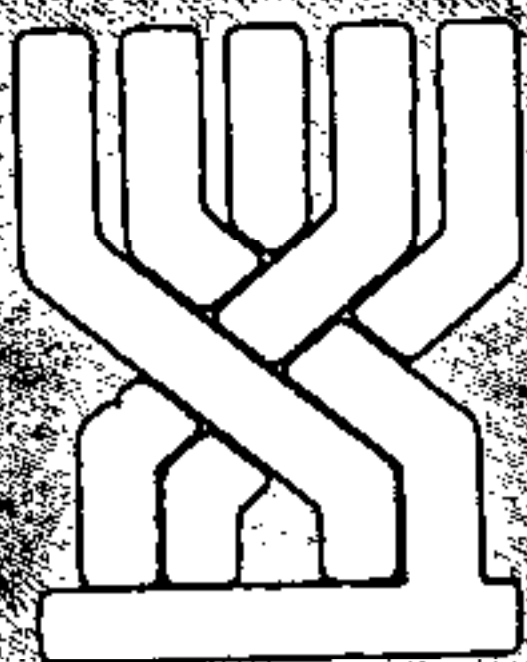


אג"ס שנקראו ס"ק
מכילת מתיבתא ליעוץ



המוסד לבחינה לאומי

ענת זקנה ושאידיים

האגף למחקר וחינוך

**מיצוי זכויות
לקצבת זקנה של נשים
שצברו תקופת אכשרה**

פרסום פנימי

סקר מנהלי מס' 16



המוסד לביטוח לאומי
האגף למחקר ותכנון
ענף זקנה ושאיירים

מיצוי זכויות לקצבת זקנה
של נשים שצברו תקופת אכשרה

מאת: יעל פלורסהיים
נחום שטייגמן

ירושלים, מאי 1981, אייר התשמ"א

ה ק ד ט ה

במקביל לפעולות השוטפות הנעשות בענף זר"ש, למניעת תשלומי גימלאות לבלתי זכאים, נעשות פעולות שמטרתן להביא לידי מימוש זכויות מירבי בקרב המבוטחים הזכאים לגימלאות זקנה ושאיירים.

במסגרת פעילות זו, ערך הענף מבצע, בהיקף גדול, לאיתור אוכלוסיית הנשים שהגיעו לגיל זקנה ואשר צברו תקופת ביטוח אשר בעבר לא זיכתה אותן בקצבת - זקנה ובעקבות תיקון מס' 10' לחוק הביטוח הלאומי עשוייה היתה לזכותן בקצבה.

המבצע נערך ביזמתה של יו"ר ועדת זקנה ושאיירים שליד מועצת המוסד, הגב' יהודית נחמן ומתוך הנחה שחלק מהאוכלוסייה הנ"ל אינו מודע לזכות שהוקנתה לו ע"י השינוי בחוק.

בחלק הראשון של חוברת זו, סוכם המבצע מבחינת ההליכים המינהליים שננקטו לאיתור האוכלוסייה ומבחינת תוצאותיו.
בחלק השני נערך ניתוח מקיף על התכונות הסוציאליות - כלכליות של האוכלוסייה אשר מיצתה את זכותה לקצבת זקנה, בעקבות מבצע זה.

ריכוז הפעולה בענף זקנה ושאיירים נעשה בידי הגב' יעל פלורסהיים מענף זקנה ושאיירים. עיבוד וניתוח הממצאים בוצע במשותף ע"י מר נחום שטייגמן מאגף מחקר ותכנון והגב' יעל פלורסהיים.

הערכתנו נתונה לעובדים בסניפים אשר השקיעו מאמץ נוסף הן בטיפול
בתביעות החדשות והן בדיווח למשרד הראשי.

תודתנו נתונה לעובדי ע.נ.א. על מתן השירותים הממוכנים בתכנון
והנפקת הפלטים וכך ליחידת האימותים והזיהויים אשר ערכה מיון
נוסף של החומר.

ב.צ. ליפשיץ
מנהל ענף זקנה ושאיירים

שלמה כחן
אגף מחקר ותכנון

תוכן הענינים

הקדמה

I מבוא

- | | |
|---|---|
| 1 | |
| 1 | .1 כללי |
| 1 | .2 איתור הנשים |
| 3 | .3 איתור כתובות |
| 4 | .4 יצירת קשר עם הנשים |
| 4 | .5 תזכורות |
| 4 | .6 הטיפול בסניפים ועריכת מעקב במשרד הראשי |

II ממצאים

- | | |
|---|---|
| 4 | |
| 4 | .1 תוצאות משלוח השאלונים |
| 5 | .2 הסיבות לאי הגשת תביעה |
| 7 | .3 נשים שלא השיבו |
| 8 | .4 נשים שהגישו תביעות בעקבות המבצע |
| 9 | .5 ההחלטות שנתקבלו בסניפים בתביעות שהוגשו |

III ניתוח סוציו - כלכלי של קבוצת היעד

- | | |
|----|---|
| 13 | |
| 13 | .1 התכונות הסוציו - דמוגרפיות של קבוצת היעד |
| 16 | .2 קבוצה א' וקבוצה ב' של קבוצת היעד |
| 18 | .3 מאפיינים כלכליים של קבוצת היעד |
| 26 | .4 קבוצה א' וקבוצה ב' - סיכום |
| 28 | .5 הפער בין מועד הזכאות העקרונית לבין מועד הזכאות בפועל |

IV כדאיות המבצע

29

1. כ ל ל י

על פי תיקון מספר 10' לחוק, מאפריל 1973, גם תקופת אכשרה של 144 חודשי ביטוח רצופים או בלתי רצופים, מקנה זכאות לקצבת זקנה. בעקבות יוזמתה של הגבי' עו"ד יהודית נחמן יו"ר ועדת זקנה ושאיירים של מועצת המוסד, נערך ענף זו"ש למבצע של מימוש הזכות לקצבת זקנה של נשים אשר צברו תקופת אכשרה לפי תיקון החוק הנ"ל ואשר לא משתלמת להן קצבת זקנה.

2. איתור הנשים

ביצוע פרויקט כזה לגבי אותן אוכלוסיות נשים היה מורכב וממושך מכיוון שהיה צורך לשאוב נתונים מהכרטסת הרב - שנתית של המוסד, האוגרת אינפורמציה על כל המועסקים במדינה.

לכרטסת היו מספר מגבלות:

(א) היא אינה מעודכנת ונתוניה נקלטים באיחור.

(ב) לא כללה נתונים על תשלום או אי תשלום קצבה בביטוח לאומי.

(ג) חסרים בה נתוני כתובת.

למרות מגבלות אלו בוצעו החל מראשית 1977 מספר פעולות נסיוניות לשליפת נתונים מהכרטסת הרב - שנתית ולעריכת הקירות מוקדמות בקרב מדגם של נשים, באמצעות חוקרי חוץ.

בסוף נובמבר 1977 נתקבל (לאחר פעולות שליפה מהכרטסת ופעולת הפגשת נתונים עם קובץ זו"ש) פלט שכלל נתונים אודות 4605 נשים שהן:

(א) בנות 60 ומעלה.

(ב) אינן מקבלות קצבת זקנה בזכות עצמן.

(ג) צברו לפחות 120 חודשי ביטוח (במקום 144 חדשים על מנת להבטיח מרווח בטחון בגלל עכוב הדווח, כאמור לעיל).

הפלט נתקבל בשתי קבוצות:

(א) נשים שאינן מקבלות כלל קצבה בענף ז"ש - ס"ה 2305 (להלן קבוצה א')

(ב) נשים שמשלמת להן קצבת שאירים או משתלמת עבורן תוספת בקצבת הזקנה של

בעלן - ס"ה 2300 (להלן קבוצה ב').

