



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

21 במרס 2016

1035

י"א באדר ב' התשע"ו

עמוד

הצעת חוק הבטחת הכנסה (ניכוי להורה עצמאי – הוראת שעה ותיקון), התשע"ו-2016 922

הצעת חוק הבטחת הכנסה (ניכוי להורה עצמאי – הוראת שעה ותיקון), התשע"ו-2016

1. חוק הבטחת הכנסה – הוראת שעה
בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד תום שנתיים מהיום האמור (בחוק זה – תקופת הוראת השעה) יקראו את חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980¹ (להלן – חוק הבטחת הכנסה) כך:

(1) בסעיף 12(א), בפסקה (2), בסופה יבוא "ולעניין הורה עצמאי – סכום כמפורט להלן, לפי העניין (בפרק זה – סכום הניכוי להורה עצמאי):

(א) לעניין חלק ההכנסה מתגמול וכן מהמקורות המפורטים בסעיף (1) ו-(2) לפקודה (בפסקה זו – הכנסה מתגמול ומעבודה) עד ל-31.7% מהשכר הממוצע – סכום השווה ל-73% מההכנסה מתגמול ומעבודה לאחר שנוכה ממנה הסכום האמור בפסקה (1);

(ב) לעניין חלק ההכנסה מתגמול ומעבודה העולה על 31.7% מהשכר הממוצע – סכום השווה ל-40% מההכנסה מתגמול ומעבודה";

ד ב ר י ה ס ב ר

הסעיפים המפורטים לעיל, ולקבוע, במסגרת הוראת שעה לתקופה של שנתיים (להלן – תקופת הוראת השעה), כי שיעור הניכוי מההכנסה שמקורה בעבודה של הורה עצמאי יגדל ביחס לשיעור כיום.

בנוסף, מוצע לקבוע במסגרת הוראת השעה אי-זכאות לכפל הטבות, הן מכוח החוק והן מכוח החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה). התשס"ח-2007 (להלן – חוק מענק עבודה). זאת כדי להביא למיצוי זכויות הורה עצמאי ולשיפור השירות שניתן לו, באמצעות מעבר לקבלת שירות מימוש זכויות מול גורם ממשלתי אחד.

בהתאם לכך מוצע לקבוע הוראות לעניין העברת מידע בין המוסד לביטוח לאומי לרשות המסים.

במהלך תקופת הוראת השעה יעקוב המוסד לביטוח לאומי אחר השפעת שינוי המדיניות על שיעור התעסוקה וההכנסה המשפחתית בקרב משפחות שבראשן הורה עצמאי, המקבלות גמלת הבטחת הכנסה או תשלום מיונות.

סעיף 1 כאמור לעיל בחלק הכללי של דברי ההסבר, ההוראות לעניין חישוב גמלת הבטחת הכנסה בהתאם לשיעור הניכוי מהכנסה, לפי גיל הזכאי, קבועות בסעיפים 12 עד 12 לחוק. החישוב נעשה באופן מדורג כך שבשלב הראשון לא מובא בחשבון לצורך חישוב הגמלה סכום מסוים מהכנסה שמקורה מעבודה (סכום זה מכונה "דיסריגרד"). לאחר מכן, מיתרת ההכנסה מנוכה סכום בשיעור הנע בין 30% ל-40% ויתרת הסכום מופחתת מסכום הגמלה המשולם לזכאי. לפיכך, בפועל, השיעור המופחת מהגמלה שווה ערך ל-60% עד 70% מההכנסה של הזכאי בהפחתת סכום הדיסריגרד.

כללי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן – חוק הבטחת הכנסה) נחקק במטרה לספק "רשת ביטחון" סוציאלית לתושב שאין בידו די אמצעים כדי מחייתו, באמצעות מתן גמלת הבטחת הכנסה, בתנאים ובשיעורים המפורטים בו.

סעיפים 2 עד 4 לחוק קובעים את תנאי הזכאות ואת הסייגים לקבלת גמלת הבטחת הכנסה וסעיף 5 לחוק קובע את שיעור הגמלה, בין השאר, בהתחשב בהכנסות שיש לזכאי.

