

ההרעה במצבו הכספי של המוסד לביטוח לאומי והשלכותיה על ערעור הזכויות הסוציאליות: ביטוח אבטלה כמקרה בוחן

מיכל קורא,¹ רותם וולף² ועמר כהן³

השאלה הניצבת במרכזו של מאמר זה היא אם ההרעה במצבן הכספי של תוכניות הביטוח הלאומי ושינוי הרכב מקורות המימון שלהן משפיעים על חקיקת הזכויות של הציבור המבוטח. שאלה זו נבחנה במאמר באמצעות חקר המקרה של ענף ביטוח אבטלה, ענף שנשחקו מקורותיו העצמאיים, דמי ביטוח וריבית, שהתרוקנה קרן העתודות שלו ואשר נאלץ כיום להסתמך על מקורות תקציב חיצוניים כדי לשלם את קצבאות האבטלה. ממצאי המחקר מראים שערעור המצב הפיננסי של הענף חופף שורה של קיצוצים שהפכו תכופים וחמורים יותר, ככל שהורע מצבה הפיננסי של התוכנית. מצאנו שאין זו יד המקרה ושההרעה במצב הכספי שימשה עילה מרכזית להעברת תיקוני חקיקה שהקשיחו קריטריונים לזכאות, קיצצו בקצבאות וקיצרו את משך הזכאות לקבלתן. מלבד הפגיעה בערך הכלכלי של הקצבאות מצאנו שהשתנה אופיין של הזכויות המוענקות במסגרת תוכנית ביטוח אבטלה, שינוי שעיקרו היחלשות הזיקה בין שכר המבוטח טרם אירוע האבטלה לבין גובה הקצבה שהוא זכאי לקבל. שינוי זה מערער את אופייה של הקצבה כקצבה מחליפת שכר, המסוגלת להגן על רמת החיים של המבוטח בתקופה שהוא מובטל בה. תהליך ההרעה במצב הכספי ושינוי הרכב מקורות המימון אינו ייחודי לענף ביטוח האבטלה, אלא קורה כיום גם בענפי הביטוח האחרים, ועל פי התחזיות צפוי להתפתח לגירעון מבני, שיסתיים בחיסול קרן העתודות של כלל המוסד, אם לא יטופל. המאמר נחתם בדיון בלקחים שניתן ללמוד מהמקרה של ביטוח אבטלה ולהחילם על כלל תוכניות המוסד, אם וכאשר הוא יעבור לגירעון כספי מתמשך.

1 ד"ר מיכל קורא, מרצה בכירה, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.

2 בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה.

מילות מפתח: ביטוח סוציאלי, תוכנית ביטוח אבטלה, דמי ביטוח, גירעון כספי, רפורמה סוציאלית

1. מבוא

בשנים האחרונות התפרסמו מספר דוחות המצביעים על הרעה במצבן הכספי של תוכניות הביטוח במוסד לביטוח לאומי. הדוחות מתריעים על התפתחות גירעון אקטוארי, הצפוי להסתיים בחיסול קרן העתודות של המוסד, אם לא יטופל (דוח אקטוארי, 2003; דוח ניסן, 2012). התפתחות אחרת היא שינוי הרכב מקורות המימון של המוסד, המתבטא בשחיקת המקורות הייעודיים (דמי הביטוח שמשלמים הציבור המבוטח והמעסיקים) ובתלות גדולה יותר בהעברות מתקציב המדינה (דורון, 2004; קורא, 2004, 2019).

אם כן, במרכזו של מאמר זה ניצבת השאלה אם שתי השתלשלויות אלה – ההרעה במצב הכספי של תוכניות הביטוח הלאומי והשינוי בהרכב מקורות המימון שלהן – משפיעות על זכויותיו של הציבור המבוטח. לכאורה התשובה לשאלה זו היא לאו. בביטוח סוציאלי וממלכתי, כמו הביטוח הלאומי, זכויות המבוטחים מעוגנות בחקיקה ואינן כפופות למגבלה תקציבית. כאשר התושב עומד בתנאי הזכאות המוגדרים בחוק, הוא זכאי לקצבה בהיקף ובמשך הקבוע בחוק, ללא קשר למצב הכספי-התקציבי של התוכנית והקרן (Brodsky, 2003; Habib, Hirschfeld, Siegel, & Rockoff, 2003). על בסיס עיקרון משפטי זה הסבירו בכירים בממשל ובאוצר שהמצב הכספי של המוסד אינו רלוונטי לעניין הזכויות וכי שיטת המימון והרכב המקורות העומדים לרשותו הם עניין טכני ורישומי בלבד (וקסמן, 11.2.19; פילוט, 31.7.18; פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 21.7.98).

ואולם הסבר זה מסתיר את מהותה של החקיקה עצמה, שהיא דינמית ונתונה לשינויים. אף שמצבה הכספי של תוכנית אינו עילה לשלילת זכאות המעוגנת בחקיקה, הוא עשוי להיות עילה לשינוי החקיקה המעגנת את אותה הזכאות. הספרות על מדינת הרווחה חושפת אחדים מהאופנים שבהם הרעה במצב הכספי של תוכניות חברתיות או שינוי בשיטת המימון שלהן עלולים להשפיע על התפתחות חקיקת הזכויות המוענקות במסגרתן. ערוץ ספרות מרכזי בנושא זה הוא הספרות על צנע תקציבי (Austerity), ולפיה הרעה במצב הכספי – מכוונת או לא – מייצרת לחצים לריסון תקציבי המשפיעים על תהליכי קבלת החלטות (Pierson, 1994, 1996). תחת לחצים אלה קובעי מדיניות צפויים לאמץ החלטות, לרבות תיקוני חקיקה, המצמצמות את ההוצאה, גם אם הן כרוכות בפגיעה בזכויות חברתיות (Klitgaard & Elmelund-Præstekær, 2014).

ערוץ ספרות מרכזי אחר עוסק בביטוחים סוציאליים. בזמן שספרות על צנע עוסקת בהשלכותיו של מחסור על ריסון ההוצאה החברתית, הספרות על ביטוחים סוציאליים עוסקת בהשלכותיה של שיטת המימון והשינויים בה על מאפייני הזכויות החברתיות.

ספרות זו מדגישה את המרכזיות של שיטת המימון הייעודית (המבוססת על דמי ביטוח) בעיצוב ההיגיון הביטוחי ובעיגון "החסינות היחסית" של הזכויות בתוכניות הביטוח הסוציאלי (Béland, 2005; Caulfield, 2004; Mabbett & Bolderson, 1998). בהקשר זה טוענים בספרות זו שמדיניות השוחרת את המקורות הייעודיים ומחליפה אותם במקורות תקציביים (העברות מתקציב המדינה) מערערת את המנגנונים המוסדיים המעניקים לתוכניות אלה חסינות (דורון, 2004; קורא, 2004). כך היא סוללת את הדרך לתיקוני חקיקה המשנים את אופיין ואת טיבן של הזכויות בביטוח הסוציאלי (Mabbett & Bolderson, 1998; Palier, 2010).

במאמר נבחנות טענות אלה באמצעות חקר המקרה של ענף ביטוח אבטלה. הבחירה בענף זה אינה מקרית; מדובר בענף ביטוחי שמופעל היום במסגרת הביטוח הלאומי ללא קרן כספית, לאחר שזו נשחקה במהלך שנות ה-90, עד שנעלמה בתהליך הדומה לזה שצפוי לעבור על הביטוח הלאומי על מכלול תוכניותיו (דין וחשבון אקטוארי, 31.12.16, המוסד לביטוח לאומי). זאת ועוד, מדובר בענף שתוכנן במקור לאור היגיון ביטוחי הקושר, לא רק בין תשלומי המבוטח לזכאות לקצבה, אלא גם בין גובה שכר המבוטח לגובה הקצבה שהוא זכאי לה. אם כן, בדקנו את השלכות השינוי במצב הכספי באמצעות סקירת השינויים בזכויות המבוטחים לאורך השנים (שינויים הנוגעים לתנאי הזכאות, למשכה ולגובה הקצבה) והקבלתם למצבה הכספי של התוכנית. מלבד זאת בדקנו, באמצעות ניתוח איכותני של תהליך קבלת ההחלטות, אם המצב הכספי של הענף והשינוי במקורות המימון שלו שימשו עילה לעריכת השינויים בזכויות המבוטחים.

חלקו הראשון של המאמר סוקר את הספרות העוסקת בקשרים שבין מצב כספי, מימון וזכויות חברתיות. על בסיס ספרות זו מוצגות השערות המחקר ומתוארת שיטת הבחינה שלהן. חלקו השני מוקדש לחקר המקרה של ביטוח אבטלה ונחלק לארבעה סעיפים מרכזיים: (1) רקע היסטורי קצר של התוכנית; (2) תיאור השינוי במקורות המימון ובמצבו הכספי של הענף; (3) הצגת המדיניות שהנחתה את השינוי במקורות המימון; (4) ניתוח השפעתו של השינוי במצב הכספי ובמקורות המימון על התפתחות החקיקה של זכויות המבוטחים בתוכנית. המאמר נחתם בהצגת ממצאי המחקר המרכזיים ובדיון בלקחים שניתן להפיק מהמקרה של ביטוח אבטלה באשר לכלל תוכניות המוסד, אם וכאשר הוא יעבור לגירעון כספי מתמשך.

2. מדיניות מימון זכויות מבוטחים בביטוח הסוציאלי

הספרות העוסקת בחקר המימון של מערכות סוציאליות מלמדת שהגורמים והתוצאות של אי יציבות פיננסית בביטוח הממלכתי שונים מאלה של עסק פרטי או חברת ביטוח פרטית.

כשיציבותו של ביטוח פרטי תלויה במישרין בתנאי השוק ובאיכות הניהול, הרי היציבות הכספית של ביטוחים סוציאליים ממלכתיים תלויה במדיניות המימון וההוצאה ובמידת ההלימה ביניהן (Cichon, 2004). בדומה לכך נבדלים שני המגזרים זה מזה גם מבחינת התוצאות של אי יציבות כספית והשפעתן על זכויות המבוטחים. מעבר מרווח להפסד בביטוח הפרטי עלול להוביל לפשיטת רגל ולפגיעה ישירה בזכויות המבוטחים. ואילו בביטוח הציבורי הממלכתי, זכויות המבוטחים מעוגנות בחקיקה ואינן תלויות (לפחות לא במישרין) במצב הכספי של קרן הביטוח.

בהקשר זה נציין שמבחינים בין זכאויות ושירותים התלויים בתקציב לבין זכויות מעוגנות בחקיקה שאינן תלויות בתקציב (Brodsky et al., 2003). בזכאויות התלויות בתקציב, כמו הזכאות לדיור ציבורי וסיוע בשכר דירה, מספר הדירות והיקף ההקצאה הכספית מוגדרים מראש. בסוג זכאות זה, כשכל הדירות מאוישות או כשהתקציב נוצל במלואו, גם אלה העומדים בכל תנאי הזכאות לא יוכלו לממש אותה, ויצטרכו להמתין שתתפנה דירה במסגרת הדיור הציבורי או לתקציב של השנה הבאה לצורך סיוע בשכר דירה. מנגד בזכויות שאינן תלויות בתקציב, כמו הזכות לייצוג משפטי, אין המדינה רשאית למנוע ייצוג משפטי מטעם הסנגוריה הציבורית בטענה שאין לה תקציב. הזכאות במובן זה מוחלטת ומוגדרת בחוק, ומימושה אינו תלוי בתקצוב. קצבאות הביטוח הלאומי הן במובהק קצבאות שאינן תלויות בתקציב. המחוקק קובע את תנאי הזכאות ואת גובה הקצבה, וכל מי שעומד בקריטריונים זכאי לממש את זכותו, ללא תלות במצבו הכספי של המוסד או במספר דורשי הקצבה בשנה מסוימת.

ואולם אף שאי אפשר שמצב כספי של תוכנית יהיה עילה לשלילת זכאות המעוגנת בחקיקה, הוא עלול להיות עילה לשינוי החקיקה עצמה. נציג להלן שני תחומי חקר הרלוונטיים לנושא זה מהספרות על מדינת הרווחה: צנע תקציבי כמנגנון לריסון הוצאה וקיצוץ בזכויות; שחיקת העיקרון הביטוחי ושינוי המבנה המוסדי של הביטוח הסוציאלי.

צנע תקציבי (Austerity) כמנגנון לריסון הוצאה וקיצוץ בזכויות

צנע תקציבי מתאר מציאות שבה מוסדות מדינת הרווחה (מערכות הבטחת ההכנסה והשירותים החברתיים) נאלצים לפעול בהקשר של מחסור, המתבטא בפער גדל בין צרכים למשאבים ובגירעונות המייצרים לחצים מתמשכים לרסון ולקצץ בהוצאות (Pierson, 1998).

