

הנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית

שבירת האוניברסליות במערכת קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי

אברהם דורון

מבוא

מאמר זה עוסק בהנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית למקבלי קצבאות זקנה נזקקים במהצית הראשונה של שנות השישים. עם הנהגתם של תשלומים אלה חל מפנה חשוב בהתפתחותה של התוכנית לביטוח זקנה ושאיירים (ווי"ש) של הביטוח הלאומי, אשר היתה אחד התידושים החשובים במערכת הביטוח הלאומי שהונהגה בישראל בשנת 1954. המפנה התבטא בנטישת העקרונות האוניברסליים שעליהם היתה מושתתת התוכנית והכנסת יסודות סלקטיביים אליה.

מטרתה המוצהרת של התוכנית לביטוח זקנה היתה להבטיח למקבלי הגמלאות שלה קצבאות שיהיה בהן כדי לאפשר לכל הגמלאים לחיות ברמת חיים של מינימום הדרוש לקיום. כבר בראשית שנות השישים, כחמש שנים בלבד לאחר שהוחל בתשלום קצבאות הזקנה, התעוררו ספקות ככדים אם סכומי הקצבה המשולמים לקשישים אמנם מספיקים למילוי המטרה החברתית שלשמה נועדו - הבטחת המינימום ההכרחי לקיומם של הקשישים.

הפתרון שהוצע היה הנהגת תשלומי הטבה סוציאלית לקשישים נזקקים בלבד, ופירושו היה החלת דיפרנציאציה בין כלל מקבלי קצבאות הזקנה לבין הקשישים הנזקקים. הסוגיה המרכזית הנדונה במאמר זה היא כיצד עלה לסדר היום הרעיון לפתור את בעיית מצוקתם הכלכלית של כלל הקשישים מקבלי קצבאות הזקנה, ושל הנזקקים שבהם בפרט, בשיטה המבוססת על עקרון הסלקטיביות. להלן יתואר כיצד התגלגל רעיון זה בפרוודורי הממסד קובע-המדיניות, וכיצד התגבש בסופו של דבר כתוכנית תשלומי ההטבה הסוציאלית לקשישים נזקקים בלבד.

רקע

תוכנית ביטוח זקנה ושאיירים שנתקבלה במסגרת חוק הביטוח הלאומי הראשון ב־1953 נועדה להבטיח לכל המבוטחים הכנסה מינימלית מסוימת בהגיעם לגיל פרישה מעבודה. לפי השיעור היסודי שנקבע בחוק היתה הכנסה זו - 15 ל"י לקשיש בודד

ו-22.5 ל"י לזוג קשישים. לקצבת הזקנה בשיעוריה היסודיים התוספה תוספת יוקר 'לפי אינדקס יוקר המחיה שלפיו משתלמת תוספת יוקר לעובדי המדינה'.¹ ואולם, בתוך זמן קצר יחסית מעת החלת החוק התעוררה בעיה: ערכן של קצבאות הזקנה - בעיקר ערכן היחסי, אך גם ערכן הראלי - נשחק במהירות, ועקב כך נפגעו תנאי חייהם של הקשישים, שהיו צריכים להתקיים מן ההכנסה שהובטחה להם בזכות קצבאות אלה.

בראשית שנות החמישים היתה הרצפה של הכנסת המינימום שהובטחה לקשישים שפרשו מהעבודה - 15 ל"י לחודש - קרובה ל-25% מן השכר הממוצע במשק. אמנם קובעי המדיניות חזו מראש שהקצבה, בשיעוריה האחידים, עלולה להישחק עם הזמן בגלל השפעות האינפלציה, ולכן החליטו להצמיד את הקצבאות לאינדקס יוקר המחיה, או לפי המינוח של ימינו - למדד המחירים לצרכן. ואולם, הם לא צפו את העלייה המהירה מאוד ברמת החיים שחלה במשך השנים ושהותירה את מקבלי קצבאות הזקנה מפגרים בהכנסותיהם אחר כלל האוכלוסייה, שהכנסותיה הראליות הלכו וגדלו. שיעורן של קצבאות הזקנה הראשונות ששולמו בשנת 1957 כבר הגיע ל-17% בלבד מן השכר הממוצע, ובשנת 1965 ירד שיעורן ל-10% בלבד מן השכר הממוצע.

המודעות לבעיה התבטאה בכמה מישורים, שהעיקריים בהם היו פעולות מחקריות והערכות אקטואריות בתוך המוסד לביטוח לאומי עצמו, ופעולות שננקטו גם מחוזה לו. ברוח של אקטואר המוסד לשנת הכספים 1962/63 נאמר: 'על יסוד ידיעות שקבלנו ממקורות מוסמכים, מחוץ למוסד לביטוח לאומי ובתוכו, יכולים אנו להגיד כי קיצבת הזקנה המבוטאת ביחידות הכנסה ממוצעת של המבוטחים, ערכה בשנת 1962/63 לא עלה על 60% (בקירוב) מן הערך אשר היה לעיני המחוקק כאשר קבע קיצבת יסוד של - 15 ל"י לחודש'.² האקטואר שב וציין ממצא זה ברוח התלת-שנתי לשנת 1963, והדגיש 'כי קצבת הזיקנה ליחיד היוותה בשנת 55/56 כ-26% מן ההכנסה השנתית הממוצעת הטעונה דמי ביטוח, ואילו בשנת 62/63 רק כ-16%, וכי ערכה ביחס להכנסה הממוצעת הנ"ל ירד אפוא ל-60% בקירוב'.³

כבר בראשית שנות השישים ערכה מחלקת המחקר של המוסד לביטוח לאומי סקרים אחרים במטרה 'לתאר את תנאי חייהם של הקשישים ולבדוק אם ובאיזה מידה ממלא ביטוח זקנה ושאיירים של המוסד לביטוח לאומי את תפקידו היסודי לספק להם אמצעי קיום נאותים'.⁴ דיווח פנימי ראשון על ממצאי הסקרים הללו הוגש עוד בשנת

1. חוק הביטוח הלאומי תשי"ד-1953, תוספת שמינית, רשומות, 137.
2. תוספת לקיצבת זקנה למעוטי הכנסות, תזכיר מחודש יוני 1964, המרכז לתייעוד ע"ש ד"ר גיורא לוטן, המוסד לביטוח לאומי, ירושלים [להלן: המרכז לתייעוד], תיק 601.
3. המוסד לביטוח לאומי, דין והשבון אקטוארי מלא ליום 31.3.63, דו"ח תלת-שנתי מס' 3, ירושלים, 1963, עמ' 11.
4. א' ניצן, תנאי חייהם של קשישים בישראל, ירושלים, 1963, עמ' 5.

1961. הדיווח על התוצאות, שאף הוא הוגדר 'ראשוני', התפרסם בפומבי רק בשנת 1962, ונמסר בו כי 'רבע מכלל מקבלי הקצבה מתקיימים רק (או כמעט רק) על הקיצבה של הביטוח הלאומי. עוד כרבע מתקיים על הקיצבה ועל תמיכות בני המשפחה, ורק 50% מהמקרים יש להם גם הכנסה נוספת'. עוד נמסר בדוח זה: 'יש לציין את העובדה כי אצל יוצאי אסיה ואפריקה הגיעה ההכנסה מקיצבת הביטוח הלאומי ל-70% מכלל ההכנסה. אצל יוצאי אירופה ההכנסה מביטוח לאומי לא עלתה על 40% וזאת בגלל האחוז הנכר של הכנסה מעבודה'.⁵

תוצאות המחקר התפרסמו במלואן בשנת 1963. לפי הפרטים שפורסמו, 'ההכנסה העיקרית [של הקשישים מקבלי הקצבות] באה מקיצבת זיקנה שהייתה 46% אצל הבודדים ו-40% אצל הזוגות'. כמו-כן נמסר: 'נעשה ניסיון לבדוק את חלקם של הקשישים המתפרנסים רק, או כמעט רק, מקיצבות הביטוח הלאומי, וזאת על סמך הודעותיהם של הנחקרים עצמם. מסתבר כי האחוז הוא בין 20 ל-25; אולם אם נפחית מהם את אלה שהודיעו שהם מקבלים גם תמיכה לא כספית מסוימת מקרובים וכו', הרי שפוחת האחוז ל-18 בלבד'. עוד נמסר כי 'קיימים הבדלים ניכרים בין ההכנסות והרכב ההכנסות אצל אלה שעלו לפני שנת 1948 ואלה שעלו ארצה מאז קום המדינה. אצל הראשונים ההכנסה היא כמעט כפולה מאשר אצל עולים מאז קום המדינה, וזאת אצל הבודדים והן אצל הזקנים עם בני זוג'.⁶ בדיונים שונים שהתקיימו במוסד ומחוצה לו נמסר מפורשות: 'כ-25% מכלל בעלי הקיצבה חיים אך ורק על קצבת הזקנה, ועוד כ-30% יש להם נוסף על הקיצבה גם תמיכות (לרבות תמיכות בניהם וקרובים)'.⁷ השחיקה המהירה בערכן היחסי והראלי של קצבאות הזקנה והפגיעה בתנאי חייהם של מקבלי הקצבות עוררו במוסד לביטוח לאומי וגם מחוצה לו את המודעות לצורך הרחוף בהתאמת ערכן של קצבאות הזקנה לשינויים שחלו בתנאי החיים של כלל האוכלוסייה. כך עלה הנושא לסדר היום הלאומי.

הדיון הראשוני בהצעות לשינוי

ההצעה לתיקון קצבאות הזקנה הועלתה לראשונה בידי המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי, ד"ר גיורא לוטן. הוא הציע לשלם תוספת לקצבת הזקנה רק 'לאותם בעלי הקיצבה אשר אין להם שום הכנסה מחוץ לקיצבה, מלבד תמיכת מוסדות סוציאליים או קרובים'. הגדלת הקצבה לכולם, טען לוטן, תטיל נטל כספי גדול ו'יצריך במשך הזמן העלאת שיעור דמי הביטוח'. משמעותה של הצעה זו היתה פריצה ראשונה של עקרון האוניברסליות במערכת

5. א' ניצן, 'כיצד חיים מקבלי קיצבות זיקנה?', ירחון העבודה והביטוח הלאומי, 4 (1960) (15 באפריל 1962), עמ' 11-13.
6. ניצן (לעיל הערה 4), עמ' 29-30.
7. ג' לוטן, 'היועלה שיעור קיצבת הזיקנה?', עלון המוסד לביטוח לאומי, 76 (1961), עמ' 3-1.

הביטוח הלאומי בארץ והחלת עיקרון של סלקטיביות במתן הגמלאות. ד"ר לוטן היה מודע היטב למשמעות הצעתו וניסה למצוא לה צידוקים שונים - חברתיים, כלכליים ומעשיים. מבחינה חברתית טען לוטן כי ההבחנה בין עשיר לעני בקביעת שיעורי הגמלאות 'תשלים בעצם את הרעיון היסודי של הביטוח הסוציאלי לקבוע את הגמלאות לפי הצרכים של הזכאי ולא לפי שיעור דמי הביטוח שהוא שילם'. צידוק הכלכלי להצעה היה שהעלות של הגדלת הקצבה לנוקקים בלבד תהיה קטנה בהרבה - כמחצית, או אולי שליש בלבד - מעלות הגדלת הקצבה לכולם. ומן הבחינה המעשית טען לוטן כי 'החוק הקיים כבר מבדיל בין מבוטח [בגיל 65-70, 60-65] שפרש מכל עבודה לבין זה שצמצם עבודתו, וביחס לאחרון מביא בחשבון את גודל הכנסותיו מעבודה'.

