

מיצוי זכויות חברתיות בישראל: ממצאי מחקר

דניאל גוטליב¹

מיצוי זכויות בשיעור גבוה הוא אחד מיעדיה של מערכת ביטחון סוציאלית משגשגת. מאמר זה מסכם סדרת ניתוחים אמפיריים, שערך הביטוח הלאומי בשנים האחרונות, בשיתוף עם צוות של בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית, כדי לבחון את רמת מיצוי הזכויות במספר קצבאות והטבות נלוות. לשם כך פיתחנו מערך מחקר דו-שלבי. לא במפתיע העלה המחקר שבקצבאות אוניברסליות, שהקריטריונים לקבלתן פשוטים וזמינים, רמת המיצוי קרובה ל-100%. ואולם בקצבאות מרכזיות שאינן אוניברסליות היה שיעור המיצוי נמוך למדי – לעיתים מתחת למחצית. ממצא זה מתיישב עם ספרות המחקר המראה שכאשר מתנים את קבלת הקצבה במבחנים אישיים, כגון מבחן הכנסות, מבחן רפואי או מבחן כושר השתכרות, קשה יותר למצות את הזכויות. עוד העלה המחקר ששיעורי המיצוי מושפעים מהגדרת המושג מיצוי. אפשר להגדיר מיצוי כמצב שבו הפרט או המשפחה מקבלים את הקצבה שהם זכאים לה על פי הכללים שבחוק. הגדרה רחבה יותר של המיצוי חלה גם על פונים שטענו שהם זכאים אך זכאותם נדחתה. ייחודה של הגדרה זו הוא שהתובעים זכו "לברר את זכאותם". הניסיון לבחון את חסמי המיצוי מראה לנו שאחד מהם הוא הקושי לקבל את הקצבה, ככל שסכומה קטן. בהקשר של חסם זה עלולה חוויית קושי חוזרת ונשנית לערער את האמון במערכת (תופעת "המתייאש"). שיעור המיצוי נפגע גם ככל שהאוכלוסייה מוחלשת יותר. כך נמצא במחקר על הבטחת הכנסה. במאמר שלפניכם מוצגים המאמצים שנעשו בביטוח הלאומי כדי להגביר את מיצוי הזכויות.

מילות מפתח: מיצוי זכויות, זכויות סוציאליות, הבטחת הכנסה, אבטלה, עוני, הטבות נלוות

סקירת הספרות והכנת השאלונים מתבססות בעיקר על עבודתו של ד"ר רוני הולר. הניתוחים נערכו יחד עם ד"ר גבריאלה היילברון, מרים שמלצר (הבטחת הכנסה) ואסתר טולדנו (אבטלה). הניתוחים בנושאים אחרים (נכות, מענק לימודים, מילואים ועוד) לא סוכם במאמר זה. ניתן לקרוא עליהם בגירסה של דוח המחקר המלא. תודה לגיוני גל, לרוני הולר ולאבישי בניש על הערותיהם המועילות.

1 סמנכ"ל מחקר ותכנון לשעבר, המוסד לביטוח לאומי, ופרופסור חבר בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית.

1. מבוא

בדומה למערכות ביטחון סוציאלי בעולם, אחד האתגרים המרכזיים של הביטוח הלאומי הוא פיצוח התופעה של אי-מיצוי זכויות – מצב שבו אדם או משפחה הזכאים לתוכנית רווחה אינם נעזרים בה מסיבות שונות. לאור ההכרה באתגר זה ערך בשנים האחרונות מנהל המחקר של הביטוח הלאומי מספר מחקרים בנוגע למיצוי זכויות בקצבאות הביטוח הלאומי. מחקרים אלה סוכמו לאחרונה בדוח מחקר משותף של מנהל המחקר והתכנון בביטוח הלאומי ובית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית (גוטליב, גל ועמיתים, 2020). במאמר זה אבקש להציג ממצאים עיקריים מסדרת מחקרים זו, כמו גם את האתגרים המתודולוגיים הכרוכים בעריכת מחקרים כמותניים בתחום זה של אי-מיצוי זכויות ואת המודל הדו-שלבי הייחודי ששימש אותנו בהתמודדות איתם.

בפרק סקירת הספרות מתוארת מערכת הביטחון הסוציאלי בעולם, ומובאים ממצאי מחקרי מיצוי שנערכו בישראל בשנים האחרונות וסוגיות מתודולוגיות העולות בהקשר של מחקרים מסוג זה. בפרק השיטה מוצג המודל שפיתחנו במנהל המחקר והתכנון להגדרת מיצוי הזכויות בתחום הביטוח הסוציאלי ומדידתו. בפרק הממצאים מוצגות תחילה התוצאות האמפיריות באשר לאבטלה ולהבטחת הכנסה, ואחריהן התוצאות הנוגעות להטבות הנלוות במשרד השיכון. בהקשר זה יש לציין שרבים ממקבלי הקצבאות הם מקבלי קצבאות קיום, הזכאים להטבות נלוות שמספקים גופים אחרים, בעיקר משרדי ממשלה.

2. סקירת ספרות²

אי-מיצוי זכויות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל

בשנת 1954, כשהתקבל בישראל חוק הביטוח הלאומי הראשון, שחייב להקים מוסד לביטוח לאומי כגורם ממלכתי עצמאי, הוקמה מערכת פורמלית של ביטחון סוציאלי (ניצן, 2014). כיום המוסד לביטוח לאומי מפעיל את רוב רובה של מערכת הביטחון הסוציאלי, ומספק קצבאות במסגרת שורה ארוכה של תוכניות. למרות היקפה המרשים של מערכת קצבאות הביטוח הלאומי ולמרות התעשרותו של המשק, המסוגל להקדיש משאבים רבים יותר להבטחת הביטחון הסוציאלי של האזרחים, בולטת המגמה של ירידה ארוכת טווח של משקל הביטחון הסוציאלי בתוצר – מ-8% תוצר בשנת 1985 ל-6.2% בשנת 2015 (גוטליב, 2014).

2 מתבסס במידה רבה על סקירת הספרות שהכין רוני הולר בדוח המחקר המלא הנ"ל.

אין זה מפתיע אפוא, שגם בהשוואה בין-לאומית וגם בהיבט ההיסטורי, רוב הקצבאות בישראל נמוכות.³

רוב התוכניות הכלולות במערכת הביטחון הסוציאלי נועדו לתת מענה למצבים אפשריים של פגיעה ברמת החיים של הפרט ומשפחתו, כגון נכות עקב תאונת דרכים, תאונת עבודה, נכות מלידה, אבטלה או ירידה ביכולת התפקוד עקב הזדקנות או נכות. מערכת הביטחון הסוציאלי, הממומנת בעיקר דרך דמי ביטוח ודרך השתתפות הממשלה לטובת מבוסחים שקיבלו פטור מתשלום דמי ביטוח, כי ידם אינה משגת, מכסה את חלק הארי של מצבים אלה. חלק מהמימון בא גם מתשואות הרזרבה שהצטברה במהלך השנים עקב עודפי תקבולים.

מקובל לחלק את קצבאות הביטחון הסוציאלי לארבעה אשכולות, כאשר לכל אשכול מטרות וקהלי יעד משלו (גוטליב, 2014). **אשכול הקצבאות להבטחת קיום בסיסי** נועד לסייע למשפחות שנקלעו למצב עוני או שהן בסיכון להיקלע לעוני. תפקידן המרכזי של קצבאות אלה הוא מימון הוצאות מחיה של אנשים קשי יום ונכים כלליים, שכושר השתכרותם נפגע במידה רבה (על המצב במדינות אירופה ראו Bahle et al., 2011). מעמדם הסוציו-אקונומי הנמוך של הזכאים לקצבאות אלה, התנייתן במבחנים רבים, לרבות מבחני הכנסה, והסטיגמה הכרוכה לעיתים בהליך התביעה מגדילים את ההסתברות ששיעורי אי-מיצוין יהיו גבוהים יחסית.

אשכול הקצבאות המחליפות הכנסה מעבודה כולל את הקצבאות המוקדשות לפגיעה בעבודה (כגון קצבת אבטלה) ולנכות מעבודה,⁴ וכן את דמי הלידה ואת תגמול המילואים. שתי האחרונות מיועדות לציבור הרחב העובד לפרנסתו, ומטרתן לאפשר למשפחה להמשיך להחזיק את רמת החיים שבנתה לעצמה, גם בעת גידול תינוק או בתקופת שירות מילואים. הקצבאות המחליפות הכנסה מעבודה מיועדות לאנשים שמצבם הכלכלי איתן משל מקבלי קצבאות הקיום, שכן אנשים אלה משולבים בשוק העבודה. יתר על כן, החיבור לשוק העבודה ולמעסיקים, כמו גם העדר מבחני הכנסה, מובילים לכך ששיעורי המיצוי של הקצבאות מהאשכול המחליף הכנסה מעבודה גבוהים על פי רוב מאלה של אשכול קצבאות הקיום. בקצבת האבטלה, כפי שהיא נוהגת בישראל, יש רכיב פרוגרסיבי, כך שהיא שילוב בין קצבה מחליפת שכר לקצבת קיום, אבל אצל מובטלים ששכרם היה גבוה תקרתה מגיעה ל-70% בקירוב מהשכר הממוצע. יתרה מזו, בישראל קצבת האבטלה מפלה צעירים, הן בתקופת הזכאות והן ברמת הקצבה, אפליה שעלולה לפגוע מאוד במיצויה, בהשוואה לקצבאות מחליפות שכר אחרות.

3 יש עוד קצבאות, שלא נכללו בדיון הנוכחי, כגון קצבאות לאסירי ציון, נפגעי איבה, פוליו וכו', הנותנות מעין פיצוי על נזקים.

4 אי הפחתתה של קצבת הנכות מעבודה, כשהנפגע מצליח להמשיך לעבוד ולהתפרנס, מצמצמת את מידת התחליפות שלה.

האשכול האוניברסלי כולל את קצבת הזקנה הבסיסית, האוניברסלית, שנועדה לתת מענה לאי-ודאות בנוגע לתוחלת החיים של המבוטח. תוחלת החיים הכללית הולכת ומתארכת עם השיפור ברפואה ובהרגלי הבריאות של רבים באוכלוסייה, אך מבוטחים רבים מתקשים להפנים התארכות זו של החיים והם עלולים לחסוך פחות מן הדרוש לקיום חיים בכבוד בעת זקנה או שיכולתם הכלכלית לא מאפשרת להם לחסוך. עוד כולל אשכול זה את קצבת הילדים, שתכליתה להעניק יציבות למקורות המימון של הוצאות גידול הילד בחברה שבה המעמד המשפחתי הופך יציב פחות ופחות לנוכח שיעור הגירושין הגבוה ועימו הגידול החד בשיעור ההורים העצמאים (אמהות חד-הוריות). מהותה האוניברסלית של הקצבה, הטווח הארוך שלה ופשטות התהליך מבטיחים שיעור מיצוי קרוב ל-100%.

לבסוף, **אשכול הקצבאות התפקודיות** נועד לסייע במימון ההוצאה הכספית או החומרית הכרוכה בהתמודדותם של אנשים עם מוגבלות או אזרחים ותיקים עם קשיי תפקוד בסיסי בחיים. עם הקצבאות התפקודיות נמנות בין היתר קצבת סיעוד, קצבת שירותים מיוחדים, קצבת ילד נכה. זו האחרונה נועדה לפצות את ההורים על הקושי להתפרנס כהלכה בשל הזמן הרב שהם מקדישים לטיפול בילדם (דורון וקרמר, 1992; דורון, 2014). שיעור המיצוי באשכול זה מותנה במבחני תפקוד, ADL ו-IADL, וכן במבחני הכנסה. מורכבות זו מקשה לא רק על הליך המיצוי, אלא גם על היכולת לאמוד כהלכה את שיעורו, שכן לביטוח הלאומי חסר מידע מספק על ההכנסות מהון, שהן מקור ההכנסה העיקרי של אנשים מבוגרים.

