

1. טיוטת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 218 - הוראת שעה) (מענק חד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020) (תיקון), התשפ"א-2021 – אישור החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה

2. הקצאת מקורות מימון טיוטת החוק ולמימון הגדלת סל שירותי הבריאות

הצעה להחלטה

מחליטים :

1. לאשר את החלטה מס' ____ של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 28 בפברואר 2021, המצורפת בזה.
2. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
3. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה על הצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.
4. לצורך מימון טיוטת החוק האמורה בסעיף 1 וכן לצורך מימון הרחבת סל שירותי סל הבריאות לשנת 2021-
 - א. בהתאם לסעיף 3ב(א)(2)(ג) לחוק יסוד: משק המדינה (להלן – חוק היסוד) וסעיף 47ג(3) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), לקבוע כי מסגרת ההתחייבויות, במהלך שנת התקציב ההמשכי כהגדרתה בסעיף 3ב(ד) לחוק היסוד, תפחת בשיעור נוסף של 5% כך שהיא לא תעלה על 77.5% מהסכום העודף הכולל שנותר בחוק התקציב השנתי הקודם, ולהטיל על הגורמים המוסמכים במשרד האוצר לפעול בהתאם.
 - ב. הפחתת השיעור הנוסף כאמור בפסקה (א) תשמש לצורך מימון טיוטת החוק האמורה בסעיף 1 וכן לצורך מימון הרחבת סל שירותי סל הבריאות לשנת 2021, וזאת כל עוד לא אושר תקציב המדינה לשנת 2021.
 - ג. בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, להנחות את שר האוצר, לאחר אישור חוק התקציב לשנת 2021 ואישור תיקוני החקיקה הנדרשים, להתיר את השימוש בסכומים העודפים שנותרו בשנת 2020 בשיעור של 5% לפחות, ולהעבירם לטובת מימון טיוטת החוק והרחבת סל שירותי סל הבריאות לשנת 2021.

דברי הסבר

רקע כללי

בשנת 2018 התקבל בכנסת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 200), התשע"ח – 2018 (להלן "תיקון 200 לחוק"). תיקון 200 לחוק, והתיקונים שנלוו לו, כללו שורה של צעדים אשר הגדילו את קצבאות הנכות (נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה ואזרח ותיק נכה). בנוסף, נקבע בתיקון 200 לחוק כי שר האוצר ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "שר הרווחה") יבחנו את הגדלת שיעור קצבאות הנכות באופן מדורג בשנים 2020 ו-2021 ויגישו לממשלה את המלצותיהם עד סוף שנת 2019 בעניין לרבות המקורות התקציביים הדרושים לכך.

המלצות השרים צפויות לבוא לידי ביטוי כחלק מהתכנית הכלכלית הנלווית לתקציב המדינה הבא. לאור העיכוב בהגשת ההמלצות ובמטרה לשפר את רמת חייהם של אנשים עם מוגבלות, פורסם ביום 25 באוקטובר 2020 חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 218 - הוראת שעה)(מענק חד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020), התשפ"א-2020 (להלן: "תיקון מס' 218" או "התיקון"). בתיקון נקבע כי חלף הגדלת קצבאות הנכות בשנת 2020 לפי סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, ישולמו לציבור הנכים (לרבות אזרח ותיק הזכאי לקצבה בגובה קצבת נכות) מענקים בגין כל חודש בו היו זכאים לקצבאות נכות בשנת 2020, בשתי פעימות. התקציב (החד פעמי) לביצוע התיקון הוקצה במסגרת תכנית הפעולה המפורטת כאמור בסעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה, לשימוש בסכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2020. יצוין כי התיקון קודם בהסכמת ארגוני הנכים, לאחר קיום שיח מעמיק עם הארגונים של שר האוצר, שר הרווחה והגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה.

במסגרת טיוטת חוק זו מוצע להאריך את מתן המענקים החד פעמיים למקבלי קצבאות נכות שניתנו בתיקון מס' 218 חלף הגדלת שיעור הקצבאות בשנת 2020 בדרך האמורה בסעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי, כך שיינתנו גם בעבור המחצית הראשונה של שנת 2021 בשתי פעימות בסופו של כל רבעון. כאמור גם בדברי ההסבר לתיקון מס' 218, שינוי קבוע של הקצבאות יוכל להתבצע רק בעת אישור של חוק התקציב.

חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק המסגרות הפיסקאליות), קובע את תקרת הגירעון וההוצאה התקציבית השנתית, בראייה רב שנתית. יציבות פיסקאלית היא תנאי הכרחי לצמיחת המשק ולשמירה על גמישות הפעולה שלו במקרה של זעזועים כלכליים. לשמירה על הכללים הפיסקאליים משמעות חיונית על אופן הגופים הבינלאומיים, חברות הדירוג והמשקיעים, בישראל.

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק המסגרות), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות שנתיות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר. המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת.

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בטווח הבינוני, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.

תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית.