לוטן לא התעלם מן הקשיים המעשיים שהיו כרוכים באימוץ הצעתו, ואף הודה: 'אם ימצאו תומכים מספיקים להצעה הנ"ל תגרום היא לקשיים מינהליים לא מעטים. קשה מאד לקבוע את המקורות והיקף ההכנסה של תובע קיצבת הזקנה אשר ירצה ליהנות מהתוספת המיוחדת לאלה שאין להם הכנסות מעבודה, פנסיות, רכוש וכדומה, פרט לתמיכות מהמוסדות הסוציאליים או מקרובים. אולם, גם קשיים אלה אסור שיכריעו את הקו בהחלטות גורליות מסוג זה'.⁸

ההצעה עוררה, כמובן, ויכוחים חריפים בין תומכיה למתנגדיה בתוך המוסד לביטוח לאומי עצמו, וכן בין אנשי המוסד לנציגי הסתדרות העובדים במועצת המוסד, שבאותה בתקופה ראו עצמם מייצגיה העיקריים של כלל אוכלוסיית המבוטחים. כמו־כן התנהלו ויכוחים בין אנשי המוסד לאנשי אוצר המדינה. בתוך המוסד נרתעו מאוד מלקבל את ההצעה בגלל הצורך לערוך בדיקת הכנסות ואמצעים. לעומת זאת היו שתמכו בהצעתו של לוטן, בהדגישם את המטרה הסוציאלית שלשמה נועדה, דהיינו הטיית החלוקה מחדש של ההכנסה הלאומית באמצעות הביטוח הלאומי לגישור על הפערים הקיימים בין הקבוצות השונות באוכלוסייה. עוד נטען לטובת ההצעה כי מקבלי קצבאות הזקנה ממילא לא הספיקו לרכוש את זכותם לקבל את הקצבה מדמי הביטוח ששילמו בתקופת הזמן הקצרה שהלפה מאז החלת התוכנית. מבחינה אקטוארית, תקופת האכשרה המינימלית, 7-8 שנים בלבד, לא זיכתה אף אחד מהם בקצבה המשתלמת לו.⁹

לאור הוויכוח שעוררה הצעתו של ד"ר לוטן הומין שר העבודה, יגאל אלון, כמה מחברי מועצת המוסד וכן את נציג האוצר ואת אנשי המוסד לביטוח לאומי לפגישה מיוחדת, כדי לדון עמם ב'הגדלת קיצבת-הזקנה לבעלי קיצבה נצרכים'. השר הדגיש כי 'לפגישה זו אופי של התייעצות פנימית', וד"ר לוטן הבהיר: 'זוהי התייעצות מוקדמת והענין כולו יובא לדיון לפני רשויות המוסד, ולאחר מכן לשלבי חקיקה המקובלים'. השר ומנכ"ל הביטוח הלאומי מסרו למשתתפים כי 'אין חולקים על כך

8. שם.

9. א' דורון, 'ועוד בענין שיעור קיצבת הזקנה', עלון המוסד לביטוח לאומי, 77 (1962), עמ'

שקיצבת הזקנה בשיעורה הנוכחי קטן ואין בו כדי לספק הצרכים המינימליים של הקשישים, וכי 'חמור במיוחד מצבם של אלה המתקיימים אך ורק ממקור כספי זה'. ואכן, כל הנוכחים, פרט לנציג משרד האוצר, הסכימו ש'הקיצבה בשיעורה הנוכחי אינה מספקת ויש להגדילה, אך היו להם השגות רבות באשר לפתרון שהוצג לפניהם.¹⁰

נציגי ההסתדרות בפגישה, החברים ברוך לין, יצחק קנב וחיה דורנאית, שהתנגדו להצעתו של ד"ר לוטן, הדגישו את הצד העקרוני בעמדתם. הם סברו כי בהצעה יש משום ערבוב התחומים של ביטוח לאומי וסעד, כי היא 'הורסת את המחיצה הקיימת בין ביטוח לאומי וסעד', וכי 'הדאגה למקבלי קיצבה, שאין להם הכנסות נוספות, יש להטילה על רשויות הסעד'. גם נציגי התעשיינים בפגישה זו הסתייגו מן ההצעה, וד"ר בן-ציון הראל נקט עמדה דומה לזו של נציגי ההסתדרות וטען נגד 'ערבוב התחומים של ביטוח לאומי וסעד'.¹¹

נציג האוצר בפגישה, נסים ברוך, היה היחיד שכפר בטענה על מצבם הקשה של מקבלי קצבאות הזקנה שהוגדרו נזקקים. הוא טען שהנתונים על הכנסות הקשישים נוטים 'באורח ניכר כלפי מטה'. 'מקבלי קיצבאות הזקנה אינם האיכלוסיה היחידה בעלת רמת הכנסה נמוכה, טען ברוך, והוסיף: 'מתן תוספת לשכבה הנמצאת ברמת הכנסה יחסית גבוהה [!] לעומת שכבות אחרות - רק תגביר המתוחות ולא תקטין אותה'. עוד טען ברוך: 'יש לזכור כי בתנאי המשק כיום הוצאה זו [של תוספת למקבלי קצבאות זקנה] תגדיל תצרוכת, תקטין החיסכון [...] ותחייב באופן מדי הקטנת הוצאות הפיתוח'.¹²

שר העבודה אלון סיכם את הפגישה באמרו ש'אינו מקל ראש בצד העקרוני שבהצעת ד"ר לוטן, אך יש לעתים צורך להכריע הכרעה גורלית בניגוד לעקרון'. ואף שנמנע מלהחליט דבר בדיון זה, הודה אלון שהוא נוטה לקבל את הצעתו של ד"ר לוטן - 'לזעזע את העקרון ולהערך ל"קרב" עם האוצר'.¹³

ד"ר לוטן המשיך לפעול במרץ לגיוס תומכים להצעתו בתוך המוסד לביטוח לאומי ובקרב גורמים אחרים בארץ וגם בחו"ל. הוא דיווח כי שוחח שיחה מקיפה על הנושא עם ד"ר זלנקה, מנהל המחלקה לביטחון סוציאלי בארגון העבודה הבין-לאומי, וכי הלה סיפר לו שהסדר דומה קיים בצרפת והציע 'להעלות בסכום קטן את הקצבה לכולם שעה שנטפל בהגדלת הקצבה לנצרכים'.¹⁴

בינתיים גלש הוויכוח לעיתונות, שם התנהל בין נציגי מפ"ם לנציגי מפא"י

10. זכרון דברים מישיבה בעניין הגדלת קצבת הזקנה לבעלי קצבה נצרכים מיום 21 בפברואר 1962, המרכז לתיעוד, תיק 20121/9, כרך 1.

11. שם.

12. שם.

13. שם.

14. סיכום דיונים [של ד"ר לוטן] שקיימתי בעת שהותי בניו-יורק, 20 במאי 1962, המרכז לתיעוד, תיק 2523.

בהסתדרות ובמועצת המוסד לביטוח לאומי. ברוך לין, נציג מפ"ם במועצת המוסד לביטוח לאומי, תקף בעל המשמר את הצעתו של ד"ר לוטן וטען כי ההצעה 'באה לשנות מן היסוד את הגישה לבעיות הביטוח הלאומי במדינתנו והורסת את המחיצה הקיימת בין ביטוח ובין סעד'.¹⁵ ישראל קרגמן, איש מפא"י, נחלץ להגן על ההצעה, ובמאמר בעיתון דבר טען שמטרתה 'לתקן במידה מסוימת את מצבם של כל אלה שהגיעו לגיל פרישה מן העבודה ונאלצים להתקיים רק מגימלת זקנה של הביטוח הלאומי [...] מבלי להעלות את דמי הביטוח'. קרגמן תקף את תפיסתו של לין וטען שהיא תפיסה 'הנוגדת ערכי היסוד של תנועת העבודה בארץ, של עזרה הדדית, שהיא למעשה מהווה אחד היסודות של הביטוח הסוציאלי'. דעתו היתה כי 'הצעתו של ד"ר ג' לוטן אנושית היא וסוציאלית, היא באה להקל על רבים בקשי חייהם ומצווה היא לכל אדם מתקדם בארץ לתמוך בה'.¹⁶ לין הגן על עמדתו, ובמאמר תשובה בדבר טען כי נימוקיו נגד ההצעה הם נימוקים עקרוניים וכי 'אין לערבב סעד עם ביטוח סוציאלי, כפי שנוהרים לעשות במדינות אחרות'.¹⁷

שר העבודה אלון היה מודע היטב לוויכוח העקרוני הזה, ובנאום בכנסת הודה: 'אני נתקל בקשיים גדולים גם מצד ביקורת ציבורית, הטוענת שעל ידי האבחנה בין מבוטח בעל יכולת לבין מבוטח מחוסר יכולת אני כאילו משווה לביטוח לאומי אופי של סעד במקום ביטוח'. ואולם, בהיבט הודיע אלון כי הטיל על הנהלת המוסד לביטוח לאומי לבחון את האפשרות של הגדלת הקצבה לזקנים מבוטחים 'שאין להם מקור פרנסה אחר'.¹⁸

המשך המאבק על הנהגת ההטבה בשנים 1963–1965

בדיונים שהתנהלו בשנים 1961–1962 בשאלת הגדלת שיעורי קצבאות הזקנה לקשישים נצרכים הובהרו היטב הסוגיות שעמדו להכרעה. הוויכוח העיקרי על הדרך לפתרון הבעיה התנהל בין המוסד לביטוח לאומי לאוצר ולהסתדרות העובדים הכללית. גם גופים אחרים כמו הכנסת, משרד הסעד ומשרדי ממשלה אחרים השתתפו בוויכוח, אך חלקם בו היה שולי בלבד. רק לקראת הבחירות בשנת 1965 התגבשה סוף־סוף מדיניות בנושא.

הפעילות במסגרת המוסד לביטוח לאומי

כבר בסוף שנת 1963 התבססה במוסד לביטוח לאומי הדעה שמתחייבת 'הגדלה ניכרת של קצבת הזקנה לכל מקבלי הקצבה ולא רק לנצרכים שבהם', והוחלט להעלות

15. ב' לין, 'ביטוח לאומי או קצבת סעד?', על המשמר, 7 ביוני 1962.

16. י' קרגמן, 'בין הביטוח הלאומי לב. ל.', דבר, 5 ביולי 1962.

17. ב' לין, 'הנמיר את את הביטוח הלאומי בסעד?', דבר, 19 ביולי 1962.

18. דברי הכנסת, כרך 35, מושב שני של הכנסת התמישית, ישיבה ר"ז, 16 בינואר 1963, עמ' 847.

סוגיה זו לדיון בפגישה עם שר העבודה ושר האוצר.¹⁹ בשלב הראשון הכין מנכ"ל המוסד, ר"ר לוטן, הצעה להגדיל את הקצבה לקשישים נצרכים בלבד. ההצעה כללה את הסעיפים הבאים:

א: שעור קצבת הזקנה ושאיירים יוגדל, באופן ממוצע ב-20 ל"י לחודש, על ידי מתן תוספת לשיעורים הקיימים, בסכום קטן מ-20 ל"י למבוטח נצרך בודד, וסכום גדול יותר מ-20 ל"י לזוג או משפחה מטופלת בילדים;
 ב: 'מבוטח נצרך' הוא אדם שאין לו הכנסה נוספת להכנסתו מקצבת המוסד - מעבודה, פנסיה, רכוש וכל מקור אחר, פרט לתמיכת בניו;
 תשלום 'מדור לדור' לא יובא בחשבון בקביעת הזכות לתוספת אם תשלום זה הוא ההכנסה היחידה הנוספת לקצבת המוסד;
 ג: לא יהיו זכאים לתוספת:
 מי שימשיך בעבודתו ולו גם בהיקף מצומצם,
 מי שמקבל פנסיה מהממשלה, מוסד ציבורי, קופת פנסיה וקרנות פנסיה,
 מי שהיה עובד עצמאי והפיק הכנסתו מעסק, רכוש חקלאי או רכוש אחר.

