

'מבחן התושבות' והזכות לקצבת זקנה במאה ה-21*

:: טל גולן



רקע

תכנית ביטוח זקנה הופעלה בארץ לראשונה בשנת 1954, כאחת מהקצבאות הראשונות במערך הרווחה הישראלי. הגיל לקבלת קצבת זקנה נקבע ל-70 לגבר ו-65 לאישה, והזכאות לקבלת הקצבה לא הותנתה בפרישה מהעבודה או בהכנסת הקשישים. קצבאות הזקנה נקבעו בשיעור אחיד לכל (בניגוד לקצבאות אחרות, בהן הגמלה נקבעת על בסיס הכנסתו החודשית של המבוטח, כמו דמי אבטלה). מדובר בגישה פנסיונית הידועה בכינוי "הטבה מוגדרת" (Defined Benefit), אשר לפיה לזכאים מובטחת גמלה פנסיונית מוגדרת מראש, ללא תלות בביצועי השוק או בהיקף התשלומים בפועל ששולמו לאורך השנים על ידי הזכאי. מימון הקצבה נקבע באמצעות שיטה דינמית של גביית דמי ביטוח הצמודים לשכר או להכנסה. מכאן, שכל אחד השתתף במימון התכנית על פי הכנסתו וכל אחד קיבל קצבה ברמה אחידה, ובכך הושג אפקט שוויוני.

מבחן התושבות

ביטוח זקנה ושאיירים מוסדר בפרק י"א לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995. סעיף 244(א) לחוק קובע כי מבוטח שהגיע לגיל קצבת זקנה ישלם לו המוסד קצבה חודשית בשיעור של 16% מהשכר הממוצע. בכדי להיות זכאי לגמלה, על המבוטח לעמוד בשני תנאים עיקריים: ראשית - עליו להיות תושב ישראל בעת קבלת הגמלה; שנית - עליו לצבור את תקופת האכשרה המינימלית (בין 60 ל-144 חודשים).

הפסיקה מפרשת את תנאי התושבות כתנאי יסודי ועיקרי לקבלת הקצבה. כך, למשל, נאמר בפרשת רדואן כי תנאי התושבות בישראל מבטיח כי קיימת זיקה יציבה בין המבוטחים לבין המדינה וכי זיקה זו "יוצרת מחויבות של החברה כלפי המבוטחים בתחום הביטחון הסוציאלי". תנאי התושבות משמעותו כי ביום בדיקת הזכאות

מבנה תוכנית ביטוח הזקנה אמור לשקף אפוא את האופי האוניברסלי, השוויוני והריכוזי של מערכת הביטוח הלאומי בישראל. עניין זה בא לידי ביטוי גם בעמדת הפסיקה. האופי האוניברסלי של קצבאות הזקנה הוא יסודי במדינת הרווחה הישראלית ומהותי לענייננו. האוניברסליות מאפשרת אינטגרציה חברתית. תובנה זו רווחת במדינות המערב מאז תום מלחמת העולם השנייה, ולפיה הנגישות לשירותים חברתיים ולהטבות סוציאליות היא פרי חברות בקולקטיב הלאומי והיא מושגת באמצעות המכניזם של אזרחות. תחום הרווחה הוא אחת הזירות שבהן מכווננת וממומשת החברות בקולקטיב.

* להרחבה ועיון ראו: טל גולן "מבחן התושבות בהענקת קצבת הזקנה - קהילות, גבולות ומדינת הרווחה", ביטחון סוציאלי 69, 32 (2005); טל גולן וישראל דורון, "עלייתה ונפילתה של פרשת חלמיש: תושבות בעידן של גלובליזציה והזדקנות והזכות לקבל קצבאות זיקנה במשפט הישראלי", משפט וממשל י(2), 37 (2007).

והחברתיים של המדינות המפותחות. השינוי הדמוגרפי הדרמטי ששיפע באופן מהותי ביותר על עתיד יחסי העבודה, הצמיחה הכלכלית, והקשרים הסוציו-כלכליים בין המדינות. הוא גם יגרום לנטל כלכלי מהותי על תקציבי הרווחה והבריאות של המדינות המפותחות, ויביא לכך שנושאים אלה יעמדו בראש סדר העדיפויות של מעצבי המדיניות החברתית במדינות אלה. ההזדקנות, כתופעה כלל עולמית, אינה פוסחת על החברה הישראלית. ישראל, שהחלה את דרכה כחברה מהגרים צעירה יחסית, ולפיכך הכירה בצורה פחותה את השפעות מהפיכת הזקנה, מזדקנת אף היא בעשורים האחרונים (ראו 'קצה הקרחון').

