



הכנסת
מרכז מחקר ומידע

26 לספטמבר 2000

כו אלול תש"ס

מסמך רקע לדיון בנושא
חוק הבטחת הכנסה התשמ"א

מוגש לוועדה
לקידום מעמד האישה

הוכן ע"י
יפעת הולנדר
עוזרת מחקר

גירסת אינטרנט

א. מטרת המסמך: חוק הבטחת הכנסה התשמ"א, מגדיר את הזכאים לקבלת גמלת הבטחת הכנסה ואת העילות לשלילת גמלה זו. המסמך יבחן את הגדרת הזכאות ויתמקד בשתי סוגיות המוזכרות בחוק כעילה לשלילת הגמלה:

1. לימודים במוסד להשכלה.

2. שימוש ברכב מנועי.

שתי סוגיות אלו (ובמיוחד סוגיית הרכב), שימשו ומשמשות בסיס לעתירות רבות של מקבלי הבטחת הכנסה כנגד הביטוח הלאומי. המסמך יציג את עמדת מקבלי הגמלה ביחס לשתי סוגיות אלו מחד, והצגת כוונת המחוקק בנוגע לחוק הביטוח הלאומי, הנגזרת מפסקי הדין, מאידך. חוק הבטחת הכנסה מגדיר מספר קריטריונים לקבלת גמלת הבטחת הכנסה. אחד הקריטריונים המוגדרים בחוק הינו אם או הורה יחיד. המסמך יבחן את חוק הבטחת הכנסה בהיבט כולל, תוך שימת דגש על סוגיית הורה יחיד כנהנה מגמלה זו.

ב. תשלומי גמלאות

גמלה - תשלום שמשלם המוסד לביטוח לאומי למבוטחים בענפי הביטוח השונים על פי החוק. חוק הביטוח הלאומי מגדיר את התשלומים למבוטחים הזכאים. אלה נקראים בלשון חוק הגמלה: קצבה, דמים, תגמולים, מענקים וכד'.

ישנם שני סוגים של תשלומי גמלאות:

1. **תשלומי גמלאות על פי חוק הביטוח הלאומי** - תשלומים שמשלם המוסד למבוטחים לפי חוק הביטוח הלאומי ואשר ממומנים בעיקרם מדמי ביטוח שנגבו, מהקצבת אוצר המדינה למוסד כמוגדר בחוק ומשיפוי (פיצוי) באמצעות אוצר המדינה למוסד על פי החוק.

2. **תשלומי גמלאות שלא לפי חוק הביטוח הלאומי** - תשלומים המבוצעים באמצעות המוסד לביטוח לאומי ואשר ממומנים על ידי האוצר כגון: **חוק הבטחת הכנסה**, חוק המזונות ועוד.

ג. חוק הבטחת הכנסה התשמ"א 1980:

מטרת החוק היא להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צורכיהם החיוניים. גמלה, לפי חוק זה, תהיה **הכנסתם היחידה** של מי שאינם יכולים כלל לעבוד ולקיים עצמם או המשתכרים הכנסה הנופלת מן הרמה הדרושה לקיום¹.

חוק זה הוא למעשה "הרשת האחרונה", כיוון שמגיעים אליו אנשים אשר כל חוקי הביטוח הלאומי לא נותנים להם פתרון. ההבדל בינו לבין שאר החוקים הוא בכך שבשאר החוקים בוחנים את הזכאות לגמלה על ידי בחינת התובע עצמו ורק אחר כך בוחנים את היחידה המשפחתית שלו. בהבטחת הכנסה, הזכאות נבחנת קודם כל על פי כלל היחידה המשפחתית, למעט מקרים יוצאי דופן בהם הזוג נשוי וחי בנפרד.

¹מתוך המבוא להצעת חוק הבטחת הכנסה תשרי תש"ס 30.09.79 עמ' 2.

ג. 1. מי זכאי לקבל הבטחת הכנסה?

