

רפורמת 'נפש אחת' באגף שיקום נכים במשרד הביטחון – עדכון סכומי זכויות

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטות הממשלה מס' 981 מיום 9.5.2021 ומס' 1648 מיום 19.6.2022 ולהצעת חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 33), התשפ"ג-2022, שאושרה בקריאה ראשונה בכנסת הקודמת והוחל עליה דין רציפות בכנסת הנוכחית (להלן: הצעת החוק); לאור העיכוב שחל בהליכי אישור הצעת החוק באופן שעיקב את עדכון סכומי הזכויות של הנכים וכחלק מרפורמת 'נפש אחת' באגף שיקום נכים במשרד הביטחון:

1. לעדכן באופן מיידי את סכומי הזכויות בתחומי הרכב והדיור, כמפורט להלן; העדכון ייכנס לתוקפו החל ממועד תשלום תגמולי הנכים עבור חודש יוני 2023 והוא יעמוד בתוקפו עד להשלמת הליך אישורה של הצעת החוק בכנסת, ובכל מקרה לא יאוחר מחודש נובמבר 2023.

א. עדכון סכומי מענקי הדיור לנכים בדרגת נכות מיוחדת הקבועים בהוראת משרד הביטחון מס' 45.14 כלהלן:

- רמה א' – סך של 2,947,056 ₪.

- רמה ב' – סך של 2,475,705 ₪.

ב. עדכון סכומי מענקי הדיור לנכים הניתנים מכוח הוראת אגף שיקום נכים מס' 62.07 כלהלן:

נספח ב' 1- להוראה 62.07	
שיעורי המענק לרכישת דירה ראשונה	
קבוצת הזכאים	סכום מרבי ב- ₪
נכה שדרגת נכותו מ- 35% עד 49% על הגפיים התחתונות	עד 79,503
נכה שדרגת נכותו מ- 50% עד 89% על הגפיים התחתונות	עד 238,755
נכה שדרגת נכותו מ- 50% עד 89% בכל סוגי הפגמות	עד 159,250
נכה שדרגת נכותו מ- 90% עד 100% בכל סוגי הפגמות	עד 292,363
נספח ב' 2- להוראה 62.07	
שיעורי המענק להחלפת דירה	
קבוצת הזכאים	סכום מרבי ב- ₪
נכה שדרגת נכותו מ- 35% ומעלה על הגפיים התחתונות	עד 159,250
נכה שדרגת נכותו מ- 60% ומעלה על לב או ריאות	
נכה ש'דרגת נכותו על 90% עד 100% בכלל סוגי הפגמות	

ג. עדכון סכומי הלוואות למטרת דיור לנכים הניתנות מכוח הוראת אגף שיקום נכים מס' 62.01 כלהלן:

שיעורי הלוואות לדירור ו/או לסידור ראשוני ושיכון			
מעודכן לפי מדד מחירי הדירור ל- 01.01.23			
זכאים	דרגת הנכות לנכים	שיעור ההלוואה לרכישת דירה (להחלפה – מחצית הסכום)	שיעור הסיוע "לסידור ראשון" ב- ש"ח
	20% - 29%	עד 129,447 (עד 64,724 – החלפת דירה)	עד 19,224
	30% - 39%	עד 206,720 (עד 103,360 – החלפת דירה)	עד 225,944
נכים	30% - 34% (רגליים בלבד)	עד 284,043 (עד 142,022 – החלפת דירה)	עד 303,268
	40% - 49%	עד 388,781 (עד 194,390 – החלפת דירה)	עד 430,298
	50% - 69%	עד 574,394 (עד 287,197 – החלפת דירה)	עד 625,385
	70% - 99%	עד 642,735 (עד 321,367 – החלפת דירה)	עד 704,592
	100%	עד 837,022 (עד 418,511 – החלפת דירה)	עד 926,290
שיפוצים			
עד *148,672			
*נכים פגועי רגליים, שדרגת נכותם כנ"ל, שרכשו/החליפו דירה בקומה נמוכה מה- 1.1.02 עפ"י המועד הנקוב בחוזה הרכישה.			

ד. עדכון סכומי הסיוע בשכר דירה הניתנים מכוח הוראת שיקום נכים מס' 60.06 בהתאם לתעריפים שהומלצו בדוח הועדה המקצועית בתחום הדירור, כלהלן:

במקום \$200 יבוא סך של 1,325 ש"ח.

