

הכנסת העשרים

יוזמת: חברת הכנסת ד"ר יפעת שאשא ביטון

הצעת חוק המזונות (הבטחת תשלום) (תיקון – החרגת הכנסה שלא תובא בחשבון במבחן ההכנסה), התשע"ה - 2015

פרק א': מטרת החוק ועקרונות יסוד

הוספת סעיף 3א¹. בחוק המזונות (הבטחת תשלום) התשל"ב-1972¹ (להלן: "החוק העיקרי"), אחרי סעיף 3 יבוא:

3א "סכום שלא יובא בחשבון במבחן ההכנסה"

(א) על אף האמור בכל דין, בחישוב ההכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980², לענין קביעת התשלום לזוכה לפי חוק זה, לא יובאו בחשבון הכנסה של הזוכה מעבודה או מעסק או משלוח יד, שאינו עולה על סכום השווה לפעמיים שכר מינימום, כאמור בסעיף, כהגדרתו בחוק שכר מינימום, כהגדרתו בחוק שכר מינימום, התשמ"ז-

1987³; לענין זה-

"הכנסה מעבודה" – כמשמעותה בסעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה⁴;
"הכנסה מעסק או משלוח יד" – כמשמעותה בסעיף 2(1) לפקודת מס הכנסה.

(1) במהלך השנתיים ממועד הגשת הבקשה, יהיה הזוכה זכאי לקבל את הקצבה במלואה.

(2) במהלך השנה השלישית יקוזזו 50% מסכום קצבת המזונות לו זכאי הזוכה.

(3) במהלך השנה הרביעית יקוזזו 25% מסכום קצבת המזונות לו זכאי הזוכה.

¹ ס"ח התשל"ב, עמ' 87.

² ס"ח התשמ"א, עמ' 30.

³ ס"ח התשמ"ז, עמ' 68.

⁴ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.

(4) החל מהשנה החמישית יהיה הזוכה זכאי לקבל את קצבת המזונות כאמור בסעיף 3 לחוק העיקרי.

(ב) זוכה שפוטר או התפטר עד שנתיים ממועד הגשת הבקשה, יהיה זכאי לקבל את ההטבה שבהחלטה לפי סעיף-קטן (א), רק כעבור 36 חודש מיום הפסקת עבודתו.

(ג) שר הרווחה והשירותים החברתיים יתקין תקנות בנוגע לאופן יישום סעיף זה."

דברי הסבר

כללי

בפתח הדברים יודגש, כי הצעת חוק זו (להלן – "התיקון המוצע") מוגשת לאור התמורות המהותיות שחלו בחברה הישראלית בעשור האחרון, הנוגעות לתא המשפחתי הפרוד. המציאות החברתית, המציאות המשפטית והמציאות האמפירית מצביעות – כולן – על אחריות הורית וכלכלית שוויונית של שני ההורים. בתי המשפט פוסקים ברוח התא המשפחתי החדש בעת גירושין, ומעניקים משמורת משותפת וזמני שהות שוויוניים להורים, פוסקים מזונות שוויוניים עד כמה שניתן בכפיפות לדין האישי (הדתי) שעדיין חל, ובעקבות זאת הוקמו שתי ועדות ציבוריות – הועדה לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין (להלן – "ועדת שניט") והועדה לבחינת נושא מזונות הילדים בישראל (להלן – "ועדת שיפמן"). שתי הועדות הוציאו המלצות תחת ידיהן ביום 27 בדצמבר 2011 וביום 20 בספטמבר 2012, בהתאמה. ועדת שניט המליצה, בין היתר, על ביטול חזקת הגיל הרך ועל הורות שוויונית של שני ההורים, ועדת שיפמן המליצה, בין היתר, על קביעת נוסחה שוויונית לתמיכה כלכלית בילד, חלף הדין האישי החל המטיל מלוא תשלום דמי המזונות על האב. שתיהן התבססו גם על המצב הקיים במדינות ברחבי העולם, השונה בתכלית מן המצב בארץ, ועל המחקרים האמפיריים.

ברוח המלצות הועדות נדונות בימים אלו בכנסת הצעת חוק הורים וילדיהם, התשע"ה-2015, והצעת חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות) (תיקון – זכות הילד לתמיכה כלכלית), התשע"ה-2015 (להלן – "הצעות החוק הנוספות") שניסחה מנסחת הצעה זו. עניין באחריות הורית משותפת של שני ההורים כלפי ילדיהם, וברירת המחדל הקובעת כי זמני השהות של הילד עם הוריו תהא שווה, ובהתבסס על הנוסחה החדשה לחישוב תשלום הוצאות הילד על-ידי כל הורה (הקרוי כיום "דמי מזונות"), ימצא כי הנטל הכספי יתחלק באופן שוויוני ובהתאם הנטל המוטל על ההורה המשלם יקטן באופן משמעותי. השיח משתנה ממזונות אב על-פי הדין האישי, לתמיכה כלכלית בילד של שני ההורים, וברוח זו נכתב התיקון המוצע.