מאחר שטרם אושר חוק תקציב לשנת 2021, ניהול הוצאות הממשלה והתחייבויותיה בשנה זו, נעשה בהתאם להוראות סעיף 33 לחוק היסוד ולסעיפים 47א-47ד לחוק יסודות התקציב.

לעניין התחייבויות הממשלה בשנת תקציב המשכי על בסיס עודפי תקציב משנה קודמת, נקבע כי ניתן להתחייב עד לגובה 85% מהסכום העודף הכולל שנותר בסעיפי חוק התקציב השנתי הקודם, היינו, העודפים שנותרו בחוק התקציב לשנת 2019.

לצורך מימון המענק החד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות כאמור בטיטות החוק, ולמימון הרחבת סל שירותי הבריאות לשנת 2021, ומאחר שמסגרת ההוצאה לשנת 2021 קבועה בחוק, מוצע לבצע הפחתה בהיקף ההתחייבויות בשנה זו באופן שיוביל להפחתה בהיקף ההוצאה הממשלתית, בגובה עלות טיטות החוק והתוספת לסל שירותי הבריאות כאמור.

סעיף 13 לחוק יסודות התקציב קובע כי שר האוצר רשאי להתיר שימוש בעודפי תקציב שנותרו בחוק התקציב של שנה אחת, בשנה לאחריה. מאחר ששנת 2021 מתנהלת בשלב זה, כשנת תקציב המשכי, לאחר שנה מלאה של תקציב המשכי, נדרש יהיה לבצע תיקוני חקיקה מתאימים לצורך העברת עודפי התקציב שנותרו בשנת 2020, לחוק התקציב לשנת 2021. לאחר אישור תיקוני חקיקה אלה, מוצע להנחות את שר האוצר להעביר שיעור של 5% לפחות מעודפי התקציב לשנת 2020, לשנת 2021, ולהעבירן, בהתאם להוראות החוק, לטובת מימון הצעת החוק האמורה. זאת בנוסף להפחתה בשיעור של 2.5% מעודפי התקציב שנותרו משנת 2020 אשר נקבעה בהחלטה מס' 565 מיום 22 בנובמבר 2020 ובהחלטה מס' 709 מיום 4 בינואר 2021, כך שסך ההפחתה בעודפי התקציב תעמוד על 7.5%.

מגבלות אלו יחולו בנוסף למגבלות השימוש בעודפי תקציב שנותרו משנת 2019 לפי סעיף 47ג(3) לחוק יסודות התקציב, המגביל את ההתחייבות המותרת לשיעור של 85% בלבד מסכום העודף הכולל, כך ששיעור העודפים המותר להתחייבויות יהיה 77.5%, זאת כל זמן שלא התקבל חוק תקציב לשנת 2021.

בשל הדחיפות במתן המענקים כמוצע בטיטות החוק על מנת לסייע לנכים ולשמר את רמת קצבאות הנכות בדומה לשנת 2020 גם במחצית הראשונה של שנת 2021, מוצע לאשר את החלטה מס' ____ של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 28 בפברואר 2021 שבמסגרתה אושרה טיטות החוק.

עוד מוצע לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק, בהתאם לסעיפים 81(ג) ו-88(ב) לתקנון הכנסת.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

עלות טיוטת החוק נאמדת בסך של 562 מיליון שקלים חדשים, כנגדה תבוצע פעולה מאזנת באותו סכום בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב. הצעת ההחלטה קובעת מקור לטיוטת החוק האמורה וכן להרחבת סל שירותי הבריאות בסכום של כ-30 מיליון שקלים חדשים.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3413 מיום 11 בינואר 2018 ;
החלטה מס' 365 מיום 9 בספטמבר 2020 ;
החלטה מס' 435 מיום 13 באוקטובר 2020.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית

סיווג משני: 06 פורמאלי

מוגש על ידי שר האוצר
ועל ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

ט"ז באדר התשפ"א
28 בפברואר 2021

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 218 – הוראת שעה) (מענק חד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020) (תיקון), התשפ"א-2021, והקצאת מקורות למימונה ולמימון הגדלת סל שירותי הבריאות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בשנת 2018 התקבל בכנסת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 200), התשע"ח – 2018 (להלן: "תיקון 200 לחוק"). תיקון 200 לחוק, והתיקונים שנלוו לו, כללו שורה של צעדים אשר הגדילו את קצבאות הנכות (נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה ואזרח ותיק נכה). בנוסף, נקבע בתיקון 200 לחוק כי שר האוצר ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "שר הרווחה") יבחנו את הגדלת שיעור קצבאות הנכות באופן מדורג בשנים 2020 ו-2021 ויגישו לממשלה את המלצותיהם עד סוף שנת 2019 בעניין לרבות המקורות התקציביים הדרושים לכך.

