

ממצאי מעקב

הבקרה על תשלומים לזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות

תקציר

בכל שנה המדינה משלמת ליחידים סכומים ניכרים, המוקצים להם בתכניות סיוע, בתשלומי רווחה, בתגמולים ובגמלאות¹ (להלן - תשלומים לזכאים). מראשית שנות השמונים של המאה העשרים גדל מאוד היקף התשלומים האלה, וכמו כן הלכה וגדלה ההסתיעות של המדינה במערכות מידע ממוחשבות בתהליך קביעת הזכאות לתשלומים אלה והקצאתם.

בעת קבלת ההחלטות הפרטניות בדבר הזכאות לתשלום ובעת התשלום עצמו עלולות להתרחש טעויות או עלולים להיעשות מעשים שאינם תקינים. זאת ועוד, מערכות המידע הממוחשבות חשופות לא פעם לסכנות, כגון טעויות ושיבושים או ניצול לרעה ומעשי הונאה, הן של גורמים פנימיים, כמו עובדים, והן של גורמים חיצוניים, כמו זכאים או לקוחות. בשל הסיבות האמורות יש שניתנים תשלומי יתר או חסר, תשלומים למי שאינם זכאים, תשלומים המסתמכים על נתונים פגומים או תשלומים ללא אסמכתה נאותה (להלן - תשלומים שנעשו שלא כדין). הנסיבות האמורות מחייבות את הגופים המשלמים לזכאים לנקוט אמצעי בקרה קפדניים כדי לגלות תשלומים שנעשו שלא כדין ולמנוע אותם.

בחודשים אפריל 2004-אפריל 2005 בדק משרד מבקר המדינה את אמצעי הבקרה הננקטים כדי לגלות תשלומים הנעשים שלא כדין וכדי למנוע אותם. הבדיקה נעשתה בחמישה גופים המשלמים לזכאים סכומים ניכרים, ובהם המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביקורת הקודמת). ממצאי הביקורת הקודמת פורסמו בדוח 256ב².

הביקורת הקודמת העלתה ליקויים מהותיים במערך הבקרה של המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), המשלם לזכאים עשרות מיליארדי ש"ח מדי שנה בשנה. ואלה הליקויים שנמצאו: עד שנת 2004 הסתכמו חובות הציבור למוסד בגין תשלומי גמלאות שנעשו שלא כדין בכ-800 מיליון ש"ח, על פי נתוניו במועד הביקורת הקודמת. הנהלת המוסד הגדירה כמחצית החובות האלה חובות מסופקים³; מערכות המידע הממוחשבות שבעזרתן שילם המוסד לזכאים פעלו בלי שניתנה אפשרות לשלב את המידע שבהן, ולכן היה קושי לבקר בקרה אפקטיבית את התשלומים ששולמו לזכאים ממערכות גמלה שונות בעת ובעונה אחת; אף על פי שתשלומי המוסד הסתכמו בעשרות מיליארדי שקלים בכל שנה, המוסד לא עשה פעולות של ממש כדי

1 על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, גמלה היא "כל טובת הנאה שהביטוח לפי חוק זה מעניק", כגון קצבת זקנה, קצבת שארים ודמי אבטלה.
2 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56ב (2006), בפרק "הבקרה על תשלומים לזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות", עמ' 153 ואילך.
3 חובות שגבייתם מוטלת בספק, כלומר ספק אם החייבים יפרעו אותם.

לשפר את הבקרה הנעשית באמצעות המערכות הממוחשבות וכדי להאחיד את פעולתן של אותן מערכות; שום גוף מן הגופים שנבדקו - כלומר משרדי הממשלה והמוסד - לא הכין דוח תקופתי מסכם על תשלומים שנעשו שלא כדין שאותו בדוחות חריגים⁴ שהפיק. דוח כזה אמור לספק להנהלה מידע על היקף החריגים שנמצאו ועל מהותם ולאפשר לה לאתר בעיות ופרצות, להפיק לקחים ולהיערך היערכות שיטתית לתיקון הליקויים שאותרו.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר-נובמבר 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב על ממצאי הביקורת הקודמת במוסד. בביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה אילו פעולות עשה המוסד כדי לשפר את הבקורות על תשלומי גמלאות ותמיכות ששילם ואת הטיפול בחובות שנוצרו בעקבות תשלומים אלה. בדיקת השלמה נעשתה באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשב"ל) במשרד האוצר כדי לבחון את הטיפול המערכתי למניעת תשלומים שלא כדין ואת אופן גביית החובות שנוצרו עקב תשלומים שנעשו שלא כדין.

עיקרי הממצאים

להלן הממצאים העיקריים שהועלו בביקורת המעקב:

1. בשנת 2005 הוקמה באגף החשב"ל ועדה בין-משרדית לאיתור תשלומים חריגים של משרדי ממשלה ושל המוסד ולמניעתם, שבה השתתפו נציגים של משרד האוצר, המוסד ומשרדי ממשלה נוספים. במועד ביקורת המעקב פעלו בה נציגי אגף החשב"ל והמוסד. על פי כתב המינוי שלה "תקבע הוועדה כללים ואופן ביצוע הצלבות בין קבצי נתונים מגורמים שונים, וכן את אופן הטיפול בחריגים שיתקבלו כתוצאה מביצוע ההצלבות" (להלן - הקבלת מידע). מטרת הקבלת המידע היא למנוע תשלומים הנעשים שלא כדין. איכות הנתונים של משרדי הממשלה תלויה בעדכון, ופעמים רבות נעשה העדכון בעזרת נתוני מרשם האוכלוסין. בדוח מיוחד⁵ שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2006 פורטו ממצאי ביקורת שנעשתה בעניין המחירים הגבוהים של שירותי המידע הנקנים ממרשם האוכלוסין. בביקורת המעקב התברר שסוגיית מחירים של שירותי המידע של מרשם האוכלוסין עדיין לא נפתרה - בשל התשלום הגבוה משרדי הממשלה ויחידותיה עדיין נמנעים משימוש בנתונים של מרשם האוכלוסין בתדירות הדרושה להם לצורכי עבודתם.
2. בשלהי 2005 הוקם באגף החשב"ל מינהל הגבייה. הוא הורה למשרדי ממשלה למפות את החובות העומדים לזכותם, לדווח לו עליהם ולהכין תכניות עבודה שיאפשרו להם לגבות אותם. משרדי הממשלה מיפו את החובות ודיווחו על כך למינהל הגבייה; עם זאת, חלק משרדי הממשלה עדיין לא החלו לגבות את החובות בפועל.

4 דוח חריגים הוא דוח המופק על פי הנתונים הנצברים על פעולות הנעשות בארגון, כגון פעולות תשלום. דוח זה משמש אמצעי לאיתור פעולות או נתונים החורגים מנורמה מוגדרת.

5 מבקר המדינה, דוח ביקורת על הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין (2006).

3. המוסד עשה פעולות כדי לשפר את יישומי המחשב ואת איכות הנתונים במערכות המידע שלו, שעליהם הוא מסתמך כאשר הוא מאשר תשלומים ומוציא אותם אל הפועל. עקב הפעולות האמורות יש למוסד מידע על תשלומים שיש להפסיק, והוא מגלה חובות הנוצרים בשל תשלומים שנעשו שלא כדין בעוד מועד או סמוך למועד היווצרותם. עם זאת, ביקורת המעקב העלתה שפקידי התביעות במוסד עדיין אינם מקבלים את כל הנתונים - משום שרק חלק ממערכות הגמלאות משולבות בפרויקט האינטגרציה⁶ שיזם המוסד - ולכן המידע שבידם אינו שלם. לדוגמה, בנובמבר 2008 גמלת נכות כללית וגמלת מזונות עדיין לא היו מחוברות למערכת הממוחשבת של פרויקט האינטגרציה, ולכן לא היה אפשר לקזז מהן תשלומים.