סעיפים 12, 11א ו-12ב לחוק קובעים כללים בדבר חישוב הכנסה שמקורה בעבודה לצורך חישוב שיעור גמלת הבטחת הכנסה וזאת בכפוף להוראות סעיף 5 לחוק. הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה ולתשלום מיונות לפי חוק המיונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972 (להלן – חוק המיונות), כפי שיוסבר בהמשך דברי ההסבר, מוגבלת לסכומי השתכרות נמוכים יחסית וכל השתכרות הגבוהה מסכומים אלה, המחושבים בהתאם להרכב המשפחה וגיל התובע, מביאה לשלילת גמלת הבטחת הכנסה או תשלום המיונות, ובמקביל לכך, גם לשלילת הטבות נלוות הניתנות על ידי גופים שונים.

משכך, נוצר תמריץ שלילי להגדלת סכום הכנסה מעבודה של תובעי הבטחת הכנסה ומיונות מהחשש שמא הגדלת הכנסה מעבודה תגרום בסופו של דבר להפסד העולה על הגדלת ההכנסה. במילים אחרות, הדין כיום "מעודד" זכאים למיונות ולהבטחת הכנסה שלא להגדיל את הכנסתם בשל החשש מאבדן הגמלה וההטבות הנלוות לה.

במטרה לעודד עבודה בשכר גבוה יותר ויציאה לעבודה של הורה עצמאי, מוצע לתקן את הוראות

¹ ס"ח התשמ"א, עמ' 30; התשע"ו, עמ' 611.

(2) בסעיף 12(א), בפסקה (2), בסופה יבוא "ולעניין הורה עצמאי – סכום הניכוי להורה עצמאי";

(3) בסעיף 12(ב), בפסקה (2), בסופה יבוא "ולעניין הורה עצמאי – סכום הניכוי להורה עצמאי".

2. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002², בסעיף 21(ב)(2), בסופו יבוא "ולפי סעיף 12 בחוק הבטחת הכנסה".

תיקון חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003)

3. בתקופת הוראת השעה יקראו את סעיף 6ב לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007³ (להלן – חוק מענק עבודה) כך:

- (1) בסעיף קטן (א), ברישה אחרי "שלא קיבל בו הכנסת עבודה מאת קרובו" יבוא "ולא קיבל בו גמלה או תשלום להורה עצמאי";
- (2) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

במסגרת חוק הבטחת הכנסה (תיקון מס' 31), התשס"ח-2008, נוסף סעיף 12ב, הקובע חישוב הכנסה לעניין מי שהגיעו לגיל פרישה, ומי שמשתלמת להם קצבאות זקנה, שאירים או תלויים. בשל טעות, לא נעשה תיקון עקיף בחוק ההסדרים כך שחישוב הכנסה בהתאם לחוק המזונות ייעשה גם בכפוף להוראות סעיף 12ב לחוק הבטחת הכנסה (יצוין שבפועל החישוב מבוצע בהתאם להוראותיו).

משכך, מוצע לתקן את חוק ההסדרים ולהבהיר כי חישוב ההכנסה לצורך תשלום מזונות מכוח חוק המזונות ייעשה גם בהתאם להוראות סעיף 12ב לחוק הבטחת הכנסה.

באופן האמור, יחולו הוראות התיקון המוצע בחוק הבטחת הכנסה, בתקופת הוראת השעה, גם על הזכאים מכוח חוק המזונות.

3 סעיף מוצע לקבוע, לתקופת הוראת השעה, כי הורה עצמאי אשר קיבל גמלה או תשלום לפי חוק הבטחת הכנסה או חוק המזונות, שלצורך חישובם נוכח סכום הניכוי להורה עצמאי כאמור בסעיפים 12(א)(2), 12(א)(2) או 12(א)(2) לחוק הבטחת הכנסה, כנוסחם בסעיף 1 להצעת החוק (להלן – גמלה או תשלום להורה עצמאי), לא יהיה זכאי למענק עבודה לפי חוק מענק עבודה (להלן – מענק עבודה). מטרת ההוראה המוצעת לשפר את השירות הניתן להורה עצמאי באמצעות מתן השירותים והתשלומים בידי גורם ממשלתי אחד, באופן שהורה עצמאי יקבל את כל התמיכות ממקור אחד, ובלא כפל תשלומים. שינוי זה צפוי להביא להגדלת שיעור מימוש ההטבה, ולהקטנת הבירוקרטיה בתהליך מימוש הזכויות.

