

### הצעות חוק לתיקון סעיף 351 לחוק הביטוח הלאומי אל מול מטרות הסעיף והחוק

במהלך שנת 2009 הוגשו מספר הצעות חוק פרטיות להרחבת מעגל הפטורים מתשלום הביטוח הלאומי. בתוך כך, הוצע לפטור מדמי הביטוח תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה למשך 3-5 שנים (בהנחה שאינם עובדים),<sup>1</sup> תלמידי ישיבה לתקופה דומה,<sup>2</sup> ותלמידים במוסדות להשכלה גבוהה בגילאי 18-21, על אף שלא החלו שרות צבאי או לאומי לפני גיל 21 (בניגוד למצב כיום, בו הפטור על תקופה זו מותנה בשרות צבאי או לאומי).<sup>3</sup> יצוין, כי הצעות חוק דומות הועלו בעבר אך לא התקבלו עד כה.<sup>4</sup>

הנימוקים שהובאו בדברי ההסבר להצעות החוק הינם עידוד ההשכלה הגבוהה, והקלת הנטל הכלכלי הרובץ על ציבור הסטודנטים המהווה את "דור העתיד של מדינת ישראל". הפטור מיועד לתלמידים שאינם עובדים, שהרי עבור תלמידים עובדים המעסיק מפריש את דמי הביטוח הלאומי. הנימוק להצעת החוק לפטור לתלמידים בגילאי 18-21 שאינם מתגייסים לבסוף לצבא הינו, שההסדר הקיים המעניק את הפטור למתגייסים לאחר לימודים בגילים אלו, מפלה לרעה את האוכלוסייה הערבית שאינה מתגייסת לצבא.

כיום, רשימת הפטורים מדמי ביטוח לאומי הינה מצומצמת ביותר, ונתונה לרוב לתקופות קצרות של עד כשנה. בתוך כך, זוכים לפטור מדמי ביטוח: עקרת בית הנשואה למבוטח, אסיר או עציר השוהים בבית סוהר - לתקופה של 12 חודשים, עולה חדש - לתקופה של 12 חודשים מיום עלייתו לארץ, מי שמלאו לו 18 שנים ועדיין לא התגייס לצבא מקבל פטור מתשלום דמי ביטוח לתקופה של 12 חודשים לכל היותר, מי שמלאו לו 18 שנים והוא לומד במוסד חינוכי על-יסודי (כולל כיתה י"ב) או בהכשרה מקצועית פטור מתשלום דמי ביטוח בתקופת הלימודים וכן בתקופה נוספת מסיום הלימודים של 12 חודשים לכל היותר, קשישים פטורים במקרים מסוימים מתשלום דמי הביטוח, בעלי קצבת נכות ללא הכנסה נוספת<sup>5</sup> וזכאים להבטחת הכנסה בתנאי שאין להם הכנסה אחרת.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון - פטור לסטודנטים מתשלום דמי ביטוח לאומי), התשס"ט-2009, פ/527/18 הכנסת השמונה-עשרה (1.4.09)(להלן: ה"ח פטור לסטודנטים); הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון - פטור לסטודנטים מתשלום דמי ביטוח לאומי), התש"ע-2009, פ/1646/18, הכנסת השמונה-עשרה (12.10.2009); הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון - פטור לסטודנטים מתשלום דמי ביטוח לאומי), התש"ע-2009, פ/1645/18, הכנסת השמונה-עשרה (12.10.2009).

<sup>2</sup> הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון - פטור לרוכשי השכלה מתשלום דמי ביטוח), התשס"ט-2009, פ/1614/18, הכנסת השמונה-עשרה (29.7.09).

<sup>3</sup> הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון - פטור מתשלום דמי ביטוח לתלמיד שמלאו לו 18 שנים), התשס"ט-2009, פ/922/18, הכנסת השמונה-עשרה (4.5.09).

<sup>4</sup> לפרוט ראה בדברי ההסבר לה"ח פטור לסטודנטים, לעיל ה"ש 1.

<sup>5</sup> להמחשה כי אין די בקיומה של נכות בשיעור 100% לשם קבלת הפטור ראה ב"ל (חי') 2813/07 **כנעני נ' המוסד לביטוח לאומי** (פורסם בנבו, 16.3.2008) שם נפסק כי אדם שהוכרה לו נכות בשיעור של 100% לפי עמוד 1 מתוך 4

נראה, כי המכנה המשותף של הפטורים ברשימה זו, הינו חוסר יכולת פיזית או חברתית (כמתואר במקרה של עקרת הבית) לעבוד למימון דמי הביטוח. בחלק מחריגים אלו מוגבל הפטור לתקופה שאינה עולה על 12 חודשים. נראה, שבמקרים אלו ההנחה היא שלאחר 12 חודשים הפטור אינו מוצדק עוד, מכיוון שעל המבוטח למצוא מקורות מימון עצמאיים לדמי הביטוח.

