

דוח סופי
מוגש למוסד לביטוח לאומי

הטבות נלוות¹ במערכת הביטחון הסוציאלי
Linked Benefits in the Israeli Social Security System

פברואר 2021

פרופ' גיוני גל
פרופ' מומי דהן
ד"ר אבישי בניש
ד"ר רוני הולר
ד"ר נועם תרשיש

עוזר מחקר : לירם אהרוני

עוזר מחקר : אבי עבוד

עוזר מחקר : רות מלכא

עוזר מחקר : היא ג'נדלי

עוזר מחקר : דור לבנטר

¹ מחקר זה עושה שימוש במושג "הטבות נלוות" כשם כולל לקצבאות ושירותים אשר ניתנים באופן נלווה לקצבאות הביטוח הלאומי. יובהר כי השימוש במושג "הטבות" נובע מכך שזהו המושג שהפך למקובל בקרב העוסקים בתחום. אין בו כדי להפחית מחשיבותן את ממעמדן של הקצבאות והשירותים האמורים, שכפי שיובהר בהמשך הן לרוב זכויות המעוגנות בחוק או בהסדרים משפטיים אחרים.

1. תקציר מנהלים

מדינת הרווחה, באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלי, מבקשת להבטיח לפרטים ולמשפחות רמת מחייה מינימלית לכל הפחות. המדינה משתמשת בכלים שונים כדי להשיג מטרה זו, המרכזי בהם הוא מתן קצבאות. עם זאת, בשנים האחרונות מתחדדת ההבנה כי ישנו רובד נוסף של תמיכות שטרם זכה להתייחסות מחקרית משמעותית, והוא ההטבות הנלוות. הזכות לקבלת הטבות אלו מעוגנת בזכאות קודמת לקצבאות הביטוח הלאומי, והן מספקות לפרט תמיכות בתחומי חיים שונים בדרכים מגוונות כגון העברות כספיות, שירותים בעין, הנחות ופטורים. בניגוד לקצבאות הביטוח הלאומי, גופים שונים כגון רשויות מקומות או מוסדות ממשלתיים אחראים על אספקת ההטבות הנלוות. מטרת המחקר הנוכחי היא להרחיב על עבודתה החלוצית של אליאב (2011) בנושא זה ולבחון לעומק את הפנים שונים של ההטבות הנלוות בארץ ובעולם.

על כן, מחקר זה ביקש לסקור, למפות ולנתח את ההטבות הנלוות המיועדות למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי ובתוך כך להשיג כמה מטרות מרכזיות: (1) להציג את הניסיון הבינלאומי ביחס לתופעת ההטבות הנלוות; (2) למפות את ההטבות הנלוות בישראל, תנאי הזכאות להן, הליך המימוש שלהן וסלי ההטבות הזמינים עבור קבוצות מרכזיות של מקבלי קצבאות; (3) לבחון את ההיקף הכספי של ההטבות הנלוות בישראל ואת שיעורי המיצוי של הטבות נלוות מרכזיות; ו- (4) לעמוד על החסמים המקשים על מיצוי ההטבות הנלוות ועל דרכים אפשריות למיצוי. על מנת להשיג מטרות אלו, רואיינו בעלי תפקידים ברשויות ובמוסדות המספקים את ההטבות הנלוות, נסקר הידע הקיים בספרות האקדמית הבינלאומית, נותחו נתונים סטטיסטיים כמו גם חוקים, מסמכים, הנחיות מנהליות ואתרי אינטרנט, הוגשו בקשות חופש מידע למוסדות המספקים הטבות נלוות, ורואיינו זכאים להטבות נלוות הנמנים על מקבלי קצבת נכות כללית, אזרח ותיק והבטחת הכנסה.

ממצאי המחקר מגלים כי גם בפרספקטיבה בינלאומית אנו עדים למיעוט של מחקר העוסק בהטבות הנלוות. העדויות הקיימות בספרות מלמדות על מערכת מורכבת ומגוונת של הטבות, בעלת תמהיל ייחודי בכל מדינה. ניתן לסווג את ההטבות הקיימות בעולם לפי סוג ההטבה, אופייה, צורת האספקה שלה והגורם האחראי לספקה. השימוש בהטבות אלו ממוקד באוכלוסיות מודרות או כאלה החיות בעוני. המקרה הישראלי אינו שונה ומלמד כי ההטבות הנלוות מסופקות על ידי מוסדות שונים באופנים רבים ובהסתמך על תנאי זכאות משתנים. מעניינת במיוחד העובדה שהטבות נלוות רבות מסופקות למקבלי קצבה במידה ואלו עומדים בתנאי זכאות נוספים כמו מבחן הכנסות, מבחן נכות ומבחנים מגוונים אחרים. הזכות לקבלת ההטבות נשענת על מקורות שונים ולצד הטבות המעוגנות בחוקים, ישנן הטבות המעוגנות בתקנות או בנהלים והחלטות גרידא. בהמשך למיפוי ההטבות נעשה ניסיון ראשוני להעריך את ההיקף הכספי של ההטבות הנלוות בישראל. האומדן הסופי עומד על כ-

2,203,102,000 ₪ לשנה והנו אומדן חסר. מכך עולה שההטבות הנלוות הינן כלי מרכזי באמצעותו מעבירה המדינה תמיכות לאזרחים. כמו כן, מבחינה ראשונית של שיעורי המיצוי ניכר כי מספר הטבות נלוות מרכזיות סובלות מתת-מיצוי. לבסוף, ניתוח של ראיונות עם זכאים להטבות נלוות מלמד על חסמים עיקריים למימושן ברמת הלקוח (אספקת מידע ראשוני ומורכב), ברמת המנהל (יחס פקידים, היעדר משוב ונגישות שפתית וטכנולוגית), וברמת ההטבה (נדיבות ההטבה, העלות הנתפסת והשוני במנגנונים לקבלת ההטבה).

לבסוף, מחקר זה דן בממצאי המחקר ובמגבלותיו בצורה אינטגרטיבית, ומצביע על כיווני דרך אפשריים למדיניות בנוגע להטבות הנלוות במוסד לביטוח לאומי ומחוצה לו. כמו כן, החוקרים מצביעים על כיוונים אפשריים למחקר עתידי שיעמיק את הידע בנושא ההטבות הנלוות בישראל.

2. תודות

החוקרים מבקשים להודות למוסד לביטוח לאומי ובייחוד למנהל המחקר והתכנון על הסיוע, התמיכה והגמישות במהלך ביצוע מחקר זה. תודה מיוחדת לחברי הועדה המלווה של המחקר: פרופ' דניאל גוטליב, תמי אליאב ד"ר גבריאלה היילברון, ד"ר אורן הלר ורפאלה כהן, על הערותיהם המועילות ותרומתם החשובה לעיצובו של המחקר. אנו מבקשים להודות גם לרשות למו"פ של האוניברסיטה העברית על הליווי הצמוד. כמו כן, תודה למשתתפי המחקר והמרוואיינים שהסכימו לשתף אותנו בידע שלהם ובניסיונם ובכך יצקו תוכן ומומחיות לתוצר הסופי. לבסוף, תודתנו נתונה גם לעוזרי המחקר בשלביו השונים, רות מלכא, הייא ג'נדלי, דור לבנטר, אבי עבוד ולירס אהרוני, שסייעו רבות בעבודה על חלקים מרכזיים במחקר.

3. מבוא

מגוון של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מוסדות וארגונים ציבוריים בישראל, מעניקים הטבות למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי, כמו גם לאוכלוסיות נוספות המשתכרות שכר נמוך או נמנות על קבוצות ייחודיות. הטבות אלה יכולות להיות בעין, בכסף, ובאמצעות פטורים או הנחות על חיובים ועל תשלומים. ההטבות מצטרפות לכלים אחרים במערכת הביטחון הסוציאלי שייעודם הוא להבטיח רמת חיים מינימלית לכל הפחות לפרט ולמשפחה, להגביר יציבות כלכלית ולהגן מפני פגיעות בהכנסה לאורך שלבי החיים.

למרות החשיבות המיוחסת להטבות נלוות, ועל אף המרכזיות הלא מבוטלת של כלי זה בארגז הכלים של מדינת הרווחה, עד כה נערך מחקר מועט בנושא. בין השאר, יתרונותיו וחסרונותיו של הכלי וסוגיות שונות כמו מיצוי זכויות ומלכודת העוני בהקשר של הטבות נלוות טרם בוססו אמפירית. מחקר זה מבקש לתת מענה לפערים אלו, כאשר מטרותיו הן לסקור, למפות ולנתח את ההטבות הנלוות בישראל, לבחון את התנאים לזכאותן והליך מימושו, לאמוד את היקפן הכספי, כמו גם להצביע על החסמים האפשריים המקשים על מימושו.

המחקר שילב בין שיטות ניתוח כמותניות ושיטות ניתוח איכותניות והוא התנהל במספר שלבים: (1) ניתוח והערכת הניסיון הבינלאומי בנוגע להטבות נלוות; (2) סקירה ומיפוי של ההטבות הנלוות הקיימות בישראל; (3) אמידת ההיקף הכספי של ההטבות הנלוות בישראל; (4) אפיון חסמים למימוש ההטבות והדרכים האפשריות למיצוי הזכויות.

המחקר החל בניתוח הניסיון הבינלאומי בנושא הטבות נלוות באמצעות סקירת ספרות מחקרית ומקצועית. לצורך הסקירה נלקחו בחשבון מאמרים אקדמיים לצד דוחות עבודה, מזכרים ומסמכים רשמיים נוספים של המדינות והרשויות הרלוונטיות. כמו כן, נעשה מיפוי הטבות הנלוות בישראל, הנסמך גם הוא על מסמכים רשמיים, דוחות המוסד לביטוח לאומי ומחקרים שנערכו במסגרתו, אתרי אינטרנט מקצועיים וראיונות עם אנשי מקצוע. בנוסף, התבצעו ראיונות עם פקידים בכירים ברשויות מקומיות ובמוסדות המספקים הטבות נלוות. זאת ועוד, רואיינו מקבלי הטבות נלוות משלוש קבוצות מקבלים: הבטחת הכנסה, זקנה ונכות כללית באוכלוסייה היהודית והערבית. במסגרת מחקר זה הוגשו עשרות בקשות חופש מידע למוסדות ציבוריים ולרשויות מקומיות על מנת לבחון את ההיקף הכספי של ההטבות הנלוות ושיעור המיצוי. בעקבות הפעולות הללו נתקבלו נתונים שגובשו לכדי אומדנים ומסקנות ראשוניות.

4. רקע מדעי

4.1. מערכת הביטחון הסוציאלי

מערכת הביטחון הסוציאלי היא אחת המערכות המרכזיות של מדינות הרווחה המודרניות בכל העולם ובכלל זה בישראל (גוטליב, 2017; גל, 2004; דורון, 2004; Dixon, 1999). עיקרה של מערכת זו היא רשת של קצבאות או שירותים בעין המועברים ישירות בידי המדינה או באחריותה של המדינה לפרטים ולמשפחות על מנת להבטיח להם הגנה חברתית במקרים של מצוקה כלכלית וחברתית והן על מנת לקדם את הלכידות החברתית (גוטליב, 2017; גל, 2004; דורון, 1988).

ניתן לזהות במערכת הביטחון הסוציאלי שלוש מטרות מרכזיות. ראשית, התמודדות עם העוני ועם המצוקה הכלכלית (גל, 2004; דורון, 2014; Sainsbury, 1999). שנית, שמירה על רמת חייהם של אלה שנאלצו לפרוש משוק העבודה כתוצאה מאירועים מגוונים, כגון: אבטלה ופגיעה בעבודה, שמשמעותם היא מניעת יכולתו של האדם להמשיך ולהתפרנס במסגרת השוק החופשי (גל, 2004; דורון, 2014; דורון וקרמר, 1992; Neubourg, 2002). שלישית, מתן סיוע כספי או חומרי שנועד להקטין את העלויות הכרוכות בהתמודדות עם צרכים מסוימים המאפיינים שלבים או מצבים ייחודיים בחיי האדם (גל, 2004; דורון, 2014; דורון וקרמר, 1992).

בישראל התבססה מערכת פורמאלית של ביטחון סוציאלי בשנת 1953 עם קבלת חוק הביטוח הלאומי הראשון, שהביא להקמתו של המוסד לביטוח לאומי כגורם ממלכתי עצמאי (דורון וקרמר, 1992; מור-יוסף, 2014; ניצן, 2014). כיום, מערכת הביטחון הסוציאלי מופעלת ברובה על ידי המוסד לביטוח לאומי, ועל מנת להשיג את המטרות שהוצגו לעיל, זה מספק תמיכות במסגרת שורה ארוכה של תכניות ייעודיות.

4.2. תכניות הביטוח הסוציאלי והטבות נלוות

על מנת להבין את מהות התמיכות, נבדיל בין שני סוגים של תכניות: הטבות ישירות והטבות נלוות. הטבות ישירות הן למעשה קצבאות, המוענקות לפרט על בסיס מבחני זכאות הבוחנים מאפיינים אישיים ומשפחתיים של הפרט, כגון הכנסה כספית, מצב בריאותי או מצב תעסוקתי. ניתן להפריד בין סוגי הקצבאות לפי מטרותיהן: קצבאות אוניברסליות, קצבאות ביטוחיות המשולמות ללא מבחן הכנסה כגון קצבת אזרח ותיק (בגיל המוחלט) וקצבת ילדים; קצבאות מחליפות שכר, המשולמות לעובדים שיכולתם להשתכר נפגעה לצמיתות או באופן זמני ומטרתן שמירה על רמת חיים, כגון קצבת אבטלה ונכות מעבודה; קצבאות סלקטיביות להבטחת קיום המספקות צרכי קיום בסיסיים לאלו שמיצו את זכאותם לקצבאות אחרות, כגון קצבת הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה לקשישים; וקצבאות לתפקוד בסיסי, שעניינן התמודדות עם הוצאות שנגרמו על ידי מצבם הפיזי או הנפשי של אזרחים כגון קצבת שירותים מיוחדים וקצבת נכות כללית (ירון, 2016).

לצדן של אותן הטבות ישירות מעניקה מערכת הביטחון הסוציאלי גם הטבות נלוות. מדובר בהטבות, לרוב בדמות שירותים בעין, הטבות כספיות, או פטורים והנחות, המוענקות למקבלי הקצבאות הישירות. במקרים רבים, גם אוכלוסיות אחרות, כגון אנשים בעלי הכנסה נמוכה, זכאים לאותן הטבות, אולם מה שמבחין בין השניים היא העובדה כי מקבלי קצבאות ישירות זכאים להטבות אלו מעצם היותם מקבלי קצבאות, וזאת בשונה משאר האוכלוסיות המחויבים להוכיח זכאות, לרוב על ידי מבחני הכנסה.

הגדרת המושג הטבות נלוות אינה משימה פשוטה. הטבות נלוות ניתנות לאזרחי מדינות שונות בצורה מבוזרת על ידי מוסדות שונים, לעתים ברמה המקומית ולעתים ברמת המדינה, ואף במקרים מסוימים ללא כללי זכאות ברורים ועל בסיס שיקול דעת של פקידים או אנשי מקצוע. המקור ההיסטורי למתן ההטבות אף הוא שונה: באנגליה מקורן בהטבות שוליים ותיקות שהענקתן היוותה למעשה מבחן אמצעים ובאירלנד הן החלו כניסיון להכללת אוכלוסיות והשתתפותן החברתית (Department for Work and Pensions, 2002; Quinn, 2000). על אף מורכבות זו, ניתן לזהות קווי דמיון משותפים לסוגי ההטבות הנלוות המסופקות במדינות השונות, המבדילים אותן מתוכניות ישירות של ביטוח סוציאלי.

הטבה נלוות מתקבלת בתנאי שהפרט זכאי לקבל, ואכן מקבל, הטבה אחרת (Social Security Advisory Committee, 2012: 43). כלומר, הטבות נלוות מוענקות באופן אוטומטי או בכפוף לתנאים נוספים במידה והפרט כבר מקבל הטבה ישירה, בדמות קצבה או זיכוי מס (Lyal, 2013: 4). לדוגמה, בישראל מוענקת הנחה בארנונה (הטבה נלוות) למקבלי קצבת הבטחת הכנסה (הטבה ישירה) (אליאב, 2011: 2). במקרה זה, גם אוכלוסיות אחרות, כגון משפחות בעלי הכנסה נמוכה, עשויות להיות זכאיות להנחה בארנונה, אולם למקבלי קצבת הבטחת הכנסה ההטבה אמורה להינתן באופן אוטומטי (זאת בכפוף להעברת המידע מהמוסד לביטוח לאומי לרשויות באמצעות חברות מקשרות ורכישת המידע על ידי כל רשות).

הבדל נוסף ועקרוני בין שני סוגי ההטבות הוא זהות המוסד המעניק את ההטבה. הטבות ישירות מוענקות ברובן על ידי מוסד הביטחון הסוציאלי של הממשל המרכזי – במקרה הישראלי, על ידי המוסד לביטוח לאומי. הטבות נלוות, לעומת זאת, מוענקות על ידי מגוון של משרדי ממשלה, מוסדות ורשויות מקומיות הפועלים לצד הביטוח הלאומי (אליאב, 2011). כך גם במדינות אחרות כגון אירלנד ובריטניה, בהן ההטבות ניתנות על ידי זרועות הממשל המרכזי לצד רשויות מקומיות או מוסדות נוספים (Sutherland, 2003; Social Security Advisory Committee, 2012). כפי שנראה בהמשך, לביזוריות זו של ההטבות הנלוות יש משמעות רבה בכל הקשור להליך מיצוי ההטבות והחסמים הכרוכים בהליך זה.

נוסף על כך, מערכת הביטחון הסוציאלי עוסקת במתן הטבות לכלל תושבי המדינה העומדים בתנאים מסוימים. הכנסה כלכלית יכולה להוות מבחן הכנסה עבור חלק מהקצבאות, אך ישנן קצבאות המיועדות לכלל האוכלוסייה ללא בחינת הכנסות. עם אלו ניתן למנות את קצבת אזרח ותיק (זקנה) וקצבת הילדים (גל, 2004). לעומתן, הטבות נלוות בדרך כלל מיועדות לאוכלוסיות מודרות, מועטות הכנסה שכבר נמצאו זכאיות לקצבאות קיום שונות. אין פלא אם כך, שבמחקרים נמצא כי הנהנים מההטבות הנלוות באירלנד מרוכזים בתחתית סולם ההכנסות ויעילותן של ההטבות גבוהה במיוחד עבור העניים ביותר (Nolan & Russell, 2001; Layte, Fahey & Whelan, 1999).

הבדל אחרון בין הטבות ישירות להטבות נלוות הוא מהות ההטבה עצמה: הטבות ישירות בעיקרן כספיות, וזאת בשונה מהטבות נלוות, הניתנות בצורות שונות: שירותים בעין, הטבות כספיות, או פטורים והנחות על חיובים ועל תשלומים (גוטליב, 2017; Lyall, 2013; Sutherland, 2003). רובן של ההטבות הנלוות נכללות תחת מתן שירותים בעין (Horne & Hardey, 2002; Quinn, 2000) או הנחות. למשל, בישראל ניתנת למגוון אוכלוסיות הנחה בארנונה, הנחה בחשבון החשמל והמים, סיוע בשכר דירה ועוד; באירלנד מסופקות הטבות נלוות כגון הנחות בגז וחשבונות חשמל, קצובת נסיעות בחינם ועוד; ובבריטניה ניתנות הטבות נלוות כגון ארוחות חינם לילדי ביי"ס, מתן הנחות על שירותי בריאות ותרופות, סיוע משפטי והנחות בשירותים בתיים שונים כגון חשבונות חשמל וחימום. שני סוגי ההטבות לעיל נכללים בסל הכלים של המערכת לביטחון סוציאלי, שייעודה כאמור הוא הבטחת רמת חיים מינימלית לכל הפחות לפרט ולמשפחה, להגביר יציבות כלכלית ולהגן מפני פגיעות בהכנסה לאורך שלבי החיים (גל, 2004; דורון, 1995).

אם כן, הטבות נלוות הן הטבות שהזכות לקבלן מעוגנת בזכאות לקצבאות הביטוח הלאומי. הטבות אלה נועדו להגדיל את הכנסותיהן של מקבלי קצבאות, לצמצם את הוצאותיהן ולשפר את נגישותם למערכות ציבוריות שונות. הטבות נלוות כוללות תשלומים או שירותים בעין, כמו גם פטורים, סבסוד או הנחות המוענקות על יד גורמים שונים.²

² Linked benefits are granted to individuals and households eligible for a social security benefit. They are intended to increase the beneficiaries' income, cut their expenses and improve their access to diverse welfare state services. These benefits take the form of cash or in-kind benefits, subsidies, and reductions or exemptions in payments.

4.3. טיפולוגיה של הטבות נלוות

השוני האינהרנטי בין מערכות, מדינות ושירותים המספקים הטבות נלוות דורש מאתנו להבחין בין סוגי ההטבות הנלוות באמצעות כלים שונים. ניתן לבצע הבחנה זו באמצעות חלוקת ההטבות לסוגים לפי דרך מתן ההטבה, מטרתיה, תחום התמיכה או לפי אופייה. כעת נציג את האפשרות השונות:

4.3.1. סיווג לפי תחום ההטבה

בפרספקטיבה בינלאומית, ניתן לחלק את ההטבות הנלוות לכמה סוגים כליים עיקריים (Citizen Information Board, 2010; Granville, Costley & Mulholland, 2012; Finch, Corlett & Alakeson, 2013; Social Security Advisory Committee, 2012; Quinn, 2000; Perry, 2013):

- **הטבות העוסקות בחינוך**: אלו מיועדות לילדים ולצעירים שסובלים ממצוקה כלכלית או ממוגבלות ועוסקות באופן ישיר בקידום הנגישות למערכות החינוך ואספקת שירותים חינוכיים שונים. בין ההטבות ניתן למנות את התוכנית הבריטית המספקת ארוחות צהרים לילדים שמשפחתם מקבלת קצבאות, מענקי ביגוד, סבסוד עלויות נסיעה ומתן שירותי הסעה שונים, מסגרות למידה למבוגרים, פטור מהחזר הלוואות לימודים לסטודנטים עם מוגבלויות, חינוך מוקדם לילדים בגילאים פגיעים בגיל הרך ושירותי תמריץ לחינוך לצעירים בגיל ההתבגרות. מירב ההטבות הללו מוענקות כתלות בקצבה קודמת.
- **הטבות העוסקות בבריאות**: אלו עוסקות בהטבת מצבם הבריאותי של האזרחים מקבלי הקצבאות, ובעיקר בהוזלת עלויות הטיפול והבריאות של אזרחים מאוכלוסיות מודרות. הטבות אלו כוללות, למשל, סבסוד תרופות מרשם עבור קהלים שונים החשופים לפגיעות, מימון בדיקות ראייה, שוברים לקניית משקפיים, פאות ובדים, סבסוד טיפולי שיניים, סבסוד נסיעות לשירותים רפואיים, מתן שוברי בריאות, מענק אימהות ועוד.
- **הטבות העוסקות באספקת שירותים ציבוריים (Utilities)**: הטבות אלו עוסקות בשירותים הבסיסיים ביותר המסופקים למשקי בית: חשמל, מים, חימום ועוד. ההטבות העיקריות בתחום זה כוללות תשלומי מזג אוויר קר, והנחות נוספות הקשורות באנרגיה, דמי השימוש בטלפון, קצובת נסיעות, הנחות בתשלום המים, סבסוד והנחות בתשלום החשמל, סבסוד רישיון טלוויזיה בסיסי ועוד.

- **הטבות העוסקות בנגישות לצדק:** הטבות אלו עוסקות ביכולתם של מקבלי קצבאות למצות זכויות משפטיות המוקנות להם במסגרת מערכות המשפט והענישה, למשל באמצעות מתן סיוע משפטי בחינם, פטור מאגרות משפטיות שונות וסיוע בביקורים במתקני כליאה כדי לאפשר לאסירים לשמור על קשרים משפחתיים כדי למנוע רצדביזם. הטבות אלו בדרך כלל ניתנות לאוכלוסייה מצומצמת יותר, אך עבורן משמעות ההטבות הללו הינה קריטית.

4.3.2. סיווג לפי אופי ההטבה

במחקרה, הולי סאת'רלנד (Sutherland, 2003) מסווגת את ההטבות הנלוות לפי אופי ההטבה, לאור בחינה של שלוש שאלות מרכזיות:

- האם ההטבה ייחודית? כלומר נבחן האם קבלת הטבה ראשונית (כגון, קצבת הבטחת הכנסה) הוא תנאי מספיק והכרחי על מנת לקבל את ההטבה הנלווית. רובן המכריע של ההטבות הנלוות בישראל, במיוחד הנדיבות ביניהן (למשל ארנונה, דיור, חשמל) ניתנות כך שקבלה קודמת של הקצבה היא תנאי מספיק לקבלת ההטבות (כך, למשל, הנחה בארנונה בישראל, הניתנת למקבלי קצבאות שונות, אבל גם לאנשים החיים בעוני). הווה אומר, ישנו נתיב נוסף לקבלת ההטבה שאינו מחייב קבלת קצבה קודמת. נתיב נוסף זה מאפשר קבלת ההטבה באמצעות עמידה במבחן אמצעים, מבחן נכות או מבחן אחר (למשל, היותו של המבקש חייל בודד במקרה של הנחה בחשבון החשמל). בישראל, הטבות מסוימות אף ניתנות כך שלצד קבלת הקצבה ישנו תנאי נוסף לזכאות להטבה (למשל מבחן הכנסות).
- האם ההטבה ניתנת מתוקף זכות? שאלה זו עוסקת במהות ההטבה ומעמדה החוקי, כלומר האם ההטבה מעוגנת בחוק, תקנות לחוק, תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס), חוזר מנכ"ל, חוקים וכללים מנהליים או בנוהג שהשתרש. למעמד ההטבה השפעה עצומה על שיקול הדעת של פקידי המוסדות המספקים את ההטבה. ככל שהטבה מעוגנת חוקית והכללים למימושה ברורים ומחייבים, כך ישנו פחות מקום לשיקול דעת בקביעת הזכאות וכן יש מנגנונים מנהליים ושיפוטיים יעילים יותר לאכיפתה. למשל, מענקי שיפוץ ובניית דירות בבריטניה ניתנים לפי שיקול דעת פקידים ואינם מעוגנים היטב בחוק. כך גם במקרה של חלק ניכר מההנחות בארנונה. זוהי הנחת רשות וכל רשות מקומית יכולה להחליט אם לספקה ואם כן באילו תנאים. כמו כן, גם במקרה שישנו חוק, הוא עשוי לקבוע תקרת הנחה ולהותיר שיקול דעת בידי הגוף המספק את ההטבות או בידי הפקידים. כך גם הטבות המותנות במבחן אמצעים לצד קבלת קצבה. לעומת מצבים אלו, ישנן הנחות המוקנות בחוק

ובהן מוגבל מאוד שיקול הדעת של המוסד או הפקיד. דוגמה לכך עשויה להיות הנחה בארנונה לאזרח ותיק המקבל השלמת הכנסה לפי התוספת לחוק האזרחים הוותיקים- תש"ן.

- האם ההטבה משמעותית? שאלה זו עניינה נדיבות ההטבה הנלווית. מטבע הדברים המערכות השונות מעניקות הטבות נלוות שערכן משתנה. הטבות מסוימות עשויות לשאת עמן רווח כלכלי משמעותי ואילו אחרות אינן. כאשר ההטבה הנלווית נדיבה ביותר ייתכן ודבר זה יגדיל את האטרקטיביות של הקצבה הראשונית או את מיצוי ההטבה הנלווית. דבר זה משמעותי במיוחד כאשר מגלים כי לעתים ההטבה הנלווית מחושבת כחלק ממערך השיקולים האם להיכנס לשוק העבודה (Single Parent Action Network, 2007). ההטבות המשמעותיות ביותר במערכת ההטבות הנלוות בישראל הן ההנחה בארנונה וסיוע בשכר דירה (אליאב, 2011), העשויות לשאת עמן הטבה כלכלית משמעותית עבור משקי בית. זאת בניגוד למשל להטבות אחרות כמו מימון הסעות, הנחות בתעריפי מים למשקי בית קטנים ועוד.

על שאלות אלו שהציגה סאת'רלנד, ניתן להוסיף שתי שאלות נוספות העוסקות גם כן באופי ההטבה הנלווית:

- האם ההטבה ניתנת אוטומטית? שאלה זו עוסקת בתהליך המימוש של הקצבה. הטבות מסוימת ניתנות בצורה אוטומטית, בד"כ באמצעות הפגשת קבצים בין מוסדות שונים ברמה הארצית והמקומית. באותם מקרים הזכאים להטבות אינם נדרשים כלל לדורש אותן, אלא הן מוענקות להן באופן אוטומטי על ידי הרשויות. למשל, בישראל מקבלי קצבאות שונות ברשויות יכולים לקבל הנחה בארנונה באופן אוטומטי על ידי הפגשות קבצים בין הרשות לבין המוסד לביטוח לאומי (בכפוף להסכמי העברת מידע דרך חברות חיצוניות ורכישת המידע על ידי הרשות). לעומת זאת, הנחות ארנונה ברשויות אחרות והטבות נלוות נוספות אינן ניתנות אוטומטית ויש להגיש עבורן בקשה. יש לציין שמתן ההטבה אוטומטית מפשט משמעותית את ההליך הבירוקרטי. עם זאת, כיוון וזכאות להטבות נלוות לעיתים תלויה במבחן נוסף, לא תמיד ניתן לספק את ההטבה אוטומטית תחת הכללים המנהליים.
- מי מספק את ההטבה? הטבות נלוות יכולות להיות מסופקות על ידי מוסדות המסונפים לממשל המרכזי (כגון משרד התחבורה בישראל), אך גם על ידי רשויות מקומיות (למשל, הנחה בארנונה בישראל או מתן סיוע בשיפוצי דירה בבריטניה) ואפילו על ידי חברות פרטיות (סבסוד שירותי פנאי בבריטניה). שוני זה הוא עקרוני לסיווגן של ההטבות הנלוות כיוון

שהוא מקרין על היבט שונים שלהן: שיקול הדעת של הפקידות המקצועית, נדיבות הקצבה, זכות הערר ועוד.

4.3.3 סיווג לפי דרך מתן ההטבה

דרך נוספת לסווג את ההטבות הנלוות היא לפי דרך מתן ההטבה: שירות בעין, הטבות כספיות או הנחות על חיובים ושירותים (Social Security Advisory Committee, 2012).

- **שירותים בעין** ענינם אספקת שירותים בחינם או במחיר מופחת ממחיר השוק (Currie & MacDougall, 2004 ; Gahvari, 2012). כאשר שירותים אלו ניתנים כתלות בהטבה ראשונית מסוימת, ניתן לראות בשירותים אלו הטבות נלוות. הטבות נלוות רבות בעולם ניתנות כשירותים בעין, בייחוד כאלו בעלי יעד מדיניות ברור כמו הכלה חברתית או הפסקת הדרה של קבוצות חברתיות. דוגמאות להטבות נלוות בעין הן מתן ארוחות חינם בבתי ספר, מרשמים וטיפולים בריאותיים בחינם, סיוע משפטי בחינם, תכניות שיכון ודיור, מימון קייטנות, שירותים מסובסדים בשירותי התפתחות הילד, בדיקת רופא בחינם ועוד. אספקת הטבות בעין נחשבת לרוב לדרך פטרנליסטית יחסית למתן הטבות, אך במסגרתה מספק ההטבה שולט על פרמטרים רבים ומסוגל להשיג יעדי מדיניות ספציפיים (Perry, 2013 ; 2008, גל).
- **הטבות כספיות** ענינן מתן סיוע בכסף, והן עשויות להתקבל גם על ידי זיכוי מס, כלומר תשלום שמוחזר לזכאים. בין ההטבות הנלוות העיקריות בתחום זה ניתן לכלול תשלומים לצורך חימום הבית, מתן עזרה כספית למימון ביקורי כלוא, מענקי ביגוד לביה"ס, מענקי לידה, מענקי חינוך, מענקי לימודים ומענק חימום. דרך זו למתן הטבות נחשבת לדרך פשוטה המאפשרת למקבליה בחירה כיצד להוציא את הכסף, אך בכך עלולה גם לערער את השגת יעדי מדיניות הספציפיים (Perry, 2013 ; 2008, גל).
- **הנחות או פטורים על חיובים או עמלות** היא צורה נוספת באמצעותה ניתן לספק הטבות נלוות לזכאים. הנחות אלו מגוונות מאוד וכוללות הנחות על חשבונות שונים כמו טלפון ועלויות קו הטלפון, מים, חשמל וארנונה, הנחות על פעילויות פנאי, תוכניות שונות להנחה על שירותי תחבורה ועוד. ניתן למעשה לראות בדרך זו פשרה בין שירותים בעין ובין מתן הטבות כספיות וזאת כיוון שכאשר ניתנת הנחה מסוימת, אכן מתאפשרת שליטה על פרמטרים שונים, אך לצד מתן חופש בחירה למשפחות כיצד יוציאו את הכסף שנחסך.

4.3.4. סיווג לפי מטרות

סיווג נוסף הוא לפי יעדי המדיניות אותן ההטבות מבקשות להשיג. למשל, תוכניות free schemes הנפוצות באירלנד באות במטרה מוצהרת להגביר את השתתפותן של אוכלוסיות מודרות בחברה הכללית (Commission on Social Welfare, 1986). אוכלוסיות אלו כוללות בעיקר קשישים ואנשים עם מוגבלות. ההטבות עצמן, כגון מתן נסיעות בתחבורה ציבורית בחינם, התמודדות עם עלויות נוספות המושגות על אנשים עם מוגבלויות, גישה לטלוויזיה בחינם, חשמל בחינם ועוד, נועדו לחזק אינטראקציות חברתיות ולמנוע בדידות (Layte, Fahey & Whelan, 1999). חלק מהתוכניות הנכללות במערכת הרווחה הבריטית ונקראות Passported benefits גם כן באות להשיג את אותה המטרה. אלו עשויות לכלול התמודדות עם עלויות נלוות של אנשים עם מוגבלויות אשר בגינן הם מתקשים להשתלב בחברה ובמרחב הציבורי. דוגמאות להטבות אלו הן הסעות ומתן שירותי טלפון לצד שירותים ציבוריים נוספים (Social Security Advisory Committee, 2012).

מטרה נוספת נפוצה בקרב הטבות נלוות היא הפחתת עוני של ילדים ושיפור מצבן של משפחות. ניתן להצביע על הטבות כגון מענקי ביגוד, שירותי למידה ותגבור שונים, מתן ארוחות חינם בבתי ספר, ומתן שירותים ציבוריים בחינם כהטבות הבאות להיטיב את מצבן של ילדים ומשפחות (Lyal, 2013; Granville, Costley & Mulholland, 2012).

נוסף על כן, בכלל המדינות השונות המספקות הטבות נלוות (בהן גם ישראל), ישנן הטבות רבות שעניינן שמירה על בריאות האוכלוסייה. כך למשל, אנשים עם מחלות כרוניות זכאים לתרופות שונות בחינם תחת Free Schemes באירלנד (Irish Council for Civil Liberties, 2016). זכאות לתרופות מרשם בחינם פועלת גם בתוכניות Passported בבריטניה ובתוכניות ישראליות של הטבות נלוות. לצידן, ניתן להצביע גם על מתן שוברים למשקפיים, טיפולי שיניים ושירותי בריאות משלימים שנועדו לקדם בריאות בקרב אוכלוסיות מודרות (Social Security Advisory Committee, 2012). ניתן לעמוד גם על מטרות נוספות של הטבות נלוות: הגדלת אחריות אישית, הרחבת הגישה לצדק חברתי ושיפור תוצאות חינוכיות.

4.4. הטבות נלוות בעולם

כאמור, מתן הטבות נלוות אינו כלי ייחודי למדינת הרווחה הישראלית, אלא כזה המופעל ברמות ואופנים שונים במדינות רווחה שונות. כך למשל, באירלנד, קיימות מגוון תכניות רווחה המספקות הטבות הנקראות Free Schemes עבור אוכלוסיות ספציפיות המצויות בסיכון לעוני (Nolan & Russell, 2001). הסיוע ממוקד באוכלוסיות מודרות, קשישים ואנשים עם מוגבלויות, בדגש על אלו החיים בגפם. מטרת הסיוע, אם כן, היא להכליל את האוכלוסיות הללו בזרם המרכזי של החברה וכן

לסייע להם להתמודד עם מצוקות ולשפר את רווחתם האישית (Layte, Fahey & Whelan, 1999; Quinn, 2000). הטבות אלו אינן ניתנות על פי חוק, ודורשות לרוב מבחנים נוספים על מבחן הקצבה. עניין הוא אספקה ברמת המדינה והרשות המקומית של שורה של הטבות לאוכלוסיות הזכאיות לקצבאות כגון: Invalidity Pension, Lone Parent Allowance, Widow's Pension, Old Age Pension, Pension for Blind Persons, Disability Allowance, Carer's Allowance, Retirement Pension ועוד. ההטבות העיקריות כוללות קצובת נסיעות חינם וכן חבילת הטבות לשירותים ביתיים כגון סבסוד חשמל, גז, טלפון ורישיון טלוויזיה. חלק מהטבות אלו נושאות עמן זכאות משנית להטבות נוספות. כך למשל, המקבלים הנחות על חשבון החשמל זכאים גם לרישיון טלוויזיה בחינם (DEAS, n.d).

