

יישום תכנית מענק עבודה ברשות המסים

תקציר

רקע כללי

החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007 (להלן - החוק או חוק המענק), נועד לשיפור רווחתן של משפחות עובדות ברמות השכר הנמוכות באמצעות תמרוץ יציאתן לשוק העבודה והגדלת ההכנסה הפנויה שלהן. להשגת יעדים אלה קבע החוק כי תשלום לזכאים בגין מס הכנסה שלילי (להלן - מענק עבודה או מענק) ייעשה באמצעות רשות המסים בישראל (להלן - הרשות). עוד נקבע בחוק כי סכום המענק יחושב על פי רמת ההכנסה מעבודה של העובד, מספר הילדים במשפחתו, מבחן קיום הכנסות נוספות שלו שאינן מעבודה וכן רמת ההכנסות הכוללת של התא המשפחתי של העובד.

מספר התובעים הפוטנציאליים למענק גדל מ-64,000 בשנה הראשונה ליישום החוק (בגין שנת הזכאות 2007) לכ-385,000 בגין שנת הזכאות 2012. כ-98% מהזכאים מוגדרים ברשות שכירים, והשאר מוגדרים עצמאים. בשנת הזכאות 2012 כ-10% מהשכירים במשק הישראלי היו זכאים למענק. ממוצע המענק ששולם לתובעים שהם "שכירים" בגין שנת הזכאות 2012 עמד על 3,711 ש"ח¹. כשליש מהתובעים הפוטנציאליים לא הגישו תביעה בגין שנת זכאות זו.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוקטובר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את יישום החוק על ידי הרשות. בדיקות השלמה נערכו במוסד לביטוח לאומי ובבנק ישראל.

הליקויים העיקריים

אי-הגדרת כלים למימוש יעדי החוק

1. בדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית² נקבעו שני יעדים: (א) הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. (ב) צמצום הפערים החברתיים. התברר כי למימון מענק העבודה לא הוקצתה תקנה תקציבית נפרדת בתקציב המדינה. מימון המענק נעשה מהרזרבה התקציבית של משרד האוצר.
2. הטפסים שממלא מבקש המענק אינם כוללים דרישה להמצאת מידע על סוג המשרה של העובד - חלקית או מלאה ועל סך שעות עבודתו השבועיות. משום כך לא ניתן לנתח באמצעות סקרים מדגמיים את השפעת המענק על מקבליו שהועסקו במשרה חלקית. קבלת הנתונים על חלקיות המשרה של תובע המענק תאפשר לחקור את השפעת השינויים בשכר על גמישות שעות העבודה. היתרון בעריכת תחשיב סטטיסטי-הסתברותי מעין זה טמון באפשרות להציג לפני מקבלי החלטות במשק הישראלי את ממצאיו, הנוגעים להשפעת יישום חוק המענק על סך ביקוש העבודה במשק.

ליקויים בתפעול ובמימוש יעדי החוק

1. הרשות הגדירה צורך ב-46 משרות שמתוכן 20 משרות נועדו למשרדי השומה. מתוך אותן 20 המשרות, הוגדרו והתקבלו 14 משרות בלבד. שאר 26 המשרות שנועדו ליחידות המטה-לא התקבלו. פער זה בין כוח העבודה הנדרש לבין זה הקיים בפועל גורם לעיכוב ניכר, הפוגע בטיפול באלפי הבקשות לקבלת מענק המופנות למשרדי השומה.
2. עד למאי 2014 הועסקו בחטיבת שירות הלקוחות של הרשות שלושה עובדים במשרה מלאה ועובד במשרה חלקית. עובדים אלה פעלו מול 20 משרדי שומה, שאליהם הוגשו הבקשות למענק לצורך קידום הטיפול בהן³. בשל כך אי-אפשר היה לקיים ביעילות לאורך כל תקופת היישום של חוק המענק הליכי בקרה, ליווי ותמיכה מקצועיים ביחידות הרלוונטיות של מערך מענק העבודה.
3. פרסום תנאי המענק לוקה בחוסר בהירות, הועלה כי לא הוצג כראוי התנאי שלפיו קבלת המענק, מותנית בכך שהכנסת בן/ת הזוג של התובע/ת אינה עולה על תקרה מסוימת. חוסר בהירות זה גורם לכך שמדי שנה מוגשות עשרות אלפי תביעות סרק⁴.

2 ראה הצעת חוק המענק הממשלתית מס' 291 מיום 19.3.07.

3 החל מיוני 2014 ירדה מצבת עובדים זו לשני עובדים במשרה מלאה ועובד במשרה חלקית.

4 האומדן מתייחס לתקופה שבה הוחלה תכנית המענק בכל הארץ - החל משנת הזכאות 2011.

4. הרשות לא פעלה להנגשה של כל הליך בקשת המענק באתר האינטרנט שלה ובאתר הממשל הזמין. ההסברים להליך אינם מופיעים בכל השפות הרלוונטיות במדינת ישראל (רוסית, ערבית ואמהרית), דבר שיש בו כדי להקשות על כל מגזרי האוכלוסייה להגיש את תביעת המענק באמצעות האינטרנט.
5. במקרים רבים מתעכב הטיפול בתביעת המענק בשל אי-הגשה במועד של דיווח השכר של המעסיק או בשל סיבות טכניות כגון שגיאה בהזנת פרטי הנישום, שבשלה לא ניתן לאתר את תובע המענק בדיווחי המעסיק.

המלצות העיקריות

1. מן הראוי שמשרד האוצר יבחן אם תכנית מענק העבודה אכן השיגה את יעדי החוק - הגברת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה וצמצום הפערים החברתיים; ואם הקריטריונים שנקבעו לקבלת המענק אכן הגדילו את התמריץ להשתתפות בכוח העבודה.
2. על משרד הכלכלה, יחד עם הרשות, לבחון אפשרות של עריכת סקרים תקופתיים בקרב מקבלי המענק ובקרב אוכלוסיית התובעים הפוטנציאליים למענק. באמצעות סקרים אלו יוכל משרד הכלכלה ללמוד על מימוש יעדי החוק בהקשר הרחב: המודעות למענק, השפעתו על השכר הישיר, על שינוי בהיקף המשרה של תובעי המענק או של בני זוגם וכו'. מטרתם של סקרים אלה היא לקבל אומדן מהימן על השפעת תכנית המענק על שוק העבודה. בעזרתם של סקרים אלו אפשר יהיה לפתח מדדים אשר יוכלו לשמש את מקבלי ההחלטות לבחינת יעילות ומועילות שיטת המענק ביחס לחלופות אפשריות אחרות.
3. מן הראוי שהרשות תפעל ביתר שאת להקל על מבקשי המענק, בין השאר על ידי כך שתאפשר להם החל מהשנה השנייה לתביעתם, להגיש אותה באמצעות האינטרנט, ובכך להקל על התובעים ועל עובדי הרשות.
4. על הרשות לפעול להעלאת שיעור הדיווח התקין של דוחות השכר של המעסיקים. בכך יגדל בשיעור ניכר מספר המענקים המועברים לזכאים במועדים הקבועים בחוק. כמו כן, על הרשות להגדיר לחטיבת שירות הלקוחות שלה יעדים ברורים להעלאת שיעור המיצוי⁵ של הזכות לקבלת מענק בקרב אוכלוסיות שבהן שיעור המיצוי נמוך, וזאת בין היתר על ידי שיפור ההנגשה של טופסי התביעה באמצעות האינטרנט ובאמצעות תרגומם של הטפסים לכמה שפות.

5 שיעור המיצוי הוא היחס המספרי (באחוזים) בין מספר האנשים שקיבלו את המענק בפועל ובין כלל אוכלוסיית הזכאים למענק.

סיכום

חוק מענק העבודה נועד לספק מענה, ולו חלקי, לאנשים שנקלטו בשוק העבודה ואינם מצליחים להיחלץ ממעגל העוני; הוא נועד לסייע לאוכלוסיות חלשות שמחסומים של שפה ושל תרבות, רתיעה מחיכוך עם הרשויות ועוד מקשים עליהם לקבל הדרכה ומידע רלוונטי שעשויים לסייע להן במימוש זכויותיהן. שיעורי המיצוי של הזכאות למענק אינם מספקים, שכן כשליש מהזכאים אינם מקבלים את המענק. מאחר שהעובדים ברמות השכר הנמוכות מצויים בחלקם מתחת לסף ההכנסה החייבת במס הכנסה, הם אינם נהנים מההפחתות בשיעורי המס הישיר שמובילה הממשלה. יישומו המלא של חוק המענק, אשר במסגרתו משלמת הממשלה מענק מס לעובדים במקום לגבות אותו מהם, יאפשר גם לאוכלוסיות חלשות יחסית ליהנות מפירות הצמיחה ומהחוסן הכלכלי של המשק.

אלפי בקשות של המבקשים למצות את זכאותם מטופלות בקצב אטי, והרשות אינה עושה די כדי להקל על אוכלוסיות היעד בקבלת המענק. מן הראוי שהרשות תפעל ביתר שאת ליעול הליכי התביעות, בין השאר באמצעות מתן אפשרות לתובע להגיש את תביעתו באמצעות האינטרנט החל מהשנה השנייה לתביעת המענק על ידו, ובכך להקל על התובעים ועל עובדי הרשות. בכך תקל הרשות על נכונותם של תובעים פוטנציאליים לפעול למיצוי זכויותיהם, תהליך שיהיה בו כדי להביא למיצוי רב יותר של הזכאות למענק.

מן הראוי שמשרד האוצר יבחן אם תכנית המענק אכן השיגה את יעדי החוק וכמו כן יבחן סוגיות עקרוניות ביישום תכנית המענק במדינת ישראל: תשלום המענק שלא בשנת הזכאות; השפעת נוסחת ההפחתה על התמריץ לצאת לעבודה - לא רק על תובע/ת המענק בלבד, אלא גם על בן/בת זוגו.

על הרשות לשפר את היערכותה ולייעל את התנהלותה בקשר ליישום החוק. בחינה כזו תוכל ללמד על התועלת שתצמח לאוכלוסיות היעד ולכלל המשק עם יישום תכנית המענק, שהיקף התשלומים בה עומד על כמיליארד ש"ח בשנה.

הנתונים המשקפים את מיצוי הזכאות למענק, הגם שהם מעידים על שיפור ניכר בשיעורי מיצוי הזכאות מאז הוחל החוק לראשונה בכל הארץ בשנת 2011 - עדיין אינם מספקים, ועל הרשות להמשיך ולשפר את הטיפול ביישום החוק.



מבוא

החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007 (להלן - החוק), נועד לשפר את רווחתן של משפחות עובדות ברמות השכר הנמוכות וליצור לגברים ולנשים בגיל העבודה שאינם מועסקים תמריץ להשתתף בשוק העבודה. זאת על ידי תשלום מענק כספי באמצעות רשות המסים בישראל (להלן - "הרשות"). נקבע בחוק כי כסום המענק יחושב על פי רמת ההכנסה מעבודה של העובד, מספר הילדים במשפחתו, מבחן קיום הכנסות נוספות של העובד שאינן מעבודה, וכן רמת ההכנסות הכוללת של התא המשפחתי של העובד. מאחר שהעובדים ברמות השכר הנמוכות מצויים בחלקם מתחת לסף ההכנסה החייבת במס הכנסה, הם אינם נהנים מהפחתות בשיעורי המס הישיר שמובילה הממשלה. יישום חוק המענק בצורה מלאה - שבמסגרתו משלמת הממשלה מענק לעובדים במקום לגבות מס מהם, יאפשר גם לאוכלוסיות חלשות יחסית ליהנות מפירות הצמיחה ומהחוסן הכלכלי של המשק.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את יישום החוק על ידי רשות המסים. בדיקות השלמה נערכו במוסד לביטוח לאומי (להלן - בטל"א) ובבנק ישראל.

יישום החוק

בשנים 2008-2009 ובחקופה שבין ינואר לאפריל 2010 יושם החוק רק לגבי תושבי יישובים שנכללו ב"אזורי השילוב", כהגדרתם בחוק⁶.

המענק ניתן רק למי שהוגדר "עובד" (יחיד, תושב ישראל שמלאו לו 23 שנים, שלו ילד אחד לפחות שטרם מלאו לו 19 שנים, או לחלופין יחיד תושב ישראל שמלאו לו 55 שנים, בין אם יש לו ילדים ובין אם לאו) שהייתה לו הכנסת עבודה⁷ באותה שנת מס, וזאת בתנאי שהעובד אינו מועסק במישרין או בעקיפין על ידי קרוב משפחתו, כהגדרתו בפקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961⁸. כמו כן נקבע כי אם לעובד הייתה זכות במקרקעין, בישראל או מחוץ לישראל, ששיעורה הוא יותר מ-50% מסך הזכויות בנכס - תישלל זכותו למענק, למעט אם מדובר בדירת מגורים יחידה בישראל.

6 להלן שמות היישובים: ירושלים, אשקלון, שדרות, נצרת, נצרת עילית, עין מאהל, באקה-ג'ת, משמרות, עין עירון, ערעה, כפר פינס, כפר קרע, אור עקיבא, חדרה, פרדס חנה-כרכור, מועזויה, ברטעה, עין א-סאלה ונתניה.

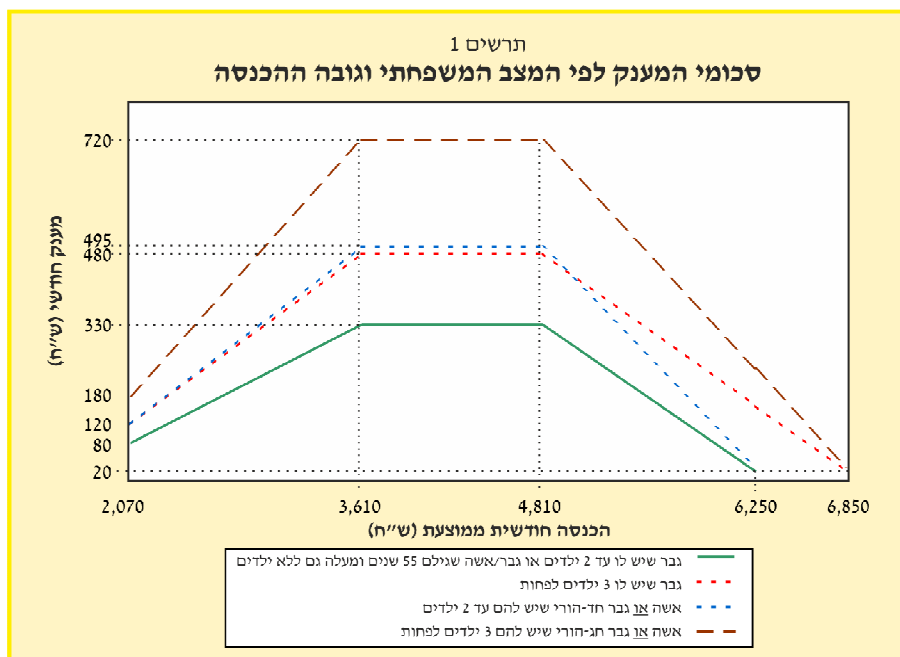
7 בחוק נקבעה הכנסה חודשית מינימלית שתיחשב כ"הכנסת עבודה" המזכה במענק. הכנסה זו עמדה על 1,810 ש"ח לגבי שנת הזכאות 2007 ועל 2,050 ש"ח לגבי שנת הזכאות 2013. לצורך יישום החוק, קצבת נכות, קצבת אובדן כושר עבודה, דמי פגיעה או דמי תאונה, המשתלמות על ידי המוסד לביטוח לאומי, אינן נחשבות חלק מהכנסת העבודה.

