

פרק שלישי

מוסדות המדינה

המוסד לביטוח לאומי

פעולות ביקורת

במטה השירות להבטחת הכנסה שבמשרד הראשי ובסניפי המוסד נבדקו הנושאים האלה: הזמן שנדרש לאישור הזכאות לגמלה והסיבות לעיכובים באישורה; הגשת תביעות תקופתיות; קביעת השכר המשמש בסיס לחישוב הגמלה של עובדים ששכרם נמוך; קבלת מידע בשירות להבטחת הכנסה על גמלאות אחרות שתובעים מקבלים ועל השכר שהם מצהירים עליו לצורך קביעת זכאותם לגמלאות אחרות; ובדיקת זכאותם לגמלה של תלמידים במוסדות תורניים.

באגף כוח אדם במשרד הראשי נבדקו פעולות האגף למיצוי זכאותם של גמלאי המוסד ל"תוספת בורות".

עוד נבדקו באגף כוח אדם תקינות המינויים של מנהל אגף לוגיסטיקה במוסד ושל מנהל מדור גבייה בסניף אשקלון (ראה הפרק "מינויים פוליטיים ובלתי תקינים").

השירות להבטחת הכנסה קביעת הזכאות לגמלה

ריכוז ממצאים

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 קטנות מן הסכום שנקבע בחוק. הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה מותנית, בין היתר, במיצוי האפשרויות להשתלב בעבודה, בהכשרה מקצועית ובשיקום.

בשנת 1996 שילם המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), במימון אוצר המדינה, בממוצע לחודש, גמלאות הבטחת הכנסה לכ-81,000 משפחות, כ-40% מהן משפחות של עולים חדשים, בסכום כולל של 1.3 מיליארד ש"ח.

שיעור הגמלה להבטחת הכנסה מחושב יחסית לשכר הממוצע במשק ובהתאם להרכב המשפחה של הזכאי ולהכנסותיו. הגמלה משולמת בשני שיעורים: שיעור רגיל ושיעור מוגדל (ראה הערת שוליים (3) להלן). בנובמבר 1997 היה סכום הגמלה המרבית בשיעור הרגיל בין 1,084 ש"ח ליחיד בלא ילדים לבין 2,276 ש"ח לבני זוג שיש להם שני

ילדים ויותר, וסכום הגמלה המרבית בשיעור המוגדל היה בין 1,355 ש"ח ליחיד בלא ילדים לבין 2,682 ש"ח להורה יחיד שיש לו שני ילדים ויותר.

הזכאות של מקצת תובעי הגמלה (כ-5% מבין 13,929 שנדגמו) אושרה שלושה חודשים ויותר לאחר שהגישו את תביעתם. על פי חוק הקצבאות (פיצוי בעד איחור בתשלום), התשמ"ד-1984, היה על המוסד לפצותם. אולם המוסד לא שילם להם פיצוי על העיכוב בתשלום הגמלה, גם כאשר העיכוב נגרם מטעמים הנעוצים בו.

על פי הוראות המוסד, יש לבדוק את זכאותו של מקבל גמלה פעם בשנה לפחות. המוסד לא בדק מחדש את זכאותם של חלק ממקבלי הגמלה שלא הגישו לו תביעות תקופתיות במשך שנתיים עד שש שנים, והוסיף לשלם להם את הגמלה. בבדיקה מדגמית נמצא, שכמה מהם לא היו זכאים לגמלה בחלק מפרק הזמן שבו לא נבדקה זכאותם.

עובדים, שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה בשל שכר הנמוך, קיבלו גמלה שלא הגיעה להם, או גמלה גדולה או קטנה מן המגיע להם, בדרך כלל משום שהמוסד לא עדכן את רישומיו בהתאם לשינויים בשכרם של התובעים.

למוסד אין מידע שיטתי כאשר תובעי גמלה בשל שכר נמוך מועסקים בחברות שבבעלותם או אצל קרובי משפחתם, ולכן אין לו הכלים לבדוק את יכולתם הכלכלית לאשורה.

סכום הגמלה לנפגעי עבודה שהמוסד שילם לחלק מהתובעים לא נוכה מהגמלה להבטחת הכנסה שקיבלו בתקופת הזכאות, כולה או חלקה. מכאן שתובעים אלה קיבלו גמלאות הבטחת הכנסה שלא הגיעו להם, או גמלאות גדולות מהמגיע להם.

המוסד רואה בתגמולי מילואים המשולמים באמצעות המעביד הכנסה מעבודה, ששיעור מסוים ממנה אין לנכות מהגמלה להבטחת הכנסה, ולא הכנסה מקצבה, המנוכה במלואה מהגמלה. כתוצאה מכך, גמלה להבטחת הכנסה של תובע, שמשולמים לו תגמולי מילואים באמצעות מעבידו, גדולה מגמלה של תובע בעל נתונים זהים שהמוסד משלם לו תגמולי מילואים באותו סכום עצמו.

לחלק מהתובעים לא שילמו מעבידיהם שכר מינימום, דמי הבראה ואת מלוא תגמולי המילואים שהגיעו להם ואשר מעבידיהם קיבלו מן המוסד. כתוצאה מכך, שילם המוסד לתובעים גמלה להבטחת הכנסה העולה על הגמלה שהיה עליו לשלם אילו שילמו המעבידים לתובעים אלו את התשלומים האמורים, שכאמור הגיעו להם.

המוסד לא הגיע עם המשרד לענייני דתות להסדר שיאפשר לו להשוות באופן סדיר ושוטף את רשימת מקבלי גמלה להבטחת הכנסה עם רשימת התלמידים הרשומים במשרד. כתוצאה מכך, קיימת אפשרות שמקצת התלמידים הרשומים במשרד מקבלים גמלה להבטחת הכנסה שעל פי החוק הם אינם זכאים לה.

המשרד לענייני דתות מסר למוסד מידע על תקופות לימודים של מקבלי גמלה שהיה שונה מהרשום בקובץ תלמידים של המשרד. קיימת אפוא האפשרות שהמוסד שילם למקצת התלמידים גמלה שלא היו זכאים לה.



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 לו הכנסות, אם הכנסותיו קטנות מן הסכום שנקבע בחוק (להלן - הסכום הקובע). הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה מותנית, בין היתר, במיצוי האפשרויות להשתלב בעבודה, בהסבה מקצועית ובשיקום.

1. **הזכאים:** על פי החוק, תושב ישראל שמלאו לו עשרים שנה זכאי לגמלה להבטחת הכנסה בכפוף להוראות החוק, כל עוד מתקיים בו, בין היתר, אחד מהתנאים האלה:

אין לו הכושר לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו, או שאינו ניתן להשמה בעבודה כלשהי; הוא רשום בלשכת שירות התעסוקה בתור מחוסר עבודה, והיא לא הציעה לו עבודה מתאימה (עבודה התואמת את מצב בריאותו ואת כושרו הגופני או הכשרה, השתלמות או הסבה מקצועית); הוא עובד בעבודה או נמצא בהכשרה שההכנסה מהן פחותה מסכום הגמלה המשולמת לפי החוק; הוא גבר שמלאו לו 65 שנה או היא אישה שמלאו לה 60 שנה; היא אם או הוא הורה יחיד אשר לילד שבהחזקתם טרם מלאו שבע שנים; עיקר זמנו מוקדש לטיפול בבן זוגו החולה או בילדו החולה הזקוקים להשגחה תמידית.

עוד נקבע בחוק, שלא יהיה זכאי לגמלה מי שהכנסותיו¹ גדולות מהסכום הקובע החל עליו על פי החוק². הזכאות של כל אחד מבני זוג לגמלה מותנית בכך שגם בבן זוגו מתקיימים תנאי הזכאות לגמלה, להוציא חריגים שנקבעו בתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב-1982 (להלן - התקנות).

שיעור הסכום הקובע הוא בין 33% מהשכר הממוצע (40.5% בשיעור המוגדל) ליחיד, לבין 59% ממנו (66.5% בשיעור מוגדל) לזוג שיש להם שני ילדים ויותר (ראה הערת שוליים (3) להלן). בנובמבר 1997 היה הסכום הקובע ליחיד 1,788 ש"ח (2,059 ש"ח בשיעור המוגדל), והסכום הקובע לזוג שיש להם שני ילדים ויותר היה 3,351 ש"ח (3,757 ש"ח בשיעור המוגדל).

2. **שיעור הגמלה:** הגמלה להבטחת הכנסה לזכאי שאין לו הכנסה מחושבת יחסית לשכר הממוצע ובהתאם להרכב המשפחה של הזכאי והיא מחושבת בשיעור רגיל או בשיעור

¹ על פי סעיף 9 לחוק, ההכנסה לעניין גמלה להבטחת הכנסה היא כל הכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], (להלן - פקודת מס הכנסה), כגון השתכרות או רווח מעבודה; השתכרות או רווח מכל עסק או משלח יד; השתכרות או רווח שמקורם בחקלאות; דמי שכירות, תמלוגים, דיבידנד. גם הכנסה שלא צמחה, הופקה או התקבלה בישראל במשמע. לעניין קביעת הזכאות לגמלה רואים כהכנסה גם במקורות האלה: גמלה כמשמעותה בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח); תשלומים למי שנמצא בהכשרה מקצועית; דמי מזונות; ושיעור מסוים משווי של נכס, אף אם בפועל אין מפקים ממנו הכנסה.

