



29 בינואר 2017

לכבוד
משרד המשפטים
מחלקת ייעוץ וחקיקה
בדוא"ל: yeutzhakika@justice.gov.il

שלום רב,

הנדון: הערות האגודה לזכויות האזרח לתזכיר חוק הבטחת הכנסה (הכנסה שמקורה בתמיכה ושיעור הניכוי)

האגודה לזכויות האזרח מתכבדת להגיש את הערותיה לתזכיר החוק שבנדון.

1. התזכיר שבנדון מבקש לתקן את חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980 (להלן: "החוק"), כך שיקבעו בו הוראות שמסווגות כהכנסה תמיכה ממקור פרטי שמקבל תובע גמלה (להלן: תמיכה משפחתית). התזכיר קובע, כי בחישוב הכנסתו החודשית של מבקש גמלה יובאו בחשבון גם הכנסות מתמיכה משפחתית ואולם המוסד לביטוח לאומי לא יביא בחשבון לצורך קביעת גובה ההכנסה סכומים של עד 35 אחוז מהסכום הבסיסי ליחיד (כ-3,000 ₪) ו-52 אחוז למשפחה (כ-4,500 ₪). תמיכה משפחתית שתעלה את מבקש הגמלה מעבר לרף המזכה תגרום לו לאבד את זכאותו.
2. בטרם נבחן את המוצע בתזכיר נדגיש כי קיימות חלופות אחרות: לבטל את נהלי המוסד לביטוח לאומי ביחס לתמיכה משפחתית ללא קידום חקיקה מהסוג המוצע, כלומר – לא להתייחס כלל לתמיכה משפחתית כהכנסה, ולחלופין לעגן בחקיקה הוראות שקובעות מפורשות, כי תמיכה משפחתית, בכל סכום, אינה מהווה "הכנסה".
3. למיטב ידיעתנו, רובם המכריע של המקרים של מקבלי הבטחת הכנסה שנעזרים בתמיכה משפחתית, נעזרים בסכומים קטנים, כאלו שמסייעים לצרכים חיוניים כמו עמידה בתשלום שכר הדירה. מי שיש לו אפשרות להישען כלכלית על בני משפחתו כדי לחיות ברווחה מלכתחילה לא יבקש תמיכה מהמדינה, ובפרט שגמלאות אלו כרוכות בפיקוח ובמבחני תעסוקה. מכאן שהחשש לפיו מקבלי קצבאות ימומנו באופן נרחב על ידי בני משפחתם, ובנוסף יפנו למדינה לקבלת קצבאות ללא הצדקה של ממש, הוא חשש תיאורטי.
4. עם זאת, קביעה של מנגנון כמוצע עשויה לפגוע באותם מקרים בהם התמיכה המשפחתית, גם אם היא לפרקים משמעותית, היא חיונית. ייתכן ותמיכה משפחתית גבוהה בתקופה מסוימת, בסכום העולה על הסכום שמוצע בתזכיר החוק שלא להביאו בחשבון, יכולה לקדם את מקבל

הגמלה ולסייע לו לצאת ממעגל הנתמכים. במקרים אלו תמיכה משפחתית אינה עומדת בסתירה למטרות חוק הבטחת הכנסה, אלא יכולה להוביל ליציאת המשפחה ממעגל מקבלי הקצבה. על כן, לא רק שתמיכה כזו אינה בהכרח מנוגדת למטרות חוק הבטחת הכנסה, אלא לעיתים היא עולה בקנה אחד עמן. עם זאת, תזכיר החוק במתכונתו זו כלל אינו נותן מענה לנסיבות כאלו.

5. זאת ועוד, ההצעה בתזכיר משמעה התערבות ביחסים משפחתיים ובתמיכה פרטית אשר יש קושי לסווגה. התערבות כזאת, לכשעצמה, עלולה להביא לעיוותים ושרירות. כך, למשל, ישנם הרבה מאוד הסדרים לא פורמאליים בתוך תא משפחתי לגבי התמיכה משפחתית כספית. לעיתים התמיכה ניתנת כהלוואה; על חשבון ניכוי עתידי של חלק מהירושה; כתמיכה בעין, בשווה כסף; כסיוע פיסי שמחליף רכישתו (למשל סבתא אחת מטפלת בנכדיה ואחרת נותנת תמיכה כספית לשכירת מטפלת) וכיוצא באלו. כך, ההוראות הקבועות בתזכיר החוק יוביל למצב בו סיוע אחד יהיה לגיטימי, והשני – יוביל לשלילת הקצבה.

