

קצבאות הזיקנה בישראל בראי פסיקת בית הדין הארצי לעבודה

ישראל (איסי) דורון¹ וזהבית קורבר²

קצבת הזיקנה היא אחת מאבני היסוד של מערכת הביטחון הסוציאלי, והיא מעוגנת בביטוח הלאומי במדינת ישראל. היא נועדה למנוע מזקנים סבל מעוני ולהבטיח להם, על בסיס אוניברסלי, קיום מינימלי של כבוד. על אף חשיבות קצבאות הזיקנה ואף שנכתב אודותיהן רבות, הן לא נחקרו כמעט ברמה האמפירית, במיוחד לא בכל הנוגע לאופן שבו הן נידונות בבתי הדין לעבודה. מחקר זה ביקש לבחון אפוא את המקרים שבהם סוגיות משפטיות הנוגעות לקצבאות הזיקנה מובאות לפתחו של בית הדין הארצי לעבודה. המחקר ניתח 104 פסקי דין, הן ניתוח כמותי והן ניתוח תוכני. הממצאים מלמדים את אלה: (1) מספר תיקי קצבאות הזיקנה המגיעים לפתחו של בית הדין הארצי לעבודה נמוך יחסית. (2) הסוגיות המרכזיות המגיעות לדיון משפטי עוסקות בשאלת התושבות, בשאלת ההתיישנות, בממשקי הקשר בין קצבת זיקנה להשלמת הכנסה ובסוגיית נכים המגיעים לגיל זיקנה. (3) בית הדין הארצי לעבודה נמנע בדרך כלל מלהתערב באיזון החקיקתי בתחום הזכות לקצבאות זיקנה.

מלות מפתח: קצבאות זיקנה, בית דין ארצי לעבודה, זכויות זקנים

1 החוג לגרונטולוגיה ומדעי הזיקנה, אוניברסיטת חיפה.
2 הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה.

מבוא

אחת הקבוצות המרכזיות בחברה הישראלית החשופה לסיכון לחיות בעוני היא אוכלוסיית הזקנים (בריק, 2005; דורון, 2004; דורון וקרמר, 1992). הסיבות לכך הן רבות ומגוונות, חלקן מערכתיות (כגון חובת פרישה משוק העבודה, אפליה מטעמי גיל או גילנות), וחלקן נובעות ממגבלות שמביאה עמה הזיקנה (חולי, תלות או מוגבלות) (דורון, 2005, 2013). ואכן נתונים סטטיסטיים מלמדים, שללא תשלומי העברה ומסים (כלומר ללא התערבות מערכת הביטחון הסוציאלי) היו רוב הזקנים בישראל נמצאים מתחת לקו העוני. נכון לתחילת 2011 היו מתחת לקו העוני, לפני תשלומי העברה ומסים, 54.8% מכלל המשפחות שבראשן עמד הזקן, ו-19.6% ממשפחות אלה המשיכו להיות מתחת לקו העוני גם אחרי תשלומים אלה (ברודסקי, שנוור ובאר, 2013).

אחד מכלי המדיניות החשובים והמרכזיים בהתמודדות עם תופעת העוני בזיקנה ולשמירה על הבטחת הכנסה ורמת חיים בסיסיים לאחר הפרישה מעבודה במדינת ישראל הוא תוכנית ביטוח הזיקנה של הביטוח הלאומי (גל, 2005; גל ופסח, 2002; דורון, 1997; דורון וקרמר, 1992; רמון, 1957). על פי חוק הביטוח הלאומי זכאי תושב ישראל, המבוטח על פי החוק, לקצבת זיקנה, בתנאי שהגיע לגיל המזכה בקצבה זו, ובלבד שהוא תושב ישראל והיה מבוטח פרק זמן כנדרש בחוק, ושולמו בעדו (או שילם בעד עצמו) דמי ביטוח כחוק. קצבת הזיקנה אוניברסלית, כלומר איננה מותנית במבחן הכנסות או אמצעים. הגיל המזכה בקצבת זיקנה הוא גיל הפרישה. אין הוא אחיד, ומשתנה בהתאם לתאריך הלידה. כיום גיל הפרישה של גברים נע בין 65 ל-67, ושל נשים בין 60 ל-64. עד גיל 70 קבלת קצבת הזיקנה מותנית בכך שלמבוטח אין הכנסה מעבודה מעל גובה מסוים, אך מעבר לגיל 70 תנאי זה בטל (דורון, 2004, 2013).

אין מחלוקת על כך שקצבת זיקנה היא אחת מאבני היסוד של מערכת הביטחון הסוציאלי, המעוגנת בביטוח הלאומי בארץ. היא נועדה להבטיח לתושב ישראל שהגיע לזיקנה הכנסה חודשית קבועה ומינימלית ולמנוע מזקנים בישראל מלסבול מעוני. ואכן עיון בנתונים הסטטיסטיים מלמד שבזכות קצבאות הזיקנה (ובשילוב עם השלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה) 50% מהזקנים ויותר, שנמצאו מתחת לקו העוני, מצליחים להיחלץ ממנו. זאת ועוד, קצבאות הזיקנה תורמות לא רק למניעת עוני או להבטחת רמת הכנסה בסיסית לעת זיקנה, אלא משתלבות עם מערך הפנסיה התעסוקתית, ומסייעות לשמור על רמת החיים לאחר היציאה לגמלאות ולמנוע ירידה חדה בהיקף ההכנסות עם הפרישה משוק העבודה הפעיל (גל, 2005; דורון, 2004; דורון וקרמר, 1992).

יחד עם זאת, על אף חשיבותה ומרכזיותה של קצבת הזיקנה ככלי מדיניות חברתית שתכליתו למנוע עוני ולשמור על רמת החיים בזיקנה, ולמרות הספרות הענפה העוסקת

בנושא מהיבטים של מדיניות חברתית (בן ישראל, 2006; בריק, 2005; גל, 2005; דורון וקרמר, 1992), עד היום כמעט לא נערך מחקר משפטי אמפירי שבחן את המופעים של זכות זו בפסיקת בתי המשפט בישראל בכלל ובפסיקת בית הדין הארצי לעבודה בפרט. מחקר זה ינסה למלא – ולו באופן חלקי וראשוני – חלל מחקרי זה, כפי שיפורט להלן.

התפתחות קצבאות הזיקנה בישראל

האידיאולוגיה העומדת בבסיס קצבאות הזיקנה היא שוויון ואוניברסליות (דורון וקרמר, 1992). היא התשתית שעליה נוצרה מדינת הרווחה המודרנית והוקמו רוב מערכות הביטחון הסוציאלי המוכרות כיום במדינות רבות בעולם. את מקורותיה של מערכת הביטחון הסוציאלי לזקנים בישראל ניתן למצוא עוד טרם הקמת המדינה, כאשר העובדים בתקופת היישוב היהודי בפלסטינה-א"י ניסו להבטיח את הכנסתם לאחר הפרישה. מהלך זה כמו נכפה עליהם בשל אי נכונותה של ממשלת המנדט לקבל עליה מחויבות בתחום הביטחון הסוציאלי. כבר בשנות ה-40 אפוא נחתמה שורה של הסכמי עבודה. אלה כללו הקמה של תוכניות חיסכון (קופות תגמולים ופיצויים), במימון משותף של המעסיק והעובד, שהסכום המצטבר בהן הוענק לעובדים עם פרישתם מהעבודה. ואולם תוכניות החיסכון היו מפעליות ברובן, ולכן כאשר היה עובד עוזב את מקום העבודה, הוא היה נאלץ לפדות את התוכנית. זאת ועוד, תוכניות החיסכון לא תוכננו לשמור על ערך הכסף, ובתקופות של אינפלציה חלה ירידה חדה בערך הכספים שבקופה. ולבסוף, לא די היה בסכום שנצבר עד הפרישה לקיים את העובד לאורך זמן, והתוכניות שימשו את העובדים היהודים המאורגנים בלבד (גל, 2005; דורון וקרמר, 1992).

הבטחת הביטחון הסוציאלי בזיקנה קיבלה תפנית משמעותית לאחר הקמת המדינה. ב-1949 הוקמה הוועדה הבין משרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי בישראל (דורון, 1983, 2001; קנב, 1950). ראש הוועדה וחברי ועדה אחרים המליצו להקים מערכת ביטוח סוציאלי, שתבטיח לאלה שהגיעו לגיל פרישה קצבה אחידה ונמוכה, בד בבד עם פעילותן של תוכניות החיסכון המפעליות ושל תחילת פעילותן של קופות פנסיה הסתדרותיות. המלצות אלה התקבלו בכנסת והפכו חלק מחוק הביטוח הלאומי שנחקק בשנת 1953 (דורון, 1983, 2001).

קצבת הזיקנה, שהוענקה לראשונה בשנת 1957, היתה אז וגם היום עמוד השדרה של מערכת הביטחון הסוציאלי לזקנים, המושתת על ערכים של שוויון ואוניברסליות. היא מהווה קצבת קיום ביטוחית ואוניברסלית, ומבטאת את מחויבות המדינה להבטיח זכות יסוד חברתית. הקצבה שולמה לנשים בנות 60 ומעלה ולגברים בני 65 ומעלה, אשר הגיעו

לגיל פרישה וצברו תקופת אכשרה שבמהלכה שילמו דמי ביטוח לאומי (דורון, 1983, 2001). הזכאות היתה מבוססת על תנאים אובייקטיביים וברורים יחסית (תושבות, גיל ותקופת אכשרה), והבטיחה לכלל הזקנים בישראל קיום כלכלי מינימלי על בסיס אוניברסלי. זוהי אפוא תוכנית רווחה מרכזית, המהווה אבן יסוד במניעת עוני ומצוקה בקרב האוכלוסייה הזקנה, והטומנת בחובה גם ממד של צדק חברתי וחלוקה מחדש פרוגרסיבית של העוגה החברתית.

בהקשר זה ראוי להביא גם את דברי המנכ"ל הראשון של המוסד לביטוח לאומי, ד"ר גיורא לוטן, אודות חשיבותן של קצבאות הזיקנה:

יהיה זה משגה באם נבדוק את חשיבותו של ביטוח הזיקנה מבחינה כלכלית בלבד. תלות חומרית יוצרת תמיד הרגשת נחיתות אצל הנתמך, ואילו ביטוח הזיקנה במסגרת הביטוח הלאומי, לא זו בלבד שהוא עוזר ל-70,000 זקנים ומשפחותיהם באופן חומרי, אלא שהוא החזיר לרבים מבין הזקנים, שהוחזקו עד לקבלת הקיצבה על ידי בניהם או במוסדות סעד, את הרגשת הכבוד העצמי (לוטן, 1964).