צנע תקציבי עשוי להיות תולדה של גורמים אובייקטיביים, כמו שינויים דמוגרפיים וכלכליים המרחיבים את היקף ההוצאה ומצמצמים את מקורות ההכנסה (Clasen, 1997). כך, למשל, בחברה שאוכלוסייתה מזדקנת היקף ההוצאה על קצבאות זקנה צפוי לגדול. בחברה כזו, גם אם לא חל כל גידול בנדיבות הקצבאות, יוביל הגידול במספר הקשישים הזכאים לגידול בהיקף ההוצאה. לתהליכי הזדקנות עלולות להיות השלכות גם על יכולת

גיוס מקורות הכנסה למימון, משום שהם משנים את היחס המספרי שבין האוכלוסייה בגיל העבודה לזו שפרשה לגמלאות. מכיוון שמיסים רבים קשורים לעבודה ולייצור, צמצום חלקה של האוכלוסייה העובדת צפוי להשליך על פוטנציאל מקורות ההכנסה ממיסים.

בלי להמעיט בחשיבותן של התפתחויות דמוגרפיות וכלכליות הראו חוקרים שצנע תקציבי יכול להיות גם תוצר של מדיניות הפועלת לצמצום בסיס המשאבים (למשל דרך צמצום מיסוי) כאסטרטגיה לצמצום מדינת הרווחה (Klitgaard & Elmelund-Præstekær, 2014; Maron, 2020; Pierson, 1994). ההמשגה התיאורטית של אסטרטגיה זו הופיעה אצל פירסון (Pierson, 1994), כשהרעיון העומד בבסיסה הוא שצמצום בסיס המשאבים מוביל לגידול בגירעונות, שבתורם מחייבים את המחוקק לקצץ בהוצאה. אסטרטגיה זו, שזכתה לאהדה בקרב חוגים רפובליקניים בארצות הברית, זכתה לכינוי "הרעב את המפלצת" (Starve the Beast) (Bartlett, 2007).

פירסון (Pierson, 1994, 1996) הסביר שהאסטרטגיה של צמצום בסיס המשאבים תואמת את "הפוליטיקה החדשה של מדינת הרווחה" ונובעת מהמחיר האלקטורלי הכרוך ברפורמות מדיניות המקצצות במישרין ובגלוי בזכויות של ציבור המצביעים. כדי להימנע ממחיר זה ולחמוק מהטלת האשמה עליהם (blame avoidance) (Weaver, 1986), נוטים נבחר ציבור לנקוט מהלכי מדיניות המסווים את תרומתם לפגיעה בזכויות. הם נוקטים מהלכי מדיניות שנראות נמוכה או זיקתם לקיצוץ בזכויות עמומה (Jensen et al., 2018; Klitgaard & Elmelund-Præstekær, 2012). פירסון (Pierson, 1994, 1996) הבחין את הפוליטיקה החדשה של ריסון מדינת הרווחה, המתבססת על התחמקות מהטלת אשמה, מהפוליטיקה הישנה של הרחבת מדינת הרווחה, שבה נטו נבחר ציבור להבליט את תפקידם ואת מרכזיותם במהלכי מדיניות (credit claiming).

דוגמה להתחמקות הפוליטיקאים מהטלת אשמה עליהם היא קיצוץ בהוצאות דרך שינוי בשיטת ההצמדה של הקצבאות – מעבר מהצמדה לשכר הממוצע להצמדה למדד המחירים. אף שמהלך זה צפוי לשחוק על פני זמן את רמת הקצבאות (כי עלייה בשכר הממוצע בדרך כלל גבוהה מעלייה במדד המחירים), הנראות הנמוכה שלו אינה מעוררת למאבק את הציבור ואת התקשורת, ובכך מגינה על קובע המדיניות מפני המחיר האלקטורלי שהיה צפוי לשלם אילו נקט הפחתה ישירה של אותה קצבה (Jensen et al., 2018; Klitgaard & Elmelund-Præstekær, 2012). צמצום מכוון של בסיס המשאבים פועל על עיקרון דומה. הקשר העמום בין צמצום המקורות בהווה לצורך בקיצוצים בעתיד מאפשר לקובעי מדיניות לפעול לריסון ההוצאה של מדינת הרווחה, בלי שייתפסו אחראים או אשמים בו.

לאור הספרות על צנע תקציבי, ניתן לשער שהרעה במצב הכספי של תוכניות הביטוח הסוציאלי, בין אם בכוונת מכוון ובין אם לאו, מייצרת לחצים לריסון תקציבי. במצב זה קובעי מדיניות צפויים להנהיג מדיניות (לרבות שינויי חקיקה), שתצמצם את היקפי ההוצאה, גם במחיר פגיעה בזכויות החברתיות.

שחיקת העיקרון הביטוחי ושינוי המבנה המוסדי של הביטוח הסוציאלי

בתוכניות מסוג ביטוח סוציאלי, לשיטת המימון תפקיד מרכזי בעיצוב ההיגיון הביטוחי של הזכאות ובעיגון העצמאות היחסית (אוטונומיה) של מוסד הביטוח הסוציאלי. כפי שיפורט להלן, לשני עניינים אלה השלכות על החסינות היחסית של הזכויות בביטוח הסוציאלי (דורון, 2004; קורא, 2019; Patashnik, 2000; Béland, 2005). שינויים בשיטת המימון, ובעיקר החלפת מקורות מימון ייעודיים בתקציביים, מערערים חסינות זו וסוללים את הדרך לרפורמות בתוכניות הביטוח ובזכויות שהן מעניקות (Caulfield, 2004; Mabbett & Bolderson, 1998; Palier, 2010).

עיקרון ביטוחי כמנגנון חסינות: בלנד (Béland, 2005) הסביר שההיגיון האומר שהקצבאות הן מעין זכות קניין, שרכשו מבוטחים דרך השתתפותם במימון, היה אבן יסוד בבניית חוסן מפני שינויים פוליטיים. בשונה ממיסים כלליים, המנתקים בין חובת תשלום המס לבין הזכאות לקצבאות ולשירותים, דמי ביטוח שמשלמים המבוטחים והמעסיקים קושרים בין השניים. קשר זה מכוון מעין היגיון קנייני, המקשה על קובעי המדיניות לפגוע בזכויות שרכש המבוטח לכאורה (דורון, 2006). בלנד (Béland, 2005) המחיש היגיון זה דרך האמירה המפורסמת של נשיא ארצות הברית פרנקלין רוזוולט, שחתם באוגוסט 1935 על חוק הביטוח הלאומי האמריקני. רוזוולט אמר שדמי הביטוח הם אלה המקנים למבוטחים זכות חוקית, מוסרית ופוליטית לקבל את הקצבאות, ומכיוון שהציבור רוכש את זכותו "אף פוליטיקאי ארוך לא יוכל לעולם לפגוע בתוכנית הביטוח הסוציאלי שלי". מחקרו של פטשניק (Patashnik, 2000) על הקרנות הפדרליות בארצות הברית חיזק אמפירית טיעון זה. המחקר הראה שקרן הביטוח הסוציאלית הפדרלית, המבוססת על דמי ביטוח ייעודיים, אכן הייתה כלי יעיל ביותר בחיבה פוליטיקאים לעמוד בהבטחות של קודמיהם.

עצמאות המוסד הסוציאלי כמנגנון חסינות: לדמי הביטוח כשיטת מימון תפקיד מרכזי בעיגון מבנה מוסדי המעניק למוסדות הביטוח הסוציאלי עצמאות יחסית מפני התערבות ממשלתית בתקציביהם (Caulfield, 2004; Mabbett & Bolderson, 1998). מקורות המימון הייעודיים משחררים את מוסדות הביטוח הסוציאלי מהצורך להתחרות על פרוסות מעוגת התקציב הרגיל, ובכך מגינות עליהם מפני קיצוצים ממשלתיים רחבי היקף (דורון, 2004; קורא, 2004). פטשניק (Patashnik, 2000) מצא שהקמתה של קרן המופרדת מתקציב המדינה סייעה לשמור על עצמאותו של הביטוח הלאומי האמריקני והגנה עליו מפני החלטות הנוגעות לצורכי התקציב השוטף של הממשלה. ממצא דומה עלה במחקר השוואתי על מוסדות סוציאליים בארבע מדינות אירופיות (Caulfield, 2004). במחקר זה מצא קולפילד שהמימון הייעודי הוא הגורם המרכזי בעצמאות המוסד הסוציאלי והוא זה המנבא את מידת החסינות של המוסד מפני התערבויות של הממשל המרכזי.

בעוד עצמאות מוסדית והיגיון ביטוחי מחזקים את החסינות היחסית של זכויות המבוטחים בביטוח הסוציאלי, הם עצמם אינם חסינים מפני שינוי (דורון, 2006; קורא, 2004). לענייננו, מעניין במיוחד ממצא החוזר במחקרים שונים, ולפיו החלפת מקורות מימון ייעודיים בתקציביים מצמצמת את העצמאות של מוסדות הרווחה, מגדילה את השליטה של הממשל המרכזי וסוללת את הדרך לרפורמות בתוכניות הביטוח ובזכויות שהן מעניקות (Caulfield, 2004; Mabbett & Bolderson, 1998). כך למשל הסביר ברונו פלייר (Palier, 2010) בספרו *A long good bye to Bismark*, שדרך שינוי הרכב מקורות המימון של תוכניות ביטוח סוציאלי השיגו ממשלות שליטה גדולה יותר בניהול התוכניות, וזו אפשרה להם לערוך בהמשך רפורמות בזכויות הסוציאליות המעוגנות באותן תוכניות. בהקשר הישראלי הראו דורון (2004) וקורא (2004, 2019) שהפחתת דמי הביטוח למעסיקים והחלפתם במקורות תקציביים צמצמו את העצמאות היחסית שממנה נהנה המוסד לביטוח לאומי ופגעו בהיגיון הביטוחי שבבסיסו.

3. השערות המחקר ושיטת המחקר

לאור הספרות שנסקרה לעיל אנו מעלים שלוש השערות מרכזיות – שתי הראשונות נגזרות מהמאמרים על צנע תקציבי (Austerity) והשלישית מהמאמרים על שחיקת העיקרון הביטוחי – ובוחנים אותן באמצעות חקר המקרה של ביטוח אבטלה:

1. הרעה במצבו הכספי של ענף ביטוח האבטלה תגביר את שכחות תיקוני החקיקה שנועדו לצמצם את הוצאותיו. דוגמאות לתיקונים מסוג זה הן החמרת תנאי הזכאות, קיצור משכם והורדת גובה הקצבה.
2. הרעה במצבו הכספי של הענף תשמש עילה או הצדקה לשינויי חקיקה שנועדו לצמצם את הוצאותיו.
3. שינויים בהרכב מקורות המימון של הענף ותלותו הגוברת במקורות חיצוניים ישמשו עילה לתיקוני חקיקה המערערים את אופייה הביטוחי של קצבת האבטלה. דוגמה לתיקון כזה תהיה התרופפות הזיקה בין השכר שהשתכר המבוטח טרם האבטלה לבין גובה קצבת האבטלה שהוא זכאי לה.

השערות אלה נבחנות במחקר באמצעות הגישה של חקרי מקרה (case study research) (Gerring, 2004; Levy, 2008) ובהתבסס על שילוב בין שיטת מחקר כמותנית שעניינה בדיקת מתאמים לשיטת מחקר איכותנית מסוג מעקב תהליך (process tracing), המתחקה אחר תהליך קבלת ההחלטות (Beach & Pedersen, 2013).

כדי שניתן יהיה ללמוד מהמקרה על התופעה הנחקרת יש חשיבות רבה לבחירת נושא המחקר ולמידת התאמתו לשאלת המחקר שאנו מבקשים לבחון (Trampusch & Palier, 2016). מספר

שיקולים הובילו לבחירה בענף אבטלה. כענף שעבר מעודף כספי לגירעון, ועל כן נאלץ היום להתבסס על מקורות מימון חיצוניים כדי לשלם קצבאות אבטלה, הוא עונה על ההגדרות של הרעה במצב הכספי ושינוי בהרכב מקורות המימון. בכך הוא משמש "מקרה בוחן מייצג" (Levy, 2008) של ענף שהיה עצמאי מבחינה תקציבית וכיום תלוי לחלוטין במקורות מימון חיצוניים. יתר על כן, ענף זה תוכנן במקור מתוך היגיון ביטוחי מבוסס הקושר, לא רק בין תשלומי המבוטח לזכאות לקצבה, אלא גם בין גובה שכרו לגובה הקצבה שהוא זכאי לה. המאפיין הראשון שלו (ענף שמצבו הכספי הורע) מאפשר לבחון את השערות 1 ו-2, ושני מאפייניו האחרים (ענף עם היגיון ביטוחי מבוסס; ענף עצמאי בעבר, התלוי כיום במקורות חיצוניים) מאפשרים לבחון את השערה 3.