בבריטניה, הטבות נלוות נקראות Passported Benefits ועניין שימוש בקצבאות שונות והטבות מס כגון Child Tax, Income Based Jobseeker's Allowance, Universal Credit, Income Support, Credit Working Tax Credit ו- Pension Credit כתנאי לקבלת הטבות נלוות (Welsh Government, n.d; Social Security Advisory Committee, 2012). ההטבות הנלוות העיקריות נכללות בארבעת התחומים שהוזכרו לעיל: בריאות, חינוך, נגישות לצדק ושירותים ציבוריים וכוללות אספקה כשירותים בעין, הטבות כספיות או הנחות על חיובים ושירותים. אלו מסופקות על ידי שורה של גופים וכן על ידי הרשויות המקומיות. יעדי המדיניות שהטבות אלו מקדמות הם מגוונים וכוללים הכלת אוכלוסיות, התמודדות עם עוני של ילדים ומשפחות, קידום החינוך והבריאות ועוד. הטבות אלו כוללות מתן ארוחת צהריים בביה"ס בחינם, שירותי רפואה שונים בהם מרשמים מסובסדים תרופות, טיפולי שיניים, קידום בריאות, מימון נסיעות לטיפולים, מגוון הטבות חינוכיות עבור גילאים שונים (כולל חינוך למבוגרים), מתן שירותים ציבוריים כגון חשמל וטלפון בצורה מסובסדת, מענקי אימהות, הנחות בנסיעות, מענקי חימום לבית, סיוע משפטי, שירותי הסעות לביקור אסיר, הטבות בדיוור ועוד (Lyall, 2013; Sutherland, 2003; DWP, n.d). גם במקרה של הטבות אלו ניתן להצביע על הטבות נלוות שעצם הזכאות להן מהווה זכאות משנית להטבה נלווית נוספת (Social Security Advisory Committee, 2012).

בישראל, ניתנות לזכאים הטבות נלוות בתחבורה, תרופות, דיור, חשמל, מים, ארנונה ועוד, כאשר ישנם גופים רבים המעניקים אותן, כגון הרשויות המקומיות, משרד הבינוי והשיכון, חברת החשמל, חברת בזק ועוד (אליאב, 2011; כל-זכות, 2018; המוסד לביטוח לאומי, 2018). מיפוי ראשוני של ההטבות הנלוות בישראל מפורט בהמשך הדוח.

4.5. יתרונות וחסרונות ההטבות הנלוות

להטבות נלוות, על סוגיהן השונים, מיוחסים יתרונות אישיים וחברתיים משמעותיים, במיוחד עבור אוכלוסיות החיות בעוני קשה (Quinn, 2000; Nolan & Russell, 2001). ראשית, נטען כי הטבות אלו מאפשרות לפרטים ולמשפחות להגדיל את ההכנסה הפנויה שלהם ולהתמודד עם עוני ומצוקה חומרית. בהקשר זה יש לזכור כי לעיתים קרובות ההטבות הנלוות מוענקות לאוכלוסיות הנאלצות להתמודד עם עלויות גבוהות של הוצאות מחייה, כגון אנשים עם מוגבלויות (Zaidi & Burchardt, 2005), וכן כי לרוב, מדובר בהטבות הקשורות לשירותים ומוצרי יסוד ההכרחיים לקיום בחברה מודרנית, כגון מים וחשמל. שנית, הטבות נלוות יכולות להגביר שילוב חברתי עבור הזכאים להן, למשל, הנחה על שימוש בתחבורה ציבורית עבור מקבלי קצבת נכות עשויה לעודד את הזכאים לה להיות פעילים בחברה ובקהילה ולהשתלב בשוק העבודה, והנחה על קו טלפון עבור מקבלי קצבת זקנה עשויה להגביר אינטראקציה חברתית.

שלישית, ובאופן משלים, הטבות נלוות מאפשרות להבטיח, או לפחות לעודד, שימוש בשירותים ומוצרים הנתפסים כראויים על יד החברה. כך למשל, הטבות בתחום החינוך, כמו הנחה בתשלום עבור מעונות יום ובתי ספר, מעודדות את ההורה לשלוח את ילדיו למסגרות החינוך ולצאת לעבודה. דבר זה מאפשר קידום מדיניות ספציפית שלא ניתן להשיג רק באמצעות הטבות כספיות (Currie & Gahvari, 2013; MacDougall, 2004; Perry, 2012).

רביעית, השימוש במתכונת של הטבות נלוות והשענות של רשות מנהלית אחת על קביעת הזכאות של רשות מנהלית אחרת עשויה לחסוך בעלויות המנהליות הכרוכות בקביעת זכאות, והוא עשוי אף להפחית את הנטל הבירוקרטי המוטל על משתמשי השירות.

לבסוף, ההטבות הנלוות מוערכות מאוד על ידי הזכאים להן. המקבלים רואים את היתרונות הבריאותיים, כלכליים והחברתיים של ההטבות הנלוות ומוצאים את ההטבות כתוספת קיום עקרונית וחשובה. מחקרים מלמדים כי המקבלים העדיפו את הסיוע כפי שניתן, בדרך כלל בעין, ונטו להתחשב בנדיבות ההטבות כאשר הגיעה החלטה האם להיכנס לשוק העבודה (MacDougall, 2004; Child, 2007; Poverty Action Group, 2011; Single Parent Action Network, 2007).

לצד זאת, יש לזכור כי להטבות נלוות מיוחסות גם חסרונות משמעותיים. כך למשל, להבדיל מקצבה כספית, הטבות נלוות, ובפרט הטבות בעין, אינן מאפשרות גמישות ומקבליהן אינם יכולים לבחור שירותים כאלו או אחרים על-פי שיקוליהם האישיים (Van Mechelen & Janssens, 2017). עצם הכתבת דפוסי הצריכה עבור הזכאים להטבה מגביל את חופש הבחירה שלהם בצריכת השירותים (גל, 2008; דורון, 1979).

הטבות נלוות כיום מאופיינות באי סדר בתנאי זכאות, במידע ובאספקה דרך שורה של מוסדות ברמה המדינתית וכן ברמה המקומית (Bond, 2000; Layte, Fahey & Whelan, 1999). ניכר כי מערכת ההטבות הנלוות בבריטניה הושקעו מאמצים רבים כדי לפשט את תנאי הזכאות, לספק מידע ולהקל על התובעים (Social Security Advisory Committee, 2012). השקעה זאת, מעניין לציין, נערכה לאחר שנמצא שהסרבול הברוקרטי והעברת המידע בין רשויות הביאו לתשלומי יתר של 19 מיליון ליש"ט ב-2009-2010 וזאת רק בתשלומי הטבות דיור (Spicker, 2017). בישראל ניכר כי מערכת ההטבות הנלוות עדיין סובלת מסרבול בירוקרטי, ריבוי גופים, מבחנים וכללים והמידע אודותיה אינו תמיד מגיע לזכאים.

חסרון פוטנציאלי נוסף, המאפיין בעיקר הטבות הנלוות לקצבת קיום כגון הבטחת הכנסה, הוא החשש מהיווצרותה של מלכודת עוני – מצבים בהם יציאה לעבודה איננה כדאית כלכלית, משום שמשמעותה היא איבוד הקצבה וההטבות הנלוות לה (גוטליב, 2001; 2017; שרמן וזולוטוי, 2010). תופעה זו של מלכודת עוני, יש לציין, אינה רלוונטית רק להטבות נלוות אלא גם לסוגים אחרים של תכניות, ובעיקר לקצבאות קיום (Gal & Doron, 2000). עם זאת, אופיין הייחודי של הטבות אלו הופך למועדות יותר למלכודת זו, לפחות באופן פוטנציאלי. כך למשל, עצם העובדה שאיבוד ההטבות איננו הדרגתי, אלא מתרחש מידית עם איבוד הקצבה, הופך את התמריץ השלילי לעבודה למשמעותי יותר. תופעה זו נקראת בספרות "קצה הצוק" (Cliff edge) והיא מתארת שינויי פתאומי לרעה בהכנסה של התובע כתלות בכניסה לעבודה ואובדן ההטבה הנלווית (Spicker, 2017; Social Security Advisory Committee, 2012). יתר על כן, העובדה כי חלק מההטבות הן "מוחשיות", קרי קצבאות בעין, אף היא מעצימה את סיכויי ההיתכנות של תופעה זו.

4.6. עקרונות מנחים לאספקת הטבות נלוות

מן הספרות ניתן להצביע על עקרונות מנחים להספקה יעילה ואפקטיבית של הטבות נלוות, כאלו הנגזרים מניסיון הפעלת ההטבות בעיקר באיים הבריטים. העקרונות הבאים נתפסו כמשמעותיים בדוחות ובמחקרים שעסקו בתופעה (Citizen Information Board, 2010; Granville, Costley & Perry, 2013; ; Nolan & Russell, 2001; Mulholland, 2012; Finch, Corlett & Alakeson, 2013; Quinn, 2000; Social Security Advisory Committee, 2012).

- **פשטות** – בתחילה היו ההטבות הנלוות פשוטות יותר להבנה והכללים לקבלתן היו ברורים, אך במרוצת השנים נוספו והשתנו כללים ולכן עניינו של עיקרון זה הוא שינוי התנאים לקבלת ההטבה, כך שיהיו פשוטים יותר להבנה עבור התובעים. ריבוי של תנאים וכללים מקשים על אזרחים לגשת

לתוכנית ויוצרים בירוקרטית יתר. תהליך זה של קידום פשטות החל בבריטניה עם כניסת גמלת Universal Credit במקום שורה של קצבאות אחרות שלכל אחת מהן תנאים משלה לקבלת הטבות נלוות. למרות הביקורת על Universal Credit, העוסקת בבסיסה המוסרי והצבת המטרות עבור האזרחים, יעילותה עבור קבוצות שונות באוכלוסייה, הסיכוי הריאלי להשתלבות בשוק העבודה, עיצוב מבחני האמצעים ועוד (ראו למשל: Millar & Bennet, 2016; Dean, 2012), הפכו את הליך קבלת ההטבות הנלוות לפשוט יותר.

- **זכאות אוטומטית** – לפי עיקרון זה, הקשור הדוקות גם לקודמו, ישנה עדיפות משמעותית להקצאת ההטבות הנלוות באופן אוטומטי. עבור המערכת המספקת את ההטבות, הקצאה אוטומטית הנה יעילה יותר כי היא חוסכת כוח אדם ומשאבים ארגוניים, מה גם שהיא המונעת טעויות ברמת הפקידות. במקביל, הקצאה אוטומטית מסייעת בשיעורי המיצוי כיוון שהיא מבטיחה שמי שזכאי להטבה מקבל אותה, וכן מקטינה את שיקול הדעת ואת העול הבירוקרטי של הגשת מסמכים או עמידה בכללים נוקשים. לזכאות כזו גם יש פוטנציאל להוריד את ממד הסטיגמה שחשים התובעים. עם זאת, ייתכן שלהגדלת שיעור המיצוי יישן עלויות נוספות כגון היווצרותה או התחזקותה של מלכודת עוני.
- **העברת מידע בין רשויות** - העברת מידע בין רשויות הוא עיקרון נוסף המקל על אספקת הטבות נלוות. העברת מידע בין גופים יכול להוות תנאי מקדים לאוטומטיזציה, כפי שאכן הטבות נלוות אוטומטיות משולמות לזכאים ברמה המקומית בעזרת מידע מהמוסד לביטוח לאומי (ראו למשל חלק מהנחות הארנונה, הנחות בחשבון המים ועוד). כמו כן, גם לעיקרון זה יש יתרון בכך שהוא מקל על העול הבירוקרטי עבור המבקש וכן עבור הגוף המספק את ההטבה. כך, העברת מידע בין גופים עשויה לתרום גם לשיעורי המיצוי.
- **עדיפות לשכר עבודה** - עקרון זה קובע כי בכל מקרה בהם מופעלת מערכת של הטבות נלוות, אספקת ההטבות לא תייצר חסם בפני השתלבות בשוק העבודה או תהווה תמריץ שלילי לעבודה. להטבות נלוות יכולות להיות ערך כספי משמעותי בעבור משפחות ויחידים בעלי הכנסה נמוכה ולכן אלו יכולות להוות שיקול חשוב בהחלטה האם להיכנס לשוק העבודה (Low Incomes Tax Reform Group, 2017). בישראל למשל נטען כי כיוון שהנחה בארנונה וסיוע בשכר דירה הן הטבות משמעותיות מבחינת נדיבות, עלולות להיות להן השפעה שלילית על התמריץ להשתלב בעבודה (אליאב, 2011).

4.7. הטבות נלוות ומיצוי זכויות

סוגיה נוספת ומרכזית למחקר זה נוגעת לאי מיצוי הזכויות הקשורות בהטבות הנלוות. אי מיצוי זכויות (non take-up) היא תופעה בה מי שזכאים לקצבאות ולשירותים מסוימים אינם מממשים את זכותם לקבלת הקצבה או השירות (Van Mechelen & Janssens, 2017). באופן אופטימלי, תכנית חברתית המיועדת לאוכלוסייה מסוימת תהיה מיושמת ביעילות כאשר תהיה התאמה מושלמת בין אוכלוסיית היעד של התוכנית, אוכלוסיית הזכאים ואוכלוסיית המממשים אותה. אולם בפועל, יתכנו פערים שונים, כגון מצב בו לא כל אוכלוסיית היעד, קרי האוכלוסייה אשר קובעי מדיניות חשבו עליה בעת ייסוד התכנית, אכן זכאית על פי חוק לתכנית. פער נוסף העלול להתקיים הוא פער בין אוכלוסיית הזכאים לאוכלוסיית המממשים; זו תופעת אי מיצוי זכויות.

השיטה הנפוצה למדידת שיעורי מיצוי היא היחס בין מספר היחידים או משקי הבית שמקבלים קצבה מסוימת ובין סך כל היחידים או משקי הבית שזכאים לה. שיעורי מיצוי מתחת ל-100% מצביעים על כך שחלק ממי שזכאי לתוכנית רווחה לא מקבל אותה, משמע, מתקיים אי מיצוי (Hernanz, Malherbet & Pellizzari, 2004). שיטה נוספת, לרוב משלימה, מתייחסת להיבט של משאבים. במסגרת שיטה זו נמדד היחס בין העלות של התכנית בפועל לבין העלות התיאורטית, אילו כלל הזכאים לתוכנית היו ממצים אותה במלואה ולאורך כל תקופת הזמן לה הם זכאים (Walker, 2005).

אחד המודלים המרכזיים להבנת תופעת אי המיצוי הוא זה של ון-אורשוט (1999), אשר מציע לסווג את הגורמים לאי מיצוי לשלושה תחומים: (1) רמת המנהל והפקידות; (2) רמת הלקוח; (3) רמת הקצבה. לאחרונה, חלק ממחברי הצעת מחקר זו שכללו את המודל של ון-אורשוט והציעו להוסיף לגורמים אלו רמה נוספת, אשר נדמה כי עשויה להוות גורם מרכזי בתהליכים של אי מיצוי: (4) רמת סוכני המיצוי (הולר ובניש, 2021). ברמת המנהל והפקידות, מימוש הזכות של הלקוח תלויה במידה רבה באופן פעולתם של גופים אדמיניסטרטיביים וביעילותם של הפקידים הממונים. טיפול לקוי של הפקידים בתביעות, הבנה שגויה של הפקידים את כללי המערכת, או ייעוץ לא מספק ללקוחות עלולים להגביר אי מיצוי. ברמת הלקוח, סטיגמה אודות שימוש בקצבאות ותביעת קצבאות, השפעה של רשתות חברתיות וחוסר מידע של האדם הזכאי נמצאו כגורמים שמסבירים אי מיצוי. כמו כן, תפיסתו של האדם את זכאותו לקצבה, והאם הוא תופס את עצמו כזכאי ועומד בתנאים הדרושים לקבלתה גם הם נמצאו כגורמים חשובים המסבירים אי מיצוי. ברמת הקצבה, מורכבות התוכניות ותהליך הטיפול בתביעות, העלויות הכרוכות בהשתתפות בתוכנית, כמו גם גובה הקצבה ומשכה, עלולים כולם להוות מחסומים למיצוי. ברמת הנגישות למשפט, לקוחות עלולים להיתקל בחסמים שונים בפני מיצוי זכויותיהם, החל משלב ההחלטה על עצם הגשת הערר, המשך בהכנת הערר והגשתו וכלה בשלב הדיון בוועדה. לבסוף, ברמה האחרונה, סוכני מיצוי אשר אינם משתייכים לסוכנות האחראית על אספקת התכנית (למשל,

עובדים סוציאליים העובדים במחלקות לשירותים חברתיים) עשויים גם הם להשפיע על אי מיצוי הזכויות באינטראקציה שלהם עם הלקוחות.

מודל נוסף עקרוני למיצוי זכויות הוא המודל של בניש ודוד (2018), המציע להבחין בין שלוש קבוצות

עיקריות של חסמים המקשים על מיצוי זכויות, שפעמים רבות שלובות זו בזו:

חסמים הקשורים למודעות ולידע - קבוצת החסמים הראשונה היא חסמים של מודעות וידע בדבר עצם קיומה של הזכות, תנאיה, תוכנה ואופן מימושה. אי מיצוי הזכויות עלול לנבוע לא רק מהעדר היכולת "לתת שם" לזכות, אלא גם ממידע מוטעה או חלקי לגבי תוכנה המדויק של הזכות, תנאי הזכאות לה והכללים למימושה; **חסמים הקשורים ל"סבך הביורוקרטי"** - חסמים אלה רלוונטיים למכלול יחסי-הגומלין שבין הפרט לרשות המנהלית – הן בשלב בירור המידע על-אודות הזכות והן בתהליך מימושה של הזכות. הטיפול הביורוקרטי כרוך בדרך כלל בצורך להגיע פיזית לסניפים של הרשות המנהלית; בצורך למלא טפסים רבים ולהמציא אישורים מגורמים שונים; ולעיתים גם בצורך להגיש את הבקשה מחדש בכל פרק-זמן קצוב. מעבר לכך, מכיוון שבדרך-כלל כל רשות ממשלתית מתמקדת אך ורק בתחומי האחריות הישירה שלה, המבנה הביורוקרטי יוצר פעמים רבות פיצול וחוסר תיאום בין גורמים שונים, ומחייב לעיתים את הפרט להגיש בקשות שונות לגורמים שונים בגין אותה בעיה; **חסמים תפיסתיים, פסיכולוגיים ותרבותיים** - חסמים אלו קיימים הן מצידם של התובעים הפוטנציאליים והן מצידה של הרשות המנהלית. מצד הרשות המנהלית חסמים אלה מתבטאים בתיוגים שליליים ובתפיסות סטריאוטיפיות כלפי תובעי קצבאות, בעיקר כלפי אלה אשר חיים בעוני או משתייכים לקבוצות מודרות, ובנטייה להבדיל בין "עניים ראויים" לבין "עניים לא-ראויים" על בסיס שיפוט מוסרי. מצד מקבלי הקצבאות החסמים התודעתיים עלולים לנבוע מחשדנות כלפי המערכת הציבורית בשל תפיסתה כ"אויב", וברובד עמוק יותר, לעיתים אנשים המשתייכים לקבוצות מודרות סובלים מחסם פסיכולוגי בדמות תחושה שלהם ש"לא מגיע להם" או שהם "אשמים במצבם". חסם נוסף יכול להיות הפער התרבותי בין הפונים לבין עובדי המנהל הציבורי, שיכול ליצור תחושה בקרב תובעים פוטנציאליים מקבוצות מוחלשות כי אין בשירות מי שיכול להבין את שפתם ותרבותם. גם תובעים שאינם מרגישים ניכור תרבותי כלפי המערכת המנהלית יכולים להיות מושפעים מהתווית השלילית שהציבור מצמיד למקבלי קצבאות, בפרט אם בסביבה החברתית שלהם לא מקובל לתבוע קצבאות מסוימות. לאור זאת, בניש ודוד מצביעים על הצורך לפתח הנגשה פרו-אקטיבית של הזכויות החברתיות המעוגנות בחוק, המבוססת על הכרה בכך שללא הנגשה כזו, לא תהיה לזכויות הללו משמעות אפקטיבית.

בשנים האחרונות, התופעה של אי מיצוי זכויות והדרכים להתמודד עמה נמצאים במרכזו של השיח הציבורי והמקצועי בישראל (ראו למשל, מבקר המדינה, 2015). במקביל, אנו עדים למגוון מתרחב של מחקרים העוסקים בתופעה. מחקרים אלו, אשר חלקם נערך על ידי מחברי הצעה זו, עוסקים במדידת התופעה כמו גם בניסיון להבין את הגורמים לה (גל ואייזנשטדט, 2009; גל, אייזנשטדט, בניש והולר, 2019; גל, שלו ואייזנשטדט, 2009; טולדנו, 2014; 2011; Dahan & Nisan, 2010). לצד זאת, המחקר על אודות ביטויי התופעה בקרב הזכאים להטבות נלוות נמצא עדיין בראשיתו. יוצא דופן הוא מחקרם של דהן וניסן (Dahan & Nisan, 2010; 2011) אשר בחן את השימוש של משפחות מרובות ילדים בתעריפי מים מוזלים. להערכת אי המיצוי בהטבות הנלוות חשיבות עקרונית כיוון שזהו למעשה פן חדש של אי מיצוי. ייתכן כי מבקש קצבה מיצה את זכותו לקבל קצבה מסוימת, אך לא ימצה את זכותו לקבלת הטבה נלווית לקצבה מפאת סטיגמה או סיבה אחרת (Sutherland, 2003). כך, מחקרים בתחום עשויים ללמד אותנו רבות על סוג זה של אי מיצוי חלקי.

למרות החשיבות המיוחסת להטבות נלוות, ועל אף המרכזיות הלא מבוטלת של כלי זה בארגון הכלים של מדינת הרווחה, עד כה נערך מחקר מועט בנושא. בהקשר הישראלי, למעט מחקר חלוצי של אליאב (2011), אשר ערכה מיפוי ראשוני של ההטבות הנלוות על סוגיהן השונים, מחקרים בתחום קצבאות קיום אשר נגעו בנושא (למשל, גוטליב, 2017; 2001; שרמן וזולוטוי, 2010) וכן מחקרם של דהן וניסן אשר התמקד במיצוי זכויות בהטבה מסוימת (Dahan & Nisan, 2010; 2011), לא נערך מחקר העוסק בהטבות הנלוות והשופך אור על ההיבטים השונים של כלי זה. בין השאר, יתרונותיו וחסרונותיו של הכלי וסוגיות מיצוי הזכויות ומלכודת העוני בהקשר של הטבות נלוות טרם בוססו אמפירית.

5. מטרת המחקר והשאלות המרכזיות

כפי שניתן לראות בסקירת הידע המדעי לעיל, על אף חשיבותו, יש רק מעט מחקרים העוסקים בהטבות נלוות בכלל, ובישראל בפרט. מחקר זה ביקש לתת מענה לפער תיאורטי ואמפירי זה וכך לקדם את הידע בנושא. מטרתו הייתה לסקור, למפות ולנתח את ההטבות הנלוות המיועדות למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי בישראל לאור שאלות המחקר הבאות:

- א. מה ניתן ללמוד מהניסיון הבינלאומי על תופעת ההטבות הנלוות?
- ב. מה הן ההטבות הנלוות בישראל, התנאים לזכאותן והליך מימושן?
- ג. מה הוא ההיקף הכספי של הטבות נלוות בישראל?
- ד. אילו חסמים מקשים על נגישות להטבות הנלוות בישראל ומה הן הדרכים האפשריות להביא למיצוי הזכויות?

שאלה נוספת העוסקת בהיקף המימוש בפועל של ההטבות הנלוות בישראל לא נבחנה עקב סיבות המפורטות במגבלות המחקר.

6. מערך המחקר

המחקר משלב בין שיטות ניתוח כמותניות ושיטות ניתוח איכותניות והוא יתנהל במספר שלבים :

א. ניתוח והערכת הניסיון הבינלאומי בנוגע להטבות נלוות

כפי שעולה מהמתואר בסעיפים א-ב, סקרנו באופן שיטתי את הידע שנצבר במדינות שונות בנוגע להטבות נלוות. בין השאר, בחנו את ההגדרות והקריטריונים השונים הקיימים בנוגע לכלי של הטבות נלוות, את האופן בו מיושם כלי זה, את הגורמים לשימוש בו, את האתגרים המלווים אותו ואת ההשלכות האפשריות. לצורך ביצוע שלב זה, נעשה שימוש הן בספרות אקדמית בינלאומית והן בידע המופיע בדו"חות ממשלתיים ובינלאומיים, מחקרים של ארגונים פרטיים, אתרי אינטרנט ועוד.

ב. סקירה ומיפוי של ההטבות הנלוות הקיימות בישראל

לאור ניתוח הידע הבינלאומי וגיבוש ההגדרות והקריטריונים, סיווגנו את ההטבות הנלוות הקיימות בישראל אשר מוענקות למקבלי קצבאות שונות, כך שגובשה רשימה מקיפה של ההטבות הנלוות העיקריות הניתנות, התנאים לזכאותן והליך מימושו. הטבות אלו ניתנות במסגרת הגופים הבאים :

- משרדי ממשלה: משרד האוצר (ניצולי שואה), המשרד לשוויון חברתי, משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד הכלכלה, משרד הביטחון (נכים ומשפחות שכולות), משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד המשפטים, ומשרד הפנים.
- חברות ממשלתיות, תאגידים ויחידות סמך: חברת החשמל, רכבת ישראל, חברת בזק, המוסד לביטוח לאומי, האפוטרופוס הכללי, מפעל הפיס, תאגידי מים, צה"ל, רשות האכיפה והגביה, רשות מקרקעי ישראל, רשות המיסים, הרשות הממשלתית למים וביוב, וארבע קופות החולים השונות.
- רשויות מקומיות: בשל מספרן הרב של הרשויות המקומיות, נערך בתחילה המיפוי על מדגם של רשויות מקומיות ולאחר מכן המדגם עודכן לפי נתוני משרד הפנים שהתקבלו.

על מנת לערוך מיפוי זה נקטנו במספר שיטות לאיסוף נתונים. ראשית, סקרנו את מכלול הידע הקיים לגבי הטבות נלוות ודרכי מימושן בחוקים, תקנות והנחיות מנהליות, באתרי אינטרנט ממשלתיים ופרטיים ובמחקרים קודמים של הביטוח הלאומי ושל ארגונים נוספים. שנית, פנינו אל כלל הגופים הרלוונטיים בבקשה לקבל מידע על ההטבות הנלוות. שלישית, ערכנו עשרה ראיונות חצי-מובנים עם בעלי תפקידים המופקדים על מתן הטבות נלוות מטעם כל אחד מהגופים אשר צוינו לעיל. בתהליך הניתוח של המידע התמקדנו במספר מאפיינים מרכזיים: א. אופן הענקת ההטבה (בעין, בכסף או בהנחה/פטור). ב. זהות הגוף המעניק (משרד ממשלתי, רשות מקומית, או גוף ציבורי אחר). ג. המעמד הסטטוטורי של ההטבה (מעוגנת בחוק, בתקנות או בהנחיות). ד. התחום של השירותים והמוצרים הניתנים במסגרת ההטבה (בריאות, תחבורה וגו'). ה. תנאי הזכאות להטבה (באיזו מידה ההטבה מותנית בקבלת קצבה אחרת; האם ישנם מבחני אמצעים או תנאים נוספים). רביעית, ערכנו 10 ראיונות חצי מובנים עם פקידים ברשויות המקומיות כדי לשים דגש מיוחד על ההטבה הנלווית המרכזית, הגלומה בהנחה בתשלומי הארנונה. הרשויות נבחרו כך שישקפו את סוגי הרשויות השונות בישראל. ראיונות אלו התמקדו בעיקר במסלולים השונים לקבלת ההנחה, וכן בשוני בין הרשויות בתנאי אספקת ההטבה. חמישית, מוצגות ההטבות הנלוות המרכזיות בטבלה מסכמת לאור שתי שאלות עקרוניות: קבלת הקצבה כתנאי הכרחי ומבחנים נוספים על מבחן קבלת הקצבה. לבסוף, נבחרו ארבע קבוצות אוכלוסייה שונות (הזכאיות לארבע קצבאות עיקריות), ובכל אחת מהן בחנו החוקרים את הזכאות ואת התנאים לקבלת ההטבות הנלוות המרכזיות.

ג. אמידת ההיקף הכספי והיקף המיצוי של ההטבות הנלוות בישראל

בשלב השלישי של המחקר בוצע ניסיון לאמוד את ההיקף הכספי של ההטבות הנלוות הניתנות בישראל לאוכלוסיות השונות לפי מקורות מידע רבים. ניסיון זה נסמך על מיפוי ההטבות הנלוות ועל ידע קודם שנדלה בראיונות עם בעלי התפקידים ממשרדי ממשלה, חברות הממשלתיים, תאגידים, ובעלי התפקידים מהרשויות המקומיות. בהתבסס על ידע בנושא ההטבות הנלוות נשלחו עשרות בקשות חופש מידע למוסדות המספקים את ההטבות הנלוות. בקשות אלו נכתבו על ידי רכז המחקר, אושרו על ידי החוקרים ונשלחו בארבעה גלים, על מנת לאפשר התאמה של השאלות השונות במידת הצורך. הגרסה הראשונית של בקשת חופש המידע עסקה במספר הזכאים להטבה בעשור האחרון, מספר המקבלים בפועל בעשור האחרון, ההוצאה הכספית על ההטבה בעשור האחרון ובקשת מסמכים ונהלים בנוגע לאופן אספקת ההטבה (ראו נספחים 5-7 לדוגמה). מבקשות מידע אלו, לצד נתונים נוספים וראיונות, נדלו נתונים המאפשרים דיון בשיעורי המיצוי של שלוש הטבות נלוות מרכזיות: ההנחות בארנונה, במים ובחשמל. יש לציין כי לאור הנתונים שהתקבלו,

שיעורים אלו מספקים לנו מידע ראשוני בלבד על שיעורי המיצוי וראוי להתייחס בזהירות רבה לממצאים הללו.

ד. אפיון חסמים למימוש ההטבות והדרכים האפשריות למיצוי הזכויות

בשלב זה ערכנו ראיונות עם מקבלי קצבאות אשר ממשו את ההטבות הנלוות שלהם. הראיונות מאפשרים לנו לגלות ידע סמוי וגלוי ביחס לחסמים והאתגרים בתהליכי מיצוי הזכויות של ההטבות הביטוח הלאומי. במחקר הנוכחי נערכו 12 ראיונות עם מקבלי קצבת הבטחת הכנסה (3), מקבלי קצבת נכות כללית (5) ומקבלי השלמת הכנסה לאזרח ותיק (4). הבחירה בשלוש קצבאות אלו נובעת מכך שחלק ניכר מההטבות הנלוות מוענק למקבלי קצבאות אלו. דגימת המשתתפים הייתה דגימת נוחות. הנחקרים גויסו באמצעות פרסום המחקר בקרב אנשי מקצוע העובדים בארגוני רווחה ומיצוי שונים, ציבוריים ופרטיים כאחד, פרסומים ב"פייסבוק" וב"וואטסאפ" ובאמצעות שלטים שנתלו במרכז למיצוי זכויות וכן בבית אבות ומרכז יום לקשיש. הראיונות מתבססים על מדריך ראיון, אשר כולל שאלות שמטרתן לזהות חסמים ואתגרים שונים בתהליך מיצוי הזכויות. הראיונות הוקלטו ותומללו. ועדת האתיקה של ביה"ס לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד אישרה את קיום שני סוגי הראיונות ואת מדריכי הראיון (לפרטים נוספים ראו נספחים 1-3).

7. ממצאים

בפרק זה מוצגים ממצאי המחקר העיקריים. תחילה, חלק 7.1 יעסוק במיפוי ההטבות הנלוות המרכזיות בישראל. לכל הטבה יוקדש חלק נפרד משלה, שיוצג לפי קבוצות הזכאות השונות. חלק 7.2 יוקדש לאומדן ההיקף הכספי של ההטבות הנלוות בנוגע להן הועבר מידע. לצד האומדן שנוגע להטבות נלוות כהגדרתן בפרק הסקירה, בחלק נפרד בפרק זה יש גם להטבות לאוכלוסיות כלליות שלא ניתן להגדירן כהטבות נלוות. לבסוף, חלק 7.3 בוחן את החסמים העיקריים למיצוי הזכות או הזכאות לקבלת הטבה נלווית.

7.1. ההטבות הנלוות בישראל- סיכום מילולי

במסגרת המחקר ערכנו ראיונות עם בעלי תפקיד בכירים במערכות ציבוריות שונות על מנת לקדם את תהליך המיפוי של ההטבות הנלוות ולהצביע על חסמים ונקודות מרכזיות בתהליך המיצוי. התבצעו עשרה ראיונות. שני ראיונות פיילוט נוספים נערכו עם בעלי תפקידים בכירים (ראשי אגפים) ברשויות מקומיות. לאחר מכן התבצעו עוד שמונה ראיונות עם בעלי תפקיד בכירים במוסדות המספקים הטבות נלוות לאוכלוסייה: משרד הרווחה, חברת החשמל, משרד הבינוי והשיכון, רשות המיסים, רשות המים ומשרד התחבורה.

7.1.1. ארנונה:

הנחה בארנונה מעוגנת בתקנות חוק ההסדרים ומקצתה מעוגנת בחוקים כגון חוק האזרחים הוותיקים וחוק התגמולים לאסירי ציון ובני משפחותיהם³. גובה ההנחה נקבע על ידי הרשות המקומית, בכפוף לתקרת הנחה. הנחה בארנונה מהווה הטבה נלווית לקבוצאות שונות של הביטוח לאומי (שיפורטו להלן). ברובן המוחץ של הנחות בארנונה מדובר במכלול של הנחות רשות שלרשות המקומית הזכות שלא לספקן או לספקן בתנאים אחרים ובלבד שהיא נמוכה מהתקרה שנקבעה בחוק. הנחות אלו עשויות להינתן באופן אוטומטי על ידי הרשות המקומית באמצעות קבצי מידע של המוסד לביטוח לאומי (בתנאי שנערך חוזה מול חברה חיצונית- ספקית המידע). הנחת רשות נוספת (בשיעור 20% לפחות)

³ חוק תגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, תשנ"ב-1992-

https://www.nevo.co.il/law_html/law01/P229M1_001.htm

⁴ חוק האזרחים הוותיקים תש"ן – 1989 https://www.nevo.co.il/law_html/law01/011_008.htm#Seif13

ניתנת למשפחות מעוטות הכנסה בהתאם למבחן הכנסה⁶⁵ (שאינה עולה על השכר הממוצע במשק, ראו לוח 1) ונדיבותה עולה על חלק מההנחות הנלוות לקצבאות השונות. גובה הנחה זו משתנה בין הרשויות השונות. חשוב בהקשר זה לציין כי אין כפל הנחות וניתנת ההנחה הגבוהה ביותר מבין עילות הזכאות.

קצבת שאירים :

a. מקבלי קצבת שאירים בגיל הפרישה עשויים להיות זכאים להנחה של עד 25% בדמי הארנונה לשיקול הרשות, עבור 100 מ"ר משטחו של הנכס. הנחה זו עוגנה בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) בתיקון משנת 2005⁷, אך איננה מחייבת.

אסירי ציון :

a. קבלת קצבה או קבלת קצבה כבן משפחה של הרוג מלכות לפי חוק התגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, התשנ"ב – 1992 מזכה את האדם בהנחה על תשלום הארנונה "שאינה עולה על 66%". הלכה למעשה ההנחה, אשר איננה מבוססת על מבחני הכנסה, היא 66% עד 70 מ"ר, או עד 90 מ"ר למשפחה המונה מעל ארבע נפשות⁸.

b. בנוסף, אסיר ציון המקבל תגמול זכאי ל-100% הנחה עד 100 מטר לפי מבחן הכנסה (לנפש אחת הכנסה שווה ל-20% מהשכר הממוצע; לבני זוג-30%). גם הנחה זו מעוגנת בחוק התגמולים לאסירי ציון ובני משפחותיהם- התשנ"ב – 1992⁹.

קצבת ילד נכה :

a. הורים לילד הזכאי לקצבת ילד נכה זכאים להנחה בארנונה בגובה של עד 33% מהסכום, עד 100 מ"ר. להנחה זכאים גם הורים לבוגר המתגורר עימם בבית ומקבל קצבת נכות בתנאי שקיבל בעבר קצבת ילד נכה.

⁵ תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-

https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/297_032.htm#Seif161993

⁶ דף הסבר, הנחות בארנונה לפי דין – משרד הפנים

<https://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/public/Documents/%D7%90%D7%A8%D7%A0%D7%95%D7%A0%D7%94/Discounts-on-Municipal.pdf>

⁷ תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) – התשנ"ג-1993-

https://www.nevo.co.il/law_html/law01/297_032.htm

⁸ לפי מזכר משרד הפנים-

<http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/public/Documents/Discounts-on-Municipal.pdf>

⁹ חוק התגמולים לאסירי ציון ובני משפחותיהם- התשנ"ב – 1992-

https://www.nevo.co.il/law_html/law01/P229M1_001.htm#Seif30

קצבת נכות:

- a. מקבלי קצבת נכות כללית, המקבלים קצבה חודשית ובעלי דרגת אי כושר בשיעור של 75% ומעלה יהיו זכאים להנחה של 80% בדמי הארנונה ללא הגבלה של מטר מרובע. האמור תקף גם עבור אדם עם מוגבלות מעל גיל פרישה, אשר טרם קבלת קצבת זקנה נקבעה לו דרגת אי הכושר לעיל. כיוון שדרגת אי הכושר היא המאפשרת את קבלת קצבת הנכות, מדובר בהטבה נלווית לקצבה.
- b. אנשים שנקבעו להם 90% נכות רפואית "על פי כל דין"¹¹⁰, כלומר נכותם יכולה להיקבע גם על ידי תקנות מס הכנסה, או שנקבעה למשל כנכות מעבודה, נכות כללית וכדומה, זכאים להנחה בשיעור של עד 40% מדמי הארנונה. פה ניכר כי אין מדובר בקבלת הקצבה כתנאי הכרחי, אך בוודאי שכתנאי מספיק.
- c. נפגע פעולות איבה בעל דרגת נכות מעל 10% זכאי גם כן להנחה בארנונה לפי קביעת הרשות. נפגע פעולות איבה שדרגתו 50% ומעלה, זכאי על פי דין להנחה של עד 66% מדמי הארנונה על 70 מטר משטח הדירה, או 90 מטר אם בדירה מתגוררים מעל לחמישה בני משפחה. נפגע פעולות איבה שדרגתו 100% מיוחדת עשוי להיות זכאי להחזר נוסף של 40% מהתשלום, זאת באמצעות פנייה לביטוח לאומי.
- d. נוסף על כן, עיוור הנושא תעודת עיוור זכאי להנחה בארנונה שתעמוד על 90% ללא הגבלת שטח הדירה. הוצאת תעודת עיוור אינה מחייבת קבלת קצבה בביטוח לאומי, אך יכולה בהחלט להסתמך על בדיקת המוסד לביטוח הלאומי לפי נוהל משותף של השירות לעיוור והמוסד לביטוח לאומי¹².

