

פרק שני

המוסד לביטוח לאומי

פעולות הביקורת

באגף השיקום ובאגף נפגעי פעולות איבה שבמשרד הראשי של המוסד לביטוח לאומי ובכמה סניפים של המוסד ברחבי הארץ נבדקו תהליך האישור של תביעות לתגמול טיפול רפואי ואופן חישוב התגמול; כמה נושאים הנוגעים לטיפולו של המוסד בנכים נפגעי פעולות איבה, ובהם ביצוע התשלומים החודשיים של תוספת למימון צרכים מיוחדים ושל דמי נידות וביצוע התשלומים השנתיים של מענק נעליים ושל דמי ביגוד; תשלומים לטיפול אישי בידי הזולת ופיצוי על אבדן הכנסה שאישר אגף השיקום במסגרת תכניות שיקום למשפחות שכולות ולבני משפחה של פצועים נפגעי איבה.

תשלומים לנפגעי פעולות איבה

תקציר

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן - חוק נפגעי איבה), שעל ביצועו מופקד המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), משווה את הזכויות של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם בקרב האוכלוסייה האזרחית לזכויות של נכי צה"ל והמשפחות השכולות שבטיפול משרד הביטחון. בנפגעי פעולות איבה מטפלים שני אגפים במוסד, אגף איבה ואגף שיקום.

אגף איבה במוסד משלם לנפגעים תגמול לטיפול רפואי (להלן - תט"ר) בפרק הזמן שבו הם אינם מסוגלים לעבוד או לתפקד בשל קבלת טיפול רפואי; וכן משלם תגמול נכות שוטף הכולל תוספות והטבות לנפגעים שוועדה רפואית קבעה להם דרגת נכות, ותגמול שוטף הכולל תוספות והטבות למשפחות שכולות (אלמנים, אלמנות, יתומים והורים שכולים) של מי שנספו בפעולות איבה. אגף השיקום מאתר צרכים ייחודיים של הנפגעים ונותן להם מענה ומופקד על התשלומים הכרוכים בכך.

בשנת 2001 הוציא המוסד 202.6 מיליון ש"ח על טיפולו בנפגעי פעולות איבה, ובשנת 2002 הוא הוציא למטרה זו 296.4 מיליון ש"ח.

בשנת 2001 שילם המוסד תט"ר לכ-156 נפגעים; וכן שילם תגמולים שוטפים (בכל חודש בממוצע) לכ-1,720 נכים ולכ-998 משפחות שכולות של 904 חללים. באותה שנה טיפל אגף השיקום במוסד ב-1,006 נפגעי פעולות איבה. בשנת 2002 שילם המוסד תט"ר לכ-593 נפגעים; וכן שילם תגמולים שוטפים (בכל חודש בממוצע) לכ-1,807

נכים ולכ-1,287 משפחות שכולות של 1,124 חללים. אגף השיקום טיפל באותה שנה בכ-1,331 נפגעים.

משרד מבקר המדינה בדק באגפי האיבה והשיקום במשרד הראשי של המוסד וב-15 סניפים של המוסד ברחבי הארץ את תהליך האישור של התביעה לתט"ר ואת אופן חישוב התט"ר; כמה נושאים הנוגעים לטיפולו של המוסד בנכים נפגעי פעולות איבה; ואת תשלומי אגף השיקום למשפחות שכולות ולבני משפחה של פצועים נפגעי פעולות איבה שאושרו במסגרת תכניות שיקום.

תגמול טיפול רפואי

בכמה תיקי נפגעים חסרו אישורים של רופא המוסד על תקינותם של אישורים רפואיים בדבר תקופות אי-כושר לעבודה שצירפו נפגעים לתביעות לתט"ר שהגישו למוסד.

חלק מהנהלים בעניין חישוב התט"ר שעל פיהם פועל המוסד, אינם חופפים לאלה של משרד הביטחון, והדבר יוצר חוסר שוויון בין הנפגעים המטופלים בשני הגופים. אין הנחיות ברורות על אופן החישוב של התט"ר, ובכלל זה על רכיבי השכר שיש לכלול בו, וגם אין הקפדה על ביצוע הנחיות קיימות בעניין התט"ר. כתוצאה מכך, כשליש מהנפגעים השכירים קיבלו תט"ר קטן או גדול מהמגיע להם. כמה נפגעים שהם עובדים עצמאיים קיבלו תגמול גדול מזה שהגיע להם. אף שיש לנכות מהתט"ר דמי ביטוח בריאות בסכום המזערי (84 ש"ח בדצמבר 2002), יש שהמוסד לא ניכה מהתט"ר דמי ביטוח בריאות כלל, או ניכה אותם בשיעור מלא (שהגיע לעתים ליותר מ-1,000 ש"ח).

המוסד שילם תט"ר לנפגעים שהיו אמורים להמשיך ולקבל את שכרם ממעבידיהם; נפגעים מאושפזים קיבלו תט"ר קטן מהמגיע להם; חלק מהנפגעים קיבלו גם תט"ר וגם תגמול נכות, אף שעל פי ההוראות ניתן לקבל רק אחד מהם.

בשל עיכוב בהעמדתם של נפגעים לפני ועדה רפואית, לא קיבלו נכים הטבות מסוימות המשולמות רק ממועד קביעת דרגת הנכות; מועד תחילת הנכות, שיש לו משמעות כספית נכבדה, אינו נקבע על פי כללים אחידים.

תגמולים לנכים

במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה, המאפשר לאתר נכים על פי סוג הליקוי הגופני או השכלי שנגרם להם עקב הפגיעה (להלן - פגימה), רושם המוסד פגימות פיקטיביות או רושם פגימות קיימות שונות בשם פיקטיבי אחד. ברישום כזה יש כדי לפגוע במיצוי זכאותם של נכים לתוספות ולהטבות שונות משום שהוא אינו מאפשר לדעת באילו פגימות לוקה כל נכה, והוא אף עלול לאפשר תשלום שלא כדין למי שאינם זכאים לו.

אף שנתוני הנכים (כגון תאריך לידה) החיוניים לקביעת זכאותם לתוספות ולהטבות שונות רשומים במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה, יש שהנכים לא קיבלו באופן אוטומטי את התוספות וההטבות המגיעות להם (כגון תוספת בשל גיל) או קיבלו אותן

באחור. אף שהמוסד מקבל ממשרד הפנים מידע שוטף החיוני לקביעת זכאותם של נכים לתוספות ולהטבות שונות (כגון מידע על מצב משפחתי), מידע זה לא נרשם במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה, ועקב כך יש שנכים לא קיבלו את התוספות וההטבות המגיעות להם, ויש שהמוסד שילם אותן למי שאינם זכאים (למשל, לאחר פטירת נכה).

בשל אי-בהירות בניסוח ההוראות (למשל, בנושא מועד תחילת הזכאות לדמי ניידות) או בשל היעדר הוראות כתובות (למשל, בנושא זכאותם של שאירים של נכים לתוספות ולהטבות), לא קיבל המוסד החלטות אחידות בכמה נושאים. עקב כך, יש שהמוסד לא שילם לזכאים תוספות המגיעות להם.

בשל אי-מילוי האמור בתקנות ובהוראות, יש שהמוסד שילם לנכים תוספות ומענקים שאינם זכאים להם, ויש שהוא שילם אותם בסכום גדול או קטן מהמגיע לנכה בהתאם לשיעור נכותו או לסוג פגמתו.

עיכוב בכינוסן של ועדות רפואיות מונע מנכים למצות את זכאותם לדמי ניידות במלוא תקופת הנכות.

גם מענקים שנתיים, כגון מענק לנעליים ומענק לביגוד, שהזכאות להם מותנית, בין היתר, במין הנכה ובסוג הפגמות שהוא לוקה בהן, לא שולמו לכל הזכאים או שולמו ברמה שאינה מתאימה. כמו כן, יש שהמוסד לא שילם לנכים תוספות והטבות חדשות שפורטו בהוראות מעודכנות של משרד הביטחון (כגון תוספת לעזרת הזולת לעיוור שאין ברשותו כלב נחיה).

תשלומי שיקום

המוסד אינו מעדכן את נתוני ההכנסה של הורים שכולים, הרשומים באגף איבה ומשמשים לחישוב התגמול השוטף, על פי מידע שוטף על הכנסות שהוא מקבל מנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין. עקב כך יש שהמוסד שילם להורים שכולים תגמולים גדולים מהמגיע להם.

לצורך קביעת הזכאות לתוספת לעזרת הזולת להורים שכולים מתבסס אגף השיקום על ההכנסה המשמשת בסיס לחישוב התגמול השוטף, אף שלעניין זה עליו להתבסס על רכיבי הכנסה אחרים. אגף השיקום לא עדכן את סכום התוספת לעזרת הזולת לשכולים כאשר חלו שינויים בתעריפי משרד הביטחון, ויש שרמת הזכאות לא עודכנה בעקבות החלטה של רופא המוסד לשנותה. עקב כך קיבלו הורים שכולים ואלמנים תוספת לעזרת הזולת שהייתה קטנה מהמגיע להם בסכום שהגיע לאלפי שקלים.

בהיעדר הוראה ברורה ומפורטת בדבר הפיצוי על אבדן הכנסה המגיע לבני משפחה של נפגעים הפצועים קשה ומאושפזים בבית חולים ובדבר הדרכים לחישובו, לא חושב הפיצוי על פי כללים אחידים. אף שבהוראות משרד הביטחון נקבע סכום מרבי של פיצוי על אבדן הכנסה, שילם המוסד, על פי הנחיות בעל-פה שקיבל ממשרד הביטחון בעניין זה, סכומי פיצוי גדולים מהסכום המרבי שנקבע בהוראות.

על המוסד להסביר לכל הנזקקים לשירותיו את זכויותיהם בבהירות ובפירוט. נוכח סבך ההוראות הנוגעות לזכויות של נפגעי פעולות איבה, על המוסד להשקיע מאמצים מיוחדים להעמיד את הנפגעים על זכויותיהם, וכן לסייע להם למצותן. ראוי שהמוסד,

בתיאום עם משרד הביטחון, יאפשר לנפגעים גישה קלה להוראות המתקבלות אצלו ממשרד הביטחון, בין היתר על ידי פרסומן המלא באתר האינטרנט של המוסד.



מבוא

על פי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן - חוק נפגעי איבה), "פגיעת איבה" היא פגיעה מפעולות איבה של כוחות צבאיים או צבאיים למחצה או בלתי סדירים של מדינה עוינת לישראל, מפעולות איבה של ארגון עוין לישראל או מפעולות איבה שבוצעו תוך סיוע לאחד מאלה, בשליחותם או מטעמם או על מנת לקדם את מטרותיהם¹.

לפי סעיף 10 לחוק נפגעי איבה, שר הביטחון, בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה, ימנה רשות מאשרת שבסמכותה לאשר כי פגיעה שאירעה היא פגיעת איבה (להלן - הרשות המאשרת או הרשות).

עוד נקבע בחוק, כי "נפגע" הוא מי שנפגע בפגיעת איבה והוא, בין היתר, אחד מאלה: אזרח ישראלי או תושב ישראל, לרבות תושב ישראל ביהודה ושומרון וחבל עזה, בין שנפגע בישראל ובין מחוצה לה; מי שנכנס לישראל על פי אשרה או רישיון שניתנו לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה), לרבות מי שפטור מהצורך באשרה או ברישיון לפי חוק הכניסה, וכן מי שנכנס לישראל לפי צו שהוציא שר הפנים מכוח חוק הכניסה - והכול אם הייתה הפגיעה בישראל או בשטח אחר שקבע שר הביטחון בצו.

חוק נפגעי איבה משווה את הזכויות של נפגעי פעולות איבה בקרב האוכלוסייה האזרחית לאלה של נכי צה"ל והמשפחות השכולות שבטיפול משרד הביטחון.

בחוק נפגעי איבה נקבע כי הנפגעים זכאים לתגמולים. על פי סעיף 18 לחוק יינתנו התגמולים מאוצר המדינה באמצעות המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד). אוצר המדינה ישפה את המוסד, על פי דרישתו, על כל הוצאה שהוציא למתן התגמול ועל החלק היחסי מהוצאותיו המינהליות הנובע מביצוע חוק זה.

להלן בטבלה הסכומים שהוציא המוסד בשנים 2002-1999 על טיפול בנפגעי פעולות איבה (באלפי ש"ח), על פי נתונים שהתקבלו מאגף הכספים במוסד.

הנושא	1999	2000	2001	2002
תגמול לטיפול רפואי והוצאות ריפוי	8,493	9,140	20,767	45,136
תגמולים לנכים	73,295	74,492	84,384	120,389
תגמולים למשפחות	58,777	62,717	84,851	111,044
שיקום נכים ומשפחות	5,634	5,475	12,565	19,830
סה"כ	146,199	151,824	202,567	296,399

1 בסעיף 1 לחוק נפגעי איבה מצוינות נסיבות נוספות שבהן תוכר פגיעה כפגיעת איבה.

על פי סעיף 3 לחוק נפגעי איבה, חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), והתקנות בעניין גמלאות בעין לנפגעי עבודה יחולו על נפגע פעולת איבה בשינויים המחויבים ובכפוף לאישור לפי החוק כי מדובר בפגיעת איבה². על הטיפול בנפגעי פעולות איבה הופקדו שני אגפים במוסד: אגף איבה ואגף השיקום, המטפל בנפגעי פעולות איבה נוסף על טיפולו במבוטחים אחרים מכוח חוק הביטוח הלאומי.

אגף איבה מחליט אם יש להכיר בתובע כנפגע איבה או כבן משפחה של נפגע כמשמעותם בחוק נפגעי איבה; מטפל בהסדרי הלוויות וסידורי תחבורה למלווים ובהבאתם של בני משפחה מחו"ל; משלם את המענקים הראשוניים למשפחות השכולות (כגון מענקים למימון הוצאות קבורה ואבל); משלם את התשלומים על ריפוי הנפגעים (כגון התשלומים על פינוי הנפגעים לבתי חולים, על הטיפול הרפואי בהם ועל רכישת אבזרים רפואיים ותרופות) ואת התגמולים השוטפים (כגון תגמול לטיפול רפואי, תגמולים למשפחות השכולות - אלמנים, אלמנות, יתומים והורים שכולים - ותגמול נכות). כמו כן, אגף איבה מטפל בכל ההליכים הכרוכים בהעמדתו של נפגע איבה לפני ועדה רפואית וועדות ערר, הקובעות את דרגת הנכות, ובביצוע החלטותיהן.

אגף השיקום מופקד על איתורם ומילויים של צרכים ייחודיים של הנפגעים ובני משפחותיהם ועל התשלומים הכרוכים בכך. האגף מטפל בשיקום הנפשי, הכלכלי והמקצועי; וכן מטפל בפתרון בעיות דיור וניידות ובמתן סיוע סיעודי לנפגעים או שכולים (אלמנים והורים) התלויים בעזרת הזולת. הכללים למתן הסיוע השיקומי מעוגנים בחוק הביטוח הלאומי, בחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התש"ט-1959 (להלן - חוק הנכים), בחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"ו-1950 (להלן - חוק המשפחות), ובתקנות שהותקנו על פיהם³ וכן בהוראות של משרד הביטחון בעניין זה.

כדי שהטיפול בנפגעי פעולות איבה יעשה על פי הכללים הנהוגים במשרד הביטחון, מקבלים אגף איבה ואגף השיקום במוסד באופן שוטף עדכונים של הוראות והנחיות ממשרד הביטחון, מקיימים קשר רצוף עם עובדי אגף השיקום במשרד הביטחון ונועצים בהם בעת הצורך. אגף איבה מקושר למחשב של משרד הביטחון. בשונה מהתגמולים לטיפול רפואי ומתשלומי השיקום, המחושבים במוסד, התגמולים השוטפים לנכים ולמשפחות שכולות נפגעי פעולות איבה מחושבים באמצעות המחשב במשרד הביטחון.

על פי הוראות המוסד בנושא נפגעי פעולות איבה (להלן - הוראות איבה), הטיפול הראשוני בנפגעים נעשה בשיתוף פעולה של אגפי איבה ושיקום. לאחר שמתקבל מידע על אירוע איבה, מנהל סניף המוסד שבאזורו התרחש האירוע ומנהלי הגמלאות והשיקום בסניף נערכים לטיפול בנפגעים ובמשפחותיהם. לאחר שהרשות המאשרת שמינה שר הביטחון מאשרת שהאירוע הוא אירוע איבה, עובדי השיקום ופקידי תביעות איבה בסניף מבקרים אצל הנפגעים ואצל המשפחות השכולות ומוסרים להם ערכות מידע. עובדי השיקום אמורים לאתר ולפתור, על פי החוק, התקנות וההוראות, בעיות שמתעוררות מיד לאחר הפגיעה, כגון הצורך בטיפול בילדים שנותרו ללא השגחה, והם ממשיכים ללוות את המשפחות השכולות ואת משפחות הנכים על פי הצורך.

בשנת 2001 שילם המוסד תגמול לטיפול רפואי לכ-156 נפגעים; וכן תגמולים שוטפים (בכל חודש בממוצע) לכ-1,720 נכים ול-998 משפחות (אלמנים, אלמנות, יתומים והורים שכולים) של 904

2 על פי סעיף 3 לחוק נפגעי איבה, על נפגעי איבה יחולו "הוראות סימן ג' לפרק ה' לחוק הביטוח הלאומי והתקנות לפיהן".

3 בצווים שהוציא שר העבודה והרווחה הוא החיל על נפגעי פעולות איבה תקנות שונות שהותקנו מכוח חוק הנכים וחוק המשפחות, ואלה הצווים: צו התגמולים לנפגעי פעולות איבה (החלת תקנות בדבר השתלמות מקצועית), התשל"ב-1971; צו התגמולים לנפגעי פעולות איבה (החלת תקנות לפי חוק הנכים), התשמ"ה-1984; צו התגמולים לנפגעי פעולות איבה (החלת תקנות לפי חוק משפחות חיילים), התשמ"ז-1986.

חללים שנספו בפעולות איבה. אגף השיקום במוסד טיפל באותה שנה בכ-1,006 נפגעי פעולות איבה. בשנת 2002 שילם המוסד תגמול לטיפול רפואי לכ-593 נפגעים; וכן תגמולים שוטפים (בכל חודש בממוצע) לכ-1,807 נכים ולכ-1,287 משפחות של 1,124 חללים שנספו בפעולות איבה. אגף השיקום טיפל באותה שנה בכ-1,331 נפגעים.

בחודשים מרס 2002 - פברואר 2003 בדק משרד מבקר המדינה במחלקות איבה בסניפי המוסד ובאגפי איבה ושיקום במשרד הראשי את הטיפול בתשלומים האלה לנפגעים: תגמול טיפול רפואי; תגמולים שוטפים, תוספות והטבות לנכים ולבני משפחתם; תוספות למשפחות השכולות.

תגמול טיפול רפואי

לפי תקנות הנכים (טיפול רפואי), התשי"ד-1954, ותקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (פיצוי בעת טיפול רפואי), התש"ל-1970 (להלן - תקנות טיפול רפואי), נפגע שלפני פגיעתו עבד עבודה רגילה ושאינו עובד בגלל הצורך בטיפול רפואי וטרם נקבעה לו דרגת נכות, וכן נפגע שלא עבד קודם פגיעתו, זכאים לתגמול יומי או חודשי עבור טיפול רפואי (להלן - תט"ר). כל זאת אם במועד הפגיעה מלאו להם 14 והם לא קיבלו שכר או פיצוי על אבטלה ממקום עבודתם או ממקור אחר.

בתקנות טיפול רפואי נקבע⁴, כי סכום התט"ר לנפגע שלא עבד קודם פגיעתו יהיה בשיעור מסוים ממשכורתו של עובד מדינה בדירוג שנקבע בתקנות אלה (להלן - תט"ר על פי תקנה)⁵, וכי סכום התט"ר לעובד שכיר יחושב על פי שכרו החודשי הממוצע בשלושת החודשים שקדמו ליום הפגיעה (להלן - השכר הקובע לתט"ר)⁶, בניכוי סכום המס לפי פקודת מס הכנסה⁷. אם המעסיק ממשיך לשלם לנפגע את שכרו בפרק הזמן שבו אינו מסוגל לעבוד, רשאי פקיד התביעות להורות על החזרת השכר למעסיק בסכום שלא יעלה על סכום התט"ר המגיע לנפגע.

על פי הוראות איבה, תביעה לתט"ר יש להגיש בסניף הקרוב למקום מגורי הנפגע בתוך 12 חודשים מיום הפגיעה. לתביעה יש לצרף תעודה רפואית על אי-כושר לעבוד, אישורים על השכר הקובע לתט"ר, וכן אישור משטרה על התרחשות אירוע איבה ועל נוכחות מגיש התביעה באותו אירוע (אלא אם כן זהו פיגוע המוני והנפגע כלול ברשימות השמיות שהגישו המשטרה או בתי החולים למוסד).

פקיד התביעות יעביר את התביעה לאגף איבה במשרד הראשי. לאחר בדיקת התביעה על כל מסמכיה, יעביר אותה האחראי באגף איבה להחלטת הרשות המאשרת. הרשות תיתן את החלטתה בתוך שלושה חודשים מיום שהתביעה הגיעה לידה⁸, אלא אם כן החליטה להאריך את פרק הזמן

4 תקנות 14א(א)1 ו-2, 14א(א)5.

5 סכום התט"ר על פי תקנה 14א(א)1(1) היה במועד הביקורת 92.2% מהשכר של עובד מדינה בדרגה כ"ד בדירוג האחיד לנפגע בלי ילדים (ביוני 2002 - 4,277 ש"ח), ובשיעור 119.6% מהדרגה הקובעת לנפגע עם ילדים (ביוני 2002 - 5,697 ש"ח). בתיקון מאוקטובר 2002 נקבע, ששיעור התגמול על פי תקנה לנפגע בלי ילדים יהיה 97% מהדרגה הקובעת ולנפגע עם ילדים 125.8% מהדרגה הקובעת.

6 בהוראה 11.2.1 להוראות איבה פורט, כי התט"ר היומי לשכיר יהיה השכר נטו בשלושת החודשים שקדמו לחודש הפגיעה מחולק ב-90.

7 סכום זה לא יפחת מסכום התט"ר על פי תקנה ולא יעלה על סכום תגמול המילואים המרבי. ביוני 2002 היה השכר היומי המרבי 1,161 ש"ח.

8 לפי סעיף 10 לחוק נפגעי איבה.

מטעמים מיוחדים שנרשמו. לאחר שהתקבלה החלטת הרשות באגף איבה, יודיע עליה האחראי לסניף המטפל, והסניף ימשיך את הטיפול בנפגע בהתאם להחלטה.

בשנים 2000 ו-2001 שילם המוסד תט"ר ל-156 ול-593 נפגעים, בהתאמה, בסכום של 1 מיליון ש"ח ו-6 מיליון ש"ח, בהתאמה. מהנתונים עולה כי בשנת 2001 גדל מספר הנפגעים ששולם להם תט"ר פי 3.8 לעומת מספרם בשנת 2000, ואילו סכום התט"ר ששילם המוסד לנפגעים בשנת 2001 גדל פי 5.2 לעומת הסכום ששילם בשנה שקדמה לה.

