

המוסד לביטוח לאומי

פעולות ביקורת

באגף הגבייה שבמוסד לביטוח לאומי נבדקו הבקרה של המוסד על דיווחי מעבידים למוסד בנוגע למספר העובדים שהם מעסיקים, לשכר שהם משלמים להם ולדמי הביטוח שהם משלמים בעבורם; הבקרה על תיאום דמי הביטוח שמנוכים משכרם של עובדים המועסקים אצל יותר ממעביד אחד; מיצוי אפשרויות הגבייה ממעבידים המפגרים בתשלום דמי ביטוח באמצעות עיקול אצל צד ג' וקיצוץ מגמלאות; החלטות בדבר הפחתה של קנסות והפרשי הצמדה למעבידים שפיגרו בתשלום דמי ביטוח.

באגף התקציבים במוסד ובמשרד האוצר נבדקו השינויים שנעשו בהצעות התקציב של המוסד (הצעת תקציב המילואים לשנת 1999 והצעת התקציב לשנת 2000) לאחר שאלה נידונו במועצת המוסד, דרך קבלת ההחלטות בדבר השינויים והשפעת השינויים על הבקרה של המועצה על פעולות המוסד.

באגף המינהלה של המוסד נבדקו דרך קבלתה של החלטה לשלם דמי הסתגלות לעובד בכיר שהועסק ב"חוזה בכירים" ופרש מעבודתו במוסד, ותקינות ההחלטה.

גביית דמי ביטוח ממעבידים

על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - החוק), מעביד חייב בתשלום דמי ביטוח בעד עובדו בשיעור שנקבע בלוח י' לחוק¹. מסכום השכר או ההכנסה שאינם גדולים ממחצית השכר הממוצע במשק משולמים דמי ביטוח בשיעור מופחת. משכר גדול מסכום זה ועד לשכר המרבי החייב בדמי ביטוח (להלן - השכר המרבי) יש לשלם דמי ביטוח בשיעור מלא².

עוד נקבע בחוק³, כי אם מבוטח עובד אצל מעבידים שונים, ישלם כל אחד מהמעבידים את דמי הביטוח כאילו הוא בלבד היה מעבידו.

לפי סעיף 344 לחוק, ההכנסה לעניין דמי ביטוח היא הכנסתו החודשית של המבוטח בחודש שקדם ל-1 בחודש שבו חל מועד התשלום, מהמקורות המפורטים בסעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], (להלן - פקודת מס הכנסה)⁴, למעט חריגים שפורטו באותו סעיף.

- | | |
|---|---|
| 1 | סעיפים 337 ו-342. |
| 2 | סעיף 341 לחוק וצו הביטוח הלאומי (שיעורים מופחתים של דמי ביטוח), התשנ"ט - 1999. |
| 3 | סעיף 342 (ב), (ד) ו(ה). |
| 4 | עם המקורות המפורטים בסעיף האמור נמנים, בין היתר, השתכרות או רווח מעבודה; כל טובת הנאה שניתנה לעובד ממעבידו; תשלומים שניתנו לעובד לכיסוי הוצאותיו. |

השיעור המלא של דמי ביטוח (בכלל זה דמי ביטוח בריאות) לעובדת בת 18 עד 60 ולעובד בן 18 עד 65 היה בינואר 2001 14.63%, והשיעור המופחת - 10.69%. באותו חודש היה השכר המרבי למעביד - 27,856 ש"ח (פי ארבעה מהשכר הממוצע במשק), ואילו לעובד - 34,820 ש"ח (פי חמישה מהשכר הממוצע במשק).⁵

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), בשנים 1998, 1999 ו-2000 הוא גבה ממעבידים דמי ביטוח בסך כ-21.6 מיליארד ש"ח, כ-23.8 מיליארד ש"ח וכ-26.6 מיליארד ש"ח, בהתאמה. באפריל 2000 היו רשומים בקובץ "מעבידים" של המוסד כ-176,600 מעבידים פעילים.

יצוין, כי את המאזן לשנת 1998 פרסם המוסד באוקטובר 2000. על פי סעיף 31 לחוק, על המוסד להגיש את המאזן לשר העבודה והרווחה בתוך שישה חודשים מתום שנת הכספים, דהיינו ביוני 1999. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 הודיע המוסד כי האיחור בפרסום המאזן לשנת 1998 נגרם בשל התארכות עבודתם של רואי החשבון החיצוניים שאת שירותיהם שכר לראשונה בתולדותיו לשם הכנת המאזן. עוד הודיע המוסד, כי הכנת המאזן לשנת 1999 נמצאת בעיצומה והוא יפורסם בתוך כמה חודשים. ואולם עד למועד סיום הביקורת, מאי 2001, לא הגיש המוסד לשר העבודה והרווחה את המאזן לשנת 1999 ולא פרסמו.

דיווח על עובדים ותיאום דמי ביטוח

בחודשים נובמבר 2000 - ינואר 2001 בדק משרד מבקר המדינה את דיווחי המעבידים למוסד בנוגע למספר העובדים שהם מעסיקים, לשכר שהם משלמים להם ולדמי הביטוח שהם משלמים בעבורם ואת תיאום דמי הביטוח שמנוכים משכרם של עובדים המועסקים אצל יותר ממעביד אחד. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המוסד וכללה גם בדיקת מידע ששלחו מעבידים למוסד לבקשת משרד מבקר המדינה.

רישום מעבידים במוסד

על פי תקנה 12 לתקנות הביטוח הלאומי (רישום), התשכ"ג-1963, "מעביד שטרם הגיש דין וחשבון לפי תקנה 8 לתקנות הביטוח הלאומי (גבית דמי ביטוח), התשי"ד-1954, ולא שילם דמי ביטוח בעד עובדיו, חייב ברישום⁶ תוך שבועיים... מיום היותו לראשונה מעביד כאמור".

על פי סיכום פגישה מאוגוסט 1994 בין נציגי המוסד לנציגי נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות), הנציבות מעבירה למוסד אחת לשבוע על גבי מצע מגנטי את פרטי המעבידים שפתחו אצלה תיק ניכויים, ובהם שם המעביד, כתובתו, מספר תיק הניכויים שלו והמספר המזהה של האישיות המשפטית שלו (מספר החברה, העמותה וכד'), תחום עיסוקו, מספר העובדים המועסקים אצלו ותאריך התחלת העסקתם, וכן פרטים נוספים הדרושים למוסד לשם רישום המעביד. אחת לשנה הנציבות מעבירה למוסד דיווחים שנתיים שהתקבלו אצלה ממעבידים על

5 בינואר 2001 היה השכר הממוצע במשק 6,964 ש"ח.

6 בקשה לרישום תיעשה לפי טופס שאפשר להשיגו בכל אחד מסניפי המוסד.

מספר חודשי העבודה של כל עובד ועל השכר השנתי ששילמו לו. מידע זה נרשם במוסד בקובץ "ביטוח ושכר".

על פי קובץ הוראות בנושא גבייה ממעבידים וקובץ הוראות בנושא אכיפה והוצאה לפועל שהוציא מינהל הביטוח והגבייה במוסד והמתעדכן מפעם לפעם (להלן - הוראות המוסד), בנסיבות מסוימות יש לפתוח למעביד תיק במוסד, גם אם לא התקבל עליו מידע מהנציבות. לדוגמה, כאשר מעביד שעל פי פקודת מס הכנסה אינו חייב בפתיחת תיק ניכויים, כגון מעביד של עובד במשק בית או מעביד זר, מודיע למוסד על העסקת עובדים; או כאשר למעביד אין תיק ניכויים בנציבות אף שהוא חייב לפתוח תיק כזה, ולמוסד נודע שהוא מעסיק עובדים (מידע כזה על מעבידים מתקבל במוסד, בדרך כלל, מעובדים המגישים תביעה לגמלה). בנסיבות כאלה על המוסד להודיע למעביד שעליו לפתוח תיק ניכויים בנציבות, ולשלוח לנציבות העתק מההודעה בצירוף מסמכים שהמציא העובד.

המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה כי מקצת הפרטים שממלא המעביד בנציבות עם פתיחת תיק הניכויים, ובהם פרטים של מי שמייצגים אותו לפני שלטונות המס ושמות השותפים, אם העסק הוא שותפות, אין הנציבות מעבירה למוסד אף שהם חיוניים למוסד לצורך אכיפת הגבייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 הודיעה הנציבות כי היא מעבירה למוסד את כל המידע שמותר לה להעביר על פי סעיף 235(ב) לפקודת מס הכנסה. אשר להעברת מידע על מייצגים, הודיעה הנציבות כי היא "הסכימה להעביר פרטים כאמור, בדרך ממוחשבת ולא ידנית", וכי "המוסד לביטוח לאומי ו.ש.ע.מ. [שירות עיבודים ממוכנים במשרד האוצר] - מתוך רצון לייעל את העברת המידע, סיכמו עקרונית ש.ש.ע.מ. יעביר הנתונים ע"י שידור קובץ עם עדכונים מידי חודש, כאשר הביצוע יהיה בהתאם לתוכנית העבודה של ש.ש.ע.מ." אשר לקבלת "מידע על שותפים בשותפויות, בצורה מגנטית, יש להפנות את המוסד לביטוח לאומי לשלטונות מ.ע.מ. [אגף המכס ומע"מ] המנהלים בש.ש.ע.מ. קובץ של שותפים ושותפויות".

בתשובתו מדצמבר 2000 הודיע המוסד כי הגיע להסדר עם הנציבות, ולפיו עם פתיחת תיק ניכויים של מעביד אצלה היא תעביר לו באמצעות "קו לשידור נתונים" מידע נוסף על זה שהיא נוהגת להעביר לו, שיכלול, בין היתר, מידע על חידוש פעילות של מעסיק ומידע על מי שמייצג אותו לפני רשויות המס. עוד הודיע המוסד בתשובתו, כי להערכתו ההסדר יופעל בתוך חודשיים. במאי 2001, מועד סיום הביקורת, טרם התקין המוסד את אמצעי המחשוב הנדרשים לקליטת הנתונים מהנציבות, וההסדר טרם יצא אל הפועל.

קביעת סכום דמי הביטוח

על פי תקנה 8 (א) לתקנות הביטוח הלאומי (גביית דמי ביטוח), התשי"ד-1954, במועד תשלום דמי הביטוח בעד עובדיו על המעביד להגיש למוסד דין וחשבון על השכר ששולם לכל אחד מהם בתקופת התשלום שלגביה מוגש הדין וחשבון. על פי סעיף 353 (א) לחוק, מועד התשלום של דמי הביטוח בידי המעביד בעבור עובדיו יהיה היום ה-15 בחודש שאחרי תקופת תשלום השכר. לפי סעיף 357 לחוק, אם לא הגיש מעביד דין וחשבון כאמור, רשאי פקיד גבייה ראשי שהמוסד מינהו לכך, לקבוע את סכום דמי הביטוח שעל אותו מעביד לשלם (להלן - קביעה)⁷.

7 על פי הוראות המוסד, סכום הקביעה גדול, בדרך כלל, פי 1.25-2 מסכום דמי הביטוח שהיה על המעביד לשלם על פי השכר הנקוב בדין וחשבון האחרון שהגיש למוסד לפי ערכו במועד הקביעה.

בהוראות המוסד נקבע, כי אחת לחודש יש לבדוק את מצב הדיווח והתשלומים של המעבידים; להכין קביעות למעבידים שלא הגישו דין וחשבון במועד (קביעות כאלו נעשות באמצעות המחשב); להודיע למעבידים שנעשתה בחשבונם קביעה את הסיבות לקביעה, את סכומה ואת החודשים שהיא נוגעת אליהם. אם בעקבות הודעה על קביעה המעביד מגיש דין וחשבון, המוסד נוהג לבטל את הקביעה ולחייב אותו בסכום דמי הביטוח הנקוב בדין וחשבון שהגיש.

לפי סעיף 358 בחוק, גם אם הגיש מעביד דין וחשבון כאמור, רשאי פקיד גבייה ראשי לקבוע את סכום דמי הביטוח שעל אותו מעביד לשלם, בין היתר אם שוכנע ששכרם של עובדי המעביד גדול מזה הנקוב בדין וחשבון שהגיש המעביד למוסד. קביעה זו נעשית באמצעות המחלקה לביקורת ניכויים, לאחר בדיקה בספרי המעבידים ובמסמכיהם.

הבקרה על דיווחי מעבידים

ביקורת ניכויים

בסעיף 359 לחוק נקבע, כי כאשר נעשית למעביד קביעה מכוח סעיף 358 לחוק, יש להודיע לו על כך במכתב רשום, והוא רשאי לערור על הקביעה לפני ועדת שומה⁸. אם המעביד אינו מערער על הקביעה בתוך שלושים ימים מהמועד שבו נמסרה לו ההודעה, הופכת הקביעה לסופית.

בדוח מס' 552 של אגף הביקורת הפנימית במוסד בנושא "היערכות המוסד להגשת תביעות נגד מעבידים בגין חוב בדמי ביטוח" נכתב, בין היתר, כי משנת 1991 המוסד אינו מקיים עוד ועדות שומה, אף שהוא מחויב בכך על פי החוק. אגף הביקורת הפנימית התריע כי מעבידים עלולים לנצל לרעה את המצב הקיים כדי למנוע את חיובם בסכומי הקביעות. לטענת פקידי הגבייה בסניפים, יש שמעבידים מערערים על סכום החוב שנקבע בחשבונם ודורשים שוועדת שומה תדון בערעורם; אך הואיל ועדות השומה אינן פועלות, נאלצים פקידי הגבייה לוותר על חלק מסכום החוב ו"ללכת לקראת המעבידים בצורה משמעותית", או שהם נמנעים מלקבל החלטה בנושא ואינם פועלים לגביית החוב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מסר המוסד כי "מדובר במקרים בודדים שלא טופלו בגלל דרישת מעסיקים להופיע בפני ועדת שומה, וזאת מתוך כ-2,500 ביקורות שעורך המוסד בשנה", וכי "כמעט שאין דרישה לעריכת ועדות שומה, והפנייה היא טכנית במטרה לגרום עיכוב לעצם סיום הטיפול בקביעת דמי ביטוח". המוסד הוסיף, כי "עפ"י חוק הביטוח הלאומי לא ניתן לערער על גובה השומה כפי שנקבעה ע"י מס הכנסה. לכן, רוב השאלות העולות הן בעצם שאלות משפטיות בעניין סיווג המבוטח ומעמדו הביטוחי, או על עניין מהותי של עצם חיוב מקור הכנסה. שאלות אלו יש לברר בפני פורום משפטי ולא בפני ועדת שומה אשר אמורה לעסוק בעניין העובדתי בלבד... לאור האמור לעיל, נראה לנו כי יש לבטל את ועדות השומה בחוק הביטוח הלאומי ולאפשר לבתי הדין לפסוק במחלוקות המתעוררות. מינהל הגבייה בשיתוף עם הלשכה המשפטית יביא בפני מינהל המוסד הצעה לתיקון החוק לפיה יבוטל סעיף 372 לחוק הביטוח הלאומי".

