

האוניברסיטה הפתוחה

עבודה סמינריונית במסגרת קורס "ביטחון סוציאלי- 10558"

הביטוח הלאומי והביטחון הסוציאלי לאזרחי ישראל

תוכן עניינים

1	מבוא
2	1.ביטחון סוציאלי ומדינות רווחה
2	1.1.ביטחון סוציאלי – רקע והגדרות
3	1.2.מערכת הביטחון הסוציאלי במדינת הרווחה
5	2.הביטוח הלאומי והביטחון הסוציאלי בישראל
5	2.1.היווסדותו ומגמות לאורך השנים
8	2.2.הביטוח הלאומי כיום
12	2.3.ביקורת על מדינת הרווחה
12	3.שינויים בתפיסת מערך הביטחון הסוציאלי בעולם ובישראל
13	3.1.הפרטה
15	3.2.מאוניברסליות לסלקטיביות
16	דיון
21	ביבליוגרפיה

מבוא

מדיניות הרווחה והשינויים החלים בה בשנים האחרונות תופסים מקום חשוב בסדר היום העולמי בכלל ובזה של המדינות המפותחות בנות זמנו בפרט, וכך גם הדיון בנוגע לצורך לצמצם את מדיניות זו. הוויכוח על מדינת הרווחה והצורך לצמצם אותה הוא אחד ממוקדי הקיטוב בין הכוחות החברתיים והפוליטיים כיום: זהו מאבק בין תפיסת האוניברסליות, המסמלת את מדינת הרווחה שהייתה קיימת במדינת ישראל מאז הקמת הביטוח הלאומי בשנת החמישים, לבין תפיסת הסלקטיביות, המבקשת לצמצם את נושא הביטוח הלאומי לשוליים, להדיר את כלל האוכלוסייה מזכאות זו ולהגבילה לאוכלוסיות עניות בלבד (דורון, 1997).

מערכת הביטחון הסוציאלי היא אחת המערכות המרכזיות של מדינות הרווחה המודרניות בכל העולם בכלל ובישראל בפרט. מערכת זו נועדה להעביר מן הקופה הציבורית לרשותם של פרטים ומשפחות תשלומים כספיים אשר אינם נובעים ישירות מן הפעילות הכלכלית של מקבליהם (גל, 2005). שירותים חברתיים הם באופן מסורתי כלי מרכזי למימוש חזון מדינת הרווחה ולהנגשת הזכויות החברתיות לציבור הרחב (גל, 2004).

הרפורמות שחלות בשנים האחרונות במדיניות הרווחה בישראל מהוות מעבר ממודל מסורתי שבו נסמכה מדינת הרווחה על המנגנון הציבורי ועל עובדי ציבור כספקי שירות, למודל שבו אספקת השירותים עוברת פעמים רבות לעמותות או לחברות עסקיות (Braithwaite et al., 2007) בתוך בניש, 2012).

בעבודה הנוכחית נבקש לבחון את מערכת הרווחה בישראל, איך מתנהלת שיטת הביטחון הסוציאלי במדינה ומהי ההשפעה של הרפורמה בתחומים הללו על אזרחי המדינה. שאלת המחקר היא "מהי ההשפעה של שינוי תפיסת הביטחון הסוציאלי במערכת הביטוח הלאומי על אזרחי המדינה?" והשערות המחקר הן:

1. מעבר למדיניות של הפרטת מנגנוני הביטחון הסוציאלי יפגע באזרחי המדינה.
2. מעבר לתפיסה סלקטיבית של הביטחון הסוציאלי יפגע באזרחי המדינה.

את ההשערות הללו אבדוק באמצעות סקירה מקיפה של נושא הביטחון הסוציאלי והביטוח הלאומי בעבר ובהווה.

בפרק הראשון בעבודה תיערך סקירה מקיפה של כל נושא הביטחון הסוציאלי ומערכות הביטחון הסוציאלי במדינת הרווחה. בפרק השני אבחן את תפיסת הביטחון הסוציאלי ואת תולדות הביטוח הלאומי מהתקופה שלפני הקמת המדינה ועד היום. הפרק השלישי עוסק בשינויים בתפיסת מערך הביטחון הסוציאלי בעולם בישראל: המעבר לתפיסה ניאו ליברלית בהקשר של השירותים החברתיים. בפרק הדיון נדון בהשערות המחקר ונציג את התשובה לשאלת המחקר.

