

**טיוטת חוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה) (הארכת הוראת השעה),
התשע"ט – 2018 – אישור החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה**

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

- א. לאשר את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מספר חק/3979 מיום 16.12.18 המצ"ב.
- ב. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ג. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

סעיפים 12, 12א ו-12ב לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א – 1980 (להלן – **החוק**), קובעים כללים בדבר חישוב הכנסה שמקורה בעבודה לצורך חישוב שיעור גמלת הבטחת הכנסה וזאת בכפוף להוראות סעיף 5 לחוק, הקובעות את שיעור הגמלה, בין השאר, בהתחשב בהכנסות שיש לזכאי.

חישוב ההכנסה שמשפיעה על שיעור הגמלה, נעשה באופן מדורג כך שבשלב הראשון לא מובא בחשבון לצורך חישוב הגמלה סכום מסוים מהכנסה שמקורה בעבודה (סכום זה מכונה "דיסריגארד"). לאחר מכן, מיתרת ההכנסה מנוכה סכום בשיעור הנע בין 30% - 40% ויתרת הסכום מופחתת מסכום הגמלה המשולם לזכאי ("שיעור הניכוי"). לפיכך, בפועל, השיעור המופחת מהגמלה שווה ערך ל- 60% - 70% מהכנסה של הזכאי בהפחתת סכום הדיסריגארד.

שיעור הניכוי האמור תלוי בגיל התובע ובהרכב משפחתו, ושיעורו הוא 60% למשפחות שבראשן הורה עצמאי

בשיעור הניכוי הנוכחי, תובעי גמלת הבטחת הכנסה (ומזונות), מוגבלים לסכומי השתכרות נמוכים יחסית וכל השתכרות הגבוהה מסכומים אלה המחושבים בהתאם להרכב המשפחה וגיל התובע, מביאה לשלילת גמלת הבטחת הכנסה (ובמקביל לכך- לשלילת הטבות נילוות הניתנות על ידי גופים שונים למקבלי הבטחת הכנסה/מזונות).

לעיתים, הגדלת ההכנסה כשלעצמה אין בה מספיק לכסות על הפסד מכלול ההטבות הנוספות בצרוף הגמלה שהשתלמה ערב הגידול בהכנסת העבודה.

משכך, נוצר תמריץ שלילי להגדלת סכום הכנסה של תובעי הבטחת הכנסה ומזונות

מהחשש שמא הגדלת הכנסה מעבודה תגרום בסופו של דבר להפסד העולה על הגדלת ההכנסה. במילים אחרות – הדין כיום "מעודד" זכאי מזונות והבטחת הכנסה שלא להגדיל את הכנסתם ולא לחפש מקורות הכנסה חלופיים בשל החשש מאובדן הגמלה וההטבות הנלוות לה.

על כן, על מנת לעודד עבודה בשכר גבוה יותר ויציאה לעבודה בקרב משפחות שבראשן הורה עצמאי, נקבעו בחוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התשע"ו – 2016 הוראות לעניין משפחות שבראשן הורה עצמאי, כך שביחס להכנסה מעבודה שגובהה הוא כ – 3,300 ₪ לחודש, שיעור הניכוי יהיה 25%. ביחס להכנסה העולה על הסכום האמור שיעור הניכוי יישאר בשיעורו על פי הנוסח הקיים (60%, וזאת עד לאיפוס הגמלה). אופן החישוב האמור הוחל הן לעניין גמלת הבטחת הכנסה והן לעניין דמי מזונות מכוח חוק המזונות (הבטחת תשלום) התשל"ב – 1972.

כמו כן תוקן בתיקון עקיף החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה וצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח – 2007 (להלן – חוק מענק עבודה), ונקבע בו מנגנון של קיזוז, ולפיו ההטבה למשפחות עצמאיות תינתן במסגרת חוק הבטחת הכנסה או בחוק מענק עבודה. זאת, על מנת להביא למיצוי זכויות ושיפור השירות למשפחות שבראשן הורה עצמאי באמצעות מעבר לקבלת שירות ותשלום מול גורם ממשלתי אחד, באופן שמשפחה תקבל את כל התמיכות במקום אחד, וללא כפל תשלומים שיביא להגדלת שיעור מימוש ההטבה, ולהקטנת הבירוקרטיה ותהליכי מימוש הזכויות.

בהתאם להוראות השעה, נקבע כי המוסד יערוך מעקב אחר משפחות שבראשן הורה עצמאי. בהתאם למעקב זה, עולה כי חל שיפור בהכנסתם הכוללת של משפחות אלו, ומרביתן הגדילו את הכנסתם מהעבודה.