8 "קרוב משפחה", כהגדרתו בסעיף 32 (9) לפקודה..

"עצמאי" כהגדרתו בחוק הוא יחיד, תושב ישראל, שהייתה לו הכנסה מעסק או ממשלח יד בשנת המס. אוכלוסיית העצמאים הוכנסה לתחולת החוק ביולי 2009, וזאת באופן חלקי⁹ לגבי שנות המס 2008-2010; ובאופן מלא, בכלל הארץ, לגבי תביעות שהוגשו בגין שנות המס 2011 ואילך.

ביולי 2009 הורחבה תחולת החוק לכלל הארץ, וזאת לגבי תביעות בגין חודשי עבודה בשנות המס החל משנת 2011 ואילך. כמו כן נקבע במסגרת הרחבת תחולת החוק כי מלבד הזכאים המתגוררים ב"אזורי השילוב", יינתן המענק בגין שנות הזכאות 2009-2010 גם לאישה חד-הורית או לגבר חד-הורי שיש להם ילד שטרם מלאו לו שנתיים בשנת הזכאות.

נוסחת חישוב המענק ביחס לרמת ההכנסה הממוצעת נבנתה כך שברמות ההכנסה הנמוכות ביותר המענק ליניארי להכנסה, כלומר עד לרמת הכנסה מסוימת ככל שהכנסת העבודה גדלה, כך, ביחס ישר, גדל המענק. בתחום הכנסות מסוים¹⁰ המענק נשאר קבוע, והחל מרמת הכנסה מסוימת¹¹, המענק קטן ככל שהכנסת העבודה גדלה. הקטנת המענק נעשית בהדרגה, כדי למנוע מצב שבו מוטל "קנס" גבוה על עובדים שמנסים להגדיל את הכנסתם. לעובדים עם שלושה ילדים או יותר מאפשר החוק סכומי מענק גבוהים יותר¹². להלן ב"תרשים הטרפז" דוגמה גראפית לפונקציית המענק, כפי שנמסרה למשרד מבקר המדינה על ידי הרשות:



החוק קובע גם כי מענק העבודה יופחת בשל הכנסות בן הזוג. כלומר לאחר שחושב גובה המענק המגיע לעובד בהתאם להוראות סעיפי החוק, יש לבחון את סך ההכנסות של שני בני הזוג, ואז ייתכן

- 9 בגין שנת 2008 רק באזורי השילוב, ובגין השנים 2009-2010 באזורי השילוב או בכלל הארץ, בתנאי שמדובר בעצמאי או בעצמאית שהוא או היא חד-הורי/חד-הורית (שכלכלת ילדיו/ה עליו/ה) או באישה חד-הורית שלילד שלה טרם מלאו שנתיים.
- 10 בגין שנת הזכאות 2013 - 4,810-3,610 ש"ח.
- 11 במועד עריכת הביקורת - 4,810 ש"ח.
- 12 בגין שנת הזכאות 2013 - עד 8,640 ש"ח לשנה.

שיהיה צורך להפחית מסכום המענק ואף לשלול אותו לחלוטין, במצב שבו צירוף הכנסות שני בני הזוג יוצר "הכנסה עודפת" כהגדרתה בחוק¹³.

סעיף 4 לחוק קבע מנגנון להפחתת סכום המענק למי שיש לו הכנסות נוספות מקצבאות¹⁴ או מגמלת דמי פגיעה בעבודה או מדמי תאונה לפי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995. סעיף 6 לחוק מעניק הקלות לעובד עם מגבלה פיזית או נפשית; לגבי עובד כזה נקבע, על פי נוסחה, סף כניסה נמוך יותר של הכנסת מינימום המזכה במענק עבודה.

1. להלן לוח המסכם את יישום החוק בגין שנות הזכאות 2007-2012:

לוח 1

הזכאים ותשלומי המענק על פי נתוני הרשות^(*)

2012	2011	2010	2009	2008	2007	שנת הזכאות
385	365	100	100	72	64	סך התובעים הפוטנציאליים (באלפים)
447	332	113	78	42	53	מספר התביעות שהוגשו (באלפים)
241	185	53	49	28	30	מספר הזכאים מבין מגישי התביעות (באלפים)
63%	51%	53%	49%	39%	47%	שיעור הזכאים מבין כלל פוטנציאל מגישי התביעות
54%	56%	47%	63%	67%	57%	שיעור הזכאים מבין מגישי התביעות
233	178	52	48	28	30	מספר השכירים הזכאים למענק בקרב מגישי התביעות (באלפים)
8	7	1	0.6	0.15	לא רלוונטי	מספר העצמאים הזכאים למענק בקרב מגישי התביעות (באלפים)
865,359	535,756	99,118	135,544	79,132	76,971	סך סכומי המענק לתשלום לתובעים "שכירים" (באלפי ש"ח)
294	295	80	79	48	53	סך המכתבים היוזמים שנשלחו לתובעים פוטנציאליים שטרם הגישו תביעות (באלפים)
76%	81%	80%	79%	67%	83%	שיעור המכתבים היוזמים מכלל פוטנציאל הזכאים
148	110	25	25	13	20	מספר התובעים הפוטנציאליים שנשלחו אליהם מכתבים יוזמים ושהגישו תביעות לאחר מועד שליחת המכתב (באלפים)
3,711	3,017	1,892	2,850	2,823	2,575	סכום המענק הממוצע לתובעים "שכירים" בש"ח
17,973	11,110	2,951	2,468	1,338	2,577	חוסר בדיווחי מעביד על העסקת עובדים

* הנתונים נכונים לתאריך 27.5.14.

- 13 הגדרה זו בחוק היא נוסחה מתמטית מורכבת. על מנגנון הפחתת המענק בשל הכנסת בן-הזוג ראו בהמשך, בפרק הדין בנוסחת ההפחתה.
- 14 למעט קצבת נכות, קצבת אבדן כושר עבודה וקצבת שארים.

עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2014, אין נתונים מלאים על התביעות ועל תשלומי המענק בגין שנת 2013, וזאת בעיקר בשל העובדה שתביעות בגין שנה זו אפשר היה להגיש בסניפי הדואר עד דצמבר 2014, וכן בשל כך שבבדיקת הזכאות למענק קיימת תלות בין דיווחי התובעים לבין דיווחי המעסיקים שחלקם מתקבלים באיחור - ראו בהמשך, בפרק הדן בתלות זו.

מהטבלה עולה כי מספר התובעים הפוטנציאליים למענק גדל מ-64,000 בשנת הזכאות 2007 (השנה הראשונה ליישום החוק) לכ-385,000 בגין שנת הזכאות 2012. כ-98% מהזכאים מוגדרים ברשות כשכירים, והשאר כעצמאים. על פי נתוני הרשות, בשנת הזכאות 2012 כ-10% מהשכירים במשך הישראלי היו זכאים למענק.

התפלגות הזכאים על פני גרף המענק, שהוצג לעיל בתרשים מס' 1, אחידה למדי; כשליש מהזכאים, אלו שהכנסתם משייכת אותם לחלק העולה והאופקי של הטרפז, משתכרים סכום שהוא נמוך או גבוה אך במעט משכר המינימום¹⁵, ולכן הם זכאים למענק גבוה יחסית לשאר מקבלי המענק.

פילוח הזכאים לפי קבוצות אוכלוסייה מראה כי מקרב הזכאים למענק בגין שנת הזכאות 2011, מהווים העולים כ-25%, הערבים מהווים כ-20% והחרדים - כ-7%; כ-57% מהזכאים הם נשים, וכ-12% מתוכן הן אימהות חד-הוריות. בגין שנת הזכאות 2011 שולם ב-2012 מענק שנתי ממוצע של 2,740 ש"ח לאימהות חד-הוריות; 3,059 ש"ח לערבים (ללא ערביי מזרח ירושלים) ו-3,438 ש"ח לחרדים.

2. להלן נתונים מינואר 2014¹⁶, המשקפים את תוצאות יישום החוק בגין שנת הזכאות 2012, והמסקנות שעלו מבדיקת נתונים אלו.

א. סך הבקשות למענק שהוגשו בגין שנה זו - 445,088; סך הזכאים - 234,410 (כ-53%)¹⁷; מספר הפניות שלא אושרו, לרבות אלו שטרם הסתיים הטיפול בהן ואלו שנדחו - 210,678. כ-179,000 בקשות נדחו; כ-139,000 מהן בשל אי-התאמה בסעיף ההכנסה (בעיקר בשל כך שהרשות לא הביאה לידיעת הציבור שקבלת המענק מותנית בכך שהכנסת בן/ת הזוג אינה עולה על תקרה מסוימת, כפי שיפורט בהמשך); כ-34,000 מהבקשות נדחו בשל אי-התאמה בין הנתונים על אודות המצב המשפחתי ובין מספר הילדים שעליהם מדווח/ת המבקש/ת לנתונים המקבילים במשרד הפנים; כ-6,000 פניות נדחו בשל אי-התאמה בקריטריון הנדל"ן. בחודש ינואר 2014 לא אושרו 27,000 פניות מבין כלל הפניות שלא אושרו, וזאת בשל אי-הגשת טופס דיווח שנתי על שכר (טופס 126) על ידי המעביד של מבקש המענק.

נוסף על כך, כ-4,600 פניות לא אושרו והוגדרו "חריגים"¹⁸. חריגים אלו הן בקשות שלגביהן טרם התקבלה החלטה, וזאת בשל אי-בהירות באחד מהפרמטרים: הכנסת התובע/ת ובן/ת הזוג (למשל בשל פער בדיווחי המעסיק של תובע המענק בין סך הוצאות שכר העבודה שלו המדווחות מדי חודש, לבין הדיווח השנתי שלו על הוצאות השכר); בשל נתוני הרישום במשרד הפנים, ובשל אי-התאמה בקריטריון הנדל"ן בגין אי-קבלת

15 בשנים 2008-2014 עמד שכר המינימום החודשי על 3,710-4,300 ש"ח. בדצמבר 2014 נחתם הסכם קיבוצי בין ההסתדרות ונשיאות הארגונים העסקיים, שלפיו שכר המינימום יעלה ל-5,000 ש"ח בשלוש פעימות, שיבוצעו בין השנים 2015-2017. בינואר 2015 אושר תיקון לחוק שכר מינימום, המחיל את עקרונות ההסכם על כל העובדים במדינה.

16 כאמור לעיל, הנתונים בטבלה לעיל הם מחודש מאי 2014, ולכן ישנם פערי מדידה קטנים בין הטבלה לבין ניתוח הנתונים.

17 נתון זה חושב מתוך סך כל מגישי התביעות, זכאים ושאינם זכאים, אשר שיעורם מקרב פוטנציאלי הזכאים עמד בחודש מאי 2014 על 61%.

18 כ-1,900 בקשות בשל חריגות הכנסה, כ-1,000 בקשות בשל חריגות מרשם משרד הפנים וכ-1,700 בקשות בשל חריגות נדל"ן.

תשובה מיחידת מיסוי מקרקעין (להלן - מסמ"ק) לטענתו של התובע שלפיה הרישומים ביחידה לשירות עיבודים ממוכנים של רשות המסים (להלן - שע"ם) הם שגויים ואין בבעלותו שני נכסי נדל"ן.

על פי סעיף 9 לחוק, "הגיש עובד למנהל תביעה לקבלת מענק כאמור... יקבע המנהל, עד תום 90 ימים ממועד הגשת התביעה או עד יום 15 ביולי של שנת המס העוקבת, לפי המאוחר, את זכאותו של העובד למענק ואת סכום המענק בהסתמך על המידע שמסר לו המעביד".

משרד מבקר המדינה מצא כי מתוך 4,600 התביעות לעיל שטרם אושרו בשל הגדרתן כמקרים "חריגים", כ-3,000 בקשות הוגשו עד לחודש ספטמבר 2013. מכאן שלגבי בקשות אלו חרקה הרשות ממכסת הימים שהוקצבו לה לשם מתן תשובה לתובע על זכאותו למענק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להפריד במערכת הממוחשבת בין תביעות שבירורן מתעכב בשל אי-המצאת פרטים על ידי הנישום לבין תביעות שבירורן מתעכב בשל בירור פנימי ברשות (למשל מול משרד מיסוי מקרקעין). כמו כן, על הרשות להקפיד על עמידה בתנאי החוק בנוגע למתן מענה לתובע המענק על זכאותו במסגרת הזמן שהוגדר בחוק.

ב. מתוך כ-445,000 בקשות שהוגשו לגבי שנה זו, כ-123,000 (כ-28%) הוגשו בדצמבר 2013. הסיבה לכך היא ככל הנראה מסע פרסום במדיה האלקטרונית ובמדיה הכתובה שנעשה בחודש זה וכן דיוור ישיר לבתי הזכאים לכאורה, שבוצע בחודשים אוגוסט - אוקטובר 2013. מתוך כלל הבקשות שהוגשו בחודש דצמבר כ-64% נדחו, לעומת דחיית כ-31% מהבקשות שהוגשו עד סוף חודש נובמבר 2013.

נתונים אלו עלולים להצביע על בהירות לא מספקת בפרסום תנאי המענק בכלל ובמסע הפרסום במדיה האלקטרונית בפרט. (ראה בהמשך בנוגע להצגת התנאי שלפיו קבלת המענק מותנית בכך שהכנסת בן/ת הזוג של התובע/ת אינה עולה על תקרה מסוימת). לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבחון את הסיבה לגידול בשיעורי בקשות הסרק שהוגשו במהלך השנה ובסופה כאמור לעיל; עליה להבהיר את תנאי המענק בכלל ואת תנאי הסף של הכנסת בן או בת הזוג בפרט; ולחדד את המסר המועבר לקהל הזכאים באמצעי התקשורת השונים.

3. על פי נתוני הבטל"א¹⁹, קו העוני²⁰ נקבע, בין היתר, לפי גודל המשפחה. כך לדוגמה, בשנת 2012 עמד קו העוני במונחים של הכנסה לחודש על 2,820 ש"ח ליחיד, 7,219 ש"ח למשפחה בת ארבע נפשות ו-12,634 ש"ח למשפחה בת תשע נפשות. נתונים אלו מצביעים על כך שמענק של אלפי ש"ח בשנה מהווה סיוע משמעותי למשפחות אלו. לדוגמה, שני בני זוג

19 ראו המוסד לביטוח לאומי, דוח העוני לשנת 2012.