קצבת נפגעי מעבודה:

- a. בדומה לאמור בסעיף הקודם, מקבלי קצבת נכות מעבודה עשויים להיות זכאים להנחה בשיעור של 40% במידה ונקבעה להם נכות רפואית בשיעור של 90% ומעלה¹³⁶. עם זאת, כפי שהוזכר לעיל, מדובר בנכות רפואית לפי "כל דין" ולכן הקצבה אינה תנאי הכרחי או מספיק לקבלת הגמלה. נכה בשל פגיעה בעבודה זכאי להנחה נוספת מוגדרת של עד 25%

¹⁰ סעיף 2 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 - https://www.nevo.co.il/law_html/law01/297_032.htm

¹¹ לפי אתר כל זכות-

https://www.kolzhut.org.il/he/%D7%94%D7%A0%D7%97%D7%94_%D7%91%D7%90%D7%A8%D7%A0%D7%95%D7%A0%D7%94_%D7%9C%D7%A0%D7%9B%D7%99%D7%9D

¹² חוזר נכות מס' 1964 - ביטוח לאומי

¹³ לפי אתר ביטוח לאומי - <https://www.btl.gov.il/AllRights/Pages/mosdot.aspx>

אחוז עד 100 מ"ר משטח הדירה¹⁴, אך כיוון שאין כפל הנחות, יקבל המבקש את ההנחה הגבוהה יותר מבין השתיים.

קצבת הבטחת הכנסה:

a. מקבלי קצבת הבטחת הכנסה שהיו זכאים לקצבה לפני ינואר 2003 ולא הייתה להם הפסקה של שישה חודשים או יותר בקבלת הקצבה זכאים אף הם להנחה בארנונה. ההנחה הגורפת למקבלי הבטחת הכנסה בוטלה בתיקון לתקנות הסדרים במשק המדינה משנת 2003¹⁵. הנחה כיום עומדת על 70% עבור 80 מ"ר ראשוניים, והיא נבדלת מההנחות הניתנות בארנונה למקבלי שכר נמוך לפי טבלת ההנחות המתפרסמת בתקנות חוק ההסדרים .

קצבת אזרח ותיק:

- a. אזרח ותיק הזכאי לקצבת אזרח ותיק (זקנה) זכאי ל- 25% הנחה בדמי הארנונה עבור 100 מ"ר. זוהי הנחת רשות שאין חובה על הכללתה.
- b. אזרח ותיק שאינו עובר בהכנסותיו את רף השכר הממוצע, זכאי להנחה של 30% בדמי הארנונה עבור 100 מ"ר. כאשר גרים בדירה יותר מאדם אחד הנחשב לאזרח ותיק, רף ההכנסה יהא 150% מהשכר הממוצע. הרשות מחויבת לספק הנחה זו תחת תוספת לחוק האזרחים הוותיקים - תש"ן¹⁶.
- c. אזרח ותיק שמשלמת לו קצבה לפי חוק הבטחת הכנסה זכאי להנחה בשיעור של 100% . גם במקרה זה הרשות מחויבת לספק הנחה זו תחת חוק האזרחים הוותיקים .
- d. מקבל קצבת אזרח ותיק לנכה לפי סעיף 251 לחוק הביטוח הלאומי זכאי גם הוא מכורח חוק האזרחים הוותיקים להנחה בשיעור 100% מדמי הארנונה. גם במקרה זה הרשות מחויבת לספק את ההנחה .

קצבת מזונות:

a. מקבלי קצבת מזונות שהיו זכאים לקצבה לפני ינואר 2003 ולא הייתה להם הפסקה של שישה חודשים או יותר בקבלת הקצבה זכאים אף הם להנחה בארנונה. הנחה זו תעמוד

¹⁴ תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993-
https://www.nevo.co.il/law_html/law01/297_032.htm

¹⁵ תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה בארנונה) – תשנ"ג-1993 - תיקון (2003)-
https://www.nevo.co.il/Law_word/law06/tak-6279.pdf#page=4

¹⁶ התוספת אושרה בתיקון מס' 3, 1998 תשנ"ח

על 70% והיא נבדלת מההנחות הניתנות בארנונה למקבלי שכר נמוך לפי טבלת ההנחות המתפרסמת בתקנות חוק ההסדרים .

קצבת סיעוד:

a. מקבלי קצבת סיעוד זכאים להנחה של עד 70% בדמי הארנונה ללא מגבלת שטח.

7.1.1.1 הנחה בתשלומי ארנונה – מבט מן השטח

כדי להבין לעומק את מסלולי ההנחות השונים ואת השוני בין הרשויות, נערכו ראיונות השלמה עם מנהלי גבייה ברשויות שונות. לצורך זה, רואיינו תחילה שני פקידים בכירים על מנת להבין מהם הנושאים והדילמות העיקריות, ולאחר מכן נוסח מדריך ראיון מובנה עבור המשך הראיונות (ראה נספח 4). לאחר מכן רואיינו עוד שמונה מנהלי גבייה ברשויות שונות, שנדגמו בדגימת נוחות וכדור שלג וכללו רשויות בגודל שונה, המייצגות אוכלוסיות שונות ומצב סוציו-אקונומי מגוון: אחת משלוש הערים הגדולות בישראל, ואחת מבין חמשת, עשרת ועשרים הגדולות בישראל. כמו כן, נכללו רשויות קטנות (מתחת ל-20,000 תושבים). כן נדגמו שתי רשויות בעלת רוב ערבי ושתי רשויות בעלת רוב חרדי. בבחירת הרשויות נדגמו כאלו המשתייכות לכלל האשכולות הכלכליים-חברתיים: נמוך (1-3), בינוני (4-7) וגבוה (8-10).

לפי המרואיינים, זכאויות להנחות בארנונה מתחלקות לשלושה סוגים עיקריים:

זכאות לפי הכנסה – זכאות זו דורשת בחינה של הכנסות משק הבית. זוהי הנחה הניתנת לאור טבלת הזכאות (ראה לוח 1), המתחשבת בהכנסות ובמספר נפשות במשק הבית, המתפרסמת אחת לשנה בתקנות משק המדינה (הנחה מארנונה). הרשויות השונות נבדלות זו מזו בתקרת ההנחה שהן מאפשרות. בעוד רשויות מסוימות אכן מצהירות כי הן מספקות את תקרת ההנחה הקבועה בתקנות, אחרות מאפשרות תקרת הנחה נמוכה יותר (70% או 80%), ואחת מאפשרת השלמה של 20% נוספים באמצעות ועדת ההנחות (ראו לעיל). יתר על כן, רשויות מסוימות מספקות את תקרת ההנחה, אך מחשבות את הזכאות באמצעות טבלת הזכאות מהשנה הקודמת, כך שאדם הזכאי להנחה לפי הטבלה החדשה עלול שלא לקבל את ההנחה או לקבל הנחה בשיעור נמוך יותר.

לוח 1. טבלת הנחות הארנונה – זכאות לפי הכנסה - המעודכנת לשנת 2020

הכנסה חודשית ממוצעת בשקלים חדשים בשנת הכספים 2019				מס' נפשות
מעל 3,745 עד 5,300	מעל 3,313 עד 3,745	מעל 2,881 עד 3,313	עד 2,881	1
מעל 5,617 עד 7,949	מעל 4,969 עד 5,617	מעל 4,321 עד 4,969	עד 4,321	2
מעל 6,514 עד 9,219	מעל 5,763 עד 6,514	מעל 5,011 עד 5,763	עד 5,011	3
מעל 7,414 עד 10,491	מעל 6,558 עד 7,414	מעל 5,703 עד 6,558	עד 5,703	4
מעל 9,258 עד 13,101	מעל 8,190 עד 9,258	מעל 7,121 עד 8,190	עד 7,121	5
מעל 11,102 עד 15,711	מעל 9,821 עד 11,102	מעל 8,540 עד 9,821	עד 8,540	6
עד 20%	עד 40%	עד 60%	עד 80%	עור ההנחה
מעל 12,946 עד 18,320	מעל 11,452 עד 12,946	מעל 9,958 עד 11,452	עד 9,958	7
מעל 14,790 עד 20,930	מעל 13,084 עד 14,790	מעל 11,377 עד 13,084	עד 11,377	8
מעל 16,634 עד 23,540	מעל 14,715 עד 16,634	מעל 12,796 עד 14,715	עד 12,796	9
עד 2,616 לנפש	עד 1,848 לנפש	עד 1,635 לנפש	עד 1,422 לנפש	10 ומעלה
עד 30%	עד 50%	עד 70%	עד 90%	שעור ההנחה

המקור: תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה בארנונה – 1993)

כמו כן, ישנן נקודות נוספות של שוני בין רשויות. בעוד ברשויות מסוימות ישנה מגבלת שטח להנחה העומדת על 100 מטר רבוע לנכס, רשויות מסוימות אינן מגבילות את ההנחה בשטח או שהמגבלה שמטילות גמישה יותר (למשל 150/180 מטר רבוע או תוספת לסף העליון של המגבלה במקרים בהם במשק הבית חיות נפשות רבות). במקרים שנסקרו היו אלו בעיקר רשויות ערביות וחרדיות. לחילופין, רשויות אחדות מאפשרות פיצולי נכס למשקי בית כפתרון נוסף למגבלת השטח.

הנחה לפי הכנסה אינה אוטומטית וכאמור תלויה בבחינה של הכנסות משק הבית. אופן ההגשה ובחינת ההכנסות גם כן משתנה בין הרשויות השונות. מירב הרשויות הסתמכו על בחינת תלושי שכר של שלושת החודשים האחרונים של השנה הקלנדרית (אוק', נוב', דצמ'), אם כי חלקן מאפשרות הגשת תלושים לשנה שלמה במידה וההכנסות של משק הבית אינן מתחלקות בצורה זהה על פני השנה. כמו כן, הזכאים הפוטנציאליים נדרשים לספק טפסים מביטוח לאומי (למשל ריכוז מקומות עבודה). במסגרת פיילוט שנערך במוסד לביטוח לאומי, למספר רשויות מצומצם יש חיבור לממשקי הביטוח הלאומי כך שלאחר שהתקבל אישור הזכאי, הן מפיקות את האישורים הנדרשים בעצמן. חלק מהרשויות דורשות טפסים נוספים כגון דפי חשבון בנק ואחרות מבקשות טפסים אלו רק במקרים

מיוחדים. ברוב הרשויות קיימת אפשרות להגיש את הטפסים באינטרנט, אך יש כאלו שמחייבות הגעה פיזית לעירייה.

מעניין לגלות כי בנוסף לאי אחידות הדרישות והטיפול בסוג זה של זכאות, בכמה ראיונות הפקידים ברשויות הסבירו כי בקשות לפי סוג זכאות זה נפוצות מאוד ובחלק מהרשויות זו אף קבוצת הזכאות הגדולה ביותר. יתכן שהסיבה לכך היא שגם זכאים להנחה מטעמים אחרים (למשל נכות, אזרחים ותיקים) נוטים לתבוע את זכאותם דרך אפיק "זכאות לפי הכנסה" כיוון שתקרת ההנחה גבוהה יותר. זאת למרות שהזכאות דורשת ממבקשי ההנחה לעמוד במבחנים ותנאים רבים ונוקשים יותר.

זכאות לפי קבוצת השתייכות - לצד זכאות לפי הכנסה, קבוצה שניה של זכאים להנחה מארנונה מורכבת ממבקשים המשתייכים לקבוצות זכאות שונות, המפורטות בסעיפי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה). קבוצות אלו, שהוצגו לעיל בפרק המיפוי כוללת בין השאר זכאים לקצבאות שונות של הביטוח הלאומי כגון אזרח ותיק, סיעוד, נכות כללית, הבטחת הכנסה וילד נכה. בנוגע להנחות אלו ניכר כי ישנה אחידות רבה יותר בדרישות ובטיפול בבקשות. כלל הרשויות שנסקרו מציינות כי נכון לשנה הנוכחית הן מספקות את תקרת ההנחות המוגדרת בתקנות. עם זאת, רשות אחת התנתה את ההנחה לאזרחים ותיקים (25%) במבחן הכנסה.

מירב הרשויות שנסקרו מספקות את ההנחות הללו באופן אוטומטי ובדרך דומה: בסוף כל שנה קלנדרית מקבלת הרשות קובץ שמקורו בביטוח לאומי וכולל את פרטי הזכאים בחתך הזכאויות השונות. קובץ זה מושווה עם קבצים עירוניים ומול מרשם האוכלוסין כדי לוודא שהזכאי לא נפטר באותה שנה ושגר באותה העיר. במידה ועמד בשני מבחנים אלו, מירב הרשויות מעדכנות את ההנחה באופן אוטומטי כבר בשובר התשלום שנשלח לבית האזרח. כך, אי מיצוי נובע בעיקר ממצבים בהם אזרחים לא מופיעים בקבצי ביטוח לאומי המועברים לרשויות, בעלי דירות במספר ישובים, או שאינם רשומים במשרד הפנים כגרים באותה רשות בה הגישו את הבקשה להנחה. זכאים כאלו יצטרכו להגיש את הבקשה באופן פיזי ולספק סימוכין למצבם. מספר רשויות ביקשו כי קבצי הזכאים מביטוח לאומי יועברו אליהם בכל חצי שעה או בכל רבעון כדי לצמצם את המקרים בהם אזרח לא מופיע ברשימות הזכאים. מבין הרשויות שנסקרו, רק אחת לא מספקת את ההנחה הזו באופן אוטומטי. באותה רשות על הזכאים להגיש את הבקשה באופן פיזי בדומה לזכאות להנחה לפי הכנסה.

זכאות לפי קביעת ועדת הנחות – קבוצת הזכאות השלישית והקטנה ביותר היא קבוצת מקבלי ההנחה לפי קביעת נזקקת על ידי ועדת ההנחות. ועדה זו דנה במקרים בהם משקי בית אינם זכאים להנחה לפי

שתי עילות הזכאות האחרות. הועדה פועלת לפי סעיף 5 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) וחברים בה גזבר, נציג מחלקת רווחה, יועץ משפטי ושלושה חברי מועצה, מהקואליציה והאופוזיציה, מתוכם אחד משמש כיו"ר הועדה. הועדה יכולה לאשר הנחה בשיעור עד 70% ללא תלות בתנאים נוספים כמו מספר נפשות במשק הבית או שטח הדירה במטר מרובע. בכל הרשויות שנסקרו, ועדת ההנחות דנה במקרים שעניינם אירוע הגורם למצוקה כלכלית או להוצאות חריגות על טיפולים רפואיים. מבקש ההנחה מעלה על הכתב את בקשתו ומתבקש לתמוך בה עם מסמכים. כמו כן, מחלקת הרווחה מתבקשת לכתוב מכתב מלווה. עם זאת, הועדה משמשת בחלק מהרשויות גם לצרכים אחרים: רשויות מסוימות משתמשות בה גם כוועדה הדנה בהשגות של מבקשים על הזכאות שלהם וכן כגוף הדן במתן הנחות באופן רטרואקטיבי. מטבע הדברים, אלו שני פנים של ההנחה בארנונה שאינם אחידים בין הרשויות השונות.

כיוון שלא קיים מנגנון ערר רשמי להנחות בארנונה (ישנה ועדת ערר לארנונה – לצרכים אחרים), השגות של מבקשים על הטיפול בהם ותוצאותיו מוצאות מקום בוועדת ההנחות בארנונה. במסגרתה, בחלק מהרשויות, נידונות בקשות המוגשות פעם שניה לאחר דחייה או בקשות להעלאת אחוזי הזכאות. לחילופין, ברשויות אחרות ניתן להגיש שוב בקשה שנדחתה, העוברת לעיון ובחינה של מנהל באגף הארנונה, המחליט לגבי המשך הטיפול. גם הטיפול במתן הנחות רטרואקטיביות נעשה במסגרת הועדה או בבחינה של מנהל ארנונה ברשות. ניכר כי בולטת אי אחידות במתן הנחות רטרואקטיביות: רוב הרשויות שנסקרו מספקות עד שנתיים או שלוש שנים של הנחות רטרואקטיביות, אם כי ברוב הרשויות מתן ההנחה רטרואקטיבית תלוי בשיקול דעת. כך, ייתכן כי תינתן הנחה עבור פרק זמן ארוך יותר משלוש שנים, או שלא תינתן כלל.

רשות המים 7.1.2

רשות המים מספקת הנחות בתעריפי המים עבור קבוצות אוכלוסייה שונות. במסגרת ההנחה, לזכאים עומדת הזכות לקבל 3.5 מ"ק מים בחודש לפי התעריף הנמוך (כך שסך התעריף הנמוך מחושב לפי 7 מ"ק), והמשך צריכה מעבר לכמות זו תהא לפי התעריף הגבוה. מאז הגדלת כמות המים הנכללת בהטבה והכללתן של קבוצות אוכלוסייה נוספות בזכאות¹⁷, מדובר על מעל לחצי מיליון אזרחים הזוכים להנחה בתעריפי המים¹⁸. הנחה זו היא אוטומטית לאחר אישור פסיבי שנשלח לאזרח בעניין העברת פרטיו

¹⁷ לפי החלטת ועדת הכספים של הכנסת- 2014, המשתקפת בתקנות תאגידי מים וביוב (אמות מידה ורשימת זכאים להפחתה בתשלום לשנת הכספים 2014).

¹⁸ כך בחזר רשות המים - <http://www.water.gov.il/Hebrew/MoreInformation/DocLib6/hatava-update.pdf>

האישיים. יש לציין כי לפי רשות המים לא די בצריכה של עד 3.5 מ"ק. זכאות לתשלום על מים לפי תעריף נמוך מותנית בצריכה חודשית של לא פחות מ- 7 מ"ק ליחידת דיור, כך שיתכן ומשקי בית בעלי צריכה נמוכה לא יגיעו לרף זה¹⁹ וכתוצאה מכך לא יממשו את ההטבה הנלווית. להלן הקבוצות הזכאיות לתעריף הנמוך:

- א. מקבלי קצבת ניידות לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי זכאים להנחה הנקובה בתעריף המים.
- ב. מקבלי קצבת נכות כללית לפי פרק ט' לחוק הביטוח הלאומי ולהם לפחות 70% נכות רפואית זכאים להנחה הנקובה בתעריף המים. במקרה זה מדובר על תנאי נוסף מעבר לקבלת הקצבה-דרגת הנכות רפואית שנקבעה.
- ג. מקבל קצבת סיעוד לפי סעיף 224 לחוק הביטוח הלאומי זכאי להנחה הנקובה בתעריף המים.
- ד. מקבל קצבת אזרח ותיק (זקנה) לפי סעיף 251 לחוק הביטוח הלאומי זכאי להנחה הנקובה בתעריף המים בתנאי והנו מקבל השלמה לקצבת נכות, תוספת קצבה חודשית נוספת לנכה או תוספת השלמת הכנסה.
- ה. מקבל קצבה מיוחדת (שירותים מיוחדים) לפי תקנה 3 לחוק הביטוח הלאומי זכאי להנחה הנקובה בתעריף המים.
- ו. מקבל קצבת ילד נכה – זכאי להנחה הנקובה בתעריף המים עבור צריכת מים בבית בו מתגורר הילד.
- ז. מקבל תגמול לפי חוק הנכים בעל נכות בשיעור של לפחות 50% לפי החוק או מקבל תגמול לפי חוק זה שנכותו אינה עוברת את הרף (50%), אך מקבל תגמול קיום קבוע.
- ח. מקבל תגמול לפי חוק נפגעי פעולות איבה בעל נכות בשיעור של לפחות 50% לפי החוק או מקבל תגמול לפי חוק זה שנכותו אינה עוברת את הרף (50%), אך מקבל תגמול קיום קבוע.

7.1.3 חברת החשמל

חברת החשמל מספקת הנחות בתעריפי החשמל עבור קבוצות אוכלוסייה שונות. במסגרת ההנחה, לזכאים עומדת הזכות לקבל 50% הנחה עד צריכה של 400 קוט"ש לחודש (כלומר 800 קוט"ש בחשבון דו חודשי), והמשך צריכה מעבר לכמות זו תהיה לפי התעריף הרגיל. קביעת הזכאות אינה נעשית על ידי חברת החשמל אלא על ידי המוסדות הבאים: המוסד לביטוח לאומי, הרשות לזכויות ניצולי השואה

¹⁹ רשות המים, תעריפי המים והביוב לצרכנים הביתיים בתאגידי מים וביוב עירוניים-
<http://www.water.gov.il/hebrew/rates/pages/rates.aspx>

שבמשרד האוצר, צה"ל ומשרד הביטחון, המעבירים לחברת החשמל קובץ ובו פרטי הזכאים אחת לחודש²⁰. הנחה זו היא אוטומטית ומעוגנת בתקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים שונים) תשע"א-2011 ונזכרת אחת לשנה בספר אמות המידה של רשות החשמל²¹. לאחר אישור פסיבי שנשלח לאזרח בעניין העברת פרטיו האישיים ולאחר שנמצאה התאמה בין נתונים מקובצי הלקוחות של חברת החשמל והנתונים מהגופים המוסמכים, תינתן ההנחה. בקובץ התקנות 2015, הורחבה הזכאות להנחה בחשבון החשמל לשתי קבוצות נוספות: נכי צה"ל ונפגעי פעולות איבה²². במקרים רבים, קבלת הקצבה היא תנאי הכרחי אבל לא מספיק לקבלת ההטבה שמוותנית בדבר מה נוסף כגון סוג הנכות, רמת התפקוד, אחוזי הנכות, מספר ילדים, רמת סיעוד ועוד. להלן מקבלי הקצבות הזכאים להטבה זו:

- א. מבקש הזכאי לקצבת ילד נכה לפי תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה- התש"ע-2010), כאשר ההנחה תינתן בעד ילד התלוי בעזרת הזולת או ילד הזקוק לטיפול רפואי מיוחד, כפי שמוגדרים בתקנה 1-2 לתקנות הנ"ל ולמעט חריגים²³. מקבלי קצבת ילד נכה מסיבות אחרות אינם זכאים להנחה.
- ב. מבקש הזכאי לקצבה מיוחדת (שר"ם), יהיה זכאי להנחה במידה ושיעור הקצבה 112% או 188%, וזאת לפי תקנה 3(ב) ו(ג) בתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (מתן שירותים מיוחדים), התשל"ט-1978. שיעורים אלו היו בעבר 105% ו-175% ושונו ב-2015²⁴.
- ג. מבקש הזכאי לקצבת זקנה לנכה, לפי סעיף 251 לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995.
- ד. מבקש הזכאי לקצבת אזרח ותיק עם השלמת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.
- ה. מבקש בגיל הפרישה שהנו מקבל קצבת שארים עם השלמת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.
- ו. מבקש הזכאי לקצבת סיעוד לפי סעיף 224 לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995, יהיה זכאי במידה ורמתו תוגדר כ-5 או 6, או רמה 4 במידה ומלאו לו 90, כך לאחר הרפורמה

²⁰ הבהרות לזכאים באתר חברת החשמל (אוחזר 2.10.2019).

<https://www.iec.co.il/homeclients/pages/discountforeligible.aspx>

²¹ חברת החשמל, ספר אמות המידה, סעיף 30 (ז-ח).

https://pua.gov.il/Standards/Documents/am_book_171219.pdf

²² תקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים שונים) (תיקון) התשע"ו - 2015

https://www.nevo.co.il/Law_word/law06/tak-7554.pdf

²³ תקנות ילד נכה (התש"ע-2010) - https://www.nevo.co.il/law_html/law01/500_285.htm

²⁴ תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (מתן שירותים מיוחדים) (תיקון) התשע"ה-2015

https://www.nevo.co.il/Law_word/law06/tak-7525.pdf

בסיעוד²⁵. כמו כן אם היה זכאי לקצבה לפני כניסת הרפורמה, קצבת סיעוד ברמה ג' גם כן תאפשר קבלת ההנחה.

- ז. מקבל תגמול לפי חוק הנכים בעל נכות בשיעור של לפחות 50% לפי החוק או מקבל תגמול לפי חוק זה שנכותו אינה עוברת את הרף (50%), אך מקבל תגמול קיום קבוע.
- ח. מקבל תגמול לפי חוק נפגעי פעולות איבה בעל נכות בשיעור של לפחות 50% לפי החוק או מקבל תגמול לפי חוק זה שנכותו אינה עוברת את הרף (50%), אך מקבל תגמול קיום קבוע.
- ט. מקבלי הבטחת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, עם ארבעה ילדים ומעלה; או שלושה ילדים ומעמד הורה יחיד תחת חוק משפחות חד הוריות, התשנ"ב – 1991, זכאים להנחה.
- י. מקבל קצבת מזונות (הבטחת תשלום) לפי חוק המזונות, התשל"ב-1978 יהא זכאי להנחה בתנאי ובחזקתו ארבעה ילדים לפחות, או שלושה ילדים לפחות אם מוגדרים הורים עצמאים.

7.1.4 תחבורה ציבורית

מפעילות התחבורה הציבורית ומשרד התחבורה מספקים הטבה שעניינה הנחה בשיעורים משתנים ברכישת כרטיסים לנסיעה באוטובוסים, ברכבת הקלה, ברכבת ישראל ובמטרונית. נאמר במפורש כי "מפעילי הקווים מחויבים להעניק הנחות למגזרים שונים בהתאם למדיניות ההנחות הנקבעת על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר ומעוגנת בצו הפיקוח על מצרכי מחירים ושירותים"²⁶. קבוצות אוכלוסייה מסוימות (כגון אזרחים ותיקים, תלמידים ונוער) זכאיות להנחה של 50% בדמי הנסיעה (סטודנטים זכאים להנחה בשיעור 33%-50%). מוגדרת הנחה נוספת, ל"זכאי ביטוח לאומי", המקבלים הנחה בת 33% על דמי הנסיעה. על הזכאים לטעון פרופיל הנחות בכרטיס הרב-קו באחת העמדות הייעודיות על מנת למצות את הזכות, כלומר ההטבה אינה אוטומטית. להלן הקצבאות שבעבורן זכאים להטבה זו:

²⁵ חוזר המוסד לביטוח לאומי – מינהל הקצבאות מיום 6.11.2018
<https://www.btl.gov.il/benefits/HozrimGimlaot/Hozrim/%D7%97%D7%95%D7%96%D7%A8%20%D7%9B%D7%9C%D7%9C%D7%99%201496-%D7%A8%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%9E%D7%94%20%D7%91%D7%A1%D7%99%D7%A2%D7%95%D7%93-%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%20%D7%A0%D7%92%D7%99%D7%A9%D7%A9.pdf>

²⁶ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, כרטיסי נסיעה והנחות
https://www.gov.il/he/Departments/General/tickets_and_discounts

- א. אזרחים ותיקים יהיו זכאים להנחה בתחבורה ציבורית מגיל 60 לנשים ו-65 לגברים. עם זאת, ההנחה מוקנית גם בחוק האזרחים הוותיקים תש"ן – 1989 לאזרחים שהגיעו לגיל הפרישה: "אזרח ותיק זכאי להנחה בשיעור של 50% מדמי הנסיעה בתחבורה הציבורית, הן העירונית והן הבין-עירונית"²⁷. כיוון שאזרחים עשויים להיות זכאים לקצבת אזרח ותיק עוד לפני ההגעה לגיל המוחלט במידה ועוברים מבחן הכנסות, ניתן לקבוע כי הטבה זו, גם אם אינה קשורה ישירות לקצבה, קשורה לסטטוס החברתי ממנו נובעת הענקת הקצבה וכך בעקיפין לקצבה. כלומר, קבלת הקצבה היא תנאי מספיק (עקב הגיל), אך לא הכרחי לקבלת ההנחה.
- ב. מקבל הבטחת הכנסה תחת חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 זכאי להנחה של 33% בתחבורה הציבורית כל עוד הוא החל לקבל את הקצבה לפני ה-1.8.2003 וכל עוד לא חלה הפסקת זכאות של שישה חודשים רצופים בקבלת הקצבה. הזכאי יקבל תעודה שתונפק לו.
- ג. מקבלי קצבת שאירים עם תוספת השלמת הכנסה זכאים לפי חוק הביטוח הלאומי התשנ"ה – 1995 להנחה בתחבורה הציבורית בגובה 33%. הזכאי יקבל תעודה שתונפק לו.
- ד. מקבלי קצבת נכות בעלי נכות כללית יציבה מעל ל-75% (בעלי תעודת נכה או תעודה אחרת המאשרת את נכותו שנתן המוסד לביטוח לאומי), זכאים להנחה של 33% על מחיר הנסיעה. הנחה זו תקפה גם לנכה צה"ל בעל תעודת חבר בארגון נכי צה"ל או נכה פעולות איבה בעל תעודת חבר בארגון נפגעי פעולות איבה. עיוורים זכאים לפטור משלום דמי נסיעה והנחה של 50% מעלות הכרטיס עבורו מלווה.

7.1.5 שיכון ודיור

משרד הבינוי והשיכון מספק סיוע בשכר דירה עבור דירה שנשכרה בשוק הפרטי למשפחות ויחידים העונים על קריטריונים שונים. הסיוע אינו אוטומטי, אינו ניתן רק למקבלי קצבאות וגובהו תלוי במספר משתנים: סטטוס (מקבל הבטחת הכנסה, זקנה כו'), גיל, מצב משפחתי, מקום מגורים²⁸. גובה ההנחה תלוי גם בישוב המגורים. לרוב דווקא אזורי עדיפות לאומית יהיו זכאים לסיוע נמוך יותר, זאת עקב ביקוש נמוך ומחירי שכירות נמוכים יותר³⁰. בכל אופן, על מנת לממש את ההטבה על המבקש להוציא

²⁷ חוק האזרחים הוותיקים, סעיף 10 (א) - https://www.nevo.co.il/law/html/law01/011_008.htm#Seif6

²⁸ משרד הבינוי והשיכון, נוהל השתתפות בשכר דירה. הוראה 08/04-

http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/nehelim/nohal_0804.pdf

²⁹ ראה סכומי הסיוע המלאים באתר משרד הבינוי והשיכון-

https://www.gov.il/he/Departments/Guides/rental_assistance_amounts?chapterIndex=3

³⁰ הכנסת: מרכז המחקר והמידע, נתונים על מקבלי מענקי סיוע בשכר דירה: מסמך עדכון -

<https://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/avoda2015-10-27-00.pdf>

תעודת זכאות לסיוע דירה, כלומר לפי שייכות לקבוצת הזכאות "חסרי דירה" ו"מיצוי כושר השתכרות"³¹. תוקף תעודת הזכאות משתנה בין הסטטוסים השונים. הסיוע ניתן בפני חברת הרשמה חיצונית, לה מציגים חוזה שכירות. ניתן לערער בפני ועדות ערעורים של משרד הבינוי והשיכון לפי סוג הפנייה: ועדת חריגים עליונה והועדה הציבורית לערעורים. ניכר אם כן, כי הטבה זו אמנם תלויה בקבלת קצבה במקרים מסוימים, אך גם בתנאים נוספים לצד הזכאות לקצבה. בתחילת העשור הקודם אישר בג"ץ פשרה המעגנת הלכה למעשה הטבה נוספת, לפיה במידה ולקרובים של נכה ישנן הוצאות נוספות בגין נכותו, ניתן לקבל סיוע בשכר דירה עבור בני משפחה של נכים, בכפוף לשיקול דעת ועדה מוסמכת³². להלן מקבלי הקצבות הזכאים להטבה:

- א. מקבלי קצבת אזרח ותיק (זקנה), קצבת זקנה לנכה או שאירים עם השלמת הכנסה. מקבלים אלו יציגו אישור מהמוסד לביטוח לאומי על קבלת הקצבה בחודש הקודם. ההנחה תינתן לפי ישוב שכר דירה. נפגעי צ'רנוביל, ותיקי מלחמה, נכי מלחמה וניצולי שואה זכאים לקבלת תוספת של 10%³³.
- ב. מקבלי קצבת נכות מעבודה או כללית שנמצאה להם דרגת אי כושר מעל 75% זכאים להנחה. מקבלי קצבת נכות הם היחידים מבין זכאי הקצבות שיכולים לממש את הזכאות גם אם אינם גרים בישוב שכר דירה. לצורך קבלת התעודה, מקבלים אלו יציגו אישור מהמוסד לביטוח לאומי על קבלת הקצבה בחודש הקודם, סוג הנכות, אחוזי הנכות ודרגת אי הכושר, תוספות לקצבה. נפגעי צ'רנוביל זכאים לתוספת 10%.
- ג. מקבלי קצבת הבטחת הכנסה ומזונות העונים על תנאי הזכאות: יחידים מעל גיל 55 ועד גיל פרישה, הורה עצמאי, משפחות: זוגות וזוגות עם ילדים. בסכום הסיוע יש הבחנה בין "זכאי חדש" כלומר זכאי שלא קיבל סיוע בשכר דירה לפני יוני 2002 (או שקיבל וזכאותו הופסקה ליותר משנה); ו"זכאי ממשיך" זכאי שקיבל סיוע לפני התאריך הנידון וללא הפסקת זכאות של מעל לשנה³⁴. ההנחה תינתן לפי ישוב שכר דירה. מקבלים אלו יציגו אישור מהמוסד לביטוח לאומי על קבלת הקצבה בחודש הקודם. נפגעי צ'רנוביל זכאים לתוספת 10%.

³¹ המדריך לקבלת סיוע בשכר דירה, משרד השיכון-

https://www.gov.il/he/Departments/Guides/rental_assistance_step_by_step?chapterIndex=1

³² בג"ץ 10944/04 - ה' https://www.nevo.co.il/psika_html/elyon/04109440-e06-et.htm

³³ משרד הבינוי והשיכון, מיצוי זכויות בדיוור הציבורי ובסיוע בשכר דירה - <https://www.amidar.co.il/public-rights.pdf>

³⁴ הכנסת: מרכז המחקר והמידע, נתונים על מקבלי מענקי סיוע בשכר דירה: מסמך עדכון גג

<https://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/avoda2015-10-27-00.pdf>

נוסף על כך, ישנן דירות בדיור ציבורי שמפעילה המדינה. לדיור ציבורי זכאים שתי קבוצות עיקריות: משפחות חסרות דירה הממצות כושר השתכרות ומשפחות או יחידים חסרי דירה עם מוגבלויות. עם זאת, מהגדרת הזכאים ניתן לראות שישנן קבוצות של מקבלי קצבאות הנכללים בזכאות להטבה זו (קצבת נכות כללית, נכות עבודה, ילד נכה, הבטחת הכנסה, קצבת זקנה עם השלמת הכנסה ועוד), כמובן תחת עמידה בתנאים ומבחנים נוספים³⁵. המדינה מפעילה גם הטבה נוספת תחת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998³⁶, המאפשרת לזכאים אלו לרכוש את דירותיהם לאחר חמש שנים רצופות של מגורים בדיור הציבורי לפחות. הטבה זו כוללת גם מענק מותנה לזכאים – ההופך למענק לאחר חמש שנים בתנאי שבמהלך הזמן הזכאי התגורר בדירה שרכש; התגורר בדירה אחרת שרכש בכספים ממכירת דירת הדיור הציבורי; או שעבר להתגורר במוסד סיעודי. המענק מחושב באחוזים ממחיר הדירה ולא יעלה על 915.000 ₪. הקבוצות הבאות עשויות להיות זכאיות לדיור ציבורי:

א. "משפחות (לרבות אלו שבראשן עומד הורה עצמאי) שלהן שלושה ילדים לפחות מתחת לגיל 21, המתקיימות מקצבת הבטחת הכנסה במשך 24 החודשים הקודמים למועד הגשת הבקשה, או מתקיימות מהכנסה מעבודה וקצבת השלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי, במשך 12 חודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה"³⁷. על מנת לקבל הטבה זו יש לעמוד גם כן במבחן הכנסות³⁸.

ב. "משפחה שאחד מבני הזוג מרותק לכיסא גלגלים או יחיד המרותק לכיסא גלגלים, בתנאי שסך הכנסותיהם אינו עולה על השכר הממוצע במשק; זוג נשוי ולהם שני ילדים ויותר, המתקיים מקצבת אי-כושר השתכרות זמנית בשיעור של 75% במשך 24 חודשים" (בכפוף למבחן הכנסה)³⁹. "זוג נשוי העונים על אחד או יותר מהתנאים הבאים: אחד מבני הזוג נכה ולהם שני ילדים ומעלה; אחד מבני הזוג נכה ולהם ילד אחד לפחות שמקבל קצבת נכות בשיעור של 100% מהמוסד לביטוח לאומי; זוג נשוי עם שני ילדים לפחות ואחד מהם נכה; נשואים מעל חמש שנים ללא ילדים, שכל אחד מבני הזוג נכה; שני בני הזוג נכים ולהם

³⁵ משרד הבינוי והשיכון, נוהל הקצאת דירות בשיכון הציבורי 08/05-

http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/nehelim/nohal_0805.pdf

³⁶ חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), תשנ"ט-1998 - https://www.nevo.co.il/law/html/law01/069M1_001.htm

³⁷ משרד הבינוי והשיכון, מיצוי זכויות בדיור הציבורי ובסיוע בשכר דירה, עמ' 7 - [https://www.amidar.co.il/public-](https://www.amidar.co.il/public-rights.pdf)

[rights.pdf](https://www.amidar.co.il/public-rights.pdf)

³⁸ ראה סעיף 3, משרד הבינוי והשיכון, נוהל 08/05 הקצאת דירות בשיכון הציבורי-

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/nohal_0805_moch/he/nohal_0805.pdf

³⁹ שם

ילד אחד לפחות".⁴⁰ למעט הקבוצה הראשונה, כל הקבוצות הנזכרות לעיל זכאיות להטבה אך ורק אם עמדו במבחן הכנסות.