כדי לבחון את ההשערה הראשונה נעזרנו בניתוח כמותני, שבדק את המתאם בין מצבה הכספי (עודף/גירעון והרכב מקורות המימון) של התוכנית בארבע תקופות שונות לבין תכיפות תיקוני החקיקה הנוגעים לזכויות מבוטחיה וחומרם. מיפוי מצבו הכספי של הענף התבסס על עיבוד נתונים מתוך הדוחות הכספיים של המוסד בשנים 1973-2001. בחינת השינוי במצב הזכויות התבססה על ספירת תיקוני החקיקה בענף ביטוח אבטלה בשנים 1973-2007 בארבעת הנושאים האלה: תנאי זכאות, הגדרות עבודה מתאימה, משך זכאות וגובה קצבה. הניתוח הבחין בין תיקוני חקיקה שהשפעתם על התקציב מרחיבה (כמו הרחבת זכאות לעולים חדשים) לאלה שהשפעתם מצמצמת (כמו קיצור משך הזכאות).

כדי לוודא שהמתאם, שנמצא בין ההרעה במצב הכספי לבין תכיפותם וחומרם של תיקוני החקיקה הנוגעים לזכויות, הוא סיבתי, לוותה הבדיקה המתאמית גם בניתוח איכותני של תהליך קבלת ההחלטות. השיטה שהנחתה את הניתוח היא מעקב תהליך, המתאימה במיוחד לזיהוי מנגנוני הסיבתיות המניעים תהליכי שינוי מדיניות (Trampusch & Palier, 2016). שיטה זו שימשה גם לבחינת השערות 2 ו-3 הנוגעות לטיבו של המנגנון הסיבתי, הקושר בין הרעה במצב הכספי לבין שינוי בזכויות המבוטחים. הניתוח של תהליך קבלת ההחלטות התבסס על דברי ההסבר לתיקוני החקיקה ועל פרוטוקולים של ועדות הכנסת שדנו באותם תיקונים.

4. כשהקרן מסתיימת: ביטוח אבטלה כחקר מקרה

רקע היסטורי

ביטוח אבטלה כביטוח חובה באחריות המדינה הוחל לראשונה בבריטניה, בשנת 1911, וצמח מתוך התפיסה הרואה בתעסוקה זכות חברתית. על פי תפיסה זו, המדינה אחראית

לספק לפרט הזדמנויות ושירותים שיאפשרו לו להשתלב בתעסוקה. לכן כשהיא כושלת במימוש זכותו לתעסוקה, והוא נותר בלתי מועסק, עליה לספק לו ביטוח אבטלה, כלומר קצבת קיום (Gal, 1994).

בעוד ביטוח האבטלה הבריטי היה מבוסס על קצבה אחידה, חוקקה גרמניה בשנת 1927 ביטוח אבטלה המבוסס על קצבה מחליפת שכר, שגובהה נגזר משכר המבוטח טרם האבטלה.

המשבר הכלכלי העולמי שפרץ ב-1929, והביא לאבטלה עמוקה ורחבת היקף ברוב מדינות העולם המפותח, חיזק את ההכרה בנוזקי האבטלה ובצורך להגן, הן על העובדים והן על הכלכלה, מתקופות משבר כאלה. תוך שנים מספר אימצו מדינות רבות באירופה ובארצות הברית את הרעיון של ביטוח אבטלה וחוקקו אותו בארצן.

הצורך לספק עבודה והגנה בתקופות משבר כלכלי העסיק גם את מנהיגות היישוב בארץ. עוד בתקופת המדינה שבדרך הקימה ההסתדרות מספר תוכניות וולונטריות לביטוח אבטלה (Koreh & Béland, 2017). כשקמה המדינה, הוקמה הוועדה לתכנון הביטוח הסוציאלי, בראשותו של יצחק קנב, והיא דנה באפשרות לחוקק ביטוח אבטלה חובה בישראל. אלא שמשקולים שונים היא לא כללה אותו במסגרת חוק הביטוח הלאומי הראשון ודחתה את החלתו (Doron, 1975).

רק במארכ 1972 חוקקה הכנסת את חוק ביטוח אבטלה וייסדה אותו כענף בביטוח הלאומי. את עקרונות החוק גיבשה ועדת בר יוסף (שמינה ב-1970 שר העבודה יוסף אלמוגי), והם מבוססים על ארבע הנחות יסוד (Gal, 2005):

1. ייעודו של ביטוח אבטלה להגן על העובד מפני אובדן הכנסתו בשל אבטלה זמנית.
2. ביטוח אבטלה יופעל כביטוח סוציאלי ולא כתוכנית סעד שהמדינה נותנת או כביטוח מסחרי.
3. ביטוח אבטלה יעוגן כביטוח חובה ולא כביטוח רשות.
4. זכויות המובטל ייקבעו באופן שיצמצם ככל הניתן מתן תמריצים שליליים לעבודה.

לתוכנית מאפיינים ביטוחיים מובהקים: מימונה מגיע מדמי הביטוח שמשלמים העובדים והמעסיקים; כספי התוכנית נצברים בקרן ייעודית, והתנאים לזכאות ונוסחת הקצבה מסתמכים על עקרון השקילות, הקושר בין תשלום לזכאות; הזכאות לקצבה מותנית בתשלום דמי ביטוח ובעמידה בתקופת אכשרה מינימלית; הקצבה מחושבת לפי גובה השכר שהשתכר המבוטח טרם האבטלה (גל, 1995).

בה בעת נקבעו גם מרכיבים פרוגרסיביים שנועדו להיטיב עם מקבלי השכר הנמוך ולצמצם תמריצים שליליים להשתלבות מחודשת של מובטלים במעגל העבודה. נוסחת הקצבה הייתה שיעור תחלופה גבוה יותר למבוטחים ששכרם נמוך, כך שגובה הקצבה נע בין 45% ל-80% מגובה השכר שהשתכרו טרם איבדו את עבודתם.³ כך ביקשו המחוקקים לאזן בין הצורך להימנע מיצירת תמריץ שלילי לעבודה לבין הרצון לאפשר למובטל לשמר, לפחות לזמן מה, את רמת החיים שהיה מורגל בה טרם האבטלה. היה בכך גם היגיון כלכלי הנוגע להבטחת הפיריון במשק. קצבה המשמרת רמת חיים (ולו לתקופה מסוימת) מקילה את הלחץ הכלכלי העלול לדחוף את המובטל לקחת על עצמו עבודה שאינה מתאימה לכישוריו ולהשכלתו ואינה מממשת את פוטנציאל התרומה שלו לפיריון במשק. בה בעת, כדי שדמי האבטלה לא יהפכו תמריץ שלילי לעבודה, הותנתה הזכאות לקצבה בחיפוש עבודה פעיל (מה שמכונה מבחן עבודה), ומשכה הוגבל בזמן (גל, 2004).

עם השנים השתנו ונשחקו מקורות המימון של קרן האבטלה, ומצבה הכספי הלך והורע בהדרגה. להלן נבחן את השינויים.

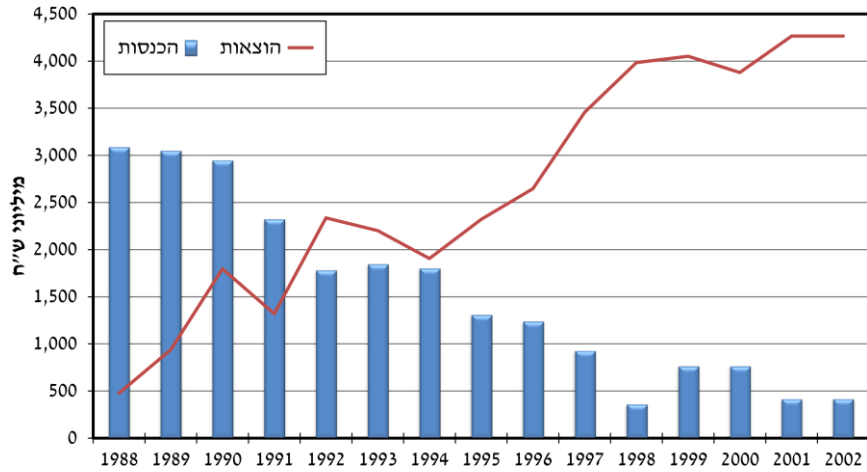
השינויים במקורות המימון של קרן האבטלה ובמצבה הכספי

כשאנו בוחנים את מקורות המימון של ענף אבטלה לאורך השנים, ניתן לזהות ארבע תקופות ברורות: **בתקופה הראשונה** (1970-1983) עלו התקבולים השוטפים מדמי ביטוח (החלק המשולם למימון תוכנית אבטלה) לאין ערוך על ההוצאה על קצבאות האבטלה. בשנים אלה גדלה העתודה הכספית של קרן הביטוח בקצב מהיר בזכות עודף ההכנסה על הוצאה ובזכות התשואה שהניבו כספי הקרן (דוחות כספיים, המוסד לביטוח לאומי, 1980-1973).

בתקופה השנייה (1984-1991) חלה בשיעורי האבטלה עלייה גדולה, ועימה הלכו וגדלו היקפי ההוצאה לביטוח אבטלה. בשנים אלה לא כיסו עוד ההכנסות מדמי הביטוח את ההוצאה על קצבאות האבטלה, וכדי לכסותה נדרש המוסד להשתמש בחלק מתקבולי הריבית (דוחות כספיים, המוסד לביטוח לאומי 1987-2001). כפי שניתן לראות בתרשים 1, בתקופה זו לא סבל ענף אבטלה מגירעון, כי מקורותיו העצמאיים (דמי ביטוח וריבית) אפשרו לו לכסות את ההוצאה על הקצבאות ואף להמשיך ולהגדיל את הצבירה בקרן אבטלה.

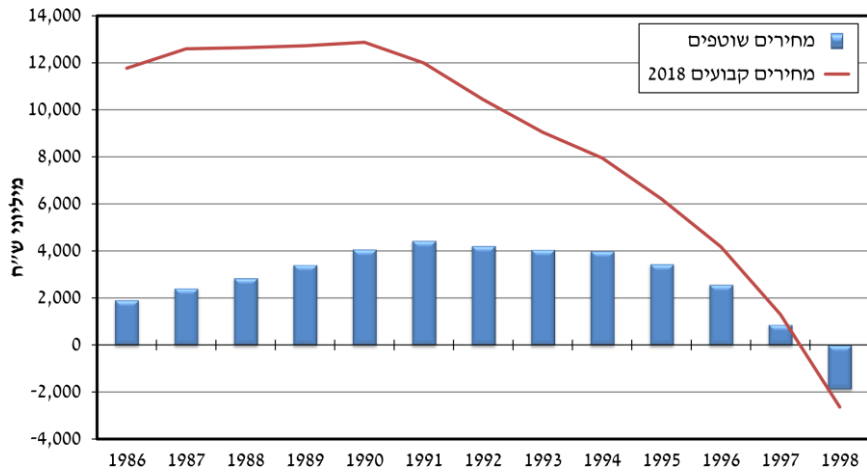
3 שיעור תחלופה הוא היחס בין גובה הקצבה לגובה השכר טרם האבטלה. ברמת השכר הנמוכה הגיע יחס זה ל-80%, ואילו ברמות שכר גבוהות יותר הוא ירד ל-70% או ל-50% בלבד.

תרשים 1: הכנסות (דמי ביטוח + ריבית) לעומת הוצאות על קצבאות אבטלה, במחירי 2018 (מיליוני שקלים)



מקור הנתונים: תקבולים: דוחות כספיים של המוסד לביטוח לאומי, שנים 1987-2001; כלל הנתונים תוקנו לפי מדד מחירים 2018, בנק ישראל.

תרשים 2: התרוקנות העתודה הכספית בקרן אבטלה (במיליוני שקלים)



מקור: דוחות כספיים של המוסד לביטוח לאומי שנים 1987-2000, מתוקן לפי מדד מחירים 2018, בנק ישראל.

בתקופה השלישית (1992-1998) כבר לא הספיקו התקבולים מדמי ביטוח וריבית כדי כיסוי ההוצאה על הקצבאות, וענף אבטלה נכנס למצב של גירעון שוטף (ראו תרשים 1 לעיל).

בתקופה זו נאלץ המוסד להשתמש, לא רק בכספי הריבית, אלא גם בכספי העתודה שבקרן ביטוח אבטלה. כפי שניתן לראות בתרשים 2, השימוש בכספי העתודה בתקופה זו הביא בסופה להתרוקנות קרן ביטוח אבטלה מכל נכסיה.

