

כלכלה, חברה ומדיניות פנים

המחסומים בדרך לקבלת קצבת זקנה מן הביטוח הלאומי בשנות
החמישים והשישים – פרישה חלקית וצמצום העבודה

אברהם דורון

מבוא

עבודה זו עוסקת בסוגיה של פרישה מעבודה, שהיתה תנאי לקבלת קצבת זקנה של הביטוח הלאומי בשנות החמישים ובשנות השישים. סעיף 5 לחוק הביטוח הלאומי שנתקבל בנובמבר 1953 קבע שני גילים לקבלת קצבת זקנה: גיל מוחלט - 70 שנה לגבר ו-65 לאישה, וגיל מותנה, דהיינו גיל 'על-תנאי' - 65 שנה למבוטח שפרש מכל משלח יד ו-60 למבוטחת. הפרישה מעבודה היתה אמורה להגביל את הזכות לקבלת קצבת זקנה בגיל המותנה רק לקשישים שלפי לשון המחוקק פרשו 'מכל משלח יד'. המטרה החברתית של תוכנית ביטוח הזקנה במסגרת הביטוח הלאומי היתה להעניק לאוכלוסייה הקשישה קצבאות זקנה שיהיה בהן כדי להבטיח רמת חיים של מינימום לקיום. הבעיה שהתעוררה מיד עם החלת החוק היתה כיצד להתייחס לסוגיית הפרישה כפי שנקבעה בו. המוסד לביטוח לאומי (להלן: המוסד) היה אמור להתחיל בתשלום קצבאות הזקנה באפריל 1957. המופקדים על הפעלת החוק במוסד לביטוח לאומי היו מודעים לכך שקצבת הזקנה בגודל שנקבע לה 'אינה מספיקה, לכל הדעות, לקיום הפנסיונר'. הרילמה שעמדה אפוא לפני קובעי המדיניות של המוסד היתה אם לפרש את המונח 'פרישה' לחומרה ולא להרשות כל הכנסה, ולהשתמש בפירוש זה כמחסום לקבלת קצבה בגיל המותנה, או להרשות, כפי שקורה בארצות אחרות, הכנסות מוגבלות נוספות, שלא ישפיעו על שלילת הזכות לקצבה ויאפשרו למקבליה רמת חיים בסיסית.¹ העבודה שלפנינו בוחנת כיצד התמודד המוסד עם הסתירה שבין הגבלת הזכות לקבלת קצבת זקנה רק לקשישים שפרשו מעיסוק במשלח ידם, לבין המטרה של הבטחת הכנסה שיכולה היתה לאפשר רמת חיים בסיסית כאשר קצבת הזקנה בגודלה המובטח לא אפשרה זאת.

* תודתי נתונה למוסד לביטוח לאומי על מענק המחקר שאפשר את ביצוע עבודת המחקר הזו.
1. המוסד לביטוח לאומי, 'דין וחשבון 1955/56', ביטוח זקנה, ירושלים 1956, עמ' 16.

הדיונים המוקדמים בנושא הפרישה

לפני קבלת החוק בכנסת ולאחר מכן מוסכם היה שפרישה מעבודה היא תנאי לקבלת קצבת זקנה בגיל המותנה. נושא הפרישה נדון כבר בווערת קנב, הוועדה הבין-משרדית שתכננה בראשית שנות החמישים את תוכנית הביטוח הסוציאלי בישראל, שחוק הביטוח הלאומי התבסס עליה. ועדת קנב הניחה שתי הנחות יסוד כלליות בעניין זה: ראשית, 'להשאיר למבוטח את הזכות לרחות את מועד קבלת הקצבה אם יוכל מבחינה בריאותית להמשיך בעבודתו המקצועית'; שנית, להניח לו 'לקבל את הפנסיה כלי להתחשב במצבו הכלכלי'. הוועדה הרגישה כי 'עקרון הביטוח אינו מרשה לדרוש את תשלום דמי הביטוח מכולם ולתת את הקצבה רק לאותם הזוקקים לה'.²

צבי בר-ניב, היועץ המשפטי של משרד העבודה, שהכין את ניסוח החוק, ציין כי אמנם הגיל לקבלת קצבת הזקנה הוא 65 אצל גבר ו-60 אצל אישה, אך התנאי לקבלת קצבה בגיל זה הוא פרישה מכל משלח יד. לפי פירושו 'מדובר בחוק בפרישה מכל משלח יד ולא בהפסקת כל מקור הכנסה'. הוא אמר שלדעתו 'יש להניח כי התעסקות ארעית שאין בה משום משלח יד לא תפגע בזכות זאת. כך למשל, יהיה זכאי לקצבה מי שכותב מזמן לזמן מאמר בעתון או מוציא לפועל עבודה מסוימת כשאין אלה הופכים לעיסוק של קבע, למשל יד'. פירוש זה הרחיב אולי במקצת את מושג הפרישה, אבל לפי הדוגמאות הוא התייחס בעיקרו לאנשים מן המעמד הבינוני והיה חסר משמעות לרוב אוכלוסיית העובדים השכירים. בפירושו גיסה בר-ניב לתת תימוכין להנחה הכללית של ועדת קנב, שאין 'מבחן כלכלי-סוציאלי לקביעת הזכות לגימלה'.³

ויליאם פיטש, מומחה מטעם מנהל הסיוע הטכני של ממשלת ארצות-הברית, שיעץ בשנים 1954-1955 למוסד לביטוח לאומי, התייחס גם הוא לנושא הפרישה בדוח שהגיש להנהלת המוסד, וציין כי שיעורי הקצבה שנקבעו בחוק אינם מאפשרים קיום בסיסי ולפיכך הכרחי לאפשר למקבלי הקצבה להשיג הכנסה נוספת. המלצתו היתה על כן שאין לדרוש פרישה מוחלטת כתנאי לקבלת הקצבה, אלא להגביל את ההכנסה הנוספת באופן שעם הקצבה תתאפשר רמת חיים סבירה. הוא הוסיף ואמר שיש להכניס שינוי זה עוד לפני מועד התחלת תשלומי קצבת הזקנה ב-1957.⁴

מתוך הכרה בחיפופ העניין הביאו ראשי המוסד כבר כשלב מוקדם את נושא הפרישה לדיון במועצת המוסד. בספטמבר 1955 בחרה המועצה לבחינת הנושא ועדה בשם 'ועדת הארבעה'. חברי הוועדה היו יצחק קנב, פרופ' תיאודור גרושקה, יוסף האוזמן

2. משרד העבודה והביטוח העממי, 'דין וחשבון הוועדה הבינמשרדית לתכנון הביטוח הסוציאלי, תכנית לביטוח סוציאלי בישראל, תל-אביב 1950, עמ' 199-200.

3. צ' בר-ניב, חוק הביטוח הלאומי, תל-אביב 1954, עמ' 26-27.

4. W. C. Fitch, *National Insurance Program in the State of Israel, The United States Operations Mission to Israel, Technical Assistance Program, Tel-Aviv 1956, pp.10-11*

וצבי גינת. כדיונים השתתפו גם מנהל המוסד ד"ר גיורא לוטן, מנהל ביטוח זקנה אברהם רימון, וגזבר המוסד אברהם זלצמן. לוועדה הוצגו השאלות האלה:

מה משמעות המילים 'פרש מכל משלח יד'. האם פירוש הדבר שהמבוטח חייב לפרוש באופן אקטיבי או דיו אם אין למבוטח משלח יד בהגיעו לגיל הקצבה; כיצד יוגדר אקט הפרישה אצל עובד שכיר, עצמאי ומי שאינו שכיר ואינו עצמאי; האם אדם המתקיים על הכנסה ממקורות אחרים והוא פרש אי פעם ממשלח יד שעסק בו - ייראה כפורש או לא; האם יהיה זה צודק לחייב את המבוטח לפרוש מכל משלח יד ומכל הכנסה בגיל 65, בה בשעה שקצבת הזקנה שתשלם לפי החוק על-ידי הביטוח הלאומי אין בה כדי לתת קיום לאדם לעת זקנה.

לאחר עיון בסוגיות הללו סיכמה הוועדה את המלצותיה כדלקמן:

פרש מכל משלח יד - פירושו הפסקת עיסוקו הקודם של המבוטח שימש לו עד הפרישה מקור פרנסתו. הוכחת עובדת הפרישה לצורך קבלת קצבת הזקנה תוטל על תובע הקצבה; [...] עם העמידה על תנאי הפרישה ממשלח יד תותר לו למבוטח הכנסה מוגבלת גם ממקור אחר. שיעור ההכנסה המותרת יהיה סכום קבוע ומורג עפ"י המצב המשפחתי של המבוטח; פנסיות, תמיכות, חסכונות וכיוצא בזה, הכנסות מותרות הן ואינן מבטלות את הזכות לקצבה.⁵

המלצותיה של ועדת הארבעה בנוגע לפירוש מושג הפרישה היו מחמירות למדי. אף שלא היה בהן משום פתרון מלא לבעיה, הן השאירו פתח שאמור היה לאפשר הכנסה מוגבלת למקבלי קצבת הזקנה בגיל המותנה. בהמלצות היתה משום העדפה ברורה של קשישים בעלי חסכונות ופנסיות על פני קשישים אחרים, ואפליה ברורה בקביעת זכאותם לקצבה של קשישים שכל הכנסתם היתה מעבודה. היתה בהן גם סתירה מסוימת להנחה של ועדת קנב ולפירוש שנתן לה בר-ניב, שלפיהם לא יהיה מבחן כלכלי-חברתי לקביעת הזכאות לקצבת הזקנה. גם הטלת החובה להוכחת הפרישה על תובעי הקצבה טמנה בתוכה, כפי שנראה להלן, קשיים רבים מאוד לקשישים, שהיו צריכים לספק את ההוכחות האלה לביוורוקרטיה חשדנית. למרות כל המגבלות האלה אימץ המוסד עקרונית את המלצותיה של הוועדה, והן הפכו בסיס לתיקון החוק שהסדיר את מבחן הפרישה לקביעת הזכאות לקבלת קצבת הזקנה בגיל המותנה.

כאמור, המוסד ראה את עצמו מחוייב בנושא הפרישה 'להתאמת החוק למציאות הסוציאלית המשתנה בהתמדה', וכבר ב-1956 הכין הצעות לשינוי החוק ברוח ההמלצות דלעיל כדי שאפשר יהיה להפעילן באפריל 1957, המועד שבו הוחל לראשונה

5. 'מירוני 'ועדת הארבעה', עלון המוסד לביטוח לאומי, 26 (15 ביולי 1956), עמ' 3-4.

