

תוכן עניינים

2	מבוא
4	מדיניות רווחה בישראל
7	הביטוח הלאומי – רקע מקדים
9	מיצוי ואי-מיצוי זכויות
13	מקרי הבוחן
13	מעורבותן של חברות פרטיות העוזרות במימוש זכויות הרווחה
15	מעורבות גוברת של בית המשפט ככלי העוזר לאזרח לממש את זכויות הרווחה בישראל
18	אמון ציבור נמוך במוסדות הרווחה בישראל
21	ניסיונות המדינה לשפר את יכולת מיצוי זכויות הרווחה של האזרח מול ביטוח לאומי
25	סיכום
27	ביבליוגרפיה

מבוא

תלונות רבות של אזרחים מופנות כלפי הביטוח לאומי בטענה כי הוא מקשה על האזרחים למצות את זכויותיהם מסיבות שונות, כמו היעדר יוזמה של הביטוח לאומי להודיע לזכאים על זכותם לשירותים שונים מהביטוח לאומי; ביצוע הליכי מיצוי זכאות מורכבים, בלתי נהירים ולא אחידים; איכות שירות נמוכה, וריבוי בירוקרטיה (מבקר המדינה, 2015, עמ' 25-28). ביטוח לאומי עצמו מודה כי שליש מהבקשות לקצבאות נכות, נפגעי עבודה והבטחת הכנסה אינן מאושרות ואינן מוצדקות מבחינתן (רוזנברג, 2017, ע' 10). כתוצאה מכך לאורך שנים זוהו מגמות בחברה הישראלית לפיהן רמת אמון הציבור במוסדות הסוציאליים בישראל היו נמוכים וכן זוהו כרסום באמון הציבור בתפיסה לפיה המדינה יכולה ורוצה לעמוד בהתחייבותה הסוציאלית לאזרחיה כדוגמת תמיכה בקשישים, נפגעי תאונות עבודה, ניצולי שואה, נכים, משפחות קשות יום ועוד (הרמן, 2002, ע' 131). ביטוח לאומי כמוסד שאמון על יישום מדיניות הביטוח הסוציאלי בישראל, התאפיין בשנים האחרונות באמון ציבור נמוך ובריבוי תלונות נגדו, ובשנת 2014 המוסד לביטוח לאומי הוגדר כמוסד הפחות אמין בישראל עם אלפי תלונות בכל שנה על אופן פעילות המוסד (נציבות תלונות הציבור, 2014).

הקשיים במיצוי הזכויות מול המוסד לביטוח לאומי הובילו לבעיות נוספות כדוגמת כניסתן של חברות מסחריות (שבעבר לא היו קיימים ולא היה בהן צורך) שהתמחו במיצוי הזכויות הסוציאליות מול הביטוח הלאומי. חברות כמו "לבנת פורן" ו"זכות" על פניו עוזרים לאזרחים לממש את זכויותיהם מול הביטוח הלאומי, אך הדבר כרוך בגביית תשלומים גדולים מצד החברות הפרטיות שנגבים דווקא מהאוכלוסיות החלשות ביותר הזקוקות לביטוח הלאומי (פרוטוקול 210, 2014, ע' 3). בעיה נוספת היא כי הקושי למצות את הזכויות הסוציאליות מול הביטוח לאומי הובילו לתביעות משפטיות למכביר שהפכו את מערכת בתי המשפט למערכת האמונה דה-פקטו על יישום הביטוח הסוציאלי בישראל (מנדלק, 2004, ע' 85). טענות אחרות גורסות כי באופן כללי ככל שמדיניות הרווחה במדינה דמוקרטית הינה מטיבה יותר ומוסדות המדינה פועלים למען האזרח, כך רמת אמון הציבור במדינה עולה, רמת השחיתות פוחתת, יציבות השלטון הדמוקרטי והן הסדר הציבורי נשמרים לאורך זמן. מתוך כך הנחת היסוד היא כי על המדינה לפעול לקידום מוסדות ציבוריים יעילים, אמין ושקדמים רמת אמון ציבורי גבוהה (Justwan, Bakker, & Berejikian, 2018, p. 150; Lee, 2013, p. 604; OECD, 2017).

שאלת המחקר: מהם ההשלכות החברתיות הנובעות כתוצאה מקושי לממש את הזכויות הסוציאליות בביטוח לאומי?

