

# שחיקת העיקרון הביטוחי בביטוח הלאומי בישראל: ההשלכות על אופן תפקודה של מערכת הביטחון הסוציאלי של ישראל

מאת אברהם דורון\*

מאמר זה דן בשחיקה של העקרונות הביטוחיים במערכת הביטוח הלאומי בישראל. כמו בארצות רבות אחרות, עקרונות אלה היו היסודות המכוננים של מערכות הביטוח הסוציאלי בארץ. הם הדגישו את הסולידריות החברתית בין כלל האזרחים ונועדו להגן על כולם מפני הסיכונים של אובדן הכנסה מסיבות שאינן תלויות באדם בעתות של שינויים מהירים העוברים על החברה. השחיקה של היסודות הביטוחיים עשויה לשנות את אופיה של המערכת כולה ולהסיג אותה אחורה לתקופה קודמת של התפתחות החברה הישראלית. אולם חשוב להדגיש, שלמרות ההתפתחויות האלה, מערכת הביטוח הלאומי ממשיכה להיות גם בימינו אחד המכשירים האפקטיביים והחשובים של המדינה בדאגה לביטחון הכלכלי והחברתי של כלל האוכלוסייה, ובמיוחד של אותן קבוצות באוכלוסייה שנבצר מהן לספק לעצמן את הביטחון הזה בכוחות עצמן.

---

## מבוא

---

המטרה של מאמר זה לדון בשחיקה הנמשכת של העקרונות הביטוחיים במערכת הביטוח הלאומי בישראל ולנסות לבחון את ההשלכות של שחיקה זו על תפקודה. מערכת הביטוח הלאומי בישראל נבנתה במקורה על בסיס העקרונות של ביטוח סוציאלי כפי שאלה התגבשו במשך השנים מאז הונהגו תוכניות ביטוח סוציאלי לראשונה לקראת סוף המאה ה-19 בגרמניה, ומאז תחילת המאה ה-20 בבריטניה

---

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

ובארצות אחרות (Achenbaum, 1987; Mommsen, 1981). עקרונות אלה התקבלו בארגון העבודה הבינלאומי והיו ליסודות מכוננים של מערכות הביטוח הסוציאלי בארצות שונות בעולם (International Labour Office, 1958, 2001).

העקרונות שהנחו את תוכניות הביטוח הסוציאלי, שנהפכו עם הזמן לביטוח לאומי, היו בעלי אופי כפול: מצד אחד הם כללו בתוכם יסודות גבייתיים, שהבטיחו את השתתפות המבוטחים במימון התוכניות באמצעות החובה של תשלום דמי ביטוח ויצרו זיקה בין תשלום דמי הביטוח והזכאות לקבלת גמלאות; ומאידך גיסא הם כללו יסודות בעלי אופי סוציאלי של הבטחת גמלאות כספיות למבוטחים כתחליף לאובדן שכר או הכנסה בשל סיבות שאינן תלויות באדם. המטרה היתה כאן לדאוג באמצעות גמלאות אלה להבטחת הביטחון הכלכלי והחברתי של האוכלוסייה ולמנוע ממנה את הצורך להזדקק במקרים של מצוקה כלכלית לעזרה של מוסדות סעד. בהתאם לכך הובטח, שהגמלאות של הביטוח הלאומי יינתנו כזכות חוקית אינדיווידואלית בלתי תלויה, היינו שהן מובטחות לאדם כל אימת שקורה לו מאורע המזכה אותו לגמלה, ללא שיקול דעת או שיפוט מוסרי של המוסד המשלם את הגמלה, ללא קשר עם נזקקות למעשה, וללא צורך בבדיקת אמצעים או הכנסות בנקודת הנגישות לקבלת הגמלה (דורון, 1985, עמ' 100-110).

עקרונות בסיסיים אלה, שהנחו את הפעולה של תוכניות הביטוח הלאומי, נשחקו יותר ויותר במשך השנים במערכת הביטוח הלאומי הישראלית. שחיקה זו לא נעשתה ברובה בהיסח דעת, אלא, לפחות בחלקה, כמדיניות מודעת ומכוונת, שמטרתה היתה לשנות את אופייה של מערכת הביטוח הלאומי, שגדלה והתרחבה, ולעשותה תואמת יותר את המגמות האידיאולוגיות והפוליטיות של הממסד השלטוני. כוונת המאמר לתאר ולנתח את ההתפתחויות האלה בישראל ולנסות לבחון את משמעותן ואת ההשלכות שלהן לחברה ולרווחה בישראל.

---

## היסודות של מערכת הביטוח הלאומי

---

היסודות של מערכת הביטוח הלאומי בארץ הונחו בתחילת שנות ה-50 של המאה הקודמת עם חקיקת חוק הביטוח הלאומי הראשון בנובמבר 1953 (חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953). המערכת הוקמה על בסיס העיקרון הביטוחי-גבייתי (ה־contributory system) של ביטוח סוציאלי, שהיינו על יסודות של שיתוף במימון המערכת מצד שלושה גורמים: העובדים, המעסיקים והממשלה, מה שמכונה בארגון העבודה הבינלאומי בשם Tripartite system of funding. המקורות שמהם שאבו האבות המייסדים של המערכת את ההתבססות על עקרון הביטוח היו דוח בוורידג' בבריטניה

משנת 1942, ותוכניות הביטוח הסוציאלי שהפעילה ממשלת הלייבור בבריטניה על בסיס דוח זה במחצית השנייה של שנות ה־40 (Beveridge, 1942). בראייה רחוקה יותר, המערכת הוקמה על בסיס עקרונות הביטוח הסוציאלי שהונהגו בזמנו בתוכניות הביטוח שהנהיגו ביסמרק בגרמניה הקיסרית לקראת סוף המאה ה־19, ואחר כך לויד ג'ורג' בתוכניות ביטוח סוציאלי דומות, שהופעלו בבריטניה בשנים הראשונות של המאה ה־20, ובהמשך הזמן בארצות אחרות (Ashford, 1986; Flora & Heidenheimer, 1981; Rimlinger, 1971).

העקרונות הכלליים, הביטוחיים והגבייתיים, המאפיינים תוכניות ביטוח סוציאלי (דורון, 1985; Hills, 2004; Ball, 2000) הם:

1. גביית "דמי ביטוח". דמי הביטוח האלה הם מס ייעודי מיוחד (Social Insurance Contributions or National Insurance Contributions), הנגבה כדי לממן את תוכניות הביטוח. הכספים מיועדים לתשלום הגמלאות שהתוכנית אמורה לספק.
  2. חלוקת נטל דמי הביטוח. הנטל של תשלום דמי הביטוח מחולק בין מספר גורמים. בתשלום דמי הביטוח משתתפים המבוטחים עצמם, העובדים והמבוטחים האחרים, המעסיקים והממשלה, מה שמכונה כאמור Tripartite system of funding.
  3. הזכאות לגמלאות. הגמלאות משולמות למבוטחים בלבד, כלומר לאנשים המכוסים בתוכנית, או כלולים בתוכה.
  4. התנאים לקבלת גמלה. הזכות לקבלת גמלה מותנית בשני תנאים: מילוי חובת תשלום דמי הביטוח של האנשים הכלולים בתוכנית והיווצרות אירוע מוגדר המזכה בגמלה, כמו לדוגמה הגעה לגיל פרישה מעבודה.
  5. קבלת הגמלה והמצב הכלכלי של מקבלה. הזכות לקבלת הגמלה אינה תלויה במצבו הכלכלי של האדם בבואו לקבל את הגמלה ואינה מותנית במבחן אמצעים או הכנסות.
  6. הקשר בין דמי הביטוח והגמלה. אין קשר ישיר, או לא חייב להיות קשר כזה, בין גובה דמי הביטוח שהאנשים שילמו בתקופת היותם מבוטחים וכלולים בתוכנית ובין גובה הגמלאות שהם עתידים לקבל. דמי הביטוח יכולים להיות, לדוגמה, צמודים לשכר או להכנסה של המבוטחים בעוד שהגמלאות יכולות להיות בסכומים שווים ואחידים, או בשיעורים אחידים.
  7. האפקט החלוקתי. האפקט החלוקתי (ה־Redistributive effect) לטובת קבוצות אוכלוסייה בעלות הכנסות נמוכות מובטח באמצעות חלוקה פרוגרסיבית של תשלום נטל דמי הביטוח ובניית נוסחת הגמלה כך שתהיה מוטה לטובת המבוטחים ברמות הכנסה נמוכות, או שניהם ביחד.
- לתוכניות ביטוח סוציאלי הפועלות לפי העקרונות האלה ניתן לייחס את היתרונות החברתיים שלהלן:
- הדגשת הסולידריות החברתית. העקרונות שתוכניות ביטוח סוציאלי בנויות עליהם,

מבטאים באופן מובהק את תחושת הסולידריות החברתית. הם עושים זאת בשתי דרכים עיקריות: האחת, כאשר כל האוכלוסייה המבוטחת הכלולה בתוכנית נושאת בתוכה ובין חבריה את הערבות ההדדית לסיכונים, למשל, של אותו אירוע המוגדר, היכול לגרום אובדן הכנסה ולפיכך מזכה גם לגמלה. השנייה, האלמנט החלוקתי, המופעל לטובת בעלי הכנסות נמוכות יותר והמתבצע באמצעות ניתוק הקשר הישיר בין דמי הביטוח שהאדם שילם ובין גובה הגמלה שהוא עשוי לזכות בה כאשר קורה לו האירוע המוגדר המזכה לגמלה.