ממצאים אמפיריים אודות תופעת אי-מיצוי זכויות סוציאליות בישראל ובעולם

אף שראשיתו בשנות ה-70, המחקר של תופעת האי-מיצוי מצומצם יחסית ונערך כיום במספר קטן של מדינות, ובראשן ארצות הברית ובריטניה. יתר על כן, מחקר מסוג זה נערך בעיקר באקדמיה, ומטבע הדברים יש הבדלים בשיטות המחקר ובתוכניות הנחקרות. מרוב המחקרים עולים שני מאפיינים מרכזיים: (1) אי-מיצוי של קצבאות הוא בעיה רווחת במדינות הרווחה. בהקשר זה מלמדת סקירה מקיפה שזים ארגון ה-OECD שתופעת האי-מיצוי רווחת במדינות שונות ובתוכניות שונות. (2) תופעה זו בולטת בקצבאות סלקטיביות, כמו תוכניות קיום, שבהן שיעורי האי-מיצוי נעים בין 20% ל-60%, יותר מאשר בתוכניות מחליפות הכנסה מעבודה, כגון ביטוח אבטלה, שבהן שיעורי האי-מיצוי מצומצמים יותר – בין 20% ל-40% (Hernanz et al., 2004).⁵

5 הפערים הגדולים נובעים הן מהאופי השונה של יישום התוכנית במדינות השונות והן מהקושי הרב לאמוד במדויק את שיעור האי-מיצוי. ביטוי לקשיים אלה ניתן למצוא בכך שכל מחקר כשלעצמו שרטט טווח אפשרי של שיעורי המיצוי של התוכנית הנחקרת.

המידע בישראל על היקף תופעת האי-מיצוי של זכויות חברתיות בכלל וקצבאות הביטוח הלאומי בפרט מצומצם ביותר. למעשה עד למחקר הנוכחי לא נעשה במהלך השנים מאמץ שיטתי ועקיב להעריך את היקפה. עד כה בחנו אך עבודות מעטות את מיצוי הזכויות של תוכניות הביטוח הלאומי ושירותים חברתיים אחרים. עבודות אלה התייחסו לאוכלוסיות מסוימות או לתוכניות מסוימות, לתקופות זמן מוגבלות בלבד, והן לא מתעדכנות.

ב-1976 ערכו דורון ורוטר מחקר חלוצי ומקיף שבחן את המיצוי של התוכנית לתשלום מענקי התייקרות לעובדים בשכר נמוך, שהוחלה בישראל בשנים 1970-1971. הם מצאו ששיעורי האי-מיצוי שלה היו גבוהים: כשליש מן הזכאים למענק לא קיבלו כל תשלום, התשלום לכרבע מהזכאים היה ביתר, ומעל 40% מהזכאים קיבלו את הסכום שמגיע להם (דורון ורוטר, 1976). גורדון ואליאב (1997) בחנו במחקרן על קצבאות ילדים את התוצאות של מגבלות החלתן של קצבאות הילדים בישראל בשנות ה-80 וכן את השפעת שינויי החקיקה על מידת הסלקטיביות או האוניברסליות שלהן. אין זה מפתיע שהן מצאו שמערכת הקצבאות האוניברסלית שנהגה בישראל בשנים 1975-1985 ומ-1993 ואילך הביאה למיצוי זכויות גבוה. בה בעת הן מצאו שבשנים 1985-1992, שבהן נהגו המעסיקים לערוך מבחני הכנסה לעובדיהם השכירים, לקה מאוד מיצוי הזכויות. שני מחקרים מעודכנים יותר של אזולאי (2003, 2005) בחנו את ההשתתפות של עובדים זרים לא-פלסטיניים בישראל בתוכניות ביטוח נפגעי עבודה בשנים 1999-2002. הממצאים העלו שלמרות חומרת הפגיעה בקרבם ולמרות הצורך החיוני שלהם בקצבה, ייצוגם בקרב מקבלי קצבאות נפגעי עבודה בביטוח הלאומי היה חסר. מחקר מעודכן אחר, של רימרמן, שוורץ ולי-אור (2000), בדק את מיצוי הזכויות בביטוח הלאומי של אוכלוסיית הנכים המתגוררים בקיבוצים. ממצאי המחקר הראו ש-60% מן המשיבים לא פנו כלל לביטוח הלאומי. בשנים האחרונות הולך ומתרחב המחקר השיטתי על היקף תופעת האי-מיצוי, כחלק ממגמה עולמית. גל חדש זה של מחקרים, רבים מהם ביוזמת חוקרי מנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, מאשש תמונת מצב, ולפיה אי-מיצוי זכויות מאפיין בעיקר את הקצבאות הסלקטיביות (ראו גם גל, שלו ואייזנשטדט, 2009). אף שבשנים האחרונות נערכו מחקרים רבים בנושא מיצוי זכויות, מעטים מהם בחנו את הגורמים לאי-מיצוי. מחקר חלוצי, בתמיכתו ובמימונו של המוסד לביטוח לאומי, ערך בן-אריה (1994). בתחילת שנות ה-90 הוא בחן את מיצוי הזכויות בכלל הקצבאות שמשפק הביטוח הלאומי. מושאי המחקר היו 50 משפחות, שהתגוררו ביישובי המועצה האזורית שפיר וחיו במצוקה קשה. המחקר הסתמך על ראיונות מובנים ועל נתונים שנאספו מהביטוח הלאומי. נמצא שאף שכל המשפחות היו שרירות במצוקה קשה, הן לא מיצו את מלוא זכויותיהן בביטוח הלאומי. נמצא גם קשר חיובי בין שיעורי המיצוי הנמוכים למספר משתנים מסבירים: תחושת הזכות לקצבה, רמת הידע, חסמי נגישות, במיוחד חסם נגישות גיאוגרפית, חסם נגישות בירוקרטי, חסם נגישות פסיכולוגי, חסם נגישות תקשורתית, האופי הסלקטיבי של הקצבה, התהליך הנדרש לקבלתה ומורכבותם של הכללים בתוכניות השונות. הממצא המרכזי של המחקר הראה שמיצוי הקצבה היה גבוה יותר, ככל שנשאה אופי אוניברסלי יותר, ככל שהצריכה פחות הליכים בירוקרטיים, ככל שהגדרת הצורך והזכאות לה היתה ברורה יותר, ככל שסבלה

פחות מסטיגמה שלילית וככל שזכתה לתמיכה או, לפחות, לא נתקלה בהתנגדות ציבורית רחבה. ייחודו של מחקר זה בכך שבחן מיצוי של מגוון רחב של תוכניות ביטחון סוציאלי וגם את הגורמים הפוטנציאליים של תופעת האי-מיצוי בתוכניות אלה.

את הגורמים לאי-מיצוי זכויות חקרו גם דהן וניסן. מושאי מחקרם היו משפחות ירושלמיות (עם ארבע נפשות ויותר), שהיו זכאיות להנחה על חלק מצריכת המים שלהן. במחקרם הראשון הסיקו החוקרים שהגורם המרכזי לשיעורי מיצוי נמוכים בתוכנית זו היה התניית ההטבה במידע שיאספו המשפחות על היקף הצריכה שלהן (Dahan & Nisan, 2006). מסקנה זו התבססה על הממצא ולפיו משפחות שהיתה להן מוטיבציה מוקדמת לאסוף מידע נטו יותר למצות את הטבתן. היא קיבלה משנה תוקף כשהתברר שכל שחלף הזמן מיום קבלת הזכאות, גדל הסיכוי של המשפחות למצות את זכויותיהן. במחקרם השני (Dahan & Nisan, 2007) מצאו החוקרים כצפוי שגודל הקצבה (הטבה) משפיע לחיוב על שיעורי המיצוי ושההשפעה ניכרת לעין.

סוגיות מתודולוגיות בחקר תופעת אי-מיצוי זכויות משנה

מיעוט המחקרים בתחום נובע לא אחת מהקשיים המתודולוגיים הרבים המאפיינים סוג זה של מחקר. קושי מרכזי הוא אומדן מהימן של התופעה. סיבתו היא שמדידת שיעורי האי-מיצוי של תוכניות רווחה מחייבת למעשה לזהות שני סוגים של אוכלוסיות ולהשוות ביניהן: אוכלוסיית הזכאים לתוכניות ומתוכה האוכלוסייה המממשת את זכאותה. שיעורי המיצוי הם היחס בין שתי אוכלוסיות אלה.⁶ כאשר קל למדי לזהות את האוכלוסייה המממשת את הזכאות, זיהוי אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית הוא סוגיה מורכבת לאין ערוך, הטומנת בחובה אפשרות של טעויות מדידה רבות – שיוך לאוכלוסיית הזכאים מותנה בקריטריונים שונים (מבחני הכנסה, מצב משפחתי וכיוצא באלה), שעל פי רוב אין נתונים עליהם במאגרי המידע הקיימים.

סקירת המחקרים השונים מצביעה על שלושה מקורות מידע העומדים לרשות החוקרים לצורך זיהוי שתי האוכלוסיות (Blank & Ruggles, 1996; Daponte, Sanders, & Taylor, 1999; Hernanz et al., 2004; Jäntti, 2007):

נתונים מנהליים (Administrative Records) – נתונים אלה מכילים על פי רוב מידע מדויק על מאפיינים מגוונים של האוכלוסייה המממשת את זכאותה (מאפיינים סוציו-דמוגרפיים, סכום הקצבה הרלוונטית וכדומה). עם זאת, ובכך גם חסרונם המרכזי, נתונים מנהליים של מערכת הביטחון הסוציאלי מכילים מידע פרטני ונחוץ רק על אלה המגישים בקשה לקצבה

6 בהמשך נרחיב את ההגדרה של מיצוי זכויות – נכלול בה גם את אלה שחשבו תחילה שהם זכאים לקצבה ולבסוף קיבלו תשובה שלילית.

ולא על אלה העשויים להיות זכאים, אך לא יצרו קשר עם המערכת. במילים אחרות, בנתונים מנהליים אלה יש מידע על האוכלוסייה המממשת את הזכויות ולא על אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאלית.

סקרים כלליים (General Purpose Survey) – סקרים אלה לא נועדו ולא נבנו במיוחד לשם בחינה של מיצוי קצבאות, אבל המידע העשיר על מאפייניהם החברתיים-הכלכליים והדמוגרפיים של יחידים ומשפחות מאפשר לבחון באופן כללי למדי שאלות של אי-מיצוי זכויות. כך למשל ייתכן שהמידע על הכנסות הפרטים נותן אינדיקציה ראשונית לזיהוי מצוקה כלכלית ולכן גם הסתברות מסוימת לזכויות לקצבת קיום. חיסרון מרכזי של הנתונים של סקרים כלליים אלה שלא די בהם כדי לזהות ברמה סבירה את אוכלוסיית הזכאים. חיסרון שני נוגע לזיהוי אוכלוסיית הזכאים המממשים את זכויותם; מכיוון שסקרים אלה מבוססים על תשובות הנבדקים, הרי שבשונה מנתונים מנהליים, הם חשופים לטעויות ולהטיות שונות של מדידה, כגון רצייה חברתית או הרצון להסתיר עובדות.

הקושי לזהות את אוכלוסיית הזכאים באמצעות נתונים מנהליים, מחד גיסא, וטעויות המדידה הטמונות בזיהוי אוכלוסיית המממשים את זכויותם באמצעות נתוני סקרים, מאידך גיסא, דרבנו חוקרים שונים להצליב בין שני מקורות אלה. במחקרים אלה אוכלוסיית הזכאים ממופה באמצעות נתוני הסקרים ואילו אוכלוסיית המממשים ממופה באמצעות הנתונים המנהליים. עם זאת, חשוב לציין שגם הערכות אלה עשויות להיות מושפעות מהבדלים במדגמים וממגבלות הגנת הפרטיות של שני מקורות מידע שונים. זאת ועוד, בדרך כלל יש סתירה בין הגדרת ההכנסה המנחה את עורכי הסקר הכללי (כמו סקרי הכנסות והוצאות) לזו שמשמשים בה הגורמים המנהליים. קושי אחר הוא התזמון השונה של איסוף הנתונים ושל בדיקת הזכויות. לעיתים אין חפיפה בין התקופה שבנוגע אליה נבדקת ההכנסה בסקרים הכלליים לתקופה שבנוגע אליה נבדקת ההכנסה בנתונים המנהליים (Jäntti, 2007).