ג. קשישים עשויים לקבל פתרון דיור ציבורי מותאם באחד מבתי גיל הזהב. אלו מיועדים ליחידים או זוגות חסרי דירה או מקבלי דיור ציבורי העונים על קריטריונים מסוימים: "מתקיימים מקצבת זקנה והשלמת הכנסה; עצמאיים בתפקודם; האבחנה התפקודית היא - אינם מפריעים לעצמם או לזולתם; ועדת אכלוס והתאמה קבעה כי הם מתאימים לדיור מסוג זה".⁴¹

כמו כן, מבקשים המשתייכים לאוכלוסייה הזכאית לאחת מקבוצות הנכות השונות וכן לקבוצת חסרי הדירה עשויים להיות זכאים למענק מביטוח לאומי לצורך קניית דירה ראשונה בקומה נמוכה ללא מעלית או בניין עם מעלית. המענק הנו חד פעמי וגובהו משתנה לפי דרגת הנכות לפי המפרט הבא:

לוח 2. דרגת הנכות וסכום המענק

סכום המענק	דרגת הנכות
25,700 ש"ח	35% עד 49% על פגיעת רגליים
77,100 ש"ח	50% עד 89% בכל סוגי הפגיעות
51,400 ש"ח	50% ומעלה על גפיים תחתונות
94,500 ש"ח	90% עד 100% בכל סוגי הפגיעות

כל זאת ועוד, נכה העומד בתנאי דרגות נכות (35% ומעלה על פגיעה ברגליים, 60% ומעלה על פגיעה בלב או בריאות, 90% עד 100% בכל סוגי הפגיעות), הנאלץ להחליף דירה לדירה בקומה נמוכה עקב נכותו, ובבעלותו דירה בקומה גבוהה עשוי להיות זכאי למענק החלפת דירה בשווי 51,400 ש.ח. הטבה נוספת הנה הלוואות למימון שיפוצים עבור מקבלי קצבאות תחת מטריית הנכויות, שמספק משרד הבינוי והשיכון.

⁴⁰ משרד הבינוי והשיכון, מיצוי זכויות בדיור הציבורי ובסיוע בשכר דירה, עמ' 7 - <https://www.amidar.co.il/public-rights.pdf>

⁴¹ שם, עמ' 19

לבסוף, משרד השיכון מספק גם סיוע בהחזרי המשכנתא לקשישים נזקקים⁴². הסיוע ניתן לקשישים בני 70 ומעלה המתקיימים מקצבת זקנה עם השלמת הכנסה, או המקבלים קצבת נפגעי נאצים ותלוי בקיומם של תנאים נוספים: קבלת משכנתא עד 4.11.1987; מחיר הדירה מתחת ל-860 אלף שקלים (או מיליון בתנאים מסוימים); החזר חודשי גבוה מ-500 ₪ באזורי עדיפות לאומית או 600 ₪ בשאר האזורים. סכומי ההשתתפות של משרד השיכון משתנים (בין 182 ל-300 שקלים).

7.1.6 רשות המסים⁴³

רשות המסים גם כן מספקת הטבות לקבוצות אוכלוסייה שונות. הטבות אלו ניתנות כפטורים ממס, כנקודות זיכוי או כהנחות על מס רכישה. רובן של ההטבות הללו ניתנות לאנשים עם מוגבלויות ולכן המבחן הרלוונטי לקבלתן יהא בדרך כלל מבחן רפואי ולא מבחן קבלת קצבה קודמת. הנחות אלו אינן ניתנות באופן אוטומטי והן דורשות פניה אקטיבית של מבקש ההטבה.

א. **פטור ממס לנכים לפי סעיף 9 (5) לפקודת מס הכנסה.** סעיף 9 (5) לפקודת מס הכנסה קובע כי עיוורים, נכים בדרגת נכות של 100% ונכים בדרגת נכות של 90% על מסי לקויות לפי חישוב מיוחד, שנכותם נקבעה ל-185 יום לפחות, זכאים לפטור ממס הכנסה על הכנסות מעבודה והכנסות שאינן מעבודה עד לתקרת הכנסה המתעדכנת מידי שנה⁴⁴ (ראה לוח 3). יש לציין כי למרות שמירב הזכאים להטבה כנראה זכאים לקצבת נכות, לא מדובר בהטבה נלווית לפי ההגדרה המדויקת, כיוון שאין תלות בקבלת קצבה קודמת.

לוח 3. תקרות ההכנסה השנתית הפטורה לשנים 2013 – 2019

שנת מס	תקרת הכנסה מיגיעה אישית (בש"ח (1)	תקרת הכנסה שאינה מיגיעה אישית בש"ח (2)	תקרת הכנסה לריבית בגין נזקי גוף בש"ח (3)
2019	₪ 615,600	₪ 73,800	₪ 303,600
2018	₪ 608,400	₪ 72,960	₪ 300,000
2017	₪ 606,000	₪ 72,720	₪ 299,040

⁴² אתר משרד השיכון - https://www.gov.il/he/service/mortgage_assistance_for_senior_person

⁴³ על אף שמרבית קצבאות הביטוח הלאומי אינן ממוסות, זו מדיניות שמעניקה הטבת מס לאוכלוסייה נרחבת ואיננה הטבה נלווית ספציפית.

⁴⁴ **פטור ממס לנכים לפי סעיף 9(5) לפקודה-רשות המסים** באתר הממשלתי Gov.il: "דע את זכויותך" באתר רשות המסים - <https://taxes.gov.il/Pages/flipbookKnowYourRight2018.aspx>

⁴⁵ [פקודת מס הכנסה באתר נבו](#)

2016	₪ 608,400	₪ 72,960	₪ 300,000
2015	₪ 614,400	₪ 73,560	₪ 262,320
2014	₪ 614,400	₪ 73,680	₪ 262,560
2013	₪ 602,400	₪ 72,240	₪ 257,640

ב. **נקודות זיכוי בגין ילד עם מוגבלות מכוח סעיף 45/44 לפקודת מס הכנסה.** סעיף 45 לפקודת מס הכנסה קובע שאדם שיש לו או לבן/ת זוגו ילד משותק, עיוור או עם מוגבלות שכלית התפתחותית, זכאי לשתי נקודות זיכוי בחישוב המס בשל כל ילד העונה על ההגדרה. רשות המסים הרחיבה את הזכאות גם לקבוצות נוספות: הורים לילדים שוועדת השמה קבעה כי ילדיהם זכאים להשמה בחינוך מיוחד; הורים לילדים שטרם מלאו להם 19 שנים (קטינים), המקבלים גמלת ילד נכה מהמוסד לביטוח לאומי; הורים לילדים הזכאים לגמלת ילד נכה, גרושים/פרודים שאינם מנהלים משק בית משותף, זכאים שניהם לנקודות זיכוי אלו; הורים לילדים, שמלאו להם 19 שנים ונקבעה להם דרגת אי כושר השתכרות בשיעור של 74% ומעלה לצמיתות, והם סמוכים לשולחן הוריהם⁴⁶. ההגדרה "סמוך על שולחן הוריו" נתונה לפרשנות והיא אחד המקורות הבודדים של שיקול דעת מנהלי במתן הטבות נלוות ברשות המיסים. כמו כן, מקרה פרטי זה הדורש דרגת אי כושר השתכרות בשיעור 74% יכול להיחשב כהטבה נלווית גם בהגדרתה המחמירה – זכאות הנלווית לקבלת קצבה בלבד.

ג. **נקודות זיכוי ממס הכנסה בגין בן זוג ללא הכנסה.** סעיף 37 לפקודת מס הכנסה⁴⁸ מקנה הטבה של נקודת זיכוי אחת לעובד שבן זוגו ללא הכנסה, זאת במידה ואחד מהם הגיע לגיל פרישה או שהוא עיוור או נכה בדרגת נכות של 90% ומעלה. שווי ההטבה לשנת 2020 עומד על סך 2,628 ₪ לשנה⁴⁹. גם במקרה זה, ההטבה אינה מחייבת קבלת קצבה קודמת והיא תלויה במילוי טופס 101.

⁴⁶ [נקודות זיכוי בגין ילד עם מוגבלות מכוח סעיף 45 לפקודת מס הכנסה רשות המיסים-באתר הממשלתי Gov.il](#)

⁴⁷ ר' [הוראת ביצוע מס הכנסה 10/2012 מיום ה-30/12/12](#)

⁴⁸ [פקודת מס הכנסה באתר נבו](#)

⁴⁹ [אתר כל זכות-נקודות זיכוי ממס הכנסה בגין בן זוג ללא הכנסה](#)

ד. **פטור ממס במשיכה מוקדמת של מרכיב התגמולים בקופת גמל בשל נכות.** ככלל, משיכה מוקדמת של כספים מקופת גמל מחייבת בתשלום מס בשיעור של 35%. שכירים או עצמאים שנקבעה להם או לקרוב משפחתם⁵⁰ נכות בשיעור של 75% ומעלה, זכאים לפטור ממס בגין משיכה מוקדמת של קופות גמל ובלבד שהנכות נקבעה לאחר פתיחת החשבון^{52,51}. פטור זה תקף גם להורי מקבל קצבת ילד נכה בשיעור 188% ללא צורך באישור על נכות רפואית. באם שיעור הגמלה נמוך מהמירבי, ניתן לפנות לוועדה רפואית לצורכי מס הכנסה, שבכוחה לקבוע נכות רפואית צמיתה בשיעור 75% ממנה נגזרת ההטבה.

ה. **פטור על קצבה ליחיד שפרש פרישה מוקדמת בשל נכות יציבה.** אדם אשר פרש "בשל נכות יציבה בדרגה של 75% או יותר, שנקבעה על פי אחד החוקים המפורטים". כלומר, במידה ונותקו יחסי עובד-מעביד בשל הפגיעה, דהיינו, ישנה סיבתיות, יחול על האדם פטור מהכנסה המשתלמת לו ממעסיק או מקופת גמל (לדוגמה פנסיה).

ו. **הנחה במס רכישה לנכים.** תקנות מיסוי מקרקעין⁵³ מעניקות הקלה בתשלום מס רכישה עבור דירת מגורים או שטח לבנייה לעיוורים ולנכים⁵⁴. ההטבה ניתנת גם להורים לנכה קטין ובלבד העומד בהגדרות ובלבד שהדירה הנרכשת מותאמת לצרכיו המיוחדים של הקטין ובאישור מבית המשפט לענייני משפחה. עבור דירה שמחירה עד 2,500,000 ₪ ההנחה תינתן בשיעור של 0.5% מגובה המדרגה הראשונה (1.696 מיליון ₪) ועד התקרה. על דירות שמחירן עולה על 2.5 מיליון ₪ תחול חבות מס של 0.5% על כל שטח הדירה. ההנחה אינה אוטומטית ויש להגיש בקשה להנחה למשרד מיסוי מקרקעין, כאשר ברוב המקרים יש לעבור ועדה רפואית להנחה במס רכישה. פטור מועדה זו ניתן לזכאים לקצבת ילד נכה בשיעור 188% או נכות רפואית קבועה בשיעור 100% (או 90% משוקללת). להטבה זכאי מקבל קצבת נכות שנקבעה לו דרגת אי כושר קבוע בשיעור של 75% לפחות, או דרגת נכות רפואית בשיעור של 100% (או 90% משוקללת), או דרגת נכות 50% קבועה אצל אדם קטוע יד, רגל, או משותק; נכה עבודה מעל 50%; ומקבל קצבת ילד נכה בשיעור 100%. לכן, לא תמיד מחייבת ההטבה קבלה של קצבת נכות.

⁵⁰ הגדרת "קרוב משפחה" לעניין תקנה זו: בן זוג, הורה, הורי הורה, צאצא וצאצאי בן הזוג ובן זוגו של כל אחד מהם"

⁵¹ סעיפים 34(ב) ו-38 לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ונהול קופת גמל)

⁵² אתר רשות המיסים - משיכה מוקדמת של מרכיב התגמולים בקופת גמל בשל נכות

⁵³ תקנה 11 לתקנות מיסוי מקרקעין באתר נבו

⁵⁴ הגדרות נכה ועיוור לעניין הקלות במס רכישה באתר רשות המיסים

7.1.7 משרד הרווחה והשירותים החברתיים

א. מעונות יום. מעונות יום ומשפחתונים הם מסגרות לילדים עד גיל 3 המופעלים על-ידי מלכ"רים, חברות עסקיות ורשויות מקומיות. הפיקוח על המעונות נמצא באחריות משרד העבודה והרווחה בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965⁵⁵ והמדינה מסייעת באמצעות המשרד בתשלום עבור המעונות בהתאם לקריטריונים שונים. גובה השתתפות המדינה נקבע באמצעות דרגת השתתפות שנקבעת בעיקרה על פי חישוב של הכנסה לנפש ברוטו. בנוסף נלקח בחשבון שעות העבודה השבועיות של האם לקביעת הדרגה.

○ אימהות המקבלות דמי אבטלה זכאיות לדרגת השתתפות בתשלומי מעון בהתאם למבחן הכנסה לנפש.

○ הורים שהוסיפו שעות עבודה (10 ש.ש. לפחות) או לומדים בהכשרה מקצועית והם מקבלים הבטחת/השלמת הכנסה או קצבת מזונות מהביטוח הלאומי זכאים לסיוע מיוחד, כך שגובה ההשתתפות יהיה 250 ₪ למשך 12 חודשים⁵⁶.

ניכר אם כן שהזכאות המוקדמת לקצבה היא תנאי חלקי לקבלת ההטבה הנלווית, או לקבלת תוספת סיוע.

ב. מעונות יום שיקומיים. פעוטות מגיל חצי שנה המקבלים קצבת ילד נכה זכאים למעון יום שיקומי. המעון מהווה מסגרת יום שיקומית, טיפולית וחינוכית ונמצא באחריות משרד הבריאות בהתאם לחוק מעונות יום שיקומיים, תש"ס-2000⁵⁷

ג. סל שעות גמיש. סל שעות גמיש היא תכנית מטעם משרד העבודה והרווחה שמטרתה לסייע לחד הוריים להגדיל את היקף המשרה או הלימודים שלהם. במסגרת התוכנית ניתן סיוע בהשתתפות במימון צהרונים, שמרטף, שיעורי עזר וקייטנות. הזכאות מותנית במבחן הכנסה, וניתנת למקבלי קצבת הבטחת הכנסה או מזונות מהביטוח לאומי או שהכנסתם

⁵⁵ [חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965](#)

⁵⁶ אתר משרד הרווחה, סיוע במימון מסגרת ילדים להורה יחיד מגביר עבודה או לומד

⁵⁷ [חוק מעונות יום שיקומיים, תש"ס-2000](#)

אינה עולה על הסכום הקבוע בתוכנית⁵⁸. במקרה זה הקצבה אינה תנאי הכרחי או מספיק, אך יכולה להימנות כאחד מתנאי הזכאות להטבה⁵⁹.

ד. **טיפול שיניים לילדים יתומים או נטושים**. ילדים יתומים או נטושים המקבלים גמלה מהביטוח הלאומי זכאים לסיוע בטיפול שיניים עד לסך של 8,000, הסיוע ניתן על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ובמימון משרד הרווחה⁶⁰.

ה. **טיפול שיניים לקשישים**. קשישים המתקיימים מקצבת אזרח ותיק עם השלמת הכנסה זכאים לסבסוד בטיפול שיניים. ההטבה ניתנת על ידי המחלקה לשירותים חברתיים ובמימון משרד הרווחה בהתאם להוראות תע"ס⁶¹.

ו. **סיוע כספי לאנשים עם נכות חמורה המתגוררים בקהילה**. נכים המוגדרים קשים, מקבלים קצבת נכות, ילד נכה או שירותים מיוחדים ומתגוררים בביתם עשויים להיות זכאים לסיוע כספי ממשרד הרווחה לצורך סיוע בטיפול אישי⁶². הסיוע ניתן באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים בהתאם להוראת תע"ס⁶³. הזכאות תלויה לצד קבלת הקצבה גם בעמידה בתנאי נוסף: משפחה בה שניים או יותר מבני המשפחה עם נכות גופנית חמורה; בוגר, מעל גיל 21, עם נכות גופנית חמורה המתגורר בבית ואשר שני הוריו מעל גיל 55 שנה; משפחה חד הורית שבה אחד מבני המשפחה עם נכות גופנית חמורה; אדם בודד עם נכות גופנית חמורה, בדירה עצמאית משלו ותלוי בעזרת הזולת⁶⁴.

7.1.8 הטבות נלוות נוספות:

שורה של משרדים נוספים מספקים הטבות נלוות נוספות לקצבאות השונות, בעין או בכסף לזכאים. להלן יפורטו מגוון מהטבות נוספות אלו:

א. פטור מתשלום דמי הסכמה לרשות מקרקעי ישראל.

⁵⁸ ר' **סל שעות גמיש** באתר משרד הרווחה. תקרת ההכנסה מופיע באתר. [קישור לנוהל המלא](#)

⁵⁹ משרד הרווחה, נוהל סיוע להורים מגבירי עבודה -

<https://employment.molsa.gov.il/legislation/procedures/flexiblehoursprocedure.pdf>

⁶⁰ ילדים יתומים או נטושים זכאים אף למענק עבור הוצאות אישיות שונות באין מקור מימון אחר להרחבה ר' [אתר משרד](#)

[הרווחה](#)

⁶¹ [הוראה 4 לפרק 4 לתע"ס מיום ה-1.1.2017](#) 'הטיפול באזרח הוותיק בביתו ובקהילה'

⁶² באין סיוע ממקור אחר ובתנאי זכאות נוספים המופיעים בהוראה

⁶³ [הוראה 25 לפרק 5 בתע"ס מיום 25/8/2011](#) 'סיוע בטיפול אישי-לנכה קשה בקהילה'

⁶⁴ שם

רשות מקרקעי ישראל מעניקה פטור מתשלום דמי ההסכמה על העברת נכס מגורים לא מהוון בבנייה נמוכה או בנחלה עד 30,000 ש"ח⁶⁵ לזכאים עם נכויות. נכה לעניין זה יהיה אדם שדרגת נכותו היא 80% לפי אחד החוקים הבאים: חוק הביטוח הלאומי; חוק נכי המלחמה בנאצים; חוק נכי רדיפות הנאצים; חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה; חוק התגמולים לאסירי ציון ובני משפחותיהם. כמו כן נכה צה"ל שנקבעו לו 50% נכות. את ההטבה מקבלים באמצעות הגשת בקשה לפטור על גבי טופס בקשה לביצוע פעולת מקרקעין.

ב. הקלה בתשלום דמי ביטוח עבור עובד זר במשק בית.

החל מחודש אפריל 2018, מקבל קצבת סיעוד, שר"ם או ילד נכה המעסיק עובד זר (באופן פרטי או דרך חברת כ"א) פטור מדיווח ותשלום דמי ביטוח על השכר שהוא משלם לעובד הזר, עד לסכום של 5,500 ש"ח בחודש.

ג. הנחות בשירותי בזק ובדמי שימוש בטלפון.

הנחה זו ניתנת להורים שילדם מקבל קצבת ילד נכה בשיעור 100%, מקבלי קצבת נכות כללית בשיעור 75% עם נכות רפואית 80% ומעלה, עיוורים ולקויי ראייה. אלו זכאים להנחה של 50% מדמי ההתקנה וההעתקה של קו טלפון. על מנת לקבל את הנחה יש למלא טופס בקשה להנחה. מעבר לכך, מקבלי קצבת שאירים עם תוספת השלמת הכנסה, מקבלי קצבת הבטחת הכנסה שקו הטלפון רשום על שמם ונמצא בדירה בה הם מתגוררים, מקבלי קצבת אזרח ותיק (זקנה) עם תוספת השלמת הכנסה, מקבלים קצבת אזרח ותיק (זקנה) לנכה עשויים להיות זכאים להנחה בתשלום הטלפון. הנחה זו ניתנת באופן אוטומטי על ידי רשימה המועברת לבזק מהמוסד לביטוח לאומי. מקבלי קצבת נכות זכאים להטבה שונה, 40 ש"ח הנחה על דמי השימוש או בחירה מבין שני מסלולים: פטור מדמי השימוש הקבועים ו-300 דקות שיחה לחודש בעלות של 17 ש"ח לחודש; פטור מדמי השימוש הקבועים ו-600 דקות שיחה לחודש בעלות של 32 ש"ח לחודש.

⁶⁵ אנשים עם מוגבלויות, רשות מקרקעי ישראל - <https://land.gov.il/Pages/disabled.aspx#2>

ד. פטור מתשלום עבור שירותי התפתחות הילד.

ילדים להורים המקבלים קצבת הבטחת הכנסה זכאים לפטור מתשלום על שירותים אלו לפי סעיף 20 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי⁶⁶. הפטור ניתן אוטומטית.

ה. הנחות ופטורים מהשתתפות עצמית עבור ביקור רופא ראשוני, רופא שניוני, מרפאות חוץ ומכונים.

מקבל קצבת אזרח ותיק (זקנה) עם תוספת השלמת הכנסה, קצבת נכות, קצבת אזרח ותיק (זקנה) לנכה זכאי לפטור עבור צריכת שירותי רפואה. הטבות עשויות להיות שונות כתלות בקופה בה המבקש חבר.

ו. הנחה בתשלום דמי השתתפות עצמית עבור תרופות.

אזרח ותיק המקבל תוספת השלמת הכנסה או השלמה לקצבת נכות זכאי להנחה בגובה 50% מדמי ההשתתפות עבור התרופות הכלולות בסל השירותים⁶⁷.

⁶⁶ חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994 - https://www.nevo.co.il/law/html/law01/036_001.htm

⁶⁷ משרד הבריאות, הנחות ופטורים מהשתתפות עצמית-

<https://www.health.gov.il/Subjects/UninsuredRights/HealthInsuranceLawRights/GviaKupot/Pages/Hanahot.aspx>

לוח 4: טבלה מסכמת: הטבות נלוות מרכזיות בישראל

שם ההטבה	קבלת קצבה כתנאי מחייב	מבחנים והתניות נוספות
הנחה בתשלומי ארנונה	לא, לצד קצבה ישנן עילות נוספות וכן ישנם מסלולים נוספים כגון ועדת הנחות ומבחן הכנסה	לצד הטבות מותנות קצבה ישנן גם הנחות התלויות במבחנים ייעודיים כגון מבחן נכות, אי כושר, הורות לבוגר שבעברו היה זכאי לקצבת ילד נכה. כמו כן, בקבוצה הייעודית ישנו מבחן הכנסה. בקבוצת מקבלי קצבאות מזונות והבטחת הכנסה יש מבחן נוסף, תאריך הזכאות לקצבה. כמו כן, עבור חלק מעילות הזכאות ישנו מבחן הגבלת שטח לדירה עברה ניתנת ההנחה.
הנחה בתשלומי המים	כן	מבחן צריכה מינימלית. עבור חלק מעילות הזכאות ישנו מבחן נכות.
הנחה בתשלומי החשמל	כן	עבור חלק מעילות הזכאות ישנו מבחן נכות, עבור אחרות מבחן תפקוד (סיעוד), ועבור אחרות מבחן משק בית (חד הורי, מספר ילדים) ותאריך קבלת הקצבה.
הנחה בתחבורה ציבורית	כן, למעט ההנחה לאזרחים ותיקים	עבור חלק מעילות הזכאות יש מבחנים כגון מבחן תאריך קבלת הקצבה (הבטחת הכנסה), ומבחן נכות.
סיוע בשכר דירה	לא, לצד קצבה ישנן עילות נוספות	ישנן התניות ומבחנים נוספים עבור עילות הזכאות השונות: מיצוי כושר השתכרות, חסרות דירה, גיל, מבחן משק בית והרכב המשפחה, מבחן נכות ואי כושר השתכרות. סכום התמיכה תלוי באזור מגורים
דיור ציבורי	לא, לצד קצבה ישנן עילות נוספות	ישנן התניות ומבחנים נוספים עבור עילות הזכאות השונות: חסרות דירה, מבחן נכות ואי כושר (ישנו מסלול לתוקים לכסא גלגלים), מבחני משק בית שונים, מבחן סך הכנסות משק בית, רציפות קצבה, מיצוי כושר השתכרות, מבחן תפקוד לקשישים.

הטבות נוספות בדיוור: התאמת דירת מגורים וסיוע ברכישת דירת קבע	לא, העילה הרלוונטית היא דרגת נכות	ישנן התניות ומבחני נכות נוספים
פטור ממס לנכים לפי סעיף 9 (5) לפקודת מס הכנסה	לא, העילה הרלוונטית היא דרגת נכות	ישנן התניות ומבחני נכות נוספים
נקודות זיכוי בגין ילד עם מוגבלות מכוח סעיף 45/44 לפקודת מס הכנסה	לא, לצד קצבה ישנן עילות נוספות	ישנן התניות ומבחני נכות נוספים
נקודות זיכוי ממס הכנסה בגין בן זוג ללא הכנסה	לא, העילה הרלוונטית היא דרגת נכות	ישנן התניות ומבחני נכות נוספים
פטור ממס במשיכה מוקדמת של מרכיב התגמולים בקופת גמל בשל נכות	לא, העילה הרלוונטית היא דרגת נכות	ישנן התניות ומבחני נכות נוספים
פטור על קצבה ליחיד שפרש פרישה מוקדמת בשל נכות יציבה	לא, העילה הרלוונטית היא דרגת נכות או הגדרה כעיוור	ישנן התניות ומבחני נכות נוספים
הנחה במס רכישה לנכים	לא, העילה הרלוונטית היא דרגת נכות או הגדרה כעיוור	ישנן התניות ומבחנים נוספים כגון מבחן נכות ואי כושר, מבחני גיל ומחיר הדירה
השתתפות בתשלום למעונות יום	לא, לצד קצבה ישנן עילות נוספות	ישנן התניות ומבחנים נוספים כגון מבחן הכנסה, מבחן משק בית, השתלבות בעבודה.
זכאות לשירותי סל שעות גמיש	לא, לצד קצבה ישנן עילות נוספות	ישנן התניות ומבחנים נוספים כגון מבחן הכנסה, מבחן משק בית, השתלבות בעבודה.
מענק טיפולי שיניים לילדים נטושים ויתומים	כן	ישנן התניות ומבחנים נוספים (יתמות, ילד ניטש)
פטור מתשלום דמי הסכמה לרשות מקרקעי ישראל	לא, העילה הרלוונטית היא דרגת נכות	ישנן התניות ומבחנים נוספים (מבחן נכות)
הקלה בתשלום דמי ביטוח עבור עובד זר במשק בית	לא, לצד קצבה ישנן עילות נוספות	ישנן התניות ומבחנים נוספים (מבחן נכות)
הנחות בשירותי בזק ובדמי שימוש בטלפון	כן	ישנן התניות ומבחנים נוספים (מבחן נכות, מבחן סוג לקוח)
פטור מתשלום עבור שירותי התפתחות הילד.	כן	לא
הנחות ופטורים מהשתתפות עצמית עבור ביקור רופא ראשוני, רופא שניוני, מרפאות חוץ ומכונים, רכישת תרופות.	כן	ישנן התניות ומבחנים נוספים (מבחן גיל, משק בית, מצב בריאות)

7.2 בחינה של הזכאות והתנאים לקבלת הטבות נלוות מרכזיות בחתך קצבה

על מנת לבחון אילו הטבות נלוות מוענקות לזכאי הקצבאות השונות ואת השוני בתנאי מימושו, נבחרו ארבע קבוצות אוכלוסייה, המקבלות קצבאות מרכזיות שמספק הביטוח הלאומי לזכאים: זקנים החיים בעוני (מקבלי השלמת הכנסה לאזרח ותיק); משפחות ה(מקבלי הבטחת הכנסה); זקנים סיעודיים (מקבלי קצבת סיעוד); ואנשים עם מוגבלות (מקבלי נכות כללית). עבור כל קבוצות מקבלי הקצבה, בחנו החוקרים את הזכאות והתנאים הנוספים לקבלת חמש הטבות נלוות: הנחה בתשלומי ארנונה, חשמל, מים, תחבורה ציבורית וסיוע בשכר דירה. הניתוח השלם מוצג בלוח 5 להלן. ניכר כי ישנו שוני מהותי בזכאות להטבות נלוות בין מקבלי הקצבאות השונות. בקצבאות מסוימות (ראו למשל אזרח ותיק עם השלמת הכנסה) הזכאות לחלק מההטבות מותנית בקבלת הקצבה בלבד, בעוד מקבלי קצבאות אחרות נדרשים לעמוד במבחנים נוספים. מבחנים אלו עשויים להיות מבחני תפקוד, הכנסה או מבחן אחר. כמו כן, ברור כי אף באותה קצבה הזכאות הנגזרת ממנה משתנה באופן מהותי לפי עמידה במבחנים. כמו כן, חלק מההטבות אינן ניתנות למקבלי קצבאות מסוימות (הנחה בחשבון המים במקרה של מקבלי הבטחת הכנסה; והנחה בתשלומי החשמל במקרה של מקבלי קצבת נכות כללית). נתונים אלו מעידים על מורכבות מערכת ההטבות הנלוות בישראל ועל הקושי לכמת את ההטבות הנלוות בחתך משק בית.

לוח 5. תנאי זכאות להטבות נלוות בחתך קצבאות

שם הקצבה	הנחה בארנונה ⁶⁸	הנחה בתחבורה ציבורית	הנחה בחשמל	הנחה בחשבון מים	סיוע בשכר דירה ⁶⁹
אזרח ותיק עם השלמת הכנסה	אזרח ותיק שמשלמת לו קצבה לפי חוק הבטחת הכנסה זכאי להנחה בשיעור של 100%	זכאי להנחה של 50% במחיר כרטיס בתחבורה ציבורית בדומה לכל אדם מבוגר מעל גיל 60 (נשים) ו-65 (גברים). החל מפברואר 2021 הגילאים לקבלת ההנחה יעודכנו	זכאי להנחה בשיעור של 50% עבור צריכה של 400 קוט"ש הראשונים בכל חודש, בתעריף ביתי בלבד.	זכאי לקבל 3.5 מ"ק מים בחודש לפי התעריף הנמוך.	זכאי בהנחה והינו עומד בתנאים הבאים: חסר דירה

⁶⁸ יש לציין כי בנוסף למסלולים השונים המוצגים כאן, ייתכנו זכאים בעלי ריבוי זכאויות – אלו זכאים להנחה הגבוהה מבין הזכאויות. כמו כן, למשק בית זכאות יחידה כך שאם למשל שני בני זוג בעלי עילות זכאות שונות, יקבלו הנחה אחת.

⁶⁹ בנוסף לתנאים המוזכרים בטבלה סכומי הסיוע משתנים לפי סוג משק הבית ומקום המגורים: https://www.gov.il/he/Departments/Guides/rental_assistance_amounts?chapterIndex=1

			ל-62 לנשים ו-67 לגברים.		
מקבלי הבטחת הכנסה בגיל העבודה	מקבלי קצבת הבטחת הכנסה שהיו זכאים לקצבה לפני ינואר 2003 ולא הייתה להם הפסקה של שישה חודשים או יותר בקבלת הקצבה זכאים אף הם להנחה בארנונה באמצעות הנחה ייעודית בשיעור 70% עבור 80 מטר מרובע. מקבלי הבטחת הכנסה שזכאותם נקבעה לאחר 2003 אינם זכאים לקבלת ההנחה במסלול זה. מקבלי הבטחת הכנסה אלו יפנו לוועדת ההנחות או למסלול ההנחות לשכר נמוך מראש. יש לציין כי גם מקבלי הזכאים למסלול שהופסק ב-2003 עשויים לתבוע את זכאותם באמצעים אלו כדי לקבל הנחה גבוהה יותר	מקבלי קצבת הבטחת הכנסה שהיו זכאים לקצבה לפני 01/08/2003 ולא הייתה להם הפסקה של שישה חודשים או יותר בקבלת הקצבה זכאים להנחה ייעודית לזכאי הביטוח הלאומי בסך 33% ממחיר הנסיעה.	זכאי להנחה בשיעור של 50% עבור צריכה של 400 קוט"ש הראשונים בכל חודש, בתעריף ביתי בלבד, במידה ועונה על אחד התנאים הבאים: משפחה חד הורית עם 3 ילדים ומעלה משפחה עם ארבעה ילדים ומעלה	אינו זכאי להנחה	זכאי בהנחה והינו עומד בתנאים הבאים: חסר דירה יחידים מגיל 55 זוגות, זוגות עם ילדים משפחות חד הוריות
מקבלי קצבת סיעוד	מקבלי קצבת סיעוד זכאים להנחה של עד 70% בארנונה ללא מגבלת שטח	זכאי להנחה של 50% במחיר כרטיס בתחבורה ציבורית בדומה לכל אדם מבוגר מעל גיל 60 (נשים) ו-65 (גברים). החל מפברואר 2021	זכאי להנחה בשיעור של 50% עבור צריכה של 400 קוט"ש הראשונים בכל חודש, בתעריף ביתי בלבד, במידה ועונה על	זכאי לקבל 3.5 מ"ק מים בחודש לפי התעריף הנמוך במידה ועומד בתנאי נוסף: מקבל גמלת סיעוד ברמה 3,4,5	אינו זכאי לסיעוד

	<p>מקבל גמלת סיעוד ברמה ב' ו-ג' (לזכאים לפני נוב' 18)</p>	<p>אחד התנאים הבאים : מקבל גמלת סיעוד ברמה 5,6</p> <p>מקבל גמלת סיעוד ברמה 4 ומלאו לו 90</p> <p>מקבל גמלת סיעוד ברמה ג' (לזכאים לפני נוב' 18)</p>	<p>הגילאים לקבלת ההנחה יעודכנו ל-62 לנשים ו-67 לגברים.</p>		
<p>זכאי בהנחה והינו עומד בתנאים הבאים : חסר דירה</p> <p>נקבעה לו דרגת אי כושר בשיעור של 75% ומעלה</p> <p>בעל תעודת עיוור / לקוי ראייה.</p>	<p>זכאי לקבל 3.5 מ"ק מים בחודש לפי התעריף הנמוך במידה ועומד בתנאי נוסף : נקבעה לו 70% נכות רפואית.</p>	<p>אינו זכאי להנחה</p>	<p>זכאי להנחה בתשלום על נסיעות בתחבורה ציבורית לפי אחת ההנחות הייעודיות : מקבלי קצבת נכות כללית יציבה מעל 75%</p> <p>זכאים להנחה ייעודית לזכאי הביטוח הלאומי בסך 33% ממחיר הנסיעה.</p> <p>עיוור (בהצגת תעודה) זכאי לנסיעה בתחבורה ציבורית ללא תשלום, וכן להנחה עבור מלווה בשווי 50% מעלות הנסיעה.</p>	<p>זכאי להנחה בדמי הארנונה, באחד ממסלולי ההנחה בהנחה ועומד באחד מהתנאים הבאים הנוגעים לדרגת הנכות ואי הכושר :</p> <p>בעלי דרגת אי כושר מלאה (75% ומעלה) זכאים להנחה של 80% בדמי הארנונה וזאת ללא הגבלת שטח.</p> <p>בעלי נכות רפואית בשיעור 90% לפי כל דין זכאים להנחה של עד 40%</p> <p>עיוור הנושא תעודת עיוור זכאי להנחה של 90% ללא הגבלה על שטח הנכס</p> <p>ייתכן גם שמקבלי קצבת נכות יוותרו על מסלול הנכות ויפנו לוועדת</p>	<p>נכות כללית מקבל קצבה בגיל העבודה (לפחות 60% נכות רפואית וצמצום כושר השתכרות ב-50% לפחות</p>

				ההנחות או למסלול ההנחות לשכר נמוך מראש	
--	--	--	--	---	--

7.3 אמידת ההיקף הכספי של ההטבות הנלוות

בחלק הזה, אנחנו אומדים את היקפן התקציבי של ההטבות הנלוות בישראל. לאור מגבלות הנגישות לנתונים וקושי מובנה בהבחנה בין הטבות הנלוות המוענקות למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי בתוקף היותם מקבלי קצבאות ובין הטבות הניתנות על בסיס מאפיינים אחרים, נתמקד כאן בשלוש הטבות נלוות מרכזיות: הנחה בארנונה, בחשמל, ובמים.

אמנם, כפי שראינו בפרק הקודם, ישנן הטבות נלוות רבות אחרות, אולם בהעדר נתונים מספיקים אין באפשרותנו לאמוד את היקפן ועלותן. כמו כן, עקב איכותם של הנתונים שהתקבלו מבקשות חופש המידע, אין באפשרותנו לחשב את שיעורי המיצוי ברוב ההטבות הנלוות. כאשר ישנה אפשרות כזאת, נתוני המיצוי מובאים לצד האומדן. יחד עם זאת, נדמה כי ההטבות הנלוות בתחומים שניתנים לאימוד מהוות את החלק הארי של ההוצאה על הטבות הנלוות. דבר זה מוצא ביסוס מסוים בנתוני אישור ביטוח לאומי על הטבות נלוות (ראה לוח 6 למטה). על כן, להערכתנו אומדן זה משקף, במידה רבה, את תמונת המצב מבחינת ההוצאה התקציבית.

כמו כן, ובנפרד מאומדן ההטבות הנלוות הנ"ל, יוצג ההיקף הכספי של הטבות עיקריות נוספות לאוכלוסייה רחבה יותר של מקבלים, כאלו שאינן תלויות בהכרח בקבלת קצבה, שהן סיוע בשכר דירה והנחות בתחבורה ציבורית לאוכלוסיות שונות.

7.3.2 התפלגות אישורי ביטוח לאומי על הטבות נלוות

כאמור, על מנת לממש הטבות שונות נדרשים האזרחים להמציא אישורי זכאות מהמוסד לביטוח לאומי. בחלק זה נערך פילוח של אישורי ביטוח לאומי שניתנו לצורך מיצוי זכויות נלוות, לפי סוג המוסד אליו האישור נשלח וסוג ההטבה. המידע נדלה מסקר פנימי שנעשה על ידי המוסד לביטוח לאומי. מידע

זה מספק לנו אינדיקציה ראשונית באשר למערכות העיקריות אשר לגביהן קיימת דרישה לממש הטבות הקשורות לקצבאות הביטוח הלאומי. הנתונים גם מלמדים על מגוון רחב למדי של הטבות נלוות ומערכות העוסקות במתן הטבות נלוות. ממצאי בדיקה זו מלמדים על מרכזיותן של הטבות המעניקות הנחות בארגונה על ידי רשויות מקומיות. לצד אלה, ניתן להצביע על הטבות במסגרת חברת החשמל, חברת משכנות ותאגידי מים כמשמעותיות.