תושב ישראל זכאי לגמלה כל עוד מתקיים בו אחד מתנאים אלה²:

1. אין לו הכושר לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו, או שאינו ניתן להשמה בעבודה כל שהיא.
2. הוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה ולשכת שירות התעסוקה לא הציעה לו עבודה מתאימה.
3. הוא עובד בעבודה או נמצא בהכשרה, שההכנסה מהן פחות מסכום הגמלה.
4. מלאו לו, בגבר - 65 שנים ובאישה - 60 שנים.
5. **היא אם או הורה יחיד אשר לילד שבהחזקתם והנמצא עימם, טרם מלאו לו שבע שנים.**
(באפריל 1992 נכנס לתוקפו חוק משפחות חד הוריות המזכה משפחות אלה בגמלה בשיעור מיוחד, הגבוה מהשיעור המוגדל³)
6. היא אלמנה ואם לילד הנמצא עמה ובהחזקתה.
7. עיקר זמנו מוקדש לטיפול בבן הזוג החולה או בילדו החולה הזקוקים להשגחה תמידית.
8. הוא עובד בעבודה ציבורית.

ג.2. מי אינו זכאי להבטחת הכנסה? (אע"פ שהוא עומד באחד הקריטריונים המוזכרים לעיל)

ישנם שני סוגי מניעים לשלילת גמלת הבטחת הכנסה:

1. **מניע מהותי הנגזר מכוונת המחוקק** - לאור האמור במבוא להצעת חוק הבטחת הכנסה: "גמלה לפי חוק זה, תהיה הכנסתם היחידה של מי שאינם יכולים כלל לעבוד ולקיים עצמם או המשתכרים הכנסה הנופלת מן הרמה הדרושה לקיום". לכן מוגדרים בחוק זה סוגי הכנסות ונכסים השוללים את הזכות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה מהזכאים לה, על פי הקריטריונים שנקבעו בסעיף הזכאות לגמלה⁴.

הכנסה - לחישוב זכאות לגמלה, כוללת הכנסה ממשלח יד, גמלאות, נכסים כגון אחוזת בית וקרקע ומקורות הכנסה אחרים, כולל **סכומים** שרואים אותם כהכנסה **מנכס**, **אף אם אין מופקת מהם הכנסה**⁵. קצבת ילדים והענקות לחיילים ובני משפחותיהם, אינם נחשבים כמקורות מימון לחישוב זכאות לגמלה⁶.

"נכס" - מוגדר בחוק כ"כל רכוש, בין מקרקעין ובין מיטלטלין, וכן כל זכות או טובת הנאה ראויות או מוחזקות, והכל בין שהם בישראל ובין שהם מחוץ לישראל, למעט מיטלטלין שאינם ניתנים לעיקול... ולמעט סכום שאינו מובא בחשבון, ולמעט זכות החזקה במקרקעין המשמשים למגורי הזכאי ולא לשם השתכרות או רווח".

² פרק ב סי' 2 חוק הבטחת הכנסה

³ השיעור המוגדל גבוה בדרי"כ ב- 25% מהשיעור הרגיל.

⁴ פרק ד סי' 9 לחוק הבטחת הכנסה.

⁵ פרק ד סי' 9 (4) לחוק הבטחת הכנסה.

⁶ פרק ד סי' 10 לחוק הבטחת הכנסה.

יוצא מכאן שאף אם זכאי אדם לפי הקריטריונים של זכאות, לקבלת גמלת הבטחת הכנסה, הגמלה נשללת ממנו באם נמצא שיש לו הכנסה ממקורות אחרים ולעניין הכנסה, כפי שמוגדרת בחוק, יש להחשיב גם רכב מנועי שהרי הוא נכנס תחת הגדרה של רכוש שמופקת ממנו טובת הנאה אף אם אין מופקת ממנו הכנסה⁷.

