



הונאות ביטוח סוציאלי סקירה בין-לאומית

טל לנטו ורד פורזיקי טליה חסין

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

הסקירה הוזמנה על ידי המוסד לביטוח לאומי ומומנה בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | אייר תשכ"ה | מאי 2025

רקע

הונאות ביטוח סוציאלי הן ניסיונות לקבל תשלומים או הטבות מן הביטוח הסוציאלי באופן לא חוקי. הונאות אלו מוערכות בהיקפים של מיליוני ואף מיליארדי דולרים (תלוי במדינה). עם העלייה ההולכת וגוברת בהוצאות הביטוח הסוציאלי במדינות רווחה, ולנוכח תיעוד מקרים רבים של הונאות, מדינות רבות נאלצות לנהל בקפדנות יתרה את חלוקת הקצבאות לאלו הזכאים להן. מנהל המחקר והתכנון, יחד עם אגף החקירות והמודיעין במוסד לביטוח לאומי, פנו לצוות הבטחת איכות במכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל וביקשו ללמוד על דרכי העבודה של אגפים דומים במוסדות לביטוח סוציאלי במדינות נבחרות בעולם, ועל פיהן לבחון את דרכי עבודת האגף, כדי לשפר את איתור ההונאות בישראל ואת הטיפול בהן.

מטרה

מטרת הסקירה היא לבחון מהן המגמות והפרקטיקות המיטביות בהתמודדות של ארגוני ביטוח סוציאלי בעולם עם הונאות: ההשפעות של הונאות ביטוח סוציאלי, שיעורי ההונאות, מאפייני מבצעי ההונאות ואסטרטגיות לטיפול בהונאות.

שיטה

הסקירה מתבססת על מגוון מקורות מידע שנאספו ממדינות נבחרות: ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, דנמרק, דרום קוריה, פינלנד ושוודיה, שנבחרו בשל המידע הזמין בנוגע להן. מקורות המידע כוללים: מאמרים אקדמיים מן הספרות המקצועית הישראלית והבין-לאומית, דוחות מחקר, מסמכים רשמיים של משרדי ממשלה ורשויות סטטוטוריות, תחקירים מן התקשורת, חוקים ותקנות. כן נערכו שלושה ראיונות עומק חצי מובנים מקוונים עם מומחים בתחום הונאות ביטוח סוציאלי מאוסטרליה, בלגיה וישראל.

עיקרי הממצאים והמסקנות

הונאות ביטוח סוציאלי מהוות נתח קטן יחסית מסך התקציב לביטוח סוציאלי, אך הנזק הכלכלי המצטבר הנגרם מהן גדול ועשוי להגיע למיליוני ואף למיליארדי דולרים. משום כך, גיבשו מדינות רבות אסטרטגיה מקיפה ורב-שלבית להתמודדות עם התופעה, הכוללת מניעה, איתור, חקירה וענישה. בתחום המניעה ננקטים צעדים לצמצום ההיתכנות לביצוע הונאות, כגון שיפור תהליכי מיצוי זכויות, שילוב טכנולוגיות זיהוי ביומטריות ופרסום מידע לציבור שנועד להרתיע אנשים מביצוע הונאה ולהעלות את מודעות הציבור לסכנת גניבת זהות. בתחום האיתור נעשה שימוש בכלים מגוונים – קווים חמים, בדיקות מדגמיות, הכשרת פקידי, הצלבות נתונים, ובשנים האחרונות גם במערכות מבוססות בינה מלאכותית. מן הסקירה עולה הצורך בשימוש זהיר ומושכל במערכות אלו, תוך כדי שמירה על עקרונות של הוגנות ושילוב של שיקול דעת אנושי. בשלב החקירה בולטת הבחנה בין גישה מניעתית, שבה תביעות נבדקות מראש, ובין גישה תגובתית המתבססת על חשד להונאה. אמצעי הענישה כוללים החזר כספים, קנסות, שלילת הטבות ולעיתים גם העמדה לדין פלילי, על פי חומרת המקרה והמדיניות המקומית. מטרת הענישה היא הן אכיפה הן הרתעה.

ההתמודדות עם הונאות בביטוח הסוציאלי מציבה דילמות אתיות מורכבות המחייבות איזון בין שמירה על מערך ההטבות לזכאים ובין הגנה על כבודם וזכויותיהם, במיוחד בקרב אוכלוסיות מוחלשות. נהלים נוקשים או שיטות שגויות לזיהוי הונאות עלולים להגביר חשדנות ולפגוע באמון הציבור. לצד פיקוח יעיל, יש לטפל בגורמים להונאה באמצעות שיפור נגישות למידע, פישוט תהליכי מיצוי זכויות וחיצוק רשתות תמיכה. התמודדות מערכתית מקיפה, המשלבת בין פיקוח יעיל ובין צמצום פערים חברתיים ושיפור השקיפות והנגישות, יכולה לא רק להפחית הונאות אלא גם ליצור מערכת צודקת ויעילה יותר, ובכך לחזק את אמון הציבור.

דברי תודה

אנו מודות למרואיינים במחקר על הזמן שהקדישו ועל השיתוף בניסיונם.

תודתנו נתונה למוסד לביטוח לאומי על תרומתו למחקר, ובפרט לניצה קסיר ותומר הלה ממנהל המחקר והתכנון, ולאמיר שהרבני ומורן אחרר מאגף החקירות והמודיעין.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
2	2. הסקירה
2	2.1 מטרת הסקירה
2	2.2 שיטה
3	3. הונאות ביטוח סוציאלי
3	3.1 הגדרות
5	3.2 ההשפעות השליליות של הונאות ביטוח סוציאלי
6	3.3 שיעורי הונאות ביטוח סוציאלי
9	3.4 מאפיינים של מבצעי הונאה
11	4. אסטרטגיה לטיפול בהונאות ביטוח סוציאלי
11	4.1 מניעת הונאות
12	4.2 איתור הונאות ביטוח סוציאלי
18	4.3 חקירת הונאות
21	4.4 ענישה
24	5. היבטים אתיים בהתמודדות עם הונאות
25	6. סיכום
27	עוד פרסומים של המכון בנושא
28	מקורות
34	נספחים
34	נספח א: שיעורי הונאות לפי סוג הטבה בבריטניה
35	נספח ב: קמפיין הרתעה מפני שימוש לרעה בכרטיס מגנטי לרכישת מזון
36	נספח ג: קמפיין להעלאת מודעות להתמודדות עם גניבת זהות
37	נספח ד: חקירות עצמאיות של מערכות בינה מלאכותית באירופה

רשימת לוחות

7	לוח 1: היקף הונאות הביטוח הסוציאלי במדינות נבחרות
22	לוח 2: הטבות בבריטניה שאפשר לצמצם או לשלול כאמצעי ענישה למי שביצע הונאת ביטוח סוציאלי

רשימת תרשימים

4	תרשים 1: שימוש לרעה בהטבות ביטוח סוציאלי
6	תרשים 2: אומדן להיקף הונאות ביטוח סוציאלי שמתגלות מסך המקרים
8	תרשים 3: שיעור תשלומי יתר בבריטניה בין השנים 2006 ל-2024
11	תרשים 4: אסטרטגיה לטיפול בהונאות ביטוח סוציאלי
16	תרשים 5: החזרים שנתיים של כספים בעקבות איתור הונאות ביטוח סוציאלי בדנמרק

1. מבוא

ארגוני הביטוח הסוציאלי מעניקים רשת ביטחון לאזרחים להגנה מפני סיכונים כלכליים: אובדן הכנסה, הוצאות רפואיות והכנסה בעת פרישה. שימוש לרעה במערכת הביטוח הסוציאלי מהווה בעיה מרכזית הן לממשלות האחראיות להפעלתה הן לכלל האוכלוסייה הנזקקת לשירותיה (דורון, 2010).

הונאות ביטוח סוציאלי הן ניסיונות לקבל תשלומים או הטבות מן הביטוח הסוציאלי באופן לא חוקי. אלו נעות מעיוותים קלים של האמת על ידי תובעים בודדים (מבקשי ההטבות) בנוגע לזכאותם להטבה ועד לעבירות מאורגנות ומתוחכמות. הונאות אלו מוערכות בהיקפים של מיליוני ואף מיליארדי דולרים (תלוי במדינה). עם העלייה ההולכת וגוברת בהוצאות הביטוח הסוציאלי במדינות רווחה, ולנוכח תיעוד מקרים רבים של הונאות, מדינות רבות נאלצות לנהל בקפדנות יתרה את חלוקת הקצבאות לאלו הזכאים להן (Ranchordás & Schuurmans, 2020).

להונאות ביטוח סוציאלי יש השפעות שליליות בארבעה ממדים: (1) פגיעה כלכלית במערכת הביטוח הסוציאלי; הונאות גורמות לאובדן כסף רב המצמצם את המשאבים הזמינים לאלו הזכאים להם על פי חוק; (2) פגיעה בצדק החברתי: הונאות מפרות את עקרון הסולידריות החברתית שעליו מבוסס הביטוח הסוציאלי; (3) יצירת תמריצים שליליים: הונאות 'שהצליחו' עלולות לעודד אחרים לנסות לרמות את המערכת; (4) עיוות מדיניות: הונאות מביאות לנתונים לא מדויקים, ובהיקפים גדולים עלולות להוביל לקבלת החלטות שגויות בנוגע למדיניות הרווחה (McKeever, 2012).

לצד ההשפעות השליליות של ההונאות והחשיבות שבהתמודדות עימן, בהיבט הרחב של מערכת הרווחה חשוב לעמוד גם על הקשר בין פערים חברתיים להונאות. פערים חברתיים לעיתים משמשים גורם המזין את תופעת ההונאות, שכן הם עשויים לדחוף אוכלוסיות מוחלשות למצבים שבהם הסיכון להונאה עולה, הן מתוך צורך כלכלי קיומי הן בשל חוסר הבנה של מערכת בירוקרטית מורכבת. אוכלוסיות אלו, הנאבקות בקשיי פרנסה ובחוסר יציבות כלכלית, עשויות לראות בקבלת הטבות סוציאליות אמצעי חיוני להישרדותן (Regev-Messalem, 2013).

המוסד לביטוח לאומי בישראל פועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי שהתקבל בכנסת ב-1953, ומטרתו להבטיח לאוכלוסיות מוחלשות ולמשפחות שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת בסיס כלכלי לקיום (המוסד לביטוח לאומי, א"ת-א). המוסד לביטוח לאומי מפעיל מערך חקירות ומודיעין שמטרתו לאתר מעשי מרמה ולמנוע ניצול לרעה של כספי המוסד. המערך פועל בפריסה ארצית, ומונה 150 חוקרים הפועלים כדי לאתר מבוטחים המקבלים קצבאות במרמה תוך כדי הצגת נתונים כוזבים, וכן פועלים נגד מעסיקים המתחמקים מתשלומי דמי ביטוח עבור עובדיהם שלא כחוק, לרבות אלו המועסקים ללא דיווח ("העסקה בשחור") (המוסד לביטוח לאומי, א"ת-ב).

מנהל המחקר והתכנון, יחד עם אגף החקירות והמודיעין במוסד לביטוח לאומי, פנו לצוות הבטחת איכות במכון מאיר-ס-ג'וינט-ברוקדייל וביקשו ללמוד על דרכי העבודה של אגפים דומים במוסדות לביטוח סוציאלי במדינות נבחרות בעולם, ועל פיהן לבחון את דרכי עבודת האגף, כדי לשפר את איתור ההונאות בישראל ואת הטיפול בהן.

2. הסקירה

2.1 מטרת הסקירה

לבחון את המגמות והפרקטיקות המיטביות להתמודדות של ארגוני ביטוח סוציאלי בעולם עם הונאות: ההשפעות של הונאות ביטוח סוציאלי, שיעורי ההונאות, מאפייני מבצעי ההונאות ואסטרטגיות לטיפול בהונאות.

שאלות המחקר הן:

1. מהם שיעורי הונאות ביטוח סוציאלי במדינות נבחרות?
2. אילו מנגנונים ישנם למניעה, איתור, חקירה ואכיפה של הונאות ביטוח סוציאלי?
3. מהם הסוגיות והאתגרים המרכזיים בטיפול בהונאות?
4. מהן הפרקטיקות המיטביות לטיפול בהונאות ביטוח סוציאלי?

2.2 שיטה

הסקירה מתבססת על מגוון מקורות מידע שנאספו ממדינות נבחרות: ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, דנמרק, דרום קוראה, פינלנד ושוודיה, שנבחרו בשל המידע הזמין בנוגע להן. המידע נאסף בין ספטמבר 2024 לינואר 2025 וכלל:

- **מאמרים אקדמיים** מן הספרות המקצועית הישראלית והבין-לאומית: המאמרים אותרו במנועי החיפוש Google Scholar ו-Elicit באמצעות שימוש במילות חיפוש הרלוונטיות למחקר:
- "benefit fraud", "welfare fraud", "social security fraud", "social security fraud detection", "social security fraud rates", "social security fraud prevention", "social security fraud investigations", "social security fraud laws", "social security fraud enforcement"
- **ספרות אפורה:** דוחות מחקר, מסמכים רשמיים של משרדי ממשלה ורשויות סטטוטוריות ותחקירים מן התקשורת
- **חוקים ותקנות:** בנושא הונאות ביטוח סוציאלי
- **ראיונות עומק:** נערכו שלושה ראיונות עומק חצי מובנים מקוונים עם מומחים בתחום הונאות ביטוח סוציאלי מאוסטרליה, בלגיה וישראל (בחודשים אוקטובר 2024 עד נובמבר 2024)

3. הונאות ביטוח סוציאלי

הזכות לביטחון סוציאלי נכללת ב**הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם** – מסמך היסוד של הקהילה הבין-לאומית על זכויות האדם והאזרח שאומץ על ידי העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1948 ומתאר את זכויות האדם היסודיות שצריכות לחול בכל מדינות האו"ם. זכות זו נועדה להבטיח את צורכי החיים הבסיסיים של האדם ובעיקר לפעול כ'רשת ביטחון', כלומר, כשמתעורר אצל אדם מצב של מצוקה המונע ממנו או הפוגע ביכולתו להתפרנס וליהנות ממכלול זכויותיו. אף שיש אנשים שהזכות לביטחון סוציאלי לא תופעל בנוגע להם, קיומה של רשת הביטחון היא זכות בפני עצמה (בן-ישראל, 2013).

מערכת הביטחון הסוציאלי היא המערכת שנועדה להבטיח את הזכות לביטחון סוציאלי במדינה והיא זו שמספקת רשת הגנה לפרטים ולמשפחות במקרים של היעדר או התמעטות הכנסה מעבודה או בשל הוצאות נוספות הקשורות לנסיבות חיים. מערכת זו כוללת תוכניות רבות, המופעלות ברובן על ידי ארגוני ביטוח סוציאלי, אך גם על ידי משרדי ממשלה ואף על ידי השוק החופשי (גוטליב, 2017). ארגוני הביטוח הסוציאלי עוסקים בתוכניות המעניקות לאזרחים במדינה ביטוח מפני סיכונים כלכליים: אובדן הכנסה, הוצאות רפואיות והכנסה בעת פרישה. בשונה מביטוח פרטי, לרוב מוטלת על האזרח חובת השתתפות בביטוח הסוציאלי (Feldstein, 2005). המערכת לביטחון סוציאלי ממלאת תפקיד חיוני בחברה. שימוש לרעה בה מהווה בעיה מרכזית הן לממשלות האחראיות להפעלתה הן לכלל האוכלוסייה הנזקקת לשירותיה (דורון, 2010).

