

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)<sup>41</sup>, התקציב של תאגיד טעון אישור של שר האוצר<sup>42</sup>, 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.

תאגיד אינו רשאי להוציא כספים בשנת כספים אלא אם כן קוימו ההוראות שנקבעו בחוק יסודות התקציב; מי שמוסמך לפי כל דין לאשר תקציב של תאגיד פלוני מוסמך גם לאשר, בהודעה לשר האוצר, העברת סכומים ומשרות מפריט אחד בתקציב לפריט אחר, ושימוש בסכום שנותר בתקציב משנה פלונית בשנה שאחריה, ובלבד שלא יועברו בדרך זו סכומים מתקציב פעולות שוטפות לתקציב פיתוח או להפך.

בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח), נקבע, כי "המינהלה תכין לתאריך שקבעה המועצה, הצעת תקציב שנתי למוסד ותגיש אותה למועצה, אך רשאית המינהלה, בנסיבות מיוחדות באישור המועצה, להגיש תקציב לתקופה הקצרה משנה וכן תקציב מילואים (לכל אחד מאלה ייקרא - תקציב). המועצה תדון בהצעת התקציב<sup>43</sup> ותעביר אותה לאישור שר העבודה והרווחה, בצירוף הערותיה והמלצותיה; העתק של הצעת התקציב ושל ההערות וההמלצות ימצא לועדת העבודה והרווחה". עוד נקבע בחוק הביטוח, כי שר העבודה והרווחה (להלן - שר העו"ר) "רשאי, לאחר בירור במינהלה, לאשר את התקציב כפי שהוצע או בשינויים שימצא לנכון"<sup>44</sup>.

עד שנת 1997 נהג המוסד בנושא העברת כספים מסעיף לסעיף בתקציב לאמץ את העקרונות שנקבעו בסעיף 11 לחוק יסודות התקציב החלים על תקציב המדינה, בשינויים המתחייבים מהיותו של המוסד תאגיד. חוק יסודות התקציב מגביל את האפשרות לעשות במהלך השנה שינויים בסעיפי התקציב, ונקבע בו מנגנון לפיקוח ובקרה של ועדת הכספים של הכנסת. הגוף שהופקד על הפיקוח והבקרה על פעולות המוסד הוא ועדת הכספים של המועצה. בהוראות "נוהל שימוש ברזרבות והעברות בין סעיפים", שצורפו לתקציב המוסד לשנת 1997, צוינו הגבלות אלו:

(א) העברה תיעשה "תוך הודעה ותיאום עם יו"ר ועדת הכספים"; (ב) הסכום שמותר להעביר מסעיף יהיה "בשיעור של עד 20% מן הסעיף"; (ג) סכום ההעברה המצטבר בסעיף מסוים לא יהיה גדול מ-142,000 ש"ח.

2. **שינויים בהוראות הנוהל:** בהוראות הנוהל שצורפו לתקציב לשנת 1998 לא צוינה עוד הגבלה ב' לדעיל, ואילו בהוראות הנוהל שצורפו לתקציב לשנת 1999 שונתה הגבלה ג' ונקבע "כי המוסד רשאי לבצע העברת סכומים מסעיף לסעיף בשיעור של עד 210 אלף ש"ח בכל העברה" (בנוסח זה לא נקוב סכום מצטבר מרבי). יצוין, כי תיקונים אלה נעשו בהסכמה של ועדת הכספים ושל נציג משרד האוצר במועצה, ונועדו לאפשר להנהלת המוסד גמישות רבה יותר בניהול התקציב במהלך השנה, כל זאת בלי לגרוע מתפקידה של ועדת הכספים בכל הקשור לפיקוח ובקרה על שינויים בתקציב.

לא כן הנוסח של הוראות הנוהל בהצעת התקציב לשנת 2000 ובהצעת תקציב המילואים לשנת 1999. נמצא, כי נוסח ההוראות בהצעות תקציב אלה, שעליו חתם שר העו"ר, שונה מהנוסח שהכינה המינהלה ושנדרן במועצה (להלן - ההצעות המקוריות), והושמט ממנו ציון תפקידה של ועדת הכספים לפקח על השינויים בתקציב:

(א) בהצעה המקורית לשנת 2000 צוין, כפי שהיה נהוג בשנים קודמות, שהעברה כספית מסעיף לסעיף תיעשה "תוך הודעה והסכמה עם יו"ר ועדת הכספים", ואילו בהצעת התקציב שעליה חתם שר העו"ר הושמטה הוראה זו ובמקומה נכתב כי ההעברה תיעשה "תוך יידוע שר העבודה והרווחה".