בתשלומי קצבאות הזקנה על-פי החוק. מנהלת המוסד אישרה את הצעת התיקון בדצמבר 1956, אולם שינוי החוק נדון בכנסת רק ב-1957, לאחר התחלת תשלומי הקצבה.⁶

הנוסח המתוקן של סעיף 5 (1) לחוק המקורי, שהתקבל ביוני 1957, התבסס מילולית על נוסח מקביל של החוק האנגלי שהיה אז בתוקף, ולפיו נקבע:

המוסד רשאי, לפי שיקול דעתו, לראות מבוטח כמי שפרש מכל משלה יד אף בכל אחד מאלה: (א) כשהוא עובד מוזמן לזמן; (ב) כשהתעסקותו במשלה יד צומצמה במידה ניכרת ואינה סותרת את המושג פרישה; ובלבד שהכנסתו השנתית מעבודה או מהתעסקות כאמור אינה עולה על שליש ההכנסה המכסימלית שעל פיה משתלמים דמי ביטוח - אם הוא מבוטח ויש תלויים בו; ועל רבע הכנסה המכסימלית כאמור - אם הוא מבוטח ואין תלויים בו.⁷

שר העבודה, מרכי נמיר, הציג את התיקון בכנסת והדגיש את ההיבט הכלכלי שלו. הוא אמר שהתיקון נובע 'מתוך מגמה לעודד את הקשישים להמשיך, ולו לפחות באופן חלקי, בהתפרנסות עצמית, לטובתם הם או לטובת המשק'.⁸ הצעת התיקון נתקבלה בלא התנגדות, אולם בדיון הועלתה התנגדות לדרישה שעבודתו של הקשיש תצומצם גם אם לפני הפרישה הכנסתו מעבודה היתה מצומצמת. ח"כ גרשום שוקן (ציונים פרוגרסיביים) טען:

אם המבוטח, למזלו הרע, גם קודם-לכן לא הרוויח יותר מן 100 ל"י [לחודש], למה יש לענוש אותו על-ידי כך שלא יוכל ליהנות מן הגימלה מפני שעבודתו לא צומצמה? קפדנות זו איננה חיונית והיא כרוכה בעבודה אדמיניסטרטיבית מיותרת, ואפשר בהחלט להסתפק בכך שאם ההכנסה של המבוטח אינה עולה על רמה מסויימת - והרמה שהחוק מגדיר אותה היא ודאי רמה צנועה מאד - אז הוא רשאי ליהנות מביטוח זיקנה באופן מלא.⁹

הטיעון של ח"כ שוקן תאם את ההמלצה של המומחה האמריקני ויליאם פיטש, ורמה

6. המוסד לביטוח לאומי, 'דין וחשבון 1956/57', תיקוני חוק, ירושלים 1958, עמ' 6.

7. סעיף 5 (1) של חוק הביטוח הלאומי כפי שתוקן ב-1 ביולי 1957. נוסח החוק האנגלי היה כדלהלן:

'Notwithstanding that he is engaged or intends to engage in a gainful occupation, if he is engaged or intends to engage therein only occasionally or to an inconsiderable extent or otherwise in circumstances not inconsistent with retirement or if his earnings can be expected not to exceed, or only occasionally to exceed, the amount any excess over which would, under subsection (5) of this section, involve a reduction of the weekly rate of any retirement pension awarded to him'. National Insurance Act 1946, Retirement Pension.

8. דברי הכנסת, XXII, 28 במאי 1957, עמ' 2006.

9. שם, עמ' 2016.

להצעה אחרת שהעלה היועץ המשפטי של המוסד. אולם חלפו כמעט 15 שנה עד שיושמו המלצות אלו.

אמנם תיקון החוק שהתקבל אפשר למוסד להכיר באדם שפרש מעבודתו בגיל המותנה אם הוא צמצם את עבודתו ולהעניק לו את קצבת הזקנה, אולם נוסח החוק המתוקן היה מעורפל למדי ופתוח לפירושים רבים. הוא העניק למוסד שיקול דעת רחב מאוד לקבוע מה הפירוש של 'עבודה מזמן לזמן'; לשקול בכל מקרה ולקבוע אם הצמצום הוא במידה ניכרת, כלומר שלדעת המוסד די בו כדי לעמוד במבחן זה, ולהחליט אם כל אלה אינם סותרים את המושג 'פרישה'. מתן פירוש לכל המושגים האלה היה דבר מורכב מאוד וחייב את המוסד לקבוע סדרה של כללים ומבחני ביצוע מנהליים שהיה בהם למעשה מעין מעמד חקיקתי. נוסף על כך, כללים אלו היו אמורים להתייחס לסוגים שונים של מבוטחים, כמו עובדים שכירים, עובדים עצמאיים על סוגיהם השונים, חברי קיבוצים ומושבי עובדים וכדומה. בחלק הבא ייבחנו הדרכים שבהן התמודד המוסד עם משימה מורכבת זו.

הפעלת תשלומי קצבאות הזקנה והחוק המתוקן

המוסד החל בתשלומי קצבאות הזקנה באפריל 1957. מאחר שבמועד זה טרם תוקן סעיף 5 (1) של החוק, קבע המוסד כי עד לתיקון החוק תינתן קצבת זקנה למבוטחים בגיל המותנה רק אם הם פרשו פרישה מוחלטת מכל משלח יד. פרישה מוחלטת התייחסה לעובד שכיר 'שעוזב את עבודתו ואין לו עבודה או התעסקות אחרת', ולעובד עצמאי ש'הפסיק את עבודתו ונתק את הקשר עם מקור פרנסתו'. הוראות אלו היו, כאמור, הוראות מעבר עד לקבלת תיקון החוק,¹⁰ והמוסד נהג לפיהן עד סתיו 1957. לאחר קבלת התיקון בחוק החל המוסד בתשלומי קצבאות הזקנה גם לקשישים שעמדו בתנאי הפרישה החלקית. בהנחיות המוסד נקבע שעבודה מזמן לזמן היא עבודה הנעשית בדרך מקרה ואינה סדירה וקבועה. עובד שכיר הוא (לפי הדוגמה שניתנה בהנחיות) בנאי, טפסן, מכונאי שאינו ממשיך בעבודה בקביעות אלא לפי הסכם עם המעביד, ומועסק מוזמן לזמן לפי רצונו.

באשר לצמצום העבודה קבע המוסד לגבי עובד שכיר קו מנחה שדרש שיצמצם את עבודתו עד למחצית, בין שהוא עוסק בעבודתו ובין שבעבודה אחרת, לדוגמה פועל בבית-חרושת או מנהל חשבונות שצמצם את עבודתו אצל מעבידו וממשיך באותה עבודה או בעבודה אחרת. במקרה זה עמד לנגד עיניו של המוסד אדם שצמצם את עבודתו במידה ניכרת אך עדיין עמד בקריטריון של מושג הפרישה.

10. טיפול בתביעות לקצבות זקנה אחרי יום 1.4.1957, חוזר מס' 27/57 מיום 29 במרס 1957, המרכז לתייעור ע"ש ד"ר גיורא לוטן ולהלן: המרכז לתייעור, תיק מס' 115-1.

מטבע הדברים היו ההנחיות מורכבות יותר בנוגע לעובדים עצמאיים. כאן קבע המוסד ש'הרוצה לזכות בקצבת זקנה חייב בדרך כלל לעשות מפנה ברור וכולט אשר יצביע על שינוי מהותי בהתעסקותו'. באופן מעשי נקבע שלפרישה החלקית חייב להיות סימן היכר חיצוני, כמו חיסול עסקו של המבוטח, מאחר ש'כל עוד המבוטח מוסיף להיות בעל העסק סימן ההיכר לא נשתנה'. למשל: 'החנוני חייב למכור את חנותו או להעבירה לאחר, הרופא חייב להפסיק לקבל חולים ולהודיע על כך ברכים, עורך הדין חייב לחדול לעבוד במשרדו'. כרוגמה ניתן מקרה של אישה הסורגת בבית או מתקנת לבנים שצמצמה את התעסקותה עד למחצית.

המוסד הכיר בעובד עצמאי כפורש מן העבודה אם הוכיח כי אף שהוא ממשיך להחזיק במקור הכנסתו, אין הוא מסוגל מטעמי בריאות לעבוד אלא בעבודה מצומצמת. במקרים אלו נדרש שעובד כזה יצמצם את עבודתו בשני שלישים, משום שמחמת מצב בריאותו הוא יכול היה להוכיח שאינו מסוגל לעבוד אלא שעתיים-שלוש שעות ביום.¹¹ הפירוש שנתן המוסד למושג 'הפרישה החלקית' לפי הנוסח המתוקן של החוק כפי שתואר כאן היה מחמיר מאוד. הוא הציב מחסומים כדרכם של קשישים שביקשו לקבל קצבת זקנה בגיל המותנה. הוא גם יצר קשיי ביצוע מנהליים חמורים לעובדי המוסד שהצטרפו להתמודד עם הפירוש (שהיה לעתים קרובות לא ברור דיו או מעורפל) למושגים שאמורים היו להגדיר את הפרישה החלקית. שיקול הרעת שניתן בעניין זה למוסד הקנה לו כוח עצום לקבוע ולבצע מדיניות לפי ראות עיניהם של האנשים שהופקדו על ביצועה. יתרה מזאת, הפעלת ההנחיות שאמורות היו לפרש את המושגים השונים היתה כרוכה בעריכת מבחנים קפדניים שנגעו למשל למספר שעות העבודה ביום, ובחקירות שנועדו לקבוע אם ובאיזו מידה חל שינוי כהיקף העיסוק או בהכנסה שקיבל הקשיש מעבודתו המצומצמת וכו'.

את הפירוש המחמיר והמצמצם שנתן המוסד הלכה למעשה למונחים השונים ניתן לראות בדוגמה של רוכל:

רוכל שצמצם התעסקותו עד למחציתה, ואפילו מטעמי בריאות, לא יהיה זכאי לקצבה, מכיון שאנו רואים רוכלות כהתעסקות הסותרת את המושג פרישה ולגבי התעסקויות מעין אלה אנו דורשים צמצום העבודה בשני שלישי לפחות ותעודה רפואית שלפיה אין האיש מסוגל לעבוד אלא במידה מצומצמת.

במקרה זה הסתמך פקיד התביעות על חוות דעתו של רופא מטעם המוסד, שכתב שם: 'אינני רואה כל הוכחה שהנ"ל אינו מסוגל לעבוד כרוכלות לסיגריות'. על סמך חוות דעת זו קבע הפקיד ש'לפיכך ברור שהתובע שלפנינו לא יוכל לבסס את תביעתו

11. המוסד לכיסוח לאומי, 'דין וחשבון 1957/58', פרישה מן העבודה, ירושלים 1959, עמ' 15-17; 'סוגי מבוטחים הזכאים לקצבת זקנה לפי סעיף 5 (1), הסכר נוסף לסעיף', חחר מאת מנהל הענף אל מנהלי הסניפים מיום 23 בספטמבר 1957, המרכז לתיעוד, תיק מס' 115-1.