המלצות השרים צפויות לבוא לידי ביטוי כחלק מהתכנית הכלכלית הנלווית לתקציב המדינה הבא. לאור העיכוב בהגשת ההמלצות ובמטרה לשפר את רמת חייהם של אנשים עם מוגבלות, נחקק חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 218 - הוראת שעה) (מענק חד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020), התשפ"א-2020 (להלן: "תיקון מס' 218"). בתיקון מס' 218 נקבע כי חלף הגדלת קצבאות הנכות בשנת 2020 לפי סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995 (להלן: "חוק הביטוח הלאומי"), ישולמו לציבור הנכים (לרבות אזרח ותיק הזכאי לקצבה בגובה קצבת נכות) מענקים בגין כל חודש בו היו זכאים לקצבאות נכות בשנת 2020, בשתי פעימות.

במסגרת טיוטת החוק שאותה מוצע לאשר בהצעת ההחלטה (להלן: "טיוטת החוק"), מוצע להאריך את מתן המענקים החד פעמיים למקבלי קצבאות נכות שניתנו בתיקון מס' 218 חלף הגדלת שיעור הקצבאות בשנת 2020 בדרך האמורה בסעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי, כך שיינתנו גם בעבור המחצית הראשונה של שנת 2021 בשתי פעימות בסופו של כל רבעון. כאמור גם בדברי ההסבר לתיקון מס' 218, שינוי קבוע של הקצבאות יוכל להתבצע רק בעת אישור של חוק התקציב.

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק המסגרות"), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות שנתיות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר, אשר הוא הפער בין סך הוצאות הממשלה לבין סך הכנסות המדינה באותה שנה. המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת.

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בטווח הבינוני, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "חוק יסודות התקציב"), כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.

תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה

חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית.

בהתאם לסעיף 13 לחוק יסודות התקציב, שר האוצר רשאי, להתיר העברה של עודפי תקציב שנותרו בחוק תקציב של שנה אחת, לחוק התקציב של השנה שלאחריה.

בהתאם לסעיף 33 לחוק יסוד : משק המדינה, לאחר תיקון שהתקבל בסוף שנת 2020, אם חוק התקציב לא מאושר לפני תחילתה של שנת הכספים (להלן : "שנת תקציב המשכית"), המסגרת התקציבית השנתית המקסימלית החלה כל עוד התקציב לא אושר היא ההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת לפי חוק התקציב, ואם לא אושר התקציב הסכום שהותר לפי סעיף 33 האמור, או סכום ההוצאה הממשלתית המירבי לשנה הקודמת שניתן להוציא לפי חוק בניכוי סכומים חד-פעמיים שהותר להוציא באותו תקציב, כשהן צמודות לממוצע שיעורי הגידול באוכלוסייה בשלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לשנת התקציב ההמשכית, לפי הנמוך מביניהם. במסגרת הסכומים האמורים לא מובאים בחשבון החזרי חובות קרן שאינו החזר חובות למוסד לביטוח הלאומי, הוצאה מותנית בהכנסה ותקציב מפעלים עסקיים, אשר לגביהם נקבעו הוראות נפרדות. עוד קובע הסעיף האמור מגבלת התחייבויות אשר כוללת את הוצאה על בסיס מזומן, הרשאה להתחייב והתחייבויות על בסיס עודפי התקציב הקודם.

עוד קובע סעיף 33 לחוק היסוד גם מגבלה חודשית כך שבכל חודש ניתן יהיה להוציא עד לסכום השווה לאחד חלקי שנים עשר ממסגרת התקציב ההמשכית.

סעיף 33 לחוק היסוד גם קובע את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב ההמשכית (להלן : "אמות המידה להוצאה") : התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציביים שבוצעו בתקציב הקודם.

עוד קובע הסעיף האמור כי תכנית הכוללת את פירוט הוצאות המשלה הצפויות והמתוכננות לפי סעיף 33 לחוק היסוד תונח בידי משרד האוצר על שולחן הממשלה ותוגש לוועדת הכספים של הכנסת לא יאוחר מחודש מתחילתה של שנת התקציב ההמשכית (להלן : "התכנית הכוללת"). פירוט ההוצאות לעניין משרד הביטחון והגופים הביטחוניים יונח על שולחן הוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון של הכנסת. עוד נקבע כי שר האוצר ידווח לוועדת הכספים של הכנסת, אחת לחודש, על הוצאות הממשלה לפי תכנית כאמור. לעניין זה נקבעו גם הוראות פרק "שנת תקציב המשכית" בחוק יסודות התקציב.

סעיף 47ג(3) לחוק יסודות התקציב קובע, ביחס לנטילת התחייבויות בשנת תקציב המשכית על בסיס עודפי התקציב שנותרו בחוק התקציב השנתי הקודם, כי "כלל ההתחייבויות כאמור יהיו בשיעור של עד 85% מהסכום העודף הכולל שנותר בסעיפי חוק התקציב השנתי הקודם", ובכל מקרה לא יהיה בהתחייבויות אלה כדי להגדיל את סכום ההוצאה בתקציב ההמשכית כהגדרתו בחוק היסוד (להלן : "מסגרת ההוצאה").