4. למרות הפעולות שעשה המוסד בפרויקט האינטגרציה, ואף על פי שלעתים המערכות הממוחשבות יכולות להתריע על תשלום העלול להיעשות שלא כדין, לחשוף חובות ולקזז מקצת מהם, הן עדיין אינן יכולות למנוע אותם לגמרי או לטפל כראוי בתשלומים שכבר נעשו שלא כדין.

5. במשך השנים נצברו לזכות המוסד חובות של מאות מיליוני שקלים עקב תשלום גמלאות שנעשה שלא כדין. המוסד שדרג את המערכות הממוחשבות שבעזרתן הוא משלם גמלאות, וכך שיפר את בקרתיו הכספיות. פעולות אלה סייעו לו להפחית את סכום התשלומים שנעשים שלא כדין ואת החובות של הציבור, אולם הוא לא פעל במרץ לגבות חובות שנוצרו בעבר בשל תשלומים שנעשו שלא כדין ולא טיפל בגבייתם טיפול מערכתי.

6. בשנים 2005-2007 גדלו החובות למוסד בגין תשלומי גמלאות שנעשו שלא כדין ב-115 מיליון ש"ח, אף לאחר שהמוסד מחק בשנים אלה חובות אבודים שהסתכמו ב-121 מיליון ש"ח. סך החובות לשנת 2007 הסתכם ב-818 מיליון ש"ח, מתוכם הגדיר המוסד 524 מיליון ש"ח כחובות מסופקים שקשה לגבותם.

7. הנהלת המוסד צמצמה, כאמור, את סך החובות הרשומים באמצעות מחיקת חובות וביטולם, אולם היא לא עשתה פעולות ממשיות, לרבות הפעלת אמצעים משפטיים, כדי לגבות חובות ולהשיב כספים ששולמו שלא כדין. בסוף ינואר 2009 מסרה מנכ"לית המוסד למשרד מבקר המדינה שבאותו חודש החל המוסד במבצע לגביית חובות העבר.

סיכום והמלצות

זליגה של כספים ממקורות ממשלתיים, ובעיקר מהמוסד, בשל תשלומים הנעשים שלא כדין היא חמורה. יש משנה חשיבות לגבייתם של חובות אלה ולהשבתם לקופת המוסד אשר נועד בעיקרו לסייע לאוכלוסיות נזקקות.

בשנים האחרונות פעל המוסד כדי לשפר את יכולתו לבקר תשלומים שהוא עושה, וכך למנוע תשלומים הניתנים שלא כדין. בתהליך זה שיפר המוסד את התיאום בין מערכות המידע שלו ואת ניצול הנתונים הנצברים במערכות הממוחשבות שלו, וכך שיפר את יכולתו להסתמך עליהם בתהליכי קבלת החלטות על תשלום גמלאות. כמו כן הצליח לקזז חלק מהחובות שנוצרו עקב תשלומים שנעשו שלא כדין. עם זאת, תהליך

6 פרויקט שנועד לשלב את הנתונים שבמערכות הממוחשבות.

השיפור עדיין לא הסתיים: טרם נעשו פעולות ממשיות כדי לגבות את החובות הרבים שנוצרו בעבר. למוסד יש עדיין מדי שנה בשנה חובות של מאות מיליוני שקלים. בסוף 2007 הסתכמו החובות האלה בכ-800 מיליון ש"ח ויותר. המוסד מוסיף לשלם תשלומים שלא כדין, ויתרת החובות של חייבים למוסד גדלה.

הטיפול של המוסד בשנים האחרונות בגביית החובות האמורים עדיין לא הביא לידי שינוי של ממש במאזן החובות. על המוסד לפעול בנחישות כדי לגבות את החובות שנוצרו בשל תשלומים שלא כדין ולנקוט את כל האמצעים שלרשותו כדי למנוע תשלומים כאלה.



מבוא

בכל שנה המדינה משלמת ליחידים סכומים ניכרים, המוקצים להם בתכניות סיוע, בתשלומי רווחה, בתגמולים ובגמלאות⁷ (להלן - תשלומים לזכאים). במהלך השנים הלכה וגברה ההסתייעות של המדינה במערכות מידע ממוחשבות בתהליך התשלום הזה. את התשלומים לזכאים מאשרות יחידות ייעודיות במשרדי הממשלה ובמוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד). מראשית שנות השמונים של המאה העשרים עד שנת 2001 גדלו סכומי ההוצאה הריאלית על תשלומי ההעברה⁸ של המדינה פי ארבעה ויותר; באותן שנים גדל מספר הזכאים לתשלומים אלה, וכן גדל גובה התשלומים. בשנים 2002-2005 נקטה הממשלה מדיניות של ריסון כלכלי ויזמה שינויי חקיקה שהפחיתו מאוד את ההוצאה על תשלומי ההעברה. עם זאת, בשנים 2006-2008 הגדילה הממשלה את ההוצאה על התשלומים לזכאים, ובייחוד סייעה לאוכלוסיות שאינן בגיל העבודה⁹. על פי נתוני המוסד, בשנת 2008 הסתכמו תשלומי הגמלאות ששילם בכ-50 מיליארד ש"ח: כ-40 מיליארד ש"ח מומנו ממקורותיו ושולמו על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - החוק), וכ-10 מיליארד ש"ח מומנו מתקציב המדינה.

בשל תכניות הסיוע הרבות שבגינן ניתנים התשלומים, בשל היקף התשלומים הגדול, אמות המידה המורכבות שעל פיהן נקבעת הזכאות לקבלת התשלומים ושינויי החקיקה התכופים הנעשים בעניין זה - בשל כל אלה עלולות להתרחש תקלות - בשוגג או במזיד - בעת קבלת ההחלטות הפרטניות בדבר הזכאות ובעת התשלום עצמו. זאת ועוד, מערכות המידע הממוחשבות חשופות לא פעם לסכנות כגון טעויות ושיבושים או ניצול לרעה ומעשי הונאה, הן של גורמים פנימיים, כמו עובדים, והן של גורמים חיצוניים, כמו זכאים או לקוחות. בשל הסיבות האמורות יש שניתנים תשלומי יתר או חסר, תשלומים למי שאינם זכאים, תשלומים המסתמכים על נתונים פגומים או תשלומים ללא אסמכתה נאותה. תשלומים אלה הם תשלומים שנעשו שלא כדין, בין שנעשו בשוגג ובין שנעשו במזיד (להלן - תשלומים שנעשו שלא כדין). כדי להבטיח את תקינות התשלומים יש להפעיל מערך יעיל של בקרה ודיווח בנוגע לפעולות הכספיות הנעשות בעזרת מערכות המידע הממוחשבות.

7 על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, גמלה היא "כל טובת הנאה שהביטוח לפי חוק זה מעניק", כגון קצבת זקנה, קצבת שארים ודמי אבטלה.
8 תשלומים שמקורם בכספים שהממשלה גובה באמצעות מסים, דמי ביטוח לאומי וכיו"ב. ראו: "תשלומי העברה - הגדרות, נתונים ואומדנים", מסמך רקע כלכלי לדיון, הכנסת - מרכז מחקר ומידע (21.5.03).
9 משרד האוצר - עיקרי התקציב 2009, השירותים החברתיים.