בפרק זה נדון בהגדרה להונאת ביטוח סוציאלי, בהשפעותיה השליליות, בשיעורי הונאות במדינות נבחרות בעולם ובמאפיינים של מבצעי הונאה.

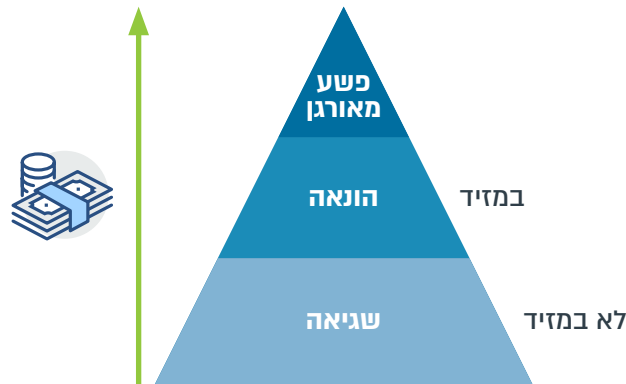
3.1 הגדרות

הונאת ביטוח סוציאלי (social security/welfare/benefit fraud) היא ניסיון לקבל תשלומים או הטבות מן הביטוח הסוציאלי באופן לא חוקי (Ranchordás & Schuurmans, 2020; Wilcock, 2019). מעשי הונאה יכולים להתבצע פרטנית או על ידי קשר מאורגן בין תובע ההטבה לשותפים שונים הפועלים בתוך הארגון או מחוצה לו (דורון, 2010). הונאה יכולה לנוע מעיוותים של האמת על ידי מסירת מידע כוזב, העלמת מידע או מסירת מידע חלקי ועד עבירות מאורגנות ומתוחכמות (Ranchordás & Schuurmans, 2020; Wilcock, 2019). הגדרה זו להונאה מתייחסת בעיקרה לפעולות של אנשים פרטיים המבקשים להשיג טובת הנאה דרך ניצול לרעה של הביטוח הסוציאלי. כאשר מתבצעת הונאה על ידי ספק שירות או בעל תפקיד בארגון הביטוח הסוציאלי, מדובר כבר במעשה שחיתות (Van Stolk & Tesliuc, 2010).

כאשר עוסקים בהונאות ביטוח סוציאלי, חשוב להבחין בין **הונאה**, שהיא התנהגות מכוונת (במזיד), ובין **שגיאה** שהיא התנהגות לא מכוונת (לא במזיד) של התובע או הפקיד שבחן את התביעה (Jorens et al., 2017; Van Stolk & Tesliuc, 2010). לעיתים קשה להוכיח בפועל אם השימוש לרעה במערכת הביטוח הסוציאלי היה כתוצאה מהונאה או משגיאה (Marston & Walsh, 2008).

תרשים 1 ממחיש את הסוגים השונים של שימוש לרעה בהטבות ביטוח סוציאלי, כמו גם את התדירות שבה הם מתרחשים והעלות הכלכלית שלהם. ככל שעולים בפירמידה המקרים נפוצים פחות אך הם מאורגנים יותר ומביאים להפסדים כלכליים גדולים יותר (Winqvist, 2023).

תרשים 1: שימוש לרעה בהטבות ביטוח סוציאלי



כדי לבחון את ההגדרה להונאת ביטוח סוציאלי במדינות שונות, נסקרו החוקים במדינות האלה: בריטניה ([Fraud Act 2006](#)), אוסטרליה ([Public Governance, Performance and Accountability Act Rule 2014](#) (Fraud Rule)), קליפורניה (Welfare and Institutions Code) ושוודיה (The Benefit Crime Law 2007). בשוודיה החוק ייעודי להונאת ביטוח סוציאלי, באוסטרליה ובבריטניה ההתייחסות להונאת ביטוח סוציאלי היא במסגרת חוק כללי המתייחס להונאות ובקליפורניה חוק הרווחה הכללי מתייחס גם להונאת ביטוח סוציאלי. במועד כתיבת דוח זה (מרץ 2025) נחקק חוק ייעודי בבריטניה להונאות מיסים ולהונאות ולשגיאות ביטוח סוציאלי. חקיקה זו מתבצעת בעקבות ההבנה שהונאות ביטוח סוציאלי, לרבות הונאות שנעשו בתקופת מגפת הקורונה, הן תופעה הגובה מחיר כלכלי כבד מן המדינה, ולכן נדרשת חקיקה ייעודית כדי להגן על כספי הציבור ועל כלכלת בריטניה (Hobson et al., 2025; The Crown Prosecution Service, 2019; United Kingdom Parliament, 2025).

מסקירת החוקים עלה כי ברוב המדינות שנסקרו הונאה מוגדרת בחוק כפעולה במזיד ובכוונה להשיג רווח. בבריטניה, החוק Fraud Act 2006 מתייחס גם להונאות ביטוח סוציאלי ומציין שלושה סוגי הונאות: הונאה על ידי מצג שווא (מסירת מידע שקרי או חלקי כדי להשיג הטבות ביטוח סוציאלי); הונאה על ידי אי-גילוי מידע כאשר יש חובה חוקית לעשות זאת; הונאה על ידי שימוש לרעה במעמד (ניצול מעמד או תפקיד להשגת רווח אישי או לגרימת הפסד של אדם אחר). בכל מקרה, התנהגות הנאשם חייבת להיות במזיד מתוך כוונה להשיג רווח.

בשוודיה, שלא כמו בשאר המדינות שנסקרו, החוק קובע כי גם אי-עדכון של מידע הקשור במצבו של התובע ויכול להשפיע על זכאותו להטבה ייחשב הונאה שנעשתה במזיד. עד שנת 2007, ההתייחסות להונאות ביטוח סוציאלי בשוודיה הייתה מצויה בחוק העונשין (Penal Code). לפי חוק זה, העברת מידע שגוי ו/או אי-עדכון המידע הנוגע לביטוח הסוציאלי בעקבות שינוי נחשב להונאה רק אם אפשר היה להוכיח כוונת זדון. במקרים שבהם נדרשה חתימה של מקבל ההטבה על מסמך, מסירת

מידע שגוי נחשבה הונאה גם אם לא נעשתה בזדון. אולם, היה קשה לאכוף את החוק משום שלרוב לא נדרש ממבקשי ההטבה לחתום על מסמכים כאלה. בשנת 2007, בניסיון להפחית את גובה התשלומים השגויים, נחקק בשוודיה חוק ייעודי להונאות ביטוח סוציאלי – [The Benefit Crime Act](#). לפי חוק זה מוטלת חובה על מקבל ההטבה לעדכן את הסוכנות לביטוח סוציאלי בכל שינוי במצבו. בשל חובה זו, גם ללא חתימה על מסמך, אדם יחשב למבצע הונאה אם ביקש הטבה וסיפק מידע שגוי, או אם לא עדכן את הביטוח הסוציאלי על שינוי במצבו ובעקבות זאת סכום ההטבה שקיבל היה גבוה מן הסכום שהיה זכאי לו על פי חוק (Yarden & Maor, 2014).

3.2 ההשפעות השליליות של הונאות ביטוח סוציאלי

הונאות ביטוח סוציאלי מהוות איום על מערכות הרווחה ועל עקרונות היסוד שעליהם הן מבוססות. להונאות ביטוח סוציאלי השפעות שליליות בכמה ממדים:

פגיעה כלכלית בארגוני ביטוח סוציאלי: הונאות גורמות לאובדן כסף רב המצמצם את המשאבים הזמינים לאלו הזקוקים באמת לסיוע וזכאים לו על פי חוק (דורון, 2010; McKeever, 2012). חלקן של הוצאות הביטוח הסוציאלי נע בין 20 ל-30 אחוזים מכלל ההוצאה הממשלתית במדינות רבות החברות ב-OECD, והוא רק הולך וגדל עם השנים (OECD, 2020). על כן חיוני לספק את ההטבות ביעילות ולהימנע מאספקתן לתובעים שאינם זכאים להן. כמו כן הונאות ביטוח סוציאלי עלולות להביא לפגיעה כלכלית בפרטים במדינה, שעשויים להידרש לשאת בנטל המימון של מערכת הטבות שאיננה יעילה (דורון, 2010).

פגיעה בצדק חברתי: ארגוני ביטוח סוציאלי נשענים על עקרון הסולידריות החברתית שעל פיו כל הפרטים בחברה נושאים באחריות משותפת להבטחת רווחתם של כל האזרחים, ובעיקר של הפגיעים והנזקקים ביותר. ביצוע הונאה מפר עיקרון זה. שימוש לרעה בכספי הביטוח הסוציאלי עלול להעמיק פערים חברתיים וליצור תחושת קיפוח בקרב מי שנמנעות מהם הזכויות המגיעות להם (דורון, 2010; McKeever, 2012). כמו כן עצם קיומן של הונאות בארגוני הביטוח הסוציאלי עלול להטיל דופי באמינותם של הנזקקים לשירותים ולהטבות ואף לייצר אצלם תחושה של הפללה (דורון, 2010).

יצירת תמריצים לביצוע הונאה: הונאות מוצלחות – אלו שמבצעייהן לא נתפסו או לא קיבלו עונש שנתפס מרתיע מספיק – עלולות לעודד אחרים לנסות לרמות את המערכת, במיוחד אם הם חשים חוסר הוגנות. כמו כן תופעות חוזרות של הונאה עלולות לשנות את הנורמות החברתיות: במקום לראות הונאה כמעשה פסול, אנשים יכולים לתפוס אותה כלגיטימית, במיוחד אם היא נפוצה בסביבתם (McKeever, 2012).

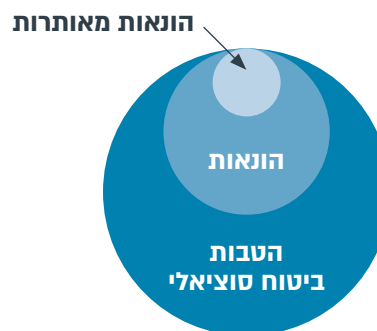
עיוות מדיניות חברתית: ארגוני ביטוח סוציאלי נשענים על נתונים סטטיסטיים כדי להבין את היקף הצרכים באוכלוסייה, את שיעור מקבלי ההטבות ואת סוגי התמיכות הנדרשות. הונאות משבשות נתונים אלו, וכשמדובר בהיקפים גדולים, נתונים לא מדויקים עלולים להוביל לקבלת החלטות שגויות בנוגע למדיניות הרווחה (דורון, 2010; McKeever, 2012).

לנוכח תיעוד מקרים רבים של הונאות ושל השפעותיהן השליליות, מדינות רבות נדרשות לפעול כדי לאתר ולחקור הונאות ובו בזמן נאלצות לנהל בקפדנות את חלוקת הקצבאות לאלו הזכאים להן על פי חוק (OECD, 2020; Ranchordás & Schuurmans, 2020; Van Stolk & Tesliuc, 2010).

3.3 שיעורי הונאות ביטוח סוציאלי

הונאות ביטוח סוציאלי מוערכות בהיקפים של מיליוני ואף מיליארדי דולרים (תלוי במדינה) (Ranchordás & Schuurmans, 2020). בשנת 2014, הוערך שיעור ההונאות והשגאות יחד במדינות ה-OECD ב-2%-5% מתקציבי הביטוח הסוציאלי (RAND, 2014). מנתונים שנאספו לצורך סקירה זו מאוסטרליה, בריטניה, דנמרק, לוס אנג'לס בארצות הברית ופינלנד עלה כי נכון לשנים 2022–2023 עמד שיעור ההונאות על בין כחות מ-1% (באוסטרליה, לוס אנג'לס ופינלנד; Elad, 2024; Grey economy & Gov.UK, Department for Work & Pensions, 2024a) ל-2.8% (בבריטניה; economic crime, 2024; Services Australia, 2024a) (2024b) מתקציבי הביטוח הסוציאלי. בדנמרק בעשור הקודם הוערך שיעור ההונאות בכ-5% (Deloitte, 2020; Geiger, 2023a) **(לוח 1)**. קשה לספק הערכה מדויקת של היקף הונאות הביטוח הסוציאלי משום שרבות מהן אינן מתגלות ואין דרך אמינה לחשב את שיעורן. גם כאשר יש מנגנוני בקרה וחקירה לא כל מקרה מתגלה, וכך נוצרת הערכת חסר של היקף ההונאות. **תרשים 2** מציג אומדן להיקף הכללי של הונאות ביטוח סוציאלי במדינות מערביות (המעגל השני) ומתוכו היקף ההונאות שמאותרות (המעגל הקטן). התרשים מדגים את ההנחה ולפיה היקף ההונאות הלא מאותרות גבוה מהיקף המאותרות (Gottschalk et al., 2018).

תרשים 2: אומדן להיקף הונאות ביטוח סוציאלי שמתגלות מסך המקרים



מקור: Gottschalk et al., 2018

גם כשההונאות מתגלות קשה להעריך את היקפן במדויק מכיוון שלעיתים קשה להבחין בין הונאות ובין שגיאות, וגם כאשר מבחינים ביניהן, יש מחסור בנתונים מדויקים בנוגע לעלות ההונאה (Göransson, 2019).

לוח 1 מציג את היקף הונאות הביטוח הסוציאלי במדינות שנסקרו, מתוך התקציב לביטוח סוציאלי. מספר המקרים שנחקרים בשנה נע בין 637 באוסטרליה לכ-50,000 בדנמרק. מספר המקרים שנקבעו כהונאה נע בין 2,174 בפינלנד לכ-8,000 בלוס אנג'לס. אשר למספר המקרים שהועברו לפרקליטות, באוסטרליה, 110 מקרים הועברו לפרקליטות, ובלוס אנג'לס כ-200, כאשר 95% מהם מסתיימים בהרשעה. לא נמצא מידע על מספר המקרים שהועברו לפרקליטות בבריטניה ובפינלנד, אך מספר ההרשעות עשוי לשקף במידה מסוימת את היקף המקרים שהגיעו לשלבים מתקדמים בהליך המשפטי. בבריטניה, בין השנים 2017–2022, נרשם ממוצע של כ-2,100 הרשעות בשנה, ובפינלנד דווח על כ-500 הרשעות.

סך הכספים שהוחזרו לקופת המדינה לאחר איתור תשלומי יתר (תשלומים ששולמו בגלל הונאה, שגיאת תובע ההטבה או שגיאה רשמית של מוסדות המדינה והם מחושבים כאחוז מסך ההטבות המשולמות על ידי הארגון) נע בין 61.9 מיליון אירו בדנמרק ל-1.1 מיליארד ליש"ט בבריטניה. אפשר לראות כי יש שונות רבה בין המדינות, שעשויה לנבוע מהיבטים הקשורים במנגנונים לאיתור וחקירה של הונאות אך גם מהיבטים אחרים שקשורים בגודל האוכלוסייה במדינה ובהיקף מקבלי ההטבות במדינות הרווחה ואף בהיבטים תרבותיים. כמו כן מחסור במידע בחלק מן המדינות מגביל את היכולת להשוות ביניהן.