2. מניע הנגזר מהסטטוס של הזכאי לגמלה⁸ – החוק מגדיר מצבים בהם נשללת הגמלה מהזכאים לה, בשל מצב זמני או קבוע בו הם מצויים:

- א. אדם הנמצא במוסד וכל החזקתו היא על חשבון אוצר המדינה, הסוכנות היהודית לארץ ישראל, רשות מקומית או גוף אחר שנקבע בתקנות.
- ב. אדם המשרת שירות סדיר בצבא הגנה לישראל, ואשתו.
- ג. חבר בתאגיד האחראי לכלכלת חבריו.
- ד. תלמיד הלומד במוסד שקבע השר בתקנות ובתנאים שקבע.

ג.3 שיעור הגמלה

פרק ג ס' 5 (א) לחוק קובע את שיעור גמלת הבטחת הכנסה לזכאי, בהתאם למצבו המשפחתי של הזכאי ובהתאם לעילת הזכאות. שיעורי הגמלה:

- השיעור הרגיל – השיעור הרגיל של הגמלה ליחיד הינו 20% מהשכר הממוצע לפי חוק ומשולם בעיקר לזכאים בגיל העבודה הנמצאים במערכת פחות משנתיים.
- השיעור המוגדל – הינו 25% מהשכר הממוצע לפי חוק והוא משולם למי שנמצא במערכת למעלה משנתיים או שגילו לפחות 46 שנה.
- השיעור להורה יחיד – שיעור מיוחד הגבוה מהשיעור המוגדל.

⁷ תקנה 10 (ג) לתקנות הבטחת הכנסה קובעת: "אם היה הנכס רכב מנועי, יראו את הנכס כאילו מופקת ממנו הכנסה חודשית בסכום שאינו נמוך מסכום הגמלה.

⁸ פרק ב ס' 3 לחוק הבטחת הכנסה.

ד. מתוך האמור לעיל עולות מספר קביעות:

- כל המקבל הבטחת הכנסה הלומד במוסד לימודים הקבוע בחוק, נשללת ממנו גמלת הבטחת הכנסה.
- כל המקבל הבטחת הכנסה ומחזיק בבעלותו רכב, הרי הוא כבעל נכס שעל פי החוק מוגדר שוויו כסכום הגמלה שהיתה משתלמת לו לולא התקנה וכתוצאה מכך שיעור הגמלה שלה הוא זכאי הוא אפס.
- כל המקבל הבטחת הכנסה המשתמש בכלי רכב מנועי, אשר איננו בבעלותו, שימוש שאיננו אקראי או חד פעמי, הרי הוא בגדר מי שמפיק "טובת הנאה" מאותו שימוש, טובת הנאה זו, גם היא מוגדרת כנכס שעל פי החוק מוגדר שוויו כסכום הגמלה שהיתה משתלמת לו לולא התקנה וכתוצאה מכך שיעור הגמלה שלה הוא זכאי הוא אפס.
- הורה יחיד הנכלל בהגדרת זכאות לקבלת גמלת הבטחת הכנסה, תישלל ממנו הגמלה, באם יימצא שיש ברשותו רכב (כמוגדר בחוק), או באם יימצא שהוא רשום במוסד להשכלה (בין אם שכר הלימוד משולם על ידו ובין אם לאו).

ה. כוונת המחוקק ועמדת מקבלי הבטחת הכנסה.

מטרת החוק כאמור היא להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צורכיהם החיוניים. בהגדירו את הבטחת ההכנסה כמקור מימון של צרכים חיוניים בלבד, קבע המחוקק שיש לבחון כל נכס ומקור הכנסה לזכאים ע"פ מבחן הנחיצות והחיוניות. מקבלי הגמלה והמחוקק חלוקים ביניהם למעשה על מידת החיוניות של הנכס עבורם ולא על גובה ההכנסות או היקף טובת ההנאה המופקת ממנו.

