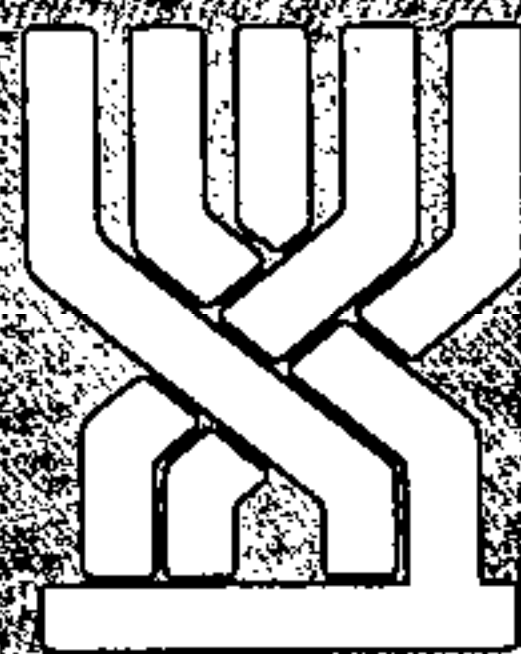


ספר
מס' 3



המוסד לביטוח לאומי

**קיזוז דמי ביטוח
מגמלאות
1971/1972**

סקר מנהלי מס' 3

המוסד לביטוח לאומי
האגף למחקר ותכנון

קיזוז דמי ביטוח מגמלאות

1971/72

ירושלים, אוקטובר 1973, תשרי תשל"ד.

פרסומי האגף למחקר ותכנון

1971/72 (האחרון שהופיע 1968/69).	-	שנתון סטטיסטי.
החל להופיע בשנת 1971 *.	-	רבעון סטטיסטי
סקרים		
"נתוח דחיות של חביעות לקצבת זקנה ושאירים לפי סיבות לשנים 1969/70" (אזל).	-	סקר מס' 1
"העדרות נשים מעבודה כתוצאה מסיבוכים בהריון (מאי-יוני 1971)".	-	סקר מס' 2
"המבוטחים הלא-שכירים, עיבודים סטטיסטיים ממשלוח פנקסי מקדמות לשנת 1971/72" (אזל).	-	סקר מס' 3
"החוב, הפוטנציאל ועומק הפיגור, בגבייה ממעבידים ליום 31.3.71" (אזל).	-	סקר מס' 4
"מקבלי קצבאות זקנה, שאירים ומשפחות מרובות ילדים לפי יישוב, 1971".	-	סקר מס' 5
"יחומים בגיל בית ספר חיכוך" (אזל).	-	סקר מס' 6
"משפחות עם ילדים בישראל; 1969-1970".	-	סקר מס' 7
"שיקום נכים בשנים 1968-1970".	-	סקר מס' 8
"המבוטחים הלא-שכירים - 1970/71 ; 1971/72".	-	סקר מס' 9
"הגבייה ממעבידים - 1971/72".	-	סקר מס' 10
"שרותי הביטוח הלאומי לבדואים בנגב".	-	סקר מס' 11
סקרים מנהליים		
"מקבלי קצבאות זקנה ושאירים בבנק הדואר באמצעות מיופה כח".	-	סקר מנהלי מס' 1
"אובדן זמן עבודה במוסד לביטוח לאומי".	-	סקר מנהלי מס' 2
"קיצוץ דמי ביטוח מגמלאות - 1971/72".	-	סקר מנהלי מס' 3

* בא במקומו של הירחון הסטטיסטי וכולל סדרות מאז הקמת המוסד.

ה ק ד מ ה

חוברת זאת כוללת תוצאות סקר שנערך על ידי האגף למחקר ותכנון בשתוף פעולה עם המחלקה למבדק פנימי לבדיקת פעולות המוסד על קיזוזי חובות הלא-שכירים מהגמלאות המגיעות להם לשנת 1971/72.

קיזוז חוב דמי ביטוח מהגמלאות מעמיד את המוסד בקונפליקט בין תפקידו בהבטחת ההכנסה לבין תפקידו כגובה דמי ביטוח למימון פעולות אלו. קיזוז דמי ביטוח במקרה של חוב מהווה מכשיר נוח ויעיל לגביית דמי הביטוח ולאבטחת זכויות המבוטחים לגמלאות במקרה שתתגבשנה בעתיד עילות חדשות. אולם מאידך, הדבר נעשה במחיר של ביטול או צמצום הגמלאות בהווה, דוקא כאשר העילה מהקיימת והכנסת המשפחה פחתה או נפסקה, כלומר, דוקא במועד בו המשפחה נזקקת ביותר לגמלה.

על רקע זה נבדקה מדיניות הקיזוזים שהייתה נהוגה במוסד ע"י ד"ר א. דורון בסוף 1969, בעקבות הביקורת וההצעות שנכללו בסקירתו שינתה המנהלה את מדיניותה ב-1971. סקר זה נועד לבחון מחדש את המצב בעקבות השינויים במדיניות ולהעריך המדיניות החדשה שהונהגה.

הסקר רוכז בידי גב' נ. הלפרין מהאגף לתכנון ומחקר בפקוחו והדרכתו של מר ר. שטיינר מרכז היחידה למחקרי הערכה וסטטיסטיקה בנושאי גבייה וביטוח. תודתנו נתונה לעובדי המבדק הפנימי בראשותו של מר גולדשמידט על ריכוז הנתונים על ביצוע הקיזוזים מהגמלאות לנפגעי עבודה ולמשרתים במילואים.

ר. רוטר

סמנכ"ל מחקר ותכנון

תוכן הענינים

הקדמה

עמוד

7 - 8	1. מבוא
8	2. עקרי הממצאים
9 - 10	3. מדיניות הקיזוזים בעבר
10 - 11	4. הבעיות בעבר
11 - 13	5. מדיניות הקיזוזים החדשה
13 - 14	6. שיטת הבדיקה
15 - 20	7. ההשפעה על היקף הגבייה
20 - 22	8. ההשפעה על עומק הפיגור וזכאות המבוטחים
23	9. קיזוזים לפי בקשת בר-הגימלה
23	10. הצמצום בהיקף הקיזוז מחובות שוטפים
23 - 24	11. ההשפעה על רווחת העובד בהווה
25 - 27	12. סטיות בביצוע
28	13. תביעות וקיזוזי תביעות לפי ענף כלכלי
29 - 30	14. סיכום הממצאים
30 - 31	15. ממצאי הסקר לאור ההתפתחויות בחקיקה
31 - 34	16. משמעות הרפורמה בקצבאות ילדים וההקלות בדמי ביטוח
35	17. מסקנות והמלצות

נספח א': לוחות

39	1. מגישי התביעות לפי קבוצות הכנסה ולפי קבוצות סכום חביעה - קרן השוואה
40	2. מגישי התביעות לפי קבוצות הכנסה ולפי קבוצות סכום חביעה - דמי פגיעה
41	3. מגישי התביעות לפי קבוצות הכנסה ולפי קבוצות סכום קיזוז - קרן השוואה
42	4. מגישי התביעות לפי קבוצות הכנסה ולפי קבוצות סכום קיזוז - דמי פגיעה

עמוד

- 43 5. מגישי התביעות לפי קבוצות סכום תביעה וקבוצות סכום קיזוז - קרן השוואה
- 44 6. מגישי התביעות לפי קבוצות סכום תביעה וקבוצות סכום קיזוז - דמי פגיעה
- 45 7. עומק הפיגור לפני הקיזוז ואחריו - קרן השוואה
- 45 8. עומק הפיגור לפני הקיזוז ואחריו - דמי פגיעה
- 46 9. מגישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי קבוצות הכנסה - קרן השוואה
- 47 10. מגישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי קבוצות הכנסה - דמי פגיעה
- 48 11. מגישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי עומק הפיגור לפני הקיזוז - קרן השוואה
- 48 12. מגישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי עומק הפיגור אחרי הקיזוז - קרן השוואה
- 49 13. מגישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי עומק פיגור לפני הקיזוז - דמי פגיעה
- 49 14. מגישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי עומק פיגור אחרי הקיזוז - דמי פגיעה
- 50 15. מגישי התביעות לפי מקום מגורים ולפי קבוצות הכנסה - קרן השוואה
- 50 16. מגישי התביעות לפי מקום מגורים ולפי קבוצות הכנסה - דמי פגיעה
- 51 17. מגישי התביעות לפי מקום מגורים ולפי עומק פיגור לפני הקיזוז - קרן השוואה
- 51 18. מגישי התביעות לפי מקום מגורים ולפי עומק פיגור אחרי הקיזוז - קרן השוואה
- 52 19. מגישי התביעות לפי מקום מגורים ולפי עומק פיגור לפני הקיזוז - דמי פגיעה
- 52 20. מגישי התביעות לפי מקום מגורים ולפי עומק פיגור אחרי הקיזוז - דמי פגיעה
- 55-71 נספח ב': מדיניות הקיזוזים מגמלאות של מבוטחים לא-שכירים - ד"ר א. דורון
- 75-81 נספח ג': קיזוזים מקצבאות זקנה ושאיירים - ד"ר א. דורון

קיצורים

ממ"י - משפחות מרובות ילדים.

זו"ש - זקנה ושאיירים.

הט"ס - הטבה סוציאלית.

סקר זה נועד לבחון את מדיניות הקיזוזים מגימלאות המגיעות למבוטחים הלא-שכירים במוסד לביטוח לאומי.

פעולת הקיזוז היא ניכוי, חלקי או מלא, מהגימלה עקב חוב בתשלום דמי הביטוח של המבוטח או רשאי המוסד לעשות לפי סעיף 181 לחוק הביטוח הלאומי. בהגיש המבוטח תביעה לתשלום גימלה, נבדק כרטיס החשבון שלו ומצב חובותיו ועל סמך הוראות ביצוע מנהליות מחליטים האם יש מקום להקטנת הגימלה על חשבון כסוי החוב.

שתי המטרות העקריות של מדיניות הקיזוזים הן: הבטחת זכויות המבוטחים לגימלאות עתידיות וגביית דמי הביטוח שבפיגור.

באוקטובר 1969 נערך, על פי הזמנת המוסד, סקר על נושא הקיזוזים על ידי ד"ר אברהם דורון.⁽¹⁾ הסקר התבסס על מדגם של 40 מקרי קיזוז (10 מקרים לכל סוג גימלה). מסקנותיו של סקר זה הצביעו על כך שמדיניות הקיזוזים שהיתה נהוגה אז לא מלאה אחר מטרותיה: היא הצליחה להבטיח זכויות למספר מועט מאד של מבוטחים לגימלאות עתידיות, אך הועלה חשש כי היא שללה קבלת גימלה ממספר ניכר של יולדות, משרתי מילואים, נפגעי עבודה וכו' גם כשאלה בעלי הכנסה נמוכה. לגבי תפקידם בגביית דמי הביטוח שבפיגור היתה המסקנה שהגבייה באמצעות הקיזוזים תרמה סכום קטן למדי מסך הכל הגבייה מלא-שכירים ומתוך סכום זה כמחצית הקיזוזים באו על חשבון התגמולים למשרתים במלואים (קרן השוואה) ששולמו אז בהיקף גדול עקב המצב הבטחוני ששרר אז והשרות הממושך במילואים.

בעקבות ממצאי סקירה זו נחקיימה סדרה של דיונים וברורים שבסיומה הוחלט לשנות את מדיניות הקיזוזים במוסד. ביולי 1971 הוצאו הוראות חדשות ובהן הנחיות לביצוע שונה של הקיזוזים. אם בעבר ניתן היה לקזז כל סכום שהיה המבוטח חייב ללא הבחנה, הרי שלפי המדיניות החדשה צומצם והוגבל הקיזוז המלא למקרים בהם חובו של המבוטח עולה על 18 חודש. במקרים של חוב קטן יותר מבוצע עתה הקיזוז בהתאם לגודל החוב ולגובה ההכנסה כך שישאיר בידי התובע לגימלה, סכום מינימלי לקיומו.

(1) "מדיניות הקיזוזים מגימלאות של מבוטחים לא-שכירים" - ד"ר אברהם דורון. הדו"ח סוכם אז בדו"ח פנימי והוא מתפרסם בזה לראשונה כנספח ב' לסקר זה.

האגף למחקר ותכנון נתבקש לתכנן ולבצע סקר בשתוף עם המחלקה למבדק פנימי, במטרה לבדוק את מדיניות הקיזוזים החדשה ולהתרכז במיוחד בנושאים הבאים:

- א. מהי השפעת הקיזוזים על זכאות המבוטח לגימלאות עתידיות.
- ב. מהי השפעת הקיזוזים על רווחת המבוטח ומשפחתו בהווה.
- ג. האם הסניפים ממלאים אחר ההוראות החדשות כרוחן וכלשונו.
- ד. לקבל מידע סטטיסטי על התחלקות המבוטחים מגישי תביעות ומתוכם אלה להם נעשו קיזוזים לפי ענפי כלכלה, מקום מגורים.

2. עיקרי הממצאים

הנתונים על הקיזוזים מראים על גידול יחסי של חלקם של הקיזוזים מסך הכל הגבייה (עם תנודות קלות בין השנים) - 15.7% בשנת 1972/73 לעומת 12.1% מסך הכל הגבייה בשנת 1967/68. מצד שני חלקם של הקיזוזים מתשלומי הגימלאות השונות בחלקם ירד ובחלקם עלה: בתשלומי גימלאות נפגעי עבודה ירד חלקם מ-24.2% בשנת 1967/68 ל-17.9% בשנת 1972/73; בתשלומי קרן השוואה ירד חלקם מ-41.4% בשנת 1967/68 ל-26.6% בשנת 1970/71 ושוב עלה ל-39.5% בשנת 1972/73; בתשלומי משפחות מרובות ילדים (ממ"י) עלה חלקם מ-8.7% בשנת 1967/68 ל-33.0% בשנת 1971/72 וירד מעט ל-25.3% בשנה האחרונה. בתשלומי זו"ש חלקם של הקיזוזים מסך הכל החלומים הוא אפסי.

חלקם של הקיזוזים מהגבייה אמנם עלה אך האוכלוסיה ממנה מקוזים הצטמצמה. כלומר, אם פעם נהגו לקזז מכל מבוטח שהגיש תביעה והיה לו חוב כלשהו בכרטיס החשבון, הרי שהיום על פי הכללים החדשים לקיזוז נמצא שלגבי תביעות קרן השוואה רק לכשלושה רבעים מהתובעים נעשו קיזוזים ולגבי תביעות פגיעה בעבודה קוזזה הגימלה רק לשליש מהתובעים. שאר התובעים קבלו את הגימלה במלואה. גם לאלה שגימלתם קוזזה, לא תמיד קוזזה כל הגימלה (או כל החוב במידה והיה קטן מסכום הגימלה) אלא הושאר סכום מינימום לקיום.

היקפם הגדול של הקיזוזים מושפע, בין השאר, מכך שהסניפים השכילו לקבל מרבית מהתובעים הצהרה ובקשה לקזז את הגימלה מחובם, גם אם על פי ההוראות ומצב החוב לא היה צורך בקיזוז.

הקיזוזים הביאו להבטחת זכאות לגימלה בעתיד לחלק מן האוכלוסיה; מבין מגישי תביעות קרן השוואה הקטין הקיזוז את עומק הפיגור לפחות משנה ל-16% מהמבוטחים ומבין מגישי תביעות דמי פגיעה בעבודה הקטין הקיזוז ל-10% מהמבוטחים לעומק פיגור של פחות משנה שהוא פיגור שאינו גורם לאיבוד זכויות כלשהן.

המוסד לביטוח לאומי מסתמך בביצוע הקיזוזים על החוקים הבאים:

א. בחוק הביטוח הלאומי סעיף 139 נאמר:

"המוסד אינו רשאי לקזז כנגד גימלאות כסף המגיעות ממנו למבוטח או לכל אדם אחר מכח המבוטח אלא את תביעות המוסד לסכומים אלה:

- (1) דמי ביטוח
- (2) מפרעות שקבל הזכאי לגימלה מהמוסד על חשבון גימלאות
- (3) סכומים ששילם המוסד לזכאי לגימלה בטעות או שלא כדין"

ב. בחוק השרות למילואים סעיף 25א' נאמר:

"קרן השוואה רשאית לקזז כל תגמול שהיא נותנת, או כל סכום שהיא מחזירה לפי סעיף 25(א), כנגד כל חוב המגיע לה מאח הזכאי לתגמול או מאת הזכאי לסכום המוחזר".

על בסיס שני חוקים אלה נוצרה מדיניות הקיזוזים. ההוראות היו לקזז כל סכום של גימלה המגיעה למבוטח אם יש לו חוב כלשהו באותו זמן ואין התחשבות אם הוא חוב בעבר או חוב שוטף על חשבון דמי הביטוח לאותה שנה. כמו כן הקיזוז לא התייחס לחלק היחסי של דמי הביטוח לאותה גימלה ואפילו חובות קרן השוואה נכללו ביחד עם חובות הביטוח הלאומי.

מטרת המדיניות היתה: -

א. הבטחת זכויות המבוטח: זכויות המבוטח מובטחות על ידי תשלום סדיר של דמי הביטוח. בסעיף 181 לחוק נאמר: (החוק כפי שהיה קיים עד ל-20.4.73)

- (1) פיגור העולה על 12 חודשים ואינו עולה על 18 חודשים - תשולם הגימלה פחות רבע.
- (2) פיגור העולה על 18 חודשים ואינו עולה על 36 חודשים - תשולם הגימלה פחות חצי.
- (3) פיגור העולה על 36 חודשים - לא תנתן גימלה לא בכסף ולא בעין.

לגבי אדם המבוטח תקופה העולה על עשר שנים - יוארכו התקופות האמורות לעיל בחודשיים לכל שנה שמעל עשר השנים האמורות.

מכאן: קיזוז הגימלאות על חשבון דמי הביטוח מקטיף את פיגור החובות אצל המבוטח ומקנה לו זכויות לגימלאות בעתיד.

- ב. מכשיר להגדלת רשת המבוטחים - אדם שלא ביטח את עצמו אך פונה למוסד לביטוח לאומי כאשר ישנה אפשרות לקבלת גימלה כלשהי, ואז ניתנת האפשרות למוסד לצרפו לרשת המבוטחים.
- ג. שפור גביית דמי הביטוח - גביית דמי ביטוח ממבוטחים המפגרים בתשלומיהם והגדלת היקף הגבייה.
- ד. אמצעי עדיף על הוצאה לפועל - פיגור בתשלום דמי הביטוח עלול לגרום להפעלת הליכי הוצאה לפועל אשר בסופו של דבר יכולים להגיע עד עיקול חפצי בית של המבוטח. הקיזוז יקטיף את הפיגור בתשלום וימנע הפעלת הליכי ההוצאה לפועל.
- ה. מניעת כפילות פעולה: תשלום גימלה וגביית חוב בזמן אחד - כלומר למוסד אינו נראה הדבר שבעוד המבוטח חייב לו דמי ביטוח ישלם הוא במזומנים למבוטח את הגמלה אותה הוא תובע.
- הסקר נבנה כך שבין יתר כוונני הבדיקה נתייחס בעיקר לטענות א' ו-ג' - כלומר השפעת הגבייה על זכאות המבוטחים והיקף הקיזוזים מתוך סך-הכל הגבייה והגימלאות.

4. הבעיות בעבר

על מדיניות הקיזוזים הישנה נמתחה ביקורת בעיקר בארבע הנקודות הבאות: (1)

- א. קיזוז גימלה בהווה כדי להבטיח זכות לגימלה עתידה, במקומות לא מעטים גורם למצוקה קשה למבוטחים בהווה, בכך מחטיא המוסד את מטרתו - הכנסת המבוטח על פני מסלול חיים. הוא אינו גובה דמי ביטוח "בזמן" כשלמבוטח יש הכנסה מפעילות כלכלית ואח"כ כשזו חדלה ונוצרת עילה לגימלה הנועדה למנוע מצוקה מקוז המוסד את הגימלה והמבוטח נותר במצוקתו.
- ב. קוז כל סכום שהמבוטח חייב ביום בו היה זכאי לגימלה, ללא כל התחשבות באם המבוטח נהג לשלם באופן סדיר את דמי הביטוח אם לאו. יתכן והחוב שהיה רשום בכרטיס היה של התשלום השוטף האחרון ולא היה זה פיגור בתשלום - כלומר אין הבחנה של מהות החוב לפני קיזוז מהגימלה.
- ג. תחנה טעויות או אי רישום מעודכן בכרטיס החשבון. כלומר, אדם שילם אך מחמת עיכובים בעבודה עדיין לא נרשם בכרטיס החשבון שלו. קוז, אם כן, חוב שאינו קיים למעשה.
- ד. קושי מיוחד נוצר כאשר קיזוז הגימלה הוא על חשבון חוב שוטף והוא קטן במעט מסכום התשלום השוטף. במקרה כזה נותר למבוטח להשלים את יתרת התשלום התקופתי השוטף וזאת הוא צריך

(1) לפרוט ראה בנספח א'.

לעשות בקופת המוסד. במידה והוא משלם במקומות אחרים על ידי פנקס תשלומים, הרי שהוא ישלם את התשלומים הבאים ואולי לא ידייק להשלים את התשלום שקוזז בחלקו. דבר זה יוצר חובות קטנים בסכומים אך חובות שיעמדו לחובת המבוטח לאורך זמן.