לקצבת זקנה על עובדת צמצום התעסקותו. מכאן שהתובע לא יהיה זכאי לקצבה אלא אם יפרוש לחלוטין ממשלח ידו.¹²

במקרים שבהם תבעו קשישים קצבת זקנה בטענה שהם נאלצו לצמצם את היקף עבודתם מטעמי בריאות, ברקו רופאי המוסד את התעודות הרפואיות שהמציאו. באופן כללי נדרשה הוכחה 'על הצורך לצמצום בהשוואה עם הקף העבודה המתקבל על הרעת בדרך כלל כשביל אנשים מאותו הגיל באותו המקצוע'. עם זאת הודגש כי 'לא מספיק, איפוא, למצוא מחלות זקנה מקובלים', אלא ש'ההוכחה הנדרשת במקרים הנידונים היא, איפוא, שקיים לקוי גדול מן הרגיל, ובמידה ניכרת. [...] הרופא המחוזי המאשר את התעודה חייב להיות לפחות משוכנע שהמקרה יוצא מגדר הרגיל, ושקיימים הגבלות רציניות בכושר עבודתו של התובע'.¹³

בדיקת התביעות לקצבת זקנה של הקשישים שטענו כי פרשו פרישה חלקית, והחקירות הרבות שערך המוסד בתביעות אלו, הביאו בהכרח להשגחה ממושכת של הטיפול בהן. כבר ב-1959 התריעו על כך אנשי מבקר המדינה, וכרוח שכתבו נקבע כמפורש: 'אנו סבורים שכל מבוטח הדורש זאת [...] זכאי לכך שהחקירה בדבר היקף עבודתו והכנסותיו תיעשה ללא שהיות מיותרות ושתביעתו לא תדחה בגלל קשיים או ספקות שקשה למוסד להתירם'.¹⁴ יתרה מזאת, התגלה כי 'אחרי בדיקה של כ-200 תביעות שכתוצאה ממנה לא אושרה שום תביעה שאושרה לאור סעיף 5 (1) המתוקן, מטילה ביקורת המדינה ספק אם אומנם הוראות הקבע הולמות את הכוונות הליברליות של המחוקק'.¹⁵

אנשי מבקר המדינה לא הסתפקו בכך והסיקו מסקנות באשר לדרכים שבהן המוסד מיישם את תנאי הפרישה החלקית לקבלת קצבת הזקנה שנקבעה בחוק. המסקנות הן כדלהלן:

מתוך הרקע של התקון ומתוך דברי הסבר אשר ניתנו לתקון בשעת הדיון בכנסת, נראה כי כוונת המחוקק היתה לאשר למבוטחים אשר הגיעו לגיל 65 (גברים) או 60 (נשים) להמשיך במשלוח ידם באופן חלקי, על מנת לאפשר להם קיום מינימלי. [...] הנני בדעה שמינהלת המוסד, על ידי הוראות הקבע שלה, למעשה שללה את ערך התיקוף ופעלה בניגוד לכוונות המחוקק.

(א) בו בזמן שהכנסת שמה את הדגש בהגבלת ההכנסה - שמה מינהלת המוסד

12. מכתב מאת פקיד תביעות ביטוח זקנה ושאיירים לפקיד התביעות, סניף באר-שבע, מיום 1 בינואר 1958, המרכז לתיעוד, תיק מס' 063-1.

13. מכתב מאת ר"ד ב' נוימן, מנהל העניינים הרפואיים, אל ר"ד מ' ברנד, סניף תל-אביב, מיום 11 בפברואר 1958, המרכז לתיעוד, תיק מס' 601-1.

14. ד"ר ד"ג דוד, הממונה על ביקורת המוסד לביטוח לאומי, דו"ח מסכם - קצבות זקנה ושאיירים, 21 בינואר 1959, המרכז לתיעוד, תיק מס' 426-1.

15. מכתב מאת ר"ד ר"ג דוד, הממונה על ביקורת המוסד לביטוח לאומי, משרד מבקר המדינה, אל המנהל הכללי, המוסד לביטוח לאומי, דו"ח מסכם - סעיף 5 (1) לחוק הביטוח הלאומי, 21 בינואר 1959, שם.

בהוראת הקבע את הנסוח הוראות הקבע דגש דווקא על אותו חלק של התקון הדין בצמצום העבודה ולא באותו חלק הדין בצמצום ההכנסה. כתוצאה התנאי של הגבלת ההכנסה לא פעל כגורם מסייע למבוטחים בעלי הכנסות נמוכות, להמשיך בעבודתם כפי שאפשר היה לצפות מההנחות לתקון החוק ומרותו.

(ב) נסוח הוראות הקבע של מינהלת המוסד נוטה להגביל את זכות ההוכחה של פרישה חלקית.

(ג) גם ביצוע הוראות הקבע ע"י המבצעים של המוסד בדבר צמצום העבודה נעשתה בצורה כה קפדנית שלמעשה ביקורת המדינה לא מצאה זכאים אשר ייהנו מכוונותיו הליברליות של המחוקק.¹⁶

המוסד דחה את מסקנותיהם של אנשי מבקר המדינה. ד"ר ג' לוטן, המנהל הכללי של המוסד, השיב על הביקורת בטענה שההוראות נוסחו בהסתמך על מגמות התיקון וקבע: 'אני מוכרח על כן לערער על מסקנתך בסעיף 4 (1) של מכתבך הנ"ל כאילו המינהלה פעלה, על ידי הוראות הקבע שלה, בניגוד לכוונת המחוקק'. עוד אמר: 'מסקנתך, כאילו המחוקק התכוון בעיקר להכנסה, אין לה, לדעתי, על מה להסתמך; זו לא היתה כוונת הכנסת שמצאה את ביטוייה בנסוח'.¹⁷

ד"ר לוטן דחה גם את טענותיהם של אנשי המבקר כי לא אושרו תביעות רבות של מגישי תביעות לקצבת זקנה, שפרשו פרישה חלקית. לדבריו, 'מתוך כ-5000 תביעות שהסתמכו על סעיף זה (5) 1) אושרו כ-4000 ורק כ-1000 נדחו. אמנם באופן יחסי זה אחוז גבוה, אבל עובדה היא שחלק מאלה שהתאים את עבודתו המצומצמת לדרישותינו וזכה אף הוא אח"כ בקצבת זקנה'.¹⁸ הודאתו של ד"ר לוטן כי אחוז גבוה מתביעות הקצבה של הפורשים פרישה חלקית אכן נדחות לא שיקפה לחלוטין את תמונת המציאות, שהיתה אף קשה יותר. סקר שערך המוסד בקרב מקבלי קצבאות זקנה ובקרב אלו הממשיכים בעבודה מצומצמת גילה שבמשך כל שנת 1958, מכין 11,028 מקבלי קצבה חרשים רק 474 קשישים זכו בקצבה לאחר שפרשו פרישה חלקית, כלומר רק פחות מחצי אחוז.¹⁹

המוסד לא הסתפק בדחיית המסקנות הכלליות של אנשי מבקר המדינה, אלא גם הגן על נוהלי הטיפול והדחייה של תביעות לקצבת זקנה מצד קשישים שטענו כי פרשו פרישה חלקית. עמדה זו באה לידי ביטוי בדברים אלו:

16. ש.מ.

17. מכתב מאת ד"ר ג' לוטן, המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי, אל הממונה על ביקורת המוסד לביטוח לאומי, משרד מבקר המדינה, דו"ח מסכם - סעיף 5 (1) לחוק הביטוח הלאומי, 8 בפברואר 1959, ש.מ.

18. ש.מ.

19. מכתב מאת ד"ר א' ניצן, מנהל המחלקה למחקר וסטטיסטיקה, אל מר א' רמון, מנהל ביטוח זקנה ושאיירים, מיום 10 בפברואר 1960, המרכז לתיעוד, תיק מס' 1-722, 0-0.

באותם המקרים בהם קיימות סתירות כהצהרותיהם של תובעים קצבת זקנה, חובה עלינו להצביע על סתירות אלה ולהסיק מהן מסקנות, אבל נראה לי שאין זה מחובתנו לחפש דרכים ליישב סתירות אלה, בעיקר באותם מקרים שיש חששות מבוססים כי המבוטח אינו מדייק בפרטים על התעסקותו.²⁰

בעמדה זו גילה המוסד את מדיניותו הנוקשה בנושא הפרישה, כשקבע כי אין זה מחובתו לסייע לאנשים לממש את זכויותיהם לגמלה, וכי ינהג כחברת ביטוח פרטית רגילה המנסה להתנער מחובתה באמצעות גילוי פרטים לא מדויקים כתביעות הפונים. אף שהמוסד רחה את טענותיהם של אנשי מבקר המדינה בעניין דרכי היישום של תנאי הפרישה החלקית לקבלת קצבת הזקנה, התמידו אלו בעמדתם הביקורתית. בנובמבר 1960 הם כתבו למנהל הכללי של המוסד בוז הלשון:

בבדיקת מספר ניכר של תביעות נוכחנו לדעת כי המוסד דוחה לפעמים בקשות לקצבה גם כאשר סכום ההכנסה הוא זעום וכשקיים צמצום בשעות העבודה, כפי שבא הדבר לכיטוי בטופס התביעה. [...] איננו מתעלמים מן הקשיים בקביעת הנחיות ברורות ואחידות להגדרת פרישה חלקית מעבודה, המזכה לגמלה, לאור החוק הקיים.

אנשי המבקר ידעו שגם בתוך המוסד היתה תחושה של אי-שביעות רצון בכל הנוגע לנושא, ושנערכו חיפושים אחר פתרון מספק יותר, אולם הם ראו את 'שורש הקושי בהוראות החוק, אשר לדעתנו קשה לבצען בצורה יעילה, אחידה וצודקת'.²¹ להצדקת ביקורתם הם הציגו סדרת מקרים, שכמה מהם מובאים להלן:

עצמאית, ילידת 1897, כתביעתה שהוגשה בפברואר 1958 הצהירה כי היא התעסקה במניקור 3-4 שעות ליום, 6 ימים בשבוע, וכי עתה (בעת הגשת התביעה) היא עובדת 2-3 שעות ליום בהכנסה של 50 ל"י לחודש. צירפה אישור מתאים מאת עד שבביתו היא גרה, על היקף עבודתה, וכן אישור רפואי המעיד על הגבלה מסוימת. המבוטחת נברקה ע"י רופא המוסד שלא מצא כל מום בבריאותה, אלא כתב שמדובר על אי יכולת להתקיים על הסכום הזעום שהמבוטחת מרויחה כל חודש. התביעה נדחתה ב-17.4.58. המוסד לא סתר את הנתונים שסיפקה התובעת בדבר הצמצום בשעות עבודתה וגובה הכנסתה.²²

20. מכתב מאת ד"ר ג' לוטן, המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי, אל הממונה על ביקורת המוסד לביטוח לאומי, משרד מבקר המדינה, מיום 8 בפברואר 1959, כתשובה למכתב מס' 423/115 מיום 21 בינואר 1959, המרכז לתיעוד, תיק 426-1.
21. מכתב מאת א' קרמר, הממונה על ביקורת המוסד לביטוח לאומי, אל המנהל הכללי של המוסד, מיום 29 בנובמבר 1960, ש.ס.
22. ש.ס.