8 ועדת השומה פועלת מכוח סעיף 372 לחוק.

דיווחים על העסקת עובדים

על פי הוראות המוסד, אחת לשנה שולח המוסד למעבידים הפעילים הרשומים אצלו טפסים המשמשים להגשת דין וחשבון על העסקת עובדים. מדי חודש בחודש על המעביד לדווח למוסד, בין היתר, על מספר העובדים שהוא מעסיק, על השכר הכולל ששילם להם ועל סכום דמי הביטוח שיש לשלם בעבורם (המעביד אינו נדרש לפרט בדין וחשבון את שכרו של כל עובד ועובד בנפרד). אותו טופס משמש גם לדיווחי מעבידים למוסד על הפסקת העסקתם של עובדים.

בתום שנת המס מעבירה הנציבות למוסד את נתוני הדוחות השנתיים שהגישו לה מעבידים. בדוחות אלה מצוין מספר העובדים שהעסיק כל מעביד, מספר החודשים שבהם שולם לעובד שכר והשכר השנתי ששולם לו. בדרך כלל, נתונים אלה מתקבלים במוסד כחצי שנה עד שנתיים לאחר תום שנת המס. הם נרשמים בקובץ "ביטוח ושכר" ומשמשים את המוסד, בין היתר, כדי לקבוע את מספר חודשי הביטוח שצברו מבוטחים לצורך קביעת זכאותם לגמלאות.

1. כאמור, בדיווחים החודשיים שמגישים מעבידים למוסד, מצוין השכר הכולל שהם שילמו לעובדיהם, ואין בהם פירוט השכר ששולם לכל עובד. לעומת זאת, בדיווחים שמתקבלים במוסד מהנציבות מצוין השכר השנתי של כל עובד, אך לא מצוין כמה השתכר בכל חודש. הואיל והבקרה על דיווחי המעבידים למוסד היא מוגבלת, נפתח פתח לכך שמעבידים לא ידווחו על כל המועסקים אצלם או על מלוא השכר ששילמו להם, וכן שיהיו מעבידים שידווחו לנציבות על העסקת עובדים, אך לא ידווחו על העסקתם למחלקת גבייה ממעבידים ולא ישלמו בגינם דמי ביטוח. נמצא, שהמוסד אינו מפגיש את המידע הרשום בקובץ "גבייה ממעבידים" של המוסד עם המידע הרשום בקובץ "ביטוח ושכר" כדי לאתר מעבידים שדיווחיהם לנציבות אינם תואמים את דיווחיהם למוסד.

2. כדי לשפר, בין היתר, את הבקרה של המוסד על הדיווחים החודשיים של מעבידים על שכר עובדיהם, החליט המוסד לבחון את האפשרות לשנות את מתכונת הדיווח שמגישים לו המעבידים ולדרוש מהם לפרט בו גם את שמות עובדיהם ואת השכר החודשי ששילמו לכל אחד מהם. בשנים 1992-1996 עשה המוסד ניסוי שבמהלכו דיווחו לו מעבידים מדי חודש בחודש על השכר החודשי ששילמו לעובדיהם. ואולם בספטמבר 1996 החליטה מינהלת המוסד להקפיא את פיתוח הנושא, נוכח הסתייגות ועדת הכספים שליד מועצת המוסד, המשאבים הכספיים הגדולים שנדרשו לביצוע הפרויקט והבעיות שהתעוררו ביישומו.

בדוחות קודמים של מבקר המדינה⁹ כבר צוין, כי בהעדר דיווח של מעבידים על שמות עובדיהם ועל השכר החודשי שהם משלמים לכל אחד מהם, מתקשה המוסד לקבוע זכאות של מבוטחים לגמלאות ולגבות ממקבלי גמלאות דמי ביטוח בריאות בשיעור הקבוע בחוק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2001 הודיע המוסד, כי "במסגרת דיוניה בתוכנית החומש דנה מינהלת המוסד בחיוב בהקמת מערכת דיווח חודשי של פרטי העובדים, שכרם, ודמי הביטוח ששולמו ונוכו משכרם. המינהלה מודעת ליתרונותיה של מערכת כזו ביחוד בכל הנוגע לגמלאות. בכל מקרה, פרויקט כזה דורש משאבים עצומים ושינוי חקיקה".

הבדלים בין דיווחי מעבידים למוסד לדיווחיהם לנציבות : כדי לבחון אם יש הבדלים בין הדיווחים החודשיים של מעבידים למוסד לבין דיווחיהם לנציבות, השווה משרד מבקר המדינה את הנתונים הרשומים בקובץ "גבייה ממעבידים" עם אלה הרשומים בקובץ "ביטוח ושכר".

9 דוח שנתי 47, "השירות להבטחת הכנסה - הטיפול בחובות", עמ' 751-752; דוח שנתי 49, "חוק המזונות הבטחת תשלום - הטיפול בזכאים ובחייבים", עמ' 476-478; דוח 50 ב', "חוק ביטוח בריאות ממלכתי - פעולות המוסד", עמ' 651-652.

1. נמצא, שבשנת 1998, במשך 12 חודשים ברציפות, דיווחו כ-5,140 מעבידים למחלקת גבייה ממעבידים שאינם מעסיקים עובדים. ואולם בקובץ "ביטוח ושכר" רשום כי 85 (כ-1.6%) מהם שילמו שכר לעובדים באותה שנה, במשך חודש עד 12 חודשים (44 מהם שילמו לעובדים שכר יותר מחודש אחד). 9 מבין 85 המעבידים האמורים שילמו לעובדים שכר במשך כל אותה שנה, ומכאן שלכאורה העסיקו אותם בלי שדיווחו על כך למחלקת גבייה ממעבידים. לכאורה מעבידים אלה לא דיווחו למוסד על שכר ששילמו ל-138 עובדים, בסכום של 2.2 מיליון ש"ח, בעבור 417 חודשים שבהם קיבלו שכר.

לדוגמה, מעביד דיווח למוסד במהלך 1998 שהוא אינו מעסיק עובדים, אך לנציבות דיווח ששילם שכר לתשעה עובדים, לשניים מהם במשך כל השנה. העובד בעל השכר הגבוה מביניהם השתכר באותה שנה כ-146,000 ש"ח.

כאמור, המוסד אינו עושה שימוש במידע הרשום בקובץ "ביטוח ושכר" לשם איתור מעבידים שהעסיקו עובדים אך לא דיווחו על כך למוסד.

המוסד הסביר בתשובתו כי דיווח של מעביד לנציבות על תשלום שכר אינו מעיד תמיד על העסקה של עובדים. כאשר מדובר בתשלום שכר לחודש אחד, יש להביא בחשבון את העובדה ש"מערכות השכר במשק נוהגות להפיק תלושי שכר בגין 'גמר חשבון' לעובדים גם בחודש, שלאחר החודש שבו הפסיקו לעבוד... . כאשר עובד מתקבל לעבודה לאחר המועד בו מסיים המעסיק להכין את השכר לאותו חודש, מצרף המעסיק את השכר עבור אותם ימים לתלוש השכר של החודש הבא."

2. השוואה בין דיווחי מעבידים למוסד לחודשים ינואר, יוני ודצמבר 1998 שנרשמו בקובץ "גבייה ממעבידים" ולא הוגשו לגביהם דוחות מתקנים (ינואר - 84,183 דוחות, יוני - 64,575 דוחות ודצמבר - 84,278 דוחות), לבין דיווחיהם לנציבות שנרשמו בקובץ "ביטוח ושכר" העלתה, כי 1.2%-1.4% מאותם מעבידים (1,180 בינואר, 928 ביוני ו-1,045 בדצמבר) דיווחו לנציבות על מספר עובדים גדול מזה שעליו דיווחו למחלקת גבייה ממעבידים באותו חודש. 53 מעבידים דיווחו לנציבות על מספר גדול יותר של עובדים בכל שלושת החודשים שלגביהם נעשתה הבדיקה.

לדוגמה, מעביד דיווח למוסד בדצמבר 1998 שהוא מעסיק 21 עובדים בשכר כולל של 174,024 ש"ח, ואילו בקובץ "ביטוח ושכר" רשום שהוא שילם באותו חודש שכר ל-135 עובדים בסכום כולל של כ-928,000 ש"ח. גם בחודשים האחרים של אותה שנה דיווח המעביד לנציבות על מספר עובדים גדול מזה שעליו דיווח למחלקת גבייה ממעבידים במוסד.

בבירור שעשה המוסד אצל המעביד האמור, על פי בקשת משרד מבקר המדינה, הסביר המעביד למוסד: "בתיק הניכויים שבנדון דיווחו האנשים העובדים [בחברה א']... ובנוסף להם דיווחו מדי פעם גם עובדים אשר עבדו [בחברה ב']... הכנסתם השוטפת של עובדי [חברה ב']... הנ"ל, דווחה בתיק הניכויים של [חברה ב']... אולם כאשר עובדים אלה קיבלו מדי פעם סכומים מיוחדים ולא באופן שוטף, מטעמי דיסקרטיות דיווחו בתיק הניכויים הנ"ל [של חברה א']... הסכומים הנוספים אשר שולמו, שולמו פעמיים בשנה ולכן בחודשים האחרים יש הפרש בדיווחים של מספר האנשים... הננו להבהיר, כי למעשה, בגין עובדי [חברה ב']... דיווחו ושולמו דמי הביטוח הלאומי באופן מלא בגין כל המשכורות והסכומים הנוספים ששולמו לעובדים אלו".

מאחר שבקובץ "גבייה ממעבידים" אין מידע על שכרו של כל אחד מעובדי המעביד האמור, לא ניתן לאמת באמצעות הקובץ את גרסת המעביד, ולפיה שילם בעד עובדיו את מלוא דמי הביטוח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע המוסד כי יעשה ביקורת ניכויים אצל המעביד האמור ואצל עוד שניים מבין המעבידים שפרטיהם צורפו לדוח הביקורת; עם זאת, הואיל ו"יתכן שתוקם מערכת

דיווח של שכר חודשי ובגלל שמדובר בכ-1.5% של שונו בין דיווחי המעסיק למס הכנסה ובין דיווחיו למוסד, אין בדעתנו בשלב זה לערוך בדיקות לצורך השוואת הדיווחים של מעבידים למוסד לבין דיווחיהם לנציבות.

המתכונת הקיימת היום לדיווחי המעבידים למוסד אינה מאפשרת בקרה נאותה על הדיווחים. הממצאים מעלים חשש, כי יש מעבידים שאינם משלמים דמי ביטוח בעבור כל העובדים המועסקים אצלם, או אינם משלמים כלל דמי ביטוח בעבור עובדיהם, אף על פי שהם מנכים דמי ביטוח משכר העובדים.

תיאום דמי ביטוח

על פי סעיף 342 לחוק, אם עובד מועסק אצל מעבידים שונים, ישלם כל אחד מהמעבידים את דמי הביטוח בעבורו כאילו הוא בלבד היה מעבידו. אולם אם הסכום הכולל של דמי הביטוח שנוכה מהכנסתו החודשית הכוללת נמוך מהסכום שהיה צריך לנכות מהכנסה זו, אילו שולמה לו בידו מעביד אחד (להלן - דמי ביטוח מתואמים), יהיה העובד חייב בתשלום ההפרש שבין דמי הביטוח שנוכו לבין דמי הביטוח המתואמים; אם הסכום שנוכה בפועל גבוה מסכום דמי הביטוח המתואמים, יהיה העובד זכאי להחזר ההפרש שבין שני הסכומים.

לפי תקנה 2 לתקנות הביטוח הלאומי (תשלום וניכוי דמי ביטוח משכר מבוטח העובד אצל מעבידים שונים), התשנ"ז-1997, "מעביד משני" (כמשמעותו בתקנה 5(א) לתקנות מס הכנסה ומס מעסיקים [ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה ותשלום מס מעסיקים], התשנ"ג-1993¹⁰), צריך לנכות דמי ביטוח בשיעור מלא גם מחלק השכר של העובד שאינו גדול ממחצית השכר הממוצע במשק.

בהוראות המוסד נקבע, כי בדין וחשבון החודשי שמגישים מעבידים משניים למוסד עליהם לציין, בין היתר, כמה מעובדיהם מועסקים בעבודה נוספת ולחשב בהתאם לכך את דמי הביטוח שעליהם לשלם למוסד.

על פי נתוני קובץ "ביטוח ושכר"¹¹, בשנת 1998 עבדו 431,000 עובדים אצל יותר ממעביד אחד חודש אחד לפחות, ותיאום דמי הביטוח נוגע אליהם (לפי נתוני המוסד, מדובר בכ-132,000 עובדים בממוצע בחודש). כ-45,000 עובדים עבדו אצל יותר ממעביד אחד במשך כל חודשי השנה. שכרם השנתי הכולל של 9.1% מ-45,000 העובדים האלה היה קטן ממחצית השכר הממוצע במשק באותה שנה (34,071 ש"ח); שכרם של 81.2% מהם היה גדול ממחצית השכר הממוצע, אך קטן מהשכר המרבי (272,568 ש"ח); ושכרם של 9.7% מהם היה גדול מהשכר המרבי.

1. נמצא, כי 876 מעבידים של 509 עובדים שהועסקו בכל שנת 1998 אצל יותר ממעביד אחד, ושכרם באותה שנה היה גדול ממחצית השכר הממוצע, אך קטן מהשכר המרבי, ציינו בכל הדוחות שהגישו למוסד באותה שנה שאינם מעסיקים עובדים בעבודה נוספת. מכאן שלכאורה לא תואמו

10 מעביד שמשלם לעובד משכורת חלקית או בעד משרה נוספת שהעובד הצהיר עליה או מעביד המשלם משכורת לעובד שלא מילא כרטיס עובד (טופס 101) או שלא מילא בכרטיס פרטים על הכנסות נוספות שיש לו.

11 הנתונים שהיו רשומים בקובץ "ביטוח ושכר" באוגוסט 2000.

דמי הביטוח שנוכו משכרם של העובדים האמורים, וממחצית השכר הממוצע שקיבל כל אחד מהם מכל אחד ממעסיקיו נוכו דמי ביטוח בשיעור המופחת.

