

המוסד לביטוח לאומי

פעולות ביקורת

בשירות להבטחת הכנסה שבמוסד לביטוח לאומי נבחנו הסיבות שבגללן הפסיק המוסד זכאות לגמלה להבטחת הכנסה או הקטין את שיעורה למפרע; מקורות המידע שעמדו לרשותו בעת קבלת ההחלטה; אופן חישוב החוב שנוצר עקב הפסקת הזכאות ואופן גבייתו מן החייבים; טיפולו של המוסד בתביעות שהוגשו לו שלא בתום לב. בסניפים ירושלים, באר שבע ורמת גן נבדקו תיקיהם של 116 מכלל 1,053 תובעים שבחשבונום בשירות להבטחת הכנסה נרשם חוב חריג כהגדרתו במוסד (8,000 ש"ח ומעלה). כמו כן נבדק אקראית בכל סניפי המוסד אופן חישוב ההצמדה של החובות של 204 מהם.

נעשתה ביקורת על הקרן לפיתוח שירותים לנכים ופעולותיה ועל המחלקה המפעילה את הקרן. נבחנו ניצול התקציב, נוהלי עבודת הקרן, הכנת הבקשות לדיון ואישורן בוועדות, חתימת ההסכמים לביצוע תכניות הסיוע והמעקב אחר ביצועם. כמו כן נבדקו העסקת יועצים חיצוניים, ההטבות שהקרן מעניקה לזכאים לגמלת ניידות ופעולות הפרסום וההסברה שהמוסד נוקט בכל הקשור לעבודת הקרן.

השירות להבטחת הכנסה - הטיפול בחובות

ריכוז ממצאים

חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן - החוק), נועד להבטיח הכנסת מינימום לאוכלוסייה שאינה מסוגלת לקיים את עצמה בשל מצוקה זמנית או מתמשכת ואשר תכניות הביטוח הסוציאלי האחרות אינן מספקות את צרכיה. החוק מבטיח הכנסת מינימום גם למי שיש להם הכנסות, אם הכנסות אלה אינן מספיקות לקיום בסיסי. הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה מותנית, בין היתר, במיצוי האפשרויות להשתלבות בשוק העבודה, בהסבה מקצועית ובשיקום.

בשנת 1995 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה במסגרת השירות להבטחת הכנסה שבמוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) כ-75,300 משפחות. בחודשים פברואר-יולי 1995 בדק משרד מבקר המדינה את הסיבות שבגללן הפסיק המוסד זכאות לגמלה להבטחת הכנסה, או הקטין את שיעורה למפרע; את מקורות המידע שעמדו לרשותו בעת קבלת ההחלטה; את אופן חישוב החוב שנוצר עקב הפסקת הזכאות ואת אופן גבייתו מן החייבים; ואת טיפולו של המוסד בתביעות שהוגשו לו שלא בתום לב. נבדקו תיקיהם

של 116 מכלל 1,053 תובעים שבחשבונום בשירות להבטחת הכנסה נרשם חוב חריג כהגדרתו במוסד (8,000 ש"ח ומעלה).

כ-53% מהתובעים שתיקיהם נבדקו העלימו מן המוסד עובדות מהותיות החיוניות לקביעת הזכאות לגמלה, או מסרו לו את המידע באיחור, ועקב כך שולמו להם גמלאות שלא כדין במשך פרקי זמן שנעו בין כמה חודשים לעשר שנים. מקצת התובעים אף מסרו למוסד הצהרות כוזבות, שיקרו לחוקרי המוסד, והנחו אחרים לתמוך בגרסתם. את מרבית התביעות שהיה בהן ניסיון להונות את המוסד לא העביר הענף להבטחת הכנסה ללשכה המשפטית במוסד, כדי שזו תקבע אם יש מקום להגיש תלונה למשטרה.

הבקרה של המוסד על ההצהרות של תובעי גמלה להבטחת הכנסה בדבר הכנסותיהם מעבודה, היא מוגבלת. יש תובעים הנחשבים במוסד, על סמך הצהרותיהם, כמי שאין להם הכנסות, או כמי שהכנסותיהם אינן מספיקות לקיום בסיסי, ומקבלים ממנו גמלה להבטחת הכנסה, בשעה שמעבידיהם מדווחים למוסד ולשלטונות מס הכנסה על השכר שהעובדים מקבלים, ועל פי שכר זה הם אינם זכאים לגמלה. פיתוח תכנית לקבלת מידע שוטף ממעבידים בדבר השכר שהם משלמים לעובדיהם, מידע שהיה בו כדי לשפר, בין היתר, את הבקרה בנושא זה, הוקפא.

המוסד מאפשר למעבידים המעסיקים עובדים במשק בית לבטח את עובדיהם במוסד בלא שהם נדרשים למסור לו את הפרטים המזהים של העובדים. עקב כך, לא תמיד יכול השירות להבטחת הכנסה לאתר תובעים שיש להם הכנסות מעבודה במשק בית.

השירות להבטחת הכנסה אינו מעביר למחלקות הגבייה במוסד מידע המתקבל אצלו, בחקירות או בדרכים אחרות, בדבר הכנסות מעבודה או ממשלח יד או מעסק שתובעים לא הצהירו עליהן ולא שילמו בגין דמי ביטוח.

תלמידים במוסדות ללימודים על-תיכוניים ובישיבות, שעל פי החוק אינם זכאים לגמלה להבטחת הכנסה, קיבלו גמלה שלא כדין במשך פרקי זמן של עד שמונה שנים.

המוסד שילם גמלה להבטחת הכנסה גם למי שבבעלותם רכב, אף שבעלות על רכב שוללת, לפי החוק, זכאות לגמלה. את מקצת בעלי הרכב לא איתר המוסד, משום שהם רשומים באגף הרישוי שבמשרד התחבורה במספר זהות שגוי.

בשל חילוקי דעות בין המוסד למשרד התחבורה בדבר חיוב המוסד בתשלום בעד שירותים ממוחשבים שהוא מקבל ממנו, הפסיק משרד התחבורה בינואר 1996 לעדכן את קובץ "רכב" שבמוסד במידע על רישום בעלות על רכב הנעשה אצלו. עקב כך מתקשה המוסד, בין היתר, בקביעת הזכאות של מי שתובעים גמלה להבטחת הכנסה.

לא תמיד בודק המוסד אם לתובע יש מקרקעין, גם כאשר הבדיקה דרושה על פי הוראותיו. היו מקרים שבהם קבע המוסד את ערכם של נכסים כשבע עד שמונה שנים לאחר שהתובעים הצהירו במוסד שהם בעליהם.

בדיקת היכולת הכלכלית של תובעים בידי המוסד אינה ממצה. תובעים אינם נדרשים להצהיר על כל החשבוניות, החסכוניות וההפקדות בניירות ערך שלהם ושל בני זוגם, גם כאשר ידוע למוסד, מרישומים של מחלקות אחרות הפועלות בו, שיש להם כמה חשבוניות בנק.

זכאות לקבלת גמלה להבטחת הכנסה מקנה, בין היתר, זכאות לסיוע בשכר דירה ממושרד הבינוי והשיכון. בין המוסד לבין משרד הבינוי והשיכון נקבעו הסדרים בדבר העברת מידע על הפסקת זכאותם של תובעי גמלה להבטחת הכנסה במוסד, אך הסדרים אלה אינם מלאים, שכן אינם כוללים העברת מידע בדבר הפסקה של זכאות בתחולה למפרע. עקב כך, אין המשרד דורש מתובעים להחזיר לו כספי סיוע שקיבלו ממנו שלא כדין.

המוסד קיזז מגמלאות של כמה תובעים סכומים על חשבון חוב של גמלה להבטחת הכנסה, בלי שהודיע להם על קיום החוב, על סכומו ועל הסיבות להיווצרותו.

בשל מגבלות טכניות, מקצת החובות רשומים בערכים נומינליים ואינם נושאים הצמדה למדד המחירים לצרכן. בדרך כלל, המוסד אינו מביא בחשבון את תרומתו של התובע להיווצרות החוב, ועקב כך יש שגם תובעים שהונו את המוסד פורעים את חובם בערכים נומינליים ובתנאי תשלום נוחים.

המוסד משלם למקצת החייבים בגין גמלה להבטחת הכנסה קצבאות ילדים או תשלומים חד-פעמיים, אך אינו מקיזז מתשלומים אלה את חובם.

כאשר לחייבים יש במוסד יתרת חוב גדולה, וסכום ההחזר החודשי הנגבה מהם בדרך של קיזוז מגמלאות אחרות הניתנות להם הוא זעום, אין המוסד נוקט פעולות נוספות לגביית החוב, אף אם הם בעלי נכסים בני מימוש. יתר על כן, עם הפסקת קיזוזו של החוב (בדרך כלל, עם הפסקת הזכאות לקצבת ילדים) אין המוסד מודיע לחייבים על יתרת החוב הרשומה בחשבונם ואינו דורש את פירעונה.

מקצת החייבים חויבו בהפרשי הצמדה גדולים מן הקבוע בחוק, שכן סכומי גמלה ששולמו להם שלא כדין הוצמדו לתאריך שקדם למועד תשלומם. לעומת זאת, חוב של חייבים אחרים לא נשא הצמדה במשך זמן רב - עד כשנה ורבע ממועד חישובו בשירות להבטחת הכנסה - ועקב כך נשחק ערכו.



חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, נועד להבטיח הכנסת מינימום לאוכלוסייה שאינה מסוגלת לקיים את עצמה בשל מצוקה זמנית או מתמשכת ואשר תכניות הביטוח הסוציאלי האחרות אינן מספקות את צרכיה. החוק מבטיח הכנסת מינימום גם למי שיש להם הכנסות, אם הכנסות אלה אינן מספיקות לקיום בסיסי. הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה מותנית, בין היתר, במיצוי האפשרויות להשתלבות בשוק העבודה, בהסבה מקצועית ובשיקום.

על פי החוק, תושב ישראל שמלאו לו עשרים שנה זכאי לגמלה להבטחת הכנסה בכפוף להוראות החוק, אם מתקיים בו, בין היתר, אחד מתנאים אלו: אין לו הכושר לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו, או שאינו ניתן להשמה בעבודה כלשהי; הוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה, והיא לא הציעה לו עבודה מתאימה (עבודה התואמת את מצב בריאותו וכושרו הגופני או הכשרתו); הוא עובד בעבודה או נמצא בהכשרה שההכנסה מהן פחותה מסכום הגמלה המשולמת לפי החוק. כמו כן זכאים לגמלה האמורה גבר שמלאו לו 65 שנה ואשה שמלאו לה 60 שנה; היא אם או הורה יחיד שבהחזקתם ילד שטרם מלאו לו שבע שנים; אלמנה אם לילד הנמצא עמה ובהחזקתה; ומי שעיקר זמנו מוקדש לטיפול בבן זוגו החולה או בילדו החולה הזקוקים להשגחה תמידית.

עוד נקבע בחוק, שלא יהיה זכאי לגמלה מי שהכנסותיו גדולות מהסכום הקובע החל לגביו על פי החוק.¹ אם לתובע הכנסה קטנה מן הסכום הקובע, הוא יקבל גמלה בסכום השווה להפרש שבין הגמלה שהיה זכאי לה לולא ההכנסה, לבין ההכנסה.

הזכאות לגמלה של כל אחד מבני זוג, חוץ מאשר במקרים אחדים שנקבעו בתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב-1982 (להלן - התקנות), מותנית בכך שגם בבן זוגו מתקיימים תנאי הזכאות לגמלה.

אלה מי שאינם זכאים לגמלה להבטחת הכנסה לפי החוק או התקנות: אדם הנמצא במוסד וכל החזקתו היא על חשבון אוצר המדינה, הסוכנות היהודית או רשות מקומית; אדם המשרת שירות סדיר בצבא ואשתו; חבר בתאגיד האחראי לכלכלת חבריו; תלמיד הלומד במוסד שקבע שר העבודה והרווחה בתקנות; אדם שבבעלותו רכב מנועי.

על פי החוק, שר העבודה והרווחה, הממונה על ביצוע החוק, רשאי לקבוע בתקנות כללים, תנאים ומבחנים משלימים לתנאי הזכאות האמורים.