משרד מבקר המדינה כבר הצביע בדוחות קודמים על ליקויים שנמצאו בתהליך התשלום לזכאים במוסד¹⁰ ובכמה ממשרדי הממשלה. הליקויים נבעו מפגמים בתהליכי הבקרה והפיקוח על פעולות התשלום, ומאי-הקפדה על אימות הנתונים שבמאגרי המידע של הגופים האמורים באמצעות הקבלתם לנתונים שהיו במאגרי מידע אחרים. ליקויים אלה גרמו נזק ופגעו בעקרונות החוקיות, היעילות והחיסכון.

משרד מבקר המדינה בדק כיצד נערכו חמישה גופים למנוע תשלומים הנעשים שלא כדין ובאילו אמצעי בקרה ופיקוח השתמשו כדי להבטיח את תקינות הליך התשלומים. הגופים היו: המוסד לביטוח לאומי, אגף השיקום במשרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה והמשרד לקליטת העלייה. ממצאי הבדיקה (להלן - הביקורת הקודמת) פורסמו בשנת 2006¹¹. הביקורת הקודמת העלתה ליקויים מהותיים במערך הבקרה של המוסד, המשלם עשרות מיליארדי ש"ח מדי שנה בשנה. ואלה הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת: עד שנת 2004 הסתכמו חובות הגדירה למוסד בגין תשלומי גמלאות שנעשו שלא כדין בכ-800 מיליון ש"ח. הנהלת המוסד הגדירה כמחצית החובות האלה חובות מסופקים¹²; מערכות המידע הממוחשבות שבעזרתן שילם המוסד לזכאים לא אפשרו לשלב את המידע שבהן (להלן - אינטגרציה של המידע או אינטגרציה של המערכות), ולכן היה קושי לבקר בקרה אפקטיבית את התשלומים ששולמו לזכאים ממערכות גמלה שונות בעת ובעונה אחת; אף על פי שתשלומים אלה הסתכמו בעשרות מיליארדי שקלים בכל שנה, המוסד לא עשה פעולות של ממש כדי לשפר את הבקרה הנעשית באמצעות המערכות הממוחשבות וכדי להאחיד את פעולתן של אותן מערכות; שום גוף מן הגופים שנבדקו - כלומר משרדי ממשלה והמוסד - לא הפיק דוח תקופתי מסכם על תשלומים שנעשו שלא כדין שאותו בדוחות החריגים¹³. דוח כזה אמור לספק להנהלה מידע על היקף החריגים שנמצאו ועל מהותם ולאפשר לה לאתר בעיות ופרצות, להפיק לקחים ולהיערך לתיקון הליקויים שאותרו.

בביקורת הקודמת נמצא שבמשך שנים לא עשה המוסד די פעולות כדי לטפל בגביית חובות בגין תשלומים שנעשו שלא כדין וכדי לצמצם את הסיבות להיווצרותם. הדוח קבע שעל המוסד לפעול במרץ כדי להסדיר את גביית החובות האמורים ולהיערך בנחישות ובאופן מיידי לתיקון הליקויים ולצמצום התשלומים הנעשים שלא כדין.

בביקורת הקודמת צוין שבמרס 2005 מינה החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) ועדה בין-משרדית מיוחדת שתפקידה לאתר תשלומים חריגים או כפולים הניתנים באמצעות משרדי הממשלה והמוסד ולמנוע אותם (להלן - ועדה בין-משרדית). החשכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו לביקורת הקודמת כי הוועדה הבין-משרדית קבעה שיטת עבודה שתאפשר לצמצם את התשלומים הכפולים ולייעל את הבקרה על תהליך התשלום.

בחודשים ספטמבר-נובמבר 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב כדי לבדוק אם תוקנו הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת. בביקורת המעקב נבדקו הפעולות שעשה המוסד כדי לשפר את אמצעי הבקרה והפיקוח על הפעולות הכספיות הנעשות באמצעות המערכות הממוחשבות שלו, וכדי לצמצם את התשלומים הנעשים שלא כדין, לאתרם בעוד מועד ולייעל את גביית החובות שנוצרו בגללם. בדיקת השלמה נעשתה באגף החשכ"ל כדי לבחון את הטיפול המערכתי למניעת תשלומים שלא כדין ואת אופן גביית החובות שנוצרו עקב תשלומים שנעשו שלא כדין.

10 ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), עמ' 156; דוח שנתי 55 (2005), עמ' 904, 911; דוח שנתי 49 (1998), עמ' 81; דוח שנתי 46 (1995), עמ' 619; דוח שנתי 42 (1991), עמ' 740-739.
 11 ראו דוח 56, בפרק "הבקרה על תשלומים לזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות", עמ' 153 ואילך.
 12 חובות שגבייתם מוטלת בספק, כלומר ספק אם החייבים יפרעו אותם.
 13 דוח חריגים הוא דוח המופק על פי הנתונים הנצברים על פעולות הנעשות בארגון, כגון פעולות תשלום. דוח זה משמש אמצעי לאיתור פעולות או נתונים החורגים מנורמה מוגדרת.

הקבלת נתונים בין-משרדית

החשכ"ל אחראי למימוש המדיניות התקציבית של הממשלה, לפיקוח על ביצוע התקציב ולניהול כספי המדינה. הוראות החשכ"ל מעוגנות בנוהלי העבודה המפורסמים בתקנון כספים ומשק (להלן - תכ"ס). בכל משרד ממשלתי מכהן חשב מטעם החשכ"ל, המוציא כספים על פי החקיקה, התכ"ס והתקשי"י¹⁴.

1. בביקורת הקודמת צוין שבתכנית העבודה שפרסם החשכ"ל בשנת 2005 נאמר שתשלומי העברה, גמלאות ותמיכות שהמוסד ומשרדי הממשלה נותנים אינם מבוקרים בקביעות. עוד נאמר בתכנית שבשל היעדר מישקים וחוסר תיאום בין המערכות הממוחשבות של הממשלה, יש שתשלומים ניתנים שלא כדין ויש שאותו תשלום ניתן פעמיים.

כאמור, במרס 2005 מינה החשכ"ל ועדה בין-משרדית. במועד ביקורת המעקב פעלו בה נציגים של משרד האוצר ושל המוסד. על פי כתב המינוי שלה "תקבע הוועדה כללים ואופן ביצוע הצלבות [הקבלה] בין קבצי נתונים מגורמים שונים, וכן את אופן הטיפול בחריגים שיתקבלו כתוצאה מביצוע ההצלבות".

בביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה אילו פעולות עשו הוועדה הבין-משרדית והמוסד כדי לאפשר הקבלה בין הנתונים שיש למשרדי הממשלה ובין הנתונים שיש למוסד. הקבלת הנתונים מאפשרת למשרדים למנוע אישור של תשלומים כפולים או תשלומים הניתנים על סמך נתונים שגויים או פגומים, כלומר תשלומים הניתנים שלא כדין.

משרד מבקר המדינה העלה כי חברי הוועדה הבין-משרדית ונציגים ממשרדי הממשלה קבעו תהליך עבודה המאפשר להשוות בין הנתונים השונים על הזכאים לתשלומים ולברוק אותם. אחד משלבי תהליך העבודה הוא מתן הרשאה להעברת מידע ממשרד ממשלתי אחד למשנהו, לרבות המוסד, כנדרש לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ותקנותיו.