2. על פי בקשה של משרד מבקר המדינה פנה המוסד ל-76 מעבידים וביקש שימציאו לו תלושי שכר של 38 עובדים שבכל שנת 1998 עבדו אצל יותר ממעביד אחד, אך שכרם הכולל לא חרג מהשכר המרבי¹². עד מועד סיום הביקורת, מאי 2001, התקבלו במשרד מבקר המדינה תלושי השכר של 13 עובדים שהועסקו אצל 26 מעבידים (תלושי השכר של 11 עובדים לא התקבלו, ותלושי השכר של 14 עובדים התקבלו רק מחלק ממעסיקהם, ולא היה אפשר לבדוק אם נעשה תיאום של דמי הביטוח שנוכו מהם).

נמצא כי דמי הביטוח של 5 מ-13 העובדים האמורים לא תואמו: משכרם של שלושה עובדים נוכו דמי ביטוח בשיעור נמוך מהנדרש ומשכרם של שניים נוכו דמי ביטוח בשיעור גדול מהנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת, מן הראוי שהמוסד ירחיב את הבדיקה של תיאום דמי הביטוח, כדי שיוכל לגבות את דמי הביטוח שחייבים עובדים שנוכה משכרם סכום קטן מהמגיע מהם, ולהחזיר הפרשי דמי ביטוח לעובדים שנוכו משכרם דמי ביטוח בסכום גדול מהנדרש, ולא מימשו את זכאותם לקבל מהמוסד החזרים של דמי ביטוח.

בתשובתו הודיע המוסד כי "ירחיב את ביקורת הניכויים על תיאום דמי ביטוח באמצעות המעסיקים, כך שאצל כל מעסיק שתיערך אצלו ביקורת ניכויים והוא גם 'מעסיק משני', יבדק גם תיאום דמי הביטוח".

הממצאים מעלים חשש, כי יש מעבידים שאינם מדווחים למוסד דיווחי אמת על מספר המועסקים אצלם או על השכר שהם משלמים לעובדיהם, דבר שיש בו משום עבירה פלילית לפי סעיף 398 לחוק. המתכונת הקיימת של דיווחי המעבידים על העסקת עובדים מקשה על המוסד לוודא שדמי הביטוח המשולמים לו מתואמים ומחושבים על פי השיעור הקבוע בחוק. מן הראוי שהמוסד ישקול שוב את האפשרות לקבוע מתכונת דיווח חדשה, שתחייב מעבידים לדווח על השכר החודשי שהם משלמים לכל אחד מעובדיהם.

מתכונת דיווח כזו תאפשר למוסד, בין היתר, להדק את הבקרה על דיווחי המעבידים למוסד, ולאתר עובדים המועסקים אצל יותר ממעביד אחד, לצורך תיאום דמי הביטוח שעליהם לשלם.

12 משרד מבקר המדינה הניח שעובדים ששכרם גדול מהשכר המרבי מתאמים, בדרך כלל, את דמי הביטוח במהלך השנה או בסופה כדי להימנע מתשלום יתר.

אכיפת התשלום של דמי ביטוח על מעבידים המפגרים בתשלומם

על פי מאזן המוסד לשנת 1998, חוב דמי הביטוח של מעבידים למוסד, לאחר ניכוי 1.2 מיליארד ש"ח בגין חובות מסופקים, היה באותה שנה כ-2 מיליארד ש"ח. לאחר ניכוי 1.68 מיליארד ש"ח שמועד תשלומם החוקי חל ב-15.1.99, היה החוב הריאלי של מעבידים למוסד בסוף אותה שנה כ-320 מיליון ש"ח (כולל חוב משנים קודמות).¹³

בסעיף 367 בחוק נקבע כי פקודת המסים (גביה) (להלן - פקודת המסים), להוציא סעיף 12 שבה, תחול על דמי ביטוח כאילו היו מס כמשמעותו בפקודה האמורה. ואולם "לעניין גביית חובות, אשר לפי פקודת פשיטת הרגל, פקודת האגודות השיתופיות או פקודת החברות"¹⁴, סילוקם קודם לסילוק יתר החובות, דין דמי ביטוח כדין מס המגיע לאוצר המדינה".

בסעיף 4 לפקודת המסים נקבע, כי אם נישום אדם כהלכה בסכום כסף בקשר לאיזה מס, ולא שילם את הסכום בתוך 15 יום מן היום שהיה חייב לפרעו, ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו, ייתן פקיד גבייה כתב הרשאה לגובה מסים שבו יצטווה הגובה לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו, ואם החייב לא ישלמנו, לגבותו על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המיטלטלים של החייב בדרך שנקבעה בפקודת המסים.

עוד נקבע בפקודת המסים, כי פקיד הגבייה רשאי, בין היתר, ליתן צו עיקול על נכס פלוני או על כל הנכסים של הסרבן¹⁵ הנמצאים בידי צד שלישי, והצו יחול על המעוקל, בין שהוא נמצא בידי הצד השלישי ביום המצאת הצו ובין שיגיע לידי בתוך שלושה חודשים מאותו יום.

המוסד שולח התראה למעבידים המפגרים בתשלום דמי ביטוח שלושה חודשים ויותר או שסכום חובם גדול מסכום שהוא קבע לעניין זה (באוגוסט 2000 היה הסכום 50,000 ש"ח). מעביד שאינו מסדיר את חובו בתוך שבועיים ממועד קבלת ההתראה, המוסד נוקט כלפיו את אמצעי האכיפה העומדים לרשותו על פי החוק.

על פי נתוני המוסד¹⁶, בשנת 1999 ערכו גובי המוסד 32,640 ביקורים אצל מעבידים חייבים כדי להטיל עיקול על נכסיהם או להוציא מיטלטלין (21,895 ביקורים לצורך הטלת עיקול ו-10,745 ביקורים לצורך הוצאת מיטלטלין). ב-16.4% מהביקורים האלה הצליחו הגובים לגבות ממעבידים סכום של כ-109.8 מיליון ש"ח.

באפריל 2000 היו רשומים במוסד בקובץ "גבייה ממעבידים" 536,855 מעבידים פעילים ולא פעילים¹⁷, כמפורט להלן: 176,616 מעבידים פעילים; 19,926 מעבידים לא פעילים שיש להם חוב שהמוסד עושה לגבייתו; 3,100 מעבידים לא פעילים שיש להם חוב, אך על פי מבחנים שקבע המוסד אין לנקוט נגדם אמצעי אכיפה כדי לגבותו; 334,401 מעבידים לא פעילים שאין להם חוב; 2,513 מעבידים הנמצאים בהליך של פשיטת רגל; 299 מעבידים שסיווגם טרם נקבע.

13 הואיל והמאזן לשנת 1999 טרם הושלם, לא המציא המוסד נתונים על החוב של מעבידים באותה שנה.

14 בסוגיית פ וק ירחברות ממשיות לחול הוראות פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983. ראו סעיף 367 לחוק החברות, התשנ"ט 1999 (להלן - חוק החברות).

15 לפי סעיף 2 לפקודת המסים, "סרבן" הוא מי שלא שילם ביום הפירעון את המס המגיע ממנו.

16 המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, כרך ל' 2 (אפריל - יוני 2000), עמ' 192-193; וכן המוסד לביטוח לאומי, סקרים מנהליים מס' 52, פעולות אגף האכיפה והוצאה לפועל 1999, מנהל המחקר והתכנון, ירושלים מאי 2000, עמ' 9-10.

17 בקובץ "גבייה ממעבידים" לא רשומים מעבידים של עובדים במשק בית.

בחודשים אפריל - ספטמבר 2000 בדק משרד מבקר המדינה כיצד מטפל המוסד לביטוח לאומי בגביית חובות דמי ביטוח ממעבידים המפגרים בתשלומם, ואם הוא ממצה את אפשרויות הגבייה מהם¹⁸. נבדקו הפעולות שנוקט המוסד לעיקול נכסי חייבים המצויים אצל צד ג' ולקיוזו חובות דמי ביטוח מגמלאות שהוא משלם, וכן המידע העומד לרשות המוסד כדי לאתר את נכסי החייבים. הבדיקה נוגעת לפעולות של כל סניפי המוסד והיא נעשתה בסניף הראשי של המוסד, בנציבות, באגף המכס ומע"מ ובמרכז ההשקעות שבמשרד התעשייה והמסחר; וכן באמצעות מידע שהתקבל ממשרד האוצר.

שימוש במאגרי מידע חיצוניים

במאס 2000 התקשר המוסד עם חברה העוסקת באיסוף ובמכירה של מידע עסקי. ההתקשרות נועדה לשפר את פעולות הגבייה של המוסד; לסייע באיתור נכסי חייבים לצורך עיקולם ולחסוך בפעולות אכיפה מיותרות בשל מידע חסר על חייבים. פנייה של פקידי הגבייה למאגר המידע של החברה מאפשרת להם, בין היתר, לקבל מידע על מצבו העסקי של מעביד (למשל, מידע על הפסקת פעילותו), על כתובתו ועל הכתובת של עסקו (כאשר המוסד מתקשה לאתר), וכן על ספקים, לקוחות וחשבונות בנק של המעביד.

פקידי הגבייה של המוסד פונים למאגר המידע האמור רק כאשר חסר להם מידע חיוני מסוים על מעביד כלשהו. המוסד אינו מפיק באמצעות המאגר מידע מרוכז על כלל המעבידים החייבים.

על פי נתוני המוסד, בשנת 1999 הוא הוציא כ-41,000 ש"ח על פניות למאגר המידע לשם קבלת מידע על מעבידים מתקציב פעולות האכיפה. בשנת 2000 הוא הוציא למטרה זו כ-50,000 ש"ח.

ביולי 2000, לאחר תקופת ניסוי בשני סניפים, החליט המוסד לחבר את כל סניפיו למאגר המידע האמור. במאי 2001, מועד סיום הביקורת, היו מחוברים למאגר תשעה סניפים של המוסד, ובהם הסניף הראשי.

בתשובתו הודיע המוסד כי ההחלטה לחבר את כל מחלקות הגבייה למאגר המידע של החברה האמורה התקבלה בהמלצת שני הסניפים שבהם נעשה הניסוי. המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי חיבור הסניפים הנוטרים למאגר המידע מתעכב בשל בעיות טכניות. ואולם נמצא, שלא נעשה סיכום של תוצאות הניסוי כדי לעמוד על תרומתו של המידע שהתקבל מהמאגר לעבודתן של מחלקות הגבייה המקושרות אליו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד כי בגלל מגבלות תקציב (בשנת 2000 הוקצבו לעניין 170,000 ש"ח) הוא פונה למאגר המידע רק כאשר "לא ניתן להגיע למידע... בדרכים אחרות". עוד הודיע המוסד, כי הוא נערך לבניית מאגר מידע שיסייע לו באיתורם של נכסי חייבים שבידי צדדים שלישיים לצורך עיקולם, וכי לשם כך הוא פונה, בין היתר, לגופים ציבוריים גדולים בבקשה שימסרו לו מידע על ספקיהם; כמו כן הוא רוכש ממקורות חיצוניים, ובהם משרד התחבורה ושע"מ, קובצי מידע על נכסים של מבוטחים, כגון ציוד מכני הנדסי כבד, מוניות, כלי טיס ושיט ונדל"ן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמוסד יבחן אם השיטה שנבחרה להפקת המידע מן המאגר - פנייה סלקטיבית בלבד ביוזמת פקיד הגבייה - היא השיטה המיטבית.

18 הבדיקה לא כללה מעבידים של עובדים במשק בית.

עיקול נכסי חייבים שבידי צד ג'

לפי נתוני המוסד¹⁹, בשנת 1999 הוא הוציא 88,547 צווים לעיקולם של נכסי מעבידים חייבים הנמצאים בידי צד שלישי או לעיקול כלי רכב של מעבידים חייבים (להלן - צווי העיקול)²⁰. רק 4,870 (5.5%) מכלל צווי העיקול האלה הביאו לגביית החוב, כולו או חלקו. 63,640 מצווי העיקול נשלחו לבנקים, אך רק 127 (0.2%) מהם הביאו לגבייה. 5,947 מהצווים היו לעיקול כלי רכב ו-4,746 (79.8%) מהם הביאו לגבייה. באותה שנה הוציא המוסד 267,952 צווים לעיקול נכסי מעבידים ונכסי עובדים לא שכירים והצליח לגבות באמצעותם משני מגזרים אלה כאחד כ-5.3 מיליון ש"ח בלבד.

הנתונים שלעיל מורים כי המוסד מתקשה לגבות חובות דמי ביטוח של מעבידים בדרך של עיקול נכסים שבידי צד ג'.

עיקול חשבונות בנק

לפי הוראות המוסד, כאשר אין בידי המוסד מידע על חשבונות הבנק של חייבים, על פקיד הגבייה להוציא צווי עיקול לסניפי בנק שנמצאים באזור מגוריו של החייב או באזור שבו מתנהל עסקו. נתוני המוסד מלמדים כי עיקול חשבונות בנק בשיטה זו אינו יעיל, וכי שיעור הגבייה מחשבונות בנק של חייבים הוא נמוך מאוד.

יצוין, כי בפקודת המסים - בשונה מההוראה הקיימת בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק ההוצאה לפועל)²¹ - אין הסמכה מפורשת לעיקול נכסי חייב בכל סניפיו של תאגיד בנקאי באמצעות המצאת צו עיקול למשרד הראשי או למשרד הרשום של התאגיד.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2000 כי "העובדה שלא נאמר במפורש בפקודת המסים גבייה שמותר לשלוח עיקול צד ג' למרכז הבנק או לסניף הראשי של התאגיד, אינה מונעת מאתנו לשלוח הצו למרכז. לדברי מנהל מחלקת הגבייה בנ.מ.ה [בנציבות מס הכנסה] הבנקים חייבים לקבלו, לאתר חשבונות החייב בסניפים ולשולחו לסניף בו מתנהל החשבון".

בתשובתו הודיע המוסד כי פנה לאיגוד הבנקים והציע שהמוסד ישלח את צווי העיקול למרכזי הבנקים "באמצעות מדיה מגנטית".

בית המשפט המחוזי בתל אביב נתן בינואר 2001²² פסק דין שיש לו השלכות, בין היתר, לעניין היכולת להטיל עיקול על חשבונות בנק של חייבים בהליכים שנקבעו בפקודת המסים. פסק הדין ניתן בתובענה שהגישה עיריית ראשון לציון נגד בנק הפועלים בע"מ ובנק לאומי לישראל בע"מ. בתובענה זו דרשה העירייה לחייב את הבנקים לקבל בסניפיהם הראשיים צווים לעיקול חשבונות של חייבים שהוצאו מכוח פקודת המסים, גם כאשר אין לעירייה מידע כלשהו על חשבונות של

19 המוסד לביטוח לאומי, סקרים מנהליים מס' 52, שם, עמ' 29.

