

תכנית הצעות לחקיקה חברתית 'צופה פני עתיד'
יוזמה וקידום: המוסד לביטוח הלאומי. 2015



יוזמים חקיקה חברתית. בשביל הזכויות

אפריל, 2015

הגות הזכויות
שקיפות. יוזמה. רגישות

הממדים שעושים את ההבדל: הביטוח הלאומי במספרים

74 מיליארד ₪ לתשלום קצבאות

הביטוח הלאומי מופקד על ניהול 'רשת הביטחון החברתית' של ישראל, תקציב הגדול מתקציב הביטחון המתפרסם. בשנת 2015 צפוי המוסד לשלם כ-74 מיליארד ₪ גמלאות וקצבאות – רובם לאוכלוסיות נזקקות וחלשות לאלה הזקוקים לכך יותר מכל.

יותר מ-3,000,000 מקבלי גמלאות וקצבאות

תשלומי הביטוח הלאומי השונים ניתנים ליותר מ-3,000,000 מקבלי גמלאות וקצבאות שונים – חלקן על בסיס קבוע, וחלק באופן זמני. אין אזרח במדינה שאינו נעזר בשרותי המוסד במהלך חייו.

יותר מ-20,000,000 פניות של הציבור

המוסד מטפל ביותר מ-20,000,000 פניות של הציבור בשנה – בין אם דרך הסניפים או בערוצים אחרים דוגמת מוקדי השרות, קיוסקי המידע והערוץ הגדול והמתפתח מכולם – אתר האינטרנט של המוסד (יותר מ-7,000,000 כניסות ופניות בשנה הקודמת).

בשביל זכויות: מובילים חקיקה להגנת זכויות השכבות החלשות

מעבר לכל אלה, המוסד לביטוח לאומי הוא היועץ החברתי המוביל של ממשלת ישראל – הוא אחראי ליעץ בכל הנוגע לעיצוב המדיניות החברתית לטווח קצר וארוך של מדינת ישראל. ביטוח הלאומי אמון על התאמת החקיקה החברתית לשינויים התמידיים שחלים בסביבה החברתית-כלכלית-טכנולוגית.

למעלה מ-50 יוזמות בשלבי חקיקה שונים

אחד הכלים המרכזיים של המוסד למימוש תפקידו כיועץ הוא יוזמות החקיקה המקצועיות אותן יחם המוסד בחקיקה ראשית ומשנית – ומוביל ליישומן באמצעות שכנוע הרשות המחוקקת.

חוברת זו מציגה 'צילום מצב' של פעילות זו. נכון לתחילת 2015.

הביטוח הלאומי: רשת הביטחון הסוציאלית של ישראל

בישראל של המאה ה-21, ביטחון סוציאלי הוא יותר מזכאות של קבוצות אוכלוסייה נזקקות לקצבאות – תשלומי ההעברה לנכים, קשישים, ילדים וחסרי עבודה. הביטוח הלאומי, שהוקם במדינת ישראל הצעירה בימים שהביטוח "אוכלוסיית מצוקה" הקיף מאות אלפי עולים חדשים במעברות, פליטי אירופה וארצות ערב, במדינה, יועד מראשיתו להוציא אל הפועל את המדיניות החברתית של הממשלה. זו החלה במספר לא גדול של קצבאות צנועות המכוונות לסייע כספית לאנשים קשי יום לשרוד את אותם ימים קשים ולפרוס למענם רשת ביטחון שתגן עליהם מתוצאות של אירועים משבשי חיים. היום הרשת הזאת פרוסה מתחת לכל תושב, בכל רגע בחיים, ואנו במוסד לביטוח לאומי עושים לילות כימים לחיזוקה, הרחבתה ועדכונה לתנאים המשתנים, בזמן שמדינת ישראל מתאימה את כלכלתה למאה ה-21.

בשביל הזכויות

הביטוח הלאומי דבק בייעודו המקורי לתמוך בנזקקים לסיוע, לעזור לקשי יום לחיות בכבוד ולאושש אוכלוסיות חלשות, שבדרך כלל מתקשות גם לעזור לעצמן בהשגת הזכויות שהחוק מעניק להן. לפיכך, השליחות של הביטוח לאומי היא למצות את זכויותיהם של כל אזרח ותושב במדינת ישראל כביטוי לערכי הערבות הדדית וכבוד האדם.

מחויבות למיצוי זכויות המבוטח

בתרבות המוסד לביטוח לאומי מושם דגש חזק על תהליכים שיבטיחו מיצוי הזכויות של מבוטחי המוסד. בשנים האחרונות נתנו עדיפות למשימה זו והצבנו אותה בראש סדר הקדימויות של יוזמות חקיקה, שיפור תהליכים, מחשוב ויעוץ למבוטח. תפקיד מכריע בהצלחה יש לפעילות מתמשכת של עידכון ותיקון חקיקה ראשית. מעורבותנו בתהליך החקיקה הוא מרכזי אף שההחלטה הסופית אינה בידינו, אלא בידי כנסת ישראל. אנו מממשים את חזון הביטוח לאומי באמצעות הצעות לשיפורי חקיקה, שמטרתם המרכזית הינה הרחבת רשת הביטחון והקלה על המבוטחים למצות את זכויותיהם.

היעוץ החברתי של הממשלה והכנסת

היום, ממרחק של 60 שנה מהקמת הביטוח הלאומי, אנו רואים איך ההתחלה הצנועה הזאת הנביטה מערכת הגנה סוציאלית רב שכבתית, רחבה ועמוקה, שמטפלת בכל אזרח ותושב ישראלי מלפני לידתו עד אחרי לכתו לבית עולמו. בעשרות צמתי חיים מרכזיים, באירועים שמחים ובאסונות, בפגיעות גוף ובנזק לכושר ההשתכרות, הביטוח הלאומי הוא משענת חיונית לפרט, למשפחה ולקהילה. הדרך לכאן נעשתה מכוחה של חקיקה מתקדמת, על ידי מחוקקים הקשובים לצורכי העם ולרוח התקופה, ובסיוע פעיל של מיינהלת המוסד לביטוח לאומי ובכללם: מיינהלת המחקר החברתי, הייעוץ המשפטי, מיינהלת הגמלאות והגביה, ההנהלה הפיננסית ואלפי עובדי הבאים במגע יומיומי עם כל שכבות הציבור. הניסיון המצטבר, הרצון הטוב, המחויבות לערכי צדק חברתי והמצוינות המקצועית בהוצאה לפועל של מדיניות הממשלה הפכו את הביטוח הלאומי לגוף המרכזי בעיצוב המדיניות הממשלתית בנושא הביטחון הסוציאלי. להשקפתנו, חלק מהותי מתפקיד זה הוא ליזום חוקים, לנסח תקנות ולתקן הוראות שיחזקו את מערך ההגנה החברתי וישפרו את איכות החיים של כל הנזקקים לסיוע, בכסף או על ידי מתן שירותים, בישראל.

קידום הצעות חקיקה להרחבת זכויות התושבים

המסמך המוגש לעיונכם הוא צילום מצב של הצעות כאלה שיזם הביטוח הלאומי לאחרונה ושעדיין נדרש להן סיום הליכי חקיקה ותיקון. אנו תקווה שברכוז עשרות ההצעות במסמך משותף והעלאת המודעות של הציבור ושל המחוקקים לצורך בהשלמת התהליך, נשיג התקדמות מהירה יותר ליעד הלאומי - המעוגן במגילת העצמאות ובחזון הנביאים - בניית חברה צודקת ומלוכדת יותר.

עמודי הצדק חברתי

הצדק צריך להראות, לא רק להיעשות, וההגנה החברתית צריכה פלטפורמה מנהלתית שמבטיחה שירות טוב ונגיש לכל זכאי, ללא מחסומים בירוקרטיים, בשקיפות ובהגינות מעוררות אמון במערכת. ריכוזו במסמך זה מעל 50 הצעות חקיקה המבטאות 7 נושאי-על, ומתייחסות לתחומים בהם הנהלת הביטוח הלאומי רוצה למקד את הדיון הציבורי ולהוביל שינויים חשובים. הצעות אלה, ברובן פרי לקחים שנלמדו מטיפול במיליוני מבטחים לאורך עשרות שנים, מבטאות גישה פרו-אקטיבית לביטחון סוציאלי, כלומר ליזום ולהקדים תרופה למכה במקום לחכות שהלחץ הציבורי יעשה את שלו ותסיסת חוסר שביעות רצון תניע את גלגלי החקיקה הסוציאלית:

- **הגנה על זכויות חברתיות** - הרחבת הזכויות מותנית קודם כל, בביסוס מעמדי של הזכויות החברתיות אל מול הזכויות אזרחיות ופוליטיות. בסיס תשתיתי זה יסייע בהמשך לשפר רווחתן של האוכלוסיות הנזקקות.
- **שיפור השירות, מיצוי והרחבת זכויות בגישה יוזמת**: הביטוח הלאומי הוא, בראש ובראשונה, הפרקליט של האזרח הנזקק לסיוע. ועל כן עלינו לאמץ גישה יוזמת, נמרצת וממוקדת בהשגת המירב שהחוק מאפשר להעניק בכל מצב - ללא תלות ביכולת המבוטח לעמוד על זכויותיו.
- **סיוע במצבי נכות - זכויות הנכים ומי שאינם מסוגלים לעבוד בגלל מחלה**: זה אולי תפקידה הראשון של רשת הגנה חברתית, לספק תנאי קיום הוגנים וחיים בכבוד לאוכלוסיות שלא מסוגלות לדאוג לפרנסתן, באופן זמני או קבוע, מחמת נכות או מחלה, מלידה או מתאונה. הצו המוסרי מחייב אותנו להגן על כל הנבדלים בצלם אנוש, לשמור על כבודם בימים קשים, לסייע בפתרון קשייהם ובחזרתם למעגלי היצרנות.
- **עוני ואי-שיוויון - מניעת עוני, יציאה מעוני ועידוד העבודה**: ביטוח לאומי אינו עוסק רק בתוצאות של אירועי אסון, פרטיים או קהילתיים, אלא פועל פרו-אקטיבית להקטין את המצוקה הכלכלית על ידי העצמת הפרט ויצוב יכולתו לעזור לעצמו.
- **רווחת הקשישים**: "והדרת פני זקן" הוא ציווי מקראי שבימינו מחייב את מוסדות השלטון לדאוג לדור ההורים, לבוני הארץ, לאנשים ונשים שתש כוחם במעשה הציוני ובביסוס המשק לדורות הבאים – ועכשיו תורנו לדאוג להם.
- **שוק העבודה - זכויות סוציאליות של עובדים במצוקה כלכלית ועידוד תעסוקה בקרב מקבלי קצבאות קיום**
- **איתנות פיננסית, שיפור הגביה ממעסיקים והתמודדות עם הגירעון האקטוארי**: המשימה לספק רשת הגנה סוציאלית חזקה מחייבת הגנה על המשאבים הפיננסיים ובמיוחד אחריות מרחיקת ראות ביחס לצרכים עתידיים. הביטוח הלאומי מבטיח איתנות פיננסית באמצעות גבית דמי ביטוח מהעובדים והמעסיקים, הבטחת השתתפות האוצר בעלות הקצבאות – וניהול זהיר של תיק השקעות בטוחות.

בנוסף, נציין את חשיבות ההוקרה ותגמול למשרתי המילואים וחיילים משוחררים: מערך התשלומים למשרתי המילואים והמענקים לחיילים משוחררים היא חובה שכולנו גאים במימושה. העם, המחוקק והביטוח הלאומי כזרוע המבצעת, גאים לבטא את הערכתם לנושאים בנטל הביטחון ולהקל ככל האפשר על קבלת תגמול הוגן, בזמן ובמינימום בירוקרטיה.

חקיקה מבוססת עובדות ונתונים מדעיים

אנו, בביטוח הלאומי, מודעים למורכבות התפקיד שלנו בשיפור השירות לאזרח מצד אחד – וזאת, תוך מודעות ואחריות ליציבות הפיננסית של המוסד לאורך זמן, מצד שני. נדרש כאן איזון עדין בין הענקת זכויות לבין הבטחת מקורות, מיומנות שמומחי הביטוח הלאומי פיתחו וממשיכים לשכלל כל העת. אנו מודעים לכך, שהחלטות בתחומים שאנו אמורים לקדם ולשמר כרוכות בעלויות ענק, עשרות מיליארדי ש"ח בשנה. לכן פיתחנו מערכות מחקר מדעי, ניתוח כלכלי וניהול סיכונים אקטואריים, חיזוי דמוגרפי והערכת אימפקט על קהל היעד, שמעגנים את התהליכים בעובדות כמותיות ובמתודה מדעית. כל ההצעות המובאות להלן עברו את כל התהליכים המקצועיים שמאפשרים קבלת החלטות ראויות, והמומחים שלנו זמינים להסברים ולהרחבות ככל שידרש להשלמת החקיקה. הביטוח הלאומי אינו גוף פוליטי והמלצותיו מעוגנות בקונצנזוס חוצה מפלגות ומעמדות. אנו בטוחים שמאמצינו הכנים ייענו בפעולה נמרצת של המחוקק ובתמיכה גורפת של הציבור הישראלי. חקיקה סוציאלית מתקדמת, אחראית ובגישה אמפטית, היא מרכיב מהותי בחזון הביטוח הלאומי. ברצוננו להדגיש שוב: **אנחנו כאן בשביל המבוטחים, השליחות שלנו היא לשרת אותם באהבה ובכבוד, והדרך שלנו היא למצות את הזכויות שקבע המחוקק למענם – ולהפנות את תשומת לב המחוקק למקרים ולמקומות בהם נדרש שינוי בתנאי הזכאות.**

פרופ' שלמה מור-יוסף


מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי

נכויות- הרחבת זכויות

- עמוד 9 עדכון הליקויים הרפואיים והרחבתם
- עמוד 10 שקיפות, עצמאות וחוסר התלות של וועדות ערר רפואיות
- עמוד 11 עקרות בית- השוואת קריטריונים רפואיים וקצבאות נכות
- עמוד 12 הכללת גמלת ילד נכה בקצבאות המזכות במענק הפטירה

הארכת משך זמן הזכאות לקצבאות

- עמוד 13 הארכת התקופה לקבלת קצבה רטרואקטיבית
- עמוד 14 ביטול המגבלות בתשלום רטרואקטיבי של קצבת ילדים, לילדים שנולדו בחו"ל וילדים עולים
- עמוד 15 קיצור תקופת ההמתנה לזכאות לתשלום קצבת נכות כללית
- עמוד 16 הארכת תקופת הזכאות והאחדת קריטריונים של מענק לימודים

ביטוח סיעוד- הרחבת זכויות

- עמוד 17 אפשרות לבחירה בין גמלה כספית בסיעוד לבין גמלת שירותים
- עמוד 18 קיצור תקופת ההמתנה לזכאות סיעוד
- עמוד 19 ביטול ההגבלה של בדיקה חוזרת
- עמוד 20 הארכת תקופת תשלום גמלת סיעוד למאושפזים
- עמוד 21 מדרוג מחדש של מבחני ההכנסה המזכים בגמלת סיעוד
- עמוד 22 הוספת רמות נוספות של גמלת סיעוד בהתאם לרמת התלות של הקשיש
- עמוד 24 שמירה על היקף שירותי הסיעוד - מעבר לסל השירותים
- עמוד 25 תשלום קצבת סיעוד כספית למי שלא גר עם בן משפחה

זקנה - הרחבת זכויות

- 26 עמוד העלאת גמלאות למקבלי קצבת זקנה בהתאמה ל"קו העונני".
- 27 עמוד קיצוז הוצאות הקשורות ביצירת הכנסה מחישוב הזכאות לקצבת זקנה.
- 28 עמוד מניעת התיוג של פנסיונרים כ"זקנים".
- 29 עמוד מניעת ביטול זכויות כתוצאה מיציאה ממערכת הבטחת הכנסה בגיל פרישה.
- 30 עמוד מימון האוצר להובלת נפטרים לבתי קברות מרוחקים ממקום מגוריהם.

הבטחת הכנסה - הרחבת זכויות

- 32 עמוד זכאות לקצבת הבטחת הכנסה לתלמידים במוסדות להשכלה גבוהה והכשרה מקצועית.
- 33 עמוד הארכת הזכאות להטבות נלוות לקצבת הבטחת הכנסה כתמריץ ליציאה לעבודה.
- התחשבות בהוצאות של שוכר דירה המשכיר במקביל את דירתו לעניין הכנסות
- 34 עמוד שלא ישפיעו על הקצבה
- 34 עמוד הגדלת התמריץ לעבודה בחוק הבטחת הכנסה.

אבטלה - הרחבת זכויות

- 35 עמוד הגדלת דמי אבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית.
- הקלה בדרישות תקופת האכשרה ומשך העבודה (התחשבות באירועי "כוח עליון")
- 36 עמוד במילואים או בעבודה.

