

60 שנה למוסד לביטוח לאומי – מבט על שינויים בנושאי ליבה נבחרים

אברהם דורון¹

מאז פתח המוסד לביטוח לאומי לראשונה את שעריו באפריל 1954, לפני 60 שנה, שינתה מדינת ישראל את פניה כמעט ללא הכר. התהפוכות שעברו על החברה הישראלית לאורך שישה עשורים לא פסחו על המוסד לביטוח לאומי. כבר בפרסום שהוכן לרגל 25 שנה להקמתו הודגש ש"הביטוח הסוציאלי הנו מערכת המשתנה בהתמדה, והשינויים החלים בה נובעים מפעולת גומלין דינמית בינה ובין המערכת הכלכלית, החברתית והפוליטית" (אחדות וכרמי, 1981). מאז הקמתו הפך המוסד לביטוח לאומי הגורם המרכזי במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. על כן הטביעו השינויים הרבים שחלו במשך השנים במעמדו, בתפקידיו, במדיניות שמנחה אותו, בדרכי ניהולו את חותמם על החברה הישראלית. פעולותיו של המוסד בהכרח השפיעו השפעה עמוקה על רווחה של כלל האוכלוסייה בישראל ובמיוחד על הקבוצות החלשות בתוכה. מטבע הדברים אין מאמר אחד יכול לגעת במכלול הסוגיות שהמוסד לביטוח לאומי התמודד איתן במשך השנים. אגע אפוא במספר נושאי ליבה מרכזיים. מטרת המאמר היא לנסות לבחון את השינויים שחלו בנושאים נבחרים אלה ולהעריך את אופיים ואת השפעתם על תנאי החיים של רבים בישראל.

מלות מפתח: מדינת רווחה, ביטוח לאומי, ביטוח סוציאלי, אוניברסליות, שמירת ערך קצבאות

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

מעמדו ותפקידיו של המוסד לביטוח לאומי

המעמד החוקתי של המוסד

מעמדו החוקתי של המוסד ומידת עצמאותו כארגון האחראי על הביטוח הסוציאלי נידונו בזמנו בהרחבה בוועדת קנב (1950) שהכינה את התוכנית הראשונה במדינת ישראל לביטוח סוציאלי. הוועדה המליצה להקים "מוסד ארצי אחיד ומשותף של המבוטחים והמדינה", שיופקדו בו ענייני הביטוח הסוציאלי, בתנאי שיובטחו בו עצמאות המבוטחים והנהלה עצמית שלהם. עצמאות המבוטחים בניהול מוסדות הביטוח הסוציאלי היתה בזמנו אחת המטרות החשובות של תנועת הפועלים המאורגנת באירופה, שנאבקה להגביר את כוחה ולשמור על עצמאותם של העובדים המבוטחים בתוכניות ביטוח סוציאלי מול המעסיקים והמדינה (Therborn, 1984). תנועת הפועלים בארץ והסתדרות כגוף המייצג שלה, שמילאו תפקיד חשוב בהקמת המוסדות לביטוח סוציאלי, היו שותפות מלאות לעמדה זו ונאבקו על הגשמתה.

ואולם ועדת קנב שהזדהתה במידה רבה עם גישה זו צידדה גם בכך שבנסיבות הקיימות, לצד האוטונומיה של המבוטחים בענפי הביטוח השונים, תהיה ההנהלה המרכזית של המוסד הארצי האחיד בידי המדינה. הנימוק היה ש"המדינה דורשת לעצמה את הזכות להשתתף באופן ישיר בהנהלת הביטוח, כדי לבטא בזה את האינטרס של הציבור כולו בביטוח הסוציאלי וכדי להשפיע על מהלך העניינים על יסוד השתתפותה בתקציב הביטוח" (ועדת קנב, 1950). הוועדה שהיתה קרובה בהשקפותיה להשקפות שרווחו במסד השלטוני קיבלה דרישה זו של הממשלה.

חוק הביטוח הלאומי המקורי שהתקבל לקראת סוף 1953, ועל פיו הוקם המוסד לביטוח לאומי, הושפע מהשקפות אלה. בחוק נקבע מעמדו המיוחד של המוסד כתאגיד שיפעל במסגרת הוראות החוק. נקבע שהמוסד יפעל לפי העיקרון של אי זהות בין נושא הביטוח הלאומי לבין הרשות המבצעת של המדינה, כלומר שהמוסד יהיה גוף עצמאי שאינו שלוחה של משרד ממשלתי "ואף לא מפעל או מוסד של המדינה". המשפטן צבי בר-ניב שהיה בין הוגי החוק ומנסחיו סיכם את הערכתו בדבר מעמדו של המוסד באמרו שנקבע אמנם "קשר הדוק בין המוסד לביטוח לאומי ובין הרשות המבצעת של המדינה", אבל ככלל "נשמר העיקרון של עצמאות המוסד לביטוח לאומי בפעולתו היומיומית" (בר-ניב, 1954).

אף כי החוק שהתקבל קבע מידה רבה של עצמאות למוסד במילוי משימותיו, העסיקה סוגיה זו את הציבור ואת ראשי המוסד מראשית פעולתו. כבר בשנותיו הראשונות הכירו הכול בכך שמעמדו של המוסד דומה לזה של משרד ממשלתי, אך גם בכך שחופש הפעולה שלו רחב מזה של משרד ממשלתי. מנכ"ל המוסד בזמנו הדגיש זאת, כאשר ציין

שיש הפרדה גמורה בין כספי המוסד לבין כספי הממשלה ושאינן תקציב המוסד חלק מתקציב במדינה וכספיו אינם ברשות החשב הכללי (לוטן, 1964).

ואולם כשנקפו הימים התעוררו מצבים של ניגוד אינטרסים בין צורכי אוצר המדינה לבין צורכי המוסד. ד"ר גיורא לוטן, מנכ"ל הביטוח הלאומי בעשור הראשון לקיומו, נדרש להתייחס לבעיה זו, והעלה בגלוי את השאלה אם מדיניותו הכספית של המוסד היא חלק מהמדיניות הכספית הכללית של הממשלה או מדיניות עצמאית המודרכת בידי צורכי המוסד בלבד. ד"ר לוטן סבר שהואיל והמוסד משרת את הציבור כולו, הממשלה היא האחראית גם למדיניות הכספית שלו. אך בה בעת הוא טען ש"לא רצוי שהמוסד לביטוח לאומי ייהפך למוסד פיסקלי, כלומר לאחת הזרועות שבעזרתן מגשימה הממשלה את המדיניות הכלכלית והפיסקלית" (שם, עמ' 46).

המאבק על סוגיה זו של שמירת עצמאותו של המוסד בניהול ענייניו הכספיים נמשך לאורך השנים בגלוי ובסמוי. המוסד הודה בכך ברבים, כאשר גילה בתחילת שנות ה-80 של המאה הקודמת, שהתרבו הניסיונות להכפיפו למדיניות הפיסקלית-המוניטרית של הממשלה (אחדות וכרמי, 1981, עמ' 79). לדוגמה: עוד בשנות ה-70 לא היססה הממשלה להשתמש בכספים שגבה הביטוח הלאומי לצרכיה הפיסקליים. יוסף אלמוגי, שר העבודה בעת ההיא, הודה בגלוי ש"הממשלה נאלצה לכלול את הביטוח הלאומי במדיניות 'עסקת החבילה' כדי לספוג כספים מן הציבור" (אלמוגי, 1970). החלטת הממשלה בשנות ה-80 לאחד את מנגנוני הגבייה של המוסד לביטוח לאומי ושל מס הכנסה נתקלה בהתנגדות נמרצת של ראשי המוסד שראו בכך פגיעה במעמדו העצמאי. פרופ' יוחנן שטסמן, מנכ"ל המוסד באותה העת, הזהיר שאיחוד הגבייה יביא להשתלטות משרד האוצר על ההכנסות וההוצאות של המוסד (דורון, 2004). בסופו של דבר לא יצאה החלטה זו אל הפועל.

