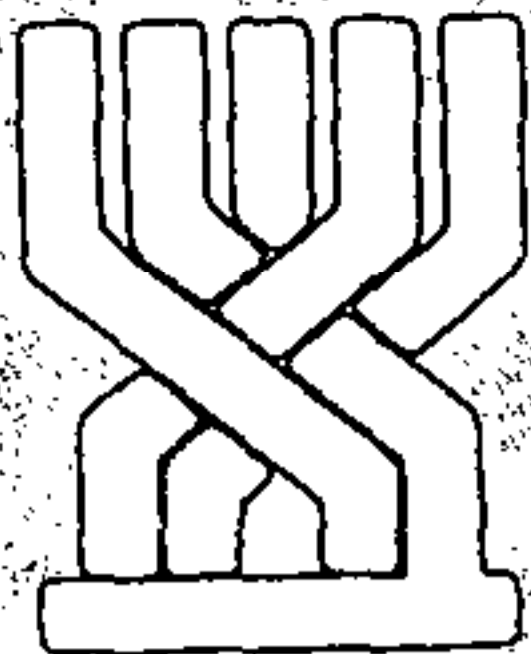


21



המוסד לביטוח לאומי

ענף זקנה ושאיירים

דאגה למחקר ותכנון

**מבצעי**  
**מיצוי זכויות**  
**בענף זקנה ושאיירים**  
 בתקופה 1980-1983

סקר מנהלי מס 21 פנימי

המוסד לביטוח לאומי  
האגף למחקר ותכנון  
ענף זקנה ושאיירים

מבצעי מיצוי זכויות בענף זקנה ושאיירים

בתקופה 1980 - 1983

מאת: יעל פלורסהיים  
מרים שמלצר

כסלר תשמ"ד

ירושלים, נובמבר 1983

תוכן הענינים

עמוד

ה ק ד מ ה

מ ב ר א

1

2

פרק א' - פעולות בלתי שגרתיות למניעת תשלומים לבלתי זכאים

2

.1 כללי

3

.2 האוכלוסיות שנבדקו ושיטת הבדיקה

3

.3 תיאור התהליך

6

.4 סיכום הממצאים

6

א. תוצאות הפעולות למניעת תשלומי יתר

6

.1א מבצעים מיוחדים

9

.2א פעולות למימוש תיקוני חוק

11

ב. חסכון כספי

13

.5 פירוט הפעולות למניעת תשלומים לבלתי זכאים

13

א. קבוצות שנערכה אצלן ביקורת הכנסות

16

ב. קבוצות שנבדקה המצאותם בארץ

20

ג. קבוצות שזכאותן השתנתה עקב תיקוני חוק

31

פרק ב' - הפעולות והמבצעים למימוש זכויות

34

פרק ג' - פעולות שבתהליך ביצוע ובתהליך תכנון

## ח ק ד מ ה

אנו מגישים בזה דו"ח נוסף על פעולות ענף זקנה ושאיירים לבדיקה חוזרת של הזכאות לגימלאות ולהטבות המותנות בהכנסה ועל פעולות שנעשו לאיתור אוכלוסיות הזכאיות לקבלת גימלאות והטבות מענף זקנה ושאיירים. חוברת זו מקיפה את מכלול הפעולות והמבצעים שנערכו בשנים 1980 עד 1983 ומהווה המשך לסיכום שפורסם בשנת 1980. התקופה הנסקרת היתה משופעת בפעילות מבצעית בלתי שגרתית ובתיקונים מרחיקי לכת בחוק הביטוח הלאומי, שחיבו בדיקה מחודשת של הזכאות בהיקף גדול תוך פיתוח שיטות וטכניקות חדשות ושכלול הכלים הקיימים. נציין במיוחד את תיקון מס' 41 לחוק הביטוח הלאומי שכלל שורה ארוכה של שינויים בזכאות לקצבת זקנה ושאיירים לגבי מבוטחים, בני זוג, ילדים ועוד, ואת חוק הבטחת הכנסה שהחליף את ההסכם בדבר מתן הטבות סוציאליות. חוק זה כולל שינויים רבים בתנאי הזכאות להשלמת הכנסה, כגון הורדת רמת ההכנסה המזכה להשלמת ההכנסה, הגבלת מקורות ההכנסה הניתנים לניכוי להכנסות מפנסיה ומעבודה בלבד, הנהגת שתי רמות של גימלה מובטחת ועוד.

בחוברת זו נסקרת הפעילות הבלתי שגרתית הנושאת אופי של פעילות מבצעית וחד-פעמית בלבד. איזן החוברת כוללת את הפעילות העניפה הנעשית ע"י הענף באופן שוטף לבדיקת הזכאות לגימלה כגון: בדיקות יסודיות בעת קבלת התביעה לראשונה, חקירות חוץ, בקורת הכנסות בקרב מקבלי קצבאות בגיל המותנה וכן פעולות בקורת האיכות אשר מתפרסמות במסגרת נפרדת. הנתונים סוכמו, עובדו, ונערכו ברובם ע"י גב' יעל פלורסהיים מענף זקנה ושאיירים ובחלקם ע"י גב' מרים שמלצר, מאגף מחקר ותכנון בעזרתה של גב' אירה קורן.

הערכתנו נתונה לעובדים בסניפים אשר מבצעים את העבודה הכרוכה במבצעים אלה במסירות ובהתמדה ורק בזכותם ניתן היה להגיע להישגים המשתקפים בחוברת זו.

תודתנו נתונה לעובדי ע.ג.א. על מתן השרותים הממוכנים בתכנון, בהפגשת הנתונים, שליפתם והגפקת הפלטים השונים. כן תצויין תרומתה של המחלקה לחקירות חוץ במשרד הראשי ובסניפים שערכה את החקירות בשטח ככל שנדרשה.

בן ציון ליפשיץ  
מנהל ענף זקנה ושאיירים

שלמה כהן  
אגף מחקר ותכנון

**מ ב ר א**

בשנים האחרונות ניתנת בענף זו"ש עדיפות רבה לנושא של מיצוי זכויות. לנושא זה שתי מגמות:

1. מימוש זכויות - דאגה למיצוי זכויות מקסימלי בקרב הזכאים המתבטאת בהבטחת תשלום גמלה לכל מי שזכאי לה בהתאם לחוק ולהסכמים.

2. מניעת תשלומים מהבלתי זכאים.

שתי המגמות המנוגדות לכאורה, למעשה משלימות זו את זו, כאשר המטרה העומדת מאחוריהן היא תשלום גמלאות לכל הזכאים, רק לזכאים ובשיעורים המתחייבים מהחוק. בשני הכוונים ננקטות בענף זו"ש פעולות שחלקן שגרתי וחלקן בלתי שגרתי. הפעולות השגרתיות כוללות פעולות הקשורות למהלך העבודה השוטף בסניפים ובמשרד הראשי בעיקר בתחומים שיפורטו להלן. בתחום של מניעת תשלומים לבלתי זכאים הפעילות מתמקדת בדרך-כלל באוכלוסייה המבקשת להיכנס למערכת הזכאים, דהיינו באוכלוסייה התובעת גמלה לרבות זו התובעת השלמת הכנסה. היא מקיפה:

- עריכת ראיון אישי עם התובע.

- חקירות חוץ.

- הערכות רכוש על-ידי שמאים.

- שימוש בקובץ נדל"ן ובקובץ רכב.

בתחום של מימוש זכויות ננקטות, למשל, הפעולות השגרתיות הבאות:

- משלוח הודעות לאלמנות עם ילדים בדבר הזכות לקבל דמי מחיה.

- משלוח אישורים שנתיים, שבאמצעותם ניתן לקבל הנחות והטבות שונות במוסדות אחרים.

- יזום תביעה לקצבת שאירים בקרב אלמנות שהיו נשואות למקבל קצבת זקנה.

בחוברת זו תסקר בעיקר הפעילות הבלתי שגרתית הנעשית בקרב אנשים המשתייכים לאוכלוסיית מקבלי קצבה.

פעילות זו כוללת:

(א) מבצעי בקורת הכנסה בקרב אוכלוסיות שמשלמת להן גמלה המותנית בהכנסה, כאשר

הדגש מושם על מקבלי השלמת הכנסה.

(ב) מבצעי בקורת מיוחדת לבדיקת נוכחות בארץ ולבדיקת תקופות העדרות מהארץ.

(ג) יישום תיקוני חוק ותקנות.

חוברת זו מהווה המשך לסקר המנהלי מס. 14, שפורסם ביולי 1980, "מבצעי מיצוי זכויות

בענף זקנה ושאיירים בתקופה 1976-1979".

פרק א' - הפעילות הבלתי שגרתית למניעת תשלומים לבלתי זכאים

#### 1. כללי

המוסד לביטוח לאומי משלם, מידי חודש, קצבה חדשית לכ-370 אלף קשישים ושאיירים. כ-40% מכלל מקבלי הקצבאות נהנים גם מתוספת השלמת הכנסה (בעבר - הטבה סוציאלית) בשל העדר הכנסות משמעותיות. ישנן ראיות לכך שבחלק מהמקרים קיימת תופעה של תשלומי גמלה לבלתי זכאים, ובעיקר מקרב מקבלי השלמת הכנסה. הסיבות לתופעה זו הן:

א. חלק ממקבלי הגמלה היו מלכתחילה בלתי זכאים לה הצליחו להכנס בתום לב, או שלא בתום לב למערכת הזכאים.

ב. חלקם היו זכאים לגמלה (מלאה או יחסית), אך בשל שינויים ברמת הכנסתם או בשל היעדרות מהארץ, אינם זכאים עוד לגמלה כלל, או אינם זכאים עוד לגמלה בשיעור מלא. לבעיה זו יש פתרון חלקי, באמצעות עדכון הכנסות אוטומטי המתבצע מאז ינואר 1980 (רטרואקטיבית החל ב-1978). בתהליך זה מעודכנות ההכנסות המצוינות בקובץ כל אימת שחלות עליות בשיעור הקצבה וזאת בשיעור הזהה לשיעור תוספת היוקר.

ג. חלק ממקבלי הקצבה הפכו לבלתי זכאים לקצבה או לתוספות, או זכאים לקצבה בשיעור נמוך יותר עקב שינויים שחלו בחוק או בתקנות.

אמנם מגמתו של ענף זו"ש היא לבדוק את כל אוכלוסיית מקבלי הגמלה, אך מכיוון שמשימה זו היא בלתי אפשרית בשלב זה, נערכת הבדיקה בקרב קבוצות סלקטיביות בלבד.