האוכלוסייה המטופלת בשירות להבטחת הכנסה

תובעים של גמלה להבטחת הכנסה שטרם הגיעו לגיל זקנה (65 שנים בגבר ו-60 שנים באשה) מטופלים במסגרת השירות להבטחת הכנסה.² עם האוכלוסייה המטופלת במסגרת זו (להלן - האוכלוסייה השירותית) נמנים, בין היתר, נשים חד-הוריות; משפחות בלא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה או שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה בלי שנמצאה להם עבודה; נכים שלא נמצאו זכאים לגמלה לנכות כללית, אך בריאותם לקויה, והם חסרי כושר עבודה או בעלי כושר מוגבל בלבד; ומשפחות שמפרנסיהן הם בעלי שכר נמוך. הזכאות של האוכלוסייה השירותית לגמלה מותנית על פי רוב הן במבחן הכנסות והן במבחן תעסוקה. בשנת 1995 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה במסגרת השירות להבטחת הכנסה כ-75,300 משפחות.³

מימון הגמלאות להבטחת הכנסה ושיעורן

1. בשנת 1995 שילם המוסד לביטוח לאומי גמלאות להבטחת הכנסה בסכום של כ-1.5 מיליארד ש"ח: כ-1.1 מיליארד לאוכלוסייה השירותית המקבלת גמלה במסגרת

¹ ההכנסה לעניין הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה היא כל הכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (בין היתר, השתכרות או רווח מעבודה, השתכרות או רווח מכל עסק או משלח יד, השתכרות או רווח שמקורם בחקלאות, דמי שכירות, תמלוגים, דיבידנד), אף אם לא צמחה, הופקה או נתקבלה בישראל. כהכנסה לעניין קביעת הזכאות לגמלה נחשבת גם גמלה כמשמעותה בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995; תשלומים למי שמצוי בהכשרה מקצועית; דמי מזונות; ושיעור מסוים משווי של נכס, שייחשב כהכנסה מנכס אף אם אין מופקת ממנו הכנסה. ביולי 1996 היתה ההכנסה הקובעת לזוג עם ילד 2,424 ש"ח.

² מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים שאין להם הכנסה מלבד קצבתם זו או שהכנסתם קטנה מן הסכום הקובע, מקבלים השלמה לקצבתם מכוח החוק במסגרת ענף זקנה ושאיירים. על תובעים אלה לא חלה הדרישה להשתלב בשוק העבודה, וזכאותם לגמלה נקבעת על פי מבחן הכנסות. בשנת 1995 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה באמצעות ענף זקנה ושאיירים כ-185,000 משפחות.

³ על פי המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון, רבעון סטטיסטי, כרך כ"ו, מס' 1 (ירושלים 1996), עמ' 97.

השירות להבטחת הכנסה וכ-415 מיליון ש"ח כהשלמת הכנסה למקבלי קצבאות זקנה ושאיירים⁴. תשלומי הגמלאות להבטחת הכנסה ממומנים בידי אוצר המדינה, והמוסד אינו גובה בעבורם דמי ביטוח.

2. הגמלה להבטחת הכנסה משולמת בשיעור רגיל או בשיעור מוגדל. גמלה בשיעור מוגדל משולמת, בין היתר, למי שמקבל גמלה יותר משנתיים, להורה יחיד כהגדרתו בחוק, להורה שיש עמו ילד שטרם מלאו לו 18 המקבל גמלה בנפרד מבן זוגו כמוגדר בתקנות⁵ ולמי שמלאו לו 46 שנה. הגמלה מחושבת יחסית לשכר הממוצע במשך כהגדרתו בחוק, ושיעורה נע בין 20% מהשכר הממוצע ליחיד ל-52.5% מהשכר הממוצע פחות נקודת קצבה⁶. להורה יחיד שלו שני ילדים. ביולי 1996 נע סכום הגמלה בשיעור הרגיל בין 915 ש"ח ליחיד בלא ילדים ל-1,921 ש"ח לבני זוג עם שני ילדים, וסכום הגמלה בשיעור המוגדל נע בין 1,143 ש"ח ל-2,268 ש"ח להורה יחיד עם שני ילדים.

הגשת תביעה להבטחת הכנסה

1. תובע גמלה להבטחת הכנסה מגיש את התביעה בסניף המוסד באזור מגוריו. אם שני בני זוג מבקשים גמלה כזאת, אחד מהם רשאי להגיש את התביעה גם בשם בן זוגו והוא יירשם כתובע. פקיד התביעות מאמת את הפרטים האישיים של התובע, של בן זוגו ושל ילדיו, כפי שהם נקובים בתעודת הזהות (עולים חדשים נדרשים להציג גם תעודת עולה), עם רישומי משרד הפנים המתקבלים במוסד מדי חודש בחודש.

התובע מתבקש למסור למוסד מידע על תעסוקתו ותעסוקת בן זוגו בעבר; הכשרתם המקצועית; מגבלותיהם הרפואיות; גמלאות אחרות שהם מקבלים מהמוסד; והכנסותיהם מכל מקור, לרבות מקרקעין ונכסים כספיים הרשומים על שמם. כמו כן עליו לציין את הסיבה להגשת התביעה. כל הפרטים האלה נרשמים בטופס התביעה, ועל התובע לאשר את אמיתותם בחתימתו.

עם הגשת התביעה בודק המוסד אם התובע הוא בעלים של רכב, ואם יש לו הכנסות ממשלח יד או מעסק ומגמלאות אבטלה, מזונות או נכות כללית. התביעה נדחית על הסף, אם התובע הוא בעלים של רכב או בעל הכנסות גדולות מהסכום הקובע. כאמור, ביולי 1996 היתה ההכנסה הקובעת לזוג עם ילד 2,424 ש"ח. תובעים אחרים מתבקשים להמציא למוסד מסמכים ותעודות להוכחת זכאותם לגמלה על פי רשימה הנמסרת להם לפי העניין.

2. על פי החוק⁷, לצורך קביעת הזכאות לגמלה או המשך תשלומה חייבים תובע גמלה או מקבל גמלה, בין היתר, למסור למוסד כל ידיעה או מסמכים שברשותם או שבאפשרותם לקבלם, לרבות תצהירים, ולהופיע לפני מי שהמוסד קבע ולמסור לו כל מידע שיידרש. כדי לעקוב אחר המשך קיומם של תנאי הזכאות קבע המוסד בהוראות, כי מקבל גמלה ימלא טופס תביעה אחת לשנה לפחות, גם אם לא חל שינוי במצבו (להלן - תביעה תקופתית). אם חל שינוי במצבו של מקבל הגמלה (נישואין, למשל), או אם הנסיבות שהביאו להפסקת הזכאות או לדחיית התביעה השתנו, עליו להגיש תביעה חדשה (חוזרת).

⁴ מתוך נספחים למאזן והדין וחשבון הכספי של המוסד לשנת 1995.

⁵ תקנה 7(1)-(4).

⁶ נקודת קצבה כמשמעותה בסעיף 33 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

⁷ סעיף 19.

מקורות המידע לקביעת הזכאות לגמלה

1. על פי החוק⁸, רשאי המוסד לבקש מידע הדרוש לו לשם בירור הכנסתו של אדם או לשם בירור כל פרט אחר ולחקור אדם בכל עניין הנוגע לחוק זה. לצורך קביעת הזכאות, או המשך תשלומה, נזקק המוסד למידע שוטף, בין היתר, מהגופים האלה: הלשכות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות, שירות התעסוקה, מרכזי שיקום וגמילה מסמים ומאלכוהול, צה"ל ומשרד הביטחון, הסוכנות היהודית, המשרד לקליטת העלייה, המשרד לענייני דתות, משרד הפנים, מס רכוש, קרנות ביטוח, מעסיקים, מרפאות ובתי חולים.

השירות להבטחת הכנסה מפגיש את המידע הרשום אצלו עם מידע הרשום בכמה מחלקות אחרות במוסד. הפגשות ממוחשבות של מידע הנוגע לפטירות, לשינוי מצב משפחתי, ליציאה מן הארץ, לזכאות התובע לגמלת נכות כללית ולמזונות ולקיום בעלות על רכב נעשות באופן שוטף מדי חודש בחודש. לעומת זאת, הפגשות ממוחשבות של מידע הנוגע לזכאות לגמלאות אחרות או להכנסות מעבודה או ממשלח יד או מעסק נעשות לכל היותר אחת לשנה, או על פי דרישה מיוחדת של השירות להבטחת הכנסה.

2. כאשר המידע הדרוש לקביעת הזכאות אינו רשום בקובצי המוסד או אצל גופים שהמוסד רשאי לקבל מהם מידע, עושה המוסד חקירות. מטרת החקירה, בין היתר, היא להרתיע מפני ניצול לרעה של החוק. על פי הוראות המוסד, חובה לקיים חקירה כאשר תובע מצהיר שהוא חי בנפרד מבן זוגו; משגיח על בן משפחה; עובד עצמאי; או תושב ביישוב חקלאי; וכאשר יש חשד שהתובע משתמש ברכב. פקיד התביעות רשאי לבקש חקירה גם בנסיבות אחרות, על פי שיקול דעתו. בשנת 1995 עשה המוסד חקירות אצל 13,739 תובעי גמלה להבטחת הכנסה, שהן 30% מכלל החקירות שהמוסד עשה באותה שנה.

הסיבות להיווצרות חובות בגין גמלה להבטחת הכנסה

בעקבות הבדיקות שעושה המוסד באמצעים שתוארו לעיל, יש שמתגלה מידע חדש על מקבלי גמלה שמעיד על אי-זכאותם לגמלה. במקרים כאלו קובע המוסד את התאריך שבו חדלו להתקיים אצל התובע התנאים המזכים בגמלה, שולל את זכאותו בתחולה למפרע מאותו מועד ורושם לו חוב. על פי החוק, המוסד רשאי לנכות את הסכומים ששילם בטעות או שלא כדין מכל תשלום שיגיע ממנו, בין בבת אחת ובין בשיעורים, כפי שייראה לו, בהתחשב במצבו של מקבל התשלום ובנסיבות העניין. המוסד רשאי לתבוע את החזרת סכום הגמלאות ששילם בטעות או שלא כדין, רק אם מקבל התשלום נהג שלא בתום לב בתביעת הגמלה⁹.

בחודשים פברואר-יולי 1996 בדק משרד מבקר המדינה את הסיבות שבגללן הפסיק המוסד זכאות לגמלה להבטחת הכנסה, או הקטין את שיעורה למפרע; את מקורות המידע שעמדו לרשותו בעת קבלת ההחלטה; את אופן חישוב החוב שנוצר עקב הפסקת הזכאות ואת אופן גבייתו מן החייבים; את טיפולו של המוסד בתביעות שהוגשו לו שלא בתום לב.

בשנת 1995 נרשם "חוב חריג" כהגדרתו במוסד (חוב של 8,000 ש"ח ומעלה בערכים נומינליים) בחשבונותיהם של 1,053 תובעים מכל סניפי המוסד. משרד מבקר המדינה עשה בדיקה אקראית בתיקיהם של 116 מהתובעים האלה בסניפים ירושלים, באר שבע ורמת גן. כמו כן נבדק אקראית בכל סניפי המוסד אופן חישוב ההצמדה של החובות של 204 מהם.

⁸ סעיף 21.

⁹ סעיף 23 לחוק. סעיף זה מפנה לסעיף 315 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

הועלה, ש-62 (כ-53%) מבין 116 התובעים לא מסרו למוסד עובדות מהותיות שהן חיוניות לקביעת הזכאות לגמלה, או מסרו לו את המידע באיחור, דהיינו לאחר יותר מ-30 יום, שהם פרק הזמן הקצוב למסירת מידע למוסד על פי החוק. עקב כך הם קיבלו גמלה שלא כדין במשך פרקי זמן שנעו בין ארבעה חודשים לעשר שנים¹⁰.

המידע החדש שהתקבל באיחור וגרם לביטול הזכאות למפרע או להקטנת שיעורה היה בדרך כלל בנושאים אלו: קיום הכנסות מעבודה - 20 תובעים; בעלות על רכב או שימוש קבוע ברכב - 13 תובעים; קיום משק בית משותף עם בן זוג אצל מי שהצהיר בטופס התביעה שהוא "הורה יחיד" ואינו חי עם בן זוגו - 10 תובעים. המידע החדש התקבל על פי רוב מחקירות שעשה המוסד, מהצהרות בדיעבד של התובעים עצמם או מדיווחי מעבידים למוסד.

