המוסד לביטוח לאומי

פעולות הביקורת

במטה תחום ניידות במשרד הראשי של המוסד לביטוח לאומי ובסניפי המוסד ברחבי הארץ נבדק תשלום הגמלאות למוגבלים בניידות ובכלל זה הבקרה של המוסד על החלטות הוועדות הרפואיות; קביעת הזכאות להלוואה עומדת; המעקב אחר המשך קיום תנאי הזכאות; חישוב סכומי ההלוואות המגיעות לזכאים וההחזרים המגיעים מהם למוסד; גביית סכומי החוב מהחייבים; קביעת הזכאות לקצבת ניידות. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה וברשות המסים בישראל.

במסגרת מטלת רוחב בנושא "הליכי משמעת בתאגידים סטטוטוריים" נבדקו בין היתר הליכי המשמעת במוסד לביטוח לאומי. בכלל זה סדרי קליטתן וחקירתן של תלונות וקיומם של סדרים לדין משמעתי ולבקרה ומעקב אחר נקיטת צעדים משמעתיים (ראו עמ' 105).

במסגרת מטלת רוחב בנושא "הבקרה על תשלומים לזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות" נבדקה ההיערכות למניעת תשלומים שלא כדין, לרבות אמצעי הבקרה והפיקוח הננקטים להבטחת התקינות של הליך התשלומים (ראו עמ' 153).

תשלום גמלאות למוגבלים בניידות

תקציר

ביוני 1977 נחתם בין הממשלה ובין המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) "הסכם בדבר גמלת ניידות" (להלן - הסכם הניידות). הסכם הניידות מקנה למי שהוכר כ"מוגבל בניידות" הטבות שונות ובהן זכות לקצבת ניידות ולהלוואה עומדת לתשלום המסים החלים על רכב לצורך רכישתו.

מוגבל בניידות הוא תושב ישראל הנמצא בישראל ואשר נתמלאו בו שני תנאים אלה: מלאו לו שלוש שנים ולא יותר משש שנים וחמש שנים; ועדה רפואית או ועדה רפואית לעררים, הפועלות על פי ההסכם, קבעה לו אחוזי מוגבלות בניידות על פי רשימת ליקויים בגפיים התחתונות.

בדצמבר 1997 החלה לפעול במוסד מערכת ממוחשבת חדשה (להלן - מערכת הניידות). מערכת הניידות מקבלת חלק מהנתונים הדרושים לקביעת הזכאות לקצבת ניידות ולהלוואה עומדת ממערכות ממוחשבות אחרות במוסד (כגון, המערכת של גמלת נכות כללית, מערכת מבוטח ומערכת גבייה) ומחוצה לו (כגון, המערכת של המכס ושל משרד הפנים), והיא נועדה לפשט את הטיפול בתביעות ולמנוע טעויות.

בשנת 2004 שילם המוסד ל-23,500 מוגבלים בניידות (בממוצע חודשי) סכום של כ-673 מיליון ש"ח.

בכ-24% מהחלטותיהן קבעו ועדות רפואיות שיעור מוגבלות בניידות קטן מהשיעור הנקוב בהסכם הניידות לצד תיאור הליקוי המפורט בו (להלן - סעיף ליקוי חלקי). בכך הורחב מדרג הלקויות הקיים בלי שהדבר עוגן בהסכם הניידות. רשימת סעיפי הליקוי החלקיים אינה מוכרת לציבור, ולכן יתקשו המוגבלים בניידות לדעת מהן ההטבות שהם זכאים להן מכוח הסכם הניידות, ואם שיעור המוגבלות שנקבע להם הוא השיעור הנכון. גם הוועדות הרפואיות יתקשו לקבל החלטות אחידות במקרים זהים, ולקיים בהם בקרת תקינות.

מידע על נהגים ועל כלי רכבם הוא חיוני לקביעת זכאות לקצבת ניידות ולהלוואה עומדת ושיעוריהן, ולמעקב אחר המשך קיום תנאי הזכאות. בשל חילוקי דעות בין המוסד ובין משרד התחבורה בדבר זכותו החוקית של המוסד לקבל מידע ממאגר הנתונים של המשרד והצורך בתשלום עבורו, אין משרד התחבורה מעביר למוסד את המידע האמור. בהיעדר כלי לאימות הנתונים על רישיונות נהיגה ורישיונות רכב, לעתים נותן המוסד הלוואות עומדות או משלם קצבאות למי שאינם זכאים להן, או שהסכומים של ההלוואות והקצבאות שניתנו גדולים יותר או קטנים יותר מהמגיע.

המוסד נתן לארבעה מוגבלים בניידות, חסרי רישיון נהיגה, הלוואה עומדת גדולה יותר מזו שהגיעה להם, כאילו יש להם רישיון כזה. לשני מוגבלים בניידות אחרים נתן הלוואה קטנה יותר מזו שהגיעה להם, משום שהחישוב של סכום ההלוואה התבסס על סכום המסים החלים על רכב רגיל, אף שאושר להם רכב מיוחד.

המוסד דרש משאיריהם של שלושה מוגבלים בניידות להחזיר לו הלוואה עומדת, אף שעל פי הסכם הניידות היו פטורים מהחזר. מ-19 שאירים אחרים דרש להחזיר לו סכומים קטנים או גדולים מהמגיע, משום שלא חישב את סכום הריבית כנדרש בהסכם.

בפברואר 2005 היה רשום במערכת הכספית של המוסד חוב של 635 מוגבלים בניידות בסכום של 10.5 מיליון ש"ח, בין היתר בגין הלוואות עומדות שניתנו להם. בסכום החוב נכללו גם חובות שנפרעו, כך שקשה לדעת מהו סכום החוב הממשי שעל המוסד לעשות לגבייתו, ומי הם החייבים האמתיים.

קצבת הניידות מחושבת, בין היתר, לפי נפח המנוע או סוג הרכב שנקבע בהסכם. בנסיבות מסוימות מאפשרת מערכת הניידות לחשב את קצבת הניידות על פי רכב שונה מזה שנקבע למוגבל בניידות בהסכם הניידות. קביעת הזכאות בדרך זו מנעה את עדכון הקצבה, כאשר היה בכך צורך. כתוצאה מכך, יש מוגבלים בניידות שקיבלו קצבה קטנה מהמגיע להם בסכום כולל של כ-427,000 ש"ח, ויש שקיבלו קצבה גדולה מהמגיע להם בסכום כולל של 284,000 ש"ח.

לעתים לא נרשמו בצורה נכונה, או שלא נרשמו כלל, החלטות המכון הרפואי לבטיחות בדרכים במשרד התחבורה, הנוגעות למוגבלים בניידות החולקים רכב משותף, או

זכאים לרכב מיוחד. סכום קצבת הניידות של מוגבלים בניידות שוועדה רפואית קבעה שהם זקוקים לכסא גלגלים והם משתמשים בו, נקבע על פי שווי האביזרים שאושרו להם והותקנו ברכבם ועל פי סוגם, והיא משולמת לפי שלוש רמות. יש שנפלו טעויות בסיווג המוגבלים בניידות לרמה המתאימה למצבם. כתוצאה מכל אלו שילם המוסד למקצתם קצבאות קטנות מהמגיע להם בסכום כולל של כ-640,000 ש"ח, ולמקצתם קצבאות גדולות מהמגיע להם בסכום כולל של כ-79,000 ש"ח.

יש שמידע על יציאות של מוגבלים בניידות לחו"ל, החיוני לקביעת זכאות לקצבת ניידות, לא נרשם במערכת הניידות, או שנרשם במערכת הניידות, אך לא טופל כנדרש בהוראות המוסד. כתוצאה מכך שילם המוסד למוגבלים בניידות שעזבו את הארץ קצבאות ניידות שאינן מגיעות להם בסכום כולל של כ-112,000 ש"ח.

המוסד שילם לחלק מהמוגבלים בניידות, ובהם עובדים שכירים ועובדים עצמאים, תוספת המגיעה למוגבל בניידות משתכר (להלן - קצבת משתכר), אף שעל פי הכנסתם לא היו זכאים לה, גם כאשר לא הגישו למוסד אישורים על הכנסתם כנדרש. כתוצאה מכך שילם להם המוסד בשנת 2002 קצבת משתכר, שלא הגיעה להם, בסכום כולל של כ-361,000 ש"ח. מקצת המוגבלים בניידות שהם עובדים שכירים ועל פי הכנסתם היו זכאים לקצבת משתכר, לא מיצו את זכאותם בסכום כולל של כ-312,000 ש"ח משום שלא הגישו למוסד את האישורים הנדרשים.

לכמה מוגבלים בניידות שילם המוסד קצבאות ניידות בסכום כולל של כ-271,000 ש"ח, אף שאינם זכאים לה, משום שהם מקבלים הטבות (תגמולים או קצבה), מכוח חוקים אחרים.

קביעת הזכאות לקצבת ניידות היא מורכבת ותלויה במשתנים רבים. אף על פי כן, ממרס 2000 אין המוסד עושה בדיקות איכות על ההחלטות שמקבלים פקידי התביעות בסניפים. הדבר אינו מאפשר לאתר החלטות שגויות או טעויות ברישום הנתונים במערכת הניידות ולהביא לתיקונן.

על פי אומדן סטטיסטי, שהתבסס על מדגמים אקראיים ומְפֻקָּדִים הנוגעים לליקויים שתוארו לעיל, עד אוגוסט 2005 שולמו לחלק מהמוגבלים בניידות כ-6.4 מיליון ש"ח יותר מהמגיע להם על פי הסכם הניידות, ולחלקם כ-1 מיליון ש"ח פחות מהמגיע להם.

מבוא

על פי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - החוק), רשאי המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), לתת בשם הממשלה, שלא בדרך קבע, הטבות סוציאליות שאינן ניתנות לפי החוק. ביוני 1977 נחתם בין הממשלה והמוסד "הסכם בדבר גמלת ניידות" (להלן - הסכם הניידות). הסכם הניידות מקנה למי שהוכר כ"מוגבל בניידות" הטבות שונות ובהן זכות לקצבת ניידות ולהלוואה עומדת לתשלום המסים החלים על הרכב ולרכישת אביזרים מיוחדים לרכב.

על פי הסכם הניידות, מוגבל בניידות הוא תושב ישראל הנמצא בישראל ואשר נתמלאו בו שני תנאים אלה: מלאו לו שלוש שנים ולא יותר משישים וחמש שנים; ועדה רפואית או ועדה רפואית לעררים, הפועלות במסגרת משרד הבריאות, קבעה לו אחוזי מוגבלות בניידות לפי רשימת הליקויים בגפיים התחתונות המפורטת בהסכם[1].

בשנת 2004 שילם המוסד ל-23,500 מוגבלים בניידות (בממוצע חודשי), סכום של כ-673 מיליון ש"ח המתפלג כדלקמן: כ-417 מיליון ש"ח לתשלום קצבאות ניידות חודשיות[2]; כ-176 מיליון ש"ח למתן הלוואות עומדות לתשלום המסים החלים על רכישת רכב (בניכוי הסכומים שנפרעו); כ-80 מיליון ש"ח למתן הלוואות ומענקים לרכישת רכב ואביזרים מיוחדים לרכב.

על פי הסכם הניידות, ישפה אוצר המדינה את המוסד, לפי חשבונות שימציא המוסד, על כל הוצאה שהוציא עבור תשלומים לפי הסכם זה, וכן על החלק היחסי מההוצאות המינהליות של המוסד הנובעות מביצועו.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2005 בדק משרד מבקר המדינה במוסד את הנושאים הבאים: הבקרה של המוסד על החלטות הוועדות הרפואיות; קביעת הזכאות להלוואה עומדת; המעקב אחר המשך קיום תנאי הזכאות; חישוב סכומי ההלוואות המגיעות לזכאים וההחזרים המגיעים מהם למוסד; גביית סכומי החוב מהחייבים; קביעת הזכאות לקצבת ניידות. הביקורת נערכה במטה תחום ניידות במשרד הראשי ובסניפי המוסד ברחבי הארץ. כמו כן נעשו בדיקות השלמה במשרד התחבורה וברשות המסים.

קביעת שיעור המוגבלות בניידות

על פי הנחיות המוסד, תושב ישראל המבקש לקבל הטבות מכוח הסכם הניידות, רשאי לפנות ללשכת הבריאות המחוזית שבאזור מגוריו ולהגיש "בקשה לבדיקה רפואית לקביעת מוגבלות בניידות". גם תושב ישראל שהגיש למוסד תביעה לקבלת הטבות לפני שנקבעה מוגבלותו בניידות, יש להפנות לבדיקה בוועדה רפואית הפועלת במסגרת משרד הבריאות ובפיקוחו (להלן - הוועדה הרפואית). בארץ פועלות שבע ועדות רפואיות מחוזיות וועדת ערר אחת.

הוועדה הרפואית הקובעת את שיעור המוגבלות בניידות של המבקש מתבססת על רשימת ליקויים בגפיים התחתונות המובאת בהסכם הניידות. ברשימה 11 פרקים, ובהם תיאורם של כ-55 סוגי ליקוי, ולצד כל סעיף ליקוי נקוב שיעור המוגבלות שעל הוועדה לקבוע בגינו.

