

# על ביטחון סוציאלי ועל המוסד לביטוח לאומי

גיליון זה של "ביטחון סוציאלי" מתפרסם חמישה עשורים לאחר הקמת המוסד לביטוח לאומי ולפיכך תוכנו מוקדש לבחינת השינויים שעברו על חוק הביטוח הלאומי ועל המוסד, שהוקם על בסיס חוק זה בשנת 1954.

את מקורותיה של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל ניתן למצוא במוסדות מגוונים וברעיונות שונים, שנוצרו עוד בתקופת המנדט. תוכניות מפורטות לייסוד מערכת ביטחון סוציאלי ממלכתי גיבשו יצחק קנב וקבוצת חבריו במסגרת המכון לחקר סוציאלי של ההסתדרות הכללית עוד בימי מלחמת העצמאות (דורון, 2001). הוועדה הבינמשרדית לביטוח סוציאלי, שהקים שר האוצר דאז אליעזר קפלן בראשית שנת 1949, ואשר יצחק קנב עמד בראשה, הביאה את התוכניות הללו לידי מכלול מפורט ומאורגן (משרד העבודה והביטוח העממי, 1950). על סמך המלצות ועדה זו נוסח חוק הביטוח הלאומי וזה אושר בכנסת בשנת 1953. המוסד לביטוח לאומי, על שלל תוכניותיו, הוא התוצר של חוק זה. מוסד זה, שנועד להיות מעין קופה עממית נפרדת ובעלת עצמאות חלקית המוקדשת אך ורק להבטחת ביטחונם הסוציאלי של תושבי המדינה, הוא מאז המרכיב העיקרי של מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל (ראו מאמרו של אברהם דורון בחוברת זו).

חמישה עשורים לאחר הקמת המוסד לביטוח לאומי צמחה מערכת זו לממדים שונים מאוד מאלה שאפיינו אותה בראשית דרכה. אם בשנת 1960, שנים אחדות לאחר הקמת המוסד לביטוח לאומי, המערכת הקיפה חמש תוכניות ביטחון סוציאלי (קצבאות זקנה ושארים, ביטוח אימהות, קצבאות למשפחות מרובות ילדים, ביטוח נפגעי עבודה) ופעילות המוסד לביטוח לאומי עמדה על 1.7 אחוזים מן התוצר, בשנת 2002 עלות תשלומי הגמלאות ב־21 התוכניות שהמוסד מפעיל עמדה על 8.8 אחוזים מן התוצר. בעוד שבשנת 1960 היה מספר מקבלי גמלאות זקנה ושארים 54,915, בשנת 2004 הגיע מספרם ל־620,754. בשנת 1960 קיבלו רק 39,945 משפחות קצבאות בגין ילדים, ואילו בשנה שחלפה קיבלו קצבאות אלה 946,226 משפחות מדי חודש בחודשו.

לא זו בלבד שהמוסד לביטוח לאומי הרחיב מאוד את פעילותו, הן מבחינת מספר הזכאים לגמלאות במסגרת תוכניות המוסד והן מבחינת עלות הפעלתן, אלא שהיו שינויים גדולים גם במאפייניהן העיקריים של תוכניות הביטחון הסוציאלי שהוא מפעיל. למרות ששמו של המוסד, המוסד לביטוח לאומי, מבקש להדגיש את האופי המעין־ביטוחי של מערכת זו, ולמרות שהוא גובה דמי ביטוח מתושבי המדינה וממעסיקיהם, מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל לעולם לא נצמדה באופן מוחלט

לעקרונות הביטוח הסוציאלי. במילים אחרות, הזכאות לגמלאות אחדות מעולם לא היתה מותנית בתשלום דמי ביטוח במהלך תקופת זמן נתונה קודמת (דהיינו תקופת אכשרה). כך, למשל, קצבאות דוגמת מענק לידה וביטוח נפגעי עבודה לבשו אופי קטגוריאלי יותר מאשר ביטוחי. הזכאות לגמלה לא היתה קשורה בשאלה האם המבוטח שילם דמי ביטוח (או האם שילם אותם עבורו המעסיק), אלא בשאלה: האם תנאים אחרים הקשורים במבוטח עצמו אכן התממשו? לגבי יולדת, התנאי היה ונשאר לידה בבית-חולים, ואילו במקרה של נפגע עבודה התנאי הקובע היה – האם הפגיעה באדם התרחשה במסגרת העבודה. יחד עם זאת, רעיון הביטוח שימש נקודת מוצא של המוסד בימיו הראשוניים (גל, תשס"ה).