יודגש: במציאות שוויונית, תופעת אי תשלום הוצאות הילד על-ידי ההורה המשלם להורה האחר תפחת באופן משמעותי, ובעקבות זאת, מספר תיקי ההוצאה לפועל בנושא מזונות או הגשת בקשות למוסד

לביטוח לאומי בבקשה לקצבת מזונות תקטן אף היא באופן משמעותי. ברי ונהיר, שבמצב זה, הנטל הכלכלי המוטל על המדינה יפחת באופן משמעותי, גובה תשלום כספי קצבת המזונות על-ידי המוסד לביטוח לאומי יקטן אף הם באופן משמעותי, ולמדינה יהיה את האינטרס לעודד את הזוכה לצאת ולעבוד.

ברוח התקופה החדשה בתחום דיני המשפחה, הסדרה כוללת של נושא המזונות ונושא ההורות המשותפת והשוויונית, – התיקון המוצע הוא שיביא לפתרון מלא, הגון והוגן כלפי שני המגדרים, אך חשוב מכל – עבור הילדים. פשיטא, הורות שוויונית תותיר לאם זמן פנוי לצאת לעבודה ולהשתכר, ובהתאם נטל התמיכה הכלכלית בילד יתחלק באופן שוויוני על-פי נוסחה קבועה מראש, ועל מנת לתגמל את ההורה הנושא בתמיכה הכלכלית ומשתכר לפרנסתו, מוצע תיקון זה.

יודגש: התיקון המוצע הינו נדבך חשוב לעבר השוויון החברתי, ומהווה נדבך הכרחי הצעות החוק הנוספות.

יתרה מזו, בעקבות השינויים שתוארו לעיל, מספר תיקי ההוצאה לפועל בנושא מזונות או הגשת בקשות למוסד לביטוח לאומי בבקשה לקצבת מזונות תקטן אף היא באופן משמעותי. ברי ונהיר, שבמצב זה, הנטל הכלכלי המוטל על המדינה יפחת באופן משמעותי, גובה תשלום כספי קצבת המזונות על-ידי המוסד לביטוח לאומי יקטן אף הם באופן משמעותי, ולמדינה יהיה את האינטרס לעודד את הזוכה לצאת ולעבוד, כפי שגם עולה מהמצב במדינות ברחבי העולם.

על-פי ארגון ה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי, שהוא ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות, בו חברות 34 מדינות, ובהן ישראל), תכניות להבטחת האכיפה של תשלום מזונות הן כלי מדיניות חשוב להפחתת העוני בקרב ילדים. תכניות המבטיחות את תשלום המזונות באמצעות קצבה או מקדמה מהמדינה עדיפות מנקודת מבטו של הילד, שכן הן מבטיחות דאגה שוטפת לצורכי הילד. לפי נתונים שנאספו בארגון, רוב רובן של המדינות החברות בו מפעילות תכניות להבטחת אכיפה של תשלום מזונות ילדים, וביותר ממחצית המדינות הנסקרות (11 מתוך 31 מדינות) אף יש אפשרות לקבל קצבה או מקדמה על תשלום מזונות אם ההורה החייב אינו משלם.

מטרת חקיקת חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, להטיב ולסייע למשפחה שבראשה הורה עצמאי (משפחה חד הורית) שנפסקו לו מזונות או ניתנה החלטה על מזונות זמניים, כאשר פסק דין שניתן לזכות הזוכה אינו משולם על-ידי החייב בתשלום. במצב זה המוסד לביטוח לאומי, על פי החוק, משלם קצבת מזונות חודשית תוך כדי שהוא פועל לגבות את הסכום שנקבע בפסק הדין מהחייב. (הערה: השימוש בלשון זכר לזוכה ולחייב נעשה מטעמי נוחות, הכוונה היא לנשים ולגברים בהתאם לכל מקרה).

חשוב לציין, כי כאשר בן הזוג אינו מקיים את פסק הדין נאלץ בן הזוג השני לשאת לבדו בעול כלכלת הבית עם משכורת אחת בלבד, דבר אשר לכל הדעות בלתי אפשרי, בייחוד לאור העובדה כי קצבת מזונות אינה מתחשבת במספר הילדים מעבר לשניים.