בהצעת ההחלטה מוצע כי מתוך 85% עודפי התקציב הקודם כאמור, יופחת שיעור נוסף של 5% ממסגרת ההתחייבויות המותרת לצורך מימון העלות הכרוכה בטיטות החוק ולמימון הגדלת סל שירותי הבריאות. משמעות המוצע בהצעת ההחלטה בדבר צמצום מסגרת ההתחייבויות בשנת תקציב המשכית היא צמצום ההוצאות השונות

של משרדי הממשלה, באופן שמפנה מקורות לטובת מימון טיטות החוק המוצעת. כך, צמצום עודפי התקציב שיועברו למשרדים יצמצם את פעילותם ויאפשר שימוש במקורות שיווצרו כתוצאה מכך לטובת מימון טיטות החוק ולמימון הגדלת סל שירותי הבריאות.

שימוש במקור הכולל צמצום מסגרת ההתחייבויות כאמור מניח התנהלות וביצוע של התקציב ההמשכי בהתאם לכלל המגבלות שפורטו לעיל וכן עדכון התכנית הכוללת ועדכון לגביה בהתאם לסעיף 3ב(1) לחוק היסוד. בהתאם לכך, בהנחה שהתכנית הכללית שהונחה בממשלה ובכנסת מנצלת את מלוא המסגרות כאמור, הרי שביצוע של סכום כלשהו שאינו נכלל בתכנית צריך לבוא בהכרח על חשבון סכום אחר שנכלל בתכנית ועל כן גם מחייב את עדכונה. אחרת משמעות הדבר חריגה ממגבלות התקציב ההמשכי. בנוסף, מובן כי ניתן לעשות עדכונים בתוך התכנית כפי שמשמע מהוראות סעיף 3ב(1) בדבר עדכון הוועדה, ובלבד שהעדכונים יהיו מאוזנים. כמו כן, עצם הקצאת סכום מסוים בתוך התכנית הכוללת אינו מחייב את הוצאתו ובטרם הוא יוצא מחייב בדיקה בדבר עמידה באמות המידה להוצאה.

זאת ועוד, מאחר שטרם אושר חוק התקציב לשנת 2021, ועל מנת שניתן יהיה לעמוד במסגרות הפיסקאליות לשנה זו בעת גיבוש ואישור התקציב לשנת 2021, יש לוודא, כבר בשלב זה, עמידה במסגרת תכנית התקציב התלת שנתית לשנת 2021, אשר הונחה בפני הממשלה ביום 9 בספטמבר 2020.

בנוסף, בעת אישור חוק התקציב לשנת 2021 ואישור תיקוני החקיקה הנדרשים שיאפשרו שימוש בסכומים עודפים שנותרו בשנת התקציב ההמשכי לשנת 2020 או בחלקם, מוצע להנחות את שר האוצר לעשות שימוש בסמכותו, הקבועה היום בסעיף 13 לחוק יסודות התקציב, ולהעביר שיעור שלא יפחת מ-5% מעודפי התקציב לשנת 2020 לחוק התקציב לשנת 2021, ולהעביר לאחר מכן, בהתאם להוראות חוק יסודות התקציב, לצורך מימון טיטות החוק האמורה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

כאמור, בתיקון 200 לחוק, נוסף להעלאת קצבאות, נקבע בסעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי כי שר האוצר ושר הרווחה יבחנו את הגדלת שיעור קצבאות הנכות באופן מדורג בשנים 2020 ו-2021 ויגישו לממשלה את המלצותיהם עד סוף שנת 2019 בעניין לרבות המקורות התקציביים הדרושים לכך. עוד נקבע בסעיף האמור כי במסגרת ההמלצות סך העלות בשנת 2021 של העלאת קצבאות הנכות יהיה 4.341 מיליארד שקלים חדשים, ושהקצבה החודשית המלאה לפי סעיף 200(א) לא תפחת מ-3,700 שקלים חדשים.

הגשת ההמלצות התעכבה בשל תקופות הבחירות ובשל מצב החירום שנגרם בשל התפשטות נגיף הקורונה, ובשל עיכוב זה אף הוגשו מספר עתירות לבית המשפט העליון (בג"ץ 1349/20 ובבג"ץ 1488/20) (להלן – **העתירות הקיימות**). ההמלצות צפויות להיות מובאות לממשלה במסגרת התכנית הכלכלית הנלווית לתקציב המדינה הבא.

אף כי סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי טרם קוים כלשונו, מהווים המענקים החד פעמיים הניתנים במסגרת טיטת זו שימור על רמת הקצבאות הנובעות מההעלאה של קצבאות הנכות, הלכה למעשה, לשנת 2020, במסגרת תיקון מס' 218. הדבר אינו מיתר צורך ביישום סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי ואולם שינוי קבוע של הקצבאות יוכל להתבצע רק בעת אישור של תכנית כלכלית מלאה הנלווית לתקציב המדינה. בהקשר זה יצוין כי גם תיקון מס'

200 התייחס לצורך להצביע על מקורות תקציבים לצורך מימון התיקון המוצע.