5. מדיניות הקיזוזים החדשה⁽¹⁾

מדיניות הקיזוזים החדשה נועדה להתגבר ככל הניתן על המגבלות הנ"ל. לשם כך היא מחלקת את המבוטחים בעלי חובות ל-3 סוגים:

א. מבוטחים להם אין מקזוזים

אין מקזוזים כל סכום ממבוטח שחובו אינו עולה על 2 מקדמות רבעוניות או 4 מקדמות עשירוניות; אין מקזוזים למבוטח שנערך לו הסדר תשלומים וההסדר מקויים; אין מקזוזים ממבוטחים שהכנסתם אינה עולה על 4,000 ל"י לשנה, מגימלאות משפחות מרובות ילדים (ממ"י) וממענק לידה.

ב. מבוטחים להם נעשה קיזוז חלקי

למבוטח אשר חובו עולה על 2 מקדמות רבעוניות או 4 מקדמות עשירוניות אבל אינו עולה על 18 חודש נערך קיזוז חלקי בצורה הבאה:

(1) ההכנסה השנתית אינה עולה על 6,000 ל"י (או 8,400 ל"י לשנה למשפחה המקבלת קיצבת ממ"י) מקזוזים כל סכום העולה על שעור גימלה ליום של - 8 ל"י לבודד ו- 11 ל"י למבוטח עם תלויים מגימלאות דמי פגיעה, דמי לידה וקרן השוואה.

(2) ההכנסה השנתית עולה על 4,000 ל"י לשנה - מקזוזים 50% ממענק לידה ומקיצבה שוטפת או תשלום רטרואקטיבי של משפחות מרובות ילדים.

ג. מבוטחים להם נעשה קיזוז מלא

קיזוז מלא נעשה בתנאים הבאים:

(1) על פי בקשה בכתב של המבוטח עצמו.

(1) על פי חוזרים: א. חוזר גבייה מלא-שכירים / 275, חוזר ביטוח / 54 מיום 4.7.71

ב. חוזר ממ"י/67, חוזר אמהות/110 מיום 14.6.71

ג. חוזר נפגעי עבודה / 229 מיום 5.7.71

ד. הוראות קרן השוואה פרק 7, מיום 21.6.71

ה. הוראות זקנה ושארים, פרק 5.4, מיום 20.11.71

(2) החוב עולה על 2 מקדמות רבעוניות או 4 מקדמות עשרוניות וההכנסה עולה על 6,000 ל"י לשנה (או 8,400 ל"י למשפחה המקבלת קיצבת ממ"י) עורכים קיזוז מלא בדמי פגיעה, דמי לידה וקרן השוואה.

(3) החוב עולה על 2 מקדמות רבעוניות או 4 מקדמות עשרוניות, אין מפעילים הליכי הוצאה לפועל בכל בסיס הכנסה - יש לערוך קיזוז מלא מדמי לידה, דמי פגיעה, קרן השוואה ומענק לידה.

(4) אם החוב עולה על 18 חודשים בכל בסיס הכנסה שהוא והפעילו הליכי הוצאה לפועל יש לקזז את מלוא הסכום בדמי פגיעה, ודמי לידה, מענק לידה, קרן השוואה וממ"י (לגבי ממ"י גם במידה ולא הפעילו הליכי הוצאה לפועל).

(5) קיזוז על חשבון תשלום רטרואקטיבי - תשלום רטרואקטיבי יחשב:

בדמי פגיעה - 90 יום מתום הזכאות.

בדמי לידה - 60 יום מתום הזכאות.

בקרן השוואה - 90 יום מתום הזכאות.

כאן המקום לציין כי בינואר 1973 יצא חוזר חדש הדן בקיזוז ממ"י (חוזר גבייה מלא-שכירים / 268, חוזר ביטוח / 67) ובו הוראות מפורטות יותר לגבי קיזוזים בשעור 100%. אך מאחר והבדיקה נעשתה ומחייחסת לשנת 1971/72 לא נפרטו כאן.

לגבי קיצבאות זיקנה ושאיירים מדיניות הקיזוזים שונה:

העקרון המנחה הוא כי חייבים להשאיר בידי הזכאי לקיצבת זקנה ושאיירים הכנסה מינימום בשעור של קצבת הזקנה עם תוספת הטבה סוציאלית לפי מס' התלויים.

כלומר, במידה ומלבד ההכנסה המינימלית יש לזכאי קיצבה ממקור אחר, ישנה אפשרות לקזז מהגימלה על חשבון חובותיו.

לגבי קיצבת זיקנה:

א. קיצבת זיקנה לתקופה רטרואקטיבית נזקפת במלואה ראשית כל על חשבון חוב דמי ביטוח והגותר על חשבון חובות אחרים.

- ב. חוב דמי ביטוח מעבר לארכת הביטוח (אפשרויות פיגור בתשלום על-פי שנות הוותק של הביטוח) יקוזז מן הקיצבה.
- ג. למקבל קיצבה ללא הטבה סוציאלית מנכים את כל החוב. למקבל קיצבה עם תוספת הטבה סוציאלית שיש לו הכנסה גבוהה מהכנסת מינימום לא נמשך הנכוי מעבר ל-12 חודשים. יתרת החוב לא תנוכה.
- ד. חוב שמקורו בתשלום גימלה שלא מן המניין⁽¹⁾, מנוכה רק מתשלום רטרואקטיבי.
- ה. חוב דמי ביטוח לענף נפגעי עבודה של מקבל קיצבה המבוטח כעצמאי וכן חוב דמי ביטוח על הפרשי שומה מקוזזים בשעורים חודשיים שאינם עולים על מחצית הקיצבה.

לגבי קיצבת שאירים:

- א. למקבלי קיצבת שאירים חלקית לא מנכים חוב דמי ביטוח.
- ב. חוב שאינו חוב דמי ביטוח וחובות השאירים, מנוכים בהתאם לכללים הנהוגים לגבי קיזוזים ונכויים מקיצבת זיקנה.
- ג. חוב דמי ביטוח של מבוטח, שבתקופה כלשהי הופחתה או נשללה הקיצבה לאלמנה מחמת פיגור, לא מנוכה.

6. שיטת הבדיקה

בדיקת מדיניות הקיזוזים התחלקה לשניים, כאשר חלק מהבדיקה נערך ע"י המחלקה למבדק פנימי וחלק אחר ע"י האגף למחקר ותכנון.

א. בדיקת גימלאות נפגעי עבודה, קרן השוואה ודמי לידה

חלק זה נערך ע"י המבדק הפנימי ע"י רישום פרטים על מדגם של תביעות בגליון עבודה סטטיסטי שתוכנן לצורך זה ע"י האגף למחקר ותכנון. נדגמו בתביעות דמי פגיעה 280 מקרים מתוך 941 תביעות שאושרו בחודש ינואר 1972 ובקרן השוואה 1,297 מקרים מתוך 4,444 תביעות בחודש ינואר 1972.

המדגם נערך בכל סניפי המוסד והנתונים שנרשמו היו בחלקם מתוך טופס התביעה ובחלקם מתוך כרטיס החשבון של המבוטח.

(1) קיצבת זקנה מיוחדת (קמ"ז) וגמלה מיוחדת לזיקנה ושאירים (גמז"ש)

מתוך טופס התביעה נלקחו הפרטים הבאים:

- (1) סכום התביעה שהוגשה
- (2) סכום הקיזוז שבוצע
- (3) האם הקיזוז נערך על-פי בקשת המבוטח?
- (4) במידה ולא קוזז כל סכום, מהי סיבת אי הקיזוז: האם בגלל טעות, האם עפ"י ההוראות החדשות או אולי לפי הוראות מנהל הסניף.

מתוך כרטיס החשבון נלקחו הפרטים הבאים:

- (1) סוג המבוטח
- (2) הבסיס לגביית דמי הביטוח בשנת 1971/72
- (3) דמי הביטוח השנתיים לשנת 1971/72
- (4) החוב בכרטיס החשבון - היתרה בכרטיס בתוספת מקדמות שלא הורדו ובהורדת שומות שלא גמלו.
- (5) מקום המגורים אשר חולק לקטגוריות הבאות: עיר, מושב, עיירת פיתוח וכפרי מיעוטים.
- (6) המקצוע.

ב. בדיקת גימלאות זקנה ושאיירים ומשפחות מרובות ילדים

חלק זה נערך על ידי האגף למחקר ותכנון.

מדגם מתוך תביעות ממ"י נלקח מ-3 סניפים: ירושלים, יפו ובאר-שבע. נלקחו 50% מהתביעות בחודש ינואר 1972 על-פי הרשימות המתנהלות בסניפים ושוב הועתקו הפרטים המתאימים בטופס התביעה והפרטים המתאימים מכרטיס החשבון אשר במחלקת הגבייה מלא-שכירים.

לגבי תביעות זו"ש, אשר מלבד בסניפים תל-אביב, חיפה, ירושלים ורחובות נמצאות כולן במשרד הראשי, הועתקו 162 תביעות אשר להן נערך קיזוז על חשבון דמי ביטוח, מתוך תדפיס קיזוזי זו"ש לחודש ינואר 1972.

סכום הקיזוז הועתק מתוך התדפיס הנ"ל, סכום התביעה חושב לכל מבוטח על-פי קודים שונים של יסוד, ותק, אחוזי פרישה והטבה סוציאלית מתוך לוחות הישוב גימלאות זו"ש לחודש הנ"ל. שאר הפרטים הועתקו מתוך טופס התביעה.

7. **החשמה על היקף הגבייה**

השפעת הקיזוזים על היקף הגבייה מלא-שכירים קשה לקביעה. אין ספק כי בהעדר קיזוזים חלק לא קטן מהסכום שבעבר קוזז היה נגבה בפועל בדרכים אחרות. אין איפוא, לומר כי תרומתם של הקיזוזים שווה למלוא הסכום שקוזז. אולם בהעדר דרך ישירה לאמוד את תרומת הקיזוזים לגבייה אנו מביאים להלן את סכום הקיזוזים (אינדקס מסויים לתרומתם לסך הגבייה).

א. **השוואת התקבולים והקיזוזים**

הגבייה באמצעות קיזוזים בשנת 1971/72 הייתה 18.1 מליון ל"י שהם 16.5% מכלל הגבייה מלא-שכירים.

לוח א - הקיזוזים מהמבוטחים הלא-שכירים מתוך סך הכל התקבולים לפי ענפי ביטוח בשנת 1971/72 (באלפי ל"י)

הגימלה	התקבולים	התקבולים באמצעות הקיזוזים	% הקיזוזים מהתקבולים
סך הכל	111,070	18,145	16.5
מענק לידה	7,574	1,411	23.1
דמי לידה		341	
נפגעי עבודה	9,043	705	7.8
קרן השוואה	13,283	8,197	61.7
זיקנה ושאימים	56,869	177	0.3
משפחות מרובות ילדים	16,239	7,314	45.0
שונות	8,062	-	-

ניכר ההבדל ב-% הקיזוזים בגימלת קרן השוואה שהוא 62.2% מסה"כ הגבייה לעומת נפגעי עבודה וזו"ש ש-% הקיזוזים בגימלאות אלו נמוך ביותר.

הגבייה באמצעות קיזוזים בשנת 1972/73 היתה 19.7 מליון ל"י שהם 15.7% מכלל הגבייה מלא-שכירים.

לוח ב - הקיזוזים מהמבוטחים הלא-שכירים מתוך סך הכל התקבולים לפי ענפי ביטוח בשנת 1972/73 (באלפי ל"י)

הקיזוזים מהתקבולים	התקבולים באמצעות קיזוזים	התקבולים	הגמלה
15.7	19,731	125,185	סך הכל
9.0	417	8,600	מענק לידה
	365		דמי לידה
7.6	790	10,290	נפגעי עבודה
53.6	7,674	14,296	קרן השוואה
0.4	285	64,483	זקנה ושאיירים
55.4	10,200	18,390	משפחות מרובות ילדים
--	--	9,126	שונות

הגמלאות בעלות הסתברות קיזוז גדולה הן התגמולים למשרתים במילואים והקצבאות למשפחות מרובות ילדים. יותר ממחציתן לא שולמה לזכאים אלא קוזזו כנגד חובותיהם למוסד.

בקצבות זקנה ושאיירים ומענק לידה ההסתברות לקיזוז היא, לעומת זאת, אפסית.

השוואה רב-שנתית של סך הכל הקיזוזים בהשוואה לסך הכל הגבייה מובאת בלוח ג' ממנו ניתן ללמוד כי חרף הליברליזציה המובהקת במדיניות הקיזוזים עלה מאד סכומם המוחלט וגם חלקם מסך הגמלאות הגיע לכ-16% בשנתיים האחרונות בהשוואה לכ-12% בשנת 1967/68.

לוח ג - השוואה רב שנתית של אחוז הקיזוזים מסך הכל התקבולים
(באלפי ל"י)

השנה	סך הכל תקבולים	סך הכל קיזוזים	% הקיזוזים מסך הכל התקבולים
1967/68	39,646	4,809	12.1
1968/69	48,921	6,537	13.3
1969/70	54,670	8,127	14.8
1970/71	95,392	11,955	12.5
1971/72	111,070	18,145	16.5
1972/73	125,185	19,731	15.7

ב. השוואת הגמלאות והקיזוזים

נשווה את הקיזוזים לתשלומי הגמלאות לפי הגמלאות השונות:

(1) נפגעי עבודה

הקיזוזים היוו כרבע מסך הכל התשלומים עבור נפגעי עבודה עד 1970/71. החל משנת 1971/72 חלה ירידה קלה הנמשכת גם בשנת 1972/73 והקיזוזים מהווים כשישית בלבד מסך הכל התשלומים.

לוח ד - הקיזוזים מתוך התשלומים עבור פגיעה בעבודה
(באלפי ל"י)

השנה	התשלום	הקיזוז	% התשלום מהקיזוז
1967/68	1,306	317	24.2
1968/69	1,736	469	27.0
1969/70	1,910	495	25.9
1970/71	2,834	724	25.5
1971/72	3,744	705	18.8
1972/73	4,410	790	17.9

(2) קרן השוואה

המדיניות החדשה לא התבטאה בתחום זה בצמצום היקף הקיזוזים. אדרבה, מגמת הירידה שנרשמה בשנים 1969-1970 נפסקה בשנת 1971 שנת המפנה במדיניות. ב-1972 חזרנו לרמת השיא של השנים 1967-1968 כשארבע מתוך כל עשר ל"י מתגמולי המלואים של הלא-שכירים מקוזזים.

חלק מהקיזוזים הוא על חשבון חוב לביטוח הלאומי ובחלקו הוא על חשבון החוב לקרן השוואה.

לוח ה - הקיזוזים מתוך התשלומים עבור קרן השוואה
(באלפי ל"י)

ה ש נ ה	התשלום	הקיזוז	% התשלום מהקיזוז
1967/68	5,000	2,072	41.4
1968/69	8,500	3,321	39.0
1969/70	13,700	4,227	30.8
1970/71	22,800	6,077	26.6
1971/72	24,100	8,197	34.0
1972/73	19,405	7,674	39.5

(3) משפחות מרובות ילדים

גם חלקם של הקיזוזים מהתשלומים לממ"י הולך וגדל והוא נע מפחות מ-10% בשנת 1967/68 עד לכשליש בשנת 1971/72. תופעה זו מוסברת בעיקר ע"י הגדלת שעורי התשלומים והחל משנת 1970/71 החלו בתשלום עבור ילד שלישי לעצמאים. בחלק מהמקרים נוצרו תשלומים דטרואקטיביים שקוזזו רובם ככולם. בשנת 1972/73 חלה ירידה באחוז הקיזוזים מסכום התשלומים עקב שנוי מדיניות הקיזוזים אולם עדיין מקוזזת לירה אחת מכל ארבע ששולמו.

לוח ו - הקיזוזים מתוך התשלומים עבור משפחות מרובות ילדים.
(באלפי ל"י)

השנה	התשלום (1)	הקיזוז	% הקיזוז מהתשלום
1967/68	10,953	962	8.7
1968/69	11,862	1,544	13.0
1969/70	12,453	2,153	17.2
1970/71	14,972	3,489	23.3
1971/72	22,154	7,314	33.0
1972/73	40,236	10,200	25.3

(1) חישוב התשלום הוא אומדן שהתשלומים ללא-שכירים היוו 30% מכלל התשלומים של קצבאות מ"י.

(4) זקנה ושאיירים

מטבע הדברים הוו הקיזוזים מתוך סך התשלומים לזקנה ושאיירים אחוז נמוך מאד גם בעבר (6 לירות מתוך כל 1000 ל"י ששולמו). אולם שעור זה פחת עוד יותר בשנתיים האחרונות עד לכדי 1-2 ל"י לכל 1000 ל"י.

לוח ז - הקיזוזים מתוך התשלומים עבור זו"ש
(באלפי ל"י)

השנה	התשלום (1)	הקיזוז	% הקיזוז מהתשלום
1967/68	50,707	307	0.6
1968/69	60,014	249	0.4
1969/70	77,430	315	0.4
1970/71	98,314	345	0.3
1971/72	132,151	177	0.1
1972/73	167,073	285	0.2

(1) חישוב התשלום הוא אומדן המבוסס על ההנחה שהתשלומים ללא-שכירים היוו 35% מכלל התשלומים של קצבאות זו"ש.

מבחינת הסכומים האגרגטיביים ניתן איפוא לומר כי חרף הליברליזציה המפליגה בכללי הקיזוזים היקפם לא רק שלא פחת אלא, אדרבה, הוא גדל הן במונחים מוחלטים והן במונחים יחסיים. הקיזוזים ממשיכים, איפוא, להיות מכשיר גבייה בולט ומרכזי לגבי הלא-שכירים, גם אחרי שהמוסד ויתר בכללי המדיניות שלו על קיזוז גמלאות כנגד חובות קצרים ושוטפים. שעור הגמלאות המקוזזות פחת חוץ כך אך סכומם עלה.

החשש שהתעורר כי ליברליזציה זו תפגע בגבייה ספק אם התממשה. תרמו לכך ללא ספק התפתחויות אחרות שהביאו לגידול בשעורי הגמלאות ובסכומי הגמלאות לעצמאים. המגמה הבולטת שבכולם היא הרחבת הזכויות למשפחות מרובות ילדים אשר בחלקה נוצלה ע"י המוסד לכסוי פיגורים של חוג זה בתשלומיו למוסד.

ב-1972/73 תפסו הקיזוזים מקצבות מ"י יותר ממחצית סכום הקיזוזים ועלו אף על סכום הקיזוזים מתגמולי המילואים שהיו עד אז מקור הקיזוזים העיקרי.

8. החשפעה על עומק הפיגור וזכאות המבוטחים

נראה תחילה בלוח ח' את התפלגות מגישי התביעות לפי סכום התביעה:

לוח ח - התפלגות מגישי התביעות לפי קבוצות סכום תביעה (באחוזים)

סכום התביעה לגמלה (ב"י)	קרן השוואה	דמי פגיעה
סך הכל	100.0	100.0
עד 100	6.6	32.9
101 - 300	29.0	40.7
301 - 500	23.3	12.5
501 - 750	20.0	8.9
751 - 1,000	9.8	2.1
1,001 - ויותר	11.3	2.9

ניכר ההבדל בין סכומי התביעות בקרן השוואה ובדמי פגיעה. בעוד ש-73.6% מבין מגישי תביעות דמי פגיעה הגישו תביעות בסכום עד 300 ל"י הרי בין מגישי תביעות קרן השוואה רק 35.6% הגישו תביעות בסכומים אלו. לעומת זאת 11.3% מתביעות קרן השוואה הן בסכומים של למעלה מ-1,000 ל"י בעוד שבחביעות דמי פגיעה רק 2.9% מהתביעות הן בסכומים אלה.

התגמול הממוצע בקרן השוואה היה בראשית 1972 496 ל"י לתביעה לעומת 272 ל"י בתביעה לדמי פגיעה.

ההבדלים עדיין ניכרים גם לגבי סכום הקיזוז בהתאם לסכום התביעה. אמנם הם קטנים יותר וזאת כנראה מאחר וההבדלים בחובות קטנים יותר.

התפלגות הקיזוזים לפי סכום הקיזוז:

לוח ט - התפלגות הקיזוזים לפי קבוצות סכום קיזוז (באחוזים)

דמי פגיעה	קרן השוואה	סכום הקיזוז מהגמלה (ב"י)
100.0	100.0	סה"כ
36.2	12.3	עד 100
49.0	35.3	101 - 300
10.8	25.9	301 - 500
1.0	15.8	501 - 750
2.0	6.1	751 - 1,000
1.0	4.6	1,001 ויותר

בדמי פגיעה נעשו קיזוזים בסכומים של עד 300 ל"י ל-85.2% מהמקוזזים ובקרן השוואה נעשו קיזוזים עד סכום זה ל-47.6% מהמקוזזים.

קיזוזים בסכומים של למעלה מ-1,000 ל"י נעשו ל-4.6% מקיזוזי קרן השוואה ול-1.0% מקיזוזי דמי פגיעה.

ממוצע הקיזוזים בקרן השוואה הוא 401 ל"י לעומת ממוצע הקיזוזים בדמי פגיעה שהוא 221 ל"י.

אחת המטרות העיקריות של מדיניות הקיזוזים היא הקטנת עומק הפיגור אצל המבוטחים על מנת שלא יאבדו את זכויותיהם לקבלת גמלאות שונות.

לוח י משווה את עומק הפיגור לפני ואחרי הקיזוז:

לוח י - מגישי תביעות והמקוונים לפי עומק פיגור בשנת 1971/1972
(באחוזים)

דמי פגיעה		קרן השוואה		כל המבוטחים הלא-שכירים	עומק הפיגור (בשנים)
אחרי הקיזוז	לפני הקיזוז	אחרי הקיזוז	לפני הקיזוז		
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
24.0	-	35.7	-	-	0.0
31.0	43.0	26.7	27.1	64.0	עד 0.5
27.0	29.0	12.1	31.7	6.9	0.6 - 1.0
10.0	13.0	6.4	14.0	11.0	1.1 - 1.5
2.0	8.0	4.7	7.0	18.1	1.6 - 2.0
6.0	5.0	4.2	8.0		2.1 - 3.0
-	2.0	10.2	12.2		3.1 +

השוואה מראה על השפעת הקיזוז:

א. עומק פיגור עד 12 חודשים - אין הפסד זכויות - לפני הקיזוז היו לגבי מגישי תביעות קרן השוואה 58.5% ואחרי הקיזוז 74.5%. לגבי מגישי תביעות דמי פגיעה לפני הקיזוז היו 72% ואחרי הקיזוז 82% שחובם לא עלה על 12 חודשים.