יחד עם זאת, כבר עם יצירתו, היה ברור שמערך קצבאות הזיקנה לוקה בחסר, ולא מכסה את כל אלה שנוקקו לביטוח (דורון, 1999). כך, לדוגמה, כדי להימנע מתשלום קצבת זיקנה לקבוצה שמנתה בשעתו כ-29,000 תושבים, שלא יכלו להשתתף בכיסוי העלות הצפויה של החוק, בחרו מנסחיו להשמיטם מהזכאות. קבוצה זו כללה תושבים שעם חקיקת החוק מלאו להם 67 ועולים חדשים שעלו לאחר קבלת החוק, נשים שמלאו להן 55 עם עלייתן וגברים שמלאו להם 60 (דורון, 1997). רק לאחר פניותיהם הרבות של אזרחים זקנים שלא נכללו בחוק הביטוח הלאומי, הוחלט להקים קרן לתשלום קצבאות טובות אלה שלא נכנסו תחת הגדרות החוק, הקרן המיוחדת למענקי זיקנה. היא היתה פרי הסכם בין הסוכנות היהודית, מלב"ן (המוסד לטיפול בעולים נחשלים) ומשרדים ממשלתיים (משרד הסעד והמוסד לביטוח לאומי). המענק שהעניקה הקרן היה נמוך מגובהה של קצבת הזיקנה. רק בשנת 1968 הוחלף הסדר זה בהסדר אחר. אבל גם ההסדר החדש מנע מאלה שעלו בשנות חייהם המאוחרות זכאות לקצבת זיקנה, ורק באמצע שנות ה-70 הוחל הסדר שוויוני יותר. גם הסדר זה, המקנה למי שעלה לארץ לאחר גיל 60 קצבת זיקנה מיוחדת בגובה קצבת הזיקנה, אינו הסדר שוויוני. הוא מותנה במבחן הכנסות ואינו מקנה למקבל הקצבה זכאות לתוספת ותק, תוספת משפחה והשלמת הכנסה (בן ישראל, 2012).

קבוצה אחרת שלא היתה זכאית בזמנו לקצבת זיקנה היתה נשים עקרות בית שלא היו מבוטחות בזכות עצמן; לחילופין משפחת מבוטח שבה היתה האישה עקרת בית זכתה לתוספת של 50% לקצבת הזיקנה. עם השנים יצרו ארגוני הנשים תוכנית שאפשרה לעקרות הבית לבטח את עצמן מרצון, אבל בשל העדר יעילותה הכלכלית השתתפו בה אך

מעט נשים. רק בשנות ה-90 של המאה הקודמת תוקן החוק כך שכיום גם עקרות בית מכוסות בביטוח קצבת הזיקנה (גל, 2005).

מלבד השמטת קבוצות מסוימות ממטריית קצבאות הזיקנה, היו בהסדרתן החוקית גם ליקויים אחרים. למשל: בחוק המקורי לא הוצמדה קצבת הזיקנה לשכר הממוצע במשק, ועל כן עם השנים חלה ירידה בערכה המוחלט, עד שלא היה די בה לקיים את הזכאים לה (דורון, 1998). בשנת 1965 הוחלט שהמוסד לביטוח לאומי ייתן עוד הטבה כתוספת לקצבת הזיקנה למי שהוכיח שאין לו עוד הכנסה מלבדה. לבסוף, כדי לתקן ליקוי מהותי זה, שמשמעותו היתה מצב שבו רמת החיים של אזרחים ותיקים בישראל נופלת מרמת החיים הכללית, הוחלט להצמיד את גובה קצבת הזיקנה הבסיסית ל-16% מהשכר הממוצע במשק (בן ישראל, 2012; גל, 2005).

גורמים שונים, כמו שינויים באקלים הפוליטי, החברתי והכלכלי במדינת ישראל והזדקנותה הגוברת של האוכלוסייה, טלטלו בסוף המאה ה-20 את מערכת הביטחון הסוציאלי, וחייבו להנהיג בה שינויים בכל הנוגע לזכויות הזקנים. רות בן ישראל (2012) מונה מספר מאפיינים לתופעת הזדקנות האוכלוסייה: עלייה בתוחלת החיים; ירידה בילודה; שינוי היחס בין מספר התושבים המשולבים בשוק העבודה והצפויים להשתלב בשוק העבודה למספר התושבים שפרשו בשל גילם; הזדקנות האוכלוסייה המבוגרת עצמה; הארכת התקופה שלאחר הפרישה.

בשל מאפיינים אלה התארך משך הזמן שבו משלמים קצבת זיקנה מעבר למועד שלפיו חושב שיעורה. מלבד זאת פחתו הכנסות הביטוח הלאומי והקופה הידלדלה, חל גידול במספר מקבלי קצבאות הזיקנה, והיחס שעל פיו הן הובטחו חדל להיות מותאם. לבסוף, הזדקנות האוכלוסייה המבוגרת יצרה צרכים חדשים, ובהם גידול בצורך בטיפול סיעודי, והנטל הכלכלי הכבד שנוצר בשל צריכת שירותי בריאות הכביד על מערכת הביטחון הסוציאלי (דורון, 2013).

בעקבות זאת ובעקבות המעבר של משטר הרווחה בישראל מאידיאולוגיה סוציאל-דמוקרטית (לפחות ברמת ההצהרה) לאידיאולוגיה ניאו-ליברלית (שוב, לפחות ברמת ההצהרה) חוקקה ממשלת ישראל בשנים 2001-2004 מספר חוקים; המרכזי שבהם ביטל את הצמדת קצבאות הזיקנה לשכר הממוצע במשק ובמקום זאת הצמידן למדד המחירים לצרכן. שינוי זה וקיצוצים אחרים פגעו בזכויותיהם של אזרחים ותיקים רבים, וזקנים רבים ירדו אל מתחת לקו העוני. נסיגה עיקרית ברמת החיים של האזרחים הוותיקים חלה לאחר שקוצצה קצבת הזיקנה ב-4% (2.5% מהקיצוץ בוטלו בשנת 2005). בד בבד הוקפא הבסיס לחישובה לתקופה של שלוש שנים. ובשנת 2004 הועלה גיל הפרישה, וגיל הזכאות לקבלת קצבת זיקנה הועמד על 62 לנשים ו-67 לגברים (בג"ץ 5578/2002; דורון, 2013). מיותר לציין, שההסדר שלעיל לא עלה בקנה אחד עם הנהגים בשוק העבודה,

שקדמו לשינוי החקיקתי, אשר הוציאו עובדים רבים לפנסיה מוקדמת בהתבסס על גילאי הזכאות המוקדמים יותר לקבלת קצבת הזיקנה. מלבד כל אלה צומצמו ההטבות בארנונה והותנו במבחני נזקקות (בן ישראל, 2012).

בעקבות מספר שינויי חקיקה נעצרה בשנת 2008 מגמת הפגיעה בקצבאות הזיקנה, והחלה להסתמן מגמת שיפור בזכויותיהם של הזקנים במדינת ישראל: הוגדלו בשיעור של 1% מהסכום הבסיסי הקצבאות לבני 80 ומעלה, וכן הוגדל הסכום הבסיסי לקצבה ליחיד והועמד על כ-16.5% מהשכר הממוצע במשק (בן ישראל, 2012).

נכון למועד כתיבת מאמר זה (מארס, 2015), גובה קצבת הזיקנה ליחיד עומד על כ-1,531 שקלים ולזוג על 2,301 שקלים. כפי שנאמר לעיל, לסכומים אלה מצטרפות תוספת ותק לאלה שהיו מבוטחים 10 שנים ויותר טרם פרישתם, תוספת דחיית קצבה לאלה שדחו את קבלת הקצבה לגיל הזכאות ותוספת תלויים להורים לקטינים.

הצגת המחקר ומגבלותיו

כללי

כאמור לעיל, לאורך השנים נכתבו סקירות מקיפות אודות מערך קצבאות הזיקנה בישראל, וכן נותחו העוצמות והחולשות המרכזיות שלו. יתרה מזאת, במסגרת הביקורות השנתיות שלו על פעילות המוסד לביטוח לאומי ערך מבקר המדינה לאורך השנים גם ביקורות יסודיות ומעמיקות על מערך קצבאות הזיקנה. ביקורות אלה גרמו לביטוח הלאומי לשנות את נהליו ואת דפוס פעילותו בתחום (דוח מבקר המדינה, 2004). אולם ברמה המחקרית, אף שנערכו סקירות מחקריות חלקיות (ראו לדוגמה גולן, 2005; גולן ודורון, 2007), עד היום לא נערך מחקר שיטתי של הנושאים והדפוסים של התביעות בתחום קצבאות הזיקנה, המובאות לפתחם של בתי הדין לעבודה בישראל.

השיטה

לאור האמור לעיל ביקש המחקר שיוצג להלן לבחון אמפירית איך סוגיית קצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי באה לידי ביטוי בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה. זירה זו נבחרה, משום שבית דין זה הוא למעשה הערכאה החשובה והמרכזית בכל הנוגע לעיצוב ולגיבוש מדיניות הפסיקה בתחום דיני הביטחון הסוציאלי בישראל (בן ישראל, 1989; מונדלק, 2004; Bar-Niv, 1974). בית דין זה יושב כערכאת ערעור על כל בתי הדין האזוריים

לעבודה, ופסיקותיו משמשות כקן המדיניות המנחה, לא רק את בתי הדין האזוריים לעבודה, אלא גם את המוסד לביטוח לאומי ואת רשויות הרווחה בכלל. אף שניתן לעתור לבג"ץ נגד החלטותיו של בית הדין הארצי לעבודה, היקף עתירות אלה מצומצם למדי, והמדיניות הרווחת של בג"ץ בתחום זה היא אי התערבות בפסיקות בית הדין הארצי לעבודה (ברק, 1987; לנדוי, 1989).