בקבוצה זו (קבוצה ב') היו 791 נשים שקצבת השאירים שלהן, או שקצבת הזקנה

של בעליהן כללה הט"ס. הוחלט לא ליזום הגשת תביעות לקצבת זקנה של נשים

אלו מכיוון שמלכתחילה הגיעו לרמה של הכנסה מינימלית מובטחת שמעבר לה

אין אפשרות לתשלומים נוספים.

לאחר סינון מקרים אלו וסינון מקרים מופסקים נותרו בקבוצה ב' 1475 מקרים

לבדיקה.

3. איתור כתובות

את כתובותיהן של נשים מקבוצה ב' (מקבלות שאירים או תלויות בקצבת הבעל) ניתן

היה לקבל מקובץ ז"ש. לקבוצה זו הופקו ע"י ענ"א מדבקות הכוללות שם וכתובת.

לעומת זאת לא היו כל נתוני כתובת אודות נשים שהשתייכו לקבוצה א'. אי לכך

היה צורך לאתר את כתובותיהן, בעבודה ידנית, ביחידת האימותים והזיהויים

(הפגשה עם נתונים מהמרשם לא היתה מעשית).

יחידת האימותים בדקה 2305 שמות של נשים וסיפקה מידע אודות כתובות וכן אודות

פטירות ושיבושים אחרים.

באמצעות הבדיקה הידנית בוצע סינון נוסף של 210 מקרים אשר לא היו שייכים

לאוכלוסיה לפי הפירוט הבא:

48 נשים לא זוהו

59 נשים נפטרו

101 נשים היו גברים שסומנו בטעות כנשים

אשה אחת - טעות בגיל

אשה אחת - חסרה כתובת.

לסיכום: יזמנו הגשת תביעה לק"ז של 3570 נשים (להלן אוכלוסיית המבצע):

2095 נשים מקבוצה א'

1475 נשים מקבוצה ב'

4. יצירת קשר עם הנשים

בראשית ינואר 1978 נשלח מכתב הסבר לכל הנשים מקבוצה א' (2095 מקרים), הן נתבקשו להגיש בהקדם תביעה לקצבת זקנה בסניפי המוסד (למכתב צורף טופס תביעה לק"ז) או לחילופין להודיע לנו על גבי טופס מיוחד על הסיבה לאי רצונן להגיש תביעה.

באמצע מרץ 1978 נשלח מכתב דומה לנשים מקבוצה ב'.

5. תזכורות

באמצע יוני 1978 נשלחה תזכורת ל - 1139 נשים מקבוצה א' אשר לא הגישו תביעה לק"ז או לא השיבו בצורה אחרת (מהוות % 38 מס"ה הנשים בקבוצה זו). בתחילת ספטמבר 1978 נשלחה תזכורת ל - 710 נשים מקבוצה ב' אשר לא השיבו (מהוות % 48 מקבוצה זו).

6. הטיפול בסניפים ועריכת מעקב במ.ר.

בטפסי התביעה לק"ז שנשלחו לנשים משתי הקבוצות הוטבעה חותמת מיוחדת כדי לזהותן כשייכות למבצע וכדי לתת להן עדיפות בטיפול.

לצורך מעקב אחר הגשת התביעה צורף לכל טופס תביעה עותק נוסף של טופס - "אישור על קבלת תביעה לקצבת זקנה", המהווה עבור מגיש התביעה, כעין קבלה על הגשת טופס התביעה.

הסניפים נתבקשו לתת עדיפות בטיפול לתביעותיהן של נשים שאותרו במבצע ולהזמין גליון אימות בכל מקרה, כדי לוודא אם אמנם קיימת צבירה של תקופת ביטוח. לצורך עריכת המעקב במ.ר. נתבקשו הסניפים להעביר למ.ר. את העותק הנוסף מטופס "אישור על קבלת תביעה לקצבת זקנה" ולהודיע למ.ר. על ההחלטה שנתקבלה בתביעות שהוגשו. במקרה של החלטת דחיה, נתבקשו להעביר את העתק הודעת הדחיה למ.ר. ע"מ לנתח את סיבות הדחיות בשלב מאוחר יותר.

II מ ט צ א י ם

לוח 1' - תוצאות משלח השאלונים בשתי הקבוצות:

קבוצה ב'		קבוצה א'		ס"ה		
מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
100.0	1,475	100.0	2,095	100.0	3,570	ס"ה
27.7	409	36.6	767	32.9	1,176	השיבו שאינן מגישות תביעה ונימקו הסיבה *
9.2	135	9.0	189	9.1	324	דואר חוזר
30.6	452	40.4	846	36.4	1,298	לא השיבו
32.5	479	14.0	293	21.6	772	הגישו תביעה לק"ז * להלך - "הנשים המשיבות"

להלן הסבר ללוח '1

א. "הנשים המשיבות"

התשובות של נשים אשר לא מצאו לנכון להגיש תביעה לק"ז במסגרת המבצע (מהרות
% 33 מאוכלוסיית המבצע) נותרו בענף זו"ש לפי סיבת אי הגשת התביעה שצויינה
ע"י הנשים.

לוח '2 - הסיבות לאי הגשת תביעה

קבוצה ב'	קבוצה א'	אחוזים	מספרים	הסיבה לאי הגשת תביעה
409	767	100.0	1,176	סך הכל
169	377	46.4	546	ממשיכה לעבוד והיא בגיל מותנה
109	196	25.9	305	אושרה בינתיים קצבת זקנה
32	70	8.7	102	הוגשה בינתיים תביעה לק"ז
-	44	3.7	44	מקבלים קצבה בענף אחר (נכות כללית ונכות מעבודה)
51	-	4.3	51	משתלמת בענף זו"ש קצבה שאינה זקנה
7	46	4.5	53	לא שייכות לאוכלוסייה
8	8	1.4	16	הוגשה בעבר תביעה לק"ז ונדחתה
8	8	1.4	16	ממשיכה לעבוד והיא בגיל מוחלט
15	-	1.3	15	אינה מבוטחת (לא עבדה מעולם)
10	18	2.4	28	סיבות אחרות

הערות ללוח '2

(א) הסיבות לאי הגשת תביעה לק"ז שצויינו ע"י הנשים במכתב, נבדקו בקפדנות
ע"מ לוודא שאמנם הסיבה שצויינה מצדיקה אי הגשת תביעה.

בחלק מהמקרים היה ברור שהאשה טרעה ושיש מקום להגשת תביעה.
למשל: נשים שטענו שאינן מגישות תביעה לק"ז מכיוון שמשתלמת להן קצבת שאירים, נשים בגיל זקנה מוחלט שלא הגישו תביעה בגלל הכנסה מעבודה. או נשים בגיל זקנה מותנה שהכנסתן מעבודה לא שללה זכאות לק"ז.
בחלק מהמקרים נתעורר ספק לגבי נכונות טענת האשה על אי זכאותה. לכל אחת מהנשים הללו (ס"ה-114) נשלח מכתב שני המסביר את הזכאות. תוך בקשה להגיש תביעה לק"ז. חלקן אכן הגישו בסופו של דבר תביעה והן נמנו עם 772 הנשים שהגישו תביעה עקב המבצע.
(ב) % 34.6 מכלל "הנשים המשיבות" פעלו כבר ביזמתן (לפני פנייתנו אליהן במסגרת המבצע) למימוש זכותן לקצבת זקנה. ל - % 25.9 אושרה בינתיים קצבת זקנה ו - % 8.7 מהנשים הצהירו כי הגישו בינתיים תביעה לק"ז.
האחוז הגבוה של נשים שאושרה להן כבר קצבת זקנה מצביע לכאורה על שליפה לקוייה של אוכלוסיית הסקר, אך למעשה תופעה זו נובעת מפער הזמן בין מועד שליפת הנתונים מהקבצים לבין מועד הפניה לנשים.
(ג) למרות פעולות המיון והסינון שננקטו עוד לפני משלוח השאלונים, נתברר כי מקרים נוספים (% 4.5 מ"קבוצת המשיבות") לא היו שייכות לאוכלוסייה, בעיקר בגלל טעויות בגיל ובמין.

