

אי-מיצוי של זכויות חברתיות

תקציר

רקע כללי

מבקר המדינה מדגיש את נושא ההגנה על זכויות אדם במדינת ישראל, ובכלל זה הזכויות החברתיות והכלכליות של השכבות החלשות בחברה, שכן המבחן האמיתי להגשמתן של זכויות האדם הוא ההגנה על זכויותיהן של השכבות הללו. על יסוד מדיניות זו הוכן דוח זה, שעניינו הנגשת הזכויות החברתיות ומיצוין.

הבטחת הצדק החברתי אינה תלויה רק בעצם קיומן של זכויות חברתיות, אלא גם במימושן והענקתן לכלל הזכאים להן. יישום יעיל של תכנית חברתית שגלומה בה זכות מסוימת מחייב מיצוי מלא ככל האפשר של הזכות. בפועל בשל חסמים כגון אי-הכרה של הזכויות ושל האפשרויות וההסדרים הקיימים, ביורוקרטיה ואי-ידיעת השפה, רבים אינם ממצים את זכויותיהם, ובייחוד בני השכבות החלשות, הזקוקים להן במיוחד. חסמים למיצוי הזכויות עלולים אפוא להביא לידי הגדלת הפערים בחברה.¹

גופים ציבוריים רבים מעניקים זכויות מגוונות מתוקף חוקים או תקנות. מורכבותן של כמה מן הזכויות הללו מקשה על אזרח מן השורה להכיר את כל זכויותיו ואת התנאים לקבלתן. על הרשות הציבורית חלה חובה לממש את הזכות ולתת אותה לזכאים לה, וכנאמן הציבור ראוי שהיא תספק לציבור לכל הפחות מידע על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה באופן מלא ושקוף. לשם כך ראוי שהרשות הציבורית תנקוט פעולות שמטרתן הסרת חסמים העומדים בפני הזכאי כדי שיוכל לממש את זכויותיו. אולם בכך לא סגי, ראוי שרשות ציבורית שיש ברשותה מידע על זכות שנוצרה לזכאי ברשות אחרת, פעמים כיוון שזכות שנותנת רשות ציבורית אחת כרוכה בזכות שנותנת רשות ציבורית אחרת, תנקוט פעולות כדי לידע את הזכאי על כך. מן הראוי גם שהמדינה תפעל בשיטתיות להנגשת מידע על זכויותיהם של אזרחיה כדי שהזכאים יהיו מודעים לזכויותיהם ויוכלו לפנות לרשויות המעניקות אותן כדי לממשן. הדברים מקבלים משנה חשיבות בכל הנוגע לקצבאות קיום, אשר נועדו לסייע להבטחת קיומו הבסיסי של הזכאי ומימוש זכותו החוקתית לחיים בכבוד.

1 ג' גל ומ' אייזנשטדט, "מבוא: נגישות לצדק חברתי בישראל", בתוך: ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (2009), עמ' 14.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה כיצד פועלים המוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל) - המעניק את מרב הזכויות החברתיות בישראל, משרד הבינוי² וכמה עיריות למיצוי זכויות של זכאים. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה כיצד פועלים משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), בין היתר באמצעות העובדים הסוציאליים (להלן - עו"סים) במחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות (להלן - מחלקות רווחה), המשרד לאזרחים ותיקים, משרד הבריאות - בין היתר באמצעות בתי החולים³, שירותי בריאות כללית וקופת חולים מאוחדת להנגשת מידע על זכויות חברתיות לזכאים. עוד נבדקו פעולות הממשלה להנגשת מידע לזכאים באמצעות המרשתת (להלן - אינטרנט), בין היתר באמצעות מטה התקשוב⁴.

הליקויים העיקריים

אי-מיצוי זכויות שמעניק בט"ל

בחינה מצומצמת וחלקית של שיעורי אי-המיצוי בארבעה תחומים שנבדקו העלתה כי זכויות כספיות בשווי של לפחות כ-300 מיליון ש"ח לא הועברו כנדרש לזכאים לכאורה: כ-80 מיליון ש"ח נגבו על פי אומדן בט"ל ביתר כדמי ביטוח ממבוטחים שעבדו אצל יותר ממעסיק אחד⁵; כ-84.6 מיליון ש"ח נגבו על פי אומדן בט"ל ביתר כדמי ביטוח משכירים המקבלים קצבת זקנה⁶; כ-100 מיליון ש"ח לא הועברו לזכאים לקצבת אבטלה⁷; וכ-35 מיליון ש"ח לא הועברו לזכאיות לקצבת דמי לידה⁸. נוסף על כך, על פי הערכות בט"ל, אשר שנויות במחלוקת מול צה"ל, כ-670 מיליון ש"ח לא הועברו לזכאים לגמלת מילואים⁹. אם כוללים בחישוב את נתוני אי-המיצוי של גמלת המילואים, על פי הערכות בט"ל, אזי שווי הזכויות הכספיות שלא הועברו כנדרש לזכאים לכאורה הוא כמיליארד ש"ח. משרד מבקר המדינה פעל להביא את צה"ל ובט"ל לבחון יחד את הנושא ולנסות ליישב את המחלוקת העובדתית שהתעוררה ביניהם בעקבות ממצאי הביקורת, אך עד ינואר 2015 הדבר לא צלח.

- 2 בנובמבר 2014 החליטה הממשלה (החלטה 2156) לשנות את שם המשרד ממשרד הבינוי והשיכון למשרד הבינוי.
- 3 מרכז רפואי ע"ש חיים שיבא, מרכז רפואי תל אביב (איכילוב) ומרכז רפואי מאיר.
- 4 במהלך הביקורת היה מטה התקשוב חלק ממשרד האוצר. לפי החלטת ממשלה 2097 (חכ/41) מספטמבר 2014, מטה התקשוב יעבור למשרד ראש הממשלה.
- 5 בשנים 2009-2012.
- 6 בשנים 2009-2012. יצוין כי אומדן זה אינו כולל כספים שבט"ל השיב עבור שנים אלה למעסיקים ששילמו בעבור שכירים שקיבלו קצבאות זקנה על מנת שאלו ישיבו בהתאם לעובד את הכספים שהייבים לו. עוד יצוין כי לאחר יולי 2012 השיב בט"ל למעסיקים כאמור עבור שנים אלה כ-8.6 מיליון ש"ח.
- 7 בשנת 2013.
- 8 בשנת 2011.
- 9 בשנים 2008-2012.

ליקויים בפעולות להגדלת שיעור מיצוי הזכויות בבט"ל

בט"ל רואה בהגדלת השיעור של מיצוי הזכויות את אחד מתפקידיה. הוא מציין זאת בדוח השנתי שלו ובתכניות העבודה שלו, ואף שילב זאת בחזון הארגון, שגיבש לראשונה בשנת 2013. יצוין כי בשנים האחרונות פועל בט"ל למיצוי זכויות המבוטחים על פי גישה יוזמת ופרואקטיבית: הוא פונה למבוטחים רבים כדי שיגישו תביעה; משלם למבוטחים, על פי נתוניו, יותר ממיליון תשלומים אוטומטיים בקצבאות השונות בלי לדרוש הגשת תביעה; ומקל הליכים ביורוקרטיים להגשת תביעות. כמו כן בט"ל משקיע משאבים רבים בבניית כלים וטכנולוגיות שיאפשרו לו להגדיל את מספר הקצבאות שישולמו באופן אוטומטי. משרד מבקר המדינה רואה לנכון לציין לחיוב את פעילותו של בט"ל להגדלת שיעור מיצוי הזכויות. עם זאת בביקורת נמצאו ליקויים בעניין זה, כמפורט להלן:

רק משנת 2008 החל מינהל המחקר והתכנון בבט"ל לבצע מחקרים על היקף התופעה של אי-מיצוי הזכויות, וגם זאת רק לגבי חמש קצבאות.¹⁰ בט"ל לא פעל לאתר ולנתח את החסמים למיצוין של ארבע מחמש הקצבאות שנבדקו, ולכן גם לא גיבש דרכים להסרתם. עד שנת 2014 לא התבססו תכניות העבודה של בט"ל על ניתוח מוקדם של הנתונים לשם מיפוי שיטתי של הקצבאות ששיעורי מיצוין נמוכים וזיהוי החסמים למיצוין. ניתוח כזה היה מאפשר לגבש תמונת מצב של מידת אי-מיצוי הזכויות, לתכנן את הפעולות הנדרשות לתיקון המצב, ולקבוע את סדר העדיפויות של התחומים שיש לשפרם לנוכח המשאבים העומדים לרשות הארגון.

בט"ל אינו דורש מהמעסיקים לדווח דיווח חודשי שוטף כנדרש על שכרו של כל עובד בנפרד, אף שעל פי החוק והתקנות¹¹ מוטלת על המעסיקים חובה לדווח לבט"ל מדי חודש בחודשו על השכר שהם משלמים לכל אחד מעובדיהם. בפועל בט"ל מקבל דיווח על שכרם החודשי של רבים מהעובדים במשק עד שנה וחצי ממועד תשלום השכר כיוון שהנתונים אינם מועברים אליו במישרין מהמעסיקים אלא מרשות המסים, לאחר שהיא מקבלת מהם את הדיווח השנתי שמישים לה (טופס 126). למרות הערותיו של מבקר המדינה בעניין זה בדוחות קודמים, ואף שקיימות בבט"ל התשתיות הנדרשות לקליטת דיווח מקוון מכלל המעסיקים, בט"ל מקבל דיווח חודשי רק ממעסיקים שמספר עובדיהם אינו עולה על תשעה. פועל יוצא מכך הוא שאין לבט"ל מידע עדכני על שכרם של כ-3 מיליון שכירים, שהם כ-85% מהעובדים השכירים במשק. היעדר דיווח חודשי של המעסיקים על השכר שהם משלמים לכל אחד מעובדיהם הוא חסם מרכזי למיצוי זכויות, כיוון שבהיעדר נתונים עדכניים על הכנסות הזכאים בט"ל אינו יכול לפנות באופן יזום לזכאים לקצבאות המותנות בעמידה במבחן הכנסה ולהודיע להם על אי-מיצויה לכאורה של הזכות. נוסף על כך, היעדר דיווח שוטף יוצר חובות ניכרים של מבוטחים לבט"ל¹², המסתכמים במועד סיום הביקורת בכ-1.6 מיליארד ש"ח.

- 10 ילדים, אבטלה, הבטחת הכנסה, זקנה ודמי לידה.
 11 סעיף 353 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, וסעיף 8(א) לתקנות הביטוח הלאומי (גביית דמי ביטוח), התשי"ד-1954.
 12 החובות נוצרים משום שבט"ל ממשיך לשלם למבוטח קצבה גם כשכבר אינו זכאי לה, ורק כאשר הוא מקבל את העדכון המאוחר על העלייה בהכנסת המבוטח הוא דורש את החזר הכספים.

אף שבשנים האחרונות פועל בט"ל בדרכים שונות להגדלת שיעור מיצוי הזכויות, בין היתר באמצעות פנייה יזומה לאזרחים כדי שיגישו תביעות לקבלת קצבאות, הוא אינו משתמש ביעילות במידע הרב והמקיף שבמאגרי המידע שלו. לו עשה זאת, יכול היה להביא לידי הגדלת שיעור מיצוי הזכויות, בהן זכויות לקבלה של גמלת מילואים, דמי לידה והחזר דמי ביטוח לשכירים שעבדו אצל יותר ממעסיק אחד ולשכירים המקבלים קצבת זקנה.

ליקויים בהעברת מידע בין בט"ל ובין גופים ציבוריים אחרים

העברה ישירה של מידע בין הגופים הציבוריים מאפשרת לקבל מידע מהימן ומעודכן ובכך מסייעת לאתר זכאים לכאורה שטרם מיצו את זכויותיהם. כך למשל אחת הזכויות המשמעותיות לשכבות החלשות היא סיוע בשכר דירה שמעניק משרד הבינוי. לסיוע כזה זכאים, בין היתר, חסרי דירה המקבלים קצבת הבטחת הכנסה או קצבת נכות מבט"ל. כ-16,000 מקבלי קצבת הבטחת הכנסה וכ-34,000 מקבלי קצבת נכות אינם בעלי דירה, אינם גרים בדיור ציבורי ואינם מקבלים סיוע בשכר דירה¹³. בביקורת עלה כי למשרד הבינוי אין נתונים לגביהם, ולכן הוא אינו יכול לפנות אליהם כדי לנסות להביא לידי מיצוי זכויותיהם.

היעדר יעילות בפעולות המדינה להנגשת מידע על זכויות

אחת הדרכים המרכזיות להנגיש לאוכלוסייה מידע על זכויות היא באמצעות עו"סים הפועלים במחלקות הרווחה או במערכת הבריאות ובאים במגע יום-יומי עם הזכאים. אף שהעו"ס נדרש לשמש סוכן למיצוי זכויות, משרד הרווחה לא קבע כללים שינחו את העו"סים במחלקות הרווחה כיצד לסייע למטופליהם למצות את זכויותיהם. באוגוסט 2014, מועד סיום הביקורת, הפעילו משרד הרווחה והרשויות המקומיות מרכזים למיצוי זכויות משני סוגים: תחנות של "שירות ייעוץ לאזרח" ו"מרכזי עוצמה"¹⁴. בביקורת עלה כי רק ב-65 מתוך 257 רשויות מקומיות פעלו תחנות של שירות ייעוץ לאזרח או מרכזי עוצמה. זאת ועוד, אף שתחולת העוני¹⁵ של משפחות ערביות גבוהה כמעט פי שלושה¹⁶ מתחולת העוני של משפחות בכלל האוכלוסייה רק 3 מתוך 65 הרשויות שפעלו בהן מרכזים למיצוי זכויות היו ערביות.

- 13 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "סיוע בדיור לזכאים", עמ' 431-472.
- 14 במרכזי עוצמה נעשות, בין היתר, פעילויות להעצמה ולמיצוי זכויות המיועדות למי שפונים למחלקות הרווחה בשל עוני ומצוקה כלכלית.
- 15 מדד תחולת העוני מציין את שיעור האוכלוסייה הענייה בכלל האוכלוסייה הנמדדת. ראו המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתי 2011 (2012), עמ' 304.
- 16 בשנת 2012 הייתה תחולת העוני של משפחות ערביות 54.3% ושל משפחות בכלל האוכלוסייה - 19.4%.

מערכת הבריאות אינה מנגישה לחולים ובני משפחותיהם מידע על זכויות באופן שיטתי ומלא, וספק אם כלל החולים, ובייחוד חולים במחלות קשות, מקבלים מידע שיטתי ומקיף על זכויותיהם. בפועל המידע מונגש, בין היתר, על יסוד שיוך מגזרי (למשל הנגשה ייעודית לאזרחים ותיקים), תפיסת השירות של קופת החולים או בית החולים ומספר המשרות של העו"סים בבית החולים או בקופת החולים.

יש מדינות שמנגישות מידע על זכויות ושירותים שהן מעניקות באמצעות אתרי אינטרנט ממשלתיים ייעודיים¹⁷. בישראל אין אתר אינטרנט ממשלתי אחוד המרכז את הזכויות הניתנות לאזרחים. בהיעדר אתר שכזה, ארגוני המגזר השלישי מנסים להציע מענה בעניין זה ומציגים באתריהם מידע על אודות הזכויות והשירותים הממשלתיים.

ההמלצות העיקריות

על אף הפעילות הרבה של בט"ל להגדלת שיעור מיצוי הזכויות, עליו להרחיב עוד את פעילותו בנושא ולהסדירה, ובכלל זה מוצע כי הוא ישלב בתכניות העבודה שלו מחקרים בדבר שיעורי מיצוי זכויות; ינתח את הממצאים; יבחן מהם החסמים למיצוי הזכויות; וישלב בתכניות העבודה פתרונות להסרת החסמים ודרכים להגדלה של שיעורי מיצוי הזכויות באופן יזום. מאחר שאחד החסמים העיקריים למיצוי זכויות הוא דיווח מאוחר של מעסיקים על הכנסות עובדיהם, סוגיית הדיווח החודשי של המעסיקים על שכרו של כל עובד בנפרד צריכה למצוא את פתרונה לאלתר. דיווח כזה נחוץ גם למניעת היווצרות חובות כלפי בט"ל. נוסף על כך, על בט"ל לסיים להטמיע מודל שירות יעיל בסניפים, שיביא לידי הגדלה של שיעור מיצוי הזכויות בקרב הפונים אליהם, ולמצוא את הדרכים להגדיל את שיעור מיצוי הזכויות בקרב אזרחים הפונים למוקד התמיכה הטלפוני. אשר למיצוי גמלת המילואים ראוי כי בט"ל וצה"ל יגבשו פתרונות, אם לטיוב בסיס המידע שברשותם ואם להגדלת שיעור המיצוי, בין היתר באמצעות פנייה יזומה למי שטרם מיצו את זכותם. כמו כן יש לבחון דרכים לשיתוף משרד הבינוי במידע שברשות בט"ל, במגבלות הקבועות בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, כדי להגדיל את שיעור מיצוי הזכות לסיוע בשכר דירה.

על משרד הרווחה לקבוע כללים ושיטות שינחו את העו"סים במחלקות הרווחה כיצד לסייע למטופליהם למצוא את זכויותיהם, וראוי כי הוא יספק להם כלים מתאימים למילוי משימה זו. נוסף על כך, ראוי כי משרד הרווחה יבחן עם הרשויות המקומיות את הדרכים לרכז תקציבים ולפרוש ביעילות מרכזים למיצוי זכויות ברחבי הארץ. מוצע כי בשלב הראשון יופעלו המרכזים ברשויות מקומיות שחלק ניכר מאוכלוסייתן חי בעוני. גם משרד הבריאות נדרש לבחון כיצד אפשר לרכז משאבים להנגשת מידע על זכויות, ולקבוע את הדרכים היעילות להנגשתו. כמו כן ראוי כי הוא יקבע את הפעולות המינימליות שעל בתי החולים וקופות החולים לבצע להנגשת מידע על זכויות, בייחוד לנוכח המשאבים המוגבלים העומדים לרשות מערך השירות לעבודה סוציאלית בבית החולים או בקופת החולים למשימה זו.

17 ראו למשל אתר של ממשלת בריטניה המרכז זכויות: <https://www.gov.uk/> ואתר דומה של ממשלת ארצות הברית: <http://www.benefits.gov/>

על ממשלת ישראל, שחרתה על דגלה את החדשנות הטכנולוגית¹⁸, לפעול - כפי שגם החליטה בספטמבר 2014 - להקמת אתר אינטרנט אחוד, שיאגד את המידע על כלל הזכויות והשירותים הניתנים לאזרחים ויכלול מחשבוני זכויות ומנועי חיפוש מתקדמים, שיקלו על האזרחים לדעת מה הן זכויותיהם. הנגשת המידע בדרך זו לא רק תיטיב עם האזרחים, אלא גם תאפשר ל"סוכני מידע", כגון עו"סים ועמותות מן המגזר השלישי, לתווך בין אוכלוסיות מודרות וחלשות וחסרות אוריינות אינטרנטית ובין הגופים הציבוריים המעניקים את הזכויות, וכך להגדיל את שיעורי מיצוי הזכויות.

סיכום

בחברה צודקת, המושתתת על ערכי צדק ושוויון, יש לצפות כי הדרך למיצוי הזכויות תהיה פתוחה ומונגשת לציבור רחב ככל האפשר. על הרשות הציבורית, שהיא נאמן הציבור, חלה חובה לתת את הזכות לזכאים לה, ומן הראוי שתפעל לספק לציבור את המידע המצוי ברשותה, ובייחוד מידע על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה, באופן מלא ושקוף. לפיכך ראוי כי כל רשות ציבורית שמוסמכת ליתן זכות או שיש בידיה מידע על זכות שנוצרה לזכאי ברשות ציבורית אחרת תפעל למיצוין של הזכויות ולהנגשת המידע עליהן לאזרחים, על פי המלצות דוח זה. הכול כדי להבטיח את יישום עקרון היסוד של צדק חברתי - לא רק לעגן את הזכויות עלי כתב, אלא גם לתת לזכאים להן את האפשרות לממש אותן בפועל.



18 כמפורט בהחלטות הממשלה בנושא שיפור השירות הממשלתי, ממשל פתוח והרחבת תחומי הפעילות של התקשוב הממשלתי; ראו להלן בפרק על הנגשת זכויות ושירותים באמצעות האינטרנט.

מבוא ורקע נורמטיבי

מבקר המדינה מדגיש את נושא ההגנה על זכויות אדם במדינת ישראל, ובכלל זה הזכויות החברתיות והכלכליות של השכבות החלשות בחברה, שכן המבחן האמתי להגשמתן של זכויות האדם הוא ההגנה על זכויותיהן של השכבות הללו. על יסוד מדיניות זו הוכן דוח זה, שעניינו הנגשת הזכויות החברתיות ומיצוין.

הבטחת הצדק החברתי אינה תלויה רק בעצם קיומן של זכויות חברתיות בחוקים ובתקנות, אלא גם במימושן של הזכויות הללו ובהענקתן לכלל הזכאים להן. בחברה צודקת, המושתתת על ערכי צדק ושוויון, השאיפה היא כי הדרך למיצוי הזכויות תהיה פתוחה ונגישה לכול. יישום יעיל של תכנית חברתית שגלומה בה זכות מסוימת מחייב מיצוי מלא ככל האפשר של הזכות. שיעור מיצוי הזכויות הוא היחס בין מספר היחידים או משקי הבית המקבלים בפועל את הזכות ובין סך כל היחידים או משקי הבית הזכאים לה¹⁹.