במקרה זה טען המוסד 'שאינן אפשרת לבדוק בצורה מרויקת כיצד וכמה עובדת מבוטחת כזאת, שאינן לה גם שעות עבודה קבועות. חובת ההוכחה לצמצום חלה עליה, משלא הוכחה זאת נדחתה תביעתה'.²³ להלן רוגמה נוספת:

סנדלר עצמאי, יליד 1892, את תביעתו הגיש בפברואר 1958 ובה הצהיר כי הוא עובד מספר שעות ביום, יומיים בשבוע, בהכנסה חדשית של 50 ל"י. לאחר מכן צמצם את עבודתו לשעתיים ביום בלבד, יומיים בשבוע. לתביעתו צירף גם אישור רפואי שלפיו אינו מסוגל לעבודה, אך רופא המוסד לא מצא בתעודה ממצא העלול להגביל את המבוטח בעבודות המתאימות לגילו, והתביעה נדחתה ב-16.3.58. הנתונים שמסר התובע בדבר היקף עבודתו לא נחקרו ולא נסתרו ע"י המוסד.²⁴

במקרה זה טען המוסד כי 'מכיוון שהמבוטח לא המציא כל הוכחות לצמצום עבודתו נדחתה התביעה עד שיגיע לגיל 70 או לפני כן אם יפרוש מעבודתו'.²⁵ נוכח המצב טענו אנשי מבקר המדינה 'שיש מקום להציע שינוי בהוראות החוק, באופן שהתנאי לקבלת קצבה יהיה גובה ההכנסה בלבד, המהווה גורם הניתן למדידה, ושאינו קשור בשקול רעת, ומהיותו כזה יוכל להבטיח את אחידות ההחלטות וצדקתן, בהתאם לרוח החוק'.²⁶ גם הפעם דחה המוסד את הטענות האלה, ובתגובה עליהן טען המנכ"ל:

ניתנו הוראות ברורות למדי [...] והסברים נוספים ודוגמאות [...] שקלנו מחדש האם יש להציע את ביטולו של סעיף 5 (1) לחוק או לבנותו על קריטריון של הכנסה בלבד והחלטנו שלא להציע כל שינוי. גם חברי ועדת התקנות שליד המועצה הציבורית היו סבורים שעל אף הקשיים המתעוררים פה ושם עדיף הניסוח הקיים על פני שיטה אחרת.²⁷

כעבור שנה חזרו אנשי מבקר המדינה על טענותיהם, כתוספת קטנה:

כנימוקים נגד הצעתנו ושהתנאי לקבלת הקצבה יהיה גובה ההכנסה בלבד, הבאתם את הרעיון כי אם ההכנסה מהווה את קנה המידה היחיד לקביעת הזכאות, ניטלת הכוונה העיקרית, שהיא, לדברייכם, ערוד המבוטחים להמשיך בעבודה חלקית. אנו סבורים כי המסקנה המתבקשת היא הפוכה; מתוך המקרים שנברקו

23. מכתב מאת המנהל הכללי של המוסד אל מר א' קרמר, הממונה על ביקורת המוסד לכיסוח לאומי, מיום 14 בדצמבר 1960, שם.

24. ראה לעיל, הערה 21.

25. ראה לעיל, הערה 23.

26. ראה לעיל, הערה 21.

27. ראה לעיל, הערה 23.

והדרגמאות שהוזכרו במכתבנו הנ"ל נוכחנו לדעת כי הקצבה נמנעה דווקא מאותם מבוטחים שביקשו לעבוד, ולו גם בהכנסה מינימלית, מתוך טענה שלא פרשו או לא צמצמו במידה מספקת את עבודתם.²⁸

אנשי המבקר גם הצביעו על כך שלגבי עצמאים 'קבע המוסד מגבלות נוספות להכרת הפרישה נוסף לאלה הנזכרות בחוק', ולכן 'מספר ניכר של תביעותיהם של המבוטחים העצמאיים נדחו'. הם גם קבלו על ה'סדרים מנהליים לקויים בטיפול בתביעות מסוג זה, ביניהם השהיות ממושכות, חזרה על דרישת מסמכים שונים ללא צורך, וחוסר יעילות במעקב ובפיקוח על פקידי התביעות.²⁹ שוב היתה תשובת המוסד כי 'מנהלת המוסד ונציגי הציבור במועצת המוסד שקלו את הענין והגיעו לכלל מסקנה כי ההכנסה כמורד יחיד לזכאות תהיה אלמנט לא רק קשה לבקורת ומעורר לאי דיוקים, אלא יהיה גם פחות צורך ונכון כשיטה של ביטוח'.³⁰ תגובה זו התעלמה למעשה מן המציאות שגילה מבקר המדינה ושהיתה ידועה לאנשי המוסד. היא שיקפה במידה רבה את עמדתה של הנהלת המוסד, שהתנגדה בשלב זה לכל שינוי.

דיונים על שינויי מדיניות

מלבד הביקורת שמתחו אנשי מבקר המדינה על המדיניות בנושא הפרישה, בלטה גם אי-שביעות רצון מן המדיניות בתוך המוסד עצמו. בהקשר זה הועלו כמה הצעות לשינוי, ביניהן הובאה לדיון בפני מנהלת המוסד בינואר 1960 הצעה שלפיה בגיל 68 תינתן קצבה גם אם המבוטח ממשיך לעבוד. בעבור רחיית הפרישה בגילים 65-68 תינתן תוספת של 5-10 אחוזים, ובעבור רחיית פרישה מעל גיל 68 תינתן תוספת של 10-15 אחוזים. בדיון זה הובע החשש שההצעות עלולות להגריל את הגירעון האקטוארי של ענף ביטוח זקנה, ולכן הוחלט לא להציע שינוי בסעיף 5 (1) של החוק אלא לעגן את ההנחיות בענייני פרישה באמצעות תקנות.³¹ החשש מפני הגדלת הגירעון האקטוארי מילא תפקיד מסוים בהחלטה שנתקבלה, אבל ספק אם הוא שהכריע את הכף. ענף ביטוח זקנה לא פעל על בסיס של מימון אקטוארי מלא, ועתודותיו הסתכמו בשנים אלו בסכומים שהספיקו לתשלום קצבאות הזקנה למשך תקופה של ארבע עד חמש שנים. נושא הקצבאות לא ירד מסדר היום, וב-1962 מונתה במוסד ועדה פנימית 'לבידור ההנחיות בדבר צמצום העבודה לענין פרישה'. חברי הוועדה היו משפטנים ועובדי ענף

28. מכתב מאת א' קרמר, הממונה על ביקורת המוסד לכיטוח לאומי, אל המנהל הכללי של המוסד, מיום 8 בינואר 1961, המרכז לתיעוד, תיק מס' 426-1.

29. שם.

30. מכתב מאת המנהל הכללי של המוסד אל מר א' קרמר, הממונה על ביקורת המוסד לכיטוח לאומי, 26 בינואר 1961, שם.

31. פרוטוקול משיבת מנהלת המוסד מיום 31 בינואר 1960, תיקי המוסד לכיטוח לאומי.

יסוד של החוק. לפי סעיף 5, תנאי לזכות בקצבה היא פרישה מכל משלח יד, דהיינו מכל עבודה. בסעיף משנה (1) מדובר בזכות לקצבה במקרה של צמצום עבודה. קצבה ניתנת לאדם מפני שהפסיק לעבוד או צמצם עבודתו, ולכן קובעת הזכות לקצבה הכנסות מעבודה ולא הכנסות אחרות וההדגשות במקור.³⁶

דעה דומה הביע גם מנהל סניף המוסד בנהריה-עכו, שקבל על האי-צדק

הנגרם ע"י כך שבעל פנסיה גבוהה או בעל רכוש גדול, החי מפירות רכושו מבלי לעבוד, מקבל קצבה בגיל 65, בו בזמן שעובד (שכיר או עצמאי), אשר אינו פורש מעבודה [...] צריך להמתין עד לגיל 70. נמצאנו למדים, כי תנאי הפרישה - שכוונתו בלי ספק לטובת המבוטחים - פוגע דווקא בשכבה רחבה למדי של אנשים, שמצבם הכלכלי קשה מאד, שעה שלגבי אלה השרויים במצב טוב אין הוא משנה דבר.³⁷

מנהל הסניף הדגיש במיוחד שהתנאים שהמוסד מטיל להוכחת הפרישה פותחים פתח לכל צורות הרמאות שאפשר לתאר, ואמר כי מצב זה 'גורם לדמורליזציה ניכרת, גם בין פקידי המוסד וגם בקרב הקהל, ומוריד את היוקרה שלנו'. לדעתו 'סעיף 5 (1) לחוק לבדו פוגע בשמו הטוב של המוסד יותר מכל סעיפי החוק האחרים'.³⁸

'מבחן הפרישה' בבתי-הדין לביטוח לאומי

הקשיים במתן פירוש למושגים 'פרישה' ו'צמצום עבודה' הביאו מטבע הדברים לדיונים רבים בבתי-הדין לביטוח לאומי. אולם אף שבת-הדין הבהירו במידת מה את המושגים שהיו שנויים במחלוקת, הם נתנו להם בדרך-כלל פירוש מגביל ושמרני. בית-הדין קבע מלכתחילה, עוד ב-1957, כי 'שיקול הדעת לראות במבוטח שהוא בין הגילים 65 ו-70 וצמצם את עבודתו כאילו פרש מכל משלח יד - שיקול זה] מסור למוסד לביטוח לאומי וואין בית הדין לביטוח לאומי מוסמך להתערב בשיקול דעת זה'.³⁹ אמנם במשך השנים קבעו בתי-הדין כמה הנחיות כאשר למושג הפרישה, גם אם על-פירוב היו אלו הלכות חד-משמעיות. ב-1961 קבע בית-הדין לערעורים:

מבוטח שלא פרש מכל משלח יד והוא טוען, כי התעסקותו במשלח יד צומצמה במידה ניכרת, חייב להראות מה היתה מידת התעסקותו לפני הצמצום, וכן

36. מכתב מאת המנהל הכללי, ר"ר ג' לוטן, אל מנהל סניף רחובות, מיום 21 בנובמבר 1963, שם.

37. ג' רפפורט, 'הפרישה בביטוח זקנה', עלון המוסד לביטוח לאומי, יא (יוני-יולי 1964), עמ' 4-5.

38. שם, עמ' 3-4.

39. 'דוד יורעאלי נגד המוסד לביטוח לאומי', תיק 162/57, המוסד לביטוח לאומי, פסקי דין, כ, ירושלים

1958-1956, עמ' 95.