עם זאת, תקנה 6 לתקנת המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ג-1972, שהותקנה מכוחו של החוק האמור, קובעת כי זכותו של הזכאי לתשלום לפי החוק, תלוי במבחן הכנסה מחמיר, שנסמך על חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. מבחן זה, קובע יחס הפוך בין גובה הכנסתו של הזכאי לבין הסכום לו הוא זכאי מתוקף חוק זה, עד לביטול מוחלט של התשלום. תקנה זו פוגעת בזכותו של הזכאי לדמי מזונות שנקבעו בפסק הדין ובזכותם של קטינים למזונות, רק מן הטעם שלזכאי יש מקור הכנסה נוסף. ההסדר הקיים מתייחס

לדמי המזונות כגמלה ככל הגמלאות שמקבל הזכאי מהמדינה, ולא כזכות מוקנית לקטין. בנוסף, קיומו של מבחן ההכנסה כאמור מהווה חסם בפני השתלבות הזכאים בשוק העבודה בשל החשש מפני אובדן המזונות, כאשר ההורה העצמאי מעדיף להישאר בבית ולא לצאת לעבוד עקב יכולת השתכרות נמוכה והוצאות גבוהות על טיפול בילדים.

המצב האמור, באמצעות המדינה, מתמרץ את הזכאי שלא לצאת לעבודה, אינו מעודד אותו להצטרף למעגל התעסוקה במשק, ולחילופין מאלץ את הזכאי לעבוד בעבודה חלקית ללא דיווח או בעבודה מזדמנת שאינה מאפשרת קידום מקצועי ועלייה בשכר, ומחייב את הזכאי להישאר במדרג עבודה נמוך וללא אפשרות ליציאה מן המצוקה הכלכלית שאליו נקלע, וכך גם נפגעים הילדים. במצב אבסורדי זה, ורק בדרך זאת יכול הזכאי לקבל את דמי המזונות.

בהתניה זו יש משום פגיעה חמורה בעקרון העל – טובת הילד, אשר פוגעת באופן חמור ושאינו מידתי בזכותם של הקטינים לתמיכה כלכלית (מזונות) שנפסקה בפסק דין שניתן על-ידי הרשות השופטת במדינה, ביהמ"ש בערכאותיהם השונות. חשוב לציין, כי דמי התמיכה הכלכלית אינם עוד גמלה שהמוסד לביטוח לאומי משלם לנזקקים. דמי התמיכה הכלכלית לקטין ו/או לזכאי, הם זכות עצמאית העומדת על אדניה ואינה תלויה בקריטריונים של המוסד לביטוח לאומי; זכות זאת קמה מתוקף התחייבות המדינה לאמנות האו"ם, מתוקף דינים במדינת ישראל; דיני המשפחה, דיני החוזים, כאשר זכויות אלה אף מגובות מכוח החוק העיקרי; החוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), התשי"ט-1959; בהתאם לדינים אלה, הזכות לתמיכה כלכלית של הזוכה והקטינים נדונו בערכאות משפטיות וניתן להם תוקף באמצעות פסק דין. פגיעה זאת מהווה פגיעה בערכי היסוד של המדינה, ובחוקי היסוד כבוד האדם וחירותו. פגיעה חמורה נוספת, ביכולת ההורה העצמאי להשתכר כדי לכלכל עצמו ואת ילדיו. יודגש, כי אי יציאת ההורה העצמאי לשוק העבודה פוגע באוטונומיה האישית שלו, ובנוסף גובה נזקים בריאותיים, נפשיים, חברתיים, וכלכליים כבדים ביותר.

על כן, על מנת שלא לפגוע בעקרון העל – טובת הילד, ולגרום לנזקים ממוניים ושאינם ממוניים בקטינים, וגם מתוך כוונה למנוע פגיעה בהורה העצמאי, יש לעודד ולתמרץ אותו לצאת למעגל העבודה ולמנוע תופעות שליליות הפוגעות בכלכלת ישראל, בכלל, ופגיעה אישית, מקצועית וכלכלית בהורה העצמאי, בפרט.

יודגש: **הצעה זו שונה בתכלית מקודמותיה.** מוצע בזאת, להבדיל מהצעות קודמות שהועלו עד היום, לקבוע כי בחישוב שיעור התשלום שישולם לזכאי, לא תובא בחשבון הכנסתו של הזכאי שאינה עולה על סכום השווה לפעמיים שכר המינימום, הקבוע בחוק שכר המינימום, אולם במדרג בהתאם לקריטריונים הבאים: במהלך השנתיים ממועד הגשת הבקשה, יהיה הזוכה זכאי לקבל את הקצבה במלואה, כפי שנקבע בפסק הדין למזונות או בתקנות. במהלך השנה השלישית יקוזזו 50% מסכום קצבת המזונות לו זכאי הזוכה לקבל. במהלך השנה הרביעית יקוזזו 25% מסכום קצבת המזונות לו זכאי הזוכה לקבל. החל מהשנה החמישית יהיה הזוכה זכאי לקבל את קצבת המזונות כאמור בסעיף 3 לחוק העיקרי.