## 2. האוכלוסיות הנבדקות ושיטת הבדיקה

האוכלוסיות הנבדקות הן:

- א. אוכלוסיות, שעליהן ניתן להשיג מידע אודות הכנסות או אודות יציאה מהארץ\*. באוכלוסיות אלו מתבצעת הביקורת באמצעות קבלת המידע והפגשתו עם נתוני קובץ זו"ש. בדרך כלל מתקבל מידע כזה באופן מרוכז על גבי סרט מגנטי.
- ב. אוכלוסיות, שלגביהן קיימת סבירות גבוהה של שינוי בהכנסות מאז מועד הזכאות, או קיימים נתונים מסויימים המעידים על קיום הכנסות (כולל הכנסות מרכוש) או על היעדרות מהארץ.
- ג. אוכלוסיות, שחל שינוי בתנאי זכאותן עקב תיקוני חוק ותקנות. הביקורת בקבוצות אלו מתבצעות בשלוש דרכים:
  - (1) באמצעות משלוח שאלונים, שבהם מתבקשת הצהרת הכנסות או הצהרה המעידה על שהות בארץ.
  - (2) באמצעות חוקרי חוץ העורכים חקירה בבית הנבדק, תוך התרשמות מרמת חייו, צרכיו ומהימנות הצהרותיו.
  - (3) באמצעות שמאים מוסמכים המבצעים הערכת שוויים של הנכסים, שאין להם שומה מעודכנת במס רכוש.

## 3. תיאור התהליך

להלן תהליך הביצוע במשרד הראשי ובסניפים, המתנהל לפי שתי שיטות עיקריות:

---

\* היעדרות מהארץ יותר מחודש קלנדרי מלא שוללת זכאות להשלמת הכנסה.

ש י ט ה א'

שיטת הבדיקה הראשונה מבוססת על קבלת אינפורמציה מרוכזת ממקורות חיצוניים (כגון: קרנות פנסיה, משרד הבטחון), והתהליך המקובל בה הוא כדלקמן:

א. ענף זו"ש פונה אל המקור החיצוני בבקשת אינפורמציה אודות הכנסותיהם של מקבלי התשלום מאותו מקור.

ב. האינפורמציה, הכוללת נתונים אישיים ונתונים על הכנסות (בדרך כלל מפנסיה), מועברת למוסד על סרט מגנטי ומופגשת ביחידת המיכון עם אוכלוסית מקבלי השלמת הכנסה וגמלאות מיוחדות בקובץ זו"ש.

ג. כתוצאה מההפגשה מופק פלט על בעלי ההכנסה מהמקור החיצוני שמקבלים השלמת הכנסה או גמ"ז בענף זו"ש.

ד. הפלט מופק במתכונת של הודעות מידע וגליונות בירור, הודעות המידע כוללות את נתוני האישיים של ה"נפגש", כפי שהם מופיעים במוסד ובמקור החיצוני, וכך נתונים על הכנסותיו, עליהן דיווח המקור החיצוני. גליונות הבירור מציגים את נתוניו של מקבל השלמת ההכנסה, כפי שהם משתקפים ברשומתו.

ה. הפלטים הללו מועברים לסניפים יחד עם הוראות ביצוע.

ו. הסניפים בוחנים מחדש את הזכאות לגמלה לאור הנתונים על ההכנסות, שנתקבלו מהמקור החיצוני, ומעדכנים את ההכנסות בקובץ. העדכון (כולל הפסקת תשלום) מבוצע בדרך כלל החל בחודש בו בוצעה ההפגשה.

ז. עם תום הבדיקה מדווחים הסניפים לענף זו"ש על תוצאותיה. עיבוד וניתוח הממצאים נעשה, בחלק מהמבצעים, בשיתוף עם האגף למחקר ולתכנון.

ש י ט ה ב'

השיטה השנייה מבוססת על בדיקה אינדיבידואלית, באמצעות שאלונים, חקירות חוץ או שמאים מוסמכים. השאלונים משמשים בעיקר עבור אנשים, שביקשו אישור חיים לפי דרישת



השלטונות הגרמניים, והסבירות שהם מקבלים רנטה היתה גבוהה. שיטת חקירות החוץ שימשה בעיקר לצורך איתור מקבלי קצבה, שהתעורר חשש בענין היעדרותם מהארץ. התהליך הוא כדלקמן:

- א. רשימת כל המקרים המשתלכים לקבוצה הנבדקת מוזמנת מאגף ענ"א במוסד.
- ב. מתקבל פלט במתכונת של תדפיס עם מדבקות, לצורך משלוח השאלונים בדואר. כאשר הבדיקה נערכת באמצעות חקירה, מועברת רשימת המקרים, כולל הכתובת, למחלקת החקירות.
- ג. המשרד הראשי שולח לכל המקרים מכתב פניה ושאלון, בו מתבקשת הצהרת הכנסות או לחילופין הצהרה על נוכחות בארץ, לפי העניין.
- ד. למכתב מצורפת מעטפה ממוענת של ענף זו"ש, והטפסים המלאים מוחזרים למשרד הראשי.
- ה. הטפסים ממויינים במשרד הראשי ומועברים לטיפול הסניפים. במקרה של חקירה מועבר דו"ח החקירה לסניפים, במקרה של הערכת שמאי מועבר המידע על שווי הנכס לטיפול הסניף.
- ו. במשרד הראשי נערך מעקב על התשובות לשאלונים, ונשלחות תזכורות למקרים אשר לא השיבו. כן נעשה ניסיון לאתר את המקרים שהמכתבים שנשלחו אליהם הוחזרו על ידי הדאר.
- ז. במקרים של אי היענות או של חוסר אפשרות לאתר את הנבדק מבוצעת הפסקת השלמת הכנסה בגין ניתוק מגע. ההפסקה מבוצעת תוך הארכת הביטוח הרפואי לתקופה של חודש ימים, כדי לאפשר לנבדק להופיע בסניף ולהצהיר על הכנסותיו, או לחוסי את נוכחותו בארץ.
- ח. בדיקת הזכאות נעשית בסניף על פי הצהרת הנבדק על הכנסותיו בשאלון, על פי דו"ח חוקר החוץ, או על פי הערכת השמאי. במקרים מסויימים יש צורך בבירור נוסף ובחזמת הנבדק לסניף.

ט. הדיווח לענף ז"ש נעשה על גבי דפי דיווח וכולל מידע על הכנסת הנבדק, או לחילופין על תקופת היעדרות מהארץ. כן מדווח על ההחלטה שנתקבלה לגבי המשך הזכאות לגמלה או להשלמת הכנסה.

#### 4. סיכום הממצאים

בפרק זה יוצג סיכום התוצאות של הפעולות שבוצעו למניעת תשלומי יתר, לרבות החסכון בהיקף התשלומים שנבע מהם. פירוט כל מבצע יובא בפרק 5 להלן.

#### א. תוצאות הפעולה

במשך ארבע השנים האחרונות שבהן בוצעו הפעולות באוכלוסיות הנ"ל נבדקה מחדש הזכאות להשלמת הכנסה או לקצבאות שלא לפי חוק, של אלפי מקבלי קצבאות.

לגבי 8243 מקרים בוצעה הבדיקה במסגרת "המבצעים המיוחדים" שכן לגביהם היתה סבירות גבוהה או מידע בדוק אודות שינוי ברמת הכנסות או אודות היעדרות מהארץ.

לגבי 5914 מקרים בוצעה הבדיקה במסגרת מימוש תיקון מס' 41 לחוק.

לצורך מימוש חוק הבטחת הכנסה בוצעה הבדיקה והשינויים המתחייבים באמצעות המערכת הממוכנת, בקרב כלל מקבלי השלמת הכנסה.

#### 1א. מבצעים מיוחדים

כתוצאה מבדיקת 8243 המקרים במסגרת "המבצעים המיוחדים" נשללה כליל זכאותם של 4206 מקרים להשלמת הכנסה או לגמלה. אצל חלקם בוצעה ההפסקה בגין הכנסות, אצל חלקם בשל ניתוק מגע, שמשמעו אי היענות לפניית המוסד להצהיר על הכנסות, ואצל חלקם בשל היעדרות מהארץ.

ב-1157 מקרים הוקטנה השלמת הכנסה, וב-2383 מקרים לא התחייב כל שינוי בשיעור השלמת הכנסה אל הגמ"ז.

ההשפעה המשמעותית ביותר של המבצעים היתה לגבי אלה, שזכאותם נשללה לחלוטין, שכן ההוצאה ממעגל הזכאות לגמלה נעשית ברוב המקרים לצמיתות. שלילת הזכאות להשלמת הכנסה מוציאה את הנשלל גם מרשימת הזכאות לביטוח רפואי ומהאוכלוסיה הזכאית להטבות ולהנחות שונות, הניתנות על ידי מוסדות אחרים, כגון: הנחה בתשלום אגרת רדיו וטלביזיה, הנחות במיסים עירוניים, שכר דירה וכו'.

מאז הנהגת תהליך העדכון האוטומטי, החל בינואר 1980 (ורטרואקטיבית מאפריל 1978) גם להקטנת שיעור השלמת ההכנסה בעקבות הבדיקה יש השלכות על רמת הכנסתו של הגמלאי לטווח הארוך. מכיוון שרמתם היחסית המוקטנת של שיעורי השלמת ההכנסה נשארת כפי שהיא בשל העדכון השוטף של הכנסות הגמלאי. מן הראוי להדגיש, שאין לראות בשיעור הגבוה של תשלומי הסרק, שנתגלה בבדיקות, תופעה המאפיינת את כלל מקבלי השלמת ההכנסה, וזאת מכיוון שהבדיקות נערכו בקרב אוכלוסיות סלקטיביות, לגביהן היה קיים מידע ממקורות חיצוניים או פנימיים על קיום הכנסה בנוסף על קצבת הביטוח הלאומי, או שהיה קיים חשש סביר שחל שיפור במצבם הכלכלי לאחר אישור השלמת ההכנסה. מן הראוי, אפוא, לראות את תוצאות המבצעים בפרופורציה הנכונה. יתירה מכך, בדיקות ומחקרים שנערכו על ידי המוסד בשנים האחרונות הצביעו על אחוז נמוך של גמלאים המקבלים קצבאות שלא כדין.

כמו כן יש לציין, שאיתור מקבלי גמלאות שלא כדין, אינו מעיד בהכרח על טעות שנעשתה בעת ההחלטה הראשונה לאשר את התביעה. חלק ממקבלי השלמת ההכנסה אמנם הצליחו להיכנס למערכת למרות שלא היה זכאי לכך ואילו אחרים היו זכאים לדבר בעת הגשת התביעה להשלמת הכנסה, אך בשל שינויים בהכנסות שלא דווחו למוסד או בשל שינויים בתנאי הזכאות הפכו לבלתי זכאים רק בשלב מאוחר יותר.

כך לדוגמא מקבלי רנטות נמוכות מגרמניה היו זכאים בעבר להשלמת הכנסה, אולם הגידול המהיר בשער החליפין של המרק הגרמני (עד השנה האחרונה) הקנה להם הכנסות בשקלים ברמה, השוללת היום את זכאותם.