20 המוסד מוציא צווים לעיקול נכסים הנמצאים בידי צד שלישי מכוח פקודת המסים (גביה), סעיפים 7 ו-7ב.

21 סעיף 45 א (א) לחוק ההוצאה לפועל.

22 ה"פ (ת"א) 1500/00, עיריית ראשון לציון נגד בנק הפועלים ואחרים (טרם פורסם).

החייבים המתנהלים באותם בנקים, ולחייב את הבנקים לבצע חיפוש בכל סניפיהם לשם איתור חשבונות כאלה.

בפסק הדין נקבע, כי משלוח צווי עיקול למוסדות בנקאיים בלי שיהיה למוציא הצו מידע שלפיו הם אכן מחזיקים בנכסי החייבים, אינו בבחינת המצאה כדין לצד שלישי, וכי בהעדר מידע הקושר בין המוסד הבנקאי לבין החייב, אין המוסד הבנקאי בגדר "צד שלישי" לעניין עיקול נכסי החייב המוחזקים אצלו, ואין חלות עליו הוראות פקודת המסים. יצוין, כי פסק הדין אמנם ניתן בעניין עיקול שמוציאה רשות מקומית, אך האמור בו רלוונטי גם לעניין צווי עיקול שמוציא המוסד.

עריית ראשון לציון הגישה ערעור על פסק הדין בבית המשפט העליון. במועד סיום הביקורת, מאי 2001, עדיין היה הערעור תלוי ועומד.

עיקול יתרות זכות במע"מ ובמס הכנסה

כאמור, בפקודת המסים נקבע כי פקיד גבייה רשאי, בין היתר, ליתן צו עיקול על נכס פלוני או על כל הנכסים של הסרבן הנמצאים בידי צד שלישי, והצו יחול על המעוקל, בין שהוא נמצא בידי הצד השלישי ביום המצאת הצו ובין שיגיע לידי בתוך שלושה חודשים מאותו יום.

בסעיפים 159 א(ב) ו-160 לפקודת מס הכנסה נקבעו התנאים והמועדים שבהם יש להחזיר לנישום מס יתר ששילם (להלן - החזר מס יתר). הנציבות הנחתה את עובדיה כי בעניין צווים לעיקול נכסי חייבים שבידי צד שלישי הנוגעים להחזרי מס יתר, עליהם לפעול בהתאם לחוות הדעת של הלשכה המשפטית בנציבות מאפריל 1995, ולפיה אם ידוע כי "לנישום יש זכות להחזר [מס יתר] אשר תתגבש לאחר זמן שכן, הוגש דו"ח ונדרש החזר, והספרים קבילים", יש להודיע על כך בהתאם לצו העיקול; אם הכסף יועד להחזר, יש להעבירו בתוך 48 שעות ממועד קבלת הצו²³. יצוין, כי כללים אלה כוחם יפה גם לגבי צווי עיקול המופנים לאגף המכס ומע"מ.

משרד מבקר המדינה בדק אם רשויות המס שילמו החזרי מס יתר למעבידים חייבים, כאשר המוסד ביקש מאגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין ומאגף המכס ומע"מ (להלן - רשויות המס) לעקל את ההחזרים האלה, ואם עיקול החזרי מס יתר עשוי לשפר את הגבייה ממעבידים המפגרים בתשלום דמי ביטוח (קביעת המדגמים לבדיקה וניתוח הנתונים נעשו בידי יועץ סטטיסטי חיצוני).

נמצא, כי באפריל 2000 היו רשומים בקובץ "גבייה ממעבידים" של המוסד 11,301 מעבידים פעילים הרשומים במוסד כמעבידים פרטיים (לא מאוגדים) או כחברות בע"מ, שפיגרו בתשלום דמי ביטוח במשך שישה חודשים לפחות (להלן - המעבידים החייבים).

לצורך הבדיקה נבחרו מבין 11,301 המעבידים החייבים שתי קבוצות: 1. קבוצה של 199 מעבידים שנבחרו בבחירה אקראית (להלן - המדגם האקראי); 2. קבוצה של 201 מעבידים שהיה להם החוב הגדול ביותר (להלן - החייבים הגדולים).

הבדיקה העלתה את הממצאים האלה:

1. 127 (64%) מ-199 המעבידים שבמדגם האקראי היו מעבידים פרטיים ו-72 (36%) היו חברות בע"מ. בדיקת מצב חשבונותיהם במוסד ביולי 2000 העלתה, כי עד אותו חודש הוסדר החוב של 59

23 יצוין כי חוות הדעת ניתנה לעניין צווי עיקול המתקבלים בנציבות מלשכת ההוצאה לפועל, אך האמור בה רלוונטי גם לצווי עיקול שמוציא המוסד בהתאם לפקודת המסים.

מהם²⁴, חובם של 58 הצטמצם, ואילו חובם של 82 גדל. החוב הכולל של 140 המעבידים שנותרו חייבים (60% מהם מעבידים פרטיים ו-40% חברות בע"מ) היה באותו חודש 3,481,140 ש"ח. החוב הממוצע למעביד פרטי היה 17,882 ש"ח, ואילו החוב הממוצע של חברה בע"מ היה 38,273 ש"ח. ההבדל בין החוב הממוצע למעביד פרטי ובין החוב לחברה בע"מ הוא מובהק (יצוין כי האמצעים העומדים לרשות המוסד לאכיפת תשלום חוב על מעביד שהוא חברה בע"מ פחותים מאלה העומדים לרשותו לאכיפתו על מעביד פרטי²⁵). עוד נמצא, כי בשום מקרה לא הוציא המוסד צו לעיקול החזרי מס יתר שהגיעו למעבידים החייבים מרשויות המס.

בדיקה של החזרי מס הכנסה ומע"מ ששולמו ל-140 המעבידים שעלו במדגם האקראי ושעד יולי 2000 לא הסדירו את חובם העלתה, כי ל-36 מהם שילמו רשויות המס במהלך התקופה שבה פיגרו בתשלום דמי ביטוח החזרי מס או מע"מ בסכום כולל של 682,617 ש"ח²⁶.

מניתוח הנתונים עולה כי אילו היה המוסד מוציא צווי עיקול על החזרי מס היתר ששילמו רשויות המס ל-36 המעבידים האמורים, הוא היה יכול לכסות במלואו את החוב של 16 מהם ולכסות כיסוי חלקי את חובם של 20 האחרים.

על פי אומדן המתבסס על נתוני המדגם האקראי, החוב של כל 11,301 המעבידים החייבים נע בין 200 ל-300 מיליון ש"ח, ועיקול כל ההחזרים של תשלומי יתר המגיעים לחייבים אלה מרשויות המס, היה מאפשר לגבות 11%-14% מסכום החוב (כ-22 מיליון ש"ח לפחות).

2. כדי לבחון אם במשלוח הצווים לעיקול החזרי מס ממעבידים כדאי למוסד להתמקד במעבידים שיש להם חוב גדול, ובכך לצמצם את מספר צווי העיקול, נבדק מדגם החייבים הגדולים, הכולל כאמור 201 מעבידים. הבדיקה העלתה את הממצאים הבאים:

(א) 152 (75.6%) מ-201 החייבים הגדולים היו חברות בע"מ. שיעור זה גדול משיעור החברות בע"מ בקרב המעבידים החייבים (הבדל זה הוא מובהק ועולה גם מהמדגם האקראי). באפריל 2000 היה החוב הכולל של המעבידים שעלו במדגם החייבים הגדולים 66,825,700 ש"ח, שהם כ-25% מהחוב של כלל המעבידים החייבים (ביולי אותה שנה הוא עמד על 70,125,736 ש"ח). החוב הממוצע של החייבים הגדולים היה 332,466 ש"ח - פי 15 מהחוב הממוצע של המעבידים החייבים.

(ב) עד יולי 2000 לא פרע אף לא אחד מהחייבים שבמדגם החייבים הגדולים את מלוא חובו. 32 מחייבים אלה קיבלו מרשויות המס בתקופה שבה פיגרו בתשלום דמי ביטוח החזרים של תשלומי יתר בסכום כולל של 1,379,820 ש"ח.

אילו עיקל המוסד את החזרי מס היתר ששילמו רשויות המס לחייבים האלה, הוא היה יכול לגבות במלואו את חובו של אחד מהם ולגבות חלק מהחוב של 31 החייבים האחרים. על פי אומדן, לו עיקל המוסד את החזרי מס היתר שמשלמות רשויות המס לכ-2% מהמעבידים בעלי החוב הגדול

24 יצוין כי כאשר מעביד מתייצב במוסד כדי להסדיר את חובו, יש שמתבררות למוסד עובדות שלא היו ידועות לו לפני כן, כגון שהמעביד הפסיק להעסיק עובדים. בעקבות זאת יש שהמוסד מבטל קביעות שעשה, והדבר עשוי להקטין את החוב או לבטלו.

25 המאפיין של חברה הוא קיומה כאישיות משפטית עצמאית. מאפיין זה הוא יסוד מוסד בדיני תאגידים. כשרותה המשפטית של החברה מתגלמת בזכויות ובחובות, ואלה אינן זכויותיהם וחובותיהם של חבריה. לפי סעיפים 6 ו-7 לחוק החברות, רק בנסיבות מיוחדות, בהחלטה של בית משפט, ניתן לייחס חוב של חברה לבעלי מניותיה.

26 לצורך החישוב הונח כי החזרי המע"מ שולמו לחייבים במחצית הראשונה של 1999 (בנתונים שהתקבלו במשרד מבקר המדינה צוינה רק השנה שבה שולמו החזרים).

ביותר מבין המעבידים החייבים, הוא יכול היה לגבות 1%-4% מסכום החוב של מעבידים אלה (כ-2 מיליון ש"ח לפחות).

3. בדיקה אחרת העלתה, כי שיעור המעבידים שעלו במדגם החייבים הגדולים ומטופלים בסניפי המוסד בנצרת, בחדרה ובכפר סבא גדול במידה רבה משיעורם בקרב כלל המעבידים הפעילים ומשיעורם בקרב המעבידים החייבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד להוציא גם לרשויות המס צווים לעיקול נכסי חייבים שבידי צד ג'. הדבר מתבקש בעיקר כשהחייב הוא חברה בע"מ שהמוסד מתקשה לגבות ממנה את החוב.

המוסד הודיע בתשובתו כי בעבר הוא שלח צווי עיקול לרשויות המס והצליח לגבות בדרך זו כספים רבים. ואולם רשויות המס "חדלו להשיב לצווים שנשלחו אליהם והבהירו לנו [למוסד] כי תמורת המשך הנוהל הם מבקשים לקבל מהמוסד מידע בנושאי גבייה וגמלאות. המוסד מעוניין לשתף פעולה ומוכן להדדיות בהעברת מידע בנושאים הקשורים לגבייה. הנושאים הקשורים לגמלאות, הינם רגישים מאוד ולא ניתן מבחינה משפטית להעבירם".

לדעת משרד מבקר המדינה, חובה על הנציבות לפעול על פי צווי עיקול שהמוסד מעביר אליה בהתאם לפקודת המסים, ועל פי פקודה זו אין היא רשאית להתנות את ביצוע חובתה זו בתנאים כאמור.

מן הראוי לשקול להציע תיקון בחוק שיקבע כי החזרי מס יתר ישולמו לנישומים לאחר שינוכו מהם חובות של דמי ביטוח, כנהוג בין רשויות המס. הדבר יחסוך את הצורך לשלוח לרשויות המס צווים לעיקול נכסי חייבים, פעולה הגוזלת משאבים רבים מכל הגופים המעורבים בה, ואף עשוי להגדיל את שיעור הגבייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 הודיעה הנציבות כי "אם תהיה הסכמה בין שני הגופים, תישקל האפשרות לשנות את החוק באופן שיאפשר מחד לקזז חובות דמי ביטוח מיתרות זכות במס הכנסה ומאידך יאפשר גם לאגף מס הכנסה לקזז ולעקל בבטוח הלאומי, בגין חובות למס הכנסה". בתשובת הנציבות ממאי 2001, שנגעה לתשובת המוסד שהובאה לעיל, הודיעה הנציבות שעל המוסד "ליזום ולתאם עם אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין את ההסכמות ההדדיות ליישום המלצת מבקר המדינה בדבר חידוש העברת האינפורמציות המתבקשות בין שני המוסדות".

בתשובתו ממאי 2001 הודיע המוסד כי הוא יהיה מוכן "לשקול את ההצעה לתיקון החוק בעניין קיזוז חוב מס כנגד זכות במוסד, בכל הקשור למערכת הגבייה (דמי ביטוח) שבמוסד" בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד לא שונה המצב החוקי, ולא ניתן לנכות חוב דמי ביטוח מהחזרי מס יתר המגיעים לחייבים מרשויות המס, על המוסד למצות את האפשרות שמקנה לו פקודת המסים ולהוציא צווים לעיקול החזרי מס יתר המגיעים לחייבים מרשויות המס.

עיקול כספי תמיכות שמשלמים משרדי ממשלה למוסדות ציבור

משרדי הממשלה תומכים במוסדות ציבור שאינם נמנים עם מוסדות המדינה, הפועלים בתחומי החינוך, התרבות, הדת, הרווחה, הבריאות וכד' (להלן - מוסדות ציבור). לפי הוראות התכ"ס, משרד התומך מתקציבו במוסדות ציבור יעביר לאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר עד 1 ביולי בכל שנה דוח המפרט, בין היתר, את שמות המוסדות שתמך בהם בשנה שהסתיימה; את המספר המזהה שקבע רשם העמותות לכל מוסד או מספר מזהה אחר²⁷; את הסכומים ששולמו להם ואת מהות התשלום. בהוראות התכ"ס מאפריל 1997 נקבע שרשימת הגופים הנתמכים וסכומי התמיכה שאושרו להם יפורסמו ברשומות אחת לשישה חודשים.

משרד מבקר המדינה בדק אם המוסד מבקש לעקל כספי תמיכות שאושרו למוסדות ציבור שחייבים למוסד דמי ביטוח. לשם כך הושו רישומי המוסד בקובץ "גבייה ממעבידים" המעודכן לאפריל 2000 עם הרשימות של מוסדות הציבור שקיבלו תמיכות ממשרדי ממשלה בשנים 1998 ו-1999, שהתקבלו באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר. לפי רשימות אלה, בשנת 1998 קיבלו תמיכות באמצעות משרדי הממשלה 4,111 מוסדות ציבור ובשנת 1999 - 3,678 מוסדות ציבור. יצוין, כי לא כל מוסדות הציבור האלה מעסיקים עובדים (ראו להלן).