ב. עומק פיגור בין 12 חודשים ל-18 חודשים - הפסד של רבע מהזכויות - לפני הקיזוז היו לגבי מגישי תביעות קרן השוואה 14.0% ואחריו 6.4%. לגבי נפגעי עבודה לפני הקיזוז היו 13.0% שייכים לקבוצת עומק פיגור זו ואחריו 10%.

ג. עומק פיגור בין 18 חודש ל-36 חודש - הפסד של מחצית הזכויות לגמלה - לגבי קרן השוואה היו בקבוצה זו לפני הקיזוז 15.0% ואחריו 8.9% בלבד ולגבי פגיעה בעבודה לפני הקיזוז היו 13.0% ואחריו רק 8.0%.

ד. עומק פיגור למעלה מ-36 חודש - הפסד כל הזכויות לגמלה - לגבי קרן השוואה לפני הקיזוז היו 12.2% ואחריו 10.2% ולגבי פגיעה בעבודה היו לפני הקיזוז 2.0% ואחריו לא נותרו מבוטחים בעומק פיגור כזה.

נוסף על כך יש לציין כי בין מגישי תביעות קרן השוואה שהיתה להם יתרת חוב (ללא הפרדה בגודל הפיגור) לאחר הקיזוז 35.7% חיסלו את כל יתרת החוב שהיתה להם ולגבי מגישי תביעות נפגעי עבודה ל-24.0% היתה יתרת אפס לאחר הקיזוז.

9. קיזוזים לפי בקשת בר-הגמלה

חרף מדיניות המוסד למנוע אכיפת גבייה על-ידי קיזוז במקרה של חובות שוטפים או במצב של פיגור קל, תופסים עדיין קיזוזים אלה את החלק הארי במספר הקיזוזים. 60 עד 70 אחוזים מן התביעות שקוזזו היו בחשבונות בהם הפיגור לפני הקיזוז לא עלה על שנה וברבים מהם היה הפיגור פחות מ-6 חודשי תשלום.

תרמה לכך ההוראה המתירה לקזז גימלה לפי בקשת התובע. מן הסקר לא ניתן ללמוד על אמצעי ודרכי השכנוע שהופעלו על התובעים. ברור, עם זאת, כי דרך זו תרמה חלק גדול מאד של הקיזוזים, במיוחד מתגמולי המילואים. לגבי האחרונים יותר ממחצית הקיזוזים נעשו על פי ההוראה המתירה קיזוז בהסכמת התובע גם כשלא התקיימו שאר התנאים (ראה לוחות 7-8 בנספח א'). עניין זה מהווה נושא לבדיקה ובחינה נוספים בעתיד.

10. הצמצום בחיקף הקיזוז מחובות שוטפים

הגם שהקיזוזים מהחובות השוטפים מהווים עדיין אחוז גבוה מסך הקיזוזים חלה בשעורם ירידה מובהקת וראוייה לציון. ההשוואות הבאות תדגמנה את הצמצום בקיזוזים מסוג זה:

במדגם שגלקח לגבי פגיעה בעבודה מתוך בדיקת 280 תביעות אשר לכולן היו יתרות חוב, ובעבר נהוג היה לקזז אותן כנגד הגמלה רק ל-102 מבוטחים נעשו קיזוזים. כלומר רק ל-36.4% מהמבוטחים נעשו קיזוזים ואילו 63.6% האחרים קיבלו את הגמלה במלואה.

לגבי קרן השוואה מתוך 1,297 תביעות רק ל-961 מקרים נעשו קיזוזים. כלומר, ל-74.0% מהמבוטחים שהגישו תביעה לקבלת תשלום עבור שרות במילואים נעשו קיזוזים על חשבון יתרת חובם ואילו ל-26.0% ממגישי התביעות לא נעשו קיזוזים למרות שהיתה להם יתרת חוב בכרטיס החשבון.

11. החשמע על רווחת העובד בעתיד

נשווה את התפלגות המבוטחים העצמאיים לפי קבוצות הכנסה עם המבוטחים מגישי התביעות ועם המבוטחים להם קיזוז את חובם מדמי הגמלה המגיעת להם.

לוח יא - התפלגות לפי קבוצות הכנסה לשנת 1971/72

(באחוזים)

קוֹז על חשבון הגמלה		הגישו תביעות לגמלה		מבוטחים לא-שכירים	קבוצות הכנסה
נפגעי עבודה	קרן השוואה	נפגעי עבודה	קרן השוואה		
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
-	0.3	0.7	0.3	12.0	מינימום
0.9	2.1	5.4	4.0	21.5	עד 2,400
11.8	13.3	14.3	9.9	17.9	2,401 - 4,800
20.6	23.1	16.4	24.8	15.0	4,801 - 7,200
28.4	27.0	22.5	24.1	11.8	7,201 - 9,600
16.7	16.8	17.1	17.9	8.4	9,601 - 12,000
7.8	5.8	7.9	6.4	4.0	12,001 - 14,400
6.9	4.1	6.1	4.5	3.0	14,401 - 16,800
6.9	7.5	9.6	8.1	6.4	16,801+

לוח יא משווה את התפתחות כל הגמלאים להתפלגות המקווזים לפי גובה ההכנסה שעל פיה הם משלמים דמי ביטוח. אם ניתן לראות ברמת הכנסה זו אינדקס (ולו גם גולמי) לרמת הרווחה של המבוטחים ואם הכללים לאכיפת גבייה בדרך קיזוז מתחשבים באופן כלשהו ברווחתו של המבוטח - צריך היה לצפות כי אחוז המקווזים בקרב בעלי הכנסה נמוכה הוא קטן יותר מאחוז החובעים וההפך בקרב בעלי הכנסות גבוהות. בלוח יא קשה מאד למצוא מגמה בולטת בכיוון זה והרושם לכך הוא שהשיקולים הסוציאליים לא היו אפקטיביים בכל הקשור בגמלאות קצרות מועד. לעתים קוֹז גמלאות כאלה גם כשהמדובר היה בחובע שבסיס ההכנסה לפיה הוא משלם דמי ביטוח מצביע על מצוקה ועוני במשפחתו. לרוב נעשה הדבר "בהסכמתו" של המבוטח. הסכמה כזו אומרת דרשני. יתכן שהיא מעידה על כך שבסיס ההכנסה לפיו הוא משלם דמי ביטוח רחוק מלשקף את הכנסותיו בפועל והוא יכול לעמוד בקיזוז בלי שהמוסד עצמו ידחוק אותו למצוקה חריפה עוד יותר תוך כך. יתכן גם כי פה ושם מופעל על הגמלאי "לחץ" מיותר במאמצי השכנוע למתן הסכמה לקיזוז כאשר מצבו הכלכלי אמנם דחוק מאד. נושא זה דורש עוד, כאמור, בחינה ובדיקה נוספים.

סטיות בביצוע

לוחות יב ויג להלן נועדו לאפשר השוואה שתיתן אינדיקציות למידת ההתאמה בין המדיניות לבין הביצוע ולהצביע על הסטיות ביניהן במידה וישנן ועל היקפן.

הפרטים שנרשמו לא אפשרו בכל המקרים מצוי כל הפרטים שיאפשרו לקבוע חד-משמעית אם ההחלטה תאמה או לא תאמה את המדיניות. ישנן לכן מספר קבוצות של החלטות מסופקות ולא ניתן לקבוע בדיוק את שעורי הסטייה.

הרושם הוא, בכל אופן, כפי שנראה להלן כי גם בביצוע המדיניות שעורי הסטיות אינם מבוטלים. הסטיות שנמצאו הן דו-צדדיות: נמצא מקרים שצריך היה לקזז וקיצוז לא בוצע ולעומתם מקרים שצריך היה להמנע מקיצוז ובכל זאת ביצעו אותו בניגוד לכללים.

לוח יב - התפלגות התביעות לפי עומק פיגור, בסיס לגבייה וסוג קיצוז

עומק פיגור								סוג הקיצוז
מל 18 חודש				עד 2 רבעונים או 4 עשרונים ועד 18 חודש				
בסיס גבייה	בסיס גבייה עד	בסיס גבייה	בסיס גבייה עד	בסיס גבייה	בסיס גבייה עד	בסיס גבייה	בסיס גבייה עד	
8,401+	8,400	8,401+	8,400	8,401+	8,400	8,401+	8,400	
								א. קרן השוואה
67	212	286	295	245	192	598	699	סך הכל
28	102	120	147	54	52	202	301	קיצוז על פי בקשת המבוטח
34	95	149	122	32	26	215	243	קיצוז לא על פי בקשת המבוטח
5	15	17	26	159	114	181	155	אין קיצוז
								ב. דמי פגיעה
5	18	58	43	91	65	154	126	סך הכל
-	2	2	4	2	1	4	7	קיצוז על פי בקשת המבוטח
2	12	35	20	13	9	50	41	קיצוז לא על פי בקשת המבוטח
3	4	21	19	76	55	100	78	אין קיצוז

מלוח יב נוכל ללמוד את הדברים הבאים:

א. עומק פיגור של עד 2 רבעונים או 4 עשרונים – בעומק פיגור זה, על פי ההוראות, אין לקזז מן הגמלה, בכל בסיס לגבייה שהוא.

בנתונים שלפנינו נראה כי בקרן השוואה היו 437 תביעות ומתוכן ל-24.3% קיזוז על-פי בקשת המבוטחים, ל-62.4% לא נעשה קיזוז כלל ול-13.3% קיזוז למרות ההוראות.

בתביעות דמי פגיעה היו 156 תביעות שעומק הפיגור של מגישיהן היו עד 2 רבעונים או 4 עשרונים ומתוכן ל-1.9% קיזוז על-פי בקשתם, ל-83.9% לא נעשה קיזוז ול-14.2% נעשה קיזוז למרות ההוראות.

ב. עומק פיגור של מעל 2 רבעונים או 4 עשרונים ועד 18 חודש – על פי ההוראות בבסיס גבייה עד 8,400 ל"י לשנה יעשה קיזוז חלקי (אמנם ההוראות מבחינות בין מקבלי ממ"י ובין שלא אך מאחר ולא היתה בדיקה מדויקת לגבי נושא זה נלקח המקסימום לגבי כולם) ולגבי בעלי בסיס לגבייה מעל 8,400 ל"י לשנה יעשה קיזוז מלא.

בנתונים שלפנינו, בקרן השוואה היו 581 תביעות ומתוכן ל-45.9% נעשו קיזוזים על-פי בקשת המבוטחים, ובמקרים אלו אין חשיבות לגובה הבסיס לגבייה מאחר והקיזוז הוא מלא, ל-46.6% מהמבוטחים נעשה קיזוז שלא על-פי בקשתם (מתוכם 45.0% בעלי בסיס לגבייה עד 8,400 ל"י ו-55.0% בעלי בסיס לגבייה מעל 8,400 ל"י לשנה) ול-7.5% לא נעשה קיזוז בכלל. לחלק מקבוצה אחרונה זו גערכו הסדרי תשלומים ולכן אין לקזז להם מן הגמלה כל עוד ההסכם מקויים.

בתביעות דמי פגיעה הוגשו 101 תביעות אשר מתוכן 5.9% קיזוז על פי בקשת המבוטח, 54.4% קיזוז שלא על פי בקשת המבוטח (מתוכם 36.3% בעלי בסיס לגבייה עד 8,400 ל"י ו-63.7% בעלי בסיס לגבייה מעל 8,400 ל"י לשנה) ול-39.7% לא נעשה קיזוז (ושוב בחלקם בגלל הסכם תשלומים ובחלקם על פי טעויות).

ג. עומק פיגור מעל 18 חודשים – על-פי ההוראות יש לעשות קיזוז מלא בלי להתחשב בגובה הבסיס לגבייה.

בתביעות קרן השוואה הוגשו 279 תביעות. מתוכן ל-46.5% נעשו קיזוזים על פי בקשתם, ל-46.3% נעשו קיזוזים שלא על פי בקשתם ול-7.2% לא נעשו קיזוזים.

בתביעות דמי פגיעה הוגשו 23 תביעות, מתוכן ל-8.7% נעשו קיזוזים על פי בקשתם, ל-60.9% נעשו קיזוזים שלא על פי בקשתם ול-30.4% לא נעשו קיזוזים.

לגבי תביעות משפחות מרובות ילדים החלוקה נערכת בצורה שונה:

לוח יג - התפלגות תביעות "משפחות מרובות ילדים" לפי עומק פיגור, בסיס לגבייה וסוג קיזוז

עומק פיגור												סך הכל
מל 18 חודש			מל 2 רבעונים או 4 עשרונים ועד 18 חודש			עד 2 רבעונים או 4 עשרונים			סך הכל			
בסיס לגבייה			בסיס לגבייה			בסיס לגבייה			בסיס לגבייה			
עד 4,000	4,001-8,400	8,401+	עד 4,000	4,001-8,400	8,401+	עד 4,000	4,001-8,400	8,401+	עד 4,000	4,001-8,400	8,401+	
13	21	6	16	13	5	10	10	27	39	44	38	סך הכל
11	16	6	10	12	2	2	1	3	23	29	11	יש קיזוז
2	5	-	6	1	3	8	9	24	16	15	27	אין קיזוז

נוכל לראות כי:

א. עומק פיגור עד 2 רבעונים או 4 עשרונים - אין לקזז כל סכום שהוא. אף על פי כן מתוך 47 התביעות שהוגשו ל-12.7% נעשו קיזוזים ול-87.3% לא נעשו קיזוזים.

ב. עומק פיגור מעל 2 רבעונים או 4 עשרונים אבל אינו עולה על 18 חודש - על פי ההוראות לבעלי בסיס לגבייה של עד 4,000 ל"י לשנה אין לקזז ולבעלי הכנסות גבוהות יותר יש לקזז 50% מן הגמלה.

הוגשו 34 תביעות אשר מחוץ לא קוזזה הגמלה ל-29.4% (מהם 30% בעלי הכנסות של עד 4,000 ל"י ו-70% בעלי הכנסות מעל 4,000 ל"י לשנה), ול-70.6% נעשה קיזוז (מהם ל-8.3% בעלי הכנסות פחות מ-4,000 ל"י לשנה). מביין אלו שנעשה להם קיזוז ל-79.1% נעשו קיזוזים של 50% מהגמלה ול-20.9% קיזוז 100% מהגמלה.

ג. עומק פיגור מעל 18 חודש - על פי ההוראות יש לקזז קיזוז מלא בכל בסיס לגבייה שהוא. הוגשו 40 תביעות אשר עומק הפיגור של המבוטחים עולה על 18 חודש. מתוכם ל-82.5% נעשו קיזוזים ואילו ל-17.5% לא נעשו כל קיזוזים.

תביעות וקיצוז תביעות לפי ענף כלכלי

בדקנו את מגישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי שלשה משתנים נוספים: קבוצות הכנסה, עומק הפיגור לפני הקיצוז ועומק הפיגור לאחר הקיצוז.

נראה תחילה את התפלגות מגישי התביעות לפי ענף כלכלי:

לוח יד - התפלגות מגישי התביעות לפי ענף כלכלי בשנת 1971/72
(באחוזים)

ענף כלכלי	המבוטחים העצמאיים	קרן השוואה	דמי פגיעה
סך הכל	100.0	100.0	100.0
חקלאות	23.2	12.1	25.8
בנייה	8.7	24.3	22.6
חרושת	19.4	15.5	22.1
מסחר	24.2	17.9	15.3
תחבורה, הובלה	9.6	19.3	9.5
שרותים	14.9	10.9	4.7

כשם שסביר היה להניח לגבי תביעות דמי פגיעה, רוב התביעות שהוגשו היו על ידי מבוטחים העוסקים בחקלאות, בנייה וחרושת. ואם לגבי חקלאות וחרושת חלקם היחסי של מגישי התביעות דומה לחלקם היחסי של כל העוסקים בענף זה, הרי שלגבי בנייה מהווה חלקם באוכלוסיית העצמאיים רק 8.7% לעומת 22.6% בין מגישי התביעות.

לגבי תביעות קרן השוואה נע חלקם היחסי של הענפים השונים בין כ-10% עד כ-25% מסך הכל האוכלוסייה מגישת התביעות.

ההבדלים הגדולים בהשוואת התפלגות מגישי התביעות לבין סך הכל המבוטחים העצמאיים היא בענף הבנייה, החקלאות והתחבורה.

- א. חרף הליברליזציה במדיניות הקיזוזים וביטול הקיזוזים ממענקי הלידה לא רק שלא ירד הסכום שנגבה מהלא-שכירים בדרך זו אלא אף גדל. הגידול הוא ניכר הן בסכומים אבסולוטיים והן כאחוז מסך הגבייה מהלא-שכירים.
- ב. העלייה בסך הגבייה על ידי הקיזוזים באה חרף הירידה באחוז התביעות מהן קוזזו חובות. ירידה זו באה בעקבות ההוראה להמנע מלקוז מחובות שוטפים. העלייה בסכומים שקוזזו נובעת מהגידול הניכר שחל בשעורי הגמלאות⁽¹⁾, בסך הגמלאות ובהרחבת זכויות הלא-שכירים לגמלאות חדשות⁽²⁾.
- ג. הקיזוזים מקצבות ממ"י הולכים ותופסים את החלק הארי בסך הקיזוזים.
- ד. גם לחוג שלו קוזזו חובות מהקצבות המגיעות, בחלק מן המקרים התחשבו בשיקולים סוציאליים וקיזוזו רק חלק מן הסכום המגיע. אולם הרושם הכללי הוא כי שיקולים אלה היו משניים מאד במשקלם והשפעתם. לפחות לגבי הגמלאות היחסיות קצרות המועד. ההתפלגויות של הגמלאים ושל הגמלאים להם קוזזו חוב לפי גובה ההכנסה אינן שונות זו מזו במידה ראויה ובולטת.
- ה. ההיקף הרב של הקיזוזים (ובמיוחד מהגמלאות למשרתים במילואים) גם מבעלי בסיסי הכנסה נמוכים מוסבר על ידי כך שהסניפים השכילו לקבל מרבים מאלה הסכמה בכתב לקיזוז. קיזוז בהסכמה נעשה לעתים קרובות גם מחובות שוטפים או קצרי מועד, כאשר ההוראות ומצב החוב לא חייבו זאת.

(1) בקצבאות היחסיות - בעקבות הכפלת המקסימום באפריל 1970; בקצבת ממ"י - בעקבות הרפורמה והנהגת קצבת יוצאי צבא.

(2) במיוחד הרחבת הזכאות לקצבה גם לילד השלישי של לא-שכירים.

1. תרומת הקיזוזים להקטנת החובות של הלא-שכירים אינה מבוטלת. אך רוב ההקטנות הללו הן במקרים של חובות קצרים יחסית ואילו לגבי בעלי חובות מופלגים ההשפעה היתה משנית בהיקפה. הקיזוז מגמלאות למשרתים במילואים צמצם החוב לפחות משנה ל-16% מהזכאים לגמלאות אלו ובמקרה של נפגעי עבודה ל-10% בלבד.

מתקבל איפוא הרושם כי רק בחלק קטן של המקרים בא הקיזוז כתחליף נוח וסביר יותר לצעדים קיצוניים של אכיפת גבייה כגון הוצאה לפועל ועיקול חפצים.

2. בניתוח הנתונים שנאספו על ידי המבדק הפנימי ישנן אינדיקציות לכך שהוראות הקיזוז שניתנו במסגרת המדיניות החדשה אינן מקוימות תמיד בדיוק ובשלמות. דרך איסוף הנתונים לא איפשרה קבלת אומדן כמותי אמין להיקף הסטיות בביצוע אך הרושם הוא שהיקפן אינו מבוטל. הסטיות היו דו-צדדיות: לא קוזזו קצבות שההוראות חייבו לקוזן ולעומתן קוזזו קצבות שלא צריך היה לקוזן בלי שנמצאה הסכמה מפורשת לכך מצד המבוטח.

15. ממצאי הסקר לאור ההתפתחויות בחקיקה

באפריל 1973 אשרה הכנסת סדרת תיקונים בחוק הביטוח הלאומי⁽¹⁾. בין השאר הוכנסו שורה של הוראות ותיקונים הבאים למנוע שלילת זכות לגמלה במקרה של פיגור בתשלום דמי ביטוח.

התיקון העקרי שיש לו נגיעה ישירה לענין זה הוא תיקון סעיף 181 לחוק. לסעיף זה נוספה פסקה האומרת כי "לא יחשב כפיגור לעניין סעיף קטן (א) חוב דמי ביטוח שאינו עולה על 500 ל"י"⁽²⁾. הנתונים שבידנו למרץ 1971 מצביעים על כך כי רק ל-30% מהלא-שכירים היו יתרות חוב מעל לסכום זה. בהרבה מקרים שקול היה החוב לפיגור של פחות מ-18 חודשים. כלומר לרוב המכריע של המקרים תיקון זה ימנע שלילה של גמלה לפי סעיף 181 וביחוד כאשר הדברים אמורים בלא-שכירים מעוטי הכנסה.

(1) ראה רשומות ספר החוקים מיום 20.4.1973 - תיקון מס' 10, 11, 12.

(2) ראה רשומות ספר החוקים מיום 20.4.1973 - תיקון מס' 10 - סעיף 77 עמ' 136.