הרשות הציבורית "כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן"²⁰. על כן כאשר מופקדים בידי רשות ציבורית בנאמנות תקציב מדינה או משאבים לשם מימוש זכות בדיון למען ציבור הזכאים, חלה עליה חובה לממש את הזכות ולתת אותה לזכאים לה. נוסף על כך, עליה להימנע מפגיעה בעקרון השוויון, המחייב כל גוף ציבורי, ובייחוד בכל הנוגע להקצאת משאבים של המדינה²¹. פגיעה כזאת עלולה להיווצר כאשר הזכות ניתנת רק למי שמודע לזכאותו ופונה לרשות בבקשה לממשה, ואינה ניתנת לזכאים שאינם מודעים לזכאותם ואינם דורשים את מימושה. כדי להבטיח כי הזכות תינתן לכלל הציבור באופן שוויוני מן הראוי שהמדינה תפעל להנגיש מידע הנמצא ברשותה, שגם הוא קניינו של הציבור: "מידע שרשות הציבור מחזיקה בו אין הוא קניינה של הרשות... הרשות מחזיקה בו אך בנאמנות עבור הציבור - עבור הציבור ולמען הציבור"²² ותספק לציבור, לכל הפחות, מידע מלא ושקוף על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה.

גופים ציבוריים רבים מעניקים זכויות מגוונות מתוקף חוקים או תקנות. מורכבותן של כמה מן הזכויות הללו מקשה על אזרח מן השורה להכיר את כל זכויותיו ואת התנאים לקבלתן. מיצוי זכויות משמעו הסרת החסמים כגון אי-הכרה של הזכויות ושל האפשרויות וההסדרים הקיימים, ביורוקרטיה ואי-ידיעת השפה, שעלולים לגרום לזכאי להתייאש מההליך למיצוי הזכויות. חוקרים מסכימים כי במקרים רבים הנגישות לזכויות חברתיות אינה מלאה, וכי פעמים רבות מי שנפגעים מכך הם דווקא אלו שזקוקים להן במיוחד, כגון חברי קבוצות מודרות וחלשות, בהם עניים, מהגרים, עולים חדשים ומיעוטים. לדעת החוקרים, יש בכך כדי להביא לידי הגדלת הפערים בחברה²³.

סעיף 4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו", וסעיף 11 לחוק יסוד זה קובע כי כל "רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה". בית המשפט העליון קבע כי הזכות החוקתית לכבוד נושאת בחובה גם את

- 19 ג' גל ומ' איזונשטדט, "מבוא: נגישות לצדק חברתי בישראל", בתוך: ג' גל ומ' איזונשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (2009), עמ' 17.
- 20 בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדין, ירושלים, פ"ד כה (1) 325, 331 (1971).
- 21 ראו בג"ץ 1113/99 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות, פ"ד נד (2) 164, 170 (2000).
- 22 עע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה, פ"ד נח (1) 471, 465 (2003).
- 23 ג' גל ומ' איזונשטדט, "מבוא: נגישות לצדק חברתי בישראל", בתוך: ג' גל ומ' איזונשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (2009), עמ' 11-18.

הזכות החוקתית לקיום בכבוד, ולכן על המדינה לספק "רשת מגן" למעוטי היכולת בחברה²⁴. הדבר מקבל משנה חשיבות בכל הנוגע לקצבאות קיום, אשר נועדו לסייע להבטחת קיומו הבסיסי של הזכאי ומימוש זכותו החוקתית לחיים בכבוד.

על כן ראוי שרשות ציבורית אשר בידיה הסמכות לתת זכות תנקוט פעולות שמטרתן הסרת חסמים העומדים בפני הזכאי כדי שיוכל לממש את זכויותיו, ובפרט כאשר מדובר בקצבאות קיום. אולם בכך לא סגי, פעמים זכות שנותנת רשות ציבורית אחת כרוכה בזכות שנותנת רשות ציבורית אחרת²⁵, ולכן ראוי שרשות ציבורית שיש ברשותה מידע על זכות שנוצרה לזכאי ברשות אחרת תנקוט פעולות כדי ליידיע את הזכאי. מן הראוי גם שהמדינה תפעל בשיטתיות להנגשת מידע על זכויותיהם של אזרחיה²⁶.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה כיצד פועלים המוסד לביטוח לאומי (בט"ל) - הגוף שמעניק את מרב הזכויות החברתיות בישראל, משרד הבינוי וכמה עיריות²⁷ למיצוי זכויותיהם של הזכאים. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה כיצד פועלים משרד הרווחה - בין היתר באמצעות העובדים הסוציאליים במחלקות הרווחה, המשרד לאזרחים ותיקים, משרד הבריאות - בין היתר באמצעות בתי החולים²⁸, שירותי בריאות כללית וקופת חולים מאוחדת להנגשת מידע לזכאים על זכויות חברתיות. עוד נבדקו פעולות הממשלה להנגשת מידע לזכאים באמצעות האינטרנט, בין היתר באמצעות מטה התקשוב.

אי-מיצוי זכויות שמעניק בט"ל

מחקרים במדינות רווחה בעולם העלו בעיה חמורה של אי-מיצוי זכויות בתחומים מגוונים כגון ביטוח אבטלה, הבטחת הכנסה וביטוח נפגעי עבודה²⁹. בבדיקה שנעשתה במדינות ה-OECD נמצא כי שיעורי המיצוי של קצבאות סלקטיביות³⁰, דוגמת תכניות סעד (כגון הבטחת הכנסה) וסיוע בדיוור, הם כ-40%-80% בלבד, ואילו בתכניות ביטוח אבטלה שיעורי המיצוי הם כ-60%-80%³¹.

- 24 בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005).
- 25 כך למשל כמה ממקבלי הקצבאות מהמוסד לביטוח לאומי מקבלים הטבות מגופים ציבוריים אחרים (ראו להלן).
- 26 כמה מן הקצבאות ניתנות גם למי שאינם אזרחים, וכמה מהן, כגון דמי לידה, ניתנות גם למי שאינם תושבים, אולם לשם הנוחות יצוין ברוח זה המונח אזרח.
- 27 בעיריות חולון, עכו, באר שבע והרצליה נבדק נושא מתן הנחות בארנונה.
- 28 מרכז רפואי ע"ש חיים שיבא, מרכז רפואי תל אביב (איכילוב) ומרכז רפואי מאיר.
- 29 ג' גל, "על החשיבות של מיצוי זכויות", ביטחון סוציאלי 73 (2007), עמ' 5.
- 30 קצבאות הניתנות לחלק מהאוכלוסייה ומותנות במבחני משנה, כגון מבחן הכנסה, המיועדים לוודא שההכנסה והאמצעים הכלכליים של תובע הקצבה אינם גבוהים מרף שנקבע.
- 31 ראו:
- V. Hernanz, F. Malherbert & M. Pellizarri, **Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries, A Review of the Evidence**, Paris (2004).

אשר לישראל נכתב כי "במהלך השנים לא נעשה מאמץ שיטתי ועקבי להעריך את היקפה של תופעת אי המיצוי. עם זאת, סביר להניח כי הבעיה קיימת גם בישראל"³² (ראו להלן).

ככלל, בט"ל מעריך את שיעור המיצוי בשני שלבים. בשלב הראשון נמדד שיעור המיצוי הוודאי באמצעות השוואה בין קבצים אשר במאגרי המידע שברשותו. שיעור זה הוא היחס בין מקבלי הקצבה ובין סך הזכאים הפוטנציאליים. זכאים פוטנציאליים שלא מיצו לכאורה את זכותם משתייכים ל"קבוצה המשלימה" (הפער בין סך הזכאים הפוטנציאליים ובין אלו שמיצו בוודאות את זכותם). במקרים בהם אין בידי בט"ל את כל הנתונים הנדרשים להשלמת הבדיקה³³, שלב זה הוא שלב ביניים בלבד. בשלב השני מושלם המידע החסר באמצעות ריאיון טלפוני עם מדגם אקראי מאלה שלא מיצו לכאורה את זכותם, כדי לקבל מהמרוויגים את הנתונים החסרים שיאפשרו לקבוע ברמת סבירות גבוהה יותר את שיעור המיצוי בקרב "הקבוצה המשלימה", וכשארית, את האומדן של שיעור אי-המיצוי של הקצבה.

אי-מיצוי של גמלת מילואים ואי החזר של דמי ביטוח

במהלך הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה מבט"ל נתונים לגבי אי-מיצוי זכויות בכמה קצבאות שאינן מותנות במבחן הכנסה³⁴ וכל הנתונים לקביעת הזכאות להן מצויים בידי בט"ל.

גמלת מילואים: לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק בט"ל), מי ששירת שירות מילואים פעיל זכאי לגמלת מילואים בעד ימי שירותו. בט"ל משלם את הגמלה מכספים שמעביר לו משרד הביטחון, לפי טופס 3010 שמקבל החייל מצה"ל בתום שירות המילואים. על פי רוב חייל שהוא עובד שכיר מקבל מהמעסיק את התשלום בעד ימי השירות, והמעסיק מגיש תביעה להחזר התשלום מבט"ל.

לפי נתונים שהתבקש בט"ל להעביר למשרד מבקר המדינה, בשנים 2008-2012 לא מיצו חיילי מילואים או מעסיקהם את זכותם לקבל תשלום מבט"ל בעבור כמיליון ימי מילואים בכ-435,000 תקופות מילואים (75% מהתקופות הן בין חצי יום³⁵ ליומיים). על פי חישוב של בט"ל לתגמול ממוצע על יום מילואים, בט"ל לא שילם בתקופה האמורה כ-670 מיליון ש"ח בעבור ימי מילואים שבוצעו³⁶.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ומפברואר 2015 ציין צה"ל כי התשלום של בט"ל לחיילי המילואים הוא מידי, מתבסס על טופס 3010 בלבד ואינו תלוי בגורם כלשהו. אשר לנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מבט"ל בדבר היקף אי-המיצוי של גמלת המילואים ציין צה"ל, כי

32 ג' גל, מ' שלו ומ' אייזנשטדט, "בזכות האוניברסליות? מיצוי זכויות אוניברסליות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל", בתוך: ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (2009), עמ' 196.

33 לדוגמה, לבט"ל אין נתונים בדבר הכנסות מהון של כלל המבוטחים, ולכן כאשר הוא מעריך את שיעור המיצוי של קצבת הבטחת הכנסה הוא אינו יכול לכלול את בעלי ההכנסות מהון בקבוצה של מי שאינם זכאים לכאורה לקצבה.

34 קצבאות שקבלתן אינה תלויה בהכנסות המבוטח התובע את הקצבה.

35 עד 1.8.08 לא שילם בט"ל גמלה בעבור פחות מיום מילואים. ממועד זה הוא משלם גמלה גם בעבור חצי יום מילואים.

36 יצוין כי הנתונים משנת 2012 אינם כוללים את מלוא התגמול על הפרשי השכר, ויש מקום להניח שהאומדן חסר.

מכיוון שגמלת המילואים היא "חליף לשכר של חייל המילואים, כמות ימי המילואים... [שהתגמול בעבורם לכאורה לא נדרש על ידי משרתי המילואים או מעסיקהם] נראית על פניו תמוהה"; הוא הוסיף כי אינו מסכים עם בט"ל על נתונים אלה, ולטענתו הם חסרי בסיס. עוד ציין צה"ל כי לפי חישוב שלו, התשלומים שהועברו לבט"ל בעבור גמלת מילואים בשנים 2009-2013 תואמים לסכומים שהיה עליו להעביר לעניין זה למעט פער של 4 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה פעל להביא את צה"ל ובט"ל לבחון יחד את הנושא ולנסות ליישב את המחלוקת העובדתית שהתעוררה בעקבות ממצאי הביקורת. עד ינואר 2015 הדבר לא צלח וזאת בשל טענות הדדיות בנוגע לחוסר מוכנות לשיתוף פעולה לצורך מיצוי התהליך הבדיקה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי המחלוקת המהותית בין צה"ל לבט"ל בכל הנוגע לשיעור אי-המיצוי של גמלת המילואים מעלה חשש ששיעור ניכר מגמלת המילואים אינו ממוצה על ידי הזכאים לכך או שיש בעיה בעניין אמינות מערכות המידע של הגופים ומידת התיאום ביניהם או ששתי הבעיות הללו קיימות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי בט"ל וצה"ל יבחנו במשותף ללא דיחוי את נתוני אי-המיצוי האמורים, ועל פי תוצאות הבחינה יגבשו פתרונות מתאימים, אם לטיוב בסיס המידע שברשותם ואם להגדלת שיעור המיצוי.

החזר דמי ביטוח לשכירים בשל גביית יתר: לפי חוק בט"ל, כל תושב ישראל בן 18 ומעלה חייב לשלם דמי ביטוח לאומי (להלן - דמי ביטוח)³⁷. בעבור עובד שכיר מעביר מעסיקו לבט"ל דמי ביטוח המחושבים על פי משכורתו. תשלום דמי הביטוח לעובד שכיר מחולק לשתי מדרגות - 3.5% מחלק ההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע במשק³⁸ ו-12% מחלק ההכנסה שמעל 60% מהשכר הממוצע במשק עד ההכנסה המרבית לתשלום דמי ביטוח³⁹. עובד שכיר המועסק אצל כמה מעסיקים נדרש להצהיר לפני כל מעסיק על היותו מעסיק עיקרי או משני בעבורו. אם העובד אינו ממציא למעסיק המשני אישור מבט"ל על תיאום דמי הביטוח, על המעסיק המשני לנכות שיעור מלא של דמי ביטוח מכל שכרו של העובד⁴⁰. אם הסכום שנוכה בפועל גבוה מסכום דמי הביטוח המתואמים, יש לעובד יתרת זכות בבט"ל בשווי הפרש שבין שני הסכומים והוא זכאי לקבל החזר (להלן - החזר דמי ביטוח).

37 יש מבוטחים הפטורים מתשלום, כמפורט בחוק בט"ל. דמי הביטוח כוללים גם את דמי ביטוח הבריאות, שבט"ל גובה מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.
38 כ-5,450 ש"ח בינואר 2014.
39 43,240 ש"ח בינואר 2014.
40 לפי תקנות הביטוח הלאומי (תשלום וניכוי דמי ביטוח משכר מבוטח העובד אצל מעבידים שונים), התשנ"ז-1997.

בביקורת נמצא כי בכל אחת מן השנים 2009-2012 כ-30,000 מבוטחים שכירים (בממוצע) שעבדו אצל יותר ממעסיק אחד⁴¹ והיו זכאים לתשלום מופחת של דמי ביטוח (3.5%)⁴², לא מיצו את זכותם להחזר דמי הביטוח. יודגש כי רוב השכירים הללו שייכים לשכבות החלשות באוכלוסייה⁴³. על פי אומדן בט"ל, דמי הביטוח העודפים שנגבו מהם בארבע השנים האמורות מסתכמים בכ-80 מיליון ש"ח⁴⁴.

גביית דמי ביטוח ממקבלי קצבת זקנה : לפי חוק בט"ל, מבוטח שהגיע לגיל שנקבע בחוק זה⁴⁵ זכאי לקצבת זקנה (להלן - קצבת זקנה בגיל המוחלט). לקצבת זקנה זכאי גם מבוטח לפני הגיל המוחלט ולאחר גיל הפרישה מעבודה⁴⁶ אם הכנסתו אינה גבוהה מן ההכנסה המרבית שנקבעה (להלן - קצבת זקנה בגיל המותנה). עובדים שזכאים לקצבת זקנה הן בגיל המוחלט והן בגיל המותנה פטורים מתשלום דמי ביטוח מהכנסתם מעבודה.

בביקורת נמצא כי בכל אחת מן השנים 2009-2012 כ-13,000 שכירים בממוצע שקיבלו קצבת זקנה לא מיצו את זכותם לפטור מתשלום דמי ביטוח⁴⁷. על אף הפטור, בשנים האמורות גבה בט"ל משכירים אלו, על פי אומדנו, דמי ביטוח בשווי של כ-84.6 מיליון ש"ח⁴⁸.

שיעורי אי-המיצוי של קצבאות אבטלה ודמי לידה

כאמור, בט"ל אומד את שיעור אי-המיצוי באמצעות השוואת קבצים ממאגרי המידע שלו וריאיון טלפוני, המאפשר בחינה מעמיקה יותר. להלן פרטים על הקצבאות שלגביהן ביצע בט"ל אומדן כזה.

קצבת אבטלה : לפי חוק בט"ל, מובטל בן 20-67⁴⁹ שהשלים תקופת אכשרה זכאי לדמי אבטלה. בבדיקה של מיצוי קצבת אבטלה שסיים בט"ל ביוני 2013 הוא מצא ש-8,500-20,000

- 41 יצוין כי לכ-2% ממבוטחים אלה משולמת פנסיה מוקדמת והם גם עובדים או שהם מקבלים פנסיה מוקדמת משני מקורות או יותר. לגבי מבוטחים אלה קיים במקרים מסוימים הסדר לתשלום מופחת של דמי ביטוח.
- 42 בבדיקה נבחנו שכירים המועסקים לפחות שלושה חודשים רצופים וחופפים אצל שני מעסיקים ויותר, שכירים המקבלים פנסיה מוקדמת נוסף על שכר עבודה ומקבלי פנסיה מוקדמת משני מקורות או יותר בפרק הזמן האמור.
- 43 שכן סך ההכנסות החודשיות שלהם אינו גבוה מ-60% מהשכר הממוצע במשק, ולכן הם זכאים לתשלום מופחת של דמי ביטוח.
- 44 לאחר ניכוי החזרי דמי ביטוח שניתנו למי שפנו לקבלת החזר.
- 45 במועד כתיבת הדוח : 70 שנים לגברים ו-65-70 שנים לנשים, על פי מועד לידתן.
- 46 גיל הפרישה של גברים הוא 67 ושל נשים 62, ובלבד שהן עומדות בתנאים נוספים המפורטים בחוק.
- 47 בבדיקה נבחנו רק מי שקיבלו קצבת זקנה במשך שנה שלמה לפחות, ולא כללה את אלו שקיבלו קצבת זקנה רק בחלק מהשנה ושילמו דמי ביטוח באותה עת. ולכן מספר השכירים שמקבלים קצבת זקנה ומשלמים דמי ביטוח למרות שהם פטורים מהתשלום יכול להיות אף גבוה יותר.
- 48 יצוין כי אומדן זה אינו כולל כספים שבט"ל השיב עבור שנים אלה למעסיקים ששילמו בעבור שכירים שקיבלו קצבאות זקנה על מנת שאלו ישיבו בהתאם לעובד את הכספים שחייבים לו. עוד יצוין כי לאחר יולי 2012 השיב בט"ל למעסיקים כאמור עבור שנים אלה כ-8.6 מיליון ש"ח.
- 49 במקרים מיוחדים גם בן 18-20.

איש⁵⁰ שהיו זכאים לכאורה לקצבת אבטלה בשנת 2011 לא מיצו את זכותם לקבלת קצבה. שיעורם מכלל הזכאים לכאורה לקצבה היה 6%-15%.

להערכת בט"ל, אם מביאים בחשבון את השיעור המזערי של הזכאים לכאורה לקצבת אבטלה שלא מיצו את זכותם לקבלה - 6% - בשנת 2013 היה החוב של בט"ל לזכאים הללו כ-100 מיליון ש"ח לכל הפחות.

קצבת דמי לידה: לפי חוק בט"ל, אישה עובדת שילדה זכאית לקצבת דמי לידה בעד פרק הזמן שבו אין היא עובדת בשל ההיריון או הלידה⁵¹. את דמי הלידה אפשר לתבוע בתוך 12 חודשים ממועד הלידה. בבדיקה של מיצוי הזכות לקבל דמי לידה שביצע בט"ל בשנת 2013 הוא מצא כי בשנת 2011 היה שיעור המיצוי של קצבה זו כ-96%. משמעות הדבר היא כי בשנה זו כ-5,000 נשים לא מיצו את זכותן לקבלת דמי לידה. בט"ל ציין כי השכר הממוצע של הנשים שלא מיצו את זכותן היה נמוך במיוחד - כ-2,700 ש"ח בחודש (לעומת 6,800 ש"ח - השכר הממוצע של אלו שמיצו את דמי הלידה).

החוב המוערך של בט"ל לנשים שהיו זכאיות לדמי לידה בשנת 2011 הוא כ-35 מיליון ש"ח.

לשם הערכת אי-המיצוי של קצבה זו ביצע בט"ל סקר טלפוני בקרב 500 יולדות שנדגמו באקראי מן הנשים שלא מיצו את דמי הלידה בשנת 2011; 320 מהן ניאותו להשתתף בו. מן הסקר עלה ש-285 מתוך 320 היולדות שהשתתפו בסקר והיו זכאיות לכאורה לקצבה, על פי בדיקת בט"ל, לא הגישו תביעה לדמי לידה.

רוב מוחלט מ-285 היולדות הללו (94%) הסבירו שהן לא הגישו את התביעה משום שלא היו מודעות לזכאותן לקצבה, וכמה מהן כלל לא ידעו על קיומה של הקצבה.



מבחינה מצומצמת וחלקית של שיעורי אי-המיצוי בארבעה מהתחומים שצוינו לעיל - גביית יתר של דמי ביטוח ממבוטחים שעבדו אצל יותר ממעסיק אחד, גביית יתר של דמי ביטוח ממקבלי קצבת זקנה שהועסקו כשכירים, קצבת אבטלה וקצבת דמי לידה - עולה כי זכויות כספיות בשווי של לפחות כ-300 מיליון ש"ח לא הועברו כנדרש לזכאים לכאורה. אם כוללים בחישוב את נתוני אי-המיצוי של גמלת המילואים על פי הערכות בט"ל, אשר כאמור שנויות במחלוקת מול צה"ל, אזי שווי הזכויות הכספיות שלא הועברו כנדרש לזכאים לכאורה הוא כמיליארד ש"ח. משמעות הדבר היא שרבים מאזרחי המדינה אינם מקבלים את הזכויות המגיעות להם. אי-מיצוי זכויות פוגע בעיקר בשכבות האוכלוסייה החלשות, שבעבורן קצבאות בט"ל הן מרכיב עיקרי בהכנסה וכלי להבטחת יכולתן לחיות בכבוד.