– הקניית זכות קניין לקבל הגמלאות. הגמלאות ניתנות למבוטחים כזכות בעלת אופי קנייני מתוך הדגשה, שהאנשים רכשו להם את הזכות הזאת בגין תשלום דמי הביטוח במשך תקופת היותם מבוטחים. מבחינה זאת, הגמלאות הביטוחיות מבוססות במידה רבה על עקרון החליפין של השוק, לפיו האדם שילם בעד הגמלה שהוא מקבל ולפיכך אין בה משום מתת חסד של השלטונות על הטלת הנחיתות הכרוכה בה.

– שמירת התמריץ לשיפור רמת החיים. למקבלי הגמלאות נשמר התמריץ להוסיף הכנסה לגמלה שהם זכאים לקבל, ולהעלות בדרך זו את רמת חייהם. הגמלה הביטוחית אמורה לספק למבוטח בכל מקרה רק מעין רצפה של הכנסה. מכיוון שהיא אינה מותנית במבחני אמצעים או הכנסות, אין בה תמריץ שלילי לעבודה או לחיסכון והאדם יכול להוסיף על הרצפה שהיא מבטיחה הכנסות מכל מקור אחר, כולל עבודה, חיסכון או כל מקור אחר.

– נכונות גבוהה לשלם את דמי הביטוח. הנכונות הזאת נובעת משום שדמי הביטוח האלה הם מס ייעודי שנועד למטרה מוגדרת של תשלום גמלאות. ההנחה היא, שנכונות האוכלוסייה לשלם את דמי הביטוח גבוהה יותר לעומת הנכונות לשלם את מסי הממשלה האחרים הנכנסים לקופה הכללית ואשר נועדו לממן את כלל הוצאות הממשלה.

נוסף על היתרונות החברתיים שפורטו לעיל חשוב לציין את היתרון הכלכלי שיש לתוכניות ביטוח סוציאלי בשמירה על תקציב ההוצאות של המדינה. החובה שהמדינה מטילה על האוכלוסייה כולה, או על חלקים גדולים ממנה, כמו, למשל, על כל העובדים השכירים, להיות מבוטחים ומכוסים בתוכניות הביטוחיות ולשלם את דמי הביטוח כנדרש עבורן, פירושו למעשה הטלת סוג של חיסכון חובה על האוכלוסייה המבוטחת. חיסכון חובה זה, הנצבר בתוכניות הביטוחיות, מאפשר את תשלומי הגמלה לאוכלוסיית המבוטחים כאשר הם נקלעים למצבים של אובדן זרימת הכנסה ועלולים לסבול מצבים של מצוקה כלכלית וחברתית. תשלומי הגמלאות המספקים למבוטחים הכנסה חלופית במצבים אלה מאפשרים להם להתקיים בלי להזדקק לסיוע מן הקופה הציבורית, או לתשלומי סעד והבטחת הכנסה.

החברה שאנו חיים בה אינה יכולה לשחרר את עצמה מן החובה לדאוג לאנשים

ולמשפחות הנתונים במצוקה. היא חייבת להגיש להם סיוע בדרך של תשלומי סעד והבטחת הכנסה, או בדרכים אחרות, כדי לאפשר להם לפחות רמה מינימלית של קיום. עיקרון זה של אחריות הכלל והמדינה להבטחת הקיום נקבע כבר בחוקי העניים האליזבתניים (ראו, למשל, Bagley & Bagley, 1968). בלשון המקובלת בימינו מדובר על הבטחת "קיום בכבוד". לפיכך, תוכניות הביטוח הסוציאלי הן מכשיר שבאמצעותו המדינה מקבלת על עצמה את מילוי החובה הזאת. הדבר נעשה, לפחות בחלקו, באמצעות הטלת עומס הדאגה לקיום קבוצות באוכלוסייה הנתונות במצוקה על האנשים והמשפחות שנקלעו למצבים אלה בעצמם, באמצעות חיסכון החובה שהוטל עליהם לאורך מסלול החיים בתקופה שהם היו פעילים מבחינה כלכלית. בדרך זו תוכניות הביטוח הסוציאלי או הלאומי משחררות את המדינה מן הצורך להקצות משאבים לשם הגשת סיוע לאנשים ולמשפחות המצויים במצוקה ומפחיתות בדרך זו את נטל המס מקבוצות האוכלוסייה בעלות האמצעים, נטל שהיה נדרש מהם כדי להבטיח את המשאבים להגשת סיוע לקבוצות האוכלוסייה הנתונות במצוקה.

לצד הסולידריות החברתית המונחת ביסודן של תוכניות הביטוח הסוציאלי חשוב גם להכיר בהן את האלמנט השמרני הכפול החזק הקיים בהן: האחד – שמירה והגנה על תקציב המדינה, השני – הגנה על הקבוצות האמידות באוכלוסייה. תוכניות הביטוח שומרות על תקציב המדינה כאשר הן מספקות גמלאות ביטחון סוציאלי למיניהן לקבוצות אוכלוסייה המצויות במצוקה, או העלולות להיקלע למצבי מצוקה, באמצעות כספי חיסכון החובה שהן צברו לעצמן; והן מגינות על הקבוצות האמידות מפני הנטל של תשלומי מס שהיה עלול להיות מוטל עליהן כדי לקיים את קבוצות האוכלוסייה המצויות במצוקה, במקום תוכניות הביטוח הסוציאלי שממלאות את התפקיד הזה.

---

### השחיקה של היסודות הביטוחיים־גבייתיים

---

העקרונות הביטוחיים שתוארו לעיל, ואשר אפיינו בעבר במידה רבה את תוכניות הביטוח הלאומי, הלכו ונשחקו בצורה ניכרת במשך הזמן ובעיקר בתקופה האחרונה. את השחיקה של העקרונות האלה ניתן לראות בשורה של שינויים שהתרחשו בגישה לתוכניות הביטוח הסוציאלי ובדרכי ההפעלה של התוכניות שהיו אמורות להיות בעלות אופי ביטוחי־גבייתי.

דמי הביטוח, אותו מס ייעודי, שהכספים שנגבו באמצעותם נועדו באופן בלעדי לתשלום גמלאות התוכנית, הפסיקו למלא בשנים האחרונות, במידה רבה, את התפקיד הזה. למעשה הפסיקו דמי הביטוח לשמש, לפחות בחלקם, את המטרה הייעודית שלהם

והפכו להיות יותר ויותר מעין צורה של מס רגיל המשרת את הצרכים התקציביים של המדינה וההבדל בינם ובין מסי הכנסה אחרים ניטשטש יותר ויותר. ההבדל המקורי, הפסיכולוגי והמעשי, בין תפיסת דמי הביטוח ובין תפיסת מסי הכנסה אחרים נשחק במידה רבה בתודעת הציבור. קובעי המדיניות נוטים להדגיש יותר את היותם של דמי הביטוח מס כמו כל מס אחר. בעקבות זאת גם הציבור הרחב תופס יותר ויותר את דמי הביטוח הלאומי כמעין מס הכנסה ב', כאשר הוא רואה את ההיחלשות, או אפילו הניתוק, של הקשר בין תשלומי דמי הביטוח ובין דרכי ההפעלה של תוכניות הביטוח הסוציאליות.

הזכות המעין-קניינית לקבלת הגמלאות איבדה לא מעט מן התוקף שלה. למרות שאנשים שילמו את דמי הביטוח במשך שנים, הנטייה הרווחת בקרב קובעי המדיניות היא להגביל באופן גלוי את הזכאות לקבלת הגמלה, שהיתה אמורה להיות ביטוחית באופייה, באמצעות התניית קבלתה במבחני הכנסות (כמו, לדוגמה, בביטוח סיעוד), או הגבלת מתן הגמלאות לפי מצבו הכלכלי של האדם בדרכים אחרות, שהיא למעשה שלילת הזכות הקניינית שהאדם רכש לו. עקרון החליפין של השוק, לפיו אדם שילם בעד הגמלה שהוא מקבל, שהיה טמון בתוכניות ביטוח סוציאליות ואשר קירב אותן לאתוס השוק הנורמטיבי המארגן את חיינו בחברה של שוק כלכלי חופשי, נשחק הלכה למעשה. השלטונות רואים בגמלאות הביטוח הלאומי יותר ויותר סוג של תמיכות, או מעין מתת חסד של הכלל, עם כל ההשלכות השליליות הנלוות לכך.

הרזרבות הצבורות כביכול של כספי הביטוח הלאומי אין להן למעשה כל משמעות, משום שבמציאות הן אינן נשמרות בנפרד מחוץ לכספי תקציב המדינה. הרזרבות, שהיו אמורות להיות שמורות לשימוש עתידי של תוכניות הביטוח הלאומי וכמקור לתשלום גמלאות בבוא העת, הן למעשה לא יותר מאשר חלק נוסף של משאבים שנגבו לצורכי התקציב הרגיל של הממשלה ואינן שונות באופיין משאר מקורות המימון הציבורי. הכספים הצבורים בקרנות האלה אינם עומדים למעשה לרשות תוכניות הביטוח הלאומי כדי לשמש את צורכיהם, אלא אם הדבר מוסכם ותואם את המדיניות החברתית והפיסקלית של הממשלה והיא תהיה מוכנה להקצות את הכספים האלה למטרת תשלום גמלאות.