1. מידע על מעבידים מאוגדים הרשומים בקבצים שנמצאים בידי גופים שמחוץ למוסד, ניתן לאתר, בדרך כלל, באמצעות המספר המזהה של האישיות המשפטית שלהם (מספר העמותה, מספר החברה וכד') שקבע הרשם הנוגע בדבר. נמצא שהמספר המזהה של כ-48% (1,758) גופים שקיבלו בשנת 1999 תמיכות מהמדינה לא היה רשום בקובץ "גבייה ממעבידים", ובסה"כ לא היו רשומים בו המספרים המזהים של 16.3% מהמעבידים המאוגדים²⁸. בהעדר רישום כאמור עלול המוסד להתקשות לאתר מידע חיוני על מעבידים חייבים הרשום במאגרי מידע חיצוניים, אם יבקש לעשות זאת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 הודיע המוסד כי "בשנת העבודה 2001 יוזרמו ויושלמו כל הנתונים והפרטים החסרים לענין הישגות המשפטיות של תיקי הניכויים, על מנת לבצע הפגשות עם קבצים חיצוניים".

2. המוסד אינו מרכז אצלו את שמותיהם של מוסדות הציבור המקבלים תמיכות מהמדינה, כדי שיוכל לאתר ביניהם מעבידים חייבים ולהוציא צווים לעיקול כספי תמיכות שמגיעים להם, ורשימת מוסדות הציבור הנתמכים המתפרסמת ברשומות אינה מופצת בסניפי המוסד. מאחר שאין במוסד מידע מרוכז על תמיכות שמקבלים מוסדות ציבור, לא תמיד הוא הוציא צווים לעיקול כספי תמיכות שמגיעים מהמדינה למעבידים חייבים.

3. נמצא, שבשנת 1999 קיבלו תמיכות מהמדינה לפחות 62 מעבידים חייבים (באפריל 2000 פיגרו מעבידים אלה ב-6-54 תשלומים חודשיים של דמי ביטוח)²⁹. בדיקת תיקיהם של 8 מהמעבידים האלה העלתה שהמוסד לא ביקש לעקל את סכומי התמיכות שאושרו ל-6 מהם, אף שנקט פעולות אחרות לגביית חובם.

27 כדי למנוע אי-סדרים והענקת כמה תמיכות לאותו גוף, נקבע בהחלטה של ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה ממאוס 1997, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-9 באפריל אותה שנה, כי מספר מזהה שנתן רשם העמותות יהיה תנאי מוקדם לבקשת תמיכה ולקבלתה.

28 לא נכללו בחישוב מעבידים לא פעילים שאין להם חוב למוסד.

29 מכיוון שהמספר המזהה של מעבידים מאוגדים אינו רשום תמיד בקובץ "גבייה ממעבידים", אין לדעת כמה מעבידים חייבים קיבלו תמיכות מהמדינה (ראו להלן).

להלן דוגמה:

באפריל 2000 פיגר מעביד ב-15 תשלומים חודשיים של דמי ביטוח. בשנים 1998 ו-1999 קיבל אותו מעביד מהמשרד לענייני דתות וממשרד העבודה והרווחה תמיכות בסכום של כ-282,000 ש"ח וכ-319,000 ש"ח, בהתאמה. המוסד לא ביקש לעקל את כספי התמיכה אף כי באותן שנים הוא נקט כלפי המעביד כדי לגבות את חובו כ-30 פעולות אכיפה, ובהן עיקול כספים בבנקים ועיקול מיטלטלין ומכירתם. בעקבות פעולות אלו פרע המעביד את מקצת חובו למוסד. ביוני 2000 עמד החוב על כ-132,000 ש"ח. בינואר אותה שנה כתב גובה שנשלח מטעם המוסד לעקל את נכסי החייב, כי המיטלטלין, הסחורות והמכשירים במקום הם חסרי ערך, וכי לדעתו, "חבל על הזמן".

לדעת משרד מבקר המדינה, אילו היה בידי המוסד מידע על התמיכות שאושרו לאותו מעביד, הוא היה יכול לגבות את החוב במלואו בדרך של עיקול ולחסוך בהוצאות מיותרות על פעולות אכיפה יקרות יותר, שבדיעבד התברר שיעילותן פחותה.

עוד העלתה בדיקת התיקים האמורים, שהמוסד ביקש לעקל תמיכות שאושרו לאחד המעבידים, אך חזר בו לאחר שהגיע לידי הסדר עם המעביד, כמפורט להלן:

בשנים 1998 ו-1999 קיבל המעביד ממשרדי החינוך והעבודה והרווחה ומהמשרד לענייני דתות תמיכות בסכומים של כ-293,000 ש"ח וכ-312,700 ש"ח, בהתאמה. באפריל 2000 פיגר המעביד ב-14 תשלומים חודשיים של דמי ביטוח, וביוני אותה שנה הגיע חובו לכ-220,000 ש"ח. כבר ביוני 1999 ביקש המוסד לעקל סכום של כ-100,000 ש"ח מכספי תמיכות שאושרו למעביד במשרד החינוך ובמשרד לענייני דתות (המוסד לא ביקש לעקל תמיכות שהגיעו לו ממשרד העבודה והרווחה).

המוסד מסר למשרד מבקר המדינה כי לאחר שהגיע עם המעביד להסדר תשלומים הוא ביטל את צווי העיקול, וכי במקרים כאלה הוא מעדיף הסדרי תשלום, מפני שגם כאשר ידוע לו שהמעביד החייב מקבל תמיכה, אין הוא יודע את סכומה ואת מועד תשלומה. נמצא, כי בעת ביטול העיקול היה ידוע למוסד כי המעביד האמור לא קיים שלושה הסדרי תשלום שנחתמו עמו בעבר. עוד נמצא, כי עם ביטול העיקול לא הגיע המוסד להסדר תשלומים עם המעביד. המעביד הפקיד ארבעה שיקים לכיסוי חובו, אך שניים מהם לא כובדו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לשקול הסדר עם משרד האוצר שיאפשר לו לקבל רשימות של מוסדות ציבור נתמכים, הכוללות את סכומי התמיכות ואת מועדי תשלומם. מידע זה חיוני לשיפור יכולתו של המוסד לגבות דמי ביטוח ממעבידים המפגרים בתשלומם, והוא עשוי לחסוך פעולות סרק רבות לגביית החוב.

זאת ועוד, המידע נחוץ למוסד כדי להעריך את יכולת התשלום של המעביד החייב ולהחליט אם לנסות להגיע עמו להסדר תשלומים ובאילו תנאים. בהחלטה אם לבטל צו לעיקול נכסי מעביד החייב דמי ביטוח על המוסד לתת את המשקל הראוי לעמידת המעביד בהסדרים קודמים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2001 הודיע ראש ענף פיקוח תקציבי במשרד האוצר כי עמדת החשב הכללי היא שיש "לאפשר למוסד לבטוח לאומי לקבל קובץ ספקים. עם זאת, הנושא נבחן ע"י היועץ המשפטי של האוצר בנושא חוק הגנת הפרטיות".

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא נערך, בתיאום עם אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, למשלוח צווים לעיקול נכסי חייבים שהחשב הכללי מעביר להם כספים שאושרו להם משרדי ממשלה. להערכת המוסד, "השימוש בכלי זה יהווה מנוף חשוב לגביית כספים מחייבים".

4. עוד נמצא, כי כ-472 עמותות שקיבלו תמיכות מהמדינה בשנים 1998 ו-1999, רשומות במוסד כגופים שאינם מעסיקים עובדים. 24 מהן קיבלו מהמדינה באחת מאותן שנים תמיכות בסכום של מיליון ש"ח לפחות כל אחת. משרד מבקר המדינה בדק אצל רשם העמותות את תיקיהן של 13 מ-24 העמותות האלה ואת הדוחות הכספיים שהגישו לרשם על פעילותן.

נמצא, כי 13 העמותות האמורות הצהירו כבר עם פתיחת תיק הניכויים שאינן מעסיקות עובדים, ועם קבלת המידע מהנציבות רשם אותן המוסד אצלו כמעבדות לא פעילות (שאינן מעסיקות עובדים).

המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה שאם מעביד מצהיר בנציבות שאינו מעסיק עובדים, המוסד אינו בודק אם המידע נכון.

(א) בדיקה של הדוחות הכספיים לשנים 1996-1998 שהגישו לרשם העמותות 12 מבין 13 העמותות שתיקיהן נבדקו (עמותה אחת לא הגישה דוחות כספיים) העלתה, כי 5 מהן הוציאו סכומים ניכרים (בין כ-45,700 ש"ח לכ-1.1 מיליון ש"ח) על פעולות שונות שעשויות להיות כרוכות בהעסקת עובדים.

(ב) המשרד לענייני דתות (להלן - המשרד) תומך במוסדות המקיימים לימודים תורניים, בסכומים חודשיים ובמענקים. סכום התמיכה נקבע על פי מספר התלמידים הלומדים במוסד התורני ועל פי תעריך לתלמיד והוא מחושב, בין היתר, על פי רשימות התלמידים שמגישים המוסדות התורניים למשרד. בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בנושא תמיכות במוסדות ללימוד תורה³⁰ נמצא, כי לשם קבלת מלגות המצאיאו המוסדות למשרד רשימה של בעלי תפקידים, שכללה את ראש הישיבה והמנהל ובכמה מהמוסדות גם את מזכיר המוסד והגזבר, וכי למשרד לא ידוע מה השכר שמשולם להם, ומי מהם ממלא את תפקידו בהתנדבות.

(ג) במסגרת הדיווח השנתי לרשם העמותות נדרשות עמותות לדווח מהו סכום חמש המשכורות או המלגות הגבוהות ביותר ששילמו בשנה שלגביה ניתן הדיווח, ומי קיבלו אותן. נמצא שרק 11 מבין 13 העמותות שתיקיהן נבדקו דיווחו על סכומי המלגות ששילמו. סכום המלגות נע בין 884 ש"ח ל-4,169 ש"ח בחודש, והמלגה החודשית הממוצעת באותה שנה היתה 2,023 ש"ח. 15 מבין 55 מקבלי גמלה באותן עמותות היו רבנים ו-4 מהם קיבלו את המלגות הגדולות ביותר (3,113-4,169 ש"ח בחודש), וסביר להניח שמדובר בתשלום בעד מילוי תפקיד במוסד התורני.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי בבדיקה שעשה בשלוש מחמש העמותות שצוינו בדוח הביקורת נמצא, כי עמותה א' משלמת מלגות לחלק מהתלמידים בעבור שיעורי תורה שהם נותנים, ואת יתר השירותים היא שוכרת ממוסד אחר; כי פעולותיה של עמותה ב' נעשות בהתנדבות; וכי עמותה ג' אמנם מעסיקה עובדים, אך שכרם משולם באמצעות עמותה אחרת, והיא זו שמדווחת למוסד על העסקתם.

משרד מבקר המדינה העיר למוסד כי עליו לבדוק אם אמנם עמותה ב' "מתנהלת בהתנדבות", כדבריה, משום שלכאורה הדבר אינו מתיישב עם הכתוב בדוחותיה הכספיים, שלפיהם בשנת 1998 היא הוציאה על פעולות תרבות תורנית ושיעורי תורה כ-550,000 ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרואר 2001 הודיע המוסד כי יעשה ביקורת נוספת בעמותה ב', וכי "המוסד יבוא בדברים עם משרד האוצר ויבקש לקבל קובץ של עמותות כולל התקציב הניתן להם... אם נקבל קובץ כזה נוכל לבצע בדיקה מדגמית של עמותות שתקציבן גדול ושאינן מדווחות על העסקת עובדים". בתשובה נוספת מיוני 2001 מסר המוסד כי אכן עשה ביקורת נוספת בעמותה ב' ו"על פי תוצאות הביקורת יחוייב המעסיק בימים אלה בדמי ביטוח קנסות והפרשי הצמדה. מחודש ספטמבר 2000 המעסיק מדווח ומשלם עבור עובדים".

לדעת משרד מבקר המדינה, קיום פעילות ענפה הכרוכה בהוצאת סכומים גבוהים, כעולה מהדוחות הכספיים, בעמותות שהצהירו שאינן מעסיקות עובדים, מחייבת את המוסד לעשות ביקורות, ולו מדגמיות, כדי לבדוק אם הן מעסיקות עובדים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2000 מסרה הנציבות "הבהרות לגבי ההתייחסות לקבוצות מסוימות של מקבלי המילגות" שנקבעה בהחלטות ועדת פסיקה של הנציבות מספטמבר 2000, כמפורט להלן:

1. המלגות לתלמידי תואר שני ומעלה במוסדות להשכלה גבוהה הקרויות "מלגות קיום" חייבות במס, והמוסד המשלם אותן חייב לנכות מהן מס במקור. בתשובתה ממאי 2001 הסבירה הנציבות שמקבל גמלת קיום הלומד לתואר שני במוסד להשכלה גבוהה "עושה עבודה ומחקר שמאדירים את שמו של המוסד [שבו הוא לומד] וישנה התחייבות של מקבל המלגה כלפי המוסד [שבו הוא לומד]. הכנסה זו היא הכנסת עבודה החייבת במס".

2. ממלגות פר"ח (פרויקט חונכות) אין לנכות מס במקור שכן מדובר בסכומים קטנים, וספק רב אם מתקיימים יחסי עובד מעביד.

3. מלגה המשולמת לאברכים שמלמדים במוסדות תורניים נחשבת להכנסת עבודה, ואילו כשמדובר במלגה לאברכים שאינם מלמדים "אין מקור חייב במס". בתשובתה ממאי 2001 הסבירה הנציבות כי "האברכים אינם נותנים שירות למוסד [שבו הם לומדים] ועל כן אין מקור לחיוב במס".

4. מלגות קיום (הבטחת הכנסה) שמשלם משרד הדתות לאברכים הן "הכנסה לפי סעיף 2(5) לפקודה [מס הכנסה] ויש לנכות מהן מס במקור ולדרוש דיווח".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2001 הודיע המוסד כי "לאור עמדת מס הכנסה שיש לראות במלגות לאברכים מלמדים, הכנסת עבודה נפרסת מודעה בעיתונות היומית שבו נסב תשומת ליבם של המוסדות התורניים לכך, שמלגות המשולמות ע"י מוסדות כאלה לאברכים מלמדים תחשבה כהכנסת עבודה לפי סעיף 2(5) לפקודה, וכי יש לשלם בגינה דמי ביטוח ודמי בריאות. באותה מודעה יפנה המוסד את המוסדות שאין להם תיק ניכויים למס הכנסה לשם פתיחת תיק ניכויים. יפתח תיק כאמור, יפתח התיק באופן אוטומטי גם במוסד, ויתחילו הליכי הגביה המקובלים".