43 על פי סעיף 19 לתקנון המועצה וועדותיה, ההצעה תובא לדיון במליאת המועצה, רק לאחר שנדרנה בוועדת הכספים.

44 סעיפים 25 ו-26 לחוק.

(ב) עוד צוין בהצעה המקורית לשנת 2000, כי לאחר אישור התקציב בידי השרים היה אפשר, בתיאום עם יו"ר ועדת הכספים, להעביר מסעיף לסכום שאינו גדול מ-350,000 ש"ח בכל העברה, ואילו בהצעה שהוגשה לאישור השר נכתב שסכומי ההעברות לא יעלו על 500,000 ש"ח כל אחת. יצוין, כי בדיונים בוועדת הכספים הציג מנכ"ל המוסד (להלן - המנכ"ל) את השינוי האמור, אך הוועדה לא כללה את השינוי בהמלצותיה.

(ג) בהצעה המקורית לתקציב מילואים לשנת 1999 צוין, שהמוסד רשאי להעביר מסעיף לסעיף סכום של 210,000 ש"ח, ואילו בהצעה שהועברה לאישור השר צוין סכום של 350,000 ש"ח.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מ-30.5.00 ומ-12.7.00 הסביר המנכ"ל כי לאחר שהצעת התקציב נדונה במועצה, הוא העביר אותה כנדרש לשר העו"ר והציע לו "לבצע שינוי בסעיף העברות, כך שסכום ההעברה עליו יוחלט במינהלה לא יעלה על 500 אלף ש"ח תוך ידוע שר העבודה והרווחה. השר אישר הצעה זו וביקש לבצע השינוי ולאחר מכן חתם על תקציב המוסד", וכי "התיקון שבוצע בסעיף העברות לא נועד אלא לאפשר למינהלת המוסד גמישות מסוימת בעבודה השוטפת של עבודת המוסד". כן הודיע המנכ"ל כי הביא לידיעתו של השר כי השינוי בסעיף ההעברות יחול גם על התקציב המעודכן לשנת 1999, והשר אישר את השינוי וחתם על התקציב.

3. נמצא, שהשינויים בהצעות התקציב נעשו בלי ששר העו"ר קיים עליהם בירור במינהלת המוסד (להלן - המינהלה) אף שהדבר נדרש בחוק. רק ב-21.2.00, כחודשיים לאחר שהשרים אישרו את התקציב, הודיע המנכ"ל למינהלה, כי "עפ"י הצעתו והצעת מספר סמנכ"לים נוספים, שר העבודה והרווחה אישר שינוי הנוהל של העברות תקציביות כך שהעברה בין סעיפים עד לסכום של 500,000 ש"ח תעשה באישור המינהלה, תוך ידוע השר, ללא צורך באישור יו"ר ועדת הכספים, כפי שהיה נהוג עד היום".

יו"ר ועדת הכספים התריע בדיון בוועדה כי משמעות השינויים היא "שהפיקוח של ועדת הכספים באמצעות יו"ר הוועדה על ההעברות התקציביות בין סעיפים ומן הרורכה נמחק ושם ללעג את יכולתנו לפקח ולבקר ... אין צורך ביו"ר ועדת הכספים ו/או בוועדה, וניתן לעשות שינויים ללא שום פיקוח ובקרה".

סמנכ"ל לתקציבים ותכניות עבודה במוסד, המופקד על הכנת הצעת התקציב, אמר באותו דיון כי "הנושא לא תואם עימי, ונמסר לי לאחר החתימה". ממסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה עולה, כי השינויים האמורים לא הובאו לידיעתם של שישה סמנכ"לים לפחות, אף שהשינויים נוגעים ישירות לתחומים שעליהם הם מופקדים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-17.9.00 מסר ח"כ ישי, שר העו"ר דאז, כי נושא השינוי שנעשה בתקציב 2000 "עלה בשיחה שקיימתי עם מנכ"ל המוסד, אשר מייצג בפני את מינהלת המוסד, לכל דבר ועניין. לפיכך סברתי, ועודני סבור, כי בכך מתמלאת חובת הליך הבירור על פי סעיף 26 לחוק ... יחד עם זאת, בדיעבד, נראה לי שאכן רצוי לקיים את הבירור בפורום של כלל חברי מינהלת המוסד, על מנת שקביעת השר תבוא לאחר שימוע מגוון דעות רחב".

