

כרוניקה של מיסוי דמי אבטלה ידוע מראש: החזר המס למובטל הכרוני

מאת

לימור ריזה*

It's a recession when your neighbor loses his job;

It's a depression when you lose yours.¹

במאמר זה נבחנת השאלה כיצד ראוי למסות דמי אבטלה, המוענקים למובטלים לטווח ארוך. הטענה המועלית במאמר היא שלא ניתן לדון בשאלות מיסוי דמי אבטלה במנותק מהשאלה אם המובטל חזר לשוק העבודה או לא. הואיל ועתידו המקצועי והביטחון התעסוקתי של המובטל מוטלים בספק, שאלת המיסוי צריכה להתחשב גם במימד "העתידי" של השוויון. השוויון לא יכול להימדד על פני שנת מס נתונה, אלא על פני טווח זמן, הלוקח בחשבון אם המובטל נהפך למובטל המכונה במאמר זה "מובטל כרוני" – מובטל לטווח ארוך, שלא הצליח להשתלב חזרה בשוק העבודה, גם לאחר מיצוי זכאותו לדמי אבטלה. עד כה, ההתייחסות בפן הפיסקלי למובטלים הן בארץ והן במשפט המשווה הייתה אחידה ולא הבחינה אם מדובר במובטל "רגיל" – זמני – או במובטל כרוני.

כדי לבחון את שאלת המיסוי הראוי של המובטל הכרוני, מאמץ המאמר את עיקרון ההדדיות, המקבל חיזוק מתיאורית מחזור החיים, כאשר היכולת הכלכלית של הנישום נבחנת על פני תקופה ארוכה יותר, וזאת בשונה מאומדן חבות המס השרירותית על בסיס שנת מס אחת. הטענה היא, שבמקרה של אבטלה מתמשכת, יש לבחון את חבות המס של הנישום על פני כמה אינטרוולים בשרשרת חייו. כדי לעשות כן, מציע המאמר להתייחס לשלוש תקופות רלוונטיות, המתארות את מערכת הגומלין בין הנישום לבין החברה: תקופת תעסוקה, תקופת אבטלה "רגילה" – זמנית ותקופת אבטלה כרונית. המאמר מתמקד במסגרת שתי התקופות הסמוכות האחרונות, כאשר המובטל הופך

* מרצה בכירה בקריה האקדמית אונו. ברצוני להודות לגיא מונדלק, לעדנה רבנו, לסימה קרמר ולמשתתפי הפאנל בכנס השנתי של האגודה למשפט ולחברה.

1 בתרגום חופשי: זה מיתון כששכנך מאבד את משרתו, זה מפח נפש כשאתה מאבד את שלך; דברי נשיא ארצות הברית לשעבר, הארי טרומן, ב-*The Observer*, April 13 1958.

למובטל כרוני, ומציע אקס פוסט מנגנון מיסויי שיקדם את עיקרון ההדדיות גם בתקופה זו.

פתח דבר. א. דמי אבטלה ומיסויים בדין הישראלי. ב. תשלום למובטלים בראייה השוואתית; 1. תמיכה במובטלים מכוח הדין הבין-לאומי; 2. מנגנוני סיוע למובטלים במשפט המשווה ומיסויים. ג. **החזר מס למובטלים כרוניים מכוח עקרון ההדדיות הדו-שלבית;** 1. שיקולים בעד מיסוי דמי אבטלה בכלל; (א) מניעת תמריץ לבטלה ועידוד עבודה; (ב) בסיס מס רחב וקידום ערך השוויון; 2. שיקולים נגד מיסוי דמי אבטלה; (א) טיעון חלוקתי נגד מיסוי דמי אבטלה בכלל; (ב) טיעון מחזור החיים בעד אי-מיסוי מידי ו"רגיל" של דמי אבטלה; (ג) טיעון השלבים – טיעון ההדדיות הדו-שלבית; (1) הצגת עקרון ההדדיות בהיבט הפוזיטיבי; (2) ניתוח עקרון ההדדיות בהקשר של המובטלים הכרוניים; 3. המלצה: הפקדת מס בגין דמי אבטלה והשבתו למובטל הכרוני; (א) הפתרון המוצע; (ב) פתרונות חלופיים; (ג) החצנה חיובית של הפתרון המוצע. **סוף דבר.**

פתח דבר

במאמר זה נבחנת השאלה כיצד ראוי למסות דמי אבטלה² המוענקים למובטלים לטווח ארוך. הטענה המועלת במאמר היא שלא ניתן לדון בשאלות של מיסוי דמי אבטלה במנותק מהשאלה אם המובטל חזר לשוק העבודה אם לאו. הואיל והעתיד המקצועי והביטחון התעסוקתי של המובטל מוטלים בספק, שאלת המיסוי צריכה להתחשב גם בממד הזמן, קרי אם המובטל נהפך למובטל המכונה במאמר זה "מובטל כרוני" – מובטל לטווח ארוך, שלא הצליח להשתלב חזרה בשוק העבודה גם לאחר מיצוי זכאותו לדמי אבטלה. עד כה, ההתייחסות בפן הפיסקלי למובטלים בארץ ובדינים זרים הייתה אחידה ולא הבחינה אם מדובר במובטל "רגיל"־זמני, שחזר לעבוד לפני שמיצה את זכאותו לדמי אבטלה, או במובטל כרוני.

שאלת המחקר – כיצד ראוי בימינו למסות, אם בכלל, את דמי האבטלה המוענקים למובטל ערב הפיכתו למובטל כרוני – היא חדשנית, הואיל ודיני המס המקומיים והזרים אינם מייחדים מנגנון מיסוי פרטני למובטלים לטווח ארוך. יתרה מזאת, הדיון בשאלה זו קשור בטבורו הן למטרות המס והן לעקרונות של מדיניות מס טובה. כדי להשיג את מטרות המס דיני המס צריכים להיות ראויים.³ כבר במאה השמונה עשרה קבע אדם סמית

2 להגדרת דמי אבטלה בחוק הישראלי ראו: להלן, הדיון בפרק א.

3 המטרה הראשונית של דיני המס, שאין עוררין עליה, היא העשרת קופת המדינה לצורך מימון שירותים ומוצרים ציבוריים. עם זאת, הספרות מכירה גם בחלוקה מחדש ובהכוונת התנהגות כמטרות נוספות של דיני המס. ראו למשל: Robert E. Cushman, "Social and Economic Control through Federal Taxation", 18 Minn. L. Rev. (1934) 759, p. 762;

את העקרונות של מדיניות מס טובה, ואלה פותחו והורחבו עם השנים.⁴ דגש הושם בעקרון השוויון בדיני המס, ומקובל לראות מס כשוויוני אם הוא מבוסס על יכולתו הכלכלית של הנישום,⁵ אשר בענייננו הוא המובטל הכרוני. אשר על כן, היכולת הכלכלית של הנישום שנהפך למובטל כרוני אינה יכולה להימדד בנקודת זמן שרירותית, כמו שנת מס אחת, אלא על פני תקופה, שבה נבדקת השאלה אם הנישום נותר מחוסר עבודה לטווח ארוך.

שאלת המחקר רלוונטית תמיד למובטל הפרטני ברמת המיקרו, ומקבלת משנה חשיבות ברמת המקרו ככל ששיעור האבטלה בחברה גדל. אבטלה היא בעיה כלכלית וחברתית, והחשש מהתגברות האבטלה מתחזק בתקופה של מיתון, שבה הסיכוי למצוא מקום עבודה נמוך יותר.⁶ המאה העשרים ואחת נפתחה לפני שני עשורים ועימה שורה ארוכה של משברים כלכליים מקומיים ועולמיים, שפגעו גם בתעסוקה, כמו משבר הסאבפרייז,⁷ שדחק ליצירת משבר כלכלי עולמי בשנת 2008, ומשבר הקורונה בשנת 2020. ואולם, התרחבות האבטלה אינה רק תוצאה של משברים כלכליים, אלא גם תופעת לוואי של הכלכלה הדיגיטלית וההתפתחות הטכנולוגית. כבר בשנות השלושים של המאה הקודמת העלה הכלכלן קיינס (Keynes) את חששו לדור הנכדים, במאמר⁸ שבחן

Canada, *Report of the Royal Commission on Taxation* (the Carter Commission) Liam Murphy and Thomas Nagel, *The* ;(Ottawa: Queen's Printer 1966) Vol. 2, pp 1–2
Reuven S. Avi-Yonah, "The Three Goals of ; *Myth of Ownership* (2002) pp. 76–77
Taxation", 60 *Tax L. Rev.* (2006) 1, p. 3

Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (R.H. 4
Campbell & A.S. Skinner eds., 1979) pp. 825–828

Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory : 5
ראו למשל : And Practice* (5th ed. 1989), pp. 218–219

Azizur Rahman Khan, *Growth, : 6
על הקשר הישיר בין צמיחה לבין תעסוקה ראו : Employment and Poverty*, in Towards Full and Decent Employment 123–157 (José Antonio; Jomo K.S., eds, 2007). עם זאת, לעיתים, המשק עלול להיתקל "בצמיחה דלת תעסוקה", שבה אין הלימה בין התעסוקה לבין הצמיחה. הטעמים לתופעה זו מגוונים ויכולים לנבוע, למשל, מגידול משמעותי בפריזן עבודה. ראו למשל: אברהם טל "צמיחה דלת תעסוקה"? *הארץ* (4.10.2011).

משבר הסאבפרייז הוא משבר כלכלי שפרץ בשנת 2007 בארצות הברית בשוק 7
המשכנתאות והתרחב לשווקים אחרים בארצות הברית ובעולם כולו. מקורו של המשבר הוא במתן משכנתאות בלא בטוחות מספקות, כך שהמוסדות הפיננסיים קיבלו על עצמם סיכונים גבוהים בד בבד עם תשלום ריבית נמוכה. כשהלווים לא יכלו להחזיר את ההלוואות על הדירות, ובה בעת הוצף שוק הנדל"ן בנכסים למכירה, הוחרף המשבר בשוק הנדל"ן והשפיע במישורין, כאמור, על שוק המשכנתאות, ומאוחר יותר על השוק הפיננסי בכללותו הן בארצות הברית והן מחוצה לה.

קיינס בודק במאמרו את ההשפעות הכלכליות לא בטווח הקצר, אלא בטווח הארוך, בטווח 8
של כמאה שנה, המכונה על ידיו "דור הנכדים", ובלשונו: "My purpose in this essay, however, is not to examine the present or the near future, but to disembarass myself of

את החלופות הכלכליות העומדות בפני דור זה.⁹ קיינס אף טבע את המונח "אבטלה טכנולוגית" (Technological Unemployment).¹⁰ כמה כלכלנים בני זמננו מאמתים את החשש וממחישים שהאבטלה היא ספיח של הכלכלה הדיגיטלית, הממירה הון אנושי בהון ממוכן; יש מקצועות, כך צופן לנו העתיד, שיתמוססו מהעולם.¹¹ לנוכח ההאטה הכלכלית וההתפתחות הטכנולוגית, שאלת האבטלה בכלל והאבטלה הכרונית בפרט רלוונטית מתמיד, גם אם בשנים האחרונות יש ירידה קלה במספר המובטלים במדינות ה-OECD בכלל ובישראל בפרט.¹² עם זאת, מגמת השיפור במספרי המובטלים

short views and take wings into the future. What can we reasonably expect the level of our economic life to be a hundred years hence? What are the economic possibilities for John Maynard Keynes, "Economic Possibilities for our Grandchildren?" **ראו:** our grandchildren? Grandchildren" (1930) pp. 358-373 in *Essays in Persuasion* (NY, W.W.Norton & Co., 1963); שם, בפרק I.

9 שם, שם.

10 שם, בפרק I, קיינס ציין ש: "We are being afflicted with a new disease of which some readers may not yet have heard the name, but of which they will hear a great deal in the years to come – namely, technological unemployment. This means unemployment due to our discovery of means of economising the use of labour outrunning the pace at which we can find new uses for labour" (אך הוסיף שנראה שזו בעיה של הטווח הקצר, שעשויה למצוא את פתרונה בטווח הארוך).

11 **ראו:** Carl Benedikt Frey & Michael A. Osborne, *The Future Of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* (Oxford Martin Programme on the Impacts of Future Technology, Sep. 2013) (המאמר אומד את השפעת המחשוב על מעגל התעסוקה ומוצא כי עבודתם של בעלי הכנסות נמוכות וכישורים נמוכים תומר במהירות רבה יותר על ידי המחשוב, כאשר העבודות שיוותרו בשוק הן של תפקידים הדורשים יצירתיות ושל אינטליגנציה חברתית) (וראו: שם, בעמ' 37, תרשים III, הבוחן עבודות בסיכון נמוך, בינוני וגבוה מפני ההסתברות של הכלכלה הדיגיטלית).

12 זאת לאחר מגמה של עלייה במספר המובטלים, שנבעה מפריצת המשבר העולמי האחרון לפני כעשר שנים. **ראו:** OECD (2017), OECD Employment Outlook 20-21 (OECD Publishing Paris, 2017), זמין ב- http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2017/how-are-we-doing-a-broad-assessment-of-labour-market-performance_empl_outlook-2017-5-en#.WnLYqaiWZPY#page2.

שיעור המובטלים בישראל ב-2015 לפי נתוני ה-OECD הוא 5.2%, הנמוך משיעורים ב-2004 (10%), כאשר שיעור האבטלה הממוצע במדינות החברות ב-OECD בשנת 2016 הוא 6.3%, וב-2015 הוא 6.8%. **ראו:** OECD 2017 Employment Outlook – Statistical Annex, Table A.1, זמין ב- <http://www.oecd.org/els/emp/employment-outlook-2017/annex.htm>, עם זאת, היו כמה שנים שבהן גדלה האבטלה בישראל מדי שנה. בין השנים 2012 ל-2013 עלה מספר מקבלי דמי האבטלה בממוצע לחודש בכ-12%, ואילו בין השנים 2013 ל-2014 עלה מספרם בכ-4% **ראו** בהתאמה: אסתר טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 2013", **סקרים תקופתיים** 254, (המוסד לביטוח לאומי 2015), בעמ' 1, זמין ב- http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_254.pdf; **ראו** אסתר

הכרוניים, בעיקר במדינות ה-OECD, קטנה ביחס למגמת השיפור של סך המובטלים.¹³ כך או אחרת, גם אם ברמת המקור יש שיפור או יהיה שיפור ברמת האבטלה המשקית, בעיית מיסוי האבטלה נשוא שאלת המחקר עדיין שרירה וקיימת ברמת המיקרו למובטל הפרטני.

דמי אבטלה הם חלק מהמשפט הסוציאלי, ומטרתם המרכזית היא להעניק ביטחון כלכלי בתקופת האבטלה לפרטים שהפסיקו את עבודתם.¹⁴ נקודת המוצא הראשונה של המאמר היא שאבטלה אינה רצויה חברתית והשפעתה על החברה הרסנית.¹⁵ נקודת המוצא השנייה של המאמר היא שתשלום דמי אבטלה נחוץ כדי לשמור על חברה מתוקנת.¹⁶ המידע בנוגע להיקף ההגנה ותנאי הזכות לדמי אבטלה, שיידון בקצרה בפרק א, רלוונטי פחות לענייננו, ולכן לא ארחיב דברים עליו.¹⁷

טולידנו, "מקבלי דמי אבטלה בשנת 2014", סקרים תקופתיים 266 (המוסד לביטוח לאומי 2015), בעמ' 1, זמין ב-http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_266.pdf.

13 שיעורם של המובטלים הכרוניים מקרב כלל המובטלים היה 11.5% בשנת 2015, בעוד בשנת 2009 עמד שיעורם על 20.3% – ראו: דוח ה-OECD עם נתונים סטטיסטיים על מדינת ישראל OECD: Country Statistical Profile: Israel 2016, זמין ב-http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-israel_20752288-table-isr.

14 ראו: אריה לייב מילר, "דיני הבטחת הכנסה בישראל בהשוואה למשפט במערב גרמניה" שנחון משפט העבודה (תשמ"ח) 91, בעמ' 91.

15 אריה לייב מילר, "ביטוח אבטלה: ניתוח הדין המצוי והצעות לתיקונו" משפטים יז (תשמ"ח) 214, בעמ' 215. ראשית, הפגיעה המיידית של פרט מובטל היא פגיעה כלכלית של היעדר הכנסה, הפוגעת בו ובמשפחתו, שעשויה להיות מלווה גם בהשלכות אישיות וחברתיות. שנית, אדם מובטל שאינו יצרני, בפרט אם הוא נשען על תקציבים ציבוריים, עלול לפגוע גם בכלכלה בכללותה. בעניין זה ראו דברי שר העבודה לשעבר יוסף אלמוגי עת נדונה בכנסת שאלת עיגונו של ביטוח אבטלה בחוק. לדבריו "אבטלה מאונס היתה מאז ומתמיד אחד הסיכונים החברתיים החמורים לפגיעה בתנאי חייהם ורמת חייהם של ציבור העובדים החי על עמל כפיו. לאבטלה מאונס תוצאות חברתיות הרסניות לא רק לזמן הקצה בזמן האבטלה. היא אף עלולה להביא למצוקה קשה ברמת החיים והדיוור של המשפחה לאורך זמן רב, לנשירת ילדיהם ממעגלי החינוך, להמעטת סיכוייהם של ילדיהם לניידות חברתית ומתוך כך להנצחת המצוקה והעוני בשכבות הללו" – דברי שר העבודה דאז, יוסף אלמוגי, בדיון על חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 6), התשל"א–1971, ד"כ 20, 1821 (התשל"א).

16 בעניין זה ראו: שם, בעמ' 215; וההפניה בה"ש 22.

17 לביקורת על הגדרות החוק והיקף ההגנה, למשל, ראו: שם, בעמ' 219–229.

ההנחה במאמר היא שמובטלים לטווח ארוך הם מובטלים שלא מרצון,¹⁸ כאשר גופים בין-לאומיים מתייחסים ל"מובטל מאונס" כאל מחוסר עבודה, אך כשיר לעבודה ותר אחר עבודה חדשה.¹⁹ פרק הזמן המדויק לקביעה אם המובטל נחשב כמובטל כרוני – במסגרת בחינת נתוני האבטלה של לשכות תעסוקה – משתנה בין המדינות, בעוד לכללנים נוהגים להתייחס לתקופה של מעבר לחצי שנה כאבטלה כרונית, בלי קשר לשאלה של מיצוי הזכאות לדמי אבטלה.²⁰ בארצות הברית, במסגרת סקירות סטטיסטיות, נחשב מובטל כרוני כמי שמחוסר עבודה למעלה מ-27 שבועות, השקולים לשישה חודשים וחצי,²¹ ואילו ה-OECD, שעה שהוא בוחן את נתוני האבטלה, מתייחס למובטל כמובטל כרוני אם אינו עובד במשך למעלה מ-12 חודשים.²² דיווחי שירות התעסוקה בישראל מייחדים קטגוריה נפרדת למובטלים מעל 270 ימים, השקולים לכתשעה חודשים.²³ לצורך ההגדרה שאשתמש בה במאמר, אינני נוקבת מראש בזמן מדויק להגדרת אבטלה כרונית, אלא מסתפקת, כאמור, במועד שבו המובטל אינו זכאי יותר לדמי אבטלה – מועד שעשוי להשתנות בין פרטים ובין מדינות.²⁴

18 אף על פי שלדיני המס אין כלים לבחון אם האבטלה רצונית או כפויה, הם יכולים להיעזר במנגנונים אחרים לבר-מיסויים, כמו לשכות התעסוקה, שהרישום אליהן הוא תנאי לקבלת דמי אבטלה.

19 למשל, על ידי רישום במרשמי מחפשי עבודה – פרטים או ציבוריים. ראו: פסקה 10 ל-Resolution Concerning Statistics of the Economically Active Population, Employment, Unemployment and Underemployment, adopted by the Thirteenth International Conference of Labour Statisticians (October 1982) The Thirteenth International Conference of Labour Statisticians, זמין ב-<http://www.ilo.org/public/~/english/bureau/stat/download/res/ecacpop.pdf>. בעניין זה ראו גם ההגדרה של מי שאינו עובד אך המוכן לעבוד של האמנה בדבר הביטחון הסוציאלי (רמות בסיסיות) (מספר 102) 1952 (כ"א 211, 423), המכונה באנגלית Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102), וכן ראו: להלן, הערה 77.

20 ראו למשל: Gary Burtless, "Long-Term Unemployment: Anatomy of the Scourge", זמין ב-www.brookings.edu/articles/long-term-unemployment-anatomy-of-the-scurge/, *Milken Institute Rev.*, 3rd Quarter (2012).

21 בארצות הברית מובטל כרוני נתפס כמי שמחוסר עבודה למעלה מ-27 שבועות, ובדצמבר 2017 22.9% מבין המובטלים היו מובטלים כרוניים – ראו: U.S. Department of Labor, Employment Situation Summary – Bureau of Labor Statistics (Dec., 2017), זמין ב-<https://www.bls.gov/news.release/empsit.t12.htm>.

22 אבטלה לטווח ארוך במדדי ה-OECD היא אבטלה העולה על 12 חודשים – ראו: OECD, Long-Term Unemployment Rate (2016), זמין ב-<https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm>. נראה שאנשים נשארים זמן רב יותר מחוץ למעגל העבודה במדינות אירופאיות מאשר בארצות הברית. ייתכן שאחת הסיבות לכך היא ההטבות הסוציאליות המוענקות להן – ראו: Burtless (לעיל, הערה 20).

23 להלן, הערה 35.

24 את הקביעה המדויקת אימתי ראוי שאבטלה תיתפס ככרונית – אם כעבור שישה חודשים, או 12 חודשי אבטלה – מותיר המאמר לכללנים.

הנתונים מצביעים על כך שמובטלים לא מעטים מתקשים לחזור למעגל העבודה לפרק זמן ממושך של למעלה מ-12 חודשים ויותר.²⁵ הסיבות להישארות מובטלים כרוניים במעגל האבטלה מגוונות. למשל, למובטלים שכישוריהם המקצועיים אינם מבוקשים על ידי השוק, או שבשל הקושי לאתר עבודה ולנוכח היותם מחוסרי עבודה פרק זמן ממושך, מצמידים המעסיקים "אות קלון" ומתייחסים אליהם כבעלי כישורים פחותים. כמו כן, התקופה הארוכה של האבטלה אף היא מרפה את ידיהם של המובטלים מלחזור ולתור אחר מקום עבודה.²⁶

במוקד המאמר עומד מיסוי דמי האבטלה המשולמים למובטלים מכוח מנגנון ביטוח חובה, שבו כל עובד משתתף במימון ביטוח האבטלה בעת עבודתו, מימון שבגינו הוא זכאי לדמי אבטלה בתקופת האבטלה, לעומת מנגנוני תמיכה אחרים.²⁷ הואיל ומנגנון ביטוח אבטלה ומיסויים של דמי האבטלה מקובלים במדינות רבות בעולם המערבי, כפי שידון להלן בפרק ב, הניתוח במאמר והמלצותיו אינם מצטמצמים רק לדין הישראלי. כדי לבחון את המיסוי הראוי של המובטל הכרוני, המאמר מאמץ את עקרון ההדדיות, בעיקר דרך הפריזמה של רולס (Rawls), אך לא רק דרכה. בקווים כלליים, רולס מאמץ כי צדק חלוקתי מבוסס על רעיון של האמנה החברתית, שממנה נגזרים שני העקרונות המרכזיים של צדק: עקרון החירות ועקרון ההפרשים. עקרון ההפרשים מושתת על שוויון הזדמנויות הוגן ועל צמצום קיומם של הנחשלים ביותר בחברה (The Least Advantaged), וזאת כדי לחיות ב"חברה מוסדרת היטב" כלשונו של רולס.²⁸ חברה מוסדרת היטב היא חברה הוגנת, שיש בה שיתוף פעולה בין פרטים שווים וחופשיים.²⁹ עקרונות אלה יאומצו על ידי כל חברה במצב ההתחלתי, שבו הפרטים הרציונליים נאלצים לקבוע את עקרונות הצדק של החברה תחת מעטה של "מסך הבערות".³⁰ הטעם לניתוח עקרון ההדדיות באמצעות רולס נובע מכך שרולס היה מוטרד מבעיית

25 נתונים אלה, הרלוונטיים לשנת 2016, מצביעים על כך שבממוצע אחד מכל שלושה מובטלים נאלץ להישאר מובטל לפרק זמן ממושך של למעלה מ-12 חודשים, ומחציתם של אותם אנשים אף נותרו מובטלים למשך למעלה משנתיים ראו: OECD (2016), OECD Employment Outlook 21, 28–29 (OECD Publishing Paris, 2016), http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2016_empl_outlook-2016-en#.WH3SDFMrLX4#page1.