² על פי תקנה 9 לתקנות, הסכום הקובע מחושב באחוזים מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח (להלן - השכר הממוצע) או בהתאם למספר נקודות הזיכוי (נקודת זיכוי - כמשמעותה בסעיף 33א לפקודת מס הכנסה, מחולק ב-12) שהתובע זכאי להן, לפי הסכום הגבוה יותר. הסכום הקובע מעורכן באחד בינואר של כל שנת מס, ואם במהלך השנה מעניקים פיצוי (כגון תוספת יוקר), מעדכנים את הסכום הקובע באחד בחודש שבו הוענק הפיצוי.

מוגדל³. שיעור הגמלה הוא בין 20% מהשכר הממוצע ליחיד ל-52.5% מהשכר הממוצע פחות נקודת קיצבה⁴ להורה יחיד שלו שני ילדים ויותר. בנובמבר 1997 היה סכום הגמלה המרבי בשיעור הרגיל בין 1,084 ש"ח ליחיד בלא ילדים לבין 2,276 ש"ח לבני זוג אשר להם שני ילדים ויותר, וסכום הגמלה המרבי בשיעור המוגדל היה בין 1,355 ש"ח ליחיד בלא ילדים לבין 2,682 ש"ח להורה יחיד שלו שני ילדים ויותר⁵.

3. **שיעור הגמלה למי שיש לו הכנסות:** על פי החוק, אם לתובע הכנסה קטנה מן הסכום הקובע, הוא יקבל גמלה בסכום השווה להפרש שבין הגמלה שהיה זכאי לה לולא ההכנסה לבין ההכנסה.

4. **האוכלוסייה המקבלת גמלאות במסגרת השירות להבטחת הכנסה:** תובעי גמלה להבטחת הכנסה שטרם הגיעו לגיל זקנה (65 שנים בגבר ו-60 שנים באישה) מקבלים גמלאות במסגרת השירות להבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי. עם האוכלוסייה המטופלת במסגרת זו (להלן - האוכלוסייה השירותית) נמנים אימהות במשפחות חד-הוריות; משפחות בלא אב מפרנס; חסרי תעסוקה שאינם עומדים בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, או שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה ולא נמצאה 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 ההכנסות והן במבחן התעסוקה⁶.

בשנת 1996 הוגשו למוסד כ-69,000 תביעות לגמלה להבטחת הכנסה, והמוסד אישר כ-39,000 מהן. באותה שנה קיבלו גמלה, במסגרת השירות להבטחת הכנסה, כ-81,000 משפחות בממוצע בחודש⁷, כ-40% מהן משפחות של עולים חדשים⁸ המספר הממוצע בחודש של משפחות המקבלות גמלה היה באותה שנה גדול בכ-8% ממספרן בשנת 1995. מנתוני מחלקת המחקר במוסד עולה, כי גידול זה היה הדרגתי ומתמשך, ושיעורו בקרב משפחות העולים היה גדול יותר מבקרב משפחות ותיקות (המספר הממוצע בחודש של משפחות ותיקות היה באותה שנה גדול בכ-4% ממספרן בשנת 1995, ואילו המספר הממוצע בחודש של משפחות העולים היה גדול בכ-13% ממספרן בשנת 1995)**.

5. **מימון הגמלאות להבטחת הכנסה:** בשנת 1996 שילם המוסד גמלאות להבטחת הכנסה בסכום של כ-1.8 מיליארד ש"ח: כ-1.3 מיליארד ש"ח לאוכלוסייה השירותית וכ-463

³ גמלה בשיעור מוגדל משולמת, בין היתר, למי שמקבל גמלה יותר משנתיים, למי שמלאו לו 46 שנה, להורה יחיד כהגדרתו בחוק ולהורה שיש עמו ילד שטרם מלאו לו 18 המקבל גמלה בנפרד מבן זוגו (כגון בן זוג הנמצא במאסר).

⁴ "נקודת קיצבה" - סכום השווה לסכום נקודת זיכוי כמשמעותה בסעיף 33א לפקודת מס הכנסה, מחולק ב-12.

⁵ סכום הגמלה מעודכן באחד בינואר של כל שנת מס, ואם במהלך השנה מעניקים פיצוי (כגון תוספת יוקר), מעדכנים את סכום הגמלה באחד בחודש שבו הוענק הפיצוי.

⁶ מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים שאין להם הכנסה מלבד קצבתם זו, או שהכנסתם קטנה מן הסכום הקובע, מטופלים במסגרת ענף זקנה ושאיירים במוסד. תובעים אלה אינם נדרשים להשתלב בשוק העבודה, וזכאותם לגמלה נקבעת על פי מבחן הכנסות כמפורט לעיל. בשנת 1996 קיבלו גמלה להבטחת הכנסה במסגרת ענף זקנה ושאיירים כ-188,700 משפחות.

⁷ ראה: המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון, רבעון סטטיסטי, כרך כ"ז, מס' 1 (ירושלים 1997) (להלן - הרבעון הסטטיסטי), עמ' 91.

⁸ ראה: המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון, מקבלי גמלה מהשירות להבטחת הכנסה בשנת 1995, סקר מס' 147 (ירושלים 1997) (להלן - סקר מס' 147), עמ' 5 ו-27.

מיליון ש"ח כתוספת הבטחת הכנסה למקבלי קצבאות זקנה ושאיירים⁹. תשלומי הגמלאות להבטחת הכנסה ממומנים בידי אוצר המדינה, והמוסד אינו גובה בעבורם דמי ביטוח.

בשנת 1996 שילם המוסד נוסף על הסכומים האמורים כ-620 מיליון ש"ח להבטחת הכנסה לזקנים ולשאיירים שאינם זכאים לקצבאות זקנה על פי חוק הביטוח. הדבר נעשה על פי הסכם בין המוסד למשרד האוצר בדבר מתן גמלאות זקנה ושאיירים מיוחדות.

החוק לצמצום ממדי העוני והפערים בהכנסות (תיקוני חקיקה), התשנ"ד-1994, בא להכניס שינויים בחוקים שונים במגמה לצמצם את ממדי העוני ואת הפער בהכנסות על ידי הגדלת הגמלאות לאוכלוסיות שעיקר קיומן על גמלאות שהמוסד משלם¹⁰. עם אוכלוסיות אלו נמנים, בין היתר, מקבלי גמלה להבטחת הכנסה. עקב תיקוני החקיקה גדלה בשנת 1995 הגמלה להבטחת הכנסה של 45,000 משפחות עם ילדים (בממוצע חודשי), ביניהן כ-27,000 משפחות חד-הוריות¹¹.

6. בחודשים ינואר-נובמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: הזמן שנדרש לאישור הזכאות לגמלה והסיבות לעיכובים באישורה; הגשת תביעות תקופתיות; קביעת השכר המשמש בסיס לחישוב הגמלה של עובדים בשכר נמוך; קבלת מידע על גמלאות אחרות שתובעים מקבלים ועל השכר שהם מצהירים עליו לצורך קביעת זכאותם לגמלאות אחרות.

תהליך קביעת הזכאות

תובע גמלה להבטחת הכנסה מגיש את התביעה בסניף המוסד באזור מגוריו. התובע רשאי להגיש את התביעה גם בשם בן זוגו.

על פי החוק¹², לצורך קביעת הזכאות לגמלה או להמשך תשלומה, על מי שתובע גמלה או מקבל גמלה, בין היתר, למסור למוסד כל ידיעה או מסמכים שברשותו או שבאפשרותו לקבלם, לרבות תצהירים, ולהופיע לפני מי שהמוסד קבע ולמסור לו כל מידע שיידרש. המוסד רשאי לבקש מידע הדרוש לו לשם בירור הכנסתו של אדם או לשם בירור כל פרט אחר ולחקור אדם בכל עניין הנוגע לחוק זה. בכפוף לחוק ניסח המוסד הוראות שלפיהן, עם הגשת התביעה, על התובע למסור פרטים הנדרשים לקביעת זכאותו, כגון הכנסותיו מכל מקור, לרבות מקרקעין וכספים הרשומים על שמו. על המוסד לאמת הצהרות אלו באמצעות מידע הרשום בקובצי המידע שלו ושל גופים אחרים שהוא רשאי לקבל מהם מידע ובאמצעות חקירות.

כאמור, הגמלה להבטחת הכנסה נועדה לתת אמצעי קיום מזעריים למי שנקלע למצוקה כספית זמנית או מתמשכת; לפיכך חשוב שבדיקת הזכאות לגמלה ותשלומה ייעשו במהירות.

בשנת 1995 הוגשו למוסד כ-67,500 תביעות לגמלה להבטחת הכנסה, 46% מהן הוגשו בפעם הראשונה בידי תובעים שלא הגישו תביעה בעבר¹³. משרד מבקר המדינה חישב את הזמן שנדרש לאישור הזכאות של 13,929 מבין תובעים אלה. להלן התפלגות זמן הטיפול בתביעות:

⁹ ראה: הרבעון הסטטיסטי, עמ' 18, 36-37.

¹⁰ במסגרת החקיקה גדלה התוספת לילד הראשון והשני מ-5%-7.5% מהשכר הממוצע ל-10% ממנו. כמו כן גדלו הקצבאות המשולמות למשפחות חד-הוריות בשיעור של 20%-50%. ראה: י' עוואד, נ' ישראלי, י' שאול וג' יניב, "עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בישראל", המוסד לביטוח לאומי - מינהל המחקר והתכנון, סקירה שנתית 1995/96 (ירושלים התשנ"ז), עמ' 157 ו-183.

¹¹ ראה: סקר מס' 147, לוח מס' 9 - משפחות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה לפי הרכב המשפחה בשנת 1995.

¹² סעיפים 19 ו-21.

¹³ ראה: סקר מס' 147, עמ' 4.

