

דבר העורך

המוסד לביטוח לאומי חוגג 60 שנה להיווסדו, ולציון האירוע אנו מפרסמים מאמר מאת מנכ"ל המוסד, פרופ' שלמה מור-יוסף, הסוקר את הביטוח הלאומי, חזונו, אתגריו ומחויבותיו, וכן שבעה מאמרים שהופיעו בעבר בכתב העת ביטחון סוציאלי.

הרבה קרה והרבה השתנה בתקופה זו. כשחוק הביטוח הלאומי עבר בכנסת, בסוף 1953, נחשבה ישראל מדינה קטנה וענייה, המתמודדת עם גל עצום של עולים, רובם פליטים. בינתיים גדלה האוכלוסייה כמעט פי חמישה, ההכנסה הממוצעת לנפש גדלה פי עשרה, וקרוב לשלשה רבעים מהאוכלוסייה היהודית הם ילידי הארץ. גם מבנה המשק השתנה ללא הכר. במפקד 1961 נרשמו 18% מכוח העבודה בחקלאות, עוד 21% בתעשייה ורק 14% בשירותים מסחריים.¹ ב-2012 עבדו בחקלאות פחות מ-2%, 13% בתעשייה ו-28% עבדו בשירותים מסחריים.² אולם עם כל הגידול בעושר הלאומי והשינויים במשק, הצורך ברשת ביטחון שתתמוך באלה שמסיבה זו אחרת אין פרנסתם מספקת לכלכלתם נשאר שריר וקיים, ואף גבר. האי שוויון ותחולת העוני גדלים, ומדינת ישראל מופיעה במקום גבוה בטבלת המדינות המפותחות ואף במקום הגבוה ביותר בנוגע לתחולת העוני בקרב ילדים.³ שיעור הקשישים באוכלוסייה הכפיל את עצמו (מ-5% ל-10%), וקרוב לרבע ממקבלי קצבת זיקנה ושארים שהגיעו לגיל הפרישה מקבלים גם השלמה או הבטחת הכנסה. מספר העובדים המוגדרים כעניים גדל והולך – לרבע בקירוב ממקבלי הבטחת הכנסה יש גם הכנסה מעבודה – וזאת למרות חקיקת חוק שכר מינימום.

החברה הפכה עשירה יותר, האמצעים לתמוך באוכלוסייה שבשוליים התרחבו, אך המחויבות קטנה. יותר ויותר אנו מאשימים את המתקשה, חוששים מרמייה ומוכנים להקשות על אלף אנשים ישרים, כדי שמשמט אחד לא יאכל חינם. גרוע מזה, מה שאמור להיות ביטוח ועזרה הדדית המעניקים ביטחון קיומי בעת משבר הפך כלי שרת בידי ממשלות המחפשות דרך לקצץ בתקציביהן, ואשר רואות בתשלומי העברה מתן חסד לאנשים שלא לוקחים אחריות על מצבם ומשתמטים מחובותיהם החברתיים. מענק

1 מסחר, בנקאות וביטוח.

2 בנקאות, ביטוח ופיננסים, מסחר סטיוני ושירותים עסקיים.

3 בר, א', 2012, תיאור וניתוח ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ובמדינות המפותחות, ירושלים: הכנסת; אנדרבלד מ' ואח', 2013, ממדי העוני והפערים החברתיים, 2012, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי; בר, א', 2012, תיאור וניתוח ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ובמדינות המפותחות, ירושלים: הכנסת.

האבטלה אמור לשמש ביטוח לאדם העובד כדי לגשר על תקופות שבהן אין הוא מוצא עבודה. אבל תקופת האכשרה מוארכת, תקופת התשלום מצומצמת, ואוי לו לאדם שעוזב עבודה לא מתאימה כדי למצוא חלופה טובה יותר – עליו חלה החובה להוכיח שאין הוא אשם בכך שהוא מובטל. קצבאות הילדים שאמורות להקל על המשפחה לגדל את הילדים קוצצו, למרות רמתן הנמוכה מלכתחילה בהשוואה בין לאומית, כי אולי יש כאלה שמביאים ילדים לעולם רק כדי לזכות בקצבה. תוחלת החיים מתארכת, ומספר הקשישים גדל, אז גיל הפרישה נדחה והזכאות לפנסיה מקוצצת. בכל העולם המערבי, וגם בישראל, תוחלת החיים מתארכת מאז שנות ה-70, כך שאין כאן שום מצאצא חדש. גם מבנה הגילאים והגידול הצפוי במספר הפורשים לגמלאות היה ידוע מזמן. אולם המבוטחים ששילמו מתוך הידיעה שהם פורשים בגיל ידוע מראש מגלים שגיל הזכאות שונה באופן חד צדדי, וללא הסכמתם.