26 ראו: Burtless (לעיל, הערה 20).

27 להרחבה ראו: להלן, פרק א ופרק ב.2.

28 John Rawls, *Justice as Fairness – A Restatement* (Erin Kelly, ed., 2001) §13.1 (להלן: רולס, *Justice as Fairness*); למונחים בעברית של עקרונות רולס ראו: ג'ון רולס, **צדק כהוגנות – הצגה מחודשת** (תרגום דפי אגס-סגל, 2001) בעמ' 128.

29 רולס, *Justice as Fairness*, שם, §12.1.

30 רולס גורס כי מסך הבערות הוא מעין מסך מדומה שמאחוריו נמצאים הפרטים, קובעי האמנה החברתית. המסך אינו חושף בפני הפרטים את מעמדם החברתי, ורק עמידתם מאחורי מסך זה מסייעת להם לקבוע את עקרונות הצדק כהוגנות בלא שיקולים זרים. תורה זו של צדק כהוגנת עומדת בסתירה לתורה התועלתנית.

אי־השוויון הגואה בעולם ומקיומם של הנחשלים ביותר בחברה, השקולים בניתוח כאן למובטלים הכרוניים.³¹

עקרון ההדדיות זוכה לחיזוק מתאוריית מחזור החיים ולפיה יש לבדוק את היכולת הכלכלית על פני תקופת חיי אדם, לעומת קביעה שרירותית, אך פשוטה, של ההכנסה על פני שנת מס אחת. הטענה במאמר היא שבמקרים של אבטלה כרונית, על מנת לגבות מס אמת יש לאמוד את הכנסתו של אדם על פני אותה תקופה ולא על פני שנת מס קלנדרית אחת. כדי למסות את הנישום בתקופת זמן המשקפת את יכולתו הכלכלית, מוצע במאמר להתייחס לשלוש תקופות רלוונטיות, המתארות את מערכת הגומלין בין הנישום לבין החברה: תקופת תעסוקה, תקופת אבטלה "רגילה"־זמנית ותקופת אבטלה כרונית. עקרון ההדדיות חל בין החברה לבין הנישום בין תקופת התעסוקה לבין תקופת האבטלה ה"רגילה"־הזמנית, המכונה במאמר ה"פעילה הראשונה של ההדדיות", וצריך להמשיך לחול גם בין תקופת האבטלה ה"רגילה"־הזמנית לבין הכרונית, המכונה במאמר ה"פעילה השנייה של ההדדיות". הדין היום מיישם את עקרון ההדדיות באופן חלקי, שכן הוא חל רק בין שתי תקופות הזמן הראשונות, אך לא בין שתי האחרונות. במסגרת הפעילה הראשונה נדרש כיום הנישום לשלם מיסים כדי לחיות בחברה מוסדרת היטב, ואם הוא נהפך למובטל "רגילה"־זמני, המדינה נדרשת לשלם לו דמי אבטלה, החייבים במס. המאמר מתמקד בפעילה השנייה, בתקופה שבה מובטל הופך, אם בכלל, למובטל כרוני, ומוצע בו מנגנון שבו יוחזרו בהדרגה לנישום כספי המס ששולמו בתקופת האבטלה ה"רגילה"־הזמנית. מנגנון זה מתעלם משנת המס הקלנדרית והשרירותית ומתייחס לפרק זמן שונה בחייו, וזאת כדי ליישם את עקרון ההדדיות גם בתקופה זו. המאמר נשען, כאמור, גם על השיח המיסויי בניסיון להתמודד עם בעיית האבטלה הכרונית, אך אינו מתיימר לקבוע שדיני המס הם הכלי הראוי ביותר להתמודד עם בעיה זו. אכן, ייתכנו כלים לבר־מיסויים ראויים יותר כדי לפתור בעיות של אבטלה כרונית. הואיל ודמי אבטלה שקולים להכנסת עבודה והואיל והכנסת עבודה ממוסה, כדי לקדם את עקרון השוויון המבוסס על היכולת הכלכלית של אדם ממוסים גם דמי האבטלה, אך מובלע בהם שיח מתורת המוסר של הדדיות. הניתוח במאמר מצביע על כך שהמיסוי דהיום של דמי האבטלה שהתקבלו בידי המובטל הכרוני אינו משיג מס אמת, ובה בעת גם אינו מקדם שיקולים סוציאליים. במקרה דנן, השיח הקלסי של דיני המס שואב לתוכו דרך השדרה המרכזית שיקולים סוציאליים של העזרה למוחלשים בחברה, קרי המובטלים הכרוניים.

31 להגדרת הנחשלים ביותר על ידי רולס ראו: John Rawls, *Theory of Justice* (1999) pp. 83–87. עם זאת, רולס אינו מספק הגדרה מדויקת לנחשלים ביותר, אך מצבם אינו נמדד בהכרח רק בערכים כלכליים, אלא ייתכן שגם חברתיים. ראו למשל: M. W. Jackson, "The Least Advantaged Class in Rawls's Theory", 12 *Can. J. Pol. Sci.* (1979) 727; Roy C. Weatherford, "Defining the Least Advantaged", 33 *Phil. Q.* (1983) 63.

כדי להמחיש את השירותיות במיסוי הקיים של המובטל הכרוני, שאינו משקף נאמנה מס אמת ועלול גם לפגוע במובטל הכרוני, ראו מקרה היפותטי, אך לא תלוש מהמציאות, שבו אלמוני מפוטר ואינו מצליח להשתלב מחדש במעגל התעסוקה. נניח שאלמוני הוא איש היי-טק בן חמישים וחמש, עובד ומשתכר במשך שנים משכורת ממוצעת, אך בחודשים שקדמו לאבטלתו הרוויח 55,000 ₪ בחודש. למרבה הצער, חרף מיתון מתמשך מעסיקיו של אלמוני מפעילים תוכנית קיצוצים רחבה, שבמסגרתה הוא מפוטר; בתעשיית ההיי-טק עובד שחצה את שנות החמישים לחייו נחשב כמי שעבר זמנו. שכר העבודה היומי של אלמוני ערב פיטוריו הוא 2,200 ₪ ליום, אך לנוכח דמי האבטלה הקבועים בחוק הביטוח הלאומי (להלן: "חוק הביטוח הלאומי" או "החוק") שאלמוני זכאי לקבל הם 396.24 ₪ ליום למשך חמישה חודשים, נניח מינואר עד מאי, בשנת 2018.³² בשל גילו הוא זכאי לקבל עוד 264.16 ₪ ליום למשך חודשיים נוספים. לפני הפיטורים מוסה שכרו החודשי של אלמוני בשיעור מס שולי של 50% כל חודש, לפי מדרגות המס המעוגנות בסעיף 121 לפקודת מס הכנסה (להלן גם: "הפקודה").³³ לאחר הפיטורים, בחמשת החודשים הראשונים של תקופת האבטלה, דמי האבטלה הנמוכים יותר מהכנסתו, כפופים לשיעור מס הכנסה חודשי של 20% ובשני הנותרים בשיעור של 34.14%.³⁴ בשל גילו של אלמוני, בשוק ההיי-טק ובכלל הוא עלול להיכנס למעגל ה"מובטלים הכרוניים" – אלה המתקשים לחזור למעגל העבודה.³⁵ אם לא יצליח

32 לצורך נוחות החישוב אנו מניחים שתחילת זכאותו של אלמוני לדמי אבטלה הם ב-1.1.2018. חישוב דמי האבטלה מוסדר בסעיף 167 לחוק הביטוח הלאומי, [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, ס"ח 210 (להלן: "חוק הביטוח הלאומי" או "החוק"), כאשר גובה השכר המקסימלי ליום מוסדר בלוח ז' למשך 125 ימים (25 ימים עבור חודש עבודה). התקופה המרבית לדמי אבטלה למי שמלאו לו 45 קבועה בסעיף 171(א)(1) לחוק היא 175 ימים (קרי חודשיים נוספים).

33 לפי סעיף 121 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], תשכ"א-1961, דמ"י 120 (להלן: "הפקודה" או "פקודת מס הכנסה"). סך הכנסתו החודשית מדמי אבטלה בחמשת החודשים הראשונים היא 9,906 ₪, ובשני החודשים הנותרים היא 6,604 ₪. סך כל הכנסתו מגמלת אבטלה בשנת המס 2018 היא 62,738 ₪.

34 בחישוב חודשי ולא שנתי של הכנסת המובטל ובהתאם למדרגות המס נכון לשנת המס 2018, שם.

35 על פי נתוני שירות התעסוקה, כמחצית מהמובטלים שאינם עובדים למעלה מ-270 ימים הם מעל לגיל 55. ראו: נתוני שירות התעסוקה – לחודש מאי 2015 – הודעה לעיתונות (11.6.2015), שירות התעסוקה הישראלי) זמין ב-<http://www.taasuka.gov.il/NR/-/rdonlyres/4DD35809-7189-471F-AE8A-5D25B95BDC8B/0/hodatekshoret20515.doc> בשנת 2017 חלק שיפור במספר המובטלים לטווח ארוך, ובחודש דצמבר 2017 ירד מספרם ל-45,100 איש ממספרם בנובמבר – 45,800 – ראו: שירות התעסוקה הישראלי, "הודעה לעיתונות לשכת הדובר – נתוני שירות התעסוקה לחודש דצמבר משקפים המשך יציבות בנתוני שוק התעסוקה" (דצמבר 2017), זמין ב-<https://www.taasuka.gov.il/he/-/InfoAndPublications/IesFileManagerReportsList/pirsumhodshi1217.pdf>. עם זאת יש נתונים המראים שבשנת 2016 התיאשו 23,500 מובטלים מחיפוש עבודה (כאשר בשנת

אלמוני לחזור למעגל העבודה, הוא עדיין יידרש לשלם בשנת 2018 מס בגובה של 10%, שממנו יופחתו במידת הצורך נקודות הזיכוי.³⁶ אלמוני יידרש לשלם מס הכנסה בשנת המס 2018 גם אם בשנה העוקבת יישאר מובטל. חבות המס של אלמוני בשנת 2018 נובעת משניים: ראשית, דמי אבטלה נתפסים כקצבה החייבת במס במסגרת "הכנסה מיגיעה אישית";³⁷ שנית, במקרה זה חקיקת המס מתעלמת מהשנים הבאות ואינה בודקת ומאמתת אם שנה לאחר מכן הצליח אלמוני למצוא עבודה אם לא; מצידו של אלמוני, 10% מהכנסתו מגמלת אבטלה לעולם לא תשוב לחלקו. מאמר זה מנסה אפוא למצוא פתרון למיסוי ראוי יותר של אלמוני ושל מובטלים כרוניים אחרים, ומציע מנגנון שלפיו יושבו כספי המס בתקופת האבטלה הכרונית.

המאמר בנוי כך שפרק א מוקדש לסקירת הדין הישראלי ומתאר בקצרה את ההטבות המוענקות בדין למובטל בישראל והאופן שבו הן ממוסות. פרק ב משווה את הדין הישראלי לשיטות משפט שונות. פרק זה מצביע על מנגנוני הסיוע המקובלים במשפט המשווה, ומראה שבדומה לישראל מקובל לשלם דמי אבטלה ולמסותם, אם כי היקף הזכאות משתנה בין המדינות. פרק ג מבחין בין התקופות הרלוונטיות בחייו של הנישום – תקופת התעסוקה, האבטלה והאבטלה הכרונית. על רקע תקופות אלה מתבצע ניתוח של שאלת מיסוי המובטלים הכרוניים מכוח עקרון ההדדיות הדו-שלבית, הניזון אף מתורת מחזור החיים; פרק זה נחתם בהמלצות לשינוי שיטת המיסוי של דמי האבטלה המתקבלים בידי מי שהפך בסופו של דבר למובטל כרוני. הואיל ויש דמיון בין מנגנון ביטוח אבטלה ומיסוי בדין הישראלי לבין זה שבדינים רבים אחרים, הרי ההמלצות במאמר העולות מפרק ג אינן יפות רק לדין המקומי. סיכום קצר מובא בפרק האחרון.

2015 עמד מספרם על 27,900 ובשנת 2014 על 23,600). כמחצית המובטלים בקבוצה זו הלינו ש"אין עבודה מתאימה במקצוע" – ראו בהתאמה: נתונים מסקר כוח אדם לחודש דצמבר, לרבעון הרביעי ולשנת 2016 – הודעה לתקשורת (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 31.1.2017), זמין ב-http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201720029; וכן נתונים מסקר כוח אדם לחודש דצמבר, לרבעון הרביעי ולשנת 2015 – הודעה לתקשורת, 13 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 31.1.2016), זמין ב-http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201620024 (להלן: "נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 31.1.2016").

36 הואיל וסך הכנסתו החייבת באותה שנה מדמי אבטלה מסתכם ב־62,738 ₪ (ראו: לעיל, הערה 33), הנכנסים לגדר מדרגת המס הראשונה לפי סעיף 121 לפקודה.

37 "הכנסה מיגיעה אישית" מוגדרת בסעיף 1 לפקודת מס הכנסה (סעיף ההגדרות), והיא ממוסה בהתאם לסעיף 121(ב)(1)(א) לפקודה, כאשר שיעור המס במדרגה הנמוכה ביותר נכון לשנת המס הרלוונטית הוא 10%.

א. דמי אבטלה ומיסוים בדין הישראלי

הדין הישראלי מכיר בתשלום דמי אבטלה למובטלים, אך אינו מכיר במונח "מובטל כרוני". דמי אבטלה הם גמלה המשולמת לפי חוק הביטוח הלאומי למבוטח מובטל שגילו בן 20 לבין 67 שנה, שעבר תקופת אכשרה.³⁸ מכאן גם שלא כל המובטלים זכאים לדמי אבטלה.³⁹ התקופה שבה משולמים דמי אבטלה משתנה בהתאם לגיל ולסטטוס המשפחתי ובכל מקרה אינו עולה על 175 ימים.⁴⁰ גובה דמי האבטלה נגזר מהשכר המקורי בששת החודשים האחרונים, אך הוא כולל גם סכום יומי בסיסי, שאותו קבעה לשכת התעסוקה, ואחוז דמי אבטלה שנקבעו בחוק בהתאם לארבע מדרגות.⁴¹ השכר היומי הממוצע של המובטל מושווה לסכום היומי שנקבע וניתן באחוזים שונים בכל מדרגה. חישוב זה מגביל למעשה את גובה דמי האבטלה ולכל יותר מעמידו על כ-80% מהשכר המקורי.⁴²

ביטוח אבטלה נועד, כאמור, להעניק ביטחון כלכלי למובטלים שנקלעו למעגל האבטלה שלא מרצונם.⁴³ הוא מכונה "ביטוח", שכן ברוב המקרים העובד השכיר נדרש להפריש חלק משכרו כדי להבטיח את דמי האבטלה שלו אם וכאשר יהפוך למובטל.⁴⁴ ביטוח אבטלה עוגן בחקיקה הישראלית רק בראשית שנות השבעים, דווקא בעידן של תעסוקה מלאה,⁴⁵ וזאת אף על פי שהועלו לפניו קריאות לעגן ביטוח אבטלה בחוק.⁴⁶

38 סעיף 158 לחוק הביטוח הלאומי מורה ש"דמי אבטלה" – גמלה המשתלמת לזכאי לפי פרק זה, "כאשר תנאי הזכאות מפורטים בסעיף 160 לחוק הביטוח הלאומי; תקופת האכשרה לפי סעיף 161 לחוק היא התקופה שבגינה שולמו דמי ביטוח אבטלה. על השינויים שחלו בהגדרת תקופת האכשרה ראו: זאב רוזנהק, "גלובליזציה, פוליטיקה מקומית ושינויים במדינת-הרווחה: תוכנית ביטוח האבטלה בישראל", **עבודה, חברה ומשפט** ט (2002) 155, בעמ' 166.

39 למשל, אם מובטל לא עבד מספיק זמן ערב אבטלתו או תקופת האבטלה עולה על הזכאות בחוק – ראו למשל: מילר (לעיל, הערה 15) בעמ' 215.

40 סעיף 171 לחוק הביטוח הלאומי, שכותרתו "תקופה מרבית לדמי אבטלה".

41 ראו: לוח ז' לחוק הביטוח הלאומי.

42 ראו: סעיף 167 לחוק הביטוח הלאומי, ולוח ז' בחוק זה. לטבלאות מפורטות בהתאם לגיל, גובה שכר, דמי אבטלה ליום ואחוז דמי האבטלה ביחס לשכר ראו באתר המוסד לביטוח לאומי, הזמין ב-<https://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment/Pages/sum.aspx>. עם זאת נראה, שנכון לשנת 2016 מעל מחצית מהזכאים לדמי האבטלה קיבלו כדמי אבטלה רק כמחצית מהשכר הממוצע. ראו: אבי וקסמן, "הנגידה אמרה שדמי האבטלה בישראל "קמצניים עד כאב"? היא צודקת", **דה מרקר** (11.06.2018), זמין ב-<https://www.themarker.com/allnews/premium-1.6162131>.

43 ראו: ג'וני גל, "תולדות ביטוח האבטלה בישראל", **ביטחון סוציאלי** 38 (תשנ"ב) 119, בעמ' 119.

44 שם.

45 רוזנהק (לעיל, הערה 38) בעמ' 160 וראו: הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 6), תשל"א–1971, ח"ח 147. באותה עת סיווגו את המובטלים לארבעה סוגים בהתאם למצב משפחתי וגיל, אך לא בהתאם לתקופת האבטלה. שם, בעמ' 152.

שיהיו זה בחקיקת ביטוח אבטלה אינו אופייני למדינה שהגדירה את עצמה כמדינת רווחה.⁴⁷ בשלב הראשון, בשנות השלושים והארבעים של המאה הקודמת, נבע השיהוי מתפיסה אידאולוגית שיש לדאוג לעבודה ואין לעודד פרנסה בעת בטלה,⁴⁸ ולכן דאגה הסתדרות העובדים לספק מקומות עבודה לעובדים חלף מענקים כספיים.⁴⁹ הגורם הנוסף לשיהוי נגרם כתוצאה של העלייה של שנות החמישים של המאה הקודמת והקשיים התעסוקתיים שליוו אותה.⁵⁰ שינוי הגישה להענקת דמי אבטלה בשנות השבעים נבע מכך שבשנות השישים, בעת מיתון, פקדה האבטלה לא רק את העולים החדשים אלא גם את הוותיקים ואת המבוססים.⁵¹ ביטוח האבטלה נשען על כמה עוגנים: ראשית, מדובר בזכות של כל עובד; שנית, המובטל לא יידרש לשינוי קיצוני ברמת חייו; שלישית, הוא זכאי לסרב לעבודה שאינה מתאימה לו (מבחינת כישורים, רמת שכר ומרחק ממקום עיסוקו הקודם); רביעית, כל מובטל בלא שוני מגדרי זכאי לדמי אבטלה.⁵²

אף על פי שהזכאות לדמי אבטלה קיימת בדין הישראלי כבר כיוכל שנים, תנאי הזכאות השתנו במהלך השנים⁵³ ואף הוחלפו תוכניות הסיוע למובטלים.⁵⁴ השינויים בתנאים המזכים בדמי אבטלה נבעו בעיקר מהחשש לניצול לרעה של ביטוח אבטלה

46 ראו דברי שר העבודה דאז, אלמוגי בדיון על חוק הביטוח הלאומי (לעיל, הערה 15).

47 רוזנהק (לעיל, הערה 38) בעמ' 160.

48 גל (לעיל, הערה 43) בעמ' 121.

49 שם, בעמ' 120.

50 אלמוגי (לעיל, הערה 15).

51 גל (לעיל, הערה 43) בעמ' 122.

52 שם, בעמ' 124.

53 "עבודה מתאימה" מוגדרת בסעיף 165 לחוק הביטוח הלאומי. בשלב מסוים הוחמרה ההגדרה של "עבודה מתאימה" למובטלים צעירים עד גיל 35, כך שהם נדרשו לקבל כל עבודה גם אם אינה הולמת את הכשרתם. גל, שם, בעמ' 129.

54 כדי להימנע מתשלומי "הבטחת הכנסה" החלו להתפתח תוכניות כמו תוכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה מלאה), שהוחלפה בתוכנית "אורות לתעסוקה", ויחדיו הן מכונות תוכנית ויסקונסין. המטרה הרשמית של תוכניות אלה הייתה לתת למובטלים כלים לחזור לעבודה. לסקירה היסטורית ולביקורת על התוכניות ראו: גל זהר ומיכל פרנקל, "ויסקונסין בישראל: כרוניקה של קבלת החלטות תחת הגמוניה אידיאולוגית", **רבעון לכלכלה** שנה 58, חוברת 1/2 (מרץ, יוני 2011) 7, בעמ' 7.

הבטחת הכנסה היא גמלה המשולמת לבעלי הכנסות נמוכות, הנדרשים להתייצב בשירות התעסוקה כל עוד לא אותרה בעבודה עבודה, או אנשים בעלי שכר נמוך. גם מובטלים שדמי האבטלה שלהם נמוכים מתקרת הבטחת הכנסה זכאים להשלמת הכנסה. ראו: המוסד לביטוח לאומי, "הבטחת הכנסה", בעמ' 2 זמין ב- https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/h%20hac%20for%20net%20101212.pdf.

מחד גיסא, והרצון להגנה על העובד מאידך גיסא.⁵⁵ עם זאת, ניתן להצביע על מגמה אחידה אחת והיא הפחתה בתשלום דמי האבטלה, וזאת גם ביחס למדינות מפותחות אחרות, המשקיעות חלק גדול יותר בסיוע למובטלים.⁵⁶ אחת הביקורות המושמעות גם היום כנגד מנגנון דמי האבטלה הנוהג בישראל היא שמנגנון זה מחמיר ביחס למדינות אחרות באשר לגובה דמי האבטלה, תנאי הסף לזכאות ומשך הזכאות להם.⁵⁷ הרעיון של ביטוח אבטלה הוא לבטח את הפרט העובד "מפני אבדן שכרו בשל אבטלה זמנית, חיכוכית או מחזורית, שנכפתה עליו שלא מרצונו",⁵⁸ ובאמצעותו משולמים לפרט בשעת הצורך דמי האבטלה חלף שכר העבודה. שכר עבודה הוא הכנסה לפי סעיף 2(2) לפקודה, והוא ממוסה בהתאם למדרגות המס המנויות בסעיף 121 לפקודה, מהשקל הראשון של הכנסת הנישום.⁵⁹ גם דיני מס הכנסה אינם מבחינים בין מובטל "רגיל" זמני לבין כרוני ומכפפים את דמי אבטלה לתשלומי מס. דמי אבטלה ממוסים בישראל מהרגע שאומצו בראשונה בחוק הביטוח הלאומי,⁶⁰ הואיל והם נתפסים כ"שכר לכל דבר".⁶¹ דמי האבטלה, כמצוין לעיל, נגזרים מתוך שכר העבודה ומשמשים כתחליף למשכורת בתקופת האבטלה.⁶² משמעות הדברים שעל הכנסה משכר או מדמי אבטלה באותו סכום חל אותו שיעור מס בהתאם למדרגות המס הרגילות של היחיד ואותה חבות מס. למשל, נישום עובד, תושב ישראל, שמשכורתו 7,000 ₪ נדרש לשלם מס הכנסה חודשי בסכום של 244 ₪;⁶³ אותה חבות מס חלה גם על נישום מובטל, שדמי

55 ראו למשל: גל (לעיל, הערה 43) בעמ' 125–129.

56 מיכאל שלו, ג'וני גל ושגית אזרי-ויזל, "עלות שירותי הרווחה: ישראל במבט השוואתי",

דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות (2011–2012), 313, בעמ' 352.

57 נגידת בנק ישראל היוצאת, קרנית פלוג, ציינה כי "דמי האבטלה אצלנו קמציניים עד כאב ואינם מאפשרים לאנשים למצוא תעסוקה מתאימה ולמצות את כוח ההשתכרות שלהם", וכי הם נמוכים אף ביחס למדינות ה-OECD. ראו גם: וקסמן (לעיל, הערה 42); וכן בנק ישראל, "עמדת בנק ישראל בתגובה להצעת החוק לדחיית תשלומי משכנתא למובטלים" (29.10.2017), זמין ב-<https://bit.ly/2ZmXQRh>.

