

שימוש לרעה והונאה במערכת הביטוח הלאומי

אברהם דורון¹

השימוש לרעה במערכת הביטחון הסוציאלי או הונאתה הם בעיה מרכזית הן לממשלות האחראיות להפעלתה והן לכלל האוכלוסייה הנוקקת לשירותיה. הבולטות של בעיה זו בעת האחרונה צריכה אפוא לעורר דאגה, משום שיש בכך כדי לפגוע בתפקיד החיוני שמערכת הביטחון הסוציאלי ממלאת בחברתנו.

בשימוש לרעה הכוונה היא על פי רוב לכך שאנשים מקבלים מהמערכת כספים בצורת גמלאות, תוך שימוש באמצעים פסולים. הבעיה היא שמה שנחשב כשימוש לרעה נעשה לעתים קרובות לא מתוך כוונה להונות, אלא בגלל התנאים המורכבים מאוד ולפעמים הבלתי אפשריים לקבלת גמלה. מבחני הכנסה מורכבים, נהלים פוגעניים של טיפול בתביעות וטעויות מינהליות בתשלומי גמלה עלולים להגביר סוג זה של שימוש לרעה ולהעמיד את אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בסכנת הפללה.

חשוב להדגיש שהשימוש לרעה וההונאה אינם הבעיה המרכזית של מערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי. במיקוד ההתעניינות הציבורית בתופעה זו יש כדי להסיט את הדיון הציבורי מהבעיות המהותיות שעמן עליה להתמודד. יתרה מזאת, המגמות המסתמנות של נקיטת אמצעי הקשחה והענשה מחמירים, כדי להיאבק בבעיה, אין בהן כדי לתת פתרונות ראויים לה. המציאות מראה שאמצעי הקשחה והענשה, חמורים ככל שיהיו, אין בכוחם למנוע לחלוטין את השימוש לרעה או מעשי הונאה.

1 בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מבוא

הקולות הנשמעים בימינו בדבר שימוש לרעה (abuse) או הונאה (fraud) של מוסדות הביטוח הסוציאלי אינם תופעה חדשה. קולות אלה שבים ומושמעים לאורך השנים בארצות רבות במידה זו או אחרת של עוצמה. מתוך כך גם הטענות המושמעות לאחרונה בארץ, הן בכלי התקשורת והן מפי גורמים שונים בציבור, על הונאת הביטוח הלאומי, אינן תופעה ייחודית או חדשה (ראו ארלוזורוב, 2009; אתר המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2009; Grover, 2005; Golding & Middleton, 1982). ואולם תכיפותן והבלטתן בעת האחרונה, כמו גם צמידותן לעמדות העוינות הרווחות נגד תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי, צריכות לעורר דאגה, משום שיש בהן כדי לפגוע במערכת הביטחון הסוציאלי ובתפקיד החיוני שהיא ממלאת בחברתנו.

סוגיית השימוש לרעה או ההונאה של מערכות הביטחון הסוציאלי היא סוגיה כבדת משקל. זוהי סוגיה חשובה, הן לממשלות האחראיות להפעלת המערכות והן לכלל האוכלוסייה הנזקקת לשירותיהן בנקודות קריטיות שונות במסלול חייה. הטענות על שימוש לרעה מציבות לממשלות אתגרים נכבדים, משום שלחלולן לתודעת הציבור עשויות להיות השלכות שליליות מרחיקות לכת: (א) הן עלולות לערער את התמיכה הציבורית במערכות הקיימות ולפגוע במדיניות החברתית הנהוגה לגביהן. (ב) הן מעוררות ביתר שאת את השאלה אם אין בכך הקצאת משאבים מוטעית ואם אין כאן בזבוז של כספים על חשבון הקופה הציבורית. (ג) הן מעלות בהכרח את הנושא לרומו של סדר היום הציבורי וכופות דיונים חוזרים ונשנים בהסדרי הרווחה והביטחון הסוציאלי הרווחים ובשינויים שיש לערוך בהם.

יש בטענות אלה של שימוש לרעה עניין לציבור הרחב, שכן השלכותיו עלולות לפגוע בו פעמיים: הוא עשוי להידרש לשאת בנטל המימון של מערכת גמלאות שאינה ממלאת את תפקידה כראוי; בעקבות טענות אלה יתערערו יסודות הביטחון הסוציאלי שהמערכת אמורה להבטיח לכל אחד. לעתים קרובות יש בטענות של שימוש לרעה גם כדי להטיל דופי ללא הבחנה בכל האנשים הנזקקים לשירותים ולגמלאות של המערכת. הטלת דופי כזאת עשויה להביא לידי סטיגמטיזציה של כל מקבלי השירות, ויותר מכך אף ליצור מעין תחושה של הפללה, קרימינליזציה, אצל רבים בקבוצות האוכלוסייה הנזקקות לגמלאות המערכת ומשתמשות בשירותיה (ראו לדוגמה Chan & Mirchandani, 2007).

מטרת מאמר זה היא לבחון את סוגיית השימוש לרעה במערכת הביטחון הסוציאלי בארץ, במיוחד בכל הקשור למערכת הביטוח הלאומי. הכוונה היא לבדוק ביתר פירוט מהו הפירוש המעשי הניתן למונחים שימוש לרעה או הונאה ולבחון אילו ההשלכות יש להדגשה היתרה של עניין זה על הבטחת הרווחה והביטחון הסוציאלי של כלל האוכלוסייה.

מהו שימוש לרעה או הונאה?

אם כן, מהו שימוש לרעה או ביצוע מעשי הונאה במערכת הביטוח הלאומי? הכוונה היא להוצאת כספים מהביטוח הלאומי באמצעות קבלת גמלאות שונות תוך שימוש באמצעים פסולים (Report of the Committee on Abuse of Social Security Benefits, 1973; Sainsbury, 2003). שימוש באמצעים פסולים כולל על פי רוב העלמת הכנסות ושכר או מסירת פרטים לא נכונים על השתכרות, מצב אישי או משפחתי, העלמת רכוש או העדר עדכון על שינויים בנסיבות האישיות או המשפחתיות, העדר מאמץ להשיג עבודה, שימוש במסמכים או בזהויות מזויפים וכדומה (Sainsbury, 2003).

הגדרה זו מתייחסת בעיקרה לשימוש לרעה או להונאה, מעשה ידיהם של אנשים פרטיים המבקשים להשיג טובת הנאה שייתכן שאינם זכאים לה. ההגדרה שאימצו מוסדות האיחוד האירופי רחבה יותר וכוללת גם מעשי הונאה של גורמים אחרים שיש להם זיקה או חבות כלפי מוסדות הביטחון הסוציאלי, כמו למשל מעסיקים החייבים בתשלום דמי ביטוח. לשון ההגדרה שהתקבלה היא "כל מעשה או מחדל שתכליתם להשיג או לקבל גמלאות ביטחון סוציאלי או להימנע מתשלום דמי ביטוח בניגוד לחוק של החברה באיחוד" (Europa, Summaries of EU Legislation, 2006)².

ההבחנה בין שימוש לרעה או הונאה היא דקה מאוד, עד כדי טשטוש של ההבדלים ביניהם במציאות. בשימוש לרעה הכוונה היא ברצונם של תובעי גמלאות להשיג לעצמם, במכוון או לעתים בלי להתכוון, יתרון כספי כלשהו. השימוש לרעה קשור במקרים אלה במעשה או במחדל של תובעי הגמלה, כמו מסירת מידע כוזב בעת הגשת התביעה לגמלה או העלמת מידע היכול להשפיע על הזכות לקבלת גמלה, זאת כדי לשפר את מצבם הכלכלי של התובעים. כשמדובר בהונאה, הכוונה היא תמיד למעשה עברייני הנעשה בכוונה תחילה כדי להוציא כספים במרמה מהמערכת או להימנע מתשלומים שונים המגיעים למערכת. מעשי הונאה כאלה יכולים להיעשות באופן אינדיווידואלי או לעתים על ידי קשר מאורגן בין תובעי גמלה עבריינים או בין שותפים שונים הפועלים בתוך המערכת או מחוצה לה.

נקודה חשובה אחרת הנוגעת בעיקר לתובעי גמלה כפרטים היא שברוב המקרים השימוש לרעה קשור לגמלאות המותנות בצורות שונות במבחני שכר או הכנסה, כלומר יש בהן יסוד סלקטיבי הקשור למצבו הכלכלי של תובע הגמלה ולרמת ההכנסה שלו. המטרה של

² ראו

Social security fraud: Any act or omission to act, in order to obtain or receive social security benefits or to avoid to pay social security contribution, contrary to the law of a member state.