לאחר שהגיש התובע תביעה למוסד, רושמים פקידי התביעות במערכת הממוחשבת של תחום ניידות (להלן - מערכת הניידות) את החלטת הוועדה הרפואית בעניינו, את סעיפי הליקוי שנקבעו לו, את שיעור המוגבלות בניידות ופרטים נוספים על מצבו - נתונים המהווים תשתית לקבלת החלטה על זכאותו להטבות. ככל ששיעור המוגבלות בניידות גדול יותר, כן גדל סכום ההטבות המגיע לו.

על פי הפרשנות שניתנה להסכם בפסיקה[3], אין לוועדה הרפואית, הקובעת מוגבלות בניידות מכוח הסכם הניידות, כל סמכות לקבוע אחוזי מוגבלות בניידות אלא לפי הפריטים המופיעים ברשימת

---

1 דרכי מינוין, סמכויותיהן ונוהלי עבודתן של הוועדות נקבעו בתוספת ב' להסכם.

2 סכום קצבת הניידות הממוצעת באותה שנה היה כ- 1,479 ש"ח.

3 דב"ע מד/01-590 **חיים תשובה נ' המוסד לביטוח לאומי**, פד"ע טז 227; דב"ע נה/01-23 **המוסד לביטוח לאומי נ' חיה פיק**, פד"ע כט 546.

סעיפי הליקוי שבהסכם. עם זאת, כאשר קיימת סטייה קלה או חסר קל מהנקוב בסעיף הליקוי, ניתן להתאים את אחוזי המוגבלות בניידות המופיעים בסעיף למצבו של המוגבל בניידות. ואולם אם לא התקיימו במערער כל הליקויים הנדרשים על פי הסעיף שברשימת הליקויים - אין מקום לבצע "תיאום", כיוון שמדובר ביצירת פריט חדש שאינו נמצא ברשימה.

משרד מבקר המדינה בדק החלטות של ועדות רפואיות (ועדות מחוזיות וועדת ערר) בעניינם של 22,261 מבקשים שהוגשו למוסד עד יוני 2005 ושימשו בסיס לקביעת הזכאות להטבות של מוגבלים בניידות.

נמצא, כי בכ-24% (5,377) מההחלטות שנבדקו (כ-65% מההחלטות של הוועדות המחוזיות וכ-35% מההחלטות של ועדת הערר) קבעו הוועדות הרפואיות שהמבקש לוקה באחד הליקויים המפורטים ברשימת סעיפי הליקוי, אך שיעור המוגבלות שנקבע למבקש היה קטן מהשיעור הנקוב בהסכם לסעיף הליקוי שנקבע לו (להלן - סעיף ליקוי חלקי). הדבר הביא לכך שבפועל התווספו לרשימת סעיפי הליקוי שבהסכם כ-128 פריטים חדשים שלא תוארו והוגדרו בו.

נמצא, כי משנת 2000 עד 2004 חלה עלייה רצופה בשיעור החלטות הוועדות שבהן נקבעה מוגבלות בניידות על פי סעיף ליקוי חלקי. השיעור עמד בשנת 2000 על 21% ובשנת 2004 על כ-33%.

עוד נמצא, כי בנהלים של משרד הבריאות, בנושא "הפעלת הוועדות הרפואיות לקביעת מוגבלות בניידות" נכתב, כי "ניתן לשקול מתן סעיף חלקי [ההדגשה במקור] אולם אין חובה לקבוע סעיף חלקי".

הנושא של קביעת מוגבלות בניידות על פי סעיף ליקוי חלקי עלה לדיון במוסד בדצמבר 2002, בעקבות פנייה של מוגבל בניידות למנכ"ל המוסד, ובה טען שוועדת ערר קבעה שהוא מוגבל בניידות בשיעור חלקי (60%), ולא בשיעור הנקוב בהסכם בסעיף הליקוי שנקבע לו (80%). המתלונן אף עתר לבית הדין, וזה פסק שיש להחזיר את העניין לדיון בוועדת ערר כדי שתנמק את החלטתה.

במהלך בירור התלונה במוסד כתב עורך הדין מהלשכה המשפטית בסניף שייצג את המוסד בערעור בבית הדין, ליועצת המשפטית של המוסד, כי על פי ניסיונו "הרושם הוא שיש מדיניות של 'איפה ואיפה', מקרים בהם 'הממצאים לא ניתנים ליישום' [דהיינו נקבע שעל פי תנאי הסכם הניידות המבקש אינו מוגבל בניידות] ומקרים בהם ללא הסבר מניח את הדעת מיושם סעיף 'חלקי'". פקיד התביעות בסניף המטפל הסביר, כי "עניין קביעת סעיף חלקי אמנם איננו מעוגן בהסכם הניידות אך זוהי מחווה שעושה הועדה כשרואה לפניה אדם שליקויו אינו עונה על סעיף מסויים ברשימת הליקויים במלואו [ההדגשה במקור] ובמקום לקבוע שאיננו נכלל ברשימת הליקויים מוצאת לנכון לקבוע לו לפחות את חלקיות הסעיף".

המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ידוע לו שרשימת הליקויים הכלולה בהסכם אינה ממצה, ואינה משקפת את בעיות הניידות של חלק ניכר מהמוגבלים בניידות, ולכן יש שאינו מערער על החלטה של ועדה רפואית שקבעה מוגבלות בניידות על פי סעיף ליקוי חלקי. המוסד אף סבור, שיש צורך לעדכן את רשימת הליקויים ולעגנה בהסכם הניידות. במרס 2003 יידעה היועצת הרפואית של המוסד את הממונה על הוועדות הרפואיות של משרד הבריאות בנושא גמלאות ניידות, כי בכ-40% מהחלטותיהן נקבעת מוגבלות בניידות על פי סעיף ליקוי חלקי, וכי יותר מ-50% מהן נוגעות לסעיף א/7 ("חוסר מלא של כושר תנועה בשתי הגפיים התחתונות כתוצאה מליקויים במערכת העצבים המרכזית בליווי של אטכסיה או תנועות בלתי רצוניות"). נוכח הממצאים האלה הציעה היועצת הרפואית של המוסד להיוועץ באורתופדים ובנוירולוגים כדי ליצור "מדרג של נכויות", ולבדוק אפשרות ליזום את תיקון הסעיף לפיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שרשימת סעיפי הליקוי החלקיים שקבעו הוועדות הרפואיות במהלך השנים אינה מעוגנת בהסכם ואינה מוכרת לציבור, גורמת חוסר ודאות אצל המוגבלים בניידות בדבר זכאותם להטבות מכוח הסכם הניידות ובדבר שיעור ההטבות. העובדה שסעיפי הליקוי החלקיים לא הוגדרו באופן מוסכם ברשימת הליקויים, ושכל ועדה רפואית מחליטה על כך על דעת עצמה, עלולה לפגוע באחידות ובשוויוניות של ההחלטות המתקבלות. כמו כן, קיים קושי לקיים עליהן בקרת תקינות כפי שהיא מופעלת לגבי ליקויים המעוגנים בהסכם הניידות.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 ומינואר 2006 הודיע המוסד, כי "המוסד יפעל יחד עם משרד הבריאות לתיקון סעיף א/7 ברשימת הליקויים... עם תום הטיפול בתיקון א/7 ברשימת הליקויים, הלשכה לייעוץ רפואי בשיתוף עם פרופ' רוטשטיין, האחראי על הועדות הרפואיות במשרד הבריאות, יבחנו את סעיפי הליקוי הנוספים בהם נקבעו סעיפי מוגבלות חלקיים או מותאמים, במטרה להגדיר תיקונים נוספים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 הודיע הממונה על הוועדות הרפואיות במשרד הבריאות, כי לדעתו, "ממצאי המבקר, המצביעים על 24% פסיקות מתואמות וכנראה שיעורים לא מבוטלים של דחיית בקשות ו/או אישור בקשה תחת סעיף מלא קרוב, תומכים בצורך לרענן ולעדכן תקופתית את רשימת הליקויים בניידות. יותר מכך התפתחות הרפואה והטכנולוגיה, מגבירות את אחוזי אי ההתאמות בין הפסיקות לבין הרשימה של הקריטריונים להכרה בניידות". לדעת הממונה על הוועדות הרפואיות, ראוי לקבוע "מנגנון תקופתי מובנה באמצעותו ניתן יהיה להעלות הצעות לתוספת, שינוי ו/או עדכון רשימת הליקויים, כאשר יש למנות אחראי למנגנון העדכני וכן פורום מחייב לדיון ולקבלת החלטות". הוא ציין שהמומחים השונים אליהם פנה "המליצו לערוך רפורמה... ולהעמיק את הקריטריונים בסעיפי השיתוק... שינויים אלה רחבים יותר מאשר הצעת המל"ל... שינוי מהותי מומלץ זה, מחייב הסכמה של המל"ל ושל האוצר".

סעיף 9(א) לחוק מקנה למוסד סמכות לתת הטבות סוציאליות שלא מכוח החוק, אלא על סמך הסכם בינו ובין הממשלה, ובלבד שההטבות יינתנו "שלא בדרך קבע". לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שההסכם קיים כבר משנת 1977, מן הראוי להסדיר בחקיקה ולא בהסכם את הטיפול בנושא ההטבות למוגבלים בניידות. ריבוי ההחלטות של הוועדות הרפואיות החורגות מרשימת סעיפי הליקוי שבהסכם והגידול העקבי במספרן, מצביעים על הצורך לבחון את האפשרות לעדכן ולשכלל את רשימת הליקויים ולעגנה בחוק או בהסכם (כל עוד אין שינוי בחקיקה). ראוי שהגורמים המופקדים על הנושא - המוסד, משרד הבריאות ומשרד האוצר, הממנן את ההטבות מכוח הסכם הניידות, ידאגו לכך שתהיה התאמה בין המדיניות המוצהרת על פי ההסכם ובין הביצוע בפועל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי "הנושא של עגון הסכם הניידות בחקיקה הועלה מזמן לזמן בשיחות עם האוצר אולם לא הגיע לכלל מעשה ואפילו לא לכלל הצעה, בשל התנגדות האוצר". עוד הודיע המוסד בתשובתו, כי הוא "סבור שיש להסדיר את הסכם הניידות בחקיקה ומצטרף בכך להמלצת המבקר".

מתן הלוואה עומדת לרכישת רכב

מוגבל בניידות הרוכש רכב זכאי לקבל מהמוסד הלוואה עומדת לכיסוי תשלום המסים החלים על הרכב אם התמלאו התנאים האלה: יש לו רישיון נהיגה בר-תוקף והוא מוגבל בניידות בשיעור של 40% לפחות; אין לו רישיון נהיגה בר-תוקף, הוא מוגבל בניידות בשיעור של 60% לפחות ויש לו מורשה נהיגה (המוגדר בהסכם), המסוגל להסיעו דרך קבע. סכום ההלוואה העומדת מחושב על פי שיעור מוגבלותו בניידות, על פי גודל הרכב הקובע[4] לגביו וסכום המסים החלים על הדגם המייצג אותו[5] (להלן – דגם מייצג). סכום ההלוואה העומדת לא יעלה על סך המסים החלים על הדגם המייצג.

בשנת 2004 שילם המוסד ל-3,546 מוגבלים בניידות הלוואות עומדות בסכום של כ-178 מיליון ש"ח.

קביעת הזכאות להלוואה עומדת וחישוב סכום ההלוואה

לאחר שהוגשה התביעה להטבות מכוח הסכם הניידות על מסמכיה, והיא נרשמה, חושבה ונבדקה, מעבירה מערכת הניידות למכס באופן אוטומטי אישור על הסכום שנקבע. במעמד שחרור הרכב במכס משלם המוגבל בניידות את ההפרש שבין סכום המסים החל על רכבו ובין ההלוואה העומדת. הוא יכול לממש את זכאותו להלוואה בתוך שישה חודשים לכל היותר מיום שהוצא האישור.

מיוני 1999 ועד מאי 2005 מימשו 8,799 מוגבלים בניידות את זכאותם להלוואה עומדת[6]; ל-6,253 מהם נקבעה זכאות כבעלי רישיון נהיגה. משרד מבקר המדינה בדק את סכום ההלוואה העומדת שקיבלו המוגבלים בניידות האמורים. הבדיקה העלתה מספר טעויות קטן, כמפורט להלן:

1. אחד המוגבלים בניידות קיבל הלוואה עומדת בסכום של כ-16,000 ש"ח מעל המגיע לו, משום שחושבה על פי שיעור מוגבלות זמנית, ולא על פי שיעור המוגבלות הצמיתה (הקבועה) כנדרש בהסכם הניידות.

2. לארבעה מוגבלים בניידות שטרם מלאו להם 17 שנים, ולכן לא היו זכאים לרישיון נהיגה כלל, אושרה הלוואה עומדת כמי שיש להם רישיון נהיגה בתוקף. כתוצאה מכך, ניתנה לשלושה מהם הלוואה עומדת גדולה בכ-10,000 עד 22,000 ש"ח מהמגיע להם. המוגבל בניידות הרביעי טרם מימש את זכאותו להלוואה עומדת, ולכן על המוסד לעדכן את רשומותיו כדי למנוע את מימוש ההלוואה בשיעור שאושר.