1. ביטחון סוציאלי ומדינות רווחה

1.1. ביטחון סוציאלי – רקע והגדרות

מיסוד הביטחון הסוציאלי הוא אחד המאפיינים המרכזיים של המאה העשרים, והוא מקובל במידה זו או אחרת על מרבית המדינות בעולם. רעיון הביטחון הסוציאלי הופיע באירופה במהלך המאה השמונה-עשרה, והוא מיוחס לפילוסופיה של ההשכלה. יש הרואים את שפינוזה כהוגה הדעות הראשון של רעיון זה, שכן הוא צפה את ההתארגנות החברתית שתגבש על יסודות דמוקרטיים ועל סולידריות בין אנשים, שתעניק זכויות פוליטיות וחברתיות, וההכרה בזכות לביטחון סוציאלי היא תולדה של הזכויות הללו. התפיסה התיאורטית הזו של ביטחון סוציאלי התממשה רק בגרמניה של סוף המאה התשע עשרה, שם הונהג ביטוח סוציאלי (בן ישראל, 2006).

התפתחות משמעותית נוספת נעשתה עם פרסום תכנית בוורידג' (Beveridge Report), שהיא מסמך מכונן בכל הקשור בביטחון סוציאלי: מדובר בדו"ח שהוגש לממשלת בריטניה בשנת 1942, ובו הומלץ שהמדינה תעביר תשלומי קצבאות אוניברסליים לזקנה ולשארים, דמי לידה לאימהות עובדות וקצבאות לעובדים שנפגעו בתאונות עבודה, ושתשלומים אלה ימומנו באמצעות דמי ביטוח חובה שיוכלו על כלל האוכלוסייה (מור-יוסף, 2014). לפי הדו"ח, המלחמה במחסור היא תכלית הביטחון הסוציאלי (בן ישראל, 2006).

תכלית הביטחון הסוציאלי הוגדרה בשנת 1948, עם פרסום ההצהרה האוניברסלית של זכויות האדם, בה נקבע (סעיף 22): "כל אדם כחבר החברה זכאי לביטחון סוציאלי וזכאי לתבוע שהזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות, שהן חיוניות לכבודו כאדם ולהתפתחות החופשית של אישיותו, יובטחו במאמץ לאומי ובשיתוף פעולה בינלאומי, בהתאם לארגונה ולאוצרותיה של מדינתו" (מתוך ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, 1948, בתוך בן ישראל, 2006, עמ' 58). הצהרת פילדלפיה של ארגון העבודה הבין לאומי משנת 1944 התייחסה לתכלית הביטחון הסוציאלי באופן דומה (בן ישראל, 2006).

נקודת ציון נוספת היא במסקנות ועדת ארגון העבודה הבינלאומי משנת 1998, בה נקבע כי תכליתו של הביטחון הסוציאלי היא להגן על האדם מפני פגיעה כלכלית או אנושית העשויה להיגרם לו בנסיבות של אובדן כושר עבודה או בנסיבות של צורך בטיפול רפואי או הרחבת המשפחה (למשל, חולי, אימהות, תאונת עבודה, אבטלה, נכות זקנה ומוות). ניתן לציין גם את פרוטוקול אמנת "ניצה" של האיחוד האירופי משנת 2001, בה נקבע בסעיף 34 כי תכלית הביטחון הסוציאלי היא תיקון הפגיעה הנגרמת בשל הימצאותו של אדם במצב של סיכון חברתי או בשל התרחשות של אירוע כזה (בן ישראל, 2006).

ההגדרות השונות לביטחון הסוציאלי ותכליתו שנקבעו במהלך השנים מייצגות למעשה שתי גישות המפרשות באופן שונה את הביטחון הסוציאלי (בן ישראל, 2006):

1. פרשנות צרה – לפי פרשנות זו, תכלית הביטחון הסוציאלי מתבטאת בצורך להגן על אדם שנחשף למצבים המאיימים על אפשרותו להתקיים בכבוד, כלומר, איום על כבודו האנושי והכלכלי. מצבים אלו יוצרים סיכון חברתי. פרשנות זו היא בעלת אופי סיבתי, הדגש בה