עמוד 37 אבחנה בין שירות צבאי (קבע) לבין התנדבות לשירות קבע קצר לעניין דמי אבטלה

עמוד 38 התחשבות בתקופה של חיפוש עבודה עצמאי של מובטל בתקופת האכשרה

חיילים משוחררים - עבודה מועדפת - הרחבת זכויות

עמוד 39 עדכון רשימת העבודות המועדפות המזכות את החייל המשוחרר במענק

עמוד 42 פישוט התנאים לזכאות מענק עבודה מועדפת לחיילים משוחררים

עמוד 44 ניתוק הדרישה לתקופת אכשרה לדמי אבטלה מהזכאות למענק עבודה מועדפת

עמוד 45 הגדרת תקופת העבודה המועדפת בימים במקום בחודשים

ניידות - הרחבת זכויות והתאמתם

עמוד 46 הרחבת הזכאות לגמלת ניידות וחלוקה מיטבית של המשאבים הקיימים

עמוד 47 הוספת קצבת ניידות לנכים חסרי רכב

עמוד 48 החזר הוצאות רכישת אביזרים למוגבלים בניידות בעלי רכב פרטי

עמוד 49 הלוואות למימון רכב פרטי בתנאים שווים למימון "רכב לאביזרים מיוחדים"

עמוד 50 ביטול חובת ביטוח אביזרים מיוחדים לרכב ניידות

תגמולי מילואים - הרחבת זכויות והתאמתם

עמוד 51 קביעת תגמול מילואים על פי הכנסה מעבודה חדשה או עליה בדרגת השכר

עמוד 52 תיחום המועד לתביעת תגמול מילואים ל- 7 שנים

עמוד 53 תיקון הנוגע למשרתים תקופות קצרות במרווחים צפופים

צמצום בירוקרטיה, צמצום חובות ומיצוי זכויות

עמוד 54 עדכון חצי שנתי של מעמד ושכר של עובדים

דמי ביטוח

עמוד 55 טיפול יעיל בהשגות על קביעת דמי ביטוח

עמוד 56 הכרה באומנים כעובדים שכירים ללא צורך באישור שר הרווחה

עמוד 57 מתן פטור מדמי ביטוח לעולים חדשים מהכנסות בחו"ל

עמוד 58 הגבלת הסנקציות על מעסיק שלא עמד בחובותיו שבדין לתקרה שתקבע בנהלי המוסד

צמצום ההנחה בדמי ביטוח למעסיקים קטנים ובינוניים המשלמים דמי פגיעה

עמוד 60 לעובדיהם

עמוד 61 עידוד המעסיקים למעבר לדיווח מקוון ותשלום באמצעות הרשאה בנקאית

עמוד 62 שיפור כושר הגביה של הביטוח הלאומי

כללי

עמוד 64 החרגת מסתננים ואוכלוסיות נוספות מהגדרת תושב לפי חוק הביטוח לאומי

עדכון הליקויים הרפואיים והרחבתם

"ספר הליקויים", המופיע בתוספת לתקנות הביטוח הלאומי (קביעת דרגת נכות לנפגעי עבודה, התשט"ז-1956), הוא מקור הייחוס התקני ("התנ"ך") לקביעת זכאות לקצבאות שונות, הן מבחינת סעיף ההגדרה הרפואית והן מבחינת גובה התשלומים וסוג ההטבות האחרות שהחוק קובע לפי צוי נפגעי עבודה, גמלאות נכות כללית וכן לשירותים רפואיים מיוחדים. אך בניגוד לספר הספרים, "ספר הליקויים" נזקק לעידכונים תקופתיים, שיבטאו את ההתפתחויות בחקיקה וחידושי הפרקטיקה הרפואית בשנים האחרונות.

ההצעה הנוכחית נועדה לעדכן סעיפי ליקוי, להוסיף סעיפי ליקוי חדשים (לדוגמא – פיברומילאגיה) ולהבטיח שיוויון בקריטריונים שמשמשים את הוועדות הרפואיות בבואן לדון בזכויותיהם.

שקיפות, עצמאות וחוסר התלות של וועדות ערר רפואיות

מכוח החוק פועלות במסגרת הביטוח הלאומי ועדות רפואיות מקצועיות, המוסמכות לדון - בשקיפות מלאה - ולפסוק בעצמאות מלחצים חיצוניים ומשיקולים תקציביים, בעניינים הנוגעים לקצבאות שונות, ביניהן קצבת ילד נכה, זכאות לשירותים מיוחדים, פטורים או הנחות ממסים ואגרות, פיצוי נפגעי עבודה, ביטוח נכות, ועוד. ככלל, בחינת מצבו הרפואי של אדם נעשית בשתי ערכאות רפואיות המתנהלות אדמיניסטרטיבית בביטוח לאומי [דרג ראשון ודרג עררים], שלאחריהן נתונה סמכות הביקורת לבית הדין לעבודה [על שתי ערכאותיו]. אך למרות העצמאות המלאה של הוועדות, התהליכים לא תמיד נתפסים בעיני הציבור כטהורים מכל שיקול זר בשל התלות האדמיניסטרטיבית, אותה יצר המחוקק.

בחלק מהמקרים מורכב הדרג הראשון מעובדי המוסד, משום שכך סבר המחוקק שניתן לחסוך בעלויות ולזרז תהליכים. דרג זה, כאמור, פסיקתו אינה סופית והמבוטחים שאינם מרוצים מהחלטה יכולים לערער ולדרוש דיון חוזר בערכאה גבוהה יותר. בכל מקרה, ללא יוצא מהכלל, **חברי וועדות העררים הם מומחים חיצוניים שאינם עובדי המוסד. מינויים של חברים אלה נעשה, לפי הוראות חוק הביטוח הלאומי, בידי שר הרווחה, ומפורסם ברשומות. עם זאת, על פי התקנות הנוכחיות, כל עבודת המזכירות הכרוכה בפעילות הוועדות [לרבות קביעת רכב הועדה, זימון החברים, רישום הפרוטוקול וכיוצ"ב] נעשית בידי עובדי המוסד ודיוני הוועדות נערכים במתקני המוסד או במתקנים שהמוסד שוכר לשם כך. בשנים האחרונות רבתה הביקורת על מראית עין של קשר לכאורה בין המוסד ובין ועדות הערר שונות, והוקמו מספר ועדות ציבוריות לבחינת קשר זה.**

מטרת התיקונים המוצעים היא לנטרל את החזות והנראות של השפעה לא ראויה של המוסד על דיוני הוועדות - בפועל העצמת השקיפות בדרך של הפרדה אדמיניסטרטיבית - ובכך להחזיר את אמון הציבור בעצמאותן. לשם הגשמת המטרה יש צורך לערוך מספר תיקונים בחקיקת מישנה, בכל מקום שבו קובעות התקנות כי הרכב הועדה או כי הזימונים לה ייעשו וייקבעו בידי המוסד או בידי מי מעובדיו. ובפירוט, מדובר בתיקון של כל אחת מהתקנות הבאות:

- א. תיקון תקנות 3(ד), 5(ג) ו-8(ב), בתקנות הביטוח הלאומי [ועדת עררים לשרותים מיוחדים ולילד נכה] התשנ"ה-1995.
- ב. תיקון תקנות 1 (הגדרת מזכיר), 2(ב), 24(ג), 25, 27(ב) ו-34 בתקנות הביטוח הלאומי [קביעת דרגת נכות לנפגע בעבודה] התשט"ז-1956.
- ג. תיקון תקנה 10(א), 19(א), 26(א) בתקנות הביטוח הלאומי [קביעת אחוזי נכות... והוראות שונות] התשמ"ד-1984.

עקרות בית- השוואת קריטריונים רפואיים וגמלאות נכות עם אלה שמושמים על כלל העובדים

המונח "עקרת בית" קיים בחוק הביטוח הלאומי כמעט מראשיתו. בעת פרסום חוק הביטוח הלאומי ב-18.11.53, האוכלוסייה המבוטחת לא כללה את האישה הנשואה [שאינה עובדת מחוץ למשק ביתה] וכן את האלמנה בת הקצבה (אלמנה המקבלת קצבת תלויים או קצבת שארים). זאת מתוך התפיסה המסורתית, שלפיה במרבית המשפחות הבעל הוא המפרנס היחיד של המשפחה. במשך השנים הוכנסו כמה תיקוני חקיקה ששיפרו את מעמדה של עקרת הבית וכיום ברור שיש צורך בשינוי חקיקה, שישקף את השינויים בתפיסה החברתית, שרואה את עקרת הבית שותפה שוות זכויות בפרנסת המשפחה, גם אם תמורת עבודתה לא נרשמת משכורת.

תפיסה זו כבר הוטמעה בתקנות קצבת הזקנה וגמלאות הנכות הכללית, אך - לאור העובדה שעקרת הבית פטורה לחלוטין מתשלום דמי ביטוח - הזכויות שהוענקו לה במסגרות אלה נקבעו כזכויות מופחתות. כך, לעניין פרק הנכות כללית שבחוק, נקבעו לעקרת הבית תנאים שונים מאלו של מי שנבחן כ"משתכר". לדוגמה, סף רפואי שונה וקביעת דרגת אי הכושר בהתאם ליכולת התפקוד במשק הבית (ולא לפי יכולת להשתכר). כמו כן עקרת הבית איננה זכאית בתוספת עבור בן זוגה.

לפיכך מוצע, בשלב ראשון, להשוות את מעמדה של עקרות הבית לעניין נכות כללית לזה של יתר הנכים.

במסגרת התיקון, יושוו המבחנים הרפואיים של נכה ועקרת בית - הן לעניין הסף הרפואי המזכה והן לעניין מבחני אי הכושר - וכן יושוו שיעורי הגמלה (לרבות תוספת בגין בני זוג).

הכללת גמלת ילד נכה בקצבאות המזכות במענק הפטירה

בהתאם להוראות סעיף 310 לחוק, ניתן כיום מענק הפטירה לבן/בת הזוג של הנפטר (באין בן זוג, לילדו, כמוגדר בסעיף 238 לחוק) ובלבד שטרם פטירתו שולמה לו אחת הקצבאות המפורטות בחוק. תשלום מענק הפטירה, נועד לסייע למשפחה בתקופת ההסתגלות לשינויים בכלכלת המשפחה בשל הפטירה - ולהשתתפות בכיסוי הוצאות הקבורה, השיבעה והקמת מצבה - כתחליף זמני לאובדן הקצבה שהייתה משולמת לנפטר.

בחוק לא מצויינת הקצבה המשולמת בעד ילד נכה לפי הוראות סעיף סימן ו' לפרק ט' כגמלה המזכה במענק.

בתיקון הנדרש מוצע להכליל גם את קצבת ילד נכה במסגרת הקצבאות המזכות את הורי הילד שנפטר במענק.

הארכת התקופה לקבלת קצבה רטרואקטיבית

הנושא של תיקון זה הוא צורך באיזון חדש בין שני גורמים שיש לשקול כאשר מגבילים את זכות המבוטחים לקבלת קצבה רטרואקטיבית, ובמקרים שהם איחרו להגיש את תביעתם. מצד אחד קיים האינטרס של מנהל תקין להשלים כל תהליך בזמן ולא להתעסק בחריגים הנובעים מאיחור – ומצד שני עלינו לקחת בחשבון שחלק משמעותי מכלל המבוטחים אינם מודעים למלוא זכויותיהם או שאינם בקיאים ומיומנים בתהליכים שעליהם להפעיל על מנת לקבל את הזכאות שקבע המחוקק. אף שנכון לייצר הלימה בין משך הזמן הרטרואקטיבי לגביית חובותיה לבין משך זמן למתן תשלום ברטרואקטיבי, מוצע בתיקון זה, בשלב ראשון, להאריך את התקופה של זכאות רטרואקטיבית מ-12 ל-24 חודשים בכל הנוגע לקצבאות ילדים, שאירים ודמי לידה.

סעיף 296 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה – 1995, קובע את הכללים לתשלום גמלה בעד תקופה שקדמה למועד הגשתה. במסגרת חוק ההסדרים 2003, תוקן סעיף 296 כך שהגמלה תשולם רטרואקטיבית בעד תקופה של 12 חודשים בלבד (במקום 48 החודשים שהיו קבועים בחוק עד אז), למעט קצבת זקנה אותה ניתן לאשר עד 4 שנים רטרואקטיביות. תכליתו של תיקון סעיף 296, נבעה מרצון המחוקק להמריץ את הזכאים להגיש את תביעתם בסמוך ככל האפשר למועד תחילת הזכאות.

לאור ניסיונו של המוסד בעניין זה, נראה כי פרק זמן של 12 חודשים הוא תקופה קצרה מידי בכל הנוגע לתביעת קצבת ילדים, קצבת שאירים ודמי לידה. לכן מוצע לתקן את הוראת סעיף 296(ב) ולהאריך את תשלום תקופת הרטרו לעניין זה, תוך העמדתה על 24 חודשים.

ביטול המגבלות בתשלום רטרואקטיבי של קצבת ילדים, לילדים שנולדו בחו"ל וילדים עולים

סעיף 296 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה - 1995, קובע את הכללים לתשלום גמלה בעד תקופה שקדמה למועד הגשתה. סעיף קטן 296(ב) קובע כי הגמלה תשולם רטרואקטיבית בעד תקופה שלא תעלה על 12 חודשים. לקביעה זו יש יוצא מהכלל בנוגע לתביעה לקצבת ילדים, עבורה נקבע כלל נפרד בסעיף 296(ב1), לפיו במידה ונרשם ילד במרשם האוכלוסין בחלוף 30 יום מיום לידתו, לא תשולם קצבת הילדים בעד תקופה העולה על 3 חודשים בתכוף למועד שבו הוגשה התביעה. המטרה המקורית בהגבלה החריגה הייתה למנוע עיכובים ברישום מסיבות כלשהן, אך מנתוני המוסד עולה כי מרבית הילדים הנולדים בישראל נרשמים במרשם האוכלוסין תוך 30 ימים (הרישום כיום מתבצע אוטומטית בבית החולים) ולכן אין צורך אמיתי בסעיף 296(ב1) המעניש את ההורים באמצעות הגבלת התשלום הרטרואקטיבי.

האוכלוסיה אשר נפגעת מסעיף זה, אינה ראוייה לעונש. אלה מבוטחים אשר ילדם נולד מחוץ לשטח מדינה ישראל והליך הרישום ארך יותר זמן בשל כך. או אף אבסורדי יותר, עולים חדשים, אשר טרם עלייתם לישראל כלל לא היו חייבים בחובת הרישום, וכעת משעלו ארצה וביקשו לממש זכאותם לקצבת ילדים, נתקלו בהגבלת התשלום הרטרואקטיבי בשל אי רישום הילד בטווח 30 הימים מהלידה.

על כן, מוצע לבטל את סעיף 296(ב1) ולבטל את ההוראה בדבר הגבלת תשלום רטרואקטיבי בקצבאות ילדים למי שרשם את ילדו במרשם האוכלוסין לאחר שחלפו 30 ימים מלידתו.

קיצור תקופת ההמתנה לקבלת קצבת נכות כללית

סעיף 196 לחוק הביטוח הלאומי קובע כי זכאותם של נכים כללים לתשלום גמלה תחל בתום 90 ימים מ"התאריך הקובע" שהוא התאריך שבו איבד הנכה את הכושר להשתכר. ההוראה נועדה להבטיח שקצבת נכות תשולם רק למי שנגרם לו אי כושר משמעותי, המתמשך לאורך תקופה ארוכה, ולא למי שחלה במחלה חולפת ללא תוצאות ארוכות טווח. על פי נוסח החוק כיום, גם כאשר מסתבר בדיעבד שנגרם לנכה אי כושר להשתכר לתקופה ארוכה (מעבר לתקופת ההמתנה כנ"ל), הוא אינו זכאי לתשלום בעד 90 הימים הראשונים לנכותו. ולפיכך, במקרים אלה, נותר הנכה ללא שיפוי כלכלי להכנסות שאבדו במהלך 90 הימים הראשונים לליקוי [אלא אם עמדו לרשותו ימי מחלה במסגרת עבודתו].

המוסד סבור כי אין כל עילה צודקת למנוע מנכה שנפגע משמעותית פיצוי לתקופה ארוכה כל כך.

לפיכך מוצע לתקן את סעיף 196 לחוק ולקבוע כי נכים בעלי "ליקוי חמור" [ההגדרה: נכים ששיעור נכותם הרפואית הינו 70% ומעלה או 40% בגין סעיפי הליקוי בתחום הנפש והפיגור], אשר נקבעה להם דרגת אי כושר מלאה, יהיו זכאים לקצבה חודשית מלאה החל מהיום ה-31 לתאריך הקובע - ובלבד שאינם זכאים בשל אותה התקופה ל"קצבת שירותים מיוחדים" מכוח תקנות הביטוח הלאומי.

הארכת תקופת הזכאות והאחדת הקריטריונים למענק לימודים

העלויות לצרכי חינוך הילדים מאלצות הורים לשלם מכיסם עבור סעיפים שונים, סכומים שעבור שכבות מוחלשות אינם זניחים כלל ועיקר. כדי להקל על הורים לילדים בגיל בית הספר (יסוד, ביניים, תיכון) קבע המחוקק מענק שנתי לתלמיד, המוקצב מכספי האוצר ומועבר להוריו על ידי הביטוח הלאומי. מענק הלימודים משולם מכח סעיף 74 לחוק הביטוח הלאומי, בהתאם לקריטריונים המפורטים בסעיף (הורה יחיד, מקבלי הבטחת הכנסה, מי שבמשמורתו ילד יתום/נטוש ועוד). גובה המענק נקבע באחוזים מ"הסכום הבסיסי", ששיעורו למיטב ידיעתנו, נקבע בעבר משיקולים תקציביים בלבד.

במצב הקיים כיום, ניתן המענק מידי שנה עד הגיע הילד לגיל 14, בשני שיעורים):

(א) לגילאי 6-11 - 18% מהסכום הבסיסי [1557₪].

(ב) לגילאי 11-14 - 10% מהסכום הבסיסי [865₪].

לאחר עבודה שנעשתה בעניין זה במינהל הגמלאות ובמינהל המחקר של הביטוח הלאומי, הסתמן הצורך בשני תיקונים יסודיים:

1. הארכת תקופת הזכאות עד לסיום הלימודים בתיכון

2. האחדת הקריטריונים והסכומים, ללא תלות בגיל התלמיד.

לאור זאת מוצע לשנות את שיעורי המענק כך שיקבע סכום מענק אחיד לכל הגילאים, ובמקביל תורחב ההגדרה של קבוצת הזכאים, כך שתכלול את כל התלמידים עד גיל 18 - אך בלי לשנות את הסכום הכולל שמוקדש לסעיף זה. איזון מחדש של ההוצאה השנתית על פני קבוצת זכאים גדולה יותר מתבטא במענק אחיד, ששיעורו 11% מהסכום הבסיסי.

אפשרות לבחירה בין גמלה כספית בסיעוד לבין גמלת שירותים

סעיפים 225א' - 225ד' לחוק הביטוח הלאומי מחייבים את הזכאים לגמלת סיעוד להשתמש בשירותי חברות שהוסמכו לספק שירותים אלה מבלי שתהיה להם אפשרות לקבל את הגמלה בכסף ולדאוג באופן עצמאי להעסקת העובד. הדבר נעשה כדי להבטיח שימוש ראוי בכספי הגמלה, במיוחד כאשר נדרש לשם כך עובד זר, ויש צורך בקבלת היתר העסקה לעובד שקשור למעסיק ספציפי ללא יכולת להחליף מעסיק. בפועל התברר שדרישה זו מחמירה מדי עם הזכאים, מגדילה את העלויות ומונעת למעשה מעובדים ישראלים את ההזדמנות לעסוק בסיעוד כאשר קיימת אפשרות להעסיק עובד זר. הצעת התיקון לחוק הביטוח הלאומי מיועדת לבטל את העיוותים האלה בכך שתאפשר לזכאים לקבל את כספי הגמלה לידם, ולהחליט בצורה חופשית את מי להעסיק, בלי מעורבות של מתווכים למיניהם.