שבהשוואה להתעסקותו הקודמת הרי ההיקף הנוכחי היא מבחינת צמצום במידה ניכרת. [...] התעסקות בהיקף של שבע שעות ליום סותרת את המושג 'פרישה'. גם לפי מבחן אוביקטיבי, שבו מתחשבים בהיקף העבודה המקובל בענף מסוים בו מדובר בכל מקרה, תיראה התעסקות מסוימת כסותרת את המושג 'פרישה' אם היקפה עולה על 50% מן המקובל באותו ענף. [...] כדי שהתעסקות מסוימת תיראה כמתיישבת עם המושג 'פרישה' צריך שגם לפי סוגה וצורתה יש לחשבה כהתעסקות של אדם, אשר פרש למעשה מכל משלח יד.⁴⁰

בהחלטה אחרת שניתנה ב־1962 בקשר לאדם שצמצם את עבודתו לחמש וחצי שעות עבודה ביום, קבע בית־הדין ש'עבודה למעלה מ־4 שעות ביום אין לראותה כעבודה מצומצמת'.⁴¹ כלל זה אושר בפסק דין נוסף שניתן ב־1968 ובו נקבע כי 'לענין הזכאות לקצבת זקנה, יש לראות במי שפרש מכל משלח יד מי שמשך עבודתו אינה עולה על 4 שעות ליממה אפילו אם אינו עובד בשעות קבועות'.⁴²

תיקון החוק והנהלים בנושא הפרישה

הדיונים שהתנהלו בתוך המוסד בנושא הפרישה, ההצעות לשינוי שהתגבשו במנהל המוסד, הביקורת של אנשי מבקר המדינה והפסיקה של בתי־הדין לביטוח לאומי - כל אלו הביאו באמצע שנות השישים לשינויים ראשונים במדיניות המחמירה שנקט המוסד מאז 1957. בתיקון החוק שנתקבל בכנסת באפריל 1965 שונה סעיף 5 של החוק ובנוסחו החדש נקבע:

הגיל לקצבת זקנה הוא:

(1) למבוטח שפרש מכל משלח־יד - ששים וחמש ומעלה בגבר וששים באשה. המוסד יראה מבוטח שפרש מכל משלח־יד אם לפי דעת המוסד נתקיימו בו אחד מאלה: (א) הוא עובד מזמן לזמן; (ב) התעסקותו במשלח־יד צומצמה במידה ניכרת ואינה סותרת את המושג פרישה [...] ובלבד שהכנסתו השנתית מעבודה אינה עולה על 3,240 לירות - אם ישנם תלויים בו, ועל 2,400 לירות - אם אין תלויים בו, או על כל סכום אחר ששר העבודה באישור ועדת העבודה של הכנסת קבע בשים לב לתנודות בשכר העבודה ומיום שקבע.

בסעיף משנה (4) החדש נקבע כי 'שר העבודה, באישור ועדת העבודה של הכנסת,

40. 'המוסד לביטוח לאומי נגד ברוך פלדמכר, ע.ב.ל. [וערעור ביטוח לאומי], 1/61, פסקי דין, נ, ירושלים 1962-1961, עמ' 274.

41. 'דוד יקר נגד המוסד לביטוח לאומי, תיק 132/62, פסקי דין, ז, ירושלים 1963-1962, עמ' 232.

42. 'אליהו קום נגד המוסד לביטוח לאומי, תיק 240/67, פסקי דין, י, ירושלים 1966-1968, עמ' 309.

רשאי לקבוע בתקנות סוגי מקרים נוספים נוסף על האמורים בפסקה (1) שבהם רשאי המוסד לפי שיקול דעתו, לראות מבוטח כמי שפרש מכל משלח יד.⁴³ בתיקון לסעיף 5 של החוק הנ"ל לא היה שינוי רדיקלי במדיניות בנושא הפרישה. אולם התיקון סלל את הדרך לנקיטת מדיניות גמישה יותר בכל הנוגע להפעלת החוק וליישומו במקרים של פרישה חלקית. בתיקון נותק גם הקשר בין סכומי ההכנסה שהותרו לפורשים פרישה חלקית לבין הסכומים המרביים לתשלום דמי ביטוח. בדרך זו התאפשרה קבלת קצבת הזקנה לקשישים שפרשו פרישה חלקית עם הכנסה גבוהה במקצת לעומת ההכנסה שהותרה להם לפי המצב החוקי הקודם. כאמור, מגמת המדיניות שכאה לידי ביטוי בנוסח המתוקן של החוק היתה בעיקר לפשט את ההוכחות שנדרשו מהקשישים שפרשו מעבודתם פרישה חלקית כדי לקבל קצבת זקנה. לאור מגמה זו הותקנו תקנות שהחליפו את ההוראות הפנימיות של המוסד, ולפיהן נקבע:

המוסד יראה מבוטח כמי שפרש מכל משלח יד בכל אחד מאלה:

(א) משך עבודתו או התעסקותו של המבוטח הוא לפחות מחצית משך עבודה או התעסקות [של] אדם אחר באותה עבודה או משלח יד ואינו עולה על 4 שעות ליממה; (ב) אין למבוטח מקום עבודה קבוע ועסוקו הוא ברוכלות או בעבודה הזדמנותית לא מקצועית; (ג) המבוטח עובד במפעל שלפחות רוב העובדים בו הם אנשים שכושר עבודתם הוא מוגבל ושהוכר במיוחד לכך על-ידי המוסד.⁴⁴

תקנות אלו הקלו במיוחד על קשישים בעלי הכנסות נמוכות שעסקו ברוכלות ובעבודות מזדמנות אחרות, ושהמוסד סירב ער כה לראות בהם כמי שצמצמו את עבודתם במידה ניכרת. כך גם באשר לקשישים שהועסקו במפעלים שונים למוגבלים ככושר העבודה.

הפרישה החלקית וצמצום העבודה היו בעיות כאובות מאוד כעבור חברי המושבים. לקראת התיקון בחוק העלו נציגי תנועת מושבי העובדים בעיות אלו בכל חריפותן. בתזכיר שהגישו ליו"ר ועדת העבודה ככנסת הם טענו ש'בניגוד לעובד שכיר, אשר כרגיל זוכה לקצבת זקנה בגיל 65 (האשה בגיל 60), כאשר הוא פורש מעבודתו, או מצמצמה במדה ניכרת, אין בדרך כלל העובד העצמאי יכול לקבלה לפני הגיעו לגיל 70 שנה גם אם הוא נמצא למעשה באותו מצב'. באשר לחברי המושבים הסבירו נציגי התנועה:

היות וכרגיל נשאר המשק החקלאי רשום על בעל המשק גם אחרי שהגיע לגיל 65 וההכנסה מן המשק מתחלקת שווה בשווה בין זוג ההורים הזקנים ובין הזוג

43. סעיף 5 של חוק הביטוח הלאומי כפי שתוקן ב-16 באפריל 1965.

44. חוק הביטוח הלאומי, תקנות הביטוח הלאומי (פרישה), תשכ"ה - 1965.

הצעיר (לצורך קביעת המס ולפי הסכם עם שלטונות מס הכנסה) - לא רואים בהורים כמי שפרש מעבודה או צמצמה ולא מי שהכנסתו, לצורך סעיף 5, אינה עולה על שליש או על רבע ההכנסה המכסימלית. [...]

צמצום העבודה (מבחינת ההספק אם כי לא מבחינת השעות) לחצי או לפחות חצי אצל חקלאי בגיל 65, הוא תהליך אוטומטי שכלל אינו תלוי ברצונו של המבוטח. אופיה של עבודה זו שהיא עבודה גופנית קשה, המבוצעת במשך עשרות שנים בשמש הלוהטת ובגשם שוטף, ללא ימי מנוחה שבועיים שלמים ובמשך שעות עבודה רבות ביממה, מביא לידי התשת כוחות יתירה. [...] ההכנסה המושגת מעבודה בהיקף זה אינה יכולה לעלות בדרך כלל על המכסימום המותר בחוק. אם עומדים לרשות הזקנים (לפי השומה) כספים נוספים מכלל ההכנסה מהמשק, צריך לראות בהם דמי שימוש ברכוש המשקי (מבנים, ציוד, מטע ובעלי חיים) שהם בנו או פיתחו. מאידך, אצל כלל המבוטחים אין הכנסה מרושש מונעת את הזכאות לקבלת קצבת זקנה וההדגשות במקורו.⁴⁵

לאור האמור בתזכיר דרשה תנועת המושבים שלא להחיל את תנאי הפרישה וצמצום העבודה בגיל המותנה על מה שהם הגדירו 'עוכר עצמאי בחקלאות'. דרישה זו לא נתקבלה, אולם לאחר שנתקבל תיקון החוק הסכים המוסד להנהיג כמה הקלות בכל הנוגע להוכחת הפרישה החלקית וצמצום העבודה שנדרשו מחברי המושבים. בין ההקלות האלה נקבע:

א. המוסד יסתפק 'בהצהרת החבר [המושב] המבוטח על פרישתו מעבודה, או על צמצום היקף עבודתו'.

ב. כאשר נקבעה ההכנסה מהמשק המשותף לבעל ולאישה הוחלט שהמוסד יאפשר לחבר 'להצהיר על חלוקת ההכנסה מהמשק, בחלקים בלתי שווים בינו ובין בן (בת) הזוג הפעיל במשק'.

ג. המוסד לא יבצע בדרך-כלל 'ביקורת חוץ לאימות הפרטים' דלעיל.⁴⁶

המוסד הנהיג גם כמה הקלות בנוגע לעובדים כעבודות יזומות, המוגבלים בכומר העבודה. עובדים שעבדו חמש שעות ביום כמשך חמישה ימים בשבוע, המוסד ראה בהם כמי שצמצמו את עבודתם במידה ניכרת ושאינן בכך משום סתירה למושג 'פרישה'. מתחילת 1966 החליט המוסד לראות בעובדים אלו כמי שממלאים את תנאי צמצום העבודה גם אם הם עובדים שישה ימים בשבוע. זאת היתה הקלה קטנה לעובדים מוגבלים שלמעשה קיבלו סיוע צנוע מאוד לקיומם באמצעות עבודות יזומות.⁴⁷

45. תזכיר תנועת מושבי עובדים אל יו"ד ועדת העבודה של הכנסת מיום 2 בנובמבר 1964, א"מ גל/397/5.

46. חוזר זקנה ושאיירים מס' 107/65, סעיף 5 (1) לחוק חברי מושבי עובדים, אל מנהלי הסניפים, 25 באוקטובר 1965, המרכז לחיעוד, תיק מס' 1-2.

47. מכתב מאת סגן מנהל ביטוח זר"ש אל עובדי הענף, הוראה פנימית מס' 132, מיום 11 בדצמבר 1965, המרכז לחיעוד, תיק מס' 1-1, 9-12.

ההתפתחויות במחצית השנייה של שנות השישים

ההקלות השונות שהוכנסו במחצית השנייה של שנות השישים כפירוש שניתן למושג 'פרישה חלקית', וההגמשה בהוכחות שנדרשו מהקשישים כדי לקבל קצבת זקנה, לא שינו עקרונית את התפיסה שרווחה במוסד כאשר לצמצום ניכר של עבודת הקשיש. רק אם הצליח הקשיש להוכיח שצמצם באופן ניכר את עבודתו, לשביעות רצונו של המוסד, הוא יכול היה לזכות בגיל המותנה בקצבת זקנה.