ההנחה, שיש נכונות רבה יותר של אנשים לשלם את דמי הביטוח משום שבדרך זו הם מביטיחים לעצמם לקבל בבוא העת את הזכות לגמלה איבדה, בעקבות ההתפתחויות שתוארו לעיל, את המשמעות שלה. ספק אם עוד יש לכך משמעות כלשהי במציאות. הדבר נשאר כנראה יותר בגדר של משאלת לב של אלה המופקדים על גביית דמי הביטוח והרוצים אולי להיות צמודים בצורה זו לעיקרון הביטוחי.

## ההתפתחות ההיסטורית של הביטוח הסוציאלי

נוכח השחיקה של היסודות הביטוחיים-גבייתיים של תוכניות ביטוח סוציאלי בתקופה האחרונה, התעוררה לאחרונה בארצות שונות שאלת עתידן של תוכניות הביטוח הסוציאלי או הלאומי והמשך תפקידן כמכשיר מקובל, רצוי ויעיל של הגנה חברתית (Clasen, 1997; Erskine, 1997; Hills, 2004). כאמור, הביטוח הסוציאלי נוצר במקורו לקראת סוף המאה ה-19 וראשית המאה ה-20, ביזמת מנהיגים בולטים בקרב האליטות הליברליות והשמרניות השולטות, דוגמת ביסמרק בגרמניה ולויד ג'ורג' בבריטניה. אנשים אלה דגלו בהנהגת רפורמות חברתיות בעידן שבארצותיהם שררו משטרים של קפיטליזם בלתי מרוסן. הם ראו בפיתוח תוכניות ביטוח סוציאלי צורה של מענה ל"בעיה החברתית", ה"Social question", שנגעה למעמד ותנאי חייהם הקשים של העובדים השכירים, בעיה שהעסיקה מאוד את המשטרים הבורגניים של התקופה. אנשים אלה חיפשו דרכים למצוא פתרון לבעיה הזאת וחשבו, שבאמצעות פיתוח תוכניות ביטוח סוציאלי ניתן יהיה להביא לשיפור המצב של הפועלים ולאינטגרציה של מעמד העובדים הגדל הקשור בתעשייה, לתוך המשטר הכלכלי והפוליטי של התקופה.

בניגוד ליוזמות אלה התנגדו בהתחלה התנועות הסוציאליסטיות של התקופה וראשי איגודים מקצועיים להנהגת תוכניות ביטוח סוציאלי מטעם המדינה או בחסותה. הם חששו, שתוכניות הביטוח הסוציאלי, שנועדו להיטיב עם קבוצות עובדים שעמדו להיות כלולות בתוכניות הללו, יביאו לערעור יסודות הסולידריות המעמדית של הפועלים, יפגעו בפעולתן של אגודות העזרה ההדדית של העובדים שפעלו בתקופה ההיא, ינסו להגן על חבריהם מפני הסיכונים של אובדן הכנסה ומצוקה כלכלית, יאפשרו לממשלות להשתמש בתוכניות הביטוח הסוציאלי כבאמצעי לפיקוח חברתי על התארגנויות העובדים, ולמעסיקים לכפות על העובדים משמעת עבודה, ויגרמו לדחיית ההתמוטטות המשטר הקפיטליסטי הקיים, שחלק מהם נטו להאמין שהוא עומד לקרות, והחלפתו במשטר חברתי-כלכלי אחר.

בעת שנוצר הביטוח הסוציאלי, דהיינו בשלהי המאה ה-19, היו בו יסודות של תגלית, או של המצאה חברתית חשובה. הוא היווה מעין מהפכה חברתית זוטא, שהונהגה מגבוה. החידוש החשוב היה מתן לגיטימציה, הכרה מוסרית ומשפטית, למדינה הקפיטליסטית לספק גמלאות כספיות באמצעות הקופה הציבורית, הקופה שהכלל מופקד עליה, בתחילה לאוכלוסיית העובדים ואחר-כך לקבוצות אחרות של החברה שנקלעו למצבי מצוקה, או שהיו נתונים לסכנה להיקלע למצבים כאלה באחד משלבי החיים. לגיטימציה כזו לא היה קיימת במשטרים הקפיטליסטיים עד הנהגת תוכניות הביטוח הסוציאלי.

הגמלאות של תוכניות הביטוח הסוציאלי היו בהתחלה צנועות מאוד. עם הרחבתן והשיפור ההדרגתי ברמת הגמלאות שהעניקו הן תרמו לשיפור ממשי במעמדם ובתנאי חייהם של חלקים רחבים של האוכלוסייה העובדת. כתוצאה מכך הן תרמו גם במישורין או בעקיפין לשימורו וליציבותו של המשטר החברתי-כלכלי הקיים ושל יחסי הכוחות בתוכו. המשמעות של התרומה הזאת חדרה עד מהרה לתודעה הן של מנהיגי המפלגות הבורגניות והן לזו של ראשי תנועות הפועלים. בעלי ההון וראשי התעשייה ראו בבירור את התרומה של תוכניות הביטוח הסוציאלי להחלשה של הלהט המהפכני ושל התביעות לשינוי המשטר בקרב אוכלוסיית הפועלים. מנהיגי תנועת הפועלים נוכחו לדעת, שהנהגת תוכניות ביטוח סוציאלי, שעם הזמן הם לקחו חלק בביסוסן ובביצורן, לא רק הביאה לשיפור במעמדה של האוכלוסייה העובדת, אלא גם לחיזוק הקשר בין העובדים ובין ארגוני הפועלים עצמם.

ההתפתחויות האלה, והרחבה של תוכניות הביטוח הסוציאלי, הביאו לכך, שראשי תנועות הפועלים והמפלגות הסוציאלי-דמוקרטיות הפכו להיות במשך השנים התומכים העיקריים בתוכניות של ביטוח סוציאלי. מה שהיה בתחילה מעין מהפכה זוטא שבאה מלמעלה, הפכה להיות תנועה לשינוי חברתי שבאה מלמטה, מן הפועלים עצמם ומן הארגונים המייצגים אותם. הכוחות שייצגו את האוכלוסייה העובדת היו הכוחות שהניעו את המאבק להרחבת תוכניות הביטוח הסוציאלי בתקופה שבין שתי מלחמות עולם ובשנים שמיד לאחריה. כוחות אלה הגיעו לשיא הצלחתם בתקופה שמיד לאחר מלחמת עולם השנייה, כאשר תוכניות הביטוח הסוציאלי הפכו להיות אבן-פינה של השינויים החברתיים שאירעו בתקופה ההיא והגרעין המרכזי של מדינת הרווחה כפי שזו התמסדה בתקופה שלאחר המלחמה (Clasen, 1997). גם המפלגות הנוצריות-דמוקרטיות ומפלגות מרכז אחרות באירופה נתנו את תמיכתן לפיתוח והרחבה של תוכניות ביטוח סוציאלי (ראו Baldwin, 1990). תוכנית בוורידג' הידועה, שחברה בבריטניה עוד בזמן מלחמת העולם השנייה, העמידה את תוכניות הביטוח הסוציאלי כמכשיר העיקרי של שינוי חברתי, שהיה אמור להבטיח את הביטחון הסוציאלי של כלל האוכלוסייה.

המערכות המקיפות של תוכניות ביטוח סוציאלי, שהוקמו ברוב הארצות המפותחות באירופה לאחר מלחמת עולם השנייה, הביאו בסופו של דבר לקצו את המאבק הארוך לחיסול חוקי העניים (the poor laws), וסיימו את תפקידם החברתי הממושך והעגום של אלה (ראו, למשל, De Schweinitz, 1961). מערכות אלה הבטיחו לספק גמלאות כספיות בעתות של מצוקה וبنקודות זמן מוגדרות במסלול החיים לכלל האוכלוסייה על בסיס של כיסוי ביטוחי וזכות קניינית שנקבעה בחקיקה. הגמלאות שהובטחו ניתנו ללא התניה במבחני אמצעים או הכנסות בנקודת הנגישות אליהם וכך הם מצדו תמריצים שליליים לעבודה ולחיסכון. ההנחה היתה, שהתוכניות הביטוחיות,



שהיו אמורות להקיף את מרבית הסיכונים של אובדן הכנסה בחברה, יביאו לצמצום, ואולי אף לחיסול, של תוכניות הסעד השירותיות שהמשיכו לפעול כרשת מגן אחרונה לקבוצות שנשארו מחוץ לכיסוי התוכנית הביטוחיות. התמונה שהצטיירה לעתיד בעיני מתכנני מערכות הביטוח הסוציאלי היתה עולם שבו מערכות הביטוח הסוציאלי תוכלנה להבטיח עם הבשלתן את הביטחון הסוציאלי של כולם, ימנעו מחסור ומצוקה וגם יכניעו את חמשת הענקים במלחמה במצוקה, אשר בוורידג' הדגיש שיש להיאבק נגדם: עוני, חולי, בערות, עליבות ובטלה (Want, Disease, Ignorance, Squalor and Idleness).