20 קו העוני הוא מדד חברתי כלכלי, המתייחס לרמות ההכנסה של אדם או משפחה. אדם או משפחה ייחשבו עניים אם סך הכנסותיהם נמוך באופן קבוע מקו העוני. בישראל קו העוני מוגדר כ-50% מההכנסה הפנויה החציונית, למשפחה. משמעות ההכנסה הפנויה החציונית היא הכנסה משפחתית (מעבודה, הון ונכסים, אחרי מיסים ישירים ותשלומי העברה), שלחצי מהמשפחות יש הכנסה גבוהה ממנה ולחצי נמוכה ממנה. בשל צורת חישוב זו, קו העוני הוא יחסי ומושפע מרמת ההכנסה הכללית במשק.

שלהם שני ילדים, העובדים במשרה חלקית, וכל אחד מהם משתכר 4,000 ש"ח לחודש - זכאים למענק שנתי כולל של 9,900 ש"ח בגין שנת הזכאות 2013.²¹

חוקרים בבנק ישראל בחנו את ההשלכות הצפויות מהפעלת המענק על התעסוקה, על העוני ועל ההוצאות בתקציב הממשלה. בין היתר בחנו החוקרים את השפעת השינוי בשכר הפוטנציאלי של עובדים בגין קבלת המענק על הגדלת התעסוקה, ומצאו כי גמישות התעסוקה בגין שינוי זה בשכר אינה גדולה.²² מסקנתם לפיכך הייתה כי המענק אינו צפוי להגדיל באופן ניכר את כניסתם של בני השכבות החלשות אל מעגל התעסוקה. עם זאת נמצא כי המענק עשוי להיות כלי יעיל להפחתה ניכרת של העוני בקרב משפחות שיש בהן עובדים. מהמחקר עולה עוד כי קבוצות אוכלוסייה שכניסתן או יציאתן מתעסוקה מושפעות משינוי בשכר, אינן אלה אשר מתאפיינות בשיעור עוני גבוה.

בנק ישראל תומך²³ בהפעלת המענק ובהגדלת סכומי המענק ככלי מדיניות מרכזי להתמודדות עם התופעה המתרחבת של עוני בקרב משפחות עם מפרנס, מהלך אשר יגדיל את ההכנסה הפנויה של אנשים עובדים ללא פגיעה בכוח התחרות של היצרן הישראלי.

בחודש מאי 2010 פרסם ארגון ה-OECD (להלן - הארגון) סקירה על שוק העבודה והמדיניות החברתית בישראל. הדוח מעלה כי שיעור העוני היחסי בישראל הוא הגבוה במדינות הארגון והוא עומד על 21.3%. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל עומד על כ-60% בגיל העבודה (15-64), והוא נמוך מהמוצע במדינות הארגון (כ-67%). הארגון המליץ לממשלת ישראל על כמה צעדים שיש בהם כדי לסייע בהתמודדות עם נתוני העוני והתעסוקה וביניהם הרחבת תכנית מענק העבודה.

בנובמבר 2013 פרסם צוות מחקר בראשות פרופ' מישל סטרבצ'ינסקי מהאוניברסיטה העברית (להלן - הצוות) דוח בנושא "מתעסוקה לפיריון, המדיניות הרצויה להגברת הצמיחה". הצוות כלל נציגים ממשד האוצר, וביניהם הממונה על הכלכלה והכנסות המדינה דאז וכן נציגים מבנק ישראל ומהמגזר העסקי. הצוות התייחס ליישום מענק העבודה בישראל, ולהלן תמצית מסקנותיו: (א) ישנם רמזים לכך שמענק כספי גבוה יותר מעלה את שיעור המיצוי של המענק בקרב הזכאים. (ב) קיום השפעות "תרבותיות": שיעור המיצוי נמוך אצל הערבים ממזרח ירושלים וגבוה אצל החרדים.

בדצמבר 2013 פרסם צוות מחקר בין-משרדי בראשות נציגי בנק ישראל (להלן - צוות המחקר) דוח בנושא "תשלום מענק העבודה בשנת 2012 - השנה הראשונה לפריסתו הארצית"²⁴. דוח זה הוביל בין היתר למסקנה בנוגע לגובהו של המענק בגין שנת הזכאות 2011, ששולם בשנת 2012. צוין בו כי סכומי המענק בישראל נמוכים באופן משמעותי בהשוואה לתכניות דומות בעולם: סכום המענק המרבי בישראל מהווה כ-12% מהשכר הממוצע של גבר זכאי וכ-17% מהשכר הממוצע של אישה זכאית, בהשוואה לכ-40% משכר הזכאים הממוצע בארצות הברית. הדבר מתבטא גם בהוצאה הנמוכה על התכנית בישראל: כ-0.07 אחוז תוצר ב-2013 בהשוואה ל-0.4 אחוז תוצר בארצות הברית (בשנת 2009) ול-0.5 אחוז תוצר בבריטניה (בשנים 2009 ו-2010).

- 21 על פי נתוני הרשות בנוגע לזכאות מענק לשנת 2013.
- 22 להלן הציטוט המדויק מתוך דוח בנק ישראל: "מס הכנסה שלילי, תוצאות השנה הראשונה ליישום החוק" מיוני 2010: "מחקרים בעולם מלמדים על גמישות נמוכה יחסית של מספר המועסקים, ולכן צפוי כי הוא [שיעור התעסוקה] יגיב לחוק במתינות, אם בכלל".
- 23 כפי שעולה ממחקר בנק ישראל, האמור לעיל.
- 24 ובשיתוף נציגי רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר, משרד רוה"ם ומכוני מחקר פרטיים.

עוד צוין ברוח כי שיעור המימוש של הזכות למענק עלה ככל שגדל היקף ההטבה. צוות המחקר ציין: "מענק העבודה משיג את מטרתו משום שהוא ממוקד היטב באוכלוסיית העובדים שיש להם ילדים והכנסה נמוכה יחסית. לפיכך הוא כלי יעיל לתמיכה באוכלוסייה זו בתקציב מצומצם וללא פגיעה בתמריץ לעבוד. הגדלת סכום המענק יכולה לצמצם, בעלות נמוכה יחסית, את תחולת העוני בקרב משפחות של עובדים עם ילדים, מכיוון שהרוב המכריע של התמיכות יגיע לאוכלוסיית היעד... אם יעלו בכ-45% את המענק הממוצע למשפחה... המענק המוגדל יחליף מעוני כ-4,700 משפחות עם מפרנסים. הגדלת המענק תעלה את ההוצאה על התוכנית בכ-90% אחוזים בסך של כ-0.65 מיליארד ש"ח".

צוות המחקר מציין כי המענק אינו מאוזן מגדרית. חוסר האיזון נוצר בשנת 2012, לאחר שהוחלט על תוספת מענק של 50% לאימהות נשואות ולא נשואות²⁵. צוות המחקר ציין כי העלאת המענק תוך השבת האיזון המגדרי תגביר את האפקטיביות של המענק ככלי להקטנת העוני, מאחר שגברים מהווים כ-70% מהזכאים במשפחות הזכאים העניות. בהתאם לכך המליץ הצוות בין השאר על שינוי מבנה המענק, כך שתבוטל האבחנה המגדרית במתן המענק ויוענקו סכומי מענק זהים לגברים ולנשים.

בהקשר זה יש לציין כי המענק אינו מאוזן גם על בסיס המצב המשפחתי: המענק אינו ניתן למי שגילים אינו עולה על 55, והם רווקים ורווקות, או גרושים וגרושות ללא ילדים, או נשואים ונשואות ללא ילדים.

ניתן לצטט גם מתוך דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות מר אלי אלאוף מיוני 2014. דוח זה המליץ על הגדלת המענק עבור כלל הזכאים²⁶: "מומלץ להגדיל באופן דיפרנציאלי את המענק בהתאם למספר הילדים, וזאת כיוון שקיים קשר חיובי בין תחולת העוני למספר הילדים במשפחה. בנוסף ישווה סכום המענק לגברים ולנשים במטרה להטיב עם משק הבית כולו (היום המענק הניתן לנשים גבוה מזה הניתן לגברים)... עלות ההמלצה מוערכת בכ-800 מיליון ש"ח בשנה, המלצה זו תחליף כ-30,000 אנשים מהעוני".

להלן, על פי נתוני הרשות, פירוט המענק השנתי הממוצע ששולם בשנת 2012, בגין שנת הזכאות 2011, לפי קבוצות זכאות:

לוח 2

המענק השנתי הממוצע - לפי קבוצות זכאות

מענק ממוצע לבן משפחה בש"ח	משקל מסך מקבלי המענק	סכום המענק הממוצע ששולם בש"ח	קבוצת זכאות
0		אינם זכאים למענק	עובדים שגילים אינו עולה על 54 ואין להם ילדים
* 1,300	18%	2,600	בני 55+ ללא ילדים בגיל הזכאות
832 - 624	47%	2,496	זכאים עם ילד אחד או שניים
עד 733	35%	3,665	זכאים עם שלושה ילדים או יותר
	100%	** 2,993	מענק ממוצע - כללי

* זאת בהנחה שהילדים של מקבלי המענק אינם גרים בביתם.
 ** קיים פער מזערי בין סכום זה לבין סכום המענק הממוצע לשנת 2011, כפי שהוא מוצג בטבלה לעיל, זאת בגין פערי עיתוי במועדי העיבודים הסטטיסטיים שמהם נלקחו נתונים אלו.

25 וכן גם לאב חד-הורי, שכלכלת ילדיו עליו.
 26 ברוח לא פורט סכום הגדלת המענק לכל קטגוריה של אוכלוסיית זכאים.

מהלוח עולה השונונת הגבוהה במענק הממוצע לבן משפחה, גם בקרב משפחות שאינן ברוכות ילדים (להם עד שלושה ילדים).

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לבחון את מסקנות הגופים כפי שפורטו לעיל בעניין יישום תכנית המענק, ולשקול אם יש מקום לאמצן ובאיזה אופן.

4. א. בחודש יולי 2014 פורסמה הצעת חוק ממשלתית (להלן - הצעת החוק)²⁷, הכוללת שורת הקלות למשפחות חד-הוריות, לבעלי מוגבלויות, לעצמאים ולשכירים. מטרתה של הצעת החוק הייתה לגרום לכך שפוטנציאל הזכאים לקבלת מענק עבודה יגדל בכ-55,000 איש. שינויים אלו אמורים לחול על מענקים שישולמו בעד הכנסות מעבודה או מעסק או ממשלח יד, שהופקו בשנת המס 2014 ואילך.

על פי הצעת החוק, יוכנס בחוק תיקון שמשמעותו שיפור התנאים לקבלת המענק עבור הורה עובד במשפחה חד-הורית. לפי המוצע, יישום התיקון יגדיל את טווח ההכנסה החודשית הממוצעת המזכה במענק של הורה עובד במשפחה חד-הורית שלו עד שני ילדים, כך שהסכום ינוע בין 1,280 ל-9,450 ש"ח (במקום 2,070 - 6,250 ש"ח); ולגבי הורה עובד במשפחה חד-הורית שלו שלושה ילדים ומעלה ינוע הסכום בטווח שבין 1,280 ל-11,550 ש"ח (במקום 2,070 - 6,850 ש"ח). הצעת חוק זו אושרה באוקטובר 2014 בקריאה ראשונה בכנסת.

ב. החוק קובע כי כאשר תובע המענק הוא עצמאי, ישולם המענק בשנת המס העוקבת, ובשלוש שנות המס שלאחריה (להלן - שנות הקיזוז) יקוזז המענק כנגד המס שהעצמאי חייב בו בשל הכנסה מכל מקור שהוא, שהפיק בשנת המס שבשלה נתבע המענק ובשלוש שנות המס שלאחריה. לא קוזזו כל סכום המענק בשנות הקיזוז כאמור לעיל, ישולם לעצמאי סכום המענק שנותר לאחר הקיזוז, בניכוי 25% מסכום ההפרש; סכום זה ישולם ב-15 ביולי בשנת המס הראשונה שלאחר שנות הקיזוז.

לדוגמה, סך רווחיה למס של נישומה עצמאית עמדו בשנת המס 2010 על כ-26,000 ש"ח (כ-2,200 ש"ח לחודש). רמת הכנסות זו היא מתחת לסף המס, ובשל כך לא התאפשר לקזז את המענק מחבות המס שלה בשנים 2011-2014. נישומה זו קיבלה באוגוסט 2011 הודעה מהרשות כי היא זכאית למענק של 1,980 ש"ח בגין שנת הזכאות 2010 (75% מסך המענק על פי הנוסחה לעיל), אך היא תקבל אותו רק ביולי 2015, הואיל ובשנים 2014-2011 פעילותה העסקית לא הגיעה אל סף המס.

על פי הצעת החוק האמורה לעיל, יושוו מועדי קבלת המענק של עצמאים לזה של השכירים, כך שהם יקבלו את המענק בתנאים זהים ובמועדים זהים, ולא כפי שהיה עד כה. במקרים שבהם עצמאי זכאי לקבל מענק ובמהלך שנות הקיזוז הפסיק את פעילותו העסקית, הרי שלצורך קבלת המענק נדרש ממנו להגיש דוחות בגין כל שנות הקיזוז שבהן הצהיר כי אין לו הכנסות כעצמאי.

על פי נתוני הרשות מיוני 2014, פוטנציאל הזכאים מקרב העצמאים בגין שנת הזכאות 2012 עמד על 25,000. מספר התביעות שהגישו עצמאים עבור שנת זכאות זו עמד על 12,193. מתוכם היו זכאים לקבל את המענק 8,549 איש, כ-34% בלבד, זאת ביחס לשיעור המיצוי הכללי בשנה זו, שעמד על 63%.

אם יתקבל התיקון האמור לחוק, הוא עשוי לשפר את שיעורי המיצוי של הזכות למענק ביחס לכלל הזכאים בכלל ובקרב אוכלוסיית העצמאים בפרט.

27 ראו הודעה לתקשורת של משרד האוצר מ-16.7.14.

בחינת המימוש של יעדי החוק

1. ברוח השנתי של משרד האוצר לשנת 2007²⁸ צוין בהקשר להשלמת חקיקת חוק המענק באותה שנה: "מאז רפורמת רבינוביץ', שנכנסה לתוקף בתחילת שנת 2003, הופחת מס ההכנסה על יחידים בישראל בהיקף שנתי עולה על עשרה מיליארד ש"ח. הפחתה זו, כמובן, לא היטיבה עם מי שאין להם הכנסות או שהכנסותיהם נמוכות מסף המס. ככל שתהליך הפחתת שיעורי המס מתקדם, סף המס עולה ואיתו מספר העובדים הפטורים ממס הכנסה, והפחתת מיסים מאבדת מהאפקטיביות שלה כאמצעי מקרו-כלכלי, שביכולתו לתמוך עבודה ולהעלות את השכר".

