

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – קצבת אזרח ותיק ראוי), התשע"ח–2018

פ/20/5043

חוות דעת הלכתית

הרב אורי סדן - מכון משפטי ארץ

תמצית הצעת החוק וההמלצות

1. כיום במדינת ישראל ישנם שני כלי סיוע עיקריים לקשישים: הראשון, קצבת אזרח ותיק אותה מקבלים כל הקשישים ללא קשר למצבם הכלכלי - קצבה אוניברסאלית, והשני, קצבת השלמת הכנסה לקשישים נזקקים¹, עולים או סיעודיים - קצבאות סלקטיביות.
2. בשנת 2014 מונתה על ידי משרד המשפטים ועדה ("ועדת חריס") לקביעת סל הצרכים החיוניים אותם יש להשאיר בידי חייב במקרה של פשיטת רגל. דו"ח הועדה הוגש ואומץ ע"י משרד המשפטים בסוף שנת 2015.
3. בהצעת החוק הנוכחית (ראו [כאן](#)) מוצע לקבוע שיטת זכאות להבטחת הכנסה לקשישים ואת שיעורי התמיכה בהתאם לקריטריונים של ועדת חריס.
4. בחוות דעת הלכתית זו אנו ממליצים לאמץ את הגדרות ועדת חריס ככלי מדיניות וכמבחן תמיכה רשמי של הביטוח הלאומי לחישוב הקצבאות השונות, כיוון שהגדרות אלה תואמות את ההגדרות ההלכתיות לעוני.

הגדרת עוני במדינת ישראל ובהלכה

הגדרת העוני בהלכה

בעולם קיימת מחלוקת האם יש למדוד עוני באופן מוחלט, באופן יחסי או באופן המשלב ביניהם (ראו ד"ר דניאל גוטליב ורועי מנור, בחירת מדד עוני כיעד למדיניות ישראל, בהוצאת הביטוח הלאומי, ירושלים תשע"א). לדוגמא, המדד המוחלט המקובל בארה"ב מוגדר כעלות סל מזון בסיסי כפול שלוש, המדד היחסי המקובל במדינת ישראל מודד את ההכנסה לנפש ביחס להכנסה החציונית, ומבטא הגדרת של העוני על פי רמת ההכנסות של מעמד הביניים ואילו המדד המקובל בקנדה (MBM) מוגדר על פי סל צריכה מינימלי, המקובל במדינה.

בכל הנוגע לשאלה מיהו עני לו יש חובה לסייע, ההלכה מצדדת בהגדרה מעורבת, שיש בה מרכיב מוחלט ומרכיב יחסי. כלומר ההגדרה ההלכתית של עוני הינה מצב בו לאדם אין מספיק משאבים על מנת לספק את הצרכים הבסיסיים (זהו המרכיב המוחלט) המקובלים באותה חברה ובאותו זמן (זהו המרכיב היחסי) בכוחות עצמו².

הגדרת העוני במדינת ישראל

כאמור, מדד העוני המקובל כיום בישראל הוא המדד של המוסד לביטוח לאומי (בט"ל) על פיו קו העוני מוגדר כהכנסה הנמוכה ממחצית השכר החציוני. זאת, ללא התייחסות לצרכיו של האדם (למשל, המדד אינו מבחין בין אדם שיש דירה בבעלותו לאדם השוכר דירה).

מדד זה אינו אומר דבר על מספר העניים במדינה, על פי הגדרותיה של ההלכה למושג עוני, ואינו מודד אלא את שיעור אי השוויון בהכנסות. יש לציין כי אי שוויון כשלעצמו אינו מהווה בעיה מבחינה הלכתית וכל עוד העשירים דואגים לצרכיהם הבסיסיים של העניים, בין אם הדבר נעשה באופן ממוסד ובין אם הדבר נעשה באופן פילנטרופי, התורה אינה רואה בכך כל בעיה, מוסרית או הלכתית.

ועדת חריס

לפני כארבע שנים בחנה ועדת מומחים (ועדת חריס) מטעם הכונס הראשי (הכנ"ר) את מידת התאמתו של מדד העוני של בט"ל לצורך קביעת סכום מינימלי אותו יש להשאיר ברשותם של אנשים שנקלעו לפשיטת רגל מבלי לדרדר אותם לעוני מחפיר³. זו הגיעה למסקנה כי הגדרת העוני של בט"ל "אינה שימושית כדי לבחון האם ההוצאה המשפחתית של פושט רגל הולמת את הצרכים הבסיסיים הדרושים לה למחייה בכבוד". לשם כך בחנה הועדה מספר מדדים של עוני והגיעה למסקנה כי עליה להסתמך על מדד עוני אוביקטיבי בשם FES לשם קביעת רף תחתון ממנו אין לגבות עוד מהחייב⁴.