3. לפי הסכם הניידות, מוגבל בניידות הזכאי להלוואה עומדת שהמכון הרפואי לבטיחות בדרכים, הפועל במסגרת משרד התחבורה, קבע לגביו כי מטעמי בריאות, או מבחינה גופנית, או מפאת הגבלותיו בנהיגה הוא זקוק לרכב מיוחד, יהיה הרכב הקובע לגביו הרכב שקבע המכון. רופא ומומחה טכני מטעמו של המכון קובעים את הצרכים המיוחדים של המוגבל בניידות, וכן את הסוג ואת הדגם של הרכב הקיים בישראל המתאים לצרכים המיוחדים האלה (להלן - רכב מיוחד). הרכב

---

4 נפח המנוע של הרכב שנקבע לפי אחוז המוגבלות בניידות.

5 סוג הרכב שנקבע בהסכמה שבין האוצר ובין הביטוח הלאומי כרכב מייצג של כל אחת מקבוצות הרכב בעלות נפח מנוע זהה.

6 מערכת הניידות לעניין הלוואה עומדת החלה לפעול ביוני 1999. נבדקו המוגבלים בניידות שאופן חישוב ההלוואה שקיבלו רשום במערכת.

הקובע יהיה הרכב המתאים למוגבל בניידות שמחירו (כולל המסים החלים על הרכב ועל האביזרים שהותקנו בו) הוא הזול ביותר.

על פי הנחיות המוסד, כדי לקבל הלוואה עומדת לרכישת רכב מיוחד על המוגבל בניידות להיבדק במכון בכל פעם שהוא מגיש תביעה לרכוש רכב כזה. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שהדרישה לבדיקה חוזרת במכון מחויבת המציאות לאור השינויים התכופים בסוגי כלי הרכב המשווקים ובאביזרים המותקנים בהם.

משרד מבקר המדינה בדק אם מוגבלים בניידות שהמכון קבע שהם זקוקים לרכב מיוחד, קיבלו את ההלוואה העומדת המגיעה להם. נמצא, כי שני מוגבלים בניידות קיבלו הלוואה עומדת קטנה מהמגיע, משום שסכום ההלוואה העומדת התבסס על סכום המסים החלים על רכב רגיל ולא על המסים החלים על רכב מיוחד שקבע המכון. יצוין, כי לאחר מימוש ההלוואה העומדת אין המוסד יכול לשלם הפרשים גם אם נוכח לדעת שנתן הלוואה קטנה מהמגיע.

דרישה להחזיר הלוואה עומדת

על פי הסכם הניידות, חייב מוגבל בניידות להחזיר למוסד הלוואה עומדת שקיבל, בין היתר, אם קבעה חברת הביטוח שהרכב היה מבוטח בה, כי אבד או נהרס, ואין אפשרות למכרו או להעבירו לשימוש הזולת; הרכב ניזוק בתאונה ושמאי מוסמך קבע כי הוא אינו ניתן לתיקון; המוגבל בניידות נפטר וטרם חלפו שבע שנים מיום שניתנה לו ההלוואה העומדת; הרכב נמכר, או שחדל להתקיים תנאי מהתנאים המפורטים בהסכם, כגון, שפג תוקפו של רישיון הנהיגה או של רישיון הרכב. ליום שבו אירע אחד המקרים המפורטים לעיל, וליום שבו דרש המוסד את החזר ההלוואה העומדת מטעמים שבסמכותו לדרוש כמפורט בהסכם, ייקרא המועד הקובע. חובת החזר ההלוואה העומדת תחול במועד הקובע המוקדם מבין המועדים הקובעים (בכפוף לאמור בהסכם).

המידע על גניבה או אבדן של כלי רכב, וכן מידע על רישיונות נהיגה ורישיונות רכב הדרוש למוסד לצורך מעקב אחר המשך קיום תנאי הזכאות לקצבת ניידות ולהלוואה עומדת, נמצא במאגרי המידע של משרד התחבורה והוא אמור להתעדכן באופן שוטף.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשל חילוקי דעות בעניין המידע שרשאי המוסד לקבל ממשרד התחבורה והתשלום שעליו לשלם עבורו, אין המוסד מקבל ממשרד התחבורה, בין היתר, נתונים על כלי רכב שאבדו או נגנבו או נהרסו בתאונות, וכן נתונים מרוכזים על תוקפם של רישיונות נהיגה ורישיונות רכב. כתוצאה מכך, אין המוסד יכול לאמת את המידע שמוסרים לו המוגבלים בניידות, ואינו יכול לאתר מוגבלים בניידות שרישיונות הנהיגה ורישיונות הרכב שלהם אינם בתוקף, אם הם לא הודיעו לו על כך.

המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי משנת 1996 אין משרד התחבורה מעביר אליו חלק מהנתונים הדרושים לצורך מילוי תפקידו על פי החוק, בשל חילוקי דעות בעניין התשלום שעל המוסד לשלם עבור שימוש בקובצי משרד התחבורה. בשנת 1999, בעקבות דוח מבקר המדינה מס׳ 47, הוסכם, על דעתם של המוסד ושל משרד התחבורה, להעביר את הנושא להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה[7]. עד יוני 2005 טרם יושבה המחלוקת בין המוסד ובין משרד התחבורה.

---

7 ראו בעניין זה **בדוח מבקר המדינה מס׳ 47**, עמ׳ 745, בפרק השירות להבטחת הכנסה - הטיפול בחובות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 הודיע משרד התחבורה, כי "קיימת בעיה משפטית במסירת המידע [ממשרד התחבורה למוסד], שכן תשלום גמלאות ניידות אינו מבוצע על פי סמכות שבחוק אלא על פי הסכם. חוק הגנת הפרטיות מאפשר למסור מידע חסוי לגוף ציבורי, רק לשם מילוי תפקידיו החוקיים. מכל מקום היה והמוסד לביטוח לאומי יציג בסיס חוקי לקבלת המידע, משרד התחבורה יאשר את מסירת המידע". עוד הוסיף המשרד בתשובתו, כי "ישנה מחלוקת ארוכת שנים, בשאלה אם המוסד לביטוח לאומי צריך לשלם עבור המידע שהוא מקבל ממשרד התחבורה ועבור הפעולות שמבצע משרד התחבורה לבקשתו".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2006 הודיע משרד המשפטים, כי לא הצליח לאתר "את פנייתו של המוסד לביטוח לאומי... ואף לא הצלחנו לקבל מהמוסד עצמו עותק של פניה כאמור... ככל שהנושא תלוי ועומד, בידם [המוסד לביטוח לאומי] לחדש את פנייתם ליועץ המשפטי לממשלה".

המוסד הודיע בתשובתו, כי הוא "פועל היום באמצעות החשב הכללי לביצוע הפגשות ממוחשבות עם משרדי ממשלה שונים. המוסד יפנה למשרד הרישוי בבקשה לקבל מידע שוטף על תוקפם של רשיונות הנהיגה".

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע מתן הלוואות ותשלום קצבאות ניידות למי שאינם זכאים, מן הראוי שהמוסד, בתיאום עם משרד האוצר - האחראי למימון ההסכם, ומשרד התחבורה יגיעו לאלתר להסדר בכל הנוגע להעברת הנתונים הדרושים ממשרד התחבורה. ואם יידרש הדבר, יחדשו את פנייתם ליועץ המשפטי לממשלה שיכריע במחלוקת המשפטית.

דרישה להחזר הלוואה עומדת עקב הפרה של תנאי ההסכם

מוגבל בניידות שרכבו אבד (נגנב) או נהרס

משרד מבקר המדינה בדק, באמצעות נתונים של משרד התחבורה המעודכנים ליוני 2005[8], אם מוגבלים בניידות שרכבם אבד או נגנב החזירו למוסד הלוואה עומדת שקיבלו לרכישתו.

נמצא, כי מאפריל 2000 ועד מאי 2005 נגנב רכבם של 16 מוגבלים בניידות שקיבלו הלוואה עומדת, ובמערכת הניידות לא נרשם כי החזירו אותה. ארבעה מהם לא הודיעו למוסד על גניבת הרכב, ולכן לא דרש מהם המוסד להחזירה[9]. בעקבות הביקורת, דרש המוסד משלושה מהם להחזיר לו הלוואות עומדות בסכום כולל של כ-147,000 ש"ח. עד אוגוסט 2005 טרם הסתיים הבירור בעניינה של המוגבלת בניידות הרביעית.

---

8 הנתונים שהתקבלו ממשרד התחבורה נכונים למועד שליפתם ביוני 2005, ובהם נתונים על שנת קבלת רישיון הנהיגה, תאריך תוקף רישיון הנהיגה, תאריך תחילת שלילתו, תאריך סיום שלילתו, תאריך תוקף רישיון הרכב, תאריך ביטול רישיון הרכב וסיבת ביטול רישיון הרכב.

9 בעניין 12 המוגבלים בניידות הנותרים נמצא שהמוסד ידע על גניבת הרכב, אך עד מועד הביקורת טרם דרש את החזר ההלוואה העומדת, או שרכבם נמצא ולא היה צורך להחזיר את ההלוואה.

מוגבל בניידות שתוקף רישיון הנהיגה שלו פג או נשלל

אם חדל להתקיים תנאי כלשהו מהתנאים המזכים בהלוואה עומדת, לא יידרש המוגבל בניידות להחזיר את ההלוואה העומדת אלא בתום 12 חודשים מהיום שבו חדל להתקיים התנאי. חזרו להתקיים כל התנאים המזכים בהלוואה בטרם חלפו 12 החודשים, לא יידרש המוגבל בניידות להחזיר את ההלוואה רק בשל ההפסקה שחלה בזכאותו.

מוגבל בניידות שקיבל הלוואה עומדת כמי שיש לו רישיון נהיגה בתוקף, אך לאחר מכן פג תוקף רישיונו, יש לדרוש ממנו להחזיר את ההלוואה העומדת שקיבל לפי הכללים שפורטו לעיל. אין לדרוש להחזיר הלוואה עומדת ממוגבל בניידות שהיה לו רישיון נהיגה בתוקף במועד קבלת ההלוואה, אם יש לו מורשה נהיגה.

1. משרד מבקר המדינה בדק את תיקיהם של 15,718 מוגבלים בניידות שמימשו את זכאותם להלוואה עומדת במועד כלשהו, ועל פי הרשום במערכת הניידות לא הפרו אף אחד מתנאי הזכאות. הבדיקה, באמצעות נתונים על תוקפם של רישיונות נהיגה שהתקבלו ממשרד התחבורה, העלתה את הממצאים האלה:

(א) רישיון הנהיגה של 65 מ-15,718 המוגבלים בניידות האמורים, שלא היה להם מורשה נהיגה, פג במועד כלשהו מינואר 1975 עד מאי 2004 (ולא חודש במשך תקופה של 12 חודשים לפני מועד הביקורת). הואיל והמידע הזה, המצוי במשרד התחבורה, לא היה ידוע למוסד, הוא לא דרש מהם להחזיר לו את ההלוואה העומדת.

(ב) ל-15 מוגבלים בניידות אחרים מונה מורשה נהיגה. אף שפג תוקף רישיון הנהיגה שלהם, אין מקום לדרוש את החזר ההלוואה העומדת, אולם יש במידע זה כדי להשפיע על גובה הקצבה.

בתשובתו מנובמבר 2005 הודיע המוסד, כי "ללא קבלת מידע ממוכן ממשרד התחבורה, אין למוסד דרך לדעת שהרכב נגנב אם המוגבל בניידות אינו מדווח על כך. הדבר נכון גם במקרה בו תוקף רישיון הנהיגה פג. בעת קבלת ההלוואה העומדת המוגבל בניידות מתחייב בכתב להודיע בכל מקרה בו הרכב נגנב, נהרס או חדל להשתמש בו ובכל מקרה בו רשיון הנהיגה שלו אינו בתוקף או שהוא חדל להשתמש ברכב. הפתרון הראוי למקרים אלה הינו בקבלת מידע ממוחשב ממשרד התחבורה".

2. במערכת הניידות לא נרשם מידע על מימוש הלוואות עומדות שאושרו לפני שהחלה המערכת לפעול ב-1997[10]. ולכן על המוסד לבדוק אם עליו לדרוש גם מ-51 מוגבלים בניידות שפג תוקף רישיון הנהיגה שלהם את החזר ההלוואה העומדת שקיבלו לפני שמערכת הניידות החלה לפעול.

בתשובתו מנובמבר 2005 הודיע המוסד, כי סביר מאוד שבמקרים האמורים אמנם ניתנה הלוואה עומדת, אך זו ניתנה לפני שמערכת הניידות החלה לפעול ולכן אין עליה פרטים. בכל מקרה שבו ניתנה הלוואה עומדת והמוגבל בניידות לא דיווח למוסד שפג תוקף רישיון הנהיגה שלו "נפעל כמתחייב".