ואולם הממשלה לא הרפתה מכוונתה להכפיף את ניהול העניינים הכספיים של המוסד למדיניות האוצר. בסופו של דבר היא הצליחה לכפות את רצונה, כאשר בחוק ההסדרים לשנת הכספים 2003 התקבל תיקון לחוק הביטוח הלאומי, הקובע כפיפות מלאה של המוסד בעניינים כספיים לחשב הכללי של האוצר. בתיקון החוק נקבע שלמוסד לביטוח לאומי ימונה חשב שיהיה עובד משרד האוצר, שהמונה עליו יהיה החשב הכללי בלבד ושהמוסד לא יתקשר בכל עסקה ולא יוציא כל הוצאה כספית, אלא באישור חשב המוסד (חוק הביטוח הלאומי, תיקון 60, 2002).

כך הקיץ הקץ על השאיפה של הוגי ומתכנני הביטוח הלאומי בישראל להנהיג אוטונומיה של המבוטחים בניהול המערכת של הביטוח הסוציאלי. כך גם כשלו ראשי המוסד לביטוח לאומי במאבקם בפוליטיקה הבירוקרטית (אסיסקוביץ, 2007), שנועד לשמור מידה מסוימת של עצמאות מול אוצר המדינה. שוב הראו כללי המשחק הפוליטי בישראל את

כוחו של האוצר בשליטה בכלים התקציביים ובנושאים רגולטוריים אל מול מוסדות כמו הביטוח הלאומי (ראו למשל דרור ומאור, 2011).

כאמור, שאפו האנשים שפעלו בזמנו להקמת הביטוח הסוציאלי בישראל להקים מערכת של ביטוח סוציאלי ברוח האידיאולוגיה של תנועת הפועלים האירופית בעשורים הראשונים של המאה-20 וברוח מוסדות הביטוח והעזרה ההדדית של הפועלים ביישוב היהודי בארץ ישראל תחת שלטון המנדט. התמורות החברתיות והפוליטיות אחרי מלחמת עולם השנייה גרמו לכך שהרעיונות האוטונומיסטיים בנוגע לארגונו ולניהולו של הביטוח הסוציאלי איבדו הרבה ממשמעותם. מדינת הרווחה שהלכה והתגבשה ברוב ארצות אירופה הפכה ברוב במקרים הממונה על ארגון מערכת הביטוח הסוציאלי. על כן מלכתחילה לא היה כל סיכוי למאמצייהם של מתכנני ומנסחי חוק הביטוח הלאומי להבטיח אוטונומיה מוסדית של הביטוח הלאומי ושל המבוטחים. לא הניסוח של החוק ולא הפרשנות של בר-ניב יכלו לעזור בכך (בר-ניב, 1954).

המאבק של ראשי המוסד לביטוח לאומי לשמור על עצמאות המוסד מול האוצר התנהל בעיקרו על רקע מעשי, והיו לו שני מניעים עיקריים: (1) הם רצו להבטיח שהמוסד יוכל להמשיך ולמלא את המשימות החברתיות המוטלות עליו בנוגע לרווחת המבוטחים. דבקותם במשימה זו היתה קשורה כמובן במידת המחויבות האישית של כל אחד מהם לנושאים שהיו חשובים בעיניהם. (2) הם רצו לשמור על מידת החופש הניהולית הגבוהה יחסית שעצמאות המוסד אמורה היתה להבטיח להם. ככל שכוחו של האוצר, ובפרט אגף התקציבים, הפך הגורם המרכזי בעיצוב המדיניות החברתית-הכלכלית כמעט בכל תחומי החיים במדינת ישראל, הלך מאבק זה והחריף (ראו אסיסקוביץ, 2007, ע' 39; דורון, 2009). נראה שבתרבות הפוליטית שהלכה והתבססה בישראל לא ניתן היה למנוע את צמצום העצמאות הניהולית של ראשי המוסד לביטוח לאומי. לשינויים אלה היו השלכות כבדות משקל. אם בעבר נמנו עם מנהלי המוסד אנשים שהובילו סדר יום של רפורמות חשובות בתחומי פעולה שונים של המוסד, קשה להצביע על אופי כזה של יזמות בקרב המנהלים בשנים האחרונות.

הפיקוח על המוסד

בחוק המקורי נקבע שהמוסד יהיה תחת פיקוחו הכללי של שר העבודה. במבט לאחור חשוב לבחון שתי בעיות שיצרה קביעה זו: האחת נוגעת לשאלת התוכן והמשמעות של הפיקוח הכללי, והאחרת מתייחסת להאצלת סמכויות הפיקוח מטעם הממשלה לשר העבודה.

באשר לסוגית הפיקוח הכללי, הוא נתפס לכאורה כ"עיקרון שאיננו ממצה את כל הקשר שבין המוסד לבין הרשות המבצעת", דהיינו הממשלה (בר-ניב, שם, עמ' 16). אולם בחוק עצמו כבר הוצג פירוט רחב של סמכויות פיקוח אלה, כגון סמכות השר לתקן תקנות ביצוע, לאשר את תקציב המוסד, למנות את מנהל המוסד ואת מנהלי ענפי הביטוח השונים ועוד כיוצא באלה. השר גם נקבע כאחראי לפעולות המוסד בממשלה ומול הכנסת. בעצם כבר מלכתחילה לא היו סמכויות הפיקוח הרחבות של השר הממונה על המוסד שונות במהותן מסמכויותיו של שר בכל משרד ממשלתי אחר, למעט סמכותו להחיל את החוק כפי שנקבע בענפי הביטוח השונים.

לא במקרה קיבל שר העבודה את סמכויות הפיקוח על המוסד לביטוח לאומי. מהלך זה שיקף בזמנו את השקפת העולם של מתכנני החוק ושל תנועת העבודה, שעמדה מאחורי הנהגת הביטוח הלאומי. תנועת העבודה ראתה בהקמת הביטוח הלאומי את "מימוש אחד מערכי [היסוד של] תנועת הפועלים הסוציאלי דמוקרטית בנוסח ההומניזם המערבי" (גפני, 1980). תוכניות הביטוח הסוציאלי שהונהגו על פי ערכים אלה עמדו מלכתחילה על הפרדה מוחלטת בין הזכות לגמלה ביטוחית לבין סיוע או סעד לנזקקים בתוקף ההסדרים החברתיים שהונהגו בשעתם לצורך הבטחת קיום. לשון אחרת: תוכניות הביטוח הסוציאלי נועדו לשחרר מהיזקקות למוסדות סעד את העובדים השכירים הנקלעים למצוקה, ובכך למנוע פגיעה בכבודם האישי ובמעמדם החברתי (דורון, 1980).

תכליתו של הביטוח הלאומי מרגע הקמתו היתה שונה מזו של מוסדות הסעד המסורתיים, הכפופים למשרד הסעד, שתפקידם היה להגיש לקבוצות האוכלוסייה העניות סיוע על בסיס נזקקות ומבחני אמצעים והכנסה מחמירים. לכן היה ברור מאליו שהפיקוח עליו לא יוטל על שר הסעד ולא ייכלל במסגרת פעולותיו של משרד הסעד. התפיסה של הביטוח הסוציאלי כמוסד חברתי שתפקידו לדאוג בראש ובראשונה לקידום הרווחה של העובדים השכירים קבעה אפוא את מקומו בתחום אחריותו של משרד העבודה.

בשנות ה-50 התקבלה קביעה זו ללא עוררין. אך במרוצת השנים היא הפכה מקור של מתיחות בין משרד הסעד לבין הביטוח הלאומי. מתיחות זו גברה, כאשר יצא משרד הסעד נגד העקרונות האוניברסליים של מתן גמלאות שדגל בהם הביטוח הלאומי, וניסה להיאבק על סיוע סלקטיבי ועל מיקוד המשאבים באוכלוסיות נזקקות שהוא היה אחראי להן. המאבק הזה קיבל עם השנים צביון של מלחמה קרה מוסדית ואישית בין שני מוסדות ממלכתיים אלה. בחלקו היה זה מאבק על שליטה במשאבים, ובחלקו ויכוח אישי ואידיאולוגי. הוויכוח האידיאולוגי ניטש על מהותו של הביטוח הסוציאלי והיסודות האוניברסליים שלו. הוויכוח האישי התנהל בין תומכי תנועת הפועלים שאיישו את משרד העבודה לבין אנשי המפד"ל שעמדו בראש משרד הסעד (דוגמה לטיעונים של אנשי הסעד נגד הביטוח הלאומי ראו אצל בן אור, 1972).