דוגמא אחרת היא: חלק מבעלי הנכסים שנבדקו על ידי שמאים ונמצאו זכאים בעבר להשלמת הכנסה יחסית, מכיוון שחלק מהכנסתם לא הובא בחשבוך ואילו בשלב מאוחר יותר לא נמצאו זכאים יותר להשלמת הכנסה על פי חוק הבטחת הכנסה מכיוון שכל הכנסתם שמקורה בנכס, מובאת בחשבוך.

הלוחות הבאים מציגים את סיכום ההחלטות בכל אחד מהמבצעים שנערכו בענף דו"ש (במספרים מוחלטים ובאחוזים).

התפלגות האוכלוסיה, לפי סוג המבצע וסוג ההחלטה (במספרים מוחלטים)

ללא שינוי	השלמה או פטירות	השלמה או גמ"ז הוקטנו	השלמת הכנסה או גמ"ז/קיצבה הופסקו			סך הכל נבדקו	ה מ ב ע ע	
			היעדרות ניתוק מגע	כפל מהארץ	בגידן הכנסות גמלה			
2,383	497	1,157	529	609	50	3,018	8,243	סך הכל
993	406	934	527	-	-	1,425	4,285	דורשי אישורי חידים
-	48	110	-	-	-	596	754	מקבלי ביטוח סוציאלי מגרמניה (לשכת הקשר)
34	-	19	-	-	-	333	386	הורים שכולים (משרד הבטחון)
23	-	-	-	-	50	-	73	אלמנות (משרד הבטחון)
-	-	94	-	-	-	664	758	הערכות שמאים
1,163	43	-	2	13	-	-	1,221	איתור מקבלי גמ"ז
170	-	-	-	596	-	-	766	יוצאים דרך הנמלים (בקורת גבולות)

התפלגות האוכלוסיה לפי סוג המצע וסוג ההחלטה - באחרזים

ללא שינוי	פטירות	השלמה או גמ"ז הוקטנו	השלמת הכנסה או גמ"ז/קצבה הופסקו			סך הכל נבדקו	ה מ צ ע	
			היעדרות ניתוק מגע	כפל מחארץ	בגיץ הכנסות גמלה			
28.9	6.0	14.0	6.4	7.4	0.6	36.6	100.0	סך הכל
23.2	9.5	21.8	12.3	-	-	33.2	100.0	דורשי אישורי חיים
-	6.4	14.6	-	-	-	79.0	100.0	מקבלי ביטוח סוציאלי מגרמניה (לשכת הקשר)
8.8	-	4.9	-	-	-	86.3	100.0	חורים שכולים - (משרד הבטחון)
31.5	-	-	-	-	68.5	-	100.0	אלמנות (משרד הבטחון)
-	-	12.4	-	-	-	87.6	100.0	הערכות שמאים
95.2	3.5	-	0.2	1.1	-	-	100.0	איתור מקבלי גמ"ז
22.2	-	-	-	77.8	-	-	100.0	יוצאים דרך הנמלים (בקורת גבולות)

א2. פ ע ו ל ו ת ל מ י מ ו ש ת י ק ו נ י ח ו ק

בתיקון מס' 41 לחוק ובחוק הבטחת הכנסה נקבע שיצומצמו זכויותיהן של מספר קבוצות בקרב מקבלי הקצבאות.

כתוצאה מכך התחייבה בדיקה מחודשת של זכאותם של כל מקבלי ההטבה הסוציאלית (כ-156 אלף איש במרץ 1982).

חלק מהבדיקות ומהשינויים (הקשורים במעבר לתשלום על-פי חוק הבטחת ההכנסה) בוצעו באופן אוטומטי על-ידי המערכת הממוכנת.

כתוצאה מהבדיקה חל שינוי בתשלום שניתן ל-33,205 מקרים. בחלק מהמקרים (כ-6,700) השלמת ההכנסה הופסקה כליל.

בחלק מהם (52 מקרים) הופסק תשלום הקצבה.

בכ-1,870 הופסק מתן התוספת עבור בן הזוג וברוב המקרים (כ-24,500) הוקטן שיעור

השלמת ההכנסה.

הלוח הבא מציג את סוגי השינויים שבוצעו בכל אחת מהקבוצות שנבדקו לצורך מימוש

תיקוני החוק.

סוגי השינויים שבוצעו לצורך מימוש תיקוני חוק לפי תיקון מס' 41 לחוק ולפי חוק הבטחת הכנסה (במספרים מוחלטים)

הפעולה	סך הכל	השלמת הכנסה הופסקה בגלל הכנסות מבחן תעסוקה	השלמת הכנסה הופסקה הוקטנה	קצבה הופסקה	תוספת עבור תלוי הופסקה	פטירות	ללא שינוי
סך הכל	6,700	95	24,487	52	1,871	46	129,514
<u>לפי תיקון מס' 41</u>							
ילדים נשואים	14	-	-	13	-	-	1
ילדים בלתי מסוגלים (1)	909	-	-	-	909	-	-
בני זוג בלתי מסוגלים	73	-	-	-	15	-	58
בנות זוג בגיל מותנה	4,066	-	-	19	330	40	(2) 3,677
בני זוג בגיל מותנה	852	-	-	20	617	5	(3) 210
<u>לפי חוק הבטחת הכנסה</u>							
שינויים בגין מבחן הכנסה	6,692	-	24,487	-	-	-	125,512
שינויים בגין מבחן תעסוקה	160	95	-	-	-	1	56

הערות: (1) לכ-300 ילדים מתוכם אושרו קצבאות בענף נכות. אומדן עלות הקצבאות בענף נכות הוא 34 מליון שקל בשנה.

(2) במקרים אלו כלולים 72 מקרים בהם הופסקה התוספת עבור בת הזוג אך במקומה אושרה לאישה קצבת זקנה בזכות עצמה.

(3) מתוכם 127 מקרים בהם הופסקה התוספת עבור הבעל, אך אושרה לו קצבת זקנה בזכות עצמו.

ב. חסכון כספי

במבצעי הביקורת הנ"ל ובפעולות למימוש תיקוני החוק אותרו 39,794 איש, להם שולמו תשלומים שלא כדין, במלואם או בחלקם, חן בשל הכנסות גבוהות, חן בגין היעדרות מהארץ וחן בשל שינויי תנאי זכאות כתוצאה מתיקוני חוק.

לגבי חלק מהמבצעים שסוכמו נערך חישוב מדויק של החסכון הכספי השנתי ולגבי חלק אחר, נערך אומדן של החסכון. על פי נתוני החישוב והאומדן הגיע סכום החסכון השנתי של כל המבצעים והפעולות למימוש החוק ל-739 מליון שקל, במונחי התקציב של שנת 1983/84. החסכון במבצעים הוא 243 מליון שקל, והחסכון עקב תיקוני החוק הוא 496 מליון שקל. סכום זה הוא חסכון ישיר שחסך המוסד לביטוח לאומי בעקבות הפסקת או הקטנת גמלה. מתווסף אליו חסכון עקיף בעקבות ביטול זכויות וחטבות שנלוות לזכאות להשלמת הכנסה, כגון: ביטוח רפואי, אגרת טלביזיה ורדיו, שכר דירה בעמידר ובעמיגור וכו'.

יש להעיר, שעריכת בדיקות בהיקף כה גדול חייבה השקעת משאבים רבים בכוח אדם במשרד הראשי ובסניפים, שירותי מחשב, הדפסה, דואר ועוד. עלות תשומות אלה אינה נלקחת בחשבון הכולל עקב חוסר מעקב ואיסוף שיטתי של נתונים. אולם אין ספק, שעלותן של תשומות אלה על כל שקל חסכון היא קטנה מאד.

בחקשר זה יש גם לציין, שבעקבות פעולות שננקטו למימוש זכויות שפרוטן מופיע בפרק ב' לחלן, אושרו בחלק מהמקרים תביעות לקצבת זקנה או שאירים.

הפעולות שנערכו היו:

- הרחבת זכויות לנשים שצברו תקופת אכשרה לפי תיקון מס' 41 לחוק.
- מיצוי זכותם של ילדים מנישואים שונים לקצבת שאירים.
- בדיקת זכאות לקצבת זקנה בקרב נשים שקיבלו קצבת נכות.
- ייזום הגשת תביעות לקצבת זקנה בקרב קשישים שמתקרבים לגיל זקנה מותנה - ניסוי מחקרי.

בעקבות פעולות אלו הוקנתה זכות לקצבת זקנה או שאירים ל-240 איש חלקם נמצא זכאי גם להשלמת הכנסה. הניסוי לייזום הגשת תביעות לקצבת זקנה נמצא בעת בשלבי ביצוע מתקדמים. נתוני ביניים מוצגים בפרק ב' להלן.

היקף תשלומי המוסד ל-240 המקרים הנ"ל נאמד בכ-31 מליון שקל לשנה, לפי מונחי התקציב של שנת 1983/84.

הלוח הבא מציג את החסכון הכספי של הפעולות למניעת תשלומים לבלתי זכאים.

חסכון כספי של הפעולות למניעת תשלומים לבלתי זכאים (במונחי התקציב של שנת 83/84)

סך הכל	חסכון שנתי בשקלים
סך הכל	739 מליון
סה"כ ע"י מבצעים מיוחדים	243
מקבלי רנטות	113
לשכת הקשר	31
משרד הבטחון	21
הערכות שמאים	33
איתור מקבלי גמ"ז	2
ביקורת גבולות*	43
סה"כ ע"י תיקוני חוק	496
ילדים נשואים	0.6
ילדים בלתי מסוגלים	20
בני זוג בלתי מסוגלים	0.5
תוספת עבור נשים בגיל מותנה	14
תוספת עבור גברים בגיל מותנה	24
מעבר להבטחת הכנסה	432
מבחן תעסוקה	5.0

\* החסכון הכספי ליוצאים מהארץ ששבו, ושגמלתם הופסקה לפרק זמן מוגדר, הוא 19 מליון שקלים לשנה. החסכון הכספי ליוצאים שאין מידע על שיבתם הוא 24 מליון שקל לשנה.



5. פירוט הפעולות למניעת תשלום לבלתי זכאים

להלן פרוט הקבוצות אשר נבדקו, בארבע השנים האחרונות, לצורך מניעת תשלומים לבלתי זכאים:

- א. קבוצת אלה שהכנסתם או רכושם נבדקה מחדש.
- ב. קבוצת אלו שהמצאותם בארץ נבדקה.
- ג. קבוצת אלה שזכאותם השתנתה עקב תיקוני חוק.

א. קבוצות משנה שאצלן נערכה ביקורת הכנסות

א.1 דורשי אישורי חיים עבדו רשורי  
הפידיונים בגרמניה

סניפי המוסד מנפיקים, על פי בקשה, אישורי חיים המיועדים להצגתם בפני רשויות הפיצויים מגרמניה. במקביל עורכים הסניפים רישומים אודות דורשי האישורים, על גבי טפסים מיוחדים המותאמים גם לניקוב. הטפסים מועברים לניקוב והחומר המנוקב מופגש עם קובץ זו"ש, כדי לאתר מתוכו את מקבלי השלמת הכנסה ומקבלי גמ"ז.