---

### התערערות התמיכה בביטוח הסוציאלי

---

התערערות התמיכה הציבורית בהסדרי ההגנה החברתית באמצעות מוסדות הביטוח הסוציאלי שהתרחשה בעת האחרונה קשורה קשר הדוק בשינויים שעברו ושעוברים על החברה בת זמננו בעשורים האחרונים. הגורמים שהיתה להם השפעה ישירה על מידת התמיכה הציבורית במוסדות הביטוח הסוציאלי נובעים מן השינויים במעמדה של מדינת הלאום ובמעמד האזרחות והרכב האוכלוסייה בתוכה. הם נובעים מן השינויים שעברו על המבנה של כוח העבודה בחברה הפוסט-עשייתית והם קשורים בשינויים המגדריים בכוח העבודה, הנובע מן הכניסה המואצת של נשים למעגלות שוק העבודה.

ההתפתחות של הביטוח הסוציאלי היתה קשורה במידה רבה בהתפתחות מעמד האזרחות. הדבר החל בהכרה בזכויות האזרחיות (Civil Rights) עוד במאה ה-18, התקדם למתן של זכויות פוליטיות (Political Rights) במאה ה-19, ונמשך בהענקת של זכויות חברתיות (Social Rights). תהליך התפתחות זה היה חלק מן התנועה להשגת שוויון חברתי רב יותר, התחולל עם ראשית העת החדשה ונמשך עד שלהי המאה ה-20. תהליך זה היה מלווה באלמנטים קונפליקטואליים רבים שלא תמיד ניתן היה להתגבר עליהם בקלות והוא לבש צורות שונות והתפתח בקצב שונה בארצות השונות. שורשי הסכסוך היו בחלקם בעלי אופי מעמדי, אם כי היו כרוכים בו גם יסודות אחרים של דת, השתייכות אתנית וכו'. לפי טענת מרשל, הסכסוך לא תמיד היה בהכרח בין מעמדות חברתיים. הוא היה קשור גם בהשפעה הצפויה של הרחבת מעמד האזרחות על המבנה החברתי בכללותו (Marshall, 1950; Marshall & Bottomore. 1992).

ההרחבה של מעמד האזרחות והגידול של הזכויות החברתיות שנלוו אליו היו קשורים במידה רבה בהתפתחות המערכות המקיפות של הביטוח הסוציאלי. אמנם

התפתחות זו לא שינתה באופן מהותי את הבסיס המעמדי של החברה הקפיטליסטית, אולם השינוי שהתרחש במעמד האזרחות שינה במידה רבה את פני החברה שאנו חיים בה. השינוי בא לידי ביטוי בשיפור תנאי החיים של האוכלוסייה העובדת ובהרחבת ההגנה החברתית: תוכניות הביטוח הסוציאלי כיום מעתה את מרבית האוכלוסייה מפני מצבי המצוקה שנגרמו בעטיין של נסיבות החיים שהתחוללו בחברה התעשייתית. כל אלה הביאו לטרנספורמציה של פני החברות המתועשות המפותחות. כפי שהתברר, לשינויים אלה היו גבולות והגבולות האלה הביאו בעקבותיהם את השחיקה בתמיכה בתוכניות הביטוח הסוציאלי.

הגבולות של שינויים אלה באו לידי ביטוי בתקופה האחרונה בקדמת סדר־היום הלאומי במדינות רבות, בעיקר בעקבות שתי תופעות מרכזיות: החלשת מעמדה של מדינת הלאום ושינוי במעמד האזרחות של חלקים גדולים באוכלוסייה בתוך מדינת הלאום. העוגן של מדינת הרווחה בת זמננו היתה ונשארה מדינת הלאום. המגמות הכלכליות והפוליטיות העולמיות של העת האחרונה ותהליכי הגלובליזציה החלישו את מדינת הלאום, שהיתה יחידת הארגון והזהות המרכזית של ההסדר המדיני־מוסדי שהתקיים עד כה. הגלובליזציה מערערת את היכולת של מדינות הלאום לנהל את סדרי החיים הכלכליים והחברתיים שלה ולפקח עליהם. האינטגרציה של השווקים הכלכליים הגבילה במידה רבה מאוד את העצמאות של המדינות, או את מידת האוטונומיה שלהן, בניהול המדיניות המקרו־כלכלית והמדיניות בתחום הביטחון הסוציאלי. מערכות הביטוח הסוציאלי המקיפות שהוקמו לאחר מלחמת העולם השנייה היו מעוגנות בכוחה של מדינת הלאום ובשאיפתה לנהל את ענייניה החברתיים. הבסיס הכלכלי־מדיני הזה נחלש עם היחלשות כוחה של מדינת הלאום לנהל את ענייניה באופן עצמאי. דבר זה פגע בהכרח ביכולתה של מדינת הלאום להמשיך ולשמור על הזכויות הסוציאליות שנלוו למעמד האזרחות ואשר היו לחלק חשוב ממנו (ראו, למשל, Mishra, 1999).

מלבד תהליכי הגלובליזציה חשוב לשים לב גם לשינויים פנימיים אחרים בתוך מדינות הרווחה, כמו ההתפתחויות הדמוגרפיות, ההבשלה של הסדרי הביטחון הסוציאלי והשינויים בהתחלקות משאבי הכוח הפוליטיים והכלכליים במדינות רבות, שקבעו אף הם את גבולות התמיכה בתוכניות הביטוח הסוציאלי (Pierson, 2001).

מערכות הביטוח הסוציאלי שהונהגו במסגרת מדינת הלאום ואשר נועדו לחזק את המעמד החברתי של האזרחות, היו בנויות במידה רבה על יחסי הסולידריות החברתית ועל זיקת הקרבה בין בני הלאום החיים באותה מדינה. זיקה זו נחלשה מאוד בעשורים האחרונים של המאה העשרים. היחלשות הזיקה הזאת נובעת בעיקרה מן השינויים החברתיים והדמוגרפיים ומן השינויים התרבותיים שהתרחשו בתוך המדינות האלה ואשר שינו עקב כך את פניהן. אחת התופעות המרכזיות שאנו עדים לה בחלק גדול

של מדינות הלאום היא השינוי בהרכב האתני של האוכלוסייה שלהן. שינוי זה התחולל בעקבות ההגירה הגדולה של בני אדם בעלי רקע אתני או דתי אחר למדינות אלה. גידול אוכלוסיית המהגרים במדינות רבות שהיו בעבר הלא רחוק הומוגניות מבחינה לאומית, הפחיתו במידה רבה את זיקת הקרבה בין בני האדם החיים באותה מדינה והחלישו את בסיס יחסי הסולידריות ביניהם. החלשת זיקות הקרבה האלה פגעה ביסודות מערכות הביטוח הסוציאלי, שנבנו על בסיס יחסי הסולידריות הלאומית במסגרת מדינת הלאום (ראו על כך Bottomore, 1992, pp. 65–69).

תופעה מרכזית אחרת היא הפלורליזם החברתי והתרבותי, או הרב־תרבותיות, שהפכו להיות גורמים דומיננטיים במדינות רבות. בהתאם לתפיסה של הפלורליזם התרבותי, קבוצות בני אדם בעלי רקע שונה יכולים לפתח את תרבותם ואת האינטרסים המיוחדים שלהם במסגרת של החברה הרחבה יותר. תפיסת העולם הפלורליסטית יוצאת מנקודת מבט, שמשטר דמוקרטי, לפי מהותו, חייב לאפשר ואף לעודד כל קבוצה באוכלוסייה להתארגן ולפתח את התרבות הנבדלת שלה ולפי הצורך גם להיאבק למען קידום האינטרסים התרבותיים והאחרים שלה. עידוד הפלורליזם התרבותי מאפשר לקבוצות מהגרים בארצות שהם נקלטו בהן לפתח את תרבותם הלאומית או הדתית המסורתית בשונה מן התרבות הלאומית ההומוגנית של האוכלוסייה שבמקום. להגירה המואצת למדינות רבות בתקופה האחרונה, בצירוף הגורם של פלורליזם תרבותי שהיא גם פועל־יוצא ממנה, יש השפעה רבה על מידת התמיכה במדינת הרווחה. מחקר בין־ארצי משווה שנערך בנושא אמנם לא מצא הוכחה חותכת לכך שתמיכה בפלורליזם וברב־תרבותיות הביאה לשחיקת התמיכה במדינת הרווחה (Banting & Kymlicka, 2003). אולם, בסקירה דומה על המתהווה בקשר לכך בישראל נטען, שהפיצול החברתי המתלווה לפלורליזם התרבותי המתרחש בארץ שוחק את התמיכה במדינת הרווחה הכללית וכפועל־יוצא מכך גם במערכות הביטוח הסוציאלי מאחר שמערכות אלה מהוות את הגרעין המרכזי של מדינת הרווחה (ראו דורון, 2004).