סקרים ייעודיים לבדיקה של מיצוי זכויות (Specifically Designed Survey) – סקרים אלה עוצבו במיוחד כדי למדוד ולהבין את תופעת אי-מיצוי הקצבאות. ללא ספק הם מספקים את הפתרון הטוב ביותר – הם עשירים במידע על המקבלים, על הזכאים ועל מאפייניהם השונים. בה בעת יש לציין שעלותם גבוהה, ועריכתם אורכת זמן. לכן השימוש בהם נדיר למדי (ראו התייחסות מפורשת לכך להלן).

3. שיטת המחקר: המודל הדו-שלבי

בידי המוסד לביטוח לאומי מצויים רק הנתונים הנחוצים להחלת חוק הביטוח הלאומי בדבר תשלום הקצבאות או גבייה של דמי ביטוח. אם החוק מחייב לאתר נתון מסוים, הוא יגיע למאגרים מטויב מן הסתם. ואולם נתונים הנדרשים למיצוי זכויות סלקטיבית נגישים לביטוח הלאומי רק כשמדובר במי שהחליט לתבוע את הקצבה ולא במי שעשוי להיות זכאי

אך לא תבע את הקצבה מסיבות שונות; למשל: נתונים על הכנסות משכר דירה לצורך בחינת זכאות להבטחת הכנסה נאספים באמצעות שאילתה מיוחדת למאגר של רשות המיסים. וגם אם נאספים נתונים בסוגיה זו על כלל האוכלוסייה, אף שאינם נחוצים להחלת חוק הביטוח הלאומי, אין הם מטויבים, ולכן איכותיים פחות מהנתונים החיוניים הנדרשים כדי להחיל את החוק. לנוכח מגבלות אלה וכדי להתמודד עם האתגר של מדידה מהימנה ותקפה של אוכלוסיית הזכאים בפרט ושל תופעת האי-מיצוי בכלל, החלטנו במחקר זה לנקוט מודל דו-שלבי:

בשלב הראשון ניפינו מכלל האוכלוסייה את אלה שבוודאות אין להם פוטנציאל זכאות לקצבה הספציפית הנבדקת; במילים אחרות, בשלב זה מנפים את אלה שלא עומדים בתנאי הכרחי לזכאות לקצבה; למשל: הורים לילדים שעברו את גיל הזכאות לקצבת ילדים, אנשים שטרם הגיעו לגיל המזכה בקצבת אזרח ותיק.

השלב השני נועד לנפות מתוצאות השלב הראשון את אלה הזכאים על פי הקריטריונים המופיעים בו, אך לא ברור אם יענו גם על התנאים שלא ניתן לבדוק על כל הקבוצה הזכאית לפי השלב הראשון, בשל מחסור במידע המנהלי הרלוונטי. כך למשל כשבוחנים את הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה על בסיס מנהלי, חסר בנתונים המנהליים מידע על הכנסות מבעלות על דירה (או דירות). זה תפקידו של השלב השני – לברר מידע מסוג זה. על סמך מדגם מקרי מייצג של הזכאים הפוטנציאליים לכאורה עורכים ריאיון אישי, כפי שנוהגים עם מי שפונה לביטוח הלאומי כדי לקבל קצבה להבטחת הכנסה. הרי אלה נבדקים בין היתר באמצעות שאילתות מיוחדות המופנות למחזיקי המידע המנהלי שלא מצוי בביטוח הלאומי.⁷

הדגימה: כדי להתקדם לשלב ב, מחלקים בשלב א את האוכלוסייה הזכאית לשתי קבוצות: קבוצת המבוטחים שמיצו את זכאותם בוודאות וקבוצת יתר המבוטחים שלכאורה לא מיצו את זכאותם. חשוב לציין שיתכן שחלק מהנמנים עם הקבוצה האחרונה אינם זכאים כלל לקצבה, אך בסיום שלב א אין בידינו מידע מספיק כדי להכריע בנוגע לזכאותם. שלב ב נועד לזהות את אותם אלה שנותרו, ולא מיצו את זכאותם. אכן ניתן להגדיר לא-ממצה באמצעות המידע שהיה חסר בשלב א. ניפוי זהיר של שלב ב דורש שאלון מפורט, במיוחד אם מבחני הזכאות מחייבים לבדוק בתדירות גבוהה – חודשית או אפילו שבועית – תנאים רבים.

עם תום שלב א בדרך כלל נותר היקף האוכלוסייה גדול, משום שמבחני הפוטנציאל בשלב זה נערכו על בסיס הביג דאטה (big data) של כלל האוכלוסייה. גודלו העצום של קובץ הלא-ממצים או הלא-ממצים לכאורה לא מאפשר לראיין בטלפון את כולם. כדי להתמודד עם בעיה זו השתמשנו בדגימה מקרית של הקבוצה הפוטנציאלית של הלא-ממצים, והראיונות

7 כך למשל אפשר לבדוק בקובץ הנדל"ן ברשות המיסים אם פלוני מתפרס משכר דירה על דירה בבעלותו. על תובע הבטחת ההכנסה להוכיח באמצעות אישור בנקאי שאין לו הכנסות מריבית על נכסים פיננסיים בבעלותו או שהכנסות אלה (אם יש) לא עוברות סף מסוים. מידע כזה נאסף על כל אחד שתובע קצבה, אך במחקר חשוב לדעת את התשובה בנוגע לפוטנציאל הזכאים כולו.

האישיים נערכו עם אלה שנכללו בה. הריאיון האישי בטלפון נועד לדמות בדיקה מפורטת שהיה המבוטח עובר, אילו הגיש תביעה פורמלית. בדיקה זו מאפשרת לנו לוודא במידת ודאות גבוהה יחסית שהמידע המנהלי אודותיו אכן נכון. בשלב זה אפשר לחלץ ממנו עוד מידע מעניין – האם חש שמיצה את זכויותיו, ואם חש שלא, למה? עם זאת חשוב להדגיש שהריאיון לא באמת מחלץ את המידע שמחלצים פקידי התביעות מהתובע בסמוך להגשת תביעתו, גם בשל הזמן שעבר מאז האירוע המזכה בקצבה, גם משום שמדובר בריאיון טלפוני וגם משום שהמראיין הוא סוקר, ולא פקיד תביעה המנוסה בהתדיינות עם תובעי קצבה. עוד הבדל כמובן הוא שמראיינים רק את המדגם המייצג.

האוכלוסייה הפוטנציאלית

כדי למצוא את האוכלוסייה הזכאית בפוטנציה, עלינו לזהות קודם כל את כלל האוכלוסייה הרלוונטית, ולחלק אותה לשלוש קבוצות – זכאים בוודאות, לא-זכאים בוודאות, וזכאים לכאורה (כלומר אלה שהמידע החסר לא מאפשר לנו לקבוע אם הם זכאים או לא). בקבוצת הלא-זכאים בוודאות נכללים אלה שנפסלו מראש על בסיס המידע המנהלי הכללי המצוי במאגרי הנתונים של הביטוח הלאומי, משום שלא עמדו בתנאים הבסיסיים. מי שהגיש תביעה שנדחתה בסופו של דבר ייחשב על פי ההגדרה הצרה כלא-זכאי בוודאות ועל פי ההגדרה הרחבה כממצה את זכאותו (ראו בהמשך). שאר הציבור, כלומר זה העומד בתנאים הבסיסיים של השלב הראשון ועדיין לא נבחן בשלב השני, מוגדר כזכאי לכאורה. יש צורך לאסוף עליו עוד מידע. קבלת המידע תאפשר לבחון אילו עוד תנאים נדרשים כדי לקבוע זכאות או לדחות את התביעה. משום שהדגימה נאספה באקראי מתוך הקובץ הפוטנציאלי, ניתן לנפח אותו בחזרה (באמצעות משקלות) לממדים של הפוטנציאל, כדי לחשב את שיעור המיצוי.

במחקר זה יש לחזור על תהליך דומה בכל קצבה שמעוניינים לבדוק.

כלל האוכלוסייה (A): מסד הנתונים של הביטוח הלאומי מכיל נתונים (וקטור של משתנים), כגון גיל, מין, מצב משפחתי, מעמד ביטוחי, על כלל האוכלוסייה. נסמן וקטור משתנים זה ב- X_i , כאשר i מסמן מבוטח, תושב או משפחה. במקרים רבים לא די בווקטור זה כדי לקבוע זכאות לקצבה מסוימת ונדרש לבדוק מידע נוסף, וקטור משתנים Z_i , שלא נמצא במאגר המידע של הביטוח הלאומי. מכאן שבחינת הזכאות הפוטנציאלית מחייבת מידע על שילובים ייחודיים של מאפייני X_i ו- Z_i . מאפיינים אלה משתנים מקצבה לקצבה, והם נקבעים על בסיס חוק הביטוח הלאומי. בתהליך הגשת תביעה אוספים פקידי התביעה של הביטוח הלאומי את המידע ובוחנים אותה תוך מעורבות של ועדות שונות בחלק מהקצבאות.

בשלב א, כאמור, בודקים זכאות פוטנציאלית ואי-מיצוי לכאורה לפי וקטור X , ובשלב ב בודקים זכאות פוטנציאלית לפי משתני Z , המותנים בעמידה בתנאים של X . הבדיקה נעשית

באמצעות ריאיון מעמיק עם מדגם מקרי של המבוטחים מקבוצת פוטנציאל הזכאים הלא-ממציים לכאורה על בסיס מידע משלב א. מחד גיסא על המדגם להיות גדול מספיק, כדי להבטיח תוצאות מובהקות מבחינה סטטיסטית, ומאידך גיסא עליו להיות קטן מספיק, כדי להבטיח יכולת ביצוע מהירה. המהירות חשובה, משום שהמידע על המבוטח נשחק עם הזמן; פרטים הרלוונטיים לזכאותו עלולים להישכח. נציין שמלבד איסוף המידע על וקטור Z , תוצאות שלב ב עשויות להציף פערים בין הרישומים שתועדו בווקטור X (שלב א) לבין המידע שהגיע על משתנים אלה בשלב ב. במהלך המחקר התברר שגם שאלות אימות מידע מנהלי המצוי במאגרים (כלומר ב- X) חיוניות להבטחת איכות האומדנים. כדאי אפוא להקדיש לעניין זה לפחות חלק מהשאלות בריאיון. יש כמובן להקפיד שהשאלונים לא יהיו ארוכים מדי, כי גם אריכות יתר עלולה לפגוע במשוב.⁸

להלן נגדיר את הקבוצות שעלינו לזהות כדי לחשב שיעורי מיצוי:

האוכלוסייה הכללית מסומנת A ($A=all$), והיא נחלקת לשתי קבוצות: הזכאים והלא-זכאים ($NE=not\ eligible$). נסמן את קבוצת הזכאים לכאורה באות E ($eligible$). נציין שכל קבוצה שאומדניה חושבו על בסיס ראיונות של הנדגמים מסומנת בכובע מעל האות. הזכאים לכאורה לפי אומדן (\hat{E}). את קבוצת הממציים בוודאות נסמן באות T ($take-up$), ראו משוואות בהמשך). הזכאים (E) נחלקים לשתי קבוצות משנה: זכאים שמיצו את זכאותם בוודאות ($B(x)=benefit\ receivers$ בשיטה הצרה ו- $B+C$) בשיטה הרחבה) ואלה שלכאורה לא מיצו את זכאותם. המידע הנאסף בראיונות אישיים מסומן, כאמור לעיל, באות Z . מידע זה כולל אפוא רכיב של אומדנים סטטיסטיים, ומשמעות נוספת היא שמדובר בזכאות מדומה, משום שהמידע נאסף בריאיון טלפוני לצורך מדגם ואינו מבוסס על תהליך של תביעה אמיתית. קבוצת הממציים-בוודאות כוללת את הזכאים ששולמה להם קצבה (B), ולפי ההגדרה הרחבה גם את אלה שתביעתם נדחתה (C).