הכנסות מעבודה או ממשלח יד או מעסק

ל-20 (כ-17%) מבין 116 התובעים שעלו במדגם היו הכנסות מעבודה שהם לא הצהירו עליהן בטופס התביעה לגמלה, ולפיכך לא הובאו הכנסות אלה בחשבון בעת קביעת הזכאות לגמלה. על פי רוב היו אלו הכנסות מעבודה שהתקבל עליהן דיווח במחלקות אחרות במוסד (ראה להלן), עובדה שאפשרה למוסד לאתרם, ולדרוש מהם להחזיר לו גמלאות ששולמו להם שלא כדין.

1. הכנסות מעבודה שהמוסד מקבל עליהן דיווח ממעבידים:
המוסד מקבל ממעבידים דיווח חודשי שוטף, שבו נקוב השכר של כלל העובדים במקום העבודה ודמי הביטוח שהופרשו בעבורם, אך אין בו פירוט של השכר ששולם לכל עובד ועובד. מידע על ההכנסה השנתית של כל עובד מתקבל ממס הכנסה בסוף שנת מס ונרשם במוסד בקובץ "ביטוח ושכר". קליטת המידע בקובץ זה אורכת, בדרך כלל, כחצי שנה עד שנתיים מתום שנת מס. קבלת מידע במתכונת זו אינה מאפשרת בקרה שוטפת על ההכנסות מעבודה של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה. הועלה, שהמוסד אינו מפגיש את המידע הרשום בקובץ "ביטוח ושכר" עם זה הרשום בקובץ "הבטחת הכנסה". הפגשה כזאת היתה מאפשרת למוסד, ולו בדיעבד, לאתר תובעים שעבדו ולא הצהירו על כך בטופס התביעה ולדרוש מהם את החזר הגמלאות ששולמו להם שלא כדין.

משנת 1992 החל המוסד בניסוי שכר חודשי (להלן --הניסוי) שמטרתו לבדוק שיטה לקבלת דיווח חודשי ממעבידים. השתתפות המעבידים בניסוי היתה על בסיס התנדבותי. הניסוי כלל דיווח חודשי על שכרם החודשי של כ-350,000 עובדים המועסקים בידי 1,100 מעסיקים. במהלך הניסוי העלה המוסד, שבחודשים ינואר 1993 עד מאי 1994 היו לכ-500 זכאים לגמלה להבטחת הכנסה הכנסות מעבודה שהם לא הצהירו עליהן בבואם לתבוע גמלה. בהכנסות אלו היה כדי להשפיע על הזכאות לגמלה או על שיעורה.

בישיבה של ועדת משנה לוועדת הכספים של מועצת המוסד, שהתקיימה ביום 1.11.95, העלתה הוועדה הסתייגויות מהצעת מינהלת המוסד להרחיב את היקף הניסוי והחליטה שיש לבחון מחדש את השיטה המוצעת ואת עלויות הפעלתה.

במועד סיום הביקורת, יולי 1996, היה מספר העובדים שעל שכרם החודשי קיבל המוסד דיווח במסגרת הניסוי, קטן בכמהצית ממספרם בעיצומו של הניסוי. ממאי 1994 ואילך אין הדיווחים שהמוסד מקבל במסגרת הניסוי משמשים עוד לבדיקת הזכאות של מקבלי הבטחת הכנסה.

¹⁰ החובות של 54 התובעים האחרים נוצרו בשל טעויות שעשה המוסד בטיפול בתביעה, שלא היו באשמת התובעים, או בשל תשלום כדין לתובעים שהמחינו לפסק דין בעניין תשלום מזונות או לקבלת החלטה בדבר זכאותם לגמלאות אחרות במוסד, כגון, גמלת נכות כללית וגמלת נפגעי עבודה.

בתשובתו מספטמבר 1996 הודיע המוסד, כי לנוכח המשאבים הכספיים הגדולים הדרושים לביצוע הפרויקט ולנוכח הבעיות שהתעוררו ביישומו, החליטה מינהלת המוסד בישיבתה מיום 24.9.96 להפסיק את הניסוי ולהקפיא את פיתוח הנושא.

מידע שוטף נוסף על הכנסות עובדים התקבל במוסד במהלך הפעלתו של החוק לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991 (להלן - החוק לעידוד המגזר העסקי). חוק זה הסמיך את המוסד לבדוק ולאשר תשלום תמריץ כספי למעסיקים כדי לעודדם לקלוט עובדים חדשים במגזר העסקי (להלן - התמריץ). תחולת החוק לעידוד המגזר העסקי היא לגבי עובדים שהתקבלו לעבודה עד ליום 31.12.93.¹¹ כל בקשה של מעביד לקבל את התמריץ כרוכה, בין היתר, בדיווח על העובדים אצלו, תאריך תחילת עבודתם והשכר החודשי ששולם להם. המוסד ניצל את המידע שהתקבל ממעבידים במסגרת התמריץ, בין היתר, כדי לאתר מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שלא הצהירו על הכנסותיהם. מנתוני המוסד עולה, כי מידע זה הביא לאיתורם של 2,244 מקבלי גמלה שלא הצהירו על הכנסתם מעבודה בבואם לתבוע גמלה להבטחת הכנסה. לתובעים אלה שולמו גמלאות שלא כדין בסכום של כ-3.8 מיליון ש"ח (בערכים נומינליים). לאחר שהתקבלו הדיווחים האחרונים של מעבידים במסגרת התמריץ, הנוגעים לרבעון שהסתיים ביום 31.12.95, המוסד כבר אינו יכול לעשות בדיקות כאלו.

בבדיקה של משרד מבקר המדינה הועלה, ששלושה מבין תשעה תובעים שזכאותם הופסקה בעקבות מידע שהתקבל ממעבידיהם במהלך הניסוי או במסגרת התמריץ, עבדו אצל מעבידים אחרים קודם למועד הפסקת זכאותם, ולכאורה שולמה להם גמלה שלא כדין במשך פרק זמן ארוך מזה שהמוסד קבע. להלן דוגמה:

בני זוג קיבלו גמלה בעילה שהם בלתי ניתנים להשמה. בשנת 1995 התברר מדיווח של מעביד, שנמסר במסגרת הניסוי, שהתובע עובד אצל אותו מעביד מאוקטובר 1993, והכנסותיו גדולות מן הסכום הקובע¹². בעקבות זאת, הופסקה זכאות התובע לגמלה, והוא נדרש להחזיר למוסד סכום של 17,385 ש"ח (בערכים נומינליים) בגין גמלאות ששולמו לו שלא כדין מאותו מועד. בבדיקה של משרד מבקר המדינה בקובץ "ביטוח ושכר" העלתה, שהתובע עבד כבר בינואר 1993, אך המוסד לא דרש ממנו להחזיר את הגמלאות ששולמו לו שלא כדין מאותו חודש עד אוקטובר 1993.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי במהלך 1997 הוא יבחן דרכים לעשות הפגשות מידע באמצעות קבצים המצויים אצלו, והדבר יאפשר לו לאתר מקבלי גמלה להבטחת הכנסה שיש להם הכנסות מעבודה שלא הצהירו עליהן או שהיו להם בעבר הכנסות כאלה.

מן המתואר לעיל עולה, שהבקרה של המוסד על הצהרות של תובעים על היותם עובדים ועל גובה הכנסתם מעבודה היא מוגבלת, ועד לפיתוחם של כלים ממוחשבים לקליטת דיווח שכר חודשי ממעבידים, ממשיך המוסד להתבסס על הצהרות התובעים ועל מידע המתקבל בחקירות, שכאמור, אינן נעשות בכל מקרה. בנסיבות אלו, יתכן שגם תובעים שמעבידיהם מדווחים לשלטונות מס הכנסה ולמוסד על השכר שהם משלמים להם, יימצאו זכאים לגמלה להבטחת הכנסה כמי שאין להם הכנסות או כמי שהכנסותיהם קטנות משכרם בפועל.

¹¹ על פי החוק לעידוד המגזר העסקי, הזכות לקבלת תמריץ בעד עובד נוסף מתקיימת במשך עשרים וארבעה חודשים מהיום שבו שולם לראשונה תמריץ בעדו.

¹² ביולי 1996 היה הסכום הקובע בשיעור הרגיל לזוג בלא ילדים 2,161 ש"ח בחודש.

2. **הכנסות מעבודה או ממשלח יד או מעסק שהמוסד אינו מקבל עליהן דיווח:** מידע על הכנסות שתובעי גמלה להבטחת הכנסה אינם מצהירים עליהן בעת הגשת התביעה, ואשר לא מתקבל עליהן מידע ממעבידים או ממס הכנסה, אין המוסד יכול להשיג אלא באמצעות חקירות או מידע אקראי המתקבל אצלו. בחקירה שעשה המוסד התברר ששני תובעים הם, לכאורה, עובדים שכירים או עובדים עצמאיים שיש להם הכנסות מעבודה או ממשלח יד או מעסק, שלא התקבל עליהן דיווח במחלקות הגבייה במוסד ולא שולמו בגין דמי ביטוח.

לדוגמה: תובע מסניף באר שבע קיבל גמלה להבטחת הכנסה, לאחר ששירות התעסוקה קבע שהוא אינו ניתן להשמה בעבודה. בחקירה שהמוסד עשה הועלה, שהתובע עבד במשך שמונה חודשים לפחות במהלך החודשים מארס--דצמבר 1994, וכי היו לו לכאורה הכנסות מעבודה זו. לנוכח ממצאי החקירה, הפסיק המוסד את זכאותו של התובע להבטחת הכנסה בעד אותם חודשים, דרש ממנו את השבת הגמלאות בסכום של כ-18,000 ש"ח ששולמו לו שלא כדין, והגיש נגדו תלונה במשטרה על קבלה במרמה של גמלה להבטחת הכנסה. חובו של התובע למוסד נפרע בדרך של קיזוז 50% מקצבת הילדים המשולמת לו (ראה להלן "הטיפול בגביית חובות בגין גמלה להבטחת הכנסה").

מהמסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה עולה, שהתובע לא היה רשום בקובצי הגבייה במוסד כעובד או כעובד עצמאי. ואולם ממצאי החקירה שנעשתה מטעם השירות להבטחת הכנסה, שלפיהם לתובע הכנסות מעבודה או ממשלח יד או מעסק, לא הועברו למחלקות הגבייה במוסד, כדי שיוכלו לעשות לגביית דמי ביטוח מהכנסות אלו.

באפריל 1996 הגיש אותו תובע תביעה חדשה להבטחת הכנסה, הנוגעת למועד זה ואילך. חקירה שהתייחסה לתביעה זו העלתה, שהוא מתלווה לבני משפחתו העובדים בקטיף, אך הוא עצמו אינו עובד בקטיף. לדברי המעביד, השכר משולם בשיק אחד המשוך על שמו של אחד העובדים כנפרע. בנסיבות אלו התקשה השירות להבטחת הכנסה לקבוע שיש לתובע הכנסות, ולכן אישר את זכאותו לגמלה למפרע מיוני 1995. בחודש יולי 1996 שולמה לתובע גמלה בסכום של 2,264 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שהתובע ניסה להונות את המוסד בתביעה הנוגעת לשנת 1994, היה מקום להעביר את ממצאי החקירה לאגף גבייה ממעבידים, כדי שתיעשה בעניינו בדיקה מעמיקה אצל המעביד באמצעות מחלקת ניכויים במוסד, שזהו תחום התמחותה.

3. **הכנסות של עובדים במשק בית:** המוסד מאפשר למעסיקים של עובדים במשק בית לבטח את עובדיהם בלא לרשום את פרטיהם המזהים בקובץ "גבייה ממעבידים". בנסיבות אלו, יתכן שעובדים במשק בית ימצאו זכאים לגמלה כאשר למעשה הכנסתם גדולה מן ההכנסה הקובעת ואף על פי שמעבידיהם משלמים בעבורם דמי ביטוח. המוסד אינו יכול לאתר תובעים כאלה אלא באמצעות חקירות.

