמי ביטוח.

מנתוני המוסד (רבעון סטטיסטי) עולה, שבשנת 1990 הגישו תביעה לקבלת דמי לידה כ-47,000 נשים: כ-4,000 תביעות נדחו בשל אי קיום תנאי הזכאות; 43,550 תביעות אושרו, מרביתן (יותר מ-90%) של עובדות שכירות, מקצתן (2%) עצמאיות ויתרתן חברות קיבוץ או מושב. מספרן של מקבלות דמי לידה, משנת 1983 ואילך, נותר כמעט קבוע. כ-69% מהזכאיות קיבלו דמי לידה בשיעור שלא עלה על מחצית השכר הממוצע במשק.³

ההוצאה הכוללת של המוסד על דמי לידה ב-1990 היתה 133.9 מיליון ש"ח. בהצעת התקציב לשנת הכספים 1991 הוקצבו לתשלום דמי לידה 117 מיליון ש"ח (156 מיליון ש"ח במונחים של שנה שמונה 12 חודשים)⁴.

2. בחודשים ינואר עד יוני 1991 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המוסד בתביעות לדמי לידה: את דרך קבלת ההחלטה בדבר שכרה של התובעת, המשמש בסיס לחישוב דמי הלידה, ואת נכונות פרטי התביעה; הליכי ביצוע חקירות לאימות הפרטים וממצאיהן; הטיפול בתביעות שהתעורר חשד שהוגשו בניסיון לקבל דמי לידה שלא כדין. במסגרת זו נערכה בדיקה מדגמית של 336 (0.7%) מהתביעות לדמי לידה שהוגשו בשנת 1990, מהן 300 תביעות שאושרו בסניפים ירושלים, רמת גן, יפו, נצרת, טבריה, רחובות ועפולה ו-36 תביעות שנדחו בסניפים ירושלים ורמת גן.

תהליך מיצוי הזכאות לדמי לידה

כדי לקבל דמי לידה, יש להגיש תביעה בסניף המוסד באזור המגורים של התובעת. את התביעה אפשר להגיש מהיום שבו הפסיקה המבוטחת את עבודתה בהיותה בהריון ועד שנה מהיום שבו סיימה את חופשת הלידה. בטופס התביעה שני חלקים: בחלק הראשון פרטים אישיים, והוא נועד למילוי בידי התובעת; החלק השני נועד למילוי על ידי מעבידה של התובעת השכירה, ובו פרטים על תקופות עבודתה של התובעת, על שכרה בששת החודשים שקדמו להפסקת העבודה, סכום דמי הביטוח שנוכו ממשכורתה, תשלומים חריגים ששולמו לה ופרטים על חלקיות משרתה ועל אופי העסקתה (עובדת חודשית, יומית, או לפי שעות). פרטים על הכנסותיה של עובדות עצמאיות ועל תשלומיהן לדמי הביטוח מתקבלים, על גבי טופס מיוחד, ממחלקת הגבייה. לטופס התביעה יש לצרף גם אישור של בית חולים על הלידה או על רישום הנולד במשרד הפנים. הטיפול בתביעה כולל בדיקה בדבר קיום תקופת האכשרה כקבוע בחוק, קביעת התקופה שבעבורה יש לשלם דמי לידה, וכן קביעה באלו חודשים חלה תקופת רבע השנה ומה היה שכרה של התובעת באותה תקופה, שכר שעל פיו מחושבים דמי הלידה. כדי לקבוע את שכרה של התובעת בדיוק רב, ככל האפשר, רשאי

¹ תקופת האכשרה לקבלת דמי לידה - תשלום דמי ביטוח בעד 10 חודשי עבודה מבין 14 שקדמו ליום הקובע, או תשלום בעד 15 חודשי עבודה מבין 22, מזכה בדמי לידה בעד פרק זמן של 12 שבועות. תשלום דמי ביטוח בעד 6 חודשי עבודה מבין 14 חודשים שקדמו ליום הקובע מזכים בדמי לידה בעד 6 שבועות.

² "היום הקובע" - היום שבו הפסיקה המבוטחת לעבוד בהיותה בהריון שהסתיים בלידה, שלגביה מוגשת התביעה לדמי לידה.

³ המקור: סקירה שנתית 1990, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ירושלים, טבת התשנ"ב (עמ' 108).

⁴ בשל מעבר לשנת כספים המתחילה ב-1 בינואר ומסתיימת ב-31 בדצמבר, חלה הצעת התקציב ל-1991 על תשעה חודשים: אפריל - דצמבר.

המוסד לבקש מהמעביד או מן התובעת מסמכים נוספים, שישלימו או יאמתו את האמור בטופס התביעה, כגון, תלושי שכר, אישורים על תקופת מחלה או חופשה ועל תשלומים חריגים. במקרים מסוימים (כמפורט להלן) רשאי פקיד התביעות להורות למחלקת החקירות במוסד לבצע חקירה אצל התובעת ואצל מעבידה, כדי לאמת את האמור בטופס התביעה ולבדוק את מעמדה של התובעת כעובדת. דמי הלידה משולמים בתשלום אחד, בדרך כלל, כחודש לאחר קבלת התביעה במוסד, ובלבד שעברו 42 יום מתאריך הזכאות.

הבקרה על נכונות פרטי התביעה

משרד מבקר המדינה בדק את האופן שבו מאומתים נתוני השכר, שהמעביד מדווח עליהם בטופס התביעה, והמשמשים בסיס לחישוב דמי הלידה. הכלים העומדים לרשות המוסד לאימות נתוני השכר המפורטים בתביעה ולהשלמתם כוללים דרישה להציג תלושי שכר וביצוע חקירה אצל התובעת ומעבידה. על פי נוהלי המוסד, יש לעשות חקירה בתביעות שבהן נתוני השכר חריגים, או כאשר מתעורר חשד שהתובעת איננה אשה עובדת כלל, וש"מעבידה" מזהיר הצהרה פיקטיבית שהיא עובדת אצלו ושהוא מפריש דמי ביטוח כדין. כך עושים, לעתים, מעבידים המעסיקים קרובי משפחה.

בקרה ממוחשבת של נתוני השכר בטופס התביעה

המוסד אינו מסוגל לעשות כיום אימות ממוחשב של שיעור דמי הלידה יחסית לדמי הביטוח שהופרשו, שכן בדיווח התקופתי שהמוסד מקבל מן המעבידים המעסיקים יותר מעובד אחד, נקובים הסכומים של דמי הביטוח שהופרשו בשביל כלל העובדים, אך אין בו פירוט של דמי הביטוח לכל עובד ועובד בכל אחד מחודשי העבודה בכל שנה. אולם המוסד גם אינו עושה בדיקות, שיש באפשרותו לעשותן, כמו: הפגשה של נתוני השכר המצויים בקובץ דמי לידה עם נתונים המצויים בכרטיס המבוטחים, הפגשה שמאפשרת, ולו בדיעבד (לאחר שנה עד שנתיים), לאתר תובעות שכבר קיבלו דמי לידה, אך לא הופרשו בעבורן דמי ביטוח ואפשר גם שלא עבדו כלל בתקופה שעליה הסתמך המוסד בקבעו את דמי הלידה.

בנסיבות אלו, וכפי שגם עולה מן הממצאים המתוארים להלן, המצביעים על פערים בין השכר המדווח לבין נתוני השכר הממשיים, אפשר שנשים מקבלות דמי לידה בשיעור שאינו תואם את שכרן החייב בדמי ביטוח, והמשמש בסיס לחישוב דמי הלידה על פי החוק.

בקרה באמצעות תלושי שכר

1. כאמור, כאשר דיווח המעביד אינו סביר או שחסרים בו פרטים מסוימים, יש שתובעות נדרשות לצרף לטופס התביעה תלושי שכר. משרד מבקר המדינה בדק בסניף ירושלים את שכיחות השימוש בתלושי שכר, כאמצעי לאימות דיווחי מעבידים על תקופות העבודה והשכר של התובעת; לצורך הבדיקה נבחרו באקראי 79 תביעות של שכירות לדמי לידה. הועלה, כי רק ל-14 (18%) טופסי תביעה לדמי לידה צורפו תלושי שכר. בהנחה שנוהלי העבודה בכל הסניפים אינם שונים מהותית מנוהלי העבודה בסניף ירושלים, מתבקשת לכאורה המסקנה, שבשיעור גבוה של התביעות מקבל המוסד את דיווחי המעבידים בלי כל בדיקה נוספת מצדו. זו גישה שקשה להצדיקה.

2. מבין 300 תביעות לדמי לידה, שאושרו בידי המוסד ונבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, נמצאו 16 תביעות שאליהן צורפו 48 תלושי שכר (או שתלושי השכר נמצאו במחלקות אחרות של המוסד), תלוש לכל חודש עבודה ברבע השנה הקובעת. הבדיקה נעשתה בשני שלבים: בשלב הראשון הושווה השכר הנקוב ב-48 התלושים לדיווח המעבידים על אותם חודשי עבודה. ההשוואה העלתה, שבין הסכומים הנקובים ב-22

מהתלושים לבין דיווחי המעבידים באותו חודש, יש פער של יותר מ-10% ואף הגיע עד 700%. יצוין כי ב-11 מהתלושים האמורים היה השכר הנקוב גבוה מהשכר שעליו דיווח המעביד באותו חודש וב-11 תלושים היה השכר הנקוב נמוך מזה שעליו דיווח המעביד. בשלב השני נעשתה השוואה בין השכר ברבע השנה על פי תלושי השכר מזה ועל פי דיווח המעביד, מזה. ההשוואה העלתה, שב-8 מבין 16 התביעות היה הפער בשכר רבע השנה כולו בין 10% ל-41% (ב-3 היה השכר ברבע השנה גבוה מהשכר על פי דיווחי המעבידים וב-5 - נמוך ממנו).

רוב ההפרשים נבעו מטעויות בדיווח. המעבידים כללו בדיווחיהם רכיבים אשר לצורך חישוב דמי הלידה אינם נחשבים כשכר, או שלא כללו רכיבים לחישוב דמי הלידה החייבים בדמי ביטוח. ב-7 מבין 16 התביעות אפשרו תלושי השכר לקבוע בסיס נכון לחישוב דמי הלידה ולתקן את הטעויות שהיו בדיווחי המעבידים. ב-4 תביעות לא תיקן המוסד את הטעויות של המעבידים על פי תלושי השכר ושילם לתובעות דמי לידה בשיעור שונה (גבוה או נמוך) מהמגיע (ראה להלן, קביעת השכר ברבע השנה). בתביעה אחת היה דיווחו של המעביד מדויק ותאם את הנקוב בתלוש, ואילו קביעת השכר השגויה נעשתה במוסד. בארבע תביעות אחרות תלושי השכר לא צורפו לתביעה לדמי לידה (את התלושים מצא משרד מבקר המדינה במחלקה אחרת במוסד) ולפיכך לא השפיעו על ההחלטה של פקיד התביעות במחלקת אימהות.

3. כאמור, דמי הלידה מחושבים על בסיס השכר הרגיל של המבוטחת, כפי שהיה ברבע השנה שקדם ליום הפסקת עבודתה בהיותה בהריון. בנסיבות מסוימות, אפשר שתובעות יפסיקו את עבודתן בתחילת הריוןן ויימצאו זכאיות לדמי אבטלה עד ללידה, ומיום הלידה - לדמי לידה. במרבית התביעות הללו דיווחי המעבידים לשתי המחלקות - למחלקת אבטלה ולמחלקת אימהות - הם על תקופת עבודה אחת.

