

# שינוי מעמדו של המוסד לביטוח לאומי

מאת אברהם דורון\*

מטרת מאמר זה לסקור את הגישות שהתפתחו על־פני הזמן לגבי המעמד של מוסדות ביטוח סוציאלי בכלל ושל המוסד לביטוח לאומי במדינת ישראל בפרט. המאמר דן בהתפתחות ובשינוי שהתרחשו בגישות למעמדו של המוסד לביטוח לאומי בישראל הן במבט לאחור לתקופות קודמות והן להתפתחויות בתקופה האחרונה, והוא מנסה לבחון את המשמעות של השינוי המתהווה בזמן האחרון במעמדו של המוסד במערכת הביטחון הסוציאלי וההשלכות שעשויות להיות לו לעתידה של מדינת הרווחה הישראלית.

---

## מבוא

---

המוסד לביטוח לאומי הוא הגוף המרכזי במדינת ישראל האחראי על מערכת הביטוח הסוציאלי מטעם המדינה והמופקד על תשלום המגוון הרחב של הגמלאות המשולמות מטעם הכלל לקבוצות שונות באוכלוסייה. מערכת הביטוח הלאומי על ענפיה השונים מהווה את הגרעין המרכזי של מדינת הרווחה בת זמננו. לפיכך מעמדו של המוסד לביטוח לאומי הוא בעל חשיבות רבה ביותר במסגרת מדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי של מדינת ישראל. הנושא של מעמד זה, והסכנה המרחפת על עצמאותו ודרכי הניהול שלו, עלה בתקופה האחרונה לרומו של סדר־היום הלאומי. אמנם סוגיה זו כבר נמצאת בוויכוח ציבורי במדינת ישראל מספר שנים, אולם הנושא קיבל דחיפות בעת האחרונה בעקבות שתי החלטות שקיבלה הממשלה. החלטה אחת היתה לִמְנוֹת למוסד לביטוח לאומי חשב מטעם משרד האוצר ולהכפיף את המוסד בדרך זו לחשב הכללי של משרד האוצר. החלטה השנייה היתה לאחד את הגבייה של המוסד לביטוח לאומי עם מנגנון הגבייה של מס ההכנסה.

שתי החלטות אלה, שנתקבלו תוך־כדי התנגדות של ראשי המוסד לביטוח לאומי ושל גופים ציבוריים אחרים, מעלות את שאלת מעמדו, עצמאותו ודרכי ניהולו של המוסד לביטוח לאומי. ראשי המוסד הביעו את החשש, שביטול הגבייה הנפרדת של

---

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

הביטוח הלאומי עשוי לפגוע במעמדו העצמאי של המוסד והוא עלול להיחפך למעין שליח ועושה דברו של משרד האוצר. המנהל הכללי של המוסד עד לפני זמן לא רב, פרופ' יוחנן שטסמן, הזהיר שאיחוד הגבייה יביא להשתלטות משרד האוצר על כספי ההכנסות וגם על כספי ההוצאות של המוסד. הסכנה בכך תהיה לדבריו, ש"נצטרך כל הזמן לבקש ממשרד האוצר כסף. לא נוכל לשלם קצבאות. ביטוח לאומי שאין לו גבייה – גם אין לו כסף". חשש נוסף היה, שמשרד האוצר עלול להשתמש בכספים של דמי הביטוח להקטנת הגירעון של תקציב במדינה או לפעולות אחרות, ולא לתשלומי ביטחון סוציאלי לנזקקים (ראו בסוק, 1999; זרחיה, 2003א).

המתנגדים להחלטת הממשלה לפגוע במעמדו של המוסד לביטוח לאומי כגוף בעל מידה גבוהה יחסית של עצמאות רואים בה צעד שנועד לאפשר למשרד האוצר לשלוט על כספי הביטוח הלאומי. פגיעה כזו טומנת לדעתם את הסכנה של ערעור הביטחון הסוציאלי של כלל תושבי המדינה. תוכניות הביטוח הלאומי שהמוסד מופקד על ניהולן משמשות בבוא העת ערובה לביטחון הסוציאלי של המבוטחים בהן (סיני, 2002). הפקעת השליטה של המוסד לביטוח לאומי על תוכניות אלה ועל הכספים שנגבו למטרה הזאת עלולים לסכן את קיומה של המערכת כולה הן מבחינת התפקיד החברתי שתוכניות אלה אמורות למלא והן מבחינת השליטה על המקורות הכספיים שיעמדו לרשותן למילוי מטרה זו.

---

## ניהול מוסדות הביטוח הסוציאלי בפרספקטיבה היסטורית

---

הסוגיה של מעמד מוסדות הביטוח הסוציאלי מטעם הכלל ודרכי ניהולם עמדה מאז אמצע המאה ה-19 במוקד של סכסוך ומאבק פוליטי-מעמדי. תנועת העבודה הבינלאומית ראתה בסוגיית העצמאות הניהולית של מוסדות ביטוח סוציאלי לא רק בעיה טכנית של מינהל יעיל, אלא סוגיה שהיתה בלבו של המאבק בין ארגוני העובדים ובין השכבות הבורגניות השליטות ובראשן המעסיקים והארגונים שלהם. המאבק היה על הבטחת ניהול עצמי אוטונומי של מוסדות הביטוח הסוציאלי בידי המבוטחים עצמם ושל ארגוני העובדים שייצגו אותם. השאיפה של ארגוני העובדים היתה להבטיח לעצמם את השליטה על מערכות הביטוח הסוציאלי ולפעול באמצעות עמדת כוח ששליטה זו יכלה להקנות להם, כדי לשנות את פני החברה הקפיטליסטית ולהגשים בדרך זו חלק מן המטרות החברתיות שלהם.

בקונגרס האינטרנציונל הסוציאליסטי שהתקיים באמסטרדם ב-1904 התקבלה, בין היתר, החלטה שתבעה שמוסדות הביטוח הסוציאלי של העובדים יהיו בניהול של

המבוטחים עצמם. הדרישה הזאת הועלתה מאוחר יותר גם בקונגרס שהתקיים בקופנהגן ב-1910. בהחלטות אלה באה לידי ביטוי העמדה של תנועת הפועלים, שבכוחה של מערכת אפקטיבית של מוסדות הביטוח הסוציאלי להבטיח בחברה הקפיטליסטית את ההגנה על המעמד ועל הזכויות של העובדים ושדבר זה ניתן להשגה כאשר השליטה על המוסדות האלה תהיה בידי העובדים המבוטחים עצמם (Therborn, 1983).

במסגרת התביעות של ארגוני העובדים לשינוי פני החברה הקפיטליסטית נחשב ניהול עצמי ואוטונומי של מוסדות הביטוח הסוציאלי בעל חשיבות עליונה. ניהול מוסדות הביטוח הסוציאלי בשיתוף המדינה או בשיתוף המעסיקים נתפס כרע במיעוטו שיש לקבלו בלתי ברירה בלבד. המניעים העיקריים לתביעה של ניהול עצמי ואוטונומי היו:

- (1) הבטחת הזכות לגמלאות כדבר בלתי תלוי במעסיקים או במדינה. החשיבות כאן היתה למנוע מצבים שבהם הזכות לקבלת הגמלה תהיה תלויה בשיקול דעתו של המעסיק, או ביכולת של המעסיק להעניש את העובד באמצעות שלילת הזכות לגמלה, או ביכולתו להשתמש בגמלאות כדי להטיל על העובדים המבוטחים משמעת עבודה.
- (2) הבטחת התייחסות נאותה לתובעי הגמלאות והבנת בעיותיהם מתוך תחושת סולידריות של עובדי מוסדות הביטוח הסוציאלי המנהלים בידי המבוטחים עצמם.
- (3) מניעת השימוש בכספים הצבורים בקרנות של מוסדות הביטוח הסוציאלי בידי הממשלה או המעסיקים למטרות שלא נועדו להן.
- (4) הספקת אפשרויות העסקה והכשרה של עתודות שיוכלו לשמש קאדרים מינהליים לארגוני העובדים עצמם.

(5) הבטחת דרכים לשמור על, ואף להגדיל את, החברות בארגוני העובדים בדרך של יצירת זיקה בין חברות זאת ובין תוכניות הביטוח הסוציאלי (Therborn, 1984).

מול העמדה הזאת של תנועת העבודה היו השכבות הבורגניות מאוחדות בדעתן נגד ניהול בלעדי של מוסדות הביטוח הסוציאלי בידי העובדים בלבד. הן העדיפו שניהול תוכנית הביטוח ייעשה באמצעות חברות ביטוח או מוסדות פיננסיים פרטים, או אף בידי המעסיקים עצמם. ניתן למצוא בנושא זה הבדל בין ארצות יבשת אירופה ובין הארצות האנגלו-סקסיות, שבהן התנגדות תנועת העבודה לניהול בידי המדינה היתה פחותה מזו שבארצות היבשת.