3. המוסד בודק את תוקפם של רישיונות הנהיגה במועד קבלת ההחלטה על הזכאות להלוואה עומדת ולא בעת מימוש ההלוואה. משרד מבקר המדינה העלה, כי תוקף רישיונם של 14 מוגבלים בניידות שקבלו הלוואה עומדת כבעלי רישיון פג בתוך שישה חודשים ממועד אישור ההלוואה (התקופה שבה תקף אישור ההלוואה). חמישה מהם אף מימשו את ההלוואה העומדת 3-75 ימים לאחר שפג תוקפו של רישיון הנהיגה שלהם, ועד ספטמבר 2005 טרם חידשו אותו. למוגבל בניידות אחר אישר המוסד הלוואה כבעל רישיון אף שפג תוקף רישיונו לפני אישור ההלוואה העומדת.

---

10 במערכת הניידות ישנם 1,930 מוגבלים בניידות שנרשם לגביהם (כברירת מחדל בעת הסבת המערכת), כי רכבם נרכש בהלוואה עומדת ואין פרטים על מימוש ההלוואה.

בתשובתו הודיע המוסד כי האישור להלוואה עומדת ניתן לשישה חודשים והזכאי רשאי להשתמש בו בכל עת שירצה, כל עוד האישור תקף. לדבריו, "אין כל אפשרות לבדוק שוב את רישיון הנהיגה בעת המימוש".

הפגשה שוטפת של נתוני מערכת הניידות עם הנתונים הרשומים במאגרי המידע של משרד התחבורה תאפשר למוסד לדעת, בין היתר, למי מהמוגבלים בניידות אין רישיון נהיגה בר תוקף. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי לדרוש מהמוגבלים בניידות להציג את רישיון הנהיגה גם בעת מימוש ההלוואה העומדת.

4. על פי הוראות ניידות מינואר 2004, אם נשלל רישיון הנהיגה של מוגבל בניידות ששיעור מוגבלותו קטן מ-60%, או שנשלל רישיון הנהיגה של מוגבל בניידות ששיעור מוגבלותו גדול מ-60% ואין לו מורשה נהיגה, יש לדרוש מהם להחזיר את ההלוואה העומדת שניתנה להם 12 חודשים לאחר מועד השלילה.

לפי נתונים של משרד התחבורה, מאוגוסט 2000 ועד מאי 2005 נשלל רישיון הנהיגה של 66 מוגבלים בניידות. ל-50 מהם אין מורשה נהיגה, ולכאורה יש לדרוש מהם להחזיר את ההלוואה העומדת שקיבלו. יתר על כן, רישיון הנהיגה של 6 מהם נשלל עוד קודם שהמוסד אישר את זכאותם להלוואה העומדת, ולכאורה לא היו זכאים להלוואה כלל, או שקיבלו הלוואה גדולה מהמגיע להם.

מוגבל בניידות שתוקף רישיון הרכב שלו פג או נשלל

על פי סעיף 2 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] התשכ"א-1961, לא ינהג אדם ברכב ולא ירשה לאחר לנהוג ברכב שברשותו, אלא אם נרשם הרכב בהתאם להוראות פקודה זו, ויש עליו רישיון רכב תקף שניתן לפי הפקודה; ובלבד שלא יהיה בעל הרכב אחראי לפי סעיף זה על נהיגת רכבו על ידי אדם אחר, אם הוכיח שנקט כל האמצעים הסבירים כדי שאותו אדם לא יוכל לנהוג ברכב.

כדי לקבל הלוואה עומדת על המוגבל בניידות ועל מורשה הנהיגה שלו לחתום על כתב התחייבות לפיו, בין היתר, המוגבל בניידות יבטח את רכבו. תנאי הכרחי לביטוח רכב הוא רישיון רכב תקף, לפיכך יש לראות במוגבל בניידות שלא ביטח את רכבו, או שלא חידש את רישיון הרכב, כמי שהפר את התחייבותו למוסד, והמוסד רשאי לדרוש ממנו להחזיר הלוואה עומדת שקיבל.

בחוות דעת מיולי 2000 קבעה היועצת המשפטית למוסד, כי "רכב שלא עבר מבחן רישוי שנתי ולא נבדק כנדרש (ובפרט כאשר מדובר ברכב של מוגבל בניידות שלעיתים מוכנסים בו שינויים העשויים להשפיע על רמת הבטיחות של הרכב), עלול להתגלות כרכב מסוכן שאינו כשיר לנהיגה. מאליו יובן כי החוק אוסר בתכלית האיסור על נסיעתו של רכב שכזה. ספק אם ניתן יהא להצדיק מצב שבו נדרשת רשות מרשויות המדינה לשלם קיצבה בגין שימוש ברכב, אשר שימוש בו נאסר על פי דין, וזאת מטעמים בטיחותיים. בהקשר זה, יכול שידובר בדיני נפשות, הן מבחינת הנכה והן מבחינת הציבור. מעבר לזה, ביטוח רכב, אינו תקף, כאשר אין לרכב רישוי תקף, על כל המשתמע מכך". לפיכך, הורתה היועצת המשפטית של המוסד לפקידי התביעות של תחום ניידות להפסיק לשלם קצבת ניידות למוגבלים בניידות שלא חידשו את רישיון הרכב "אף אם ענין זה נתברר בדיעבד".

1. משרד מבקר המדינה העלה של-191 מוגבלים בניידות יש רכב שנרכש בהלוואה עומדת, שאין לו רישיון רכב בר תוקף (תוקף הרישיון פג במועד כלשהו מדצמבר 1997 עד מאי 2005) ולפיכך יש לראות בהם כמי שהפרו התחייבות, והמוסד רשאי לדרוש מהם להחזיר הלוואה עומדת שקיבלו .

2. משרד התחבורה ביטל את רישיון הרכב של 23 מוגבלים בניידות. הואיל ומשרד התחבורה אינו מעביר למוסד מידע על ביטול רישיונות רכב, לא ידע המוסד שרישיונות הרכב של 10 מהם בוטלו, ולא דרש מהם להחזיר לו הלוואה עומדת שקיבלו. המידע על 13 האחרים התקבל במוסד, ככל הנראה מהמוגבלים בניידות, והוא פעל כמתחייב מההסכם.

הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי בעבר דרש המוסד מהמוגבלים בניידות להמציא לו רישיון רכב ורישיון נהיגה מדי שנה. כדי להקל על המוגבלים בניידות הוא החליט לדרוש את המסמכים האמורים רק במועד הגשת תביעה להטבה המותנית ברישיון רכב או ברישיון נהיגה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד אין למוסד נתונים שוטפים על רישיונות נהיגה ורשיונות רכב, מן הראוי לדרוש מהמוגבלים בניידות להציג אותם מדי שנה. הפגשת נתונים ממשרד התחבורה תאפשר למוסד לשפר את השירות למוגבלים בניידות, שכן היא תפטור אותם מהצורך להציג אותם למוסד.

דרישה להחזיר הלוואה עומדת ממי שאינם חייבים בהחזר

מנובמבר 1999, דורש המוסד משאיריו של מוגבל בניידות שנפטר לפרוע הלוואה עומדת שניתנה לו. אולם, אם במועד הפטירה כבר חלפו שבע שנים מיום שניתנה ההלוואה אין לדרוש את החזר ההלוואה. כאשר פקיד התביעות רושם במערכת הניידות שמוגבל בניידות נפטר, בודקת המערכת אם חלפו שבע שנים ממועד קבלת ההלוואה ועד מועד הפטירה, ושולחת דרישה לפירעון ההלוואה רק אם טרם חלפו שבע שנים.

על פי נתוני מערכת הניידות, מנובמבר 1999 ועד מארס 2005 נפטרו 592 מוגבלים בניידות שקיבלו הלוואה עומדת, והמוסד דרש משאיריהם להחזיר את ההלוואה. משרד מבקר המדינה מצא, שהמוסד דרש מהשאירים של שלושה מוגבלים בניידות שנפטרו לפרוע הלוואה עומדת, אף שהמוגבלים בניידות נפטרו יותר משבע שנים לאחר קבלתה, ולכן היו פטורים מפירעון ההלוואה. במועד הביקורת כבר נפרע סכום ההלוואה של שניים מהם, ולשאיריו של האחר שלח המוסד דרישה לפירעון ההלוואה. בעקבות הביקורת החזיר המוסד לשאיריהם של השניים כ-6,000 וכ-17,000 ש"ח, וביטל את הדרישה להחזיר חוב בסכום של כ-18,000 ש"ח משאיריו של השלישי.

הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי הדרישה לפרוע את ההלוואה במקרים האלה נבעה מטעות ברישום במערכת הניידות. במקום לרשום שהסיבה לדרישת ההחזר היא פטירה רשם פקיד התביעות סיבה אחרת, ולכן לא פעל המנגנון הממוחשב החוסם דרישה. בתשובתו מנובמבר 2005, הודיע המוסד, כי הוחלט לפנות לאגף לתכנון מערכות מידע לשם עריכת בקרה לוגית בנושא זה.

חישוב סכום ההחזר

על פי הנקבע בהסכם הניידות, סכום ההלוואה העומדת שיוחזר ישא ריבית בשיעור 12% לשנה, או בשיעור שנקבע לעניין בסעיף 4 לחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961, לפי הנמוך מביניהם[11], מתום חודשיים מהמועד הקובע ועד ליום פירעון הסכום[12].

משרד מבקר המדינה בדק אם הריבית שבה חויבו שאיריהם של 90 מוגבלים בניידות שנפטרו חושבה על פי הכללים הקבועים בהסכם.

נמצא, שסכום הריבית שדרש המוסד משאיריהם של 14 מ-90 המוגבלים בניידות האמורים, הייתה קטנה מהנדרש, שכן לא חושבה ריבית עבור 7-137 ימים מתום חודשיים מהמועד הקובע, ואילו הריבית שנדרשו להחזיר שאיריהם של 5 אחרים הייתה גדולה מהנדרש, שכן הם חויבו בריבית על 8-16 ימים יותר מהקבוע בהסכם.

גביית חוב של הלוואה עומדת

לפי סעיף 315 לחוק, אם שילם המוסד בטעות, או שלא כדין, גמלת כסף או תשלום אחר, הוא רשאי, בין היתר, לנכות את הסכומים ששילם מכל תשלום שיגיע ממנו, בין בבת אחת ובין בשיעורים, כפי שייראה לו, בהתחשב במצבו של מקבל התשלום ובנסיבות העניין[13]. כמו כן רשאי המוסד לנכות או לתבוע את הסכומים ששילם בתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן.

בפברואר 2005 היה רשום בחשבונם של 5,506 מוגבלים בניידות במערכת הניידות חוב בסכום כולל של 12.2 מיליון ש"ח. כ-10.5 מיליון ש"ח מסכום זה, הרשום בחשבונם של 635 מוגבלים בניידות, נוצר בשל הלוואות עומדות והלוואות מקרן הלוואות שניתנו להם[14]. 256 מהם טרם החלו לפרוע את חובם בסכום מצטבר של כ-5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק את הסיבות להיווצרות החוב של ההלוואה העומדת ואת טיפולו. במדגם הבדיקה נכללו חובות של 49 מ-256 המוגבלים בניידות האמורים, שנבחרו באופן אקראי.

להלן בטבלה, פירוט הסיבות להיווצרות 49 החובות שעלו במדגם, סכום החוב המצטבר לכל סיבה וסכום החוב הממוצע למוגבל בניידות:

---

11 ברבעון שהחל ביולי 2005 היה שיעור הריבית היומית 0.0162% (שיעור הריבית השנתי עמד על 5.91%).

12 בהסכם נקבעו תקופות שלא ייחשבו במניין התקופה שבגינה תחושב ריבית.

13 לפי סעיף 315 (2) לחוק רשאי המוסד לתבוע החזרת סכום ששולם בטעות או שלא כדין, אם מקבל התשלום נהג בקבלתו שלא בתום לב.

14 בתנאים מסוימים רשאי המוסד לתת למוגבל בניידות שאושרה לו הלוואה עומדת, הלוואה או מענק למימון חלק ממחיר הרכב ללא מסים שאותו הוא רוכש (קרן הלוואות). לחוב בשל הלוואה עומדת או קרן הלוואה יש אותו קוד במערכת הכספית ולכן לא ניתן להציג את החוב של הלוואה עומדת בלבד.

	מספר מוגבלים בניידות	הסיבה להיווצרות החוב	סכום החוב המצטבר (באלפי ש"ח)	סכום חוב ממוצע למבוטח (באלפי ש"ח)
	18	פטירה	417	23
	14	הגשת בקשה למכירת הרכב	189	13
	11	לא התקיימו או חדלו מלהתקיים תנאים המזכים בהלוואה עומדת או שהופרה התחייבות	253	23
	6	תשלום יתר ששילם המוסד בטעות וסיבות שונות[15]	93	15
סה"כ	**49**		**952**	

מהטבלה עולה, כי החוב בשל ההלוואה העומדת נוצר משום ששאירים של מוגבלים בניידות שנפטרו לא החזירו למוסד הלוואות שקיבלו בזמנם; משום שהמוגבלים בניידות הפרו את תנאי הזכאות (למשל, מכרו את הרכב שרכשו בהלוואה עומדת); או משום שזכאותם להלוואה עומדת נשללה למפרע, לאחר שהתברר שלא היו זכאים לה מלכתחילה.