משרד מבקר המדינה עשה השוואה בין דיווחיהם של מעבידים למחלקת אבטלה מזה ולמחלקת אימהות, מזה, ב-32 תביעות שהוגשו לשתי המחלקות בידי אותן תובעות בסניפים ירושלים ויפו. הבדיקה העלתה, שב-2 מהן דיווחו מעבידים לכל מחלקה על שכר שונה, על אותם חודשי עבודה; הפער בין הדיווחים הגיע ל-70%. התביעות לדמי לידה אושרו בלא שנדרשו פרטים נוספים. עוד העלתה הבדיקה, כי מעביד אחד דיווח בטופס תביעה לדמי לידה, שתובעת עבדה ללא כל הפסקה בשנתיים שקדמו ללידה וקיבלה שכר גם בחודשים שבהם היתה בחופשת לידה קודמת. פירוש הדבר הוא אחד מן השניים: או שדיווח המעביד לא היה נכון, או שבתקופת חופשת הלידה הקודמת העסיק המעביד את התובעת ושילם לה שכר בניגוד לחוק (חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954) ולתובעת שולמו דמי לידה שלא היתה זכאית להם.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לבדוק את אמינות הדיווח של מעבידים אלו ולשקול אם אין מקום לנקוט נגדם הליכים משפטיים.

כל עוד אין במאגרי המידע של המוסד מידע על דמי הביטוח שהופרשו בגין כל עובד מדי חודש בחודשו, מאפשרים תלושי השכר לפחות בקרה חלקית על דיווחי מעבידים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי הוא ער לצורך במערכת בקרה ממוחשבת. כיום אין בידי כלים לבניית מערכת ממוחשבת שתאפשר הפגשת נתוני שכר מתביעות לגמלאות יחסיות עם דיווחי מעבידים, לפיכך "המוסד חייב לבסס את מערכת השירותים הניתנים על ידו גם על אמון". כן הודיע המוסד, שבתכנית העבודה שלו לשנה הבאה תיכלל הפגשת נתונים בענייני אבטלה ודמי לידה. כמו כן, תינתן הרשאה לפקידים בשתי המחלקות - אבטלה ואימהות - לבדוק נתוני שכר שתובעות דיווחו עליהם במחלקה האחרת.

עוד הודיע המוסד בתשובתו, כי בחן את המלצת משרד מבקר המדינה לצרף תלושי שכר לכל התביעות לדמי לידה, והגיע לכלל מסקנה שיתקשה ליישמה, משום שהדבר יביא להתמשכות הטיפול בתביעה ולעיכוב תשלום דמי הלידה. עם זאת, יקפיד המוסד על מילוי הנהלים הקיימים וידרוש

להמציא לו תלושי שכר בכל תביעה שבה אין התאמה בין הצהרת המעביד על הפרשותיו לדמי ביטוח לבין השכר שעליו דיווח. התובעת תידרש להמציא תלושי שכר גם כאשר יהיו בתביעה פערם לא מוסברים בשכר או שיחסרו בה פרטים הדרושים לביסוס החלטת המוסד. בעקבות הקמת מחלקת ביקורת ניכויים במינהל הביטוח והגבייה, תגובת תכנית עבודה לביצוע ביקורת אצל מעבידים, תכנית שתבחן את אמינות דיווחיהם למוסד. לדעת המוסד, בדיקה כזאת עדיפה מבדיקה של תלושי שכר.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לחזור ולשקול את הצורך לצרף תלושי שכר, של תקופת רבע השנה, לדיווחו של המעביד בטופס התביעה. הדבר יאפשר לפקידי התביעות לאתר חלק מהחריגות בדיווחי המעבידים וימנע את הצורך לבקש תלושי שכר ממעבידים ומתובעות לאחר הגשת התביעה, ובכך יתקצר משך הטיפול בתביעות לא מעטות. הימצאות תלושי שכר בתיק התביעה תקל על פקידי התביעות להחליט על פתיחת חקירה במקרים שעולה חשד לניסיון מרמה, לאתר מעבידים השוגים במילוי טופס התביעה וזקוקים להדרכה ותאפשר גם בקרה מדגמית של המוסד בעת ביצוע התשלומים או לאחריהם. בעצם הצירוף יש גם משום הרתעה מפני הצגת עובדות שאינן תואמות את הנאמר בתלושי השכר.

בקרה באמצעות חקירה והגשת תביעות משפטיות

1. כאמור, כאשר חסרים בתביעה פרטים חשובים, כאשר נרשמה עלייה בשכר של רבע השנה, המשמש בסיס לחישוב דמי הלידה, בלי שניתן הסבר משכנע, או כאשר מתעורר ספק בדבר קיום יחסי עובד-מעביד - בכל המקרים האלה רשאי פקיד התביעות להורות למחלקת החקירות במוסד על ביצוע חקירה. על פי נתוני המוסד, מראשית אפריל 1990 עד ראשית אפריל 1991 נחקרו 1,726 תביעות, שהן 3.6% מכלל כ-47,000 תביעות לדמי לידה שהוגשו באותו פרק זמן.

משרד מבקר המדינה בדק את יומני התביעות בסניף ירושלים ויפו. הועלה, שבסניף ירושלים נדחו 30% מכלל 130 תביעות שנערכה עליהן חקירה; בסניף יפו נדחו 10% מכלל 93 תביעות שנחקרו. אשר לתביעות שאושרו לאחר חקירה, לא כולן אושרו על בסיס השכר שהמעביד דיווח עליו, אלא על בסיס חדש, המעוגן בממצאי החקירה (שיעורן של תביעות אלו אינו ידוע למוסד).

הנתונים מצביעים, שהמוסד אינו מרבה בבקרה באמצעות חקירה. מרבית התביעות שנחקרו הועברו לחקירה בשל קיום קשרי משפחה בין התובעת למעבידה. כאמור, נמצאו גם תביעות שהפגשת המידע בהן עם מידע המצוי במחלקות אחרות של המוסד הצביעה על הצורך לחקור אותן שלא מטעמי קרבת משפחה בין המעביד לתובעת. אולם היעדרם של נתונים על הפרשות דמי ביטוח של מעבידים בגין כל עובד ועובד, כמתואר לעיל, אינה מאפשרת לפקידי התביעות להחליט באלו מקרים אחרים יש לבצע חקירה.

2. נוהלי המוסד קובעים, שאם נמצא בחקירה כי נעשה ניסיון לקבל מן המוסד דמי לידה במרמה, יש להעביר את התביעה ואת ממצאי החקירה למחלקת אימהות שבמשרד הראשי, כדי שאפשר יהיה להעבירה ללשכה המשפטית לבדיקת האפשרות להגיש תלונה במשטרה. יתירה מזו, על פי סעיף 149 לחוק, רשאי המוסד לנכות 25% מגמלה המגיעה לזכאי, אם היה ניסיון לקבלה במרמה. גם מקרים אלו יש להעביר באמצעות מחלקת אימהות במשרד הראשי לקבלת חוות דעת של הלשכה המשפטית.

(א) בדיקה של עשר תביעות לדמי לידה, שנדחו לאחר חקירה בסניפים ירושלים ורמת גן, העלתה, שבכולן היה לכאורה ניסיון להוליך את המוסד שולל. אף אחת מהן לא הועברה למחלקת אימהות במשרד הראשי, כמתחייב מנוהלי המוסד, ומחלקת אימהות בסניף הסתפקה בדחיית התביעות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, שבעקבות הביקורת העביר סניף ירושלים את ממצאי החקירה בתביעות האמורות לבדיקתה של מחלקת אימהות במשרד הראשי. לאחר התייעצות עם הלשכה המשפטית הוגשו בארבעה מקרים תלונות למשטרה.

(ב) כאמור, גם תביעות שאושרו לאחר חקירה, לא כולן אושרו במלואן. משרד מבקר המדינה בדק 39 תביעות שאושרו לאחר חקירה בסניפים ירושלים, רמת גן, נצרת, עפולה ורחובות. הועלה, כי ב-9 מהן אושרו דמי לידה בשיעור נמוך מזה שעליו הצהיר המעביד. בכל התביעות האמורות מדובר בתובעות שעבדו בעסק משפחתי, או שהיו בעלות מניות בחברה בע"מ שעבדו בה כשכירות. שכרן עלה ברבע השנה שקדם ללידה בשיעור שהגיע עד 136%, לעומת שכרן בחודשים שקדמו לרבע השנה, בלי סיבה מניחה את הדעת. קיים לכאורה חשד, שהעלייה בשכר בסמוך ללידה לא נועדה אלא להעלות את שיעור דמי הלידה. אף אחת מן התביעות הללו לא הועברה אל הלשכה המשפטית לקבלת חוות דעת בדבר אפשרות להפעיל את סעיף 149 בחוק.

למשל, תובעת הועסקה בחברה בע"מ, שנוהלה בידי בעלה, ושכרה החודשי הרגיל היה 800 ש"ח. חמישה חודשים לפני הלידה הועלה שכרה והגיע לסכום של 3,300 ש"ח, שעליו שולמו דמי ביטוח כחוק. בחקירה הועלה, שבחודשים האחרונים לפני הלידה שילם הבעל לאשתו את הסכומים שנהג למשוך כשכר לעצמו ואילו הוא עצמו לא קיבל שכר באותה תקופה. כבסיס לחישוב דמי הלידה אמנם קבע המוסד את השכר של 800 ש"ח בחודש, שהיה שכרה הרגיל של התובעת לפני ההעלאה, אך התביעה לא הועברה ללשכה המשפטית לקבלת חוות דעת בדבר ההליכים שראוי, אולי, לנקוט בעניין זה.

(ג) כאמור, 28 תביעות, מבין 39 התביעות שנבדקו, אושרו במלואן לפי דיווח המעביד, ואולם חקירת 5 מהן לא היתה ממצה, או שהחלטה שהתקבלה לא התבססה על מכלול ממצאיה. המוסד הסתפק במקרים אלו בבדיקת עצם היותה של התובעת עובדת במובן החוק, אך לא נבדקו נושאים אחרים שאף הם חיוניים לקבלת החלטה נכונה, כגון: הסיבות להעלאת שכרה בעבר הקרוב או שכר מופרז שאינו תואם את סוג העבודה ואת שעות העבודה.

בתביעה אחת התגלעה מחלוקת בין פקיד התביעות לבין מנהל מחלקת הגבייה בסניף, בדבר מעמדה של התובעת כעובדת לפי החוק. מדובר בתושבת ירושלים אם לשישה ילדים קטנים, שהגדול בהם הוא בן שבע, והיא בעלת 33% ממניות חברה בע"מ הפועלת בפתח תקווה. בחקירה התגלו סתירות בין עדות התובעת לבין עדות מנהל החברה, באשר לתפקידה בחברה, שעות עבודתה, ימי עבודתה ועצם היותה בעלת מניות. מנהל החברה מסר בעדותו, שהתובעת ממונה על הכנת מתכונים דגים ועל נושא האריזה וכן בעלת זכות חתימה שנייה על שיקים של החברה ועוסקת בגביית כספים מלקוחות ובמעקב אחרי תשלומים, וכי ימי עבודתה במפעל בפתח תקווה הם "כפעמיים עד שלוש פעמים בשבוע למספר שעות מדי פעם, שעות לא קבועות וימים לא קבועים, בהתאם לצרכים המתבקשים בעסק". התובעת ציינה בטופס התביעה שהיא עובדת כמזכירה ומסרה בעדותה שהיא עובדת במפעל בפתח תקווה חמישה ימים בשבוע מן השעה שמונה בבוקר ועד שלוש אחר הצהריים ומגיעה מביתה בירושלים למקום עבודתה בפתח תקווה באוטובוס או בטרמפ. היא הכחישה שהיא בעלת מניות וסירבה לענות על כמה משאלות החוקר - הנוגעות לטיפול בילדים בעת שהיא נעדרת מהבית לרגל עבודתה - לצורך קביעת מעמדה כעובדת; גם שכניה לא ידעו שהיא עובדת. לפני החוקר הוצגו טפסים, שבאמצעותם מעבידים מדווחים למס הכנסה על שכר עובדיהם, שלא היו חתומים בחותמת של מס הכנסה. מנהל מחלקת הגבייה, שרק בסמכותו לקבוע את מעמד התובעת כעובדת, אישר את התביעה במלואה בקובעו שמתקיימים יחסי עובד מעביד בין התובעת לחברה, שכן "היא בעלת זכות חתימה פעילה בעסק ואין קרבה משפחתית בין השותפים ולכן, לדעתי, יכולה להיות שכירה בחברה בע"מ למרות אי-ההתאמה בין דברי הנחקרים. כמו כן גם עובד החברה אישר עבודתה בחברה". פקיד התביעות, לעומת זאת, סבר שהתובעת היא שותפה בחברה בע"מ המקבלת את חלקה ברווחי החברה ולא עבדה כשכירה. למרות המחלוקת לא הועבר תיק התביעה, בצירוף ממצאי החקירה, לקבלת חוות דעת נוספת של מחלקת אימהות במשרד הראשי כפי שקובעים נוהלי המוסד.