## ההסדרים שהתגבשו בארצות אירופה

בתוכניות הביטוח סוציאלי, שהונהגו בארצות אירופה בעקבות החקיקה בנושא זה בתקופת ביסמרק בגרמניה, וכן על-פי הניסיון של האגודות לעזרה הדדית שפעלו

בבריטניה, נקבע, שהניהול של מוסדות הביטוח יהיה בידי נציגי המבוטחים עצמם. היוצא מן הכלל בעניין זה היתה תוכנית הביטוח הסוציאלית שהתקבלה בבריטניה בעשור הראשון של המאה ה-20. שתי אמנות שנתקבלו בארגון העבודה הבינלאומי ב-1927 בנושא של ביטוח מחלה אישרו את העיקרון של ניהול עצמי של המבוטחים. רק בשנות ה-30 הועלתה לראשונה באמנות שהתקבלו בארגון העבודה הבינלאומי האפשרות של חלופה ניהולית של המדינה, אולם זאת בתנאי שהכספים של מוסדות הביטוח הסוציאלית ינוהלו ויוחזקו בנפרד מכספי המדינה. לעומת זאת, התוכניות להגשת סעד ועזרה סוציאלית על גווניהם השונים היו ונשארו רובן ככולן בניהול מוסדות המדינה, אם של הממשלה המרכזית או בידי הרשויות המקומיות (International Labour Office, 1958).

הנטייה הזאת להבטיח את העצמאות הניהולית של מוסדות הביטוח הסוציאלית נחלשה במידה רבה לאחר מלחמת עולם השנייה. השינוי במגמה זו בא בעיקרו בעקבות ההרחבה של תוכניות הביטוח הסוציאלית מטעם הכלל והכללת כל האוכלוסייה בהן, ולא רק קבוצות מוגדרות מקרב אוכלוסיית העובדים. הרחבה זו הביאה אתה בהכרח את הצורך בהתערבות רבה יותר של הממשלות בדרכי הניהול והמימון של מוסדות הביטוח הסוציאלית על-מנת למנוע אפליה בלתי מוצדקת בין קבוצות אוכלוסייה שונות וכדי להבטיח את האיתנות הפיננסית של תוכניות הביטוח. המגמה הזאת כבר מצאה את ביטוייה באמנה בדבר סטנדרטים מינימליים של ביטחון סוציאלית משנת 1952 (שם).

למרות מגמת השינוי הזאת, בארצות הממשיכות לשמור על המסורת הביטוחית ועל הדגם הגבייתי של תוכניות הביטוח הסוציאלית, דוגמת צרפת וגרמניה, המוסדות המנהלים את תוכניות הביטוח הסוציאלית ממשיכים לשמור על הדגם של ניהול מינהלי עצמאי. הגוף המנהל את המוסדות האלה מורכב בדרך-כלל מנציגי העובדים, המעסיקים והממשלה, צורת ניהול האמורה להבטיח את עצמאותם של מוסדות אלה (International Labour Office, 2001, p. 96)

---

## העמדות בעניין העצמאות הניהולית בשלבי התכנון של מערכת הביטוח הלאומי

---

את התוכנית ראשונה להקמת מערכת ביטוח סוציאלית במדינת ישראל הכין המכון לחקר סוציאלית של הסתדרות העובדים הכללית תוך-כדי מהלכה של מלחמת העצמאות והיא פורסמה בחודש יוני 1948 (קניבסקי, 1948). במסגרת דיונים על התוכנית הזאת

הועלתה גם סוגיית הניהול העצמאי של המוסד לביטוח העתיד לקום ובנושא זה הובעה העמדה שלהלן:

השאלה הארגונית המרכזית בביטוח סוציאלי היא שנושא הביטוח יהיו המבוטחים עצמם, שההנהלה והפיקוח על מוסדות הביטוח שלהם יהיו בידיהם. הביטוח הסוציאלי המודרני שואף לאוטונומיה של המבוטחים. מובן מאליו, כי ההשפעה המכרעת במוסדות הארגון של הביטוח הסוציאלי היא בידי הפועלים המאורגנים. (שם, עמ' 145).

הסוגיה של העצמאות הניהולית של מערכת הביטוח הסוציאלי נדונה בהרחבה בוועדה הבינמשרדית, שבראשה עמד יצחק קנב, אשר הכינה ב־1949, מטעם הממשלה, את התוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל. הוועדה דנה קודם כל בסוגיה מי יהיה הגוף הציבורי האחראי להפעלת התוכנית, ב"נושא הביטוח", כפי שהיא כינתה זאת. היא המליצה באופן ברור על "ריכוז הדרגתי של כל ענפי הביטוח הסוציאלי במוסד אחד". אולם, בשאלה כיצד תנוהל המערכת מבחינה עצמאותה הארגונית והמינהלית הציעה הוועדה "לבחור באחת מארבע השיטות האפשריות" של ניהול המערכת: ניהול בידי המדינה בלבד; ניהול בידי אגודות שונות של מבוטחים וארגוניהם; מוסד אחיד של המבוטחים בלי השתתפות המדינה; ומוסד אחיד של המבוטחים בשיתוף עם המדינה (הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי, 1950).

אמנם בדוח הוועדה פורטו היתרונות והחסרונות של כל אחת מן השיטות, אבל ניתן היה להבחין שהשיטה המועדפת בעיני יושבי ראש הוועדה קנב, שזכתה בתמיכתם של יתר חברי הוועדה, היתה זו של מוסד אחיד של המבוטחים בשיתוף עם המדינה. כמו־כן צוין בדוח, שניהול בידי המדינה בלבד יאפשר "לאחד את כל סוגי הביטוח במוסד אחיד, עם גבייה מרוכזת" וימנע "פיצול מוסדות הביטוח", אבל מאידך גיסא נאמר, ש"ריכוז מוחלט של כל תפקידי הביטוח בידי הממשלה מאפשר אמנם הנהלה אחידה ושמידה מדוקדקת על תקנות הביטוח על ידי רשות אחת. אולם, העדר השתתפותם של המבוטחים בהנהלת המוסד מביאה עמה סכנה של ביורוקרטיה וחוסר פיקוח ציבורי על השימוש בכספי הביטוח".

מול מגרעות אלה של ניהול בידי המדינה בלבד ראתה הוועדה בניהול בידי מוסד אחיד של המבוטחים בשיתוף עם המדינה, שיטה שמבטיחה את "האוטונומיה של המבוטחים במוסדות הביטוח והנהלה עצמית שלהם". ההנהלה המרכזית נשאת אמנם, לפי שיטה זו, בידי המדינה, אבל "ליד ההנהלה המרכזית קיימת מועצה ציבורית המורכבת מבאי כוח המבוטחים והממשלה". לפי שיטה זו המדינה משתפת את "באי־כוח הגורמים המעוניינים בהנהלה, ע"י נציגות המבוטחים במועצות הביטוח ונציגות המבוטחים והמעבידים במוסדות הביקורת. דבר זה ערכו רב לקידום רעיון

הביטוח הסוציאלי והשרשתו." (שם). יתרה מזו, עמדת הוועדה היתה, ש"השיתוף בין המבוטחים והמדינה יאפשר את יציבות מוסדות הביטוח הסוציאלי, יביא להעלאת הרמה המקצועית והמדעית וסייע להגשמת שוויון הזכויות והחובות במחוזות השונים של הארץ בין השכבות השונות של המבוטחים באמצעות מוסדות ארציים ותקציב ארצי." (שם).

לרתיעה זו של קנב ושל הוועדה ממסירת הניהול של מערכת הביטוח הסוציאלי העתידה לקום לידי המדינה היתה שורה של סיבות אידיאולוגיות, פוליטיות ומעשיות. שיטת הארגון והמינהל של מערכות ביטחון סוציאלי לא נתפסה, כאמור, בעיני תנועת העבודה, בעולם ובארץ, כסוגיה טכנית של מינהל יעיל, אלא גם כסוגיה שעמדה במשך השנים במוקד של מאבקי כוח, של קונפליקט פוליטי-מעמדי. ברור, שלפני קנב עמדה סוגיה זו במלוא חריפותה כאשר היה צריך להחליט האם לבחור בעמדה המסורתית של תנועת העבודה בזמן שהשלטון במדינה לא היה נתון בידי השכבות הבורגניות, אלא נמצא בידי הנציגים של תנועת העבודה עצמה. נראה אפוא, שההמלצה על שיטה של ניהול משותף למבוטחים ולמדינה שימשה כאן מוצא של מעין פשרה נאותה לדילמה הזאת.

ועדת משנה מיוחדת של ועדת העבודה של הכנסת, בראשותו של ח"כ ראובן שרי, דנה בשנים 1952–1953 בהכנת חוק הביטוח הלאומי הראשון. הסוגיה, כפי שהציג אותה ח"כ שרי, היתה, ש"הצעותינו העיקריות הן: שהבטוח הלאומי יתנהל ע"י המבוטחים עצמם בשיתוף מתאים של המעבידים ובפיקוח והדרכת הממשלה". והוא הוסיף,

בתנאים שלנו כשיש לנו מסורת עשירה של מוסדות לביטוח סוציאלי ועזרה הדדית בתוך ציבור הפועלים, מוסדות שקמו במשך שנות קיומה של ההסתדרות והמתנהלים במשך כל הזמן ע"י המבוטחים עצמם, הרי שבדאי מוצדקת התביעה שאופי הנהלת המוסד יהיה יותר ציבורי ופחות מנגנוני. (הכנסת, פרוטוקול ועדת המשנה לחוק הביטוח הלאומי, 25 בנובמבר 1952).