תיקון אחר⁽¹⁾ מאפשר למוסד להעניק גמלה מטעמי צדק גם כאשר זו נדחית על בסיס פיגורים בדמי ביטוח (סעיף 181), או אי מלוי חובת רישום (סעיף 33), או אי השלמת תקופת הכשרה (סעיפים 15, 22).

תיקון נוסף שנכנס לחוק נוגע לתקופות הכשרה הנדרשות לעניין קצבות זקנה ושאיירים. הדרישה לתקופת ביטוח רצופה בוטלה ע"י הוספת אפשרות של תקופות מלוקטות וכך אפשרות של הוכחת תקופת ביטוח אבסולוטית של 12 שנות ביטוח מהורך כל חיי-העבודה לעניין קצבת זקנה. תיקונים אלה מאפשרים קבלת קצבה חמורת "חובות" ביטוח מוגבלים וגמישים יותר.

כל התיקונים הללו מצמצמים במידה רבה את הסנקציות שנוקט המחוקק על המפגרים בתשלום דמי ביטוח בדרך של שלילת גמלאות או קיצוצן. בכך נחלשת, ואולי אף נשמטת, כליל הטענה לזכות עריכת הקיזוזים לפיה מטרתה להבטיח זכות המבוטחים לגמלאות עתידיות. בכל מקרה, לאור תיקונים אלה יש מקום לשקול מחדש את מדיניות הקיזוזים "החדשה" של המוסד.

משמעות הרפורמה בקצבות ילדים והקלות בדמי ביטוח

.16

מאז הוחלט על מדיניות הקיזוזים "החדשה" חלו שתי התפתחויות שיש להן נגיעה עקיפה לסוגיה זו. מ-1971/72 הונהגו הקלות בדמי ביטוח ללא-שכירים מעוטי הכנסה⁽²⁾. מאידך הורחבו זכויותיהם באופן ניכר ומשמעותי לגבי קצבות ילדים: ילדם השלישי מזכה עתה בקצבה, ליוצאי צבא הונהג מענק נוסף בגין כל אחד מילדיהם הרביעי ואילך ושעורי הקצבות כולן הוגדלו באופן ניכר גם בסכומים המוחלטים⁽³⁾ וגם ביחס לשכר וההכנסה הממוצעים במשק. כל אלה הביאו לכך שמשפחות של לא-שכירים עם 3 ילדים ומעלה עומדות כלפי המוסד ברוב המקרים בחשבון נטו של זכות. במילים אחרות: זכויותיהם לקצבות ילדים עולות ברוב המקרים על החיוב השוטף של דמי הביטוח.

-
- (1) ראה רשומות ספר החוקים מיום 20.4.73 - תיקון מס' 10 - סעיף 84 עמוד 137.
 - (2) ראה שנתון סטטיסטי 1971/72 של המוסד לביטוח לאומי - לוח 2/ז עמוד 104.
 - (3) ראה רבעון סטטיסטי מס' 1 - אפריל-יוני 1973: לוח ה/4 - עמוד 38.

לוח טו' "ותרשים א" באים להדגיש תופעה זו. ללא שכיר יוצא צבא עם 3 ילדים זכויותיו לקצבות משפחה עולות על חוב דמי הביטוח כל עוד הכנסתו אינה עולה על 7,200 ל"י. אם יש לו 4 ילדים הוא נותר זכאי נטו כל עוד והכנסתו אינה עולה על 15,300 ל"י. אם יש לו 5 ילדים או יותר זכותו עולה תמיד על חובו בכל רמת הכנסה.

קצבות המשפחה שונות בתכליתן מן הגמלאות האחרות אותן משלם המוסד. אין הן באות להחליף את ההכנסה הכלכלית השוטפת שנפסקה לזמן קצר. עקב פגיעה בעבודה או שרות במילואים. אין הן באות להחליף את ההכנסה הכלכלית כאשר זו נפסקה לזמן ארוך עקב נכות, זקנה או מות המפרנס. תכליתן היא להשלים את ההכנסה הכלכלית השוטפת של משפחות אשר צרכיהן הולכים וגדלים עם מספר הילדים שעליהן לגדל. תכליתן לעזור למשפחה במימון הצרכים השוטפים על-ידי השלמת ההכנסה השוטפת. אחד מן הצרכים הללו הוא תשלום דמי ביטוח לאומי.

לעובדים שכירים דמי הביטוח מנוכים מן המשכורת במקור על ידי המעבידים ומשולמים עבורם. אין איפוא דרך מנהלית פשוטה להתחשבן עמם ולקזז חובם השוטף כנגד זכויותיהם לקצבות ילדים. אין גם ענין מנהלי מיוחד לחתור לכך בהתחשב בפיגור הקטן יחסית בגביית דמי הביטוח עבור שכירים והמצוי המלא כמעט בזכויות לקצבת ילדים שניתן להגיע על ידי תשלום הקצבה במישרין לזכאים. ההשפעה נטו של גבייה מצד אחד ותשלום קצבה מצד שני היא איפוא כמעט זהה להשפעה שהיתה תאורטית מושגת על-ידי "קיוז" הקצבה כנגד דמי הביטוח לגבי השכירים.

לגבי הלא-שכירים המצב שונה. כאן המוסד הוא שגובה את דמי הביטוח במישרין מן המבוטח והוא שמשלם לו ישירות את הקצבה. כאן גם ישנה תופעה של פיגורים בהיקף ניכר יותר בגבייה בעוד שתשלום הקצבה נעשה באופן שוטף.

הוצאות המנהל ללירה גבייה מלא-שכירים הוא מטבעה יקרה יותר למוסד ומחייבת גם את הלא-שכיר בטרחה לא קטנה בהסדרת תשלומיו למוסד. לא מן הנמנע, לכן, כי ההתחשבנות עם הלא-שכירים על בסיס "נטו" כשהמדובר בקצבת משפחה היא בסופו של דבר פתרון מוצלח יותר מרוב השיקולים, הוא יוכל:

- א. לצמצם כמעט לאפס הפיגורים בגבייה מלא-שכירים בעלי ילדים.
- ב. למנוע תוך כך העדפת הלא-שכירים על השכירים בתחום הגבייה בכל הקשור בהתמשכות הפיגורים בגבייה.
- ג. היא תחסוך למוסד ולמבוטחים זמן טרחה והוצאות בהסדרת החשבונות בגבייה ולעיתים אף בהוצאה לפועל ועיקולים.
- ד. היא תוכל למנוע צורך בעשיית קיוזים רק לאחר שנוצר חוב גדול קשה לגבייה ופריעה ובהפקדת הוראות קיוזים שונות לכל מקרה וחידושן מפעם לפעם.

יתרונות אלו יהיו כמובן אפקטיביים יותר כאשר הגבייה מלא-שכירים תוסב למחשב ותוכל
אז להשתלב עם קובץ הגמלאות על ידי מערכת הוראות ותוכניות אחידות שיבוצעו במחשב.

כנגד זה כמובן אפשר לחזור על הטענות מן הסוג שהעלה ד"ר א. דורון בסקירתו.⁽¹⁾ הקיזוז
מבעלי משפחות מרובות ילדים בעלי הכנסה נמוכה יפגע במידת מה ברמת ההכנסה של אוהן
המשפחות אשר ללא קיזוז כזה היו נמנעות מתשלום דמי הביטוח עקב מצוקתן, אך לעומת זאת
היו זוכות לקצבת ממ"י.

טענה זו נכונה אמנם עובדתית אולם ספק אם יש מאחוריה צדק חברתי. ההנאה מפיגור או
המנעות מתשלום דמי ביטוח אינה קשורה דווקא בנזקקות והכנסה נמוכה. נהגים מכך לאו דווקא
מעוטי ההכנסה. אם רמת ההכנסה הפנוייה של משפחות מרובות ילדים אינן בה כדי קיום סביר
מן הדין לבחון את רמת הקצבות לילדים, את האפשרות לבטח גם את הילד הראשון והשני של
הלא-שכירים ולחזק ולשכלל את השרותים להשלמת ההכנסה למשפחות אלה. אולם כל עוד
והחוק מחייב אותם בחובות אלה מן הדין לכבד אותו באופן שווה לגבי שכיר ולא-שכיר, לגבי
לא-שכיר עם מוסר תשלומים גבוה כמו לגבי לא-שכיר עם בעל מוסר תשלומים זרוד.

(1) ראה נספח ב'.

נביא עתה לוח המשווה את הזכויות לקבלת גמלאות ילדים מול החובות לתשלום דמי ביטוח.

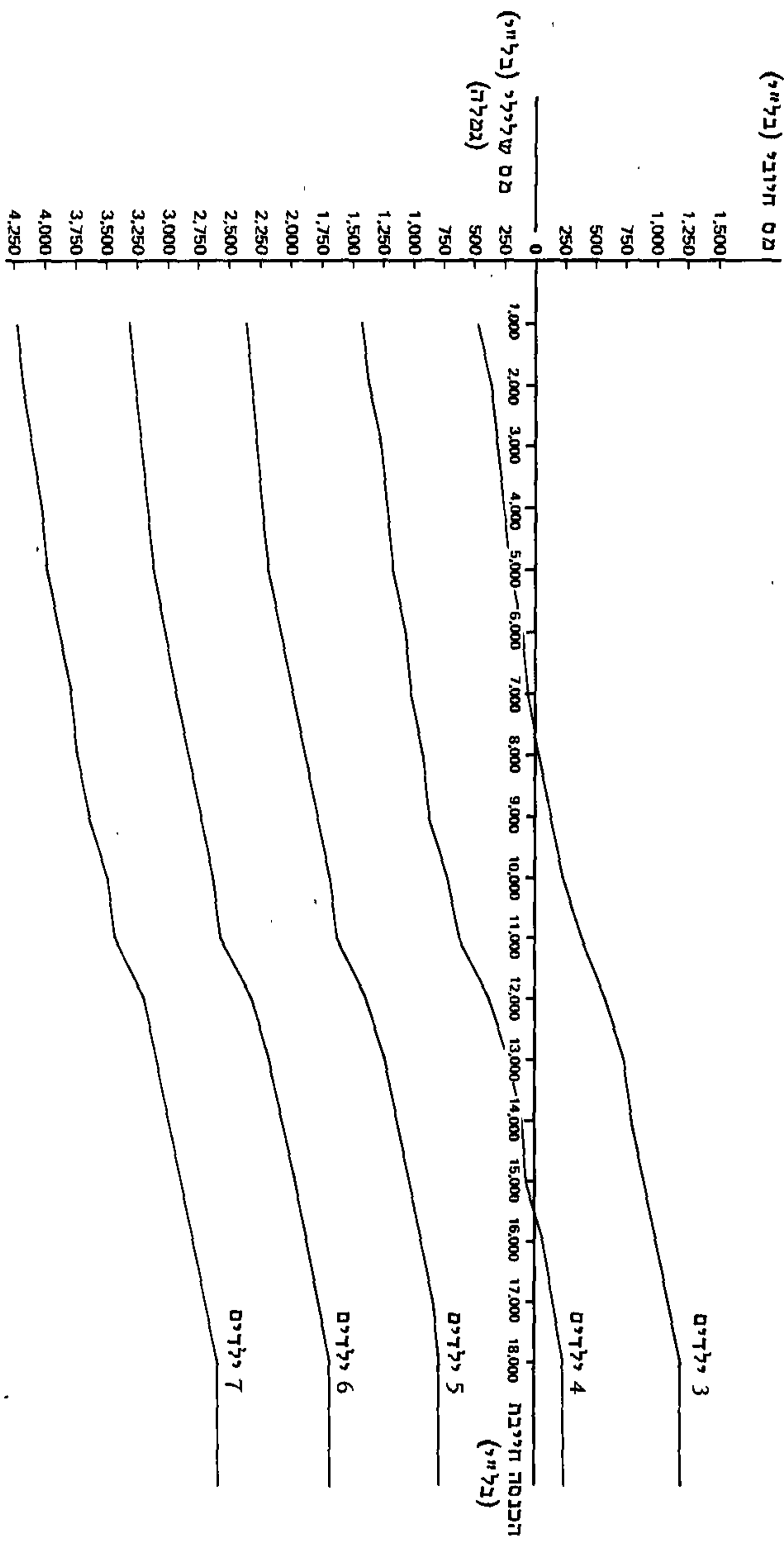
הסכומים הם שנתיים ומתיחסים לאפריל 1973, כאשר בתוך הטבלה רשומים הסכומים לזכותו של המבוטח.

לוח טו: תשלום קצבאות ילדים מול תשלום דמי ביטוח-עצמאיים זכאי קצבת יוצאי צבא (בל"י)

מס' ילדים					סכום דמי בשנה שנתיים	הכנסה
7	6	5	4	3		
4,248	3,372	2,424	1,440	492		קצבת ילדים שנתית
-4,188	-3,312	-2,364	-1,380	-432	60	1,000
-4,128	-3,252	-2,304	-1,320	-372	120	2,000
-4,068	-3,192	-2,244	-1,260	-312	180	3,000
-4,008	-3,132	-2,184	-1,200	-252	240	4,000
-3,948	-3,072	-2,124	-1,140	-192	300	5,000
-3,872	-2,996	-2,048	-1,064	-116	376	6,000
-3,778	-2,902	-1,954	-970	-22	470	7,000
-3,688	-2,812	-1,864	-880	68	560	8,000
-3,588	-2,712	-1,764	-780	168	660	9,000
-3,498	-2,622	-1,674	-690	258	750	10,000
-3,398	-2,522	-1,574	-590	358	850	11,000
-3,148	-2,272	-1,324	-340	608	1,100	12,000
-3,028	-2,152	-1,204	-220	728	1,220	13,000
-2,928	-2,052	-1,104	-120	828	1,320	14,000
-2,838	-1,962	-1,014	-30	918	1,410	15,000
-2,748	-1,872	-924	60	1,008	1,500	16,000
-2,648	-1,772	-824	160	1,108	1,600	17,000
-2,558	-1,682	-734	250	1,198	1,690	18,000

תצגת לוח טי"ו בתרשים מראה:

תרשים א': תשלום קצבאות ילדים מול תשלום דמי ביטוח-עמלאים זכאי קצבת יוצאי צבא
 (תשלומים שנתיים)



- א. חלק ניכר מהקיצוזים שבוצעו לפי המדיניות החדשה נגעו עדיין לחובות שוטפים וקצרי מועד. מוצע לבחון מחדש אם אין להרחיב הפטור מקיצוז בכוון זה.
- ב. בחלק ניכר מהקיצוזים וביחוד מתגמולי קרן השוואה הקיצוז הוא על-פי הסכמת המבוטח, גם כשהמדובר במיעוטי הכנסה ובעלי חובות קצרי מועד. מוצע לבחון ולבדוק צרכי השכנוע שנוקט המוסד לקבלת ההסכמות מן המבוטחים במקרים אלה.
- ג. בביצוע נמצאו סטיות בשעור לא מבוטל מההוראות שניתנו. העניין מחייב ככל הנראה הדרכה וביקורת אפקטיביים יותר על פעולות אלה בסניפים. ההסבה של הגבייה מלא-שכירים למחשב תתן אולי הזדמנות נאותה להשגת יתר דיוק ואחידות בהפעלת מדיניות הקיצוזים.
- ד. חיקון חוק מס' 10 מחייב גם הוא בחינה מחדש של המדיניות הננקטת בתחום הקיצוזים. מוצע ללכת בעקבות מגמת המחוקק ולהחליש עוד יותר את הקשר בין חובת המבוטחים וזכותם לגמלה.
- ה. לגבי קצבות המשפחה יש לעומת זאת, אולי מקום וטעם ללכת בכוון ההפוך ולשלב הזכות לגמלה "כזכוי" בחשבון הלא-שכיר כנגד החיובים בדמי ביטוח. הזדמנות מתאימה לבחון אפשרויות אלה היא תכנון ההסבה של הגבייה מלא-שכירים למחשב.

נספח א'

לוחות

נספח א':

לוח מס' 1 - מנישי התביעות לפי קבוצות הכנסה ולפי קבוצות סכום תביעה - קרן השוואה

	קבוצות תביעה							קבוצות הכנסה
	1,001+	751-1,000	501-750	301-500	201-300	101-200	עד 100	
144	127	262	302	188	188	86	1,297	סך הכל
-	-	-	-	-	-	4	4	מניגמים
-	-	2	7	7	13	22	51	עד 2,400
-	-	4	26	29	48	20	127	- 4,800
-	10	81	95	76	38	21	321	- 7,200
20	41	78	85	37	38	16	315	- 9,600
37	39	42	62	14	36	2	232	- 12,000
23	17	18	9	6	9	1	83	- 14,400
22	9	10	8	8	2	-	59	- 16,800
42	11	27	10	11	4	-	105	+ 16,801

לוח מס' 2 - מנישר התביעות לפי קבוצות הזנסה ולפי קבוצות סכום תביעה - דמי פגיעה

		קבוצות תביעות							קבוצות הזנסה
		751-1,000	501-750	301-500	201-300	101-200	עד 100	מכל	
1,001+	8	6	25	35	41	73	92	280	מכל
									מנימם
	-	-	-	-	-	1	1	2	עד
	-	-	-	-	-	2	13	15	2,400 -
	-	-	3	3	3	8	22	39	2,401 - 4,800
	-	1	3	5	8	13	16	46	4,801 - 7,200
	1	2	4	12	10	16	18	63	7,201 - 9,600
	1	1	3	6	7	17	14	49	9,601 - 12,000
	1	-	7	3	3	4	4	22	12,001 - 14,400
	1	1	4	2	2	5	2	17	14,401 - 16,800
	4	1	1	4	8	7	2	27	16,801 +

לוח מס' 3 - מנישי התביעות לפי קבוצות הבנסה ולפי קבוצות סכום קיצוץ - קרן השוואה

	קבוצות קיצוץ							קבוצות הבנסה		
	1,001 +	751-1,000	501-750	301-500	201-300	101-200	עד 100		אין קיצוץ	סך הכל
44	59	152	249	164	175	118	336	1,297	סך הכל	
-	-	-	-	-	-	3	1	4	מניגמים	
-	-	-	-	1	3	16	31	51	עד	2,400
-	-	1	25	29	42	30	-	127	-	2,401 - 4,800
-	5	23	57	57	42	39	98	321	-	4,801 - 7,200
6	13	40	93	38	47	23	55	315	-	7,201 - 9,600
13	18	36	45	15	30	4	71	232	-	9,601 - 12,000
6	7	17	11	8	4	3	27	83	-	12,001 - 14,400
6	6	8	12	5	2	-	20	59	-	14,401 - 16,800
13	10	27	6	11	5	-	33	105	+	16,801 +

לוח 4 - מנישח התביעות לפי קבוצות הכנסה ולפי קבוצות סכום קיצוץ - דמי פגיעה

קבוצות קיצוץ										קבוצות הכנסה
1,001 +	751-1,000	501-750	301-500	201-300	101-200	100 עד	אין קיצוץ	סך הכל		
1	2	1	11	20	30	37	178	280	סך הכל	
-	-	-	-	-	-	-	2	2	מנימם	
-	-	-	-	-	-	1	14	15	עד 2,400	
-	-	-	-	-	3	9	27	39	2,401 - 4,800	
-	-	-	1	4	5	11	25	46	4,801 - 7,200	
-	-	-	3	6	10	10	34	63	7,201 - 9,600	
-	1	-	2	4	6	4	32	49	9,601 - 12,000	
-	-	1	2	2	2	1	14	22	12,001 - 14,400	
-	1	-	2	1	2	1	10	17	14,401 - 16,800	
1	-	-	1	3	2	-	20	27	16,801 +	

לוח מס' 5 - מנישי התביעות לפי קבוצות סכום תביעה וקבוצות סכום קיזוז - קרן השתאה

	קבוצות סכום תביעה						קבוצות קיזוז		
	1,001 +	751-1,000	501-750	301-500	201-300	101-200		עד 100	סך הכל
144	127	262	302	188	188	86	1,297	סך הכל	
42	38	82	65	40	56	13	336	אין קיזוז	
1	4	10	6	10	14	73	118	100	עד
5	3	12	22	15	118	-	175	101	- 200
4	5	21	11	123	-	-	164	201	- 300
12	13	26	198	-	-	-	249	301	- 500
21	20	111	-	-	-	-	152	501	- 750
15	44	-	-	-	-	-	59	751	-1,000
44	-	-	-	-	-	-	44	1,001	+

לוח מס' 6 - מנישי התביעות לפי קבוצות סכום תביעה וקבוצות סכום קיצוז - דמי פגיעה

קבוצות תביעה							קבוצות קיצוז	
1,001 +	751-1,000	501-750	301-500	201-300	101-200	עד 100		
8	6	25	35	41	73	92	280	סך הכל
4	4	21	21	20	43	65	178	אין קיצוז
-	-	1	2	4	3	27	37	עד 100
-	-	1	1	1	27	-	30	101 - 200
-	1	1	2	16	-	-	20	201 - 300
1	-	1	9	-	-	-	11	301 - 500
1	-	-	-	-	-	-	1	501 - 750
1	1	-	-	-	-	-	2	751 - 1,000
1	-	-	-	-	-	-	1	1,001 +

לוח מס' 7 - עומק הפיגור לפני הקיזוז ואחרייו - קרן השוואה

מזהה לפי בקשת המבוטח	עומק הפיגור אחרי הקיזוז						עומק הפיגור לפני הקיזוז	
	3.1 +	2.1 - 3.0	1.6 - 2.0	1.1 - 1.5	0.6 - 1.0	עד 0.5		סך הכל
503	98	38	46	62	116	601	961	סך הכל
152	-	-	-	-	-	261	261	עד 0.5
146	-	-	-	-	33	272	305	0.6 - 1.0
78	-	-	-	18	57	59	134	1.1 - 1.5
30	-	-	13	24	23	7	67	1.6 - 2.0
40	-	21	31	20	3	2	77	2.1 - 3.0
57	98	17	2	-	-	-	117	3.1 +

