

22.1.2024

שלום רב,

**הנדון – הערות לטיטות תזכיר חוק להשתתפות עובדים ונושאי משרה בצעדי הממשלה למתן הטבות לחיילי מילואים (חרבות ברזל) (הוראת שעה) התשפ"ד-2024**

הרינו מתכבדים להעביר הערותינו לטיטות התקנות שבכותרת, בסד הזמנים הקצר שניתן:

1. לטעמנו, תזכיר החוק פסול ברמה המוסרית, שגוי בהיבט הכלכלי, וציני במיוחד נוכח הפקרת הביטחון הכלכלי של העובדים המוחלשים ביותר למן ראשית המלחמה ועד היום.
2. אכן, הוצאות המלחמה נערמות, ויש להיערך למימון. אולם פתרון של מיסוי רגרסיבי על השכר – כזה המוצע בתזכיר שבכותרת – הינו חלופה עלובה, חסרת מעוף, שסופה לפגוע בחלשים ביותר במצב של אי יציבות כלכלית של מגזרים גדולים בחברה הישראלית. זאת, בשעה שהוא מובא לצד מחדל עמוק במתן הגנות על ההכנסה לאוכלוסיות גדולות ביותר של עובדים חלשים. נוסף, כי כותרת תזכיר החוק מגלמת הטעיה: בניגוד למוצהר בכותרת, החוק אינו מורה על הקמת קרן שדרכה הכספים שייגבו מהשכירים בישראל יועברו הלכה למעשה להטבות לחיילי המילואים, אלא מדובר בכספים שייכנסו לקופת האוצר הכללית בלא כל קשר להטבות אשר לכאורה הם נגבים בגינם.

להלן נעמוד על עיקרי הנקודות:

3. **הפגיעה בקניין והיעדר הלימה בין כותרת החוק ליישומו:** החוק המוצע מהווה פגיעה בקניין העובדים, שכן מדובר בנטילת פיסה מזכאות קוגנטית של העובדים השכירים בישראל. מדובר בזכאות לכספים שיועדו במקור לתכליות סוציאליות של נופש והבראה ו"מבטאים מדיניות סוציאלית שביישומה עניין לציבור כולו" (כלשון כב' הנשיא דאז ברק בבג"ץ 760/79 ד"ר לילי דיין נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד לד(3) 820, 823 (1980)). פגיעה, אף חלקית, בזכות סוציאלית היא פגיעה בקניין (בג"ץ 6784/06 שליטנר נ' הממונה על תשלום גמלאות; 12.1.2011). הפגיעה בקניין חייבת להלום את תכלית החוק המוצהרת: הטבות למשרתי המילואים. לא ניתן להכניס סכום שגובהו הצפוי כ-1.7 מיליארד שקלים לקופה הציבורית, דרך חוק שמגדיר תכלית קונקרטית, בלא כל אכיפה ושקיפות של השימוש בכספים וכיצד ישמשו הלכה למעשה להטבות למילואים. כידוע, "אין לה, לרשות השלטונית, חופש לעצב לעצמה את המטרות, שלשמן היא רשאית להפעיל את שיקול-דעתה. שיקול-דעת, המופעל מכוח החוק, חייב להתקיים במסגרת המטרות שהחוק קבע, ובמסגרת זו בלבד" (בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית ת"א, פ"ד מב(2) 209,324 (23.5.1988)). עוד נאמר, כי "תפיסת היסוד בעניין זה היא, כי התכלית, אשר לשמה הוענקה הסמכות, והמטרה, אשר היא מבקשת להגשים, קובעות את גבולותיה" (בג"ץ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1) 421, 429 (1987)). יש לכלל הפחות להבטיח במסגרת החוק שקיפות, פיקוח ובקרה על השימוש בכספים (השוו: (בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817 (22.12.2004)).
4. **מיסוי רגרסיבי:** בהתאם לנוסח התזכיר, דמי ההבראה "ייתרמו" מכלל העובדים השכירים, בערך נומינלי זהה שאינו תלוי בהכנסה. שלילת הכנסה בדרך זו מהווה מיסוי רגרסיבי מהזן הגרוע ביותר. מיסוי

הגרסיבי מתאפיין בכך ששיעורו יורד ככל שההכנסה עולה.<sup>1</sup> במקרה דנן, גביית תשלום אחיד של דמי ההבראה אשר נקבעים בערך נומינלי זהה, שאינו תלוי בהכנסה, מובילה לכך שבעלי ההכנסות הנמוכות ישלמו שיעור גבוה יותר משכרם כדי לממן את צעדי הממשלה. לכן, צעד זה אינו שוויוני באופן מהותי, שכן הוא יפגע בצורה המשמעותית ביותר דווקא בעובדים החלשים, ויוביל להגדלת הפערים בחברה.