מאידך, אדם ששרות הסעד שילם דמי ביטוח עבורו במשך תקופה ממושכת יהיה זכאי בדרך כלל לתוספת.²⁰

במוסד העריכו שכשליש ממספר מקבלי קצבת הזקנה - כ-25 אלף מקבלי קצבה - יהיו זכאים לתוספת, שהתקציב שיידרש כדי לשלמה יגיע לשישה מיליון ל"י, ושניתן יהיה להגדיל את הוצאת ענף ביטוח זקנה בסכום זה בלא שיהיה צורך להגדיל את שיעור דמי הביטוח. מנהלת המוסד אישרה את ההצעה והחליטה להעביר אותה לעיונו של שר העבודה.²¹

המוסד ניסה להימנע מלהדביק להצעתו את תווית הסלקטיביות, ועל כן הדגיש: 'אין ההצעה פוגעת בזכות כל מבוטח לקבל פנסיה ללא התחשבות במצבו הכלכלי אלא היא מעניקה זכות לתוספת לקבוצה מיוחדת'. עוד הובהר כי 'תשלום התוספת [הוא] אמצעי מעבר בלבד' וכי 'אם תתגשם התוכנית להנהגת קצבת זקנה מודרגת לפי הכנסה לכל המבוטחים תהווה אולי קצבת הזקנה בצרופ התוספת למעוטי הכנסה את קצבת הייסוד שתינתן לכל המבוטחים שלא יהיו זכאים לקצבה מודרגת'.²² ההצעה אושרה מחדש בשינויים קלים בישיבה נוספת של מנהלת המוסד, ועל היועץ המשפטי הוטל להכין גוסח מדויק ומעודכן שלה.²³

19. פרוטוקול מישיבת מנהלת המוסד מיום 29 בדצמבר 1963, תיקי המוסד לביטוח לאומי.
20. פרוטוקול מישיבת מנהלת המוסד מיום 15 במאי 1964, תיקי המוסד לביטוח לאומי.
21. ש.ם.
22. תוספת לקצבת זקנה ושאיירים למיעוטי הכנסה - דברי הסבר, 26 במאי 1964, תיקי המוסד לביטוח לאומי.
23. פרוטוקול מישיבת מנהלת המוסד מיום 31 במאי 1964, תיקי המוסד לביטוח לאומי.

ד"ר לוטן קיווה לקבל ברכתו של ד"ר זלנקה מארגון העבודה הבינ-לאומי להצעתו, אך זה האחרון דווקא ביקר אותה. בהתייעצות שקיים לוטן עם ד"ר זלנקה הצביע הלה על 'המסקנה הבלתי סבירה' שבהצעה, 'שארם המשלם דמי ביטוח גבוהים יותר יקבל קצבה קטנה יותר'. רעתו היתה 'שיש לבצע הצעה זאת רק מחוסר ברירה וכאמצעי זמני'.²⁴ ואולם, עמדתו של ד"ר זלנקה לא השפיעה על המשך פעולותיו של המוסד לגיוס תמיכה להצעה.

עמדת האוצר

ההצעה שנוסחה במוסד לביטוח לאומי נתקלה מיד בהתנגדות האוצר, ששלל עקרונות את העלאת קצבאות הזקנה. למעשה הוטל וטו על העלאה כלשהי של הקצבאות בשנים 1963 ו-1964. עוד במאי 1963 הודיע שר האוצר לוי אשכול לשר העבודה יגאל אלון כי אם בדעתו להכניס שינויים בתשלומי הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי עליו להגיש את ההצעה לדיון בוועדת השרים לענייני כלכלה.²⁵ פנחס ספיר, שהתמנה בינתיים לשר האוצר, היה גלוי יותר, ובתחילת 1964 ודיע מפורשות כי 'לא אושר כל שנוי בגודל הקצבאות לשנת 1964/65'.²⁶ מנכ"ל משרד האוצר שב והדגיש זאת לפני מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, וכתב לו: 'אנו מבקשים שלא יהיה כל טיפול בנושא זה [הגדלת זכויות המבוטחים] עד שלא ייערך דיון עם ראשי האוצר על כך והסכמתם לפעולות אלה'.²⁷

אנשי האוצר לא אמרו בגלוי שהם מתנגדים לכל העלאה של תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי. הם נימקו את התנגדותם בטיעון שיש צורך ב'תיאום ותכנון משותף בין המשרדים בכל מה שנוגע לטיפול באוכלוסיה נזקקת לכל סוגיה. אך טיעוניהם העיקריים של אנשי האוצר התבססו על סקרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סקרים אלו הראו כי 'אחוז המצהירים [מבין מקבלי קצבות הזקנה] שיש להם הכנסה רק מביטוח לאומי הוא רק 11%', שהיה שיעור קטן בהרבה מהשיעור העולה מן הגתונים שעליהם הסתמך המוסד לביטוח לאומי. כמו־כן התברר כי ההוצאות של הקשישים שנסקרו גבוהות מן ההכנסות שעליהן הצהירו. אנשי האוצר דרשו אפוא לעכב את ההחלטה עד לקבלת תוצאות סקרים שעמדו להיערך, ביוזמתם, מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.²⁸

המוסד לביטוח לאומי סתר כמובן את פרשנות האוצר לנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ד"ר לוטן טען כי 'התוצאות הראשונות של הסקר [של הלמ"ס] ידועות לנו כבר, ואין ספק שהן מצדיקות הגשמת התכנית'.²⁹

24. סיכום הדיון שקיים עם ד"ר א' זלנקה מיום 15 במרס 1964, המרכז לתיעוד, תיק 601.
25. מכתב שר האוצר לשר העבודה מיום 2 במאי 1963, המרכז לתיעוד, תיק 601.
26. מכתב שר האוצר לשר הסעד מיום 27 בינואר 1964, המרכז לתיעוד, תיק 601.
27. מכתב ד"ר י' ארנון לד"ר ג' לוטן מיום 8 במאי 1964, המרכז לתיעוד, תיק 601.
28. מכתב אנף התקציבים למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי מיום 9 ביוני 1964, המרכז לתיעוד, תיק 601.
29. מכתב ד"ר לוטן למנהל הכללי של האוצר מיום 31 במאי 1964, המרכז לתיעוד, תיק 601.

אנשי המוסד גם לא הכחישו כי 'ההוצאות הרשומות עולות על ההכנסות', אך הבהירו שזוהי 'תופעה מתמדת והיא מופיעה בכל סקרי המוסד ולכל השכבות', ומדווחת גם בסקרים אחרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.³⁰

בתום דיונים ממושכים שהתנהלו במהלך חודשי הקיץ של שנת 1964 הוסכם, על רעת המוסד לביטוח לאומי והאוצר: 'יש להעלות את קצבת הזקנה לקשישים שהכנסתם החדשית מכל מקור שהוא, לרבות קצבת הביטוח, אינה עולה על 75 ל"י לבודד ו-85 ל"י לזוג'. שני הגופים הסכימו על העלאת הקצבה של קשיש בודד מ-51.60 ל"י ל-70.20 ל"י, ושל זוג קשישים - מ-77.40 ל"י ל-108.40 ל"י.³¹ על יסוד הסכמה זו הוכנה הצעת תזכיר לתיקון חוק הביטוח הלאומי, וזו הועברה לעיונם ולאישורם של יתר הגורמים הנוגעים בדבר. בתזכיר נאמר שהתוספת לקצבת הזקנה תינתן לזכאי קצבת זקנה שאין להם 'הכנסה כלשהי העולה על סכום קיצבת הזקנה ליחיד, או כל סכום אחר שייקבע בצו על ידי שר העבודה לאחר התייעצות בשר האוצר'. הכנסה הוגדרה, לצורך העניין, כ'הכנסה מהמקורות האמורים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה, או תמיכה ממקור כלשהו שאינו מבני משפחתו של הזכאי לתוספת; "בן משפחה" - כפי שיקבע בתקנות'.³²

ואולם, למרות ההסכמה שהושגה התעוררו מחלוקות בין אנשי המוסד לביטוח לאומי ובין אנשי האוצר בנושא תמיכת בנים. במכתב למנהל אגף התקציבים הדגיש ד"ר לוטן כי 'תמיכת "בן משפחה" כפי שיוגדר בתקנות, בסכום איזה שהוא - לא תיחשב כהכנסה'. באגף התקציבים התנגדו לכך בתוקף וטענו שהסכמתם הותנתה בכך שהכנסה ממקור כלשהו תהיה גם 'לרבות תמיכת בני משפחה'. לפיכך הודיע אגף התקציבים: 'לאור העובדה שהצעת התזכיר נוגדת בעיקרה ובפרטיה את הסיכומים בין הביטוח הלאומי ובינינו, אנו מתנגדים להצעה בכללותה ואין אנו מוצאים מקום להעיר לסעיפים הנפרדים ולדברי ההסבר המלווים את ההצעה'.³³

חילוקי דעות אלה בין האוצר ובין הביטוח הלאומי נפתרו בפשרה שהושגה בטוף דצמבר 1964. בפגישה בין מנכ"ל הביטוח הלאומי לבין אנשי אגף התקציבים הוסכם שזכאות לתוספת קצבת הזקנה תהיה כדלהלן:

- א. תוספת הקצבה תינתן לאלה שהכנסתם הכוללת, לרבות קצבת הזקנה בשיעורה הנוכחי, אינה עולה על 100 ל"י לבודד, ועל 130 ל"י לזוג.
- ב. מקבלי קצבאות הנתמכים ע"י בניהם יהיו זכאים לתוספת אם הכנסתם מכל המקורות, לרבות תמיכת הבנים, אינה עולה על 150 ל"י לבודד ועל 200 ל"י לזוג.

30. מכתב ד"ר א' ניצן לד"ר ג' לוטן מיום 10 ביוני 1964, המרכז לתיעוד, תיק 601.

31. סיכום פגישה עם אנשי האוצר מיום 13 בנובמבר 1964, המרכז לתיעוד, תיק 601.

32. משרד העבודה, הצעת תזכיר - הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 13) תשכ"ה-1964, א"מ גל/397/6.

33. מכתב הממונה על התקציבים ליועץ המשפטי של משרד העבודה מיום 30 בנובמבר 1964, א"מ גל/397/6.

לקשישים הנוקקים תהיה זמנית בלבד ותבוטל כאשר 'ירחיב', ומה יהיה הקשר בין קצבאות הביטוח הלאומי ובין הגמלאות שמקבלים המבוטחים מקרנות הפנסיה הוולונטריות.³⁶

לאור עמדותיה אלו מסרה ההסתדרות לוועדת העבודה של הכנסת הודעה מפורשת, ובה נאמר כי לדעת ההסתדרות 'על המוסד להימנע מלקחת על עצמו תפקידים של רשות אדמיניסטרטיבית המשמשת זרוע של משרד ממשלתי, כגון: משרד הסעד, הטשטוש בין פעולות ביטוח וסעד פוגע באופיו של המוסד כמוסד ביטוח ובמבנהו היסודי'. כמו־כן תבעה ההסתדרות להעלות את קצבאות הזקנה לכל הזכאים כדי להתאימן למצב 'כפי שנקבע לפני כ־11 שנה, בעת קבלת החוק על ידי הכנסת'.³⁷

הוויכוח בין המוסד לביטוח לאומי ובין ההסתדרות נגע לשאלות העקרוניות שזכרו לעיל, אך גם לשאלות קונקרטיות מאוד. בתקופה הנדונה היו קצבאות הזקנה של ביטוח הלאומי משולבות בפנסיות של קרנות הביטוח ההסתדרותיות. במוסד לביטוח לאומי חששו שהעלאת קצבאות הזקנה לא תביא להגדלת הכנסותיהם של הקשישים, מאחר שהתוספת תנוכה מן הפנסיה המשולמת להם מקרנות ביטוח. בפגישה בין אנשי ההסתדרות לבין ד"ר לוטן הודיע להם הלה: 'בדעת השר להציע הגדלת קצבת הזקנה לכל המבוטחים בתנאי שינותק הקשר בין גימלאות הביטוח [הלאומי] לבין הפנסיה של הקרנות'. ד"ר לוטן אף העביר הודעה זו בכתב להבר הוועדה המרכזת בהסתדרות, הלל זיידל.³⁸ עם זאת הבהיר לוטן שבשלב זה 'יוצע להעלות את הקצבה לנוקקים בלבד', וזיידל הבטיח מטעם ההסתדרות כי 'תוספת זו לא תוצמד לגימלאות קרנות הגמל', דהיינו - לא תקוּוּ מן הגמלאות שמשלמות קרנות הפנסיה.³⁹

בסוף חודש ספטמבר קיימו שר העבודה ומנכ"ל המוסד לביטוח לאומי מסיבת עיתונאים בעניין הגדלת שיעורי קצבאות הזקנה ובה הודיעו, למרות עמדתה השונה של ההסתדרות, כי 'ההצעה שנתגבשה עכשיו היא לפעול בשני שלבים - בשלב א' למעוטי יכולת בלבד ובשלב ב' להכליל בהגדלה את כל מקבלי הקצבה'. הם הבהירו כי לפי האומדן, התוספת למעוטי יכולת תגרום להגדלת ההוצאות לתשלום קצבאות הזקנה בשבעה מיליון ל"י, סכום שניתן יהיה לגייס בלא להעלות את שיעור דמי הביטוח.⁴⁰

בתגובה הודיעה ההסתדרות כי 'הוועדה המרכזת רואה צורך להגדיל את קיצבת הזיקנה לכלל המבוטחים בסכום שנוקט על ידי המוסד לביטוח לאומי. הוועדה המרכזת

36. א' אפרת, 'הביטוח הלאומי על הפרק', על המשמר, 31 בינואר 1965.