לדוגמה: בחקירה שעשה המוסד התברר, כי תביעה להבטחת הכנסה בסניף רמת גן הוגשה בידי מי שעובדת במשק בית. משרד מבקר המדינה בדק את הרשום בחשבון של מעבידתה בקובץ "גבייה ממעבידים". הבדיקה העלתה, כי המעבידה החלה לדווח למוסד על העסקת עובד במשק ביתה מיוני 1993 בלא למסור את פרטיו המזהים.

בעקבות חקירת המוסד, הצהירה המעבידה בשירות להבטחת הכנסה, כי התובעת התחילה לעבוד אצלה ביוני 1994. הכנסות התובעת הרשומות בקובץ "הבטחת הכנסה" עודכנו למפרע מאותו

מועד, והתובעת חויבה בהחזר הגמלאות ששולמו לה שלא כדין - 7,477 ש"ח (בערכים נומינליים).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי ניסיונותיו להתנות פתיחת תיק מעביד במוסד במסירת פרטיו המזהים של העובד נתקלו בהתנגדות ציבורית ובקשיי ביצוע. במוסד התעורר חשש שכדי להימנע מהצורך למסור למוסד את הפרטים המזהים של העובדים אצלם, לא ישלמו המעבידים בעבורם דמי ביטוח או יעדיפו להעסיק תושבי חוץ, שהמוסד אינו מחייב את רישומם. המוסד פעל בעניין זה בדרך של הסברה, בהדגישו את החשיבות שיש לדיווח על זהות העובד, ובדרך של משלוח תזכורות למעסיקים שהגישו למוסד דוח בלא ציון פרטי העובד.

יצוין שבשל העדר רישום של פרטי עובדים במשק בית בקובץ "גבייה ממעבידים", גם אין למוסד מידע על תקופות ביטוח של עובדים כאלה לצורך קביעת זכאותם לקצבת זקנה ושאיירים.¹³

במצב הקיים, יש יסוד לסברה שמקצת מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה הם עובדים או עובדים עצמאיים שאין משולמים בגינם דמי ביטוח.

לימודים במוסד להשכלה גבוהה או בישיבה

כאמור, על פי החוק והתקנות¹⁴, תלמיד הלומד במוסד להשכלה גבוהה שהוכר לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, או במוסד אחר ללימודים על-תיכוניים, או בישיבה או במוסד תורני, או במוסד להכשרת כוהני דת, לא יהיה זכאי לגמלה להבטחת הכנסה. על פי הוראות המוסד, כל מי שרשום במשרד לענייני דתות (להלן - משרד הדתות) כתלמיד ישיבה חזקה עליו שהוא תלמיד ישיבה.

בקובץ "ביטוח ושכר" שבמוסד נרשמות תקופות הלימודים של תלמידים במוסדות ללימודים על-תיכוניים (כגון אוניברסיטאות, מכללות ובתי מדרש למורים) בציון המוסד שבו הם לומדים. מידע זה מתקבל במוסד במרכז מן המוסדות האמורים. לעומת זאת, המוסד אינו מקבל ממשרד הדתות דיווח דומה על תקופות הלימודים של תלמידי ישיבות.

הועלה, שבעבר נהג המוסד להפגיש אחת לשנה את המידע שהתקבל אצלו מהמוסדות ללימודים על-תיכוניים עם המידע הרשום בקובץ "הבטחת הכנסה". המוסד הסביר, כי בשל עומס העבודה והמטלות בשירות להבטחת הכנסה, הוא לא עשה הפגשות כאלה בשנתיים האחרונות. המוסד גם לא קבע הסדרים עם משרד הדתות שיאפשרו להפגיש בין המידע הרשום אצלו בקובץ "הבטחת הכנסה" לבין המידע הרשום במשרד הדתות בקובץ "תלמידי ישיבות".

1. משרד מבקר המדינה העלה ש-11 מבין 307 תובעות שנתונין נבדקו¹⁵, היו רשומות בקובץ "ביטוח ושכר" כתלמידות במוסד ללימודים על-תיכוניים בתקופה שבה קיבלו גמלה להבטחת הכנסה.

בתשובתו מיום 9.12.96 הודיע המוסד, כי בעקבות הביקורת, ולאחר בירור נוסף שעשה, הוא הפסיק את הזכאות לגמלה של שלוש תובעות, ודרש מהן החזר גמלאות ששולמו להן שלא כדין

¹³ על ביטוח עובדים במשק בית, ראה דוח שנתי 43, עמ' 665.

¹⁴ סעיף 3(4) לחוק ותקנה 6(א) לתקנות.

¹⁵ נבדקו בקובץ "ביטוח ושכר" נתונין של 307 תובעות עולות חדשות ילידות 1969--1970 שהיו זכאיות לגמלה באפריל 1996 והיו פטורות ממבחן תעסוקה משום שהיו בהיריון או על שום היותן אימהות.

במשך פרקי זמן של עד שנתיים, בסכום כולל של 87,647 ש"ח (בערכים נומינליים). עוד הודיע המוסד, כי בירור בדבר זכאותן של שלוש תובעות אחרות טרם הסתיים.

2. בדיקה אחרת שעשה משרד מבקר המדינה, העלתה שבספטמבר 1992 שילם המוסד גמלה להבטחת הכנסה לפחות ל-149 תובעים שהיו רשומים במשרד הדתות כתלמידי ישיבה¹⁶. בדיקת הרישום של 48 מהם במשרד הדתות ביוני 1996 העלתה, כי 46 מהם קיבלו גמלה להבטחת הכנסה במשך פרקי זמן של עד 8 שנים בשעה שהיו רשומים במשרד הדתות כתלמידי ישיבה. במועד הבדיקה במשרד הדתות עדיין היו 26 מהם רשומים כתלמידים, ולמרות זאת המשיכו לקבל גמלה להבטחת הכנסה. העילות שבגינן נמצאו מרבית התלמידים זכאים לגמלה היו: בלתי ניתנים להשמה בעבודה, דורשי עבודה ששירות התעסוקה לא הציע להם עבודה מתאימה או עובדים במקום מוגן בשכר נמוך.

ממצאים אלה עולה, שאין די בבדיקות הפרטניות שעושה המוסד כאשר מתעורר חשד שמדובר בתלמיד הלומד במסגרת שאינה מוכרת לעניין הבטחת הכנסה.

בתשובתו מספטמבר 1996 הודיע המוסד, כי כדי לבדוק אם אין בקרב מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה תלמידים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, הוא מתכוון להפגיש אחת לשנה, החל בשנת 1997, את קובץ "סטודנטים" עם קובץ "הבטחת הכנסה". אשר לתלמידי ישיבה הודיע המוסד, כי בספטמבר 1996 הוא חידש את הקשר עם משרד הדתות, כדי לבדוק אפשרות להפגיש את המידע הרשום בקבוצה עם המידע הרשום בקובצי משרד הדתות. המוסד העיר, כי על פי מיטב ידיעתו לא תמיד המידע הרשום במשרד הדתות הוא מעודכן.

בתשובתו מיום 9.12.96 הודיע המוסד, כי בעקבות הביקורת, ולאחר בירור נוסף שעשה במשרד הדתות ואצל כמה מהתובעים האמורים, הוא הפסיק את הזכאות לגמלה של 4 מהם ודרש מהם להחזיר לו גמלאות סכום כולל של 391,231 ש"ח (בערכים נומינליים), גמלאות ששולמו להם שלא כדין במשך פרקי זמן של עד שש שנים. המוסד הסביר, כי הוא ממשיך לברר את זכאותם של התובעים האחרים שהועלו בדוח הביקורת.

3. על פי תקנות הבטחת הכנסה (כללי הזכאות והוראות ביצוע), התשמ"ב-1982¹⁷, תובע ששירות התעסוקה הפנה אותו להכשרה במרכז שיקום של הקרן למפעלי שיקום למוגבלים שליד משרד העבודה והרווחה, ומתקיימים בו התנאים האחרים שנקבעו בחוק ובתקנות, יהיה זכאי לגמלה להבטחת הכנסה (למרכזי השיקום של הקרן מופנים מחוסרי עבודה בלא עבר תעסוקתו, שהם בעלי מגבלות רפואיות או מבוגרים, לצורך אבחון מקצועי, שיקומי או רפואי ולצורך הקניית הרגלי עבודה). על פי הוראות השירות להבטחת הכנסה, על פקיד התביעות לוודא מדי חודש בחודש שהתובעים האלה זכאים לגמלה באמצעות בדיקת הדיווחים על השתתפותם בתכנית השיקום המתקבלים ממרכזי השיקום.

הועלה, שהמרכז לשיקום מקצועי בפתח תקווה המליץ לתובע בסניף רמת גן על שיקום בדרך של לימודים במוסד להשכלה גבוהה, אף שעל פי החוק, לימודים במוסד להשכלה גבוהה שוללים, כאמור, זכאות לגמלה להבטחת הכנסה. המרכז לא הודיע למוסד על הדרך שנבחרה לשיקום התובע, ועד יולי 1994 דיווח לו רק על השתתפותו של התובע בתכנית שיקום, בלא לפרט באיזו תכנית שיקום מדובר. בנובמבר 1994, בעת שהתובע הגיש תביעה תקופתית במוסד, הוא הצהיר

¹⁶ הבדיקה התבססה על קובץ "תלמידי ישיבות" שקיבל משרד מבקר המדינה ממשרד הדתות בחודש ספטמבר 1992, ונתוניו מעודכנים לאותו מועד.

¹⁷ תקנות 2 ו-8.

שהוא לומד במוסד להשכלה גבוהה. בעקבות זאת הפסיק המוסד את זכאותו לגמלה, והוא נדרש להחזיר למוסד 13,988 ש"ח (בערכים נומינליים) שקיבל שלא כדין ממועד התחלת לימודיו. נוכח טענותיו של התובע, כי שיקומו בדרך של לימודים גבוהים היה בהמלצת מרכז השיקום, וכי לא הוסבר לו כי שיקום בדרך זו שולל זכאות לגמלה להבטחת הכנסה, החליט המוסד לבטל את חובו של התובע. המוסד לא הסב את תשומת לבו של המרכז לשיקום מקצועי שהוא פעל באופן החורג מהוראות החוק וגרם למוסד לשלם לתובע במשך פרק זמן ארוך גמלה שלא היה זכאי לה.

בתשובתה מיום 6.10.96 הודיעה הקרן למפעלי שיקום למוגבלים, כי מרכז השיקום לא ידע שלימודים אקדמיים אינם מסלול שיקומי התואם את הוראות החוק, וכדי למנוע טעויות בעתיד לובנה הסוגיה עם עובדי השיקום.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי המקרה שתואר הוא חריג; עם זאת הוא מכיר בצורך לדרוש ממרכזי השיקום המקצועי להמציא לו תכנית שיקום מפורטת, ויוכן חוזר בנידון, בתיאום עם משרד העבודה והרווחה.

בעלות על רכב או שימוש בו

כאמור, על פי התקנות, מי שברשותו רכב מנועי, חוץ מאופנוע שנפח מנועו אינו גדול מ-50 סמ"ק, אינו זכאי לגמלה להבטחת הכנסה¹⁸. על פי הפסיקה, גם מי שמשתמש בקביעות ברכב של אחר, אינו זכאי לגמלה, שכן החוק והתקנות יוצרים חזקה שלפיה מי שמחזיק ברכב או משתמש ברכב של אחר מפיק ממנו טובת הנאה (תועלת או הנאה מהשימוש), ולפיכך אינו זקוק לגמלה להבטחת הכנסה. בבואו לדחות תביעה לגמלה, אין המוסד חייב להצביע על טובת ההנאה שכל תובע מפיק מהרכב, ודי לו אם יוכיח שהוא עושה בו שימוש קבוע¹⁹. עם זאת, אם הרכב הוא בשימוש אישי בגלל נכותו של התובע או של בן זוגו, אין לשלול את הזכאות לגמלה²⁰.

בטופס התביעה לגמלה על התובע להצהיר אם יש בבעלותו רכב, אם יש לו רישיון נהיגה, ואם יש רכב בשימוש קבוע. כאמור, חובה על התובע להודיע למוסד אם חל שינוי בעובדות שעליהן הצהיר. את הצהרות התובעים בודק המוסד באמצעות מידע שהוא מקבל ממשרד התחבורה מדי חודש בחודש ושנרשם במוסד בקובץ "רכב", או באמצעות חקירות הנעשות על פי שיקול דעתו של פקיד התביעות.