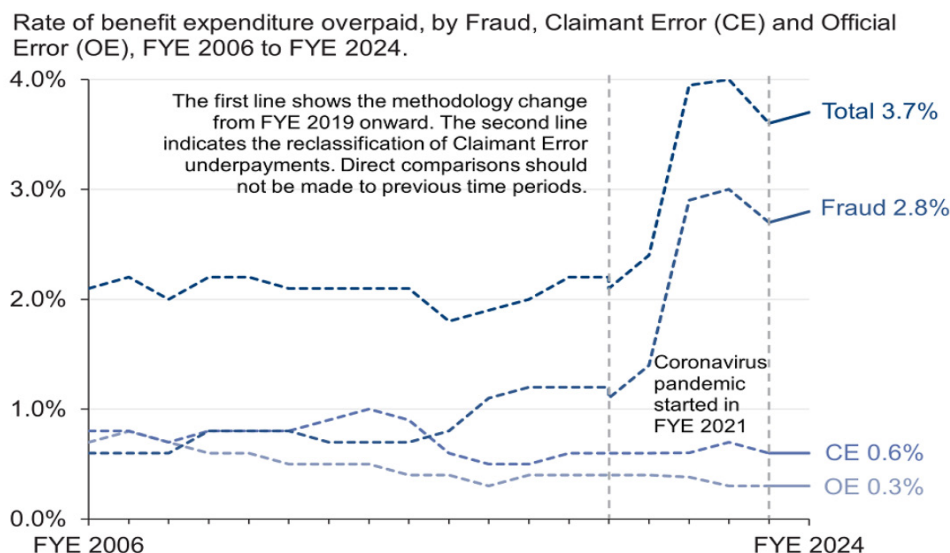
לוח 1: היקף הונאות הביטוח הסוציאלי במדינות נבחרות

אוסטרליה (נכון לשנת 2023/24)	בריטניה (נכון לשנת 2022/23)	דנמרק (נכון לשנים 2019/22)	לוס אנג'לס, ארצות הברית (ממוצע לשנה)	פינלנד (נכון לשנת 2023)	גודל האוכלוסייה
כ-26.5 מיליון	כ-68 מיליון	כ-6 מיליון	כ-4 מיליון	כ-5.5 מיליון	
<1%	2.8%	לא נמצא מידע זמין	<1% בתחום המוגבלויות כ-10%	<1%	שיעור הונאות (מסך התקציב לביטוח סוציאלי)
637	לא נמצא מידע זמין	כ-50,000	כ-20,000	לא נמצא מידע זמין	מספר המקרים שנחקרים בשנה
לא נמצא מידע זמין	לא נמצא מידע זמין	כ-4,000	כ-5,000–8,000	2,174	מספר המקרים שנקבעו כהונאה
110	ממוצע של כ-2,100 הרשעות בשנה (בין השנים 2017–2022)	לא נמצא מידע זמין	כ-200 מהם 95% מסתיימים בהרשעה)	כ-500 הרשעות	מקרים שהועברו לפרקליטות
לא נמצא מידע זמין	1.1 מיליארד ליש"ט	עד 61.9 מיליון אירו	לא נמצא מידע זמין	117 מיליון אירו	תשלומי יתר שהוחזרו לקופת המדינה

מקורות: אוסטרליה (Services Australia, 2024a); בריטניה (Gov.UK, Department for Work & Pensions, 2024b; UK Parliament, 2022); דנמרק (Deloitte, 2020; Geiger, 2023a); ארצות הברית (Elad, 2024; Department of Public Social Services, n.d); פינלנד (Grey economy & economic crime, 2024)

בבריטניה שיטת החישוב של שיעור ההונאות שונה מביתר המדינות ומתבצעת על בסיס מדגם אקראי. כך למשל, בשנת הכספים שהסתיימה ב-2024, נדגמו כ-13,300 מקרים שהם 0.06% מכלל התביעות להטבות. צוות מדידת ביצועים של משרד העבודה והפנסיה הבריטי (DWP) בחן את הנתונים המוחזקים במערכות הניהוליות ולאחר מכן יצר קשר עם תובעי ההטבה שנדגמו כדי לבצע בדיקה. השיעורים שנמצאו הוחלו לאחר מכן על הוצאות ההטבות לשנת הכספים. **מתרשים 3** עולה כי בסך הכול שולמו בשנת הכספים שהסתיימה ב-2024 תשלומי יתר בשיעור של 3.7% מסך התקציב (9.7 מיליארד ליש"ט) ושיעור תשלומי היתר עקב הונאה עמדו על 2.8% (7.4 מיליארד ליש"ט) (Gov.UK, Department for Work & Pensions, 2024b).

תרשים 3: שיעור תשלומי יתר בבריטניה בין השנים 2006 ל-2024 (באחוזים)



מקור: Gov.UK, Department for Work & Pensions, 2024b

אשר **לשכיחות ההונאות לפי סוגי ההטבות**, נמצא כי בבריטניה מרבית מקרי ההונאה מתרחשים במסגרת הטבת universal credit, המיועדת לסיוע בעלויות מחיה – שיעור הונאות של 10.9%. אחריה נמצאות הטבת הדיור (housing benefit) והשלמת הכנסה לפנסיה (pension credit) – שיעור הונאות של 3.9% בכל אחת (Gov.UK, Department for Work & Pensions, 2024b), ר' נספח א). בפינלנד, מרבית ההונאות מתרכזות בתחום הסיעוד, המהווה 28% מכלל מקרי ההונאה שאותרו. לאחר מכן, שיעור ההונאות הגבוה ביותר הוא בתחום האבטלה (26%), ואחריו תחום הדיור (16%) (Grey economy & economic crime, 2024).

3.4 מאפיינים של מבצעי הונאה

מחקר שניתח את הגורמים והתמריצים שמובילים אנשים לבצע הונאה בקצבאות בבריטניה, הציע חלוקה לשלושה מניעים עיקריים של מבצעי הונאה (Tunley, 2012):

1. **צורך (need)** – כאשר אנשים מבצעים הונאה עקב מצוקה כלכלית אמיתית או חוסר יכולת להסתדר במצבם הכלכלי הקיים
2. **תאוות בצע (greed)** – כאשר מבצעי ההונאה אינם סובלים ממחסור כלכלי, אך הם מעוניינים להרוויח יותר מן המערכת. הונאות אלו מתרחשות לעיתים קרובות במקרים של קצבאות נכות
3. **הזדמנות (opportunity)** – כאשר אנשים מבצעים הונאה מכיוון שהמערכת מאפשרת זאת, או כשהם מזהים פתח לנצל חולשות בתהליך הפיקוח

המחקר מדגיש את החשיבות של הבנת מניעים אלו לצורך פיתוח מדיניות מניעה ותגובה להונאות ביטוח סוציאלי. כלומר, יש להביא בחשבון את המניע להונאה כדי להגיב בהתאם (להרחבה ראה **תיבה 1** שבה מתוארים טיפוסים שונים של מבצעי הונאה שאופיינו במרכז הלאומי למניעת הונאות באוסטרליה).

אשר למאפיינים דמוגרפיים של מבצעי הונאות, ניתוח המאפיינים של מבצעי הונאות ביטוח סוציאלי בארצות הברית בשנת 2023 העלה כי מתוך כלל האנשים שנידונו בעבירות הונאת ביטוח סוציאלי, 63.4% היו גברים והיתר נשים; 54.2% ממבצעי ההונאות היו שחורים, 27.0% היו לבנים, 14.0% היספנים ו-4.8% השתייכו לקבוצות אחרות באוכלוסייה; גילם הממוצע היה 42 שנים; 90.7% היו אזרחי ארצות הברית; ול-32.3% מהם היה עבר פלילי (U.S Sentencing Commission, 2024).

סקר יורוברומטר בחן אילו מאפיינים שכיחים יותר בקרב אנשים במדינות האיחוד האירופי שעובדים בעבודות לא מדווחות הקשורות בהעלמות מס והונאות ביטוח סוציאלי. הסקר העלה שהסיכון גבוה יותר בקרב גברים בני 15–24, מובטלים וסטודנטים. אנשים אלו מתקשים לשלם את חשבונות משק הבית, מכירים אנשים שעובדים בעבודות לא מדווחות ומשלמים עבור סחורות או שירותים שעשויים היו להיות כרוכים בעבודה לא מדווחת (Mineva & Stefanov, 2018).

תיבה 1: המרכז הלאומי למניעת הונאות באוסטרליה

המרכז הלאומי למניעת הונאות באוסטרליה (Commonwealth Fraud Prevention Centre) הוקם במטרה לעזור לגופים ממשלתיים באוסטרליה למנוע הונאות, לזהות אותן ולהגיב להן. פעילותו מתמקדת בשלושה תחומים: מתן הנחיות וכלים לחיזוק היכולות להילחם בהונאות; סיוע בהתמודדות עם הונאות באמצעות שיתופי פעולה ושיתוף נתונים; עידוד שינויים והטמעת פרקטיקות מיטביות למניעת הונאות. המרכז אפיין טיפוסים נפוצים של מבצעי הונאה כדי לעזור לארגונים להבין את סוגי הטיפוסים השונים, את שיטות הפעולה שלהם, ולפי זה לתכנן את אופן ההתמודדות המערכתית עימם. הטיפוסים הנפוצים הם:

הטיפוס	מאפיינים	אופן ההתמודדות
הפיזיז	פועל בפזיזות (ללא זהירות, אחריות או התחשבות בתוצאות מעשיו), תוך התעלמות מדרישות, נהלים, אזהרות או הנחיות. כך הפיזיז עשוי להגיש תביעת הטבה מבלי לבדוק אם הוא אכן זכאי לקבלה	הצבת דרישות ותהליכים ברורים ועקביים לקבלת ההטבה
הרמאי	הרמאי משיג תועלת אישית במרמה בכך שהוא גורם לאחרים להאמין במשהו שאינו נכון. למשל, הרמאי עלול להציג מצג שווא של עובדות או נסיבות לקבלת ההטבה, או להסתיר מידע כדי להגדיל את התשלום	שימוש באמצעים המעודדים כנות, יושרה, שיתוף מידע ואימות מידע
המתחזה	המתחזה משיג תועלת אישית במרמה על ידי העמדת פנים שהוא אדם או ישות אחרת. המתחזה עשוי להשתמש בזהות גנובה כדי לקבל תשלום כוזב	שימוש באמצעים המבוססים על אבטחת זהות ואימות הזהות
הבודה (מכברק)	המכברק משיג תועלת אישית במרמה על ידי המצאה או ייצור משהו שקרי, כמו המצאת מסמכים לקבלת הטבה או המצאת קבלות כדי לקבל החזר	שימוש באמצעים התומכים בשיתוף מידע ואימותו
הכופה	הכופה משיג תועלת אישית על ידי שוחד, השפעה או מניפולציה על אדם אחר כדי שיפעל בדרך רצויה. הכופה עלול לשחד אדם בארגון או להפעיל לחץ על חברים פגיעים בקהילה	אמצעים התומכים ביושרה, אבטחת מידע, פיקוח והרתעה
המנצל	המנצל משיג תועלת אישית על ידי ניצול דבר מה למטרה לא חוקית, כמו מעילה בכספים, ציוד, רכבים וכדומה, או ניצול ליקויים בבקורות, כמו חוסר אחריות או פיקוח, לצורך ביצוע הונאה	שימוש באמצעים התומכים ביושרה ושלמות (integrity) של האנשים, התהליכים והמערכות, וכן פיקוח והרתעה
המסתיר	המסתיר אינו חושף את מעשיו ודואג שהם לא יתגלו על ידי מחיקת רשומות כדי להסתיר פעילות הונאה, או הסתרת האופי האמיתי של הנסיבות שבגללן הוא מבקש לקבל או להגדיל תשלומים או שירותים	צעדים התומכים בפיקוח ובשקיפות
המאורגן	המאורגן משיג תועלת על ידי שימוש משולב ומכוון בכמה שיטות, באופן מתוכנן, מתואם ומתוחכם. הוא יכול לפעול בקנה מידה רחב, בקרב קבוצות מקומיות ועד ארגונים בין-לאומיים הפועלים מחוץ למדינה. המאורגן יכול ליצור אתרים ועמודי אינטרנט מזויפים כדי לתת הכשר לתרמית, או לעבוד בקבוצות או עם סיעים מקצועיים לזיוף הצהרות או תנאי זכאות	שימוש באמצעים התומכים בשיתוף מידע ובשיתוף פעולה אסטרטגי

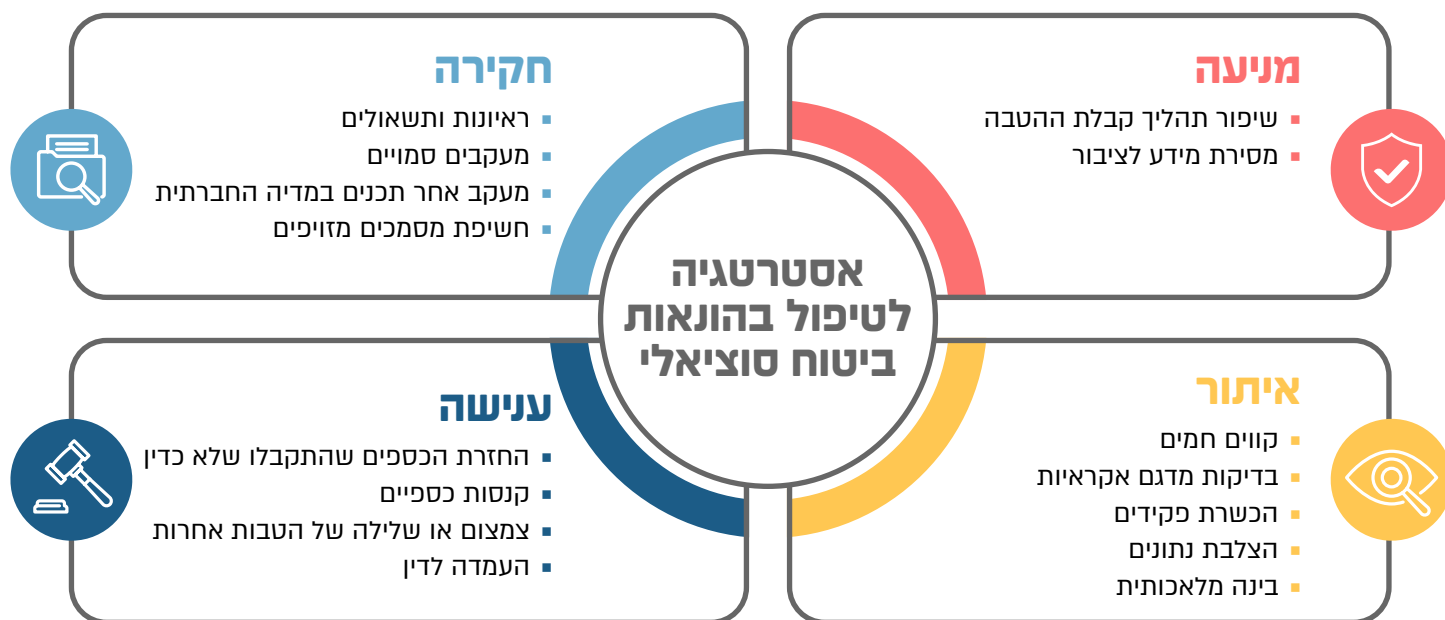
על ידי הבנת הטיפוסים הללו ויישום שיטות המותאמות להתמודדות עימם, ארגונים יכולים להגן על עצמם טוב יותר מפני סוגים שונים של הונאה.

מקור: <https://www.counterfraud.gov.au/discover-different-types-fraudsters>

4. אסטרטגיה לטיפול בהונאות ביטוח סוציאלי

מסקירת הספרות בנושא הונאות ביטוח סוציאלי עולים ארבעה רכיבים מרכזיים להתמודדות עם הונאות: מניעה, איתור, חקירה וענישה (תרשים 4). רכיבים אלו משקפים אסטרטגיה מקיפה ורב-שלבית המתמקדת הן במניעת הונאות הן בהתמודדות עם מקרי הונאה קיימים. בפרק זה נעמיק בכל אחד מן הרכיבים האלה.

תרשים 4: אסטרטגיה לטיפול בהונאות ביטוח סוציאלי



4.1 מניעת הונאות

מניעה של הונאות ביטוח סוציאלי מתבטאת בפעולות שמטרתן לצמצם מלכתחילה את האפשרות לביצוע הונאות (מניעה ראשונית). פעולות אלו קשורות בשני היבטים עיקריים – שיפור תהליך קבלת ההטבה ומסירת מידע לציבור.