ב. דואר חוזר

הדואר החוזר היווה % 9 מאוכלוסיית המבצע. הסיבה העיקרית להחזרת הדואר היתה בעיה בכתובת. על חלק מהמכתבים שחזרו בדואר צויין "נפטרה".

ג. נשים שלא השיבו

36.4% מאוכלוסיית המבצע לא השיבו במכתב ואף לא נתקבל בתקופת המבצע, מידע על הגשת תביעה לק"ז על ידן.

במטרה לבדוק אם ישנן בקבוצה זו וכן בקבוצת הדואר החוזר נשים שמיצו בינתיים את זכותן לקצבת זקנה, בוצעה באוגוסט 1980, הפגשה של נתוני נשים משתי הקבוצות הנ"ל (ס"ה 1622 מקרים) עם קובץ מקבלי קצבה בענף זקנה ושאיירים.

לוח 3 - תוצאות ההפגשה עם קובץ זו"ש

קבוצה ב'		קבוצה א'		סך הכל		
מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
100.0	577	100.0	1,045	100.0	1,622	סך הכל
40.6	234	47.5	496	45.0	730	מיצו את זכותן לק"ז
51.7	299	47.5	496	49.0	795	אינן מקבלות ק"ז
2.1	12	5.0	53	4.0	65	לא שייכות לאוכלוסייה
5.6	32	0	-	2.0	32	נפטרו בעת המבצע ולא אושרה להן קצבה

תוצאות ההפגשה המפורטות בלוח 3 מצביעות על:

- (א) בקבוצת "מיצו זכותן" כלולות 730 נשים שמתלמת להן ק"ז בזכות עצמן ונשים ששולמה להן ק"ז בזכות עצמן אך נפטרו בתקופה שלאחר תחילת המבצע, וזוהי קבוצה שמצתה כמובן את זכותה לקצבה.
- (ב) אינן מקבלות ק"ז - לנשים אלו (ס"ה 795) לא שולמה ק"ז עד מועד ההפגשה (אוגוסט '80). לחלקן שולמה על פי הצפוי, קצבת שאירים או תוספת עבורן בקצבת הבעל. אין להתייחס לקבוצה זו בכללותה כקבוצה שלא טמשה זכותה לק"ז.

על פי בדיקת גילן של הנשים, במועד ההפגשה הנ"ל, התברר כי 20% מהן (כ - 160) עדיין בגיל זקנה מותנה ויש להניח שחלקן עדיין אינן זכאיות לק"ז בגלל הכנסות. באשר לנשים בגיל מוחלט (ס"ה 635) סביר להניח שחלק מהן משתייכות לקבוצות שאינן שייכות לאוכלוסיה או אינן זכאיות לק"ז בגלל אי - ביטוח או אי צבירה תקופת אכשרה.

יש להניח שחלק ניכר מהן לא מיצו את זכותן לק"ז מסיבות של אי קבלת המכתב, אי הבנה של הזכויות שפורטו במכתב, מסיבות של חוסר תקשורת ומגבלות אישיות אחרות.

ד. נשים שהגישו תביעות בעקבות המבצע

ס"ה ידוע בוודאות על 772 נשים אשר הגישו תביעות לקצבת זקנה, בעקבות הפניה אליהן במבצע (מהוות 21.6% מאוכלוסיית המבצע). סביר להניח שבנוסף ל - 772 התביעות עליהן ידוע בוודאות, הוגשו במסגרת המבצע תביעות נוספות; אך בגלל ליקויים בדווח של הסניפים, לא נודע לנו עליהן. כמו כן קרוב לוודאי שתביעות נוספות אשר הוגשו בתקופה מאוחרת יותר, הוגשו כתוצאה מפנייתנו. הן הוגשו ע"י נשים שלא היו זכאיות לקצבת זקנה בעת הפניה אליהן, אך מכתבנו היווה עבורן תזכורת להגיש תביעה כאשר הגיעו לכלל זכאות. (הגיעו לגיל זקנה מוחלט או הפסיקו לעבוד). חלק מנשים אלו אותרו, כאמור בסעיף 3' לעיל, בשלב ההפגשה.

לוח 4 - ההחלטות שנתקבלו בסניפים בתביעות שהוגשו

קבוצה ב'		קבוצה א'		ס"ה הוגשו		
מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	מספרים	אחוזים	
479	100.0	293	100.0	772	10.0	ס"ה
376	78.6	214	73.0	590	76.4	אושרו
103	21.4	79	27.0	182	23.6	נדחו

ס"ה אושרו תביעות ל - 590 נשים (להלן - קבוצת היעד) המהוות % 16.5 מאוכלוסיית המבצע.

מתוך 590 התביעות שאושרו נבדקו 442 בסניפי המוסד ע"י פוקדים שהודרכו להעביר נתוני התיק ונתוני גליון ההחלטה לטופס מיוחד שהותאם לניקוב. הטפסים נוקבו ע"י ענ"א, עובדו ונותחו ע"י אגף מחקר ותכנון. ממצאי עיבוד הנתונים אודות קבוצת היעד יוצגו בפרק

תביעות שנדחו

- ל - % 23.6 מהנשים שהגישו תביעות בעקבות המבצע, נדחתה תביעתן. הן מהוות
- כ - % 5 מאוכלוסיית המבצע.

לוח 5 - הסיבות לדחיות באחרזים

קבוצה ב' N = 103 100.0	קבוצה א' N = 79 100.0	ס"ה N = 182 100.0	סיבת הדחיה
100.0	100.0	100.0	סך הכל
27.3	67.9	43.0	הכנסות בגיל מותנה
27.3	1.8	17.4	אי ביטוח - לא עבדו מעולם
26.1	3.6	17.4	העדר תקופת אכשרה
12.5	5.4	9.7	אי ביטוח בגלל גיל במועד העליה
3.4	8.9	5.5	הפסקת טיפול בגלל אי המצאת נתונים
-	7.1	2.8	מקבלות קצבת תלויים בענף נפגעי עבודה
2.3	1.8	2.1	משתלמת כבר ק"ז
-	3.5	1.4	לא שייכות לאוכלוסיה
1.1	-	0.7	פיגור בתשלום

הסיבות העיקריות לדחיית התביעה כמוצג בלוח 5' הן:

(א). הסיבה העיקרית לדחיית התביעה (כ - 43%) היא כצפוי דחייה כדין בשל קיום

הכנסות מעל המותר בגיל המותנה.

(ב). נשים שתביעתן נדחתה מכיוון שלא עבדו מעולם או שחסרה להן תקופת אכשרה

(ס"ה 34.8% מהדחיות) הן נשים שעל פי ההגדרות לא היו צריכות להכלל

באוכלוסיית המבצע. הכללתן נבעה כנראה מליקויים בהזרמת מידע לכרטסת

הרב שנתית. אלו הן נשים שעל פי נתוני הכרטסת עבדו ועברו תקופת אכשרה,

אך למעשה לא עבדו מעולם או שלא עברו תקופת אכשרה.

אחד ההסברים לכך הוא שבשנות החמישים והשישים דווחו מעבידים בטעות על נשים שקבלו פנסיה ממקום עבודתו של הבעל המנוח - כעל שכירות .

(ג) . אי ביטוח בגלל גיל במועד העליה

גם נשים שתביעתן נדחתה מסיבה זו לא היו צריכות להכלל באוכלוסיית המבצע אך בגלל קשיים טכניים בשליפת הנתונים, נכללו בכל זאת.

(ד) . הפסקת טיפול

יתכן שבחלק מהמקרים בהם הופסק הטיפול (הפסקת טיפול דינה כדחיית תביעה) . חודש הטיפול בהמשך ונתקבלה החלטת אישור, אך אין לנו מידע על מספר המקרים.