יתרונותיה של הצעה זאת מקודמותיה, בכך שמטיבה ומתמרצת את הזוכה להשתלב במשק בתחום העבודה בראיה ארוכת טווח, ומטיבה יותר גם עם המדינה. נוסחה של הצעה זאת נותנת מענה למספר פרמטרים מהצעות קודמות, בהן התקיימו חוסרים: קיימת תקרת שכר של הזכאי המאפשר לו לקבל את

קצבת המזונות ; קיימת מגבלת זמן (5 שנים) לתשלום קצבת המזונות באופן מדורג, ממועד יציאת הזכאי למעגל העבודה ; קיימת הפחתה של תשלום קצבת המזונות באחוזים על פני השנים ביחס המיטיב עמו עם השנים. קיים תמריץ לזוכה להתמיד במקום עבודתו לפרק הזמן של לפחות 5 שנים. לאחר תקופה זו, אין צורך עוד בתמריץ, שכן הצעד הראשוני של היציאה לעבודה הוא הבעייתי, ולאחר השתלבותו במעגל העבודה באופן רציף 5 שנים, הזכאי לא יזקק עוד לתמריץ כלשהו. יתרה מזו, המדרוג נדרש על מנת שלא ליצור חוסר שוויון ופערי הכנסה גבוהים למשך זמן רב בין ההורה הזכאי לבין ההורה החייב. כאמור, המדרוג המוצע מטיב עם הזוכה כל עוד מתמיד בעבודתו למשך 5 השנים. אולם, זוכה שפוטר או התפטר עד שנתיים ממועד הגשת הבקשה, יהיה זכאי לקבל את ההטבה שבהחרגה לפי סעיף-קטן (א), רק כעבור 36 חודש מיום הפסקת עבודתו, זאת על מנת ליצור מחזוריות של 5 שנים. מטרת סעיף 3(ב) למנוע את האפשרות של ניצול ההטבה במלואה כל שנתיים, מחד, ולתמרץ את הזוכה להתמיד במקום עבודתו לפחות לתקופה בת חמש שנים ומעלה, מאידך.

לאור השינוי המשפטי המוצע בשתי הצעות החוק לעיל, האחריות ההורית המשותפת של שני ההורים כלפי ילדיהם וברירת המחדל הקובעת כי זמני השהות של ההורים עם ילדיהם תהיה שווה, ובהתבסס על הנוסחה החדשה לחישוב תשלום הוצאות הילד על-ידי כל הורה, בהתאם לתמיכה הכלכלית של שני ההורים, ימצא כי הנטל הכספי המוטל על ההורה המשלם יקטן באופן משמעותי. כפועל יוצא מן האמור, תופעת אי תשלום הוצאות הילד על-ידי ההורה המשלם להורה האחר תפחת באופן משמעותי, ומספרם של תיקי ההוצאה לפועל בנושא מזונות או הגשת בקשות למוסד לביטוח לאומי בבקשה לקצבת מזונות יפחת באופן משמעותי. ברי ונהיר, שבמצב זה, הנטל הכלכלי המוטל על המדינה יפחת באופן משמעותי, גובה תשלום כספי קצבת המזונות על-ידי המוסד לביטוח לאומי יפחת אף הם באופן משמעותי, ולמדינה יש אינטרס לתמרץ באופן כספי את הזוכה להשתלב במעגל העבודה. משנה תוקף לדברים, מעת שהתמריץ זמני, מתוקף המדרוג בסכומים שמוצע על פני 5 שנים, כאשר בתום 5 שנים יחזור המצב לקדמותו, קרי יחול ההסדר שבחוק דהיום.

בעבר הונחו על שולחן הכנסת הצעות חוק דומות ברמת העיקרון בלבד, ללא תוספת המדרוג, ובמציאות משפטית שונה במדינה כמפורט לעיל, ובהן הצעות חוק על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על-ידי חברת הכנסת אורית זוארץ וקבוצת חברי הכנסת (פ/18/4047) ועל ידי חברת הכנסת מירי רגב (פ/18/463) ועל שולחן הכנסת התשע-עשרה על-ידי חבר הכנסת אחמד טיבי (פ/19/657), על-ידי חברת הכנסת מירי רגב (פ/19/774), על-ידי חברת הכנסת אורלי לוי אבוקסיס (פ/19/835), על-ידי חברת הכנסת שלי יחימוביץ' (פ/19/1545), על-ידי חברת הכנסת זהבה גלאון וקבוצת חברי כנסת (פ/19/1561), על ידי חברת הכנסת רינה פרנקל וקבוצת חברי כנסת (פ/19/1971), על-ידי חברת הכנסת זהבה גלאון (פ/20/3), על-ידי חברי הכנסת מאיר כהן ויאיר לפיד (פ/20/70).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום

הצעת החוק נכתבה על-ידי עו"ד מירית ענתבי, משרד מירית ענתבי ושות', עורכי דין ונוטריון.