אלא שבעשורים האחרונים, בגלל סיבות שונות, נשחק מרכיב הביטוח בתוכניות הביטוח הלאומי במידה רבה מאוד. בדומה למה שהתרחש במדינות רווחה אחרות שקיימת בהן מערכת של ביטחון סוציאלי הדומה לזו של ישראל, כגון בריטניה (Clasen, 2001; Hills, 2003), חלק נכבד מן הגמלאות המשולמות היום הן גמלאות קטגוריאליות, שבהן הזכאות מותנית בהשתייכות לקטגוריה חברתית מוגדרת (יולדות, נכים, משפחות עם ילדים), או שהן גמלאות סעד (כמו הבטחת הכנסה), שהזכאות לגביהן מותנית בנזקקות כלכלית, הנבחנת באמצעות מבחן הכנסות. ביטוח אבטלה ודמי לידה וחלק מקצבאות הוקנה הן התוכניות העיקריות הפועלות היום על טהרת עקרון הביטוח. למעבר זה למערכת המדגישה פחות את עקרון הביטוח ויותר עקרונות קטגוריאליים וסעד, יש משמעויות רבות. כך, למשל, הוא מאפשר נגישות לגמלאות גם למי שלא צברו, בגלל סיבות שונות, זכויות בשוק העבודה (למשל, הגירה או מוגבלות), והוא מאפשר גם מיקוד של גמלאות בקבוצות מיוחדות של האוכלוסייה, שיש לכלל החברה עניין לסייע להן או לתגמל אותן. במקביל, הדבר מביא להחלשת הקשר בין המבוטחים המשלמים דמי ביטוח ובין הגמלאות המוענקות במסגרת תוכניות הביטוח הסוציאלי ועקב כך מימון מערכת זו עובר יותר ויותר מידי המבוטחים ומעסיקיהם לידי המדינה (ראו מאמרה של מיכל קורא בחוברת זו).

ההתרחבות הגדולה בפעילות המוסד לביטוח לאומי, והעלות הגדולה הכרוכה בהפעלת תוכניותיו, השינויים במאפייני תוכניותיו והשלכות הדבר על מקורות המימון של המוסד, הביאו לתביעות לבחון מחדש את מבנה המוסד לביטוח לאומי ואת מאפייני מערכת הביטוח הסוציאלי. בשנים האחרונות כבר אומצו שינויים רבים במערכת זו, שלבשו בעיקר צורה של הקשחת התנאים לנגישות לתוכניות ופגיעה בנדיבות הגמלאות המשולמות במסגרתן. המגמה העיקרית של השינויים הללו היתה להביא לצמצום העלויות של פעולות המוסד לביטוח לאומי. ואכן, מטרה זה הושגה – ההוצאות לביטוח סוציאלי בישראל הצטמצמו.

אולם, לצד השגת המטרה של צמצום העלויות של מערכת הביטוח הסוציאלי

ניכר, שהשינויים שכבר נערכו במערכת זו פגעו במידת ההצלחה שלה להשיג את מטרותיה המוצהרות. אחת המטרות הללו היא הקלת העוני בקרב האוכלוסייה. נתוני דוח הביטוח הלאומי על תחולת העוני בישראל בשנת 2003 מצביעים על כך, שקיימת נסיגה בתחום זה, שהיה גידול בשיעור האוכלוסייה שהכנסתה מציבה אותה מתחת לקו העוני ועל כך שהמרחק מקו זה גדל והולך (המוסד לביטוח לאומי, 2004). ההתרחבות בממדי העוני אמנם איננה בהכרח תוצאה של כישלון מערכת הביטחון הסוציאלי, אולם הניסיון בעולם מלמד, שהעובדה שרק 43 אחוזים מן הנמצאים מתחת לקו העוני עלו מעל קו זה הודות לקצבאות שקיבלו בשנת 2003, איננה תוצאה טובה מספיק עבור מערכת זו (Sainsbury & Morissens, 2002).