גלובליזציה וזקנה – המפגש בין הגלובליזציה ובין מהפכת הזקנה מביא עימו שלל תופעות חברתיות חדשות וייחודיות. הזקנה הופכת להיות יותר ויותר בעלת מימדים בינלאומיים. באופן יותר קונקרטי, הזדקנות האנושות והשתלבותה עם תופעת הגלובליזציה מביאה עימה תופעות נרחבות ומגוונות של הגירה ותנועות אוכלוסין, הן ברמה הפנים-מדינתית והן ברמה הבינלאומית. בין היתר, ניתן להצביע על תופעה של זקנים הבורחים להגר למדינות ואזורים בהם מזג האוויר נוח יותר ('הגירת שמש'; Sun Belt Migration); תופעה של ילדים שהיגרו כאנשים צעירים ממדינות מתפתחות למדינות מפותחות ומביאים את הוריהם כעבור שנים, עם הזדקנות ההורים ובשל צרכי הטיפול הממושך בהם והקושי הכרוך בטיפול מרחוק, לארץ ההגירה (Old Age Family Reunion); ותופעה של זקנים שהיגרו בצעירותם מארץ מולדתם לארצות עשירות או מפותחות יותר, בשל חיפוש עבודה או מסיבות אחרות, ולאחר יציאתם לגמלאות הם בוחרים לחזור למולדתם ולהתקיים שם מהפנסיה שצברו ורכשו בארץ הגירתם (הגירה חוזרת; Return Migration). השילוב של הזדקנות החברה האנושית ושל היבטים של הגלובליזציה מביא לכך שבראשית האלף השלישי הופך המושג 'תושבות', למורכב יותר ויותר. אנשים זקנים משנים את מקום מושבם ממגוון רחב של סיבות, חלקן ללא זיקה הכרחית לזקנה וחלקן בשל זיקה לזקנה. חופש הבחירה, לצד קשת רחבה של שיקולים כלכליים ומשפחתיים, גורמים לעלייה משמעותית במספר המקרים שבהם זקנים מסיימים את חייהם בארצות ובמקומות שאינם בהכרח המקומות והארצות בהם נולדו, התגוררו, עבדו או אפילו פרשו מעבודתם. זוהי מציאות חיים חדשה יחסית, שהיקפה רב-גוניותה אינם מוכרים מתקופות עברו.

לקצבה יהא המבוטח תושב בישראל, וכי הזכות לגמלה תשלל מאדם שלא יהיה תושב, עד להכרה בו מחדש כתושב.

אין בחוק הביטוח הלאומי, או בכלל החקיקה הישראלית, הגדרה של המונח 'תושב'. לפיכך, עיקר הנטל של פרשנות המונח הוטל על כתפיהם של בתי המשפט, שגיבשו במשך השנים את המבחן לפיו 'תושבותו' של אדם נגזרת מהמקום שביחס אליו ניתן לומר שהוא 'מרכז חייו'. מבחן 'מרכז החיים' כולל בחובו בעיקר מרכיב אובייקטיבי (מכלול נתונים אובייקטיביים, מהם ניתן ללמוד בפועל להיכן האדם קשור בצורה ההדוקה ביותר), כאשר משקל מסוים ניתן גם למרכיב סובייקטיבי (המקום אליו מרגיש האדם באופן אישי את הזיקה החזקה ביותר). סיכום המבחנים אותם מאמץ בית הדין לעבודה בכדי לקבוע את הזכאות לקצבת הזקנה (אשר לא ייסקרו במאמר בשל חוסר מקום), והאופן שבו מבחנים אלה יושמו הלכה למעשה, מצביע על גישה פרשנית שמרנית ומצומצמת עד מאוד למונח 'תושבות' בהקשר לקצבאות הזקנה. גישה זו מובילה למסקנה כי כמעט כל מקרה של עזיבה פיסית של הארץ לתקופה שהיא מעבר לתקופה 'תיירותית' סבירה, משמעותה שלילת הזכאות לגמלה ושלילת המעמד של 'תושב'.

סגמות ושינויים דמוגרפיים

המהפכה הדמוגרפית והזדקנות האוכלוסייה בישראל – כמעט שאין מחלוקת כיום, כי הזדקנות אוכלוסיית העולם תהיה בעתיד אחד המרכיבים החשובים ביותר בהיבטים הכלכליים

סיכום המבחנים אותם מאמץ בית הדין לעבודה בכדי לקבוע את הזכאות לקצבת הזקנה (אשר לא ייסקרו במאמר בשל חוסר מקום), והאופן שבו מבחנים אלה יושמו הלכה למעשה, מצביע על גישה פרשנית שמרנית ומצומצמת עד מאוד למונח 'תושבות' בהקשר לקצבאות הזקנה.