בהתאם לסעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת משלא נתקבל חוק התקציב לשנת 2020 יש לראות ביום 23 בדצמבר 2020 (להלן – **המועד הקובע**) כאילו החליטה הכנסת ה-23 על התפזרותה. כתוצאה מכך, החל מהמועד הקובע הפכה הממשלה ה-35 לממשלה יוצאת ולאחר יום הבחירות תהפוך לממשלת מעבר.

כאמור בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובשים לב להלכה הפסוקה בעניין, ממשלה יוצאת הפועלת ערב בחירות ושריה של הממשלה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך. בתוך כך הצביעה הפסיקה בעיקר על חשש להעדפת האינטרס המפלגתי, וכן חשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי הפיך.

בהתאם להנחיות היועץ, כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר ניהול שוטף יש לערוך בדיקה מוקדמת בעניין זה מול היועץ המשפטי של המשרד בטרם קבלת החלטה.

בענייננו, הגם שלכאורה ישנם חששות הנוגעים לתקופת הבחירות, ולאחר איזון השיקולים השונים, ניתן לעמדתנו לקדם את הצעת המחליטים וטיוטת החוק, בעת הזו, וזאת מן הטעמים להלן:

ראשית, הצורך להעלות את קצבאות הנכות עוגן במסגרת תיקון מס' 200, שלמעשה התווה את שיקול הדעת של השרים ושל הממשלה לעניין גובה הקצבה החודשית המלאה, והעלות הכוללת של המהלך, בשנת 2021. החוק הנחה על עריכת שינוי במבנה הקצבה והטיל על הממשלה לאתר את המקורות התקציביים לביצוע ההעלאה. בכוונת הממשלה היוצאת היה לקבל המלצות ולקדם את החקיקה בעניין זה עם קידומו של חוק התקציב, כפי שהצהירה המדינה גם במסגרת העתירות הקיימות שבמסגרתן תוקפים העותרים את אי הגשת המלצות השרים לממשלה ואי העלאת קצבאות הנכות וגם במסגרת הדיונים בכנסת בתיקון מס' 218. לנוכח העובדה שתקציב 2020 לא אושר, ובהתחשב במצבה של האוכלוסייה והוראות החוק, מוצע כאמור על מתן מענק חד פעמי לשנת 2020 חלף העלאת הקצבאות ועל כן מדובר בשנת 2020 במעין ביצוע בקירוב של הוראות החוק. נדגיש כי הכוונה היא להאריך את מתווה המענקים לשנת 2020 שעוגן בתיקון מס' 218 למחצית הראשונה של שנת 2021, כמות שהוא. מתווה זה משקף ברובו את עבודת המטה לגבי הפעימה השנייה של 2020, ומבטא בחלקו גם המלצות מסוימות ביחס לפעימה האחרונה הצפויה בשנת 2021. כלומר, המהלך הנוכחי הוא הארכה של המתווה המשקף את עבודת המטה לעיל, לאחר שיח עם ארגוני הנכים והגורמים המקצועיים, אשר עוגנה בחקיקה ראשית לפני המועד הקובע. כלומר, לעניין מועד הבשלת היוזמה – אף שהחלטה הקונקרטית בדבר המשך מתן המענקים בשנת 2021 ניתנה לאחר תחילת תקופת הבחירות, לכל היה ברור כי נידרש לתת לכך מענה. כאמור, הכוונה הייתה לתת לכך מענה בחוק התקציב, שלא קודם בסופו של דבר. גובה המענקים לא שונה ונקבע כבר בעבודת המטה שקוימה לקראת חקיקת תיקון מס' 218.

שנית, מדובר במענקים למחצית הראשונה של שנת 2021, ולא בהעלאה קבועה של קצבאות הנכות, ובתיקון קבע לחוק הביטוח הלאומי ולבסיס התקציב. המענקים יהיו באותו סכום שניתן בתקציב ההמשכי לשנת 2020 ובשים

לב להוראות תיקון מס' 200 והצהרות המדינה כאמור, ולתקופה מצומצמת של חצי שנה, היינו: העלות הכוללת של הקצאת התקציב תעמוד על מחצית מהסכום שנדרש בשנת 2020. עם זאת, יש בכך משום כבילת שיקול הדעת של הממשלה שכן מדובר בתוספת התחייבות נוספת אשר יהיה צורך לתקצבה בתקציב המדינה לשנת 2021. ואולם, בשונה מהחלטות אחרות בסדרי עדיפויות שיעמדו לפי שיקול דעתה של הממשלה הבאה, בהינתן תיקון מס' 200, והסכומים ששולמו בשנת 2020, היקף שיקול הדעת של הממשלה מצומצם ממילא.

שלישית, אמנם מדובר בסכום לא מבוטל המהווה השפעה מסוימת על סדרי העדיפויות של הפעילות הממשלתית, אולם מדובר במחצית מהסכום הכולל שניתן במסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2020, שכרוכה גם במציאת מקור בר קיימא כאמור.