לוח 6 : התפלגות בקשות אישורי ביטוח לאומי, לפי המוסד וההטבה עבורה הונפק האישור, 2013

אחוז	מספר	המוסד אליו נועד האישור	אחוז	מספר אנשים	סוג ההטבה לשמה הונפק האישור
62%	642	רשות מקומית	59.5%	630	ארנונה
11%	109	חברת החשמל	11.2%	118	חשמל
6%	62	אחר	8.5%	90	אחר
5%	47	חברה משכנת	4.3%	46	שכר דירה
3%	30	חברות התקשורת	3.3%	35	הנחה במים
3%	30	תאגידי מים	3.0%	32	שכר לימוד להשכלה גבוהה
2%	21	מס הכנסה	2.6%	28	טלפון/אינטרנט
2%	19	משרד החינוך	1.9%	20	הטבות מס (לעצמאי)
2%	18	משרד הרווחה	1.6%	17	רווחה
1%	10	משרד הבריאות	1.3%	14	בתי ספר/גנים
1%	10	משרד התחבורה	1.2%	13	דיוור ציבורי
1%	8	רשות השידור	0.9%	10	אגרת טלוויזיה
1%	7	חברות ביטוח	0.4%	4	תחבורה ציבורית
1%	6	משרד השיכון	0.1%	1	תושב ותיק
0%	3	משרד התמ"ת			
0%	3	משרד הפנים			
0%	3	משרד המשפטים			
0%	2	תחבורה ציבורית			
0%	1	בית משפט			
0%	0	מעונות יום			
0%	0	משרד האוצר			
0%	0	משרד הדתות			
1	1031		1	1058	

המקור : המוסד לביטוח לאומי, יחידת הסקרים במנהל המחקר, סקר מקבלי אישורים מביטוח לאומי, 2013.

7.3.3 אומדן הטבות נלוות מרכזיות

7.3.3.1 אומדן ההטבה הגלומה בהנחות על תשלומי ארנונה

לאור העדויות העולות מהספרות ומבדיקת התפלגויות האישורים, אין ספק כי הנחת הארנונה מהווה הטבה נלווית מרכזית בהקשר הישראלי. חישוב אומדן כלל ארצי של הנחות ארנונה הנלוות לקצבאות ביטוח לאומי מבוסס על נתונים מצרפיים על הנחות ארנונה למגורים והנחות מארנונה אחרת בקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס יחד עם מידע שנאסף על רשימה נבחרת של רשויות מקומיות שנדגמה על ידי המחברים, ומייצגת רשויות מכל אשכול כלכלי-חברתי, רשויות קטנות וגדולות, ערביות,

דרוזיות וחרדיות, ערים, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. לוח 7 מציג את הסכומים המצרפיים של הנחות ארנונה למגורים, שעומדים על כ-3.5 מיליארדי שקלים והנחות ארנונה אחרת (עסקית ומוסדות) שהייתה כ-2.4 מיליארדי שקלים בשנת 2018. חישוב האומדן בשנת 2018 נערך באופן הבא: הסכום המצרפי של הנחות ארנונה למגורים (3.5 מיליארד) מוכפל בשיעור הממוצע של ההנחות הנלוות לקצבאות ביטוח לאומי יחסית להנחות ארנונה למגורים (לפי קובץ למ"ס).

לוח 7 : התפלגות הסכום הכולל : הנחות ארנונה לפי מגורים ואחרת, 2018

סוג ההטבה	ארנונה למגורים (אלפי ₪)		ארנונה אחרת (אלפי ₪)		חובות מסופקים וחובות למחיקה ארנונה (אלפי ₪)		סך הכול (אלפי ₪)	
	סכום	%	סכום	%	סכום	%	סכום	%
פטורים שנה שוטפת	116,756	3.4%	997,497	42.0%	-	-	1,114,253	17.7%
פטורים שנים קודמות	21,157	0.6%	61,926	2.6%	1,037	0.2%	84,120	1.3%
מחיקת חובות	118,078	3.4%	474,191	20.0%	447,495	98.7%	1,039,764	16.6%
הנחות על פי דין	3,011,017	87.3%	785,482	33.1%	4,830	1.1%	3,801,329	60.5%
הנחות על פי ועדה	131,880	3.8%	5,154	0.2%	-	-	137,034	2.2%
הנחת מימון	52,067	1.5%	51,997	2.2%	-	-	104,064	1.7%
סך הכל	3,450,955	100.0%	2,376,247	100.0%	453,362	100.0%	6,280,564	100.0%

המקור : משרד הפנים, דוחות כספיים מבוקרים ועיבודי המחברים. המועצה המקומית ג'סר א-זרקא הושמטה מן הלוח מפאת חוסר בנתונים.

כדי לאמוד את גובה ההטבות הנלוות לקצבאות הביטוח הלאומי בכלל המדינה, נתבסס על שיעור ההטבות הנלוות באוכלוסיית המחקר לפי שלוש גישות שונות :

- חישוב השיעור הממוצע 1 : חישוב השיעור הממוצע (הפשוט) של ההנחות מארנונה הנלוות לקצבאות ביטוח לאומי יחסית להנחות ארנונה למגורים ביישובים לגביהם יש לנו נתונים. כל ישוב מקבל משקל שווה.
- חישוב השיעור הממוצע 2 : חישוב השיעור הממוצע של ההנחות מארנונה הנלוות לקצבאות ביטוח לאומי יחסית להנחות ארנונה למגורים ביישובים לגביהם יש לנו נתונים. כל ישוב מקבל משקל לפי אוכלוסיית היישוב יחסית לכלל אוכלוסיית היישובים המשתתפים במחקר.
- חישוב השיעור הממוצע 3 : חישוב שיעור ממוצע משוקלל בשני שלבים :
 - שלב א : חישוב השיעור הממוצע של ההנחות מארנונה הנלוות לקצבאות ביטוח לאומי יחסית להנחות ארנונה למגורים לפי אשכול כלכלי בקרב אוכלוסיית המחקר (משוקלל בגודל האוכלוסייה).
 - שלב ב : סיכום מכפלת השיעור הממוצע של ההנחות מארנונה הנלוות לקצבאות ביטוח לאומי יחסית להנחות ארנונה למגורים של כל אחד מהאשכולות הכלכליים במשקל כל אחד מהאשכולות בכלל אוכלוסיית בישראל.

לוח 8 מציג את שיעור הנחות הארנונה הנלוות לקצבאות ביטוח לאומי יחסית להנחות ארנונה למגורים בשנת 2018 של כל אחת מהרשויות המקומיות שנדגמו, וכן את השיעור הממוצע הפשוט. ניתן לראות, שהשיעור הממוצע הפשוט של הנחות הארנונה הנלוות מתוך סך ההנחות לקצבאות ביטוח לאומי יחסית לסך הנחות ארנונה למגורים עומד על 55% בשנת 2018.

לפי גישה זו, האומדן המצרפי של הטבות ארנונה הנלוות לקצבאות ביטוח לאומי היה 1.9 מיליארדי

שקלים בשנת 2018.⁷⁰

לוח 8. שיעור הנחות ארנונה הנלוות לקצבאות ביטוח לאומי, לפי יישוב, 2018

שם הרשות המקומית	גודל האוכלוסייה	הנחות ארנונה למגורים (אלפי ₪)	הנחות ארנונה לקצבאות ביטוח לאומי (אלפי ₪)	שיעור הנחות
אום אל פאחם	55,183	20,509	6,670	33%
אור יהודה	36,864	13,759	11,120	81%
אשקלון	140,967	42,891	30,509	71%
באר שבע	209,002	104,869	68,090	65%
בית אל	6,042	1,284	446	35%
בית שמש	118,676	35,143	9,544	27%
בני ברק	198,863	105,325	24,951	24%
חיפה	283,640	155,156	105,039	68%
ירוחם	9,975	4,167	2,205	53%
ירושלים	919,438	406,821	183,381	45%
כוכב יאיר	8,772	2,793	1,919	69%
כפר יונה	23,061	4,799	3,197	67%
כפר סבא	100,764	37,280	28,445	76%
מודיעין עלית	73,080	29,283	1,627	6%
מטה בנימין	67,111	10,802	4,005	37%
מעלה אדומים	38,193	9,834	8,805	90%
עמק חפר	42,260	7,821	5,420	69%
עראבה	25,369	10,318	2,855	28%
פתח תקווה	244,275	101,359	63,551	63%
קדימה צורן	22,490	5,164	3,742	72%
קריית עקרון	11,000	4,617	3,166	69%
שפיר	10,928	2,685	1,593	59%
תל אביב	451,522	174,879	114,765	66%
סה"כ	3,097,475	1,291,558	685,044	55%

מקור: דו"ח רשויות מקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי המחברים. נשים לב, שנתונים אלו מקורם בלמ"ס, ובשל הבדלי הגדרות הם שונים מאלה שנמסרו ישירות על ידי הרשויות המקומיות.

⁷⁰ החישוב הוא מכפלה של סך הנחות ארנונה למגורים, שעמדו על 3.5 מיליארדי שקלים, ב-55%, שיעור הנחות הארנונה סה"כ.

לוח 9 מראה את המנעד של שיעור הנחות הארנונה הנלוות לקצבאות ביטוח לאומי יחסית לסך הנחות ארנונה למגורים לפי גישות שונות בשנים 2016-2018. ניתן להתרשם כי טווח השיעורים הוא יחסית קטן, דבר המגדיל את הביטחון באומדן שהוצג למעלה.

לוח 9. השיעור הממוצע של הנחות ארנונה נלוות לקצבאות ביטוח לאומי, לפי גישה ושנה

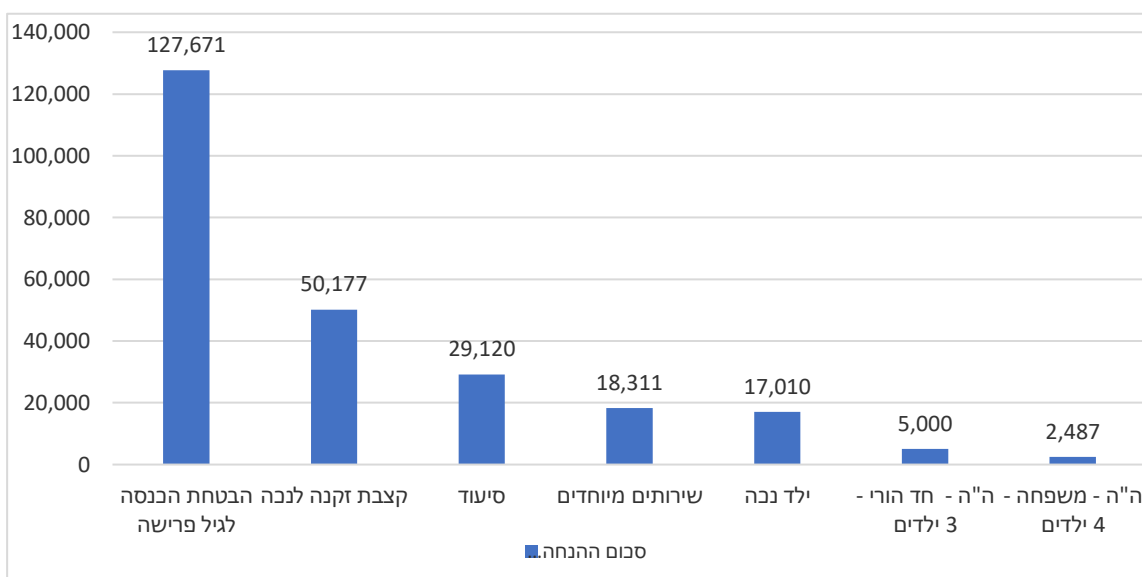
הגישה	2016	2017	2018
ממוצע פשוט	52%	53%	55%
ממוצע משוקלל באוכלוסייה	50%	51%	53%
ממוצע משוקלל באשכול כלכלי	53%	53%	56%

מחושב לפי מדגם הרשויות המקומיות המשתתפות באוכלוסיית המחקר

7.3.3.2 היקף ההטבה הגלומה במחיר מופחת של חשמל

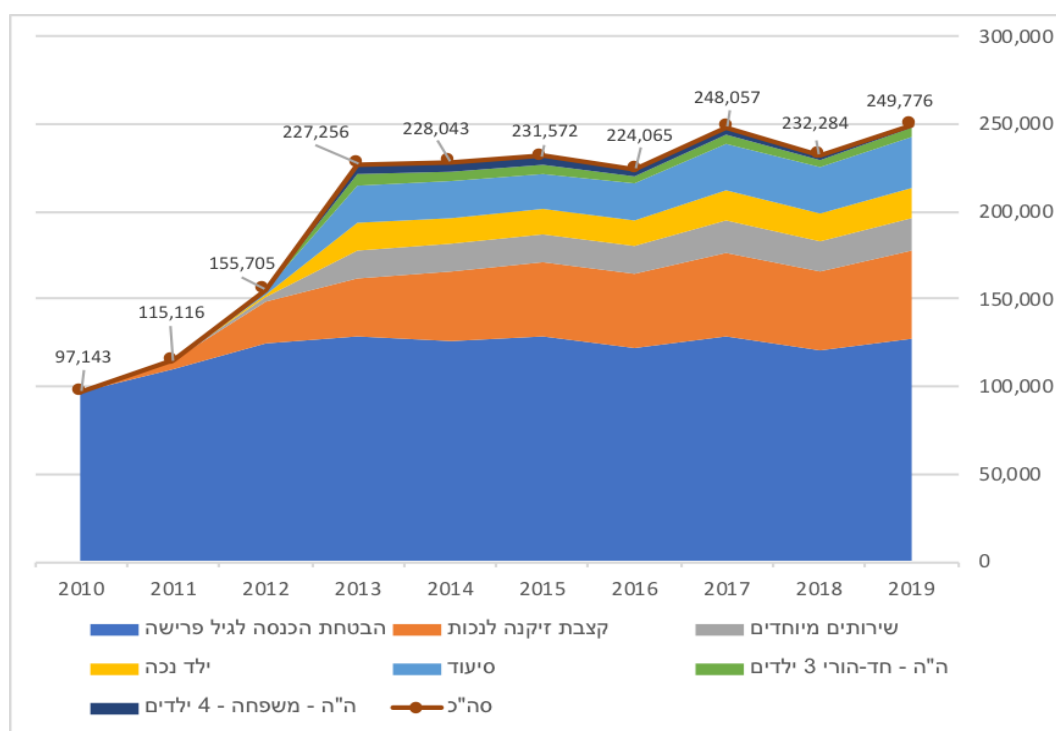
ניתוח ראשוני של נתוני חברת החשמל מלמדים כי סך מקבלי הטבות נלוות במסגרת חברת החשמל בשנת 2019 עמד על 299,364 והסכום הכולל של ההטבות היה כ-250 מיליון ש"ח באותה שנה. השיעור הגדול ביותר מקרב מקבלי ההטבות בשנה זו היו מקבלי השלמת הכנסה בקרב זקנים. אוכלוסייה זו קיבלה בפועל הטבות בסכום כולל של 127,671,000 ש"ח (ראו תרשים 1).

תרשים 1: תעריף חברתי בחברת החשמל 2019, סכום ההנחה באש"ח



החל מ-2013, סכום ההנחות הכולל לא יורד מ-227 מיליון ₪. ניתן לראות כי גם חלקן היחסי של ההנחות השונות מכלל ההנחות נותר בעינו החל מאותה השנה. כך, לאורך השנים חלקו הארי של התעריף החברתי מועבר לקשישים: מקבלי השלמת הכנסה, זכאי נכות כללית לאחר הפרישה ומקבלי קצבת סיעוד. בכל שנה מאז 2013 הוקצו בין 180-207 מיליון ₪ בשנה עבור קבוצות הקשישים המוזכרות לעיל.

תרישים 2: תעריף חברתי בחברת החשמל 2010-2019, סכום ההנחות באש"ח



7.3.3.3 אומדן ההטבה הגלומה במחיר מופחת של מים

המחיר של מים בישראל נקבע בשתי מדרגות, כאשר כמות המים עד 7 קוב מים לנפש חייבת בתעריף נמוך, וכל כמות מים מעבר לכך חייבת בתעריף גבוה. קשישים מקבלי השלמת הכנסה זכאים להקצבה נוספת של 7 קוב מים לנפש כל חשבון (דו-חודשי) במחיר מופחת. זוהי הקבוצה העיקרית מבין מקבלי קצבאות ביטוח לאומי הזכאים להטבה נלווית זו.

היקף ההטבה הגלומה במחיר מופחת של מים משתנה ממשק בית אחד למשנהו ותלוי בשלושה משתנים: היקף צריכת המים, מספר הנפשות ותעריף המים. חישוב ההטבה נעשה לפי הנוסחה הבאה:

$$B = \begin{cases} 0 & \text{if } C \leq 7 \\ (P_H - P_L)(C - 7N) & \text{if } 7N < C \leq 7(N + 1) \\ (P_H - P_L)7N & \text{if } C > 7(N + 1) \end{cases}$$

כאשר C מסמל את צריכת המים החודשית בקובים, N את מספר הנפשות במשק הבית ו- P את המחיר הגבוה והנמוך בהתאם לסימון האות התחתית.⁷¹ כפי שניתן לראות מן הנוסחה, ההטבה הדו-חודשית יכולה לנוע מאפס ועד 7 כפול ההפרש בין המחיר הגבוה לנמוך כפול מספר הנפשות. יש להכפיל סכום זה ב-6 כדי לעבור למונחים שנתיים.

אומדן ההטבה השנתית חושב לפי הנוסחה למעלה לכל משק בית ירושלמי על סמך נתוני תאגיד "הגיהון", המשרת את תושבי ירושלים והסביבה בשנים 2014-2016.⁷² המוסד לביטוח לאומי מעביר באופן שוטף את רשימת הזכאים לתאגיד "הגיהון", ולכן ניתן לזהות בקובץ הנתונים את רשימת הזכאים. שני תעריפי המים לכל אחת מהשנים נלקחו מאתר רשות המים, שמעדכנת אותם מדי 6 חודשים.⁷³

נמצא כי בשנים אלו היו בירושלים כ-21 אלף משקי בית עם קשישים המקבלים השלמת הכנסה וזכאים להקצבת מים במחיר מופחת, וזאת מתוך כ-200 אלף משקי בית ירושלמים. עוד מתברר כי שליש (בערך) מן הזכאים אינם נהנים מן ההטבה, וזאת משום צריכתם הנמוכה, שאינה עולה על ההקצבה של כמות מים במחיר מופחת הניתנת לכל משקי הבית.⁷⁴ סכום ההטבה השנתית הגלום במחיר מופחת עומד על כ-150 שקלים בממוצע (ממוצע לזכאי), וכרוך בהוצאה שנתית של כ-3 מיליון שקלים. ההטבה השנתית הכוללת בישראל עומדת על כ-18 מיליון שקלים אם נניח שאוכלוסיית הקשישים מקבלי השלמת הכנסה בירושלים מייצגת את אוכלוסיית ישראל.⁷⁵ סביר כי ההוצאה המצרפית בגין ההטבה היא גבוהה יותר מאומדן זה בשל רמת ההכנסה וצריכת המים, שגבוהה יותר בשאר חלקי המדינה בהשוואה לירושלים.

⁷¹ ההנחה היא שהטבה לקשישים תקפה לכל אחת מן הנפשות המתגוררות עימם כולל כאלו שאינם קשישים.

⁷² המקור: מחקר של מומי דהן ואודי ניסן, המבוסס על נתוני תאגיד "הגיהון":

Momi Dahan and Udi Nisan. (2019). "Late payments, liquidity constraints and the mismatch between due dates and payday", unpublished manuscript

⁷³ תעריפי המים כוללים שירותי ביוב ומע"מ. <http://www.water.gov.il/Hebrew/Rates/Pages/Rates.aspx>

⁷⁴ שיעור החשבונות המים של זכאים ללא הטבה הוא קרוב למחצית הואיל וחלק מן הזכאים נהנו מההטבה רק בחלק מחשבונות המים לאורך השנה.

⁷⁵ החישוב נעשה לשנת 2016 לפי המכפלה של סכום ההטבה השנתית הממוצע בירושלים (146.5 שקלים) במספר הכולל של קשישים מקבלי השלמת הכנסה בישראל שהיה 118,199 בשנת 2016 (ירחון סטטיסטי של הביטוח הלאומי).

⁷⁶ חישוב דומה לשנת 2018, היה מניב אומדן הוצאה של 18.1 מיליון ₪.

לוח 10: אומדן מספר הקשישים מקבלי השלמת הכנסה שזכאים ומקבלים מחיר מים מופחת

זכאים לסובסידיה שניצלו לפחות חלק ממנה			כלל הזכאים לסובסידיה		
שנה	מס' משקי בית	שיעור מתוך כלל משקי הבית במדגם	מס' משקי בית	שיעור מתוך כלל משקי הבית במדגם	שיעור הזכאים לסובסידיה שניצלו לפחות חלק ממנה
2014	18,498	9.4%	12,383	6.3%	66.9%
2015	20,089	10.1%	13,714	6.9%	68.3%
2016	21,399	10.5%	14,307	7.0%	66.9%

לוח 11: אומדן סכום ההטבה לקשישים מקבלי השלמת הכנסה הגלומה במחיר מים מופחת

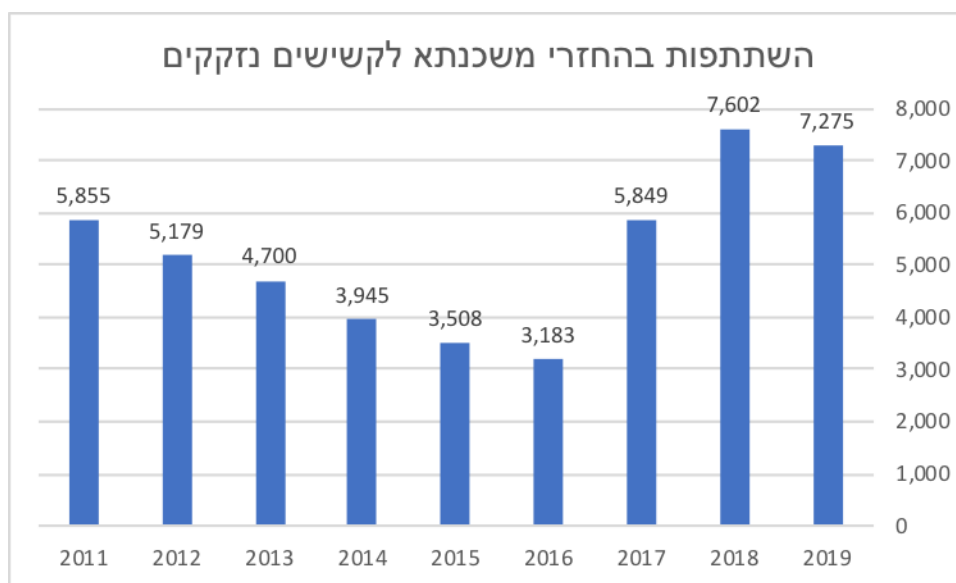
שנה	תעריף נמוך לקוב מים (שקלים)	תעריף נמוך לקוב מים (שקלים)	סכום ההטבה השנתית המרבית עבור משק בית עם 2 זכאים (שקלים)	סכום ההטבה השנתית בפועל בממוצע למשק בית זכאי (שקלים)	סכום ההטבה השנתית בפועל לכלל הזכאים (שקלים)
2014	8.885	14.300	454.9	161.0	2,846,809
2015	8.005	12.885	409.9	148.7	2,863,098
2016	7.676	12.355	393.0	146.5	3,009,557

יש לציון כי החישוב נעשה לשנת 2016 לפי המכפלה של סכום ההטבה השנתית הממוצע בירושלים (140.6 שקלים) במספר הכולל של קשישים מקבלי השלמת הכנסה בישראל שהיה 118,199 בשנת 2016 (ירחון סטטיסטי של הביטוח הלאומי).

7.3.3.4 אומדן ההטבה הגלומה בהשתתפות בהחזרי משכנתא לקשישים נזקקים

ממשרד השיכון התקבלו נתונים הנוגעים להוצאה על השתתפות בהחזרי משכנתא לקשישים נזקקים. זו הטבה שהנה צנועה ביחס להטבות אחרות בדיור (ראו התייחסות לסיוע בשכר דירה, תחת הכותרת 'הטבות נוספות לאוכלוסיות מקבלים רחבות'), ועמדה ב-2019 על מעט יותר משבעה מיליון שקלים. בשנתיים האחרונות ההוצאה על הטבה זו הייתה גבוהה משבעה מיליון שקלים וזאת לאחר ירידה הדרגתית עד לשפל של שלושה מיליון שקלים ב-2016.

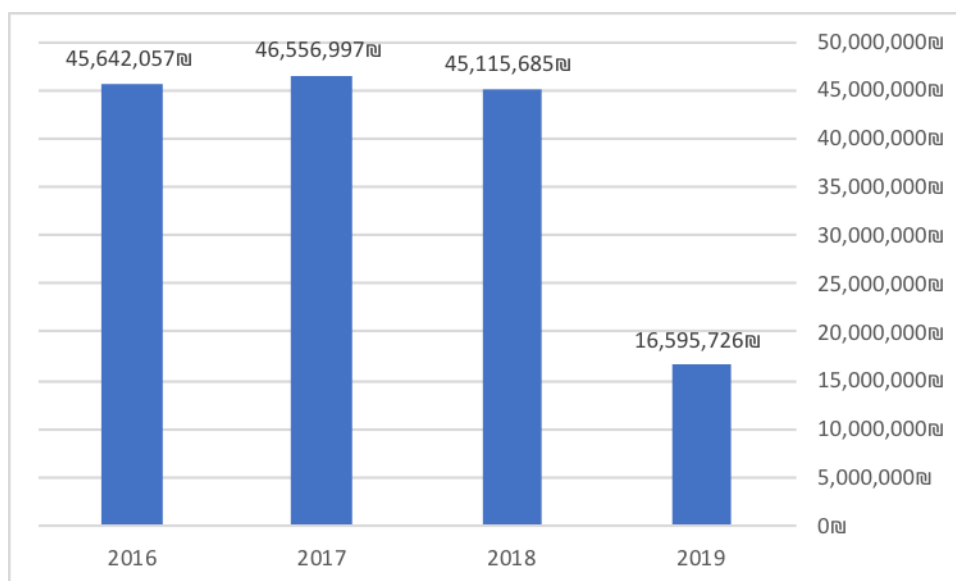
תרשים 3. סכומי הוצאה על השתתפות בהחזרי משכנתא לקשישים נזקקים (באלפי שקלים) 2011-2019.



7.3.3.5 אומדן ההטבה הגלומה בהנחות על נסיעות בתחבורה ציבורית לזכאי ביטוח לאומי

הסובסידיה על ההנחות לזכאי הביטוח הלאומי, הכוללות בין השאר עיוורים וזכאי ביטוח לאומי, עמדה על כארבעים וחמישה מיליון ש"ח בשנים 2016-2018. בשנת 2019 חלה ירידה דרסטית והסובסידיות על ההנחות הללו עמדו על כ- 16.5 מיליון שקלים בלבד (ראו תרשים 4).

תרשים 4. הסובסידיה המוקצבת להנחות בתעריפי התחבורה ציבורית עבור זכאי ביטוח לאומי 2016-2019.



7.3.4 סיכום ואומדן כללי של הטבות הנלוות

סיכום זה של ההטבות הנלוות מאפשר לנו לייצר אומדן ראשוני הכולל את ההטבות הנלוות המרכזיות. הטבה נכללה באומדן אם עמדה בשני תנאים עיקריים: העברת מידע מתאים ומספיק בנוגע אליה במסגרת בקשות חופש המידע; וכן שניתן לכל הפחות להצביע על הטבות אלו כעונות להגדרה הצרה של ההטבות הנלוות שהוצגה לעיל. אומדן זה כולל הנחות בתשלומי ארנונה, זכאות לתעריף חברתי בתשלומי החשמל, מחיר מופחת של מים, השתתפות בתשלומי משכנתא של קשישים נזקקים וזכאי ביטוח לאומי להנחות בתעריפי תחבורה ציבורית. האומדן חושב לשנת 2018, השנה בה הצלבת המידע מהחברות הממשלתיות והרשויות הניבה את מירב הנתונים. נתוני ההטבה שעניינה מים במחיר מופחת עברו התאמה לשנת 2018 בהתבסס על האומדן לשנים 2014-2016.

האומדן הכללי של ההטבות הנלוות הללו מלמד כי סכום ההטבות הכולל לשנת 2018 עמד על כ- 2,203,102,000 ₪. יש לציין כי המחסור במידע בנוגע להטבות מסוימות והפילוח שלהן, לצד העובדה שמספר הטבות מרכזיות (למשל סיוע בשכר דירה) אינן עומדות בהגדרה הצרה של "הטבה נלווית", תורמים להבנה שזהו אומדן חסר של סכום ההטבות הנלוות השנתי. למרות זאת, סכום זה מלמד גם כי ההטבות הנלוות מספקות מענה רווחתי מרכזי כמערכת משלימה למערכת הקצבאות.

7.3.5 היקף הטבות נוספות לאוכלוסיות מקבליים רחבות

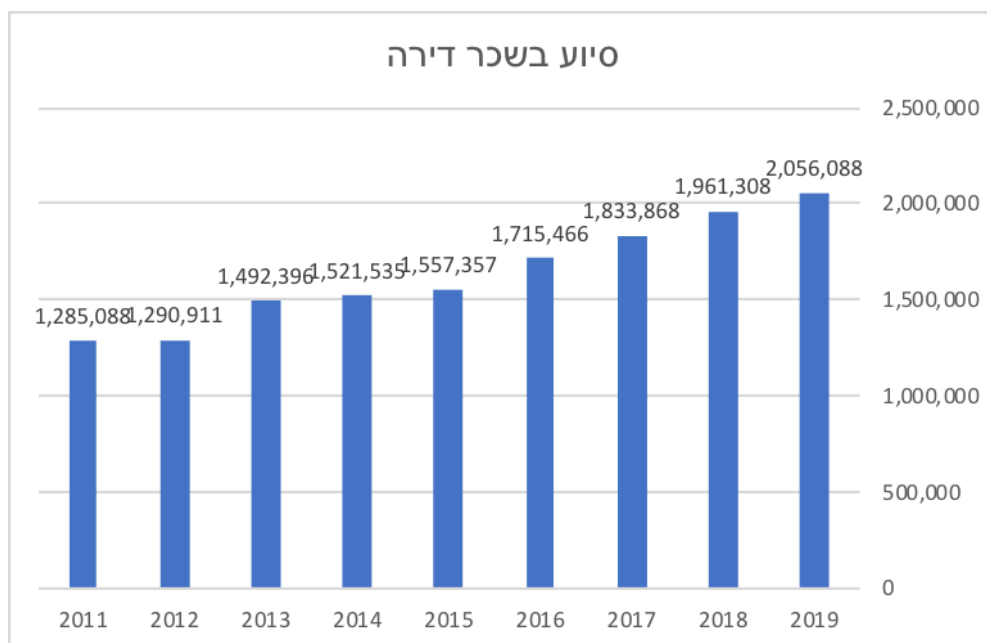
הטבות אלו ניתנות לאזרחים העומדים במבחנים קודמים שאינם רק מבחני קצבה (כמו מבחן הכנסה או מבחן גיל). בהגדרה הצרה שהוצגה במחקר זה, הטבות אלו לא יוגדרו כהטבות נלוות. עם זאת, הטבות אלו בעלות היקף רחב, כוללות בתוכן גם זכאים לקצבאות וחלקן מספקות סיוע משמעותי לאזרחים בעלי הכנסה נמוכה. להלן יוצגו נתונים לגבי היקף הטבות מרכזיות מסוג זה:

7.3.5.1 היקף ההטבה הגלומה בסיוע בשכר דירה

התקבלו ממשרד השיכון נתונים בנוגע להוצאה על סיוע בשכר דירה. יש לציין כי סיוע בשכר דירה אינו הטבה נלווית "טהורה" ויש הזכאים לסיוע מבלי שיש להם זכאות קודמת לקצבאות ביטוח לאומי. כמו כן, כיוון שהמידע אינו זמין בחלוקה לקבוצות, יש להתייחס למידע זה כאינדיקציה ראשונית בלבד. נתונים אלו מלמדים על גודלה של ההוצאה על ההטבה הנלוות שעניינה בסיוע בשכר דירה לאזרחים.

סכומי הסיוע בשכר הדירה גדלים עם השנים ומהוצאה של כמיליארד ורבע שקלים ב-2011, גדלה ההוצאה עד לשני מיליארד שנים ב-2019.

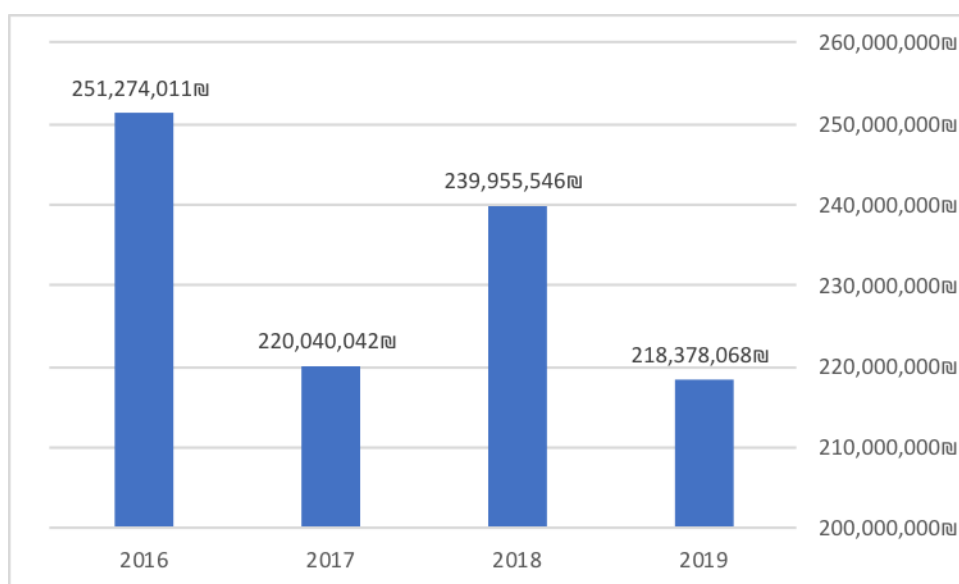
תרשים 5. סכומי ההוצאה על סיוע בשכר דירה (באלפי שקלים) – 2011-2019.



7.3.5.2 היקף ההטבה הגלומה בהנחות על נסיעות בתחבורה ציבורית

ממידע שהועבר על ידי משרד התחבורה ועוסק בסובסידיות התחבורה הציבורית בישראל עולה כי ההנחות לאזרחים ותיקים הן החלק הארי של הוצאות הסובסידיה להטבה הנלוות של הנחות לאוכלוסיות שונות בתחבורה הציבורית (ראו תרשים 6). ההוצאה הציבורית על ההנחות הללו הגיעה לרבע מיליארד שקלים ב-2016, ובשנה האחרונה (2019) עמדה על 220 מיליון שקלים.