50 11,500 איש (ההפרש בין 20,000 ל-8,500) התפטרו מעבודתם, ולכן זכאותם לקצבה נדחתה בשלושה חודשים. ייתכן שבפרק הזמן הזה הם מצאו עבודה.
51 נוסף על מענק לידה, המשולם ליולדת על פי דין.

לדעת משרד מבקר המדינה, חומרת הממצאים בתחומים האמורים, אשר ברובם כלל הנתונים לקביעת הזכאות מצויים בידי בט"ל והוא אינו נדרש להשלימם מגופים אחרים, מחייבת את בט"ל לבצע בחינה מעמיקה ומקיפה של הנתונים ולפעול למיצוי זכויותיהם של כלל הזכאים, ובייחוד בקרב שכבות האוכלוסייה החלשות.

ליקויים בפעולות להגדלת שיעור מיצוי הזכויות בבט"ל

בשנת 2012 שילם בט"ל לכלל אזרחי המדינה כ-65.5 מיליארד ש"ח בעבור כ-120 קצבאות, מרביתן מכוח חוק בט"ל. מלבד היותו גורם משלם המעניק בדרך זו זכויות חברתיות הנגזרות מהחוק, בט"ל רואה בהגדלת השיעור של מיצוי הזכויות את אחד מתפקידיו. משנת 2005 הוא מציין זאת ברוח השנתי שלו, וכך גם בתכניות העבודה שלו לשנת 2009 ומשנת 2012 ואילך. בשנת 2013 הוא אף שילב זאת בחזון הארגון, שגיבש אז לראשונה: "הביטוח הלאומי יפעל באופן יזום ביעילות ותוך גילוי רגישות לכבוד האדם, כך שכל מבוטחת ומבוטח יוכלו למצות את זכויותיהם". יצוין כי בט"ל פועל בשנים האחרונות למיצוי זכויות המבוטחים על פי גישה יוזמת ופרואקטיבית: הוא פונה למבוטחים רבים כדי שיגישו תביעה; משלם למבוטחים, על פי נתוניו, יותר ממיליון תשלומים אוטומטיים בעבור הקצבאות השונות בלי לדרוש הגשת תביעה; ומקל הליכים בירוקרטיים להגשת תביעות. כמו כן בט"ל משקיע משאבים רבים בבניית כלים וטכנולוגיות שיאפשרו לו להגדיל את מספר הקצבאות המשולמות באופן אוטומטי.

משרד מבקר המדינה רואה לנכון לציין לחיוב את פעילותו של בט"ל להגדלת שיעור מיצוי הזכויות. עם זאת בביקורת נמצאו ליקויים בעניין זה. להלן הפרטים:

היעדר טיפול שיטתי בעניין מיצוי הזכויות

ככלל, טיפול שיטתי במיצוי זכויות מחייב שלושה שלבים עיקריים: בחינת היקף התופעה, זיהוי החסמים למיצוי הזכויות וגיבוש תכנית עבודה אופרטיבית שמטרתה הסרת החסמים למיצוי זכויות של הזכאים באופן סדור ולפי סדר עדיפויות.

1. בחינת היקף התופעה: שלב ראשון בטיפול שיטתי להגדלת שיעור המיצוי של הקצבאות הוא מיפוי שיעורי המיצוי של הקצבאות השונות. את המיפוי יכול לבצע מינהל המחקר והתכנון בבט"ל (להלן - מינהל המחקר), שאחראי לביצוע מחקרים בבט"ל ועוסק בתכנון ובהערכה של מדיניות חברתית-כלכלית, ובייחוד כזאת הנוגעת לפעילות בט"ל.

בביקורת עלה כי אף על פי שכבר בשנת 2005 סבר בט"ל כי מתפקידו לפעול להגדלת השיעור של מיצוי הזכויות, רק משנת 2008 החל מינהל המחקר לבצע מחקרים על היקף התופעה⁵², וגם זאת רק לגבי חמש קצבאות - ילדים, אבטלה, הבטחת הכנסה, זקנה ודמי לידה. כמו כן בשנים 2011-2013 ביצע מינהל המחקר כ-75 מחקרים, אולם רק אחד מהם עסק במדידת שיעור המיצוי⁵³. עוד נמצא כי עד שנת 2014 לא הכין בט"ל תכנית לבחינת היקף התופעה, ואף לא קבע בתכניות העבודה שלו ובתכניות העבודה של מינהל המחקר כי יבחן שיעור המיצוי של קצבאות נוספות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין בט"ל כי בשנת 2008 לא הייתה עדיין מתודולוגיה מגובשת לבדיקת הנושא, ולנוכח מורכבות הבדיקה העדיף מינהל המחקר להתמקד תחילה בקצבאות הגדולות בתקציב הביטוח הלאומי ובאלו שהסיכוי לחשב את שיעור המיצוי שלהן הוא גדול יותר בהיבט של זמינות הנתונים. בט"ל הוסיף כי בשנה הקרובה הוא יתמקד במדידת המיצוי של קצבאות משמעותיות נוספות, כגון קצבת נכות כללית, קצבת נכות מעבודה וקצבת סיעוד, וכי לאחר שישלים את הבדיקות הללו יהיו בידיו שיעורי המיצוי של "כ-90% מכלל הקצבאות".

2. זיהוי החסמים וגיבוש דרכים להסרתם: כאמור, בשלב השני בתהליך קביעתו של שיעור המיצוי של קצבה מבצע מינהל המחקר ראיונות טלפוניים, המאפשרים גם לאתר את הסיבות לאי-המיצוי, כלומר את החסמים בהליך שגרמו למרואיין שלא לקבל את הזכות, למשל אי-הכרת הזכות, קשיים בירוקרטיים או אי-ידיעת השפה.

בביקורת נמצא כי בט"ל לא פעל לאתר ולנתח את החסמים למיצוי של ארבע מתוך חמש הקצבאות שבחן מינהל המחקר, ולכן גם לא גיבש דרכים להסרתם⁵⁴.

כך לדוגמה בשנת 2009 בחן מינהל המחקר את שיעור המיצוי של קצבת הבטחת הכנסה, שהיא מקצבאות הקיום שנועדו להבטיח כי לכל תושב במדינת ישראל הנקלע למצוקה זמנית או ממושכת תהיה הכנסה מזערית שתאפשר קיום בסיסי בכבוד⁵⁵. מהצלבת הנתונים שבמאגרי המידע שלו עלה כי שיעור המיצוי הוודאי של הקצבה הוא כ-40% בלבד. יצוין כי הצלבת הנתונים היא שלב ביניים בלבד בבדיקת שיעורי המיצוי של קצבת הבטחת הכנסה מפני שהנתונים ממאגרי המידע שברשות בט"ל מספקים מידע חלקי. כדי לאמוד את שיעור אי-המיצוי נדרש כאמור לבצע שלב שני, שבו יושלם המידע החסר לגבי 60% הנתורים שלא ידוע האם הם ממצים את הקצבה.

ואכן בתכניות העבודה שלו לשנים 2013 ו-2014 קבע בט"ל כי אחד מיעדיו הוא "ניתוח הסיבות למיצוי הנמוך" של קצבת הבטחת הכנסה. אף על פי כן עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, הוא לא עשה זאת, ולכן גם לא איתר את החסמים המונעים את מיצוי הקצבה.

- 52 המחקר בשנת 2009 נעשה בשיתוף חוקרים מבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית.
 53 עדכון מחקר בדבר קצבת אבטלה בשנת 2012.
 54 רק במחקר לגבי דמי לידה שביצע בט"ל באפריל 2014 נמצאה הסיבה המרכזית לאי-המיצוי - היעדר מודעות. על כן בהודעה ליולדת בעת תשלום מענק הלידה הוסיף בט"ל משפט על האפשרות שהיא תהיה זכאית גם לדמי לידה.
 55 קצבאות קיום נוספות הן מזונות, נכות כללית, זקנה ושאיירים.

משרד מבקר המדינה מעיר לבט"ל על השיהוי הרב בניתוח הסיבות לשיעור הנמוך של מיצוי קצבת הבטחת הכנסה, הנחוצה להבטחת קיום בכבוד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין בט"ל כי להערכת מינהל המחקר, השלב השני של הערכת שיעור המיצוי של קצבת הבטחת הכנסה יושלם בחודשים הקרובים.

3. תכנית עבודה : תכניות עבודה משמשות כלי עזר לארגונים בתהליך חשיבה אסטרטגית, המשקף את כלל הפעולות שהארגון מתכנן לבצע בתקופה הנדונה להשגת מטרותיו ויעדיו. לפני כל תהליך תכנון יש לבצע הערכת מצב, המסייעת לארגון להבין מהם הנושאים שעליו לטפל בהם ומאפשרת להנהלת הארגון לבחון באופן מסודר את מטרות הארגון ויעדיו, את הדרך להשגתם ואת סדר העדיפויות שלו. הערכת המצב מחייבת את הארגון לבצע תהליך של איסוף נתונים וניתוחם בשיתוף מעגלים רחבים מכמה תחומי פעילות בארגון ומחוצה לו.⁵⁶

לעניין זה יצוין כי ביוני 2014 הגישה הוועדה למלחמה בעוני בישראל (להלן - ועדת אלאוף⁵⁷) המלצות לשר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה), בהן המלצה להקמת "מערך מחקרי אשר יספק מעקב שוטף אחר שיעור אי-מיצוי זכויות בתחומים מגוונים"⁵⁸. הוועדה המליצה לעשות זאת בשני שלבים: בשלב הראשון "ליצור תשתית מחקרית"⁵⁹ אשר תאפשר פרסום דוח שנתי על שיעורי אי-מיצוי של קצבאות שונות המופעלות על ידי המוסד לביטוח לאומי; ובשלב השני לכלול בדוח השנתי האמור מידע על מיצוי זכויות בתחומים נוספים "ובמיוחד בתחום הדיור, הרשויות המקומיות הבריאות והחינוך".

בביקורת נמצא כי אמנם תכנית העבודה השנתית של בט"ל כוללת משימות ומיזמים ייעודיים בנושא מיצוי הזכויות, אך עד שנת 2014 לא התבססו המשימות והמיזמים הללו על ניתוח מוקדם של הנתונים לשם מיפוי שיטתי של הקצבאות ששיעורי המיצוי שלהן נמוכים וזיהוי החסמים למיצוין.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שארגון בסדר גודל כשל בט"ל, המעניק את מרב הזכויות החברתיות במדינה, יבצע כמה פעולות בטרם הכנת תכניות העבודה בנושא ליבה כגון מיצוי זכויות, למשל מיפוי הקצבאות ששיעורי המיצוי שלהן נמוכים, זיהוי החסמים למיצוין וניתוחם. על בסיס ניתוח כזה אפשר לגבש תמונת מצב של מידת אי-מיצוי הזכויות, לתכנן את הפעולות הנדרשות לתיקון המצב, ולקבוע את סדר העדיפויות של התחומים שיש לשפרם לנוכח המשאבים העומדים לרשות הארגון.

יצוין כי ביוני 2014, במהלך הביקורת, לקראת הכנת תכנית העבודה לשנת 2015, פנה היועץ למנכ"ל בט"ל למנהלי אגפים בבט"ל וביקש מהם להעריך, על פי ניסיונם, את מידת מיצוי הזכויות של כל גמלה שהם מטפלים בה, ולפרט את הפעולות הננקטות ואת אלו שמוצע לנקוט לגבי כל גמלה כדי להגדיל את שיעור מיצוי הזכויות.

56 משרד ראש הממשלה, מדריך התכנון הממשלתי, גרסה מעודכנת 4.1 (2010).
 57 ועדה בראשות מר אלי אלאוף שמינה שר הרווחה בשנת 2013. מטרת העל של הוועדה הייתה לגבש המלצות לצמצום מספר העניים בישראל ולצמצום עומק העוני. עד מועד סיום הביקורת לא נדונו המלצות הוועדה בממשלה.
 58 דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 2 : דוחות ועדות המשנה (2014), עמ' 66.
 59 על יסוד המחקרים שביצע מינהל המחקר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת בט"ל להנחות את מינהל המחקר לשלב בקביעות בתכניות העבודה שלו מחקרים הבודקים את השיעורים של מיצוי הזכויות. את ממצאי המחקרים יש לנתח, ובכלל זה לבחון מהם החסמים למיצוי הזכויות, ואחר כך יש להמליץ, בשיתוף הגורמים המקצועיים בבט"ל, על פתרונות להסרת החסמים ועל דרכים להגדלת שיעורי המיצוי. פעולות אלו נחוצות בעניינן של כלל הקצבאות, ובייחוד בעניינן של קצבאות המיועדות לסייע להבטחת קיום אנושי בכבוד, כגון קצבת הבטחת הכנסה, ועל בט"ל לשלבן בתכניות העבודה שלו על פי סדר עדיפויות שיקבע והמשאבים העומדים לרשותו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין בט"ל כי הוא מסכים עם משרד מבקר המדינה בעניין הצורך לשלב בקביעות את נושא מיצוי הזכויות בתכניות העבודה של מינהל המחקר ובגיבוש המלצות מדיניות על בסיס ממצאי מחקרים מבוססים. בט"ל הוסיף כי בתקופה האחרונה נערך מינהל המחקר ליישם את האמור מן הבחינה המחקרית והארגונית.

אי-הסרת חסמים ביורוקרטיים למיצוי זכויות

במחקרים שבחנו את תופעת אי-מיצוי הזכויות הוצעו הסברים לשיעורי המיצוי הנמוכים של קצבאות. בהסברים הודגש, בין היתר, כי מורכבות הליך הפנייה לקבלת הזכות משפיעה במידה ניכרת על נכונותם של זכאים לכאורה לפעול למיצוי זכותם⁶⁰.

מורכבות זו יכולה לבוא לידי ביטוי בעומס רב של כללים והנחיות למתן זכות שאינם נהירים לזכאי. נוסף על כך, לעתים הרשות הציבורית המעניקה זכות דורשת מן הזכאי להמציא לשם אישור הזכות מידע שכבר נמצא ברשותה או במאגרי המידע של גוף ציבורי אחר או מידע שאינו נחוץ כלל לקבלת החלטה בדבר הענקת הזכות. לעתים גם נדרש זכאי להתייצב לפני כמה פקידים, במועדים שונים, כדי לקבל את הזכות. כל אלו יוצרים נטל ביורוקרטי שמכביד על האזרח⁶¹ ועלול לגרום לו להתייאש ולוותר על מיצוי הזכות. להלן פירוט פעולות להסרת החסמים הביורוקרטיים למיצוי הזכויות שמעניק בט"ל, כמה ננקטו באופן חלקי וכמה לא ננקטו כלל:

אי-קבלת דיווח חודשי ממעסיקים על שכר המבוטחים

סעיף 353 לחוק בט"ל קובע כי "מועד התשלום של דמי ביטוח יהיה לגבי עובד - היום ה-15 בחודש שאחרי תקופת התשלום". על פי סעיף 8(א) לתקנות הביטוח הלאומי (גביית דמי ביטוח), התשי"ד-1954, במועד תשלום דמי הביטוח בעד העובדים על כל מעסיק להגיש לבט"ל דוח על השכר ששילם לכל אחד מהם בפרק הזמן שלגביו מוגש הדוח.

1. אי-דיווח חודשי: כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2007⁶² צוין כי אף שעל פי התקנות האמורות על מעסיק לדווח לבט"ל מדי חודש בחודשו על השכר ששילם לכל אחד מעובדיו (להלן - דיווח חודשי), בט"ל קבע כי בדוח שיגיש לו מעסיק בכל חודש (להלן - טופס 102)

60 ג' גל, "על החשיבות של מיצוי זכויות", ביטחון סוציאלי 73 (2007), עמ' 6.
61 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "הטיפול בצמצום הנטל הביורוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 3-39.
62 דוח שנתי 57 (2007), בפרק "ביקורת ניכויים - חיוב מעבידים ועדכון גמלאות", עמ' 794-795.

יצוין המספר הכולל של העובדים שהעסיק והשכר הכולל ששולם להם בלי פירוט השכר של כל אחד מהם. בפועל בט"ל מקבל דיווח על שכרם החודשי של רבים מהעובדים במשק⁶³ עד שנה וחצי ממועד תשלום השכר כיוון שהנתונים אינם מועברים אליו במישרין מהמעסיקים אלא מרשות המסים, המקבלת דיווח שנתי מן המעסיקים ובו פירוט חודשי העבודה של כל אחד מהעובדים ושכרם השנתי (טופס 126)⁶⁴. בדוח המבקר משנת 2007 הסביר בט"ל כי מתכונת דיווח זו נקבעה לפני שנים רבות ונבעה ממגבלות טכניות שלא אפשרו למעסיקים לדווח לבט"ל דיווח שוטף על שכרו החודשי של כל עובד ולא אפשרו לבט"ל לקלוט נתונים חודשיים. מבקר המדינה ציין בדוחות קודמים⁶⁵ כי בהיעדר דיווח חודשי מתקשה בט"ל לבקר כראוי את הדיווחים החודשיים של מעסיקים על שכר עובדיהם, לקבוע זכאות של מבוטחים לגמלאות, ולגבות ממעסיקים וממקבלי גמלאות דמי ביטוח בשיעורים הקבועים בחוק.

באפריל 2007 הגישה המועצה הלאומית לכלכלה לממשלה מסמך שכותרתו "אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2010-2008"⁶⁶. במסמך המליצה המועצה, בין היתר, להקים תשתית מידע ראויה וזמינה על אודות הכנסות משקי הבית מכלל המקורות וציינה כי קיומה של תשתית כזאת הוא תנאי הכרחי ובסיסי לטיפול יעיל בבעיית העוני ולתקינות שלטונית. עוד ציינה המועצה כי חסרונו העיקרי של טופס 102 הוא שהדיווח "אינו ברמת העובד הבודד", וכי רבים מהדיווחים של המעסיקים מעובדים בפיגור של שנה ויותר.

בביקורת עלה כי למרות החובה המוטלת על המעסיקים בחוק ובתקנות לדווח לבט"ל מדי חודש בחרו על השכר שהם משלמים לכל אחד מעובדיהם, למרות הערותיו של מבקר המדינה בנושא זה בדוחות קודמים, למרות המלצות המועצה הלאומית לכלכלה ואף שכעת קיימות בבט"ל התשתיות הנדרשות לקליטת דיווח מקוון מכלל המעסיקים, בט"ל עדיין אינו דורש מכל המעסיקים לדווח דיווח חודשי שוטף על כל עובד בנפרד. פועל יוצא מכך הוא שאין לבט"ל מידע עדכני על שכרם של כ-3 מיליון שכירים, שהם כ-85% מהעובדים השכירים במשק.

על פי הסברי בט"ל למשרד מבקר המדינה, היעדר דיווח חודשי הוא חסם מרכזי למיצוי זכויות המבוטחים לקבלת קצבאות המותנות בעמידה במבחן הכנסה, כלומר קצבאות שהתנאי לקבלתן הוא שהכנסות המבוטח התובע את הקצבה אינן גבוהות מן ההכנסה שנקבעה כמזכה בקצבה, בהן הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה, סיעוד וקצבת זקנה בגיל המותנה. בט"ל ציין כי לו קיבל דיווח חודשי על שכרו של כל עובד בנפרד, היה באפשרותו לפנות באופן יזום אל מי שנמצאו זכאים לקצבאות המותנות בעמידה במבחן הכנסה ואינם ממצים לכאורה את זכותם וליידעם על כך (להלן - מיצוי זכויות יזום). יתרה מכך, קבלת דיווח חודשי הייתה מאפשרת לו ליזום תביעות לקצבה בעבור מבוטחים מסוימים ולשלם להם את הקצבה אוטומטית וכך להגדיל את שיעורי מיצוי הזכויות.

- 63 יצוין כי עצמאים ומעסיקים שמעסיקים עד תשעה עובדים מעבירים לבט"ל במישרין דיווח חודשי שוטף.
- 64 על פי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], המועד להגשת טופס 126 הוא 30 באפריל בשנה שאחרי שנת המס שבגינה מוגש הדוח.
- 65 ראו דוח שנתי 47 (1997), בפרק "השירות להבטחת הכנסה - הטיפול בחובות", עמ' 751-752; דוח שנתי 50 (2000), בפרק "חוק ביטוח בריאות ממלכתי - פעולות המוסד", עמ' 651-652; דוח שנתי 52א (2001), בפרק "גביית דמי ביטוח ממעבידים", עמ' 389-409.
- 66 המסמך אומץ בהחלטת ממשלה 1586 מ-22.4.07.

2. מגבלת תקופת שיהוי בתביעה: סעיף 296 לחוק בט"ל קובע את הכללים בדבר המועד לתביעת גמלה והתקופה שבעדה תשולם הגמלה (להלן - תקופת השיהוי). סעיף 296 (א) קובע כי תביעה לגמלה תוגש לבט"ל "תוך 12 חודשים מהיום שבו נוצרה עילת התביעה". במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002, תוקן סעיף 296 ונקבע כי אם התביעה תוגש לאחר 12 חודשים מהיום שבו נוצרה עילת התביעה, ובט"ל יקבע כי התובע זכאי לגמלה בעד התקופה שקדמה להגשת התביעה, תשולם לו הגמלה שהוא זכאי לה בעד 12 החודשים שקדמו להגשת התביעה⁶⁷ במקום 48 חודשים שהיו קבועים בחוק עד אז⁶⁸.