התניית גמלאות במצב הכלכלי ובמבחני הכנסה נובעת בדרך כלל מהרצון להקצותן לאנשים הנחשבים נזקקים בלבד, אבל התניה כזאת, כפי שנראה, גם יוצרת לעתים את הדחף לשימוש לרעה. ברור ששימוש לרעה יכול לכלול לא רק דיווח כוזב על הכנסה אלא גם על מצבי בריאות ונכות, על כושר עבודה מוגבל ועוד כיוצא באלה.

ההקשר החברתי של השימוש לרעה

את השימוש לרעה במערכת הביטוח הלאומי ניתן לבחון בשני מישורים: במישור הרחב יותר של כלל הפעילות הכלכלית במשק, ובמישור הצר יותר של הפעילות האינדיווידואלית של פרטים ומשפחות התובעים ומקבלים גמלאות מהביטוח הלאומי.

במישור הרחב יותר ניתן לראות את השימוש לרעה במערכת הביטוח הלאומי כחלק בלתי נפרד מהכלכלה הסמויה או הכלכלה הלא פורמלית (The hidden or informal economy). מה שמאפיין כלכלה זו, לענייננו, הוא אי ציות להוראות החוק הבסיסיות הנוגעות לשימוש במערכת הביטוח הלאומי. ובהקשר רחב יותר הכוונה היא לאי ציות להוראות החוק בדבר רישום ודיווח על פעילויות כלכליות כנדרש במוסדות הממשל השונים, כמו מס הכנסה וביטוח לאומי, העלמת הכנסות הנובעות מפעילויות בלתי מוצהרות אלה ואי תשלום מסים בגינן, כולל מסי הכנסה ודמי ביטוח לאומי. רוב האנשים והעסקים המעורבים בכלכלה הסמויה מרוכזים בענפי משק עתירי עבודה, המאופיינים בעבודה עונתית או זמנית שבה השכר נמוך ומשולם על פי רוב במזומן וללא כל תיעוד. קשה מאוד לאמוד את היקף הכלכלה הסמויה, אבל לכל הדעות זהו היקף משמעותי שלא ניתן להתעלם ממנו, ועל כן מוסדות השלטון מנסים להתמודד עמה (Grabiner, 2000).

בהקשר זה מערכת הביטוח הלאומי היא זירה נכבדה של הכלכלה הסמויה. בזירה זו, ובדומות לה, מתחוללים כאמור מעשי השימוש לרעה וההונאה, חלקם בידי תובעי הגמלאות עצמם, אבל חלקם הם פרי שיתוף פעולה או קנוניה עם מעסיקים או אף עם גורמים עברייניים הפועלים במשק. חלק ממעשי ההונאה הם לפיכך לא בהכרח תביעה פרטית של אנשים לקבל גמלאות, אלא צירוף של גורמים שונים הפועלים כדי להשתמט או להימנע מתשלום דמי ביטוח או כדי להקטין תשלומים אלה.

חשוב גם לשים לב לכך שחלק נכבד ממעשי השימוש לרעה במישור זה, הצר יותר, שבו מעורבים פרטים ומשפחות, נעשים על רקע המצב הכלכלי הקשה שהם נתונים בו. מצבי מצוקה ועוני שבעטיים אין אנשים מסוגלים לספק את צורכי הקיום של בני ביתם ותחושת המבוי הסתום עשויים להביא אותם לידי עברה. כך קורה גם כשאנשים נקלעים לחובות

וללחצים כבדים של נושים. אין בכך כמובן כדי להצדיק מעשים של שימוש לרעה או הונאה, אבל חשוב גם לראות את מניעיהם, לפחות בחלק מהמקרים.

בשני המישורים, ככל שמדובר בשימוש לרעה ובהונאה בכוונה תחילה, כדי למשוך כספים שלא כדין מהביטוח הלאומי, הרי שאין חולקים שהדבר פסול מיסודו ושיש ללחום בו בדרכים החוקיות המקובלות.

הרטוריקה כלפי השימוש לרעה במערכת

אחת הסוגיות מעוררות הדאגה בכל השיח הציבורי על השימוש לרעה במערכות כמו הביטוח הלאומי והונאתן היא שהטענות בעניין זה הופכות לעתים קרובות למעין מתקפה כנגד כלל המוטבים. הרטוריקה המאפיינת דיונים אלה נוטה להאשים ללא הבחנה את כל מקבלי הגמלאות, או את רובם, במעורבות בפעולה שתכליתה להונות את המערכת. הרטוריקה הזאת, בעלת הצביון המתלהם לעתים, מכוונת במיוחד נגד תובעי ומקבלי דמי אבטלה וגמלאות הבטחת הכנסה, אבל אין היא פוסחת גם על מקבלי גמלאות דומות אחרות. הציר האידיאולוגי של רטוריקה זו הוא להחדיר לתודעת המערכת הפוליטית והציבור הרחב את האמונה שהשימוש לרעה ומעשי ההונאה הם חלק מהותי ממערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי. והונאה של מערכת הרווחה (welfare fraud) עשויה בקלות לצבוע בעיני הציבור את מערכת הרווחה עצמה כמערכת של הונאה (welfare as fraud) (Swan et al., 2008) ולגרום בכך לדה-לגיטימציה שלה גם במדינת ישראל (דורון, 2009).

הטענות התכופות נגד מקבלי דמי אבטלה שהם מנצלים לרעה את המערכת הן אחת הדוגמאות המובהקות לרטוריקה הזאת. לדוגמה: שלמה בניזרי, שכיחן כשר העבודה והרווחה בתחילת שנות ה-2000, העלה את הטענה ש-50 אחוז מן המובטלים הם מתחזים, וחזר עליה פעמים רבות, אף כי לא היה בידו כל מידע בדוק שעליו יכול היה לבסס את טענתו (סיני, 2001). בניזרי לא נשאר בודד במערכה הזאת. הצטרף אליו עד מהרה ראש הממשלה, אריאל שרון, שקבל ש"יש אצלנו תרבות של התחמקות מעבודה". הוא טען ש"אני מכיר אותה מקרוב, מאצלי בנגב. אנשים קמים בבוקר, נרשמים כמובטלים בלשכה ואחרי הצהריים עובדים בעבודה לא מדווחת. התופעה קיימת בהיקפים גדולים ומתרחבים" (פלוצקר, 2001). דעות דומות הביע סילבן שלום שכיחן כשר האוצר (ליאור, 2001). סגן שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, מיכאל רצון, הצטרף אף הוא למקהלה זו וטען ש"כ-25 אחוז מהמובטלים מרמים את שירות התעסוקה" (חסון, 2003). לרטוריקה הזו של הפוליטיקאים הצטרפו ללא היסוס פקידי ממשל רבים ובהם פקידי האוצר.

הבעיה היא שמה שנחשב או נתפס כמעשה של הונאה נעשה בחלק גדול מהמקרים ללא כוונה להונות אלא עקב הצבת תנאים לקבלת גמלה, שהאדם הרגיל כמעט אינו יכול להבין אותם או לעמוד בהן. עברות לכאורה מסוג זה נובעות בחלקן מתנאי זכאות מסובכים שקשה להתמצא בהם, ממבחני הכנסה מורכבים, מנוהלי טיפול לא נאותים ולעתים אף פוגעניים בתביעות ומטעויות מינהליות גרידא הקשורות בתשלומי גמלה. הצירוף של כל אלה עלול להפיל בידועין או שלא בידועין את אוכלוסיית מקבלי הגמלאות.

משמעות השימוש לרעה

השימוש לרעה במערכת הביטוח הלאומי, על צורותיו השונות, הוא בוודאי בעיה חברתית וכלכלית שאין להתעלם ממנה. בין שנעשה במכוון ובין שלא, תמיד ובכל מקום יש לו משמעות פיננסית נכבדה. ההוצאה לתשלום הגמלאות בכסף ובעין של הביטוח הלאומי בישראל ב-2008 התקרבה ל-50 מיליארד ש"ח (המוסד לביטוח לאומי, 2009). גם בארצות אחרות ההוצאה גבוהה מאוד. בבריטניה, למשל, ההוצאה השנתית לגמלאות ביטוח לאומי מגיעה לכדי 150 ביליון ל"שט (Kirkup, 2009). במקרים אלה אפילו שיעור קטן מאוד של שימוש לרעה או הונאה מצטבר בהכרח לסכומי כסף מכובדים מאוד; מדובר במיליונים רבים. הממשלה הבריטית העריכה שהיקף ההונאות במערכת הביטוח הסוציאלי בתחילת שנות האלפיים נע בין 2 ל-4 ביליון ל"שט לשנה (Greener, 2001). סכומים גדולים אלה אכן נראים כהוצאה לא ראויה של כספי ציבור, אבל הנקודה העיקרית הנוגעת להם היא עד כמה יכלו כספים אלה לשרת מטרות חברתיות ראויות.

