

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת מרב מיכאלי

פ/25/2574

הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תלוש שכר לעצמאי), התשפ"ג–2023

1. תיקון סעיף 17 בפקודת מס הכנסה: (להלן – הפקודה), בסעיף 17, אחרי פסקה (15) יבוא :

"סכומים ששילם (א) סכומים ששילם יחיד שהוא עצמאי, לעצמו מהכנסה שמקורה מעסק או משלח יד או מעבודה לפי סעיף (1)2 או סעיף (2)2, לרבות תשלומים לקופת גמל, קופת פיצויים וקרן השתלמות, בהתאם לתקרות החלות על עמית שכיר, לפי סעיפים 47 ו-243 לפקודה.

(ב) כללי המשיכה מקופות גמל לתגמולים, קופות פיצויים וקרנות השתלמות החלות על עמית שכיר לפי הפקודה ולפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה–2005² יחולו בהתאם גם על עמית עצמאי בגין הכנסתו לפי סעיפים (1)2 ו-(2) לפקודה."

2. תחילה תחילתו של תיקון זה בתוך 90 יום מיום פרסומו.

דברי הסבר

הצעת חוק זו נועדה לבטל את הפער בין הזכויות הסוציאליות של עובדות ועובדים עצמאיים לבין עובדות ועובדים שכירים ולהגשים את העמידה ביעדים רצויים מבחינה כלכלית וחברתית מתוך הכרה בחשיבותם של העובדים העצמאיים במגזר העבודה. מוצע להביא רפורמה שתשפיע משמעותית בתחומים שונים של תנאים סוציאליים ודיני המס ולבטל את אי השוויון והעיוות החקיקתי בנושא זכויות העובדים העצמאיים.

ההחלטה להתפרנס כעצמאי כרוכה בנטילת סיכונים. אדם שבחר בדרך זו לוקח בחשבון אי-ודאות הקשורה בגורמים רבים, בין היתר, הסיכוי להצליח במכירת המוצר או במתן השירות שלו, עריכת החישובים הכלכליים הנכונים כגון האם הפער בין ההכנסות ובין ההוצאות יהיה כזה שיותיר לו רווח, וקשיים עקב נסיבות שאינן בשליטתו, כגון מצב ביטחוני, מיתון במשק וכיו"ב. אלא שלמשק יש תועלת כלכלית גדולה מעבודתם של עצמאיים ועצמאיות, ולכן ראוי שהמדינה תייצר רשת הגנה לעצמאיים, בדומה למה שהיא מעניקה לשכירות ושכירים.

נכון לחודש נובמבר 2019, בישראל יש כ-280 אלף עצמאים ועוד 160 אלף עסקים זעירים (1-4 עובדים),

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.

² ס"ח התשס"ה, עמ' 889.

וביחד כ-440 אלף עצמאים ובעלי עסקים זעירים המהווים 23% אחוז מהכוח העבודה ו-21% מהתוצר העסקי בישראל. אליהם אפשר להוסיף עוד 60 אלף עסקים קטנים (5-19 עובדים) ו-15 אלף עסקים בינוניים (20-99 עובדים) המהווים יחד 37% מכוח העבודה ו-33% מהתוצר העסקי בישראל. כולם יחד מהווים כ-60% מכוח העבודה ו-54% מהתוצר העסקי בישראל.

דוחות מרכז המחקר והמידע של הכנסת מציגים תמונה עגומה לגבי הפערים בין זכויות העצמאים לשכירים, כך למשל בכל הנוגע לתנאים הסוציאליים כדוגמת: דמי אבטלה, ביטוח עובדים בפשיטת רגל של המעביד, דמי פגיעה בעבודה ודמי לידה. זאת ועוד, לעובדים עצמאים בישראל אין חופשת מחלה, חופשה שנתית, דמי הבראה וזכויות נוספות לעומת מדינות אחרות בעולם בהן נמצאה הנוסחה למתן רשת ביטחון.

בניגוד למצב בישראל, ממחקרים עולה כי בחלק גדול ממדינות המערב, עצמאים זכאים לסיוע מדינתי המוענק בעתות משבר וכולל מגוון כלים ותשלומים המבססים רשת ביטחון לקהילת העצמאים. במדינות מערביות כדוגמת דנמרק, אירלנד, אוסטרליה, פורטוגל, פינלנד, שבדיה ואחרות, קיימת אפשרות ביטוחי אבטלה לעצמאים, בין אם הביטוח לעצמאים מהווה חלק ממערכת הביטוח הסוציאלי של כלל העובדים במשק ובין אם הביטוח לעצמאים מעוגן בתוכניות ייחודיות להם. כמו כן, בגרמניה ובריטניה, מוענק לעובדים עצמאיים סיוע ייחודי לתקופת אבטלתם.