יצוין כי גם במקרים שבהם בט"ל יכול ליזום בדיקה⁶⁹ ולאחר את הזכאים שלא מיצו את זכויותיהם בגמלה שחלה עליה תקופת השיהוי האמורה, בפועל, הוא אינו מודיע לזכאים על אי-מיצוי הזכות מכיוון שעד שמגיעים לידי הנתונים על הזכאים שלא מיצו את זכותם חולפת תקופת השיהוי והמבוטח אינו יכול עוד להגיש את התביעה. בעיה זו עלתה למשל בקצבת דמי הלידה. כאמור, בט"ל משלם דמי לידה לאישה עובדת שיצאה לחופשת לידה כפיצוי על אבדן הכנסתה בפרק הזמן הזה. נוסף על כך, לעתים יולדת זכאית לתוספת לדמי הלידה בעבור הפרשי שכר הנובעים מקבלת תשלום מהמעסיק שנוסף על השכר החודשי⁷⁰ (להלן - הפרשי דמי לידה). את דמי הלידה ואת ההפרשים אפשר לתבוע בתוך 12 חודשים ממועד הלידה. בשנת 2013 בחן כאמור מינהל המחקר את מיצוי הזכות לקבלת דמי לידה. בקובץ השכר המעודכן ביותר שהיה ברשותו היו נתוני הכנסות בשנת 2011, ובבחינה נמצא שכ-5,000 נשים לא מיצו את זכותן לקבלת דמי לידה בשנה זו. החוב המוערך של בט"ל למי שהיו זכאיות לדמי לידה בשנת 2011 היה כ-35 מיליון ש"ח. בט"ל מצא לנכון שלא להודיע לנשים אלה כי לא מיצו את זכותן מפני שחלף זמן רב מדי ממועד הלידה, והן לא יכלו עוד להגיש את התביעה.

מן האמור לעיל עולה כי מאחר שבט"ל אינו דורש ממעסיקים דיווח חודשי שוטף, ונתוני ההכנסות מועברים אליו זמן רב לאחר היווצרותן, אין טעם באיתור יולדות שלא מיצו את זכותן לקבלת דמי לידה או הפרשי דמי לידה, שכן עד שיתקבלו הנתונים ויסיימו ניתוחם תחלוף תקופת השיהוי הקבועה בחוק ולא תתאפשר עוד הגשת תביעה.

- 67 חוץ מכמה חריגים, כגון קצבת זקנה בגיל המוחלט, שנקבעה לה תקופת שיהוי של ארבע שנים, וגמלת מילואים.
- 68 בעבר החוק לא הגביל את התקופה הקודמת למועד הגשת התביעה שבעדה תשולם גמלה, ובט"ל קבע זאת על פי שיקול דעתו, אך בפסיקות בית הדין הארצי לעבודה נקבע כי שיקול הדעת של בט"ל מוגבל לתקופת התיישנות של שבע שנים לפני מועד הגשת התביעה (ראו עב"ל (ארצי) 628/08 פרופ' אליעזר גלעדי נ' המוסד לביטוח לאומי, פס' 18 לפסק דינו של השופט צור). בשנת 1998 נכנס לתוקף תיקון לחוק בט"ל ובו נקבעה תקופה של 48 חודשים לעניין זה.
- 69 בדיקה כזאת יכולה להיעשות באמצעות הצלבת מידע מקובצי השכר ומקובצי הגמלאות ששולמו למבוטחים. ראו להלן בעניין תשלום קצבת דמי לידה.
- 70 למשל דמי הבראה או ביגוד.

על הפגיעה בזכאים עקב היעדר דיווח חודשי ומגבלת השיהוי אפשר ללמוד גם מתלונה שהועברה לאגף לפניות הציבור בבט"ל: באוקטובר 2013 פנה לבט"ל נכה שנקבעו לו 100% נכות והתלונן כי עד ספטמבר 2013 הוא לא ידע שנכה יכול לקבל "תוספת תלויים"⁷¹ לקצבת נכות בעד בת זוג שהכנסתה פחותה מהסכום המזכה. עוד הוא ציין כי במועד האמור הוא ביקש לקבל את תוספת התלויים שהיה זכאי לה משנת 2008, עת נקבעה זכאותו לקצבת נכות. בט"ל השיב לפונה בדצמבר 2013 כי עקב מגבלת השיהוי אי-אפשר להיענות לבקשתו.

בט"ל עצמו מודע להיותה של מגבלת השיהוי חסם למיצוי זכויות מבוטחים, ולכן החליט בספטמבר 2014 לקדם בשנת 2015 שינויי חקיקה שלפיהם תוארך תקופת השיהוי של כמה קצבאות ל-24 חודשים לפני הגשת התביעה. בראש סדר העדיפויות לעניין זה הוא הציב את קצבאות הילדים, דמי הלידה וקצבת שאירים.

3. יצירת חובות למבוטחים: היעדר דיווח חודשי גורם גם להיווצרות חובות של מבוטחים כלפי בט"ל. אחת הסיבות לכך היא תשלום קצבה למבוטחים שאינם עומדים בתנאי הזכאות: לדוגמה, לעיתים החוב נוצר משום שבט"ל אינו מעודכן בזמן אמת על עלייה בהכנסת מבוטח, ולכן ממשיך לשלם לו את הקצבה גם כשכבר אינו זכאי לה. כעבור זמן, כאשר הוא מקבל את העדכון על הכנסת המבוטח, הוא דורש מהמבוטח את החזר כספי הקצבה.

על פי הערכות של בט"ל במועד סיום הביקורת, החובות שהצטברו בבט"ל בתחום הגמלאות בגין שיהוי בדיווח ההכנסות לבט"ל מסתכמים בכ-1.6 מיליארד ש"ח, שהם כ-75% מכלל החוב שהצטבר בבט"ל בתחום הגמלאות. כ-200 מיליון ש"ח מן החובות האמורים נוצרו בשנת 2013 בלבד ואלו מהווים כמחצית מהחוב שנצבר בתחום הגמלאות בשנה זו (כל הנתונים כוללים הפרשי הצמדה).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין בט"ל כי בחוק ובתקנות, אין חובת דיווח באופן ממוכן, והוא "אינו ערוך לקליטת כמות הנתונים העצומה, באופן ידני". בט"ל הוסיף כי הדיווח החודשי על הכנסות עובדים שכירים אינו דיווח מאומת וסופי והשימוש בו בעייתי משום שבכל חודש נעשית התחשבות על רכיבי שכר בחודשים קודמים, כגון הפרשים, פרמיות ותיקוני שכר. לדבריו, ניסיונו בקליטת דיווח חודשי ממעסיקים שמעסיקים עד תשעה עובדים מלמד שקליטת הדיווח החודשי מצריכה טיפול פרטני בדיווחים שאינם ממוכנים, בדיווחים שגויים, בדיווחים שכוללים אי-התאמות בנתונים ועוד. עוד ציין בט"ל שכדי לקלוט תקופות עבודה והכנסות בתוך זמן סביר ולשפר בכך את השירות למבוטחים הוא יזם תיקון חקיקה שיחייב את המעסיקים לדווח לבט"ל אחת לחצי שנה על השכר שהם משלמים לעובדיהם בדיווח מקוון. בט"ל הבהיר כי "תיקון זה יחסוך לפחות שנה בקליטת הנתונים בהשוואה למצב הנוכחי". יצוין כי בדצמבר 2014 אישרה הכנסת ה-19 בקריאה ראשונה את התיקון האמור בחוק.

לבד מהנטל הבירוקרטי הכרוך בהמצאת תלושי שכר לבט"ל בידי זכאים, היעדר מידע עדכני על הכנסות הוא חסם מרכזי למיצוי זכויות ואף מביא לידי יצירת חובות למבוטחים, המתקשים להחזירם. לדעת משרד מבקר המדינה, סוגיית הדיווח החודשי של המעסיקים על שכרו של כל עובד בנפרד צריכה למצוא את פתרונה לאלתר, וכך יוסר אחד החסמים המרכזיים למיצוי זכויות.

71 תוספת כספית לקצבה עבור התלויים במקבל הקצבה, כגון ילד ובן זוג, בהתקיים תנאים הקבועים בחוק בט"ל.

פישוט הליך התביעה

מבקר המדינה כבר קבע כי ראוי שהגופים הציבוריים יפעלו להפחתת הנטל הביורוקרטי, ובכלל זה יבחנו בפעילותם השוטפת אם אפשר לצמצם את הנטל המוטל על מי שמשתמשים בשירותיהם.⁷² מחקרים הראו שגם אם מבוטח יודע על זכאותו הוא עשוי לוותר על מיצוי זכותו בשל הליך התביעה המורכב.⁷³

כדי להגיש תביעה לבט"ל על התובע למלא טופס תביעה ולהגישו לבט"ל בצירוף מסמכים המוכיחים את זכאותו לכאורה. בט"ל בודק את התביעה לפי נהליו ומשיב לתובע בכתב, לעתים תשובה סופית ולעתים תשובת ביניים. בפועל לא פעם מדובר בהליך מורכב, אם משום שטופסי התביעה ארוכים ומסובכים, ואם משום שהתובע נדרש להמציא לרשות מידע או להתייצב לפני כמה פקידים, במועדים שונים, כדי לקבל את הזכות. פישוט הליכים אלו יכול להביא לידי הגדלת השיעור של מיצוי הזכויות.⁷⁴

הגשת תביעות באמצעות האינטרנט

טכנולוגיות מידע ותקשורת הן כלי חשוב לפישוט הליכי התביעה. הגשת תביעה באינטרנט לא רק חוסכת מהתובע את הצורך להתייצב בסניף בט"ל או בסניף דואר כדי להגיש את טופס התביעה, אלא גם מאפשרת לבני משפחה ול"סוכני מידע" כגון עובדים סוציאליים לעזור למתקשים במילוי הטפסים ובהגשתם.⁷⁵ עזרה זו נחוצה בייחוד לאוכלוסיות חלשות ומודרות, שחוו קושי להתנהל בנכחי הביורוקרטיה.

כחלק מהחלטות הממשלה לקדם את מיזם "ממשל זמין", שנועד בין היתר לתת מידע ושירותים ממשלתיים באמצעות טכנולוגיית המידע והאינטרנט,⁷⁶ החליטה הממשלה במאי 2002⁷⁷ להנהיג שירות טפסים שיאפשר "לכל אזרח למלא ולחתום אלקטרונית ובאופן מקוון על מרבית הטפסים הקיימים היום בממשלה", ובמאי 2004⁷⁸ היא החליטה שעד סוף שנת 2006 תתאפשר הגשה מקוונת של 80% מהטפסים הממשלתיים.

בביקורת עלה כי את רוב טופסי התביעה לקצבה של בט"ל אי אפשר להגיש באמצעות האינטרנט; אפשר למלא באמצעות האינטרנט ארבעה טופסי תביעה בלבד, וכן לבקש החזר דמי ביטוח בגין גביית יתר. עוד עלה בביקורת כי רק 1% מכלל התביעות בבט"ל מוגש באמצעות האינטרנט.

- 72 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "הטיפול בצמצום הנטל הביורוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 3-39.
- 73 ראו למשל ל' לוי, "קואליציה של הדרה, אי מימוש זכאות לסיוע במערכת הביטחון הסוציאלי בקרב החיים בעוני קיצוני", בתוך: ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (2009), עמ' 227.
- 74 ראו: V. Hernanz, F. Malherbert & M. Pellizarri., **Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries, A Review of the Evidence**, Paris, (2004) para. 45.
- 75 ראו להלן בפרק "היעדר יעילות בפעולות המדינה להנגשת מידע על זכויות".
- 76 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "הטיפול בצמצום הנטל הביורוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 32-33.
- 77 החלטת ממשלה מס' 1812 מ-12.5.02.
- 78 החלטת ממשלה מס' 1912 (חכ/83) מ-20.5.04.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין בט"ל כי הוא פועל כדי שערך שנת 2015 תתאפשר הגשה של כל טופסי התביעה המרכזיים באמצעות האינטרנט.

ניסוח מכתבים בשפה ברורה ופשוטה

מדי שנה בשנה שולח בט"ל למבוטחים יותר מאלף נוסחים שונים של מכתבים במגוון נושאים, ובסך הכול - כ-20 מיליון מכתבים. רוב המכתבים עוסקים בנושאי גמלאות וגבייה ומציגים מידע חיוני בדבר זכויות המבוטחים, לרבות דרישות להשלמת מידע. מכתבים הכתובים בלשון משפטית סבוכה ומכתבים שמשולבים בהם מושגים שאינם נהירים לאדם הסביר עלולים להקשות על המבוטח להבין את חובותיו, את זכויותיו ואת שנדרש ממנו לעשות, והם בגדר חסם משמעותי להבנת נכחי המערכת הציבורית בכלל ולמיצוי זכויות בפרט.

בט"ל ביצע עבודת מטה בעניין מכתביו למבוטחים, ובפברואר 2012 קבע כי ניכרות בהם אי-אחידות ואי-בהירות, הגורמות לעומס פניות של המבוטחים לסניפים ולמוקד הטלפוני. נוסף על כך, הוא הגדיר אותם סיכון גבוה לארגון. לפיכך הומלץ שבט"ל ייצור תבנית אחידה לכל מכתביו למבוטחים ויקבע נוסח ברור ופשוט שיאפשר לאדם מן השורה, שאינו מכיר את פעילות בט"ל, להבין את חובותיו וזכויותיו ואת הפעולות שעליו לעשות.

בדצמבר 2013 החליט בט"ל כי המיזם לפישוט מכתבים יתחיל בתחומים של זקנה ושאיירים מפני שנמצא כי בתחומים אלו התמקדו רוב תלונות המבוטחים הנוגעות למכתבים. בתכנית העבודה השנתית של בט"ל לשנת 2014 נקבע כי המיזם יבוצע ברבעון השני והשלישי של השנה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, סוף אוגוסט 2014, יותר משנתיים לאחר שבט"ל הגדיר את נוסח מכתביו למבוטחים כסיכון גבוה, הוא לא אישר תקציב לביצוע המיזם בתחומי זקנה ושאיירים, ולא החל בביצועו.

הנגשה שפתית בסניפים

אי-ידיעת השפה והיעדרו של צוות הדובר את שפתו של הפונה בארגונים המספקים את השירותים והקצבאות עלולים לפגוע ביכולת לממש את הזכויות ולהביא לידי אי-מיצוי⁷⁹. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2013 נאמדה האוכלוסייה הערבית בישראל בכ-1.7 מיליון איש, שהיו כ-20.6% מאוכלוסיית ישראל. על פי נתוני משרד הקליטה מסוף שנת 2013, אוכלוסיית העולים מברית המועצות לשעבר נאמדה בכ-870,000 איש⁸⁰. דוברי ערבית ורוסית יכולים לקבל מענה בשפתם בפנייה לבט"ל באמצעות האינטרנט או המוקד הטלפוני, אולם בכמה מסניפי בט"ל הם עשויים להיתקל במחסום שפה, שעלול למנוע מהם את מיצוי זכויותיהם.

בביקורת נמצא כי כמה סניפי בט"ל נותנים שירות לציבור גדול של דוברי ערבית בלא פקידי דוברי ערבית, למשל סניף כפר סבא, הנותן שירות לכ-20,000 תושבי טירה שדוברים ערבית⁸¹. בסניף זה, הנותן שירות ליותר מ-50,000 תושבים, כולם דוברי ערבית, רק אחד מחמשת הפקידים המקבלים

79 ע' וייס-גל וג' גל, "האם עובדים סוציאליים הם סוכנים להגברת מיצוי זכויות חברתיות?", בתוך: ג' גל ומ' איזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (2009), עמ' 297.

80 עולים שעלו לאחר שנת 1989. מדובר באוכלוסיית העולים הגדולה ביותר באוכלוסיות העולים החדשים בישראל.

81 כך גם נמצא בסניף קריית שמונה ובסניף צפת.

קהל דובר ערבית. עוד נמצא בבקורת כי כמה סניפי בט"ל נותנים שירות לציבור גדול של דוברי רוסית בלא פקידיים דוברי רוסית.⁸²

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר פקידיים הדוברים את שפתו של הפונה לקבלת שירות מקשה עליו לקבל מידע ושירות ברמה נאותה ועלול לפגוע ביכולתו למצות את זכויותיו. לפיכך על הנהלת בט"ל לבחון אם יש מקום לשבץ פקידיים הדוברים שפות שאינן עברית בסניפים שבישובים שבהם ריכוז אוכלוסייה הדוברת שפות אלו כדי לאפשר לאוכלוסיית המבוטחים להתגבר על מחסום השפה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין בט"ל כי הוא ישתדל לתת עדיפות לדוברי שפות שונות בגיוס עובדים למרכזי השירות וקבלת הקהל.

פעולות לא מספקות למיצוי זכויות יזום

גוף ציבורי המופקד על מתן זכויות יכול לנקוט שלוש דרכים מרכזיות לשם מיצוי: (א) להגיב על תביעה המוגשת ולטפל בה, כפי שנוהג בט"ל בעניינה של תביעה לקצבת נכות, שכן אין לו מידע על מצבו הרפואי של האזרח, שעליו נסמכת הזכאות לקצבה; (ב) ליזום תביעה באמצעות פנייה יזומה לאזרח לפי נתונים במאגרי המידע שלו, כפי שעושה בט"ל לגבי מי שמגיע לגיל שבו הוא זכאי לקבל קצבת זקנה; (ג) לשלם לאזרח באופן אוטומטי בלי לדרוש הגשת תביעה, כפי שעושה בט"ל בעניינן של קצבאות ילדים על סמך מאגרי המידע שלו.

כאמור, אחד החסמים המרכזיים למיצוי זכויות הוא היעדר מודעות לזכויות. הדבר נכון במיוחד בכל הנוגע לזכויות שמעניק בט"ל שהן מורכבות, מסועפות ודינמיות ביותר.⁸³ כדי להתמודד עם חסם זה על בט"ל ליזום מתן זכויות באופן אוטומטי כשהדבר מתאפשר, או ליידע את האזרחים על זכויותיהם ולהנחות אותם להגיש תביעה מתאימה.

בית הדין הארצי לעבודה עמד בכמה פסקי דין על החשיבות של יידוע המבוטח על האפשרות להגשת תביעה לבט"ל לצורך מיצוי זכויותיו, ובין היתר ציין כי "אכן... חזקה היא שמבוטח יודע את מכלול זכויותיו וחובותיו". אולם בכך לא סגי. עניין לנו בציבור מבוטחים מגוון, אשר נפתלות החוק, התקנות, הכללים, והתיקונים להם חדשות לבקרים - אינו נהיר להם דיו. אי לכך, חזקה על המוסד כי ינחה את המבוטח ויאיר עיניו, ולשיטתי - אף יתווה לפניו את האפשרות השונות למיצוי זכויותיו.⁸⁴

החשיבות של יזום תביעות על ידי בט"ל על סמך מידע הנמצא ברשותו עולה גם מתלונות שהתקבלו באגף לפניות הציבור בארגון. כך למשל באוגוסט 2013 הגישה בת לניצולת שואה לשר הרווחה תלונה שלפיה אמה בת ה-89 לא הגישה בקשה לקבלת קצבת זקנה עקב אי-ידיעה והיעדר התמצאות בנהלים. המתלוננת ציינה כי בט"ל אמנם החל לשלם לאמה קצבת שאירים ביוני 1992, אך הוא לא שילם לה קצבת זקנה מעת הגיעה לגיל הזכאות וגם לא מאז החלה לקבל את קצבת

82 סניף בת ים, סניף קריית גת, סניף מעלות-תרשיחא וסניף שדרות.
83 עא 4223/12 המרכז למימוש זכויות רפואיות בע"מ נ' לשכת עורכי הדין בישראל, מיום 25.6.14, פורסם במאגר ממוחשב, פס' 52 לפסק דינה של השופטת ארבל.
84 עב"ל (ארצי) 1381/01 ויולטה אולחובוק נ' המוסד לביטוח לאומי, מיום 9.2.04, פורסם במאגר ממוחשב, פסק דינה של השופטת (תוארה דאז) ארד.

השאירים, אף שהייתה זכאית לה כבר באותו המועד. לאחר שנודע לבת על הזכות של אמה היא הגישה בשמה תביעה לקצבת זקנה, ובט"ל שילם לאם את הקצבה, אך התשלום למפרע ניתן רק בעבור ארבע השנים שקדמו למועד התביעה.

בביקורת נמצא כי אף על פי שבשנים האחרונות פועל בט"ל בדרכים שונות להגדלת שיעור מיצוי הזכויות, בין היתר באמצעות פנייה יזומה לאזרחים כדי שיגישו תביעות לקבלת קצבאות, הוא אינו משתמש ביעילות במידע הרב והמקיף שבמאגרי המידע שלו. לו עשה זאת, יכול היה להביא לידי הגדלת שיעור מיצוי הזכויות. להלן דוגמאות:

הבטחת הכנסה: לקצבת הבטחת הכנסה זכאים כל אדם ומשפחה שאין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה מספקת למחיה; לקצבה מלאה זכאי מי שאין לו הכנסה מעבודה והוא אינו זכאי לכל תשלום מקצבה אחרת, ולקצבה חלקית (להלן - קצבת השלמת הכנסה) זכאי מי שהכנסתו מעבודה או ממקור אחר, כגון קצבאות קיום אחרות שבט"ל משלם, נמוכה מן ההכנסה הקבועה בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. גמלה זו מיועדת להבטיח הכנסה מזערית שתאפשר קיום, ויש לה מקום מרכזי בהגנה על הזכות לקיום בכבוד. בשנת 2012 שילם בט"ל למבוטחים כ-2.5 מיליארד ש"ח בגמלת הבטחת הכנסה.