מספר ימים	מספר התביעות	שאושרו	שיעורן מכלל התביעות
עד 60	11149		80.04
90-61	2081		14.94
182-91	657		4.72
יותר מ-182	42		0.30
סה"כ	13929		100.00

משרד מבקר המדינה בדק את הסיבות להתמשכות הטיפול ב-38 תביעות שזכאות מגישיהן אושרה יותר מחצי שנה לאחר שהוגשו. הועלה כי העיכוב בבדיקת הזכאות של 13 תובעים נבע מפעולות שהיה על המוסד לבצע, כגון: חקירות בידי מחלקת החקירות במוסד או הערכות שווי של נכס בידי שמאי מקרקעין שנעשו זמן רב לאחר הגשת התביעה (11 תובעים, מרביתם מסניף מזרח ירושלים); פתיחת דיון מחודש בבקשות שנדחו, זאת לאחר שהתובעים הגישו תביעה לבית הדין (2 תובעים). ההחלטה בדבר זכאותם של 21 תובעים התעכבה מסיבות שאינן תלויות במוסד: 16 תובעים לא המציאו לשירות להבטחת הכנסה את המסמכים הדרושים, בעניינם של 5 תובעים המתין השירות להבטחת הכנסה להחלטות של גופים אחרים, כגון המשרד לענייני דתות, משרד הפנים ובית המשפט. הסיבות לעיכוב בבדיקת הזכאות של 4 תובעים אחרים אינן חד-משמעיות.

בתשובתו מיום 23.9.97 הודיע המוסד כי הוא ער לעיכוב בקבלת החלטות בתביעות בשל הצורך לערוך חקירות. מינהלת המוסד החליטה, בין היתר, להורות לפקידי התביעות לקבל החלטה בתביעות בתוך 60 יום, גם אם לא הושלמה החקירה. עוד הודיע המוסד כי החליט לתגבר את מערך האבטחה של החוקרים הפועלים במזרח ירושלים, כדי שיהיה אפשר להגדיל את מספר החקירות באזור. בפברואר 1997 הפיץ מינהל הגמלאות חוזר בנושא, ובו פירוט הכללים לטיפול בתביעות שנעשית בהן חקירה.

פיצוי בעד איחור בתשלום

על פי חוק הקצבאות (פיצוי בעד איחור בתשלום), התשמ"ד-1984 (להלן - חוק הקצבאות), קיצבה המשולמת לאחר שחלפו שלושה חודשים מיום התביעה, אך בטרם חלפו 10 שנים - תשולם בשיעור המעודכן בעד התקופה המתחילה ביום הגשת התביעה ומסתיימת באחד בחודש שבו חל יום התשלום. על פי הוראות המוסד, אם עברו שלושה חודשים מהיום שבו הוגשה התביעה עד לאישורה, יש להתחיל לשלם לתובע את הגמלה המגיעה לו ולהעביר למחלקת הכספים במשרד הראשי את תיק התביעה לחישוב הפיצוי ותשלומו, בצירוף פירוט הסיבות לאיחור בתשלום הגמלה ופרק הזמן שבעדו מגיע הפיצוי.

כאמור, זכאותם של 699 תובעים אושרה 90 יום ויותר לאחר הגשת התביעה. משרד מבקר המדינה בדק אם המוסד שילם פיצוי בעד האיחור בתשלום ל-38 תובעים שזכאותם אושרה יותר מחצי שנה לאחר הגשת התביעה. הועלה כי המוסד לא שילם לאיש מהם פיצוי, גם כאשר האיחור נגרם בשל סיבות הנעוצות במוסד, כך שהיה עליו לשלם פיצוי.

בתשובתו הודיע המוסד, כי מינהל הגמלאות במוסד יחזור ויפיץ בסניפים את עיקרי חוק הקצבאות ויבהיר מתי ואיך יש לשלם את הפיצוי. עוד הודיע המוסד, כי מענה מיטבי לתשלום הפיצוי יינתן כאשר יושלם שילובה של מערכת הבטחת ההכנסה במערכת הכספית של המוסד, וכי נושא זה כלול בתכנית העבודה של המוסד.

כאמור, אישר המוסד את הזכאות של מרבית התובעים (כ-80%) בתוך חודשיים לכל היותר. הזכאות של כ-4.7% מהתובעים אושרה בין שלושה חודשים לחצי שנה ושל 0.3% מהתובעים יותר מחצי שנה לאחר מועד הגשת תביעתם. לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שהגמלה נועדה לתת אמצעי קיום מזעריים למי שנקלע למצוקה זמנית או מתמשכת, על המוסד לעשות לקיצור הליכי הבדיקה.

הגשת תביעה תקופתית

כדי לעקוב אחר קיום של תנאי הזכאות של מקבלי הגמלה, קבע המוסד שעל מקבל גמלה להגיש לפחות תביעה אחת לשנה (להלן - תביעה תקופתית), גם אם מצבו לא השתנה, והמוסד יבדוק את המשך זכאותו לגמלה. אם מצבו השתנה (למשל מצבו המשפחתי), עליו להגיש תביעה חדשה (להלן - תביעה חוזרת).

משרד מבקר המדינה בדק אם תובעים הגישו תביעות תקופתיות, כנדרש. נבדק תאריך הגשת התביעה האחרונה של 67,709 תובעים, שקיבלו גמלה באפריל 1996.¹⁴ הבדיקה העלתה שהמוסד המשיך לשלם גמלה ל-365 מהם, אף על פי שלא הגישו תביעה תקופתית בין שנתיים לכשש שנים. יתר על כן, 111 מבין 365 התובעים האמורים היו עובדים בשכר נמוך, שעל פי הוראות המוסד חייבים להגיש למוסד פעם בחצי שנה תלושי שכר ואישורים שונים (ראה להלן).

משרד מבקר המדינה בדק את השכר השנתי של 27 מבין 111 התובעים שקיבלו גמלה בעילה ששכרם כעובדים הוא נמוך¹⁵. הוצגה, כי השכר השנתי של שלושה מהם היה גבוה מן הסכום הקובע בפרק הזמן שבו קיבלו גמלה להבטחת הכנסה. למשל, בשנת 1995 היה שכרה השנתי של אחת התובעות 61,000 ש"ח - שכר הגבוה מהסכום הקובע החל לגביה באותה שנה (41,610 ש"ח).

בתשובתו הודיע המוסד כי על אף ששיעור התובעים שלא נערך מעקב בעניינם הוא קטן (0.5%), ייעשה לשיפור נוסף של תהליכי העבודה במהלך שנת 1998, וזכאותו של תובע שלא הגיש תביעה תקופתית תופסק אוטומטית.

עדכון הנתונים על הכנסות מגמלאות

הניתנות לפי חוק הביטוח

על פי סעיף 9 לחוק, יש לנכות מהגמלה להבטחת הכנסה את הכנסות התובע מגמלאות הניתנות לו לפי חוק הביטוח. משרד מבקר המדינה בדק: האם הכנסות התובעים מגמלת נכות של נפגעי עבודה (להלן - גמלת נפגעי עבודה), המשולמת בדרך כלל במשך פרק זמן ארוך, רשומות בשירות להבטחת הכנסה; והאם רישום זה מתעדכן על פי שינויים שחלו בסכום גמלת נפגעי עבודה, עקב שינוי באחוזי הנכות שלהם או עקב שינוי בשכר המשמש בסיס לחישוב הגמלה.

¹⁴ הבדיקה מבוססת על מידע שהיה רשום במוסד בקובץ "הבטחת הכנסה" באפריל 1996.

¹⁵ מידע על ההכנסה השנתית של כל עובד מתקבל ממס הכנסה בסוף שנת המס ונרשם במוסד בקובץ "ביטוח ושכר".

הועלה, שהשירות להבטחת הכנסה אינו משווה בקביעות את המידע הרשום בקובץ "נכים נפגעי עבודה" עם המידע הרשום בקובץ הבטחת הכנסה. כתוצאה מכך, לא תמיד מנוכה סכום גמלת נפגעי העבודה מהגמלה להבטחת הכנסה, ולעתים ההכנסה המנוכה אינה מעודכנת. כתוצאה מכך, מקבלים מקצת התובעים גמלה להבטחת הכנסה מעבר למגיע להם או שאינם זכאים לקבלה כלל.

1. בדצמבר 1994 שילם המוסד לכ-370 מקבלי גמלה להבטחת הכנסה גם גמלת נפגעי עבודה. הועלה כי בחישוב הגמלה להבטחת הכנסה של 31 מהם לא נוכתה באותו חודש ההכנסה מגמלת נפגעי עבודה. בדיקה מפורטת שמשרד מבקר המדינה עשה בינואר 1997 ברישומי המוסד העלתה, שסכום גמלת נפגעי עבודה לא נוכתה מהגמלה להבטחת הכנסה בין חודש אחד ל-77 חודשים, מזה ל-9 תובעים בכל פרק הזמן שבו קיבלו את שתי הגמלאות וליתר 22 התובעים בחלק מפרק זמן זה.

2. משרד מבקר המדינה בדק גם אם נוכה סכום גמלת נפגעי העבודה במלואו מהגמלה להבטחת הכנסה של 105 תובעים בדצמבר 1996.

הועלה כי סכום גמלת נפגעי העבודה של שמונה מהם לא היה מעודכן. ההפרשים נעו בין 142 (-) ש"ח ל-1,542 (+) ש"ח. כתוצאה מכך, קיבלו שני תובעים גמלה להבטחת הכנסה קטנה מן המגיע להם ושישה - גמלה גדולה מן המגיע להם, או גמלה שלא היו זכאים לה כלל.

3. עוד הועלה, כי תשלומים חד-פעמיים בשל פגיעה בעבודה, בסכומים שבין 1,268 ל-25,805 ש"ח, שקיבלו 9 מבין 105 התובעים האמורים בשנים 1995-1996, לא הובאו כלל בחשבון בעת חישוב הגמלה להבטחת הכנסה.