כדי להסדיר את העברת המידע ביניהם, הצטרפו חברי הוועדה הבין-משרדית לבנות תשתית טכנולוגית שתאפשר לקלוט את הנתונים אף על פי שהם מנוהלים בפורמטים שונים ולוודא שהמידע מהימן. שלבים אחדים בתהליך האמור כבר הושלמו, אך קשרי הגומלין בין המוסד ובין משרדי ממשלה אחדים עדיין לא מוסדו, והנתונים עדיין אינם מועברים מגוף לגוף בקביעות.

ואמנם, ממסמך שמסר המוסד למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 עולה כי המוסד כבר מקבל נתונים ממשרדי ממשלה אחדים ואף מעביר להם נתונים משלו. עם זאת, כמה משרדים עדיין לא מסרו לו נתונים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, למשל, עדיין טיפל באישור בקשת המוסד להעביר לו נתונים. לעתים מסר אחד המשרדים למוסד נתונים, אך אלה לא היו שלמים או נכונים, ועקב כך לא היה אפשר לעשות הקבלה מהימנה ביניהם. כאלה, למשל, היו הנתונים שמסר לו משרד הבריאות בעניין קשישים סיעודיים.

2. בביקורת הקודמת צוין שאיכות הנתונים של משרדי הממשלה והמוסד תלויה מאוד בעדכון פעמים רבות נעשה העדכון בעזרת נתוני מרשם האוכלוסין. בביקורת הקודמת הועלה שמושם משרדי ממשלה, שביקשו לקבל נתונים ממרשם האוכלוסין נדרשו לשלם תמורתם תשלום גבוה, הרי שכדי לצמצם את ההוצאות הם הפחיתו את תדירות רכישת הנתונים לעומת מה שהיה דרוש להם. עקב הפחתת השימוש בנתונים מעודכנים של המרשם נפגעו האיכות והמהימנות של הנתונים שבידי הגופים הממשלתיים, והדבר עלול לגרום תשלומים לא מוצדקים ובזבוז של כספי המדינה.

בדוח מיוחד¹⁵ שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2006 פורטו ממצאי ביקורת שנעשתה בעניין המחירים הגבוהים של שירותי המידע הנקנים ממרשם האוכלוסין. בביקורת המעקב התברר שסוגיית מחירים של שירותי המידע האמורים עדיין לא נפתרה. לפיכך, בשל ההוצאה הכבדה, משרדי הממשלה ויחידותיה עדיין נמנעים משימוש בנתונים של מרשם האוכלוסין, בתדירות הדרושה להם לצורכי עבודתם.

בתשובתו של אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 נאמר ש"אכן קימת חשיבות רבה לכך שהנתונים המצויים בידי משרדי הממשלה יהיו נכונים ושלמים, בין היתר באמצעות עדכונם והקבלתם מול נתוני מרשם האוכלוסין". עוד נאמר בה כי ב"מים אלה פועלים 9 צוותי עבודה... לכתובת המכרז לבחירת ספק חדש לתפעול וניהול מערכת 'אביב' [של משרד הפנים]. בין היתר נבחת מחדש הנקודה של גביית מחירי שימוש ללקוחות השונים חיצוניים וממשלתיים".

3. יכולתו של ארגון לפעול כראוי מושפעת מאיכות הנתונים שעליהם מתבססות החלטותיו, אמיתותם ושלמותם. כאמור, בביקורת הקודמת נמצא שבמהלך קביעת הזכאות לגמלה ובמהלך התשלום עצמו לא היה אפשר להשוות בין הנתונים שנאספו במערכות המידע הייעודיות המשרות את היחידות השונות של המוסד, והמערכות עצמן לא שולבו. הקבלה של נתונים שמקורם במאגרי מידע שונים היא פעולת בקרה בסיסית וחשובה. יש לעשותה כדי לאמת את הנתונים ולאחר חריגים, והיא משמשת אמצעי עזר חשוב למניעת תשלומים הניתנים שלא כדין.

בביקורת המעקב נמצא שהמוסד שיפר את השילוב בין מערכות המידע שלו. בעקבות פעולות שעשו היחידות המקצועיות, בעזרת יחידת המחשב, יישם המוסד תכניות מחשב המאפשרות לעובדיו להשוות בין הנתונים הנצברים במאגרי המידע השונים במהלך עבודתם השוטפת. הדבר מאפשר למוסד להיטיב להשתמש במאגרי הנתונים ובמערכות הממוחשבות שלו במהלך קבלת החלטות לאישור זכאות לגמלה ובמהלך התשלום עצמו.

שילוב המידע שבמערכות הממוחשבות

השימוש בבקורות במהלך הפעלתה של מערכת ממוחשבת מתוכנן כבר בשלבי הקמתה והן מיושמות עם הפעלתה. יש לעדכן בקביעות את הבקורות על פי השינויים הנעשים בתכניות הסיוע ובתהליכי העבודה.

כאמור, הביקורת הקודמת העלתה שבמשך שנים לא היה אפשר להקביל בין הנתונים שבמערכות המידע הייעודיות הפועלות ביחידות השונות של המוסד. עקב כך התקשה המוסד לפקח כראוי על זכאויות שאישר ועל תשלומים שביצע. אינטגרציה של המידע יכלה לשפר את עבודתם של פקידי התביעות ואת יכולתו של המוסד לפקח על התשלומים. אף שהנהלת המוסד ידעה במשך שנים מה הם הליקויים, רק בשנת 2003 הוקמו צוותי עבודה כדי להוציא אל הפועל את "פרויקט האינטגרציה", שנועד לשלב את הנתונים שבמערכות המידע הממוחשבות. בתשובת המוסד למשרד מבקר המדינה, בביקורת הקודמת, נאמר כי מטרת הפרויקט היא למנוע תשלומים הנעשים שלא כדין, וכמו כן לאפשר שיתוף במידע על אודות המבוטח, הקיים בכל מערכות המוסד, לשם מיצוי זכויותיו וחובותיו.

15 מבקר המדינה, דוח ביקורת על הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין, פברואר 2006.

משרד מבקר המדינה בדק אילו פעולות עשה המוסד משנת 2003 עד מועד הסיום של ביקורת המעקב, בנובמבר 2008, לשיפור הבקרה באמצעות מערכות המידע הייעודיות שלו ולשילוב הנתונים שבהן. בפרויקט האינטגרציה נעשו הפעולות האלה:

1. בתכנית עבודה רב-שנתית שהוכנה בשנת 2003 אושר תקציב לפרויקט האינטגרציה. הנהלת המוסד מינתה מינהלת פרויקט, שעם חבריה נמנו נציגי מינהל הגמלאות ונציגי אגף מערכות מידע.

2. בשנים שחלפו מאז, נאספו ועובדו נתונים על כל מבוטח של המוסד - כגון נתונים על הכנסותיו, המצב התעסוקתי שלו ומצבו המשפחתי - האמורים לסייע בקבלת החלטה בעניין הגמלה שלו.

3. המערכות הממוחשבות הייעודיות שולבו ביניהן, ועל כן אפשר להשוות בין הנתונים שבהן. הדבר שיפר את תהליכי קבלת ההחלטות בדבר זכאות לגמלה.

4. המוסד פיתח יישומי מחשב המספקים שירותי מידע המשפרים את תהליך קבלת ההחלטות של המנהלים ושל הפקידים המטפלים בתשלומי הגמלאות. ואלה כמה משימושיהם: היישומים שפותחו מאפשרים לפקיד התביעות לקבל נתונים על המבוטח ממערכות המידע השונות, ומסייעים לו להחליט אם המבוטח זכאי לגמלה ומה יהיה שיעורה; הם מונעים תשלומים כפולים; הם מאפשרים לאסוף מידע על הגמלאות השונות שהמבוטח זכאי להן ועל שיעורן ולחשב את הסכום הכולל שהמבוטח זכאי לקבל עבור הגמלאות; הם מאפשרים לעקוב אחר השינויים בנתוני המבוטח, ועקב כך - בזכאות.