6. לאור האמור יש לשקול בכובד ראש האם התועלת שההצעה שבתזכיר מבקשת לקדם עולה על הנזק שייגרם מקידומה, וכל זאת כאשר אין כל תשתית עובדתית כי הדבר יביא להרחבה ניכרת של מעגל מקבלי הקצבאות ועל כן כלל לא ברורה ההצדקה לתיקון החקיקה.

7. לחלופין, נבקש להתייחס למספר היבטים הדורשים תיקון בתזכיר החוק והם:

א. שרירות גובה הגמלה ושרירות בקביעת הסכום שלא יחשב כהכנסה והפליית משפחות גדולות; ב. פגיעה בעקרון התרת סיוע לדיור ללא הגבלה שנקבע בעניין **אהוד יאיר**¹, על בסיס החוק; ג. היעדר מנגנון חריגים; ד. ניסוח הדורש הבהרה של המונח: "במחזוריות ובאופן מתמשך".

א. שרירותיות גובה התמיכה המשפחתית שלא תיחשב "הכנסה"

8. בניגוד למטרתה המוצהרת של גמלת הבטחת הכנסה, שהיא הבטחת קיום בכבוד של מקבליה², גובה הגמלה אינו מבוסס על בחינה כלשהי של הצרכים להבטחת קיום בכבוד, ובפועל היא אינה עונה עליהם ואינה מספיקה לקיום בכבוד. הדבר עולה מדו"חות רשמיים של המדינה ובהם דו"חות של המוסד לביטוח לאומי ומחקרים רבים ועל קביעות חוזרות ונשנות בפסקי דין שונים³.

¹ עב"ל 20952-04-11 אהוד יאיר נ' המוסד לביטוח לאומי (20 בנובמבר 2015) (להלן – ענין אהוד יאיר).
² "להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם את ההכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיהם החיוניים... מטרת החוק המוצע היא [...] לבסס את הזכות להבטחת הקיום וכלי הזכאות לה בחוק שיבטא בצורה ברורה את האחריות הממלכתית להבטחת קיום לכל כדי למנוע מצוקה כלכלית בקרב קבוצות חלשות באוכלוסייה" (הצ"ח הבטחת הכנסה, התש"ם-1979, ה"ח 1417 (1979)).

³ ביום 27.6.2013, פנתה המבקשת למשרד האוצר בבקשה להבין מה הסכום הבסיסי שהמדינה קבעה לקיום של אדם יחיד ובתשובה נענתה: "אין, כי הוא לא קבוע". התשובות לשאלות בדבר התחשיב שעומד בבסיס קביעת סכומים אלו ורכיבי הסכומים האמורים (פירוט בשקלים לגבי כל רכיב) היו דומות, "אין ו"אין" בהתאמה. אפשר לקרוא באתר האגודה את [הבקשה לפי חוק חופש המידע](#) ואת [תשובתה של הממונה על חופש המידע במשרד האוצר](#) מיום 9.9.13.

כן ר' דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, חלק 1, דו"ח המליאה, יולי 2014; י. קינג, ג. מאור שביט "איכות החיים של מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה", המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מאיירס-ג'וינט – מכון ברוקדייל, 2005; דין וחשבון הוועדה הבין-משרדית לבחינת האחריות של המדינה להבטחת הביטחון התזונתי

9. בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (מיום 28.2.12) פסק בית המשפט העליון, כי "נקודת המוצא לדיונו היא כי מוטלת על המדינה חובה לקבוע מהם תנאי הקיום המינימאליים ולגזור את מערך הרווחה בהתאם לכך [...]". כיוון שסוגיה זו לא נתקפה ישירות, נמנע בית המשפט מלדון בה וקבע, כי "[...] לצורך הדיון שלפנינו אנו מניחים כי אכן נעשה כך לשם קביעת מערך הרווחה הכולל הניתן על ידי המדינה, ובמסגרתו גם חוק הבטחת הכנסה מבוסס על קביעה זו [...]]" (עניין חסן, פסקה 46 לפסק דינה של הנשיאה ביניש).