השאלה שהעלה ח"כ בנציון הראל, מטעם הציונים הכלליים, היתה, האם יהיה זה "לא יותר נכון להקים מוסד ממשלתי במקום מוסד שהוא מחוץ לאדמיניסטרציה הממשלתית". צבי בר-ניב, היועץ המשפטי של משרד העבודה וממכני הצעת החוק, הסביר את עקרונות ההצעה:

מקובלות שלוש דרכים להנהלת הביטוח הלאומי: האחת היא, שהביטוח הלאומי הוא אורגן ממשלתי, ואז צריך לדאוג לכך שאם כי הוא אורגן ממשלתי [הוא] יהיה נפרד מבחינת הנכסים והכספים [כדי] לשמור מכל משמר שהאוצר לא ישים ידיו על כספי המוסד וחובותיו; ישנה דרך קיצונית שנייה – הביטוח הלאומי

מתנהל על ידי מוסדות בלתי תלויים לחלוטין, של המבוטחים. דרך זו מקובלת בעיקר באותן ארצות שבהן הביטוח אינו חובה ואיננו מקיף את כל האוכלוסייה והוא נתון בעיקר בידי הרשויות המקומיות וגופים וולונטריים; הדרך השלישית היא שיש ביטוח חובה הכולל את כל התושבים והמוסד הוא אוטונומי, כדי לתת למבוטח את ההרגשה שענייניו נחתכים על יד נציגיו המיוחדים.

אנו נקטנו בדרך הסינתזה. אנו מקימים את המוסד לביטוח לאומי כגוף ממלכתי, אך לא ממשלתי. ההבחנה בין שני גופים אלה ניתנת להיעשות. המוסד איננו גוף הנתון לשליטה חופשית של המבוטחים, אולם יש חוק הקובע את דרכי הביטוח, את דרכי ההנהלה וקושר קשר ישיר בין מוסדות הביצוע ומוסדות הממשלה. גם בארצות אחרות נקטו בדרך זו (פרוטוקול ועדת המשנה לחוק הביטוח הלאומי, 8 באפריל 1953).

בראש המוסד לפי הצעה זו ובתור הגוף העליון שלה אמורה היתה לעמוד מועצה, ש"צריכים להיות מיוצגים בה שלושה אינטרסים: אינטרס המבוטחים, העובדים, המעבידים והעובדים העצמאיים... [וגם] נציגות הכלל המבוטח". בר-ניב הדגיש, ש"ישנה הסכנה שאם המוסד יהיה לגמרי ממשלתי, לא ידעו להתעלות על הצרכים הזמניים של הממשלה ולשמור על אינטרס הביטוח לזמן ארוך. כוונתנו היתה להבטיח גם שליטה ציבורית וגם סמכות אקטיבית של הממשלה." (שם).

ח"כ יעקב ריפתין ממפ"ם הסכים, "לקבל את הנוסח של דרך הסינתזה", אבל לדעתו "הגורם המכריע צריך להיות המגע בין מוסדות הביטוח לבין הציבור הרחב. המועצה צריכה להיות גשר חיוני לציבור זה". לשם כך תבע ריפתין שמועצת המוסד תהיה מורכבת משני שלישים נציגי הסתדרות העובדים ושליש אחד שימנה שר העבודה. ח"כ הראל התנגד לדרישתו של ריפתין וטען, שיש "לשתף את הציבור בצורה הנכונה הן ביחס לאחוז המבוטחים והן ביחס לאינטרסים שלו." (שם).

ראובן שרי נשאל על עמדתו בנושא זה בראיון שהתקיים עמו ביולי 1979 ובו הסביר את העמדה שנקט בוועדה: "אנחנו רצינו שכלל המדינה, הכוחות המשקיים, הציבוריים הפועלים במדינה, לפי מעמדם במדינה, יהיו שותפים לאחריות", ואם ההחלטה היתה להקיף בביטוח "את כל האזרח החי במדינה", אי אפשר היה לקבל את עמדתו של ריפתין, "שזה יהיה בהגמוניה מספרית של העובדים." (המוסד לביטוח לאומי, 1979).

חוק הביטוח הלאומי המקורי, שהתקבל בכנסת בנובמבר 1953 ושעל-פיו הוקם המוסד לביטוח לאומי, אכן קבע את "העיקרון של אי-זוהת בין נושא הביטוח לבין רשות מבצעת במדינה." (בר-ניב, 1954, עמ' 15). המוסד לביטוח לאומי הוקם "כגוף מאוגד" (תאגיד בלשון של ימינו), דהיינו אישיות משפטית נפרדת מן הממשלה, ש"יפעל במסגרת החוק" ו"יעמוד לפיקוחו הכללי של שר העבודה" (שם, עמ' 16).

בחוק נקבע גם, שאחת מרשויות המוסד תהיה מועצת המוסד והיא תהיה "הרשות העליונה של המוסד" (חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953, סעיף 74). חוק הביטוח הלאומי המקורי, שהתקבל בכנסת בנובמבר 1953 ושעל-פיו הוקם המוסד לביטוח לאומי, אכן קבע את "העיקרון של אי-זוהות בין נושא הביטוח לבין רשות מבצעת במדינה." (בר-ניב, 1954, עמ' 15). המוסד לביטוח לאומי הוקם "כגוף מאוגד" (תאגיד בלשון של ימינו), דהיינו אישיות משפטית נפרדת מן הממשלה, "שיפעל במסגרת החוק" "ויעמוד לפיקוחו הכללי של שר העבודה" (שם, עמ' 16). בחוק נקבע גם, שאחת מרשויות המוסד תהיה מועצת המוסד והיא תהיה "הרשות העליונה של המוסד" (חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953, סעיף 74). הסמכויות של המועצה, לפי בר-ניב, נקבעו כך שיש עניינים שבהם היא היתה אמורה לפעול "בסמכות מייעצת וממליצה בלבד, ויש עניינים שבהם המועצה היא הקובעת ויש עניינים שבהם המועצה פועלת כרשות מפקחת". אמנם למועצה יש מעמד מיוחד כ"גוף עצמאי", אבל בידי הממשלה נשארו הסמכויות "להחליט בעניינים מסוימים, תוך התייעצות במועצה וסמכויות המועצה לקבוע בעניינים אחרים." (בר-ניב, 1954, עמ' 15-17).

---

## העצמאות הניהולית של המוסד בתקופה הראשונה לפעולתו

---

המוסד לביטוח לאומי נהנה בשנות פעולתו הראשונות, בשנות ה-50 וה-60, במידה רבה מעצמאות ניהולית. המעמד של המוסד, כפי שנקבע בחוק, ולדעתו של ד"ר גיורא לוטן, המנהל הכללי הראשון של המוסד, ביטא את "השאיפה לניהול עצמי של המוסד על-ידי המבוטחים, במסגרת המבטיחה דמוקרטיה ופיקוח על עסקי המוסד על-ידי המבוטחים עצמם, וכך חזקה עליהם שישגיהו על ניהול ללא בזבוז וימנעו שימוש לרעה בגמלאות הביטוח." (לוטן, 1964, עמ' 45-46). לוטן הבהיר, ש"למרות העובדה שדומה מעמדו של מוסדנו לזה של משרד ממשלתי, הרי נהנה המוסד ממידה רבה יותר של עצמאות מאשר משרד ממשלתי. הדבר מתבטא בראש ובראשונה בשטח הכספי קיימת הפרדה גמורה בין כספי המוסד ובין כספי הממשלה. תקציב המוסד אינו חלק מתקציב המדינה וכספיו אינם ברשות החשב הכללי." (שם. ההדגשה שלי. א"ד). ד"ר לוטן הדגיש, שהפרדת החשבונות והרכוש היוו, לפחות בשנים הראשונות לקיום המוסד, "גורם חשוב" לפעולתו התקינה ו"הוא לא נפגע מהמשברים הכספיים שפקדו את הממשלה בשנותיה הראשונות של המדינה." (לוטן, שם).

לוטן לא התעלם מכך, שכבר בשנים ההן עלו על-פני השטח "ניגוד של האינטרסים בין צרכי הממשלה (האוצר) [כך במקור] לבין צרכי המוסד." (שם). "השאלה העקרונית



שהועלתה בחילוקי דעות אלה היא: האם מדיניותו הכספית של המוסד לביטוח לאומי היא חלק מהמדיניות הכספית הכללית של הממשלה או היא עצמאית ומודרכת על ידי צרכי המוסד בלבד". ההשקפה שהעלה לוטן לגבי סוגיה זו היתה, "שלא רצוי שהמוסד לביטוח לאומי ייפך למוסד פיסקלי, כלומר לאחת הזרועות שבעזרתן מגשימה הממשלה את מדיניותה הכלכלית והפיסקלית." (שם, עמ' 46).

ד"ר אריה ניצן, מעובדיו הבכירים של המוסד לביטוח לאומי, חזר על עמדה זו באשר למעמדו העצמאי יחסית של המוסד בשנת 1975, לרגל ציון עשרים שנות ביטוח לאומי בישראל. בסקירה שהכין בנושא הוא שב וציין, שמעמדו המשפטי המיוחד של המוסד מאפשר לו "לשמור על אי תלותו בשאר משרדי הממשלה, הן בענייני רכוש ותקציב והן בענייני נוהל וארגון... כספיו של המוסד לביטוח הלאומי אינם ברשות החשב הכללי, ותקציבו אינו מהווה חלק מתקציב המדינה." (ניצן, 1975 עמ' 87). עוד הבהיר, ש"הפיקוח על פעולות המוסד נעשה באמצעות המועצה הציבורית שלו, ובאמצעות שר העבודה כנציג הממשלה." (שם, שם).

על אף העמדה הזאת של ראשי המוסד לביטוח לאומי והפירוש שנתנו לחוק העומדים בראשו, מידת העצמאות של המוסד בניהול ענייני הכספים שלו היתה מלכתחילה מוגבלת למדי. הדבר בא לידי ביטוי, למשל, בשלושה תחומים עיקריים: בקביעת שיעורי דמי הביטוח, דהיינו המס האמור להיות ייעודי לצורכי מימון הגמלאות הביטוחיות של הביטוח הלאומי בלבד, בהשקעות עודפי הכספים שצבר המוסד מגביית דמי הביטוח, ובקביעת רמת הגמלאות.

