

107362/2



בית דין אזרחי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

שופט נסע רות
נ.צ. (מע) מר אלעזר פרידמן

מלוני
ע"י ב"ב ע"ד זמר

המוסד לביטוח לאומי
ע"י ב"ב ע"ד אימר

המוסד לביטוח לאומי
מחלקת דמי-אביב
23-88-2814
בית דין לעבודה בתל אביב-יפו

פסק - דין

רקע כללי

1. התובע חניש ביום 30.12.10 תביעה לגמלת הבטחת הכנסה (להלן – הגמלה) אשר אושרה לו החל מיום 1.12.10 ועד לחודש 9/11 נלמט בחודשים 6-7/11 בהם התובע לא היה זכאי לגמלה בשל שני יציאות לחו"ל באותה שנה).
ביום 8.11.11 שלל התביעה את זכאותו של התובע לגמלה באופן רטרואקטיבי החל מחודש 12/10 וטען לחוב בגין אותה גמלה אשר שולמה לטענתו, שלא כדין. זאת, משום שלטענת התובע התגורר בתקופת הרלבנטיות עם "ידועה בעבור". נימוק נוסף לשלילה היה מעוף בכך שחתובע נהנה לטענת התביעה, מתמיכה משפחתית שיש לראותה כ"הכנסה". תמיכה שהתבטאה במתן כספים על-ידי בת זוגו וע"י אימו בסכום של כ-2,700 ש"ח בממוצע לחודש במהלך התקופה בת שולמה הגמלה.

2. במסגרת החליף המתנהל בפנינו יש אפוא להידרש לשתי שאלות עיקריות הדורשות הכרעה – האם התובע חי עם "בת זוג" כמשמעותה בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א - 1980 (להלן – החוק) אם לאו ואילו השענה, האם הכספים שקבל התובע מאימו ומבת זוגו בתקופת הרלוונטיות מחוים "הכנסה" כמשמעותה בחוק?

טענות הצדדים בתסבית

3. זכאותו של התובע לגמלת הבטחת הכנסה נשללה כאמור, ביום 8.11.11 באופן רטרואקטיבי מאחר ונמצא לטענת התביעה, כי הוא מקיים משק בית משותף עם בת זוגו באופן השולל את זכאותו לתשלום הגמלה כיחיד. כמו כן, נטען כי הכספים שקבל התובע מאימו ומבת זוגו לאורך תקופה לא חיו בגדר סיוע חד פעמי אלא הכנסה קבועה.
התובע טען מנגד, כי הוא לא התגורר עם בת זוג ולא ניהל עימה משק בית משותף בתקופת הרלוונטיות לתביעה. כמו כן, טען כי נוכח מצבו הכלכלי חקשה בתקופה הנ"ל הוא נאלץ ללוות





בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

1 כספים מאימו ומבת זוגו וכי הוא חשיב את החלואה כאשר שכ למעגל העבודה. אשר על כן אין
2 מדובר לשיטתו כהכנסה אלא בהלוואות שהוחזרו.
3

4 הכרעה

5
6 **4. אשר לשאלת הראשונה, יאמר כד:**
7 חוק חבטות חכמה מגדיר "בני זוג" כדלקמן: "בני זוג - לרבות איש ואישה הידועים
8 בציבור" בני זוג ומתגוררים יחדיו".
9 בפסיקה נקבע כי בני זוג הם איש ואישה החיים חיי משפחה ומנהלים משק בית משותף אף אם
10 אינם נשואים זה לזה. כך נקבע כי הכרה באישה כ"ידועה בציבור" כאשרו של פלני חינה עניין
11 שבעובדה הטעון הוכחה כאשר חגגל להוכיח זאת מוסל על חטוען למעמד זה. משמע - חטוען
12 למעמד הוא הנדרש להוכיח כוונה לקשר תמידי שיש בו מסימני החיבר של יחדות משפחתית
13 ראה - דביע המוסד לביטוח לאומי - סגן, מר"ע 17, נתון ביום 30.12.70; ע"ע 1016/00 טלויסקי ליוטב - קדן
14 הנמלאת המרכזית, נתון ביום 21.8.01.

15 5. לאחר ששמענו את עדות התובע ובת זוגו, ולאחר שעיינו בחומר המצוי בתיק, הגענו למסקנה כי
16 השניים לא היו בתקופה מושא התביעה "בני זוג" או "ידועים בציבור" כמשמעותם בחוק.
17 אכן נכונים אנו לקבל את תאפשרות שבין השניים התקיימה מערכת יחסים זוגית שהחבטאה
18 בשחיה יחדיו, בלינה משותפת מעת לעת ובבילויים משותפים. אולם, לא שוכנענו כי התקיימה
19 ביניהם מערכת יחסים של מחויבות חידדת המאפיינת חיים של "ידועים בציבור" ואף לא
20 שוכנענו כי הם התגוררו יחדיו בתקופת הרלוונטית לתביעה.
21 העובדה שהתובע עזר לבת זוגו לקבל תו חניה מעיריית תל אביב כפי שהראה חטבע, וזאת על
22 אף שלא התגוררה בעיר ומתוך רצון להימנע מדוחות חנייה מלמדת על מעשה לא ראוי אך אין
23 בה ללמד, במקרה דנן, על מערכת יחסים של ידועים בציבור.
24
25 בת חווג של התובע סיפקה בעדותה חסבר מניח את הדעת לטעמים בעטיים ביכרו השניים שלא
26 לדור יחדיו, ובלשון הפרוטוקול לאמור:

27 "היות שאני התאלמנת, יש לי בנים בוגרים, יש לי בניה עם העניין הזה.
28 חשבתי לטעמי שכדי לא ליעור עימותים עם הבנים שלי, זה יכול להייד חזת
29 עדיף להשאיר את זה ככת. אז גם היחסים יותר טובים...
30 יש כזה דבר שנקרא קטנת בין בן לאימא. יש לי בניה עם הבן הקטן שלי בעניין
31 חזת. זה שגר בבית. הוא היה מאוד קשור לבעלי, הוא מאוד רכושני לבני. בעלי
32 נחרד לפני 15 שנה. בני היה מאוד קשור לבעלי ויל, וזאת חסיבת העיקר יתי".
33 ראה - עמ" 13 לפרוטוקול, ש" 4-2 ושי 8-16

34 לכשעצמנו, לא מצאנו מקום לפקפק בנכונות דברים אלה.
35
36

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 12-04-27858

6. משקבענו אפוא, כי התובע ובת זוגו לא חיו יחד חיי משפחה וכי הם אינם עונים על הגדרת של יידועים בציבורי הרי שיש לחדרש לשאלת השנית המגעת לזכאות התובע לגמלה (כנוסף לכספים שקיבל מאימו ומבת זוגו). משמע, יש לחדרש לשאלה - האם יש לראות בכספים אלה "הכנסה".

על מנת להשיב על שאלה זו, יש להכריע תחילה בשאלת מקדימה - האם הכספים שניתנו לתובע על ידי קרוביו אכן חיו הלוואות ולו בהתחייבות מצדו להשיבם במלואם או לאו. ככל שנתנה בשלילת על שאלה זו ונגיע לכלל מסקנה כי אין מדובר בחלואה אלא בתמיכה משפחתית (שאינה חד פעמית), הרי שאז יהיה מקום לחדרש לשאלת נוספת והיא - האם מדובר ב"הכנסה". זאת, נוכח שיעור הסכומים שהתקבלו ובשים לב להיקף ההכנסה הבסיסי המדרש "לקיום בכבוד".

7. אשר לשאלת הראשונה, הרי שנראה כי הכספים שניתנו לתובע על-ידי אימו וע"י בת זוגו לא היו בגדר הלוואות אלא בגדר המיכה משפחתית שניתנה לתובע עת נקלע לקשיים כלכליים. נציין בחקשר זה כי גרסתו של התובע בנושא החלואה, כפי שחיתה בדיון בבית הדין, אינה מתוישבת עם גרסתו כפי שנמסרה בשעתו לתובע. כך למשל, העיד התובע בחקשר זה לאמור:

"ש. אין לך להראות לנו איך החזרת את זה?
ת. זה החלואה בין חברים.
ש. אולי זה מתנה?
ת. זה לא מתנה."
(ראו - עמ"ס 6 לפרוטוקול, ש"פ 11-10)

מנגד, במכתב פנייה ששלח התובע לנתבע מיום 9.6.11 הוא מסר גרסה מעורפלת, לפיה:
"לגבי החקירות בחשבונית הגוף מדובר בכספים שאני מקבל אם בחלואות ואם כמתנה מאנשים המקוריים אלי".
(ראו - נספח ב לתצהיר התובע)

כמו כן, נמצאו סתירות בין גרסאות התובע לעניין ניתוח רישום תנוגע להתור החלואות הנטענות -
מהד מסר התובע כתצהירו, כי הוא ניחל רישום אודות החזרת הכספים לבת זוגו, כי "לא נגרת בנינו כל חסם חלואה, אך בתקופת חרלוונסית אני ניחלתי רישום של הסכמים שהחזרתי על חשבון החלואה" וראו - סעיף 15 לתצהיר התובע ומאידך, בחקירתו הנגדית, העיד כי בת זוגו היא זו שניהלה את הרישום של התור החלואות וכי אין בידו תיעוד המעיד על תשבת הכספים לראת - עמ"ס 8 לפרוטוקול, ש"פ 19-12.
יתרה מזו, התובע לא חנית בפנינו תשתית עובדתית ראויה לענין החלואות שלגרסתו נטל מאימו הקשישה ואופן התורתי.