4.1.1 שיפור תהליך קבלת הטבה

ככל שבתהליך קבלת ההטבה יש יותר פרצות (כמו נהלים לא אחידים, היעדר אימות מסמכים או פיקוח לקוי), כך גדל הסיכוי שיתבצעו הונאות או שגויות. מכאן שתהליך קבלת הטבה של ביטוח סוציאלי הוא צומת קריטי שבו אפשר לצמצם את האפשרות להונאות באמצעות התאמה ושיפור של מערכות הבדיקה והאימות:

דיוק התנאים: כאשר התנאים לקבלת ההטבה מסובכים ומקשים הן על מבקש ההטבה הן על הפקיד להתמצא בהם, כך עולה הסיכון לשימוש לרעה בארגוני ביטוח סוציאלי (דורון, 2010). הגדרת קריטריונים ברורים ופשוטים לזכאות, המותאמים לכל סוג של הטבה, מפחיתים את האפשרות לטעויות אנוש ולניצול פרצות של מבצעי הונאות.

שימוש בטכנולוגיות לאימות זהות: מערכות מתקדמות לאימות זהות, כמו זיהוי ביומטרי, מאפשרות איתור ומניעה של ניסיונות הונאה דרך אימות מהיר ומדויק של זהות התובעים. טכנולוגיות אלו מאפשרות זיהוי רישומים כפולים והצלבת נתונים בין מאגרי מידע ממשלתיים. אימות ביומטרי, המקשר בין זהות האדם למאפיינים הפיזיים שלו, כמו טביעות אצבע או תווי פנים, מקשה על הונאה באמצעות זהויות מזויפות או גנובות.

בהודו, נעשה שימוש נרחב במערכת הקרויה Aadhaar המבוססת על הקצאת מספרי זיהוי על סמך זיהוי ביומטרי בלבד. האימות הביומטרי תרם לצמצום הונאות הנובעות משימוש בזהות בדויה או גנובה ומרישום כפול, והוביל לחיסכון ניכר במשאבים. נוסף על כך הוא שיפר את אמינות המערכת, קיצר את משך הזמן לקבלת ההטבה וחיצק את תחושת הביטחון בקרב הזכאים. עם זאת, אימות ביומטרי לא משפר את הדיוק בקביעת הזכאות להטבות. אם תהליך הבדיקה אינו קפדני, תובעים שאינם זכאים עדיין עשויים לקבל הטבות (Muralidharan et al., 2022).

4.1.2 מסירת מידע לציבור

דרך מסירת מידע לציבור אפשר לייצר שקיפות, מודעות והרתעה מפני ביצוע הונאות תוך כדי חידוד הנהלים, מנגנוני הפיקוח וההשפעות האפשריות של פעולות הונאה:

הרתעה מביצוע הונאה: פרסום יזום של מידע על מנגנוני הבקרה והסנקציות האפשריות במקרה של הונאה עשוי להרתיע תובעים פוטנציאליים מלהגיש בקשות כוזבות. לדוגמה: תוכנית פדרלית בארצות הברית לביטוח תזונתי מספקת לזכאים כרטיסי תשלום מוגנטיים שדרכם אפשר לשלם רק על מזון ועל משקאות לא אלכוהוליים במקומות מורשים (U.S. Department of Agriculture, 2023). אם אנשים נתפסים לאחר מכירה או החלפה של כרטיסי התשלום, נשללת מהם הזכאות לצמיתות. כדי להעלות את המודעות לאפשרויות ענישה אלו, נערך קמפיין להעלאת מודעות באמצעות פרסום פליירים (ר' נספח ב) (Headworth et al., 2019).

הדרכה לציבור למניעת גניבת זהות: הונאות באמצעות התחזות או גניבת זהות המבוססות על טכנולוגיה הופכות לשכיחות ומשפיעות יותר בשנים האחרונות (DeLiema et al., 2022). כדי למנוע סוג הונאה זה חשוב להעלות את המודעות לחשיבות של שמירת המידע האישי ולתת הדרכות על התנהלות בטוחה, כגון הימנעות מהשארת מסמכים רגישים במקומות לא מוגנים או שיתוף פרטים אישיים עם גורמים לא מוסמכים (ר' נספח ג לדוגמה).

4.2 איתור הונאות ביטוח סוציאלי

איתור הונאות ביטוח סוציאלי הוא תהליך שמטרתו לזהות ניסיונות לקבלת הטבות שלא כדין. מן הסקירה עולה כי יש חמישה מנגנונים מרכזיים לאיתור הונאות: קווים חמים לדיווח אנונימי על חשדות להונאה (hotlines); בדיקות אקראיות; הכשרת פקידי ציבור; הצלבת נתונים; ושימוש בבנייה מלאכותית (AI).

4.2.1 קווים חמים לדיווח על חשד להונאות ביטוח סוציאלי

קווים חמים כוללים מגוון מנגנוני דיווח ובעיקר קו טלפוני ייעודי או פנייה באמצעות טופס מקוון. בחלק מן המקרים מתאפשר דיווח אנונימי, שבו אזרחים יכולים לדווח על חשד ללא חשש מחשיפה.

לקווים חמים יתרונות רבים ככלי לאיתור הונאות ביטוח סוציאלי, אך הם מציבים גם אתגרים. מחד גיסא, מדובר בכלי נגיש וגמיש המאפשר לאזרחים לדווח על חשדות להונאה בפשטות ובמהירות, דבר המגביר את המוטיבציה לדווח. לפי חוקרים שונים, משום כך הוא נחשב לכלי איתור יעיל ומוצלח (Kim, 2024; Professor of Criminology, personal communication, November 6, 2024). מאידך גיסא, משום שקווים חמים מאפשרים אנונימיות, הדבר עשוי לעודד דיווחים כוזבים, והמערכת עלולה להתמודד עם עומס דיווחים שמקשה על הטיפול במקרים חמורים. יתר על כן, דיווחים של אזרחים על אזרחים אחרים עלולים לפגוע באמון החברתי ובסולידריות, ולהעלות שאלות אתיות על איזון בין פרטיות ובין הצורך במניעת הונאות (חוקרת בתחום משפט ורווחה מאוניברסיטת בר אילן, תקשורת בין-אישית, 17 בנובמבר, 2024).

בבריטניה, דנמרק, שוודיה, אוסטרליה וארצות הברית מופעלים קווים חמים אנונימיים, הן טלפוניים הן מקוונים. אנשים יכולים לדווח ולספק מידע על חשד בהונאה, והדיווחים שמתקבלים נחקרים על ידי הסוכנות לביטוח סוציאלי, ומועברים למשטרה אם יש צורך בכך (Forsakringskassan, n.d.; Gov.UK, n.d.; Headworth et al., 2019; Services Australia, 2024b; Sonderborg Municipality, n.d.). דרך הקווים החמים מתקבל בדרך כלל מספר רב של פניות. כך למשל בשנת 2023 התקבלו באוסטרליה יותר מ-48,000 פניות דרך הקו החם הטלפוני ויותר מ-33,000 פניות דרך הטופס המקוון או פניות ישירות לפקידים (Services Australia, 2024a).

4.2.2 בדיקות מדגם אקראיות

בדיקות מדגם אקראיות הן בדיקות שמטרתן לאתר חריגות או פעילויות חשודות גם בהיעדר עדויות ישירות או דיווחים. בדיקות אלו מסייעות להבטיח שההטבות מוענקות על פי החוק. אחת מן המדינות שמפעילה כלי זה היא דנמרק. בשנת 2015, החלו הרשויות המקומיות במדינה לערוך בדיקות אקראיות בקרב תושבים שקיבלו הטבות ביטוח סוציאלי. אחת מן הפעולות הייתה לבצע בדיקות כאלה בשדות תעופה כדי לאתר מקרים שבהם תושבים המקבלים דמי אבטלה או תושבים דנים השוהים ממושכות במדינה אחרת באיחוד האירופי, נסעו מחוץ למדינה מבלי לדווח על כך, למרות הדרישה החוקית לעשות זאת (אי-דיווח על יציאה מחוץ לדנמרק הוא הפרה של תקנות בדנמרק ועשוי להשפיע על זכאותם של תושבים להטבות מסוימות) (Geiger, 2023b; The Copenhagen Post, 2018).

בבריטניה, בכל שנה נבחר מדגם אקראי של מקרים שנבחנו לעומק. בשנת 2023 התבצעו בדיקות עומק על כ-13,300 מקרים במשרד העבודה והפנסיה הבריטי (DWP). המטרה העיקרית של המדגם היא לבחון מגמות של תשלומי יתר וחסר (ר' סעיף 3.3), אך הוא גם מאפשר לזהות חריגות ופעולות בלתי חוקיות הקשורות לדיווחים שגויים או כוזבים (Gov.UK, Department for Work & Pensions, 2024b).

4.2.3 הכשרת פקידי הסוכנות לביטוח סוציאלי

פקידי הסוכנות לביטוח סוציאלי הם גורם מרכזי באיתור הונאות, שכן הם נמצאים בחזית תהליך מתן ההטבות. בעת בחינת הבקשות, הם יכולים לזהות דפוסים חשודים ולטפל בהם טיפול מקצועי. לצורך כך, יש ארגונים שעורכים הכשרות ייחודיות

לפקידים, שמטרתן להקנות להם כלים ומיומנויות לזיהוי חשד להונאה. בריאיון שנערך עם חוקר מאוניברסיטת חנט (Gent) בבליגיה, טען החוקר כי הכשרות אלו יעילות באיתור מוקדם של הונאות ביטוח סוציאלי, שכן הן מתבססות על היכולות האנושיות של הפקידים, הפועלים במהירות ובערנות, מה שמאפשר לצמצם את זמן התגובה של הארגון לביטוח סוציאלי ולהגדיל את הסיכוי למנוע הונאה כבר בשלבים הראשוניים וכך לחסוך הפסדים ניכרים בהמשך (Professor of European Social Security). דוגמה לכך אפשר למצוא באוסטרליה, שבה ארגון הביטוח הסוציאלי מפעיל תוכניות הכשרה מותאמות לאיתור הונאות. בשנת 2023, השתתפו יותר מ-6,000 פקידים חדשים בהכשרות מסוג זה (Services Australia, 2024a).

4.2.4 הצלבת נתונים

הצלבת נתונים (data matching) היא שיטה שבה מחברים נתונים קיימים השייכים לסוכנויות ולארגונים שונים, כמו נתוני הכנסות, הוצאות ומידע אישי, עם המידע שמסרו מבקשי או מקבלי ההטבות. המטרה היא לזהות אי-התאמות או נתונים חשודים שיכולים להצביע על הונאה (Prenzler, 2010). שיטה זו נמצאת בשימוש רחב במדינות שונות כבר כמה עשורים (Geiger, 2023b; Kim, 2024).

למשל, בדרום קוריאה נאספים נתונים רבים על אזרחים כדי לוודא שהם לא מבצעים הונאות ביטוח סוציאלי. המערכת לאיסוף דאטה Social Security Information System (SSIS) הוקמה בשנת 2013 והיא מחוברת ל-22 גופים ממשלתיים. באמצעותה נאספים נתונים ומתבצעות הצלבות על מסדי נתונים באופן יום-יומי, לדוגמה: הכנסות של מקבלי ההטבות וילדיהם ובעלות על נכסים של מקבלי ההטבות. כבר בשלב קבלת ההטבה, התובע מחויב לאשר את הסכמתו לכך שהמדינה תאסוף מידע בנוגע אליו. אם התובע לא מאשר זאת, אזי המערכת אוספת נתוני פרוקסי (נתונים המשמשים כתחליף לנתונים אחרים שאינם זמינים, בלתי ניתנים לאיסוף או קשים להשגה. נתונים אלו נבחרים על סמך הקשר בינם ובין הנתונים המקוריים). דוגמה לנתוני פרוקסי הם נתונים המהווים אינדיקציה להכנסתו של תובע ההטבה, ובהם: הפסקות חשמל ומים עקב אי תשלום חשבון, תשלומי שכר דירה נמוכים וכן אי תשלום ביטוח בריאות. בקרב בכירים בארגון הביטוח הסוציאלי בדרום קוריאה עולה ביקורת הגורסת כי נתוני פרוקסי אלו אינם מספקים תמונה מלאה ומהימנה על מצבו הכלכלי של תובע ההטבה. מחקר שנעשה על הנושא מצא שהמערכת מאתרת בעיקר שגיאות בקרב מקבלי הטבות, ואינה מאתרת הונאות עם כוונת זדון (Kim, 2024).

באוסטרליה, בין השנים 2015–2019 הפעיל ארגון הביטוח הסוציאלי כלי להצלבת נתונים לאיתור הונאות, כחלק ממדיניות ממשלתית לצמצום הגירעון הכלכלי באמצעות זיהוי תשלומי יתר למקבלי הטבות. הכלי בחן הטבות מבוססות מבחני הכנסה, כגון דמי אבטלה, קצבאות להורים, קצבאות זקנה וקצבאות לאנשים עם מוגבלות שאינם מסוגלים לעבוד. עם זאת, יישום הכלי העלה שתי בעיות מרכזיות שמדגישות את חשיבות הזהירות בשימוש בטכנולוגיות כאלה. ראשית, הכלי הסתמך על שיטת "Income Averaging" לחישוב הכנסה חודשית. שיטה זו הניחה שהכנסותיו של אדם יציבות לאורך השנה, כאשר בפועל, באוסטרליה, עובדים רבים מתפרנסים באופן לא סדיר. כתוצאה מכך, נוצרו עיוותים בהערכת רמת ההכנסה, מה שהוביל לכך שהמערכת זיהתה חובות באופן שגוי ושלחה הודעות אוטומטיות למקבלי ההטבות בדרישה להחזיר כספים. שנית, המערכת פעלה אוטומטית לחלוטין, ללא מעורבות אנושית בתהליך האימות. היעדר פיקוח אנושי גרם לשיעור טעויות גבוה, שכן לא הייתה אפשרות לבחון את המקרים בחינה פרטנית. בסופו של דבר, הטעויות של המערכת גרמו לנזק כלכלי וחברתי רחב היקף והממשלה נאלצה להחזיר סכום של 746 מיליון דולר אוסטרלי שנאסף בטעות, לשלם פיצויים ואף להכריז על המערכת כבלתי חוקית וכלא אתית (Commonwealth)

(of Australia, 2023; Shah, 2023). מקרה זה מדגיש את החשיבות של בחירת מתודולוגיות חישוב מדויקות המותאמות לחברה שבה מופעל הכלי, ואת הצורך הקריטי במעורבות אנושית במערכות אוטומטיות כדי להבטיח אמינות ולמנוע טעויות.

4.2.5 בינה מלאכותית (AI)

מערכות בינה מלאכותית לניבוי הונאות

בשנים האחרונות יש שימוש נרחב בעולם במערכות המשתמשות בבינה מלאכותית לאיתור הונאות בביטוח סוציאלי (ר' פירט בהמשך) (Ulnicane et al., 2020; West, 2021). אלו יכולות לזהות חריגות בתוך מסדי נתונים גדולים באמצעות אלגוריתמים יעודיים, שלא כמו שיטות גילוי הונאה אחרות כמו הצלבת נתונים, שבהן מחברים סוגי נתונים שונים ישירות עם המידע שנמסר על ידי מקבלי ההטבות. ייחודיות הכלים המבוססים על בינה מלאכותית טמונה ביכולתם ללמוד ולזהות דפוסים מורכבים, ובכך לזהות חריגות שלא היו ניתנות לזיהוי בכלים של הצלבת נתונים.