אשר לשיעורי דמי הביטוח – מדיניות הממשלה בשנות ה-50 וה-60 דגלה בהעלאת שיעורי דמי הביטוח על-מנת להגדיל את תקבוליה מעודפי הגבייה של המוסד שהושקעו באוצר המדינה. בזמנו מדיניות זו לא היתה קשורה תמיד בצורך של התוכניות הביטוחיות עצמן להעלות את דמי הביטוח, אלא יותר בצרכים פיסקליים של אוצר המדינה. עמדתו של ד"ר לוטן בעניין זה היתה, ש"הפרדת הפונקציה בין הממשלה לבין המוסד לביטוח לאומי מביאה אותנו לידי מסקנה, שצורכי הביטוח – ולא צרכים אחרים של המדינה – הם הקובעים את שיעורי דמי הביטוח. לפיכך נמשיך ונאמר כי צורכי החיסכון בלבד במדינה אינם מהווים עילה מספקת להגדלת שיעורי דמי הביטוח". למרות עמדתו זו הבין לוטן, ש"על המוסד לשאוף לתיאום מלא של מדיניות עם מדיניות הממשלה." (לוטן, 1964, עמ' 47). אבל בעניין ההעלאה, או אי-ההעלאה, של שיעורי דמי הביטוח, היינו בדבר העלאה או אי-העלאה למעשה של שיעורי המיסוי תחת המסווה של גביית דמי ביטוח, הכריעה עמדת הממשלה.

סעיף 88 של החוק המקורי (חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953) קבע, ש"כספי המוסד שאינם מיועדים לכיסוי הוצאות והתחייבויות שוטפות יושקעו בהשקעות קונסטרוקטיביות על ידי המינהלה בהתאם להמלצות המועצה שאושרו על ידי שר

העבודה". מנכ"ל הביטוח הלאומי לוטן פירש זאת כך: "המוסד רשאי להשקיע את עתודותיו באוצר המדינה, אולם איננו חייב לעשות כך." (לוטן, 1964, עמ' 46). אולם, המוסד אף פעם לא היה חופשי להשקיע את עתודותיו מחוץ לאוצר המדינה ומעולם גם לא עשה זאת. העברת חוק הביטוח הלאומי בכנסת ב-1953 הובטחה מלכתחילה רק לאחר שלוי אשכול, שכהן אז כשר האוצר, שוכנע שהעברת החוק, נוסף לשיפור הרווחה של האוכלוסייה, תביא לכך שהתוכניות הביטוחיות החדשות תצבורנה בשנים הראשונות רזרבות כספיות גדולות שיתמכו במדיניות הפיסקלית של הממשלה ויביאו גם יתרונות כלכליים למשק (דורון, 1983, עמ' 56-57; דורון וקרמר, 1992, עמ' 64).

חשוב להבין מכאן, שהרזרבות הגדולות למדי שנצברו בתוכניות הביטוח הלאומי בשנות ה-50 וה-60 היוו מקור חשוב לחיסכון ולגיוס הון שהושקעו באוצר המדינה והן היוו מרכיב חשוב במדיניות הכלכלית והפיסקלית של המדינה ושירתו את הצמיחה המהירה של המשק הישראלי בשנים ההן. עובדות אלה מעידות על כך שתוכניות של ביטחון סוציאלי וצמיחה כלכלית קשורות זו בזו קשר הדוק ועשויות לתמוך זו בזו (דורון וקרמר, 1992, עמ' 152).

הממשלה המשיכה לדבוק במדיניות של שימוש בדמי הביטוח הלאומי לצרכיה הפיסקליים גם בשנות ה-70. שר העבודה בתקופה ההיא, יוסף אלמוגי, הודה במפורש, "הממשלה נאלצה לכלול את הביטוח הלאומי במדיניות 'עיסקת החבילה' כדי לספוג כספים מן הציבור, כדי לממן את הוצאות הביטחון הגדולות, להקטין את הצריכה הפרטית ולשמור על הרזרבות המידלדלות של מטבע חוץ." (אלמוגי, 1970). שר העבודה ניסה להצדיק את העלאת דמי הביטוח ה בנימוק, שאלה יאפשרו "יצירת קרנות לענפי ביטוח קיימים שתאפשרנה הגדלת הקצבאות בעתיד." (שם). השר גם הודה, שהממשלה רואה בביטוח הלאומי "אחד המכשירים לספיגת כספים מהאוכלוסייה." (המוסד לביטוח לאומי, 1971). המוסד עצמו הסכים לתמוך בהעלאת שיעורי דמי הביטוח ואת התקרה (או הגג) של גביית דמי הביטוח ולהשתמש בהודמנות זו כדי שמתוך הסכומים שהמדינה רצתה לספוג מן הציבור ניתן יהיה לייעד למטרות שהביטוח הלאומי היה מעוניין בהן, כגון: "ליזום הטבות למבוטחים הן מידיות והן הטבות לטווח ארוך", והן כדי "לכסות גירעונות בענפים קיימים." (המוסד לביטוח לאומי, 1970). ניתן לראות, שבשנים אלה, שנות ה-70 של המאה העשרים, השתלבה גביית דמי הביטוח של המוסד לביטוח לאומי באופן מכוון במדיניות האנטי-אינפלציונית של הממשלה (אחדות וכרמי, 1980, עמ' 53-54).

כאמור, העודפים של דמי ביטוח שהמוסד לביטוח לאומי גובה הושקעו במשך השנים והם מושקעים עד היום באוצר המדינה. התשואה המובטחת להשקעות אלה היא בממוצע 5 אחוזים בערך לשנה. בשנות ה-50 וה-60 הושקעו כספים אלה לתקופות

קבועות או לפעמים אף ללא מועד קבוע לפדיון. לדוגמה, לפי חוזה שנחתם עם המוסד, שתחולתו היתה מאפריל 1972, נקבע, שמתאריך זה "לא יהיו עוד זמני פירעון קבועים והמוסד יהיה רשאי לדרוש פירעון ההלוואה, או כל חלק ממנה בהתאם לצורך." (המוסד לביטוח לאומי, 1974). בעשורים האחרונים הכספים האלה מושקעים באיגרות חוב מיוחדות הנפדות מדי חצי שנה והכספים המשתחררים מושקעים בכל פעם מחדש באיגרות אלה. העתודות המושקעות אמורות להבטיח את יכולת המוסד לעמוד בהתחייבויותיו ולשלם גמלאות בעתיד. אולם, למעשה מדובר כאן על רזרבות הקיימות לכאורה בלבד, שכן על-מנת להחזיר כספי השקעה אלה לידי המוסד לביטוח לאומי הממשלה צריכה לגייס את המשאבים הנחוצים לכך באופן שוטף באמצעות גביית מסים חדשים מן הציבור. פירוש הדבר הוא, שאין למעשה הבדל רב בין כספים אלה ובין כל שיטה של גיוס משאבים בדרך של מימון שוטף (כלומר בשיטת "Pay as you go"). משום כך יש לראות בתוכניות הביטוחיות שהמוסד לביטוח לאומי מפעיל תוכניות הממומנות במימון שוטף, כאשר חלק מעודפי דמי הביטוח הנגבים בתוכניות אלה משרתים את הצרכים הפיסקליים של המדינה.

בהקשר זה סיפרו אנקדוטה: מנכ"ל המוסד לביטוח הלאומי בזמנו, ד"ר ישראל כץ, פנה לשר האוצר פנחס ספיר, וביקש ממנו להחזיר חלק מן הרזרבות המושקעות באוצר כדי להגדיל את הגמלאות המשולמות למבוטחים. שר האוצר השיב לו, שאין בידו כספים לכך משום שהוא השתמש בכספים שהושקעו באוצר לבניית נמל אשדוד, אבל אם ד"ר כץ רוצה הוא יכול לתת לו חתיכה מן הנמל שנבנה... אין זה חשוב אם יש לאנקדוטה בסיס במציאות, אבל היא משקפת היטב את משמעותן האמיתית של הרזרבות העומדות לכאורה לרשותו של הביטוח הלאומי.

על סוגיה זו של עתודות הביטוח הלאומי ועל ההבדל ביניהן ובין העתודות של מוסדות ביטוח פרטי כבר העיר מזמן ד"ר יוסף בן-אור, שכיהן כסמנכ"ל משרד הסעד והיה ממבקרי הביטוח הלאומי. הוא כתב: "חברת ביטוח אשר השקיעה את כספי המבוטחים בנכסים נושאי פירות, עשויה בעת הצורך לממש את הנכסים על ידי מכירתם. אולם הממשלה, לעומת זאת, אינה יכולה להחזיר לקרנות המוסד לביטוח לאומי את ההלוואות שקיבלה בדרך זו; אין באפשרותה למכור את נמל אשדוד או את המוביל הארצי; כדי להחזיר את ההלוואות לקרנות המוסד לביטוח לאומי... עליה לגבות מסים בשנת הפרעון, על-מנת לשלם ממסים אלה את החוב." (בן-אור, 1972, עמ' 84). הוסיף על כך מאיר אביזוהר, שחקר בזמנו את מערכת הביטוח הסוציאלי הישראלית: "זכויותיו של המבוטח בביטוח הלאומי אינן נובעות מהבסיס האקטוארי של הצבירה בקרנות המוסד", אלא "הן נובעות מהבסיס התחיקתי-מוסדי הנפרד." (אביזוהר, 1978, עמ' 162).