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

1
 2 לאור כל זאת מסקנתנו היא כי התובע לא השכיל להראות כי הכספים שקיבל בתקופה
 3 הרלבנטית מאימו ומבת זוגו היו בגדר הלוואות.
 4 משכך, המסקנה המתבקשת היא כי התובע קיבל תמיכה כספית מקרוביו, בנוסף לתשלום
 5 הנמלה.

6
 7 על רקע דברים אלה, יש לחוסיף ולבחון כאמור – האם יש לראות בתמיכה המשפחתית שקיבל
 8 התובע – שלא היתה כאמור בגדר הלוואה – "הכנסה" כמשמעותה בחוק, אשר יש בה לשלול
 9 את זכאותו לגמלה. זאת, כזכור על בסיס ההנחה כי תמיכה זו הסתכמה בסך של 2,700 ש"ח
 10 בממוצע בכל אחד מן החודשים מושא המחלוקת.
 11 נוכח מורכבות ההכרעה בשאלה זו יש להדרש תחילה לעקרונות של גמלת הבטחה הכנסת כפי
 12 שיעשה מיד;

עקרונותיה של גמלת הבטחת הכנסה

13
 14
 15 10. גמלת הבטחת הכנסה נועדה כידוע לתבטח את קיומם של אלה שאינם יכולים להתקיים
 16 בכוחות עצמם ללא סיוע הציבור ולספק להם את הצרכים החיוניים והבסיסיים הנדרשים
 17 לקיום בכבוד. על תכלית זו של החוק, האמור לשמש כבריה התיכון של מערכת הביטחון
 18 חסוציאלי - ניתן ללמוד בראש ובראשונה מן הרקע ההיסטורי שקדם לו וחוביל לחקיקתו.
 19 רקע שתואר בהרחבה בחיבורם של צמד החוקרים ג. גל וא. דורון "מינימום לקיום בכבוד"
 20 סדרת זקורים על מדיניות חברתית 1/2004 1-11 (2004). במסגרת חיבורם זה עמדו אפוא
 21 השניים על מדיניות הרווחה בשנים שקדמו לחקיקת החוק ועל הקלקולים שחוא בא לתקן. זאת
 22 תוך שהם מצביעים על המשבר החמור בתחום הסדרי הסעד, שפקד את המדינה לקראת סוף
 23 שנות ה-50. משבר שעל רקעו מונתח בשנת 1963 "ועדה לקביעת צרכיו של הנוקק". זו אשר
 24 קבעה לראשונה את סל הצרכים של הנוקק ואת חמדד לחישוב מכסת התמיכה המתחייבת
 25 הימנו. בתמשך, בשנת 1971 ישבה על המזוכת גם "ועדת ראש המשלה לילדים ובני נוער
 26 במצוקה" שקבעה אף היא את רף התמיכה הציבורית המינימלי למשפחות נזקקות, באופן
 27 שתוביל לחקיקת חוק הבטחת הכנסה בנוסחו הראשוני ולקביעת שיעורי הגמלה שנקבו בו.
 28 על בסיס רקע היסטורי זה מסבירים אפוא גל ודורון כיצד המלצותיהן של הועדות הללו אומצו
 29 אל חיקוק של החוק שהיווה בשעתו "נדבך אינטגרלי של מערכת ביטחון סוציאלי האמורה לספק
 30 מינימום לקיום בגדר לקבוצת האוכלוסייה הנוקקת" נראה גם - רות בן ישראל ביטחון סוציאלי
 31 האוניברסיטה הפתוחה 896, לחלן - "בן ישראל".

32
 33 11. לשון אחרת, על בסיס דברים אלה ניתן אפוא להסיק כי השיעור שנקבע בשעתו במסגרת החוק,
 34 על בסיס המלצות הועדות השונות, הצדיק השרשתו של חנות יסוד או "חוקת עובדותית" אותה



בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

1 ניתן לכנות "חוקת המספיקות" (להלן - **החוקת המספיקות**), לפיה יש בשיעור הגמלה שנקבע
 2 בחוק כדי לספק למבוטח רמת הכנסה המאפשרת קיום מינימאלי בכבוד.
 3 הנחות היסוד הנוספת שהייתה מקופלת בחוק מאז חקיקתו ועד היום היא - כי הדרך העיקרית
 4 לחבטות הקיום בכבוד היא באמצעות עבודה כאשר הגמלה מסופקת רק לאלה שאינם יכולים,
 5 באופן זמני או קבוע, מטעמים שאינם בשליטתם, להבטיח סיפוק צרכים אלה ע"א - א. דורון וג.
 6 גל "מערכת הבטוחות הכנסה בישראל בהתאמה בין ארצות-ביטוח סוציאלי 58 (2000) א. ל. מילר ידיע
 7 הבטוחות הכנסה בישראל בהשוואה למשפט במערב גרמניה" שנתון משפט העבודה כרך א נטשין; ג. גל וא. דורון
 8 "גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודת העוני הניסיון הישראלי" ביטחון סוציאלי 58(113), (2000); בן ישראל 43:1043.

11 עיקרון נוסף המייחד גמלה זו ומבחין אותה מוגמלאות אחרות נוגע למקור המימון שלה, הנובע
 12 כולו מתקציב המדינה ואינו נסמך על גביה ייעודית "ביטוחית" מן העובדים "הנצבעת" למטרה
 13 זו. מעיקרון זה טבעת אפוא גם האחריות הישירה של המדינה לקיום החובות הנגזרות חימונו.
 14 זאת שעה שהתבע משמש "כזרוע המבצעת" האמונה על יישומו וכצינור תשלום.

16 12. על רקע עקרונות אלה, נהוג אפוא להבחין בספרות בין שלושה ממדים בסיסיים המכתיבים את
 17 טיבה והיקפה של התגנה שמבטיחה הגמלה המשולמת מכוח חוק הבטוחות הכנסה:

19 **הממד הראשון** - אותו נהוג לכנות "**ממד הנגישות**", באמצעותו נקבעים תנאי הזכאות לגמלה,
 20 טומנו בחובו שלושה ממדי משנה והם:

- 21 • מברך החלות והזחות של "הנתפסים ברשתו של החוק" (למשל, ותושב ישראל שמלאו לו 25
- 22 שנה).
- 23 • מברך שיעור החכנסות.
- 24 • המברך התעסקותי אשר לחלק מן המבוטחים ניתן פטור ממנו בחוק.

26 **הממד השני** - הוא "**ממד המספיקות**", בו נוסף ונדון בהרחבה בחמש הדברים, האמור לשמש
 27 את המחוקק לשם קביעת שיעורה של הגמלה באופן שיהלום את תכלית החוק - לחבטיח
 28 מינימום של קיום בכבוד (להלן - **ממד המספיקות**).

30 **הממד השלישי** - הוא **ממד האכזבה** והוא מתייחס למידת המימוש או חמצויו של חובות
 31 לחבטות הכנסה בפועל ובתנאים שצריכים להתקיים לצורך מימושה באופן מיטבי.
 32 *בן ישראל 1961-1961 "Social Security and the Alleviation of Poverty" Ch Behrendt Eds,*
 33 *in a Comparative Prospective" Social Security in Global Village 333 (Sig and Ch. Behrendt Eds,*
 34 *1961. Transaction Publishers 2002*

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 12-04-27858

1 חוראות החוק הרלוונטיות לענין סיווגה של התמיכה
 2 המשפחתית כ"הכנסה" ופרשנותן בפסיקה
 3 על רקע דברים אלה נבחן אפוא את חוראות החוק הרלוונטיות לעניינו ואת אופן יישומן
 4 בפסיקה כדלקמן:

5
 6 13. בסעיף 5(ב) לחוק נקבע כי יש להביא בחשבון כל הכנסה (כמשמעותה בחוק) שיש לזכאי, מעבר
 7 לסכום הגמלה, באופן שבו הגמלה שתשולם לו בסופו של יום, תזיח בסכום השווה להפרש שבין
 8 הגמלה שהיה זכאי לה לולא ההכנסה, לבין ההכנסה.
 9 מכאן החשיבות שבסיווגה של התמיכה המשפחתית (או של תמיכה שמקורה במוסדות צדקה)
 10 כ"הכנסה", לצורך קביעת היקף התפאות לגמלה.