58 ראו דברי שר העבודה דאז, אלמוגי בדיון על חוק הביטוח הלאומי (לעיל, הערה 15).

59 מדרגות המס של היחיד על סך הכנסתו החייבת מפורטות, כאמור, בסעיף 121 לפקודה.

60 כפי שהובהר בדברי ההסבר להצעת החוק "דמי אבטלה מהווים תחליף לשכר ואין הצדקה לפטור הכנסה זו מתשלום מס הכנסה", ראו: ה"ח (לעיל, הערה 45) בעמ' 154.

61 ראו: דוח ועדת המומחים לרפורמה במס הכנסה ליחידים 75 (ירושלים, תשמ"ח), זמין ב-https://www.gov.il/BlobFolder/unit/tax_reforma_experts_committee/he/Vaadot_ahch_ud_TaxReformaExpertsCommittee_TaxReformaExpertsCommittee_Report.pdf.

במסגרת רפורמה מקיפה זו הוחלט להשאיר את המצב הקיים ולמסות את המובטלים, וכן ראו: לעיל, הערה 37.

62 ראו גם להלן, בפרק ב ליד הערה 104.

63 חישוב זה מבוסס על נתוני שנת המס 2018, כאשר נישומים תושבי ישראל זכאים ל-2¼ נקודות זיכוי מכוח ס' 34 ו-36 לפקודת מס הכנסה. חישובי המס לאורך המאמר מניחים שהנישום זכאי ל-2¼ נקודות זיכוי, אלא אם כן צוין אחרת.

האבטלה שלו מסתכמים ב־7,000 ₪. מהכנסה זו, בין שהיא שכר עבודה ובין שהיא דמי אבטלה, מנוכה מס במקור מכוח סעיפים 164 ו־243 לפקודת מס הכנסה. נישום הזכאי לדמי אבטלה נדרש, כאמור, באופן רשמי לשלם גם מס הכנסה כל עוד הוא מגיע לרף ההכנסה המחייב בתשלום המס והתלוי בעיקר בגובה ההכנסה ובנקודות הזיכוי.⁶⁴ לצורך המחשה אביא שלוש דוגמאות של נישומים: נישום שמשכורתו ערב האבטלה הייתה גבוהה מהממוצע במשק, כמו עובד ההיי־טק בדוגמה לעיל, שאכנה אותו **נישום א**, נישום בעל שכר ממוצע במשק, שיכונה **נישום ב** ונישום שהרוויח שכר מינימום, שיכונה **נישום ג**.

נישום א, עובד ההיי־טק, הרוויח משכורת של 55,000 ₪; אף על פי שדמי האבטלה נגזרים מהשכר, הם גם מוגבלים בתקרה, ונישום זה זכאי לדמי אבטלה בגובה התקרה, המסתכמת בסך של 9,906 ₪ בחודשי האבטלה הראשונים של שנת 2018, והמהווה 18% מגובה משכורתו הממוצעת.⁶⁵ סכום זה ממוסה בהתאם למדרגות המס, וממנו יש להפחית את נקודות הזיכוי, כאשר בדוגמה שלנו ההנחה היא שמדובר בנישום תושב ישראל, הזכאי ל־ $2\frac{1}{4}$ נקודות זיכוי.⁶⁶ גובה מס ההכנסה החודשי על ההכנסה מדמי האבטלה של נישום א הוא 709 ₪.⁶⁷ נישום ב, בעל אותו סטטוס משפחתי כמו א, שהרוויח בשבעת החודשים הראשונים של שנת המס 2018 שכר ממוצע במשק בסכום של 9,802 ₪, זכאי לקבל דמי אבטלה חודשיים בסכום של 5,868 ₪ ביתרת החודשים של אותה שנה, המהווים כ־60% ממשכורתו הממוצעת. בתקופת אבטלתו נישום זה נדרש באופן תאורטי לשלם מס חודשי בסכום של 101 ₪,⁶⁸ ומס שנתי אם הִחל את אבטלתו בחודש השמיני של שנת 2018 בגובה של 5,293 ₪, גם אם בשנה העוקבת לא יחזור למעגל העבודה והכנסתו תהיה אפס.⁶⁹ מובטל ג, שעבר אבטלתו הרוויח ברציפות שכר מינימום בסכום של 5,300 ₪, זכאי לדמי אבטלה חודשיים בסכום של 3,951 ₪, והמהווה כ־75% ממשכורתו הממוצעת.⁷⁰ לנוכח גובה דמי האבטלה, ונקודות הזיכוי של

64 לכאורה הנישום נדרש לשלם מס על השכר או דמי האבטלה מהשקל הראשון שלו לפי סעיף 121 לפקודה, אך ייתכן שלנוכח נקודת הזיכוי הכנסתו החייבת תהא אפס או אפילו יהיה זכאי למענק הכנסה.

65 ראו: לעיל הערה 33.

66 ראו: לעיל, הערה 63.

67 ראו: לעיל, הערה 36. לנוחיות חישוב גובה המס ניתן להיעזר במחשבון מס הכנסה, הזמין ב־<https://taxes.gov.il/Pages/TestCalculator.aspx>.

68 לנוחיות חישוב גובה המס ניתן להיעזר במחשבון מס הכנסה, שם.

69 הכנסתו של הנישום בשנת המס 2018 מסתכמת ב־97,954 השקולה לשבעה חודשים שבהם הרוויח שכר חודשי ממוצע של 9,802 ₪, בתוספת של חמישה חודשי דמי אבטלה בסכום חודשי של 5,868 ₪. אם הוא זכאי ל־ $2\frac{1}{4}$ נקודות זיכוי, חבות המס השנתית שלו היא 5,293 ₪.

70 לצורך חישוב הזכאות לדמי אבטלה ניתן להיעזר במחשבון הביטוח הלאומי, הזמין ב־<https://www.btl.gov.il/Simulators/Pages/AvtalaCalcNew.aspx>.

הנישום, אין הוא נדרש לשם מיסי הכנסה. כל הדוגמאות הללו עוסקות בעובדים שכירים, שכן נכון לכתיבת שורות אלו דמי אבטלה, שנועדו לספק תשלום למחיה בתקופת האבטלה, משולמים כעיקרון רק לשכירים ולא לעצמאים בישראל.⁷¹ עם זאת, יש קריאות לכלול במעגל האבטלה גם עצמאים.⁷²

נמצאנו למדים שדמי אבטלה משולמים בישראל למובטלים, אם כי הם נגזרת של השכר. הואיל ודמי האבטלה שקולים כהכנסת עבודה הם כפופים למס הכנסה, ודיני המס אינם מבחינים בין מובטל "רגיל" זמני לבין מובטל כרוני. דיני המס מתייחסים למובטלים כמקשה אחת וממסים את דמי האבטלה כהכנסה בהתאם למדרגות המס של הנישום. מכאן שמובטל נדרש להמשיך ולשלם מיסי הכנסה על דמי האבטלה. עם זאת, הואיל ודמי האבטלה נמוכים יותר מהשכר בפועל ערב האבטלה, סביר להניח שאף חבות המס שלו תפחת בהתאם.

ב. תשלום למובטלים בראייה השוואתית

1. תמיכה במובטלים מכוח הדין הבין-לאומי

בעוד הפרק הקודם התמקד בתשלום דמי האבטלה ומיסוים בדין הישראלי, פרק זה מוקדש לתשלום דמי האבטלה ומיסוים בראייה בין-לאומית. במישור הבין-לאומי קיימת הכרה בדבר נחיצותה של הבטחת ביטחון סוציאלי למובטלים. הביטחון הסוציאלי אף הוכר כ"זכות אדם חברתית אוניברסלית" בהצהרה האוניברסלית ובאמנה החברתית,⁷³ כאשר העיגון המשפטי הוא באמנות של האו"ם ושל ארגון העבודה מטעם האו"ם.⁷⁴ זכות זו מוכרת כזכות אדם במסגרת סעיפים 22 ו-25(1) להכרזה לכל באי עולם בדבר

71 יש בחוק חריגים ספורים המעניקים לעצמאי דמי אבטלה. למשל, עצמאי יהיה זכאי לדמי אבטלה במקרה של פשיטת רגל או פירוק אם הוא נותן שירותים, בהתאם להגדרה בתוספת הראשונה לצו הביטוח הלאומי (סיווג מבוטחים וקביעת מעבידים), התשל"ב-1972, ק"ת 1573.

72 באחרונה הועלתה הצעה לעגן את חובת תשלום דמי אבטלה לעצמאים בחוק על ידי חבר הכנסת מאיר כהן, אך הצעה זו נדחתה בקריאה טרומית (הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – דמי אבטלה לעצמאים), התשע"ח-2017). חבר הכנסת כהן ציין בפני מליאת הכנסת כי העסקים הקטנים של העצמאים הם המנוף לכלכלה, עם זאת הם חסרי רשת ביטחון סוציאלית במקרה של אבטלה. ראו: פרוטוקול ישיבה 300, הכנסת ה-20 (17.11.2018), <http://online.knesset.gov.il/app/#/Player/PEPlayer.aspx?ProtocolID=70197>. הניתוח במאמר יפה לכל עובד לשעבר, בין שכיר ובין עצמאי, הזכאי לדמי אבטלה אלא אם כן יצוין אחרת.

73 ראו: רות בן-ישראל, **ביטחון סוציאלי** (כרך א, 2013) בעמ' 439–440.

74 שם, בעמ' 439.

זכויות האדם,⁷⁵ ואף זכתה לחיזוק משפטי במסגרת סעיף 9 לאמנה הבין-לאומית בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות משנת 1966, שאושרה על ידי מדינת ישראל.⁷⁶ היקף פרטני יותר לזכות הביטחון הסוציאלי הותווה על ידי ארגון העבודה מטעם האו"ם באמנה בדבר תקנים מינימליים לביטוח סוציאלי משנת 1952, שאף היא אושרה.⁷⁷ אמנה זו מחייבת את המדינות החתומות עליה לערוב לגמלת אבטלה לכל אדם שהפסיק להשתכר "עקב אי-אפשרות לקבל עבודה מתאימה במקרה של אדם מוגן המוכשר והמוכן לעבוד".⁷⁸ אמנה זו מתווה את העקרונות הבסיסיים שעל המדינות לאמץ, ואינה יורדת לרזולוציה בדבר היקף גמלת האבטלה והמנגנון הראוי. אם כן, עולה שהזכות הבסיסית לביטחון סוציאלי מוכרת בדין הבין-לאומי, ומדינת ישראל אשררה את כל האמנות הבין-לאומיות העוסקות בביטחון סוציאלי שאומצו לאחר הקמת המדינה. העיגון המרכזי של הזכות לביטחון סוציאלי, שעולה מהסקירה בפרק א לעיל, הוא בעיקרו בחוק הביטוח הלאומי. עם זאת, מדובר בחוק רגיל ולא בחקיקת יסוד.⁷⁹

75 סעיף 22 להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם, 1948 מורה ש"כל אדם כחבר החברה זכאי לביטחון סוציאלי וזכאי לתבוע שהזכויות הכלכליות הסוציאליות והתרבותיות, שהן חיוניות לכבודו כאדם ולהתפתחותה החופשית של אישיותו, יובטחו במאמץ לאומי ובשיתוף פעולה בין לאומי, בהתאם לארגונה ולאוצרותיה של מדינתו". ראו: בן-ישראל, שם, בעמ' 439. הכרזה זו התקבלה באו"ם לפני שמדינת ישראל הפכה להיות חברה בו, ולא אושרה בישראל, אך בתי המשפט לא פעם נוהגים להפנות אליה כחלק מהמשפט הבין-לאומי המנהגי ראו למשל: בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך, פסקה 14 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 31.8.2010). סעיף 25(1) להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם קובע ש"כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לשם הבטחת בריאותם ורווחתם שלו ושל בני ביתו – לרבות מזון, לבוש, שיכון, טיפול רפואי, שירותים סוציאליים כדרוש וזכות לביטחון במקרה של אבטלה, מחלה, אי כושר לעבודה, התאלמנות, זיקנה או מחסור אחר בנסיבות שאינן תלויות בו". ראו: בן-ישראל, שם, בעמ' 440.

76 סעיף זה מורה "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכותו של כל אדם לביטחון סוציאלי, לרבות ביטוח סוציאלי" ראו: בן ישראל, שם, שם. לאישרור האמנה ראו: האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1966 (כ"א 31, עמ' 205).

77 סימנים 19–24 לאמנה בדבר תקנים מינימליים לביטוח סוציאלי (מס' 102), 1952 (כ"א 7, עמ' 423). סעיף 19 לאמנה זו מורה: "Each Member for which this Part of this Convention is in force shall secure to the persons protected the provision of unemployment benefit in accordance with the following Articles of this Part". להרחבה על אמנה זו ועל אמנות המשלימות את הביטחון הסוציאלי ראו: בן-ישראל, שם, בעמ' 440–441.

78 שם, בסימן 20.

79 הועלתה הצעת חוק יסוד שטרם נחקקה, ראו: הצעת חוק יסוד: זכויות חברתיות, ה"ח תשס"ב 214. לגישת בן-ישראל, גם אם טרם נחקק חוק יסוד פרטני המכיר מפורשות בזכות לביטחון סוציאלי, זכות זו יכולה להתפס כזכות יסוד על ידי בתי המשפט. בתי המשפט

2. מנגנוני סיוע למובטלים במשפט המשווה ומיסוים

ביטחון סוציאלי מוכר, כאמור, במשפט הבין-לאומי, וכיום נהוג ומקובל גם בדינים המקומיים מטעמים שונים. טיעון מרכזי בעד ביטוח אבטלה הוא שזוהי חובה מוסרית חברתית, הדרושה בחברה מתוקנת כדי לסייע לנזקקים ולהגן על המובטלים מפני עוני.⁸⁰ דמי אבטלה נועדו להעניק למובטלים הגנה כלכלית במשך זמן מספק כדי לחפש עבודה המתאימה לכישוריהם,⁸¹ ולא כזו הגורמת לפיחות במיומנות (Skill Depreciation). היעדר הגנה מספקת למובטלים עלולה לפגוע בהם ולכפות עליהם עבודה שאינה הולמת אותם,⁸² אשר אינה פוגעת רק במובטל עצמו ובדימויו, אלא גם ביעילות הכלכלית.⁸³ לנוכח טעמים אלה הונהג ביטוח אבטלה בכמה מדינות סקנדינביות כבר בראשית המאה העשרים.⁸⁴ עם זאת, ניצניו לפני כמה מאות שנים בבריטניה במסגרת תוכנית סיוע לבגירים,⁸⁵ ומאוחר יותר גם בניסיון להבין את מקור העוני.⁸⁶ בקווים כלליים, במדינות

יכולים להכיר בזכות זו כנגזרת של כבוד האדם, המעוגן כבר בחקיקת יסוד. עם זאת, עד כה בתי המשפט לא עשו כן. ראו: בן-ישראל (לעיל, הערה 73) בעמ' 470, 472.

80 למשל, Robert A. Moffitt, "Unemployment Benefits and Unemployment", 13 *IZA World of Labor* (2014) 1, pp. 5–6.

81 Moffitt, שם, בעמ' 6.

82 דאגה זו ליוותה גם את קובעי המדיניות בישראל ערב עיגון ביטוח אבטלה בחוק. ראו דברי שר העבודה דאז, יוסף אלמוגי, בדיון על חוק הביטוח הלאומי (לעיל, הערה 15): "יותר ויותר חדרו ההכרה וההבנה שזכותו של העובד לעבודה היא זכות לעסוק בעבודה המתאימה לכישוריו, להשכלתו ולנסיגו; זכותו לעסוק בעבודה מן הסוגים שבהם עסק ולהם הוכשר; אם נבצר משוק העבודה לספק לו עבודה מתאימה לו, הרי זה תפקידה של החברה כולה לסייע למובטל בגימלה כספית בתקופת מעבר עד שייקלט מחד בעבודה".

מובן שלתשלום דמי אבטלה יש גם השלכות כלכליות, שכן הם מגדילים את הצריכה של המובטלים ובכך מסייעים להחייאת הכלכלה בכלל ולייצובה בפרט בעת מיתון. ראו: Jonathan Gruber, "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance", 87 *Am. Econ. Rev.* (1997) 192. מחקר דינמי כלכלי נוסף מתוך ארצות הברית מלמד שלתשלום דמי אבטלה יש השפעה חיובית דווקא על יצירת משרות בטווח הקצר והארוך, ראו: אקהארד ארנסט "תמיכה במבקשי עבודה: איך הטבות עשויות לסייע למובטלים ולחזק יצירת משרות" **ביטחון סוציאלי** 100, 1 (2017); וכן, Moffitt (לעיל, הערה 80) בעמ' 7.

83 הטענה היא שאדם המבצע עבודה שהוא בעל כישורייתר (Overqualified) אינו משרת נאמנה את תפיסת היעילות המצרפית. לדיון בשאלה מהי עבודה מתאימה, ראו למשל: מילר (לעיל, הערה 15) בעמ' 232–239.

84 ראו: מילר, שם, בעמ' 218.

85 במסגרת "חוקי העוני" ראו: אמיר פז-פוקס, "שלושת הממדים החוזיים של תכניות רווחה לעובדים" **ספר אליקה ברק-אוסוסקין** (2012) 757, בעמ' 757, 762. בנוורוגיה הונהג חוק ביטוח אבטלה כבר בשנת 1906, ואילו באנגליה ובאירלנד ב-1911 – ראו דברי יורם ארידור בדיון על חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 6) (לעיל, הערה 15) בעמ' 1825.

החברות ב-OECD, ובמדינות מפותחות בכלל, קיימים שלושה מנגנוני סיוע מרכזיים למובטלים: ביטוח אבטלה (Unemployment Insurance – UI), שבו המאמר מתמקד, סיוע אבטלה (Unemployment Assistance – UA) וסיוע סוציאלי (Social Assistance – SA).⁸⁷ לא כל המדינות מאמצות את שלושת המנגנונים יחדיו, והקריטריונים המדויקים אינם חופפים כמובן בכל המדינות.

ביטוח אבטלה הוא המנגנון המוכר אף בישראל, שנסקר בפרק א לעיל, המקובל גם במדינות החברות באיחוד האירופי ובמרבית המדינות החברות ב-OECD.⁸⁸ המדובר בביטוח חובה שבו כל עובד משתתף במימון ביטוח האבטלה בעת עבודתו, שבגינו הוא זכאי לדמי אבטלה בתקופת האבטלה תחת שורה של תנאים, כמו הדרישה המוטלת עליו לחפש עבודה.⁸⁹

התנאים המזכים בדמי אבטלה אינם אחידים בין המדינות, גם בין אלו החברות באיחוד האירופי. כך למשל, הם תלויים בפרק זמן שונה של עבודה קודמת ואף משך ההמתנה בין האבטלה לבין הזכאות לדמי אבטלה משתנה – בדרך כלל דמי האבטלה אינם ניתנים באופן מיידי, אלא המובטל צריך להמתין כמה ימים או שבועות עד לקבלתם.⁹⁰ דמי האבטלה הם בדרך כלל גם נגזרת של שכר העובד ורק במקרים חריגים מגיעים לכדי 90% משכרו ערב האבטלה.⁹¹ כמו כן, נהוג שיש רף מינימלי ותקרה

86 למשל, ביאטריס וסדיני ווב חקרו את מקורות העוני וקראו לשינוי מבנה קולקטיבי כדי להילחם בו; בשנת 1909 הגישה ביאטריס ווב את Minority report to the Royal Commission on the Poor Laws, ששם היא הדגישה שהמקור לבעיית העוני אינו בעניים עצמם ועל המדינה למנוע עוני ולוודא שלעניים יהיה מינימום נדרש למחיה. עבודתם נתפסת כבסיס למדיניות רווחה. ראו: Sunder Katwala, "Introduction" in *From the Workhouse to Welfare – What Beatrice Webb's 1909 Minority Report can teach us today* (Ed Wallis ed. 2009) 1, p. 3; Tim Horton, "A Short Guide to the Minority Report", in *From the Workhouse to Welfare – What Beatrice Webb's 1909 Minority Report can teach us today* (Ed Wallis ed. 2009) 9, pp. 12–16.

87 Jackie WU, "Unemployment-Related Benefits Systems in the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Countries" (Hong Kong, Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, June, 2000) pp. 3–6. זמין ב-<https://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/sec/library/e13.pdf>.

88 שם, בעמ' 3, 6–8.

89 עם זאת, יש גם לעיתים ביטוחי רשות שאיגודי עובדים נדרשים להצטרף אליהם, ראו: מילר (לעיל, הערה 15) בעמ' 218. וכן ראו: WU, שם, בעמ' 3; ו- Ingrid Esser, Tommy Ferrarini, Kenneth Nelson, Joakim Palme and Ola Sjöberg, *Unemployment Benefits in EU Member States* 5 (להלן: "דוח סיוע האבטלה באיחוד האירופי"), זמין ב-file:///C:/Users/User/Downloads/Unemployment%20benefits%20in%20EU%20Member%20States_29-08-2013-Final%20checked.pdf.

90 למשל, בגרמניה אין תקופת המתנה המזכה בדמי אבטלה, WU, שם, בעמ' 8 (טבלה 2).

91 בדנמרק דמי האבטלה מגיעים ל-90% מהשכר, ראו: WU, שם, בעמ' 8 (טבלה 2).

מקסימלית בתשלומי דמי האבטלה, ואף משך התשלום משתנה בין המדינות – ממינימום של שישה חודשים ועד כמה שנים, אך בדרך כלל נע הטווח בין שישה חודשים לבין 12 חודשים.⁹²

בפן המיסויי אסקור שיטה אחת הממסה את דמי האבטלה – ארצות הברית, ושיטה שונה וחריגה הפוטרת אותם – גרמניה. ארצות הברית אימצה מנגנון המבוסס על ביטוח אבטלה, שהוקם מכוח חוק פדרלי בשנת 1935 ומופעל בעיקרו במסגרת חוק מיסוי אבטלה פדרלי.⁹³ דמי אבטלה (Unemployment Benefits/Compensation) מוסדרים בתוכנית כפולה – פדרלית ומדינתית,⁹⁴ ולפיה כדי לממן את התוכנית מוטלים על מעסיקים מס פדרלי ומס מקומי, עבור עובדים שיצאו ממעגל העבודה שלא מרצון.⁹⁵ השאלה אם הקונגרס היה מוסמך להטיל מס מעסיקים כדי לממן את התוכנית, החדשה באותה עת, של דמי האבטלה נדונה בשנת 1937, בפסק דין תקדימי וחשוב מבחינה חוקתית – *Steward Machine Company v. Davis*.⁹⁶ בפסק דין זה קבע בית המשפט העליון האמריקני כי קביעת הקונגרס להטיל את המס לצורך מימון תוכנית דמי האבטלה היא במסגרת סמכויותיו החוקתיות. בית המשפט העליון לא נתן את דעתו בפסק דין לסוגי המובטלים אלא למטרת החוק ולמצב המשק האמריקני. הוא הדגיש כי החוק נחקק כדי להתמודד עם האבטלה הגואה בעקבות השפל הכלכלי הגדול, שפקד בזמנו את ארצות הברית.⁹⁷

באופן עקרוני, דמי האבטלה האמריקניים ניתנים רק למי שמחוסר עבודה בשל היעדר "אשם" מטעמו; התפטרות מהעבודה בלא עילה מוצדקת או פיטורים בשל התנהגות

92 להשוואה ראו: WU, שם, בעמ' 8 (טבלה 2) וכן דוח סיוע האבטלה באיחוד האירופי (לעיל, הערה 89) בעמ' 9–16.

93 Federal Unemployment Tax Act (FUTA), 26 USC §§ 3301–3311.

94 ראו: Jonathan Barry Forman, "The Income Tax Treatment of Social Welfare Benefits", 26 U. Mich. J.L. Reform (1993) 785, p. 792. מדובר במעין "שותפות" מדינתית פדרלית, ראו: Wayne Vorman, Elaine Maag, Christopher O'Leary and Stephen Woodbury, *A Comparative Analysis of Unemployment Insurance Financing Methods, Report* (Prepared for the U.S. Department of Labor by the Urban Institute, 2017) 1, p. 216.