עוד הודיע המוסד בתשובתו, כי יש לראות במלגת הקיום הניתנת לתלמידי המוסדות להשכלה גבוהה בתמורה למתן הרצאות, בדיקת בחינות, תרגול וכדומה, הכנסה מעבודה, והמוסד להשכלה גבוהה חייב לנכות בגינה דמי ביטוח ודמי בריאות.

עיקול כספי מענקים שמשלם משרד התעשייה והמסחר באמצעות מרכז ההשקעות

הממשלה מסייעת למשקיעים במפעלי תעשייה, בין היתר, באמצעות מענקי השקעה. סיוע זה ניתן מכוח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון). למרכז ההשקעות שהוקם על פי החוק לעידוד השקעות הון ניתנו סמכויות לביצוע החוק.

1. השוואה בין רשימת כתבי האישור לקבלת המענק שהפיק מרכז ההשקעות מינואר 1996 עד מאי 1999 לבין הנתונים הרשומים בקובץ "גבייה ממעבידים" במוסד העלית, כי מרכז ההשקעות

הפיק כתבי אישור לסיוע במענקים ל-598 חברות שיש להן תיק מעביד במוסד³¹. במועד קבלת הנתונים, אפריל 2000, 492 מבין 598 החברות האלה היו רשומות במוסד כמעבידות המעסיקות עובדים. נמצא, כי באותו חודש 13 מבין 492 החברות האמורות פיגרו לפחות בשישה תשלומים חודשיים של דמי ביטוח.

2. עוד נמצא, כי באפריל 2000 67 מבין 598 החברות שמרכז ההשקעות הפיק להן כתב אישור היו רשומות במוסד כמעבידות שאינן מעסיקות עובדים. על פי הרשום בקובץ "גבייה ממעבידים", 30 מ-67 החברות האמורות לא דיווחו למוסד בעת קבלת כתב האישור על העסקת עובדים, ואילו 37 האחרות הפסיקו לדווח על העסקת עובדים לאחר קבלת כתב האישור.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמוסד ומרכז ההשקעות יקבעו ביניהם הסדרים שלפיהם יעביר מרכז ההשקעות למוסד בסדירות מידע על חברות שהוא אישר להן תכניות השקעה ועל מספר העובדים שהן מתכוונות להעסיק. הדבר יאפשר למוסד להוציא, בעת הצורך, צווים לעיקול כספים של חברות חייבות שבידי מרכז ההשקעות, ולבדוק אם יש חברות המעסיקות עובדים, אך אינן מדווחות עליהם למוסד.

בתשובתו הודיע המוסד כי בעקבות הביקורת הוא פנה למרכז ההשקעות "לקבלת המידע המבוקש והחשוב. מרכז ההשקעות השיב בחיוב לפנייתנו. עם קבלת המידע יערך המוסד לביצוע העיקולים".

קיצוז סכומי חוב מגמלאות שמשלם המוסד

על פי סעיף 312 לחוק, המוסד רשאי, בין היתר, לקזז מגמלאות כסף או מתשלום אחר המגיעים ממנו לזכאי או לאדם אחר מכוח הזכאי, דמי ביטוח שהזכאי להם חייב למוסד, לרבות דמי ביטוח שנערך לגביהם הסכם שילומים (כאמור בסעיף 368 לחוק).

לפי סעיף 281 לחוק, המוסד רשאי לנכות חוב דמי ביטוח המגיע לו מהמעביד, בין היתר, מסכומי החזר שעליו לשלם למעבידים בעבור התגמולים שהם שילמו לעובדיהם בגין שירות מילואים.

על פי נתוני המוסד, בשנת 1999 הוא גבה ממעבידים באמצעות קיצוז מגמלאות 120.5 מיליון ש"ח, מהם כ-94.2 מיליון ש"ח מתגמולי מילואים.

1. השוואת המידע הרשום בקובץ "גבייה ממעבידים" עם מידע הרשום בקובץ "נכות מעבודה" העלתה, כי לפחות ל-35 מעבידים לא מאוגדים, שבאפריל 2000 פיגרו בשישה תשלומים חודשיים של דמי ביטוח או יותר, משלם המוסד גמלת נכות של נפגעי עבודה. בדיקה בחשבון המעבידים האלה במחלקת נכות מעבודה ביולי 2000 העלתה שמהגמלה השוטפת או מתשלומים חד-פעמיים ששילם המוסד ל-23 מהם הוא לא ניכה סכומים על חשבון החוב בתקופה שבה פיגרו בתשלום דמי ביטוח.

31 מאחר שכאמור, המספר המזהה מעבידים מאוגדים אינו רשום תמיד בקובץ "גבייה ממעבידים", אין לדעת כמה חברות מעבידות החייבות דמי ביטוח למוסד קיבלו מענקים ממרכז ההשקעות.

להלן שתי דוגמאות:

באפריל 2000 פיגר מעביד ב-11 תשלומים חודשיים של דמי ביטוח, וביולי אותה שנה היה חובו למוסד 18,387 ש"ח. באותו חודש שילם לו המוסד תשלום חד-פעמי בסכום של 201,033 ש"ח, אך לא ניכה ממנו את סכום החוב.

באפריל 2000 פיגר מעביד אחר ב-13 תשלומים חודשיים של דמי ביטוח, וביולי אותה שנה היה חובו 36,521 ש"ח. באותו חודש שילם לו המוסד גמלת נכות מעבודה בסכום של כ-6,998 ש"ח, אך לא ניכה ממנה סכום כלשהו על חשבון החוב. יצוין שבחודשים ינואר - יולי אותה שנה נקט המוסד נגד החייב שמונה פעולות אכיפה שנועדו לגביית החוב.

בתשובתו הודיע המוסד כי העביר לסניפיו את רשימת החייבים שצורפה לדוח הביקורת והנחיות לביצוע הקיזוז הנדרש; וכי על פי התכנון, בשנת 2001 ייעשו קיזוזי חוב אוטומטיים מגמלאות. עוד הודיע המוסד, כי בעקבות הביקורת יופץ חוזר רענון לסניפים.

2. על פי הוראות המוסד, אם הפסיק מעביד לשלם דמי ביטוח וניתק קשר עם המוסד (הדואר שהמוסד שולח אליו חוזר), על פקיד הגבייה לעשות בדיקה יסודית הכוללת, בין היתר, בירורים במס הכנסה, בירורים לאיתור כתובתו של המעביד והפעלת חוקרי המוסד. אם התברר בעקבות ביצוע כל הבדיקות האמורות בהוראות שהמעביד הפסיק לחלוטין להעסיק עובדים ונמצא שלא נותר חוב בחשבונו, ניתן לסגור את תיקו. אם על אף ביצוע כל הפעולות האמורות בהוראות, לא הצליח המוסד לחדש את הקשר עם המעביד, יש לרשום בקובץ שנותק הקשר עמו, אך לפעול לגביית החוב שנותר בכל האמצעים העומדים לרשות המוסד. המוסד סוגר תיק מעביד שנותר לו חוב רק בנסיבות מיוחדות ובאישור ועדה שבראשה עומד מנהל תחום הביטוח והגבייה בסניף.

בדיקה באמצעות מידע הרשום בקובץ נפגעי עבודה העלתה כי לפחות ל-12 מעבידים לא מאוגדים הרשומים בקובץ כמי שניתקו קשר, משלם המוסד גמלת נכות של נפגעי עבודה ואינו מנכה ממנה סכומים על חשבון החוב.

לדוגמה, ביולי 2000 היה למעביד חוב בסכום של 63,064 ש"ח. המעביד היה רשום בקובץ "גבייה ממעבידים" כמי שנותק עמו הקשר ואין לנקוט נגדו אמצעי אכיפה. נמצא שבאותו חודש שילם לו המוסד גמלת נכות מעבודה בסכום של 5,760 ש"ח בלי שניכה ממנה סכום כלשהו על חשבון החוב.

בתשובתו הודיע המוסד כי בשנת 2001 הוא יעשה בקרה הדוקה יותר על אופן סגירתם של תיקי חייבים בסניפים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כשמדובר במעבידים פרטיים החייבים דמי ביטוח, על המוסד למצות את האפשרות לנכות את סכומי החוב מגמלאות שהוא עצמו משלם למעבידים אלה, קודם שהוא מפעיל כלפיהם אמצעי אכיפה אחרים. כך יוכל לחסוך בהוצאות האכיפה והגבייה ולייעל את הגבייה.

בשנים 1998 ו-1999 גבה המוסד ממעבידים דמי ביטוח, לרבות דמי ביטוח בריאות, בסכום כולל של כ-21.6 מיליארד ש"ח וכ-23.8 מיליארד ש"ח, בהתאמה. בסוף שנת 1998 היה החוב של מעבידים למוסד, לאחר ניכוי חובות מסופקים ותשלומים שמועד תשלומם החוקי בינואר 1999, כ-320 מיליון ש"ח.

הביקורת מצאה, כי ביכולתו של המוסד להרחיב את הגבייה ממעבידים החייבים לו דמי ביטוח, אם ימצא את אמצעי האכיפה העומדים לרשותו, ובכללם ניכוי סכומי החוב מגמלאות שהוא משלם ועיקול יתרות זכות העומדות לזכות המעבידים החייבים אצל רשויות המס, שעל פי תחשיבי משרד מבקר המדינה פוטנציאל הגבייה מהן מגיע לכ-22 מיליון ש"ח בשנה לפחות. מן הראוי שהנציבות והמוסד יגיעו להסדרים שיאפשרו להעביר ביניהם מידע חיוני לפעולות הגבייה שלהם. על המוסד להרחיב ולשכלל את השימוש במאגרי מידע חיצוניים, וליצור הסדרים שיאפשרו לו לקבל מידע שוטף על תמיכות ומענקים שהמדינה משלמת למעבידים לצורך עיקולם. כל אלה עשויים להביא לייעול הגבייה ובעקבות זאת לצמצום הוצאות המוסד על פעולות האכיפה.

הפחתת קנסות והפרשי הצמדה

על פי סעיף 364 לחוק, אם לא שולמו דמי ביטוח לאומי ובכלל זה דמי ביטוח בריאות במועד שנקבע, ישלם החייב, נוסף על דמי הביטוח, קנס בשיעורים משתנים בהתאם לימי הפיגור, והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - הפרשי הצמדה).

על פי סעיף 370 לחוק, עובד המוסד שהמינהלה הסמיכה לכך, רשאי, על פי בקשה מנומקת ומטעמים מיוחדים המצדיקים זאת, לוותר על קנס והפרשי הצמדה שחייב מי שלא שילם את דמי הביטוח במועד, על הפרש דמי ביטוח הנובע מהפרשי שומה, על קנס עקב אי-הגשת דוח במועד שנקבע וכן על ריבית על הסכום תשלומים, כולם או חלקם.

בשנים 1998-1999 התקבלו במוסד 8,636 החלטות על הפחתת קנסות והפרשי הצמדה (להלן - הפחתה) מחשבוניותיהם של 7,552 מעבידים (מחשבוניות מקצת המעבידים הופחתו קנסות והפרשי הצמדה במהלך אותן שנים יותר מפעם אחת ועד שש פעמים). 7,400 מאותן החלטות בוצעו, ו-618 החלטות הנוגעות ל-572 מעבידים בוטלו לאחר שהמעבידים לא עמדו בהסכמי תשלום שחתמו עם המוסד, שהיו תנאי להפחתה. סכום ההפחתה הכולל באותן שנים היה כ-89 מיליון ש"ח (ב-1998 כ-17 מיליון ש"ח וב-1999 כ-72 מיליון ש"ח). סכום ההפחתה המרבי היה 49 מיליון ש"ח³² ופרק הזמן המרבי של פיגור בתשלום שלגביו ניתנה ההפחתה - כ-16 שנים. סכום ההפחתה הממוצע באותן שנים היה כ-12,000 ש"ח.

בהוראות המוסד נקבע³³ באילו נסיבות אפשר לבטל או להפחית קנסות והפרשי הצמדה, ומי מוסמך לכך:

1. מעביד המבקש שהמוסד יפחית או יבטל קנס והפרשי הצמדה שחויב בהם, צריך להגיש למוסד בקשה כתובה ומנומקת שהוא או מייצגו חתומים עליה, ומצורפות אליה אסמכתאות בכתב להוכחת טענותיו, הכול לפי העניין.
2. על פי הוראות המוסד, ניתן לאשר הפחתה או ביטול של קנסות והפרשי הצמדה בנסיבות אלה: (א) המעביד מבקש לפרוע את כל חובו למוסד או שפקיד הגבייה סבור שהפחתה כאמור

32 יצוין, כי בשנת 1999 הפחית המוסד קנסות בסכומים גדולים מהרגיל (הפחתה של כ-49 מיליון ש"ח לבנק הפועלים וכ-2.5 מיליון ש"ח לשירותי בריאות כללית); למשרד מבקר המדינה הוסבר כי ההפחתה נעשתה משום שהחוב שבגללו הוטל הקנס, נוצר עקב סיבות טכניות שהמוסד אחראי להן.

33 הוראה מס' 313 בדבר הפחתת קנסות והפרשי הצמדה למעסיקים.

תמריצו לעשות זאת (סילוק החוב יכול להיעשות גם על פי הסכם תשלומים - ראו להלן).
 (ב) החוב נוצר באשמת המוסד או בשל בעיות טכניות שאינן באשמת המעביד, כגון אי-קבלת הודעות תשלום במועד (הודעות בדבר הפרשי שומה, ביקורת ניכויים וכד'). (ג) המעביד נפטר או שהוא מתקשה לעמוד בתשלומיו למוסד בשל מחלה קשה או נכות. (ד) עסקו של המעביד נקלע לקשיים כלכליים. (ה) המעביד הוא מוסד ללא כוונת רווח (להלן - מלכ"ר) שעיקר מימונו בא מתקציב המדינה. (ו) המעביד אינו פעיל ומבקש לסגור את תיקו במוסד.