בביקורת עלה כי עד כה לא פעל בט"ל ליזום מיצוי זכויות לקבלת קצבת הבטחת הכנסה, אלא רק באוכלוסיות ייחודיות ומצומצמות⁸⁵. אשר לקצבת השלמת הכנסה, רק לקראת אמצע 2014 החל בט"ל לראשונה לאתר זכאים לכאורה לקצבת השלמת הכנסה⁸⁶ באמצעות הצלבת מידע לגבי מקבלי קצבאות נכות כללית ומזונות. לאחר בחינה ראשונית איתר בט"ל במאגרי המידע שברשותו כ-4,000 מקבלי קצבת נכות שניתן כי הם זכאים לקצבת השלמת הכנסה וכ-5,000 נשים שניתן כי הן זכאיות לקצבת השלמת הכנסה נוסף על קצבת המזונות שהן מקבלות. בסך הכול נמצאו בבדיקה כ-9,000 זכאים לקצבת נכות או מזונות שניתן כי לא מיצו את זכותם לקבלת קצבת השלמת הכנסה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 מסר בט"ל כי הוא החל תהליך למיצוי זכויות של נכים ומקבלות קצבת מזונות שניתן שהם זכאים לקצבת השלמת הכנסה, וכי על פי תוצאות התהליך הוא יבחן את האפשרות לבצע תהליך דומה באופן קבוע אחת לשנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על בט"ל לזהות את החסמים למיצוי קצבת הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה, ולבחון דרכים למיצוי יזום של הקצבה, שהיא קצבת קיום מרכזית לאוכלוסיות חלשות ועניות ויש לה מקום מרכזי בהבטחת הזכות החוקתית לקיום בכבוד.

גמלת מילואים: כאמור, לפי נתונים שהעביר בט"ל, בשנים 2008-2012 לא שולמה גמלת מילואים לחיילי המילואים או למעסיקיהם בעבור כמיליון ימי מילואים. נתונים אלה שנויים כאמור במחלוקת מול צה"ל. עוד נמצא כי אף שבט"ל מקבל באופן שוטף קובץ ובו נתונים על משרתי המילואים (קובץ צה"ל), הוא אינו יוזם פנייה למי שזכאים לכאורה לגמלת מילואים ולא מיצו את זכותם או למעסיקיהם.

85 קטינים נטושים, נשים במקלטים לנשים מוכות, מכורים ועולים חדשים במרכזי קליטה.
86 לפני כן הוא פעל רק לאיתור זקנים שאינם מקבלים קצבת זקנה וקצבת השלמת הכנסה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על בט"ל וצה"ל - לאחר שיבחנו את הנתונים במשותף ויבואו לידי הסכמה בדבר היקף אי-המיצוי - לעמוד על הסיבות לאי-מיצוי גמלת המילואים ולבחון דרכים למיצוי הגמלה, בין היתר באמצעות פנייה יזומה למי שטרם מיצו את זכותם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין בט"ל כי ככוונתו לבצע אחת לשנה הצלבת נתונים ולפנות במכתב לזכאים לכאורה לגמלת מילואים אשר לא מיצו את זכותם לקבלת הגמלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין צה"ל כי בעקבות הערות מבקר המדינה נקבע שאחת לשלושה חודשים תפורסם באתר המילואים של צה"ל איגרת המעודדת את מי שטרם הגיש טופס 3010 לעשות זאת. כמו כן הוא ציין כי ככוונתו להוסיף בטופס 3010 הממוכן הערה בדבר תהליך העברת הטופס לבט"ל.

דמי לידה : בשנת 2013 אישר בט"ל כ-157,000 תביעות לדמי לידה ולהפרשי דמי לידה. יולדות שמקבלות מבט"ל את דמי הלידה ואת הפרשי דמי הלידה באופן אוטומטי הן יולדות שלמעסיקן (בדרך כלל מדובר במעסיק גדול) יש הסדר עם בט"ל שלפיו הוא מעביר לבט"ל את התביעה לדמי לידה בעבור עובדותיו (להלן - הסדר להעברת מידע) וכן יולדות עצמאיות ויולדות שילדו לאחר שקיבלו גמלה לשמירת היריון או קצבת אבטלה.

כאמור, בבדיקה שביצע מינהל המחקר בשנת 2013 הוא מצא שכ-5,000 נשים לא מיצו את זכותן לקבלת דמי לידה בשנת 2011, והחוב המוערך של בט"ל לזכאיות דמי לידה בשנה זו הוא כ-35 מיליון ש"ח.

בשנת 2013 רק כ-35% מהתביעות לדמי לידה ולהפרשי דמי לידה אושרו באופן אוטומטי. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, רק לכ-700 מעסיקים מתוך כ-240,000 המעסיקים בישראל (מהם כ-2,500 המעסיקים יותר מ-101 עובדים) היה הסדר להעברת מידע שמאפשר תשלום אוטומטי של דמי לידה והפרשי דמי לידה. היולדות, שלא מקבלות מבט"ל את דמי הלידה ואת הפרשי דמי הלידה באופן אוטומטי, נדרשו לתבוע בעצמן את דמי הלידה ואת הפרשים, ובכך נפתח פתח לאי-מיצוי זכויותיהן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כתב בט"ל כי "לא כל מעסיק מסוגל טכנית וכלכלית להצטרף להסדר זה, בשל עלויות... ובדיקות שיש לבצע על אופן חישוב השכר ונכונות פרטי השכר". עם זאת הוא ציין כי הוא מגדיל כל העת את מספר המעסיקים שבהסדר.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הממצאים בדבר אי-מיצוי הגמלה, תקופת השיהוי שחלה על הגמלה והשיעור המזערי של מעסיקים בהסדר להעברת מידע, ראוי שבט"ל יתווה תכנית שיטתית להרחבת ההסדר, שבכללה פעולות לעידוד מעסיקים להצטרף להסדר.

החזר דמי ביטוח שכירים : כאמור, בשנים 2009-2012 גבה בט"ל גביית יתר של כ-80 מיליון ש"ח מכ-30,000 מבוטחים שכירים (בממוצע שנתי) שעבדו אצל יותר ממעסיק אחד והיו זכאים להפחתה בתשלום דמי הביטוח. מדובר בדרך כלל בשכירים המשתכרים שכר נמוך ומשתייכים לשכבות החלשות⁸⁷, המתקשות במיצוי זכויותיהן, ולכן יש חשיבות יתרה לסיוע של בט"ל לשכירים אלו למצות את מלוא זכויותיהם. לפי נוהלי בט"ל, כדי לקבל את החזר דמי הביטוח נדרשים עובדים אלו לפנות ביזמתם לבט"ל.

87 שכן סך ההכנסות החודשיות שלהם אינו גבוה מ-60% מהשכר הממוצע במשק.

בביקורת עלה כי אף על פי שבט"ל יכול לאתר את השכירים האמורים באמצעות מאגרי המידע שברשותו, הוא אינו מצליח בין הנתונים כדי לאתר את השכירים שלכאורה זכאים להחזר דמי ביטוח ולפנות אליהם בבקשה שיגישו תביעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שבט"ל ימצה את כל הכלים והאמצעים העומדים לרשותו כדי לאתר באופן שוטף את אלו שנגבתה מהם גביית יתר לכאורה ולהשיב להם את הכספים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין בט"ל כי עד סוף חודש מרץ 2015 הוא יבחן את הנתונים בעניין גביית יתר של דמי ביטוח, ישלח הודעה לעובדים השכירים שיימצאו כפוטנציאליים לביצוע תיאום דמי ביטוח ויפנה אותם לביצוע תיאום. על פי תוצאות פעילות זו, בט"ל ישקול אם לבצעה באופן שוטף.

החזר דמי ביטוח למקבלי קצבת זקנה: כאמור, בכל אחת מהשנים 2009-2012 כ-13,000 שכירים בממוצע שקיבלו קצבת זקנה לא מיצו את זכותם לפטור מתשלום דמי ביטוח. על אף הפטור, בשנים אלה גבה בט"ל משכירים אלו דמי ביטוח בשווי של כ-84.6 מיליון ש"ח⁸⁸.

בביקורת עלה כי אף על פי שבט"ל יכול היה לאתר את מקבלי קצבת הזקנה שמנוכחים להם דמי ביטוח בניגוד לחוק באמצעות הצלבת נתונים שבמאגרי המידע שלו, ולהודיע להם על זכאותם לפטור, הוא לא עשה כן.

לפי שיטת העבודה הנהוגה כיום, כשעובד המקבל קצבת זקנה או מעסיקו מזהים כי נגבו מן העובד דמי ביטוח, שלא היו אמורים להיגבות, המעסיק מדווח לבט"ל על שינוי המעמד של העובד ל"מקבל קצבת זקנה". לאחר קבלת הדיווח לבט"ל מזכה את המעסיק, ועל המעסיק להחזיר לעובד את דמי הביטוח ששולמו.

נמצא כי בשיטת העבודה הנהוגה כיום אין לבט"ל אפשרות לוודא שהעובד קיבל את החזר דמי הביטוח שהועבר למעסיק.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבט"ל יבצע פעולה יזומה לאיתור מי שנגבים ממנו דמי ביטוח בניגוד לחוק, בין שהוא מקבל קצבת זקנה ובין שהוא מקבל קצבאות אחרות כגון נכות⁸⁹, ולהשבת דמי הביטוח העודפים שנגבו. נוסף על כך, על בט"ל לבחון דרכים שיאפשרו לו לוודא כי העובד קיבל את הכספים שהוחזרו למעסיקו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין בט"ל כי עד סוף חודש מרץ 2015 יפעל בט"ל לאתר את מקבלי קצבת הזקנה שזכאים לכאורה להחזר גביית יתר של דמי ביטוח ויפנה אליהם במכתב. למכתב יצורף אישור על זכאות לקצבת זקנה ותיתן בו הנחיה להציג למעסיק את האישור כדי שיפסיק לגבות דמי ביטוח ויחזיר את דמי הביטוח שגבה.

קצבת ילדים: ככלל, מבוטח תושב ישראל זכאי לקצבת ילדים בעד כל אחד מילדיו שנמצא בישראל עד הגיעו לגיל 18. בט"ל משלם את קצבת הילדים באופן אוטומטי לחשבון הבנק של אם

88 יצוין כי אומדן זה אינו כולל כספים שבט"ל השיב עבור שנים אלה למעסיקים ששילמו בעבור שכירים שקיבלו קצבאות זקנה על מנת שאלו ישיבו בהתאם לעובד את הכספים שחייבים לו. עוד יצוין כי לאחר יולי 2012 השיב בט"ל למעסיקים כאמור עבור שנים אלה כ-8.6 מיליון ש"ח.

89 מקבלי קצבת נכות פטורים מתשלום דמי ביטוח לאומי וחייבים לשלם דמי ביטוח בריאות.

הילד לאחר שהוא מקבל מבית החולים את המידע על הלידה ואת פרטי חשבון הבנק. ילד ששולמה בעבורו קצבת ילדים אשר שוהה בחו"ל יותר משלושה חודשים, תישלל הקצבה מהוריו ובט"ל יפסיק לשלמה. הורים שחוזרים לארץ עם ילדיהם לאחר שהות של יותר משלושה חודשים בחו"ל זכאים לקבל את הקצבה בעבור ילדיהם ממועד החזרה ארצה.

בביקורת עלה כי אף על פי שלבט"ל יש נתונים המאפשרים לו לכאורה לשלם למשפחות החוזרות את קצבות הילדים באופן אוטומטי, בט"ל דורש מן המשפחות הללו להגיש תביעה לקצבה עם חזרתן ארצה. תקופת השיהוי לעניין זה היא 12 חודשים. נמצא כי בשנת 2012 הוגשו 449 תביעות לחידוש קצבת ילדים לאחר יותר משנה ממועד החזרה ארצה, ולכן המשפחות שהגישו את התביעות הללו לא קיבלו את מלוא הסכום שהיו זכאיות לו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 מסר בט"ל כי בכוונתו לפעול לחידוש אוטומטי של קצבת הילדים לחוזרים מחו"ל במקרים המאפשרים זאת.

אי-מיצוי זכויות עקב שירות לקוי

בט"ל מעמיד לרשות הציבור שלושה ערוצי שירות מרכזיים: 52 סניפים (23 סניפים ראשיים ו-29 סניפי משנה), שבשנת 2013 קיבלו כ-3.8 מיליון פניות⁹⁰; מוקד טלפוני, שבשנת 2013 קיבל כ-4.8 מיליון פניות; אתר אינטרנט, שבשנת 2013 נרשמו בו כ-7.8 מיליון כניסות של משתמשים. לאיכות השירות בנקודות המפגש האלה של הזכאי עם בט"ל, ובכלל זה המידע הנמסר למבוטח על זכויותיו, השפעה מהותית על שיעור מיצוי הזכויות.

מודל השירות בסניפי בט"ל

אופן מתן השירות בסניף (להלן - מודל השירות)⁹¹ משפיע השפעה מכרעת על איכות השירות הניתן בו, ומכאן שיש לו השפעה גם על שיעור מיצוי הזכויות של קהל הפונים לסניף. מדובר במקום החיכוך שבין הממסד ובין האזרח, המצפה לקבל מענה על פנייתו. ככל שיצומצם החיכוך, יעלה שיעור מיצוי הזכויות, ולא זו בלבד אלא ששביעות הרצון תגדל והנטל הביורוקרטי יצטמצם.

נמצא כי משנת 2005 פעל בט"ל לגיבוש מודל שירות מוסכם ואחיד לפעולת הסניפים לשם שיפור השירות לאזרח, וכי הוא בחן זאת במרוצת השנים באמצעות כמה צוותים. אולם במועד סיום הביקורת עדיין הייתה שונות רבה בין הסניפים בכל הנוגע למודל השירות שעל פיו הם פועלים.

מדוח פנימי של בט"ל שהוגש ביוני 2012 עולה כי המודל הקיים היום אינו נותן מענה ראוי המאפשר את מיצוי זכויות של הפונים לקבלת שירות בסניפים: לא נעשה תהליך מובנה, מקצועי יעיל לביורור מעמיק של זכויות המבוטח; לסניפים יכולת חלקית לשלוט בקהל הפונים ולמיין

90 כמו כן נרשמו כ-2 מיליון פניות בעמדות השירות העצמי בסניפי בט"ל.
91 מודל השירות קובע את מסלול הטיפול במבוטח בסניף לפי סוג פנייתו - באילו עמדות בסניף יינתן לו שירות ואילו סוגי שירות יינתנו בכל אחת מהעמדות.

ולנתב אותו כראוי כדי לבצע תהליכים מובנים למיצוי זכויות בשפה המובנת למבוטחים; הציבור מתקשה להגיע לאנשי המקצוע ולמומחים לקבלת תשובות מוסמכות והסברים מספקים; הקשר בין העובדים הבודקים את התביעות לעובדי הדלפק, הנותנים את השירות לציבור, לקוי. ברוח הפנימי האמור צוין כי ברוב הסניפים מופעלות עמדות שירות ייעודיות⁹² ועמדות שירות אוניברסליות⁹³. אשר לעמדות הייעודיות עלה כי העובדים בהן אינם מומחים בבחינת הזכאות של הפונה לזכויות נוספות. אשר לעמדות האוניברסליות עלה שאין הגדרה ברורה ואחידה לסל השירותים הניתנים לציבור בהן, ואין מענה לציבור הפונים הזקוקים ליעוץ מקצועי בתהליך שיטתי ומובנה של מיצוי זכויותיהם על פי סיבת פנייתם (מחלה, תאונה, פטירה, הפסקת עבודה, גיל וכדומה). כל האמור יוצר תסכול רב בקרב האזרחים הפוקדים את הסניפים, ומקצת האזרחים פונים לערוצי מיצוי זכויות פרטיים.

בעקבות המלצות הצוותים, בדצמבר 2012 החליט בט"ל, ליישם מודל חדש - "מודל דלפק קדמי משופר" - המיועד להגדיל את שיעור מיצוי הזכויות של הפונים. לפי מודל זה, רוב הקהל שיגיע לסניף יופנה בעמדת ניתוב לעמדה אוניברסלית, ומי שיגיש תביעה חדשה לקצבת נכות כללית או לקצבת הבטחת הכנסה יופנה לעמדות ייעודיות למיצוי זכויות. בט"ל קבע כי המודל האמור יוטמע בכל סניפי בט"ל בשנת 2013.

בביקורת נמצא כי עד סוף שנת 2013 יישם בט"ל את "מודל דלפק קדמי משופר" ב-11 מתוך 23 סניפים ראשיים בלבד. עוד נמצא כי כמה מהסניפים שהחלו ליישם את המודל האמור חדלו מכך בשנת 2014.

באוקטובר 2013 התקשר בט"ל עם חברה פרטית לשם גיבוש תפיסת השירות והטמעתה בבט"ל⁹⁴. ההתקשרות עם החברה הפרטית אמורה להסתיים בשנת 2016.

מן האמור לעיל עולה כי אף על פי שבעשור האחרון השקיע בט"ל משאבים רבים בניסיון לשפר את מודל השירות בסניפים ובחן באמצעות כמה צוותים ויועצים חיצוניים מהו מודל השירות המיטבי לסניפים, עד ספטמבר 2014 הוא לא עמד ביעדו - הטמעת מודל שירות מוסכם ואחיד שיאפשר טיפול מיטבי בפונים, בין השאר לשם מיצוי זכויותיהם. בפועל כיום לא ניתן לכלל האזרחים הפוקדים את הסניפים מענה ראוי לשם מיצוי זכויותיהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין בט"ל כי העיכוב ביישום "מודל דלפק קדמי משופר" חל עקב עיצומים של עובדי בט"ל. עוד ציין בט"ל כי בעבודה עם החברה הפרטית נבחן המודל מחדש, הוסכם על יישומו בסניפים, ונעשית פעילות לקידום הטמעתו. לדבריו, עד סוף שנת 2015 לפחות 80% מסניפי בט"ל יפעלו לפי מודל זה, והשאר יפעלו על פיו בשנת 2016.

המוקד הטלפוני של בט"ל

1. המוקד הטלפוני הוא מקום חיכוך נוסף בין בט"ל ובין האזרח. גם במקום חיכוך זה יש חשיבות למידת שביעות הרצון של האזרח מהשירות שמעניק לו הממסד, והמידע הניתן בו יכול להגדיל

92 עמדה ייעודית - עמדת שירות שבה ניתן שירות בתחום קצבאות מסוים, למשל נכות.
 93 עמדה אוניברסלית - עמדת שירות שבה ניתן השירות בעניינין של מרבית הקצבאות.
 94 זו לא הייתה ההתקשרות הראשונה עם גוף פרטי למטרה זו: במאי 2005 מונה צוות לבחינת תפיסת השירות ומערך הסניפים, סניפי המשנה והאשנבים, ואחד מחבריו היה יועץ פרטי; במרץ 2009 הגישה חברה פרטית לבט"ל מסמך ובו פירוט של מודל השירות שהציע הצוות ואופן הטמעתו בבט"ל.

את שיעור מיצוי הזכויות. המוקד אמור לתת מענה למי שמעדיף לפנות לבט"ל באמצעות הטלפון. הוא מורכב ממוקד הפועל בצפת⁹⁵ ומשני מוקדי תמיכה הפועלים ברחובות ובדימונה ומאוישים בידי עובדי בט"ל. לפי המכרז להפעלת המוקד, פניות טכניות⁹⁶ מטופלות במוקד בצפת ופניות מורכבות יותר מטופלות במוקדי התמיכה. על פי נתוני בט"ל, כ-35,000 מהשיחות למוקד בצפת מועברות בכל חודש לטיפול מוקדי התמיכה. לגבי רובן נעשה בירור מקצועי במוקד התמיכה, ובסיומו מוסר המוקדן בצפת לפונה את התשובה. חלק מהבירורים המקצועיים נדרש מוקד התמיכה לבצע מול סניף בט"ל, בדרך כלל באמצעות הטלפון, והדבר מאריך ומסרבל את הטיפול בפניות.

בביקורת נמצא כי משנת 2009 ועד שנת 2014 גדל מספר הפניות שהעביר המוקד בצפת לבירור מקצועי במוקדי התמיכה בכ-11%, ומספר הפניות שבירורו מוקדי התמיכה מול סניפי בט"ל גדל בכ-39%. אולם למרות התרחבות הפעילות לכאורה של מוקדי התמיכה, תקני כוח האדם למוקדים אלו גדלו ב-6% בלבד.

יצוין כי בפברואר 2014 כתבה מנהלת האגף לשירות לקוחות בבט"ל במכתב למינהל משאבי אנוש בארגון כי יש צורך להגדיל ב-30% את תקני כוח האדם למוקדי התמיכה, וכי לאי-הגדלתם של תקני כוח האדם למוקדי התמיכה "יש... השפעה קריטית... על היכולת לספק שירות מקצועי מלא למבוטחים".

2. המוקד הטלפוני יכול לסייע לבט"ל להגדיל את שיעור מיצוי הזכויות, שכן נציגי השירות במוקד בצפת אמורים להשיב על שאלות של מבוטחים בדבר תנאי זכאות מינימליים לקבלת זכויות, ועובדי בט"ל במוקדי התמיכה אמורים לענות על שאלות מהותיות ומורכבות.

בביקורת עלה כי אף שהמוקדים הטלפוניים משמשים ערוץ שירות מרכזי לפונים רבים, הנהלת בט"ל לא בחנה את שילובם בפעולות להגדלת שיעור מיצוי הזכויות של המבוטחים. בחינה משולבת של מודל שירות טלפוני ומודל שירות בסניף הייתה יכולה לייעל את השירות לאזרח, בין היתר לשם מיצוי זכויותיו, ובכלל זה להפחית מהעומס בסניפים ובכך לאפשר לפקידים בהם להתמקצע ולתת שירות בעניינים מורכבים שאי-אפשר לטפל בהם כראוי במוקד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת בט"ל להביא בחשבון שהמידע שנותן המוקד הטלפוני יכול להגדיל את שיעור מיצוי הזכויות בקרב זכאים, ולכן יש לשקול דרכים שיחזקו את יכולתו להנגיש לפונים מידע על זכויותיהם. כך יובטח שירות יעיל ומקצועי הן בטלפון והן בסניפים.