ה.1. עמדת מקבלי גמלת הבטחת הכנסה (מתוך פניות הציבור לוועדה)

1. רכב אינו בגדר מותרות היום. השימוש ברכב כאמצעי בסיסי למניעת תלות של מקבל הגמלה, אינה בגדר טובת הנאה המופקת מנכס, במיוחד לאור העובדה שהמחוקק קבע שלילת הבטחת הכנסה, באופן גורף, לגבי רכב מכל סוג שהוא (ללא התחשבות בשנת הייצור, נפח מנוע) ונמנע מלבחון קריטריונים על פיהם ישנם מקבלי הבטחת הכנסה שעבורם רכב הינו אמצעי חיוני ביותר לניהול אורח חיים תקין שאינו נשען על הסובבים אותם ומשרת צרכים חיוניים ביותר במציאות היומיומית שלהם.

2. לימודים במוסד להשכלה, הם אחד האמצעים הקיימים על מנת לצאת ממעגל העוני ולהתקיים בעתיד מהכנסה עצמאית שאינה מקופת המדינה. העובדה שהמחוקק מגדיר הכשרות מקצועיות כלימודים שאינם שוללים הבטחת הכנסה, יש בה כדי לקבוע שמטרתו בטווח הקרוב היא להחזיר, בהקדם האפשרי, את הזכאים להבטחת הכנסה, למעגל העבודה. אולם בראיה לטווח רחוק, לימודים במוסד להשכלה גבוהה עשויים לתת נקודות פתיחה טובות יותר למעוניינים להשתלב בשוק העבודה לתקופה ארוכה.

3. עבור הורה יחיד, רכב הינו אמצעי בסיסי להסעת הילד שברשותו. הקושי המצוי בלאו הכי במציאות של הורה יחיד, גדל לאור העובדה שהבטחת ההכנסה תלויה באמצעי תחבורה, המאפשר תלות נמוכה יותר ומגוון פעילויות רחב יותר, עבור ההורה והילד כאחד.

4. הטיעון לפיו גם אחרים (סטודנטים) הלומדים במוסד להשכלה גבוהה יתבעו גמלת הבטחת הכנסה, באם הורה יחיד שהינו סטודנט יקבל זאת, תמוה. שהרי אין דין סטודנט המתפרנס או המפרנס את עצמו, כדין הורה המחויב לדאוג לפרנסתו ולפרנסת ילדיו.

ה.2. כוונת המחוקק

פסקי דין רבים דנו בעתירות כנגד הקביעות הללו. בית הדין לעבודה הביע את דעתו בנושא וקבע כי שינוי המצב המשפטי מצריך את קביעת המחוקק. מתוך פסקי הדין ניתן לגזור את כוונת המחוקק באשר לתקנות וחוק הביטוח הלאומי:

1. בסוגיית הרכב כעילה לשלילת גמלת הבטחת הכנסה – המבחן העיקרי בסוגיית השימוש ברכב, הינו הפקת טובת הנאה מהשימוש בו. החזקה היא כי מי שמשתמש/ת באופן קבוע ברכב (אף אם הרכב אינו בבעלותו/ה), מפיק משימוש זה טובת הנאה, שכן נוח ויעיל לנסוע ברכב פרטי במקום לנסוע בתחבורה ציבורית. הבסיס לשלילת הבטחת הכנסה לנהנה מרכב מצוי בתפיסה שהמדינה אינה צריכה לתמוך במי שיכול להוציא מיגע כפיו, או ממקום אחר, סכומים הדרושים להחזקת רכב. חוק הבטחת הכנסה מיועד להבטיח הכנסה מינימלית למי שאינו עובד או אין לו הכנסה ממקור אחר. למבוטח המשתמש ברכב, ישנן הוצאות על אחזקתו בסכום הקרוב לסכום הגמלה. השימוש ברכב אינו נחוץ להבטיח קיום מינימלי בכבוד.⁹