הנהלים שהמוסד המשיך לפעול על-פיהם דרשו מעובדים שכירים שיביאו נוסף על אישורים ממעבידיהם על צמצום היקף העבודה גם אישורים חוזרים מרי תקופות זמן קצרות, ואף נערכו חקירות חוץ כדי לוודא זאת. מזכריות הקיבוצים, למשל, נדרשו לאשר כי החבר שתבע קצבת זקנה בגיל המותנה אכן צמצם את עבודתו. בעלי עסקים קטנים נדרשו להביא אישורים על מכירת עסקיהם או על סגירתם, או להמציא הוכחות על צמצום היקף עבודתם. ככל מקרה כזה ערך המוסד חקירות חוץ כדי לברר את היקף עבודתו של האיש. נהלים אלו הציבו בלי ספק מכשולים גדולים בדרכם של קשישים שביקשו לקבל קצבת זקנה. הם גם יצרו קשיי הפעלה מנהליים רבים שקשה היה למוסד להתמודד עמם.⁴⁸

עוד לקראת סוף 1968 המשיך ד"ר לוטן, מנכ"ל המוסד, להגן על מדיניות זו בוועדת העבודה של הכנסת. בתגובה לשאלות של חברי כנסת באשר למצבם של בעלי מלאכה המתקשים להוכיח את הפרישה החלקית, טען כי 'אם הוא נמצא כל הזמן בבית המלאכה, הוא לא הוכיח לשביעות רצונו של המוסד שאמנם צמצם את עבודתו. אם יש לו הסבר סביר לכך, הוא מקבל את האישור'. ד"ר לוטן הוסיף ואמר 'כי הנסיגות להולך אותנו שולל בענין זה הם רבים ושונים. אנו צריכים לשמור גם על כבודו של המוסד'.⁴⁹

הבעייתיות המתמדת ביישום החוק בנושא הפרישה החלקית אילצה את המוסד לנסות לבחון שוב את מדיניותו. לשם כך מינה מנהל ביטוח זקנה, במרס 1968, ועדה פנימית והטיל עליה 'לבחון מחדש את הנוהלים שהתגבשו בענף זו"ש [זקנה ושאינם]. לשם קביעת 'פרישה מכל משלח יד' במקרים בהם מהווה הפרישה תנאי לאישור קצבת הזקנה'. דיוני הוועדה הוגבלו מראש 'בהנחה כי לא יחול שינוי בסעיף 5 לחוק ולתקנות שהוצאו לפיו', והיא נתבקשה להתייחס 'במיוחד לסוגי החקירות המתבצעות ולאישורים הנדרשים בשיטה הקיימת והתאמתם להשגת המטרה'. חברי הוועדה נכחרו מהעובדים הבכירים בסניפי המוסד, וכמזכירתה כיהנה עוברת המשרד הראשי.⁵⁰

48. חוזר זקנה ושאינים 143 (140/68) שאלות פרישה, אל מנהלי הסניפים, מיום 24 בנובמבר 1968, ש.ס.

49. הכנסת, פרוטוקול משיבת ועדת העבודה מס' 181, מיום 18 בדצמבר 1968, המרכז לתיעוד, תיק מס' 1401-1-17.

50. מכתב מאת מנהל ענף זקנה ושאינים, א' דותן, לחברי הוועדה, מיום 8 במרס 1968 ומיום 5 באפריל 1968, המרכז לתיעוד, תיק מס' 1-1, 9-12. יו"ר הוועדה היה מר' רייפן, מנהל סניף המוסד ברחובות, וחבריה היו גב' ח' לנגר, מסניף תל-אביב, מר' מ' נוסבאום, מסניף ירושלים, ומר' ר' פלץ, מסניף חיפה.

לשם ביצוע המטלה שהוטלה עליהם ערכו חברי הוועדה סיורים וביקורים בסניפי המוסד באזורים שונים בארץ. על סמך ביקורים אלו מצא אחד מחברי הוועדה, מר רוז פלץ, ש'הכל סבורים שאין ערך לביקורת אצל עצמאיים שאינם בעלי עסקים פתוחים'. הוא סבר כי 'החקירות לא יעילות, ושהן לא מכובדות, הואיל והן צריכות להסתמך על עדויות שכנים וכדומה'.⁵¹ בין פקירי התביעות שנפגשו עמם חברי הוועדה רווחה הדעה שאין המוסד מפקח תועלת מרובה מן החקירות שנערכות אצל עובדים עצמאיים, ולו רק משום שהן נערכות רק בשעות העבודה הרגילות לפני הצהריים.⁵²

היו גם שסברו כי יש מקום לחקירות בשל ערכן המרתיע 'הן לגבי האחרים שישמעו וייראו והן לגבי המבוטח המקבל קצבת זקנה החרד לביקורת בענין הפרישה'.⁵³ גם בין חברי הוועדה היו שסברו כי 'בעסק פתוח יש תמיד לערוך חקירות', אולם הם התרשמו לרעה מן החדירה הקשה לצנעת הפרט (אם הם, חברי הוועדה, לא היו מודעים לכך קודם), דרך החקירות שערכו פקירי המוסד באמצעות פניות לשכנים וכדומה. הם טענו שיש מקום 'להגדיר בדיוק מה מותר ומה אסור לחקור' במסגרת החקירות האלה.⁵⁴

בריוני הוועדה הועלתה גם שאלת האפליה הנהוגה בעניין בדיקת הפרישה לרעת עובדים מסוגים מסוימים ועובדים עצמאיים. נשאלה השאלה מדוע 'המוסד נוהג איפה ואיפה - אין בודקים פודשום מעבודה במושבי עובדים, למה אם כן לא נרחיב נוהג זה לגבי סוגי עובדים נוספים'.⁵⁵ בתגובה לשאלה זו הועלתה ההצעה 'שיש להשוות את העצמאיים שאינם בעלי עסקים לחברי המושבים. כשם שלגבי חברי מושב לא בודקים את אמיתות הצהרותיהם, אף כאן כך'.⁵⁶

חברי הוועדה לא הסתפקו בביקורים בסניפים אלא גם בדקו את כל התיקים של סניף תל-אביב שנמסרו לחקירה לחוקר-חוץ בנובמבר 1967, את כל התביעות המשפטיות שהוגשו באזור הצפון ואת כל התביעות שנדחו בארץ בשנת 1966/67 לפי סעיף 5 לחוק. אולם, למרות הרעות השליליות שנגעו לערכן של החקירות הם הגיעו למסקנה 'שאין לוותר על המכשיר שנקרא עד עתה חקירות'. הם רק הציעו לשנות את השם ולקרוא לכך 'בירורים', והמליצו שיערכו אותם פקירי התביעות של המוסד או ועדות לענייני פרישה שיוקמו בסניפים, ולא חוקרי-חוץ. הוועדה אף הציעה להרחיב את היקף הבדיקות החוזרות לאחר אישור התביעה, 'ולהרחיבו ולהרחיבן לרוב מקבלי הקצבה עקב פרישה או צמצום'.⁵⁷

במסקנותיה התייחסה הוועדה לצורת החקירות ולהמלצותיה וקבעה כי 'יש לבטל

51. דברים שהועלו בישיבת הוועדה מיום 7 במאי 1968, המרכז לתיעוד, תיק מס' 1-1, 9-12.

52. זכרון דברים מפגישה שנערכה בבאר-שבע, ללא תאריך, שם.

53. שם.

54. ראה לעיל, הערה 51.

55. ראה לעיל, הערה 52.

56. ראה לעיל, הערה 51.

57. ועדה לבדיקת נוהלי תנאי פרישה - מסקנות, 20 ביוני 1968, המרכז לתיעוד, תיק מס' 1-1, 9-12.

עריכת חקירות בבתים ובמקומות עבודה' ויש לבטל עריכת חקירות אצל שכנים, או כל אדם שהוא אינו התובע הישיר, בקשר לתביעה של אדם אחר'.⁵⁸ גברת רות פינטו, חברת הוועדה, הסתייגה מהמלצה זו וביקשה שלא ייאמר 'שיש לבטל את החקירות בבתים ואצל שכנים', אלא להסתפק באמירה כי 'כדרך כלל יש להמנע מחקירות בבתים ואצל שכנים'. כמו כן היא ביקשה להסתייג מן ההמלצה לא לערוך חקירות במקומות עבודה ואצל אדם שאינו התובע הישיר.⁵⁹ הסתייגויות אלו לא התקבלו על דעתו של יו"ר הוועדה.⁶⁰

גם בדיון שנערך במסגרת ענף ביטוח זקנה על הצעות הוועדה הועלו דעות שונות בסוגיות הקשורות לעריכת חקירות ובסוגיות אחרות, אולם לא התקבלו כל החלטות לשינוי מהותי בנהלים.⁶¹ אך בחזרן שהוציא בהמשך השנה מנהל הענף אל מנהלי הסניפים בסוגיית הפרישה נכללו כמה שינויי נוהל קטנים. בין היתר ניתנה הוראה שלצורך בירור בעיות הפרישה של עצמאים 'פקיד התביעות יראיין אישית את התובע, יסביר לו כאלו תנאים הוא זכאי לקצבה, יברר בהודמנות זו כל הטעון בירור, בהדגשה שאנו עשויים מפעם לפעם לבקר את התעסקותו והכנסותיו'. ניתנה גם הוראה כי בהתאם להחלטה נסיונית, מינואר 1969 תיפסק בשני סניפים עריכת חקירות לפני החלטה בנוגע לתביעה, וש במקרים של תובעים בעלי עסקים פתוחים יסתפק המוסד ב'הצהרה מספקת'. גם במקרים אלו נאמר ש'ישלח החוקר לבריקת שעות העבודה כ-3 חודשים לאחר אשור התביעה'.⁶²

אך גם הוראות אלו, שלכאורה הציעו שינויי נוהל, לא שיקפו למעשה שינוי ממשי במדיניות בנוגע לפרישה החלקית או לעריכת חקירות. כך הגיעו לקצן שנות השישים מבלי שיחול בהן שינוי מהותי במדיניות המוסד.

המפנה במדיניות בנושא הפרישה

לקראת סוף שנות השישים ותחילת שנות השבעים חלו שינויים נמרצים במדיניות המוסד. בהדרגה השתחרר המוסד משמרנותו הזוהירה והחל לגלות רגישות רבה יותר לצורכיהן של קבוצות אוכלוסייה חלשות בישראל. לאט לאט הגמיש המוסד את דבקותו בעקרון הביטוח ברוב תוכניות הביטוח הלאומי ובכלל זה גם בכיסוח הזקנה.

58. שם.

59. מכתב מאת גב' ר' פינטו ל' רייפן, מיום 24 ביוני 1968, שם.

60. מכתב מאת י' רייפן לגב' ר' פינטו, מיום 27 ביוני 1968, שם.

61. פרוטוקול מדיון של פקדי התביעות במשרד הראשי על הצעות הוועדה לבריקת נוהל ותנאי פרישה, מיום 23 באוגוסט 1968, המרכז לתייעור, תיק מס' 29-2, 0-0.

