



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

דוחות מבקר המדינה על המוסד לביטוח לאומי

מוגש לוועדה לענייני ביקורת המדינה

כתיבה: פלורה קוך דבידוביץ'

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות בכיר
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ו בכסלו תש"ע
13 בדצמבר 2009

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

רקע

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה לקראת ישיבתה ב-14 בדצמבר 2009, כ"ז בכסלו תש"ע, בנושא סדרי הטיפול בחשדות לעבירות מרמה כלפי המוסד לביטוח לאומי והבקרה על תשלומים לזכאים בסיוע מערכות ממוחשבות.

המוסד לביטוח לאומי פועל מתוקף **חוק הביטוח הלאומי, התשי"ד-1953**, ומופקד על ביטחון סוציאלי.¹ כמו כן, מתפקידו של המוסד לביטוח לאומי להבטיח הגנה כלכלית וחברתית לכל תושב, במתן גמלאות שונות המפורטות בחוקים ובתקנות.² מלבד זאת המוסד לביטוח לאומי מופקד על גביית דמי הביטוח הלאומי על-פי **חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב]**, **התשנ"ה-1995**, ודמי ביטוח בריאות למימון מערכת הבריאות, על-פי **חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994**.³

לאורך השנים ערך משרד מבקר המדינה ביקורות בנושאים שונים הקשורים להתנהלות המוסד לביטוח לאומי.⁴ במסמך זה יפורטו עיקרי הממצאים של משרד מבקר המדינה בנושאים האלה: ביקורת ניכויים; החזר תשלומי יתר של ביטוח; סדרי טיפול בחשדות לעבירות מרמה כלפי המוסד לביטוח לאומי ובקרה על תשלומים לזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות. כמו כן יוצגו במסמך עמדות הגורמים הרלוונטיים בנושאים האמורים.

ממצאי משרד מבקר המדינה בנושא התנהלות המוסד לביטוח לאומי

להלן עיקרי הממצאים של משרד מבקר המדינה בנושאים הקשורים להתנהלות המוסד לביטוח לאומי.

1. **ביקורת ניכויים – חיוב מעבידים ועדכון גמלאות:** המוסד לביטוח לאומי עורך ביקורת ניכויים כדי לבדוק אם מעבידים מנכים משכר העובדים דמי ביטוח על-פי החוק ואם הם מציינים בתלוש השכר את מלוא השכר המשולם לכל עובד. במקרים שבהם נמצא כי מעבידים לא דיווחו על כל דמי הביטוח הנדרשים, המוסד לביטוח לאומי מחייב אותם בתשלום ההפרש.⁵ להלן עיקרי דוח משרד מבקר המדינה 57ב, לשנת 2006, העוסק בין היתר בנושא זה:

א. מבקר המדינה ציין כי ליחידה המופקדת על ביקורת ניכויים במוסד לביטוח לאומי אין נוהלי עבודה כתובים, אך יש שניתנות לעובדי היחידה הנחיות באמצעות חוזרים כתובים. המבקר ציין כי על המוסד לביטוח לאומי לגבש נהלים כתובים לעבודת יחידת ביקורת הניכויים ולוודא כי מבקרי הניכויים יישמו את הנהלים.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: יחידת ביקורת הניכויים פועלת כיום על-פי נוהלי עבודה מקצועיים.⁶

¹ אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, <http://www.btl.gov.il/About/Pages/default.aspx>, כניסה: 2 בנובמבר 2009.

² כיום מעוגנות בחוק הביטוח הלאומי תוכניות לביטוח זיקנה ושאיירים; אמהות; ילדים; נפגעי עבודה; נכות כללית; סיעוד ותוכניות נוספות. שם.

³ משרד מבקר המדינה, **דוח** 59ב, לשנת 2008.

⁴ משרד מבקר המדינה, **דוח** 52א, לשנת 2001, **דוח** 57ב, לשנת 2006, ו**דוח** 59ב, לשנת 2008.

⁵ משרד מבקר המדינה, **דוח** 57ב, לשנת 2006.

⁶ עו"ד נורית יצחק, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 26 באוקטובר 2009.