מוצע לתקן את סעיפים 12(א)(2), 12(א)(2) ו-12(א)(2) לחוק הבטחת הכנסה, אשר קובעים את שיעור הניכוי משכר עבודה לעניין הורה עצמאי, בגילאים שונים, כך שביחס להכנסה מעבודה שגובהה הוא עד 31.7% מהשכר הממוצע, אשר עומד כיום על 3,000 שקלים חרשים, סכום הניכוי מההכנסה יהיה 73%. כלומר מסכום גמלת הבטחת ההכנסה יופחת שיעור של 27% מההכנסה. לעניין הכנסה העולה על 31.7% מהשכר הממוצע, שיעור הניכוי יישאר בשיעורו לפי הנוסח הקיים שהוא 40%.

2 סעיף חוק המזונות קובע את זכאותו של מי שפסק דין למזונות ניתן לזכותו, לקבל תשלום מזונות מהמוסד לביטוח לאומי.

3 סעיף לחוק המזונות קובע כי שיעור התשלום יהיה בהתאם לקבוע בפסק הדין למזונות או בתקנות לפי השיעור הקטן יותר.

תקנה 6 לתקנות המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972 (להלן – תקנות המזונות), קובעת כי שיעור תשלום המזונות יחושב בהתאם להפרש שבין הכנסת הזוכה לבין שיעורי תקרת התשלום כפי שקבועים בתקנות. חישוב ההכנסה ייעשה בכפוף להוראות סעיפים 9, 10 ו-12 לחוק הבטחת הכנסה.

בסעיף 21 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002 (להלן – חוק ההסדרים), נקבעו הוראת מעבר והוראת שעה לעניין חוק המזונות, שלפיהן חישוב תשלום המזונות לזוכה שיש לו הכנסות ייעשה בהתאם לתקנות הקיימות וכן נקבע כי חישוב ההכנסה ייעשה גם לפי סעיף 12א לחוק הבטחת הכנסה.

² ס"ח התשס"ג, עמ' 150; התשס"ג, עמ' 453.

³ ס"ח התשס"ח, עמ' 84; התשע"ו, עמ' 638.

”גמלה או תשלום להורה עצמאי” – גמלה או תשלום, להורה עצמאי, לפי חוק הבטחת הכנסה או חוק המזונות, לצורך חישובם נוכח סכום הניכוי להורה עצמאי כאמור בסעיפים 12(א)(2), 12(א)(2) או 12(א)(2) לחוק הבטחת הכנסה;

”חוק הבטחת הכנסה” – חוק הבטחת הכנסה, התשמ”א-1980;

”חוק המזונות” – חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל”ב-1972.⁴

4. (א) בלי לגרוע מהוראות סעיף 19 לחוק מענק עבודה, בתקופה שמיום ה’ בניסן התשע”ז (1 באפריל 2017) עד תום ארבע שנים מתום שנת המס שבה מסתיימת תקופת הוראת השעה, רשאי המנהל כהגדרתו בחוק האמור (בסעיף זה – המנהל), לצורך ביצוע תפקידו לפי אותו חוק, לקבל מהמוסד לביטוח לאומי, רשימה של הזכאים המקבלים גמלה או תשלום להורה עצמאי; לצורך קבלת המידע כאמור יעביר המנהל למוסד לביטוח לאומי את רשימת הזכאים שלגביהם מתבקש המידע; לעניין זה –

”גמלה או תשלום להורה עצמאי” – כהגדרתו בסעיף 6(ד) לחוק מענק עבודה, כנוסחו בסעיף 3 לחוק זה;

”זכאי” – מי שהגיש תביעה לקבלת מענק מכוח חוק מענק עבודה.

העברת מידע מהמוסד לביטוח לאומי לרשות המסים בישראל

ד ב ר י ה ס ב ר

שבהם לא קיבל במקביל להכנסה שלו מעבודה גם גמלה או תשלום להורה עצמאי. ההסדר המוצע, המתחשב מחד גיסא בחודשי העבודה שבהם התקבלה הגמלה המוגדלת לצורך חישוב המענק, ומאידך גיסא לא מאפשר תשלום מענק בעד חודשים אלה, מאפשר מתן המענק לעובדים אשר קיבלו גמלה או תשלום להורה עצמאי בחלק משנת המס, ושלילת המענק למי שקיבל גמלה או תשלום להורה עצמאי בכל חודשי השנה.