בשנים האחרונות, ניתן לראות במדינות אירופה ניסיונות לעגן את זכויותיהם הסוציאליות של העצמאים ולצמצם את הפער בינם ובין שכירים בתחום האבטלה. בבלגיה למשל, בינואר 2018, צומצמה תקופת ההמתנה לקבלת דמי פגיעה לעובד עצמאי מחדש ל-14 יום. בצרפת, אוחדו מערכות הביטחון הסוציאלי של השכירים והעצמאים, כך שהשוויון הזכויות הסוציאליות של העצמאים לאלה של השכירים, כולל זכאות לדמי אבטלה. בפינלנד, איסלנד וצ'כיה, קיים ביטוח אבטלה ממלכתי וחובה לעצמאי. בנוסף, בסוף 2017, ממשלת ספרד החלה ברפורמת עידוד תעסוקה לעצמאים, הכוללת, בין היתר, צעדים ליצירת תמריץ פיסקלי לעצמאים (באמצעות הפחתות דמי הביטוח והעלאת השכר המינימלי הדורש תשלום דמי ביטוח לעומת שכירים), תוך השוואת תנאי הביטחון הסוציאליים של העצמאים לאלה של השכירים.

כמו כן, ביוני 2008 העביר גוף בנציבות האירופית (The Small Business Act for Europe) את "חוק העסקים הקטנים" (Small Business Act - SBA), כחלק ממגמת הנציבות לסייע לעסקים הקטנים והבינוניים באיחוד האירופי, תוך הבעת הכרתה בחשיבותם הכלכלית לאיחוד והוקרתה. תוכן החוק מבוסס על עשרה עקרונות כלליים אשר מתווים את מסגרת התנאים בה יפעלו העסקים, ביניהם הנגשה של שירותים וסיוע כלכלי מהמדינה, הקלות בהשתלבות בשווקים גלובליים והקלות בפן הרגולטורי. עיקרון נוסף הוא מתן הזדמנות שניה במקרה של כישלון עסקי או פשיטת רגל. במקרה שכזה, מוזכרת האפשרות להקים רשתות ביטחון המאפשרות לחברות קטנות שנקלעו לקשיים תזרימיים להימנע מפשיטת רגל (בוצע בבלגיה ובאסטוניה). יתרה מכך, הוצעה חקיקה של חוק חדלות פירעון המקל על הליך פשיטת הרגל ובכך מגדיל את יציבות המגזר הפיננסי ומקטין את רמת החוב של המגזר העסקי (נחקק בלטיביה) וקיצור הליך פשיטת הרגל ותשלום החובות (נעשה בדנמרק).

עצמאי, כהגדרתו חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה –1995 (להלן – "חוק הביטוח הלאומי") הוא אחד מאלה:

מי שעוסק במשלח ידו 20 שעות בשבוע בממוצע לפחות;

מי שהכנסתו החודשית הממוצעת ממשלח ידו עולה על 50% מן השכר הממוצע במשק;

מי שעוסק במשלח ידו 12 שעות בשבוע בממוצע לפחות, והכנסתו החודשית עולה על 15% מן השכר הממוצע במשק.

עצמאי, בניגוד לשכיר המקבל משכורת קבועה ממעסיקו, מנהל לבד את עיסוקו או פועל בדרך של התאגדות משפטית והכנסתו מגיעה מפעילות עסקית עצמאית שלו.

דיני העבודה בישראל מסדירים את היחסים בין העובד למעסיקו וקובעים זכויות וחובות החלות על הצדדים ואולם – בעניין עובדים עצמאיים נקבעו רק הסדרים חלקיים ולרוב קיימים הסדרים שמפלים לרעה. כך, למשל, עובדים עצמאיים אינם מוגנים כמו שכירים בחוקי המגן השונים כדוגמת חוק שכר המינימום ואין מנגנונים מגנים דומים עבורם.

לאור האמור לעיל, מוצע לאפשר לעצמאים ועצמאיות להוציא תלוש שכר עבור עצמם, בדומה לתלוש שכר ששכיר מקבל מידי מעסיקו. תיקון בפקודה באופן הזה תשווה את מצבו של העצמאי לשכיר הן בנוגע להפקדות הסוציאליות והן בנוגע להגנות הסוציאליות. כך, הוצאת תלוש שכר תאפשר לעצמאי להפקיד הפקדות סוציאליות ולמשוך אותן בתנאים זהים לשכיר (פנסיה, פיצויים ותגמולים), וכן מבטלת את ההפליה שקיימת כיום בכל הנוגע לדמי לידה ולימי מילואים, ותאפשר מתן דמי אבטלה.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים ושלוש ועל שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/2078; פ/165/24).

הצעת החוק זהה לפ/165/24 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום
ו' באדר התשפ"ג (27.02.2023)