לוח מס' 8 - עומק הפיגור לפני הקיזוז ואחרייו - דמי פגיעה

מזהה: לפי בקשת המבוטח	עומק הפיגור אחרי הקיזוז							עומק הפיגור לפני הקיזוז
	3.1 +	2.1 - 3.0	1.6 - 2.0	1.1 - 1.5	0.6 - 1.0	עד 0.5	סך הכל	
11	-	6	2	10	28	56	102	סך הכל
.4	-	-	-	-	-	44	44	עד 0.5
3	-	-	-	-	18	12	30	0.6-1.0
2	-	-	-	4	9	-	13	1.1-1.5
1	-	-	1	6	1	-	8	1.6-2.0
1	-	4	1	-	-	-	5	2.1-3.0
-	-	2	-	-	-	-	2	3.1 +

לוח מס' 9 - מנישר התברעות לפי ענף כלכלי ולפי קבוצת הכנסה - קרן השוואה

ללא סימול	שירותים	תחבורה, הובלה	ענף כ ל ל י				מסך הכל	קבוצות הכנסה
			מסחר	חרושה	בנייה	חקלאות		
413	96	171	158	137	215	107	1,297	מך הכל
1	-	1	-	-	-	2	4	מניעמים
31	3	1	1	-	3	12	51	2,400 עד
20	12	13	14	9	23	36	127	2,401 - 4,800
98	19	50	41	31	59	23	321	4,801 - 7,200
110	17	40	35	33	64	16	315	7,201 - 9,600
78	18	31	39	23	34	9	232	9,601 - 12,000
19	7	17	7	17	11	5	83	12,001 - 14,400
23	8	9	4	7	5	3	59	14,401 - 16,800
33	12	9	17	17	16	1	105	16,801 +

לוח מס' 10 - מנישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי קבוצות הכנסה - דמי פגיעה

קבוצות הכנסה	ענף כלכלי							סך הכל
	ללא סימול	שרותים	תחבורה, הנבלה	מסחר	חרושת	בנייה	חקלאות	
סך הכל	90	9	18	29	42	43	49	280
מנימיום	-	-	-	-	-	-	2	2
עד 2,400	1	1	1	2	1	-	9	15
2,401 - 4,800	10	1	1	2	3	2	20	39
4,801 - 7,200	13	3	3	5	4	8	10	46
7,201 - 9,600	23	2	6	6	13	10	3	63
9,601 - 12,000	20	-	3	6	9	8	3	49
12,001 - 14,400	9	-	2	2	4	5	-	22
14,401 - 16,800	6	-	1	3	4	2	1	17
16,801+	8	2	1	3	4	8	1	27

לוח מס' 11 - מנישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי עומק הפיגור לפני הקיזוז - קרן השוואה

ענפי כלכלה										עומק פיגור
ללא סימול	שרותים	תחבורה, הובלה	מסחר	חרושה	בנייה	חקלאות	סך הכל			
413	96	171	158	137	215	107	1,297	סך הכל		
174	49	78	66	59	86	36	548	0.5 עד		
108	21	42	37	42	54	25	329	0.6 - 1.0		
38	9	18	21	18	26	9	139	1.1 - 1.5		
14	5	6	10	9	13	12	69	1.6 - 2.0		
25	7	13	13	5	12	6	81	2.1 - 3.0		
54	5	14	11	4	24	19	131	3.1 +		

לוח מס' 12 - מנישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי עומק הפיגור אחרי הקיזוז - קרן השוואה

ענפי כלכלה										עומק פיגור
ללא סימול	שרותים	תחבורה, הובלה	מסחר	חרושה	בנייה	חקלאות	סך הכל			
271	67	130	122	105	171	95	961	סך הכל		
173	41	80	79	77	98	53	601	0.5 עד		
22	13	20	11	14	21	15	116	0.6 - 1.0		
22	5	5	9	5	12	4	62	1.1 - 1.5		
8	4	7	10	6	7	4	46	1.6 - 2.0		
8	3	6	2	3	13	3	38	2.1 - 3.0		
38	1	12	11	-	20	16	98	3.1 +		

לוח מס' 13 - מנישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי עומק הפיגור לפני הקיזוז - דמי פגיעה

ענפי כלכלה										עומק הפיגור
ללא סימול	שרותים	תחבורה, הובלה	מסחר	חרושת	בנייה	חקלאות	סך הכל	סך הכל	סך הכל	
90	9	18	29	42	43	49	280	סך הכל		
30	4	10	19	30	30	29	152	ער	0.5	
37	2	3	8	8	4	10	72		0.6 - 1.0	
17	-	3	1	1	6	2	30		1.1 - 1.5	
-	3	1	-	2	1	5	12		1.6 - 2.0	
6	-	-	1	1	1	1	10		2.1 - 3.0	
-	-	1	-	-	1	2	4		3.1 +	

לוח מס' 14 - מנישי התביעות לפי ענף כלכלי ולפי עומק הפיגור אחרי הקיזוז - דמי פגיעה

ענפי כלכלה										עומק הפיגור
ללא סימול	שרותים	תחבורה, הובלה	מסחר	חרושת	בנייה	חקלאות	סך הכל	סך הכל	סך הכל	
24	4	7	15	16	19	17	102	סך הכל		
14	1	1	9	11	10	10	56	ער	0.5	
6	2	4	5	4	5	2	28		0.6 - 1.0	
1	1	2	1	-	3	2	10		1.1 - 1.5	
1	-	-	-	-	-	1	2		1.6 - 2.0	
2	-	-	-	1	1	2	6		2.1 - 3.0	
-	-	-	-	-	-	-	-		3.1 +	

לוח מס' 15 - מגישי תביעות לפי מקום מגורים ולפי קבוצות הכנסה -
קרן השוואה

מקום מגורים						קבוצות הכנסה
ללא סימול	כפר מיעוטים	עיירה פיתוח	מושב	עיר	סך הכל	
114	1	36	132	1,014	1,297	סך הכל
-	-	1	2	1	4	מינימום
27	-	-	11	13	51	עד 2,400
2	-	5	39	81	127	2,401 - 4,800
12	1	9	30	269	321	4,801 - 7,200
31	-	6	23	255	315	7,201 - 9,600
17	-	5	14	196	232	9,601 - 12,000
4	-	3	6	70	83	12,001 - 14,400
9	-	2	4	44	59	14,401 - 16,800
12	-	5	3	85	105	16,801 +

לוח מס' 16 - מגישי תביעות לפי מקום מגורים ולפי קבוצות הכנסה -
דמי פגיעה

מקום מגורים						קבוצות הכנסה
ללא סימול	כפר מיעוטים	עיירה פיתוח	מושב	עיר	סך הכל	
12	5	6	45	212	280	סך הכל
-	-	-	2	-	2	מינימום
1	1	-	9	4	15	עד 2,400
-	2	-	17	20	39	2,401 - 4,800
2	-	1	8	35	46	4,801 - 7,200
3	2	3	4	51	63	7,201 - 9,600
2	-	-	3	44	49	9,601 - 12,000
1	-	1	-	20	22	12,001 - 14,400
3	-	-	-	14	17	14,401 - 16,800
-	-	1	2	24	27	16,801 +

לוח מס' 17 - מגישי תביעות לפי מקום מגורים ולפי עומק הפיגור לפני הקיזוז -

קרן השוואה

מקום מגורים						עומק פיגור
ללא סימול	כפר מיעוטים	עיירה פיתוח	מושב	עיר	סך הכל	
114	1	36	132	1,014	1,297	סך הכל
84	-	17	41	406	548	עד 0.5
15	1	10	32	271	329	0.6 - 1.0
3	-	2	18	116	139	1.1 - 1.5
2	-	-	13	54	69	1.6 - 2.0
2	-	1	12	66	81	2.1 - 3.0
8	-	6	16	101	131	3.1 +

לוח מס' 18 - מגישי תביעות לפי מקום מגורים ולפי עומק הפיגור אחרי הקיזוז -

קרן השוואה

מקום מגורים						עומק פיגור
ללא סימול	כפר מיעוטים	עיירה פיתוח	מושב	עיר	סך הכל	
22	1	26	119	793	961	סך הכל
8	1	20	65	507	601	עד 0.5
10	-	-	20	86	116	0.6 - 1.0
1	-	-	8	53	62	1.1 - 1.5
3	-	-	6	37	46	1.6 - 2.0
-	-	2	6	30	38	2.1 - 3.0
-	-	4	14	80	98	3.1 +

לוח מס' 19 - מגישי תביעות לפי מקום מגורים ולפי עומק הפיגור לפני הקיזוז -

דמי פגיעה

ללא סימול	מקום מגורים					עומק פיגור
	כפר מיעוטים	עיירת פיתוח	מושב	עיר	סך הכל	
12	5	6	45	212	280	סך הכל
2	2	6	24	141	175	עד 0.5
-	3	-	11	35	49	0.6 - 1.0
8	-	-	5	17	30	1.1 - 1.5
1	-	-	2	9	12	1.6 - 2.0
1	-	-	2	7	10	2.1 - 3.0
-	-	-	1	3	4	3.1 +

לוח מס' 20 - מגישי תביעות לפי מקום מגורים ולפי עומק הפיגור אחרי הקיזוז -

דמי פגיעה

ללא סימול	מקום מגורים					עומק פיגור
	כפר מיעוטים	עיירת פיתוח	מושב	עיר	סך הכל	
4	2	4	21	71	102	סך הכל
2	2	4	9	39	56	עד 0.5
2	-	-	5	21	28	0.6 - 1.0
-	-	-	4	6	10	1.1 - 1.5
-	-	-	1	1	2	1.6 - 2.0
-	-	-	2	4	6	2.1 - 3.0
-	-	-	-	-	-	3.1 +

נספח ב'

**מדיניות הקיזוזים מגמלאות של מבוטחים
לא שכורים**

מאת: ד"ר אברהם דורון

מדיניות הקיזוזים מגמלאות של מבוטחים

לא - שכירים (1)

מאת

ד"ר אברהם דורון

1. מסגרת הסקירה

בסקירה זו אני מתייחס רק לקיזוזים שהמוסד מבצע מגמלאות המגיעות לאנשים הזכאים להם. פרט לקיזוזים אלה המוסד מבצע אמנם בקנה מידה גדול קיזוזים ממעבידים, אבל הקיזוזים מהמעבידים נובעים מההסדר הקיים של תשלום הגמלאות כמו למשל חשלוס קצבאות ילדי עובדים על ידי המעבידים וקיזוז גמלאות אלה מדמי הביטוח שהמעבידים חייבים בהם. המשמעות של הקיזוז מהמעבידים היא לכן בעיקרה טכנית, אם כי גם כאן יש השלכות חברתיות הדורשות בדיקה. לעומת זאת הקיזוזים מהזכאים לגמלה יש להם משמעות חברתית ברורה כי תשלום גמלה או קיזוז יכולה להיות לו השפעה ישירה על הרווחה או אי הרווחה של הזכאי לגמלה ומשפחתו.

המוסד מקזוז דמי ביטוח המגיעים מהזכאים לגמלאות במקרים הבאים: בתשלומי מענק לידה, דמי לידה, דמי פגיעה בעבודה, קצבת משפחות מרובות ילדים, קצבאות זקנה ושאיירים ותגמולי קרן השוואה. הקיזוזים נעשים מבוטחים לא שכירים כי רק הם חייבים לשלם את דמי הביטוח בעצמם. הבסיס החוקי לקיזוזים הוא סעיף 139 של חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) וסעיף 25(א) לחוק שרות מילואים (תגמולים).

2. המדיניות המוצהרת לגבי הקיזוזים

המדיניות של המוסד לגבי הקיזוזים נקבעה בשנות החמישים, בשנים הראשונות של קיום המוסד. המדיניות התבססה על חוק הביטוח הלאומי שהתיר למוסד לערוך קיזוזים אבל לא הטיל עליו בשום פנים חובה לעשות זאת. היו אלה איפוא שיקולים פנימיים של המוסד עצמו שהביאו לגבוש מדיניות הקיזוזים כפי שהיא קיימת כיום. המדיניות המוצהרת של הקיזוזים כפי שיכולתי לעמוד עליה מיועדת למלא את שני התפקידים הבאים:

- א. להבטיח את זכויות המבוטחים לגמלאות המותנות בתשלום סדיר של דמי ביטוח.
- ב. לשמש מכשיר נוסף להגדלת רשת המבוטחים ושל גבית דמי ביטוח שהמבוטחים מפגרים בתשלומם.

(1) תודתי נתונה למר ראובן שטיינר שסייע בידי בהכנת סקירה זו.

המדיניות הזאת קבלה ביטוי אופרטיבי בהוראות לגבי המטרה הראשונה מתוך ההנחה כי הכנסת האיש לרשת המבוטחים וכל תשלום של דמי ביטוח ממילא תורם להבטחת זכויות האיש לגמלה. מאז שהמדיניות הזאת נקבעה באופן עקרוני לא חלו בה שינויים מהותיים. לא נעשתה גם כל בדיקה באיזה מידה הביצוע שלה תורם או לא תורם להשגת היעדים שהמוסד קיווה להשיג באמצעות מדיניות זו.

3. שיטת הבדיקה

בבדיקת מדיניות הקיזוזים עמדו בפני שתי שאלות עקרוניות. האחת – האם המדיניות של הקיזוזים ממלאת את היעדים המוצהרים של המוסד עצמו; והשניה – האם היא תורמת או לא תורמת לרווחה של האוכלוסיה המבוטחת. כדי שאפשר יהיה להשיב לשתי שאלות אלה נסיתי לבדוק באופן מפורט את הבעיות הבאות:

- א. היקף הקיזוזים – היינו מהו המשקל של הקיזוזים בגביית דמי הביטוח בכללם
- ב. כיצד מקוזים – היינו מה הטכניקה של הביצוע הקונקרטי של מדיניות הקיזוזים
- ג. ממי מקוזים – היינו מי היא האוכלוסיה שהגמלאות שלה מקוזים.

על סמך תוצאות הבדיקה של הבעיות הללו נסיתי להוציא מסקנות לגבי שתי השאלות העיקריות שהוצגו לעיל.

עריכת הבדיקה הנ"ל היתה כרוכה בקשיים רבים בגלל העובדה שלא נמצא במוסד כל מידע על הבעיות הללו פרט למידע על ההיקף הכולל של הקיזוזים. קבלת מידע מלא ומקיף דורש עריכת מספר מחקרים בנושאים הללו שכמובן לא יכולתי לבצע במסגרת הזמן והעבודה שקבלתי על עצמי. תוצאות הבדיקה שלי מבוססות איפוא על מידע שקבלתי בשיחות שניהלתי עם אנשי הגביה, ראשי הענפים ועובדים אחרים של המוסד וכן על בדיקה נסיונית של כרטיסי חשבון של 40 מקרים של קיזוז שנערכו בחודש יולי 1969 בסניף ירושלים מגמלאות מענק לידה, קצבאות ממ"י, דמי פגיעה בעבודה וחגמולי קרן השוואה, 10 מקרים מכל סוג של גמלה. את הבדיקה הנסיונית ערכתי יחד עם מר ראובן שטיינר מהמחלקה למחקר ולסטטיסטיקה. ברור ש-40 מקרי הקיזוז שבדקתי אינם מהווים מדגם מיצג של כל מקרי הקיזוז אבל נדמה לי שהם משקפים במידה רבה את אופי הבעיה.

4. היקף הקיזוזים

סך הכל תקבולי גביה שהתקבלו בשנים האחרונות על ידי קיזוזים היו בסביבת 5-6 מיליון ל"י לשנה. סכום זה לא עלה על 1.5 אחוז של כל תקבולי הגביה ולכן הווה רק חלק זעיר בלבד מכלל התקבולים. לעומת זאת, אם ניחס את הסכום שהתקבל מהקיזוזים מתקבולי הגביה של המבוטחים הלא שכירים היינו אותם המבוטחים שמגמלאות שלהם געשו הקיזוזים, הרי הסכום הגיע לקרבת

13 אחוז, והווה לכן משקל ניכר יותר באופן יחסי מכלל תקבולי גביה שהתקבלו מקבוצה זו של המבוטחים. הטבלה הבאה מפרטת את תקבולי הגביה השונים.

לוח א. תקבולי גביה באמצעות קיזוזים לפי סוגי הגמלה ולפי האחוז מכלל התקבולים של דמי ביטוח וקרן השוואה ולפי האחוז מהתקבולים של המבוטחים הלא שכירים בשנים

1967/68 - 1968/69

1968/69 (2)			1967/68 (1)			סוג הגמלה
התקבולים שקוזו באחוז מכלל דמי הביטוח ותשלומי קרן השוואה של קרן השוואה.	התקבולים שקוזו באחוז מדמי הביטוח ותשלומי קרן השוואה של הלא שכירים	תקבולי הגביה שקוזו בל"י	התקבולים שקוזו באחוז מכלל דמי הביטוח ותשלומי קרן השוואה	התקבולים שקוזו באחוז מדמי הביטוח ותשלומי קרן השוואה של הלא שכירים	תקבולי הגביה שקוזו בל"י	
0.15	1.33	659,940	0.28	2.44	968,597	מענק לידה
0.07	0.59	294,079	0.05	0.46	182,735	דמי לידה
0.36	3.13	1,543,553	0.28	2.42	962,144	קצבת משפחות מרובות ילדים
0.05	0.50	249,305	0.09	0.77	306,822	קצבה זקנה ושאידיים
0.11	0.95	469,271	0.09	0.79	317,061	דמי פגיעה בעבודה
0.79	6.73	3,321,172	0.61	5.22	2,071,696	קרן השוואה
1.56	13.26	6,537,320	1.41	12.12 (3)	4,809,055	סה"כ

(1) החישובים נעשו לפי סך תקבולי דמי ביטוח וקרן השוואה של 339,216,000 ל"י ולפי סך תקבולים כנ"ל מן הלא שכירים של 39,646,564 ל"י.

(2) החישובים נעשו לפי סך תקבולי דמי ביטוח וקרן השוואה של 417,700,000 ל"י ולפי סך תקבולים כנ"ל מן הלא שכירים של 49,300,000 ל"י.

(3) סיכום האחוזים לא מסתכם בגלל חישוב נפרד של כל אחוז.

אולם, חשוב לנו לדעת לא רק הסך הכולל שנגבה באמצעות הקיזוזים אלא גם מאיזה גמלאות סך זה נגבה. התמונה המתקבלת מראה לנו כי הסכומים קוזו בעיקר משתי גמלאות: תגמולי קרן השוואה וקצבת משפחות מרובות ילדים. ב-1968/69 הקיזוז מתגמולי קרן השוואה הווה 50 אחוז מכלל הסכומים שקוזו והקיזוז מקצבאות ממ"י הגיע ל-23 אחוז. היתרה של כ-25 אחוז קוזו מארבע סוגי גמלאות אחרים.

הטבלה למטה מראה לנו את החלוקה היחסית של הקיזוזים לפי סוגי הגמלה.

לוח ב. תקבולי הגביה באמצעות קיזוזים לפי סוגי הגמלה ולפי האחוז של קיזוזים בכל גמלה מסך התקבולים שהתקבלו על ידי קיזוז, בשנים 1967/68 - 1968/69

1968/69		1967/68		סוג הגמלה
האחוז	תקבולי הקיזוז	האחוז	סך תקבולי הקיזוז	
100.0	6,537,320	100.0	4,809,055	סך הכל
50.8	3,321,172	43.0	2,071,696	קרן השוואה
23.6	1,543,553	20.0	962,144	קצבת משפחות מרובות ילדים
10.0	659,940	20.1	968,597	מענק לידה
7.1	469,271	6.5	317,061	דמי פגיעה בעבודה
3.8	249,305	6.3	306,822	קצבת זקנה ושאיירים
4.4	294,079	3.7	182,735	דמי לידה

כיצד מקוזים

5.

המיצוע הקונקרטי של הקיזוזים שונה בגמלאות מענק לידה, דמי לידה, דמי פגיעה בעבודה ותגמולי קרן השוואה, לעומת גמלאות ז"ש וממ"י. השוני נובע בחלקו מהמהות השונה של הגמלאות ובחלקן מההסדרים המנהליים השונים הקיימים במוסד לתשלום הגמלאות. נבחון כאן את ביצוע הקיזוזים בקבוצה הראשונה של הגמלאות שמנינו ושמבוצעת על ידי הסניפים המקומיים, וכן את הקיזוז מקצבאות ממ"י. הקיזוז של גמלאות ז"ש לא כלול בסקירה זו וייערך בנפרד.

בגמלאות מענק לידה, דמי לידה, דמי פגיעה בעבודה ותגמולי קרן השוואה, המוסד מבצע קיזוז של כל "חוב" שהמבוטח חייב באחתה שעה למוסד. ההדגשה היא על הפרוש שניתן על ידי המוסד למושג "חוב". לא מדובר כאן על חוב שהמבוטח חייב למוסד ופיגר בתשלומי בהווה או פיגר בתשלומיו בעבר. באופן קונקרטי, אם המבוטח חויב בתשלום למוסד ביום 10 ליוני סכום כלשהו החל מלירה אחת ומתברר שהוא זכאי באותו יום לגמלה מהמוסד, מקוזז הסכום שהוא חייב בו, ללא מתן אפשרות לאיש לשלם את החוב בעצמו, וללא כל התחשבות אם המבוטח נהג לשלם באופן סדיר את דמי הביטוח או לאו. הנוהג הוא למעשה "לתפוס" סכום שמגיע לאיש כגמלה ולקזז אותו. פרוש זה למושג "חוב" כולל כמובן בתוכו גם פיגורים בתשלום של דמי הביטוח, אולם הוא מכוון בעיקר לקיזוז של כל סכום המגיע לאיש ללא אבחנה של מהות החוב.