95 ראו למשל: Julie M. Whittaker, *Taxation of Unemployment Benefits* (CRS Report for Congress, 2013) 1; <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS21356.pdf>; וכן ראו: Edward W. Harris, "Payroll Tax, Federal" in *Taxation & Tax Policy* (Joseph J. Cordes, Julie M. Whittaker, Robert D. Ebel & Jane G. Gravelle, 2005) 293, p. 294. *The Unemployment Trust Fund (UTF): State Insolvency and Federal Loans to States* (CRS Report for Congress, 2018) 4-7; <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22954.pdf>. כדי לעודד מדינות להשתתף בתוכנית מימון דמי אבטלה, תחת תנאים מסוימים ניתן למעסיק, המפריש כספים ל-FUTA (לעיל, הערה 93), זיכוי ממס פדרלי על הכספים שהפריש במסגרת התוכנית המדינתית (26 USC §§ 3302).

96 301 U.S. 548 (1937).

97 שם, בעמ' 586.

בלתי הולמת מאיינים בדרך כלל את הזכות לקבלת דמי אבטלה.⁹⁸ כל מדינה בפדרציה האמריקנית נדרשת להפקיד את כספי מיסי האבטלה בקרן ייעודית – Unemployment Trust Fund,⁹⁹ אך הקריטריונים המדויקים ושיעורי המס משתנים בין המדינות.¹⁰⁰ בדרך כלל נדרש שהמובטל יעבוד כ-52 חודשים ערב האבטלה;¹⁰¹ יש מדינות שדורשות שהנישום ירוויח סכום מינימלי מסוים, ויש מדינות המתמקדות במשך העבודה ערב האבטלה.¹⁰² עם זאת, בעקבות המשבר הכלכלי של שנת 2008 ניתן להצביע על מגמה אחידה בין המדינות בארצות הברית: הן צמצום תקופת הזכאות לדמי אבטלה והן הפחתת שיעורם.¹⁰³

בהיבט המיסוי, כאמור, דמי אבטלה בארצות הברית ממוסים כיום ונחשבים כהכנסה, בדומה למרבית המדינות החברות ב-OECD. בהתאם לסעיף 85 לקוד המס הפדרלי, דמי אבטלה המשולמים מכוח חוק מתווספים להכנסה ברוטו של הנישום, בדומה להכנסה משכר עבודה, וממוסים ברמה הפדרלית.¹⁰⁴ עם זאת, עד שנות השמונים של המאה הקודמת הם לא תמיד מוסי. ¹⁰⁵ כאשר הוחלט לראשונה למסות את דמי האבטלה לא הבחין המחוקק האמריקני בין מובטל לטווח קצר לבין מובטל לטווח ארוך, אלא התייחס

98 ראו: Saul J. Blaustein, Wilbur J. Cohen and William Haber, *Unemployment Insurance in the United States: The First Half Century* (1993), pp. 282–283.

99 42 USC § 1104.

100 כל מדינה מפעילה תנאי זכאות שונים לדמי אבטלה, ראו למשל: <https://www.careeronestop.org/LocalHelp/UnemploymentBenefits/unemployment-benefits.aspx>.

101 ראו: US Department of Labor, Comparison of State Unemployment Laws, Monetary Entitlement, (2008) p. 3–2. <https://oui.doleta.gov/unemploy/pdf/~ב-זמין> ב- uilawcompar/2018/monetary.pdf. (להלן: "השוואה בין מדינתית").

102 למשל, מובטל במדינת וושינגטון זכאי לדמי אבטלה אם עבד 680 שעות בשנה החולפת, ואילו בקליפורניה החישוב הוא כספי ועומד על שכר של 1,000 דולר בממוצע לחודש. גם הסכום המינימלי השבועי ותקופת הזמן המקסימלית המזכה בדמי אבטלה משתנים בין המדינות, אך בדרך כלל זו האחרונה מסתיימת תוך 26 שבועות (ראו: Employment Security Department of Washington State, "Basic Eligibility Requirements", זמין ב- <https://esd.wa.gov/unemployment/basic-eligibility-requirements>, וכן להשוואה בין-מדינתית ראו: US Department of Labor (לעיל, הערה 101) בעמ' 3-3, 3-5, 3-12.

103 Katelin P. Isaacs, "Unemployment Insurance: Consequences of Changes in State Unemployment Compensation Laws", *CRS report* (2018) 1, pp. 4, 7-12. ב- <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41859.pdf>.

104 26 USC § 85, המורה כך: "General Rule – In the case of an individual, gross income includes unemployment compensation".

105 ראו: Whittaker (לעיל, הערה 95) בעמ' 3; וגם Forman (לעיל, הערה 94) בעמ' 785, 797 David Weiner, (דמי אבטלה לא נכללו בבסיס המס יחד עם הטבות סוציאליות אחרות); ו- "Social Security Benefits, Federal Taxation" in *Taxation & Tax Policy* (Joseph J. Cordes, Robert D. Ebel & Jane G. Gravelle, 2005) 362, p. 362.

אל קבוצת המובטלים כאל מקשה אחת.¹⁰⁶ גם היום בדומה לדין הישראלי ההתייחסות המיסויית היא למובטל, בלא הבחנה אם חזר במהרה לשוק העבודה אם לאו. מנגנוני סיוע נוספים למובטלים מלבד ביטוח אבטלה הם סיוע אבטלה¹⁰⁷ וסיוע חברתי.¹⁰⁸ הם ניתנים בדרך כלל כשהמובטל מיצה את זכויותיו לפי מנגנון ביטוח האבטלה ואינו זכאי יותר לדמי אבטלה. סיוע אבטלה מותנה בדרך כלל בדרישה מהמובטל לתור אחר עבודה, ואילו סיוע סוציאלי מעניק הטבות סוציאליות לקבוצה רחבה יותר של פרטים, לאו דווקא מובטלים, כדי להעניק להם מינימום של קיום.¹⁰⁹ מרבית המדינות החברות באיחוד האירופי אינן נסמכות רק על מנגנון ביטוח אבטלה ומאמצות לפחות אחד משני המנגנונים הנוספים.¹¹⁰ גרמניה היא אחת ממדינות ה-OECD והאיחוד האירופי, שאימצה בעבר את שלוש התוכניות למובטלים, מחפשי עבודה¹¹¹ – ביטוח אבטלה,¹¹² סיוע אבטלה¹¹³ וסיוע חברתי כללי¹¹⁴ – והמימון הוא מתשלומי המס הנגבים מהמעסיק ומהעובד ומקופת המדינה בכלל.¹¹⁵ גרמניה, הנחשבת למדינת רווחה, אימצה מנגנון ביטוח אבטלה בשנת

- 106 ראו: 61–60 pp. (1977) *U.S. Dep't of Treasury, Blueprints for Basic Tax Reform* (להלן: רפורמת המס האמריקנית) זמין ב-<https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Documents/Report-Blueprints-1977.pdf>
- 107 WU (לעיל, הערה 87) בעמ' 4, 10–9.
- 108 שם, בעמ' 6, 16.
- 109 שם, בעמ' 6.
- 110 דוח סיוע האבטלה באיחוד האירופי (לעיל, הערה 89) בעמ' 5.
- 111 ראו: Willem Adema, "Donald Gray and Sigrun Kahl, Labour Market and Social Policy Occasional Papers" No.58 *Social Assistance in Germany* (OECD, Jan 9, 2013) pp. 3, 7, 15, <http://www.oecd.org/social/soc/2491133.pdf>.
- 112 "Arbeitslosenversicherung" (בתרגום מילולי: ביטוח אבטלה), מכוח Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – (SGB III), 24.03.1997 BGBl. I S. 594, 595 (זמין ב-<http://www.buzer.de/gesetz/6003/index.htm>); ביטוח זה מעניק דמי אבטלה מסוג I, המכונים Arbeitslosengeld I (ALG I) – ראו: OECD, OECD Economic Surveys: Germany (2006) 97 (להלן: "OECD-Germany").
- 113 Sozialgesetzbuch, Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II), 24.12.2003, BGBl. I. S. 2954 ב-https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/. סיוע זה מעניק את מה שמכונה דמי אבטלה מסוג II, המכונים Arbeitslosengeld II (ALG II), OECD-Germany, שם.
- 114 Hilfe zum Lebensunterhalt (בתרגום מילולי: סיוע למחיה/לקיום) מכוח Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – (SGB XII), 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, 3023 (זמין ב-<http://www.buzer.de/gesetz/3415/>).
- 115 לכאורה המנגנון למימון דמי אבטלה יכול להיות חד-צדדי (על ידי העובד בגפו), דו-צדדי (על ידי העובד והמעסיק גם יחד) ותלת-צדדי (על ידי העובד, המעסיק והמדינה) – ראו: "א' קאמו" הגנת העובד מפני אבטלה: מחקר משווה, "ביטחון סוציאלי" 2 (1971) 13, בעמ' 19.

1927.116 בשנת 2005, כשהכלכלה הגרמנית סבלה מאבטלה רחבה, גובשה רפורמה מקיפה בשוק העבודה על ידי ועדה מקצועית, המכונה רפורמת Hartz (להלן: רפורמת הרץ).¹¹⁷ התוכנית התמקדה בשוק העבודה ולא בדיני המס וחולקה לארבעה שלבים; החלק הרביעי והאחרון נועד לקצץ את ההטבות למובטלים לטווח ארוך – הכרוניים, הרלוונטיים לדיוננו. במסגרת זו הוחלפו תוכניות סיוע אבטלה וסיוע חברתי בתוכנית אחת, המכונה "דמי אבטלה מסוג II". תוכנית זו נועדה למובטלים, בעלי כושר עבודה, שנרשמו בלשכת התעסוקה (Bundesagentur für Arbeit),¹¹⁸ כאשר סיוע מכוח המנגנון החברתי הכללי פתוח בפני אנשים שאינם כשירים לעבודה וניתן על בסיס קריטריונים מהותיים-כלכליים אחרים.¹¹⁹ מכאן שלמובטלים הכשירים לעבודה ניתנים, מכוח חוקים שונים, "דמי אבטלה מסוג I", השקולים לביטוח אבטלה, ולאחר מיצויים פתוחים בפניהם "דמי אבטלה מסוג II".¹²⁰ במינוח של מאמר זה, המובטלים בדין הגרמני הזכאים ל"דמי אבטלה מסוג II" הם כבר מובטלים כרוניים, שכן הם מובטלים לטווח ארוך שמיצו את זכאותם לביטוח אבטלה.

דמי אבטלה מסוג I, המשולמים מכוח מנגנון ביטוח האבטלה, פטורים ממס,¹²¹ אך לצורך קביעת שיעור המס הפרוגרסיבי הם נוספים להכנסות של הנישום ממקורות אחרים.¹²² מכאן, אם ההכנסה היחידה של הנישום היא מדמי אבטלה, הוא לא יידרש לשלם מס הכנסה, אך אם היא מצטרפת להכנסה נוספת, היא תכפיף את ההכנסה הנוספת לשיעור מס פרוגרסיבי שולי גבוה יותר, מתוך ההנחה שדמי האבטלה בכל זאת מגדילים את הכוח הכלכלי של הנישום. מעיון בהיסטוריה החקיקתית של הוראה זו עולה שהמחוקק לא הוטרד מהיותם של דמי אבטלה פטורים ממס אלא מהחשש שמובטל שיש

116 ראו למשל: Mollie Ray Carroll, "Two Years of German Unemployment Insurance", 3 *Soc. Serv. Rev.* (1929) 563, p. 563.

117 לאחר נפילת המשטר הקומוניסטי ואיחוד גרמניה נכנסה הכלכלה הגרמנית לסטגנציה וסבלה משיעור גבוה של אבטלה. באותה עת עדיין הייתה תוכנית רווחה נדיבה למדי בגרמניה, שהעמיקה את שיעור האבטלה. ראו: Marco Caliendo and Jens Hogenacker, "The German Labor Market after the Great Recession: Successful Reforms and Future Challenges", 1 *IZA J. Eur. Lab. Stud.* (2012) 1, pp. 2–3.

118 OECD-Germany (לעיל, הערה 112) שם.

119 למשל, לפנסיונרים מעוטי יכולת.

120 להרחבה על תנאי הזכאות ל"דמי אבטלה מסוג II" ראו: Unemployment Benefit II/Social Assistance – Basic Security Benefits for Jobseekers – SGB II (Bundesagentur für Arbeit, זמין ב- https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/~documents/SGB2-Merkblatt-en_ba013347.pdf).

121 ראו דיני מס הכנסה הגרמניים: §3(2)(a), Einkommensteuergesetz (EStG), 8.10.2009. BGBl. I S. 3366, 3862.

122 אך הפטור כן מחושב לצורך חישוב שיעור מס ההכנסה הפרוגרסיבי Progressionsvorbehalt, Einkommensteuergesetz (EStG) §32b(1)(a) שכותרתו (ובתרגום חופשי "מס פרוגרסיבי") (החוק זמין ב- <http://www.gesetze-im-bund.de>).

לו הכנסות נוספות יזכה בהטבה רחבה יותר מזו של נישום אחר, הטבה שעלולה לפגוע בשוויון לצורכי מס.¹²³ דמי אבטלה מסוג II אינם ממוסים ואינם משנים את שיעור המס הפרוגרסיבי של הנישום,¹²⁴ אף על פי שהם קשורים במישרין למצב התעסקותי הקודם.¹²⁵ עם זאת, יש מגמת אקטיבציה בגרמניה ובמדינות נוספות להגביל את הסיוע למובטל הכשיר לעבודה שאינו מתאמץ דיו להשיגה.¹²⁶

לסיכום, מרבית מדינות העולם מאמצות מנגנון של ביטוח אבטלה. מובן שהתנאים לזכאות והיקף הזכאות משתנים בין המדינות, אך גרעין המנגנון, ולפיו מובטל זכאי לביטוח אבטלה בתקופה כלשהי במהלך תקופת האבטלה, קיים בכל המדינות הללו. כמו כן, במרבית המדינות מקובל למסות את דמי האבטלה לנוכח התפיסה שהם מהווים תחליף לשכר עבודה, אך אין הבחנה במסגרת דיני המיסים בין מובטל רגיל לבין מובטל כרוני.

ג. החזר מס למובטלים כרוניים מכוח עקרון ההדדיות הדו-שלבית

1. שיקולים בעד מיסוי דמי אבטלה בכלל

לאחר שמדינה בוחרת לאמץ מנגנון סיוע למובטלים, עולה שאלה נפרדת אם ראוי למסותו. במדינות רבות, להוציא כמה חריגות כמו גרמניה, יפן ודרום קוריאה,¹²⁷ נהוג

123 HHR Lfg. 217 Januar 2005. Probst. § 32b. Progressionsvorbehalt. idF des EStG: ראו: 19.10.2002 (BGBl. I 2002, 4210; BStBl. I 2002, 1209) p. 20, זמין ב-
http://www.ertragsteuerrecht.de/media/EStG_032b_217_01-2005_komplett.pdf, ו-
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (2. Haushaltsstrukturgesetz — 2. HStruktG), Drucksache 9/842 (28.9.1981) p. 64, זמין ב-
http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/09/008/0900842.pdf.

124 דמי אבטלה מסוג II (במסגרת סיוע אבטלה) פטורים ממס מכוח חוק מס ההכנסה הגרמני: §3(2)(d), 8.10.2009 BGBl. I S. 3366, 3862 Einkommensteuergesetz (EStG).

125 Adema et al. (לעיל, הערה 111) בעמ' 15.

126 במסגרת רפורמת הרץ נדרש מהמובטל, הזכאי לדמי אבטלה, לעשות כל שאל ידו כדי לצאת ממעגל האבטלה. ראו למשל: Walter Hanesch, *The German Minimum Income System* (2016) pp. 6-7, זמין ב-
https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/Estudios_Interna/TheGermanMiniIncomeSys.pdf, למדיניות האקטיבציה של המדינות להשיב את המובטלים למעגל העבודה, ראו הסקירה של זהר ופרנקל (לעיל, הערה 54) בעמ' 12–16.

127 WU (לעיל, הערה 87) בעמ' 5 (טבלה 1), וכן ראו גם: John Carter, Michel Bédard and Céline Peyron Bista, *Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and Worldwide* (International Labor Organization, 2013), p. 19.

למסות את דמי אבטלה המתקבלים מכוח מנגנון ביטוח אבטלה, בעוד תשלומים אחרים הניתנים למובטל מכוח תוכנית סיוע אבטלה או סיוע סוציאלי אחר אינם ממוסים. דמי האבטלה נגזרים משכר העבודה ולכן נתפסים כהכנסה, הממוסה כמעט בכל שיטת משפט המאמצת מנגנון זה, למעט כמה חריגים. לצורך המחשה נביא בעיקר דוגמאות של מנגנוני סיוע למובטלים מהדין האמריקני והגרמני, שכן הראשון הוא דוגמה לשיטת מס הממסה את דמי האבטלה, ואילו השני דוגמה לשיטה הפוטרת אותם ומעניקה מנגנוני סיוע נוספים ונדיבים.

כאמור, דמי אבטלה ממוסים כיום גם בישראל, אך דיני המס בארץ ובמדינות זרות אינם מבחינים בקבלת דמי האבטלה בין סוג המובטל – אם הוא מובטל "רגיל" – זמני או מובטל כרוני. עם זאת, לא תמיד, כמפורט לעיל, מוסו דמי אבטלה. במאמר זה אבקש לבחון אם קיימים טעמים המצדיקים מיסוי שונה של דמי אבטלה כשיש פוטנציאל להיותו של המובטל מובטל כרוני.

לפני השאלה אם יש למסות את המובטל הכרוני, יש לבחון את הטיעונים המרכזיים בדבר מיסוי דמי אבטלה או אי-מיסויים. קיימים כמה וכמה שיקולים בעד ונגד מיסוי של דמי אבטלה, שעל קובעי המדיניות לאזנם בבואם להחליט אם אכן ראוי למסותם אם לאו. להלן אסקור את המרכזיים בהם.

(א) מניעת תמריץ לבטלה ועידוד עבודה

הטענה הראשונה בדבר מיסוי דמי אבטלה מבוססת על שיקולים הדומים במהותם לקולות שהועלו נגד תשלומי דמי אבטלה בכלל, והיא מניעת תמריץ לבטלה מצד אחד ותמריץ עבודה מהצד האחר. למשל, עלתה הטענה שמובטלים נוטים לדחות את החזרה למעגל העבודה אם תקופת האבטלה ארוכה ודמי האבטלה נדיבים מדי,¹²⁸ אך הטענה

128 מחקרים כלכליים רבים בדקו את ההשפעה של תקופת דמי האבטלה וגובה דמי האבטלה על המובטלים. למשל, תקופת האבטלה (שאורכה ידוע מראש או לא) שמזכה בדמי אבטלה נבדקה ובדרך כלל נמצא קשר ישיר בינה לבין פרק זמן האבטלה. ראו למשל בהתאמה: Dale T. Mortensen, "Unemployment Insurance and Job Search Decisions", 30 *Industrial & Lab. Relations Rev.* (1977) 505; Bruce D. Meyer, "Unemployment Insurance and Unemployment Spells", 58 *Econometrica* (1990) 757. נמצא כי מובטלים נוטים לצאת ממעגל העבודה רק לקראת תום תקופת האבטלה, בלי קשר לאורכה. וראו Jan C. van Ours and Milan Vodopivec, "How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration", 24 *J. Lab. Econ.* (2006) 351. וראו גם: ארנסט (לעיל, הערה 82) בעמ' 6.

מחקר דומה שנערך בנוגע לשוק הישראלי מצביע על כך שהקטנתם של תשלומי ביטוח אבטלה ולחלופין הגדלתו של מיסוי דמי האבטלה מסייעים לשיפור התקציב הממשלתי, לשחיקת שכר העובדים ובד בבד עם אלה – להגדלת רווחי הפירמה ולהרחבת היצע המשרות הפנויות במשק. צעד זה של פגיעה בכספי המובטלים מסייע לקיטון בשיעור

המרכזית היא שאבטלה היא בטלה ואין לעודדה.¹²⁹ זוהי אחת הטענות המרכזיות התומכות במיסוי דמי אבטלה, שאף גובתה בכמה מחקרים אמפיריים, ולפיה פטור ממס יוצר תמריץ שלילי למובטל להאריך את תקופת האבטלה, ובכך פוגע באפקטיביות של מנגנון גמלת האבטלה.¹³⁰ הטעם לכך הוא שביטוח אבטלה הוא תחליף לשכר עבודה, המספק למובטלים מקור הכנסה לצורך מחייתם ובכך מאפשר להם לדחות את החזרה למעגל העבודה. במונחים כלכליים נוצרת כאן בעיה של סיכון מוסרי (Moral Hazard), הואיל והביטוח מפני אבטלה משנה את התנהגות המובטלים ומדרבן אותם להאריך עד כמה שניתן את תקופת האבטלה.¹³¹

טענה מעין זו הושמעה על ידי בנק ישראל ואוצר המדינה בשנים שבהן התגברה האבטלה בישראל.¹³² ואף הועלתה בכנסת ערב עיגונו של ביטוח דמי אבטלה בחוק.¹³³ טענה דומה נשמעה גם בקונגרס האמריקני ערב רפורמת המס שהחלה למסות גם הטבות סוציאליות כדוגמת דמי אבטלה,¹³⁴ כאשר החשש המרכזי הוא, כאמור, שהגנה טובה מדי על המובטלים תעודדם לשמור על הסטטוס החדש – המובטל.¹³⁵ מאמר זה לא נועד להכריע בטענה, שאף נסתרה בכמה מחקרים אמפיריים,¹³⁶ גם אם יש בה ממש, שהרי כשמדובר במובטל כרוני, היא אינה רלוונטית.

-
- האבטלה. ראו: ערן ישיב "האבטלה בישראל: השפעות מדיניות", **הרבעון לכלכלה** 47 (2000) 418.
- 129 על המתח בין תמיכה במובטל לבין השאיפה לתמצו לחזור למעגל העבודה ראו למשל: פז-פוקס (לעיל, הערה 85) בעמ' 762, 758.
- 130 ראו למשל: Gary Solon, "Work Incentive Effects of Taxing Unemployment Benefits", *53 Econometrica* (1985) 295. שבחן את השפעת הרפורמה בארצות הברית שהחלה למסות דמי אבטלה למי ששכרו גבוה יחסית בשנת 1979. ראו גם: Martin Feldstein, "Unemployment Compensation: Adverse Incentives and Distributional Anomalies", *27 Nat'l Tax J.* (1974) 231.
- 131 להשפעת חוזה ביטוח על תופעת הסיכון המוסרי ראו: A. Mitchell Polinsky, *An Introduction to Law and Economics* (2011), pp. 60–62.
- 132 הטענה מופנית להרחבת ביטוח אבטלה ולא דווקא לשאלת המיסוי. ראו: רוזנהק (לעיל, הערה 38) בעמ' 162–161.
- 133 ראו למשל אזכורו של יורם ארידור על חששם של אלה מדמי אבטלה בדיון על חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 6) (לעיל, הערה 85) בעמ' 1824: "תשלום תמיכה בכסף ללא תמורה עלול להפוך את מחוסרי העבודה למחפשי תמיכה נצחיים ולא לפועלים".
- 134 ראו: רפורמת המס האמריקנית (לעיל, הערה 106), שם, וראו למשל: Whittaker (לעיל, הערה 95) בעמ' 4.
- 135 ראו למשל: מילר (לעיל, הערה 15) בעמ' 231; David R. Howell and Bert M. Azizoglu, "Unemployment Benefits and Work Incentives: The U.S. Labor Market in the Great Recession", *24 Oxford Rev. Econ. Pol'y* (2011) 221 (הכותבים סותרים את הזיקה הלכאורית שביטוח אבטלה מעודד אבטלה לטווח ארוך).
- 136 ראו המחקרים, שם.