62. חזר זקנה ושאיירים 143 (140/68) שאלות פרישה, אל מנהלי הסניפים, מיום 24 בנובמבר 1968, המרכז לתייעור, תיק מס' 1-1, 9-12.

שינוי זה הושפע בחלקו מהתגברות המודעות בחכרה הישראלית לבעיות הקיפוח החברתי והכלכלי של קבוצות אוכלוסייה גדולות, שהתבטאה גם ברצון להרחיב את השימוש במערכת הביטוח הלאומי כאמצעי לשיפור מצבן. דבר נוסף שגרם לשינוי היה השינויים הפרסונליים בראשות המוסד לביטוח לאומי. לאחר פרישתו של ד"ר ג' לוטן מהנהלת המוסד התמנה במקומו ד"ר ישראל כץ, שכאותה עת התפרסם כמאבקו למען קידום זכויותיהן של קבוצות האוכלוסייה המקופחות. בתקופת כהונתו הפכה אפוא צמרת המוסד לסוכן חשוב של שינוי המדיניות החברתית בישראל.⁶³ ראשו החדשים של המוסד לא נצמדו עוד למדיניות המחמירה בנושא הפרישה, ובניגוד לקודמיהם לא ראו בה 'תוצאה הגיונית ממחשבת יסוד של החוק'.

עוד בתחילת שנות השבעים חזרו אנשי מבקר המדינה על ביקורתם באשר למדיניות ולנוהלי ההפעלה בנושא הפרישה החלקית, והעלו שוב את הצעתם מלפני כעשר שנים:

שהמוסד יעיין בשאלה, אם - נוכח הקשיים של דרכי החקירה לגבי סוגי העובדים האמורים, ההוצאות הכרוכות בכך והעובדה שההגבלה מהווה תמריץ שלילי לגבי עבודה נוספת, כשהמגמה החברתית היא לאו דוקא להוציא אנשים מוקדם ממעגל התעסוקה - אין מקום להציע את ביטול ההגבלה לגבי שעות עבודה למבוטחים.

לראשונה לא דחה המוסד את הצעתם של אנשי מבקר המדינה, והודיע כי הוא 'בודק את האפשרות לשינוי תחיקתי בנושא זה'.⁶⁴ לאחר דיונים החליטה מנהלת המוסד במאי 1970 'להציע שינוי חוק לגבי תנאי הזכאות לקצבת הזקנה'. עקרונות השינוי שהוצעו היו כדלהלן:

- א. גיל הקצבה ללא התנאים בקשר להכנסות, יהיה גיל 70, הן לגבר והן לאשה.
- ב. גבר בגיל 65 ואשה בגיל 60, יוכל לקבל קצבת זקנה אם ההכנסה בשנת הכספים אינה עולה על הסכום הקבוע בלוח ב' של החוק.
- ג. לענין זה 'הכנסה' - כולל הכנסה מעבודה, מהתעסקות ומכל מקור אחר, למעט הכנסה מפנסיה ומגמלאות, כפי שיוגדר בתקנות.
- ד. לא תינתן עוד תוספת רחיית פרישה וייקבעו הוראות מעבר למי שבעת תיקון החוק כבר הגיע לגיל 65.⁶⁵

בינתיים הקדימה את המוסד חברת הכנסת טובה סנהדראי, והגישה הצעה פרטית לתיקון החוק. בהצעת התיקון שלה נאמר כי 'המוסד יראה מבוטח כמי שפרש מכל

63. על כך ראה: א' זורון ור' קרמר, מדינת הרווחה בישראל, תל-אביב 1992, עמ' 14-16, 66-68.
 64. המוסד לביטוח לאומי, פעולות ביקורת, רוח מס' 20 (1970), המרכז לתיעוד, תיק מס' 1-426.
 65. מכתב מאת א' מרצבך, עוזר ראשי למנהל הכללי, 'קצבת זקנה', מיום 18 במאי 1970, המרכז לתיעוד, כרך 2, תיק מס' 20121/9.

משלח-יד אף אם הוא עובד או עוסק במשלח-יד ובלבד שהכנסתו השנתית מעבורה או מהתעסקות כאמור אינה עולה על הסכום המתאים שבלוח ב' . ח"כ סנהדראי הסבירה את הצעתה בנימוק שהיא 'מציעה לאפשר לפורשים חלקית הכנסה נוספת כל שהיא, עד שיעור מסויים, שלא תותנה במספר שעות העבודה'.⁶⁶

הקריאה הראשונה של הצעת התיקון של ח"כ סנהדראי נתקבלה במליאת הכנסת בתמיכתו של שר העבודה, יוסף אלמוגי, והועברה לוועדת העבודה. השר אלמוגי הסביר את תמיכתו בנימוק שבתקופה של 'מחסור בעבודה' היה מוצדק להגביל את מתן הקצבאות בסייג של שעות עבודה, ועוד אמר:

אולם, הנסיבות משתנות, ובתקופה של תעסוקה מלאה המדינה מעוניינת לעודד אותם אנשים, אשר עברו את גיל הפרישה ויש בכוחם לתרום למשק, להמשיך ולעבוד. הדבר טוב לפורשים לגימלאות; הוא טוב למדינה וטוב למשק. משום כך ביקשתי מן המוסד לביטוח לאומי, עוד לפני שנה בערך, לכרוך את הבעיה שנית ולנסות לתקן את החוק הזה. [...] הוועדה שהוקמה במוסד לביטוח לאומי מתלבטת עכשיו בסוגיה זו [...] ולכן אינני מתנגד שהצעתה של חברת-הכנסת סנהדראי תועבר לוועדה, ונפעל בשני הכיוונים, כדי למצוא פתרון נאות לסוגיה.⁶⁷

ואכן, בתוך זמן קצר הגיש המוסד הצעה לתיקון החוק ברוח זו. הפעם הבהיר המוסד לאנשי האוצר 'שליטול הקריטריון של צמצום העבודה אין השפעה מעשית רבה בהיקף תשלומי הקצבאות'.⁶⁸ כך נמנעה התנגדות האוצר לתיקון המוצע. הדיון בוועדת העבודה של הכנסת בהצעת ח"כ סנהדראי נעשה כשילוב עם הדיון על הצעת התיקון שהוגשה על ידי המוסד לביטוח לאומי. יו"ר הוועדה, ח"כ שושנה ארבל-אלמחלינו, הביאה את התיקון למליאת הכנסת והרגישה ש'על ידי התיקון הושגה המטרה שאליה חתרה ח"כ סנהדראי'.⁶⁹ התיקון נתקבל בלא הסתייגות ב-28 ביולי 1970 והוחל למפרע מ-1 באפריל של אותה שנה.

הניסוח המתוקן של החוק קבע שהגיל לקצבת זקנה הוא 70 לגבר ו-65 לאישה, ואולם בעבור אלה שהכנסתם בשנת כספים אינה עולה על הסכום הנקוב (של ההכנסה המרבית המותרת), הגיל הוא 65 לגבר ו-60 לאישה.⁷⁰ בחוזר שהופץ באוגוסט בין מנהלי הסניפים של המוסד נאמר שהזכאות לקצבת זקנה למבוטחים בגילים 65-70 אצל גבר ו-60-65 לאישה אינה מותנית עוד 'כפרישה מכל משלח יד או בצמצום

66. דברי הכנסת, 57, 1 באפריל 1970, עמ' 1532.

67. דברי הכנסת, 57, 31 במרס 1970, עמ' 1487.

68. זכרון דברים [משיחה עם אנשי האוצר בעניין], תיקון מס' 5 בחוק הביטוח הלאומי הנוגע לתנאי הפרישה, ללא תאריך, המרכז לתיעוד, כרך 2, תיק מס' 20121/9.

69. דברי הכנסת, 58, 28 ביולי 1970, עמ' 2686.

70. חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ח - 1968, סעיף 12 (א) (1), בתוקף מ-1 באפריל 1970.

התעסקותם במשלח יד, אלא בהכנסה בלבד.⁷¹ כך, לאחר כ-15 שנה, הגיע לקצו השימוש במחסום הפרישה החלקית לקבלת קצבת זקנה בגיל המותנה, כך הופסקו גם הדרישה לצמצום העבודה והחקירות שנלוו אליה, והקשיים שאלה גרמו לקשישים רבים שניסו לקבל קצבת זקנה, וכך הגיע לסיומו פרק לא מפורא בהתפתחותו של ביטוח הזקנה במסגרת הביטוח הלאומי בארץ.

סיכום ומסקנות

בחלק זה נעריך כמה מן הסוגיות החשובות העולות מממצאי המחקר שתוארו כאן. עבודה זו דנה בתחום פעילות אחד של המוסד לביטוח לאומי שעניינו קבוצה של קשישים בגיל המותנה, דהיינו 65-70 אצל גברים ו-60-65 אצל נשים. בשנות החמישים והשישים זכותם של קשישים בגילים אלו לקבל קצבת זקנה היתה מותנית בפרישה מכל משלח יד, או בפרישה חלקית שפירושה היה צמצום ניכר בעבודתם. במבט לאחור קשה להבין את הצידוק להתניה של פרישה מכל משלח יד, ולזו שבאה אחריה לצמצום ניכר בעבודה נוסף על הגבלת ההכנסה המותרת לצורך קבלת קצבת זקנה. כפי שראינו, התניות אלו היוו בעבור קבוצה זו של קשישים מחסום נגישות קשה מאוד לקבלת קצבת זקנה. הדרישה לפרישה מכל משלח יד, כפי שנקבעה בחוק המקורי, נמצאה מלכתחילה חסרת צידוק כשהתברר כי אין היגיון לדרוש פרישה מוחלטת כאשר בקצבת הזקנה לא היה כדי להבטיח קיום ברמה בסיסית. לאחר תיקון החוק והסרת הדרישה לפרישה מוחלטת נשארה בעינה הדרישה לצמצום ניכר בעבודה, שהשאירה בידי המוסד לביטוח לאומי שיקול דעת רחב ביותר כיצד לפרש את הדרישה. הפירוש המחמיר ונוהלי ההפעלה הנוקשים שקבע המוסד לדרישה זו הציבו בפני קשישים בעלי הכנסות נמוכות וכאלה שכאו מהשכבות החלשות באוכלוסייה מכשולים קשים בדרך לקבלת קצבת הזקנה.

כבר בהתחלה היו שהצביעו על האי-צדק ועל חוסר ההוגנות (ה-Equity) כתביעה לצמצום ניכר בעבודה כתנאי לקבלת קצבת זקנה. עוד ב-1956 עמד על כך המומחה האמריקני ויליאם פיטש, ב-1957 יצא נגד העניין ח"כ גרשום שוקן, וחזרו ועמדו על כך בעקיבות במשך שנים אנשי מבקר המדינה. גם כמה מפקידי הביטוח הלאומי שנאלצו להתמודד בחזית הביצוע של תנאי הצמצום הכיעו במשך השנים אי-שכיעות רצון ואף התנגדות להפעלתו. אחד ממנהלי הסניפים של המוסד לביטוח לאומי ביטא זאת בצורה בוטה עוד ב-1964, כאשר אמר ש'הקורבנות הממשיים של חומרת החוק הם החלשים מבחינה כלכלית והישרים בלבד'.⁷² חברי כנסת מעטים, כדוגמת ח"כ סנהדראי, יצאו

71. חוזר זקנה ושאיירים מס' 167 אל מנהלי הסניפים, מיום 12 באוגוסט 1970, המרכז לתיעוד, תיק מס' 0-3, 1-2.