בט"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי המוקד הטלפוני לא נועד ביסודו למיצוי זכויות יזום, וכי 80%-90% מהפונים מקבלים מענה מספק בשיחה אחת. עם זאת הוא ציין כי הוא שוקל "להכניס אלמנטים של מיצוי זכויות באמצעות המוקדים הטלפונים".

95 המוקד בצפת פועל באמצעות חברה פרטית, ומנותבות אליו כל הפניות הטלפוניות מהציבור לבט"ל.
96 פניות לקבלת מידע כללי על אופן הגשת טפסים ומסמכים שיש לצרף לבקשות, בירורים על קבלת מכתבים שנשלחו לבט"ל, בירורים כלליים בנושאי זכאות וכיו"ב.

כלים ממוחשבים לסיוע במיצוי זכויות

מרבית הזכויות שמעניק בט"ל מעוגנות בחוק בט"ל, שהוא חוק מורכב, סבוך ודינמי⁹⁷. כדי שפקיד המקבל קהל בסניף בט"ל יוכל למלא את תפקידו ביעילות ובמקצועיות, בין היתר לשם מיצוי זכויות הפונים, הוא נדרש לידע מקצועי רב לגבי מגוון הגמלאות שנותן בט"ל, ובייחוד הגמלאות הניתנות מתוקף החוק. על כן נחוצים לפקיד כלים ממוחשבים, שבין השאר יקלו עליו באיתור הזכות של הפונה.

בביקורת עלה כי לפקידי השירות בסניפים ובמוקד הטלפוני אין כלים ממוחשבים כגון מחשבונים ושאלונים מובנים, החיוניים להגדלת שיעור מיצוי הזכויות של הפונים, וכי כלי העזר העומדים לרשותם אינם נותנים מידע מספק לשם מיצוי הזכויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשיבות הידע המקצועי והמדויק ומורכבותו מחייבת את בט"ל לספק לפקידי השירות, כלים מקצועיים שיאפשרו להם לתת לפונים לבט"ל מענה מלא, לרבות בעניין מיצוי זכויותיהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין בט"ל כי הוא מתכנן לבנות כלים ממוחשבים למיצוי זכויות שימשו את נותני השירות. לדבריו, עם הקשת מספר הזהות של המבוטח המערכת נתת את הפרופיל שלו (על סמך נתוני מין, גיל, מצב משפחתי, עיסוק או קצבאות שהוא מקבל), והוא יישאל שאלות מוגדרות הנחוצות למיצוי זכויותיו.

ליקויים בהעברת מידע בין בט"ל ובין גופים ציבוריים אחרים

כאמור, אחד החסמים למיצוי זכויות הוא הנטל הביורוקרטי הכרוך בהליך למיצוי הזכויות. מבקר המדינה עסק בסוגיה זו בדוח שנתי 62⁹⁸ (להלן - דוח 62) וקבע כי על הגופים הציבוריים לפעול לצמצום הנטל הביורוקרטי הנובע מדרישות לקבלת מידע המצוי ממילא במאגרי המידע שבידי גופים ציבוריים אחרים. נוסף על צמצום הנטל הביורוקרטי, העברה ישירה של מידע בין הגופים הציבוריים מאפשרת לקבל מידע מהימן ומעודכן ובכך מסייעת לאתר זכאים לכאורה שטרם מיצו את זכויותיהם. בדוח 62 המליץ מבקר המדינה לנקוט פתרון ממוחשב לבעיה⁹⁹, תוך שמירה קפדנית על הזכות החוקתית לפרטיות ובהתחשב במגבלות הקבועות בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-

97 ראו עא 4223/12 המרכז למימוש זכויות רפואיות בע"מ נ' לשכת עורכי הדין בישראל מיום 25.6.14, פורסם במאגר ממוחשב, פס' 52 לפסק דינה של השופטת ארבל.

98 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "הטיפול בצמצום הנטל הביורוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 3-39.

99 למשל באמצעות חיבור זהיר ומבוקר של מאגרי מידע של גופים ציבוריים מסוימים לנתונים עדכניים הנדרשים לפעילותם או באמצעות בניית מאגר מידע ממשלתי מרכזי שיכיל את כל המידע הקיים בגופים הציבוריים וכל גוף ציבורי יוכל להפיק ממנו את המידע הדרוש לו לטיפול בבקשות.

1981¹⁰⁰ (להלן - חוק הפרטיות), הקובע, בין היתר, כי "מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם... האדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה"¹⁰¹.

באוקטובר 2012 החליטה הממשלה, ביזמת בט"ל, כי שר הרווחה ינקוט פעולות כדי להסדיר העברת מידע מבט"ל אל גופים ציבוריים לשם הקלת הנטל הביורוקרטי המוטל על האזרח בדרך למימוש זכויותיו. עוד החליטה הממשלה כי שר הרווחה יקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל בט"ל, שיורכב מנציגי משרד האוצר, משרד המשפטים ומשרדים נוספים הנוגעים בדבר (להלן - הצוות הבין-משרדי), והוא ימליץ לשר על פרטיו של ההסדר לגבי כל הטבה והטבה וכל קבוצת זכאים ויקבע על אילו גופים ציבוריים תחול ההמלצה.

בטיטוט הדוח של הצוות הבין-משרדי מיוני 2013 נכתב כי מדי שנה בשנה מנפיק בט"ל כ-4 מיליון אישורים¹⁰², המיועדים לכ-900,000 מבוטחים, מספר האישורים שמנפיק בט"ל למקבלי הבטחת הכנסה ונכות גדול פי חמישה ממספרם של מקבלי הקצבאות הללו, וכי "המשמעות היא כי חוסר היעילות בתפקוד בין משרדי הממשלה השונים, משפיעה בראש ובראשונה דווקא על האוכלוסיות הנזקקות ביותר לשירות הממשלתי".

1. הממשלה קבעה בהחלטה כי הצוות הבין-משרדי יסיים את עבודתו לא יאוחר מ-1.4.13. הצוות הבין-משרדי החל לעבוד בדצמבר 2012 והגיש את המלצותיו הסופיות בדצמבר 2014 - כשנה ושמונה חודשים לאחר המועד הנדרש.
2. אחת הזכויות המשמעותיות לשכבות החלשות היא סיוע בשכר דירה שמעניק משרד הבינוי לחסרי דירה שעומדים באמות המידה שקבע לזכאות, בהם מקבלי קצבת הבטחת הכנסה ומקבלי קצבת נכות¹⁰³. לפי נתונים שהעביר מינהל המחקר למשרד מבקר המדינה, כ-16,000 מקבלי קצבת הבטחת הכנסה וכ-34,000 מקבלי קצבת נכות אינם בעלי דירה, אינם גרים בדירה ציבורי ואינם מקבלים סיוע בשכר דירה. מדובר בקבוצת אוכלוסייה שקרוב לוודאי אינה ממצה את זכותה לסיוע בשכר דירה.

בביקורת עלה כי אין בידי משרד הבינוי נתונים על אודות קבוצת אוכלוסייה זו, ולכן הוא אינו יכול לפנות לאנשיה כדי לנסות להביא לידי מיצוי זכויותיהם. בפועל משרד הבינוי מגיב על פניות המגיעות אליו, אך אינו יוזם פניות למי שעשוי להיות זכאי¹⁰⁴ משום שאין בידי הנתונים הנדרשים. מכאן שלא מתקיים בעניין זה תהליך של מיצוי זכויות, אף שיש בידי בט"ל נתונים שמאפשרים את איתורם של מי שאינם ממצים את הזכות לסיוע בשכר דירה¹⁰⁵.

- 100 ובהלכה הפסוקה בבג"ץ 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים ואח', פ"ד נח(4) 842 (2004).
- 101 ברוח צוין כי כל עוד לא הוסדר פתרון ממוחשב כאמור נדרש שהגופים הציבוריים שהמידע נחוץ להם יפעלו על פי חוק הפרטיות ויאפשרו לפונים אליהם להסמיך אותם באמצעות ייפוי כוח לפנות בשם לגוף ציבורי אחר כדי לקבל ממנו את המידע, ובלבד שהסכמת הפונה תהיה כהגדרתה בחוק הפרטיות, המידע יהיה מידע ממוקד הנדרש לפעולה בעניינו של המבקש, ויינקטו כל הפעולות הנדרשות לשם אבטחת המידע. בכך יימנע הצורך של מבקש השירות לעשות פעולה זאת בעצמו ולבזבז את זמנו.
- 102 מי שמבקש לממש זכות כלשהי נדרש לעתים על ידי הגוף האחראי למימושה להמציא מידע בעניינו הנמצא בידי בט"ל (למשל, בדבר זכאותו לקצבה) כתנאי למימוש הזכות. את המידע מפרט בט"ל באישורים אלה.
- 103 על פי כללים שמפרסם משרד הבינוי, שכן זכות זו אינה ניתנת באופן אוטומטי.
- 104 שיטת העבודה של משרד הבינוי היא להגיב לפניות של זכאים ולברוק מול בט"ל באמצעות השוואת נתונים שבקבצים לאילו קצבאות הם זכאים.
- 105 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "סיוע בדירור לזכאים", עמ' 431-472.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבחון דרכים לשיתוף משרד הבינוי במידע שכרשות בט"ל, במגבלות הקבועות בחוק הפרטיות, כדי להגדיל את שיעור מיצוי הזכות לסיוע בשכר דירה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציין משרד הבינוי כי הוא "החל במגעים עם בכירי המוסד לביטוח לאומי כדי לקדם שיתוף פעולה ב'דחיפת' מידע בנושא זכויות שבתחום הדיור לנתמכי הביטוח הלאומי ונקבע דיון אופרטיבי בנושא". עוד יצוין בעניין זה כי בדוח הסופי שהוציא הצוות הבין-משרדי, בדצמבר 2014, לאחר סיום הביקורת, הוא המליץ כי משרד הבינוי יקים צוות ייעודי להגברת תהליכי מיצוי הזכות לסיוע בדיור בקרב אוכלוסיות המקבלות קצבאות מבט"ל.

3. הצוות הבין-משרדי עסק בעיקר במישק (interface) בין בט"ל לרשויות המקומיות¹⁰⁶ לגבי ההנחות בארנונה, מתוך כוונה לצמצם בדרך זו את מספר האישורים שמנפיק בט"ל לפונים אליו בשל דרישה של רשות מקומית. אחת לרבעון מעביר בט"ל לחברות המחשבים של הרשויות המקומיות קבצים ובהם רשימות הזכאים הפוטנציאליים להנחות בארנונה. מדוח הצוות עולה כי רשויות מקומיות רבות שמקבלות את קובצי המידע מבט"ל אינן משלבות ביעילות את המידע הזה במערכות המחשבים שלהן, והדבר מקשה עליהן לאתר את הזכאים. עוד עולה מהדוח כי אף על פי שהרשויות מקבלות את המידע מבט"ל ארבע פעמים בשנה, כמה מהן מצליחות את המידע של בט"ל עם קובץ משלמי הארנונה ברשות המקומית רק פעם בשנה, וכך המידע שיש להן על הזכאים לכאורה, אינו מעודכן.

מתן הנחות באופן אוטומטי¹⁰⁷ מאפשר להגדיל את שיעור מיצוי הזכויות לקבלת הטבה מסוימת. כך למשל על פי תקנה 4 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות הנחה בארנונה), מי שזכאי להנחות לפי תקנות 2(א)(1), 2(א)(2) ו-2(א)(7) לתקנות האמורות - אזרח ותיק המקבל קצבת זקנה, שאירים, תלויים או נכות מעבודה¹⁰⁸, נכה בעל דרגת אי-השתכרות של 75% ומעלה ומקבל גמלת סיעוד (בהתאמה) - אינו חייב להגיש לרשות המקומית בקשה לקבלת ההנחה.

בביקורת נמצא כי אף שבפועל מעביר בט"ל לרשויות המקומיות כמה פעמים בשנה קובצי מחשב ובהם מידע על התושבים הזכאים להנחות לפי התקנות האמורות, כמה מן הרשויות המקומיות, בהן עיריית הרצליה, עיריית חולון, עיריית עכו ועיריית באר שבע¹⁰⁹, אינן נותנות לזכאים את ההנחה הנדרשת באופן אוטומטי, והן דורשות מהתושב להגיש בעצמו בקשה להנחה בארנונה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ציינה עיריית עכו כי משנת 2015 היא תיתן את ההנחה האמורה לזכאים באופן אוטומטי, והם לא יידרשו להגיש בקשה לשם כך.

- 106 זאת על סמך תוצאות סקר שביצע בט"ל בקרב מבוטחים שהנפיקו אצלו אישורים. ועולה ממנו כי 73% ממי שנדרשו על ידי רשויות שונות להנפיק אישורים לשם קבלת זכויות הופנו על ידי הרשות המקומית.
- 107 יובהר כי אין הדבר מונע תהליכי בקרה על הנתונים שהרשות המקומית מקבלת מבט"ל כל עוד היא אינה דורשת ממבקש ההנחה את המידע.
- 108 לפי סעיף 2(א)(1)(ב), זכאי האזרח הוותיק שמקבל בנוסף גמלת הבטחת הכנסה לשיעור הנחה גבוה יותר מהנ"ל.
- 109 לגבי מי שזכאי להנחות לפי תקנה 2(א)(2) - נכה בעל דרגת אי-השתכרות של 75% ומעלה שאינו מקבל קצבת זקנה.

עיריית חולון ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי בכוונתה לפנות במכתב לכל מי שזכאי להנחה, על פי הקבצים שמעביר לה בט"ל, ואינו מקבל אותה, ובו היא תידע בדבר הזכאות ותזמין את הזכאים לפנות אליה ולהגיש את המסמכים הנחוצים כדי שיבדקו את זכאותם וימצו את זכויותיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חולון כי יידוע הזכאים להנחה בארנונה בדבר זכאותם לא יפחית את הנטל הביורוקרטי שיוטל על הזכאים, שכן הם עדיין יידרשו להגיש לעירייה מסמכים כדי לקבל את ההנחה.

4. מהביקורת עולה כי הצוות הבין-משרדי לא הצליח לבוא לידי הסכמה עם מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי), שמייצג את הרשויות המקומיות. המחלוקת נסבה בעיקר על דרכי העברת הקבצים, סוגיות של הגנת הפרטיות והשאלה אם ההנחה תינתן באופן אוטומטי או שמתן ההטבה יותנה בעמידה במבחני משנה.

ביוני 2014 התקיים דיון לגבי ההסדר המוצע להעברת המידע לרשויות המקומיות בהשתתפות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), מנכ"ל בט"ל ומנכ"ל משרד הפנים. מהדיון עלה כי משרד המשפטים ביקש להתנות את העברת המידע בכך שהרשות המקומית תיתן הנחה באופן אוטומטי על בסיס המידע שמעביר בט"ל ולא תדרוש מן הפרט להגיש בקשה או להוכיח עמידה בתנאים נוספים¹¹⁰.

בהתאם לדיון מיוני 2014, המליץ הצוות הבין-משרדי בדוח הסופי בדצמבר 2014, כי בט"ל יעביר לרשויות המקומיות מידע שעל בסיסו יינתנו לזכאים הנחות באופן אוטומטי - ללא צורך להגיש בקשה או אסמכתאות נוספות כלשהן - שכן מדובר בהנחות שלפי הדין אפשר לתת ללא הגשת בקשה, וגם לא נקבעו לגביהן תנאים נוספים. עוד המליץ הצוות שמנכ"ל משרד הפנים יוציא חוזר מנכ"ל אשר יעגן את חובתה של כל רשות מקומית לקבל את המידע האמור 3-4 פעמים בשנה, להטמיע אותו במערכות המחשב שלה בתוך חודש ממועד קבלת הנתונים, וליתן על בסיסו את ההנחה האוטומטית.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 ומינואר 2015 ציין מרכז השלטון המקומי כי ההנחות הניתנות מכוח תקנות הנחה בארנונה הן הנחות רשות, שהענקתן נתונה לשיקול הדעת של הרשות המקומית, ולא הנחות שהרשות המקומית מחויבת לתת וכי לדעתו אין להתערב בשיקול דעתן של הרשויות המקומיות בשאלה אם לקבל מידע מבט"ל ואם לתת את ההנחות האמורות באופן אוטומטי. הוא הוסיף כי לרשויות המקומיות סמכות שבדין לקבל מבט"ל נתונים הנוגעים לתושביהן בהתאם לסעיף 23 בחוק הפרטיות, ולא ברור לו מקור הסמכות החוקית של התניית קבלת המידע מבט"ל בהתחייבות הרשות המקומית לתת הנחה בארנונה באופן אוטומטי. הוא אף סבור כי קביעת ההתניה האמורה היא משום חריגה מסמכותו של גוף ציבורי המעביר מידע לגוף ציבורי אחר מכוח הסעיף האמור בחוק הפרטיות.

מרכז השלטון המקומי הוסיף כי הניסיון לקבוע נוהל עבודה לרשויות המקומיות שיעוגן בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, ולפיו יידרשו הרשויות לקלוט במערכות המחשב שלהן את נתוני בט"ל ארבע פעמים בשנה, הוא "התערבות בוטה בפררוגטיבה של הרשויות המקומיות לקבוע לעצמן אם בכלל וכמה פעמים בשנה יבוצע המישק עם נתוני בט"ל. לדבריו, קליטת הנתונים גם

110 רק לגבי אוכלוסיית הזקנים משרד המשפטים אינו מביע התנגדות להעברת מידע משום שהיא כרוכה בפגיעה קלה בלבד בפרטיותם, שכן המידע מלמד על גיל, אשר ידוע ממילא לרשות המקומית, ועל היעדרה של הכנסה גבוהה מעבודה.

תטיל על הרשויות המקומיות עלויות נוספות עקב בדיקות הנאותות הידניות רבות שיש לבצע במהלך קליטת הנתונים. עוד ציין מרכז השלטון המקומי כי ההתניה האמורה לא תקדם את מיצוי הזכויות החברתיות ועלולה לגרום לרשויות המקומיות להימנע מלבקש את המידע מבט"ל.

משרד הפנים ציין בתשובתו מנובמבר 2014 כי הוא פועל בנושא זה בשיתוף עם מנכ"ל בט"ל ומשרד המשפטים, וכי הנושא מורכב ומשליך על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות. עוד ציין כי הוא "מצוי בהליכי התדיינות" בנושא עם מרכז השלטון המקומי.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי בט"ל מחזיק במידע פרטי בעל רגישות גבוהה, ולנוכח רגישות המידע ומעמדה החוקתי של הזכות לפרטיות, העברת המידע מוצדקת רק לתכלית ראויה ובכפוף למבחני המידתיות. לדבריו, העברת המידע לרשויות המקומיות לצורך מיצוי זכויות מעוררת סיכונים לזליגת המידע ולשימושים שאינם מורשים במידע. בבחינת המידתיות של העברה זו של מידע לצורך מיצוי זכויות, יש לתת את הדעת, בין היתר, על האפקטיביות של העברת המידע להשגת התכלית ועל יכולתה של הרשות המקומית להגן על המידע. על כן הפגיעה בפרטיות היא מידתית אם היא אכן מביאה לידי מיצוי הזכויות, דהיינו לקבלת ההטבה ללא תנאי. לפיכך קבע משרד המשפטים כי יש מקום להעברת מידע ממוחשב על אודות מקבלי הגמלאות לרשויות המקומיות רק אם הרשויות ייתנו לזכאי, על יסוד המידע האמור, הנחה בארנונה באופן אוטומטי, שהרי כאמור מדובר בהנחות שלפי הדין אפשר לתת ללא הגשת בקשה, ולא נקבעו לגביהן תנאים נוספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח המלצות הצוות הבין-משרדי ולנוכח גודלה ומאפייניה של האוכלוסייה הזכאית להטבות לפי תקנות הנחה בארנונה, על משרד הפנים, משרד המשפטים, בט"ל והרשויות המקומיות להשלים בהקדם את הסדרת הנושא כדי להביא לידי הענקה אוטומטית ככל האפשר של הנחות בארנונה לזכאים. במקרים שבהם אי-אפשר לתת את ההנחה באופן אוטומטי ונדרשים מבחני משנה עליהם למצוא את הדרך להפחית ככל האפשר את הנטל הביורוקרטי המוטל על הזכאים בכפוף להוראות הדין.

היעדר יעילות בפעולות המדינה להגשת מידע על זכויות

כאמור, אחד החסמים העיקריים למיצוי זכויות הוא מחסור במידע על הזכויות, בין היתר בשל הנגשה לא מספקת של מידע עליהן. כאשר אדם אינו יודע כי הוא זכאי לזכות מסוימת, הוא ממילא אינו פועל למיצויה. יש מקום להניח כי הנגשת מידע לציבור בדבר זכויותיו תאפשר עלייה בשיעור מיצוין של הזכויות. זאת ועוד, ממחקרים עולה הסכמה כי במקרים רבים "השבילים המובילים להגשמת הזכויות והשגת הצדק, אינם פתוחים ונגישים לכל חברי החברה באופן צודק ושווה. פעמים רבות הם אף סגורים ונמצאים מחוץ להישג היד של חלק מחברי הקבוצות, הזקוקים להם במיוחד: עניים, עולים חדשים, מיעוטים אתניים ולאומיים וחברי קבוצות אחרות, מודרות ומוחלשות... חוסר נגישות מביא להבדלים ולפערים שיטתיים, שאינם צודקים או מוצדקים, שאינם הכרחיים ושניתן להימנע מהם"¹¹¹.

111 ג' גל ומ' אייזנשטדט, "מבוא: נגישות לצדק חברתי בישראל", בתוך: ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (2009), עמ' 14.