עדכון הכנסות מעבודה

על פי החוק ותקנות הבטחת הכנסה (כללי הזכאות והוראות ביצוע), התשמ"ב-1982¹⁶, תובע גמלה שהוא עובד או עובד עצמאי שהכנסתו קטנה מהסכום הקובע זכאי לגמלה להבטחת הכנסה, אם שירות התעסוקה הפנה אותו לעבודה או שהוא רשום בלשכת שירות התעסוקה בתור דורש עבודה, ושירות התעסוקה לא הציע לו עבודה מתאימה התואמת את מצבו הבריאותי ואת כושרו הגופני (להלן - עובד בשכר נמוך). כאמור, עובד בשכר נמוך זכאי לגמלה בסכום השווה להפרש שבין הגמלה שהיה זכאי לה לולא ההכנסה לבין ההכנסה. עם זאת, כדי לעודד תובעים להשתלב בעבודה, נקבע בחוק, כי שיעור מסוים מהכנסת התובע לא יובא בחשבון בעת חישוב הגמלה¹⁷.

על פי הוראות המוסד, עובד בשכר נמוך, העובד 32 שעות בשבוע לפחות, פטור מהחובה לדרוש עבודה בלשכת שירות התעסוקה. אם עובד מועסק במשרה שאינה מלאה, יש לברר אם מעבירו

¹⁶ סעיף 5(3)ב לחוק ותקנה 2(1).

¹⁷ על פי סעיף 12 לחוק, בחישוב ההכנסה ינוכו הסכומים האלה:

1. סכום השווה ל-13% מהשכר הממוצע -- מהכנסתו של כל עובד או עובד עצמאי מהמקורות המפורטים בסעיף 2(1) ו-2(2) לפקודת מס הכנסה אם הוא יחיד, וסכום השווה ל-17% מהשכר הממוצע מהכנסתו כאמור אם יש לו בן זוג או שבהחזקתו ילד;

2. סכום השווה ל-40% מהכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2(1) ו-2(2) לפקודת מס הכנסה, לאחר שנוכה ממנה הסכום האמור בפסקה (1); 3. סכום השווה ל-13% מהשכר הממוצע - מהכנסה שמקורה בקצבה המשולמת מכוח חיקוק, דיני חוץ, הסכם קיבוצי או חוזה עבודה, למעט קיצבה לפי חוק הביטוח, אם הזכאי הוא יחיד, וסכום השווה ל-17% מהשכר הממוצע מהכנסה כאמור אם יש לזכאי בן זוג או שבהחזקתו ילד

יכול ומעוניין להעסיקו יותר שעות. תובע המסרב להצעה של מעבידו לעבוד יותר מ-32 שעות בשבוע אינו זכאי לגמלה.

על תובע המוגדר עובד בשכר נמוך להמציא למוסד תלושי שכר של שלושת החודשים שקדמו למועד הגשת התביעה ואישור מטעם המעביד על מועד התחלת העבודה, היקף המשרה וסכום התשלומים החד-פעמיים שהוא משלם לתובע (כגון דמי הבראה וקצבת ביגוד). בכל שישה חודשים על השירות להבטחת הכנסה לעשות מעקב (להלן - בדיקה חצי-שנתית): עליו לשלוח לכל עובד בשכר נמוך הודעה ובה דרישה להמציא לו תלושי שכר של שלושת החודשים שקדמו למועד ההודעה. אם בתוך חודש אין העובד ממציא את התלושים המבוקשים, על השירות להבטחת הכנסה להפסיק לשלם לו את הגמלה. יצוין שתובעים שיש להם הכנסות מעבודה, אך אינם מוגדרים עובדים בשכר נמוך, נדרשים להמציא לשירות להבטחת הכנסה תלושי שכר רק פעם בשנה עם הגשת תביעה תקופתית, או כאשר הם מגישים תביעה חוזרת.

אם בעת הבדיקה החצי-שנתית מתברר כי על פי שכרו היה התובע זכאי לגמלה בכל התקופה הנבדקת, יש לעדכן את הכנסתו מעבודה על פי השכר הנקוב בתלוש השכר האחרון. אם מתברר שבפרק הזמן הנבדק גדל היקף המשרה או שהתובע פעל שלא בתום לב והעלים מן המוסד מידע על שכרו, יש לעדכן את הנתונים על הכנסתו למפרע ולחייבו בתשלום סכומי הגמלה שקיבל שלא כדין.

על פי נתוני מחלקת המחקר של המוסד¹⁸, משנת 1992 גדל בהתמדה מספרם של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה בשל שכר נמוך. בשנת 1995 היו כ-20% מהתובעים עובדים בשכר נמוך כהגדרתם בתקנות. לאלה יש להוסיף תובעים הפטורים על פי החוק מהחובה לדרוש עבודה בלשכת שירות התעסוקה (כגון אם לילד בן פחות משבע) שאינם מוגדרים בשירות להבטחת הכנסה כעובדים בשכר נמוך, אך יש להם הכנסות מעבודה.

כדי לבדוק אם סכום השכר שעל פיו המוסד מחשב את הגמלה להבטחת הכנסה נכון, בדק משרד מבקר המדינה אם תובעים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה מצהירים על אותו סכום של שכר בבואם לתבוע גמלאות מחליפות שכר, כגון דמי לידה ותגמולי מילואים.

לשם כך השווה משרד מבקר המדינה את סכום השכר ששימש לחישוב הגמלה להבטחת הכנסה של 101 תובעות שקיבלו דמי לידה עם סכום השכר באותם חודשים עצמם ששימש לחישוב דמי הלידה¹⁹. כמו כן הושווה סכום השכר ששימש לחישוב הגמלה להבטחת הכנסה של 91 תובעים שקיבלו תגמולי מילואים עם סכום השכר באותם חודשים עצמם ששימש לחישוב תגמולי המילואים²⁰.

הועלה, כי ל-6 מבין 101 התובעות שנבדקו (מרביתן אימהות לילדים בני פחות משבע שנים הפטורות מהחובה לדרוש עבודה בלשכת שירות התעסוקה) היו הכנסות מעבודה שעליהן הצהירו לצורך קבלת דמי לידה, אך השירות להבטחת הכנסה לא ידע על קיומן של הכנסות אלו, ולפיכך לא הובאו בחשבון בעת חישוב הגמלה. שכרן של תובעות אלו נע בין 2,400 ל-8,970 ש"ח ברבעון (בין 800 ל-3,120 ש"ח לחודש). סכום השכר ששימש לחישוב הגמלה להבטחת הכנסה

¹⁸ ראה: סקר מס' 147, עמ' 28 ולוחות 10 ו-13.

¹⁹ על פי סעיף 54 לחוק הביטוח, יש לבסס את חישוב דמי הלידה של עובדת על השכר הרגיל ששולם לה ברבע השנה שקדם ליום הקובע (היום שבו הפסיקה לעבוד בהיותה בהיריון שנסתיים בלידה שלגביה מוגשת התביעה לדמי לידה).

²⁰ על פי סעיף 273 לחוק הביטוח, יש לחשב את תגמולי המילואים של עובד על סמך שכר העבודה הרגיל ששולם לו ברבע השנה שקדם לאחד בחודש שבו החל שירות המילואים.

של 9 תובעות אחרות היה נמוך או גבוה מסכום השכר ששימש לחישוב דמי הלידה; ההפרש היה של 1,653 (-) ש"ח עד 1,886 (+) ש"ח לרבעון.

עוד הועלה, שסכום השכר ששימש לחישוב הגמלה להבטחת הכנסה של 22 מבין 91 התובעים שנבדקו (כולם עובדים בשכר נמוך) היה נמוך או גבוה מסכום השכר ששימש לחישוב תגמולי המילואים שלהם; ההפרש היה של 1,413 (-) ש"ח עד 5,142 (+) ש"ח לרבעון.

להלן הסיבות העיקריות להבדלים האמורים:

1. **אי-כלילת הטבות:** בקביעת השכר לחישוב הגמלה של שני תובעים לא נכללו הטבות הנחשבות על פי החוק להכנסה, אף על פי שסכומיהן היו נקובים בתלושי השכר.

2. **גידול בשכר שתובעים לא דיווחו עליו למוסד:** תובע אחד לא הגיש תביעה תקופתית במשך שנה ועשרה חודשים, ואחר - במשך כשנתיים ושמונה חודשים, ושניהם לא הגישו תלושי שכר בכל חצי שנה, כנדרש מעובדים בשכר נמוך. הועלה שהתובעים לא דיווחו לשירות להבטחת הכנסה כי שכרם עלה, והמוסד המשיך לחשב את גמלתם על פי נתוני שכר לא מעודכנים. סכום השכר שעל פיו חושבה הגמלה להבטחת הכנסה של כל אחד מהתובעים היה נמוך בכ-5,000 ש"ח לרבעון מסכום השכר ששימש לחישוב תגמולי המילואים שקיבלו באותם חודשים.

בדיקה של משרד מבקר המדינה באמצעות המידע בקובץ ביטוח ושכר העלטה, שבשנת 1995 היה שכרם של שני התובעים האמורים גבוה מהסכום הקובע החל עליהם, ואף על פי כן הם קיבלו גמלה להבטחת הכנסה כל אותה שנה. אמנם באוגוסט 1996 הפסיק המוסד לשלם להם גמלה, אך הוא לא דרש מהם להחזיר לו את סכום הגמלאות העודף.