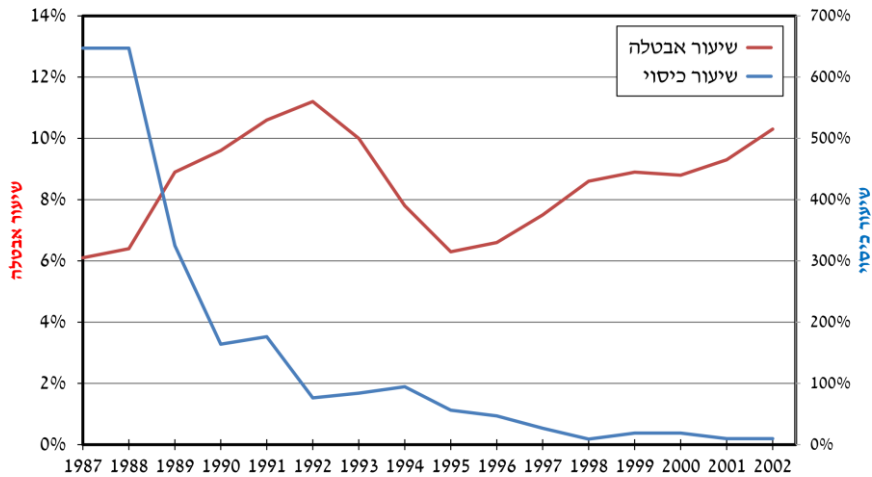
בתקופה הרביעית (1998 ואילך) ביטלה התרוקנות קרן הביטוח שניים מתוך שלושת מקורות המימון שבאמצעותם שולמו קצבאות האבטלה: תקבולים מריבית (אם אין קרן, אין ריבית) ותקבולים על חשבון העתודה הכספית. מכיוון שהתקבולים מדמי ביטוח אבטלה נמוכים מההוצאה על קצבאות אבטלה (למשל: בשנת 1999 כיסו ההכנסות מדמי ביטוח כ-18% בלבד מההוצאה על קצבאות), נדרש מקור אחר למימון ההפרש. משנת 1999 מומן ההפרש בין התקבולים להוצאה באמצעות העברת כספים מענפים אחרים של הביטוח הלאומי. בשנים 1998-1999 מומנו ההוצאות בענף אבטלה מהעודפים שנתרו בקרן ההשוואה של ענף מילואים⁴ (חוק ההסדרים לשנת 1999), ומשנת 2000 ואילך מהעודפים בענף ילדים (חוק ההסדרים, שנים 2000-2007).

חשוד מרכזי שניתן לייחס לו את ההרעה במצב הכספי של תוכנית ביטוח אבטלה הוא שיעור האבטלה עצמו, אלא שבמקרה הישראלי, כפי שמראה תרשים 3 להלן, אין הוא הסיבה המרכזית. התרשים מציג את השינויים בשיעור האבטלה (עקומה אדומה) ואת השינוי בשיעור הכיסוי, שהוא היחס שבין התקבולים להוצאה בענף אבטלה (עקומה כחולה).⁵ כך למשל ניתן לראות שב-1987 היו התקבולים גבוהים כמעט פי שבעה מההוצאה על קצבאות, ואילו משנת 1991 ואילך התקבולים נמוכים מההוצאה. אילו הגורם העיקרי של ההרעה במצב הכספי היה הגידול באבטלה, היינו מצפים לראות בתרשים כתמונת מראה את השינוי בשיעור האבטלה ואת השינוי בשיעור הכיסוי.

בתקופות של גידול באבטלה יחס הכיסוי אמור לרדת (התקבולים פוחתים וההוצאה גדלה), ואילו בתקופות של ירידה באבטלה יחס הכיסוי אמור לעלות. ירידתו של יחס הכיסוי גם בתקופות של ירידה באבטלה מרמזת על כך שהגירעונות הכספיים של הענף אינם תוצר בלבדי של מצב האבטלה, אלא של מדיניות ששחקה את מקורות המימון העומדים לרשותו. ואכן מאז שנות ה-70 חזר המחוקק וקיצץ את שיעור דמי הביטוח שמשלמים עובדים ומעסיקים לתוכנית ביטוח אבטלה. במצטבר שחקו קיצוצים אלה את דמי הביטוח ב-90% ויותר. מדיניות זו והשיקולים שהנחו אותה מתוארים להלן.

4 ענף שבוטל בשנת 1994 כענף בביטוח הלאומי והועבר לאחריות ישירה של משרד הביטחון.
5 שיעור הכיסוי חושב על ידי חלוקת כלל ההכנסות במחירים שוטפים חלקי כלל ההוצאות במחירים שוטפים. כאשר שיעור הכיסוי נמוך מ-100%, המשמעות היא שההוצאות עולות על ההכנסות.

תרשים 3: שיעור האבטלה ויחס תקבולים-הוצאה בענף ביטוח אבטלה



מקור: נתונים על שיעור אבטלה, למ"ס; נתונים על אחוז כיסוי, עיבוד נתונים מהדוחות הכספיים 1987-2002, המוסד לביטוח לאומי.

שיקולי המדיניות שהנחו את השינוי במקורות המימון

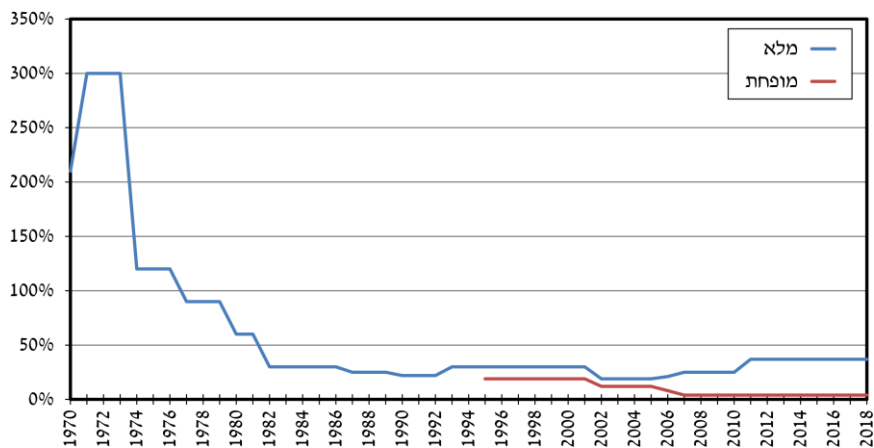
הצבירה לקרן ביטוח אבטלה החלה באפריל 1970 (תיקון 3 לחוק הביטוח הלאומי), כשנתיים לפני שנחקק חוק ביטוח אבטלה במאוס 1972. הדרישה ממבוטחים לשלם דמי ביטוח, לפני שהחלה תוכנית מקובלת בביטוחים סוציאליים, נועדה לייצר את הקרן הראשונית שתאפשר את הפעלתה. ב-1970 נקבע שדמי הביטוח המיועדים לענף אבטלה יעמדו על 3% מהשכר – 1% הוטל על העובד ו-2% הוטלו על המעסיק.⁶ עוד נקבע שהם ייגבו בשתי פעימות – ב-1970 גבו רק 2%, וב-1971 גבו כבר 3%.

המחוקק הוא זה שקובע את שיעור דמי הביטוח (אחוז ההפרשה מהשכר), כאשר לכל אחד מענפי הביטוח שיעור דמי ביטוח משלו (המפורט בלוח י בחוק הביטוח הלאומי). תרשים 4 להלן מציג את השינויים שערך המחוקק בשיעור דמי הביטוח לענף אבטלה לאורך השנים, והניתוח שאחריו מתייחס לשיקולים שהנחו אותו בעריכת שינויים אלה. במקור נקבע לכלל ענפי הביטוח הלאומי שיעור אחיד של דמי ביטוח שאינו מבחין בין רמות שכר. בשנת 1995 התוספה מדרגת מס, ומאז הם נגבים בשני שיעורים – השיעור המופחת (עקומה אדומה)

6 נציין שהחלטה לחוקק את ביטוח אבטלה נבעה גם ממניעים כלכליים ופסקליים. מניעים אלה מסבירים מדוע הפרמיה הביטוחית נקבעה בשיעור גבוה של 3% (להרחבה בנושא זה ראו קורא, 2018).

הנגבה על חלק השכר שעד 60% מהשכר הממוצע; השיעור המלא הנגבה על יתרת השכר (עקומה כחולה).

תרשים 4: שיעור דמי ביטוח אבטלה – עובדים ומעסיקים (נאחוז משכר)



מקור: שיעור דמי ביטוח, אתר המוסד לביטוח לאומי.

השיעור הגבוה של דמי הביטוח, כמו גם רמת האבטלה הנמוכה במהלך שנות ה-70, סייעו לקרן לצבור תוך שנים אחדות סכום כסף נכבד. כאשר בתוכנית ביטוח אבטלה נתפסו דמי הביטוח כגבוהים מדי ולא מותאמים לצרכיה, החלו להסתמן גירעונות בענפי ביטוח אחרים, כמו ענף זקנה ושארים. בשל כך וכדי ליצור הלימה גבוהה יותר בין זרם התקבולים לזרם ההוצאה בענף אבטלה, נעשו בין השנים 1974-1982 מספר הפחתות בדמי הביטוח בענף זה. הן לוו בהגדלת דמי הביטוח לענפים אחרים (הסברים לתיקוני החקיקה בשנים שונות ראו למשל בדברי בהסבר לתיקון 31 לחוק הביטוח הלאומי, מארס 1978). בעקבות הפחתות אלה ירד ב-90% שיעור דמי הביטוח לתוכנית אבטלה – מ-3% ב-1974 ל-0.3% ב-1982 (לוח 7, חוק הביטוח הלאומי שנים שונות). למרות ההפחתות, היו הכנסות הענף מדמי ביטוח בתקופה זו (מקביל לתקופה הראשונה) גבוהות מהוצאותיו על קצבאות האבטלה, וקרן העתודות שלו המשיכה לגדול.

בשנות ה-80 וה-90 נמשכו ההפחתות בדמי ביטוח אבטלה (תקופה שנייה ושלישית), אלא שבשנים אלה היו הקשרי ההפחתות ומניעיהן שונים בתכלית. משבר ההיפר-אינפלציה בשנות ה-80, הגידול הבולט בהיקפי האבטלה והשינויים המבניים בכלכלה הישראלית היו המסד לגיבושה של מדיניות מימון חדשה שעיקרה היה הוזלת עלות העבודה למעסיקים דרך הפחתות בדמי הביטוח הלאומי (דורון, 2004; קורא, 2004). בשנים אלה נעשו ההפחתות ביוזמת הממשלה (ולא ביוזמת המוסד), בכלל ענפי הביטוח (ולא רק בביטוח אבטלה) ובצד של המעסיק בלבד. בעוד שבשנת 1982 שילם המעסיק 0.2% משכר העובד

לביטוח אבטלה, בשנת 1992 הוא שילם 0.04% בלבד, שיעור המבטא הפחתה נוספת של 80% בדמי הביטוח שהוא שילם לתוכנית אבטלה (תיקוני חקיקה, שנים שונות).

ההפחתות בדמי הביטוח בד בבד עם הגידול העקיב בשיעורי האבטלה (שהחל ב-1983) גרמו לכך שכבר בשנת 1984 חדלו התקבולים השוטפים מדמי ביטוח לכסות את ההוצאה על קצבאות (דוחות כספיים של המוסד, שנים 1980-1991). מעקב אחר הדיונים בכנסת ובתוך הביטוח הלאומי מגלה ששני טיעונים הרגיעו את החששות בנוגע למצב הקרן והיכולת לשלם קצבאות אבטלה בעתיד: (1) היקף העתודות בקרן היה עדיין גבוה מאוד, ולכן סברו שהתוכנית מסוגלת לספוג את ההפחתה הזמנית בדמי הביטוח (פרוטוקול משיבת ועדת העבודה והרווחה, 19.12.84; המוסד לביטוח לאומי, מסמך פנימי בנושא רמות כיסוי ושינויים בשיעורי דמי ביטוח, 21.5.87). (2) על פי החוק שנהג אז, אם חל גירעון בקרן ביטוח אבטלה, הייתה הממשלה מחויבת לכסות מתקציב המדינה את ההוצאה לקצבאות אבטלה (סעיף 33 לחוק הביטוח הלאומי). יגאל ברזני, שניהן כסמנכ"ל לגמלאות של המוסד לביטוח לאומי, סיפר בדיון בוועדת הכספים, שהמסר שהעבירה הממשלה למוסד בשנות ה-80 היה שאין צורך לחשוש מהפחתת דמי ביטוח בענף אבטלה, כי הממשלה ערבה לו (פרוטוקול ועדת הכספים, 3.12.07).