בדברי ההסבר²⁹ להצעת החוק הממשלתית בנושא המענק נקבעו שני יעדים: (א) הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. (ב) צמצום פערים חברתיים. כדי לבדוק אם תכנית המענק במתכונתה הנוכחית מאפשרת לממש את יעדי החוק, נדרשת שקיפות תקציבית מלאה. ככלל, כל הוצאה ממשלתית אמורה להשתקף בספר התקציב השנתי של ממשלת ישראל, המאושר בחוק הכנסת מדי שנה. במסגרת זו מתאפשר דיון ציבורי בכנסת על אודות יעדי הממשלה ביחס להוצאות התקציביות הנגזרות מהם - בהיבט של עלות מול תועלת.

התברר כי למימון מענק העבודה לא הוקצתה תקנה תקציבית נפרדת כתקציב המדינה. מימון המענק נעשה מהרזרבה התקציבית של משרד האוצר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להקצות למענק תקנה תקציבית בספר התקציב ולא להתנותו בקיומה של רזרבה תקציבית בכל שנה. כך ניתן יהיה לנתח את שיעור מיצוי הזכאות למענק לפי חתכים שונים ולהציג בצורה ברורה לפני מקבלי ההחלטות בממשלה ובכנסת ובפני הציבור את סך התקציב למענק בכל שנה. הדבר יאפשר לערוך מעקב, פיקוח ובקרה על התקציב, כגון על שימוש בעודפי תקציב לא מנוצלים.

2. על פי נתוני הבטל"א, במשק הישראלי קיימת תופעה רחבה של הפרת חוק שכר המינימום³⁰ התשמ"ז-1987 על ידי מעסיקים רבים. חוק זה קובע את שכר המינימום לפי היקף משרתו של העובד (חלקית או מלאה). תופעה זו מרחיבה את מעגל העוני בקרב העובדים. פעמים רבות מתלווה להפרת חוק זה גם הפרה של חוקי עבודה אחרים, המעגנים את הזכויות הסוציאליות של העובדים כגון הזכות לפנסיה, לימי חופשה, לימי מחלה, לתשלום דמי הבראה ועוד. פגיעה בשכר הפוטנציאלי של הזכאי היא בהכרח פגיעה באפקטיביות של תכנית מענק העבודה. משרד הכלכלה מופקד על אכיפת הוראות חוקי העבודה במדינת ישראל, ויש לו סמכויות חקירה בנוגע להפרות של הוראות חוקי העבודה. אחת ממטרות המשרד היא מיצוי הליכי חקירה כנגד מעסיקים הנחשדים בביצוע העבירות באמצעות מתן התראות, הטלת עיצומים כספיים בהליכים מנהליים, ואף הגשת כתבי אישום בהליכים פליליים.

28 ראו אתר משרד האוצר - מנהל הכנסות המדינה - ozar.mof.gov.il, דוח שנתי לשנת 2007, פרק יז.
 29 ראה הצעת חוק המענק הממשלתית מס' 291 מיום 19.3.07.
 30 ראו פרסום של הבטל"א משנת 2009 באתר האינטרנט שלו - btl.gov.il: "מגמות באי ציות לחוק שכר המינימום, המקרה הישראלי".

נמצא כי הטפסים שאותם ממלא מבקש המענק אינם כוללים דרישה להמצאת מידע על היקף המשרה של העובד - חלקית או מלאה ועל סך שעות עבודתו בשבוע. עקב כך, לא ניתן להשתמש בטפסים אלו כדי לאתר עובדים שהועסקו בניגוד לחוק שכר המינימום, על פי היקף משרתם. למשל, עובדים במשרה מלאה שהשתכרו פחות משכר המינימום החודשי או עובדים במשרה חלקית שהשתכרו פחות משכר המינימום השעתי. משום כך גם לא ניתן לנתח באמצעות סקרים מדגמיים את השפעת המענק על מקבלי הועסקו במשרה חלקית: האם המענק פגע בתמריץ להגדיל את היקף עבודתם ושמא אף גרם לצמצום שעות עבודתם בשל העובדה שמבחינתו של העובד ניתן להגיע לאותה רמת הכנסה בפחות שעות עבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת הנתונים על חלקיות המשרה של תובע המענק תאפשר לחקור את השפעת השינויים בשכר על גמישות שעות העבודה: (א) עד כמה סבסוד השכר תורם, אם בכלל, להגדלת מספר שעות העבודה של העובדים שרמת שכרם נמוכה מרמת השיא של סכום המענק; (ב) עד כמה מקטיף המענק את מספר שעות העבודה של עובדים הנמצאים ברמות שכר שבהן נשחק סכום המענק. עריכת תחשיב סטטיסטי-הסתברותי מעין זה עשויה להציג בפני מקבלי ההחלטות במשק הישראלי את השפעת יישום חוק המענק על סך היצע העבודה במשק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה, יחד עם הרשות, לבחון אפשרות של עריכת סקרים תקופתיים בקרב מקבלי המענק ובקרב אוכלוסיית הזכאים למענק. באמצעות סקרים אלו יוכל משרד הכלכלה ללמוד על מימוש יעדי החוק בהקשרם הרחב: המודעות למענק, השפעתו על השכר הישיר, על שינוי בהיקף המשרה של תובעי המענק או של בני זוגם. מטרתם של סקרים אלה היא לקבל אומדן מהימן על השפעת תכנית המענק על שוק העבודה. בעזרתם של סקרים אלו אפשר יהיה לפתח מדדים אשר יוכלו לשמש את מקבלי ההחלטות לבחינת יעילות ומועילות שיטת המענק ביחס לחלופות אפשריות אחרות.

היערכות הרשות ליישום החוק

חטיבת שירות לקוחות ברשות הוקמה בשנת 2004, במטרה לספק שירות יעיל, זמין וידידותי לנישומים שהוגדרו לצורך כך "לקוחות" ולצמצם את החיכוך עמם. חטיבה זו מופקדת על ייעול תהליכי העבודה; על הקשר של מייצגי הנישומים עם הרשות; על המענה לפניות הציבור, על יישום חוק חופש המידע ועל שיפור זמינות השירות באמצעים שונים (כגון: אינטרנט, מוקד טלפוני ועוד). נוסף על כך אחראית החטיבה על תפעול הליך מענק העבודה. עם הקמת חטיבת שירות לקוחות, כשלוש שנים טרם חוקק החוק, אישרה נציבות שירות המדינה לרשות תקן הכולל שבע משרות.

1. ההליך הכרוך במתן המענק ויישום תיקוני החקיקה השונים הקשורים בו דורשים מחטיבת שירות לקוחות הקצאת משאבים רבים, שכן על החטיבה להיערך תפעולית בתחומים הבאים: סיוע למשרדי השומה בטיפול בבקשות לתיקוני קביעת זכאות למענק; טיפול בשאלות כלליות המופנות אליה מטעם נישומים, מייצגים או עובדי משרדי השומה; מתן תמיכה מקצועית למוקד השירות הטלפוני; טיוב קבצי 126³¹ בעקבות קליטת טפסי 106³² סרוקים במוקד

31 טופס 126 הוא דוח שנתי שמגיש המעביד לרשות המסים, ובו פרטים על המשכורת השנתית ששילם המעביד לכל אחד מעובדיו וניכוי מס הכנסה שבוצע ממשכורת זו.

32 טופס 106 הוא דוח שנתי שמוסר המעביד לעובד, ובו פרטים על המשכורת השנתית ששילם לו בשנת המס וניכוי מס הכנסה שבוצע ממשכורת זו.

הטלפונית; קידום המודעות למענק בקרב קהל הזכאים; הכנה ועדכון של הנחיות מקצועיות ושל הוראות ביצוע למשרדי השומה ועוד.

לעניין יישום החוק, ביצוע הליך ההיערכות הצריך מאמץ מיוחד נוכח לוח הזמנים הקצר³³ שבמסגרתו נאלצו עובדיה להיערך למימוש החוק.

הביקורת העלתה כי עד מאי 2014 הועסקו בחטיבת שירות הלקוחות שלושה עובדים במשרה מלאה ועובדת אחת במשרה חלקית, אשר פעלו כרפרנטים אל מול 20 משרדי שומה המטפלים בבקשות שמוגשות על ידי תובעי המענק. החל מיוני 2014 ירדה מצבת עובדים זו לשני עובדים במשרה מלאה ועובדת אחת במשרה חלקית. חסר זה בכוח אדם גורם לעיכוב ניכר, הפוגע בטיפול במאות הבקשות המופנות לחטיבה. במצב עניינים זה גם לא ניתן לקיים הליכים ראויים של בקרה, ליווי ותמיכה מקצועית על מערך מענק העבודה בכל היחידות הרלוונטיות.

במצב הקיים עיקר העבודה המבוצעת בחטיבת שירות הלקוחות אינו נוגע למכלול המטלות בנושא שיפור השירות לנישומים אלא לתפעול מענק העבודה בלבד. מצב זה אינו ראוי, ולכן על הרשות לפעול לכך שיינתן מענה למכלול המטלות של החטיבה, ושמדי פעם בפעם תיבדק העמידה ביעדיה.

2. בתקציב לשנת 2009 התקבל לראשונה אישור לתוספת כוח אדם של 58 עובדים במשרדי השומה לצורך יישום החוק באזורי השילוב. בסיכום דיוני התקציב בין הרשות לבין אגף התקציבים במשרד האוצר לשנים 2011-2012 סוכם: "בתקציב 2012 יתווספו לתקציב רשות המסים 20 עובדים ו-42 סטודנטים עבור הפריסה הכלל ארצית של החוק".

ביולי 2014 פנה משרד מבקר המדינה אל 20 פקידי השומה אשר משרדם מפעיל את החוק, ואל מנהל יחידת המאגר הממוחשב של הרשות (יחידת שע"ם) בבקשה ללמוד על היערכותם לקליטת עובדים לצורך יישום חוק המענק. להלן תמצית הפרטים שהתקבלו לגבי קליטת עובדים בשנים 2008-2014:

בשישה משרדי שומה³⁴ יושם חוק המענק החל משנת 2008, הואיל וישוברים אשר בתחום אחריותם נכללו בהגדרת "אזורי השילוב". בשניים מתוכם כלל לא נקלטו עובדים לצורך יישום החוק; בשלושה משרדים נוספים נקלט עובד אחד בכל משרד, ובמשרד אחד נקלטו שני עובדים.

בשאר 14 משרדי השומה נקלטו תשעה עובדים. ביחידת שע"ם לא נקלטו עובדים³⁵ לצורך תחזוקה שוטפת של מאגר המידע וכדי להכניס בו עדכונים ולפתחו במידת הצורך. גם במוקד הניכויים ברשות לא נקלטו עובדים. מתשובות המשרדים שנתנו במהלך הביקורת, עולה כי חרף ההחלטה על הקצאתן של 20 המשרות, כאמור לעיל, הוגדרו בכלל המשרדים 14 משרות בלבד לצורך יישום חוק המענק; זאת לעומת הדרישה הכוללת ל-46 משרות (הן ביחידות המטה והן במשרדי השומה), שהוגדרה בפברואר 2008 בעבודת מטה שערכה הרשות³⁶.

33 מיום העברת החוק בכנסת בדצמבר 2007 ועד למועד התשלום הראשון לזכאים ב-15.10.08.
 34 ירושלים 3, ירושלים 2, אשקלון, נצרת, חדרה ונתניה.
 35 בשלב הקמת המערכת ופיתוחה אויש צוות ההקמה בשע"ם על ידי עובדי שע"ם ועל ידי עובדי חברת כוח אדם.
 36 "מס הכנסה שלילי-ניתוח תהליך ומשאבים נדרשים", עבודה זו הוכנה ע"י צוות היגוי שכלל את נציגי החטיבה לארגון ולמערכות מידע ואת נציגי חטיבת שירות לקוחות ברשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת, על הרשות לבחון, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, את צורכי כוח האדם במשרדי השומה בנוגע לטיפול ביישום החוק ולהפיק את לקחי יישום חוק המענק מאז נעשתה עבודת המטה האמורה לעיל.

3. במסגרת היערכותה ליישום החוק הקימה הרשות ביולי 2008 מרכז מידע ושירות טלפוני למתן מענה ללקוחות הזכאים למענק (להלן - המוקד). בעבודת המטה לקראת יישום החוק, שנערכה ברשות בפברואר 2008, צוין: "מאחר והפונים המיועדים בראשונה הם שכירים, מן הראוי שמוקד זה יוכל לתת בהמשך סוגי שירותים נוספים כמו נושאים אחרים שיוגדרו הקשורים לשכירים". עבודת מטה זו הגדירה כי לצורך יישום החוק בלבד יידרשו 70 תקנים במשרה מלאה. בחודש יוני 2014 הועסקו במוקד כ-100 סטודנטים במשרה חלקית. מאז הקמתו הורחבה פעילות המוקד לנושאים רבים אחרים כגון תיאומי מס באינטרנט, ניכוי מס במקור באינטרנט, דיווחי ניכויים שנתיים, דיווח מקוון מפורט למע"מ, שידור דוחות שנתיים ליחיד באמצעות האינטרנט, אישורי ניכוי מס במקור וניהול ספרים, תמיכה למייצגים בנושא יישומי הנדל"ן האינטרנטיים של הרשות ועוד.

הואיל ובמקור נקבע כי חוק המענק ייושם בכל הארץ כבר בגין שנת הזכאות 2009, תוכנן המוקד לשרת כ-600,000 איש, מתוכם כ-500,000 שכירים שרובם ככולם הם לקוחות חדשים של הרשות. במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2014, נוסף על מאות האלפים הפונים בקשר ליישום חוק המענק, משרת המוקד גם את הפונים מקרב כ-560,000 יחידים, המחויבים בהגשת דוח מקוון למס הכנסה, ומקרב כ-350,000 שכירים המבצעים תיאומי מס.

עם זאת, חלק ניכר מפעילות המוקד עדיין מופנה לטיפול בפניות הנוגעות למענק העבודה. על פי נתוני הרשות, בשנת 2013 הופנו לנציגי מוקד השירות כ-299,000 פניות בנושא החוק; כ-241,000 מתוכן (כ-81%) נענו על ידי נציג. בשנת 2012 הופנו לנציגי השירות כ-396,000 פניות שעסקו בנושא החוק; כ-274,000 מתוכן (כ-69%) נענו על ידי נציג. ריבוי הפניות בנושא המענק עלול להצביע על כך שהתנאים לקבלתו אינם בהירים דיים לאוכלוסיות היעד, כפי שיפורט בהמשך.

על פי הוראת ביצוע של הרשות משנת 2008, משרדי השומה הם האחראים לטיפול בבקשות למענק אשר לגביהן התגלו לכאורה אי-התאמות או חריגות ביחס לתנאי המענק. זאת לשם עריכת בירור יסודי, אימות נתונים והשלמתם במידת הצורך³⁷.

על פי נתוני הרשות, נרשם גידול בפניות מהמוקד למשרדי השומה בנושא החוק: ב-2011 העביר המוקד למשרדי השומה 9,384 פניות, ב-2012 - 19,500 פניות וב-2013 העביר המוקד 24,443 פניות.

המוקד מטפל בין השאר בהשלמת מסמכים הנדרשים מתובעי המענק באמצעות קבלתם בפקס והעברתם למשרדי השומה.