לפי הספרות הסוציולוגית הגירה גדולה לארץ כלשהי מהווה באופן פוטנציאלי אתגר ללגיטימיות הפוליטית של מדינת הרווחה. הגירה בקני־מידה גדולים יכולה לערער את התפיסה ההיסטורית של תחושת ההשתייכות לקהילה הלאומית, המגדירה את אלה שהם חברים מזכרים של רשתות קיימות המעוגנות בזכויות ובחובות הדדיים, ושל אלה שהם "אחרים" ולפיכך המחויבות כלפיהם נראית פחותה. היא גם מביאה בכך לשינוי במעמד החברתי של האזרחות של תושביה. לטענת פרשנים רבים, הנוכחות הגדלה של מהגרים, במיוחד כאשר אלה נבדלים מבחינה אתנית או אחרת מן האוכלוסייה הוותיקה, יכולה לשחוק את תחושת הסולידריות החברתית שמדינת הרווחה מבוססת עליה ומשום כך יש לה השפעה שלילית על מערכות הביטוח הסוציאלי שהתפתחו על בסיס סולידריות כזאת (Soroka et al., 2003, pp.).

1-2). יתרה מזו, נטען גם, בהקשר זה, שמהגרים חדשים נוטים להזדקק באופן בלתי פרופורציונלי לסיוע של תוכניות ביטחון סוציאלי. תלות יתרה כזאת במערכות הביטוח הסוציאלי יכולה לעורר, כפי שאכן קרה במקומות שונים, תגובות נגד שליליות לתוכניות אלה (שם, עמ' 3).

לדוגמה, בערך 35 אחוזים ממקבלי גמלאות הבטחת הכנסה בישראל הם עולים חדשים; בערך 17 אחוזים מכלל מקבלי קצבאות הזקנה מן המוסד לביטוח לאומי מקבלים קצבת זקנה מיוחדת המיועדת לעולים חדשים. רובם ככולם של מקבלי קצבאות הזקנה המיוחדות שהם עולים חדשים זכאים גם לקבלת השלמת הכנסה לקצבתם הבסיסית (ראו המוסד לביטוח לאומי, 2005). אמנם המדיניות של מדינת ישראל מכוונת לעודד עלייה של מהגרים יהודיים ולסייע להם להיקלט בארץ. אולם ניתן להניח, שהתגובה השלילית החריפה שהתעוררה בישראל בשנים 2002–2004 נגד מקבלי הקצבאות הושפעה באופן ישיר או בעקיפין מהימצאות מספר גדול של מהגרים חדשים בין מקבלי הקצבאות.

גורם חשוב אחר שהשפיע על מערכות הביטוח הסוציאלי הוא תהליך ההגירה אינדוסטריאליזציה, או שחיקת הבסיס התעשייתי, תהליך ששינה באופן רדיקלי את המבנה של כוח העבודה בחברות המפותחות של ימינו. השינוי הזה בא לידי ביטוי בצמצום דרסטי בהיקף המגור התעשייתי ובמספר העובדים המועסקים בו בארצות המפותחות. בעקבות תהליך זה היו עובדי "הצווארון הכחול" בייצור התעשייתי, אותו עמוד שדרה של מעמד הפועלים, למיעוט בקרב כלל המועסקים. המעבר החד שהתחולל היה מתעסוקה בתעשייה לתעסוקה בשירותים. כחלק של מעבר זה התרחש גם שינוי במבנה התעסוקה, שהיה בנוי בעבר על עבודה מתמשכת לאורך מסלול החיים במשרה מלאה ובמקום עבודה אחד, והיה עתה לדפוס הכרוך בצורך בהחלפה תכופה יותר של מקומות עבודה ושל עבודה ארעית וחלקית בלבד. תהליך נוסף היתה כניסתן המואצת של נשים לכוח העבודה (Iversen, 2001). פועלי-יוצא משינוי זה היתה היחלשות הסולידריות המעמדית בקרב האוכלוסייה העובדת, אותה סולידריות שהיתה גם בסיס התמיכה בתוכניות הביטוח הסוציאלי.

הנחות היסוד של מערכות הביטוח הסוציאלי שהוקמו בעבר הלא רחוק היו בנויות על השתתפות רצופה של המבוטחים, בעיקר העובדים בתעשייה, על-פני השנים בתשלום דמי הביטוח, שלהם ושל מעסיקהם, שהיוו את הבסיס למימון התוכניות הביטוחיות והקניית הזכויות למבוטחים בהן. הזכויות שהוקנו בתוכניות ביטוח רבות היו מותנות, בחלקן הגדול, בוותק בעבודה ובהשתתפות רציפה בתשלום דמי ביטוח. בעקבות השינויים במבנה התעסוקה ובהרכב כוח העבודה במשקים הפוסט-תעשייתיים איבדו ההנחות הללו חלק גדול מתוקפןן. התוצאה מכך היא ערעור היסודות החברתיים והכלכליים של מערכות הביטוח הסוציאלי, ערעור הבסיס הכלכלי שלהן וחוסר

היכולת שלהן להבטיח את הגמלאות לקבוצות של מבוטחים ששוב אינן מצליחות לצבור את הזכויות שהובטחו להם, עקב השינויים במבנה התעסוקה שהיה הבסיס לזכויות אלה.

## שחיקת התמיכה בביטוח הלאומי בישראל

בישראל הביאה שורה של גורמים לשחיקת התמיכה במערכת הביטוח הסוציאלי הפועלת במסגרת הביטוח הלאומי. חלק מגורמים אלה דומים לגורמים שפעלו בארצות אחרות וחלק מהם מיוחדים לישראל. תהליכי הגלובליזציה לא פסחו על מדינת ישראל וכמו במדינות לאום אחרות המגמות הכלכליות והפוליטיות העולמיות שנלוו לתהליכים אלה החלישו לא במעט את כוחה של המדינה לנהל את סדרי החיים הכלכליים והחברתיים שלה ולפקח עליהם. דבר זה פגע בהכרח ביכולתה של מדינת ישראל להמשיך ולשמור על הזכויות הסוציאליות שנלוו למעמד האזרחות ואשר עוגנו בתוכניות הביטוח הלאומי.

מערכת הביטוח הלאומי שהונהגה בישראל היתה בנויה במידה רבה על יחסים חזקים של סולידריות חברתית שרווחו בחברה הישראלית. אולם, במהלך השנים שינו התהליכים החברתיים והדמוגרפיים והשינויים התרבותיים שהתרחשו בחברה הישראלית את פניה. ההגירה הגדולה לישראל של בני אדם בעלי רקע מגוון הביאה בהכרח לשינויים במבנה ההגנה החברתית שהוענקה לתושביה. תוכניות הביטוח הלאומי שהתפתחו על בסיס סולידריות חברתית ומעמדית חזקה נאלצו להביא בחשבון את השינויים הדמוגרפיים האלה ולפרוס את הגנתן על קבוצות האוכלוסייה החדשות שבאו זה מקרוב ולא היו שותפות מלכתחילה בבסיס הביטוחי של התוכניות האלה.

המחויבות החברתית של מדינת ישראל, ושל החברה הישראלית, לרווחת קבוצות העולים שהגיעו ארצה הביאה לכך, שתוכניות הביטוח הסוציאלי נאלצו להתאים את עצמן לשינויים הדמוגרפיים שהתרחשו בה. המדינה נאלצה להעניק קצבאות וקנה מיוחדות לקבוצות של עולים בעלי גיל גבוה שהגיעו ארצה ולוותר על היסודות הביטוחיים המונחים ביסוד התוכניות הרגילות של הביטוח הלאומי. בכורח המציאות אי אפשר היה להשאיר קבוצות אוכלוסייה חדשות שהגיעו ארצה בגיל וקנה ללא הגנה חברתית שתבטיח את קיומן. לפיכך הוענקו זכויות לקצבאות וקנה ולקצבאות אחרות לבני אדם שלא השתתפו לאורך מסלול חייהם בתשלום דמי ביטוח שהיו אמורים להיות הבסיס הפיננסי למימון גמלאות אלה. אמנם מימון הקצבאות המיוחדות לאוכלוסיות העולים בא מכספי התקציב הרגיל של המדינה, אבל בכך הובלטה המגבלה של התוכניות הרגילות של הביטוח הלאומי להבטיח הגנה חברתית לכלל האוכלוסייה

כולל אוכלוסיית העולים. כך גם נשחק אחד היסודות המרכזיים שעליהם היו בנויות תוכנית הביטוח הסוציאלי (דורון, 1997).

שני גורמים נוספים שפעלו לשחיקת התמיכה במערכות הביטוח הסוציאלי בישראל הם השינוי שהתחולל במבנה כוח העבודה בארץ והיחלשות כוחה של הסתדרות העובדים, ארגון העובדים החזק בישראל, שהיה בין יוזמי תוכניות הביטוח הסוציאלי ובין התומכים החזקים בהן. גם בישראל, כמו בארצות מפותחות אחרות, התרחש בעשור האחרון צמצום דרסטי בהיקף המגזר התעשייתי ובמספר העובדים המועסקים בו. עובדי "הצווארון הכחול" בייצור התעשייתי הפכו להיות גם בארץ מיעוט בקרב כלל המועסקים. גם בישראל היה מעבר חד מתעסוקה בתעשייה לתעסוקה בהיי־טק, בשירותים פיננסיים ובשירותים אחרים. חלק נכבד של הייצור בתעשיית הטקסטיל, למשל, כמעט חוסל והועבר לארצות השכנות (ראו, למשל, איש־שלום, הארץ, 2003). חלק ממעבר זה היה גם השינוי במבנה התעסוקה, מעבודה מתמשכת במשרה מלאה לאורך מסלול החיים ובמקום עבודה אחד, לדפוס הכרוך בצורך בהחלפה תכופה יותר של מקומות העבודה, בעבודות קבלן ובעבודה ארעית וחלקית בלבד.