המדגם

המדגם שהמחקר התבסס עליו נשאב מתוך מאגר משפטי ממוחשב (נבו). החיפוש התבסס על הפרמטרים האלה: (א) מלות החיפוש "קצבת זקנה"; (ב) הגדרת הערכאה "בית הדין הארצי לעבודה"; (ג) תחימת מנעד הזמן של פסקי דין שנמצאים במאגר ממועד תחילת פעילותו של בית הדין הארצי לעבודה (כלומר ללא מגבלת זמן בעבר)³ עד 1 בינואר 2013 (המחקר נערך בפועל במהלך שנת 2014). חיפוש זה העלה 451 תוצאות. כל פסקי הדין שעלו בחיפוש נשלפו מתוך מאגר המידע לשם קבלת נוסח מלא של פסק הדין. בשלב זה סוננו כל פסקי הדין שאמנם כללו את המלים "קצבת זיקנה", אבל לא עסקו בנושא במישרין. למשל: הליכים משפטיים שעסקו בפיטוריו של עובד, ובין היתר הוזכר שהוא מטפל באביו המקבל קצבת זיקנה, סוננו משום שנושא ההליך המשפטי לא היה קצבת הזיקנה. כך סוננו גם הליכים משפטיים שעסקו בקצבאות ילדים, אך בית הדין מזכיר את קצבאות הזיקנה לצורך היקש או השוואה, ועוד כיוצא באלה. הליך הסינון נעשה במלואו תוך השוואה והסכמה בין שני החוקרים, כאשר רמת המהימנות של הליך הברירה היתה גבוהה, שכן היה קל למדי להבחין בין פסקי הדין שעסקו במישרין בסוגיות משפטיות הנוגעות לזכאות לקצבת זיקנה לבין אלה שקצבת הזיקנה הוזכרה בהם רק אגב אורחא. בסופו של הליך הסינון, ששני החוקרים היו תמימי דעים בנוגע אליו, נותרו במדגם 104 פסקי דין שעסקו במישרין בסוגיות משפטיות הנוגעות לקצבאות הזיקנה. על בסיסם נערכו כל הניתוחים שיתוארו בהמשך.

ההליך וכלי המחקר

המחקר נערך באמצעות שאלון כמותי מובנה וסגור, שהוכן במיוחד עבורו, והנתונים שנאספו דרכו אפשרו לנתח פסקי הדין ברמה התיאורית. כל פסק דין נקרא במלואו, וכל הנתונים שהונפקו על בסיס השאלון הוזרמו לתוך מאגר נתונים מקודד. מאגר זה שימש

3 אף שלא נקבעה מגבלת זמן מבחינת נקודת ההתחלה של החיפוש, פסק הדין הראשון שעלה במדגם מבחינה כרונולוגית הוא פסק דין משנת 1971, ובית הדין הארצי החל לפעול פורמלית בשנת 1969.

כבסיס להצגת הנתונים התיאוריים שיוצגו בהמשך. לצד "שליפת" הנתונים הכמותיים, נעשתה במקביל במהלך הקריאה פעולה של זיהוי ואיתור אמירות וקביעות עקרוניות של בית הדין הנוגעות להמשגה ולהבניה המשפטית העקרונית של מערך קצבאות הזיקנה, כמו גם זיהוי ואיתור עמדות עקרוניות הנוגעות לפרשנות או לתפיסה השיפוטית של הסוגיות המשפטיות השנויות במחלוקת שהובאו לפתחו של בית הדין.

מטבע הדברים, מחקר מסוג זה מוגבל ביכולותיו מסיבות שונות. ראשית, כפי שגם יתואר בהמשך, רוב הפסיקות הנוגעות לקצבאות הזיקנה ניתנות דווקא בבתי הדין האזוריים לעבודה. לכן התמונה המתקבלת דרך פסיקות בית הדין הארצי לעבודה היא חלקית בלבד. בהקשר זה ראוי לערוך מחקר המשך שיבחן את המגמות בתחום זה גם בפסיקת בתי הדין האזוריים לעבודה. שנית, לא כל פסקי הדין של בית הדין הארצי לעבודה מפורסמים במאגרי המידע הממוחשבים, ובמיוחד לא פסקי דין מהמאה הקודמת, שרבים מהם לא התפרסמו או אף אם פורסמו, לא הועלו למאגרי המידע הממוחשבים; יתרה מזאת, מקרים רבים הבאים לפתחו של בית הדין הארצי לעבודה מסתיימים בפשרות ובהסכמות המביאות לכך שהערעורים נמחקים או מבוטלים בהסכמת הצדדים, והחלטות אלה אינן מפורסמות ובמילא אינן משתקפות במחקר מסוג זה.⁴ לבסוף, יש לזכור שרבות מן ההכרעות אינן משקפות את מלוא הלבטים וחילוקי הדעות של שופטי בית הדין הארצי. מכל אלה מובן אפוא שהתמונה המשתקפת ממחקר מעין זה חלקית ומוגבלת, ויש לקרוא את ממצאיו בזהירות המתחייבת.

ממצאים

נציג את ממצאי המחקר בשני חלקים: בחלק הראשון יוצג הסיכום של עיקרי הממצאים הכמותיים-התיאוריים, המבוססים על השאלון הסגור, שעל סמך הנתונים שניפק נותחו פסקי הדין ברמה התיאורית. בחלק השני יוצגו עיקרי הממצאים האיכותניים, כלומר התמות המרכזיות העולות מהתכנים ומההתבטאויות של שופטי בית הדין הארצי לעבודה בסוגיות המשפטיות הנידונות.

4 מכיוון שלכל התערבות פרטנית של בית הדין הארצי לעבודה עשויה להיות השלכת רוחב מרחיקת לכת, במקרים רבים שופטי בית הדין הארצי פונים לפרקליט המוסד לביטוח לאומי כדי ש"מצא דרך" לפתור לגופה את בעייתו של המערער הבודד. במקרים רבים אכן המוסד לביטוח לאומי מוצא מענה יצירתי למקרה בודד, אך אין זה בא לידי ביטוי בפסק הדין, שבדרך כלל כרוך במחיקת הערעור, בלי שהפתרון הפורמלי מוזכר בו, וזאת כדי לא ליצור תקדים ולא לגרום לאפקט הרוחב. במגבלות תצורת הדגימה של מחקר זה לא ניתן היה "ללכוד" הכרעות אלה, שכן אין הן מתפרסמות במאגר המידע של נבו.

היבטים תיאוריים וכמותיים

נתוני רקע כלליים: כל פסקי הדין שעלו במדגם ניתנו בהליכי ערעור על פסיקות של בתי דין אזוריים לעבודה. הצדדים להליך היו המוסד לביטוח לאומי מזה והאזרח התובע את קצבת הזיקנה מזה. מתוך 104 התיקים היו רק מיעוטם (14 מקרים; 13%) ערעורים של המוסד לביטוח לאומי. רובם המכריע (90 תיקים; 87%) היו ערעורים של התובעים שתביעתם נגד הביטוח הלאומי נדחתה בבית הדין האזורי. מתוך כלל המקרים לא נמצא כל מקרה שבו הצטרף להליך גוף נוסף; כלומר: לא היתה נציגות של ארגונים חברתיים או ידידי בית המשפט או ארגונים ייצוגיים.

מבחינת העילה המרכזית של הסכסוך המשפטי נסבו רוב פסקי הדין (63 פסקי דין; 61%) על שאלת עצם הזכאות לקצבת זיקנה, כלומר סביב מקרים שבהם קבע הביטוח הלאומי שאין התובעים זכאים כלל לקצבת זיקנה בגין אי עמידה בדרישות הסף; 24 פסקי דין ניתנו בהקשר של שאלת השיהוי וההתיישנות (23%); ורק מיעוטם עסקו בסוגיות כמו גובה קצבת הזיקנה או שיעורה או בזכות להפרשים ולתוספות (כגון בגין בן זוג או ילד). בחינה מפורטת יותר של נושאי הדיון בפסקי הדין שעסקו בעצם הזכות לקצבת הזיקנה – תושבות, גיל ותקופת אכשרה, שהם שלושת מרכיבי היסוד של הקצבה – גילתה שחלק נכבד נסבו על תושבות (24 פסקי דין) או על תקופת אכשרה ותשלום דמי ביטוח (19 פסקי דין), ורק מיעוטם עסקו בגיל (חמישה מקרים) או בנסיבות מקדמיות אחרות (כגון היות המבוטחת עקרת בית או לא).

אם כן, מספר הערעורים, המוגשים לבית הדין הארצי לעבודה לפחות, בנושאי קצבאות זיקנה נמוך מאוד בסך הכול.⁵ רוב הערעורים נספגים על שאלת עצם הזכאות לקצבת זיקנה (במיוחד בהקשר של תושבות) ועל שיהוי והתיישנות (כלומר הגשת תביעה לקצבת זיקנה רטרואקטיבית). אין ממצאים אלה מפתיעים בהתחשב בכך שהנתונים הכלליים על רמת מיצוי הזכויות לקבלת קצבת זיקנה מלמדים שהיא גבוהה ביותר (גל, שלו ואייזנשטדט, 2009; דוח מבקר המדינה, 2004). מצב דברים זה משקף את התמונה החוקית הכללית, ולפיה לא זו בלבד שקצבת הזיקנה היא קצבה אוניברסלית במהותה (מה שמקל על מיצוי הזכויות בה), אלא שגם תנאי הסף לקבלתה (גילו של אדם, תושבותו או מילוי דרישת תקופת האכשרה) אובייקטיביים, ניטרליים, ובדרך כלל אין הם שנויים במחלוקת וקל לוודא אותם. לכן על פי רוב אין הם דורשים הליכים משפטיים להכרעת מחלוקות (גל, שלו ואייזנשטדט, 2009).

5 לשם השוואה, על פי הדוח השנתי של מנהל בתי המשפט לשנת 2013 (דוח מנהל בתי המשפט, 2013), מספר התיקים שנפתחו בכלל בתי הדין האזוריים לעבודה בשנה אחת בלבד, שנת 2013, ואשר עניינם נושאי ביטוח לאומי, הוא 12,703 (עמ' 34). אף שאין מדובר רק בתביעות הנוגעות לקצבאות זיקנה (אין דוח מנהל בתי המשפט מפרט את נושאי התביעות שהוגשו לביטוח הלאומי), הנתון מהווה נקודת התייחסות לטענה שמספר הערעורים בתחום קצבאות הזיקנה נמוך מאוד לאור נתוני מחקר זה.

נתוני רקע ומאפיינים סוציו-דמוגרפיים של התובעים / המערערים

ניתוח סוציו-דמוגרפי של האנשים שהיו מעורבים בהליכים (ועמדו אל מול הביטוח הלאומי) העלה את המאפיינים האלה: רוב המעורבים היו נשים (62 מקרים; 60%); ממוצא יהודי⁶ (89 מקרים; 86%); נשואים (62%);⁷ גילם הממוצע של המעורבים היה 70 שנים;⁸ ברוב המקרים (77 מקרים; 74%) הם היו מיוצגים בידי עורכי דין. ברוב המקרים לא פורטו בגוף פסק הדין נתונים אחרים, כגון רמת ההכנסה, מצב משפחתי, מצב בריאותי, כך שלא ניתן היה לדלות נתונים משמעותיים או מקיפים אודותיהם.