אם כן, זוהי אסטרטגיית המחקר: לזהות תחילה מתוך הנתונים המנהליים הכלליים את פוטנציאל הזכאים-לכאורה. מי שלא נכלל בקבוצה זו לא זכאי בוודאות, כי כבר בשלב א, בבדיקה המנהלית על בסיס הווקטור X , נמצאה אצלו אי התאמה לתנאי כזה או אחר בחוק.⁹ כאמור לעיל, לצורך איסוף המידע הרלוונטי (הווקטור Z) עורכים דגימה על אוכלוסיית הזכאים-לכאורה E ומראיינים את אלה שעלו במדגם (\hat{E}).

8 מטבע הדברים יש פערי מידע בין מה שהמבוטח מוסר בשיחת הטלפון לבין הרישום המנהלי, משום שלא בהכרח המבוטחים מעדכנים בזמן אמת את פרטיהם בביטוח הלאומי או במוסדות המקבלים ממנו את המידע. יתרה מזו, אפשר שאין מעדכנים פרטים בכוונת מכוון, משום שעדכון עלול לשלול הטבות שונות; למשל: עדכון כתובת מגורים עלול להשפיע על הזכאות לחניה חינם באזור ביקוש מרכזי שיש בו קשיי חניה. 9 זאת כמובן בהנחה שלא נפלה טעות במשתנים x_j בנתוני הביטוח הלאומי ($x_j \in X$). שנתגלתה במהלך הריאיון.

חלון הזדמנות

במחקרי מיצוי זכויות דו-שלביים טמון קושי ייחודי שאפשר לכנותו "חלון ההזדמנות": חלק מהמידע של וקטור X מתקבל בביטוח הלאומי בפיגור רב. דוגמה לכך היא המידע על השכר, המצוי בקובץ רשות המיסים. המידע על חלק מהמשתנים מגיע חסר ובפיגור מרבי של כשנה וחצי.¹⁰ מכאן שיש להמתין זמן לא קצר לקליטת קובץ השכר המלא לצורך הכנת הקובץ E (שלב א של המחקר). הפיגור שנוצר פוגע בבניית פוטנציאל המיצוי, שעליו מבוססת דגימת הנסקרים בשלב ב, וביכולת אמידת זכאותם, כי הוא טומן בחובו שחיקה אפשרית של זיכרוןם באשר למידע רלוונטי לתקופת הדיווח. לכן הצלחתם של מחקרי מיצוי זכויות תלויה בעיקר במהירות שבה יגיע המידע מהמקורות השונים. הקושי גדול במיוחד, כשנדרש מידע רב על כל חודש בשנה. הוא מאפיין קצבאות הכפופות למבחן הכנסה חודשי, כמו למשל קצבת הבטחת הכנסה בגיל העבודה. במקרה זה יש צורך במידע רב מדי חודש בחודשו. דרישות אלה מצמצמות מאוד את "חלון ההזדמנות".

עתה נגדיר מספר משוואות וזהויות:

הגישה הצרה (n)

$$(1) \quad A = E_n + NE_n,$$

כאשר האות n מסמנת את הגישה הצרה (narrow) ו- NE_n מסמן את קבוצת הלא-זכאים

(Not Eligible). קבוצת הממצים מסומנת T_n והלא-ממצים NT_n

$$(2) \quad NE_n = D + \hat{U} + C + \hat{C}$$

כאשר D כולל את מי שאינו זכאי על פי מידע המנהלי המצוי (וקטור X), למשל עקב כפל גמלה, שהייה בחו"ל וכו'.

$$(3) \quad \hat{E}_{i,n}(x_i, z_i) = A - NE_n = A_i(x_i) - D_i(x_i) - \hat{U}_i(x_i, z_i) - C_i(x_i) - \hat{C}_i(x_i, z_i), i = 1, \dots, I$$

אם קבוצה זו חיובית, זהו סימן לאי-מיצוי לפי ההגדרה הצרה. מאחר שבנוגע לפוטנציאל לא ידוע מי היה נדחה, אילו רצה למצות את בדיקת זכאותו C^N ומאחר שיתכן שבראיונות ניווכח גם בטעויות במאגר המנהלי (U_i), יש צורך לאמוד את היקפן על בסיס המדגם.¹¹

10 פיגור זה הצטמצם מאוד לאחרונה בעזרת חקיקה שמחייבת כל מעסיק לדווח פעם בחצי שנה על השכר של כל שכיריו (טופס 126) לפני תום מחצית השנה הבאה. במהלך משבר הקורונה הוחלט אפילו לדרוש דיווח חודשי על השכר ועל פרטי המעמד התעסוקתי.

11 אם הנפל בביצוע נרחב, אז נדרש גם לקבוע משקלות.

$$(4) \widehat{E}_i(x_i, z_i) = A_i - C_i - D_i(x_i) - \widehat{C}(x_i, z_i) - \widehat{U}_i(x_i, z_i) - \widehat{B}_i, \quad i = 1 \dots I,$$

בגישה הצרה לא נכלול בנוסחת המיצוי את C ואת \widehat{C} :

$$(1) \widehat{T}_i = B_i.$$

ולכן זה שיעור המיצוי לפיה:

$$(2) \widehat{\theta}_i = \frac{\widehat{T}_i}{A - D - \widehat{U} - C - \widehat{C}},$$

אילו היתה זרימת המידע תקינה (מצב אידיאלי), עדיף היה להשתמש בהגדרה הצרה, משום שכאשר המידע המלא על הזכאויות נמצא בידי כל הנוגעים לדבר, דחיית תביעה הופכת אירוע שולי ונדיר.

הגישה הרחבה (w)

לפי הגישה הרחבה (w – wide) חלק מהמיצוי הוא הבדיקה לזכאות, גם אם בסופו של דבר התביעה נדחית.

כך נגדיר את אומדן הממצים זכות לקצבה לפי הגישה הרחבה

(T_w =take up, wide definition)

$$(3) \widehat{T}_{i,w} = B_i + C_i$$

שיעור המיצוי:

$$(4) \widehat{\theta}_{i,w} = \frac{\widehat{T}_{i,w}}{A - D - \widehat{U}},$$

כאשר שיעור המיצוי מסומן ב- θ (Take-up ratio), האוכלוסייה הזכאית מסומנת ב- E (eligibility) ומספר הממצים את זכאותם לקצבה מסומן ב- $\widehat{T}_{i,w}$. בשלב הראשון חסר עדיין המידע על משתני z, כך שהזכאות היא לכאורה בלבד. האומדן של שיעור המיצוי מתקבל רק אחרי שנאסף באמצעות המדגם המידע על z.

4. ממצאים

לוח 1: סיכום והשוואה בין שיעורי מיצוי בקצבאות שונות*

הגדלת שיעור המיצוי אחרי שלב ב (נק. %)	שלב ב שיעורי מיצוי (%)		שלב א שיעורי מיצוי (%)		שנות הבדיקה		
	גישה צרה	גישה רחבה	גישה צרה	גישה רחבה			
3.7	26.5	39.5%	31.8%	35.8%	5.3%	2010	קצבאות מחליפות הכנסה מעבודה אבטלה דמי לידה מילואים
				95.4%	95.4%	2013	
				71.6% עד 88.8%		2013-2009	
5.5	25.3	74.7%	78.6%	69.2%	53.3%	2010	קצבאות קיום נכות כללית עם הנחה שסירוב לקצבה גורם להתייאושות
				38.2%		2013	
				כל השנה 47.5% חלק מהשנה 62.8%		2015	
		96.7%		55.8%		2015	הבטחת הכנסה: עומד במבחן הכנסה - זכאי להבטחת הכנסה מזונות
				כ-99%		2006	קצבאות אוניברסליות קצבת זקנה בסיסית
				כ-99%		2006	קצבת ילדים

* בגישה הרחבה בדיקת מיצוי הזכויות נחשבת מיצוי, גם בעקבותיה נדחית תביעת הזכאות. במחקר של הבטחת הכנסה משמעות הגישה הרחבה שונה (ראו הסבר בחלק על מיצוי זכויות בהבטחת הכנסה). כשתחת הכותרת **שנות הבדיקה** מופיעות מספר שנים, הכוונה היא שהבדיקה חלה על שנים אלה.

דמי אבטלה¹²

שלב א: האמידה נעשתה באמצעות קבצים מנהליים של הביטוח הלאומי (קובצי שכר, בריאות ודמי אבטלה). בקובץ השכר, הכולל את כל השכירים בישראל, אותרו כל השכירים בני 20-60, שצברו 12 חודשי עבודה מתוך 18 חודשים שקדמו לאבטלה (A). קבוצה זו כוללת את הזכאים הפוטנציאליים לדמי אבטלה על פי תנאי הזכאות הרלוונטיים לשנה הנחקרת. מהקובץ שנוצר נופו כל אלה שמיצו את זכאותם לדמי אבטלה, כלומר קיבלו דמי אבטלה או, לחלופין, הגישו תביעה לדמי אבטלה ונדחו.

לפי שיטה זו מניב שלב א ב-2006 (על בסיס משתני X בלבד) שיעור מיצוי לכאורה של כ-29%, כך ששיעור האי-מיצוי הוא לכאורה 71%. שיעור המיצוי גדל ל-36% ב-2010. כמוסבר לעיל, אין להסתמך על וקטור X בלבד, אלא חשוב לעבור גם לשלב ב, ולאסוף מידע על משתני Z, ובהם סוג המשרה (יומית או חודשית), סטטוס פיטורין או התפטרות, הסיבה להיעדרות מעבודה, משום שיש סיבות שלא קשורות לאבטלה, כמו למשל לקיחת פסק זמן מעבודה, לימודים, נסיעה לחו"ל, מעבר דירה.

מובטל זכאי לדמי אבטלה, אם עבד כשכיר וצבר תקופת עבודה של 12 חודשים לעובד חודשי או 300 יום לעובד יומי מתוך 18 חודשים שקדמו לתחילת אבטלתו, פוטר מעבודתו והתייצב בשירות התעסוקה.

ניתן לאמוד בשתי דרכים את האוכלוסייה הפוטנציאלית לזכאות לדמי אבטלה: (1) לפי המתאיבים בלשכות התעסוקה; (2) לפי בדיקת תקופת האכשרה על פי חוק, כשהנתונים לקוחים מקבצי השכר של רשות המיסים. האומדן בדרך הראשונה עלול ללקות בחסר, משום שלא כל המובטלים מתייצבים בלשכת התעסוקה וממציים את

התוצאה של חישוב שיעורי המיצוי על בסיס השלב הראשון בלבד דרמטית לכאורה ומצביעה על שיעורי מיצוי נמוכים ביותר – בין 2% ל-36% – תלוי אם מחשבים לפי ההגדרה הצרה או הרחבה. לוח זה מדגים אפוא את החשיבות הרבה של שלב ב.

שלב ב: מובטל זכאי לדמי אבטלה, אם עבד כשכיר וצבר תקופת עבודה של 12 חודשים לעובד חודשי או 300 יום לעובד יומי מתוך 18 חודשים שקדמו לתחילת אבטלתו.¹³ בשנים 2004-2002 ננקטה מדיניות קיצוצים במערכת הרווחה, ובה בעת גם נכנס המשק למיתון. אז ירד

12 טיוטה קודמת של מחקר זה נכתבה בידי אסתר טולדנו ודניאל גוטליב (2014). במהלך כתיבת העבודה הנוכחית התגלתה טעות במחקר המקורי של טולדנו וגוטליב, שהניבה שיעור מיצוי גבוה מדי. היא תוקנה במסמך זה.

13 אסתר טולדנו ערכה מדידה לפי נתוני שירות התעסוקה, שאינה מוזכרת במסמך זה (ראו טולדנו 2015א). זה היה מצב חוק ביטוח אבטלה בעת הבדיקה של שיעורי המיצוי. מאפריל 2013 שונה החוק, ואין עוד הבחנה בין עובד חודשי ליומי.