(ה) . מקבלים קצבת תלויים בענף נפגעי עבודה

דחיית התביעה לק"ז של נשים המקבלות קצבת תלויים אינה דחיה במובן הטהור של המילה . למעשה קצבת הזקנה שלהן אושרה עקרונית אך בגלל האיסור לשלם גימלת כפל ומכיוון ששעור קצבת התלויים היה גבוה משעור קצבת הזקנה, לא אושר תשלום קצבת זקנה .

ס י כ ו ס

לוח 6 - התפלגות אוכלוסיית המבצע מבחינת זכאותן לק"ז

מספרים	ס"ה	מקרי אפס	מקרי נפל	אינן זכאיות לקצבת זקנה	מיצו זכותן לקצבת זקנה	עשויות להיות זכאיות ולא מיצו את זכותן
מספרים	3,570	249	795	712	1,731	83
אחוזים	100.0	7.0	22.3	19.9	48.5	2.3

הערות ללוח 6'

(א) מקרי אפס הם מקרים שמלכתחילה לא היו שייכים לאוכלוסיית המבצע

כלולים בהם:

(1) פטירות

(2) מקרים שגויים כאשר השגיאה היתה בנתוני גיל, מין או שגיאות בנושא

תקופת עבודה שנבעו מליקויים בנתוני הכרטיס הרב - שנתית .

(ב) מקרי נפל

מקרים שהיו שייכים לאוכלוסיית המבצע, אך לא נוצר עמס מגע כלשהו וגם

לא נודע על השתייכותם לציבור מקבל קצבת זקנה.

מקרי הנפל הם מקרים של נשים שלא הגיבו לפנייתנו במבצע של נשים שהדואר

שלהן חזר והן לא אותרו כמקבלי ק"ז, בהפגשה שנערכה באוגוסט 1980 (ראה

סעיף ג' בפרק הממצאים).

(ג) אינן זכאיות לקצבת זקנה

בקבוצה זו (ס"ה 712 נשים המהוות % 19.9 מאוכלוסיית המבצע) כלולות

624 נשים שאינן זכאיות בשל היותן בעלות הכנסות בגיל זקנה מותנה.

סביר להניח שפנייתנו אליהן תדרבן אותן להגיש תביעה לק"ז במועד בו

תגענה לכלל זכאות.

(ד) מיצו את זכותן לקצבת זקנה

1,731 נשים (שהן % 48.5 מאוכלוסיית המבצע) מיצו את זכותן כאשר 590

נשים מתוכן (מהוות % 16.5 מאוכלוסיית המבצע) מיצו את זכותן כתוצאה

ישירה מפנייתנו במבצע ויתרן מיצו את זכותן ביוזמתן או כתגובה מאוחרת

יותר לפנייתנו.

ה. עשירות להיות זכאיות

בקבוצה זו 83 נשים ובהן כלולות נשים אשר השיבו כי אינן זכאיות לק"ז
תוך ציון סיבה שצדקתה מוטלת בספק. לנשים אלו פנינו, כאמור, בשנית
אך הן לא נענו לפנייתנו.

III ניתוח סוציו - כלכלי של קבוצת היעד

1. התכונות הסוציו - דמוגרפיות של קבוצת היעד

לצורך הבלטת האיפיונים הסוציו - כלכליים של קבוצת היעד תשווה אוכלוסייה
זו עם שתי אוכלוסיות של נשים קשישות אחרות והן:
א. כלל אוכלוסיית הקשישות בארץ ב - 1978
ב. אוכלוסיית התובעות החדשות לק"ז בזכות עצמן ב - 1978 (אוכלוסייה זו
מיוצגת ע"י המדגם המקרי של התובעות החדשות בסקר השנתי בנושא זה של
1978).

חשוב לזכור עם עריכת ההשוואות הללו, שקבוצת היעד בגלל צורת הרכבה מהווה
אוכלוסייה חד - פעמית ויחידה במינה. היא מורכבת ממספר נשים שנשאבו מכלל
אוכלוסיית הקשישות לפי שלושת הסעיפים של ההגדרה המיוחדת של אוכלוסיית
המבצע ולפי מעמד זכאותן לק"ז בתקופת המבצע. אי לכך זו אוכלוסייה שאינה
מייצגת אלא את עצמה. לכן, ההשוואות שתערכנה בין שלושת האוכלוסיות הנ"ל
הן לצורך הבלטת תכונות של אוכלוסיית המבצע בלבד ולא למען ניתוח סיבתי.

לוח 7 - תכונות דמוגרפיות של שלושת אוכלוסיות של הקשישות
(באחוזים)

ה מ ש ת נ ה	קבוצת היעד	התובעות החדשות לק"ז בזכות עצמן ב- 1978	כלל הקשישות בארץ (בגיל 60+) ב- 1978
<u>ה ג י ל</u>			
60 - 64	38	71	28
65 - 69	48)	29
70 +	<u>14</u>	29()	<u>43</u>
	100	100	100
<u>מצב משפחתי*</u>			
אלמנות	49	29	48
גרושות, רווקות, נפרדות	7	14	5
נשואות	<u>44</u>	<u>57</u>	<u>47</u>
	100	100	100
<u>תכונות עבודה**</u>			
ממשיכות לעבוד	48	27	6
לא עובדות	<u>52</u>	<u>73</u>	<u>94</u>
	100	100	100

* התפלגות לפי מצב משפחתי לכלל הקשישות בארץ מתייחסת לנתוני שנת 1972
** התפלגות כלל הקשישות ב- 1978 לפי תכונות עבודה מתייחסת לנשים בגיל 65 ומעלה.

מלוח 7' ניתן לראות:

- (1 - שקבוצת היעד צעירה בהרבה מכלל הקשישות בארץ אבל מבוגרת בהרבה מהשנתון של תובעות חדשות לקצבת זקנה בזכות עצמן.
 - (2 - למרות המבנה הגילאי הצעיר יותר של קבוצת היעד לעומת כלל אוכלוסיית הקשישות, קבוצת היעד כוללת יחסית הרבה אלמנות.
 - (3 - אפריורית, ההשערה היתה שאחוז גדול יחסית של קבוצת היעד ימשיך לעבוד לאחר גיל 60. ההסבר לכך הוא שבעוד ששתי האוכלוסיות האחרות מייצגות את הקשישות שעבדו וגם את אלה שלא עבדו לפני גיל 60, קבוצת היעד נשאבה בלעדית מאלו שצברו לפחות 12 שנים של עבודה טרם המבצע. ומן הסתם ניתן להניח שאחוז גבוה יותר מהן ימשיך לעבוד גם לאחר גיל 60.
- השערה זו מאומתת עפ"י הנתונים המוצגים בלוח 7'.
- 74 % מאלה הממשיכות לעבוד לאחר קבלת הקצבה ממשיכות לעבוד בהיקף מלא. 26 % בלבד צמצמו את עבודתן.
- (4 - לפחות אצל מחצית הנשים הנשואות הבעל עדיין עובד. זו המסקנה המתקבלת מהעובדה שרק מחצית מהבעלים מקבלים קצבת זקנה. בנוסף לכך יש להניח שאחוז ניכר של הבעלים ממשיכים לעבוד ולהשתכר בגבולות המותר גם לאחר קבלתם קצבה. כך שניתן לומר שמרבית הבעלים עובדים.