תרשים 6. הנחות בתעריפי התחבורה ציבורית לאזרחים ותיקים – 2016-2019



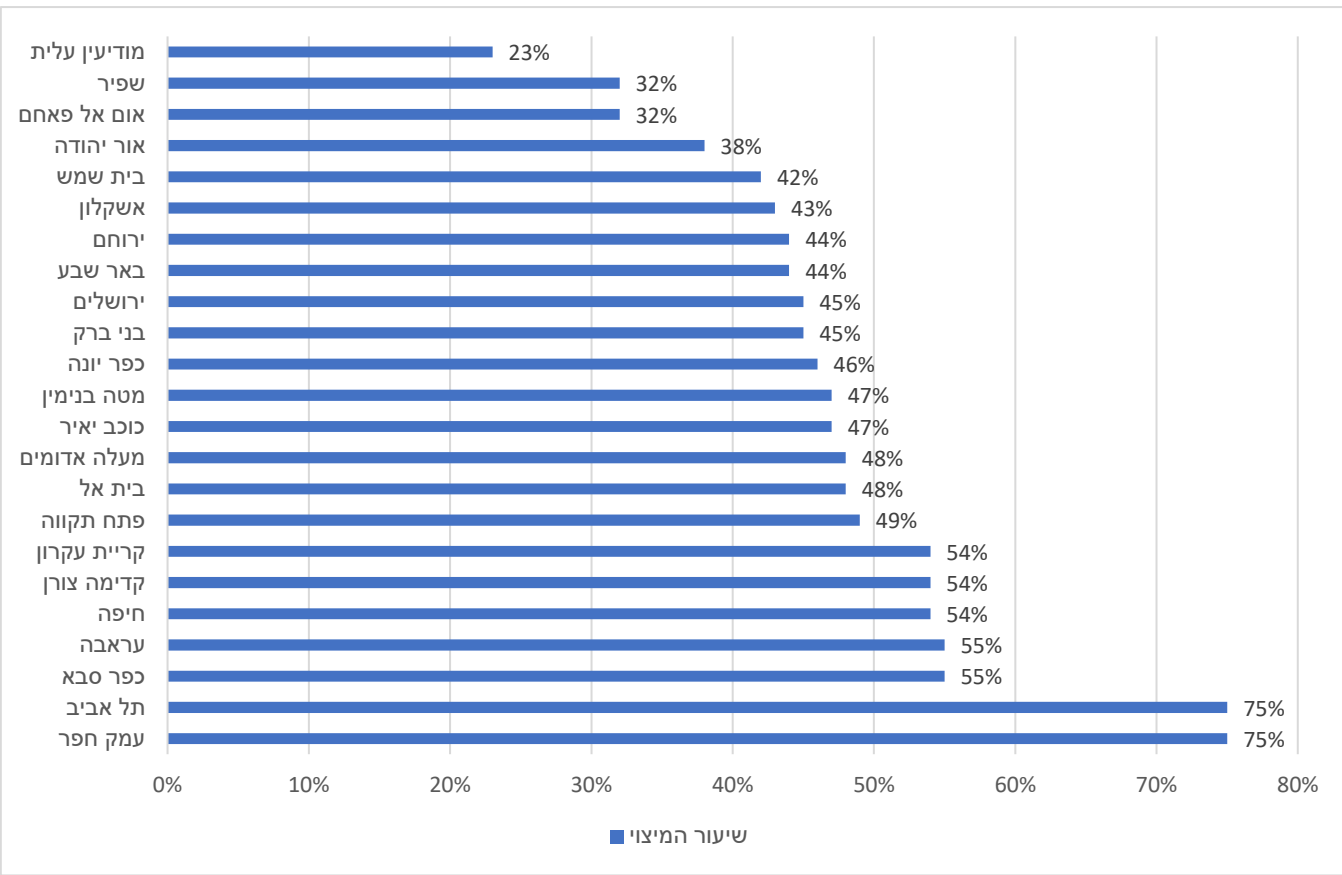
7.4 מיצוי זכויות בהטבות נלוות מרכזיות

7.4.2 ההטבה הנלוות הגלומה בהנחה בתשלומי הארנונה

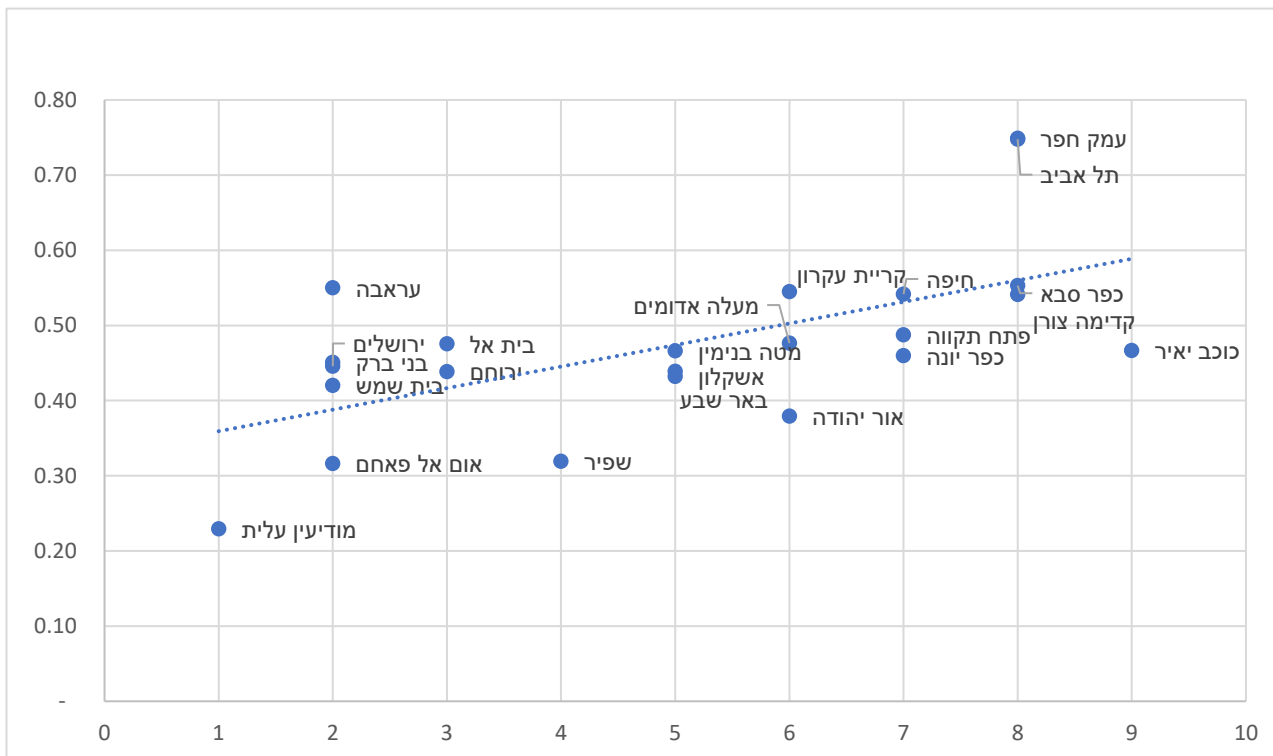
בהתבסס על נתוני אומדן ההנחות בארנונה, נבחנו שיעורי מיצוי ההטבה בארנונה על ידי הזכאים. החוקרים מבקשים להדגיש כי ישנן הטיות מסוימות בחישוב: זכאות להטבת ארנונה לפי יותר מעילה אחת (למשל קשיש וניצול שואה) מביאה למצג של שיעור אי-מיצוי מופרז; ניתן להניח שזכאות כפולה או משולשת, תביא לבחירה של משק הבית בהטבה המיטיבה ביותר. כלומר הדבר עלול להביא להטיה ניכרת בשיעור המיצוי של מקבלי הנחות הארנונה הנלוות לקצבאות הביטוח הלאומי; פירוט העילות להטבת הארנונה לעתים גדול או קטן יותר מפירוט מספר מקבלי הקצבאות לפי נתוני הביטוח הלאומי.

לאור זאת, האומדן מלמד כי שיעורי המיצוי מההטבה נמוכים יחסית, אם כי יש לזכור את היותו של האומדן מופרז מהסיבות שזכרו לעיל. כמו כן, נמצא כי שיעור המיצוי עולה עם האשכול הכלכלי-חברתי, אך יתכן שממצא זה נובע מבחירת הזכאי להגיש את ההנחה לפי מבחן הכנסה ולא לפי קצבה. ניכר כי בחירה זו היא גם כן הסיבה מדוע במרבית הישובים שיעורי המיצוי של קבוצת מקבלי הבטחת הכנסה נמוך ביותר. שיעורי המיצוי בקבוצת מקבלי המזונות גם כן מאוד נמוכים. ייתכן כי הסיבה לכך היא העדפת הזכאים את ההנחה להורה יחיד.

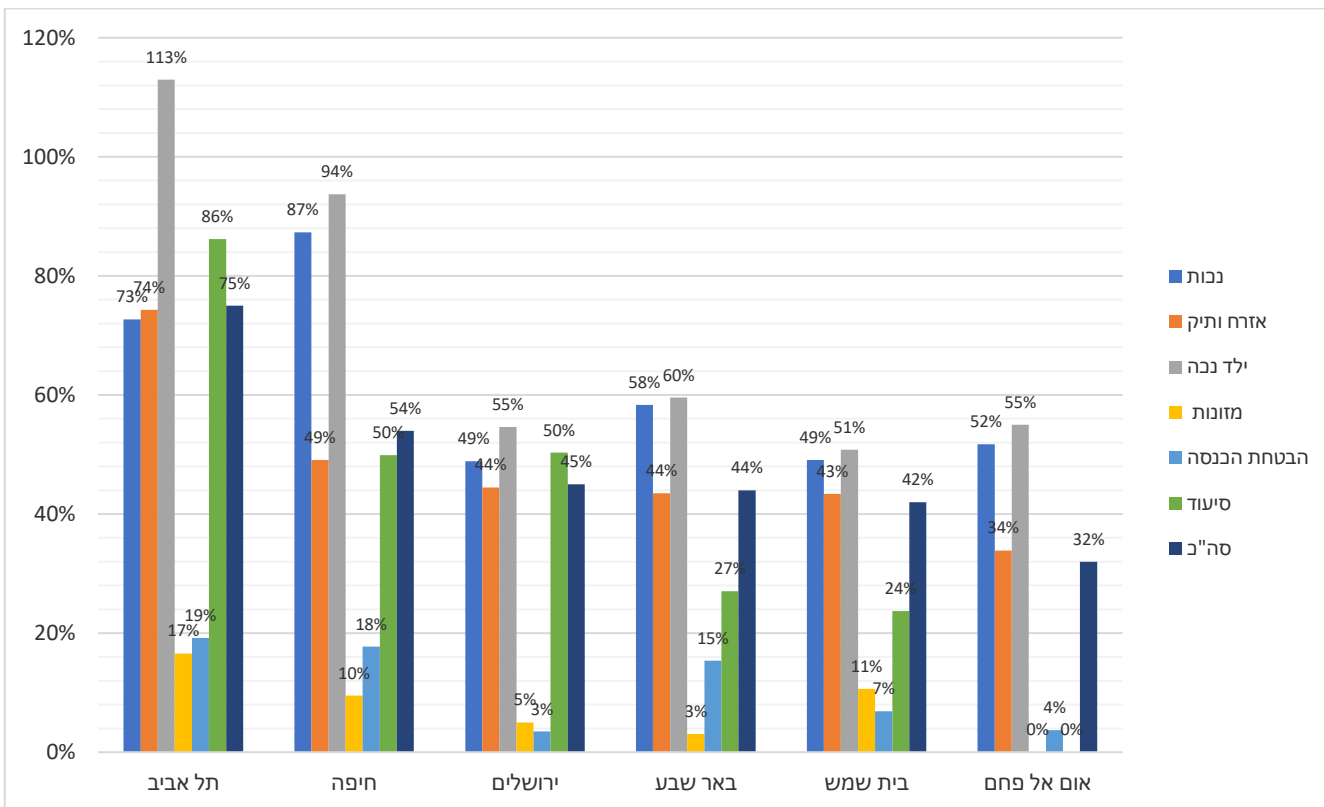
תרשים 7 : שיעור מיצוי ההנחה בארנונה בישובים השונים



תרשים 8 : שיעורי מיצוי ההנחה בארנונה בישובים השונים בחתך אשכול כלכלי חברתי



תרשים 9: שיעורי מיצוי ההנחה בארנונה בישובים נבחרים בחתך קבוצת הזכאות

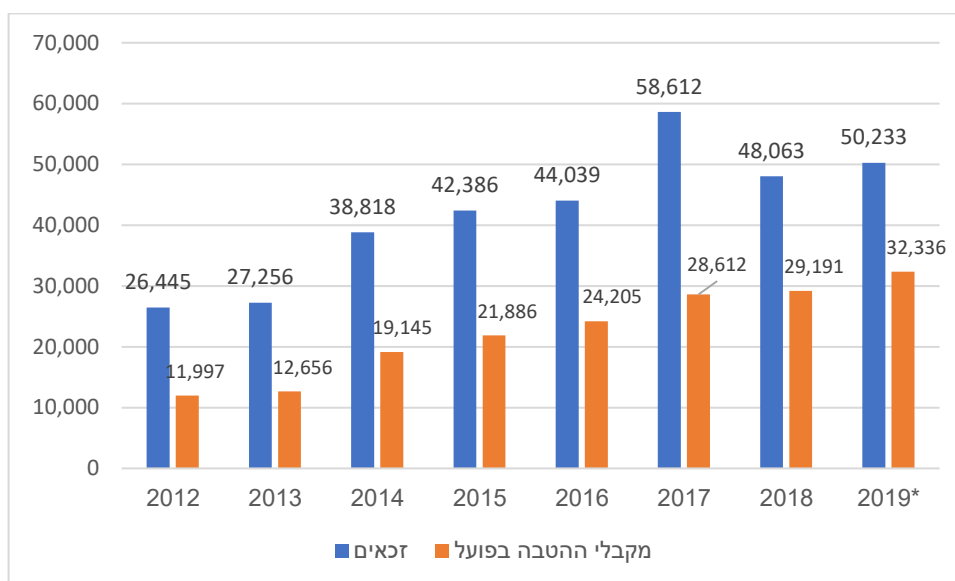


7.4.3 ההטבה הנלוות הגלומה בהנחה בתשלומי המים

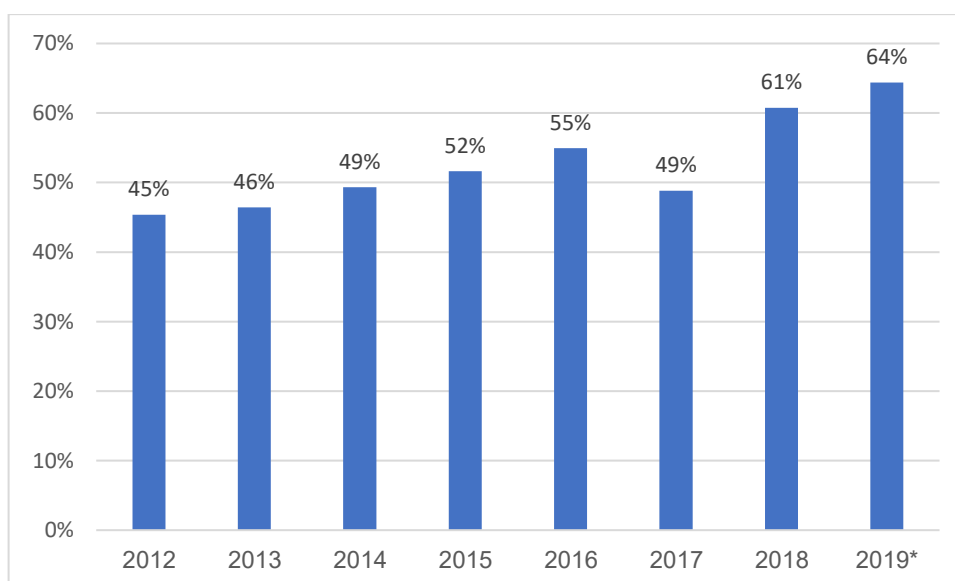
ניתוח של נתונים אגרגטיביים שהתקבלו מחברת הגיחון עשויים לשפוך מעט אור על שיעור המיצוי של ההטבה. ראשית ניתן לראות גידול לאחר מכן התייצבות במספר הזכאים לאחר השינויים בתקנות ב-2014, שהוסיפו מספר קבוצות זכאות חדשות לקבוצות מקבלי ההנחה (זאת למעט קפיצה חד פעמית במספר הזכאים בשנת 2017). למעט אותה שנה, ישנו גידול גם בשיעור המיצוי על פני השנים, מ-45% ועד ל-64% מיצוי כללי של ההטבה במים. שיעורי המיצוי הנמוכים עלולים להיות תוצאה של משקי בית הזכאים להטבה שאינם מגיעים לרף הצריכה הנדרש, כאלה שאין לגבם מידע ואינם מופיעים ברשומות, או כאלה שאין התאמה בין הנתונים שהועברו לגבם והנתונים הקיימים בחברת המים. בכל אופן, גם משקי בית הזכאים ומקבלים את ההטבה עשויים למצות אותה באופן חלקי ולקבל שווי הטבה נמוך לפי מבחן הצריכה. שווי ההטבה שסיפקה הגיחון למקבלים גם הוא נמצא בעלייה על פני השנים והגיע בשנת 2019 לקרוב לשלושה מיליון שקלים. עם זאת, על פני השנים ישנה מגמה מעורבת בשווי ההטבה השנתי לכל משק בית. ב-2019 שווי ההטבה למשק בית היה 92 שקלים, כלומר שיקף הנחה ממוצעת של 15.3 ₪ בחשבון דו חודשי.

תרשים 10: מספר זכאים להטבה ומקבלי ההטבה בפועל מקרב מקבלי קצבאות המוסד לביטוח

לאומי⁷⁷

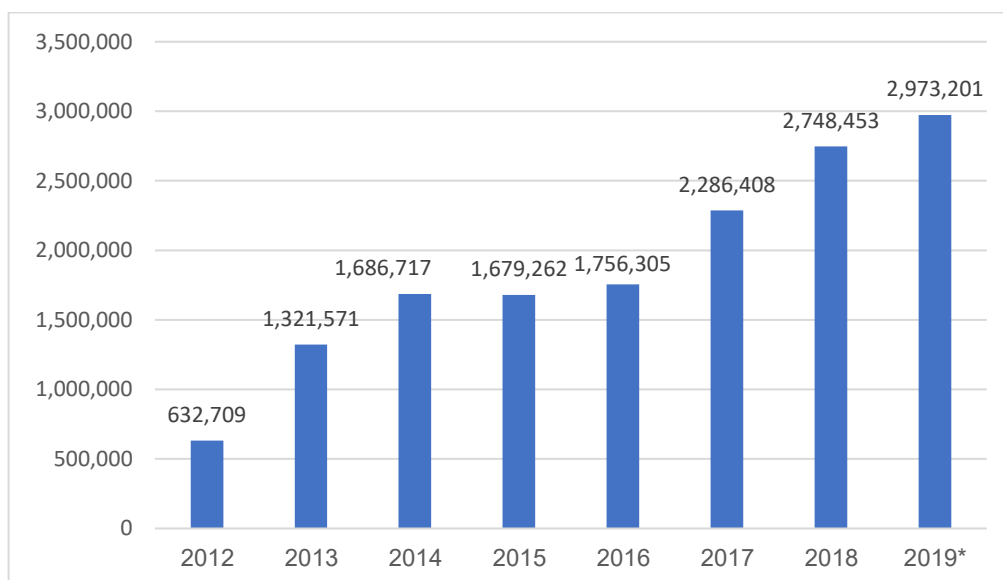


תרשים 11: שיעור מקבלי ההטבה בפועל באחוזים

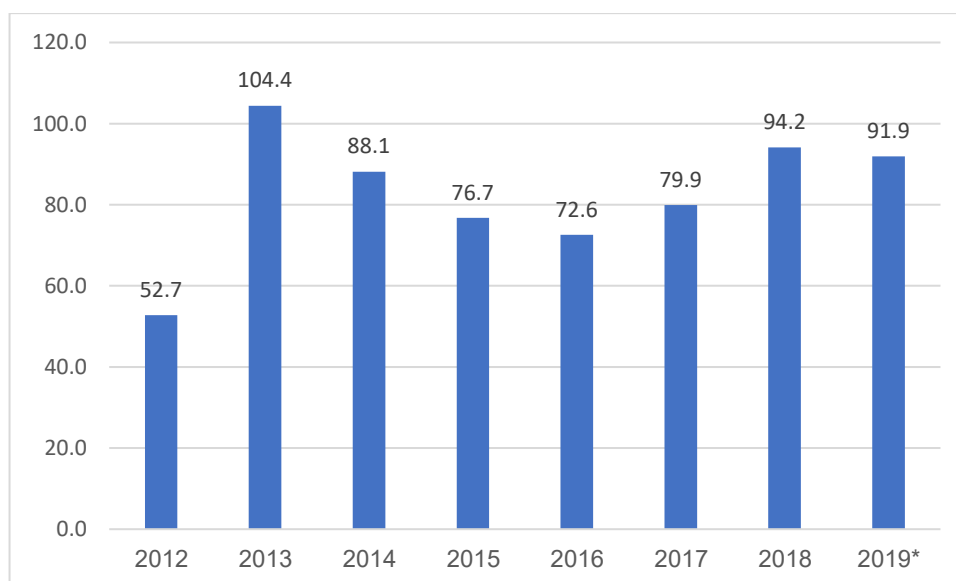


⁷⁷ הנתונים לשנת 2019 נכונים לדצמבר אותה שנה, כלומר חסרים חיובים של שבוע אחד

תרשים 12: היקף ההטבה בשי"ח לפי שנים



תרשים 13: היקף ההטבה השנתית בשי"ח לכל משק בית

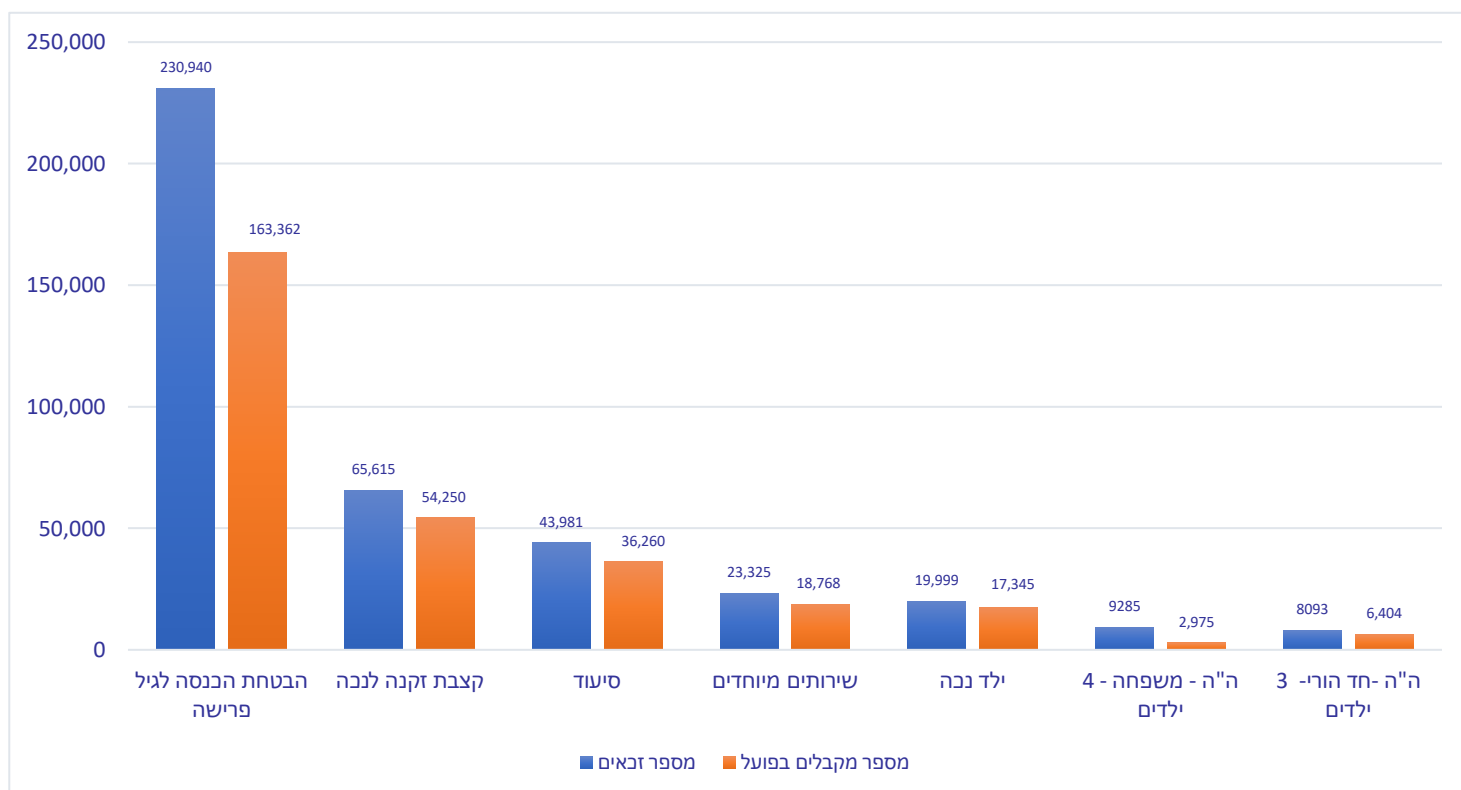


7.4.4 ההטבה הנלוות הגלומה בהנחות בתשלומי החשמל

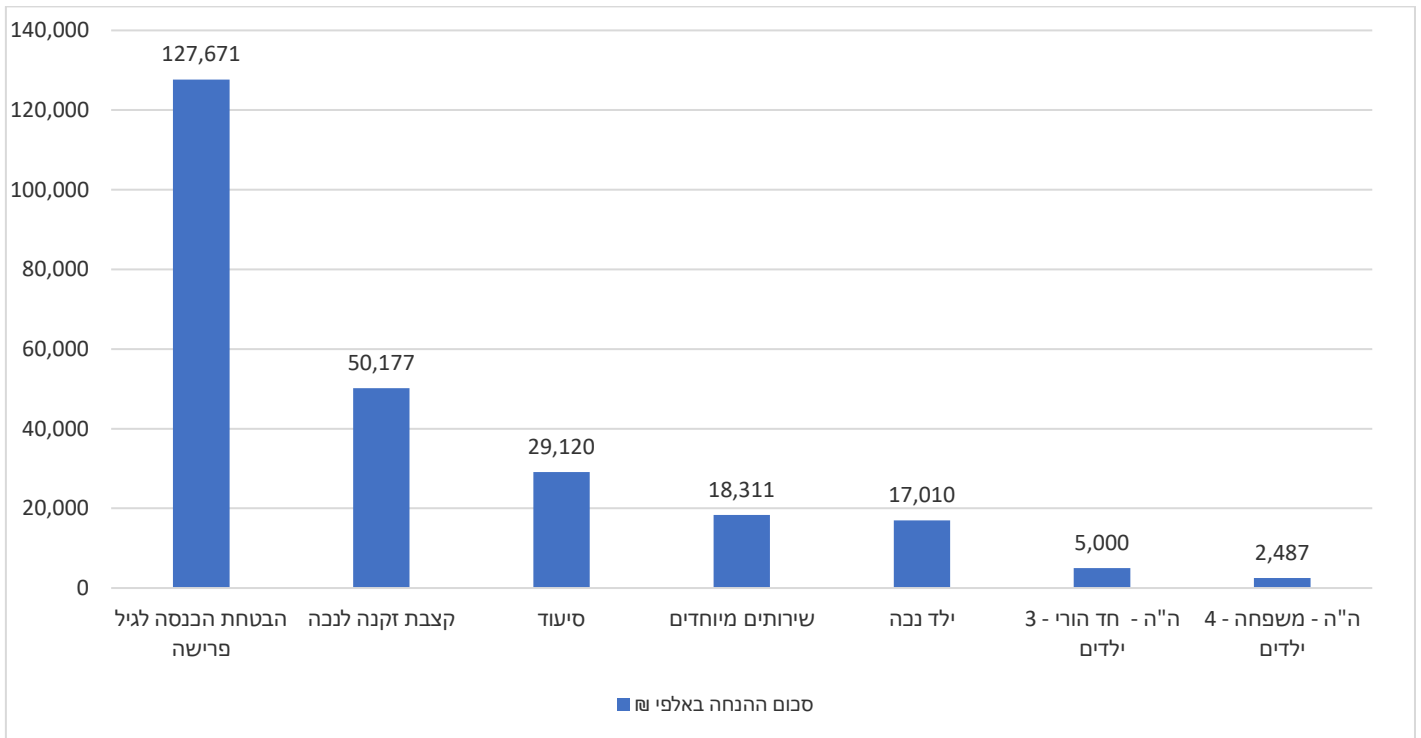
ניתוח של נתוני חברת החשמל מלמדים כי סך מקבלי הטבות נלוות במסגרת חברת החשמל בשנת 2019 עמד על 299,364 והסכום הכולל של ההטבות הוא 249,776 אש"ח. השיעור הגדול ביותר מקרב מקבלי ההטבות הם מקבלי השלמת הכנסה בקרב זקנים, דהיינו זכאי קצבת זקנה שזו הכנסתן העיקרית ועל כן הם זכאים לתופסת סלקטיבית לקצבה. אוכלוסייה זו קיבלה בפועל הטבות בסכום

כולל של 127,671 אשי"ח. בחינה של שיעורי המצוי של ההטבות מלמד כי שיעור המצוי בשנת 2019 נע בין שיעור של 86.7% בקצבת ילד נכה לבין 32% מיצוי במקרה של משפחות מקבלות הבטחת הכנסה עם ארבעה ילדים. מבט על השינויים על פני זמן (תזרים 18) מלמד כי לאחר שנה או שנתיים מכניסת ההטבה, המיצוי ברוב קבוצות המקבלים התייצב על 80% בקירוב, למעט קבוצת המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה עם ארבעה ילדים ויותר. בקבוצה זו, למרות עליה הדרגתית בשיעורי המיצוי בשבע השנים האחרונות, שיעורי המצוי נמוכים משמעותית משאר הקבוצות באופן קבוע. כמו כן, ניכר כי בשנתיים האחרונות ישנה עלייה משמעותית בשיעורי המצוי בקרב קבוצת המשפחות החד הוריות עם שלושה ילדים ומעלה המקבלות ה"ה / מזונות.

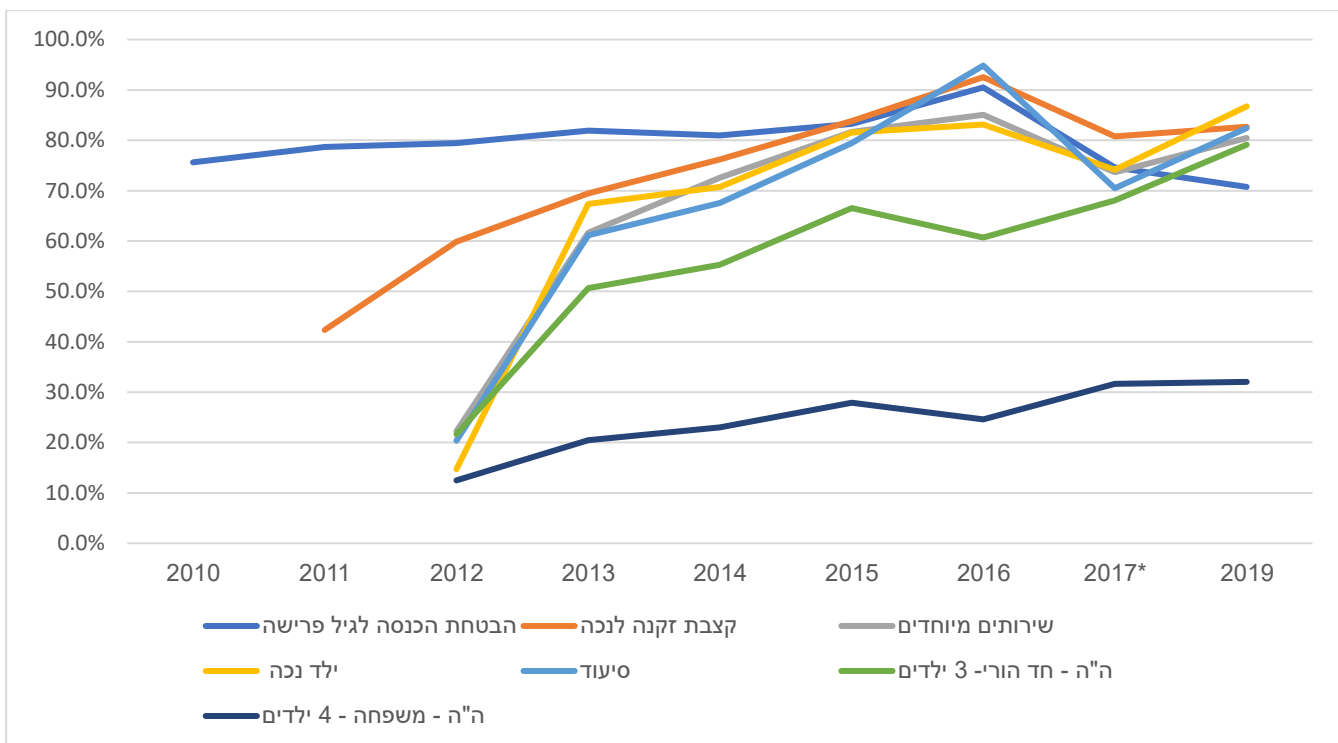
תרשים 14: תעריף חברתי בחברת החשמל 2019, זכאים להנחה ומקבלים בפועל



תרשים 15: תעריף חברתי בחברת החשמל 2019, סכום ההנחות באש"ח



תרשים 16: אחוזי מיצוי התעריף החברתי בחברת החשמל לפי קבוצות מקבלי ההטבה (שנים שונות).



* אומדן עקב הסבה למערכת צרכנות חדשה

7.5 אפיון חסמים למימוש ההטבות והדרכים האפשריות למיצוי הזכויות

לצורך הבנת החסמים המקשים על הנגישות להטבות הנלוות בקצבאות הביטוח הלאומי השונות, התבצעו 12 ראיונות עומק חצי מובנים עם מקבלי קצבת נכות, אזרח ותיק והבטחת הכנסה (ראה לוח 12). בחירת המרואיינים נערכה באמצעות דגימת נוחות משולבת עם דגימת כדור שלג. טרם הראיונות נוסח על ידי החוקרים מדריך ראיון (ראה נספח).

הראיונות הוקלטו ותומללו תוך שמירה על אנונימיות הנבדקים ועל כללי האתיקה המחקרית. כמו כן, התבצע ניתוח תמטי ראשוני על ידי חוקר, רכז המחקר ועוזרת מחקר, תלמידה לתואר שני מחקרי, במטרה לבחון אילו תמות עלו בראיונות השונים. ניתוח זה התבצע בעזרת תכנת MAXQDA לניתוח איכותני. על מנת שהמסגרת המושגית תהא תואמת את השקפות מקבלי הקצבה, ניתוח הנתונים התבצע בשלבים פורמליים מובנים המבוססים זה על זה (Corbin & Strauss, 2008). בשלב המקדים נקראו הראיונות בשלמותם (Agar, 1980), ובשלב הבא כל ראיון חולק ליחידות משמעות אשר קודדו קידוד ראשוני. תחילה יחידות המשמעות הומשגו בנפרד, ולאחר מכן זוהו יחידות דומות באמצעות ניתוח משווה (comparative analysis). לבסוף, התקבלו קטגוריות מושגיות המשקפות את דעותיהן והשקפותיהן של החוקרים.

לוח 12. נתונים דמוגרפיים - משתתפי הראיונות

מגדר	גיל	שיוך דתי	שפת אם	מיקום גאוגרפי	מצב משפחתי	מספר ילדים	זכאי לקצבה	שנות זכאות
1	נקבה	85	יהודי (חרדי)	צרפתי	ירושלים	אלמנה	-	8
2	נקבה	53	יהודי (דתי)	עברית	ירושלים	נשואה	7	21
3	נקבה	73	מוסלמי	ערבית	ירושלים	רווקה	-	10
4	נקבה	68	יהודי (חילוני)	עברית	מרכז	נשואה	3	6
5	נקבה	50	מוסלמי	ערבית	ירושלים	נשואה	10	2
6	נקבה	40	יהודי (חילוני)	עברית	צפון	רווקה	1	2
7	נקבה	27	יהודי (דתי)	עברית	צפון	נשואה	2	2
8	נקבה	43	יהודי (חילוני)	עברית	ירושלים	גרופה	3	2
9	נקבה	44	מוסלמי	ערבית	צפון	רווקה	-	26

10	נקבה	82	יהודי (חילוני)	עברית	ירושלים	רווקה	-	הבטחת הכנסה לזקנה	18
11	נקבה	55	יהודי (חרדי)	עברית	ירושלים	נשואה	10	הבטחת הכנסה	10
12	זכר	59	יהודי (דתי)	עברית	ירושלים	פרוד	4	נכות כללית	3

משתתפי המחקר הצביעו על מספר קטגוריות מושגיות, הנוגעות לחסמים בתהליך המיצוי. חסמים אלו יוצגו באמצעות המודל של ואן אורשוט (1999), המחלק את החסמים לרמות שונות: רמת הלקוח, רמת הקצבה ורמת המנהל.

7.3.1 רמת הלקוח

משתתפי המחקר הצביעו על העדר ידע כחסם מרכזי ברמת הלקוח, המונע מימוש של ההטבות הנלוות. הידע כחסם לובש צורות שונות בתהליך המיצוי של ההטבות הנלוות. חשוב לציין כי על אף שחסם זה נמצא ברמת הלקוח הרי שהוא מושפע הדוקות מרמות אחרות. כפי שנראה בהמשך, השפעה מרכזית על חסם זה יש למינהל ולאופן בו הוא מעביר ידע מהימן לזכאים. הצורה הראשונה בה משתתפי המחקר חוו את הידע כחסם היא **מחסור בידע ראשוני** על קיומה של זכות או זכאות.

במקרים מסוימים, משתתפים לא היו מודעים לעובדה שמצבם מאפשר להם לתבוע הטבות נלוות כיוון שלא קיבלו מידע מאף מהמוסדות הרלוונטיים כגון המוסד לביטוח לאומי או המוסדות והחברות המספקים את ההטבה. סמירה, מקבלת קצבת אזרח ותיק, מתארת מצב שכזה: "לא הייתי יודעת, פשוט. וגם כן המוסדות הממשלתיים לא יצרו קשר נגיד ולהודיע לי. אז איך אני אדע לגביהם?". דברים ברוח זו מציגה גם ולדה, גם היא מקבת קצבת זקנה. ולדה מצביעה על המוסד לביטוח לאומי ככתובת האמונה על אספקת מידע בנושא הטבות נלוות: "לא יודעת, לא אמרו לי, אף אחד לא אמר, אף אחד לא נתן לי.."; "למה אני צריכה לשאול אנשים? למה? ביטוח לאומי ידע לקחת ממני כסף. כשקיבלתי משכורת, הורידו לי.. אז שהוא ידע לשלוח לי את האינפורמציה. לכל האנשים, לא רק לי.. למה לא לשלוח? לכל בן אדם, אני חושבת, אני לא יודעת.. יש זכויות אחרות לא?". מעניין לגלות שדווקא ולדה קיבלה מספר הטבות נלוות באופן אוטומטי, כגון הנחה בארנונה ובחשמל, אך לא קיבלה על כך הודעה רשמית: "למשל, בחשמל הם שלחו לי. הביטוח לאומי כנראה פנה אליהם ועשו לי הנחה. גם בזק וגם בארנונה". כך, ניתן לראות כיצד אוטומציה של זכויות עשויה לגשר על פערי המידע הראשוני.

עבור משתתפים מסוימים, המחסור במידע ראשוני נתפס כפרקטיקה ידועה, אף ככלי מדיניות, המביא לפגיעה כלכלית בזכאי: "זה קצת באסה.. זה מרגיש שיטת מצליח כזה. לא שאלת אז לא תדע

והם לא צריכים לשלם.. קצת באסה כזה. אבל בסופו של דבר אנחנו משלמים מלא כסף על תרופות כל רבעון ... אם יש דברים שיכולים לעזור אני חושבת שצריך להיות שקיפות, שנדע על הדברים הללו".