1. בדיקה אקראית שעשה משרד מבקר המדינה בדבר רישומם של 232 מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בקובץ "רכב" העלתה, ש-5 מהם היו רשומים כבעלי רכב, ואף על פי כן המשיך המוסד לשלם להם גמלה להבטחת הכנסה. 2 אחרים היו רשומים בקובץ "רכב" במספר זהות שגוי. רישום שגוי כזה מקשה על איתורם של בעלי רכב התובעים גמלה להבטחת הכנסה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 26.8.96 הודיע אגף הרישוי במשרד התחבורה, כי מינואר 1996 מאומתת זהות הבעלים באמצעות קובץ "מרשם התושבים" בעת רישום הבעלות על רכב, וכי הדבר יביא להפחתה הדרגתית במספרי הזהות השגויים בקובץ של משרד התחבורה.

2. עוד הועלה, שמינואר 1996 אין המוסד מקבל ממשרד התחבורה מידע בדבר מכירות ורכישות של רכב, בשל חילוקי דעות בין המוסד למשרד בעניין התשלום שעל המוסד לשלם

¹⁸ תקנה 10(ג) לתקנות.

¹⁹ דב"ע נב/176-04 סעדה סנא נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כה, 293.

²⁰ סעיף 9(ג) לחוק ותקנה 10(ד)(1) לתקנות.

בעד הוראות עיקול של רכב שהוא רושם בקובצי משרד התחבורה. עד מועד סיום הביקורת לא הגיע המוסד להסדר עם משרד התחבורה בנושא זה, ועקב כך השירות להבטחת הכנסה וכן מחלקות אחרות במוסד מקבלים החלטות על סמך מידע לא עדכני, שאינו מאפשר לאתר בעלי רכב בין התובעים גמלה להבטחת הכנסה. אי-עדכון הקובץ במשך תקופה ארוכה עלול להביא לגידול במספרם של מקבלי גמלה שאינם זכאים לה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי ידרוש ממשרד התחבורה לקבל את הנתונים הדרושים לו למילוי תפקידו על פי חוק. במכתב מלשכת היועץ המשפטי של משרד התחבורה למוסד מיום 18.12.96 נאמר, כי היועץ המשפטי הנחה את האגף לשירותי מידע במשרד להעביר למוסד מידע הנחוץ לו לצורך עבודתו. ההנחיה האמורה תהיה בתוקף עד לקבלת מסקנותיה של ועדה שמונתה בידי הממשלה כדי לבחון את סוגיית התשלומים בעד שירותים אשר מספקות הרשויות השונות זו לזו.

3. עוד הועלה, שתובע מסניף ירושלים נמצא זכאי לגמלה, אף על פי שבעלותו על רכב היתה ידועה למוסד: בהפגשה של קובץ "רכב" עם קובץ "הבטחת הכנסה" נמצא, שמאוגוסט 1994 הוא היה בעלים של רכב. בעקבות זאת, הפסיק המוסד את זכאותו לגמלה וחייב אותו בהחזר של 8,205 ש"ח (בערכים נומינליים), ששולמו לו שלא כדין. ואולם, כחודש לאחר ביטול הזכאות, אישר המוסד את זכאותו לגמלה בתחולה למפרע לפרק הזמן שבו היה בעלים של רכב, וזיכה את חשבונו בסכום החוב. מן המסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה לא היה אפשר לדעת על מה התבססה ההחלטה.

למשרד מבקר המדינה הוסבר, שהתובע הוא בעל שכר נמוך ועבד בלילות; שוויו של הרכב היה נמוך, והתובע מכר אותו מיד כשהוברה לו כי בעלות על רכב שוללת זכאות לגמלה. פקיד התביעות השתכנע, שהתובע רכש את הרכב באין ברירה, כדי שיוכל להגיע למקום עבודתו.

כאמור, בנסיבות מסוימות, שפורטו בתקנות, יש לאשר זכאות לגמלה להבטחת הכנסה גם למי שיש בבעלותו רכב. לדעת משרד מבקר המדינה, אם המוסד סבור, שגם בנסיבות אחרות יש לאשר זכאות לגמלה לבעלי רכב או למשתמשים בו, עליו לפעול לשינוי התקנות בהתאם לכך. אין לאפשר שביטול חוב בקובץ "הבטחת הכנסה" ייעשה אך ורק על דעת פקיד התביעות ובלא תיעוד מלא של הסיבות לביטול החוב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי ביולי 1996 קיבלה מינהלת המוסד כמה החלטות בעניין ביטול חובות הקובעות, בין היתר, מי מוסמך לבטל חוב ובאילו נסיבות, ומה הם המסמכים שיש לצרף להחלטה. ביום 7.10.96 הופץ חוזר בנושא זה לסניפים.

הכנסות ממקרקעין ומנכסים פיננסיים

על פי החוק והתקנות²¹, יש לכלול בחישוב הכנסתו של תובע, לעניין גמלה להבטחת הכנסה, גם שיעור מסוים משווי של נכס, אף אם לא מופקת ממנו הכנסה (ראה להלן). לעניין זה, "נכס" הוא כל רכוש, בין מקרקעין ובין מיטלטלין, וכן כל זכות או טובת הנאה, ראויות או מוחזקות, והכול בין שהם בישראל ובין שהם מחוץ לישראל, חוץ ממיטלטלין שאינם ניתנים לעיקול לפי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, וחוף מזכות החזקה במקרקעין המשמשים למגורי הזכאי, ולא לשם השתכרות או רווח. כהכנסה חודשית מנכס ייחשב סכום השווה ל-8% משווי מחולק

²¹ סעיף 9 לחוק ותקנה 10(א)-(ב) לתקנות.

ב-12, אף אם לא מופקת ממנו הכנסה, או סכום ההכנסה החודשית המופקת ממנו בפועל - לפי הגבוה יותר. שווי הנכס ייקבע בהתאם לשומה או לקביעה האחרונה של שווי שנעשתה לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, או בהתאם להערכה של שמאי מוסמך, ובמיטלטלין - גם לפי הצהרת התובע בכתב, הנתמכת בתעודות עם פירוט הנתונים הדרושים לקביעת השווי - הכול לפי בחירת המוסד לביטוח לאומי.

על פי הוראות המוסד, נכס שהעביר תובע לילדו וכספים שהפקיד התובע בתכנית חיסכון על שם ילדו ייחשבו כנכס של התובע, כל עוד הילד נמצא באחזקתו.

את קיומם של נכסי מקרקעין, מבנים או דירות בבעלות התובע בודק המוסד באמצעות מאגר "נדל"ן" המצוי באגף מס הכנסה ומס רכוש במשרד האוצר. פקידים מורשים במוסד רשאים להתקשר למאגר מידע זה. על פי הוראות המוסד, הבדיקה חייבת להיעשות בנסיבות אלה: (א) התובע גר ביישוב עירוני והצהיר שאין לו נכסים, אך לפקיד התביעות יש ספק בנכונות ההצהרה; (ב) התובע גר ביישוב חקלאי; (ג) יש מידע שהורי התובע או הורי בת זוגו נפטרו והורישו להם רכוש.

1. הועלה, ששניים מקרב התובעים שעלו במדגם, הרשומים בסניף באר שבע, מסרו למוסד, האחד - בעת הגשת התביעה והאחר - בחקירה שנעשתה חודש לאחר הגשתה, כי בבעלותם אדמות. אף על פי כן חישב המוסד את הסכומים שייחשבו כהכנסה מהאדמות הללו רק כשש עד שבע שנים לאחר שנקבעה זכאותם של התובעים האמורים לגמלה. בעקבות זאת עודכנה למפרע גמלתו של אחד מהם, ואילו זכאותו של התובע האחר הופסקה למפרע. הועלה, כי המוסד לא הודיע לתובעים על הפסקת הזכאות לגמלה או על עדכונה ועל הסיבות לכך וכן על האפשרות לערער על החלטתו לפני בית הדין לעבודה (ראה להלן "הטיפול בגביית חובות בגין גמלה להבטחת הכנסה").

2. כאמור, על פי הוראות המוסד, אם נודע למוסד, כי הורי התובע או הורי בת זוגו נפטרו והורישו להם רכוש, יש לבדוק בקובץ "נדל"ן" מה הם הנכסים הרשומים על שמם. הועלה, שתובעת מסניף באר שבע המציאה למוסד, על פי דרישתו, מסמכים ממשרד הפנים על פטירת אמה לצורך חישוב ימי היעדרות מעבודה לעובד ששכרו נמוך. על אף המידע בדבר הפטירה, לא התבקשה התובעת להמציא למוסד צו ירושה, והמוסד לא בדק בקובץ "נדל"ן" קיומם של נכסים על שמה או על שם אמה.

בדיקה שעשה המוסד בקובץ "נדל"ן" על פי בקשה של משרד מבקר המדינה העלתה, שעל שמה של אם התובעת רשומה דירת מגורים בבאר שבע. מידע זה לא הובא בחשבון בעת קביעת הזכאות של התובעת לגמלה, ואפשר שהיה בו כדי להשפיע על המשך זכאותה לגמלה או על שיעור הגמלה המשולמת לה.

3. את קיומם של נכסים כספיים ברשות התובעים המוסד בודק באמצעות הצהרות של התובעים ואישור הבנק שבו הם מבקשים לקבל את הגמלה. על פי ההוראות, יש למסור לכל תובע טופס המנוסח בידי המוסד (להלן - טופס חשבון בנק) שבו התובע נדרש לציין את מספר חשבון הבנק שלו ופרטים על חסכונות, ניירות ערך, מטבע חוץ, קופות גמל ופיקדונות אחרים. הפרטים הנדרשים ימולאו בידי פקיד הבנק על פי בקשת התובע, והפקיד גם יאשרם בחתימתו.

בטופס חשבון הבנק בנוסחו הקיים אין דרישה מפורשת למסור מידע על חשבונות של התובע בסניפים או בבנקים אחרים או על חשבונות של בן זוגו.

הועלה, שתובע מסניף ירושלים המציא למוסד טופס חשבון בנק, חתום בידי פקיד בבנק, בצירוף דף תנועות מחשבון העובר ושב שהראה יתרה שלילית. פקיד התביעות רשם בתיק, כי לתובע

אין חסכוניות אחרים, ואישר את המשך זכאותו לגמלה. חקירה שיזם המוסד כחצי שנה לאחר מכן העלתה, כי במועד שבו הוצהר כי לתובע אין חסכוניות או פיקדונות בבנק היו באותו סניף בנק חסכוניות על שם אשתו בסכום של 527,000 ש"ח לפחות.

באותה חקירה מסר התובע, שלבת זוגו חשבונות בנק נוספים בשוויץ ובארה"ב, ובהם 40,000 דולר לפחות. כמו כן הועלה בחקירה, כי התובע הוא בעלים של חפצי ערך, שחוקר המוסד התקשה לאמוד את ערכם. מקור הכספים וחפצי הערך בירושות שקיבלה אשת התובע לאחר פטירת סבתה ואמה.

הועלה, שאף על פי שהתובעים קיבלו גמלה להבטחת הכנסה משנת 1985, לא בירר פקיד התביעות מאיזה מועד היו הנכסים (כספים ודירות) רשומים על שמם, והחליט להפסיק את זכאותם לגמלה למפרע מאפריל 1993, המועד שבו רכשו דירה חדשה, משום שהם "לא מסרו למוסד מתי קיבלו את הכסף". בנסיבות אלו, אפשר שכבר במועד מוקדם יותר לא היו התובעים זכאים לגמלה, וכי סכום ההחזר שבו חויבו (34,839 ש"ח בערכים נומינליים) קטן מהסכום שהיה עליהם להחזיר למוסד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה אישר המוסד, כי טיפול הסניפים במקרים שתוארו לעיל היה לקוי ולא תאם את ההנחיות הקיימות.

משרד מבקר המדינה בדק אם לזכאים אחרים לגמלה להבטחת הכנסה יש עוד חשבונות בנק, נוסף על החשבון שבו משולמת להם גמלה להבטחת הכנסה. נבדקו מספרי החשבון של 1,007 תובעים שבאפריל 1996 שולמה להם, נוסף על הגמלה להבטחת הכנסה, גם קצבת ילדים. הועלה, שקצבת הילדים והגמלה להבטחת הכנסה ששילם המוסד ל-135 מהם לא הועברו לאותו חשבון, אלא כל אחת לחשבון אחר; באותו סניף בנק, בסניף אחר או אף בבנק אחר.