במקום \$400 יבוא סך של 2,650 ש"ח.

במקום \$650 יבוא סך של 4,306 ש"ח.

ה. עדכון מחירי רכב מקסימאליים:

קטגוריה	סמ"ק	מחיר רכב כיום ("מחיר יבואן")	מחיר רכב שסוכס
1	1600	129,900	142,914
2	1800	146,900	159,364
3	2000	250,000	277,602
4	2002 (עיוורים)	323,000	342,376
5	3800	259,900	308,447
רכבי מדינה		319,900	370,136

2. עלות החלטה זו עומדת על 67 מיליון ש"ח (מתוכם 50 מיליון ש"ח מתוך החלטה מס' 1648 מיום 19 ביוני 2022). עלות הצעדים כלולה בתקציב משרד הביטחון וכתלק מהתקציב שהוקצה ליישום רפורמת 'נפש אחת'.
3. בהתאם לסעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה, העלות למימון ביצוע החלטה זו, המפורטת בסעיף 2 להחלטה, תוקצה במסגרת תקציב השיקום של משרד הביטחון, כאמור בתכנית המפורטת, כמשמעותה בסעיף 33(ב1) לחוק היסוד.
4. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2023, כל הקצאות הכספים המפורטים בסעיף 3 להחלטה זו כפופות להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיפים 47ג ו-47ד לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**).
5. הקצאת התקציבים המפורטים בסעיף 3 להחלטה זו לאחר אישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2023, כפופה לכך שהעלות האמורה תיכלל בתקציב המאושר.
6. ההקצאה הדרושה לשנת 2023 ואילך כמפורט בסעיף 3 לעיל נכללה במסגרת תכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2024 עד 2027 לפי סעיף 40א לחוק יסודות התקציב.

דברי הסבר

רקע כללי

אגף שיקום נכים במשרד הביטחון הינו הגוף הממשלתי האמון על הטיפול והשיקום של נכי צה"ל ומערכת הביטחון, וזאת בהתאם להוראות חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959, התקנות מכוחו והוראות פנימיות של משרד הביטחון, המעגנות חלק בלתי מבוטל מהזכויות הניתנות כיום בתחומי הדיור, שיקום תעסוקתי, רווחה כלכלית, קבלת טיפול והטבות פסיכוסוציאליות, רכב וניידות והטבות רפואיות. ההטבות האמורות נוספו במהלך השנים, כל אחת מהיבט שונה החל על אוכלוסייה ייחודית זו ובהתאם לצרכיה העדכניים.

בהמשך להנחיית היועץ המשפטי לממשלה לעגן את הסמכות לתת את אותן הטבות בחוק הנכים, ולביקורת שנמתחה על מתן ההטבות בלא מקור סמכות חוקי מטעם מבקר המדינה, קודמה על ידי משרד הביטחון הצעת חוק שכללה עיגון של כלל ההטבות. הצעת חוק זו, שאושרה בשנת 2017 בקריאה ראשונה, הועברה לדיונים בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לצורך ההכנה לקריאה שנייה ושלישית, אך דיונים אלה הופסקו עקב פיזור הכנסת ה-20 ותקופת הבחירות החוזרות אשר מנעו החלת דין רציפות על ההצעה.

בשנים האחרונות התחדד הצורך לבצע רפורמה משמעותית בתחום הטיפול בנכי צה"ל ומערכת הביטחון ובפרט בכל הנוגע לשיפור השירות הניתן לנכים, עדכון סל הזכויות, שיפור הטיפול והשיקום לנפגעי פוסט טראומה (PTSD) ושיפור וייעול תהליכי עבודה באגף. במסגרת רפורמה בתחום הטיפול בנכי צה"ל ומערכת הביטחון ("נפש אחת") שהחלה בשנת 2021, ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 981 מיום 9.5.2021 (להלן: "החלטה 981") חלו שינויים משמעותיים בתחומים אלה באגף, ובוצעו עבודות מטה מקצועיות במשרד הביטחון לבחינת שינויים נוספים הנדרשים לטובת נכי צה"ל ומערכת הביטחון.