ביצוע הקיזוזים איננו שונה במהותו בקצבאות ממ"י. השוני הקיים הוא טכני בלבד ונובע מכך שגמלה זו משתלמת במשרד הראשי ולא על ידי הסניפים. הקיזוז בקצבת ממ"י נעשה באמצעות כרטיס העצמאיים. פעם בשנה נערכת בסניף בדיקת כרטיס המבוטחים שמשלמת להם קצבת ממ"י וכאשר בעת הבדיקה (גלגול הכרטיס) נמצא "חוב" כלשהו של לירה אחת ומעלה ניתנת הוראה לקיזוז. שוב, ההחלטה לקיזוז נעשית ללא אבחנה של מהות החוב ואם המבוטח משלם את דמי הביטוח בסדרם או לאו.

הנוהג של קיזוז של חוב חל גם על הסדרי תשלומים. באותם המקרים שהמבוטח חתם על הסדר תשלומים עם המוסד לתשלום דמי הביטוח שהוא פיגר בתשלומם והוא מקיים את ההסדר ככתבו וכלשונו, גם אז מבוצע קיזוז מהגמלה המגיעה לו. אמנם במקרים אלה קיים פגור בתשלום דמי הביטוח אבל נקבע הסדר עם המבוטח לסילוק הפגור. אפשר לכן לראות בקיזוז המבוצע במקרים אלה כקיזוז של חוב שוטף או קיזוז כאשר אפילו לא היה חוב, לפחות בהתאם להסדר.

ב-30 המקרים שבדקתי עם מר שטיינר בסניף ירושלים של גמלאות מענק לידה, דמי פגיעה בעבודה, תגמולי קרן השוואה, מצאנו כי במחצית המקרים, הקיזוז נעשה מהתשלומים השוטפים שהמבוטחים חויבו בהם. ב-20 אחוז נוספים הקיזוז נעשה במקרי פגור של שנים או שלושה מועדי תשלום ורק ביתרם הפגור עלה על 3 מועדי תשלום.

לוח ג. הקיזוזים לפי סוג הגמלה ולפי עומק הפיגור של המבוטחים ב-30 מקרים שנבדקו בדיקה נסיונית.

ס"ה	חוב של יותר מ-3 מועדי תשלום	חוב של 2-3 מועדי תשלום	חוב שוטף	סוג הגמלה
10	6	1	3	מענק לידה
10	2	2	6	דמי פגיעה בעבודה
10	1	3	6	תגמולי קרן השוואה
30	9	6	15	סך הכל

ביצוע הקיזוזים של כל חוב בצורה שתוארה לעיל יוצרת שורה של בעיות מינהליות וציבוריות שכמה מהן מוצגות להלן:

א. קיזוזים כאשר אין כל חוב.

יכול לקרות וקורה למעשה, שמקזוזים סכומים מגמלה של אדם אף על פי שהוא אינו חייב כל חוב למוסד. דבר זה קורה כאשר המבוטח שילם את החוב שלו אבל התשלום טרם הגיע למוסד או שהתשלום הגיע למוסד וטרם גרשם בכרטיס החשבון שלו. בדרך כלל עוברים

כמה ימים עד שהתשלום מגיע למוסד אם המבוטח שילם את חובו שלא באמצעות קופת המוסד. נוסף לכך עוברים באופן רגיל כמה ימים נוספים עד שהתשלום נרשם בכרטיס החשבון. במקרה של פגור ברישום בכרטיסי החשבון בסניף, ותופעה זו היא איננה נדירה, יכולים לעבור כמה שבועות עד שהתשלום נרשם. בבדיקה נמצא מקרה שהפיגור ברישום היה שלושה שבועות. בכל אותם המקרים מבוצע הקיזוז מהגמלה כאשר האדם לא חייב כל סכום למוסד.

הפגור ברישום התשלומים בכרטיס החשבון מביא גם לידי כך שחובות של המבוטח מקוזזים יותר מפעם אחת. הדבר קורה כאשר החוב קוזז מגמלה של האדם. בינתיים מגיעה גמלה נוספת אבל הואיל והקיזוז שבוצע טרם נרשם בכרטיס החשבון הרי שמחייבים אותו פעם נוספת באותו חוב ומקוזזים פעם נוספת את החוב מגמלתו.

כל המקרים של קיזוז כאשר אין המבוטח חייב כל חוב מעוררים תרעומת של המבוטחים ובעיות מינהליות סבוכות לסניפי המוסד. התלונות של המבוטחים באות בעיקר מאנשים בעלי מעמד כלכלי וחברתי גבוה והטענה שלהם היא שלא היה מקום לקזז מהגמלה כאשר הם לא פיגרו למעשה בתשלום דמי הביטוח. במקרים כאלה מחזירים סניפי המוסד למבוטחים את הסכומים שקוזזו. במקרים שהמבוטח לא מתלונן ואינו מעלה את שאלת הקיזוז הרי שהסכום נזקף לזכותו לגבי דמי ביטוח עתידיים. סניפי המוסד אינם מחזירים בדרך כלל למבוטחים את הסכומים שקוזזו. אמנם, גמסר לי במשרד הראשי כי פעם בשנה הסניף חייב להודיע למבוטח על היתרה העומדת לזכותו אבל לא ברור לי אם הדבר מבוצע.

ב. יצירת חובות קשים לגביה.

הקיזוזים של חוב כפי שהם מבוצעים מביאים ליצירת זנבות של חוב שקשה מאד לגבות אותם מהמבוטחים. הדבר קורה במקרה כדלקמן: התשלום הרבע השנתי השוטף המגיע מהמבוטח הוא למשל - 100 ל"י. במועד שחל התשלום הרבע השנתי מגיעה לאותו אדם גמלה בסך של - 80 ל"י. סניף המוסד מקזז את ה- 80 ל"י לפני שהאדם הספיק לשלם את התשלום הרבע שנתי. על ידי כך נוצר חוב של - 20 ל"י, שהאדם אינו משלם ואינו יכול לשלם גם בתשלומים הרבע שנתיים הקרובים משום שיש כבר בידו חיוב ושובר תשלום עליהם. באופן תיאורטי המבוטח יכול אמנם לשלוח את התשלום הנותר למוסד. למעשה, זנב חוב זה נשאר ובאופן רגיל אינו נתבע על ידי המוסד. גם במקרים כשהוא נתבע קשה מאד לגבות אותו.

6. ממי מקוזזים

נבחון כאן ממי מקוזזים מנקודת הראות של הגביה. הקיזוזים נעשים בעיקרם מהמבוטחים הלא שכירים, אבל הקיזוזים נעשים גם כן מהמבוטחים השכירים שהיו בעבר לא שכירים, בכל אותם המקרים שהדבר מתגלה למוסד. בקרב הלא שכירים הקיזוזים נעשים משלוש קבוצות של מבוטחים:

א. מבוטחים לא שכירים בעלי הכנסה בינונית המשלמים בדרך כלל את דמי הביטוח שהם חייבים בהם. במקרים אלה הקיזוז נעשה על התשלום הרבע השנתי השוטף או על פגורים קלים יחסית בתשלום דמי הביטוח. קבוצה זו היא הגדולה ביותר בין כל מקרי קיזוז ומהווה רוב המקרים של קיזוז תגמולי קרן השוואה ודמי פגיעה בעבודה. הקיזוז הופך להיות לגבי קבוצה זו פעולת גביה רגילה ואינו בא במקום אמצעי גביה נוספים כמו הוצאה לפועל.

ב. מבוטחים לא שכירים בעלי הכנסה המשתמטים מתשלום דמי ביטוח. קבוצה זו היא קטנה ביותר. בדרך כלל נקט כבר המוסד לגביהם בכל אמצעי גביה כולל הוצאה לפועל אבל ללא הועיל. ביניהם נמצאים מקרים שלא היו מוכרים כלל למוסד או שנמצאים כבר בכרטיס הבלתי פעילה. הקיזוז אינו בא כאן אפילו במקום הוצאה לפועל כי מכשיר זה כבר נוסה. בין 40 המקרים שנבדקו נמצאו רק 2 מקרים מסוג זה.

ג. מיעוטי הכנסה ונתמכים. זאת היא קבוצה של מבוטחים שאין להם הכנסה או שהם בעלי הכנסה זעירה ביותר וחייבים לשלם דמי ביטוח מינימליים. הקיזוז הופך להיות לגביהם כפעולת גביה רגילה ואולי אף הבלעדית. גם כאן הקיזוז אינו בא במקום אמצעי גביה כמו הוצאה לפועל כי במקרים אלה אין מה לעקל. מקרים אלה הוו בבדיקה שערכתי כמחצית הקיזוזים בין מקבלי מענק לידה ושליש בין מקבלי קצבאות ממ"י.

מבחינת משקל הגביה הרי הקיזוזים מקבוצות 2 ו-3 אינם מהווים כל חשיבות בסך תקבולי המוסד בדרך זו. מרבית התקבולים באמצעות קיזוזים מתקבולים מקבוצה א' וקבוצה זו. כפי שראינו, משלמים בדרך כלל את דמי הביטוח והמגיעים מהם. המסקנה המתקבלת היא לכך כי הקיזוזים מוספיים אך מעט לכלל הגביה של המוסד.

7. תרומת הקיזוזים לרווחה או אי רווחה של המבוטחים

ההצדקה העיקרית הניתנת למדיניות הקיזוזים של המוסד, ושהיא הפכה במידה מסוימת לאידאולוגיה, היא כי הקיזוזים יש בהם כדי להבטיח הזכות לגמלאות. פרוש הדבר כי מדיניות הקיזוזים מיועדת לתרום לרווחה של האוכלוסייה המבוטחת. המדיניות הזאת מבוססת על העקרון שהזכויות לגמלאות מותנות בתשלום סדיר של דמי ביטוח ואי תשלום או פגור בתשלום עלול להביא לאובדן חלקי או מלא של הגמלה. עקרון זה נקבע בסעיף 181 לחוק (מקודם סעיף 50). ברור, שנתוק הזכות לגמלאות מתשלום קודם של דמי ביטוח היה משמיט את הבסיס העיקרי של מדיניות הקיזוזים. אולם, השאלה של התנית הזכות לגמלאות בתשלום קודם של דמי ביטוח היא שאלה נפרדת המצריכה בדיקה ולכך לא נדון בה כאן. ננסה אבל לבחון באיזו מידה מדיניות הקיזוזים אמנם תורמת לרווחה של המבוטחים כל זמן שהקשר בין הזכות לגמלאות ותשלום דמי ביטוח ממשיך להתקיים.

באופן תאורטי אפשר לומר שכל קיזוז דואג איכשהו במסגרת החוקית הנוכחית להבטחת זכויותיו של המבוטח לגמלאות. המדיניות של המוסד מבוססת על הנחה תיאורטית זו. השאלה היא אם הנחה זו יש לה בסיס במציאות, היינו אם הקיזוז יש בכוחו להבטיח את הזכות לגמלאות, ואם כן, לכמה מקרים הוא מבטיח זאת. המדובר הוא בעיקר בהבטחת שני סוגי גמלאות – גמלאות לשאירים וגמלאות לנפגעי עבודה. המוסד לא בדק שאלה זו עד כה ולא ריכז עד כה כל מידע בקשר לכך. המידע שנמסר לי כדי לחת ביסוס להנחה התיאורטית שהוזכרה היה בעיקרו מידע אנקדוטי שכלל תאור של מקרים בודדים שקרו בעבר ושהם הובטחה גמלת שאירים לאלמנה וליתומים על ידי קיזוז. כל המקרים שתוארו קרו לפני זמן רב ולא בשנים האחרונות. ההתרשמות שלי הייתה שמקרים אלה היו מועטים בלבד ובכל אופן אין כל נתונים היכולים להעיד שמספרם היה רב. לעומת זאת, הנתונים שבדינו ושתוארו לעיל על הביצוע הקונקרטי של הקיזוזים מצביעים כי רוב מקרי הקיזוזים אינם מכוונים להבטיח בפועל את הזכות לגמלאות כפי שהמדיניות הקיימת מניחה.

כפי שראינו מרבית הקיזוזים נעשים מקבוצת הלא שכירים בעלי הכנסה בינונית או בינונית-גבוהה. קבוצה זו אינה מפגרת באופן ניכר בתשלום דמי הביטוח והקיזוז מהגמלאות שלהם אין לו השפעה על הבטחת זכויותיהם. הקיזוז אין לו גם השפעה על הבטחת הזכויות של הלא שכירים המשתמטים מתשלום דמי הביטוח. אלה על פי רוב מפגרים פיגור רב בתשלומים וקיזוז גמלה כלשהי לא יכול לכסות את הפיגור שלהם עד להפכם לזכאים במקרה שקורית להם עילה לגמלה. הקיזוז יכול להשפיע על הזכות לגמלה במקרים מסוימים של קבוצת הנתמכים ובעלי הכנסה זעירה כאשר גמלה כלשהי יכולה לכסות תשלום דמי ביטוח בעד מספר שנים. אולם גם כאן המספר אינו יכול להיות רב. אפשר איפוא לומר כי מדיניות הקיזוזים יכולה להבטיח את הזכות לגמלאות למספר קטן בלבד של מבוטחים בעלי הכנסה גמוכה ביותר. השאלה הנשאלת היא לכן באיזה מחיר חברתי הדבר הזה מושג ואם המחיר הזה כדאי, או האם יש לחפש אחר דרכים אחרות, יעילות יותר, להבטיח את הזכויות של מיעוטי הכנסה אלה לגמלאות.

המחיר החברתי של מדיניות הקיזוזים.

כפי שראינו מדיניות הקיזוזים מצליחה להבטיח את הזכות לגמלאות למספר קטן בלבד של מבוטחים. אולם, היא מונעת למעשה תשלום גמלאות מאלפי מבוטחים בשעה שהם זקוקים לגמלה שהמחוקק התכוון להבטיח להם באותה עת. אנו יכולים לקבל תמונה על כך כאשר נבחון את ההיקף הכמותי של הקיזוזים מהגמלאות השונות.

הקיצוץ בגמלה זו מבוצע מן המענק המשולם במזומן ישירות ליוולדת לרכישת ציוד ראשון לנולד. בשנת 1967/68 הסך הכולל ששולם כמענק לרכישת ציוד לנולד הסתכם ב- 4,897,601 ל"י מסכום זה קוזזו 968,597 ל"י היינו 19.7 אחוז. באותה שנה שולמו מענקים לרכישת ציוד ראשון לנולד לכ-62 אלף יולדות פרושו של הדבר כי לפחות 12 אלף יולדות לא קבלו את מענק הלידה לרכישת ציוד לנולד. אם נקח בחשבון כי הקיצוץ נעשו גם מחלקי המענק הרי שודאי כי מספר היולדות שלא קבלו את המענק באופן מלא היה גדול יותר. אין למוסד מידע מי היו היולדות האלה אבל אפשר להניח כי אלה היו למעשה רוב המכריע של היולדות הלא שכירות, כי הלא שכירים מהווים כ-18 אחוז בלבד מכלל המבוטחים. בשנת 1968/69 חלה אמנם ירידה ניכרת באחוז המענקים שקוזזו אבל הירידה הזו היא אולי מקרית וקשה להסיק ממנה על מגמה כלשהי. בטבלה למטה ניחנים פרטים על הקיצוץ ממענקי הלידה.

לוח ד. הקיצוץ ממענקי לידה לפי סך החשלומים שקוזזו ובאחוז מתשלום המענק לרכישת ציוד ראשון לנולד בשנת 1967/68 ו-1968/69.

חוקפה	סך הכל התשלום למענקי לידה	סך הכל התשלום למענק לתשלום הציוד הראשון לנולד	סך הכל החשלומים שקוזזו	הקיצוץ באחוז מכלל החשלומים לציוד לנולד
1967-68	17,635,354 ל"י	4,897,601 ל"י	968,597 ל"י	19.7
1968-69	20,540,882 ל"י	5,339,456 ל"י	659,540 ל"י	12.3

אין ספק שהמחיר החברתי של אי תשלום המענק לרכישת ציוד לנולד למספר רב כל כך של יולדות היה מחיר גבוה. למעשה המענק לא שולם לכל יולדת חמישית בשנת 1967/68. נראה לי כי המטרה שהושגה להבטיח על ידי קיצוץ אלה את הזכות לגמלאות למספר קטן של מבוטחים (אם הושגה בכלל) יצא בהפסדו של אובדן הגמלה למעשה, אם לא להלכה, למספר רב של נשים יולדות. מדיניות זאת לא היתה יעילה כי היא לא תרמה, לפי דעתי, לרווחת האוכלוסיה המבוטחת. המדיניות של קיצוץ מענקי הלידה יצרה גם בעיה פסיכולוגית קשה אצל היולדות שלא מקבלות את המענק כתוצאה מקיצוץ. אצל יולדות אלה נוצרה הרגשה של הפליה בגלל אי קבלת המענק. כפי שנמסר לי הרגישות בנקודה זו היא חריפה ביותר אצל יולדות מעדות המזרח וכמעט שלא ניתן להסביר להן הסיבות מדוע אין הן מקבלות את המענק.

גמלה זו נועדה להגדיל את ההכנסה של משפחות מרובות ילדים ולצמצם על ידי כך את הפער בין משפחות גדולות ובין משפחות קטנות כאשר ידוע לנו כי רוב המשפחות הגדולות באות מעדות המזרח. בשנת 1967/68 קוזזו מקצבאות אלה הסכום של קרוב למיליון ל"י. ובשנת 1968/69 עלה הסכום למיליון וחצי ל"י. חסרים כאן נתונים רבים כדי לדעת ממי סכומים אלה קוזזו. ידוע לנו כי המבוטחים הלא שכירים היו 31 אחוז מכלל מקבלי קצבת ממ"י. אם נצא מההנחה כי מספר הילדים בממוצע היה שווה בקרב השכירים והלא שכירים ולכן סך התשלומים ללא שכירים היו אותו אחוז מכלל ההוצאה לקצבאות ממ"י, הרי הקיזוזים היו כ-10 אחוז מכלל תשלומי ממ"י של הלא שכירים. הטבלה למטה מראה לנו את היקף הקיזוזים של ממ"י.

לוח ה. הקיזוזים מקצבת ממ"י לפי סך התשלומים שקוזזו ובאחוז התשלומים שקוזזו מסך התשלומים למבוטחים הלא שכירים בשנים 1967/68 ו-1968/69.

התקופה	סך הכל תשלום גמלאות משפחות מרובות ילדים בל"י	סך הכל תשלום גמלאות משפחות מרובות ילדים ללא שכירים בל"י	סך הכל התשלומים שקוזזו בל"י	הקיזוזים באחוז מכלל התשלומים
1967/68	36,509,279 ל"י	10,952,783 ל"י	962,144	8.7
1968/69	39,541,000 ל"י ⁽¹⁾	11,862,300 ל"י	1,543,553	13.0

(1) הנתונים כפי שנמסרו ע"י המחלקה לסטטיסטיקה

(2) הנתונים מבוססים על אומדן שהתשלומים ללא שכירים היוו 30 אחוז מכלל התשלומים של הקצבאות.

ביחס למחיר החברתי הרי גם כאן התמונה אינה מעודדת. הקיזוזים מבוצעים מהגמלאות של כ-9500 משפחות, היינו מכ-36 אחוז של כלל מקבלי קצבאות ממ"י הלא שכירים. אם נסתמך על המקרים לדוגמא שנבדקו בסניף ירושלים יוצא כי כ-3000 משפחות מהם מקוזזת הקצבה הן משפחות נתמכות. השאלה היא אם אמנם יש הצדקה לקזז ממשפחות אלה את הקצבה על חשבון חוב של דמי ביטוח. משפחות אלה זקוקות לקצבה זו בתקופת ההוה כאשר הן מגדלות את הדור הצעיר בתוכן. הגמלה נועדה במכוון להגדיל את הכנסתן בהוה ולכן ספק הוא אם זה יעיל למנוע מהן את ההכנסה בהוה על מנת לגבות חוב ואולי לתרום על ידי כך להבטחת זכויות לגמלאות מסוימות בעתיד.

ג. תגמולי קרן השוואה.

הקיזוז מגמלה זו מבוצע לא רק של חובות על חשבון תשלומים לקרן השוואה אלא גם של

חובות של דמי ביטוח למוסד לביטוח לאומי. בשנת 1967/68 קוזז מגמלה זו הסך של 2,071,696 ל"י, ובשנת 1968/69 סך הקיזוזים הגיע ל- 3,321,172 ל"י. בשנים האחרונות הקיזוזים היו 40 אחוז מכלל התשלומים של תגמולי קרן ההשוואה לעובדים העצמאיים. פרושו של דבר כי הגמלה קוזזה כמעט מכל עובד עצמאי שני שהיה זכאי לתגמול.

הטבלה למטה מראה את היקף הקיזוזים מגמלה זו.

לוח ו. הקיזוזים מתגמולי קרן השוואה לעובדים עצמאיים לפי סך התשלומים שקוזזו וכאחוז מהתשלומים ששולמו לעובדים העצמאיים בשנים 1967/68 - 1968/69.

התקופה	סך הכל תשלומי קרן השוואה בל"י	סך הכל התשלומים לעצמאיים בל"י	סך הכל תשלומים שקוזזו בל"י	הקיזוזים באחוז מהתשלומים של העצמאיים
1967/68	35,822,823	5,094,313	2,071,696	40.6
1968/69	(1) 53,121,000	(1) 8,462,000	3,321,172	39.2

(1) נתונים שנמסרו ע"י המחלקה לסטטיסטיקה.