3. בהוראות המוסד נקבע, כי החלטה להפחית קנס והפרשי הצמדה צריכה להיות מנומקת ונתמכת במסמכים. עוד נקבע בהן מי מוסמך להפחית קנסות והפרשי הצמדה, לאילו פרקי זמן ובאילו סכומים. מנהל מדור בסניף רשאי לאשר הפחתה של עד 25% מסכום קנס על חוב לפרק זמן של 12 חודשים לכל היותר, ובסכום שאינו גדול מהשכר המרבי (בשנים 1998-1999 היה השכר המרבי 22,714 ש"ח ו-23,924 ש"ח בהתאמה); מנהל סניף רשאי לאשר הפחתה של עד 70% מסכום הקנס ו-50% מסכום הפרשי ההצמדה, בלי הגבלה על משך הפיגור בתשלום החוב, ובסכום שאינו גדול מהשכר המרבי כפול 12; ועדה, שעם חבריה נמנים סמנכ"ל ביטוח וגבייה, סמנכ"ל תקציבים ומנהל סניף (להלן - הוועדה העליונה), רשאית להפחית 70% מסכומי הקנסות והפרשי הצמדה בלי הגבלה על סכום ההפחתה ועל משך הפיגור בתשלום החוב. בנסיבות חריגות שפורטו בהנחיות, כגון עקב תקלות טכניות ונסיבות אישיות מיוחדות, רשאים מנהל סניף, מנהל תחום וסגנו לאשר הפחתה של מלוא הקנס והפרשי ההצמדה בסכום שאינו גדול מהשכר המרבי כפול 12, ואילו הוועדה העליונה רשאית לאשר זאת בלא הגבלת סכום. לבקשות הנמסרות להחלטה של הוועדה העליונה יש לצרף המלצה של מנהל מחלקת הגבייה או מנהל הסניף, נוסף על המסמכים התומכים בבקשה.

בחודשים דצמבר 2000 וינואר 2001 בדק משרד מבקר המדינה 69 מ-7,400 ההחלטות להפחית קנסות והפרשי הצמדה שהתקבלו בשנים 1998-1999, ובוצעו, במטרה לקבוע אם ההחלטות התקבלו על פי אמות המידה שקבע המוסד בעניין זה. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של המוסד ובסניפי המוסד בערים באר שבע, יפו, ירושלים ותל אביב. להלן הממצאים העיקריים:

העדר בקשה להפחתה והעדר נימוקים להחלטה בתיק המעביד

שמונה החלטות על הפחתת קנסות (וכמה מהן גם על הפחתת הפרשי הצמדה) לא נומקו, ולא נמצאו בתיק המעביד בקשה של המעביד ומסמכים התומכים בה.

בהעדר בקשה ומסמכים, כאמור, אין לדעת מה היו נימוקי המבקשים להפחתה ומה היה הבסיס לקבלת ההחלטה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2001 הודיע המוסד כי ייתכן שהוגשו בקשות אך הסניף לא תייק אותן בתיק המעביד, "אף שיתכן כי הסניף לא ביקש אסמכתאות התומכות בבקשה". המוסד ציין גם כי מחלקות הגבייה בסניפים עוברות השנה לשיטת התיק האופטי, שתשפר לאין ערוך את התיק, ותאפשר למוסד לעשות בקרה מדגמית נרחבת יותר.

הפחתות שאישורן הוא בסמכות הוועדה העליונה

על פי הרשום בקובץ "מעבידים" של המוסד, הוועדה העליונה החליטה להפחית קנסות והפרשי הצמדה מחשבוניותיהם של 23 מ-69 מעבידים שתיקיהם נבדקו. נמצא, כי 8 מ-23 ההחלטות לא תועדו בתיק המעביד, ולכן אין לדעת מה היו הנימוקים להפחתה ומי אישר אותה. ב-3 מ-8 תיקי המעבידים האמורים לא נמצאה בקשת המעביד ואף לא נימוקי הסניף להפחתה; על פי המסמכים בתיקים, 2 מ-8 החלטות הוועדה נגעו להסדרי תשלומים עם המעביד, אך לא להפחתת קנסות והפרשי הצמדה. המוסד הפחית ל-8 המעבידים האלה קנסות בסכומים שמ-10,910 ש"ח ועד 124,649 ש"ח.

לדוגמה, המוסד הפחית מחשבונו של מעביד בקריית שמונה קנס והפרשי הצמדה בשיעור של 100%, בסכום כולל של כ-25,065 ש"ח. בתיק המעביד ובמשרד הראשי לא נמצא אישור המשרד הראשי להפחתה האמורה, אף על פי שבקובץ "מעבידים" מצוין, כי המשרד הראשי הוא שאישור את ההפחתה.

המוסד הסביר, כי חלק מההפחתות המצוינות נעשו בתקופת מעבר של חודשים ספורים בין תחולת הוראה קודמת לבין תחולת ההוראה הנוכחית בעניין הפחתת קנסות והפרשי הצמדה למעסיקים. באותה תקופה הטיפול בתיקים שההוראה הקודמת חלה עליהם, לא התאפשר בגלל שינוי תוכנת המחשב והתאמתה להוראה החדשה. לכן הוסכם באותה עת, שכדי להזין את ההפחתה למחשב, ישתמשו הסניפים בקוד המשרד הראשי. כלומר, מצוין במחשב שההחלטות התקבלו במשרד הראשי אף שלמעשה התקבלו בסניפים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהעדר האסמכתאות הדרושות, כמתואר לעיל, לא ניתן לדעת מה היה הבסיס להפחתה ומי אישר אותה. השילוב של העדר אסמכתאות ומתן רשות לסניפים להשתמש בקוד המשרד הראשי, אף שמדובר בחודשים ספורים, היה יכול לאפשר לסניף לסווג החלטות כאילו אישרה אותן הוועדה העליונה, אף שלא נדונו בה כלל, והוא מלמד על פרצה במערכת הבקרה של המוסד שעלולה היתה לאפשר מתן הטבה כספית למעבידים שאינם זכאים לה.

הפחתות בשל קשיים כלכליים

בהוראות המוסד נקבע, כי בקשת מעביד להפחתת קנסות והפרשי הצמדה בשל קושי כלכלי, צריכה להיתמך באישורים של פקיד שומה או בחוות דעת מנומקת של רואה חשבון, יועץ מס וכד'. נמצא, כי 29 מ-69 מעבידים (כ-42%) שעניינם נידון בוועדה העליונה או אצל הפקידים בסניפים, נימקו את בקשתם בקשיים כלכליים. 13 מבקשותיהם לא נתמכו באסמכתאות כנדרש בנהלים. לפיכך אין לדעת מה היה מצבם הכלכלי לאשורו, והאם ההחלטה להפחית מחשבוניותיהם קנסות והפרשי הצמדה היתה מוצדקת.

לדוגמה, מעביד בבאר שבע כתב למוסד באפריל 1998 כדלהלן: "החברה עקב סיבות שאינן תלויות בה, נקלעה לקשיים חמורים... לאחרונה, החברה עברה תהליך הבראה ועתה היא על דרך המלך". למכתב לא צורפה כל אסמכתא לדברי המעביד.

הועלה, שאף על פי שהמעביד הצהיר שמצבו הכלכלי השתפר, החליט המוסד להפחית 75% מהקנס שהושת עליו, בסכום של 69,337 ש"ח. זאת ועוד, נמצא כי באותו חודש שבו הוחלט על ההפחתה שילם המוסד למעביד זה בעבור שירותי סיעוד שנתן לכ-640 מקבלי גמלת סיעוד כ-865,000 ש"ח, בלא שקיזז מתשלומים אלה את סכום החוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם המעביד החייב הוא ספק או נותן שירותים של המוסד, על המוסד להקפיד לקזז את חובו מתשלומים המגיעים למעביד מאת המוסד מיד עם היווצרות החוב.

המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה שבתוך זמן קצר, במסגרת שלב ב' של הקמת מערכת המעסיקים הממוחשבת החדשה, תוקם מערכת בקרה שתאפשר לבדוק כל חודש אם חברה הנותנת שירותים למוסד צברה חוב, וכי מינהל הגבייה ומינהל הכספים יקיימו בהקדם דיון על הקמת קובץ נתונים על ספקים שנותנים שירות למוסד, שבאמצעותו ייעשו הקיזוזים. המוסד גם ציין כי "במערכת דמי קבורה כבר קיימת מערכת אוטומטית לקיזוז דמי קבורה לחברה קדישא שלה חוב בדמי ביטוח".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד להקפיד שהחלטות על הפחתת קנסות והפרשי הצמדה יגובו במסמכים הנדרשים, כדי למנוע אפשרות של מתן הטבה כספית למי שאינו זכאי לה או אי-מתן הטבה כספית למי שזכאי לה. על אגף הגבייה להקפיד לדרוש שמעבידים המבקשים הפחתה של קנסות והפרשי הצמדה עקב מצבם הכלכלי הקשה יציגו לו מסמכים המעידים על מצבם, כפי שנדרש בהוראות.

הסכמי תשלומים

בסעיף 368 לחוק נקבע, כי המוסד רשאי לחתום עם מעביד או עם בא כוחו על הסכם בכתב בדבר תשלום לשיעורים של חוב דמי ביטוח, כולו או מקצתו. כל עוד החייב מקיים את הוראות ההסכם, יראו כאילו שולמו דמי הביטוח שלגביהם נחתם ההסכם. אם לא פרע המעביד במועד שני תשלומים, בין רצופים ובין שאינם רצופים, על פי ההסכם שנחתם עמו, רשאי המוסד לבטל את ההסכם. בנסיבות אלה יראו כאילו לא נחתם ההסכם, והוראות סעיף 364 לחוק יחולו על דמי הביטוח שהמעביד פיגר בתשלומם, דהיינו, לדמי הביטוח יתווספו הקנס והפרשי ההצמדה שהופחתו.

1. על פי הנתונים בקובץ "מעבידים", בשנים 1998-1999 חתם המוסד 14,349 הסכמי תשלומים עם 10,720 מעבידים. כ-50% מהסכמים אלה לפחות בוטלו משום שהמעבידים לא עמדו בתנאים שנקבעו בהם (בשנת 1998 נחתמו 6,381 הסכמי תשלומים עם 5,783 מעבידים ו-34.6% מהם בוטלו)³⁴.

34 הנתונים התקבלו במשרד מבקר המדינה באפריל 2000, ולכן הם אינם כוללים ביטולים שנעשו לאחר אותו חודש ואפשר שמספר הביטולים גדול יותר.

נמצא, כי אף שהמוסד ביטל שני הסכמי תשלומים שחתם עם שני מעבידים, משום שלא עמדו בתנאי ההסכם, הוא לא חייב מחדש את חשבונם בקנסות והפרשי הצמדה, כנדרש בחוק. הסכום שבו היה על המוסד לחייב את המעבידים האלה היה כ-45,527 ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד כי הורה לחייב מחדש את המעבידים האמורים בקנסות ובהפרשי הצמדה.

2. נמצא, כי בשנת 1998, לא עמדו בהסכמים 147 מעבידים שנחתם עמם יותר מהסכם תשלומים אחד (137 מעבידים לא עמדו בשני הסכמים, ו-10 מעבידים לא עמדו בשלושה הסכמים).

בדוח של אגף הביקורת הפנימית במוסד בנושא הגשת תביעות משפטיות נגד מעבידים חייבים³⁵ נכתב, כי "המוסד לביטוח לאומי כמוסד סוציאלי אימץ במהלך השנים מדיניות גביה של 'יד רכה'. כתוצאה מכך חלק מהאמצעים החוקיים העומדים לרשותו אינם מנוצלים". אגף הביקורת הפנימית המליץ שהמוסד ימצה את ההליכים הקבועים בחוק³⁶. לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לשקול את האפשרות לנקוט כלפי מעבידים שאינם פורעים את דמי הביטוח שהם חייבים (בהם מעבידים המתחייבים להסכם תשלומים אך אינם עומדים בו) את האמצעים העומדים לרשותו על פי החוק, לרבות הליכים משפטיים. במאוס 2001 דנה מינהלת המוסד בנושא. מנכ"ל המוסד טען באותו דיון כי "בתי המשפט מטילים מאסרים על מעלימי מס - למען יראו וייראו וכך גם ראוי להיעשות לגבי מעלימי ומסרבי תשלומי ביטוח לאומי". מינהל הגבייה והלשכה המשפטית במוסד התחייבו להביא לדיון המינהלה ולאישורה "את טכניקת הפעולה שתהיה יעילה וכדאית למוסד".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המוסד, כי מינהלת המוסד אישרה בזמן האחרון נקיטת אמצעים משפטיים נגד מעסיקים, בהם הגשת תביעות משפטיות לפי סעיף 398(ג) לחוק, בעקבות פירוק חברות שלא שילמו דמי ביטוח, ואשר העובדים היחידים בהן הם בעלי השליטה בחברה, וכי בקרוב ייקבעו כללים לנקיטת אמצעים אלה.

הפחתות בעקבות ביקורת ניכויים

בשנים 1998-2000 הפחית המוסד קנסות מחשבונה של עיריית בת ים חמש פעמים, בסכום כולל של 355,138 ש"ח. שלוש מחמש ההפחתות נגעו לקנסות על סכומים שבהם חויבה העירייה בעקבות ביקורות ניכויים שעשה אצלה המוסד: בינואר 1998 הופחת קנס בשיעור של 100% בסכום של 55,223 ש"ח; ביוני 1998 הופחת קנס בשיעור של 75% בסכום של 11,074 ש"ח; בדצמבר 2000 הופחת קנס בשיעור של 50% בסכום של 20,596 ש"ח.

35 דוח מס' 552 - הערכות המוסד להגשת תביעות נגד מעבידים בגין חוב של דמי ביטוח, יוני 1999.
36 על פי סעיף 398(ג) לחוק, מי שלא שילם דמי ביטוח בעד עובדו דינו מאסר שנה או קנס כאמור בסעיף 61(א) (4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ואם הוא תאגיד, דינו כפל הקנס האמור. על פי סעיף 369(א) לחוק, "לא נרשם מעביד בהתאם לתקנות על פי סעיף 379 או לא שילם במועד התשלום את דמי הביטוח בעד עובד פלוני, ולפני הרישום או אחרי מועד התשלום ולפני סילוק הפיגורים קרה לעובד מקרה המזכה לגמלה, רשאי המוסד לתבוע מהמעביד סכום השווה לגמלאות בכסף ששילם המוסד".

בשלוש ביקורות הניכויים נמצא שהעירייה לא נהגה כמתחייב מתקנות הביטוח הלאומי³⁷ המחייבות פריסת "תשלום נוסף" שסכומו גדול ממחצית שכרו הרגיל של העובד. נוסף על כך, כספים שהועברו לוועד לא הובאו בחשבון במסגרת ההכנסות המחייבות בדמי ביטוח. הליקויים שנמצאו חזרו ונשנו בשלוש הביקורות, אף על פי שהמחלקה לביקורת ניכויים של המוסד פירטה לפני העירייה בכל אחת מהביקורות את הליקויים שנמצאו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד כי יתקן את הוראות המוסד ויקבע בהן אמות מידה מיוחדות להפחתה, כאשר מדובר בחיוב על רכיב שכר שכבר בביקורת קודמת נמצא שלא שולמו בעבורו דמי ביטוח.