טיעונים אלה מסבירים מדוע, למרות הוויכוח הער באותן שנים סביב ההפחתה הכוללת בעלות העבודה, אנו מוצאים שלא נערך דיון כלשהו בסוגיית המימון של ענף אבטלה, גם כאשר ב-1991 עבר הענף מעודף לגירעון ונדרש לממן את הוצאותיו כשהוא מכלה את כספי הקרן של העבודה.

סוגיית המימון של ענף אבטלה התעוררה מחדש בשנת 1998, כשהתרוקנה העתודה בקרן ביטוח אבטלה, ונדרש למצוא מקור חדש למימון הפער בין התקבולים להוצאות (תקופה רביעית). לכאורה היה למצב זה פתרון בחוק, שכן על פי סעיף 33 הייתה הממשלה מחויבת לממן את הפער מתקציבה השוטף. ואולם לא כך התגלגלו העניינים. כפי שהצגנו בתחילת המאמר, מאז התרוקנות העתודה ממומן הגירעון בענף אבטלה באמצעות העברת עודפים מענפים אחרים של הביטוח הלאומי. תחילה מומן הגירעון באמצעות העברת עודפים שנותרו בקרן המילואים (קרן השוואה) (חוק ההסדרים לשנת 1999), וכשאלה נגמרו, גובש הסדר ולפיו מימון הגירעון מגיע מעודפים בענף ילדים. הסדר זה החל בשנת 2000 כהסדר זמני, וחודש מדי שנה בהוראות שעה. בשנת 2007 הסבו אותו להוראת קבע, והוא ביטל פורמלית את סעיף 33 ולפיו הממשלה אחראית למימון הגירעונות בענף אבטלה (חוק ההסדרים לשנת 2007).

בשונה ממה שהיה צפוי אולי בביטוח פרטי, לא הובילה התרוקנות קרן ביטוח אבטלה לביטול הענף. כפי שהצגנו לעיל, הוגדר מקור חלופי למימון ההוצאה, אשר בשונה מההסדר המקורי בחוק (סעיף 33) נשען על העברות מענפי ביטוח אחרים. להלן אנחנו בוחנים אם היה זה רק שינוי טכני – החלפת מקור מימון אחד באחר – או שינוי מהותי המשליך על

המעמד המוסדי של תוכנית ביטוח אבטלה ועל החקיקה הנוגעת לזכויות המבוטחים בתוכנית.

השינוי בזכויות המבוטחים חיקתו לשינויים במצב הכספי של ענף ביטוח אבטלה

השפעת השינוי במצב הכספי על זכויות המבוטחים נבחנה בשתי דרכים: בדיקה מתאמת של הקשר בין מצבה הכספי של הקרן בכל אחת מארבע התקופות שתוארו לבין תכיפותם וחומרתם של תיקוני החקיקה הנוגעים לזכויות המבוטחים בתוכנית; ניתוח איכותני של השיקולים שהנחו את תיקוני החקיקה, תוך התמקדות בשאלה אם מצבו הכספי של ענף הביטוח היה העילה לשינויים.

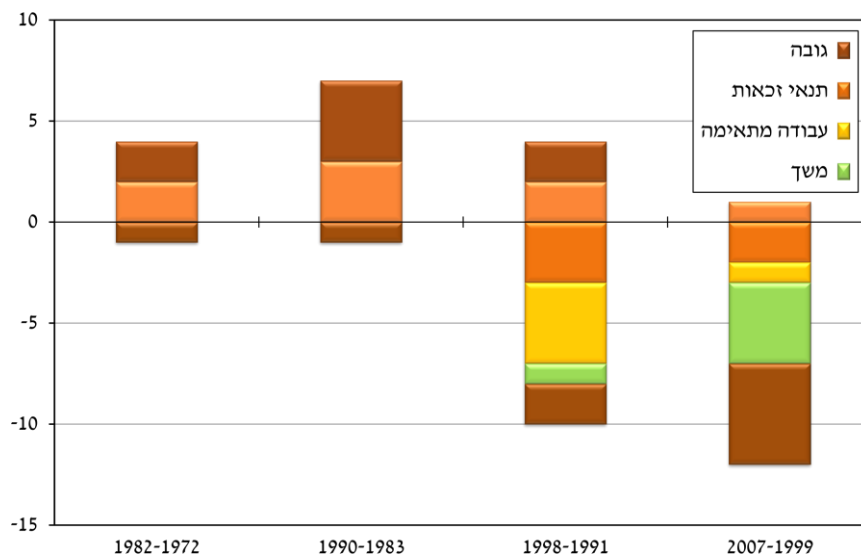
תרשים 5 להלן מציג סיכום של השינויים בזכויות המבוטחים שנערכו בכל אחת מתקופות המימון שתוארו לעיל. התרשים מבוסס על קידוד כל תיקוני החקיקה שנעשו בענף ביטוח אבטלה ומיונם בהתאם להשפעתם התקציבית (השפעה מרחיבה הצפויה להגדיל את ההוצאה מופיעה מעל לציר האפס, והשפעה מצמצמת הצפויה להקטין את ההוצאה מופיעה מתחתיו) ובהתאם לסוג השינוי בזכויות. הבחנו בין תיקונים שלהם השפעה על תנאי הזכאות (כמו למשל הארכתה של תקופת האכשרה המזכה בקצבה), על ההגדרה של עבודה מתאימה (אותה עבודה שסירוב לקבל אותה הוא עילה לשלילת קצבה), על גובה הקצבה ועל משכה. כבר במבט ראשון ניתן להבחין בהבדלים המהותיים בין התקופות השונות שהתאפיינו במדיניות חקיקה שונה.

בתקופה הראשונה (1972-1982), כשהתקבולים היו גבוהים בהרבה מההוצאה, היו שינויי החקיקה ספורים – חמישה שינויים בלבד בזכויות המבוטחים, ארבעה מהם היטיבו עימם. באותן השנים, כאמור, נהנה המשק מאבטלה נמוכה יחסית, ומספר הזכאים לדמי אבטלה מדי שנה עמד על מאות או על אלפים בודדים. דוגמה לשינוי שהוחל באותה התקופה היא ביטול התוספת לקצבה בגין ילדים. מכיוון שהזכאות לקצבות ילדים הפכה בתקופה ההיא אוניברסלית וניתנה לכלל הילדים, התייתרה התוספת לקצבת אבטלה. דוגמה לתיקון חקיקה מיטיב היא השינוי שחל בשנת 1980 באופן חישוב גובה הקצבה. בתיקון זה הוחלט שהקצבה תחושב לפי השכר הממוצע ב-75 הימים האחרונים לפני הפיטורין ולא כממוצע של כל תקופת האכשרה, שינוי שהיה צפוי להגדיל את גובה הקצבה המשולמת.

בתקופה השנייה (1983-1990) הייתה האבטלה במגמת עלייה, אך הענף היה עדיין בעודף. בזכות ההכנסות מריבית עלה סך התקבולים של התוכנית על היקף ההוצאה, והקרן המשיכה לצמוח ולצבור עתודות. בתקופה זו נטה המחוקק לתיקוני חקיקה שהעלו את גובה הקצבה (ארבעה תיקונים) והקלו את תנאי הזכאות (שלושה תיקונים). בין היתר הושו תנאיהן של בנות השירות הלאומי לאלה של חיילים משוחררים שהיו זכאים לקצבת

אבטלה, שופרו תנאי הזכאות של עולים חדשים והועלתה תקרת הזכאות בהתאם להעלאת תקרת התשלום. התיקון היחיד בתקופה זו שהשפעתו הייתה מצמצמת נגע להחלטה שהתקבלה בשנת 1983, לקצץ בקצבה שחיילים משוחררים זכאים לה, כדי לעודד את השתלבותם המהירה בשוק העבודה.

תרשים 5: שינויי חקיקה בזכויות מבוטחים בהתאם להשפעתם התקציבית ולסוג השינוי



מקור: תיקוני חקיקה 2007-1972, ראו נספח 1.

בתקופה השלישית (1998-1991) חדלה הקרן לצבור, והחל להתפתח גירעון שוטף. התקבולים מדמי ביטוח וריבית לא הספיקו, וכדי לשלם את קצבאות האבטלה, נאלץ המוסד "לאכול" את כספי הקרן. בתקופה זו ניתן לזהות שינוי מגמה בתיקוני החקיקה, הן בתכיפותם והן בסוגם. 10 מתוך 14 תיקוני חקיקה החמירו עם המובטלים – הוקשחו תנאי הזכאות, הורחבה ההגדרה של עבודה מתאימה, קוצר משך הזכאות ופחתה הקצבה. בין היתר בוטלו בשנים אלה התנאים המועדפים שניתנו לעולים, הוגבל משך זכאותם של מתפטרים מרצון והוחמרו תנאי האכשרה המזכים בקצבה. ואולם באותה התקופה התקבלו גם ארבעה תיקוני חקיקה שהיטיבו עם קבוצות מובטלים ייחודיות. ההטבה העיקרית הייתה העלאת גיל הזכאות לקצבת אבטלה ל-65 בהתאם להעלאת גיל הפרישה במשק.

בתקופה הרביעית (1999-2007)⁷ התרוקנה קרן ביטוח אבטלה, הענף איבד את עצמאותו הכספית והפך תלוי בהעברות תקציביות מהממשלה ומענפי ביטוח אחרים. בתקופה זו ניתן לזהות עליית מדרגה בהיקפם ובחומרתם של תיקוני החקיקה. 12 מתוך 13 תיקונים שעברו בשנים אלה החמירו עם דורשי קצבת אבטלה: הוארכה תקופת האכשרה, קוצרה תקופת הזכאות, והפחיתו בקצבתם של אלה שנמצאו בהכשרה מקצועית. בתקופה זו התקבל לראשונה תיקון, שלא רק צמצם זכויות, אלא גם שחק את ההיגיון הביטוחי. במקור, כזכור, עוצבה קצבת אבטלה כקצבה מחליפת שכר, שתכליתה לשמר את רמת החיים של המבוטח טרם פיטוריו. ככל ששכרו של המבוטח טרם הפיטורין היה גבוה יותר, כך הייתה גם קצבתו גבוהה יותר, עד לתקרה של השכר המבוטח (אותה תקרה שכנגדה משלמים את דמי הביטוח). ב-1999 ניתק לראשונה המחוקק את הזיקה בין שכר המבוטח שבגינו משולמים דמי ביטוח לבין תקרת הזכאות לקצבה. משנה זו ואילך נקבע שבשלושת חודשי האבטלה הראשונים לא תעלה קצבת האבטלה על השכר הממוצע, ובחודשים שלאחר מכן תרד בהדרגה, כך שהקצבה המרבית שניתן יהיה לקבל תעמוד על מחצית השכר הממוצע.

כדי לקבל אומדן של הפגיעה הכספית המשולבת של תיקוני החקיקה⁸ בקרב סוגי מבוטחים שונים, ערכנו את הבדיקה שתוצאותיה מופיעות בתרשים 6 להלן. בנינו חמישה פרופילים שונים של מבוטחים על בסיס גיל ושכר. בכל אחד מחמשת הפרופילים השוונו את הערך הכספי של קצבאות האבטלה שהיה מקבל ב-1990 וב-2019. אלה חמשת הפרופילים שבחנו:

(1) מובטל צעיר עם שכר ממוצע; (2) מובטל צעיר ששכרו פי שניים מהשכר הממוצע; (3) מובטל מבוגר עם שכר ממוצע; (4) מובטל מבוגר ששכרו פי שניים מהשכר הממוצע; (5) מובטל מבוגר ששכרו פי שלושה מהשכר הממוצע.

כך חושב הערך הכספי המשולב: גובה הקצבה היומית כפול מספר ימי הזכאות חלקי שכר המבוטח טרם האבטלה. חישוב זה מציג את מספר המשכורות המרבי שסוגי מבוטחים שונים זכאים לקבל תמורת תקופת אבטלתם. נמחיש את החישוב בדוגמה מתוך התרשים: אם ב-1990 קיבל מובטל צעיר, ששכרו היה שווה לשכר הממוצע, לתקופה של 138 ימים קצבת אבטלה שגובהה 62.5% משכרו היומי,⁹ אזי הערך הכספי המרבי של תקופת האבטלה היה שווה ל-3.5 משכורות. ב-2019 קיבל אותו צעיר קצבת אבטלה שגובהה רק 45% משכרו

7 שנת 2007 נבחרה כסופה של התקופה, משום שהשינויים העיקריים נערכו בשנים אלה. אמנם מאז התחוללו עוד מספר שינויים, אבל הם היו קטנים למדי. זאת ועוד, בשנה זו התקבעה כהוראת קבע הפרקטיקה של העברת עודפים מענף ביטוח ילדים לענף אבטלה.