הוראת השעה עתידה להסתיים ביום 31.12.18 ולפיכך הובאה טיוטת החוק המצ"ב המבקשת להאריך את הוראת השעה בשנתיים נוספות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה וזאת לצורך המשך המעקב ובחינת השפעת התיקון על הגדלת ההכנסה הכוללת של התא המשפחתי.

טיוטת החוק (בנוסח שנמסר בעת הדיון והכולל את תיקונו העקיף של חוק מענק עבודה) אושרה בוועדת השרים ביום 16.12.18, אך האישור ניתן שלא על דעת הממשלה, ובאופן שמחייב המתנה ומתן אפשרות להגשת ערר למי משרי הממשלה הרלוונטיים. בהעדר מחלוקת, ונוכח מועד סיום הוראת השעה (31.12.18), מוצע עתה לאשר את טיוטת החוק בממשלה, ולהניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת בלא להמתין את פרק הזמן של שבועיים הקבועים בתקנון עבודת הממשלה. לשם כך מתבקשת הממשלה לאשר את החלטת וועדת השרים, "על דעת הממשלה".

כמו כן, מוצע לפנות ליו"ר הוועדה לפי תקנון הכנסת, בבקשה לכנס את ועדת הכנסת, כדי שתחליט על פטור מחובת הנחת הצעת החוק לפני הדיון בקריאה הראשונה, לפי סעיף 81 לתקנון הכנסת וכן לפני הדיון בקריאה השנייה, לפי סעיף 88 לתקנון הכנסת.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

עלות ההוצאה התקציבית מאוצר המדינה לתיקון חוק הבטחת הכנסה וחוק המזונות הינה 125 מיליון ₪ בשנה.

יחד עם זאת, התיקון העקיף לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה וצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח – 2007, יביא להפחתה ההוצאה התקציבית בסכום של 100 מיליון ₪, כך שעלותו הכוללת של התיקון הינה 25 מיליון ₪.

תקציב

עלות הכוללת של התיקון המוצע הינה 25 מיליון ₪ (לאחר הפחת הזכאות במענק עבודה)

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר תומך בהצעה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 1286 מיום 20.03.16, עניינה אישור התוכנית הניסיונית לפיה נקבעה הוראת השעה הראשונה לתקופה שבין 01.01.17 ועד 31.12.18.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית לקבל את ההצעה.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית ;

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה.

מוגש על ידי שר העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

י"א בטבת התשע"ט

19 בדצמבר 2018

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה)(הארכת הוראת השעה), התשע"ט – 2018.

ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כאמור, ההצעה מבקשת לתקן את חוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התשע"ט – 2018 ולהאריך את הוראת השעה לתקופה של שנתיים נוספת (לשנים 2019-2020).

כמו כן, כוללת ההצעה תיקון עקיף לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה וצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח – 2007, במסגרתו תקבע אי זכאות לכפל הטבות הן מכוח חוק הבטחת הכנסה והן מכוח חוק מענק עבודה. המדובר למעשה בהארכה של הוראת החוק אשר כיום קובעת כי הקיזוז האמור יערך בשנים 2017 ו- 2018 בלבד וכעת יוארך עד לשנת 2020.

סעיף 39 לתקנון עבודת הממשלה קובע כי כל שר רשאי לערוך בכתב על החלטה של ועדת שרים, למעט החלטה שנתקבלה על דעת הממשלה, תוך שבועיים מיום שהופצה.

סעיף 41 לתקנון עבודת הממשלה קובע כי הממשלה רשאית בכל עת למסור נושא פלוני להחלטת ועדת שרים "על דעת הממשלה" וכי אין להגיש ערר על החלטת ועדת שרים שהתקבלה "על דעת הממשלה".

על מנת לאפשר הנחת הצעת חוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה)(הארכת הוראת השעה), התשע"ט - 2018, על שולחן הכנסת לפני תום התקופה האמורה, **ולאור החשיבות בתיקון החוק במהירות על מנת שיאושר עם תום הוראת השעה הנוכחית, מתבקשת הממשלה לקבוע כי החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 16.12.2018 (מס.....) היא על דעת הממשלה.**

סעיף 81 לתקנון הכנסת קובע כי הדיון בהצעת החוק לא ייערך אלא לאחר שהצעת החוק הייתה מונחת על שולחן הכנסת לפחות יומיים. הסעיף מתיר קיצור התקופה האמורה, באישור ועדת הכנסת.

כמו כן, קובע סעיף 88 לתקנון הכנסת כי **הקריאה השנייה תיערך רק למחרת ההנחה על שולחן הכנסת**, אלא אם החליטה ועדת הכנסת אחרת.