37. תזכיר הצעות לחיקוק חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס. 11, הצעת חוק מס. 621) מיום 3 בנובמבר 1964, א"מ גל/397/7.

38. מכתב ד"ר ג' לוטן לה' זיידל מיום 18 בנובמבר 1964, א"מ גל/397/7.

39. פרוטוקול משיבת מנהלת המוסד מיום 17 בנובמבר 1964, תיקי המוסד לביטוח לאומי.

40. מסיבת עיתונאים בהשתתפות שר העבודה, מר יגאל אלון, והמנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי, ד"ר גיורא לוטן, מיום 30 בנובמבר 1964, א"מ גל/397/7.

מתנגדת לשני שלבים בביצוע העלאת הקיצבה. כמו־כן נמסר כי 'התוספת תוענק כולה למבוטחים בלבד. קרנות הביטוח לא ינכוה מגימלאות הפנסיה'.⁴¹ זיידל, יו"ר הוועדה שמונתה לטפל בעניין זה מטעם הוועדה המרכזת בהסתדרות, שב וציין דברים אלו במכתב שכתב לשר העבודה, וביקש ממנו להיפגש עמו 'לפני שהענינים יובאו על ידך להכרעה במוסדות המדינה'.⁴²

בסוף חודש דצמבר הובא העניין לדיון במליאת מועצת הביטוח הלאומי, ונציגי ההסתדרות שבו והזכירו את נושא ההגדלה הסלקטיבית של קצבאות הזקנה. הם הביעו את התנגדותם להצעה שבשלב הראשון תשולם הקצבה המוגדלת לקשישים נזקקים בלבד. אפרת הזהיר כי 'אם יוסכם עתה על תוספת לחלק ממקבלי הקצבאות בלבד, [אז] אין ספק שזה ידחה את העליה הכללית בשיעור הקצבה לזמן בלתי ברור'. גם נציג התעשיינים, יוסף האוסמן, הצטרף לעמדת אנשי ההסתדרות. הוא הודה 'שאמנם בעת הדיון בבעיה זו בוועדה לזקנה ושאידיים חיווה דעתו לטובת הצעת המינהלה להגדיל את הקיצבה בשלב זה לנזרכים בלבד. מאז שינה דעתו שכן הוא רואה בכך משום מתן סעד'. האוסמן הוסיף ואמר כי 'לא נראה לו שבגלל 7 מיליון ל"י יש לעשות אבחנה בין מבוטחים ולשנות את האופי של הביטוח הלאומי. דבר זה, כאמור, יש לממן ממקורות הסעד והאוצר'.⁴³

שנת 1965 – מועד ההכרעה בדבר הנהגת ההטבה הסוציאלית

הכנסת החמישית, שנכתרה ב־1961, עמדה לסיים את כהונתה ב־1965, והבחירות לכנסת השישית עמדו להיערך בסתיו של אותה שנה. אמנם נושא הקצבאות לקשישים לא אמור היה להפוך לסוגיה מרכזית במערכת הבחירות, אך מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, ד"ר לוטן, הזכיר בפומבי כי 'ההצעה לתת תוספת קצבה לנזקקים בין המבוטחים עומדת על הפרק כמעט שלוש שנים. הפער ברמת החיים בין רוב האוכלוסיה ובין קבוצת קשישים הנמצאים בשולי החברה הולך ומחמיר, ודרוש פתרון מידי ונועז'.⁴⁴ כבמקרים אחרים, גם במקרה זה היו אפוא הבחירות המתקרבות תמריץ לשינוי גם בתחום הביטחון הסוציאלי, ואילצו את ההנהגה הפוליטית להיענות ללחצים ולקבל החלטות בנושא מדיניות הענקת הקצבאות לקשישים, שזה זמן רב המתין להכרעה.⁴⁵

הקושי להכריע בעניין זה נבע מהתנגדותה המתמשכת של ההסתדרות להכנסת

41. מכתב א' אפרת לד"ר ג' לוטן מיום 9 בדצמבר 1964, המרכז לתיעוד, תיק 601.

42. מכתב ה' זיידל לשר העבודה, י' אלון, מיום 18 בדצמבר 1964, א"מ גל/9/399.

43. המועצה השלישית של המוסד לביטוח לאומי, ישיבה מס' 8, מיום 21 בדצמבר 1964, א"מ גל/10/400.

44. ג' לוטן, 'תמורות ומגמות בביטוח הלאומי', דבר, 7 בינואר 1965.

45. ראה גם: א' דורון, ור' קרמר, מדינת הרווחה בישראל, תליאביב 1992.

מרכיב של סלקטיביות במתן קצבאות הביטוח הלאומי ולעריכת מבחני הכנסות לתובעי הקצבאות. ההסתדרות גם התנגדה להצעה להעלות את קצבאות הזקנה בשני שלבים, שהראשון שבהם יהיה הגדלת הקצבאות לנצרכים בלבד. כמו־כן התנגדו ההסתדרות והתעשיינים גם יחד לדרישתם של אנשי האוצר להעלות את התקרה לגביית דמי הביטוח. שר העבודה אלון, שבתחילה היסס לאמץ את ההצעה להעלות את קצבת הזקנה לנצרכים בלבד, הפך בינתיים לתומך של התוכנית והיה מוכן להתעמת בעניין זה עם אנשי ההסתדרות.

הנושא כולו הועמד להכרעה בתחילת ינואר 1965, בישיבה שבה השתתפו אנשי משרד העבודה, הביטוח הלאומי והאוצר ונכחו בה גם שר האוצר ספיר ושר העבודה אלון. בדיון טענו אנשי האוצר, ד"ר יעקב ארנון ומשה זנדברג, נגד כל העלאה של הקצבאות. הם סברו כי מבחינת הצדק הסוציאלי היה מקום להעלות את הקצבה לנצרכים בלבד, וזאת באמצעות מבחני הכנסות. שר העבודה אלון ביקש להתליט על העלאה מידית של הקצבאות לזקנים נצרכים ועל השוואת כל הקצבאות לקראת השנה הבאה. שר האוצר ספיר לא הסכים להתחייב להעלאה בשלבים וביקש מן השר אלון 'להסכים שעכשיו מעלים לנצרכים בלבד וחוזרים לדון בשנה הבאה בענין התוספת לכולם'. בסופו של הדיון הוחלט כי 'לנצרכים - מעלים מיד' ואילו 'לגבי התקרה [של דמי ביטוח] - 600 ל"י'.⁴⁶

החלטות אלו הובאו לישיבת חברי הנהלת הקואליציה וחברי הקואליציה בוועדת העבודה של הכנסת, שבה השתתפו גם נציגי ההסתדרות. השר אלון אמנם הודה כי 'הפתרון המוצע אינו סוציאלי', אך הוסיף ואמר כי 'בסיטואציה הנוכחית זה מה שאפשר וכל האומר יותר אומר לא כלום'. ואולם, אף שחבר הכנסת ישראל קרגמן, יושב ראש הוועדה, וחברי הכנסת ברוך אונייה ורות הקטין תמכו בהצעת המוסד לביטוח לאומי, לא הושגה הסכמה בין יתר המשתתפים בנוגע לנושאים שהיו שנויים במחלוקת, וקרגמן סיכם את הישיבה באמרו כי 'הדעה חלוקה וההצעות שונות והממשלה תקח בחשבון דעות אלו'.⁴⁷

בינתיים, ב־14 בפברואר, אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה את הצעת החוק בעניין הגדלת קצבאות הזקנה, שעליפיה 'תהיה תחולת ההגדלה האמורה בתאריך שייקבע על ידי שר העבודה לאחר התייעצות בשר האוצר ובאישור ועדת העבודה של הכנסת'.⁴⁸ החלטת ועדת השרים תאמה את ההסכמה שהושגה קודם לכן עם שר האוצר בדבר הגדלת הקצבאות בשלבים. ואולם, לא היה ברור אם החלטה זו מקובלת על כל הנוגעים בדבר. במכתב ששלח ד"ר לוטן לשר העבודה עם קבלת החלטה הוא ציין:

46. ישיבה בעניני משרד העבודה שהתקיימה ביום 4 בינואר 1965, סטנוגרמה, המרכז לתיעוד, תיק 601.

47. ישיבת חברי הנהלת הקואליציה וחברי הקואליציה בוועדת העבודה ונציגי ההסתדרות מיום 9 בפברואר 1965, המרכז לתיעוד, תיק 601.

48. תזכיר בדבר הגדלת שיעור הקיצבאות בענף זקנה ושאיירים מיום 8 במרס 1965, המרכז לתיעוד, תיק 601.

'אינני בטוח כלל מה יהיה גורל הדיון במליאת הכנסת ובוועדת העבודה שלה, וטען שהמתנגדים להצעה נשארו בעמדתם, 'א: [ש]המוסד לא יבחין בין מבוטח למבוטח; ב: [ש]הכספים למתן התוספת יינתנו על ידי הממשלה'.⁴⁹

מפאת הקושי להגיע לידי החלטה מחייבת הובא העניין לדיון בהשתתפות ראש הממשלה אשכול. בדיון, שהתקיים ב-11 במרס 1965, נכחו שר האוצר ושר העבודה, ד"ר לוטן, מנכ"ל משרד העבודה מר עודד מסר, וירוחם משל מטעם הנהגת ההסתדרות. ואולם, גם בישיבה זו לא הוכרע העניין, והוטל על ד"ר לוטן וה"ה משל ונדברג לסכם את הדיון.⁵⁰ בשל הזמן הדוחק נערכה ב-16 במרס פגישה נוספת בין נציגי הממשלה לנציגי ההסתדרות, ובה הוסכם כדלהלן:

קצבת הזקנה והשאירים תיגדל לכל הזכאים ב-18 ל"י ליחיד ו-31 ל"י לזכאי עם תלוי אחד, החל מ-1.4.66 על ידי שינוי חוק הביטוח הלאומי שיוגש בזמן הקרוב על ידי הממשלה לכנסת.

עד להגדלת שיעור קצבת זקנה ושאירים לכל הזכאים (1.4.66) היא תגדל כנ"ל לאלה החיים אך ורק, או בעיקר, על הקצבה, כפי שהדבר יוגדר בהצעה לתיקון חוק הביטוח הלאומי מס. 13.

נציגי ההסתדרות הסכימו שהמכסימום לתשלום דמי ביטוח ייקבע החל מ-1.4.65 ל-600 ל"י והמו"מ בענין אישור מכסימום זה על ידי נציגי התאחדות בעלי התעשייה יתנהל על ידי נציגי הממשלה.⁵¹

נראה שהחלטה זו לא הסירה את ההתנגדות להגדלה הסלקטיבית של הקצבאות ולשימוש בכספי המוסד למטרה זו, ולכן הוצע שאת התוספת הסלקטיבית לנזקקים 'האוצר יממן מתקציבו - עפ"י סעיף 2 לחוק'.⁵² בסעיף זה של החוק נאמר בזמנו:

- (1) המוסד רשאי, לאחר התייעצות בוועדת העבודה של הכנסת ובמועצה האמורה בסעיף 74 ועל פי הסכם בינו לבין הממשלה, ליתן בשם הממשלה שלא בדרך קבע, לכלל תושבי המדינה או לסוגים מהם, הטבות סוציאליות שאינן ניתנות לפי חוק זה או לפי כל חיקוק אחר;
- (2) אוצר המדינה יחזיר למוסד כל סכום שהוציא למתן הטבות האמורות, הכל כפי שייקבע בהסכם האמור בפסקה (1).