2. קבוצה א' וקבוצה ב' של קבוצת היעד

לוח 8 - תכונות דמוגרפיות של קבוצות א' ו - ב' של קבוצת היעד

קבוצה ב' N = 261	קבוצה א' N = 181	ה מ ש ת נ ה
		<u>ה ג י ל</u>
28	52	60 - 64
51	43	65 - 69
<u>21</u>	<u>5</u>	70 +
100	100	
<hr/>		
		<u>מצב משפחתי</u>
71	18	אלמנות
0	16	גרושות, רווקות, נפרדות
<u>29</u>	<u>66</u>	נשואות
100	100	
<hr/>		
		<u>תכונות עבודה</u>
42	53	ממשיכות לעבוד
57	43	לא עובדות
<u>1</u>	<u>4</u>	לא ידוע
100	100	

אוכלוסיית המבצע חולקה לשתי קבוצות (א' ו- ב') (1) לפי הקו המבדיל הנא -
האם האשה נמצאת כבר במערכת הביטוח הלאומי או לא? דהיינו, האם היא כבר
מקבלת קצבה מענף זקנה ושאיירים (קצבת שאירים או תוספת ק"ז בזכות הבעל)?
או שזוהי תביעה ראשונה לזכאות מענף זו"ש. חלוקה זו התבססה על הציפייה
או ההשערה שנשים שהיו כבר במגע עם מערכת הביטוח ונהנו מקצבאותיה יגיבו
אחרת להזמנה להגיש תביעה נוספת מאשר נשים שמעולם לא עמדו בקשר עם
המערכת. על מנת לבדוק השערה זו שתי הקבוצות נבדקו סטטיסטית בנפרד.
במקרים שמתברר הבדל משמעותי בין שתי הקבוצות נציג את הממצאים בנפרד -
לכל קבוצה. במקרים שבהם לא מסתמן הבדל משמעותי בין הקבוצות יוצגו
הנתונים הכוללים את 2 הקבוצות .
מבחינה דמוגרפית הקבוצות נבדלות זו מזו באופן בולט. % 66 של קבוצה א'
הן נשים נשואות לעומת % 29 בקבוצה ב', דבר המתבטא גם בכך שקבוצה ב'
גם מבוגרת בהרבה מקבוצה א'.
ההבדל הקיצוני במצב המשפחתי נובע מעצם ההגדרה של שתי הקבוצות.
העקרון הבסיסי המבדיל בין שתי הקבוצות הוא קבלה או אי קבלה קצבה מב"ל.
מכיוון שהקריטריון לבחירת האוכלוסייה היה שהנשים הן מעל גיל 60 אבל
אינן מקבלות קצבת זקנה בזכות עצמן, הקצבאות הלחידות האחרות שהן יכולות
לקבל מענף זקנה ושאיירים הן או קצבת שאירים או תוספת עבורן בקצבת הזקנה
של הבעל.

(1) קבוצה א' - נשים שאינן מקבלות כלל קצבה מענף זו"ש

קבוצה ב' - נשים המקבלות קצבת שאירים או שמשלמת עבורן תוספת בקצבת הזקנה
של הבעל.

מעשית מכר, הקו המבדיל בין הנ"ל יוצר שתי קבוצות. הראשונה מורכבת מנשים נשואות שבעלן מקבל תוספת קצבת זקנה עבורן, והשנייה מורכבת מנשים נשואות שבעלן טרם תבע את קצבת הזקנה וכן מגרושות, רווקות, נפרדות ואלמנות שאינן מקבלות קצבת שאירים.

בשל כך, קיים פיתוי גדול לראות את קבוצה א' כמייצגת את התנהגות הנשים הנשואות ואת קבוצה ב' כמייצגת את התנהגות האלמנות. לו זו היתה האמת המלאה או אפילו הכמעט מלאה היה קל להשוות נתוני המבצע לנתוני סקר התובעים החדשים ששם הנתונים אכן מלוחים לפי מצב משפחתי. אולם, בקבוצה א' ישנו מיעוט נכבד של 34% שאינן נשואות ובקבוצה ב' 29% שאינן אלמנות. עובדה זו מונעת לראות במצב המשפחתי גורם לתכונות המאפיינות את הקבוצה.

3. מאפיינים כלכליים של קבוצת היעד

א. הכנסות קבוצת היעד מפנסיה

מלוח 9' ניתן לראות:

של - 45% מהנשים בקבוצת היעד הכנסה מפנסיה ממקום עבודה בארץ. לעומת

24% מקבלות פנסיה מקרב התובעות החדשות בשנת 1978.

שני הגורמים מסבירים נתון זה :

(1) כל נשות קבוצת היעד צברו לפי ההגדרה לפחות 12 שנות של השתתפות

בכוח העבודה וסביר להניח שחלק ניכר מהן צבר גם זכויות פנסיוניות

בזכות עצמן.

(2) % 49 של קבוצת היעד הן אלמנות לעומת % 29 באוכלוסיית התובעות החדשות לק"ז כשחלק ניכר מהן ירשו ללא ספק את הזכויות הפנסיוניות של בעלן המנוח. (שיעור הזכאות לפנסיה משלימה הרבה יותר גבוה בקרב גברים לעומת נשים).

לוח 9 - התפלגות קבוצת היעד לפי הכנסה ממקום עבודה בארץ במונחים של השכר הממוצע במשק (באחוזים) (1), (2)

השכר הממוצע במשק בדצמבר 1979 היה 15,700 ל"י לחודש

הכנסת האשה	הכנסה משפחתית		הכנסת האשה		הכנסת האשה
	א'	ב'	א'	ב'	
N = 162	N = 249	N = 157	N = 246	N = 411	N = 403
<u>קיום הכנסות</u>					
איך הכנסה	65	48	57	37	55
יש הכנסה	35	52	43	63	45
<u>גובה ההכנסה החודשית בל"י כחיס מהשכר הממוצע במשק</u>					
איך הכנסות	65	48	57	37	55
עד 1/5 (3)	(5)	11	(4)	12	9
מ - 1/5 עד 1/2	(22)	31	(24)	37	27
מ - 1/2 עד - השכר הממוצע	(4)	7	(10)	12	6
מעל - השכר הממוצע	(4)	3	(4)	2	3
סה"כ	100	100	100	100	100
הכנסה חציונית של בעלי הכנסה	(5,600)	4,600	(6,500)	4,800	(4,700)
כאחוז של השכר הממוצע	32 %	29 %	41 %	31 %	30 %

(1) הנחה בסיסית של דו"ח זה היא שההכנסות שסכומן לא ידוע מתפלגות כמו הכנסות שסכומן ידוע.

(2) נתוני ההכנסות בדו"ח זה כוללים רק את המקרים שידוע לגביהם אם יש להם הכנסה מהמקור המפורט בלוח אם לאו ולכן ה - N משתנה מטור לטור.

(3) (= סימן שמספר ההכנסות שסכומן אינו ידוע גדול ממספר ההכנסות שסכומן כן ידוע.

(4) כולל הכנסות בן - הזוג כשישנו בן - זוג.

הפנסיה החציונית פחות או יותר שווה בשתי הקבוצות א' ו - ב', ומהווה כשליש השכר הממוצע שהוא גם הערך החציוני של הפנסיות של התובעות החדשות בשנת 1978. מלוח 9' ניתן עוד לראות ש - 52% של הנשים בקבוצה ב' מקבלות הכנסה מפנסיה לעומת 33% של הנשים בקבוצה א' מכיוון שרוב הנשים בקבוצה ב' הן אלמנות היורשות את זכויות הפנסיה של הבעל המנוח.