בהכללה ניתן לראות שרוב התיקים שנדונו בבית הדין הארצי לעבודה בתחום קצבאות הזיקנה עסקו בנשים יהודיות, נשואות, בגיל זיקנה "צעיר" (הסמוך לגיל הזכאות לקצבת זיקנה ללא תלות במבחן הכנסה), שהיו מיוצגות בהליך המשפטי. במובנים רבים אין ממצאים אלה מפתיעים: לא ניתן להגיע בנקל לבית הדין הארצי לעבודה ללא ייצוג משפטי. מספרן של נשים זקנות גבוה מזה של הגברים, וההסתברות שלא יעמדו בתנאי הסף לקבלת קצבת זיקנה (כגון מילוי דרישת תקופת האכשרה) גבוהה מזו של הגברים. אף שנגישותם של יהודים לערכאות משפטיות גבוהה בדרך כלל מזו של ערבים (אלבשן, 2004), באופן יחסי לא היה תת-ייצוג של ערבים במחקר זה.

תוצאות ההליך

ברוב המקרים (78%) שבהם היה הביטוח הלאומי המשיב נדחו הערעורים (אך ללא חיוב בהוצאות; רק בחמישה מקרים היה חיוב בהוצאות). כשהמערער היה המוסד לביטוח לאומי, התקבלו רוב הערעורים (57%). ניתן לספק הסברים שונים לנתונים אלה: (1) אם וכאשר המוסד לביטוח לאומי מחליט להגיש ערעור על החלטת בית דין אזורי, הוא עושה כן כשיש מבחינתו הצדקה משפטית מיוחדת לכך, המשתקפת בנכונות בית הדין הארצי לעבודה להתערב ולקבל את הערעור. (2) שיעורי הדחייה של רוב הערעורים נגד הביטוח הלאומי מלמדים בסופו של יום שפסיקות בתי הדין האזוריים מנומקות ומוצדקות ככל הנראה. (3) בית הדין הארצי לעבודה נוטה שלא להתערב, מעשה שגרה, בהחלטות בתי הדין האזוריים, המתבססות על עובדות ועל ראיות וכן על התרשמות ישירה ובלתי אמצעית מהצדדים ומהעדים. הסברים אלה הם בגדר סברה בלבד, ודורשים תימוכין

6 זיהוי המוצא נעשה על פי שמות הצדדים, כך שייטכן שנתון זה מוטה ולא מדויק, שכן אין הזהות הדתית מפורטת בגוף פסק הדין.

7 רק ב-61 מהתיקים ניתן היה ללמוד על המצב המשפחתי, והאחוזים המדווחים נגזרו מתוכם.

8 הממוצע נעשה מתוך אותם פסקי הדין שבהם צוין גילו של האדם (ב-32 תיקים לא צוין הגיל).

אמפיריים במחקרי המשך. מכל מקום, על בסיס נתוני מחקר זה בלבד, כשמדובר ביחידים כנגד הביטוח הלאומי, אין סיכויי ההצלחה בערעורים לבית הדין הארצי לעבודה גבוהים, אך, כאמור, לא ברור שסיכויים אלה שונים מסיכויי ההצלחה של ערעורים בנושאים אחרים המוגשים לבית הדין הארצי לעבודה.

ממצאים נוספים

מלכתחילה התכוונו ורצינו לערוך ניתוחים כמותיים מורכבים יותר; למשל: ביקשנו לבחון את הקשר בין זהות נשיא בית הדין (בשנים שבהן ניתנו פסקי הדין התחלפו ארבעה נשיאים שונים: צבי בר-ניב, מנחם גולדברג, סטיב אדלר ונילי ארד) או את הקשר בין זהות משתני רקע אישיותיים לבין תוצאות ההליך. ואולם מגבלות המדגם (היקפו, חוסר בנתונים המופיעים בתוך פסק הדין) לא אפשרו לערוך בהצלחה ניתוחים סטטיסטיים אלה. יש לקוות שבעתיד, עם שיפור ושכלול רמת התיעוד של פסקי הדין בבית הדין הארצי לעבודה ובאמצעות מדגם המבוסס לא רק על פסקי דין המתפרסמים במאגרי מידע חיצוניים אלא על מאגר פסקי הדין בפועל (המצוי בארכיון בית הדין הארצי לעבודה), ניתן יהיה לאסוף מקבץ נתונים גדול ומהימן, שיאפשר לערוך ניתוחים כמותיים מקיפים ומעמיקים יותר.

ניתוח איכותני

בחלקו השני של המחקר ביקשנו לזהות בתוך פסקי הדין שעלו במדגם אמירות עקרוניות, הנוגעות לתכנים המהותיים של החוק, ששבו והופיעו בצורה כזו או אחרת, ואת הנושאים המהותיים הבאים לפני בית הדין.

מהותה ותכליתה של קצבת הזיקנה

כפי שתואר ברקע ההיסטורי של יצירת הזכות לקצבאות הזיקנה, זוהי קצבת ביטוח, המושתתת על עיקרון של ביטחון סוציאלי אוניברסלי, ולא על עקרון הנזקקות, ותכליתה לספק את צורכי המחיה השוטפים. ואכן בית הדין הארצי לעבודה בהתבטאויותיו ובהכרעותיו נותן דגש וביטוי לערכי יסוד אלה. כך, לדוגמה, בפרשת דיון נה-0-115 מובאים דבריו אלה של הנשיא גולדברג (בפרשת דב"ע נד-87-0):

המעייין בהוראות פרק ב לחוק הביטוח הלאומי ילמד על נקלה כי קצבת הזיקנה אינה ממין הקצבאות העונות על "נזקקות" או "נצרכות", וכי גלום בה היסוד הביטוחי, ולא דווקא היסוד הסוציאלי. שהרי היא משולמת ללא קשר וזיקה

להכנסת המבוטח (למעט בגיל המותנה) ואינה משמשת בהכרח לצרכיו השוטפים היומיומיים. אי לזאת אין מקום לשלילת הקצבה מן הטעם כי המבוטח לא נזקק לה לצרכיו היומיומיים השוטפים ועל כן הוא נמנע לתבעה במועד היוצר זכאותו.

יתרה מזאת, התכלית של קצבאות הזיקנה היא להבטיח שלכל זקן וזקנה בישראל יהיה כדי לספק את צורכי מחייתם השוטפים המינימליים, בלי להיזקק לסעד או לצדקה. כפי שנאמר בפרשת דב"ע נו/0-1173:

נקודת המוצא של המחוקק היתה כי גמלת כסף על פי חוק הביטוח הלאומי נועדה לטיפול צורכי מחייתו השוטפים של המבוטח או של הזכאי לגמלה. מטעם זה נקבע כבר בנוסחו הראשון של החוק (סעיף 68א) לחוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953; כיום – סעיף 303א) לנוסח המשולב משנת תשנ"ה), כי זכות לגמלת כסף אינה ניתנת להעברה, לערבות או לעיקול.

לבסוף, בית הדין משקף בפסיקותיו את מודעותו להבדל בין קצבאות הזיקנה לבין ביטוח מסחרי רגיל, ואת אופייה של קצבת הזיקנה כזכות חברתית-אזרחית. כך, לדוגמה, בפרשת עב"ל 386-99 מביא בית הדין מדבריה של ועדת גולדברג:

הביטוח הלאומי במדינת ישראל שונה מביטוח מסחרי רגיל, ולא קיים קשר ישיר בין תשלום דמי הביטוח לבין הזכות לגמלה. זאת ועוד, המדינה משתתפת בעלות ביטוח הזיקנה בשיעורים ניכרים מהסכומים אותם גובה המוסד עבור ביטוח זיקנה ושאיירים. תשלום זה בא ממסים אותם משלמים תושבי המדינה בהווה בלבד. יתר על כן קובעת הוועדה כי הזכות לקצבת זיקנה נובעת בעיקר ממעמדו של הזכאי כתושב המדינה ויש להתייחס אליה כזכות חברתית-אזרחית. (ההדגשות לא במקור).

מהדברים שלעיל אנו למדים שבית הדין הארצי לעבודה מודע לחשיבותה ולמרכזיותה של הזכות לקבלת קצבת זיקנה, ורואה בה זכות חברתית-אזרחית יסודית במערך הביטוח הסוציאלי הישראלי, זכות אוניברסלית שאינה מעוגנת ב"סעד" או ב"נזקקות", אלא מהווה גמלה ביטוחית שאדם רכש לו בזכות תשלום דמי הביטוח על פני השנים כחלק ממערך הביטוח הסוציאלי האוניברסלי של מדינת הרווחה הישראלית.

סוגיית התושבות

דרישת התושבות היא, כאמור, דרישת יסוד בקביעת הזכאות לקבלת קצבת זיקנה. ואכן, כפי שתואר בחלק הכמותי, סוגיות אלה באות לפתחו של בית הדין הארצי לעבודה, וחלקן אף הגיעו בסופו של יום להכרעה בבג"ץ ואף הובילו למינוי ועדות ציבוריות שייתנו המלצות בנושא (גולן ודורון, 2007). יחד עם זאת נדמה שבסוגיה זו חוזר בית הדין הארצי

לעבודה ומדגיש בהכרעתו את חשיבות בחינתן של הנסיבות המיוחדות של כל מקרה לגופו. ראו לדוגמה בעניין זה את קביעתו של בית הדין בפרשת עב"ל 28253-02-12. באותה פרשה נדונה שלילת תביעה לתוספת בן זוג בטענה שאין בת הזוג תושבת ישראל, שכן שהתה זמן ממושך בארצות הברית בביקור אצל אמה החולה. בית הדין (כבוד השופט איטח) אומר כך:

ניתן גם ניתן להקיש לענייננו מהנפסק בעניין טייץ ובעניין כמיליא חורי. את הנפסק שם אין להבין כאילו רק שהייה מוגדרת לצורכי פרנסה יכולה לבוא בגדר שהייה שאינה שוללת תושבות. יכולות לבוא בחשבון מטרות נוספות לשהייה מוגדרת וזמנית, כגון שהייה לצורכי לימודים או שהייה הנובעת מאילוצים בריאותיים של המבוטח או של בן משפחה קרוב. הכול צריך להיבחן בשים לב לנסיבות העניין. (ההדגשות אינן במקור).

זהו סגנון התנסחות אופייני, במיוחד בהקשר של ההכרעות בסכסוכים סביב סוגיית התושבות. בשל המורכבות והשונות הרבה של סיפורי החיים שמאחורי טענות קיומה או שלילתה של תושבות, בית הדין מדגיש את חשיבות הבחינה האינדיבידואלית של כל מקרה לגופו כבסיס להכרעה המשפטית הקונקרטית.