אשר לרמת הגמלאות – ברור שזו הושפעה, במידה זו או אחרת, לא רק מכלל

המשאבים שעמדו לרשות המוסד מגביית דמי הביטוח, אלא משורה של גורמים נוספים, כמו לדוגמה מדיניות ההכנסות והשכר של הממשלה. המוסד לא היה חופשי לקבוע בעניין זה מדיניות שונה שיכלה לעמוד בסתירה לזו של הממשלה. משאבי גבייה שעמדו לרשותו של המוסד, או שנוספו למוסד באמצעות העלאת דמי הביטוח, נועדו מלכתחילה לתמוך במדיניות הפיסקלית של הממשלה, ולא לשיפור רמת הגמלאות. לדוגמה, למרות השחיקה המהירה של קצבאות הזקנה במחצית הראשונה של שנות ה-60, התנגדו אנשי משרד האוצר בתוקף לתיקון רמת הגמלאות שנשחקה ומנעו כל ניסיון להעלותה מסיבות שלא היו קשורות בהכרח למשאבים שעמדו לרשותו של המוסד (דורון, 1998).

---

## מעמד הביטוח הלאומי בשנות האלפיים

---

כפי שראינו, הניהול הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי לא היה מנותק בעבר מן המדיניות הכלכלית של הממשלה ומעמדו הניהולי הושפע לאורך השנים הן מעמדות הממשלה בנושא זה והן מן הצרכים הפיסקליים של המדינה. ההפחתה הגדולה בעצמאותו הניהולית של המוסד בשנים האחרונות הושפעה משורה של התפתחויות שהביאו להגברת ההשפעה של אוצר המדינה על מעמדו ועל דרכי פעולתו של המוסד. בין התפתחויות אלה יש לציין את השינויים בעמדת הממשלה כלפי מערכת תשלומי הביטוח הסוציאלי בכלל (או של תשלומי ההעברה, כפי שהם מכונים בפי הכלכלנים); ההרחבה של תשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות המבוצעות בידי המוסד והממומנות ישירות מן התקציב הרגיל של המדינה; הפחתת דמי הביטוח של המעסיקים ושל עובדים עצמאיים והשיפוי של אוצר המדינה למוסד על אובדן כספי דמי ביטוח אלה; הביטול למעשה של ניהול פיננסי נפרד של ענפי הביטוח השונים; ולאחרונה, כאמור, החלטות הממשלה לאחד את הגבייה של המוסד לביטוח לאומי עם מנגנון הגבייה של מס ההכנסה ולמנות למוסד חשב מטעם האוצר כדי להכפיף בדרך זו את ניהול המוסד לביטוח לאומי לחשב הכללי של משרד האוצר.

## השינויים בעמדת הממשלה כלפי מערכת תשלומי הביטחון הסוציאלי

שינויים אלה קשורים במפנה שהתחולל באופיו של משטר הרווחה, ה־"welfare regime", של מדינת ישראל. את מקומו של משטר רווחה שהיה בעיקרו סוציאלי-דמוקרטי הפס בהדרגה, החל מאמצע שנות ה־80 של המאה הקודמת, משטר רווחה ניאו־ליברלי. ביטויים חריפים יותר של המפנה במשטר הרווחה של מדינת ישראל בכיוון ניאו־ליברלי ניתן לראות במדיניות הרווחה של הממשלות בראשותו של אריאל שרון בשנות האלפיים (על אופי משטרי הרווחה ראו Esping-Andersen, 1990).

המפנה האמור במשטר הרווחה משתקף בכל עוצמתו בקיצוצים הנמשכים בהוצאות הממשלה בנושאי רווחה וביטחון סוציאלי, בשינויים הפרוגרמטיים־מבניים בתוכניות הביטוח הסוציאלי, ובמרגינליזציה, כלומר בדחיקה לשוליים, של מדינת הרווחה. משמעות השינויים האלה היא צמצום הדרגתי של אחריות המדינה לרווחה ולביטחון סוציאלי של האוכלוסייה, שהיה מבוסס על יסודות רחבים יותר של זכות חברתית של אזרחות (על משמעות זכות זו ראו Marshall, 1963). הכוח המניע לשינויים אלה הוא בעיקרו אידיאולוגי, גם אם הוא מוסבר לעתים קרובות בנחיצות כלכלית. הטיעון הכלכלי הוא, שמעורבות המדינה, הדאגה לרווחת האוכלוסייה וההוצאות הגדולות למילוי משימה זו היו לנטל על ניהול המשק הלאומי המחייב להביא לצמצום דרסטי בהוצאות הציבוריות לרווחה. הטיעונים הכלכליים שזורים באופן ברור במניעים אידיאולוגיים המטיפים ל"ממשלה קטנה" שתסיר מעצמה את מחויבותה לרווחת כלל האוכלוסייה ותגביל את תפקידה להבטיח רשת ביטחון מינימלית אך ורק לקבוצות העניות ביותר ותו לא (ראו גם דורון, 1999).

עמדות אלה בעד שינוי משטר הרווחה של ישראל והקטנת אחריות הממשלה לביטחון הסוציאלי שררו כבר לא מעט שנים בקרב הפקידות הבכירה של אוצר המדינה. אבל רק בתקופת כהונתם של בנימין נתניהו כשר האוצר, ושל מאיר שטרית כשר במשרד האוצר, ניתנה לפקידות משרד האוצר הלכה למעשה יד חופשית להוציא מדיניות זו אל הפועל. השקפת העולם שהולידה את הצעדים הכלולים בתוכנית הכלכלית של הממשלה בקיץ 2003 תוארה לא רק כשנויה במחלוקת, אלא שהיא כוללת "אמצעים אכזריים" ו"העדפת העשירים [בתוכה] מקוממת." (ברנע, 2003). נתניהו, שהבטיח בזמנו להנהיג מהפכה תאצ'ריסטית בישראל, הודה בגלוי: "רציתי להיות ראש ממשלה כדי לעשות את זה." (שם). מאיר שטרית, כשר במשרד האוצר, לא רק תמך בתוכנית, אלא אף הביע הזדהות מלאה עם יעדיה (ראו שביט, 2003). העמדות של הממשלה ושל פקידות משרד האוצר הובילו באופן ברור למדיניות של

הפחתת העצמאות הניהולית והפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. במקום להסתפק כמו בעבר בשילוב פעולותיו של המוסד לביטוח לאומי במדיניות הכלכלית והפיסקלית, הממשלה ראתה לנחוץ להתערב בצורה ישירה יותר בפעולות המוסד כדי להשיג את מטרותיה הפוליטיות והכלכליות, והדבר בא לידי ביטוי בהחלטה לאחד את הגבייה של המוסד עם זו של מס הכנסה, איחוד המבטח לאוצר המדינה שליטה ישירה יותר על כספי המוסד, על מינוי חשב שיפקח מטעם משרד האוצר באופן ישיר על כל הפעולות הפיננסיות של המוסד, ועל הכנת השינויים הפרוגרמטיים בתוכניות הביטוח הסוציאלי הכלולים בתוכנית הכלכלית של הממשלה בקיץ 2003 והוצאתן מידי המוסד לביטוח לאומי והפקדת גיבושן באופן בלעדי בידי הפקידות במשרד האוצר.

---

### הרחבת תשלומי הגמלאות הלא־גבייתיות באמצעות המוסד לביטוח לאומי

---

המוסד לביטוח לאומי הוקם כאמור כדי להפעיל את תוכניות הביטוח הסוציאלי מטעם המדינה. בסעיף 2 של החוק המקורי שהתקבל ב־1953 נאמר: "מוקם בזה מוסד לביטוח לאומי שיפעל במסגרת חוק זה והתקנות שיותקנו על פיו". במשך השנים הפך המוסד להיות זרוע מרכזית של הממשלה להפעלת תוכניות לא־גבייתיות שונות של תשלום גמלאות שאינן ביטוחיות באופיין, דהיינו שאינן מעוגנות בחוק הביטוח הלאומי, לקבוצות שונות באוכלוסייה. בתיקוני חוק שנעשו במשך השנים נקבע, שהמוסד רשאי לקבל על עצמו תשלום גמלאות מטעם הממשלה שלא על־פי חוק הביטוח הלאומי ואוצר המדינה יחזיר למוסד את הסכומים שיוציא המוסד למטרה זו (ראו סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה־1995). בחוקים אחרים, דוגמת חוק הבטחת הכנסה, נקבע, ש"גמלאות על־פי חוק זה ישולמו מאוצר המדינה באמצעות המוסד לביטוח לאומי." (סעיף 25 לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א־1980).

המוסד לביטוח לאומי הפך להיות אפוא מעין סוכן של הממשלה לביצוע תשלומי גמלאות מטעמה. בחלק מן המקרים הדבר נעשה לכאורה על־פי הסכם בין המוסד לביטוח לאומי כתאגיד ובין הממשלה, הסכם שהיה יכול להיראות כהסכם בעל אופי משפטי רגיל בין שני גופים. אולם, למרות מעמדו של המוסד כתאגיד הוא הפך להיות למעשה, בעניינים של תשלום גמלאות מטעם הממשלה, גוף שלטוני רגיל הפועל לפי הנחיות של השר הממונה עליו (בעבר שר העבודה, מאז 1967 שר העבודה והרווחה, ולאחרונה, בשנת 2003, שר הרווחה). עם הרחבת תפקידי המוסד לתשלום גמלאות שאינן ביטוחיות, שחייבו אותו להיות ניוון במקרים אלה מכספי

התקציב הרגיל של הממשלה, הלכו וניטשטשו ההבדלים בין המוסד ובין משרדי הממשלה האחרים.

