



מדינת ישראל

שר הביטחון

תאריך: י"ז
02 אוגוסט 2015
תשע"ה
סימולין: נ-שר_הביטחון-020815-007050

לכבוד
ח"כ אלי אלאלוף
י"ר ועדת העבודה, תרונחה ותברואות
תכנית

הנדון: על שינויים מוצעים במדיניות תשלומי המשפחה למשפחות היילי חובה בצה"ל

שלוש רב,

1. בתקופה האחרונה נבחנו במסגרת עבודות-מטה מקיפות בצה"ל, מספר סוגיות הנוגעות למדיניות תשלומי המשפחה למשפחות היילים בשירות חובה בצה"ל.
2. עבודות המטה עמדו על מספר שינויים נדרשים במדיניות תשלומי המשפחה, אשר אימוצם טעון תיקון פקודת מסכ"ל 35.0210 "חוקת התשלומים למשפחות היילים בשירות חובה - נוהל הגשת הבקשות ואישורן" (להלן – **חוקת התשמי"ש**). אנו מעוניינים לעדכן ברקע ובמסקנות עבודות המטה.
3. ברקע לעבודות המטה עמדו מספר אירועים ושינויים שנערכו בעת האחרונה. להלן נעמוד על עיקריהם:

(1) פערים משמעותיים בין גובה תשלומי המשפחה לגובה גמולאות הבטחת הכנסה

א. גובה "תקריות" תשלומי המשפחה בצה"ל (המכונות "התשלום המלא" בחוקת התשמי"ש) מתושב לאחוז מ"השכר הבסיסי", ומשתנה בהתאם לקרבה המשפחתית לחייל ולהרכב המשפחתי של המשפחה. "השכר הבסיסי" מוגדר בחוקת התשמי"ש כמתאית השכר הממוצע למשרת שכיר, כפי שיקושב בתודש אפריל מידי שנה לפי



מדינת ישראל

שר הביטחון

השכר הממוצע למשרת שכלי בחודשים דצמבר, ינואר ופברואר¹. מנגנון זה, למעשה, **מצמיד את תשלומי המשפחה לשכר הממוצע במשק.**

ב. כידוע, בעבר עודדנו גם גמלאות הבטחת הכנסה לפי עליית השכר הממוצע במשק. במסגרת חוק התכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשיס"ג-2003, נקבע כי החל משנת 2006 תישנה שיטת ההצמדה של גמלאות הבטחת הכנסה להצמדה למדד המחירים לצרכן.

ג. במסגרת עבודת המטה בנושא, נמצא כי **דווקא מנגנון עדכון לפי מדד המחירים לצרכן – כפי שנקבע בנוגע לגמלאות הבטחת הכנסה – תואם את מחותם וייעודם של תשלומי המשפחה, מהטעמים שגמנה להלן.**

ד. תכליתם העיקרית של תשלומי המשפחה היא לאפשר את מימושה של הזכות החוקתית לקיום מינימאלי בכבוד של משפחת החייל. תשלומי המשפחה, יחד עם הטבות נוספות בכסף ו"בזעין", מתווים "רשת מגן" המאפשרת למשפחה רכישת סל מוצרים בסיסי.

ה. עדכון תשלומי המשפחה לפי מדד המחירים לצרכן – המחווה אמת-מידה מקובלת לשינוי ברמת המחירים במשק – שומר על כוח הקנייה של תשלומי המשפחה על פני זמן.

ו. מנגד, מובן כי עדכון לפי השכר הממוצע במשק אינו מבטיח את ההגנה ההכרחית מפני שחיקת כוח הקנייה של תשלומי המשפחה כאמור, בשנים בהן שיעור עליית המדד עולה על שיעור עליית השכר הממוצע במשק.