בכל השיח הציבורי על ההוצאה הלא ראויה של כספי ציבור במערכות הביטוח הלאומי נוטים לעתים קרובות להתעלם מכך שחלק לא מבוטל מההוצאה הנתפסת כלא ראויה נובע מטעויות שונות הנעשות במערכת. ניתן להבחין כאן בין שני סוגי טעויות: טעויות של תובעי הגמלאות המוסרים מידע שגוי ללא כוונת הונאה, מתוך חוסר ידע או מתוך אי הבנה של הכללים הקשורים בזכאות; החלטות שגויות הנעשות בתוך המערכת עצמה, בשרשרת קבלת החלטות של אישור הגמלה, בלי שמקבל הגמלה גרם או תרם להחלטה השגויה או כשמקבל הגמלה לא יכול היה להיות מודע לכך שהוא תורם להחלטה שגויה (UK, National Audit Office, 2006). דוגמה לכך יכולים לשמש ניצולי שואה שקיבלו בזמנו גמלאות מאוצר המדינה בלי להיות מודעים לכך שתאושר להם אחר כך גמלה דומה בידי ועידת התביעות היהודיות מגרמניה (וילנאי, 2009).

הטעויות בתוך שרשרת קבלת החלטות למתן גמלה נובעות לעתים גם מן היעילות הביצועית הנמוכה של מוסדות השלטון האחראים למתן הגמלאות. היעילות הביצועית הנמוכה קשורה באופן אינהרנטי בתנאים שנקבעו לקבלת גמלה. במקרים רבים המורכבות של תנאי הזכאות היא כזו, שאין כמעט סיכוי שהאדם הרגיל יעמוד בהם ושהמנגנונים המוסדיים ישלטו בהפעלתם. אין מדובר כאן אפוא על כישלונות בירוקרטיים בלבד, אלא על כשל תפיסתי רחב יותר של המבנה הסלקטיבי המורכב של הגמלאות.

המערכת הבריטית המפעילה את מתן זיכויי המס לעובדים ברמות השכר הנמוכות, ה- Tax credits שהם מעין גרסת גמלאות בדמות מס הכנסה שלילי, שילמה בשנים 2004-2005 לשני מיליון משפחות תשלומי יתר של זיכויים אלה, ובסך הכול כשני מיליארד ל"ש ט. תשלומי יתר (Mulholland, 2006). המערכת המקבילה לה בארצות הברית סובלת גם היא מהוצאה מיותרת של מיליארדים רבים, חלקם בשל תשלומי יתר וחלקם עקב אישור תביעות לא מוצדקות, בשל כללי הזכאות המורכבים ובשל דיווח שגוי על הכנסות ומסירת פרטים שגויים על הנסיבות האישיות של התובעים ובני משפחותיהם (Department of the Treasury [US] 2005; The Center on Budget and Policy Priorities, 2006).

גם בשוודיה מעריכים שארבעה אחוזים בממוצע מכלל תשלומי הגמלאות השנתיים הם תשלומים שגויים. מחצית מהתשלומים השגויים האלה נובעת מטעויות לא מכוונות של התובעים עצמם או מטעויות בשרשרת ההחלטות, ומחציתם האחרת היא תוצאה של פרטים לא נכונים שמסרו תובעי הגמלאות (Swedish Commission against Benefit Fraud and Errors, 2008).

פן אחר של היעילות הביצועית הנמוכה, בתשלום סוגים מסוימים של גמלאות בעלות אופי סלקטיבי מורכב, הוא תשלומי חסר, כלומר אי תשלום הגמלאות לאנשים ולמשפחות הזכאים להן. למרות חשיבותה, לא פעם נעלמה מהדיון הציבורי סוגיה זו של אי מיצוי הזכויות בקרב אנשים במצבי מצוקה. ניסיון העבר והימים האלה מלמד על היקפה הנרחב של התופעה. כך למשל בבדיקת תוכנית המענקים לעובדים בשכר נמוך שהונהגה בישראל בשנות ה-70 נמצא, ש-22 אחוז ממקבלי המענק אמנם לא היו זכאים לו, אבל 34 אחוז מאלה שהיו זכאים לא קיבלו אותו כלל, ו-29 אחוז קיבלו תשלומי חסר או יתר (דורון ורוטר, 1976). גם בדוגמה מבריטניה של השנים האחרונות המובאת לעיל (שם, Mulholland) נמצא שקרוב למיליון משפחות קיבלו תשלומי חסר שסכומם הגיע ל-556 מיליון ל"ש ט.

דוגמאות אלה משקפות כמובן החטאה של מטרות המדיניות החברתית, כשהגמלאות לא מגיעות, בשלמותן או בחלקן, לאנשים שהן נועדו להם. אפשר לראות בכך מעין שימוש לרעה במהופך של אותם מנגנונים המופקדים על יישום התוכניות של תשלומי הגמלאות.

דרכי הפעולה למניעת שימוש לרעה והונאה

הנושא של מניעת שימוש לרעה והונאה תופס בארצות רבות מקום נרחב בשיח הציבורי על מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי. הביטוי המובהק לכך הוא ריבוי הוועדות, החקירות והגופים הציבוריים והמינהליים השונים שהוקמו בעבר ופועלים בהווה כדי לטפל בעניין.³ מועצת האיחוד האירופי אף קיבלה החלטה בדבר קוד ההתנהגות של חברות האיחוד בעניין המאבק נגד מעשי הונאה במערכות הביטחון הסוציאלי (Europa, Summaries of EU Legislation, 2006). המאבק בשימוש לרעה והונאה נעשה בשני מישורים: חקיקה המכוונת לסתום פרצות המאפשרות מעשי הונאה ושימוש לרעה ולקבוע אמצעי הענשה והרתעה למעשים אלה (Morse, 2004; UK Social Security Administration [Fraud] Act 1997; UK Social Security Fraud Act 2001; Webb, 2005); הקשחת הדרכים הארגוניות והמינהליות בהפעלת התוכניות ובמתן הגמלאות לקבוצות אוכלוסייה הזכאיות לקבלן.

החקיקה הבריטית האחרונה למניעת הונאה מ-2001 כוללת, בין היתר, שורה של החמרות בכל הנוגע לאי מסירת פרטים על שינוי בנסיבות המזכות לגמלה, שלילת גמלה במקרים של עברות חוזרות, הטלת עונשים כספיים על מעסיקים השותפים במעשי קנוניה לביצוע הונאות והרחבת האפשרויות של השגת מידע הנוגע לגמלאות מגורמים שונים בבריטניה ומחוצה לה (Greener, 2001). גם החקיקה בארצות הברית כוללת שורה ארוכה של הוראות המכוונות למניעת הונאה של מערכת הביטוח הסוציאלי והעמדת העבריינים לדין. העמדה המוצהרת של זרועות החוק של הממשל האמריקני בעניין זה היא תקיפה ומחויבת לטיפול אגרסיבי (aggressive prosecution) במקרי הונאה של מערכת הביטוח הסוציאלי (Webb, 2004).

הדרכים הארגוניות והמינהליות למניעת שימוש לרעה במערכת הביטחון הסוציאלי בבריטניה מנוסחות בבהירות בספר הירוק (Green Paper), מעין מסמך כוונות, שפרסמה ממשלת הלייבור זמן קצר לאחר עלותה לשלטון במחצת השנייה של שנות ה-90. במסמך זה, שבו התוותה את מדיניות הרווחה שלה, היא הדגישה את הצורך לעקור את מעשי

3 דוגמאות לכך מבריטניה ומשוודיה ראו

Report of The Committee on Abuse of Social Security Benefits, London: HMSO, Cmnd 5228, 1973; Department of Health and Social Security, Report By The Coordinating Committee on Abuse, 1977-78; Department of Social Security, Beating Fraud is Everyone's Business: Securing the Future, London: The Stationery Office, Cm 4012, 1998; The Department of Work and Pensions, Sanctions Policy: In respect of fraudulent Social Benefit Claims, 2009; Reports of the Swedish Commission Against Benefit Fraud and Error, 2005-2008.