בינה מלאכותית משפרת את יכולת זיהוי ההונאות באמצעות אלגוריתמים הלומדים מנתונים היסטוריים ומזהים דפוסים המבחינים בין תביעות לגיטימיות ובין תביעות החשודות כהונאה. מודלים של בינה מלאכותית יכולים להתחקות אחר התפתחויות ושכלולים בטקטיקות שבהן נעשה שימוש כדי להונות את המערכת, ומשפרים את יכולות החיזוי שלהם עם הזמן. טכניקות כמו זיהוי אנומליות וניתוח רשתות מאפשרות למערכות בינה מלאכותית לחשוף תוכניות הונאה מורכבות הכוללות כמה גורמים, ששיטות מסורתיות לאיתור הונאות עשויות להחמיץ. שילוב של בינה מלאכותית במערכות למתן הטבות עשוי לשפר את היכולת לזהות ולמנוע פעילויות הונאה באופן פרואקטיבי, ובכך מגן על משאבים ציבוריים (Ulnicane et al., 2020; West, 2021).

בניית מערכת בינה מלאכותית לזיהוי הונאות כוללת חמישה שלבים (Cunningham et al., 2018; West, 2021):

- 1. הגדרת הבעיה והמטרה:** לפני פיתוח האלגוריתם, יש להגדיר בבירור את סוג ההונאה שרוצים לאתר. הגדרה זו תשפיע על בחירת המשתנים, בניית המודל וקביעת ספי הסיכון
- 2. איסוף וניתוח נתונים:** פיתוח אלגוריתם יעיל דורש מאגר נתונים מקיף ומייצג של מקרים הכוללים הונאות וכאלה שאינם כוללים הונאות. המקורות לנתונים האלה עשויים לכלול מסדי נתונים ממשלתיים, מידע פיננסי ועוד. ניתוח הנתונים יאפשר זיהוי דפוסים המאפיינים מקרי הונאה
- 3. בחירת מודל סטטיסטי:** יש מגוון מודלים סטטיסטיים ללמידת מכונה המתאימים לזיהוי הונאות, כמו רגרסיות לוגיסטיות ועצי החלטה
- 4. אימון המודל וקביעת ספים:** לאחר בחירת המודל, יש לאמן אותו על מאגר הנתונים כדי לוודא שביכולתו לזהות הונאות ביעילות ועם שגיאות מעטות. כמו כן יש לקבוע ספים לציוני הסיכון, הקובעים מתי יש לסמן מקרה עם סיכון גבוה המחייב חקירה
- 5. הערכה שוטפת ושיפור:** חשוב לבחון ולהעריך את ביצועי האלגוריתם באופן שוטף ולעדכן אותו על פי השינויים בתנאים לקבלת ההטבות, בדפוסי ההונאה ובמאפייני האוכלוסייה

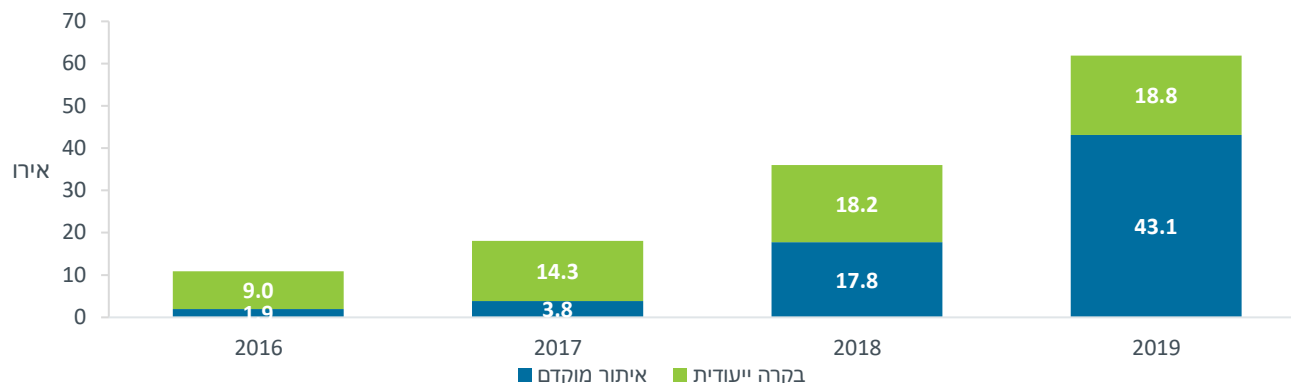
בדנמרק בשנת 2015 נחקק חוק ייעודי נגד הונאות ביטוח סוציאלי, המעניק סמכויות נוספות לארגון הביטוח הסוציאלי של המדינה כדי שיוכל לאתר הונאות. סמכויות אלו כוללות איסוף נתונים על אזרחים ושמירתם, גישה למערכות של מוסדות ממשלתיים ואף סמכות לבקש נתונים ממשרדי ממשלה של מדינות זרות. לפי החוק, הארגון אינו נדרש לבקש את אישור האזרח בדבר איסוף הנתונים עליו ([Act amending the Act on Paying Denmark and various other laws, 2015; the Act on Payment Denmark](#)).

(Geiger, 2023a; 2019). בעקבות חקיקת החוק, הקימה דנמרק מחלקה לכריית נתונים, שאוספת נתונים כמו תשלום מיסים, מקום מגורים (לרבות גודל הבית ומי כלול במשק הבית), מצב משפחתי, מערכות יחסים, רמת הכנסה, היסטוריית שיחות טלפון עם מחלקות הביטוח הסוציאלי, מצב תעסוקתי, חופשות ומעמד אזרחי. מחלקה זו מנתחת את הנתונים ועל בסיסם בונה פרוכילים כדי לנבא לאילו תובע/מקבלי הטבות סיכוי גבוה יותר לבצע הונאות ביטוח סוציאלי. המטרה של המחלקה לכריית נתונים היא לאתר הונאות בשלושה שלבים. השלב הראשון הוא **מניעה**, שבו מאותרות אי-סדיריות בהגשת התביעה כדי למנוע מתן הטבות לאלו שאינם זכאים להן. השלב השני הוא שלב **האיתור המוקדם**, שבו מאתרים אי-סדיריות לאחר קבלת ההטבה, באמצעות איתור שינויים במצבו האישי של מקבל ההטבה (לדוגמה, שינוי כתובת מגורים). האיתור המוקדם מאפשר לתקן שגיאות לפני שנוצר חוב גדול ומתאפשרת הונאה, והוא מתבצע כחודש לאחר שינוי הנתונים של מקבל ההטבה. השלב השלישי הוא **בקרה ייעודית**, שבו מאתרים אי-סדיריות בעקבות הונאה אפשרית לאחר כמה שנים של קבלת הטבות שלא זכאים להן. כאמור, האיתור נעשה גם בשלב תביעת ההטבה וגם לאחר קבלתה. האיתור על ידי האלגוריתם לא מוביל לביטול קבלת ההטבה, אלא מייצר רשימה של אנשים הנחשדים בהונאה. הרשימה מועברת לחוקרים שבודקים לעומק ומחפשים ראיות להונאה. בפועל, מרבית האנשים שסומנו כחשודים על ידי האלגוריתם התגלו זכאים להטבה או כמי שביצעו שגיאות שלא מתוך כוונת זדון. מבין כ-50,000 המקרים שאותרו בשנת 2022, 4,000 (8%) נמצאו כמקרי הונאה (Geiger, 2023a).

במחלקה עובדים 25 איש בשתי יחידות: לקוחות ומוצרים (Customers and Products Section), המתמקדת בשיתופי פעולה עם גורמים שונים (בדנמרק ומחוצה לה), ומערכות ונתונים (Systems and Data Section), שבה עובדים אנשי תוכנה ומדעני נתונים (data scientists) על ההיבטים הטכניים של איתור הונאות ושגיאות. ביחידה עובדים גם שני מומחים חיצוניים המוודאים שהנתונים שנאספים הם איכותיים ומיובאים ליחידה באופן מיטבי ובזמן מתאים.

המחלקה מתקצבת ב-3.1 מיליון אירו לשנה, והצליחה, נכון לשנים 2016–2019, להביא להחזרה שנתית של בין כ-11 מיליון אירו לכ-62 מיליון אירו לקופת המדינה (**תרשים 5**). לפי נתוני המחלקה, עד שנת 2018 רוב הכספים שהוחזרו היו כספים שנאספו משלב הבקרה הייעודית, אולם בהמשך, נפח הכספים המרכזי הוחזר בעקבות איתור מוקדם של הונאות ושגיאות (Deloitte, 2020; Geiger, 2023a; Jørgensen, 2021).

תרשים 5: החזרים שנתיים של כספים בעקבות איתור הונאות ביטוח סוציאלי בדנמרק (מיליוני אירו)



מקור: Deloitte, 2020

בדומה לדנמרק, בשנת 2020 הוקמה בתוך משרד העבודה והפנסיה הבריטי (DWP) יחידת דאטה (Integrated Risk and Intelligence Service (IRIS)), כחלק מאסטרטגיה לאומית לאיתור ומניעה של הונאות ושגיאות. במסגרת פעילותה היחידה מפתחת מערכת בינה מלאכותית לניהול סיכונים, שמעניקה ציוני סיכון לפי 84 קטגוריות. ציוני הסיכון מאפשרים ליחידה לבדוק מקרים בעלי רמת סיכון גבוהה להונאה, ולצמצם את השקעת המשאבים במקרים שבהם הסיכון נמוך יותר. כך, במקום שמבקשי ההטבות ידווחו בעצמם על הכנסתם, המחלקה משתמשת במערכת פנימית וכן בהרשאות מיוחדות למידע מגופי צד שלישי (כמו בנקים) כדי לקבל מידע אמת על מצב הכנסותיהם של תובעי ההטבות. המחלקה פונה לגופי צד שלישי רק במקרים של חשד להונאות ביטוח סוציאלי (Gov.UK, Department for Work & Pensions, 2022; Gov.UK, Department for Work & Pensions, 2024a). בעת כתיבת הסקירה מערכת זו נמצאת בשלב פיילוט ובשימוש בקנה מידה קטן, עד לסיום הטיוב שלה (House of Commons, Committee of Public Accounts, 2023; CPAG Welfare Rights, 2022).

אתגרים בבנייה ובהטמעה של מערכות בינה מלאכותית לזיהוי הונאות

בבנייה ובהטמעה של כלי בינה מלאכותית לאיתור הונאות ביטוח סוציאלי יש אתגרים אתיים ואתגרים תפעוליים (Cunningham et al., 2018):

- **אתגרים אתיים:** אתגר של ממש הוא **אבטחת מידע ופרטיות**, בעקבות סיכון לדליפות מידע רגיש ולשימוש לא מורשה בנתונים אישיים, שיובילו לפגיעה בזכויות הפרט. כמו כן שימוש בבינה מלאכותית מעלה **חשש לאפליה**, שכן האלגוריתם עלול להנציח הטיות קיימות בנתונים ולהפלות לרעה אוכלוסיות מסוימות (ר' נספח ד). לדוגמה, בהולנד בשנת 2021, נמצא כי 70% ממי שנחשדו בהונאה וזוהו על ידי כלי בינה מלאכותית היו דור ראשון או שני להגירה. בעקבות זאת הביטוח הסוציאלי בהולנד כבר לא משתמש באלגוריתמים של בינה מלאכותית לאיתור הונאות ביטוח סוציאלי (Geiger, 2023a).
- **אתגרים תפעוליים:** אתגר מרכזי **קשור לאיכות הנתונים**, שכן הנתונים המשמשים את מערכות הבינה המלאכותית לא תמיד מעודכנים, ולעיתים הם חלקיים או מפוזרים בין גופים או מקורות שונים, דבר שמקשה על אינטגרציה וניתוח יעיל. לשם כך, יש להשקיע במערכות לניהול נתונים המאפשרות איסוף, סינון ואיחוד נתונים ממקורות שונים, תוך הקפדה על עדכונים קבועים וסטנדרטים אחידים.

אתגרים תפעוליים וארגוניים, כמו קשיים בירוקרטיים ובעיות בשיתוף פעולה בין מחלקות, מעכבים את ההטמעה הרחבה של מערכות בינה מלאכותית. פתרון לכך הוא קידום תרבות ארגונית המושתתת על שיתוף פעולה ופישוט תהליכים בירוקרטיים באמצעות מנגנוני תיאום. כמו כן **הרחבה ותחזוקה של המערכות** דורשות השקעה רבה בתשתיות טכנולוגיות, עדכונים שוטפים והתמודדות עם שיטות הונאה חדשות. כדי להתמודד עם אתגר זה, יש להבטיח תקציבים ייעודיים, לפתח מנגנוני ניטור ועדכון רציפים ולהכשיר צוותים טכנולוגיים שיתמכו בתחזוקת המערכת ובהתאמתה לשינויים עתידיים (West, 2021).

נוכח כל אלו, גובר הצורך להבטיח שקיפות באופן פעולת האלגוריתם ולפתח מנגנונים לבקרה ולפיקוח עליהם. שקיפות מאפשרת למשתמשים ולרגולטורים להבין את תהליך קבלת ההחלטות ולוודא שהוא מבוסס על קריטריונים ראויים. כמו כן ככל שהמערכת מעבדת מידע אישי ורגיש, כך עולה החשיבות לאפשר למשתמשים ולגופים המושפעים ממנה להבין איך היא פועלת כדי לסמוך עליה. חוסר שקיפות עלול לעורר חשד וחוסר אמון מצד הציבור או המשתמשים (פרל ושוורץ אלטשולר, 2022; Romain et al., 2023; West, 2021).

4.3 חקירת הונאות

שלב החקירה הוא השלב שבו נבדקים מקרים החשודים כמקרי הונאה. להלן נסקור מאפיינים שונים של החקירה: היחידות המבצעות את החקירה, תזמון החקירה – חקירה מניעתית לפני קבלת ההטבה או חקירה תגובתית במהלך קבלתה, דרכי החקירה הנפוצות וכלי ייחודי המסייע להערכת החומרה של ההונאה ולקבלת החלטה על פתיחה בחקירה.

4.3.1 יחידות החקירה

חקירת הונאות מתבצעת על ידי יחידות ייעודיות, הכוללות צוותי חוקרים, אנליסטים ונציגי רשויות שונות. יחידות אלו פועלות בדרך כלל בשיתוף פעולה עם גופים אחרים במדינה, כגון רשויות אכיפת החוק, ואף ארגונים פרטיים. באוסטרליה ובשוודיה יחידות החקירה נמצאות בתוך ארגוני הביטוח הסוציאלי. בדנמרק מודל העבודה מתבסס על יחידות חקירה ברשויות המקומיות (Søbjerg, 2018), ובבריטניה הסמכות לחקור נמצאת בידי כמה גורמים המשתפים ביניהם מידע – רשויות מקומיות, מחלקת העבודה והפנסייה ורשות המיסים (Gov.Uk, n.d.; Saint Paul Chambers, 2020). מודל נוסף קיים בארצות הברית, שם הוקמו יחידות חקירה ייעודיות לתחום קצבאות הנכות, משום שההונאות בתחום זה רבות במיוחד (United States Government Accountability Office, 2017).

4.3.2 תזמון החקירה

חקירות ביטוח סוציאלי יכולות להתבצע בשני שלבים המייצגים שתי גישות שונות. הגישה המניעתית ממוקדת במאמצי מניעה, כלומר החקירה מתבצעת במהלך הגשת התביעה להטבה, והגישה התגובתית ממוקדת בשלב קבלת ההטבה, כלומר החקירה מתבצעת לאחר קבלת איתות על ממצא חריג. יש מדינות הנוקטות בשתי הגישות גם יחד ויש הבוחרות להתמקד בגישה אחת. לכל גישה יתרונות וחסרונות, והבחירה ביניהן תלויה בשיקולים הקשורים במשאבי המערכת ובסוגי ההונאות הנפוצים במדינה.