החל ב-1979 בוצעו בהפגשות של המידע, אשר נאסף בסניפים, ובשלב מסוים גם במשרד הפנים. סך הכל נאסף חומר אודות 86,633 דורשי אישורי חיים, ובהפגשה העלתה, כדי 4285 איש מתוכם (המחויבים כ-5%) הם מקבלי השלמת הכנסה ו/או גמ"ז. לאנשים אלו נשלחו שאלונים, בהם נתבקשו להצהיר על הכנסתם מרנטה ומכל מקור אחר. תוצאות הפעולה הביאו להפסקת השלמת הכנסה ל-50% מהמקרים ולהקטנת שיעור השלמת הכנסה ל-24% נוספים.

א.2 מקבלי רנטות ביטוח סוציאלי מגרמניה

בלשכת הקשר מתקבלים מסמכים מגרמניה אודות מקבלי רנטות ביטוח סוציאלי. החל בספטמבר 1979 מתורגמים הנתונים מגרמנית לעברית, על ידי עובד זו"ש והם נרשמים ונבדקים במקראות הקובץ על מנת לאתר מתוכם את בעלי הרנטות שמשולמת להם השלמת הכנסה ו/או גמ"ז.

מאז פברואר 1980 ועד סוף מאי 1983 נבדקו בלשכות הקשר 10,822 מקרים. 754 איש מתוכם אותרו כמקבלי השלמת הכנסה ו/או גמ"ז (כלומר 7.0%).

המידע על מקרים אלו, הכולל בדרך כלל נתון על שיעור הרנטה, מועבר מידי חודש לטיפול הסניפים, והבדיקה נעשית אפוא באופן שוטף.

התפלגות ההחלטות שנתקבלו לגבי השלמת הכנסה בעקבות קבלת המידע מלשכת הקשר

איך שינוי	השלמת הכנסה הוקטנה	השלמת הכנסה הופסקה	סה"כ מקבלי רנטות שהם מקבלי השלמה	במספרים מוחלטים
48	110	596	754	
6.4	14.6	79.0	100.0	באחוזים

3א. מקבלי תגמולי משרד הבטחון

מאגף השיקום במשרד הבטחון נתקבלו נתונים אודות מקבלי תגמולים, כהורים שכולים, נכים ואלמנות.

כתוצאה מהפגשת הנתונים עם קובץ ז"ש, אותרו 386 מקבלי תגמול, שמשלמת להם גם השלמת הכנסה בז"ש, ו-171 אלמנות שמשלמת להן גמלת כפל. (חלקן אלמנות חיילים שניספו במערכה, וחלקן אלמנות נכים).

סעיף 145(א) לחוק קובע לגבי אלמנות שמי שזכאית עקב מאורע אחד לגמלה לפי פרק ב' לחוק הביטוח הלאומי ולתגמול לפי חוק משפחות חיילים שניספו או חוק הנכים, הנריחה בידה לבחור באחד מהם.

התגמול לאלמנות נכים משתלם לתקופה של 36 חודשים לאחר פטירת הנכה.

במקרי הכפל הועמדה בפני האלמנה אפשרות הבחירה. לאלמנות שבחרו בקבלת תגמול משרד הבטחון, הופסקה קצבת השאירים מהמוסד והחוב שנוצר נוכח על ידי משרד הבטחון מהתגמול המשתלם על ידו.

לאמנות שבחרו בתגמול והיו עמהן ילדים, הופסק חלקה של האלמנה בלבד.

לאמנות שבחרו בקיצבת שאירים הופסק תשלום הגמול על ידי משרד הבטחון.

להלן סיכום תוצאות ההחלטה לגבי גמלאות שאירים ששולמו בד בבד עם תגמול משרד הבטחון.

שינויים בתשלום התגמול או קיצבת שאירים ששולמו לאמנות (במספרים מוחלטים)

סוג התגמול	סך הכל	התגמול הופסק בעבר	החלטה בעקבות המבצע	
			קצבת שאירים הופסקה**	התגמול הופסק
סך הכל	171	98	50	23
אלמנות נכים	129	98	8	23
אלמנות חיילים	42	-	42	-

\* ל-98 אלמנות נכים הופסק תשלום התגמול עוד לפני המבצע, בתום 36 חדשים. על פי הוראת סעיף 135 לחוק לא היתה אפשרות לנכות מקצבת שאירים את התגמול ששולם בעבר על ידי משרד הבטחון.

\*\* ל-16 אלמנות שהיו עמהן ילדים, לא הופסקה קצבת שאירים של הילדים.

שינויים בהשלמת הכנסה ובגמ"ז של מקבל התגמול במשרד הבטחון

הקבוצה	סך הכל	השלמת הכנסה		ללא שינוי
		ו/או גמ"ז הופסקו	ו/או גמ"ז הוקטן	
סך הכל	386	333	19	34
	(100.0)	(86.3%)	(4.9%)	(8.8%)
הורים שכולים	339	319	9	11
נכים*	43	12	8	23
אלמנות	4	2	2	0

\* מתוכם 17 נכי הבריגדה המקבלים תגמול מהממשלה הבריטית. לנכים אלו נשלח שאלון בר נתבקשו להצהיר על הכנסותיהם.

4א. הערות שמאים

החל ב-1.7.77 נקבע בהסכם ההט"ס, כי בעת קביעת הזכאות להט"ס מובא בחשבון רכוש, גם אם אין הוא מניב הכנסה בפועל. שווי של נכס מקרקעין או מטלטלין, נקבע בהתאם לשומה

האחרונה שנערכה לצורך חישוב מס הרכוש, ואם לא נערכה שומה, שוויו של הנכס נקבע על פי הערכה של שמאי מוסמך. עם המעבר לשיטת תשלום השלמת ההכנסה על פי חוק הבטחת הכנסה, כל הכנסה, שמקורה ברכוש, מנוכה מההכנסה חרלבנטית לעניין השלמת ההכנסה. עם תחילת הפעלתו של ההסדר, הסניפים, שנעזרו בהערכות של שמאים, היו בעיקר סניפים המטפלים במגזרים החקלאיים, שאופיינית להם בעלות על רכוש. כיום יותר ויותר סניפים נעזרים בשמאים גם לצורך הערכת רכוש עירוני.

בארבע השנים האחרונות (5/79-5/83) הועברו לשמאים 758 תיקי זקנה ותיקי שאירים, ובהם תביעות להשלמת הכנסה.

התפלגות ההחלטות שנתקבלו לגבי השלמת הכנסה בעקבות הערכות שמאים

סה"כ	תביעה להשלמת הכנסה נדחתה	נקבעה זכאות להשלמת הכנסה חלקית
במספרים מוחלטים	758	664
באחוזים	100.0	87.6
		94
		12.4

ב. קבוצות שנבדקה הימצאותן בארץ

ב.1. מקבלי גמ"ז

בשלה החשש שיש עולים חדשים שירדו מהארץ אך עדיין ממשיכים לקבל גמ"ז נערכו בשנים 1979 ו-1980 בדיקות נסיוניות של דבר זה.

בניסוי שנערך ב-1979 בסניפים נהריה, כפר סבא, חדרה ופתח-תקוה נחשפו 1.7% מכלל הנחקרים כמקבלי גמ"ז שלא כדין (פירוט אודות הניסוי מצוי בסקר מנהלי מס' 14).

בניסוי האחרון נשלף מקובץ זו"ש מדגם מקרי של 1221 מקבלי גמ"ז בסניפים: ירושלים, נצרת, רחובות ובאר-שבע. למקבלי הגמ"ז נשלחו שאלונים, והם נתבקשו להחזירם למשרד הראשי. השאלונים הממולאים שימשו אישור חיים ואישור נוכחות בארץ.

חלק מהאנשים לא השיבו, וחלקם החזירו שאלון שנתוניו עוררו חשד. במקרים אלה נערכה בדיקה על ידי חוקרי חוץ, או לחילופין בוצעה הפסקת תשלום הגמלה בגלל ניתוק מגע. להלן ממצאי הפעולה.

נסיון איתור של מקבלי גמ"ז

סך הכל נבדקים	א י ת ר ו					הגרו מהארץ
	באמצעות שאלון	ע"י חקירה	בעקבות הפסקת גמלה	לא אותרו	נפטרו	
במספרים מוחלטים	1221	956	82	125	2	13
באחוזים	100.0	78.3	6.7	10.2	0.2	1.1

ממצאי ניסוי זה העלו אפוא ש-1.3% מכלל הנחקרים הם מקבלי גמ"ז שלא כדין. לגבי 1.1% מכלל הנחקרים נתקבל מידע המעיד על הגירה.

בעקבות ממצאי שני הניסויים, אשר הפריכו את החשש הנ"ל ובעקבות העלות הגבוהה של חקירות החוץ והזמן הממושך הנדרש לבדיקה כזו, הוחלט שאין הצדקה לבצע פעולות נוספות מעין אלו בעתיד.

2. ה י ו צ א י ס ד ר ר ה נ מ ל י ס - ב י ק ו ר ת ג ב ו ל ו ת  
 בינואר 1981 הוחל בהפגשת קובץ האוכלוסין של המוסד לבין קובץ ביקורת הגבולות במטרה לקבל מידע על מבוטחים השוהים בחו"ל יותר מחצי שנה וממשיכים לקבל גמלה מהמוסד לביטוח לאומי. ביולי 1982 נשלחו לכל המבוטחים הנ"ל מהמשרד הראשי מכתבים, בהם נתבקשו להצהיר על תאריכי יציאתם וכניסתם לארץ. טפסי ההצהרה הוחזרו על ידי המבוטחים לסניפים, והסניפים נתבקשו לבדוק בכל מקרה ומקרה את השפעת נתוני ההצהרה על הזכאות לקצבה ו/או השלמת הכנסה, תוך כיבוד הנתונים בהצהרה.

בשני הלוחות הבאים מוצגים נתונים השוואתיים של המידע אודות מועדי היציאה מהארץ והכניסה אליה, כפי שהתקבלו ממשטרת הגבולות וממקבל הגמלה עצמו, וכך את תוצאות הפעולה כפי שהן באות לידי ביטוי בשינויים בהיקף הזכאות לקצבה ובשיעורה.

התאמה מלאה בתאריכי היציאה והכניסה לארץ נמצאה ב-150 מקרים מתוך 766 המקרים ששחו בחו"ל, יותר מחצי שנה.