הגמלאות הלא-ביטוחיות המשולמות באמצעות המוסד כללו בשנת 2003 תשלומי קצבאות זקנה ושאיירים מיוחדות שלא על-פי חוק הביטוח הלאומי, השלמת הכנסה לקשישים מקבלי קצבת זקנה שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסתם ממקורות אחרים נמוכה ביותר, גמלאות הבטחת הכנסה המבטיחות הכנסת מינימום לקיום לאוכלוסייה הנתונה במצוקה כלכלית (בעבר הם נקראו נתמכי סעד), תשלומי ניידות לנכים, תשלומים למשרתים במילואים, תשלומי מזונות על-פי חוק המזונות – הבטחת תשלום, גמלאות לנפגעי פעולות איבה וגמלאות לאסירי ציון והרוגי מלכות ועוד מספר קטן של מקרים דומים. הגמלאות הלא-גבייתיות היוו בשנת 2001 קצת יותר מחמישית (21.3 אחוזים) מכלל הגמלאות ששילם המוסד לביטוח הלאומי (המוסד לביטוח לאומי, 2001, פרק 1).

מתחילת שנות ה-90 הורחבו מאוד תפקידי המוסד לביטוח לאומי בביצוע תשלומי הגמלאות הלא-גבייתיות במימון אוצר המדינה. מספר מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה בקרב האוכלוסייה בגיל העבודה גדל, לדוגמה, מ-30 אלף בערך ב-1990 ליותר מ-140 אלף ב-2001 (שם, עמ' 27). הגידול המהיר של תשלומים אלה מאז שנות ה-90 חיוק את העמדה הכללית הלא אוהדת שרווחה כלפיהם ממילא במשרד האוצר. כפועל-יוצא מכך גברו הלחצים של אגף התקציבים במשרד האוצר להביא את התשלומים האלה לשליטה ישירה יותר ומחמירה יותר שלו. את התוצאה של הגברת הלחצים האלה ניתן לראות בדיונים ובהצעות שהועלו להנהיג רפורמה בתשלומי גמלאות אלה במתכונת דומה לזו המוכרת בארצות-הברית בשם "תוכנית ויסקונסין" (ראו, למשל, ועדת תמיר, 2001), ובהחלטות שנתקבלו לאחרונה, שהוזכרו לעיל, ואשר כווננו במפורש כדי להגביל את עצמאותו הניהולית של המוסד לביטוח לאומי.

---

## הפחתת דמי הביטוח של המעסיקים והשיפוי של אוצר המדינה

---

במחצית השנייה של שנות ה-80 החליטה הממשלה, במסגרת המדיניות הכלכלית שלה, להפחית את תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים והעצמאים למוסד לביטוח לאומי. המדיניות של הפחתת תשלומי דמי הביטוח התקבלה, לפי הסבר הממשלה, במטרה להוזיל את עלות העבודה ולהגביר בדרך זו את כושר התחרות של המשק הישראלי בשוקי חוץ. המדיניות הזאת, של הפחתת דמי הביטוח של המעסיקים, נמשכת עד ימינו אלה. הרציונל של הממשלה לדבוק במדיניות זו במשך השנים נבע מן הרצון

להוריד מסים, לעודד העסקת עובדים נוספים, ואפילו להשפיע בדרך זו לצמצום ממדי העוני.

ההפחתה האוניברסלית של דמי הביטוח לכלל המעסיקים הפכה להיות למעשה סובסידיה גם לאלה מבין המעסיקים שכלל אינם מעסיקים עובדים או עוסקים בייצור המכוון לשוקי חוץ. הסובסידיה הזאת גם לא הותנתה בהתחייבות כלשהי מצד המעסיקים להגדיל את היקף התעסוקה. במשך השנים גם לא נעשה שום מחקר כדי לבדוק את ההשפעה בפועל של מדיניות הפחתת עלות העבודה. אולם, להפחתה זו של דמי הביטוח היו שתי השפעות חשובות ביותר. האחת, היא שינתה את מבנה המימון של מערכת הביטוח הלאומי הישראלית, והשנייה, נוסף על השפעות חלוקתיות אחרות שלה, היא פגעה בעצמאותו הפיננסית והניהולית של המוסד לביטוח לאומי ועל היכולת שלו למלא את תפקידו לדאוג לביטחון הסוציאלי של האוכלוסייה (לדיון נרחב בסוגיה זו ראו קורא, 2002; ומאמרה של קורא בחוברת זו).

להלכה התחייבו הממשלה ואנשי משרד האוצר שיישום מדיניות ההפחתה של דמי הביטוח לא יפגע במקורות ההכנסה של המוסד לביטוח לאומי והממשלה תפצה את המוסד על אובדן כל הסכומים שיבוא כתוצאה מן ההפחתה הזאת. ואכן הממשלה פיצתה את המוסד על אובדן תקבולי הגבייה, פיצוי שכונה בשם "שיפוי האוצר" (המוסד לביטוח לאומי, 2001, עמ' 15). בשנים 1986–1987 עלו, לדוגמה, תשלומי "שיפוי האוצר" למוסד לביטוח לאומי לקופת המדינה 4.5 מיליארד שקל בערך והם גדלו עם השנים ובשנת 1996 הם הגיעו ל-10 מיליארד שקל בערך. בשנים הבאות קטנו לכאורה שיפויי משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי, אולם, השינוי בגודל השיפוי היה שינוי טכני בלבד והסתיר את ביטול תשלומי המס המקביל של המעסיקים לביטוח הבריאות, שאותם היו המעסיקים חייבים לשלם למוסד עד אז (קורא, 2002, עמ' 11).

להקצאת המשאבים מטעם האוצר לצורכי מתן הפיצוי, או השיפוי, למוסד לביטוח לאומי היו בבירור השלכות חשובות מאוד על תפקודו של המוסד. ביניהן: (1) הדבר הגדיל את תלותו הפיננסית של המוסד בהקצבת כספי משרד האוצר למילוי תפקידו; (2) משרד האוצר נאלץ להקצות את סכומי השיפוי מתקציב המדינה, דבר שבא בהכרח על חשבון יכולתו להקצות משאבים למטרות רווחה וביטחון סוציאלי אחרות; (3) הקשיים הפיסקליים של אוצר המדינה והצורך שלו לשאת בנטל השיפוי הביאו להגברת הלחץ שלו על המוסד לקצץ בהוצאותיו ולהביא להקטנת הגמלאות שהוא משלם לקבוצות אוכלוסייה שונות התלויות בקיומן בגמלאות הביטוח הלאומי. הקיצוצים הדרסטיים שנעשו בגמלאות שונות של המוסד לביטוח לאומי במסגרת התוכנית הכלכלית של קיץ 2003 משקפים במידה רבה גם את התוצאות בפועל של מדיניות ההפחתה של עלות העבודה ושיפוי האוצר ואלה הקרינו בהכרח על עצמאותו הניהולית של המוסד (ראו המוסד לביטוח לאומי, 2003א).



## הניהול הפיננסי הנפרד של ענפי הביטוח השונים

בחוק הביטוח הלאומי המקורי שנתקבל בשנת 1953 נקבע, ש"לכל ענף ביטוח יתנהל חשבון נפרד ולא יועבר סעיף, זכות או חובה, מחשבון ענף ביטוח לחשבון ענף ביטוח אחר." (סעיף 87(ב) לחוק). העברה כזו הותרה רק "בהסכמת המועצה [של המוסד] ובאישור שר העבודה." (שם). נקבע גם, ש"ההוצאות הכלליות המשותפות לענפי הביטוח השונים יחולקו בין החשבונות של ענפי הביטוח לפי כללים שתמליץ עליהם המועצה." (שם). הכללים שאימץ לעצמו המוסד בהקשר זה קבעו, ש"בהוצאות מינהליות שניתן ליחסן לענף מסוים, יחויב ענף זה בלבד". כמו־כן נקבע, ש"יתר ההוצאות המינהליות, לרבות ההוצאות הקשורות בתשלום משכורת לעובדי המוסד... יחולקו בין ענפי הביטוח יחסית להוצאות." (המוסד לביטוח לאומי, 1961). הוראות אלה והכללים שאימץ לו המוסד נשארו שרירים וקיימים בחוק הביטוח הלאומי עד ימינו (ראו סעיף 28 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995).

הוראות אלה נועדו כדי לשמור על העצמאות הפיננסית של כל ענף ביטוח ולאפשר לו לעמוד מבחינה ביטוחית ברשות עצמו במילוי ההתחייבויות כלפי המבוטחים. אולם, ההתפתחויות במצב הפיננסי של ענפי הביטוח במשך השנים, ובעיקר בעשור של שנות ה-90, פגעה במגמה זו בצורה קשה ופגיעה זו הקרינה במישרין גם על עצמאותו הניהולית והפיננסית של המוסד. בסקירה שלו לשנת 2000, למשל, דיווח המוסד ש"קצב הגידול בתקבולי ענפי הביטוח הלאומי מגביית דמי ביטוח ובהשתתפות הממשלה במימון ענפי ביטוח לא הדביק את קצב הגידול בתשלומי הגמלאות הגבייתיות." (המוסד לביטוח לאומי, 2001, עמ' 28). נוסף על כך, בשנים 2000 ו-2001 לא העבירה הממשלה למוסד את מלוא השתתפותה, הקבוע בחוק, במימון הגמלאות הגבייתיות. היא גם לא העבירה לו את מלוא השתתפותה במימון הגמלאות הלא-גבייתיות, למרות שהמוסד לביטוח לאומי משמש הסוכן שלה לביצוע תשלומים אלה (שם, עמ' 37).