מטרתו של פרויקט האינטגרציה היא להעביר לפקיד התביעות מידע עדכני ושוטף במהלך אישור הגמלאות, וכן עדכונים על כל שינוי שהתרחש בנתונים של תביעות שכבר אושרו. עד שפותחו יישומיו של פרויקט האינטגרציה, המידע שנאסף במערכת גמלה אחת לא שימש את מקבלי ההחלטה במערכת גמלה אחרת, גם אם היה יכול לסייע להם ולהשפיע על הזכאות. השירותים האמורים של פרויקט האינטגרציה החלו לפעול פעולה חלקית בשנת 2006, אך בשנת 2008 הם עדיין אינם מיושמים במלואם. אף שמימוש פרויקט האינטגרציה אמור לסייע למוסד להימנע מתשלומים הנעשים שלא כדין.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במוסד בשנים 2006-2008¹⁶ נמצאו תשלומים שניתנו שלא כדין עקב מידע חלקי. לדוגמה, ברוח 258 נאמר שמאות מבוטחים שיצאו מן הארץ בשנים קודמות ולא שבו אליה הוסיפו לקבל קצבת נכות; בקובץ הנתונים של מערכת נכות כללית לא נרשם שהם יצאו מן הארץ, ואגף נכות כללית הוסיף לשלם להם את קצבתם בלי לבדוק אם הם עדיין זכאים לה. עוד נאמר באותו דוח כי המוסד אינו מקבל באופן שוטף ממשרדי הבריאות והרווחה נתונים על מבוטחים השהים במוסדות רפואיים וסיעודיים "ועקב כך הוא משלם להם גמלאות שהם אינם זכאים להן".

מאז סיום הביקורת הקודמת עשה המוסד פעולות כדי לשפר את יישומי המחשב ואת איכות הנתונים במערכות המידע שלו, שעליהם הוא מסתמך כאשר הוא מאשר תשלומים ומוציא אותם אל הפועל. עקב הפעולות האמורות יש למוסד מידע על תשלומים שיש להפסיק, והוא מגלה אותם סמוך למועד היווצרותם. כאמור, במשך שנים רבות לא היה למוסד מידע כזה, ואם גילה אותו עשה זאת בדיעבד או באקראי.

ביקורת המעקב העלתה שלמרות השיפורים שנעשו במוסד, ואף על פי שיש לו מידע על תשלומים שיש להפסיק, פקידי התביעות עדיין אינם מקבלים את כל הנתונים - משום שרק חלק ממערכות המידע של הגמלאות משולבות בפרויקט האינטגרציה - ולכן המידע שבידם אינו שלם.

16 לדוגמה, דוח 256, עמ' 911-936; דוח שנתי 258 (2008), עמ' 1241-1263.

לדוגמה, מערכת המידע המטפלת בגמלת "נכות כללית" צורפה לפרויקט האינטגרציה רק בשנת 2008, ועדיין אין לה מישק לשאר מערכות המידע. משום כך הפקידים העובדים באמצעות מערכת המידע האמורה אינם יכולים להסתייע במידע שבמערכות האחרות כדי לבדוק נתונים ולאמתם, וכך לשפר את החלטותיהם. בדוח 58ב העיר משרד מבקר המדינה שיש לשפר את הקשר בין המערכת הממוחשבת של אגף נכות כללית ובין מערכות אחרות במוסד. עוד העיר שיש לקדם את האפשרות לקבל מידע מגופים אחרים כדי למנוע תשלומי חסר ותשלומי יתר למבוטחים¹⁷, שבשנת 2007 הסתכמו בעשרות מיליוני ש"ח, מגמלה זו.

אף על פי שהפעולות האמורות שעשה המוסד בפרויקט האינטגרציה שיפרו את הנתונים שבמערכות הממוחשבות, ועל כן לעתים הן יכולות להתריע על תשלום העלול להיעשות שלא כדין, לחשוף חובות ולקזז מקצת מהם - אף על פי כן עדיין יש תשלומים הניתנים שלא כדין. יש ליצור מנגנונים היכולים לאתרם בדיעבד, ולהיערך לגביית החובות שנוצרו. זאת ועוד, פרויקט האינטגרציה החל לפעול במוסד רק לפני שלוש שנים, וכאמור, רק חלק ממערכות הגמלאות חוברו אליו; יש להשלים את שילובן של כלל המערכות בפרויקט. עם זאת, עדיין יש לטפל בדחיפות בתשלומים שנעשו שלא כדין לפני תחילת הפרויקט ולגבות את החובות שהצטברו בגינם, המסתכמים במאות מיליוני ש"ח.

הטיפול בחובות

מינהל הגבייה באגף החשכ"ל

בביקורת הקודמת נמצא כי בשנת 2004 מינהל החשכ"ל ועדה שתפקידה לבדוק את גביית החובות של הציבור לממשלה. הוועדה קבעה כי "הטיפול בגביית החובות לממשלה מאופיין בחוסר יעילות, אין יד מרכזית מכוונת שתפקידה להנחות ולקבוע כללים, התשתית המשפטית הקיימת אינה מהווה מענה ראוי והולם וכן קיימים ליקויים נוספים אשר יחדיו תורמים להתפתחותן של נורמות בלתי רצויות". הוועדה המליצה, בין השאר, להקים מינהל גבייה, שיגבש כללים אחידים לטיפול בחובות וינחה את משרדי הממשלה בעניין. עוד המליצה למנות בעל תפקיד בכיר בכל חשבונות של משרד ממשלתי, שיהיה אחראי לטיפול הכולל בגבייה.

באוקטובר 2005 הקים החשכ"ל מינהל גבייה, שתפקידו לפקח על הליך הגבייה של החובות לממשלה ולהנחות את העוסקים בעניין. על פי הוראת שעה שפרסם החשכ"ל בעניין הקמת מינהל הגבייה, בנסיבות מסוימות מינהל הגבייה יוכל לטפל בעצמו בגביית החובות, על פי שיקול דעתו.

ביקורת המעקב בדקה כיצד הנחה מינהל הגבייה את משרדי הממשלה בעניין גביית חובות בגין תשלומים שנעשו שלא כדין. הביקורת העלתה כי מאז הקמתו בשנת 2005 ועד נובמבר 2008 עשה מינהל הגבייה את הפעולות האלה:

1. **מיפוי החובות:** מינהל הגבייה הורה לחשבונות במשרדי הממשלה למפות את החובות של חייבים שונים - חברות, עמותות והציבור. על פי תוצאות המיפוי, בשנת 2006 הסתכמו החובות לממשלה בכ-7 מיליארד ש"ח¹⁸ - מקצתם נבעו מתשלומים שניתנו שלא כדין. מיפוי החובות העלה שנושא הגבייה לא היה בראש מעייניהם או סדר יומם של משרדי הממשלה, ורבים

17 ראו דוח 58ב, עמ' 1241-1263.

18 שלושה מיליארד ש"ח נוספים נזקפו לזכות מחלקת הלוואות וגבייה באגף החשכ"ל.

מהם לא ניהלו רישומים מסודרים על החובות שנוקפו לזכותם ולא טיפלו בהם. הליקויים העיקריים שהעלה המיפוי בעניין הטיפול של משרדי הממשלה בחובות היו:

(א) משרדי הממשלה אינם משווים את המידע שיש להם על תשלומים וחייבים - לעתים כמה משרדים פועלים בנפרד ומשקיעים כל אחד משאבים ומאמצים באיתור אותו חייב; לעתים משרד אחד מעניק כספים לאדם החייב כספים למשרד אחר.