37 הטיפול במשרדי השומה בבקשות למענק המופנות אליהם מהמוקד הטלפוני הוא לגבי עדכון והשלמת נתונים חסרים לצורך בדיקת הזכאות; טיפול במקרים חריגים בשל הזנה שגויה או בשל אי-הזנה של שדות בטופס הבקשה הממוחשב; טיפול בבקשות לתיקוני קביעה והשגות של תובעים ופתיחת תביעות חדשות.

הועלה כי לעתים מעביר המוקד את הבקשות למשרדי השומה באופן חלקי או שגוי, בלי לצרף את מלוא המסמכים הנדרשים או עם רישום שגוי של אחד הפרטים הרלוונטיים (מספר תעודת הזהות, פרטי חשבון הבנק וכו'). לעתים מועברים המסמכים למשרד שומה שאין בסמכותו לטפל בבקשה, מאחר שמבקש הבקשה אינו מתגורר בתחום שיפוט המשרד.

על פי הוראת ביצוע של הרשות³⁸, במקרים שבהם עבר המועד החוקי להגשת התביעה, והייתה למגיש התביעה הצדקה לאיחור בבקשה - יתאפשר הטיפול במשרדי השומה רק במקרים חריגים, לאחר שרכז חוליית תיאומי מס והחזרי מס השתכנע, על סמך מסמכים שהוצגו לפניו, כי ישנן סיבות מוצדקות לאיחור בהגשת התביעה, וזאת לא יאחר משנתיים מתום שנת המס שבשלה נתבע המענק.

הועלה כי מדי שנה מוגשות מאות בקשות ישירות למשרדי השומה בתקופה שלאחר פקיעת המועד להגשת בקשות באמצעות חברת דואר ישראל ולא רק במקרים חריגים כאמור בהוראת הביצוע לעיל. בשל כך נפגע ומתעכב הטיפול הן בבקשות אלו והן בפניות הציבור בעניינים אחרים שבאחריות חוליות אלו; הטיפול בבקשות למענק נפגע בעיקר בחודשים ינואר-מרץ בכל שנה, שבהם מוקדש רוב זמנם של עובדי חוליות אלו לטיפול בבקשות לתיאומי מס.

4. הביקורת העלתה כי הסימולטור באתר הרשות, שבעזרתו הפונים יכולים לבדוק אם הם עומדים בתנאי הזכאות, פועל רק בשפה העברית. יצוין כי על פי מחקר שערך מרכז המחקר של הכנסת³⁹, חלק ניכר מקבוצת הזכאים למענק הם עולים (מתייחס לעולים משנת 1990 ואילך). לדוגמה, כ-22% מאוכלוסיית הזכאים בגין שנת הזכאות 2009 הוגדרו "עולים", על פי המחקר.

בעניין זה השיבה הרשות: "הנושא ייבדק שוב עם שע"ם ותתקבל החלטה בהתאם לשיקולי סדרי עדיפויות בתוכנית העבודה".

5. בשנים הראשונות להחלת המענק הופצו עלוני הסבר על המענק בלשכות שירות התעסוקה. הביקורת העלתה כי הפצתם הופסקה ב-2012 בשל מחלוקת בין רשות המסים לשירות התעסוקה על שינוע העלוני לסניפי לשכות התעסוקה ברחבי הארץ.

בעניין זה השיב שירות התעסוקה בתשובתם מדצמבר 2014: "שירות התעסוקה מסכים כי יוצבו בלשכות שלו מידעונים או שלטים של מס הכנסה הנוגעים ל"מס הכנסה שלילי"... באשר להסדרת הנושא... לרבות ההיבט התקציבי, השירות מסכים לדון בכך עם הגורם הממונה על כך במס הכנסה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות המסים ושירות התעסוקה להסדיר את הסוגיה הלוגיסטית והתקציבית הנוגעת להפצת עלוני הסבר ולחדש את הפצתם בכל לשכות התעסוקה.

על פי נתוני הרשות, יותר ממחצית מקרב הזכאים שמימשו את זכותם למענק בגין שנת הזכאות 2012, הגישו את בקשתם רק לאחר קבלת ההודעה על הזכאות. באזורים החדשים של החלת

38 הוראת ביצוע 10/2010.

39 ראו מחקר ממאי 2011: "נתונים על מימוש הזכאות למס הכנסה שלילי בקרב אוכלוסיות שונות", באתר הכנסת - kneset.gov.il.

החוק (ביישובים מחוץ ל"אזורי השילוב") כ-57% ממקבלי המענק פנו לרשויות המס רק לאחר קבלת ההודעה, לעומת כ-42% באזורי השילוב. בקרב מקבלי המענק ממזרח ירושלים: רק כשליש מהם הגישו את הבקשה למענק לאחר קבלתן, וזאת על רקע שיעורי מיצוי נמוכים מאוד לאורך השנים באזור זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה פירטה הרשות את הדרכים שבהן היא נקטה כדי להקל על תובעי המענק וכדי להעלות את שיעורי המיצוי: הגשת התביעות באמצעות סניפי חברת דואר ישראל; ייעול תהליך קליטת דוחות הניכויים, פישוט מכתבי ההודעה על הזכאות, יזום מסע הסברה באמצעי התקשורת ועוד.

6. ממשל זמין:

א. פרויקט ממשל זמין הושק בשנת 2002, והוא מתייחס לשימוש שעושה ממשלת ישראל בטכנולוגיית מידע (ממשל אלקטרוני) על מנת לשפר את השירות לאזרח, לעסקים ולגופים ממשלתיים שונים, כחלק מתפיסת הממשל הפתוח. במסגרת הפרויקט הושק אתר ממשלתי המספק נקודת גישה מרכזית לכל שירותי ממשל זמין, ובהם שירותים מקוונים, לרבות בתחום המסים, כגון טפסים, ביצוע תשלומים וכו'.

השימוש בטכנולוגיית מידע ותקשורת הוא כלי חשוב המסייע לפישוט הליכי התביעה. לא זו בלבד שהגשת תביעה באינטרנט חוסכת מהתובע את הצורך להתייצב בסניף הדואר, אלא שהיא אף חוסכת טרחה לעובדי הרשות, הנגרמת בשל הצורך לטפל בטעויות טכניות שקורות תוך כדי קליטת הטפסים הפיזיים שמגישים התובעים.

התברר כי אלפי בקשות⁴⁰ לא אושרו בגין אי-הזנה מלאה או הזנת נתונים שגויים בעת הגשת הבקשה בחברת דואר ישראל. במועד סיום הביקורת לא ניתן להגיש תביעה באמצעות האינטרנט. מתן אפשרות להגשה אינטרנטית של הנתונים, תוכל לצמצם הזנת נתונים שגויים או להתריע בעת קליטתם. הביקורת העלתה כי דף הבית של רשות המסים באתר "ממשל זמין"⁴¹, הכולל הפניות לתשלומים לרשות המסים ולבטל"א, אינו כולל הפנייה לקבלת מידע על זכאות למענק העבודה.

בתשובת הרשות נאמר: "בכוונתנו לפעול ליישומן של הנגשת הליך הגשת התביעה באינטרנט בשיתוף ובתיאום עם חטיבת הגבייה בשע"מ".

ב.

כאמור לעיל, כל תובע החייב בהגשת דוח, בין שהוא עצמאי ובין שהוא שכיר, נדרש להגיש מדי שנה את תביעת המענק באמצעות סניפי הדואר בלבד. התביעה היא אישית, ואין אפשרות להגיש תביעה עבור אדם אחר (גם לא עבור בן זוג), ואף לא באמצעות ייפוי כוח או כל מסמך אחר המעיד על זכות ייצוג. קביעה זו מקשה על מוגבלים פיזית ועל חולים. הרציונל לדרישה להגשה פיזית של התביעה באמצעות סניפי הדואר נובע מהצורך לזהות את מגיש התביעה ולמנוע התחזות. בדרישה זו יש טעם בפעם הראשונה שבה מגיש אדם את תביעתו, אך היא אינה רלוונטית אם האדם שזוהה מקבל גישה באמצעות האינטרנט, כפי שנהוג למשל בבנקים מסחריים, בחברות כרטיסי אשראי, בחברות ביטוח וכדומה.

40 3,264 בקשות בגין שנת הזכאות 2012 ו-1,929 בקשות בגין שנת הזכאות 2011.

41 אתר "ממשל זמין" מנוהל על ידי משרד האוצר.

בדיון שנערך במרץ 2014 ברשות בהשתתפות נציגי חטיבת שירות הלקוחות, הלשכה המשפטית ברשות, יחידת אבטחת המידע ברשות ויחידת שע"ם, נדונה האפשרות להגיש בקשה למענק באמצעות האינטרנט. בדיון זה אישרו נציגי הלשכה המשפטית והיחידה לאבטחת מידע את ביצוע המהלך המקוון, והוחלט על קביעת דיון נוסף בדבר אפיון מפורט של המערכת להגשת בקשה מקוונת לקבלת המענק. הביקורת העלתה כי דיון כזה טרם נערך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לפעול להנגשת כל הליך המענק באתר האינטרנט שלה ובאתר הממשל הזמין, וזאת בשפות הרלוונטיות (עברית, רוסית, ערבית ואמהרית). באתר הממשל הזמין מוצע לכלול, בין היתר, מדריך מס הכולל כמה דוגמאות, ובהן דוגמאות להפחתת המענק בשל הכנסת בן הזוג; שירות של סימולטור לבדיקת הזכאות; אפשרות להגשת הבקשה באמצעות האינטרנט החל מהשנה השנייה לתביעת המענק; בדיקת מצב התביעה; יתרת המענק לתשלום וכדומה.

ג. משרדי השומה והמוקד הטלפוני משתמשים במערכת ממוחשבת לניהול פניות הנקראת "service-desk" (להלן - המערכת), בין השאר לצורך יישום החוק.

התברר כי המערכת מיושנת והשימוש בה מסורבל, אטי ולא יעיל, וכי לעתים תכופות חלים בה שיבושים. לדוגמה, בדיון שקיימה הנהלת משרד השומה תל אביב בחודש אוקטובר 2010 ציינה רכות חוליה החזרי מס ותיאומי מס: "לגבי מס הכנסה שלילי - מערכת המחשב שמטפלת בנושא מאד איטית, ויש לחכות כ-27 דקות במעבר ממסך למסך".

עוד העלתה הביקורת כי המלל המוזן במערכת ניתן למחיקה, ובשל כך המערכת אינה מהווה מקור לתיעוד מלא ואמין של הליך הטיפול בכל בקשה ובקשה בכל אחת מתחנות הטיפול בבקשות (סניף הדואר, המוקד הטלפוני ומשרד השומה). המערכת אינה כוללת שדות חובה ובדיקות לוגיות של פרטי התובע. כך לעתים לא מוזנים או מוזנים בה באופן שגוי פרטי הפונה (תעודת זהות, מספר טלפון, כתובת וכו'), והטיפול בפנייה מתעכב עד להשלמת הפרטים.

בעקבות כשלי המערכת יזמה הרשות רכישה של מערכת ניהול פניות חדשה מסוג CRM⁴². בפברואר 2013 הוכן מסמך אפיון למערכת זו על ידי חטיבת שירות הלקוחות. על פי מסמך זה, המערכת החדשה תכלול פורטל מקוון, הכולל טופס מילוי פנייה ואפשרות העברת קבצים באתר רשות המסים וכן חיווי על מצב הפנייה שנפתחה ללקוח באמצעות משלוח SMS ודוא"ל. כמו כן אמורה המערכת החדשה לאפשר מדידה של זמן הטיפול בכל פנייה מתחילתה ועד סופה. במועד עריכת הדוח בוצעה התקשרות עם ספק לפיתוח המערכת, אולם טרם נקבע תאריך לתחילת פעילותה.

הרשות ציינה בתשובתה בהתייחס למערכת CRM: "עד סוף רבעון ראשון ב-2015 מתוכננת הטמעת המערכת הקיימת ובהמשך 2015 צפוי פיתוח רכיבים נוספים שיאפשרו גם תיעוד מופעים אינטרנטיים של הלקוח".

42 מערכת ניהול קשרי לקוחות (Customer relationship management ובקיצור CRM) נועדה לנהל את שירות הלקוחות של הארגון, ולנתח את צורכי הלקוחות באמצעות כלים של טכנולוגיית המידע.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להשלים בהקדם את הקמת המערכת הממוחשבת ולעשות בה שימוש לצורך הרחבת האפשרות לפנייה ישירה של לקוחות המעוניינים להגיש בקשות לקבלת מענק באמצעות האינטרנט.

התניית מתן המענק בדיווחי המעסיק

1. במסגרת החוק, תוקן סעיף 166 לפקודת מס הכנסה, והחל משנת המס 2008 הוחלה על כלל המעסיקים חובת דיווח מקוון (באמצעות המערכת האינטרנטית של שע"מ) של הדיווחים השנתיים על הניכויים משכר ועל הניכויים במקור מספקים ומקבלני משנה (טופסי 126 ו-856 בהתאמה). בתיקון לפקודה נקבע כי על המעסיקים להגיש טופס זה עד סוף חודש אפריל בגין השנה הקודמת, אך הרשות נוהגת לתת ארכה להגשתו, בדרך כלל עד סוף מאי בשנה העוקבת לשנת הזכאות.

על פי החוק, אישור זכאותו של תובע המענק מותנית בין השאר בהתאמה מלאה בין דיווחיו לגבי מספר מעסיקיו לבין איתור שמו בדיווחי השכר של מעסיקים אלו בגין שנת הזכאות. כדי לברוק אם התובע זכאי למענק, סורקת המערכת הממוחשבת את דיווחי התובע אל מול הדיווחים המקוונים שהזינו מעסיקיו לגבי הניכויים משכרו בשנת הזכאות.

הביקורת העלתה כי בשל אי-דיווחי שכר של חלק מהמעסיקים, חלק ניכר מהבקשות מסווגות "טרם נתקבלה החלטה", ובשל כך לא משולם המענק לזכאים⁴³. בחודש מאי 2014 עדיין הוגדרו 18,362 בקשות בגין שנת הזכאות 2012 בסטטוס של "טרם נתקבלה החלטה"⁴⁴, ובגין שנת הזכאות 2011 (השנה הראשונה בה הוחל חוק המענק בכל הארץ) נותרו באותו החודש 11,094 בקשות באותו סטטוס.

בשל אי-קבלתם במועד של דיווחי הניכויים מכלל המעסיקים, לא זו בלבד שנוצר עיכוב במתן המענק לזכאים, אלא שגם לא ניתן לבצע בסמוך לתום שנת המס בקרה או מחקר על כלל מערך הניכויים. לדוגמה, בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ציין מנהל אגף מקרו ומדיניות בבנק ישראל כי הדיווח המאוחר פוגע באיכות מאגרי הנתונים של הרשות ומקשה על הניתוחים הממוחשבים של מודלים סטטיסטיים שונים, כמו גם על זיהוי הזכאים למענק עבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבחון את הצורך בשינוי דרכי האכיפה הקיימות ובכללן סכומי הקנסות בגין אי הגשת דוחות שכר או הגשת דוחות אלו באיחור, התניית קבלת אישורי ניכוי במקור בדיווחי שכר במועד וכיוצא באלה.