כאמור, דמי אבטלה הם נגזרת ראשונה מהשכר ובדרך כלל נמוכים ממנו.¹³⁷ צריך לזכור שהחזר המס המוצע למובטל הכרוני, שארchiב עליו בהמשך הדברים, הוא נגזרת מספרית שנייה משכר העבודה, הואיל והוא נגזר במישרין מדמי האבטלה. מכאן שקבלת כספי המס של דמי האבטלה בתקופת האבטלה הכרונית נמוכים בהרבה משכר העבודה וגם מדמי האבטלה. הטיעון בדבר מיסוי דמי אבטלה יוצא כנגד העדפות פרטים להישאר מובטלים כל עוד יש להם מקור פרנסה. אם פרט מקבל הכנסה נמוכה, קרי נגזרת שנייה, שסביר להניח שאינה יכולה לספק מקור מחיה, הרי הטיעון שדמי אבטלה מעודדים תמריץ לבטלה אינו רלוונטי. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בישראל, שבה ההחזר הצפוי זניח. הדוגמה המספרית שהובאה לעיל, בפרק א, מסייעת להמחיש את הטענה. מובטל בעל שכר ממוצע במשק בסכום של 9,802 ₪ זכאי לדמי אבטלה בסכום מקסימלי של 5,868 ₪ במשך חמישה חודשים. תשלום המס החדודשי על ההכנסה מדמי אבטלה המביא בחשבון את שיעורי המס ו-2¼ נקודות זיכוי¹³⁸ מסתכם בכ-100 ₪. אי לכך, החזר המס אינו שקול לשכר עבודה ואינו יכול לשמש את המובטל הכרוני כשיקול כלכלי אם כדאי להישאר במעגל העבודה אם לאו, ולכן הטיעון שיש למסותם (או לא) אינו רלוונטי בנוגע אליו.

(ב) בסיס מס רחב וקידום ערך השוויון

טענה נוספת בעד מיסוי דמי אבטלה בכלל ולא דווקא אבטלה כרונית, שהועלתה אף היא במסגרת הרפורמה האמריקנית, היא שמיסוי דמי אבטלה משקף בסיס מס רחב ומקדם את ערך השוויון.¹³⁹ הרעיון המרכזי הוא שכל תוספת לעושר צריכה להיכלל בבסיס המס, יהא מקורה אשר יהא. אי-מיסוי דמי אבטלה, בדומה להטבות סוציאליות אחרות, נוגד אפוא את גישת הצמיחה הנקייה, במיוחד כשיש לפרט מקורות הכנסה נוספים, כמו מקור הכנסה של בן/בת הזוג.¹⁴⁰ פרט כזה – מובטל – עשוי להיות במצב כלכלי טוב יותר מאשר שכנו בעל אותה הכנסה כלכלית, שהכנסתו אינה פטורה וכפופה

137 למעט מדינות בודדות כמו דנמרק ראו: לעיל, הערה 91.

138 לחישוב נקודות הזיכוי ראו: לעיל, הערה 63.

139 לעיל, הערה 134.

140 ראו: Forman (לעיל, הערה 94) בעמ' 797, וההפניה שם בה"ש 117 ל- Emil M. Sunley, Jr., "Employee Benefits and Transfer Payments", in *Comprehensive Income Taxation* (Joseph A. Pechman ed., 1977) 75, pp. 100–101.

ולחפיק הכנסה נפגע. ייתכן אפוא שלחלופין ניתן לראות בתשלומים שמקבל המובטל הכרוני פיצוי הוני, שנועד לפצות בגין ההון שנפגע, שאמור לייצר את ההכנסה. פיצוי זה נועד להשיב את גזע העץ שנגדע, ואין מקום למסותו לפי תורת המקור.¹⁴⁷ דרך חלופית להתייחס לתשלומים למובטל הכרוני היא בדומה לתשלום אנונה לשיעורים, שרשמית ממוסה לפי סעיף 2(5) לפקודה.¹⁴⁸

2. שיקולים נגד מיסוי דמי אבטלה

(א) טיעון חלוקתי נגד מיסוי דמי אבטלה בכלל

דיני המס אינם נמצאים בריק,¹⁴⁹ והם משרתים את תפיסתנו לחיות בחברה מתוקנת, ולפיכך נתפס המס גם ככלי לחלוקה מחדש של משאבי החברה.¹⁵⁰ על רקע זה אפשר להעלות את הטענה שכשהמובטל, זה שקודם לכן עבד ותורם לחברה, מידרדר למצב שבו הוא חסר אמצעים כלכליים, מחובתה של החברה לסייע לו בתקופה קשה זו בחייו גם במסגרת דיני המס. טענה זו מקבלת משנה תוקף כשהאבטלה אינה קשורה בהיעדר כישוריו של המובטל, אלא בכוחות מקרו-כלכליים.

בראייה היסטורית מאומץ טיעון זה היום בדין הגרמני, שאינו ממסח דמי אבטלה. כאמור, מנגנון ביטוח אבטלה הונהג בגרמניה בשנת 1927.¹⁵¹ גם כשמנגנון ביטוח אבטלה ניצב בפני סכנה לנוכח האבטלה הגואה של שנות השלושים של המאה הקודמת, לא הועלתה הצעה למסות את דמי אבטלה. חלף זאת הועלו פתרונות אחרים כדי לשמר על מנגנון דמי אבטלה, כמו להרחיב את זמן ההמתנה המזכה בדמי אבטלה וזאת כדי להוציא מקבוצת הזכאים את אלה הזקוקים להם פחות.¹⁵² גם כשמונה עשורים לאחר מכן, כשהכלכלה הגרמנית שוב סבלה מסטגנציה ואבטלה רחבה והוצגה רפורמת הרץ, לא הוחלט למסות את דמי האבטלה. רפורמת הרץ, שנועדה להתמודד עם האבטלה לטווח ארוך, לא ראתה בפטור ממס על דמי האבטלה גורם להארכת תקופת האבטלה

147 עם זאת, עדיין יש למסות לפי התפיסה של בסיס מס רחב.

148 אנונה אינה מוגדרת בפקודה ונהוג לראותה כ"תשלום קצוב המשתלם מדי שנה, בין שהתשלומים נעשים במשך תקופה מוגדרת מראש ובין שנעשים לתקופה שאינה מוגדרת מראש"; אהרן יורן, "מיסוי קצבה, מלוג ואנונה" **משפטים** י (תש"ס) 38, בעמ' 39.

149 ראו למשל תפיסת "המשפוט" של דיני המס כפי שמובאת על ידי גליקסברג: דוד גליקסברג, "המשפטיזציה של המסים: על זיקתו של השיח המסי לשיח המשפטי הכללי" **ספר ברק – עיונים בהגותו השיפוטית של אהרון ברק** (תשס"ט) 595.

150 ראו למשל: Richard A. Musgrave, "Perspectives on and Limits to Public Finance for the Financing of Social Policy in Market Economies", in *Public Finance and Social Policy* (Guy Temy & A.J. Culyer, eds., 1985) 261, pp. 261–262.

151 Carroll (לעיל, הערה 116) שם.

152 שם, בעמ' 568. וראו גם את המחקר ההשוואתי על דמי אבטלה ערב אימוצו של מנגנון דמי אבטלה בארצות הברית: Committee on Economic Security, *Social Security in America* (1937) pp. 27–33, זמין ב-<https://www.ssa.gov/history/reports/ces/cesbookc2.html>.

אלא התייחסה אליה כהטבה נדיבה. קיצוץ ההטבה במסגרת תוכנית הרץ לא נעשה אפוא דרך דיני המס. הקיצוץ נעשה בעיקר על ידי מעבר למודל רווחה אקטיביסטי,¹⁵³ שכן שיקולי הרווחה מושרשים בדין הגרמני כבר מסוף המאה התשע עשרה, מתקופת שלטונו של ביסמרק, שנתפס כיוצר מדינת הרווחה הראשונה.¹⁵⁴

טיעון רווחה זה אף גבר על שיקולים אחרים בדבר מיסוי דמי אבטלה בשנות השלושים והארבעים של המאה הקודמת בארצות הברית. באותה תקופה לא מוסו דמי האבטלה בארצות הברית, בדומה ליתר ההטבות הסוציאליות.¹⁵⁵ אי-מיסוי דמי האבטלה בארצות הברית באותה העת לא נקבע מפורשות בחוק אלא בהוראת מס של רשויות המס האמריקניות, בטענה שמדובר בסוג של סיוע ציבורי בצורה של מתנה, ולכן הוא פטור ממס.¹⁵⁶

שאלת החלוקה מחדש קשורה בטבורה למדיניות הרווחה. נהוג לבחון את מדיניות הרווחה בחלוקה להיבט אופקי ולהיבט אנכי. במישור האופקי העברת המשאבים בחברה נעשית במשך חיי הפרטים בדומה לביטוח הסוציאלי, ואילו במישור האנכי מדובר בחלוקתם מחדש והעברתם מבעל האמצעים הכלכליים לאלו שמצבם הכלכלי לא שפר עליהם.¹⁵⁷ דיון זה דומה בשינויים המחויבים לעקרון השוויון – האופקי והאנכי – שהוא מרכיב אחד בחלוקה מחדש.¹⁵⁸

לכאורה, ניתן לטעון שבאי-מיסוי מובטלים יש משום העדפה פסולה על פני יתר האוכלוסייה שהכנסתה חייבת במס, ומכאן שיש פגיעה בשוויון, כפי שנדון בקצרה לעיל בפרק ג.1.ב. מנגד אפשר לטעון, בהתאם לעקרון ההפרשים של רולס, שיש מצבים שבהם אפשר להכיר באי-שוויון כל עוד הוא לתועלת הנחשלים ביותר בחברה.¹⁵⁹ בהתאם למסך הבערות, כיוון שאין ערובה לכך שיתר הפרטים לא יהיו מובטלים בשלב זה או אחר בחייהם, אין כאן העדפה פסולה, שכן היא תינתן גם לעובדים הנוכחיים שעשויים בעתיד להיות מובטלים. הואיל ואין ערובה לאף אדם שלא להיות מובטל, אי-מיסוי דמי

153 על מדיניות האקטיביזם ראו: לעיל, הערה 126.

154 Asa Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective", 2 *Archiv Eur. Soc.* (1961) 221, p. 247.

155 במסגרת דוח הוועדה האמריקנית לביטחון כלכלי כלל לא עלתה השאלה אם ראוי למסות את דמי האבטלה, ראו: לעיל, הערה 152.

156 Frank J. Sammartino and Richard A. Kasten, "The Distributional Consequences of Taxing Social Security Benefits: Current Law and Alternative Schemes", 8 *J. Post Keynesian Econ.* (1985) 28, pp. 29–30. וכן ראו: לעיל, הערה 105.

157 פיטר טיילור-גובי, "מסגור מחודש של אזהרות חברתית: אמון, אי שקט ורפורמת מדינת רווחה", *ביטחון סוציאלי* 79 (2009) 11, בעמ' 15–16.

158 יש הרואים שמטרת צדק חלוקתי על ידי מערכת המס תעשה על ידי צמצום אי-השוויון, צמצום העוני ומינימום קיום בכבוד – ראו: יורם מרגליות, "דיני מסים", *הגישא הכלכלית למשפט* (אוריאל פרוקצ'יה, עורך, 2012) 815, בעמ' 818–820.

159 ראו למשל: רולס, *Justice as Fairness* (לעיל הערה 22.2 §).

האבטלה שמסייע לנחשלים ביותר אינו בגדר העדפה פסולה. טענה זו טומנת בחובה את הרעיון שעקרון היכולת לשלם צריך לשקף לא רק הכנסה בפועל אלא גם ביטחון כלכלי של הנישום. הואיל והנישום עצמו אינו יודע אם ייהפך למובטל כרוני, הרי שפרק הזמן הרלוונטי לבחינת היכולת הכלכלית האמיתית של הנישום יוכל להיבחן רק בדיעבד ולא יעלה בקנה אחד דווקא עם שנת המס הקלנדרית והשרירותית.¹⁶⁰ אם למשל תקופת האבטלה הכרונית מתחילה בדיוק בשנת מס אחת, בעוד בשנה החולפת הייתה הכנסתו יחסית גבוהה ובהתאם לכך גם חבות המס שלו, הרי הכנסותיו מהשנה החולפת אמורות לשמש לכלכלתו גם בתקופת מובטלותו. מיסוי דיכוטומי על פני שנת המס במקרה זה מתעלם מהיכולת הכלכלית שלו ומערער את ביטחונו הכלכלי.

אף על פי שמקובל לראות את דיני המס ככלי לחלוקה מחדש, יש מחלוקת בשאלה מהו הקריטריון לחלוקה.¹⁶¹ בחלוקה מחדש על דיני המס להתמודד עם כמה סוגים של אי-שוויון:¹⁶² אי-שוויון בהכנסה, אי-שוויון ברכוש, אי-שוויון בפוטנציאל השתכרות בשוק העבודה ואי-שוויון בנגישות למשאבים. ניתן לומר, שמטרתם של דיני המס בחלוקה מחדש לאפשר הכנסה מספקת ולתת רמה נאותה ושוויונית של תמיכת הכנסה.¹⁶³

הטיעון החלוקתי הוא טיעון מקובל ואפשר להרחיבו גם בנוגע למובטל הכרוני, שנאלץ להתמודד בפרק זמן ממושך בלא משאבים כלכליים מסודרים, שאינו שקול למובטל ה"רגיל" הזמני שהוצא לתקופה קצרה ממעגל העבודה. כשהמובטל הכרוני נעדר מקורות פיננסיים אחרים הוא זקוק לתמיכה מהמדינה; דיני המס עשויים לסייע לו באמצעות חלוקה מחדש. מרכיב חיוני להשגת חלוקה מחדש הוא צמצום אי-השוויון, שניתן להשיגו על ידי מנגנון השבה של מיסי דמי אבטלה, שיידון בהמשך המאמר. עם זאת, הטיעון החלוקתי, שזוכה גם למבקרים, אינו הטיעון שאותו מאמץ המאמר כטיעון

160 פרק הזמן שבמסגרתו תיבחן היכולת הכלכלית של הנישום ידון להלן בפרק ג.א.
 161 Alison McClelland and Rick Krever, "Social Security, Taxation Law, and Redistribution: Directions for Reform", 31 *Osgoode Hall L. J.* (1993) 63, pp. 64–65.
 162 שם, בעמ' 68–69.
 163 ראו למשל: מרגליות (לעיל הערה 158) בעמ' 815–832. וכן ראו: Louis Kaplow, "Taxation and Redistribution: Some Clarifications", 60 *Tax L. Rev.* (2007) 57. שבוחר את הקשר בין מס לבין חלוקה מחדש ומצביע על כך שאפקטיביות המס בחלוקה מחדש תלויה במכלול גורמים ולא רק בשאלת הפרוגרסיביות, כמו גובה הפטורים וגביית ההכנסות ממס ואופן שימושם. עם זאת, ייתכנו מנגנונים ראויים יותר לחלוקה מחדש מאשר דיני המס. על האפקטיביות של דיני המס ככלי לחלוקה מחדש ראו גם מחקר עדכני של ה-OECD: Orsetta Causa Mikkel Hermansen, "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers* No. 1453 (2017) זמין ב- <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/bc7569c6-en.pdf?expires=1557136713&id=id&accname=guest&checksum=814E6CFC0709195B764AC3FF1C8FA930>.

המצדיק מיסוי שונה של המובטל הכרוני. כדי לתמוך באי-מיסוי כספי המובטל הכרוני נפנה לטיעון מחזור החיים, שיידון בתת-הפרק הבא, ושעיקריו מוטמעים במאמר.

(ב) טיעון מחזור החיים בעד אי-מיסוי מיידי ו"רגיל" של דמי אבטלה

טיעון מחזור החיים, שיובא בתת-פרק זה, גם אם אינו מאומץ במלואו, יחזק את הטענה שיש לנקוט עמדה שונה גם באשר למיסוי דמי האבטלה. מכוח תאוריית מחזור החיים נלמד שמקרים שבהם מובטל הופך למובטל כרוני, שנת המס היא תקופה קצרה מדי לבחינת שאלת המיסוי. הטעם לכך הוא ששנת מס אחת אינה יכולה לנבא את העתיד ולדעת אם המובטל ישוב למעגל העבודה, ומכאן שאינה יכולה לשקף את יכולתו הכלכלית האמיתית. טיעון זה לכאורה רלוונטי לנישומים נוספים, אך בשונה ממקרים אחרים, הוא מקבל משנה תוקף מעקרון ההדדיות, שיידון בתת-הפרקים הבאים. במאמר נבחנים על פי עקרון ההדדיות היחסים בין הנישום לבין החברה בכל תקופה של חיו, בהתאם לרציונל של תאוריית מחזור החיים. הרעיון המרכזי הוא שבשל מערכת הגומלין בין הנישום לבין החברה, המשתנה במהלך השנים בהתאם לתקופות חייו – תעסוקה, אבטלה או אבטלה כרונית, לא ניתן למסגר את חבות המס שלו בהתאם לשנות מס, אלא על פני מחזור רחב יותר של מעגל החיים, בקטעי זמן סמוכים המשפיעים זה על זה. נהוג לתפוס מערכת מיסים ראויה ככזו המטילה מס על נישום לפי יכולתו הכלכלית. למרות ההכרה הרחבה שיש למסות את הנישום על פי יכולתו הכלכלית, עדיין עולה המחלוקת כיצד ראוי לאמוד יכולת זו. אומדן היכולת לשלם הוא דו-שלבי: בשלב הראשון, יש להכריע מה מבין צריכה והכנסה משמשת כמדד טוב יותר להעריך את היכולת הכלכלית של הנישום;¹⁶⁴ במילים אחרות, אם מדד הולם יותר הוא הצריכה של אדם שמשתמש במשאבי החברה או תוספת ההכנסה של ייצור הון בחברה.¹⁶⁵ בשלב השני, הכרוך בראשון, יש לבחון מהי מסגרת הזמן הראויה כדי לאמוד את הגינותה של פרוגרסיביות המס.

להכרעה בשלב הראשון, אם ראוי למסות הכנסה או צריכה, יש פנים לכאן או לכאן, אך לא ארחיב בה הואיל ואינה קשורה לליבת הדיון.¹⁶⁶ באשר לשלב השני, עולה

¹⁶⁴ Andrews הוא ממובילי האקדמאים התומכים במס צריכה ו-Warren, לעומתו תומך דווקא במס הכנסה. ראו בהתאמה למשל: William D. Andrews, "A Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax", 87 *Harv. L. Rev.* (1974) 1113, p. 1113; Alvin C. Warren, Jr., "Comments, Fairness and a Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax", 88 *Harv. L. Rev.* (1975) 931, p. 931.

¹⁶⁵ ראו למשל: Michael J. Graetz, "Implementing a Progressive Consumption Tax", 92 *Harv. L. Rev.* (1979) 1575, p. 1576.

¹⁶⁶ בדיון על יתרונות מס צריכה לעומת מס הכנסה נדונה לא פעם ההשפעה של מיסים אלה על החיסכון. ההנחה היא שמס הכנסה פוגע בתמריץ הנישומים לחסוך, הואיל וגם הריבית הנצמחת על ההכנסה הנחסכת ממוסה בשונה ממס צריכה, הנתפס כמס ניטרלי יותר. כמו

השאלה: מתי צריך למסות את הנישום? אפשר לטעון כי השוואת היכולת הכלכלית של הנישומים בפרק זמן קצר אינה מדד ראוי ומדויק, ולכן יש לאמץ מודל הלוקה בחשבון את מחזור החיים (Lifecycle).¹⁶⁷

תאוריית מחזור החיים אינה פשוטה ליישום, וזו אחת הביקורות המרכזיות המועלת כנגד תאוריה זו. נראה שלנוכח הקשיים הטכניים ביישומה אימצו דיני המס את השנה הקלנדרית כתקופה הרלוונטית לבדיקת יכולתו הכלכלית של אדם, וקבעו, למשל, מלבד הטלת מס על ההכנסה גופה, שהמס יוטל על הכנסתו החייבת של הנישום באותה שנת המס.¹⁶⁸ לטענתי, לעיתים יש לחרוג מגדרי שנת המס ולבדוק את יכולתו של הנישום על פני פרק זמן שונה אם כי לא כל חייו של הנישום, זאת כדי לחתור למס אמת על ידי אימות הכנסתו העכשווית והמדויקת.

אף על פי שחקיקת המס אימצה ככלל את השנה הקלנדרית כתקופת הזמן לצורך חישוב הכנסתו של אדם ומיסויה, החקיקה והפסיקה סוטות לעיתים מקביעה זו, ברוח הרציונל של תאוריית מחזור החיים, כדי להשיג גביית מס אמת.¹⁶⁹ הסדרים תחיקתיים ופסיקתיים אלה שואבים לדיני המס היבטים של תאוריית מחזור החיים ומכירים בכך שבחינת חבות המס של נישום על פני תקופה קצרה ולא ארוכה אינה ראויה. כך למשל, סעיף 8 לפקודת מס הכנסה, שכותרתו "חלוקת הכנסה ליותר משנה אחת", מקים פיקציה ולפיה יראו הכנסה שנתקבלה בשנה אחת כאילו התקבלה בשנים אחרות – קודמות או מאוחרות לפי העניין. יישום פרטני מופיע בס"ק ג', המאפשר לייחס הכנסות מהפרשי שכר או מיגיעה אישית על פני תקופה של עד שש שנים. הטעם להפעלת הפיקציה על

כן, מס צריכה נחשב כמס פשוט יותר, הכרוך בפחות אומדנים; ראו למשל: David F. Bradford, *The Case for a Personal Consumption Tax in Taxation, Wealth, and Saving* (2000) 7.

167 מודל מחזור החיים, שפותח על ידי Modigliani and Brumberg (1954) ועל ידי Ando and Modigliani (1963), נותן בסיס תאורטי לבחינת התנהגות משקי הבית. למודל תאורטי זה כמה יתרונות, אך כמובן גם חסרונות (שכן הוא מציג עולם אידיאלי עם מידע מלא שבו לצרכנים/לנישומים יש ידע מראש על הכנסות, ופעילות מקרו-כלכלית). ראו: Alan J. Auerbach and Laurence J. Kotlikoff, *Dynamic Fiscal Policy* (1987) 10. התומכים במיסוי צריכה נוטים לטעון ששוויון המס נמדד על פני אורך חיי הנישום ולא על פני שנת מס אחת. ראו: James M. Bickley, "Value-Added Tax: A New U.S. Revenue Source", in *Taxation: 21st Century Issues and Challenges* (Terrance B. Caldwell ed., 2008) 139, p. 146. Daniel Shaviro, "Beyond the Pro-Consumption Tax", 60 *Stan. L. Rev.* (2007) 745. Consensus".

168 ראו סעיף 6 לפקודת מס הכנסה, שכותרתו "שנת מס", ולפיו "המס לכל שנת מס יוטל על הכנסתו החייבת של אדם באותה שנה".

169 לדוגמה לסטייה חקיקתית משנת המס ראו את הדיון בפסקה זו בנוגע לסעיף 8 לפקודה ואף סעיף 8א הדין בחלוקת הכנסה מעבודות, כגון עבודות נדל"ן, שמשך ביצוען עולה על שנת מס אחת.