ב. מבקר המדינה ציין כי אף שתקנות הביטוח הלאומי מחייבות דיווח אחת לחודש של המעבידים על השכר ששולם לכל אחד מהעובדים, המוסד לביטוח לאומי קבע כי המעסיקים יצינו את המספר הכולל של העובדים שהעסיקו ואת השכר הכולל ששולם להם, בלי לפרט את שכרו של כל אחד מהעובדים בנפרד.⁷

תגובת המוסד לביטוח לאומי: דיווחי מעבידים על השכר המשולם לכל אחד מעובדיהם מתקבלים בטופס ייעודי (טופס 102) המאפשר לדווח על פרטיהם של עד תשעה עובדים. למוסד לביטוח לאומי יש אפשרות לקלוט את פרטיהם של יותר מתשעה עובדים באופן ממוכן, אך במסגרת החוק הקיים אין אפשרות לחייב את המעסיקים בדיווח מסוג זה. המוסד לביטוח לאומי מאפשר למעסיקים המעוניינים בכך לדווח על פרטיהם של עד 15 עובדים באמצעות אתר התשלומים של המוסד לביטוח לאומי באינטרנט.⁸

ג. במקרים מסוימים יחידת ביקורת הניכויים במוסד לביטוח לאומי קובעת את בסיס החיוב בדמי ביטוח למעביד שנעשית אצלו ביקורת ניכויים על-פי נתוני השומה שרשות המסים קבעה לו. מבקר המדינה ציין כי עד נובמבר 2006 לא יזמו גורמים מקצועיים במוסד לביטוח לאומי פנייה אל שר הרווחה כדי שיקבע בתקנות את סוגי המידע שהמוסד רשאי לקבל מרשות המסים.⁹ לדברי מבקר המדינה, צפוי כי קבלת המידע האמור תסייע למוסד לביטוח לאומי לייעל את מערך ביקורת הניכויים שלו; לקצר את זמן הביקורת; להגדיל את מספר המעבידים שנערכת אצלם ביקורת ניכויים ולהגדיל את דמי הביטוח שהמוסד גובה.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן: חוק ההסדרים), קבע את סוגי המידע שהמוסד לביטוח לאומי רשאי לקבל מרשות המסים כדי לקבוע את גובה דמי הביטוח,¹⁰ ובהם:

1. מידע על הכנסות נישום כפי שדווחו לרשות המסים בישראל על-ידי או על-ידי מעסיקו, לפי העניין, למעט הכנסה מרווחי הון כמשמעותם בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה;
2. מידע על החזקת מניות בחברת בית ובחברה משפחתית;¹¹
3. מידע על שומות ניכויים שנערכו למעסיק על-ידי רשות המסים בישראל.¹²

עוד נקבע בחוק ההסדרים כי שר הרווחה, בהסכמה עם שר המשפטים ועם שר האוצר, ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, רשאי לקבוע סוגי מידע נוספים שהמוסד לביטוח לאומי רשאי לקבל

⁷ מבקר המדינה ציין כי מהמוסד לביטוח לאומי נמסר שמתכונת הדיווח נקבעה לפני תקופה ארוכה, בשל מגבלות טכניות שלא אפשרו למעבידים להעביר אליו נתונים חודשיים על כל עובד ובשל הקושי לקלוט נתונים אלה במוסד לביטוח לאומי. משרד מבקר המדינה, דוח 357, לשנת 2006.

⁸ מר יגאל ברזני, סמנכ"ל ביטוח וגבייה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 16 בנובמבר 2009.

⁹ מבקר המדינה ציין כי בהעדר תקנות בנושא, רשות המסים אינה מוסרת למוסד לביטוח לאומי את השומות שהיא קובעת למעבידים מכוח פקודת מס הכנסה. משרד מבקר המדינה, דוח 357, לשנת 2006.

¹⁰ עו"ד נורית יצחק, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 26 באוקטובר 2009.

¹¹ לעניין זה, "חברת בית" ו"חברה משפחתית" כמשמעותן בסעיפים 64 ו-64א לפקודת מס הכנסה.

¹² חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, סעיף 139, פסקה (21)(א)-(ג).