מן הממצאים עולה, שהמוסד אינו מנסה לאתר חשבונות נוספים של תובעים ולקבל דיווח על הפיקדונות הרשומים בהם, גם כאשר קיום החשבונות ידוע לו מרישום במחלקות אחרות שלו. משרד מבקר המדינה העיר למוסד, כי בדיקת היכולת הכלכלית של תובעים שהוא עושה אינה ממצה ואינה כוללת את כל הפיקדונות שיש להם ולבני זוגם בבנקים ואת כל הנכסים הרשומים על שמם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי במהלך 1997 הוא יבחן את האפשרות לדרוש ממקבלי גמלה להבטחת הכנסה להמציא לו פירוט של כל חשבונות הבנק שלהם.

תביעות שהוגשו שלא בתום לב

בטופס תביעה לגמלה להבטחת הכנסה מצהיר התובע, כי הפרטים שמסר בתביעה ובמסמכים המצורפים אליה הם נכונים, וכי הוא מתחייב להודיע למוסד על כל שינוי שיחול באחד הפרטים שמסר, בתוך 30 יום ממועד השינוי. כמו כן מצהיר התובע, כי ידוע לו שעל פי החוק, אדם אשר גורם במרמה או ביודעין למתן קצבה לפי החוק או להגדלתה או להעלמת פרטים שיש להם חשיבות לעניין, דינו קנס כספי או מאסר.

פקידי התביעות בשירות להבטחת הכנסה הונחו להעביר כל תביעה שיש חשד שהוגשה שלא בתום לב לידי הרכז האחראי לנושא בשירות להבטחת הכנסה במשרד הראשי. על הרכז לבדוק את נסיבות העניין ואת שלמות הממצאים בתיק ולהחליט אם להעביר את התיק לטיפול הלשכה המשפטית במוסד. הלשכה המשפטית קובעת באילו מקרים יש מקום להגיש תלונה במשטרה.

כאמור הועלה, ש-62 (כ-53%) מבין 116 התובעים שעלו במדגם, העלימו מן המוסד עובדות מהותיות שהן חיוניות לקביעת הזכאות לגמלה, או מסרו לו את המידע באיחור, מידע שהיה בו

כדי לשלול את זכאותם לגמלה או להפחית את שיעורה. יצוין, שכ-65% (כ-960,000 ש"ח) מסכום החוב של התובעים שעלו במדגם הם של תובעים שהעלימו מן המוסד מידע או עיכבו את מסירתו.²²

1. הועלה, ש-11 מבין 62 התובעים האמורים קיבלו גמלה שלא כדין לאחר שמסרו למוסד הצהרות כוזבות, שיקרו לחוקרי המוסד או הנחו אחרים לתמוך בגרסתם השקרית. על אף חומרת המעשים, הועברו מהסניפים לטיפולו של המשרד הראשי וללשכה המשפטית רק התביעות של שניים מהתובעים; כל התביעות האחרות לא הובאו לידיעת הלשכה המשפטית, ולכן לא נשקלה האפשרות להתלונן במשטרה נגד מגישיהן. אמנם כל התובעים האמורים נדרשו להחזיר את סכום הגמלאות ששולמו להם שלא כדין, אך תנאי החזר שניתנו להם היו נוחים, והחוב של מקצתם אף לא הוצמד למדד המחירים לצרכן²³ (ראה להלן "הטיפול בגביית חובות בגין גמלה להבטחת הכנסה").

להלן דוגמאות:

(א) בשנת 1995, לאחר פטירתו של בן זוגה ולצורך תביעה לקצבת שאירים, הודיעה תובעת מסניף באר שבע, כי משנת 1985, השנה שבה הגישה בפעם הראשונה תביעה לגמלה להבטחת הכנסה, היא הצהירה במוסד הצהרות שקר בדבר מצבה המשפחתית, ולפיהן היא אם חד-הורית שלושה ילדים משלושה אבות שונים, וכי היא אינה מקיימת משק בית משותף עם אף אחד מהאבות. עוד הודיעה התובעת, כי היא הנחתה את קרובי משפחתה לתמוך בגרסתה לפני חוקרי המוסד. הודעת התובעת במחלקת זקנה ושאירים בדבר מעמדה המשפטי אומתה בחקירה שעשה המוסד, וזכאותה לקצבת שאירים אושרה. בעקבות הודעתה זו, הפסיק המוסד את זכאות התובעת לגמלה להבטחת הכנסה וחייב אותה בהחזר של 90,343 ש"ח (בערכים נומינליים), סכום הגמלאות שקיבלה שלא כדין במשך עשר שנים. סכום החוב אינו צמוד למדד והוא מקוון מקצבת השאירים המשולמת לתובעת בשיעור של 50% מהקצבה (ראה להלן "הטיפול בגביית חובות בגין גמלה להבטחת הכנסה"). המוסד לא נקט כל פעולה אחרת נגד התובעת.

(ב) תובעת מסניף רמת גן עבדה במשרה של 16 שעות, אך ביוני 1995 היא המציאה למוסד הצהרה כוזבת שתומה בידי מעבידה, ולפיה היא עובדת אצלו 32 שעות בשבוע. יצוין, כי הצהרה מעין זו של מעביד פוטרת תובע מהצורך לדרוש עבודה בשירות התעסוקה. בבירור שעשה המוסד הודה המעביד, שהתובעת עבדה אצלו רק 16 שעות בשבוע. עקב כך הפסיק המוסד את זכאות התובעת לגמלה וחייב אותה בסכומי הגמלה שקיבלה שלא כדין - 32,076 ש"ח (בערכים נומינליים). סכום החוב צמוד למדד והוא מקוון מקצבת הילדים המשולמת לתובעת בשיעור של 50% מהקצבה. גם במקרה זה לא נקט המוסד פעולות אחרות נגד התובעת או נגד מעבידה.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני המוסד את חומרת המעשים האמורים ואת הצורך בנקיטת צעדים משפטיים במקרים כאלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי יביא את התביעות שצוינו בדוח הביקורת לדיון בלשכה המשפטית, כדי שזו תחליט אם לנקוט הליכים פליליים נגד התובעים, וכי השירות להבטחת הכנסה ירענן את הנהלים הקיימים בחוזרים שיפיץ ובימי עיון. במועד סיכום הביקורת, דצמבר 1996, הודיע המוסד, כי בחן 4 מבין 11 התביעות האמורות; ב-3 מהן, כולל התביעות שתוארו לעיל, המליצה הלשכה המשפטית להגיש תלונה למשטרה.

²² יצוין, כי בשנת 1995 היה סכום כל החובות החריגים כ-12.6 מיליון ש"ח (בערכים נומינליים).

²³ מדד המחירים לצרכן שמפרסמת בכל חודש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - המדד).

2. עוד הועלה, שארבעה מבין התובעים שהגישו תביעה שלא בתום לב, קיבלו סיוע מוגדל בשכר דירה ממושרד הבינוי והשיכון בזכות היותם זכאים להבטחת הכנסה²⁴. משרד הבינוי והשיכון המשיך להעניק למקצתם את הסיוע גם לאחר שפסקה זכאותם לגמלה להבטחת הכנסה. הועלה, שבין המוסד לבין משרד הבינוי והשיכון נקבעו הסדרים בדבר העברת מידע על הפסקת זכאותם של תובעי גמלה להבטחת הכנסה במוסד, אך הסדרים אלה אינם כוללים העברת מידע בדבר הפסקה למפרע של זכאות. עקב כך, אין המשרד דורש מתובעים להחזיר לו כספי סיוע שקיבלו ממנו שלא כדין.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לנקוט צעדים משפטיים נגד תובעים שהגישו תביעות שלא בתום לב ולקבוע הסדרים שיאפשרו לו להעביר לגופים אחרים, המעניקים הטבות לזכאים לגמלה (כגון, סיוע בשכר דירה ממושרד הבינוי והשיכון, פטור מתשלום אגרת רדיו וטלוויזיה²⁵ והנחות בתשלומי ארנונה²⁶) מידע על תובעים שרימו את המוסד ובשל כך הופסקה למפרע זכאותם לגמלה. הגישה הסלחנית שמגלה המוסד בטיפולו בתובעים שהגישו תביעות שלא בתום לב אינה מעודדת הפנמה של ערכים מקובלים בחברה מתוקנת והיא עלולה אף להגביר את הנטייה לפריקת עול ולשימוש באמצעים פסולים להשגת כספי ציבור שלא כדין.

בתשובתו הודיע המוסד, כי ביולי 1996 הטילה מינהלת המוסד על הלשכה המשפטית לנסח הנחיות וכללים שיבהירו באילו נסיבות יש להעביר אליה תביעות של מקבלי גמלה שלא כדין לשם הגשת תביעה משפטית נגדם. אשר לסיוע ממושרד הבינוי והשיכון למי שזכאים לגמלה להבטחת הכנסה הודיע המוסד, כי נעשים סידורים שיאפשרו להעביר למשרד הבינוי והשיכון מידע במועדים קבועים. על פי התכנון יקלוט המשרד מאפריל 1997 את נתוני המוסד באופן אוטומטי, ובשלב ראשון יבדוק באמצעותם את הזכאות לסיוע שהוא נותן לכ-110,000 בתי אב במסגרת השיכון הציבורי.

הטיפול בגביית חובות בגין גמלה להבטחת הכנסה

כאמור, על פי החוק²⁷, אם שילם המוסד, בטעות או שלא כדין, גמלת כסף או תשלום אחר, הוא יהיה רשאי לנכות את הסכומים ששילם כאמור מכל תשלום שיגיע ממנו, בין בבת אחת ובין בשיעורים, כפי שייראה לו, בהתחשב במצבו של מקבל התשלום ובנסיבות העניין. המוסד רשאי לתבוע החזרת כל סכום ששילם בטעות או שלא כדין, אם מקבל התשלום נהג בקבלת התשלום שלא בתום לב. המוסד אף רשאי לנכות או לתבוע את הסכומים ששילם, בצירוף תוספת לפי שיעור עליית המדד.

בכפוף להוראות החוק נקבע בהוראות המוסד, כי אם תובע לא תרם לתשלום שלא כדין, אלא מסר למוסד את כל הפרטים הדרושים להחלטה בדבר זכאותו ושיעורה, רשאי מנהל השירות,

²⁴ על פי הוראה 08-04 בנוהלי משרד הבינוי והשיכון, משפחות (כולל זוגות צעירים ומשפחות חד-הוריות) שיש להן תעודת זכאות של חסרי דיור והן מתקיימות מגמלה להבטחת הכנסה זכאיות להשתתפות בתשלום שכר דירה מטעם המשרד.

²⁵ על פי תקנות רשות השידור (אגרות, פטורים, קנסות והצמדה), התשל"ד-1974, לא תוטל אגרה על החזקת מקלט טלוויזיה אם הוא מוחזק בידי מי שמקבל גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.

²⁶ על פי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, רשאית מועצה לקבוע הנחה, שלא תעלה על 70 אחוזים מסכום הארנונה הכללית שהוטלה באותה שנת הכספים, למחזיק בנכס הזכאי לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.

²⁷ סעיף 23. סעיף זה מפנה לסעיף 315 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

לאחר ששקל את נסיבות העניין, לבטל את החוב. אם החליט המוסד שאין מקום לוותר על החוב, יש לפנות אל התובע ולדרוש ממנו להחזיר את הסכום שקיבל בטעות או שלא כדין ולצרף לפנייה שוברי תשלום. אם אין התובע פורע את החוב, יש לקזז את החוב מגמלאות שהמוסד משלם לו, חוץ מגמלאות שפורטו בנוהלי המוסד (כגון, גמלת סיעוד, גמלה לשירותים מיוחדים וגמלת ילד נכה), שמהן אין המוסד מקזז סכומי חוב. חובות של תובעים שאינם מקבלים גמלה מועברים לטיפול במחלקת הכספים שבמשרד הראשי. אם לאחר דרישה של מחלקת הכספים, החייב אינו פורע את חובו, מועבר עניינו לטיפול הלשכה המשפטית כדי שתשקול נקיטת הליכים משפטיים, כולל הליכי הוצאה לפועל.