5. גישת המיסוי הרגרסיבי צינית ופסולה אף יותר, על רקע היעדר כל הגנה על העובדים המוחלשים ביותר, אשר עד כה שילמו מחיר כלכלי כבד על המלחמה, בשעה שהמדינה התפרקה לדאוג לבטחונם התעסוקתי: כידוע, עובדים רבים שנעדרו מעבודתם בשל המלחמה – בדגש על נשים, שנאלצו להיעדר מעבודתן לשם טיפול בילדיהן, אך גם עובדים שלא יכלו להגיע לעבודתם בשל הוראות פיקוד העורף או אף בשל סגירת מקום העבודה בשל החלטה עיסקית של בית העסק עצמו (וכך בפרט ביחס לעובדים בשוק העבודה השניוני, המועסקים בשכר שעותי, במשרות שאינן מאפשרות עבודה מרחוק) – נותרו ללא מקור הכנסה בהיעדר מקור חוקי לחייב את מעסיקיהם לשלם להם שכר. ה"מענה" היחיד שנתנה המדינה לסיטואציה זו הוא פיצוי למעסיקים, לעיתים בהיקף חלקי בלבד, ככל שייבחרו לשלם שכר. למרות פניות חוזרות ונשנות והעמדת כלל גורמי המקצוע על כך שעובדים רבים נותרים בלא כל מענה, מקץ למעלה ממאה ימים למלחמה, טרם נמצאה הדרך לייצר הגנה על עובדים, בעיקר מוחלשים, שאינה תלויה ברצונם ונכונותם של המעסיקים שלהם להגיש בקשות לפיצוי, או בעמידתם של מעסיקים אלה בתנאי הפיצוי שנקבעים על בסיס מחזור המעסיק. מתווה הפיצוי לעובדים שכירים שגובש עד כה, נעדר התניות שנועדו להגנה על עובדים. בתוך כך, מתן הפיצוי למעסיק לא הותנה בנטל ראייתי של תשלום שכר מלא תוך שמירה על היקפי המשרה הקודמים טרם המלחמה; אין התניית ההחזר על השכר באי הוצאה לחופשה כפויה (באופן שמביא לכך שההחזר משקף חובות בגין חופשה שנצברו שנים לפני המלחמה); ואף לא בתשלום הזכויות הסוציאליות.

6. אין התייחסות בתזכיר לזכאות העובד לכספים במידה והמעסיק לא העביר את התשלום הקבוע בחוק לפקיד השומה: עובדים רבים בישראל מועסקים באופן פרטי ובלא חבות להנפקת תלוש שכר. בתוך כך למשל עובדי משק בית, מטפלות בילדים, וכיוצ"ב. לצד אלו, יש עובדים המועסקים באופן בלתי מתועד בידי מעסיקים, בפרט בקרב אוכלוסיות מוחלשות. ביחס למעסיקים אלה, קיימת אפשרות סבירה ביותר כי יום ההבראה כלל לא יועבר לרשויות המס בישראל מאחר שהם אינם מדווחים לרשויות המס על ההעסקה; ויוצא, כי התוצאה היחידה של פגיעה בדמי ההבראה של העובדים היא העשרת מעסיקים אלו בניגוד לכוונת החוק. זאת, משום שעל פניו בנוסח הקיים, המעסיק אומנם לא יעביר את הכסף לאוצר המדינה, אולם העובד גם לא יוכל אפילו לתבוע את המעסיק מכיוון שזכאותו נשללה כליל וללא תלות ביחסים שבין המעסיק לרשויות המס. יש לקבוע מראש, כי החוק יחול רק על מעסיקים המחוייבים בדיווח לרשויות המס בגין העסקת עובדיהם שמהם נשללת הזכות בחוק המוצע, וכי מעסיק שלא מדווח על עובדו לרשויות המס יהיה מחוייב כלפי עובדו בחבות לפי הדין הרגיל.

7. היעדר הבחנה בין המגזר הפרטי לבין המגזר הציבורי ביחס לימי ההבראה: בתזכיר החוק שבכותרת לא קיימת הבחנה בין עובדים במגזר הפרטי לבין עובדים במגזר הציבורי, למרות שמספר ימי ההבראה להם זכאים העובדים במגזר הפרטי נמוכים מאלה הניתנים במגזר הציבורי בכל שנות הוותק.<sup>2</sup> כך, לפי תזכיר

<sup>1</sup> יוסף גרוס דיני המס החדשים 13 (מהדורה שלישית, 2003).

<sup>2</sup> ראו והשוו: צו הרחבה בדבר השתתפות המעסיק בהוצאות הבראה ונופש, התשפ"ד-2023, י"פ 11651; פס' 28.24 לתקשי"ר (09.01.2024).

החוק המוצע, השתתפותם של עובדי המגזר הפרטי במימון צעדי הממשלה תהא גדולה באופן יחסי להשתתפותם של עובדי המגזר הציבורי, על אף שעובדי המגזר הציבורי נהנים מיציבות תעסוקתית ולא פעם גם מהסדרים מיטיבים נוספים ביחס לחלק ניכר מהעובדים במגזר הפרטי. לכן, במקום ההסדר המוצע בתזכיר, ניתן לדוגמא יש לאמץ הסדר שייקח בחשבון את ההפרש במספר ימי ההבראה בין העובדים במגזר הפרטי לבין העובדים במגזר הציבורי.

8. הצעה חילופית ראויה יותר, ככל ונכון לקחת ימי הבראה כלל, היא לקחת יום הבראה רק מעובדים המשתכרים מהשכר הממוצע במשק ומעלה.

בכבוד רב,

אלעד כהנא, עו"ד  
קו לעובד

מיכל תגר, עו"ד\*  
הקליניקה לזכויות עובדים באוני' ת"א

\*ההערות גובשו בסיועם של הסטודנטים שרון לבנון ואור שפירא מהקליניקה לזכויות בעבודה.