11
 12 הגדרת המונח "הכנסה" מעוגנת בסעיף 9 לחוק, המאמץ את הגדרה שבסעיף 3 למקודת מס
 13 הכנסה (נוסח חדש) (להלן - מקודת מס הכנסה, או המקודה) ומוסיף עליה גם טובות הנאה
 14 נוספות, רעיוניות בחלקן, שיש לראותן כ- "הכנסה מנכסי". בין טובות הנאה אלה כלולות גם
 15 "טובות הנאה ראיות או מוחזקות (מנכסי)" ששוויו אינו עולה על "הסכום שאינו מובא בחשבון"
 16 *ניאה - סעי' 9טא, סעי' 9 טא(א) וסעי' 9טג לחוק.*
 17 זאת, שעה שהגדרה של "הסכום שלא יובא בחשבון", לענין הגדרתו של "נכס" - מעוגנת בסעי'
 18 9(א1) לחוק בו נכתב לאמור: "סכום כסף שאינו עולה על סכום השווה לסכום הבסיסי כמל ארבע,
 19 ולגבי מי שעמו ילד או שיש לו בן זוג - סכום שאינו עולה על הסכום הבסיסי כמל שש".

20
 21 זה המקום לציין - כי החוק עצמו אינו מתייחס מפורשות לתמיכות משפחתיות או לתמיכות
 22 שמקורן במוסדות צדקה ומשכך, שאלת סיווגן כ"הכנסה", מעריכה פרשנות בהתאם לעקרונות
 23 הפרשנות המקובלים קרי - בהתאם לתכלית החקיקה ובכפוף לעקרונותיו החוקתיים של חוק
 24 יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שאלה יושמו בחלכה הפסוקה (להלן: חוק יסוד: כבוד האדם).

25
 26 14. עינינו חוראות אפוא, כי על מנת להכריע בשאלה האם יש לראות בתמיכה משפחתית "הכנסה"
 27 לצורך חוק הבטחת הכנסה, יש לבחון תחילה האם תמיכה זו באה במתחם התגדרה של
 28 "הכנסה" במקודה.
 29 ככל שהתשובה לשאלה זו הינה בשלילה - אזי שיש לחוסיף ולבחון - האם התמיכה הנ"ל הינה
 30 בגדר "נכס" כמשמע בחוק, ששוויו עולה על "שאינו מובא בחשבון".
 31 ככל שהתשובה לשאלה אחרונה זו תהא בחיוב - אזי יוכרו כ"הכנסה" אך ורק הפירות
 32 המופקים מנכס זה.
 33

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

- 1 עיון בפסיקה מלמד כי התשובות שניתנו לשאלות אלה היו לכאורה שונות וכי קיימות גישות
2 שונות לסוגיה הפרשנית הנוגעת לאופן קביעת הזכאות לממלח וזאת, כפי שיוסבר מיד:
- 3 • הגישה האחת – אותה נכנה מכאן ולחלן - הגישה המוקדמת - מצאה ביטוייה בעב"ל
4 691/07 אחרון בנישו נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 6.7.09, להלן - עניין בנישו).
- 5 • הגישה השנייה (לחלן - הגישה המאוחרת), מצאה ביטוייה בעב"ל 176/09 יוד בלתי ואח' נ'
6 המוסד לביטוח לאומי, ניתן ביום 9.6.10 (להלן - עניין בלתי). זאת, למרות שהגישה
7 המאוחרת אינה מבדילה עצמה ממרשות מזו שקדמה לה והיא אף מאזכרת את הגישה
8 המוקדמת כציון דרך שיש לדבוק בו.
9
- 10 בחתום לכך, עיון מעמיק יותר בהלכות הנ"ל, חרף שונותן של ההחלטות המקופלות בהן, עשוי
11 ללמד - כי קיימות ביניהן גם נקודות השקפה הקשורות "למבנה העומק" שבליבת ההחלטה או ל-
12 *raison d'être* של חוק חבטת הכנסה כפי שעמדנו עליו לעיל - להבטיח מינימום של קיום בכבוד
13 למי שאינו מסוגל לדאוג לכך בכוחות עצמו, מסיבות שאינן בשליטתו.
14 על רקע זאת, ניתן לחסוב את השוני שבין הגישות בנסיבות העובדתיות השונות שנדונו בכל
15 אחד מן המקרים ובהתייחסות השונה במקצת לחוק העובדתית הנוגעת לממד המספיקות.
16 זאת, כפי שיוסבר מיד להלן.
17
- 18 15. עניין בנישו, נמסק כי תמיכה משפחתית לכשעצמה אינה מחוזה "הכנסה" על פי פקדת מס
19 הכנסה וכי אין היא באה במתחם התגדרות שבחוק חבטת הכנסה. לאור זאת, המשיך בית
20 הדין וקבע כי ככל שסכום התמיכה עולה על "הסכום שאין להביאו בחשבון" - אזי שלמי סעיף
21 9(ג) לחוק יש לראות בפירוטיו בלבד, הממשיים או תרעיוניים (להבדיל מסכום הקרן) -
22 כ"הכנסה".
23 על רקע זאת, נמסק אפוא עניין בנישו כי תמיכה משפחתית בשנייה כולל של 5,900 ש"ח, אשר
24 ניתנה למבוטח באותו עניין, במחלק חודשים רצופים - אינה מחוזה "הכנסה" כמשמעותה בחוק
25 ואף אינה מחוזה "כנס" שפירוטו יכולה בגדר "ההכנסה" כאמור. שכן, סכום התמיכה לא עבר
26 את רף חמשוכה של "הסכום שאין להביאו בחשבון".
27
- 28 במאמר מוטגר יצוין, כי המחוקק לא אמר את דברו ביחס למשך התקופה שתבתן לצורך חישוב
29 הסכום "שאין להביאו בחשבון" ואילו בית הדין עניין בנישו - שלא נזקק לכך לשם החכרעה,
30 נזכה תקופת התמיכה הקצרה והיותו של סכום התמיכה המלל נמוך "הסכום שאין להביאו
31 בחשבון" - נמנע אף הוא מלקבוע מסמרות בעניין זה.
32
- 33 16. נראה, כי הפרשנות הצרה יחסית שניתנה להגדרת המונח "הכנסה" עניין בנישו, שלא סווגה
34 את התמיכה המשפחתית כגימלה ומכאן גם כ"הכנסה" על פי פקדת מס הכנסה, (כשם שנעשה

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

1 לאחר מכן במסגרת הגישה המאוחרת, נסמכה על תכלית החקיקה ועל הבקיעים שהוגלו
 2 בחוקת המספיקות. משמע – פסיקה זו הושתתה על הנחת מוצא הקושרת בין התופעה של מתן
 3 תמיכה משפחתית - שהפכה עם השנים לחזון נפרץ בקרב מקבלי הגמלה - לבין שיעור הצנוע
 4 של הגמלה. שיעור שספק אם יש בו עדיין, במרבית המקרים, לספק את צרכי הקיום של
 5 המבוטח ובלשונו של בית הדין לאמור:

6 *"בחקשר זה יש להגיש כי הגמלה המשתלמת לזכאי היא כהחלט בסכום נמוך
 7 והיא אכן מינימלית, בנסיבות אלה, אין לתמוך על בני משפחת המנוח/זכאי
 8 לסיוע למעורר מזי מעם בהתאם לאפשרויותיהם להגדיל במשאו את ההכנסה
 9 לה הוא זכאי מכוח החוק ולשמר על ידי כך במצב את מצבו בו הוא נוקט לכלכל
 10 את ביתו. חודישה לנגוס בגמלה בשל סיוע צנוע וולנטרי לא קבוע של קרובים
 11 אין לה הגיון כלכלי או חברתי. היא מהותית מוגבלת של הגמלה לעומת
 12 הצרכים האלמנטריים החיוניים של המשפחה שספק אם הם יתלים לבוא על
 13 סיועם בסכום הגמלה".*

14
 15 17. על אף שבת הדין לא נדרש, במסגרת ליבת ההנמקה **בעניין בנישו**, לסוגיה של משך התמיכה
 16 וקביעותה – משטבע את העיקרון הפרשני לפיו התמיכה הנ"ל (להבדיל מפירותיה) איננה בגדר
 17 "הכנסה" - הרי שהוא מצא מקום להתייחס לסוגיית הקביעות בהערת אגב. זאת תוך שהוא
 18 מצייין כי התמיכה שניתנה למעורר שם, הייתה זמנית ובלתי קבועה.