המהפך הפוליטי של 1977 שינה את אופיו של מאבק זה. ממשלת הליכוד הראשונה בראשותו של מנחם בגין החליטה למזג את משרדי העבודה והסעד שהפכו למשרד העבודה והרווחה. בעקבות החלטה זו איבדו שליחי תנועת העבודה בהדרגה את השליטה על הביטוח הלאומי. תחילה הועבר הפיקוח על המוסד לשר שעמד בראש המשרד החדש, משרד העבודה והרווחה. עם פירוקו של משרד העבודה והרווחה, הועברו האגפים שהיוו בעבר את משרד העבודה למשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (התמ"ת), שהפך בבחירות 2013 למשרד הכלכלה. אולם הפיקוח על הביטוח הלאומי נשאר בידי שר הרווחה.

המהפך הפוליטי הגיע כאן להבשלה מלאה, והביטוח הלאומי, שהיה מאושיות תנועת העבודה, איבד את מקומו כמוסד חברתי נפרד ממוסדות הסעד המסורתיים שתפקידם לדאוג לקבוצות האוכלוסייה העניות. משרד הרווחה של היום הוא לאמיתו של הדבר במידה רבה משרד הסעד בגלגולו הקודם. הכפפת הביטוח הלאומי למשרד הרווחה הביאה להתעלמות מן התפיסה הרעיונית והפוליטית בדבר ייחודיותו של הביטוח הלאומי. באופן אירוני במקצת עבר מהפך זה "מתחת לראדאר" הציבורי. גם מפלגת העבודה שניתן היה לצפות שתמחה על השינוי שפגע באחת מאושיותיה לא הגיבה עליו, משום שמנהיגיה לא היו מודעים לו כנראה. כך הגיע במידה רבה לקצו המאבק על מעמדו ועל תפקידו המיוחד של הביטוח הלאומי, שהחל עוד טרם קמה המדינה.

יחסי הציבור של המוסד

מאז ראשית פעילותו היה המוסד רגיש לדימויו בעיני הציבור ועשה מאמצים רבים לטפח ולשמר דעת קהל חיובית כלפיו. המנכ"ל הראשון של המוסד, ד"ר גיורא לוטן, היה מודע לכך שהאזרחים הרבים הפונים למוסד רואים בו את אחת הזרועות החיוניות של המדינה. על כן ראה צורך לשוות למגעייהם עמו אופי חיובי ככל האפשר (לוטן, 1964, עמ' 68) ו"לבנות מינהל יעיל ובעל תדמית חיובית ואמינות גבוהה" (גפני, 1980).

כדי להשיג מטרה זו, נקט המוסד צעדים מגוונים, כגון עיצוב מסביר פנים של משרדיו, חדרי המתנה מרווחים, רמת הכשרה גבוהה של פקידי קבלת קהל, יחס אוהד לפונים לקבלת גמלה ועוד כיוצא באלה. על רקע התקופה ההיא, שבה רמת השירות שהציעו משרדי הממשלה לאזרח היתה ירודה בדרך כלל, היתה לאיכות השירות של המוסד חשיבות מיוחדת. המחשבה היתה "כי ניתן היה בתנאי הארץ, בשנות חייה הקשות של המדינה, לבנות שירות ציבורי יעיל, בעל מוניטין ומקובל על הציבור" (גפני, שם). כך בשנותיו הראשונות היה המוסד לביטוח לאומי אחד המוסדות המקובלים על הציבור בישראל.

ההתרחבות בהיקף פעילותו של המוסד במשך השנים, הגידול במנגנון שלו והסתעפות הביורוקרטיה של המערכת מצביעים בבירור על אובדן הייחוד הזה. התפתחות שלילית זו היא כפי הנראה גם מנת חלקה של כלל מערכת המינהל הציבורי בישראל, ששביעות הרצון של אזרחי המדינה ממנה הוערכה לאחרונה כבינונית ועד נמוכה (ויגודה-גדות ומזרחי, 2013). במחקרים ממוקדים יותר נמצא ששביעות הרצון של הציבור משירותי הרווחה, לרבות לביטוח לאומי, נמצאת בירידה, והאמון של המבוטחים במוסד נמוך יחסית (מזרחי ועמיתים, 2007). ביטוי חריף יותר לאי שביעות הרצון הזאת נשמע באמצעי התקשורת הגורסים שבעשור האחרון הפך הביטוח הלאומי "לאחד המוסדות הפחות האהודים על הציבור בישראל" (אפללו, 2006). הסיבה לכך היא השינוי ביחס המוסד אל לקוחותיו (רוב רובם של תושבי ישראל). רבים מהפונים אליו נתקלים, לדעת המבקרים, בחוסר רגישות, בזלזול, בהתייחסות מקדמית אליהם כאל חשודים המבקשים להונות את המוסד, בטיפול בתביעותיהם "כמו שוטרים קשוחים במחלקת חקירות פליליות" ובמקרים רבים אף בראייתם כמעין פושעים (אפללו, שם).

ראשי הביטוח הלאומי היו מודעים היטב למפנה שלילי זה בדימוי המוסד בעיני הציבור. אסתר דומיניסיני, שעמדה בראש המוסד, הודתה בכך שתודעת השירות של עובדי המוסד רחוקה מלהשביע רצון וזקוקה לשיפור, וגם לא הכחישה שהמוסד נוטה לטרטר את הפונים אליו ושהסובלים העיקריים מהתנהלות זו הם הקבוצות החלשות באוכלוסייה, כמו הקשישים, הנכים, מחוסרי העבודה. היא טענה שאין יחס זה נובע מכוונות רעות, אלא הוא תולדה של העדר יעילות. תהיה הסיבה אשר תהיה, דבריה מאששים את הטענות הכבדות של הציבור כלפי המוסד (ארלוזורוב, 2009, 2012).

הטיפול הלא יעיל של עובדי המוסד בפניות מבקשי הגמלאות הוא בוודאי גורם חשוב בעיצוב העמדות השליליות של הציבור כלפיו, אבל בהחלט לא הגורם היחיד. גורמים אחרים חשובים לא פחות הם העמדות של הממסד הפוליטי-הכלכלי בישראל כלפי הביטוח הלאומי, הכפיפות הגוברת של המוסד לאוצר המדינה וההטמעה הנמשכת של אינדיבידואליזם כלכלי בקרב תושבי ישראל, שיש בה כדי להביאם להסתייגות מן הרעיונות הקולקטיביסטיים-הסולידריסטיים המונחים ביסוד הביטוח הלאומי.

עמדות הממסד הפוליטי בישראל כלפי הביטוח הלאומי עברו במהלך השנים שינוי מרחיק לכת – מאהדה ותמיכה לעוינות ואף לשלילת נחיצות קיומו. תנועת העבודה שהיתה הממסד השליט בעשורים הראשונים של פעילות המוסד ראתה בו את אחד מהישגי המדיניות החברתית שלה. לתפיסתה נבנה הביטוח הלאומי על בסיס של עקרונות אוניברסליים של כיסוי לכול ולא רק לקבוצות אוכלוסייה עניות ונוזקות. תמיכתה באוניברסליות של המוסד היתה מהוססת לעתים, אך תמיד היא ראתה בו את אחד המכשירים הקולקטיביסטיים החשובים בדאגה לרווחת כלל אוכלוסייה וכביטוי מובהק של אחריות הכלל לתנאי החיים של האזרחים.