יצוין כי לאחרונה בחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה וצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי) (תיקון מס’ 8), התשע”ז-2016 (ס”ח התשע”ז, עמ’ 638), תוקן חוק מענק עבודה, הביטוי מס הכנסה שלילי הוחלף במענק עבודה והוסף סעיף 6ב לחוק שאליו מתייחסת הוראת השעה בסעיף 3 להצעת חוק זו.

סעיף 4 כדי לאפשר את יישום המנגנון המוצע בסעיף 3 להצעת החוק, תיוקק רשות המסים למידע לגבי מקבלי גמלה או תשלום להורה עצמאי, תוך פירוט החודשים שבהם קיבלו את הגמלה או התשלום. מוצע על כן לקבוע שמנהל רשות המסים יהיה רשאי לשלוח למוסד לביטוח לאומי רשימה של מבקשי מענק עבודה (להלן – הזכאים), ולקבל מהמוסד לביטוח לאומי, בתוך שלושה ימי עבודה, ולפי דרישתו, רשימה מעודכנת שבה מפורטים שמות הזכאים אשר קיבלו גמלה או תשלום להורה עצמאי, מספר הזהות שלהם, והחודשים אשר בהם קיבלו גמלה כאמור. העברת המידע יתבצע באופן ממוחשב, והמוסד לביטוח לאומי ימחק את המידע לעניין הזכאים, ממאגריו, בתום 30 ימים מהעברת המידע לרשות המסים.

על פי המוצע הזכאות למענק עבודה תישלל למי שבמשך שנת המס המלאה קיבל גמלה או תשלום להורה עצמאי, ואילו מי שקיבל גמלה או תשלום להורה עצמאי רק בחלק מחודשי השנה, ישולם לו מענק חלקי.

בשל העובדה שהגמלה של ביטוח לאומי משולמת לזכאים על בסיס חודשי באופן שוטף, ואילו מענק העבודה משולם בהתבסס על השכר השנתי המדווח לרשות המסים בישראל (להלן – רשות המסים), לא ניתן ליצור התאמה מוחלטת בין המערכות השונות, ויש צורך בקביעת מנגנון שיאפשר להתחשב בחודשים שבהם התקבלה הגמלה המוגדלת, במסגרת חישוב סכום מענק העבודה.

ככלל, המנגנון לחישוב מענק העבודה מתבסס על ההכנסה החודשית הממוצעת של העובד (ההכנסה השנתית של מבקש המענק כשהיא מחולקת במספר החודשים בהם הופקה ההכנסה). סכום המענק החודשי מחושב על פי גובה ההכנסה החודשית הממוצעת, בהתאם לתנאים הקבועים בחוק מענק עבודה. כדי להגיע לסכום המענק השנתי, מוכפל סכום המענק החודשי במספר החודשים אשר בהם הופקה ההכנסה בפועל. מוצע לבצע מספר התאמות במנגנון זה, בחישוב המענק של מקבלי גמלה או תשלום להורה עצמאי, כדי להביא לתוצאה הרצויה של מניעת כפל ההטבות. על פי המוצע, לצורך חישוב ההכנסה החודשית הממוצעת (שהיא הבסיס לחישוב המענק כאמור) של עובד שהוא הורה עצמאי יובאו בחשבון כלל ההכנסות מעבודה שהיו לעובד, במהלך כל שנת המס, וסך ההכנסות כאמור יחולק בכל חודשי העבודה של העובד בפועל, לרבות חודשי העבודה שבהם קיבל גמלה או תשלום להורה עצמאי. עם זאת, מוצע כי המענק החודשי ישולם לעובד רק בעד חודשי העבודה

⁴ ס”ח התשל”ב, עמ’ 87; התשע”ז, עמ’ 162.