שיעור מקבלי דמי אבטלה יחסית לבלתי מועסקים¹⁴ (המכונה גם "שיעור הכיסוי") מ-27% ל-15.5%. מאז הוא עלה פחות או יותר ברציפות לרמה של 43.7% (ראו ברקלי, 2018). שיעור הכיסוי מושפע בעיקר מחקיקה ומהשפעה עקיפה של חקיקה לחומרה על שיעור המיצוי: ככל שתנאי קבלת הקצבה קשוחים יותר, כך שיעור הכיסוי נמוך יותר, ובמילים אחרות, קצבת האבטלה מגינה פחות על המובטלים. יתר המובטלים, שהם הנותרים – בין 84.5% ל-56.3% – כוללים מובטלים שאינם זכאים בגלל תנאי זכאות מגבילים או בגלל הקושי שלהם למצות את זכאותם.

זכאותם, ולכן העדפנו להתבסס על זו האחרונה.

לוח 2: הישובי מיצוי על בסיס נתונים מנהליים בלבד (שלב א)

2010*	2008	2006	
254,910	659,216	637,225	1. זכאים פוטנציאליים – גולמי
75,525	119,706	147,650	2. אלה מתוכם שקיבלו גמלה השוללת זכות לדמי אבטלה (סך הכל)
49,169	72,545	77,909	דמי לידה
10,558	18,108	31,270	הבטחת הכנסה
9,192	13,736	26,128	גמלת נפגעי עבודה
6,606	15,317	12,343	גמלת נכות
179,385	539,510	489,575	3. אוכלוסייה פוטנציאלית לדמי אבטלה (1-2=3)
64,161	166,034	141,772	4. קיבלו דמי אבטלה או תביעתם נדחתה (4+א4=ב4)
6,416	19,415	7,954	קיבלו דמי אבטלה
57,745	146,619	133,818	תביעתם לדמי אבטלה נדחתה
115,224	373,476	347,803	5. לכאורה לא מיצו את זכאותם (3-4=5)
100%	100%	100%	6. אוכלוסייה פוטנציאלית לדמי אבטלה
35.80%	31%	29%	6א. מיצו זכאותם (הגדרה רחבה) (4=א.6 חלקי 3)
5%	5%	2%	6ב. מיצו זכאותם (הגדרה צרה) (4=ב.6 חלקי 3 פחות ב4)

* אוקטובר-דצמבר 2010.

14 לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בלתי מועסקים הם אנשים שלא עבדו כלל (אפילו לא שעה אחת), חיפשו עבודה באופן פעיל, בארבעת השבועות האחרונים שקדמו לפקידתם בסקר כוח אדם, והיו זמינים לעבודה.

לוח 3: מדידת מיצוי זכויות באבטלה לפי נתוני הביטוח הלאומי*

שיעור המיצוי	האוכלוסייה	מדגם	נוסחאות
שלב א, על בסיס מידע מנהלי בלבד			
	179,385		פוטנציאל התחלתי (אנשים עם תקופת אכשרה והפסקות עבודה) A-D
	64,161		ממציים (הגדרה רחבה) BT+CT
	6,416		מקבלי דמי אבטלה BT
	57,745		נדחתה תביעה לדמי אבטלה CT
35.8%	115,224	100% 1,071	לא-ממציים לכאורה שיעור הממציים לכאורה (הגדרה רחבה) A-D-(BT+CT) (BT+CT)/(A-D)
5.3%			שיעור הממציים לכאורה (הגדרה צרה) BT/(A-D-CT)
שלב ב, על בסיס שילוב של מידע מנהלי וסקר על הלא-ממציים לכאורה			
	16,783	14.6% 156	אותרו בסקר ונמצאו עובדים U
	162,602		פוטנציאל התחלתי מתוקן A-u-D
	98,441	85% 915	לא-ממציים לכאורה מתוקן A-u-D-(BT+CT)
	13,760	14.0%	אומדן לזכאים שלא ביררו את מצבם Bnt
123,963	84,681	86.0%	אומדן ללא-זכאים שלא ביררו את מצבם Cnt
11.1%			היחס בין מקבלי פוטנציאליים ונדחים פוטנציאליים
39.5%	39.5%		שיעור הממציים (הגדרה רחבה) (BT+CT)/(BT+CT+bnt+cnt)
31.8%	31.8%		שיעור הממציים (הגדרה צרה) BT/(BT+bnt)

הערה: אומדנים, שחושבו מתוך הראיונות של המדגם שנערך בשלב ב בכיתוב נטוי.

הדגימה של שלב ב: בשנת 2012 ערכנו דגימה מקרית של המובטלים הלא-ממציים לכאורה הפוטנציאליים (71% מכלל האוכלוסייה הפוטנציאלית). כדי לצמצם ככל הניתן את האפשרות שהמרוויין ישכח או יזכור רק חלקית את פרטי האירוע הרלוונטי, התייחסה

הדגימה רק למי שברבעון האחרון של 2010 לא עבד לפחות במשך חודש אחד. השאלון לסקר כלל את השאלות הרלוונטיות לקביעת זכאות. מתוך המובטלים הפוטנציאליים נדגמו 2,000 איש. 1,071 (54%) ענו על השאלון, 750 (37%) לא אותרו, אף שהושקע מאמץ גדול באיתורם, והיתר, 179 (9%), סירבו לענות (ראו טולדנו וגוטליב, 2014). כאמור לעיל, במחקרים דו-שלביים יש קושי הנובע מפער הזמן בין שני שלבי המחקר. תוצאות השאלון באשר למובטלים שאינם ממצים לכאורה את קצבת האבטלה מוצגות בלוח 3 להלן. תשובות המרואיינים מלמדות שאילו כל אלה הנכללים בקטגוריה "לא-ממצים לכאורה" היו מגישים תביעה, כ-70%-85% מהם היו נדחים, משום שלפי תשובותיהם הם לא היו זכאים לקצבה במצב היפותטי זה. היחידים שתביעתם לזכאות היתה מתקבלת הם אלה שהסתיים חוזה העבודה שלהם או פוטרו מעבודתם או התפטרו ממנה. יצוין שהתפטרות מזכה בדמי אבטלה רק כעבור שלושה חודשים, אם העובד עדיין לא מצא עבודה. סביר להניח שאדם שהתפטר מוצא עבודה עוד לפני כן. בלוח 3 מוצגת בדיקה של קובצי השכר, שערכנו בדיעבד, ובאמצעותה ביקשנו לגלות מי מבין הנדגמים אכן עבד בשנת 2010. התוצאה היתה 156 איש, לעומת 250 לפי תשובות הנדגמים. ניתוח לוחות 3-5 מראה ששיעור הממצים את זכאותם בקצבת האבטלה לפי ההגדרה הצרה נמוך – כ-32%. לפי ההגדרה הרחבה הוא גבוה יותר, כ-40%, אך עדיין נמוך בהשוואה לרצוי. ניתוח זה משקף גם את חשיבות הוספת שלב ב לחקר שיעור המיצוי, משום לאור הנתונים המנהליים ותשובות הסקר הכפיל ביצוע שלב ב שיעור זה פי 6, מ-5% בקירוב בשלב א ל-32% בקירוב.

לוח 4: הסיבה לאי-עבודה ברצף במהלך שנת 2010

סך הכל	713	100%	אחוזים מצטברים
החוזה הסתיים	21	2.90%	2.90%
המעסיק פיטר אותי	83	11.6%	14.60%
התפטרתי*	110	15.40%	30.00%
הייתי חולה	61	8.60%	
טסתי לחו"ל	84	11.80%	
סטודנט	157	22.00%	
חופשה אחרי לידה	23	3.20%	
שנת שבתון, לא עבדתי כלל	29	4.10%	
עצמאי	10	1.40%	
חופשה כמורה, מעבר דירה, נישואין, בין שתי עבודות)	46	6.50%	
עבודה זמנית	5	0.70%	
לא זוכר ולא ידוע	33	4.60%	
אחר	51	7.20%	

* בדיקה שערכנו העלתה שרק 10% מהמתפטרים "ללא סיבה מוצדקת" נמנים עם מקבלי דמי אבטלה. משמעות הדבר שרובם התפטרו כנראה, כי מצאו מקום עבודה חדש ועוברים עוד לפני שהזכאות שלהם מתחילה. כידוע הזכאות מתחילה שלושה חודשים לאחר התפטרותם.

הבטחת הכנסה בגיל העבודה¹⁵

הגמלה להבטחת הכנסה היא גמלה משפחתית. היא מיועדת להבטיח קיום מינימלי למי שאין לו הכנסה כלל או שהכנסתו נמוכה יחסית למינימום שקבע המחוקק. הזכאות נבחנת לפי מבחן הכנסה מעבודה, פנסיות, בעלות על רכב ונכסים פיננסיים ולפי מבחן תעסוקה. מבחן ההכנסה חודרני, כידוע; הביטוח הלאומי דורש מתובע הגמלה הוכחות פורמליות למצב התעסוקה, השכר, היקף נכסיו ושוויים. דרישות אלה עלולות להרתיע את התובע, ולפגוע במיצועי הזכאות (Currie, 2004).¹⁶ אפשר שהמחקר המקשה על החוקרים יותר מכל מחקרי המיצוי האחרים הוא המחקר על מידת המיצוי של הבטחת הכנסה, משום שהמבחנים לקבלתה כוללים רכיבים רבים ומאתגרים:

- מבחן הכנסה נערך בתדירות חודשית.
- הוא חל על כל בני המשפחה הבוגרים.
- יש לכלול בו את כל מקורות ההכנסה היציבים מעבודה, מפנסיה, מבעלות על רכב ועוד.
- עליו לכלול גם הכנסה זקופה מנכסים שונים.
- מבחן תעסוקה הכולל התייבשות בשירות התעסוקה.
- מבחן לשווי כלי תחבורה אם יש כאלה בבעלות המשפחה.

הצורך במידע נובע בדרך כלל מרצון המחוקק למקד את הקצבה לנזקקים בלבד. ככל שגישה זאת מופעלת בצורה מחמירה יותר, כך עצם המבחנים גורמים לצמצום הקהל הזכאי לקצבה, לא רק עקב התנאים המחמירים כשלעצמם, אלא גם עקב ההשפעה השלילית העקיפה של התנאים על תחושת הסטיגמה של הנזקקים ובעד בוד גם על רצון הלקוח למצות את זכאותו. מלבד הקושי שתנאים מחמירים מטילים על מיצועי הזכות של מי שנוותר חסר אמצעי קיום, הם מקשים גם על מי שחוקר את התופעה, שכן ריבוי התנאים מגדיל את הפער בין היכולת של צוות המחקר לאסוף בדיעבד מידע על המצב הכלכלי של אלה שלא ממצים לכאורה לבין מצבם בפועל, שהיה רלוונטי בתקופת המחקר.

מכאן שהאיכות של מחקרי מיצועי זכויות בהבטחת הכנסה היא פונקציה של פער בין המידע המנהלי על כל האוכלוסייה (X), הנמצא בהישג יד, לבין המידע הנדרש רק בהקשר של האוכלוסייה התובעת (Z).¹⁷ המבחנים המגבילים את חלוקת הקצבה עקב מגבלות על הכנסות, נכסים ושווי הרכב מדגישים את אופייה הסלקטיבי של הקצבה.

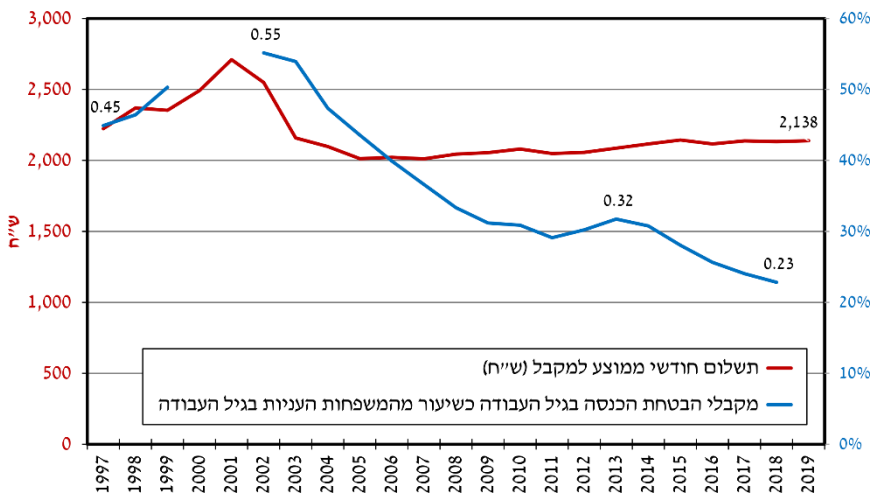
15 עורכי המחקר: גבריאלה היילברון, דניאל גוטליב ומרים שמלצר.