3. **השכר החודשי שעל פיו נקבעה הזכאות היה נמוך מהשכר בחודשים אחרים:** בדיקה באמצעות המידע בקובץ ביטוח ושכר העלטה, כי שכרם החודשי הממוצע של ארבעה תובעים היה גבוה מן הסכום שהיה נקוב בתלוש השכר ששימש לחישוב הגמלה. מבדיקת התיקים עולה:

(א) בחודשים מסוימים של השנה עבדו שניים מן התובעים שעות נוספות בימי שישי, ותמורתן שולמה להם תוספת שכר. אחד מתלושי השכר של החודשים שבהם שולמה התוספת הוגש למוסד, אך התוספת לא הובאה בחשבון בעת חישוב הגמלה.

(ב) במשך חצי שנה חושבה הגמלה להבטחת הכנסה של תובע אחד על פי שכר נמוך משכרו בחודשים אחרים, שכן תגמולי המילואים ששילם לו המעביד בחודש שעל פיו חושבה הגמלה²¹ היו קטנים מהתגמולים שהגיעו לו, ושאותם שילם המוסד למעביד²².

4. **תובעים שלא עבדו חודש מלא:** על פי ההוראות, אם תובע גמלה בשל שכר נמוך לא עבד חודש מלא, נקבע שכרו על בסיס השכר שהיה משתכר אילו עבד חודש מלא (בלשון ההוראות - "ניפוח" שכר).

למרות האמור לעיל, אם לא הציע שירות התעסוקה לתובע עבודה חלופית, או אם התובע עובד 32 שעות בשבוע לפחות, ומעבידו הצהיר שאינו יכול או אינו מעוניין להעסיקו בהיקף משרה גדול יותר, יש לחשב את הגמלה על פי השכר הנקוב בתלוש. קביעת השכר במקרים כאלה מחייבת בירור אצל המעביד.

²¹ סכום תגמולי המילואים היה נקוב בתלוש השכר.

²² ראה להלן "הכנסות מתגמולי מילואים".

הועלה, כי המוסד "ניפח" את שכרם של שני תובעים בלי שעשה בירור אצל המעביד כנדרש. אפשר שבשל כך קיבלו תובעים אלו גמלה קטנה מן המגיע להם. כך למשל, בחודש אוקטובר 1995, שהיה חודש של חגים, הועסק תובע אחד רק 14 ימים כעובד יומי והשתכר 982 ש"ח, אך המוסד חישב את גמלתו כאילו השתכר 1666 ש"ח לחודש, שהוא שכר עבודה לחודש מלא.

5. מעבר למקום עבודה אחר: שני תובעים הפסיקו את עבודתם במקום עבודה אחד ועברו לעבוד במקום עבודה אחר בשכר נמוך יותר. כחמישה עד שישה חודשים לאחר המעבר המשיך המוסד לחשב את גמלתם על פי השכר שקיבלו במקום העבודה הקודם, אף על פי שהתובעים המציאו לו תלושי שכר לאותם חודשים. כתוצאה מכך קיבלו התובעים גמלה קטנה מן המגיע להם.



מן המתואר לעיל עולה, כי המידע על שכר התובעים ועל הגמלאות שהם מקבלים מן המוסד אינו מועבר באופן שוטף לשירות להבטחת הכנסה. כתוצאה מכך, תובע יכול לקבל גמלת נפגעי עבודה או גמלאות מחליפות שכר, כגון דמי לידה ותגמולי מילואים, המחושבות על פי השכר הקובע לכל גמלה (כנקוב בתלושי השכר או על פי הצהרה של מעביד) וגם לקבל בה בעת גמלה להבטחת הכנסה, בתור מי שאין לו הכנסות מעבודה או מגמלה.

עוד הועלה, כי המוסד חישב את הגמלה להבטחת הכנסה של עובדים בשכר נמוך על פי אומדן, שלא תמיד נמצא נכון; בניגוד להוראות, לא הגישו עובדים בשכר נמוך למוסד תלושי שכר בכל חצי שנה, ויש אף שלא הגישו אותם במשך יותר משנה. לא תמיד עדכן המוסד את נתוני השכר של התובעים על פי השינויים בהיקף עבודתם ובשכרם, גם כאשר הגישו לו תלושי שכר. כתוצאה מכך המשיך המוסד לשלם גמלת הבטחת הכנסה למי שאינם זכאים לה, או גמלה שהיא גדולה או קטנה מן המגיע להם.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד אין המוסד מקבל ממעבידים מידע חודשי מפורט, המאפשר לדעת, בין היתר, מהו שכרו החודשי של כל עובד, מן הראוי שיעשה שימוש במידע על השכר באותם חודשים המשמש בסיס לחישוב גמלאות מחליפות שכר.²³

בתשובתו הודיע המוסד, כי השוואת המידע שבקובץ הבטחת הכנסה עם המידע שבקבצים אחרים שבידו יש בה כדי לפתור את מרבית הבעיות שהעלתה הביקורת. אולם עקב סדר העדיפות שקבע המוסד, שבראשו עומדת התאמת המערכת הממוחשבת במוסד לשנת 2000, ובשל מגבלות כוח האדם באגף ענ"א, המופקד על עיבודי המחשב, לא יוכל המוסד לעשות השוואות מידע כאלה.

עוד הודיע המוסד, כי השוואת המידע בין קובץ הבטחת הכנסה לבין הקבצים של גמלאות מחליפות שכר אינה המענה המיטבי לבעיות שהועלו, שכן היא מאפשרת לאתר הבדלים בין נתוני השכר בקבצים השונים רק בדיעבד. רק עם השלמת הכנתו של הקובץ "מבוטח", שבאמצעותו יהיה אפשר להעביר מידע עדכני בין כל ענפי הגמלאות, יימצא פתרון מיטבי לבעיית ההבדלים בשכר המשמש לחישוב גמלאות שונות במוסד. הכנתו של קובץ המידע האמור הוגדרה פרויקט מרכזי בעדיפות גבוהה, והוא נמצא בתכנית העבודה של המוסד.

²³ בעניין זה ראה בדוח שנתי 47, בפרק "השירות להבטחת הכנסה - הטיפול בחובות", עמ' 751-752.

לדעת משרד מבקר המדינה, עד שתושלם המערכת המיטבית, גם השוואות לשם איתור הבדלים בדיעבד יש בהן כדי לחסוך למוסד כספים שהוא משלם למי שאינם זכאים למלוא סכום הגמלה או למי שאינם זכאים לגמלה כלל.

תובעים המועסקים בחברות שבבעלותם או אצל קרובי משפחה

בדיקה של משרד מבקר המדינה באמצעות קובץ רשם החברות של משרד המשפטים העלתה שכ-180 תובעים שקיבלו גמלה בתור עובדים בשכר נמוך הם בעלי מניות ב"חברות פרטיות פעילות", כהגדרתו של רשם החברות. משרד מבקר המדינה בדק את המידע שעמד לרשות המוסד בעת קביעת הזכאות של 20 מתובעים אלה; כמו כן בדק אם היה די במידע זה כדי לקבוע את יכולתם הכלכלית הממשית: האם ידע המוסד כי הם בעלים של חברה, עובדים בחברה שהם בעלי מניות בה או עובדים אצל קרובי משפחה, ומה היקף המשרה והשכר שאותן חברות דיווחו עליהם.

1. הועלה ש-18 מבין התובעים שנבדקו המציאו לצורך קביעת זכאותם לגמלה אישורים ותלושי שכר של החברה שהם בעלי מניות בה או בבעלות קרובי משפחתם (2 תובעים אחרים הגישו תלושי שכר ואישורים של מעביד אחר), אך רק אחד מן הנבדקים הצהיר במוסד שהוא עובד אצל בן משפחה. כל האחרים לא הודיעו לשירות להבטחת הכנסה שהם בעלי מניות בחברה המעסיקה אותם, מנהלים בחברה שבבעלותם או עובדים אצל בן משפחה, והמוסד לא ידע זאת בנוגע לרובם, ולפיכך חסר לו המידע הנדרש כדי לבדוק לעומק את יכולתם הכלכלית הממשית.

להלן דוגמאות:

(א) תובע אחד הוא הבעלים של מחצית מניותיה של חברה לייצור והדפסה של מוצרי טקסטיל. מנהל החברה (בעל המניות השני בחברה) הצהיר שהתובע משתמש בכלי רכב של החברה, אך רק בשעות העבודה ולצורכי העבודה. בדצמבר 1995 היה שכרו של התובע 2,066 ש"ח (שכר גבוה משכר המינימום למשרה מלאה באותו חודש), והוא קיבל גמלה להבטחת הכנסה בסכום של 1,273 ש"ח בתור הורה יחיד לשני ילדים.

מכיוון שהמוסד לא ידע כי התובע הוא אחד מבעלי החברה, הוא קיבל את הצהרת מנהל החברה בדבר השימוש בכלי הרכב בלי לבדוק את נכונותה²⁴.

(ב) תובע אחר הגיש למוסד מסמכים ותלושי שכר מטעם מעביד שאינו חברה בבעלותו ועל פיהם נקבעה זכאותו לגמלה. מבדיקה בקובץ רשם החברות שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי התובע הוא גם בעלים ומנהל בשתי חברות העוסקות בתיקוני רכב. מן הרשום בקובץ ביטוח ושכר עולה כי משנת 1992 דיווחו החברות שבבעלותו למוסד על שכר גבוה מהסכום הקובע החל עליו, ולכאורה לא היה התובע זכאי לגמלה להבטחת הכנסה מאותה שנה ואילך.

בעניינו של אותו תובע ערך המוסד שתי חקירות (באפריל 1990 וביוני 1994), אך לא התגלה בהן כי התובע הוא בעליהן של שתי חברות וגם מועסק בהן.