אך מעבר לכך, בהקשר של דרישת התושבות מציין בית הדין בפסיקתו, לא רק את חשיבות הנסיבות הקונקרטיות, אלא גם מזכיר שחשוב להכיר בכך שהמציאות החברתית והדמוגרפית של הזיקנה משתנה, ועל כן יש להגמיש לעתים את הפרשנות החוקית כך שתתאים לשינויים אלה. ניתן למצוא את הדוגמה אולי הבולטת ביותר לרוח דברים זו בפרשת עב"ל 273-03, שם קבע בית הדין כך:

סגנון החיים משתנה. הניידות גוברת. יש להתחשב בכך, בעיקר כאשר מדובר בביטחון סוציאלי, ובמשנה עוצמה, כאשר מדובר בקצבת זיקנה. רבים נודדים מארצם בגיל מבוגר מסיבות שונות. רבים נודדים מנימוקיה של המעצרת. הם מתאלמנים ונישאים בשנית לתושבי מדינות הים. אין הגדרה ברורה לתושבות. יש להגדירה על פי התכלית. תכלית קצבת הזיקנה היא לתמוך במי שהגיע לגיל מבוגר.

הצורך להרחיב את מעגל המבוטחים התחזק גם לנוכח המגמה להכיר בביטחון סוציאלי כזכות אדם חברתית וכמרכיב חיוני בשמירה על כבוד האדם. זכות זאת – שהוכפפה ליכולת הכלכלית של כל מדינה ומדינה – הוכרה כבר בשנת 1948 בסעיף 22 להכרזה האוניברסלית על זכויות האדם (*Universal Declaration of Human Rights*). הזכות לביטחון סוציאלי, לרבות ביטוח לאומי, מעוגנת גם באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, סוציאליות וחינוכיות שנכנסה לתוקף בשנת 1976.

הנה כי כן לאור שינוי העתים יש להגמיש גם את דרישת התושבות לעניין זכויות מתחום המשפט הסוציאלי, ובעיקר באשר לקצבת זיקנה. לכן נשקל גם מתן קצבת זיקנה למי שהיה תושב ישראל אך מתגורר בחוץ לארץ עת הוא מגיע לגיל המזכה בקצבת זיקנה.

וברוח דומה כך קובע בין היתר בית הדין בפרשת עב"ל 1465-04, שבה נדחתה תביעה לקצבת זיקנה בטענה שאין התובעת תושבת הארץ:

בשנים האחרונות הוגמשה דרישת התושבות כתנאי לקבלת קצבת זקנה. מגמה זו של גמישות באה לידי ביטוי בפסק הדין בעניין נעמי דויד, בו עמדה חברתי סגנית הנשיא אלישבע ברק-אוסוסקין על כך ש"סגנון החיים משתנה, הניידות גוברת". יש להתחשב בכך, בעיקר כאשר מדובר בביטחון סוציאלי ובמשנה עוצמה כאשר מדובר בקצבת זקנה.

אין הגדרה ברורה לתושבות. יש להגדירה על פי התכלית. תכלית קצבת הזיקנה היא לתמוך במי שהגיע לגיל מבוגר.

הנה כי כן, לאור שינוי העתים יש להגמיש גם את דרישת התושבות לעניין זכויות מתחום המשפט הסוציאלי, ובעיקר באשר לקצבת זיקנה. (ההדגשות לא במקור.)

אם כן, בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה ניכרת החשיבות שמייחסים למציאות הדינמית, אשר בשלה ההכרעות בסוגיית התושבות הופכות מורכבות יותר, ועל כן יש צורך להתאים את ההבנה ואת ההגדרה של המושג למציאות אנושית משתנה וגלובלית.

ביקורת על המצב החוקי הקיים

במספר לא מבוטל של פסקי דין מבטאים שופטי הדין הארצי לעבודה בהחלטותיהם את המודעות למצבים שבהם אין החקיקה הנוהגת נותנת מענה הולם לצורכי הזקנים או לחילופין יש בה הסדרה לא ראויה של הנושאים. נמחיש סוגיה זו בשלוש דוגמאות הנוגעות לסוגיות מרכזיות בתחום קצבאות הזיקנה, שעלו מתוך הפסיקות שנבחנו במדגם:

הנושא הראשון, שזכה לדיון לא מבוטל בספרות ובחקיקה, הוא זיקת הגומלין בין הזכות לקצבת נכות לזכות לקצבת זיקנה (דורון, 2013). בתיק מד/0-36 נדונה תביעתה של אישה נכה שקצבת נכותה התבטלה, עם הגיעה לגיל 60. אך מכיוון שהיתה עקרת בית ושיעור נכותה היה נמוך, לא היתה לה תקופת אכשרה ולפיכך לא היתה זכאית לקצבת זיקנה. בפסיקתו הציג בית הדין את עמדתו בנוגע למצבים מעין אלה:

[...] אין בהן תשובה או פתרון למצבים כגון זה של המערערת, הנמצאת מן היום למחרת, בהגיעה לגיל 60, משוללת אותה תמיכה כספית שנועדה לאפשר לה עזרת

הזולת בניהול משק ביתה. זרועו הנטויה והמסייעת של הביטחון הסוציאלי חדלה לתמוך בה בהיפתח עונת הזיקנה, כאילו באה הזיקנה לרפא את הנכות.

בית דין זה מתח לא אחת ביקורת על המצב הבלתי נסבל המתואר לעיל. מחוקק המשנה רצה אמנם לרפא את המצב על ידי התקנת תקנות (ראה סעיף 5 שבהליך), אך התקנות עוסקות בגזרה חלקית של החזית ולא בבעיה כגון זו של המערערת, המתהווה במלוא החריפות ביום ההולדת ה-60.

אין להשלים עם מצב זה. יש למצוא לו פתרון בדין, בהקדם האפשרי. על כן יישלח העתק מפסק דין זה לשר העבודה והרווחה וליושב ראש ועדת התקנות שלידי המוסד לביטוח לאומי, אם אכן קיימת ועדה כזאת ליד מועצת המוסד.

הנושא השני שבית הדין מפנה את תשומת לבו של מחוקק המשנה אליו בשל "חוסר תקינות" של המצב החוקי הנוהג הוא ההענקה מטעמי צדק למי שלא השלים את תקופת האכשרה. כאמור לעיל, הזכות לקצבת זיקנה (לצד דרישת הגיל והתושבות) מותנית בתקופת אכשרה מינימלית. השאלה היא מה דינם של אלה שמילאו באופן חלקי או כמעט מלא את דרישת תקופת האכשרה, אך לא הגיעו למינימום הנדרש. החוק קבע סעיף גמישות בהקשר זה, ואפשר לתקן תקנות המאפשרות גמישות מסוימת, אך אין תקנות אלה חלות על הזיקנה. כך קבע בין היתר בית הדין בפרשת עב"ל 385-97:

לעניין הזיקנה מטעמי צדק בהעדר תקנות ההולמות את המקרה לא נוצרת זכות. לא ניתן לקבוע בוודאות, האם ההימנעות מהתקנת תקנות לגבי נושא אי השלמת תקופת אכשרה במקרה זה היא השמטה מקרית או כוונת מכוון.

הדעת נוטה למחשבה, כי זו כוונת מכוון, שהרי מדוע כל שאר החלופות הנזכרות בסעיף 387 לחוק הביטוח הלאומי "זכו" להתקנת תקנות, ורק החלופה הרביעית – אי השלמת תקופת אכשרה לעניין הזכאות לקצבת זקנה – לא זכתה להתקנת תקנות. האם כוונה זו היא ראויה? התשובה לכך היא שלילית.

משרצון המחוקק, כפי שעולה מסעיף 387 לחוק הביטוח הלאומי, היה כי אכן יותקנו תקנות גם לגבי אי השלמת תקופת אכשרה לעניין הזכאות לקצבת זיקנה, התעלמות מרצון זה יש בה אי כיבוד רצון המחוקק הראויה לביקורת.

שלשון סעיף 387 לחוק הביטוח הלאומי, המותירה לתקנות את קביעת הקריטריונים למתן ההענקות, אינה מאפשרת למוסד לקבוע בעצמו קריטריונים אלה (ראה לעניין זה גם בג"ץ 28/94; בג"ץ 2917/94; בג"ץ 3113/94; בג"ץ 3674/94 בצלאל צרפתי ואח' נ' שר הבריאות ואח' פ"ד מט(4), 804). מצב זה זועק לתיקון עוד מקדמת דנא.

לא למותר לציין, כי המוסד שיש לו יד ורגל בייזום התקנות (ראה פס"ד חיטבאשוילי בסעיף 17) צריך לשקוד ליזום את התקנתן בכל הנוגע לאי מילוי תקופת אכשרה לעניין הזכאות לתקופת זיקנה.

(כל ההדגשות לא במקור.)

הנושא השלישי שבו בית הדין הארצי מגלה מודעות לליקויים בהסדר החוקי הנוהג, הוא ההבחנה בין מקבלי קצבת זיקנה, המקבלים גם השלמת הכנסה (מכוח חוק הבטחת הכנסה) משום שאין להם כל הכנסה נוספת, לבין מקבלי קצבת זיקנה המקבלים גם תוספת של קצבת שְׁאָרִים, ועל כן אינם מקבלים השלמת הכנסה. שתי קבוצות אלה אמורות לקבל קצבה חודשית זהה, אך בפועל יהיה פער ממשי במכלול הזכויות הנלוות, אשר להן יהיו זכאים רק מקבלי השלמת הכנסה. סוגיה זו נדונה בפרשת עב"ל 51-99, וכך קבע בית הדין:

אין מדובר לעניינינו בגמלאות שמותרת אפשרות בחירה ביניהן על פי חוק הביטוח הלאומי.

חשוב להקפיד על קיום הכלל, לפיו לא ניתן לוותר על גמלה המשולמת על פי החוק ולעשות מניפולציות בין הגמלאות לסוגיהן.

בנסיבות המקרה שלפנינו, משולמות למשיבה קצבאות זיקנה ושְׁאָרִים המבטיחות לה קיום מעבר לקיום המינימלי, שהיה מובטח לה, אילו היתה מקבלת קצבת זיקנה והשלמת הכנסה. אילו היתה המשיבה מוותרת על קצבת השארים בנסיבות המקרה שלפנינו, ובחודש מסוים היא לא היתה זכאית להשלמת הכנסה, משמעות הדבר לגביה היתה השארתה ללא אמצעי קיום מינימליים לאותו החודש, ביחוד משתלום גמלת הבטחת הכנסה תלוי בהכנסת המבוטח לרבות הכנסה רעיונית, להבדיל מקצבת השארים וקצבת הזיקנה המשולמות לה ללא תנאי.