רביעית, מוצע לעגן את המשך מתן המענקים בחקיקה ראשית, ולא בהחלטה מינהלית. בשונה מפעולה מנהלית רגילה, דבר חקיקה שעשוי ממילא להגיע לדיון ואישור בכנסת, מעורר, מטבע הדברים, פחות בעייתיות בהיבטי הבחירות.

חמישית, לעניין הכורח והדחיפות בביצוע פעולה, תקופת המשבר הכלכלי הנוכחית מעצימה את הצורך הקיים אצל הנכים בהעלאת הקצבאות. ויצוין כי גם הסדרי סיוע נוספים גודרו לסוף המחצית הראשונה של שנת 2021. דחיית הליך החקיקה והתשלומים בהקשר זה לאוכלוסיית הנכים רק לאחר כהונתה של הממשלה כרוכה בפגיעה כלכלית בציבור האמור, והכל בשים לב להוראות החוק הקיימות. יודגש כי ללא התיקון המוצע, ישוב למעשה שיעור קצבאות הנכים לשיעורים בשנת 2019 (כלומר, יופחת בפועל השיעור שניתן בשנת 2020), והטיפול בנושא לא יוכל להיות מקודם עד לשלהי שנת 2021.

לכאורה עולה חשש כי מדובר במתן הטבה כספית לאוכלוסייה רחבה של זכאים אשר נאמדת במאות אלפים, שהם חלק מציבור הבוחרים וניתן לטעון כי תיקון החקיקה יכול להיראות כמונע משיקולים של התמודדות בבחירות הקרובות. עם זאת, כל השיקולים האחרים כפי שפורטו לעיל ובפרט הרקע לתיקון והוראות החוק, אינם תומכים בחשש האמור.

השיקולים האמורים יפים אף לעניין הצעת ההחלטה בדבר הקיצוץ הרחבי המוצע לצורך מימון טיטת החוק.

נוכח האמור, ועל אף הקשיים האמורים, אין מניעה משפטית בקידום הצעת ההחלטה במועד זה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההצעה:

לנוכח האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת החוק. בכל הקשור לאישור טיוטת החוק, היועצת המשפטית משרד העבודה, הרווחה והשירותים המיוחדים מצטרפת לאמור בחוות הדעת.

16. ש.ס.ר

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

אסי מסינג

שם

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 218 - הוראת שעה) (מענק חד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020) (תיקון), התשפ"א-2021.

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

בשנת 2018 התקבל בכנסת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 200), התשע"ח – 2018 (להלן - **תיקון 200 לחוק**). תיקון 200 לחוק, והתיקונים שנלוו לו, כללו שורה של צעדים אשר הגדילו את קצבאות הנכות (נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה ואזרח ותיק נכה). בנוסף, נקבע בתיקון 200 לחוק כי שר האוצר ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - **שר הרווחה**) יבחנו את הגדלת שיעור קצבאות הנכות באופן מדורג בשנים 2020 ו-2021 ויגישו לממשלה את המלצותיהם עד סוף שנת 2019 בעניין לרבות המקורות התקציביים הדרושים לכך.

המלצות השרים צפויות לבוא לידי ביטוי כחלק מהתכנית הכלכלית הנלווית לתקציב המדינה הבא. לאור העיכוב בהגשת ההמלצות ובמטרה לשפר את רמת חייהם של אנשים עם מוגבלות, פורסם ביום 25 באוקטובר 2020 חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 218 - הוראת שעה) (מענק חד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020), התשפ"א-2020 (להלן - **תיקון מס' 218 או התיקון**). בתיקון נקבע כי חלף הגדלת קצבאות הנכות בשנת 2020 לפי סעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, ישולמו לציבור הנכים (לרבות אזרח ותיק הזכאי לקצבה בגובה קצבת נכות) מענקים בגין כל חודש בו היו זכאים לקצבאות נכות בשנת 2020, בשתי פעימות.

במסגרת הצעת חוק זו מוצע להאריך את מתן המענקים החד פעמיים למקבלי קצבאות נכות שניתנו בתיקון מס' 218 חלף הגדלת שיעור הקצבאות בשנת 2020 בדרך האמורה בסעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי, כך שיינתנו גם בעבור המחצית הראשונה של שנת 2021 בשתי פעימות בסופו של כל רבעון. כאמור גם בדברי ההסבר לתיקון מס' 218, שינוי קבוע של הקצבאות יוכל להתבצע רק בעת אישור של חוק התקציב.

ג. השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

החוק המוצע קובע תשלום מענק חד פעמי לאנשים עם מוגבלויות שונות חלף העלאת קצבאות הנכות באופן זהה למענק שניתן בשנת 2020 למחצית הראשונה של שנת 2021.

ד. השפעת טיוטת החוק המוצעת על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היום, משרדים אחרים

ורשויות אחרות

אומדן סך העלות הכרוכה בתשלום המענקים החד פעמיים הניתנים במסגרת תיקון זה - 562 מיליון שקלים חדשים. אין השפעה על ההיבט המינהלי והתקנים.

