

יום העוני הבינלאומי 17 אוקטובר 2013

תקציר נייר עמדה:

על הסטנדרט הישראלי לקיום בסיסי (בכבוד) וקצבת הבטחת הכנסה

מקבלי קצבה של הבטחת הכנסה הם האוכלוסייה הענייה ביותר בישראל. תחולת העוני בקרב משפחות המקבלות הבטחת הכנסה היא 64.5% ובקרב ילדים במשפחות אלה היא 83%.

קצבת הבטחת הכנסה נמוכה מקו העוני ב- 50% בממוצע בכל הנוגע למשפחות עם שני ילדים ומעלה.

משום כך, רק 14.2% מקרב מקבלי הבטחת הכנסה נחלצים מעוני בעזרתה.

קצבת הבטחת הכנסה היא אחד הרכיבים המרכזיים במערך הביטחון הסוציאלי בישראל, בהיותה רשת הביטחון הבסיסית ביותר במצבים של מצוקה כלכלית חריפה. היא שייכת לקבוצת קצבאות המוגדרות "קצבאות קיום", ובהן דמי מזונות וקצבאות נכות כללית, זקנה ושארים. אלה אמורות לספק למבוטח/ת את האמצעים הכספיים לצרכים חיוניים.

בנייר עמדה המצורף מבקשת האגודה לזכויות האזרח להאיר על השירותיות בה נקבעת היום גובה הקצבה ושינויים הנערכים בה כתוצאה ממאבקי כוח פוליטיים - זאת בניגוד לחובתה של המדינה לבסס את גובה הקצבה על תשתית עובדתית ומנומקת, הבוחנת את האופן בו משמשת הקצבה לשם הבטחת קיום בכבוד של מקבליה.

מחדלה של המדינה לעשות כן, עולה בבירור גם מתשובת משרד האוצר לבקשת מידע שהגישה האגודה בנוגע לאופן בו נקבע גובה קצבת הבטחת הכנסה ומתשובתו, כי אין סטנדרט לקיום בסיסי בכבוד ולפיכך אין כל קשר בין קיום בכבוד וגובה קצבאות הקיום.

בשנת 2012, כ-103,800 משפחות בממוצע קצבת הבטחת הכנסה בישראל ובהן חיו 129,475 ילדים, שהם 5% מכלל הילדים בישראל. 187,000 קשישים בישראל, שהם כמעט רבע ממוקבלי קצבאות זקנה ושארים, מקבלים קצבת הבטחת הכנסה כהשלמה לקצבאות אלה.

גובה הקצבה נע בין 1,697 ש"ח לחודש ליחיד ל-4,269 ש"ח למשפחה לחודש, בכפוף לגודל משק הבית ולגיל העומדים בראשו. גובה קצבת הבטחת הכנסה ממוצעת עמד על 2,069 ש"ח, שהם 23.3% מהשכר הממוצע לשכיר במשק. מן הגמלאות מנוכים דמי בריאות בגובה 101 ש"ח לחודש, כך שסכומן נטו נמוך יותר.

חלקה היחסי של קצבת הבטחת הכנסה בכלל הקצבאות שמשלם ה מוסד ביטוח הלאומי קטן - רק 3.8% מכלל תשלומים אלה.

התחמקות מהגדרה וכימות של הזכות לקיום בכבוד ושירותיות גובה קצבאות הקיום

בעבר היו ניסיונות אמיתיים ורציניים לקביעת גובה הקצבה על בסיס אמפירי ומנומק. אלו כללו דוחות של מומחים זרים, פרופ' פיליפ קליין (1958) ופרופ' הרולד סילבר (1962), אשר הוזמנו על ידי ממשלות ישראל, בין השאר, כדי לבחון את מערך הקצבאות שלה מומחים אלה פרסמו דוחות

ביקורת חריפים ביותר. במהלך שני העשורים שלאחר מכן, הוקמו על ידי הממשלה מספר וועדות מקצועיות, שהמרכזיות בהן היו "הועדה לקביעת צרכיו של הנוזק" (1963) וועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה (1971). ועדות אלו אימצו את עקרון הבדיקה האמפירית של צרכים בסיסיים לשם קיום ובהתאם המליצו להעלות את גובה קצבאות הקיום שהיו נהוגות אז לשיעור של 40-45% מן השכר הממוצע במשק. בהתאם להמלצות אלה, גובה הקצבאות הממוצע הועלה בהדרגה במהלך שנות השבעים לכ-42.2% מהשכר הממוצע במשק.

בשנת 1980 חוקק חוק הבטחת הכנסה שנכנס לתוקף בשנת 1982. לקראת חקיקתו של החוק נערכה עבודת הכנה מקצועית ורצינית. במסגרת החוק עוגנה רמת הגמלאות דאז, שעמדה על כ-40% מגובה השכר הממוצע במשק ונבחר מנגנון עדכון – הצמדה לשכר הממוצע במשק, במטרה ליצור הלימה בין רמת החיים של כלל החברה ובין רמת החיים של אנשים החיים בעוני, ועל מנת למנוע היווצרות פערים גדולים מדי ולשמור על כבודם של המתקיימים מקצבאות.

בשני העשורים האחרונים, אנו עדים למעבר ממנגנון מסודר ושקוף שנקבע בחוק הבטחת הכנסה למדיניות של נקיטת הליכים שרירותיים באמצעות חוקי ההסדרים השונים, באופן שמאין את הרציונאל למנגנון שנקבע בחוק הבטחת הכנסה. שינויים אלו נעשים ללא בסיס אמפירי ובהיעדר תשתית עובדתית בסיסית לקבלת ההחלטות, תוך התעלמות ממסקנותיהם של הגופים השונים שבחנו את הסוגיה ובניגוד למקובל בארצות רווחה אחרות. כיום, אין בישראל מנגנון מושכל לקביעת גובה גמלת הבטחת הכנסה כך שזו תמלא את היעד המרכזי שלה – תבטיח למקבליה קיום מינימאלי בכבוד.