לכוחות החברתיים המרכיבים את הממסד הפוליטי של שני העשורים האחרונים, משנות ה-90 ועד היום, יש גישה שונה בתכלית כלפי הביטוח לאומי. תמיכת הממסד הנוכחי במוסד מוגבלת מאוד עד לא קיימת בכלל. אולי אין היא שוללת את עצם קיומו, אבל ודאי שאין היא מוכנה לתמוך בו בצורתו האוניברסליסטית. במדיניות הכלכלית שמוביל ממסד זה, שעיקרה הפרטה, צמצום מתמשך של הוצאות הממשלה ושל מעורבותה בענייני חברה וכלכלה, אין מקום למערכת ביטוח לאומי אוניברסלית ומקיפה. דוברי הממסד השליט רואים את ה"קצבה" באור שלילי, ועל כן גורסים שיש לצמצם או אף למנוע ככל האפשר תשלום של קצבאות, גם כשהמבוטחים רכשו אותן לאורך חייהם על פי חוק במיטב כספם. הממסד השליט מוכן לסבול את קיומו של הביטוח הלאומי, כל זמן שתפקידו מוגבל לדאגה לקבוצות האוכלוסייה החלשות בלבד ומצמצם להגשת סיוע על בסיס של נזקקות. ברור שגישה זו חלחלה לתודעת הציבור ומשפיעה בעוצמה על היחס שהוא מגבש כלפיו.

גם להכפפת הפעולות היומיומיות של המוסד להוראות האוצר, הן בתחום הפעלתם של ענפי הביטוח המוסדרים בחוק והן בתחום מתן גמלאות שאינן בעלות אופי ביטוחי, היו השלכות מרחיקות לכת על עיצוב היחס של הציבור כלפיו. שליטת האוצר בפעילותו של המוסד באה לידי ביטוי בשינויי חקיקה תכופים שנעשו לא בחקיקה רגילה, אלא באמצעות חוקי ההסדר הצמודים לחוק התקציב. תיקוני חוק אלה הועברו ברוב המקרים ללא תיאום עם המוסד ועסקו על פי רוב בצמצום זכויות המבוטחים ומקבלי גמלאות אחרות (ראו לדוגמה תגובת המוסד להצעת חוק ההסדרים 2013-2014, המוסד לביטוח לאומי, 2013). מטרת האוצר בהעברת תיקוני החקיקה היתה בראש ובראשונה קיצוץ ההוצאה הציבורית, ופקידיו לא הקדישו את תשומת הלב הנדרשת לקשייו של המוסד ליישם את ההוראות המגבילות האלה במפגש הישיר שלו עם הפונים.

הקשחת התנאים לקבלת גמלאות הביטוח הלאומי שיקפה את מדיניות הממשלה מאז תחילת המאה הנוכחית. הקשחה זו כללה הוראות מחמירות בכל הנוגע לאפשרות מיצוי הזכויות של הפונים והקפדה מחמירה של האוצר על ביצוען כלשונו. מבול של נהלים חדשים ומסובכים, שהתחלפו לעתים קרובות, הערים על ציבור הפונים קשיים מקשיים שונים, שעמם נדרשו להתמודד במפגש עם המוסד. גם עובדי המוסד התקשו להתמודד עם הנהלים המורכבים בטיפולם בפניות הציבור. מנהלת המוסד, אסתר דומיניסיני, נאלצה להודות שגם היא התקשתה לא פעם להבין את ניסוח הנהלים ואת משמעותם (ארלוזורוב, 2009). קשיים אלה של הציבור שהתעוררו בהכרח במגעיו עם המוסד תרמו לא מעט ליחס השלילי כלפיו.

יש לשים לב גם לאופי ההתייחסות למוסד על רקע השינויים החברתיים-התרבותיים שחלו בתפיסות הציבור. עיקרם של שינויים אלה היה "החלפת האתוס השיתופי של כור ההיתוך באתוס אינדיבידואליסטי וליברלי יותר" (שפירא, 2010). הגישות השיתופיות איברו

במידה רבה את החזקה שלהן בציבור בישראל והוחלפו בתפיסות של אינדיבידואליזם כלכלי. התפיסה של אינדיבידואליזם כלכלי מדגישה שעיקר עניינו של הפרט הוא שמירה על האינטרסים הכלכליים הפרטיים שלו וקידומם. היא גורסת שיש להשאיר בידי הפרט חופש פעולה מרבי לקדם את האינטרסים האלה ושתפקיד החברה מצטמצם בעיקרו לשמירת המסגרת החוקית המאפשרת את החופש האינדיבידואלי הזה (על אינדיבידואליזם כלכלי ראו Lukes, 2006). הגישה האינדיבידואליסטית הוטמעה בקרב אזרחי ישראל במידה רבה בשנים האחרונות, ובה בעת נחלשה מאוד הזיקה לגישה הקולקטיביסטית-השיתופית, שמדינת הרווחה והביטוח הלאומי הם הביטויים המובהקים שלה.

למרות היחלשות התמיכה בגישות קולקטיביסטיות המשיך הציבור הישראלי לתמוך במעורבות המדינה באספקת שירותים חברתיים, במדינת הרווחה וכפועל יוצא מכך בביטוח הלאומי (ראו כהן ועמיתים, 2010). ניתן אולי להסביר את הדיסוננס הזה בכך שבעידן של אי ודאות הציבור הרחב המבקש לשמור על האינטרסים הפרטיים שלו מוכן, בעת ובעונה אחת, לתמוך במשענת הכלכלית והחברתית המוגבלת שהביטוח הלאומי אמור להבטיח. אולם אין להתעלם מכך שתמיכה זו שברירית ותלויה באופי מפגשיו עם המוסד ועם פקידיו.

גמלאות הביטוח הלאומי

תפקידו הראשוני של הביטוח הלאומי היה להבטיח לכל אזרח ותושב של ישראל גמלה כספית שתהווה משענת כלכלית לקיומו בתחנות קריטיות על פני מסלול חייו. הבטחה זו התבססה על שני יסודות: היסוד הביטוחי – התשלומים שמשלם הפרט בתקופת עבודתו ופעילותו הכלכלית כדי לממן את הגמלה שלו בבוא העת; יסוד הזכות החברתית הנובעת מהאזרחות – הממשלה מקבלת על עצמה את האחריות לנהל את המערכת הביטוחית, לשמור שתפקידיה ייעשו ולמלא את משימותיה. המצבים שבהם הפרט זקוק למשענת שהביטוח הלאומי אמור לספק הם פרישה לגמלאות בגיל זיקנה, אובדן כושר עבודה בשל מחלה או נכות, אבטלה ומצבים רבים דומים, בין שהם נובעים מטבע הדברים ובין שהם תוצאה של התנהלותם של בני אדם, כמו תאונות למיניהן או מעשי איבה. ברוב מקרים האלה הגמלה המובטחת אמורה לשמש משענת, גם לתקופות זמן ארוכות, כאשר תוחלת החיים מתארכת, או לחילופין כאשר נפגעה יכולתו של אדם לעבוד ולהשתכר בגיל צעיר. מבט על 60 שנים לאחור יכול ללמד אותנו עד כמה הצליח הביטוח הלאומי לעמוד במשימותיו.

קצבת הזיקנה

המטרה המוצהרת של תוכנית ביטוח זיקנה במסגרת הביטוח הלאומי היתה להבטיח למבוטחיה, בהגיעם לגיל פרישה מעבודה, קצבה שתאפשר להם רמת חיים של המינימום הדרוש לקיום. בהקשר זה היה על הביטוח הלאומי להתמודד לאורך השנים עם השאלות האלה: האם גובה הקצבה במתכונת שנקבעה אכן הבטיח את המינימום הדרוש לקיום? עד כמה שמרו שיעורי הקצבה שנקבעו על ערכם המוחלט והיחסי לאורך השנים? יש לשים לב לכך שערך הקצבה נמדד, לא רק במועד שהוחלט על נתינתה, אלא גם לאורך השנים שבהן היא אמורה להשתלם, ולעתים קרובות מדובר בעשרות שנים. הערך המוחלט שלה נמדד על פי האפשרות לרכוש באמצעותה את אותו סל מצרכים ושירותים שניתן היה לרכוש בעת אישורה. הערך היחסי שלה נמדד באמצעות השוואת כוח הקנייה שלה לכוח הקנייה של כלל האוכלוסייה או, בלשון אחרת, לרמת החיים של הכלל כפי שהשתנתה במהלך הזמן. התהפוכות הכלכליות שעברו על מדינת ישראל ב-60 השנים האחרונות, השאירו כמובן את חותמן על סוגיות אלה שעמדו במוקד תשלומי קצבאות הזיקנה, והביטוח הלאומי נדרש להתייחס אליהן לאורך כל השנים האלה.