בתשובתו הודיע המוסד, כי ההחלטה בתביעה זו התקבלה לאחר שבוצעה חקירה מקיפה במפעל ונחקרו כל הנוגעים בדבר והוכח כי התובעת אכן עבדה במפעל. כמו כן הודיע המוסד, כי ירענן את

הוראת הנוהל, שלפיה, כאשר פקיד התביעות חולק על דעתו של מנהל מחלקת הגבייה, תועבר התביעה למשרד הראשי לקבלת החלטה בדבר מעמדה של התובעת כעובדת על פי חוק.

לדעת מבקר המדינה, נוכח הסתירות שעלו בחקירה, היה מקום לערוך חקירה ממצה יותר וגם מעקב, שכן זו הפעם השנייה שהתובעת מקבלת דמי לידה בגין עבודתה בחברה.

(ד) משנת 1987 נתבקשה הלשכה המשפטית לתת חוות דעת בדבר אפשרות להגיש תלונה במשטרה רק בכ-28 תביעות לדמי לידה (ב-17 מהן המליצה הלשכה המשפטית על הגשת תלונה למשטרה). אי-העברת תביעות לעיון הלשכה המשפטית אלא במספר כה זעום מחזקים את החשש שהסניפים אינם טורחים להעביר תביעות רבות, אף במקרים של מרמה לכאורה. מתברר, שבסניפים מסתפקים בדחיית התביעה, בקביעת בסיס נמוך יותר לחישוב דמי הלידה, ולעתים אף מאשרים תביעות במלואן חרף ממצאים לסתור שהועלו בחקירה. לדעת מבקר המדינה, זו גישה סלחנית המעודדת ניסיונות להערים על המוסד ואין לה מקום בחברה מתוקנת. על המוסד לקבוע נהלים לטיפול בתביעות המעלות חשד לכאורה לקבלת דמי לידה במרמה, ולחייב בהם את פקידי התביעות להעביר תביעות כאלה ללשכה המשפטית. לכל תיק תביעה שמוחזר לפקיד התביעות לאחר בדיקה בלשכה המשפטית, יש לצרף הסבר לאי-הגשת תלונה במשטרה.

בקרה באמצעות מידע על תביעות שנדחו או שנחקרו

במאגרי הנתונים הממוחשבים בנושא דמי לידה, אין מידע על תביעות שנדחו בעבר או שנחקרו. מידע כזה היה מאפשר למוסד יתר בקרה והקפדה בתביעות של נשים, שכבר ניסו בעבר לקבל דמי לידה שלא כדין. הדבר חשוב במיוחד במקרים שבהם שינתה התובעת את כתובת מגוריה ותביעתה החדשה מוגשת בסניף אחר, שאינה מוכרת בו. בהיעדר מידע ממוחשב כאמור, אין מנצלים, בדרך כלל, את המידע הצבור בתיקים של תביעות קודמות, הכולל גם ממצאי חקירות בעבר, ככלי בקרה לבדיקת נכונותן של תביעות חדשות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, שמידע על תביעות שנדחו או שאושרו לאחר חקירה וכלילתו במערכת הממוחשבת לשם בקרה אחר תביעות שיוגשו בעתיד, כבר נמצא בתכנית העבודה של המוסד לשנה השוטפת.

קביעת השכר של רבע השנה,

המשמש לחישוב דמי הלידה

תנודות בשכר רבע השנה

משרד מבקר המדינה בדק 110 תביעות בסניפים ירושלים, רמת גן, רחובות, נצרת, טבריה ועפולה, שחישוב דמי הלידה בהן, כפי שחישוב המוסד, התבסס על שכר שהיו בו תנודות של 100% ויותר בין חודשי רבע השנה. הבדיקה העלתה, שבשתיים מהתביעות הצביעו הפערים בשכר על כלילת נתונים בלתי מתאימים במוסד בעת חישוב השכר של רבע השנה, כגון: הזנת נתוני שכר משלושה חודשים שרק בחלקם חפפו את רבע השנה הקובע על פי החוק, ובכך עלה בסיס החישוב, במקרה אחד בשיעור 42% וירד במקרה אחר ב-30%. בשלוש תביעות, שבהן נעו הפערים בשכר בין פי שלושה לבין פי שישה לא פעלו פקידי התביעות למיצוי הבירור שנדרש בהתאם להוראות.

חישוב השכר ברבע השנה על פי תלושי שכר

כאמור, בקביעת השכר ברבע השנה מתבסס המוסד, בדרך כלל, על דיווחי המעבידים. אולם פקיד התביעות רשאי לקבוע בסיס אחר לחישוב דמי הלידה, ואף לדחותה כליל, משהובאו לפניו ראיות

ששכר התובעת שונה מן הנקוב בטופס התביעה, כגון בתלושי שכר, טופסי דיווח של המעבידים למס הכנסה וממצאי חקירה.

משרד מבקר המדינה בדק 14 תביעות, שאליהן צורפו 42 תלושי שכר⁵. בבדיקה נעשתה השוואה בין שכרה של כל תובעת, כפי שהוא נקוב בתלוש השכר ומחושב על פי החוק והתקנות, לבין ההחלטה שקיבל פקיד התביעות. הועלה, כי בשש מן התביעות הפער בין השכר הכולל ברבע השנה, על פי התלושים, לבין הבסיס לחישוב דמי הלידה שהמוסד אישר, היה גבוה מ-10% והגיע עד 58%. ארבע תובעות קיבלו דמי לידה גבוהים מן המגיע להן ושתים קיבלו דמי לידה נמוכים מן המגיע להן.

להלן כמה דוגמאות:

(א) תובעת אחת התבקשה להמציא למוסד תלושי שכר, כדי לברר את סיבת הפערים בשכרה ברבע השנה האחרון. מהתלושים עולה, שהמעביד ניכה משכרה בחודש הראשון של רבע השנה סכום של מקדמה ששילם לה בחודש קודם. ניכוי המקדמה גרם לירידה גדולה בשכרה (מ-900 ש"ח ל-100 ש"ח) באותו חודש, ולא היה אמור להיכלל בדיווחו של המעביד למוסד. אף על פי שהתובעת המציאה תלושי שכר, שהצביעו על ניכוי המקדמה, קבע פקיד התביעות את שכר התובעת על פי דיווחו השגוי של המעביד והיא קיבלה דמי לידה נמוכים ב-37% מדמי הלידה שהיתה זכאית להם.

(ב) לתובעת אחרת שילם מעביד תוספת שכר חד פעמית בשיעור שכרה החודשי. פקיד התביעות, אף על פי שהיו בידיו תלושי שכר וגם חוות דעת של מחלקת הגבייה בסניף, האומרת שמדובר בשכר נוסף, לא פרס את התשלום החד פעמי על פני כמה חודשי עבודה, כנדרש בתקנה 4 לתקנות הביטוח הלאומי (תשלום ופטור מתשלום דמי ביטוח, התשמ"א-1981), אלא צירפו בשלמותו לשכר ברבע השנה. כתוצאה מכך היה שיעור דמי הלידה שקיבלה התובעת גבוה ב-13% מהשיעור שהיתה זכאית לו.

משרד מבקר המדינה העיר למוסד, שעליו לדאוג שפקידי התביעות יעשו נכון את החישוב של נתוני השכר ולהגביר את הבקרה על ההחלטות של פקידי התביעות בנושא זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי עשה חישוב חוזר במקרים שהעלתה הביקורת, ולתובעות ישולמו הפרשים בתוספת הפרשי הצמדה למדד, כמגיע על פי החוק. עוד הודיע המוסד, כי מינה צוות חשיבה לתיקון התקנות בעניין זה, לשם פישוט הטיפול בתביעות בכל הנוגע לקביעת הבסיס לתשלום. הצוות הציע, שכללי הפריסה לצורך חישוב הבסיס לתשלום דמי הלידה ינותקו מהכללים שנקבעו לעניין תשלום דמי ביטוח. המוסד ישקול הוצאת הוראה מינהלית שתאמץ את ההצעה האמורה.

השלמת ימי היעדרות

על פי תקנה 2(ב) לתקנות הביטוח הלאומי (אימהות), התשי"ד-1954, מבוטחת שלא שולם לה מלוא השכר ברבע השנה שקדם להפסקת עבודתה בהיותה בהריון, מפאת מחלה, תאונה, שביתה, השבתה, חופשה, ימי אבל במשפחה או כל סיבה אחרת שאינה תלויה בה, יחושב שכר העבודה הרגיל לפי הסכום המתקבל מצירוף השכר שקיבלה ברבע השנה עם השכר המשוער שהיה משולם לה אילו נעדרה מעבודתה. על פי הוראות המוסד, גם עובדת שהייתה בחופשה ללא תשלום בחלק מתקופת רבע השנה והמציאה על כך אישור ממעבידה, תקופת החופשה ללא תשלום תיחשב כימי היעדרות. על פי תקנה 2(ב), תקנות הביטוח הלאומי (אימהות), התשי"ד-1954, השכר המשוער הוא הסכום המתקבל מהכפלת השכר הממוצע ליום עבודה, המשולם למבוטחת ברבע השנה האמור, במספר הימים שבהם לא עבדה מהסיבות האמורות.

⁵ מדגם הבדיקה חופף בחלקו את המדגם שנדון בפרק הקודם.

נוסחת החישוב, המשמשת את המוסד להשלמת בסיס השכר בשל היעדרות, היא כדלהלן: תחילה נקבע שכר ממוצע ליום השווה למנה המתקבלת מחילוק ההכנסה בפועל בתקופת רבע השנה במספר ימי העבודה בפועל באותה תקופה. השכר להשלמה שווה לשכר הממוצע ליום כפול מספר ימי היעדרות, ובלבד שלא יעלו על מספר ימי העבודה האפשריים באותם חודשים (שאינם כוללים ימי שבתון וחגים של בני כל אחת מהדתות). לשיטת החישוב נדרש דיווח מדויק על מספר ימי העבודה בפועל בתקופת רבע השנה ומספר ימי העבודה בשבוע (חמישה או שישה) הנהוגים במקום העבודה, וכן מידע על דתה של התובעת, נתונים שאת מקצתם אין המעבידים מקפידים למלא ואת מקצתם אינם נדרשים למלא. כמו כן, היא מחייבת את פקיד התביעות לעשות חישוב שונה לבני הדתות השונות, כדי לקבוע את מספר ימי העבודה האפשריים בכל חודש לכל תובעת על פי דתה.