בתוך כך, מכוח סעיף 4(ב) להחלטה 981 הוקמו ועדות מקצועיות לבחינת סל הזכויות לנכי צה"ל ומערכת הביטחון בתחום הרכב והניידות ובתחום הדיור. הוועדות המליצו, בין היתר, על עדכון סכומי זכויות מסוימים בהתאם לתמורות והשינויים שחלו בתחום זה בשנים האחרונות, ושחיקה בזכויות הנכים לעומת מחירי השוק.

המלצות אלה אומצו בהחלטת הממשלה מס' 1648 מיום 19.6.2022, ובסמוך לאחר מכן פורסם תזכיר חוק לעיגון בחקיקה של ההטבות הניתנות כיום מכוח הוראות פנימיות של משרד הביטחון, בתחומי הרכב והדיור, תוך עדכון סכומי הזכויות בהתאם. ביום 25.8.2022, בתקופת פגרת בחירות, אושרה בקריאה ראשונה הצעת חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 33), התשפ"ג-2022 (להלן: הצעת החוק), אך הליכי החקיקה לא המשיכו לאחר מכן, נוכח התפזרות הכנסת ה-24.

עם כינונה של הכנסת הנוכחית, פעל משרד הביטחון לחידוש הליכי החקיקה מהשלב בו הופסקו בכנסת הקודמת, וביום 20.3.2023 הוחל על הצעת חוק זו דין רציפות. כמו כן, התקיימו שני דיונים בוועדת העבודה והרווחה בהם נדונו ואושרו סעיפים שפוצלו מתוך הצעת החוק, הקשורים להטבת ההשתתפות בפרמיית הביטוח הסיעודי שעורך ארגון נכי צה"ל עבור הנכים, וזאת בשל דחיפות מיוחדת של נושא זה. בנוגע לכל יתר הוראות ההצעה טרם התקיימו דיוני הכנה לקריאה שנייה ושלישית. המדובר בהצעה מורכבת הכוללת סעיפים רבים ומפורטים, וצפוי שהליך אישורה בוועדת העבודה והרווחה יצריך מספר לא מבוטל של דיונים.

לאור ההסכמות שהושגו בתחומי הרכב והדיור, והתקציב שהועמד לטובת העניין לפני כשנתיים במסגרת רפורמת נפש אחת, ונוכח העיכוב שחל בהליכי אישור הצעת החוק והצפי להתמשכות משמעותית של הליכי החקיקה עד להשלמתה, מוצע לעדכן באופן זמני את סכומי הזכויות בתחומי הרכב והדיור, כמפורט בהצעת ההחלטה, ואת סכומים אלה בלבד מתוכה, לצורך תיקון העיוותים שנוצרו בסכומי הזכויות במהלך העשור האחרון והנזק המתמשך שנגרם לנכי צה"ל כתוצאה מכך. מוצע כאמור שהעדכון יבוצע באופן זמני, עד להשלמת הליך אישורה של הצעת החוק בכנסת, ולתקופה של שישה חודשים לכל היותר.

משרד הביטחון ושאר גורמי הממשלה הרלוונטיים יפעלו להמשך קידום הצעת החוק ולאישורה בקריאה שניה ושלישית בכנסת עד לתום התקופה האמורה; בד בבד, יפעל משרד הביטחון להשלמת מהלך לעיגון בחקיקה של כלל הזכויות הניתנות לנכי צה"ל מכוח הוראות פנימיות ויפרסם בהקדם תזכיר חוק להסדרת זכויות אלה.

נתונים כלכליים, תקציב וההשפעה על משק המדינה

עלות הצעדים המפורטים בהחלטה מסתכמת ב- 67 מיליון ש"ח בשנה (מתוכם 50 מיליון ש"ח מתוך החלטה מס' 1648 מיום 19 ביוני 2022). עלות הצעדים כלולה בתקציב משרד הביטחון וכחלק מהתקציב שהוקצה ליישום רפורמת נפש אחת.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 981 מיום 9.5.2021

החלטה מס' 1648 מיום 19.6.2022

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעת משפטית

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי.

סיווג משני: 01 תוך וביטחון.