הכנסות קבוצת היעד מעבודה

לוח 10 - התפלגות קבוצת היעד לפי הכנסה מעבודה שוטפת במונחים של השכר

הממוצע במשק (באחוזים)

(השכר הממוצע במשק בדצמבר 1979 היה 15,700 ל"י לחודש)

הכנסה משפחתית	הכנסת האשה	הכנסה משפחתית		הכנסת האשה		
		ב'	א'	ב'	א'	
סה"כ	סה"כ	N=254	N=172	N=258	N=173	
						<u>קיום הכנסה</u>
43	52	54	28	57	44	איך הכנסה
57	48	46	72	43	56	יש הכנסה
						<u>גובה ההכנסה החודשית ב - ל"י ביחס של השכר הממוצע</u>
43	52	54	28	57	44	איך הכנסות
4	4	5	2	5	2	עד - 1/5
15	19	16	14	15	24	מ - 1/5 עד 1/2
16	15	13	21	11	20	מ - 1/2 עד השכר הממוצע
22	10	13	35	11	9	מעל - השכר הממוצע
100	100	100	100	100	100	סה"כ
						<u>הכנסה חציונית של בעלי הכנסה</u>
10,000	8,500	9,000	14,700	8,500	8,400	
64%	54%	57%	94%	54%	54%	כאחוז של השכר הממוצע

לכ - 48 % מהנשים בקבוצת היעד הכנסה מעבודה לעומת 27 % של נשים משנתון 1978 כשהאוכלוסייה האחרונה צעירה יותר. לתופעה זו התייחסנו כבר בהערות ללוח 7'. ההכנסה החציונית בקרב הנשים בקבוצת היעד מהווה 53 % של השכר הממוצע לעומת 26 % בקרב כלל הנשים הנשואות בשנתון ו - 47 % בקרב האלמנות באותו שנתון. ההבדלים האלה גדולים מאוד.

רמת ההכנסה המשפחתית של נשים נשואות גבוהה בהרבה מזו של נשים בודדות (אלמנות וגרושות) וזו מוסברת בכך שלמעלה מ - 2/3 מהנשים הנשואות נהנות גם מההכנסות של הבעל מעבודה. התוצאה היא שההכנסה החציונית מעבודה של בני הזוג מקבוצה א', שרובה נשים נשואות, גבוהה בכ - 75 % מההכנסה החציונית בקבוצה ב' ומתקרבת לרמה של השכר הממוצע במשק. 35 % של ההכנסות המשפחתיות בקבוצה א' הן מעל השכר הממוצע. הרמה הגבוהה יחסית של ההכנסות האישיות והמשפחתיות מאמתת את הציפייה המובאת בהערות ללוח לעיל שקבוצת היעד מהווה על פי רוב אוכלוסייה מבוססת למדי מבחינה כלכלית. מלוחות 9' ו - 10' בולטות שתי תכונות ראויות לציון - הראשונה שבשני מקורות ההכנסה החציון של ההכנסה האישית של האשה בקבוצה א' שווה לחציון של קבוצה ב' אף על פי שהקבוצה השנייה כוללת נשים מבוגרות יותר שהן אלמנות ברובן. במיוחד בולטת תופעה זו בהקשר להכנסה מעבודה כאשר אינטואיטיבית ההיפך היה צפוי .

ההסבר במקרה זה לימצא בהשוואה של ההכנסה החציונית של קבוצות גיל.

לוח 11 - חציוני הכנסה מעבודה של קבוצות א' ו - ב' לפי גיל (נשים בלבד)

הכנסה חציונית	סה"כ	60 - 64	65 ויותר
קבוצה א'	8,400	6,200	12,400
קבוצה ב'	8,500	4,750	10,500

מלוח 11' ניתן לראות שבכל קבוצת גיל ההכנסה החציונית של קבוצה א' גבוהה מזו של קבוצה ב' כאשר הכנסתן של הקשישות גבוהה בהרבה מהכנסתן של הצעירות, עובדה שנראית פרדוקסלית לכאורה. הפתרון לפרדוקס מורכב משלושה אלמנטים:

1. אשה הממשיכה לעבוד אינה זכאית לקצבת זקנה אם היא משתכרת למעלה ממחצית השכר הממוצע ולכן בגיל המותנה ישנה נטיה לצמצם עבודה. מגבלה זו אינה קיימת בגיל המוחלט.
2. אנשים המשתכרים סכומים גבוהים מעבודה נוטים לפרוש מעבודה בגיל מאוחר יותר מאנשים המשתכרים סכומים נמוכים ובינוניים.
3. התניית קבלת קצבת זקנה בגיל 60 במבחן הכנסות מהווה תמריץ -
 - (1) לצמצום העבודה סמוך לגיל הפרישה.
 - (2) להצהרה על סכומים נמוכים מהסכומים הממשיכים. למרות האימותים הקפדניים מאד הנערכים ע"י פקידי התביעות אין ביכולתם למנוע לגמרי את הצהרת החסר על ההכנסות.

(ג) הכנסות אחרות של קבוצת היעד

בנוסף ל - 2 מקורות ההכנסה העיקריים מעבודה ומפנסיה, לחלק קטן מהנשים יש הכנסות ממקורות נוספים: הכנסות מריבית, רנטה, רכוש, דיבידנדים וכו'.

% 16 בלבד מהנשים נהנות ממקורות אלה והחציון של ההכנסות האלו מסתכם בכ - 5,500 ל"י לחודש.

(ד) ההכנסה הכוללת של קבוצת היעד

לוח 12 - מקורות ההכנסה של המשפחה

<u>מקור</u>	<u>קבוצה א'</u>	<u>קבוצה ב'</u>	<u>סה"כ</u>
אין הכנסה	6	10	8
פנסיה בלבד	13	33	26
עבודה בלבד	38	23	29
עבודה + פנסיה	18	17	17
צרוף אחר	<u>25</u>	<u>16</u>	<u>20</u>
	100	100	100

התכונה הבולטת ביותר בלוח 12 היא שקבוצה א' מתקיימת יחסית יותר מעבודה בלבד בהשוואה לקבוצה ב' שמקור ההכנסה הבולט שלה הוא הפנסיה. יש ליחס הבדל זה לגיל הממוצע הצעיר יותר של קבוצה א' לעומת קבוצה ב' ולמשקל הגבוה יותר של אלמנות בקבוצה ב' לעומת קבוצה א'.

לוח 13 - התפלגות של קבוצת היעד לפי הכנסה המשפחתית הכוללת במונחים של

השכר הממוצע במשק

(השכר הממוצע במשק היה 15,700 ל"י בחודש דצמבר 1979)

סה"כ	קבוצה ב'	קבוצה א'	
N = 428	N = 253	N = 173	
			<u>קירוס הכנסה</u>
9	11	6	איך הכנסה
91	89	94	יש הכנסה
			<u>גובה ההכנסה החודשית ב- ל' ביחס לשכר הממוצע</u>
9	11	6	איך הכנסה
9	10	6	מ - 1/5
31	38	24	מ - 1/5 עד 1/2
22	23	22	מ - 1/2 עד השכר הממוצע
29	20	42	מעל - השכר הממוצע
100	100	100	סה"כ
8,800	7,500	13,000	הכנסה חציונית של בעלי הכנסה
56 %	48 %	83 %	כאחוז של השכר הממוצע

לוח 13' נותן ביטוי למצבן הכלכלי הטוב יחסית של אוכלוסיית הנשים שקבלו קצבה בעקבות המבצע. לפני אישור הקצבה כ - 9% מהנשים היו חסרות כל הכנסה וכ - 29% מהן נהנו מהכנסה כוללת ברמה שמעל השכר הממוצע. לוח 14 מבליט נתונים אלו תוך כדי השוואתם עם הנתונים המקבילים של סקר התובעות החדשות לקצבת זקנה ב - 1978.

לוח 14 - הכנסה משפחתית כוללת לפני תשלום קצבת הזקנה בעקבות המבצע

סקר תובעים חדשים		אוכלוסיית המבצע		ה מ ש ת נ ה
אחוזים מצטברים	באחוז בכל רמה	אחוזים מצטברים	האחוז בכל רמה	
22	22	9	9	איך הכנסה
40	18	18	9	מתחת לקו העוני
67	27	49	31	עד 1/2 השכר הממוצע
88	21	71	22	עד השכר הממוצע
100	12	100	29	למעלה מהשכר הממוצע
				הכנסה חציונית של משפחות בעלות הכנסה (כאחוז מהשכר הממוצע המתאים)
40 %		52 %		

למרות המגבלות הקיימות בהשוואת קבוצת היעד לאוכלוסיית הנשים התובעות קצבת זקנה בשנת 1978 ניתן לראות מלוח 14' שקבוצת היעד של המבצע הינה במצב כלכלי טוב יותר.