1. על פי התקנות, אין שיטת החישוב מעניקה פיצוי על יותר ממספר ימי העבודה האפשריים (כגון, על העסקה בשבתות ובחגים) או על היעדרות משך חודש מלא בתקופה של חגים. משרד מבקר המדינה בדק 23 תביעות בסניפים רחובות וירושלים, שבהן השלים המוסד ימי היעדרות. הועלה, ששיטת החישוב של ימי היעדרות שבה השתמש המוסד באותן תביעות היטיבה עם שלוש תובעות מעבר למגיע והרעה עם שלוש תובעות האחרות. להלן דוגמאות:

(א) תובעת עבדה בבית מלון, כולל תורנויות בשבתות, ושכרה שולם לה לפי ימים. בחודש הראשון של רבע השנה היא עבדה 26 ימים ובשני - 27 ימים. בחודש האחרון של רבע השנה היא עבדה 17 ונעדרה 10 ימים מפאת מחלה (שכרה בתקופת המחלה שולם על ידי קרן "מבטחים"). המוסד אישר לה השלמה של 4 ימי היעדרות בלבד, בהסתמכו על לוח השנה ועל ימי העבודה האפשריים ברבע השנה. כתוצאה משיטת החישוב, לא זו בלבד שמספר ימי ההשלמה שאושרו לתובעת היה נמוך ממספר ימי ההיעדרות בפועל, אלא שגם שכרה הממוצע ליום היה נמוך יחסית (שכן הושפע ממספר גבוה של ימי עבודה בחודשי העבודה המלאים).

(ב) בשתי תביעות דיווחו מעבידים על עבודה של עד 23 ימים בכל אחד מן החודשים שקדמו להיעדרות, משמע, מדובר בתובעות שעבדו חמישה ימים בשבוע. ואולם המוסד חישב את ימי ההיעדרות בהניחו שמדובר ב-6 ימי עבודה בשבוע. לפיכך חישב את שכרה של תובעת שנעדרה חודש מעבודתה על בסיס של 26 ימי עבודה, אף על פי, שכאמור, עבדה בחודשים שקדמו להפסקת עבודתה לא יותר מ-23 ימים בחודש.

לדעת מבקר המדינה, מאחר שמרבית התובעות דמי לידה הן עובדות בשכר חודשי (88% מן השכירות שהגישו תביעות ב-1990), יש מקום לשקול את פישוט החישוב, כדי שלא יידרשו לצורך זה בירורים רבים אצל המעבידים ואצל התובעת, ואילו הבסיס לחישוב דמי הלידה יהיה קרוב, ככל האפשר, לשכר המשוער שהיה משולם לתובעת אלמלא נעדרה מעבודתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, שהוא שוקד על הכנת טופס תביעה לדמי לידה, במתכונת חדשה שתתאים לשינויים שחלו עם המעבר של מרבית העובדים לעבודה של חמישה ימים בשבוע. את נוסחת חישוב ימי ההיעדרות יבחן צוות חשיבה של המוסד, השוקד על ההצעה לתיקון התקנות.

2. כאמור, בדק משרד מבקר המדינה 110 תביעות, שבהן היו הבדלים בין סכומי השכר של חודשי רבע השנה. באף אחת מן התביעות הללו לא השלים המוסד ימי היעדרות לבסיס השכר ברבע השנה.

(א) נמצא, כי בחמש תביעות לא השלים המוסד ימי היעדרות, כמתחייב על פי התקנות, חרף הצהרת המעבידים שהתובעת היתה חולה או בחופשה ללא תשלום.

(ב) עוד הועלה, שכמה מהסניפים הסתפקו בהצהרת המעביד על מחלת התובעת או על היותה בחופשה ללא תשלום, כדי להשלים ימי היעדרות; ואילו סניפים אחרים דרשו אישורים נוספים ולא הסתפקו באישור המעביד בטופס התביעה. בתביעה אחת, למשל, הצהיר מעביד, שבשל מחלת התובעת לא שולם חלק משכרה באחד מחודשי רבע השנה. פקיד התביעות לא הסתפק בכך, והתובעת התבקשה להמציא למוסד גם תעודות מחלה. משלא עשתה כן, לא הושלמו ימי ההיעדרות.

(ג) 11 מבין 110 התובעות לא קיבלו שכר בחודש אחד או שניים בתקופת רבע השנה, או שקיבלו מחצית מן השכר הרגיל (גננות, עוזרות לגננות, מטפלות במעונות יום כאשר מוסדות החינוך סגורים לרגל חופשה). כמה מן התובעות הן בעלות ותק של עד שש שנים אצל מעביד אחד. לכל התובעות הללו לא השלים המוסד ימי היעדרות, ומשום כך הבסיס לחישוב דמי הלידה ירד בשיעור ניכר. המוסד הסביר, שתובעות אלו קשורות בחוזי עבודה מיוחדים, הפוקעים בסוף שנת הלימודים ומתחדשים בתחילת השנה שאחריה, ולפיכך אין, לדעתו, לראות בתקופה שלא השתכרו חופשה ללא תשלום (שאו כאמור, על פי התקנות, על המוסד להשלים ימי היעדרות), אלא תקופה שבה לא התקיימו יחסי עובד-מעביד. אולם במהלך הביקורת לא נמצאו, אף לא באחד מתיקי התביעה, העתקים של חוזי העבודה האמורים, ולפיכך אין לדעת על מה הסתמך המוסד בקביעתו שמדובר בניתוק של יחסי עובד-מעביד ולא בחופשה ללא תשלום. בנסיבות אלו אפשר שכמה מן התובעות האמורות קיבלו דמי לידה נמוכים מהמגיע להן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי הנחה את הסניפים לבצע תיקונים בכל התביעות שבהן היתה היעדרות עקב חופשה ללא שכר בחודשי הקיץ. בהוראות נוהל לסניפים, שהוציא המוסד בעקבות הביקורת ב-4.12.91, נכתב, שעובדות במוסדות חינוך שבחלק מחודשי הקיץ אין משלמים להן שכר והן עובדות באופן סדיר ורצוף כל ימות השנה ולא נותקו יחסי עובד-מעביד בתקופת החופש, יש לראותן כמי שנמצאות בחופשה ללא תשלום ובלבד שהמעביד אישר זאת.

השלמת השכר ברבע השנה לשכר המינימום
החייב בדמי ביטוח

על פי החוק, בסיס השכר לחישוב דמי הלידה לא יהיה נמוך מההכנסה המינימלית לתשלום דמי הביטוח. בתקנות "הוראות מיוחדות בדבר דמי ביטוח" נקבעו כללים לחישוב המינימום לעובדים בשכר יומי ובשכר לפי שעה. עובדת בשכר יומי או לפי שעה שעבדה פחות מ-18 יום בחודש, יחושב השכר החייב בדמי ביטוח לפי הגדול מבין השניים: השכר הממשי, או מספר ימי העבודה כפול שכר המינימום ליום, ואם עבדה 18 יום ויותר - על פי המינימום החודשי. בהתאם לנוהלי המוסד, כאשר מדובר בעובדת במשרה חלקית, על פקיד התביעות לשערך את מספר ימי העבודה המלאים שעבדה התובעת בכל חודש (על פי כללים שנקבעו בהוראות) ולהשלים את דמי הלידה לשכר המינימום על פי הכללים האמורים. את שכר המינימום החייב בדמי ביטוח מעדכנים פעמיים בשנה. בינואר 1992 הוא היה 703 ש"ח.

אם מספר ימי העבודה במשרה מלאה בחודש הוא 18 יום ויותר והשכר נמוך משכר המינימום החייב בדמי ביטוח, מתריעה המערכת הממוחשבת שעל פקיד התביעות לבדוק את החלטתו ולהשלים, במקרה הצורך, את השכר למינימום החודשי החייב בדמי ביטוח. ואולם כאשר מדובר בעובדות במשרה חלקית, אינה מתקבלת התרעה מן המערכת הממוחשבת, שכן, כאמור, במקרים אלו על פקיד התביעות לשערך תחילה את מספר ימי העבודה המלאים באותו חודש ובהסתמך עליו לקבוע את החלטתו.

משרד מבקר המדינה בדק בסניפים ירושלים, רמת גן ורחובות 24 תביעות של עובדות יומיות או עובדות לפי שעות, ששכרן באחד מחודשי רבע השנה היה נמוך מ-300 ש"ח ולא קיבלו השלמה לשכר המינימום החייב בדמי ביטוח.

נמצא, שבתשע מן התביעות לא ציין המעביד בטופס התביעה את חלקיות המשרה של התובעת, נתון שבלעדיו אי אפשר לקבל החלטה על השלמה לשכר מינימום. חמש מן התובעות האלה עבדו בין 21 ל-26 ימים בחודש; אשר לארבע התביעות האחרות, לא דיווח המעביד גם על מספר ימי העבודה בחודש. בכל התביעות הללו לא פנה המוסד אל המעביד או אל התובעת כדי להשלים את המידע הנחוץ על חלקיות המשרה ומספר ימי העבודה, ולא השלים את השכר. בנסיבות אלו אפשר שכמה מהתובעות לא קיבלו השלמה שהיו זכאיות לה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי בעקבות ממצאי הביקורת פנה למעבידים בבקשה להמציא לו את הנתונים החסרים.



בשנת 1990 טיפל המוסד בכ-47,000 תביעות לדמי לידה, מהן נדחו כ-4,000 ואושרו כ-43,000. יותר מ-90% מהתביעות היו של עובדות שכירות. באותה שנה הוציא המוסד על תשלום דמי לידה סכום של 133.9 מיליון ש"ח. תשלום דמי הלידה בוצע, בדרך כלל, בתוך כחודש מיום הגשת התביעה בסניף המוסד ובלבד שעברו 42 יום מתאריך הזכאות.

נמצאו ליקויים בבקרה של המוסד על דיווחי המעבידים, הנוגעים לשכרה של התובעת ולתקופות עבודתה, ופערים בין דיווחי המעבידים לבין השכר ששולם לתובעת למעשה. פער זה גרם לא פעם לתשלום דמי לידה בשיעור שונה מהמגיע על פי החוק. נמצאו ליקויים גם בקביעת השכר ברבע השנה שקדם ליום הקובע, אפילו כאשר היו בידי המוסד תלושי השכר של התובעת, וכן בהשלמת ימי היעדרות ובהשלמת שכר עד למינימום החייב בדמי ביטוח. ברוב התביעות, שנעשה בהן לכאורה ניסיון לתבוע דמי לידה שלא כדין, הסתפק המוסד בדחיית התביעות או באישורן בסכום נמוך מזה שנתבע ולא העבירן לקבלת חוות דעת משפטית, בתוקף סעיף 149 לחוק, המתיר להפחית 25% מהגמלה, או להגיש תלונה במשטרה במקרים כאלה. המוסד לא נערך למניעת ניסיונות חוזרים של תובעות להגיש תביעות כוזבות.

הקושי של המוסד לאמת את הצהרות המעבידים, בלא חקירה, ולו בדיעבד, היעדר כלי מעקב ממוחשב אחר תביעות שנדחו או שנערכה בהן חקירה, ומיצוי הדין במקרים מעטים בלבד, כל אלה מותירים פרצות לתשלום דמי לידה בשיעור גבוה או נמוך מהמגיע באמת, או למי שאינן זכאיות להם כלל.

על המוסד להקפיד על קביעה נכונה של השכר המשמש בסיס לחישוב דמי הלידה. עליו לשכלל את כלי הבקרה שלו על דיווחי המעבידים והתובעות באמצעות מאגרי המידע הממוחשבים המצויים במוסד, ולמצער - לדרוש מן התובעות לצרף לטופס התביעה תלושי שכר של רבע השנה, המשמש בסיס לתחשיב דמי הלידה; להמשיך ולמקד את החקירות בתביעות שעולה מהן חשד לאי-קיומם של יחסי עובד-מעביד, ולהעביר את ממצאי החקירה במקרים אלו לקבלת חוות דעתה של מחלקת הגבייה, המוסמכת לקבוע את מעמדה של המבוטחת; לקבוע אמות מידה להעברת תביעות לטיפול הלשכה המשפטית, כל אימת שמתעורר חשד למעשה מרמה.