מגיש: שר הביטחון

י"ג באייר התשפ"ג
04 במאי 2023



מדינת ישראל
משרד הביטחון
בלמ"ס



היועץ המשפטי למערכת הביטחון

תאריך: י"ג אייר תשפ"ג
04 מאי 2023
סימוכין: נ-תיועמ-020523-025348

**הנדון: חוות דעת משפטית גלוית להצעת החלטת לממשלה: רפורמת "נפש אחת" באגף
שיקום נכים במשרד הביטחון – עדכון סכומי זכויות**

תמצית ההצעה בחתייחס להיבטיה המשפטיים:

בחמשך להחלטת מממשלה מס' 981 מיום 9.5.2021 ובמסגרת הרפורמה בתחום הטיפול בנכי צה"ל ומערכת הביטחון ("נפש אחת"), הוקמו ועדות מקצועיות לבחינת סל הזכויות לנכי צה"ל ומערכת הביטחון בתחום הרכב ותניידות ובתחום הדיור. הוועדות חמליצו, בין היתר, על עדכון סכומי זכויות מסוימים בהתאם לתמורות ולשינויים שחלו בתחומים אלו בשנים האחרונות, ושחיקה בזכויות הנכים לעומת מחירי השוק.

המלצות אלה אומצו בהחלטת הממשלה מס' 1648 מיום 19.6.2022, ובסמוך לאחר מכן פורסם תזכיר חוק לעיגון בחקיקה של ההטבות הניתנות כיום מכוח הוראות פנימיות של משרד הביטחון, בתחומי הרכב והדיור, תוך עדכון סכומי הזכויות בהתאם. ביום 25.8.2022, בתקופת פגרת בחירות, אושרה בקריאה ראשונה הצעת חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 33), התשפ"ג-2022 (להלן: הצעת החוק), אך חליכי החקיקה לא המשיכו לאחר מכן, נוכח התפזרות הכנסת ה-24.

עם כינונה של הכנסת הנוכחית, פעל משרד הביטחון לחידוש חליכי החקיקה מחשלב בו חופסקו בכנסת הקודמת, וביום 20.3.2023 הוחל על הצעת חוק זו דין רציפות. כמו כן, התקיימו שני דיונים בוועדת העבודה והרווחה בהם נדונו ואושרו סעיפים שפוצלו מתוך הצעת החוק, הקשורים להטבת ההשתתפות בפרמיית הביטוח הסיעודי שעורך ארגון נכי צה"ל עבור הנכים, וזאת בשל דחיפות מיוחדת של נושא זה. בנוגע לכל יתר הוראות ההצעה טרם התקיימו דיוני הכנה לקריאה שניה ושלישית. המדובר בהצעה מורכבת הכוללת

סעיפים רבים ומפורטים, וצפוי שחליך אישורה בוועדת העבודה והרווחה יצריך מספר לא מבוטל של דיונים.

לאור ההסכמות שהושגו בתחומי הרכב והדיור, התקציב שהועמד לטובת העניין לפני כשנתיים במסגרת רפורמת נפש אחת, ונוכח העיכוב שחל בחליכי אישור הצעת החוק והצפי להתמשכות משמעותית של הליכי החקיקה עד להשלמתה, מוצע לעדכן באופן זמני את סכומי הזכאויות בתחומי הרכב והדיור, כמפורט בהצעת ההחלטה, ואת סכומים אלה בלבד מתוכה, לצורך תיקון העיוותים שנוצרו בסכומי הזכאויות במהלך העשור האחרון והנזק המתמשך שנגרם לנכי צה"ל כתוצאה מכך.

מוצע כאמור שהעדכון יבוצע באופן זמני, עד להשלמת הליך אישורה של הצעת החוק בכנסת, ולתקופה של שישה חודשים לכל היותר; במקביל, יימשכו המאמצים לקידום הצעת החוק ולאישורה בקריאה שניה ושלישית בכנסת; בד בבד, יפעל משרד הביטחון להשלמת מחלף לעיגון בחקיקה של כלל הזכאויות הניתנות לנכי צה"ל מכוח הוראות פנימיות ויפוסם בהקדם תזכיר חוק להסדרת זכאויות אלה.