2. טופס 126: על פי נתוני הרשות, עד לחודש יולי 2013 הוגשו טפסי 126 (טופס דיווח שנתי על שכר) לשנת המס 2011 על ידי כ-97% מכלל החייבים בהגשתו. באותו המועד נמנו 11,740 מתוך סך של 326,356 תביעות למענק שדיווחי המעסיקים בהן הוגדרו "חסרים", בשל אי-הגשת דוחות אלו, אי-הגשת טופס הצהרה חתום למוקד הניכויים על דיווחים אלו או דחיית קובץ השכר בשל אי-תקינותו. עד ינואר 2014, כ-27,000 פניות הנוגעות לשנת הזכאות

43 המענק טרם שולם לתובעים, אך גם לא נשלחה אליהם הודעה כי אינם זכאים.

44 כלומר הבקשה שהוגשה כללה הצהרה על מספר מקומות העבודה שבהם הועסק התובע באותה שנה, אולם בשל אי-קבלת דיווחי שכר מצד מעסיקים אלה או מצד חלקם, עוכבה ההחלטה הנוגעת לזכאות התובע למענק.

2012 לא אושרו בשל אי-הגשת טופס 126 על ידי המעביד של מבקש המענק. יצוין שקובץ שכר מוגדר "מוגש" גם אם ישנן אי-התאמות בין דיווחי השכר החודשיים לדיווחי השכר השנתיים, ולכן אין חפיפה בין מספר הדוחות המוגדרים "חסרים" לבין מספר הדוחות שבגינם לא אושרו תביעות לקבלת המענק.

נוסף על כך העלתה הביקורת כי לגבי חלק ניכר מפרטי התובעים שלא ניתן היה לאתרם בדיווחי המעסיקים (להלן - הלא מאותרים), אף שדיווחים אלה אכן הוגשו - היה זה בשל סיבות טכניות, כגון שגיאה בהזנת פרטי הנישום בטופס 126. רשות המסים מעריכה כי ישנן סיבות נוספות לתביעות שלגביהן חסרים דיווחי מעסיקים: טעות של פקיד הדואר או טעות של מגיש התביעה, אם התובע מצהיר, למשל, על מספר מעבידים מוטעה או מצהיר כי הוא שכיר כאשר הכנסתו היחידה היא מפנסיה.

3. סעיף 7(ב) לחוק מסמיך את מנהל הרשות, בין היתר, שלא לשלול את זכאותו למענק של שכיר שמעבידו לא הגיש דוח מעביד "מקוון" לפי סעיף 166 לפקודה. זאת אם סבר כי אין הדבר צורך בנסיבות העניין, ובלבד שהעובד הוכיח את גובה הכנסתו ממשכורת בשנת המס אשר בשלה נתבע המענק, בהתבסס על טופס 106 שנתי של העובד ו/או על תלוש של חודש העסקה האחרון, אשר בו מצוינים נתונים מצטברים שנתיים.

נמצא כי במקרים שבהם יש עיכוב בהגשת דוחות השכר המקוונים, נשלחות לאזרחים הודעות ובהן בקשה להגיש מסמכים חלופיים. שליחת הודעות אלו גורמת טרחה רבה לתובעים הנדרשים להגיש בשנית מסמכים, והיא מחייבת גם השקעת עבודה מרובה מצדם של עובדי המוקד הטלפוני ומצד עובדי חוליות הניכויים, שעליהם מוטלת האחריות לעדכן במחשב את דיווחי השכר החלופיים ובהתאם לבצע תיקונים בחישובי הזכאות של התובעים. הדיווח המאוחר פוגם גם באיכות מאגרי הנתונים של הרשות, ובהיותו סמוך לתום שנת המס הוא מקשה על ביצוע ניתוחים ממוחשבים של מודלים לזיהוי נישומים שדיווחיהם מוטלים.

מצב זה אינו מאפשר לרשות ליישם באופן מלא ומיטבי את הוראות החוק והפקודה: (א) חוק המענק מחייב את הרשות לבצע את התשלום הראשון כבר ביולי של השנה העוקבת לשנת הזכאות, אולם רבים מהזכאים אינם מקבלים תשלום זה במועד עקב האחרון בהגשת דיווחי הניכויים משכר של המעסיקים; (ב) הרשות אינה יכולה לתת תשובה לתובע על זכאותו תוך 90 יום מהגשת תביעתו או עד ל-15 ביולי בשנה העוקבת לשנת הזכאות, לפי המאוחר. מצב עניינים זה מדגיש את חשיבות הצורך בייעול שיטות האכיפה על חובת הדיווח במועד - סוגיה שעל הרשות לבחון לצורך גיבוש אכיפה יעילה של חובת הדיווח המוטלת על המעסיקים.

4. על פי סעיף 7 לחוק, אם המעסיק הוא יחיד שהעסיק את העובד במשק ביתו הפרטי, תנאי לקבלת המענק הוא שדיווח על הכנסת העובד לבטל"א. יצוין כי חלק מהמעסיקים הפרטיים אינם מדווחים לבטל"א על המועסקים על ידם בביתם.

על פי התקנות⁴⁵ לחוק, על הרשות להעביר לבטל"א את רשימת תובעי המענק. ומתוך רשימה זו יעביר הבטל"א לרשות את שמות כל אחד מהתובעים שהמעסיק של כל אחד מהם דיווח על העסקתו במשק ביתו הפרטי⁴⁶.

45 תקנות להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי) (העברת מידע מהמוסד לביטוח לאומי), התשס"ח-2008.

46 על פי החלטת משרד המשפטים, בשל חובת הסודיות, חל איסור על המוסד לביטוח לאומי להעביר מראש לרשות המסים את קובץ המידע על הכנסותיהם של עובדים במשק בית.

מאחר שמעסיקים פרטיים אינם נדרשים להגיש דיווחי שכר לרשות המסים, לא נכללת קבוצת עובדי משק בית באוכלוסיית הזכאים למענק. אשר על כן, נוסף על אי-משלוח הודעות זכאות לעובדי משק הבית, גם לא מוצגים בצורה מלאה מספר ה"זכאים" האפשריים ושיעורי מיצוי זכאותם בפועל.

מנתוני סקר שנעשה בשנת 2003⁴⁷ עולה כי בכ-370,000 ממשקי הבית בישראל, שהם כ-31% מכלל משקי הבית, מועסקים עוזרי בית במשך 17 שעות חודשיות בממוצע. עלות העסקה ממוצעת מסתכמת ב-521 שקל לחודש. מנתוני הסקר עולה כי מספר עוזרי הניקיון בבתי הפרטיים נאמד בעשרות אלפים.

לבקשת משרד מבקר המדינה המציאה הרשות את הנתונים הבאים על תביעות למענק עבודה שהוגשו בגין הכנסה מעבודת משק בית:

לוח 3

תביעות למענק עבודה שהוגשו על ידי עובדי משק בית

שנת הזכאות	מספר תביעות עם הכנסה ממשק בית	מתוכם מספר זכאים לקבלת מענק
2011	5,621	3,065
2012	8,461	4,523

מנתוני הרשות עולה כי רק חלק קטן מעוזרי הניקיון תובע את המענק, וגם מתוך אלו חלקם נדחה בשל אי-דיווח על העסקתם על ידי המעסיק. בעניין זה השיב משרד הכלכלה: "בהתייחס להמלצות הדו"ח ולמורכבות הנושא - המשרד יבחן סוגיה זו... כמו כן המשרד יבחן את הדרכים הנכונות להגביר את הסברה על סוגיה זו".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה והבטל"א להגביר את האכיפה כלפי מעסיקים שהם אנשים פרטיים שאינם מדווחים כחוק לבטל"א על המועסקים על ידם, ובשל כך פוגעים לא רק בזכויותיהם הסוציאליות (כמו תשלומי ביטוח לאומי או תשלומי פנסיית חובה עבור המועסק), אלא גם ביכולת המועסק על ידם לקבל את המענק.

בנושא הגברת הציות לחוק של המעבידים, השיבה הרשות בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "רשות המסים עושה ככל יכולתה לאכוף את יישומו של סעיף 166 לפקודת מס הכנסה (הגשת דוחות ניכויים), ומטילה בהתאם... עיצום כספי".

5. הביקורת העלתה כי חרף פניות חוזרות ונשנות של רשות המסים, מנהל התשלומים של צה"ל (להלן - המת"ש) אינו מעביר לרשות את דיווחי טופס 126 משנת המס 2009 ואילך. חוסר בדיווחים אלו משמעו כי גם לאוכלוסיית הזכאים בקרב עובדי צה"ל לא נשלחות הודעות על אודות זכאותם, וגם הם אינם נמנים על פוטנציאל הזכאים. יתר על כן, בעת קביעת הזכאות למענק לעובדי צה"ל בהווה ובעבר, הכנסות עובדים אלו מעבודה או מפנסיה אינן נכללות בחישוב הזכאות, וזאת בניגוד להוראות החוק.

47 הסקר נערך על ידי מכון ברנדמן למחקר בנושא "עוזרי ניקיון".

בתשובת הרשות צוין: "לפני מספר ימים הוגשו הדוחות [החסרים] והם כבר נמצאים בשלבי קליטה".

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל היותו של צה"ל מעסיק גדול, על הרשות לערוך למפרע בדיקות ממוחשבות לצורך התאמת הנתונים על תשלומי המענק ששולמו על סמך הצהרות התובעים על אודות הכנסותיהם והכנסות בני/ות זוגם/ן, לנתונים הקיימים בקובצי השכר של צה"ל.

השפעת ליקויים ברישום הנדל"ן במאגרי הרשות על יישום החוק

על פי סעיף 13(1) לחוק, אחד התנאים לקבלת המענק הוא שבשנת הזכאות אין בבעלות התא המשפחתי זכות על חלק של יותר מ-50% במקרקעין שהוא מעבר לדירת מגורים יחידה (כגון דירה נוספת, חנות, מגרש וכדומה), בין בישראל או מחוץ לישראל. על פי הנחיית הרשות⁴⁸, רכזי חוליית שומה מרכזית במשרדי מסמ"ק יהיו אחראים לטיפול בפניות לביוררים שהופנו אליהם על ידי משרדי השומה. ביוררים אלו נעשים באמצעות טופס שבו נדרש משרד מסמ"ק להשיב תוך 14 יום ממועד קבלת הטופס.

הועלה כי בקשות רבות אינן מאושרות על ידי הרשות בשל אי-התאמה לכאורה בקריטריון הנדל"ן וכי לגבי חלקן מוגשות על ידי המבקשים בקשות לתיקון הקביעה, הואיל ולטענתם אין להם נדל"ן פרט לדירת מגוריהם.

הביקורת העלתה כי הטיפול במשרדי מסמ"ק אורך זמן רב וחורג בהרבה מתקופת הזמן שנקצבה בחוק לרשות למתן מענה לתובעים, כמפורט להלן: בדיון מפברואר 2010, שנערך בהשתתפות עובדי חטיבת שירות לקוחות ברשות ועובדי שע"מ, צוין כי במועד קיום הדיון ישנם כ-1,600 תובעים שעיקוב תביעתם נובע מסוגיית הנדל"ן, ואשר עברה יותר משנה מאז הגישו תביעה (בגין שנות הזכאות 2007-2008), אך טרם קיבלו מענה לפנייים; זאת מאחר שהם מוגדרים במערכת כמי שאינם זכאים/ "חריגים" מסיבות הקשורות בנדל"ן. לדוגמה, לעתים קורה שאדם רוכש נכס, ולאחר הרכישה נעשית בנכס "פרצלציה" או "רה-פרצלציה"⁴⁹. בשלב זה מוכר האיש את הנכס ורוכש נכס חלופי. בעת המכירה גורע מיסוי המקרקעין את הנכס ברישומו המקורי, אולם לא תמיד הוא גורע את הנכס לאחר רישומו מחדש. כך קורה שבמאגרי מיסוי מקרקעין מופיע רישום שגוי שלפיו לאדם זה ישנם שני נכסים.

גם לאחר שהתגלו טעויות הרישום כאמור לעיל, לא תמיד הן תוקנו. בישיבה זו ציין עובד החטיבה שהופקד על יישום החוק: "ישנם מקרים בהם עובדי מסמ"ק ציינו כי נעשה ערכון של נתוני הנדל"ן כשבפועל לא נמצא כל ערכון למחשב, מאידך, נמצאו מקרים בהם אכן בוצע ערכון של הנתונים, אך הערכון לא בא לידי ביטוי במערכת "מס הכנסה שלילי".

48 הוראת ביצוע 10/2010.

49 תכנית פרצלציה היא תכנית לחלוקה מחדש של מקרקעין. רישום הקרקעות בלשכת רישום המקרקעין מבוסס על חלקות (הקרקעות מחולקות לגושים ובכלל גוש מספר מסוים של חלקות). קרקע פלונית תצוין במספר הכולל גוש וחלקה. תכנית איחוד וחלוקה מחדש (או "רה-פרצלציה") היא מכשיר תכנוני המאפשר איחוד קרקעות של בעלים שונים ליחידה קרקעית אחת גדולה וחלוקת הקרקע שוב על יסודו של תכנון חדש ואחר.

בינואר 2014 נדחו כ-6,000 פניות בגין שנת הזכאות 2012 בשל אי-התאמה בקריטריון הנדל"ן. כמו כן טרם אושרו כ-1,700 פניות, שהוגדרו "חריגים בגין קריטריון הנדל"ן". "חריגים" אלו הן בקשות לתיקון קביעה שלגביהן טרם התקבלה החלטה וזאת בגין אי-קבלת תשובה ממשרד מיסוי המקרקעין בנוגע לטענת התובע כי הוא עומד בקריטריון זה (למשל, הואיל ורישומי שע"ם שגויים ואין לו שני נכסי נדל"ן).

יצוין כי כבר בדוח מבקר המדינה 58ב, שפורסם במאי 2008, בנושא "מיסוי עסקאות מקרקעין"⁵⁰ העיר המבקר: "הביקורת העלתה כי מאגר המידע הקיים ברשות כולל נתונים לא עדכניים, וכן נתונים חלקיים, ובשל כך נגרם נזק של ממש למערכת המיסוי".

בהקשר זה ראוי לציין כי על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, מי שבמהלך השנה רכש קרקע או מכר קרקע, חייב להודיע על כך למשרד האזורי של מיסוי מקרקעין תוך 30 יום מיום השינוי. חובה זו חלה גם על מי שהגדרת הקרקע שבבעלותו השתנתה (לדוגמה אם נבנה או נהרס בניין על הקרקע), או שיעוד הקרקע שבבעלותו השתנה (כגון הפיכת קרקע חקלאית לקרקע לבנייה).