מטוטלת הזמן מראה לנו שניתן לחלק את השנים שעברו לשלוש תקופות שונות מבחינת ההתייחסות של הביטוח הלאומי לסוגיות אלה. בתקופה הראשונה, של שנות ה-50 וה-60, חלה שחיקה מהירה מאוד בערך הקצבאות ששולמו לגמלאים הזכאים להן, והביטוח הלאומי נאלץ לתת מענה מהיר לסוגיה זו. בחקיקה מ-1953 הועמד גובה קצבת הזיקנה על שיעור אחיד של 15 ל"י לחודש לגמלאי בודד. מנסחי החוק הניחו שסכום זה אמור להבטיח את המינימום הדרוש לקיום. הנחה זו לא נבדקה בזמנו, ולכן קשה לדעת אם עמדה אז במבחן המציאות. מבחינת הערך היחסי היה גובה הקצבה קרוב ל-25% מן השכר הממוצע במשק.

בשנים אלה התברר מהר מאוד ששיעורי הקצבה ששולמו לא שמרו על ערכן המוחלט של הקצבאות, כלומר על כוח הקנייה שלהן, ולא על ערכן היחסי, בהשוואה לרמת החיים של כלל האוכלוסייה, גם יחד. אמנם מנסחי החוק צפו מראש את השפעות האינפלציה על ערך הקצבאות והצמידו אותן באופן אוטומטי למדד המחירים לצרכן, כדי לשמור על ערכן המוחלט ובכך על כוח הקנייה של הגמלאים, אך הם לא העלו על דעתם את העלייה המהירה ברמת החיים של כלל האוכלוסייה שחלה באותן השנים. השחיקה בערכן היחסי של הגמלאות השאירה אפוא את אוכלוסיית הקשישים הרחק מאחור (דורון וקרמר, 1992).

כבר בראשית שנות ה-60 התעוררו ספקות כבדים אם סכומי הקצבה המשולמים הולמים את המטרה החברתית שלשמה נועדו – הבטחת המינימום הדרוש לקיומם של הקשישים. אקטואר המוסד הבהיר שערכה של קצבת הזיקנה בשנת 1962-1963 לא עלה על 60%

בקירוב מערכה בעת קביעת סכומי הקצבה הבסיסית. ובאשר לערכן היחסי של הקצבות, ב-1957, השנה שבה שולמו לראשונה, הן עמדו רק על 17% מן השכר הממוצע במקום על 25% שנקבעו מלכתחילה, ובשנת 1965 ירד שיעורן ל-10% בלבד מן השכר הממוצע (דורון, 1998). השחיקה המהירה של ערך הקצבות והפגיעה בתנאי חייהם של הגמלאים שנבעה ממנה העלו את הנושא לסדר היום הלאומי ועוררו את הצורך ואת הדרישה להתאים את שיעוריהן לשינויים שחלו. מאמצי הביטוח הלאומי להביא לתיקון המצב נמשכו עשר שנים ויותר, ונתקלו בהתנגדות נמרצת של אנשי האוצר. במשך התקופה הזאת אמנם העלו מעט את גובה הקצבות, אבל המאבק נשא פרי רק ב-1973, כשהתקבל תיקון בחוק שהעמיד את שיעור הקצבה לגמלאי בודד על 15% מן השכר הממוצע. תיקון זה נשא בחובו את ההבטחה שיישמר הערך היחסי של קצבות הזיקנה ושרמת החיים היחסית של הגמלאים לא תפגר אחר זו של כלל האוכלוסייה (אחדות וכרמי, 1981). המאבק הצליח באופן חלקי, והיה כרוך במחיר כבד: שיעור הגמלה הבסיסית שהועמד מלכתחילה על קרוב ל-25% מן השכר הממוצע הופחת ל-15% בלבד, וההשלמה לערך המקורי של הקצבה אושרה לקשישים נזקקים בלבד והותנתה במבחן הכנסות.

בתקופה השנייה, מ-1973 עד אמצע העשור הראשון של שנות ה-2000, נשמר ערכן של קצבות הזיקנה באמצעות הצמדתן לרמת השכר במשק. שיעורה הבסיסי של הקצבה עלה במשך השנים ל-16%. לא ברור אם במשך תקופה זו אמנם נשמר בעקיבות ערך הקצבות ביחס לרמת החיים של כלל האוכלוסייה. מנגנון ההתאמה והעדכון שלהן התייחס לצורת החישוב הפורמלית של השכר הממוצע למשרת שכיר. לדעת הביטוח הלאומי עצמו היתה נוסחת החישוב בבחינת קירוב בלבד לשכר הממוצע המשולם בפועל. כלומר: היה במנגנון הזה פיגור מובנה בזמני ההתאמה והעדכון, כך שלא פעם נשחקו הקצבות לתקופות זמן ארוכות או קצרות יותר, שחיקה שפגעה בתנאי החיים של הגמלאים (ראו לדוגמה המוסד לביטוח לאומי, 1988). אולם למרות המגבלות האלה, נשמר העיקרון של מניעת הרעה מתמשכת של רמת החיים של הגמלאים לעומת רמת החיים של יתר האוכלוסייה.

התקופה השלישית, שהחלה באמצע העשור הראשון של שנות ה-2000, משקפת נסיגה במדיניות שמירת ערכן היחסי של הקצבות וחזרה למצב שרווח בשנות ה-50 – שחיקה מואצת בערכן המוחלט והיחסי. בחוק ההסדרים לשנים 2002-2004 בוטלה הצמדת הקצבות לשכר הממוצע, ומשנת 2006 הן הותאמו לעליית המחירים בלבד. נקבע ששיעוריהן יבוטאו במונחים של סכום בסיסי שיעודכן לפי עליית המחירים (המוסד לביטוח לאומי, 2004). הסכום הבסיסי, שנקבע במידה רבה באופן שרירותי, שיקף את הכוונה לקבוע את הבסיס שעליו יחושבו שיעורי הקצבות להבא, ללא קשר לשינויים שיחולו בגובה השכר וברמת החיים של כלל האוכלוסייה.

המדיניות של הצמדת הקצבאות לשכר הממוצע שיקפה מאז שנות ה-70 את המחויבות החברתית להתאים את רמתן לשינויים ברמת החיים של כלל האוכלוסייה. מדיניות זו נועדה להגן על תנאי חייה של אוכלוסיית מקבלי הגמלאות ולשמור על התאמתם לתנאי החיים של מגזרי האוכלוסייה האחרים. להתאמה זו היה תפקיד חשוב בצמצום העוני והפערים בהכנסות או במניעת התהוותם או התרחבותם של אלה בקרב אוכלוסיית מקבלי הגמלאות בעתות מצוקה. התפנית במדיניות ההצמדה ביטאה באופן ברור ומכוון את מדיניות הממשלה, שאחד מביטוייה היה הגבלת תשלומי קצבאות הזיקנה (וגמלאות אחרות) לרמה של מינימום לקיום בלבד. מדיניות זו גילמה נסיגה ברורה מהמחויבות החברתית לשמור על ערכן היחסי של הגמלאות בהשוואה לרמת החיים של כלל אוכלוסייה. בהתייחסו אליה קבע המוסד לביטוח לאומי, שמדיניות זו נבעה ב"עיקר מהתפיסה האידיאולוגית [של הממשלה; א"ד] השואפת למערכת רווחה 'מצומקת' ככל האפשר, ללא קשר למצבו של המשק" (המוסד לביטוח לאומי, 2003).

למעשה, לאורך כל שלוש התקופות המתוארות לעיל נמשך ללא הפוגה המאבק על גובה הקצבה בהשוואה לגובה שנקבע מלכתחילה בחוק, כלומר המאבק על כך שאכן תבטיח את המינימום הדרוש לקיום ושתשמור על ערכה המוחלט והיחסי. קשה לומר שהביטוח הלאומי הצליח לעמוד במשימה זו. 60 שנים מיום הקמתו עמדה קצבת הזיקנה הביטוחית לגמלאי בודד (ללא השלמת הכנסה), ששולמה באביב 2013, רק על כ-16% מן השכר הממוצע וכ-60% מקו העוני. רק גמלאים קשישים ונזקקים שעמדו במבחן הכנסות זכו להשלמת הכנסה חוץ לביטוחית, שהעלתה את הכנסתם לרמה של קו העוני. אם כן, בתוכנית ביטוח הזיקנה שלו כשל הביטוח הלאומי במאבקיו, ולא הצליח לעמוד במשימתו העיקרית – להבטיח למבוטחיו את המינימום הדרוש לקיום.