1. כאמור, המוסד לא הודיע לשני תובעים על החלטתו לשלול את הזכאות לגמלה או להקטין את שיעורה. הועלה שהמוסד גם לא הודיע להם על סכום החוב בחשבונם, והחל לקזזו מגמלאות המשולמות להם. את חובו של אחד התובעים - 11,475 ש"ח - המוסד מקזז בערכים נומינליים מהגמלה להבטחת הכנסה המשולמת לו, ואילו את חובו של התובע האחר - 35,472 ש"ח - המוסד מקזז בערכים ריאליים מקצבת הילדים שהתובע מקבל.

לדעת מבקר המדינה, קיזוז החוב מגמלאות בלא להודיע לתובעים על שלילת זכאותם, על סכום החוב בחשבונם ועל הסיבות להיווצרותו הוא פסול ועלול לגרום להם נזק.

2. כאמור, אחד משני התובעים האמורים הצהיר בטופס התביעה כבר בעת הגשת התביעה לראשונה, כי בבעלותו אדמות, ואילו התובע האחר הצהיר על כך בעת חקירה שעשה המוסד מיד לאחר הגשת התביעה לראשונה. ואולם המוסד קבע את ערך הנכסים האלה כשבע עד שמונה שנים לאחר מכן.

בעניין זה כתבה מבקר המדינה בדוח קודם: "... אם מקבל הגמלה לא תרם כלל לטעות, לא ידע ולא היה אמור לדעת שקיבל יותר מהמגיע לו והדבר מכביד על מצבו הכלכלי, אין מקום לדרוש את החזר החוב ... גביית החוב או ויתור עליו צריכים להיעשות רק לאחר בירור מי בנסיבות המקרה המסוים, אחראי להיווצרות החוב"²⁸.

המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בבדיקה שעשה הובהר, כי אחד מהתובעים האמורים הצהיר בכל התביעות שהגיש למוסד כי אין ברשותו אדמות, ובכך תרם לטעות. לכן החליט המוסד שלא לוותר על החוב. את החוב של התובע האחר החליט המוסד לבטל וזיכה את התובע בסכומים שקוזזו בגין אותו חוב.

3. הועלה, שתנאי פריסת החוב ושיעור הקיזוז מגמלאות נקבעים על פי כללים הנהוגים בענף שבו נעשה הקיזוז בלא שנבחנות, בדרך כלל, הסיבות להיווצרות החוב ותרומתו של התובע להיווצרותו. בכמה מענפי המוסד אין סכום החוב מוצמד למדד, גם כאשר כספי הגמלה הושגו במרמה, ואילו בענפים אחרים סכום החוב מוצמד למדד, גם אם מקבל התשלום פעל בתום לב ולא תרם להיווצרות החוב. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שהמערכות הממוחשבות המשמשות כמה ענפים מיושנות ואינן ערוכות לחישובי הצמדה, ואילו המערכות המחשבות הצמדה אינן ערוכות לחישוב חוב בערכים נומינליים. להלן פירוט הכללים של הענפים השונים לקיזוז חובות בגין גמלה להבטחת הכנסה:

(א) חוב המקוזז מגמלה להבטחת הכנסה, מקצבת נכות כללית, מקצבת זקנה ושאיירים ומקצבת נפגעי עבודה מחושב ונרשם בערכים נומינליים ואינו נושא הצמדה למדד. שיעור הקיזוז הוא,

²⁸ דוח שנתי 46, בפרק "נפגעי עבודה - תשלום גמלאות לנכים", עמ' 629.

בדרך כלל, 10% מהגמלה להבטחת הכנסה ולנכות כללית ו-50% מגמלת זקנה ושאיירים ונפגעי עבודה (אם לזכאי לקצבת זקנה ושאיירים אין הכנסות אחרות נוסף על גמלתו, שיעור הקיזוז הוא 10% מהקצבה).

(ב) חוב המקיזז מגמלאות ילדים, אבטלה, דמי לידה ומילואים נרשם במערכת כספית משולבת (להלן - המערכת הכספית). החוב מחושב בערכים נומינליים ונושא הצמדה למדד מהתאריך שקבע פקיד התביעות בשירות להבטחת הכנסה (ראה להלן "קביעת תאריך ערך במערכת הכספית"). המערכת הכספית מאפשרת, בין היתר, לקיזז חוב בו-זמנית מכל גמלה המשולמת באמצעותה ומיתרות זכות בדמי ביטוח. שיעור הקיזוז של החוב הוא בדרך כלל 50% מקצבת ילדים ו-100% מגמלאות דמי לידה, אבטלה ומילואים (אולם יש להותיר בידי החייב סכום השווה לגמלה להבטחת הכנסה הניתנת למשפחה שנתוניה זהים לנתוני משפחתו).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי בעקבות המלצות של מבקר המדינה ושל ועדה שמינה לבחינת הנושא, החליטה מינהלת המוסד ביולי 96 לקבוע עקרונות לטיפול בחובות המביאים בחשבון את תרומת התובע להיווצרות החוב וקובעים באילו נסיבות יש לבטל חוב, באילו ערכים יש לגבותו (ערכים נומינליים או ריאליים), ומי מוסמך להחליט על כך (ביום 7.10.96 הפיץ מנהל הגמלאות חוזר בנושא זה לסניפים). עוד הודיע המוסד, כי בשל מגבלות טכניות יידחה יישום העקרונות במקצת הענפים, עד לשילוב כל הגמלאות במערכת הכספית, המאפשרת חישובי הצמדה למדד. רק לאחר השילוב האמור יוצמדו החובות למדד על פי כללים אחידים ושווים. על פי התכנון, ייכללו במערכת הכספית בתוך שנתיים הגמלאות האלה: הבטחת הכנסה, זקנה ושאיירים ונפגעי עבודה.

4. סך הכול חובות בגין גמלה להבטחת הכנסה: בחודש ינואר 1996 היו רשומים בקובץ "הבטחת הכנסה" חובות בסכום של כ-21 מיליון ש"ח (בערכים נומינליים): כמחציתם חובות של זכאים לגמלה להבטחת הכנסה הנגבים בדרך של קיזוז מהגמלה השוטפת, וכמחציתם חובות של מי שאינם זכאים לגמלה זו, שיש לגבותם בדרך של קיזוז מגמלאות אחרות, או באמצעות מחלקת הכספים במשרד הראשי, כמתואר לעיל.

ביולי 1996 היו רשומים במערכת הכספית חובות בסכום של כ-25.5 מיליון ש"ח²⁹ בגין גמלה להבטחת הכנסה. באותו חודש גבה המוסד כ-933,000 ש"ח בגין חובות אלה בדרך של קיזוז מגמלאות המשולמות באמצעות המערכת הכספית (על פי תחשיבי משרד מבקר המדינה, כ-67% מסכום הקיזוז החודשי נעשה מקצבת ילדים).

(א) הועלה, כי כ-3.6 מיליון ש"ח מסכום החוב שהיה רשום במערכת הכספית ביולי 1996 הם חובות של תובעים שלא קיבלו קצבת ילדים. אף שאין למוסד אפשרות לקיזז חובות אלה מקצבת ילדים ויש שאף מגמלאות אחרות המשולבות במערכת הכספית³⁰, הוא אינו מודיע לתובעים האמורים על יתרת החוב בחשבונם ואינו דורש את פירעונה בדרך אחרת. אי-דרישה לפירעון החוב במשך זמן רב עלולה להקשות על המוסד לגבותו מגמלאות שישולמו לחייבים בעתיד.

(ב) עוד הועלה, שכאשר המוסד בוחר לגבות חוב בדרך של קיזוז מגמלה, אין הוא נוקט פעולות נוספות לגביית החוב, גם כאשר יתרת החוב היא גדולה, ההחזר החודשי בדרך של קיזוז מגמלה הוא זעום, ולחייב יש נכסים בני מימוש.

²⁹ כ-2 מיליון ש"ח מהחובות נושאים הצמדה למדד רק מהמועד שבו שולבה מערכת קצבאות הילדים במערכת הכספית (1.1.93), אף על פי שנוצרו לפני מועד זה.

³⁰ ביולי 1996 לא שולמו לפחות לכמחצית מן החייבים גמלאות אחרות באמצעות המערכת הכספית.

לדוגמה: לאחר שהמוסד העלה בחקירה, שלתובע יש כספים בחשבונות בנק, רהיטים וחפצי ערך (ראה לעיל), הוא ביטל את זכאות התובע למפרע וחייב אותו בהחזר גמלאות שקיבל שלא כדין בסכום של כ-34,000 ש"ח (בערכים נומינליים). אף שלתובע היו, כאמור, נכסים בני מימוש, הסתפק המוסד בקיזוז של 170 ש"ח בכל חודש מקצבת הילדים המגיעה לתובע (50% מהקצבה), ולא נקט פעולות גבייה אחרות לפירעון החוב. גבייה בדרך זו אינה מבטיחה פירעון מלא של החוב, שכן ילדיו של החייב יגיעו לגיל בגרות וזכאותו לקצבת ילדים תיפסק עוד בטרם פרע את מלוא חובו.

במהלך הביקורת הורה מנהל מחלקת הגמלאות בסניף למחלקת החשבונות להגדיל את שיעור הקיזוז מקצבת הילדים של התובע האמור ל-100% מהקצבה. בדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה, שבמקום להגדיל את שיעור הקיזוז, ביטל פקיד החשבונות בסניף את החוב ואף זיכה את התובע ב-3,000 ש"ח. למשרד מבקר המדינה הוסבר, שהביטול והזיכוי נגרמו בשל טעות במחלקת החשבונות. בהעדר מנגנוני בקרה לא איתר המוסד את הביטול והזיכוי השגויים. בניהול ובבקרה סבירים טעויות מעין אלה אינן צריכות לקרות.

5. אי-רישום חוב במערכת הכספית: הועלה, שעד מועד סיום הביקורת, יולי 1996, בין שבעה חודשים לשנה ושבעה חודשים לאחר חישוב חובותיהם של 3 מבין 116 תובעים שעלו במדגם, לא רשם המוסד חובות אלה לקיזוז במערכת הכספית, אף שלתובעים האמורים משולמת קצבת ילדים.

6. אי-קיזוז חוב מקצבת ילדים: משרד מבקר המדינה בדק 29 חשבונות של חייבים שבאפריל 1996 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה ובאותה עת היה רשום בחשבונם במערכת הכספית חוב בגין גמלה להבטחת הכנסה.

(א) הועלה, כי ל-11 מהחייבים האמורים משלם המוסד קצבת ילדים מדי חודש בחודש, אך אינו מקזז ממנה את החוב. לדוגמה: חוב בסכום של 20,613 ש"ח הרשום במערכת הכספית אינו מקוזז מקצבת הילדים שחייבת מקבלת (באוקטובר 1996 שולמה לחייבת קצבת ילדים בסכום של 1,068 ש"ח).

(ב) עוד הועלה, שחוב שנוצר בשל תשלום יתר של גמלה להבטחת הכנסה רשום במערכת הכספית פעמיים: פעם בחשבון משותף של בני זוג שנפרדו ופעם בחשבון של בת הזוג. אף אחד מבני הזוג אינו מקבל מהמוסד קצבת ילדים, ולפיכך אין גובים את החוב; אולם רישום החוב פעמיים עלול לגרום לחיוב יתר בעתיד, אם ישולמו לכל אחד מבני הזוג גמלאות (כגון, דמי אבטלה, דמי מילואים או קצבת זקנה) באמצעות המערכת הכספית.

7. אי-קיזוז חוב מתשלומים למפרע של גמלה להבטחת הכנסה: על פי הוראות המוסד, סכומים המגיעים לחייב בשל תשלום למפרע, מענק, או תשלום חד-פעמי אחר ייזקפו על חשבון החוב, חוץ מסכום הגמלה השוטפת, שאותו יש להותיר בידי החייב לקיום. הועלה, של-7 מבין 29 החייבים שחשבונם נבדק, שילם המוסד גמלאות להבטחת הכנסה למפרע בסכום גדול מסכום הגמלה השוטפת, אך לא קיזז ממנו את החוב שהיה רשום באותו מועד במערכת הכספית. למקצת החייבים האלה לא משולמת קצבת ילדים, ולפיכך אין המוסד יכול לגבות מהם את החוב בדרך של קיזוז מקצבה זו.