[...] לחתום את פסק דין מבלי להסב שימת לב המשיבה לזכותה לבקש הנחה לגבי כל אותם עניינים שלגביהם היא סבורה, כי היתה מגיעה לה הנחה, לו היתה מקבלת גמלת השלמת הכנסה. דהיינו לעניין: הארנונה, התשלומים לקופת חולים, אגרת הטלוויזיה ותחבורה ציבורית. לשם קבלת ההנחות האמורות, על המערערת או אחיה לפנות לגופים שעל פי החלטתם היא מחויבת באותם תשלומים ולהמציא להם את האישורים הבאים.

בפסיקתו של בית הדין בהקשר זה ניכרת אי הנוחות שהוא חש לנוכח הפערים בזכויות, ולפיכך הוא טורח – בפסק הדין עצמו – להפנות את תשומת לבו של המערערת למערך זכויותיה, כאילו הוא סניגורה או היועץ המשפטי שלה.

חובת הביטוח הלאומי ליידע את מבוטחיו בנוגע לזכויותיהם אחת הסוגיות העקרוניות בתחום הזכות לקצבאות בכלל ולקצבאות זיקנה בפרט היא החובה החוקית המוטלת על המוסד לביטוח הלאומי ליידע את מבוטחיו באשר לזכויותיהם לצד המשמעות החוקית של אי מילוי חובה מינהלית זו (דוח מבקר המדינה, 2004). סוגיה זו חזרה ועלתה לפני בית הדין הארצי בשנים האחרונות על רקע שינויי החקיקה שנעשו בתחום, בנוגע לתקופת ההתיישנות החלה על הגשת תביעות לקבלת קצבת זיקנה ולאפשרות לתבוע קצבה זו רטרואקטיבית. בהקשר זה ראוי להביא את קביעתו של בית הדין בפרשת עב"ל 190-08 (ובשל חשיבותה נרחיב בדברים):

מקרה זה הוא אכן מקרה קשה. ניצולת שואה, אלמנה, עקרת בית שלא עבדה מעולם מגישה תביעה לקצבת זיקנה באיחור של שנים רבות – בשנת 2006 במקום בשנת 1982 – ונתקלת בהוראות חוק שאינן מאפשרות לה לממש את זכותה זו. בשל נסיבות אלה עשינו מאמצים רבים לשכנע את המוסד למצוא הסדר שיאפשר את מתן הקצבה למערערת למפרע, אך המוסד לא מצא דרך חוקית לעשות זאת.

אכן פסקנו לא אחת שהמוסד כגוף ציבורי המשרת את הציבור צריך ליידע את המבוטחים בנסיבות מסוימות לגבי זכויותיהם. הדבר נכון במיוחד לגבי זכויות שהידיעה לגביהן טרם הפכה לנחלת הכלל. יחד עם זה, במקרים בהם אין חובה שבחוק ליידע את המבוטחים לגבי זכויותיהם, אלא רק מכוח חובת תום הלב, ההימנעות מיידוע המבוטחים לא יכולה ליצור זכויות, שאין המבוטחים זכאים להן מכוח החוק.

קצבת זיקנה היא מן הקצבאות שהידיעה לגביהן היא נחלת הכלל. הצורך בהגשת תביעה לשם מימוש זכות, ובכלל זה הזכות לקצבת זיקנה, גם היא אינה בגדר סוד השמור ליודעי ח"ן בלבד. המדיניות מזה זמן של המוסד ליידע את המבוטחים על הצורך בהגשת תביעה לקצבת זיקנה היא מבורכת וראויה, אך לא ניתן להיתלות (משפטית) ב"נוהג" העכשווי ליזום תביעות, כדי ללמוד ממנו על חובה חוקית בעבר ליידע את המבוטחים על הצורך בהגשת תביעה לקצבת זיקנה, גם לגבי התקופה שלפני "נוהג" זה של המוסד.

...

אכן המחסום שהציב סעיף 296(ב) לחוק לגבי שיהוי בהגשת התביעה כמעט ואינו חדיר, ולא מותר מקום לשיקול דעת, אף שלא ניתן לומר שאמירה זו נכונה באופן אבסולוטי. ניתן להעלות על הדעת מקרים שבהם יהיה מקום להפעלת שיקול דעת גם במסגרת סעיף 296(ב), אך מקרים אלה מן הסתם נדירים וחריגים. (ההדגשות לא במקור.)

עמדה זו שבה ונקבעה בפרשת עב"ל 10-09-16657, שעסקה בתביעה לקבלת הפרשי קצבת זיקנה, לאחר שהמוסד לביטוח לאומי לא הודיע לתובעת על זכותה לקבל מגיל 66 קצבת זיקנה, ללא מבחן הכנסות. בית הדין קבע כדלקמן:

מהאמור לעיל עולה כי, ככלל, לא מוטלת חובה על המוסד ליידע את מבוטחיו בדבר זכויותיהם השונות כלפיו. אמנם נאמר בעניין ברש כי נכון יהיה כי המוסד יעשה כל שניתן על מנת ליידע את המבוטחים אודות זכויותיהם, אולם אין בכך כדי להקים למבוטחים זכאות כלשהי, שלא על פי הדין, לגמלאות השונות. והדין הוא, על פי תקנות 1 ו-2 לתקנות הביטוח הלאומי (הגשת תביעה לגמלה ואופן תשלומה), התשנ"ח-1998, כי על התובע גמלה להוכיח זכותו על ידי הגשת תביעה בטופס שהורה עליו המוסד, ולצרף לתביעה את כל המסמכים הדרושים להוכחת זכותו לגמלה.

עמדתו זו של בית הדין התיישבה עם גישתו הדומה בכל הנוגע לניסיונות לתקוף את סוגיית ההתיישנות. גם כאן לא פעם שיקף בית הדין הארצי בהחלטותיו אי רצון או אי נכונות להתערב בקביעת "נקודת האיזון" של תקופת ההתיישנות, וזאת תוך כיבוד קביעה זו בידי המחוקק או מחוקק המשנה. כך, לדוגמה, קבע בין הדין בפרשת נג/0-26:

פקיד התביעות חייב לבחון את כל העובדות של התביעה המוגשת לפניו לאחר תום שנים-עשר החודשים הנקובים בסעיף 128 לחוק ולשקול, בין היתר, הכבדה על בירור העובדות לאחר עבור זמן והכבדה על תקציב המוסד עקב תביעות שלא יועדו להן קרנות המתאימות (דב"ע לא/0-62 הנ"ל).

קצבת הזיקנה משולמת על ידי המוסד במסגרת הביטחון הסוציאלי, ולא במסגרת ביטוח פרטי או ביטוח משלים של האיגוד המקצועי או של גוף אחר. מכאן, ששיקול חיוני במדיניות הקשורה לביטחון הסוציאלי הוא מן הכנסה מינימלית למבוטחים במועד שהקצבה משולמת, וזאת בניגוד לתוכנית ביטוח או חיסכון. החברה מעוניינת, שלמבוטח המגיע לגיל שנחשב כגיל הפרישה מהעבודה תהיה הכנסה מינימלית מקצבת זיקנה כתחליף להכנסתו השוטפת מהעבודה. המדיניות המעוגנת בסעיף 128 לחוק בעניין הגשת תביעות תוך שנה ממועד היווצרן תואמת את המדיניות הכללית בעניין הביטחון הסוציאלי. המוסד לביטוח לאומי אימץ מדיניות של תשלום קצבה רטרואקטיבית במקרים המתאימים, עד לשנתיים לפני מועד הגשת התביעה למוסד. במדיניות זאת יש איזון בין עקרון הביטחון הסוציאלי של תשלום קצבה להבטחת הכנסה מינימלית שוטפת לבין הצדק החברתי וההתחשבות בטעויות של המבוטח המאחר להגיש את תביעתו. אין מקום להתערב במדיניות זאת ואין מקום להתערב ביישומה במקרה שלפנינו. (ההדגשות לא במקור.)

לבסוף, בהקשר זה בית הדין משקף בפסיקותיו גם מודעות רבה לחשיבות הצורך להגן ולשמור על האיזון הכלכלי ועל החוסן הכספי של המוסד לביטוח לאומי. כך, לדוגמה, קבע בית הדין בתיק מד' 128-0, שעסק בערעור על דחיית תביעה לקצבת זיקנה בגין שיהוי:

אי-ידיעת החוק אינה אלא משענת קנה רצון למימוש זכויות, אפילו אם בתוך – בין אות החוק לבין המבוטח – עומד פקיד תביעות ושיקול דעתו עמו. הדבר הראשון שעל פקיד התביעות להרחיק ממערכת שיקוליו הוא התחשבות בעובדה, שהאיחור נבע מאי-ידיעת החוק. הוא יהיה מודע לאורך הזמן שחלף מתום שנים-עשר החודשים הנזכרים בסעיף 128 רישא, ובוודאי ידאג לוודא, אם אי-הידיעה והאיחור נגרמו, עם או בלי משים, על-ידי מחדל או שגגה של המוסד עצמו. כן יברר פקיד התביעות אם נגרם למבוטח, עקב השיהוי הרב, חסרון כס, ובעקבותיו נטל של חובות, למחיה.

אך גם כשיונחו שיקולים אלה – שאזכרו בפסיקה – על כף מכפות המאזניים, עדיין יינתן, ברוב המקרים, משקל מכריע לעקרונות המנחים שהותוו מראשית הפסיקה בסוגיה זו, והם שקופת המוסד לא נועדה לשמש קופת חיסכון (עם ריבית והצמדה) לצבירת קצבאות שנועדו לצריכה שוטפת ומידית לקיום, וכן העיקרון, שהמוסד לא יוכל לכלכל את צעדיו בלי מערכת חישובים ותחזיות מושתתים על יסודות אקטואריים. (ההדגשה לא במקור).

בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה בנוגע להתיישנות או לשיהוי בהגשת התביעה לקבלת קצבת זיקנה ניכר רצונו לאזן בין ההכרה בחשיבות החובה המינהלית המוטלת על המוסד לביטוח לאומי, ליידע את מבוטחיו אודות זכותם לתבוע את הקצבה, לבין הכרעות המחוקק ומחוקק המשנה (המעוגנות בשיקולים כלכליים ופוליטיים) בדבר הגבלת האפשרות לתבוע בדיעבד זכות זו.