השופט ברנזון עמד על תכליתו הסוציאלית הכללית של חוק הביטוח הלאומי בעניין אלמוהר באומרו: "המטרה היא להבטיח אמצעי קיום מתאימים למבוטחים, לתלויים בהם ולשאייריהם, כל אימת שהכנסותיהם פוחתות או נעלמות לחלוטין מאחת הסיבות שהחוק דן בהן, כמו במקרה של פגיעה בעבודה, אבטלה, לידה פטירה וכדומה".<sup>7</sup> כאמור, מטרתם של סעיפי הגמלאות בחוק היא סוציאלית, אך האם זו המטרה המרכזית גם בסעיף 351 הדין בפטורים מדמי הביטוח?

הפסיקה לא דנה באופן ישיר במטרותיו של סעיף זה. עם זאת, להבנתי, פרק ט"ו לחוק הביטוח הלאומי, שכותרתו "דמי ביטוח", מתמקד בפן הביטוחי של פיזור הנזק בין כלל הזכאים ליהנות מגמלאות הביטוח הלאומי במקרה של התרחשות מאורע הביטוח.<sup>8</sup> אמנם כלולים בפרק זה גם מטרותיו הסוציאליות של החוק, אך אלו באות לידי ביטוי באופן מצומצם ורק במקרים בהם אין אפשרות לממש את עיקרון פיזור הנזק יחד עם העיקרון הסוציאלי של החוק.<sup>9</sup> כך, לדוגמה, זכאי להבטחת הכנסה נהנה מפטור מתשלום דמי הביטוח הלאומי. זכאי להבטחת הכנסה מוגדר כאדם שאין לו הכושר לעבוד ולהתפרנס כדי מחייתו<sup>10</sup> ומכאן שאין לו היכולת לשלם את דמי הביטוח. בהקשר להצעות החוק שהוצגו לעיל, יש לציין כי הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה אינם זכאים להבטחת הכנסה, על אף שהם עשויים להיות נזקקים כלכלית.<sup>11</sup> ביטוי בולט נוסף בפרק זה לעיקרון הביטוחי נמצא בסעיף 366(א)(3), לפיו בפיגור בתשלום דמי הביטוח העולה על 36 חודשים לא תינתן גמלה.

חוק הנכים, אינו זכאי לפטור מדמי הביטוח הלאומי בגין הכנסותיו כעובד עצמאי. הפטור ניתן למי שהוכרו כנכים לפי חוק הביטוח הלאומי, בו נקבעת הנכות בהתבסס על נכות רפואית כמו גם על יכולת השתכרות.

<sup>6</sup> סעיף 351 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.

<sup>7</sup> ע"א 255/74 המוסד לביטוח לאומי נ' אלמוהר, פ"ד כט(1) 11, 14 (1974).

<sup>8</sup> לציון מטרת פיזור הנזק בחוק הביטוח הלאומי בדומה לחוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים ראה ת"א (שלום ב"ש) 8900/96 אבואלעסל נ' בנין כבישים, פסקה 7 (פורסם בבב, 17.05.2000).

<sup>9</sup> על מהותם של דמי הביטוח הלאומי ראה: בצלאל פדידה **דמי ביטוח לפי חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953**, 8-1 (עבודת גמר לתזה האוניברסיטה העברית - הפקולטה למשפטים, 1964). לפי הניתוח שם, לדמי הביטוח הלאומי אלמנטים מעורבים של מס ודמי השתתפות. דמי הביטוח מהווים כלי לחלוקת הרווחה בחברה כמס, אך בד בבד נועדו למלא מטרה ביטוחית של פיזור נזק. ביטוח זה אינו מהווה ביטוח עסקי אלא ביטוח סוציאלי בעל מאפיינים מיוחדים.

<sup>10</sup> סעיפים 2, 3(4) לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.

<sup>11</sup> בג"ץ 6741/99 יקותיאלי נ' שר הפנים, פ"ד נה(3) 673, סעיף 17 לפסק דינו של השופט חשין (2001).

על שילוב זה בין המטרה הסוציאלית של החוק לבין העיקרון הביטוחי עמד בצורה יפה השופט פליטמן באומרו: "אכן, אין ספק כי תכלית חקיקתו של החוק הסוציאלי העיקרי בתחיקתנו, חוק הביטוח הלאומי, הינה - חלוקת הגימלאות לסוגיהן על-פי קריטריונים סוציאליים לאותם נזקים בחברתנו כנכה, הזקן, הילד, היולדת, המובטל, היתום והאלמנה. אותה חלוקה, שהיא כאמור תכלית החוק - לא תוכל להיעשות ללא גביית כספים מכלל ציבור המבוטחים. הגבייה והחלוקה קשורים קשר בל ינתק זה בזה, כצבת בצבת עשויה למילוי תכליתו הסוציאלית של החוק. באין גבייה אין חלוקה, אין חוק ואין תכלית החוק".<sup>12</sup>