מרשות המסים. מידע זה יימסר במידה שיידרש לצורך קביעת חיוב אדם בדמי ביטוח או לצורך קביעת זכאותו של אדם לגמלה שהמוסד לביטוח לאומי משלם, והזכאות לה, שיעורה או אופן חישובה תלויים בהכנסת המבוטח.¹³

2. החזר תשלומי יתר של דמי ביטוח: המוסד לביטוח לאומי מחויב על-פי חוק לזכות את חשבונם של מעבידים שנגבו מהם דמי ביטוח גבוהים מהנדרש. בדוח 57ב, לשנת 2006, ציין מבקר המדינה כי ביוני 2006, כשנתיים וחצי לאחר הדיון הראשון במינהלת המוסד לביטוח לאומי ועצירת הטיפול בתביעות ההחזר של דמי הביטוח שנגבו, עדיין לא הוקם במוסד לביטוח לאומי מנגנון שיאפשר לחשב ולהחזיר למעבידים ולעובדים תשלומי יתר שנגבו מהם.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: בעבר נהג המוסד לביטוח לאומי לתת החזרים בהתאם לבקשות מעסיקים. בעקבות ריבוי הבקשות להחזרים והקושי לאמת את הבקשות שהוגשו הוחלט להקים מערכת החזרים אוטומטית.¹⁴ המוסד לביטוח לאומי החל בתהליך ביצוע החזרים בספטמבר 2009.¹⁵

3. סדרי הטיפול בחשדות לעבירות מרמה כלפי המוסד לביטוח לאומי: בדוח מבקר המדינה 59ב, לשנת 2008, ציין המבקר כי למוסד לביטוח לאומי נגרמים הפסדים כספיים ניכרים בשל עבירות מרמה.¹⁶ במרס 2004 החליטה הממשלה¹⁷ להקים **יחידה משטרתית ארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (יאל"כ)**, ולהטיל על המוסד לביטוח לאומי לשתף עמה פעולה לשם צמצום היקפי הפשיעה הכלכלית כלפיו.¹⁸ להלן עיקרי דוח משרד מבקר המדינה 59ב, לשנת 2008, העוסק בין השאר בנושא זה:

א. סדרי חקירת חשד לביצוע עבירות: המוסד לביטוח לאומי מוסמך על-פי חוק לחקור עבירות פליליות מיוחדות, ובהן קבלת גמלה או הגדלת גמלה במרמה; אי-תשלום דמי ביטוח ומסירת הצהרה כוזבת בהקשר של דמי ביטוח. בביקורת האמורה ציין מבקר המדינה כי המוסד לביטוח לאומי לא יישם את המלצות הוועדות והצוותים שהוקמו כדי להביא לשיפור ההיערכות של המוסד לביטוח לאומי לצמצום ולמניעת עבירות מרמה כלפיו.¹⁹

תגובת המוסד לביטוח לאומי: בעקבות הממצאים שפורטו בדוח 59ב של מבקר המדינה מינתה ב-26 בנובמבר 2008 מנכ"לית המוסד, הגב' אסתר דומיניסיני, צוות לשיפור מערך החקירות בראשות יועץ

¹³ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, סעיף 139, פסקה (א)-(ג).

¹⁴ הגב' אסתר דומיניסיני, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, מכתב אל מר יעקב זלצר, מנהל אגף בכיר לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, 1 במרס 2009.

¹⁵ עו"ד נורית יצחק, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 26 באוקטובר 2009.

¹⁶ בין העבירות קבלת כספים שלא כדין ואי-תשלום דמי ביטוח. בשנת 2008 הוציא המוסד לביטוח לאומי על תשלום גמלאות כ-50 מיליארד ש"ח, וכ-2.5 מיליארדי ש"ח מסכום זה (כ-5% מסך ההוצאה) שולמו עקב מעשי הונאה כלפי המוסד לביטוח לאומי. מהשוואה בין-לאומית שנערכה מטעם ממשלת אנגליה בין שמונה מדינות במערב אירופה עולה כי שיעור ההונאות מסך תשלומי הגמלאות במדינות אלה הוא כ-4%. מתוך דברי הסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009.

¹⁷ החלטת הממשלה מס' 1799, 13 באפריל 2004.

¹⁸ המוסד לביטוח לאומי נאבק בפשיעה כלכלית באמצעות חקירות לאיתור מעשי מרמה כלפיו. באגף החקירות של המוסד פועלים הגורמים האלה: **מטה ארצי מצומצם** האחראי לביצוע פעילות המטה, להכשרת חוקרים ולסיוע וייעוץ לסניפים; **יחידה ארצית לחקירות הונאה** הפועלת באמצעות ארבע שלוחות ואחראית לביצוע חקירות יזומות על-פי מידע מודיעיני ולטיפול בפרשיות; **חוקרים בסניפים** הנותנים מענה לצרכים השוטפים של הסניף הסניפים שהם מוצבים בהם. משרד מבקר המדינה, דוח 59ב, לשנת 2008.