לאחר ישיבת הסיכום התנהלו אפוא שיחות נוספות, ובהן 'הביעו ה"ה משל ונדברג (בשם שר האוצר) הסכמה לתכנית לפיה תמומן ההגדלה על ידי תקציב המדינה'.⁵³ כך התקבלה הפשרה שהפכה להיות הבסיס לתשלומי ההטבה הסוציאלית.

49. מכתב ד"ר לוטן לשר אלון מיום 16 בפברואר 1965, א"מ גל/397/7.

50. פרוטוקול משיבת מנהלת המוסד מיום 14 במרס 1965, תיקי המוסד לביטוח לאומי.

51. סיכום פגישה שקוימה ביום 16 במרס 1965 בבית הוועה"פ של ההסתדרות, א"מ גל/397/7.

52. פרוטוקול משיבת מנהלת המוסד מיום 28 בפברואר 1965, תיקי המוסד לביטוח לאומי.

53. פרוטוקול משיבת מנהלת המוסד מיום 21 במרס 1965, תיקי המוסד לביטוח לאומי.

על יסוד פשרה זו הכין המוסד לביטוח לאומי טיוטת הסכם לאישור הממשלה. תוקפו של ההסכם אמור היה לחול 'עד תיקון כולל של התעריפים', דהיינו עד שיתוקנו שיעורי קצבאות הזקנה לכול. בהתאם להנחיות אלה הוגשה טיוטת ההסכם לוועדת השרים לענייני כלכלה בממשלה ולוועדת זקנה ושאיירים של מועצת המוסד,⁵⁴ וכן לאישורה של ועדת העבודה של הכנסת. בהסכם נאמר שהזכאים להטבות הממשלה יהיו: 'הזכאי לקצבת זקנה, לפי החוק, שבנוסף לקצבה, אין לו לבדו או יחד עם בן-זוגו הנמצא עמו, הכנסה העולה על סכום קצבת זקנה בלי תלויים'. 'הכנסה' הוגדרה בהסכם כדלהלן: 'הכנסה ממקורות האמורים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש) לרבות תמיכה ממקור כלשהו, ולמעט תמיכה מאת הורהו, ילדו או נכדו של אחד מבני הזוג שמשתלמת לו קצבת זקנה או זכאי לקצבת שאירים'. עוד נאמר בהסכם כי 'המוסד ישלם את סכומי ההטבה יחד עם תשלום הקצבה המגיעה לאותו זכאי'.⁵⁵

ועדת זקנה ושאיירים של המועצה אישרה הסכם זה ב־13 במאי. גם ועדת העבודה אישרה את ההסכם פה אחד, אך הדגישה: 'מבלי שהחלטה זו תשמש כתקדים לגבי עמדת הוועדה להבא לתשלומים לחלק מן המבוטחים לפי שיטה סלקטיבית'.⁵⁶ ההסכם הובא לאישור הממשלה על-ידי שר האוצר ספיר, וב־23 במאי 1965 החליטה הממשלה 'ליפות את כוחו של שר האוצר לחתום [עליו] בשם הממשלה'. ב־7 ביוני נתתם ההסכם סופית בידי ספיר.⁵⁷

בהסכם לא נכללה שום קביעה בדבר הטלת האחריות לקיום הקשישים על קרוביהם, דרישה שהאוצר עמד עליה בתחילה. עם זאת, נקבע בו הכלל של מבחן האמצעים המשפחתי, הקובע שבמניין ההכנסות תיחשב ההכנסה הכוללת שהיתה לשני בני הזוג גם יחד.

ההסתדרות וגמלאות 'מדור לדור'

כאמור, המוסד לביטוח לאומי דאג שמא לא ייהנו הקשישים הנוקקים מהגדלת הקצבאות שכן התוספת הזאת תקווז מן הגמלאות המגיעות להם מקרנות הפנסיה. באותה מידה דאגה ההסתדרות שמא גמלאות הזקנה הועירות של 'מדור לדור', ששילמה היא לחבריה הנוקקים, תיחשבנה במניין ההכנסות של הקשישים הנוקקים ולכן הם כלל לא ייהנו מן התוספות הסלקטיביות שבהן דובר. אמנם ההסתדרות הסכימה שלא להפחית את התוספת לקצבת הזקנה מן הגמלאות ששילמו קרנות הגמל שלה, אך לא כך קרה בעמדת הממשלה באשר לתשלומי ההטבות.

54. פרוטוקול מישיבת מנהלת המוסד מיום 2 במאי 1965, תיקי המוסד לביטוח לאומי.
 55. טיוטת ההסכם עם הממשלה, אפריל 1965, המרכז לתיעוד, תיק 9/20121, כרך 2.
 56. ועדת העבודה, 30 במאי - 4 ביוני 1965, א"מ ג/80750/5765.
 57. הסכם שנערך בין שר האוצר בשם ממשלת ישראל לבין המוסד לביטוח הלאומי המיוצג על ידי ד"ר ג' לוסן, המנהל הכללי של המוסד, המרכז לתיעוד, תיק 619-1/0-0.

עוד בתחילת 1964 ביקשו נציגי ההסתדרות ירוחם משל ומנהל 'מדור לדור', יי מינקובסקי, 'כי בעת שיוגדר מי זכאי לקצבת זקנה מוגדלת, לא תובא בחשבון הגימלה של -22 ל"י מ'דור לדור'.⁵⁸ במשך כל זמן ניהול המשא-ומתן בעניין תשלום התוספת למקבלי קצבאות זקנה נזקקים שב מינקובסקי וביקש לדאוג לכך שמקבלי תמיכת 'מדור לדור' יהיו גם הם זכאים לקבלת התוספת שיוחלט עליה. ד"ר לוטן הבטיח למינקובסקי כי 'אדם יהיה זכאי לתוספת, אם הכנסותיו, מחוץ לקצבה שהוא מקבל מהביטוח הלאומי, לא תעלינה על סכום הקצבה ליחיד'. ואולם, במכתב לשר העבודה טען משל כי לצורך התשלום המוגדל אין להביא בחשבון את מענקי 'מדור לדור', כשם שאין מחשיבים את תמיכת בנים.⁵⁹ טענתו זו של משל לא התקבלה.

בהסכם שנחתם נקבע מפורשות כי הזכאות להטבה תותנה בכך שאין לקשיש הכנסה 'העולה על סכום קצבת זקנה למבוטח בלא תלויים', וכי בקביעת הזכאות תובא בחשבון כל הכנסה נוספת, 'לרבות תמיכה ממקור כלשהו' (פרט לתמיכת בנים). באותה עת הסתכמה תמיכת 'מדור לדור' ב-18 ל"י ליחיד וב-13 ל"י לזוג. קצבת זקנה ליחיד היתה אז -52 ל"י. לפיכך, הפירוש שהעניק המוסד לביטוח לאומי להסכם היה שעקרונית קבלת הגמלה של 'מדור לדור' אינה שוללת את הזכות לקבלת הטבה. ואולם, למעשה נפגעו מקבלי גמלאות 'מדור לדור', משום שהגמלאות שלהם הובאו בחשבון בעת קביעת זכאותם לקבלת ההטבה הסוציאלית. ההסתדרות קבלה על כך לפני שר העבודה, אך בלא הואיל. בחוות דעת שנתבקש ד"ר לוטן להגיש בעניין הוא קבע כי 'אין הצדקה וצורך לשנות את הדבר'.⁶⁰

ההטבה הסוציאלית והגדלת הקצבה לכל הקשישים

הסכם ההטבה הסוציאלית שנחתם באביב 1965 היה מבוסס על ההבנה שתשלום תוספות הקצבה לקשישים נזקקים בלבד יהיה הסדר ארעי, שיהיה תקף עד להגדלת שיעור קצבת זקנה ושאיירים לכל מקבלי קצבאות הזקנה החל באפריל 1966. כזכור, זו היתה ההחלטה שנתקבלה בפגישה בין נציגי הממשלה לנציגי ההסתדרות ב-16 במרס 1965 (ראה לעיל). ההסתדרות הודיעה לשר העבודה מפורשות: 'הסכמתנו [...] מותנית בכך שבשנת 1966 תוגדל קיצבת הזיקנה והשאיירים [...] לכל המבוטחים בביטוח הלאומי'.⁶¹ אך עד מהרה התברר שלהחלטה זו אין בסיס איתן. היה צורך לנהל מאבק נוסף כדי להוציאה לפועל, ובסופו של דבר היא קוימה רק בהלקה. בישיבת הוועדה לזקנה ושאיירים של מועצת המוסד לביטוח לאומי בחודש מאי

58. ישיבת הוועדה לזקנה ושאיירים מיום 1 בינואר 1964, המרכז לתיעוד, תיק 20121/9, כרך 2.
59. מכתב ד"ר לוטן לשר העבודה מיום 23 באוגוסט 1965, א"מ גל/9/399.
60. שם.
61. מכתב יי משל לשר העבודה מיום 29 במרס 1965, המרכז לתיעוד, תיק 0-0/1-619.

1965 מסר ד"ר לוטן כי 'יש הסכמה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר שהקיצבה המוגדלת תינתן בשנת 1966, לאחר הכנסת תיקון מתאים לחוק הביטוח הלאומי'. ואולם, בהודעה זו כבר לא צויין התאריך 1 באפריל 1966 כמועד המוסכם להתחלת תשלומי הקצבה המוגדלת לכול.

במהלך שנת 1965 התמידה ההסתדרות בדרישתה להבטיח שבשנת 1966 תוגדלנה הקצבאות לכל הקשישים. עוד בחודש מרס 1965 התברר כי 'אין שר האוצר מסכים לתאריך של 1.4.66 להעלאה הכללית'.⁶² משה זנדברג מאגף התקציבים באוצר, חזר על עמדתו זו של שר האוצר. כדי לפתור את הבעיה שנוצרה הציע המוסד לביטוח לאומי להכניס תיקון בחוק הביטוח הלאומי, שלפיו יהיה שר העבודה רשאי לקבוע בתקנות שינויים בשיעורי קצבת הזקנה והשאירים. לפיכך הוכנה הצעה מתאימה, והיא הוגשה לוועדת השרים לענייני כלכלה. אולם אז התברר שסיעת מפא"י 'החליטה לא להביא את ההצעה הנ"ל לדיון בכנסת הנוכחית'.⁶³

גם האוצר התנגד להגשת ההצעה לתיקון החוק כאמור לעיל, ולכן, במשא-ומתן עם איש אגף התקציבים זנדברג, הציע ד"ר לוטן שכלל הקצבאות יועלו רק מיום 1.10.1966.⁶⁴ ואולם, בסופו של דבר הגיעו האוצר והביטוח הלאומי לידי הסכמה בעניין, ובפגישה בין שר העבודה לשר האוצר סוכם כי הצעת התיקון תוגש. ואכן, ההצעה הוגשה בתיקון חוק הביטוח הלאומי מספר 13, ואושרה בכנסת ב-22 ביולי 1965, בישיבתה האחרונה של הכנסת החמישית. סעיף 2 (ב) לתוספת הראשונה של החוק המתוקן קבע: 'שר העבודה רשאי, לאחר התייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת העבודה של הכנסת, להגדיל בצו את שיעורי קיצבת היסוד האמורים בסעיף קטן (א)'.⁶⁵

כך נסללה הדרך החוקית להגדלה הדרגתית של כלל קצבאות הזקנה, שנשחקו חמורות בעשור שקדם לכך, ואילולא התיקון היו עלולות להמשיך ולהישחק עד כדי אובדן מוחלט של ערכן. עם זאת, האוצר עדיין לא היה מוכן לנקוט צעדים מעשיים בכיוון זה. במרס 1966 נאלץ ד"ר לוטן להזכיר לשר העבודה ולאגף התקציבים באוצר שקיים סיכום עם ההסתדרות בדבר הגדלת כלל הקצבאות וכי 'הממשלה חייבת לקיים את הסיכום ולהעלות את הקיצבה לכל הזכאים'. שר האוצר אף הסכים כי יש לבדוק את ההבטחה שניתנה ולהחליט בהתאם לה.⁶⁶

בשלב זה, נוכח האפשרות להגדיל את שיעורי קצבאות הזקנה לכל הקשישים בעקבות תיקון החוק, הועלתה להכרעה הסוגיה האם להמשיך ולקיים את הסדר ההטבה הסוציאלית או שמא לבטלו. אחת ההצעות היתה להגדיל את הקצבאות בכ- 40%, להפסיק את השתתפות האוצר בתשלומי התוספות לקצבה, וכך להביא לקצה את הסלקטיביות בין מקבלי הקצבאות. ואולם, במנהלת המוסד לביטוח לאומי, שדנה

62. פרוטוקול מישיבת מנהלת המוסד מיום 21 במרס 1965, תיקי המוסד לביטוח לאומי.