טיפול המוסד בגביית החוב

על פי נוהלי המוסד, לאחר שנוצר חוב בחשבונו של מוגבל בניידות, יש להודיע לו או לשאיריו על האפשרות לפרוע אותו במסגרת הסדר תשלומים; אם בתוך 30 ימים אין החייב מגיב על ההודעה, אינו פורע את חובו או מגיע להסדר תשלומים, יש לשלוח לו הודעה נוספת בדואר רשום החתומה בידי פרקליט מהמוסד; אם גם הודעה זו אינה נענית, מועבר התיק ללשכה המשפטית לצורך הגשת תביעה משפטית.

בדיקה של גביית החוב מאותם 49 מוגבלים בניידות שעלו במדגם העלתה את הממצאים האלה:

1. תיקיהם של 19 מוגבלים בניידות שנרשם להם חוב בסכום מצטבר של כ-480,000 ש"ח הועברו לטיפול הלשכה המשפטית או לביצוע פסק דין; תיקיהם של 3 נוספים שחובם המצטבר הוא כ-56,000 ש"ח טרם הועברו ללשכה המשפטית; תיקיהם של 6 מוגבלים אחרים שחובם המצטבר הוא כ-89,000 ש"ח, הועברו לוועדה לביטול חובות.

2. 8 מוגבלים בניידות פרעו את חובם, או הגיעו להסדר תשלומים; 8 מוגבלים בניידות פטורים מפירעון ההלוואה, משום שחזרו בהם מכוונתם למכור את רכבם, אולם רק החוב של 2 מהם בוטל.

3. עוד נמצא, כי אף ש-5 מוגבלים בניידות פרעו את חובם, החוב עדיין רשום במערכת הניידות כאילו היה חוב ממשי. הדבר מקשה על המוסד לדעת מהו סכום החוב שעליו לעשות לגבייתו, ואף עלול לגרום לדרישה חוזרת לפירעון של אותו חוב.

---

15 החזר הלוואה עומדת עבור רכב שנגנב, רכב שניזוק, מוגבל בניידות שהיה במאסר למעלה משישה חודשים והפרשים שחושבו למוגבל בניידות שהחזיר הלוואה עומדת כמחליף, ולא רכש רכב בתום שנתיים מיום ההחזר.

בתשובתו מנובמבר 2005 הודיע המוסד כי "לגבי המקרים בהם חושב סכום החזר לפי מכירה ולבסוף הרכב לא נמכר: עפ"י הנהלים יש לבטל החוב בקובץ. המוסד יוציא רשימה של מקרים כאמור, בחודש פברואר 2006".

בינואר 2005 המליצה היועצת המשפטית של המוסד לשפר ולייעל את הטיפול בגביית החובות של מוגבלים בניידות באמצעות שיעבוד כלי רכב שלהם ועיקולם על ידי ההוצאה לפועל.

בתשובתו מנובמבר 2005 הודיע המוסד, כי "המוסד עוסק היום בבניית כלים לעבודה מול ההוצאה לפועל כדי לעקל רכבים של חייבים. במקביל תצא הוראה לבצע שיעבוד בכל מקרה שבו מאושרת הלוואה עומדת עבור מי שאינו בעל רשיון נהיגה בר תוקף. לפי נסיוננו זאת הקבוצה שבה מתעוררות רוב הבעיות".

תשלום קצבאות ניידות

על פי הסכם הניידות, תשולם קצבת ניידות למוגבל בניידות אשר ברשותו ובבעלותו רכב, ומתקיים לגביו אחד התנאים הבאים: ועדה רפואית קבעה לו לפחות 40% מוגבלות בניידות ויש לו רישיון נהיגה בר תוקף; או נקבעו לו לפחות 60% מוגבלות בניידות, אין לו רישיון נהיגה בר תוקף, אך יש לו מורשה נהיגה. קצבת הניידות תשולם למוגבל בניידות לפי גודל הרכב שברשותו ובבעלותו. אם ברשותו ובבעלותו רכב גדול מהרכב הקובע לגביו, תשולם לו קצבת ניידות לפי גודל הרכב הקובע לגביו.

למרות האמור לעיל, מוגבל בניידות הזכאי להלוואה עומדת, שהמכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע כי הוא זקוק לרכב מיוחד, יהיה הרכב הקובע לגביו הרכב שקבע המכון.

מוגבלים בניידות מסווגים ל-54 רמות זכאות עיקריות לקצבת ניידות, הנקבעות, בין היתר, על פי שיעור המוגבלות בניידות, סוג המוגבלות, היותו של המוגבל בניידות בעל רכב, בעל רישיון נהיגה בתוקף, היותו משתכר, הרכב הקובע לגביו וסוג האביזרים שהותקנו ברכב בהתאם למגבלותיו.

בתנאים מסוימים שפורטו בהסכם זכאים לקצבת ניידות גם מוגבלים בניידות שאין להם רכב כלל (להלן - חסר רכב). בין התנאים האלה: הוא משתכר, מלאו לו 18 שנה, נקבעו לו לפחות 80% מוגבלות בניידות, הוא אינו מקבל גמלת נכות ואינו זכאי לקצבת זקנה.

קביעת זכאות לקצבת ניידות למוגבלים בניידות שאין להם רישיון נהיגה

על פי הנחיות המוסד, אם אין למוגבל בניידות רישיון נהיגה בר תוקף, ושיעור מוגבלותו נמוך מ-60%, אין הוא זכאי לקצבה. אם שולמה לו קצבת ניידות, יש להפסיק את תשלומה מהראשון לחודש שלאחר מועד השלילה. אם שיעור מוגבלותו בניידות הוא 60% ויותר, ועומד לרשותו מורשה נהיגה, יש לאשר את התביעה. אם משולמת לו קצבה יש לרשום במערכת הניידות שהוא חסר רישיון נהיגה. אם אין לו מורשה נהיגה והוא קיבל הלוואה עומדת לרכישת רכבו, יש להפסיק את תשלום הקצבה (ולדרוש את החזר ההלוואה העומדת). אם שיעור מוגבלותו בניידות הוא 80% לפחות, יש לבדוק אם הוא זכאי לקצבה כחסר רכב.

ביוני 2005 שילם המוסד קצבת ניידות ל-15,700 מוגבלים בניידות שעל פי נתוני מערכת הניידות היה להם רישיון נהיגה בר תוקף.

בדיקה באמצעות נתוני משרד התחבורה העלתה, כי ל-308 מהם אין רישיון נהיגה בתוקף (ל-5 מהם לא היה רישיון נהיגה כלל, ול-303 מהם פג הרישיון לפני ינואר 2005 וטרם חודש עד ביוני 2005). המוסד לא ידע על כך והמשיך את תשלום הקצבה ל-191 מהם לפחות, שבהיותם חסרי רישיון נהיגה לא היו זכאים לקצבה (כגון, מוגבל בניידות ששיעור מוגבלות קטן מ-60%). המוסד שילם להם במשך 6-106 חודשים קצבאות נידות בסכום כולל של כ-4.1 מיליון ש"ח, כ-21,500 ש"ח בממוצע ליחיד.

לגבי יתר 117 מ-308 המוגבלים בניידות האמורים לא יכולה הייתה הביקורת לקבוע אם הם זכאים לקצבה, משום שעל פי ההסכם הם עשויים להימצא זכאים לה, חרף העובדה שאין להם רישיון נהיגה (למשל, מוגבלים בניידות בשיעור 60% לפחות שיש להם מורשה נהיגה). בעקבות הביקורת החל המוסד לבדוק זאת, ועד דצמבר 2005 רשם בחשבונם של 9 מהם חוב בסכום כולל של כ-549,000 ש"ח.

בתשובתו הודיע המוסד, כי "ללא קבלת מידע שוטף לעניין תוקף רשיונות הנהיגה של מוגבלים בניידות, לא נוכל להמנע מטעויות בנושא זה... לעיתים נשלל רשיון נהיגה אך התובע לא הפקידו במשרד הרישוי והוא מציגו במוסד כאילו הוא בעל רשיון נהיגה בר תוקף. בעבר נהג המוסד לבקש אחת לשנה רשיונות נהיגה ורשיונות רכב. לאור מיעוט המקרים בהם מוגבלים בניידות הסתירו מידע בנושא זה ועל מנת למנוע הטרדת המוגבלים בניידות בדרישה מהם להגיע לסניף ולהציג את הרשיונות ועל מנת להקל על עבודת פקידי התביעות בסניף, בוטל נוהל זה והמוסד מסתפק בקבלת מסמכי הרכב ורשיונות נהיגה בעת הגשת תביעה".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר כלי לאימות הנתונים על רישיונות נהיגה ורישיונות רכב, לעתים נותן המוסד הלוואות עומדות או משלם קצבאות למי שאינם זכאים להן, או שהסכומים של ההלוואות והקצבאות שניתנו גדולים יותר או קטנים יותר מהמגיע. כל עוד אין למוסד נתונים שוטפים על רישיונות נהיגה ורישיונות רכב, וכדי למנוע את תשלום הקצבה למי שאינם זכאים לה, מן הראוי שימשיך לדרוש מהמוגבלים בניידות להציג לו רישיונות מדי שנה.

קביעת זכאות לקצבת ניידות למוגבלים בניידות שיש להם רישיון נהיגה בר תוקף

סכום הקצבה המגיע למוגבל בניידות שיש לו רישיון נהיגה בר תוקף, והרכב הקובע לגביו הוא בנפח מנוע גדול מ-1,800 סמ"ק, או רכב מיוחד המכונה "רכב לאביזרים מיוחדים" (למי שוועדה רפואית קבעה שהוא זקוק לכסא גלגלים ומשתמש בו) - גדול יותר מהסכום שמגיע למוגבל בניידות שאין לו רישיון נהיגה בר תוקף.

ביוני 2005 שילם המוסד קצבת ניידות ל-4,998 מוגבלים בניידות שהיו רשומים במערכת הניידות כמי שאין להם רישיון נהיגה בר תוקף. נמצא, שעל פי נתוני קובץ "נהגים" של משרד התחבורה, ל-42 מהם היה באותו חודש רישיון נהיגה בר תוקף. לפחות ל-11 מהם הגיעה קצבה גדולה יותר, הואיל והרכב הקובע לגביהם הוא רכב לאביזרים מיוחדים.

בתשובתו הודיע המוסד, כי "סביר להניח שהמקרים אותם מצא המבקר שהם בעלי רשיון נהיגה שקיבלו הטבות כמי שאין להם רשיון נהיגה, לא ידע המוסד על כך... בעיה זו תפתר אם וכאשר נקבל מידע ממוכן שוטף ממשרד הרישוי".

קביעת זכאות לקצבת ניידות למוגבלים בניידות שאין להם רישיון רכב תקף

ביוני 2005 היו זכאים לקצבת ניידות 20,125 מוגבלים בניידות הרשומים במערכת הניידות כמי שבבעלותם רכב. נמצא, כי ל-162 מהם יש רכב שאין לו רישיון רכב תקף, ולפיכך יש לראות אותם כמי שאין בבעלותם רכב. 46 מהם לא היו זכאים לקצבה כלל, משום ששיעור מוגבלותם קטן מ-80%. המוסד שילם להם במשך 6-92 חודשים קצבאות שלא הגיעו להם בסכום כולל של כ-620,000 ש"ח, כ-13,500 ש"ח בממוצע ליחיד[16].

כדי לקבוע אם המוגבלים בניידות האחרים זכאים לקצבת ניידות נדרשת בדיקה נוספת של המוסד, משום ששיעור מוגבלותם הוא 80% ויותר, והם עשויים להימצא זכאים לה גם כחסרי רכב.

עוד נמצא, כי לכלי הרכב, הרשומים במערכת הניידות על שמם של 87 מוגבלים בניידות, אין רישיון רכב תקף. עם זאת, בבעלותם כלי רכב אחרים שיש להם רישיון רכב תקף, אך אינם רשומים במערכת הניידות. כאמור, כל עוד לא הוכרעה המחלוקת בין המוסד ובין משרד התחבורה ואין מפגישים את נתוני כלי הרכב הרשומים אצל שני הגופים האלה, מתקשה המוסד לדעת על קיומם של כלי הרכב הללו, וכך אינו יכול לוודא שהמוגבל בניידות זכאי לקצבה, ושהיא משולמת לו בסכום הנכון.

קביעת סכום קצבת הניידות המגיעה למוגבל בניידות על פי הרכב הקובע לגביו

1. על פי הוראות המוסד, בנסיבות מיוחדות רשאי פקיד התביעות לרשום במערכת הניידות סוג רכב אחר מהרכב הקובע לגבי אותו מוגבל בניידות (להלן - "הזנה בכוח"). רישום בדרך זו מאפשר למוסד לשלם למוגבל בניידות קצבה גדולה יותר או קטנה יותר מהמגיע לו על פי הסכם הניידות לפרק זמן קצוב (למשל, בתקופת המעבר שבין מכירת רכב קיים לרכישת רכב חדש שיש להתקין בו אביזרים מיוחדים). כל עוד לא הסתיים פרק הזמן שהוגדר באמצעות ה"הזנה בכוח", ממשיכה מערכת הניידות לחשב את קצבת הניידות על פי הנתונים שרשם הפקיד בדרך זו.