2. על פי חוק שכר מינימום (תיקון מס' 2), התשנ"ז-1997 (להלן - חוק שכר מינימום), עובד שמלאו לו 18 שנים המועסק במשרה מלאה, כנהוג במקום עבודתו, זכאי לקבל ממעבידו שכר

²⁴ על פי סעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה, שווי השימוש בכלי רכב שהועמד לרשותו של העובד הוא הכנסה מעבודה. שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יקבע את שווי השימוש בכלי רכב. על פי הוראות המוסד, כלי רכב של מעביד הנמצא ברשותו של תובע לאחר שעות העבודה, יש לראות בו כלי רכב הנמצא בשימוש התובע.

עבודה שלא יפחת משכר המינימום שנקבע לחודש, ליום או לשעה, הכול לפי העניין. עובד המועסק במשרה חלקית זכאי לשכר מינימום חלקי, יחסית לחלקיות משרתו. זכותו של עובד לפי חוק זה אינה ניתנת להתניה או לויתור. שכר המינימום לחודש הוא 47.5% מן השכר הממוצע כפי שהיה בתוקף באחד באפריל של כל שנה, כשהוא מעודכן ומוגדל על פי חוק הביטוח²⁵.

יועזר לעניין זה, כי גם עובד ששכרו הוא בגובה שכר מינימום יכול להימצא זכאי לגמלה להבטחת הכנסה, שכן בדרך כלל הסכום הקובע גבוה משכר המינימום (למעט הסכום הקובע ליחיד בלא ילדים)²⁶.

(א) על פי הוראות המוסד, בעת הטיפול בתביעה של עובד בשכר נמוך וכן בעת הבדיקה החצי-שנתית, יש לברר אם השכר המשולם לתובע הוא בגובה שכר מינימום לפחות. אם משולם לו שכר נמוך מזה, יש להעמיד את המעביד על חובתו על פי חוק לשלם שכר מינימום. את פרטי המעבידים המסרבים לשלם שכר מינימום יש להעביר, באמצעות הנהלת השירות להבטחת הכנסה, לטיפול במשרד העבודה והרווחה, המופקד על אכיפת חוק שכר מינימום. אם התובע עובד אצל קרוב משפחה, יש להביא בחשבון השיקולים בעת חישוב הגמלה את סכום שכר המינימום גם אם שכרו של התובע קטן יותר.

הביקורת העלתה, כי תובעת אחת היא בעליה והמנהלת של חברה בתחום התקשורת. החברה דיווחה שהיא משלמת לתובעת שכר פחות משכר המינימום למשרה בהיקף שעליו הצהירה. המוסד לא העמיד את החברה על חובתה לשלם שכר מינימום וחישב את גמלתה של התובעת על פי השכר שהיה נקוב בתלושי השכר שלה. בדצמבר 1995 היה שכרה של התובעת 1,141 ש"ח, והיא קיבלה גמלה בסכום של 1,561 ש"ח בתור הורה יחיד לשני ילדים.

(ב) כאמור, על המעביד לשלם שכר בגובה שכר מינימום לפחות, על פי היקף המשרה. כדי לקבוע אם מעביד מפר את חוק שכר מינימום, יש לדעת מהו השכר המשולם לתובע ומה היקף המשרה שהוא מועסק בה. המוסד קובע את היקף המשרה, בדרך כלל, על פי הצהרת המעביד. אולם מעביד עלול לדווח על העסקת התובע במספר שעות קטן משעות העבודה בפועל כדי שיוכל לשלם שכר קטן משכר המינימום, בלי להיחשב מפר חוק (כאמור, היקף המשרה המזערי לעובד בשכר נמוך הוא 32 שעות עבודה בשבוע). דיווח כזה משתלם במיוחד לעובד בחברה שבבעלותו, שכן זה מאפשר לו לדווח על שכר נמוך ולקבל גמלה גדולה יותר.

הועלה ש-7 מבין 18 התובעים האמורים הצהירו על עבודה במשרה חלקית של 32-36 שעות בשבוע. תובעת אחת שהיתה פטורה מהחובה לדרוש עבודה בלשכת שירות התעסוקה בשל גילה הצהירה על שכר התואם את שכר המינימום למשרה בהיקף של 16 שעות בשבוע. כאמור, במרבית המקרים לא ידע המוסד כי התובעים הם שכירים בחברה שבבעלותם או אצל בן משפחתם, ולא בדק אם השכר שעליו דיווחו משקף את מצבם הכלכלי לאמיתו.

3. תשלום דמי הבראה - על פי צווי הרחבה של שר העבודה והרווחה בדבר השתתפות המעביד בהוצאות הבראה ונופש (להלן - צו ההרחבה) החל על כל העובדים והמעבידים, על המעבידים לשלם לעובדיהם דמי הבראה, למעט חריגים שפורטו בצו²⁷.

²⁵ על פי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, היה שיעור שכר המינימום עד 1.4.97 45% מן השכר הממוצע שהיה בתוקף באחד באפריל 1987, וכפי שעודכן והוגדל על פי חוק הביטוח.

²⁶ כאמור, על פי החוק, לא יהיה זכאי לגמלה מי שהכנסותיו גדולות מהסכום הקובע החל עליו.

²⁷ לקוט הפרסומים מס' 3810, התשנ"א, עמ' 297.

הועלה, של-8 מבין 20 התובעים שנבדקו לא שולמו דמי הבראה, כנדרש על פי צו ההרחבה. אי-תשלום דמי הבראה לעובד בשכר נמוך המקבל גמלה להבטחת הכנסה משמעותו שעל המוסד לשלם לו גמלה גדולה יותר.

בתשובתו הודיע המוסד, כי ישפר את טופס המידע שהוא מקבל ממעבידים ויכלול בו שאלות בנושא הבעלות בחברה. כמו כן ינסח המוסד נהלים מפורטים וידיריך את פקידי התביעות בנושאים הנוגעים לקביעת הזכאות של עובדים בשכר נמוך: קבלת שכר גבוה מן הרגיל באחד מחודשי השנה, מעבר למקום עבודה אחר, עבודה אצל קרוב משפחה או בחברה שבה יש לתובע בעלות או שותפות במניות.

הכנסות מתגמולי מילואים

1. כאמור, כדי לעודד תובעים להשתלב בעבודה, נקבע בחוק, כי בחישוב הגמלה להבטחת הכנסה לא יובא בחשבון שיעור מסוים מהכנסת התובע, אם ההכנסה היא מעבודה או ממשלח יד או מעסק או ממקורות אחרים המפורטים בחוק (להלן - הכנסה מתוגמלת). לעומת זאת, סכום קיצבה לפי חוק הביטוח ינוכה מהגמלה במלואו.

הועלה, כי תגמולי מילואים המשולמים לתובע באמצעות מעבידו נשקלים בעת חישוב הגמלה להבטחת הכנסה על פי הכללים החלים על הכנסה מתוגמלת, ולא על פי הכללים החלים על קיצבה לפי חוק הביטוח. התוצאה היא, שתובע המקבל את תגמולי המילואים באמצעות מעבידו, מקבל גמלה גדולה מתובע בעל נתונים זהים המקבל את תגמולי המילואים ישירות מן המוסד או שהוא מקבל גמלה מחליפת שכר אחרת באותו סכום.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם המוסד סבור שיש לראות בתגמולי מילואים המשולמים באמצעות המעביד הכנסה מתוגמלת, מן הראוי שיפעל לתיקון החוק, כדי שגם בתגמולי מילואים שהמוסד משלם ישירות לתובע ובגמלאות מחליפות שכר אחרות יראו הכנסה מתוגמלת.

בתשובתו הודיע המוסד שהוא בוחן את האפשרות ליוזם תיקון לחוק כדי שגמלאות מחליפות שכר ייחשבו להכנסה מעבודה.

2. כאמור, הועלה כי בתלוש השכר שקיבל תובע אחד היה נקוב סכום תגמולי מילואים קטן מן המגיע לו; כתוצאה מכך היה שכרו באותו חודש קטן מהרגיל ועל כן שילם לו המוסד גמלה גדולה מן המגיע לו. משרד מבקר המדינה השווה בין תגמולי המילואים ב-20 תלושי שכר של 15 תובעים, לבין תגמולי המילואים ששילם המוסד למעבידים בעבור אותם חודשים לאותם עובדים. הועלה שסכומי תגמולי המילואים שהיו נקובים בתלושי השכר של 6 מהתובעים היו קטנים ב-156 עד 1,730 ש"ח מתגמולי המילואים שהגיעו להם, וזאת שעה שהמוסד שיפה את מעבידיהם במלוא סכום תגמולי המילואים.

מן הנקוב בתלושי השכר עולה כי תגמולי המילואים שהמוסד משלם למקצת המעבידים בשל ימי מילואים של עובדיהם אינם מועברים במלואם לעובדים. בנסיבות אלה, אפשר שהמוסד משלם גמלאות גדולות מכפי שהיה עליו לשלם לתובעים שמעבידיהם לא שילמו להם את מלוא תגמולי המילואים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד כי הוא ער לכך שמעבידים מסוימים המקבלים ממנו את סכום תגמולי המילואים המגיעים לעובדיהם, אינם משלמים לעובדים את מלוא הסכום.

למבוטחים הפונים למוסד בעניין זה, המוסד מוסר את כל המידע הנוגע לעניין, כדי שיוכלו למצות את זכאותם ולקבל את ההפרש ממעבידיהם.