גם המוסד לביטוח הלאומי עצמו השתנה, והוא נהיה מנגנון מסורבל ולא נגיש די הצורך. לא זו בלבד שהפנייה אליו כרוכה בתשלום, אלא שלעתים קרובות הפונים מוצאים שמשתלם להעסיק מתווכים אשר גובים חלק משמעותי מגמלתם, רק כדי לשפר את סיכויי הפונים להשיג את המגיע להם. במצב כזה נשחק ייעוד הביטוח הלאומי כביטוח ממלכתי המעניק ביטחון סוציאלי בזכות. התשלומים נראים לא כדמי ביטוח אלא כסוג של מס; המוסד לביטוח לאומי מצטייר כזרוע ממשלתית המיישמת מדיניות שוטפת ללא כל התחייבות ארוכת טווח, והקצבאות אינן ניתנות בזכות אלא בחדסד. ברצותה הממשלה נותנת, ברצותה מקצצת, וכך במקום לתרום לביטחון הקיומי של האוכלוסייה הביטוח הלאומי הופך חלק מחוסר הביטחון האופף את אותה מחצית האוכלוסייה החיה ממילא על גבול יכולת הקיום העצמי. בדרך איבדנו לא רק את התמימות ואת החמלה; איבדנו משהו בלתי נראה ובלתי נמדד, אך מורגש היטב, איבדנו את המחויבות ההדדית הקושרת אותנו זה לזה ולחברה שאנו חיים בה. את המחיר אנו משלמים באלימות הגואה ובהעדר החוסן הנפשי שהוא מנת חלקם של כה רבים.

כיאה לגליון חגיגי, אנו פותחים במאמרו של שלמה מור-יוסף (יחד עם קובי הלפרן, איציק סבטו ואורי קנדל), 60 שנה להיווסדו של המוסד לביטוח לאומי: עם הפנים קדימה. המאמר סוקר את היקף והתפתחות פעולותיו ושירותיו של המוסד לביטוח לאומי ב-60 השנים האחרונות, מנמק את מחויבות המוסד לעקרונות האוניברסליות ומציג בצורה שקופה את אתגריו הכספיים ארוכי הטווח של המוסד ואפשרויות ההתמודדות איתם. לבסוף, המאמר מציג את חזון השירות של המוסד ואת מחויבותו למיצוי זכויותיהם של המבוטחים.

שבעת המאמרים מגליונות קודמים המתפרסמים כאן מחדש, ואשר נוגעים ישירות למוסד לביטוח לאומי ולפעולותיו, מעידים על השינויים שחלו בתפיסת הביטוח הלאומי לאורך השנים. במאמר הראשון, ייחודו של הביטוח הלאומי בישראל, אשר פורסם לראשונה ב-

1974, גיורא לוטן סוקר את ייחוד הגישה הישראלית לביטוח הלאומי, המאפשרת לעולים חדשים ליהנות מגמלאות, אף שלא חיו בארץ ולא שילמו את דמי הביטוח לאורך השנים. במאמרו הוא מדגיש את המחויבות לזכויות אוניברסליות ולעזרה הדדית ואת חשיבות הגמלה כזכות, לא כחסד, הניתנת לכול באופן שווה וללא הדבקת אות קלון. במאמר עבר, הווה ועתיד במערכת הביטוח הלאומי בישראל, שפורסם לראשונה ב-1980, עומד אריה ניצן על הרקע לעיצוב המוסד לביטוח לאומי ועל היקף השירותים שהוא מציע. הוא מדגיש שמתן גמלאות כזכות סטטוטורית, ולא כצדקה, יוצר תשתית חברתית שעליה ניתן לבנות שירותי רווחה אחרים. במאמרו הביטוח הלאומי במאבק על האוניברסליות (1997) בוחן אברהם דורון את מתקפתם של הדוגלים בשירותים סלקטיביים על מתן שירותים אוניברסליים, ומציין שכנגד ההכלה והאחריות ההדדית הטמונות בשירות אוניברסלי, הסלקטיביות מדירה, מנכרת ואף לא משיגה את מטרתה המוצהרת – מניעת הדלות והעוני. דברים אלה תקפים היום לא פחות מאשר היו לפני כשני עשורים, אך כבר במאמרם של רויטל גרוס, ברוך רוזן ואריה שירום, מערכת הבריאות בישראל בעקבות החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתית, שפורסם לראשונה ב-1999, אנו רואים השלמה עם הנסיגה מאוניברסליות. החוק מבטיח סל מינימום של שירותי רפואה לכל אזרח, צעד חשוב קדימה לעומת המצב ששרר בתקופת קופות החולים הסקטוראליות, צעד אשר הביא להרחבת שירותי הבריאות לקבוצות עניות ומודרות בחברה תוך כדי ייצוב עלויות הרפואה בארץ. אולם היעדרו של מנגנון המבטיח את עדכון הסל הבסיסי פתח פתח להרחבת שירותי הבריאות הנוספים (שב"נ), הנקנים באמצעות רמות שונות של ביטוח משלים פרטי, ולהיווצרות שתי רמות רפואה, אחת לאלה הנאלצים להסתפק בסל הבסיסי ואחרת לאלה שידם משגת כדי לממן ביטוח משלים.