דיון וסיכום

על רקע הזדקנותה הצפויה של החברה הישראלית, חשיבותה של קצבת הזיקנה כמנגנון ביטחון סוציאלי מרכזי ומשמעותי רק תלך ותגדל. אין בית הדין הארצי לעבודה שותף פורמלי בעיצוב הוראות חוק הביטוח הלאומי או בקביעת ההסדרים החוקיים המרכזיים המעוגנים בחוק. על כן סוגיות מדיניות מרכזיות, כגון גובה קצבאות הזיקנה וטיב המענה שהן נותנות או שיטת ההצמדה להבטחת ערכן הריאלי, חורגות מגדרי סמכותו או

תפקידיו. יחד עם זאת, לבית הדין הארצי לעבודה, כערכאה השיפוטית העליונה בתחום דיני הביטחון הסוציאלי, תפקיד חשוב, הן בפרשנות הוראות החוק הנוגעות לקצבאות הזיקנה והן בעיצוב הפרשנות השיפוטית בדבר אופן הפעלת שיקול הדעת המינהלי בכל הנוגע ליישום החוק והוצאתו אל הפועל הלכה למעשה.

לא היה זה מפתיע לגלות שמספר התביעות, העוסקות במישרין בקצבאות הזיקנה, אשר מגיעות לבית הדין הארצי לעבודה, הוא מועט יחסית. רוב מרכיבי היסוד של קצבאות הזיקנה ברורים, מוכרים ואינם שנויים במחלוקת. אותם מרכיבים שכן שנויים במחלוקת (כגון גילו של אדם או מקום מושבו) מוצאים את פתרונם בבתי הדין האזוריים לעבודה, ובדרך כלל לא מגיעים לפתחו של בית הדין הארצי לעבודה. כמו כן לא היה זה מפתיע לגלות שרוב התביעות שכן מגיעות לפתחו של בית הדין הארצי עוסקות בנושאים שעלולים לעורר מחלוקת עקרוניות (כגון שאלות העוסקות בהגדרת המושג תושבות) או בסוגיות מדיניות משפטית (שיהוי/התיישנות). מאפייני מגישיהן הם אוכלוסייה נשית, מיוצגת, בגילאי זיקנה "צעירים", הסמוכים לגיל תחילת הזכאות לקצבת הזיקנה. יחד עם זאת הצביעו ממצאי המחקר על מספר בעיות חוקיות קונקרטיות, שראוי שהמוסד לביטוח לאומי יחד עם המחוקק הישראלי ייתנו עליהן את הדעת, ובכך יקלו בעתיד על מלאכת בית הדין בבואו להכריע בהן:

א. הזיקה בין זכויות אנשים עם מוגבלות לבין זכויות אנשים זקנים – שאלת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות (נכים), שקיבלו קצבת נכות, ואשר הגיעו לגיל פרישה, המזכה אותם בקצבת זיקנה, היא שאלת מדיניות מרתקת שהדיון המקיף בה חורג מגדר מאמר זה. יחד עם זאת, כפי שתואר לעיל, הצטלבות זו בין שתי זכאויות על פי חוק מעוררת דילמות מדיניות. על כן הצביע בית הדין הארצי לעבודה על הצורך בחשיבה ובחקיקה מעודכנות שיתאמו בין שני מערכים אלה של זכאויות, נכות וזיקנה, למען מוטביהם.

ב. הענקות לפנים משורת הדין לאלה שאינם עומדים בתקופת האכשרה – סוגיית ההיתר להעניק קצבאות זיקנה לאלה שלא עומדים בתנאי הסף עלתה אף היא בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה. מתבקש אפוא ליצור מסגרת חקיקתית שבנסיבות הנכונות תאפשר את הגמישות הנדרשת. אמנם הוראת סעיף 387(4) לחוק הביטוח הלאומי מסמיכה את המוסד לביטוח לאומי להעניק "מטעמי צדק" קצבת זיקנה גם למי שלא השלים את תקופת האכשרה הנדרשת כתנאי סף, אבל במסגרת תקנות הביטוח הלאומי (הענקות מטעמי הצדק, תשל"ה-1975) לא פורטו אמות המידה למתן הענקות אלה, ולפיכך המוסד לביטוח לאומי נמנע מלהפעיל שיקול דעת ואינו מעניק הענקות מן הצדק לזקנים שמסיבות שונות אינם עומדים בתקופת האכשרה. כך, למשל, כאשר חישב הביטוח הלאומי את תקופת האכשרה של אישה שעבדה באופן חוקי במסגרת עבודת נוער, עוד בטרם מלאו לה 18, ומשכרה אף הופרשו תשלומים

לביטוח הלאומי, לא הובא בחשבון פרק עבודה זה; שכן על פי החוק ביטוח זיקנה חל רק על תושב ישראל מעל גיל 18, ועל כן אין הפרשות שנעשו לטובתו טרם הגיעו לגיל זה מובאות בחשבון צבירת תקופת האכשרה. ניתן היה כמובן להתגבר על מכשלה "טכנית" זו, אילו היו התקנות מאפשרות זאת. אך בהעדר מסגרת סטטוטורית, שתאפשר לו להעניק את הקצבה מטעמי צדק, כפי שאכן היה מתבקש בנסיבות העניין, שלל המוסד לביטוח לאומי את קצבת הזיקנה.

ג. הזיקה בין מקבלי קצבת זיקנה והשלמת הכנסה לבין אלה שאינם מקבלים השלמת הכנסה בשל קבלת קצבאות אחרות (כגון קצבת שארית) – גם כאן מדובר בסוגיה מורכבת, שכן על פי המדיניות ה"גורל" הכלכלי של זקנים מוכתב על בסיס שקלים בודדים של תוספת קצבה כזו או אחרת. המציאות יוצרת מצבים שבהם זקנים שבנסיבות רגילות היו זכאים לקבל השלמת הכנסה (מכוח חוק הבטחת הכנסה), ומכוחה היו זכאים למכלול הנחות וזכאויות כלכליות נלוות, מאבדים את מכלול ההטבות הנלוות הללו, משום שאינם מקבלים השלמת הכנסה (כי הם מקבלים, למשל, תוספת שארית). מצב זה שבו שני זקנים עשויים לקבל קצבה כספית זהה, אך האחד מקבל השלמת הכנסה ואת ההטבות הנובעות ממנה והאחר לא, מציב אתגר חברתי וכלכלי הדורש מחשבה מחודשת בתחום.

ד. תושבות – סוגיית התושבות בהקשר של קצבאות הזיקנה מעוררת שאלות נכבדות; חלקן כאמור נדונו במקומות אחרים (למשל אצל גולן ודורון, 2007). כבר בשלב הניתוח הכמותי ניתן היה לראות שסוגיה זו מעוררת מספר רב של פניות לבית הדין הארצי לעבודה. כפי שניתן לראות היטב בפסיקתו, בית דין זה מודע למתח השורר בין דרישות החוק לבין המציאות המורכבת, ההולכת ומשתנה על רקע הגלובליזציה והזדקנות החברה. בה בעת בית הדין מבקש להיות זהיר ומאוזן: מחד גיסא הוא מכיר בצורך להגמיש את דרישות התושבות על רקע שינויי העתים ומדגיש שיש לבחון כל מקרה לגופו; מאידך גיסא אין הוא מוכן להרחיק לכת ו"לפרוץ" את גדרי החקיקה בסוגיה זו, וכך הוא אומר: "בהגמשת דרישת התושבות לשם קבלת קצבת זיקנה אין משום זניחת תנאי התושבות. תנאי זה שריר וקיים, ואין לרוקנו מתוכן. גם בהתחשב בשינויי העתים ובמגמות הגלובליזציה של המאה ה-21, מוסיפה לעמוד על כנה הדרישה לפיה מרבית הנסיבות יצביעו על קיומה של זיקה יציבה בין תובע הקצבה ובין ישראל" (עב"ל 83/06).

נדמה אפוא שגם בעתיד ימשיכו להגיע לפתחו של בית הדין הארצי סיפורי מקרה אינדיבידואליים שיבקשו "למתוח" את גבולותיו של המושג בהקשרי מציאות חדשים ומגוונים. אך כך אולי ראוי שהמחוקק ישוב וייתן את דעתו על שינויים אלה ויבחן מחדש את המלצות ועדת גולדברג או לחילופין את הקמתה של ועדה חדשה שתבחן במבט עדכני את סוגיית התושבות בהקשר של קצבאות הזיקנה.

ה. חובת היידוע וקביעת תקופת ההתיישנות – חובת היידוע ותקופת ההתיישנות הן סוגיות השזורות זו בזו ללא הפרד. השינויים החקיקתיים שנעשו ביחס לתקופת ההתיישנות באו לצמצם למעשה את אי הוודאות הכלכלית ואת האפשרות של מבוטחים להגיש תביעות מאוחרות ולקבל רטרואקטיבית קצבאות שלא קיבלו במועדן. בה בעת תכלית חובת היידוע היא להתגבר על סעיפי ההתיישנות ולהשית על המוסד לביטוח לאומי חובת תשלום בגין רשלנות. בהקשר זה אימץ בית הדין – בניגוד לבתי משפט אזרחיים – מדיניות שמרנית יחסית (או מאוזנת יותר; תלוי בנקודת המבט), שביקשה להגן על קופת המוסד לביטוח לאומי, ולא הכיר בהפרת חובת מסירת המידע כעילה לחיוב המוסד לביטוח לאומי בתשלום קצבאות הזיקנה. ייתכן שניתן להסביר מדיניות זו בין היתר בשינוי התנהלותו של המוסד לביטוח לאומי עצמו: בעקבות הביקורת של מבקר המדינה לקח על עצמו המוסד לביטוח לאומי מיוזמתו לשלוח לכל מבוטחיו מכתב אודות זכותם להגיש תביעה לקבלת קצבת זיקנה בסמוך להגעתם לגיל הזכאות. מכל מקום, דומה שברמת עיצוב המדיניות החברתית על המחוקק לשוב ולתת את הדעת על עיצוב גבולות הזכות לתבוע ולקבל קצבת זיקנה, גם כאשר זו נחבעת בשיהוי או באיחור.