¹⁹ בשנים 2002–2006 פעלו הוועדות והצוותים האלה: ועדה לבדיקת מערך החקירות במוסד לביטוח לאומי שמינה בשנת 2003 שר הרווחה דאז, חה"כ זבולון אורלב; ועדה לבחינת דרכי אכיפה והרתעה שמינה בשנת 2004 מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי דאז, ד"ר יגאל בן-שלום; צוות לגיבוש תוכנית אסטרטגית לבקרה ומניעת הונאות במוסד לביטוח לאומי שמינה בשנת 2005 מנכ"ל המוסד דאז, ד"ר יגאל בן-שלום. משרד מבקר המדינה, דוח 59ב, לשנת 2008.



בכיר למנכ"ל,²⁰ ובין מטרותיו: בחינת המלצותיהן של ועדות קודמות אשר עסקו בנושא; שיפור עבודת אגף החקירות; גיבוש תהליכי עבודה פנימיים ועוד. אומנם המלצותיו של הצוות הוגשו ביולי 2009, אך מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי הטיפול בהן מושהה עד להשלמת היכרות המנהל החדש של אגף החקירות עם הנושא. במוסד לביטוח לאומי מעריכים כי הדיון בנושא יתקיים בתוך כחודש.²¹

ב. סדרי העמדה לדין וסגירת תיקים: המוסד לביטוח לאומי הוא רשות חוקרת, ולא הוענקו לו סמכויות הנתונות לרשות התובעת.²² לצורך קבלת החלטות בכל הקשור לעבירות כלפיו הוענקו סמכויות התביעה ליחידת התביעות ביחידה המשטרתית הארצית למאבק בפשיעה כלכלית, המתמחה בתחום הפשיעה הכלכלית, ובכלל זה בעבירות מרמה כלפי המוסד לביטוח לאומי.²³ להלן עיקרי דוח משרד מבקר המדינה 59ב, לשנת 2008, העוסק בין היתר בנושא זה:

- להערכת מבקר המדינה, הליך הטיפול בתיקים שבהם עולה חשד לקיומו של היבט פלילי הוא הליך ארוך ומסורבל;
- במרס 2007 נחתם נוהל לשיתוף פעולה בין משטרת ישראל לבין המוסד לביטוח לאומי, שנועד להחליף את נוהל מינהל הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי. עם זאת, במועד הביקורת נמצא כי המוסד לביטוח לאומי לא שינה, לא החליף ולא ביטל את נוהל מינהל הגמלאות, אלא המשיך לעבוד על-פיו.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: בהתאם להמלצות מבקר המדינה הופץ ב-29 ביוני 2009 נוהל עבודה משופר.²⁴

- מבקר המדינה הצביע על כך שברוב התיקים שנבדקו לא לוו החלטות המוסד לביטוח לאומי להפסיק את הטיפול בתיקים במישור הפלילי בנימוק ובתיעוד ההחלטות, וכך נמנעה בקרה על תהליך ההחלטה.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: נעשו שינויים במערכת הממוחשבת "חוקר יחידת התיאום" שהותאמה לשימוש עובדי אגף החקירות של המוסד והמערכת הממוחשבת משמשת כיום את חוקרי אגף החקירות בעבודתם.²⁵

- מבקר המדינה ציין כי בתיקים רבים שהועברו לטיפול היחידה הארצית למאבק בפשיעה כלכלית שבמשטרת ישראל נדרשו השלמות חקירה. בביקורת משרד מבקר המדינה נמצא כי בכמחצית מכלל התיקים שנבדקו לא ביצעו חוקרי המוסד לביטוח לאומי את השלמות החקירה הנדרשות.

²⁰ בצוות לשיפור מערך החקירות שותפים נציגי אגף החקירות, נציגי הלשכה המשפטית, נציגי מינהל הגמלאות ונציגי מינהל הגבייה של המוסד לביטוח לאומי.

²¹ עו"ד נורית יצחק, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 26 באוקטובר 2009.

²² המודל החקיקתי של סמכויות התביעה משקף רעיון של הפרדה בין סמכויות הרשות החוקרת לבין סמכויות הרשות המאשימה-התובעת.

²³ משרד מבקר המדינה, דוח 59ב, לשנת 2008.

²⁴ עו"ד נורית יצחק, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 23 בנובמבר 2009.

²⁵ עו"ד נורית יצחק הנ"ל, מכתב, 26 באוקטובר 2009.