ההצעה מבוססת על לקחי תוכנית ניסיונית שהופעלה על ידי המוסד במשך 5 שנים, שהסתיימה באפריל 2013. במסגרת הניסוי ניתנה לזכאי גמלת סיעוד, האפשרות לבחור בין קבלת גמלת הסיעוד בשירותים - באמצעות חברות סיעוד, המעסיקה עובדים זרים - לבין קבלתה כגמלה כספית. לאור תוצאות המחקר, שהצביעו על שביעות רצון גבוהה בקרב הזכאים שבחרו לקבל גמלת הסיעוד בכסף, ביקש המוסד למסד את התוכנית הניסיונית ולהרחיבה על כל הארץ. התיקון הדרוש התקבל כהוראת השעה (במסגרת תיקון מס' 147 לחוק הביטוח הלאומי) - שנכנסה לתוקף ביום 1.3.2014 והסתיימה ביום 31.12.2014. בשל הבחירות, הוארך תוקפו של התיקון באופן אוטומטי עד תום שלושה חודשים ממועד כינוס הכנסת (סעיף 38 לחוק יסוד הכנסת), אך יש צורך בפתרון ארוך טווח.

אנו מציעים להפוך את הוראת השעה להוראת קבע, שכן מדובר בתיקון המיטיב עם הזכאים, שמעדיפים לבחור את האופן שבו יקבלו את הגמלה (הבחירה ניתנת לשינוי ללא הגבלה).

קיצור תקופת ההמתנה לזכאות לסיעוד

תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח סיעוד) (בדיקה מחדש של מידת התלות בעזרת הזולת של זכאי לגמלת סיעוד), התשמ"ח – 1988, קובעות כי בתנאים מסויימים הן הזכאי והן המוסד יכולים לבקש לערוך בדיקה מחדש של מידת התלות של הזכאי בעזרת הזולת. תקנה 3 קובעת שתחילת השינוי בגובה הגמלה לגבי מבוטח שנבדק מחדש, היא מראשית החודש שלאחר החודש בו התבקשה הבדיקה על ידי המבוטח, או החודש בו נערכה הבדיקה מחדש לבקשת המוסד. בצורה דומה, הוראות סעיף 229 בנוסחן כיום, קובעות כי מועד תחילת הזכאות לגמלת סיעוד הוא בתום 30 ימים מה-1 בחודש שבו הוגשה התביעה.

בשני הניסוחים – של החוק ושל התקנות יש פער שקשה להסבירו בהמתנה לתחילת הזכאות - בין מי שהגיש את תביעתו בראשית החודש והמתין חודש שלם עד שהתחיל לקבל גמלה, לבין מי שהגיש התביעה לקראת סוף החודש ולאחר ימים ספורים, בתחילת החודש הבא, מתחיל לקבל אותה גמלה. לכן מוצע לתקן את סעיף 229, ואת הוראת תקנה 3, כך שתחילת הזכאות תתחיל באופן אחיד בתום 7 ימים בלבד לאחר יום הגשת התביעה או בקשת הבדיקה מחדש, לפי העניין.

ביטול ההגבלה של בדיקה חוזרת

הצעת תיקון זו נועדה להפיג את החשש של מבוטחים קשישים, שמהלך שגוי אחד יכול למנוע מהם זכאות לגמלת סיעוד. על פי התקנות הקיימות, מבוטח שמלאו לו 90 שנים רשאי להיבדק לעניין גמלת הסיעוד באחת משתי דרכים - באמצעות אחות או באמצעות רופא - ברם, לאחר שנבדק כאמור, אם הוא מבקש להיבדק מחדש בטרם חלפו 6 חודשים ממועד הבדיקה הקודמת, עליו לעשות כן באותה הדרך בה נבדק בפעם הקודמת. החשש, שבדיקת אחות אינה משקפת את המצב לאשורו 'דוחפת' מבוטחים רבים להזדקק לבדיקה בידי רופא מומחה גם כאשר המצב האובייקטיבי ברור וחד-משמעי וניתן היה לוותר על העלות הנוספת של בדיקה בידי רופא.

מקורה של הוראה זו (סעיף 230, ס"ק 2) בחשש שמא מבוטח שנבדק בידי אחות ושתביעתו נדחתה או לא אושרה במלואה, יבקש מייד להיבדק מחדש על ידי רופא מומחה. הניסיון שנצבר בינתיים באגף המטפל בתחום זה הפיג את החשש מפני התנהגות כאמור - אך מנגד חשף את החשש של המבוטחים לאבד את זכות הערעור בפני רופא מומחה.

מוצע עתה לבטל את הוראות הסיפא של הסעיף האמור, ולאפשר בדיקה חוזרת גם שלא בידי אותו בעל מקצוע [כלומר, גם מי שנבדק בידי אחות יוכל להיבדק מחדש בידי רופא ולהפך]. ביטול ההגבלה על החלפת הגורם הבודק ישפר את הביטחון של המבוטח בהגינות התהליך ואת הרגשתו שבכל מקרה יעשה צדק בעניינו.

הארכת תקופת תשלום גמלת סיעוד למאושפזים

סעיף 227 לחוק הביטוח הלאומי קובע כי מי ששוהה במוסד סיעודי [בו אמור השירות הטיפולי/סיעודי להינתן ממילא, באחריות המוסד הסיעודי] לא יהיה זכאי לגמלת סיעוד.

כחריג לכלל האמור, סעיף 227(ב), קובע סייג לפיו מבוטח שאושפז בבית חולים, ימשיך להיות זכאי לתשלום גמלת הסיעוד, אך לא יותר מ- 14 ימים ממועד אשפוזו, זאת נוכח המציאות המוכרת בה לא תמיד ניתן מלא הטיפול הדרוש לחולה סיעודי.

כפועל יוצא מכך, מי שאושפז לתקופה העולה על 14 יום, מפסיק לקבל את גמלת הסיעוד בחלוף 14 ימים, ורק מבוטח שביכולתו הכלכלית לשאת בתשלום – ממשיך לשלם למטפל באופן פרטי.

ניסיון העבודה של אגף סיעוד מלמד כי תקופה של 14 יום היא קצרה מידי לעניין זה, וכי מבוטח מאושפז נזקק לטיפול נוסף [מעבר לזה המסופק בידי המוסד], למשך תקופה של כחודש ימים.

משכך, מוצע לתקן את סעיף 227(ב) ולהאריך את התקופה שבה ממשיכה להיות משולמת גמלת הסיעוד ל- חודש ימים בלבד.

מידרוג מחדש של מבחני ההכנסה המזכים בגמלת סיעוד

אף שראוי שגמלת הסיעוד תהיה ללא מבחני הכנסות ותינתן באופן אוניברסאלי, בפועל, הזכות לגמלת סיעוד ושיעורה מותנים במבחני הכנסה, לפי חוק. קשיש החי בגפו זכאי לגמלה מלאה אם הכנסתו אינה עולה על השכר הממוצע כהגדרתו בחוק (כיום, 8,828 ש"ח בחודש) ויהיה זכאי למחצית הגמלה, אם הכנסתו נעה בין השכר הממוצע לפעם וחצי השכר הממוצע. אם הכנסותיו של הקשיש עולות על פעם וחצי השכר הממוצע אין הוא זכאי לגמלה כלל. קשיש/ה החי עם בן/בת זוג זכאי לגמלה מלאה אם הכנסותיהם המשותפות אינן עולות על פעם וחצי השכר הממוצע, ולמחצית הגמלה, אם הכנסותיהם אינן גבוהות מפעמיים ורבע השכר הממוצע. מעל שיעור זה הקשיש אינו זכאי לגמלה.

פגם בולט בתקנות הנוכחיות נובע מהקפיצות החדות בזכאות ושיעורה, פועל יוצא מכך שכיום קיימת רק מדרגת ביניים אחת בין אפס ו-100 אחוז. כך, כפי שקורה לעתים קרובות, תוספת הכנסה של שקלים בודדים בלבד גוררת אובדן מחצית מהקצבה, ובכך המבוטח מפסיד גמלה בשיעור הגבוה בהרבה מההכנסה שנוספה לו. יתר על כן, פטירת בן/בת זוגו של הזכאי לגמלת סיעוד, עלולה לגרום לשלילה מיידית של זכאותו [הואיל והוא מחוייב עתה במבחן ההכנסה לגבי יחיד] - בשעה שהוא עדיין נדרש להסתגל למציאות החדשה שנכפתה עליו עקב האירוע.

לתיקון עניין זה מוצע לשנות את הוראות תקנות הביטוח הלאומי כדלקמן:

- א. למבחן ההכנסות [הן ליחיד והן לזוג] תתוסף מדרגת ביניים, כך שמעבר מרמת הכנסה אחת לאחרת תשלול 25% מהגמלה בלבד (כלומר זכאות לגמלת סיעוד בשיעור 75%).
- ב. לקבוע שמי שהיה זכאי לגמלת סיעוד ועקב פטירת בן זוגו חדלה זכאותו לגמלה מכיוון שאינו עומד במבחן ההכנסות של יחיד - יוסיף להיות זכאי לגמלה למשך תקופה נוספת של שלושה חודשים, שרק בסופם תישלל זכאותו.

הוספת רמות נוספות של הגמלה בהתאם לרמת התלות של הקשיש

כיום, ישנם כ-155 אלף איש הזכאים לגמלת סיעוד לפי פרק י' בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. במרבית המקרים הגמלה אינה ניתנת כתשלום לידי הזכאי, אלא על ידי שירותים - הכוללים הקצאת שעות טיפול סיעודי, טיפול במרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה ועוד. בפועל, כ-94% מסך ההוצאה מופנים לשעות טיפול סיעודי בבית הקשיש. גמלת הסיעוד, המשולמת בשלוש רמות שונות, תלויה בניקוד אותו מקבל הזכאי בשני מבחנים: מבחן תלות ומבחן הכנסות. דרגת התלות נקבעת באמצעות מבחן תפקודי, המבוצע על ידי מעריכים מקצועיים של המוסד לביטוח לאומי.

המבחן הנוכחי (שכאמור, מתבטא בשלוש דרגות הזדקקות לסיעוד), איננו מתחשב דיו באוכלוסיית הקשישים בשיעור כיסוי הצרכים הסיעודיים של אוכלוסיות שמצבם הסיעודי מורכב יותר ודורש יותר ניואנסים בדירוג הצרכים, משניתן להשיג בחלוקה ל-3 רמות בלבד. לאור האמור, **מוצע לתקן את חוק הביטוח הלאומי באופן שיביא לחלוקה פרוגרסיבית יותר של הגמלה, על ידי יצירת שש רמות של גמלה, בהתאם למידת התלות של הקשיש בסיוע מהזולת.**

לצורך כך, מוצע לקבוע מחדש את רמות הגמלה הקבועות בסעיף 224 לחוק, בהתאם לחלוקה הבאה:

1. ברמת התלות הראשונה יהיה זכאי המבוטח לגמלת סיעוד בשיעור השווה ל- 57% מקצבת יחיד מלאה (כמשמעותה בסעיף 200 לחוק) [שהם כ-1,225 ש"ח];
2. ברמת התלות השנייה יהיה זכאי המבוטח לגמלת סיעוד בשיעור השווה ל-86% מקצבת יחיד מלאה [שהם כ-1,848 ש"ח];
3. ברמת התלות השלישית יהיה זכאי המבוטח לגמלת סיעוד בשיעור השווה ל-114% מקצבת יחיד מלאה [שהם כ-2,450 ש"ח];
4. ברמת התלות הרביעית יהיה זכאי המבוטח לגמלת סיעוד בשיעור השווה ל-152% מקצבת יחיד מלאה [שהם כ-3,266 ש"ח];
5. ברמת התלות החמישית יהיה זכאי המבוטח לגמלת סיעוד בשיעור השווה ל-200% מקצבת יחיד מלאה [שהם כ-4,298 ש"ח];
6. ברמת התלות השישית יהיה זכאי המבוטח לגמלת סיעוד בשיעור השווה ל-248% מקצבת יחיד מלאה [שהם כ-5,330 ש"ח].

ככל שנוצרת עליה בתקציב וסכנה לאיתנות הפיננסית, הרי שחלק מעלות התיקון ימומן מפיצולן של כל רמות הזכאות הקיימות, משום שחלק מהמבוטחים הזכאים כיום לרמת גמלה מסוימת עשויים לקבל

- גמלה נמוכה יותר כתוצאה מהדרוג מחדש. בנוסף, מוצע להתאים את התוספת הניתנת כיום למי שמעסיק עובד ישראלי בענף הסיעוד, לשינויים המוצעים - במטרה להמשיך ולעודד העסקת עובדים ישראלים בתחום הסיעוד – על ידי הגדלת מספר השעות הנוספות שמקבל מי שמעסיק עובד ישראלי, בהתאמה לדיפרנציאציה המוצעת בין הרמות. התוספות המוצעות הן כדלקמן:
1. למקבלי הגמלה ברמת התלות השלישית והשישית 3 שעות (תוספת של 29% מקצבת יחיד)
 2. למקבלי הגמלה ברמות הרביעית והחמישית 4 שעות (תוספת של 38% מקצבת יחיד)
- כמו כן מוצע לקבוע תקופת מעבר בת 4 שנים שבה תופעל הרפורמה ללא פגיעה במי שמקבל כיום גמלה, וכל עוד שלא נבחנה זכאותו מחדש.

שמירה על היקף שירותי הסיעוד – מעבר לסל שירותים

כיום, סכום גמלת הסיעוד הניתנת לפי החוק, קבוע כאחוז מקצבת הנכות. הקצבה מתעדכנת לפי השינוי בסכום הבסיסי כהגדרתו בחוק, וזה האחרון המתעדכן לפי הגידול במדד המחירים לצרכן.

ככלל, גמלת הסיעוד ניתנת בשירותים – באמצעות חברות הנותנות את השירותים. עלות שעת טיפול מושפעת מהשינויים החלים בשכר המינימום, צווי הרחבה, הסכמי שכר של עובדים מקצועיים, שינויים בתעריפי נסיעה ושינויים במיסים. עלותם של השירותים החליפיים כגון: משדרי מצוקה או מוצרי ספיגה נקבעת במכרזים ועדכונם מושפע אף הוא ממדדים שונים.

כל אלה יוצרים סירבול ומורכבות בהכנת תכנית הטיפול הכוללת את סל השירותים לזכאי, ועשויים ליצור שינויים בהיקף השירותים המרכיבים את סל השירותים.

לפיכך, **מוצע לקבוע כי שירותי הסיעוד יוגדרו במונחים של "יחידות שירות", כאשר ערכה של כל אחת משלש רמות הגמלה יקבע במונחים של יחידות שירות בהתאמה למצב הקיים היום** - הרמה הראשונה תזכה את המבוטח ב- 9.75 יחידות, השנייה ב-16 יחידות והשלישית ב-18 יחידות.

גם התוספת הניתנת בשל העסקת עובד ישראלי תוגדר ביחידות שרות.

כל שעת טיפול אישי בבית תחשב כיחידת שירותים אחת. במצב הקיים, 94% מההוצאה בסיעוד הינו עבור שעות טיפול בבית. שירותים אחרים שבסל יוגדרו גם הם במונחי יחידות שירות, בחקיקת משנה.

כך, לדוגמא, "שוויים" של 18 מוצרי ספיגה יעמוד על יחידות שירות אחת.

הגדרת גמלת סיעוד הניתנת בשירותים במונחים של יחידות שירות תאפשר הרכבה פשוטה של סל השירותים על פי מספר היחידות וערכן, ומניעת הצורך בשינוי תכנית בשל תנודות במחיר השירותים.

חשיבותו העיקרית של התיקון היא בכך שהוא יבטיח שמירה על היקף השירותים לזקן, גם כאשר שעור העדכון בתעריפי השירותים שונה משיעור העדכון של הסכום הבסיסי.

השינוי יאפשר לציבור הזכאים להרכיב בקלות סל שירותים יציב וקבוע, דבר שאינו אפשרי במצב הנוכחי. השיטה המוצעת תאפשר גם מתן תמריץ לסוגי שירות מועדפים, כמו למשל שירותים הניתנים במסגרת מרכזי יום, על ידי הגדרת היחידות לשירות זה בגובה נמוך מערך היחידה הריאלי.

תשלום קצבה כספית למי שלא גר עם בן משפחה

גמלת הסיעוד בעיקרה ניתנת כגמלת שירותים, כלומר הנזקק לסיעוד מקבל שירות מעובד סיעוד צמוד (בדרך כלל עובד זר, המתגורר עם המבוטח באותה דירה ועומד לשירותו כמעט בכל שעות היממה). העובד הזר מועסק על ידי המוסד לביטוח לאומי באמצעות חברת סיעוד מוסמכת ואין לו יחסי עובד-מעביד עם המבוטח.

עם זאת, ייתכנו מצבים בהם לא ניתן לספק שירותים אלו, בשל מקום מגוריו של הזכאי או בשל כל סיבה אחרת שאינה תלויה במבוטח. במקרים אלה, תשלום ישיר למבוטח מאפשר בין השאר ביצוע השירות על ידי קרוב משפחה - בתנאי שקרוב משפחה המטפל במבוטח גר באותה דירה. המטרה המקורית של הגבלה זו הייתה לוודא כי המטפל ימצא בקרבת המטופל רוב - אם לא כל - שעות היממה וכך יוכל לבצע את המשימות המקובלות של עובד סיעוד צמוד.

מניסיון העבודה שנצבר בביטוח הלאומי התברר, שהתנאי הנוגע למגורים עם קרוב משפחה עלול להוביל למצבים שבהם נשללת זכותו של המבוטח לתשלום, שלא בצדק. לדוגמה, במקרים שהמבוטח גר בדירה קטנה מדי לשניהם, או במקרים שהמטפל גר בדירה סמוכה למטופל עם בני משפחה נוספים (בן/בת זוג, ילדים או קשישים אחרים) ועליו לדאוג גם להם במקביל לעבודתו המתמשכת ללא הגבלת שעות.