תוספת תלויים בעבור בן זוג של נכה גרוש

ריכוז ממצאים

פרק ו' 2 לחוק הביטוח הלאומי והתקנות על פיו קובעים, בין היתר, כי נכה זכאי לתוספת תלויים בעבור שני ילדיו הראשונים ובעבור בן הזוג.

ב-956 מקרים, מבין כ-28,000 מקבלי קצבת נכות עם תוספת תלויים, אין התאמה בין הרשומה על המצב המשפחתי של הנכה לבין הרשומה על זכאותו לתוספת תלויים ולביטוח רפואי בעבור בן הזוג. בשל כך שולמו בכשליש מהמקרים, במשך תקופה ארוכה, תשלומי יתר של תוספת תלויים, אף על פי שלא היו זכאים לכך; ואף כי שבכשליש מתיקי התביעות

שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה (14 תיקים) נמצאו גם הודעות על גירושין. במקביל גם נוכח מקצבתם של קצת מהנכים דמי ביטוח רפואי בעבור בן זוג, אף שהנכים היו גרושים.

בבדיקה מדגמית שנערכה בשלושה מבין 17 סניפי המוסד נמצא, שלמקצת הנכים שולמה תוספת תלויים בעד בן זוג, במשך תקופה של חמישה חודשים ועד ארבע שנים ממועד הגירושין או מתחילת תקופת הזכאות ועד למועד הפסקת תשלום הקיצבה או עד למועד הביקורת במאוס 1991. במרבית תיקי התביעות נמצאו הודעות על הגירושין; בכמה מהם נמסרו ההודעות למוסד עם הגשת התביעה או קודם למועד תחילת זכאותם לקצבה.

בבדיקה נמצא גם של-23 נכים ב-3 סניפים נוכח מקצבת הנכים דמי ביטוח רפואי בעד בן הזוג במשך תקופה של שנה וחודשיים ועד כתשע שנים ממועד הגירושין ועד למועד הפסקת הניכוי.

במהלך הביקורת החזיר המוסד לנכים את הניכויים של דמי ביטוח רפואי בעבור בן זוג וניכה את הסכומים מהתשלומים בגין ביטוח רפואי שהוא מעביר לקופ"ח בלא שניתנה לבני הזוג הגרושים התראה מוקדמת כדי שיבטחו את עצמם בעתיד. במועד הביקורת עדיין לא היה למוסד אומדן על היקף הכספים ששולמו ביתר.



1. פרק ו' 2 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968, (להלן - החוק) והתקנות על פיו מקנים זכאות לקצבה חודשית לנכה תושב ישראל שמלאו לו 18 שנים וטרם הגיע לגיל המזכה בקצבת זיקנה - 65 לגבר ו-60 לאשה. שיעור הקצבה המלאה ליחיד הוא 25% מן השכר הממוצע במשק. סעיף 127 לז (ב) לחוק קובע, כי נכה זכאי לתוספת תלויים בעבור שני ילדיו הראשונים ובעבור בן הזוג, כדלקמן: תוספת של 50% לקצבה בעבור בן זוג שהכנסתו אינה עולה על הסכום הנקוב בחוק ותוספת של 20% לקצבה בעד כל אחד משני ילדיו הראשונים. נכה הזכאי לקצבה חודשית חלקית זכאי לתוספת תלויים בשיעור חלקיות קצבתו החודשית. נכה זכאי, על פי החוק, לתוספת תלויים גם בעבור הידועה בציבור כאשתו אשר גרה עמו.

באוגוסט 1976 נחתם הסכם בין המדינה לבין קופות חולים בדבר ביטוחם הרפואי של נזקקים, לרבות מקבלי קצבת נכות. נכה המקבל קצבת נכות חודשית זכאי לביטוח רפואי לו ולילדיו, כן זכאי הנכה לביטוח רפואי לבן זוגו אם הכנסתם אינה עולה על תקרה שנקבעה. צירוף הנכה לביטוח הרפואי נעשית על פי בקשתו בכתב. המוסד מנכה מקצבת הנכות דמי ביטוח רפואי בסכום שנקבע בידי המוסד והמדינה בהתחשב בהכנסותיו של הנכה.

נכה שהתגרש, נפסקת זכאותו, לתוספת תלויים ולביטוח רפואי בעבור בן הזוג. ממועד זה יש להפסיק את ניכוי דמי הביטוח הרפואי מקצבת הנכות בעבור בן הזוג (הנכה זכאי לתוספת תלויים ולביטוח רפואי בעד ילדיו גם לאחר גירושיו).

המידע על גירושיו של הנכה מגיע למוסד משני מקורות עיקריים: מן הנכה - המתחייב בטופס התביעה להודיע על כל שינוי שחל בפרטים שמסר; וממשרד הפנים - השולח הודעות מידע למוסד על השינויים החלים במעמדו האישי של כל מבוסח. המידע ממשרד הפנים מגיע למוסד כחצי שנה לאחר מועד השינוי.

על פי ההוראות, עם קבלת המידע על הגירושין, על פקיד התביעות לדווח למערכת הממוחשבת של אגף גימלאות נכות (להלן - האגף), על שלילת הזכאות לתוספת בעבור בן הזוג. במהלך עבודתו השוטפת של מטה האגף במשרד הראשי התברר, שהמערכת הממוחשבת אינה שוללת את הזכאות לתוספת תלויים ולביטוח רפואי בעבור בן הזוג, על אף הדיווח על הגירושין. כתוצאה מכך (כמתואר להלן), שולמה במשך שנים מספר תוספת תלויים בעבור בן זוג לנכים שהתגרשו. בעקבות זאת חזר האגף והוציא, בנובמבר 1990, הנחיה קיימת שלא הופעלה בעבר, ולפיה יש להקפיד על עדכון

רשומה נוספת במערכת הממוחשבת עם כל דיווח על גירושין. ההנחיה נועדה למנוע המשך תשלום תוספת תלויים ולהפסיק את הביטוח הרפואי בעבור בן הזוג. פקידי התביעות נתבקשו לעדכן את הרשומות בהתאם להנחיה על סמך מידע על גירושין שהתקבל מאז חידוש ההנחיה ואילך.

2. בעקבות הוצאת ההנחיה האמורה יזם וערך משרד מבקר המדינה, בדצמבר 1990, בדיקה של קובץ נכות כללית, בשיתוף עם המוסד. הבדיקה נועדה לבדוק את היקף התופעה שנכים ממשיכים לקבל תוספת תלויים בעבור בן זוג לאחר גירושין, את משך הזמן שעבר למן הגירושין ועד לתיקון הרשומה, ואת תוצאותיה של התופעה האמורה. הבדיקה העלתה, כי ב-956 מקרים, מבין כ-28,000 מקבלי קצבת נכות עם תוספת תלויים, אין התאמה בין הרשומה על המצב המשפחתי של הנכה לבין הרשומה על זכאותו העקרונית לתוספת תלויים ולביטוח רפואי בעבור בן זוג. ב-333 מהמקרים הללו שולמו תשלומי יתר של תוספת תלויים בעבור בן הזוג במשך תקופה ארוכה או נוכו מקצבת הנכה דמי ביטוח רפואי בעבור בן הזוג. ב-253 מקרים שולמה לנכים תוספת תלויים כדין או שלא שולמה ממילא תוספת תלויים גם בתקופת הנישואין בהתחשב בהכנסותיה של בת הזוג. המוסד טרם סיים את טיפולו ביתר 370 המקרים.

(א) בעקבות הבדיקה שיזם משרד מבקר המדינה, החליט האגף להקדים ולעדכן במערכת הממוחשבת את המידע אודות נכים שאין ספק על דבר גירושיהם; התברר של-586 נכים מבין ה-956 האמורים, שהיו רשומים כגרושים הן בקובץ נכות והן בקובץ האוכלוסין, נרשמה הפסקת זכאות לתוספת תלויים בעבור בן הזוג מ-1 בחודש שלאחר תאריך הגירושין. במקרים ששולמה תוספת יתר נרשם העודף כחוב והסניפים נתבקשו לגבות אותו מהמבוטח אם הוא תרם להיווצרותו, או לבטל את החוב, אם התשלום נבע מטעות של המוסד. נכים אחדים, מבין 956 האמורים, אשר התגרשו, יצרו מאותו מועד קשר עם ידועות בציבור, ועל פי החוק הם זכאים לתשלום תוספת תלויים. לנכים אחרים הרשומים כגרושים לא שולמה תוספת תלויים בגין בת זוג בגלל גובה הכנסותיה של בת הזוג. 370 מבין 956 הנכים האמורים רשומים בקובץ נכות כגרושים ובקובץ האוכלוסין - כנשואים, ואחרים רשומים בקובץ נכות כאלמנים. בשל כך, החליט האגף שלא להפסיק את תשלום תוספת התלויים ולא לרשום את גימלת היתר כחוב, כל עוד לא נבדק מעמד האישי במדויק. עד למועד סיכום הביקורת בינואר 1992, בדק המוסד 97 מקרים מבין 370 האמורים, אך טרם סיכם את מספר המקרים שבהם שולמה תוספת יתר.

(ב) הבדיקה האמורה כללה רק את הנכים שבמועד הביקורת (דצמבר 1990) היו רשומים במערכת הממוחשבת של המוסד כגרושים. לא נכללו בבדיקה נכים שהיו רשומים כנשואים ושבמהלך השנים (ממועד תחילת הזכאות לקצבת נכות ותוספת תלויים בעבור בן זוג) התגרשו ונישאו מחדש; מספרם וסך תשלומי היתר ששולמו להם בגין התקופות שהיו גרושים אינו ידוע למוסד ולא ניתן לאמוד את היקף התשלומים האלה, בלא בדיקה של כל מקרה ומקרה.

בתשובתו מיוני 1991 הודיע המוסד, כי החליט להימנע מתיקון מצב הרישומים למפרע של נכים שהתגרשו ונישאו מחדש, משום שמדובר בתכנית מורכבת ובדרך כלל בטעות של המוסד ועל כן ממילא דין החובות להתבטל.

(ג) בבדיקה מסורגת, שערך משרד מבקר המדינה בסניפים תל אביב, יפו ורחובות בחודשים מארס - אפריל 1991, נבדקו 47, מבין 152 מקרים, שבהם נמצאה אי התאמה במערכת הממוחשבת: הנכה היה רשום בקובץ כגרוש ואילו בן הזוג הגרוש היה רשום כתלוי שהנכה זכאי בגינו לתוספת תלויים ולביטוח רפואי. להלן כמה דוגמאות:

(1) ל-14 נכים (5 בסניף תל אביב, 2 בסניף יפו, ו-7 בסניף רחובות) שולמה תוספת תלויים בעבור בן זוגם במשך תקופה שנעה בין חמישה חודשים לארבע שנים, ממועד הגירושין או מתחילת הזכאות ועד מועד הפסקת תשלום התוספת האמורה, או עד למועד הביקורת במארס 1991, לפי המוקדם. התשלומים שולמו, אף על פי שבתיקי התביעות של

מרבית הנכים נמצאו הודעות על הגירושין, שמסרו הנכים עצמם או משרד הפנים. במקרים שנבדקו, כאמור, נעו תשלומי היתר בערכים נומינליים מ-170 ש"ח ועד ל-9,129 ש"ח לנכה, והגיעו לסך כולל של 34,602 ש"ח.

(2) בשלושה מקרים, בסניפים תל אביב ויפו, נמצא, שהנכים היו גרושים עוד לפני תחילת זכאותם לקצבה, ודבר הגירושין אף צוין בטופסי התביעה. חרף זאת שולמה להם תוספת תלויים בעד בן זוגם, ממועד קבלת קצבת הנכות.

(3) בעקבות הבדיקה שיזמה הביקורת בסוף 1990, שלח האגף לסניפי המוסד את רשימת המקרים שלא נמצאה בהם התאמה בין רישום המצב המשפחתי של הנכה לבין רישום מצב הזכאות בגין בן הזוג. האגף הטיל על סניפי המוסד לבדוק כל מקרה לגופו, לגבות את תשלומי היתר אם המבוטח תרם לביצועם, אך לראות את החוב כבטל אם מדובר בטעותו של המוסד ומקבל תשלום היתר לא תרם לטעות ואף מסר את כל המידע הדרוש למוסד.