הרשות השיבה לעניין זה: "[חוק מס רכוש] לא בוטל והוא ממשיך לחול בכל הקשור... לדיווח בעלי מקרקעין על שינוי ייעודם... במערכת הממוכנת... קיימת בעיה של שלמות נתונים שעה שלא כל הציבור מיישם את הוראות החוק בקשר לעדכון שינוי הייעוד... נושא הפרצליציה עדיין דורש טיפול".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להמשיך ולטייב את מאגר רישום עסקאות המקרקעין, בין היתר כדי למנוע פסילות שגויות של תביעות למענק. כמו כן על הרשות להנחות את רכזי החוליות במשרדי מסמ"ק להקפיד על עמידה בהוראות הרשות בכל הנוגע לתקופת הזמן שקבעה הרשות לשם מתן מענה למשרדי השומה ולשם מתן מענה לתובע. לעניין חוק מס רכוש, על הרשות לבחון דרכים לאכיפת חובות הדיווח הקבועות בחוק זה.

נוסחת הפחתה

בחוק קיים מנגנון הפחתה של סכום המענק בהתאם לקיומה של "הכנסה עודפת" לשני בני הזוג⁵¹.

משרד מבקר המדינה בדק לגבי כל קטגוריית זכאות מהו סכום הכנסת בן/ת הזוג שממנו והלאה נשללת מהעובד לחלוטין הזכאות למענק בשל אותה הכנסה. הבדיקה העלתה כי אם הכנסת התובע נמצאת בחלק העולה של פונקציית "טרפז" המענק כמוצג לעיל (עד לסכום של 3,610 ש"ח ש"ח), הכנסה של כ-12,000 ש"ח ברוטו של בן/בת הזוג שוללת מענק מהתובע; אם הכנסת התובע נמצאת בחלק הקבוע של פונקציית המענק (מסכום של 3,610 ש"ח עד לסכום של 4,810 ש"ח), הכנסה של כ-10,000 עד כ-12,000 ש"ח ברוטו של בן/בת הזוג, בהתאם למספר ילדיו של התובע, שוללת

50 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב, בפרק הדין ב"מיסוי עסקאות מקרקעין" (2008), עמ' 287.
51 "הכנסה עודפת" היא סך כל ההכנסות החודשיות של בני הזוג (כולל ה"הכנסות הנוספות"), בניכוי סכום שנע בין 12,030 ש"ח ל-14,910 ש"ח בגין שנת הזכאות 2013. ההפחתה מתבצעת כך שלאחר חישוב גובה המענק הבסיסי המגיע לעובד (בהתאם לנוסחה הבסיסית), ולאחר הפחתתו במקרה שיש לעובד "הכנסות נוספות". עשויה להיות הפחתה נוספת מסכום המענק בשיעור של 23% עד 35.25% (תלוי במספר ילדיו ובמגדר העובד/ת), אם הכנסות שני בני הזוג יחד יוצרות "הכנסה עודפת", כאמור לעיל.

מענק מהתובע; אם לתובע יש שלושה ילדים לפחות, והכנסת התובע נמצאת בחלק היורד של פונקציית המענק (מסכום של 4,810 ש"ח עד לסכום של 6,767 ש"ח), הכנסה של כ-9,000 ש"ח ברוטו עד כ-11,000 ש"ח ברוטו של בן/בת הזוג, בהתאם למספר ילדיו של התובע, שוללת מענק מהתובע.

מהניתוח עולה כי התנאי לקבלת המענק על ידי אחד מבני הזוג הוא שההכנסה ברוטו של שני בני הזוג יחד לא תעלה על כ-15,000 ש"ח בחלק העולה של פונקציית המענק; ההכנסה לא תעלה על כ-17,000 ש"ח בחלק הקבוע של פונקציית המענק, ועל כ-21,000 ש"ח בחלק היורד של פונקציית המענק.

השכר החציוני משמש אומדן לרמת השכר. מדד זה מייצג רמת שכר אשר מחצית מהעובדים משתכרים יותר ממנה ומחציתם פחות ממנה. במדינה כמו ישראל, המתאפיינת בפערי שכר גדולים⁵², השכר החציוני נחשב למדד המשקף את התפלגות השכר במשק.

על פי נתוני הבטל"א⁵³, ההכנסה הממוצעת ברוטו של משפחה מעבודה שכירה ומעבודה עצמאית לחודשי עבודה בפועל בשנת 2011 הסתכמה ב-18,042 ש"ח. בדוח זה צויין כי ההכנסות החציוניות של שכיר ושל עצמאי עמדו על 5,341 ש"ח לחודש ועל 4,468 ש"ח לחודש בהתאמה. המשמעות היא כי נוסחת ההפחתה שוללת במרבית המקרים (בנוגע לחלק העולה והקבוע בפונקציית המענק) את המענק מתובע שהכנסתו נמוכה, המשתייך למשק בית שלא זו בלבד שסך הכנסותיו אינו גבוה, אלא שהוא נמוך מהממוצע, כפי שהודגם לעיל.

בהקשר זה יוער גם כי נוסחת ההפחתה קובעת סכומי מענקים שונים במצבים שבהם סך ההכנסות המצרפיות של שני בני הזוג זהה. כך לדוגמה, במקרה שבו הכנסתם המצרפית של שני בני זוג עם שני ילדים היא 12,320 ש"ח: (1) אם כל אחד מבני הזוג משתכר מחצית מהכנסה זו - 6,160 ש"ח, אזי אף לא אחד מהם זכאי למענק, הואיל וההכנסה במקרה זה עולה על התקרה המותרת - 6,158 ש"ח (למי שיש לו שני ילדים). (2) אם הגבר משתכר 8,000 ש"ח והאישה 4,320 ש"ח - הגבר אינו זכאי למענק, ואילו האישה זכאית למענק שנתי של 5,940 ש"ח.

יצירת התלות בין בני הזוג לעניין המענק פוגעת בעיקר בנשים, הואיל ובמשק הישראלי קיימת תופעה של קיפוח הנשים לעומת הגברים בהעסקה ובתנאי ההעסקה שלהן⁵⁴.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בפרסומי הרשות (בעיתונות, באינטרנט ובטלוויזיה) שנועדו להגברת המודעות של ציבור הזכאים למענק, הרשות אינה מפרטת את מגבלת הכנסת בן/בת הזוג אלא מפרסמת את התנאי הבסיסי למענק, שלפיו אדם זכאי למענק כל עוד הכנסתו אינה עולה על סכום שבין 6,158 ל-6,767 ש"ח (תלוי במספר הילדים ובמגדר של התובע/ת). מצב זה הביא להגשת בקשות לקבלת מענק בהסתמך על הפרסומים וללא קיום זכאות.

בעניין זה השיב אגף התקציבים: "לעניין חידוד והבהרת תנאי הזכאות הרלוונטיים בפרסומים השונים בעבור האוכלוסייה הזכאית, הרי שאנו מבינים את הצורך שהעליתם בדוח הביקורת וסבורים כי מן הראוי שיושם דגש על עניין זה בפרסומים הרלוונטיים הבאים".

52 לדוגמה, בדצמבר 2012 עמד השכר הממוצע על 9,149 ש"ח, ואילו השכר החציוני עמד על 6,541 ש"ח בלבד.

53 ראו אתר הבטל"א: "ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים", 2011.

54 ראו לדוגמה דוח של מרכז המחקר של הכנסת, "מסמך רקע בנושא נשים בעמדות ניהול", 2005.

בהקשר זה ראוי לציין כי הרציונל להפרדה בין הכנסות שני בני הזוג קיים גם בחוק: בשנת 2013 תוקנה פקודת מס הכנסה לגבי הכנסות שהופקו החל מינואר 2014, כך שבהתקיים תנאים מסוימים מתאפשר חישוב מס נפרד לבני זוג שקיימת תלות בין מקורות ההכנסה שלהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לבחון את הגברת התמריץ לאזרח להשתתף בשוק העבודה ולצורך כך לבחון את נוסחת קיזוז המענק. משרד מבקר המדינה סבור עוד כי מן הראוי שהרשות תביא לידיעת הציבור בפרסומיה בנושא המענק את מגבלת תקרת ההכנסות המצרפיות של שני בני הזוג כתנאי לקבלת המענק.

תשלום המענק

החוק קובע כי המענק ישולם לעובד שכיר בהתאם למועד הגשת התביעה:

1. הוגשה התביעה עד 31 במרס בשנת המס העוקבת, ישולם המענק בארבעה תשלומים שווים במועדים אלה: ב-15 ביולי וב-15 באוקטובר בשנת המס העוקבת, וב-15 בינואר וב-15 באפריל בשנת המס שלאחריה;
2. הוגשה התביעה עד 30 ביוני בשנת המס העוקבת, ישולם המענק בשלושה תשלומים שווים במועדים אלה: ב-15 באוקטובר בשנת המס העוקבת, וב-15 בינואר וב-15 באפריל בשנת המס שלאחריה;
3. הוגשה התביעה עד למועד האחרון הקבוע בחוק להגשת התביעה, 30 בספטמבר בשנת המס העוקבת או עד למועד תום ההארכה שניתנה על ידי הרשות להגשת התביעה מעבר למועד האמור, ישולם המענק בשני תשלומים שווים במועדים אלה: ב-15 בינואר וב-15 באפריל בשנת המס שלאחר שנת המס העוקבת.

הנה כי כן, המענק משולם בתשלומים תקופתיים בשנים שלאחר שנת הזכאות. תשלומים אלו מוצמדים למדד רק באופן חלקי, הואיל והמדד הקובע לצורך הצמדת המענק הוא המדד הידוע ביום 1.6 של השנה העוקבת לשנת הזכאות, דהיינו מדד חודש אפריל של השנה העוקבת. כתוצאה מכך קיימת שחיקה במענקים המשולמים לזכאים.

השכר החציוני עלה בין החודשים דצמבר 2008 לדצמבר 2013 ב-11.8%. בתקופה זו עלה מדד המחירים לצרכן בכ-5.23%, כמחצית מעליית השכר החציוני. כלומר, עליית המדד שיקפה פחות ממחצית מעליית השכר החציוני.

בנובמבר 2014 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת דוח בנושא שכותרתו: "נתונים על יוקר המחיה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות - עדכון". מדוח זה עולה כי בהשוואת רמת המחירים לפי כוח קנייה, על פי השוואת סל מוצרים של 3,000 מוצרים ושירותים שונים בכל מדינה ומדינה⁵⁵, עלתה רמת המחירים בישראל בשנים 2008-2013 בשיעור מצטבר של 34.1% לעומת

55 זאת כמיום משותף של ארגון ה-OECD והאיחוד האירופי.

העלייה הממוצעת ברמת המחירים במדינות ה-OECD⁵⁶. יש לציין כי בתקופה זו עלה השכר הממוצע הריאלי בשיעור נומינלי של 24.2% ובשיעור ריאלי של 2.3% בלבד.

תשלום המענק מבוצע בתשלומים בשנים שלאחר שנת הזכאות. אוכלוסיית היעד, המורכבת ברובה ממשפחות קשות יום, נפגעת בשל כך במישור התזרימי, שכן משפחות אלו נאלצות לממן את הפער בין הוצאותיהן לבין הכנסותיהן על ידי נטילת אשראי בנקאי.

רשות המסים השיבה בתשובתה ממרץ 2015: "רשות המסים בוחנת בימים אלה אפשרות לצמצם את השחיקה במענק עבודה הנובעת מהגדלת "שכר המינימום" באמצעות הצעה לתיקון חקיקה. לאור האמור לעיל, אין מקום לדעתנו לקבוע הפרשי הצמדה וריבית במקרה זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, בתהליך בחינת האפשרות לצמצום השחיקה במענק העבודה, כמצוין לעיל בתשובת רשות המסים, על הרשות להתחשב בשחיקת בסיס המענק ביחס לגידול בעלויות המחיה של אוכלוסיות היעד.

מענק עבודה לבעלי מוגבלויות

על פי החוק, עובד שנקבע לגביו "שכר מינימום מותאם" (עובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת)⁵⁷, זכאי למענק עבודה מוגדל. שכר המינימום המותאם הוא אחוז מסוים משכר המינימום, בהתאם ליכולת העבודה הרגילה.

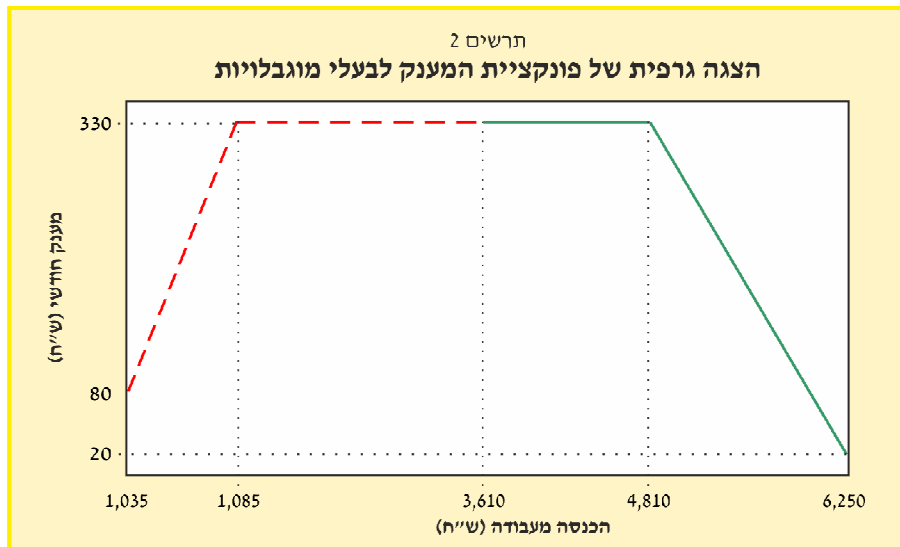
שכר המינימום המותאם מוגדר כסך כל שכר המינימום שנקבע לעובד כאמור בעד כל אחד מחודשי שנת המס שבגינם נקבע לגביו שכר מינימום, חלקי מספר החודשים כאמור.

חוק המענק קובע כי סכומי ההכנסה הקובעת לצורך המענק שבטרפו של עובד בשכר מינימום מותאם, יוכפלו ב"מקדם", שהוא היחס שבין שכר המינימום המותאם לבין שכר המינימום הממוצע. מכאן שעובד בעל מוגבלות יקבל מענק בסכום הזהה לזה שמקבל עובד שאינו מוגבל, אך ההכנסה שתזכה אותו בכך נמוכה מזו של עובד שאינו מוגבל.

להלן דוגמה לפונקציית המענק (שנמסרה למשרד מבקר המדינה על ידי הרשות), המתארת את חישוב המענק למי שמשרד הכלכלה אישר לו מענק לפי מקדם נכות של 50%, ושיש לו שני ילדים (בגרף מוצג במקווקו הצעת החוק הכוללת בין השאר שינוי של פונקציית המענק לזכאים בעלי מוגבלויות):

56 העלייה הממוצעת ברמת המחירים במדינות ה-OECD הוגדרה כ-100%. מהנתונים שהוצגו ברוב עולה כי בשנת 2005 רמת המחירים בישראל הייתה נמוכה מרמת המחירים במדינות ה-OECD בשיעור של כ-18%, ובשנת 2013 רמת המחירים הייתה גבוהה בשיעור של כ-10%. כלומר, בשנים 2005 עד 2013 רמת המחירים בישראל עלתה בשיעור מצטבר של כ-34.1% לעומת ממוצע מדינות ה-OECD.