חקירה מניעתית מתבצעת בשלב אישור ההטבה, כחלק מתהליך אימות הנתונים ובדיקת העמידה בתנאים לקבלת ההטבה. בארצות הברית יש יחידות הנקראות CDI (Cooperative Disability Investigations) שחוקרות תביעות לקצבאות נכות עוד בשלב הגשת התביעה כאשר עולה חשש כי מדובר בהונאה, במטרה למנוע אותה מראש. גם בדנמרק ובדרום קוריאה מבצעים חקירה ראשונית על ידי הצלבת נתונים בשלב בחינת התביעות, במטרה לזהות סתירות לפני אישור ההטבה (Kim, 2024; Søbjerg, 2018).

חקירה תגובתית מתבצעת לאחר אישור ההטבה, כאשר עולה חשד להונאה. בשוודיה נפתחת חקירה רק לאחר זיהוי עילה חוקית (חוק The Benefit Crime Law 2007), כלומר כשיש אינדיקציות להגשה מכוונת או להגשה רשלנית מאוד של מידע שגוי או לא-דיווח על שינוי בנסיבות בנוגע לקבלת ההטבות. תהליך החקירה בשוודיה עשוי להימשך זמן רב, שנה ויותר (Stenström, 2021).

עד לשנים האחרונות, נקטה בריטניה גישה תגובתית בלבד. עקב העלייה בהיקף ההונאות, הוחלט לנקוט גם גישה מניעתית, ובמסגרתה הוקם צוות לבדיקה מעמיקה של מספר מוגבל של תביעות שהוגדרו בסיכון גבוה (Enhanced Checking Service and Disrupt team), למניעת הונאות עוד לפני ביצוע התשלומים בפועל (Gov.UK, Department for Work & Pensions, 2024a).

4.3.3 דרכי חקירה נפוצות בהונאות ביטוח סוציאלי

חקירות ההונאה נועדו כדי לאסוף נתונים וראיות ולקבוע אם בוצעה הונאת ביטוח סוציאלי או לא. מן הספרות עולה כי המתווה הנהוג של חקירת הונאה מבוסס על הרכיבים האלה: איסוף נתונים וראיות, ובכלל זה חקירת מכרים, חברים וקרובי משפחה של החשוד בהונאה; ביצוע מעקב סמוי אחר החשוד כדי לבחון היכן הוא מתגורר ועם מי, והיכן הוא מועסק, וכן ביצוע מעקב אחר חשבונות המדיה החברתית של החשוד; והצלבת נתונים על אודות החשוד במערכות שונות. כאשר יש חשד לפלילים מערבים גם את המשטרה בחקירה. בתום החקירה מתקבלת החלטה אם מדובר בהונאה (Headworth, 2019; Nandini et al., 2023; Stenström, 2021; Van Stolk & Tesliuc, 2010).

דרכי החקירה להונאות ביטוח סוציאלי מגוונות ומשתנות ממדינה למדינה, וכל מדינה משלבת בין שיטות על פי צרכיה ומשאביה:

ראיונות ותשאולים – תשאולים של החשודים ושל אנשים בסביבתם המיידית או הקרובה וראיונות עימם הם אמצעי חקירה מרכזיים. אלו מספקים מידע מהותי לביורר החשדות ולאימות העובדות. נוסף על תשאול החשוד, צוותי החקירה מראיינים מגוון רחב של אנשים כמו בני משפחה, שכנים, מעסיקים, עמיתים לעבודה וספקי שירותים. במדינת קליפורניה בארצות הברית חוקרי רווחה מבצעים ראיונות עם שכנים, חברים ועמיתים לעבודה של החשוד כדי לקבל תמונה רחבה על התנהגותו. החוקרים עשויים לשאול על הכנסות, מקום מגורים ומערכות יחסים של החשוד (Shouse California Law Group, n.d.). בשוודיה, חוקרי הביטוח הסוציאלי מבצעים ראיונות עם ספקי שירות, כגון רופאים או מעסיקים, כדי לאמת את המידע שמסר החשוד (Stenström, 2021).

מעקבים סמויים – מעקבים פיזיים אחרי החשודים הם שיטה נפוצה. בבריטניה מבצעים החוקרים מעקב סמוי כדי לברר את אמיתות המידע שמסר החשוד בנוגע למקום עבודתו, למקום מגוריו ולמשק הבית שלו. החוקרים משתמשים בציד טכנולוגי כגון מצלמות נסתרות ועוקבים אחר דפוסי ההתנהגות של החשוד במרחב הציבורי (Gov.UK, n.d.). בארצות הברית, חוקרי CDI מבצעים מעקב פיזי ותשאולים כדי לזהות התנהגויות המעידות על הונאה. לדוגמה, הם עשויים לעקוב אחר חשודים במרכזים מסחריים, במקומות עבודה, או בסביבות חברתיות כדי לאסוף ראיות לתמיכה בחקירה (SSA Office of the Inspector General, n.d.).

מעקב אחר תכנים במדיה החברתית – מעקב זה נועד לזהות סתירות בין המידע שנמסר במסמכים או בראיון ובין תכנים שפורסמו במדיה החברתית ועלולים להעיד על הונאה. בבריטניה חוקרים עוקבים אחר פוסטים במדיה החברתית כדי לזהות התנהגות לא עקבית, כגון פוסטים על חופשות יוקרתיות בזמן דיווח על מצוקה כלכלית (Headworth, 2019). באוסטרליה החוקרים עשויים לבחון פרופילים של החשוד במדיה החברתית או מידע פומבי אחר כדי לזהות אי-התאמה למידע הנמסר לצורך קבלת הטבה (Khan, n.d.).

חשיפת מסמכים מזויפים – אחת מן הבעיות המרכזיות באיתור וחקירה של הונאות היא ההתמודדות עם מסמכים מזויפים. לכן, מדינות שונות פועלות במגוון דרכים כדי לחשוף מסמכים שאינם מקוריים או ששוננו. זאת ועוד, ככל שהטכנולוגיה הגרפית מתקדמת, כך גם משתכללת היכולת להפיק מסמכים מזויפים ברמה גבוהה יותר, לצורך קבלת הטבות. בהתאם לכך, גם המאמצים לחשוף את הזיופים עוברים שדרוג מתמיד, תוך כדי שימוש בכלים מסורתיים ובכלים טכנולוגיים מתקדמים ובשיטות חדשניות יותר ויותר:

1. בדיקות ידניות – בבדיקה ידנית מסורתית בודקים בקפידה מסמכים פיזיים או דיגיטליים המוגשים לצורך קבלת הטבה כדי לאתר סימנים היכולים להעיד על זיוף, כגון חוסר עקביות בחותמות הרשמיות, איטום המעטפות, כתב יד או איכות הדפסה.

באירלנד, בדיקות ידניות מהוות השלמה מובנית לכלים האוטומטיים בתהליך החקירה. בוחנים מנוסים בודקים מסמכים שעוררו חשד כדי לאשר אם זיכוי או שונו (OECD, 2020). בדיקות ידניות הן רכיב מרכזי גם בגישתה של שוודיה לאיתור הונאות ביטוח סוציאלי. נערכות בדיקות יסודיות של בקשות ומסמכים נלווים, ולעיתים קרובות מתבצעים גם ראיונות וחקירות שטח כדי לאמת את האמינות של המידע שסופק במסמכים (Göransson, 2019).

2. אימות מול מאגרי נתונים רשמיים – שיטה זו כוללת השוואה בין המסמכים שהוגשו ובין רשומות רשמיות כדי לאשר את אמיתותם. פערים בנתונים יכולים לנבוע מטעות במילוי הנתונים, או להצביע על פעילות הונאה. באוסטרליה, המרכז הלאומי למניעת הונאות מאמת מסמכים כמו זהות התובע והוכחת הכנסה מול מאגרי מידע ממשלתיים רשמיים כדי לזהות חוסר עקביות או הצהרות כוזבות (Prenzler, 2010). בארצות הברית, המחלקה לביטחון המולדת פיתחה מערכת נתוני זיהוי הונאות וביטחון סוציאלי (FDNS-DS) כדי לאתר מקרים של הונאות בתביעת מענקי הגירה, ביטחון הציבור וענייני ביטחון לאומי. המערכת מצליבה את המסמכים שהוגשו עם מסדי נתונים לאומיים, כגון רשומות הגירה ותעסוקה, לצורך אימות המידע שנמסר על ידי מגישי התביעה (U.S. Department of Homeland Security, 2016).

3. ניתוח פורנזי דיגיטלי – כלים פורנזיים דיגיטליים משמשים לניתוח נתונים שהוגשו באמצעים דיגיטליים, במטרה לאתר סימנים למניפולציה או זיוף. למשל, ממשלת בריטניה משתמשת בטכנולוגיות אלו כדי לזהות חבלה במסמכים דיגיטליים. כלים אלו מאפשרים לזהות חריגות תוך כדי סקירה של כמויות גדולות של מסמכים סרוקים, כמו גם מניפולציות בתמונות הכוללות גופנים לא תואמים או שינויים בטקסט (Marr, 2018).

4. שימוש בבינה מלאכותית (AI) – מערכות בינה מלאכותית יעילות במיוחד בסימון חוסר עקביות בדקויות שקשה להבחין בהן בעין אנושית. כלי בינה מלאכותית מסייעים בעת חקירת חשדות במדינות רבות בעולם, לאיתור סימני זיוף במסמכים סרוקים או מסמכים דיגיטליים. לדוגמה, מערכות אלו מזהות חוסר עקביות בגופנים, בעיצוב או בתמונות המעיד על חבלה במסמך (Nandini et al., 2023).

5. שיתוף נתונים בין רשויות – גישה זו ממנפת שיתוף מידע בין רשויות ממשלתיות כדי לזהות פערים במידע המדווח במסגרת חקירת חשד להונאה. המרכז למניעת הונאות ביטוח סוציאלי באוסטרליה משתמש בשיתוף נתונים בין רשויות כדי לאמת מסמכים הקשורים להכנסה ולתעסוקה, ומסייע לזהות תביעות עם מידע חלקי או כוזב (Prenzler, 2010).

4.3.4 כלים להערכת חומרת ההונאה

הערכת החומרה של מקרים חשודים מאפשרת לארגוני ביטוח סוציאלי לבצע תיעדוף יעיל של משאבים ולהתמקד במקרים הדורשים טיפול מעמיק ומיידי. ארגון הביטוח הסוציאלי האוסטרלי פיתח כלי להערכת החומרה (seriousness) של ההונאה (Activity Assessment Table) שמטרתו להביא לחקירה רק את המקרים החמורים ביותר. כלי זה הוא חלק מתהליך הערכה מתוקנן וכמותי, שבו אנשי הביטוח הסוציאלי מדרגים את רמת החומרה של מקרה חשוד לפי מאפיינים שונים ולפי המניעים של התובע, כלומר אם מדובר בטעות או חוסר עדכון נתונים או בהונאה. תהליך ההערכה מסתמך על שיטות אקטואריות ולפיהן כל מאפיין (כמו למשל סכום ההונאה, המניע, משך ההונאה, הונאה חוזרת) מקבל ערך מספרי על בסיס רמת חומרתו, ולבסוף נקבע ציון. עד רף מסוים של הציון, החשד יחקר ברמה המנהלית, אך מעל הרף, ההונאה תיחקר ברמה הפלילית ותופנה למשטרה ולפרקליטות. יצוין כי הכלי להערכת החומרה והנתונים שעליהם הוא מתבסס אינם שקופים לציבור (Wilcock, 2017, 2019).

4.4 ענישה

אמצעי הענישה המופעלים נגד מי שהאשמו בביצוע הונאת ביטוח סוציאלי נועדו לא רק להעניש אותם, אלא גם להרתיע אחרים מלבצע הונאה.

אחד מאמצעי הענישה המרכזיים הוא החזרת הכספים שהתקבלו שלא כדין. עם זאת, יש הטוענים כי החזר זה אינו מהווה ענישה אלא השבת כספים שנגזלו במרמה. נוסף על החזרת הכספים, יש עוד אמצעי ענישה, בהם (Van Stolk & Tesliuc, 2010):

- **קנסות כספיים** – בסכום משתנה על פי היקף ההונאה והמדיניות הנהוגה במדינה
- **צמצום או שלילה של הטבות אחרות** – מבצעי הונאה עלולים לאבד את זכאותם להטבות קיימות או לספוג קיצוץ בהן, על פי חומרת העבירה ומספר ההרשעות הקודמות שלהם
- **העמדה לדין** – במקרים חמורים, מבצעי הונאה עשויים לעמוד בפני הליך פלילי, שעונשו עלול לכלול מאסר כדי לקבוע אם להעמיד אדם לדין פלילי, מדינות מגדירות **סף פלילי** המבוסס לרוב על שני קריטריונים: סכום ההונאה – סכומים נמוכים עשויים להוביל לסנקציות מנהליות בלבד, בעוד סכומים גבוהים מסווגים כעבירות פליליות; מספר ההרשעות הקודמות – חזרה על עבירות הונאה בתוך פרק זמן מסוים עלולה להוביל להעמדה לדין פלילי.

בבריטניה, אמצעי ענישה למבצעי הונאות ביטוח סוציאלי כוללים: החזרת הכספים שהתקבלו שלא כדין; תשלום קנס (נע בין 350 ליש"ט ל-5,000 ליש"ט); צמצום או שלילת הטבות; והעמדה לדין. הסף הפלילי לענישה השתנה בשנת 2017 מהונאה בהיקף של 2,000 ליש"ט ויותר להונאה בהיקף של 5,000 ליש"ט ויותר. שינוי המדיניות נבע מן הרצון להקל את העומס בבתי המשפט (The Crown Prosecution Service, 2019).

בלוח 2 מוצגת רשימת ההטבות בבריטניה שאפשר לשלול או לצמצם, לצד אלו שאינן כפופות לענישה זו. אי אפשר להחיל אמצעי ענישה זה על מקבלי ההטבות האלה: קצבת אימהות, דמי אימוץ, דמי לידה, דמי אבהות ודמי מחלה (Gov.UK, n.d.); [\(Social Security Fraud Act 2011\)](#).

לוח 2: הטבות בבריטניה שאפשר לצמצם או לשלול כאמצעי ענישה למי שביצע הונאת ביטוח סוציאלי

הטבות שאפשר לשלול או לצמצם	הטבות שאסור לשלול או לצמצם	הטבות שאסור לשלול או לצמצם, ואם האדם זכאי להן, אסור לשלול ממנו או לצמצם כל הטבה אחרת
קצבת מטפל	קצבת סיעוד	קצבת אימהות
קצבת תעסוקה ותמיכה	תשלום תמיכה באבל	דמי אימוץ על פי חוק
קצבת דיור	קצבת ילדים	דמי לידה על פי חוק
קצבת אי-כושר עבודה	זיכוי מס ילדים	דמי אבהות על פי חוק
הבטחת הכנסה	בונוס חג המולד	דמי מחלה על פי חוק
קצבת פטירה מתאונת עבודה	קצבת מחיה לנכים	
קצבת נכות מתאונת עבודה	קצבת פרישה מדורגת	
קצבת הפחתת הכנסה מתאונת עבודה	קצבת אפוטרופוס	
קצבת פרישה מתאונת עבודה	קצבת סיעוד מתמשך לנפגעי עבודה (כאשר משולמת קצבת נכות)	
תוספת אי-כושר תעסוקה מתאונת עבודה	קצבת נכות חמורה במיוחד לנפגעי עבודה (כאשר משולמת קצבת נכות)	
דמי אבטלה	קצבת עצמאות אישית	
קצבת נכות חמורה	פנסיות מדינה	
השלמת הכנסה לפנסיה	תשלומי הקרן החברתית	
אשראי אוניברסלי	קצבת סיעוד מתמשך לנפגעי מלחמה	
קצבת נכות ממלחמה	קצבת נכות חמורה במיוחד לנפגעי מלחמה	
קצבת אלמנת מלחמה	מלחמה	
תוספת אי-כושר תעסוקה ממלחמה	תוספת ניידות לנפגעי מלחמה	
קצבה לרמת תעסוקה נמוכה ממלחמה		
קצבת אם/ הורה אלמן/ה		
זיכוי מס עבודה		

מקור: (Gov.UK, n.d.; [Social Security Fraud Act 2011](#)).