במצב שנוצר של גירעונות בגביית דמי ביטוח בכמה מענפי הביטוח, לעומת הגידול בתשלום הגמלאות, כפתה הממשלה על המוסד להעביר כספים מן הענפים שהיו בהם עודפי גבייה לענפים הגירעוניים. למשל, ב-1999 הועבר סכום של 18.25 מיליארד ש"ח מענף ביטוח ילדים לענפי ביטוח סיעוד, נכות כללית, נפגעי עבודה, ואימהות (המוסד לביטוח לאומי, 2001, עמ' 30). כך למעשה בוטלו הניהול הפיננסי הנפרד של ענפי הביטוח השונים והבסיס הביטוחי שלהם. יתרה מזאת, המוסד שילם מן המשאבים שלו את הגמלאות הלא-גבייתיות שהוא מופקד על ביצוען כאשר הממשלה לא העבירה לו את מלוא השתתפותה במימון הגמלאות האלה. כל הצעדים האלה

הביאו לביטול האופי הייעודי הייחודי של כספי המוסד לביטוח לאומי והפכו את המערכת הפיננסית של המוסד לחלק מן המערכת הפיסקלית של אוצר המדינה.

## איחוד הגבייה של המוסד לביטוח לאומי עם מנגנון הגבייה של מס ההכנסה

הנושא של איחוד הגבייה נמצא בסדר-היום הלאומי למעשה מאז הקמת המוסד לביטוח לאומי באמצע שנות ה-50 ומאז לא פסק להעסיק את קובעי המדיניות בישראל. שני מומחים יועצים מטעם ממשלת ארצות-הברית, אחד בתחום הביטוח הסוציאלי והאחר בתחום מס ההכנסה, דנו בכך והגישו דוח בעניין עוד בשנת 1955 (Fitch, 1956). הנושא נדון כאירוע במינהל הציבורי בארץ בשנת 1957 (דורון, 1957). ועדות שונות טיפלו בנושא בשנות ה-60 וה-70 (על מה הוויכוח, 1969; על הפרק... שילוב הגבייה, 1971). נושא זה עלה בכל פעם מחדש לרומו של סדר-היום הלאומי בשנות ה-80 וה-90. כפי שהוזכר כבר, ההתנגדות של המוסד לביטוח לאומי לאיחוד הגבייה עם מס ההכנסה נשארה בעינה במשך כל השנים בגלל החשש שהאיחוד יפגע בעצמאותו הניהולית והפיננסית של המוסד ויגביר את שליטת משרד האוצר על דרכי פעולתו ועל היכולת שלו לבצע את המשימה החברתית שלו.

במוקד הוויכוח הנמשך בנושא עומדת לכאורה הטענה שאיחוד הגבייה יביא לחיסכון במשאבים הכרוכים בהפעלת שתי מערכות גבייה נפרדות. במציאות שתי מערכות הגבייה אינן פועלות באופן נפרד לגמרי זו מזו. המוסד לביטוח לאומי אינו מקיים מערכת שומה עצמאית נפרדת משלו והוא פועל על בסיס מערכת השומה של מס הכנסה. למעשה הוויכוח הוא על מידת השליטה על משאבי הביטוח הלאומי וביסודו עמד החשש שהדבר יגרום לכך, ש"המוסד ייפך בעצם לזרוע של משרד האוצר בחלוקת משאבים לפי היקף התקבולים שיועבר ממשרד האוצר." (זרחיה, 2003). הטיעונים שהעלו לאחרונה אנשי המוסד לביטוח לאומי הם: איחוד הגבייה לא יביא לחיסכון, הוא עשוי אפילו לגרום הפסדי גבייה, הוא יביא לפגיעה בשירות לאזרח ויפגע גם במקורות המימון לתשלום גמלאות (המוסד לביטוח לאומי, 2003).

הסוגיה של חיסכון במשאבים שעשוי להיווצר עקב איחוד הגבייה, ככל שהוא חשוב לעצמו, חייבת להיבחן גם על-פי תרומתו למילוי התפקיד המוטל על המוסד לביטוח לאומי. בנסיבות שהשליטה על כספי המוסד לביטוח לאומי תהיה בידי משרד האוצר עלול להיווצר מצב שהמוסד יהיה מחויב לשלם גמלאות, אבל לא תהיה בידו השליטה על המשאבים לצורך מילוי תפקיד זה. גם יחסו של הציבור כלפי המוסד

לביטוח לאומי עשוי להשתנות במידה רבה עקב כך. בקרב הציבור הרחב עלולה להיעלם הזיקה הקיימת בעיניו בין תשלום דמי הביטוח, האמורים להבטיח לו בבוא העת את תשלום הגמלאות, ובין התשלומים שלו, שייבלעו בתשלומי המס הכלליים הנכנסים לקופה הכללית. המיתוס של ביטוח, למרות שהוא קיים באופן חלקי בלבד בביטוח הלאומי, הוא עדיין גורם חשוב ובעל עוצמה בהבטחת התמיכה הציבורית במוסד ובגיבוי הפוליטי הניתן לו. תמיכה וגיבוי אלה עלולים להיחלש או אף להיעלם לגמרי עם ביטול הגבייה הנפרדת והיחלשות השליטה העצמאית של המוסד על המקורות הפיננסיים שלו. לפיכך ניתן לראות בלחץ המוגבר בשנות האלפיים לאחד את הגבייה עוד ביטוי לרצון משרד האוצר להביא לידי צמצום נוסף בעצמאות הניהולית והפיננסית של המוסד לביטוח לאומי.

---

## דיון וסיכום

---

בעיית העצמאות הניהולית והפיננסית של מוסדות לביטוח סוציאלי נמצאת בימינו ברומו של סדר־היום הלאומי במדינות שונות ובמוקד של ויכוח פוליטי, לא פחות משהיתה במאות ה־19 וה־20. בעיה זו באה לאחרונה לידי ביטוי במדינת ישראל במאבק המתנהל על עצמאותו הניהולית והפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. המאמצים של האבות המייסדים של הביטוח הלאומי בארץ להבטיח למוסד מידה רבה של עצמאות באמצעות המגמה להקנות לו מעמד ארגוני ומשפטי מיוחד מול המעמד של משרד ממשלתי רגיל, לא עמדו, כפי הנראה, במבחן המציאות. השאלה של מידת העצמאות הניהולית והפיננסית של המוסד המרכזי של הביטוח הסוציאלי ממשיכה להעסיק את הציבור הישראלי וההתפתחויות האחרונות בנושא זה מטילות עננה כבדה על עתידה של מערכת הביטוח הלאומי שלנו.

מה שבלט אצל מנחי היסודות של הביטוח הלאומי בארץ היתה השאיפה להבטיח ככל האפשר את האוטונומיה הניהולית של המבוטחים במסגרת מערכת הביטוח הלאומי החדשה שעמדה לקום. אלה הנמנים עם קבוצת המייסדים, דוגמת קנב, לוטן ובר־ניב, הזדהו כולם במידה זו או אחרת עם עמדות תנועת העבודה הישראלית. תנועת העבודה הישראלית שאבה את מקורותיה הרעיוניים בנוגע לביטוח הסוציאלי מן העמדות שהתגבשו בתנועת העבודה הבינלאומית. כך התגבש הרעיון של הקמת מוסד לביטוח לאומי כמוסד ממלכתי שאיננו ממשלתי, הבנוי על שיתוף של המבוטחים עם המדינה, שתהיה לו מידה גבוהה למדי של עצמאות ניהולית ומן הבחינה הפיננסית תישמר באמצעותו הפרדה ברורה בין כספי המוסד ובין כספי הממשלה.

למרות ההצהרות של ראשי המוסד לביטוח לאומי במשך השנים על המעמד העצמאי של המוסד שהם עמדו בראשו, מידת העצמאות שלהם, הלכה למעשה, בניהול ענייני הכספים ובעניינים אחרים, תמיד היתה מוגבלת למדי. הממשלה ומשרד האוצר הם שקבעו ברוב המקרים את שיעורי דמי הביטוח שהותר למוסד, או הוטל עליו, לגבות. בכל מקרה היתה דרושה הסכמת משרד האוצר בכל הנוגע להעלאה או להקטנה של רמת הגמלאות בתוכניות הביטוח השונות, ובידי הממשלה נשארה ההחלטה על צורת ההשקעה של עודפי הכספים שצבר המוסד. מידת ההסכמיות בנושאים הללו בין ראשי המוסד לביטוח הלאומי ובין משרד האוצר היתה מצומצמת מאוד, ולגבי רובם התנהלו במשך השנים מאבקים קשים, חלקם גלויים בתוך הזירה הפוליטית וחלקם סמויים מעיני הציבור בתוך פרוזדורי הכוח של הממסד השלטוני.