לנוכח השינויים הטכנולוגיים הרבים שחלו בשנים האחרונות, האינטרנט הפך לכלי מרכזי להנגשת מידע על זכויות. בארצות הברית ובבריטניה למשל נהוג להנגיש את המידע באמצעות אתרי אינטרנט ממשלתיים ייעודיים¹¹², ולהציע בהם שימוש בטכנולוגיות מתקדמות כגון מחשבוני זכויות ומדמים (סימולטורים) לפי אירועי חיים שונים. דרך מרכזית נוספת להנגיש לאוכלוסייה מידע על זכויות היא באמצעות עובדים סוציאליים (עו"סים) במחלקות הרווחה ובמערכת הבריאות (בבתי החולים ובקופות החולים). העו"סים, הפועלים במקומות שהזכאים נוהגים לפקוד, אמורים לתווך בין הגורם שאחראי למתן הזכות ובין הזכאי לה.

בביקורת עלה כי הנגשת המידע באמצעות עו"סים במחלקות הרווחה ובמערכת הבריאות אינה מספקת את צורכיהן של האוכלוסיות שאמורות לקבל מהם את המידע. עוד עלה כי אין אתר אינטרנט ממשלתי שמציג את הזכויות לאזרח במרוכז¹¹³, וכל גוף שמעניק זכות¹¹⁴ מפרסם אותה בדרכיו ובאמצעים העומדים לרשותו. כתוצאה מכך, אנשים הזכאים להטבות ולזכויות אינם מודעים לזכויותיהם או לתנאים לקבלתן, והם נדרשים לבצע "מחקר אינטרנטי" לשם בירור פרטי הזכויות. להלן הפירוט:

הנגשת מידע באמצעות משרד הרווחה והרשויות המקומיות

העו"סים כסוכני מיצוי זכויות

1. חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, קובע כי ברשות המקומית תהיה לשכת סעד (מחלקת רווחה), שתפקידה לתת טיפול סוציאלי וסעד לנזקקים. תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986, קובעות כי מחלקת הרווחה תטפל בפונים אליה על פי ההנחיות המקצועיות והמינהליות של משרד הרווחה, המקובצות בתקנון לעבודה סוציאלית (תע"ס).

רבים מן המטופלים במחלקת הרווחה זכאים לזכויות ולקצבאות קיום מגוונות מבט"ל ומגורמים אחרים. תפקיד העו"סים המועסקים במחלקה הוא, בין היתר, לפעול כדי להבטיח לכל אדם גישה למשאבים, לשירותים ולהזדמנויות הנחוצים לו¹¹⁵. עליהם לפעול כסנגורים וכסוכני זכויות של לקוחותיהם כדי להתגבר על כשלים וחסמים שעשויים למנוע מהם לקבל את זכויותיהם¹¹⁶. פעילות זו של העו"סים הועלתה כבר בשנת 2010 בדוח של הוועדה שעסקה ברפורמה בשירותי הרווחה המקומיים ופעלה מטעם משרד הרווחה. בדוח נכתב כי בשנים האחרונות נדרשים העו"סים לפעול למיצוי זכויותיהם של הזכאים לשירותים שונים, וכי על מחלקות הרווחה לעסוק, בין היתר, בפעולות של סנגור (advocacy), שבכללן קידום מיצוי של זכויות חברתיות.

112 ראו למשל אתר של ממשלת בריטניה המרכז זכויות: <https://www.gov.uk/> ואתר דומה של ממשלת ארצות הברית: <http://www.benefits.gov/>.

113 הנגשה שכזאת מתבצעת במידת מה על ידי המגזר השלישי, למשל אתר כל-זכות: <http://www.kolzchut.org.il> ואתר עמותת ידיד: <http://www.yedid.org.il>.

114 כגון בט"ל, רשות המיסים, משרד הבינוי, חברת החשמל, תאגידי מים, עיריות ומשרד החינוך.

115 על פי קוד האתיקה של העו"סים בישראל.

116 "דורון", פרק 3: עובדים סוציאליים והחוק בישראל, בתוך: ל' חובב, א' לונטל וי' קטן (עורכים), עבודה סוציאלית בישראל (2012), עמ' 80.

בביקורת עלה כי אף שהעו"ס נדרש לשמש סוכן למיצוי זכויות, עד מועד סיום הביקורת לא קבע משרד הרווחה בתע"ס או בחוזרים כללים ושיטות המיועדים להנחות את העו"סים במחלקות הרווחה כיצד לסייע לקבוצות האוכלוסייה שהם מטפלים בהן למצות את זכויותיהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לקבוע כללים ושיטות שינחו את העו"סים במחלקות הרווחה כיצד לסייע לאוכלוסיות המטופלות על ידיהם למצות את זכויותיהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין משרד הרווחה כי הוא פועל להוסיף לתע"ס הנחיות לעו"סים במחלקות הרווחה בדבר אופן הסיוע למטופלים בנושא מיצוי זכויות.

2. ממצאי מחקר שנעשה בארץ על תפקיד העו"סים בהגדלת מיצוי של זכויות חברתיות¹¹⁷ עולה כי לנושא מיצוי הזכויות בתחום הרווחה מקום שולי בעבודתו של העו"ס במחלקת הרווחה: מידת המעורבות של העו"סים במחלקות במיצוי זכויותיהם של לקוחותיהם בתחום הרווחה הייתה בינונית בלבד, ועל פי תפיסת העו"סים, מחלקות הרווחה אינן מדרגות את קידום מיצוי הזכויות בתחום הרווחה גבוה בסדר העדיפויות המקצועי שלהן.

כדי למלא את תפקיד סוכן הזכויות מחויב העו"ס "להכיר כל משאב, את דרכי ההגעה אליו ואת הדרך היעילה לגיטור"¹¹⁸. אמנם בט"ל הוא הגורם האחראי להנגשת חוקי הביטחון הסוציאלי המרכזיים¹¹⁹, אולם העו"ס נדרש להכיר היטב את החוקים הנוגעים לזכויות, לרבות חוקי הביטחון הסוציאלי המורכבים, כדי לסייע לזכאים למצות את זכויותיהם. כדי שהעו"ס יוכל לסייע למטופליו למצות את זכויותיהם יש לתת בידי כלים ממוחשבים שיקלו עליו באיתור הזכאויות. יצוין כי כבר ביוני 2008 המליצה על כך ועדה שמינה מנכ"ל משרד הרווחה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל¹²⁰.

בביקורת נמצא כי משרד הרווחה, כמו בט"ל, לא פיתח כלים ממוחשבים, כגון מחשבונים ושאלונים מובנים לאיתור זכויות ומערכת מידע ממוחשבת לנושא הזכויות¹²¹, שהיו יכולים לעזור לעו"סים במחלקות הרווחה לסייע לאוכלוסייה שהם מטפלים בה למצות את זכויותיה.

- 117 ע' וייס-גל וג' גל, "האם עובדים סוציאליים הם סוכנים להגברת מיצוי זכויות חברתיות?", בתוך: ג' גל ומ' איזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (2009), עמ' 297. המחקר נעשה בשבע מחלקות רווחה בערים שונות בישראל, והשתתפו בו 252 עו"סים באמצעות מילוי שאלון.
- 118 א' בוכבינדר, "פרק 1: מהי עבודה סוציאלית? הגדרות, מרכיבים ודילמות", בתוך: ל' חובב, א' לונטל ו' קטן (עורכים), עבודה סוציאלית בישראל (2012), עמ' 35.
- 119 חוק בט"ל וחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.
- 120 דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל, בראשות פרופ' יואב לביא (2008), עמ' 44.
- 121 ראו את תת-הפרק "הנגשת זכויות ושירותים באמצעות האינטרנט".

נוסף על כך, נמצא כי רבים מהעו"סים במחלקות הרווחה אינם מקבלים הכשרה מספקת לסיוע במיצוי זכויות. רק לאחרונה החל משרד הרווחה להכשיר עו"ס משפחה¹²² בקורסים בבית הספר לעבודה סוציאלית, שבהם נלמדים גם תכנים בנושא מיצוי זכויות. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, הוכשרו רק 132 מתוך כ-1,500 עו"סים המשמשים עו"ס משפחה בכל הארץ - פחות מ-10% מהעו"סים הללו במחלקות הרווחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבותם של העו"סים כסוכנים למיצוי זכויות, ראוי שמשרד הרווחה יספק להם כלי עבודה שיסייעו להם בפעולותיהם למיצוי זכויותיהם של הפונים למחלקות הרווחה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 ציין משרד הרווחה כי הוא בונה מאגר מידע באתר המשרד המיועד לסייע לעובדי המשרד ולעו"סים במחלקות הרווחה להתעדכן בכל המידע הנוגע לזכויות הפונים.

מרכזים למיצוי זכויות ברשויות המקומיות

אחת הדרכים להגדלת השיעור של מיצוי הזכויות של אוכלוסייה שחיה בעוני היא הנגשת המידע על זכויות באמצעות הפעלה של מרכזים לסיוע במיצוי זכויות (להלן - מרכזים למיצוי זכויות). במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2014, הפעילו משרד הרווחה והרשויות המקומיות מרכזים למיצוי זכויות משני סוגים: תחנות של "שירות ייעוץ לאזרח" (להלן - שי"ל), שבהן מתנדבים נותנים לפונים שירות של ייעוץ והכוונה, בין היתר לגבי זכויותיהם¹²³, ו"מרכזי עוצמה", שנעשות בהם, בין היתר, פעילויות להעצמה ולמיצוי זכויות המיועדות לפונים למחלקות הרווחה בשל מצוקה כלכלית¹²⁴.

בביקורת עלה כי רק ב-65 מתוך 257 רשויות מקומיות פעלו במועד כתיבת הדוח תחנות שי"ל או מרכזי עוצמה: ב-57 רשויות¹²⁵ פעלו תחנות שי"ל, וב-17 רשויות פעלו מרכזי עוצמה¹²⁶ (בתשע רשויות פעלו גם תחנות שי"ל וגם מרכז עוצמה).

זאת ועוד, אף שתחולת העוני¹²⁷ של משפחות ערביות גבוהה מתחולת העוני של משפחות בכלל האוכלוסייה (בשנת 2012 - 54.3% ו-19.4%, בהתאמה)¹²⁸, רק 3 מתוך 65 הרשויות המקומיות שפעלו בהן מרכזים למיצוי זכויות היו רשויות ערביות (אום אל-פאחם, כפר קאסם וטייבה).

- 122 עו"ס משפחה הוא עו"ס שהוכשר בהכשרה מיוחדת ומנהל את הטיפול בלקוחות או במשפחות ואת כל המגעים מול הגורמים המעורבים בטיפול במשפחה.
- 123 הרשות המקומית מקצה את מבנה התחנה ואת האמצעים להפעלתה (ריהוט וכו'), ובכמה תחנות היא מממנת את משרת מנהל התחנה. משרד הרווחה מסייע בהקמת התחנה מן ההיבט המקצועי - הכשרות וימי עיון - ומפקח על פעילותה.
- 124 משרד הרווחה מממן 75% מעלות הפעלת המרכזים, והרשות המקומית מממנת את השאר.
- 125 בכמה יישובים פועלת יותר מתחנת שי"ל אחת.
- 126 בשנים 2012-2014 מימן משרד הרווחה הפעלה של 16 מרכזים ב-16 יישובים ברחבי הארץ ועוד 10 מרכזים בירושלים. עיריית ירושלים מימנה הפעלה של מרכזים נוספים על אלו שמימן משרד הרווחה.
- 127 מדר תחולת העוני מציין את שיעור האוכלוסייה הענייה בכלל האוכלוסייה הנמדדת. ראו המוסד לביטוח לאומי, סקירה שנתי 2011 (2012), עמ' 304.
- 128 המוסד לביטוח לאומי, ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2012 (2013), עמ' 12, 23.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי משרד הרווחה יבחן עם הרשויות המקומיות את הדרכים לרכז את התקציבים ואת כלל הפעילות בנושא ולפרוש ביעילות ברחבי הארץ מרכזים למיצוי זכויות, כדוגמת תחנות שי"ל ומרכזי עוצמה. מוצע כי בשלב הראשון יופעלו המרכזים לכל הפחות ברשויות מקומיות שחלק ניכר מאוכלוסייתן חי בעוני, ובהן רשויות מקומיות ערביות. לעניין זה יצוין כי אחת מהמלצות ועדת אלאוף מיוני 2014 הייתה להקים 110 מרכזים למיצוי זכויות שיפעלו צמוד למחלקות הרווחה וישלימו את השירותים הניתנים בהן¹²⁹.

הנגשת זכויות במערכת הבריאות

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות), מקנה למבוטח, בין השאר, זכאות לשירותי עבודה סוציאלית. השירות הארצי לעבודה סוציאלית במשרד הבריאות (להלן - השירות הארצי) מרכז ומסדיר את פעילותם המקצועית של העו"סים במערכת הבריאות. לפי חוזרי מינהל רפואה שבמשרד הבריאות, בכל בית חולים ובכל קופת חולים יפעל שירות לעבודה סוציאלית (להלן - השירות הסוציאלי), ומטרתו היא לסייע בהשגת יעדי הטיפול הרפואי ולקדם את רווחתם של המטופל ומשפחתו ואת איכות חייהם, בין היתר באמצעות ייצוגם לפני שירותי הרווחה ותיאום וקישור ביניהם לצורך מיצוי זכויות וגיוס משאבים.

פעמים רבות בעקבות אירוע רפואי נוצרת לחולה זכאות לקבלת זכות מהמדינה, כגון קצבת נכות, גמלת סיעוד, קצבת ניידות, פטור מתשלום מס הכנסה והנחות בארנונה. כדי לממש את הזכויות נזקקים החולה ובני משפחתו למידע עליהן ועל הדרכים לקבלן. הנגשת מידע לחולה על זכויותיו מקבלת משנה חשיבות בקרות אירוע רפואי-משברי. הדרך המרכזית להנגשת זכויות במערכת הבריאות היא באמצעות מערך השירות הסוציאלי בבית החולים או בקופת החולים.

ואולם בביקורת נמצא כי מערך זה סובל מתת-תקינה הן בבתי החולים והן בקופות החולים, והמידע הנחוץ לחולה אינו מוגש כראוי לו ולבני משפחתו.

1. **בתי חולים**: בביקורת עלה כי השירות הסוציאלי בבתי החולים, שאמור לשמש ערוץ מרכזי להנגשת מידע, סובל מעומס עבודה בשל תקן שאינו מספק למילוי כלל משימותיו ובכללן הנגשת מידע לחולים על זכויותיהם. אמנם, העו"ס מספקים מידע לחולה ומשפחתו באמצעות שיחות, דפי מידע, עלונים והפניה לאתרי אינטרנט, אך מרבית בתי החולים הממשלתיים סובלים ממחסור בעו"ס וכתוצאה מכך לא מצליחים העו"ס לפגוש את כל החולים שהם צריכים לראות.

כך, בבדיקה במרכז הרפואי ע"ש חיים שיבא (להלן - שיבא) עלה כי חסרים עו"סים במחלקות אונקולוגיה, נשים וילדים ובמגדל האשפוז, ולכן חלק מהמטופלים אינם מקבלים מידע על זכויותיהם. בבדיקה במרכז הרפואי מאיר עלה כי העו"סים אינם מצליחים להגיע לכל חולה בשל קוצר זמן, ואין באפשרותם לייחד תשומת לב מספקת למי שנוזק לכך. בבדיקה במרכז הרפואי תל אביב (איכילוב) עלה כי בשל עומס העבודה המוטל על העו"סיות במחלקות האשפוז השונות הן אינן יכולות למסור לכל החולים הזקוקים לכך את מלוא המידע הנחוץ להם.

129 הוועדה המליצה להקים עשרה מרכזים בעשר הערים הגדולות, 64 מרכזים ברשויות בינוניות המסווגות באשכולות החברתיים-כלכליים 1-5 ו-36 מרכזים ניידים.

2. קופות החולים: חולה מאושפז בדרך כלל זמן קצר בבית חולים, ובמידת הצורך הוא ממשיך לקבל טיפול בקופת החולים. לפיכך יש חשיבות בהנגשת מידע גם לאחר השחרור מבית החולים. זאת ועוד, לעתים מאובחנת מחלה שדורשת מיצוי זכויות בקהילה ולא במסגרת אשפוז בבית חולים. בקופות החולים, כמו בבתי החולים, העו"סים אינם מצליחים להגיע לכלל המבוטחים הזקוקים להם, אולם בגלל גודל האוכלוסייה המבוטחת בקופות החולים המצב בהן חמור יותר.

בשירותי בריאות כללית (להלן - כללית) היו בסוף שנת 2012 כ-4.1 מיליון מבוטחים: ל-540,000 מהם כבר מלאו 65 שנים, כ-111,000 מהם קיבלו גמלת סיעוד וכ-162,000 קיבלו קצבת נכות¹³⁰. מניתוח צרכים שעשתה מחלקת ארגון ושיטות של כללית ביולי 2007 עלה כי כדי לתת טיפול מיטבי לאוכלוסייה המבוטחת בכללית נדרשות 400 משרות של עו"סים. בפועל בסוף 2013 הוקצו לכך 158 משרות (25 מהן לא אוישו).

בקופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת) היו בסוף שנת 2012 כ-1.1 מיליון מבוטחים: לכ-70,000 מהם כבר מלאו 65 שנים, כ-9,500 מהם קיבלו גמלת סיעוד וכ-22,000 קיבלו קצבת נכות. תמונת המצב במאוחדת דומה לזו שבכללית: סך כל משרות העו"סים במאוחדת הוא 41.5 (לא כולל משרות ניהול ו-15.5 משרות במרכזים להתפתחות הילד), ויחס התקינה במרפאות ראשוניות ומקצועיות במאוחדת הוא עו"ס אחד לכל 26,448 מבוטחים. לפיכך העו"ס במאוחדת אינו יכול להגיע לכלל אוכלוסיית היעד, והוא מוגבל ביכולת ההעמקה שלו בטיפול.

3. הנגשת מידע יזומה שלא באמצעות עו"ס: נוכח משאביו המוגבלים של השירות הסוציאלי, שאינם מאפשרים לו למלא כראוי את משימתו, בתי חולים וקופות חולים אימצו לעצמם במרוצת השנים דרכים שונות להנגיש מידע על זכויות שלא באמצעות השירות הסוציאלי כדי להביא לידי הגדלת שיעור מיצוי הזכויות בקרב החולים ומשפחותיהם. מקצתם עשו זאת בשיתוף המשרד לאזרחים ותיקים ובט"ל. להלן כמה דוגמאות:

א. אחת הדרכים להנגיש מידע לחולים ובני משפחותיהם היא הפעלת מרכזי מידע בתוך בתי החולים ובהם צוות ייעודי שנגיש מידע. גם ועדת אלאוף המליצה על פתיחת מרכזי מידע בבתי החולים לצורך מיצוי זכויות לכלל המאושפזים¹³¹.

בביקורת נמצא כי בבתי החולים פועלים סוגים שונים של מרכזי מידע. חלקם הוקמו באופן עצמאי על ידי בית החולים¹³², חלקם בשיתוף המשרד לאזרחים ותיקים לטובת מיצוי זכויות לקשישים¹³³ וחלק בשיתוף בט"ל¹³⁴.

ב. דרך נוספת להנגשת מידע היא איתור חולים במאגרי הנתונים של קופת החולים לפי אפיוני מחלתם והנגשת מידע על זכויותיהם באמצעות ערכות מידע ייעודיות.

130 המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, **חברות בקופת חולים 2012** (יוני 2013).
 131 דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 1 דוח המליאה (2014), עמ' 35.
 132 מרכז המידע "מאיר דעת" במרכז הרפואי מאיר בכפר סבא.
 133 במרכז הרפואי שיבא פועל מאז אפריל 2013 מיום "יחידת סגולה", המיועד לאוכלוסיית הקשישים. פעילות המרכז היא למעשה תכנית חלוץ (פיילוט) למיצוי זכויות הקשישים, שמבצע המשרד לאזרחים ותיקים בשיתוף בית החולים. מיום "יחידת סגולה" עתיד להתרחב בשנתיים הקרובות לעוד תשעה בתי חולים.
 134 בנוסף למרכז "מאיר דעת" קיים מרכז מידע בבית חולים מאיר בכפר סבא שהוקם על ידי בט"ל.

בביקורת נמצא שמאוחדת אינה פועלת להנגיש מידע למבוטחיה בדרך זו. הכללית, לעומת זאת, השיקה בינואר 2011 את מיזם "כללית לדיעתך", שבו מאתרת הקופה מבוטחים לפי קטגוריות רפואיות, כגון חולי סרטן ומנותחי לב, יוצרת עמם קשר בדרכים שונות, שלא באמצעות השירות הסוציאלי, ומנגישה להם ערכת מידע על זכויותיהם¹³⁵. משרד מבקר המדינה רואה לנכון לשבח את הכללית על פעילות זו.

ג. המרכזים הרפואיים תל אביב, מאיר ושיבא מפיצים לחולים ולבני משפחותיהם עלונים ובהם פירוט זכויותיהם. נוסף על כך, המשרד לאזרחים ותיקים מפיץ בבתי החולים חוברת זכויות לאזרח הוותיק המתאשפז. יצוין כי אין נתונים המאפשרים לדעת אם העלונים מגיעים לכל מי שנוקק להם.