ו. ה"נעדרים" מבית הדין הארצי לעבודה – לעתים ניתן ללמוד דברים לא רק מה"יש" אלא גם מה"אין". עצם מיעוט התביעות אין בו כשלעצמו כדי ללמד על קושי או על מורכבות; להפך. יחד עם זאת, יש מספר מגזרי אוכלוסייה וארגונים שהיעדרותם צריכה לעורר שאלות הראויות ליתר העמקה בעתיד: כך, למשל, היעדרותם המוחלטת כמעט של ארגונים חברתיים או ארגוני סנגור או ארגוני עובדים מהליכים משפטיים הנוגעים לקצבאות זיקנה מעלה את השאלה עד כמה ארגונים אלה מעורים ומודעים לצורך לקדם זכויות בסוגיות עקרוניות הנוגעות לקצבאות אלה. בהקשר זה אין עדיין בנמצא מחקר מקיף המתאר את רמת המעורבות של ארגוני סנגור בהליכים משפטיים בכלל, ולכן ייתכן שאין היעדרותם מההליכים שהם מושא מחקר זה ייחודית או יוצאת דופן. ואולם יש מחקרים המצביעים על גידול בהיקף השימוש בהליך של "ידיד בית המשפט" (הליך שבו ארגונים חברתיים יכולים להצטרף להליך שלא הם פתחו בו), מגמה שלא באה לידי ביטוי במסגרת מחקר זה (דורון ותותרי-ג'ובראן, 2006; דורון, תותרי-ג'ובראן, אנוש ורגב, 2011). דוגמה אחרת ל"אין" – זקנים בגילאים מתקדמים יותר או זקנים מהמגזר הערבי שכמעט אינם "נוכחים" בערעורים לפני בית הדין הארצי לעבודה – מעוררת אף היא שאלות שראוי לבחון בעתיד: האם "נפקדות" זו משקפת עוד ממד של אי הנגישות של מערכת המשפט לאוכלוסיות אלה? ואולי מדובר בהקשר הספציפי יותר של תחום קצבאות הזיקנה?

ז. הדינמיקה והאינטראקציה שבין בית הדין הארצי לעבודה למוסד לביטוח לאומי – ראוי להדגיש שאחת הסוגיות שהציף מחקר זה, אך לא דן בה, היא סוגיית

האינטראקציה שבין בית הדין הארצי לעבודה, כמוסד שיפוטי המעצב בפרשנותו ובפסיקותיו את אופן יישומו של חוק הביטוח הלאומי, לבין המוסד לביטוח לאומי עצמו, המפקד הלכה למעשה על ביצוען ויישומן של הוראות החוק. אין הכוונה רק להיבט של מידת האקטיביזם השיפוטי של בית הדין הארצי לעבודה, נכונותו להתערב בשיקול הדעת המינהלי של המוסד או כניסתו לעיסוק בסוגיות בעלות גוון פוליטי-כלכלי עמוק (ראו לעניין זה לדוגמה את הניתוח של פרופ' גיא מונדלק במאמרו משנת 2004, חמישים שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי: החגיגות יתקיימו בבית המשפט). הכוונה גם לממשקי התקשורת ומערכי הכוח הלא פורמליים, המתנהלים מאחורי הקלעים, או לדו-שיח הלא מתועד, המתחולל בין כותלי בית הדין ומחוצה לו, ואשר מקרין על תוצאות ההליך המשפטי. סוגיות אלה, שחשיבותן רבה, לא היו יכולות להיחשף במחקר זה בשל שיטת המחקר שהתבססה על התוצאות הפורמליות, הפומביות והמעוגנות בטקסט של פסקי הדין בלבד. גם כאן ראוי שבעתיד יבחן המחקר את המתחולל "מאחורי הקלעים" של בית הדין הארצי לעבודה, הן בתחום קצבאות הזיקנה והן בתחומים אחרים.

לסיכום ניתן לומר שממצאי מחקר זה מלמדים על כך שלבית הדין הארצי לעבודה, ולאמירותיו ולדפוסי פעילותו, חשיבות רבה בכל הנוגע לעיצוב מקומה של קצבת הזיקנה בישראל. בית הדין הארצי מתווה בפסיקותיו את תכליתה ואת אופייה הבסיסי של קצבת הזיקנה כקצבה חברתית אוניברסלית וכזכות חברתית-אזרחית לקיום מינימלי בכבוד לעת זיקנה. בית הדין גם מעצב מדיניות שיפוטית בנוגע לסוגיות יסוד בפרשו מושגי יסוד כגון "תושבות", ובמסגרת הפרשנות שהוא מעניק לחקיקה הקיימת הוא אף מנסה להגמיש את הוראות החוק ולהתאימן למציאות המשתנה ולאורחות החיים העדכניים של אוכלוסיית הזקנים בישראל; הוא אף מפנה את תשומת לבם של המחקר ומחוקק המשנה לסוגיות יסוד שראויות להסדרה או שינוי מתוך תקווה שקולו יישמע אצלם.

בה בעת בית הדין נוקט זהירות ואיפוק ואינו מתיימר להיכנס לנעלי המחקר ולהסדיר באמצעות תקדימים הסדרים שלדעתו ראוי שהמחקר יסדירם (כגון שינוי יסודי בהגדרת המושג "תושבות" או שינוי יסודי בגבולות הקביעה החקיקתית הנוגעת להתיישנות). בית הדין נותן כבוד מוסדי לנקודות האיזון שקובע המוסד לביטוח לאומי, ונזהר מלהתערב בשיקול דעתו המקצועי. לבסוף, בית הדין נותן משקל רב לצורך להגן ולשמור על היסודות האקטואריים ועל התשתית הכלכלית לפעילותו של המוסד לביטוח לאומי (כפי שבא לידי ביטוי בפסיקותיו בתחום ההתיישנות והשיהוי).

מקורות

- אלבשן, י' (2004). נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט. עלי משפט, ג, 533-497.
- בג"ץ 5578/02 (2002). רחל מנור ואח' נ. שר האוצר ואח'. פ"ד נט(1) 729.
- בן ישראל, ר' (1989). תפקידו ומקומו של בית-הדין לעבודה במערכת המשפט הישראלית. הפרקליט לט (ג), 487-477.
- בן ישראל, ר' (2006). ביטחון סוציאלי. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- ברודסקי, ג', שנור, י' ובאר, ש' (2013). קשישים בישראל: שנתון סטטיסטי 2012. ירושלים: אשל.
- בריק, י' (עורך). (2005). זיקנה בקו העוני. ירושלים: אשל והקיבוץ המאוחד.
- ברק, א' (1987). בית המשפט הגבוה לצד ובית הדין לעבודה – הארה מנקודת מבטה של תורת המשפט. בתוך א' ברק, מ' גולדברג, י' זמיר וי' אליאסוף (עורכים), ספר בר-ניב: לקט מאמרים בדיני עבודה (עמ' 103-125). תל אביב: רמות.
- ברק, א' (1989). ביקורת שיפוטית ואחריות ממלכתית – היקף הביקורת של בית המשפט העליון על פסיקתו של בית הדין הארצי לעבודה. הפרקליט לח (ב), 262-245.
- גולן, ט' (2005). מבחן התושבות בהענקת קצבת הזיקנה – קהילות, גבולות ומדינת הרווחה. ביטחון סוציאלי, 69, 64-32.
- גולן, ט' ודורון, י' (2007). עלייתה ונפילתה של פרשת חלמיש: תושבות והזכות לקצבאות זיקנה בעידן של גלובליזציה והזדקנות. משפט וממשל, י (2), 700-637.
- גל, ג' (2005). ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים: מאגנס.
- גל, ג' ופסח, ר' (2002). התפתחות מערכת הביטחון הסוציאלי לקשישים בישראל והשלכותיה. ביטחון סוציאלי, 62, 141-114.
- גל, ג', שלו, מ' ואייזנשטדט, מ' (2009). בזכות האוניברסליות? מיצוי זכויות אוניברסליות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. בתוך ג' גל ומ' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל (עמ' 187-224). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דוח מבקר המדינה (2004). תשלום קצבאות זקנה ושאיירים. דוח שנתי 55 לשנת 2004. ירושלים: מבקר המדינה.

דוח הרשות השופטת בישראל (2013). דוח שנתי 2013. ירושלים: מנהל בתי המשפט.
דורון, א' (1983). המאבק על הביטוח הלאומי בישראל, 1953-1948. ירושלים: המוסד
לביטוח לאומי.

דורון, א' (1997). מענקי זקנה בשנות ה-50 וה-60. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
דורון, א' (1998). הנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית: שבירת האוניברסליות במערכת
קצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי. עיונים בתקומת ישראל, 8, 423-398.
דורון, א' (1999). המחסומים בדרך לקבלת קצבת זקנה מן הביטוח הלאומי בשנות
החמישים והשישים – פרישה חלקית וצמצום העבודה. עיונים בתקומת ישראל, 9,
419-395.

דורון, א' (2001). 50 שנה לפרסום התוכנית לביטוח סוציאלי בישראל: דוח ועדת קנב.
עבודה, חברה ומשפט, ח, 65-43.

דורון, א' וקרמר, ר' (1992). מדינת הרווחה בישראל. תל אביב: עם עובד.
דורון, י' (2004). זקנה וזכויות כלכליות וחברתיות: יחסי הגומלין בין הזדקנות החברה
הישראלית ובין מעמדן של הזכויות הכלכליות והחברתיות במשפט הישראלי. בתוך
י' רבין וי' שני (עורכים), זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל (עמ' 939-
893). תל אביב: רמות.

דורון, י' (2005). חוק, מוסר וזיקנה: כשלים בהתמודדות החוקית עם תופעת העוני בזיקנה
בישראל. בתוך י' בריק (עורך), זיקנה בקו העוני (עמ' 145-103). תל אביב: הקיבוץ
המאוחד.

דורון י' (2013). זיקנה בהיכלים של צדק: זקנים וגילנות בפסיקת בית המשפט העליון.
תל אביב: רסלינג.

דורון, י' ותורי-ג' ובראן, מ' (2006). לידתו והתפתחותו של "ידיד בית-משפט" ישראל.
עלי משפט, ה, 108-65.

דורון, י', תורי-ג' ובראן, מ', אנוש, ג' ורגב, ט' (2011). עשור ל"ידיד בית המשפט":
ניתוח אמפירי של החלטות בתי המשפט. עיוני משפט, לד, 706-667.

לוטן, ג' (1964). עשר שנות ביטוח לאומי: רעיון והגשמתו. ירושלים: המוסד לביטוח
לאומי.

לנדוי, מ' (1989). פיקוח בית המשפט העליון על בית הדין הארצי לעבודה – דיון נוסף.
בתוך מ' אלון, מ' בן זאב, נ' ליפשיץ ומ' לנדוי (עורכים), ספר יצחק פֶּהֶן (עמ' 279-
274). תל אביב: פפירוס.

מונדלק, ג' (2004). חמישים שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי: החגיגות ייערכו בבית המשפט. *ביטחון סוציאלי*, 67, 67-108.

קנב, י' (1950). התכנית לביטוח סוציאלי בישראל – דין וחשבון הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי. ירושלים: משרד העבודה והביטוח העממי.

רמון, א' (1957). ביטוח זקנה על פי חוק הביטוח הלאומי. סעד – דו ירחון לעניינים סוציאליים, 1, 72-73.

Bar-Niv, Z. (1974). The labour courts and their place in the legal and labour systems of Israel. *Israel Law Review*, 9, 558-567.