ההונאה מהשורש (Department of Social Security, 1998). שלושת קווי האסטרטגיה שנקבעו לשם כך היו "מעקב משופר אחר מקרי הונאה, הרתעה אפקטיבית יותר ומניעה טובה יותר".⁴ ממשלת הלייבור החדש הדגישה את מחויבותה ללחום בהונאה ולהפעיל במסגרות המינהליות עצמן קשת רחבה יותר של אמצעים לגילוי מעשי הונאה וגם של עונשים גמישים יותר על שימוש לרעה והונאה.

במסגרת הפעולות של גילוי מעשי הונאה הרחיקו הבריטים לכת ואף עודדו את האזרחים בדרכים שונות למסור לשלטונות מידע שיש בידם על מעשי שימוש לרעה או הונאה. למעשה הם הנהיגו שיטות הלשנה שונות כמו, למשל, טופס דיווח על הונאה שניתן למלא ולמסור באופן אנונימי לשלטונות או קווי טלפון פתוחים למסירת פרטים על הונאה (Benefit Fraud Hotline), וניהלו מסעי הרתעה בכלי התקשורת נגד מעשי הונאה (www. Benefit Fraud Inspectorate, gov.uk).

הממשלה השוודית מינתה גם היא ב-2005 ועדה מיוחדת למניעת הונאה וטעויות בתשלומי גמלאות (Swedish Commission against Benefit Fraud and Errors, 2005). הדגש של ועדה זו היה שונה במידת מה מזה של הבריטים, ותכליתה היתה לשמש הגוף האחראי לנקיטת צעדי תיאום נגד תשלומים שגויים מטעם מערכת הביטחון סוציאלי. המשימה שהוטלה על הוועדה היתה לנקוט צעדים כדי להבטיח שהגמלאות הנכונות משולמות לאנשים הנכונים ולמנוע תשלומים שגויים שיהפכו לנטל לא ראוי על תקציבי הממשל המרכזי והמקומי. בין צעדי המניעה שהוועדה דנה בהם עלתה אף הצעה לשלול מאדם שנמצא אשם בהונאת המערכת את הזכות לקבל גמלאות לתקופת זמן מוגדרת. הוועדה קיבלה על עצמה גם לבחון את התופעה בארצות סקנדינביה האחרות ולהציע לארצות אלה דגם פעולה משותף של אמצעי בקרה ופיקוח (Report 8 of the Commission).

השלטונות בישראל פעלו ופועלים אף הם בצורה מאורגנת למניעת שימוש לרעה ומעשי הונאה במערכת הביטחון הסוציאלי. המוסד לביטוח לאומי מפעיל מערך חקירות המעסיק כ-130 חוקרים שמשימתם לפעול כדי למנוע ניצול לרעה של כספי המוסד. תפקיד החוקרים, לדברי הביטוח הלאומי, הוא לאתר "מקבלי קצבאות שמקבלים את הקצבה במרמה תוך הצגת נתונים כוזבים, ופועלים כנגד מעסיקים שמתחמקים מתשלומי דמי ביטוח בעבור עובדיהם בניגוד לחוק". יחידת החקירה הזאת גם מפעילה "מערך מודיעין שמקבל מידעים רבים מהציבור, שעניינם חשיפת מעשי מרמה נגד הביטוח הלאומי" (אתר המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2009).

4 ראו Improved detection, more effective deterrence, and better prevention

למרות מערך החקירות הרחב שמפעיל המוסד לביטוח לאומי, החליטה ממשלת ישראל לנקוט עוד אמצעים מחמירים, כדי להתמודד לדבריה "עם תופעות המרמה בגמלאות". הממשלה החליטה להציע לתקן את חוק הביטוח הלאומי ולכלול בו "סנקציות אפקטיביות על מי שהשיג גמלה שלא כדין, כדי ליצור הרתעה הולמת ולצמצם את שיעורי הרמייה" (החלטות הממשלה מיום 15 במרץ 2009). השורה הארוכה של הסנקציות שהוצעו במסגרת חוק ההסדרים (הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית, תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010, פרק כז) היתה אמורות לכלול לא רק קנסות כספיים כבדים הנושאים שיעורי ריבית והצמדה גבוהים, אלא גם הרשאה לביטוח לאומי להטיל סנקציות אלה בדרך מינהלית ללא צורך בהחלטה של ערכאה משפטית. שר הרווחה יצחק הרצוג ומנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, אסתר דומיניסיני, תמכו ללא סייג בהצעות אלה בדיוני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (פרוטוקול הוועדה מיום 6 ביולי 2009), כשהן הובאו לדיון ולאישור לפנייה.

השר הרצוג אמנם טען לפני הוועדה שכוונת ההצעה היא "לפעול לכיבוד החוק", ללא רצון "לאמלל את האזרחים", כשהם נזקקים לשירותי הביטוח הלאומי ו"להפוך את [כלל] האזרחים לאשמים". אבל בוועדה ראו את ההצעה באור אחר. בין חבריה, ובעיקר אצל יושב ראשה ח"כ חיים כץ, שראו בה כוונה ברורה להרע עם האזרחים, התעוררה התנגדות חריפה כלפיה. הוועדה סברה שקנסות מינהליים והשבת כספים עם הצמדה וריבית, מה גם סנקציות אלה לא תמיד נהוגות בתשלומי הביטוח הלאומי עצמו, הם אמצעי אכיפה לא מידתיים שעלולים לפגוע בזכויות הפרט.

חברי הוועדה התנגדו גם להוראות מחמירות במיוחד שנכללו בחקיקה המוצעת, ולפיהן יהיה על מקבלי גמלאות לדווח בתוך זמן קצר על כל שינוי בנסיבותיהם האישיות ובהכנסותיהם, שאם לא כן הם צפויים לעונשים. היו שסברו שתנאים אלה הם גזרה שאין ציבור מקבלי הגמלאות, בהם זקנים, חולים ואנשים עם מוגבלויות, יכול לעמוד בה ושאין בהם הצדקה. הוועדה דחתה אפוא את ההצעות שהובאו לפנייה (פרוטוקול הוועדה מיום 6 ביולי 2009; ויילר-פולק, 2009). גם פורום הארגונים לביטוח חוק ההסדרים, גוף המאחד בתוכו 20 ויותר ארגונים חברתיים שונים, הביע את התנגדותו להצעה להטיל קנסות בלא הליך משפטי וקבע ש"אין לאפשר לפקיד [המוסד לביטוח לאומי] לשמש כמאשים וכשופט גם יחד". הפורום ראה בהצעה מעשה חמור של הטלת עונשין שאין כל הצדקה להכלילו בדיון חפוז על תקציב המדינה וחוק ההסדרים (פורום הארגונים לביטוח חוק ההסדרים, 2009).

העמדות כלפי השימוש לרעה או להונאה של המערכת

לעמדות הרווחות בציבור כלפי השימוש לרעה במערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי או הונאתה יש משקל רב בכל הנוגע לעצם קיום התופעה. השפעת עמדות אלה על המוטיבציה של אנשים לעשות מעשי הונאה או להימנע מהם יכולה להיות גורם קובע. חשוב כאן להבחין בין העמדות של בני אדם כפרטים בנושא זה ובין עמדות הציבור הרחב כקהילה. ככל שזה נוגע לאדם כפרט, השאלה היא עד כמה הוא רואה בשימוש לרעה במערכת הרווחה סטייה מנורמה חברתית, המעוררת אצלו תהיות ואולי גם נקיפות מצפון בשל מעשיו שלו. באשר לציבור הרחב השאלה היא עד כמה מעשים של שימוש לרעה והונאה נתפסים, לא רק כסטייה מהנורמה של הפרט, אלא גם כעברה הפוגעת באינטרס של הכלל, ובמילים אחרות: עד כמה הציבור מוכן להיות סלחני כלפי עברות מעין אלה והאם הוא נוטה לראות בהן פעולות הראויות לגנאי שיש לדון אותן בחומרה.

החלטותיהם של בני אדם לעשות שימוש לרעה במערכת הביטחון הסוציאלי או להונות אותה נוגעות במידה רבה לנורמות החברתיות המנחות את התנהלותם. הסוגה של הנורמות החברתיות שבני אדם מפנימים בתהליך הסוציאליזציה, ההשפעות הפסיכולוגיות והמוסריות השונות שהם נתונים להן בתהליך זה, קובעות את התנהגותם בחיי היומיום. נכונותם לשמור על החוק בכלל, ולציית לחוקים הנוגעים לקבלת גמלאות וסוגי הטבות אחרות מן הקופה הציבורית בפרט, היא חלק בעיצוב התנהגות זו. שימוש לרעה במערכת הביטחון הסוציאלי משקף בעיקרו כיצד אנשים תופסים ומבינים את האחריות שלהם כאזרחים ואת זכויותיהם. על כן לא ניתן לנתק את השימוש לרעה במערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי ממידת השמירה על נורמות ההתנהגות הרווחות בכלל (Dean & Melrose, 1997).