תגובת המוסד לביטוח לאומי: להערכת סמנכ"ל לוגיסטיקה וחקירות במוסד לביטוח לאומי נעשו רוב השלמות החקירה שמבקר המדינה הצביע על חסרונן.²⁶

▪ מבקר המדינה המליץ למשטרת ישראל ולמוסד לביטוח לאומי לבחון את התשתית החוקית של העברת חומר חקירה מהמוסד לביטוח לאומי ליחידת התביעות ביחידה הארצית למאבק בפשיעה כלכלית שבמשטרת ישראל ובמידת הצורך ליזום חקיקה או התקנת תקנות בנושא זה.

תגובת המשרד לביטחון הפנים: בעקבות ממצאי דוח מבקר המדינה נבחנו שוב סמכויות התביעה המשטרתית לקבלת חומר חקירה מהמוסד לביטוח לאומי. בבדיקה נמצא כי יש סמכות חוקית להעברת חומר חקירה ישירות מהמוסד ליחידת התביעות.²⁷ ב-29 באוקטובר 2009 העביר המשרד לביטחון הפנים אל לשכת היועץ המשפטי מסמך בנושא קבלת חומר חקירה מהמוסד לביטוח לאומי לתביעה המשטרתית. מהמשרד לביטחון הפנים נמסר כי עד 22 בנובמבר 2009 טרם התקבלה מלשכת היועץ המשפטי תשובה בנושא זה.²⁸

ג. **מיצוי סנקציות כלפי חשודים בניסיון מרמה**: סעיף מס' 327 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, מאפשר למוסד לביטוח לאומי לנקוט סנקציות לא פליליות כלפי מבוטחים המנסים לקבל גמלה במרמה. בדוח 59ב, לשנת 2008, ציין מבקר המדינה כי:

▪ המוסד לביטוח לאומי ממעט לנקוט סנקציות הנתונות לרשותו מכוח סעיף מס' 327 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, כלפי המנסים לקבל גמלה במרמה;

▪ על המוסד לביטוח לאומי להשתמש בכל הסנקציות העומדות לרשותו ולקבוע מדיניות מעוגנת בנהלים בכל הקשור להפעלתן.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: ב-29 ביוני 2009 הפיץ מינהל הגמלאות נוהל עדכון לטיפול בתיקים שבהם קיים חשד להיבט פלילי.

ד. **סדרי העבודה באגף החקירות**: לחוקרי המוסד לביטוח לאומי מוקנות סמכויות לצורך מילוי תפקידם. בביקורת משרד מבקר המדינה הודגש הצורך בהכשרת חוקרי המוסד לביטוח לאומי ובהדרכתם, וצוינו הממצאים שלהלן:²⁹

▪ לעתים חוקרי המוסד לביטוח לאומי מבצעים פעולות חקירה ללא ליווי ובלא שהוכשרו לכך בקורס ייעודי. במועד הביקורת טרם יושמו המלצות ועדת מערך החקירות לעניין מבנה ההכשרה הרצויה של חוקרים.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: קיומו של קורס להכשרת חוקרים מותנה בהשתתפות 12–14 חוקרים לפחות, ועל כן לא תמיד אפשר לקיים קורס סמוך למועד קליטתו של כל חוקר. תקופת ההמתנה לקורס

²⁶ עו"ד נורית יצחק, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 23 בנובמבר 2009.

²⁷ רפ"ק יפעת חסון, יועצת משפטית ביחידה למאבק בפשיעה כלכלית שבמשטרת ישראל, מכתב, 13 ביולי 2009.

²⁸ מר אורי שוהם, יועץ השר לביטחון הפנים לענייני הכנסת והממשלה, 22 בנובמבר 2009. יש לציין כי עד למועד הגשת המסמך לא התקבלה עמדתו של משרד המשפטים בעניין.

²⁹ משרד מבקר המדינה, דוח 59ב, לשנת 2008.