כאמור, גם בעבר וגם בהווה, היו הממשלה ואוצר המדינה הגורמים הקובעים את צעדיו של המוסד לביטוח לאומי. השוני שאנו עדים לו בשנים האחרונות הוא בתפנית החדה שהתרחשה בעמדות הממשלה לגבי הביטוח הלאומי. בעבר היה יחסן של הממשלות כלפי המוסד לביטוח לאומי בעיקרו אוהד ומלא הערכה לתפקידו בהבטחת הביטחון הסוציאלי של כלל האוכלוסייה. הן ראו בביטוח הלאומי הישג חשוב של המדיניות החברתית של מדינת ישראל. יחס הממשלות בהווה לביטוח הלאומי לא זו בלבד שאינו אוהד, אלא הוא הפך להיות בעיקרו יחס שלילי. הביטוח הלאומי נתפס יותר ויותר בעיני קובעי המדיניות בממסד השלטוני הקיים כגורם המהווה נטל על כלכלת המדינה ועל כן יש לפעול כדי לצמצם את היקף פעילותו. הדאגה לרווחה ולביטחון סוציאלי של כלל האוכלוסייה אינו ממלא עוד אותו תפקיד חשוב שמילא המוסד לביטוח לאומי בעיני הממסד שאחז בהגה השלטון בעבר. כאשר הטילה הממשלה בעבר את מרותה על המוסד לביטוח לאומי, למשל בעניין שיעור דמי הביטוח, הדבר נעשה תוך-כדי הצהרה והבטחה שהכספים הללו ישמשו בעתיד למטרות שהמוסד לביטוח לאומי היה מעוניין בהן, כמו למשל להבטיח בעתיד הטבות למבוטחים, להרחיב תוכניות קיימות או לזוּם תוכניות ביטוח חדשות. אולם, כאשר הממשלות בהווה מחליטות על צעדים דומים כלפי המוסד לביטוח לאומי הן מודיעות בגלוי שהן עושות זאת כדי לקצץ ולצמצם את תפקידי המוסד בכל הנוגע לדאגה שלו לרווחת האוכלוסייה.

בסיכום, לשינויים כלפי הביטוח הלאומי, ובעיקר לשינויים שאירעו לאחרונה אשר פורטו במאמר זה, יהיו בוודאי השלכות חשובות על עתידה של מערכת הביטחון הסוציאלי הישראלית. ההערכה הכללית של שינויים אלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בדברי אנשי כלכלה וחברה, היא, שיש לראות בשינויים האלה "תופעה מדאיגה ביותר". (ראו, למשל, אנשי אקדמיה מגיבים על התוכנית להבראת כלכלת ישראל, 2003). סיכם זאת אחד הכלכלנים הבכירים בארץ, שהדגיש, שבעיניו מה שמדאיג

הוא ה"היתר הניתן לאגף התקציביים [באוצר] לשלוח יד לקופת הביטוח הלאומי. אגף התקציביים הוא במהותו מכשיר לטווח הקצר, ואילו הביטוח הלאומי הוא במהותו מכשיר של הטווח הארוך, והשיקולים המנחים את שניהם שונים לחלוטין. לכן הכפפת הביטוח הלאומי לשיקוליו של אגף התקציביים הוא מעשה נמהר שעלול לגרום בכייה לדורות". (יערי, 2003).

## ביבליוגרפיה

- אביזוהר, מ' (1978). כסף לכל. התפתחות הביטוחן הסוציאלי בישראל. תל-אביב: יריב-הדר, 1978.
- אחדות, ל', וכרמי, מ' (1980). 25 שנים למוסד לביטוח לאומי. בטחון סוציאלי, 20, 18-56.
- אלמוגי, י' (1970). ימצא פתרון להקל על העצמאיים מעוטי הכנסות. עלון המוסד לביטוח לאומי, טו(2), 9.
- אנשי אקדמיה מגיבים על התוכנית להבראת כלכלת ישראל (2003). תל-אביב: מרכז אדווה, 1 באפריל.
- בן-אור, י' (1972). ביטוח לאומי – אשליה של עצמאות. בטחון סוציאלי, 3, 84.
- בסוק, מ' (1999). האוצר מציע להלאים את הביטוח הלאומי. הארץ, 31 באוגוסט.
- בר-ניב, צ' (1954). חוק הביטוח הלאומי. תל-אביב: "המשפט", ע"י הוצאת יבנה.
- ברנע, ג' (2003). 9 מיליארד זה לא כסף. ידיעות אחרונות, המוסף לשבת. 28 במרס.
- דורון, א' (1957). איחוד הגבייה של המוסד לביטוח לאומי עם מס הכנסה. לקט אירועים במינהל ציבורי. ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, החוג למדע המדינה ומינהל ציבורי.
- דורון, א' (1983). המאבק על הביטוח הלאומי בישראל 1948-1953. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון.
- דורון, א' (1998). הנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית, שבירת האוניברסליות במערכת קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי. עיונים בתקומת ישראל, כרך 8, 398-423.
- דורון, א' (1999). מדיניות הרווחה בישראל – התפתחויות בשנות ה-80 וה-90. בתוך: נחמיאס, ד', ומנחם, ג', המדיניות הציבורית בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דורון, א', קרמר, ר' (1992). מדינת הרווחה בישראל. מערכת הביטוחן הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע. תל-אביב: עם עובד ומכון לוי אשכול באוניברסיטה העברית.
- הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי (1950). תוכנית לביטוח סוציאלי בישראל. דוח הוועדה (ועדת קנב). תל-אביב: משרד העבודה והביטוח העממי.
- הכנסת, פרוטוקולים של ועדת המשנה לחוק הביטוח הלאומי, 1952-1953.
- המוסד לביטוח לאומי (1961). כללים לחלוקת ההוצאות המינהליות. ירושלים: המרכז לתייעוד ע"ש גיורא לוטן, תיק 1313.
- המוסד לביטוח לאומי (1970). הצעות המוסד לביטוח לאומי – לדוח מסכם לשר העבודה. ירושלים: המרכז לתייעוד ע"ש גיורא לוטן, תיק 137/2, עמ' 2.
- המוסד לביטוח לאומי (1971). טייטת נאום התקציב של שר העבודה ל-1 במרץ 1971. ירושלים: המרכז לתייעוד ע"ש גיורא לוטן, תיק 131, III.

- המוסד לביטוח לאומי (1974). ישיבת הוועדה לכספים והשקעות [של מועצת המוסד] מיום 10 בינואר 1974. ירושלים: המרכז לתיעוד ע"ש גיורא לוטן, תיק 20121.3, עמ' 2.
- המוסד לביטוח לאומי (1979). ראיון עם מר ראובן שרי. המרכז לתיעוד ע"ש גיורא לוטן, תיק 25.
- המוסד לביטוח לאומי (2001). סקירה שנתית 2000. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.
- המוסד לביטוח לאומי (2002). סקירה שנתית 2001. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.
- המוסד לביטוח הלאומי (2003). ההשלכות של "תוכנית ההבראה למשק הישראלי" על המוסד לביטוח לאומי. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.
- המוסד לביטוח לאומי (2003). שבע סיבות עיקריות לאי־איחוד מנגנוני הגבייה. ירושלים. ועדת תמיר (2001). המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת. ירושלים: מדינת ישראל.
- זרחיה, צ' (2003). רה"מ ומשרד האוצר בעקבות הביטוח הלאומי שלהם. הארץ, 3 בינואר.
- זרחיה, צ' (2003). משרד רה"מ פועל לאיחוד הגבייה של ביטוח לאומי ומס הכנסה עד 1 בינואר, הארץ, 2 באפריל.
- חברי המכון לחקר סוציאלי (1948). הויכוח באסיפה הכללית. חקרי עבודה, כרך ב' (1-2), יוני.
- יערי, מ' (2003). האמנם תוכנית כלכלת? הארץ, 10 באפריל.
- לוטן, ג' (1964). עשר שנות ביטוח לאומי, רעיון והגשמתו. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- ניצן, א' (1975). עשרים שנות ביטוח לאומי בישראל. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, היחידה למחקרים מיוחדים.
- סיני, ר' (2002). הצעה לאחד גביית מס הכנסה והביטוח הלאומי. הארץ, 27 בדצמבר.
- על מה הויכוח (1969). עלון המוסד לביטוח לאומי, מס' 123, ספטמבר.
- על הפרק... שילוב הגבייה (1971). עלון המוסד לביטוח לאומי, מס' 7-8, נובמבר.
- קורא, מ' (2002). שיעורי ההפרשה של מעסיקים לביטוח לאומי כמדיניות להפחתת עלות העבודה והשלכותיהם על מערכת הביטוח הסוציאלי בישראל (מסמך רקע בנושא). ירושלים: הכנסת - מרכז מחקר ומידע.
- קניבסקי, י' (1948). תוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל, חקרי עבודה, כרך ב' (1-2).
- שביט, א' (2003). קחו אותי לדוגמה. הארץ, המוסף לשבת, 9 במאי.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Fitch, W.C. (1956). *National insurance program in the State of Israel*, Report to the Government of Israel. Tel Aviv: The United States Operations Mission to Israel, Appendix II.
- International Labour Office (1958). *Social security: A workers' education manual*. Geneva.
- International Labour Office (2001). *Social security: A new consensus*. Geneva.
- Marshall, T.H. (1963). Citizenship and social class. In *Sociology at the crossroads and other essays*. London: Heinemann.
- Therborn, G. (1983). *The working class and the welfare state*. Paper for the Fifth Congress of Research in the History of the Labour Movement. Murikka, Finland, August.
- Therborn, G. (1984). Classes and states. Welfare state developments, 1881-1981. *Studies in Political Economy: A Socialist Review*, 14 (Summer).

**דברי חקיקה שנזכרו במאמר**

- חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953, ספר החוקים 137, 27 בנובמבר 1953.  
חוק המזונות [הבטחת תשלום], התשל"ב-1972, ספר החוקים 654, מיום 2 באפריל 1972.  
חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, ספר החוקים 991.  
חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ספר החוקים 1522, מיום 15 במאי 1995.  
מעודכן לפברואר 2002.