מלבד נורמות התנהגות כלליות אלה אין להתעלם גם מגורמים כלכליים היכולים להשפיע בהקשר זה. מידת הרווחה שאדם מצפה לה עקב הפרת נורמות השימוש בהטבות שמעניקה המערכת או, לחילופין, מידת החשש מחומרת העונש הצפוי לו, אם ייתפס בהפרת נורמות אלה, עשויות להשפיע על התנהלותו. אולם נראה שמצוקה כלכלית והמענה החלקי מאוד שהגמלאות נותנות למצוקותיהם של אנשים עשויות לגבור על הפחד להיתפס ולהיענש (Dean & Melrose, 1996). ברור אפוא שסטייה מנורמות יכולה להיות מושפעת ממצבם הכלכלי של אנשים. הסטייה יכולה לקטון עם הגידול ברמות ההכנסה או לגדול עם הירידה בהן.

בחינת העמדות הרווחות בציבור הרחב בדבר השימוש לרעה במערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי מגלה עד כמה היחס לכך הוא דו ערכי. באופן כללי רווחת בציבור הדעה שיש שימוש נרחב לרעה במערכות הרווחה והיקף ההונאה שלהן גבוה מאוד. אפילו בשוודיה,

לדוגמה, שלושה מתוך ארבע אנשים הביעו את אמונתם שהונאת המערכת היא תופעה נפוצה מאוד. דעות דומות הושמעו בארצות סקנדינוויה אחרות, כמו נורווגיה ואיסלנד. ברוב הארצות הציבור חושב שההיקף הגבוה של שימוש לרעה הוא תופעה שלילית שיש לטפל בה בחומרה. למרות זאת ניכרת דו ערכיות בעניין זה במובן זה שסף הקבלה של השימוש לרעה וההונאה (acceptance threshold) הוא גבוה מאוד יחסית (Swedish Commission against Benefit Fraud and Errors, Report 6).

על כן נראה שברוב המקרים גם אם אנשים דנים לכף חובה את ההונאה של מערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי, עדיין רבים מהם נוטים למקם התנהלות זו במעין תחום אפור של עשייה שלא נתפסת באופן ברור כמעשה פלילי. שליש מהאוכלוסייה בשוודיה, למשל, אינו רואה בהתנהלות מסוג זה מעשה עברייני. הם נוטים למצוא לה הסברים והצדקות. בכל קבוצות האוכלוסייה ניתן למצוא הצדקת מעשי שימוש לרעה, אם כי סף הקבלה גבוה יחסית בקרב אנשים צעירים, בעלי השכלה נמוכה יותר ואלה המועסקים בעבודה חלקית בלבד (שם). סף הקבלה כלפי השימוש לרעה ומידת הסלחנות כלפי סוג זה של התנהגות תלויים במצב הכלכלי והם נוטים לרדת עם הגידול בשיעורי האבטלה או כשחלה הרעה במצב הכלכלי (Sandberg, 1998).

לעמדות כלפי השימוש לרעה במערכת הרווחה ולדרך התנהלותם של אנשים בהקשר זה זיקה הדוקה גם למידת האמון שלהם ושל הציבור בכלל כלפי המערכת המוסדית המפעילה את תוכניות הרווחה והביטחון הסוציאלי. מה שחשוב הוא תחושת הביטחון שיש לאנשים שהכספים שהם מפרישים למערכת, באמצעות תשלום דמי הביטוח ומסים, מוקצים בצורה נכונה ושלא נעשה בהם שימוש לא ראוי. באותה מידה יש חשיבות לכך שלאנשים תהיה תחושת ביטחון שיזכו ליחס הוגן בכל מגעיהם עם המערכת. למשל: אם יקרה להם משהו, אירוע המזכה אותם לגמלה, חשוב להם לדעת שיקבלו את הגמלה המגיעה להם ללא קשיים מיותרים. הניסיון מראה שרמה גבוהה של אמון הדדי בין הציבור למערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי ומוסדותיה היא ערובה טובה לשמירה על כללי התנהגות הוגנים וצמצום השימוש לרעה. הבעיה היא שהיחסים בין הציבור לבין מערכת הביטוח הלאומי בארץ ירדו בשנים האחרונות, לפי עדותה של מנכ"ל הביטוח הלאומי עצמה, לשפל המדרגה (ארלוזורוב, 2009; על מידת האמון של הציבור בשירותים הציבוריים בישראל ראו ויגודה-גדות ומזרחי, 2008).

האפקט של הקשחת המדיניות נגד השימוש לרעה במערכת

המגמה שאנו עדים לה בשנים האחרונות בארצות שונות ובישראל היא לתת פומביות גבוהה לסוגיית השימוש לרעה או ההונאה במערכות הביטוחן הסוציאלי ולהבליט בכך את צעדי ההקשחה וההענשה המכוונים נגד מעשים אלה. לעתים קרובות צעדים אלה לובשים צורה דרמטית של מאבקים מאורגנים בהונאה, כדוגמת הצהרת הכוונות של הממשלה הבריטית לעקור את ההונאה מן השורש וכיוצא באלה. מסעות כאלה זוכים בהבלטת יתר בכלי התקשורת, והמסר שהציבור קולט הוא שחל גידול בתופעת מעשי ההונאה, הדורש דרכי התערבות מיוחדות שלא ננקטו עד כה, ושיש לממשלות דרכים בדוקות וחדשות לפתור בעיות אלה (Sainsbury, 2003).

ניתן להניח שמדיניות ההקשחה והעונשים המוצעים, ואף ננקטים, מצמצמים במידת מה את השימוש לרעה ומעשי ההונאה. אולם אין להתעלם מכך שלהקשחה ולענישה עלולות להיות גם השלכות שליליות לא מבוטלות על קבוצות אוכלוסייה נרחבות. ברוב המקרים העלאת רף הנגישות לקבלת גמלאות הביטוח הלאומי פוגעת פגיעה קשה באנשים כפרטים ובקבוצות האוכלוסייה הנזקקות, שגמלאות אלה הן משענת עיקרית לקיומם. דחייה וסחבת בטיפול בתביעות לגמלאות, הנובעת ממדיניות של הקשחה, מחמירה את מצוקת האנשים והמשפחות הזקוקים על פי רוב לסיוע דחוף. ה"טרטור" של הפונים והמבקשים גמלאות והטיפול הנוקשה בהם עשויים להחטיא למעשה את מטרות מדיניות הרווחה. לפי עדותה של מנכ"ל הביטוח הלאומי, הטרטור לא נעשה, בדרך כלל, מתוך כוונות רעות (ארלוזורוב, 2009). גם שר הרווחה הרצוג אמר בוועדת הרווחה של הכנסת, ש"אין הכוונה [בצעדי ההקשחה וההענשה] לאמלל את האזרחים", ואין כוונה להפוך אותם לאשמים (הכנסת, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות 2009), אבל התנהלות זו מביאה פעמים רבות דווקא למקומות האלה. זהו פן אחר, לא תמיד גלוי לעין, של מדיניות ההקשחה והענישה שקובעי המדיניות תומכים בהפעלתה.

ההשפעה של צעדי ההקשחה חורגת גם מעבר לפגיעה בפרטים ובמשפחות הנזקקים לסיוע. מדיניות ההקשחה, וקשיי הנגישות לקבלת סיוע הנובעים ממנה, מערערת את תחושת הביטחון הסוציאלי של קבוצות רחבות באוכלוסייה. תחושת הביטחון הסוציאלי היא אחת מאבני היסוד של משטר דמוקרטי, המבטאת סולידריות חברתית. המבחן של מערכת הביטוח הלאומי בהקשר זה הוא יכולתה לטעת בבני אדם אמון שהמערכת השלטונית לא תנטוש אותם בעת צרה. ערעור האמון הזה במוסדות השלטון טומן בחובו את הסכנה שיגדל הניכור בין שכבות חלשות באוכלוסייה לזרם המרכזי, ובעקבותיו ייווצר איום על קיומו של המשטר הדמוקרטי.