עוד אמר השר דאז בתשובתו, כי "מינהלת המוסד בבואה לבצע העברה בין סעיפים, תידע את ועדת הכספים של המועצה במקביל ליידועו של השר, כך נבטיח את המשך הפיקוח של המועצה על עבודת המוסד".

לדעת משרד מבקר המדינה, את השינוי בהצעת התקציב היה בידי שר העו"ר לאשר רק לאחר ביורר במינהלה כנדרש בחוק. שיחה עם מנכ"ל המוסד אינה יכולה לבוא במקום ביורר במינהלה. כן מן הראוי היה שהמוסד יסב בכתב את תשומת לבו של שר האוצר, בטרם חתם על התקציב, שההצעות שהוגשו לאישורו שונות מהותית מההצעות שנדונו במועצה, ומהוראות הנוהל שצוינו בתקציב לשנת 1999, ועל פיהן אין ועדת הכספים מופקדת עוד על הפיקוח והבקרה על שינויים בתקציב המוסד.

4. נמצא, שהתקציב החתום בידי שר העו"ר הועבר לאישור שר האוצר בלי שהמוסד הפנה את תשומת לבו לעובדה שהצעת התקציב שאישר שר העו"ר שונה מהותית מזו שנדונה במועצה, וכי השינויים שנעשו בתקציב מרחיבים את הסמכויות של הנהלת המוסד במידה שלא היתה מקובלת במוסד בעבר.

סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כתב ב-15.2.00 מכתב למנכ"ל ובו מחה על כי השינויים האמורים נעשו "ברגע האחרון בלי לידע אותנו, מבלי לידע את ועדת הכספים של המוסד לביטוח לאומי ולמיטב ידיעתנו, גם ללא ידיעת מנהלת המוסד לביטוח לאומי". המנכ"ל השיב לו כי לדעתו, "הגורם היחיד המוסמך על פי חוק לאשר את תקציב המוסד הינו שר העבודה והרווחה והשר אכן אישר אותו בחתימת ידו". ליו"ר ועדת הכספים כתב המנכ"ל באותו עניין, כי "שינויים בתקציב המוסד לביטוח לאומי יכולים להיעשות אך ורק ע"י שר העבודה והרווחה, וכך אמנם עשה השר בנדון, בהתייעצות עימי, על פי סמכותו לפי סעיף 26 לחוק הביטוח הלאומי".

נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) הסבירו למשרד מבקר המדינה כי הם לא הסבו את תשומת לבו של שר האוצר לשינויים, משום שלא קראו בעיון את הוראות הנוהל, והניחו שהנוסח שנדון במועצה זהה לנוסח שאישר שר העו"ר, כפי שהיה מקובל בשנים קודמות. לדעת מבקר המדינה, אף שהיה סביר לצפות שהמוסד יודיע לשר האוצר על שינוי מהותי שעשה בהצעת תקציב לאחר שזו נדונה במועצה, היה גם על נציגי אג"ת לבדוק בקפידה את הצעות התקציב שהוגשו לאישור שר האוצר כדי למנוע אישור שינויים שהוא אינו ער להם ואפשר שאינם מקובלים עליו.