לגבי 49 מקרים נוספים חסר במשטרת הגבולות תאריך כניסה, בשל פער הזמן בין מועד שליפת הנתונים במשטרת הגבולות לבין מועד הבדיקה שנערכה במוסד (כלומר שהיתה כניסה רק לאחר ביצוע הבדיקה). מכאן שרק לגבי 199 מקרים (שהם כ-26% מכלל השוהים בחו"ל יותר מחצי שנה) נמצא מידע תואם בשני המקורות ואילו ב-308 מקרים (שהם 40.2% מכלל השוהים בחו"ל) נתוני היציאה או הכניסה לארץ (או שניהם) בשני המקורות לא היו תואמים.

עובדת המצאם בארץ (של 308 המקרים הנ"ל) אומתה מעל לכל ספק ויש לכך השלכות לגבי זכאותם לקצבה מהמוסד. 67 מקרים נמצאים עדיין בחו"ל תקופה העולה על 6 חדשים ורובם אף יותר מ-10 חדשים.

לגבי קבוצה גדולה של 176 איש (המהווים כ-23%) אין מידע במשטרת הגבולות על שובם ארצה ולא ניתן היה לאמת בשטח עובדה זו. קבוצה זו חשודה בקבלת קצבה שלא כדין פרק זמן ארוך במיוחד.

ההתאמה בין מידע שנמסר ע"י משרת הגבולות למידע שנמסר ע"י היוצא לחו"ל

לא ידוע	עדיין בחו"ל	פטורה בחו"ל	כניסה בתאריכי התאמה	כניסה בתאריך התאמה	אי התאמה	אי התאמה	חוסר תאריך	חוסר תאריך	התאמה	סך הכל
			כניסה בתאריכי התאמה	כניסה בתאריך התאמה	כניסה בתאריך התאמה	כניסה בתאריך התאמה	כניסה בתאריך התאמה	כניסה בתאריך התאמה	כניסה בתאריך התאמה	סך הכל
176	76	16	23	274	11	49	150	766	766	במספרים מוחלטים
23.0	8.7	2.1	3.0	35.8	1.4	6.4	19.6	100.0	100.0	באחוזים

חשודים שהופסקו לזמן מוגבל או ללא חידוש, לפי משך השהייה בחו"ל (במספרים מוחלטים)

	5-0 חודשים	10-6 חודשים	20-11 חודשים	30-21 חודשים	איך	סך הכל
הפסקה לזמן מוגבל חידוש	4	27	9	61	170	766
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	-	-	-	-	170	170
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	3	7	-	25	-	142
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	1	13	2	19	-	90
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	2	4	7	17	-	364
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	6	4	27	9	61	766
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	-	-	-	-	-	170
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	3	-	7	-	25	142
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	1	-	13	2	19	90
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	2	4	7	17	-	364
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	6	4	27	9	61	766
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	-	-	-	-	-	170
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	3	-	7	-	25	142
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	1	-	13	2	19	90
הפסקה לזמן מוגבל חידוש מוגבל חידוש	2	4	7	17	-	364

מתוך 766 המקרים שנחקרו לא חל שינוי בתשלום ב-170 מקרים בלבד (שהם כ-22%). 596 איש (כ-78%) נמצאו בלתי זכאים לגמלה או להשלמת הכנסה בתקופת ההיעדרות מהארץ. לרובם הופסקה השלמת ההכנסה בלבד. ב-398 מבין 596 המקרים המופסקים, הפסקת התשלום היתה מוגבלת לזמן קצוב, וזכאותם מתחדשת עם השיבה ארצה. כ-65% מכלל האנשים, שקצבתם הופסקה, נמצאו בלתי זכאים לתשלום במשך תקופה שאינה עולה על 10 חדשים. רק ל-8% מכלל המקרים שולמה קצבה או השלמת הכנסה שלא כדין במשך יותר מ-20 חדשים.

### ג. קבוצות שזכאותן צומצמה עקב שינויי חוק

#### ג.1. תיקון מס' 41 לחוק

תיקון מס' 41 לחוק, שנכנס לתוקף ב-1.2.81, חייב טיפול במספר קבוצות שתנאי זכאותן השתנו. לגבי חלק מהקבוצות התחייב טיפול, שהביא לקיצוץ הזכויות, ולגבי חלק אחר התחייב טיפול שהביא להרחבת זכויות. להלן סוגי הקבוצות, לגביהן התחייב קיצוץ זכויות:

#### ג.1 א י ל ד י ס נ ש ו א י ס - ת י ק ו נ ס ע י פ 1 ל ח ו ק

על פי הסעיף המתוקן נער ונערה נשואים אינם נחשבים יותר כילדים. אי לכך התחייבה הפסקת זכאותו של כל ילד ממדין זכר המוגדר כנשוי. הסניפים קיבלו את רשימת המקרים (סה"כ 14), והפסיקו את תשלום התוספת עבור 13 ילדים זכאים. בת אחת נשואה נשארה זכאית.

#### ג.1 ב ב ל ת י ז כ א י ס ל כ ל כ ל ע צ מ ס - ס ע י פ 15 ו ס ע י פ 17 ל ח ו ק

על פי התיקון לסעיפים הנ"ל, בוטלו כל זכויותיהם של אלה שהוגדרו כבלתי מסוגלים לכלכל עצמם. סך הכל התחייב טיפול ב-982 מקרים לפי החלוקה הבאה:

- ילדים בלתי מסוגלים - 909 מקרים.

- בני זוג בלתי מסוגלים - 73 מקרים.

במקרים שלא היתה סיבת זכאות אחרת, הופסקה בסניפים הקצבה או תוספת הקצבה, ו"הבלתי מסוגלים" הופנו לענף נכות למצות את זכאותם שם.



במעקב שנערך נתברר כי ברוב המקרים נשאר בני זוג בלתי מסוגלים בגדר זכאים לתוספת קצבה בגלל גילם והכנסתם. באשר לילדים, בדיקה מדגמית בענף נכות העלתה כי 71.2% מהילדים הבלתי מסוגלים הגישו תביעה בענף נכות, ו-28.8% לא הגישו תביעה. בסה"כ אושרו קצבאות נכות ל-32.7% מכלל המופסקים, שהם כ-300 מקרים, ואילו תביעותיהם של 38.5% נדחו. סיבות הדחיה היו, בין השאר, הימצאות במוסד שהחזקתו על חשבון הציבור, אחרז נכות רפואי נמוך, הכנסות מעבר למותר והתיישנות.

גג בני זוג בגיל מותנה - סעיף 17(1) אר (3) לחוק לפני תיקוני סעיפי החוק הנ"ל נחשב בן זוג בגיל זקנה מותנה כתלוי, ללא מבחן הכנסות. מאז כניסת החוק המתוקן לתוקף, מתחייב מבחן הכנסות לעניין הגדרת תלוי ולעניין תשלום תוספת בעד בן זוג, שעדיין לא הגיע לגיל זקנה מוחלט.

לצורך בדיקת האוכלוסייה הזכאית נשלפו מהקובץ 4918 בני זוג בגיל זקנה מותנה לפי:

- נשים, עבורן משתלמת תוספת קצבה - 4066 מקרים.

- גברים, עבורם משתלמת תוספת קצבה - 852 מקרים.

בכל המקרים נבחנה הכנסת התלוי ע"י הסניפים על פי נתוני התיק. אם ההכנסה לא עלתה על סכום המתקבל לפי פרט 1 של לוח ב', התוספת הושארה כפי שהיא. בשלב הראשון הושארה התוספת של 3520 נשים ושל 54 גברים.

ביתר המקרים, שהכנסתם כפי שנצטיירה מנתוני התיק עלתה על סכום המתקבל לפי פרט 1 של לוח ב', הופסקה התוספת. במקרים של הפסקת התוספת, כאשר הזכאי לקצבה היה גם הוא בגיל המותנה, התחייבה גם בחינת זכאותו לקצבה בשים לב להכנסת המקסימום, לפי סעיף 12 לחוק, בהתאם למספר התלויים. כתוצאה מהפסקת התוספת עבור בן הזוג בחלק מהמקרים הוגשה תביעה על ידי התלוי לקצבת זקנה בזכות עצמו, והיא אושרה.

בעקבות הפסקת התוספת, חלק ממקבלי הקצבה הופיעו בסניף והמציאו אישורי הכנסה, אשר חיברו במקרים מסוימים את חידושי התוספת או אישור קצבה לבן הזוג. להלן לוחות המציגים את תוצאת הפעולה בקרב נשים ובעלים, שהתוספת עבורם הופסקה.

הגשת תביעות חדשות עבור נשים שהתוספת/קצבה הופסקה להן (במספרים מוחלטים)

הוגשה תביעה חדשה						לא	סך	
לא חודשה קצבת המבוטח	חודשה קצבת המבוטח	לא חודשה התוספת	חודשה התוספת	אושרה ק"ז לאישה	סך הכל	נתקבלה תביעה חדשה	הכל* הופסקו	
19	2	23	83	72	199	307	506	סך הכל
-	-	23	83	72	178	307	485	הכנסת האישה עולה על המותר, והתוספת הופסקה
19	2	-	-	-	21	-	21	הכנסת האישה והכנסת המבוטח עולה על המותר וכל הקצבה הופסקה

\* לא כולל 40 מקרי פטירה.

הגשת תביעות חדשות עבור גברים שהתוספת/קצבה הופסקה להם (במספרים מוחלטים)

הוגשה תביעה חדשה						לא	סך	
לא חודשה קצבת המבוטח	חודשה קצבת המבוטח	לא חודשה התוספת	חודשה התוספת	אושרה ק"ז לבעל	סך הכל	נתקבלה תביעה חדשה	הכל* הופסקו	
8	-	44	29	127	208	585	793	סך הכל
-	-	44	29	127	200	573	773	הכנסת הבעל עולה על המותר והתוספת הופסקה
8	-	-	-	-	8	12	20	הכנסת הבעל והכנסת המבוטח עולה על המותר, וכל הקצבה הופסקה

\* לא כולל 5 מקרי פטירה.