סוגיה אחרת בהקשר זה נוגעת לגבולות האפשריים של צעדי הענישה נגד המשתמשים לרעה במערכת. האמצעים הננקטים במקרים אלה, או שמומלץ לעתים קרובות לנקוט אותם, כוללים גבייה אגרסיבית של הסכומים ששולמו שלא כדין, כמו גם קנסות כספיים גבוהים. אמצעים אלה הם חלק ממעשי גמול מקובלים שהחברה נוקטת נגד הפרה של כללי התנהגות שאנשים נדרשים לציית להם. אך אם משתמשים בהם ללא הבחנה, אפשר שיוחטאו המטרות שאמצעים אלה נועדו לשרת.

אמצעים אלה מוצדקים בוודאי במקרים של שימוש לרעה או של מעשי הונאה שנעשו ביודעין, מתוך כוונה לרמות את המערכת. אך, כאמור, חלק לא מבוטל ממה שנתפס כשימוש לרעה נובע מטעויות שונות או מהחלטות שגויות שנעשו במערכת עצמה. נקיטת אמצעי ענישה או גבייה חוזרת במקרים אלה עלולה להיות לא רק בעייתית, אלא אולי אף בלתי אפשרית לביצוע. דוגמה אופיינית לכך היא מקרה מהתקופה האחרונה בארץ, כשניצולת שואה בת 84 שנדרשה להחזיר 18 אלף שקל ששולמו לה, בלי שהיתה מודעת בכלל לכך שמדובר בתשלומי כפל גמלה שהם בניגוד לחוק (וילנאי, 2009).

דוגמה מובהקת יותר של בעייתיות כזאת היא תשלומי היתר של זיכויי מס בבריטניה, זיכוי שהוא מעין גמלה של מס הכנסה שלילי למשפחות עובדים ברמות הכנסה נמוכות. כפי שסופר לעיל, בשנת 2004-2005 קיבלו שני מיליון משפחות תשלומי יתר שלא היו זכאים להם. הממשלה הבריטית התקשתה לתבוע את החזרת תשלומי יתר אלה ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה שקיבלו אותם שלא באשמתן, והיא נאלצה להודיע שלא תדרוש אותם (Mulholland, 2006).

העלות-תועלת של מנגנונים המופקדים על מניעת שימוש לרעה

בעיה אחרת נוגעת גם למידת התועלת הציבורית שניתן להפיק מגבייה אגרסיבית בחזרה של תשלומי יתר של גמלאות, בין ששולמו עקב שימוש לרעה של מקבליהן ובין ששולמו בשל טעויות של המערכת. ברוב המכריע של מקרים אלה מדובר בתשלומים שהגיעו לאנשים ולמשפחות החיים בנסיבות כלכליות קשות. גמלאות הביטוח הלאומי הן המשענת העיקרית המספקת להם את המינימום ההכרחי לקיום. התשלומים שהגיעו אליהם שלא כדין שימשו ודאי לכיסוי הוצאותיהם השוטפות, ולא ליצירת עודפי הכנסות או תוכניות חיסכון מעתירות שיאפשרו לגבות מהם בחזרה את הסכומים שהמערכת שילמה להם שלא כדין. כל ניסיון של גבייה בחזרה של סכומים אלה עלול אפוא לפגוע באותה גמלת מינימום המהווה בסיס לקיומם ולהשאיר אותם במצבי מצוקה, וכך נוצרת

סתירה בין מטרות המדיניות החברתית המכוונת לספק להם אמצעי קיום מינימליים לבין מעשה הענישה העלול לשלול מהם את אמצעי הקיום האלה. ברי שלא תצמח כל תועלת ממדיניות כזאת, הן מנקודת ראות ציבורית והן מנקודת מבטם של אותם אנשים ומשפחות שהדבר נוגע להם.

מבחינה ארגונית יש מחיר כלכלי לא מבוטל ליישום מדיניות קשוחה יותר נגד השימוש לרעה: ההשקעה בסדרי עבודה מיוחדים המיועדים למנוע את התופעה; המאמצים של גבייה בחזרה של תשלומי יתר ושל הטלת קנסות ועוד כיוצא באלה. מדיניות קשוחה כזו דורשת הקמה והחזקה של מנגנונים מיוחדים או תגבור מנגנונים קיימים והעסקת מספר רב של עובדים. בהקשר זה עולה ביתר חדות השאלה של עלות-תועלת. את התועלת ניתן לבחון משתי נקודות מבט: (1) ראיית ההענשה של עבריינים כפעולה בעלת ערך סגולי כשלעצמה. התועלת שלה היא שמירה על כללי התנהגות נאותים ושמירה על החוק והעמדת מפיריו על אחריותם. שר הרווחה, יצחק הרצוג, הגדיר זאת, לדוגמה, כפעולה המחייבת את האזרח "לכבד את החוק" ו"לא לעשוק את רעו" (הכנסת, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, 2009). במקרה זה החשיבות היא בעצם קיומו והחזקתו של מנגנון של פיקוח ציבורי (Social control), שתכליתו לשמור על הסדר הציבורי. השיקול כאן אינו רק העלות הכלכלית של מנגנון זה וסכומי ההוצאה הציבורית שניתן לחסוך באמצעותו, אלא גם תפקידו כשומר אווירת הטוהר במרחב הציבורי. (2) ראיית ההענשה של עבריינים כהליך פרגמטי. תפקיד המנגנון הוא בעיקר למנוע הוצאה לא ראויה של כספי ציבור ולגבות בחזרה כספים שהוצאו שלא כחוק ולהשיבם לקופה הציבורית. במקרה זה על עלות הפעלת המנגנון אמורה להיות נמוכה יותר מסכומי ההוצאה שנחסכו או הושבו לקופה הציבורית על ידי פעולות המניעה ובאמצעות הגבייה בחזרה. תועלתם נמדדת אפוא במישרין לפי סכומי הכסף שהם עשויים לחסוך לקופה הציבורית, ובמיוחד לקופת מערכת הביטוח הסוציאלי.

במציאות לא ניתן תמיד להפריד בין שתי נקודות המבט האלה העשויות להנחות את המנגנונים למניעת שימוש לרעה. שתיהן פועלות בהם לעתים קרובות במעורב. השאלה העשויה להטריד בהקשר זה היא מה קורה, וזה קורה מדי פעם, כשעלות ההחזקה וההפעלה של מנגנונים אלה עולה על החיסכון של כספי הציבור שהיא עשויה להצמיח. בחקירה שנעשתה בנושא זה בבריטניה, למשל, נמצא שבשנים 2006-2007 הוציאה המערכת 154 מיליון ל"שט בפעולותיה נגד השימוש לרעה, אבל הצליחה לגבות חזרה רק 22 מיליון ל"שט מכלל הסכומים ששולמו שלא כדין (House of Commons, 2008; Lea, 2008). ההכרעה בין שתי נקודות המבט בנוגע להפעלת מנגנוני מניעת השימוש לרעה או הקשחתם איננה פשוטה אפוא. היא חורגת משאלת היעילות בלבד ונכנסת לעולם של גישות וערכים.

היקף השימוש לרעה במערכת

קשה לדעת במדויק את היקף השימוש לרעה במערכת הביטחון הסוציאלי. הוא נשאר במידה רבה בחזקת נעלם, כי תמיד יש מידה מסוימת של מעשי הונאה שלא נתגלו או שלא ניתן לגלותם. בחלק גדול מהמקרים הנתונים המפורסמים על היקף השימוש לרעה וההונאה הם, לפיכך, בגדר הערכות בלבד, וחשוב להתייחס אליהם ככאלה. אין זה מוריד מחשיבותם, כי בכל מקרה, בין שהם תקפים ובין אם לאו, יש בהם כדי לערער את אמון הציבור במערכת וביכולתה לדאוג לכך שהמשאבים המוקצים לה יחולקו רק לאלה הזכאים לכך.

באשר לנתונים הקיימים, לדעת מנכ"ל הביטוח הלאומי, המערכת שהיא מופקדת עליה מאבדת כל שנה כחמישה אחוזים מהיקף התקציב שלה בגלל הונאות או טעויות (ארלוזורוב, 2009). נתון זה מוסרים גם גורמים מקצועיים, והוא אף שימש בסיס להחלטות הממשלה בנושא (החלטות הממשלה מ-15 במרץ, 2009). מחקר משווה של תשע מדינות (אוסטרליה, קנדה, צרפת, אירלנד, הולנד, שוודיה, ארצות הברית ובריטניה) מצא שלמרות השוני במבנה המערכות שלהן, בסוגי הגמלאות ובאמצעים שהן נקטו למניעת שימוש לרעה, הרי היקף ההונאה או הטעויות, לפי הנתונים הזמינים בהן, נע בין 2 ל-5 אחוזים. הדרכים האופייניות לשימוש לרעה כללו, בין היתר, שימוש בזהויות ובמסמכים לא כשרים, הסתרת עבודה שלא כחוק, המורכבות של מבנה מערכת הגמלאות, חולשת הבקרה הפנימית ועומס יתר המוטל על עובדיה (UK, National Audit Office, 2006).