19
 20 בחקשר להערת אגב זו מצא בית הדין אף להוסיף ולצטט מתוך הדברים שכתב בשעתו א. דורון,
 21 (להלן – דורון), טרם חקיקת החוק, בכל הנוגע לאבחנה שבין תמיכה משפחתית חד פעמית,
 22 שנתונה לכיסוי צרכים מיוחדים שאינם כלולים בגמלה כגון: ציוד ביתי וטיפול בנסיבות מיוחדות
 23 - לבין סיוע קבוע. לדבריו, שנגזרו כנראה מתכלית החוק מחד ומחוקת המספיקות שהתקיימה
 24 או מאידך – יש לסווג כ"הכנסה" את הסיוע מן הסוג השני הניתן על בסיס קבוע.

25
 26 18. חיה זה רק בהמשך הדרך, עת שהערת האגב **בעניין בנישו**, לרבות האבחנה שהוצעה בשעתו על
 27 ידי דורון הצמיחה את הגישה המאוחרת. זו שמצאה ביטוייה בע"ל 176/09 **דוד בליתי ואח' י'**
 28 **המוסד לפיטוח לאומי** (ניתן ביום 9.6.10).
 29 באותו עניין נדרש אמצא בית הדין לקבועת זכאותם לגמלה של זוג מבוטחים, שקיבלו בנוסף לה,
 30 ומשך שנתיים וחצי סכום חודשי של 1,800 ש"ח מקרן צדקה.

31
 32 על רקע עבודות אלה קבע בית הדין – לא בלי היסוס - כי יש לראות בתמיכה המשולמת באופן
 33 קבוע ורצוף "קצבחה", לפי סעיף 5(2) לפקודת מס הכנסה ומכאן גם כ"הכנסה" - כמשמעותה
 34 בסעיף 9 לחוק חבטחת הכנסה. כמצוין לעיל, דחיית עירעורם של המבוטחים באותו עניין נעשתה
 35 בלב כבד, נוכח החכרה של בית הדין גם בעניין זה - אף כי לא בעוצמות שבוטאו **בעניין בנישו** -
 36 בבקיעים שנבקשו בחוקת המספיקות. זאת, כעולה מדבריו של החוקר א. ל. מילר במאמרו

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

1 ידיני חכמות הכנסה בישראל בחשואה למשפט במערב גרמניה" שנתון משפט העבודה כרך א
2 (תשי"ז), כפי שאזכרו בעניין בליתי לאמור:

3 "איננו חיינו חולבים לשיטתו של מר מילר באמרו הנ"ל אזי בחתחשב בארובה
4 הקונקרטיים של המשטחה המקמת נשוא ערעור זה, לא חיינו ציפיים לחבוא
5 בחשבון תמיכה וולונטרית סדירה שקיבלו המעוררים מקרן טרונטו.

6 אכן מצב דברים זה מעורר התלבטות אפשר בהחלט להגיע למסקנה שיש לקבל
7 את הערעור בחתחשב בכך שלולא התמיכה לא היו המעוררים מסוגלים לצאת
8 מן המסקה בח שהו.

9 טאידן הגדר שקבעו במסג הדין בעניין בנישו לפיה אין להביא בחשבון
10 החכמות לעניין בחינת הזמנות לגמלה אלא עורה כסמית וולונטרית לא
11 קבועה ובלתי מחייבת לא תואם את הנסיבות במקרה הטכני בו מדובר בעורה
12 קבועה ורצומה במשך שנים שאפשר ניתן לראותה כקבועה או כאמורה על פי
13 סעיף 52(ב) לפקודת מס הכנסה... אשר על כן עיקרון יציבות החלטה, סביא גם
14 אותי למסקנה שיש לדחות את הערעור ללא כי להלמאות".

15
16 ניתן אמא לראות כי גישתו של בית הדין בעניין בליתי חושבתה, מבחינת "מבנה השטח" שלח
17 על תאבנות והחמלצות שהמליץ בשעתו א. דורון, כפי שאלח צוטטו בהערת אגב בעניין בנישו
18 ומכאן גם על הנחת מוצא המאמצת (בזיוסוס רב) את חזקת המספיקות. אותה חזקת עובדתית
19 שעל רקעה הציע בשעתו דורון לראות בתמיכה המשפחתית הקבועת כ"תכנסה".
20 עם זאת, גישתו של בית הדין, מבחינת "מבנה העומק" שלה, לרבות זו בעניין בליתי, מבטאת אף
21 היא הכרה בתהליך הכרסום המתמשך בחזקת המספיקות, בלא לשלול את האפשרות כי המשך
22 הכרסום יביא עימו גם שינוי ביחס ל"מבנה השטח" של החתמקה קרי- ביחס לאופן בו תיבנתח
23 השלכותיה של קביעות התמיכה.

24
25 19. העמדה הפרשנית שאימץ בית הדין כאמור בעניין בליתי, בכל הנוגע לסוגיית קביעתה של
26 חזממכה - שבה ואומצה על ידו גם בהמשך, במסגרת עב"ל 618/08 דנה אורן ב' המוסד לבניסוח
27 לאומי (ניתן ביחס 6.1.11; לחלן - בעניין אורן).
28 הפעם, דונה שאלת זכאותה לגמלה הבטחת הכנסה של רווקה מובטלת בת 45 שהתעוררה בגפח
29 אשר קיבלה סימוע קבוע מבני משפחתה, ובעיקר מאחותה, בטכום חודשי שהסתכם בקרוב ל-
30 5,000 ש"ח.

31
32 בנסיבות אלה, שלא עוררו לדעת בית הדין קשיים באשר לחזקת המספיקות, נקבע אמא כי יש
33 לראות בתמיכות החודשיות שקיבלה המבוטחת כ"תכנסה" לעניין חזיק ולאור זאת, נשללה
34 זכאותה לתשלום הגמלה. בדומה לעניין בליתי, הרי שגם בעניין אורן, סוגג בית הדין את
35 התמיכה כגמלה בחתבסס על סעיף 52(ב) לפקודת מס הכנסה.
36 כתנא דמסייע לעמדוה, חפנה בית הדין גם הפעם לדבריו של דורון, כנוכר לעיל, ולאבחה שעוד
37 האחרון בין התמיכה החד פעמית לבין זו הקבועה כמו גם לדברים שכתב ביחס לתכלית הגמלה
38 ולמימד המספיקות. עם זאת, וחרף התוצאה הסופית אליה הגיע, מצא בית הדין להעיר כי



בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

- 1 שאלת סיווג של התמיכה המשפחתית ב"הכנסה" ויצוקת התוכן המשפטי החולם לצורך
2 פרשנותו של סעיף 5(2) לפקודת מס הכנסה צריכים להיגזר מן הנסיבות ומתכליתו של חוק
3 הגנתת הכנסה.
- 4
- 5 20. גישתו של בית הדין בעניין אורן שבה ומצאה ביטוי בשתי פרשות נוספות אחרות, שלא עוררו
6 כנראה קשיים עם הכרסום ההולך ומתגבש בממד המספיקות של הגמלה.
7 בעב"ל 258/09 עמליארסקי מוניקה נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 1.12.11) נדון עניינה
8 של מבוטחת גרושה, אם לשלושה ילדים בגירים שקיבלה סיוע כספי מבניה, בנוסף לגמלה,
9 בסכום כולל של 25,694 ש"ח ובמשך 15 חודשים (קרי - בסכום ממוצע של 1,835 ש"ח לחודש).
10 ברוח ההצמקה בעניין אורן, ועל בסיס העובדות של המקרה, קבע אפוא בית הדין גם הפעם כי
11 יש לראות את סכומי התמיכה המשפחתית ב"הכנסה". זאת, נוכח העובדה שדובר לשיטתו
12 בסכומים "בלתי מבוטלים" ששולמו בקביעות ולאורך זמן, באופן שעורר סימן שאלה ביחס
13 למידת היוקמותה של המבוטחת לגמלה.
14 בעב"ל 37044-03-11 עזר אורלי נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 24.10.12) נדונה שאלת
15 זכאות לגמלה של מבוטח שביצע עבודות שירות משך 6 חודשים. זאת, נוכח התמיכה הכספית
16 שקיבל מהוריו במהלך תקופת זו שחשתכמה בסך של 5,000 ש"ח לחודש. גם כאן, ברוח הדברים
17 בעניין אורן, ולאחר שנדחתה טענת המבוטח כי מדובר בחלואה - נפסק כי מדובר בתמיכה
18 קבועה שניתנה לאורך זמן וכי מן הראוי לסווגה כ"הכנסה".
- 19
- 20 21. כפי שחוסבר לעיל, הגישות השונות, זו המוקדמת בעניין בנישו וזו המאוחרת בעניין בלית
21 ובעניין אורן, טומנות בחובן שוני בניתוח המשפטי הנוגע להגדרת המונח "הכנסה" ומקורותיו.
22 עם זאת, קיימת נקודת דמיון והשקפה ביניהן, הנוגעת לשאיפה האחת המשתמעת מהן: להכריע
23 בסופו של דבר בשאלת סיווג של התמיכה המשפחתית, דרך המריזמה של התכלית המקורית
24 של החוק - להבטיח מינימום של קיום בכבוד, בהתחשב בממד המספיקות: משכך, בעוד
25 שבעניין בנישו הסיק בית הדין כי סכום הגמלה, בצירוף סכום התמיכה המשפחתית אינו עולה
26 כדי דמי הקיום הנדרשים לסיפוק הצרכים הבסיסיים ובחתיאם לכך אף קבע, כי אין לחביא
27 בחשבון את סכום התמיכה לצורך חישוב "הכנסה" - חרי שבמקרים האחרים, התרשמותו
28 לגבי היחס שבין התמיכה המשפחתית לבין דמי הקיום הייתה אחרת. מכאן גם הכרעתו השונה
29 בעניין סווגה של התמיכה ב"הכנסה".
- 30
- 31 עולה אפוא מן המכלול כי מבחינה חקיעות, הנוגעים לתמיכות, זו המשפחתית כמו גם זו
32 שמקורה במוסדות צדקה - אינם עומדים בפני עצמם ויש בהם אך ורק לבטא עמדה מסוימת
33 ביחס לתוקפה של החזקה העובדתית - חיה חזקת המספיקות. אותה חזקה ששימשה גם כאבן
34 הראשה לאבחנה, שהרבו לצטטה, עליה עמד בשעתו דרורן: זו שבין התמיכה המשפחתית
35 חקיעות לבין התמיכה החד פעמית. אבחנת שחיתתה כנראה נכונה לשעתה, למועד בו נערכה



בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 12-04-27858

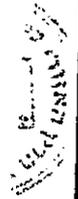
1 עובר לחקיקת החוק. דא עקא, שנכון להיום וכשלושים שנה מאוחר יותר ניצב לצידה סימן
 2 שאלה גדול. הן לשיטתו של דורון עצמו, הן לפי פרסומו העדכניים של הנתבע והן לפי
 3 הממצאים העולים מן הפסיקה.
 4 על מנת להבהיר נקודה זו נפתח אפוא בכמה מילות הקדמה ביחס למשמעותו ולאופן קביעתו
 5 של ממד המספיקות ולאחר מכן - נעבור להצגת העמדות והנתונים הסותרים את חזקת
 6 המספיקות המצדיקים למעשה אימוץ חזקה עובדתית חפוכה. זאת באופן הגורר בעקבותיו גם
 7 קביעת מסלול משפטי ראיתי חולם לבחינת סוגן של התמיכות, לרבות אלה הניתנות על בסיס
 8 קבוע - כ"הכנסה".

10 ממד המספיקות: התייחסות של "חזקת המספיקות" וחשלבנותיה על
 11 ייסוס הוראות החוק וקביעת "מבחן ההכנסה"

12 22. עיון בספרות המתקריט מלמד - כי במערכות הביטחון הסוציאלי במדינת המפותחות נהוגות
 13 אמות מידה שוטת לקביעת שיעור חגמלה המבטיחה מינימום של קיום בכבוד. עם זאת, ניתן
 14 לחצביע, בהקשר זה, על פי הספרות, על שתי גישות עיקריות: האחת - מסתמכת על קביעתו של
 15 סל צריכה מינימלי, מותאם לתרכב המשפחה ועל הערכת עלותו ואילו השנייה - זו חרגישה
 16 יותר מקודמתה להשפשת ערכית פוליטית, מתכתבת עם פרמטרים של גובה ההכנסה
 17 באוכלוסייה הכללית (הכנסה ממוצעת או הציונית) והיא נקבעת באופן שרירותי כאחוז הימנח
 18 (בן ישראל 897).

19
 20 על פי הגישה הראשונה יש אפוא לקבוע תחילה את מרכיביו של סל הצריכה הבסיסי, הנדרש
 21 לקיום מינימלי בכבוד לרבות, צריכת מזון, ביגוד, בריאות, חינוך ודיור ובהנחה שמרכיבים אלה
 22 אינם מסופקים לנוקדים באמצעות הטבות נלוות: משמע - לצורך קביעת עלות הסל על פי שיטה
 23 זו, יש להתחשב גם בגמלאות אחרות המשולמות למבוטח, כגון: קצבאות חילדים וכן, בשיעור
 24 ההוצאה היחסית בגין כל אחד מן המרכיבים הכלולים בסל. החערכה של הרכב הסל יכולה
 25 להיעשות לפי דפוסי התנתנוגות של אוכלוסיית היעד או לפי סקרי דעת קהל שיתמקדו בשאלת
 26 הרכבם של סלי הצריכה הבסיסיים.
 27 קביעת העלות של סל זה אף מצריכה כאמור התייחסות ליחידה המשפחתית: יחיד, בני זוג או
 28 משפחה עם ילדים וכן, לשיטת העדכון של הסל האמורה לבטא התייקרות של המצרכים,
 29 בחתאמה למודד או לקצב תעלייה של השכר הממוצע במשק.
 30

31 גישה אחרת לקביעת המינימום הנדרש לקיום בכבוד, המקפלת בחובה כאמור, יסוד נכבד ויותר
 32 של הכרעות ערכיות ופוליטיות נסמכת על קביעתו של "קו עוגי" שרירותי, כשיעור מסוים מתוך
 33 ההכנסה הפנויה החציונית. משמע - אותה רמת הכנסה שמחציתן של האוכלוסייה משתכרת
 34 מעבר לה ואילו המחצית האחרת משתכרת פחות ממנה.





בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

1
 2 כד למשל, במסגרת בוג'צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי ואח' ג' שר האוצר ואח'
 3 ניתן ביום 12.11.05 לחלו - בג"צ מחויבות לצדק חברתי, אוזכרה טיטות מחקר בעניין מדידת העוני
 4 בישראל לפני שמערכת על ידי ס. קמל וי. אלמגור במסגרתה נכתב כי קר העוני היחסי שאומץ בישראל
 5 עומד על 50% מההכנסה הפנויה החזונית לנפש נראה כחוקר זה גם - בן ישראל עמ' 902 וכן - Then
 6 Goedhart, Vicror Halberstadt, Arie Kapteyn and Bernard van Progg "The Poverty Line: Concept and
 7 ((measurement" Vol. 12,503,506 The Journal of Human Resources (1977
 8
 9 23. כנרמו לעיל, מאז חקיקתו של חוק הבטחת הכנסה, בתחילת שנות השמונים, זרמו מים רבים
 10 מחד הגוש של תחום הביטחון הסוציאלי ועקרונות היסוד שעמדו בבסיס של מערכת הביטחון
 11 הלאומי בישראל עברו תפנית בהקשרים שונים. זאת, באופן שהוביל גם לצמצום ולשחיקה
 12 בזכויותיהם של הנוקדים לגמלת הבטחת הכנסה ובסופו של יום, גם לסתירתה של חוקת
 13 המספיקות ששימשה כהגנה מוצא לאבחנות מלומדים ולמסיקה. על שינוי מהותי זה התריע,
 14 בין היתר, גם זורון שכתב בהקשר זה כך:

15 "מאז שנות השמונים של המאה הקודמת החברה הישראלית נמצאת בתהליך
 16 היסטורי של תפנית רדיקלית ימנית בתחומי חיים רבים ובחום התחום החברתי
 17 כלכלי. הקצנה זו תמנת בצמצום של התערבות מדינת בנושאי חברה וכלכלה
 18 והיא שרנית גלויה כלפי מדינת הרווחה ומסודותיה.
 19 הביטוי המובהק של תהליך הקצנה משותף בתהגערות המאצנת של החברה
 20 הישראלית מערכים שהייתה בחם התייחסות או הסדרה לבעיות של
 21 האוכלוסייה העובדת ככלל ושל קבוצות אוכלוסייה חלשות ומקוטפות אחרות
 22 התגערות זו טונצאת את ביטויה במתקפה המתנהלת נד מכלול ההסדדים של
 23 הגנה חברתית שנוצרו במאה המישים השנים האחרונות העולם המסורתות
 24 באירופה ומתורו מדינת ישראל במאבקים שהתקיימו בשך השנים מאז
 25 הקמתה".
 26 נא. דורון "יהאם אפשרית נשח סאוננת יותר למדינת הרווחה, עבודה חברה משפט יב,
 27 515, 517-518 (2010); כן ראה - א. דורון "שחקת העיקרון הביטורי בבטות הלאומי
 28 בישראל: החשלות על אופן הפקדחה של מערכת הביטחון הסוציאלי של ישראל"
 29 ביטחון סוציאלי, 31 ז, (2004) א. דורון "שחקתה של מדינת הרווחה בישראל בשנים
 30 2000-2003 המקדחה של קצבאות חילדים" עבודה חברה ומשפט יא, 95 (תשס"ו)
 31

