

הנדון : המאבק לביטול אפליית המגזר הכפרי בתעריף דמי הקבורה
בועז מקלר רואה חשבון

הדרישה לביטול אפליית המגזר הכפרי

1. כידוע, בעקבות המאבק המשפטי, בהובלת עו"ד רון רוגין (בג"ץ 10357/04 קיבוץ נחשולים נ. שר הרווחה ו- המוסד לביטוח לאומי), הועלו דמי הקבורה המשולמים לגופי הקבורה ביישובי המועצות האזוריות בישראל, כגון - קיבוצים, מושבים, ישובים קהילתיים ומועצות דתיות אזוריות.

העלאת דמי הקבורה נעשתה במסגרת חקיקת משנה : החל מתקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) (הוראת שעה), תשס"ט-2009. תחולת חקיקת משנה זו של דמי קבורה הייתה ממועד הוצאת הצו על תנאי על ידי בית המשפט העליון (ה-1 באפריל 2005). חקיקת המשנה נעשתה במסגרת הוראת שעה, זאת אומרת, זו הייתה חקיקת משנה זמנית. הטעם לחקיקה זמנית זו היה קבלת העמדה העקרונית שהועלתה על ידי עו"ד רוגין בשם ההתיישבות, על פיה יש לקבוע תעריף שווה לכל הנפטרים בישראל. טיעון השוויון אף אושר בעבודה כלכלית חיצונית שהוזמנה על ידי המוסד לביטוח לאומי.

2. עבודה כלכלית זו, חוות דעת של מומחים אובייקטיביים משנת 2007, קבעה כי אכן אין מקום לשונות והפליה בהקצאת התקציב לכיסוי ההוצאות הישירות של הקבורה, זאת אומרת - דמי קבורה.

חקיקת המשנה העלתה את דמי הקבורה המשולמים ליישובי המרחב הכפרי בהתאם לרמה המומלצת בחוות הדעת הכלכלית החיצונית; אולם, לכלל שוויון בין כלל גופי הקבורה, הדברים לא הגיעו.

3. למרבה הצער, עמדת הדרג המקצועי במוסד לביטוח לאומי על פיה יש להחיל תעריף שוויוני, לא הגיעה לכלל מימוש; זאת, לאור הלחץ הפוליטי של חברות הקבורה המובילות. לחץ פוליטי זה התבטא, בין היתר, בהתנגדות המשרד לשירותי דת (הוא משרד הדתות ההיסטורי) לשוויון בתקציב של דמי קבורה.

4. כתוצאה מכך, נדרש מעקב ומאבק לחידוש החקיקה הזמנית, בהגיעה לפרקה; עד כה, ישנו רצף (כולל גישור למפרע) בכל ההסדר המקורי שתחילתו בתקנות דמי הביטוח הלאומי (דמי קבורה) (הוראת שעה), תשס"ט-2009; ראו בדף חקיקת המשנה, כך - תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) (הוראת שעה), תש"ע-2010 (הארכה מה-2 ביוני 2010 עד ה-1 ביולי 2011); תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) (הוראת שעה), תשע"ג-2012 (הארכת תקופה מה-2 ביולי 2011 עד ה-1 ביולי 2013); תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) (הוראת שעה מס' 2) תשע"ו-2016 (מה-1 ביולי 2013 עד ה-31 בדצמבר 2017).

5. משרדנו, בשיתוף עו"ד רון רוגין, לחץ על שימור ההסדר, ששורשו, כאמור, בעתירה לבג"ץ. בכל הדיונים שנערכו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת - לצורך אישור התקנות - עמד עו"ד רוגין על העיקרון על פיו מבחינה עקרונית יש להחיל דין שווה לכל גופי הקבורה. טענת חברות הקבורה הגדולות הינה כי אין להן התנגדות שתעריף דמי הקבורה יעלה אף למרחב הכפרי, ובלבד שהדבר לא יוביל לפגיעה כלשהיא בדמי הקבורה המשולמים לידם. כאמור, בינתיים חודש ההסדר, שהיה אמור להיות הסדר זמני, והוא נמשך כבר על פני תקופה של שנים עשרה שנה וחצי (מה-1 באפריל 2005 עד 31 בדצמבר 2017).