(ב) אין תשתית מחשוב נאותה, היכולה לסייע לגבות את החובות. היו חשבונות שלא יכלו להפיק מידע על החובות (כגון מעקב אחרי החוב, הסטטוס שלו וקביעת גילו).

(ג) המשרדים אינם משתמשים בסמכויות חוקיות שניתנו להם כדי לגבות חובות, למשל בפקודת המסים (גבייה): נמצא שגם כאשר המשרדים הממשלתיים מוסמכים לפעול לפי אותה פקודה, מרביתם אינם עושים זאת.

(ד) הטיפול בתביעות המשפטיות ממושך - כאשר הלשכה המשפטית של המשרד אינה מצליחה לגבות את החוב היא יכולה להעביר את הטיפול בו לפרקליטות המדינה; הטיפול בתביעה בפרקליטות עלול להימשך זמן רב.

2. הנחיות: מינהל הגבייה הנחה את משרדי הממשלה בעניין ההיערכות לטיפול בחובות¹⁹. בין השאר הוטל על המנכ"ל של כל משרד למנות צוות המורכב מחשב המשרד, יועץ משפטי ונציגי היחידות המקצועיות, שתפקידו לבחון את הסמכויות המוקנות בחקיקה באותו תחום ולגבש המלצות בעניין; למנות יועץ משפטי מן הלשכה המשפטית, שיעץ לכל משרד בנושא הגבייה; למנות ועדה שתדון בחובות שאפשר למחוק.

3. הכנת תכנית לגביית חובות, איסוף מידע ודיווח: כל אחד מחשבי המשרדים נדרש לדווח למינהל הגבייה מדי שנה או רבעון (על פי היקף החובות) על היקף החובות למשרד, להכין תכנית עבודה לטיפול בהם ובגבייתם ולקבוע לוחות זמנים ויעדים כמותיים בעניין.

4. ייעוץ: מינהל הגבייה ייעץ לחלק ממשרדי הממשלה בכל הנוגע לטיפול בחובות. עובדי מינהל הגבייה סייעו לכמה משרדי ממשלה להכין מסמכים למכרזים לבחירת חברות חיצוניות שיגבו את החובות.

ביקורת המעקב העלתה כי בשנת 2007 החלו משרדי הממשלה לדווח למינהל הגבייה על החובות העומדים לזכותם ועל תכניותיהם לגבות את החובות האלה בשנת 2008. להלן דוגמה לדיווחים של שניים ממשרדי הממשלה למינהל הגבייה. הדיווחים משקפים את היקף החובות שהצטברו בשלהי 2007 בשל תשלומים שנעשו שלא כדין (מדובר בחובות של אנשים פרטיים ולא של חברות או עמותות): משרד הבינוי והשיכון - חובות של 2,300 זכאים לסיוע בשכר דירה הסתכמו בכ-15 מיליון ש"ח; המשרד לקליטת העלייה - בגין תשלומים שלא כדין ל-1,450 עולים חדשים נוצרו חובות של כ-5 מיליון ש"ח²⁰.

מהדוגמאות שלעיל, מדיווחים של כתריסר משרדים ויחידות של הממשלה למינהל הגבייה וממסמך של מינהל הגבייה על תכניות העבודה של משרדי הממשלה בשנת 2008 עולה שחלק מהמשרדים נתונים רק בתחילת התהליך של תכנון גביית החובות וקביעת ההסדרים הנדרשים לכך. עוד עולה שחלק ממשרדי הממשלה עדיין לא החלו לגבות את החובות. ראוי לזכור כי חובות שנצברים קשה יותר לגבות אותם בחלוף הזמן, בשל התיישנות או בשל הקושי לאתר את החייבים ולשחזר בדיעבד את הסיבות להיווצרות החוב.

19 הוראת שעה, "תכנית עבודה בנושא גבייה לשנת 2006", מרס 2006.

20 על כ-1.5 מיליון ש"ח מהם חלה התיישנות.

ממסמכי מינהל הגבייה עלה שהוא מתכנן לעשות עוד פעולות האמורות לשרת את משרדי הממשלה בתהליך גביית החובות. עד סיום ביקורת המעקב, בנובמבר 2008, טרם יושמו תכניות אלה.

הטיפול בחובות של הציבור למוסד

1. כאמור, בשנת 2008 הסתכמו הגמלאות ששילם המוסד על פי החוק בכ-40 מיליארד ש"ח. עוד 10 מיליארד ש"ח מומנו מכספים שהעביר משרד האוצר למוסד עבור הגמלאות.

חובות בגין תשלום גמלאות שנעשה שלא כדין נוצרים לעתים משינויים שחלו במצב של המבוטחים: במעמדם, בהכנסתם ובמצבם המשפחתי. שינוי בנתונים שעליהם התבססה ההחלטה לאשר גמלה יכול להשפיע על הזכאות של אותו מבוטח להוסיף לקבל את הגמלה או על שיעור הגמלה.

החוק קובע, בין השאר, כי: "שילם המוסד, בטעות או שלא כדין, גמלת כסף או תשלום אחר לפי חוק זה או לפי כל דין אחר, יחולו הוראות אלה: (1) המוסד רשאי לנכות את הסכומים ששילם כאמור מכל תשלום שיגיע ממנו [בעתיד לאותו חייב]... בהתחשב במצבו של מקבל התשלום ובנסיבות העניין; (2) המוסד רשאי לתבוע החזרת כל סכום ששילם, בטעות או שלא כדין, אם מקבל התשלום נהג בקבלת התשלום שלא בתום לב".

על פי החוק, פקודת המסים (גבייה), חלה על המוסד ונותנת לו סמכות להטיל סנקציות על החייב כדי לגבות ממנו את החוב. ביולי 2006 מינה שר האוצר דאז, אברהם הירשזון, את סגן המנהל הכללי (גמלאות) של המוסד לממונה על גביית הגמלאות המשתלמות על פי החוק, ששולמו בטעות או שלא כדין²¹. על פי פקודת המסים (גבייה) הממונה על הגבייה מוסמך לעקל את רכוש החייב, ובלבד שהודיע לו מראש כי הוא חייב כספים.

2. בביקורת הקודמת נמצא כי בדוחות הכספיים של המוסד בשנים 1999-2001 כתבו רואי החשבון שלו כי הם נמנעים מלחוות דעתם על הדוחות, בין היתר משום שסכומי החוב הרשומים במאזן אינם תואמים את הסכומים הרשומים במערכות המידע הייעודיות של המוסד, המסייעות לו לשלם גמלאות. עוד צוין בביקורת הקודמת כי עד אפריל 2005 לא היו למוסד דוחות כספיים מאושרים לשנים 2003-2004. מנתונים פנימיים של המוסד עלה שבסוף 2004 הסתכמו חובות הציבור בגין גמלאות בכ-814 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למוסד בביקורת הקודמת שההיקף הגדול של החובות שהצטברו במשך שנים רבות מעיד שהמוסד לא ייחס את החשיבות הראויה לטיפול בתשלומים הנעשים שלא כדין. עוד ציין משרד מבקר המדינה שעל המוסד לפעול במרץ כדי להסדיר את גביית החובות האמורים ולהיערך מיד לתיקון הליקויים ולצמצום התשלומים הניתנים שלא כדין. בתשובה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 מסר המוסד שהוא הגדיר את הטיפול בנושא החובות "פרויקט אסטרטגי".