2. בסוגיית לימודים במוסד להשכלה כעילה לשלילת גמלת הבטחת הכנסה – התקנה השוללת גמלה ממי שלומד במוסד להשכלה גבוהה, תכליתה לשלול תשלום מאוצר המדינה שמי שבחר ללמוד ולא לעבוד ולהשתכר. גם מי שמחד לומד לימודים מלאים באחד המוסדות ומאידך עובד באופן חלקי, לא יהיה זכאי לגמלת השלמת הכנסה, משום שלולא למד, יכול היה לעבוד ולפרנס ולא היה נזקק לקופה הציבורית. בנוסף לכך, ביטול התקנה עלול להביא לכך שגם אחרים הלומדים במוסד להשכלה גבוהה, יהיו זכאים לגמלת הבטחת הכנסה וזו ודאי לא היתה תכלית חקיקתו של חוק הבטחת הכנסה.¹⁰

⁹ מתוך פס"ד אברג'יל משה נ' המוסד לביטוח לאומי, תקדין עבודה כרך 99 (3) תשנ"ט/תש"ס-1999.

¹⁰ מתוך פס"ד ג'ני ברוכי נ' המוסד לביטוח לאומי 1998, תקדין-ארצי כרך 98 (4) תשנ"ח/תשנ"ט-1998.

ו. סיכום:

חוק הבטחת הכנסה אכן בא להבטיח קיום בסיסי של הנדרשים לו. אולם מתוך הנחה שגם בהיבט חברתי וגם בהיבט כלכלי, קיימת שאיפה להקטין את היקף מקבלי הגמלה **לטווח הארוך**, יש מקום לבחון את שני ההיבטים שנידונו במסמך:

1. בחינה מחודשת של מתן אפשרות למקבלי הבטחת הכנסה, להרחיב השכלתם באחד ממוסדות ההשכלה. כל זאת בתנאים שיוגדרו בחוק (זמן קצוב, היקף שעות, הגדרת זכאות ללימודים, הגדרת המוסדות להשכלה המאושרים על פי החוק).

2. בחינה מחודשת של סוגיית אחזקת רכב ככלי חיוני עבור חלק מאוכלוסיית מקבלי הגמלה (ביניהם גם אם והורה יחיד), בדיקת אפשרות להגדרה מדויקת ומובחנת של רכב מנועי (הגבלת שנת ייצור, הגבלת נפח מנוע) ואפיון אוכלוסייה הנעזרת ברכב כאמצעי שהוא מעבר להגדרה של "טובת הנאה" כל שהיא.

3. בתקנות חוק הבטחת הכנסה¹¹, מוגדר חישוב הכנסה מנכס כסכום השווה ל – 8% משווי מחולק ב – 12, אף אם אין מופקת ממנו הכנסה. למרות זאת נחשב רכב מנועי, באופן גורף וללא בדיקת ערך הרכב, כנכס שמופקת ממנו הכנסה חודשית בסכום שאינו נמוך מסכום הגמלה שאמורה להיות משולמת לתובע ובשל כך נשללת לו באופן אוטומטי זכאות להבטחת הכנסה. קביעת החוק לגבי החזקת רכב כשוות ערך לגובה הגמלה, ללא בחינת ערך הרכב של התובע ובניגוד להלכה הנהוגה בקביעת נכסים אחרים המצויים ברשות התובע, נראית שרירותית ולא מובנת.

¹¹ תקנה 10 (א), (ג) לתקנות הבטחת הכנסה.

מקורות למסמך:

1. חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשנ"ה – 1995.
2. תקנות חוק הביטוח הלאומי.
3. חוק הבטחת הכנסה התשמ"א – 1980.
4. פקודת מס הכנסה (תיקון אחרון 4/4/2000).
5. פס"ד אברג'יל משה נ' המוסד לביטוח לאומי 1999, תקדין עבודה כרך 99(3) תשנ"ט/תש"ס 1999.
6. פס"ד ג'ני ברוכי נ' המוסד לביטוח לאומי 1998, תקדין-ארצי כרך 98 (4) תשנ"ח / תשנ"ט 1998.
7. רבעון סטטיסטי – המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
8. שיחה עם מנהל תחום חקיקה ונהלים בביטוח הלאומי, מר איציק פלוס בתאריך 14.09.00
9. שיחה עם סגן ראש מנהלת הגמלאות בביטוח הלאומי, מר יחזקאל בקל בתאריך 14.09.00