32 מוסיף דורון ומסביר, כי השינוי בתחום הביטחון הסוציאלי טבע משינוי אידאולוגי וכי הדרך
 33 ליצירת שבילים להסכמה חברתית תלויה במידה רבה בתנאי המציאות הקשה שבה מערכת
 34 התמיכה הציבורית אינה מספקת עוד את צרכי הקיום הבסיסיים ובלשונו:

35 "הגידול הנמשך בהיקף העוני בישראל והומרת הוטאנה הלוכשת עורה של
 36 קבוצות גדולות של אנשים ומשפחות הנוקקות לטית בטון כדי להתקיים
 37 העלו לתודעה הציבור את המצב הכלטי משביע רצון של מדיניות הרווחה והת
 38 חוסר ההליפתה של הסדרי הוגנת החרדת האגורים לחג על האוכלוסייה
 39 מכני מצגי טוצקה סאלת. נימצא שלפחות חצי מליון בני אדם בישראל
 40 מקבלים טון מכ-טאה ושפעלים עמותות העוסקות רק באספקת מון
 41 לנוקקים".
 42 נראת - א. דורון "יהאם אפשרית נשח סאוננת יותר למדינת הרווחה, עבודה חברה
 43 משפט יב, 515, 518 (2010); וכן - ס. קורא "שינוים במבנת מדינת הרווחה



בית דין אזרחי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 12-04-27858

מניסוח סוציאלי לשירות במשלוחי ביטחון סוציאלי 67 62 (2004), ש. סברסקי
"מאבדים את זהות - הגנות של משקי בית עם ילדים המקבלים הכנסה 2002"
מכון אדום (2003)

ועוד כותבים דורון וג. גל בתחילת שנות האלפיים לאמור:

"הקיצוץ הדרסטי ברמת הגומלין הכנסות החכמה כפי שהתקבלו בתוכנית של הגמשה ב-2002 מעמיד בסכנה את המשך קיומה של רשת המגן האחרונה (Safety Net) שנועדו להבטיח את הקיום בכבוד של משפחות במצוקה ותוא עשוי לתוויד רבות משפחות אל מותחן לרמת המינימום הנחצה לקיום חברתנו".

ראת. נ. גל וא. דרון "מינימום לקיום בכבוד" סדרת ורקודים על מדיניות חברתית 10, 11/2004 (2004).

כפי האמור, בקיעים מסוימים בחוקת המספיקות ניתן היה למצוא גם בנסיקה, לרבות בבג"צ מחויבות לצדק חברתי. שם נפסק אומנם כי יש צורך בבדיקה פרטנית על מנת לקבוע האם מכלול התמיכות שמספקת המדינה למבוטח, לרבות גמלת הבטחת הכנסה עלה בקנה אחד עם תובתה לספק מינימום של מחיה בכבוד. יחד עם זאת, בית המשפט לא שלל את האפשרות כי בדיקה פרטנית מעין זו אכן תוביל במקרים רבים למסקנה, כי שיעורה הצנוע של הגמלה לצד יתר התמיכות, מחוזה הפרה של אותה רובה ובלשונו של בית המשפט לאמור:

"אך מתוך חוק הבטחת הכנסה עצמו ניתן לראות שהחוסר הקבוע בו אפשר שיהיה חסר ושירש לתוספת ולשינויים במרחץ למבטח הגמלאות העיקרי מטעם זה נקבעה בסעיף 24 לחוק הסמכה כללית לשד הדוחה לקבוע כללים מבחנים ותנאים להשתתפות המדינה בהוצאות נוספות... סמכות זו ככל שמכות מגולות אחרת יש לקיים בחשב ובזכויות היסוד של המרט אין לשלול שאותם ערכים מיוחדים יהקיימו כאשר הגמלאות הניתנות במקרה מסויים ועמן יתר שירותי התמיכה שמשמקת המדינה אינם מסיפיקים להבטחת קיומו של אדם בכבוד".

התייחסות מרחיקת לכת יותר לסוגיה זו ניתן היה למצוא בחוות דעת המיעוט של השופט לוי שהפנה לתוצאות המחקר שנערך בשנים 1999-2000 - טרם לזריעה המשמשותית בשיעור הגמלה ויתר זכויות הזכאים להבטחת הכנסה מושא תענייה, בשנים הראשונות של העשור הקודם. מחקר שנערך על ידי י. קינן ו-ג.מ. שביט שכותרתו "איכות החיים של מקבלי גמלת להבטחת הכנסה" (מחקר מס' 85, המוסד לביטוח לאומי- מינהל מחקר ותכנון (2005)) מלמד על תנאי המחיה הקשים של חלק ניכר ממקבלי הקצבאות. תנאי מחיה שאינם עומדים בקנה אחד עם חרף הקשיח של הזכות החוקתית לקיום מינימלי בכבוד ראת - סעי' 8 לפסק הדין של השופט לוי. סימן שאלה זה ביחס לתוקפה של חוקת המספיקות הציב למעשה גם בית הדין הארצי לעבודה בעניין בנישן, עת שעמד כוכר על שיעור הכיסוי המוגבל של הגמלה במקרים לא מעטים, בהשוואה לצרכי הקיום המינימאליים ולאחרונה נשמעו הדברים שוב על ידי בית הדין הארצי לעבודה בע"ל 12-03-6682 אבי בו אברהם נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 14.7.13).



בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

25. אולם נראה כי חזקת חמספיקות, נטרת בצורה ברורה ביותר בפרסומי העדכניים של התבע עצמו, שנערכו באמצעות מחלקת המחקר שלו. פרסומים אלה מצביעים אפוא על פערים משמעותיים חולכים ומתעצמים, בין שיעור הגמלה ותמיכות ציבוריות אחרות, לבין עלות הצרכים הבסיסיים הנדרשים לקיום בכבוד:

כך למשל נכתב, על ידי חוקרים ממנהל המחקר והתכנון של הנתבע: דניאל גוטליב ואלכס פרומן במסגרת פרסום שכותרתו "מידת עוני למי של צריכה הולם בישראל 1997-2009" (מחקר מס' 104, המוסד לביטוח לאומי - אגף מנחל והכנון (2011)) לאמור:

"בעניין לחשוות בין קו העוני שמשקף כאמור מעין מינימום למחיה הולמת לבין רמת הקצבה הקיימת למי סוגי משפחות שונים: השוואה זו מעלה כי רמת הקצבות של משפחות גדולות (שלושה ילדים יותר) נטוטה בהרבה מרמת החיים הולמת על פי הגישה הטכני. (זו שנבדקה במחקר) רמת הכיסוי של הקצבה נמוכה מ-40% ונגבי משפחות גדולות אף מתרחק לשליש. גם משפחות עם ילד אחד או שניים שיעור הכיסוי של הקצבה נמוך מאוד. לעומת זאת רמת הכיסוי של זקנים בייחוד בני 80 ויותר, גבוהה ומגיעה לכ-70 עד 80 אחוזים על פי כללי המדידה המצעים כאן..."

(ובחמשך):

"קו העוני של לחמדד למי צריכה הולמת קשור למושג של המינימום למחיה ואפשר להשתמש בו לצורך קביעת גובה קצבאות הקיום להרכבי משפחה שונים... התמיכה כוללת את קצבאות הבטחת ההכנסה והשלמת ההכנסה וכן את קצבאות הילדים במקרים הולבנסיים. התוצאה שמתקבלת מצביעה על תבניות ברורה: הקצבות לגיל הסבוגר מנסות בין 74% ל-92% של המינימום למחיה הולמת כאשר הערך הגבוה ביותר של כיסוי הוא בקרב קשישים מודדים בני 80 יותר. גם בקרב זוגות קשישים בני 80 ויותר שיעור הכיסוי של רמת החיים הוא גבוה. המצב שביל יחסית גם במשקי בית שראשם בן 55 ויותר לבוגדים שיעור הכיסוי הוא כ-66% והוא יורד מעט לבני זוג. המצב הוכח להיות קשה ממש לגבי משפחות טרות לגיל 55 והאז ככל שמשפר הילדים במשפחה גדל: רמת הכיסוי נורדת בתלילות וממקרה של זוג עם המישה ילדים היא מגיעה לב-32%."