הנתונים הנ"ל מתייחסים למעשי הונאה או טעויות במערכות הביטחון הסוציאלי כולן. בשטח היקף מעשי ההונאה נוטה להשתנות בסוגי תוכניות שונים. ההיקף הגבוה יותר נמצא בתוכניות המותנות במבחני הכנסה מחמירים, כדוגמת הבטחת הכנסה, או קשור במצב בריאותי, כמו ביטוח נכות. בבריטניה נמצא שהשיעור הגבוה יותר של הונאה בין כל מקבלי הגמלאות נמצא אצל מקבלי גמלאות נכות (Sainsbury, 2003). המצב בישראל דומה כנראה. היקף השימוש לרעה וההונאה גבוה יחסית בתוכנית הבטחת הכנסה, נכות ותשלומי מזונות (ארלוזורוב, 2009).

הטיעון המרכזי המועלה בהקשר זה הוא שאובדן של כחמישה אחוזים מהתקציב השנתי של הביטוח הלאומי בגין מעשי הונאה או טעויות עשוי להסתכם ב-2.5 מיליארד ש"ח בשנה. ודאי מדובר כאן על סכום כסף גבוה מאוד. אלה התובעים להחמיר ולהקשיח את המאבק נגד השימוש לרעה ומעשי ההונאה טוענים שאילו היה סכום זה נחסך, אפשר היה להגדיל את הסיוע לקבוצות נזקקות רבות. הבעיה בטיעון זה היא ראייתו את היקף ההונאה

או הטעויות במערכת הביטוח הלאומי בנפרד ובמנותק ממעשים דומים הנעשים בכלכלה הבלתי פורמלית או האפורה, שהיא חלק מהחיים המשקיים בארץ ובעולם.

לפי ההערכות, הכלכלה האפורה או הבלתי מדווחת לרשויות המס בישראל נעה בין 15 ל-20 אחוז ויותר מהתוצר המקומי של ישראל. לפי נתון זה, בשלוש השנים שבין 2004-2006 הגיע ההיקף הכספי של הכנסות לא מדווחות בישראל לסכום של 270 מיליארד ש"ח, ומשמעו אובדן 70-80 מיליארד ש"ח ממסים שמדינת ישראל היתה יכולה לגבות (פלוצקר 2007). ניתן רק לשער לאילו מטרות חברתיות ואחרות יכול היה סכום זה לשמש, אילו נמנעה העלמתו מהחשבונות הלאומיים הגלויים. נתונים אלה לא עולים משום מה על סדר היום הציבורי באותה עוצמה כמו הדיונים על הונאת מערכת הביטוח הלאומי. הדיון הציבורי על הצעדים למניעת מעשי הונאה בשוק הבלתי פורמלי זוכה ברוב המקרים להדים קלושים בלבד. השוני בהתייחסות מצביע על ההטיה הערכית והאידיאולוגית של דעת הקהל בכל הנוגע לסוגיית השימוש לרעה במערכת הביטוח הסוציאלי מול תופעות דומות במערכות משקיות אחרות.

דיון וסיכום

בעיית השימוש לרעה וההונאה במערכת הביטוח הלאומי, כפי שנידונה במאמר, היא בעיה חברתית וכלכלית מרכזית שיש לטפל בה בדרך נאותה בכל עת ובכל הנסיבות. התעלמות ממנה עלולה לסכן את המשך התמיכה הציבורית והפוליטית במערכת הקיימת ולאיים על המשך קיומו של מכלול ההסדרים המוסדיים, המוצאים את ביטויים במדינת הרווחה והאמורים להבטיח את הרווחה והביטחון הסוציאלי של כלל האוכלוסייה. אך חשוב מאוד גם להיאבק בתופעת השימוש לרעה וההונאה מתוך פרספקטיבה נכונה.

חשוב לזכור שבנסיבות הרווחה אין בעיית השימוש לרעה וההונאה, למרות חשיבותה, הבעיה המרכזית של מערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי. יש במיקוד ההתעניינות הציבורית בתופעה זו כדי להסיט את הדיון הציבורי מהבעיות המהותיות של מערכת שירותית זו ותפקידה החיוני בחברה בת זמננו. ההתייחסות המתלהמת, שאנו עדים לה לאחרונה, נגד תופעת השימוש לרעה והתביעות לנקוט כלפיה אמצעי ענישה מחמירים אין בהן כדי להמציא פתרונות ראויים.

ראשית, המציאות מראה שאמצעי הקשחה והענשה, חמורים ככל שיהיו, אין בכוחם למנוע לחלוטין את השימוש לרעה או את מעשי ההונאה. חשוב גם לזכור שמה שנתפס ברטוריקה הציבורית והפוליטית שצמחה סביב הנושא כמעשים של שימוש לרעה או

הונאה אינם תמיד מעשים כאלה במובנם הפשוט. בחלק לא מבוטל מהמקרים האלה אין כוונה תחילה להונות את המערכת, אלא זו תופעה הנובעת מתנאי הזכאות המסובכים ומהיעילות הביצועית הנמוכה של המערכת האחראית לתשלומי הגמלאות. לעתים קרובות אפוא החלטות שגויות ותשלומי יתר למיניהם הם המרכיב העיקרי בסכומים שהוצאו שלא לפי היעדים שנקבעו ולאנשים שלא היו זכאים להם. צעדי הקשחה והענשה אינם מועילים במקרים האלה.

מכל מקום, אין לנו אלא להשלים עם העובדות שהמציאות האנושית מראה לנו, שתמיד יהיו מקרים של שימוש לרעה והונאה הקשורים לגמלאות ולהטבות אחרות של מערכת הביטוח הלאומי. תמיד יישאר מרכיב שיורי כלשהו של שימוש לרעה שאי אפשר למנוע אותו או לגלות אותו, כשם שלא ניתן למנוע כליל מעשי עבריינות בתחום הכלכלי או מעשי פשע אחרים. מציאות אנושית זו מעמידה את הגבולות שכדאי וראוי להציב כדי לצמצם את היקף השימוש לרעה גם במערכת הביטחון הסוציאלי. ראוי שמציאות זו תשמש מעין תמרור אזהרה לכל הניסיונות לנקוט מדיניות של הקשחה והענשה מחמירות יותר בהקשר זה.

שנית, ראוי לזכור שטיפול יסודי במניעת שימוש לרעה קשור קשר אמיץ לדרך ההפעלה של המערכת. הפעלה תקינה דורשת בראש ובראשונה טיפול נאות בתביעות כלפיה ובבקשות המוגשות לה. טיפול נאות פירושו מניעת "טרטורים" וסחבת מיותרת מן הפונים אליה. פירושו גם מנגנוני בקרה לא רק לשם מניעת שימוש לרעה אלא גם כדי להבטיח שהגמלאות יגיעו לכל אלה הזכאים להן ללא השהיה מיותרת. רק אם הציבור יאמין שהמערכת מטפלת בפונים אליה באהדה, בהגינות וביעילות, ניתן לצפות שהוא יהיה מוכן לגבות פעולות של מניעת שימוש לרעה והונאה.

ואולם גם אם להפעלה תקינה של המערכת יש חשיבות מכרעת, הרי הקושי העיקרי טמון בתפיסה שהשתרשה בקרב פוליטיקאים, קובעי מדיניות ובאמצעי התקשורת, ודרכם בקרב כלל הציבור, שהשימוש לרעה וההונאה נפוצים מאוד במערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי. אף שהבסיס העובדתי של תפיסה זו רופף למדי, היא הפכה גורם חשוב בקביעת העמדות בנוגע לסוגיה זו ולדרכים הראויות לטיפול בה. הדעות על השימוש לרעה המושמעות, חדשות לבקרים, באמצעי התקשורת מוטמעות בדעת הקהל ומשמשות קרקע פורייה לחיזוק גישות שליליות כלפי המערכת הרווחה כולה. פוליטיקאים רבים מתפתים לעשות הון פוליטי לעצמם, כשהם מפנים אצבע מאשימה נגד אלה שלדעתם משתמשים לרעה במערכת או מרמים אותה.