אוניברסליות

אחד העקרונות שהנחו את תוכניות הביטוח הסוציאלי, שהפכו עם הזמן לביטוח הלאומי, היה עקרון האוניברסליות. מטרתו היתה להבטיח את הביטחון הכלכלי והחברתי של האוכלוסייה ולמנוע ממנה בעתות מצוקה את ההיזקקות למוסדות סעד. על פי עיקרון זה הובטח שגמלאות הביטוח הלאומי יוגדרו כזכות חוקית אינדיבידואלית בלתי תלויה, שהפרט רכש לו באמצעות תשלום שוטף של דמי ביטוח לאורך חייו. פירושה המעשי של אי התלות היה שגמלאות הביטוח הלאומי יינתנו ללא שיקול דעת או שיפוט מוסרי של המוסד משלם הגמלה, ללא קשר לנזקקות למעשה של תובע הגמלה וללא בדיקת אמצעים

או הכנסות בנקודת הנגישות לקבלת גמלה. עיקרון זה הוא שעמד גם ביסודו של הביטוח הלאומי בישראל (דורון, 2006).

עקרון האוניברסליות תאם את התפתחותה של מדינת הרווחה בתקופה שלאחר מלחמת עולם השנייה, והתבטא הן בהרחבת הכיסוי של תוכניות שירותיה לכלל אוכלוסייה והן בזכות לקבלת גמלאות בכסף או בעין, בלי להתנותן במעמדו החברתי או בהכנסתו של הפרט בנקודת המפגש עם מערכת שירותי הרווחה (ראו למשל Baldwin, 1990). המעבר מגישה התומכת במדינת הרווחה ובביטוח הלאומי לגישה העוינת אותם לא פסח על תפיסת האוניברסליות של תוכניות הביטוח הלאומי בישראל והתבטא בשני מישורים עיקריים: במישור האידיאולוגי נשמעו טיעונים חוזרים ונשנים בעד שלילת האוניברסליות כעיקרון המארגן של תוכניות הביטוח הלאומי, ובמישור המעשי שברו הלכה למעשה את עקרון האוניברסליות בתוכניות הביטוחיות שהיו אוניברסליות במהותן.

בין הטוענים נגד האוניברסליות כעיקרון המנחה את תוכניות הביטוח הלאומי ניתן למצוא בעשורים אחרונים את רוב רובו של הממסד הישראלי המבוסס, כולל נציגים בולטים של המפלגות הפוליטיות מכל קצווי הקשת הפוליטית, כלכלנים באקדמיה, ראשי המשק הפרטי, פקידי ממשלה בכירים ועוד. כל אלה ביטאו בידועין, ולפעמים בלי משים, את הגישה השמרנית המסורתית, ולפיה על המדינה להגביל את עצמה במתן גמלאות ושירותים לאנשים נזקקים בלבד על בסיס מבחני אמצעים. בכך הם שיקפו את גישתם של שני המייצגים הבולטים של המפלגה השמרנית בכריטיניה, שניסחו בזמנו את התנגדותם למדינת הרווחה בתקופת פריחתה עוד בתחילת שנות ה-50² (ראו Mcleod & Powell, 1952).

בראש הטוענים נגד האוניברסליות עמדו פקידי האוצר. פקידים אלה חזרו ותבעו במשך השנים להגביל את מתן גמלאות הביטוח הלאומי ולהתנותן במבחני אמצעים או הכנסות. הם התמידו בטיעוניהם אלה גם בתקופת שלטון מפלגת עבודה וגם בממשלות הליכוד. כך עשו גם ראשי מפלגות. לדוגמה: אחד הצעדים הראשונים של יוסי ביילין, עם התמנותו לשר הכלכלה, היה להכריז על כוונתו לשלם קצבאות בהתאם למבחני הכנסות. פוליטיקאים בכירים אחרים ממפלגת העבודה, ובהם שמעון פרס, אברהם (בייגה) שוחט ובנימין (פואד) בן אליעזר, תמכו גם הם בזמנים שונים בעמדה זו (ראו דורון, 1999). גם ראשי הליכוד, כמו מאיר שטרית, שכיחן שנים רבות כשר מטעם הליכוד, הציגו עמדות

2 הם ניסחו זאת כך:

The question which poses itself is not, "Should a means test be applied to a social service?" but "Why should any service be provided without a test of need?".

דומות (ראו קטן, 2003). ראובן ריבלין, יו"ר הכנסת בעבר ונשיא המדינה כיום, אף תבע שכל הקצבאות יינתנו לפי מבחן הכנסות רק ל"חסרי ישע"³ (זרחיה, 2013).

נציגי הממסד הכלכלי לא היססו אף הם להעלות את טיעוניהם נגד האוניברסליות של גמלאות הביטוח הלאומי. לדוגמה: אהרון פוגל, בעבר יו"ר חברת הביטוח מגדל ומנכ"ל משרד האוצר, תבע להנהיג סלקטיביות על פי מבחן הכנסות במתן קצבאות (זרחיה, 2006). גישה זו שהפכה לגישה השלטת חלחלה גם לקבוצות חלשות באוכלוסייה, שהן בעצם הנפגעות הראשונות של מבחני ההכנסה. גם אריה דרעי, מראשי ש"ס, העלה במסגרת מסע הבחירות לכנסת בתחילת 2013, את הדרישה להנהיג מבחני הכנסה לכל הגמלאות. ניתן להניח שהדרישה הזאת של חבר הכנסת דרעי באה מתוך כוונות טובות, אבל אילו היתה מתקבלת, היו לה השלכות חמורות על האוכלוסייה שדרעי אמור לייצג אותה.

אימוץ הגישה השוללת את האוניברסליות בקרב רובו של הממסד הישראלי משקף את הנסיגה מהתמיכה בביטוח הסוציאלי כדגם ראוי ומועדף להגנה חברתית מפני הסיכון של אובדן הכנסה. בגישה זו יש חזרה לתפיסה הישנה של התניית מתן גמלאות מטעם הכלל לקבוצות אוכלוסייה נזקקות ולעניים בלבד על פי מבחני הכנסה או אמצעים. מגמה זו מסמלת, יותר מכל מהלך אחר, את הנסיגה מהמהות הבסיסית של הביטוח הסוציאלי. מבחני הכנסות ואמצעים היו מהיסודות המרתיעים והשנואים ביותר בתוכניות הסיוע והסעד שקדמו להנהגת הביטוח הסוציאלי. החזרה לדגם הקודם הפוגעני הזה עשויה לחדש ביתר שאת את ההפרדה בין קבוצות אוכלוסייה שונות ואת החלוקה המעמדית שהביטוח הלאומי נועד ורצה למנוע. התוצאה היא פגיעה חמורה בתחושת הסולידריות והלכידות.

יסוד חשוב אחר של הביטוח הסוציאלי שנשחק עקב השינויים שתוארו כאן הוא אובדן הזכות בעלת האופי הקנייני על הגמלה שרכש האדם במיטב כספו. העיקרון שעמד בבסיס הביטוח הסוציאלי היה שהגמלאות שרכש אדם באמצעות דמי הביטוח ששילם לאורך שנות עבודתו הן זכות קניינית כמו כל זכות קניינית אחרת שאדם רוכש לו בקנייה בחברה השוקית שאנו חיים בה (ראו צדקה, 2006). חשיבותו של עיקרון זה היתה שחרורו של מקבל הגמלה מתפיסתו את עצמו ומתפיסת הכלל אותו כנתמך ותלוי בסיוע הממשלה, על כל המשתמע מכך. הגמלה בעלת האופי הקנייני לא היתה מעשה חסד של הממשלה ועל כן גם לא השרתה על מקבליה תחושת נחיתות.