בחודשים מרס-יולי 2002 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך אישור התביעה לתט"ר, את דרכי חישוב התט"ר, את ביצוע התשלום ופרק הזמן שנדרש לכך ואת גביית דמי ביטוח בריאות מהתט"ר. הבדיקה נעשתה באגף נפגעי פעולות איבה במשרד הראשי בירושלים וב-15 סניפים של המוסד המטפלים או טיפלו בנפגעי פעולות איבה.⁹ במהלך הביקורת נבדקו 50 תיקים של נפגעים שבשנים 2001-1999 שילם להם המוסד תט"ר. התיקים נבחרו באמצעות מדגם אקראי (להלן - מדגם תט"ר).¹⁰

משך הטיפול בתביעה לתט"ר

מנתוני המוסד עולה, כי בשנים 2000 ו-2001 אושרו 709 תביעות¹¹ להכרה בנפגעים כנפגעי פעולות איבה, 189 תביעות נדחו, ועד דצמבר 2001 לא התקבלה החלטת הרשות בעניין 207 תביעות.

עד מרס 2002, מועד קבלת הנתונים, שולם ל-523 מ-709 הנפגעים שתביעתם אושרה תשלום התט"ר הראשון. להלן נתונים על משך הטיפול בתביעה לתט"ר מיום הגשתה ועד לתשלום: ל-166 נפגעים (31.7%) שולם תט"ר בתוך 44 יום מהגשת התביעה, ל-195 נפגעים (37.3%) - בתוך 45 עד 89 יום, ל-129 נפגעים (24.7%) - בתוך 90 עד 179 יום ול-33 נפגעים (6.3%) - בתוך 180 עד 351 יום. משך הטיפול הממוצע בתביעה היה 77 יום.

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות המערכת הממוחשבת של המוסד את משך הטיפול ב-15 נפגעים שתביעתם לתט"ר אושרה לאחר 90 יום ויותר מהגשת התביעה ושולם להם תט"ר עבור פרק זמן של יותר מ-30 ימים ואת הסיבות להתמשכות הטיפול בתביעותיהם. נמצא, כי פרק הזמן הממוצע מיום קבלת התביעה בסניף ועד העברתה למשרד הראשי היה 57 יום. יצוין כי נמצאה תביעה שנשלחה לאגף איבה (לשם העברתה להחלטת הרשות המאשרת) 92 ימים לאחר שהוגשה למוסד. במזכר שצורף לתיק נכתב כי "התיק נתקע בטעות". פרק הזמן הממוצע עד העברת התביעה לתט"ר מהמשרד הראשי לרשות היה 16.5 יום, ופרק הזמן הממוצע ממשלוח התביעה לרשות ועד קבלת אישור הרשות בכתב היה 44 יום. פרק הזמן הממוצע מקבלת אישור הרשות (בכתב או בעל-פה) בסניף ועד לתשלום התט"ר היה 24 ימים.

המוסד הסביר, כי לעתים קרובות התארכות הטיפול בשלבים הראשונים נגרמת מהצורך בהשלמת מסמכים על הפגיעה ובהתייעצות עם רופא הסניף.

משרד מבקר המדינה גם בדק עשרה תיקים של נפגעים שטופלו בסניף ירושלים, ששולם להם תט"ר 50 יום ויותר לאחר מועד אישור הרשות. נמצא, כי משך הזמן הממוצע ממועד אישור הרשות ועד

9 להלן שמות הסניפים: אשקלון, באר שבע, חיפה, טבריה, יפו, ירושלים, כפר סבא, נתניה, עפולה, פתח תקווה, הקריות, קריית שמונה, רמלה, ראשון לציון, תל אביב.
10 בכל סניף נבדקו כ-10% מתיקי הנפגעים המטופלים בו.
11 בכלל זה תביעות שאושרו בסוף שנת 2001, ולמגישיהן שולם תט"ר בשנת 2002.

למשלוח האישור לסניף היה 12 יום, ומשך הזמן הממוצע ממועד קבלת האישור בסניף (או ממועד קבלת פרטים נוספים מהנפגע לאחר אישור הרשות) ועד מועד תשלום התט"ר היה 47 יום.

עוד נמצא, כי לאחר קבלת אישור הרשות בסניף, ביקש המוסד משתי נפגעות מעשרת הנפגעים שתיקיהם נבדקו, להמציא לסניף מסמכים ופרטים נוספים לצורך המשך הטיפול בתביעה לתט"ר. מאחר שהנפגעות לא הגישו את המסמכים הנדרשים, שילם להן המוסד תט"ר על פי תקנה, אולם רק לאחר 75 ו-77 יום ממשלוח הבקשה להמציא מסמכים.

נמצא, שפרק הזמן שנדרש לאישור חלק מהתביעות היה ארוך, ובהוראות איבה לא נקבע מהו פרק הזמן שיש להמתין לקבלת מסמכים הדרושים להמשך הטיפול בתביעה לתט"ר שאושרה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמוסד יפעל לפישוט תהליך הטיפול בתביעה לתט"ר, לקיצורו ככל האפשר, לייעולו ולמיצוי זכויותיהם של הנפגעים. כן ראוי כי המוסד יפעיל מערך פיקוח ובקרה על הטיפול בתביעות לתט"ר.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002 הודיע המוסד, כי הוא פועל לקיצור הטיפול בנפגעים, בין היתר, על ידי הקמת מערכת מעקב אוטומטית שתתריע על התמשכות הטיפול בתביעות לתט"ר וביצוע ביקורת איכות על עבודת הסניפים.

אישור רופא המוסד לתקופת תשלום התט"ר

בתקנות טיפול רפואי ובהוראות איבה¹² נקבע, כי על רופא המוסד או מנהל העניינים הרפואיים לבדוק ולאשר, בין היתר, את תקינות האישורים הרפואיים שמגישים תובעים למוסד על תקופות אי-הכושר לעבודה שעבורן משולם התט"ר. יצוין, כי רופא המוסד מאשר את תקופת אי-הכושר לעבודה על גבי טופס של המוסד המיועד לכך.

בבדיקת תיקיהם של 50 נפגעים שעלו במדגם תט"ר נמצא, כי ל-12 (כ-24%) מהם שילם המוסד תט"ר על סמך תעודה רפואית שהגישו לו, אך לא נמצא אישור של רופא המוסד שבדק ואשר את האמור בתעודות אלה.

עוד נמצא, כי רופא המוסד אישר לנפגעת תקופת אי-כושר קצרה מזו שעליה המליץ הרופא המטפל (שבעה חודשים במקום תשעה חודשים) בציינו, כי "לגבי אי-כושר כה ארוך אני בספק גדול! לדעתי, יש לזמנה לוועדה רפואית שתקבע האם אי-כושר כה ארוך מוצדק מבחינה רפואית"; ואולם המוסד התעלם מהסתייגותו של הרופא ושילם לתובעת תט"ר במשך תשעה חודשים בלא שעניינה נדון בוועדה רפואית.

כמו כן נמצא, כי באישור תקופת אי-הכושר של נפגעת אחרת לא ציין רופא המוסד את תקופת אי-הכושר שאליה נוגע אישורו, אלא הסתפק באימוץ האמור בתעודה הרפואית מטעם הרופא המטפל. בחוות דעתו כתב רופא המוסד: "תקופת אי-כושר תוצאה מפגיעתה מאשר".

12 תקנות 1 (הגדרת "ביטול מעבודה של נכה"), 17, 21-23 לתקנות הנכים (טיפול רפואי), והוראות איבה מס' 9.1.7, 9.2 ו-11.1.5.

לדעת משרד מבקר המדינה, על פקידי התביעות לשלם תט"ר רק לאחר שרופא המוסד אישר את תקופת אי-הכושר לעבוד ורק עבור התקופה שאישר. כדי להימנע מאפשרות שיאושרו תקופות אי-כושר נוספות על סמך אותה תעודה רפואית, ראוי שרופא המוסד יציין בכתב ובחומתם על גבי התעודה הרפואית את משך תקופת אי-הכושר ואת מועדי התחלתה וסיומה.

תשלום תט"ר לעובד שכיר ולעובד עצמאי

תט"ר לעובד שכיר

כאמור, התט"ר לנפגע שעבד כשכיר לפני הפגיעה מחושב על פי שכרו הקובע לתט"ר, לאחר שהופחת ממנו סכום מס ההכנסה שנוכה מהשכר בכל אחד משלושת החודשים שקדמו ליום הפגיעה (להלן - הרבעון הקובע).

על פי הוראות איבה¹³, על פקיד התביעות להקליד במערכת הממוחשבת (לפי תלושי השכר שהמציא התובע למוסד) את סכום השכר החייב במס הכנסה (כולל הרכיבים הפטורים מדמי ביטוח) ואת סכום מס ההכנסה שנוכה משכר זה בכל אחד מחודשי הרבעון הקובע. באמצעות נתונים אלה מחשבת המערכת הממוחשבת את התט"ר המגיע לנפגע עבור יום אחד של אי-כושר ואת סכום התט"ר המגיע לו עבור כל תקופת אי-הכושר (התט"ר החודשי שווה לסכום התט"ר היומי כפול 30).

1. משרד מבקר המדינה בדק את התט"ר ששולם ל-39 נפגעים שכירים שעלו במדגם תט"ר שהשתכרו כ-10,000 ש"ח לפחות בכל אחד מחודשי הרבעון הקובע.

הבדיקה העלתה, כי עקב קביעה לא נכונה של השכר הקובע לתט"ר או של סכום מס ההכנסה שיש להפחית ממנו, שולם ל-12 (כ-31%) מהנפגעים האמורים תט"ר קטן או גדול מהמגיע להם: לתשעה מהם שולם תט"ר קטן ב-224 עד 14,430 ש"ח מהמגיע להם ולשלושה שולם תט"ר גדול ב-195 עד 5,390 ש"ח מהמגיע להם.

בחישוב השכר הקובע לתט"ר של אחד מהנפגעים האמורים נכלל רכיב שכר שאינו חייב במס הכנסה (אש"ל פטור ממס) ולכן אין לכלול אותו בשכר הקובע. כתוצאה מכך שולמו לנפגע 5,390 ש"ח יותר מהסכום שהגיע לו עבור 539 ימי אי-כושר (434 ש"ח ליום במקום 424 ש"ח ליום).

2. בחישוב השכר הקובע לתט"ר של ארבעה (כ-10%) מ-39 הנפגעים האמורים לא הופחת סכום מס ההכנסה או הופחת סכום קטן מן הדרוש. כתוצאה מכך שולם לנפגעים תט"ר בסכום גדול ב-888 עד 14,675 ש"ח מהמגיע להם.

3. בהוראת המוסד¹⁴ נקבע, כי אם ברבעון הקובע שולם לנפגע שכר נוסף על שכרו הרגיל, כגון דמי הבראה וקצובת ביגוד, יש לכלול בשכר הקובע לתט"ר חלק יחסי מהשכר הנוסף (חישוב השכר הנוסף וסכום המס שיש להפחית ממנו ייעשה בעזרת מחלקת החשבונות בסניף).

13 הוראה מס' 11.2.1.

14 הוראה מס' 11.2.3.

מנהלת אגף איבה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי המוסד הנחה את פקידי התביעות בהשתלמויות שהוא מקיים, להוסיף לשכר בכל אחד מהחודשים ברבעון הקובע את החלק השנים עשר של סכום השכר הנוסף (להלן - פריסת השכר הנוסף).

נמצא, כי ל-20 מ-39 הנפגעים האמורים שולם שכר נוסף ברבעון הקובע. השכר הנוסף ששולם ל-16 מהם לא נפרס כלל או נפרס באופן שגוי, ולכן שולם להם תט"ר בסכום קטן או גדול מהמגיע להם.

להלן שתי דוגמאות:

(א) לאחד הנפגעים שולם באחד מחודשי הרבעון הקובע (אוקטובר 1997) שכר נוסף בסכום של 20,000 ש"ח. פקיד התביעות הפחית מסכום זה כ-8,000 ש"ח, סכום מס ההכנסה שנוכה מאותו שכר¹⁵, אולם הוא לא פרס את היתרה בסכום של 12,000 ש"ח על פי ההנחיות: במקום להוסיף לשכר הקובע לתט"ר 3,000 ש"ח (1,000 ש"ח בכל חודש של הרבעון הקובע), הוא הוסיף לו רק 2,000 ש"ח. מתחשיב משרד מבקר המדינה עולה, כי התט"ר ששילם המוסד לנפגע עבור 720 ימי אי-כושר היה קטן בכ-35,900 ש"ח מהתט"ר שהגיע לו.

(ב) לנפגע אחר שולמו באחד מחודשי הרבעון הקובע (יוני 2001) דמי הבראה בסכום של כ-5,170 ש"ח. שכר נוסף זה לא נפרס על פי הכללים שפורטו לעיל והוא נכלל במלואו בשכר הקובע לתט"ר. כתוצאה מכך שילם המוסד לנפגע תט"ר גדול בכ-13,500 ש"ח מזה שהגיע לו. זאת ועוד, מהשכר ששולם באחד מחודשי הרבעון הקובע נוכה מס הכנסה בסך 1,972 ש"ח, אך בחישוב התט"ר ניכה המוסד באותו חודש רק 852 ש"ח.

עוד נמצא, כי אף שפריסת השכר הנוסף לארבעה מ-20 הנפגעים האמורים נעשתה על פי ההנחיות (דהיינו השכר הנוסף מחולק ב-12), סכום מס ההכנסה לא נפרס כנדרש. כתוצאה מכך שולם לנפגעים תט"ר בסכום קטן בכ-117 עד כ-927 ש"ח מהמגיע להם.

לדוגמה, לנפגע שולם בחודשי הרבעון הקובע שכר נוסף של 9,176 ש"ח (תוספת שחיקה והבראה). אף שסכום זה נפרס על פי ההנחיות, מס ההכנסה בסכום של 7,501 ש"ח נוכה במלואו מהשכר הקובע לתט"ר ולא נפרס בהתאמה. כתוצאה מכך שולם לנפגע תט"ר קטן בכ-927 ש"ח מזה שהגיע לו.

מהמתואר לעיל עולה, כי המוסד לא הקפיד על אופן החישוב של התט"ר בכל הנוגע לרכיבי השכר שיש לכלול בחישוב זה, וכתוצאה מכך שילם לחלק מהנפגעים תשלומי חסר או תשלומי יתר.

תט"ר לעובד עצמאי

לפי תקנה 14(א5) לתקנות טיפול רפואי, יש לשלם תט"ר על פי תקנה לנפגע עצמאי המובטל מעבודתו עקב הזדקקות לטיפול רפואי. אם עקב הטיפול הרפואי קטנה הכנסתו בשנת הפגיעה

15 חישוב מס ההכנסה שיש להפחית מהשכר הנוסף נעשה על פי שיעור המס השולי שהיה נקוב בתלוש השכר.

לעומת הכנסתו בשנה שקדמה לה, יש לשלם לו הפרשים בסכום השווה להפרש בין ההכנסות בשתי השנים האמורות¹⁶. על פי הוראות איבה, עד לקבלת שומות ממס הכנסה לגבי אותן שנים ובדיקת הזכאות להפרשים, יש לשלם לנפגע תט"ר על פי תקנה. תשלום התט"ר לנפגע שהוא עובר עצמאי מותנה גם בהצהרתו, כי לא עבד בתקופת אי-הכושר שנקבעה באישור הרפואי שהמציא למוסד.

מנתוני המוסד עולה, כי בחודשים ינואר-מרס 2002 שילם המוסד תט"ר ל-57 עובדים עצמאיים (ארבעה מהם הם גם עובדים שכירים).

1. בדיקת תיקיהם של חמישה מ-57 העובדים האמורים העלתה, כי לשלושה מהם שולם תט"ר שלא על פי תקנות טיפול רפואי והוראות איבה: לשניים שולם על פי ההכנסה ששימשה בסיס לחישוב מקדמות לדמי ביטוח לאומי בשנת הפגיעה, ולאחד על פי הסכום שהיה נקוב בשומה לשנה שקדמה לפגיעה.

לדוגמה, המוסד שילם לנפגעת שנפגעה בשנת 2001 תט"ר בסכום של 484.03 ש"ח ליום שחושב על פי ההכנסה ששימשה בסיס לחישוב דמי ביטוח לאומי לפני הפגיעה. הואיל ועל פי שומות מס הכנסה, בשנת הפגיעה הייתה הכנסת הנפגעת גדולה מהכנסתה בשנה שלפניה, היה על המוסד לשלם לה רק תט"ר על פי תקנה בסכום של 184.99 ש"ח ליום (התעריף לנפגע עם ילד). כתוצאה מהחישוב השגוי שילם לה המוסד עבור 82 ימי אי-כושר 24,521 ש"ח יותר מהמגיע.

2. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי על פי ההנחיות, חישוב התט"ר לנפגע שהוא גם עובד עצמאי וגם עובד שכיר ייעשה על פי הכנסות הנפגע משני המקורות, ובלבד שסכום התט"ר הכולל לא יהיה גדול מסכום התט"ר המרבי¹⁷. יצוין, כי הוראות איבה אינן מפרטות את דרכי החישוב בנסיבות אלה, אף שמדובר בחישוב סבוך.

כאמור, ארבעה מ-57 העובדים העצמאיים ששולם להם תט"ר היו לפני פגיעתם גם עובדים שכירים. בדיקת התיקים של שניים מהם העלתה, שחישוב התט"ר שלהם היה שגוי: לאחד שילם המוסד תט"ר לפי הכנסתו כעובד שכיר, והכנסתו כעובד עצמאי לא הובאה בחשבון, וכתוצאה מכך שילם לו המוסד עבור 539 ימי אי-כושר 99,710 ש"ח פחות מהמגיע לו. בחישוב התט"ר של האחרת הובאה בחשבון הכנסתה כעובדת עצמאית שהייתה רשומה בשומה לשנה שלפני הפגיעה (29.90 ש"ח ליום), אף שהיה צריך להביא בחשבון את סכום התט"ר על פי תקנה (184.99 ש"ח ליום), שהיה גבוה יותר; כתוצאה מכך שילם המוסד לנפגעת עבור 105 ימי אי-כושר 16,284 ש"ח פחות מהמגיע לה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע טעויות הגורמות לתשלומי חסר או לתשלומי יתר, וכדי להבטיח שההחלטות של פקידי התביעות בסניפים השונים יתקבלו על פי כללים אחידים, על המוסד לקבוע נוהל מפורט וברור בדבר רכיבי השכר שיש להביא בחשבון בחישוב התט"ר, בדבר האופן שבו יש לפרוס את השכר הנוסף ובדבר אופן החישוב של מס ההכנסה שיש להפחית מאותו שכר ולהקפיד על ביצוע ההוראות הקיימות. כמו כן, עליו לשפר את הבקרה על תשלומי התט"ר ולהפעיל ביקורת איכות על הטיפול בתביעות לתט"ר ועל אופן חישוב התט"ר.

16 על פי הוראה 43.05 של משרד הביטחון, כדי להוכיח שההכנסה קטנה על הנפגע להמציא "שני דוחות מס המוגשים למס הכנסה", האחד לשנה שקדמה להזדקקותו לטיפול רפואי והאחר לשנת הפגיעה שבה לא היה לו כושר לעבוד.

17 על פי סעיף 270 לחוק הביטוח הלאומי, התט"ר המרבי ליום שווה לשכר הממוצע במשק בחודש הראשון ברבעון, כפול 5, כשהוא מחולק בשלושים. ביוני 2002 היה התט"ר המרבי ליום 1,161 ש"ח.

בתשובת משרד הביטחון מינואר 2003 בנושא תשלום התט"ר לעובד שכיר ולעובד עצמאי נאמר: "נפעל לשכתוב ההוראות והבהרתן כך שעובדי המוסד לביטוח לאומי יוכלו לפעול על פי הן בצורה אחידה, ברורה ומחייבת".

בתשובת המוסד מאותו חודש נאמר כי בעקבות הביקורת התברר למוסד, שחלק מהנהלים שעל פיהם הוא פועל אינם חופפים לאלה של משרד הביטחון, וכי הוא פועל לגבש הנחיות ונהלים חדשים לטיפול בתביעות לתט"ר.

תשלום תט"ר באמצעות המעביד

1. לפי תקנה 14ב לתקנות טיפול רפואי, אם מעביד ממשיך לשלם לנפגע שכר בתקופה של אי-כושר לעבוד, המוסד רשאי להחזיר למעביד את סכום השכר החייב במס הכנסה ששילם לנפגע, ובלבד שסכום זה לא יהיה גדול מסכום התט"ר המגיע לנפגע על פי שכרו ברבעון הקובע. על פי הוראות איבה, אין להפחית מהסכום המוחזר למעביד את סכום מס הכנסה שנוכה משכר העובד, שכן ניכוי המס והעברתו לנציבות מס הכנסה נעשים בידי המעביד, כנהוג בנוגע לשכר כל העובדים.

נמצא, שהמוסד לא העביר למעביד את מלוא השכר ששילם המעביד לנפגע, אלא הפחית ממנו את סכום מס הכנסה. כתוצאה מכך שילם המוסד למעביד 3,251 ש"ח פחות מהסכום שהגיע לו.

2. על פי סעיף 33.298 (ב) לתקנון שירות המדינה, "עובד שנפגע בפעולת איבה ... והוא זכאי לתגמולים מהמוסד לביטוח לאומי בתקופת ההיעדרות ... והביא על כך אישור מן המוסד לביטוח לאומי, יקבל מהמשרד את משכורתו הרגילה".

נמצא, ששישה מ-39 הנפגעים השכירים הכלולים במדגם תט"ר שהשתכרו כ-10,000 ש"ח לפחות בכל אחד מחודשי הרבעון הקובע, הם עובדים בשירות המדינה, ולמרות זאת שילם להם המוסד את התט"ר ישירות ולא באמצעות המשרדים שבהם הם מועסקים. לפחות לאחת מהם שולם עקב כך במשך חמישה חודשים הן תט"ר מהמוסד והן שכר מהמעסיק. לאחר שהדבר התברר למוסד, הוא הפסיק את תשלום התט"ר לנפגעת והודיע על כך למעסיקה (המשרד הממשלתי המעסיק את הנפגעת לא יקבל מהמוסד החזר עבור החודשים שבהם שילם לה שכר והוא אמור לנכות את תשלום היתר מהשכר שהוא משלם לה).

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2003, כי הנחה את סניפיו להקפיד ולדרוש כי לטופס התביעה יצורף אישור המעסיק שהנפגע אינו מקבל שכר.

תשלום תט"ר לנפגע מאושפז

לפי תקנות 3 ו-15 לתקנות טיפול רפואי, נפגע בן יותר מ-14 ופחות מ-18 שלא עבד עבודה רגילה לפני פגיעתו, זכאי למחצית מסכום התט"ר על פי תקנה. נפגע רווק המאושפז 14 ימים ברציפות ומעלה, יופחת סך תגמוליו לכל יום אשפוז ב-25%.