תמונת דומה עולה גם מן הדו"ח השנתי שפרסם הנתבע לשנת 2011 בעניין ממדי העוני והפוערים החברתיים 2011 במסגרתו נכתב, כי אין בקצבה לבדה לחלף את מקבלה מקו העוני נראה שם - עמ' 16, 18, 26.

26. ניתן אפוא לסכם ולומר - כי "חזקת חמספיקות" שאוזכרה בכתבי מלומדים, עובר לחקיקת חוק הבטחת הכנסה, זו ששימשה למעשה כבסיס להמלצותיהם ולאבחנותיהם ביחס ליישום חוק, לרבות האבחנה שבין תמיכה אקראית לבין זו הקבועה לצורך סווג של תמיכות כספיות "הכנסה" - אינה הולמת עוד את המצב העובדתי לאשורו נכון לעת הזו.

על רקע זאת, נוכח תכלית החקיקה, נוכח עקרונותיו של חוק יסוד: כבוד האדם ולאור חמטצאים העולים מן המחקר העדכני - יש לצאת אפוא מנקודת הנחה הנסמכת על חזקה עובדתית הנרכה בדבר אי עמידתה של הקצבה, בצירוף יתר התמיכות הציבוריות, בתנאי חמספיקות. הנחת מוצא זו, מצריכה גם התאמה של הכלים שישמשו להכרעה בשאלה - האם

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

- 1 יש לסווג כ"הכנסה" תמיכה משפחתית או תמיכה שמקורה כמוסדות צדקה הניתנת על בסיס
2 קמע, באופן המשליך על היקף הזכויות להבטחת הכנסה.
3 כחלק מאותה התאמה, יש צורך להקדים ולסתור תחילה – טרם שתיבחן שאלת קביעתה של
4 התמיכה וכתנאי מוקדם לבחינתה – את "חוקת אי המספיקות".
5 משמע – יש לתראות תחילה כי סך הגמלאות והתמיכות הציבוריות הניתנות למבוטח – עולה על
6 זה המתחייב מממד המספיקות וכי סכומי התמיכות המשפחתיות או הפילנתרופיות עולים על
7 החשלמה הנדרשת לשם טיפוק הצרכים הבסיסיים של המבוטח, בהתאם למדדים המקובלים
8 לקיום בכבוד.
9
- 10 בנסיבות אלה, ככל שימצא כי סכומי התמיכות נועדו להשלים את הפער שבין הכיסוי החלקי
11 של הגמלה ותמיכות ציבוריות אחרות, לבין עלות הצרכים הבסיסיים של המבוטח – אזי שלא
12 יהיה מקום לראותה כ"הכנסה". זאת, נוכח החובה המוטלת למעשה על המדינה ולא על
13 משפחתו של המבוטח – לשאת בחשלמה זו מלכתחילה. מאידך – כל אימת שמסקנת הדברים
14 תהיה כי התמיכה המשפחתית, בצירוף הגמלה וכל יתר התמיכות הציבוריות, עולות על אותו רף
15 מיינמלי הנדרש לקיום בכבוד – אזי שיעתן משקל לשיעור שבו עולה תמיכה זו על רף זה וככל
16 שמדובר בשיעור משמעותי – אזי שרק אז תיבחן גם סוגיית המשך והקביעות של מתן התמיכה
17 לצורך סיווגו של אותו שיעור כ"הכנסה".
18
- 19 27. אנו סבורים כי כל דיילוג על השלב הראשוני, זה אשר נועד לבחון את מטרתה של התמיכה טרם
20 בחינתה של סוגיית הקביעות – במציאות שבה נחפכה על פיה חוקת המספיקות – מתנכרת
21 לתכליתו של החוק ולעקרונותיו של חוק יסוד: כבוד האדם.
22 הדברים מקבלים משנה תוקף, על רקע דבריו של בית המשפט העליון בבג"צ 10662/04 סלאח
23 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 28.2.12; לחלן – עניינו חסן) באשר לחיקפה ולאופייה
24 של הזכות לקיום בכבוד "הנטוה עמוק-עמוק בגרעינה של הזכות החוקתית לכבוד".
25 דברים שנאמרו כידוע, בהקשר דומה הנוגע אף הוא ליישומו של חוק הבטחת הכנסה ולאופן
26 קביעת שיעור הכנסה הרעינית שתיוחס למבוטח לצורך תישוב זכויותו לגמלה. באותו הקשר
27 עמד אפוא בית המשפט של שני הפנים של זכות זו: זה השלילי, האוסר על פגיעה בה זזת
28 החיובי, המטיל חובה על רשויות השלטון להגן עליה באופן אקטיבי. זאת, תוך שהוא מוסיף
29 וקובע כי חוק הבטחת הכנסה "אמנם אינו האמצעי היחיד בו נוקטת המדינה להגשמת הזכות לקיום
30 מיינמלי בכבוד" – אולם הוא מחוזה אחד האמצעים המרכזיים המגנים עליה.
31
- 32 על רקע דברים אלה נראה אפוא כי אותו "דיילוג" על שלב הבחינה של ממד המספיקות, תוך
33 חתייחסות לשאלת הקביעות כתזות הכל, יביאו, הלכה למעשה, להעצמת תחליך של התפרקות
34 המדינה מחובתה להגן באופן אקטיבי על הזכות לקיום בכבוד מיינמאלי של האוכלוסיות
35 המוחלשות ביותר. שכן, ככל שיקוצץ שיעור הגמלאות וככל שתגדל – כפועל יוצא מכך – רמת

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

27858-04-12 ב"ל

1 הדמיציט בממד המספקות, כך תתרחב הותופעה של מתן תמיכה משפחתית או תמיכה של
2 מוסדות צדקה על בסיס קבוע ונעניין תהליכי התפרקות של המדינה מחובותיה החיל והתסתמכות העולה
3 וחולבת על "המגזר השלישי" קרי - על ארגוני צדקה שניעוד לחשלים את המטר שבין הקצבה המשולמת לבין
4 המניימס חנדרש לקיום בכבוד ראת - תעל ישו "תברח אורזית בתהליכי מיונקו כמה הערות על המצב הטכני"
5 חדת אדחית ופגור שלושי בישראל כרד ב, 7, 22-23 (2008).

7 28. זאת ועוד אחרת, "הדילוג" כאמור, עלול לחכיא גם לפגיעה עקיסה בהיבט נוסף של כבוד האדם.
8 שכן, יש בו לתמרץ אורח ישר דרך ושומר חוק לדווח לנתבע, בלית ברירה, דיווחים חסרים
9 אודות תמיכות משפחתיות קבועות שיינתנו לו במזומן או בעין לצורך כיסוי צרכי המחיה
10 חבסיסיים ביותר וכן, לחזר על הפתחים אחר תמיכות בעין.

11 זאת, באופן שיעצים את החשפלה הכרוכה ממילא בתחשת המחסור והחזיקקות לסיוע האחר.
12 למותר לציין - כי מצב דברים זה עלול לייצר ניכור כלמי מערכות הרווחה, לפגוע באמון הציבור
13 במערכות אלה ולהעצים את הניכור החברתי של שכבות אוכלוסייה מוחלטות - במקום לקרבן.
14 ולענין אמון הציבור במערכת הציבורית בכלל ובמערכת הרווחה במסד, ראת - עין ויגודו-גדות, שלמת מזרח
15 "ביצתי הפגור הציבורי בישראל", הטרכו למחול ומדינות ציבורית, עניר עבודת מספר 7, רישת (2007), שלמת
16 מזרח, עין ויגודו-גדות וניסים כון "הגיתול הציבורי חודש (2008): אמון הציבור, השתתמנות אורחית והקרבת
17 ביצועים - חמקרה של מוסדות המספקים שירותי ביטחון סוציאלי ובריאות בישראל" 133, חדמיקרטיח
18 הישראליות בת 60: סצימות וחזון נרטי ונבירה דו. מקלברג עורכים (2009) ויגודו-גדות ושלמת
19 "Public Sector Management and the Democratic Ethos: A 5-Year Study of Key Relationships in Israel" Journal of Public
20 Administration Research and Theory 18 (1), 79 (2009).

23 טמד המספיקות ושאלת נטל החוכחה לעניין קביעת ה-"חכנסה"
24 ערים אנו לכך כי ההימך בקביעת החזקה העובדתית, הנסמכת בעיקרה על המחקר האמפירי,
25 והמעבר "מחזקת המספיקות" ל"חזקת אי המספיקות", מקפל בחובו גם מדיניות ראייתית
26 לפיה, הנטל להראות בכל מקרה ומקרה על מכלול נסיבותיו הספציפיות, כי הגמלה המשולמת,
27 בצירוף יתר התמיכות הציבוריות והמשפחתיות, עולה משמעותית על חרף הנדרש לשם קיום
28 בסיסי בכבוד - מוטל על הנתבע.