3 המושג "חסרי ישע" תואם להפליא את ההגדרה של נוקק בחוקי העניים האליזבתניים מ-1601, כאשר הנוקק הוגדר שם *lame, impotent, old, blind*.

שלילת המדיניות האוניברסלית הביאה עמה שימוש הולך וגדל במבחני אמצעים והכנסות בתוכניות רבות של הביטוח הלאומי. עקרון האוניברסליות בגמלאות הביטוח הלאומי נשבר בפעם הראשונה בשנות ה-60 וה-70. לאחר שנשחק ערכן היחסי והמוחלט של קצבאות הזיקנה, הוחלט לעדכן אותן באופן סלקטיבי בלבד, כהשלמה של הטבה סוציאלית שניתנה רק לזקנים נזקקים על פי מבחן הכנסות. במפתיע היתה היוזמה לקביעת הקריטריון הסלקטיבי של המוסד לביטוח הלאומי עצמו. הוא נימק זאת בכך שמדיניות זו תונהג רק באופן זמני, אבל הזמני קנה לו אחיזה קבועה ומתרחבת (ראו דורון, 1998).

שימוש כזה או אחר במבחני הכנסות הונהג בעשורים אחרונים גם בתוכניות ביטוח לאומי אחרות. הבולטת ביניהן היא תוכנית ביטוח סיעוד. תוכנית זו שאמורה היתה להיות בעלת אופי ביטוחי לפי הדגם המסורתי של ביטוח סוציאלי הפכה למעשה לתוכנית המופעלת על בסיס מבחן הכנסה. הזכות לגמלה סיעודית נשללת מאנשים ה"מבוטחים" לכאורה בתוכנית, כאשר הכנסתם עולה מעל לרמה מסוימת. מדיניות זו מבטלת בעצם את העיקרון הביטוחי שהוא מהותה הראשונית של התוכנית. במהלך חייהם אנשים נדרשים לשלם דמי ביטוח למימון התוכנית, אבל כאשר הם נזקקים לה, נשללת מהם הזכות לגמלה באמצעות מבחן הכנסות. הנימוק להתניית הזכות לגמלה סיעודית ברמת ההכנסה הוא הרצון לחסוך בכספי הציבור. אולם חיסכון כזה, אם אכן משיגים אותו, הולך לאיבוד בחלקו עקב ההוצאות המינהליות הכרוכות במבחני ההכנסה. יתרה מזאת, שלילת גמלת הסיעוד מבני מעמדות הביניים הנושאים בנטל המימון של התוכנית, משום שהכנסתם עולה על רמה מסוימת, גוררת אחריה את אובדן התמיכה הציבורית שלהם, כאשר ההטבה הצפויה מהשקעתם נשללת מהם.

החידוש החברתי של הביטוח הסוציאלי והמנגנון שנבנה כדי ליישמו היה מיועד במהותו לשחרר תחילה את אדם העובד, ואחר כך את כלל האוכלוסייה, מן הצורך להזדקק בשעות מצוקה לסעד ולמתת חסד של הכלל. חידוש חברתי זה ועקרון האוניברסליות שהנחה אותו הלכו ואיבדו את משמעותם במשך השנים במערכת הביטוח הלאומי בארץ, ותוכניות ביטוח סוציאלי או לאומי חזרו להיות במידה רבה תוכניות סיוע או סעד במתכונתן המסורתית. תהליכים אלה בישרו ומבשרים, במקרה הטוב, חזרה למעין גירסה מודרנית של מערכת הסעד על כל מגבלותיה, ואולי אף החיירה של חוקי עניים הישנים, במקרה הרע.

סיכום ודיון

כאמור, אין המאמר בא לסכם את מכלול פעולתו של הביטוח הלאומי בארץ לאורך 60 שנה, לא את הישגיו ולא את מחדליו. המאמר ביקש לתאר ולנתח אחדים מתהליכי השינוי שעברו על הביטוח הלאומי במשך התקופה הנסקרת בעניינים שהם ליבת פעילותו. התבוננות בתהליכים אלה ומשמעותם מראה שהביטוח הלאומי לא השכיל לשמור על מהותו הייחודית אל מול צביונה ההולך ומשתנה של החברה הישראלית. נראה שהשינויים שחלו בו, כפי שראינו במאמר, הם בבואה נאמנה של השינויים שהתחוללו במערכת הפוליטית והכלכלית של ישראל ובחברה הישראלית כולה.

מתכנני הביטוח הלאומי בשנים הראשונות לאחר קום המדינה, שפעלו הן כחידים והן כבאי כוחה של תנועה חברתית רחבה, ראו לנגד עיניהם את בנייה של חברה סולידרית ומלוכדת, הנשמרת מפני פערים כלכליים וחברתיים בולטים בין חבריה. הם ראו בביטוח הלאומי כלי שבאמצעותו ניתן יהיה לתת ביטוי וחיוזוק למגמה זו. את ההשראה לחזונו הם קיבלו משני מקורות שונים ומנוגדים במהותם: תוכנית בוורידג' שאומצה בזמנו בידי ממשלת הלייבור בבריטניה, שהפעילה אותה באופן ישיר מזה, והדגם ששאפו להגשימו ארגוני המבוטחים של תנועות הפועלים בארצות היבשת האירופית מזה.

מתכנני הביטוח הלאומי בארץ שהושפעו מאוד מן המסורת האירופית חיפשו דרך לשלב את שני הדגמים האלה במבנה החוקתי והניהולי של המוסד לביטוח לאומי. השאיפה לשילוב זה מצאה את ביטויה בהגדרת מהותו של המוסד כ"מוסד ארצי אחיד ומשותף של המבוטחים והמדינה", כאשר ניהול המוסד והפיקוח עליו יהיו משותפים למדינה ולמבוטחים.

הדגם שנבחר והבטיח, לכאורה, ניהול משותף של המבוטחים והממשלה ענה אולי לנטיית לבם של המתכננים, אבל לא היה לו סיכוי, כפי שתיארנו, להתקיים לאורך זמן. היו לכך סיבות שונות שחלקן מוזכרות במאמר. אבל הסיבה העיקרית היא התעצמות כוחה של המדינה בת זמננו והרחבת שליטתה על כל הפעולות הנוגעות לתחומי הרווחה. מגמה זו, שהיא הרווחת ככל המדינות, לא משאירה מקום לפעילות עצמאית של גופים שאינם בשליטה ישירה של הממשלה, לרבות המוסד לביטוח לאומי שבו דנו במאמרנו.

סיבה אחרת היא הרחבת התפקידים והסמכויות של אוצר המדינה והפקידות שלו. המתכונת השלטונית שהתגבשה בארץ היא של פיקוח מרחיק לכת של האוצר (treasury control) על כל סוגי הפעילות הממשלתית. אין משרד האוצר מסתפק בשמירה על מסגרת ההוצאה הציבורית, ופקידיו מרשים לעצמם לחרוג מהעיסוק בתחומים הפיננסיים והפיסקליים, שעליהם הם אמונים וממונים, ולהתערב בכל תחומי הפעילות המקצועית של הגופים הציבוריים הנתונים לפיקוחם. שליטתם המקיפה של פקידי האוצר במערכת

השלטונית של ישראל לא השאירה אפוא מקום לעצמאות ניהולית ומקצועית של המוסד לביטוח לאומי.

הבעיה איננה כמובן רק בשליטה הגורפת של האוצר, אלא במגמות האידיאולוגיות והפוליטיות של שליטה זו. המגמות שרווחו ורווחות באוצר לא השכילו להכיר בייחודו של הביטוח הלאומי כמכשיר מרכזי המעניק הגנה חברתית לכלל האוכלוסייה. הקו האידיאולוגי המנחה אותו הוא שעל המדינה לצמצם את התערבותה באספקת הגנה חברתית לקבוצות האוכלוסייה העניות בלבד. החזון אוניברסלי של הביטוח הלאומי בדבר כיסוי ומתן גמלאות לכול אף פעם לא זכה לתמיכת האוצר. הכפפת המוסד לשליטתו היתה אפוא הביטוי המוחשי של השתלטות השקפת העולם של האוצר ושל הממשלה בסוגיות השונות שהמאמר דן בהן.