63. פרוטוקול מישיבת מנהלת המוסד מיום 14 ביוני 1965, תיקי המוסד לביטוח לאומי.

64. פרוטוקול מישיבת מנהלת המוסד מיום 23 במאי 1965, תיקי המוסד לביטוח לאומי.

65. מכתב מנכ"ל המוסד הביטוח הלאומי לשר העבודה ולאברהם אגמון, סגן הממונה על

התקציבים, מיום 1 במרס 1966, המרכז לתיעוד, תיק 601.

בעניין, נשמעו דעות אחרות. המנהלה טענה כי יש להגדיל את הקצבאות לכלל המבוטחים בשעור של כ-10 לירות לחודש, דהיינו כ-20%. העלאה בשיעור כזה היתה פחותה בהרבה משיעור השחיקה שחלה בערכן של הקצבאות. עוד טענו במנהלה כי יש להמשיך במתן קיצבה מוגדלת למקבלי ההטבות הסוציאליות וכי רצוי לשמור על היחס הקיים בין הקיצבה הניתנת בהט"ס ובין הקיצבה הרגילה. לשם כך רצוי שהאוצר יוסיף אף הוא 20% למקבלי הט"ס. היו גם הצעות אחרות, אך כולן שמרו - בדרך זו או אחרת - על קיומה של ההטבה הסוציאלית. כל ההצעות הובאו להכרעת שר העבודה ולמשאומתן עם האוצר.⁶⁶

המדיניות שנתקבלה בסופו של דבר היתה להעלות את קצבאות הזקנה לכול, אך בשיעור קטן בהרבה משיעור השחיקה שחלה בהן. בחודש אוגוסט 1966 אישרה ועדת העבודה של הכנסת, בהסכמת האוצר, להגדיל את הקצבאות לכל המבוטחים בשיעור של 18%, והקצבאות אכן הוגדלו החל בחודש אוקטובר 1966. בד"בד הוחלט להמשיך בתשלומי ההטבה הסוציאלית לקשישים הנזקקים מבין מקבלי הקצבאות. כך הפך ההסדר הארצי של תשלומי ההטבה הסוציאלית להסדר של קבע, התקף גם כיום. תשלומי ההטבה הסוציאלית, שהפכו עם הזמן להשלמת הכנסה, בוודאי שיפרו במידת מה את תנאי חייהם של הקשישים הנזקקים, אך המדיניות שנתקבלה שמה לאל את המאבק נגד הכנסת הסלקטיביות לקצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי.

הפעלת תשלומי ההטבה הסוציאלית

לקראת סוף 1964 החל המוסד לביטוח לאומי בתכנון ההוצאה לפועל של תשלומי ההטבה הסוציאלית. הדבר הצריך הכנות בתוך המוסד עצמו וגם תיאום מסוים עם גורמים אחרים במשרדי ממשלה. בדצמבר 1964 החליטה מנהלת המוסד להקים ועדה מיוחדת ל'מתן קיצבה מוגדלת בענף זיקנה ושאיירים'. הוועדה הורכבה מ'מנהלי סניפים ונציגי המחלקות הנוגעות בדבר', והוטל עליה להכין תוכנית ביצוע.⁶⁷ בישיבה הראשונה של הוועדה הסביר מנכ"ל המוסד, ד"ר לוטן, את מטרות התוכנית. הוא קבע כי המטרה היא 'להעלות באופן מידי את הקיצבה לנזקקים', וציין כי 'העיקרון הקובע את זכאות המבוטח לתוספת קיצבה הוא גודל הכנסתו, וכי תפקיד הוועדה יהיה 'לתכנן את ביצוע הפעולה בצורה כזו שלא יהיה צורך בחקירות מיוחדות'. לשם כך, הוסיף לוטן, 'אפשר יהיה להיעזר בתיק התביעה המקורי [לקצבת זקנה] ובמידה ותהיינה סתירות בין הפרטים הרשומים בתיק לבין פרטי התביעה [יהיה צורך] לברר את סיבת השוני ע"י שיחה יסודית עם התובע, ובאם יהיו עדיין פרטים בלתי ברורים, רק אז תיערך חקירה'.⁶⁸

66. פרוטוקול מישיבת מנהלת המוסד מיום 21 בנובמבר 1965, תיקי המוסד לביטוח לאומי.
67. הרחבת פעולות המוסד, חוזר כללי/155 מיום 9 בדצמבר 1964, המרכז לתיעוד, תיק 28 11/25.
68. דו"ח מהישיבה הראשונה של צוות התכנון לתוכנית מתן תוספת לקצבות זו"ש מיום 3 בדצמבר 1964, המרכז לתיעוד, תיק 28 11/15.

מטבע הדברים ביקשו יוזמי התוכנית לפשט ככל האפשר את תהליך בדיקת ההכנסות של מבקשי התוספת ולהימנע מחקירות מיותרות. גישה זו באה לידי ביטוי בהתכתבותם עם משרד הסעד. אנשי משרד הסעד ביקשו לערב את שירותי הסעד בהפעלת התוכנית ולהבטיח שהתוספת 'תשולם על פי הצהרתו של האדם או על פי המלצת לשכת הסעד המקומית, כפי שייראה למוסד לביטוח לאומי'. הם סברו כי 'אין להקים מערכת מקבילה לשירותי הסעד הקיימים על מנת לבצע את תשלומי התוספת בשלב הביניים שבו תנתן רק לנוקקים'.⁶⁹ על כך השיב ד"ר לוטן: 'אין מוסדנו מתכוון להקים מערכת מקבילה לשירותי הסעד על מנת לבצע את תשלומי התוספת; ברוב המקרים יוכל המוסד לקבל את ההחלטה על זכאות התובע לתוספת קיצבה, מבלי להודק לכל חקירה על סמך החומר הנמצא בתיק התובע לתקופה של לפחות 5 שנים לפני הזכאות הראשונה לקיצבת זיקנה. במקרים המעטים בהם תירדש חקירה נוספת, היא תעשה על ידי החוקרים המועסקים על ידי המוסד לביטוח לאומי בלאו הכי לשם בירור עובדות ביחס לברור תביעות לסוגיהן'.⁷⁰ מתשובה זו משתמעת כוונה ברורה: למנוע כל אפשרות של הדבקת תווית של סעד לתשלומי התוספת.

בחודשים מרס ואפריל 1965, לאחר שסוכמו במוסד לביטוח לאומי הכללים למתן ההטבה הסוציאלית, הוחלט גם כי 'התוספת תינתן רק על פי תביעה בכתב', כי 'לא יידרש צירוף אישורים לתביעה בשלב הראשון והסניף לא יאמת פרטים אישיים', וכי 'בתביעות הניתנות להחלטה מיידית, לחיוב או לשלילה, יוחלט במשרד הראשי. תביעות אחרות יועברו בצירוף התיק לביורר ולהחלטה בסניף. הסניף יברר את הפרטים ע"י ראיון או בדרך אחרת'. והעיקר, הוחלט כי 'לא יתנהלו חקירות חוץ' אך יש לברר חילופי מידע עם משרד הסעד'.⁷¹ כך נקבעו בשלב זה הכללים העיקריים של תהליך אישור תשלומי ההטבה הסוציאלית.

נקבע כי את ההטבה יקבל 'מי שזכאי לקיצבת זיקנה או לקיצבת שאירים שאין לו הכנסה העולה על קיצבת יחיד - 51.95 ל"י לחודש, ואם הוא נשוי וחי עם בן זוגו, אין לו ביחד עם בן זוגו הכנסה העולה על קיצבת יחיד'.⁷² ההחלטה להביא במניין ההכנסות המותרות של תובע ההטבה את אותו סכום של קצבת יחיד (דהיינו 51.95 ל"י) למקבל קצבה יחיד, והן של מקבל קצבה עם בן זוג או של תלויים נוספים, היתה בה משום אפליה גלויה כלפי אלה האחרונים. בהחלטה זו לא היה היגיון רב, אך היא נתקבלה בלחץ האוצר, שבדרך זו שאף לצמצם את מספר הזכאים להטבה.

69. מכתב היועץ המשפטי למשרד הסעד אל היועץ המשפטי למשרד העבודה מיום 1 בדצמבר 1964, א"מ גל/6/397.

70. מכתב ד"ר ג' לוטן למשרד הסעד, ד"ר בורג, מיום 17 בינואר 1965, א"מ גל/6/397.

71. פרוטוקול פגישה שנתקיימה ביום 5 במאי 1965, בעניין תוספת לקצבת זיקנה ושאירים, המרכז לתיעוד, תיק 0-0/1-619.

72. הטבות סוציאליות (הט"ס) למקבלי קיצבת זיקנה וקיצבת שאירים מעוטי אמצעים, חוזר זקנה ושאירים/104, מיום 2 ביוני 1965, המרכז לתיעוד, תיק 0-0/1-619.

בכללי הזכאות נקבע גם כי 'מקבל קיצבה שהחוקתו על קיבוץ, מוסד מלב"ן] מוסד הג'וינט לטיפול בעולים נחשלים בישראל] או מוסד ציבורי אחר, לא יהיה זכאי להט"ס'. עם זאת הובהר כי 'מקבל קיצבה המוחזק במוסד, כגון בית אבות, לא זכאי להט"ס, ואין חשיבות מי נושא בהוצאות החזקות'.⁷³ החלטה זו עוררה תרעומת במלב"ן, ומנהלו קבל על כך לפני מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי. הוא טען כי מוזר בעיניו שהקריטריונים עבור החוסים במוסדות הקשישים שלו שונים מהקריטריונים עבור החוסים במוסדות אחרים.⁷⁴

ד"ר לוטן הבהיר להנהלת מלב"ן כי במתן הזכאות לקבלת ההט"ס אין מבחינים בין זקנים נזקקים במוסדות מלב"ן לבין זקנים נזקקים אחרים, וכי שלילת ההטבה מן החוסים במוסדות נובעת מכך 'שזקן המוחזק במוסד - מכסה אותו מוסד את כל [ה]צרכים [של הזקן] ואין הוא מתקיים אך ורק או בעיקר מקיצבת הביטוח הלאומי'.⁷⁵ היות שהתשובה לא סיפקה את הנהלת מלב"ן, הבהיר ד"ר לוטן: 'ההסכם בין האוצר לבין המוסד לביטוח לאומי איננו מאפשר לנו לשלם הטבה סוציאלית לשום זקן הנמצא במוסד. על כן לא נוכל להבחין בין המוסדות השונים לקשישים ואף לא על פי תנאי החוקתם'.⁷⁶

באשר למקבלי קצבאות זקנה שנעזרו גם בשירותי הסעד נקבע: 'המקבל קצבת זיקנה או שאירים במסגרת החוק לביטוח לאומי וגם השלמה בעזרה כלכלית מלשכת הסעד (בשל מספר הנזקקים במשפחה) לא יהא זכאי לקבל הטבה סוציאלית'. אולם, 'המקבל קצבת זקנה או שאירים וגם עזרה מלשכת הסעד שאינה עזרה כלכלית [ההדגשה במקור] אין רואים בעזרה זו הכנסה לצרכי חישוב קבלת ההטבה הסוציאלית מהמוסד לביטוח לאומי, ועל כן, נזקק זה יהיה זכאי להטבה הסוציאלית'.⁷⁷

נקבע גם כי אם 'מקבלים שני בני הזוג קיצבת זיקנה [בזכות עצמם], ואין לשניהם הכנסה נוספת כלשהי המובאת בחשבון, יהיו שניהם זכאים להט"ס'. עם זאת נקבע כי אם 'יש הכנסה כלשהי, לזה או לזו, לא יהיו שניהם זכאים להט"ס', וכי 'אנשים המגישים [לראשונה] תביעה לקיצבת זיקנה, או לקיצבת שאירים, יוכלו להגיש תביעה להט"ס ביחד עם התביעה לקיצבה'.