ביוני 2005 היו רשומים במערכת הניידות 435 מוגבלים בניידות שבפרק זמן כלשהו שולמה להם קצבה שחושבה על פי נתונים שנרשמו בדרך של "הזנה בכוח". משרד מבקר המדינה בדק את הרישומים המשמשים בסיס לחישוב הקצבה של 82 מהם שנבחרו באופן אקראי. נמצא, כי כתוצאה מרישום נתוני הרכב באמצעות "הזנה בכוח" ואי עדכון נתוני הרכב כאשר נדרש הדבר, שילם המוסד ל-9 מהם בפרק זמן של 87-147 חודשים, קצבה קטנה מהמגיע להם בסכום כולל של

16 בחישוב זה לא הובא בחשבון סכום הקצבאות ששילם המוסד לשבעה מוגבלים בניידות שלא היה להם רישיון נהיגה בתוקף.

כ-80,500 ש"ח, 11,500 ש"ח בממוצע ליחיד. ל-2 מהם שילם בפרק זמן של 39-118 חודשים, קצבה גדולה מהמגיע להם בסכום כולל של כ-53,500 ש"ח, כ-26,750 ש"ח בממוצע ליחיד.

על פי אומדן סטטיסטי, עד יוני 2005 שילם המוסד לחלק מ-435 המוגבלים בניידות, שקצבתם חושבה על פי נתונים ש"הוזנו בכוח" ושמדגם הבדיקה חל עליהם, קצבאות קטנות מהמגיע להם בסכום כולל של 427,000 ש"ח. לחלקם שולמו קצבאות שלא הגיעו להם בסכום כולל של כ-284,000 ש"ח.

עוד נמצא, כי לצורך חישוב הקצבה של 4 מוגבלים בניידות השתמש המוסד ב"הזנה בכוח" כדי לשלם להם קצבה לפי רכב קובע של עד 1,800 סמ"ק במקום רכב של עד 1,300 סמ"ק[17]. המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה, שמדובר בהסדר הנוגע למוגבלים בניידות שהרכב הקובע לגביהם הוא רכב שנפח מנועו עד 1,300 סמ"ק, אך המכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע שהם זקוקים להגה כוח. בעבר לא הותקן הגה כוח בכלי רכב בגודל זה, ולכן איפשר להם המוסד לרכוש רכב גדול יותר שהותקן בו הגה כוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה כי משנת 1995 לפחות מותקן הגה כוח גם בכלי רכב שנפח המנוע שלהם עד 1,300 סמ"ק, מן הראוי שהמוסד ישקול אם צריך להמשיך לפעול על פי ההסדר האמור.

בתשובתו הודיע המוסד, כי "בעקבות הביקורת החליט המוסד לבטל קבלת הטבות במקרים אלה ... וזאת לגבי מקרים חדשים והחלפות רכב למקרים קיימים. טיוטת חוזר נמצאת בהכנה והועברה בקשה לתיקון המערכת לתמ"מ" [אגף לתכנון מערכות מידע].

מהאמור לעיל עולה, כי רישום באמצעות "הזנה בכוח" עלול להסב נזקים הן למוגבלים בניידות שקצבתם אינה מעודכנת לפי הרכב המגיע להם, והן למוסד העלול לשלם קצבאות גדולות מהמגיע. הואיל ו"הזנה בכוח" עוקפת את הבקרות המובנות במערכת הניידות, יש בה פרצה העלולה לאפשר תשלומים שלא כדין. לדעת משרד מבקר המדינה, ה"הזנה בכוח" אינה אמורה לשמש חלופה לרישום התקין במערכת הניידות, ויש להשתמש בה רק במקרים נדירים ומן הראוי, שהמוסד יקיים בקרה הדוקה ושוטפת על הנתונים הנרשמים במערכת בדרך זו.

בתשובתו הודיע המוסד, כי בעקבות תיקון הסכם הניידות בשנת 1999, וכדי לאפשר למוגבלים בניידות לממש את זכאותם במהירות, "ניתנה לפקידי התביעות אפשרות לבצע תשלומים באמצעות תכנית פשוטה עד להתאמת המערכת... האפשרות שנתנה לפקיד התביעות בסניף להזנה 'בכוח' בוטלה. הסניפים התבקשו לטפל ברשימת המקרים בהם הייתה הזנה 'בכוח'. במהלך פברואר 2006 יבדוק המוסד האם הטיפול בכל המקרים הסתיים". עוד הודיע המוסד בתשובתו, כי האפשרות לרשום נתונים בדרך זו תיוחד למקרים חריגים, תוגבל לתקופה קצובה מראש ותיעשה במטה של תחום ניידות במשרד הראשי.

2. על פי הסכם הניידות, תינתן הלוואה עומדת לרכישת רכב משותף אחד לשני מוגבלים בניידות שכל אחד מהם זכאי להלוואה עומדת, שהם קרובי משפחה ומתגוררים באותה דירה; אם אחד מהם

---

17 ביוני 2005 היה סכום הקצבה למוגבל בניידות בשיעור 100% הזכאי לרכב בנפח מנוע של 1,300 סמ"ק - 1,356 ש"ח, ואילו סכום הקצבה למוגבל באותו שיעור הזכאי לרכב בנפח מנוע של 1,800 סמ"ק - 1,777 ש"ח.

לפחות הוא בעל רישיון נהיגה בר תוקף, או אם לשניהם אין רישיון נהיגה בר תוקף, אך יש להם מורשה נהיגה משותף; לשני קרובי משפחה שכל אחד מהם זכאי להלוואה עומדת, המתגוררים באותו בנין; לשני אחים או יותר שלכל אחד מהם נקבעו לפחות 80% מוגבלות בניידות המתגוררים באותה דירה, גם אם טרם מלאו להם שלוש שנים.

למוגבלים בניידות החולקים רכב משותף, תשולם קצבת ניידות בשיעור הגבוה ביותר של קצבת הניידות שהייתה משתלמת לאחד מהם, אילו רכש רכב שהוא הרכב הקובע לגביו[18], בתוספת סכום השווה ל-35% מקצבת הניידות שהייתה משתלמת לשני, אילו רכש רכב שהוא הרכב הקובע לגביו. לפיכך, תהליך הרישום של החלטות המכון הרפואי לבטיחות בדרכים הנוגעות למוגבלים בניידות החולקים רכב משותף, ושל פרטי רכב כזה במערכת הניידות, מורכב מזה הנדרש לגבי רכב רגיל.

ביוני 2005 שילם המוסד קצבת ניידות ל-307 מוגבלים בניידות החולקים רכב משותף. בדיקת חשבונם של 41 מהם[19] העלתה, שהבסיס לחישוב הקצבה של 6 מוגבלים בניידות לא היה נכון, משום שהחלטות המכון הנוגעות לנפח המנוע של הרכב המשותף ולזכאותו של כל אחד מהשותפים לא נרשמו במערכת הניידות בצורה נכונה, או שפרטי הרכב שרכשו השותפים לא נרשמו במערכת הניידות כלל. בעקבות הביקורת עדכן המוסד את קצבתם. ל-4 מהם שילם הפרשים בסכום כולל של כ-57,600 ש"ח, כ-14,400 ש"ח בממוצע ליחיד. שניים מהם חויבו בסכום כולל של כ-15,400 ש"ח, כ-7,700 ש"ח בממוצע ליחיד.

בתשובתו הודיע המוסד, כי "כשגרה הנתונים לעניין רכב נרכש מתקבלים מהמכס. במקרה של רכב משותף לא נבנה קשר ממוחשב מן הטעם: שהמכס והמוסד סברו כי יש עבודה רבה לעניין השותפים ולא מצאו לנכון לבצע השקעה זו, בשל מספר המקרים הקטן הרוכשים רכב משותף. במקרה של רכב משותף המערכת הממוחשבת דורשת מפקיד התביעות בסניף לעשות הרישום במחשב".

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד אין במערכת הניידות בקרות ממוחשבות בעניין זה, על המוסד לערוך בקרות איכות שיבטיחו שמוגבלים בניידות החולקים רכב משותף יקבלו את הקצבה המגיעה להם.

3. סכום הקצבה המגיע למוגבל בניידות שנמצא זכאי לרכב לאביזרים מיוחדים נקבע, בין היתר, על פי שווי האביזרים שהותקנו ברכב או סוגם. באביזרים אלה שלוש רמות: אביזרים ששוויים עד 100,000 ש"ח; אביזרים ששוויים יותר מ-100,000 ש"ח; אביזרים ששוויים יותר מ-100,000 ש"ח ובהם שני אביזרים מיוחדים להיגוי הרכב (הגה חשמלי או מוט היגוי).

על פי הנחיות המוסד, לאחר התקנת האביזרים המיוחדים ברכב, קבלת האישור של משרד הרישוי ורישום האביזרים ברישיון הרכב, יש לרשום במערכת הניידות שהמוגבל בניידות זכאי לקצבה כבעל רכב לאביזרים מיוחדים, וכן את רמת האבזור שעל פיה יש לחשב את הקצבה כמפורט לעיל.

ביוני 2005 היו רשומים במערכת הניידות 2,617 מוגבלים בניידות הזכאים לרכב לאביזרים מיוחדים. רק בינואר 2003 החל המוסד לרשום במערכת הניידות את שווי האביזרים שרכשו המוגבלים בניידות. מאותו חודש ועד יוני 2005 נרשם בה שווי האביזרים שרכשו 1,561 מוגבלים בניידות (שווי האביזרים שרכשו 1,056 מוגבלים בניידות לפני אותו חודש לא נרשם במערכת הניידות). משרד מבקר המדינה בדק אם הקצבה ששולמה ל-1,561 המוגבלים בניידות האמורים הייתה ברמה המתאימה לשווי האביזרים שהותקנו ברכב ולסוגם.

---

18 למעט מוגבלים בניידות שרכשו רכב משותף בטרם מלאו להם 18 שנה.

19 בבדיקה נכללו מוגבלים בניידות שקצבתם חושבה על פי נפח מנוע השונה מזה של הרכב הקובע לגביהם.

(א) השוואה בין המידע על אביזרים מיוחדים שנרכשו והותקנו ברכב של מוגבלים בניידות כמפורט במערכת הניידות ובין סוג הרכב שעל פיו מחושבת קצבתם העלתה, כי ל-5 מוגבלים בניידות אין המוסד משלם קצבה לפי רכב לאביזרים מיוחדים, אף שהם זכאים לה, משום שפקידי התביעות לא רשמו במערכת הניידות במקום שנועד לכך שהם רכשו רכב כזה. בעקבות הביקורת עדכן המוסד את קצבתם של ארבעה מהם, ושילם להם הפרשים בסכום כולל של כ-85,000 ש"ח, כ-21,000 ש"ח בממוצע ליחיד.

(ב) נמצא, שסכום הקצבה אינו נקבע באופן אוטומטי באמצעות הנתונים על שווי האביזרים הנרשמים במערכת הניידות אלא בידי פקיד התביעות. המערכת אף אינה מתריעה כאשר אין התאמה בין שווי האביזרים שנרכשו והותקנו ברכב ובין רמת האבזור שקבע פקיד התביעות. הדבר פוגע בבקרה ומאפשר תשלום קצבאות ניידות קטנות או גדולות מהמגיע כפי שיפורט להלן:

(1) השוואה בין שווי האביזרים שהתקינו מוגבלים בניידות ברכב לאביזרים מיוחדים ובין רמת האבזור שקבע פקיד התביעות העלתה, כי רמת האבזור שנקבעה להם לא התאימה לשווי או לסוג האביזרים שהתקינו ברכבם. כתוצאה מכך, שילם המוסד ל-6 מהם במשך 12-56 חודשים קצבה קטנה מהמגיע ואחד קיבל במשך 23 חודשים קצבה גדולה מהמגיע. בעקבות הביקורת שילם המוסד לששת המוגבלים בניידות האמורים הפרשים בסכום כולל של כ-497,000 ש"ח, 82,913 ש"ח בממוצע ליחיד, ואילו בחשבונו של המוגבל בניידות הנוסף רשם המוסד חוב בסכום של כ-63,700 ש"ח.

(2) אי-ההתאמה בין סוג האביזרים שהמליץ המכון הרפואי לבטיחות בדרכים להתקין בכלי הרכב של ארבעה מוגבלים בניידות ובין סכום הקצבה המשולמת להם נבע מכך שהחלטת המכון בעניינם לא נרשמה במערכת הניידות, אף שתויקה בתיק.

לדעת משרד מבקר המדינה, סביר להניח כי טעויות בקביעת רמת האבזור אירעו גם בתקופה שבה לא נרשמו במערכת הניידות פרטי האביזרים שהותקנו ברכב, ולכן אפשר שגם בקרב 1,056 המוגבלים בניידות שצוינו לעיל יש מי שמקבלים קצבאות קטנות או גדולות מהמגיע להם. ריבוי המשתנים המשמשים בסיס לחישוב קצבת הניידות ומורכבות החישוב, מקשים על המוגבלים בניידות לדעת אם הם אכן מקבלים את סכום הקצבה המגיע להם. כדי שכל המוגבלים בניידות יקבלו את הקצבה המגיעה להם מחובתו של המוסד לשפר את הבקרות הממוחשבות ואת בקרות האיכות על ההחלטות שהוא מקבל בעניין זה.