הסיכום הוא, אפוא, כדלקמן:

- א. על פי בדיקה שנערכה בתיקיהם של 4066 מקרים, בהם שולמה תוספת עבור אישה בגיל זקנה מותנה, נמצא כי 3520 נשים (86.6% מהם) נשארו בגדר תלויות, מכיוון שהכנסתן לא עלתה על המותר.
- ב. ל-506 נשים שהן 12.4% מכלל הנשים, הופסקה התוספת מכיוון שהכנסתן, כפי שבאה לידי ביטוי בתביעת הכעל לק"ז, עלתה על המותר. 307 נשים מתוכן לא הגיבו על החפסקה ולא הגישו תביעה חדשה. יש להניח, שהכנסותיהן בפועל אכן עולות על המקסימום, ולכן הן לא הגיבו על החפסקה.
- ג. 199 נשים מתוך 506 הנשים, שהתוספת עבורן הופסקה, הגישו תביעה חדשה תוך המצאת אישורי הכנסה. ב-85 מקרים חודשה התוספת או הקצבה שהופסקה, וב-72 מקרים אושרה לאישה קצבת זקנה בזכות עצמה.
- ד. על פי בדיקה שנערכה בתיקיהם של 852 מקרים, בהם שולמה תוספת עבור בעל בגיל זקנה מותנה, נמצא כי 54 בעלים (6.3% מהם) נשארו בגדר תלויים, מכיוון שהכנסתם לא עלתה על המותר ובעת ובעונה אחת לא היו זכאים לק"ז בזכות עצמם.
- ה. ל-793 גברים, שהם 93% מכלל הבעלים עבורם משולמת תוספת, הופסקה התוספת. 585 מהם לא הגישו תביעה חדשה.
- ו. 208 מקרב 793 הבעלים, שהתוספת עבורם הופסקה, הגישו תביעה חדשה. ל-127 אושרה ק"ז בזכות עצמם, ול-29 חודשה התוספת.
- ז. נסופה של הפעולה נותרו בקרב הנשים "התלויות" 349 נשים שלגביהן הופסקה התוספת כשב-19 מקרים הקצבה כולה הופסקה. ומקרב 793 הבעלים "התלויים" נותרו 637 מקרים מופסקים ואצל 20 מהם הופסקה הקצבה גם לאישה.

2ג' מעבר מהמכס ההט"ס לחוק הבטחת הכנסה

2גא. שינויים מרכזיים בעקבות חוק הבטחת הכנסה חוק הבטחת הכנסה כולל שני תנאים מרכזיים של זכאות לגמלה. מבחן הכנסות ומבחן תעסוקה. למבחן ההכנסות השפעות מרחיקות לכת על עצם הזכאות לגמלה ועל גובהה. חוק הבטחת הכנסה הנהיג שינויים רבים בתחום זה בהשוואה למערך הקודם של ההטבה הסוציאלית. השינויים המרכזיים מפורטים להלן:

(1) רמת ההכנסה המותרת לקבלת מלוא ההשלמה (או ההכנסה הבלתי נחשבת, "דיסריגרד")

מערכת ההטבה הסוציאלית היקנתה זכאות להטבה סוציאלית מלאה כאשר ההכנסה הנוספת לקצבת הזקנה והשאריות לא עלתה על 16% אצל יחיד או על 24% אצל מי שיש עמו תלויים. רמות אלה חפפו את שיעורי קצבת הזקנה ליחיד ולזוג. על פי חוק הבטחת הכנסה חלה ירידה משמעותית בשיעור ההכנסה המותרת. ההכנסה המותרת ליחיד נקבעה ברמה של 13%, של מי שיש עמו תלויים גם היא 13%, ובמקרים מסויימים 17%, לעומת 24%, כאמור, על פי המתכונת הקודמת. כלומר שיש כאן הרעה ניכרת, במיוחד לגבי קשישים ואלמנות, שהם ראשי משפחה.

(2) מקור ההכנסה

במערכת ההטבה הסוציאלית התייחסה ההכנסה המותרת לקבלת מלוא ההט"ס לכל סוגי ההכנסה, מבלי להבחין במקור ההכנסה; עבודה, פנסיה או הכנסות אחרות. חוק הבטחת הכנסה התמיר בתחום זה מאחר שההכנסה המותרת צומצמה להכנסות מעבודה ומפנסיה בלבד. כל ההכנסות האחרות, כגון: שכר דירה, רנטות, רכוש, ריבית וכו' מנוכות מהגמלה כבר מהשקל הראשון. אמנם נכון, שמקורות ההכנסה העיקריים של הקשישים הם עבודה ופנסיה, אך ההשפעה המצטברת של הורדת שיעור ההכנסה המותרת וצמצום מקורות ההכנסה המותרים יש בהם כדי לפגוע בצורה ניכרת.

(3) ניכורי רכיבי קצבה שונים על פי חוק הביטוח הלאומי מהגמלה להבטחת הכנסה

במערכת ההטבה הסוציאלית שולמה בנוסף על ההכנסה המינימלית המובטחת תוספת דחית פרישה המוענקת למי שדחה את פרישתו מעבר לגיל המזכה בקצבת זקנה (60 באישה ו-65 בגבר).

מתוך כוונה לתת בכך ביטוי לזכויות הנוספות, שאדם צבר בזכות עבודתו. הוא הדין גם לגבי תוספת הוותק בגין ילדיו של הזכאילקצבה. חוק הבטחת ההכנסה מתייחס לתוספות אלו כאל קצבה לכל דבר, ומכאן שבכל מקרה השלמת ההכנסה על פי חוק הבטחת ההכנסה קטנה מסכום התוספות האלו.

שיעור הגמלה להבטחת הכנסה, בשיעור המוגדל, זהה בדרך כלל לשיעור ההכנסה המינימאלית המובטחת במערכת הקודמת. חוק הבטחת הכנסה הגדיר שתי רמות גמלה, השיעור הרגיל והשיעור המוגדל, כאשר השיעור המוגדל משולם לזכאי שמלאו לו 65 בגבר, או 60 באישה, וכן לאלמנות עם ילדים. כלומר שכל מקבלי קצבות הזקנה ומקבלי קצבות השאירים, שגיל הזכאי הוא למעלה מ-60, או אלמנה שיש עמה ילד מקבלים הקצבה בשיעור המוגדל. המערכת החדשה פוגעת בעיקר במקבלות קצבת השאירים ללא ילדים שהן מתחת לגיל 60 ושבשנתיים הראשונות לזכאותן, תקבלנה את השיעור הרגיל ולא את השיעור המוגדל, באלמנים עם ילדים, שבעבר היו זכאים לגמלה זהה לזו של אלמנות, ואילו כיום יהיו זכאים בשנתיים הראשונות לגמלה בשיעור הרגיל. התנאים החדשים חייבו ביצוע שינויים בקרב אוכלוסיית מקבלי ההטבה הסוציאלית. השינויים בוצעו באופן ממוכן.

גב. השלכות חוק הבטחת הכנסה על היקף הקשישים והאלמנות הזכאים להשלמת הכנסה הכללים החדשים שנקבעו בחוק הבטחת הכנסה, במיוחד בכל הנוגע לשינויים במבחן ההכנסה, וההתייחסות לסוגי ההכנסה השפיעו על היקף הזכאות ועל רמת הזכאות להשלמת הכנסה של 3 הקבוצות העיקריות הבאות:

(1) אלו כל יוסי, שזכאותן להשלמת הכנסה נשללה לחלוטין

על אלה נמנים בעיקר מקבלי קצבות זקנה ושאירים שיש להם הכנסה מעבודה ומפנסיה בנוסף על קצבת הביטוח הלאומי בשיעור העולה על רמת ההכנסה המותרת על פי החוק החדש. אלה היו זכאים במערכת הקודמת בעיקר להטבה סוציאלית יחסית. המערכת החדשה, שהקטינה

את סכום ההכנסה המותרת שללה מהם את הזכאות להשלמת הכנסה, והם יצאו כליל ממעגל הזכאות. אוכלוסייה זו מונה כ-6,700 קשישים ואלמנות, והיא כ-4.5% מכלל אלה שהיו זכאים להטבה סוציאלית. יודגש, ששלידת הזכאות להשלמת הכנסה אינה משפיעה על רמת ההכנסה השוטפת של המשפחה בלבד, אלא גם על זכויות והטבות שונות הנלוות לזכאות זו, כגון: ביטוח רפואי, הנחות במסים עירוניים, באגרת רדיו וטלביזיה, בשכר דירה בדיור הציבורי ועוד. מכאן, שאוכלוסייה זו היא הנפגעת העיקרית מחוק הבטחת הכנסה. מתוך 6,700 מקבלי הטבה סוציאלית, שזכאותם נשללה בגין קבלת חוק הבטחת הכנסה, 3,200 היו מבוטחים גם בביטוח הרפואי. שלילת הזכאות להשלמת הכנסה שוללת, לכאורה, גם את הזכאות לביטוח רפואי, והם עלולים היו להימצא במצב של היעדר כיסוי של ביטוח רפואי. בעייה זו באה על פתרונה כשהוסכם עם משרד האוצר שהזכאות של אלו שהיו זכאים לביטוח רפואי מכוח הסכם ההטבה הסוציאלית תישמר גם בעתיד כל עוד מתקיימים בהם התנאים הקודמים.

להלן מספר מאפיינים של האוכלוסייה, שזכאותה להשלמת הכנסה נשללה:

- אחד האפיונים הבולטים של הקבוצה שנפגעה ביותר, יחסית, מהנהגת חוק הבטחת הכנסה הוא היותה אוכלוסייה נשואה, לרוב משפחה קשישה הכוללת שני בני זוג. ממצא זה היה צפוי לאור העובדה, שהקטנת ההכנסה המותרת לצורך קביעת הזכאות היתה חריפה יותר לגביה, שכן היא ירדה מרמה של 24% לפי הסכם ההטבה הסוציאלית לרמה של 13% (לעיתים 17%) לפי חוק הבטחת הכנסה. בלוח הבא ניתן לראות שכ-63% מכלל המופסקים הם נשואים, בעוד שבכלל אוכלוסיית מקבלי השלמת הכנסה מגיעים לכ-35% בלבד.

הפגיעה בבודדים קטנה יותר, יחסית, מאחר שגם לגביהם צמצום ההכנסה המותרת היה מתון יותר (13% במקום 16%), כפי שנראה בלוח הבא.

קשישים ושאירים, שזכאותם להשלמה הופסקה, לפי רמת הכנסתם והרכב המשפחה

התפלגות כלל מקבלי השלמת הכנסה באחוזים	משוללי השלמת הכנסה לפי רמת ההכנסה (באחוזים)					סך - הכל		הרכב המשפחה
	יותר מ-24%	17%	16%	עד 16%	סך הכל	מספרים מוחלטים	אחוזים	
100.0	60.0	29.2	2.8	7.4	100.0	100.0	6,692	סך הכל
33.0	68.3	24.5	2.6	4.6	100.0	56.8	3,801	שני בני זוג
2.0	81.0	15.9	-	3.1	100.0	6.6	441	זוג עם ילדים
52.6	38.9	40.4	4.8	15.9	100.0	28.2	1,890	אלמן
3.4	77.3	22.7	-	-	100.0	4.6	308	אלמנה עם ילדים
5.5	46.2	53.8	-	-	100.0	2.0	133	גרוש/נפרד
3.1	57.9	42.1	-	-	100.0	1.4	91	רווק
0.4	50.0	50.0	-	-	100.0	0.4	28	ילדים בלבד

למרבית המופסקים ישנה הכנסה נוספת מחוץ לקצבת הביטוח הלאומי ברמה ששללה גם על פי השיטה הקודמת זכאות להטבה סוציאלית מלאה. רובם היו זכאים להט"ס חלקי בשל קיום הכנסות נוספות. 60% מכלל המופסקים נהנים מהכנסה נוספת העולה על 25% מהשכר הממוצע במשק. אולם כ-20% מהמופסקים הינם בעלי הכנסות נוספות נמוכות ביותר שהיו זכאים בעבר להטבה סוציאלית משלימה אך הוראות החוק החדש הוציאו אותם ממעגל הזכאים. אלה הם, כנראה, אנשים שהיו זכאים להשלמת הכנסה חלקית, וההוראה בחוק הבטחת ההכנסה, לפיה גם תוספת דחית הפרישה נחשבת לקצבה לכל דבר והיא מנוכה במלואה מהגמלה להבטחת הכנסה, שללה מהם את הזכאות כליל. גורם חשוב נוסף, שיש לו השפעה רבה על כך הוא ניכוד כל הכנסה אחרת, חוץ מפנסיה ועבודה, כבר מהשקל הראשון מהשלמת ההכנסה, דהיינו בטול הדיסריגרד לגבי הכנסות שלא מעבודה.