6. הסבב האחרון של חקיקת המשנה, הן תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) (הוראה שעה) תשע"ו-2016, פקע ב-31 בדצמבר 2017. לאחר פקיעת חקיקת המשנה האמורה, כזכור, להיות זמנית, פנה עו"ד רוגין הן אל שר העבודה והרווחה והשירותים החברתיים (מר ח' כץ) והן אל הנהלת המוסד לביטוח לאומי בדרישה עקרונית מפורטת לממש - אחת ולתמיד - את עקרון השוויון בהקצאת דמי הקבורה. מן הראוי כי כל אדם בישראל יזכה לתקציב שוויוני, זהה ושקוף. בסופו של דבר, כך על פי הפנייה שפרסה את הפסול שבהסדר זמני, הנמשך לנצח - כל המתים שווים.

7. בפנייה המפורטת, עמד עו"ד רוגין על שורת האבסורדים הנובעים מהמציאות הקיימת, בה יש חמש קטיגוריות עיקריות של תשלום דמי קבורה; על פי השיטה הקלוקלת הקיימת, דווקא ככל שהישוב גדול יותר, כך דמי הקבורה לכל נפטר הם גבוהים יותר. מן הראוי - כך, עו"ד רוגין - להימנע מביזוי כבוד המת ומהתחשבות בלתי ראויה בסוגיה זו. יש לקבוע תעריף אחיד לכיסוי ההוצאות הישירות של קבורת המת.

ממלכת האבסורד

8. עו"ד רוגין עמד על שורה של אבסורדים הנובעים מהמצב הקיים בו יש חמש קטיגוריות: קטיגוריה (1) - שלוש הערים הגדולות (6,467 ש"ח לנפטר); קטיגוריה (2) - ערים מעל ל-50,000 תושבים (6,310 ש"ח לנפטר); קטיגוריה (3) - ערים ובהן עד 50,000 תושבים (5,561 ש"ח לנפטר); קטיגוריה (4) - מועצות מקומיות (4,216 ש"ח לנפטר) וקטיגוריה (5) - מועצות אזוריות (3,620 ש"ח לנפטר). החקיקה הזמנית העלתה את רמת התעריף של קטיגוריות (4) ו-(5) ל-4,361 ש"ח לנפטר.

9. אבסורד ראשון - 'שדרוג' תקציב הקבורה של הנפטרים על ידי העברתם דרך חברת קבורה בקטיגוריה (1)

ההבחנה בין חמש הקטיגוריות של גופי הקבורה מעוגנת בלוח הנספח לתקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) תשל"ו-1976. לוח זה מבחין, כאמור, בין חמש קטיגוריות של מתים. אולם בעקבות טיפולה של חברת הקדישא ירקון לטפל בקבורת מתים שהתגוררו, במועד המוות, בערים בקטיגוריה (2) (כגון - מתי העיר גבעתיים), 'שודרג' התקציב המשולם לגוף הקבורה עבור מתי היישובים בקטיגוריה (2) (כמו גבעתיים), אל מרומי קטיגוריה (1).

לאחר שישדרוג המתים' מקטיגוריה (2) לקטיגוריה (1) נחל הצלחה, החלו לשדרג מתים מיישובי קטיגוריה (3) (ואף קטיגוריה (4)) היישר אל קטיגוריה (1).

10. כך, למשל, מתים ביישובים שסווגו מבחינה מוניציפלית (הכרזה על עיר) כ'עיר', אולם אין בהן 50,000 תושבים, טופלו באמצעות גוף קבורה בקטיגוריה (1), וכתוצאה מכך הם 'גוירו כהלכה'. זהו 'גיויר' מקטיגוריה (3) ליישוב שהוא עיר עד 50,000 תושבים אל קטיגוריה (1). כך, למשל, גופי קבורה בירושלים מטפלים בערים מחוץ לירושלים, ומתי ערים אלו מתוקצבים כעת בקטיגוריה (1). הוא הדין עם נפטרי אלעד או צור יצחק וכיוצא באלה. התקציב המשולם עבור קבורת נפטרים אלו הוא התעריף המקסימלי, משל היו הם תושבי שלוש הערים הגדולות.

מציאות בלתי ראויה זו מלמדת כיצד נוצר - כתוצאה מהעיוות ומהמורכבות - 'תכנון מס' בתחום תקציבי הקבורה.