בהמשך לכך, חלק מהמשתתפים מדווחים כי לא קיבלו מידע ישיר מהמוסד לביטוח לאומי או ממוסדות אחרים בנוגע להטבה אליה היו עשויים להיות זכאים. חלקם גילו שהם זכאים להטבה במקרה, כמו במקרה של סמירה, מקבלת קצבת זקנה: "פעם עליתי לאוטובוס ונתתי לנהג 10 שקלים, ואז הוא החזיר לי 7 ש"ח משהו כזה, אמרתי לו טעית, החזרתי לי כסף יותר ממה שצריך, ואז הוא שאל אותי מה הגיל שלי, אמרתי לו את הגיל שלי ואז הוא אמר לי כך את צריכה לשלם... 3 ש"ח בערך ולא יותר כי מגיעה לך הנחה". אחרים גילו על ההטבות באיחור מה, מחברים או בני משפחה. כך מספרת רעות: "רק אחרי שנה וחצי בערך שהייתה לי נכות, כאילו כל פעם גילתי משהו אחר מאנשים, אם זה מאמא שלי, אם זה מאנשים שיש להם נכות של מעל שמונים ותשעים אחוז. ואז הבנתי, רגע יכול להיות שאני זכאית גם פה. ואני מבינה שאני זכאית להמון הנחות, המון הטבות". במקרה שמתארת רעות, חוסר במידע ראשוני הביא לכך שבמשך שנה וחצי היא לא תבעה את זכותה, כך שנוצר לה הפסד כספי. עבור משתתפים נוספים, המוסד לביטוח לאומי דווקא היה הגורם שגישר על פערי המידע הראשוני בנוגע להטבה הנלווית. רגינה למשל, מקבלת קצבת זקנה ומתארת כיצד טלפון מהביטוח הלאומי גישר על חוסר במידע ראשוני בנוגע להטבות המגיעות לה: "ביטוח לאומי התקשרו אלי ואמר לי שמגיע לי הנחה בחשמל וגם בטלפון". אביתר, מקבל קצבת נכות, נחשף למידע הראשוני בנוגע לזכות באמצעות האתר של המוסד לביטוח לאומי, אם כי לא באופן מכוון: "יש לי אתר אישי בביטוח לאומי ואני נכנס כל הזמן לאתר האישי הזה, אני מתעדכן שם כל הזמן בדברים ... אז אני ראיתי שהם מעבירים אישורים לרשות המקומית או לכל מיני רשויות אחרות כדי ליידע אותם בזכויות שמגיעות לי אז פחות או יותר למדתי משם על הזכויות שמגיעות לי. העמקתי בזה יותר ואז נכנסתי משם לאתרים שקשורים עם ביטוח לאומי וראיתי שם".

פערי המידע הראשוני יכולים להיות רוחביים ויכולים להיות ממוקדים בזכות מסוימת. בעוד אצל משתתפים מסוימים חוסר בידע הביא לפגיעה בזכאות להטבה יחידה, משתתפים אחרים מדווחים על מחסור במידע ראשוני הנוגע לקשת של הטבות נלוות רבות. כך, מחסור בידע הראשוני עלול לטמון בחובו פגיעה כלכלית משמעותית. אחת ממשתתפות המחקר, סמירה, אף מספרת כיצד המוסד לביטוח לאומי אינו ערוך לספק מידע רוחבי על הטבות נלוות. כששאלה פקידה בביטוח לאומי לגבי ההנחה בארנונה, היא לא קיבלה מידע בנושא הנחות אחרות שעשויה הייתה להיות זכאית להן: "היא ענתה לי רק לגבי מה ששאלתי. שאלתי על ארנונה, ענתה לי על הארנונה. חוץ מזה היא לא אמרה כלום. נגיד לגבי הנחה בחשמל אני ידעתי מהחברה עצמה. הביטוח לאומי לא הודיע לי בכלל".

מעניין לגלות כי משתתפים מדווחים על סוג מידע נוסף המתפקד כחסם משמעותי למיצוי הזכות לקבלת הטבה נלווית: **מחסור במידע מורכב הנוגע לתנאי זכאות ולמצבו של מבקש הקצבה.**

מידע זה אינו מידע ראשוני על הזכות, אלא מידע הדורש ממבקש הקצבה להצליב את מצבו עם תנאי הזכאות. משתתפים רבים הגישו בקשות שלא עמדו בתנאי הזכאות או שנמנעו להגיש את הבקשה כיוון שלא הצליחו להבין האם הם זכאים להטבה הנלווית. למשל, אחד המשתתפים, אביתר, מסביר שבקשתו נדחתה, למרות שידע שהוא נמנה על אוכלוסייה זכאית: "כן, אני פניתי לחברת חשמל, שלחתי להם גם את האישור מביטוח לאומי שאני נכה 100% וגם את זה שכתוב שאנחנו זכאים להנחה בחשמל... באיזשהו שלב התקשרו אלי מיחסי ציבור, אני לא זוכר בדיוק מה ואמרו לי שהם בדקו ואני לא זכאי, זה רק מי שמעל 100% או משהו כזה. אמרתי טוב תהיו בריאים וזהו". בדומה לאביתר, רעות מסבירה כיצד תנאי הזכאות המסובכים עלולים להקשות על המבקשים ואף לייאש אותם: "עם 80 אחוז עכשיו אני חושבת שאיני זכאית לשום הטבה, ז"א אם אני מעל 83 אחוז, אני לא יודעת, אני בדיוק בבירור עכשיו... לא יודעת... רק להתקשקש עם כל הדברים האלה אני פשוט מוותרת על זה מראש". תנאי זכאות מסובכים ומחסור במידע מורכב עלולים אף להניע מבקשים מלתבוע את הזכות מראש. כך מספרת טליה, מקבלת קצבת נכות: "זהו, אחרי שראיתי בפייסבוק ניסיתי קצת לברר, אבל זה מלא חוקים כאלה.. ישר אתה נאבד בתוך זה.. ארנונה צריך ככה וככה.. מלא דברים מסובכים כאלה.. וזה קשה".

ייתכן וכאשר המצב של מבקש הקצבה מורכב יותר, הוא עלול להתקשות להצליב את המידע הנדרש ולהבין אם הוא זכאי. במקרים כאלו, מדובר במחסור במידע התפור לצרכי המבקש. ספא, מקבלת קצבת נכות, מאירה זרקור על מצבים כאלו: "יכול להיות שהאנשים שמצבם לא ברור או לא מובן מאליו שהם כן זכאים, אז הם אלה שיחוו קשיים בתהליך. כי באמת, יש מצבים שבאמת קיים קושי להגדירם אם זכאים להטבות נלוות או לא, כך שבאמת קשה לשייך אותם לקטגוריה מסוימת. מבחינתי, יכול להיות שלמזלי, הייתי שייכת לקטגוריה שלא משנה איפה אהיה, הם מתייחסים אלי בצורה דומה".

7.3.2 רמת המנהל

כאמור, היעדר ידע מהימן הושפע הדוקות מהתנהלות המינהל והפקידות. בחלק זה נצביע על חסמים נוספים אשר נמצאים ברמת המנהל והפקידות ואשר לפי משתתפי המחקר הקשו עליהם לממש את זכאותם להטבות הנלוות. ראשית, עסקו המשתתפים ביחס מזלזל, סטיגמטי או לא רציני של פקידיים. כיוון שכל תהליך כולל ממד מסוים של מפגש בין אישי וכן של שיקול דעת, יחס הפקידים במוסד המספק את ההטבה עלול להוות חסם משמעותי. כאשר מבקשי הטבות נתקלים ביחס מזלזל, הם עלולים שלא להמשיך את תהליך המיצוי. ביחס כזה נתקלה סמירה כשניגשה למצות את ההטבה

הגלומה במתן הנחה בארנונה בעירייה. היא מספרת כי הסיבה היחידה שהיא לא הפסיקה את התהליך היה הצורך שלה בהנחה שההטבה מאפשרת: "זה היה בעירייה, כשביקשתי ממנו לעשות לי את ההנחה, בעצם ביקשתי ממנו לקבל את הזכות שמגיעה לי... הוא בקושי הקשיב לי רצה כמה שמהר שאני אצא מהמשרד, כמו שהוא מגרש אותי. חוויה לא נעימה בכלל. וכל זה רק בגלל שרציתי לקבל את הזכות שמגיעה לי... הייתי מקללת את החיים שגרמה לי להרגיש שאני צריכה מישהו. אם לא הייתי זקוקה להנחות האלה, לא הייתי מעיזה לחשוב להגיש בקשות בכדי לקבל הנחות. גם, בכלל לא הייתי מגיעה לשם. אבל מה אני יעשה! אני זקוקה לעזרות האלה. לכן אני סותמת את הפה שלי".

לצד זאת, משתתפים שנתקלו בהתייחסות חיובית של פקידים, הדגישו כי דבר זה אף הקל על הגשת הבקשה ומנע רגשות שליליים בתהליך המיצוי. כך מספרת נעמה: "ובגלל זה אני חושבת שהחוויה הטובה שלי והרצון לשלוח את כל הטפסים נבע באמת אחרי שנתקלתי ביחס אנוש חיובי וטוב שרוצה לסייע לי. וגם זה שאתה עובד תמיד מול אותו בן אדם שזה מאוד משמעותי. יש לך אדם אחד שאתה בקשר איתו".

הקשר מול המוסדות המספקים את ההטבות נתפס כעקרוני ביותר והיו גם משתתפים שעסקו בפן השלילי של הקשר מול המוסדות, והאירו זרקור על נושא שלא נבחן דיו עד כה בספרות החסמים ועניינו **היעדר משוב בעניין מיצוי הזכות.**

למעשה, אפילו לאחר שהמבקש שלח את הבקשה, הוא נתקל בקשיים הנובעים מחד-כיווניות הקשר עם הגוף המספק את הזכות. בכך שהמבקש אינו חשוף לתהליך הבדיקה הפנימי ואינו מעודכן בהתקדמות בקשתו, הוא עלול לנסות ולהגיש בקשות חוזרות או שונות לאותה הטבה ולסבול מרגשות שליליים כמו חוסר אונים. קשיים אלו מתגברים במקרים מסוימים בהם האדם סובל ממוגבלות שאינה מאפשרת טיפול או קבלת משוב באמצעות זימון תור פיזי. כך למשל מספק אביתר: "אפשר להגדיר את זה כדברים כאילו "מעצבנים" כי זה לוקח המון המון זמן לקבל תשובות וברגע שאתה לא מקבל תשובה הרבה זמן, הרבה זמן אני מדבר על שבועות ולפעמים גם על חודשים, ברגע שאתה לא מקבל תשובה הרבה זמן אתה מרגיש שמתעלמים ממך. ואז אם מתעלמים ממך אתה שולח עוד פעם ועוד פעם זה לוקח הרבה זמן וכן הלאה וכן הלאה.. בסוף אתה מקבל תשובה, אבל חבל.. אם עשיתם את הדרך הזו לפני דרך האינטרנט או דרך האתר או כל דבר אחר אז בואו, תהיו בני אדם, תושיבו מישהו שיוכל לענות על הדברים. מדובר גם באנשים נכים, מדובר באנשים שחולים, מדובר באנשים שלא יכולים להתרוצץ במוסדות כדי לטפל בדברים פיזית מהמקום".

היעדר המשוב והזמן שעובר עד קבלת החלטה יכול להביא לאי מיצוי קבוע של הזכות. לאי מיצוי זה עלולות להיות השלכות שליליות קשות על מקבלי קצבאות קיום, כפי שמציגה גיומנה: "בטח שזה גורם לי להרגיש הרגשה לא טובה אבל מה אני אעשה. זה מאוד קשה שכל חודש אני משלמת שכר דירה

והמצב הכלכלי בכלל לא משוהו. אני מאוד זקוקה לזה כמה שיותר מהר אבל אין לי מה לעשות. אני לא עובדת וגם בעלי לא עובד, ושוב המצב הכלכלי מאוד מאוד קשה". ספא מספרת כי אם המשוב מול המוסדות היה טוב יותר, היה זה מגדיל את הסיכויים שתגיש הטבה אחרת: "שוב אני אזכיר עניין של הסבלנות. אם התהליך היה מתנהל בצורה מהירה, כשמתקשרים לפקידים היו עונים מיידית, אז הייתי עושה את זה שוב". כך, משתתפת נוספת, רעות, מחזקת את דעתה ומסבירה כיצד התהליך הופך פשוט יותר כאשר ניתן משוב בעניין המיצוי: "הנה ארנונה, שלחתי עכשיו את כל המסמכים, סרקתי והגשתי.. ובסדר, אם יבקשו עוד משהו נוסף אני אעשה את זה. זה שיש לך משוב, שיש לך עם מי לדבר בצד השני זה נותן לך.. זה מאוד עוזר".

חסם שלישי הנוגע למערכת הארגונית עוסק בנגישות הנדרשת למיצוי הטבה ובאופן קונקרטי יותר בנגישות השפתית והטכנולוגית הנדרשת על מנת לממשה.

חסם זה אינו עוסק בהתנהלות הפקידים או במשוב שמקבלים התובעים מהמוסדות, אלא עניינו יכולתם של תובעים בעלי יכולות שונות לממש הלכה למעשה את זכותם מול המנהל. משתתפי המחקר עסקו בשני מובנים של נגישות. הראשון הוא נגישות שפתית. מספר משתתפים דוברי השפה הערבית והצרפתית מספרים כי כאשר אין במוסד המספק את ההטבה מישהו הדובר את השפה, קטן משמעותית הסיכוי שיצליחו למצות את זכותם. ג'ומנה, אשר הריאיון לצורך מחקר זה נערך בערבית, מסבירה, למשל, כיצד היא מנסה ליצור קשר עם אחד המשרדים קרוב לשבועיים, אך לא מצליחה כיוון שאין פקיד דובר ערבית: "כמו שאמרתי לך אני מנסה להשיג אותם על מנת לעדכן אותם שהכניסו לי הבטחת הכנסה, אבל בכל פעם שאני מתקשרת אליהם, אין מישהו דובר ערבית, אני לא הצלחתי להבין עליהם והם לא הצליחו להבין עליי. יכול להיות אם היה מישהו דובר השפה, היה עוזר לי במה שאני צריכה לעשות או בכלל הייתי מגיעה אליהם. זה היה לפני כ-10 ימים. ניסיתי כמה פעמים ליצור אתם קשר ללא הצלחה, לא הצלחתי להבין כלום". בהמשך לדבריה של ג'ומנה, לאורה מסבירה כיצד אי ידיעת השפה עלול לגרום לויתור על תהליך התביעה כולו: "יש המון צרפתים פה שלא יודעים מה כתוב ושמים את הטפסים בארון.. אני מבינה שעברית זו שפה לאומית בישראל אבל יש הרבה אנשים שיש להם קושי בשפה".

נוסף לנגישות השפתית, משתתפים במחקר עסקו גם בנגישות טכנולוגית. משתתפים רבים הצליחו למצות הטבות נלוות רבות בזכות אוריינות דיגיטלית, ובמיוחד באמצעות שימוש באתר ביטוח לאומי ואתרי זכויות שונים. כך למשל, הסביר אביתר כי הוא מבצע את רוב הפעולות באינטרנט: "אני עושה הכל באמצעות המחשב ובאמצעות האתר האישי, אם יש לי שאלה אני יכול לשאול שם. אם זה בירורים לגבי קצבה או כל דבר אחר הכל אני עושה במחשב דרך האתר האישי, אני מקבל תשובות. אני מקבל אסמסים שההודעה שלי התקבלה והיא אכן תטופל, סך הכל אתר ידידותי ונגיש". עם זאת, רעות למשל,

מציינת כי למרות שהאינטרנט סייע לה מאוד בהגשת התביעה, תובעים שאין להם "נגישות דיגיטלית", עלולים להתקשות יותר ולהיות מאחור: "בטלפון זה לא מספיק, באינטרנט הרבה אנשים מבוגרים גם אין להם את האופציה הזאת לגשת למחשב או טלפון.. הם לא מסתדרים עם הדברים האלה. זה רק לגשת פיזית כמו שהם הולכים לבנק להפקיד צ'ק הם לא יפקידו באפליקציה כי בחינתם זה הטכנולוגיה הזאת זה דבר שרחוק מהם"; "וגם עם העיריה, הארנונה זה היה ממש לצלם את כל המסמכים, לשלוח, לפקס ולדבר איתם.. לשלוח חוזה. אני סורקת בטלפון אבל מישהו שלא סורק בטלפון, זה בעייתי להתחיל לשלוח פקסים.. מי מתעסק היום עם פקס. זה ללכת לדואר.. יש כל מיני עניינים..". משתתפת נוספת, ג'ומנה, מספרת כיצד נוצרו אצלה פערי ידע כתוצאה מכך שהיא איננה בעלת כישורים דיגיטליים, לצד העובדה שהמפגש הפיזי אינו מספיק: "לא כל האנשים יכולים לעשות שימוש באתר של ביטוח לאומי כמוני, ואם אני צריכה משהו אני הולכת באופן פיזי, אז הפקיד שפוגש אותי שיגיד לי את הזכויות שמגיעות לי ... אגב הם לא אומרים כלום. מרגישה שיש מאוד הסתמכות על הפרט ועל המאמץ שהוא מוכן להשקיע, אבל לא כל בני אדם יכולים להתאמץ".

7.3.3 רמת הקצבה

משתתפי המחקר דיווחו כי חסם נוסף עיקרי למיצוי הטבות נלוות רבות הוא **נדיבות ההטבה**. כאשר גובה ההטבה משמעותי או שסכום הכסף היחסי הצפוי משמעותי למצבו הכלכלי של האדם, המשתתפים נוטים לנסות ולמצות את הזכאות. תום, זכאית לקצבת הבטחת הכנסה, מתארת כיצד היא מיצתה במהירות את ההטבה הנדיבה הגלומה בסיוע בשכר דירה כיוון שהייתה זקוקה לכסף: "אז גם בסיוע בשכר דירה כבר אני יכולה לספר לך שמהחודש השישי אנחנו זכאיות בסיוע לשכר דירה. גם לפני הלידה אז עשיתי את זה. אני מתקתקת דברים כי כל שקל חשוב לי". נעמה, מקבלת קצבת נכות, מדגישה: "אני אומרת שוב, תודה שיש לי כסף כי אם לא היה לי, הייתי הולכת ועושה את הדברים האלה לא משנה מה..". עבור מקבלים החיים בעוני, בייחוד כאלו הנזקקים לקצבת קיום, גם הטבה שוות כסף מועט היא עקרונית וגדל הסיכוי כי האדם ינסה למצות את זכאותו עד תום: "בסה"כ הבטחת הכנסה כמה שהיא... זה לא... 2700 לא יודעת כמה זה לא... קופ"ח, כלכלה, ברור שצריך עוד מסביב אבל יש פתאום את העזרה מחשמל אז זה מציל..". (טליה, מקבלת קצבת הבטחת הכנסה).

במקרים בהם ההטבה אינה נדיבה, מבקש הקצבה עשוי שלא לתבוע את זכותו. כך מסבירה נעמה: "יש מקומות שאמרתי שאני יודעת שזה סכומים גדולים ומשמעותי אז כן עמדתי על הרגליים האחוריות שלי וכן ביררתי וכן בדקתי וסרקתי ומה שצריך.. כי בסך הכל זה החיים שלי. אבל דברים שהם יותר מינוריים את ממשיכה.. מקומות שזה היה יותר מידי טרטורים שם שחררתי כי ידי רפויות.. זה היה ממש מתיש, אז פשוט שם שחררתי לגמרי".

למעשה, מירב המשתתפים מתארים כיצד הם מבצעים **בחינה של העלות הנתפסת, מול התועלת הצפויה** מקבלת ההטבה. ג'ומנה למשל, מתארת כיצד העלות הנתפסת של הנסיעה למשרד הראשי של הגוף המספק את ההטבה הביאה אותה לותר על הגשת ההטבה: "אמרו לי שזה מסמך שמקנה לי הנחה ואמרו שאני צריכה ללכת למשרד הראשי שלהם שלא יודעת איפה ולא זוכרת גם מה אמרו לי. זוכרת שהיה לי מאוד קשה לנסוע לאן שאמרו לי, לא היה לי כוח, לכן וויתרתי עליה ... גם אמרתי לעצמי שבד"כ בחודש אני משלמת בערך 200 שח שלא מדובר בסכום ענק. אז אמרתי שלא שווה בכלל כל ההשקעה שלי על הנחה שהיא מינורית. כאילו כמה אני אקבל הנחה, בטח שמדובר בהנחה מאוד מינימלית. בדומה לג'ומנה, גם ספא מתארת קבלת החלטה מחושבת המבוססת על תחשיב עלות מול תועלת. העלות מבחינתה הייתה המפגש מול הבירוקרטיה, היעדר המשוב והזמן הארוך שלוקח התהליך: "ואז שאלתי את עצמי, האם באמת שווה להיכנס בתהליך על מנת לקבל החזר בסך הכל של 500\400 שח!!! שזה באמת לא שווה ואני לא רוצה לבזבז אנרגיות על העניין הזה. זה באמת הדבר הראשון שעולה לי בראש! כבר אין לי את העצבים האלה. כי הם מבקשים מסמכים מסוימים ואז הם מבקשים שוב מסמכים. התהליך לא קל. ואם את רוצה ליצור אתם קשר, זה לוקח זמן עד שהם עונים לך לטלפון, ואז חוזרים אליך בתשובה.... הכל איטי".

חסם נוסף ברמת הקצבה הקשור לחישוב העלות הנתפסת הוא **שוני במנגנונים ותנאי זכאות**. חסם זה הופך לרלוונטי במיוחד עבור אנשים הזכאים למספר הטבות נלוות. במקרים כאלו, השוני בין הגופים המספקים את ההטבות, בתנאי הזכאות ובעיקר בבירוקרטיה, דורשים ממבקש ההטבה "להתמחות" בהגשה לכל גוף בנפרד. לכן, מבקשי הטבות מתקשים לנהל תהליך מקביל במוסדות שונים. רעות מדגישה עד כמה השוני בין המערכות עלול להיות מתסכל: "להתגייס ולאסוף ואחר כך אתקע בבירוקרטיה זה לא כל כך פשוט. זה לא שאת נותנת את המסמכים ויאשרו לך, זה לא עובד ככה... כל גוף זה משהו אחר, עובדה שעכשיו אני מול חברת החשמל ועוד פעם צריך לפנות לביטוח לאומי וביטוח לאומי לא עונים לך לטלפון ובאתר צריך קוד והקוד הוא לא בדיוק.. זה כל היום להתברבר בזה..". במקרה שמציגה רעות, היא המשיכה את תהליך המיצוי רק במקרים בהם היא יכלה לעמוד בתנאים הבירוקרטיים וההטבה נדיבה, כלומר ביצעה בחינה של עלות מול תועלת. נטע, מקבלת קצבת נכות, מספרת כיצד דרישה להמצאת טופס מרופא עבור הטבה מסוימת עלולה להקשות באופן מיוחד על מיצוי הזכות: "לכי תביאי מכתב כזה או לכי תביאי אישור כזה.. נגיד, פעם את יכולת בקלות להגיע להדסה עין כרם, לדבר עם הפרופ' שלך ולקבל אישור, היום מאוד מאוד קשה להגיע להדסה עין כרם. יש לי תור שאני צריכה לחכות 10 חודשים כדי להיכנס אליו".

המחקר המוצג בדוח זה עוסק במערך ההטבות הנלוות בישראל. הוא מהווה ניסיון להמשיך ולהרחיב את עבודתה החלוצית של אליאב (2011) בנושא זה. הטבות נלוות (Linked Benefits) הן הטבות שהזכות לקבלן מעוגנת בזכאות לקצבאות הביטוח הלאומי. הטבות אלה נועדו להגדיל את הכנסותיהם של מקבלי קצבאות, לצמצם את הוצאותיהם ולשפר את נגישותם למערכות ציבוריות שונות. הטבות נלוות כוללות תשלומים או שירותים בעין, כמו גם פטורים, סבסוד או הנחות המוענקות על יד גורמים שונים.

המייחד את המחקר הנוכחי הוא הניסיון לבחון היבטים מגוונים של הטבות נלוות בישראל בהקשר בינלאומי, לתאר באופן מפורט את מפת ההטבות הנלוות לקצבאות המוענקות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, לאמוד את היקף הכספי של ההטבות הנלוות, ולעמוד על החסמים המקשים על הנגישות להטבות הללו. ממצאי המחקר מספקים מבט מקיף על מערך מורכב אך חיוני, המספק לאוכלוסיות מגוונות בחברה הישראלית מערך של תשלומים, שירותים, הנחות ופטורים שנועדו לשפר את רמת חייהם. על אף חיוניותה של מערך זה, עד כה הוא זכה למעט התעניינות מחקרית, ובמובנים רבים ניתן לתפוס אותו כמרכיב נוסף, במה שהאוורד (Howard, 1997) מכנה, "מדינת הרווחה הסמויה". אם במקרה של האוורד מדובר על מערכת הנחות המס, במקרה של הטבות נלוות מדובר על מערך אשר מתפרס על פני מערכות שונות, החל ממערכת הקצבאות ועד מערכת המס. במובנים רבים, פריסה רחבה זו הופכת אותו למורכב וסמוי עוד יותר. העדר המידע המדויק על היקף מערך זה, עלותו, והחסמים שקיימים בו, פוגע ביכולתם של קובעי מדיניות לגבש מדיניות בתחום ולהתמודד, באופן מספק, עם מגבלות הנגישות לחלק מההטבות, דבר המקשה מאוד על חלק מהזקוקים להן.

ממצאי המחקר מעלים שאלות לגבי מטרות מערכת ההטבות הנלוות בישראל ואופן תפקודה. הם גם מספקים בסיס לדיון בצעדי מדיניות אפשריים בהקשר זה ולמחקרי המשך, אשר יוכלו לשפוך אור נוסף על אחת הפינות הפחות מוכרות ונחקרות של מדינת הרווחה בישראל. במחקר בחנו ארבע שאלות מחקר.

שאלת המחקר הראשונה בחנה מה ניתן ללמוד מהניסיון הבינלאומי על תופעת ההטבות הנלוות? מעטות עבודות המחקר בעולם, אשר התמקדו בהטבות נלוות, ורובן מתייחסות למערך זה בבריטניה ובאירלנד. ניתוח הניסיון הבינלאומי מלמד כי מנגנונים של הטבות נלוות מופעלים ברמות ואופנים שונים במדינות שונות וכי קיים מגוון רב בתחום זה. סקירת הספרות המחקרית והמקצועית מלמדת כי ניתן לסווג את ההטבות הנלוות לפי תחום ההטבה (למשל: בריאות, שירותים ציבוריים, או נגישות

לצדק), אופי ההטבה (עיגונה בחוק, ייחודיותה, משמעותה הכלכלית, והאוטומטיות שלה), דרך מתן ההטבה (בעין, בכסף, הנחות או פטורים), מטרות ההטבה, ומי הגורם שאחראי למתן ההטבה (רשויות מקומיות, תאגידים ציבוריים וכדומה). הגיוון בהטבות נלוות נובע בין היתר ממקורות ההיסטוריים שונים שהובילו ליצירתן (לעתים הן שימשו כתחליף למבחני אמצעים ולעתים כניסיון להכללת אוכלוסיות והשתתפותן החברתית), וכפועל יוצא נראה כי יש גם שונות במטרות החברתיות שהן נועדו להשיג, אם כי השימוש בהן ממוקד בעיקר באוכלוסיות החיות בעוני .

ניתוח הספרות מלמד עוד כי לשימוש בהטבות נלוות ישנם יתרונות וחסרונות. בצד היתרונות ניכר כי הטבות אלו מאפשרות לפרטים ולמשפחות החיות בעוני לשפר את רווחתן באמצעות הגברת הנגישות שלהן לשירותים וצרכים חיוניים (זאת הודות למתן אפשרות לקבלם ללא תשלום או בהנחה) וכן על ידי הגדלת ההכנסה הפנויה של המשפחות הללו (באופן ישיר או עקיף). הטבות נלוות אף מאפשרות להבטיח, או לפחות לעודד, שימוש בשירותים ומוצרים הנתפסים כראויים. בנוסף, השימוש בהטבות נלוות חוסך עלויות בירוקרטיות הן מהצד של המינהל והן מהצד של משתמשי השירותים.

לעומת זאת, בצד החסרונות, הטבות נלוות לא תמיד מאפשרות למשתמשי השירות להחליט כיצד להשתמש בהטבה, הן לעתים הופכות את תהליך המיצוי של זכויות למסובך יותר, ועשויות אף ליצור או להחריף מצבים של "מלכודת עוני". לאור זאת ניתן לחלץ מהספרות מספר עקרונות מנחים למתן יעיל ואפקטיבי של הטבות נלוות: פשטות, קביעת זכאות אוטומטית, העברת מידע בין רשויות ומתן עדיפות לשכר עבודה.

שאלת מחקר שנייה ביקשה לבחון מהן ההטבות הנלוות בישראל, התנאים לזכאותן והליך מימושן? בסקירה מקיפה, הנשענת על מקורות מגוונים, זיהינו במחקר שורה ארוכה של הטבות נלוות המוענקות על ידי משרדי ממשלה, תאגידים ממשלתיים ורשויות מקומיות. ניכר כי ההטבות נשענות על חוקים, תקנות והחלטות ביורוקרטיות רבות ומגוונות והנגישות להטבות משתנה בין יישובים, כאשר מדובר בהטבות שבאחריות רשויות מקומיות. עלה גם כי בחלק גדול מהמקרים, אותן הטבות ניתנות לא רק על סמך זכאות לקצבאות הביטוח הלאומי אלא גם על בסיס תנאי זכאות הקשורים ברמת הכנסה, בהשתייכות לקבוצה חברתית מסוימת, או על סמך שיקול הדעת של הגורם המופקד על מתן ההטבה. עקב המורכבות שעלתה, מחקר זה הציג את ההטבות השונות לאור שתי שאלות מרכזיות: קבלת הקצבה כתנאי הכרחי ומבחנים נוספים על מבחן הקצבה. לבסוף, נבחנו "סלי הטבות נלוות" לאוכלוסיות שונות של מקבלי קצבה לאור אותה מורכבות. מיפוי ההטבות המיועדות למקבלי קצבאות העלה כי ההטבות הללו ניתנות על ידי הגופים הבאים: רשויות מקומיות (הנחות בארנונה); רשות

המים; חברת החשמל; משרד התחבורה (תחבורה ציבורית); משרד השיכון והבינוי; רשות המסים; משרד העבודה והרווחה; וכן שורה של מערכות ממשלתיות אחרות. במחקר הצבענו על תנאי הזכאות הנדרשים לקבלת ההטבות הללו, על מאפייני ההטבה ועל תהליך הקבלה.

עד עתה לא נערך ניסיון להעריך מה הוא ההיקף הכספי ושיעורי המיצוי של הטבות נלוות בישראל. לפי האומדן שלנו, הסכום הכולל של ההטבות הנלוות בישראל בשנת 2018 עמד על כ- 2,203,102,000 ש. סכום זה הוא אומדן חסר. הוא נשען על מידע ביחס רק להטבות המרכזיות: הנחות בארנונה, חשמל, מים, החזרי משכנתאות ותחבורה בציבורית. אולם המידע שבידינו לא אפשר לנו להעריך את סכום ההטבות בתחומים אחרים, כגון הנחות במיסים, ברכישות תרופות ושימוש בשירותי רפואה, בשימוש בשירותי הרווחה ועוד. באומדן גם לא כללנו הטבות הניתנות שלא על בסיס זכאות לקצבאות אלא על בסיס קריטריונים אחרים, ובמרכזם – רמת הכנסה או גיל. יחד עם זאת, הצגנו נתונים על אותן הטבות (שכר דירה ותחבורה ציבורית) שלגביהן יש לנו נתונים. כמו כן, בחנו החוקרים עדויות ראשוניות העוסקות במיצוי זכויות להטבות נלוות בשלוש הטבות מרכזיות: הנחות בארנונה, מים וחשמל. מעדויות אלו עולה כי לצד מורכבות אספקת ההטבות הנלוות, ישנה מורכבות גם בהערכת שיעורי המיצוי, המתבטאת בין היתר בבחירה אישית של מסלולי ההנחה בארנונה ובמבחני השימוש הנוספים בהנחה שעניינה אספקת מים בתעריף נמוך. בכל אופן, ועל אף הקושי הנובע ממקורות המידע, ברור כי תת-מיצוי של ההטבות הנלוות בישראל היא בעיה קיימת ושרירה. זאת למרות ניסיונות אחרונים לטייב את העברת המידע ואת המנגנונים למתן ההטבה.

שאלה אחרונה שנדרשנו אליה היא אילו חסמים מקשים על נגישות להטבות הנלוות בישראל ומה הן הדרכים האפשריות להביא למיצוי הזכויות? כאן נשענו על ראיונות עומק עם זכאים לקצבאות קיום שונות (הבטחת הכנסה, נכות, אזרחים ותיקים). למדנו כי ישנם מספר חסמים מרכזיים למיצוי הזכאות להטבות נלוות. ברמת הלקוח ניתן להצביע על מחסור בידע ראשוני ומחסור בידע מורכב; ברמת המנהל ניתן להצביע על יחס הפקידים, היעדר משוב בעניין תהליך המיצוי, וקיומם של חסמי נגישות, שפתית וטכנולוגית; וברמת הקצבה החסמים המרכזיים הם נדיבות ההטבה, הבחינה של העלות הנתפסת מול תועלת הצפויה להתקבל והשוני במנגנונים ובתנאי הזכאות לקבלת ההטבות הנלוות. בעקבות זיהוי מחסמים אלו והידוע לנו על מהספרות המחקרית, ניתן להצביע על ארבע דרכים מרכזיות המאפשרות לקדם מיצוי של הטבות נלוות:

1) אספקה אקטיבית של מידע (ראשוני ומורכב) לזכאים. למרות שניכר כי המוסד לביטוח לאומי השקיע משאבים רבים בבחינה ומיפוי של ההטבות הנלוות וביצירת פורטל אינטרנטי המוקדש להן,

עולה צורך לייצר פעולה מערכתית אקטיבית יותר ליידוע זכאים. משתתפים רבים בראיונות העידו שהיו מגישים בקשה לקבל הטבה מסוימת במידה והיו מודעים לה. יתר על כן, חלקם קיבלו הטבות לאחר שהגיע אליהם מידע ראשוני מגורם חיצוני. בהתאם לדברי המשתתפים, המידע יתרום למיצוי הזכאות אם יהיה ברור, ויכלול לצד המידע הראשוני והכללי העוסק בקיומה של הזכות, גם מידע המותאם למאפיינים האישיים של המקבל. יש לציין כי בשנים האחרונות הצליח המוסד לביטוח לאומי לקדם מיצוי זכויות אקטיבי-מותאם אישית באמצעים כגון משלוח מכתבים, שיחות טלפון יזומות לזכאים והקמת מרכזי יד מכוונת. משתתפי המחקר עסקו גם בחשיבות אספקת מידע רוחבי, הוליסטי, העוסק בקשת המלאה של ההטבות הנלוות השונות אליהן משתתפים עשויים להיות זכאים. גם כאן, למוסד לביטוח לאומי ניסיון רב באספקת מידע רוחבי, בעיקר באמצעות שיפור שירותי הדלפק הקדמי ויצירת מחשבוני זכויות אינטגרטיביים. זאת ועוד, על המידע להיות רב-ערוצי (מותאם לרמות שונות של נגישות טכנולוגית) ונגיש לדוברי שפות שונות ולאנשים עם מוגבלויות.

2) *מתן משוב בתהליך המיצוי*. משתתפי המחקר הצביעו על קשיים ביצירת קשר עם המוסדות האמונים על אספקת ההטבות לאחר ההגשה הראשונית. קשיים אלו עלולים להביא למגוון השלכות שליליות על המבקש, קונקרטיות ופסיכולוגיות כאחד. על מנת לצמצם את ההשלכות השליליות ייתכן ורצוי לייצר מנגנון תקשורת אפקטיבי המספק למבקש משוב רב-ערוצי על התקדמות בקשתו, ומנגיש עבורו מענה אנושי כשהדבר נדרש ובצמתים מרכזיים של תהליך המיצוי. בהתאם לדברי המשתתפים, המענה עתיד לא רק לסייע למבקש בפתרון בעיות קונקרטיות בתהליך המיצוי (כגון טפסים חסרים, טעויות במילוי טפסים), אלא גם להפחית חרדה ורגשות שליליים מהתהליך ולהגביר את שביעות הרצון מהמוסד.

3) *האחדה של זכאויות וערוצי תביעה*. משתתפים רבים עסקו בקושי לייצר תהליכי מיצוי רבים מול המוסדות השונים המספקים את ההטבות הנלוות. תהליכים אלו בירוקרטיים מטבעם ודורשים השקעת משאבים ממבקש ההטבה. פעמים רבות השקעת המשאבים הללו אינה תואמת את התועלת הצפויה מקבלת ההטבה. יתר על כן, ניכר כי גם השוני בתנאי הזכאות להטבות יוצר בלבול ומקשה על הזכאי למצות את זכותו. האחדה של תנאי זכאות עשויה להקל על זכאים להגיש תביעה ולספק תמריץ כלכלי. כך למשל, יצירת ערוץ תביעה יחיד להטבות נלוות, במסגרת האזור האישי של אתר ביטוח לאומי, תהווה פתרון יעיל. דבר זה עומד בקנה אחד עם העובדה כי בשנים האחרונות משקיע המוסד לביטוח לאומי משאבים על מנת לטייב תהליכי תביעה ולייצר ערוצי תביעה אינטרנטיים.

4) העברת מידע וקידום תהליכי אוטומציה של הטבות. כפי שלמדנו מן הסקירה הבינלאומית, אחת הדרכים הטובות ביותר לוודא כי ההטבה ניתנת בפועל לזכאים, היא קידום תהליכי אוטומציה. זאת למרות שגם כאשר מופעלת אוטומציה ישנו אחוז מסוים של אי מיצוי (למשל, עקב דיווחים סותרים על מקום מגורים). תהליכי אוטומציה מגשרים על חסמי התהליך ברמות השונות, למשל מידע וסטיגמה ברמת הלקוח, טעויות מנהלתיות ויחס פקידים ברמת המנהל וחישוב עלות-תועלת ברמת הקצבה או ההטבה. בשנים האחרונות החל המוסד לביטוח לאומי להעביר מידע על זכאות לגופים שונים המאפשר אוטומציה של חלק מההטבות הנלוות. עם זאת, כרגע תהליכי העברת המידע והאוטומציה אינם מתרחשים במידה שווה בכלל ההטבות, ואף לא באותה ההטבה, כפי שהראו הראיונות שהתמקדו בארנונה. לכן, באם ימשיך המוסד לביטוח לאומי בתהליכי העברת המידע והאוטומציה וייצור האחדה ובקרה של העברת המידע לרשויות והגופים השונים, יוכל להעלות המוסד לביטוח לאומי את שיעורי המיצוי של ההטבות הנלוות.