10. עם זאת, המדינה מעולם לא דנה בקביעת גובה הגמלה בהתאם למה שנדרש מאדם בפועל כדי להבטיח לעצמו קיום בכבוד. גמלת הבטחת הכנסה הינה תמיכה בסכום שרירותי לחלוטין ובפועל היא אינה נותנת מענה לצרכים הבסיסיים של מקבליה, וספק אף אם היא מבטיחה אפילו קיום מינימאלי, כך שהיא אינה מספיקה כדי לממש את הזכות לקיום בכבוד. לא בכדי רבים ממקבלי הגמלה נעזרים בתמיכה משפחתית או תמיכה מעמותות צדקה.

11. על רקע זה, הנגזרות שקבועות בתזכיר חוק זה הן שרירותיות לחלוטין ובלתי מנומקות. כך למשל, אישרה ועדת השרים לחקיקה הצעת חוק פרטית של ח"כ מירב בן ארי ואח' לפיה לא יובא בחשבון "סכום כסף שאינו עולה על 5,000 שקלים חדשים לחודש, הניתן כתמיכה אישית שלא על-פי חובה שבדין או בהסכם, ממקור משפחתי או קהילתי שאינו גוף ציבורי" (פ/2732/20). הפערים בסכומים בין הצעת החוק האמורה ובין הסכומים בתזכיר חוק זה כלל אינם מנומקים.

12. נוסף על כך, הסכום שלא יובא בחשבון הוא שווה למשפחה עם ילד אחד ולמשפחה עם ששה ילדים, אף שברור שהצרכים של משפחה גדולה גדולים יותר. דבר זה מפלה משפחות גדולות, ללא הנמקה והוא שרירותי לחלוטין.

13. כל עוד המדינה אינה מבטיחה קיום בכבוד באמצעות מערך הגמלאות שלה, אין לשלול תמיכה משפחתית, בכל סכום, ממקבלי גמלת הבטחת הכנסה וגמלאות קיום אחרות. ולמצער, יש לבסס את הסכום שלא יובא בחשבון על בחינה אמפירית של הצרכים למימוש הזכות לקיום בכבוד ולא לשלול זכאות לגמלה למי שמקבל סיוע שאינו עולה על רף זה.

ב. התיקון המוצע עומד בניגוד לקבוע בחוק הבטחת הכנסה, המחריג דירת מגורים מהגדרת "הכנסה"

14. התיקון לחוק פוגע באוכלוסיית מקבלי הגמלות בכך שהוא מרע את מצבם ביחס למצב החוקי החל כיום. חוק הבטחת הכנסה אינו לוקח בחשבון את דירת המגורים, של מקבל הגמלה, יהא שוויה אשר יהא, ואינו מחשיב אותה כהכנסה. כך גם לגבי הכנסות משכר דירה של אותה דירה

של אזרחיה, מרץ 2008; מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, אלכסנדר פרומן, אלכסנדר גאליה ודניאל גוטליב, ביטחון תזונתי 2011 – מהלך הסקר וממצאים עיקריים (המוסד לביטוח לאומי, ירושלים, 2012); מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי דוח שנתי לשנת 2012 (ספטמבר 2013); מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי דוח שנתי לשנת 2013 (ספטמבר 2014); המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, תכנית לאומית להבטחת ביטחון במזון לבתי אב בישראל: עקרונות קריטריונים ודרכי פעולה (2014); עב"ל (ארצי) 681/07 אהרון בנישו נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בבנו, 06.07.09); עב"ל (ארצי) 6682-03-12 בן אברהם נ' המוסד לביטוח לאומי (מיום 4.7.13) ועוד.

אם מקבל הגמלה שוכר בעצמו דירה אחרת. גם מי שמקבל סיוע בשכר דירה מהמדינה, הסיוע לא נחשב לו כהכנסה, בכל סכום.

1. בהתאם, בעניין **אהוד יאיר**, נקבע, תוך התבססות על פרשנות החקיקה הרלוונטית ובכללה חוק הבטחת הכנסה, כי תמיכה משפחתית שמטרתה הבטחת מדור לחסרי דירה, בכל סכום, אינה הכנסה שיש בה כדי לשלול את הגמלה. בפסק הדין הובהר כי כיוון שהמחוקק החרג את דירת המגורים, הרי שאין ליצור מצב בו אדם שאין בבעלותו דירת מגורים ונאלץ להוציא סכום ניכר כל חודש לשכר דירה יהיה במצב רע יותר ממי שיש בבעלותו דירה.