לאור עיקרון ביטוחי זה, להבנתי, לא ראוי לפטור תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה ובחורי ישיבה מתשלום דמי הביטוח הלאומי מסיבות סוציאליות או מסיבות של קידום ההשכלה הגבוהה. זכאות לפטור מדמי הביטוח צריכה להינתן במשורה, רק כשתשלום זה אינו יכול להתקיים לצד מטרתו הסוציאלית הכללית של חוק הביטוח הלאומי.<sup>13</sup> המטרה הסוציאלית הכללית היא מטרת-העל העומדת ברקע לחלוקה וגם ברקע לגביה (שכן בהעדר גביה אין חלוקה). עם-זאת כאשר אנו דנים באופן החלוקה והגביה, הרי שבראשונה ממשיך לחול העיקרון הסוציאלי ואולם ככל שמדובר באופן הגביה, חל העיקרון הביטוחי של פיזור הנזק. העיקרון הביטוחי לא יחול במידה ופוגע פגיעה משמעותית במטרת-העל. דומה כי במקרה של גביה מתלמידים במוסדות להשכלה גבוהה ומבחורי ישיבה אין פגיעה שכזו.

סטודנטים ובחורי ישיבה הינם לרוב בעלי יכולת לעבוד, ולו למספר שעות מצומצם, לשם מימון דמי הביטוח, ובכך אף יוכלו לרכוש ניסיון מקצועי שילווה אותם בהמשך דרכם. סיוע כלכלי למגזרים אלו אכן מהווה מטרה חשובה, אך זה צריך לבוא בדמות סיוע בשכר לימוד או בהקלות מס, אך לא בדמות פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי. בכל הנוגע לקבוצות אלו, המסוגלות אובייקטיבית לכלכל צעדיהם על מנת לשלם את דמי הביטוח, מתן פטור מהתשלום יביא לאי צדק של הנאה מפירות הביטוח מבלי להשתתף במימונו ובפיזור הנזק. בדברי ההסבר לאחת הצעות החוק נטען, כי את הפטור יטרחו לבקש רק תלמידים מעוטי יכולת. איני רואה סיבה מדוע לא ינצלו כלל הסטודנטים הסדר זה, ובכלל זאת סטודנטים מבוססים כלכלית. יש להניח שסטודנטים הנמצאים בקשיים כלכליים יעבדו ממילא, ובמצב זה לא יזכו ליהנות מפטור מתשלום דמי הביטוח. העדר קריטריונים כלכליים למתן הפטור המוצע

<sup>12</sup> דב"ע נז 150-0 מוסד נ' המוסד לביטוח לאומי פד"ע לב 102, 116-117 (1999).

<sup>13</sup> כדוגמה נוספת: חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים אינו בוחן את יכולתו הכלכלית של המבוטח או את מצבו החברתי בבחינת חובת תשלום דמי הביטוח, על אף מטרתו הסוציאלית של החוק. אמנם מדובר בהסדרים שונים בהיקפם ובאופיים, אך השימוש במנגנון הביטוח למימוש המטרה הסוציאלית משותף להסדרים אלו.

לסטודנטים אינו מוצדק מכיוון שהוא מביא לחלוקה לא הוגנת של נטל הביטוח, ובכך מעניק פטור, לאלו המסוגלים לשלם את דמי הביטוח. כמו כן, קיים חשש שקבלת הצעות החוק תביא לתמריץ שלילי עבור סטודנטים לעבוד במקביל ללימודיהם, תוצאה שיש לבחון האם הינה ראויה.

להבנתי, רצינול פיזור הנזק שהובא לעיל כשיקול מרכזי בשאלה האם לתת פטורים מדמי הביטוח מאפשר גם לתת מענה הולם להצעת החוק המבקשת להקנות פטור מדמי ביטוח לאומי לתלמידים בגילאי 18-21 ללא תלות בשרות צבאי או לאומי, בשל ההפליה הנטענת ביחס לתלמידים מקבילים המתגייסים לפני הגיעם לגיל 21. במקרה זה, אין מדובר בהפליה שהרי התלמידים המאריכים לימודיהם לפני שרות צבאי עוד לא החלו את פרק העבודה בחייהם, וחלקם ממשיכים לימודיהם לשם השרות הצבאי. לכן, החברה אינה רואה בהם כמי שמסוגלים לעמוד ברשות עצמם ויכולים לשלם את דמי הביטוח. זאת, בניגוד לתלמידים שלא התגייסו או התנדבו לשרות לאומי, עובר ללימודיהם הגבוהים, אשר עברו לפרק העצמאות בחייהם ונתפשים כבעלי יכולת לשלם את דמי הביטוח ממנו הם נהנים.<sup>14</sup>

**לסיכום:** מן הראוי לדחות את הצעות החוק למתן פטור מדמי ביטוח לאומי לתלמידים במוסדות להשכלה גבוהה ובישיבות, בשל שיקולי צדק שהנהנה מביטוח ישתתף בכיסויו, ולו באופן סמלי. את הסיוע לאוכלוסייה זו ראוי לבצע בהסדרים אלטרנטיביים לחוק הביטוח הלאומי, כגון סיוע בשכר לימוד ומימון מלגות לימוד.

"יגיע כפירך כי תאכל אשריך וטוב לך"<sup>15</sup>

יואל פוגלמן

<sup>14</sup> השווה לבג"ץ 11956/05 סוהאד בשארה נ' שר הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 13.12.2006).  
<sup>15</sup> תהילים קכח 2.