עוד הודיע המוסד בתשובתו, שמשלוח הודעות לשכירים הזכאים לתגמולי מילואים היה בו כדי לסייע בפתרון הבעיה. אך עקב מטלות המוסד ומגבלות כוח האדם ואמצעי המחשוב שבו, קבעה מינהלת המוסד כי הנושא אינו במקום גבוה בסדר העדיפויות שלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם התופעה שמעבידים אינם משלמים לעובדיהם את מלוא תגמולי המילואים שהמוסד מעביר להם בעבור עובדיהם. אין די במסירת מידע לזכאים על סכום תגמולי המילואים המגיעים להם. על המוסד לנקוט צעדים מרתיעים נגד מעבידים שאינם משלמים לעובדיהם את מלוא תגמולי המילואים שהועברו אליהם.

זכאותם של תלמידים במוסדות תורניים לגמלה להבטחת הכנסה

על פי החוק והתקנות²⁸, 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 - המשרד) כתלמיד, חזקה עליו שהוא תלמיד במוסד תורני.

בית הדין הארצי לעבודה²⁹ קבע, שלימודים סדירים במוסד תורני שוללים את זכאותו של מבוטח לגמלה להבטחת הכנסה "בין אם הוא מקבל תמיכה כלשהי מאותו מוסד ובין אם לאו".

ברוך שנתי³⁰ נאמר, שהמוסד לא קבע הסדרים עם המשרד לשם קבלת מידע שיטתי על תלמידי מוסדות תורניים³¹ הרשומים במשרד, וכי חלק מהתלמידים הרשומים במשרד מקבלים גמלה להבטחת הכנסה בניגוד לחוק ולתקנות.

בנובמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה אם המוסד קבע הסדרים עם המשרד לשם קבלת המידע הדרוש למוסד לצורך ביצוע החוק, ואם יש בין התלמידים הרשומים במשרד תובעים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה.

1. הועלה, שהמוסד לא קיבל מהמשרד את רשימת התלמידים הלומדים במוסדות תורניים (להלן - קובץ תלמידים) לצורך השוואתה עם רשימת מקבלי גמלה להבטחת הכנסה -- קובץ הבטחת הכנסה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 20.1.98 הודיע המוסד, כי פעל בכל האמצעים העומדים לרשותו כדי לקבל מהמשרד את הקובץ תלמידים לצורך השוואתו עם קובץ הבטחת הכנסה, אך הדבר לא עלה בידו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 21.1.98 הודיע המשרד, כי כבר לפני שנתיים הציע למוסד גישה ישירה לקובץ תלמידים לשם העלאת "הנתונים המתאימים", אך המוסד דחה את ההצעה.

²⁸ סעיף 3(4) לחוק ותקנה 6(א) לתקנות.

²⁹ דב"ע נו/264-04 דוד חוצ'ינסקי נ' המוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם).

³⁰ ראה שם בפרק "השירות להבטחת הכנסה - הטיפול בחובות", עמ' 754-755.

³¹ מוסדות תורניים כהגדרתם בחוזר של המשרד (חוזר המנכ"ל נו/3 התשנ"ה (אוגוסט 1995)).

השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין הרשימה של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בחודשים דצמבר 1994, דצמבר 1995 ואפריל 1996 לבין קובץ תלמידים³² העלתה, כי כ-370 תובעים בסך הכול קיבלו גמלה להבטחת הכנסה למשך חודש אחד, לפחות, שבו היו רשומים במשרד כתלמידים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע תשלום של גמלאות הבטחת הכנסה למי שאינם זכאים להן, על המוסד והמשרד להגיע להסדר שיאפשר להשוות באופן סדיר ותכופ בין המידע הרשום בקובץ הבטחת הכנסה לבין המידע הרשום בקובץ תלמידים.

בתשובתו הודיע המשרד שמספר לא ידוע של תלמידים אינם רשומים במשרד כלל, מכיוון שיש מוסדות תורניים שאינם מבקשים מן המשרד תמיכה בעד תלמידיהם. לעומתם, יש תלמידים הרשומים במשרד, אך המשרד אינו משלם בעדם תמיכה, מכיוון שהם אינם עומדים באמות המידה שהמשרד קבע לעניין זה.

2. עוד הועלה, כי השמות של 45 תלמידים כפי שהם רשומים בקובץ תלמידים הם שונים משמות התובעים הרשומים תחת אותו מספר זהות בקובץ הבטחת הכנסה³³. בדיקה באמצעות קובץ מרשם האוכלוסין של משרד הפנים העלתה שכל התלמידים האלה היו רשומים בקובץ תלמידים במספרי זהות שגויים, השייכים לתובעים גמלה להבטחת הכנסה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי רישומם של תלמידים במספרי זהות שגויים בקובץ תלמידים עלול להקשות על השוואת הנתונים בין המוסד למשרד וכך למנוע, בין היתר, את איתורם של מי שמקבלים גמלה להבטחת הכנסה בעודם תלמידים.

3. בעקבות ממצאי דוח שנתי 47 בדק המוסד מחדש את זכאותם של 148 תובעים שהיו רשומים במשרד כתלמידים בפרק הזמן שבו קיבלו גמלה להבטחת הכנסה. המוסד ביקש מהמשרד לאשר את האמור בדוח הביקורת בדבר תקופות רישומם של התובעים במשרד כתלמידים. המוסד קיבל החלטה בדבר זכאותם של התובעים על פי אישורים אלה. בנובמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה בסניף המוסד בירושלים את ההחלטה בעניינם של 13 מהם. הבדיקה העלתה את הממצאים האלה:

(א) במועד הביקורת קיבלו כל התובעים האלה גמלה להבטחת הכנסה, משום שעל פי האישורים של המשרד כולם עזבו את המוסד התורני שבו למדו.

(ב) עם זאת, שלל המוסד למפרע את הזכאות לגמלה של שלושה מהתובעים לפרקי הזמן שבהם היו רשומים במשרד כתלמידים ורשם להם חוב בסכום של 30,560 עד 117,013 ש"ח, המנוכה מגמלתם השוטפת. המוסד לא שלל למפרע את הזכאות של 10 התובעים האחרים, משום שעל פי אישורי המשרד הם לא היו תלמידים בתקופות שבהן קיבלו גמלה להבטחת הכנסה.

4. השוואה בין הרשום כ-13 האישורים שהמשרד שלח למוסד בעניינם של התובעים האמורים לבין הרשום בקובץ תלמידים באוגוסט 1997 העלתה, כי הרשום ב-12 אישורים אינו תואם את הרשום בקובץ תלמידים. (א) התאריך שבו עזבו שני תובעים את המוסד התורני שבו למדו (להלן - תאריך העזיבה), הרשום בקובץ תלמידים, מאוחר מתאריך העזיבה הרשום באישור ששלח המשרד למוסד.

³² קובץ תלמידים מעודכן לאוגוסט 97.

³³ מדובר ב-45 מבין 700 תלמידים שמספרי זהות שלהם היו רשומים בשני הקבצים. המספר כולל גם תלמידים שלא קיבלו גמלה להבטחת הכנסה בתקופה שבה היו רשומים כתלמידים.

למשל, בקובץ תלמידים רשום, כי תובעת אחת עזבה באוגוסט 1996 את המוסד התורני שבו למדה, והתובעת אף המציאה למוסד אישור על כך מטעם המוסד התורני שבו למדה. אף על פי כן הודיע המשרד למוסד כי התובעת עזבה את המוסד התורני במאי 1989, כשבע שנים קודם לכן. כתוצאה מכך, לא חייב המוסד את התובעת להחזיר לו את הגמלאות שקיבלה ברציפות במשך שבע שנים (מיולי 1989) שבהן לא היתה זכאית לגמלה.

(ב) המשרד הודיע למוסד, כי תשעה תובעים אחרים עזבו את המוסד התורני שבו למדו וציין באישורים את תאריך העזיבה של כל תובע. הועלה, כי תאריך העזיבה הנקוב בכל אישור רשום בקובץ תלמידים בתור תאריך הכניסה של התובע למוסד התורני, וכי בקובץ לא רשום תאריך עזיבה, אך נרשם בו שהמשרד אינו משלם למוסד התורני תמיכה בעד אותם תלמידים (להלן -השעיה). להלן פרטים:

בעניין אחד התובעים הודיע המשרד למוסד, כי "שמו של התובע הופיע בקובץ תלמידי הישיבות של משרדנו עד 4.1.91". ואולם בקובץ תלמידים רשום כי ב-4.1.91 החל התובע את לימודיו במוסד התורני וכי לא עזב אותו, אך המשרד אינו משלם תמיכה בעדו. זאת ועוד, אף על פי שבקובץ תלמידים רשום שהתובע התחיל ללמוד בינואר 1991, רשום באישור כי התובע היה תלמיד עד לאותו מועד.

המשרד הודיע למוסד, כי תובע אחד היה רשום בקובץ תלמידים עד 1.8.96. הועלה, כי בקובץ אמנם רשום שהתובע הפסיק את לימודיו בתאריך הרשום באישור המשרד, אך לא צוין באישור, כי מ-2.8.96 רשום התובע שוב באותו מוסד תורני בתור תלמיד, הפעם כמי שאינו זכאי לתמיכת המשרד.

מן הממצאים עולה, כי בדרך כלל רשם המשרד בקובץ תלמידים שהתלמידים מושעים והפסיק את זכאותם לתמיכה, אך לרוב לא רשם שהתובעים עזבו את הלימודים.

בתשובתו הודיע המשרד, כי יש מוסדות תורניים שאינם מדווחים לו בזמן על תלמידים שעזבו את הלימודים. לכן אם תלמיד מצהיר שעזב את המוסד התורני שבו למד, המשרד מקבל את הצהרתו, גם אם המוסד התורני לא דיווח לו על כך. עם זאת אמר המשרד, כי הוא סבור, ש"יש למצוא הסדר שימנע סתירות מן הסוג האמור" (דהיינו בין דיווחי התלמידים לבין דיווחי המוסדות)³⁴.