כספים שיתקבלו ביחס לעבודה הוא שהכנסה כזו נוצרה במשך תקופת העבודה של העובד ולא דווקא בעת קבלתה.¹⁷⁰ תכליתו של סעיף זה הייתה לאפשר פריסה מהותית, כפי שקבע בית המשפט בעניין שבטון:

המכשול שעליו נועד סעיף 8(ג)(3) להתגבר אינו, איפוא, הטלת המיסוי הפרוגרסיבי על מענק הפרישה גרידא, אלא על העובדה כי מענק הפרישה מתקבל בנקודת זמן שהמחוקק סבר כי היא שרירותית ולא מייצגת לענייני שומת המס בכל ההיבטים הרלבנטיים.¹⁷¹

פרשת שבטון, שבה נדון הרציונל של סעיף 8(ג), מלמדת שייחוס ההכנסה לשנים אחרות מלבד השנה שבה נוצרה ההכנסה בפועל נועד לשקף נאמנה את הכנסתו של הנישום על פני תקופה ארוכה יותר משנת מס מסוימת.¹⁷² כל שאלת קיזוז ההפסדים, המוסדרת בסעיף 28 לפקודת מס הכנסה, סוטה אף היא מתחימת המס לשנה קלנדריית אחת, והחוק מאפשר לנישומים לקזז הפסדים גם בשנים הבאות (סעיף 28(ב) לפקודה). במסגרת דיון בבית המשפט העליון – דיון מאוחד בעניינם של הרשזון ודמארי¹⁷³ – התיר בית המשפט לנישומים לקזז הפסדים לאחר למרות ההסדר השלילי בחוק, המאפשר קיזוז קדימה כנגד השנים העוקבות אך לא החולפות.¹⁷⁴ בערעור התעלם בית המשפט מחישוב המס על פני שנת מס אחת, והתייחס לתקופה ארוכה יותר בחיי הנישום כדי להגיע למה שהוא רואה כגביית מס אמת. הואיל וקיזוז הפסדים לשנים עוקבות לא היה רלוונטי

- 170 ראו: רשות המיסים, **קובץ הפרשנות לפקודת מס הכנסה (חבק)** ב'80 (זמין במאגר מיסים).
- 171 ע"א 8958/07 **פקיד שומה ת"א-יפו 5 נ' שבטון**, פסקה 30 (פורסם בנבו, 2011) (להלן: **עניין שבטון**). באותו מקרה ביקשו הנישומים שהיו נכים וזכאים לפטור הקבוע בס' 9(5) לפקודה לפרוס ראשית את ההכנסה ממענק פרישה לפי סעיף 8(ג) לפקודה ומכל שנה להפחית את הפטור המוענק לנכה, באופן שיקטין את ההכנסה החייבת בכל שנה ואת חבות המס בהתאם. בית המשפט העליון קיבל את עמדת הנישומים וקבע שהחישוב כאן אינו רק טכני אלא אף מהותי.
- 172 בשונה מפריסה לאחר של רווחי הון לפי סעיף 91(ה) לפקודה שהיא פריסה טכנית שאינה משנה את מועד אירוע המס אלא את חישוב המס בלבד. ראו: **עניין שבטון**, שם.
- 173 בע"א 4157/13, 4489/13 **דמארי, והרשזון נ' פקיד שומה** (פורסם בנבו, 2015) התיר בית המשפט העליון קיזוז לאחר של מחצית מסכומי השבה של כספי מעילה. בית המשפט העליון התיר קיזוז לאחר כדי להשיג גביית מס אמת, בין היתר, בהסתמך על כך שכספים אלה הושבו וכי דובר בהשבה תרופתית ולא עונשית.
- 174 פסק דין זה אומנם נהפך במסגרת דנ"א 2308/15 **פקיד שומה רחובות נ' דמארי** (פורסם בנבו, 2017), אך בעיקר מהטעם שהנישומים לא היו נקיי כפיים. לפיכך, הניתוח בערעור בפסק הדין בבית המשפט העליון באשר להתעלמות מייחוס הכנסה או הפסד לשנה אחת עדיין יפה לענייננו. במסגרת הדיון הנוסף קבע בית המשפט, ברוב דעות, כי אין לאפשר קיזוז לאחר, הסוטה מהוראות החוק המפורשות, גם אם נראה שהתוצאה היא בגדר עוול, ואין בכך כדי לפרוץ את גבולות החוק (פסקה 40 לפסה"ד של הנשיאה נאור), ובכל מקרה דווקא מקרה הגנבה מצדיק שלא לסטות מההלכה, שכן יהיה בה שחוטא יצא נשכר (פסקה 42 לפסק הדין של הנשיאה נאור).

לאותם נישומים בשל היעדר הכנסה צפויה, בחר בית המשפט לייחס את ההפסדים לתקופה ממושכת אך קודמת. בית המשפט אומנם לא משתמש מפורשות בתאוריית "מחזור החיים", אך למעשה מרחיב את פרק הזמן הרלוונטי לקיזוז הפסדים גם לשנים קודמות. הדבר נעשה מתוך ההבנה שמבט רחב יותר על פני כמה פרקי זמן בשרשרת החיים של הנישום עשוי לשקף באופן נאמן יותר את יכולתו הכלכלית.

נוסף על המקרים שהובאו בפסיקה ובחקיקה, לדעתי גם במצב של אבטלה מתמשכת יש לבחון את ההכנסות המועטות של הנישום בראייה רחבה יותר מאשר לאורך שנת מס אחת, גם אם לא על פני כל שנות חייו של הנישום. אם, לעומת זאת, אדם מובטל חוזר במהרה למעגל העבודה, דמי האבטלה שקולים לשכר עבודה ולכן אין מקום לסטות מהחישוב הטכני של שנת מס. הפרשות העובד לדמי אבטלה הן תשלום פטרנליסטי לימי סגריר, שבהם הוא עלול להיות מחוסר עבודה. בהיותו מובטל, החזר התשלום הפטרנליסטי בצורת דמי אבטלה יכול אף להיחשב כמעין פיצוי על אובדן זמני של כושר עבודה. בין אם מדובר בביטוח¹⁷⁵ או בתשלום פטרנליסטי אחר למעין קרן פיצויים, דמי האבטלה שמקורם ועיקרם בעבודה, נתפסים כהכנסה פירותית ממוסה.

ואולם, במצבים אחרים, שבהם תקופת האבטלה היא כרונית, לא ניתן להתעלם מתקופת שפל זו בחיי הנישום לצורכי מס.¹⁷⁶ ובדיקת חבות המס של אדם בשנת מס עלולה לשמש מדד שגוי ליכולתו הכלכלית. כיוון שאימוץ מלא של תאוריית מחזור החיים קשה ליישום, המאמר שואב את הרעיון הבסיסי של תורה זו, שלפיו יש להתייחס לתקופה שונה בחיי הנישום מאשר שנת המס. בהישען על תאוריית מחזור החיים, אנו מותחים בעצם את שנת המס על פני תקופה הרלוונטית לחיי הפרט כמדד ראוי לבחינת חבותו במס; עם זאת, משכה המדויק ייחתך כשיתווסף הנדבך הבא של הניתוח – עקרון ההדריות. בתקופת האבטלה הכרונית הזיקה לשכר העבודה קיימת אך מוחלשת, וכיוון שהאבטלה הכרונית היא המשכה הישיר והרציף של תקופת האבטלה, יש לבדוק את הכנסתו על פני כל התקופה.

(ג) טיעון השלבים – טיעון ההדדיות הדו־שלבית

(1) הצגת עקרון ההדדיות בהיבט הפוזיטיבי

כאמור, מיסוי המובטל הכרוני על פני שנת המס עלול להיות בעייתי, ולנוכח תאוריית מחזור החיים תקופה אחרת המתפרסת מעבר לשנת מס עשויה להתאים יותר. עם זאת,

¹⁷⁵ עם זאת, בבריטניה, למשל, יש מגמה לבטל את דמי האבטלה כתשלום ביטוחי ולעבור לשיטה המטפלת בכל מחוסרי העבודה המעוניינים בקבלת קצבה – ראו: טיילור־גובי (לעיל, הערה 157) בעמ' 20.

¹⁷⁶ יש הטוענים כי יש להתייחס לשוויון הזדמנות בעיקר בתקופות חולשה של נישום, המתבטאות בהכנסה בלתי מספקת, כי שוויון הזדמנות מאזן בין שוויון, יעילות ויכולת בחירה; ראו: McClelland and Krever (לעיל, הערה 161) בעמ' 68.

טרם נבחנה השאלה איזו תקופה ראויה יותר ומדוע. כדי לעשות כן, אניח לרגע את תורת מחזור החיים בכללותה ואתמקד בשלוש תקופות אפשריות בחיי התעסוקה של אדם – תקופת עבודה, תקופת אבטלה ותקופת אבטלה כרונית. השאלה הנבחנת במאמר היא אם ראוי למסות את דמי האבטלה המשולמים למובטל, שנהפך למובטל כרוני, ואם כן – כיצד. הטענה היא שמנגנון מיסוי המקל על המובטל בתקופה של אבטלה כרונית, כמו, בעת מיתון או צמיחה דלת תעסוקה, מקדם את עקרון ההדדיות,¹⁷⁷ שהינו רעיון בסיסי בתורות מוסר, ומשקף מיסוי שוויוני של היכולת הכלכלית האמיתית של הנישום, כפי שיפורט בהמשך הדברים.¹⁷⁸

כל תורת הדדיות תרה אחר מכנה משותף אחר כדי להצדיק את שיתוף הפעולה של הפרטים בחברה.¹⁷⁹ הרעיון הבסיסי של הדדיות מושרש בתורות סוציולוגיות-מוסריות, ויש מי שאף טבע את המונח *Homo Reciprocus* על משקל הומו-אקונומיקוס והומו-פסיכולוגיקוס.¹⁸⁰ התנהגות על פי עקרון ההדדיות יכולה להיות תוצאה של

177 הדדיות אינה קלה להגדרה, אך היא עיקרון חיוני בכל חברה החותרת לחיים משותפים יציבים (G Alvin W. Gouldner, "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement", 25 *Am. Soc. Rev.* (1960) 161, p. 161), כשהיציבות החברתית בנויה על עוגנים של שביעות רצון הדדית. מכאן שמערכת חברתית יציבה תלויה ביחסי גומלין רצוניים (שם, בעמ' 168). אמירה זו היא כמובן כללית, כי היא אינה מצביעה על מידת ההדדיות, אך עדיין יש הרואים בה ערך אוניברסלי (שם, בעמ' 171).

178 תורות מוסר כמו של רולס מבוססות על עקרון ההדדיות. עם זאת, יש פילוסופים שטוענים כי עקרון ההדדיות הדורש תמורה אינו יכול לשמש כבסיס לתורה מוסרית, למשל בשל קיומם של אנשים עם מוגבלות פיזית שאינם יכולים להיות פרודוקטיביים בחברה. ראו למשל: Allen Buchanan, "Justice as Reciprocity versus Subject-Centered Justice", 19 *Phil. & Pub. Aff.* (1990) 227; Andrew Lister, "Justice as Fairness and Reciprocity", 1 *Analyse & Kritik* (2011) 93, p. 94.

179 ראו: Lawrence C. Becker, "Reciprocity, Justice, and Disability", 116 *Ethics* (2005) 9; p. 15. למשל, תפיסת הדדיות אחת עשויה להצדיק חלוקה מחדש (ראו: טיילור-גובי (לעיל, הערה 157) בעמ' 18–19), אך הדדיות יכולה להיות מוצדקת גם על פי תורת המוסר התועלתני (ראו: למשל, אסטרטגיית אסטרטגית Tit For Tat של אקסלרוד בספרו Axelrod (1984) *The Evolution of Cooperation* (M. Robert). על עקרון ההדדיות ראו גם במאמרו של פז-פוקס. פז-פוקס אומנם מבקר את עקרון ההדדיות, אך בהקשר של תוכנית הרווחה לכאורה המוצעת למובטלים, בעוד כאן הדיון מתמקד במתן הטבת המס למובטלים. פז-פוקס (לעיל, הערה 85) בעמ' 773. לדברי פז-פוקס לעקרון ההדדיות יש שלושה רבדים (שם, בעמ' 760, 765): מקרו (שיח הזכויות והאמנה החברתית), ביניים (שינוי מוסדי על ידי העמקת ההפרטה) ומיקרו (אינטרקציה יום-יומית בעייתית בין המובטל לרשות, הדורשת שינוי התנהגות). המקרו דומה לרעיון האמנה החברתית (שם, בעמ' 765).

180 "הומו-אקונומיקוס" (*"Homo Economicus"*) לפי השיח הנאו-קלאסי הוא פרט רציונלי, אינטרסנט הפועל למקסום רווחיו. על האדם הכלכלי ראו: מיה בר הלל, אוריאל פרוקצ'יה, "כלכלה התנהגותית", *הגישא הכלכלית למשפט* (בעריכת אוריאל פרוקצ'יה 2012) 71. "הומו פסיכולוגיקוס" (*"Homo Psychologicus"*) לפי השיח ההתנהגותי הוא פרט שמקבל החלטות שלא כמו הפרט הרציונלי אלא תחת מגבלות פסיכולוגיות כמו יוריסטיקות והטיות קוגניטיביות. על ההבחנה בין הומו אקונומיקוס לבין הומו פסיכולוגיקוס ראו: Herbert A.

נורמות חברתיות, אך גם יכולה, אם כי אינה חייבת, להיות מעוגנת בחקיקה. עם זאת, ההנחה במאמר היא שההדדיות צריכה להיות מוסדרת במערכת המשפט, ולא די בכך שתהיה טבועה בחברה עצמה,¹⁸¹ הגם שיש מחקרים המצביעים על כך שהתנהגות הדדית היא המפתח לאכיפת נורמות חברתיות.¹⁸² עקרון ההדדיות, כפי שבא לידי ביטוי בחקיקה, מעניק לכל פרט בחברה זכויות ובצידן חובות במסגרת פעילות חברתית קואופרטיבית, וזאת בשונה מהשיח של מְשָׁלִימוּת (Complementarity), שבו הזכות של אחד היא החובה של האחר.¹⁸³

במאמר זה בחרתי למקד את הדיון ולהצדיק את ההדדיות בהתבסס על השיח של זכויות ואמנה חברתית, בדומה לרולס. האמנה החברתית מניחה שהפרטים גמרו בדעתם, בין במפורש ובין במשתמע, לוותר על כמה זכויות בתמורה לכך שהחברה תגן באפקטיביות על יתרת זכויותיהם. הפרטים בחברה מודעים לכך שלאיחוד הכוחות ביניהם יש שני פנים משלימים – הפסד ורווח; לאותם פרטים יש הרבה מה להפסיד ולהרוויח משיתוף הפעולה ביניהם.¹⁸⁴ כך למשל, הפרט נדרש לשלם מיסים, ולכאורה מאבד ממשאביו, אך בתמורה הוא זוכה לחיות בחברה מסודרת שדואגת לתשתיות, לבריאות, לביטחון, לחינוך וכיוצא בזה. הפרט גם נדרש לוותר במידת מה על פרטיותו, למשל מול מערכת אכיפת החוק, אך בה בעת הוא זוכה לחיות בחברה מוגנת יותר. רולס, בעבודתו,¹⁸⁵ מניח שפרטים הסכימו לחיות בחברה מתוקנת והוגנת.¹⁸⁶ חברה כזו בנויה על כמה עוגנים שבראשם עקרון החירות, אך גם, כאמור, על עיקרים נוספים.

Simon, "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science", 79 *Am. Pol. Sci. Rev.* (1985) 293, p. 303. את המונח "Homo Reciprocus" הגה Howard Becker, ראו: Gouldner (לעיל, הערה 177) בעמ' 161; המדובר בפרט שהחלטותיו מונעות מעקרונות של הדדיות.

181 הרי יש מי שסבור שבחברה המושתתת על ערכי הדדיות, ערכים אלה מושרשים בחברה ומונצחים בה – ראו: Gouldner (לעיל, הערה 177) בעמ' 173.

182 ראו: Ernst Fehr and Simon Gächter, "Reciprocity and Economics: The Economic Implications of Homo Reciprocans", 42 *Eur. Econ. Rev.* (1998) 845.

183 Gouldner (לעיל, הערה 177) בעמ' 168.

184 ראו למשל: Becker (לעיל, הערה 179) בעמ' 11.

185 גם הוגים אחרים, וביניהם הובס, לוק ורוסו, אימצו את רעיון האמנה החברתית לפני רולס. ראו: Thomas Hobbes, *Leviathan* XIV (Of the First and Second Natural Laws, and of Contracts), זמין ב-<http://www.gutenberg.org/files/3207/3207-h/3207-h.htm#link2HC>; John Locke, *The Second Treatise of Civil Government* (University of Adelaide, 2014), Ch. VIII (Of the Beginning of Political Societies) ב-<https://ebooks.adelaide.edu.au/l/locke/john/181s/chapter8.html>; Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract* (University of Adelaide, 2014), Ch. 6 (The Social Compact), זמין ב-https://ebooks.adelaide.edu.au/r/rousseau/jean_jacques/r864s/~book1.html#section7.

186 למשל, רולס, *Justice as Fairness* (לעיל, הערה 28) § 6.

הראשון ביניהם הוא עקרון ההפרשים, המכיר בשוויון הזדמנויות הוגן ובצמצום הפערים של הפרטים הנחשלים בחברה.¹⁸⁷ חברה מוסדרת היטב היא חברה המושתתת על שיתוף פעולה בין פרטים חופשיים ושווים. לגישתו של רולס, עקרון ההפרשים מבטא תפיסה של הדדיות,¹⁸⁸ ולפיו אלו שמצבם טוב יותר לא יצברו הון ולא ימשיכו להפיק הנאה ממצבם הכלכלי אלא אם כן יש בכך כדי לקדם גם את הנחשלים ביותר בחברה או לפחות לא לגרוע ממצבם; זו תפיסה של הנאה הדדית אך לא של תועלתנות.¹⁸⁹ שיתוף פעולה זה מתבטא, בין היתר, בכך שהפרט נדרש לתרום לחברה, אך זכאי גם לקבל שירותים מהמדינה בדומה לפרטים אחרים.

עיקרון נוסף הוא עקרון ההדדיות, הרלוונטי כשאנו בוחנים את הזכויות והחובות של המובטל. מחד גיסא, המובטל תרם בתקופת עבודתו למדינה, ומאידך גיסא, כעת בתקופת אבטלתו המדינה מסייעת לו. דמי אבטלה בישראל ובמבט השוואתי, שנדונו בפרקים א ו-ב, הם דוגמה ליישום ההדדיות, שכן הפרט לא רק לוקח מן המדינה אלא גם נותן, ובהתאם המדינה לא רק נותנת אלא גם לוקחת ומקבלת, אך הלקיחה והנתינה אינן נעשות בו-זמנית.

ואכן, נראה שעיקרי תפיסת ההדדיות המתוארים הם בבסיס ביטוח האבטלה שעוגן בחוק הישראלי ובחקיקה זרה. נאמר על ביטוח אבטלה ערב עיגונו של תשלום דמי אבטלה בחוק הישראלי שהוא משקף את "השיתוף והעזרה ההדדית של הכלל בהגנה על הפרט מפני אבדן הכנסה".¹⁹⁰

לסיכום, עקרון ההדדיות, המבוסס על שיתוף פעולה של פרטים בחברה ושניתן להבנה על רקע תפיסות פילוסופיות שונות, מובלע במנגנון ביטוח אבטלה, שכן החברה מסייעת למובטל שלפנים תרם לה כלכלית. בתת-הפרק הבא אוסיף לעקרון ההדדיות את שאלת המיסוי ואבחן מהו היישום הראוי של עקרון ההדדיות במיסוי בתקופת האבטלה בכלל וזו הכרונית בפרט.

(2) ניתוח עקרון ההדדיות בהקשר של המובטלים הכרוניים

תשלום מס בחברה מוסדרת היטב, המעוגן בחקיקה, משקף את עקרון ההדדיות. מס הוא מחיר הציוויליזציה, וכבר נפסק, כי: "אין לשכוח, כי אין לקיים מדינה מודרנית, ובעיקר

187 שם, § 13.1.

188 ובלשונו של רולס: "The difference principle is essentially a principle of reciprocity",

שם, § 18.3.

189 שם, § 36.4.

190 ראו את דברי שר העבודה דאז, אלמוגי, בדיון על חוק הביטוח הלאומי (לעיל, הערה 15): "ביטוח כזה [אבטלה] אין בכוחו למנוע את חוסר העבודה, ומטרתו העיקרית היא להגן על המובטל מפני המחסור, שבא כתוצאה מהאבטלה. ביטוח האבטלה משתית הגנה זו על שני עקרונות מרכזיים הגלומים בכל התכניות של ביטוח סוציאלי: **השיתוף והעזרה ההדדית של הכלל בהגנה על הפרט מפני אבדן הכנסה**. הוא מעניק הגנה זו בצורת גימלה מחליפת שכר המגיעה למובטל כזכות בחוק ולא כחסד" (ההדגשות אינן במקור).

מדינת סעד מודרנית, בלא מסים [...] מס אינו עונש. מס אינו פגע רע שיש לדכאו. מס הוא צורך חיוני שיש לקיימו".¹⁹¹ בניתוחו של רולס, מס הוא חובה של הנישום כדי לחיות בחברה מתוקנת, ולמרות ההפשטה שעושה רולס לעקרון ההדדיות, יש לזכור שהדדיות אינה מצריכה יחס חלופי ישיר של אחד לאחד.¹⁹² או תמורה שוות ערך.¹⁹³ תשלום המס מהכנסת העבודה של הפרט הוא לכאורה תשלום כפוי, שכן מס בהגדרתו הוא תשלום חובה,¹⁹⁴ אולם היעדר וולונטריות כשלעצמו אינו גורע מהפעולה להיתפס כהדדית.¹⁹⁵ המס מוטל על ההכנסה ונצבר בקופה הציבורית, כדי שהמדינה תממן את השירותים והמוצרים הציבוריים ובמידת הצורך תחלק מחדש את המשאבים בחברה.¹⁹⁶ משחק תפקידים זה של זכויות וחובות עכשוויות ועתידיות משקף את עקרון ההדדיות במיסוי העובדים, מצד אחד, ובסיוע למובטלים, מצד אחר. השאלה שאבחן היא עד כמה ההדדיות חלה או צריכה לחול גם בהקשר של המובטלים הכרוניים, שחשוב להזכיר כי מיצו את זכויותיהם לביטוח אבטלה.

עקרון ההדדיות במיסוי דמי אבטלה על פני תקופות III-I



הסכמה לעיל מתארת את התקופות הרלוונטיות לניתוח שלנו בחיי הנישום: תקופת העבודה, האבטלה "הרגילה"-הזמנית והכרונית (שיכונו להלן בהתאמה גם: תקופה I, II ו-III) וכן את מערכת הגומלין בין התקופות. בניתוח להלן אתייחס לשתי פעימות – הראשונה והשנייה. הפעימה הראשונה מתייחסת ליחסי הגומלין בין שתי התקופות

191 ראו: דברי השופט ברק בע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה וחובות, פ"ד לט(2) 70, בעמ' 76 (1985); וכן: *Compania General de Tabacos de Filipinas v. Collector of Internal*, 275 U.S. 87, 100 (1927).

192 ראו ביקורת של בקר על ההפשטה המכוונת של רולס ביחס לעקרון ההדדיות: Becker (לעיל, הערה 179) בעמ' 20, 34. בעניין התמורה השווה או שוות הערך ראו גם: Gouldner (לעיל, הערה 177) בעמ' 164.

193 Becker, שם, בעמ' 22.

194 להגדרת מס ראו למשל Young-dahl Song and Tinsley E. Yarbrough, "Tax Ethics and Taxpayer Attitudes: A Survey", 38 *Pub. Admin. Rev.* (1978) 442, p. 442.

195 Becker (לעיל, הערה 179) בעמ' 22.

196 למטרות דיני המס ראו לעיל, הערה 3.

הראשונות הסמוכות, ואילו השנייה מתייחסת לקשרי הגומלין בין שתי התקופות האחרונות – תקופות II ו-III.

תקופה I בסכמה מוגדרת כתקופת העבודה של הנישום. מכוח עקרון ההדדיות וכדי לחיות בחברה מוסדרת היטב נדרש הנישום לשלם מיסים. עם זאת, חובת תשלום המיסים בזמן עבודתו משמשת גם כערובה או כתמריץ עבורו לדאוג לעצמו אם חלילה ייהפך למובטל "רגיל" – זמני, כאשר בהמשך הדברים אראה שיש להאריך את הזכות גם לתקופת האבטלה הכרונית. זהו חליפין של זכויות וחובות עכשוויות ועתידיות. בהווה, מוטלת על כל העובד החובה לשלם מיסים ולדאוג, על פי עקרון ההדדיות, באמצעות תשלום המיסים לפרטים אחרים בחברה – לרבות לעובדים – וכן לעצמו, אם ייהפך למובטל "רגיל" – זמני ולמובטל כרוני. במילים אחרות, החובה של העובד לשלם מס בתקופה I עומדת כנגד הזכות העתידית שלו לקבל כספים מהמדינה גם אם ייהפך למובטל כרוני בתקופה III.

ההדדיות בין תקופה I לבין תקופה II נכון להיום, במדינת ישראל ובמדינות רבות אחרות, מתבטאת בתשלום דמי אבטלה, שהנישום זכאי להם בתקופת האבטלה. דמי האבטלה הניתנים למובטל ה"רגיל" – הזמני אינם ניתנים לו פְּרִיק בשל היותו מובטל בתקופה II. דמי האבטלה המשולמים למובטל ניתנים לו בשל "עברו" כעובד בתקופה ה-I. בתקופה זו דובר בעובד פרודוקטיבי שתורם לחברה, ובתקופת האבטלה הסמוכה מסייעת החברה למובטל, שקודם לכן היה יצרני. תשלום המס בתקופת העבודה, בין אם נסווגו כתשלום מס על הכנסה פירותית שמקורה בביטוח או בקרן פיצויים כפזיה, מוחזר לפרט כדמי אבטלה. קבלת דמי האבטלה בתקופה הסמוכה ממסים בין שמקורם וזיקתם לעבודה ובין שתרמו לעושרו של הפרט בתקופה שבה הוא מחוסר עבודה.¹⁹⁷ בשלב זה אומנם תרומתו הכלכלית של הפרט לחברה קטנה, אך עדיין שרירה וקיימת. הפרט מקבל תמיכה מהמדינה ובתמורה הוא ממשיך ומשלם מיסים – מס בגין "דמי האבטלה"; כאמור, מקובל למסות דמי אבטלה הן בארץ והן בעולם (ראו בהתאמה את הדיון לעיל בפרק א ובפרק ב). תשלום המס בתקופה העבודה, המשמש למימון דמי האבטלה בתקופה האבטלה של הפרט, מהווה את הפעימה הראשונה של ההדדיות (ראו הסכמה לעיל). פעימה זו שרירה וקיימת בדין המצוי. בישראל, ובמדינות רבות אחרות שנסקרו במאמר, התמיכה של המדינה מופסקת אם המובטל חוזר למעגל העבודה; במקרה זה, שבים לתקופה ה-I, שייתכן שלא תסתיים בתקופה ה-II ותימשך שנים רבות.