לנפגעת בת פחות מ-18 שנפגעה באוגוסט 2001, שילם המוסד תט"ר במשך 117 יום, שב-107 מהם הייתה הנפגעת מאושפזת. נמצא, כי התעריף שעל פיו חושב התט"ר לנפגעת האמורה (31 ש"ח ליום) נמוך מהתעריף על פי התקנות (62 ש"ח ליום). עקב כך שולם לנפגעת תשלום חסר של 3,317

ש"ח עבור פרק הזמן שבו הייתה מאושפזת. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי מדובר בטעות חישוב שמקורה בתקלה במערכת הממוחשבת.

לנפגע אחר שילם המוסד תט"ר במשך 542 ימים (ממועד פגיעתו בנובמבר 2000 עד מאי 2002), מהם 144 ימים שבהם היה מאושפז. נמצא, כי אף שהנפגע נשוי, שילם לו המוסד תט"ר עבור פרק הזמן שבו היה מאושפז על פי התעריף לרווק מאושפז - 106.94 ש"ח ליום - במקום 142.59 ש"ח ליום. כתוצאה מכך שולמו לו כ-5,134 ש"ח פחות מהמגיע לו.

בתשובת המוסד מינואר 2003 נאמר כי "צוות המחשוב ביצע התיקון הנדרש. למקרים ישנים יבוצע תיקון טרואקטיבי לטובת הנפגעים הללו באופן ממוכן".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד להקפיד שישולם לנפגעים מאושפזים תט"ר לפי התעריף שנקבע בתקנות, ובכך עליו לאתר את כל הנפגעים שבמועד אשפוזם הוא שילם להם תשלומי חסר של תט"ר ולשלם להם את הפרשים הנדרשים.

תשלום תט"ר לנפגע שנקבעה לו דרגת נכות

1. על פי הוראות איבה¹⁸, אם באישור רפואי נקבע שהנפגע לא יוכל לעבוד פרק זמן של יותר מחודשיים, יש להעמיד את הנפגע, מוקדם ככל האפשר, לפני ועדה רפואית, כדי שתקבע לו דרגת נכות (זמנית או צמיתה). עיכוב בקביעת דרגת הנכות עלול לגרום לנפגע נזק כספי ניכר, הואיל ורק עם קביעתה הוא זכאי לקבל נוסף על התט"ר הטבות שונות, כגון דמי ניידות ותוספת למימון צרכים מיוחדים¹⁹ (סכומן נקבע בהתאם לדרגת הנכות ולסוג הפגיעה). דמי ניידות משולמים רק מיום ישיבת הוועדה הרפואית ולא ניתן לקבלם למפרע.

באישורים הרפואיים של 13 מהנפגעים שעלו במדגם תט"ר נקבע, כי הם לא יוכלו לעבוד במשך פרק זמן ארוך מחודשיים. נמצא, כי נפגעים אלה הועמדו לראשונה לפני ועדה רפואית 112 עד 723 ימים לאחר שנפגעו, ובמוצא כ-261 ימים לאחר הפגיעה.

עוד נמצא, כי עד יולי 2002, מועד סיום הביקורת בנושא זה, ארבעה נפגעים שעלו במדגם תט"ר לא הועמדו לפני ועדה רפואית אף ששולם להם תט"ר במשך 120-184 ימים (שניים מהארבעה חזרו לעבוד במשרה חלקית).

להלן דוגמה להפסד שעלול להיגרם לנפגע בשל עיכוב בקביעת דרגת הנכות:

נפגע הועמד לפני ועדה רפואית רק כשנתיים אחרי הפגיעה, לאחר שפקעה זכאותו לתט"ר. בתשובה לרופא המוסד, שהתריע על העיכוב בקביעת דרגת הנכות, הסביר פקיד התביעות כי "הזכות הוסברה למבוטח ובכ"ז טרם הגיש תביעה לנכות איבה, נראה שלא נוכל לכפות עליו הגשת תביעה".

בשל דרגת נכותו נמצא הנפגע זכאי לדמי ניידות, שכאמור לא ניתן לשלםם אלא ממועד קביעת הנכות. בכל חודש של עיכוב בקביעת דרגת הנכות הפסיד הנפגע דמי ניידות בסכום של כ-1,000 ש"ח. מן הנתונים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה עולה, שהמוסד לא השכיל כנראה להסביר

18 הוראה מס' 11.3.2 להוראות איבה.

19 ראו להלן בפרק "תוספת למימון צרכים מיוחדים".

לנפגע את זכויותיו ואת ההפסד הכספי שעלול להיגרם לו אם יתעכב בהגשת הבקשה לקביעת דרגת נכות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד להסביר לכל הנזקקים לשירותיו את זכויותיהם בכירור ובפירוט. הדבר דרוש במיוחד כאשר מדובר בנפגעי פעולות איבה שמסלול חייהם השתבש עקב פגיעתם. כמו כן על המוסד להקדיש תשומת לב מיוחדת לנפגעים שמתעורר ספק באשר ליכולתם לקבל החלטות המיטיבות עמם ומאפשרות להם למצות את זכויותיהם על פי דין.

2. הוראה 12.10 להוראות איבה עוסקת בנושא תחילת הנכות ונקבע בה, כי מועד תחילת הנכות חל ביום הפגיעה אם התקיים אחד מאלה: לנפגע טרם מלאו 18 שנה; הנפגע לא עבד לפני הפגיעה; הנפגע חזר לעבודה מיד לאחר הפגיעה ולא היה זכאי לתט"ר; תקופת זכאותו של הנפגע לתט"ר לא הסתיימה, בשל סיבות רפואיות נמנע ממנו לצאת לעבודה והוא הגיש בקשה לקבל תגמול נכות. אולם מועד תחילת הנכות חל ביום סיום תשלום התט"ר אם הנפגע "סיים את תקופת אי-כושרו לעבודה, וקיבל תגמול עבור טיפול רפואי".

על פי נתוני המוסד, מינואר 2000 עד מרס 2002 התכנסו 876 ועדות רפואיות ברמות שונות (ועדה ראשונה, ועדה חוזרת, ועדה נוספת וועדה עליונה) כדי לקבוע דרגת נכות לנפגעי פעולות איבה.

ועדה רפואית ראשונה קבעה ל-76 נפגעים דרגת נכות בשיעור 100% או דרגת נכות מיוחדת²⁰. נמצא, ש-19 מהנכים האלה היו במועד פגיעתם בני 14-18 שנה, או לא עבדו קודם הפגיעה או עבדו כשכירים ולא חזרו לעבודה, ולמרות זאת קבעה הוועדה הרפואית שתאריך תחילת נכותם יהיה מועד הסיום של תשלום התט"ר, ולא מועד הפגיעה כמתחייב מהוראות איבה בעניינם. עקב כך לא קיבלו נכים אלה את ההטבות המגיעות לנכים מיום החלטת הוועדה הרפואית. לדוגמה, אחת מהם קיבלה כ-8,200 ש"ח פחות מהסכום שהיה משולם לה לו נקבעה לה נכות ממועד הפגיעה.

מנהלת אגף איבה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי התברר שהוראות איבה בנושא זה אינן מעודכנות. המוסד הודיע בתשובתו, כי "אגף נפגעי איבה, בתיאום עם הלשכה המשפטית, יבדוק את האפשרות והצורך לקבוע כללים והנחיות בחוק ובתקנות".

תשלום תגמול נכות למפרע

בעקבות החלטה של ועדה רפואית לקבוע את נכותם של 54 מ-76 הנכים האמורים מיום הפגיעה, היה אמור אגף איבה לחשב את תגמול הנכות של אותם נכים למפרע מיום הפגיעה ולשלם להם הפרשים במידת הצורך. נמצא, שלחלק מהנפגעים לא שילם המוסד את מלוא הפרשים שהגיעו להם, ולחלק מהנפגעים שילם המוסד גם תט"ר וגם תגמול נכות:

1. לשמונה (כ-15%) מ-54 הנפגעים האמורים, לא שילם המוסד את מלוא הפרשים שהגיעו להם, משום שלא כלל בחישוביו את סכום התוספת למימון צרכים מיוחדים שהגיעה להם. לדוגמה, לאחד הנכים לא שולמו הפרשים בסך כ-9,625 ש"ח בשל תוספת למימון צרכים מיוחדים שהגיעה לו בעבור חמישה חודשים, פרק הזמן שממועד הפגיעה ועד מועד קביעת דרגת הנכות.

20 לפי סעיף 5(7) לחוק הנכים, "לנכה שדרגת נכותו 100% מיוחדת שנקבעה לפי כללים שפורטו בתקנות - תשלום תוספת של 40% מן התגמולים הרגילים".

2. על פי הוראות איבה²¹, "כל עוד מקבל הנכה תגמול בעד טיפול רפואי והטבות כאמור, אין הוא זכאי [ההדגשה במקור] בנוסף לכך גם לתגמול נכות. תגמול הנכות יופחת מתגמול טיפול רפואי".

ל-11 מ-76 הנפגעים האמורים שדרגת נכותם נקבעה למפרע שילם המוסד במשך 15 עד 182 יום גם תט"ר וגם תגמול נכות. לדוגמה, לאחד מהם שילם המוסד עבור החודשים אוקטובר-נובמבר 2001 גם תגמול נכות בסך 6,558 ש"ח וגם תט"ר בסך 18,984 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לנקוט אמצעי בקרה כדי לוודא שחישוב התגמולים למי שדרגת נכותם נקבעה למפרע ייעשה כהלכה ולהימנע מתשלומי חסר או מתשלומי יתר.

תשלום תט"ר לנפגע שנקבעה לו דרגת נכות

על פי הוראות איבה²², "נפגע שטרם תמה זכאותו לתגמול עבור טיפול רפואי, הועמד בפני וועדה רפואית ונקבעה לו דרגת נכות המזכה אותו בתגמול נכות, ימשיך לקבל תגמול עבור טיפול רפואי ואת כל ההטבות שנקבעו לנכה מסוגו". יצוין, כי התקופה המרבית לתשלום תט"ר היא תשעה חודשים, ובאישור המחלקה לייעוץ רפואי שבמשרד הראשי ניתן להמשיך לשלם תט"ר עד שנתיים.

עוד יצוין, שהאפשרות להמשיך ולקבל תט"ר לאחר שנקבעה לנפגע דרגת נכות, מיטיבה עם נפגעים שהתט"ר שהם מקבלים גדול מתגמול הנכות שהם זכאים לו.

נמצא, כי המוסד הפסיק לשלם לנפגע תט"ר והתחיל לשלם לו תגמול נכות עוד קודם שחזר לעבודה ומיצה את מלוא תקופת זכאותו לתט"ר, אף על פי שסכום התט"ר שקיבל הנפגע היה גדול מתגמול הנכות. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, בכל חודש של אי-כושר שבו שולם לנפגע תגמול נכות ולא תט"ר הוא קיבל 3,279 ש"ח (תגמול נכות) במקום כ-14,200 ש"ח (תט"ר)²³. נפגעת המטופלת בסניף אחר, לעומת זאת, המשיכה לקבל מהמוסד תט"ר במשך שמונה חודשים לאחר שנקבעה לה דרגת נכות, משום שהיא טרם חזרה לעבודה וסכום התט"ר שקיבלה היה גדול מתגמול הנכות המגיע לה (סכום התט"ר שקיבלה היה כ-10,000 ש"ח, ואילו סכום תגמול הנכות שהייתה זכאית לו היה 4,590 ש"ח).

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמוסד ישמור על שוויון בין נפגעים בעלי נתונים דומים ויקבע אמות מידה ברורות ואחידות לטיפול בנפגעים שנקבעה להם דרגת נכות קודם שתמה זכאותם לתט"ר.

21 הוראה מס' 11.3.1 להוראות איבה.

22 הוראה מס' 11.3 להוראות איבה.

23 החישוב מבוסס על סכום תגמול הנכות ביולי 2002 בלא הטבות נלוות.

ניכוי דמי ביטוח בריאות מהתט"ר

על פי תקנה 2 לתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (העברת דמי ביטוח בידי משרד הביטחון כמשלם תגמול), התשנ"ו-1996 (להלן - תקנות ביטוח בריאות), בסוף כל חודש יעביר משרד הביטחון למוסד דמי ביטוח בריאות בסכום המזערי עבור נכים המקבלים טיפול רפואי, ובלבד שמשולם להם תגמול עבור חודש מלא. בינואר 2002 היה הסכום המזערי של דמי ביטוח בריאות 85 ש"ח.

בדיקה של סכום דמי ביטוח הבריאות שניכה המוסד מהתט"ר ששילם ל-361 נפגעים במשך חודש אחד לפחות העלתה, כי מהתט"ר ששולם ל-29 מהם לא נוכו דמי ביטוח בריאות כלל, ואילו מהתט"ר ששולם ל-189 מהם נוכה סכום גדול מהסכום המזערי.

לדוגמה, במשך שישה חודשים לפחות (יולי-דצמבר 1999) ניכה המוסד מהתט"ר ששילם לנפגע דמי ביטוח בריאות בסך 1,010 ש"ח בחודש במקום 73 ש"ח בחודש, הסכום שהיה עליו לנכות (הסכום המזערי של דמי ביטוח בריאות באותם חודשים). הואיל ורק מיולי 1999 משלם המוסד את התט"ר באמצעות מערכת ממוחשבת, לא ניתן לדעת מה סכום דמי ביטוח הבריאות שניכה מהתט"ר ששילם לנפגע לפני אותו חודש (יצוין כי לנפגע שולם תט"ר במשך 24 חודשים).

מנהל אגף ביטוח בריאות במוסד הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2002, כי מערכת הניכויים של דמי ביטוח בריאות מהתט"ר תתוקן בהתאם לאמור בתקנות ביטוח בריאות, וכי אם יתאפשר הדבר, ייעשה התיקון למפרע משנת 1998.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שטיפול המוסד בנפגעים ייעשה על פי כללים אחידים על המוסד, בתיאום עם משרד הביטחון, לקבוע בנוהל מפורט את דרך החישוב של השכר הקובע, ובכלל זה את הכללים לניכוי מס ההכנסה מהשכר ולפריסת שכר נוסף. ראוי גם שהמוסד ישפר את הפיקוח והבקרה על הטיפול בתביעות לתט"ר וימנע תשלומי יתר למי שאינם זכאים לכך. כמו כן על המוסד לקבוע הוראות בעניין ניכוי דמי ביטוח בריאות מהתט"ר.

תשלומים לנכים נפגעי פעולות איבה

על פי חוק נפגעי איבה, נפגע שכתוצאה מפגיעת איבה נגרמה לו נכות, ורופא או ועדה רפואית שהתמנו לפי סעיף 118 לחוק הביטוח הלאומי, קבעו את דרגת נכותו לפי המבחנים והכללים שנקבעו בחוק הנכים, יהיה זכאי לתגמול ויחולו עליו, בשינויים המתחייבים, הוראות שונות מחוק הנכים²⁴.

על פי חוק הנכים²⁵, נכה שדרגת נכותו אינה פחותה מ-10% "ישלמו לו, כל עוד הוא נכה, תגמולים בשיעור של אחוז אחד משכרו הקובע לכל אחוז שבדרגת נכותו"²⁶. "נכה שדרגת נכותו אינה פחותה

24 על פי סעיף 4 לחוק נפגעי איבה, אלה סעיפי חוק הנכים שיחולו לעניין זה: 4, 4א-14, 5, 6, 7, 7א, 7ב, 8, 16, 17, 18(ד) ו-1(ה), 20א, 22, 35, 35ב, 35ג, 36, 37, 39א, 40, 42, 44.

25 סעיפים 4 ו-5 לחוק הנכים.

26 "השכר הקובע" - 111.8% מסך כל המשכורת המשלמת לעובד מדינה שדרגת משכורתו היא 17 של הדירוג המינהלי ושאינ משלמת לו תוספת למשכורתו בזכות בן משפחתו".

מ-10%, ואינה עולה על 19%, ישולמו לו תגמולים בדרך של מענק חד פעמי". בדצמבר 2002 היה סכום התגמול הבסיסי לנכה שדרגת נכותו 100% - 3,313 ש"ח.

בשנת 2001 שילם המוסד תגמולים ל-1,720 נכים בממוצע בכל חודש, ובשנת 2002 הוא שילם תגמולים ל-1,807 נכים בממוצע בחודש²⁷.

בחודשים אוקטובר 2002 - פברואר 2003 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של המוסד בנכים נפגעי פעולות איבה. הבדיקה התמקדה בנושאים האלה: רישום הפגמות²⁸ שנגרמו לנכים עקב פעולות איבה במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה; ביצוע התשלומים החודשיים של תוספת למימון צרכים מיוחדים, דמי ניידות ותוספת תגמולים בשל גיל; ביצוע התשלומים השנתיים של מענק נעליים ושל דמי ביגוד; עדכון פטירות במחשב. הבדיקה נעשתה במטה אגף נפגעי פעולות איבה במשרד הראשי של המוסד, המופקד על ביצוע התשלומים האלה.

רישום פגמות הנכים במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה

כאמור, על פי חוק נפגעי איבה, נפגע שכתוצאה מפגיעת איבה נגרמה לו נכות, ורופא או ועדה רפואית קבעו את דרגת נכותו, יהיה זכאי לתגמול חודשי או למענק חד-פעמי.

בתקנות הנכים (מבחנים לקביעת דרגות-נכות), התש"ל-1969 (להלן - תקנות הנכים), נקבעו כללים מפורטים לקביעה של דרגת נכות בגין מחלה או ליקוי גופני או שכלי שלקה בה אדם עקב פגיעת איבה. קביעת דרגת הנכות מבוססת על רשימת הפגמות ושיעורי הנכות המצויינים לצדן המפורטים בתוספת לתקנות הנכים.

ועדה רפואית²⁹ בודקת את הנפגע, מעיינת במסמכים ובחוות דעת רפואיות שהוגשו לה וקובעת באילו פגמות הוא לוקה. מזכיר הוועדה רושם בפרוטוקול את מהלך הדיון, את הפגמות ואת שיעור הנכות שנקבע בגין כל אחת מהן, ומחשב את דרגת הנכות הכוללת על פי הכללים שבתקנות הנכים.

פקידי התביעות של אגף איבה מזינים את הפגמות הרשומות בפרוטוקול הוועדה הרפואית למאגר הנתונים שבמערכת הממוחשבת של משרד הביטחון, והמערכת מחשבת שנית את דרגת הנכות בהתאם לשמות הפגמות במאגר ולאחר בדיקה של תקינות הנתונים והתאמתם לכתוב בתקנות הנכים. דרגת הנכות, הפגמות שהנכה לוקה בהן, וכן פרטים נוספים הרשומים במאגר הנתונים, כגון גילו, מינו ומצבו המשפחתי של הנכה, משפיעים על סכום התגמול השוטף ועל הזכאות לתוספת ולהטבות שונות, כגון דמי ניידות ודמי ביגוד.

משרד מבקר המדינה בדק אם יש התאמה בין הפגמות הרשומות בפרוטוקולים של הוועדות הרפואיות לפגמות הרשומות במחשב במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה.

הבדיקה העלתה, כי עם הפגמות של 563 מ-1,721 נכים נפגעי פעולות איבה בעלי דרגת נכות צמיחה הרשומות במאגר הנתונים במחשב, נמנית פגימה אחת לפחות שאינה נקובה בתוספת לתקנות הנכים. ברשימת הפגמות של 298 מ-1,721 הנכים האמורים רשומה במאגר הנתונים לפחות פגימה אחת כזו ששיעורה 10% ויותר.

27 רבעון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, כרך ל"ב (4), פברואר 2003, עמ' 155.

28 על פי תקנות הנכים (מבחנים לקביעת דרגות-נכות), התש"ל-1969, "פגימה" - מחלה או ליקוי גופני או שכלי שנפגע בו אדם.

29 דרכי עבודתה של הוועדה הרפואית נקבעו בתקנות הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה), התשט"ז-1956.

משרד מבקר המדינה בדק מהי הסיבה שבמאגר הנתונים נרשמו פגימות בשם שאינו נקוב בתוספת לתקנות הנכים, ומה ההשפעה שיש לרישום כזה על חישוב התגמול השוטף ועל קביעת הזכאות לתוספות ולהטבות. נבדקו הפרוטוקולים של ועדות רפואיות שדנו בעניינם של 20 מ-509 נכים בעלי דרגת נכות צמיתה של 20% ויותר שבמאגר הנתונים הייתה רשומה לגביהם לפחות פגימה אחת כזו (להלן - מדגם הפגימות), ונעשתה השוואה בין הרישום בפרוטוקולים לרישום במאגר הנתונים.

1. (א) בנובמבר 1997 החל המוסד לחשב את התגמולים לנפגעי פעולות איבה באמצעות המערכת הממוחשבת של משרד הביטחון, ולשם כך רשם המוסד במחשב של משרד הביטחון את הפגימות של כל הנכים שהיו בטיפולו באותו מועד. נמצא, כי במהלך הרישום האמור רשם המוסד בשם פיקטיבי זהה ("99") כמה מהפגימות שלוקים בהן שלושה מ-20 הנכים שעלו במדגם, שכולם נכים ותיקים. למשרד מבקר המדינה הוסבר, שהדבר נעשה בשל קשיים במציאת שם מתאים בתקנות לפגימות של נכים ותיקים.

רישום פגימות שונות במחשב בשם פיקטיבי משותף במקום בשמן הנכון עלול לפגוע בטיפול בנכים, שכן הוא אינו מאפשר לדעת באילו פגימות לוקה כל נכה; והדבר מקשה על פקיד התביעות לדעת במהלך הטיפול השוטף אם הנכה מקבל את התוספות המגיעות לו על פי פגימתו, ואינו מאפשר למוסד להפיק מהמחשב רשימות מהימנות של נכים על פי סוג הפגימה, הדרושות לו למעקב אחר הטיפול בנכים.

לדוגמה, קטיעת כף רגל של נכה נרשמה במחשב בשם פיקטיבי. נמצא, כי בשנים 2001 ו-2002 לא קיבל הנכה מענקים שנתיים שהגיעו לו לרכישת בגדים ונעליים, ואפשר שהדבר נבע מכך שהפגימה לא נרשמה במחשב בשמה, ופקיד התביעות לא הבחין שהנכה אינו מקבל את ההטבות המגיעות לו (ראו להלן בעניין מענק נעליים ודמי ביגוד).

להלן ממצאים נוספים על רישום פגימות מסוגים שונים בשם פיקטיבי אחד:

(ב) המערכת הממוחשבת במשרד הביטחון אינה מאפשרת לרשום יותר משבע פגימות לנכה אחד. נמצא, כי שלושה מ-20 הנכים שעלו במדגם הפגימות לוקים ביותר משבע פגימות, וכי המוסד רשם במחשב בשמן את שש הפגימות ששיעור הנכות בהן הוא הגדול ביותר, ואת שיעור הנכות שנקבע לפגימות הנותרות הוא קיבץ ורשם במחשב בשם הפיקטיבי "99".