מנוצלת לתהליך למידה שעיקרו חניכת החוקר ופיקוח חוקר מנוסה על עבודתו. חוקרים שטרם עברו קורס הכשרה אינם מורשים לנהל חקירות באזהרה.³⁰

- מבקר המדינה ציין כי חוקרי המוסד לביטוח לאומי פועלים על-פי התפיסה שעבודתם נועדה לספק מידע בעיקר לצורך דחיית תביעות לגמלה. תפיסה זו מביאה לאי-מיצוי חקירות ולא-ביצוע פעולות החקירה הנדרשות לטיפול במישור הפלילי במקרים הראויים.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: אגף החקירות יכשיר את חוקרי המוסד לביטוח לאומי לחקירות פליליות בשיתוף עם משטרת ישראל, ומשטרת ישראל אישרה את תוכנית הכשרת החוקרים של המוסד לביטוח לאומי. האישור ניתן להכשרת 25 חוקרים.³¹

- ברשימות החוקרים המועמדים להסמכה שהגיש המוסד לביטוח לאומי למשרד לביטחון הפנים נכללו חוקרים שטרם השתתפו בקורס הדרכה כלשהו מטעם המוסד לביטוח לאומי. מבקר המדינה ציין כי המשרד לביטחון הפנים לא בדק אם החוקרים הוכשרו כנדרש, והסתפק בפרטים שצירף המוסד לביטוח לאומי.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: אגף החקירות של המוסד לביטוח לאומי הפסיק לכלול בבקשות ההסמכה שהוא מגיש למשרד לביטחון הפנים חוקרים שטרם הוכשרו.³²

- מבקר המדינה ציין כי המלצות ועדת מערך החקירות בעניין כתיבת נוהלי עבודה לא יושמו, ואין לאגף החקירות של המוסד לביטוח לאומי קובץ נהלים עדכני שמפורטות בו הנחיות רלוונטיות לניהול תיק חקירה. המבקר עוד כי באגף החקירות לא נעשית בקרת איכות של עבודת החוקרים.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: ביולי 2009 נכנס לתפקידו מנהל אגף חקירות חדש, והוא לומד את הנושא ובוחר את השינויים הנדרשים.³³

- מבקר המדינה ציין כי לא הוגדרה רשימת פעולות שמזכות את חוקרי אגף החקירות של המוסד לביטוח לאומי בשכר עידוד.³⁴ המלצות הוועדה לבדיקת מערך החקירות שהגישה את מסקנותיה בשנת 2004 טרם יושמו, והקריטריונים לחישוב שכר עידוד לחוקרים לא השתנו משנת 1995.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: עד סוף שנת 2009 יסתיים הטיפול בנושא שינוי שיטת היישום של שכר עידוד לחוקרים.³⁵

³⁰ הגב' אסתר דומיניסיני, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, מכתב אל מר יעקב זלצר, מנהל אגף בכיר לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, 1 במרס 2009.

³¹ עו"ד נורית יצחק, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 26 באוקטובר 2009.

³² הגב' אסתר דומיניסיני, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, מכתב אל מר יעקב זלצר, מנהל אגף בכיר לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, 1 במרס 2009.

³³ עו"ד נורית יצחק, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 23 בנובמבר 2009.

³⁴ שכר עידוד הוא מערכת המדידה והתגמול המקובלת בשירות הציבורי. מערך החקירות מתוגמל באמצעות שכר עידוד המבטא את יעדי החקירה ומעודד את החוקרים לסיים חקירת תיקים רבים יותר. משרד מבקר המדינה, דוח 59ב, לשנת 2008.

³⁵ הגב' אסתר דומיניסיני, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, מכתב אל מר יעקב זלצר, מנהל אגף בכיר לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, 1 במרס 2009.



ה. פעילות היחידה לתיאום עם גורמי חוץ: יחידת התיאום הוקמה בנובמבר 2004 במטרה לקדם את שיתוף הפעולה והתיאום בין המוסד לביטוח לאומי לבין היחידה המשטרתית הארצית למאבק בפשיעה כלכלית. להלן עיקרי דוח משרד מבקר המדינה 59, לשנת 2008, העוסק בין השאר בנושא זה:

▪ למרות ההחלטה להכפיף את יחידת התיאום לאגף החקירות, במועד הביקורת היא עדיין היתה כפופה לסמנכ"ל גבייה וביטוח האחראי גם לאגף החקירות. מבקר המדינה ציין כי אי-הכפפת יחידת התיאום לאגף החקירות מונעת את קיומו של מבנה ארגוני ראוי ומביאה לפגיעה בתפקודה.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: יחידת התיאום הוכפפה לאגף החקירות הכפוף לסמנכ"ל חקירות ולוגיסטיקה.³⁶