הבעיה נוצרת כשהמובטל מסיים את תקופה II וממשיך לתקופה III, קרי לתקופת המובטלות הכרונית. כאמור לעיל, בדיני המס קיימת מערכת גומלין בין הפרט לבין החברה במסגרת הפעימה ה-I, אך הדדיות זו פוסקת בתום התקופה ה-II ופוגעת במובטלים הכרוניים. אני ממליצה לפרוס את עקרון ההדדיות על פני מקטעים שונים בחיי הנישום, כדי שיעלה בקנה אחד עם גביית מס אמת, ולצורך כך לחלק את האבטלה

197 לאנלוגיה בין אובדן עבודה בכלל לבין אובדן כושר עבודה ומיסוי – ראו: לעיל, הערה 143 והטקסט שלידה.

ל"רגילה" זמנית ולכרונית. ההנחה כאן היא שהאבטלה הכרונית אינה מבחירה, שאם לא כן הדיון בהדדיות אינו ראוי, הואיל ויש כאן ניצול לרעה של משאבי החברה.¹⁹⁸ כאשר האבטלה הכרונית אינה וולונטרית, הטענה היא שבשלב זה המדינה כשלה בחובתה כלפי המובטל הכרוני ובשילובו של המובטל במעגל העבודה.¹⁹⁹ עקרון ההדדיות על פי רולס אמור לחול בכל זמן נתון בחברה, בעיקר כאשר עסקינן בקבוצת ה"נחשלים ביותר"; בהקשר זה, ה"נחשל ביותר" הוא מי שכיום, בעת אבטלתו הכרונית, אינו יכול לתרום במישרין תרומה כלכלית לחברה, אך בעברו, בהיותו עובד, אכן תרם לה.²⁰⁰ בשל כך, שיתוף פעולה בין הפרט לבין המדינה הכרחי, הואיל ובמקורו זהו שיתוף פעולה יצרני.²⁰¹ לדעתי, כדי לשמור על ההדדיות שבין חובות הפרט ובין זכויותיו, המדינה אמורה להשיב לפרט בתקופה III את תשלום המס שנגבה ממנו בתקופה ה-II – תקופת המובטלות. זוהי הפעימה השנייה של ההדדיות, שיש בה כדי לקדם חלוקה מחדש בחברה.²⁰² ושאינה מצויה כיום בדין (ראו הסכמה לעיל).

משילוב עקרון ההדדיות ותאוריית מחזור החיים נגזרת חובת המדינה להשיב את המס שהוטל על דמי האבטלה. ומן הכלל אל הפרט. ניתוח של עקרון ההדדיות עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון בשיח המיסוי. אף על פי שלכאורה טיעון ההדדיות מושתת על עקרונות משיח של חלוקה מחדש, הוא מקבל כאן משנה תוקף מתאוריית מחזור החיים, שנדונה לעיל בפרק ג.ב. בספרות זו אינה מוצגת כמטרה לחלוקה מחדש אלא במסגרת המטרה ההיולית של דיני המס, שנועדה לגבות מס למימון אוצר המדינה עבור השירותים והמוצרים הציבוריים. במסגרת זו, תאוריית מחזור החיים נשענת על עקרונות של מדיניות מס טובה, ובראשותם עקרון השוויון. דמי האבטלה ממוסים היום, הואיל והם נתפסים כהכנסה ומיסוים מקדם את עקרון השוויון. עם זאת, השוויוניות צריכה להיבחן על פני סקלה תקופתית ולא ברגע נתון אחד. הראיתי כאן כי במיסוים של דמי האבטלה בשלב הראשון, במסגרת הפעימה הראשונה, מובלע עקרון ההדדיות, אך ההדדיות נפסקת בשלב זה ועימה גם ערך השוויון. במאמר מומלץ להרחיב את עקרון ההדדיות ולהפעילו גם במסגרת הפעימה השנייה.

מערכת יחסי הגומלין בין הפרט לבין החברה, המבוססת על "תן וקח", אינה חייבת להיות סימולטנית אלא עוקבת, כלומר הפעילות בתקופה ה-I משליכה על התקופה ה-II, וזו האחרונה על התקופה ה-III. תקופות אלה משתנות מאדם לאדם ואינן ניתנות לתחימה

198 ראו למשל: Gouldner (לעיל, הערה 177) בעמ' 166–167.

199 בעניין זה ראו: לעיל, הערה 15 והטקסט שלידה, הדן באינטרס החברתי-הלאומי להבטיח תעסוקה לפרטים בחברה.

200 מכאן, שהביקורת על רולס ועל תומכיו על כך שתורתם אינה מביאה בחשבון את המוגבלים אינה רלוונטית לדיונו (ראו הדיון לעיל, בהערה 178). גם רולס אינו מחשיב את המובטל הכרוני כמוגבל, בהתייחסותו ל-"Disabilities", ב-רולס, *Justice as Fairness* (לעיל, הערה 28) § 51.3.

201 רולס מציין כי שיתוף פעולה חברתי הוא לעולם יצרני ראו: שם, § 18.1.

202 לביקורת ראו: Lister (לעיל, הערה 178) בעמ' 99.

בזמן מוגדר מראש, ומכאן מתגבר הצורך להסתייע בתאוריית מחזור החיים; הרי יש נישומים שלעולם לא יהיו מובטלים, ואם יהיו מובטלים, תקופת האבטלה תימשך פרקי זמן שונים. עם זאת, יש כאלה שתיגזר עליהם אבטלה כרונית. אי לכך, דיכטומיה טכנית על פי שנת מס, המנותקת מחייו של אדם – מהסיטואציה הכלכלית שאליה נקלע המובטל הכרוני – מאיינת את עקרון ההדדיות ואינה מסייעת בגביית מס אמת. במילים אחרות, מחזור החיים בתקופות III-I בכללותו הוא שמשקף את יחסי הגומלין בין הפרט לבין החברה, וסביר להניח שפרק זמן זה אינו שקול לשנה קלנדרית אחת.

הבעיה העולה מהניתוח לעיל, שעד כה טרם העמקתי בה, היא שאבטלה כרונית מזוהה רק בדיעבד. כאמור, עקרון ההדדיות חדל להתקיים כאשר תקופת האבטלה הכרונית נתחמת בגבולות. עם זאת, מובטל שלא מבחירה בתקופת האבטלה ה"רגילה"-זמנית אינו יודע מה צופן לו העתיד. ההדדיות צריכה להיבחן על פני פרק הזמן הרלוונטי, ובמקרה של מובטל כרוני – יש לבחון את תקופות II ו-III במאוחד, ובהתעלם משנת המס הקלנדרית. ההדדיות כאן משמרת את עקרון השוויון ובעקיפין מעניקה לנישום ביטחון כלכלי. אילו ניתן לדעת מראש כי המובטל יהיה מובטל כרוני, ואילו בדקנו את הכנסתו מדמי האבטלה על פני כל תקופת האבטלה (ה-II וה-III) ברוח תאוריית מחזור החיים, לא היינו ממסים אותו. הטעם לכך הוא שהכנסתו מדמי אבטלה בתקופה המזכה, התקופה ה-II, הייתה אמורה לשמש אותו ולהעניק לו ביטחון כלכלי כלשהו גם בתקופה ה-III, כך שלא הייתה עולה לידי חבות במס או לפחות לחבות פחותה יותר. הפתרון המועלה, שיורחב עליו בפרק הבא, מציע שבמהלך התקופה ה-II תמשיך מערכת המס למסות את הנישום המובטל, אך תשיב לו את כספי המס בתקופה ה-III. החזר תשלום המס בתקופה ה-III נובע מכך שלא די בהדדיות גרידא, אלא יש, כאמור, לבדוק את יכולתו האמיתית של הנישום גם על פני התקופות של הפעימה ה-II.

עקרון ההדדיות, שנדון בתת-פרק זה, לימד אותנו שעיקרון זה מובלע חלקית בשיח המיסוי, שכן הוא מופעל בין תקופת התעסוקה לבין האבטלה ה"רגילה"-זמנית. כדי לקיים את עקרון השוויון יש להבחין בין תקופת האבטלה ה"רגילה"-זמנית לבין אבטלה כרונית; בה בעת עלינו להמשיך ולהפעיל את עקרון ההדדיות גם בין תקופות סמוכות אלה, הואיל ושאלת מיסוי האבטלה הכרונית אינה יכולה להיבחן טכנית בשנת מס אחת, אלא במסגרת פרק זמן הרלוונטי לחיי הנישום. בפרק הבא אציע מנגנון ראוי למיסוי המובטל, שהפך לכרוני, אגב תחימתו בזמן מוגדר.

3. המלצה: הפקדת מס בגין דמי אבטלה והשבתו למובטל הכרוני

(א) הפתרון המוצע

בתת-פרק זה אבקש להציע פתרון ראוי לשאלת מיסוי המובטל הכרוני על רקע הניתוח של עקרון ההדדיות ומחזור החיים. פתרון כזה אינו יכול להתייחס אל המובטל ה"רגיל"-הזמני ואל המובטל הכרוני כמקשה אחת. לכן, הניתוח שלהלן מחלק את מחזור החיים לשלוש תקופות רלוונטיות ובוחר את מערכת הגומלין בין שתי תקופות סמוכות.

חייו היצרניים של הנישום העובר חולשים על פני תקופה I, וכאשר הם נקטעים מתחילה תקופת האבטלה ה"רגילה" – הזמנית – התקופה ה-II. הבעיה המרכזית מתחילה להתעורר כאשר הנישום ממשיך את תקופת האבטלה לתקופה שאני מכנה התקופה ה-III – תקופת האבטלה הכרונית. הטענה המועלית במאמר היא שראוי להחזיר את תשלומי המס על דמי האבטלה למובטלים שנאלצים להתמודד עם אבטלה לטווח ארוך. יש לציין כי **הטענה אינה אי-מיסוי** דמי אבטלה בכלל, כל עוד דמי האבטלה שקולים לשכר עבודה או לפיצוי בגין אובדן זמני של הכנסה וממוסים בהתאם למדרגות המס המקובלות. אם לא ימוסו כל המובטלים, התוצאה שתתקבל היא אנומליה הפוגעת בשוויון בין מובטל המקבל דמי אבטלה לבין אדם עובד בעל הכנסה בגובה דמי האבטלה החייבת במס.²⁰³ בעיה מרכזית באי-מיסוי מובטלים כרוניים היא שבעת המיסוי, או לפחות בתקופה ה-II, לא ניתן לדעת אם מדובר במובטל שיעבור לתקופה III, קרי שיהפוך למובטל כרוני. כך, אלמלא מיסוינו את המובטל ה"רגיל" – זמני מחשש שיהפך למובטל כרוני, הרי במקרים שהוא היה חוזר למעגל התעסוקה ולא היה מתחיל את תקופת האבטלה הכרונית, היינו מפלים אותו לטובה לעומת שכנו העובד בעל הכנסה בגובה דמי האבטלה, שכן ממוסה. הפתרון המוצע מתייחס אפוא לתקופה שמכונה במאמר הפעימה השנייה, ויש לו כמה נדבכים. ראשית, המנגנון המוצע מצדד במיסוי מלא של כל המובטלים בכל שלב גם בתקופה ה-II, בדומה לדין הנוהג בישראל ובמרבית המדינות המעניקות דמי אבטלה.²⁰⁴ שנית, בשונה מהדין היום, תשלום המס הנגבה מהמובטלים בתקופת האבטלה ה"רגילה" – הזמנית יופקד בקופה נפרדת – קופה ייעודית צוברת ריבית. שלישית, במקרים שבהם המובטל יתגלגל למובטלות כרונית (בתקופה ה-III), יושב לו המס שנגבה בהדרגה כל חודש על ידי מיצוע הכנסה.²⁰⁵ רביעית, תשלום ההחזר יתווסף להכנסות הנישום, אם יהיו כאלה, לצורך חישוב חבות המס, אם ישוב למעגל העבודה. במקרה אחרון זה יתווסף ההחזר להכנסותיו של הנישום ויחושב על בסיס שנתי לפי שיעורי המס על הכנסתו הכוללת.

ההשבה המוצעת מקופת הצבירה צריכה להיות על בסיס חודשי ביחס לכספים שהפקיד. הרעיון הוא שחישוב ההחזר על בסיס חודשי ולא שנתי מדמה את ההחזר לתחליף הכנסה. לצורך ביצוע חישוב ההחזר יש להביא בחשבון כמה פרמטרים – גובה דמי האבטלה, המס ששולם בהתאם, משך החודשים שבהם שולמו דמי אבטלה וכמובן מועד תחילתה של האבטלה הכרונית.

ההחזר החודשי ייעשה בהתאם לחישוב ממוצע של הכנסתו של המובטל הכרוני על פני התקופה המקובלת של 12 החודשים הקודמים, כך שבאופן תאורטי הסכום המוחזר

203 ראו: לעיל, הדיון בעד מיסוי דמי אבטלה, שנדון בפרק ג.1.

204 ראו: לעיל, הדיון בפרק ב.2, וכן הדיון ליד הערה 127.

205 מובן שרק נישום ששילם מס זכאי להשבה. עם זאת, ניתן להניח שכל הנישומים השכירים שילמו את חבות המס שלהם, שכן המס על משכורות בישראל מנוכה במקור.

יכול להשתנות בחודש העוקב. הואיל ולא ניתן לדעת מראש מתי מובטל ייהפך לכרוני אלא רק בזמן אמת, מרגע שהוא נהפך לכרוני יש להתעלם משנת המס המתחילה בינואר ומסתיימת בחודש דצמבר. חלף זאת, יש למצוץ את הכנסותיו של המובטל הכרוני בכל חודש בחודש על סמך 12 החודשים הקודמים, עד אשר יחזור למעגל העבודה או שהכנסותיו החייבות יהיו אפס.²⁰⁶ ככל שתקופת האבטלה הכרונית תחל מוקדם יותר, וככל שדמי האבטלה גבוהים יותר, ההחזר יהיה הדרגתי יותר ויתפרס על פני תקופה ארוכה יותר. עם זאת, ככל שדמי האבטלה נמוכים יותר ותקופת האבטלה הכרונית תיקבע רק כעבור חודשים רבים יותר, ההחזר עשוי להיות חד-פעמי ולא הדרגתי.²⁰⁷

לצורך המחשה, ראו את המקרה של מובטל ההיי-טק, שהוצג בפתח הרשימה. אותו אדם מצא את עצמו חסר עבודה בינואר 2018, ובמשך כמה חודשים זכאי היה לקבל דמי אבטלה בסכום מצטבר של 60,000 ₪.²⁰⁸ לצורך הדוגמה, נניח שבשנת המס העוקבת לא הצליח אותו אדם לחזור למעגל העבודה. לצורך הדוגמה הנוכחית, אם המובטל הכרוני נחשב, כפי שדוגלים גם כלכלנים, מי שמובטל 12 חודשים,²⁰⁹ הרי בדוגמה זו יהיה אלמוני זכאי להחזר רק בשנת 2019.²¹⁰ בלא המנגנון המוצע, בשנת 2019 הכנסתו של אלמוני היא אפס, בעוד בשנת המס 2018 נדרש אותו אלמוני לשלם מס בגובה של 10% על הכנסתו מדמי אבטלה.²¹¹ בהתאם למנגנון המוצע, תשלום המס על דמי האבטלה ששילם אלמוני בשנת 2018 יופקד, כאמור, בקופה ייעודית צוברת, לתרחיש שבו אלמוני ייהפך בסופו של דבר, כמו במקרה דנן, למובטל כרוני. חישוב הכנסתו לפי הרציונל של תורת מחזור החיים צריכה לפרוס את הכנסתו ברמה התאורטית על פני כל שנות אבטלתו, שעשויות להימשך אף שנים נוספות.²¹²

בדוגמה לעיל, מובטל ההיי-טק נחשב כמובטל כרוני בחודש ינואר 2019. בחודש זה אומנם הכנסתו של אלמוני אפס, אך לפי המנגנון המוצע הוא זכאי להחזר מהקופה צוברת הריבית. בחודש ינואר 2019 יש למצוץ את הכנסותיו הנוכחיות עם הכנסותיו ב-12

206 במקרה האחרון, חישוב המס על בסיס חודשי פשוט מיותר.
 207 אף על פי שההמלצה היא לקבוע את המובטלות הכרונית כתקופה המתחילה עם מיצוי הזכאות לדמי האבטלה.
 208 לחישוב מדויק של גובה דמי אבטלה ראו: לעיל הדיון סביב הערה 41.
 209 וזאת אף על פי שנהוג בישראל להעניק דמי אבטלה לתקופה של לא יותר מחצי שנה – ראו: לעיל, הדיון בפרק א.
 210 עם זאת, אני ממליצה שאבטלה כרונית תחל מיד בתום תקופת הזכאות לדמי אבטלה, ובמקרה של אלמוני לאחר שישה חודשים.
 211 נכון לכתיבת שורות אלה, סכום המס לאחר הפחתת נקודות זיכוי הוא נמוך.
 212 סביר להניח שבשל זכאות לנקודות זיכוי וכיוצא בזה, אלמוני לא יידרש לשלם מס על הכנסה נמוכה זו (במקרה זה מתעלמים מגמלות הניתנות לאדם כסיוע מכוח הביטוח הלאומי ולא בשל זיקתו לעבודה).

החודשים החולפים, בהתעלם משנת המס הרגילה ובהתאם לפעיימה השנייה.²¹³ ההחזר הראשון לאלמוני מהקופה ייעשה בתום חודש ינואר 2019, בחישוב הכנסתו החייבת ב-12 החודשים מפברואר 2018 עד ינואר 2019 כולל; בדוגמה שלנו בתקופה זו הסתכמה הכנסתו בגובה של 52,000 ₪,²¹⁴ ומכאן שהכנסתו החודשית הממוצעת ל-12 החודשים, מפברואר 2018 עד ינואר 2019, היא כ-4,300 ₪.²¹⁵ הנמוכה יותר מהכנסתו הממוצעת לשנת המס 2018.²¹⁶ הואיל והמס המוטל על הכנסתו הממוצעת בינואר 2019 נמוך מהמס ששילם בפועל בשנת 2018, לפי המנגנון המוצע זכאי הוא להחזר עורף המס ששילם. אם אלמוני נותר מובטל בחודש פברואר 2019, תמוצע מחדש הכנסתו על פני 12 החודשים הקודמים, קרי ממרץ 2018 ועד פברואר 2019, וחוזר חלילה, כל עוד נותרה יתרה בקופה הצוברת.

בכל מקרה, מרגע שהמובטל הכרוני יחזור לשוק העבודה, יופסק תשלום ההחזר ויועבר כעבור תקופה נקובה לאוצר המדינה.²¹⁷ גובה ההחזר תלוי, כמוכך, בכספים שהפקיד כל מובטל ביחס להכנסתו. ברמה התאורטית, אם כספי ההחזר גבוהים יידרש הנישום להמשיך ולשלם מס הכנסה וחוזר חלילה. עם זאת, הואיל ודמי האבטלה הנהוגים בישראל אינם גבוהים והם נגזרת של שכר העבודה ומוגבלים בתקרה,²¹⁸ והואיל וקיימות נקודות זכות, נראה שהם לא יגיעו לרף המס. אם, לעומת זאת, המובטל ה"רגיל"־הזמני או הכרוני יחזור לשוק התעסוקה, הוא יידרש לשלם מס בסוף השנה על כלל הכנסתו – זו שהתקבלה כהחזר מהקופה, אם התקבלה, וזו ששולמה לו במסגרת העבודה.

כפי שצוין לעיל, הכספים בקופה הצוברת מיועדים למובטל הכרוני. עם זאת, הנישום אינו המוטב היחיד של הקופה, והמוטב משתנה בהתאם לתקופה. כאמור, הכספים המונחים בקופה צוברת הריבית הם באופן רשמי כספי הנישום, המופקדים במעין פיקדון ומוחזרים לו בהדרגה אם הוא הופך למובטל כרוני; הם משוחררים כאמור לאוצר המדינה רק כשהמובטל מצליח לחזור למעגל העבודה ולהישאר בו. עם זאת, יש לזכור ש"לכסף אין ריח", והמדינה מתפקדת כאן כגוף פיננסי בדומה לבנק. במידת הצורך,

213 ניתן להציע מנגנוני מיצוע אחרים, המתפרסים על פני תקופה ארוכה יותר – ראו למשל: לימור ריזה, "קריאה למצוע הכנסה לכלל הנישומים", **משפט ועסקים** (עתיד להתפרסם ב-2019).

214 בחודשים פברואר-יוני של שנת 2018 הוא צבר הכנסה מדמי אבטלה בגובה של כ-52,000 ₪, ואילו ביתרת החודשים הכנסתו הייתה אפס.

215 סכום זה מתקבל מחלוקת ההכנסה בגובה של 52,000 ₪ ל-12 חודשים.

216 הדעת נותנת שהואיל ותקבולים בתקופה זו נמוכים, תשלומים אלה לא ימוסו מפאת שיעורם הנמוך.

217 הואיל והחישוב המוצע הוא ל-12 החודשים האחרונים, נראה שיש מקום להחזיר את כספי הקופה רק 12 חודשים רצופים של עבודה לאחר שהמובטל הכרוני חזר למעגל העבודה.

218 ראו: לעיל, פרק א; ובפרט בנוגע לתנאים המחמירים המזכים בדמי אבטלה: לעיל, בהערה 57.

המדינה יכולה להשתמש בכספים אלה בזמן שהם נצברים בקופה, זאת בדומה לבנק, שרשאי להשתמש בכספי ההפקדות של לקוחותיו ביחס רזרבה שנקבע. יצוין שכספים אלה, גם אם הם שייכים למעשה לנישום המובטל ו"נחסכים" על ידיו, אינם זמינים לו עד אשר, אם בכלל, ייהפך למובטל כרוני. למותר לציין שהכספים הנצברים בקופה מורכבים גם מהריבית הנצברת עליהם. הריבית משמשת ככלי לשמירת ערך הכספים, ולכן אם הנישום זכאי ליהנות מהכספים, הוא יהיה זכאי גם לריבית.²¹⁹ בהמשך הדוגמה לעיל, אם למשל יצליח אלמוני לחזור למעגל התעסוקה במרץ 2019, הרי שההחזר יופסק אך הוא לא יידרש רשמית להחזיר את הכספים שקיבל בתקופת האבטלה הכרונית. במקרה זה, הכנסתו תחושב מחדש כרגיל לנישומים בסוף שנת 2019, ביחס לכלל הכנסתו שקיבל במהלך אותה השנה. הכנסה זו תכלול את הכנסתו משכר עבודתו החדש ואת ההחזרים, לרבות הריבית, שקיבל מהקופה הצוברת באותה שנה.

יש לזכור שהפקדות לקופות צוברות אינן זרות בדין הישראלי. החוק הישראלי מכיר ואף מעודד הפקדות בקופות צוברות, המאפשרות למפקידים למשוך את הכספים רק בהתגבשות שורה של תנאים. הדוגמה הקלסית היא קופות הגמל, המוסדרות בחוק.²²⁰ כך למשל, המוטב זכאי למשוך כספים שהפקיד בעצמו,²²¹ וביחד עם מעסיקו, בקרן פנסיה בלא תשלום מס רק בהגיעו לגיל 60,²²² וזאת כדי לעודד את הציבור לחסוך לתקופת הגיל השלישי ולהפחית מהמדינה את עול המימון של אותם האזרחים.