קשיים משפטיים ככל שישנם ודרכי מתווה:

לאורך השנים, ניתנות הטבות לנכי צה"ל מכוח הוראות פנימיות וללא הסדר חוקי המאפשר זאת. בשנת 2005 קבע היועץ המשפטי לממשלה דאז, כי יש לעגן את כל ההטבות הניתנות לנכי צה"ל, ואשר אינן מופיעות בחוק, בחקיקה ראשית ובתקנות מכוחה. בהמשך לכך נקבע, בהחלטת הממשלה מס' 4088 משנת 2012, כי משרד הביטחון לא יקבל כל החלטה על שינוי בהטבות הכרוכה בעלות תקציבית.

משרד הביטחון פעל מאז החלטה זו לקידום חקיקה לעיגון ההטבות לנכים. בכנסת ה-20 תונחה הצעת חוק ממשלתית על שולחן הכנסת, ההצעה עברה בקריאה ראשונה ונדונה מספר רב של ישיבות בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בהכנה לקריאה שניה ושלישית. אולם, עבודת ההכנה לא הושלמה טרם שפוזרה הכנסת ה-20. גם בהמשך קודמו מחלכים להגשה מחדש של הצעת חוק ממשלתית בנושא, אולם גם אלה לא צלחו את הליך החקיקה כולו.

במסגרת רפורמת "נפש אחת" ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 981 משנת 2021, התקיימה עבודת מטה באמצעות ועדות מקצועיות, שקבעו כי נוצר צורך דחוף בעדכון סכומי הטבות בתחומי הרכב הרפואי והדיור לנכים, שנשחקו לאורך השנים. עם השלמת העבודה חמשתפת בין משרד הביטחון וארגון נכי צה"ל, גובשה הצעת חוק מעודכנת בנושאי הרכב והדיור. ההצעה אושרה בקריאה ראשונה בכנסת הקודמת, והוחל עליה דין רציפות בכנסת הנוכחית. ואולם, כאמור לעיל, חרף מאמצים ניכרים שהושקעו בעניין, הליכי החקיקה טרם הושלמו, וצפוי שיתעכבו זמן נוסף.

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה דאז ולהחלטת הממשלה מס' 4088, יש מניעה להרחיב את זכויות הנכים שלא הוסדרו בחקיקה, עד להשלמת הליך עיגון הזכויות בחוק וקיים אף קושי בעדכון הזכויות במסגרת החלטת ממשלה. יחד עם זאת, בנסיבות העניין, לאור השחיקה בסכומי הזכויות במהלך העשור האחרון והנוק המתמשך שנגרם לנכי צה"ל כתוצאה מכך; נוכח ההסכמות שהושגו בתחומים אלה; בהתחשב בעובדה כי הועמד תקציב ייעודי לטובת העניין כבר לפני למעלה משנתיים במסגרת רפורמת נפש אחת; ובשל הצפי לתמשכות הליכי החקיקה עד להשלמתה – אנו סבורים כי אין מניעה משפטית לקבוע, בהחלטת ממשלה, כי סכומי הזכויות בתחומי הרכב והדיור יעודכנו כבר עתה, תוך הותרת יתר הזכויות המנויות בהצעת החוק לסיום הליך החקיקה.

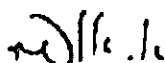
יובהר כי אין מדובר בזכויות חדשות או בהרחבה של זכויות, אלא בעדכון סכומים שנקבעו בעבר והתאמתם למחירי השוק תוך גישור על פערי אינפלציה. המדובר בעדכון אשר נדרש על פי המלצות של ועדות מקצועיות שדנו בנושא, שאומצו על ידי המשרדים הנוגעים בדבר ועל ידי הממשלה.

עוד יצוין כי ההצעה הנה לעדכן את הסכומים באופן זמני, עד להשלמת הליך אישורה של הצעת החוק בכנסת, ובכל מקרה לא יותר מ-6 חודשים, כלומר, אין מדובר בעקיפה של הליכי החקיקה אלא במעין "הוראת שעה", במסגרת סמכותה חשירות של הממשלה, לתקופה מוגבלת ועד להשלמת הדיונים בכנסת, על מנת לאפשר לנכי צה"ל ליהנות מסכומים מעודכנים ככל שהדבר נוגע לחטבות שכבר ניתנות משך שנים. על כן, מחסיבות המנויות לעיל, ועל אף הקושי המשפטי, אנו סבורים כי ניתן לקבל את הצעת ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:
ההצעה על דעתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה.

בברכה,



איתי אופיר

היועץ המשפטי למערכת הביטחון