שלושת המאמרים האחרונים בוחנים מגמות בהתפתחות המוסד לביטוח לאומי והשגת יעדיו בשנים האחרונות. המאמר של גיא מונדלק, חמישים שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי: החגיגות ייערכו בבית המשפט, שפורסם לפני עשור (2004) לקראת חגיגות היובל למוסד לביטוח לאומי, מצביע על שינוי, לא רק בגישת קובעי המדיניות לביטוח הלאומי, מטרותיו ומחויבויותיו, אלא גם בדרך קבלת ההחלטות והחקיקה – מדרך משתפת ומתדיינת עם מגוון גופים, נציגים ודעות בחברה לדרך של קביעה אידאולוגית בלתי מתפשרת. התוצאה היא שהדיון הציבורי הועתק לבתי המשפט, שם מבקשים הנפגעים והמתנגדים למדיניות החדשה להתגונן, ואופיו השתנה מדיון על עקרונות ומטרות ועל הדרך הנאותה להשיגם לדיון משפטי אודות תהליך קבלת ההחלטות. ג'ון מיילס, במאמרו פוליטיקה שוויונית בזמנים קשים: האם מדיניות הרווחה עדיין יכולות לקדם את השוויון?, אשר פורסם לראשונה ב-2006, בוחן את יכולות מדינת הרווחה בעידן הנוכחי שבו מעטים, יחסית, עובדים במערכת ייצור מסורתית, משפחות הופכות הומוגניות ובה בעת הפערים בין המשפחות מתרחבים, וחלקם של הקשישים באוכלוסייה גדל. הוא מגיע למסקנה שאין מדינת הרווחה יכולה לייצר שוויון; במקרה הטוב היא

יכולה למתן את הפגיעה באלה הנמצאים בקצה התחתון של התפלגות ההכנסות, וגם לכך דרושות נחישות ומחויבות פוליטית שאינן תמיד בנמצא. ולבסוף, במאמרו הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל, אשר פורסם לראשונה ב-2012, קורא אסא מרון תיגר על טענת ההפרטה, כאילו המדינה או, ליתר דיוק, קובעי המדיניות התקציבית במדינה מוותרים על כוחם על ידי העברת מוסדות וסמכויות לגורמים פרטיים. נהפוך הוא, קובע מרון, הם מעבירים את הביצוע לגורמים חיצוניים תוך עקיפת המשרדים וקובעי המדיניות החברתית המקצועיים בשירותי המדינה, ובכך יכולים לכפות גישה אידיאולוגית הנוגדת את הידע והניסיון המצטברים של הגופים המקצועיים. מאחורי מסך העשן של טענות המדינה המצטמקת יש כאן מאבק על הדרך הנכונה להתמודד עם המספר הגדל והולך של זכאי גמלאות יחד עם מאבק להוזלת עלויות העבודה בשוק הישראלי.

ארבעה ממחברי המאמרים אינם איתנו עוד: גיורא לוטן, מנהל הביטוח הלאומי מהיווסדו ב-1954 עד 1969; אריה ניצן, מנהל היחידה למחקרים מיוחדים ויועץ לענייני מחקר במוסד לביטוח לאומי; רויטל גרוס, חוקרת שירותי בריאות ומדיניות בריאות במכון ברוקדייל ובאוניברסיטת בר אילן; ואריה שירום, מהפקולטה לניהול באוניברסיטת תל אביב. יהי זכרם ברוך. לצדם אנו מציינים את עבודתו של אברהם דורון, יבדל"א, אשר פרסם בביטחון סוציאלי יותר מ-30 מאמרים, לבד ועם שותפים, וכן את הדור החדש והעולה של חוקרי המדיניות הציבורית בישראל. המוסד לביטוח לאומי חוגג 60 שנה להיווסדו, ואין קוצבים ימי ארגון כימי אדם. המוסד ימשיך לגדול ולשרת את החברה הישראלית, ורק טבעי שבדרך הוא גם ישתנה. יש לקוות שיוכל גם לחזור ולגלם את ההבטחה הראשונית שהיתה בו – לשקף ולקיים את הערכות ההדדית בחברה הישראלית, ולהעניק ביטחון סוציאלי לכל.

יונתן אנסון

עורך ראשי