משך זמן צמצום או שלילת הטבה נקבע לפי המדרג שלהלן (Gov.UK, n.d.):

1. הרשעה ראשונה – שלילה או צמצום למשך 13 שבועות
 2. הרשעה שנייה תוך חמש שנים – שלילה או צמצום למשך 26 שבועות
 3. הרשעה שלישית תוך חמש שנים – שלילה או צמצום למשך שלוש שנים
 4. הרשעה ראשונה על הונאה משמעותית או גניבת זהות – שלוש שנים
- בקליפורניה, הסף הפלילי להונאת ביטוח סוציאלי נקבע על פי חומרת העבירה. אם סכום ההטבה שהתקבלה אינו עולה על 950 דולר, ההונאה נחשבת לעבירה קלה. לעומת זאת, אם סכום ההטבה גבוה מ-950 דולר, או אם העבירה בוצעה ביוזעין בכמה מקרים לצורך קבלת הטבות מרובות, או תוך שימוש בזהות בדויה, ההונאה מסווגת כשע פלילי. מלבד החובה להחזיר את כספי ההטבה שהתקבלו לא כדין, אמצעי הענישה למבצעי הונאת ביטוח סוציאלי כוללים מאסר של עד שישה חודשים ו/או קנס כספי של 500 דולר. במקרים של הונאות חמורות, העונש עשוי לכלול מאסר של עד שלוש שנים ו/או קנס של עד 5,000 דולר. (California Legislative Information, n.d.).

בשוודיה, החוק הייעודי לעניין הונאות (The Benefit Crime Act) קובע ארבע רמות של ענישה בהתאם להיקף ההונאה:

1. קבלת הטבות בשווי עד 1,500 קרונות שוודיות – עד חצי שנת מאסר או קנס
 2. קבלת הטבות בשווי שבין 1,500 – 200,000 קרונות שוודיות – מאסר של עד שנתיים
 3. קבלת הטבות בשווי של 200,000 קרונות שוודיות ויותר – עד ארבע שנות מאסר
 4. מקבלי הטבות שסיפקו מידע באופן רשלני או שבידעין לא עדכנו נתונים – עד שנת מאסר או קנס
- סכומים נמוכים מ-1,500 קרונות שוודיות לא יובילו בהכרח לעונש, ואדם שמעדכן את המידע שלו מיוזמתו לא ייענש (Yarden & Maor, 2014).

5. היבטים אתיים בהתמודדות עם הונאות

התמודדות עם הונאות בביטוח הסוציאלי מציבה דילמות אתיות מורכבות, המחייבות איזון בין הצורך לשמור על מערך ההטבות של הביטוח הסוציאלי כך שיופנה למי שזקוק להן לפי חוק, ובין ההגנה על כבודם וזכויותיהם של מקבלי ההטבות, שרבים מהם משתייכים לאוכלוסיות מוחלשות. מחד גיסא, אכיפה מחמירה נדרשת כדי להבטיח שלא נעשה שימוש לרעה במערכת וכדי לשמור על אמון הציבור בה. מאידך גיסא, נהלים נוקשים ושיטות חקירה אגרסיביות או שגויות עלולים להוביל לחשדנות יתר, לסטיגמטיזציה של מקבלי קצבאות ולפגיעה באמון הציבור במערכת הרווחה (Geiger, 2023a; Kim, 2024). חשש מרכזי בהקשר זה הוא הפגיעה האפשרית בזכויות הפרט (ר' סעיף 4.2.5). שימוש באמצעי פיקוח מתקדמים, כגון למידת מכונה, מציב דילמה בין אכיפה לגיטימית ובין פגיעה בפרטיות. כלים אלו אומנם מחזקים את ההרתעה ומשפרים את יעילות האכיפה, אך גם עלולים לעורר תחושת רדיפה בקרב מקבלי ההטבות ולערער את אמון הציבור במערכת שאמורה להגן עליהם (Geiger, 2023a; Kim, 2024).

מלבד ההשפעות הישירות של מדיניות האכיפה על זכויות הפרט, בהיבט הרחב יותר של מערכת הרווחה במדינה, חשוב לעמוד על הקשר שבין פערים חברתיים להונאות. פערים חברתיים עלולים להיות גורם שמגביר את הסיכון בקרב פרטים או קבוצות לבצע הונאה או להיות מעורבים בביצוע הונאה – אם מתוך מצוקה כלכלית ואם בשל קושי בהתמודדות עם מערכת בירוקרטית סבוכה. אוכלוסיות מוחלשות, הנאבקות בקשיי פרנסה ובחוסר יציבות כלכלית, עלולות להסתמך על הטבות סוציאליות כמקור קיום חיוני. כאשר המערכת אינה נגישה דיה, בעלת נהלים סבוכים או נתפסת כלא הוגנת, חלק מן הפרטים עלולים לנקוט צעדים הנחשבים להונאה – לעיתים אף בלי להיות מודעים לכך (Regev-Messalem, 2013).

6. סיכום

הונאות ביטוח סוציאלי הן ניסיונות של אנשים לקבל הטבות שהם אינם זכאים להן על פי חוק ובכך פוגעות במערכת שאמורה לספק רשת ביטחון לאזרחים. סקירה זו בחנה סוגיות מרכזיות הקשורות בהונאות ביטוח סוציאלי: היקף ההונאות, מאפייני מבצעי ההונאות ואסטרטגיות לטיפול בהונאות.

היקף ההונאות: נמצא ששיעור ההונאות מסך התקציב לביטוח סוציאלי הוא אומנם קטן (נע בין פחות מ-1% ל-2.8%), אך במונחים אבסולוטיים הנזק הכלכלי המצטבר הנגרם מהן הוא גדול ויכול להגיע למיליוני ואף למיליארדי דולרים. מלבד ההפסד התקציבי הישיר, הונאות גוררות נזקים כלכליים עקיפים, כגון ירידה בהכנסות המדינה ממסים עקב עידוד עבודה בלתי מדווחת או הימנעות מהשתלבות בשוק העבודה, פגיעה בפריון ובשוק העבודה הפורמלי והכבדה על מנגנוני הפיקוח והאכיפה. מצב זה מדגיש את הצורך בפיתוח וביישום מנגנונים יעילים לאיתור הונאות ולטיפול בהן, במטרה לצמצם את הפגיעה במשאבים הציבוריים ובכך להבטיח שההטבות מגיעות לזכאים להן על פי חוק.

התמודדות עם הונאות: נמצאו ארבעה רכיבים מרכזיים המבטאים אסטרטגיה מקיפה ורב-שלבית: מניעה, איתור, חקירה וענישה. תחום **המניעה**, כולל את הפעולות שארגוני ביטוח סוציאלי נוקטים במטרה לצמצם מלכתחילה את ההיתכנות לביצוע הונאות. זאת, בעיקר בשיפור תהליך קבלת ההטבה, כמו שילוב של מערכות זיהוי ביומטריות, ובפרסום מידע לציבור שנועד להרתיע אנשים מביצוע הונאה ובד בבד, להדריך את הציבור מפני הסכנה שבגניבת זהות.

איתור הונאות: ארגוני ביטוח סוציאלי משתמשים במגוון כלים ובהם קווים חמים, בדיקות מדגמיות, הכשרת פקידים והצלבת נתונים. נוסף על כך בשנים האחרונות התגבר גם השימוש במערכות מבוססות בינה מלאכותית לאיתור הונאות. מבין המדינות שנסקרו, נמצא כי בריטניה, דנמרק ושוודיה כבר מיישמות כלים אלו. מן הסקירה עולה כי חשוב להשתמש שימוש זהיר ומושכל בטכנולוגיות מתקדמות, שכן, לצד יתרונותיהן בשיפור הדיוק והיעילות באיתור ניסיונות הונאה, הן עלולות ליצור אפליה והטיות כלפי קבוצות מסוימות. לכן, מדיניות יעילה בתחום זה צריכה להישען על עקרונות של הוגנות, שוויון ושקיפות ולכלול מנגנוני פיקוח שימנעו שימוש שרירותי או מפלה כנגד תובעים. מן הסקירה עלתה גם החשיבות של **שילוב שיקול דעת אנושי שיבטיח שהמידע המופק מן המערכות הטכנולוגיות ישמש כלי תומך החלטה ולא תחליף בלעדי לקבלת החלטות בנוגע לקיומן של הונאות.**

חקירה: חקירה מתנהלת בעקבות איתור חשד להונאה. מן הסקירה עולה כי תפקיד החקירה מוטל במדינות שונות על גופים שונים: באוסטרליה ובשוודיה יחידות החקירה פועלות בתוך ארגוני הביטוח הסוציאלי, בדנמרק הן חלק מן הרשויות המקומיות, בבריטניה האחריות מפוזרת בין גורמים שונים, ובארצות הברית יש יחידות ייעודיות לחקירת הונאות בקצבאות נכות. עוד בהקשר של חקירה, נמצאו שתי גישות: גישה **מניעתית**, כמו בארצות הברית, דנמרק ודרום קוריאה, שעל פיה תביעות נבדקות מראש למניעת הונאה, וגישה **תגובתית**, כמו בשוודיה ובריטניה, שעל פיה חקירות נפתחות רק לאחר חשד להונאה (אם כי בריטניה החלה לשלב גם בדיקות מניעתיות בשנים האחרונות). אחד מאתגרי החקירה המרכזיים הוא **חשיפת מסמכים מזויפים**, והוא מטופל במגוון שיטות: בדיקות ידניות יסודיות למסמכים חשודים (באירלנד ובשוודיה); אימות הפרטים שבמסמכים מול מאגרי נתונים רשמיים (באוסטרליה ובארצות הברית); ושימוש בניתוח פורנזי דיגיטלי לזיהוי שינויים חשודים במסמכים (בבריטניה).

ענישה: אמצעי הענישה נועדו הן להעניש את מבצעי ההונאה הן להרתיע אחרים. **הענישה כוללת בראש ובראשונה החזרת הכספים שהתקבלו שלא כדין, לצד קנסות כספיים, שלילת הטבות, ובמקרים חמורים העמדה לדין פלילי.** סף הענישה הפלילית משתנה בין המדינות.

הסקירה העלתה כי ההתמודדות עם הונאות בביטוח הסוציאלי מציבה דילמות אתיות, הנוגעות לצורך לאזן בין מניעת הונאות ובין שמירה על כבודם וזכויותיהם של כלל מקבלי ההטבות, שרבים מהם משתייכים לאוכלוסיות מוחלשות. נהלים נוקשים או שיטות שגויות לזיהוי הונאות עלולים להגביר חשדנות ולפגוע באמון הציבור. לנוכח אתגרים אלו, נדרש פיתוח מדיניות מאוזנת להתמודדות עם הונאות, תוך הגדרת אמות מידה ברורות ומידתיות שיבטיחו גם פיקוח יעיל וגם הגנה על זכויות הפרט. לצד זאת, יש להנגיש מידע ולפשט את תהליכי מיצוי הזכויות, כדי לצמצם טעויות הנובעות מחוסר ידע או חוסר בהירות. בד בבד, חיזוק רשתות תמיכה חברתיות וכלכליות עשוי להפחית את המוטיבציה להונאה מלכתחילה. שילוב צעדים אלו יאפשר מענה מקיף להונאות בביטוח הסוציאלי, תוך שמירה על כספי הציבור לצד עקרונות של צדק חברתי וזכויות הפרט.

עוד פרסומים של המכון בנושא

לנטו, ט. ודולב, ה. (2023) מנגנון תלונות ציבור בארגוני ביטוח סוציאלי: סקירה בין-לאומית. דמ-952-23.

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון: brookdale.jdc.org.il

מקורות

בן-ישראל, ר. (2013). *ביטחון סוציאלי*. האוניברסיטה הפתוחה.

גוטליב, ד. (2017). 'הביטחון הסוציאלי בישראל: מטרות ואתגרי מדיניות'. *ביטחון סוציאלי*, 100, 25–52.
https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitahon100/Documents/10-gotlib.pdf

דורון, א. (2010). שימוש לרעה והונאה במערכת הביטוח הלאומי. *ביטחון סוציאלי*, 84, 57–78.
https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitachon84/Pages/doron.aspx

הביטוח הלאומי (א"ת-א). אודות הביטוח הלאומי. <https://www.btl.gov.il/About/Pages/default.aspx>

הביטוח הלאומי (א"ת-ב). אגף החקירות. <https://www.btl.gov.il/About/mniatHonaa/Pages/agafHakirot.aspx>

כרל, ג., ושוורץ אלטשולר, ת. (2022). *מודל ליצירת שקיפות אלגוריתמית*. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
<https://www.idi.org.il/media/18230/a-model-for-algorithmic-transparency.pdf>

California Legislative Information. (n.d.). Welfare and Institutions Code: Division 9. Public Social Services.
[California Code, WIC 10980](https://leginfo.ca.gov/pub/0001/wic_10901_10980/wic_10980_10980.html).

Commonwealth of Australia. (2023). *Royal commission into the Robodebt Scheme*. <https://robodebt.royalcommission.gov.au/system/files/2023-09/rrc-accessible-full-report.PDF>

CPAG Welfare rights. (2022). Risky business – DWP fraud reviews. Retrieved November 26, 2024, from: <https://askcpag.org.uk/content/207851/risky-business-dwp-fraud-reviews>

Cunningham, S., McMillan, M., Slayton O'Rourke, S., & Schweikert, E. (2018). Cracking down on government fraud with data analytics. McKinsey & Company. [Cracking-down-on-government-fraud-with-data-analytics-vF.pdf](#)

DeLiema, M., Robb, C. A., & Wendel, S. (2022). *Enhancing Trust in the Social Security Administration and E-Government among People Targeted by Fraud*. https://minds.wisconsin.edu/bitstream/handle/1793/84675/WI22-10_DeLiema_Robb_Wendel_Paper_9.28.22%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Deloitte. (2020). *Study on public sector data strategies, policies and governance: Data analytics for member states and citizens, Annexes*.
[Microsoft Word - DIGIT - D01 - Study on public sector data strategies, policies and governance v3annexes.docx](#)

Department of Public Social Services. (n.d). General Statistics. Retrieved November 13, 2024, from:
<https://dpss.lacounty.gov/en/resources/wfpi.html>

Elad, B. (2024). Social security fraud statistics 2024 by facts, trend and insights. Retrieved November 26, 2024, from: <https://www.enterpriseappstoday.com/stats/social-security-fraud-statistics.html>

Feldstein, M. (2005). Rethinking social insurance. *American Economic Review*, 95(1), 1–24.
<https://doi.org/10.1257/0002828053828545>

Forsakringskassan. (n.d). Report errors or benefit fraud. Retrieved December 30, 2024 from:
<https://www.forsakringskassan.se/english/contact/report-errors-or-benefit-fraud>

Geiger, G. (2023a). How Denmark's welfare state became a surveillance nightmare. *Wired*.
<https://www.wired.com/story/algorithms-welfare-state-politics/>

Geiger, G. (2023b). How we did it: Unlocking Europe's welfare fraud algorithms. *The Pulitzer Center*.
<https://pulitzercenter.org/how-we-did-it-unlocking-europes-welfare-fraud-algorithms>

Göransson, E. (2019). *Preventing welfare fraud in Sweden. Interviews with officials from the county government of Kalmar and Skåne. Thesis*. Malmö University: Faculty of Health and Society, Department of Criminology.
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1487982/FULLTEXT01.pdf>

Gottschalk, P., & Gunnesdal, L. (2018). *White-collar crime in the shadow economy: Lack of detection, investigation and conviction compared to social security fraud*. Cham: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-75292-1>

Gov.UK (n.d.). Benefit fraud. <https://www.gov.uk/benefit-fraud#:~:text=You'll%20get%20a%20letter,whether%20to%20take%20further%20action>.