16 מתנהל דיון אם מדובר בסטיגמה או שמא הסיבה היא היחס בין הזמן שנדרש להשקיע כדי להשיג את הקצבה לבין התשואה שניתן להשיג בהקדשתו לפעולות חלופיות המייצרות הכנסה.

17 יצוין שאחד ממקורות ההשראה של רעיון ההכנסה הבסיסית לכל, כדי להבטיח קיום מינימלי סביר, הוא קשיי המיצוי של קצבת קיום כה חשובה. קצבה בסיסית לכל חיונית במיוחד בתקופות של מצוקה כלכלית מתמשכת ורחבת היקף. הבדל אחר בין קצבת הקיום לקצבה בסיסית נעוץ בשוני של התמריץ השלילי לעבודה – הקצבה הבסיסית מצמצמת אותו באמצעות ביטול התנאים אך עלולה להגדיל את התמריץ השלילי עקב נדיבותה.

מכשול אחר המקשה על מיצוי הקצבה להבטחת הכנסה הוא היותה קצבה משפחתית. כלומר: נדרש לאסוף מידע, לא רק על מצבו הכלכלי של הפרט, אלא גם על הרכב המשפחה, ומידע זה שייך לצנעת הפרט; למשל: הצורך במידע על ידועה/בציבור של אם עצמאית (חד-הורית) עלול לגרום לצמצום המיצוי. לא בכדי נתפס על פי רוב תהליך המיצוי של קצבה זו כמשפיל ומכתיים, ולכן מראש צפוי שיעור מיצוי נמוך. עוד סיבה לשחיקת המיצוי היא שיטת עדכון הקצבה: בישראל מצמידים את הקצבה לעליית המחירים בלבד, וכך אין המשפחה מקבלת פיצוי על עליית רמת החיים הכללית. עליית יוקר המחיה יוצרת שחיקה מתמדת לאורך שנים, כך שעם הזמן יתבעו את הקצבה רק עניים מרודים, ורוב המשפחות החיות בעוני כלל לא ינסו לזכות בה (תרשים 1 להלן). ב-2019 קיבלו כ-72,500 משפחות קצבה להבטחת הכנסה, שהסכום הממוצע שלה עמד על כ-2,138 ש"ח לחודש. סכום נמוך זה התייצב לאחר שקוצץ בחדות בשנים 2002-2005 עקב מדיניות מכוונת.

תרשים 1: מספר המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה ושיעורן מהמשפחות העניות (בגיל העבודה)



בביטוח הלאומי אין מידע על מצבם של חשבונות הבנק של המבוטחים או על הכנסותיהם מנכסים ואפילו לא על הכנסה משכר דירה וכד'. את כל אלה נדרשים הפונים להמציא, כשהם תובעים הבטחת הכנסה. משימה זו היא מעמסה בירוקרטית כבדת משקל, במיוחד אצל אנשים המתמודדים עם קשיי תפקוד יומיומיים. יתרה מזו, האופי החודשי של תשלום הקצבה מחייב לעדכן מדי חודש את המידע על הפרט או על המשפחה התובעים את הקצבה. קשיים אלה מדגישים את המאמץ המחקרי הגדול שנדרש מהמשיבים ומהמראיין. על המשיבים ליכור את כל הכנסותיהם והכנסות בני משפחתם בטווח של שנה לאחור. לכן אין זה מפתיע ששיעור ההשבה לסקר שנערך לצורך המחקר הנוכחי היה נמוך במיוחד, והנפל היה

גדול. מכשולים אלה אמנם מקשים להסיק מסקנות, אך מתגברים עליהם, חלקית לפחות, על ידי שימוש במשקלות דיפרנציאליים לכל קבוצת תצפית.

בשלב הראשון של חישוב פוטנציאל הזכאים נבחן המידע המנהלי המצוי בביטוח הלאומי ונבנה פוטנציאל ראשוני של כלל הזכאים לכאורה – קובץ של אנשים בגיל העבודה וילדיהם שהכנסותיהם החודשיות הממוצעות מעבודה לאורך שנה היו בשנת המחקר מתחת לרף המזכה בהבטחת הכנסה. כבר כאן ברור שלא די בתנאי זה; נדרש מידע על בעלות על נדל"ן ועל הכנסות מנכסים אלה, מידע שלא נמצא במרוכז בביטוח הלאומי.¹⁸ בתום השלב הראשון נותרה קבוצה גדולה שלא ניתן היה לדחות, והיא כונתה "פוטנציאל הזכאים הלא-ממציים לכאורה". בשלב השני נערכה מתוך אותו פוטנציאל דגימה מקרית מייצגת, ואז באמצעות סקר טלפוני הופנו לנדגמים כל השאלות הדרושות לקביעת זכאותם לקצבת הבטחת הכנסה (ראו שאלון בנספח של דוח המחקר).

בחירת פוטנציאל הזכאים הלא-ממציים לכאורה

המחקר נערך על נתוני 2013, כשהמידע המנהלי עליהם הגיע מרשויות שונות בפיגור גדול, והראיונות נערכו בסמיכות גדולה ככל האפשר לקבלת המידע. משיקולי מורכבות אובייקטיבית של השאלון התמקדנו בזכאות להבטחת הכנסה על פי מבחני הכנסות ותנאי זכאות אחרים, אך ללא מבחן תעסוקה של משפחות שלפי השאלות שנבדקו במחקר היו זכאיות לקצבה בכפוף למבחן זה. בחירה זו עלולה כמובן להטות את התוצאות. מאותם שיקולי מורכבות החלטנו להתמקד רק במשפחות שהיו זכאיות לפי החישובים המנהליים במשך שנה שלמה. להחלטה זו קדמה בדיקה שהעלתה שלמרות מגבלה זו עדיין נכללו במחקר יותר מרבע מהמשפחות וכ-60% מסך חודשי הזכאות. נדגמו מרואיינים מ-3,110 משפחות גרעיניות. ההגדרה של גישה צרה וגישה רחבה באשר לקצבה זו שונה מזו של מחקרי המיצוי האחרים: ההגדרה הרחבה חלה על כל אלה שקיבלו במהלך השנה הבטחת הכנסה, גם אם זכאותם היתה פחות משנה. כי היה ברור שגם אלה שקיבלו רק חודש אחד מכירים את הבטחת הכנסה ולכן יודעים למצות את זכויותיהם, גם אם באותה שנה לא היו זכאים ליותר. ההגדרה הצרה חלה על מקבלי הקצבה שהיו זכאים לה במהלך שנת 2013 כולה. האוכלוסייה הרלוונטית היתה משפחות שבהן אחד מבני הזוג לפחות נמצא בטווח הגילים 20 עד גיל הפרישה מעבודה. בקבצים המנהליים שבידי מנהל המחקר והתכנון מצוי מידע על אלה: הכנסות מעבודה, מפנסיה, מגמלאות רלוונטיות ומעבודה במשק הבית, גיל, מצב משפחתי, מספר ילדים כולל חיילים, הרכב משפחה, יציאות לחו"ל, תלמידים, אסירים, חברי קיבוץ,

18 אמנם אגף הבטחת הכנסה מפנה לרשות המיסים שאילתות פרטניות, כשמתקבלת תביעה למשל להבטחת הכנסה, אבל אין ברשות מנהל המחקר והתכנון קובץ מידע על אחזקות הנדל"ן של כלל הציבור.

רכבים, נפטרים ועוד. הנתונים נאספו על כל חודש בשנת 2013, ועמידה בתנאי הזכאות נקבעה לכל חודש בנפרד.

השאלון הופנה רק למשפחות שהיו זכאיות לכאורה במשך 12 חודשים רצופים מתוך המחשבה שקבוצה זו משקפת את החלק הנוקב ביותר באוכלוסייה הפוטנציאלית. נקרא לפוטנציאל זה בשם פוטנציאל¹², כ-180,000 משפחות.

בקבוצה זו מרוכזים כמחצית (47%) מחודשי האי-מיצוי של הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה. 25% מתוך כלל מקבלי הקצבה בשנה מקבלים קצבה זו חודש או שניים בשנה. החלטנו שלא לראיין קבוצה זו, כי מגוון האפשרויות של חודש או חודשיים מתוך 12 חודשים מקשה לראיין אותם ביעילות. גם אם מספר החודשים גבוה יותר, אפילו 11 חודשים, עדיין נותרות קומבינציות רבות מדי. קל יותר לבדוק רצף של שנה, אף אם הריאיון מורכב יותר, כי נדרש להתייחס לכל חודש בנפרד.

תוצאות בדיקת זכאות לכאורה לאור המשתנים המנהליים (שלב א): כ-700,000 משפחות זכאיות לכאורה לגמלה חודש אחד או יותר בשנה, כשהפוטנציאל מונה כ-390,000 משפחות לחודש בממוצע. פוטנציאל¹² קטן אפוא משמעותית מהפוטנציאל המלא.

מידע רלוונטי שלא מופיע בקבצים המנהליים של הביטוח הלאומי ולכן מחייב ריאיון: השכר החודשי המדויק בכל חודש – במערכות הביטוח הלאומי יש מידע רק על השכר השנתי ועל מספר חודשי העבודה, כך שניתן רק לחשב את השכר הממוצע לחודש עבודה; מצב משפחתי מדויק (אם האדם גר עם בן/בת זוג); מספר הילדים המתגוררים עימו, ביולוגים או מאומצים; הערך המדויק של הרכב שברשותו; היקף הנכסים הפיננסיים ונכסי הנדל"ן שברשותו; הכנסותיו מנדל"ן (שכירות), ממשרדי ממשלה (משרד הביטחון) והכנסות אחרות, כמו הכנסות מחו"ל.

הראיונות: נדגמו כ-10,000 מרואיינים בדגימה מקרית. מתוכם הצליחה יחידת הסקרים לראיין בטלפון 3,110 משפחות,¹⁹ ומתוך אלה נמצאו 1,312 לא זכאיות לפי תשובותיהן. הסיבה העיקרית היתה לימודים (60%). סיבות בולטות אחרות היו שכר ותגמולים (32%) ורכב (15%). 1,798 נמצאו זכאיות.²⁰ לאחר ניפוח התוצאה לפי נתוני הנפל וניפוח בחזרה של המדגם לגודל של האוכלוסייה הכללית הן מייצגות כ-79,000 משפחות המקבלות זכאות בכפוף להגשת מסמכים ולעמידה במבחן תעסוקה.

19 זה חייב יצירת משקלות. תודה לאלכסנדר דוד גאליה על חישובי המשקלות.

20 נדגיש שוב שזכאות זו על פי ריאיון טלפוני עם סוקר לא בהכרח תחפוץ תהליך תביעה מלא, שפקידי תביעות בביטוח הלאומי מופקדים עליו. האחרונים דורשים למשל מסמכים פורמליים, שלא נדרשו כמובן בריאיון הטלפוני. במובן זה גם תוצאת הריאיון מבטאת זכאות לכאורה בלבד, ובכל מקרה אין לה תוקף רטרואקטיבי.