ה. הערות לתזכיר החוק

התקבלו הערות מהציבור שכללו בעיקר דרישה למתן מענקים גם לאוכלוסיות נוספות דוגמת נכים השוהים במוסדות, הגדלת סכומי המענקים, תיקון של מתן המענקים לילדים נכים. לא התקבלו הערות ממשרדי הממשלה.

1. אישור המשנה ליועמ"ש לממשלה

המשנה ליועמ"ש לממשלה (ציבורי - חוקתי) אישר כי אין מניעה משפטית לאישור טיוטת החוק.

2. להלן נוסח טיוטת החוק המוצעת ודברי הסבר

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 218 – הוראת שעה)(מענק חד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020) (תיקון), התשפ"א-2021

תיקון חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 218 – הוראת שעה)(מענק חד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020), התשפ"א-2021¹ (להלן – החוק העיקרי) -

1. תיקון חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 218 – הוראת שעה)(מענק חד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020), התשפ"א-2021¹ (להלן – החוק העיקרי) -

– הוראת שעה)(מענק חד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020)

(1) בשם החוק, אחרי "לשנת 2020" יבוא "ולמחצית הראשונה של שנת 2021";

(2) בסעיף 1 -

(א) ברישה, במקום "כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021)" יבוא "כ"ז בטבת התשפ"ב (31 בדצמבר 2021)";

(ב) בפסקה (1), בסימן ח' בפרק י' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995² (להלן – חוק הביטוח הלאומי) המובא בה -

(א) בשם הסימן, אחרי "לשנת 2020" יבוא "ולמחצית הראשונה של שנת 2021";

(ב) בסעיף 222 לחוק הביטוח הלאומי-

(1) בסעיף קטן (א), במקום ינואר עד דצמבר 2020 יבוא "ינואר 2020 עד יוני 2021";

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי "לשנת 2020" יבוא "ולמחצית הראשונה של שנת 2021";

(ג) בסעיף קטן (ד), אחרי פסקה (2) יבוא:

"(3) בעד חודשים ינואר עד מרץ 2021 - לא יאוחר מחודש מרץ 2021;

(4) בעד חודשים אפריל עד יוני 2021 - לא יאוחר מחודש יוני 2021.";

¹ ס"ח התשפ"א, עמ' 50.

² ס"ח התשנ"ה, עמ' 210; התשפ"א, עמ' 1214.

(ד) בסעיף קטן (ה), במקום "1.007" יבוא "1.569";

(ג) בפסקה (3), בלוח ח'א לחוק הביטוח הלאומי המובא בה, בכותרת, אחרי "חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020" יבוא "ולמחצית הראשונה של שנת 2021".

דברי הסבר

סעיף 1

לפסקאות (1) ו-(2)(ב) ו-(ג) תחום ביטוח נכות מעוגן בפרק ט' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי). ביום ל' בשבט התשע"ח (15 בפברואר 2018) התקבל בכנסת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 200), התשע"ח – 2018 (להלן - תיקון מס' 200). תיקון מס' 200 והתיקונים שנלוו לו, כללו שורה של צעדים אשר הגדילו את קצבאות הנכות (נכות כללית, שירותים מיוחדים, ילד נכה ואזרח ותיק נכה). עוד נקבע, בסעיף 220ב לחוק הביטוח הלאומי שהוסף בתיקון מס' 200, כי שר האוצר ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה) יבחנו את הגדלת שיעור קצבאות הנכות באופן מדורג בשנים 2020 ו-2021 נוסף על הגדלת הקצבאות לפי תיקון מס' 200, ובכלל זה את המקורות התקציביים הנדרשים לכך, ויגישו את המלצותיהם בעניין לאישור הממשלה עד סוף שנת 2019. עוד נקבע בסעיף כי במסגרת ההמלצות כאמור, סך העלות של העלאת קצבאות הנכות בשנת 2021 יהיה 4.341 מיליארד שקלים חדשים, והקצבה החודשית המלאה לפי סעיף 200(א) לחוק הביטוח הלאומי לא תפחת מ-3,700 שקלים חדשים.

כדי לסייע לשרים בגיבוש המלצותיהם, הוקם בספטמבר 2019 צוות ממשלתי בין משרדי (להלן - הצוות) שקיים עשרות ישיבות וערך מספר רב של פגישות והתייעצויות עם מגוון גורמים. נוסף על כך ערך הצוות שימוע לציבור ובו התבקש הציבור להגיש את עמדותיו לעניין העלאת הקצבאות בהתאם לסעיף 220ב. השלמת עבודת הצוות התעכבה על רקע שלוש מערכות הבחירות לכנסת שהתקיימו החל מחודש אפריל 2019, ויצרו קושי משפטי בהגשת המלצות בעלות משמעות תקציבית כבדת משקל לבסיס התקציב בתקופה של ממשלות מעבר. זאת ועוד, גם העובדה כי החל מינואר 2020 חל תקציב המשכי בהתאם לסעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה (להלן - חוק היסוד) הקשתה משמעותית על הגשת המלצה שתביא לשינוי סדרי עדיפויות תקציביים בתקופה זו. בנוסף, חל עיכוב בגיבוש המלצות הצוות והשרים עקב מצב החירום שנגרם בשל התפשטות נגיף הקורונה בישראל, שצמצם מאוד את הפעילות השגרתית של המשרדים המעורבים בצוות.