זקנה בישראל

בסוף 2004 מנו בני ה-65 פלוס 682 אלף איש והם היו 9.9% מאוכלוסיית המדינה. בעוד שהאוכלוסייה הכללית של המדינה גדלה בחמישים השנה האחרונות פי 3.8 בקירוב, הרי שאוכלוסיית הזקנים גדלה בקצב יותר מכפול, לאמור פי 7.9 בקירוב. גם תוחלת החיים בישראל ממשיכה לעלות והיא מהגבוהות בעולם – נכון לשנת 2002 תוחלת החיים עלתה בכארבעים שנה כמעט ב-10% והגיעה ל-77.5 שנים לגברים ו-81.5 שנים לנשים. ראוי לציין גם כי הזקנים בישראל, בהכללה, הם אחת מקבוצות העוני המשמעותיות ביותר בחברה. בסוף שנת 2003 כ-59.3% מכלל המשפחות בישראל שבראשן עמד אדם זקן היו מתחת לקו העוני, לפני תשלומי העברה ומיסים (בהשוואה ל-33.9% בכלל האוכלוסייה), ולאחר תשלומי העברה ומיסים עדיין היו 22.3% ממשפחות אלה מתחת לקו העוני (בהשוואה ל-19.3% בכלל האוכלוסייה). מציאות עוני זו נובעת בין היתר מכך שרק ל-35.7% מכלל הזקנים בישראל יש פנסיה תעסוקתית, ומכך שרמת קצבאות הזקנה הבסיסיות, גם לאחר תשלום השלמת הכנסה, הינה נמוכה יחסית לעולם המערבי, ואינה מבטיחה קיום של כבוד בגיל זקנה. מכאן, כי **בעוד שלקצבת הזקנה ישנה משמעות ניכרת בתמיכה הכלכלית בזקן, הרי שבישראל יש לקצבה, ולעצם הזכאות לה, חשיבות יתרה.**

בניצחון חלמיש

האפשרות לשינוי במדיניות השיפוטית הפרשנית הצרה של בתי הדין לעבודה בישראל ביחס לשאלה מהי 'תושבות' לצורך קבלת קצבת הזקנה נפתחה בבג"צ חלמיש. בפסק הדין שניתן בספטמבר 2000, נידון עניינו של מיכאל חלמיש, אזרח ישראלי, שלחם במלחמות ישראל וגר בארץ שנים רבות. בהגיע חלמיש לגיל 60 הוא עבר, יחד עם אשתו, להתגורר בארה"ב, לטענתו עקב מות בנו. בגיל 65 פנה חלמיש למוסד לביטוח לאומי בתביעה לקבלת קצבת זקנה. התביעה נדחתה, והוסבר לחלמיש כי על תובע קצבה להיות תושב ישראל בעת התביעה. בתי הדין (האזורי והארצי) לעבודה דחו גם הם את עתירותיו של חלמיש והוא פנה לבג"צ.

בפסק דינו, ציין בג"צ כי ישנם כ-100,000 ישראלים המתגוררים בחו"ל, אשר צברו תקופת אכשרה המזכה בקצבת זקנה, ואינם זכאים לקצבה על-פי תנאי הזכאות הקבועים בחוק כיום. בג"צ הסכים עם כך שהמודל הבסיסי של ביטוח הזקנה מתמקד בהענקת ביטחון סוציאלי לתושבי ישראל, ולהם בלבד. אולם פסק הדין מציין את מציאות החיים המשתנה, שבאה לביטוי בהזדקנות האוכלוסייה ובהגברת ניידות המבוטחים בין המדינות. בשל שינויים אלה, יש קבוצה גדולה של אזרחים שהגיעו לגיל הקצבה ואינם מתגוררים דרך קבע במדינתם. בג"צ קבע עוד כי "הצורך להרחיב את מעגל המבוטחים התחזק גם לנוכח המגמה להכיר בביטחון סוציאלי כזכות-אדם חברתית וממרכיב חיוני בשמירה על כבוד האדם". בסופו של דבר, קיבל בג"צ את העתירה בחלקה, והורה לשר העבודה והרווחה לשקול, לאחר התייעצות עם מועצת המוסד לביטוח לאומי, את הרחבת אוכלוסיית המבוטחים.