יש פחות מקרים בקטגוריות הנמוכות (במיוחד בקטגוריה של "איך הכנסה")

ויותר מקרים בקטגוריות הגבוהות (במיוחד בקטגוריה של "למעלה מהשכר הממוצע").
ההבדל הזה בין שתי ההתפלגויות משתקף גם בהכנסה החציונית .

באשר לנשים בלבד (דהיינו בלי הכנסה של בן הזוג) אין נתונים מפורטים על הכנסתן הכוללת. עם זאת סביר להסיק מהנתונים על מקורות ההכנסה הנפרדים שהן נהנות ממצב כלכלי טוב יותר מכלל התובעות לקצבת זקנה בזכות עצמן.
מעניין להביא כעדות נוספת של הפעלתנות של קבוצת היעד בשוק העבודה שלא פחות נשים מקבוצת הגיל + 65 הצהירו על הכנסות מעבודה מאשר נשים בגיל המותנה (50% לעומת 45% בהתאם).

לאור כל הנתונים הסוציו - דמוגרפיים - כלכליים המוגשים במהלך דיווח זה לגבי קבוצת היעד ולאור השוואת נתונים אלו עם הנתונים המקבילים לגבי אוכלוסיות קשישות אחרות ניתן לסכם את תיאור אוכלוסייה זו עם המסקנה האיתנה שהיא מהורה תת - קבוצה מאוד מיוחדת ויחידה במינה של כלל האוכלוסייה של הנשים התובעות קצבת זקנה בזכות עצמן.

4. קבוצה א' וקבוצה ב' - סיכום

א. ניתן לראות שבסופו של המבצע ל - 25% של קבוצה ב' לעומת 10% של קבוצה א' אושרה קצבת זקנה. כנראה מידת הזכאות של קבוצה ב' היתה גבוהה מזו של קבוצה א'.

השערה זו נתמכת ע"י שלושה נתונים נוספים :

- (1) * 32 % של קבוצה ב' הגישו תביעה לעומת 14 % של קבוצה א'
- (2) אחוז הדחיות בקבוצה ב' (21 %) נמוך מהאחוז בקבוצה א' (27 %).
- (3) 28 % של קבוצה ב' ענו למכתב הראשון שאינן זכאיות לעומת 37 % של קבוצה א'. יש לייחס את התופעה הזאת בעיקר לגורם הגיל. קבוצה ב' מבוגרת יותר ולכן שעור הדחיות בגין הכנסות בגיל המותנה קטן יותר.

שלושה נתונים נוטים לתת גיבוי לטענה זו:

- (1) 49 % של קבוצה א' ענו שאינן זכאיות בגין הכנסה בגיל המותנה לעומת 41 % בקבוצה ב'.
- (2) 68 % של הדחיות בקבוצה א' נדחו בגין הכנסות בגיל המותנה לעומת 27 % של הדחיות בקבוצה ב'.
- (3) 12 % של המגישות תביעות בקבוצה א' לעומת אחוז מבוטל בקבוצה ב' ציינו שהאיחור בהגשת התביעה לק"ז נובע מקיום הכנסה מעבודה העולה על הרמה המותרת בגיל המותנה.

ב. גורם נוסף המסביר אולי השיעור הגבוה יותר של הגשת תביעות בקרב קבוצה ב' בהשוואה לקבוצה א' היא הזיקה הקיימת בין הקבוצה הראשונה לבין המוסד, שאפריורית העלתה את ההשערה שקבוצה ב' תגיב למבצע ביתר נכונות וביתר מהירות בהשוואה לקבוצה א'. אמנם 75 % של קבוצה ב' לעומת 50 % של קבוצה א' הגישו תביעה בחודשיים הראשונים שלאחר קבלת המכתב. אך האם תופעה זו מהווה אישור להשערה? הרי ניתן לפרש נתון זה כסממן של הזדקקות חריפה יותר לכסף בקרב הקבוצה הקשישה יותר. סביר הוא ששני הפירושים נכונים.

* ידוע בוודאות ששעור התביעות היה גבוה מזה (ראה הסבר בפרק)

5. הפער בין מועד הזכאות העקרונית לבין מועד הזכאות בפועל

מתוך כלל הנשים שאושרה להן קצבה בעקבות המבצע, כ - % 57 מיצו את מלוא הזכות לתשלום רטרואקטיבי, ב - % 43 מהמקרים חלפו למעלה משנתיים⁽¹⁾ מיום היווצרות הזכאות העקרונית לקצבה ועד יום הגשת התביעה, דהיינו נשים אלה הפסידו קצבאות בשל אי הגשת התביעה במועד, כשחציון ההפסד היה 2.5 שנים. כ - % 7 מהנשים הפסידו יותר מ - 5 שנים של קצבת זקנה. כשצפוי שעור הנשים המפסידות זכאות לקצבת וגודל ההפסד עלה עם הגיל (ראה לוח 15).

לוח 15 - התפלגות הנשים בקבוצת היעד המפסידות שנות תשלום קצבת זקנה

לפי גיל וגודל ההפסד (באחוזים)

שנות הפסד	סה"כ	60 - 64	65 - 69	70 +
סך הכל	100	100	100	100
אין הפסד	58	68	58	26
עד שנה	7	16	3	0
משנה עד 3 שנים	15	12	14	27
מ - 3 שנים עד 5 שנים	13	4	19	17
למעלה מ - 5 שנים	7	0	6	30

(1) עפ"י המקובל - תשלומים רטרואקטיביים ניתנים לתקופה שאינה עולה על שנתיים.

אי ידיעת הזכות לקבלת קצבת זקנה

הנסיון להשיג מהתובעות מידע על הסיבה לאיחור בהגשת התביעה לא עלה יפה כיוון שרוב הנשים לא פירטו סיבה כלל או שהסיבה היתה בלתי מובנת. ברם, נתון אחר מעניין נמצא בכל זאת. כ - 40% מהנשים שהפסידו זכאות הצהירו שלא ידעו כלל על זכאותן לקצבת זקנה בזכות עצמן, או שחשבו שמקור אחר של תמיכה שולל את הזכאות לקצבת זקנה - מקור כגון קצבת שאירים, תוספת זקנה בזכות הבעל, היותה חברת קיבוץ וכו'. אם נוסיף לכך את העובדה שבקרב הנשים שענו בכתב למוסד לביטוח לאומי שאינן זכאיות היו 10% שצינו סיבה לא רלוונטית וכן שמספר נשים לא קטן הגישו תביעה לקצבת - זקנה כשאינן להן זכאות לכך, אזי מתקבלת המסקנה שחלק מהקשישים אינו מודע דיו לזכאות שנוצרה בעקבות תיקוני חוק מסויימים ואולי יש לחשוב על דרכים חדשות או נוספות להעברת מידע לקבוצות מיוחדות באוכלוסייה בנסיבות דומות.

IV הכדאיות של המבצע ומשמעותו

א. הכדאיות לאוכלוסיית המבצע

אוכלוסיית היעד של המבצע היא כל הנשים בארץ שתיקון מספר 10' לחוק ביטוח לאומי של 1973 העניק להן זכאות לקצבת זקנה בזכות עצמן ושטרם הגישו תביעה עד מועד המבצע. כלומר, היא כללה כמובן גם נשים שלא היו זכאיות לק"ז בתקופת המבצע למשל בגלל הכנסות מעבודה בגיל המותנה. כפי שנאמר בדו"ח זה, אע"פ שהן לא היו זכאיות להגיש תביעה לק"ז בתקופת המבצע, פניית המוסד אליהן הזכירה להן, לראשונה אולי, שבהגיען לגיל 65 או במועד הפסקת עבודה הן תהיינה זכאיות לק"ז בזכות עצמן.