לוח 5: תוצאות על בסיס הראיונות – הבטחת הכנסה בגיל העבודה

			שיעורי מיצוי		קבוצות
מקבלי הבטחת הכנסה 12 חודש	כל מקבלי הבטחת הכנסה		מקבלי הבטחת הכנסה 12 חודש	כל מקבלי הבטחת הכנסה	
			48%	63%	כללי
הכנסה משפחתית			מין ומצב משפחתי		
52%	66%	0	36%	58%	גברים יחידים
76%	87%	500-1	51%	65%	נשים יחידות
68%	80%	1,000-500	48%	66%	יחיד ללא ילדים
58%	71%	2,000-1,000	50%	64%	חד הורית עם ילד
34%	50%	3,000-2,000	38%	51%	חד הורית עם 2 ילדים
28%	47%	4,000-3,000	54%	65%	זוג ללא ילדים
13%	31%	5,000-4,000	48%	62%	זוג עם ילד
17%	39%	5000+	50%	63%	זוג + 2
גמלה פוטנציאלית			לפי קבוצות גיל		
21%	50%	500-1	60%	87%	מתחת לגיל 20
30%	49%	1,000-500	32%	56%	35-25
30%	52%	1,500-1,000	43%	59%	45-35
47%	66%	2,000-1,500	53%	65%	55-45
65%	73%	2,500-2,000	63%	72%	גיל +55
60%	71%	3,000-2,500	לאום		
54%	62%	3,500-3,000	46%	63%	יהודי ואחר
63%	68%	4,000-3,500	49%	62%	ערבי מוסלמי
80%	84%	4,500-4,000	38%	55%	ערבי נוצרי
			53%	66%	דרוזי
			מספר ילדים		
			49%	65%	0
			49%	64%	1
			44%	58%	2+
			עולים		
			43%	59%	לא עולה
			68%	80%	עולה (משנת 1989 ואילך)

הערה: המספרים באדום לא מובהקים ברמה של 10%.

לוה 6: המצבים בתקופת הבדיקה שהיו מעודדים הגשת בקשה להבטחת הכנסה

ציון*	
4.5, 90%	אם הייתי יודע שאני בטוח זכאי לגמלה
3.9, 78%	אם הייתי חושב שאולי אני זכאי לגמלה
4.4, 88%	אם הביטוח הלאומי היה מספק לי מידע על הגמלה, על התנאים
4.3, 86%	אם היתה החמרה במצבי הכלכלי
4.3, 86%	אם תהליך הבקשה לגמלה היה פשוט יותר
3.2, 64%	אם התחבורה הציבורית לסניף ביטוח לאומי היתה נגישה יותר
3.3, 66%	אם תהליך הגשת הבקשה לגמלה היה יכול להתבצע באמצעות האינטרנט
4.1, 82%	אם ניתן היה להתייעץ בטלפון עם עובדי הביטוח הלאומי
3.2, 64%	אם התחבורה הציבורית לסניף של שירות התעסוקה היתה נגישה יותר
4.2, 84%	אם הייתי יודע מראש מה סכום הגמלה שאני זכאי לה
4.1, 82%	אם הייתי יודע בוודאות שאני זכאי לקבל גמלה של לפחות 1,000 ש"ח
4.4, 88%	אם הייתי יודע בוודאות שאני זכאי לקבל גמלה של לפחות 2,000 ש"ח
2.6, 52%	אני מרגיש לחוץ לקראת מפגשים עם פקידים
2.9, 58%	אני פוחד לעשות טעויות כאשר אני מתבקש למלא טפסים בירוקרטיים
4.3, 86%	אין לי בעיה לתת מידע אישי כדי לקבל קצבה או שירותים מהמדינה
3.8, 76%	אין לי בעיה שאנשים אחרים ידעו שאני מקבל קצבה מהמדינה
1.8, 36%	המדינה נותנת לאזרחים קצבאות בקלות רבה מדי
3.0, 60%	פקידים במשרדי ממשלה אינם עוזרים במילוי טפסים או בהבנתם
2.9, 58%	יש לי בעיות עם הבנת טפסים
3.0, 60%	אני לא מרגיש בנוח כשאני צריך לספק מידע אישי לכל קצבה חדשה
3.2, 64%	אני לא אוהב לדבר עם חברים על קצבה שאני מקבל או יכול לקבל
2.6, 52%	בגלל האפשרות לקבל קצבאות אנשים עובדים פחות קשה
2.8, 56%	לעיתים פקידים גורמים לך להרגיש שאתה רמאי
2.9, 58%	לרוב אני מבקש מאנשים לעזור לי במילוי טפסים
2.2, 44%	חבריי חושבים שלקבל קצבה מהמדינה זה דבר לא ראוי
2.8, 56%	קצבאות רבות מוענקות לאנשים שאין להם צורך אמיתי בהן

* האחוזים מציינים את שיעור הציון מהציון המרבי (טווח הציונים 1-5, = ציון מרבי).

לוח 5 לעיל מצביע על מספר מסקנות בדבר שיעורי המיצוי בקצבת הבטחת ההכנסה בגיל העבודה: שיעור המיצוי הכללי הוא 63%. הוא נמוך יותר (48% בלבד) דווקא במקרים הקשים – אלה הזקוקים להבטחת הכנסה במשך כל השנה. תוצאה זו מדאיגה במיוחד, כי היא מלמדת שהחמרה במבחני ההכנסה פוגעת בעיקר במשפחות המוחלשות ביותר, כלומר באלה הזקוקים לקצבה במיוחד. נשים נמצאו ממצות יותר מגברים. שיעור המיצוי בקרב משפחות חד-הוריות דומה למדי לזה של כלל האוכלוסייה. שיעור המיצוי של חד-הוריות עם שני ילדים או יותר נמוך הרבה יותר מהמיצוי של חד-הוריות עם ילד אחד – כ-51% בהשוואה ל-64%. אצל הנזקקים במשך כל השנה המצב קשה יותר – כ-38% במשפחות גדולות לעומת 50% עם ילד אחד. שיעור המיצוי עולה בהדרגה, ככל שהנזקק מבוגר יותר – בגילאי 25-35 שיעור המיצוי הכללי הוא 56%, ובגיל 55 ומעלה הוא עולה ל-72%. נראה שלקבוצות לאום אין השפעה של ממש עליו. הוא יורד, ככל שמספר הילדים גבוה יותר. בקרב עולים משנות ה-90 שיעורי המיצוי גבוהים – כ-80%. כצפוי, שיעור המיצוי יורד בהדרגה, ככל שההכנסה המשפחתית גבוהה יותר – מ-87% במצב של הכנסה נמוכה מאוד ל-30% בקירוב במשפחות ששכרן קרוב לשכר המינימום. התוצאה דומה אם בוחנים את הקצבה הפוטנציאלית.

המסקנות העיקריות העולות מהשאלות בדבר חסמים אפשריים (לוח 6 לעיל) הן שיש ערך רב למדיניות של העברת מידע רב ככל האפשר על הקצבאות הישר למבוטחים הרלוונטיים. חסם מרכזי אחר הוא הסכום הנמוך של הקצבה. נמצא שאי אמון בפקידים אינו חסם כבד משקל.

מיצוי הטבה נלווית למקבלי קצבת קיום ולמשתכרים שכר נמוך²¹

בחוק ההסדרים של תחילת שנות ה-2000, שבו חלו קיצוצים חריפים בזכויות הסוציאליות, נכללו הרחבות לזכויות נלוות במשרדי ממשלה וברשויות. כך למשל הוספו זכויות להטבות במשרד השיכון לעובדים בשכר נמוך.

מנהל המחקר והתכנון ערך בדיקת מיצוי זכויות בשיתוף פעולה עם משרד השיכון ורשות המיסים. הבדיקה שתוצאותיה מופיעות בלוח 7 להלן העלתה שהאי-מיצוי של הטבות נלוות למקבלי קצבאות קיום גבוה מאוד, 44.9%, וש-70% בקירוב ממקבלי השכר הנמוך אינם ממצים את זכויותיהם. נתוני הבדיקה לא כוללים את העצמאים, כי המידע על הכנסותיהם מעבודה מגיע באיחור גדול במיוחד.

21 עורכי המחקר: דניאל גוטליב, מרק רוזנברג, מנהל המחקר והתכנון, ומיכאלה גרזון, יועצת במשרד השיכון.

לוח 7: מקבלי קצבאות קיום ושכר נמוך – מיצוי זכויות נלוות. משרד השיכון

הקבוצה	מספר	באחז מהכלל	באחז מהקבוצה	באחז מקבוצת המשנה	באחז מתת הקבוצה של קבוצת המשנה
מספר משפחות גרעיניות שהועברו מביטוח לאומי⁽¹⁾	828,569	100%			
מתוכן משפחות נתמכות מקבלות קצבת קיום	371,559	44.8%	100.0%		
מתוכן יש או היתה דירה בבעלותן	92,589	11.2%	24.9%		
מתוכן חסרות דירה	278,970	33.7%	75.1%	100.0%	
מתוכן נרשמו או קיבלו סיוע ⁽²⁾	151,008	18.2%	54.1%	54.1%	
מתוכן לא נרשמו או קיבלו סיוע ⁽³⁾	127,962	15.4%	45.9%	45.9%	100.0%
מתוכן זכאיות לכאורה עם פרטי יישובים שגויים ⁽⁴⁾	850	0.1%			0.7%
מתוכן זכאיות לכאורה בשבטי בדואים ⁽⁵⁾	4,288	0.5%			3.4%
מתוכן משתכרי שכר נמוך	457,010	55.2%			
מתוכן יש או היתה דירה בבעלותם ⁽⁶⁾	185,810	22.4%			
מתוכן חסרות דירה	271,200	32.7%		100.0%	
מתוכן נרשמו או קיבלו סיוע ⁽⁷⁾	81,350	9.8%		30.0%	
מתוכן לא נרשמו או קיבלו סיוע ⁽⁸⁾	189,850	22.9%		70.0%	
מתוכן מקבלות קצבה ושכר נמוך⁽⁹⁾	101,091	12.2%			

הערה: לוח זה הוכן יחד עם רשות המסים ועם גב' מיכאלה גרזון, יועצת במשרד השיכון.

1. מקבלות קצבת קיום או ראשיהם עובדים בשכר נמוך.
2. בנוגע לזוגות, הזוג או אחד ממרכיביו.
3. נמצאו ב-1,163 צירופי יישובים.
4. יישוב ריק, 1 או לא ידוע (3 הרכבים).
5. יישובים.
6. היתה דירה, הכוונה שמכרו אותה או חלק ממנה ב-10 השנים האחרונות.
7. בנוגע לזוגות, הזוג או אחד ממרכיביו.
8. בנוגע לזוגות, הזוג או בן/בת הזוג.
9. בחפיפה לנתונים קודמים.

לוח 8: שיעור הלא-ממצים מבין מקבלי קצבאות הקיום ומשתכרי שכר נמוך

מקבלים	ממצים ולא ממצים
273,832	1 פוטנציאל מקבלי קצבאות קיום למעט נשללים בגלל בעלות על דיור
151,008	2 זכאים שמיצו
55.1%	3 שיעור זכאים שמיצו
122,824	4 זכאים שלא מיצו (קיים פער בלתי מוסבר בין מספר זה למקביל לו בלוח 7)
44.9%	5 שיעור זכאים שלא מיצו
457,010	6 פוטנציאל משתכרי שכר נמוך
271,200	7 פוטנציאל משתכרי שכר נמוך למעט נשללים בגלל בעלות על דיור
81,350	8 זכאים שמיצו
30.0%	9 שיעור זכאים שמיצו
189,850	10 זכאים שלא מיצו
70.0%	11 שיעור זכאים שלא מיצו
211,584	12 סך הכל זכאים שלא מיצו תוך התחשבות בספירה כפולה
38.8%	12=13 חלקי (1+7)

5. צעדים שנוקטו בביטוח הלאומי בשנים האחרונות להגברת מיצוי הזכויות²²

לאור ההכרה בתופעת האי-מיצוי והרצון להתמודד איתה ננקטו בשנים האחרונות מספר צעדים מרכזיים כדי לצמצם אותה, גם בתחום של דמי אבטלה והבטחת הכנסה.

דמי אבטלה

כללי החישוב של תקופת האכשרה, סכום דמי האבטלה ומימוש ימי הזכאות מסובכים למדי לכל אדם שאין זה המקצוע שלו. לכן הכין הביטוח הלאומי תוכניות מחשב המחשבות את זכויותיו של המבוטח בצורה מיטבית, ובמידת הצורך גם מיידעות אותו בנוגע לאפשרויות המיצוי. אלה הפעולות שעושה הביטוח הלאומי כדי לשפר את המיצוי:

22 רוב התוכן בסעיף זה הוכן על ידי המנהל האחראי על תשלום גמלאות בביטוח הלאומי.