3. בטבלה שלהלן נתונים על חובות שנוצרו עקב תשלומים שניתנו שלא כדין בגמלאות ששילם המוסד על פי החוק²² (במיליוני ש"ח). הנתונים נלקחו מהדוחות הכספיים וממסמכי החשבות של המוסד, והם נוגעים לשנים 2005-2007:

21 ילקוט הפרסומים 5592, 30.10.06.

22 הסכומים אינם כוללים חובות עקב תשלומים שמומנו מכספים שהעביר משרד האוצר.

חובות מגמלאות ששילם המוסד (במיליוני ש"ח)

| שנה | חובות אבודים שנמחקו | סך חובות לאחר מחיקת חובות אבודים | הפרשה לחובות מסופקים |
|------|---------------------|----------------------------------|----------------------|
| 2005 | 89 | 703 | 392 |
| 2006 | 14 | 782 | 305 |
| 2007 | 18 | 818 | 524 |

מהנתונים בטבלה עולה שבשנים 2005-2007 גדלו חובות הציבור בגין תשלומי גמלאות ב- 115 מיליון ש"ח (לאחר מחיקת חובות אבודים); בשנים אלה מחק המוסד חובות אבודים שהסתכמו ב-121 מיליון ש"ח והפריש מאות מיליוני ש"ח לחובות מסופקים. ההפרשה הגדולה לחובות מסופקים מעידה שהנהלת המוסד העריכה שהיא תתקשה לגבות את החובות האלה.

4. במוסד פועלת ועדה הדנה בפניות של חייבים המערערים על חובם ומוסמכת לבטל חובות (להלן - הוועדה למחיקת חובות). בשנים 2005-2007 ביטלה הוועדה חובות רבים של מבוטחים. בבדיקת המעקב נמצא שאין בחשבות של המוסד נתונים על סכום החובות שבוטלו באמצעות ועדה זו או על החובות שהמבוטחים פרעו באותן שנים. כמו כן, לא היו לה נתונים על חובות הציבור שנוצרו מתשלומים ששילם המוסד שלא כדין מכספים שקיבל ממוסד האוצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לאסוף גם נתונים על החובות הנוצרים מתשלומי גמלאות שהוא אינו משלם ממקורותיו אלא מכספים שמשרד האוצר מעביר לו. כמו כן, מן הראוי שהמוסד יערוך רישום שיטתי של נתוני החובות שנפרעו והחובות שבוטלו כדי לשפר את המעקב של הנהלת המוסד על הצעדים הננקטים לגביית חובות ועל פעולות הוועדה למחיקת חובות.

כאמור, בשנת 2007 הסתכמו חובות הציבור למוסד בגין תשלומי גמלאות ששולמו שלא כדין ב-818 מיליון ש"ח. חשוב מאוד לגבות שיעור גדול ככל האפשר מסכום זה, כדי שישמש להרחבת הסיוע לנזקקים, ובהם קשישים ונכים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לפעול בנחישות לגביית חובות שנוצרו מתשלומים ששולמו שלא כדין. החובה להשיב את הכספים האלה לקופה הציבורית מוטלת גם על משרד האוצר, שכן הוא מעביר למוסד כספים רבים מדי שנה בשנה. הדבר יאפשר לו להפנות משאבים נוספים לתמיכה בנזקקים.

5. באוקטובר 2008 הגישה הממונה על הביקורת הפנימית להנהלת המוסד דוח על החובות שנוצרו מתשלומים ששילם המוסד בגמלאות (להלן - דוח מבקרת הפנים). מדוח מבקרת הפנים ומתגובת סמנכ"ל מינהל הגמלאות עלו הממצאים האלה:

(א) במרס 2008 הסתכמו כלל החובות למוסד (מתשלום גמלאות ותשלומים מכספי משרד האוצר) בכ-1.5 מיליארד ש"ח. בסכום זה כלולים חובות זעומים וגם חובות של יותר מ-100,000 ש"ח לחוב.

(ב) עד מרס 2008 הופחתו כ-73 מיליון ש"ח מהחובות עקב החזרים או קיזוז תשלומי גמלאות. שיעור הקיזוזים והחזורים היה נמוך מאוד לעומת סכום החובות - פחות מ-5% ממנו.

(ג) כ-4% מסכום החובות בוטלו על פי הוראת הוועדה למחיקת חובות.

(ד) מינהל הגמלאות מצא כי בכ-25% מהחובות אי-אפשר לטפל עקב פטירת המבוטח או הגירתו.

6. משרד מבקר המדינה העיר למוסד כי הסכום שהוזכר ברוח מבקרת הפנים - דהיינו 1.5 מיליארד ש"ח במרס 2008 - גבוה במאות מיליוני ש"ח מסכום החוב שמסרה חשבות המוסד - כ-818 מיליון ש"ח בדצמבר 2007.

המוסד הסביר בתשובתו בדצמבר 2008 שהנתונים שמסרה החשבות נלקחו מהדוחות הכספיים של המוסד. בדוח הכספי מוצגים נתונים של תשלומים הנעשים על פי החוק, דהיינו "חובות על חשבון גמלאות הממומנות על ידי המוסד בלבד. נתונים אלה אינם כוללים נתוני חובות בגין תשלומי גמלאות על חשבון האוצר". החוב שהוזכר במסמך מבקרת הפנים - 1.5 מיליארד ש"ח - כולל את "החובות המצטברים החל משנות ה-80" וגם את החובות בגין תשלומים שניתנו מכספי ההעברה של משרד האוצר.

7. תשלומים רבים נעשו שלא כדין מאחר שהמבוטחים העלימו מידע כגון נתוני שכר, יציאות לחו"ל, הגירה ושינוי במצב המשפחתי. ביקורת המעקב העלתה כי המוסד לא השתמש בסמכות שניתנה לו בפקודת המסים (גבייה) ולא הטיל סנקציות על חייבים שקיבלו תשלומים שלא כדין. גם ברוח מבקרת הפנים צוין שהמוסד לא טיפל כראוי בחובות ונאמר, כי בעניין כ-90% מסכומי החובות, שלא קוזזו ולא נגבו, המוסד הסתפק בהודעות ששלח לחייבים בעניין החובות שלהם. המוסד לא שלח להם תזכורות ואף לא הפעיל אמצעי אכיפה כדי לגבות מהם את החובות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמוסד ינקוט פעולות נחוצות יותר כדי להסדיר את גביית החובות. בעיקר עליו לפעול כאשר הוא מוצא שחייבים קיבלו תשלומים שלא כדין מאחר שלא נהגו בתום לב. ראוי שהנהלת המוסד תבחן את מגוון האמצעים העומדים לרשותה כדי להוציא אל הפועל את סמכויות הגבייה שהקנה לה החוק.

8. הבירורים עם חשב המוסד, מנהל אגף גמלאות מחליפות שכר²³, מנהלת אגף משפחות ואנשי מקצוע נוספים במוסד העלו כי מאז הביקורת הקודמת עשה המוסד פעולות רבות לשיפור בקרותיו הכספיות. כדי לצמצם את התשלומים שנעשו שלא כדין ולמנוע אותם נאסף מידע על חובות, המערכות הממוחשבות שבעזרתן נעשים התשלומים שודרגו, וחשבונות המוסד הכינה תכנית פעולה לשיפור הבקרה הכספית הנעשית בתהליך התשלום של הגמלאות. המערכות אמנם סייעו לקזז חובות של עשרות מיליוני ש"ח, אולם מדובר רק באחוזים מעטים מהסכום הכללי של חובות הציבור למוסד. לא נעשתה פעולה שיטתית ומערכתית כדי לגבות חובות שנוצרו בעבר עקב תשלומים שנעשו שלא כדין, והחובות לא נותחו. כמו כן, לא הוכנה תכנית עבודה המציבה יעדים כמותיים לטיפול בחובות ולפיתוח אמצעים לגבייתם ומבקשת לאתר פרצות בבקרת התשלומים, העולות לאפשר למוסד לשלם למבוטחים כספים שלא כדין, וכך ליצור חובות נוספים. זאת ועוד, מאות מיליוני ש"ח מהחובות הוגדרו חובות מסופקים שקשה לגבותם.