עוד נמצא, שכמה פגימות של שלושה נכים הלוקים בפחות משבע פגימות קובצו ונרשמו אף הן בשם הפיקטיבי "99".

משרד הביטחון הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2003, כי "בשל מגבלות טכניות ניתן להזין עד 6 פגימות לתיק. באגף השיקום מזינים פגימות נוספות בשורת המלל ... אין רישום פיקטיבי של פגימות מקובצות".

(ג) ועדות שדנו בעניינם של שישה מ-20 הנכים שעלו במדגם הפגימות טעו ברישום שם הפגימה או שיעורה ועקב כך לא התאים שיעור הפגימה לשיעור הנכות הקבוע בתקנות הנכים לגביה. הואיל ולא ניתן לתקן החלטה של ועדה רפואית אלא בדרכים שנקבעו לכך בחוק הנכים ובתקנות הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה), התשט"ז-1956 (להלן - תקנות הביטוח הלאומי)³⁰, והואיל וניתן לרשום במחשב רק את שמות הפגימות הנקובות בתקנות הנכים,

30 על פי סעיף 37 לחוק הנכים, "קצין התגמולים רשאי להורות אחת לשנה על בדיקת הנכה שנית אם לא הורתה הוועדה הרפואית הוראה אחרת. אולם אם היה לקצין התגמולים יסוד להניח כי חל שינוי בדרגת-נכותו של נכה, רשאי הוא להורות על בדיקתו מחדש של הנכה בכל עת לאחר שחלפה חצי שנה מיום הבדיקה הראשונה". בסעיף 24 לתקנות הביטוח הלאומי, נכתב כי "הוועדה רשאית לתקן טעות סופר בפרוטוקול שייחתם על ידי חברי הוועדה". בסעיף 27 לאותן תקנות נכתב, כי המוסד רשאי לערער על החלטת הוועדה בתוך 30 יום מתאריך מסירת החלטה למזכיר הוועדה.

רשם המוסד את הפגימות שהוועדה הרפואית טעתה ברישומן בשם הפיקטיבי "99" ולצדו שיעור הנכות שקבעה הוועדה.

לדוגמה, ועדה רפואית רשמה בטעות בשם הפגימה אות רומית במקום אות עברית. במקום לפעול לתיקון טעות הקולמוס בדרכים שנקבעו לכך, רשם המוסד במחשב את הפגימה בשם הפיקטיבי "99".

שמות הפגימות שבתקנות הנכים מורכבים מספרות רגילות, מספרות רומיות ומאותיות עבריות, והפרוטוקולים של הוועדות הרפואיות כתובים בכתב יד, ולכן עלולות להיגרם טעויות הן בכתבת הפרוטוקול והן בפענוחו. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לצמצם את מספרן של הטעויות האלה, יש מקום לבחון דרכים לשפר את תהליך הרישום של הפרוטוקולים.³¹

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 הודיע המוסד, כי הוא בודק "אפשרות לשינוי תהליך הרישום". עוד הודיע המוסד, כי יציע למשרד הביטחון לשפר את רישום הפגימות במחשב כדי שפגימה שהיה צורך לרשום אותה בשם פיקטיבי יהיה ניתן לזהותה "אם לא על פי קוד, לפחות על ידי רישום מלל חופשי לצד הקוד, דבר שיאפשר לפקידים לדעת באיזו פגימה מדובר".

(ד) בהתאם לאמור בתקנה 8(ב) לתקנות הנכים, יש שוועדה רפואית קובעת שחלק מסוים מהפגימה נובע מפגיעת האיבה ואילו חלק אחר נובע ממצב רפואי קודם. על פי הנחיות המוסד³², בנסיבות אלה יש לרשום במאגר הנתונים במחשב את שם הפגימה ואת שיעור הנכות שאינו נובע מפגיעת האיבה. על פי נתונים אלה מחושבת ונרשמת באופן אוטומטי במערכת הממוחשבת דרגת הנכות המגיעה לנכה.

נמצא, כי חמישה מהנכים שעלו במדגם הפגימות לוקים בפגימה שעל פי קביעה של ועדה רפואית שיעור מסוים ממנה נובע ממצב רפואי קודם, וכי הפגימות האלה נרשמו במחשב שלא על פי ההנחיות: כל הפגימות נרשמו בשם הפיקטיבי "99" ולידו דרגת הנכות המגיעה לנכה, ולא נרשם שיעור הנכות שאינו נובע מפגיעת האיבה.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "המקרים שצוינו בדו"ח יתוקנו ותינתן הדרכה לעובדים העוסקים בהזנה להימנע מכך ולתקן טעויות והחלטות שגויות של ועדות רפואיות בדרכים שנקבעו לכך בחוק".

2. (א) עוד נמצא, כי במחשב כלולה ברשימת הפגימות של שבעה מ-20 הנכים שעלו במדגם האמור פגימה ששיעורה 1%-3% שאינה רשומה כלל בפרוטוקול של הוועדה הרפואית (להלן - פגימה פיקטיבית).

למשרד מבקר המדינה הוסבר, כי לפי תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (קביעת דרגת נכות), התשנ"ו-1996 (להלן - תקנות התגמולים לנפגעי איבה), אם נקבעה דרגת נכות המזכה בתשלום קצבה לפי סעיף 5 לחוק הנכים והדרגה מבוטאת בשבר אחרי השלם - יעוגל השבר לשלם כלפי מעלה; הואיל והמערכת הממוחשבת של משרד הביטחון מעגלת את דרגת הנכות על פי הכללים החשבוניים המקובלים, יש שדרגת הנכות המתקבלת בחישוב קטנה מהדרגה המגיעה לנכה על פי תקנות התגמולים לנפגעי איבה, והוספת פגימה פיקטיבית נועדה לתקן זאת.

(ב) בהוראות איבה³³ נכתב, כי דרגת נכות בשיעור 19%-10% יש לעגל על פי הכללים הנהוגים במשרד הביטחון (דהיינו על פי הכללים החשבוניים המקובלים). בדיקת החישוב של דרגת הנכות ל-138 נכים שבשנים 2000 ו-2001 קיבלו מענק חד-פעמי העלתה, כי על אף ההוראה האמורה עיגל המוסד את דרגת הנכות של שניים מהנכים האלה על פי תקנות התגמולים לנפגעי איבה (עיגול כלפי

31 למשל, הדפסת הפרוטוקולים ושיבוץ שמות הפגימות בפרוטוקול באופן אוטומטי מתוך רשימת הפגימות שבתקנות הנכים.

32 הנחיות אלה מעוגנות בפרוטוקולים של הוועדות הרפואיות.

33 חוזר מס' 1213 מינואר 1999.

מעלה) על ידי הוספת פגימה פיקטיבית כפי שתואר לעיל, ובעקבות זאת שולם לנכים אלה מענק גדול מהמגיע להם.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2003, כי תקנות התגמולים לנפגעי איבה נוגעות "רק לנכות המזכה בקצבה" ולא למענק חד-פעמי. הואיל ו"כללי העיגול במשרד הביטחון שונים, ומאחר ואנו עובדים עם מערכת משרד הביטחון ... אנו מוסיפים פגימה פיקטיבית של 1% ע"מ שהמערכת הממוחשבת תקלוט את הנתונים. תיקון התקנה יפתור בעיה זו".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד להקפיד שדרגת הנכות של נכים הזכאים למענק חד-פעמי תחושב על פי כללים אחידים. עד לתיקון תקנות התגמולים לנפגעי איבה, מן הראוי שפגימה פיקטיבית שנועדה לתקן את חישוב דרגת הנכות תירשם במחשב בשם מיוחד כדי שיהיה אפשר להבחין בינה לבין פגימה אמיתית.

(ג) לשניים מ-20 הנכים שעלו במדגם הפגימות נקבעה דרגת נכות מיוחדת, שהיא דרגת הנכות המרבית³⁴. במאגר הנתונים רשומות ברשימת הפגימות של נכים אלה פגימות פיקטיביות בשיעור של 98% ו-96% שלא צוינו בפרוטוקול של הוועדה הרפואית.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הרישום לא היה תקין ונועד לתקן טעות ברישום הפגימות במחשב. "פגימות שהיו צריכות להיות מוזנות באופן מצטבר, הוזנו באופן משוקלל ועל כן לא הגיעו סך פגימותיהם לנכות המזכה בתגמול בדרגת נכות מיוחדת ... הטעות תוקן כבר בימים אלו".

I

מאגר הנתונים של פגימות הנכים צריך להיות אמין ולאפשר למוסד לאתר נכים על פי סוג פגימתם ולברוק את ההחלטות שהתקבלו בעניינם. הדבר חיוני למיצוי זכאותם של הנכים לתוספות ולהטבות שונות. רישום הפגימות בשם פיקטיבי שלא על פי תקנות הנכים עלול להקשות על המוסד לברוק אם הוא משלם לכל הנכים את התוספות וההטבות המגיעות להם. רישום כזה פוגע בבקרה ועלול לפתוח פתח לרישומים ולתשלומים שלא כדין. תיקון טעויות והחלטות שגויות של ועדות רפואיות צריך להיעשות בדרכים שנקבעו לכך בחוק.

תוספת למימון צרכים מיוחדים

נוסף על התגמול הבסיסי המשולם לנכים, הם זכאים גם לתשלום תוספות שוטפות שונות, המחושבות בין היתר על פי שיעור הנכות, סוג הפגימה, הגיל, המצב המשפחתי ויכולת ההשתכרות, כל זאת כפי שנקבע בחוק הנכים ובתקנות שהותקנו על פיו.

34 על פי תקנות הנכים (כללים לקביעת דרגת נכות מיוחדת), התשכ"ו-1955, נכה בעל דרגת נכות מיוחדת הוא נכה שנקבעה לו נכות בשיעור 100% לצמיתות או ל-36 חודשים לפחות בשל פגימות שפורטו בתקנות האמורות. נכה שנקבעה לו דרגת נכות מיוחדת זכאי לתגמול שוטף הגדול ב-40% מהתגמול המשולם לנכים אחרים וכן להטבות שונות בסכומים המפורטים בהוראות של משרד הביטחון.

על פי סעיף 7 לחוק הנכים, "לנכה שדרגת נכותו אינה פחותה מ-40% ישולם, בנוסף לתגמולו, סכום חודשי למימון צרכים מיוחדים הנובעים מנכותו, כפי שייקבע בתקנות באישור ועדת העבודה של הכנסת".

בתקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (תשלום למימון צרכים מיוחדים), התשס"ג-2002 (להלן - תקנות תגמולים ושיקום), נקבעים הסכומים החודשיים שיש לשלם לנכים למימון צרכיהם המיוחדים (להלן - תוספת לעזרת הזולת) בהתאם לשיעור נכותם, לפגימותיהם ולמצבם המשפחתי. סכומי התוספת לעזרת הזולת צמודים לשינויים בתגמול השוטף.

עם זאת, בהוראות משרד הביטחון נקבע, כי מטעמים רפואיים רשאי רופא מוסמך לאשר תשלום גבוה מזה הנקוב בתקנות תגמולים ושיקום. הזכאות לתוספת לעזרת הזולת נקבעת ביחידות זכאות (להלן - משקולות) שלכל אחת מהן ערך כספי המתעדכן עם עדכון התגמול.

בשנת 2000 שילם אגף איבה תוספת לעזרת הזולת ל-738 נכים, בסכום כולל של 6.3 מיליון ש"ח, ובשנת 2001 הוא שילם תוספת לעזרת הזולת ל-771 נכים, בסכום כולל של כ-7.2 מיליון ש"ח. בדצמבר 2002 היה סכום התוספת המזערי על פי תקנות תגמולים ושיקום 243 ש"ח (ארבע משקולות), והסכום המרבי היה 8,022 ש"ח (132 משקולות).

משרד מבקר המדינה בדק אם המוסד משלם לנכים את התוספת לעזרת הזולת המגיעה להם על פי התקנות האמורות והוראות משרד הביטחון, ואם התוספת משולמת רק לנכים שזכאים לה.

תשלום התוספת לנכים שהתאלמנו ולנכים בגיל זקנה

על פי הוראות משרד הביטחון, נכים בעלי דרגת נכות של 100%-50% שהגיעו לגיל זקנה (60 שנה באשה ו-65 בגבר) או התאלמנו לפני שהגיעו לגיל זקנה זכאים לתוספת לעזרת הזולת בסכום כפול מהסכום שנקבע בתקנות לאותה דרגת נכות (להלן - תוספת מוגדלת)³⁵.

הביקורת העלתה, כי אף שתאריך הלידה של כל נכה רשום במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה, התוספת המוגדלת אינה משולמת לכל הזכאים או משולמת באיחור רב. למקצת הנכים שקיבלו את התוספת באיחור שילם המוסד הפרשים קטנים מהמגיע להם.

1. נמצא, שלשבעה מ-91 נכים שבמועד הביקורת היו אלמנים או בגיל זקנה לא שילם המוסד את התוספת המוגדלת עד דצמבר 2002 - 21 עד 82 חודשים מהמועד שבו היו זכאים לתוספת. כתוצאה מכך הם קיבלו כ-9,000 עד כ-40,000 ש"ח פחות מהמגיע להם.

לדוגמה, נכה שהתאלמנה בספטמבר 2000 קיבלה מהמוסד עד דצמבר 2002 תוספת לעזרת הזולת שערכה 12 משקולות במקום 24 משקולות שהגיעו לה (בדצמבר 2002 שילם לה המוסד 729 ש"ח במקום 1,459 ש"ח שהגיעו לה). סכום התוספת לעזרת הזולת ששולם לה ממועד התאלמנותה היה קטן בכ-18,000 ש"ח מהסכום שהגיע לה.

35 התוספת המוגדלת משולמת או בגין אלמנות או בגין גיל, המוקדם מבין השניים.

2. עוד נמצא, כי בשנים 2000-2002 שילם המוסד למפרע ל-18 מ-91 הנכים האמורים הפרשים בגין תוספת מוגדלת עבור שלושה חודשים עד שבע שנים שבהם לא שולמה להם התוספת (לאחד מהם שולמו ההפרשים רק לאחר פטירתו). לחמישה מנכים אלה שילם המוסד הפרשים שהיו קטנים מהמגיע להם בכ-1,300 עד 10,100 ש"ח³⁶.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "המערכת הממוכנת לא מכפילה את שיעור עזרת הזולת באופן אוטומטי לכל הנכים שהגיעו לגיל זקנה, למרות שקיים בה נתון הגיל". עוד הודיע המוסד, כי "לגבי אלמנים ואלמנות איננו מכפילים את שיעור ההטבה, אלא אם כן הנפגע הודיע לנו על שינוי במצבו המשפחתי" (כלומר שהתאלמן).

תשלום התוספת לנכה עם ילד

על פי הוראות משרד הביטחון, נכה בעל דרגת נכות של 40%-65% שהוא רווק, גרוש או אלמן ואב לילד שטרם מלאו לו 15 שנה, זכאי לתוספת לעזרת הזולת שערכה 28 משקולות. נכה כאמור שדרגת נכותו 66%-100% זכאי לתוספת של 36 משקולות (להלן - תוספת לנכה עם ילד).

הביקורת העלתה, שהמוסד אינו מעדכן את מאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה בשינויים במצבם המשפחתי של הנכים על פי מידע שוטף שהוא מקבל ממשרד הפנים. כתוצאה מכך המוסד אינו משלם את התוספת לנכה עם ילד לכל הנכים הזכאים לה. עוד נמצא, כי אף שתאריך הלידה של ילדי הנכים רשום במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה, לא תמיד מפסיק המוסד במועד את תשלום התוספת לנכה עם ילד.

1. בדיקת מצבם המשפחתי של 288 נכים בעלי דרגת נכות של 40%-100% הרשומים במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה כנושאים העלתה, שחמישה מהם הם גרושים או אלמנים אבות לילד שטרם מלאו לו 15 שנה³⁷. בשל אי-עדכון המאגר בנתונים הנוגעים למצב משפחתי לא שילם להם המוסד את התוספת לנכה עם ילד המגיעה להם. בדצמבר 2002 הם קיבלו מהמוסד 1,337 - 1,580 ש"ח פחות מהמגיע להם. ממאי 2001, מועד כניסתן לתוקף של הוראות מעודכנות של משרד הביטחון בנושא עזרת הזולת, ועד דצמבר 2002 הם לא קיבלו כ-19,000 עד כ-27,700 ש"ח שהגיעו להם (בערכי דצמבר 2002).

2. בשנים 2000 ו-2001 שילם המוסד את התוספת לנכה עם ילד ל-11 נכים. נמצא, שלשניים מהם הוא המשיך לשלם את התוספת במשך 10-39 חודשים לאחר שפקעה זכאותם. לדוגמה, בדצמבר 2002 שילם המוסד לנכה תוספת לעזרת הזולת שסכומה גדול בכ-1,337 ש"ח מהמגיע לה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, מאז מלאו לבתה של הנכה 15 שנה עד דצמבר 2002 שולם לנכה תשלום יתר בסכום של כ-52,100 ש"ח (בערכי דצמבר 2002).

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ש"המצב האידיאלי הוא שהמערכת תשלם ההטבה באופן אוטומטי" לכל הזכאים, וכי הוא יבדוק כיצד פועל משרד הביטחון בעניין זה.

36 חישוב ההפרש המגיע לכל נכה נעשה על פי ערך משקולת בחודש תשלום ההפרשים כפול מספר חודשי הפיגור.

37 הבדיקה נעשתה באמצעות מידע שהתקבל במוסד ממשרד הפנים.

תשלום התוספת לנכות המנהלות משק בית עצמאי

על אף האמור בחוק נפגעי איבה ובתקנות הנכים, נקבע בהוראות של משרד הביטחון, כי נכה בעלת דרגת נכות של 25%-49% המנהלת משק בית עצמאי זכאית לתוספת לעזרת הזולת שערכה שש משקולות (ש"ח 364 בדצמבר 2002).³⁸

עוד נכתב בהוראות משרד הביטחון, כי לנכה בעלת דרגת נכות של 25%-49% המנהלת משק בית עצמאי תיקבע הזכאות לתוספת באופן אוטומטי באמצעות המערכת הממוחשבת "בכל מצב משפחתי, למעט 'רווקה'".

נמצא, שבדצמבר 2001 שילם המוסד לשלוש נכות שאינן רווקות (שתיים נשואות ואחת גרושה) תוספת לעזרת הזולת שערכה ארבע משקולות במקום שש משקולות שהגיעו להן כנכות המנהלות משק בית עצמאי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמוסד יבחן בתיאום עם משרד הביטחון אם יש מקום להעדיף אישה נכה המנהלת משק בית עצמאי על פני גבר נכה המנהל משק בית עצמאי.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי יפעל לפי ההמלצה האמורה.

תשלום התוספת לעיוורים

על פי הוראות משרד הביטחון שנכנסו לתוקף במאי 2001, נכה שלקה בעיוורון מלא (להלן - עיוור) ואין ברשותו כלב נחייה זכאי לחמש משקולות נוספות על אלה שהוא זכאי להן על פי דרגת נכותו ומצבו המשפחתי.³⁹

נמצא, שבדצמבר 2002 עדיין לא שילם המוסד לשישה משמונה עיוורים בעלי דרגת נכות מיוחדת שאין להם כלב נחיה, את התוספת של חמש משקולות המגיעה להם על פי הוראות משרד הביטחון בעניין זה, שכאמור נכנסו לתוקף עוד במאי 2001. עד דצמבר 2002 שולמו לכל אחד מששת הנכים האלה כ-6,000 ש"ח פחות מהמגיע לו.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי ישלם לעיוורים את התוספת המגיעה להם מיום כניסת ההוראות לתוקף.

תשלום התוספת לנכה בעל דרגת נכות מיוחדת

1. על פי תקנות תגמולים ושיקום, נכה רווק, גרוש או אלמן בעל דרגת נכות מיוחדת הלוקה בפגיונות המפורטות בתקנות, זכאי לתוספת לעזרת הזולת בסכום גדול מזה המשולם לנכה נשוי הלוקה באותן פגיונות (להלן - תוספת לרווק).

בדצמבר 2001 שילם המוסד תגמולים ל-40 נכים בעלי דרגת נכות מיוחדת.

(א) בהוראות משרד הביטחון נקבע, כי נכה נשוי בעל דרגת נכות מיוחדת זכאי לתוספת שזכאי לה רווק "בהגיע רעייתו לגיל 40", וכי על הנכים לדווח למשרד הביטחון על כל שינוי במצבם

38 נכה בעלת דרגת נכות של 40%-49% שאינה מנהלת משק בית עצמאי זכאית לתוספת שערכה ארבע משקולות ככל נכה אחר (243 ש"ח בדצמבר 2002).

39 רווק שלקה בעיוורון בשיעור 100% זכאי לתוספת לעזרת הזולת של 60 משקולות ונשוי במצבו זכאי לתוספת של 32 משקולות. עיוור רווק בעל דרגת נכות מיוחדת זכאי לתוספת של 132 משקולות ועיוור נשוי בעל אותה דרגת נכות זכאי לתוספת של 102 משקולות.

המשפחתי. נמצא, כי אף שתאריך הלידה של בני זוגם של הנכים רשום במאגר המידע של נפגעי פעולות איבה, התוספת לרווק אינה משולמת באופן אוטומטי. לאחד הנכים הנשואים שילם המוסד את התוספת לרווק רק כתשעה חודשים לאחר שלבת זוגו מלאו ארבעים.

המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיולי 2003, שבבירור שקיים עם משרד הביטחון התחוויר לו כי "קיימת אפשרות לייעל את הזנת תשלום ההטבה, וכי ניתן לתת הוראות עתידיות לשינוי שיעור ההטבה לה זכאי נכה, בהתאמה לשינויים עתידיים בזכאותו, בהגיע רצייתו לגיל 40, או בהגיע ילדיו לגיל 15 וכדומה".

(ב) על אף האמור בתקנות תגמולים ושיקום נמצא, כי המוסד אינו משלם את התוספת האמורה לאלמנה עיוורת בעלת דרגת נכות מיוחדת מאז התאלמנה בשנת 1994. עוד נמצא, כי במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה היא עדיין רשומה כנשואה. לכאורה, על פי נתון זה היא הייתה אמורה לקבל תוספת לרווק כנשואה שלבעלה מלאו 40 שנה.

המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיולי 2003, כי "לאחר עיון בלשון התקנה, המוסד מצא כי הוא טעה והנפגעת אכן זכאית לתוספת בשל היותה אלמנה". עוד הודיע המוסד בתשובתו, כי משרד הביטחון הבהיר לו, כי נכה נשואה שלבן זוגה מלאו ארבעים אינה זכאית לתוספת שלה זכאי נכה שלרעייתו מלאו ארבעים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לשלם את התוספת לעזרת הזולת לנכים רווקים, גרושים ואלמנים בהתאם לכללים שנקבעו בתקנות תגמולים ושיקום. כמו כן, על המוסד ועל משרד הביטחון לבחון אם יש מקום לשלם את התוספת האמורה גם לנכות שלבעליהן מלאו ארבעים שנה.