ז. עוד העלתה עבודה המטה, כי ברבות השנים נוצרו פערים משמעותיים בין גובה תקרות תשלומי המשפחה בצה"ל לתקרות גמלת הבטחת הכנסה. ראשיתם של פערים אלה בהצמדות תקרות תשלומי המשפחה על סכום הגבוה מהקבוע בחוק הבטחת הכנסה ומאג-הפחתת תשלומי המשפחה בתקופת הקיצוץ המשמעותי בקצבאות הבטחת ההכנסה שנוכס לתוקף בתחילת שנת 2003 (במסגרת חוק

¹ לסכום זה מתווסף "פיצוי" ששולם מותר שלישת החודשים שהיוו ביחס לחישוב "השכר הבסיסי" עד ליום הצירוף. "פיצוי" מוגדר בתוקף התשמי"ש בתשלום של תוספת יוקר המשותמת לפי המדד או תשלום של מקדמה על חשבון תוספת יוקר או תשלום פיצוי בעד חיליקולות לעובדים השכיריים במשק לפי הסדר בין ארגון עובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של העובדים במדינה, לבין ארגון המעבידים, שלדעתנו חיי ייצג ונוגע בדבר. למיסג בדלקות, פשיגם האחידות לא אותרו תוספות יוקר במשק, ולכן שעיף זה לא תופעל.



מדינת ישראל

שר הביטחון

החשדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמודיענות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשי"ג-2002). בשנים האחרונות הלכו וגדלו הפערים לנוכח התבדל במנגנוני העדכון של הגמלאות כפי שפורט לעיל.

ח. פערים אלה מבטאים את תפקידם הייחודי של תשלומי המשפחה, ככלי למזעור הכותל בין המחויבות לשירות הצבאי למחויבות המשפחתית, באופן המאפשר לחייל למקד מענייני בשירות הצבאי. בכך, למעשה, גלומה בתשלומי המשפחה גם תכלית ביטחונית מבש.

ט. כיום, חוקת התשמי"ש אינה מבחינה לעניין גובה תקרות תשלומי המשפחה בין שירות במערך הלוחם לשירות במערך העורפי.

י. עם זאת, ברר כי התכלית הביטחונית של תשלומי המשפחה מובהקת יותר בכל הנוגע למשפחות חיילים המשודתים במערך הלוחם, ויכולתם לתמוך את משפחתם פחותה משמשותת ממשרתי המערבים האחרים בצה"ל.

יא. יתר על כן, אופי השירות של חלק לא מבוטל מחיילי המערך העורפי מאפשר השלמת הכנסה במסגרת עבודה פרטית לאחר שעות הפעילות ביחידה, בעוד שמוכן כי אופי השירות של חייל קרבי אינו מאפשר לו עבודה פרטית. בהקשר זה יצוין, כי הוחלט להרחיב את מדיניות מתן היתרי עבודה פרטית לחיילי החובה, כך שלא ייתנו עוד בהזכות מצוקה כלכלית או סוציאלית. מכאן שיכולתם של חיילים במערך העורפי להשתכר במסגרת עבודה פרטית אף עלתה.

יב. נוכח האמור, במסגרת עבודת המטה נמצא כי מן הדיאי לצור דיפרנציאציה בתקרות תשלומי המשפחה בהתאם לאמות-המידה עליהן יורחב לחלן.

(2) שינוי תללים בעניין חישוב ההכנסה המופקת מרכב מנועי

א. כידוע, עד לא מכבר קבע חוק הבטחת הכנסה כי יש לראות רכב מנועי כנכס אשר מופקת ממנו הכנסה חודשית, שסכומה אינו נמוך מסכום הגמלה שהייתה משתלמת למבקש הגמלה. בכך, למעשה, בעלות או שימוש ברכב שללו קטגורית את הזכות לגמלת הבטחת הכנסה. לכלל זה נקבעו מספר חריגים בחוק, כגון אם מבקש הגמלה או כן משפחתו נזקקו לקבלת טיפולים רפואיים מחוץ לביתם.



מדינת ישראל

שר הביטחון

- ב. הכלל האמור נדון במסגרת בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 28.2.2013). בעתזירה נטען, כי החזקה החלוטה הקבועה בחוק פוגעת פגיעה שאינה חוקתית בזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד. בית המשפט העליון קיבל את העתירה, וקבע כי הסדר הישוב ההכנסה המופקת מרכב אינו מידתי.
- ג. נוכח האמור, תוקן בשנת 2012 חוק הבטחת הכנסה ובוטלה החזקה החלוטה לפיה בעלות או שימוש ברכב שוללים את הזכות לגמלה. תחת כלל זה, נקבע, כי תישלל הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה למי שבבעלותו שני כלי רכב או רכב אחד, ששווי עולה על הסכום שיקבע שר העבודה והרווחה, העומד כיום על 40,000 ₪. אשר למי שבבעלותו רכב ששווי נמוך מהסכום האמור – יזכה מגמלתו סכום המתושב לפי שווי הרכב, השתכרותו ומצבו התעסוקתי.