- בדיקת המופסקים לפי סוג הקצבה מראה, שהפגיעה העיקרית היתה בקרב מקבלי קצבת הזקנה. לפי החוק, אלה מונים כ-80% מכלל המופסקים, לעומת משקלם היחסי בקרב האוכלוסייה הזכאית להשלמת הכנסה המגיע לכדי 54% בלבד. משקל אלמנות השאירים בקרב המופסקים מגיע לכדי 16%, כלומר אחוז שהוא נמוך ממשקלם באוכלוסיית הזכאים (26%). מאידך גיסא הפגיעה בקרב עולים חדשים היתה שולית, והתייחסה רק לבעלי הכנסות נוספות העולות על ההכנסה המותרת. מגמה זו מוסברת על ידי קיום מקורות הכנסה נוספים בשכיחות גבוהה יותר אצל מבוטחים לפי חוק, ועל ידי משקלם הגדול יותר של הנשואים בקרב קבוצה זו בהשוואה לשאירים ולעולים החדשים. פירוט יתר מוצג בלוח להלן:

קשישים ושאירים, שזכאותם להשלמת הכנסה הופסקה, לפי רמת הכנסתם ולפי סוג הקצבה הבסיסית

סוג הקצבה	סך - הכל		משולל השלמת הכנסה לפי רמת ההכנסה - (באחוזים)				התפלגות כלל מקבלי השלמת הכנסה (באחוזים)
	מספרים מוחלטים	אחוזים	סך הכל	עד 16%	16%-17%	17%-24%	
סך הכל	6,692	100.0	100.0	7.4	2.8	29.2	60.6
זקנה	5,411	80.9	100.0	8.9	3.2	27.4	60.5
שאירים	1,078	16.1	100.0	0.6	1.3	42.9	55.2
גמלאות שלא מן המניין	203	3.0	100.0	-	-	3.4	96.6

(2) אוכלוסייה שרמת זכאותה להשלמת הכנסה צומצמה בשל קיומם הכנסות

הקטנת רמת ההכנסה המותרת לקבלת השלמת הכנסה פגעה בכ-9,000 גמלאים, שהיו זכאים בעבר להטבה סוציאלית מלאה או חלקית, וכיום זכאים להשלמת הכנסה בשיעור קטן יותר. קבוצה זו מהווה כ-5.7% מכלל הזכאים להשלמת הכנסה. מן הראוי להדגיש, שפגיעה זו קלה, יחסית, כאשר רוב הזכאים נהנה מהכנסה נוספת מחוץ לקצבת הביטוח הלאומי העולה על תקרת ההכנסה המותרת לפי החוק, ועצם הישארותם במעגל הזכאות מבטיחה להם את כל ההטבות הנלוות לזכאות זו, ובמיוחד את הזכות לביטוח רפואי מלא.



(3) אוכלוסייה, שרמת הקצבה בתוספת השלמת ההכנסה נפגעה

אוכלוסייה זו מונה כ-16 אלף גמלאים שהיו זכאים להטבה סוציאלית על פי ההסדרים הקודמים, אך הקיצבה שהם קבלו יחד עם ההטבה הסוציאלית היתה גבוהה מרמת הגמלה להבטחת הכנסה בשל היותם זכאים למרכיבי קצבה נוספים, שלא היו חלק מההכנסה המינימאלית המובטחת, כגון: תוספת דחית פרישה ותוספת רותק בגין ילדים. אוכלוסייה זו מונה כ-10% מכלל הזכאים להשלמת הכנסה. רמת ההכנסה המובטחת לה שווה גם היום לגובה הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור המוגדל באמצעות קצבת הזיקנה והשאיירים בתוספת השלמת ההפנסה. הפגיעה באוכלוסייה זו הנה קלה, יחסית, ומתבטאת בעיקר בשלילת "עודף" הגמלה ששולם לה בעבר כביטוי לזכויות הביטוחיות, שהיא רכשה בשל דחית פרישה והימנעות מקבלת הקצבה בגיל המזכה בקצבת זקנה. מובן, שכל הזכויות הנלוות המוקנות למקבל השלמת הכנסה (ביטוח רפואי, שכר דירה, ארנונה וכו') לא נפגעו במאומה. בלוח הבא ניתן לראות שלמעלה ממחצית האוכלוסייה נעדרת הכנסה כל שהיא מחוץ לקצבת המוסד לביטוח לאומי, וליתר יש הכנסות צנועות ממקורות שונים.

קשישים ושאיירים, שרמת זכאותם לקצבה בתוספת השלמת הכנסה צומצמה, לפי מקור הכנסה ורמת הכנסה

מקור הכנסה	רמת ההכנסה - כאחוז מהשכר הממוצע						סך הכל	מספרים מוחלטים
	ללא הכנסה	מ-24%	17%	16%	13%-16%	עד 16%		
סך הכל	50.0	4.6	27.6	6.4	7.1	11.4	100.0	15,847
מעבודה	-	26.6	56.0	8.2	3.7	9.2	100.0	1,417
לא מעבודה	-	5.1	54.9	13.9	16.9	26.1	100.0	6,370
פנסיה ועבודה	-	22.2	55.6	11.1	-	11.1	100.0	117
פנסיה ואחרות	-	-	50.0	-	-	50.0	100.0	26
ללא הכנסה	100.0	-	-	-	-	-	100.0	7,917

(4) א ו כ ל ו ס י ל י ה ש ז כ א ו ת ה מ ו ר ת נ י ת ב ק י ר ס  
מ ב ח ז ת ע ס ו ק ה

על פי חוק הבטחת הכנסה מותנית הזכאות להשלמת הכנסה בקבוצות מסוימות, במבחן תעסוקה של התובע השלמת הכנסה או של בן זוגו. מבחן התעסוקה, שהוא בעל חשיבות רבה לאוכלוסייה בגיל העבודה ומהווה תנאי עקרוני בתפיסה הבסיסית המונחת ביסוד החוק, איננו משמעותי לגבי אוכלוסיית הקשישים והשאיירים שרובם פטורים ממבחן זה, ונגיעתו היא רק באלמנות ללא ילדים ובנשים הנשואות לבעלים שאינם זכאים עדיין לקבל קיצבת זיקנה.

לצורך מימוש החוק, נשלפו באפריל 1982 מקובץ זו"ש כל הקבוצות שהוגדרו בחוק כחייבות במבחן תעסוקה, והן:

(א)	אלמנים שלא מלאו להם 65 שנה	61 מקרים
(ב)	אלמנות שטרם מלאו להן 60 ללא ילדים	92 מקרים
(ג)	נשים מקבלות ק"ז הנשואות לבעל שטרם מלאו לו 65 שנה	7 מקרים
	סך הכל	160 מקרים

לכל החייבים במבחן תעסוקה נשלחו מכתבים המודיעים על החובה לפנות לשירות התעסוקה, למצוא עבודה או לחילופין להמציא את האישור המתאים משירות התעסוקה.

מצב הקבוצות שנדרשו לעבור מבחן תעסוקה (במספרים מוחלטים)

סך הכל	עמדו במבחן תעסוקה	לא עמדו במבחן תעסוקה	לא חייבים במבחן תעסוקה להשלמת הכנסה	לא זכאים לפטור
160	38	95	18	8

אצל 38 גמלאים, שזכאותם להשלמת הכנסה נבדקה על פי מבחן תעסוקה, לא חל כל שינוי בזכאותם מכיוון שהם לא ניתנו להשמה, או לא נמצאה להם עבודה.

95 אנשים מאלה שהופנו לשירות התעסוקה, לא עמדו במבחן התעסוקה, אם בשל אי התייצבותם בשירות התעסוקה ואם בשל סירובם לקבל את העבודה שהוצעה להם. לכן הופסקה להם השלמת ההכנסה.

#### פרק ב' - פעולות ומבצעים למימוש זכויות

כאמור, במישור הפעולות שנועדו להביא למיצוי זכויות כבמישור הפעולות שנועדו למנוע תשלומים לבלתי זכאים, ננקטות פעולות שגרתיות ופעולות בלתי שגרתיות. בין הפעולות השגרתיות למען מיצוי זכויות נמנים, למשל: משלוח הודעות לאלמנות על זכות ילדיהן לדמי מחיה, או משלוח אישורים שנתיים המאפשר למבוטחים, שקצבתם כוללת השלמת הכנסה, לקבל הנחות ופטורים במוסדות אחרים. כמו כן פועל השירות ליעוץ לקשיש ברוב סניפי המוסד. השירות ניתן על ידי מתנדבים כולל יעוץ לקשישים בתחומים שונים, ובעיקר בתחום של מימוש זכויות בביטוח הלאומי ובמוסדות אחרים בקהילה.

בפרק זה תיסקר הפעילות הבלתי שגרתית שננקטה בארבע השנים האחרונות. הפעילות התמקדה ביישום תיקוני חוק ותקנות ובניסוי המלווה במעקב מחקרי.

#### 1. יישום תיקוני חוק ותקנות

##### א. תיקון מס' 41 לחוק

תיקון מס' 41, שנכנס לתוקפו בפברואר 1981, הביא להרחבת זכויות של שתי קבוצות והן:

##### א.1 נשים שצברו תקופת אכשרה

תיקון מס' 41 קבע, כי במקום תקופת האכשרה של 60 חודשים רצופים תבוא תקופת אכשרה של 60 חודשים, בין אם הם רצופים ובין אם אינם רצופים, תוך 10 השנים שקדמו לגיל המזכה בקצבת זקנה.

בעקבות התיקון הוחלט לאתר נשים, שתביעתן לקצבת זקנה נדחתה בגלל היעדר תקופת אכשרה. מכיוון שבעת ביצוע שליפת נשים אלה מקובץ זו"ש נערך מעקב תביעות אוטומטי

רק בסניפים של רמת גן, ורחובות, היתה אפשרות לאתר נשים רק בשני סניפים אלני. בסך הכל אותרו 198 נשים, שתביעתן נדחתה, ועל פי נתוני התיק הן צברו, לכאורה, תקופת אכשרה מספקת לפי החוק המתוקן. לנשים אלו נשלח טופס תביעה לקצבת זקנה בעירוף מכתב הסבר על תנאי הזכאות החדשים.