התמונה המצטיירת בעקביות בעיתונות ובכלי התקשורת האחרים על השימוש לרעה תורמת אפוא לקיבוע העמדות השליליות בציבור הרחב נגד קבוצות האוכלוסייה של מקבלי הגמלאות. עמדות שליליות אלה פועלות בהכרח באופן פרדוקסלי נגד האינטרס

של אותו ציבור עצמו, משום שיש בהן כדי לערער את היסודות של מערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי, כשהאינטרס הציבורי המובהק הוא לשמור על קיומן של מערכות רווחה וביטחון סוציאלי מקיפות וחזקות. קשה לתאר את החברה בת זמננו ואת המשטר הדמוקרטי שלה ללא מערכת רווחה המבטיחה את הביטחון הסוציאלי של האוכלוסייה בתנאי אי הוודאות של כלכלה קפיטליסטית של שוק חופשי.

התמודדות הולמת עם בעיות השימוש לרעה וההונאה במערכת הביטוח הלאומי ובמכלול תוכניות הרווחה והביטחון הסוציאלי מעמידה אתגר רציני לפני קובעי המדיניות החברתית במדינת ישראל: לשמור על המערכת, כך שיובטחו גם הזכויות הבסיסיות לרווחה של כל אדם בקרבנו וגם תקינות המערכת מבחינת מניעת השימוש לרעה בתוכה או ערעור הבסיס הלגיטימי לקיומה. אופי החברה הישראלית תלוי במידה רבה באיזו דרך מדרכי התמודדות אלה תבחר החברה הישראלית.

מקורות

- ארלוזורוב, מ' (6 באוגוסט 2009). טיפוש מי שלא מרמה את הביטוח הלאומי. הארץ.
- ארלוזורוב, מ' (13 באוגוסט 2009). מנכ"לית הביטוח הלאומי: אנחנו מטרטרים את הציבור. הארץ.
- אתר המוסד לביטוח לאומי (אוקטובר 2009). מניעת הונאות.
- דורון א' ורוטר ר' (1976). עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי ובית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- דורון, א' (2008). אבטלה בישראל בשנות האלפיים: מדוע לא קמה תנועת מחאה של מובטלים? עיונים בתקומת ישראל, 18, 125-151.
- הכנסת, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות (6 ביולי 2009). פרוטוקול מס' 51.
- המוסד לביטוח לאומי (2009). סקירה שנתית 2008. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.
- החלטות הממשלה (15 במרץ 2009). מניעת הונאות במוסד לביטוח לאומי, תק. 5940-2009.
- הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית, תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009, 2010, פרק כז.

- ויגודה-גדות, ע' ומזרחי ש' (2008). ביצועי המגזר הציבורי בישראל, ניתוח עמדות האזרחים והערכת המצב הלאומי. נייר עבודה מס' 8. חיפה: המרכז לניהול מדיניות ציבורית, אוניברסיטת חיפה בשיתוף המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- וילנאי, א' (19 באוקטובר 2009). מעקב אחרי ניצולי השואה, ניצולת שואה כיצד היא תחזיר 18 אלף שקל. הארץ.
- ויילר-פולק, ד' (12 ביולי 2009). ועדת הרווחה: התיקון לחוק הביטוח הלאומי הוא דרקוני. הארץ.
- חסון, נ' (5 בספטמבר 2003). כ-25% מן המובטלים מרמים את שירות התעסוקה. כל העיר.
- ליאור, ג' (30 בספטמבר 2001). שר האוצר סילבן שלום בריאיון לקראת המרתונים לחתימה על עסקת חבילה לאישור תקציב המדינה. ידיעות אחרונות, המוסף לשבת.
- סיני, ר' (22 בינואר 2001). 50% מהמובטלים הם מתחזים. הארץ.
- סיני, ר' (8 ביולי 2009). מותר הח"כ מהנזקק, סעיף בחוק ההסדרים מחייב את מקבלי הקצבאות, ורק אותם, לדווח על שינויים תוך 30 יום או להיענש. כלכליסט.
- פורום הארגונים לביטול חוק ההסדרים (מאי 2009). 'מחליטים' אחרת, הסתייגויות הפורום ממסמך מחליטים המתווה מדיניות כלכלית ורפורמות מבניות 2010-2009.
- פלוצקר, ס' (24 באוגוסט 2001). ראש הממשלה אריאל שרון לידיעות אחרונות: לא יהיו גזרות בתקציב 2002. ידיעות אחרונות.
- פלוצקר, ס' (2 בספטמבר 2007). הכלכלה השחורה פורחת, אוזלת היד במלחמה בהון נובעת ממניעים פוליטיים ואידיאולוגיים. ידיעות אחרונות.
- Chan, W. & Mirchandani, K. (2007). *Criminalizing race ,criminalizing poverty: Welfare fraud enforcement in Canada*. Toronto: Fernwood Books.
- Dean, H. & Melrose, M. (1997). Manageable discord: Fraud and resistance in the social security system. *Social Policy & Administration*, 31 (2), 103-118.
- Dean, H. & Melrose, M. (1996). Unravelling citizenship: The significance of social security fraud. *Critical Social Policy*, 16 (3), 3-31.

- Department of Social Security (UK) (1998). *New ambitions for our country: A new contract for welfare*. Cm 3805, London: The Stationery Office.
- Department of the Treasury, Internal Revenue Service (2005). *IRS Earned Income Tax Credit (EITC) Initiative*. Washington D.C.: October.
- Europa, Summaries of EU Legislation (2006). *Combating social security fraud and undeclared work* (Code of conduct).
- Golding, P. & Middleton, S. (1982). *Images of welfare, press and public attitudes to poverty*. Oxford: Martin Robertson.
- Grabiner (2000). *A Report by Lord Grabiner, The Informal Economy*. London: The Public Enquiry Unit, HM Treasury.
- Greener, K. (21 March 2001). *The Social Security Fraud Bill 2000-2001*, Research Paper 01/32. London: Social Policy Section, House of Commons Library.
- Grover, C. (2005). Advertising social security fraud *Benefits*, 13 (3),199-205.
- House of Commons, Committee of Public Accounts (2008). *Progress in Tackling Benefit Fraud*. HC 323, London: The Stationery Office Limited.
- Kirkup, J. (26 June 2009). Benefits payout will exceed income tax revenue. *The Daily Telegraph*.
- Lea, M. (8 July 2008). The welfare fraud farce: How ministers spent. L 154 m to get L 22 back from welfare fraud, *Mail on Line*.
- Morse, J. (2004). Overview of the felony fraud provisions of the social security act. *United States Attorneys' Bulletin*, 52 (6),15-20.
- Mulholland, H. (May 31 2006). Treasury Admits 1.8 bn Sterling of Tax Credit Overpayment. *Guardian Unlimited*.
- Report of the Committee on Abuse of Social Security Benefits* (1973). Cmnd. 5228, London: Her Majesty's Stationery Office.

- Sainsbury, R. (2003). Understanding social security fraud. In J. Millar (Ed.), *Understanding social security issues for policy and practice*. Bristol: The Policy Press.
- Sandberg, B. (1998). Sweden: Fraud and abuse of welfare systems. *Journal of Financial Crime*, 5 (4), 396-405.
- Swan, R. S., Shaw, L. L., Cullity, S., Roche, M., et al. (2008). The Untold Story of Welfare Fraud, *Journal of Sociology and Social Welfare*, XXXV (3), 133-151.
- Swedish Commission against Benefit Fraud and Errors (2007). Who cheats and why? *Attitudes to benefit fraud in Sweden*. Summary of report 6 of the commission.
- Swedish Commission against Benefit Fraud and Errors. *How do we secure the social security systems in the Nordic region*. Summary of report 8 of the commission.
- Swedish Commission against Benefit Fraud and Errors (2008). *Right and fair – Measures against incorrect payments from welfare systems*. Summary of report.
- The Center on Budget and Policy Priorities (2006). *EIC Participation for Tax Year 2005, by State*. Washington D.C.
- UK Acts (2001). *Social Security Fraud Act 2001-0011*
- UK, National Audit Office (2006). *International benchmark of fraud and error in social security systems*. London: The Stationery Office.
- Webb, J. K. (2004). Prosecuting title II cases: Protecting the social security trust funds from fraud. *United States Attorneys' Bulletin*, 52 (6), 2-15.
- Webb, J. K. (2005). Prosecuting employers for wage and warning violations under the social security act and internal revenue code. *United States Attorneys' Bulletin*, 53 (1), 23-33.