בחוק ההסדרים לשנת 2003-2004 נעשו שינויים מרחיקי לכת במנגנון שנקבע בחוק הבטחת הכנסה. הוחלט לשנות את המנגנון שנקבע בחוק, וגובה השכר הממוצע בשנת 2002 "הוקפא" בחוק ונקרא "הסכום הבסיסי". כן הוחלט כי החל משנת 2006 יוצמדו הקצבאות למדד המחירים לצרכן. באופן זה נותק הקשר היחסי בין הכנסתה הממוצעת של כלל האוכלוסייה לבין הכנסתם של מקבלי אות קצבאות הבטחת הכנסה. גובה הקצבה בפועל מחושב כאחוז שרירותי מ"הסכום הבסיסי", ומאז גובה אחוז זה נתון לקיצוצים חדים ומושפע בעיקר מלחצים פוליטיים. נוסף על כך, באמצעות חוקי ההסדרים נעשו שינויים בהטבות שניתנו מכוח הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה.

בנוסף, נותק הקשר הרעיוני והפרקטי שבין גובה קצבת הבטחת הכנסה וקצבאות הילדים. בחוק הבטחת הכנסה נקבע, כי משפחות שבהן יותר משני ילדים, מקבלות גמלה בסכום זהה לזה שמקבלת משפחה עם שני ילדים. הרציונאל לכך היה כי במשפחות שבהן יותר משני ילדים, קצבאות הילדים ישלימו את החסר. כלומר, מהותית ובאופן עקבי, קצבת הבטחת הכנסה וקצבת הילדים נחשבו לשני נדבכים בלתי נפרדים בהבטחת קיומן הבסיסי של משפחות עניות שלהן מספר ילדים. עם השנים הקשר הרעיוני הזה נשחק, ובדיון על הקיצוץ האחרון בקצבאות הילדים, באמצעות חוק ההסדרים לשנת 2013-2014, הוא נעלם כליל.

מנגנונים לקביעת גובה קצבאות קיום בעולם

בניגוד לנעשה בישראל, מדינות רווחה אימצו שיטות מנומקות יותר לקביעת גובה קצבת הבטחת הכנסה. חלקן מתבססות על נגזרת של מדד נבחר כגון השכר הממוצע/ שכר מינימום או ביחס

לקצבאות כפנסיה/ אבטלה. בין אלו ניתן למנות את הולנד, פורטוגל, פינלנד, לוקסמבורג ומלטה. מדינות אחרות מחשבות את הקצבה כנגזרת של סל צריכה שקוף ומנומק כדוגמת גרמניה, שבדיה, ליטא וקפריסין, במטרה לתת מענה לחובה לאפשר קיום בכבוד.

המצב המשפטי – הזכות לקיום בכבוד

מדינת ישראל הכירה בזכות לקיום בכבוד, עת חוקקה את חוק הבטחת הכנסה. באופן מפורש הוכרה הזכות לקיום בסיסי בכבוד, כנגזרת של הזכות לכבוד האדם, על ידי בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק ועל ידי המדינה במסגרת הליכים אלה. אמנם, בתי המשפט נמנעו מקביעה עקרונית המחייבת את המדינה להתייחס לגובה הקצבאות. עם זאת, במסגרת הערות אגב רבות הם קבעו כי הקצבאות ככל הנראה אינן מאפשרות קיום בכבוד.

סיכום

עמדתם הרשמית של מוסדות המדינה והנהגתה היא כי קיימת בישראל זכות לקיום בסיסי בכבוד, אלא שהמדינה מסרבת לעגן זכות זו, או כל זכות חברתיות אחרת בספר חוקי היסוד שלה והיא מסרבת להגדירה במדויק ולכמתה.

לאור המצב החוקי, למדינה עומדת חובה להגדיר את תוכנה של הזכות לקיום בכבוד, ולגזור מכך מנגנון שיבטיח כי קצבאות הקיום מאפשרות מימוש זכות זו. כלומר: תנאי מקדים לבחירת שיטה לקביעת גובה הקצבאות, הוא הגדרה מדויקת של היקפה ותוכנה של הזכות לקיום בכבוד. השיטה שתבחר לקביעת גובה הקצבאות חייבת להיות מכוונת להגשים את הזכות כפי שתוגדר על ידי המדינה, גם אם יאומץ מודל צר ומצומצם.

כל שיטה שתבחר חייבת להיות מבוססת על בחינה ועל כימות מקצועיים של צרכים בהתאם לתוכן הזכות, ועל הגדרת "סל צרכים" לשם קיום בכבוד. בין היקף צרכים אלה ועלותם ובין גובה הקצבה בפועל יש לבסס קשר הגיוני, שינבע מהחובה להבטיח קיום בכבוד כפי שיוגדר. לשם כך על השיטה להיות מבוססת על מנגנון אמפירי המושתת על עובדות, מנומקת, עקבית, שקופה ונתונה לבקרה ציבורית ומשפטית. כן עליה לכלול מנגנון עדכון גמיש מספיק כדי למנוע שחיקה של הקצבה והיווצרות פערים גדולים בין מקבליה ובין כלל האוכלוסייה כתוצאה משינויים שיחולו בחברה ובמשק.