עקב העיכוב בהגשת ההמלצות כאמור ובמטרה לשפר את רמת חייהם של אנשים עם מוגבלות, פורסם ביום ז' בחשוון התשפ"א (25 באוקטובר 2020) חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 218 - הוראת שעה)(מענק חד-פעמי חלף הגדלת קצבאות הנכות לשנת 2020), התשפ"א-2020 (להלן - תיקון מס' 218).

בתיקון מס' 218 נקבע כי חלף הגדלת קצבאות הנכות בשנת 2020 לפי סעיף 220ב לחוק הביטוח הלאומי, ישולם לנכה, לרבות לאזרח ותיק הזכאי לקצבה בגובה קצבת נכות, מענק בעד כל חודש שבו היה זכאי לקצבת נכות בשנת 2020, בשתי פעימות. על פי הוראות התיקון האמור, בפעימה הראשונה, שהתקיימה בחודש אוקטובר 2020, שולמו המענקים בעד חודשים ינואר עד אוקטובר 2020, ובפעימה השנייה, שהתקיימה בחודש דצמבר 2020, שולמו המענקים בעד חודשים נובמבר עד דצמבר 2020.

התקציב החד-פעמי לביצוע תיקון מס' 218 הוקצה במסגרת תכנית הפעולה המפורטת כאמור בסעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה, לשימוש בסכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2020. יצוין כי תיקון מס' 218 קודם בהסכמת ארגוני הנכים, לאחר שיח מעמיק שקיימו שר האוצר, שר הרווחה והגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה עם ארגונים אלה.

סכום המענקים שניתנו בהתאם לתיקון מס' 218 לזכאים לקצבת נכות כללית משקף בפועל את העלאת הקצבאות שתוכננה לשנת 2020. סכום המענקים שניתנו בהתאם לתיקון מס' 218 בשנת 2020 לזכאים

לקצבת שירותים מיוחדים (המוכרת גם כ'קצבות שר"מ'), לבקשת ארגוני הנכים, משקף למעשה את ההעלאה שהייתה אמורה להתבצע גם בשנת 2021. בתיקון מס' 218 נקבע כי אוצר המדינה ישפה את המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) על הוצאותיו לתשלום המענקים החד-פעמיים לפי תיקון זה, עד לסכום של 1.007 מיליארד שקלים חדשים. כן הודגש בדברי ההסבר לתיקון האמור כי שינוי קבוע של הקצבאות יוכל להתבצע רק בעת אישור של חוק התקציב (ראו הצעת חוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה)(מענק חד-פעמי חלף הגדלות קצבאות הנכות לשנת 2020), התשפ"א-2020).

במטרה לשמר את רמת הקצבה שניתנה בשנת 2020 לנכים, מוצע בהצעת חוק זו להאריך את התקופה שבעדה יינתן מענק חד-פעמי למקבלי קצבאות נכות לפי הוראות תיקון מס' 218, חלף הגדלת שיעור הקצבאות בשנת 2020 בהתאם לסעיף 220 לחוק הביטוח הלאומי, כך שהמענק כאמור יינתן גם בעד חודשי המחצית הראשונה של שנת 2021, וזאת בשתי פעימות - פעימה בעד חודשים ינואר עד מרץ 2021 - שתינתן לא יאחר מחודש מרץ 2021, ופעימה בעד חודשים אפריל עד יוני 2021 - שתינתן לא יאחר מחודש יוני 2021. אוצר המדינה ישפה את המוסד על הארכת התקופה שבעדה יינתנו המענקים כאמור כך שהסכום הכולל של השיפוי שיינתן עבור המענקים בעד חודשים ינואר 2020 עד יוני 2021, יהיה 1.569 מיליארד שקלים חדשים. בהתאמה לתיקונים המוצעים, מוצע גם לשנות את השם של תיקון מס' 218 ושל לוח ח'1א לחוק הביטוח הלאומי המובא בו, כך שיבטאו גם את ההסדר המוצע בהצעת חוק זו.

לפסקה (2)(א) כדי לאפשר למוסד זמן מספק לתשלום המענקים, מוצע לקבוע כי הוראת השעה שנקבעה בתיקון מס' 218 ושמוצע להאריכה כאמור, תחול עד סוף שנת 2021. סכומי המענק החד-פעמי שישולמו לפי התיקון המוצע יישארו הסכומים הנקובים בלוח ח'1א שנוסף בתיקון מס' 218.

מוגש על ידי שר האוצר
ועל ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

י"ג באדר התשפ"א
25 בפברואר 2021