ד. כיום כוללת חוקת התשס"ש את החזקה החלוטה המביאה לשלילת הזכאות לתשלומי משפחה למי שבבעלותו רכב מנועי. יתר על כן, החזקה כוללת חריגים מצומצמים מאלה הקבועים בחוק הבטחת הכנסה. במסגרת עבודת המטה נמצא כי יש לאמץ את ההסדר הקבוע בחוק הבטחת הכנסה בעניין הישוב ההכנסה המופקת מרכב, כך שתימנע פגיעה במשפחות חילי החובה והפליגתם לרעה ביחס למקבלי גמלאות הבטחת הכנסה אחרים.

(3) מדיניות תשלומי משפחה לבני מייעוטים

- א. בחודש ינואר 2011 הוגשה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 588/11 **הפורזים המשפטי למען א"י נ' צה"ל**) במסגרתה נתקפה מדיניות תשלומי משפחה לבני מייעוטים שנישאו או שבאו בקשר "עקדי".
- ב. במוקד העתירה עומד סעיף בהוראת קצין שלישות ראשי המעניק פטור ייחודי לכלל נשירת בני מייעוטים מדדישת מיצוי כושר השתכרות. נטען, כי פטור זה מפלה לרעה את נשות יתר החיילים, שאינם בני מייעוטים.
- ג. במהלך הדיון בעתירה בבית המשפט העליון הביעו השופטים אי-נחת מההסדר הקיים והציעו כי צה"ל יערוך בחינה מהודשת של הנושא.



מדינת ישראל

שר הביטחון

ד. על רקע האמור, הוקמה ועדה בראשות האלוף (במיל') יוסף משלכ לנחינת מדיניות צה"ל בנושא. הוועדה הציעה את המלצותיה בפני ראש אכ"א, ולאחר בדיקות משלימות נמצא כי נכון לשנות מן החסדר הנוהג בעניין תשלומי משפחה לבני-מיעוטים, תוך המשך מתן המענה לצרכיה הייחודיים של אוכלוסיית בני המיעוטים בתקשר זה.

(4) קיצוץ בתקציב הביטחון

א. כידוע, בשנים האחרונות נערכו שינויים רבים בתקציב הביטחון וזאת לצד עלייה במשימות צה"ל, דבר היצר מציאות תקציבית קשה ובעייתית. מצב זה הובא בחשבון שיקולי עבודת המטה בעניין מדיניות תשלומי משפחות חיילי החובה בצה"ל.

4. נוכח כלל האמור לעיל, אנו מתכננים לבצע מספר תיקונים בחוקת התשמ"ש – חלקם

מיטיבים וחלקם כרוכים בהפחתה מהקבוע כיום בחוקת התשמ"ש – כדלקמן:

- א. שינוי מנגנון עדכון תשלומי המשפחה בצה"ל להצמדה למדד המחירים לצרכן. בהתאם לקבוע בנוגע לנמלאות הבטחת הכנסת.
- ב. הנמכת תקרת תשלומי המשפחה המשתלמים לנשות חיילים המשרתים במעבד העורפי, והעמדתה על גובה התקרה המקבילה בחוק הבטחת הכנסה (המשתנה בהתאם להרכב המשפחה) בתוספת 10%. לעמדתנו, דיפרנציאציה זו בגובה תקרות תשלומי המשפחה נותנת ביטוי למאפייניו הייחודיים של השירות במערך הלוחם, מבלי לפגום באופיים המיוחד ותפקידים הייחודי של תשלומי המשפחה. עוד נמצא, כי לא נכון לשנות מתקרות תשלומי המשפחה לחוזי חייל, מכיוון שהם נמוכים יחסית מלכתחילה, ניתנים בנוסף על גמלת הבטחת ההכנסה (במקרים בהם החוזרים זכאים לה) ועלותם התקציבית נמוכה יחסית.