2. על פי ההוראות של משרד הביטחון, נכה גרוש בעל דרגת נכות מיוחדת שילדיו ברשותו ומתגוררים עמו (על פי הסכם משפטי) וטרם מלאו להם 15 שנה, זכאי "בנוסף לתשלום למימון צרכים מיוחדים כרווק" לתוספת של 30 משקולות; אם ילדיו אינם ברשותו הוא זכאי לתוספת של 15 משקולות. בנסיבות מיוחדות ניתן להמשיך לשלם לנכה את התוספת עד מלאות לילדו 21 שנה, אך הדבר "טעון בחינה ואישור פרטני".

נמצא, כי בדצמבר 2002 שילם המוסד לנכה גרושה בעלת דרגת נכות מיוחדת תוספת לעזרת הזולת שערכה 142 משקולות, אף שלכאורה לפחות משנת 2000, השנה שבה מלאו לצעיר שבילדיה 21 שנה, היא זכאית לתוספת של 102 משקולות. בתיק הנכה לא נמצא אישור המנמק מדוע המשיך המוסד לשלם לה את התוספת גם לאחר שילדיה בגרו.

יתר על כן, אף שהנכה האמורה גרושה כבר מינואר 1995, היא עדיין רשומה כנשואה במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה. אי-עדכון הנתונים על מצבה המשפחתי עלול למנוע את מיצוי זכאותה לתוספות ולהטבות שונות כמתואר לעיל.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "חובת הדיווח של נכים על כל שינוי במצב המשפחתי חלה עליהם, אך עם זאת לביטוח לאומי האפשרויות הממוכנות, לבדוק שינויים משפחתיים ... עם ההתחברות למערכת גמלאות נוכל לקבל מידע זה שישפיע על גובה התגמול".

תשלום התוספת לנכים שאינם זכאים לה

כאמור, על פי תקנות הנכים, לתוספת לעזרת הזולת זכאים נכים שדרגת נכותם היא בשיעור 40% לפחות. על פי הוראות משרד הביטחון לתשלום התוספת זכאיות גם נכות המנהלות משק בית עצמאי שדרגת נכותן היא בשיעור של 25% לפחות.

1. נמצא, כי המוסד שילם תוספת לעזרת הזולת לתשעה (3%) מ-292 נכים שדרגת נכותם קטנה מדרגת הנכות המזכה בתוספת זו.

בדיקת המסמכים בתיקיהם של שישה מתשעת הנכים האמורים העלתה, כי לחמישה מששת הנכים המשיך המוסד לשלם את התוספת לעזרת הזולת 157-96 חודשים לאחר שבעקבות החלטה של ועדה רפואית נוספת פקעה זכאותם לתשלום התוספת. עד דצמבר 2002 שילם להם המוסד תשלום יתר בסכום כולל של כ-230,000 ש"ח (בין כ-35,000 לכ-75,000 ש"ח לנכה)⁴⁰.

2. בדיקה אחרת העלתה, כי המוסד שילם תוספת לעזרת הזולת שערכה שש משקולות לנכה ילידת 1987 שנקבעה לה דרגת נכות של 30%, אף שעל פי גילה (15 במועד הבדיקה) סביר להניח שלא ניהלה משק בית עצמאי ולכן לא הייתה זכאית לתוספת.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע תשלומי חסר של התוספת לעזרת הזולת למי שזכאים לה ותשלומי יתר למי שאינם זכאים, מן הראוי לשפר את הבקרה הממוחשבת באופן שהמערכת הממוחשבת תתריע על אי-התאמה בין דרגת הנכות שנקבעה לנכה לבין סכום התוספת לעזרת הזולת המשולם לו.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שתשלום היתר של התוספת לעזרת הזולת מקורו ב"הזנה שגויה למערכת", וכי המוסד יתקן את "המקרים שזכותם לא מוצתה, וינסה לאתר גם מקרים אחרים".

I

הביקורת העלתה, שעדכון התוספת לעזרת הזולת בהתאם לדרגת הנכות, לגיל הזכאים, למצבם המשפחתי או לגיל ילדיהם אינו נעשה באופן אוטומטי גם כאשר המידע הרלוונטי רשום במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה, ויש שמידע מעודכן הנוגע לשינויים במצבם המשפחתי של הנכים המתקבל במוסד משרד הפנים, אינו נרשם במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה. עקב כך, ובהיעדר בקרת איכות ובקורות ממוחשבות על תקינות הנתונים בנושא זה, מקצת הזכאים מקבלים מהמוסד תוספת לעזרת הזולת גדולה או קטנה מהמגיע להם או מקבלים את התוספת באיחור, ויש אף לאחר הפטירה.

מן הראוי שהמוסד ישקול את האפשרות לרשום על גבי תלוש התגמול החדשי שהנכה מקבל פרטים חיוניים שיש בהם כדי להשפיע על סכום התגמול ועל סכומי התוספות וההטבות הנלוות הניתנים לנכה, ובהם פרטיו האישיים של הנכה ושיעור הנכות שעל פיו מחושב התגמול, ולבקש מן הנכים להודיע למוסד על כל שינוי בנתונים אלה.

דמי ניידות

על פי ההוראות⁴¹, נכים שנקבעה להם דרגת נכות משוקללת בשיעור 30% לפחות בגין פגימות ברגליים, וכל הנכים שדרגת נכותם היא 50% לפחות זכאים לתשלום חודשי של דמי ניידות. התגמול הוא בן שש רמות (א'-ו'). רמת הזכאות נקבעת לפי דרגת הנכות וסוג הפגימה.

בהתאם להוראות משרד הביטחון, מיד עם קביעת דרגת הנכות מאתרת המערכת הממוחשבת את הנכים הזכאים לדמי ניידות ומשלמת להם דמי ניידות ברמה א'. לאחר בחינת המסמכים שבתיק הנכה הנוגעים לפגימות הנכה ולשיעור נכותו, קובע פקיד התביעות את רמת הניידות המגיעה לנכה.

מנתוני המוסד עולה, כי בשנת 2000 שילם המוסד דמי ניידות ל-481 נכים, בסכום כולל של כ-7.8 מיליון ש"ח, ובשנת 2001 שילם המוסד דמי ניידות ל-520 נכים, בסכום כולל של כ-8.1 מיליון ש"ח. בדצמבר 2002 היו דמי הניידות ברמה א' 1,020 ש"ח וברמה ו' 2,346 ש"ח⁴².

משרד מבקר המדינה בדק אם המוסד משלם דמי ניידות לכל הנכים הזכאים לכך; אם הוא משלם את דמי הניידות במועד; ואם רמת הניידות שקבע לנכים תואמת את דרגת נכותם ואת סוג פגימותיהם. הבדיקה נעשתה במטרה ענף נפגעי פעולות איבה במשרד הראשי בירושלים, המופקד על ההחלטות בעניין זה ועל ביצוע התשלומים.

קביעת הרמה של דמי הניידות

1. בדיקת תיקיהם של 49 נכים שנבחרו באופן אקראי העלתה את הממצאים האלה:

(א) לשבעה (14%) מ-49 הנכים האמורים לא שילם המוסד דמי ניידות או שילם דמי ניידות קטנים מהמגיע, משום שלא עדכן את רמת הניידות שלהם בהתאם לשינויים שחלו בדרגת נכותם, לא רשם במחשב דרגת נכות שוועדה רפואית קבעה להם או טעה בקביעת רמת הניידות המתאימה לפגמתם. עד דצמבר 2002, במשך 5-61 חודשים, לא שילם להם המוסד כ-4,500 עד כ-61,200 ש"ח שהגיעו להם.

לדוגמה, אחד הנכים האמורים, שבדצמבר 1997 נקבעה לו בוועדה רפואית נוספת דרגת נכות של 63%, לא קיבל מהמוסד החל באותו חודש את דמי הניידות שהגיעו לו על פי דרגה זו, משום שהמוסד לא רשם אותה במחשב. עד דצמבר 2002 קיבל הנכה מהמוסד דמי ניידות שהיו קטנים מהמגיע לו בכ-61,200 ש"ח. יצוין, שעקב הטעות האמורה גם שולם לנכה עד אותו חודש תגמול קטן בכ-51,700 ש"ח מהתגמול שהגיע לו⁴³.

(ב) לשלושה (6%) מ-49 הנכים האמורים שילם המוסד במשך 96-17 חודשים דמי ניידות גדולים מהמגיע להם, משום שלא עדכן את רמת הניידות שלהם כאשר חלה ירידה בדרגת נכותם או משום שהעניק זכאות לדמי ניידות לנכה שמלכתחילה לא היה זכאי להם. עקב כך שילם המוסד לנכים אלה תשלום יתר בסכום של כ-17,300 עד 98,000 ש"ח.

41 הוראה מס' 53.02 של משרד הביטחון מאוקטובר 1990 והוראה 22.4 בהוראות איבה מיולי 1997.

42 רמה ב' - 1,117 ש"ח, רמה ג' - 1,338 ש"ח, רמה ד' - 2,010 ש"ח, רמה ה' - 2,165 ש"ח.

43 בדצמבר 2002 שולם לו תגמול שוטף של 1,226 ש"ח, במקום 2,087 ש"ח שהגיעו לו.

לדוגמה, באפריל 1995 פקעה זכאותו של אחד מהם לדמי ניידות משום שוועדה רפואית נוספת קבעה לו דרגת נכות צמיחה בשיעור שאינו מזכה בתשלום דמי ניידות. נמצא, שעד דצמבר 2002 המשיך המוסד לשלם לו דמי ניידות ברמה א' (1,020 ש"ח בערכי דצמבר 2002). בסה"כ שילם לו המוסד כ-98,000 ש"ח שלא הגיעו לו.

2. על פי הוראות משרד הביטחון, נכה בעל דרגת נכות מיוחדת זכאי לדמי ניידות ברמה ה'. בדצמבר 2001 שילם המוסד תגמולים ל-40 נכים בעלי דרגת נכות מיוחדת.

בדיקת תיקיהם של כל הנכים בעלי דרגת נכות מיוחדת העלתה, כי חמישה (12.5%) מהם מקבלים דמי ניידות ברמה קטנה מהרמה המגיעה להם על פי נכותם. סכום דמי הניידות החודשי ששולם להם בדצמבר 2002 היה קטן בכ-155 עד כ-1,937 ש"ח מהסכום שהגיע להם, והסכום הכולל של דמי ניידות שקיבלו במשך שבעה עד 62 חודשים היה קטן בכ-3,400 ש"ח עד כ-13,600 ש"ח מהסכום שהגיע להם⁴⁴.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המוסד, כי הואיל ונכים בעלי דרגת נכות מיוחדת זכאים לדמי ניידות ברמה ה', הוא יבחן עם הנוגעים בדבר במשרד הביטחון אפשרות לקבוע את רמת הניידות המגיעה להם באמצעות המערכת הממוחשבת ובלי צורך בהחלטה של פקיד התביעות בעניין זה.

3. בהוראות איבה⁴⁵ נקבע, כי לנכים שהמוסד אישר את סידורם במוסד לצמיתות (להבדיל מנכים המאושפזים בבית חולים לזמן ממושך), יש לשלם דמי ניידות ברמה א'.

על פי נתוני המוסד, בשנים 2000 ו-2001 שהו במוסדות שישה נכים. בדיקת התיקים של ששת הנכים האלה העלתה, כי בדצמבר 2002 שילם המוסד לשניים מהם דמי ניידות ברמה גבוהה מהרמה המגיעה לנכים שהיה במוסד, רמה ד' (2,010 ש"ח) במקום רמה א' (1,020 ש"ח); וכי לאחד מהם שולם עבור 14 חודשי שהייה במוסד תשלום יתר בסכום כולל של כ-13,900 ש"ח ולאחר שולם עבור 44 חודשי שהייה במוסד תשלום יתר בסכום כולל של כ-43,600 ש"ח.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הטעויות נבעו ככל הנראה "מחוסר הקפדה על העברת התיקים" לגורם הממונה על קביעת הזכאות לדמי ניידות, והודיע שכדי למנוע ליקויים כאלה בעתיד, יבזור הטיפול בנושא, וכל פקידי המחלקה יידרשו לקבוע את זכאותם של נכים לדמי ניידות "במקביל להחלטות נוספות בתיקים, דבר שימנע עיכובים וטעויות בתשלום ההטבה".

4. על פי תקנה 11 לתקנות הנכים, אם "נפגם נכה בפגימה מוכרת שהינה פגימה שאינה נקובה בתוספת, וכתוצאה ממנה לקה כושר-פעולתו בין גופנית ובין שכלית במידה מסוימת, ויש בתוספת פגימה שממנה נובע אך ורק ליקוי כבוש או פגולה באותה פעולה באותה מידה או במידה קרובה לה, תיקבע לגבי אותו נכה בשביל אותה פגימה דרגת-נכות כדרגת-נכות שנקבעה בתוספת לגבי אותה פגימה" (להלן - פגימה מתואמת).

בהוראות של משרד הביטחון לא נקבעו כללים בעניין הזכאות לתוספות ולהטבות של נכים שפגימתם מתואמת. ואולם באוקטובר 1998, בכירור בעל-פה בעניינו של נכה, הנחה משרד הביטחון את המוסד להעניק לנכה שפגימתו מתואמת את אותם תגמולים והטבות שזכאי להם נכה הלוקה בפגימה רגילה מאותו סוג.

44 הסכומים המגיעים לנכים אלה חושבו מיולי 1997 לכל המוקדם, החודש שבו החל המוסד לשלם תגמולים באמצעות המערכת הממוחשבת של משרד הביטחון. אפשר שלמקצת הנכים מגיעים סכומים גדולים יותר.

45 הוראה 13.9 בהוראות איבה.

בדיקת תיקיהם של שלושה נכים הלוקים בפגימה מתואמת העלתה, כי לאחד מהם נקבעו דמי ניידות ברמה המתאימה לנכה הלוקה בפגימה רגילה מאותו סוג, ואילו לשניים האחרים נקבעה דרגת ניידות ברמה נמוכה מזו המגיעה לנכה הלוקה בפגימה רגילה מאותו סוג (רמה א' במקום רמה ג').

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח שהחלטות המוסד בעניינם של נכים יתקבלו על פי כללים אחידים, יש מקום לשקול, שכאשר משרד הביטחון מוסר למוסד הנחיות שטרם עוגנו בכתב בהוראות המשרד, יוציא המוסד לעובדיו חוזר כתוב באותו עניין.

5. בהוראות איבה נקבע, כי לא ישולמו דמי ניידות למי שטרם מלאו לו 18 שנה, אלא אם כן "הוכיח כי יש לו הוצאות לנסיעה עקב נכותו לניהול אורח חיים תקין". המוסד הסביר, כי בנובמבר 2000 הוא החליט לשלם דמי ניידות לכל הנכים הזכאים להם בלי להתחשב בגילם, אך טרם עיגן את החלטתו בהוראה כתובה.

בדיקת תיקיהם של ארבעה נכים העלתה, כי עד נובמבר 2000 שילם המוסד במשך ארבע שנים דמי ניידות לשני נכים קודם שמלאו להם 18 שנה, ואילו לשני נכים אחרים הוא החל לשלם דמי ניידות רק מיום שמלאו להם 18 שנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד, בתיאום עם משרד הביטחון, לעגן בנוהל כתוב את הנחיותיו בנושא תשלום דמי ניידות לנכים שטרם מלאו להם 18 ולפעול בעניין זה על פי כללים אחידים.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "יגבש הנחייה כתובה בנושא, יחליט על מועד תחילתה, יעדכן את פקידי האגף, ויתקן את המקרים של נפגעים שלא שולמו להם דמי ניידות מפאת גילם".

קביעת מועד תחילת הזכאות לדמי ניידות

1. על פי הנחיות המוסד, אם ועדה רפואית נוספת קבעה לנכה דרגת נכות גדולה או קטנה מזו שקבעה לו ועדה ראשונה שדנה בעניינו, יהיה הנכה זכאי לדמי ניידות ממועד תחילת הנכות שקבעה הוועדה הנוספת. ואולם אם ועדת עררים עליונה (להלן - ועדת ערר) קבעה לנכה את דרגת הנכות, יהיה הנכה זכאי לדמי ניידות ממועד ישיבת הוועדה הרפואית האחרונה שקדמה לוועדת הערר.

משרד מבקר המדינה בדק אם המוסד שילם את דמי הניידות מהמועד שנקבע לכך בהנחיות המוסד.

בדיקת מועד תחילת הזכאות לדמי ניידות של 87 נכים שמסיבות שונות קיבלו הפרשים של דמי ניידות עבור יותר מחודש אחד ברמה א' לפחות העלתה, שמועד תחילת הזכאות לדמי ניידות אינו נקבע על פי כללים אחידים:

(א) אף שדרגת נכותם של ארבעה מ-87 הנכים האמורים נקבעה בוועדה רפואית נוספת, תחילת זכאותם לדמי ניידות לא נקבעה ממועד תחילת הנכות שקבעה הוועדה כמתחייב מהוראות המוסד, אלא רק ממועד ישיבת הוועדה. כתוצאה מכך הם לא קיבלו הפרשים שהגיעו להם עבור ארבעה עד חמישה חודשים, בסכום של כ-4,000 עד כ-5,100 ש"ח.

(ב) אף שדרגת נכותם של שישה מ-87 הנכים האמורים נקבעה בוועדת ערר, תחילת זכאותם לדמי ניידות לא נקבעה ממועד הישיבה של הוועדה הרפואית האחרונה שקדמה לוועדת הערר, כמתחייב מהנחיות המוסד: תחילת הזכאות של חמישה מביין השישה נקבעה ממועד ישיבת ועדת הערר, ושל אחד ממועד תחילת הנכות שקבעה ועדת הערר. כתוצאה מכך לא קיבלו נכים אלה הפרשים שהגיעו להם עבור חודש עד 61 חודשים, בסכום של כ-990 עד כ-62,000 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שיהיה אפשר לקבל החלטות אחידות בנושא זה, על המוסד לעגן בנוהל כתוב את הנחיותיו בנושא ולשפר את הבקרה על ההחלטות המתקבלות בנושא.

2. עוד נמצא, כי אף שמועד תחילת הזכאות לדמי ניידות של חמישה מ-87 הנכים האמורים נקבע על פי ההנחיות, לא שילם להם המוסד הפרשים עבור מלוא תקופת זכאותם. חמשת הנכים האלה קיבלו הפרשים של דמי ניידות שהיו קטנים בכ-2,000 עד כ-17,300 ש"ח מההפרשים שהגיעו להם ממועד תחילת זכאותם.

לאחד מהחמישה שילם המוסד הפרשי דמי ניידות עבור 24 חודשי זכאות במקום עבור 41 חודשים, משום שהמערכת הממוחשבת אינה ערוכה לחישוב הפרשים למפרע לפרק זמן גדול משנתיים, והמוסד לא חישב את ההפרשים ידנית, כנדרש על פי הנחיות אגף איבה במקרים כאלה.

3. נמצא, כי בשנים 2000-2002 קבעו ועדות רפואיות (מכל הדרגים) ל-19 נכים חודשיים עד 12 חודשים למפרע דרגת נכות בשיעור שיש בו כדי לזכות בדמי ניידות. ואולם בשל עיכובים בכינוס הוועדות הרפואיות, חלק מהנכים האלה לא קיבלו דמי ניידות כלל או קיבלו דמי ניידות בסכום קטן מזה שהיו מקבלים לו נקבעה דרגת נכותם מוקדם יותר.

לדוגמה, ועדה רפואית שהתכנסה חמישה חודשים לאחר הפגיעה, קבעה לנכה דרגת נכות של 100% לשלושה חודשים ראשונים מיום הפגיעה, דרגת נכות של 80% לחודשיים נוספים ודרגת נכות של 50% ממועד ישיבת הוועדה. בהתאם להוראות איבה, לא שולמו לנכה דמי ניידות עבור חמשת החודשים הראשונים לנכותה. לו נקבעה דרגת נכותה מוקדם יותר, היא הייתה זכאית לדמי ניידות ברמה ד' (2,020 ש"ח בחודש בערכי דצמבר 2002).

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי פנה בעניין זה למשרד הביטחון, אך זה הודיע לו, שאינו מתכוון לשנות את ההוראה, ולפיה אין לשלם דמי ניידות אלא ממועד ישיבתה של הוועדה הרפואית שקבעה דרגת נכות בשיעור המזכה בדמי ניידות. לפיכך הורה המוסד בחוזרים שהוא מפיץ לעובדיו "לזרוז טיפול בוועדות רפואיות של נפגעי פעולות איבה".

I

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לבדוק אם רמת דמי הניידות שקבע לנכים הנמצאים בטיפולם נכונה ומתאימה לדרגת נכותם ולפגימותיהם, ולשפר את הבקרה השוטפת בנושא זה כדי להבטיח שרמת דמי הניידות תעודכן כאשר חל שינוי במצבו של הנכה, כגון אשפוז במוסד, או כאשר חל שינוי בדרגת הנכות של הנכה או בפגימות המיוחסות לו. על המוסד לקבוע בתיאום עם משרד הביטחון נהלים בעניין מועד תחילת הזכאות לדמי ניידות ובעניין הזכאות של נכים שנקבעה להם פגימה מתואמת ושל נכים שטרם מלאו להם 18 שנה. כן ראוי לשקול אם יש הצדקה והגיון לקבוע את הזכאות מיום ישיבת הוועדה.

תוספת תגמולים בשל גיל

על פי חוק הנכים, לנכה בן 55 שנים ויותר שדרגת נכותו אינה פחותה מ-50% ולנכה בן 57 שנים ויותר שדרגת נכותו היא 40%-49% תשולם תוספת לתגמוליו בשיעורים ובתנאים שנקבעו בתקנות (להלן - תוספת בשל גיל)⁴⁶.

על פי תקנות הנכים (תוספת לתגמולים בשל גיל), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות הנכים-תוספת בשל גיל), נכה שדרגת נכותו 50% ויותר או נקבעה לו דרגת נכות מיוחדת, יהיה זכאי ממלאות לו 55 שנה עד מלאות לו 57 שנה לתוספת בשל גיל בשיעור 7% מהתגמול החודשי המשולם לנכה בעל דרגת נכות של 100% (להלן - התגמול הקובע); נכה כאמור שמלאו לו 57 שנה יהיה זכאי עד מלאות לו 59 שנה לתוספת בשל גיל בשיעור 14% מהתגמול הקובע; ונכה שמלאו לו 59 שנה יהיה זכאי לתוספת בשל גיל בשיעור 21% מהתגמול הקובע.

עוד נקבע בתקנות הנכים-תוספת בשל גיל, כי נכה שדרגת נכותו 40%-49% יהיה זכאי לתוספת בשל גיל בשיעור 7% מהתגמול הקובע ממלאות לו 57 שנה עד מלאות לו 59 שנה, ולתוספת בשל גיל בשיעור 14% ממלאות לו 59 שנה ואילך.