31 עמדתנו היא כי מדיניות זו היא המדיניות הראייתית הראויה וזאת, מכמה טעמים כדלקמן:

33 **ראשית**, כפי שזרואנו, חוכחתו של ממד המספיקות מצריכה איסוף, עריכה והצגה של נתונים
34 אמפיריים, באופן הדורש נגישות למאגרי ידע והתמצאות בדרכי השימוש בהם. אי לכך, מאחר
35 והנתבע מתמחה בין היתר באיסוף וניתוח נתונים מסוג זה הרי שהוא בעל נגישות נבוחה בהרבה
36 לנתונים כאמור, בהשוואה למרבית המבוטחים.
37

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

1 **שנית**, הנחת המוצא העוברת כחוט חשני בספרות המחקרית וצריכה לשמש אף נר לרגליו היא
 2 - כי האוכלוסיות הנוקקות לגמלה, סובלות מחסמי נגישות גבוהים במיוחד לידע חרלוונטי.
 3 ואת, בין בשל מחסור כלכלי, בין בשל מחסור במשאבי הזמן החוצצים למי שנוקק בדחיפות
 4 לגמלה לצורך קיומו, בין משום קשיי שפה ובין משום החסמים הפסיכולוגים העומדים בדרכן
 5 של אוכלוסיות מוחלשות ולעיתים גם המודרות - בדרכן לערכאות נראה לעניין זה - יוכל אלבטן
 6 "נגישות האוכלוסיות המוחלשות בישראל למשפט" עליו משמש, כ 2, 1997, המש"י-תשס"ז.

7
 8 **שלישית**, הנחת המוצא הנוספת נעוצה בשיעור הנמוך יחסית של מיצוי הזכויות הנוגעות
 9 להבטחת הכנסה אותו מקובל להסביר בחוסר במידע, תחושת בושה או חוסר רצון של המבוטח
 10 שנדחה להתעמת או להרחיב את העימות, במידה והוא כבר נוצר, עם נתבע לו הוא עשוי
 11 להיחקק בהמשך דרכו.

12
 13 **רביעית**, בניגוד "למבוטח המצוי" הנתבע הינו "שחקן הזור" בערכאות ומשכך, עומדים לרשותו
 14 אמצעים וכבדים לניהול הליכים משפטיים בהשוואה אלה העומדים לרשות המבוטח הבודד.
 15 זאת, גם לאחר ששרד את כל יתר החסמים בדרכו לערכאות.
 16 על חלק מן השיקולים האלה, הקשורים בטגורם לחסמים העומדים בדרכו של המבוטח בדרכן
 17 למיצוי זכויותיו, עמדה גם מלומדת דפנה ברק ארז וכך כתבה:

18 *"The is indeed better placed than the bureaucrat to value the low protected rights and is not*
 19 *expected to use efficiency as the sole criterion when ruling on the applicallon of welfare*
 20 *legislation. yet barriers still exist at deeper level. In standard welfare cases applicants lack*
 21 *relevant information that might facilitate litigation. They also lack the financial resources for*
 22 *successful litigation to reach the Supreme Court. More often than not applicants are also*
 23 *dependent on the goodwill of welfare officials and might therefore think twice before entering*
 24 *into legal confrontations with them. Above all, applicants are not 'repeat players' and are thus*
 25 *less prepared for legal battle than the welfare authorities"*
 26 (Dafna Barak Erez "The Israeli Welfare State: Growing Expectations and Diminishing Returns" The welfare
 27 State Globalization, and International Law E. Benvenisti 103 126-127 (G Nolle Eds New York 2004).
 28

29 **לבסוף יאמר** - כי לעמדה זו יש גם אחיזה בפסיקתו של בית המשפט העליון כפי שזו מצאה
 30 ביטוייה אצל שניים מתברי הרכב בבג"צ מחויבות לצדק חברתי ובעמדה של השופטת נאור
 31 בעניין חסן.
 32 לאור כל אלה, עמדתנו היא - כי הנטל לחראות בכל מקרה ומקרה ולאור נסיבותיו כי סכום
 33 הנמלה, בצירוף כל יתר התמיכות הניתנות למבוטח לרבות זו המשפחתית, עולה משמעותית על
 34 רף המספיקות - באופן המצדיק חתיחתו לתמיכת זו כולה או בחלקה כ"הכנסה" - רובץ על
 35 כתמי הנתבע.
 36
 37

30. כסיכום הדברים עד כה אנו קובעים אמא כך:

17 מתוך 19



בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12-12

- 1 ככלל, תמיכות כספיות אקראיות שנועדו לסימוק צרכי הקיום של המבוטח לא תחשבה
- 2 כהכנסות לעניין קביעת חזקאות לגמלת הבטחת הכנסה.
- 3 היה ותמיכות אלה עולות על "הסכום שיש להביאו בחשבון", לפי סעיף 9 לחוק הבטחת
- 4 תכנסה - אזי שניתן, לפי אותו סעיף, לראותן, בנסיבות המתאימות, כנכס כמשמעותו
- 5 בסעיף זה ומשכך - ניתן להביא בחשבון את הפירות שניתן היה להפיק מממנו ולראותן
- 6 כ"הכנסה" (ראה - עניין בנישה).
- 7 ההתייחסות לתמיכות כספיות קבועות כ"הכנסה", לצורך קביעת שיעור הגמלה, מותנית
- 8 בעמידה בממדד המספיקות של הגמלה, בצירוף כלל התמיכות הניתנות למבוטח, לרבות זו
- 9 המשפתחת. לעניין זה ניתן לראות כ"הכנסה" אך ורק אותם סכומים שמקורם בתמיכה
- 10 משפתחת כאמור, העולים משמעותית על רף המספיקות.
- 11 הנטל להראות כי סכומי התמיכה המשפתחת, בצירוף הגמלה ויתר ההטבות כאמור -
- 12 עולים על רף המספיקות וכן להראות את השיעור בו הם עולים על רף זה - מוטל על הנתבע.

10 הכלל אל הפרט

- 15 31. במקרה דן מדובר בתובע יליד 1947, גרוש ואב לילדה בת ישמונה נערה אשר נמצא זכאי לגמלת
- 16 הבטחת הכנסה בשל היותו מחוסר עבודה. התובע חזר למעגל העבודה, וחתחיל לעבוד ביום
- 17 11.9.11, כך שלמעשה קבל את הגמלה במהלך תקופה שהחל בחודש 12/10 והסתיימה בחודש
- 18 9/11 (למעט חודשים 6-7/11 בשל יציאה שנייה לחו"ל) ; דהיינו - 8 חודשים.
- 19 התובע העיד, כי הוא נוקט בתקופה הרלוונטית לתביעה לתמיכה כלכלית מאימו ומבת זוגו,
- 20 מעבר לגמלה כדי לספק את צרכי מחייתו הבסיסיים.
- 21 מחזראיות עולה כי שיעור התמיכה החודשי הממוצע שקיבל מכני משפחתו הסתכם בכ- 2,700
- 22 ש"ח.
- 23
- 24 הנתבע מצידו לא הראה כי סכומים אלה בצירוף הגמלה (שהוענקה לתובע בתקופת תרלונגיות)
- 25 עולים על רף המספיקות ובאיות שיעור, ומשכך לא השכיל לשכנע את בית הדין כי יש לראות
- 26 בתמיכה זו "הכנסה" שיש להביאה בחשבון לצורך קביעת חזקאות לגמלה.
- 27
- 28 32. לאור זאת יש אפוא לדחות את טענת הנתבע לענין החזר-גמלה ששולמה לקבל את התביעה.
- 29
- 30 33. נוכח העובדה שהתובע מיוצג על ידי חסיוע המשפטי הרי שאין צו להוצאות.
- 31
- 32 34. המזכירות תשלח העתק מפס"ד זה לצדדים בדואר.
- 33
- 34 ניתן חיום, 19 יוני 2014, בהעדר הצדדים.

Handwritten notes and stamps on the right margin.



בית דין אזרחי לעבודה בתל אביב - יפו

ב"ל 27858-04-12

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7


 נטע רות, שופטת


 נ.צ. (מנכ"ל) מר אלעזר מרידגן

קלדנית: זמנה עטור



בית דין אזרחי לעבודה בתל-אביב

אגף מאשר

שדעתק זה נכון ומתאים למקור

תאריך 19.6.14
מספר 76

19 מתוך 19