על פי אומדן סטטיסטי המבוסס על מפקדים, שילם המוסד לחלק מהמוגבלים בניידות החולקים רכב משותף ולאלו הזכאים לרכב לאביזרים מיוחדים קצבאות קטנות מהמגיע להם בסכום כולל של כ-640,000 ש"ח, ולחלקם קצבאות גדולות מהמגיע להם בסכום כולל של כ-79,000 ש"ח.

בתשובתו הודיע המוסד, כי "פקיד התביעות מציין במערכת את רמת האבזור על פיה יש לשלם את הקצבה. כדי להמנע מטעות כזו יש לשנות את המערכת הממוחשבת כך שרמת האבזור תוגדר אוטומטית מהנתונים המצויים בקובץ לעניין שוויים של האבזרים. יש לצפות שהנושא יטופל ב-2007."

עוד נמצא, כי ממרס 2000 אין מטה תחום ניידות עושה בדיקות איכות על ההחלטות המתקבלות בסניפים. מנהלת תחום ניידות במוסד הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות התיקונים שנעשו בהסכם הניידות הוטל על פקידי התביעות במטה עומס עבודה רב שאינו מאפשר להם להמשיך ולעשות בדיקות איכות. באוגוסט 2004 הודיעה מנהלת תחום ניידות למשנה למנכ"ל המוסד, בין היתר, כי בשל הצורך לטפל בתביעות להחזרי כספים עבור אביזרים המותקנים בכלי רכב של מוגבלים בניידות הופסקו בדיקות האיכות, דבר "המונע בין היתר חשיפת טעויות כספיות שעלותן בגמלת ניידות עשויה להיות גבוהה במיוחד".

תשלום קצבה למוגבלים בניידות השוהים בחו"ל

על פי הסכם הניידות, אין לשלם קצבת ניידות, בין היתר, למוגבל בניידות השוהה בחו"ל יותר מששה חודשים רצופים, ובלבד שבתכוף לפני יציאתו מישראל קיבל קצבה בישראל במשך תקופה של שלושה חודשים רצופים לפחות. כדי לאתר את המוגבלים בניידות השוהים בחו"ל יותר מפרק הזמן הנקוב בהסכם הניידות, מפגיש המוסד שלוש פעמים בחודש את רשימת מקבלי קצבאות ניידות הרשומים בקובץ "ניידות" עם הנתונים על היציאות מישראל והכניסות אליה, המתקבלים במוסד ממשרד הפנים (יצוין, כי את הנתונים האלה מקבל משרד הפנים ממשטרת הגבולות). הואיל והנתונים האלה לפעמים אינם מדויקים, נדרשים פקידי התביעות להפסיק לשלם את הקצבה רק לאחר שאומת המידע, והתברר להם שמדובר במוגבל בניידות שיצא את הארץ ולא שב אליה.

משרד מבקר המדינה בדק אם המוסד ממשיך לשלם קצבה למוגבלים בניידות השוהים בחו"ל יותר מפרק הזמן הקבוע בהסכם הניידות.

הפגשה של רשימת המוגבלים בניידות, ששולמה להם קצבה בינואר 2005, עם קובץ "משטרת הגבולות", שבו רשומות היציאות מהארץ והכניסות אליה (המעודכן לינואר 2003) העלתה, כי לכאורה יצאו את הארץ 226 מוגבלים בניידות ולא שבו אליה עד אותו חודש. השלמת הבדיקה לגבי 60 מהם, שנבחרו באופן אקראי, באמצעות נתונים מעודכנים שהתקבלו במוסד ממשרד הפנים עד אפריל 2005, העלתה את הממצאים האלה:

יש והמידע על יציאות לחו"ל אינו נרשם במערכת הניידות, אף שהתקבל במוסד ממשרד הפנים, ויש שהמידע הזה נרשם במערכת הניידות, אך אינו מטופל כנדרש בהוראות המוסד. בשל כך למקצת המוגבלים בניידות המשיך המוסד לשלם קצבה גם ששה חודשים לאחר שיצאו את הארץ.

על פי אומדן סטטיסטי, עד יוני 2005 שילם המוסד ל-226 מוגבלים בניידות, שמדגם הבדיקה חל עליהם, קצבאות שלא הגיעו להם בסכום כולל של כ-112,000 ש"ח .

בתשובתו הודיע המוסד, כי עוד לפני הביקורת גילה "באג" במערכת הניידות שמנע את איתורם של חלק מהמוגבלים בניידות ששהו בחו"ל, ולכן המשיך לשלם להם קצבת ניידות. "לאחר תיקון ה'באג' ניתנה הוראה לטפל במלאי והוא מטופל בימים אלה. הטעויות במקרים שפורטו בדו"ח נובעות מה'באג' וטופלו".

תשלום תוספת קצבה למוגבל בניידות משתכר

מוגבל בניידות משתכר מוגדר בהסכם הניידות כמי שהכנסתו בחישובה החודשי עולה על 25% מהשכר הממוצע במשק[20], ומוגבל בניידות המשרת שירות סדיר כמשמעותו בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986. מוגבל בניידות משתכר זכאי לתוספת לקצבתו (להלן - קצבת משתכר). לקצבת משתכר זכאי גם מי ששיעור מוגבלותו 80% ויותר, או שוועדה רפואית קבעה

---

20 על פי סעיף 2 להסכם הניידות, הכנסה לעניין זה היא הכנסה מעבודה או ממשלח יד מהמקורות המפורטים בסעיפים 2(1), 2(2) ו-2(8) לפקודת מס הכנסה. לגבי עובד עצמאי כמשמעותו בחוק תובא בחשבון ההכנסה ששימשה יסוד לחישוב דמי הביטוח, כאמור בסעיף 345 לחוק, או ההכנסה שהייתה משמשת יסוד לחישוב דמי ביטוח אלמלא ההוראה האמורה בסעיף 348(ב) לחוק (להלן - ההכנסה הקובעת).

שהוא זקוק לכסא גלגלים והוא משתמש בו בהתקיים התנאים שנקבעו בהסכם. בשנים 2002-2005 היה זכאי לקצבת משתכר מוגבל בניידות שהכנסתו הקובעת גדולה מ-1,763 ש"ח בחודש. ביוני 2005 היה סכום קצבת הניידות למוגבל בשיעור 40% שאינו משתכר, ושהרכב הקובע לגביו הוא רכב של 1,300 סמ"ק - 271 ש"ח, ואילו סכום הקצבה למוגבל משתכר שנתוניו זהים היה כפול.

השתכרותו של מוגבל בניידות עשויה להשפיע גם על זכאותו להטבות נוספות: מוגבל בניידות הזכאי לקצבת משתכר, שברשותו ובבעלותו רכב, זכאי לתוספת לקצבת משתכר, אם המרחק שבין מקום מגוריו ובין מקום עבודתו וחזרה הוא 40 ק"מ לפחות, הוא הוכיח שהוא עובד ברציפות ששה חודשים לפחות בתכוף לפני הגשת הבקשה, והוא משתמש ברכב בקביעות לצורך נסיעתו למקום העבודה (להלן - תוספת קצבה). מוגבל בניידות משתכר עשוי להימצא זכאי לקצבת ניידות בתנאים מסוימים גם אם אין בבעלותו רכב.

המידע על הכנסתם של מוגבלים בניידות, המשמש בסיס לקביעת זכאותם לקצבת משתכר, מתקבל במערכת הניידות בשתי דרכים: (א) מידע על הכנסה של עובד עצמאי מתקבל באופן אוטומטי מקובץ המוסד בנושא "גבייה מלא שכירים"; (ב) מידע על הכנסה של עובדים שכירים מתקבל במוסד מרשות המסים אחת לשנה, כשנתיים לאחר תום שנת מס, ונרשם במוסד במאגר נתונים על שכר עובדים (להלן - קובץ ביטוח ושכר). הואיל ונתוני השכר האלה אינם זמינים במועד קבלת ההחלטה על הזכאות לקצבת משתכר, מתבסס המוסד על אישורי שכר שהמוגבלים בניידות נדרשים להמציא לו אחת לשנה כגון, טופס "ריכוז משכורת לשנת מס (106)". על פי הוראות המוסד, אם מוגבל בניידות אינו מגיש את האישורים על שכרו כעובד, אין לשלם לו קצבת משתכר.

1. ביוני 2005 שילם המוסד קצבת משתכר ל-2,791 מוגבלים בניידות (שיעור מוגבלותם היה קטן מ-80% ולא נקבע שהם זקוקים לכסא גלגלים ומשתמשים בו), ל-1,453 מהם שולמה קצבת משתכר גם בשנת 2002. משרד מבקר המדינה בדק אם קצבת משתכר משולמת למוגבלים בניידות הזכאים לה. הבדיקה התבססה על נתונים שהיו בידי משרד מבקר המדינה בדבר הכנסות של מדגם אקראי של 280 עובדים עצמאיים ועובדים שכירים בשנת 2002.

(א) על פי נתוני השומות שהתקבלו מרשות המסים, הכנסתם של 6 מ-280 המוגבלים בניידות האמורים הייתה נמוכה מהסכום המזכה בקצבת משתכר. אך הואיל ופקיד התביעות לא אישר את נתוני ההכנסה שנרשמו במערכת הניידות באופן אוטומטי, המשיך המוסד לשלם להם קצבת משתכר.

בתשובתו הודיע המוסד, כי "כדי לשפר העבודה יש לתקן התכנית הממוחשבת כך שעל פי המידע המגיע מקובץ מבוטח, יחושב מחדש סכום קצבת הניידות, ללא תלות בטיפול של פקיד התביעות. הנושא הוא עתיר עבודה במחשב והוא עומד על סדר היום לטיפול במסגרת תוכניות העבודה ולא הגיע ליישום בשל מטלות רבות אחרות... שהיו בסדר עדיפות קודם".

(ב) בשנת 2002 קבע המוסד את סכום ההכנסה של 4 מ-280 המוגבלים בניידות על פי הצהרתם, או על פי נתוני שומה שהתקבלו במוסד חמש שנים קודם לכן. לפי נתוני רשות המסים, עד שנת 2001 נסגר תיקם ברשות המסים, וגם לא התקבלו נתונים על שכרם מעבודה. עובדות אלו מעוררות ספק אם למוגבלים בניידות האלה יש כלל הכנסה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2006 הודיע המוסד, ש"מבחינה חוקית לא ניתן למנוע מאדם להצהיר על הכנסותיו, ונהפוך הוא: המוסד מחויב לקבל את ההצהרות ולפעול על-פיהן גם כשאין חובה... כל מבוטח רשאי לפתוח תיק כמי שאינו שכיר, ללא כל התניה. במידה והוא עונה להגדרת עובד עצמאי הוא ייחשב כ'עובד עצמאי' על כל המשתמע מכך... איננו מקבלים מידע על סגירת תיק במס הכנסה... מידע על הפסקת עיסוק אינו מגיע אלינו משום מקור למעט המבוטח עצמו או באמצעות מייצגו".

לגבי ארבעת המוגבלים בניידות שעלו במדגם הבדיקה הודיע המוסד בתשובתו, כי אחד מהם לא היה עובד עצמאי וקצבת משתכר שולמה לו בטעות, משום ש"נפלה טעות קולמוס בהזנת פרטי מבוטח אחר שמספר הזהות שלו דומה". לגבי שניים מהם יבדוק המוסד אם הם עובדים עצמאים, ולפי תוצאות הבדיקה יחליט אם הם זכאים לקצבת משתכר. המוגבל בניידות הרביעי נכלל בהגדרה של "עובד עצמאי" הזכאי לקצבת משתכר, לאחר שהצהיר במוסד, ש"הוא עובד 20 שעות בשבוע והכנסתו החודשית - 2,000 ש"ח".

עוד הודיע המוסד בתשובתו, כי לאחר שישלים את "הקשר השלם בין המידע שקיים במערכת מבוטח לבין המידע שישנו בגמלאות, ייקבעו הכללים לטיפול במקרים החריגים ויצומצמו תקלות שלא נבעו מטעות אנוש".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לשקול אם לצורך קביעת הזכאות של מוגבל בניידות לקצבת משתכר כדאי להסתפק בהצהרתו על הכנסתו (שאינה נתמכת בשומה או באישור של מעביד).

(ג) על פי נתוני קובץ ביטוח ושכר, בשנת 2002 היה שכרם של 9 מ-280 המוגבלים בניידות שבמדגם נמוך יותר מהסכום המקנה זכאות לקצבת משתכר. בדיקת המסמכים בתיקיהם של 6 מתוך 9 מהם העלתה, כי לא המציאו למוסד אישורים על שכרם בשנת 2002, חלקם אף לא המציאו אישורים עבור שנים אחרות שבהן שולמה להם קצבת משתכר.

בתשובתו הודיע המוסד, כי אחת לשנה הוא מכין רשימה של מוגבלים בניידות שלא הגישו לו אישורים על הכנסתם במהלך אותה שנה. פקידי התביעות בסניפים אמורים לפנות אליהם ולבקש מהם להמציא טופס ריכוז משכורת לשנת מס. עוד הודיע המוסד בתשובתו, כי הוא מתכוון לכלול בתוכנית העבודה לשנת 2007 פיתוח של המערכת הממוחשבת, שיאפשר לפנות למוגבלים בניידות אחת לשנה באופן אוטומטי, ולבקשם להמציא לו תלושי שכר.