במהלך הביקורת החלו הסניפים בבדיקת המקרים האמורים. הסניפים ביפו וברחובות גבו מארבעה נכים את תשלומי היתר מקצבתם השוטפת; הגבייה נעשתה מקצבת הנכות בערכים נומינליים ובשיעורים של 10%. סניף רחובות העביר למטה שבמשרד הראשי בקשה לבטל את החוב של שלושה נכים, לאחר שהתברר שהם הודיעו ביזמתם על דבר גירושיהם בסמוך למועד הגירושין. במקרה דומה חייב סניף יפו את הנכה להחזיר את תשלום היתר בערכים נומינליים ובשיעור של 10% מהקצבה השוטפת בלא שהעביר את העניין למשרד הראשי כדי שישקול אם לוותר על החוב, שכן בטופס התביעה צוין דבר הגירושין. הביקורת העירה למוסד, שבמקרה זה היה מקום לשקול את ביטול החוב, כמתחייב מהוראות המוסד.

בתשובתו מיוני 1991 הודיע המוסד למשרד מבקר המדינה, כי העיר לסניף יפו, שיש לבחון בכל מקרה את נסיבות היווצרות החוב ולפיהן להחליט אם לגבותו או לבטלו.

(ד) בביקורת שנערכה בשנת 1990 בנושא נכות כללית (ראה דוח שנתי 41, עמ' 619) הועלה, כי בעקבות הבדיקה המחודשת לרגל תיקון מס' 50 לחוק הביטוח הלאומי (נכנס לתוקף ב-1.4.84)¹, לא עודכנו הנתונים על ההכנסות והשינויים במצבם המשפחתי של כמה מהנכים ובני זוגם, אף על פי שעדכון כזה התבקש לנוכח אותה בדיקה והיה בו כדי למנוע, בין השאר, תשלומי יתר בגין תוספת תלויים בעבור בן הזוג. עדכון תקופתי של ההכנסות והמצב המשפחתי היה בהם כדי להקדים את איתור תשלומי היתר של תוספת תלויים. במועד הביקורת הנוכחית עדיין לא היה למוסד אומדן על היקף הכספים ששולמו ביתר.

(ה) ל-23 נכים (7 בסניף תל אביב, 10 בסניף יפו ו-6 בסניף רחובות) מבין 47 המקרים שנבדקו², נוכו מקצבת הנכים דמי ביטוח רפואי גם בעבור בן הזוג, חרף הגירושין. הניכוי נמשך בין שנה וחודשיים לתשע שנים ממועד הגירושין, או מתחילת הזכאות עד להפסקת הניכוי. במקרים אלה, ניכויי היתר של דמי הביטוח הרפואי בעבור בן הזוג נעו בערכים נומינליים מ-175 ש"ח ועד ל-600 ש"ח, והגיעו לסך כולל של 10,555 ש"ח. הביקורת העלתה, כי שניים מהנכים בסניף תל אביב היו גרושים זה מזה ומקצבת כל אחד מהם נוכו דמי ביטוח רפואי במשך שנה ושמונה חודשים גם בעד בן זוג.

¹ אחת המטרות של תיקון מס' 50 לחוק הייתה להוציא ממערכת מקבלי קצבאות הנכות, נכים, שבעקבות הבדיקות המחודשות, אינם זכאים לקצבאות אלו או להתאימן (כולל התוספות) למצבם המשפחתי העדכני של הנכים ולכונן ההשתכרות שלהם ושל בנות זוגם.

² לשלושה מהם שולמה גם תוספת תלויים בעבור בן זוג על אף הגירושין.

(1) בחודשים מארס ואפריל 1991 חישב המוסד את שיעור ניכויי היתר של דמי הביטוח הרפואי בעבור בן הזוג שנוכו מקצבאות הנכים, חרף הגירושין. לכל הנכים האמורים הוחזרו הניכויים בערכים נומינליים בלבד, על אף שבתיקים של 15 מהם היו אסמכתאות המראות כי הנכים הודיעו מיזמתם על דבר הגירושין, ובסמוך להם. במקרה אחד בסניף יפו העלתה הביקורת, כי לא היה מקום להפסיק את תשלום הביטוח הרפואי לבן הזוג, מאחר שבתיק התביעה נמצא תצהיר בחתימת נוטריון, כי מיום הגירושין חי הנכה עם גרושתו כידועה בציבור.

בד בבד עם החזרת ניכויי היתר לנכים, ניכה המוסד אותם סכומים מהתשלומים בגין ביטוח רפואי שהוא מעביר בעבורם לקופות החולים, בלי שעדכן את קופות החולים על כך ובלא שנתן לבני הזוג הגרושים התראה מוקדמת כדי שיבטחו את עצמם.

(2) משרד מבקר המדינה עמד על כך, שעל המוסד לעדכן את קופות החולים אודות הניכויים שהוא ביצע מן התשלומים השוטפים בגין ביטוח רפואי שהוא מעביר אליהם, כדי לאפשר הסדרת המשך הביטוח הרפואי של בני הזוג הגרושים. כמו כן, על המוסד לבדוק אם אין לנכים אלה (שמהם נוכו דמי הביטוח בעבור בני זוגם, חרף הגירושין), זכות לפיצוי על ניכויי היתר, אף אם הוחזרו בערכם הנומינלי.

בתשובתו מיוני 1991 הודיע המוסד, כי אם תימצא הדרך למנוע קליטת מידע במערכת הממוחשבת בהיעדר התאמה בין הרשומה בדבר המצב המשפחתי לרשומה בדבר זכאות התלויים, יהא בכך גם כדי למנוע את האפשרות שינוכו (במקרה של גירושין) מקצבת הנכה דמי ביטוח רפואי בעבור בן זוגו. בתשובה מדצמבר 1991 ומינואר 1992 הודיע המוסד, כי בעקבות הזנת המידע על הגירושין למערכת הממוחשבת, הופסק הביטוח הרפואי ל-148 בני זוג של נכים גרושים. אולם בבדיקה שערך המוסד נמצא, שב-55, מבין 148 המקרים האמורים, מבוטח בן הזוג של הנכה מכוח עצמו; ל-84 בני זוג, שאינם מבוטחים מכוח עצמם, יישלחו מכתבים המסבים את תשומת לבם לצורך לפעול לביטוחם הרפואי; ב-7 מקרים ממשיכים בני הזוג להיות מבוטחים מכוח בן הזוג לשעבר, וגם להם תישלח הודעה שעליהם לדאוג לביטוח רפואי בכוחות עצמם. בשני המקרים הנותרים טרם נסתיים הטיפול.

(ו) ביתר 13 המקרים, מבין 47 המקרים האמורים לעיל, נמצא, כי 3 מן הנכים גרים עם ידועות בציבור ולפיכך הם זכאים, על פי החוק, לתוספת תלויים בעבור בן הזוג. כמו כן נמצא, כי לשבעה נכים אחרים שהתגרשו לא הוענקה תוספת תלויים בעבור בן הזוג וגם לא נוכו מקצבתם דמי ביטוח רפואי עבור בן הזוג, משום שהיו לאותו בן זוג הכנסות שלא זיכו אותו בהטבות אלה. עוד נמצא, שהסניפים טרם סיימו את אימות מצבם המשפחתי של שלושה נכים אחרים.

בתשובתו הודיע המוסד, כי הוחל בשילוב בדיקה לוגית במערכת הממוחשבת כדי למנוע תשלומי יתר כאלה, וכי עד נובמבר 1991 הוא יסיים את בדיקת התיקים שנתגלתה בהם אי התאמה בין הרשומה על המצב המשפחתי לרשומה על מצב הזכאות. כן הודיע המוסד, כי אין בדעתו לחשב את סך תשלומי היתר, משום שמדובר בתכנית מורכבת. המוסד הוסיף, כי בהיעדר כוח אדם מספיק נמנעה ממנו עריכת ביקורת הכנסות כללית, אולם הוא מתכוון לבצע בדיקות מסורגות תקופתיות, כדי לצמצם את תשלומי היתר או החסר.



מהביקורת עולה שבהיעדר ביקורת הכנסות עדכנית לכל הנכים ובני זוגם, בעקבות תיקון מס' 50 לחוק הביטוח הלאומי וגם בשנים שלאחר התיקון (כפי שצוין בדוח שנתי 41) ועקב תשלום תוספת תלויים בעבור בן זוג גם לאחר הגירושין, אף במקרים שהמוסד ידע על שינוי במצב המשפחתי של הנכה, שולמו תשלומי יתר בטעות או שלא כדין. ההשהיה באיתור שמות הנכים הגרושים שקיבלו תשלומי יתר במשך תקופה ארוכה הביאה להגדלת התשלומים העודפים שהמוסד עלול להידרש

לוותר עליהם אם יימצא שמדובר בטעות של המוסד. כמו כן נמצא, כי נוכח מקצבתם של כמה מהנכים דמי ביטוח רפואי גם בעבור בן הזוג על אף הגירושין.

המוסד החל בבדיקת המקרים שבהם נמצאה במערכת הממוחשבת אי התאמה בין הרשומה בדבר מצבו המשפחתי של הנכה ובין הרשומה בדבר זכאותו לתוספת תלויים ולהמשך ניכוי דמי ביטוח רפואי גם בעבור בן הזוג. על המוסד לברר את הסיבה להתמשכות הליקוי במשך שנים רבות בלי שנתגלה ותוקן באמצעות מנגנוני הבקרה הממוחשבים והאחרים, ועליו לאמוד את היקף תשלומי היתר לתוספת תלויים ולמנוע תופעה דומה בעתיד.

היערכות לקליטת העלייה

ריכוז ממצאים

היערכות המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) מבוססת על תחזית של מיליון עולים עד שנת 1995. המוסד נערך לאלתר, בעיקר בענפי זקנה ושאיירים וילדים, שבהם הזכאות לגמלה היא מיום העלייה לארץ.

על פי אומדני המוסד, בשנת 1995 יגיעו תשלומי הגמלאות לעולים לכ-2 מיליארד ש"ח; כ-60% - 65 מסכום זה ימומנו מתקציב המדינה.

עד סוף החומש 1991 - 1995 תרד רמת הכיסוי הקופתי של ענפי האבטלה והסיעוד אל מתחת לרמה המזערית הנדרשת, ואילו בענף ילדים יעלו הרזרבות מעל לרמת הכיסוי המירבית הנדרשת.

החלטת ממשלה מ-27.11.90 קובעת, שהסיוע לעולים, בשנתם השנייה בארץ, החסרים אמצעי קיום לא יינתן עוד על ידי משרד הקליטה, אלא על ידי המוסד לביטוח לאומי; הסיוע יופעל על פי המבחנים המזכים לגמלה להבטחת הכנסה, המשולמת לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. משמעותה של החלטה זו היא החמרה בתנאי הזכאות לסיוע לעולים חסרי האמצעים.



תחזית תשלומים ותקבולים בחומש 1991 - 1995¹

היערכות המוסד לביטוח לאומי לקליטת עלייה מבוססת על תחזית שלפיה יבואו לישראל בשנים 1990 - 1995 מיליון עולים. על פעולות המוסד לביטוח לאומי ישפיעו יותר מכול: המבנה הדמוגרפי של אוכלוסיית העולים, שמאפיין אותו שיעור גבוה של קשישים ושיעור נמוך של ילודה; הגידול הצפוי באבטלה בשנים 1992 - 1995, ששיעורה יגיע, על פי אומדני המוסד, ל-13% עד 15%; וכן הירידה הצפויה בשכר הריאלי.