הוסבר למשרד מבקר המדינה, שכל עוד אין קשר בין המערכת הכספית לקובץ "הבטחת הכנסה", אין המוסד מקזז חובות הרשומים במערכת הכספית מתשלומים למפרע של השירות להבטחת הכנסה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עד להקמת מערכת משולבת לכל הגמלאות, על המוסד למצוא דרכים שיאפשרו לו לקזז תשלומים הניתנים למפרע למי שחייבים לו כספים בגין גמלה להבטחת הכנסה שקיבלו שלא כדין.

8. **טיפול בחובות הרשומים במחלקת הכספים:** הועלה, ש-3 מ-116 תביעות שעלו במדגם הועברו למחלקת הכספים, המטפלת כאמור בגביית חובות ממי שאינו מקבל מהמוסד גמלה. במועד סיום הביקורת, יולי 1996, עדיין לא התחילו החייבים לפרוע את חובם, אף על פי שהמוסד שלח להם תזכורות. במועד משלוח התזכורת לאחד החייבים האמורים שילם לו המוסד קצבת ילדים, ולפיכך היה על מחלקת הכספים לרשום את החוב במערכת הכספית; אולם הביקורת העלתה, שעד מועד סיום הביקורת, כשנה וחצי לאחר חישוב החוב בשירות להבטחת הכנסה, לא נרשם החוב במערכת הכספית כדי שאפשר יהיה לקזזו מקצבת הילדים ששולמה לחייב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי ביום 17.9.96 רשם את החוב האמור במערכת הכספית.

עוד הועלה, שסכומי החוב של מי שאין משולמת לו גמלה במוסד רשומים בערכים נומינליים, וככל שמתארך הטיפול בגבייתם, כן נשחק ערכם. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי פעולתה של מחלקת הכספים בנושא זה אינה ממוחשבת, ולפיכך, בין היתר, אין מצמידים את החובות האלה למדד. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בכך משום תמריץ שלילי לפירעון החוב, ומן הראוי שהמוסד ישקול אפשרות לנקוט בו-זמנית שתי פעולות: להצמיד את החובות, ולנקוט פעולות גבייה, כולל הליכים משפטיים והליכי הוצאה לפועל.

9. **קביעת תאריך ערך במערכת הכספית:** כאמור, על פי החוק, המוסד רשאי לנכות או לתבוע סכומים ששילם בטעות או שלא כדין, בצירוף תוספת לפי שיעור עליית המדד שפורסם לאחרונה לפני יום החזר התשלום בפועל לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני המועד שבו שולם הסכום שלא הגיע למקבלו.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן החישוב של 204 חובות שנוצרו בשנת 1995 ונרשמו במערכת הכספית. הבדיקה העלתה, שכדי לפשט את חישוב ההצמדה על סכומים ששולמו שלא כדין קובע המוסד תאריך אחד המהווה מועד תשלום לצורך חישוב ההצמדה (להלן - תאריך ערך) ורשם אותו במערכת הכספית. הועלה, שתאריך הערך שנרשם למקצת החובות (25 חובות) קדם למועד חישוב החוב בשירות להבטחת הכנסה, ואילו תאריך הערך שנרשם לחובות אחרים (73 חובות) היה 30 ימים ועד כשנה ורבע לאחר חישוב החוב.

לדוגמה: בדצמבר 1995 הפסיק המוסד את הזכאות לגמלה של תובעת מסניף עכו וחייב אותה להחזיר סכום של 36,516 (בערכים נומינליים), גמלאות שקיבלה שלא כדין מפרברואר 1994. תאריך הערך שנקבע לצורך חישוב ההצמדה היה פברואר 1994, החודש הראשון שבעבורו שולמה לה גמלה. קביעה זו גרמה לחיוב שלא כדין של התובעת, שכן סכומי גמלה ששולמו לה הוצמדו מתאריך שקדם למועד תשלומם.

לעומת זאת, חוב בסכום של 18,504 ש"ח של תובעת מסניף אשדוד נרשם בתאריך הערך של מועד רישומו במערכת הכספית, 472 ימים לאחר שחושב בשירות להבטחת הכנסה. חישוב ההצמדה על פי תאריך ערך זה משמעותו שחיקת ערכו של החוב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי מינהלת המוסד החליטה שתאריך הערך שעל פיו תחושב ההצמדה למדד יהיה שלושים יום לאחר המועד שבו נשלחה לחייב הודעה ראשונה

על קיום החוב. החלטת המינהלה תחול על חובות חדשים ועל חובות שטרם נקבע להם תאריך ערך. ההחלטה תובא לידיעת פקידי התביעות באמצעות חוזר של מינהל הגמלאות.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לתקן את חישוב ההצמדה בכל המקרים שבהם נקבע, בניגוד לחוק, תאריך ערך שקדם למועד תשלום הגמלאות, ולזכות את החייבים בסכומי היתר שנגבו מהם. במקרים שבהם הוברר קיומו של סכום שלא הגיע למקבלו, על המוסד להקפיד על משלוח הודעה לחייב על קיומו של החוב בתאריך מוקדם ככל האפשר, שכן איחור במשלוח ההודעה גורם נזק כספי בלתי מוצדק לקופת הציבור.



בשנת 1995 שילם המוסד לביטוח לאומי במסגרת השירות להבטחת הכנסה כ-1.1 מיליארד ש"ח לכ-75,300 זכאים לגמלה להבטחת הכנסה. הקביעה מי זכאי להבטחת הכנסה מבוססת על הצהרות התובעים ועל אימותן של ההצהרות באמצעות מידע המתקבל ממקורות רבים, לעתים לאחר שהזכאות אושרה וכבר הוחל בתשלום גמלאות לתובע. המוסד נעזר במידע הרשום אצלו, או במידע שהוא מקבל מגופים אחרים, וכן מחקירות רבות שהוא יוזם כדי לגלות מי מקרב תובעי הגמלה ומקבליה אינם זכאים לגמלה. אולם המוסד אינו מנצל במידה מספקת את המידע המצוי ברשותו, ויש שהוא ממשיך לשלם גמלה גם כאשר על פי הנתונים במאגרי המידע שלו התובע אינו זכאי לקבלה. המוסד גם אינו מנצל במידה מספקת מידע המצוי אצל גופים אחרים שהוא רשאי לקבל מהם מידע. רישום חסר של פרטי עובד בקובצי הגבייה במוסד ורישום שגוי של מספרי זהות בקובצי משרד התחבורה מקשים על פעולות האיתור. למוסד מידע מוגבל על סכום הפיקדונות של תובעי גמלה בבנקים. תובעים נדרשים, בדרך כלל, להמציא למוסד רק מידע על החשבון אשר אליו הם מבקשים להעביר את הגמלה, ואין דורשים מהם לדווח אם הם מחזיקים בחשבונות נוספים, דרישה שהיתה עשויה לסייע למוסד לברר אם הם זכאים לגמלה.

המוסד אינו ממצה את הדין עם תובעים שהגישו תביעות שלא בתום לב, או עם מי שהסתירו ממנו מידע חיוני לקביעת הזכאות. לקביעת תנאי הפירעון של חובות לא נוסחו במוסד כללים אחידים, המביאים בחשבון את תרומת התובעים להיווצרותם; תובעים שמסרו למוסד את כל הפרטים הדרושים לקביעת הזכאות נדרשו להחזיר לו כספים שקיבלו בתום לב, באותם תנאים שבהם חויבו תובעים שרימו את המוסד. את מקצת החובות החל המוסד לקזז בלי שהודיע לחייבים על קיום החוב, על סכומו ועל הסיבות להיווצרותו. גם את תאריך הערך - תאריך המהווה מועד תשלום לצורך חישוב ההצמדה כאשר החוב מוצמד למדד המחירים לצרכן - אין המוסד קובע על פי כללים אחידים: תאריך הערך שנקבע למקצת החייבים קדם למועד תשלום הגמלאות, ולפיכך הם חויבו בהפרשי הצמדה גדולים מהקבוע בחוק; לעומת זאת, חייבים אחרים לא חויבו בהפרשי הצמדה מהמועד שבו נוצר החוב, אלא ממועד מאוחר יותר או ממועד רישום החוב במערכת הכספית, ויש שהפרש הזמנים בין שני המועדים הגיע אף לשנה ורבע. מקצת החובות אינם מקוזזים מקצבאות הילדים או מסכומים חד-פעמיים שמשלם המוסד לחייבים.

כמה מהליקויים שנתגלו יש בהם כדי לעודד אחרים לתבוע גמלה להבטחת הכנסה שאינה מגיעה להם כדין כגון: אי-מיצוי הדין עם מי שקיבלו גמלה במרמה; חישוב החוב בערכים

נומינליים; מתן תנאים נוחים לפירעון החוב; ואי-דרישה מן החייבים להחזיר הטבות שקיבלו מגופים אחרים.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד להרחיב את השימוש במאגרי המידע הקיימים אצלו ואצל גופים אחרים; על המוסד לשתף בחקירות במידת הצורך, את מחלקות הגבייה והניכויים במוסד ולשקול את האפשרות לעשות גם חקירות מדגמיות אקראיות; ליצור הסדרים שיחייבו תובעים להצהיר על פיקדונותיהם בכל חשבונות הבנק שהם מחזיקים; לקבוע כללים אחידים להצמדת חובות של מי שקיבלו גמלאות הבטחת הכנסה בטעות או שלא כדין, ולהביא בחשבון בקביעת תנאי ההחזר את מידת תרומתו של החייב להיווצרות החוב. על המוסד למצות את הדין עם תובעים שהגישו תביעות שלא בתום לב בניסיון להונות אותו.

הקרן לפיתוח שירותים לטובת הנכים

ריכוז ממצאים

על פי סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן -- החוק), יממן המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) פעולות המיועדות לפיתוח שירותים לטובת הנכים, ובלבד שסך כל ההוצאה השנתית לא יעלה על 5% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח נכות (אומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח נכות לשנת 1995 היה 1.997 מיליארד ש"ח ולשנת 1996 - 2.256 מיליארד ש"ח). לשם מימוש האמור, ובהתייעצות עם מועצת המוסד, הוקמה הקרן לפיתוח שירותים לטובת הנכים (להלן - הקרן), שהחלה לפעול במוסד בשנת 1976. הקרן נועדה לפתח שירותי אבחון, שיקום ותעסוקה, שירותים חברתיים וחינוכיים ושירותי דיור לנכים בעלי נכויות גופניות, נפשיות ושכליות, בכל הגילים.

שיעור ההקצאה לקרן קטן מזה המותר על פי החוק (4% לעומת 5%). כמו כן שיעור הניצול של כספי הקרן קטן מאוד: בשנים 1989-1995 הוא נע בין 12.2% ל-26.5%. אמנם הכספים הבלתי מנוצלים נשמרים ברזרבות של המוסד, אולם לא נעשה בהם שימוש למטרה שלה יועדו, ומשמעות הדבר היא שהיקף השירותים העומדים לרשות הנכים קטן בהרבה מזה שהיה אפשר להעמיד לרשותם.

במהלך השנים חלו כמה שינויים בכללים שעל פיהם פועלת הקרן, אך לא הוכן לקרן תקנון חדש ומעודכן הכולל שינויים אלה. למחלקה המנהלת את הקרן אין נהלי עבודה כתובים ומפורטים היוצרים מסגרת אחידה לטיפול בבקשות לקבלת הקצבה מהקרן (להלן - בקשות לסיוע או בקשות) ולמעקב אחריהן, במהלך ביצוע התכניות ולאחר שהסתיימו ביצוען. התהליך של הגשת הבקשות אינו מובנה ואינו מלווה בטפסים רשמיים, ולכן לא מובטח שהטיפול בהן יהיה יעיל ומבוקר. לאחר שהושלמו תכניות הסיוע, המוסד אינו בודק אם הסיוע שניתן אמנם שימש למטרה שלשמה נועד.

עקב העדר שיתוף פעולה בין גופים שביקשו סיוע והמשרד הממשלתי או הרשות המקומית המעורבים בתכנית לבין המוסד, התעכב הטיפול בחלק מהבקשות לסיוע, בשלבי הטיפול השונים, ובהם שלב החתימה על ההסכמים ושלב הביצוע של תכניות הסיוע.