מכאן, שהדיון בהצעת חוק ממשלתית בקריאה הראשונה בכנסת לא ייערך אלא לאחר שהצעת החוק הייתה מונחת על שולחן הכנסת לפחות יומיים והדיון בהצעת החוק בקריאה השנייה בכנסת לא ייערך אלא למחרת ההנחה.

על מנת לאפשר דיון בהצעת החוק לפני תום התקופות האמורות, מוצע לפנות לוועדת הכנסת בבקשה להקדים את הדיון בהצעת החוק.

ככל שהצעת החוק תתקבל בקריאה ראשונה, מוצע לפנות ליושב ראש הועדה, בבקשה שייכנס את ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת כדי שתכין את הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית ללא דיחוי.

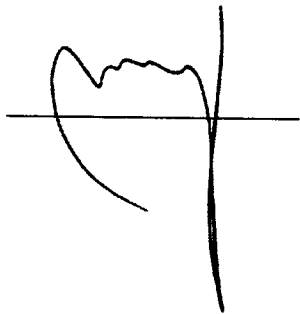
קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :
אין

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר הינה כי אין מניעה לקבל את הצעת ההחלטה.

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

עמדת היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי הינה כי אין מניעה לקבל את הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי למוסד לביטוח לאומי

עו"ד עמוס א. רוזנצויג



מזכירות הממשלה

החלטה מספר חק/3979 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 16.12.2018 .

חק/3979. טיוטת חוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה) (הארכת הוראת השעה), התשע"ט-2018

מ ח ל י ט י ם, לאשר את טיוטת חוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה) (הארכת הוראת השעה), התשע"ט-2018 המצורפת בזה (דפים...).

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה) (הארכת הוראת השעה), התשע"ט – 2018.

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

מוצע להאריך בשנתיים נוספות את הוראת השעה בחוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התשע"ו – 2016, אשר קובעת כי שיעור הניכוי מהכנסה שמקורה בעבודה, להורה עצמאי הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה או דמי מזונות מכוח חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ו – 1972, יגדל ביחס לשיעור בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א – 1980.

בהתאם להוראות השעה שעתידה להסתיים ביום 31.12.18, הורה עצמאי הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה או דמי מזונות, תובא בחשבון הכנסותיו מעבודה בשיעור ניכוי מדורג, כך שבעד הכנסה עד ל- 33.81% מהשכר הממוצע (נכון להיום, כ- 3,300 ₪), ינוכה רק 25% מהגמלה.

לאור האמור, שינוי שיעור הניכוי מהכנסה יביא לכך כי הורה עצמאי הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה או דמי מזונות, ועובד, סך כל הכנסותיו מעבודה וגמלה יגדילו, תוך שמירה על הטבות הנלוות לזכאי גמלת הבטחת הכנסה או דמי מזונות.

ההצעה האמורה הינה לעניין הארכת השעה בחוק הבטחת הכנסה, והיא אינה מאריכה את הוראת השעה בחוק להגדלת שיעור השתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשע"ח – 2007, הקובעת כי הזכאות למענק עבודה מכוח אותו החוק תקוזז לזכאי אשר קצבת הבטחת ההכנסה לה הוא זכאי הוגדלה בשל מבחן ההכנסות המקל.

ג. השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

החוק המוצע מאריך את הוראת השעה הקובעת שיעור ניכוי מיטיב למשפחות שבראשן הורה עצמאי, מתוך מטרה לבחון האם במתן שיעור ניכוי מיטיב יש בו לעודד יציאה לעבודה ולשיפור הכנסת התא המשפחתי הכוללת.

החוק יחול על כלל תושבי מדינת ישראל, לרבות תושבי איו"ש

ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

עלות התיקון המוערכת הינה כ- 125 מיליוני ₪ בשנה מתקציב המדינה. אין השפעה על התקן המנהלי.

ה. עמדת משרדי הממשלה השונים לטיוטת החוק

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה – חקיקה, סמך ידו על טיוטת החוק.

ו. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע ודברי הסבר

טיוטת חוק מטעם המוסד לביטוח לאומי:

טיוטת חוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה) (הארכת הוראת השעה), התשע"ט – 2018

תיקון סעיף 1. בחוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התשע"ו – 2016¹, במקום "כ"ג בטבת התשע"ט (31 בדצמבר 2018)" יבוא "ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020)".

¹ ס"ח התשע"ו, עמ' 1155.

תיקון חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח – 2007, ² במקום "בשנות המס 2017 ו-2018" יבוא "2017 עד 2020"	בחק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח – 2007, ² במקום "בשנות המס 2017 ו-2018" יבוא "2017 עד 2020"
תחילה ותחולה	2. תחילתו של חוק זה, ביום כ"ד בטבת, התשע"ט (1 בינואר 2019).