57 ראו תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002.



בדוח מבקר המדינה 64ג⁵⁸, "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה" העיר המבקר: "על פי הערכות שביצע מינהל מחקר וכלכלה שבמשרד הכלכלה בשנת 2012, סך אבדן התוצר המשקי לשנה בשל אבטלה של אנשים עם מוגבלות הוא כ-5 מיליארד ש"ח. שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה תועיל לכל הצדדים - ירוויחו ממנה גם המועסקים, אך גם המשק והחברה הישראלית בכללה (מצב של Win-Win). על הממשלה מוטל תפקיד חשוב בהקשר זה, הן כמעסיק הגדול במשק והן כבעלת יכולת להטמיע שינויים בשוק העבודה".

יש לציין כי דוח אלאוף המליץ על הגדלת המענק עבור אנשים עם מוגבלות שנקבע להם שכר מינימום מותאם, והעריך את עלות התקציב הנדרש לכך בכ-5 מיליון ש"ח.

בשנת 2012 פרסם הבטל"א מחקר בנושא "בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל: שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקה"⁵⁹ (להלן - המחקר). על פי ממצאי המחקר, שהתבסס על מדגם מאוכלוסיית בעלי המוגבלות, כ-24.7% מהאוכלוסייה בגיל העבודה, כמיליון איש, הם בעלי מוגבלות בתחום אחד לפחות⁶⁰. בקרב יחידים המהווים כ-40% מכלל בעלי המוגבלות, ל-58% הכנסה מעבודה. בקרב נשואים לכ-70% הכנסה מעבודה של אחד מבני הזוג לפחות, באופן הבא: ל-20% הכנסה מעבודה של בעל המוגבלות בלבד, ל-20% הכנסה מעבודה של בן הזוג בלבד ול-30% הכנסה מעבודה של שני בני הזוג.

58 מבקר המדינה, "דוח שנתי 64ג לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012", עמ' 140, פורסם במאי 2014.

59 ראו אתר הבטל"א, הדוח הוכן בשיתוף עם מכון המחקר "מאירס ג'וינט ברוקדייל".

60 בהגדרת אוכלוסיית בעלי מוגבלות נכללו אנשים שיש להם מוגבלות לפחות באחד מן התחומים האלה: מוגבלות ראייה, מוגבלות שמיעה, מוגבלות נפשית, מוגבלות פיזית, ליקויי למידה/קשב וריכוז מאובחנים, מוגבלות קוגניטיבית. נוסף על כך נכללו בהגדרה אנשים שאין להם מוגבלות באף לא אחד מהתחומים הללו, אולם הם חולים במחלה כרונית המגבילה את יכולתם לעבוד.

משרד מבקר המדינה פנה לרשות בבקשה לקבלת נתונים על ניצול הזכאות להטבת הגדלת המענק על ידי מי שהציגו לרשות אישור מטעם משרד הכלכלה על היותם בעלי מוגבלויות⁶¹. להלן הנתונים:

לוח 4

ניצול הזכאות על ידי בעלי מוגבלות

שנת המס	מספר התובעים הפוטנציאלי לזכאות	מספר תובעים שמימשו את זכאותם לקבלת המענק
2011	323	97
2012	398	158
סה"כ	721	255

מנתונים אלו עולה כי מספר זניח מקרב בעלי המוגבלויות נכלל בהגדרת הזכאים להגדלת המענק בגין מוגבלותו, וגם מתוך אוכלוסייה מצומצמת זו כשליש בלבד (בממוצע) מימש את זכאותו למענק.

לעניין זה השיבה הרשות: "הנושא בהחלט מחייב התייחסות וחיבה... בימים אלה יצרנו קשר עם נציג משרד הכלכלה אשר מטפל באוכלוסיות עם מוגבלויות והעברנו לו חומר מקצועי בנושא. כמו כן, בכוונתנו לפרסם בפורום בעלי המוגבלויות באינטרנט אודות הזכאות לקבלת המענק... בקשנו להוסיף פסקה מבירה בעלון ההסברה".

לעניין זה השיב משרד הכלכלה: "לאור הערת המבקר והמלצת הדו"ח - המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות יפנה לרשות המסים ויבחן אפשרות להפקה משותפת של דף מידע בנושא והפצתו בקרב כל מי שעבר אבחון שכר מינימום מותאם עד היום. כמו כן, מידע שכזה שיוכן, יופץ גם דרך ערוצי הקשר של המטה באמצעות גופי ההשמה בשטח וערוצים נוספים לרבות במדיה הדיגיטלית".

לדעת משרד מבקר המדינה, נתונים אלו מעידים על הצורך של משרד הכלכלה "ליישג"⁶² את המענק אל אוכלוסיות היעד, באמצעות פעילות יזומה ובשיתוף עם ארגוני הרווחה והסיוע, הפועלים בקרב אוכלוסיות אלו. כמו כן, על הרשות ומשרד הכלכלה לפעול במישור ההסברתי כדי להטמיע בקרב אוכלוסיית בעלי המוגבלויות את המידע על אודות זכאותם למענק מוגדל.

61 על פי הקריטריונים של משרד הכלכלה, "אנשים עם מוגבלויות" הם אנשים אשר נקבעו להם על ידי גורם מוסמך 20% נכות או יותר; אנשים אשר סובלים מירידה בשמיעה של 50 דציבלים או יותר; או מי שהמטה לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד הכלכלה, לאחר שבדק אישורים רפואיים רלוונטיים, קבע כי הוא אדם עם מוגבלות.

62 "יישוג" הוא מונח מהתחום הטיפולי, שמשמעותו "להושיט יד" או "לצאת אל" - מדובר בגישה טיפולית ובפעולות הנגזרות ממנה, הננקטות באופן יזום על ידי אנשי מקצוע כגון פסיכולוגים, עובדים סוציאליים או מתנדבים.

מערכת האכיפה וענישה

מערכת אכיפה וענישה היא רכיב בעל חשיבות בהפעלת מענק העבודה. בחלק מהמדינות שבהן מונהג מענק עבודה ובכללן ארצות הברית, מוטל קנס גבוה על אלו שמקבלים או שמנסים לקבל את המענק מבלי לעבוד.

על פי החוק, עובד אשר הגיש תביעה ומסר בה ידיעה כוזבת בנוגע לכל דבר או עניין שיש בהם כדי להשפיע על זכאותו למענק - דינו מאסר שנה. עובד זה אף לא יהא זכאי למענק בשנת המס שבשלה נתבע המענק, בשנת המס העוקבת ובשנת המס שלאחריה.

תשלום המענק נסמך בין היתר על הצהרת הנישום. כאמור לעיל, לעתים במועדים הנקובים לתשלום המענק אין אפשרות להצליח את הנתונים בהצהרת הנישום בנוגע למספר מעסיקיו עם מספר דיווחי השכר מהמעסיקים שהתקבלו לגבי אותו תובע.

1. על פי סעיף 195ב לפקודת מס הכנסה, אם יש למנהל הרשות יסוד סביר להניח כי לא הוגש דוח מקוון עד המועד האמור, רשאי הוא להטיל על המפר עיצום כספי בשל כל חודש מלא של פיגור בהגשת הדוח, בסכומים המפורטים בסעיף זה.

על פי נתוני הרשות, בגין השנים 2007-2012 הוטלו עיצומים כספיים על מעסיקים בשל אי-הגשה או איחור בהגשה של טופסי 126 ו-856 כדלהלן: (א) בגין אי-הגשת דוחות - כ-871 מיליון ש"ח. (ב) בגין הגשה באיחור של דוחות - כ-242 מיליון ש"ח.

יש לציין כי מתוך סך החיובים, כ-1,113 מיליון ש"ח, שולמו על ידי החייבים כ-104 מיליון ש"ח, וכ-1,009 מיליון ש"ח טרם שולמו.

2. בבדיקת הזכאות למענק של תובע שהוא עצמאי נסמכת הרשות על דיווחיו השנתיים של התובע עצמו. הביקורת העלתה כי רשות המסים לא כללה בתכנית העבודה שלה מדגם מדוחות המס של עצמאים שתבעו את המענק, כדי לאתר מתוכם דיווחים לא אמנים, שמשמעותם אינה אובדן מס הכנסה ומע"ם בלבד אלא גם תשלום ביתר של המענק.

הועלה כי הרשות גם לא ערכה בדיקות כדי לוודא את אמנות הנתונים בטופסי תביעת המענק של שכירים, כדי להבטיח כי מקבלי מענק העבודה מביניהם אכן עובדים.

לעניין זה השיבה הרשות: "שילוב הנושא בתוכנית ביקורות הניכויים ייבחן ותתקבל החלטה גם משיקולי עלות תועלת".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבחון אפשרות לשלב במסגרת בדיקות הבקרה, שאותן היא מבצעת באמצעות מאגר המידע שלה, גם בדיקות של השינוי בשכר מקבלי המענק ביחס לשכרם בשנים שקדמו לשנות זכאותם. זאת כדי לאתר חריגות לכאורה, המעלות חשש להטיה בדיווח השכר לרשות וניצול לרעה של המענק. מן הראוי כי הרשות תבדוק מדגם מבקשות אלו, ובמידת הצורך אף תערוך ביקורת שטח אצל המעסיקים הרלוונטיים. בדיקות כאלו ניתן לשלב בתכניות ביקורות הניכויים השנתיות של הרשות.

3. לעתים קורה שאדם מקבל מענק ביתר מסיבות שונות. לדוגמה, במקרה שבו בעת בדיקת זכאותו של תובע התקבל לגביו דיווח ממעסיק אחד, ולאחר תשלום המענק (חלקו או בשלמותו) התקבל דיווח נוסף ממעסיק נוסף, כך שסכום משכורותיו בשני הדיווחים יחד עלה על תקרת השכר המזכה במענק. על פי נתוני הרשות, בחודש יולי 2014 בגין שנות התביעה

2013-2007, ישנן כ-7,300 יתרות חוב בגין קבלת מענקים ביתר, בהיקף כולל של כ-7.5 מיליוני ש"ח (ללא הפרשי הצמדה).

הביקורת העלתה כי ברשות טרם הוקמה מערכת לגביית חובות ממי שקיבלו מענק ביתר. כמו כן העלתה הביקורת כי בשל אי-הקמה של המערכת הממוחשבת, תשלומי החוב אינם נושאים הפרשי הצמדה, כמחויב על פי סעיף 13 לחוק המענק.

נושא זה נדון באוקטובר 2011, בישיבה בראשות מנהל הרשות דאז. בישיבה זו קבע מנהל הרשות: "באחריות [מנהל שע"ם] לפעול לפיתוח מערכת הנהלת חשבונות שתופעל החל מה-1.1.2013". בינוי 2012 הנחה מנהל הרשות דאז כי במסגרת פתרון זמני יוכל אדם לשלם את חובו בגין קבלת מענק ביתר באמצעות שובר ידני שיונפק לו.

ברשות מונהגת כיום מערכת המקזזת באופן נומינלי תשלום מענק ביתר מתשלום המענק בשנה העוקבת. אולם מערכת זו אינה נותנת מענה במקרים שבהם התובעים לא היו זכאים למענק בשנים העוקבות לשנה שבגינה קיבלו את המענק.

הרשות ציינה בתשובתה: "פיתוח מערכת ייעודית לאכיפת הגבייה ולקיצוץ יתרות בשע"מ כאמור נתון לשיקול דעת ולקביעת סדר העדיפות של הנהלת רשות המסים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להשלים בהקדם את הקמת המערכת הממוחשבת לקיצוץ ולאכיפה של חובות, ועם ביסוסה של מערכת זו לפעול לגביית תשלומי היתר, כאמור לעיל. הרשות צריכה לתת את הדעת גם להיבט זה בשלב אפיון הצרכים הכרוך בהקמת המערכת הממוחשבת.

סיכום

חוק מענק העבודה נועד לספק מענה, ולו חלקי, לאנשים שנקלטו בשוק העבודה ואינם מצליחים להיחלץ ממעגל העוני; הוא נועד לסייע לאוכלוסיות חלשות שמחסומים של שפה ושל תרבות, רתיעה מחינוך עם הרשויות ועוד מקשים עליהם לקבל הדרכה ומידע רלוונטי שעשויים לסייע להן במימוש זכויותיהן. שיעורי המיצוי של הזכאות למענק אינם מספקים, שכן כשליש מהזכאים אינם מקבלים את המענק. מאחר שהעובדים ברמות השכר הנמוכות מצויים בחלקם מתחת לסף ההכנסה החייבת כמס הכנסה, הם אינם נהנים מההפחתות בשיעורי המס הישיר שמובילה הממשלה. יישומו המלא של חוק המענק, אשר במסגרתו משלמת הממשלה מענק מס לעובדים במקום לגבות אותו מהם, יאפשר גם לאוכלוסיות חלשות יחסית ליהנות מפירות הצמיחה ומהחוסן הכלכלי של המשק.

אלפי בקשות של המבקשים למצות את זכאותם מטופלות בקצב אטי, והרשות אינה עושה די כדי להקל על אוכלוסיות היעד בקבלת המענק. מן הראוי שהרשות תפעל ביתר שאת לייעול הליכי התביעות, בין השאר באמצעות מתן אפשרות לתובע להגיש את תביעתו באמצעות האינטרנט החל מהשנה השנייה לתביעת המענק על ידו, ובכך להקל על התובעים ועל עובדי הרשות. בכך תקל הרשות על נכונותם של תובעים פוטנציאליים לפעול למיצוי זכויותיהם, תהליך שיהיה בו כדי להביא למיצוי רב יותר של הזכאות למענק.

מן הראוי שמשרד האוצר יבחן אם תכנית המענק אכן השיגה את יעדי החוק וכמו כן יבחן סוגיות עקרוניות ביישום תכנית המענק במדינת ישראל: תשלום המענק שלא בשנת הזכאות; השפעת נוסחת ההפחתה על התמריץ לצאת לעבודה - לא רק על תובעת המענק בלבד, אלא גם על בן/בת זוגו.

על הרשות לשפר את היערכותה ולייעל את התנהלותה בקשר ליישום החוק. בחינה כזו תוכל ללמד על התועלת שתצמח לאוכלוסיות היעד ולכלל המשק עם יישום תכנית המענק, שהיקף התשלומים בה עומד על כמיליארד ש"ח בשנה.

הנתונים המשקפים את מיצוי הזכאות למענק, הגם שהם מעידים על שיפור ניכר בשיעורי מיצוי הזכאות מאז הוחל החוק לראשונה בכל הארץ בשנת 2011 - עדיין אינם מספקים, ועל הרשות להמשיך ולשפר את הטיפול ביישום החוק.