בשנת 2000 שילם המוסד תוספת בשל גיל ל-167 נכים, בסכום כולל של כמיליון ש"ח, ובשנת 2001 שילם המוסד את התוספת האמורה ל-168 נכים, בסכום כולל של כ-1.1 מיליון ש"ח. בדצמבר 2002 היה סכום התוספת החודשית ששיעורה 7% - 232 ש"ח, סכום התוספת ששיעורה 14% - 464 ש"ח, וסכום התוספת ששיעורה 21% - 696 ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק אם התוספת בשל גיל משולמת לכל הנכים הזכאים לקבלה ורק להם.

אי-תשלום התוספת לזכאים

1. בדצמבר 2001 שילם המוסד תגמול נכות ל-164 נכים בעלי דרגת נכות של 50% לפחות שמלאו להם 55 שנה. נמצא, כי לשלושה מהם לא שילם המוסד תוספת בשל גיל במשך 21-12 חודשים מהמועד שבו היו זכאים לתוספת. סכום התוספת שלא שולם להם עד דצמבר 2002 היה כ-3,900 עד כ-4,900 ש"ח.

2. בדצמבר 2001 שילם המוסד תגמול נכות ל-51 נכים בעלי דרגת נכות של 40%-49% שמלאו להם 57 שנה. נמצא, כי לשבעה (כ-14%) מהם אין המוסד משלם תוספת בשל גיל. עד דצמבר 2002 לא שילם להם המוסד במשך 30-60 חודשים תוספת בשל גיל בסך כ-13,900 עד 27,800 ש"ח.

לדוגמה, בינואר 2002 קבעה ועדת ערר לנכה דרגת נכות בשיעור 49% למפרע מיולי 1997. אף שבחודש תחילת הזכאות כבר מלאו לנכה 57 שנים, לא שילם לה המוסד את התוספת בשל גיל. סכום התוספת שלא שולם לה ממועד תחילת זכאותה עד דצמבר 2002 הגיע לכ-27,800 ש"ח.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי המערכת הממוחשבת של משרד הביטחון אינה מחשבת את תוספת הגיל באופן אוטומטי בהגיע הנכה לגיל המזכה בתוספת, וכי "עד כה נהג אגף איבה להוציא פלטים מהמערכת הממוחשבת" כדי לבדוק מי מהנכים הגיע לגיל המזכה בתוספת, ולציין זאת במערכת. המוסד הוסיף כי במקרים האמורים הוא לא שילם את ההטבה "בשל טעות אנוש והטעות תתוקן".

תשלום התוספת למי שאינם זכאים

על פי הוראות מס' 85.01 ו-85.04 של משרד הביטחון, נכה המקבל תגמול מיוחד, כגון תגמול מיוחד של מחוסר פרנסה, תגמול מיוחד לנכה נצרך או תגמול טיפול רפואי במשך יותר מ-90 ימים, אינו זכאי לתוספת בשל גיל.

נמצא, כי לעשרה מ-164 הנכים שצוינו לעיל שילם המוסד תוספת בשל גיל אף שבחודשים שבהם שולמה להם התוספת שולם להם גם תגמול למחוסר פרנסה או תגמול לנצרך. עד דצמבר 2002 שילם להם המוסד במשך 64-15 חודשים תוספת בשל גיל לנכים שלא היו זכאים לה בסכום של כ-9,300 עד 44,500 ש"ח.

I

מהממצאים עולה, כי אף שתאריך הלידה של כל הנכים רשום במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה, המוסד אינו מאתר את כל הנכים הזכאים לתוספת בשל גיל, ולמקצתם אין הוא משלם את התוספת או משלמה באיחור, וכי בהיעדר בקרות מתאימות יש שהתוספת משולמת גם למי שאינם זכאים לקבלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לאתר את הנכים שאינם מקבלים את התוספת אף שהם זכאים לה ואת הנכים שמקבלים אותה ואינם זכאים לה, ולזכות או לחייב את הנכים בהפרשים לפי הכללים שקבע המוסד בעניין זה.

מענק נעליים

על פי תקנות הנכים (טיפול רפואי), התשי"ד-1954, רופא מוסמך ראשי יקבע מי הוא הנכה הזכאי לקבל מכשירי עזר רפואיים (בכלל זה נעליים אורתופדיות), ואיזה מכשיר עזר יקבל.

על פי הוראות משרד הביטחון, נכים הלוקים בפגיומות המפורטות בהוראות המשרד זכאים למענק שנתי לרכישת נעליים. סכום המענק הוא בן שלוש רמות. הזכאות למענק ורמתה נקבעים על פי סוג הפגיומה שהנכה לוקה בה, מין הנכה ואם ברשותו רכב רפואי⁴⁷. הזכאות למענק נקבעת בידי רופא, והוא רשאי לאשר מענק בסכום גבוה מזה המצוין בהוראות אגב הנמקה בכתב של החלטתו. לפי הוראות איבה⁴⁸, פקיד התביעות רשאי לקבוע את הזכאות למענק בלי לבקש בדיקה של רופא, אם הנכה לוקה בפגיומה ברגל בשיעור 30% לפחות או בפגיומות אחרות שפורטו בהוראות איבה.

על פי ההוראות האמורות, נכה הזכאי למענק נעליים שנתי רשאי לוותר על סכום המענק ולקבל תחתיו התחייבות של המוסד למימון רכישה של נעליים אורתופדיות המתאימות לנכותו (או החזר כספי לאחר הגשת חשבונית). אם לאחר ששולם מענק נעליים לנכה הוא מודיע שהוא מעדיף לקבל התחייבות למימון רכישת נעליים, יש לנכות את סכום המענק מהתגמול השוטף המשולם לו.

47 רכב רפואי הוא כלי רכב המוקצה לנכה על פי כללים שנקבעו לכך בהוראות משרד הביטחון. המשרד משלם את המס הכרוך ברכישת הרכב, ולנכה ניתן סיוע כספי ברכישת הרכב באחזקתו ובהחלפתו.

48 חוזר מס' 1172 של אגף נפגעי איבה מיולי 1997.

בשנת 2000 שילם המוסד מענק נעליים ל-223 נכים, בסכום של כ-212,000 ש"ח, ובשנת 2001 הוא שילם מענק נעליים לכ-221 נכים, בסכום של כ-212,000 ש"ח.⁴⁹ ביוני 2002 היה סכום המענק המרבי לנכה גבר 1,312 ש"ח ולנכה אשה 1,968 ש"ח.⁵⁰

משרד מבקר המדינה בדק אם מענק הנעליים משולם לכל הזכאים, ואם הוא משולם ברמה המתאימה לסוג הפגימה, לשיעור הנכות ולמין הנכה.

אי-תשלום המענק לזכאים

כאמור, על פי הוראות איבה, נכה הלוקה בפגימה ברגל בשיעור 30% זכאי למענק נעליים בלי צורך באישור של רופא המוסד.

ביוני 2001 לא שילם המוסד מענק נעליים ל-16 נכים לפחות הלוקים בפגימות ברגליים בשיעור מצטבר של 30% לפחות. בבדיקת תיקיהם של 11 מהנכים האלה נמצא, כי לשבעה מהם לא שילם המוסד מענק נעליים וגם לא נתן התחייבות לרכישת נעליים (ארבעת הנכים האחרים קיבלו התחייבות לרכישת נעליים או קיבלו את המענק בחודש אחר).

לדוגמה, בספטמבר 1996 קבעה ועדה רפואית שנכה לוקה בארבע פגימות ברגליים בשיעור משוקלל של 52%. ואולם המוסד לא שילם לו בעקבות זאת מענק נעליים, ובתיקו לא נמצאה חוות דעת של רופא המוסד בעניין זה. הואיל וברשות הנכה אין רכב רפואי, הוא זכאי לכאורה למענק נעליים שנתי ברמה ג' (1,312 ש"ח בשנה בערכי יוני 2002).

המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיולי 2003, כי הואיל ומשרד הביטחון נוהג לשלם "הטבות כמו נעליים, ביגוד וציוד משתחק ... רק לאחר החלטת עובדי הלשכה הרפואית, החל האגף [איבה] בתהליך, ובו כל התיקים עוברים מיד לאחר ועדה רפואית, לרופאי הלשכה הרפואית במשרד הראשי, על מנת שאלו יבדקו את תקינות החלטת הועדה הרפואית והזכאות להטבות האמורות".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבנוסף על ייזום הפנייתם של נכים לבדיקת רופא, יעדכן המוסד את פרסומיו לציבור הנכים בעניין זה.

תשלום מענק נעליים גדול או קטן מהמגיע

1. בהוראות משרד הביטחון מספטמבר 1995 נקבע, כי נכה אשה זכאית למענק נעליים הגדול ב-50% מהמענק המשולם לנכה גבר "בהתאם לקבוצת הזכאות אליה היא משתייכת" (להלן - תוספת לאשה). בחוזר איבה מיולי 1997 נכתב, כי "בזמן תשלום המענק בקיץ 1997 תינתן הוראה למערכת הממוחשבת לבצע את המענק המוגדל לנכות.

נמצא, שביוני 2001 שילם המוסד מענק נעליים לכ-55 נכות, אך ל-53 (96%) מהן הוא לא שילם את התוספת לאשה. עוד נמצא, שגם ביוני 2002 לא שילם המוסד את התוספת לנכות האלה.

49 סכומים אלה אינם כוללים את התחייבויות המוסד לממן רכישת נעליים.

50 ביוני 2001 היה סכום המענק הנעליים לנכה גבר 625 ש"ח, 836 ש"ח ו-1,250 ש"ח, וסכום המענק לנכה אשה 937 ש"ח, 1,254 ש"ח ו-1,875 ש"ח. ביוני 2002 היה סכום המענק לנכה גבר 656 ש"ח, 878 ש"ח ו-1,312 ש"ח, וסכום המענק לנכה אשה 984 ש"ח, 1,317 ש"ח ו-1,968 ש"ח.

2. על פי הוראות איבה, "כל נכה הזכאי למענק נעליים ואין ברשותו רכב רפואי" זכאי למענק הנעליים המרבי.

נמצא, כי בשנת 2001 לא שילם המוסד ל-15 נכים את מענק הנעליים המרבי אף שלא היה ברשותם רכב רפואי. המענק השנתי ששולם לנכים אלה היה קטן ב-414 עד 1,040 ש"ח מהמענק שהגיע להם. לארבעה נכים אחרים, לעומת זאת, שילם המוסד מענק נעליים ברמה גבוהה מזו שנקבעה בהוראות משרד הביטחון לנכים במצבם, אף שרופא המוסד לא המליץ על כך.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "המורכבות של תשלום המענק הביאה לטעויות מרובות, המחייבות תיקון, רענון ההוראה ותנאי הזכאות בקרב הפקידים הנוגעים בדבר והחלת השינויים שבהוראה על מקרים ישנים". עוד הודיע המוסד, כי "יפעל להחלת עדכונים של הוראות אגף השיקום [של משרד הביטחון] על נכים המטופלים מזה זמן רב במוסד, כדי למצות זכויותיהם".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד להבטיח שכל הנכים הזכאים יקבלו את מענק הנעליים וברמה המגיעה להם.

דמי ביגוד

על פי הוראות משרד הביטחון⁵¹, נכים שבשל פגיתם נזקקים לתותבת, למכשיר אורתופדי או לחגורה אורתופדית מסוג מסוים המפורט בהוראה, נכים שלקו בפגיתם המפורטת בהוראה ונשים נכות שנקבעה להן דרגת נכות של 50% לפחות, זכאים לתשלום הטבה שנתית לצורך רכישת ביגוד. לסכום ההטבה שמונה רמות והוא נקבע על פי שיעור הנכות, מין הנפגע, סוג הפגימה ומספר הפגמות. ביוני 2001 היה סכום דמי הביגוד השנתי 918-7,530 ש"ח.

על פי הוראות איבה⁵², זכאותו של נכה לדמי ביגוד תיקבע בידי פקיד התביעות במשרד הראשי והוא יתייעץ עם רופא המוסד לפי הצורך.

בשנת 2000 שילם המוסד דמי ביגוד ל-264 נכים, בסכום של כ-436,000 ש"ח, ובשנת 2001 הוא שילם דמי ביגוד ל-265 נכים, בסכום של כ-446,000 ש"ח.

1. בשנים 2000 ו-2001 לא שילם המוסד דמי ביגוד לשבעה נכים קטועי גפה. בדיקת תיקיהם של ארבעה מהם העלתה, שהם נעזרים בתותבת ולכאורה זכאים לדמי ביגוד.

לדוגמה, מיוני 1998 לפחות אין המוסד משלם דמי ביגוד לנכה תושב חוץ, קטוע שוק. מהמסמכים שבתיק הנכה עולה, כי בשנת 1989 פנה הנכה למוסד וקבל על שלא קיבל דמי ביגוד באותה שנה, וכי ב-1990 הוא פנה אל המוסד כדי לקבל אישור לרכישת תותבת, ובמזכר פנימי בתיק מאותה שנה נכתב שהוא זכאי לדמי ביגוד.

51 הוראה מס' 53.03 בהוראות משרד הביטחון.

52 הוראה 25.1.3 בהוראות איבה.

2. נמצא, שבשנים 2001 ו-2002 לא קיבלו דמי ביגוד 13 מ-134 נכות שדרגת נכותן 50% (לשתיים מ-13 הנכות האלה שולמו דמי ביגוד בשנת 2000).

3. עוד נמצא, שנכים הלוקים בפגימות דומות קיבלו דמי ביגוד בסכום שונה:

(א) על פי הוראות משרד הביטחון, "נכה שנכותו מורכבת משתי פגיעות שכל אחת מהן מזכה אותו בדמי ביגוד" יקבל דמי ביגוד עבור כל פגיעה, אך לא יותר מסכום דמי הביגוד ברמה ב'.

ביוני 2001 קיבלו שני נכים הלוקים בשתי פגימות המזכות בדמי ביגוד (עיוורון וקטיעת גפה) דמי ביגוד בסכום שונה - האחד 918 ש"ח והאחר 1,258 ש"ח. סכום דמי הביגוד שקיבלו באותו חודש היה קטן מזה המגיע לנכה שנכותו מורכבת משתי פגיעות - 2,176 ש"ח.

המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיולי 2003, כי אכן נגרם לנכים אלה עוול, וכי הוא יפעל לתקנו בתיאום עם משרד הביטחון.

(ב) באותו חודש קיבלו שתי נכות קטועות ירך דמי ביגוד בסכום שונה. האחת קיבלה 2,516 ש"ח (רמה ב'), והאחרת קיבלה 7,530 ש"ח (רמה ה'). לכאורה על פי ההוראות האמורות, שתי הנכות זכאיות לדמי ביגוד ברמה ב', ואכן עד יוני 1998 קיבלו שתיהן דמי ביגוד ברמה זו. ואולם מיוני 1999 משלם המוסד לאחת משתי הנכות האלה את הסכום המרבי של דמי ביגוד. בתיק הנכה לא נמצאה אסמכתה לשינוי שחל ברמת הזכאות של נכה זו.

המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיולי 2003, כי תשלום דמי ביגוד ברמה ה' לנכה האמורה מקורו בטעות רישום במחשב.

4. על פי הוראות משרד הביטחון, נכה בעלת דרגת נכות של 50% לפחות "שאינה עונה על אחד מהקריטריונים" האחרים המפורטים בהוראות זכאית לדמי ביגוד ברמה א' (1,258 ש"ח ביוני 2001).

נמצא, כי ביוני 2001 קיבלה עיוורת בעלת דרגת נכות מיוחדת דמי ביגוד בסך 918 ש"ח (רמה ח'), המגיעים לעיוור, במקום דמי ביגוד בסך 1,258 ש"ח (רמה א'), המגיעים על פי ההוראות האמורות לנכה בעלת דרגת נכות של 50% לפחות.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי יבוא בדברים עם משרד הביטחון "על מנת שיתוקן העיוות בהוראה ... וימנע האבסורד שלאישה עיוורת בעלת דרגת נכות מיוחדת משולם מענק ביגוד נמוך, מכל אישה בעלת דרגת נכות של 50% ויותר שאינה עונה על הקריטריונים האחרים".

עוד הודיע המוסד, כי הוא יבדוק בתיאום עם הלשכה לייעוץ רפואי במוסד את החלטותיו בעניינם של נכים הלוקים בפגימות דומות שקיבלו דמי ביגוד בסכום שונה, ויתקן את החלטות בהתאם לתוצאות הבדיקה.

תשלומים לאחר פטירת נכה

על פי סעיף 20א לחוק הנכים, שאיריו⁵³ של נכה שנפטר שהיה זכאי לתגמולים בשעת פטירתו, זכאים לקבל את התגמולים האלה במשך 36 חודשים לאחר הפטירה⁵⁴. על פי הוראות איבה⁵⁵, בכל אותו פרק זמן יש להמשיך ולשלם לשאירים את התוספת לעזרת הזולת ששולמה לנכה לפני פטירתו.

משרד מבקר המדינה בדק אם המוסד משלם לשאיריו של נכה שנפטר את התגמולים והתוספות המגיעים להם, ובתוך כמה זמן לאחר פטירתו של נכה שלא הניח שאירים מפסיק המוסד לשלם את התגמולים.

בדיקת תשלומי המוסד לחשבונם של 47 נכים בני 70 ומעלה שנפטרו בשנים 2000-2002 העלתה את הממצאים האלה:

1. בהוראות משרד הביטחון⁵⁶ בנושא תשלומים לשאירים של נכים שנפטרו לא פורטו התוספות וההטבות שיש להמשיך ולשלם לשאירים לאחר פטירת הנכה.

נמצא, כי לשאירים של שלושה מתשעה נכים שטרם פטירתם קיבלו תוספת בשל גיל לא המשיך המוסד לשלם את התוספת, ואילו לשאירים של ששת הנכים האחרים הוא המשיך לשלם אותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד, בתיאום עם משרד הביטחון, לעגן בנוהל כתוב את הנחיותיו בעניין המשך התשלומים לשאירים של נכה שנפטר, ובהתאם לנוהל שייקבע לזכות או לחייב את השאירים בהפרשים.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי פנה אל משרד הביטחון וקיבל הנחיה ברורה ולפיה "התשלום המשולם לשאירים כולל גם את תוספת הגיל", וכי הוא יזכה בהפרשים את השאירים הזכאים.

2. תאריך הפטירה של 18 מהנכים שנפטרו נרשם במחשב כחודשיים עד 11 חודשים לאחר הפטירה (בדצמבר 2002, מועד סיום הביקורת בנושא זה, שלושה חודשים ושישה חודשים לאחר שנפטרו שניים מ-47 הנכים האמורים, טרם נרשם במחשב תאריך פטירתם).

כתוצאה מהעיכוב ברישום תאריך הפטירה במחשב המשיך המוסד לשלם ל-12 נכים שנפטרו ושלא הניחו אחריהם שאירים סך של 1,800 עד כ-64,600 ש"ח. את התשלומים האלה יתקשה המוסד לגבות בחזרה.

המוסד הודיע בתשובתו, כי "לאחרונה" הוא שיפר "את תהליך העברת המידע על פטירות. כיום המידע מגיע בדוחות מחשב מדי חודש והתשלום [לנפטר שלא הניח שאירים] מופסק מידית. עם התחברות מערכת איבה למערכת גמלאות, מערכת המעבירה מידע בין הגמלאות השונות ומידע מקובץ מרשם התושבים, ביצוע העדכון יהיה מהיר יותר. ההתחברות אמורה להתבצע עוד כחצי שנה".

I

53	שאי - בן משפחה שהורה עליו הנכה, ובאין הוראה בן זוגו, ובאין בן זוג בן משפחה שפקיד התביעות הורה עליו.
54	את 36 החודשים מונים מסוף החודש שבו נפטר הנכה.
55	הוראה 15.4.2 בהוראות איבה.
56	הוראה מס' 10.04.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד להקיף תוספות והטבות חדשות המפורטות בהוראות מעודכנות של משרד הביטחון יושלמו לכל הנכים, וכי מידע המתקבל במוסד שיש בו כדי להשפיע על זכאותם של נכים לתשלומים שונים יירשם במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה.

תשלומים לשיקום נפגעי פעולות איבה

בחודשים מרס-יוני 2002 בדק משרד מבקר המדינה באגפי השיקום והאיבה במוסד תשלומים שאישר אגף השיקום בשנים 2000 ו-2001 במסגרת תכניות שיקום שפתח ב-12 סניפים של המוסד ברחבי הארץ. הביקורת התמקדה בתשלומים לשכולים ולבני משפחה של פצועים נפגעי פעולות איבה ובהכנסה ששימשה בסיס לחישובם.

קביעת ההכנסה של הורה שכול

אם גרמה פגיעת האיבה למותו של הנפגע, יהיו בני משפחתו זכאים לתגמול, ויחולו עליהם, בשינויים המתחייבים, הוראות חוק המשפחות⁵⁷. על פי סעיף 10(א)(2) לחוק המשפחות, לשכול ישולם תשלום חודשי שייקבע בהתאם להוראות אותו חוק ובהתאם להכנסות השכול כמפורט שם. בתקנות משפחות חיילים שנספו במערכה (כללים לקביעת הכנסה ודרכי הוכחתה), התשכ"ה-1965 (להלן - התקנות בדבר קביעת הכנסה), נקבע מהי הכנסה של קרוב הנספה, ואילו הכנסות כלולות בגדרה⁵⁸.

עוד נקבע בחוק המשפחות, כי לתגמול החודשי המרבי זכאי שכול שהכנסתו אינה עולה על הכנסת היסוד⁵⁹, לתגמול המזערי זכאי הורה שהכנסתו גדולה מהסכום המרבי הקבוע בחוק או שבחר שלא לדווח על הכנסתו⁶⁰. להורה שהכנסתו גדולה מהכנסת היסוד אך קטנה מההכנסה המרבית משולם תגמול קטן יותר ככל שהכנסתו גדלה⁶¹.

57 על פי סעיף 7 לחוק נפגעי איבה, אלה סעיפי חוק המשפחות שיחולו לעניין זה: 7, 8, א8-א8, 9, 10, 10א, 11, 12, 13, 13א-13ג, 14א, 14ב, 15, 17, 18, 22, 24, 25, 29, 29א, 29ג, 29ד, 30, 32, 33א.

58 על פי סעיף 10 לחוק המשפחות, הכנסה לעניין חוק זה היא ההכנסה החייבת במס כהגדרתה בסעיף 1 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - פקודת מס הכנסה), למעט הכנסה ששר הביטחון, באישור ועדת העבודה והרווחה וועדת הבריאות של הכנסת, קבע כי לא תיחשב הכנסה לעניין סעיף זה, ובתוספת ההכנסה שהשר קבע באישור הוועדות האמורות כי תיחשב הכנסה לעניין סעיף זה. על פי התקנות בדבר קביעת הכנסה, לא תיחשב הכנסה לעניין החוק, בין היתר, קצבת זקנה וקצבת ילדים המשתלמת לפי חוק הביטוח הלאומי; אם אין קרוב הנספה זכאי לקצבת זקנה, לא ייחשבו להכנסה כספים המשתלמים ממוסדות צדקה ציבוריים או מקרנות פנסיה, עד שיעור קצבת הזקנה. ואולם אם סך כל ההכנסות האמורות גדול מהסכום הקובע כמשמעותו בסעיף 22 בחוק המשפחות, ייחשב עודף סך כל הניכויים עד לסכום הקובע כהכנסה או חלק הכנסה לעניין החוק.