ההתקדמות לעבר מטרה אחרת של מערכת הביטחון הסוציאלי, היא שמירה על רמת חייהם של אלה שנאלצו לפרוש משוק העבודה מסיבה זו או אחרת, נבלמה אף היא בשנים האחרונות, לפחות ככל שמדובר באלה שפוטרו מעבודתם. העובדה, שרק רבע בערך מן המובטלים בישראל יכולים לממש את זכותם לקבל דמי אבטלה בזמן שהם מחפשים מקום עבודה חדש, מצביע על אי־הצלחה בהשגת מטרה חיונית זו של מערכת הביטחון הסוציאלי (טולידנו, 2004).

אין ספק, שמערכת הקיימת חמישה עשורים חייבת להיות מוכנה לשינויים ולהתאמת מרכיביה לסיבה דינמית ומשתנה. יחד עם זאת, בתחום זה רצוי להיזהר מצעדים חד־צדדיים נמהרים ולא שקולים. תחושת הביטחון הסוציאלי שמערכת זו אמורה לספק ללקוחותיה נשענת על שמירת יציבות ארוכת שנים ועל קיום ההבטחה שהיא תוכל לספק את הסיוע הנדרש כאשר הכנסתו של אדם מעבודה נפסקת מסיבה זו או אחרת. שינויים תכופים בתנאי הזכאות של התוכניות ובגמלאות שהן מספקות, הם אמנם לגיטימיים מבחינה חוקית, ולעתים הם גם מתבקשים מבחינה עניינית, אך עדיף שהדברים ייעשו לאחר בחינה שקולה של תפקוד המערכת לעומת מטרותיה. מן הראוי, ששינויים במערכת הביטחון הסוציאלי ייעשו לאחר בחינה מעמיקה של הדברים על סמך ידע תיאורטי ואמפירי ועל בסיס הסכמה חברתית רבה ככל האפשר. למידה בין־ארצית והישענות על נתונים ארוכי זמן ובני השוואה יכולים לשמש בסיס טוב לאימוץ שינויים בהקשר זה.

כך הדבר גם באשר לבחינת תהליכי ההתפתחות של מערכת הביטחון הסוציאלי בעבר והסקת מסקנות מכך לעתיד. יש לקוות, שהמאמרים בגיליון זה של "ביטחון סוציאלי" יתרמו למאמץ זה.

ג'וני גל

העורך הראשי

### ביבליוגרפיה

- גל, ג' (תשס"ה). ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים: מאגנס.  
 דורון, א' (2001). 50 שנים לפרסום התוכנית לביטוח סוציאלי בישראל: דו"ח ועדת קנב. עבודה, חברה ומשפט, ח', 43-65.  
 המוסד לביטוח לאומי (2004). מימדי העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות המשק בשנת 2003. <http://www.btl.gov.il/pdf/oni2003.pdf>  
 טולידנו, א' (2004). מקבלי דמי אבטלה בשנת 2003. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.  
 משרד העבודה והביטוח העממי (1950). תוכנית לביטוח סוציאלי בישראל. ירושלים: הדפוס הממשלתי.  
 Clasen, J. (2001). Social insurance and the contributory principle: Paradox in contemporary British social policy. *Social Policy and Administration*, 35, 641-657.  
 Hills, J. (2003). *Inclusion or insurance? National Insurance and the future of the contributory principle*. London: CASE.  
 Sainsbury, D. & Morissens, A. (2002). *European anti-poverty policies in the 1990s: Towards a common safety net?* Working Paper No. 307. Luxembourg: Luxembourg Income Study.