דבר נוסף היה כאמור היחלשות כוחה של הסתדרות העובדים. ההסתדרות פעלה במשך מרבית שנות קיומה לא רק כאיגוד מקצועי, אלא גם כתנועה חברתית שראתה את עצמה כנושאת באחריות לרווחת האוכלוסייה העובדת וקבוצות האוכלוסייה החלשות בחברה הישראלית. אמנם ההסתדרות בחרה להעדיף לעתים את תוכניות הביטוח הסוציאלי שהיא עצמה ניהלה, אבל היא היתה לאורך השנים המגוון העיקרי על תוכניות הביטוח הלאומי מטעם המדינה ועל העקרונות הביטוחיים שהנחו אותן. שבירת מעמדה של ההסתדרות בשנות ה־90 הביאה גם להחלשת כוחה בזירה החברתית בכלל, ובמיוחד להקטנת יכולתה להשפיע על מדיניות הרווחה ועל המדיניות של הממשלה כלפי תוכניות הביטוח הסוציאלי, אשר ההסתדרות ראתה את עצמה במידה רבה כפטרונית שלהם. שני גורמים אלה הביאו במישרין או בעקיפין להיחלשות הסולידריות המעמדית בקרב האוכלוסייה העובדת, אותה סולידריות שהיתה גם בסיס התמיכה בתוכניות הביטוח הסוציאלי.

סולידריות זו נפגעה גם כתוצאה מן הפיצול הגובר שעבר על החברה הישראלית. כל אחת מן הקבוצות הלאומיות, העדתיות והדתיות השונות המרכיבות את החברה הישראלית רואה את עצמה כבעלת אופי נבדל ומנסה לפעול בנפרד לשיפור רווחתה ולקידום מעמדה בחברה. הדבר נעשה במסגרת המגמה לחתור לקיום יותר פלורליזם ורב־תרבותיות בחברה הישראלית. מגמה זו יוצאת מן ההנחה, שכל קבוצה באוכלוסייה היא בעלת ייחוד תרבותי וחופשית לפעול באופן אוטונומי כדי לפתח את תרבותה ולקדם את האינטרסים המיוחדים שלה במסגרת החברה הרחבה יותר. רב־תרבותיות (Multiculturalism) נתפס בימינו כאחד המאפיינים החשובים של חברה דמוקרטית.

אולם, תפיסה זו הפכה להיות גם גורם רציני בהיחלשות התמיכה במדינת הרווחה הכללית ובתוכניות הביטוח הסוציאלי שנבנו ברובן על יסודות אוניברסליסטיים. תוכניות הביטוח הלאומי שהונהגו בארץ במשך השנים נבנו כדי לדאוג לביטחון הסוציאלי של כלל האוכלוסייה. ככל שקבוצות רבות יותר בחברה הישראלית רואות יותר את הייחודיות שלהן בכלל ואת הייחודיות שלהן בפרט בתחום הרווחה והביטחון הסוציאלי, כך נחלשת התמיכה שלהן בתוכניות הביטוח האוניברסליות שהן לא מוצאות בהן מענה מספק לתביעות המיוחדות שלהן.

גורם אחר הקשור בהיחלשות התמיכה הציבורית בתוכניות הביטוח הסוציאלי בישראל נובע ממדיניות הממשלה כלפי תוכניות אלה. הממשלות בישראל נקטו בשנים האחרונות מדיניות עוינת גלויה כלפי הביטוח הלאומי. הביטוח הלאומי הואשם, למשל בפי מי שכהן כשר האוצר, בנימין נתניהו, בתשלומי "קצבאות אדירות", שהכבידו את הנטל הפיסקלי על אוצר המדינה והגדילו את הקשיים בניהול המשק. הועלתה גם הטענה, שתשלומי קצבאות הביטוח הלאומי החלישו את ההנעה לעבודה בקרב קבוצות גדולות באוכלוסייה, הגדילו את מספר מקבלי הגמלאות שבחרו לא להשתתף בכוח העבודה ופגעו בדרך זו ביכולת המדינה להתפתח מבחינה כלכלית (ראו, למשל, פלוצקר, ידיעות אחרונות, 2003; נתניהו, ידיעות אחרונות, 2004). למרות שלרוב הטיעונים האלה לא היה בסיס איתן במציאות, וחלק מהם אף היו מוגזמים מאוד, הם זכו לתהודה רבה בקרב האוכלוסייה וגרמו לשחיקת התמיכה של הציבור ולערעור תחושת הסולידריות שלו כלפי מקבלי הקצבאות, שלכאורה מסרבים לעבוד, נמנעים מלשאת בנטל, ומעדיפים להתקיים על חשבון הכלל.

פן אחר של מדיניות הממשלות כלפי הביטוח הלאומי היה בשחיקה מכוונת ונמשכת של בסיס המשאבים למימון תוכנית הביטוח הלאומי. כאמור, אחד המרכיבים החשובים של השיטה המשולשת של מימון תוכניות ביטוח סוציאלי, ה-Tripartite system of funding, היה השתתפות המעסיקים בתשלום דמי הביטוח. מאז המחצית השנייה של שנות ה-80 הפחיתה הממשלה את תשלומי דמי הביטוח של המעסיקים והעתיקה על-ידי כך את כובד המשקל של מימון תוכניות הביטוח ממימון עצמי לתלות במימון מטעם אוצר המדינה (קורא, 2004). דמי הביטוח הלאומי של המעסיקים היו בשיעור של 15 אחוזים בשנות ה-80 וירדו ל-6 אחוזים בלבד בשנות ה-2000. מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, יגאל בן-שלום, ציין לאחרונה, שמאז שהופעלה מדיניות זו הופחתו דמי הביטוח של המעסיקים בסכום כולל של 130 מיליארד ש"ח (זרחיה, 2005). אובדן של חלק כה גדול של משאבים למוסד לביטוח לאומי הביא לא רק להגברת תלותו באוצר המדינה אלא גם ללחץ גובר לקצץ בגמלאות שהוא משלם למבוטחים. הקיצוץ בגמלאות שנעשה הקטין את האפקטיביות של התוכניות בהבטחת הביטחון הסוציאלי והכלכלי של המבוטחים. כתוצאה מכך

נפגעה גם התמיכה בתוכניות אלה לאחר שהציבור הפסיק לראות בהן מענה אמין לבעיות הביטחון הסוציאלי שלו.

## חשיבות השמירה על הביטוח הלאומי

כפי שראינו, שורה של גורמים פעלה ופועלת בחברה הישראלית לשחיקת התמיכה הציבורית בתוכניות הביטוח הסוציאלי והביטוח הלאומי. בין גורמים אלה חשוב להזכיר את השינויים החברתיים והכלכליים שהתחוללו, הגישה הביקורתית או אף העוינת בחלקים חשובים של הממסד הפוליטי כלפי תוכניות הביטוח הסוציאלי, הספקנות ואולי האכזבה ממידת האפקטיביות של תוכניות הביטוח הסוציאלי שחשים רבים כלפי הבטחת הביטחון הסוציאלי שלהם. כל אלה טומנים בתוכם את הסכנה הרצינית של פגיעה בהמשך הקיום וההפעלה של תוכניות הביטוח הסוציאלי כחלק בלתי נפרד של הגרעין המרכזי של מדינת הרווחה.

בנסיבות אלה חשוב לחזור ולהדגיש מחדש את הערך החיוני והסגולי של תוכניות הביטוח הסוציאלי במסגרת הדאגה של המדינה להבטחת הביטחון הסוציאלי של כלל האוכלוסייה. רוב בני האדם בחברה שלנו חשופים לסיכון של אובדן ההכנסה בשל סיבות שאינן תלויות בהם, כגון מחלה, נכות וזקנה. הסיבות יכולות להיות תלויות במצבים שגורמת החברה ואשר לפרט אין עליהם שליטה, כגון היפגעות בעבודה, תאונת דרכים, פעולות טרור, מלחמה, או תהפוכות בכלכלה. תפקיד הביטוח הסוציאלי או הלאומי, כמכשיר המופעל והמכוון בידי הציבור ומטעמו, הוא למנוע מבני אדם וממשפחותיהם להיקלע למצבים של מצוקה כלכלית עקב מקרים כאלה. האדם היחיד וכוחות השוק אינם מסוגלים לטפל במצבי מצוקה אלה ללא התערבות הכלל.

