

תוכן עניינים

1. מבוא.....	2
2. ביטחון סוציאלי – הגדרות ורקע היסטורי	3
3. סטנדרטים בביטחון סוציאלי	6
4. אבטלה וזקנה בישראל	10
4.1 קצבאות אבטלה	12
4.2 קצבאות זקנה	19
5. דיון והמלצות	22
6. ביבליוגרפיה	24

1. מבוא

תמיכת המדינה באזרחיה הינו דיון ממושך ונפוץ בתרבויות רבות. תפקידה של המדינה נועד בין היתר לספק ביטחון קולקטיבי לאזרחיה, לספק מסגרת תרבותית וכן לספק ביטחון סוציאלי לקבוצות נזקקות בגבולותיה. הגישה האחרונה זוהתה כבר במאה ה-18 בבריטניה ויושמה ביעילות בגרמניה כבר במאה ה-19, כאשר מדינות אלה קבעו חוקים לאומיים המחייבים את המדינה לתמוך באזרחיה לצורך הקלה בעוני, חלוקה מחודשת של משאבי המדינה ותמיכה בתושבים שמתקשים לקדם את מעמדם הכלכלי עקב מגבלות פיזיולוגיות (Prasad, & Gerecke, 2010). עד מהרה תפיסה זו התפשטה בכל העולם, כאשר שיאה היה עם כינון האומות המאוחדות לאחר מלחמת העולם השנייה ופרסומן של אמנות חברתיות ומשפטיות שנועדו לקדם את בטחונו, כבודו ומעמדו של האדם (בן-ישראל, 2013).

ואכן אחת הטענות השגורות במסגרת הביטחון הסוציאלי היא כי בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה עד לשנות ה-70 של המאה ה-20 הביטחון הסוציאלי בעולם והן בישראל נהנה מתקופת שפע ושגשוג. אולם החל משנות ה-70 והתערורות מדיניות ההפרטה בעולם, הביטחון הסוציאלי החל לספוג קיצוצים כלכליים נרחבים במדינות רבות – כולל ישראל. שיאו של התהליך בישראל התרחש בראשית המילניום החדש כאשר מדיניות הרווחה בישראל על מגוון סעיפיה ספגה שחיקה משמעותית בהקצאת תקציבים (אבירם, גל, וקטן, 2007). שחיקה זו איננה מובנת מאליה שכן ישראל, בדומה למדינות רבות אחרות, חתומה על אמנות בינלאומיות המקדמות את הביטחון הסוציאלי של הפרט כדוגמת האמנה האוניברסאלית לזכויות אדם (1948) והן האמנה הבינלאומית בדבר ביטחון סוציאלי (1952). חתימה על אמנות אלה מחייבות את המדינה לעמוד בסטנדרטים מינימאליים המקדמים את הביטחון הסוציאלי של אזרחיה.

שאלת המחקר: באיזו מידה מדינת ישראל עומדת בחוקים הבינלאומיים בבואה ליישם את הביטחון הסוציאלי בישראל?

המחקר הנוכחי נועד לבחון את האופן שבו מדינת ישראל עומדת בסטנדרטים הבינלאומיים של ביטחון סוציאלי, החקיקה בישראל לעומת החוקים הבינלאומיים, הליך השחיקה בביטחון הסוציאלי לאורך שנים והן בחינת מקרי מבחן של שני ענפי ביטחון סוציאלי המופיעים ברשימה תשעת סעיפי הביטחון הסוציאלי של האמנה הבינלאומית לביטחון סוציאלי: קצבת אבטלה וזקנה.

בהתאם לכך יבוצע מחקר עיוני משווה שבו תסקר תחילה מהות הגישה של הביטחון הסוציאלי והתפתחות הגישה האמורה. לאחר מכן יבחנו מספר סטנדרטים מרכזיים בתפיסת הביטחון הסוציאלי וכיצד ישראל מקדמת את הביטחון הסוציאלי, כלומר מהם החוקים והאמנות – מקומיים ובינלאומיים, שעליהם חתומה מדינת ישראל. לאחר מכן תבוצע בחינה של שני סעיפי המבחן – קצבת האבטלה וקצבת הזקנה ובאופן שבו ישראל מיישמת את שני הסעיפים הללו. במסגרת המחקר תבוצע השוואה בין ישראל למדינות מערביות אחרות שיציגו האם האופן שבו ישראל מקדמת את הביטחון הסוציאלי בשטחה דומה או שונה למדינות מערביות אחרות. לבסוף יוצג דיון והמלצות יישומיות. לצורך כך יבוצע שימוש במחקרים ראשוניים הכוללים בחינה של חוקים ואמנות מקומיים ובינלאומיים, דוחות ממשלה וארגונים בינלאומיים כדוגמת ארגון העבודה הבינלאומי ILO והארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי – OECD; בנוסף יבוצע שימוש במחקרים משניים – קרי מחקרים אקדמיים קודמים, שבחנו סוגיות רלוונטיות הקשורות לנושא העבודה.