(ב) רשימת הזכאים שיעביר המנהל למוסד לביטוח לאומי לצורך קבלת מידע לפי סעיף קטן (א) תכלול את שמם ומספר זהותם של הזכאים, בלבד; המידע שיעביר המוסד לביטוח לאומי למנהל לפי סעיף קטן (א) יכלול את שמם ומספר זהותם של הזכאים המקבלים גמלה או תשלום להורה עצמאי, כאמור באותו סעיף קטן, ואת פירוט החודשים שבעדם קיבלו את הגמלה או התשלום כאמור, בלבד.

(ג) מידע לגבי זכאים שהעביר המנהל למוסד לביטוח לאומי לפי סעיף זה, יימחק ממאגר הנתונים של המוסד לביטוח לאומי בתום 30 ימים מיום העברת המידע למנהל.

(ד) מידע לפי סעיף זה יועבר למנהל מאת המוסד לביטוח לאומי לא יאוחר משלושה ימי עבודה ממועד קבלת רשימת הזכאים מאת המנהל, והכל באמצעות תקשורת בין מחשבים.

5. (א) תחילתו של חוק זה, למעט סעיף 2, ב-1 בחודש שלאחר שלושה חודשים מיום תחילה ותחולה פרסומו.

(ב) סעיפים 1, 3 ו-4 לחוק זה יחולו לגבי גמלה, תשלום או מענק המשתלמים לפי חוק הבטחת הכנסה, חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, או חוק מענק עבודה, בעד תקופת הוראת השעה.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 5 לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי תחילתו של חוק זה תהיה ב-1 בחודש שלאחר שלושה חודשים מיום פרסומו. זאת כדי לאפשר למוסד לביטוח לאומי להיערך מבחינה מחשובית ליישום הוראות חוק זה. עם זאת מוצע כי תחילתו של חוק ההסדרים, בנוסחו המוצע בסעיף 2 לחוק זה, יהיה ביום פרסומו של החוק.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי חוק הבטחת הכנסה וחוק מענק עבודה, בנוסחם המוצע בסעיפים 1 ו-3 לחוק זה, וההוראה לעניין העברת המידע מהמוסד לביטוח לאומי לרשות המסים בישראל כאמור בסעיף 4 לחוק זה, יחולו לגבי גמלה, תשלום או מענק המשתלמים לפי חוק הבטחת הכנסה, חוק המזונות או חוק מענק עבודה, בעד תקופת הוראת השעה. כך גם בתום תקופת הוראת השעה הזכאות של מקבלי הגמלה, התשלום או המענק, תעמוד בעינה לגבי החודשים שבמסגרת תקופת הוראת השעה, ויהיה ניתן לתת את הגמלה, התשלום או המענק למי שהיה זכאי בתקופת הוראת השעה גם בדיעבד, למשל בשל קבלת מידע נוסף.

מוצע לקבוע כי העברת המידע תבצע באופן שוטף, מיום ה' בניסן התשע"ז (1 באפריל 2017) עד תום ארבע שנים מתום שנת המס שבה מסתיימת תקופת הוראת השעה. הזכאות למענק נקבעת עד יום 15 ליולי של שנת המס העוקבת להגשת התביעה, וקבלת המידע עד יום 1 באפריל, תאפשר קביעת זכאות עד ל-15 ביולי. תקופת ארבע השנים נקבעה מכיוון שהגשת התביעה לקבלת מענק העבודה נעשית בשנה העוקבת לשנה שבשלה נתבע המענק, ולאחר קביעת הזכאות רשאי המנהל, במשך שלוש שנים נוספות, לתקן את קביעתו עד שהתביעה מתיישנת. קבלת מידע עדכני תאפשר למנהל לקבל מהמוסד לביטוח לאומי מידע באופן שוטף, ולתקן את קביעתו באשר לזכאות העובד למענק גם לאחר הקביעה הראשונית בדבר זכאות העובד למענק, אם המוסד לביטוח לאומי יתקן את קביעתו לגבי זכאות של מי מהעובדים לגמלה או תשלום להורה עצמאי.

לפי התיקון המוצע המידע אשר יגיע למנהל מכוח הסעיף המוצע לא יוכל לשמש אותו לצורך אכיפת חוקי המס, אלא רק לצורך תפעול חוק מענק עבודה. זאת בדומה למידע אשר מגיע למנהל מכוח הוראות סעיף 19(ב) לחוק מענק עבודה.