מגבלות המחקר וקשיים באיסוף הנתונים

למחקר זה מספר מגבלות עיקריות. ראשית, המיפוי של ההטבות הנלוות נסמך על ראיונות עם אנשי מקצוע ברשויות ובמוסדות המספקים את ההטבות ועל חיפוש במאגרי מידע, באינטרנט ובמסמכים רשמיים. ייתכן שישנן הטבות נוספות בעלות נראות נמוכה שלא נמצאו בכלים אלו. לכן, יש להמשיך את תהליך המיפוי של ההטבות הנלוות בישראל. שנית, המידע בנושא ההטבות משקף את מקורות המידע בנקודת זמן מסוימת, כך שיתכנו שינויים שיכלילו או ישמיטו הטבות מסוימות ממיפוי ההטבות הנלוות. שלישית, אומדן ההטבות הנלוות הוא אומדן חסר, המשקף את היקף המידע שהתקבל באמצעות בקשות חופש המידע ואת איכותו. מטעמים אלו, מידע שהתקבל בעניינן של הטבות נלוות מסוימות (למשל, סיוע בדיוור), לא נכלל באומדן הסופי. רביעית, הראיונות עם מבקשי הקצבאות נעשו בהתבסס על מדגם נוחות, העלול לסבול מהטיה מסוימת. כמו כן, מחקר זה משקף את תפיסותיהם של מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה, אזרח ותיק ונכות. ייתכן כי ממצאים אלו אינם משקפים את תפיסותיהם של מקבלי קצבאות אחרות. לבסוף, מחקר זה נערך בעיצומו של משבר הקורונה בישראל. ייתכן שעוצמת המשבר והשפעתו על המרוויינים השפיעה על תפיסותיהם. מגפת הקורונה הביאה גם לקשיים באיסוף הנתונים, שהתקבלו באיחור, בצורה חלקית או שלא התקבלו כלל.

8.1 תרומת המחקר

ניתן לבחון את תוצרי המחקר הן מהפן תיאורטי והן מהפן מעשי. ברמה התיאורטית, מחקר זה תורם לידע המועט הקיים בספרות העוסקת בהטבות נלוות, וכן שופך אור על יתרונותיו של כלי זה, על חסרונותיו ועל האתגרים השונים המלווים אותו. ברמה המעשית, אנו מקווים כי תוצרי מחקר זה יסייעו לעבודתו של המוסד לביטוח לאומי ולקובעי מדיניות במשרדי ממשלה אחרים ויספקו ידע חשוב וכלים שימושיים בהיבטים השונים של הטבות נלוות: היקפן, מימושן בפועל, והחסמים האפשריים המקשים על מימושן.

8.2 השלכות למדיניות המוסד לביטוח לאומי

לממצאי מחקר זה משמעות גם למדיניות המוסד לביטוח לאומי בנוגע להטבות נלוות. ראשית, ניכר כי ההטבות הנלוות הן מכשיר מרכזי במערכת הרווחה הישראלית, המספק לקבוצות חברתיות מסוימות תמיכה משמעותית. כך, מתן הטבות נלוות מאפשר קידום יעדים חברתיים רצויים כגון הבטחה של מינימום לקיום. ההבנה כי אספקת ידע פאסיבי אודות הטבות הנלוות אינה מספיקה, עשויה לקדם מדיניות של אספקת ידע אקטיבי לזכאים פוטנציאליים להטבות נלוות. כמו כן, העובדה כי ההטבות הנלוות תלויות בקבלת קצבה קודמת מהמוסד לביטוח לאומי, אך מסופקות על ידי מוסדות חיצוניים, מקדמת את ההבנה כי על מנת לצמצם את שיקול הדעת החיצוני יש לקדם תהליכי אוטומציה, איחוד זכאויות והעברת מידע.

בנוסף, כפי שצינו בפרק הממצאים, ישנה חשיבות ביצירת מנגנון משוב שיתווך בין מבקש ההטבה לבין המערכת וימנע קשיים בתקשורת. לבסוף, המורכבות בהטבה הגלומה בהנחה בארנונה, במסגרתה מבקשים רבים בוחרים במסלול נדיב הכולל מבחן אמצעים וזכאות זמנית על פני זכאות אוטומטית, נדיבה פחות, הנובעת מקבלת קצבה, קוראת לביטוח לאומי לבחון את התמיכות הישירות שהוא מעניק לאור הזכאות להנחה זו ואת מאפייניה המיוחדים.

8.3 השלכות למחקר עתידי

מחקר זה, שהרחיב על מחקרה של אליאב (2011), הנו המחקר הרחב הראשון הבוחן את ההטבות הנלוות בישראל. על מנת להביא להבנה מעמיקה יותר של ההטבות הנלוות יש לבחון לעומק פנים נוספים של התופעה. ראשית, יש להמשיך את תהליך המיפוי של ההטבות הנלוות בישראל, המשתנות תדיר. ייתכן ועקב מגוון ההטבות הרחב, והקשיים להפריד בין קבוצות הזכאים, יש לנסות ולזהות טיפוסים של

הטבות נלוות ולעמוד על ההבדלים ביניהם. שנית, יש לבחון את חוויית תהליך המיצוי ואת החסמים העומדים בפני מימוש ההטבות הנלוות גם בקרב מקבלי קצבאות נוספות על השלוש שנבחרו. שלישית, בהינתן מידע מפורט נוסף הנוגע להיקף הכספי של ההטבות יש להמשיך ולנסות ליצר אומדן מדויק אף יותר. רביעית, וגם כן בהינתן מידע מתאים, ישנו צורך לבחון את שיעורי המיצוי של ההטבות הנלוות לאורך זמן, לאור פעולות שנעשו כדי לקדם מיצוי של ההטבות. בתוך כך, יש לבחון האם החיבור של הטבה נלווית לקצבה מסוימת מגדיל את הסיכוי למיצוי, זאת לעומת מצב בו ההטבה ניתנת על סמך מאפיינים אחרים, כגון רמת הכנסה נמוכה. חמישית, ההטבה הגלומה בהנחה על תשלומי הארנונה היא ההטבה הנדיבה ביותר, המוכרת ביותר, אך גם זו המורכבת ביותר להגדרה, עקב השוני בתנאי הזכאות בין הרשויות השונות, זכות הבחירה של האזרחים באחד ממסלולי ההטבה ועוד. לכן, דרוש מחקר עתידי שייבחן את הנחות הארנונה השונות לאור המורכבות עליה הצבענו במחקר זה. לצד הארנונה יש לבחון גם את ההטבה הנלווית המרכזית השנייה על מרכיביה השונים – סיוע בדיוור. לבסוף, ישנו צורך במחקר שייבחן משקי בית לצורך אמידה כספית של התוספת שמעניקות הטבות נלוות להכנסה של משק הבית מעבודה וקצבאות. תוספת זו תאפשר לנו להבין לעומק את המשמעות הכלכלית של מתן הטבות נלוות בקרב דגמי משפחה שונים.

אליאב, תי' (2011). הטבות כספיות מגופים ציבוריים שונים למקבלי קצבאות קיום מהביטוח לאומי : האם הן יוצרות מלכודת עוני?. ירושלים : המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.

בניש, אי' ודוד, לי' (2018). זכות הגישה למינהל במדינת הרווחה : על (אי) מיצוי זכויות חברתיות וחובת הנגשה של החקיקה החברתית. משפט וממשל, יט, 1 – 37.

גוטליב, די' (2001). "מרווחה לעבודה" : הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל : תמונת מצב והמלצות מדיניות. ירושלים : בנק ישראל.

גוטליב, די' (2017). הביטחון הסוציאלי בישראל : מטרות ואתגרי מדיניות. ביטחון סוציאלי, 100, 52-25.

גל, גי' (2004). ביטחון סוציאלי בישראל. ירושלים : מאגנס.

גל, גי' (2008). שירותים בעין לעומת קצבאות : מה ניתן ללמוד מתשלומי העברה מותנים. ביטחון סוציאלי, 77, 5-8.

גל, גי' ואייזנשטדט, מי' (2009). מבוא : נגישות לצדק חברתי בישראל. בתוך גי' גל ומי' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל, עמ' 187 – 224. ירושלים : מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

גל, גי', אייזנשטדט, מי', בניש, אי', והולר, רי' (2019). מיצוי זכויות אקטיבי בביטחון סוציאלי- דוח מחקר למוסד לביטוח לאומי. ירושלים : בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

גל, גי' ובן-אריה, אי' (2002). תשלומי העברה ותמיכות למשפחות עם ילדים בפרספקטיבה משווה. ביטחון סוציאלי, 63, 79-97.

גל, גי', שלו, מי' ואייזנשטדט, מי' (2009). בזכות האוניברסליות? מיצוי זכויות אוניברסליות במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל. בתוך גי' גל ומי' אייזנשטדט (עורכים), נגישות לצדק חברתי בישראל, עמ' 187 – 224. ירושלים : מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- דורון, א' (1979). קצבאות כספיות לעומת שירותים בעין. *חברה ורווחה*, ב(2), 167-157.
- דורון, א' (1988). הגדרת העוני ומדידתו - הסוגיה הלא פתורה. *ביטחון סוציאלי*, 32, 15-32.
- דורון, א' (1995). *בזכות האוניברסליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל*. ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.
- דורון, א' (2004). שינוי מעמדו של המוסד לביטוח לאומי. *ביטחון סוציאלי*, 67, 61-39.
- דורון, א' (2014). הביטוח הלאומי במאבק על האוניברסליות. *ביטחון סוציאלי*, 93, 59-76.
- דורון, א' וקרמר, ר. (1992). *מדינת הרווחה בישראל*. תל אביב: עם עובד.
- הולר, ר' ובניש, א' (2021). החוליה החסרה: תפקידם של סוכני מיצוי זכויות חברתיות. *ביטחון סוציאלי*.
- המוסד לביטוח לאומי (2016א). *היישובים בישראל, מקבלי הקצבאות כאחוז מהאוכלוסייה ביישוב*. אוחזר מתוך <https://www.btl.gov.il/Publications/yeshuvim/2016/Pages/>
- המוסד לביטוח לאומי (2016ב). *היישובים בישראל, מקבלי הקצבאות כאחוז מכלל האוכלוסייה*. אוחזר מתוך <https://www.btl.gov.il/Publications/yeshuvim/2016/Pages/>
- המוסד לביטוח לאומי (2018). *זכויות מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי במוסדות וארגונים אחרים*. אוחזר מתוך <https://www.btl.gov.il/AllRights/Pages/mosdot.aspx>
- ון-אורשוט, ו' (1999). מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מילוי זכויות. *ביטחון סוציאלי*, 56, 193-208.
- טולדנו, א' (2014). *מיצוי זכויות בדמי לידה*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- טולדנו, א' (2015). *מיצוי זכויות בדמי מזונות*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
- ירון, ע' (2016). *סקירת קצבאות נבחרות של המוסד לביטוח לאומי ודיון בסוגיות מרכזיות*. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

כל-זכות (2018). *הנחה בארנונה לבעלי הכנסה נמוכה*. אוהרז מתוך <https://www.kolzchut.org.il>

מבקר המדינה (2015). *אי-מיצוי של זכויות חברתיות*. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מור-יוסף, ש' (2014). 60 שנה להיווסדו של המוסד לביטוח לאומי: עם הפנים קדימה. *ביטחון סוציאלי*, 93, 10-37.

ניצן, א' (2014). עבר, הווה ועתיד במערכת הביטוח הלאומי בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 93, 47-57.

שרמן, א' וזולוטוי, ל' (2010). *הדינמיקה של אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ותיקים*: 1986-2002. סדרת מחקרי מדיניות, מחקר מדיניות 9. ירושלים: מכון ון ליר.

Bond, M. (2000). Understanding the benefits/wages connection: financial literacy for citizenship in a risk society. *Studies in the Education of Adults*, 32(1), 63–77.

<https://doi.org/10.1080/02660830.2000.11661421>

Child Poverty Action Group. (2011). *Passported Benefits: A response to the SSAC Consultation on Passported Benefits and Universal Credit*. London: Author.

Citizen Information Board. (2010). *Entitlements for People with Disabilities*. Dublin: Author.

Commission on Social Welfare (CSW). (1986). *Report of the Commission on Social Welfare*. Dublin: Author.

Currie, J., & Gahvari, F. (2008). Transfers in cash and in-kind: Theory meets the data. *Journal of Economic Literature*, 46(2), 333–383.

<https://doi.org/10.1257/jel.46.2.333>

Dahan, M., & Nisan, U. (2010). The effect of benefits level on take-up rates: evidence from a natural experiment. *International Tax and Public Finance*, 17(2), 151-173.

Dahan, M., & Nisan, U. (2011). Explaining non-take-up of water subsidy. *Water*, 3(4), 1174-1196.

Dean, H. (2012). The ethical deficit of the United Kingdom's proposed universal credit: pimping the precariat? *The Political Quarterly*, 83(2), 353-359.

Department for Work and Pensions. (2012). *Universal Credit: the impact on passported benefits: Report by the Social Security Advisory Committee and response by the Secretary of State for Work and Pensions*. London: Department for Work and Pensions.

(DEAS) (n.d). *SWI- free Department of Employment Affairs and Social Protection schemes: Office of the regional director guidelines to area managers and inspectors*. Retrieved from: <https://www.welfare.ie/en/Pages/SWI---Free-Schemes.aspx#3>.

Dixon, J. (1999). *Social security in a global perspective*. Westport, Conn: Praeger.

DWP. (n.d.). *Personal Independence Payment fact sheet 4: passporting to other benefits and services*. London: Author.

Howard, C. (1997). *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in Jersey: Princeton University Press. the United States*. New

Finch, D., Corlett, A., & Alakeson, V. (2014). *Universal Credit A policy under review*. London: Resolution Foundation.

Gal, J., & Doron, A. (2000). Dealing with the Elusive Welfare-to-work Issue: The Case of Poverty Traps in Israel. *Social Policy & Administration*, 34(3), 253-273.

Granville, S., Costley, S., & Mulholland, S. (2012). *Briefing paper on the Scottish Government Consultation on Scottish passported benefits: changes required as a result of the introduction of Universal Credit and Personal Independence Payment*. Scotland: SDF.

- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). *Take-Up of welfare benefits in Paris: OECD Social, Employment and Migration Working Papers. OECD countries: A Review of the Evidence*. Paris: OECD Social, Employment and Migration Working Papers.
- Horne, M., & Hardie, C. (2002). From welfare to higher education: A study of lone parent students at Queen Margaret University College, Edinburgh. *Journal of Adult and Continuing Education, 8*(1), 60-72.
- Irish Council for Civil Liberties. (2016). *Know your rights: A Guide for Older People*. Dublin: author.
- Lyall, H. (2013). *SPICe Briefing: Passported Benefits*. Edinburgh: Scottish Parliament Information Centre.
- Layte, T. F., Fahey, T. & Whelan, C. (1999). *Income, Deprivation and Well-Being Among Older Irish People*. Ireland: National Council on Ageing and Older People.
- Low Incomes Tax Reform Group. (2017). *Consultation on changes to eligibility criteria for free school meals and uniform grants Response from the Low Incomes Tax Reform Group (LITRG)*. London: Author.
<https://doi.org/10.1192/bjp.112.483.211-a>.
- MacDougall, A. (2004). Pensioners in Poverty: The Impact of Benefits-in-Kind on Pensioner Incomes and Poverty Measures in Australia, Ireland and the UK. *European Journal of Social Security, 4*(2), 155–179.
<https://doi.org/10.1177/138826270400600204>.
- Millar, J., & Bennett, F. (2017). Universal Credit: assumptions, contradictions and virtual reality. *Social Policy and Society, 14*(2), 169-182.

- Neubourg, C. (2002), *The welfare pentagon, shifts in poverty and inequality and studying vulnerability*. Workshop Transforming the Democratic Balance among the State and Society. Harvard University.
- Nolan, B., & Russell, H. M. (2001). *Non-cash benefits and poverty in Ireland*. Policy research series no. 39. Dublin: The Economic and Social Research Institute.
- Perry, C. (2013). *Measuring deprivation in education, Universal Credit and free school meals*. (May). Retrieved from <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2013/education/8413.pdf>
- Quinn, O. (2000). *A Review of Free Schemes operated by the department of social, community and family affairs*. Studies in public policy no. 5. Dublin: The Policy Institute.
- Sainsbury, D. (ed.). (1999). *Gender and welfare state regimes*, Oxford University Press, New York.
- Social Security Advisory Committee. (2012). *Universal Credit: the impact on passported benefits*. London: Secretary of state for work and pensions.
- Single Parent Action Network. (2007). *Proofed for Parents by Parents: Participatory One Parent Proofing findings*. Bristol: Author.
- Spicker, P. (2017). *Means testing: How Social Security Works*. London: National Audit Office.
- Sutherland, H. (2003). *The take-up of Income Support and passported benefits for pensioners in the UK: some issues*. Cambridge: University of Cambridge.
- Van Mechelen, N., & Janssens, J. (2017). *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights*. Working paper no. 17.08. Antwerpen: University of Antwerp.

Walker, R. (2005). *Social Security and Welfare: Concepts and comparisons*.
Maidenhead: Open University Press.

Welsh Government. (n.d.). *Eligibility Criteria for Passported Benefits and Other
Schemes*. Cardiff: Author.

Zaidi, A., & Burchardt, T. (2005). Comparing incomes when needs differ: equivalization
for the extra costs of disability in the UK. *Review of Income and Wealth*, 5(1), 89-

114.

נספח 1- מדריך ראיון למקבלי קצבת נכות

הצגת המחקר: המחקר עוסק בביטוח לאומי וביכולת של אזרחים למצות את הזכאות שלהם להטבות נלוות. כלומר, התהליך בו אנשים המקבלים קצבאות שונות מביטוח לאומי ממצים את זכותם גם להטבות הנלוות מקבלת הקצבה. אתם, לפי מה שהבנו, מיציתם את הזכאות שלכם לקצבאות בביטוח לאומי, והיינו שמחים מאוד ללמוד מכם גם על תהליך המיצוי של ההטבות הנלוות. לאורך כל המחקר נשמור על האנונימיות שלכם, וכמובן שנשתמש בשמות בדויים. אנחנו מבקשים להזכיר שבאפשרותכם לסיים את המחקר בכל עת שתרצו. בסיום המפגש תקבלו תגמול על השתתפותכם במחקר.

*להחתיים על טופס הסכמה מדעת

* להסביר כללים של ההתנהלות בקבוצת הדיון ולבקש שיגידו את שמם כשמתחילים לדבר.

*רשות להקליט

1. נתחיל בזה שספרו לנו קצת על עצמכם
2. נשמח אם תספרו לנו כיצד שמעתם שייטכן ואתם זכאים להטבות נלוות
3. לאילו הטבות נלוות אתם זכאים? ולאילו לא?
4. איך התנהל מיצוי הזכאות לקבלת הטבות נלוות? האם היו לכך שלבים?
5. איזה שלב לדעתכם היה הקשה ביותר?
6. אנא התמקדו בקשיים שחוויתם בדרך, וכיצד התמודדתם עמם
7. מה בהתנהלות של הגוף שמספק את ההטבה (פקידים, נציגים טלפוניים, אתר) עזר לכם במימוש של הזכות ומה הפריע לכם?
8. האם נעזרתם באחרים כדי לממש את הזכאות שלכם? אם כן במי נעזרתם? מדוע נעזרתם בהם? באיזה שלב? איך הם בדיוק עזרו?

- אנשים מהשכונה או הקהילה שלך
- עמותות
- עובדים סוציאליים בלשכות לשירותים חברתיים
- עורכי דין/הסיוע המשפטי

- [חברות עסקיות למימוש זכויות - לבנת פורן]
- מידע מאתרי אינטרנט (כמו באתר כל זכות)
- רשתות חברתיות (פייסבוק וכו')
- משפחה וחברים
- אחר

9. מהם לדעתכם החסמים המרכזיים שמנעו מכם לממש את הזכות שלכם?

10. חבר שלכם רוצה לממש כמה שיותר הטבות נלוות מהקצבה שקיבל. איזה טיפ הייתם נותנים לו?

11. ושאלה אחרונה- אם הייתם מתמנים לאחראי על ההטבות הנלוות בביטוח לאומי, איך הייתם משנים את המערכת כדי לשפר את המימוש של ההטבות הנלוות?

נספח 2- מדריך ראיון עבור משרדים שונים המספקים הטבות נלוות

הצגת המחקר:

המחקר עוסק בהטבות נלוות לקצבאות ביטוח לאומי וביכולת של אזרחים למצות את הזכאות שלהם להטבות אלו. אתם, עובדי הסוכנויות המספקות הטבות נלוות, בוודאי מחזיקים ידע שעתידי לסייע במחקר, והיינו שמחים מאוד ללמוד ממכם על עולם ההטבות הנלוות. לאורך כל המחקר נשמור על האנונימיות שלכם, וכמובן שנשתמש בשמות בדויים. אנחנו מבקשים להזכיר שבאפשרותכם לסיים את המחקר בכל עת שתרצו.

*להחתים על טופס הסכמה מדעת

*רשות להקליט

כללי:

1. מהן ההטבות הנלוות המרכזיות אותן מספק המשרד בו אתה עובד? (חינוך, רווחה, ארנונה, אחר)
2. תוכל להרחיב על סוגי ההטבות השונות? האם הן ניתנות כתלות בקצבה מסוימת?
3. האם ישנן הטבות שאינן תלויות בהכרח בקבלת קצבה, אך זכאות לקצבה עשויה להחליף תנאי אחר לקבלתה (למשל אישור רופא מטפל)
4. האם מעבר לקבלת קצבה ישנם תנאים הכרחיים נוספים כגון מבחן הכנסה / תפקוד / אחר
5. מהי מידת שיקול הדעת של פקידים במשרד כאשר הם מאשרים הטבה נלווית?
6. האם יש ועדה הבוחנת עררים / מקרים מיוחדים? מה הרכב הגוף הבוחן את הבקשה? לפי מה מתקבלות החלטות?

אתגרים:

7. כיצד הייתם מאפיינים את האוכלוסייה הנעזרת בהטבות הנלוות שאתם מספקים? (שאלות המשך: מגזרים מסוימים? מצב סוציו-אקונומי?)
8. האם במסגרת ההטבות הנלוות אתם מקיימים אינטראקציה עם גורמים נוספים? אילו? ולאיזה צורך?
9. מהם לדעתך האתגרים המרכזיים המונעים מימוש הטבות נלוות ע"י האוכלוסייה הזכאית? למשל מידע / מבחני זכאות / כללים מסובכים / בירוקרטיה ועוד.
10. מהם לדעתך האתגרים המרכזיים של הרשות כגוף המספק הטבות נלוות לאוכלוסייה?

11. האם אתם מתמודדים עם האתגרים הללו? כיצד?

12. אילו צעדים עשויים לדעתך לשפר את שיעורי מימוש ההטבות הנלוות?

הצגת המחקר:

המחקר עוסק בהטבות נלוות לקצבאות ביטוח לאומי וביכולת של אזרחים למצות את הזכאות שלהם להטבות אלו. אתם, עובדי הסוכנויות המספקות הטבות נלוות, בוודאי מחזיקים ידע שעתידי לסייע במחקר, והיינו שמחים מאוד ללמוד ממכם על עולם ההטבות הנלוות. לאורך כל המחקר נשמור על האנונימיות שלכם, וכמובן שנשתמש בשמות בדויים. אנחנו מבקשים להזכיר שבאפשרותכם לסיים את המחקר בכל עת שתרצו.

*להחתים על טופס הסכמה מדעת

*רשות להקליט

כללי:

13. מהן ההטבות הנלוות המרכזיות אותן מספקת הרשות המקומית בה אתה עובד? (חינוך,

רווחה, ארנונה, אחר)

14. תוכל להרחיב על סוגי ההטבות השונות? האם הן ניתנות כתלות בקצבה מסוימת?

15. האם ישנן הטבות שאינן תלויות בהכרח בקבלת קצבה, אך זכאות לקצבה עשויה להחליף

תנאי אחר לקבלתה (למשל אישור רופא מטפל)

16. האם מעבר לקבלת קצבה ישנם תנאים הכרחיים נוספים כגון מבחן הכנסה / תפקוד / אחר

17. האם ברשות ניתנים שירותי חינוך כתלות בקצבה מסוימת? למשל מלווה / הסעות (כמו

הסעות לפעוטות מתחת לגיל 3 למעונות יום שיקומיים) / סייעת / הנגשה פרטנית / מימון

קייטנות, צהרונים וכו' / אחר. אם כן, אילו? תחת אילו תנאים?

18. האם ברשות ניתנים שירותי רווחה כתלות בקצבה מסוימת? למשל סיוע חומרי לאזרחים

ותיקים / מימון תוכניות רווחה / שירותים אישיים אחרים. אם כן, אילו? תחת אילו

תנאים?

19. האם ברשות ניתנים שירותים משלימים לאנשים עם מוגבלויות כתלות בקצבה מסוימת?

למשל הקצאת מקום חניה לנכה. אם כן, אילו? תחת אילו תנאים?

ארנונה:

20. מה גובה תקרת ההנחה בארנונה ברשות? עבור מצבי חיים שונים – ילד נכה/ אזרח

ותיק/נכות כללית/ הבטחת הכנסה

21. מהי מידת שיקול הדעת של פקידי הרשות כאשר הם נותנים הנחה בארנונה?

22. לרשות יש אפשרות לקבוע מבחני הכנסה עבור אוכלוסיות שונות. האם אלו קיימים אצלכם? באילו מקרים? האם יש גישה למסמכים בעניין?
23. האם ישנן הנחיות ייחודיות ברשות לפקידים בנושא ארנונה?
24. האם ישנה מערכת ערר? אם כן, נשמח לשמוע עליה. מה הרכב הגוף הבוחן את הבקשה? לפי מה מתקבלות החלטות?
25. האם אפשרי לקבל גישה לקבצי נתונים על המקבלים הנחה / או אפילו שיעורים כלליים?

אתגרים:

26. כיצד הייתם מאפיינים את האוכלוסייה שבאה אליכם? (שאלות המשך: מגזרים מסוימים? מצב סוציו-אקונומי?)
27. האם במסגרת ההטבות הנלוות אתם מקיימים אינטראקציה עם גורמים נוספים? אילו? ולאיזה צורך?
28. מהם לדעתך האתגרים המרכזיים המונעים מימוש הטבות נלוות ע"י האוכלוסייה הזכאית? למשל מידע / מבחני זכאות / כללים מסובכים / בירוקרטיה ועוד.
29. מהם לדעתך האתגרים המרכזיים של הרשות כגוף המספק הטבות נלוות לאוכלוסייה?
30. האם אתם מתמודדים עם האתגרים הללו? כיצד?
31. אילו צעדים עשויים לדעתך לשפר את שיעורי מימוש הטבות הנלוות?

נספח 4 - מדריך ראיון עבור רשויות מקומיות

הצגת המחקר:

המחקר עוסק בהטבות נלוות לקצבאות ביטוח לאומי וביכולת של אזרחים למצות את הזכאות שלהם להטבות אלו. אתם, עובדי הרשויות המספקות את ההנחה בארנונה, בוודאי מחזיקים ידע שעתיד לסייע במחקר, והיינו שמחים מאוד ללמוד ממכם על עולם ההנחות הזה. לאורך כל המחקר נשמור על האנונימיות שלכם, וכמובן שנשתמש בשמות בדויים. אנחנו מבקשים להזכיר שבאפשרותכם לסיים את המחקר בכל עת שתרצו.

ארנונה:

1. מה גובה תקרת ההנחה בארנונה ברשות? עבור מצבי חיים שונים – ילד נכה/ אזרח ותיק/נכות כללית/ הבטחת הכנסה/שכר נמוך?
2. ספר לי קצת על התהליך השלם של מיצוי ההנחה – איך עוברים ממצב בו משק בית זכאי להנחה למצב בו משק בית מקבל הנחה בפועל?
3. האם התהליך שונה עבור הקבוצות השונות? באיזה אופן?
4. האם אתם מקבלים קבצי נתונים מביטוח לאומי/מוסד אחר? באיזה אופן משתמשים בהם?
5. האם יש הנחות הניתנות באופן אוטומטי? אם כן אילו?
6. מהי מידת שיקול הדעת של פקידי הרשות כאשר הם נותנים הנחה בארנונה?
7. האם ישנן הנחיות ייחודיות ברשות לפקידים בנושא ארנונה?
8. האם ישנה מערכת ערר? אם כן, נשמח לשמוע עליה. מה הרכב הגוף הבוחן את הבקשה? לפי מה מתקבלות החלטות?
9. האם אכן יש אי מיצוי משמעותי של ההטבה?
10. מהם לדעתך האתגרים המרכזיים המונעים מימוש הטבות נלוות ע"י האוכלוסייה הזכאית? למשל מידע / מבחני זכאות / כללים מסובכים / בירוקרטיה ועוד.
11. האם אתם מתמודדים עם האתגרים הללו? כיצד?
12. אילו צעדים עשויים לדעתך לשפר את שיעורי מימוש ההטבות הנלוות? אולי ברמה של המדיניות הלאומית?

נספח 5 – בקשת חופש מידע שנשלחה ב-27.12.2019

לכבוד,
ד"ר אמיר סרי
הממונה על העמדת מידע לציבור
רחוב נתיב האור 1, ת"ד 10 חיפה 3100001
טלפון: 076-8636067
פקס: 072-3428913
דוא"ל: liberti.informtion@iec.co.il

תאריך: 14/12/2019

בקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

פרטי המבקש/ת:

שם פרטי:	שם משפחה:	מס' ת.ז.:
תאגיד הרשום כחוק בישראל	שם התאגיד:	מס' התאגיד:
רח':	מס' בית:	יישוב:
מיקוד:	טל':	טל' נוסף:
פקס':	דוא"ל:	

המידע המבוקש:

הנני מבקש/ת את המידע שלהלן (ניתן לצרף דף נפרד עם פירוט המידע המבוקש ובחתימת המבקש/ת):

שלום רב,

במסגרת ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, אנו, החוקרים (פרופ' גיוני גל, פרופ' מומי דהן, ד"ר אבישי בניש וד"ר רוני הולר), המיוצגים על ידי רכו המחקר נועם תרשיש, עורכים מחקר בנושא הטבות נלוות במערכת הביטחון הסוציאלית. כך, לפי תקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999 (סעיף 6ב), בקשה זו פטורה מאגרת בקשה ומאגרת טיפול בעד 4 שעות העבודה הראשונות החל בשעה הרביעית. נבקש לקבל את המידע הבא לפי חוק חופש המידע:

1. בעניין ההטבה הנלווית שעניינה הנחות בתעריפי החשמל עבור 11 קבוצות האוכלוסייה המפורטות באתר חברת החשמל. במסגרת ההנחה, לזכאים עומדת הזכות לקבל 50% הנחה עד צריכה של 400 קוט"ש לחודש (כלומר 800 קוט"ש בחשבון דו חודשי).
2. נבקש לקבל מסמכים ותכתובות (חוזרי מנכ"ל, טבלאות זכאות, נהלי עבודה, מזכרים פנימיים וכו') הנוגעים לתנאי הזכאות לקבלת הטבות אלו (כולל מבחני הכנסה לזכאות אם יש כאלו).
3. נתונים מספריים הנוגעים לכמות האנשים/משקי הבית הזכאים להטבה לשנים 2019-2010.
 - a. אם ניתן – בחלוקה לקבוצות – לפי נתונים דמוגרפיים, קבוצה חברתית
 - b. אם ניתן – בחלוקה לפי קצבה שמקבל משק הבית (במידה וקבלת קצבה - תנאי לקבלת ההטבה).
4. נתונים מספריים הנוגעים לכמות האנשים/משקי הבית המקבלים את ההטבה בפועל לשנים 2019-2010.
 - a. אם ניתן – בחלוקה לקבוצות – לפי נתונים דמוגרפיים, קבוצה חברתית
 - b. אם ניתן – בחלוקה לפי קצבה שמקבל משק הבית (במידה וקבלת קצבה - תנאי לקבלת ההטבה).
5. נתונים מספריים הנוגעים לתקציב שהופנה לטובת אספקת ההטבה בשנים 2019-2010. (כלומר - עלות אספקת ההטבה)
 - a. אם ניתן – בחלוקה לקבוצות – לפי נתונים דמוגרפיים, קבוצה חברתית
 - b. אם ניתן – בחלוקה לפי קצבה שמקבל משק הבית (במידה וקבלת קצבה - תנאי לקבלת ההטבה).

תודה מראש,

נועם תרשיש (בשם החוקרים)

המידע המבוקש הנו (יש להקיף בעיגול): אודותיי / אודות אדם/גוף אחר

אגרת בקשה:

מצ"ב אישור האתיקה של המחקר תחת ביה"ס לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית, כהוכחה לעמידה בסעיף 6ב (פטור מאגרת בקשה).

התחייבות לשאת בעלויות טיפול והפקת מידע:

הנני מתחייב/ת לשאת באגרת טיפול ובאגרת הפקת מידע עד לסכום שלא יעלה על 150 ש"ח. במידה והממונה על יישום חוק חופש המידע יודיע לי כי עלות הטיפול בבקשתי הנה גבוהה יותר, תיזדרש הסכמה נפרדת מצדי לצורך המשך הטיפול בבקשה.

חתימת המבקש/ת

נספח 6 – בקשת חופש מידע שנשלחה ב- 30.1.2020

לכבוד
שמואל אנגל
הממונה על יישום חוק חופש המידע
עיריית ירושלים

תאריך: 30/01/2020

בקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

פרטי המבקש/ת:

המידע המבוקש:

שלום רב,
במסגרת ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, אנו, החוקרים (פרופ' ג'וני גל, פרופ' מומי דהן, ד"ר אבישי בניש וד"ר רוני הולר), המיוצגים על ידי רכז המחקר נועם תרשיש, עורכים מחקר בנושא הטבות נלוות במערכת הביטחון הסוציאלית. כך, לפי תקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999 (סעיף 6ב), בקשה זו פטורה מאגרת בקשה ומאגרת טיפול בעד 4 שעות העבודה הראשונות החל בשעה הרביעית.

נבקש לקבל את פילוח סך הנחות הארנונה לפי סוגים בכל אחת מהשנים 2016, 2017, 2018, כך שבכל שנה יהיו הסכומים תואמים למדווח בדוח הכספי של העירייה לאותם השנים. מצורפת לטופס דוגמה של קובץ מבוקש.

תודה מראש,

נועם תרשיש (בשם החוקרים)

המידע המבוקש הנו (יש להקיף בעיגול): / אודותיי / אודות אדם/גוף אחר

התחייבות לשאת בעלויות טיפול והפקת מידע:

הנני מתחייב/ת לשאת באגרת טיפול ובאגרת הפקת מידע עד לסכום שלא יעלה על 150 ש"ח. במידה והממונה על יישום חוק חופש המידע יודיע לי כי עלות הטיפול בבקשתי הנה גבוהה יותר, תיזדרש הסכמה נפרדת מצדי לצורך המשך הטיפול בבקשה.

נספח 7 – בקשת חופש מידע שנשלחה ב- 19.2.2020

לכבוד,

רשות המסים,
שלמה אוהיון

hofesh@taxes.mof.gov.il

02-6559112/113

03-6559305

http://taxes.gov.il

תאריך: 19.2.2020

בקשה לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

פרטי המבקש/ת:

המידע המבוקש:

הנני מבקש/ת את המידע שלהלן (ניתן לצרף דף נפרד עם פירוט המידע המבוקש ובחתימת המבקש/ת):

שלום רב,

במסגרת ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים, אנו, החוקרים (פרופ' ג'וני גל, פרופ' מומי דהן, ד"ר אבישי בניש וד"ר רוני הולר), המיוצגים על ידי רכז המחקר נועם תרשיש, עורכים מחקר בנושא הטבות נלוות במערכת הביטחון הסוציאלית. כך, לפי **תקנות חופש המידע (אגרות), תשנ"ט-1999** (סעיף 6ב), בקשה זו פטורה מאגרת בקשה ומאגרת טיפול בעד 4 שעות העבודה הראשונות החל בשעה הרביעית.

נבקש לקבל את המידע הבא לפי חוק חופש המידע:

אנחנו מעוניינים במידע הנוגע להטבות הבאות:

- c. פטור ממס לנכים לפי סעיף 59(5) לפקודת מס הכנסה
- d. נקודות זיכוי בגין ילד או בוגר עם מוגבלות מכוח סעיף 45 לפקודה
- e. נקודות זיכוי ממס הכנסה בגין בן זוג ללא הכנסה לפי סעיף 37 לפקודה
- f. הקלה בתשלום מס רכישה לעיוורים ולנכים, כהגדרתם בתקנות מס רכישה
- g. פטור ממס במשיכת כספים מקופת גמל לבעלי הכנסות נמוכות / נכים לפי סעיפים 34 ב 381 לתקנות מס הכנסה

- 1. נבקש לקבל נהלים הנוגעים לתנאי הזכאות לקבלת הטבות אלו (כולל מבחני הכנסה לזכאות אם יש כאלו).
- 2. מהו מספר האנשים/משקי הבית **הזכאים** להטבה – לשנים 2019-2010
 - a. עבור כל אחת מההטבות בנפרד – a,b,c,d,e
 - b. בחלוקה לפי עילת הזכאות (למשל לפי סוג הקצבה – לדוגמה מצורף קובץ הנחות ארנונה בחלוקה דומה)
- 3. מהו מספר האנשים/משקי הבית אשר **קיבלו את ההטבה בפועל** - לשנים 2019-2010
 - a. עבור כל אחת מההטבות בנפרד - a,b,c,d,e
 - b. בחלוקה לפי עילת הזכאות (למשל לפי סוג הקצבה – לדוגמה מצורף קובץ הנחות ארנונה בחלוקה דומה)

4. מה היה השווי הכולל (הכספי) של כל אחת מההטבות a, b, c, d, e - בשנים 2010-2019. (כלומר- עלות אספקת כל הטבה בנפרד)
- a. עבור כל אחת מההטבות בנפרד - a, b, c, d, e
- b. בחלוקה לפי עילת הזכאות (למשל לפי סוג הקצבה – לדוגמה מצורף קובץ הנחות ארנונה בחלוקה דומה)

תודה מראש,
נועם תרשיש (בשם החוקרים)
המידע המבוקש הנו (יש להקיף בעיגול): אודותיי / אודות