59 בדצמבר 2001 הייתה הכנסת היסוד 3,199 ש"ח לזוג הורים ששכל ילד אחד ו-2,559 ש"ח להורה יחיד ששכל ילד אחד. הכנסת היסוד מעודכנת במועד שבו מעודכן התגמול.

60 בדצמבר 2001 היה סכום התגמול המרבי (בלא תוספת עבור ילדים) 5,070 ש"ח לזוג הורים ו-4,056 ש"ח להורה יחיד, והתגמול המזערי היה 963 ש"ח לזוג הורים ו-771 להורה יחיד.

61 מהתגמול המרבי יש להפחית סכום השווה ל-37% מהכנסת השכול העולה על הכנסת היסוד.

עד ינואר 2001, מועד כניסתו לתוקף של תיקון חוק בנושא, היה על הורה שכול לדווח על הכנסותיו בכל שישה חודשים. על פי סעיף 22 לחוק המשפחות, מאותו חודש הורה שכול נדרש לדווח לקצין תגמולים על הכנסתו בתוך שנה ממועד מותו של הנספה. על פי בקשת השכול, יורה קצין התגמולים על בדיקת הכנסתו לשם קביעה חוזרת של תגמוליו. רק בנסיבות מיוחדות, ואם היה לקצין תגמולים יסוד סביר להניח כי חל שינוי בהכנסתו של שכול, הוא רשאי להורות ביוזמתו על בדיקה של הכנסת השכול לשם קביעה חוזרת של תגמוליו.

ההורים השכולים מדווחים לאגף איבה על הכנסתם על גבי טופס "הצהרה בדבר הכנסות", שאליו הם נדרשים לצרף את המסמכים האלה: השומה האחרונה מנציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - הנציבות), טופס ריכוז משכורת לשנת המס (להלן - טופס 106), אישור על קבלת תגמולים וכל דיווח אחר על הכנסה חייבת במס הכנסה.

כאשר הורה מודיע על שינוי בהכנסתו או כאשר אגף איבה מקבל את המידע ממקור אחר⁶², ההכנסה נרשמת בקובץ "משפחות", התגמול החודשי מתעדכן אוטומטית בהתאם להכנסה המעודכנת וההורה מזוכה או מחויב בהפרשים (עדכון ההכנסה יכול להיעשות שנתיים למפרע לכל היותר).

נמצא, שאגף איבה אינו משתמש במידע על הכנסות של עובדים שכירים ושל עובדים עצמאיים, שהוא מקבל באופן שוטף מהנציבות, לצורך חישוב התגמולים המגיעים להורים שכולים.

הכנסות הרשומות בשומת מס הכנסה

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות מידע הנמצא בקובצי הגבייה במוסד את ההכנסות של 113 הורים שכולים שדיווחו לאגף איבה שיש להם הכנסות גדולות מהכנסת הבסיס.

נמצא, שאגף הגבייה במוסד קיבל מהנציבות שומות של 24 (כ-21%) מ-113 ההורים שחשבוונותיהם נבדקו⁶³. השוואה של ההכנסה הרשומה בשומה האחרונה שקיבל אגף הגבייה במוסד עם ההכנסה ששימשה בסיס לחישוב התגמול בשנה שאחריה העלתה, כי ההכנסה החודשית של 20 הורים על פי השומה הייתה גדולה או קטנה ב-100 ש"ח לפחות מההכנסה שעל פיה חושב התגמול. ההכנסה של 14 הורים על פי שומה הייתה גדולה או קטנה בכ-1,000 עד כ-11,000 ש"ח בחודש. בהפרשים אלה היה לכאורה כדי להשפיע על סכום התגמול השוטף.

בדיקת המסמכים בתיקיהם של שבעה הורים העלתה, כי ההכנסה שעל פיה חושב התגמול של שלושה מהם קטנה מההכנסה הרשומה בשומה, ולכאורה הם מקבלים תגמול גדול מהמגיע להם (להפרשים שעלו בדיווחים של ארבעת ההורים האחרים היה הסבר).

לדוגמה, בשנים 2000 ו-2001 חושב התגמול של הורה שכול על פי הכנסה של 3,628 ש"ח בחודש. לפי השומות לאותן שנים הייתה הכנסתו החודשית 5,241 ש"ח ו-5,928 ש"ח, בהתאמה. אילו הובאה בחשבון הכנסתו החודשית על פי השומה בחישוב התגמול של דצמבר 2001, היה על המוסד לשלם לו תגמול קטן בכ-848 ש"ח מזה ששולם לו (4,938 ש"ח במקום 5,786 ש"ח).

62 על פי תקנה 12 לתקנות בדבר קביעת הכנסה, "היה קרוב הנספה או ילדו חבר קיבוץ רשאי קצין התגמולים לראות את הכנסתו ... כפי שהיא רשומה באישור של ברית הפיקוח שאליה מסונף אותו קיבוץ".

63 על פי תקנה 10 לתקנות בדבר קביעת הכנסה, "היה קרוב הנספה נמנה עם הנישומים לענין פקודת מס-הכנסה רשאי קצין התגמולים ... לראות את הכנסתו של אותו קרוב הנספה בשנה פלונית לענין החוק כשיעור הכנסתו שהושמה לענין מס-הכנסה לשנת המס שקדמה לאותה שנה".

הכנסות של עובדים שכירים

המוסד מקבל מהנציבות מידע על ההכנסה השנתית של העובדים ורושם אותו אצלו בקובץ "ביטוח ושכר". בדיקת חשבונם של 89 הורים שכולים שמידע על שכרם רשום בקובץ האמור העלתה, שלשמונה מהם הייתה הכנסה חודשית גדולה ב-100 עד 6,000 ש"ח מההכנסה החודשית ששימשה בסיס לחישוב התגמול.

בדיקת תיקיהם של שניים משמונת ההורים העלתה את הממצאים האלה:

1. הורה נשוי (הורה שכול הנשוי למי שאינו שכול) לא דיווח על שכרה של אשתו (שאינה אם שכולה). בשנים 2000 ו-2001 היה שכרה השנתי של האשה כ-41,000 ש"ח וכ-52,000 ש"ח, בהתאמה. אפשר שההורה לא ידע שעליו לדווח על הכנסות אשתו. לו הובאה בחשבון ההכנסה החודשית של בת הזוג בחישוב התגמול של דצמבר 2001, היה על המוסד לשלם להורה השכול תגמול קטן בכ-2,411 ש"ח מזה ששולם לו (2,638 ש"ח במקום 5,050 ש"ח).

2. בשנת 2000 דיווח הורה לאגף איבה על שכרו באמצעות תלושי שכר אחדים שהמציא לאגף. על פי הנתונים שקיבל המוסד מהנציבות, שכרו החודשי הממוצע של ההורה היה גדול בכ-1,200 ש"ח מזה שדיווח עליו. אפשר ששכרו בחודשים אחרים היה גדול משכרו בחודשים שלהם נגעו תלושי השכר שהגיש.

נמצא, כי פקיד התביעות הפחית את סכום דמי ההבראה מהשכר שהיה נקוב באחד מהתלושים שהגיש ההורה לאגף איבה (הסכום שהופחת אינו מסביר את מלוא ההפרש בשכר).

אגף איבה הסביר למשרד מבקר המדינה, שכאשר הדיווח נעשה באמצעות תלושי שכר, המוסד מפחית מהשכר הנקוב בהם תשלומים חד-פעמיים, כגון דמי הבראה, וסכומים אלה אינם מובאים בחשבון בחישוב התגמול החודשי. יצוין, שכאשר הדיווח נעשה באמצעות טופס 106, אין מפחיתים מהשכר השנתי תשלומים חד-פעמיים (תשלומים אלה אינם מפורטים כלל בטופס זה).

נמצא, כי הפחתת תשלומים חד-פעמיים מבסיס השכר המשמש לחישוב התגמול החודשי אינה מעוגנת בהוראות. הואיל וההכנסה השנתית הרשומה בטופס 106 כוללת את כל רכיבי השכר, התגמול המשולם להורה שכול המדווח על הכנסתו באמצעות טופס זה קטן מהתגמול שהיה משולם לו אילו דיווח על הכנסתו באמצעות תלושי שכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת ההכנסה לצורך חישוב התגמול צריכה להיעשות על פי כללים אחידים. הדרישה בעניין המסמכים שיש לצרף לטופס "הצהרה בדבר הכנסות" צריכה להיות ברורה, אחידה ומחייבת, ואין להשאיר לשיקול דעתם של מגישי הטופס את בחירת המסמכים שיצרפו אליו.

מן הראוי שהמוסד יבסס את חישוב התגמול להורים שכולים על המידע בדבר הכנסות שהוא מקבל מהנציבות. כמו כן ראוי שהמידע על הכנסות מפנסיה המתקבל אף הוא מהנציבות יירשם בקובצי הגבייה של המוסד וישמש אף הוא לחישוב התגמול האמור (מידע זה חיוני גם לקביעת הזכאות לגמלאות אחרות שהמוסד משלם).⁶⁴

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "ינוסח מכתב להורים השכולים בו יתבקשו להצהיר על הכנסותיהם ובו ימסר להם כי הצהרתם תיבדק מול הקבצים הקיימים במוסד ובמידה וימצא הפרש יתבצע ניכוי רטרואקטיבי". עוד הודיע המוסד בתשובתו, כי יחשב מחדש, שנתיים למפרע, את התגמול של ההורים השכולים שפורטו בדוח הביקורת וישלם הפרשים לזכאים לכך.

64 המידע על הכנסות מפנסיה חיוני לקביעת הזכאות לגמלת סיעוד ולגמלה להבטחת הכנסה למקבלי גמלאות זקנה ושארירים (השלמת הכנסה).

הפרשים לחובת ההורים השכולים "יטופלו בהתאם לאמור בחוזר ביטול חובות של מינהל הגמלאות". בתשובתו מנובמבר 2002 הוסיף המוסד, כי שנתיים היא "התקופה המקסימלית האפשרית לביצוע שינויים אוטומטיים במערכת הממוכנת של משרד הביטחון. שינוי מעבר לשנתיים מחייב חישוב ידני".

לדעת משרד מבקר המדינה, פרק זמן של שנתיים שבו ניתן לעדכן את ההכנסה של הורים שכולים הוא קצר מדי, והדבר עלול להקשות על המוסד לבדוק את הכנסותיו של השכול לשם קביעה חוזרת של תגמוליו: בדרך כלל המידע על שכר עובדים שכירים מתקבל במוסד לאחר כשנתיים, ומידע על הכנסות של עובד עצמאי עשוי להתקבל במוסד לאחר יותר משנתיים.⁶⁵

לאור האמור לעיל, על המוסד לשקול אם לא ראוי לאפשר עדכון של הכנסות ההורים השכולים לפחות בפרק הזמן הדרוש לאישור שומה בנציבות.

תשלומי שיקום

1. נמצא, כי המוסד אינו רושם את הוצאותיו על שיקום נפגעי פעולות איבה במאגר נתונים אחד. הדבר מקשה על המוסד לדעת מה הייתה ההוצאה על שיקום נפגעי פעולות איבה, כמה שילם לשיקום כל אחד מהזכאים, ולאילו מטרה נועדו התשלומים.

המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוגוסט 2002, כי "במסגרת תכניות העבודה של אגף השיקום יותאם קובץ השיקום לקליטת הוראת התשלום שמבוצעת עתה במשרד הראשי וכן כל תשלומי השיקום ירוכזו בקובץ אחד".

2. בשנת 2001 הוציא המוסד באמצעות קובץ "שיקום", שהוא קובץ התשלומים המרכזי המשמש את פקידי השיקום בסניפים, כ-12.8 מיליון ש"ח לשיקום נפגעי פעולות איבה. ההוצאה הייתה בנושאים אלה: 6.7 מיליון ש"ח (52.7%) "הוצאות אחרות"; כ-3 מיליון ש"ח (23.7%) שכר לימוד וטיפול פסיכולוגי; 1.1 מיליון ש"ח (8.7%) דמי שיקום; כ-734,000 ש"ח (5.7%) שכר דירה; כ-472,000 ש"ח (3.7%) נסיעות מיוחדות; כ-371,000 ש"ח (2.9%) אש"ל⁶⁶.

נמצא, שלא הוגדרו בקובץ "שיקום" סעיפי הוצאה בנושאים רבים הרווחים בטיפול בנפגעי פעולות איבה, ולכן כמחצית מסכום ההוצאה על שיקום נפגעי פעולות איבה נרשם בקובץ בסעיף "הוצאות אחרות".

משרד מבקר המדינה בדק תיקים של 38 נפגעים (משפחות שכולות או נכים; להלן - מדגם השיקום) מבין 260 נפגעים שבשנים 2000 ו-2001 שילם להם אגף השיקום סכום של 10,000 ש"ח לפחות, שנרשם בסעיף "הוצאות אחרות". בחירת התיקים לבדיקה נעשתה באופן אקראי.

65 על פי סעיפים 145, 150, 152, 153 ו-157 לפקודת מס הכנסה, רשאי פקיד השומה, בתוך שלוש שנים מתום שנת המס שבה נמסר לו הדוח, לבדוק אותו ולאשר את השומה העצמית או לקבוע לפי מיטב שפיטתו את סכום הכנסתו של אדם. הנישום רשאי להשיג על החלטת פקיד השומה, ובתוך שנה רשאי פקיד השומה, בהסכמת הנישום או באמצעות צו, לתקן את השומה. על החלטתו של פקיד השומה רשאי הנישום לערער לפני בית המשפט המחוזי ולאחר מכן לפני בית המשפט העליון.

66 סכומים קטנים יותר שולמו עבור נסיעות (1.9%), שיעורי עוד (0.3%) ומכשירים (0.3%).

נמצא, כי בסעיף "הוצאות אחרות" נרשמו גם הוצאות בנושאים שהוגדרו בקובץ, כגון אש"ל, נסיעות, שכר דירה ולימודים.

עם התשלומים שנרשמו בסעיף "הוצאות אחרות" שאינם מוגדרים בקובץ שיקום נמנים תשלומים למימון הוצאות על עזרה ביתית ועל טיפול אישי לשכולים (15 מהתיקים שבמדגם השיקום) ולפיצוי על אבדן הכנסה ל-15 בני משפחה של תשעה פצועים. מספר קטן יותר של תשלומים היה לבתי מלון שבו שהו בני משפחה של פצועים, לבתי אבות, לשירותי הקראה לעיוורים, לטיפולי שיניים ולרכישת תרופות מיוחדות, מוצרי ספיגה ומכשירים שונים.

כאשר תשלומי השיקום אינם מרוכזים בקובץ אחד ומרבית התשלומים בקובץ "שיקום" רשומים בסעיף "הוצאות אחרות", קשה לפקח על סכום הכסף שמוצא במסגרת כל נושא ולעקוב אחר ההוצאה הכוללת.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "לאחרונה נקבעו תת סעיפים להוצאות אחרות" כך שכל עובד רושם את מטרת ההוצאה בסעיף הספציפי המתאים".

3. משרד מבקר המדינה בדק את התשלומים למימון הוצאות על עזרה ביתית ועל טיפול אישי לשכולים (להלן - תוספת לעזרת הזולת לשכולים) ושל פיצוי על אבדן הכנסה לבני משפחה של פצועים. להלן הממצאים:

תשלום תוספת לעזרת הזולת לשכולים

על פי סעיפים 8א ו-11 לחוק המשפחות, אם אלמנים או הורים שכולים זקוקים מחמת זקנה או מצב בריאותם לטיפול אישי בידי הזולת, או להשגחתו של מוסד, לרבות בית אבות, או לרכישת מכשירי עזר רפואיים - רשאי קצין התגמולים להורות כי ישולם להם, נוסף על התגמול המשתלם להם על פי אותו חוק, תגמול בשיעור שייקבע בהתחשב בהכנסותיהם הנוספות ובצורכיהם המיוחדים (להלן - תוספת לעזרת הזולת לשכול).

על פי הוראות משרד הביטחון שהיו בתוקף עד מרס 2002⁶⁷ והוראות איבה, רופא המוסד במשרד הראשי קובע את מידת תלותו של השכול בזולת בהסתמכו על מסמכים רפואיים ועל דוח סוציאלי של פקיד השיקום. ממצאי הבדיקה של רופא המוסד מסוכמים במשקולות, שלכל אחת מהן ערך כספי המתעדכן עם עדכון התגמול החודשי (התעריף למשקולת מתקבל ממשרד הביטחון). בשנים 2000 ו-2001 היה מספר המשקולות המרבי של תוספת לעזרת הזולת לשכול המתגורר בגפו 74 משקולות (4,498 ש"ח בדצמבר 2002), ולמתגורר עם בן משפחה - 57 משקולות (3,464 ש"ח בדצמבר 2002).

עוד נקבע בהוראות איבה, כי הזכאות של שכול לתוספת לעזרת הזולת לשכול נקבעת לשנה, ולאחריה יש להעריך שוב את מצבו, לבדוק אם חל שינוי בהכנסתו (אם מדובר בהורה שכול) ולעדכן את ערכן הכספי של המשקולות, כאשר הדבר דרוש.

על פי הוראות איבה, רכז גמלאות במשרד הראשי יחשב את סכום התוספת לעזרת הזולת להורה שכול על פי נתוני ההכנסה שיקבל מפקידי השיקום בסניפים ומפקידי איבה. את התשלום יבצעו עובדי השיקום בסניפים (באמצעות מערך תשלומי השיקום) או פקיד איבה במשרד הראשי (באמצעות מערך התשלומים של אגף איבה).

אגף השיקום במוסד הסביר למשרד מבקר המדינה, שהתוספת לעזרת הזולת לשכול משולמת באמצעות אגף איבה, רק אם אין צפויים שינויים ברמת התלות של הזכאי, ואם מדובר בשכול שאין

67 הוראה מס' 44.01 א' (מיוני 1998). ממרס 2002 מסוכמת הזכאות לתוספת לעזרת הזולת בשעות טיפול.

לו הכנסות או מדובר באלמנים או אלמנות שכולים שאין להביא בחשבון את הכנסותיהם בקביעת הזכאות לתוספת. בכל הנסיבות האחרות יש לשלם את התוספת באמצעות אגף השיקום.

מיצוי הזכאות לתוספת: על פי הוראות איבה⁶⁸, אלמנים והורים שכולים הזקוקים לתוספת לעזרת הזולת לשכול מכוח חוק נפגעי איבה ייתכן שהם זכאים בשל מוגבלותם לגמלה אחרת מכוח חוק הביטוח הלאומי, כגון גמלת סיעוד, גמלת נכות כללית וגמלת נפגעי עבודה. לכן הונחו פקידי השיקום "לבדוק עם הפונה את האלטרנטיבות השונות לקבלת הסיוע ולייעץ לו, בהתאם לנסיבות האינדיווידואליות, בבחירת השירות המתאים לו".

הביקורת העלתה, שיש שזכאותם של שכולים לתוספת לעזרת הזולת מכוח חוק נפגעי איבה לא נבדקה, אף שהגישו תביעה לקבלת גמלת סיעוד מכוח חוק הביטוח הלאומי.

1. נמצא, שהמוסד לא בדק את זכאותה של אלמנת נפגע איבה לתוספת לעזרת הזולת לשכול מכוח חוק איבה, אף שהיא נמצאה זכאית לגמלת סיעוד מכוח חוק הביטוח הלאומי. רק לאחר פטירתה של האלמנה, ולאחר שהמוסד שוכנע שלפני פטירתה היא העסיקה במשך 33 חודשים עובד זר שטיפל בה, הוא החליט, בעצה אחת עם משרד הביטחון, לאשר לשלם ליורשיה תשלום חריג בסכום של 97,000 ש"ח.

עוד נמצא, כי אף שהמוסד התנה את אישורו בכך שמסכום התשלום ינוכו "התשלומים ששולמו עפ"י חוק הסיעוד עבור אותה תקופה", סכום גמלת הסיעוד (12,000 ש"ח) לא נוכה מהסכום ששולם ליורשים.

2. בדיקה אחרת העלתה, ששלושה מ-52 שכולים ילידי 1915-1908 שתיקיהם נבדקו נמצאו זכאים לגמלת סיעוד, אך זכאותם לתוספת לעזרת הזולת לשכול מכוח חוק נפגעי איבה לא נבדקה, ואפשר שהם לא מיצו את זכאותם לסיוע.

לדוגמה, במאי 2001 נקבעה זכאותו של הורה שכול חסר הכנסות לגמלת סיעוד בשיעור 100%, אך הוא סירב לקבל את הגמלה (יצוין, כי גמלת סיעוד ניתנת בדרך של מתן שירותים). זכאותו של ההורה השכול לתוספת לעזרת הזולת לשכול מכוח חוק נפגעי איבה לא נבדקה כלל.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "אגף השיקום יבקש אחת לשנה, רשימה של בני משפחה שכולים אשר פנו לקבל גמלת סיעוד, בין שמקבלים היום ובין שנדחו בעבר, על מנת לבדוק זכאותם על פי חוק איבה. כמו כן, מנהלת אגף הסיעוד תתבקש להנחות את פקידי התביעות בסיעוד להדריך כל בן משפחה שכול המגיש תביעה לגמלת סיעוד, לפנות לפקיד השיקום לבדיקת זכאותו לעזרת הזולת".

עדכון מספר המשקולות וערכן: 1. נמצא, שבדרך כלל משרד הביטחון מעדכן את ערך המשקולות למפרע. הואיל ועדכון ערך המשקולות בקובץ "שיקום" אינו אוטומטי והמערכת הממוחשבת אינה ערוכה לחשב הפרשים, עובדי השיקום מעדכנים את ערך המשקולות ומחשבים את הפרשים ידנית.

בדיקת התוספת לעזרת הזולת לשכול ששילם אגף השיקום בשנים 2000 ו-2001 העלתה, כי ל-12 מ-15 השכולים שעלו במדגם השיקום לא עדכן האגף את ערך המשקולות, לא עדכן את מספר המשקולות שקבע רופא המוסד, או לא שילם עבור כל חודשי הזכאות. בשל כך שולם להם באותו פרק זמן סכום קטן מהמגיע להם בכ-1,000 עד 9,600 ש"ח.

להלן שתי דוגמאות:

(א) אף שבשנים 2000 ו-2001 עודכן ערך המשקולות ארבע פעמים, התוספת לעזרת הזולת לשכול ששולמה לאם שכולה אחת לא עודכנה אפילו פעם אחת. על פי תחשיבי משרד מבקר המדינה, באותן שנים שולמו לאם השכולה 3,845 ש"ח פחות מהמגיע לה.

(ב) רופא המוסד קבע שעקב החמרה במצבה של אם שכולה יש להגדיל את מספר המשקולות שהיא זכאית לו. נמצא, שמספר המשקולות עודכן ממועד מאוחר מזה שקבע הרופא. כמו כן לא עודכן ערך המשקולות ולא שולמה לה התוספת עבור החודש שלקראת סופו נפטרה. על פי תחשיבי משרד מבקר המדינה, בשנים 2000 ו-2001 שולמו לה כ-9,600 ש"ח פחות משהגיע לה.