כמו כן, הדרישה למגורים משותפים אינה מוצדקת מעיקרה במקרים שגמלת הסיעוד אינה מגיעה לכדי משרה מלאה ועל קרוב המשפחה המסייע להתגורר במקום המאפשר לו עבודה נוספת בשעות הפנויות.

אשר על כן מוצע לבטל את התנית התשלום הישיר בכסף בקיומו של "בן משפחה הגר עמו ומטפל בו", כאמור בסעיף 225 ג.

העלאת גמלאות למקבלי קצבת זקנה בהתאמה ל"קו העוני"

הנתונים העדכניים אודות השיעור הגבוה של תחולת העוני בקרב קשישים בישראל (מעל 22%, ב-2012) העלו לתודעה הציבורית את הצורך לתקן את חוק הבטחת הכנסה בצורה שתבטיח שמירה על קצבה מינימאלית למחיה לאחר גיל הפרישה. גם היום קובעות התקנות קצבת השלמת הכנסה המצורפת לקצבת הזקנה האוניברסלית עבור אוכלוסיות שהכנסתן הכוללת לא מגיעה לסף הקבוע בחוק. אלה אוכלוסיות שבדרך כלל אין להן מקורות פרנסה אחרים, מרכוש או מחסכונות, ויכולת הקיום בכבוד שלהן מותנית בשילוב שתי הקצבאות, קצבת זקנה והבטחת הכנסה. הבעיה שהתיקון המוצע אמור לתת מענה לצורך בעדכון הסכומים ביחס לרמת החיים הכללית, כפי שזו משתקפת במדד "קו העוני", המחושב ומתפרסם על ידי מינהל המחקר של הביטוח הלאומי. **מדובר בתיקון שישיע על איכות חייהם של כ-190,000 משפחות, בקירוב.**

סעיף 5(א)(1) לחוק הבטחת הכנסה, קובע את שיעורי קצבת הבטחת הכנסה למי שהגיע לגיל פרישה, ולמי שמקבל קצבת זקנה, שאירים או תלויים. תוספת הבטחת הכנסה לקצבת הזקנה מהווה השלמה לגמלה האוניברסלית הניתנת לפי חוק הביטוח הלאומי (קצבת זקנה), ולכל הכנסה אחרת ממקור כלשהו (קצבאות או פנסיה), ככל שישנה. מאחר ותכליתן של הקצבאות היא להבטיח רמת מחיה מינימלית לקבוצת האוכלוסיות האמורות, **מוצע לתקן את שיעורי הקצבה הנוכחים, כך ששיעור קצבת הבטחת הכנסה (בשילוב מקורות הכנסה אחרים, לרבות קצבאות זקנה) יעלה את הכנסתם לפחות לשיעור קו העוני.**

לפיכך מוצע להעלות את שיעורי הקצבאות (בהתחשב גם בהבדלים הקיימים היום, בין קבוצות הגיל השונות), כדלהלן:

- ✓ למי שהגיע לגיל פרישה וטרם מלאו לו 70 שנים תעמוד הקצבה הכוללת על כ-100% מקו העוני.
 - ✓ מי שמלאו לו 70 שנים וטרם מלאו לו 80 שנים, תעמוד קצבתו הכוללת על כ-101% מקו העוני.
 - ✓ הקצבה הכוללת למי שמלאו 80 שנים תעמוד על כ-104% מקו העוני.
- יצוין, כי הצעה ברוח זאת התקבלה במסגרת דיוני הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אללוף), וההצעה הנוכחית מבקשת ליצוק תוכן פרטני לעקרונות שהוצגו בדו"ח המסכם של הוועדה.

קיצוז הוצאות הקשורות ביצירת הכנסה מחישוב הזכאות לקצבת זקנה

תקנה 1 לתקנות הביטוח הלאומי (קביעת הכנסה בביטוח זיקנה ושארים), התשל"ז – 1976, קובעת איזו הכנסה תובא בחשבון לעניין זכאות המותנה בגיל. לפי הוראות התקנה, תובא בחשבון לעניין זה כל הכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה, אף אם זו לא צמחה או נתקבלה בישראל (למעט סוגי הכנסות שפורטו במפורש, כגון: קיצבת ילדים, הטבות לאסירי ציון, או ריבית על מילואות מועדפים). מנגד, סעיף 345 שבפרק דמי הביטוח שבחוק הביטוח הלאומי קובע, כי הכנסות מהמקורות המפורטים בפסקאות (1) ו-(8) שבסעיף 2 לפקודת מס הכנסה, יובאו בחשבון לאחר ניכוי ההוצאות הקשורות במישרין בהשגת ההכנסה. לדוגמה, לפי הוראה זו מחושבים דמי הביטוח על הכנסות משכר דירה, בניכוי ההוצאות הקשורות ביצירת ההכנסה.

ואולם, בשל הוראות החוק כיום, שעה שבאים לחשב את ההכנסה לעניין זכאות המותנה בגיל, אין מנכים את ההוצאות האמורות מההכנסה ברוטו. יוצא איפה שסכום ההוצאות (הפטור מתשלום דמי ביטוח), על אף שהוא יורד מהכנסתו הפנויה של הקשיש, אינו נלקח בחשבון ולכן עלול לפגוע בזכות לקצבת זקנה, או אף לבטלה.

מוצע לתקן את ההגדרה שבתקנה 1 האמורה ולהבהיר בה כי גם לעניין קביעת ההכנסה בגיל המותנה יחולו הוראות סעיף 345 שבחוק. עוד מוצע כי בשלב זה ייערך התיקון האמור כהוראת שעה למשך שנתיים, שבמהלכן תיבחנה השלכותיו והשפעתו התקציבית.

מניעת התיג של פנסיונרים כ"זקנים"

בעת האחרונה, נתקבלו פניות רבות מאזרחים המלינים על שימוש לשון החוק במונח "קצבת זקנה", על מנת לתאר את הקצבה לה זכאית אוכלוסיית המבוטחים. פרק י"א לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – החוק) עוסק בין היתר במתן קצבאות זקנה למי שהגיע לגיל הפרישה הקבוע לגביו בחוק. ענף קצבאות זקנה הוא אחד מענפי הביטוח הוותיקים והחשובים במערכת הביטחון הסוציאלי של המדינה, והוא נועד להבטיח לתושבי ישראל הכנסה חודשית בסיסית לעת זקנה. גיל הזכאות לגבר על-פי החוק נע בין 65 שנים ל-67 שנים ולאשה בין 60 ל-62 (בהתאם לחודש הלידה).

בהתאם לפניות, הסתבר כי השימוש במונח "קצבת זקנה" יוצר אצל מרבית האוכלוסייה קונוטציות שליליות וסטריאוטיפים המובילים לפגיעה ברגשות של האוכלוסייה המבוגרת. לטענת המבוטחים, פועל יוצא מהגיעו של המבוטח לגיל המזכה אותו בקצבת הזקנה, קושר אותו לתדמית של "זקנה" כמצב של מוגבלות גם אם, לאור התקדמות הטכנולוגיה הרפואית ושוק העבודה, אין קשר חד משמעי בין הגיל לבין המצב הפיזי, החברתי והתעסוקתי של אותו אדם. יתר על כן, שימוש במונח "זקן" על מנת לתאר אדם שכוחו במוותניו והוא פעיל מבחינה פיזית, חברתית, תעסוקתית ושכלית, עלול ליצור מצג פוגעני, שמדובר באדם ש"עבר זמנו" ואינו מסוגל לתפקד כמו האוכלוסייה "הצעירה".

כדי למנוע את הפגיעה ברגשות ציבור מקבלי גמלאות הזקנה, מוצע כי השימוש במונח "קצבת זקנה", יוחלף במונח "קצבת גיל", בכל הנוגע להטבות שמקבלת אוכלוסייה זו מאת המוסד לביטוח לאומי.

מניעת ביטול זכויות כתוצאה מיציאה ממערכת הבטחת הכנסה בגיל פרישה

בהתאם להוראות חוק הבטחת הכנסה, זכאי אדם לגמלת הבטחת הכנסה או להשלמה להכנסתו, בהתאמה לשיעור הכנסתו ממקורות המובאים בחשבון על פי קריטריונים הקבועים בסעיף 9 לחוק הבטחת הכנסה התשמ"א-1980. מקבלי הבטחת הכנסה בגיל פרישה, זכאים להשלמת הכנסה ביחס למקורות המחייה שיש להם, ובכלל זה לקצבאות הביטוח הלאומי (זקנה, שאירים וכו') או להכנסה שמקורה בפנסיה/ עבודה או כל מקור אחר. מטרת התיקון המוצע היא להתמודד עם הקושי הנובע עקב ההסדר החוקי הקיים, בו העלאה של הכנסה, אף אם היא בשיעור נמוך, עלולה להוביל ליציאה ממערכת הבטחת הכנסה, ובכך נגרעת לחלוטין הזכאות להטבות הנלוות למעמד המבוטח.

מניסיון הביטוח הלאומי מתברר, שכתוצאה מגידול בשיעורי הקצבאות, למשל, הגידול הריאלי בקצבאות הזקנה בשנים האחרונות (או העלאה בהכנסה שמקורה אחר), נוצרו מצבי קצה בהם גימלאים שהיו זכאים להבטחת הכנסה [גם אם זו הסתכמה בשקלים בודדים] איבדו את זכותם בחישוב מחדש של הכנסותיהם. אומנם לאבדן שקלים ספורים של הבטחת הכנסה השפעה מזערית על מכלול מקורות המחייה של המבוטחים, אלא שלזכאים לגמלה "צמודה" על פי החוק הבטחת הכנסה קיימת גם זכות למגוון של הטבות נלוות, ממקורות שונים [כגון הנחות במסי עירייה, בקופות חולים וכיוצ"ב] - שאובדנה עלול להסתכם בסכומים משמעותיים בהחלט, מעל ומעבר לערך של עידכון הגמלאות האחרות.

כדי למנוע את המצב האמור, מוצע עתה להוסיף להוראות חוק הבטחת הכנסה מנגנון, שלפיו הזכאות להטבות הנלוות לא תיגרע בעת שנשללת הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה בגיל פרישה בשל גידול בהכנסה - וזאת בכפוף לכך שהמבוטחים קיבלו קצבת הבטחת הכנסה, במשך שנתיים קודם ליציאתם ממערכת הבטחת הכנסה. הזכאות תישמר ללא הגבלת זמן.

לאור האמור לעיל, מוצע לתקן גם את חוק האזרחים הוותיקים, באופן הדומה לתיקון בחוק הבטחת הכנסה, כך שיבטיח את המשך הזכאות להטבות הנלוות.

מימון האוצר להובלת נפטרים לבתי קברות מרוחקים ממקום מגוריהם

בהתאם לסעיף 266 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, משלם המוסד דמי קבורה למי שטיפל בקבורתו בישראל, של אדם שנפטר בישראל או של תושב ישראל שנפטר בחוץ לארץ. דמי הקבורה המשולמים לחברות הקבורה, כוללים גם תשלום בעד העברתו של הנפטר ממקום פטירתו אל בית העלמין, הכל כשמקום הפטירה ובית העלמין נמצאים בתחום טיפולה של החברה. נפטרים הנקברים על-פי בקשתם בקבורה אזרחית חלופית וכן נפטרים חסרי דת המובאים לקבורה בישראל, נקברים על-פי רוב בבית עלמין אזרחי חלופי אשר, שבדרך כלל, נמצא מחוץ לאזור שבו נפטר המבוטח. הדבר נובע מכך, שהמשרד לשירותי דת, המופקד על ביצוע החוק, טרם קבע בתי עלמין אזוריים שיעודם לתת מענה לקבורה אזרחית וחסרי דת.

נכון למועד זה, טרם הוקמו בתי עלמין אזרחיים שיתנו מענה לקבורה של חסרי דת או למשפחות המבקשות קבורה אזרחית בישוב מגוריהם או בקרבתו. משפחות הנפטרים נאלצות, אפוא, למצוא פתרונות בישובים מרוחקים ובהוצאה כספית גבוהה, הן עבור אחוזות הקבר והן עבור מימון העברת הנפטר לקבורה. בנסיבות אלה, ולמרות השאיפה לנהוג דין אחד בכל אדם ללא קשר לדתו או לאורחות חייו, המשפחות נאלצות לממן את העברת הנפטר לבית קברות מרוחק וכן נאלצות לנסוע מרחק רב על מנת לפקוד את קברי יקיריהן. חשוב להדגיש, כי הקמת בתי עלמין אזרחיים אזוריים תצמצם את הצורך במימון העברת הנפטרים לקבורה ותאפשר קבורה ללא תשלום של נפטרים חסרי דת ושל אחרים המבקשים להיקבר בקבורה אזרחית.

יודגש, כי בין השנים 1997 ל-2003, שילם המוסד - במסגרת הסכם שנחתם עם אוצר המדינה - בעד הובלתם של נפטרים חסרי דת ואלה המבקשים קבורה אזרחית, לבתי עלמין מיוחדים המטפלים בקבורה אזרחית. אך מאז שנת 2003, המועד בו הסתיים תוקפו של ההסכם ועד היום, נשאו משפחות הנפטרים בכל העלויות הכרוכות בהובלת נפטרים לבתי עלמין אזרחיים.

ממשלת ישראל מבקשת להשיב את המצב לקדמותו ולחתום על הסכם עם המוסד, לפיו ישלם הוא - ולא משפחות הנפטרים - בעד הובלתם של נפטרים הנקברים בקבורה אזרחית חלופית, כאשר כל ההוצאות הכרוכות בביצוע ההסכם ממומנות מאוצר המדינה. בהתאם להסכם, שתוקפו ל-3 שנים, הזכאות למימון העברת הנפטר היא ישירות לחברת הקבורה שהעבירה את הנפטר לבית עלמין אזרחי, ובמקרה שהמשפחה היא שהעבירה את הנפטר ממקום פטירתו לבית העלמין האזרחי, תחזיר החברה

שטיפלה בקבורה למשפחה את ההוצאות עד לסכום שהיה משתלם לחברה עבור ההעברה. מנגד, החברה תהיה זכאית לקבל מהמוסד את הסכום ששילמה למשפחה.

יוער כי בשונה מנוסח ההסכם הקודם ובהתאם להוראותיו של חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, תשנ"ו – 1996, ישלם המוסד גם עבור הובלתם של נפטרים שביקשו להיקבר בקבורה אזרחית, בנוסף על נפטרים חסרי דת.

זכאות לקצבת הבטחת הכנסה לתלמידים במוסדות להשכלה גבוהה

וללומדים בהכשרה מקצועית

סעיף 3(4) לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א - 1980 קובע כי מי שלומד במוסד לימודי "גבוה" (הגדרה הנקבעת בתקנות, כמפורט בהמשך), תישלל זכאותו לגמלת הבטחת הכנסה (למעט בהתקיים מספר תנאים המפורטים בחוק). השלילה נובעת מכוונת המחוקק להתנות את הזכאות להבטחת הכנסה בכך שהתובע נרשם בלשכת שרות התעסוקה והוא נכון לבצע כל עבודה מתאימה שתוצע לו ("מבחן תעסוקתי"). שלילת הזכאות מתלמידים מקורה בהנחות (שאינן בהכרח נכונה), כי מי שלומד במסגרת לימודית קבועה וממושכת, הינו בעל אמצעים כלכליים מסויימים [כנגזר מעלותם של לימודים גבוהים], וכן הוא מנוע מלהשתלב במסגרת תעסוקתית, וממילא אינו זמין לבצע כל עבודה שתוצע לו. זאת על אף העובדה, שהשלמת הלימודים עולה בקנה אחד עם מטרות החוק משום שהיא עשויה לקדם את הלומד לקראת עצמאות כלכלית. תקנה 6 לתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב - 1982 קובעת כי להוראות החוק יוכרו המוסדות הבאים: כל מוסד להשכלה גבוהה, מוסד לימודים על תיכוני, מוסד לימודים שמכשיר את תלמידיו לבחינות ממשלתיות או השתלמות מקצועית המוכרת על ידי משרד ממשלתי - וכן מוסד שמקנה תעודה כלשהי בגין קורס הנמשך מעל 12 חודשים. גם כאן ההנחה היא שתלמיד מן המניין במוסד שדורש את הקדשת מרבית שעות היום ללימודים בהכרח לא יכול לעמוד בקריטריונים של מבחן תעסוקתי. ברם, הניסיון שנצבר בהפעלת החוק מלמד כי יתכנו מצבים בהם גם מי שלומד במסגרת לימודית קבועה, מסוגל ורוצה להשתלב במסגרת תעסוקתית ולא הוגן להענישו בשלילת הגמלה במידה והוא נזקק להבטחת הכנסה. לאור האמור לעיל מוצע לתקן החוק והתקנות כדלקמן:

- א. לימודים במוסדות על תיכוניים ומוסדות להשכלה גבוהה - יתוקן סעיף 3 לחוק וייקבע בו כי לא תישלל גמלתו של מי שהיה זכאי לגמלה ב-16 החודשים מתוך ה-20 שקדמו למועד בו החל ללמוד, והוא לומד ללימודי תואר ראשון או לומד במוסד לימודים אחר לתקופה שאינה עולה על 36 חודשים, ובלבד שמתמלא בו האמור בסעיף 2 (א) (2) לחוק (מבחן התעסוקה). כיום הסייג הנ"ל חל רק על הורה יחיד ומטרת התיקון להחילו על כלל אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה. כמו כן יותקנו תקנות למתן הקלות במבחן התעסוקה למי שלומד כאמור.
- ב. הכשרה מקצועית - מוצע כי תתוקן תקנה 6(א)(5) (ב) לתקנות הבטחת הכנסה, כך שלא תישלל הזכאות לגמלה גם ממי שלומד בקורס להכשרה מקצועית העולה על 12 חודשים (בכפוף לכך שמספר שעות הקורס אינן עולות על 1600 שעות ומשך הלימודים עד 24 חודשים), וזאת על מנת לאפשר לימודים בקורסים גם למי שמועסק במשרה חלקית ולא לומד כל יום.

הארכת הזכאות להטבות נלוות להבטחת הכנסה כתמריץ ליציאה לעבודה

בחוק הבטחת הכנסה קיימים מספר תמריצים לעידוד היציאה לעבודה, שמטרתם לאפשר מינימום קיום למי שעובד ברמה גבוהה יותר מאשר קיום רק מהגמלה. בין היתר קובעות הוראות סעיפים 12, ו-12א, שעל אף הוראת החוק לפיה כל הכנסה שמקורה בעבודה תובא בחשבון. סכום מסוים מהשכר לא נחשב כהכנסה (Disregard) כך שלא יתבטל התמריץ לעבוד משום החשש להפסיד את הגמלה. עם זאת, זכאים לגמלת הבטחת הכנסה בגיל העבודה, אשר הכנסתם לאחר ההתעלמות מהסכום הראשוני, עולה על הסכום הקובע (אפילו בשקלים בודדים), תישלל לחלוטין זכאותם לגמלת הבטחת הכנסה. לא רק שהשלילה כנ"ל יכולה להוריד את ההכנסה הנקייה של מקבל הגמלה ו"להעניש" אותו על היציאה לעבודה, היא אף גוררת בעקבותיה שלילת זכאות למגוון הטבות מגופים ציבוריים שונים (ארנונה, חשמל, קופ"ח וכו'), שמכפילה את הנזק ומשמשת תמריץ שלילי לצאת לעבודה. ההסדרים הקיימים היום (שאינם מוסדרים בחוק המוסד לביטוח לאומי, אלא בחוקים נפרדים שבאחריות גופים אחרים) מתנים זכאות להטבות השונות בזכאות להבטחת הכנסה.

שני הגורמים האלה להפסד הטבות, ששווין מגיע לעיתים לאלפי שקלים בשנה, יוצרים תמריץ שלילי להגדלת שיעור השתכרות וליציאה ממערכת הבטחת הכנסה. על מנת לשמר את התימרוץ ליציאה לעבודה ולהקל על אלו המצליחים לצאת ממערכת הבטחת הכנסה, יש צורך בהארכת הזכאות להטבות הנלוות גם אחרי שהמבוטח התחיל לעבוד ולקבל הכנסה מעבודה. אשר על כן, מוצע כי ייקבע רצף זכאות להטבות נלוות למקבלי הבטחת הכנסה שנכנסו למעגל העבודה, גם אם זכאותם לגמלה נשללה עקב הכנסות מעבודה, לתקופה מוגבלת של 12 חודשים מיום שלילת הזכאות.

התחשבות בהוצאות של שוכר דירה המשכיר במקביל את דירתו לעניין הכנסות שלא ישפיעו על הקצבה

התקנה האמורה קובעת כי בתחשיב הזכאות להבטחת הכנסה לא יובאו בחשבון הכנסותיו של תובע מדמי שכירות שהוא מקבל מהשכרת דירה ששימשה אותו בעבר למגוריו - בכפוף לכך שהתובע שוכר דירה אחרת, ודמי השכירות שהוא מקבל מדירתו המושכרת אינם עולים על דמי השכירות שהוא משלם בעד הדירה ששכר. הרציונל לתקנה זו הוא, שכל עוד הסכומים מתקזזים (ובוודאי אם הוצאותיו בגין דיור גדלו בפועל), הכנסתו הריאלית לא גדלה ביחס לזו שהייתה לו במידה והיה נשאר בדירתו ולכן אין מקום לצמצום זכויותיו. לאחרונה גברו הפניות לתקן את התקנה האמורה, כך שאותו רציונל יפעל גם במקרים בהם הדירה שהושכרה לא שימשה בפועל למגוריו של התובע.

הדרישה המקורית של התקנה, לגור באיזשהו שלב בעבר בדירה המושכרת, נראית שרירותית ביחס לתכלית התקנה - לוודא שאין מדובר בהכנסה אמיתית - במיוחד משום שלא נהיר הקשר בין מצב היסטורי לבין הצורך העכשווי בהשלמת הכנסה (דרישה זו אינה סבירה במיוחד במקרים בהם התובע ירש את הדירה - וזו היחידה שבבעלותו - או כאשר ישנם מספר יורשים לדירה, המחלקים את דמי השכירות ביניהם). לתיקון הכשל הזה מציע המוסד לביטוח לאומי לתקן את התקנה האמורה, כך שדרישת "המגורים הקודמים" בדירה שהושכרה - תימחק. להשלמת תמונת הרקע להצעה, יצוין כי בהליך משפטי שהתנהל לאחרונה בפני ביה"ד האזורי לעבודה בבאר שבע התקבלה העמדה לפיה אין חובה כי התובע יתגורר בדירה (ראו ב"ל (ב"ש) 1720/09 פלג מרדכי נ' המל"ל).

הגדלת התמריץ לעבודה בחוק הבטחת הכנסה

כיום הסכום שאינו מובא בחשבון מהכנסה מעבודה הינו נמוך מאוד (ליחיד - 463 ₪, למשפחה - 648 ₪). בנוסף, אופן החישוב של ההכנסה הנותרת מהווה כיום תמריץ שלילי להגדלת גובה השכר/היקף העבודה מחשש להפסיק לקבל את השלמת הכנסה. המוסד לביטוח לאומי מגבש הצעה לתיקון חקיקה אשר יהווה תמריץ משמעותי והוגן לעבוד ולהשתכר יותר.

הגדלת דמי אבטלה למשתתפים בהכשרה מקצועית

דמי אבטלה משולמים למי שצבר את תקופה האכשרה הקבועה לגביו בחוק, ובלבד שטרם חלפה שנה מהיום שהפך למובטל (להלן-**שנת הזכאות**), זאת כיוון שדמי האבטלה נועדו להיות פתרון קצר מועד, תקופת גישור בין מקום עבודה אחד למישנהו. סעיף 173 לחוק עוסק בזכות לדמי אבטלה למי שבמהלך שנת הזכאות הופנה להכשרה מקצועית. בעבר, מובטל שנשלח להכשרה מקצועית כאמור, היה זכאי להמשיך ולקבל דמי אבטלה גם אם כבר הסתיימה שנת הזכאות, זאת כדי לאפשר למובטל לסיים את ההכשרה המקצועית שהחל בה.

בשנת 2008 שונה החוק במסגרת חוק ההסדרים לאותה שנה, באופן שהרע את תנאי הזכאות לדמי אבטלה למי שנמצא בהכשרה מקצועית, וכיום קובע החוק כדלקמן:

- ✓ מובטל הנשלח להכשרה מקצועית זכאי להמשיך ולקבל דמי אבטלה לפי תקופת הזכאות המירבית הקבועה לגביו בחוק, ורק אם טרם חלפה שנה מיום שהפך למובטל.
- ✓ בתקופת הזכאות, מובטל העובר הכשרה מקצועית זכאי לדמי אבטלה מופחתים, בשיעור של 70% בלבד מדמי האבטלה להם היה זכאי אלמלא השתתף בהכשרה המקצועית.

המוסד סבור כי המצב טעון תיקון, מכיוון שיש בו תמריץ שלילי להשתתף בהכשרה מקצועית, ובכך נמנעת ממבוטחים רבים היכולת להשתלב בעתיד בתעסוקה נדרשת או בעבודה התואמת יותר את יכולותיהם. על פי נתוני אגף המחקר, בעקבות השינויים בחוק הלך ופחת מספר מקבלי האבטלה שהשתתפו בתוכניות הכשרה מקצועית. משנת 2002 עד לתיקון, שיעור המובטלים שקיבלו הכשרה מקצועית עמד על 14%. בשנת 2008 שיעור המשתתפים צנח דרמטית ומאז הוא עומד על פחות מאחוז.

לפיכך, מוצע לתקן את הוראות החוק כדלקמן:

- א. **לבטל את ההפחתה בשיעור 30%** לכלל המשתתפים בהכשרה המקצועית (במצב הנוכחי, כשיעור המובטלים הפונה להכשרה מקצועית עומד על פחות מאחוז, התיקון הוא ללא עלות כמעט).
- ב. **לקבוע את תשלום דמי אבטלה למשתתפים בהכשרה המקצועית ללא הגבלת התקופה המירבית הבסיסית לזכאות במהלך ההכשרה** - ובלבד שהתחילו את ההכשרה במהלך 6 חודשים מתחילת הגדרתם במעמד מובטל. (עלות הצעה זו מותנה בהיקף ובאיכות הקורסים שהאגף להכשרה מקצועית יחליט לפתוח).

הקלה בדרישות תקופת האכשרה ומשך העבודה (התחשבות באירועי "כוח עליון" במילואים או בעבודה)

חוקי הביטוח הלאומי ותקנותיו קובעים פרקי זמן מקסימליים לצבירת זכאות למענק עבודה מועדפת, צבירת חודשי העבודה לצורך אכשרה לביטוח אבטלה ועוד. פרקי הזמן, שנועדו להוכיח רצינות והתמדה בעבודה, לא תמיד הוגנים ביחס לחיילים משוחררים, שלעיתים נקלעים לתקופות של חוסר יכולת לעבוד בין אם משום שירות מילואים ובין אם כתוצאה מפציעה (תאונת עבודה). התיקון הנוכחי, שמטרתו לבטל את העיוותים שנגרמים מכוח עליון, מתבסס על תיקונים דומים, שהתקבלו בשנים האחרונות.

לדוגמה, בהחלטת מינהלת המוסד מיום 6/9/09 אושר תיקון סעיף 174 לחוק, המאפשר תשלום מענק עבודה מועדפת לחיילים משוחררים שלא השלימו ששה חודשי עבודה, מחמת אירוע של "כוח עליון" כגון שירות מילואים לפי צו חירום, פציעה במסגרת שירות המילואים או פגיעה בעבודה. ביום 27/2/12 פורסם תיקון מס' 135 לחוק הביטוח הלאומי, התשע"ב-2012, המאפשר הארכת תקופת האכשרה המזכה במענק, לחייל משוחרר אשר נדרש לצאת לשירות מילואים. בהתאם לתיקון, חייל משוחרר אשר לא הספיק להשלים את ששת חודשי העבודה המזכה במענק, מכיוון שנדרש לצאת לשירות מילואים, תוארך לגביו תקופת השנתיים האמורות בסעיף 174(ב)(2), כך שלא יימנו בהן ימים, שבהם שירת החייל המשוחרר בשירות מילואים.

מוצע כעת ליישם את החלטת מינהלת המוסד באשר ליתרת המקרים שאושרו, שבהם נמנע מחייל משוחרר להשלים את התקופה המזכה במענק, באחת משתי האפשרויות הבאות, בהתאם לנסיבות:

א. חייל משוחרר שלא הספיק להשלים את תקופת השנתיים הקבועות בסעיף 174(ב)(2), מחמת פציעה במסגרת שירות מילואים או בשל פגיעה בעבודה שהוכרה כעבודה מועדפת ואשר גרמה לנכות, תוארך לגביו תקופת השנתיים האמורות, כך שלא יימנו בהן ימים בהם נעדר החייל המשוחרר משירות המילואים או מעבודתו בשל פגיעה.

ב. מענק חלקי ישולם לחייל משוחרר, שנמנעה ממנו האפשרות להשלים ששה חודשי עבודה מועדפת בתקופה של השנתיים האמורות מחמת פציעה במסגרת שירות המילואים או בשל פגיעה בעבודה שהוכרה כעבודה מועדפת, ובלבד שהשלים 100 ימי עבודה מועדפת [שהם 4 חודשי עבודה].

אבחנה בין שירות צבא (קבע) לבין התנדבות לשירות קבע קצר לעניין דמי אבטלה

החוק מתייחס לעבודה בשירות צבאי כאל כל עבודה אחרת, למרות שבמקרים רבים החייל שחותם קבע מתנדב למעשה להשלים משימה ספציפית ואינו מתחיל קריירה בשירות קבע. במקרים אלה נוצר ניגוד בין דרישות החוק לבין האינטרס הלאומי וערכי ההתנדבות של החברה הציונית. הוראות סעיף 174(ב)(2) לחוק קובעות כי חייל משוחרר יהיה זכאי למענק עבודה מועדפת, ובתנאי שעבד ששה חודשים לפחות בעבודה מועדפת, במהלך שנתיים מיום שחרורו משירות סדיר על פי חוק שירות ביטחון, **למעט שירות צבאי לפי התחייבות לשירות קבע.**

בהתאם להוראות החוק, לחיילים שהמשיכו לאחר שירות החובה בשירות קבע קצר, בעיקר קצינים בדרגות זוטרות או חיילים שנתבקשו להשלים משימות שהוטלו עליהם במסגרת השירות הסדיר [כגון, סיום הדרכה בקורס], התקופה הנתונה לחייל לשם השלמת העבודה המועדפת- מתקצרת בפועל, מאחר והינה נמנית מסיום שירות החובה כאמור (והשירות בקבע הרי אינו "עבודה מועדפת" כהגדרתה בחוק). ברור שמדובר באבסורד העומד בניגוד חריף לכוונת המחוקק, ולערך של שירות המקובל בישראל.

אשר על כן מוצע כי במקרים בהם המשיך החייל המשוחרר בשירות קבע קצר, שאינו עולה על שנתיים, תקופת השנתיים האמורות בסעיף 174(ב)(2) תימנה מתום תקופת שירות הקבע הקצר ולא מתום שירות החובה.

באופן זה, יינתן מענה הוגן לחיילים שהתנדבו לשירות קבע קצר, מבלי לכלול בהטבה את החיילים שבחרו בשירות קבע כקריירה ודינם כדין כל עובד אחר.

התחשבות בתקופה שבה מובטל מחפש עבודה לפני שנרשם בשירות

התעסוקה, לצורך חישוב תקופת האכשרה

בהתאם לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, דמי אבטלה ישולמו למבוטח שהינו מובטל, ואשר השלים את תקופת האכשרה הנדרשת על פי החוק ועמד בתנאי הזכאות המפורטים בחוק. תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה הינה 12 חודשי עבודה (חודשים קלדנריים בהם שולמו דמי ביטוח אבטלה בעד אחד או יותר מהימים), בתוך 18 החודשים שקדמו ל"תאריך הקובע" - ה-1 בחודש שבו נרשם המבוטח בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה.

סעיף 162 לחוק קובע כי לא הושלמה תקופת האכשרה אם מחמת אחת או יותר מהעילות המנויות בסעיף לא ניתן לספור לפחות 12 חודשי העסקה בתקופת 18 החודשים שקדמו לרישום בלשכת העבודה. הדבר יוצר תנאי לא נדרש שעלול לפגוע בזכאים שאינם מודעים לחובתם להרשם מיד כמובטלים - בעוד הם מעדיפים לחפש עבודה חדשה בכוחות עצמם לפני שיפנו לשירותי לשכת התעסוקה. יתר על כן, למרות שהם הקדישו רצון טוב, מאמץ ושקידה בחיפוש עבודה בכוחות עצמם, בפועל הם פגעו בפוטנציאל שלהם לצבירת תקופת אכשרה מזכה.

משכך, מוצע לתקן את הוראות סעיף 162 לחוק, כך שתיוסף עילה לרשימת העילות המנויות בסעיף (בגין חודשים מסויימים לא יכנסו למניין 18 החודשים כנ"ל), הקובעת תקופה של 3 חודשים (מיום שבו הפסיק המבוטח עבודתו ועד למועד רישומו לראשונה בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה), אשר לא ימנו במניין 18 החודשים לצורך חישוב תקופת האכשרה.

יצוין, שביום 14.2.10, אישרה מנהלת המוסד הצעה דומה במהותה, לתיקון הגדרת "התאריך הקובע" בסעיף 163, תיקון שמגדיר את תקופת האכשרה ביחס לתאריך הפסקת העבודה [במקום מועד ההתייצבות בשירות התעסוקה], ובתנאי שחלפו פחות מ-3 חודשים בין תאריך הפסקת העבודה לתאריך ההתייצבות בלשכת שירות התעסוקה. בבחינה מקצועית של תוצאות התיקון, נמצא כי הוספת עילה נוספת לרשימת עילות "הימים החסרים" (כפי שמפורט בהצעה זו) בסעיף 162, עדיפה על הזזת התאריך הקובע בהתאם לתיקון בסעיף 163, שכן הינה נוחה יותר להפעלה על ידי המוסד ומאפשרת שנת זכאות מלאה לדמי אבטלה למבוטחים.

עדכון רשימת העבודות המועדפות בגינן זכאי חייל משוחרר למענק

פרק ז' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 קובע כי חייל משוחרר הזכאי לדמי אבטלה, אשר עבד בעבודה "מועדפת" או "נדרשת" לפחות 6 חודשים מלאים ולא מיצה את זכאותו לדמי אבטלה, יהיה זכאי למענק חד-פעמי, בכפוף לתנאים הקבועים בחוק. תכלית תשלום מענק עבודה מועדפת הינה הפניית חיילים משוחררים לעבוד בסוגי עבודות יצרניות, בלתי מקצועיות בעיקרן, בשל נחיצותן למשק המדינה וכלכלתה, במקומות עבודה ובענפי עבודה הסובלים מ"חוסר בידיים עובדות". ובכלל זה לעודד עבודה "ישראלית" במקצועות בהם יש נטייה להעסקה של עובדים זרים כגון: בניין, מפעלי תעשייה ומלאכה, חקלאות ועוד.

רשימת העבודות המועדפות הקבועה בלוח ח' לחוק, מתמקדת בענפי התעשייה, הבניין, החקלאות, המלונאות ואיננה כוללת את ענפי המסחר והשירותים, למעט טיפול וסיוע לאדם עם מוגבלויות, אשר התווסף לחוק בשנת 2008. עקב שינויים שהזמן גרמם בתחומי הטכנולוגיה ובצרכי המשק, נוצר פער בין כוונתו המקורית של המחוקק לבין העבודות שהוכרו כמזכות במענק. כך למשל, עבודה בחנויות הנוחות בתחנות דלק מזכה אף היא במענק, אף כי כוונת המחוקק הייתה לתת מענק בגין עבודת התדלוק בלבד.

בחודש נובמבר 2011 אישרה מינהלת המוסד לבצע שינויים ועדכונים ברשימת העבודות המזכות במענק, על מנת להתאימה לצרכי המשק המשתנים, ובין השאר לכלול ברשימת העבודות המזכות גם עיסוק בצרכים חברתיים ומתן שירותי סיעוד, עבודות "לא מקצועיות" אשר ראוי לעודד את העיסוק בהן. כמו כן שר הרווחה והשירותים החברתיים החל לבצע שינויים ברשימת העבודות המזכות, על כל המענקים המשולמים מכוח סעיף 174 לחוק, כדי לבחון ולעדכן את הרשימה מעת לעת, בהתאם לצרכי המשק.

השינויים שאישרה המינהלה הועברו לדיון בוועדת אבטלה של מועצת המוסד. במקביל, בתחילת 2014 הגיש צוות בין-משרדי שהקים שר הרווחה דו"ח ובו המלצות לתיקוני חקיקה, בדרך כלל מצומצמים ביחס להמלצות הביטוח הלאומי. עם זאת, כדי לקדם רביזיה חיונית בנושא, מנהלת המוסד, אישרה ביום 16.2.2014, גם את המלצות הצוות הבין-משרדי (על אף שלא כולם עולים בקנה אחד עם החלטות המינהלה) וביקשה לקדם את התיקון בוועדת האבטלה של מועצת המוסד.

להלן פירוט השינויים בענפי התעסוקה עליהם החליטה מנהלת המוסד ושהוצגו במועצה בחודש יולי 2013 בהשוואה להמלצות צוות השר:

המלצות הצוות הבין-משרדי	החלטות מינהלת המוסד	
להסיר מהרשימה את ענף תחנות הדלק	להסיר מהרשימה את ענף תחנות הדלק	1
להסיר את מקצוע האבטחה בכל הענפים ובכל האזורים, כולל אילת וים המלח.	מקצוע האבטחה לא ייחשב למועדף, למעט בבתי המלון באילת וים המלח	2
הוועדה הבין משרדית המליצה לקבוע כי ישולם מענק נוסף, בסך 9,000 ₪, למי שיעבוד בענפי הבניין, החקלאות והסיעוד 6 חודשים נוספים.	לשלם מענק מלא נוסף למי שיעבוד 6 חודשים נוספים (לאחר תום 12 חודשים ראשונים) בבניין	3
הוועדה הבין משרדית לא אישרה את ההרחבה , אך קיבלה את המלצת הביטוח הלאומי לבטל את התנאי של היתר להעסקת עובד זר, שמהווה, כיום, מכשול לקליטת חיילים משוחררים בעבודה בסיעוד הביתי. כמו כן המליצה הוועדה לקבוע היקף משרה מצומצם יותר לענף הסיעוד, שמתאים לתנאי ההעסקה בענף זה	להרחיב את רשימת מקומות העבודה בתחום הטיפול והסיוע האישי כך שיכללו גם: סיוע לאוטיסטים בוגרים המשתלבים בקהילה, מדריכי נוער במוסדות שבהם שוהים אחר הצהרים ילדים נכים, מרכזי יום לזקן המופעלים על ידי עמותות, עבודה במוסדות לאנשים עם מוגבלויות, מדריכי רחוב לנוער בסיכון, טיפול וסיוע אישי בבית זכאי חוק סיעוד	4

<p>הצוות לא קיבל את המלצת הביטוח הלאומי בעניין זה.</p>	<p>לכלול כוח עזר בבתי חולים בעבודות על-פי רשימה שהוגדרה על ידי משרד הבריאות.</p>	<p>5</p>
<p>הצוות הבין משרדי דחה את ההמלצה להכיר בעבודת הדרכה בתנועות נוער כעבודה מועדפת, מהטעם שתחום החינוך לא עולה בקנה אחד עם תכלית החוק.</p>	<p>לכלול הדרכה בתנועות נוער מוכרות, אשר זכאיות לתמיכה לפי חוק יסודות התקציב.</p>	<p>6</p>

כמו כן, קיימים מקצועות נוספים שהצוות הבין משרדי ביקש לכלול בחוק, שלא הופיעו בהצעת הביטוח הלאומי:

- א. להגדיל את המענק למקצוע החדרנות בענף בתי המלון במנגנון זהה למנגנון ההגדלה בענפי הבניין החקלאות והסיעוד.
- ב. להגדיר במסגרת הוראת שעה את תקופת ההכשרה לקצונה הימית כעבודה מועדפת.

פישוט התנאים לזכאות מענק עבודה מועדפת לחיילים משוחררים

חיילים משוחררים רבים נזקקים לעבודה פשוטה, לא מקצועית, בתקופה שלפני רכישת מקצוע שדורש לימוד וזמן. מצד שני, קיימים תחומי עבודה חיוניים, שאינם דורשים מקצועיות היכולים להתאים להם, אלא שמחמת פשטותם אינם משתלמים. כדי לסגור את הפער ולמנוע מוטיבציה להעדיף קבלת דמי אבטלה על עבודה לא מקצועית, קבע המחוקק תמריצים כספיים הנקראים "מענק עבודה". סעיף 174 לחוק, המזכה חייל משוחרר אשר עמד בתנאים הקבועים בו במענק "עבודה מועדפת" או "עבודה נדרשת", קובע אבחנה ברורה בין השתיים. "עבודה מועדפת" מוסדרת בסעיפים 174(א) ו-174(ב) לחוק, בעוד "עבודה נדרשת" מוסדרת בסעיף 174(ו) לחוק.

"עבודה מועדפת" היא עבודה במקום עבודה או בסוג עבודה כמפורט בלוח ח', **ובלבד שלגבי אדם פלוני היא אינה עבודה "מתאימה"**. (ההתאמה נמדדת ביחס למצב בריאותו וכשרו הגופני של האדם, סוג העבודה שבה עבד במהלך שלוש השנים שקדמו להתייצבותו בלשכת שירות התעסוקה או תואמת את הכשרתו המקצועית ורמת השכלתו). לעומת זאת, **לגבי זכאות "עבודה נדרשת" אין דרישה שאדם יעבוד בעבודה שאינה מתאימה לו**. הוא יכול לעבוד בכל סוג עבודה כמפורט בלוח ח' - עבודות אשר בעיקרן הן עבודות בלתי מקצועיות - ולהיחשב כזכאי. בפועל, האבחנה הזאת חשובה משום, שרק לגבי עבודה מועדפת התיר המחוקק תשלום מענק חלקי, במקרים בהם לא הושלמה תקופת העבודה המלאה שנקבעה בחוק.

תיקון מס' 77 לחוק, אשר הוסיף את סעיף 174(ו), העוסק ב"עבודה נדרשת", נחקק כדי להכניס למעגל הזכאים חיילים משוחררים רבים, שלא הייתה להם כל הכשרה מקצועית ועבדו בעבודות בלתי מקצועיות. לפני התיקון הם נחשבו כמי שעבדו ב"עבודה מתאימה" עבורם (כי הם בלתי מקצועיים) ולכן לא היו זכאים למענק "עבודה מועדפת". כפועל יוצא הם אינם זכאים למענק חלקי אם לא השלימו את תקופת העבודה הנדרשת החוק. קשה למצוא הצדקה לחייב חיילים משוחררים להתמיד בעבודה לא מקצועית, בזמן שעליהם להיאחז בכל הזדמנות ראויה לבניית עתידם המקצועי, ולקפח אותם בנוגע לזכאות חלקית כפי שקיימת לזכאים במענק עבודה מועדפת.

מעת שתוקן סעיף 174(ו) והתווסף מענק מכוח "עבודה נדרשת", מרבית החיילים המשוחררים הפכו זכאים למענק מכוח סעיף זה – מאחר ולא קיימת בו הדרישה לעבודה מתאימה - ולכן סעיף הזכאות



למענק מכוח "עבודה מועדפת" הפך מיותר ברובו. על מנת לפשט את תנאי הזכאות ולהקל על הבנתם על ידי ציבור המבוטחים, מוצע לבטל את האבחנה בין "עבודה מועדפת" ל"עבודה נדרשת" ולהותיר את התנאים למענק מכוח "עבודה נדרשת" כתנאים המזכים [כל עבודה מזכה תיקרא "עבודה מועדפת"]. לעניין זה מוצע גם לבטל את האפשרות לקבלת מענק חלקי (למי שלא השלים את תקופת העבודה המועדפת הנדרשת בחוק), ולהותירה רק בתחום החקלאות (שבו עבודות זמניות/עונתיות הן השכיחות יותר).

ניתוק הדרישה לתקופת אכשרה לדמי אבטלה מהזכאות למענק עבודה

מועדפת

הניסוח הנוכחי של התקנות בנוגע למענק עבודה מועדפת יוצר זיקה לא רצויה עם התקנות בנוגע לזכאות לדמי אבטלה לחיילים משוחררים. סעיף 174(ב)(1) לחוק קובע תנאי לפיו על מנת להיות זכאי למענק עבודה מועדפת, על החייל המשוחרר לעמוד גם בתנאי הזכאות לדמי אבטלה, לרבות צבירת תקופת אכשרה כאמור בסעיף 161 לחוק. הדרישות השונות של שתי התקנות יוצרות בפועל מצב בעייתי עבור חלק גדול מהחיילים המשוחררים. בהתאם לסעיפים 158(2) ו-174(ב)(1) רואים "חייל" כמבוטח הזכאי לדמי אבטלה רק בתקופה של שנה מיום שחרורו, וזאת אף אם לא השלים את תקופת האכשרה הנדרשת בחוק (12 חודשי עבודה מתוך 18 החודשים שקדמו לתחילת האבטלה). ואולם, בשנה השנייה שלאחר יום שחרורו, נדרש חייל משוחרר לעמוד בתנאי הזכאות לדמי אבטלה ככל מבוטח אחר, לרבות צבירת תקופת אכשרה.

לפיכך, במקרה שבו החייל המשוחרר משלים את תקופת העבודה המועדפת בתוך שנה מיום שחרורו (6 חודשי עבודה) - הוא יהיה זכאי למענק, מאחר ורואים אותו כמי שעומד בתנאי הזכאות לדמי אבטלה. אבל, ישנם חיילים רבים שאינם משלימים את תקופת העבודה המועדפת בתוך שנה מיום שחרורם, מאחר ואינם עובדים ברציפות אלא פורסים את תקופת העבודה על פני שנתיים כפי שהחוק מאפשר. כתוצאה מכך הם אינם זכאים למענק עבודה מועדפת - מאחר ולא צברו תקופת אכשרה לפי תנאי הזכאות לדמי אבטלה - למרות שבסופו של חשבון הם מילאו את חובתם מבחינת משך העבודה המועדפת (רק שהדבר נמשך יותר משנה).

לאור האמור לעיל, מוצע לבטל את התנאי הקבוע בסעיף 174(ב)(1), כך שחייל משוחרר לא יידרש לעמוד בתנאי הזכאות לדמי אבטלה לצורך זכאותו למענק עבודה מועדפת. יודגש כי ביטול סעיף זה אינו גורע מהתנאי הקבוע בסעיף 174(ב)(2), לפיו נדרש כי החייל המשוחרר ישלים את תקופת העבודה המועדפת בתוך שנתיים מיום שחרורו.

הגדרת תקופת העבודה המועדפת ב'ימים' במקום בחודשים

סעיף 174(ב)(2) לחוק קובע כי על מנת להיות זכאי למענק, על החייל המשוחרר להשלים לפחות שישה חודשי עבודה מועדפת, בתוך תקופה של שנתיים מיום שחרורו משירות סדיר. נוסח החוק כיום, לפיו תקופת העבודה המועדפת נמנית בחודשים ולא בימים, אינה תואמת את המציאות, שבה החיילים המשוחררים עובדים מספר משתנה של ימים מדי חודש - בין אם כך הם מעדיפים ובין אם משום שכך מקובל בענף שמעסיק אותם - ומקשה על פקיד התביעות להחליט בתביעה, ואף מייצר התדיינויות מיותרות בבתי הדין. בהתאם לפסיקת בתי הדין נקבע, שהזכאות למענק עבודה מועדפת ניתנת למי שעבד ששה חודשים לפחות, במשרה מלאה, על פי הנוהג במקום העבודה. ההתניה של הזכאות ב"נוהג במקום העבודה" גם היא בעייתית, משום שלפקיד התביעות אין תמיד מידע על המקובל, וכלים להחליט אם מה שמקובל בחלק ממקומות העבודה תופס לגבי המקום הספציפי בו עבד התובע.

על מנת להתאים את דרישות החוק למציאות בשטח ולאמור בפסיקה, ועל מנת להקל על החיילים המשוחררים המבקשים להשלים את תקופת האכשרה הנדרשת, **מוצע לשנות את תקופת האכשרה הנדרשת בסעיף 174(ב)(2), כך שזו תימנה בימים ולא בחודשים. ובמפורט, על החייל המשוחרר להשלים 150 ימי עבודה, בתוך שנתיים מיום שחרורו, לצורך זכאותו [שווה ערך לששה חודשים]. עוד מוצע לקבוע, שמספר השעות שיידרש החייל המשוחרר להשלים בכל יום עבודה, ייקבע בהתאם למספר שעות העבודה המקובל למשרה מלאה באותו ענף.**

הרחבת הזכאות וניצול מיטבי של המשאבים הקיימים לגמלת ניידות

תנאי הזכאות מכוח הסכם הניידות לתמיכה במוגבלים בניידות במימון רכישת רכב ובמתן קצבה מפרידים באופן חריף מדי בין הנכים הקשים הזכאים לקצבה חודשית ולעזרה במימון רכישת הרכב, ובין הנכים הפחות קשים, שבמקרים רבים אינם זכאים לכל עזרה. הניסיון וההיגיון מראים שיש צורך לתקן את החלוקה הזאת של "שחור/לבן" ולהוסיף לפחות דרגת ביניים אחת - לטובת מוגבלי ניידות שזקוקים לסיוע ברכישת רכב, אך אינם בהכרח נזקקים ל"אביזרים מיוחדים" שלהם נזקקים נכים במצבים קשים יותר. הודות לחיסכון כתוצאה משינוי תנאי הזכאות וחובת הביטוח בנושא האביזרים, שמגדילים בשיעור גדול מאוד את גובה הגמלה, אפשר לממן את התוספת הדרושה להרחבת מעגל הזכאים בלי להגדיל את התקציב המוקצה לצורך זה (כיום, 1.4 מילארד ₪ לשנה).

התיקון שהוכן בתיאום עם ארגוני הנכים והוא מקובל עליהם נועד להשיג שתי מטרות:

1. להשיג איזון נכון יותר בחלוקת המשאבים על ידי חלוקה דיפרנציאלית בקרב הזכאים לגמלה. הדבר יעשה על ידי הוספת דרגת "קצבת ניידות חלקית" לסולם הזכאות.
 2. להרחיב את מעגל הזכאים על ידי ביטול דרישות סף שאינן רלוונטיות לצורך האובייקטיבי בסיוע לרכישת רכב.
- כמו כן מבקש התיקון לאפשר לציבור הנכים שאינם זכאים ל"רכב לאבזרים מיוחדים", (וואן, שעלותו גבוהה מאוד) לקבל הטבות לרכישת רכב פרטי ואבזרים מסייעים.

הוספת קצבת ניידות חלקית לנכים חסרי רכב

על פי ההסכם שבתוקף היום, מוגבל בניידות חסר רכב, זכאי לקצבת ניידות באם הוא נכה קשה (בשיעור של 80% מוגבלות בניידות לפחות או שהוא זקוק ומשתמש בכסא גלגלים) ומתקיימים בו תנאים נוספים, המפורטים בהסכם. ואולם, לפי המצב הקיים, לקבוצה גדולה של נכים (מספרם מוערך כ- 2,000) חסרי רכב אין ניתנת קצבה כלל - אף שהם מוגבלים בניידות בשיעור של 80% - המצב כיום יוצר אי צדק ולכן דורש תיקון.

מוצע לפיכך לקבוע מדרג זכאות נוסף בשיעור של 50% מקצבת הניידות המשולמת לחסר רכב, וזאת למי שהם מוגבלים בניידות בשיעור של 80% לפחות, ובכללם גם למי שזכאים לקצבת נכות כללית ואף שאינם זכאים לקצבת שרותים מיוחדים או ילד נכה [תיקון סעיף 15].

החזר הוצאות רכישת אביזרים למוגבלים בניידות בעלי רכב פרטי

כיום, ניתן החזר הוצאות לרכישת אביזרים ברכב פרטי [שאינו מוגדר כרכב לאבזרים מיוחדים - "וואן"] רק למוגבל בניידות בעל רישיון נהיגה, בניגוד לאביזרים המותקנים ב"וואן", שמזכים בהחזר גם אם המוגבל אינו בעל רישיון ולכן נזקק לנהג שיסיעו. ההנחה המקורית הייתה שמי שאינו יכול לנהוג ברכב פרטי רגיל גם אינו נזקק לאבזרים מיוחדים - ואילו מי שכן נזקק להם, עדיף לו לרכוש וואן.

מתברר ששיקול זה אינו עומד במבחן המציאות ולכן יש צורך בתיקון. חלק מהנכים מעדיפים להסתפק ברכב פרטי להסעתם - משום שהם לא נזקקים למרווח הפנימי הגדול יותר של וואן - ולמרות שהם לא נוהגים ברכב הם נזקקים לאבזרים מיוחדים שנועדו לסייע להם לכניסה לרכב פרטי או ליציאה ממנו.

מוצע על כן לתקן ולקבוע כי גם מי שאינו בעל רישיון יהיה זכאי להחזר הוצאות לרכישת אביזרים ברכבו הפרטי. (אם המכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע שקיים צורך כאמור.)

הלוואות למימון רכב פרטי בתנאים שווים למימון "רכב לאבזרים מיוחדים"

נכים הזכאים לקצבת ניידות, זכאים לרכוש רכב מתאים בפטור ממיסים. בשיטה הקיימת, הביטוח הלאומי מממן את מרכיב המיסים באמצעות "הלוואה עומדת", שמתחדשת בכל פעם שנדרשת החלפת רכב, בעוד המחיר הבסיסי משולם על ידי הנכה. מאחר ורבים הנכים שאינם יכולים לשלם גם את המחיר ללא מיסים, הוסכם שתוקם "קרן הלוואות" לסיוע ברכישת רכב למוגבלים בניידות (וזאת נוסף על "הלוואה העומדת", שנועדה כאמור רק לכיסוי המיסים). בפועל, האפשרות הזאת צומצמה רק לזכאים לרכב מסוג וואן, משום שבעלי רכב פרטי - שלא נקבע שדרוש להם "רכב לאבזרים מיוחדים" - נדרשים לעמוד בתנאים רבים נוספים כדי לקבל את ההלוואה. גם בנושא זה לא מוצדקת האבחנה בין סוגי הרכב, משום שאין קשר בין סוג הרכב המועדף על הנכה ובין הצורך הפיננסי בהלוואה.

לפיכך מוצע כי תנאי הזכאות יורחבו ויושוו - וגם בפועל תינתן האפשרות לבעלי רכב פרטי בעלי מוגבלות בניידות בשיעור של 100% לקבל הלוואה מקרן הלוואות (מבלי שיידרשו לעמוד בתנאים אחרים).

ביטול חובת ביטוח אבזרים מיוחדים לרכב ניידות

כיום קובעות הוראות הסכם הניידות חובה על המוגבל בניידות לבטח את האבזרים המיוחדים שהביטוח הלאומי מממן את רכישתם. מטעם זה, אחד ממרכיבי העלות בקצבת הניידות הוא ביטוח האבזרים המיוחדים [ששיעורו נע בין 12% ל-35% מהקצבה בהתאם לעלותם של האבזרים המיוחדים]. מבדיקה שערך המוסד עולה שההוראות הקיימות גרמו לשני עיוותים:

1. עלות הביטוחים בפועל נמוכה משמעותית משיעורם בקצבה.

2. בשל הגדלת קצבת הניידות לצורך "ביטוח האבזרים", קיימת נטייה של הנכים להעדיף "רכבי אבזרים מיוחדים", בעלות מופרזת שלא לצורך.

מוצע לפיכך כי חובת עריכת הביטוח לאבזרים תבוטל, ובמקומה יישא המוסד בעלות במקרה שבו האבזרים אבדו או ניזוקו בתאונה ללא אפשרות לתקנם; ובמקביל יופחת שיעור הקצבה.

קביעת תגמול מילואים על פי הכנסה מעבודה חדשה או עליה בדרגת

השכר

פרק המילואים בחוק הביטוח הלאומי והתקנות בנוסחם כיום, אינם נותנים מענה ראוי למשרת מילואים, שהחל לעבוד בתכופ ממש לפני שיצא לשירות, או למי שהכנסתו עלתה משמעותית בתכופ לפני יציאתו לשירות המילואים, בין אם הוא עובד ובין אם הוא עובד עצמאי. על פי התקנות הקיימות, הבסיס לתמלוגי המילואים הוא השכר הממוצע של המבוטח במהלך 3 החודשים שקדמו לתחילה השירות, ולכן מי שהתחיל לעבוד או ששכרו גדל משמעותית ברבע השנה הקובע, יוצא נפסד. מצבים אלו שכיחים במיוחד בעקבות גיוס חירום, דוגמת גיוס המילואים למלחמת לבנון השנייה, שאז חיילים משוחררים זה מקרוב הם הראשונים להיקרא לשירות. לפיכך, **מוצע לתקן** את תקנות הביטוח הלאומי (תגמולים למשרתים במילואים), תשל"ח-1977, שהותקנו מכוח סעיף 275 לחוק, **ולקבוע מנגנון השלמת שכר באופן הבא:**

מי שעבד פחות מ-3 חודשים ברבעון שקדם לשירות המילואים, או ששכרו עלה ב-30% ויותר בתוך רבע השנה שקדמה לשירות המילואים או במהלך השירות, יהיה זכאי לתגמול המילואים על פי שכר **עבודתו החדש**, ובלבד שהוכיח (להנחת דעת המוסד) ששכרו החדש המשיך להיות משולם גם במהלך 3 החודשים שלאחר חודש השירות.

הפרשי התגמול כאמור ישולמו ישירות לעובד, בהתאם לסמכות הנתונה למוסד לפי תקנה 6(ד) לתקנות. התקנות האמורות יחולו על מי שהחל לעבוד כשכיר/עצמאי, עצמאי שהפך שכיר ולהיפך, וכן עצמאי בין שתי שנות מס.

תיחום המועד לתביעת תגמול מילואים ל-7 שנים

כדי למנוע הסתבכויות בהוכחת הזכאות לקצבאות הביטוח הלאומי, סייג המחוקק את ההשהיה המקסימלית בין היווצרות העילה לתביעה לבין הגשת התביעה בפועל לטיפול המוסד. לפי הוראות סעיף 296 לחוק הביטוח הלאומי, כל תביעה לגמלת כסף מהמוסד תוגש תוך 12 חודשים ממועד היווצרות עילת התביעה. במקרים שהוגשה תביעה בשיהוי של יותר מ-12 חודשים, ונמצאה זכאות לקצבה, היא תשולם למפרע לתקופה של 12 חודשים בלבד ממועד הגשת התביעה.

לכלל זה נקבעו מספר חריגים וביניהם "תגמול המילואים" לפי הוראות סעיף 296(ג)(6), הקובע כי תמיד יראו את מועד הגשת התביעה לתגמול מילואים ב-1 בחודש שלאחר החודש שבו חל שירות המילואים, ללא תלות במועד הגשת התביעה בפועל. משמעות הדבר היא כי לעולם לא חל שיהוי בהגשת תביעה לתגמול מילואים, ולא משנה כמה זמן עבר מהשירות. אפילו לאחר שנים רבות, מבוטח או מעסיקו יכולים להגיש תביעה לתגמול מילואים ויהיו זכאים לתשלום התגמול במלואו ללא התחשבות בשיהוי החריג בהגשת התביעה [ולפיכך, גם לא חל ה"קנס" בתשלום הרטרואקטיבי לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים].

לאחרונה החלו מעסיקים שונים להגיש תביעות רטרואקטיביות באופן מאורגן ובאיחור מופלג, כולל עבור תקופות העולות אף על תקופת ההתיישנות הנהוגה בישראל (של 7 שנים). הניצול לרעה של החריג לסעיף 296 - מאחר וקיים קושי בהוכחת תנאי הזכאות לתגמול ככול שחולף זמן רב יותר ממועד השירות - דורש תיקון הוראות סעיף 296. על כן **מוצע לקבוע תקופת התיישנות של 7 שנים, בהתאם לדין הכללי במדינת ישראל, לתביעות של תגמול המילואים**. הווה אומר, תביעה לתגמול מילואים תוגש בתוך 7 שנים מ-1 בחודש שלאחר סיום שירות המילואים - ובמקרים שהתביעה הוגשה אחרי המועד הזה, תשולם הגמלה לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים שקדמו לחודש שבו הוגשה התביעה כאמור.

כן מוצע כי תקופת התיישנות זו תחול, בהתאמה, גם על הפרשי תגמול מילואים שנוצרו עקב תשלום שכר או תוספות שכר מאוחרות למבוטח, וזאת ממועד היווצרות העילה להפרשים – קרי, ה-1 לחודש בו שולמו למבוטח הפרשי השכר בגינם הוא הופך זכאי להפרשי תגמול מילואים. הסייג להצעה הוא כי תקופת ההתיישנות המוצעת לא תחול לגבי חישוב מחדש של תגמולי מילואים בעקבות קבלת שומות ממס-הכנסה.

תיקון הנוגע למשרתי תקופות קצרות במרווחים צפופים

תגמול המילואים מחושב על פי הכנסות המשרת במילואים בתקופת שלושת החודשים שבתכוף לפני התחלת השירות. כדי למנוע פגיעה במי שנקרא לשירות באופן חריג ולא הספיק לעבוד 3 חודשים מסיום השירות הקודם, קובעת הוראת סעיף 279 לחוק ותקנה 7 לתקנות הביטוח הלאומי (תגמולים למשרתים במילואים), כי אדם שהחל תקופת שירות מילואים נוספת תוך 60 ימים מעת שהסתיימה תקופת שירות מילואים קודמת, יראו אותו - בכל הנוגע לחישוב בסיס השכר לתגמול המילואים - כמי שממשיך בתקופת שירות המילואים הקודמת. לפיכך, חישוב התגמול למשרת מילואים שביצע תקופה שירות נוספת, תוך 60 ימים מסיום תקופת השירות הקודמת, תעשה לפי סכום ההכנסה הגבוה מבין השניים:

א. על בסיס הכנסותיו ברבע השנה שקדמה לתחילת תקופת שירות המילואים הקודמת [כלומר, כאילו שתי התקופות מהוות יחידת חישוב אחת, ש"חופשה" קצרה מפרידה בין שני חלקיה].

ב. על בסיס הכנסותיו ברבע השנה שקדמה לתחילת תקופת שירות המילואים החדשה [כלומר, בהתייחסות לתקופת המילואים החדשה כעומדת בפני עצמה].

כוונת המחוקק בהטבה הניתנת בהוראת סעיף 279 לחוק, הייתה למנוע פגיעה במשרתי המילואים במצבים לא רגילים של עתות חירום, בהם נדרשים משרתי המילואים לתקופות שירות תכופות בזמן קצר, והם אינם מספיקים ליצור לעצמם הכנסות ובסיס חישוב חדש לתקופות השירות הנוספות. אין ולא הייתה כוונה ליישם את ההוראה כמעשה שגרה, שהרי במצבים רגילים ההפרדה בין תקופות המילואים תארך יותר מ-60 יום.

אלא שהתברר מהניסיון שהטבה זו מנוצלת לעיתים לרעה, במקרים בהם **משתלם למשרתי מילואים מסויימים "לגרור" באופן מלאכותי את חישוב השכר הגבוה** - שחושב להם בתקופת המילואים הראשונה - על פני מספר תקופות שירות מילואים נוספות גם אם השכר הגבוה כבר אינו מייצג את הכנסתם השוטפת. [ניתן לראות מקרים כאלו, לדוגמה, אצל טייסים, הנקראים לתקופות קצרות של "רענון" במרווחים קצרים בין תקופות השירות]. לפיכך, **מוצע כי האפשרות ל"גרירת" בסיס החישוב מתקופות שירות מילואים קודמות, תוגבל לתקופה של שנה אחת בלבד.**

עדכון חצי שנתי של מעמד ושכר של עובדים

הצעת החוק נועדה לפתור בעיה יסודית בבירוקרטיה של האזרחים מול הביטוח הלאומי, שנובעת מעיכוב בהעברת המידע מהמעסיקים לביטוח הלאומי מועדי תחילת/ סיום העסקה של עובדיהם וסכומי התשלום המשתלמים לדמי ביטוח. כיום, המידע הרלוונטי, ברמת הסכום ות.ז, מגיע לביטוח הלאומי רק לאחר השלמת הדו"ח השנתי במשרדי מס ההכנסה, כלומר בפיגור שמגיע עד ללמעלה משנה וחצי ממועד עבודתו של עובד. בתקופת הפיגור, מעמדו של העובד במוסד אינו מעודכן, ולמוסד אין ידיעה בזמן אמת בדבר זכויותיו. פערי הזמן בהעברת המידע משפיעים הן על חיובו של העובד בדמי ביטוח והן על שיעור הגמלאות להן הוא זכאי.

העדכון החצי שנתי של המעסיק ימנע יצירת חובות בקרב העובדים, אשר עבדו במקביל לזמן קבלת הקצבה, שלא כחוק ויצמצם את הדרישה מהעובדים להמצאת תלושי שכר ואישורי מעסיק לבטוח לאומי.

כדי לשנות את המצב מוצע לחייב את המעסיקים לדווח ישירות ובזמן אמת ישירות למוסד לביטוח לאומי באופן פרטני על העסקת עובדים וניכוי תשלומי הביטוח ממשכורתם. הדיווח יעשה בהליך מקוון אחת לחצי שנה.

בכל מקרה, המוסד יתעדכן באופן שוטף במעמד העובד ובזכויות העומדות לו מתוקף התשלומים שביצע המעסיק - ללא תלות בהליכי מס ההכנסה.

כמו כן, יאפשר הדיווח בקרה טובה יותר על העברת התשלומים מהמעסיקים בזמן ובסכומים הקבועים בחוק. בנוסף מוצע להטיל קנס על מי שיפר את הוראות האמורות.

טיפול יעיל בהשגות על קביעת שיעור דמי הביטוח

מטרתה של הצעת החוק היא לבטל את מנגנון ועדות השומה, שנועדו לדון בהשגות מבוטחים על שיעור דמי הביטוח שנקבעו להם (הקבוע כיום בסעיף 372 לחוק) על ידי פקיד גבייה של הביטוח הלאומי. ההצעה עוסקת בהחלפת המנגנון של ועדה בבעל תפקיד בכיר ומנוסה מתוך צוות הגבייה של הביטוח הלאומי, שיוסמך לדון בהשגות, לשנות קביעות קודמות או לתת להן תוקף סופי, וששיקול דעתו כפוף רק לפסיקה של בית הדין לעבודה. הצורך בשינוי נובע מכך שמנגנון ועדות השומה אינו מתאים עוד להתנהלות המשפטית הנהוגה בעניינים דומים, והוא גם כרוך בסרבול, במעטפת משפטית מעורפלת ובעלויות גבוהות, ולא ברור עד כמה יהיה יעיל. התהליך המוצע, לעומת זאת, קל ונגיש יותר למבוטח ועם זאת הוא שומר על זכותו לערער לפני בית הדין אזורי לעבודה, ואם לא בא על סיפוקו.

בהקשר זה, מוצע לתקן את סעיף 359 לחוק, כך שתינתן למבוטחים זכות השגה על קביעת דמי ביטוח של פקיד גבייה ראשי, בפני פקיד גבייה להשגה - בדומה למנגנון הנוהג בעניין זה לפי פקודת מס הכנסה - תוך שימת לב לכך שמי שקבע את דמי הביטוח לא יידון בהשגה עליה וכי הפקידים שיעסקו בהשגות על החלטות של פקיד גבייה ראשי יהיו הפקידים המנוסים ביותר בסניף המוסד הרלוונטי. (למעט השגה על קביעת דמי ביטוח של פקיד גבייה ראשי שהוסמך גם לשמש כפקיד גבייה להשגה. במקרה זה תעשה ההשגה לפני פקיד להשגה אחר.)

הכרה באומנים כעובדים שכירים, ללא צורך באישור שר הרווחה

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, מבחין בין סוגי מבוטחים לפי מעמדם כשכירים, עצמאיים או אחרים, לצורך זכאות לקצבאות שונות (לדוגמה דמי אבטלה). "צו סיווג מבוטחים", שהותקן בשנת 1972, קובע רשימה של סוגי עבודה שהעוסק בהם ייחשב כעובד שכיר, עצמאי, או כמי שאינו עובד שכיר ואינו עובד עצמאי. (סיווג זה תקף אך ורק לעניין חוק הביטוח הלאומי במקרים גבוליים שהיה בהם ספק.) פריט 13 לצו קובע שני תנאים מצטברים כתנאי סף להכרה באומנים כעובדים שכירים:

א. נערך הסכם העסקה בכתב לתקופה של רבע שנה או לסדרה של חמש הופעות לפחות;

ב. שר העבודה והרווחה אישר את ההסכם לאחר שהתייעץ עם מועצת הביטוח הלאומי.

אומנים שמתקיימים בהם התנאים האמורים, יהיו זכאים לכל הזכויות הקבועות בחוק לעניין עובדים שכירים. בעוד התנאי הראשון מיועד להבחנה בין העסקה אקראית ליחסי עבודה מתמשכים, התנאי השני הוא חריג באופיו ואינו נחוץ בהתנהלות השוטפת. אין הצדקה לדרישה שהשר יתעמק בהסכם העסקה פרטני ויחווה את דעתו בנוגע לאופי ההתקשרות של מעסיק ומועסק ומוטב להשאיר את ההחלטה לפקידים שישקלו רק קריטריונים כמותיים-אובייקטיביים. ולא רק שאין בתנאי הזה תועלת מהותית לכוונת החוק, הוא גם גורם לסרבול ולעיכוב במתן האישור המעמד שלא לצורך.

לאור זאת, מוצע לתקן את הצו כך שיבוטל התנאי השני בפריט 13, החל על אומנים, הדורש את אישור השר להסכם (לאחר שהתייעץ עם המועצה).

מתן פטור מדמי ביטוח לעולים חדשים מהכנסות בחו"ל

בספטמבר 2008, פורסם תיקון 168 לפקודת מס הכנסה שנועד לעודד קליטת עלייה, החזרת הון אנושי איכותי למדינת ישראל ועידוד משקיעים בעלי יכולת כלכלית גבוהה להיות תושבי ישראל. התיקון מרחיב את ההקלות במיסוי הכנסות חו"ל של עולים חדשים ותושבים חוזרים ותיקים, (תושב חוזר ששב ארצה לאחר שהיה תושב חוץ במשך 10 שנים רצופות לפחות) באופן כזה שיהיו פטורים ממס - ופטורים גם מדיווח - על הכנסות שהופקו ו/או צמחו מחוץ לישראל, או שמקורן בנכסים מחוץ לישראל. הקלה זו תוקפה במשך 10 שנים מהמועד שבו נעשו (או חזרו להיות) תושבי ישראל. יובהר כי הפטור האמור אינו חל על ההכנסות בארץ, אלא על הכנסות בחו"ל בלבד.

לאחרונה פנתה לשכת רואי החשבון בישראל, בבקשה לתקן את חוק הביטוח הלאומי, כך שהתושבים החוזרים והעולים החדשים יהיו פטורים גם מתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. לטענת לשכת רואי החשבון, הואיל ופרק הביטוח והגבייה שבחוק הביטוח הלאומי מבוסס על פקודת מס הכנסה, נובע שכוונת המחוקק היתה ליתן פטור גם מתשלומים אלו, אולם ככל הנראה עקב לקונה, לא תוקן חוק הביטוח הלאומי במקביל. יודגש כי, למרות שלא נמצא כל תימוכין לטענה זו, בפועל זה מה שקורה. זאת משום שבמצב כיום, המוסד לביטוח לאומי, לא מקבל מידע מרשות המיסים אודות ההכנסה שעל פי התיקון פטורה ממס הכנסה ומדיווח. מאחר והביטוח הלאומי נסמך בנושא זה בלבדית על מידע שמגיע מרשות המיסים, הוא אינו יכול לחייב דמי ביטוח על הכנסות הפטורות ממס הכנסה.

נוצר מצב לא רצוי, שרק במקרים שבהם המבוטחים מדווחים על הכנסותיהם בחו"ל במסגרת תביעה לקבלת קצבה מהביטוח הלאומי, המידע מועבר למחלקת הגבייה – וזו נדרשת, כמובן, לחייב בדמי הביטוח ולגבותם רטרואקטיבית. עניין זה מעורר תלונות רבות מצד המבוטחים, שמרגישים מרומים מהבטחות שניתנו להם טרם עלייתם, שלא יהיו חייבים כלל בדיווח על הכנסותיהם ובתשלום מס (שליחי העליה לא תמיד יודעים לעשות הבחנה בין תשלום מס ובין תשלום דמי ביטוח).

לאור האמור לעיל, מתבקש לתקן את החוק, כך שינתן פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות לגבי הכנסות שמפיק עולה חדש או תושב חוזר ותיק מחוץ לישראל, בתקופה שבה ניתנות לו ההטבות הקבועות בתיקון 168 לפקודת מס הכנסה.

הגבלת הסנקציות על מעסיק שלא עמד בחובותיו שבדין לתקרה שתקבע בנהלי המוסד

חוק הביטוח הלאומי קובע שהמוסד ייתן לעובד שנפגע בעבודתו והתקנות מזכות אותו בקצבה, ללא קשר לשאלה האם המעסיק מילא את חובותו על פי חוק לדווח ולשלם דמי ביטוח עבור העסקת אותו עובד. את העלות של הגמלה אמור המוסד לגלגל על המעסיק ולגבות בדיעבד את תשלומי הקצבאות ששילם בפועל (ולא להסתפק בתשלום רטרואקטיבי של דמי הביטוח החסרים). לצורך זה, הוראות סעיף 369 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה – 1995, קובעות: "מעביד שלא נרשם במוסד, או שלא שילם במועד את דמי הביטוח בעד עובד פלוני, ובתקופה שלפני סילוק הפיגורים קרה לעובד מקרה ביטוחי המזכה לגמלה, רשאי המוסד לתבוע מהמעביד סכום השווה לגמלאות בכסף ששילם המוסד (כולל אלה שהוא עתיד לשלמן) למבוטח, וכן את השווי הכספי של הגמלאות בעין שניתנו לזכאי, בקשר לאותו מקרה."

בשפה פשוטה, המוסד רשאי לתבוע מהמעסיק החזר קצבאות ששילם לעובד בעבר ואלה שהוא עתיד לשלמן, אם המעסיק לא עמד בחובותיו שבדין לפני שקרה האירוע המזכה את העובד בקצבה מהביטוח הלאומי.

הוראות הסעיף האמור משאירות לשיקול דעתו של המוסד האם להפעיל את הסנקציה הזאת, שמטרתה להרתיע מעסיקים מלעבור על הוראות החוק. מאחר ולא מדובר במקור הכנסה למוסד, אלא בסנקציה שקשה במיוחד לממשה, המוסד מיעט להפעיל את סעיף 369. וגם במקרים שבהם הוגשה למעסיק דרישת תשלום והלה לא נענה לה, לא תמיד הוגשה תביעה משפטית כדי שיקוב הדין את ההר. כמו כן, במקרים שבהם ניתן פסק דין נגד מעסיק והוא לא שילם את הסכום שנפסק, לא תמיד פנה המוסד ללשכת הוצאה לפועל למימוש פסק הדין.

האמור לעיל נבע בין היתר מהיעדר מודעות בעניין סעיף 369 בקרב עובדי הגמלאות והיעדר שיקוף חשבונאי לסעיף האמור. זאת ועוד, לא היו הנחיות פנימיות ברורות בלשכה המשפטית, באשר לאופן הטיפול ביישום סעיף 369. כבר בשנת 1992 בחן מבקר המדינה נושא זה וקבע כי על המוסד לקבוע קריטריונים הוגנים להפעלת הסנקציה באופן שתשקף את חומרת המעשה. קריטריונים אלה צריכים, לדעת המבקר, להתחשב במידת האשם שניתן לתלות במעסיק; אורך הזמן שבעדו לא שולמו דמי הביטוח; גודל הנזק שנגרם למוסד כתוצאה מאי התשלום וטיב הקצבה שהמוסד עתיד לשלם.



לאור האמור לעיל מוצע להגביל את חיוב המעסיק לפי סעיף 369 ולקבוע כי הוא יהיה עד לגובה תקרה שתקבע בנהלי המוסד. כן מוצע לתקן את סעיף 369 לחוק ולקבוע בו כי דין הסכומים שיחויב המעסיק כהחזר הגמלאות ששילם המוסד לפי סעיף 369, הוא כדין דמי ביטוח לכל דבר ועניין, לרבות לעניין פקודת המסים (גביה).

צמצום ההנחה בדמי ביטוח למעסיקים קטנים ובינוניים המשלמים דמי פגיעה לעובדיהם

מסיבות היסטוריות, שחלקן אינן רלוונטיות למצב העכשווי, סעיף 343 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 ותקנה 2 לתקנות הביטוח הלאומי התשי"ד-1954, מעניקים הנחה בדמי הביטוח בשיעור 15% למעסיקים גדולים [המעסיקים 500 עובדים או יותר]. מנהל המחקר של הביטוח הלאומי, בדק ומצא ששיעור ההנחה האמור גבוה במידה לא מוצדקת, ולאור האמור, **אישרה מנהלת המוסד לתקן את תקנה 2 הנ"ל כך שבמקום "85%" ייאמר בה "95%" (כלומר 5% הנחה במקום 15%)**. בישיבת מועצת המוסד מיום 20.8.2014, אושר התיקון.

הזכות להנחה כפופה להתניות מסויימות, המעוגנות בדרך כלל בהסכמי עבודה עם העובדים בחברות גדולות בעיקר - למשל, שהמעסיק ימשיך לשלם שכר לעובד הנפגע גם בזמן שנבצר מהעובד למלא את משימות עבודתו במלואן.

עידוד המעסיקים למעבר לדיווח מקוון ותשלום באמצעות הרשאה בנקאית

אחד האתגרים החשובים של המוסד לביטוח לאומי, בדומה לכל מוסדות השלטון בארץ ובעולם, הוא הסבת התהליכים של דיווח ושל תשלומים מעבודת הזנה ידנית מסורבלת לטרנסאקציות אלקטרוניות המבוצעות כשירות עצמי באתר אינטרנט נגיש 7x24. המעבר לשיטת הדיווח המקוונת נזקק בשלב זה לתמריצים, שהטבעי בהם הוא דחיית מועדי הדיווח והתשלום בערוץ המקוון, כך שהמעסיק שבחר לעשות זאת נהנה מהחיסכון בזמן הודות להזנת הנתונים הישירה למערכת.

זה הרציונל מאחורי תקנה 2ב לתקנות הביטוח הלאומי (גביית דמי ביטוח) התשי"ד-1954 לסעיף 353(א) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995. הסעיף קובע את מועד התשלום של דמי ביטוח כיום ב-15 בחודש שאחרי תקופת התשלום, ובנוסף מסמיך את השר לקבוע מועדים אחרים במקום המועדים הקבועים בסעיף זה. הסמכה זו נוצלה ב-23.7.2003 לצורך תקנה 2ב לתקנות הביטוח הלאומי, הקובעת כי מעסיק המגיש דין וחשבון באמצעות מסר אלקטרוני ומשלם דמי ביטוח בעד עובדיו באמצעות חיוב על פי הרשאה (בהגבלה, שסכומם אינו עולה על 7 פעמים השכר הממוצע), יוכל לדחות את תשלום דמי הביטוח עד ל-22 בחודש שלאחר תקופת התשלום. תקנה 2ב נקבעה כהוראת שעה למשך 24 חודשים, אך **למרות שהוראת השעה חלפה זה מכבר, המשיך המוסד לפעול על פי התקנה, משום שהיא הוכיחה את עצמה כיעילה.**

כיום כ-20,000 מעסיקים משלמים את התשלומים השוטפים באמצעות חיוב על פי הרשאה, וכמותם עוד 230,000 מבוטחים עצמאיים ומבוטחים שאינם עובדים שכירים או עצמאים. הטבה זו מסייעת ברישום מידי של הדוחות-החיוביים והזיכויים-תשלומים ללא מגע אדם, משפרת את השירות ללקוחות (מעסיקים, עובדים עצמאיים ומי שאינו עובד), מונעת טעויות רבות ומבטיחה עדכון מצבי חשבון של הלקוחות. **לאור ההצלחה של התיקון, על פי נתוני מנהל הגבייה, מבוקש להפוך את הוראת השעה להוראת קבע.**

שיפור כושר הגביה של הביטוח הלאומי

כידוע, כיום פועל המוסד לביטוח לאומי לשם גביית חובות דמי ביטוח (וכן ביטוח בריאות) מכוח פקודת מיסים (גבייה), בפקודה מנדטורית החסרה כלים יעילים כמו אלה המצויים כבר במסגרת חוק ההוצאה לפועל וכן בסמכות רשויות המסים השונות. חוסר זה גורר מצבים שבהם קיים קושי לגבות את דמי הביטוח. כך, למשל, מתקשה המוסד לפעול כנגד חייבים העושים שימוש שאינו לגיטימי בישות המשפטית העצמאית של חברה בע"מ לצורך הברחת נכסים, סבב פיקטיבי של כספים בין חברות, שימוש בנכסי החברות לצרכים פרטיים, ועוד. במקרים אלה, מימוש החוק מחייב "הרמת מסך", כלומר סמכות חוקית להתעלם מהפסאדה של יישויות עצמאיות אלא שזאת ניתן לעשות רק באמצעות בתי המשפט לאחר הליך משפטי ממושך.

קושי נוסף נעוץ בחוסר כלי אכיפה כגון: אי יכולת עיקול רכבי חייבים החונים ברשות הרבים, אי יכולת לאכוף קיום הסדרי תשלומים על החייבים, אי יכולת לעכב יציאת חייבים מן הארץ, ועוד. לאור קשיים אלה, מוצע לערוך מספר תיקונים לחוק הביטוח הלאומי כדלקמן:

א. החלת סעיף 119א לפקודת מס הכנסה על חובות בדמי ביטוח - "הרמת מסך"

סעיף 119א לפקודת מס הכנסה, מאפשר כיום לרשויות המס, במקרים מתאימים, לפעול לגביית חובה של חברה, מחברה או מפרט אחר אשר אליו הועברו נכסי החברה ללא תמורה או בתמורה חלקית - זאת בלא צורך לפנות לערכאות משפטיות לצורך ביצוע הליך של "הרמת מסך", הליך בו רואה בית המשפט בשתי חברות נפרדות כאישיות משפטית אחת.

הצעת התיקון מכוונת להחלת הסעיף האמור גם על חובות בדמי ביטוח לאומי. במקרים בהם חברה/מעסיק החייבים בדמי ביטוח מעבירים לשימוש בעלי החברה או לצד ג' כלשהו נכסים או פעילות עסקית ללא תמורה או בתמורה חלקית, תתאפשר, על פי הצעת התיקון, גביה ישירה מהמקבלים את ערך הנכסים שהתקבלו במתנה ובמקרה של תשלום חלקי עד לגובה שווים הריאלי של הנכסים. יצוין כי, לצד ג' שאליו הועברו הנכסים תעמוד זכות השגה בפני עובד שימנה המנהל הכללי.

ב. עיקול רכבי חייבים ברשות הרבים

אחד מאמצעי הגביה האפקטיביים ביותר העומדים לרשות המוסד הינו עיקול נכסי החייב, לרבות רכבו. עם זאת, לאור פסיקת בית המשפט העליון, נאסר על המדינה לעקל ולתפוס רכבו של חייב שעה שזה חונה ברשות הרכבים (בניגוד לחצריו הפרטיים). זאת מן הטעם כי לא ניתן לפגוע בזכויות יסוד של אדם

ללא הסמכה מפורשת לכך בחיקוק. הגבלה זו הובילה לירידה משמעותית בעיקול רכבי חייבים שכן רוב החייבים אינן בעלי חניה פרטית שבה רכבם חונה.

התיקון המוצע כיום מבקש לגשר בין פסיקת ביהמ"ש העליון לבין צורך המדינה לעשות לגביית חובותיה. על פי התיקון יתאפשר למוסד לתפוס את רכבי החייבים, אף אם הם חונים ברשות הרבים, וזאת בכפוף להתקיימות מספר תנאים, וביניהם: הרכבים עוקלו "רישומית" במשרד הרישוי; הרכב אינו רכב של נכה; המוסד הודיע לחייב על כוונתו לעקל את הרכב. יצוין כי, תיקון מקביל לתיקון המוצע נערך בחוקי המס.

ג. אכיפת הסדרי תשלום

בהתאם להוראות סעיף 368 לחוק הביטוח הלאומי, רשאי פקיד הגביה לערוך הסדרי תשלומים עם חייבים לצורך פריסת חובם. עם זאת, פעמים רבות אין ביכולת החייבים להעמיד לרשות המוסד ביטחונות מספיקים להבטחת החזר חובם ויוצא כי המוסד נותר ללא דרכי פעולה במקרה שההסדר הופר.

התיקון המוצע יאפשר למוסד לדרוש העמדת ערב המקובל על המוסד להסדרי החוב, ובעיקר - לפעול כנגד הערב למימוש ערבותו להסדר חוב שבו לא עמד החייב, על ידי הפעלת סנקציות המותרות על פי פקודת המסים (גביה). עם זאת, מאחר ואין מדובר בחייב הראשי אלא בערבים, תמשיך לעמוד להם בנוסף לכל טענת הגנה שהייתה עומדת לחייב הראשי, גם כל הגנה הנובעת מכוח חוק הערבות התשכ"ז - 1967.

יצוין כי, יהיה על המוסד לגבש נוהל פנימי המגדיר את גבולות השימוש בסעיף זה, על מנת שלא נמצא פוגעים בזכויות הערבים. וכן, כי תיקון מקביל לתיקון המוצע נערך זה מכבר בחוקי המס.

החרגת מסתננים ואוכלוסיות נוספות מהגדרת תושב לפי חוק הביטוח לאומי

חוק הביטוח הלאומי אמור להיות ישים על כל תושבי ישראל, כולל תושבים שאינם אזרחים, בכפוף לתנאים מסוימים שעניינם חוקיות הכניסה והשהות בישראל. סעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה - 1995 קובע כי לא ייחשב כתושב מי ששוהה בישראל שלא כדין, וכן למי שנכנס באשרה שעניינה רישיון עבודה לפרק זמן קצוב. (הסעיף האמור חל גם לעניין הוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994). בהקשר זה, קובע סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב - 1952 כי שר הפנים רשאי להעניק "רישיון זמני לישיבת ביקור למי שנמצא בישראל בלי רישיון ישיבה וניתן עליו צו הרחקה – עד ליציאתו מישראל או הרחקתו ממנה". אשרה זו, לאור אופיה הזמני, אינה נכללת ברשימת האשרות המנויה בסעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי.

לאחרונה התברר כי שר הפנים ומי שהוסמך לכך על ידו עושה שימוש בסמכות הנתונה לו לגבי מסתננים שנכנסו לישראל שלא כדין, הושמו במשמורת או במעצר לפי החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 - ושחררו עד שיהיה אפשר לממש את הרחקתם אל מחוץ לישראל. כידוע, הרחקתם של מסתננים חזרה למדינת מוצאם או למדינת אזרחותם מתעכבת בשל שורה של טעמים שלא כאן המקום לדון בהם ובינתיים, במהלך שחרורם, ניתן למסתננים רישיון זמני לישיבת ביקור לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל. על פי הערכות, מדובר באוכלוסייה המונה למעלה מ-30,000 איש, ואשר מספרה גדל מדי חודש. יובהר, כי אין המדובר במי שזכאי להיות מוכר כ"פליט" ממדינתו, בהתאם לדין הבינלאומי, שכן אלו מקבלים אשרה לישיבת ארעי בישראל.

כדי למנוע אפשרות להעלאת טענה, שלפיה ביסס המסתנן שקיבל רישיון זמני לישיבת ביקור כנ"ל, מעמד של תושב בישראל (רלוונטי הן לעניין חוק הביטוח הלאומי והן לעניין חוק ביטוח בריאות ממלכתי), מכיוון שסוג הרישיון שניתן לו לא הוחרג כאמור מגדר האשרות ורישיונות הישיבה המנויים בפסקאות המשנה של סעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי, מוצע לתקן הוראות אלה ולהוסיף לרשימת ההחרגות את הרישיון הזמני שניתן למסתננים מיועדים להרחקה.

בנוסף, על מנת שיכנס לתוקפו הסדר אמריקני בדבר מתן אשרות מסוג E-2 לאזרחים ישראלים בארה"ב ומאחר שכניסתו לתוקף של ההסדר מותנית בכך שיחול בישראל הסדר דומה לגבי אזרחי ארה"ב, התקבלה ביום 30.3.2014, החלטת ממשלה מספר 1528, לפיה הונחה שר הרווחה והשירותים החברתיים להפיץ תזכיר חוק

לתיקון סעיף 2א לחוק הביטוח הלאומי כך שנושאי אשרה ו/או רישיון ישיבה זמניים בישראל של משקיעים ועובדים מומחים חיוניים מטעמם שהם אזרחי ארה"ב, לרבות בני משפחותיהם, לא ייראו כתושבי ישראל לעניין קצבאות הביטוח הלאומי ולעניין חוק ביטוח בריאות ממלכתי, וזאת בתוך 60 יום מיום כניסתו לתוקף של תיקון בתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, כאמור לעיל. המשך הליכי החקיקה בעניין זה יעוכבו עד לפרסום תיקון התקנות. באמצעות התיקון, לא ייראו כתושבי ישראל הזכאים לקצבאות הביטוח הלאומי ולזכויות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, את מי מאוכלוסיית המשקיעים והעובדים המומחים מטעמם לרבות בני משפחותיהם, שהם אזרחי ארה"ב, נושאי אשרה ו/או רישיון ישיבה זמניים בישראל.