מן האמור לעיל עולה כי מערכת הבריאות אינה מנגישה לחולים ובני משפחותיהם מידע על זכויות באופן שיטתי ומלא, וספק אם כלל החולים, ובייחוד חולים במחלות קשות, מקבלים מידע שיטתי ומקיף על זכויותיהם. בפועל המידע מונגש, בין היתר, על יסוד שיוך מגזרי (למשל הנגשה ייעודית לאזרחים ותיקים), תפיסת השירות של קופת החולים או בית החולים ומספר המשרות של העו"סים בבית החולים או בקופת החולים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות לבחון כיצד אפשר לרכז משאבים להנגשת מידע על זכויות, ולקבוע את הדרכים היעילות להנגשתו. נוסף על כך, ראוי כי משרד הבריאות יקבע את הפעולות המינימליות שנדרשים בתי החולים וקופות החולים לבצע להנגשת מידע על זכויות, בייחוד לנוכח המשאבים המוגבלים העומדים לרשות השירות הסוציאלי למשימה זו.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2014 כי הוא רואה "עין בעין את הנושא ופועל לשיפור השירות במערכת הבריאות, להנגשת מידע לצמצום בירוקרטיה, לפרסום הזכויות ויסייע למטופליו למיצוי זכויות מיטבי באמצעות אתר ייעודי ומוקד שיתן שירות למיצוי זכויות המטופלים". עוד השיב משרד הבריאות כי הייעוד של העבודה הסוציאלית הרפואית הוא להנגיש זכויות למטופלים במערכת הבריאות בבתי החולים ובקהילה, והוא עושה כמיטב יכולתו כדי להנגיש את הזכויות למטופלים רבים יותר, ובייחוד לאלו שמשתייכים לאוכלוסיות החלשות, במגבלות של זמן וכוח אדם. הוא ציין כי בכונתו לבחון דרכים נוספות להנגשת המידע שלא באמצעות עו"סים, והוסיף כי הוא פועל להגדרת תקן בבתי החולים ובקופות החולים לגבי דרכי הנגשת המידע והבאתו לפני ציבור המטופלים, והצפי לסיום הוא עד יולי 2015. עוד ציין משרד הבריאות כי כמה בתי חולים, בהם הדסה, הקימו מרכז להנגשת זכויות במגוון נושאים, ובכונתו להעתיק זאת לבתי חולים אחרים.

135 במיזם זה, המתפרש על פני כמה שנים, מאותרים החולים על פי הקטגוריות האלה: אוטיזם, אונקולוגיה מבוגרים, גיל 6, התפתחות הילד, ניתוחי לב, פגות, אונקולוגיה ילדים, אירוע לב, פוריות, שיקום משבר צוואר ירך, תאונות דרכים, תאונות עבודה, בריאות הנפש, מחלות מעיים דלקתיות (IBD) ואירוע מוחי (CVA). שש ערכות מידע מרשימה זו טרם הופצו, והן עתידות להישלח לקהל היעד עד סוף שנת 2015.

הנגשת זכויות ושירותים באמצעות האינטרנט

הקמת אתר אינטרנט ממשלתי אחוד ומיזם ממשל פתוח

1. הזכויות שמעניקה המדינה לאזרחיה הן מגוונות ועוסקות בתחומי חיים רבים: בט"ל מעניק זכויות סוציאליות מתוקף חוק בט"ל; רשות המסים מעניקה זכויות מתוקף פקודת מס הכנסה; השלטון המקומי מעניק זכויות כגון הנחה בארנונה; קופות החולים מעניקות סל שירותים מתוקף חוק ביטוח בריאות; משרד הבינוי מעניק זכויות לזכאים; משרד החינוך מעניק זכויות לתלמידים שמאובחנים כבעלי קשיי למידה; משרד הכלכלה מעניק זכויות לעידוד יציאתן של אימהות לעבודה ועוד.

כאמור, יש מדינות המגישות לאזרחיהן מידע על זכויות ושירותים שהן מעניקות באמצעות אתרי אינטרנט ממשלתיים ייעודיים¹³⁶. בכיקורת עלה כי בישראל אין אתר אינטרנט ממשלתי אחוד המרכז את הזכויות הניתנות לאזרחים. בהיעדר אתר שכזה נאלץ האזרח לחפש את המידע הנחוץ לו באתרי האינטרנט השונים של משרדי הממשלה והמוסדות הממשלתיים, שאינם כוללים בהכרח את כל המידע הדרוש למיציאת זכויותיו. על מנת לגשר על פער זה, ארגוני המגזר השלישי מנסים להציע מענה באתרים שלהם מידע אודות הזכויות והשירותים הממשלתיים¹³⁷.

ההכרה בחשיבותה של הנגשת מידע בדבר זכויות ושירותים והיעדרו של אתר אינטרנט ממשלתי אחוד המרכז מידע זה עלו בדיונים בין-משרדיים שונים אשר קיימו משרד הבריאות, משרד הרווחה ובט"ל בשנת 2013. הדיונים עסקו, בין היתר, בקידום הקמתו של מאגר מידע ממשלתי משותף ואחיד המאגד מידע למי שזקוקים לשירותים בתחום הנכויות, ובכלל זה מידע שישירות אותם במיציאת זכויותיהם. בפגישות אלו נאמר כי התחושה היא שאנשים עם מוגבלות ומשפחותיהם אינם ממצים את זכויותיהם, בין היתר בשל מחסור במידע בדבר זכויותיהם, על אף ריבוי אתרי המידע, שכן הידע הנדרש הוא אינטגרטיבי הנמצא בדרך כלל במספר משרדים שונים. גם הוועדה שמינה כאמור מנכ"ל משרד הרווחה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל קבעה כי יש להקים מערכת ממוחשבת של מידע על זכויות. גם לפי השירות הארצי, אחד מהקשיים והצרכים של העו"סים בבתי החולים בעניין מיצוי זכויות הוא היעדר מערכת מידע ממשלתית מרכזית, עדכנית ומהימנה המפרטת מגוון זכויות וכלי עזר (דוגמת טפסים וכד') לסיוע במיצוי.

לעניין זה יצוין שוועדת אלאוף ציינה בהמלצותיה, בין היתר, כי "על מנת לתת מענה לסוגיית הנגשת המידע [על זכויות] לציבור נדרשת מערכת מידע ריכוזית ואחידה, המתארת בשפה ברורה, כולל בערבית (וברוסית ובאמהרית בהתאם למאפייני אוכלוסיית היעד), את הזכויות ואת דרכי מימושן, עם דגש על שימוש בדוגמאות, הסברים על מילוי טפסים, תבניות של מכתבי פנייה וכו"¹³⁸. הוועדה קבעה שהמערכת האמורה צריכה להיות רב-תחומית, להעמיק בכמה נושאים, בהם זכויות של אנשים עם מוגבלות, זקנה, דיור ובריאות, ולהתמקד בקבוצות אוכלוסייה שונות, כגון ערבים, חרדים ומשפחות שבראשן הורה עצמאי.

136 ראו למשל אתר של ממשלת בריטניה המרכז זכויות: <https://www.gov.uk/> ואתר דומה של ממשלת ארצות הברית: <http://www.benefits.gov/>.

137 למשל אתר כל-זכות: <http://www.kolzchut.org.il> ואתר עמותת ידיד: <http://www.yedid.org.il>.

138 דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 2 דוחות ועדות המשנה (2014), עמ' 66.

על ממשלת ישראל, שחרתה על דגלה את החדשנות הטכנולוגית, לפעול - כפי שגם החליטה בספטמבר 2014 - להקמת אתר אינטרנט אחוד, שיאגד את המידע על כלל הזכויות והשירותים הניתנים לאזרחים ויכלול מחשבוני זכויות ומנועי חיפוש מתקדמים, שיקלו על האזרחים לדעת מה הן זכויותיהם (ראו להלן). הנגשת המידע בדרך זו לא רק תיטיב עם האזרחים, אלא גם תאפשר ל"סוכני מידע", כגון עו"סים ועמותות מן המגזר השלישי, לתווך בין אוכלוסיות מודרות וחלשות וחסרות אוריינות אינטרנטית ובין הגופים הציבוריים המעניקים את הזכויות, וכך להגדיל את שיעורי מיצוי הזכויות.

מטה התקשוב מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי בספטמבר 2014 נקבעה בהחלטת ממשלה¹³⁹ תכנית עבודה לתקשוב הממשלתי לשנים 2015-2017 כדי להוסיף ולהרחיב את פעילות הממשלה להנגשת השירותים הממשלתיים והמידע עליהם. החלטה זו גם קבעה כי יוקם אתר אינטרנט אחוד לכלל משרדי הממשלה, כגון האתר של ממשלת בריטניה (www.gov.uk), ונקבע כי מטה התקשוב הממשלתי יגבש תכנית מפורטת להקמתו. עוד ציין מטה התקשוב כי החל תהליך התכנון של האתר, והוא יושלם עד אמצע שנת 2015. יצוין כי לפי החלטת הממשלה האמורה, גרסה ראשונה של האתר האחוד אמורה לעלות לאוויר עד אמצע שנת 2016.

2. החלטת הממשלה מאוגוסט 2010 בנושא שיפור השירות הממשלתי קבעה כי יש לפתח כלים טכנולוגיים לשיפור השירות הממשלתי לציבור ולעודד משרדי ממשלה לאמץ כלים טכנולוגיים מתקדמים¹⁴⁰. גם החלטת ממשלה מאפריל 2012, שעניינה הצטרפות לשותפות הבין-לאומית לממשל פתוח (להלן - ממשל פתוח¹⁴¹), קבעה כי הממשלה תפעל להנגיש לציבור מידע בעל חשיבות ציבורית וכן תפעל לפיתוח כלים טכנולוגיים המסוגלים לשכלל את השירות לציבור¹⁴². מדינה המבקשת להצטרף למיזם הממשל הפתוח מתחייבת לאמץ את "הצהרת הממשל הפתוח" ולהציג תכנית פעולה למימוש עקרונות הצהרה זו. השר דאז שהיה מופקד על שיפור השירות הממשלתי לציבור, חה"כ לשעבר מיכאל איתן, הציג בפני הממשלה טיוטה של תכנית פעולה במסגרת ההחלטה (להלן - טיוטת תכנית הפעולה).

טיוטת תכנית הפעולה קבעה, בין היתר, את התחייבויות הממשלה בדבר שיפור השירות לציבור והפחתת הנטל הביורוקרטי, בהן הקמת קטלוג מקוון של שירותי הממשלה (מעש"ה) (להלן - הקטלוג המקוון). הקטלוג המקוון היה אמור להציג מידע מגוון על שירותי הממשלה במישק אחיד, ובשלב מאוחר יותר גם מידע מורכב בנושא זכויות, מחשבוני¹⁴³, מדמים (סימולטורים) ומנועי חיפוש. בטיוטה נקבע כי הקמת הקטלוג תושלם עד סוף שנת 2012.

- 139 החלטה 2097 (תכ/41), העוסקת בהרחבת תחומי הפעילות של מטה התקשוב הממשלתי, בעידוד חדשנות במגזר הציבורי ובקידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית". יצוין שהחלטת ממשלה זו תיכנס לתוקף לאחר אישור הממשלה להעברת שטח הפעולה של מטה התקשוב הממשלתי ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה.
- 140 החלטה 2201, 8.8.10.
- 141 Open Government Partnership; במיזם משתתפות, בין היתר, ארצות הברית ובריטניה.
- 142 החלטה 4515, 1.4.12.
- 143 ראו להלן את הסעיף "מחשבון זכויות".

בביקורת עלה כי עד מועד סיומה, אוגוסט 2014, יותר משנה וחצי לאחר המועד שנקבע להשלמת הקמתו של הקטלוג המקוון, לא הוקם הקטלוג¹⁴⁴. לפיכך גם אין גישה למידע על זכויות, ולא הופעלו מחשבוניים, סימולטורים מנועי חיפוש וכיו"ב.

מטה התקשוב מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי משנת 2011 פעל השר לשעבר שהופקד על שיפור השירות הממשלתי באמצעות יחידת ממשל זמין להקמת קטלוג שירותים ממשלתי, שישמש בסיס מידע למוקד הטלפוני הממשלתי שיוקם בעקבותיו. תוצאות תכנית החלוץ (הפיילוט) בארבעה משרדי ממשלה הצביעו על אפשרות מוגבלת לשליפת מידע באופן אוטומטי מאתרי האינטרנט הממשלתיים. לנוכח מסקנותיה של תכנית החלוץ הוחלט להקים מחדש את קטלוג השירותים במתכונת שונה. יישומה של החלטה זו חייב תוספת תקציב ניכרת לשנת 2014, אולם זו לא ניתנה.

3. בהחלטת הממשלה להצטרף למיזם הממשל הפתוח נקבע גם שיש להקים את "הפורום הישראלי לממשל פתוח", שישמש גוף מייעץ להשגת היעדים החברתיים והכלכליים הנגזרים מעקרונות הממשל הפתוח. לפי החלטה, על הפורום להמליץ לוועדת השרים לעניין שיפור השירות הממשלתי לציבור וממשל פתוח, באמצעות השר המופקד על שיפור השירות הממשלתי לציבור, על דרכים לקידום מדיניות ממשל פתוח ועל מיזמים המתאימים לקידומה.

בביקורת עלה כי לאחר סיום כהונתו של השר מיכאל איתן לא הוטלה האחריות לעניין זה על גורם מיניסטרטיוואלי אחר, וכי הפורום הישראלי לממשל פתוח לא התכנס מאז מינויו ב-1.1.13.

מטה התקשוב מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי בעקבות החלטת ממשלה שקבעה כי שר התקשורת יעמוד בראש הפורום הישראלי לממשל פתוח¹⁴⁵ הפורום יתכנס לא יאוחר מיוני 2015.

מחשבון זכויות

עקב מורכבות החוקים שמעוגנות בהם זכויות האזרחים כמה מדינות פיתחו מחשבון זכויות, המאפשרים למשתמש להכניס פרטים אישיים, כגון מצב משפחתי, מצב בריאותי, הכנסות ונכסים, באופן אנונימי ולקבל מידע מהימן לגבי זכויותיו. כך למשל אתר האינטרנט הממשלתי של ארצות הברית שהוזכר לעיל כולל מחשבון זכויות (BENEFIT FINDER)¹⁴⁶, וגם אתר האינטרנט הייעודי של ממשלת בריטניה שהוזכר לעיל יש מחשבון לעניין זה (ENTITLEDTO)¹⁴⁷. מחשבוניים אלו משמשים כלי חשוב להנגשת מידע. בעניין זה יצוין לחיוב כי כבר כיום מעניק בט"ל באתר האינטרנט שלו גישה למדמים (סימולטורים) של זכויות לפי אירועים מסוימים. נוסף על כך,

144 ראו דוח מועצת הממשל הפתוח מאוקטובר 2013 על עמידה ביעדי תכנית הפעולה לשנים 2012-2013. לפי הדוח, האחריות לביצוע היא של מטה התקשוב.

145 החלטה 2097.

146 ראו:

http://www.benefits.gov/benefits/benefit-finder/#benefits&qc=cat_1

147 ראו:

<https://www.gov.uk/benefits-calculators>

בט"ל הודיע שבמסגרת מיזם תבל¹⁴⁸ הוא מתכוון לפתח מחשבון זכויות לגבי קצבאות שהוא מעניק. אולם המיזם לא יושלם לפני שנת 2020, והוא אמור לתת מידע רק לגבי זכויות הניתנות מתוקף חוק בט"ל.

מטה התקשוב הממשלתי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2014 כי "מרכז הכובד האמיתי של מיצוי זכויות חברתיות הנו הקמת מחשבוני זכויות וכלי השוואה המאפשרים המרת מידע על זכויות, כפי שמוגדר בחקיקה ובנהלים ממשלתיים, למידע פרסונלי המתייחס לנסיבות הפרטניות של בעל הזכות". הוא ציין כי הוא גוף טכנולוגי רוחבי שמתמקד באספקת כלים טכנולוגיים להנגשת המידע הממשלתי ובהפיכת תהליכי השירות למקוונים, והדגיש כי מחשבוני זכויות וכלי השוואה קשורים קשר עמוק למערכות המידע המשרדיות ולגורמים המקצועיים הבקאים בעולמות התוכן המקצועיים שמאחוריהן, ולכן הקמתם אינה נכללת בתכנית העבודה שלו.

משרד מבקר המדינה סבור כי לאור התרומה המשמעותית של מחשבונים למיצוי זכויות להגדלת שיעורי המיצוי בקרב זכאים, על מטה התקשוב לפעול עם המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר לבחינת שילובם של מחשבונים אלו באתר האינטרנט האחוד שאמור לקום לפי החלטת הממשלה האמורה. יצוין כי גם באתר האינטרנט האחוד של ממשלת בריטניה, שלפי החלטת הממשלה אמור לקום אתר אינטרנט דומה לו, יש כאמור מחשבון זכויות מקיף.

סיכום

בחברה צודקת המושתתת על ערכי צדק ושוויון יש לצפות כי הדרך למיצוי הזכויות תהיה פתוחה ומונגשת לציבור רחב ככל האפשר. על הרשות הציבורית, שהיא נאמן ציבור, חלה חובה לתת את הזכות לזכאים לה, ומן הראוי שתפעל לספק לציבור את המידע המצוי ברשותה, ובייחוד מידע על עצם קיום הזכות ועל התנאים לקבלתה, באופן מלא ושקוף.

מבחינה מצומצמת וחלקית של שיעורי אי-המיצוי של כמה קצבאות שהמוסד לכיטוח לאומי מופקד עליהן עלה כי זכויות כספיות בשווי של לפחות כ-300 מיליון ש"ח לא הועברו לזכאים כנדרש. אם כוללים בחישוב את נתוני אי-המיצוי של גמלת המילואים, על פי הערכות בט"ל, אשר כאמור שנויות במחלוקת מול צה"ל, אזי שווי הזכויות הכספיות שלא הועברו כנדרש לזכאים לכאורה הוא כמיליארד ש"ח. אי-מיצוי זכויות פוגע בכלל האוכלוסייה ובעיקר בשכבות החלשות, שבעבורן הקצבאות של בט"ל הן מרכיב עיקרי בהכנסה, וחלקן משמשות כלי להגשמת הזכות החוקתית לחיים בכבוד אנושי.

148 מיזם תבל עוסק בתכנון מחדש של מערך המידע בבט"ל וכולל בנייה של תשתית טכנולוגית מודרנית ושדרוג של כלל מערכות המחשב בבט"ל. ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "פריקט 'תבל' לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי", עמ' 1289-1332.

בט"ל מכיר בצורך להגדיל את שיעור המיצוי של קצבאות שבאחריותו ואף פועל לשם כך, אך המלאכה עדיין רבה. לשם כך עליו להרחיב את פעילותו בעניין זה ולהסדירה, ובכלל זה מוצע כי הוא ישלב בתכניות העבודה שלו מחקרים בדבר שיעורי אי-מיצוי זכויות; ינתח את הממצאים; יבחן מהם החסמים למיצוי הזכויות; וישלב בתכניות העבודה פתרונות להסרת החסמים ודרכים להגדלה של שיעורי מיצוי הזכויות באופן יזום. מאחר שאחד החסמים העיקריים למיצוי זכויות הוא דיווח מאוחר של מעסיקים על הכנסות עובדיהם, ראוי כי סוגיית הדיווח החודשי של המעסיקים על שכרו של כל עובד בנפרד תיפתר אלתר. דיווח כזה נחוץ גם למניעת היווצרות חובות כלפי בט"ל. נוסף על כך, על בט"ל לסיים להטמיע מודל שירות יעיל בסניפים, שיביא לידי הגדלה של שיעור מיצוי הזכויות בקרב הפונים אליהם, ולמצוא את הדרכים להגדלה של שיעור מיצוי הזכויות בקרב אזרחים הפונים למוקד התמיכה הטלפוני.

על משרד הפנים, משרד המשפטים, בט"ל והרשויות המקומיות השלים בהקדם את הסדרת העברת המידע מבט"ל לרשויות המקומיות כדי להביא לידי הענקה אוטומטית, ככל האפשר, של הנחה בארנונה לזכאים.

מאחר שגופים ציבוריים רבים מקנים לאזרחים זכויות מגוונות, בהן זכויות שקשה להבין את פרטי הזכאות להן עקב מורכבותן, ומאחר שהעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ובמערכת הבריאות אינם מצליחים להנגיש כראוי למי שנוקקים לכך את המידע על זכויותיהם, על משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות לפעול לשיפור הנגשת המידע בעניין זה. ראוי כי משרד הרווחה יקבע כללים ושיטות שינחו את העו"סים במחלקות הרווחה כיצד לסייע למטופליהם למצוא את זכויותיהם, יצייד אותם בכלים ממוחשבים מתאימים ויבחן את הדרכים לרכז תקציבים כדי לפרוש ביעילות מרכזים למיצוי זכויות ברחבי הארץ. גם משרד הבריאות נדרש לבחון כיצד אפשר לרכז משאבים להנגשת מידע על זכויות, ולקבוע את הדרכים היעילות להנגשתו. כמו כן ראוי כי משרד הבריאות יקבע את הפעולות המינימליות הנדרשות מבתי החולים ומקופות החולים להנגשת מידע על זכויות, בייחוד לנוכח המשאבים המוגבלים העומדים לרשות השירות הסוציאלי לביצוע משימה זו.

על ממשלת ישראל, שחרתה על דגלה את החדשנות הטכנולוגית, לפעול - כפי שגם החליטה בספטמבר 2014 - להקמת אתר אינטרנט אחוד, שיאגד את המידע על כלל הזכויות והשירותים הניתנים לאזרחים ויכלול מחשבוני זכויות ומנועי חיפוש מתקדמים, שיקלו על האזרחים לדעת מה הן זכויותיהם. הנגשת המידע בדרך זו לא רק תטיב עם האזרחים, אלא גם תאפשר ל"סוכני מידע", כגון עו"סים ועמותות מן המגזר השלישי, לתווך בין אוכלוסיות מודרות וחלשות וחסרות אוריינות אינטרנטית ובין הגופים הציבוריים המעניקים את הזכויות, וכך להגדיל את שיעורי מיצוי הזכויות.

ראוי כי כל רשות ציבורית שמוסמכת ליתן זכות או שיש בידה מידע על זכות שנוצרה לזכאי ברשות ציבורית אחרת תפעל למיצוין של הזכויות ולהנגשת המידע עליהן לאזרחים, על פי המלצות דוח זה. הכול כדי להבטיח את יישום עקרון היסוד של צדק חברתי - לא רק לעגן את הזכויות עלי כתב, אלא גם לתת לזכאים להן את האפשרות לממש אותן בפועל.