הצלבות מידע: בדיקת תלושי שכר להשלמת תקופות חסרות לצורך השלמת תקופת האכשרה; לדוגמה: אישה מובטלת שחסרים לה חודשי אכשרה תוכל למצות את תקופת האכשרה, אם היא היתה בשמירת היריון או קיבלה דמי לידה בתקופה הרלוונטית. תקופות אלה ייחשבו כתקופות עבודה, וכך ירחיבו את מגבלת 18 החודשים שמתוכם סופרים את 12 חודשי תקופת האכשרה. מנהל הגמלאות בודק גם אם אפשר להתחשב במקומות עבודה קודמים כדי להגיע לתקופת האכשרה הנדרשת.

חוות דעת משפטיות מקילות: בדרך כלל התפטרות גוררת אחריה המתנה של 90 יום עד שהמבוטח זכאי לדמי אבטלה. חוות דעת משפטית מיטיבה קבעה שאם העבודה היתה "עבודת ביניים", למשל עבודה הכוללת תקופת נסיון, תוגדר התפטרות כזו התפטרות מוצדקת, המזכה את המבוטח בתשלום דמי אבטלה לאלתר. חוות דעת משפטית אחרת קבעה שאם היו תקופות מחלה, שגרמו לירידה בשכר, אפשר לדלג עליהן.

ככל שיש בידיו חוות דעת מקילות, הביטוח הלאומי מפעיל אותן בצורה רוחבית, לטובת כל המובטלים הנמצאים במצב דומה.

מסרונים ומכתבים למיצוי זכויות:

- למבוטחים שהתייצבו בשירות התעסוקה ולא מילאו תביעה לדמי אבטלה.
- כשלמבוטחים נולד ילד במהלך תקופת האבטלה (תלוי שלישי), מספר ימי הזכאות גדל אוטומטית, ונשלחת להם הודעה שאם הם מובטלים עדיין, עליהם להתייצב בשירות התעסוקה כדורשי עבודה.
- לכל מובטל שתביעתו אושרה, כדי לעדכן אותו שהוא זכאי למענק בשכר נמוך.
- מי שבתום ארבע שנים סיים את ימי זכאותו כמובטל חוזר, ובתנאי שלא הסתיימה שנת האבטלה, מוזמן להמשיך להתייצב בשירות התעסוקה ולקבל דמי אבטלה.

התראות לפקיד במערכת אבטלה בזמן הזנת התביעה למניעת טעויות ומיצוי זכויות:

- התראה על בעל שליטה/קרבה משפחתית.
- התראה על כך שהשכר בחודש העבודה האחרון, שהוא שכר חלקי, גבוה יותר מחודש העבודה המלא האחרון, ולכן יש להביאו בחישוב הבסיס.

נכות כללית

הרחבת הפעילות של **יד מכוונת**, להגברת מיצוי בקצבת נכות כללית.

מחקר על הטבות נלוות לקצבאות הקיום

כדי לבדוק את מידת המיצוי של ההטבות הנזכרות לעיל פרסם בשנת 2020 מנהל המחקר והתכנון קול קורא להכנת מחקר שיבחן את מידת ההיענות של הרשויות והמשרדים השונים להטבות אלה. הצוות שזכה בקול הקורא נמצא בתהליך כתיבת המחקר. עם סיומו יפורסם המחקר ברבים.

אחת המסקנות המדאיגות ביותר של המחקר הנוכחי (ראו לוח 5 לעיל) היא ששיעור המיצוי פוחת מאוד, ככל שהנוקק לקצבה מוחלש יותר מבחינה כלכלית.

לוח 6 לעיל מצביע על פערים גדולים בשיעורי המיצוי בקצבאות השונות. לכן המודל הדו-שלבי חיוני למהימנות הבדיקה. הוספת סקרי עומק מעלה את שיעורי המיצוי. מחקרי מיצוי גם מאפשרים למוסד לביטוח לאומי לשפר את השירות, לאור המידע שהם חושפים באשר לאי-מיצוי הזכויות.

מקורות

אזולאי, א' (2003). **עובדים זרים ותאונות עבודה בישראל: בחינת תהליך יישומה של תכנית ביטוח נגד תאונות עבודה של המוסד לביטוח לאומי ביחס לאוכלוסיית העובדים הזרים** (חיבור לקבלת תואר מוסמך). ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד.

בן-אריה, א' (1994). **משפחות במצוקה קשה במועצה האזורית שפיר ומיצוי זכויותיהן לקצבאות המוסד לביטוח לאומי** (עבודת גמר לתואר מוסמך). ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד.

ברקלי, נ' (2018). מקבלי דמי אבטלה בשנת 2018, סקרים תקופתיים, 310, **ביטוח לאומי**, 60-1. https://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_310.pdf.

גוטליב, ד' (2012). מבוא לפרק א. **דוח שנתי** (עמ' 23-37). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

גוטליב, ד' (2014). הביטוח הלאומי, מבט היסטורי ואתגרים לעתיד – מבוא. **דוח שנתי** (עמ' 33-56). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

גוטליב, ד' (2017). **הביטחון הסוציאלי בישראל – הצעות מדיניות**. <https://huji.academia.edu/DanielGottlieb>.

גוטליב, ד', גל, ג', גיטלסון, נ', הולר, ר', היילברון, ג', טולדנו, א', פינטו, א' ועמיתים (2020). **מיצוי זכויות בביטוח הלאומי, דוח מחקר מלא** (מסמך פנימי).

גורדון, ד' ואליאב, ת' (1997). אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלות הביצוע. **ביטחון סוציאלי**, 50, 75-84.

גל, ג', שלו, מ' ואייזנשטדט, מ' (2009). בזכות האוניברסליות? מיצוי זכויות אוניברסליות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. בתוך ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (עמ' 187-224). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דורון, א' (2014). הביטוח הלאומי במאבק על האוניברסליות. **ביטחון סוציאלי**, 93, 75-59 (פורסם לפני כן בגיליון 49, אפריל 1997).

דורון, א' וקרמר, ר' (1992). **מדינת הרווחה בישראל**. תל אביב: עם עובד.

דורון, א' ורוטר, ר' (1976). **עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל מחקר והתכנון.

טולדנו, א' וגוטליב, ד' (2014). **מיצוי זכויות בביטוח אבטלה**, נובמבר, 1-6.

https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Pages/MitzuyAvtala.aspx

טולדנו, א' (2014). **מיצוי זכויות בדמי לידה**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

טולדנו, א' (2015). **מיצוי זכויות בביטוח אבטלה מבין המתייצבים בשירות התעסוקה בשנת 2013**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

טולדנו, א' (2015). **מיצוי זכויות בדמי מזונות**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

ניצן א' (2014). עבר, הווה ועתיד במערכת הביטוח הלאומי בישראל. **ביטחון סוציאלי**, 93, 57-47 (פורסם בגיליון 8, 1975).

רימרמן, א', שוורץ, ח' ולי-אור, נ' (2000). נכים בקיבוץ המשתנה: מאפיינים ושאלת מיצוי זכויות במוסד לביטוח לאומי. **ביטחון סוציאלי**, 57, 182-167.

Bahle, T., Hubl, V., & Pfeifer, M. (2011). *The last safety net: A handbook of minimum income protection in Europe*. Bristol: Bristol University Press. doi:10.2307/j.ctt9qgp74

Blank, R. M. & Ruggles, P. (1996). When do women use Aid to Families with dependent: Is there an explanation? *Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1157-1189.

Brock, W. & Durlauf, S. (2001). Interactions based models. In J. Heckman & E. Leamer (Eds.), *Handbook of econometrics* (pp. 3297-3380). Amsterdam: North Holland.

Burkhauser, R. V., Butler, J. S., & Weathers, R. R. (2001). How policy variables influence the timing of applications for social security disability insurance. *Social Security Bulletin*, 64, 52-83.

Corden, A. (1983). *Taking up means tested benefit: The process of claiming family income supplement*. London: HMSO.

Corden, A. (1995). *New perspective on take-up: A literature review*. London: HMSO.

Craig, P. (1991). Costs and Benefits: A Review of Research on Take-up of Income-Related Benefits. *Journal of Social Policy*, 20(4), 537-565.

- Currie, J. (2004) The take up of social benefits. NBER Working Paper No. w10488, Available at SSRN. <https://ssrn.com/abstract=546285>
- Currie, J., Grogger, J., Burtless, G., & Schoeni, R. (2001). Explaining Recent Declines in Food Stamp Program Participation [with Comments]. *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 203-244. <http://www.jstor.org/stable/25058786>
- Currie, J. & Jeffrey, G. (2002). Medicaid expansions and welfare contractions: Offsetting effects on maternal behavior and infant health. *Journal of Health Economics*, 21, 313-335.
- Currie, J. & Scholz, J. K. (2003). WIC participation and eligibility. *Journal of Human Resources*, 28, 1139-1179.
- Dahan, M. & Nisan, U. (2006). Low take-up rates: The role of information. *CESifo Working Paper Series No. 1829*. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=944405>
- Dahan, M. & Nisan, U. (2010). The effect of benefits level on take-up rates: Evidence from a natural experiment. *Int Tax Public Finance*, 17, 151-173
- Daponte, B., Sanders, S., & Taylor, L. (1999). Why do low-income households not use food stamps? Evidence from an experiment. *Journal of Human Resources*, 34(3), 612-628.
- Deacon, A. & Bradshaw, J. (1983). *Reserved for the poor: The means test in British social policy*. Oxford: Martin Robinson & Company LTD.
- Dean, H. & Melrose, M. (1997). Manageable discord: Fraud and resistance in the social security system. *Social Policy & Administration*, 31(2), 103-118.
- Department of Work and Pensions (2006). *Income related benefits estimates of take-up in 2004-2005*. London: Department of Work and Pension.
- Department of Work and Pensions (2007). *Pension credit estimates of take-up in 2005-2006*. London: Department of Work and Pension.
- Dixon, J. (1999). *Social security in a global perspective*. Westport, Conn: Praeger.
- Dornan, P. (2006). *Delivering benefits in old age: The take-up of the Minimum Income Guarantee*. Aldershot: Ashgate.
- Duflo, E. & Saez, E. (2001). *The role of information and social interaction in economics*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Frick Joachim, R. & Groh-Samberg, O. (2007). To claim or not to claim: Estimating non-take-up of social assistance in Germany and the role of measurement error. *SOEPpaper No. 53*. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1096449> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1096449>

- Fuchs, M. (2007). Accounting for measurement errors: The non-take-up of social assistance in Austria. *Report for the AIM-AP Project*.
- Gal, J. (2004). Decommodification and beyond: A comparative analysis of work injury programs. *Journal of European Social Policy*, 14, 55-69.
- Hernanz, V., Malherbert, F., & Pellizarri, M. (2004). *Take-up of benefits in OECD countries: A review of the evidence*. Paris: OECD.
- Hirst, M. A. (1997). Variations in take-up of family fund Child-care. *Health and Development*, 23(2), 157-171.
- Kerr, S. A. (1982). Deciding about supplementary pensions: A provisional model. *Journal of Social Policy*, 11(4), 505-517.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New-York: Russell Sage Foundation.
- Matsaganis, M., Levy, H., & Flevotomou, M. (2010). Non-take up of social benefits in Greece and Spain. *Social Policy and Administration*, 44(7), 827-844.
- McKay, S. & Rowlingson, K. (1999). *Social security in Britain*. Basingstoke: Macmillan.
- Millar, J. (Ed.). (1989). *Understanding social security*. Bristol: Policy Press.
- Moffitt, R. (1983). An economic model of welfare stigma. *American Economic Review*, 73(5), 1023-1035.
- Moffitt, R. (2003a). *The role of non-financial factors in exit and entry in the TANF program*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University, Dept. of Economics.
- Moffitt, R. (2003b). *Means tested transfer programs in the United States*. Chicago: University of Chicago Press for NBER.
- Riphahn R. T. (2001). Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits. *Review of Income and Wealth*, 47(3), 379-398.