תגמולי קרן השוואה נועדו להבטחת הכנסה לעובדים שכירים ועצמאיים בעד תקופת השרות שלהם במילואים. החשיבות של תגמולים אלה קבלה בשנתיים האחרונות חשיבות רבה ביותר בעקבות היציאה ההמונית לשרות מילואים לתקופת זמן ממושכת. יחסית. הרגישות של הציבור לבעיה זו היא באופן טבעי רבה והרגישות היא רבה ביותר אצל העובדים העצמאיים. הרגישות נובעת כאן מהצורך של העובד העצמאי להפסיק את הפעולה הרגילה של עסקו ולפעמים אף לסגרו לחלוטין בתקופת השירות. תגמולי קרן השוואה יכולים לפצות את העובד העצמאי על אובדן הכנסה בתקופת השירות אבל אין בכוחן לפצות את האיש בעד פגיעה במקור הפרנסה שלו כמו איבוד קלינטים, מוניטין וכו'. מדיניות הקיזוזים של המוסד, כפי שהיא מבוצעת, הביאה למעשה לעוות המטרות החברתיות של התגמולים. במקום שהתגמולים הללו ינתנו לאיש לאחר סיום שרות המילואים וימלאו על ידי כך את המטרה להן נועדו, היינו הבטחת הכנסה בתקופה שהאיש זקוק לה, הן הפכו לאמצעי לגבות דמי ביטוח שהאיש חייב באופן שוטף לביטוח לאומי. כפי שמסתבר מהנתונים לעיל הקיזוז נעשה ב-40 אחוז מכלל התגמולים המשחלמים לעובדים העצמאיים.

נראה לי שהעובדה שהאיש שירת במילואים וזכאי לכן לתגמול מקרן ההשוואה אינו צריך ואינו יכול לשמש עילה למוסד לביטוח לאומי לנצל הזדמנות זאת ולקזז את החוב של האיש שהוא חייב לא רק לקרן ההשוואה אלא גם לביטוח הלאומי. ההדגשה היא על החיוב לביטוח הלאומי כי המוסד מבצע קיזוזים מתגמולי קרן ההשוואה לגביית דמי ביטוח לאומי ללא בסיס חוקי לכך. סעיף 25א

של חוק שירות מילואים (תגמולים) מתיר לקרן השוואה קוזו מתגמול רק... "כנגד כל חוב המגיע לה מאת הזכאי לתגמול...". ולא מתיר קוזו חובות המגיעים למוסד לביטוח לאומי, שהוא לפחות, מבחינה פורמלית, מוסד אחר. אמנם נאמר לי כי עומדים לתקן את החוק בנקודה זו אך השאלה הנשאלת היא אם יש מקום בכלל לתת גושפנקא חוקית לנוהג זה כדי להמשיך בו בעתיד.

פרט לשיקולים החברתיים העושים את מדיניות הקיזוזים כבלתי רצויה מסתבר גם כי מדיניות הקיזוזים אינה ממלאת במקרה של גמלה זו את היעדים שהמוסד הציב לעצמו. כפי שברור מנוהגי הביצוע וכפי שנמצא בבדיקה של המקרים לדוגמא בסניף ירושלים, הרוב המכריע של הקיזוזים נעשה לגבי תשלומים שוטפים של דמי ביטוח שהאיש חייב למוסד. לפיכך הקיזוזים אינם תורמים כאן באופן מעשי להבטחת זכותו של האיש לגמלאות בעתיד. שוב, באופן תיאורטי אי אפשר לשלול תרומה כזו לחלוטין אבל באופן מעשי הערך שלה קטן מאד ואינו עומד ביחס לקיזוז בשיעורים כפי שהוא מבוצע.

הבעיה הקשה ביותר שהקיזוזים של תגמולי קרן השוואה יוצרים היא הבעיה בתחום היחסים בין המוסד ובין הציבור. לסניפי המוסד קשה מאד להסביר את ביצוע הקיזוז לאיש שחזר משרות מילואים וטוען שזקוק לכספי התגמול לפרנסה השוטפת של משפחתו. אמנם קיימת איזה הוראה בענין זה מ-1960 המתירה לפקידים תביעות ולמנהלי הסניפים לנהוג במקרים אלה בגמישות מסויימת. אבל, הוראה זו הנה מיושנת ואינה תואמת יותר את הצרכים של ימינו. נדמה לי שתוכן הוראה זו נשכח כבר בסניפים. בכל אופן קשה היה לאמוד אם ובאיזה צורה הוראה זו מבוצעת. אולם, עצם העובדה שמניעת הקיזוז במקרה של מצוקה תלויה ביוזמתו של האיש מביאה בודאי לאי צדק נוסף כי באופן טבעי הויתור נעשה רק לגבי אלה המערערים על הקיזוז. לא תמיד אלה המערערים הם גם הזקוקים ביותר.

ד. דמי פגיעה בעבודה.

הקיזוז בגמלה זו מבוצע רק מעובדים עצמאיים. בשנת 1967/68 קוזו מגמלה זו הסך של 317,061 ל"י ובשנת 1968/69 סך הקיזוזים הגיעו ל-469,271 ל"י. בשתי השנים הקיזוזים הוו כרבע מכלל התשלומים של דמי פגיעה בעבודה לעובדים עצמאיים. פרושו של הדבר כי הגמלה קוזה לפחות מכל עובד עצמאי רביעי שנפגע בעבודה והיה זכאי לגמלה. הטבלה למטה מראה את היקף הקיזוזים מגמלה זו.

לוח ז. הקיזוזים מתשלומי דמי פגיעה בעבודה של עובדים עצמאיים לפי סך התשלומים שקוזזו
ובאחוז מכלל תשלומי דמי פגיעה בשנים 1967/68 ו-1968/69

התקופה	סך הכל הגמלאות ששולמו בענף	סך הכל דמי פגיעה בעבודה ששולמו	הסך שקוזז מדמי הפגיעה	הקיזוז באחוז מסך תשלום דמי פגיעה
1967/68	3,621,773	1,305,927	317,061	24.2
1968/69	4,632,000	1,736,000	469,271	27.0

תשלומי דמי פגיעה בעבודה נועדו לפצות את העובד בעד אובדן ההכנסה בתקופה של אי
כושר לעבודה לאחר שקרתה לו תאונה בעבודה. החשיבות החברתית של גמלה זו היא בכך
שהיא באה להבטיח הכנסה לעובד השכיר והעצמאי בשעה שהוא לא מסוגל להשיג הכנסה
זו בגלל אי כושר לעבודה. ביצוע הקיזוזים בגמלה זו דומה לביצוע לגבי תגמולי קרן
השוואה ויש לו אותן ההשלכות החברתיות לגבי המבוטחים פרט לעובדה של קיזוזים כאן
יש להם בסיס חוקי.

8. תרומת הקיזוזים לגביה של המוסד

מדיניות הקיזוזים המוצהרת של המוסד והביצוע שלה מוסברת בתרומה שהיא תורמת לגביית דמי
ביטוח של המוסד מקבוצות באוכלוסיה שקשה מהן לגבות מסים. השאלה היא האם אמנם מהווה
מדיניות הקיזוזים דרך יעילה לשיפור הגביה של המוסד מהמבוטחים העצמאיים שהגביה מהם היא
פרובלמטית. קשה להשיב על שאלה זו משום שהמוסד לא בדק עד כה את מדיניות הקיזוזים מנקודת
ראות זו. יחד עם זאת רווחת בקרב עובדי המוסד הדעה כי מדיניות הקיזוזים חשובה מאד לקיום
מערכת הגביה מהעצמאיים וכי בלעדי הקיזוזים עלולים להוצר תקלות רציניות במערכת זו. ננסה
לבחון מהו הבסיס הקונקרטי של דעה זו של עובדי המוסד. נעשה זאת על ידי בחינת 5 תחומים
עיקריים בהם לפי דעת המוסד ישנה תרומה רבה של הקיזוזים למערכת הגביה מעצמאיים. התחומים
הם:

- א. הרחבת רשת המבוטחים
- ב. גביית דמי ביטוח בפיגור
- ג. הקיזוז כאמצעי גביה עדיף על הוצאה לפועל
- ד. עידוד תשלום דמי ביטוח
- ה. מניעת תשלום גמלאות ופעולות גביה בעת ועונה אחת.

ההנחה הרווחת היא כי הקיזוז מהווה אמצעי חשוב להרחבת רשת המבוטחים בביטוח הלאומי. אולם, אין למוסד כל נתונים על מספר האנשים המתווספים לרשת כל שנה בעקבות הקיזוזים ואין גם נתונים כמה מהם ממשיכים להיות ברשת לאחר תקופת זמן מסוימת. נמסרו לי אמנם כמה הערכות של מספר המתווספים לרשת אבל הערכות אלה היו בגדר ניחושים בלבד ולכן אין אפשרות להסתמך עליהם. ההתרשמות שלי מתוך המקרים שנבדקו לדוגמא בסניף ירושלים ולפי דברי עובדי הסניף כי הקיזוזים מוסיפים לרשת מספר קטן של אנשים נתמכים, בני ישיבה וכדומה אשר מתגלים בבואם לחבוע מענק לידה. מכל מקום קשה להניח כי רשת המבוטחים מורחבת באופן ניכר באמצעות הקיזוזים.

חשוב כאן להדגיש כי עצם בדיקת הרשת והרחבתה אינם מותנים דווקא בקיזוזים. המוסד יכול לבדוק אם כל תובע גמלה נמצא ברשת ולנקוט בכל הפעולות לשם הכללתו ברשת כולל גביית דמי ביטוח מבלי לבצע קיזוז מהגמלה המגיעה לאיש. הקיזוז המבוצע בסניפים הוא כעת פעולה המתלווה לבדיקת הרשת וניתן כמובן לשנות מתכונת זו.

ב. גביית דמי ביטוח כפיגור.

המדיניות המוצהרת והדעה המקובלת היא כי באמצעות הקיזוזים המוסד גובה דמי ביטוח שהמבוטחים מפגרים בתשלומם. כפי שראינו הנחה זו לפחות אינה מדויקת כי בביצוע הקיזוזים המוסד אינו מבחין בין פגור בתשלום דמי ביטוח ובין חוב שוטף שמבוטח חייב בו ויכול היה לשלמו ללא הזדקקות לקיזוז. ברור כי ביצוע הקיזוזים באופן בלתי דיסקרימינטיבי כפי שהוא נעשה כולל בתוכו גם גביית דמי ביטוח כפיגור, אולם, אין למוסד נתונים על כך. כפי שמוסבר לעיל בלוח מס' 3, בבדיקה נסיונית נתגלה כי רק 30 אחוז מהקיזוזים נעשו על חובות שהמבוטחים פיגרו בתשלומם תקופה העולה על 3 מועדי תשלום. יש לכן ספק רב אם הדעה המקובלת כי הקיזוזים משמשים בעיקר מכשיר לגביית דמי ביטוח כפיגור היא נכונה.

ג. הקיזוז כאמצעי גביית עדיף על הוצאה לפועל.

אחת ההצדקות העיקריות של אנשי הגבייה למדיניות הקיזוזים היא כי הקיזוז הגו עדיף על שמוש באמצעים קיצוניים כמו עיקול כלי בית של המבוטח והוצאה לפועל. באופן הגיוני עמדה זו מתקבלת על הדעת. השאלה היא אם אמנם הקיזוזים כפי שהם מבוצעים באים למנוע

שימוש בהוצאה לפועל. למעשה קיזוז מבוצע ללא כל הבחנה אם יש צורך לנקוט באמצעים של הוצאה לפועל ומשמש לאמצעי גביה רגיל. במציאות, ההחלטה על ביצוע קיזוז אין לה כל זיקה לשאלה של הוצאה לפועל והוא אינו בא במקומה. נראה לכך כי ההצדקה הזאת אף כי יש לה הגיון פנימי משלה אין לה תוקף במציאות כפי שהיא קיימת.

ד. עידוד תשלום דמי ביטוח.

נימוק נפוץ במוסד בעד מדיניות הקיזוזים הוא כי הקיזוז כשלעצמו הוא גורם מרחיע ולכן מדרבן אנשים לתשלום סדיר של דמי ביטוח, נראה לי כי נימוק זה הוא יותר בעל תוקף אידיאולוגי מאשר תוקף מעשי. במציאות מתקבל הרושם כי ההיפך הוא נכון. על פי נסיונם של אנשים העוסקים בגביה ומתוך ממצאי הבדיקה הנסיונית מסתבר כי הקיזוזים ללא אבחנה מכל גמלה המגיעה לאיש גורמים לתסכול ומביאים את האיש לאי תשלום דמי ביטוח. המבוטח הרגיל ובעיקר המבוטח שיודע כי יהיה זכאי לגמלה כל שנה, כמו אנשים היוצאים בקביעות לשרות מילואים, מפסיקים את תשלום דמי הביטוח וסומכים על כך כי ממילא החוב שלהם למוסד יקוזז מהגמלה שמגיעה להם. מנקודת ראות של חנוך האזרח לתשלום סדיר של דמי ביטוח מהווים לפיכך הקיזוזים גורם שלילי.

ה. מניעת תשלום גמלות ופעולות גביה בעת ובעונה אחת.

אחת הטענות החקיפות בעד מדיניות הקיזוזים היא כי המוסד יראה מגוחך בעיני המבוטח אם הוא ישלם לו גמלה במזומנים בשעה שהאיש חייב דמי ביטוח למוסד והמוסד דורש ממנו לשלם בכל האמצעים העומדים לרשותו. טענה זו נכונה אם רואים את שתי הפונקציות של המוסד – של תשלום גמלות ושל גביה דמי ביטוח – כפונקציה סימביוטית. נראה לי כי טענה זו מאבדת הרבה ממשקלה אם רואים בשתי הפונקציות של המוסד, פונקציות נפרדות שאמנם כל אחת מהן משלימה את השניה. סוף כל סוף המוסד לא נראה מגוחך בעיני המבוטחים כאשר הוא משלם בעד הוצאות האישפוז של כל יולדת, או משלם דמי קבורה, אפילו כאשר אנשים אלה חייבים דמי ביטוח. נראה לי שהפרדת הסמביוזה בין תשלום הגמלות ובין גביה דמי ביטוח היתה יכולה להיות מועילה.

אולם, נראה לי, כי אפילו במסגרת השילוב הקיים של תשלום דמי ביטוח וגביה דמי ביטוח אין לטענה זו הרבה תוקף במציאות. אילו הקיזוז היה מבוצע באופן דיסקרימינטיבי ונעשה באותם מקרים בלבד שיש צורך לנקוט בהם באמצעי גביה מיוחדים או בודאי היה מונע אותה הרגשה של קיום סתירה בין שני הזרועות התפעוליים של המוסד. אולם, כאשר הקיזוז

מבוצע בכל מקרה הרי ברוב המקרים לא יכולה להווצר כלל הרגשה כזו של סתירה כי האיש מקבל גמלה המגיעה לו בשעה שהוא אינו מפגר בתשלום הסדיר של דמי הביטוח. שוב, הטענה הזו היא יותר רציונליזציה של המדיניות הקיימת מאשר בעלת משמעות קונקרטית.

סיכום

9.

סקירה זו מבוססת בחלקה על נתונים לא שלמים ולכן המסקנות שניתן להגיע אליהם על פיה יהיו להן מגבלות הנובעות מכך. אולם, למרות המגבלות האלה כמה מסקנות הן ברורות למדי. ברור שמדיניות הקיזוזים של המוסד כפי שהיא קיימת דורשת באופן דחוף בדיקה מחדש ושנוי. הרביזיה דרושה משום שביצוע הקיזוזים אינו משיג את היעדים שהמוסד רוצה להשיג באמצעותם ובמידה ויעדים אלה מושגים הרי הם מושגים במחיר חברתי גבוה מאד וללא כל יחס סביר בין התוצאות ובין העלות של תוצאות אלה.

מדיניות הקיזוזים נועדה במקורה לספל בשתי בעיות עיקריות: בעית ההבטחה של הזכות לגמלאות למבוטחים שלא משלמים באופן סדיר את דמי הביטוח ובעית הגביה של דמי ביטוח בפיגור. הביצוע של מדיניות זו במשך כ-15 שנים לא הצליחה לתרום הרבה לפתרון שתי הבעיות הללו. בתחום ההבטחה של הזכות לגמלאות המדיניות הנהוגה השיגה תוצאות הפוכות. היא הביאה לשלילה למעשה (אם לא להלכה) של הגמלאות של אלפי יולדות, אלפי אנשים המשרתים במילואים, נפגעי עבודה וכדומה. לעומת זאת היא הצליחה להבטיח את הזכות לגמלאות, במידה והיא הצליחה, למספר קטן מאד של אנשים. למוסד אין אפילו נתונים לכמה אנשים הובטחה הזכות על ידי המדיניות הנהוגה. ברור שהבעיה של הבטחת הזכות לגמלאות למבוטחים המפגרים בתשלום דמי ביטוח היא נשארה בעיה חשובה. אולם, ברור שיש לחפש אחרי מדיניות אחרת, יעילה יותר, כדי לפתור בעיה זו. מדיניות הקיזוזים הראתה את עצמה כבלתי יעילה וכבלתי מסוגלת לפתור את הבעיה.

בתחום של גביית דמי ביטוח בפיגור, הנתונים שבידינו לא מצביעים כי המדיניות הנהוגה הוכתרה בהצלחה רבה. מתברר כי מבחינת ההיקף הכמותי, התקבולים של המוסד באמצעות הקיזוזים הם זעירים ומחציתם באים מקיזוזי תגמולי קרן השוואה שאין להם אפילו בסיס חוקי. יתר על כן, הקיזוזים הרבים של תגמולי קרן השוואה נובעים מן המצב הבטחוני המיוחד בתקופה האחרונה כאשר אנשים רבים נקראים לשרת במילואים. שיפור המצב הבטחוני והקטנת היציאה למילואים היה לכן מביא להורדה תלולה של תקבולי הגביה באמצעות הקיזוזים. מתברר גם כי המדיניות הנהוגה של הקיזוזים לא תרמה הרבה לשיפור הגביה מקבוצות המבוטחים שקשה לגבות מהם דמי ביטוח, כמו האנשים המנסים להשתמש מתשלום דמי ביטוח או קבוצות הנתמכים בעלי הכנסה

זעירה שאין בכוחם לשלם את דמי הביטוח. מה שקרה הוא שהקיוזים הפכו בעיקרו לאמצעי גביה רגיל, היינו דבר שונה לחלוטין מהיעוד המקורי שלהם. שנוי היעוד של מדיניות הקיוזים הביא לכמה תוצאות שליליות ובעיקר להרגלת אנשים לא לשלם דמי ביטוח מתוך ידיעה כי ממילא אלה יקוזזו מהגמלאות שיגיעו להם מהמוסד.

הבעיה החשובה היא חיפוש אחר מדיניות אלטרנטיבית. במידה מסוימת הקושי הוא בהעדר נתונים מספיקים ובתחום זה נחוצים אולי כמה מחקרים בנושא הגביה, בנושא הבטחת הזכות לגמלאות, ואולי גם בדיקת עמדות המבוטחים לגבי הקיוזים מגמלאות. אולם ברור שמדיניות חדשה צריכה להתוות דרך שאפשר יהיה להבטיח את הזכות לגמלאות לאותן הקבוצות באוכלוסיה שהן פגיעות ביותר לסיכון של אובדן הגמלה. אלה הן בעיקר הקבוצות הנחמכות ובעלי הכנסה נמוכה. הדרך להבטחת הגמלאות לא יכולה להיות הרחעה או הענשה או מניעת הגמלה בצורה כלשהי. דרך כזו אינה יעילה לא מנקודת ראות חברתית ולא מנקודת ראות כלכלית.

המדיניות החדשה צריכה גם להתוות דרך לשפור הגביה באותן קבוצות באוכלוסיה. ברור ששיפור הגביה אינו יכול לבא על ידי "חפיסה" ללא אבחנה של גמלאות כסף שהאיש זכאי להן. שפור הגביה צריך לבא על ידי הכנסת שיטות חדשות וביצוע היעיל שלהן. נראה כי ניתוק הגביה מהקשר הסימביוטי לגמלאות יכול לתרום להתרכזות שלה בגביה עצמה ולהגביר על ידי כך את יעילותה היא.

נספח ג'

קיזוזים מקצבאות זקנה ושאירים

מאת: ד"ר אברהם דורון

קיצוים מקצבאות זקנה ושאיירים

ינואר 1970

סקירה מאת

ד"ר אברהם דורון

1. מסגרת הסקירה

סקירה זו היא המשך לסקירה שנערכה על מדיניות הקיצוים מגמלאות של מבוטחים לא שכירים. הסקירה מבוססת, כקודמתה, על שיחות שקיימתי עם מנהל הענף, פקידי תביעה, עובדי הענף, עובדים אחרים במוסד, עיון בהוראות המנהליות ובדיקה של 30 מקרים של קיזוז שבוצעו בחדשים ספטמבר - אוקטובר מגמלאות זו"ש.

2. המדיניות הקיימת

מדיניות הקיצוים מגמלאות זו"ש מבוססת על העקרון שהמוסד אימץ לעצמו כי הוא חייב לגבות כל חוב של דמי ביטוח או כל חוב אחר שהזכאי לגמלה חייב למוסד. עקרון זה נקבע בשנות החמישים ומנחה את פעולות הענף בשנתיים מועטים-עד עתה. הבסיס המשפטי שלו קבוע בחוק המחייב את המוסד לגבות דמי ביטוח ממבוטחים ומרשה למוסד לקזז חובות כאלה כנגד גמלאות כסף. החוק מרשה למוסד לערוך את הקיצוים אבל איננו מטיל עליו חובה אבסולוטית לעשות זאת. הדבר נתון לשיקול דעתו של המוסד והמדיניות שנקבעה משקפת את שיקולי המוסד בענין. מהעקרון שנקבע נובע הקו המנחה את פעולות המוסד כי אם הזכאי לגמלה חייב חוב כלשהו למוסד הרי שחוב זה מקוזז (או מנוכה) מהגמלה המגיעה לו. מדיניות הקיצוים ממלאת לכן בענף זה תפקיד אחד ויחיד והוא גביית חובות של דמי ביטוח וחובות אחרים שהזכאים לגמלאות חייבים למוסד.