בסוף אוקטובר 2008 קיימה מנכ"לית המוסד, הגברת אסתר דומיניסני, דיון במסמך מבקרת הפנים. בדיון הוחלט להכין תכנית עבודה לטיפול בחובות ולהציב לכך יעדים מדידים וכמותיים. עוד הוחלט ליצור אמצעים לאכיפת הגבייה.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כי בשלב זה החליט לטפל בחובות בסכומים גבוהים: מדובר בחובות של 2,400 מבוטחים, שלכל אחד מהם חוב בהיקף של

23 גמלאות כגון: דמי לידה, תגמולי מילואים ודמי אבטלה.

כ-100,000 ש"ח ויותר. 1,200 מהחובות נוצרו בשנה האחרונה. בסוף ינואר 2009 מסרה מנכ"לית המוסד למשרד מבקר המדינה שבאותו חודש החל המוסד במבצע לגביית חובות העבר.

בקורות כספיות הנועשות בתהליך התשלום של הגמלאות

בביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים בבקורות הכספיות של הגמלאות. להלן מקצת הליקויים שעלו בביקורת הקודמת: מידע חדש ומעודכן על המבוטחים לא הופץ בשיטתיות בכל מערכות הגמלאות; תשלומים הנועשים אוטומטית לא נבדקו שוב לאחר שנקבעה הזכאות של המבוטח בפעם הראשונה; לפקיד התביעות לא היו מספיק אמצעים לאמת את נתוני המבוטח; לא נעשתה בקרה לאחר תשלום הגמלה; לא נבדקה התקינות של התשלומים המחושבים. משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת שהיה על המוסד לקבוע מדיניות מחייבת בעניין הבקורות על תשלומיו ולהנחות על פיה את הצוותים המתכננים את הבקורות ואת הצוותים המטפלים באינטגרציה של המידע.

ביקורת המעקב העלתה כי בשנים 2005-2007 דנה הנהלת המוסד בליקויים האלה ובררך לשפר את הבקורות. ועדת היגוי של המוסד בחנה, בעזרת משרדי רואי חשבון חיצוניים, את תהליכי העבודה הנוגעים לבקרה הכספית; בדצמבר 2007 הגישה ועדת ההיגוי להנהלת המוסד מסמך אפיון העוסק בהקמת מערכת בקרה כספית חדשה.

מהמסמך עלה שאת הבקרה העיקרית עושה המוסד בשלב קליטת הנתונים. ועדת ההיגוי הציעה לפתח בקרה מתוחכמת יותר שתמנע מראש תשלומים הניתנים שלא כדין: נתוני הגמלה ינותחו, וכך יאותרו מקרים חריגים או שגויים. אלה יימסרו לממונים על העניין במערכת, והם יעקבו אחר הטיפול בהם. עוד הציעה ועדת ההיגוי שהמסקנות שיתקבלו מניתוח נתוני הגמלה ישמשו את המערכת לעדכון הבקורות ונוהלי העבודה. מערכת הבקרה הכספית המתוכננת אמורה להיעזר בטכנולוגיה של כריית נתונים²⁴.

עד מועד הסיום של ביקורת המעקב יושמו רק כמה שלבים מתכנית הבקרה, ואלה הם: הוגדרו פרמטרים לדגימה במערכות הגמלאות "אימהות" ו"נכות מעבודה"; המוסד רכש מערכת "בינה עסקית" (BI) כדי שיוכל ליישם את תהליכי הבקרה; נבחר (במכרז) יועץ חיצוני בתחום מערכות מידע, שתפקידו לבנות מערכת בקרה ממוחשבת על סמך המטרות שהוזכרו לעיל.

מן האמור לעיל עולה כי מאז הביקורת הקודמת הנהלת המוסד מנסה להתמודד עם הליקויים שנמצאו ולפתח מערכת בקרה כספית יעילה יותר. עם זאת, המערכת החדשה נתונה בראשית דרכה, ועדיין לא יושמה במלואה. על המוסד לעשות עוד כבדת דרך כדי ליישם את העקרונות המתוכננים ולמנוע תשלומים ממי שאינם זכאי להם.

ניתוח סיכונים וניהולם

כדי לטפל במגוון הסיכונים שארגונים שונים נתונים בהם נהוג לזהות את הסיכונים האלה ולמפותם. אחר כך בודקים מה הסיכוי שהסיכונים יתממשו, מהי עלות הנזק העלול להיגרם וכיצד הוא עלול להשפיע על הארגון. על סמך המסקנות העולות מהתהליך הזה מכינים תכנית שמטרתה למנוע מהסיכונים להתממש.

הביקורת הקודמת העלתה שהמוסד עשה סקר על הסיכונים שהמערכת הכספית בתחום הגמלאות נתונה בהם. על פי תוצאות הסקר, שפורסמו ב-2004, הסיכונים האלה עלולים לגרום "תנועה של סכומים גדולים ללא יכולת פיקוח ובקרה, העדר יכולת ניטור וכן העדר שקיפות וגילוי נאות".

ביקורת המעקב העלתה שסקרי הסיכונים שימשו את החשבות בתכנון מערכת הבקרה הכספית החדשה, ואת הצוות שהיה אמון על פרויקט האינטגרציה הם שימשו בתחום הגמלאות.

סיכום

זליגה של כספים ממקורות ממשלתיים, ובעיקר מהמוסד, בשל תשלומים הנעשים שלא כדין היא חמורה. יש משנה חשיבות לגבייתם של חובות אלה ולהשבתם לקופת המוסד אשר נועד בעיקרו לסייע לאוכלוסיות נזקקות.

בשנים האחרונות פעל המוסד כדי לשפר את יכולתו לבקר תשלומים שהוא עושה, וכך למנוע תשלומים הניתנים שלא כדין. בתהליך זה שיפר המוסד את התיאום בין מערכות המידע שלו ואת ניצול הנתונים הנצברים במערכות הממוחשבות שלו, וכך שיפר את יכולתו להסתמך עליהם בתהליכי קבלת החלטות על תשלום גמלאות. כמו כן הצליח לקזז חלק מהחובות שנוצרו עקב תשלומים שנעשו שלא כדין. עם זאת, תהליך השיפור עדיין לא הסתיים: טרם נעשו פעולות ממשיות כדי לגבות את החובות הרבים שנוצרו בעבר. למוסד יש עדיין מדי שנה בשנה חובות של מאות מיליוני שקלים לזכותו. בשנת 2008 הסתכמו החובות האלה ב-800 מיליון ש"ח ויותר. המוסד מוסיף לשלם תשלומים שלא כדין, ויתרת החובות של חייבים למוסד גדלה.

הטיפול של המוסד בשנים האחרונות בגביית החובות האמורים עדיין לא הביא לידי שינוי של ממש במאזן החובות. על המוסד לפעול בנחישות כדי לגבות את החובות שנוצרו בשל תשלומים שלא כדין ולנקוט את כל האמצעים שלרשותו כדי למנוע תשלומים כאלה.