▪ מבקר המדינה ציין כי עד מאי 2008 כמעט לא השתמשה יחידת התיאום במערכות המחשוב שנבנו לצרכיה, והזינה במערכת הממוחשבת רק חלק קטן מנתוני התיקים שבהם עלה חשד לקיום היבט פלילי.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: מאז מאי 2008 נעשית הזנה שוטפת של נתוני תיקים למערכת הממוחשבת של יחידת התיאום. מערכת המחשוב "חוקר יחידת התיאום" הותאמה לצורכי יחידה זו וכיום היא בשימוש.³⁷

▪ מבקר המדינה ציין שכדי להבטיח את יעילות ההליך הפלילי יש להטמיע את אופן ביצוע ההליך בקרב עובדי המוסד לביטוח לאומי. לצורך זה המליץ המבקר כי המוסד לביטוח לאומי ויחידת התיאום יקימו מערך הדרכה וזה יקיים פעולות הדרכה מובנות ושיטתיות בימי עיון ובקורסים.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: יחידת התיאום מדריכה את העובדים בסניפי המוסד לביטוח לאומי בהרצאות על הטיפול הנדרש במקרים החשודים בהיבט פלילי ופועלת להטמעת הנוהל בישיבות פרטניות עם החוקרים, בימי עיון ובקורסים מקצועיים.³⁸

4. בקרה על תשלומים לזכאים בסיוע מערכות ממוחשבות: מדי שנה משולמים לזכאים סכומי כסף ניכרים בתוכניות סיוע, בתשלומי רווחה, בתגמולים ובגמלאות. על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2008 הסתכמו תשלומי הגמלאות מטעמו בכ-40 מיליארד ש"ח. 10 מיליארדי ש"ח נוספים מומנו מכספים שהעביר משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי בעבור גמלאות. בשל מספרן הגדול של תוכנית הסיוע, היקף התשלומים הגדול, אמות המידע המורכבות שעל-פיהן נקבעת הזכאות לקבלת תשלומים ושינויי החקיקה התכופים הנעשים בתחום זה, עלולות להתרחש תקלות בשוגג או במזיד בעת קבלת החלטות פרטניות בדבר זכאות ובעת התשלום עצמו. כמו כן, מערכות המידע הממוחשבות שבסיוען התשלומים מועברים לזכאים חשופות לא פעם לסכנות כגון טעויות, שיבושים או ניצול לרעה ומעשי הונאה הן של גורמים פנימיים והן של גורמים חיצוניים.³⁹ בחודשים ספטמבר עד נובמבר 2008 ערך

³⁶ עו"ד נורית יצחק, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 26 באוקטובר 2009.

³⁷ שם.

³⁸ הגב' אסתר דומייניסיני, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, מכתב אל מר יעקב זלצר, מנהל אגף בכיר לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, 1 במרס 2009.

³⁹ משרד מבקר המדינה, דוח 59, לשנת 2008.



מבקר המדינה ביקורת מעקב כדי לבדוק אם תוקנו הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת. להלן עיקרי הממצאים המפורטים בדוח 59ב:⁴⁰

- למרות הצעדים שנקט המוסד לביטוח לאומי לשיפור יישומי המחשב ואיכות הנתונים שברשותו, עדיין אין פקידי התביעות במוסד לביטוח לאומי מקבלים את כל המידע הדרוש להם לביצוע עבודתם, כיוון שרק חלק ממערכות הגמלאות משולבות בפרויקט האינטגרציה⁴¹ שיזם המוסד לביטוח לאומי.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: מערכת מזונות ומערכת גמלת נכות כללית חוברו למערכת האינטגרציה, שנכלל בה גם מידע על חובות המבוטחים בגמלאות ובגבייה. חיבור מערכת מזונות למערכת הכספית של המוסד נדחה לרבעון השני של שנת 2010, בשל מורכבות השינוי הנדרש. מועד החיבור של מערכת נכות כללית למערכת הכספים של המוסד נדחה אף הוא, בשל השינויים המערכתיים שנדרשו עקב הפעלת חוק לרון (תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי, שעניינו עידוד נכים לצאת לעבודה).⁴² מהמוסד לביטוח לאומי נמסר עוד כי חיבור מערכת הנכות למערכת הכספית כבר החל וסיום העבודה צפוי עד סוף שנת 2010.⁴³

- **הטיפול בחובות:** מבקר המדינה ציין כי במרס 2008 הסתכמו החובות למוסד לביטוח לאומי בכ-1.5 מיליארד ש"ח.⁴⁴ בביקורת נמצא גם כי כ-4% מסכום החובות בוטלו על-פי הוראת הוועדה למחיקת חובות וכי ב-25% מהחובות אין אפשרות לטפל עקב פטירת המבוטח או הגירתו. מבקר המדינה העיר כי שיעור הקיזוז והחזרי החובות היה נמוך לעומת סכום החובות, פחות מ-5% ממנו. עוד ציין מבקר המדינה כי המוסד לביטוח לאומי לא השתמש בסמכות שניתנה לו בפקודת המסים (גבייה) ולא הטיל סנקציות על חייבים שקיבלו תשלומים שלא כדין.