התפקיד שתוכניות הביטוח הסוציאלי ממלאות במקרים כאלה הוא קודם כל למנוע ירידה תלולה ופתאומית ברמת החיים שבני אדם שנפגעו מהם התרגלו אליה. החברה שלנו במאה ה-21 אינה יכולה ואינה מוכנה לקבל מצב זה, גם מבחינה אישית וגם מבחינה חברתית. קשה לקבל את הרעיון של נפילת האדם מאיגרא רמה לבירה עמיקתא מבחינה כלכלית מסיבות שאין לו שליטה עליהן. כך קשה גם לקבל מצב כזה מבחינה חברתית בגלל אי הוודאות ותחושת העדר הביטחון האישי שהדבר עלול לגרור אחריו. התפקיד החיוני שתוכניות הביטוח הסוציאלי ממלאות במקרים אלה הוא לספק לאדם שנפגע מסיכון מוגדר זה או אחר גמלאות כספיות המהוות פיצוי על אובדן זרימת ההכנסה, כמו אובדן שכר. מידת ההצלחה של תוכנית ביטוח סוציאלי במילוי תפקיד זה נמדדת בשיעור החלפת השכר או ההכנסה, (ה־earning or income replacement rate). ככל ששיעור החלפת השכר או ההכנסה קרובים יותר לרמת



ההכנסה שקדמה למצב הסיכון שאדם נקלע אליו, כך גם גדולה יותר האפקטיביות של התוכנית במילוי תפקידה החברתי. בוויכוחים שבהם נדונים תפקידי הביטוח הלאומי יש לעתים קרובות נטייה להתעלם מן התפקיד הראשוני הזה שלו.

התפקיד האחר של תוכניות ביטוח סוציאלי הוא מניעת עוני ומצוקה כלכלית בקרב קבוצות חלשות באוכלוסייה. התפקיד שתוכניות הביטוח אמורות למלא בתחום זה הוא להבטיח לכל אדם ומשפחה "רצפה" של הכנסה, שאף אחד לא ייפול אל מתחת לה בשלבים השונים של מסלול החיים, כמו למשל בתקופת הילדות, או בגיל הזקנה. בתנאים של המציאות המורכבת של החיים בחברתנו אין מנוס מלהכיר בעובדה שבני אדם עשויים להיקלע למצבים שבהם הם אינם מסוגלים להבטיח לעצמם הכנסה כזו. לפיכך דרושה התערבות של הכלל כדי להבטיח להם את "רצפת" ההכנסה הזאת. חלק מתוכניות הביטוח סוציאלי הוקמו במכוון למטרה זו. הן נועדו לספק גמלאות כספיות על-מנת למנוע מצבים שבני אדם ייקלעו למצבי מצוקה ועוני ויאלצו להזדקק לסיוע של מוסדות סעד למיניהם. המטרה שלהן היתה מלכתחילה להוציא קבוצות גדולות של אוכלוסייה הנתונות לסיכון של היקלעות למצבי מצוקה מן הצורך להזדקק לסיוע מכתים ומרתיע של חוקי העניים, או של תמיכות סעד, כפי שהיה מקובל בעבר.

היתרונות של תוכניות הביטוח הסוציאלי במילוי התפקידים האלה הם בראש וראשונה בהיותן תוכניות חובה אוניברסליות, שהתחולה שלהן היא חובה על הכל, דהיינו שהן מכסות את כל האוכלוסייה ואינן משאירות אף אחד מחוץ לכיסוי שלהן. בדרך זו הן מבטיחות שההגנה החברתית פרוסה באמצעותן על כולם. האוניברסליות של הכיסוי והאחריות של הכלל עליהן מאפשרות להכניס לתוכניות הביטוח הסוציאלי אלמנטים של הוגנות (Equity) כלפי כולם, משום שהן אינן מפלות בין עשיר לעני ומנועות יצירת דיפרנציאציה המבדילה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. גי'נס, ההוגה האידיאולוגי של הדרך השלישית, מדגיש אף הוא, למשל, שרק מערכת רווחה המכסה את מרבית האוכלוסייה יש בכוחה לגייס ולעודד את תחושת השותפות בקרב כלל האזרחים (Giddens, 1998, p. 108). כיסוי החובה האוניברסלי מאפשר גם להכניס למערכת הביטוח הסוציאלי מרכיבים חלוקתיים לטובת קבוצות אוכלוסייה חלשות יותר ובכך לתרום לחלוקה מחדש כלשהי, מתונה בדרך-כלל, של הכנסות במשק. בכך היא משלימה גם את תפקידה של מערכת המס הישיר בעשיית צדק חברתי ובדאגה לביטחון הסוציאלי עבור כלל האוכלוסייה, מכיוון שיכולת החלוקה-מחדש שלה עולה על זו של מערכת המס (Pestieau, 2003).

חשוב גם להסתכל על המעמד המיוחד שיש לתוכניות הביטוח הסוציאלי. מבחינת המבנה שלהן יש לתוכניות אלה מעמד כפול. מצד אחד הן תוכניות בעלות מבנה ביטוחי עצמאי האמור לעמוד ברשות עצמו. מצד שני הן גם חלק בלתי נפרד של פעולות הממשלה ומשום כך הן כלולות בתקציב המדינה. המעמד המעין עצמאי שלהן

במסגרת פעולות המדינה מקנה להן לא רק ייחוד משפטי חשוב, אלא גם עוצמה פוליטית לא מבוטלת. מעמד מיוחד זה מאפשר לממשלה לקבל החלטות באשר למגמה של יעדי התוכניות היכולות להעדיף את האינטרס של הכלל מול העדפות של הפרט. הן יכולות לשקף את כוחה של הפעולה הקולקטיבית של הכלל לשם השגת יעדים חברתיים בתחום הביטחון הסוציאלי והצדק החברתי שאין בכוחן של תוכניות פרטיות להשיג. והן נותנות בידי הממשלה מכשיר חברתי ופיסקלי כאחד היכול להקל עליה את ניהול המדיניות בתחומי חברה ורווחה.

כמכשיר חברתי ופיסקלי כאחד יש לתוכניות ביטוח סוציאלי יתרונות נוספים. הן מאפשרות לממשלה לגייס משאבים מן האוכלוסייה בדרך של גביית דמי ביטוח לצורך מימון הגמלאות שהיא מבטיחה לשלם לאוכלוסייה. בדרך זו הגמלאות האלה מקטינות את הנטל התקציבי המוטל על הממשלה עקב הצורך לשלם את הגמלאות ממקורותיה הרגילים. יתרה מזאת, הרזרבות הכספיות הנצברות בתוכניות הביטוחיות מועברות לאוצר המדינה ומושקעות בפיתוח המשק. הרזרבות הצבורות של תוכנית ביטוח סוציאלי מהוות מרכיב חשוב של חיסכון במשק ומאפשרות לממשלה להשתמש בכספים הצבורים להשקעה בתשתיות ולעודד בדרך זו את הצמיחה הכלכלית ואת הרחבת המשק. היבט כלכלי נוסף של תוכנית ביטוח סוציאלי המקנה להן יתרון על-פני הסדרים אחרים היא העלות המינהלית הנמוכה של ההפעלה שלהן. העובדה שהן מופעלות על-פי רוב בידי גורם ממשלתי אחד מבטיחה שההוצאות המינהליות שלהן תהיינה נמוכות מאוד ושרוב המשאבים המגויסים מן הציבור במסגרת התוכנית האלה יועברו לתשלום הגמלאות שהם נועדו להן.

חשוב להדגיש גם את היתרונות הפסיכולוגיים של תוכניות הביטוח הסוציאלי. אמנם זה אינו ביטוח במובנו המסחרי הרגיל. החשיבות שלו טמונה יותר במיתוס הביטוח שאנחנו רגילים לייחס לו. השימוש באנלוגיה של ביטוח מקנה לאדם את ההרגשה הפסיכולוגית שהוא יקבל גמלאות כמעין זכות קניין שהוא רכש לו באמצעות תשלום דמי הביטוח. להרגשה של זכות קניין לקבלת הגמלאות יש חשיבות עליונה בחברה הבנויה על ערכים של רכוש פרטי ופעילות של שוק כלכלי חופשי. קבלת גמלאות המסווגת את האדם כמקבל בלבד, בלי שרכש לו את הזכות לכך בדרך של חליפין המקובלת של תמורה מול תרומה, או משלם ומקבל, הופכת את מקבלי הגמלאות למקבלי תמיכה או מתת חסד, דבר הגורר אחריו השפלה במעמד החברתי ופגיעה בכבודם האישי. הדגשת הקניין בקבלת גמלאות הביטוח הסוציאלי השתלבה יפה מתחילתן ברעיונותיה של מדינת הרווחה, שהעמידה בבסיס שלה את הבטחת הביטחון הסוציאלי לאוכלוסייה כזכות חברתית הבנויה על החובה והתרומה האישית של האדם (דורון, 1985; Pinker 1979).

## סיכום

שחיקת התמיכה בתוכניות הביטוח הסוציאלי וההתערערות של היסודות הביטוחיים הגבייתיים שלהן בתקופה האחרונה, כפי שתוארו במאמר זה, עוררו במקומות שונים בעולם, וגם בישראל, את השאלה לגבי המשך תפקודו של הביטוח הסוציאלי כמכשיר יעיל של הגנה חברתית (Clasen, 1997; Erskine, 1997; Hills, 2004). חשוב להדגיש, שלמרות ההתפתחויות הללו, מערכת הביטוח הלאומי ממשיכה להיות גם בימינו אחד המכשירים האפקטיביים והחשובים של המדינה בדאגה לביטחון הכלכלי והחברתי של כלל האוכלוסייה, ובמיוחד ביטחונן של אותן קבוצות באוכלוסייה שנבצר מהן לספק לעצמן את הביטחון הזה בכוחות עצמן.