כמו כן, יש לזכור שאף החזרי מס אינם זרים לגמרי בדין הישראלי. אומנם ההמלצה המובאת במאמר בדבר החזר תשלום למובטלים הכרוניים היא חדשנית בנוגע למובטלים, אך היא מוצאת אחיזה כלשהי במערכת מס הכנסה שלילי, שעוגנה לפני כעשור בחוק.²²³ מס הכנסה שלילי, שכיניו הרשמי היום הוא "מענק עבודה",²²⁴ הוא תוספת הכנסה המוענקת מרשות המיסים לנישום-עובד, בעל הכנסה נמוכה, העומד

219 כאשר רשות המיסים מחזירה כספים לנישומים, לכספים אלו מצטרפת ריבית, ראו: סעיף 159 ואילך לפקודת מס הכנסה.

220 הדין החל על קופות הגמל מוסדר בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה–2005, ס"ח 889; וכן בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), תשכ"ד–1964, ק"ת 1302.

221 תקנה 19 לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל).

222 תקנה 34 לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל).

223 חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), תשס"ח–2007, ס"ח 84 (להלן: "חוק מענק עבודה").

224 מנגנון זה הומלץ על ידי מילטון פרידמן. ראו: Milton Friedman, (Milton Friedman) *Capitalism and Freedom* (1962) ch. 12.

בשורה של קריטריונים סוציו-אקונומיים.²²⁵ במקרה זה, במקום שהנישום ישלם לרשויות המס, רשויות המס מחזירות כספים לנישום.²²⁶

המובטל הכרוני – זה שמובטל במשך פרק זמן ארוך שלא מבחירה ונקלע לקשיים כלכליים – דומה לעובד בעל הכנסה נמוכה, הזכאי ל"מענק עבודה". מובטל כרוני אינו יכול ליהנות ממענק העבודה, שכן תנאי להחלתו הוא היותו של הנישום עובד. הדמיון בין ההצעה במאמר לבין מענק עבודה הוא שבשניהם המדינה מחלקת בפועל כספים לפרט.²²⁷ יתרה מזאת, בשני המנגנונים מדובר בנישומים בעלי יכולת כלכלית נמוכה, השקולים ל"נחשלים ביותר". במקרה של המובטל הכרוני מדובר בהחזר דה-פקטו שהוא זכאי לקבל בתקופה ה-III בגין תשלומי המס ששילם בתקופה ה-II, ואילו אצל הזכאי למענק עבודה מדובר בהחזר דה-יורה, שכן כספים אלה לא היו ברשותו לפני. עם זאת, יש לזכור שהרציונל של מענק עבודה אינו עולה בקנה אחד עם הרציונל של ההחזר למובטל הכרוני, שהרי מענק עבודה כשמו כן הוא – נועד לעודד עבודה.²²⁸ הדמיון בין הפתרון המוצע לבין מענק עבודה הוא בכך שמערכת המס מעבירה במישרין כספים לנישומים ובכך משמשת בפועל ככלי חלוקה.

המאמר מאמץ רעיון כללי זה, שבו המובטל הכרוני מפקיד את המס בקרן צוברת למקרה שייגזר עליו להיות מובטל כרוני. המלצה זו נחוצה הואיל ואין חפיפה בין שנת המס הקלנדרית לבין התקופה ה-II והתקופה ה-III. תשלום המס לנישום בתקופת המובטלות הכרונית יכול לשמש כתחליף, או כסכום משלים, לתשלומים המועברים למובטלים בכל מערכת משפטית. כאמור בפרק ב, שבו נסקר הדין המשווה, תוכנית סיוע האבטלה יכולה להיות גם תוכנית סיוע נדיבה. ייתכן שקבלת תמיכה כספית בתקופת האבטלה הכרונית, שמקורה בתשלומי המס של הנישום, יכולה, מחד גיסא, להמיר

225 ראו סעיף 2 לחוק מענק עבודה. בארצות הברית ראו: 26 USC § 32. המדובר בהחזר זיכוי מס בעיקר לבעלי הכנסות נמוכות, הורים לילדים (EITC) (Earned Income Tax Credit). מנגנון דומה קיים גם בבריטניה ומכונה Family Credit.

226 עם זאת, יש המתנגדים למענק עבודה, בין היתר, מאחר שרשויות המס אינן הגוף המוסדי הראוי לפקח עליהן – ראו למשל, Anne L. Alstott, "The Earned Income Tax Credit and the Limitations of Tax-Based Welfare Reform", 108 Harv. L. Rev. (1995) 533. מענק עבודה נועד "בין היתר, להוות כלי לתמרוץ השתתפות עובדים בשוק העבודה, להגדיל את הכנסתם הפנויה של העובדים ברמות השכר הנמוכות ולצמצם את הפערים הכלכליים". ראו: עלון רשות המיסים "כל מה שרצית לדעת על קבלת 'מענק עבודה' – מהיום שווה יותר לעבוד – עבור שנת המס 2016, שכירים ועצמאים" (2016), זמין ב-<https://taxes.gov.il/TaxesIncomTaxSlili/documents/alonmasshlili2016heb.pdf>.

227 במענק עבודה, ההחזר הוא לעובד שעדיין נמצא במעגל העבודה אך מקבל שכר נמוך, ואילו באבטלה ההחזר הוא למובטל, שהוצא ממעגל העבודה אך גם הוא בעל יכולת כלכלית נמוכה. המאמר אינו בוחן בהיבט הטכני אם ההחזר צריך להיות אוטומטי או מלווה בבקשה בדומה למענק עבודה.

228 עם זאת, יש לזכור שהמאמר דן במובטלים כרוניים שלא מרצון – ראו לעיל, הדיון ליד הערה 19.

וליתר מנגנון קיים, ומאידך גיסא להוסיף תמיכה כלכלית למובטל הכרוני נוסף על המנגנונים הקיימים.²²⁹ תשלום זה יעניק ביטחון כלכלי כלשהו לנישום, המובטל הכרוני, וישקף את היכולת הכלכלית האמיתית שלו על פני כל התקופה, המשתרעת מתקופה I עד III.

(ב) פתרונות חלופיים

מלבד המנגנון המוצע במאמר, ניתן כמובן להצביע על מנגנונים שונים מתוך דיני המס כדי להקל על המובטל הכרוני. למשל, אפשר להציע מנגנון של העברת נקודות זיכוי ממנו לבן/בת הזוג. פרט שהכנסתו נמוכה ובהתאם גם חבות המס שלו, ואינו עובר, עלול לאבד לפחות חלק מנקודות הזיכוי שלו. העברת נקודות הזיכוי לבן/בת הזוג עשויה להגדיל את הכנסת משק הבית המשותף.²³⁰ מנגנון אפשרי אחר הוא העברת נקודות זיכוי משנה לשנה, במידת האפשר, או החלת "מענק עבודה" גם על הכנסה של מובטלים, שכן מקורה ההיולי של הכנסה זו בעבודה. הואיל ודמי אבטלה נגזרים משכר העבודה ונמוכים ממנו,²³¹ הרי חבות המס קטנה ביחס להכנסה בתקופת העבודה. במקרים שבהם רף הכנסתם מדמי אבטלה נמוך, ייתכן שהם לא ייהנו מכל נקודות הזיכוי שהם זכאים להן, אם בכלל. מנגנון אחר הוא מיצוע הכנסה של כלל הנישומים על פני תקופה ארוכה יותר משנה.²³² המנגנון המוצע במאמר הוא למעשה מיצוע הכנסה פרטני למובטלים כרוניים ולא לכלל הנישומים.

כל הפתרונות החלופיים שהוצגו לעיל אומנם עשויים לסייע למובטלים הכרוניים, אך כל אחד מהם הוא אליה וקוץ בה. כך למשל, מיצוע הכנסה של כלל הנישומים עשוי לפתור בעיות רבות של אי-גביית מס אמת, אך הוא לא תמיד עולה בקנה אחד עם עקרון ההעדויות. מיצוע ההכנסה מתיישב במלואו עם הניתוח במאמר של תאוריית מחזור החיים, אך לא עם הניתוח של ההעדויות. מיצוע זה מאמץ לקרבו את הרציונל של תאוריית

229 על סיוע אבטלה ראו לעיל, הדיון בפרק ב.2.

230 מנגנון של העברת נקודות הזיכוי לבן/בת הזוג קיים למשל בקנדה: Income Tax Act (R.S.C., 1985, c. 1 (5th Supp.)) §118(1)(a). בארץ לעומת זאת, בן זוג זכאי רק לנקודת זיכוי אם בשנת המס "כלכלת בן זוגו היתה עליו" (סעיף 37 לפקודת מס הכנסה), ואם מדובר בחישוב מאוחד של בני זוג נשואים המנהלים משק בית משותף, הזכאות תרד לחצי נקודת זכות בלבד (סעיף 66(ג)(2) לפקודת מס הכנסה).

231 לעניין תנאי דמי אבטלה בדיון הישראלי ראו לעיל, הדיון בפרק א.

232 בספרות האקדמית מיצוע הכנסה הועלה על ידי המלומד ויקרי (Vickrey) בשנות השלושים של המאה הקודמת. William Vickrey, "Averaging of Income for Income-Tax Purposes", 47 *J. Pol. Econ.* (1939) 379. רעיון זה הורחב ונדון על ידיו בהמשך למשל ב: William Vickrey, "Tax Simplification Through Cumulative Averaging", 34 *Law & Contemp. Probs.* (1969) 736, William Vickrey, "An Updated Agenda for Progressive Taxation", 82 *Am. Econ. Rev.* (1992) 257, William Vickrey, "Simplification, Progression and a Level Playing Field", *Discussion Paper Series No. 9596-05* (1996). זמין ב: file:///C:/Users/User/Downloads/econ_9596_005.pdf.

מחזור החיים ולפיו יש להתעלם מהתקופה המנויה בחוק של שנת מס אחת ולמסות על פני תקופה ארוכה יותר, המשקפת באופן נאמן יותר את מצבו של הנישום. מיצוע הכנסה גורף אינו מקובל בדיני המס אם כי היה קיים תקופות מסוימות בחוק האמריקני והקנדי,²³³ ובכל מקרה מיצוע הכנסה דורש שינוי של דיני המס מהמסד ועד הטפחות, שכן הוא מבטל את נקודת האחיזה של שנת המס ומייתר הוראות רבות בפקודה. לעומת זאת, ההצעה הנוכחית נותנת פתרון נקודתי לבעיה פרטנית והיא כאמור מיסוי המובטל הכרוני ולא מיסוי כלל הנישומים, הסובלים מתנודתיות בהכנסתם. הפתרונות האחרים הקשורים לנקודות הזיכוי סובלים מכשלים אחרים, ובעיקר מהיחלשות הזיקה לעקרון ההדדיות. זיכוי מוענק בישראל בסכומים אבסולוטיים באמצעות נקודות זיכוי,²³⁴ ובאופן תאורטי הוא אמור להבטיח לנישום מינימום של קיום בכבוד.²³⁵ חלופות הזיכוי למיניהן, גם אם הן מביאות לתוצאה כספית המיטיבה עם המובטל הכרוני, אינן מתיישבות אפוא עם עקרון ההדדיות, ולפיו ההחזר לנישום הוא ביחס ליצרנותו, קשור קשר הדוק לעבודתו ולא כדי לקיימו בכבוד. אם נאמץ רעיון זה, הרי הזיכוי ניתן לעובד הן בתקופת עבודתו והן בתקופת אבטלתו בלא זיקה לעקרון ההדדיות. הרעיון של הדדיות, לעומת זאת, משתמר בהצעה של "מענק עבודה", אך חותר תחת הרציונלים של מנגנון זה. "מענק עבודה" אמור לעודד עבודה ובפרט עובדים בעלי הכנסה נמוכה. אחת הביקורות כנגד דמי אבטלה הם עידוד בטלה;²³⁶ אם המובטל הכרוני יקבל "מענק עבודה" כדי להקל עימו, הרי שרוקנו מתוכן את הרציונלים של מנגנון זה. הקשר ההדוק של יצרניות והדדיות הוא במנגנון המוצע במאמר, ולכן נראה שחלופה זו עדיפה.

(ג) החצנה חיובית של הפתרון המוצע

בטרם אחתום מאמר זה, אבקש לציין החצנה חיובית פוטנציאלית של אימוץ ההמלצה אם דמי אבטלה יוענקו גם לעצמאים ולא רק לשכירים.²³⁷ שאלה נלווית לכל רפורמת מס

²³³ בארצות הברית הייתה הוראת מיצוע כללית בדיני המס הפדרליים בין השנים 1964 לבין 1986, ראו למשל: Richard Schmalbeck, "Income Averaging After Twenty Years: A Failed Experiment in Horizontal Equity", 1984 *Duke L.J.* (1984) 509, p. 578. על ביטול ההוראה ראו: § 141(a) Tax Reform Act of 1986, Pub. L. No. 99-514, 100 Stat. 2085, 2017. בקנדה הוראת מיצוע הכנסה הייתה קיימת בדיני המס הקנדיים בין השנים 1971 לבין 1982, ראו למשל: Danivel V. Gordon and Jean-François Wen, "Tax Penalties on Fluctuating Incomes: Estimates From Longitudinal Data", 25 *Int'l Tax Pub. Fin.* (2018) 430, p. 431.

²³⁴ הזיכוי אינו פרוגרסיבי אלא נכון לשנת המס 2018 כל נקודת זיכוי שקולה לסכום של 2,592 ₪ לפי סעיף 33א לפקודת מס הכנסה.

²³⁵ ראו למשל בדיוני ועדת קרטור: Report of the Royal Commission on Taxation, Vol 3 180 (1966).

²³⁶ ראו לעיל, הדיון בפרק ג.1.א.

²³⁷ ראו לעיל, הדיון בפרק א.

וגביית מס ככלל היא שאלת הציות לחוק – עד כמה יטו נישומים לשלם את חבות המס.²³⁸ זוהי בעיה עולמית ולא רק לאומית. הכתיבה האקדמית בתחום זה ענפה.²³⁹ אם וכאשר תאומץ ההצעה לנתב את תשלומי המס לקופה צוברת חיסכון, שתופרש למשלם רק במקרים של אבטלה כרונית, ואם בשונה מהדין המצוי יוענקו דמי אבטלה גם לעצמאים,²⁴⁰ יש בכוחה להגביר את הציות לחוק לפחות בנוגע לנישומים העצמאים, הנוטים להעלים מיסים לנוכח תפיסתם שהם מופלים לרעה ביחס לשכירים.

מחקרים רבים עסקו בשאלה מדוע נישומים מעלימים מס. טיעון אפשרי אחד לקוח מתאוריית הבחירה הרציונלית של שחקנים. נישום רציונלי המאזן בין עלות לבין תועלת מעריך שתוחלת העונש הצפוי, הכוללת אף את הסיכוי להיתפס בהעלמת מס, נמוכה, ולכן כדאי לו כלכלית להעלים מס.²⁴¹ טיעון אחר הוא טיעון הלקוח מהשיח הליברטריאני ולפיו המדינה אינה רשאית למסות את הפרט, שכן הקניין הוא שלו והמדינה אינה שותפה לקניינו.²⁴² על פי גישה זו, הפרט אינו מרגיש חלק מהקהילייה החברתית שבה הוא גר ואינו חש צורך לתרום לה בתשלום המס. לעומת זאת, נישום המרגיש שייכות לקהילייה יטה לשלם את המס כדי לתמוך בקהילייה שלו.²⁴³ מחקרים רבים מתחום הכלכלה ההתנהגותית מציעים הסברים שונים לאי-תשלום המס. למשל, יש מחקרים המצביעים על כך שאנשים אינם אוהבים לשלם מס, שכן מדובר בתשלום כפוי, ולעומת זאת הם מוכנים לשלם תשלומים מבחירה, כמו תרומות.²⁴⁴ התחושה שהמס אינו

238 על בעיית הציות לחוקי המס ראו למשל: Joel Slemrod, "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion", 21 *J. Econ. Persp.* (2007) 25, p. 33.

239 יש מחקרים הן בתחום הניתוח הכללי והן ההתנהגותי בניסיון להבין את המניעים להתחמקות מתשלום מס. לדוגמה, בהתאמה, Eric A. Posner, "Law and Social Norms: The Case of Tax Compliance", 86 *Va. L. Rev.* (2000) 1781; Marjorie E. Kornhauser, "A Tax Morale Approach to Compliance: Recommendations for the IRS", 8 *Fla. Tax Rev.* (2007) 599.

240 ראו את הדיון לעיל בפרק א בפרט ליד הערה 72.
241 James Alm et al., "Fiscal Exchange, Collective Decision Institutions, and Tax Compliance", 22 *J. Econ. Behav. & Org.* (1993) 285, pp. 291–293. עם זאת, יש מחקרים המלמדים שהעונש בשל אי-תשלום המס אינו רק הסנקציה הכלכלית הפלילית אלא מה שמכונה בספרות collateral tax sanction. ראו בעניין זה: Joshua D. Blank, "Collateral Compliance", 162 *U. Pa. L. Rev.* (2014) 719, p. 735.

242 לדברי נוזיק, למשל, תפקיד המדינה להגן על תושביה הוא מינימלי ומס נתפס פשוט כגנבה.
243 ראו למשל: Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia* (UK: Blackwell Publishers Ltd., 2001) ix; Richard B. McKenzie, "Entitlements and the Theft of Taxation", 6 *Reason Papers* (1980) 16.

244 Yair Listokin and David M. Schizer, "I Like To Pay Taxes: Taxpayer Support for Government Spending and the Efficiency of the Tax System", 66 *Tax L. Rev.* (2013) 179, pp. 186–187.

244 ראו למשל: Sherry Xin Li et al., "Giving to Government: Voluntary Taxation in the Lab", 95 *J. Pub. Econ.* (2011) 1190.

הוגן,²⁴⁵ או שהחברה אינה מגנה אי־תשלום מס יכולה גם היא להסביר מניעים להעלמת מס. הסבר נוסף הוא שהמדינה עצמה מרפה את ידיו של הנישום מלשלם את המס כשאינן לו דרך לבדוק כיצד מיסיו מתועלים.²⁴⁶ אם כן, הספרות אינה מצביעה על סיבה אחת להעלמת המס אלא על שורה של טעמים.

במדינת ישראל שאלת הציות לחוקי המס של השכירים אינה כה חריפה, הואיל ומשכרם מנוכה המס במקור.²⁴⁷ גם אילו היה מי מהשכירים מעוניין להעלים מס או להימנע מתשלומו, אין לו מרחב תמרון, שכן ההכנסה ברוטו אינה בידי אלא בידי מעסיקו, וזה האחרון מנכה את המס ומעביר לידי העובד־השכיר רק את ההכנסה נטו. לעומת זאת, עצמאים נדרשים להגיש דוחות ומקדמות,²⁴⁸ והפתח להעלים מס במקרה זה רחב יותר. אם עצמאי יידרש לשלם מס על הכנסתו בתקופה I בדיעה שמס זה יזכה אותו בדמי אבטלה, ושגם תשלום המס על דמי האבטלה הנגזרים יוחזר לו במקרה של אבטלה כרונית, הרי שיש במנגנון המוצע, מלבד עצם הזכאות בדמי אבטלה, גם תמריץ נוסף עבורו למלא אחר החוק ולשלם את המס מלכתחילה.

מובן שאין בהצעה זו כדי לפתור את כל בעיות אי־הציות לחוקי המס. המנגנון המוצע לא ישפיע על נישום רציונלי שנהג להעלים מיסים גם לפני הרפורמה המוצעת. ואולם, הוא עשוי להשפיע על נישום שנטה להעלים מיסים מתוך התחושה שמדובר בתשלום "לא הוגן", המקפח את העצמאי לעומת השכיר, או בשל הריחוק בין תשלום המס לבין השימוש בו. נישום עצמאי, שסבר ערב הרפורמה שהוא מופלה ביחס לשכירים ומשום כך העלים מיסים, יתומרץ לשלם אותם אם גם עצמאים יזכו הן לתשלום דמי אבטלה והן להחזר המוצע בתקופת אבטלה כרונית. במקרים אלה תשלום המס פושט רטרואקטיבית את עורו והופך לתשלום חובה אחר, שיש כנגדו תמורה ישירה לנוכח עקרון ההדדיות. בכך להצעה המועלית במאמר – ולפיה תשלומי המס של דמי אבטלה יופרשו לקופה ייעודית צוברת ריבית, ויוחזרו לנישום במקרה של אבטלה כרונית – יש תוצר לוואי מבורך בדמות סיוע נוסף בהגברת הציות לחוקי המס. כך או אחרת, נכון לכתיבת שורות אלה עצמאים אינם זכאים לקבל דמי אבטלה, ולפיכך שביחס אליהם נחתם הדיון רק בכרוניקה של מיסוי ולא בכרוניקה של מיסוי דמי אבטלה.

245 ראו למשל: Listokin and Schizer (לעיל, הערה 243) בעמ' 185-186.

246 ראו למשל: Limor Riza, "The Intrinsic Flaw in Taxation Impeding Tax Compliance", 18 *U. Pa. J. Bus. L.* (2016) 887.

247 סעיף 164 לפקודה מחייב את משלם הכנסת העבודה לנכות את המס במקור; וראו לעיל, הדיון בפרק א.

248 מכוח סעיפים 131 ו-175 לפקודה בהתאמה.

סוף דבר

החשש מפני אבטלה גואה בשל משברים כלכליים והתפוגגות מקצועות מסורתיים לנוכח הכלכלה הדיגיטלית נמצא ברקע המאמר, כאשר בחזיתו נדון רק היבט אחד של האבטלה – היבט דיני המס. העמדה שלפיה יש לבטל את המס על דמי אבטלה אינה חדשה, אך המאמר אינו מצדד בביטול מיסוי דמי אבטלה "רגילה", אלא אך בשינוי מדיניות המיסוי כאשר מדובר באבטלה כרונית, שבה המובטל נשאר מחוסר עבודה לאורך תקופה ממושכת. הניתוח עוסק בקבוצת המובטלים הכרוניים, שלנוכח תפיסת ההדדיות וחישוב הכנסתם על פני תקופת האבטלה, בניגוד לתקופת שנת מס אחת, מצדד באימוץ העיקרון של הדדיות דו-שלבית, המעגנת את הביטחון הכלכלי בעקרון היכולת הכלכלית לשלם. נקודת המוצא של המאמר היא שלא טוב היות האדם מובטל "רגיל" זמני, ולא טוב שבעתיים היות האדם מובטל כרוני. אף על פי שדיני המס אינם השדרה המרכזית לטיפול במובטלים בכלל ובמובטלים כרוניים בפרט, בכוחם לרכז את הקושי הכלכלי באבטלה הכרונית על ידי בחינה מחודשת של פרק הזמן שבו צריכה להימדד האבטלה לנוכח עקרון ההדדיות.

הפעימה הראשונה של ההדדיות הדו-שלבית המוצגת במאמר מקשרת בין תקופת עבודתו לבין תקופת אבטלתו ה"רגילה" הזמנית, כאשר הפעימה השנייה מחברת בין תקופת אבטלתו ה"רגילה" הזמנית לזו הכרונית. עינינו הרואות, כי הדין דהיום משמר את עקרון ההדדיות במסגרת הפעימה הראשונה, אך פוסק מרגע שחצינו לתקופת המובטלות הכרונית. מיסוי המובטל בתקופה האבטלה ה"רגילה" הזמנית, התקופה ה-II, כפי שהיא מוגדרת במאמר, כאשר הוא ממשיך להיות מובטל בתקופה ה-III פוגע במובטל, חותר תחת אושיות עקרון ההדדיות ואינו משיג גביית מס אמת. משילוב של עקרון ההדדיות ומחזור החיים ראינו שיש לבדוק את היכולת הכלכלית של הנישום על פני כל התקופה (שלב III-I) – גם אם היא חוצה שנת מס קלנדרית – במסגרת הפעימה הראשונה והשנייה.

בדיקה כזו מייבאת לתוך עקרון היכולת הכלכלית לשלם את הביטחון הכלכלי של הנישום-המובטל, זאת על ידי ההכרה בכך שהחסך הכלכלי שלו בתקופה ה-III אינו עומד בריק, והוא יכול להישען על הכספים ששילם בתקופות הקודמות בהיותו עובד-יצרני. לפיכך, המאמר ממליץ להפריש בתקופת האבטלה ה"רגילה" הזמנית את תשלומי המס על דמי אבטלה לקופה צוברת, שתישאר בידי המדינה אם המובטל חוזר לשוק העבודה, אך תושב בהדרגה לידי אדם ייהפך למובטל כרוני. שכן, לא טוב היות האדם מובטל, וראוי שהמדינה תהיה לו עזר כנגדו.