מן הממצאים ומתשובת המשרד עולה, כי המשרד רשם לתלמידים שהצהירו כי אינם תלמידים תאריך השעיה, במקום תאריך עזיבה.

עוד הסביר המשרד, כי מי שרשום בקובץ כמושעה אינו "בגדר תלמיד ישיבה הזכאי לתשלום", גם אם שמו ממשיך להופיע בקובץ תלמידים, וכי, לדעתו, יש לראות בתאריך ההשעיה (תאריך הפסקת תשלום התמיכה) תאריך עזיבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שתאריך ההשעיה בקובץ תלמידים אינו מציין הפסקת לימודים, אין לראות בו תאריך עזיבה. זאת ועוד, אם המשרד ידווח למוסד על תאריך השעיה במקום על תאריך עזיבה (בהנחה שהשעיה אינה עזיבה) הוא עלול להטעות את המוסד ולגרום לו לשלם לתלמידים גמלה להבטחת הכנסה, אף שאינם זכאים לה.

כדי לאפשר לו לקבוע את הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה על פי החוק, על המשרד למסור למוסד את הרשימה של כל התלמידים הרשומים אצלו, כולל תלמידים שאינם

³⁴ ראה ברוח זה, בפרק "תמיכות במוסדות לימוד תורה", עמ' 243.

זכאים לתמיכה ממנו. אם הגיע המשרד לכלל דעה שחרף דיווחי המוסדות התורניים, האדם הנוגע בדבר לא היה ואינו תלמיד, עליו לרשום זאת בקובץ תלמידים ולהודיע על כך למוסד באופן מפורש.

בתשובתו הודיע המוסד, כי הפתרון המיטבי למניעה של תשלום גמלה להבטחת הכנסה למי שלומד במוסד תורני הוא לערוך השוואה תקופתית בין המידע הרשום בקובץ הבטחת הכנסה לקובץ תלמידים, אך זאת בתנאי שהנתונים הרשומים בקבצים הם מדויקים ואמינים. בהעדר מידע אמין במשרד, עלול המוסד גם לשלול את הגמלה מזכאים שאינם תלמידים ולגרורם להם עול. שלילת הזכאות כאמור עלולה גם להטיל על המוסד עומס מיותר בשל הצורך לעשות בירורים, לטפל במכתבי תלונה ובערעורים שיגישו תובעים לבית הדין לעבודה.

בתשובתו מיום 8.2.98 הודיע המוסד, כי הוא יפנה למשרד ויבקש לעשות השוואה בין שני הקבצים האמורים. אם המוסד ייווכח שאמינות הנתונים הרשומים במשרד שופרה, הוא יפעל לעריכת השוואות תקופתיות בין שני הקבצים ואף יבקש מן המשרד לאפשר לו גישה ישירה לקובץ תלמידים.

אם יתקבל במוסד מידע שזכאי לגמלה הוא תלמיד, אך אינו רשום במשרד, יבדוק המוסד את זכאותו בכלים העומדים לרשותו, לרבות עריכת חקירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד בכל זאת להשוות בין קובץ הבטחת הכנסה לבין קובץ תלמידים, שכן יש בו מידע הדרוש לו. ואולם, כל עוד נתוני קובץ תלמידים אינם מדויקים ואמינים, על המוסד לראות בתוצאות ההשוואה אך ורק בסיס לבדיקות, על פי נהלים שיקבע.



הגמלה להבטחת הכנסה נועדה להבטיח הכנסת מינימום לאוכלוסייה שאינה מסוגלת לקיים את עצמה. מטרה זו מחייבת את המוסד לביטוח לאומי לבדוק במהירות אם מתקיימים בכל תובע תנאי הזכאות לגמלה ולשלם לזכאים את הגמלה בתוך זמן קצר, ועם זאת לשמור על הקופה הציבורית מפני ניצול לרעה.

בשנת 1996 הוגשו למוסד כ-69,000 תביעות לגמלה להבטחת הכנסה, והמוסד אישר כ-39,000 מהן. בכל חודש קיבלו כ-81,000 תובעים בממוצע גמלה להבטחת הכנסה, בסכום שנתי כולל של כ-1.3 מיליארד ש"ח.

הזכאות של מרבית התובעים (כ-80%) נקבעה בתוך חודשיים לכל היותר מתאריך הגשת התביעה, ושל מקצתם - יותר מחצי שנה לאחר הגשתה. העיכוב באישור הזכאות נבע, בדרך כלל, מהמתנה לממצאי חקירה או להערכת שווי נכסים בידי שמאי, או מהעובדה שתובעים לא המציאו למוסד אישורים ומסמכים שנדרשו לקבלת החלטה בעניינם. המוסד לא שילם לתובעים פיצוי על האיחור בתשלום, גם כאשר העיכוב באישור הזכאות היה אך ורק באשמתו.

מקצת התובעים המשיכו לקבל גמלה להבטחת הכנסה, על אף שלא הגישו תביעה תקופתית בפרק זמן של עד שש שנים. עובדים בשכר נמוך קיבלו גמלאות גדולות או קטנות מן המגיע להם, או גמלאות שלא הגיעו להם כלל. בדרך כלל גרמו לכך טעותו של השירות להבטחת הכנסה בקביעת השכר או איחור בעדכון נתוני השכר ששימש בסיס לחישוב הגמלה, גם כאשר התובעים דיווחו למוסד כי שכרם השתנה.

בקובצי המידע של המוסד בנושא תגמולי מילואים, דמי לידה וגמלאות נפגעי עבודה היו נתונים על הכנסות של כמה ממקבלי גמלה להבטחת הכנסה שלא היו ידועות לשירות להבטחת הכנסה, ולפיכך לא נשקלו בעת חישוב הגמלה.

מעבידים לא שילמו לעובדיהם דמי הבראה, שכר מינימום ואת מלוא תגמולי המילואים שהגיעו להם. כתוצאה מכך שילם המוסד לתובעים גמלה העולה על הגמלה שהיה עליו לשלם לו שילמו להם המעבידים את התשלומים האמורים, שכאמור הגיעו להם.

המוסד לא קבע הסדרים לקבלת מידע שיטתי על תלמידי מוסדות תורניים הרשומים במשרד לענייני דתות לצורך השוואתו עם קובץ מקבלי גמלה להבטחת הכנסה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי מאות תלמידים (370) קיבלו לכאורה בניגוד לחוק גמלה להבטחת הכנסה במשך חודש אחד לפחות שבו היו רשומים במשרד כתלמידים. בקובץ תלמידים של המשרד, שאמור לשמש בסיס להשוואה האמורה, נמצאו פגמים שעלולים להקשות את ההשוואה ואת השימוש בתוצאותיה: רישום תלמידים במספרי זהות שגויים ורישום של מי שאינם תלמידים. בבירורים שעשה המוסד במשרד מסר המשרד למוסד נתונים שלא תמיד תאמו את הרישום בקובץ תלמידים. כתוצאה מכך, לא שלל המוסד את הזכאות לגמלה של מקצת התובעים שהיו תלמידים.

בתשובתו הודיע המוסד, כי השוואת המידע הרשום בקובץ הבטחת הכנסה עם המידע הרשום בקבצים אחרים במוסד יש בה כדי לפתור את מרבית הבעיות שהעלה משרד מבקר המדינה. ואולם עקב סדר העדיפות שקבע המוסד, שבראשו עומדת הכנת המערכת הממוחשבת במוסד לשנת 2000, ובשל מגבלות כוח האדם באגף ענ"א, המופקד על עיבודי המחשב, לא יוכל המוסד לעשות את השוואת המידע שעליהן המליץ משרד מבקר המדינה, לשם גילוי תובעי גמלה שאינם זכאים לה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לתקן את הליקויים שהועלו בדוח הביקורת ולעשות שימוש מרבי ומיטבי במאגרי המידע שברשותו ובמידע שברשות גופים אחרים אשר הוא רשאי לקבל מהם מידע, לרבות המידע שבמשרד לענייני דתות. כמו כן, עליו לפעול לפיתוח מקורות מידע נוספים, ובהם מידע ממעבידים על השכר החודשי שהם משלמים לעובדיהם.

תשלום תוספת "בוררות מסים" לגמלאי המוסד

ביוני 1994 מונתה גמלאית של המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), שפרשה מעבודתה כחמש שנים קודם לכן, למשנה למנכ"ל המוסד (להלן - המשנה). בכתב המינוי נקבע שהיא אינה צוברת זכויות לפי חוק שירות המדינה (גמלאות), התש"ל-1970 (להלן - החוק).

באוקטובר 1994 פנה המוסד אל נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות) וביקש לאשר תשלום של תוספת "בוררות מסים" (להלן - תוספת בוררות) לגמלתה, אף על פי שהתוספת לא שולמה לה בהיותה מנהלת מחלקת ההדרכה במוסד לפני פרישתה לגמלאות, ולפיכך לא נכללה ב"משכורת הקובעת" לחישוב גמלתה¹. בעקבות הפנייה אישרה הנציבות את תשלום התוספת למפרע מ-1.1.94.

¹ החוק קובע, כי "משכורת קובעת", לגבי אדם פלוני בזמן פלוני - שיעור המשכורת, לרבות התוספות הקבועות, המגיע, באחד לחודש שבו חל אותו זמן, לעובד שדרגתו כדרגה שהיתה לפלוני ערב פרישתו מהשירות; ... 'תוספת קבועה' - תוספת המשתלמת על משכורתו היסודית של עובד ושהוכרה על ידי הממשלה כתוספת קבועה לעניין חוק זה."