אחת הבעיות המרכזיות שהמאמר דן בה היא השחיקה בדימויו של הביטוח הלאומי בעיני הציבור הרחב. דימוי זה נקבע במידה רבה מתוך המפגש היומיומי של הציבור עם פקידי המוסד. העובדה שהמוסד משלם ללא תקלות גמלאות לאלפי זכאים מדי חודש מתקבלת בציבור כדבר מובן מאליו, והשפעתה על יחסו לביטוח הלאומי מועטת בלבד ככל הנראה. היחס השלילי נוצר בעיקרו במפגש האישי בין פקידי המוסד לבין הקהל הרחב הנזקק לשירותיו. על כן המשימה הדחופה של המופקדים על ניהולו היא להביא לשיפור מערכת יחסים זו, הן דרך מדיניות ונוהלי עבודה והן בהכשרת פקידי בתחום מתן שירות ותקשורת עם לקוחות. הבטחת התמיכה הציבורית והפוליטית העתידית בביטוח הלאומי תלויה במידה רבה בהעלאת דימויו בקרב מגזרים בציבור הרחב שהם באופן פוטנציאלי הלקוחות של המוסד באירועים מכווננים לכל אדם במסלול החיים.

לסיכום: התמורות שעברו על הביטוח הלאומי לאורך 60 שנות קיומו משקפות במידה רבה את התמורות במרחב החברתי והפוליטי של מדינת ישראל. ערכי הסולידריות והערבות ההדדית שמילאו תפקיד חשוב בהנחת היסודות של הביטוח הלאומי הלכו והתרופפו, ואת מקומם תפסו ערכים של אינדיבידואליזם כלכלי. תהליכים אלה נתנו את אותותיהם בדרכי פעולתו של הביטוח הלאומי. האם השינויים שהתחוללו ושתוארו כאן משרתים בימינו כראוי וכנדרש את צורכי החברה הישראלית? הלוואי שאפשר היה להשיב בחיוב לשאלה זו. החברה הישראלית הסובלת משסעים חברתיים פוליטיים, כלכליים, ערתיים ורתיים זקוקה יותר מתמיד למדיניות של הגנה חברתית, שאולי תוכל לאחותם מעט ולתרום להגברת הלכידות החברתית בתוכה. הביטוח הלאומי לפי מהותו יכול וצריך למלא תפקיד מרכזי בהקשר זה. אבל רק הגישה של האליטות קובעות המדיניות בארץ תקבע עד כמה יוכל למלא תפקיד זה בשנים הבאות. האתגר העומד לפניו בעניין זה הוא קריטי לגורלה של המדינה.

מקורות

- אחדות, ל' וקרמי, מ' (1981). 25 שנות ביטוח לאומי בישראל, ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון.
- אלמוגי, י' (1970). יימצא פתרון להקל על העצמאים מעוטי הכנסות. עלון המוסד לביטוח לאומי, טו (2), עמ' 9.
- אפללו א' (2006). המוסד למיקוח לאומי, הארץ, דה מרקר, 17 באוקטובר.
- אסיסקוביץ, ש' (2007). גישת הפוליטיקה הבירוקרטית ומדינת הרווחה הישראלית. ביטחון סוציאלי, 75, 39-64.
- ארלזורוב, מ' (2009). מנכ"לית הביטוח הלאומי: אנחנו מטרטורים את הציבור. הארץ, דה מרקר, 13 בספטמבר.
- ארלזורוב, מ' (2012). נו, אז האם הביטוח הלאומי הוא מוסד אכזר? הארץ, דה מרקר, 2 באוקטובר.
- בן אור, י' (1972). ביטוח לאומי – אשליה של עצמאות. ביטחון סוציאלי, 3, 82-85.
- בר-ניב, צ' (1954). חוק הביטוח הלאומי, תל אביב-יפו: המשפט, הוצאת יבנה.
- גפני, א' (1980). בניית תדמית ציבורית למוסד לביטוח לאומי. ביטחון סוציאלי, 20, 146-154.
- דורון, א' (1980). מחצית היובל לביטוח לאומי בישראל – הישגים ובעיות, ביטחון סוציאלי, 20, 5-17.
- דורון, א' וקרמר, ר' (1992). מדינת הרווחה בישראל, מערכת הביטחון הסוציאלי במבחן המדיניות והביצוע. תל אביב: עם עובד ומכון לוי אשכול, האוניברסיטה העברית.
- דורון, א' (1998). הנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית, שבירת האוניברסליות במערכת הקצבאות של הביטוח הלאומי. עיונים בתקומת ישראל, 8, 398-423.
- דורון, א' (1999). מדיניות הרווחה בישראל – ההתפתחויות בשנות ה-80 וה-90. בתוך דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל (437-474). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דורון, א' (2004). שינוי מעמדו של המוסד לביטוח לאומי. ביטחון סוציאלי, 67, 39-61.

דורון, א' (2006). שחיקת העיקרון הביטוחי בביטוח הלאומי בישראל: ההשלכות על אופן תפקודה של מערכת הביטחון הסוציאלי של ישראל. ביטחון סוציאלי, 71, 31-52.

דורון, א' (2009). אליטה לא אחריותית: המקרה של צמרת האוצר. עיונים בתקומת ישראל, 19, 35-55.

דרור, ח' ומאור, מ' (2011). רפורמה בשיטת הסלמי: תפקיד הפקידות הממשלתית בקביעת מדיניות בריאות הנפש בישראל, 1995-2009. ביטחון סוציאלי, 87, 142-105.

המוסד לביטוח לאומי (1988). סקירה שנתית 1987. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון. המוסד לביטוח לאומי (2003). ההשלכות של תוכנית ההבראה למשק הישראלי על המוסד לביטוח לאומי. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.

המוסד לביטוח לאומי (2004). סקירה שנתית 2002-2003. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.

המוסד לביטוח לאומי (2013). עמדת הביטוח הלאומי ותיאור ההשלכות החברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים ל-2013-2014. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.

ויגודה-גדות, ע' ומזרחי, ש' (2013). ביצוע המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית. חיפה: אוניברסיטת חיפה, המרכז לניהול ומדיניות ציבורית.

ועדת קנב (1950). תוכנית לביטוח סוציאלי בישראל, דין וחשבון הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי. תל אביב: משרד העבודה והביטוח העממי.

זרחיה, צ' (2006). יו"ר מגדל: יש להנהיג תשלום קצבאות לפי מבחן הכנסות. הארץ, 1 בנובמבר.

זרחיה, צ' (2013). למרות ההתנגדות בליכוד: ריבלין יכהן כחבר בוועדת הכספים. הארץ, דה מרקר, 9 באפריל.

חוק הביטוח הלאומי (2002). תיקון 60, סעיף 23א, התשס"ג-2002.

כהן, נ', מזרחי, ש' ויובל, פ' (2010). מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ודעת הקהל: ישראל 2008. ביטחון סוציאלי, 82, 47-77.

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

מזרחי, ש', ויגודה-גדות, ע' וכהן, נ' (2007). ניהול הסקטור הציבורי ודמוקרטיה – השתתפות בקבלת החלטות, הערכת ביצועים ואמון הציבור, ניתוח המקרה של הביטוח הלאומי בישראל, דו"ח המחקר שהוכן עבור הביטוח הלאומי. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

צדקה, א' (2006). האוניברסליות של קצבות הרווחה. אופקים חדשים, 31.

קטן, י' (2003). מלחמתו המסוכנת של השר שטרית. הארץ, 31 בדצמבר.

שפירא, א' (2010). תהליכי הפרטה מרכזיים בישראל. פרלמנט, 64.

Baldwin, P. (1990). *The politics of social solidarity, class bases of the European welfare state, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lukes, S. (2006). *Individualism*. Colchester: ECPR Press.

Mcleod, I. & Powell, E. (1952). *The social services: Needs and means*. London: Conservative Political Centre.

Theborn, G. (1984). Classes and states: Welfare state developments, 1881-1981. *Studies in Political Economy: A Socialist Review*, 14, 7-41.