תשלומי כלל גמלאות המוסד בחומש 1991 - 1995 יגדלו ריאלי ב-5.4% במוצע בשנה, מכ-8.3 מיליארד ש"ח ב-1990 לכ-10.8 מיליארד ש"ח ב-1995 (במחירי 1990).

¹ תחזית תשלומים ותקבולים 1991 - 1995, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, 1991 (האמור בפרק 1 הובא מתוך התחזית האמורה).

תשלומי כלל הגמלאות של המוסד לעולים חדשים הגיעו ב-1990 לכ-76 מיליון ש"ח (במחירי 1990). התשלומים לעולים יגדלו ובשנת 1995 יגיעו, על פי אומדני המוסד, לכ-2 מיליארד ש"ח (במחירי 1990), 60% - 65% מסכום זה יממן האוצר.²

אלה ענפי הביטוח, שחלקם בכלל תשלומי המוסד יגדלו בשיעור ניכר בחומש זה: ענף אבטלה (מ-6.2% ל-9.5%), הבטחת הכנסה (מ-3.1% ל-6.2%) וסיעוד (מ-2.4% ל-3.2%). לעומת זאת, חלקם של התשלומים בענף ילדים מכלל תשלומי המוסד יקטן בסוף החומש מ-19.3% לכ-15%. בחומש זה שיעור הגידול בתקבולים של המוסד מדמי ביטוח, בממוצע בשנה, יהיה שווה לשיעור הגידול בתשלומים לגמלאות, כך שבמצבו הכספי של המוסד, כמערכת אחת, לא תחול הרעה.

רמת הכיסוי הקופתית של המערכת כולה - דהיינו, מספר שנות ההוצאה על גמלאות, כפי שמאפשר היקף הנכסים שלה - תישאר בלא שינוי: 3.2 שנות הוצאה, אבל תרד רמת הכיסוי בענפים אבטלה, סיעוד, נפגעי עבודה ואימהות. במיוחד תחול ירידה חריפה בענף אבטלה, מכיסוי של 7.1 שנות הוצאה ב-1990 לכיסוי של 0.7 שנות הוצאה ב-1995 (כמחצית הגירעון בענף בשנת 1995 תהיה בשל אבטלת עולים); ובענף סיעוד - מכיסוי של 3.7 שנות הוצאה לכיסוי של 0.2 שנות הוצאה. בענף ילדים, לעומת זאת, יגדלו הרזרבות מכיסוי של 3.9 שנות הוצאה ב-1990 לכיסוי של 8.9 שנות הוצאה בשנת 1995.

נוכח התחזיות של מחלקת המחקר של המוסד, שהובאו לעיל, על המוסד לשקול דרכים להשלמת הכיסוי האקטוארי בענפים שרמת הכיסוי בהם נמוכה מהנדרש על פי קביעת מועצת המוסד, ולתאם עם משרד האוצר את תקצוב הכספים לגמלאות הממומנות מתקציב המדינה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד האוצר, כי לדעתו שיפור במצבו האקטוארי של ענף סיעוד יושג, אם המוסד יוציא לפועל את החלטת הממשלה מיום 27.11.90 בדבר שינוי הקריטריונים לקביעת הזכאות לגמלת סיעוד, באופן שמספר הזכאים לא יעלה על 19,000, והעלות השנתית תפחת ב-50 מיליון ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי היערכותו לכיסוי הגירעון הצפוי בענף סיעוד אינה באמצעות הקטנת מספר הזכאים, אלא בהגדלת העתודות הכספיות של הענף. המוסד יפעל, כפי שמתיר לו החוק, להעברת יתרות מענף ילדים לענף סיעוד ובה בעת הוא עושה לשינוי החלטת הממשלה.

גמלאות המשולמות לעולים מייד עם בואם ארצה

בענפים זקנה ושאיירים, ילדים ואימהות מוענקות גמלאות מייד עם בואם של העולים ארצה. לגמלת זקנה מיוחדת³ זכאים זוג נשוי שביום העלייה הגבר בן 65 לפחות, או אישה לא נשואה (רווקה, גרושה או אלמנה) שביום עלייתה היא בת 60 לפחות. לקצבת ילדים זכאיות משפחות אשר להן ילד עד גיל 18. למענק לידה זכאית כל עולה שילדה בארץ. הזכאות לגמלאות אחרות, בהתקיים התנאים המזכים, היא: בענף סיעוד - 12 חודשים לאחר יום העלייה, להבטחת הכנסה ולנכות כללית - 24 חודשים לאחר יום העלייה (על הקיצור הצפוי בתקופת האכשרה לקבלת גמלה להבטחת הכנסה ראה להלן). בענפים אחרים נקבעת הזכאות בהתקיים תקופת אכשרה כקבוע בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968 (להלן - החוק).

² גמלאות שבעבורן אין גובים דמי ביטוח והן משולמות על פי סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי או על פי חוקי מדינה והסכמים מיוחדים (כגון, גמלאות זקנה ושאיירים לעולים וגמלאות להבטחת הכנסה), ממומנות מתקציב המדינה.

³ גמלאות זקנה מיוחדות ניתנות לעולים שאינם מבוטחים לפי פרק ב' לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968, והן ממומנות מאוצר המדינה.

מספר העולים המקבלים קצבאות זקנה ושאיירים היה בממוצע 6,500 בחודש ב-1990 ויהיה כ-100,000 ב-1995. מספר משפחות העולים שלהן ילדים עד גיל 18 היה כ-37,000 ב-1990 (מרביתן משפחות קטנות שלהן לא יותר משני ילדים). על פי תחזיות המוסד, מספרן יהיה 136,970 ב-1993 ו-157,710 משפחות ב-1995. מספר העולות שקיבלו מענק לידה היה 1,300 ב-1990. על פי התחזית, ב-1995 יהיה מספרן 10,400.

בינואר 1992 הייתה קצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה ליחיד 703 ש"ח ולזוג 1,054 ש"ח; קצבת ילדים בעד ילד אחד 92 ש"ח ו-184 ש"ח בעד שני ילדים; מענק לידה 562 ש"ח.

היערכות המוסד לתשלום גמלאות זקנה

ושאיירים וקצבת ילדים

עד לינואר 1992 נמסר לעולים מידע על הזכאות לקצבאות זקנה וילדים בנמל התעופה עם הגיעם ארצה. כדי למצות את הזכאות לקצבה, היה על העולה להגיש תביעה בסניף המוסד במקום מגוריו. עולה שלא הגיש תביעה, מסיבה כלשהי, לא קיבל את הגמלה שהוא זכאי לה. בעת הגשת התביעה לקצבת זקנה בחר העולה את קופת החולים שברצונו להיות מבוטח בה. דבר זה איפשר למוסד לשמור על רציפות התשלום של הביטוח הרפואי באמצעות ניכוי מגמלת זקנה ושאיירים, לאחר שתמה התקופה שבה היה העולה מבוטח באמצעות משרד הקליטה.

1. מספרם הרב של התובעים, וקרובי משפחה הנלווים אליהם, בדרך כלל, גרם לצפיפות רבה בסניפים והטיל עומס רב על פקידי התביעות. המוסד הנחה את הפקידים המטפלים בקצבאות זקנה וילדים לטפל תחילה בתביעות העולים. בגלל הפניית המשאבים לטיפול בעולים התארך במקצת הטיפול בתביעות לקצבת זקנה ושאיירים של מבוטחים ותיקים ועוכב הטיפול בעניינים השוטפים שבתכנית העבודה של הענף.

2. כדי להקל על העולים ועל עבודת הסניפים, נערך המוסד לקביעת הזכאות בענף זקנה ושאיירים ובענף ילדים בדרך שתפטור את הזכאים מן הצורך להתייצב בסניפי המוסד לשם הגשת התביעה ובחירה בקופת החולים. מ-1.10.92 פועל המוסד כמפורט להלן: את הזכאים לקצבת זקנה מאתר משרד הקליטה בנמל התעופה, עם הגיעם ארצה, ומשלם להם מקדמה בסכום קצבת הזקנה (המוסד משפה את משרד הקליטה על תשלום מקדמות אלו). המוסד משלם לעולים הזכאים את קצבת הזקנה השוטפת ואת קצבת הילדים ישירות לחשבון הבנק שלהם חודש לאחר יום העלייה. הזכאות נקבעת על פי נתונים אישיים, שמתקבלים בלשכות משרד הקליטה בנמל התעופה ובלשכות ברחבי הארץ, ובהם, בין השאר, סמל הבנק ומספר החשבון שפתח העולה וכן קופת החולים שהעולה בחר להיות חבר בה. נתונים אלה מועברים ממשרד הקליטה למוסד לביטוח לאומי על גבי מצע מגנטי. באופן זה נחסכת קליטת הנתונים מחדש בידי עובדי המוסד. לדברי המוסד, הדבר יביא גם למיצוי מירבי של הזכאות, יקטין את העומס על סניפי המוסד והם יתפנו לעבודה השוטפת ולטיפול במקרים חריגים.

3. כדי להבטיח את תשלום קצבת ילד ראשון ושני לעולים, תוקנו תקנות הביטוח הלאומי (תשלום נקודת קצבה בעד הילד הראשון) (תיקון), התשנ"א-1991. על פי התיקון, תשלום הקצבה בעד הילד הראשון והילד השני, בתקופה של 24 החודשים הראשונים לעלייה ארצה, על ידי המוסד במקום על ידי המעביד. התקנות יחולו על מי שעלה לארץ ביום תחולתן (12.6.91) או אחרי כן.

היערכות המוסד לתשלום גמלאות להבטחת הכנסה

1. שיעור משפחות העולים מכלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה היה ב-1991 16%, שהן 7,900 משפחות, בממוצע, בחודש. בשנת 1993, כ-60% מכלל המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה יהיו משפחות עולים, ומספרן יגיע, בממוצע, ל-56,000.

בחודש (על פי אומדן אחר³ - 42,500). בשנת 1995 יקטן מספר משפחות העולים המקבלות גמלה זו בממוצע חודשי לכ-45,000 (על פי אומדן אחר - 39,400).

בינואר 1992 הייתה הגמלה המזערית הרגילה להבטחת הכנסה 562 ש"ח ליחיד, לזוג בלי ילדים - 1,054 ש"ח, והגמלה הרגילה המירבית למשפחה - 1,195 ש"ח.

2. בהחלטת הממשלה מיום 27.11.90 נאמר: "התקופה, שבה אדם חייב להיות תושב ישראל כדי להיות זכאי לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, בהתקיים תנאי הזכאות, תקוצר מ-24 חודשים מיום עלייתם ארצה ל-12 חודשים. דמי אבטלה, דמי קיום והבטחת הכנסה לא ישולמו לעולים מאת המשרד לקליטת עלייה (להלן - משרד הקליטה) החל מיום שחלפו 12 חודשים מיום העלייה. חוק הבטחת הכנסה יתוקן בהתאם".

(א) מקבלי הבטחת הכנסה מקרב האוכלוסייה הוותיקה נהנים מביטוח רפואי מתוקף הסכמים חתומים בין משרדי האוצר והבריאות וקופות החולים. במהלך הדיונים לשינוי תקנות הבטחת הכנסה הציע משרד האוצר להחיל את התקנות על עולים חדשים, אך בלי להשתתף במימון הביטוח הרפואי שלהם, דוגמת הוותיקים כמבואר. המוסד התנגד שדינם של העולים לעניין כיסוי הביטוח הרפואי יהיה שונה משאר הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה. בשל מחלוקת זו התעכבה הבאת השינוי לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת. באוקטובר 1991 הושגה הסכמה עם משרד האוצר, ולפיה, עולים חדשים, שיימצאו זכאים על פי חוק הבטחת הכנסה, יבוטחו בביטוח רפואי. עד מועד סיום הביקורת בנובמבר אותה שנה לא תוקנו התקנות, לפיכך עולים חסרי אמצעי קיום ממשיכים להסתייע במשרד הקליטה עד 24 חודשים מיום עלייתם, על פי התנאים המזכרים במשרד.