2. ביטחון סוציאלי – הגדרות ורקע היסטורי

מטרת הפרק היא להציג את ההגדרה של הביטחון הסוציאלי, התפתחות התפיסה האמורה, מיהם הגורמים המעורבים שקידמו את הביטחון הסוציאלי, ומהן המגמות הבינלאומיות בתחום מימוש זכויות הביטחון הסוציאלי. ההגדרה של ביטחון סוציאלי איננה אחידה אך ישנה תמימות דעים לפיה הביטחון הסוציאלי הינה מדיניות חברתית רווחתית של המדינה כלפי אזרחיה והאחריות לספק ולאפשר נגישות לרמת חיים מינימאלית וטיפול רפואי בעיקר בהקשר של רמות הכנסה ללא קשר לגיל, דת, גזע ומשתנים דמוגרפיים נוספים. היכולת של המדינה לספק את הביטחון הסוציאלי מבוסס על היכולת של המדינה לגבות מיסים ולקדם באמצעותם את טובת הציבור. הקושי בהגדרת ביטחון הסוציאלי נעוצה במשתנים של ההגדרה, כלומר קידום ותכלית המדיניות החברתית הינה מוסכמת וזוכה לקונצנזוס והיא מבוססת על התפיסה לפיה יש להבטיח רמת הכנסה המאפשרת רמת חיים מינימאלית; כמו כן השימוש באמצעים למימוש המדיניות מוסכם גם הוא – קרי גביית המיסים; אולם מהם המשתנים בקידום המדיניות החברתית, היקפה, משך התקופה וכדומה, אלה מאופיינים בדיונים רבים ובהגדרות מגוונות בקרב מדינות וקהילות שונות (בן-ישראל, 2013: 32, 37).

ארגון העבודה הבינלאומי (IOL) גורס כי לצד מתן ביטחון לתושבים מפני מלחמות ואלימות, ישנו צורך לספק לציבור גם מסגרת ביטחון חברתית ומניעת מחסור. מערכת הביטחון הסוציאלי מספקת הכנסה בסיסית וטיפול רפואי במקרה של מחלה, אבטלה, זקנה, פגיעה בעבודה, נסיבות משפחתיות, לידה, נכות ואלמנות. הטבות אלה מאפשרות לבסס ולקדם את כבודו של הפרט והקהילה ולאפשר להם תנאי מחייה אנושיים ומכובדים (ILO, 2017). הגדרות נוספות לביטחון סוציאלי זוהו כ"מניעת קיפוח" – קרי קידום רמת החיים, והן "הגנה ממחסור" – קרי הגנה מפני שחיקה ברמת החיים (Burgess and Stern 1991, inside: Ginneken, 2003) ואילו האיחוד האירופי מגדיר זאת כהגנה חברתית מפני מחסור והגנה על רמת חיים מינימאלית אך במסגרת ההגדרה הדבר גם כולל התייחסות לדיוור, שכר דירה וסובסידיות שונות (Ginneken, 2003: 280).

ההגדרות האמורות משקפות התפתחות מדיניות שעוצבה לאורך ההיסטוריה. את שורשי הביטחון הסוציאלי ניתן לזהות עוד במאה ה-17 בחוקי מיגור העוני בבריטניה והן בקידום מדיניות הרווחה בגרמניה בשנת 1889 תחת ממשל ביסמרק. היו אלה החוקים שיסדו את התפיסה של תמיכה חברתית מודרנית שנועדה להתמודד עם ההקלה בעוני, חלוקה מחודשת של משאבי המדינה ולקדם פרודוקטיביות בחברה. אולם השינוי המשמעותי בעיצוב מדיניות הביטחון הסוציאלי התרחש לאחר מלחמת העולם השנייה. למעשה מלחמות העולם הראשונה והשנייה הביאו לפגיעה חריפה כל-כך בזכויות האדם, עד כי לאחר מלחמת העולם השנייה והקמת ארגון האומות המאוחדות (האו"ם) הוחלט על קביעת זכויות חלוטות אוניברסאליות הניתנים לכל אדם ללא הבדל מוצא, לאום, גזע, מגדר ומאפיינים נוספים. זכויות אלה הינן שוות וניתנו לכל אדם באשר הוא אדם. מימוש זכויות אלה התבסס על האמנה האוניברסאלית לזכויות אדם (1948) (Prasad, & Gerecke, 2010: 2-3). סעיף מספר 22 לאמנה קובע כי: "כל אדם, כחבר החברה, זכאי לביטחון סוציאלי וזכאי לתבוע שהזכויות הכלליות הסוציאליות והתרבותיות, שהן חיוניות לכבודו כאדם ולהתפתחות החופשית של אישיותו, יובטחו במאמץ לאומי ובשיתוף פעולה בינלאומי בהתאם לארגונה ולאוצרותיה של המדינה"; סעיף 25 קובע כי: "1. כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לבריאותם ולרווחתם שלו ושל בני ביתו, לרבות מזון, לבוש, שיכון, טיפול רפואי, שירותים סוציאליים כדרוש וזכות לביטחון