המסקנה ההגיונית והמתחייבת מתוהו ובוהו זה היא חלוקת תקציב דמי קבורה באופן שווה בין כל הנפטרים בשנה נקובה. דין אחד לכולם.

כרגיל, אבסורד גורר אבסורד; ויש לעמוד על הדברים.

11. אבסורד שני - פגיעה בתקציב הקבורה של מתים בערים שאינם יהודים והמועברים לקבורה במועצות אזוריות

ישנם גופי קבורה, המופקדים על בתי עלמין במגזר העירוני, אשר מסרבים להביא לקבורה בשערי בית העלמין מתים שהם מסופקים מבחינה דתית; 'מסופקים' - גויים ממש או מי שאינם יהודים כדת משה וישראל. רבים מהם עולים מחבר המדינות.

כתוצאה מכך, מובלים המתים לקבורה בבתי עלמין מורשים במועצות האזוריות, כגון - בית העלמין בימסילה במועצה האזורית עמק חפר.

וראו זה פלא - כתוצאה מכך מופחת התקציב המשולם עבור הנפטר. הנה כי כן, לא זו בלבד שאדם, אזרח ותושב ישראל, אינו 'כשיר' להיקבר כיתר תושבי העיר והוא מוצא אל מחוץ לעיר, אלא שבהזדמנות חגיגית זו מופחתים דמי הקבורה המשולמים עבור הקבורה של איש או אישה זו.

12. אבסורד שלישי, דמי קבורה שונים לחלוטין לגופי קבורה הקוברים מספר זהה של נפטרים

האבסורד של השיטה הקיימת בולט לעין במצבים בהם יש שתי חברות קבורה קטנות מימדים; היינו - גוף קבורה המביא לקבר ישראל מתים מועטים יחסית מדי שנה.

אם גוף הקבורה הקטן נמצא בירושלים, המצטיינת בריבוי חברות קדישא (כתריסר במספר), הרי שכל נפטר יזכה לתקציב הגבוה בכ-60% מאותו נפטר המובא לקבר במסגרת גוף קבורה זהה בגודלו (מספר נפטרים זהה לחלוטין), אולם איתרע מזלו והוא ממוקם במועצה אזורית כגון - מועצה אזורית בקו העימות הצפון או בעוטף עזה.

13. אבסורד רביעי, שינוי בתקציב שלטוני כתוצאה משינוי בלתי רלבנטי למטרת התקציב (שינוי סיווג או שינוי מוניציפלי של מספר התושבים)

האבסורד, שבמצב הנוכחי מזדקר לעין, שעה שחל שינוי בתקציב כתוצאה מנתון שרירותי, שאין לו כל קשר ענייני לסוגיה.

כך, למשל, אם מועצה מקומית הוכתרה כ'עיר', אז לפתע פתאום - מתיה זכאים לדמי קבורה גבוהים יותר; הטעם לכך הוא שאדם אשר נפטר ביישוב שהוא מועצה מקומית מסווג כקטיגוריה (4) לצורך דמי קבורה ואילו נפטר אותו ישוב ממש, אשר הוכרז כ'עיר' מסווג כקטיגוריה (3) לצורך דמי קבורה.

14. זהו אבסורד, היות ואין כל זיקה עניינית רלבנטית בין גובה ההוצאות הישירות של הקבורה לבין הסיווג המוניציפלי של היישוב בו נטמן המת. מה עניין שמיטה אצל הר סיני?

במילים אחרות, אין כל קשר רציונלי בין שאלת תקציב דמי הקבורה לבין השאלה האם הוא התגורר בעיר ובה 40,000 תושבים (קטיגוריה (3)) או במועצה מקומית ובה 40,000 תושבים (קטיגוריה (4)) או שמא - בעיר ובה 55,000 תושבים (קטיגוריה (2)); יתר על כן, מהו ההבדל בין מתי באר שבע (קטיגוריה (2)) לבין מתי חיפה ('קטיגוריית העילית', היא קטיגוריה (1))?

הדרישה - שוויון ופשטות

15. עמדת ההתיישבות הכפרית, כפי שהיא מיוצגת ע"י עו"ד רוגין בשיתוף עם משרדנו הינה, כאמור, כי יש לקבוע תעריף אחיד עבור דמי קבורה, לכל נפטר בישראל: מהעיר ומהכפר, מהספר ומהמרכז, יהודי ולא-יהודי, יליד הארץ ועולה חדש. דין אחד לכולם.