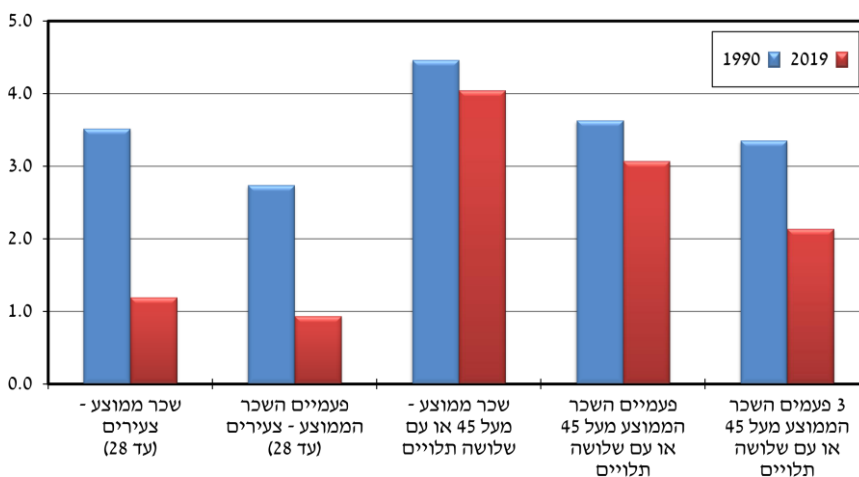
8 האומדן מתייחס רק לערך הכספי של תיקוני חקיקה הנוגעים לגובה הקצבה ולמשכה. אין הוא כולל שינויים בתנאי הזכאות או בהגדרות של עבודה מתאימה.

9 מחושב לפי מדרגות: על החלק שמתחת לחצי מהשכר הממוצע יקבל 80% משווי, בין מחצית השכר לשלושה רבעים ממנו יקבל 50% משווי ומעל לשלושה רבעים מהשכר ועד השכר הממוצע יקבל 45% משווי.

היומי, ¹⁰ לתקופה מרבית של 67 ימים בלבד, כלומר ערך כספי מרבי השווה ל-1.2 משכורות בלבד.

כפי שניתן ללמוד מתרשים 6 להלן, פחת לאין ערוך, לאחר 1990, הערך הכספי של ביטוח אבטלה בקרב כל חמשת סוגי המבוטחים, אך הפגיעה העיקרית חלה אצל מובטלים צעירים ואצל מובטלים מבוגרים שהשתכרו שכן גבוה.

תרשים 6: הערך המרבי של קצבת אבטלה (גובה + משך) בשנים 1990 ו-2019 בקרב המישה סוגי מבוטחים



מקור: עיבוד נתוני המוסד לביטוח לאומי 2019.

לסיכום: מעקב אחר תיקוני החקיקה בשנים 1972-2007 מלמד שבשנים שבהן היה הענף בעודף כספי (תקופה ראשונה ושנייה) הם היו מועטים יחסית, ורובם עסקו בהרחבת הזכאות של התוכנית לקהלים חדשים. ואולם משנכנס הענף לגירעון שוטף (תקופה שלישית), חלה עלייה בולטת במספר תיקוני החקיקה, ובשונה משנות העודף הם התבטאו בעיקר בצמצום זכויות ובהקשחת הקריטריונים לזכאות. עם התרוקנות הקרן (תקופה רביעית), הפכו תיקוני החקיקה תכופים וחמורים יותר. רובם כיוונו להפחתת הקצבה ולקיצור משך הזכאות באופן שהפחית את הערך הכספי של ביטוח אבטלה. עוד אנו מוצאים שלאחר התרוקנות הקרן התקבלו תיקוני חקיקה ששחקו את ההיגיון הביטוחי של הקצבה כקצבה מחליפת שכר. תוכנית ביטוח אבטלה, שנוסדה כתוכנית המאפשרת למובטל

לשמור בחודשי האבטלה הראשונים על רמת החיים שהורגל אליה טרם האבטלה, הפכה בשנים אלה תוכנית המספקת הכנסה מינימלית בלבד ובתנאים מחמירים.

הנימוקים לצמצום הזכויות והקשר שלהם למצבו הכספי של הענף ולהרכב מקורות המימון שלו

בפרק שלעיל מצאנו מתאם זמנים בין השינוי שחל במקורות המימון של ענף אבטלה ובמצבה הפיננסי של קרן אבטלה לבין מדיניות הקשחת התנאים לזכאות לדמי אבטלה ופגיעה בגובה הזכאות ובמשכה. עם זאת לא בהכרח המתאם מעיד על קשר סיבתי בין הדברים. ייתכן למשל שינוי אידיאולוגי אצל קובעי המדיניות פגע הן במקורות והן בזכויות, כשאין קשר בין שתי הפגיעות. לכן בחלק זה ניתחנו את הנימוקים לתיקוני החקיקה הנוגעים לזכויות המבוטחים ואת הקשר שלהם למצבו הכספי של הענף. עוד ניתחנו את השיח הפרלמנטרי סביב התיקונים ואת האופן שבו הבינו חברי כנסת ופקידי ממשל את השלכות השינוי של שיטת המימון על זכויות המבוטחים. לטובת העניין נציג תחילה את דברי ההסבר המצורפים לתיקוני החקיקה ולאחר מכן ציטוטים מתוך פרוטוקולים של הדיונים בוועדות הכנסת שעסקו באותם תיקוני חקיקה.

בשנות ה-70 וה-80, כשתוכנית ביטוח אבטלה נמצאה בעודף כספי, התייחסו הנימוקים לשינויי החקיקה המופיעים בדברי ההסבר לחוק למתן פתרונות לבעיית האבטלה ולמצוקת המובטלים ולא למצבה הכספי של התוכנית. נימוקים אלה נגעו גם לתיקוני חקיקה שהשפעתם התקציבית מרחיבה וגם לאלה שהשפעתם התקציבית מצמצמת. למשל: בדברי ההסבר לתיקון 49 לחוק הביטוח הלאומי, שקבע שיש לשלם למשתתפים בהכשרות מקצועיות דמי אבטלה מלאים, נכתב שהתיקון נועד "לעודד מובטלים לצאת להכשרה מקצועית במקצועות הדרושים למשק". בדומה לכך נומקה החלטה לקצר את תקופת האכשרה לעולים כמענה למצוקת האבטלה בקרבם, "לאור מצב התעסוקה במשק ועל מנת להקל על עולים חדשים מובטלים" (תיקון 49, שינוי תנאי זכאות לעולים, לעובדים ולחיילים משוחררים). גם כשלתיקון החקיקה השלכות תקציביות מצמצמות, כמו הפחתת דמי הביטוח לחיילים משוחררים, מנמקים אותו בצורך לצמצם תמריצים לאי עבודה ולא בצורך לצמצם את ההוצאה בענף אבטלה.

ניתוח הפרוטוקולים של הדיונים בכנסת באותן שנים מראה שהצעות חקיקה שנתפסות כמצמצמות זכויות של מובטלים, כמו שינוי ההגדרה של עבודה מתאימה מ-40 קילומטר ל-60 קילומטר, נתקלות בהתנגדות רבה ולא מצליחות לעבור. מעניין בהקשר זה לציין שההיגיון הביטוחי של התוכנית והטיעון שהמבוטחים שילמו תמורת זכותם הם טיעונים מרכזיים בהתנגדות להצעת החוק. כך למשל טען בדיון נציג ההסתדרות:

בחוק ביטוח אבטלה נקבעו זכויות שאנשים שילמו עבורם מדי חודש בחודשו, אבל ברגע שנדלק הניצוץ הראשון של הצורך בשימוש בחוק הזה, באותו רגע מתחיל כרסום בחוק. [...] בהצעה שלפנינו [תיקון הגדרה של עבודה מתאימה; מ"ק] אני רואה ניסיון לעסוק בדבר שאנחנו לא צריכים לעסוק בו (פרוטוקול 46, ישיבת ועדת העבודה והרווחה, 30.1.85).

בשנות ה-90, כשעברה הקרן לגירעון שוטף, חל מפנה גם בסוג הנימוקים שניתנו לתיקוני החקיקה. אמנם בדברי ההסבר לתיקונים שנעשו ב-1991 דרך חוק ההסדרים עדיין אין עדות למצבה הכספי של הקרן, אבל בחוק ההסדרים של 1992 כבר הופיע הגירעון בקרן, ועימו הצורך לשפר את המצב הכספי של הענף, כעילה המצדיקה פגיעה בזכויות המבוטחים:

הכנסות המוסד לביטוח לאומי בענף אבטלה מגביית דמי ביטוח נאמדות בשנת 1992 בכ-150 מיליון שקלים חדשים, ואילו ההוצאות לתשלום דמי אבטלה נאמדות בכ-750 מיליון שקלים חדשים. הגירעון השוטף נאמד אפוא בכ-600 מיליון שקלים חדשים. [...] על מנת לצמצם את האפשרות של ניצול לרעה של החוק ועל מנת לשפר את מצבו הכספי של הענף, מוצע לתקן את פרק ביטוח אבטלה בחוק הביטוח הלאומי בכמה הקשרים (דברי הסבר לחוק ההסדרים 1992).

השימוש בנימוק של מצבו הכספי של הענף כעילה לפגיעה בזכויות המבוטחים הפך בולט במיוחד משתרוקנה הקרן בשנת 1998; למשל:

בהתאם לאמור [התרוקנות הקרן; מ"ק], בשנת 1998 צפויה ההוצאה בענף אבטלה להגיע לכ-2.8 מיליארד ש"ח. מוצע על כן להגביל את גובה דמי האבטלה למי שהיו בעלי הכנסות גבוהות, כך שדמי האבטלה בארבעת החודשים הראשונים לא יעלו על השכר הממוצע במשק, בחודש החמישי לשני שלישים מהשכר הממוצע במשק ומהחודש השישי ואילך – לשכר המינימום (דברי ההסבר לחוק ההסדרים לשנת 1999).

מצבו הכספי של הענף כטיעון מרכזי לשינויים בזכויות המבוטחים מתבלט גם בדיונים בוועדות הכנסת. כך לדוגמה בדיון של ועדת הכספים בנובמבר 1998, על התרוקנות הקרן ועל הצורך לממן את הקצבאות מעודפים בענף מילואים, הסביר פרופ' יוחנן שטסמן, מנכ"ל הביטוח הלאומי בשעתו, שמבחינת משרד האוצר אובדן העצמאות המימונית והתלות בהעברות המשרד לתוכנית ביטוח אבטלה משמשים עילה לדרישת קיצוצים בקצבת האבטלה: "אחת התוצאות [של הגירעון; מ"ק] היא שהאוצר אומר שהיום הכסף הוא שלו, אז צריך לקצץ באבטלה, הוא בעל הבית" (פרוטוקול 322 מיישיבת ועדת הכספים, 17.11.98). בדבריו הסביר שטסמן את השינוי המבני שמאחורי הקיצוצים בזכויות. העניין אינו רק ההרעה במצב הכספי המתחוללת כבר למעלה מעשור, אלא אובדן העצמאות

המימונית; התלות הגוברת בתקציב המדינה היא מנוף שליטה בידי האוצר, המאפשר לו להכתיב קיצוצים בזכויות.

טענה זו שגירת הגירעון הכספי דרך פגיעה בזכויות מבוטחים מחוללת שינוי מבני חזרה גם בדבריו של חבר הכנסת חיים אורון. אורון הסביר שבזמן שהעיקרון הביטוחי והמקורות הייעודיים פטרו את ענף אבטלה מהצורך להיאבק על חלוקת תקציב המדינה, חשפו שחיקת אותם מקורות ייעודיים והתלות הגוברת בתקציב את הענף לתחרות עם תוכניות ויעדים אחרים ועל כן הן צפויות לשחוק את הזכויות בתוכנית זו:

אדוני מנכ"ל הביטוח הלאומי, הבעיה נראית לי במקום אחר. [...] בעצם הולכים לבנות פה ענף מאוד בעייתי שכולו מבוסס על התקציב; בעוד נושא מאוד רגיש, אלמנט הביטוח, נשחק. וכשאנו נדון פה על תקציב המדינה ב-2001, מישוהו יבוא ויגיד: "אין לנו כסף לבתי חולים. אתם רוצים לתת למובטלים, כך וכך תיתנו למובטלים."