דברי הסבר

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, 12א 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 ותשלום מזונות לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב – 1972 (להלן – חוק המזונות), 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 המזונות, ובמקביל לכך, גם לשלילת הטבות נלוות הניתנות על ידי גופים שונים. משכך, נוצר תמריץ שלילי להגדלת סכום הכנסה מעבודה של תובעי הבטחת הכנסה ומזונות מהחשש שמא הגדלת הכנסה מעבודה תגרום בסופו של דבר להפסד העולה על הגדלת ההכנסה. במילים אחרות, הדין כיום "מעודד" זכאים למזונות ולהבטחת הכנסה שלא להגדיל את הכנסתם בשל החשש מאבדן הגמלה וההטבות הנלוות לה.

במטרה לעודד עבודה בשכר גבוה יותר ויציאה לעבודה של הורה עצמאי, נקבע בחוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התשע"ו – 2016, הוראות בדבר שינוי שיעורי הניכויים הקבועים בסעיפים 12, 12א ו-12ב לחוק הבטחת הכנסה, כך ששיעור הניכוי גדל ואפשר לזכאי הבטחת הכנסה ומזונות השתכרות בשיעורים גבוהים יותר, כך שבסך כל ההכנסה בידם גדל.

ביום ג' בטבת, התשע"ז, (ה- 1 בינואר, 2017) נכנסה לתוקפה הוראת שעה כאמור, שעתידיה להסתיים ביום כ"ג בטבת התשע"ט (ה- 31 בדצמבר, 2018), אשר קבעה כי לעניין הורה עצמאי המשתכר בהכנסה של עד 33.81% מהסכום הבסיסי (כ- 3,300 ₪), ינוכה רק 25% מהכנסה מגמלה.

בהתאם להוראת השעה, עקב המוסד לביטוח לאומי אחר השפעת שינוי המדיניות על שיעור התעסוקה וההכנסה המשפחתית בקרב משפחות שבראשן הורה עצמאי, המקבלות גמלת הבטחת הכנסה או דמי מזונות, ולאור מסקנות מעקב זה, אשר הראה כי מצבן של המשפחות הוטב מוצע, כי תוארך הוראת השעה וזאת לשנתיים נוספות.

² ס"ח התשס"ח, עמ' 84; תשע"ח, עמ' 515.

סעיף 1 –

מוצע כי הוראת השעה בחוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התשע"ו – 2016, תוארך בשנתיים נוספות, בין 1 ינואר 2019 ועד 31 בדצמבר 2020.

סעיף 2 –

מוצע להאריך את ההוראה בחוק להגדלת שיעור השתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשע"ח – 2007 הקובעת כי הזכאות למענק עבודה מכוח אותו החוק תקוץ לזכאי אשר קצבת הבטחת הכנסה לה הוא זכאי הוגדלה בשל מבחן ההכנסות המקל. כך, שהוראה תחול גם בשנות המס 2019 – 2020.

להלן נוסח הסעיפים כנוסחם כיום :

סעיף 12(א)(2).

"סכום השווה ל- 40% מתגמול וכן מהכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 12(ו)-(2) לפקודה, לאחר שנוכה מהם הסכום האמור בפסקה (1)."

סעיף 12(א)(2).

"סכום השווה לשיעור המחושב לפי התוספת השלישית, בהתאם להרכב משפחתו של הזכאי, מתגמול וכן מהכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 12(ו)-(2) לפקודה, לאחר שנוכה מהם הסכום האמור בפסקה (1)."

סעיף 12ב(א)(2).

"סכום השווה ל- 40% מתגמול וכן מהכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 12(ו)-(2) לפקודה, לאחר שנוכה מהם הסכום האמור בפסקה (1)."

תוספת שלישית

"(סעיף 12(א)(2))

שיעורי ניכויים מתגמול ומהכנסה של זכאים שטרם מלאו להם 55 שנים ושאינם מקבלים קצבאות שאירים או תלויים לפי חוק הביטוח

פרט	הרכב משפחה	שיעור הניכוי
(1)	אלמנה או הורה יחיד שעמם ילד אחד לפחות	40%
(2)	שני בני זוג שעמם שני ילדים לפחות	37.5%
(3)	יחיד הזכאי לגמלה לפי סעיף 30א, שני בני זוג הזכאים לגמלה לפי סעיף 30א, שני בני זוג שעמם ילד	32.5%
(4)	כל הרכב משפחתי אחר	30%"

מוגש על ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

ח' בטבת התשע"ט
12 בדצמבר 2018