החידוש החשוב שבהצעת החוק

מסקנותיה של הועדה אומצו על ידי הכנ"ר הרשמי של מדינת ישראל לפני כשלוש שנים. הצעת החוק הנוכחית מציעה לאמץ את מתווה ועדת חריס לצורך קביעת זכאות לתמיכה ולשיעור התמיכה. בכך היא מהווה פריצת דרך שכן היא מאמצת לראשונה הגדרה רשמית של סל צרכים בסיסיים ככלי לקביעת זכאות לקבלת תשלומי ההעברה ושיעורם⁵.

סיכום

אנו מעריכים כי הצעת החוק הנוכחית לא תעבור, בין השאר עקב עלותה הגבוהה. אולם, המלצתנו היא כי גם אם יוחלט לדחות את הצעת החוק הנוכחית, הרי שיש לבחון כיצד ניתן לאמץ את מדד FES, ואת כלי המדידה אותם בנתה ועדת חריס, ככלי להערכת מדיניות הממשלה בתחום החברתי וככלי להגדרת עוני ולקביעת גובה הקצבאות הניתנות לנזקקים באופן צודק ויעיל יותר, התואם את גישתה של ההלכה היהודית.

* מסמך זה אינו משקף בהכרח את עמדת המכון.

¹ במדינות הרווחה קיימות שתי שיטות סיוע כלכלי והן הסיוע הסלקטיבי והסיוע האוניברסלי. הסיוע הסלקטיבי מבקש לזהות אנשים אשר נקלעו למצוקה כלכלית ולסייע להם. לעומתו הסיוע האוניברסלי מבקש לזהות מצבי חיים העשויים לגרום למצוקה כלכלית כגון זקנה, לידה, אבטלה וכדומה ולסייע לכל אדם אשר הגיע לאחד ממצבי חיים אלו. יתרונותיו של הסיוע האוניברסלי הוא בפשטותו ובשמירה על כבוד מקבלי הסיוע. כמו כן הסיוע אינו מעודד הישארות במצב מצוקה כיוון שהוא ניתן לכל אדם. חסרונותיו של הסיוע האוניברסלי הם בעלותו ובחוסר יעילותו. המדינה עוזרת לאוכלוסייה רחבה שבאמת אינה צריכה כלל את הסיוע. שיטת סיוע זו גורמת לבזבוז משאבים יקרים מחד, ולצמצום היקפו של הסיוע אותו מקבל הנזקק מאידך, ולמעשה המשאבים המיותרים נגרעים בסופו של דבר ממי שבאמת צריכים את הסיוע, להם הסיוע אינו מספיק. יש לציין כי החשש לפיו קצבאות סלקטיביות יעודדו אבטלה ועוני אינו רלבנטי בזקנים שכן אלו לרוב אינם בעלי יכולת תעסוקתית כלל וכלל. בעיה קשה יותר הקיימת בסיוע האוניברסלי הינה בעיה ערכית. שיטה זו מייצרת תפישת עולם לפיה לכל אזרח ישנה "זכות" לקבלת שירותים כאלו ואחרים מהמדינה. תפישה זו מושרשת עמוק בשיח הזכויות, אולם ליהדות בכלל ולהלכה בפרט ישנו שיח אחר והוא שיח של חובה. חובה על האדם לעזור לנזקק. הצדקה אינה זכות של העני אלא חובה של העשיר. חובה זו מתבטאת הן בחובת הפרט להפריש סכום ניכר מנכסיו לטובת ענייני רווחה וחסד והן בחובת הציבור לספק לנזקקים שבתוכו תנאי חיים מינימליים נאותים.

מבלי להיכנס לוויכוח איזו גישה עדיפה מבחינה מעשית, ברור שההלכה, במסגרת הלכות צדקה, קובעת כי יקבל עזרה רק מי שבאמת זקוק. מכיוון שסיוע סלקטיבי מצליח לממש מטרות אלו באופן המיטיבי הרי שעל פי ההלכה יש לבכר תשלומי העברה המועברים לעניים, ומצמצמים את היקף העוני ותחולתו, על פני תשלומי העברה המועברים לכלל הציבור המממשים את מטרותיה של מצות הצדקה באופן חלקי ביותר.

² משנה מסכת פאה פ"ח מ"ח ובפירוש הר"ש משאנץ; שו"ת משפטי עוזיאל חלק ב' יורה דעה מד; שו"ת מהרי"ק סימן קכח ועיין במאמרו של הרב עדו רכניץ "מדידת עוני בהשראה יהודית" תחומין כז.

³ דו"ח הועדה מופיע בקישור הבא:

<http://www.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/PressRoom/Documents/haris.pdf>

⁴ מדד זה משלב למעשה שני מדדים האחד, שפותח בבנק העולמי, בצד ההוצאות (FES) והאחר, שפותח באקדמיה למדעים האמריקאית, בצד ההכנסות (NRC).

⁵ יוער כי עצם השימוש במתווה שנועד למטרות שונות בתכלית (מתווה "ועדת חריס" במקורו נועד להסדרת מצבם של בעלי חוב) מעיד על העדר מתווה דומה בבט"ל, ועל מידת החידוש והנחיצות של הצעת חוק זו מבחינה מהותית.