בעקבות פסק הדין הוקמה ועדה בראשות נשיא בית הדין הארצי לעבודה לשעבר, השופט (בדימוס) גולדברג ז"ל. דו"ח הועדה מציין, כי הטענה העיקרית של הפונים היתה, כי בהיות האזרחים שעזבו את המדינה תושבי ישראל שנים רבות אשר מילאו את כל חובותיהם האזרחיות ושילמו דמי ביטוח למוסד, הם רכשו בכך 'זכות' לקבלת קצבת הזקנה. הועדה דחתה טיעון זה, והדגישה שאין מדובר בביטוח מסחרי רגיל וכי אין קשר ישיר בין תשלום דמי הביטוח ובין הזכות לגמלה. אין בהכרח התאמה בין דמי הביטוח ששולמו על ידי הזכאי או עבורו לבין הגמלה אותה הוא זכאי, אם הוא זכאי, לקבל. יחד עם זאת, נתנה הועדה המלצות מהפכניות וקבעה כי ישראלים זקנים אשר

יבחרו לחדול להיות תושבים ולהתגורר בחו"ל בזיקנתם - ימשיכו להיות זכאים לקצבת זקנה. הומלץ, כי תקופת האכשרה הראויה לצורך קבלת קצבת זקנה למי שאינו תושב תהא כפולה מזו הנהוגה באופן בסיסי לגבי תושבי ישראל ותעמוד על 288 חודשים בגינם שולמו דמי ביטוח.

המלצות ועדת גולדברג לא יושמו עד היום. מאז שהועדה הגישה את המלצותיה, התחוללו בישראל שינויים פוליטיים וכלכליים מרחיקי לכת: ממשלות התחלפו; פרצה האינתיפאדה השנייה; "בועת האינטרנט" התפוצצה, והחברה הישראלית נקלעה לסחרור כלכלי-בטחוני שכלל משבר כלכלי חריף. במסגרת זו אומצה בשנים 2002-2003 תוכנית חירום כלכלית מרחיקת לכת, אשר כללה קיצוצים נרחבים בקשת רחבה של תוכניות רווחה סוציאליות, ורפורמות כלכליות מרחיקות לכת. עתירות שהוגשו לבג"צ בכדי להביא ליישום הדו"ח נדחו, והמצב החקיקתי נותר כפי שהיה, כמו גם הפרשנות המצומצמת של בתי הדין לעבודה למבחן התושבות. מעבר לשינויים אלה, נראה כי ההימנעות מיישום המלצות הועדה קשורה גם לתופעה המוכרת בעולם כהדרה של זקנים ולחוסר הנכונות של בתי המשפט, ובמיוחד בית המשפט העליון, להתערב בתחום הזכויות החברתיות.

סיכום

שלילתם של מעמד התושבות והזכות לקבלת קצבת זקנה מזקנים מלמדת על גישה שמרנית ופרטנליסטית. בהתנהגותה, מבטאת המדינה חוסר סובלנות כלפי צרכיהם המיוחדים של זקנים, החופפים מגמות עולמיות. הכישלון של קבוצת הזקנים לחולל שינוי חברתי-משפטי דווקא על רקע קיומה של תשתית משפטית נוחה כדוגמת פסק הדין בפרשת חלמיש ועל רקע המלצות דו"ח ועדת גולדברג, מלמד על חולשתה של קבוצה זו בעולם החוק והמשפט בישראל. הוא גם מצביע פעם נוספת על גבולות האפשרות להשתמש בבתי המשפט ככלי לשינוי חברתי. אתגר הגדרת התושבות עדיין מוטל לפתחה של מערכת החוק והמשפט בישראל. ברמה המעשית, סופה המשפטי של פרשת חלמיש לא סתם את הגולל על הסוגיה. השילוב של המשך הזדקנותה של החברה הישראלית לצד התגברות מגמות הגלובליזציה יגרמו לכך כי בשנים הקרובות רק יגבר הלחץ על המערכת הפוליטית ועל בתי הדין לעבודה למצוא פתרון ראוי והולם למציאות החדשה. במקום או במאוחר תאלץ איפוא מערכת המשפט לשוב ולהתמודד עם סוגיה זו.

הזדקנות אוכלוסיית העולם... תגרום לנטל כלכלי מהותי על תקציבי הרווחה והבריאות של המדינות המפותחות ותביא לכך שנושאים אלה יעמדו בראש סדר העדיפויות של מעצבי המדיניות החברתית במדינות אלה.

ההזדקנות, כתופעה כלל עולמית, אינה פוסחת על החברה הישראלית. כמי שהחלה את דרכה כחברה מהגרים צעירה יחסית, ולפיכך הכירה בצורה פחותה את השפעות מהפכת הזקנה, ישראל מזדקנת אף היא בעשורים האחרונים.

טל גולן הוא
דוקטורנט בפקולטה
למשפטים,
אוניברסיטת
תל-אביב