3. ההיקף הכמותי

בשנים 1967 - 1969 נגבו על ידי קיצוים מגמלאות זו"ש הסכומים שבין רבע מיליון עד לשלוש מאות אלף לירות בשנה. הנכויים של חובות שונים מגמלאות זו"ש הסתכמו בשנת 1969 בסביבת 600 אלף ל"י. סך הכל התקבולים מקיצוים וניכויים מגמלאות זו"ש היה לכן יחסית קטן מאוד ומבחינת ההיקף הכמותי לא הווה משקל בעל ערך בכלל תקבולי הענף. גם מנקודת ראות של מספר מקבלי גמלאות בהם נעשה קיזוז או ניכוי מהגמלה הרי שהבעיה נוגעת למספר קטן יחסית של אנשים. קשה לעמוד על ההיקף המדויק של הבעיה אבל לפי נתונים שבדקתי הקיצוים והניכויים נעשים במוצע לקבוצה של 1000 - 1200 איש לחודש.

הקיזוזים מגמלאות זו"ש מתחלקים ל-3 סוגים עיקריים:

א. קיזוז חוב של דמי ביטוח בעת אישור הגמלה.

בכל מקרה שקיים חוב של דמי ביטוח בשעת אישור קצבת זקנה או קצבת שאירים מבוצע קיזוז של החוב על חשבון הגמלה. הואיל והזכאות לגמלאות הללו מותנית באי קיום פגור בתשלום דמי ביטוח העולה על תקופה של 12, 18 או 36 חודש (לפי סעיף 181 לחוק) הרי על פי רוב החובות אינם יכולים להגיע לסכומים גבוהים. אולם, החוב יכול להגיע גם לסכומים גדולים כאשר קיים הסדר תשלומים של דמי ביטוח בפיגור.

למעשה, בחלק ניכר של הקיזוזים בעת אישור הגמלה, הקיזוז הוא של סכומים קטנים בלבד, מתוך 15 מקרים כאלה שבדקתי ב-5 מקרים הקיזוז נע בסכומים של לירה אחת ועד 10 לירות. בחלק מן המקרים כאשר סכום החוב הוא גדול יותר הסכום מקוזז מהגמלה המגיעה באופן רטרואקטיבי לזכאי לה. על פי רוב עובר זמן מסוים (לפעמים כמה חדשים) ממועד הגשת התביעה עד לאישור הגמלה והחוב יכול להתכסות על ידי הגמלה שהאיש זכאי לה. בעת תקופה שחלפה. במקרים אחרים כאשר החוב הוא גדול ואיננו יכול להתכסות על ידי הגמלאות הריטרואקטיביות הרי שהחוב נגבה על ידי קיזוז הגמלה כולה או מחציתה עד לגביית החוב כולו. ההחלטה לקזז את הגמלה כולה או מחציתה נתונה לשיקול דעתו של פקיד התביעות. השיקול הקובע בהחלטתו הוא למעשה גודל החוב. הסטיה היחידה מהנוהג שתואר לעיל היא במקרה של קצבת שאירים כאשר הזכאות היא לגמלה חלקית בלבד בגלל פגור בתשלום דמי ביטוח. במקרה כזה המוסד אינו מקזז את חוב דמי ביטוח. לסטיה זו אין הוראה חוקית מיוחדת אלא היא נובעת מההחלטה של המוסד לא להשתמש בסמכותו לקזז את החוב כאשר ממילא השאירים נמצאו נפגעים וזכאים לגמלה מופחתת בלבד.

במוסד אין מידע מדויק מכמה אנשים מקוזזת הקצבה כולה או מחציתה, ולאיזה תקופה הקיזוז נמשך בסוג זה של קיזוזים. הדעה הרווחת בענף זו"ש היא שהמדיניות הנקוטה ביחס לאנשים אלה היא מוצדקת משום שאין מקום לוותר למבוטח על מילוי חובתו בתשלום דמי ביטוח בעת שניתן האישור הראשוני לגמלה. לפי הנוהג, החוב מקוזז עד מחצית הקצבה גם כאשר מקבל הקצבה אין לו הכנסה נוספת והוא זכאי לתשלומי הטבה סוציאלית. מאחר ותשלומי גמלאות זו"ש בתוספת הטבה סוציאלית נועדו להבטיח לאנשים הכנסה של מינימום לקיום הרי כתוצאה מן הקיזוז נשארים בעלי הגמלה בהכנסה שהיא מתחת למינימום לקיום.

במקרים שבדקתי בסוג זה של קיזוזים בעת אישור הגמלה התרשמתי שהקשיים העומדים בפני האנשים התובעים גמלה הם לא רק בעית הקיזוזים. הקשיים העיקריים הם בהוכחת זכאותם לגמלה ובתשלום חובות של דמי ביטוח בפיקוד כדי ליצור תנאי זכאות לגמלה. הקשיים המיקריים הם דווקא של מבוטחים שהיו עובדים שכירים לא קבועים ושל אנשים שהחליפו את המעמד שלהם כמבוטחים. שאלה זו היתה מחוץ למסגרת הבדיקה הזאת אבל נראה לי שהיא דורשת בדיקה נפרדת.

ב. קיזוז חוב של דמי ביטוח שנוצר לאחר אישור הגמלה

הכוונה כאן לתשלום דמי ביטוח שהאנשים חויבו בהם לאחר שאושרה להם לראשונה גמלת זו"ש. מדובר כאן בשני סוגי מקרים. מקרה אחד הוא כאשר נקבעו לאיש המקבל גמלה שומות חדשות על ידי מס הכנסה בעד השנים לפני שהפך להיות לזכאי לגמלה. במקרים אלה מחייב המוסד את האיש בתשלום "הפרשי שומה" והפרשים אלה מקוזזים מהקצבה המשתלמת. המקרה השני הוא כאשר מקבל הגמלה ממשיך בעבודתו באופן חלקי או באופן מלא והוא חייב בתשלום דמי ביטוח בביטוח מפני פגיעה בעבודה. במקרים כאלה כאשר אינו משלם את דמי הביטוח שהוא חייב בהם הרי שחובו מקוזז מגמלאות שהוא מקבל. כפי שנאמר לי רק סוג המקרים הראשון מהווה בעיה. סוג המקרים השני הוא קטן מאוד וגם במקרים שהם מתגלים הרי החובות שלהם לדמי הביטוח הם זעירים ואינם יוצרים קושי. בסוג המקרים הראשון "הפרשי שומה" יכולים להסתכם בסכומים מאוד נכבדים, של מאות לירות ואף יותר מזה. לפי העקרון המנחה את פעולות המוסד הקיזוז נעשה לגבות כל חוב של דמי ביטוח. הקיזוז של "הפרשי שומה" יכול לכן להיעשות ונעשה למעשה מאנשים שפרשו מעבודה לפני שנים ואין להם כעת הכנסה אחרת פרט לגמלת זקנה ובשעה שהם זכאים לתוספת הטבה סוציאלית.

אין במוסד מידע מדויקת על מספר המקרים בהם נעשה קיזוז של "הפרשי שומה" מגמלאות זו"ש, אם כי אפשר להניח שמספר מקרים אלה הוא קטן. אולם ברור, שבמקרים של קיזוז מגמלאות זו"ש כאשר אין לאנשים הכנסה נוספת והם זכאים להטבה סוציאלית יש משום פגיעה ברווחה שלהם כי נותרת להם הכנסה שהיא מתחת למינימום לקיום כפי ששיעורי הקצבה + הטבה סוציאלית מנסים להבטיח לאוכלוסיה.

ג. נכויים של סכומים ששולמו שלא כדין מסיבה כלשהי

הכוונה היא כאן לקיזוז או לנכוי של חובות שהזכאי לגמלה חייב למוסד כאשר החובות נוצרו מסיבות שונות של פעמים אף אין למקבל הגמלה שליטה עליהם. המקרים הנפוצים הם מקרי תשלום גמלה שלא כדין כתוצאה מתקלה טכנית בתהליך ביצוע התשלומים או כתוצאה מטעות של פקיד התביעות או כתוצאה משנוי הזכאות של הזכאי. סוג מקרים אחר

הוא המקרים כאשר מקבל הגמלה אינו מודיע מסיבה כלשהי על שנויים במצבו המשפחתי או שנוי בתנאי אחר לזכאותו לגמלה ועל ידי כך הוא מקבל לתקופה מסוימת גמלה שלא כדין. ברוב המקרים המדובר הוא שלא היתה כל כוונה להונות את המוסד, אף כי אין להוציא מכלל אפשרות שבמקרים מסוימים החובות נוצרו בידיעה של מקבל הגמלה. בעיה זו קיימת לא רק בגמלאות זו"ש אלא גם בתשלומי הטבה סוציאלית ובתשלומי קצבאות זקנה מיוחדות על סוגיהם השונים.

המדיניות הנקוטה בידי הענף היא שבכל המקרים הללו המוסד חייב לגבות את הסכום ששילם שלא כדין והגביה נעשית על ידי ניכוי החוב מן הגמלה שהאיש זכאי לה. אמנם צורת הניכוי תלויה בשיקול דעתו של הענף לפי נסיבות המקרה. הענף נוקט בענין זה במדיניות ליברלית, אולם הכלל של ניכוי כל חוב מביא לידי כך שבמשך תקופת זמן ממושכת אנשים עלולים לקבל גמלה קטנה יותר מהמינימום של קצבת זו"ש בתוספת הטבה סוציאלית, אף במקרים שאין להם הכנסה נוספת לקיום.

לשם הבהרת בעיה זו אביא כאן מקרה לדוגמא שנתקלתי בו בבדיקה שערכתי. המקרה היה של מקבל קצבת זקנה בתוספת הט"ס שאשתו נפטרה. האשה נפטרה באפריל 1968 ורק באוקטובר 1969 הודיע הפנסיונר על פטירת אשתו וביקש לבדוק את מצב הקצבה המשתלמת לו. החברר כי נוצר חוב של 926.85 ל"י ששולם לו במשך התקופה שלא כדין. בשים לב למצבו של האיש החליט הענף לנכות את החוב ב-30 שיעורים חודשיים. התוצאה כלפי האיש היתה שבמקום גמלה של 160.55 ל"י שהוא קבל לאחרונה הוא זכאי כעת לגמלה של 104.35 ל"י בלבד. מגמלה זו מנוכה החוב של כ-31 ל"י לחודש כך שלאיש נותרה הכנסה למחיתו למשך שנתיים וחצי רק של כ-73 ל"י, סכום שהוא נמוך ב-30 אחוז מהמינימום של קצבה בתוספת הט"ס.

(אומנם נמסר לי כי המוסד מקבל הודעה על כל מקרי פטירה ופועל באמצעות המחשב כדי להפסיק תשלומי גמלה לאנשים שנפטרו. בכל זאת מצאתי בין 15 מקרים של נכויים 4 מקרים של נכוי בהם תשלום הגמלה לנפטר הופסק כעבור זמן רק לאחר הודעה של המקבל גמלה או של סניף המוסד. ברוב המקרים החובות שנוצרו לא היו כה גדולים כפי שתואר במקרה לעיל אך עדיין ניכוי החוב הביא להקטנה של הגמלה לתקופת זמן ניכרת).

5. ביצוע הקיזוזים

ביצוע הקיזוזים והניכויים מגמלאות זו"ש נמצא בענף בידי פקידי התביעות. להלכה הם פועלים על פי מערכת הוראות והנחיות בכתב שהוצאו על ידי המוסד והענף. אולם, למעשה, מערכת

ההוראות וההנחיות אינה שלמה ומעודכנת. בחלקה היא מבוססת על הוראות או טיוטות של הוראות שמידת החוקף שלהן לא ברורה, או על הוראות מלפני זמן רב שלא ברור אם יש להן עדיין חוקף מחייב. בחלקה היא גם מבוססת על חוקה ש"בעל פה" שלא ברור באיזה מידה היא ידועה, באופן שווה לכל פקידי התביעות. (לדוגמה: טיוטה של חוזר בענין קיזוזים מהט"ס מינואר 1968, לא קבלה אף פעם חוקף פורמלי, אף על פי כן היא מהווה כעין הוראה שצריכה להנחות את פקידי התביעות מצורף בנספח סיכום ההוראות של הענף כפי שנמסרו לי.

ההחלטה על כל מקרה של קיזוז נמצאה בידי פקידי התביעות, ועל כל מקרה של נכוי, בידי פקידי התביעות - שנויים של הענף. הדעה הרווחת בין פקידי התביעות (וכפי שגם מצאתי בבדיקת התיקים) היא שההוראות הקיימות אינן ברורות ושהן משאירות בידם שיקול דעת רב. הדעה הזו חזקה יותר בין פקידי התביעות - שנויים שהם פקידי תביעות ברמה נמוכה יותר.

מתוך השיחות שקיימתי עם פקידי תביעות נראה לי כי השיקול העיקרי - העומד בפני פקיד התביעות על קיזוז או ניכוי הוא גודל החוב של הזכאי לגמלה. ככל שסכום החוב גדול יותר כך הקיזוז או הניכוי גבוהים יותר. ככל שהגמלה שהאיש מקבל גדולה יותר כך גם גדל הקיזוז. שיקול נוסף העומד בפני פקידי התביעות הוא בהערכה שלהם את מידת האחריות שיש למקבל הגמלה להוצרות החוב. אם אמנם ההערכה שלהם היא כי האיש תרם במעשה או במחדל שלו להוצרות החוב הרי הנטייה היא "להעניש" אותו על ידי הכבדת עול הניכוי. כמובן שהדבר תלוי כאן בהערכה אינדיווידואלית של כל פקיד תביעות.

מה שהתברר הוא כי סף ההכנסה הנוותרת לאיש לאחר הקיזוז או הניכוי לא מהווה שיקול בידי פקידי התביעות בקבלת החלטה שלו על קיזוז. השיקול הוא של גבית החוב ולא שיקול של מהי ההכנסה הנוותרת בידי האיש ואם הכנסה זו מאפשרת לו קיום ברמת מינימום. המענין הוא שלפחות בעניני הט"ס קיימת מעין הוראה המתירה להשאיר בידי האנשים סכום בגובה של הקצבה + הט"ס, אולם הוראה זו לא הופעלה, או בכל אופן לא חדרה כשיקול שווה ערך ליתר השיקולים שהוזכרו לתודעה של פקידי התביעות.

על אף האמור לעיל מצאתי בענף רגישות רבה לבעיה זו של הניכויים והקיזוזים. כל האנשים ששוחחתי אתם מודעים לבעיה זו והם מתלבטים כיצד לבצע את הקיזוז מבלי לפגוע במקבל הגמלה. ההחלטות שראיתי הן בדרך כלל ליברליות אבל הן כולן במסגרת המדיניות הקיימת שיש לנכות ולקזז כל חוב. כל חריגות מנוהג זה הן למעשה מחוץ למדיניות הרגילה כפי שהיא מוצאת את ביטויה בביצוע היום יומי.

התרומה לרווחה או לאי-רווחה של האוכלוסייה הזקנה

השאלה העיקרית שמדיניות הקיזוזים והניכויים מגמלאות זו"ש מעוררת היא לגבי ההשלכות שלה לרווחה או אי רווחה של האוכלוסייה הזקנה. המוסד הכיר עוד בראשית שנות הששים שקצבת זו"ש בלבד אין בכוחה לספק את צרכי הקיום המינימליים של מקבלי הקצבה. ביזמת המוסד נוצרה לכך גמלת ההט"ס. ההט"ס היא ביסודה גמלת סעד הניתנת על פי מבחן נזקקות ומנסה באופן סלקטיבי להשלים את ההכנסה המינימלית לאלה ממקבלי קצבאות זו"ש שנופלים מתחת להכנסה זו. כנגד זאת, באה מדיניות הקיזוזים וסותרת למעשה את עקרונות המדיניות הסלקטיביים הטמונים בהט"ס כאשר התוספת הזאת כולה או חלקה, או חלק מקצבת הזקנה מקוזזים לגביית דמי ביטוח או חוב אחר ומשאירים שוב חלק מאוכלוסייה מקבלי קצבאות זו"ש בהכנסה שהיא מתחת למינימום הזה.

ברור שמדיניות הקיזוזים הנהוגה על ידי המוסד פוגעת לכך באותו חלק של אוכלוסייה הזקנים או שאירים שסך ההכנסה שלה מוקטנת לתקופה קצרה או ארוכה מתחת למינימום המוסכם. כפי שראינו מדיניות זו נוגעת לקבוצה קטנה יחסית ממקבלי גמלאות זו"ש. השאלה הנשאלת לכך היא אם יש הצדקה תברתית וכלכלית מספקת למדיניות המוסד, או באופן קונקרטי, האם העקרון המנחה את פעולות המוסד שהוא חייב בכל מקרה לגבות כל חוב של דמי ביטוח או חוב אחר על ידי קיזוזו, הוא מתאים במקרה של גמלאות זו"ש.

ביחס לחובות של דמי ביטוח הרי יש להכיר כי דמי הביטוח הם למעשה מס כמו כל מס אחר. כל הרשויות השלטוניות נאלצות לעתים קרובות לוותר על מסים המגיעים להם כאשר החייב במס נשאר ללא אמצעים ואין לו אפשרויות לשלם את החוב המגיע ממנו. בכל המקרים מותרים רשויות השלטון בידי בעל החוב הכנסה מינימלית כדי קיום שממנה לא נגבים כל חובות. נראה לי שעקרון זה תופס גם לגבי חובות של דמי ביטוח למוסד אצל מקבלי גמלאות זו"ש. מדובר כאן באנשים בערוב חייהם (או שאירים) שמשום מה פיגרו בתשלום דמי ביטוח בתקופה שהיו פעילים פעילות כלכלית. למעשה אפשר לומר כי הפגור שלהם נובע מכשלון של מערכת הגביה לגבות מהם את החוב במועדו. הכשלון הזה בולט במקרים של "הפרשי שומה". קשה לדעתי למצוא הצדקה לבוא ולגבות הפרשי שומה ממקבל קצבת זקנה שנים רבות לאחר שהוא פרש מעבודה וחי כעת על הכנסת מינימום משום שמערכת הגביה הספיקה רק כעת לקבוע באופן סופי את השומות שלו. הנימוקים הללו נגד העיקרון של גביית כל חוב של דמי ביטוח הם במידה רבה בעלי תוקף גם לגבי הגביה של חובות אחרים.

במדיניות הקיזוזים מגמלאות זו"ש המוסד עומד בפני הדילמה של שני עקרונות מנוגדים המנחים את פעולותיו. מצד אחד, מדיניות הקיזוזים מבוססת על העקרון של קיזוז כל חוב של דמי ביטוח וניכוי כל חוב שהאיש הזכאי לגמלה חייב למוסד. מצד שני, המוסד מנסה להבטיח לכל מקבל גמלת זו"ש הכנסה מינימום לקיום על ידי תוספת הט"ס לאלה מביין מקבלי גמלאות שאין להם הכנסה.

ביצוע העקרון של גבית כל חוב של דמי ביטוח או חוב אחר מביא למעשה, כפי שראינו לשלילת העקרון השני, של הבטחת הכנסה מינימום לכל מקבל גמלת זו"ש. הקיזוזים מגמלאות זו"ש מביאים להקטנת ההכנסה של מקבלי קצבאות זו"ש מחמת להכנסת המינימום המובטחת על ידי הקצבה הרגילה בתוספת הט"ס.

אף כי לכל אחד משני העקרונות הללו שמנחים את פעולות המוסד יש הגיון ותוקף משלו הרי הסתירה הנובעת מההגשמה שלהם איננה סבירה. מדיניות הקיזוזים בענף זו"ש דורשת לכן עיון ובדיקה מחדש משום שהיא בכל אופן פוגעת ברווחה של קבוצה לא גדולה של זקנים ושאיירים הנשארים ללא הכנסת מינימום בתקופה קשה ביותר של חייהם. אין ספק שלא קל למצוא את שביל הזהב בין העקרונות השונים עליהם מבוססות פעולות המוסד בנושא זה אולם, ברור כי הרווחה של האוכלוסיה הזקנה חייבת כאן לקבל עדיפות בשיקולים השונים.

נראה לי שכל מדיניות חדשה צריכה להתבסס על העקרון שבכל מקרה יש להותיר למקבל גמלאות זו"ש הכנסת מינימום מספקת לקיום. השאלה אם תישאר בידי מקבל הגמלה הכנסה כזו כתוצאה מקיזוז או ניכוי חוב חייבת לכן להפך לאחר השיקולים החשובים בכל החלטה. את השיקול הזה יש להחדיר לתודעה של פקידי התביעה ולהפכה למדיניות כללית של ענף, שעד כה לא מצא ביטוי מספיק ובהיר בהוראות ובנוהג הקיימים.

בסיכום, כפי שצינתי גם בסקירה הראשונה, כל מדיניות חדשה בעניני קיזוזים צריכה לחפש דרכים לשיפור הגביה ושיפור המערכת המנהלית של המוסד כדי למנוע הוצרות חובות של דמי ביטוח או חובות אחרים למוסד. התפיסה שרווחה עד כה כי ניתן לפתור בעיות של גבית פגורים בתשלום דמי ביטוח, או של חובות אחרים, על ידי "תפיסת" גמלה, הוכיחה את עצמה כפי שראינו כבלתי יעילה.