Gov.UK, Department for Work & Pensions. (2022). Fighting Fraud in the Welfare System. Retrieved November 04, 2024, from: <https://www.gov.uk/government/publications/fighting-fraud-in-the-welfare-system/fighting-fraud-in-the-welfare-system--2#our-plan-to-fight-fraud>

Gov.UK, Department for Work & Pensions. (2024a). Fighting fraud in the welfare system: Going further.
<https://www.gov.uk/government/publications/fighting-fraud-in-the-welfare-system/fighting-fraud-in-the-welfare-system-going-further#delivering-the-fraud-plan>

Gov.UK, Department for Work & Pensions. (2024b). Fraud and error in the benefit system, Financial Year Ending (FYE) 2024. <https://www.gov.uk/government/statistics/fraud-and-error-in-the-benefit-system-financial-year-2023-to-2024-estimates/fraud-and-error-in-the-benefit-system-financial-year-ending-fye-2024>

Grey economy & economic crime. (2024). Benefits. Retrieved December 30, 2024 from:
<https://www.vero.fi/en/grey-economy-crime/prevention/preventionstatistics/benefits/>

- Headworth, S. (2019). Getting to know you: Welfare fraud investigation and the appropriation of social ties. *American Sociological Review*, 84(1), 171–196. <https://doi.org/10.1177/0003122418818198>
- Hobson, F., Mackley, A., Kennedy, S., Downs, W., Jozepa, I., Panjawani, A., Dawason, J., Booth, L., & Harker, R. (2025). Public Authorities (Fraud, Error and Recovery) Bill 2024–25. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10183/CBP-10183.pdf>
- House of Commons, Committee of Public Accounts. (2023). *The Department for Work & Pensions Annual Report and Accounts 2022–23. Fourth Report of Session 2023–24*. <https://committees.parliament.uk/publications/42434/documents/210942/default>
- Jorens, Y., De Wispelaere, F., & Pacolet, J. (2017). *Fraud and error in the field of EU social security coordination*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://core.ac.uk/download/pdf/188636002.pdf>
- Jørgensen, R. F. (2021). Data and rights in the digital welfare state: The case of Denmark. *Information, Communication & Society*, 26(1), 123–138. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2021.1934069>
- Khan, M. (n.d.). How do Centrelink investigate fraud in Australia? Lyons Law Group. <https://lyonslaw.com.au/how-do-centrelink-investigate-fraud-in-australia/>
- Kim, S. (2024). *Ethical dilemmas of using big data in social welfare administration*. Working Paper for the BOLD Talk at the Centre for BOLD Cities on 14th May 2024. <https://www.centre-for-bold-cities.nl/uploads/cfbc/attachments/Workingpaper-Suyoung%20Kim.pdf>
- Marr, B. (2018, October 29). How the UK government uses artificial intelligence to identify welfare and state benefits fraud. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/10/29/how-the-uk-government-uses-artificial-intelligence-to-identify-welfare-and-state-benefits-fraud/>
- Marston, G., & Walsh, T. (2008). A case of misrepresentation: Social security fraud and the criminal justice system in Australia. *Griffith Law Review*, 17(1), 285–300. <https://doi.org/10.1080/10383441.2008.10854611>
- McKeever, G. (2012). Social citizenship and social security fraud in the UK and Australia. *Social policy & administration*, 46(4), 465–482. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2012.00844.x>
- Mineva, D., & Stefanov, R. (2018). *Evasion of taxes and social security contributions*. Center for the Study of Democracy. [Evasion of Taxes and Social Security Contributions.pdf](https://www.csdemocracy.org/publications/evasion-of-taxes-and-social-security-contributions)
- Muralidharan, K., Niehaus, P., & Sukhtankar, S. (2022). *Integrating biometric authentication in India's welfare programs: Lessons from a decade of reforms*. <https://escholarship.org/content/qt5fh247mn/qt5fh247mn.pdf>

- Nandini N., Keerthi Joshi K., Devprakash B., Madhura C., & Vandana Ladwani, M. (2023). Document forgery detection. *International Journal of Engineering and Advanced Technology*, 12(5), 39–42.
<https://doi.org/10.35940/ijeat.e4165.0612523>
- OECD (2020). *Countering fraud in social benefit programmes: Taking stock of current measures and future directions*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/71df2657-en>.
- Prenzler, T. (2010). Detecting and preventing welfare fraud. *AIC Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 418. Australian Institute of Criminology. <https://www.aic.gov.au/sites/default/files/2020-05/tandi418.pdf>
- Public Authorities (Fraud, Error and Recovery) Bill. (2025).
<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/59-01/0167/240167.pdf>
- Ranchordás, S., & Schuurmans, Y. (2020). Outsourcing the welfare state: The role of private actors in welfare fraud investigations. *European journal of comparative law and governance*, 7(1), 5–42.
<https://doi.org/10.1163/22134514-00701005>
- RAND .(2014). *The economic cost of social security fraud and error*. RAND Corporation.
https://www.rand.org/pubs/corporate_pubs/CP806.html
- Regev-Messalem, S. (2013). Claiming citizenship: The political dimension of welfare fraud. *Law & Social Inquiry*, 38(4), 993–1018. <https://doi.org/10.1111/lsi.12031>
- Romain, M., Senecat, A., Pénicaud, S., Geiger, G., & Braun, J. (2023). How we investigated France's mass profiling machine. Lighthouse reports.
<https://www.lighthousereports.com/methodology/how-we-investigated-frances-mass-profiling-machine/#section-9>
- Saint Paul Chambers. (2020). Benefit fraud investigation process.
<https://www.stpaulschambers.com/benefit-fraud-investigation-process/>
- Services Australia. (2023). *Annual Report 2022-2023*.
<https://www.servicesaustralia.gov.au/annual-report-2022-23?context=22>
- Services Australia. (2024a). *Annual Report 2023-24*.
<https://www.servicesaustralia.gov.au/annual-report-2023-24?context=22>
- Services Australia. (2024b). Reporting Fraud. Retrieved November 13, 2024, from:
<https://www.servicesaustralia.gov.au/reporting-fraud?context=64107>

- Shah, C. (2023). Australia's Robodebt scheme: A tragic case of public policy failure. University of Oxford. <https://www.bsg.ox.ac.uk/blog/australias-robodebt-scheme-tragic-case-public-policy-failure>
- Shouse California Law Group. (n.d.). Welfare fraud California – What is it & can I go to jail? <https://www.shouselaw.com/ca/defense/fraud/welfare-fraud/>
- Søbjerg, L. M. (2018). Benefit fraud and policy alienation among civil servants. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 22(3), 109–128. <https://doi.org/10.58235/sjpa.v22i3.11413>
- Social Security. (n.d.). Protect Yourself from Social Security Scams – Resources. Retrieved December 13, 2024, from: <https://www.ssa.gov/scam/resources.html>
- SSA Office of the Inspector General. (n.d.). Cooperative disability investigations. <https://oig.ssa.gov/cdi>
- Stenström, A. (2021). Plural governmentalities: Governing welfare fraud in Sweden. *The British Journal of Criminology*, 61(3), 773–791. <https://doi.org/10.1093/bjc/azaa094>
- The Copenhagen Post. (2018, August 21). Spot-checks at Danish airports net a million kroner from benefit fraudsters. <https://cphpost.dk/2018-08-21/news/spot-checks-at-danish-airports-net-a-million-kroner-from-benefit-fraudsters/>
- The Crown Prosecution Service. (2019). Prosecuting Welfare and Health Fraud Cases. <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/prosecuting-welfare-and-health-fraud-cases>
- Tunley, M. (2011). Need, greed or opportunity? An examination of who commits benefit fraud and why they do it. *Security Journal*, 24, 302–319. <https://doi.org/10.1057/sj.2010.5>
- U.S Sentencing Commission (2024). Quick facts: Government benefit frauds. [Quick Facts on Government Benefits Fraud](https://www.ussc.gov/quick-facts/government-benefit-fraud)
- U.S. Department of Agriculture. (2023). *SNAP Fraud Prevention*. Retrieved September 29, 2024, from: <https://www.fns.usda.gov/snap/fraud>
- U.S. Department of Homeland Security. (2016). *Privacy impact assessment for the Fraud Detection and National Security Data System (FDNS-DS)*. <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/privacy-pia-uscis-fdnsds-november2017.pdf>
- UK Parliament. (2022). Social Security Benefits: Fraud - Question for Department for Work and Pensions. Retrieved November 13, 2024, from: <https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2022-06-27/25753>

- Ulnicane, I., Knight, W., Leach, T., Stahl, B. C., & Wanjiku, W. G. (2020). Framing governance for a contested emerging technology: Insights from AI policy. *Policy and Society*, 40(2), 158–177.
<https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1855800>
- United Kingdom Parliament. (2025). *Public Authorities (Fraud, Error and Recovery) Bill Explanatory Notes*.
<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/59-01/0167/en/240167en.pdf>
- United States Government Accountability Office. (2017). *Comprehensive strategic approach needed to enhance antifraud activities*. <https://www.gao.gov/products/gao-17-228>
- Van Stolk, C., & Tesliuc, E. D. (2010). *Toolkit on tackling error, fraud and corruption in social protection programs*. Social Protection discussion paper; no. SP 1002. The World Bank.
[Toolkit on tackling error, fraud and corruption in social protection programs](#)
- West, D. M. (2021). Using AI and machine learning to reduce government fraud. Brookings Institution Press.
<https://www.brookings.edu/articles/using-ai-and-machine-learning-to-reduce-government-fraud/>
- Wilcock, S. (2017). *Governing social security fraud and non-compliance in Australia*. Doctoral dissertation, UNSW Sydney. <https://unsworks.unsw.edu.au/bitstreams/f20a1dc9-0307-4632-ad8b-5a00dc3e4df1/download>
- Wilcock, S. (2019). (De-)criminalizing welfare? The rise and fall of social security fraud prosecutions in Australia. *The British journal of criminology*, 59(6), 1498–1519. <https://doi.org/10.1093/bjc/azz027>
- Winqvist, J. (2023). *The fight against welfare crime in Sweden*. (Master's thesis).
<https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/77280/SK2532%20V23%20JW.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Yarden, S., & Maor, M. (2014). *The fight against welfare fraud in Sweden*. Working Paper. Hebrew University.
https://openscholar.huji.ac.il/sites/default/files/moshemaor/files/the_fight_against_welfare_fraud_in_sweden.pdf

נספח א: שיעורי הונאות לפי סוג הטבה בבריטניה

סוג ההטבה	תקופת מדידה	הוצאה (במיליוני £)	ערך הונאות (במיליוני £)	שיעור הונאות (%)
Universal Credit	נוב' 22-אוק' 23	51,900	5,660	10.9
Housing Benefit	נוב' 22-אוק' 23	15,500	600	3.9
Pension Credit	נוב' 22-אוק' 23	5,400	210	3.9
Jobseeker's Allowance	אוק' 17-ספט' 18	300	10	3.1
Carer's Allowance	מאי 19-דצמ' 19	3,700	110	3.0
Income Support	אוק' 13-ספט' 14	600	20	2.4
Employment and Support Allowance	ספט' 21-אוג' 22	12,700	190	1.5
Incapacity Benefit	אוק' 09-ספט' 10	0	0	0.3
State Pension	נוב' 22-אוק' 23	123,900	80	0.1
Disability Living Allowance	מרץ 23-אוק' 23	6,800	0	0.1
Personal Independence Payment	נוב' 22-אוג' 23	21,600	0	0.0
Attendance Allowance	אוק' 20-אוג' 21	6,700	0	0.0

נספח ב: קמפיין הרתעה מפני שימוש בכרטיס מגנטי לרכישת מזון



Food Stamp Trafficking

Selling or trading Food Stamps is always wrong.

Selling your Quest card to exchange your Food Stamp Benefits for cash, alcohol, drugs, tobacco, weapons or other items is known as "trafficking."

Trafficking your food benefits is a violation of the Food Stamp Program and the penalty is permanent disqualification from the program.

Trying to sell your Food Stamps?

That's a bad idea.

In fact, even intending to sell your QUEST card by offering it to someone, or posting it for sale on social media sites such as Craig's List, Facebook, Twitter, and eBay is a violation and may result in permanent disqualification from the Food Stamp Program.



**Get caught
trafficking
and you'll
lose your
Food Stamps.
Forever.**

Help us...and help others

Please help us protect the integrity of the Food Stamp Program so that it remains available for all who need it.

If you believe that someone is trafficking Food Stamp benefits please call the State of Alaska Division of Public Assistance Fraud Control Unit in Anchorage at: (907) 269-1060 or outside Anchorage call toll free: 1-800-478-6406.

Alaska Division of Public Assistance
Department of Health and Social Services
<http://hss.state.ak.us/dpa/>

Figure 3. Sample Fraud Flyer (Alaska)

נספח ג: קמפיין להעלאת מודעות להתמודדות עם גניבת זהות

Help us #SlamTheScam and stop government imposters in their tracks.

Protect yourself from fraud and know what to do if your Social Security information is compromised.



Produced at U.S. taxpayer expense.

מקור: Social Security, n.d

נספח ד: חקירות עצמאיות של מערכות בינה מלאכותית באירופה

בשנת 2023, הובילה קבוצת עיתונאים חוקרים מחקר על השימוש באלגוריתמים לניבוי של הונאה ברווחה ברחבי אירופה, בשיתוף עם מומחים מן האקדמיה בתחומי סטטיסטיקה, מדעי המחשב וזכויות אדם. הם התמקדו בחמש מדינות: צרפת, דנמרק, ספרד, הולנד וגרמניה. בכל מדינה הם שלחו לרשויות בקשות לחופש מידע עבור חומרים על המערכות כמו קוד מקור, נתונים ותיעוד טכני, ותמכו באזרחים בשליחת בקשות לקבלת פרטים על הנתונים שלהם שנמצאים בידי הרשויות במסגרת חוק (General Data Protection Regulation), כדי לקבל מידע על השימוש שנעשה בנתונים האישיים שלהם.

החוקרים אספו את התיעוד הנדרש כדי לבדוק טכנית את הפריסה של אלגוריתם למידת מכונה ולבחון אם היא מייצרת הטיות, ואם כן, אלו הטיות. החוקרים גילו כי במדינות אלו המערכות מפעילות אלגוריתמים שמעבדים מגוון נתונים בהיקף נרחב מאוד על מקבלי הטבות, כולל נתונים על בריאות הנפש, שטף השפה, לבוש ואופי היחסים המיניים שלהם. להערכות הסיכון המופקות על ידי האלגוריתמים הללו יש השפעות משנות חיים על היקף רחב של אזרחים, שאינם מודעים לתהליך ולאופן חישוב הערכות הסיכון עבורם (Geiger, 2023b). בחינת המערכת בצרפת העלתה כי מאפיינים אלו כללו הכנסה פנויה נמוכה, משפחות חד-הוריות, ותק בקבלת קצבאות והורים לילדים (Romain et al., 2023).