כדי לאפשר לתובעי ההטבה הסוציאלית הרואים עצמם נפגעים מההחלטה בעניינם לערער עליה, החליטה מנהלת המוסד על הקמת ועדות ערעורים מקומיות. נקבע

73. הטבות סוציאליות, חוזר זקנה ושאירים/105, מיום 30 ביולי 1965, המרכז לתיעוד, תיק 0-0/1-619.

74. מכתב מר תיאודור פדר לד"ר ג' לוטן מיום 21 במרס 1966, המרכז לתיעוד, תיק 0-0/1-619. על תקן למענקי זקנה, ראה: א' דורון, 'מענקי הזקנה בשנות ה-50 וה-60', עיונים בתקומת ישראל, 7 (1997), עמ' 300-326.

75. מכתב ד"ר ג' לוטן לת' פדר מיום 25 במרס 1966, המרכז לתיעוד, תיק 0-0/1-619.

76. מכתב ד"ר ג' לוטן לת' פדר מיום 13 באפריל 1966, המרכז לתיעוד, תיק 0-0/1-619.

77. 'קצבת זקנה/שאירים, "הטבה סוציאלית"', משרד הסעד, הוראת תע"ס [תקנון לענייני סעד] מס' 86/66 מיום 1 באפריל 1966.

שחברי הוועדה לערעורים יהיו מנהל הסניף המקומי של המוסד ושני חברי ועדת תביעות שייקבעו על ידי מנהל הסניף. עוד נקבע שחברי הוועדה יפעלו בדרך רוטציה, וכי 'לועדה [תהיה] הסמכות להחליט סופית בערעור, כל עוד החלטותיה הן במסגרת ההסכם עם הממשלה'.⁷⁸ להלכה היה מקום לשאול באיזו מידה עצמאית ועדת הערעורים בהרכב שנקבע להחליט החלטה שונה מזו שנתקבלה באותה מסגרת מנהלית, אך למעשה ועדות הערעור כלל לא הופעלו. ד"ר לוטן הודיע כי 'לא היה צורך בהקמת ועדת ערעורים הואיל ולא הוגשו כאלה למוסד'.⁷⁹ ואולם, לא ברור אם תובעי ההטבות הסוציאליות היו מודעים לכך שבאפשרותם להגיש ערעור, ומכל מקום המידע שמסר ד"ר לוטן לא היה מדויק. מכתבי הערעור שנתקבלו נענו בידי ענף זקנה ושאיירים במשרד הראשי, שעובדיו הם שדחו את התביעה מלכתחילה.⁸⁰

מקרה כזה היה המקרה של זוג מקבלי קצבת זקנה, שפנו לבית־הדין לביטוח לאומי לאחר שתביעתם להטבה נדחתה. בית־הדין דחה את פנייתם זו מטעמים של חוסר סמכות: בערכאה הראשונה נקבע שההטבה הסוציאלית 'אינה בגדר טובת הנאה (גימלה) המוענקת על פי חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953, ואין גם לומר שהיא מהווה "ענין הנוגע לביטוח לפי חוק זה". לפיכך, תביעה לתשלום "הטבה סוציאלית" אינה נופלת לתחום הענינים שביה"ד מוסמך לדון בהם'.⁸¹

בני הווג ערערו על קביעה זו, אך בית־הדין לערעורים דחה את ערעורם לאחר שקבע כי 'תביעה לתשלום "הטבה סוציאלית", על פי הסכם בין המוסד לביטוח לאומי לבין הממשלה, אינה נופלת בתחום הענינים שביה"ד לביטוח הלאומי מוסמך לדון בהם'.⁸² כך שלמעשה, בשלב זה לא נותרה לתובעי ההטבה הסוציאלית אפשרות לפנות לגוף שיפוטני או לגוף אחר מחוץ למוסד לביטוח לאומי גם כשראו עצמם נפגעים מהחלטת המוסד.

ההערכה הראשונית במוסד לביטוח לאומי היתה שיותר מ-50% מכלל מקבלי הקצבה יגישו בקשה לקבלת ההטבה. כבר בספטמבר 1965 נערך המוסד לבדיקה כלכלית־דמוגרפית של תובעי ההט"ס ומקבליהן. תוצאות הסקר הראו שבדצמבר 1965, מבין 80.5 אלף מקבלי קצבאות הזקנה, 38 אלף - או 47% - הגישו תביעות להט"ס, ול-33 אלף מהם, או 41%, אושר תשלום ההטבה. מבין 21 אלף מקבלי קצבאות שאירים, שמונת־אלפים הגישו תביעות ולשבעת־אלפים מהם, או 33%, אושר תשלום ההט"ס. עוד הראו ממצאי הסקר כי 82% מתובעי ההט"ס הודיעו שאין להם הכנסה נוספת.⁸³

78. פרוטוקול משיבת מנהלת המוסד מיום 14 ביוני 1965, תיקי המוסד לביטוח לאומי.
79. ההטבה הסוציאלית. מבחינה מינהלית, כלכלית־סוציאלית ודמוגרפית, (פברואר 1966), המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.
80. ד' כהן, 'לבב, תשלום הטבה סוציאלית למקבלי קצבאות זקנה ושאיירים: בדיקת מבחן הזכאות, המוסד לביטוח לאומי, קורס הכשרת מנהלים, פרויקט לימודי, ירושלים 1969.
81. המוסד לביטוח לאומי (1966-1968), פסקי דין, כרך י', עמ' 119 (אלישבע ואלכסנדר רדלינגר נגד המוסד לביטוח לאומי).
82. שם, עמ' 238.
83. מכתב ד"ר אריה ניצן למנהל הכללי מיום 14 בפברואר 1966, המרכז לתיעוד, תיק 3325.

נתוני הסקר הנ"ל פורסמו בחוברת מיוחדת. בדברי המבוא לחוברת ציין ד"ר לוטן שבהפעלת תוכנית תשלומי ההטבה הסוציאלית עמד המוסד בשני מבחנים: האחד – מבחן בחירת הזכאים, והשני – מבחן נכונות הדרך. באשר לבחירת הזכאים טען לוטן כי 'המוסד הצליח להזים את הסברה שבדיקת ההודקקות להטבה סוציאלית יקנה למוסד לביטוח לאומי אופי של מוסד סעד ויגרום להנהגת שיטת חקירה הנהוגה במוסדות סעד'. לביסוס טענתו זו הדגיש ד"ר לוטן ששיעור מגישי התביעות לקבלת ההטבה היה גבוה, בעיקר בקרב מקבלי קצבאות הזקנה שהמוסד הגדירם 'נוזקים'. הוא ציין כי רק 32% מבין אלה [שהוגדרו נתמכים] לא הגישו תביעות להטבה הסוציאלית לעומת 76% מבין השכירים ו-65% מבין העצמאיים.⁸⁴

הטיפול בגל הראשון של התביעות להטבה הסוציאלית היה מהיר מאוד. בשבועיים הראשונים להפעלת התוכנית, בין 27 ביוני ל-6 ביולי 1966, נתקבלו קרוב ל-12 אלף תביעות להט"ס, ועשרת-אלפים מהן אושרו בתוך תקופה קצרה זו. במשך החודשיים וחצי הראשונים נתקבלו כ-40 אלף תביעות, ובתוך שלושה חודשים נתקבלו החלטות אישור לרוב התביעות, וסכומי ההטבה שולמו לתובעים. מה שאפשר את אישורן המהיר של התביעות היה העובדה שפקידי המוסד בדקו אך ורק את שלמות מילוי השאלות בטופסי התביעה ואת פרטי הזיהוי: כהן ולבב מצאו כי 'לא היה עליהם לבדוק או לשאול בדבר נכונות התשובות'. למעשה לא היתה אפשרות טכנית לערוך את הבדיקות הדרושות, שכן מדי יום הוגשו לכל סניף בין מאה למאתיים תביעות ומטרת המדיניות שנקבעה היתה לשלם את תשלומי ההטבה במהירות.⁸⁵

מדיניות זו שונתה מיד עם חלוף הגל הראשון של התביעות. אמנם ד"ר לוטן ציין שלא היה צורך בחקירות סוציאליות ולא נערכו ביקורי בית, 'הואיל והמוסד היה מצויד בחומר שאיפשר לו שיפוט מלא על המקרה',⁸⁶ אך מידע זה לא עמד במבחן המציאות. בתקופה שלאחר גל התביעות הראשון נערכו מבחנים קפדניים יותר של ההכנסות, והתובעים נדרשו להמציא אישורים על הכנסותיהם או על היעדר הכנסה ממקורות אחרים, כמו למשל מ'מדור לדור'. נדרשו מהם גם אישורים מלשכות העבודה ומן 'המשקם' על פרישתם מעבודה. היה אפוא צדק מסוים בטענתו של ד"ר לוטן שהמוסד לביטוח לאומי לא הפך בעקבות תשלומי ההטבה הסוציאלית למעין מוסד סעד נוסף. ואולם, מבחני ההכנסות שהונהגו עם הזמן לשם טיפול בתביעות להט"ס לא היו שונים במהותם ממבחני הכנסות ומחקירות על הכנסות שערכו ועורכים מוסדות סעד למיניהם. עדות לכך היא העובדה שכבר בקיץ 1967 שקל המוסד ברצינות לערוך ביקורת חוזרת של הזכאות להט"ס.⁸⁷

84. ראה הערה 79, עמ' 5.

85. ראה כהן ולבב, לעיל הערה 80.

86. ראה לעיל הערה 79, עמ' 6.

87. מכתב מנהל ביטוח זקנה ושאיירים למנהל המחלקה למחקר וסטטיסטיקה מיום 29 באוגוסט 1967, המרכז לתיעוד, תיק 325.

כמה מחסרונות השיטה הסלקטיבית, כמו למשל הטלת מיסוי אפקטיבי גבוה על בעלי הכנסות נמוכות, יצירת תמריץ שלילי לעבודה ועוד, התגלו כבר בשלב מוקדם של הפעלת תשלומי ההט"ס. דוגמה מובהקת של הטלת מיסוי אפקטיבי גבוה היא מקרה שהביאו אנשי ההסתדרות לפני הנהלת המוסד. אישה קשישה שקיבלה קצבת זקנה היתה בעלת הכנסה חודשית נוספת של 40 ל"י מהשכרת חדר. קשישה זו קיבלה גם תשלום מ'מדור' לדור' בסך של 18 ל"י לחודש. ההכנסה החודשית של הקשישה, נוסף לקצבת הזקנה, היתה אפוא 58 ל"י. מאחר שהכנסה זו עלתה ב-6 ל"י על הכנסה של קצבת יחיד, לא היתה הקשישה זכאית להטבה הסוציאלית.⁸⁸ למעשה, על הכנסה נוספת קטנה זו הוטל על הקשישה מס אפקטיבי של כמעט 70%.