(ד) לאחד מ-280 המוגבלים בניידות שבמדגם שילם המוסד קצבת משתכר וגם תוספת קצבה כמוגבל משתכר שברשותו ובבעלותו רכב, ושהמרחק בין מקום מגוריו ובין מקום עבודתו וחזרה הוא 40 ק"מ לפחות. על פי שומות לשנים 2001-2003, הייתה הכנסתו קטנה מההכנסה המקנה זכאות לקצבת משתכר, ולכן לא היה זכאי לה וגם לא לתוספת קצבה.

הביקורת העלתה, כי משנת 1996 לא הגיש המוגבל בניידות למוסד אישורים על הכנסתו כשכיר. אף על פי כן רשם פקיד התביעות במערכת הניידות, כי מינואר 2001 יש לו, נוסף על הכנסתו כעצמאי, גם שכר כעובד בסכום של 3,960 ש"ח בחודש. בעקבות הביקורת ביטל פקיד התביעות את רישום ההכנסה משכר, שלא אושרה במסמכים, הפסיק לשלם לו קצבת משתכר ותוספת קצבה ורשם בחשבונו חוב בסכום של כ-34,000 ש"ח.

על פי אומדן סטטיסטי, שילם המוסד בשנת 2002 ל-1,453 מוגבלים בניידות שמדגם הבדיקה חל עליהם קצבת משתכר שלא הגיעה להם בסכום כולל של כ-361,000 ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לבדוק כיצד נרשמה הכנסה מעבודה במערכת הניידות בלי שתועדה במסמכים הנדרשים, ומדוע לא אותר הרישום הזה בבקרת התקינות הנעשית במוסד.

2. ביוני 2005 שילם המוסד קצבה ל-6,688 מוגבלים בניידות ששיעור מוגבלותם קטן מ-80%, ושהיו רשומים במערכת הניידות כלא משתכרים. ל-3,002 מהם שולמה קצבת ניידות כמי שאינם משתכרים גם בשנת 2002. נמצא, כי בשנת 2002 הייתה ל-64 מהם (כ-2.1%) הכנסה מעבודה המקנה זכאות לקצבת משתכר, אך הם לא מיצו את זכאותם לקצבת משתכר לפחות בשנה זו, בסכום כולל של כ-312,000 ש"ח.

בדיקה משלימה באמצעות נתונים מעודכנים לשנת 2003 העלתה, כי באותה שנה לא מיצו את זכאותם לקצבת משתכר 44 מהם שהייתה להם הכנסה המקנה זכאות לקצבת משתכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמידע על שכר שמקבל המוסד באופן שוטף מרשות המסים ונרשם במאגריו (בקובץ ביטוח ושכר), ישמש אותו, בכפוף למגבלות כל דין, בקביעת זכאותם של מוגבלים בניידות לקצבת משתכר. השימוש במידע האמור, יש בו כדי להקל על הזכאים לקצבה ועל עבודת המוסד. הואיל ובדרך כלל, אין בידי המוסד מידע עדכני על שכרו של מוגבל בניידות שכיר במועד קבלת ההחלטה על זכאותו, רצוי שהמוסד יבדוק אותה בדיעבד, לאחר שקיבל את המידע מרשות המסים.

בתשובתו הודיע המוסד, כי "נתן עדיפות לטיפול בנושאים בעלי השלכות נרחבות יותר. הקישוריות לקובץ המדובר [קובץ ביטוח ושכר] רשומה בתכניות העבודה מזה זמן וכרגע אנו מסתפקים בשליפה אחת לשנה של קובץ המוגבלים בניידות שהם עובדים".

תשלום קצבת ניידות למוגבלים בניידות המקבלים קצבאות מכוח חוקים אחרים

1. מי שהינו נכה לפי אחד החוקים המפורטים בסעיף 4(ב) להסכם הניידות (להלן - חוקי השיקום), אינו זכאי להלוואה עומדת, אם בשל היותו נכה מתקיים לגביו הסדר שלפיו אינו חייב בתשלום מסים החלים על רכב, או שהוא זכאי לקבלת הלוואה לכיסוים שלא על פי ההסכם. נכה כאמור, אינו זכאי לקצבת ניידות, אם קיים לגביו הסדר של תשלום עבור החזקת רכב או של השתתפות בהוצאות ניידות.

אגף השיקום במשרד הביטחון מופקד על קביעת הזכאות להלוואות עומדות לרכישת רכב ולקצבת ניידות לזכאים מכוח חלק מחוקי השיקום: חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב]; חוק המשטרה (נכים ונספים), התשט"ו-1955; חוק שירות בתי הסוהר (נכים ונספים), התש"ך-1960; חוק התגמולים לחיילים ולבני משפחותיהם (חבלה שלא בעת מילוי תפקיד), התשמ"ח-1988.

בטופס התביעה להלוואה עומדת ולקצבת ניידות נדרש התובע לציין אם הוא מקבל הטבות מכוח אחד מחוקי השיקום. אם התובע זכאי להלוואה עומדת או לקצבת ניידות, הן מכוח הסכם הניידות והן מכוח אחד מחוקי השיקום, עליו לבחור במי מהם לממש את זכאותו.

השוואת הנתונים הרשומים במערכת הניידות עם הנתונים על מקבלי קצבאות הרשומים במערכת של אגף השיקום במשרד הביטחון העלתה, כי עד יוני 2005 שילם המוסד ל-4 מוגבלים בניידות במשך 39-69 חודשים קצבת ניידות, אף שהם מקבלים קצבה מכוח אחד מחוקי השיקום, ואף שציינו בטופס התביעה שהגישו למוסד שהם מקבלים קצבה ממשרד הביטחון. בעקבות הביקורת הפסיק המוסד לשלם את הקצבה ל-3 מ-4 המוגבלים בניידות האמורים, ורשם בחשבונם חוב בסכום של 27,858 - 109,732 ש"ח (עד דצמבר 2005 טרם הסתיים הבירור בעניינו של המוגבל בניידות הרביעי). בסה"כ שילם להם המוסד קצבאות שלא הגיעו להם בסכום כולל של כ-168,000 ש"ח.

עוד נמצא, כי ל-4 מוגבלים בניידות אחרים הפסיק המוסד לשלם קצבת ניידות, לאחר שנודע לו שהם קיבלו קצבת ניידות מכוח אחד מחוקי השיקום. אולם, הוא לא חייב שניים מהם להחזיר לו קצבאות ניידות בסכום של כ-7,000 ו-24,500 ש"ח שקיבלו במשך 8 ו-10 חודשים שבהם לא היו זכאים לקצבה מכוח הסכם הניידות.

בתשובתו הודיע המוסד, כי על פי "תוכנית המוסד תהיה הפגשה אוטומטית עם משרד הביטחון. המוסד בודק בימים אלה, אלו נתונים ממוחשבים ניתן לקבל ממשרד הביטחון. הפגשה כזו תמנע תשלום כפל... עד לפתרון הממוחשב הדרך למניעת כפל היא עבודה פרטנית של פקיד התביעות והמוסד יעשה לבקרה בנושא".

2. לפי הסכם הניידות, מוגבל בניידות לא יהיה זכאי לקבל הטבות אם וכל עוד הוא מקבל קצבה מיוחדת כמשמעותה בתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות)(מתן שירותים מיוחדים), התשל"ט-1978 (להלן - קצבה לשירותים מיוחדים).

על אף האמור לעיל, מנובמבר 1999 זכאי מוגבל בניידות לקבל הטבות לפי הסכם הניידות, אם הוא זכאי לקצבה לשירותים מיוחדים בשיעור קצבת יחיד מלאה, או שנקבעו לו 100% מוגבלות בניידות, או שוועדה רפואית קבעה כי הוא זקוק לכסא גלגלים והוא משתמש בו.

כדי לקבוע אם מוגבל בניידות זכאי לקצבת ניידות על המוסד לדעת, בין היתר, אם משולמת לו קצבה לשירותים מיוחדים ובאיזה שיעור. לשם כך מפגיש המוסד, כשלוש פעמים בחודש, את הנתונים הרשומים במערכת הניידות עם הנתונים במערכת "גמלאות נכות", שבה רשומים פרטי הזכאים לקצבת שירותים מיוחדים. תוצאות ההפגשה האמורה נרשמות במערכת הניידות פעמיים: ברשומה המכונה "גמלאות חיצוניות למוסד", וברשומה המכונה "החלטה לפקיד ראשון" (ברשומה זו מרוכזים כל פרטי הזכאות של המוגבל).

(א) נמצא, כי היו הבדלים בנתונים הנוגעים לזכאות לקצבת שירותים מיוחדים שהיו רשומים בשתי הרשומות לגבי 2,694 מוגבלים בניידות. המוסד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי בשל תקלה (באג) במערכת הניידות לא נרשמו הנתונים הנכונים ב"החלטה לפקיד ראשון". אולם, הואיל וקביעת הזכאות וחישוב הקצבה מבוססים על הנתונים ברשומה "גמלאות חיצוניות למוסד", לא השפיעה הטעות על זכאות המוגבלים בניידות ועל סכום הקצבה שהם מקבלים.

(ב) השוואה בין הנתונים ברשומה "גמלאות חיצוניות למוסד" ובין הנתונים ב"מערכת גמלאות נכות" לגבי 286 מ-2,694 המוגבלים בניידות האמורים, שנבחרו באופן אקראי, העלתה, כי לאחד מהם משלם המוסד מדצמבר 2003 שתי קצבאות; קצבה לשירותים מיוחדים וקצבת ניידות, בלי שאותר תשלום הכפל בהפגשות השוטפות שעושה המוסד. בעקבות הביקורת שלל המוסד את זכאותו של המוגבל בניידות לקצבה, ורשם בחשבונו חוב בסכום של 10,925 ש"ח.

על פי אומדן סטטיסטי, עד אוגוסט 2005 שילם המוסד ל-2,694 מוגבלים בניידות שמדגם הבדיקה חל עליהם, קצבת ניידות שלא הגיעה להם בסכום של כ-103,000 ש"ח.

בתשובתו הודיע המוסד, כי "בעקבות הביקורת נמצאה במקרה אחד טעות כספית. הבאג אותר ומטופל, כולל בדיקת המלאי כולו". עוד הודיע המוסד בתשובתו, כי החוב שנוצר בעקבות איתור התשלום הכפול ייעשה בכפוף לכללים שקבע המוסד לעניין ביטול חובות.

סעיף 9(א) לחוק, מעניק למוסד סמכות לתת הטבות סוציאליות שאינן ניתנות על פי החוק, אלא על פי הסכם בינו ובין הממשלה, אך הוא קובע גם, כי הטבות כאלה תינתנה "שלא בדרך קבע". לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בהטבה הניתנת בדרך קבע, ראוי להסדיר את הטיפול בנושא בחקיקה ולא בהסכם. עם זאת, כל עוד אין ההסכם מעוגן בחקיקה, ראוי שאנשי המקצוע המופקדים על הנושא, במוסד ובמשרד הבריאות, יבחנו את רשימת הליקויים שבהסכם, ובתיאום עם משרד האוצר יציעו את תיקונה, כדי שתוכל לשמש בסיס לפסיקת הוועדות הרפואיות.

קבלת מידע שוטף ממשרד התחבורה על רישיונות נהיגה ועל רישיונות רכב הוא כלי חיוני לאימות נתונים, שיאפשר למוסד לעקוב אחר קיום תנאי הזכאות להלוואה עומדת או לקצבה. כך יוכל המוסד להפסיק לשלם את הקצבה ולדרוש את החזר ההלוואה העומדת אם המוגבלים בניידות לא יעמדו בתנאים אלו. מן הראוי שמשרד האוצר, המוסד ומשרד התחבורה יגיעו להסדר ביניהם בעניין העברת הנתונים הדרושים למוסד למילוי תפקידו, ואם יהיה בכך צורך עליהם לפנות ליועץ המשפטי לממשלה שיכריע בעניין.

על המוסד לחדש את בקרת האיכות על ההחלטות הנוגעות לזכאות להלוואה עומדת ולקצבאות שמקבלים פקידי התביעות בסניפים; עליו לשפר את הבקרות האוטומטיות של מערכת הניידות באופן שיוכלו להתריע על אי התאמה בין ההחלטות של הוועדה הרפואית או החלטת המכון הרפואי לבטיחות בדרכים לסכום ההלוואה העומדת. יש לשפר גם את הבקרה על רישום הנתונים המשמשים בסיס לחישובים של ההלוואה העומדת ושל הקצבה, ובהם רישום כלי רכב משותף, רכב לאביזרים מיוחדים ושווי האבזרים המותקנים בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד להדק את המעקב אחר רישום סכומי החובות של המוגבלים בניידות במערכת הכספית, ולעשות לאכיפת הגבייה מהחייבים. אחת הדרכים לכך היא שעבוד כלי רכב שרכשו מוגבלים בניידות בעזרת הלוואה עומדת, ומימושו באמצעות שירותי ההוצאה לפועל, כאשר המוגבל בניידות אינו פורע את חובו.