קיומה ואי קיומה של תקופת אכשרה אצל נשים שתביעתן לק"ז נדחתה

סה"כ נשים שתביעתן נדחתה	לא קיימת תקופת אכשרה	קיימת תקופת אכשרה		
		סה"כ	לא הוגשה תביעה לק"ז	הוגשה תביעה ונדחתה
198	160	38	4	1

2א. ילדים מנישואים שונים - תיקון סעיף 25א' לחוק

עד לתיקון החוק, כאשר נפטר מבוטח ולא הניח אלמנה אך הניח ילדים מנישואים שונים, זכו רק שני ילדיו הבכירים, לקצבת שאירים. הסעיף המתוקן קבע, כי מבוטח שהניח אחריו ילדים מנישואין שונים, יהיו שני הילדים הראשונים מכל נישואין זכאים לקצבת שאירים. התיקון חייב לאתר ילדים שלא קיבלו קצבת שאירים בגלל המצאם של ילדים בכירים מהם מנישואים אחרים. לשם כך הוזמנו מהקובץ כל רשומות השאירים הפעילות שבהן המבוטח ממין זכר ויש ילדים ללא אלמנה זכאית.

מתוך 210 רשומות כאלו, שהיתה סבירות לאתר בהן ילדים מנישואים שונים, אותרו 26 קבוצות של ילדים מנישואים שונים, ולהם אושרה קצבת שאירים. בחלק מהקבוצות אושרה קצבת שאירים לילד אחד, ובחלקן לשני ילדים.

ב. בדיקת זכאות לקצבת זקנה בקרב נשים שקיבלו קצבת נכות

בעקבות תיקון תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח ברשות) מיום 30.7.82, שעיקרו הרחבת זכאותה של עקרת בית נכה לקצבת זקנה בהגיעה לגיל 60, אותרו כל הנשים שקיבלו קצבת נכות צמיתה

של 75% ומעלה, לפחות במשך שנה, בתקופה מ-1.4.77 ועד למועד ביצוע שליפת נשים אלו מקובץ הנכות (באוקטובר 1982).

לכל הנשים, שלא אושרה להן קצבת זקנה נשלחו טפסי תביעה לקצבת זקנה בתוספת מכתב המסביר את זכאותן, לכאורה לקצבת זקנה. בסך הכל נשלחו תביעות ל-318 נשים.

הגשת תביעות לק"ז ע"י נשים נכות

סך הנשים הכל	הוגשו תביעות		לא הוגשו תביעות	המכתבים חזרו בדואר
	אושרו	נדחו		
318	181	10	125	2
100.0	56.9	3.1	39.3	0.6

2. ייזום תביעות לקצבת זקנה - ניסוי מחקרי

בעקבות פניות מהציבור והצעות שהועלו במוסד בעניין יוזמת הגשת תביעות לקצבת זקנה על ידי המוסד - כדי לצמצם תופעה של שיהוי ושל אי מיצוי זכויות, הוחלט על עריכת ניסוי לבדיקת תהליך שגרתי של יוזמת הגשת תביעות על ידי המוסד. נבחרו שלושה סניפים לצורך ביצוע הניסוי: ירושלים, חיפה ורמת-גן. הנתונים אודות הקשישים נשלפו מקובץ האוכלוסין במשך שלושה חדשים, החל באפריל 1983, בוצע פניות אחת לחודש לקשישים המתקרבים לגיל זקנה. הפניה כללה מכתב, שבו פורטו תנאי הזכאות לקצבת זקנה בגיל מותנה, עם הסבר על אופן הגשת התביעה.

הסניפים נתבקשו לטפל בתביעות שתוגשנה ולדווח על תוצאות הטיפול.

הניסוי נמצא עדיין בשלבי בצוע ולכן מוצגים להלן סיכומי ביניים על התוצאות שנתקבלו עד סוף ספטמבר 1983.

הגשת תביעות לקצבת זקנה בעקבות יוזמת המוסד לביטוח לאומי

סך כל הקשישים שקבלו פנייה מהמוסד	הגישו תביעות עד כה		דואר חוזר	הודיעו שאינן כעת מקום להגשת תביעה	עדיין לא הגישו או טרם התקבל דיווח
	סה"כ	נדחו			
1169	400	337	253	9	507
100.0	34.2	84.2	21.6	0.8	43.4

במספרים מוחלטים

באחוזים

הסיבות לדחייה מוצגות בלוח הבא.

סיבות הדחייה (במספרים מוחלטים)

סה"כ דחיות	חוסר ביטוח	היעדר תקופת אכשרה	הכנסות מעל המותר	סיבה אחרת
63	6	34	21	2

בסיכום הסופי יימסר מידע על שיעור הקשישים, שלא היו ממצים את זכותם לקצבת זקנה כלל או במועד הזכאות, אילולא פניית המוסד אליהם. כמו כן תיערך השוואה של שיעור הגשת תביעות לק"ז לשיעור המקביל באותה תקופה בשנה הקודמת. כך תיבדקנה המטלות המינהליות הכרוכות בתהליך שגרתי של ייזום תביעות על ידי המוסד.

**פרק ג' - פעולות בתהליך ביצוע ובתהליך תכנון**

חלקן של הפעולות המפורטות להלן מצוי בשלבי ביצוע, וחלקן מתוכנן להתבצע בחודשים הקרובים. עם השלמתן ידווחו התוצאות בדו"ח נפרד.

**1. פעולות למניעת תשלום לבלתי זכאים**

א. מ ק ב ל י פ נ ס י ה מ ה מ ר כ ז ל ש ל ט ו ר ן מ ק ר מ י

ממרכז השלטון המקומי נתקבלו נתונים של בעלי פנסיה מהרשויות המקומיות והעיריות להוציא את עיריית תל-אביב ועיריית ירושלים. בהפגשה של נתונים אלה עם הנתונים על

מקבלי השלמת הכנסה, וגמלה מיוחדת נתקבלו 1236 מקרים. החומר הועבר לטיפול הסניפים בראשית פברואר 1983. הסניפים נתבקשו לבדוק מחדש את הזכאות להשלמת הכנסה על פי נתוני הפנסיה שנמסרו.

ב. מקבלי פנסיה מעיריית תל-אביב ועיריית ירושלים נתקבלו על פי הזמנתנו נתונים על בעלי פנסיה. בהפגשת

נתונים אלה עם הנתונים על מקבלי השלמת הכנסה וגמלאות מיוחדות במוסד נתקבלו 245 מקרים. המקרים הועברו לטיפול הסניפים בתחילת מאי 1983.

ג. היוצאים את ישראל דרך גשרי הירדן

במרץ 1983 נתקבלו ממשרד הבטחון נתונים אודות אנשים שעזבו את ישראל דרך גשרי הירדן, שלא שבו עד אז ארצה, ושתקופת היעדרותם מהארץ עולה על 8 חודשים. סה"כ אותרו 108 מקרים. רוב המקרים הללו הם בתחום טיפולם של הסניפים מזרח-ירושלים ונצרת. הסניפים נתבקשו לבדוק את הזכאות לקצבה ולהשלמת הכנסה על פי המידע של היעדרות מהארץ. בחלק מהמקרים התחייבה הזמנת ה"יוצא" לסניף, על מנת לבחון האם שב בינתיים לארץ ולאמת את תאריכי היציאה והשיבה. לאחר פעולה זו יתקבלו נתונים כאלה אחת לחדשים, והטיפול בהם ייערך באופן שוטף.

2. פעולות למיצוי זכויות

א. ייזום תביעות לקצבת שאירים

במקביל לפעולה לייזום תביעות לקצבת זקנה, הנמצאת כאמור בעיצומה, מתוכנן גם ביצוע ניסוי של משלוח הודעות בדבר הצורך בהגשת תביעה לקצבת שאירים על ידי אלה שבן זוגם נפטר בחודש מסוים. בתכנון הפעולה נתגלו קשיים ומגבלות, הנובעים בעיקר מכך שהפעולה מבוססת על נתוני מרשם התושבים, שאינם אמינים באופן מוחלט. בגלל רגישות הנושא ומחמת החשש מפני פנייה ל"שאיירי" של מי שבעצם לא נפטר, התחייב עריכת חלק מהניסוי באמצעות פוקדים שיבקרו בבית הנפטל.

ב. אלמננים עם ילדים

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אודות מספר האלמננים עם ילדים, שנשותיהן עבדו, הושוו עם נתוני קובץ זר"ש על מספר אלמננים עם ילדים מקבלי קצבת שאירים. ההשוואה העלתה פער גדול המצביע, לכאורה, על אי מיצוי הזכויות של אלמננים לקצבת שאירים. כדי לבדוק אם אכן קיימת תופעה של אי מיצוי זכויות, מתוכנן ניסוי שיבדוק את הסיבות לתופעה, ובמסגרתו ימוצו זכויות האלמננים שאותרו. על פי תוצאות הניסוי תיבדקנה האפשרויות למניעת תופעה זו בעתיד.

ג. ביטוח רפואי

סך כל מקבלי השלמת הכנסה בענף זקנה ושאירים הוא כ-150,000 איש. כ-125,000 מתוכם מבוטחים באמצעות המוסד לביטוח לאומי, בביטוח רפואי. נתון זה מצביע על הצורך לבדוק את הסיבות לפער הקיים בין מספר המבוטחים בביטוח רפואי לבין מספרם של כל מקבלי השלמת ההכנסה הזכאים לביטוח הזה.

אחד ההסברים לפער זה הוא, שחלק ממקבלי השלמת ההכנסה מבוטחים ביטוח עצמי, ודמי הביטוח מנוכחים ממקור ההכנסה העיקרי, שהוא בדרך כלל הפנסיה. אך הסבר זה אינו חל על כל המקרים, וסביר להניח שחלק מהם אינו מבוטח בביטוח רפואי כלשהו, וחלקם האחר מבוטח בתנאי תשלום קשים. אי לכך מתוכננת בדיקה מדגמית של מקרים, שעל פיה יוחלט כיצד לטפל באוכלוסייה כולה.

ד. דמי מחייה ליתומים

בשנים האחרונות הועלתה תקרת ההכנסה המותרת לצורך זכאות לדמי מחייה. בעקבות זאת היה צפוי, לכאורה, גידול משמעותי במספר מקבלי דמי מחייה, אך הנתונים מעידים על אי שינוי במספר זה.

הוחלט על עריכת בדיקה בקרב מקבלי קצבת השאירים, שלהם ילדים בגיל תיכון ואשר לא משלמים להם דמי מחייה. בבדיקה יאותרו הסיבות לאי קבלת דמי-המחיה. אם הסיבות נובעות מאי מיצוי, יוצעו פתרונות מינהליים או פתרונות הסברתיים לבעיה.