בהמשך הדיון הוסיף אורון:

אני אומר פה במפורש. אם יש ענף שאני דואג לו, זה הענף הזה. [...] יש הרבה כוחות פה שישחקו קצבאות אבטלה. מה שעושים הוא שלוקחים את הענף הכי רגיש ומשאירים אותו חשוף. אני לא מתווכח ויכוח אישי עם חיים פלץ [הממונה על התקציבים באוצר; מ"ק]. הרצון שלו או של מי שיחליפו יהיה שהענף הזה בתקציב המדינה יהיה כמה שיותר קטן, וזה יתבטא בשחיקת תשלומי אבטלה (פרוטוקול ועדת הכספים, 5.1.99)

באותו דיון הציג האוצר את הקיצוצים בתוכנית ביטוח אבטלה שנכנסו לחוק ההסדרים לשנת 1999, וביניהם ההחלטה שבשלושת החודשים הראשונים לא תעלה קצבת אבטלה על השכר הממוצע במשק ואחריהם לא תעלה על שכר המינימום. חברי הכנסת מחו על צעדים אלה בטענה שהם מפירים את העיקרון הביטוחי. יצחק הכהן שכיהן אז כחבר כנסת בוועדת הכספים אמר שלא ייתכן שאדם ישלם דמי ביטוח לפי תקרה של ארבע פעמים השכר הממוצע ויקבל קצבת אבטלה שתקרתה אינה עולה על השכר הממוצע. על טענה זו השיב סגן ראש אגף התקציבים באוצר, חיים פלץ, שהגירעון שהענף מצוי בו וסבסודו בידי האוצר הם עילה, לא רק להפחתת זכויות, אלא גם לשחיקת העיקרון הביטוחי של קצבה מחליפת שכר. אם הקצבה מסובסדת, הרי אין הצדקה, אמר פלץ, שאדם יקבל קצבה הדומה לשכר שהרוויח טרם האבטלה. "לגבות אתה רוצה לפי הגבוה, ולשלם – לפי הנמוך. תגיד אני fair עד הסוף, ואני גם גובה בהתאם," אמר חבר הכנסת הכהן לפלץ. ועל כך השיב לו פלץ שתי תשובות: "זה ענף שמייצר גירעון של 3.5 מיליארד שקלים בשנה. [...] זה ביטוח מסובסד, וזה לא ביטוח מלא, זה חלקי" (פרוטוקול ועדת הכספים, 5.1.99).

מעניין להפנות את תשומת הלב לפערי המסרים של האוצר. בתיאור שהובא לעיל הציג פלץ קשר ישיר בין הקיצוץ בזכויות המבוטחים למצב הגירעוני שאליו נקלע הענף ובין הפגיעה באופייה הביטוחי של הקצבה להיותה מסובסדת כעת בידי האוצר. אלא שחודשים ספורים קודם לכן, בדיון שנערך בוועדת ביקורת המדינה ושוב דיווחו נציגי האוצר והביטוח הלאומי על התרוקנות העתודה של קרן אבטלה, הסבירה נציגת האוצר נטשה מיכאלוב, שמדובר בעניין טכני ורישומי בלבד. מיכאלוב נימקה את טענתה בכך שהזכויות בתוכניות הביטוח הלאומי קבועות בחוק ולא תלויות במצבה הכספי של הקרן, ולכן הסוגיה שצריכה להעסיק את הוועדה היא אופן הרישום של המקורות והשימושים:

אני רוצה להדגיש כי מדובר בסוגיה שעיקרה טכני. במובן זה שיש זכויות שנקבעות על פי החוק ועל פי זה שמשלמים [הכוונה לזכות לקצבאות אבטלה; מ"ק]. מצד אחר, יש גבייה של הביטוח הלאומי, והיא מתחלקת לפי ענפים, ובסופו של דבר הכסף ייגבה כמו שהוא ייגבה על פי החוק, והתשלומים ישולמו, והשאלה איך רושמים בספרים את המקורות והשימושים ומי בעצם מממן ענף כזה או אחר (פרוטוקול 228, ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה. 21.7.98).

כפי שעולה מדבריהם של חברי הכנסת יעקב ליצמן וסתו שפיר בשנת 2014, האוצר שב ונוקט מסרים סותרים אלה לפי צרכיו. הם טענו שכאשר האוצר רוצה להפחית דמי ביטוח או להימנע מהעלאה הדרושה לצורך איזון התוכניות, הוא טוען שהעניין הכספי הוא טכני גרידא ואינו משפיע על הזכויות. אבל כשהמערכת נכנסת לגירעון, המצב הגירעוני הופך מנוף לקידום תיקוני חקיקה הפוגעים בזכויות.

בציטוט שלהלן הסביר ליצמן מדוע אין להסכים לבקשת האוצר לדחות את יישום המתווה של ההעלאה בדמי הביטוח, שעליו המליצה ועדת טרכטנברג:

הטענה של האוצר היא שבין כה וכה הביטוח הלאומי סמוך אל שולחן הממשלה, ואם צריך, אז מורידים שם כסף. למה אסור לעשות את זה? כי בסופו של תהליך באה הממשלה לביטוח הלאומי ואלינו, לכנסת, היא מגלגלת את העניינים למעלה ואומרת: "רבותיי, תראו איך הם מנהלים את המדינה, הביטוח הלאומי. רק צרות יש לנו. יש פה חוב, גירעון עתק, 80 מיליארד. אני לא יודע כמה. רק בשנה האחרונה זה שמונה מיליארד שקלים. ואתם יודעים כמה זה מתווסף כל הזמן." בהמשך הוא אומר: "אין לי כסף, הממשלה לא חייבת לכסות לכם את הגירעונות, אז תורידו את הקצבאות" [...] זה נראה כתמים, נראה כלום, אבל זה אסון מה שהם עושים כאן. מורידים להם כסף, מכניסים אותם לגירעון עצום, ואנחנו מתפתים כביכול, כי צריך לקבל את זה לכל מיני דברים. בסופו של דבר באה המדינה ואומרת להם "אתם לא יודעים לנהל תקציב; אנחנו נמנה להם חשב". הם כבר עשו את זה. "עכשיו אנחנו נכסה את הגירעון הזה דרככם, אין לנו כסף מבחוץ". [...] אני רוצה התחייבות של משרד האוצר שלא ינקום בביטוח הלאומי ויגיד לו אחר כך "עכשיו תוריד לך את

הקצבאות, כי אין לך כסף לשלם, כי אתה בגירעון" (פרוטוקול 262, ועדת הכספים, 15.1.14).

תיאור דומה של אותה דינמיקה אפשר למצוא גם בדבריה של ח"כ שפיר בדיון בוועדת הכספים בפברואר 2014:

אני יודעת שכשנמשיך את הדיון יגיע האוצר ויגיד לנו: "אל תדאגו, גובה הקצבאות בכלל לא תלוי בתקציב הביטוח הלאומי ובכלל לא תלוי בחסכוניות הביטוח הלאומי שנמצאים עכשיו בקופה." אבל תרשו לי לומר לכם כבר מראש שהדבר הזה הוא פשוט לא מדויק, כי בסופו של דבר, כשנראה שהכספים הולכים ומתמעטים, שהקופה הולכת ומתרוקנת, אנחנו כן נידרש לסוגיית הקצבאות ונצטרך להפחית אותן.

מסקנות

במרכז המאמר ניצבה השאלה אם הרעה במצבן הכספי של תוכניות הביטוח הלאומי ושינוי בהרכב מקורות המימון שלהן משפיעים על חקיקת הזכויות של הציבור המבוטח בתוכניות. שאלה זו נבחנה באמצעות חקר המקרה של ענף ביטוח אבטלה, ענף שמקורותיו העצמאיים (דמי ביטוח וריבית) נשחקו, שקרן העתודות שלו התרוקנה ואשר נאלץ כיום להסתמך על מקורות תקציב חיצוניים (הנלקחים מענפים אחרים בביטוח הלאומי), כדי לשלם את קצבאות האבטלה.

ממצאי המחקר מראים שבשונה מחברת ביטוח פרטית, שבה התרוקנות הקרן צפויה להביא לפשיטת רגל ולאי יכולת לעמוד בהתחייבויות, לא חדלה המדינה לשלם קצבאות ביטוח אבטלה, גם כשהתרוקנה הקרן. יחד עם זאת ובהתאם להשערות המחקר מצאנו שלמצב הכספי של התוכנית הייתה השפעה של ממש על התפתחות חקיקת הזכויות. בהלימה לטענות המופיעות בספרות על הצנע התקציבי (austerity) גילינו שערעור המצב הפיננסי של הענף מתואם עם שורה של קיצוצים שתכיפותם וחומרתם הלכו והתגברו, ככל שהורע מצבה הפיננסי של התוכנית. חלקו האיכותני של המחקר מראה שאין מדובר במתאם מקרי ושהרעה במצב הכספי שימשה עילה מרכזית להעברת תיקוני חקיקה שקיצצו בזכויות. תיקוני חקיקה אלה כללו הקשחת קריטריונים לזכאות, הפחתה בגובה הקצבאות וקיצור משך הזכאות להן. עוד מצאנו שכאשר הייתה התוכנית מאוזנת או בעודף כספי, נטו תיקוני החקיקה על פי רוב להיטיב עם זכויות המבוטחים.

מלבד הפגיעה בערך הכלכלי של הקצבאות מצאנו שחל שינוי באופיין של הזכויות המוענקות במסגרת תוכנית ביטוח אבטלה, ועיקרו התרופפות הזיקה בין שכר המבוטח טרם אירוע האבטלה לבין גובה הקצבה שהוא זכאי לקבל. שינוי זה מערער את אופייה של

הקצבה כקצבה מחליפת שכר המסוגלת להגן על רמת החיים של המבוטח בעת אבטלה. השתלשלות זו מתיישבת עם הטענות שסקרנו מספרות עכשוויות, הגורסות ששינוי בהרכב המקורות של תוכניות מסוג ביטוח סוציאלי והעמקת תלותן בסבסוד תקציבי הולכים בד בבד עם שינויי מדיניות המערערים את אופיין הביטוחי גם בצד ההקצאה.

שני התהליכים – הרעה במצב הכספי ושינוי בהרכב מקורות המימון – אינם ייחודים לענף אבטלה. הם תוצר של מדיניות ממשלתית מתמשכת של הפחתות בדמי הביטוח שמשלמים מעסיקים לכלל ענפי הביטוח הלאומי. במקרה של ביטוח אבטלה הובילה מדיניות זו למשבר כספי של הענף כבר בשנות ה-90. אבל כפי שעולה מהדוחות האקטואריים של המוסד לביטוח לאומי, גם בענפי הביטוח האחרים חלה הרעה במצב הכספי; על פי התחזיות היא צפויה להתפתח לגירעון מבני שאם לא יטפלו בו, תחוסל קרן העתודות של המוסד כולו (המוסד לביטוח לאומי 2013, 2016).

מהתהליך שהתחולל בענף אבטלה ניתן ללמוד על אופי הלחצים שיופעלו על יתר תוכניות הביטוח הלאומי, כשייקלע המוסד לגירעון מבני ויאלץ להסתמך עוד ועוד על ההעברות מתקציב המדינה. לחצים מסוג אחד נובעים מפוליטיקה של מחסור וצנע תקציבי. ללא עדכון והתאמה של המקורות העומדים לרשות תוכניות הביטוח, המחסור במשאבים צפוי לגבור. בדומה לתוכניות ולשירותים ציבוריים אחרים, כשאין מקורות המימון מכסים את ההוצאה, הלחץ לצמצם מתגבר.

לחצים מסוג אחר נובעים מהשינוי המבני. בעוד תוכניות ביטוחיות הנהנות ממקורות מימון ייעודיים מספקות חסינות יחסית מפני לחצים תקציביים, השינוי בהרכב מקורות המימון וגידול התלות בתקציב חושפים את תוכניות הביטוח הלאומי להגיונות תקציביים וכופים אותם עליהן. במצב זה צרכים שונים ברמות שונות של חשיבות ודחיפות מתחרים זה בזה על אותם המקורות, והשאלה מי זקוק יותר ואיזו קצבה חשובה יותר תהפוך שגורה.

יתר על כן, פירוק המנגנון הביטוחי משליך גם על מעמדם של מקבלי הקצאות. כפי שראינו בביטוח אבטלה, כשהתרוקנה הקרן, ודמי ביטוח אבטלה חדלו להיות מקור המימון המרכזי, חל שינוי בשיח כלפי מקבלי קצבות האבטלה. ממבוטחים המממשים את הזכויות שרכשו הם הפכו למקבלי סיוע המסובסדים בידי משלם המיסים. ערעור מתמשך של מעמד הציבור כמבוטח צפוי לסלול את הדרך, לא רק לקיצוץ בזכויות, אלא גם לשינוי באופיין. במקרה של תוכנית ביטוח אבטלה הוא השליך על ערעור מהותה של הקצבה כקצבה מחליפת שכר. השלכה אפשרית אחרת היא ערעור ההיגיון האוניברסלי של קצבות הביטוח הלאומי (המאפשר לכלל האוכלוסייה, מכל המעמדות הכלכליים, הגנה סוציאלית). מכיוון שההיגיון הביטוחי קשור בהיגיון ההקצאה האוניברסלי, היחלשותו עלולה להגביר את הלחץ למקד בשכבות החלשות בלבד את הסיוע של רשת המגן, למשל באמצעות התניית הזכויות בעמידה במבחן הכנסות. יש לציין שבענף אבטלה לא ננקטו עד כה מבחני הכנסה, אבל בענפי ביטוח אחרים כבר משתמשים בהם, ויש סימנים לכך שבסך ההוצאה של המוסד

לביטוח לאומי עולה בשנים האחרונות משקל הקצבאות המותנות במבחני הכנסה (סקירה שנתית, המוסד לביטוח לאומי, 2013).