72. ראה לעיל, הערה 37.

אף הם מדי פעם נגד קיום התנאי של צמצום העבודה. אולם ראשי המוסד לביטוח לאומי, שבידם היה המפתח לפתרון מספק יותר, התנגדו במשך כל התקופה הארוכה לכל שינוי.

אמנם הלהצעים הפנימיים והחיצוניים הביאו במשך השנים להקלות בנוהלי ההפעלה של תנאי הפרישה החלקית ושל צמצום העבודה, אולם במדיניות הבסיסית לא חל שינוי עד 1970. השאלה היא מה מנע במשך תקופה ארוכה כל-כך לחולל שינוי במדיניות שפגעה קשה בקבוצת קשישים חלשה. נראה שהתשובה לכך מצויה בשני מישורים: בעוצמה שרוכזה בתקופה ההיא בידי האנשים שעמדו בראש המוסד לביטוח לאומי, ובהיעדר כל עוצמה בידי קבוצת הקשישים שנפלו קורבן למדיניותו הקלוקלת של המוסד.

ראשי המוסד לביטוח לאומי, ביניהם מנכ"ל המוסד ומנהלי ענף ביטוח זקנה, שגילו בדרך-כלל במהלך שנות החמישים ושנות השישים רגישות רבה לבעיות של קבוצות חלשות באוכלוסייה, דבקו בתפיסה שראתה בתנאי הצמצום בעבודה של קשישים חלק הגיוני ובלתי נפרד מן התפיסה שהיתה מונחת ביסוד החוק. המסתכל על תפיסה זו כפרספקטיבה של זמן מבחין בבירור כי היא היתה מוטעית. אולם ככל הנראה התקשו ראשי המוסד לביטוח לאומי להיפרד מתפיסה זו, שהם עצמם פיתחו וגיבשו אותה. כוח ההשפעה הרב שהיה בידיהם, שרוכז מטבע הדברים בידי הפקידות הבכירה של מוסדות המדינה, אפשר להם להישאר צמודים לתפיסה זו כלי לראות את המציאות שעמדה בסתירה גלויה לטיעוניהם.

הדוגמה שלפנינו מצביעה גם על מידת החופש שהיה בידי ראשי המוסד לביטוח לאומי - כפי שאנו מוצאים לעתים קרובות בידי הפקידות הבכירה של מוסדות ממשלה אחרים - ליזום, לקבוע ולבצע מדיניות שנראתה ראויה בעיניהם. הפיקוח הציבורי שהופעל עליהם היה מצומצם מאוד. שליטתם של ראשי המוסד לביטוח לאומי במקורות המידע, נוסף על תפיסתם השמרנית, אפשרו להם לכפות את הערפותיהם על הממונים הפוליטיים ובסופו של דבר על הציבור כולו. הפשרת התפיסה הזו והגמשתה התאפשרו בעיקר עם השינויים שחלו בגישה הכללית לבעיות הרווחה ועם השינויים הפרסונליים שחלו בראשות המוסד לביטוח לאומי בסוף שנות השישים.

אולם התפקיד שמילאו ראשי המוסד לביטוח לאומי בהפעלת מדיניות הפרישה הקשוחה כלפי אוכלוסיית הקשישים אין בו כדי להסביר את המדיניות שתוארה כאן. עלינו לראות גם את הממד הפוליטי בהקצאת המשאבים ובאופן חלוקתם לקשישים הנדונים כאן. כדי להבין את דפוס חלוקת הזכויות בתוכניות רווחה וביטחון סוציאלי כדוגמת תוכנית ביטוח זקנה של הביטוח הלאומי, ואת הפרקטיקה המנהלית שהתגלתה בה, עלינו להבין את דפוסי חלוקת העוצמה בחברה שלנו ואת האופן שבו הם משפיעים על התהליכים החלוקתיים בתוכה. בחברה שאנו חיים בה התהליכים החלוקתיים מושפעים במידה רבה ממבנה יחסי הכוחות הבין-מעמדיים ומן הרכיבים הקונפליקטואליים הטמונים בהם. מדינת הרווחה ותוכניות הביטחון הסוציאלי שהיא

מפעילה מהוות מדרך הטבע זירת מאבק שבה המאבקים המעמדיים מוצאים את ביטויים.⁷³

מדינת הרווחה ומערכות הביטחון הסוציאלי שלה מהוות במסגרת יחסי הכוחות הפועלים בחברה שלנו זירת מפגש מרכזית בין תהליכים פוליטיים לבין תהליכים כלכליים-חברתיים. כמפגש זה נקבע חלק חשוב מסיכויי החיים של אנשים כפרטים ושל קבוצות חברתיות. כמאבקים המתנהלים בזירה זו מדינת הרווחה ממלאת תפקיד לא רק בחלוקת הטבות ובראגה לרווחתן של קבוצות אוכלוסייה שונות, אלא גם בעיצוב המבנה הריכוזי של החברה. באמצעות הענקת דרגות שונות של הגנה לקבוצות חברתיות שונות הופכת מדינת הרווחה למנגנון הקובע את מקומן של קבוצות אוכלוסייה שונות בסולם הריכוזי הקיים. קבוצות חלשות ושוליות באוכלוסייה, כמו אוכלוסיית הקשישים, זוכות בתהליכים אלו להגנה מזערית, וכך מושפע מקומן במבנה הריכוזי. החלוקה הבלתי שוויונית של הכנסות ושל משאבים אחרים, הנוצרת במסגרת הפעילות של השוק, מוצאת בזירה זו את ביטוי המלא, ואף מקבלת חיזוק במבנה הבלתי שוויוני של הענקת הגמלאות באמצעות תוכניות הרווחה והביטחון הסוציאלי. כמציאות המורכבת של החברה הישראלית חלקים גדולים של אוכלוסיית הקשישים מוצאים את מקומם בתחתית הסולם הריכוזי. חלקים אלו חסרים את המאפיינים הבסיסיים של עוצמה.⁷⁴ הם אינם שולטים על משאבים כלכליים, אין להם ארגון היכול לבטא את כוחם המספרי, וחסרה להם מנהיגות שיכולה לנהל את המאבקים לשמירת האינטרסים שלהם. בזירת המאבק של התהליכים החלוקתיים במדינת הרווחה, שבה נקבעים דפוסי חלוקת הזכויות בתוכניות הרווחה והביטחון הסוציאלי, קובעת במידה רבה החולשה הפוליטית של אוכלוסיית הקשישים. יחסי העוצמה הבלתי שוויוניים המאפיינים את קבוצות האוכלוסייה החלשות, ובמקרה שלנו את אוכלוסיית הקשישים, מסבירים את מקומה הנחות לא רק בסולם הריכוזי אלא גם בדפוסי חלוקת המשאבים באמצעות תוכניות רווחה וביטחון סוציאלי כדוגמת ביטוח זקנה של הביטוח הלאומי. היעדר העוצמה של קבוצות הקשישים שהושפעו ממדיניות צמצום העבודה גלוי לעין במקרה שלפנינו. המדיניות הנדונה נגעה ברוב המקרים לקשישים החלשים ביותר בתוך כלל אוכלוסיית הקשישים. כדוגמאות שהרבו אנשי מבקר המדינה להציג דובר ברוכלים, בבעלי מלאכה זעירים, בבעלי עסקים קטנים, בקשישים המועסקים בעבודות יזומות ובחקלאים זעירים. רק החקלאים הזעירים חברי מושבי העובדים השתייכו לקבוצה מאורגנת שהיה בידה הכוח להשפיע על מדיניות המוסד לביטוח לאומי בנושא הפרישה, ואכן, בעזרת הכוח המאורגן של תנועת המושבים הם הצליחו להשיג הקלה מסוימת בנוהלי ההפעלה של הפרישה החלקית לגבי חבריהם. לכל יתר קבוצות

73. ראה למשל: G. Esping-Andersen, 'Power and Distributional Regimes', *Politics and Society*, 14, 2 (1985), pp. 223-256; idem, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ 1990

74. J. K. Galbraith, *The Anatomy of Power*, Boston, MA 1983

הקשישים חסר כוח מאורגן דומה, ולפיכך הם גם לא הצליחו ברוב המקרים לגרום לשינוי במדיניות ובנוהלי ההפעלה שלה לטובתם.

המקרה שלפנינו מראה פעם נוספת שמדיניות רווחה המכוונת לקבוצות אוכלוסייה חלשות, החסרות כוח פוליטי, פגומה בהכרח ומסתמכת על נחיתותן הפוליטית של קבוצות אלו. הפרקטיקה המנהלית הנבדלת הנוצרת כלפי קבוצות אלו מקימה מחסומי נגישות כלכליים וחברתיים שמקשים על אוכלוסייה זו לממש את זכויותיה או אף מונעים זאת ממנה.

לסיכום, מנסינו של המוסד לביטוח לאומי לגבש מדיניות כאשר לפרישה החלקית ולהפעילה על קבוצות הקשישים אפשר להטיק, שכדי למנוע השתרות תפיסה פגומה של מדיניות העלולה לפגוע בקבוצות אוכלוסייה חלשות נחוץ קודם-כול להגביר את הפיקוח והבקרה הציבוריים על המדיניות כפי שהיא נקבעת ומופעלת על-ידי מוסדות המדינה. פיקוח ובקרה כאלה ניתנים להשגה באמצעות התארגנויות במסגרת החברה האזרחית, שצריכות לשמש מעין כוחות נגדיים (countervailing powers) נגד העוצמה והשליטה על מקורות המידע המרוכזים בידי מוסדות המדינה. התארגנויות כאלה יכולות להקטין את הסיכויים להיווצרות מצבים שבהם קבוצת אנשים זו או אחרת האוחזת בהגה השלטון תוכל לכפות את העדפותיה, גם אם אינן משרתות עוד את האינטרס של הכלל.

מסקנה נוספת היא שיש להימנע ככל האפשר ממיקוד של צעדי מדיניות חברתית בקבוצות אוכלוסייה חלשות שהן נעדרות כוח פוליטי, ולפיכך אינן מסוגלות לשמור על האינטרסים שלהן. מיקוד כזה מתעלם מן הממד הפוליטי של המדיניות החברתית. היעדר הכוח הפוליטי פועל בסופו של דבר לרעת הקבוצות החלשות בכל המקרים שצעדי המדיניות מוגבלים אליהן בלבד. מקרה הקשישים בגיל המותנה, שהיו נושא מחקר זה, מאשר ביתר שאת קביעה זו.