מטרת המחקר היא לבחון את ההשלכות החברתיות הנובעות כתוצאה מקושי לממש את הזכויות הסוציאליות בביטוח לאומי. המחקר יאפשר לזהות את חשיבות מדיניות הרווחה לאזרחים, את הקשיים והסיבות שבגינן האזרחים מתקשים למצות את זכויות הרווחה שלהם וכן את הכלים והפרקטיקות שיאפשרו להקל בתהליך מיצוי הזכויות, ולקדם מדיניות רווחה ראויה יותר. לצורך כך יבוצע מחקר עיוני שיחולק למספר פרקים. הפרק הראשון יתאר את מדיניות הרווחה בישראל ואת התמורות שמדיניות זו חוותה לאורך שנים. לאחר מכן אציג הסבר על המוסד לביטוח לאומי כמוסד המרכזי שאמון על יישום מדיניות הרווחה בישראל ועל התהליכים השונים המתקיימים בארגון בבואו לספק את שירותי הרווחה בישראל. הפרק השלישי בעבודה יתמקד בנושא של מיצוי-ואי-מצוי זכויות רווחה. הפרק יתאר מה-היא הגדרת מיצוי ואי-מצוי של זכויות רווחה והחסמים היוצרים את תופעת אי מיצוי הזכויות.

לאחר הפרקים האמורים אתאר בהרחבה את ההשלכות החברתיות הנובעות כתוצאה מהקושי לממש את הזכויות הסוציאליות בביטוח לאומי, באמצעות שלושה מקרי מבחן: מעורבותן של חברות פרטיות העוזרות במימוש זכויות הרווחה לצד הבעיה החברתית והכלכלית המצויה בהפעלת חברות אלה; מעורבות גוברת של בית המשפט כמוסד שנועד להבטיח את שמירת זכויות האזרח – כולל זכויות הרווחה והאם בכלל בית המשפט מצליח להגן על זכויותיו של האזרח בנושא מיצוי זכויות מול הביטוח הלאומי; ורמת אמון ציבור נמוכה במוסדות הרווחה בישראל תוך הצגת ההשלכות החריפות על ההתנהלות הנורמטיבית של החברה והמדינה הנובעות כתוצאה מרמת האמון הציבור הנמוכה במוסדות הרווחה. לאחר סקירת מקרי המבחן, אתר את ניסיונות המדינה לשפר את יכולת מיצוי זכויות הרווחה של האזרח מול ביטוח לאומי. בפרק זה אתאר תהליכים שהמדינה מבצעת כדוגמת הפשטת תהליכי מיצוי הזכויות, שינוי חקיקה, והגברת המודעות למיצוי זכויות, שאמורים לספק שירותי רווחה אפקטיביים יותר ולהגביר את אמון הציבור במערכת הרווחה בישראל. בסוף העבודה אציג סיכום.

מדיניות רווחה בישראל

הפרק יציג תיאור מקדים של חשיבות מדיניות הרווחה בכלל, מדיניות הרווחה בישראל, התפתחותה ואירועים מכוננים בעיצוב מדיניות הרווחה במדינה. מדיניות רווחה הינה מצב שבו המדינה לוקחת אחריות על רווחת תושביה במטרה להבטיח איכות חיים במרמה הולמת. בתפיסת מדיניות הרווחה, המדינה מחויבת לספק לאזרחיה תנאי רווחה בצורות שונות בדיוק כפי שהיא מחויבת לספק לאזרחי המדינה תחושת ביטחון והגנה מפני איומים חיצוניים ופנימיים. כלומר מדיניות רווחה הופכת לכלי חשוב בניהול המדינה כמו מערכת שלטון החוק או הביטחון למשל. מתוך כך עולה השאלה מהן זכויות הליבה במדיניות הרווחה ועד כמה המדינה יכולה לספק ערבויות מלאות לזכויות אלה. ארגון העבודה הבינלאומי פרסם בשנת 1952 את האמנה הבינלאומית לביטחון סוציאלי מספר 102 שבו נקבעו תשעת זכויות הרווחה שמעצבים את מדיניות הרווחה: שירותי רפואה; דמי אבטלה; דמי מחלה; קצבאות זקנה; ביטוח נפגעי תאונות עבודה; דמי לידה; קצבאות משפחה; קצבאות נחות; וקצבאות שארים. האמנה הבינלאומית בנושא ביטחון סוציאלי קובעת כי מדינה תהיה מחויבת ללפחות שלושה סעיפי רווחה בכדי שהמדינה תוכל לעמוד בתנאי האמנה ולהיחשב כמדינת רווחה (ILO, 2019).