הביטוח הסוציאלי נוסד מלכתחילה כדי לספק הגנה לאוכלוסיית העובדים השכירים מפני סיכוני החיים של החברה התעשייתית ומפני הכוחות הבלתי מרוסנים של השוק בחברה הקפיטליסטית. מאז תום מלחמת עולם השנייה הביטוח הסוציאלי הפך להיות המכשיר העיקרי של הממשלות להספקת הגנה לכלל האוכלוסייה מאחר שרוב האוכלוסייה נתונה בימינו לסיכון של הפסקת זרם ההכנסה בעקבות מאורע כלשהו בחיי האדם, או בעקבות השינויים החברתיים הכלכליים המתחוללים לעתים תכופות בחברה בת־זמננו שאין לאדם שליטה עליהם.

ההנהגה וההבשלה של תוכניות ביטוח לאומי בארץ בשלושת העשורים הראשונים של קיום המדינה הוציאה מן התלות בתמיכות סעד, ומתחושת הנחיתות שנלוותה אליהם, קבוצות גדולות וחשובות של האוכלוסייה. הראשונים שהוצאו מן התלות הזאת היו הזקנים – עם התחלת התשלום של קצבאות הזקנה ב־1957. בהדרגה הוצאו מן התלות הזאת בשנים הבאות קבוצות אוכלוסייה אחרות כמו משפחות מרובות ילדים, נכים, מובטלים ואוכלוסיות אחרות שהיו נתונות לסכנה של היקלעות למצבי מצוקה. הבטחת "רצפה" של הכנסה לקבוצות אלה הביאה לא רק לשיפור תנאי חייהן, אלא גם לזקיפות קומתן והחישה את האינטגרציה שלהן לתוך הזרם המרכזי של חיי החברה הישראלית.

הפגיעה בתוכניות ביטוח לאומי שאימצו לאחרונה ממשלות ישראל, והשחיקה של העקרונות הביטוחיים שהיו מונחים ביסודן, עשויות להסיג אותנו אחורה לתקופה קודמת יותר של התפתחות החברה הישראלית. את מקומן של תוכניות הביטוח הלאומי לקבוצות הללו מציעים לנו להחליף בהקצאת אי־אלו סכומי כסף למתן סיוע לקבוצות אוכלוסייה נזקקות בתוכן בלבד. מדיניות כזו נראית לכאורה קבילה, אולם היא טומנת בתוכה, הלכה למעשה, מעין חזרה לגרסה חדשה של תמיכות סעד, או, במקרה גרוע יותר, למעין חוקי עניים חדשים. כל סיוע נוסף כזה מותנה בחובה שהאנשים יצהירו על עצמם שהם עניים ונזקקים ויעמדו במבחני אמצעים והכנסות מחמירים. כל סיוע

כזה פוגע למעשה במעמדו של האדם כאזרח ומטילה עליו את הסטיגמה של אדם שלא השכיל לדאוג לעצמאותו בחברה המעריכה הצלחה כלכלית. במסווה של ניסיון להיטיב עם הקבוצות החלשות האלה יש בניסיונות להקצות סכומי כסף למתן סיוע לנזקקים בלבד משום ביטול הרעיון של הביטוח הלאומי שפורט בתחילתו של מאמר זה. הרעיון של הביטוח הלאומי היה ונשאר להבטיח גמלה כספית לבני אדם העשויים להיקלע למצבי מצוקה כזכות בעלת אופי קנייני המעוגנת בחוק, ולמנוע בדרך זו את הפיכתם לנזקקים. הפגיעה והשחיקה של עקרונות הביטוח הלאומי המונחות בהצעות אלה עשויות להחזיר אותנו לתקופה שבהן קבוצות אוכלוסייה רחבות יחזרו להיות תלויות שוב בתמיכות הסעד. הצעות אלה יש בהן כדי לבטל את כל אותם היתרונות החברתיים שכללו בתוכם מכשירי הביטוח הסוציאלי והלאומי. התחליף של מתן סיוע לעניים, או של תמיכות סעד, אינו ראוי לחברה מתוקנת במאה ה־21. לפיכך חשוב לפעול כדי לשמור גם להבא על תוכניות הביטוח הלאומי ולמנוע את ביטולן או את שחיקתן.

## ביבליוגרפיה

- איש־שלום, מ' (2003). רגל תעשייתית צולעת. הארץ, מיום 20 בינואר. דורון, א' (1985). מדינת הרוחה בעידן של תמורות. ירושלים: הוצאת מאגנס.
- דורון, א' (1997). מענקי זקנה בשנות ה־50 וה־60. עיונים בתקומת ישראל, 7, 300–326.
- דורון, א' (2004). הפיצול החברתי בישראל: גורם לשחיקת התמיכה במדינת הרוחה. עיונים בתקומת ישראל, 14, 55–72.
- המוסד לביטוח לאומי (2005). סקירה שנתית 2004. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון. זרחה, צ' (2005). הפחתת הפרשות מעסיקים מקטינה תקציב הביטוח הלאומי ב־3 מיליארד ש'. הארץ, מוסף *The Marker*, 16 בפברואר, עמ' 9.
- נתניהו, ב' (2004). הקצבות הנציחו את העוני. ידיעות אחרונות – המוסף לשבת, 10 בספטמבר. פלוצקר, ס' (2003). אני מכין את התוכנית הזאת כבר עשרות שנים במוחי. ידיעות אחרונות – המוסף לשבת, 21 במרץ.
- קורא, מ' (2004). שינויים במדיניות הרוחה: שחיקת בסיס המשאבים ומעבר ממוסדות ביטוח סוציאלי לתוכניות רווחה ממשלתיות. ביטחון סוציאלי, 67, 82–67.
- Achenbaum, A.W. (1987). *Social security, visions and revisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ashford, D.E. (1986). *The emergence of the welfare states*. Oxford: Blackwell.
- Bagley, J.J. & Bagley, A.J. (1968). *The english poor law*. London: Macmillan.
- Baldwin, P. (1990). *The politics of social solidarity: Class bases of the European welfare state 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ball, R. (2000). The nine guiding principles of social security. In Bethell, T.N. (Ed.). *Insuring the essentials, Bob Ball on social security* (pp. 5-10). New York: The Century Foundation Press.
- Banting, K. & Kymlicka W. (2003). *Do multiculturalism policies erode the welfare state?*. Paper presented at the RC19 Conference of the International Sociological Association, Toronto, Ontario, Canada, August 21-24.
- Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services*. Reprinted 1962. London: HMSO, Cmd. 6404.
- Bottomore, T. (1992). Citizenship and social class, forty years on. In Marshall, T.H. & Bottomore, T. *Citizenship and Social Class* (pp. 55-93). London: Pluto Press.
- Clasen, J. (1997). Social insurance - an outmoded concept of social protection? In Clasen, J. (Ed.). *Social insurance in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- De Schweinitz, K. (1961). *England's road to social security*. New York: Barnes & Company, Perpetua Edition.
- Erskine, A. (1997). The withering of social insurance in Britain. In Clasen, J. (Ed.). *Social insurance in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Flora, P. & Heidenheimer, A.J. (Eds.) (1981). *The development of welfare states in Europe and America*. New Brunswick, New Jersey, U.S.A. and London, U.K.: Transaction Books.
- Giddens, A. (1998). *The third way, the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hills, J. (2004). Heading for retirement? National insurance, state pensions, and the future of the contributory principle in the UK. *Journal of Social Policy*, 33(3), 349-371.
- International Labour Office (1958). *Social security, a workers' education manual*. Geneva.
- International Labour Office (2001). *Social security, a new consensus*. Geneva.
- Iversen, T. (2001). The dynamics of the welfare state expansion: Trade openness, de-industrialization, and partisan politics. In Pierson, P. (Ed.). *The new politics of the welfare state* (pp. 45-79). Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T.H. & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and social class*. London: Pluto Press.
- Mishra, R. (1999). *Globalization and the welfare state*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Mommsen W.J. (Ed.) (1981). *The emergence of the welfare state in Britain and Germany*. London: Croom Helm.
- Pestieau, P. (2003). Social insurance and redistribution. In Andersen, T.M. & Molander, P. (Eds.) (2003). *Alternatives for welfare policy* (pp. 238-254). Cambridge: Cambridge University Press.

- Pierson, P. (2001). Post industrial pressures on the mature welfare states. In Pierson, P. (Ed.). *The new politics of the welfare state* (pp. 80-104). Oxford: Oxford University Press.
- Pinker, R. (1979). *The idea of welfare*. London: Heineman.
- Rimlinger, G.V. (1971). *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. New York: Wiley and Sons.
- Soroka, S., Banting, K. & Johnson, R. (2003). *Immigration and redistribution in a global era*. Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Association, Dalhousie University, Halifax NS, Canada, May 29–June 1.

#### דבר חקיקה שנזכר במאמר

חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953, ספר חוקים 137, 27 בנובמבר 1953, עמ' 6-31.