16. מנקודת מבט רציונלית ובראייה כלכלית צרופה, העלות הישירה הכרוכה בקבורת נפטר בבית עלמין ובו מספר מצומצם של נפטרים מידי שנה היא גדולה יותר - לכל נפטר ונפטר - מאשר העלות הכרוכה בקבורת נפטר בבית עלמין המביא למנוחת עולמים מתים רבים מידי יום. מסקנה זו נובעת מהעקרון של ה-Economies of Scale (היתרון (הכלכלי) לגודל).

בנוסף על כך, מטבע הדברים, רוב ישובי המרחב הכפרי (בייחוד באזורים כמו רמת הגולן, עמק המעיינות, בקעת הירדן, רמת הנגב והערבה) מרוחקים יחסית מבתי החולים בהם נפטרים רוב האנשים בישראל.

המרחק מבית החולים איכילוב (תל-אביב) או בית החולים שיבא (תל השומר) לבין העלמין ירקון הוא קטן יותר מאשר המרחק בין בית החולים רבקה זיו (צפת) ליישובי קו העימות בגליל העליון (דוגמת ישובי הגדר); והדברים ידועים.

17. דמי הקבורה נועדים לממן אף את התחזוקה השוטפת של בית העלמין; ברור כי ככל שהיחס בין הקברים הקיימים ובייחוד קברים ישנים נושנים - עתירי תחזוקה - מול מספר הנפטרים השנתי המזכה את בית העלמין בדמי קבורה הוא גבוה יותר, כך עולה ההצדקה להגדלת דמי הקבורה.

הוותק הרב של רוב ישובי המרחב הכפרי (בייחוד ההתיישבות הוותיקה משנות ה-20 וה-30) וההתפלגות הדמוגרפית, מובילה ליחס גבוה בין קברים קיימים (ובייחוד קברים ישנים יחסית) לבין מספר הנפטרים השנתי (מספר הנפטרים המזכה בדמי קבורה), וזאת ביחס לרוב ישובי המגזר העירוני; רוב היישובים הללו הם יישובים בהם אין בדרך כלל בתי עלמין נרחבים מהימים שלפני קום המדינה.

18. חרף מכלול הטיעונים הכלכליים והכמותיים התומכים בהעדפת תשלום דמי קבורה מוגדלים דווקא ליישובים במרחב הכפרי, הרי שלצורך הפשטות והשוויון מן הראוי לקבוע תקציב אחיד.

יחד עם זאת, במידה ואכן תיערך בדיקה כלכלית מחודשת, משרדנו באמצעות עו"ד רוגין, יאיר את מלוא הזוויות הרלבנטיות לסוגיה זו.

עמדת שר הרווחה והשירותים החברתיים, השר לשירותי דת והמוסד לביטוח לאומי: הנצחת המצב הקיים גם במהלך 2018 ו-2019

19. הדרישה שהופנתה אל שר הרווחה והשירותים החברתיים ואל המוסד לביטוח לאומי לשוויון בתקציב, נפלה על אוזניים ערלות.

חרף עמדת הדרג המקצועי במוסד לביטוח לאומי, כפי שבאה לידי ביטוי בתשובת האגף המשפטי מה-6 במאי 2018, על פיה "במהלך השנים, ניסה המוסד לביטוח לאומי להתקין תקנות אשר יסדירו את השוואת גובה דמי הקבורה המשולמים לחברות הקבורה, וזאת ללא קשר לגודל היישוב בו הן פועלות", הוחלט כי יש מקום להנציח את המצב הקיים של חקיקה זמנית וזאת לפרק זמן של עוד שנתיים ימים; אלו הן תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) (הוראת שעה) תשע"ח-2018.

מטרת תקנות אלו היתה להאריך לעוד שנתיים ימים (היינו, מה-1 בינואר 2018 ועד ה-31 בדצמבר 2019) את ההסדר שגובש עוד בשנת 2009. כזכור, הסדר (זמני) זה העלה את תעריף דמי הקבורה בקטיגוריות (4) ו-(5) לסכום של 4,361 ש"ח (במקום 3,620 ש"ח וזאת לאור פקיעת תקנות דמי הקבורה שחלו עד ה-31 בדצמבר 2017).