החשיבות של מדיניות רווחה במדינה נועדה בתפיסת הפשטנית לעזור לקבוצות החלשות והנזקקות ולאנשים שאורח החיים הנורמטיבי שלהם – נפגע מפאת נכות, אבטלה, מחלה וכדומה וכעת הם נמצאים במצב של מחסור שאיננו מאפשר להם לנהל אורח חיים נורמטיבי. התכלית של מדיניות רווחה נועדה להגשים מספר יעדים שכוללים ביניהם, מוסר וסולידריות, הגשמה עצמית ואינטרסים חברתיים. בתפיסה המוסרית והסולידארית, מדיניות הרווחה נועדה להתייחס לאנשים חלשים כאנשים שווים לכל דבר בחברה ולתמוך בהם מפאת תחושת רגש, חובה מוסרית וסולידריות עם מצבם העגום. תפיסת ההגשמה עצמית נועדה לאפשר לאדם לשקם את עצמו במצבים של חסר, לדאוג לאפשר לו לפתח ולשקם את עצמו ולהוביל אותו למצב של רווחה, הגשמה עצמית ופיתוח עצמי. כלומר מדיניות הרווחה נועדה לאפשר לאדם כבוד אישי ויכולת לתפקד באופן נורמטיבי. עמדה נוספת גורסת כי מדיניות רווחה מאפשרת את ניהול המדינה הנורמטיבית ולקיים את האינטרסים הציבוריים. תמיכה של המדינה באוכלוסיות חלשות, מאפשרת את המשך הפעילות הנורמטיבית של החברה במדינה. למשל חלוקת קצבאות זיקנה משחררות את הילדים לעבודה מאשר לתמוך בהוריהם, ואילו קצבאות אבטלה מאפשרות על פניו את ההתחמקות מעוני וממחסור (בן-ישראל, 2013, עמ' 64-67).

לצד הבנת חשיבות מדיניות הרווחה, עולה השאלה מהו היקף שירותי הרווחה שהמדינה נדרשת לספק לאזרחיה. ישנן גישות ועמדות שונות המנסות להסדיר את היקף המחויבות של המדינה לשירותי הרווחה, וסוגיה זו נתונה לתפיסות חברתיות-כלכליות שונות. למשל הגישה הסוציאלית-דמוקרטית גורסת כי על המדינה לספק את כלל שירותי הרווחה כדוגמת הבטחת הכנסה, שירותי בריאות ציבוריים, חינוך ועוד. התפיסה בגישה זו היא כי על המדינה להשקיע משאבים רבים לטובת שירותי הרווחה של האזרח – קל וחומר כלפי האוכלוסיות החלשות במדינה. הגישה השנייה הינה הגישה הליברלית, וזאת טוענת כי יש לספק שירותי רווחה לאזרחי המדינה אך במסגרת כלכלה קפיטליסטית. כלומר על תושבי המדינה לשלם עבור שירותי הרווחה באמצעות מיסים ועבודה, והאזרחים לצד המדינה יקבעו במשותף מהם השירותים הנדרשים לאזרח כמו שירותי בריאות ציבוריים למשל, ומהם השירותים הפחות נדרשים כמו דמי אבטלה לדוגמה. הגישה השלישית של מדיניות הרווחה הינה הגישה השמרנית לפיה המדינה איננה מחויבת לספק שירותי רווחה לאזרח אך היא כן רואה חשיבות לשמור על התא המשפחתי כאמצעי שיספק את רווחת האזרח. מכאן תפקידה של המדינה לשמור על שלמות ושגשוג התא המשפחתי בכדי שזה יספק את הרווחה לחברי המשפחה (זנבר, 2012, ע' 99).

מדיניות הרווחה בישראל תחילה התבססה על תפיסה סוציאלית-דמוקרטית בעיקר מפאת מבנה המפלגות הפוליטיות שנטו לתמוך בתפיסה זו, מפאת אימוץ מאפייני מדיניות רווחה מתקופת המנדט הבריטי, והן הצורך להתמודד עם גלי העלייה שהגיעו לישראל ושחייבו את המדינה להשקיע בדיוק, חינוך ובריאות לעולים החדשים.