יצוין, כי המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי כאשר המעביד החייב הוא גוף מאוגד, לעתים נדרש המוסד לפעול במהירות לגביית החוב ואף ליזום הסדרים שידרבנו את המעביד לשלמו, שכן יש חשש שהמעביד ינצל לרעה את החוק, שלפיו תאגיד הוא ישות משפטית נפרדת, ויתחמק מתשלום חובו בדרך של העברת פעילותו לגוף מאוגד חדש.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל ועיריית בת ים היא רשות מקומית, הממומנת מכספי ציבור, שאין חשש שתפסיק לפעול או תעביר את פעילותה לגוף אחר, ונוכח הליקויים החוזרים ונשנים שמצא המוסד בביקורות הניכויים שעשה בה (שיש בהם לכאורה משום ניסיון להתחמק מתשלום דמי ביטוח), ראוי היה שהמוסד ינקוט אמצעים לגביית החוב, ובהם קיזוזו מתגמולי מילואים המגיעים לעירייה מן המוסד, מכוח סעיף 281 לחוק³⁸. הפחתת קנסות בנסיבות שתוארו עלולה לעודד מעבידים שלא לתקן את הליקויים שנמצאו אצלם בביקורת הניכויים בהסיקם שהדבר משתלם.

יצוין עוד, כי על פי דוח הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר³⁹ (להלן - הממונה על השכר), בשנת 1998 חרגה עיריית בת ים לכאורה בתשלומי שכר לעובדיה (ראו להלן).

הפחתות מחשבונות גופים מתוקצבים ונתמכים

בהוראות המוסד נקבע, כי אם המעביד הוא מלכ"ר שעיקר מימונו בא מתקציב המדינה, רשאי פקיד הגבייה המוסמך לכך (על פי הכללים שפורטו לעיל) להפחית את הקנס ואת הפרשי ההצמדה במלואם.

1. נמצא, כי 12 מ-69 המעבידים שתיקיהם נבדקו הם מלכ"רים, מהם 4 עיריות, 4 מועצות מקומיות או אזוריות (להלן - רשויות מקומיות) מועצה דתית אחת ו-3 מלכ"רים אחרים. הרשויות המקומיות נימקו את בקשתן להפחתת קנסות במצבן הכלכלי הקשה, שנגרם לטענת כמה מהן מעיכוב בהעברת תקציבים אליהן. משתיים מהרשויות המקומיות האמורות גבה המוסד את דמי

37 תשלום ופטור מתשלום דמי ביטוח, התשנ"ה-1995.

38 על פי סעיף זה, המוסד רשאי לנכות חוב דמי ביטוח המגיע לו מסכומי החזר שעליו לשלם למעבידים בעבור התגמולים ששילמו לעובדיהם בשל שירות מילואים בעד פרק הזמן שבו נעדרו מהעבודה בשל שירות מילואים.

39 דין וחשבון על הוצאות השכר של גופים ציבוריים לשנת 1998, דוח מס' 6, ירושלים דצמבר 1999.

הביטוח השוטפים בדרך של העברה מחשבון הרשות המקומית באוצר השלטון המקומי לחשבון המוסד. חוב של שתי רשויות אחרות גבה המוסד בדרך של עיקול הכספים שהגיעו להן מאוצר השלטון המקומי.

2. (א) משרד מבקר המדינה השווה בין נתוני המוסד בקובץ "הפחתות של קנסות והפרשי הצמדה" לבין נתונים בדוח הממונה על השכר. ההשוואה העלתה, כי בשנים 1998-1999 הפחית המוסד קנסות והפרשי הצמדה בסכום של כ-7.5 מיליון ש"ח מחשבונם של 54 מעבידים חייבים שהם גופים מתוקצבים ונתמכים, שעל פי סעיף 29א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), חורגים לכאורה בתשלומי שכר לעובדיהם.

בין 54 הגופים החייבים שחרגו לכאורה מן השכר נמצא, שההפחתה בסכום הגדול ביותר - כ-1.7 מיליון ש"ח - אושרה לעיריית ירושלים, שפיגרה בתשלום חובה במשך כשלוש שנים. לעיריית רמלה אושרה הפחתה של 1.1 מיליון ש"ח מחוב שפיגרה בתשלומי כשמונה שנים. 3 מ-54 הגופים האמורים נהנו משתי הפחתות, ובהם עיריית באר שבע, שנהנתה משתי הפחתות בסך של כ-795,677 ש"ח, וכן עיריית בת ים כפי שפורט לעיל.

עוד נמצא, כי שמונה מהמעבידים לא עמדו בהסכמי התשלומים שהיו תנאי להפחתת הקנסות, ולכן ביטל המוסד את ההפחתות שאישר להם; לארבעה מהם אישר המוסד לאחר זמן מה הפחתה חדשה. יצוין כי אותם שמונה מעבידים גם חרגו לכאורה מהשכר.

(ב) בשנת 1999 הפחית המוסד מחשבונה של המועצה המקומית ג'וליס 70% מהקנסות שבהם חויבה בסכום של כ-49,000 ש"ח, בשל פיגור של שנתיים בתשלום דמי ביטוח (מאפריל 1997 ועד אפריל 1999).

בדוח של מבקר המדינה משנת 2001⁴⁰ נכתב בעניינה של המועצה המקומית ג'וליס, כי היא "העניקה למרבית עובדיה על פי הסדרים עימם כ-17 סוגי תוספות ייחודיות בשיעורים שונים ובכינויים שונים... החורגות ממה שהיה נהוג לגבי כלל עובדי המדינה". הדבר נעשה בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב הקובע, בן היתר, שאסור לרשות מקומית להסכים לשינויים בשכר או להטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישור שר האוצר, וכי אי-קיום הוראה מהוראות החוק או כל תקנה או הוראת מינהל שנקבעה לפיו, היא עבירה משמעת.

מן המתואר לעיל מתקבל הרושם, שגופים ציבוריים החורגים לכאורה ממגבלות השכר, ואינם עומדים בתשלום דמי ביטוח בשל נטל השכר החריג שהם משלמים לעובדים, נהנים מסייע המוסד למימון אותן חריגות, בדרך של הפחתת קנסות והפרשי הצמדה.

הפחתות מחשבונותיהם של קיבוצים

על פי סעיף 3 לחוק, חבר קיבוץ הוא עובד של האגודה השיתופית שבה הוא חבר, אם הוא עוסק בתפקידו במסגרת סידור העבודה בקיבוץ ולא על פי התקשרות אישית בינו לבין מעביד אחר, אף

40 דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, התשס"א-2001, מס' 1.

אם אין התפקיד מבוצע בקיבוץ או מטעמו. בתקנה 5ב' לתקנות הביטוח הלאומי (גביית דמי ביטוח), התשי"ד-1954 (להלן - התקנות), נקבע המנגנון לחישוב שכרו של חבר קיבוץ, המביא בחשבון, בין היתר, את "שוויה של אספקת המחיה ושוויון של שאר הנאות שנתן הקיבוץ מכוח החברות לחבריו ... מחולק במספר כלל חברי הקיבוץ בגמר אותה שנה" (להלן - הוצאות הקיום).

עוד נקבע בתקנות, כי כל עוד לא נעשתה שומה של הכנסת הקיבוץ, תחושב ההכנסה המשמשת בסיס לתשלום דמי ביטוח על פי הרשום במאזן האחרון של הקיבוץ, והיא תעודכן כאשר יחולו שינויים בשכר הממוצע בשיעורים שנקבעו בתקנות. אם לאחר ביצוע השומה יתברר ששכרו של חבר קיבוץ גדול או קטן ב-15% מהבסיס שעל פיו שולמו דמי הביטוח, ישולמו ההפרשים בידי הקיבוץ או יוחזרו בידי המוסד.

נמצא, כי בשנים 1982-1991 לא קיבל המוסד מהנציבות, את נתוני השומות של הוצאות הקיום של הקיבוצים (להלן - שומות). בכל אותן שנים המשיכו הקיבוצים לשלם דמי ביטוח על פי שומות שנעשו להם בעבר ועודכנו במהלך השנים בשיעורים שנקבעו בתקנות. רק בשנת 1993 החלו להתקבל במוסד שומות לאותן שנים. מהמסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה עולה, שעד שנת 1997 לא התריע המוסד לפני הנציבות על אי-ביצוע השומות ועל הנזקים שהדבר עלול להסב לו, שכן תשלום ההפרשים של דמי הביטוח למוסד נעשה בערכים נומינליים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2001 הסבירה הנציבות, כי "בעבר הרחוק, כאשר ברית הפיקוח הייתה המייצג הבלעדי של הקיבוצים, נתוני הוצאות הקיום נתקבלו במוסד ישירות מברית הפיקוח. כאשר ... מייצגים נוספים החלו לייצג את הקיבוצים, נתגלו חילוקי דעות עמוקים בין המוסד ... לבין הקיבוצים", בשאלה אם סעיפי הוצאה מסוימים נחשבים "הוצאות קיום לעניין קביעת דמי ביטוח לאומי".

עוד הסבירה הנציבות, כי בדיון שהתקיים עם כל בעלי התפקידים הנוגעים בדבר נקבע, כי שלטונות המס הם שיקבעו את סכום הוצאות הקיום לשנים 1982-1991, ואכן הנציבות מסרה למוסד אישורים בעבור כל הקיבוצים לאותן שנים. מאז הנציבות מוסרת למוסד נתונים על הוצאות הקיום על פי דרישתו.

משהתקבלו במוסד השומות לאותן שנים, חויבו חלק מהקיבוצים בהפרשי שומה בסכומים גדולים ובקנסות והפרשי הצמדה בשל אותם חובות. מכיוון שכאמור, העיכוב בביצוע השומות לא היה באשמת הקיבוצים, והואיל וחלק מהקיבוצים שחשבונום חויב בהפרשים נקלעו בינתיים לקשיים כלכליים, הגיע המוסד בשנת 1993 להסדר מרוכז עם 87 קיבוצים, שבמסגרתו הוא ויתר על מלוא הקנסות והפרשי הצמדה על חובותיהם, בסכום כולל של כ- 5.4 מיליון ש"ח (כ-3.9 מיליון ש"ח ב-1998 וכ-1.5 מיליון ש"ח ב-1999).

הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי משנת 1993, מועד חתימת ההסדר בין המוסד לקיבוצים, הנציבות מעבירה למוסד את השומות של הקיבוצים בפיגור של ארבע עד חמש שנים בקירוב. כך למשל, בשנת 1997 התקבלו שומות לשנים 1992-1993, ובשנת 1998 התקבלו שומות לשנים 1994-1995.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המוסד כי בעניין זה התקיימו פגישות בינו ובין הנציבות, וכיום בידיו שומות עד שנת 1996 וכ-30 שומות לשנת 1997. כמו כן הודיע המוסד, כי יפנה אל הנציבות בעניין זה. כאמור, הנציבות הודיעה כי היא מוסרת למוסד את השומות של הוצאות הקיום על פי דרישתו. עוד ציינה הנציבות בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2001, כי "היכולת להעביר נתונים מותנה בהגשת דוחות ע"י הקיבוצים, כאשר קיים פיגור קבוע של כשנתיים מאחר והקיבוצים מגישים את דוחותיהם למס הכנסה באיחור של שנתיים".

ביולי 2001, בעקבות הודעת הנציבות, הגיש מנהל אגף הגבייה של המוסד לנציבות בקשה לקבל את שומות הקיבוצים והמושבים השיתופיים באופן שוטף ורצוף ולא על פי דרישה, ובסמוך לשנה שבעבורה נעשתה השומה, כמקובל לגבי עובדים עצמאיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, העדר אסמכתאות הדרושות בתיקי מעבידים להפחתת קנסות והפרשי הצמדה מצביע על פרצה במערכת הבקרה של המוסד, שעלולה לאפשר מתן הטבה כספית למעבידים שאינם זכאים לה. על האגף להקפיד לדרוש שמעבידים המבקשים הפחתה של קנסות והפרשי הצמדה בגלל מצבם הכלכלי הקשה יציגו לו אסמכתאות למצבם מהגורמים המוסמכים לכך, כפי שנדרש בהוראות.

אם המעביד החייב הוא ספק או נותן שירותים של המוסד, או אם הוא גוף מתוקצב או נתמך, על המוסד לקזז את החוב מתשלומים המגיעים למעביד מאת המוסד, וכן לשקול בנסיבות המתאימות הוצאת צו לעיקול תשלומים המגיעים למעביד מהמדינה.

כאשר מעבידים אינם פורעים את חובם, אינם חותמים על הסכם תשלומים או אינם עומדים בו, מן הראוי שהמוסד ישקול אפשרות לנקוט נגדם הליכים משפטיים שהוא רשאי לנקוט על פי החוק.

שינויים בהצעת התקציב של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2000

בסוף דצמבר 1999 ובתחילת ינואר 2000 אישרו שר העבודה והרווחה ושר האוצר (להלן - השרים) את תקציב המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) לשנת 2000, כולל תקציב מינהלי, בסך כמיליארד ש"ח, וכן תקציב מילואים לשנת 1999.

ב-8.2.00 הביא היו"ר היוצא של ועדת הכספים של מועצת המוסד לביטוח לאומי (להלן - ועדת הכספים), לידיעת משרד מבקר המדינה כי נוסח הוראות הנוהל - שהן חלק מהצעות התקציב של המוסד - שאושרו בידי השרים שונה מהנוסח שמועצת המוסד (להלן - המועצה) המליצה עליו. השוני הוא בסכום שאיפשר להעביר כספים מסעיף לסעיף בתקציב, ובזהות הגוף המוסמך לפקח על ההעברות האלה.

באפריל 2000 בדק משרד מבקר המדינה את נסיבות השינויים ואת השפעותיהם ותוצאותיהם. הבדיקה נעשתה באגפי התקציבים במוסד ובמשרד האוצר.

1. על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב)⁴¹, התקציב של תאגיד טעון אישור של שר האוצר⁴², אך אין בכך כדי לגרוע מהיותו טעון אישור נוסף לפי כל דין.

41 סעיפים 22 ו-23.

42 המוסד הוא "תאגיד" לפי הגדרת המונח "תאגיד" בחוק יסודות התקציב.