2. בשנים 2000 ו-2001 שילם המוסד באמצעות אגף איבה תוספת לעזרת הזולת לשכול ל-30 שכולים (אלמנים והורים), בסכום כולל של כ-550,000 ש"ח.

נמצא, שגם המערכת הממוחשבת של משרד הביטחון, שבאמצעותה משלם אגף איבה את התגמולים למשפחות השכולות, אינה מעדכנת את ערך המשקולות באופן אוטומטי כאשר חל שינוי בערכן (על פקיד איבה לעדכן את ערך המשקולות לכל אחד מן הזכאים בנפרד, כל אימת שמתקבל עדכון ממשרד הביטחון). ואולם בשונה מהמערכת הממוחשבת באגף השיקום במוסד, ההפרשים שיש לשלם בעקבות העדכון מחושבים אוטומטית.

נמצא, כי אגף איבה לא עדכן תמיד את ערך המשקולות שנקבעו או את מספרן.

(א) בדיקה של סכומי התוספת לעזרת הזולת לשכול ששולמו לשישה מ-30 השכולים האמורים באמצעות אגף איבה העלתה, שבשנים 2000 ו-2001 לא עודכנו ערך המשקולות או מספר המשקולות שנקבעו לשלושה מששת השכולים האמורים. כתוצאה מכך שולם להם באותן שנים סכום קטן בכ-4,800-1,800 ש"ח מהסכום שהגיע להן.

נוסף על אי-עדכון ערך המשקולות נמצא, כי מנובמבר 2001 מקבלת אם שכולה אחת, שמשולם לה תגמול בנפרד מבעלה, רק מחצית מהתוספת לעזרת הזולת לשכול המגיעה לה. המחצית האחרת משולמת לבעל אף שהוא אינו זכאי לתוספת זו. למרות פניית אגף השיקום לאגף איבה בעניין זה עד יוני 2002, מועד סיום הביקורת בנושא זה, המשיך אגף איבה לשלם לאם השכולה רק מחצית מהתוספת המגיעה לה. בשנים 2000 ו-2001 שולם לה עקב כך סכום קטן בכ-9,040 ש"ח משהגיע לה.

(ב) עוד נמצא, שלאם שכולה אחת היו הכנסות שהיה צריך להביאן בחשבון בחישוב התוספת המגיעה לה⁶⁹, ואף על פי כן, במשך 14 שנה מאז נקבעה זכאותה לראשונה, לא חישב אגף איבה מחדש את התוספת בהתחשב בשינויים בשכר ובהוראות משרד הביטחון בנושא זה. על פי תחשיב של משרד מבקר המדינה, בשנים 2000 ו-2001 שולם לאם השכולה סכום קטן ב-7,780 ש"ח מהסכום שהגיע לה.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "המערכת הממוחשבת לא ערוכה לעדכון אוטומטי של ערך משקולות והפעולה חייבת להיעשות באופן ידני ובכל תיק בנפרד. במהלך ששת החודשים הקרובים עובדי השיקום יבדקו את תיקי כל המשפחות השכולות שקיבלו סיוע בעזרת הזולת לשכול ואם יימצאו מקרים שהתשלום החודשי לא עודכן לפי השינויים בערך המשקולות ישולמו הפרשים עד 4 שנים למפרע".

69 בעניין זה ראו להלן בפרק על חישוב התוספת לעזרת הזולת לשכול שיש לו הכנסה.

עוד הודיע המוסד בתשובתו, כי "כיום" סכום התשלום לעזרת הזולת לשכול נקבע לפי מספר שעות הטיפול שלהן זכאי השכול ולא על פי משקולות, וכי המוסד ידאג "שערך שעת טיפול יעודכן במערכת השיקום הממוחשבת".

3. עוד נמצא, שלשניים מ-30 השכולים שולמה התוספת לעזרת הזולת לשכול באמצעות שני אגפי המוסד (איבה ושיקום), ועקב כך שולם לאחד מהם תשלום כפול. עד לאיתור הטעות בידי אגף השיקום שולם המוסד לשכול תשלום יתר של כ-9,000 ש"ח, ובהתאם לנהלי המוסד בנושא זה הוא גבה רק את מקצתו (25%)⁷⁰.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לשקול לבצע את התשלום של התוספת לכל הזכאים במערכת תשלומים אחת שתמנע תשלומים כפולים ותאפשר פיקוח ובקרה טובים יותר על התשלומים.

4. נמצא, שאגף השיקום אינו שולח לזכאים הודעה המפרטת את נושאי התשלומים, ובכלל זה התוספת לעזרת הזולת לשכול, ואת סכומיהם. עקב כך הזכאים אינם יודעים מה מהות התשלום ומתי הוא שולם.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לאפשר לנפגעים לדעת אם מיצו את זכאותם, מן הראוי שאגף השיקום ישלח לזכאים לתשלום הודעה על מהות הזכאות ועל הסכומים ששולמו להם.

בתשובתו הודיע המוסד, כי ישלם את התוספת לעזרת הזולת לשכול למרבית המשפחות השכולות באמצעות אגף איבה, ו"תשלום זה יתבטא בתלוש החודשי. זכאים שאושר להם סיוע בדרך של רכישת שרותים עבורם באמצעות פקידי השיקום יקבלו הודעה בכתב על אישור הסיוע והיקפו מפקיד השיקום בסניף".

חישוב התוספת לעזרת הזולת להורה שכול שיש לו הכנסה:
כאמור, לפי חוק נפגעי איבה, את סכום התוספת לעזרת הזולת להורה שכול יש לקבוע, בין היתר, בהתחשב בהכנסותיו. על פי ההוראות⁷¹, מסכום התוספת שהורה שכול זכאי לה על פי תפקודו, יש לנכות סכום השווה ל-23% מהכנסתו החודשית הנוספת על התגמול (כאמור, סכום התוספת המשולם לאלמנים אינו תלוי בהכנסה).

הוראות משרד הביטחון מבחינות בין ההכנסה לעניין חישוב התגמול השוטף להורה שכול לבין ההכנסה לעניין חישוב התוספת לעזרת הזולת לשכול⁷², והן מחייבות מבחן הכנסות מיוחד להורה שכול המבקש תוספת לעזרת הזולת, נוסף על המבחן הנדרש לחישוב התגמול השוטף. בהוראה שהייתה בתוקף עד מרס 2002 נקבע, כי לעניין תוספת לעזרת הזולת הכנסת הורה שכול היא ההכנסה נטו לאחר ניכוי מס הכנסה ודמי ביטוח.

נמצא, שלארבעה הורים שכולים שעלו במדגם השיקום היו הכנסות שהובאו בחשבון בחישוב התגמול, אך לא נעשה להם מבחן הכנסות נפרד לצורך קביעת הזכאות לתוספת לעזרת הזולת לשכול. עקב כך הייתה התוספת ששולמה לשניים מהם קטנה מזו שהגיעה להם:

70 סעיף 12 בחוזר גמלאות מס' 140 בנושא חוב שנגרם מתשלום גמלת יתר.
71 הוראה 44.01 של משרד הביטחון (מ-1.6.98) שהייתה בתוקף עד מרס 2002 והוראה מס' 24.12 בהוראות איבה.
72 על פי סעיף 33(4) לחוק המשפחות, שר הביטחון רשאי לקבוע נוהל בכל עניין הנדון בתקנות.

1. בשנת 2001 חושב סכום התוספת לעזרת הזולת לאם שכולה, חברת קיבוץ, על פי ההכנסה החודשית ששימשה בסיס לחישוב התגמול (3,593 ש"ח בחודש). מהכנסה זו לא הופחת סכום מס הכנסה כמתחייב מהוראות משרד הביטחון⁷³ ומכאן שסכום התוספת לעזרת הזולת ששולם לה היה קטן מהסכום שהגיע לה.

יתר על כן, הואיל ומדובר באם שכולה ילידת 1919, מוגבלת ולוקה בשיטיון (דמנציה), היה לכאורה מקום להכיר בה כהורה שאין לו הכנסה על בסיס האמור בתקנה 9(ב) לתקנות לקביעת הכנסה. בתקנה זו נכתב, כי "לא היה חבר קיבוץ מועסק במשך שנה פלונית יראו אותו כאילו לא היתה לו הכנסה לענין החוק במשך אותה שנה".

2. נמצא, שאגף השיקום קבע את הזכאות לתוספת לעזרת הזולת של אם שכולה אחרת על פי ההכנסה ששימשה לחישוב התגמול השוטף, אף שההכנסה על פי השומה לאותה שנה, שקיבל אגף הגבייה מהנציבות הייתה קטנה יותר. לו חושב סכום התוספת לעזרת הזולת על פי ההכנסה הנקובה בשומה, היה על המוסד לשלם לאם השכולה עבור השנים 2000 ו-2001 עוד כ-8,300 ש"ח.

אפשר, שהאם השכולה לא הודיעה לאגף איבה על השינוי בהכנסתה ולא המציאה לו את השומה האמורה משום שסברה בטעות שאין בקיטון בהכנסתה כדי להשפיע על סכום התוספת לעזרת הזולת, כשם שאין הוא משפיע על סכום התגמול השוטף (ההכנסה ששימשה לחישוב התגמול הייתה קטנה מהכנסת היסוד).

במרס 2002 ערכן משרד הביטחון את הוראתו בנושא והוסיף למבחן ההכנסות שתואר לעיל את "הכנסות השכול מכל מקור שהוא, גם כאלו שאינן נלקחות בחשבון לצורך חישוב התגמול השוטף כגון, הכנסה מרנטות המשולמות בגין פיצוי על נזקי בריאות וקצבת נכות כללית", על פי חוק הביטוח הלאומי.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא ער "להוראה המעודכנת של משרד הביטחון לפיה יש לערוך מבחן הכנסות מיוחד לצורך חישוב התוספת לעזרת הזולת להורה שכול שיש לו הכנסות ... לגבי פניות חדשות פקיד השיקום נדרש לברר את כל [ההדגשה במקור] הכנסות לצורך קבלת החלטה".

פיצוי על אבדן הכנסה

על פי הוראות משרד הביטחון⁷⁴, בני משפחה (בן זוג, הורים, אחים ואחיות) של פצוע באופן אנוש או קשה זכאים לפיצוי כספי על אבדן משכורת, בתנאי שהמעביד יאשר בכתב שהעובד לא קיבל שכר עבודה עבור תקופת שהייתו ליד מיטת הפצוע. הפיצוי על אובדן ימי עבודה לבן משפחה לא יעלה על תט"ר על פי תקנה (כמפורט בפרק בנושא תגמול טיפול רפואי).

על פי הוראות איבה⁷⁵, המבקש פיצוי על אבדן הכנסה ימציא למוסד, בין היתר, "תלוש משכורת או אישור המעביד בדבר השכר של החודש שקדם לתקופת אבדן ההכנסה [להלן - השכר הקובע לפיצוי]. אישור המעביד כי לא שולם ... שכר בתקופת שהייתו ליד מיטת הפצוע, ואם בן המשפחה הוא עובד עצמאי ימציא הוכחות לפי העניין ועפ"י דרישת צוות השיקום (הערכת רואה חשבון, שומה אחרונה, הצהרה על הכנסות לפיהן שולמו דמי ביטוח וכדומה) ... בחישוב ההחזר יילקחו

73 בינואר 2001 הייתה ההכנסה הפטורה ממס הכנסה למי שזכאי ל-2.5 נקודות זיכוי כ-2,870 ש"ח.

74 הוראה מס' 84.01 מ-1.9.97 בנושא החזר הוצאות לבני משפחה של נכה מאושפז מהקרן לטיפול סוציאלי.

75 סעיפים 6.1.15 ו-16.1.16 בהוראות איבה.

בחשבון הטבות שנמנעו מבן המשפחה בשל היעדרות מעבודה (כגון הבראה, מענקים להחזקת רכב וכד')".

1. כאמור, ל-15 בני משפחה של תשעה נפגעים שעלו במדגם השיקום שילם המוסד פיצוי על אבדן הכנסה בפרק הזמן שבו נעדרו מהעבודה עקב הפגיעה. נמצא, כי לשבעה מהם שולם פיצוי על אבדן הכנסה שסכמו החודשי גדול מסכום התט"ר על פי תקנה, שכאמור על פי הוראות משרד הביטחון הוא סכום הפיצוי המרבי.

המוסד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "בשנים האחרונות נמסר למנהל אגף השיקום [במוסד] מספר פעמים בעל פה על ידי גורמים מוסמכים במשרד הביטחון כי הם אינם מגבילים יותר את סכום הפיצוי על אובדן הכנסה".

2. עוד נמצא, שבהוראות משרד הביטחון ובהוראות המוסד לא נקבעו כללים מפורטים לחישוב השכר הקובע לפיצוי עובד שכיר ושל עובד עצמאי: לא צוין בהן מה הבסיס לחישוב השכר של עובד שכיר, אילו רכיבי שכר יש לכלול בו, ומה הן הדרכים לחישוב "הטבות שנמנעו מבן המשפחה בשל היעדרות מעבודה". כתוצאה מכך חישבו עובדי אגף השיקום את סכום אבדן ההכנסה כל אחד על פי הבנתו.

נמצא, שרק לשלושה מ-15 בני המשפחה האמורים שעלו במדגם השיקום חושב אבדן ההכנסה על פי השכר הקובע לפיצוי; לשישה בני משפחה נעשה החישוב על פי השכר הממוצע בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה. לבן משפחה אחד הוא חושב בשתי דרכים: בחודש היעדרות הראשון - על פי השכר הקובע לפיצוי, וביתר החודשים - על פי ממוצע שלושת החודשים. לבן משפחה אחד הוא חושב על פי השכר בחודש הפגיעה עצמו, שלא היה חודש עבודה מלא. לבן משפחה אחד שולם פיצוי על אבדן זכויות שכר, כגון דמי הבראה ודמי מחלה, דהיינו החישוב התבסס על השכר השנתי. אבדן ההכנסה לשלושה בני משפחה - עצמאי, מובטל, ועובד שלא הציג תלושי שכר - חושב בדרכים שיפורטו בהמשך. בהוראות משרד הביטחון ובהוראות איבה לא נקבע אם יש להביא בחשבון תשלומים חד-פעמיים, ולא נקבעו דרכים לפריסתם של התשלומים האלה.

3. על פי הוראות איבה⁷⁶, אם בן משפחה הוא עובד עצמאי, עליו להמציא מסמכים המעידים על הכנסתו על פי דרישת פקידי השיקום (הערכת רואה חשבון, השומה האחרונה למס הכנסה, הצהרה על ההכנסה שלפיה שולמו דמי ביטוח).

נמצא, שהפיצוי על אבדן ההכנסה לאבי פעוטה שנפגעה חושב על פי ההכנסה ששימשה בסיס לחישוב מקדמות דמי הביטוח. האב טען שבסיס זה אינו משקף את הכנסתו האמתית, וכחמישה חודשים אחרי הפגיעה הוא דיווח על הכנסה גבוהה מזו שדיווח עליה קודם. בעקבות העדכון שולמו לו הפרשים בסך 5,634 ש"ח בשל אבדן הכנסה.

יצוין, כי ההכנסה המשמשת בסיס לחישוב דמי הביטוח (או ההכנסה הרשומה בשומה) היא ההכנסה ברוטו (לפני ניכוי מס ודמי ביטוח). קביעת אבדן ההכנסה על פיה והאפשרות לעדכן את ההכנסה לאחר הפגיעה מפלים לטובה עובדים עצמאיים בהשוואה לעובדים שכירים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד להקפיד שכל פקידי השיקום יחשבו את הפיצוי על אבדן הכנסה על פי הוראות משרד הביטחון. לחישוב הפיצוי על אבדן זכויות שכר, כגון דמי מחלה, דרוש מידע מפורט שאינו רשום בתלושי השכר והוא כרוך בחישובי מס הכנסה ודמי ביטוח. על המוסד לקבוע בתיאום עם משרד הביטחון נהלים בעניין זה, ובהם פירוט דרכי החישוב. אם המוסד סבור שיש לחשב את אבדן הכנסה על פי השכר הממוצע בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה, כנהוג בעניין גמלאות מחליפות שכר על פי חוק הביטוח הלאומי, ראוי שיערכן את ההוראות בתיאום עם משרד הביטחון. יש לקבוע כללים ברורים לחישוב הפיצוי על אבדן הכנסה לעובדים עצמאיים, הנוגעים בין היתר לעדכון הכנסה, להפרשי שומה ולניכויי החובה.

4. לבנה המובטל של נפגעת שולם פיצוי על אבדן הכנסה במשך שלושה חודשים, בסכום של כ- 3,735 ש"ח בחודש. התנאי לתשלום היה "שעבור חודשים אלו הוא לא יקבל דמי אבטלה והזכות לאבטלה תשמר לו לעתיד". נמצא שבאותם חודשים שילם המוסד לבן גם דמי אבטלה.

5. אם של פעוטה שנפגעה הצהירה שעבדה לפני הפגיעה בעסק של בן זוגה אך שכרה לא שולם בהמחאה והיא לא קיבלה תלוש שכר.

בפברואר 2001 החליטה ועדת שיקום במשרד הראשי לשלם לאם פיצוי על אבדן הכנסה בסכום של שכר מינימום. ואולם באפריל אותה שנה שינתה הוועדה את החלטתה וקבעה כי ישולם לה פיצוי על אבדן הכנסה בסכום התט"ר על פי תקנה⁷⁷ למפרע מספטמבר 2000 ו"כנהוג לגבי תשלומים עבור הפסד הכנסה (כאשר אין נתון מדויק)", בשל נסיבות המקרה והקושי לאמוד את הפסד הכנסה שנגרם.

מהמסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה לא היה ניתן לדעת מדוע שונתה החלטה הראשונה.

עוד נמצא, כי סכום הפיצוי שוועדת השיקום החליטה עליו לא עודכן לפי השינויים שחלו בתעריף התגמול לטיפול רפואי, וכתוצאה מכך בחודשים ספטמבר 2000-דצמבר 2001 שולם לאם סכום קטן בכ- 2,440 ש"ח מהסכום שהגיע לה על פי החלטת הוועדה.

6. על פי תקנה 6 לתקנות הביטוח הלאומי (הוראות מיוחדות בדבר תשלום דמי ביטוח), התשל"א-1971, מעביד חייב בתשלום דמי ביטוח עבור עובד הנמצא בחופשה ללא תשלום בשני חודשי החופשה הראשונים. לאחר פרק זמן זה חלה חובת התשלום של דמי ביטוח על העובד (למעט מבוטחים שעל פי חוק הביטוח הלאומי פטורים מתשלום).

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבוע אם בני משפחה המקבלים פיצוי על אבדן הכנסה יותר מחודשיים חייבים בתשלום דמי ביטוח ודמי ביטוח בריאות, וכיצד יש לחשב אותם.

I

77 בדצמבר 2001 היה סכום התט"ר על פי תקנה לנפגע עם ילד 5,550 ש"ח, וסכום שכר המינימום 3,266 ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לשלם להורים השכולים תגמול ולקבוע את זכאותם לתוספת לעזרת הזולת בהתאם להכנסתם, מן הראוי שהמוסד יעזור במידע הנמצא במאגרי המידע שלו על הכנסות של עובדים שכירים ועובדים עצמאיים. הואיל וההכנסה המשמשת בסיס לחישוב התוספת לעזרת הזולת להורים שכולים שונה מההכנסה המשמשת לחישוב התגמול השוטף, על המוסד לקיים מבחן הכנסות נפרד לעניין זה. על אגפי שיקום ואיבה להקפיד לעדכן את סכום התוספת לעזרת הזולת שהם משלמים, כל אימת שמשרד הביטחון מודיע להם על שינוי התעריף המשמש בסיס לחישוב התוספת. כדי שהפיצוי על אבדן הכנסה ייעשה על פי כללים אחידים, על המוסד, בתיאום עם משרד הביטחון, לעגן בנוהל כתוב את דרך החישוב של הפיצוי. מן הראוי שאגף השיקום במוסד יודיע לזכאים את מהות הסיוע שאושר להם, מה סכומו ומתי שולם להם.



הביקורת העלתה, כי חלק מהכללים שעל פיהם פועל המוסד בנושא תגמול טיפול רפואי שונים מהכללים הנהוגים במשרד הביטחון, וכי יש חוסר אחידות בטיפול בנפגעים בסניפי המוסד השונים. כמו כן נמצאו ליקויים בתהליך אישור התביעה לתגמול טיפול רפואי, בחישוב התגמול ובחישוב דמי ביטוח הבריאות שיש לנכות ממנו.

עוד נמצא, כי בשל אי-בהירויות בהוראות, אי-ביצוע הוראות קיימות ואי-הקפדה על רישום ועדכון של נתונים במערכת הממוחשבת, בכלל זה עדכון נתונים על פי מידע שוטף שהמוסד מקבל ממשרד הפנים ועדכון תעריפים המתקבלים ממשרד הביטחון, וכן בשל כשלים בשימוש בנתונים הקיימים במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה-חלק מהנפגעים אינם מקבלים מהמוסד את כל התוספות וההטבות המגיעות להם או מקבלים סכומים גדולים או קטנים מהמגיע להם, וחלקם מקבלים תוספות והטבות שאינן מגיעות להם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד ומשרד הביטחון לפעול בשיתוף פעולה, כדי שהטיפול בנפגעי פעולות איבה ובנפגעים של כוחות הביטחון יהיה אחיד ומבוסס על נהלים אחידים. על המוסד, בתיאום עם משרד הביטחון, להבהיר את ההוראות הטעונות הבהרה ולעגן בכתב הנחיות הנמסרות לו בעל-פה או באופן לא רשמי. כמו כן עליו לפעול בתיאום עם משרד הביטחון לשיפור הבקורות הקיימות כדי שהזכאים יקבלו את המגיע להם וכדי למנוע תשלומי יתר. כן על המוסד להקפיד שתוספות והטבות חדשות המפורטות בהוראות מעודכנות של משרד הביטחון ישולמו לכל הנפגעים, וכי מידע המתקבל במוסד שיש בו כדי להשפיע על זכאותם של נפגעים לתשלומים שונים יירשם במאגר הנתונים של נפגעי פעולות איבה. ראוי גם שהמוסד ישלב בעבודת האגף לנפגעי פעולות איבה בקרת איכות שוטפת ובקורות של תקינות הנתונים שברשותו.

על המוסד להסביר לכל הנזקקים לשירותיו את זכויותיהם בבהירות ובפירוט. נוכח סבך ההוראות הנוגעות לזכויות של נפגעי פעולות איבה, על המוסד להשקיע מאמצים מיוחדים להעמיד את הנפגעים על זכויותיהם ולסייע להם למצותן. ראוי שהמוסד, בתיאום עם משרד הביטחון, יאפשר לנפגעים גישה קלה להוראות המתקבלות אצלו ממשרד הביטחון, בין היתר על ידי פרסומן המלא באתר האינטרנט של המוסד.