ג. ביטול תשלומי המשפחה המשתלמים למשפחות חיילים בשירות ללא תשלום

(של"ת) במסגרת מסלול ישיבות החסדר – מסלול ישיבות החסדר הינו מסלול ייחודי המשלב תקופות שירות צבאי פעיל ופרקי זמן של לימוד בישיבת חסדר ללא תשלום. לעמדתנו, בתקופת השל"ת, במסגרתה החייל אינו מבצע שירות צבאי פעיל, אין



מדינת ישראל

שר הביטחון

הצדקה לתשלום תשמישי כושפתו. שינוי זה יחייב תקון של סעיף 3(2) לחוק הבטחת הכנסה, אשר יאפשר לחיילים בשל"ת ולבנות זוגם לקבל קצבת הבטחת הכנסה, אם הם זכאים לה.

ד. שינוי מדיניות תשלומי משפחה לבני מינוטים – זכאות אשת חייל בן מינוטים שאינה עובדת לתשלומי משפחה (או של החייל עצמו, בתקופת ה"עקדה"), תותנה בהצגתה כי אינה עובדת או אינה מתייצבת בלשכת התעסוקה מטעמים של מסורת. זכאות אשת חייל בן מינוטים עובדת לתשלומי משפחה (או של החייל עצמו, בתקופת ה"עקדה") לא תותנה במיצוי כושר השתכרות על-ידיה (כלומר, תקבל תשמישי להשלמת שכרה, אף אם אינה עובדת 160 שעות בחודש). כמו כן, מדיניות תשלומי המשפחה לאשת חייל בן מינוטים הלומד במוסד להשכלה תשווה לזו הנותנת לבני אשת חייל שאינו בן מינוטים.

ה. תעלאת התשלום המינימאלי לזכאי תשלומי משפחה – חוקת התשמישי קובעת תשלום מינימאלי לזכאים על-פיה, בגובה מחצית "נקודת קצבה", העומדת כיום על סכום של 85.5 ₪. מובן כי אין בסכום זה כדי לאפשר סיוע ממשי לזכאים, ולעתים מסכום האמור אף אינו מהווה תמריץ מספיק להגשת בקשה למימוש הזאות לקבלת הסכום המינימאלי. על-מנת לאפשר סיוע מינימאלי ממשי, באופן שאף יתמריץ הזכאים לתשלום המינימאלי להגיש בקשה למימוש זכאותם, אנו מתכוונים להגדיל את התשלום המינימאלי ל"נקודת קצבה" בגובה 171 ₪.

ו. אימוץ החסד הקבוע בחוק הבטחת הכנסה בעניין חישוב התכנסה המופקת מרכב. מתן אפשרות לאמץ תיקונים בחוק הבטחת הכנסה. ככל שרלוונטיים ובהתאמות הנדרשות, לפי החלטת ראש אגף כוח האדם בצד"ל – תיקונים בחוק הבטחת הכנסה עשויים להיות רלוונטיים אף לבני תשלומי המשפחות בצד"ל. על-מנת לייעל את יישומם של התיקונים וכדי שלא יהיה צורך בתהליך ארוך של התאמת פקודת המסבי"ל בכל פעם שמבוצע שינוי בחוק, צד"ל מעוניין כי תוענק לראש אג"א הסמכות לאמץ תיקונים הנוגעים לחוקת התשמישי בהתאמות הנדרשות.



מדינת ישראל

שר הביטחון

5. יודגש, כי אף לאחר השינויים האמורים יעמוד גובהם הממוצע של תשלומי המשפחה על סכום גבוה יותר מתקורות הבטחת הכנסה.

סוף דבר

6. בעקבות עבודות מטה נרחבות בצה"ל, שעיקרי המלצותיהן אושרו על ידי הרמטכ"ל ועל ידי נמצא כי יש מקום לשנות במספר עניינים ממדיניות תשלומי המשפחה למשפחות חיילים בשירות חובה.

7. השינויים האמורים מקדמים מדיניות רווחה ראויה וצודקת יותר למשרתי החובה ומשפחותיהם.

נוכח מהותם של השינויים הצפויים, ראיתי לנכון להביאם לידיעת הוועדה.

בברכה,

א. י. א.

משה (בוגי) יעלון

שר הביטחון

חתימים: הרמטכ"ל

מנכ"ל משד"ביט

ר' אה"ק

יועמי"ש מערבי"ט