5. **תקציב בניינים :** עוד נמצא, כי הצעת התקציב לשנת 2000 שהגיש המוסד לאישור השרים כללה תקציב פיתוח (להלן - תקציב הבניינים) בסך כ-621 מיליון ש"ח, אף שוועדת הכספים לא סיימה את הדיונים עליו ולא גיבשה את המלצותיה בעניינו. שר העו"ר אישר את הצעת התקציב במלואה, כולל תקציב הבניינים. הואיל והמועצה לא גיבשה את המלצותיה בעניין תקציב הבניינים, החליטו נציגי אג"ת על דעת עצמם להשמיט את הפרק על תקציב הבניינים מההצעת התקציב שהגישו לאישור שר האוצר, והודיעו לו כי "התקציב המוגש כעת לחתימתך אינו כולל את תקציב הפיתוח ('הבניינים') אשר יוגש לאישורך בשלב מאוחר יותר, לאחר סיום הדיונים בו". ואולם הם לא הבהירו לשר האוצר כי השמטת הפרק האמור מהתקציב נעשתה ביוזמתם, וכי שר העו"ר אישר את התקציב לרבות פרק הבניינים שבו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-13.8.00 הודיע ראש תחום ביטוח לאומי וקליטה באג"ת כי "מן הראוי היה להבהיר לשני השרים בצורה בולטת יותר את עניין העדר תקציב הפיתוח מהתקציב המנהלי המוגש לאישור שר האוצר. הדברים נעשו מתוך כוונה אמיתית למנוע עיכוב נוסף באישור התקציב".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע ח"כ ישי, שר העו"ר דאז, כי הוא "רואה בחומרה רבה את העובדה שעובדי אגף התקציבים באוצר מצאו לנכון להשמיט פרק זה מתוך התקציב וזאת לאחר שהתקציב נחתם ואושר על ידי".

לדעת משרד מבקר המדינה, השמטת הפרק על תקציב הבניינים מהתקציב שעליו חתם שר האוצר לא היתה יכולה להיעשות אלא על דעת שני השרים. על נציגי אג"ת היה ליידע את שר האוצר כי תקציב הבניינים אושר בידי שר העו"ר, ולפרט לפניו את הנסיבות כדי שישקול את צעדיו, אם לאשר את התקציב בשלמותו או להחזירו לשר העו"ר כדי שאישורו את תקציב המוסד לא יכלול בשלב זה את תקציב הבניינים.

מן האמור לעיל יוצא, שכל אחד משני השרים חתם על תקציב שונה, וכל אחד מהתקציבים היה שונה מהצעת התקציב המקורית, בלי שקדם לכך ההליך הנדרש בחוק.

יש להוסיף, כי השינויים שנעשו בהוראות הנוהל, ובייחוד בהוראות הנוהל בתקציב לשנת 2000, הרחיבו את הסמכויות של המינהלה במידה שלא היתה מקובלת במוסד בעבר, ופגעו בתפקידה של המועצה שנקבע בחוק - לפקח על פעולות המוסד והנהלתו. מן הראוי שהמוסד, שהוא רשות ציבורית החולשת על תקציב גדול, יפעל בנושא העברת כספים מסעיף לסעיף בתקציב במתכונת דומה לזו שנקבעה למשרדי הממשלה בחוק יסודות התקציב, וכפי שהוא עצמו פעל בעבר.

## תשלום מענק הסתגלות לעובד שהועסק לפי חוזה בכירים

בנובמבר 1999 הודיע מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) למנהל אגף כוח אדם במוסד, כי סמנכ"ל מחקר ותכנון (להלן - העובד הבכיר) עומד לפרוש מעבודתו במוסד בפברואר 2000, וכי "בשים לב לעבודתו רבת השנים, ... לתרומתו האישית החשובה להתפתחות מערך הביטחון הסוציאלי במדינת ישראל, ולמשקל הסגולי הרב שהיה ויש לעבודתו, החלטתי לאשר [לעובד הבכיר] עם פרישתו, 12 חודשי הסתגלות".

בתחילת פברואר הורתה מחלקת כוח אדם למחלקת הכספים לשלם לעובד הבכיר "מענק הסתגלות עבור 12 חודשים". באותו חודש שולם לו מענק הסתגלות בסך 296,000 ש"ח בקירוב.

בעקבות תלונה שהתקבלה בעניין זה, בדק משרד מבקר המדינה, באוגוסט 2000, את דרך קבלת ההחלטה ואת תקינותה.

על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), "גוף מתוקצב או נתמך, לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר"<sup>45</sup>. בהוראה של שר האוצר משנת 1987 בעניין זה נאמר, כי גוף מתוקצב, כמשמעותו בחוק, המבקש לעשות שינויים כלשהם בשכר, בתנאי פרישה וכדומה, יגיש בקשה לאישור הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

45 המוסד הוא גוף מתוקצב כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב.