



המוסד לביטוח לאומי  
שד' ויצמן 13, ירושלים 91909

**התייחסות המוסד לביטוח לאומי  
להצעת המחליטים  
במסגרת תקציב המדינה לשנת 2007**



המוסד לביטוח לאומי  
מינהל מחקר ותכנון  
שד' ויצמן 13, ירושלים 91909

## המדיניות הכלכלית לשנת 2007 – הצעה למחליטים סיכום ההצעות בתחומי המוסד לביטוח לאומי

ההצעה למחליטים שהוגשה לממשלה על ידי שר האוצר נוגעת לתקציב המוסד לביטוח לאומי בתחומי הפעילות הבאים:

### 1. תשלום גמלאות – קיצוץ בתשלומי הגמלאות בסכום כולל של כ-1.2 מיליארד ₪:

| <u>מיליוני ₪ בשנה</u> | <u>קיצוץ בגמלאות</u>   |
|-----------------------|--|
| 815                   | א. הקפאת רמת כל הקצבאות (אי-עדכון בעליית המחירים – 2%)   |
|                       | ב. הארכת הוראת השעה בדבר הפחתה של 4% בגמלאות הבאות:<br>הבטחת הכנסה, אימהות, דמי לידה, מענקים וקצבות לידה,<br>דמי פגיעה, מענקי לימודים ופשיטות רגל. |
| 290                   | השווי של 4% מתשלומי יעוד מיועד להגדלת גמלת סיעוד<br>לקשישים המוגבלים ביותר ב-100 מיליוני ₪.  |
| 100                   | ג. ביטול הזכאות למובטלים עד גיל 28 שאין עימם ילדים.  |
|                       | ד. ביטול המענק לחיילים משוחררים עבור עבודה מועדפת  |
| 45                    | בתעשייה, בתי מלאכה ותחנות דלק.   |
|                       | ה. החמרת תנאי הזכאות של נכים לגמלת שירותים מיוחדים   |
| 45                    | (ביטול זכאות או הפחתה בגמלה).  |
|                       | <u>תוספת לגמלאות</u>   |
| 80-60                 | א. מתן זכאות לגמלה להבטחת הכנסה לבעלי רכב עם שכר נמוך  |

## 2. המוסד לביטוח לאומי כמקור מימון של מערכת הבריאות:

א. מימון מערכת הבריאות באמצעות הגדלת הסכום המועבר לבתי חולים בכ-150 מיליוני ₪ בגין מענקי אשפוז. הטענה כי מענקי האשפוז יעלו ב-2007 ב-12% מעבר לעדכון השוטף משוללת כל בסיס. הצעה זו מטילה על הביטוח הלאומי מימון של שירותי בריאות.

ב. ביטול זכות השיבוב העומדת למוסד לביטוח לאומי בגין רשלנות רפואית של מוסדות רפואיים שבעטייה משתלמת גמלה גם לפי חוק הביטוח הלאומי.

המוסד הוא תאגיד סטטוטורי עצמאי בעל תקציב נפרד וייעודי, והצעות אלו פועלות להקטנת נכסי המוסד ופוגעות במצבם הפיננסי של ענפי המוסד.

## 3. ניהול השירות וכוח האדם במוסד לביטוח לאומי:

מוצע שהממשלה תטיל על המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר לגבש תוכנית לרפורמה בתפיסת השירות ולצמצום כוח אדם במוסד, לרבות באמצעות הפרטת שירותי המיחשוב.

למרות שהרישא של הצעת ההחלטה מטילה על המוסד והאוצר להכין תוכנית עבודה, בפועל ההצעה אינה מותירה מרווח לבחינת ההיבטים השונים ולגיבוש מרכיבי התוכנית, אלא קובעת מראש צעדים דרסטיים לאירגון מחדש.

## הצעת החלטה שכותרתה – "תיקון החוק לפיצוי נפגעי גזת" (עמ' 76)

### מהות ההצעה

לתקן את החוק לפיצוי נפגעי גזת ולקבוע בו כי ניתן יהיה להגיש תביעה בתוך 4 שנים מיום קרות האירוע (פרוץ המחלה) המזכה בפיצוי.

כיום, אדם רשאי להמתין עם הגשת התביעה ללא הגבלת זמן. מאז חוקק החוק הוגשו למוסד 11,000 תביעות שבגינן שולמו תגמולים לנפגעי הגזת, ואין בידינו מידע לגבי משך הזמן שעבר בין יום קרות האירוע לבין מועד הגשת התביעה.

ב-2006 המוסד ישלם, על פי אומדן, כ-90 מיליון ₪ כפיצוי לנפגעי הגזת. כמחצית מההוצאה היא עבור תשלום קצבאות חודשיות לכ-3,000 איש, והיתרה עבור תשלום מענקים חד פעמיים.

### משמעות ההצעה והשלכותיה

אם יתקבל התיקון המוצע, אדם יהיה חייב להגיש את תביעתו בתוך 4 שנים. לפי הנוסח הכתוב ולפי דברי ההסבר, עיכוב בהגשת התביעה, ישלול לחלוטין את הזכאות. כלומר, אין בהצעה אפשרות של תשלום בעד תקופה קצרה יותר. זאת ועוד, אין בהצעה הוראת מעבר לגבי מי שכבר היום חלפו 4 שנים מיום פרוץ המחלה וטרם הגיש תביעה.

## הצעת החלטה שכותרתה – "עדכון תעריפי לידות" (עמ' 86)

### מהות ההצעה

מוצע להגדיל את מענק האשפוז (עבור יולדת וכן את התוספת לפג) ב-12.1%, מעבר לעדכון השוטף. כיום, מענקי האשפוז מתעדכנים לפי מחירו של יום אשפוז ובהתחשבות במספר לידות פג.

המוסד לביטוח לאומי מעביר את מענקי האשפוז באופן ישיר לבתי החולים.

### עמדת המוסד

- א. המוסד לביטוח לאומי מתנגד באופן נחרץ להגדלת ההוצאה של ענף אימהות בכ-150 מיליוני ₪ כפיתרון להתחשבות כספית בתוך מערכת הבריאות.
- ב. ההערכה שמחירו של יום אשפוז של יולדות אמור לגדול ב-2007 בכ-12.1% מעבר לעדכון השוטף, היא משוללת כל בסיס.
- ג. הצעה זו הופכת את המוסד לביטוח לאומי לצינור להעברת כספים בין הגורמים השונים במערכת הבריאות. ב-2005 עבר שינוי חקיקה דומה שבו הוגדלה ההוצאה של הענף בכ-130 מיליוני ₪, אם כי האוצר שיפה את המוסד בגין תוספת הוצאה זו. בהצעה למחליטים זו אף לא מוצע לשפות את המוסד.
- ד. לא סביר שתקציב המוסד לביטוח לאומי ישמש כלי לפיתרון בעיות מערכת הבריאות, בעת שהאוצר מציע להשית קיצוצים נוספים במוסד לביטוח לאומי ולשחוק את ההגנה הכלכלית של האוכלוסיות החלשות

## **הצעת החלטה שכותרתה – "תביעות שיבוב במערכת הבריאות" (עמ' 87)**

א. בסעיף 2 להצעה נחבאת התייחסות לביטול זכות השיבוב, העומדת למוסד לביטוח לאומי שעה שהוא נדרש לשלם גמלאות לפי חוק, למי שנפגע כתוצאה מרשלנות של המדינה (על שלוחותיה). **ההסבר שניתן להצעה זו הינו, שגוי, ואינו משקף את ההשלכות החמורות שיש להחלטה זו.**

יובהר- שעה שמדובר בתביעות שיבוב הדדיות בין גורמי הבריאות השונים [אליהם מתייחס סעיף 1 להצעה האמורה], אכן מדובר בהעברה תקציבית מכיס אחד למשנהו, אלא **שככל שהדברים נוגעים למוסד לביטוח לאומי- המצב שונה בתכלית.** זאת ועוד- הוועדה הבין משרדית אליה מתייחסים דברי ההסבר כלל לא התייחסה בדיוניה לזכות השיבוב העומדת למוסד לביטוח לאומי, בהיותו **תאגיד סטטוטורי עצמאי, בעל תקציב נפרד וייעודי, ואשר תקציבו משמש לתשלום גמלאות לפי חוק.**

ביטול זכות השיבוב העומדת למוסד, בהקשר זה, אינו אלא ניסיון לבצע פגיעה נוספת בעצמאות המוסד, אגב פגיעה קשה בתקציבו ובעצמאותו הכלכלית, ובניגוד לעקרונות דיני הנזיקין הנהוגים בישראל. כמו כן ראה כי ייפגעו זכויותיהם של מבוטחי המוסד לביטוח לאומי כפי שיפורט בהמשך. לאור זאת אנו מציעים שלא לאשר את סעיף 2.

### **למען סבר את האוזן תינתן הדוגמא הבאה-**

פג טופל ברשלנות במוסד ממשלתי, והוא סובל מליקוי רפואי ותפקודי, בגינו עתיד המוסד לשלם לו גמלאות לכל ימי חייו [גמלאות בשיעור שעשוי להגיע למיליוני שקלים]. בתביעה שתוגש על ידי הילד (או הוריו) כנגד הגורם הממשלתי שהתרשל בטיפול - יפחית האחרון מהפיצויים את שווי הגמלאות שעתיד המוסד לשלם, וזאת בין היתר, לאור זכותו של המוסד לדרוש מהמזיק את שווי הגמלאות האמור.

**משמעות ההצעה המובאת עתה הינה כי המזיק יוכל לנכות את שווי הגמלאות שעתיד המוסד לשלם, אך מבלי שהמוסד יהיה רשאי לדרוש בחזרה את הכספים שנוכו מפיצויי הניזוק לצורך כך.**

נשוב ונדגיש כי בשונה מהתביעות הנהוגות היום בין נותני השירותים הרפואיים לבין עצמם, זכות השיבוב העומדת למוסד היא חד כיוונית [דהיינו – המוסד הוא תמיד התובע, ונותן השירותים הרפואיים הוא תמיד הנתבע], כך שאין מדובר בביטול הדדי של זכויות אלא **בביטול חד צדדי בלבד של הזכות העומדת למוסד מכח החוק.**

ב. יש להצר גם על האופן שבו עושה אוצר המדינה שימוש בחקיקת כלכלית חפוזה, כדי למנוע דיון ענייני וליבון אמיתי של הסוגיה. בעניין זה יובהרו הדברים הבאים-

המוסד קיים בשנה האחרונה מספר ישיבות בין-משרדיות בנושא זה, בהשתתפות משרד המשפטים ומשרד האוצר. בעניין זה הסכימו גם נציגי משרד האוצר כי ראוי לפתור את הבעיה בהסכמה הדדית, שתעוגן בהסכם בין המדינה והמוסד לביטוח לאומי, ולפיו **תערך התחשבות בשל כל נזק שייגרם בידי המדינה ואשר יחייב את המוסד בתשלום גמלאות.**

[מכתב ברוח זו, נכתב ע"י נציגי משרד האוצר בחודש מרץ האחרון]. לא למותר לציין כי הרעיון מקובל גם על המוסד.

דא עקא, שכפי הנראה חזר בו אוצר המדינה מהסכמתו, והוא מבקש עתה לכפות על המוסד וויתור מוחלט על הכספים המגיעים לו בדיון, תוך עקיפת הצורך בדיון מקצועי בדבר טיבה של הזכות המבוטלת, בדבר ההשפעות שיהיו לביטולה, ואגב הפנייה למסקנותיה של וועדה ציבורית, שכלל אינן מתייחסות לזכות השיבוב של המוסד !

שימת הלב מופנית גם לכך שדברי ההסבר להצעה, בהקשר זה, מתייחסים אך ורק לביטול זכות השיבוב במקרה של "רשלנות רפואית בעת לידה" ואולם, **נוסח ההצעה עצמה אינו מוגבל רק לרשלנות בלידה, והוא רחב הרבה יותר.**

ג. ספק גם אם ניתנה הדעת להשפעה הרוחבית שעלולה להיות למהלך מעין זה. ביטול זכות השיבוב העומדת למוסד כנגד גורמים ממשלתיים, תביא בהכרח לדרישה לביטול הזכות גם מצד גופים שלממשלה בעלות חלקית או שליטה חלקית בהם. מכאן, קצרה הדרך להצגת דרישה דומה גם מצד גופים פרטיים לחלוטין [וחברות הביטוח המבטחות את נזקיהם של אותם הגופים].

זאת ועוד- ביטול זכות השיבוב עלול להוביל להגדלת הסכומים שהמדינה תידרש לשלם לנפגע כפיצוי בגין נזקיו. זאת כיוון שהניכוי [אותו מבצעת המדינה כיום] הינו נגזרת של שני עקרונות- זכותו של המזיק [המדינה בהקשר זה] שלא לשלם פעמיים בגין אותו הנזק, וזכותו של הניזוק לקבל פיצוי בשיעור הנזק שנגרם לו ולא למעלה מכך. ברם, לאור פסיקת בית המשפט העליון בעניין מוסא סברי [רע"א 9823/02] רשאי הניזוק, במקרים מסויימים, לוותר על זכותו לגמלה שעל פי חוק הביטוח הלאומי.

אם מצרפים לקביעה זו גם את ביטול זכות השיבוב מטעם המוסד, הרי שבמקרים מסויימים יהיה המזיק [המדינה] מנוע מניכוי שווין של גמלאות המוסד, ויידרש לשלם את מלוא שווי הנזק. הניזוק, מצידו, מקבל סכום חד פעמי גבוה יותר אגב ויתור על זכותו לגמלה חודשית שלפי חוק הביטוח הלאומי, אך הוא עלול להידרדר למצב כלכלי קשה [בהעדר גמלה חודשית מובטחת] ובאופן שיחזיר אותו למעגל מקבלי הגמלאות- בדלת האחורית [בגמלה שלפי חוק הבטת הכנסה].

ד. לעניות דעתנו, ראוי היה להציג בפני הממשלה גם את הרקע להצעה, בטרם תינתן ההחלטה בעניין זה, כפי שיתואר להן-

בשנת 2001 זכה המוסד בפסק דין בסך של 2.7 מליון ₪ כנגד חברת ענבל, המבטחת את חבויות המדינה בכגון דא. חברת ענבל בחרה להתעלם מהוראות פסק הדין ונמנעה מלשלם את הסכום האמור או חלקו.

על מנת לסיים את המחלוקת בעניין זה, ועל אף שהסוגייה כבר הוכרעה בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, הסכים המוסד לוותר על כל הפרשי הריבית וההצמדה שהתווספו לסכום האמור על פי דין.

על אף הויתור האמור, החליטה חברת ענבל באופן חד צדדי, ובניגוד להנחיית משרד המשפטים, שלא להעביר את הסכום בו חוייבה, אלא את חלקו בלבד. יוצא איפה כי משלא עלה בידי אוצר המדינה לשכנע את בית המשפט, את הגורמים המקצועיים במוסד או את הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, הוא מבקש עתה לאנוס את המוסד בחקיקה, ומבלי שיוצגו לממשלה הנתונים האמיתיים הדרושים לצורך קבלת החלטה בעניין זה.



**הצעת החלטה שכותרתה – "מיקוד גמלאות הסיעוד לקשישים" (עמ' 97)**

**1. קביעת שלוש רמות לגמלת הסיעוד (סעיפים 1 ו-2 בהצעה למחליטים)**

מהות ההצעה

מוצע לקבוע בחוק שלוש רמות של גמלת סיעוד, בהתאם למידת התלות של הקשיש בעזרת הזולת לביצוע פעולות יום יום – וזאת במקום שתי הרמות הנהוגות כיום. הלוח להלן משווה בין המוצע לבין הקבוע כיום בחוק. בהתאם להצעה מספר שעות הטיפול לשבוע יעמוד על 9.75, 15.5 ו-18, בהתאמה לשלוש הרמות המוצעות. בהשוואה ל-2006: לא תחול הפחתה במספר השעות ברמה הראשונה והגמלה תוגדל לכל מי שצבר 6 נקודות או 9 נקודות ומעלה במבחן התלות. המשמעות היא שמספר שעות הטיפול יועלה לכ-16,100 קשישים: לכ-2,900 קשישים תוגדל הגמלה מ-9.75 ל-15.5 שעות לשבוע ולכ-13,200 תוגדל הגמלה באופן הדרגתי מ-15.5 ל-18 שעות. ההדרגתיות תתבצע בשלושה שלבים בשנים 2007-2009.

**רמות גמלת הסיעוד: מצב קיים ומצב מוצע**

| המצב המוצע |       |         | המצב הקיים |       |                        |
|------------|-------|---------|------------|-------|------------------------|
| רמה 3      | רמה 2 | רמה 1   | רמה 2      | רמה 1 |                        |
| 9.0 ומעלה  | 8.5-6 | 5.5-2.5 | 6.5 ומעלה  | 2.5-6 | מס' נקודות במבחן התלות |
| 18.0       | 15.5  | 9.75    | 15.5       | 9.75  | מס' שעות טיפול בשבוע   |
| 13.2       | 33.1  | 73.7    | 43.5       | 76.5  | מס' מקבלים (אלפים)     |

המימון

ב-2007 אמורה לפוג תוקפה של הוראת השעה בדבר הפחתת הקצבאות ב-4%. בהתאם לכך ההוצאה על גמלאות סיעוד אמורה לגדול בכ-100 מיליון ₪. מוצע כי סכום זה יוקצה למימון הגדלת שעות הטיפול.

עמדת המוסד

א. הצעה זו גובשה ביחד עם המוסד לביטוח לאומי. היא מוסכמת על המוסד, למעט ההדרגתיות שבהעלאת הגמלה ברמה השלישית. עמדת המוסד היא שיש לקבוע את הרמה השלישית על 18 שעות טיפול כבר ב-2007.

- ב. מוסכם על האוצר כי יש לתקן את השיעורים המופיעים בגוף ההצעה כדלהלן:
- במקום 89% יבוא 91%
  - במקום 144% יבוא 145%
  - במקום 155% יבוא 154%
  - במקום 160% יבוא 159%
  - במקום 165% יבוא 168%

## 2. התייחסות לתובע גמלה כאל בודד במקרים נוספים

### מהות ההצעה

תובע גמלה הגר עם בן משפחה המקבל גמלת סיעוד או גמלת שירותים מיוחדים או שסובל ממגבלה תיפקודית קשה המוכרת לפי כל דין (סעיף 3 בהצעה למחליטים). ההתייחסות לתובע גמלה כאל בודד תוסיף 2 נקודות לניקוד במבחן התלות שנערך לתובע, וזאת בתנאי שהתובע צבר במבחן ה-ADL לפחות 2 נקודות.

### עמדת המוסד

בעקבות פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בעניין סילביה בן דוד, קבע המוסד לביטוח לאומי בהנחיותיו כי תוספת הניקוד הניתנת במבחן ה-ADL לקשיש סיעודי בודד, תינתן גם לקשיש שמתגורר עימו קרוב משפחה שהוא אחד מאלה:

- א. מי שטרם מלאו לו 18.
- ב. מי שזכאי לגמלה, שנועדה למימון סיוע בפעולות היום-יום (גמלת סיעוד, גמלה לשר"מ, גמלה מיוחדת לנפגע בעבודה לפי סעיף 112, וכל גמלה מקבילה לאלה, הניתנת לפי חוק אחר).
- ג. מי שמצבו הרפואי היה מזכה אותו בגמלה מהמנויות לעיל, ואינו זכאי לגמלה מחמת הכנסתו או בשל כך שאינו תושב.

ההוראה האמורה עוגנה, כאמור, בהנחיות מינהליות. בנוסף, בדעת המוסד להורות כי גם קשיש שקרוב משפחתו המתגורר עמו משרת בצ.ה.ל, יוכל להחשב בודד.

**הצעת ההחלטה מבקשת את שכבר עוגן בהנחיות המנהליות שתוארו לעיל והיא, לפיכך, מיותרת.**

### 3. הטלת אגרה על הקשיש בעת תביעה חוזרת לגמלת סיעוד בפרק זמן של 6 חודשים

#### מהות ההצעה

מוצע להטיל על קשיש אגרה בעת תביעה חוזרת לגמלת סיעוד, כאשר התביעה החוזרת התרחשה בפרק זמן של 6 חודשים. סכום האגרה יוחזר אם התביעה החוזרת אושרה על ידי המוסד.

בהתאם לנתונים שבידי המוסד (עבור 2005):

סה"כ תביעות לגמלת סיעוד – 71,500

תביעות חוזרות (שנדחו בעבר) – 42,050 (כ-60%)

תביעות חוזרות שהוגשו בפרק זמן של 6 חודשים (מאז התביעה הקודמת) – 15,200

מזה: נדחו על ידי המוסד 9,400

גובה האגרה המוצע עומד על כ-200 ₪.

תשלום אגרה בעד כ-9,400 תביעות יביא לתקבולים בסכום של 2 מיליון ש"ח.

#### עמדת המוסד

\* המוסד מתנגד להטלת אגרה על הקשישים.

\* עמדתו העקרונית של המוסד היא שאין להטיל אגרה על הגשת תביעה ושאינן לקנוס פרטים או משפחות התובעים גמלה פעם נוספת לאחר שתביעתם נדחתה. זאת לכל סוגי הגמלאות. כללי הזכאות לגמלאות של המוסד הם מורכבים, ואין לצפות מאזרחים פשוטים להבין את חוק הביטוח הלאומי ולקבוע באופן עצמאי האם הם אכן זכאים לגמלה.

\* במקרים רבים מדובר באוכלוסיות חלשות מבחינה כלכלית, חברתית או נפשית שעלולות להימנע מהגשת התביעה בשל הנטל הכלכלי בתשלום האגרה. באופן זה דווקא האוכלוסיות החלשות לא תמצנה את זכויותיהן החברתיות והכלכליות במערכת הביטוח הסוציאלי.

\* טיעוני המוסד כנגד הטלת אגרה מקבלים משנה תוקף לאור העובדה שהצעת האוצר מתייחסת לקשישים המוגבלים שהם האוכלוסייה החלשה בחברה. יש לזכור שהחמרה במצב הרפואי של הקשישים עלולה להתרחש באופן מפתיע ומיד לאחר הגשת התביעה ושיש חשיבות להגשת התביעה באופן דחוף ובצמוד להחמרה במצב הרפואי.

\* הנטל בתשלום אגרה אינו רק כלכלי. במוסד לביטוח לאומי אין מנגנון גבייה מסוג זה, וכל מנגנון שייקבע לצורך גביות האגרה יגרום להטרדת הקשיש ומשפחתו.

## **הצעת החלטה שכותרתה – "שינוי תפישת השירות וההתייעלות במוסד לביטוח**

**לאומי" (עמ' 99)**

### מהות ההצעה

מוצע שהממשלה תטיל על המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר לגבש תוכנית לרפורמה בתפיסת השירות של המוסד לביטוח לאומי (כמו פריסת סניפים, הפחתת מספר הסניפים והגדרת תהליכי עבודה בכל הקשור לקליטת תביעות מציבור המבוטחים) וכן להכין תוכנית לצמצום ניכר בכוח האדם המועסק במוסד, לרבות באמצעות הפרטת חלק משירותי המחשב.

התוכנית תוגש לשר האוצר עד למועד הגשת תקציב המוסד לחתימת שר האוצר.

### תגובת המוסד

1. מבלי להתייחס לגופה של ההצעה, יובהר כי לא ראוי ששינויים מבניים ממין זה ייערכו במסגרת החלטות הממשלה שעניינן תקציב המדינה לשנת מסוימת. הרפורמה המוצעת עתה עוסקת בהליכי יסוד ובמבנה הפעילות של המוסד, והיא תשפיע על אופן מתן השירות שמעניק המוסד הרבה מעבר לשנת התקציב הקרובה.

2. זאת ועוד- אין לשכוח כי, בכל הכבוד, הליכי קבלת החלטה בכל הנוגע לתקציב המדינה הינם הליכים מהירים במיוחד, ולא ראוי לבצע במסגרתם רפורמה כה מקיפה, שעה שכלל לא ברור מה תהיינה השלכותיה על פעילות המוסד ועל ציבור המבוטחים. בהקשר זה מופנית שימת הלב לכך שאף שההצעה מתייחסת להקמת צוות עבודה, הרי שבמסגרת העקרונות שהתוו מראש (בהחלטה), כבר נקבעו מספר צעדים מרחקי לכת כגון- ביטול 5 מסניפי המוסד בתוך פחות משנה, צמצום משמעותי של כח האדם במינהל התקשוב במוסד, ועוד. חרף האמור בדברי ההסבר לפיהן מבוטחי המוסד לא ייזקו, הרי שאין ספק שקביעת צעדים מעין אלו אלו מראש וללא בחינה מעמיקה תביא לפגיעה חמורה באוכלוסיית המבוטחים וביכולת המוסד לביטוח לאומי להעניק שירות רוחבי מהיר ונגיש לכלל אוכלוסיית המדינה ובפרט לאוכלוסיות החלשות אשר סבלו בשנים האחרונות מקיצוצים מתמשכים בקצבאות השונות וכיום נזקקים לשירותי המוסד לביטוח לאומי יותר מתמיד.

3. האמור לעיל מקבל משנה תוקף בתקופה זו, בה פועל המוסד למעשה ללא שר ייעודי נפרד [מחזיק התיק לעת עתה הוא הוא ראש הממשלה]. **לא ראוי כי רפורמה בעלת השלכות כה מרחיקות לכת תועבר בהחלטה חפוזה, דווקא לעת הזו.**

**יצוין כי דברים ברוח זו נקבעו גם ע"י היועץ המשפטי לממשלה, בדיון מיום 1.8.04.**

4. לאמור יש להוסיף גם כי ספק אם הצעת ההחלטה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הביטוח הלאומי, המכוננות את פעילות המוסד כתאגיד סטטוטורי עצמאי ונפרד, הנהנה

**מפררוגטיבה ניהולית** [וזאת בשונה ממשרדי הממשלה, המהווים חלק אינטגרלי מפעילות הממשלה, וכפופים במישרין להחלטותיה]. בהקשר זה יצוינו במיוחד הוראות סעיף 22 לחוק, הקובע כי **מינהלת המוסד היא זו שתמנה (וממילא- גם תפטר) את כלל עובדי המוסד**, בהתאם לכמות התקנים שאישר השר. וכן, הוראות סעיף 37 לחוק קובעות כי **רכישת מקרקעין לצרכי המוסד [כגון- לצורך פתיחת סניפים] תעשה בידי מינהלת המוסד לפי החלטה של מועצת המוסד**. הצעה זו מקעקעת את מעמדו של המוסד לביטוח לאומי כתאגיד עצמאי על פי חוק.

5. נוסף לאמור לעיל, יודגש כי הנהלת המוסד לביטוח לאומי מנהלת מזה זמן, משא ומתן עם הסתדרות עובדי המדינה ונציגויות העובדים במוסד לביטוח לאומי במטרה להביא **בהסכמת כל הצדדים** לגיבוש ולשיפור תפישת שירות לסניפי המוסד לביטוח לאומי, ולעריכת צעדי התייעלות מקיפים לרבות רה-ארגון במינהל תמ"מ והכנסת מערכת אינטגרציה מנהלית (ERP) כמפורט בהצעת ההחלטה בסעיפים 2 ו-3. עיגון הנושא בהחלטת ממשלה ולא בהסכמה בין הצדדים המעורבים יפגע במו"מ ויביא להתנגדות חריפה של ההסתדרות ונציגות העובדים לכל מהלך מוצע.

**הצעת החלטה שכותרתה – "התאמות בתשלומי העברה" (עמ' 103)**

**1. החמרות בביטוח אבטלה (סעיפים 3 ו-5 בהצעה)**

**א. סעיף 5 – ביטול הזכאות לדמי אבטלה למובטלים צעירים ללא ילדים**

מהות ההצעה

מוצע לבטל את הזכאות לדמי אבטלה למובטלים (שהשלימו את תקופת האכשרה) שלא מלאו להם 28 שנים, למעט למובטלים עם ילדים. כיום החוק קובע כי דמי האבטלה לא ישולמו למי שלא מלאו לו 20 שנה (ובתנאי שאינו המפרנס העיקרי במשפחה).

משמעות ההצעה ונתונים עיקריים

\* המובטלים עד גיל 28 ב-2005 מנו כ-26,150 מובטלים שונים במשך השנה או כ-5,800 בממוצע לחודש. הם היו ב-2005 כ-15% מכלל המובטלים השונים שעבדו טרם אבטלתם וכ-11% ממספר מקבלי דמי אבטלה בממוצע לחודש (שאינם חיילים משוחררים). לכ-2/3 מהמובטלים עד גיל 28 אין עימם ילדים. כלומר, לכ-4,100 מובטלים בממוצע לחודש אין ילדים (שהם 17,300 מובטלים שונים).

התשלומים לדמי אבטלה למובטלים עד גיל 28 ללא ילדים מסתכמים בכ-100 מיליוני ₪. דמי האבטלה המשתלמים להם מהווים רק 6% מכלל התשלומים, שכן שכרם ערב האבטלה נמוך יחסית ודמי האבטלה משתלמים להם לפרקי זמן קצרים מאוד.

נתונים עיקריים

להלן תכונותיהם של המובטלים בגילאים עד 28, שאין באחזקתם ילדים:

- כ-64% היו בגילאים 24-28. רק 36% היו בגילאים 20-23.
- 75% רווקים ו-25% נשואים.
- 68% למדו עד 12 שנות לימוד, 22% אקדמאים.
- 47% זכאים לתקופה מירבית של 50 ימים, 53% זכאים לתקופה מירבית של 100 יום.

- לקבוצה זו שולמו דמי אבטלה למשך תקופה (בממוצע) של 58 יום בלבד.
- 67% קיבלו דמי אבטלה עד **מחצית** השכר הממוצע במשק.

### עמדת המוסד

המוסד מתנגד להצעה בנימוקים הבאים:

- \* שלילה מוחלטת של זכאות לדמי אבטלה למובטלים ללא ילדים עד גיל 28 נגועה בחוסר סבירות ומהווה אפליה לפי גיל שאינה ראויה ומוצדקת. החוק הנוכחי מבחין בין צעירים למבוגרים ביחס לתקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה ולגבי עבודה מתאימה, אך עד היום – כולל בעיתות קשות של מצוקה תקציבית – המחוקק לא הרחיק לכת בשלילת זכאות לדמי אבטלה בהתאם לגיל.
- \* כיום מובטלים עד גיל 35 חייבים לקבל בתום 60 יום כל עבודה שמוצעת להם על ידי שירות התעסוקה, ולא רק עבודה מתאימה. זאת ללא תלות במצב המשפחתי. זכאותם לדמי אבטלה נקבעת רק למי שלא נמצאה **כל** עבודה.
- \* המציעים מתעלמים ממצואות האבטלה: צעירים רבים בגילאים אלה – יחידים ונשואים כאחד – מעוניינים בעבודה ובפרנסת משפחותיהם. האבטלה בישראל עדיין ברמה גבוהה ואזורים שונים בארץ (בעיקר בפריפריה) סובלים באופן כרוני מביקוש דל לעובדים.
- \* המציעים מתעלמים גם מההיבט הביטוחי של דמי אבטלה. מדובר בגמלה מחליפת שכר לפרק זמן קצר במטרה להבטיח הכנסה, אך גם חיפוש עבודה ההולמת את כישוריהם של המובטלים. העובד והמעביד נדרשים להפריש דמי ביטוח. פועל יוצא של התיקון המוצע הוא שהמובטלים ללא ילדים, שטרם מלאו להם 28 שנה, יחוייבו בתשלום דמי ביטוח לענף אבטלה, אף שלמעשה אינם מבוטחים עוד בביטוח אבטלה. לשם השוואה, כשהוחלט להוציא את בעלי השליטה בחברת מעטים מגדר המבוטחים בביטוח אבטלה, בוטלה בהתאמה גם חובתם לשלם דמי ביטוח לענף זה.
- \* הצעירים עד גיל 28 שאין באחזקתם ילד זכאים לדמי אבטלה לתקופה מרבית של 50-100 ימים. הנתונים מראים שהמובטל הצעיר אינו מנצל את מלוא ימי האבטלה שהחוק מאפשר לו: מספר הימים שבגינם שולמו דמי אבטלה בממוצע למובטלים שאליהם ההצעה מתייחסת עומד על 58 יום. רק 56% מהמובטלים שלהם תקופה מרבית של 50 יום ממצים את מלוא התקופה, ורק כשליש מהמובטלים שלהם תקופה מרבית של 100 יום ממצים את מלוא התקופה.

\* הצעה זו היא החמרה נוספת בסדרת הקיצוצים בביטוח אבטלה שהונהגו בשנים 2006-2002. מדיניות הממשלה עד כה הובילה לכרסום עמוק בתוכנית על כל היבטיה: הארכת תקופת האכשרה, קיצור התקופה המרבית לדמי אבטלה, שחיקת גובה דמי האבטלה וביטול כמעט מוחלט של מערך ההכשרה המקצועית למובטלים.

ההשלכות של המדיניות השתקפו באופן הברור ביותר בשתי התפתחויות: **רק כרבע** מכלל הבלתי מועסקים זכאים כיום לדמי אבטלה והיקף התשלומים בענף צנח מכ-3.5 מיליארד ש"ח ב-2002 ל-1.7 מיליארד ב-2006 לאחר שמביאים בחשבון את ביטול תשלום דמי האבטלה לחיילים משוחררים.

\* בפרספקטיבה בינלאומית: ביטוח אבטלה בישראל הפך להיות מהכי פחות נדיבים בהשוואה לנהוג במדינות מערביות. זאת כאשר משווים את תקופת האכשרה והתקופה המרבית לתשלום.

\* בכל המדינות המערביות הזכאות לדמי אבטלה אינה מוגבלת בגיל (כשמדובר בגילאי עבודה) ומובטלים החל מגיל 16-18 זכאים לדמי אבטלה.

\* התיקון המוצע שולל לא רק זכאות לדמי אבטלה למי שלא מלאו 28 שנים, אלא גם זכאות להכשרה מקצועית, וכשמדובר בחיילים משוחררים – גם זכאות למענקים בגין השתלבות בגין עבודה מועדפת או נדרשת.

### **ב. סעיף 3 – צמצום הזכאות של חיילים משוחררים למענק בגין עבודת מועדפת**

#### מהות ההצעה

ביטול המענק לחיילים משוחררים בעד השתלבות בעבודה נדרשת או מועדפת בתעשייה, בבתי מלאכה ובתחנות דלק.

#### המצב כיום

חיילים משוחררים המשתלבים בעבודה נדרשת או מועדפת בענפים תעשייה ובתי מלאכה, תחנות דלק, מלונאות, חקלאות ובנין זכאים למענק בסכום של 7,578 (בתעשייה 80% מסכום זה). הזכאות למענק מותנית בהשתלבות בעבודה מועדפת בשנתיים הראשונות לשחרור. כמו כן, חייל משוחרר יהיה זכאי למענק מלא אם עבד בעבודה כזו לפחות שישה חודשים מלאים ולא קיבל דמי אבטלה קודם לכן.



הלוח שלהלן מציג את מספר המקבלים מענק ואת היקף התשלומים. יש להדגיש שהחל מיולי 2007 כמעט כל החיילים המשוחררים לא יהיו זכאים לדמי אבטלה. יחד עם זאת, זכאותם למענק או להכשרה מקצועית לא נפגעה.

### משמעות ההצעה והשלכותיה

\* יישום ההצעה יביא לקיצוץ של כ-45 מיליוני ₪ וישלול זכאות למענק מכ-6,700 חיילים משוחררים.

\* במספר מדינות בעולם הקימו תוכניות של מתן "בונוס" למובטלים שמצאו עבודה בפרק זמן קצר. בארץ יושם הרעיון לגבי חיילים משוחררים כבר ב-1982.

\* הרציונל למתן תמריץ להשתלבות בעבודה קיים גם לאחר שיבוטלו דמי האבטלה לחיילים משוחררים. תוכניות אלו קיימות כיום למשל בצרפת, באנגליה ובאירלנד ובמסגרתן מקבלי גמלאות נכות, דמי אבטלה, והבטחת הכנסה זכאים להטבות תמורת השתלבות בעבודה.

\* מחקר שנערך במוסד לביטוח לאומי מראה:

- כ-40% מהחיילים המשוחררים המשיכו לעבוד בעבודה הנדרשת גם לאחר ששת החודשים המזכים במענק ושיעורם של אלה שהמשיכו לעבוד עלה עם רמת השכר ששולמה בגין העבודה המועדפת: מ-33% ברמת שכר של 2,500 ₪ (מחירי 1999) ל-60% בשכר העולה על 5,500 ₪.

- ההמשכיות היתה גבוהה יותר בענפים המשלמים שכר גבוה יותר; 50% בתעשייה ובמלונאות לעומת 20% בבנייה ובתחנות דלק ו-30% בחקלאות.

- מעקב במשך שנתיים וחצי אחר מקבלי המענקים שהמשיכו לעבוד אחר שישה חודשי המענק מראה ש-60% מהם עבדו יותר משנתיים מתום תקופת המענק.

### **מענקים לחיילים משוחררים שעבדו בעבודה מועדפת – נתונים עיקריים**

| שעור התשלומים | סך תשלומים (מילוני ש"ח) | גובה המענק כיום (בש"ח) | מספר המקבלים מענק | שיעור מסך המקבלים מענק | מספר המקבלים מענק | ענף / סוג העבודה  |
|---------------|-------------------------|------------------------|-------------------|------------------------|-------------------|-------------------|
| 100.0         | 84.4                    |                        | 12,000            | 100.0                  | 12,000            | סה"כ              |
| 31.0          | 26.2                    | 6,062                  | 4,320             | 36.0                   | 4,320             | תעשייה ובתי מלאכה |
| 22.0          | 18.2                    | 7,578                  | 2,400             | 20.0                   | 2,400             | תחנות דלק         |
| 47.0          | 40.0                    | 7,578                  | 5,280             | 44.0                   | 5,280             | אחר               |

## 2. סעיף 1 – זכאות לגמלה להבטחת הכנסה לבעלי רכב

### מהות ההצעה

כיום בעלות על רכב שוללת זכאות לגמלה להבטחת הכנסה, למעט במקרים חריגים שבהם הרכב נדרש לטיפול רפואי. בהצעה למחליטים מוצע שבעלי רכב יהיו זכאים לגמלה להבטחת הכנסה גם בתנאים הבאים:

- שווי הרכב אינו עולה על 25,000 ₪.
- למשפחה רכב אחד בלבד.
- ההכנסה מעבודה (לחודש) של התובע ובן זוגו שווה ל-1,250 ₪ ומעלה (ולגבי תובע קשיש – 1,000 ₪ ומעלה).

### עמדת המוסד

- \* ההצעה במחליטים ראוייה בעיקרון, אם כי ההצעה שגיבש המוסד בעניין זה נקבה בשווי רכב גבוה יותר, בעיקר כשמדובר במשפחות ולא ביחידים.
- \* המוסד מציע כי החוק יאפשר תקופת מעבר למי שהשתכר שכר נמוך, ופוטור מעבודתו. זאת על מנת למנוע מצב בו אדם שקיבל השלמה לשכרו לא יהיה זכאי לגמלה כלל בשל פיטוריו מעבודתו.
- \* חישוב אומדן העלות של ההצעה כרוך בהנחות רבות, שכן מבחן ההכנסה מעבודה המוצג בהצעה ושווי הרכב לא יהיו התנאים היחידים לזכאות לגמלה. בנוסף למבחנים אלה קיים מבחן תעסוקה שמחייב את התובע ובן זוגו בחיפוש עבודה במשרה מלאה. הסיכויים להשתלב במשרה מלאה או להגדיל את ההכנסה מעבודה אינם ודאיים. כמובן שלא ניתן גם להעריך מראש את ההסתברות לכך. זאת ועוד, לא ידועים מראש שיעורי המיצוי של הזכאות לגמלה.
- לפיכך, אומדני העלות נעים בתחום רחב למדי: בין 10 מיליון ₪ בהנחה הקיצונית של מי שנדרש למצוא עבודה או להגדיל את היקף עבודתו אכן ימצא עבודה בהכנסה ששוללת גמלה לבין כ-160 מיליוני ₪ בהנחה שכל בעלי הרכב לא יצליחו להגדיל את הכנסתם המשפחתית מעבודה מעבר למינימום שנקבע ובהנחה של מיצוי מלא של הזכאות לגמלה.

בהנחה שכמחצית מבעלי הרכב יצליחו להשתלב בעבודה, ניתן להעריך כי העלות של התיקון תעמוד על כ-60-80 מיליוני ₪, אם כי ניתן יהיה לאושש את האומדן באמצעות מעקב אחר היישום בפועל של ההצעה.

### 3. סעיף 2 – אי שלילת גמלה להבטחת הכנסה לקשישים בעת יציאה לחו"ל

#### מהות ההצעה

מוצע שקשיש הזכאי להשלמת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה יהיה רשאי לצאת את הארץ שלוש פעמים לפחות באותה שנה קלנדרית מבלי שתישלל גמלתו (זאת במקום יציאה אחת המתאפשרת כיום על פי החוק). התנאי לאי שלילת הגמלה היא שהקשיש ישהה בחו"ל תקופה שאינה עולה על 44 ימים באותה שנה קלנדרית.

#### עמדת המוסד

בהעדר תכלית מובהקת לתיקון המוצע לא ברור מדוע להחילו על אוכלוסיית הקשישים בלבד.

### 4. סעיף 4 – החמרת הכללים (מבחן הכנסה) לקבלת גמלה לשירותים מיוחדים

#### המצב כיום

הגמלה לשירותים מיוחדים (שר"מ) מוענקת לנכים התלויים בעזרת הזולת בפעולות יום-יום. החוק קובע 3 רמות לגמלה, בהתאם לרמת התלות. ביוני 2006 כ-25,500 נכים היו זכאים לגמלת שר"מ, ב-2005 שולמו גמלאות שר"מ בסכום של כ-570 מיליוני ₪.

ניתן לחלק את מקבלי הקצבה לשלוש קבוצות:

- נכים הזכאים לקצבת נכות כללית ולגמלת שר"מ (כ-19,500 נכים).
- נכים שאינם זכאים לקצבת נכות עקב הכנסה, אך זכאים לשר"מ (כ-1,000 נכים) מלא או חלקי.
- קשישים שהפסיקו לקבל קצבת נכות מחמת גיל, אך בחרו להמשיך לקבל גמלת שר"מ ולא גמלת סיעוד (כ-5,000 נכים קשישים).

הזכאות לשר"מ למי שאינו זכאי לקצבת נכות נשללת רק מנכה שהכנסתו מעבודה עולה על חמש פעמים השכר הממוצע. למי שיש הכנסה בין 4 פעמים השכר הממוצע ל-5 פעמים ממנו משתלמת מחצית מהקצבה המלאה (בהתאם לרמת התלות). הכנסות שאינן מעבודה אינן נלקחות בחשבון.

יש להדגיש שכל נכה שעמד במבחן ההשתכרות לצורך זכאות לקצבת נכות כללית ובמבחן התלות זכאי גם לגמלת שר"מ.

#### התפלגות מקבלי גמלת שר"מ לפי רמת החומרה וגובה הגמלה

| גובה הגמלה | מספר מקרים |        |      |
|------------|------------|--------|------|
|            | אחוזים     | מספרים |      |
| 1,931      | 100        | 25,462 | סה"כ |
| 1,157      | 53         | 13,555 | 50%  |
| 2,325      | 27         | 6,896  | 100% |
| 3,482      | 20         | 5,011  | 150% |

#### מהות ההצעה

מוצע לקבוע כללים חדשים לזכאות לגמלת שר"מ ולהחמיר את מבחן ההכנסות הקיים:

- נכים יהיו זכאים לגמלת שר"מ מלאה (בהתאם לרמת התלות של הנכה) רק אם הכנסתם החודשית אינה עולה על 75% מהשכר הממוצע (5,537) שמדובר ביחיד ועל השכר הממוצע (7,383) כשמדובר בזוג (להלן סכומים מרביים).
- נכים שהכנסתם החודשית עולה על הסכום המרבי יהיו זכאים לקצבה חלקית; 60% מסכום ההכנסה העולה על ההכנסה המרבית ינוכה מהקצבה.

#### משמעות ההצעה

\* החמרת מבחן ההכנסה פוגעת בכל הנכים שהכנסתם המשפחתית מעל כ-5,500 כשמדובר ביחיד ומעל 7,400 כשמדובר בזוג. לחלק מהנכים שייפגעו מהתיקון המוצע תופחת הגמלה ולחלק תישלל הגמלה. הלוח להלן מציג את רמות ההכנסה המשפחתית השוללות לחלוטין זכאות לגמלה. לדוגמא: יחיד התלוי לחלוטין בעזרת הזולת בכל פעולות היום יום לא יהיה זכאי לגמלת שר"מ אם הכנסתו עולה על פעם וחצי השכר הממוצע.

**מרבית הנכים לא יהיו זכאים לגמלת שר"מ אם הכנסתם המשפחתית תהיה בין השכר הממוצע לפעם וחצי ממנו.**

**רמת ההכנסה ששוללת גמלת שר"מ לפי הצעת המחליטים (נח לחודש)**

| מידת התלות / גובה הגמלה                           | יחיד *        | זוג *         |
|---|---------------|---------------|
| תלוי בעזרה רבה ברוב הפעולות (50% מקצבת יחיד מלאה) | 7,467 (101%)  | 9,313 (126%)  |
| תלוי בעזרה רבה בכל הפעולות (100% קצבת נכות)       | 9,414 (127%)  | 11,260 (153%) |
| תלוי לחלוטין בכל הפעולות (150% קצבת נכות)         | 11,344 (154%) | 13,190 (179%) |

\* האחוזים בסוגריים = אחוזים מהשכר הממוצע.

\* החמרת תנאי הזכאות בהשוואה למצב הנוכחי באה לידי ביטוי לא רק בהקטנה משמעותית של ההכנסה המרבית המזכה בגמלה אלא גם בהגדרת ההכנסה: כיום מובאת בחשבון רק ההכנסה מעבודה של הנכה ואילו על פי התיקון המוצע יובאו בחשבון כל ההכנסות של הנכה (לרבות קצבת נכות או זיקנה ושאיירים) וכן כל ההכנסות של בן / בת הזוג של הנכה.

\* אימוץ ההצעה יוביל לפגיעה כלכלית בכ-3,050 נכים קשים, שגמלת השר"מ מסייעת להם במימון ההוצאות המיוחדות הנובעות מעצם הנכות הקשה. לכ-1,600 תישלל הקצבה.

לכ-1,450 תופחת הקצבה בסכום ממוצע של כ-850 ₪ לחודש, שהם כ-35% מגמלת השר"מ הממוצעת.

\* הפגיעה בנכים הקשים תביא לחיסכון של כ-40-45 מיליוני ₪ לשנה.

\* מכלל הנכים שייפגעו מההצעה כ-1,400 הם נכים התלויים במידה רבה או לחלוטין בעזרת הזולת בכל פעולות היום-יום.

\* מכלל הנכים שייפגעו ממדיניות זו כ-530 הם קשישים המקבלים גמלת שר"מ: לכמחציתם תישלל הגמלה ולכמחציתם תופחת הגמלה.

\* כ-2,000 נכים מתוך כלל ה-3,050 נכים שייפגעו מההצעה הם נכים המקבלים קצבת נכות וגמלת שר"מ. המשמעות היא שלנכים אלה לא היתה הכנסה מעבודה ששללה את קצבת הנכות או שהכנסתם מעבודה היתה מספיק נמוכה כדי להקנות להם זכאות לקצבת נכות. אולם, המבחן המחמיר המוצע שולל מכ-1,100 נכים אלה את גמלת השר"מ ומפחית את הגמלה לשאר הנכים העובדים בכ-850 ₪ לחודש.

## עמדת המוסד

- \* לאור ההשלכות שצויינו לעיל המוסד מתנגד להצעה. זוהי פגיעה בנכים הקשים ביותר. הכנסה חודשית משפחתית ברמה של שכר ממוצע עד פעם וחצי שכר ממוצע אינה הופכת משפחות ל"עשירות". ההצעה מחטיאה את מטרת הגמלה האמורה לסייע לנכים במימון ההוצאות המיוחדות שיש להם.
- \* המוסד מצדד בשמירת האופי הביטוחי של ענף נכות ומתנגד עקרונית להחמרת מבחני ההכנסות.

## **5. סעיף 6 – זכאות לנפגעי איבה בפגיעה שארעה בחו"ל**

### מהות ההצעה

מוצע לאפשר תשלום גמלה לפי חוק נפגעי איבה בגין פגיעה שארעה בחו"ל רק אם הפעולה היתה מכוונת נגד מטרה ישראלית ורק אם הנפגע הוא תושב ישראל. כיום מתאפשר תשלום גמלה גם אם הפעולה לא כוונה נגד מטרה ישראלית ובתנאי שהארגון הפוגע הוא ארגון עוין לישראל. כמו כן, פגיעה מעין זו מזכה כל אזרח ישראלי שנפגע בחו"ל, אף אם אינו תושב.

### עמדת המוסד

המוסד מתנגד לאי מתן גמלה לפי חוק נפגעי איבה בגין פגיעה שאירעה בחו"ל באם לא הוכח שהפעולה כוונה נגד מטרה ישראלית. זאת, לנוכח העובדה שפעילות טרור נחשבת כיום כבעיה כלל – עולמית ולא כבעיה לאומית - ישראלית בלבד, ולנוכח האינטרס הלאומי והצורך לנקוט מדיניות כלל עולמית בנושא הטיפול בטרור. משום כך סבור המוסד שאין להבחין בין פעולת טרור מסוג אחד לפעולת טרור מסוג שני. זאת ועוד, לעיתים ההחלטה על סוג הפעולה והכוונתה כלפי מטרה ישראלית או מטרה זרה אינם ברורים שכן יש והפעולה נעשית בידי ארגון טרור עוין לישראל למרות שהפעולה הספציפית לא כוונה כנגד מטרה ישראלית.

ההצעה לאפשר תשלום גמלה לפי חוק נפגעי איבה בגין פגיעה שאירעה בחו"ל רק אם הנפגע הינו תושב ישראל מוסכמת על המוסד. משנפגע אינו תושב ישראל נותקה זיקתו המוחלטת למדינת ישראל ומשכך אין ראוי כי המדינה תפצה אותו **בגין פעולה שאינה מכוונת כלפי מטרה ישראלית**.

## הצעת החלטה שכותרתה – "עמידה במסגרת התקציב שנקבעה לשנת 2007"

(עמ' 148)

### 1. הארכת הוראת השעה בדבר הפחתה של 4% בתשלומים של גמלאות שונות (סעיף 6).

#### מהות ההצעה

מאז יולי 2002 הופחתו התשלומים לגמלאות שונות ב-4%. זאת במסגרת הוראת שעה שתוקפה אמור לפוג בינואר 2007. בשנים 2005-2006 הוחזרו ה-4% לקצבות הזקנה, ואילו בינואר 2007 אמורות הגמלאות הבאות לגדול ב-4%: סיעוד, אימהות (דמי לידה, מענקי לידה, קצבאות לידה ושמירת הריון), מענק לימודים, דמי פגיעה, דמי אבטלה, הגמלה להבטחת הכנסה ותשלומים בפשיטות רגל.

בדיונים שנערכו בין משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי לפני פרוץ המלחמה (ולפני שהאוצר החליט על הכללתה של הצעה זו בהצעה למחליטים), הוסכם להציע לממשלה להחזיר את ה-4% לתשלומי גמלאות סיעוד לא בדרך של הגדלת הגמלה לכל המקבלים ב-4%, אלא במיקוד ההגדלה לקשישים המוגבלים יותר (ראה הצעה שכותרתה "מיקוד גמלאות הקשישים לקשישים").

הקיצוץ הגלום בהצעה של הארכת הוראת השעה בשנה אחת עומד על כ-400 מיליוני ₪, אך על כ-300 מיליוני ₪ במידה ותתקבל ההצעה בדבר הגדלת גמלת הסיעוד למוגבלים יותר בכ-100 מיליוני ₪.

#### עמדת המוסד

א. המשך הקיצוץ של 4% מאז יולי 2002 מתרכז בגמלאות מחליפות שכר ובגמלה להבטחת הכנסה. מרביתן של גמלאות אלו סבלו מקיצוצים עמוקים בשנים 2005-2002: כך, למשל, בהשוואה ל-2001, פחתו התשלומים לגמלה להבטחת הכנסה בכ-25%, לדמי אבטלה – ב-45%, לדמי פגיעה ב-35%, ולמענקי לידה – ב-45%.

ב. האוכלוסייה הזקוקה לגמלה להבטחת הכנסה פגיעה במיוחד. גמלה זו מהווה מקור הכנסה לקיום מינימלי. כשליש מהקיצוץ מתרכז בגמלה להבטחת הכנסה (כ-110 מיליוני ₪ מתוך כ-300 מיליוני ₪ ללא סיעוד), כמו כן, כשליש מהקיצוץ הוא בדמי אבטלה (כ-85 מיליוני ₪), שהיו תחת "מכש הקיצוצים" בשנים האחרונות וגם בהצעת המחליטים לשנת 2007.

## 2. הקפאת עדכון הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי (סעיף 7).

### מהות ההצעה

משרד האוצר מציע לממשלה להקפיא את עדכון כל הקצבאות שהמוסד משלם (וכן קצבאות אחרות המשתלמות על ידי האוצר, משרד הביטחון ומשרד הקליטה). בינואר 2007 אמורות הקצבאות להתעדכן בשיעור עליית המדד, שעל פי הערכה יעמוד על כ-2%.

אי עדכון הקצבאות יביא לקיצוץ של כ-815 מיליוני ₪ ב-2007 (מחירי 2006).

מוצע גם שההפסד שיינבע מאי-עדכון הקצבאות יהיה **לתמיד** ולא יוחזר בעדכון של ינואר 2008.

### עמדת המוסד

א. כל הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי לא עודכנו בשנים 2002-2005. למעט קצבות זקנה שעודכנו ב-2005. רק ב-2006 חזרו לעדכן את הקצבאות.

ב. ההצמדה של הקצבאות **לשכר הממוצע בוטלה**, ובמקומה העדכון מאז 2006 הוא רק לפי **עליית המחירים**. משמעות הקפאת הקצבאות היא שחיקה בערך הריאלי של הקצבאות בנוסף לשחיקה ברמה שלהם ביחס לשכר הממוצע. **לא רק שרמת החיים היחסית של מקבלי הקצבאות נותרת מאחור, אלא גם כוח הקנייה שלהם יישחק.**

במידה ותאושר ההצעה, יימשכו המגמות השליליות ברמת הקצבאות של המוסד; הצעה זו תוביל כמובן גם ל"ביטול" של חלק מהתוספת שניתנה בשנים 2005-2006 לקצבות הזקנה והשאירים.

ג. הצעה זו תפגע באוכלוסיות החלשות ביותר, ואם תתקבל תחמיר באופן מיידי את ממדי העוני בחברה בישראל.