אלא, שבמקביל להטבה (צנועה) זו, נותר בעינו הפער בין כל חברות הקבורה, בייחוד בערים הגדולות, המקבלות סכום גבוה בהרבה עבור כל נפטר.

20. אישור התקנות טעון אישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. הדיון נקבע ל-9 במאי 2018. לקראת דיון זה, הוכנה והופצה חוות דעת משפטית וחוות דעת משלימה על ידי עו"ד רוגין, המנתחת את המציאות הקיימת וקוראת לכינון שוויון מלא בתקציב הקבורה.

ההצעה שהועלתה מטעם ההתיישבות הינה כי באופן זמני, כהוראת שעה, יוחל השוויון וזאת עד לקביעת הסדר קבע.

21. לאור המידע שנחשף ונותח בחוות דעת אלו, הודיע בפתח הישיבה - באומץ לב, ביושר ובהגינות ראויה לציון - יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ח"כ א' אלאלוף כי הוא סבור שיש לקבוע תעריף שוויוני של דמי קבורה לכל המתים בישראל.

יו"ר הוועדה, **ח"כ אלאלוף**, מתח ביקורת על המניפולציות והאבסורדים הסובבים סביב חברות הקבורה הגדולות ודמי הקבורה מצד חברות הקדישא; **חבר הכנסת אלאלוף** הטיח בגופים אלו כי "נקבע תעריף אחיד לכולם; חברה קדישא מדברת על כבוד המת, אבל מה שמעניין אותה זה הכסף".

22. בתגובה, הזעיקו נציגי חברות הקבורה, שהשתתפו בדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, הן חברי כנסת מהסיעות החרדיות (יהדות התורה ו-ש"ס) והן את מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי; יצוין כי אך ורק **חבר הכנסת ברושי**, התייצב להגן על אינטרס השוויון בתקציב.

לאחר הדיון הסוער, אושרה פשרה, על פיה תוקף התקנות המוצע יוארך עד תום השנה הנוכחית בלבד, קרי - עד ה-31 בדצמבר 2018; וזאת, בכפוף לכך כי עד תום השנה יוכנו ויוגשו תקנות דמי קבורה אשר תגשמן את עקרון השוויון.

23. המוסד לביטוח לאומי הודיע בדיון כי הוא התקשר, שוב, עם חברת יעוץ כלכלי חיצונית לצורך ביצוע עוד עבודה כלכלית חיצונית; כאמור בסעיף (1) למעלה, עבודה כלכלית זו כבר הגיעה בעבר, בשנת 2007, למסקנה (ההכרחית) על פיה יש לקבוע תקציב אחיד.

אין זה ברור מדוע יש צורך, שוב, בעוד עבודה כלכלית חיצונית, שעה ששאלת השוויון היא שאלה נורמטיבית.

היעד לעתיד - המשך המאבק לשוויון

24. שתי פעולות נדרשות לצורך הגנת האינטרס של ישובי המרחב הכפרי; האחת - מיצוי המסלול המשפטי על ידי עתירה לבג"צ מצד כלל היישובים הנפגעים; השנייה - הצגת הטיעון הכלכלי-כמותי בשם היישובים הנפגעים, לפני החברה ליעוץ הכלכלי, שנשכרה על ידי המוסד לביטוח לאומי.

החשיבות של הדיון בפני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת באה לידי ביטוי בהצהרה ובהתחייבות התקדימית של יו"ר הוועדה לשוויון מלא בתעריפים, ללא קשר לגודל היישוב, ולסווגו המוניציפלי. בהודעה לעיתונות שפורסמה מטעם הוועדה בכנסת, הובאו דבריו הנכוחים של **ח"כ אלאלוף** - "אין סיבה לתעריפים שונים במקומות שונים. מי קבע שבירוחם יותר זול לקבור מאשר בתל-אביב?". בהודעה זו אף הובאו דבריו של **עו"ד רוגין** על פיו המצב הקיים מהווה 'חילול השם', שהרי "כבר יש חוות דעת שכל המתים זהים וכל ההוצאות זהות".

בהודעה הרשמית הובא הטיעון מפי **עו"ד רוגין** "אם קובעים תקנות זמניות, אז לפחות שיהיה שוויון זמני בין כולם".