15. בהתאם, לאחר פסק הדין, קבע המוסד לביטוח לאומי בחוזר מס' 1461/2016 כי תמיכה בתשלום שכר דירה בכל סכום מותרת, כאשר תמיכה חודשית שעולה על 5000 ₪ תאושר בכפוף לבחינה של ערכאה בכירה יותר במוסד.

16. על רקע האמור לעיל, בהתאם לתכלית החוק ולהגנה שהוא נותן לדירת מגורים, יש להחיל מדיניות זוהה על כל תמיכה משפחתית שמטרתה לסייע למקבל הגמלה בתשלום שכר דירה או תשלום משכנתא, שלהן רציונל זהה – הגנה על דירת המגורים של מקבל הגמלה.

ג. היעדר מנגנון חריגים

17. התיקון המוצע לחוק אינו נותן מענה למקרים בהם אדם שמקבל סיוע גדול יותר מהסכומים שלא יובאו בחשבון הכנסותיו, בנסיבות חריגות. כך למשל, מקבל גמלה הנעזר בסיוע קרובים על מנת לממן טיפולי שיניים יקרים, שכידוע אינם בסל התרופות והשירותים; תשלום למסגרות לימוד לילדי מקבל הגמלה על מנת לאפשר לו לרכוש מקצוע או לחפש עבודה; מימון לימודי הכשרה מקצועית, על מנת לצאת ממעגל מקבלי הגמלה בהתאם לתכלית החוק וכיוצא באלו. נציין, כי עלותם של אלו, ושל דוגמאות רבות לצרכים חיוניים שצרה היריעה מציין כאן, עשויים לעלות בצורה משמעותית על הסכומים שלא יחשבו הכנסה בתזכיר חוק זה, ומקבלי גמלה שישתייעו בהם יאבדו את זכאותם לגמלה.

18. בהיעדר אפשרות לבדיקה פרטנית במקרים חריגים, מדובר בפגיעה בזכות מקבלי הגמלה, לפחות חלקם, לקיום בכבוד, ופגיעה גורפת זו אף גדולה מן התועלת שעשויה להיות לה לשם "סינון" מקבלי הגמלה להם די אמצעים עצמאיים לקיום. כפי שציין בג"ץ בעניין חסן "... החזקה החלוטה הקבועה בסעיף 9א(ב) פוגעת בזכות למינימום של קיום בכבוד ביחס לחלק מתובעי הגמלה, גם אם אינה פוגעת בזכותם של כולם. זוהי פגיעה ממשית וניכרת. בהתחשב במקומה המרכזי של גמלת הבטחת ההכנסה במארג מנגנוני הרווחה בישראל, שלילת הגמלה משמעה שלילת רשת המגן האחרונה, מאלה הזקוקים לה יותר מכל" (שם, בפסקה 44 לפסק דינה של הנשיאה).

19. לעמדתנו, יש לכוון מנגנון חריגים בחוק ולהסמיך את השר לקבוע בתקנות את אופן הפעלת שיקול הדעת בבחינת מקרים חריגים ואת אמות המידה להכרעה בהם.

סיכומם של דברים

גמלת הבטחת הכנסה אינה מספיקה לשם קיום בכבוד. על כן, לעמדתנו אין להגביל את האפשרות של מקבלי הגמלה להיעזר בתמיכה חיצונית פרטית ואין לראות בה הכנסה. למצער, יש לבסס את הסכום שלא יחשב כהכנסה על מדד מדויק של הצרכים לקיום בכבוד. יש להימנע מלהרע את מצב מקבלי הגמלאות ולא להגביל סיוע **להבטחת מקום מגורים** בהתאם להגנה שנותן החוק לדירת מגורים, ובהתאם למה שנפסק בעניין **יאיר**. כן יש לכוון מנגנון לבחינת חריגים שיבטיח שזכאותו של מקבל גמלה לא תפגע בנסיבות מיוחדות.

בכבוד רב,

משכית בנדל, עו"ד