פירוש הדבר שהמבצע הניב פרי מידי לא רק עבור 600 המקרים בקירוב של תביעות חדשות לקצבת זקנה, אלא גם לאפשרות מימוש הזכות בעתיד.

אספקט שני של כדאיות המבצע לאוכלוסיית היעד הזאת הוא שיעור הנשים. שפניית המוסד כלל לא הגיעה אליהן או שלא יכלו מכל סיבה שהיא לנצל אותה ולממש את הזכות לק"ז. אין בידינו מידע על הגודל המדויק של קבוצה זו בהעדרות ההתפלגות הפנימית של קבוצת הנפל (ראה לוח '6). ללא ספק קבוצה זו כוללת מקרים רבים של זכאות לק"ז אבל כמו - כן היא כוללת מקרים רבים של אי זכאות ומקרי אפס (% 20 היו עדיין בגיל המותנה במועד ההפגשה, למשל). בהתחשב בעובדה שאוכלוסיית היעד היתה מורכבת ממספר קטן של נשים זקנות הנמצאות בכל רחבי הארץ, ובהתחשב במגבלות של כל סקר הפועל באמצעות הדואר (כדי לאתר, ולהגיע אל, ולעורר תגובה בקרב כל אוכלוסייה שהיא), שיעור הנפל במבצע זה נחשב כנורמלי.

ב. הכדאיות לקבוצת היעד

הכדאיות הכספית לקבוצת היעד באה לידי ביטוי בלוח 16 שלהלן:

לוח 16 - (1) הכנסה משפחתית כוללת של קבוצת היעד לפני ואחרי המבצע

(ממוצעים)

כאחוז מהשכר הממוצע	ב - ל"ר לחודש	ה כ נ ס ה	
		<u>לפני המבצע</u>	
65 %	10,225	<u>א</u>	הכנסה כוללת שלא מב"ל
	1,545	<u>ב</u>	הכנסה כוללת מב"ל (2) (4)
75 %	11,770	<u>ג</u>	סה"כ הכנסה מכל מקור
		<u>אחרי המבצע</u>	
	1,780	<u>ד</u>	תוספת הכנסה לאשה כתוצאה של המבצע (3) (4)
86 %	13,550	<u>ה</u>	סה"כ הכנסה מכל מקור
	3,325	<u>ו</u>	סה"כ הכנסה מב"ל

(1) ההכנסות הניתנות בלוח 16. כוללות הנשים בקבוצת היעד שלא היתה להן הכנסה אבל אינן כוללות הנשים שלא ידוע לגביהן אם היתה להן הכנסה (שלא מב"ל) אם לאו. מחמת כל ההנחות הכרוכות בחישוב ההכנסות, הסכומים המופיעים פה הם בגדר קירובים טובים בלבד, אבל היחסים הכמותיים ביניהם הם נכונים.

(2) כולל ק. זקנה, ק. שאירים, ק. נכות, ק. נפגעי עבודה של האשה וק. זקנה

יחד עם תוספות בת - הזוג, דחיית פרישת וותק של הגבר.

(3) כולל ק. זקנה, הט"ס, חצי ק. שאירים, תוספת וותק ודחיית פרישה.

(4) אין נתונים מדויקים על קבלת תוספות דחיית פרישה וותק. לכן נזקף להם

הממוצע המצוי באוכלוסיית מקבלי ק. זקנה.

למעלה מ - 600* נשים אושרה קצבת זקנה בזכות עצמן כתוצאה ישירה של המבצע

כש - % 62 מהן כבר הגיעו לגיל של זכאות מוחלטת לקצבת זקנה. יש להסיק

לפחות לגבי ה - % 62 הללו שהן לא ידעו כלל על זכאותן לקצבת זקנה טרם

המבצע ולא היה בכורונתן להגיש תביעה אלמלא המבצע.

בפרק זה הדיון יתרכז סביב הכדאיות הכספית של המבצע לקבוצת היעד.

כל ההכנסות של קבוצת היעד חוייצו לרמת המחירים של דצמבר 1979, כשחשכר

הממוצע במשק היה 15,700 ל"י לחודש. החישוב הבא (ראה לוח '16) מתבסס

על 418 הנשים בקבוצת היעד שידוע לגביהן אם היתה להן הכנסה אם לא.

לפני המבצע ההכנסה המשפחתית הכללית הממוצעת של קבוצת היעד היתה

11,770 ל"י לחודש, כלומר % 75 של השכר הממוצע כאשר 1,545 ל"י לחודש

(% 15 של ההכנסה הכללית) נובעת מקצבות הבעל**.

* כ - 600, מפני שאם נקח בחשבון גם תביעות שלא דווחו למרכזי המבצע יעלה מספר הנשים על 590.

** עוד לפני המבצע % 70 מקבוצת היעד כבר קיבלו קצבה ממערכת הביטוח הלאומי. % 45 - קצבת שאירים, % 24 - תוספת קצבת זקנה בקצבת הזקנה של הבעל, % 1.3 - נכות כללית.

ניתן לחשב שהמבצע הוסיף בממוצע להכנסה הקודמת 1,780 ל"י (כולל קצבת - זקנה, הט"ס, חצי קצבת שאירים, תוספת וותק ודחיית פרישה). זאת אומרת שהמבצע הוסיף בממוצע 15% להכנסה הכוללת של אוכלוסיית היעד והעלה את ההכנסה החודשית הכוללת מ - 11,770 ל"י ל - 13,550 ל"י לחודש. ז"א מ - 75% של השכר הממוצע ל - 86% של השכר הממוצע. לאחר המבצע הורו קצבאות הביטוח הלאומי כ - 24% מההכנסה הכוללת של המשפחה. הורו גם נשים שקיבלו כאמור סכומים רטרואקטיביים של עד שנתיים.

את החישוב הנ"ל ניתן לסכם ולטעון שהמבצע הסתכם סופית בהוספת ממוצע של 15%, שזו תוספת לא מבוטלת אבל גם לא גדולה, להכנסה החודשית הכוללת של כ - 600 נשים. קבוצה שאין לטעון לגביה שהיא היתה במצוקה כלכלית טרם המבצע. תוצאה שתואמת את ההשערות המוקדמות על מצבה הכלכלי המבוסס יחסית של אוכלוסייה זו. אבל אין בתוצאות אלה כדי למעט בחשיבות המבצע. ראשית נמצאו בתוך האוכלוסייה הזו גם נשים שהיו במצוקה קשה והתועלת שהפיקו מהמבצע היתה משמעותית ביותר. ושנית, אין להקל ראש גם בתוספת הממוצע של 15% להכנסה המשפחתית המוסיפה לרווחתו ולבטחונו הכלכלי של הקשיש.

היקף התשלומים בענף זו"ש גדל כתוצאה מהמבצע בלמעלה ממיליון ל"י לחודש (במחירים של דצמבר 1979).

משמעות המבצע למוסד לביטוח לאומי

המשאבים שהשקיע המוסד בעריכת המבצע היו ניכרים. אם כי לא נמדדו באופן שיטתי - שעות מחשב רבות, (שליפות, הפגשות, בדיקות קבצים), עבודה נוספת לפקידי התביעות בסניפים, חודשי עבודה של מרכזי המבצע במשרד הראשי, הדפסת מכתבים הוצאות דואר, וכו' וכו'.

במסגרת המבצע אותרו מאות נשים שהיו זכאיות לקצבת זקנה בזכות עצמן, שממשו את זכותן בעקבות המבצע. למרות המאמצים הרבים שהושקעו קשה לומר שהפעולה מוצתה עד תום. עדיין נותרו כנראה נשים זכאיות בקהילה שמסיבות שונות לא מיצו את זכותן לקצבה גם לאחר סיום המבצע. מכל מקום מבצע זה שהיה מורכב במיוחד הינו חוליה נוספת ומודגשת במסגרת מאמציו של המוסד לביטוח לאומי להבטיח מימוש זכויותיה של האוכלוסייה.