(ב) משרד האוצר קבע, שעד 1.4.91 ישלים המוסד את ההצעות לשינוי בתקנות המתחייב מהחלטת הממשלה וייערך היערכות ארגונית, ומאותו מועד תיושם החלטת הממשלה. כשהתברר שעד אז לא יהיה אפשר להשלים את ההיערכות, נדחה מועד ביצועה ל-1.11.91, בעצה אחת עם משרד הקליטה ומשרד האוצר. באוגוסט אותה שנה הציג המוסד לוח זמנים חדש, ולפיו בינואר 1992 הוא יתחיל לטפל בהדרגה בתביעות להבטחת הכנסה של עולים הנמצאים בארץ פחות משנתיים, ובאפריל 1992 הוא יטפל בתביעות להבטחת הכנסה של עולים 12 חודשים לאחר עלייתם. משרד הקליטה, לעומת זאת, התנגד לתקופת מעבר ותמך בהפעלה מלאה של ההחלטה ב-1.1.92.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, שבנובמבר 1991 התקבל סיכום על דעת המוסד ומשרדי הקליטה והאוצר, שעל פיו במאוס 1992 יתחיל המוסד לשלם גמלאות להבטחת הכנסה לעולים לאחר שנה מיום עלייתם. עוד סוכם, שמשרד הקליטה יקדים להעביר למוסד כבר בינואר 1992 מידע על העולים המקבלים סיוע מהמשרד. נתוני העולים, שיתקבלו ממשרד הקליטה מבעוד מועד, יאפשרו למוסד לקלוט את התביעות בהדרגה עוד לפני החלת השינוי בחוק במאוס אותה שנה, זה יקטין את מספר התביעות שיוגשו לאחר שיכנסו התקנות לתוקף ויקטן הלחץ על הסניפים.

(ג) הועלה, שהכללים והמבחנים לזכאות לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה מחמירים יותר מהכללים והמבחנים לתשלום סיוע לעולים על ידי משרד הקליטה. להלן דוגמאות:

(1) תנאי הזכאות לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה כוללים דרישה שמבקש העבודה יהיה רשום בשירות התעסוקה כמחוסר עבודה ושירות התעסוקה לא הציע לו "עבודה מתאימה", שמובנה - כל עבודה התואמת את מצב בריאותו וכושרו הגופני. לעומת זאת, עולים שהם מדענים, רופאים, מהנדסים, מורים אמנים וספורטאים, שלא מצאו עבודה בתחום מקצועם, זכאים לדמי קיום ממשרד הקליטה אף אם אינם רשומים בלשכה של שירות התעסוקה כמחוסרי עבודה, ובלבד שהמציאו למשרד הקליטה אישור אבטלה מידי רכז הקליטה של אותו תחום מקצועי. הסדר זה איפשר לעולה בעל מקצוע לקבל דמי קיום בשנתיים הראשונות לעלייתו בשעה שהוא מחפש עבודה המתאימה לכישוריו ולהשכלתו

³ שני האומדנים מבוססים על הנחות שונות זו מזו בדבר שיעור האבטלה בקרב העולים שהגיעו מ-1990. אומדן א' - אבטלה בשיעור 34% ב-1990, 41.4% ב-1993 ו-29% ב-1995. אומדן ב' - שיעור אבטלה מירבי של 31% ב-1993.

והוא לא היה חייב לקבל כל עבודה כפי שמחייבים תנאי הזכאות לקבלת גמלה להבטחת הכנסה.

- (2) על פי חוק הבטחת הכנסה, גם השתתפות בקורסים להכשרה מקצועית שאליהם הופנה הנוגע בדבר משירות התעסוקה או ממי שאישר לכך שירות התעסוקה מזכה בגמלה להבטחת הכנסה. אולם מובנה של "הכשרה" לעניין זה אינו מקיף את כל הקורסים של הכשרה, הסבה או רישוי הניתנים לעולים. לדוגמא: הכשרה של עובדי הוראה בידי משרד החינוך, וכן הכשרה של העוסקים במקצועות הרפואה (רופאים, רוקחים, עובדי מעבדה ואחיות) בידי משרד הבריאות, אינם מוכרים כ"הכשרה" לצורך זכאות לגמלה להבטחת הכנסה.
- (3) כדי שבני זוג, או אחד מהם, יהיו זכאים לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, על תנאי הזכאות, לפי החוק, להתקיים בשניהם. סייג לזכאות לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה הוא היות אדם תלמיד במוסד להשכלה גבוהה או היותו בעל רכב. בכללי הזכאות של משרד הקליטה אין סייג כזה.

מנתונים על מקבלי דמי קיום בנובמבר 1991 שהעביר משרד הקליטה למוסד עולה, כי כ-16,000 עולים קיבלו דמי קיום לאחר שעברו 12 חודשים מיום עלייתם, מהם כ-5,000 שהו בהכשרה מקצועית⁴.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-3.2.92 הודיע משרד הקליטה, כי בסיכומים בינו לבין משרד האוצר נקבע, שאת דמי הקיום לכל העולים, אשר החלו ללמוד בקורסים (בין שהקורסים מוכרים כ"הכשרה" על פי חוק הבטחת הכנסה ובין שאינם מוכרים) במהלך השנה הראשונה לעלייה, ימשיך לשלם משרד הקליטה עד לסיום הקורס, גם אם הקורס יימשך בשנה השנייה לעלייה (אסמכתאות על סיכומים אלה לא הומצאו למשרד מבקר המדינה).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 27.11.91 הודיע משרד האוצר, כי מ-1.3.92 יועבר הטיפול בעולים מחוסרי אמצעי קיום לאחר 12 חודשים מיום עלייתם ממשרד הקליטה לידי המוסד לביטוח לאומי; למעט חריג אחד וחד פעמי והוא: עולים אשר באותו מועד יימצאו בעיצומה של הכשרה מקצועית ימשיכו להסתייע במשרד הקליטה עד לסיום הקורס.

מתשובת משרד הקליטה עולה, כי הוא מתכוון להמשיך ולשלם דמי קיום לכל העולים שיימצאו בקורסים להכשרה גם לאחר 12 חודשים מיום העלייה. לעומת זאת, מתשובת משרד האוצר עולה, שהחל מהחודש ה-13 לעלייה, רק עולים שיימצאו בקורסים להכשרה מקצועית המוכרים כ"הכשרה" על פי חוק הבטחת הכנסה יהיו זכאים לסיוע, והוא יינתן רק באמצעות המוסד.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי האוצר והקליטה והמוסד יתאמו את עמדתם בעניין הזה. על פי הסיכומים כפי שהוצגו לעיל עלול, לכאורה, להיווצר מצב, שבו מן החודש ה-13 לעלייה ואילך חלק מן העולים המצויים בעיצומו של קורס יוותרו בלי אמצעי קיום ולא יוכלו להשלים את לימודיהם, לימודים שבהם כבר הושקעו משאבים כספיים ואחרים. אם ימשיך משרד הקליטה, כגרסתו, לשלם דמי קיום לכל העולים הלומדים בקורסים, קיים חשש שאותם עולים, הלומדים בקורסים המוכרים כ"הכשרה" על פי חוק הבטחת הכנסה, יתבעו ויקבלו גם גמלה להבטחת הכנסה מן המוסד לביטוח לאומי.

(ד) בהסתמך על מספר העולים שעלו ארצה בשנת 1990 ובהנחה שהאבטלה בקרב העולים היא בשיעור של 31%, העריך המוסד, שאם יתקבל השינוי בתקנות, מספר התביעות להבטחת הכנסה של עולים בחודש הראשון להחלת התיקון יהיה 17,000 בקירוב; מספרן יקטן בהדרגה עד 3000

⁴ מנתונים אלו אין לדעת כמה מן העולים למדו בהכשרה מקצועית "המוכרת" לצורך הבטחת הכנסה.

בחוורש. מספר הזכאים הממוצע לחורש מקרב העולים בשנת 1991 מוערך בכ-7,900 משפחות שיתוספו ל-36,000 מקבלי גמלה להבטחת הכנסה באותה שנה.

כדי לקלוט במהירות את מספר התביעות הצפוי, התקין המוסד מערכת ממוחשבת משופרת, שתאפשר מילוי מהיר של טופס התביעה. פרטים רבים, ככל האפשר, ימלא המחשב אוטומטית בטופס התביעה על סמך מידע המצוי במוסד, ואילו פרטים אחרים יתקבלו מן התובע ויוזנו ישירות למחשב. טופס התביעה על כל פרטיו יודפס בו במקום וייחתם בידי התובע. על פי הערכות המוסד, בדרך זו יקוצר משך הטיפול בתביעה ב-35% - 40%.

באוגוסט 1991 הסתיימה הכשרת עתודה של כ-50 מעובדי המוסד בנושא הבטחת הכנסה, ובעת הצורך יהיה אפשר להגדיל את מספר הפקידים המטפלים בנושא. ענף הבטחת הכנסה העריך, שכדי להפעיל את המערכת החדשה תידרש תוספת גדולה של מסופי מחשב ומדפסות.

ההוצאה בפועל על הקמת המערכות הממוחשבות בענף זקנה ושאיירים, ילדים והבטחת הכנסה ולרכישת הציוד בשנת 1991 הייתה 1,380,000 ש"ח. ההוצאה החזויה לשנת 1992 להמשך פיתוח המערכות, לאחזקתן השוטפת ולרכישת ציוד היא 650,000 ש"ח.



על פי תחזיות המוסד, בשנת 1995 ימומנו מתקציב המדינה כ-60% - 65% מתוך 2 מיליארד ש"ח לתשלומי גמלאות לעולים. בשנים 1991 - 1995 תקטן רמת הכיסוי הקופתי בענפי אבטלה וסיעוד מתחת לרמה המזערית הנדרשת.

מספרם הרב של העולים שעלו משנת 1990 - כ-376,000 - חייב את המוסד להתארגן לאלתר, בעיקר בענפי זקנה ושאיירים וילדים, שבהם הזכאות לגמלה היא מייד מיום העלייה לארץ.

בענף זקנה ושאיירים ובענף ילדים נערך המוסד לקליטת העולים בשני שלבים. בשלב הראשון, שופרו תהליכי העבודה והופנו משאבי כוח האדם לטיפול בעניין הקליטה, לעתים על חשבון הטיפול בעניינים השוטפים. בשלב השני, נערך המוסד לתשלום גמלאות זקנה וקצבאות ילדים בנמל התעופה מייד עם בוא העולים לארץ. תהליך העבודה מוחשב, ובאמצעותו מקווה המוסד להביא לידי מיצוי מירבי של הזכאות לגמלת זקנה ולקצבת ילדים בתוך פרק זמן קצר ובלי שהעולים נדרשים להתניצב בסניפי המוסד.

ענף הבטחת הכנסה נערך לשיפור המערכת הממוחשבת הקיימת שיקצר בכשליש את הזמן הנדרש לטיפול בתביעות.

על פי החלטת הממשלה מנובמבר 1990, הטיפול בעולים חסרי אמצעי קיום יועבר מידי משרד הקליטה למוסד שנה לאחר עלייתם. כיוון שהמבחנים לזכאות לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה מחמירים יותר מהכללים והמבחנים לתשלום סיוע לעולים על ידי משרד הקליטה, עלול שיעור לא ידוע של עולים חסרי אמצעי קיום להיוותר בלי סיוע בשנתו השנייה בארץ.

ממצאי מעקב

השירות לאזרח

דוח שנתי 38, עמ' 615

בחודשים יולי - נובמבר 1987 בדק משרד מבקר המדינה את השירות לציבור במגוון רחב של תחומים. הבדיקה התמקדה בשירותים שמרבית