הטלת מיסוי אפקטיבי גבוה ויצירת תמריץ שלילי לעבודה ולהשגת הכנסה נוספת באו לידי ביטוי גם במקרים שבהם שני בני זוג קשישים קיבלו כל אחד קצבת זקנה בזכות עצמו. ככלל נקבע שכאשר אין לשני בני הזוג הכנסה נוספת כלשהי, יהיו שניהם זכאים להט"ס. אולם, אם היתה לאחד מבני הזוג הכנסה כלשהי, אפילו של לירה אחת, נשללה מהם הזכות לקבלת ההט"ס. במקרה כזה הוטל אפוא על בני הזוג מיסוי אפקטיבי גבוה של קרוב ל-100%.⁸⁹

כאמור, לדברי ד"ר לוטן עמד המוסד לביטוח לאומי במבחן נוסף - מבחן 'נכונות הדרך'. לוטן טען שהשיטה של מתן הטבה סוציאלית על בסיס סלקטיבי הוכיחה את עצמה, ושההטבה הסוציאלית היתה 'הישג סוציאלי חשוב וצעד נוסף לקראת פתרון הבעיות הכלכליות של קשישים ושאיירים'.⁹⁰ ברור שבהגדרת הכנסתם של קשישים נוקקים, אפילו בסכומים קטנים, היה הישג סוציאלי מסוים. ואולם, ספק אם היה בהישג זה כדי לפתור את הבעיות הכלכליות של האוכלוסייה הקשישה. שיעורה של קצבת הזקנה עם ההטבה הסוציאלית נותר בשנים הבאות כ-15% בלבד מן השכר הממוצע במשק, דהיינו שיעור נמוך בהרבה מן השיעור שאליו התכוונו מתכנני התוכנית - כ-25% מן השכר הזה, ונמוך גם מן השיעור ששולם לכל מקבלי קצבאות הזקנה בשנת 1957, השנה שבה שולמו לראשונה קצבאות אלה. לפיכך, את דבריו אלה של ד"ר לוטן, שהיה מיוזמי ההטבה הסוציאלית, יש לראות בבחינת דברי הנחתום המעיד על עיסתו. ייתכן מאוד שהנהגת תשלומי ההטבה מנעה את האפשרות לתקן את השתיקה שחלה בערך קצבאות הזקנה, ובכך פגעה באפקטיביות החברתית של התוכנית לביטוח זקנה בכללותה.

סיכום והערכה

המאבק על הנהגת ההטבה הסוציאלית שתואר במאמר זה הוא רק דוגמה אחת למאבק המתמשך על דמותה ועל אופיה של מערכת הביטוח הלאומי בישראל, שבמקרה זה בא

88. מכתב ד"ר לוטן לשר העבודה מיום 23 באוגוסט 1965, א"מ גל/9/399.

89. ראה גם הערה 80, עמ' 21.

90. ראה לעיל הערה 79, עמ' 7.

לידי ביטוי בוויכוח על נושא האוניברסליות של המערכת.⁹¹ הסוגיה התבררית והפוליטית העומדת במוקד מאבק זה היא סוגיית תפקידה של מדינה בת זמננו בהבטחת הרווחה של אוכלוסייתה, או במילים אחרות, השאלה האם על המדינה להגביל את תפקידה להגנה על הקבוצות העניות והחלשות ביותר באוכלוסייה, או שמא מתפקידה להגן על כלל האוכלוסייה.

התוכנית לביטוח זקנה ושאיירים, שהונהגה על-פי תוכנית הביטוח הסוציאלי במדינת ישראל שהכינה ועדת קנב⁹² ובמסגרת חוק הביטוח הלאומי שנתקבל בשנת 1953, סימלה את נצחון המגמה האוניברסלית בוויכוח זה. הנהגת ההטבה הסוציאלית בשנת 1965 סימלה את נצחון המגמה הסלקטיבית במדיניות הרווחה והביטחון הסוציאלי של מדינת ישראל. הגורם לתפנית זו במדיניות הביטחון הסוציאלי היה העובדה שיוזם התוכנית היה המוסד לביטוח לאומי עצמו. כיום מקובל לחשוב שהמוסד לביטוח לאומי הוא העומד על משמר האוניברסליות של תוכניות הביטוח הסוציאלי שהוא מופקד עליהן. ואולם, במקרה שלפנינו היה המוסד לביטוח לאומי הגורם המדרבן והמכריע בהנהגת השיטה הסלקטיבית, והוא שסיפק לה את הציודק האידיאולוגי והמעשי.

הגורמים הישירים לתפנית במדיניות הרווחה היו השחיקה המסיבית בערכן היחסי ולעיתים אף בכוח הקנייה הראלי של קצבאות הזקנה, שחיקה שחלה מאז החלו לשלמן בשנת 1957 ובמשך העשור שלאחר מכן. שנים אלו היו שנות רגיעה בטהונית יחסית ושנות פיתוח כלכלי וצמיחה כלכלית מהירים. העלייה המהירה ברמת החיים היתה מנת חלקה של מרבית האוכלוסייה בישראל, אך דווקא האוכלוסייה הקשישה, שבאותה עת כבר פרשה מן הפעילות הכלכלית, לא נהנתה ממנה ומפירותיה של הצמיחה הכלכלית.

בזירה הפוליטית, מלבד מחאותיה של קבוצה זעירה של אנשי הסתדרות שהיו מופקדים על נושא הביטחון הסוציאלי, לא נשמעו קולות מתאה ותיבעות לשינוי מדיניות תשלום קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי. בנסיבות אלו, של מודעות מועטת והוסר עניין בקרב ההנהגה הפוליטית ושל היעדר נכונות מצדה לתקן את המצב שנוצר עקב שחיקת קצבאות הזקנה, נולדה היוזמה של מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי. במקום להיאבק למען עדכון קצבאות הזקנה שנשחקו בחרו ראשי המוסד לביטוח לאומי להסתגל למציאות שנוצרה ולנסות לפעול במסגרתה כדי להשיג את המעט שלדעתם ניתן היה להשיג בה, כלומר - תשלום התוספת למקבלי הקצבה הנזקקים.

בעמדם לפני הכרעה קשה זו בחרו ראשי המוסד לביטוח לאומי בשיטה הסלקטיבית, בבחינת 'הרע במיעוטו'. בכך תרמו, ביודעין אך אולי גם בליט בררה, לשבירת עקרון האוניברסליות בביטוח הלאומי ולהכנסת מרכיב סלקטיבי לקצבאות

91. א' דורון, 'הביטוח הלאומי במאבק על האוניברסליות', בטחון סוציאלי, 49 (1997).
92. תכנית לביטוח סוציאלי בישראל: דין וחשבון הועדה הבינמשרדית לחיכון הביטוח הסוציאלי, משרד העבודה והביטוח העממי, תל-אביב 1950.

הזקנה. ראשי המוסד התנחמו בכך שמדובר במדיניות זמנית, שתונהג למשך תקופת מעבר קצרה בלבד. ואולם, כמו בהרבה מקרים דומים, גם במקרה זה התגשמה הטענה שלפיה אין דבר קבוע יותר מן הארעי. המדיניות הארעית הפכה עד מהרה למדיניות איתנה וקבועה במערכת תשלומי קצבאות הזקנה. ההטבה הסוציאלית הפכה להיות חלק בלתי נפרד של קצבאות הזקנה בכיסות הלאומי, והיא קיימת, עם שינויים מעטים בלבד, עד ימינו.

כאמור, מי שהמשיכה להיאבק בזירה הפוליטית לשמירת עקרון האוניברסליות של הביטוח הלאומי היתה הסתדרות העובדים הכללית, ובתוכה קבוצה קטנה של אנשים שטיפלו בבעיות הביטחון הסוציאלי. קבוצה זו אמנם הצליחה לגייס את הנהגת ההסתדרות לתמוך בעמדתה, אך לא הצליחה במאבקה נגד כוחותיו של הממסד הפוליטי והכלכלי בממשלה ובאוצר. כוחות אלו התנגדו להעלאה של כלל קצבאות הזקנה, ובמקרה הטוב תמכו בהעלאה סלקטיבית בלבד.

העמדה הקיצונית ביותר נגד תיקון השחיקה בקצבאות הזקנה היתה עמדתם של אנשי האוצר. שר האוצר ספיר ופקידי האוצר הבכירים התנגדו לכל הגדלה של קצבאות הזקנה, וגם כאשר הסכימו לתשלום התוספת הסלקטיבית, ניסו להתנותה בתנאי זכאות מחמירים וקפדניים. התנאי החמור ביותר, שעל הכללתו בתנאי הזכאות נאבקו אנשי האוצר קשות, היה התנאי של אחריות הקרובים שקבע כי על קרוביהם של הקשישים מוטלת האחריות לראג לקיומם. לכאורה דובר באכיפת חובה מוסרית על הבנים - לתמוך בהוריהם הנוזקים, אך משמעותה המעשית של תנאי זה היתה הורדת האחריות לסייע לקשישים נוזקים מן הכלל והטלתה על בני משפחותיהם. רק עמדתם האיתנה של שר העבודה אלון, של אנשי הביטוח הלאומי ושל ההסתדרות הביאה את אנשי האוצר לסגת מתביעתם זו.

הוויכוח על תיקון השחיקה בקצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי והמאבק על הנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית התנהלו במשך יותר מחמש שנים. במהלך כל התקופה הארוכה הזאת נותרו הקשישים הנוזקים במצוקה כלכלית קשה. ההכרעה בעניינם השתתה, בין היתר, מפאת הקושי של הגופים השונים להגיע לידי הסכמה בדבר המדיניות שהוצעה. ואולם, הגורם המכריע היה אדישותו של הממסד הפוליטי השולט, שלא השכיל להקדיש את תשומת לבו לבעיה החברתית הקשה של מצוקת האוכלוסייה הקשישה. ההחלטה שנתקבלה בסופו של הדבר תיקנה במידה מסוימת את מצב קצבאות הזקנה של הקשישים הנוזקים, אך זאת במחיר שבירת עקרון האוניברסליות של מערכת הביטוח הלאומי.

לסיכום, ניתן למנות כמה גורמים עיקריים שבגללם נכשל המאבק נגד שבירת האוניברסליות במערכת קצבאות הזקנה של הביטוח הלאומי במחצית הראשונה של שנות השישים. גורמים אלה היו היעדר מודעות בציבור הרחב לבעיית הקצבאות ולהשלכותיה החברתיות; הסתמכות יתרה של הציבור על נכונותם ועל נדיבות לבם של ראשי הממסד הפוליטי והמנהלי השולט; והיעדר כוח ארגוני ופוליטי של אוכלוסיית הקשישים עצמם, שעשוי היה להשפיע על קובעי המדיניות לפעול למען קידום ענייניהם של הקשישים.

נוסף לאלה יש לציין כי בתקופה הנדונה נטה הציבור הישראלי לתת אמון רב בממשלה ובמעשיה ולא היה נכון למחות בגלוי נגד פעולות השלטון או לפעול נגדו מחוץ למסגרות המקובלות של המפלגות. פעולות מחאה של קבוצות אוכלוסייה מקופחות, כמו במקרה של ואדי סאליב, היו עדיין תופעות יוצאות דופן. קבוצות מחאה מאורגנות החלו להופיע בתקופה מאוחרת יותר, כאשר בקרב חלקים נרחבים של הציבור החל להתערער בהדרגה האמון הרב במעשי הממשלה. גם האמונה שרווחה בציבור – שהעומדים בראש מוסדות מדינתיים כמו המוסד לביטוח לאומי ייאבקו תמיד למען האינטרסים של לקוחות מוסדותיהם – לא היה לה בסיס איתן במציאות. עובדה היא שראשי המוסד לביטוח לאומי התאימו עצמם במהירות לאינטרסים של הממסד השולט מתוך שאיפה להנהיג את השיטה הסלקטיבית במערכת שלהם. ולסיכום, יש לזכור כי למרות האינטרסים הרבים העשויים לאגד את אוכלוסיית הקשישים לפעולה משותפת למען שמירה והגנה עליהם, אוכלוסייה זו אינה עשויה מקשה אחת. המאפיינים החברתיים והפוליטיים המבדילים בין קבוצות שונות של כלל האוכלוסייה הישראלית מבדילים גם בין קבוצות שונות באוכלוסיית הקשישים. חלוקתה הפנימית של אוכלוסיית הקשישים מונעת מהם להתארגן ולפעול יחד לקידום האינטרסים שלהם. זאת ועוד, אוכלוסיית הקשישים בחלקה הגדול היא אוכלוסייה חלשה, בעלת הכנסה נמוכה, ולעתים אף מצויה במצוקה כלכלית. קבוצות אוכלוסייה חלשות הן מטבען נעדרות כוח ארגוני ועוצמה פוליטית. אמנם בשנים האחרונות אנו עדים לניצנים של התארגנויות קשישים במסגרות של ארגוני גמלאים במטרה לשמור על האינטרסים שלהם, אך התארגנויות כאלה כמעט שלא היו בנמצא בשנות השישים הראשונות. לפיכך, יכולתם של הקשישים להשפיע על מדיניות הממשלה והביטוח הלאומי בעניינם היתה מועטת ביותר.