אין ויכוח על כך שמערכת הביטוח הסוציאלי בישראל נמצאת במשבר כספי. כפי שהצגנו במבוא, יש הטוענים שהמשבר הוא טכני ונטול השלכות של ממש על זכויות. טענה זו, המסתמכת על כך שהזכויות בביטוח הלאומי מעוגנות בחוק ולכן לא ניתן לפגוע בהן, משמשת גם כתירוץ לכך שאין ממהרים לטפל במשבר ואין חשים צורך להבטיח את האיזון הכספי של המערכת. לטענת הגורסים זאת, אם יחסר כסף בביטוח הלאומי, תהיה המדינה חייבת להזרים את החסר על פי החוק ולדאוג להמשך תשלומי הקצבאות. נוכחנו בנייתוח המקרה של ביטוח אבטלה, שטענה זו אינה שגויה אך מטעה – הרעה במצב הכספי של הקרן ותלות גוברת של הביטוח הלאומי בהעברות תקציביות מהתקציב הכללי מפעילות לחצים לתיקוני חקיקה הפוגעים בזכויות. לכן טיפול במשבר הכספי של הביטוח הלאומי והתאמת המקורות הייעודיים הנחוצים למימון התוכניות, לא דרך הסתמכות על תקציב המדינה הכללי, חיוניים להבטחת חוסן הזכויות הסוציאליות, במיוחד לטווח הארוך.

מקורות

- גל, ג' (2002). **האומנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה, 1920-1995**. הוצאת המרכז למורשת בן גוריון, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- גל, ג' (2004). **ביטחון סוציאלי בישראל**. ירושלים: מאגנס.
- 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 הביטוח הסוציאלי בישראל. **ביטחון סוציאלי**, 71, 31-52.
- וקסמן, א' (2019). הביטוח הלאומי: איבדנו 190 מיליארד שקל בגלל מהלכים של משרד האוצר. **דה מרקר** (11.2.19).
- פילוט, א' (2018). הביטוח הלאומי יפשוט רגל ב-2037? אוסף של קשקושים וספינים. **כלכליסט** (30.7.18).
- קורא, מ' (2004). שינויים במבנה מדינת הרווחה – מביטוח סוציאלי לשירות ממשלתי. **ביטחון סוציאלי**, 67, 62-82.
- קורא, מ' (2019). משבר הגירעון בתקציב הביטוח הלאומי לקראת שנת 2027 – תיאור הגורמים, ניתוח ההשלכות והצעת פתרונות. **ביטחון סוציאלי**, 108, 73-103.
- Bartlett, B. (2007). Starve the beast: Origins and development of a budgetary metaphor. *The Independent Review*, 12(1), 5-26.
- Beach, D. & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods: Foundation and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Béland, D. (2005). Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1), 1-18.
- Bonoli, G. (1997). Pension politics in France: Patterns of co-operation and conflict in two recent reforms. *West European Politics*, 20(4), 111-124.
- Brodsky, J., Habib, J., Hirschfeld, M., Siegel, B., & Rockoff, Y. (2003). Choosing overall LTC strategies: A conceptual framework for policy development. In J. Brodsky, J. Habib, & M. Hirschfeld (Eds.), *Key policy issues in long-term care* (pp. 243-270). Geneva: World Health Organization.
- Campbell, L. A. & Morgan, K. J. (2005a). Financing the welfare state: Elite politics and the decline of the social insurance model in America. *Studies in American Political Development*, 19(2), 173-195.
- Caulfield, J. L. (2004). Measuring autonomy in social security agencies: A four country comparison. *Public Administration and Development*, 24(2), 137-145.
- Cichon, M., Office, I. L., Scholz, W., Association, I. S. S., Meerendonk, A., van de Hagemer, K., & Plamondon, P. (2004). *Financing social protection*. Genève, Switzerland: International Labour Organization.
- Clasen, J. (1997). *Social insurance in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Doron, A. (1975). *The struggle over national insurance in Israel, 1948-1953* (2nd ed.). Jerusalem: The National Insurance Institute.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gal, J. (1992). The development of unemployment insurance in Israel. *Social Security*, 38, 119-134.
- Gal, J. (2005). The rise and fall of unemployment insurance in Israel. *International Social Security Review*, 58, 107-116.
- Gerring, J. (2004) What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Jensen, C., C. Arndt, S. Lee, & Wenzelburger, G. (2018). Policy instruments and welfare state reform. *Journal of European Social Policy*, 28(2), 161-176.
- Koreh, M. (2017). The fiscal politics of welfare state expansion: The case of social insurance in Israel. *Journal of European Social Policy*, 27(2), 158-172.
- Koreh, M. & Béland, D. (2017a). Reconsidering the fiscal-social policy nexus: The case of social insurance. *Policy & Politics*, 45(2), 271-286.
- Koreh, M. & Béland, D. (2017b). The fiscal path to the state of Israel: Social policy and state building in the Yishuv during the Mandate. *Israel Studies*, 22(2), 145-168.
- Klitgaard, M. B. & Elmelund-Præstekær, C. (2012) Policy or institution? The political choice of retrenchment strategy. *Journal of European Public Policy*, 19(7), 1089-1107.

- Klitgaard, M. B. & Elmelund-Præstekær, C. (2014). The partisanship of systemic retrenchment – Tax policy and welfare reform in Denmark, 1975-2008. *European Political Science Review*, 6(1), 1-19.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25, 1-18.
- Mabbett, D. & Bolderson, H. (1998). Devolved social security systems: Principal-agent versus multi-level governance. *Journal of Public Policy*, 18(2), 177-200.
- Mahoney, J. (2012). The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods & Research*, 41, 570-597.
- Maron, A. (2020). Austerity beyond crisis: Economists and the institution of austere social spending for at-risk children in Israel. *Journal of Social Policy*, 50(1), 168-187.
- Martin, I. W. & Gabay, N. (2012). Fiscal protest in thirteen welfare states. *Socio-Economic Review*, 11(1), 107-130.
- Morgan, J. K. (2005). *Financing the welfare state: Us tax politics in comparative perspective* (unpublished manuscript). Washington, DC: Department of Political Science, George Washington University.
- Palier, B. (2010). *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam Univ Pr.
- Patashnik, E. M. (2000). *Putting trust in the US budget: Federal trust funds and the politics of commitment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Pierson, P. (1998). Irresistible forces, immovable objects: Post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy*, 5(4), 539-560.
- Trampusch, C. & Palier, B. (2016) Between X and Y: How process tracing contributes to opening the black box of causality. *New Political Economy*, 21(5), 437-454.

פרוטוקולי ועדות

- כנסת ישראל, ועדת הכספים (1975). פרוטוקול מיום 17.3.1975, ירושלים.
- כנסת ישראל, ועדת העבודה והרווחה (1984). פרוטוקול מיום 19.12.1984, ירושלים.
- כנסת ישראל, הוועדה לענייני ביקורת המדינה (1998). פרוטוקול מיום 21.7.98, ירושלים.

כנסת ישראל, ועדת הכספים (1998). פרוטוקול מיום 17.11.98, ירושלים.
 כנסת ישראל, ועדת הכספים (1999). פרוטוקול מיום 1.5.1999, ירושלים.
 כנסת ישראל, ועדת הכספים (2007). פרוטוקול מיום 3.12.2007, ירושלים.
 כנסת ישראל, ועדת הכספים (2014). פרוטוקול מיום 15.1.2014, ירושלים.

תיקוני חקיקה

1.3.1978	תיקון 31, חוק הביטוח הלאומי
26.3.1980	תיקון 36, חוק הביטוח הלאומי
28.7.1982	תיקון 45, חוק הביטוח הלאומי
4.8.1982	תיקון 45, חוק הביטוח הלאומי
26.7.1983	תיקון 49, חוק הביטוח הלאומי
23.12.1985	תיקון 59, חוק הביטוח הלאומי
27.3.1987	חוק יציבות המשק
30.1.1990	תיקון 70, חוק הביטוח הלאומי
13.7.1993	תיקון 80, חוק הביטוח הלאומי
10.2.1998	תיקון 23, חוק הביטוח הלאומי
19.5.1998	תיקון 26, חוק הביטוח הלאומי
26.12.2007	תיקון 103, חוק הביטוח הלאומי
	חוק ההסדרים 1991
	חוק ההסדרים 1992
	חוק ההסדרים 1999
	חוק ההסדרים 2000
	חוק ההסדרים 2007
	חוק ההסדרים 2008

דוחות

דוחות כספיים, המוסד לביטוח לאומי שנים 1973-2001
 דוח הוועדה לאיתנות פיננסית, 2012
 דין וחשבון אקטוארי מלא ליום ה-31.12.2016, המוסד לביטוח לאומי, שיעורי דמי ביטוח
 ותקריות ההכנסה החייבות בדמי ביטוח 1954-2019, אתר הביטוח הלאומי

נספח 1: שינויי חקיקה הנוגעים לזכויות המבוטחים בתוכנית ביטוח אבטלה

שנה	תנאי זכאות	הגדרת עבודה מתאימה	משך קבלת דמי אבטלה	גובה קצבת דמי אבטלה
1975				ביטול תוספת בגין ילדים
1980			הארכת משך הזכאות למובטלים שאין להם תלויים (ביטול הקשר בין משך הזכאות למספר התלויים)	שינוי הגדרות השכר הקובע (הגדלת הקצבה)
1982	הרחבת זכאות לבנות שירות לאומי שסיימו את שירותן			עבודה מועדפת לחיילים
1983	הרחבת זכאות לעולים בדרכים אלה: 1. הגדרת עולה עד שנתיים ולא עד שנה 2. קיצור תקופת אכשרה לעולים 3. הסמכת השר לאשר דמי אבטלה גם למי שלא זכאי			1. הפחתת קצבה לחיילים משוחררים 2. תשלום דמי אבטלה במהלך הכשרה מקצועית. 3. זכאות להשלמה כספית בקבלת עבודה שאינה "מתאימה"
1985				הצמדה למדד של קצבת האבטלה לנשים לאחר חופשת לידה

שנה	תנאי זכאות	הגדרת עבודה מתאימה	משך קבלת דמי אבטלה	גובה קצבת דמי אבטלה
1991	שלילת זכאות לקבלת קצבת אבטלה בשל סירוב לקבל עבודה מתאימה או בשל עזיבה מרצון של מקום העבודה למשך 90 יום במקום 30	הקשחת ההגדרה של עבודה "מתאימה": 1. מרחק 60 ק"מ במקום 40 ק"מ 2. מתחת לגיל 30 כל עבודה התואמת את הכישורים הפיזיים תיחשב "מתאימה" 3. הרחבת ההגדרה של עבודה "מתאימה" ממקצוע ספציפי לקבוצת מקצועות		שינוי נוסחת החישוב – הורדת גובה דמי האבטלה ל-70% במקום 80% מהשכר הקובע
1992	1. השוואת תקופת האכשרה של עולה לזו של עובד רגיל 2. הארכת תקופת אכשרה למי שמימש את זכאותו לביטוח אבטלה			קיזוז קצבת פרישה מקצבת דמי אבטלה (הורדת גובה דמי האבטלה)
1993	העלאת גיל הזכאות לנשים לגיל 65 ובתנאי שלא פרשו לגמלאות			
1994		ביטול רכיב השכר בהגדרת עבודה "מתאימה" לצעירים מתחת לגיל 35	צמצום משך תקופת הזכאות לחיילים משוחררים ל-70 יום	

תנאי זכאות	הגדרת עבודה מתאימה	משך קבלת דמי אבטלה	גובה קצבת דמי אבטלה
1998			העלאת גובה דמי האבטלה הניתנים לזוגות מובטלים
1999			הגבלת דמי אבטלה כך שהקצבה לא תעלה על השכר הממוצע במשק 2. קיזוז עלות ההכשרה המקצועית מקצבת האבטלה
2000		קיצור משך תקופת הזכאות כתלות בגיל ובמספר תלויים	הגבלת זכאות, כך שבמהלך 4 שנים לא ניתן לקבל יותר מ-180% מסך ערך קצבת האבטלה
2002		קיצור משך תקופת הזכאות לצעירים מתחת גיל 25	הארכת תקופת האכשרה
2007	כל עבודה נחשבת עבודה "מתאימה" לצעירים מתחת גיל 28	קיצור תקופת הזכאות לצעירים מתחת גיל 25 עד 25 ימים	הארכת תקופת האכשרה לצעירים מתחת לגיל 28