תגובת המוסד לביטוח לאומי: המוסד לביטוח לאומי התחייב כי עד סוף שנת 2009 יטופלו 1,200 מקרי חוב של יותר מ-100,000 ש"ח ו-1,200 מקרי החוב הגבוהים ביותר שנוצרו בשנה האחרונה. מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי טיפל ב-2,000 מקרי חוב של יותר מ-100,000 ש"ח.⁴⁵

⁴⁰ משרד מבקר המדינה, דוח 59ב, לשנת 2008.

⁴¹ פרויקט האינטגרציה נועד למסור לפקידי התביעות של המוסד לביטוח לאומי מידע עדכני ושוטף במהלך אישור הגמלאות ועדכונים על כל שינוי בנתונים של תביעות שכבר אושרו. מימוש פרויקט זה אמור לסייע למוסד לביטוח לאומי להימנע מתשלומים שלא כדין. משרד מבקר המדינה, דוח 59ב, לשנת 2008.

⁴² ועדת-לרון הוקמה כדי לבחון את השילוב של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה. לאור המלצותיה נכנס לתוקף ב-1 באוגוסט 2009 תיקון חוק הביטוח הלאומי שנועד לשפר את התנאים של מקבלי קצבת נכות שיוצאים לעבוד. אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, <http://www.btl.gov.il/benefits/Disability/laron/Pages/default.aspx>, כניסה: 27 באוקטובר 2009. מהמוסד לביטוח לאומי נמסר כי אין אפשרות טכנית לטפל בו בזמן בשני שינויים מערכתיים כה גדולים במערכת המחשבים. עו"ד נורית יצחק, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 23 בנובמבר 2009.

⁴³ שם.

⁴⁴ סכום זה מורכב מתשלום גמלאות ותשלומים מכספי משרד האוצר. בתשובת המוסד לביטוח לאומי למשרד מבקר המדינה בשנת 2008 ציין המוסד כי ב-1.5 מיליארד נכללים חובות מצטברים משנות ה-80 וחובות בגין תשלומים שניתנו מכספי ההעברה של משרד האוצר. משרד מבקר המדינה, דוח 59ב, לשנת 2008.

⁴⁵ עו"ד נורית יצחק, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 23 בנובמבר 2009.



מקורות

דוחות משרד מבקר המדינה

- דוח 52א, לשנת 2001.
- דוח 57ב, לשנת 2007.
- דוח 59ב, לשנת 2008.

שיחות ומכתבים

- ברזני יגאל, סמנכ"ל ביטוח וגבייה במוסד לביטוח לאומי, מכתב, 16 בנובמבר 2009.
- דומיניסיני אסתר, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, מכתב אל מר יעקב זלצר, מנהל אגף בכיר לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, 1 במרס 2009.
- חסון יפעת, רפ"ק, יועצת משפטית ביחידה למאבק בפשיעה כלכלית שבמשטרת ישראל, מכתב, 13 ביולי 2009.
- יצחק נורית, עו"ד, מנהלת אגף פניות הציבור וטיפול בענייני ביקורת המדינה במוסד לביטוח לאומי, מכתבים, 23 ו-26 באוקטובר 2009.
- שוהם אורי, יועץ השר לביטחון הפנים לענייני הכנסת והממשלה, 22 בנובמבר 2009.

חקיקה והחלטות הממשלה

- החלטת הממשלה מס' 1799, 13 באפריל 2004.
- הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009.
- חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009.

אינטרנט

- המוסד לביטוח לאומי, <http://www.btl.gov.il/About/Pages/default.aspx>, כניסה: 2 בנובמבר 2009.
- המוסד לביטוח לאומי, <http://www.btl.gov.il/benefits/Disability/laron/Pages/default.aspx>, כניסה: 27 באוקטובר 2009.

