

18.2.2024

לכבוד ועדת העבודה והרווחה

כנסת ישראל

בדוא"ל

שלום רב,

הנדון – הערות הארגונים לפרק ה' (הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2024 לצורך תקצוב הטבות לחיילי מילואים) מתוך הצעת חוק התוכנית המאזנת (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2024), 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 – כמו זה המוצע כאן – הוא פוגענית שסופה לפגוע בחלשים ביותר, במצב של אי יציבות כלכלית של מגזרים גדולים בחברה הישראלית. זאת, בשעה שהוא מובא לצד מחדל עמוק במתן הגנות על השכר וההכנסה לאוכלוסיות גדולות ביותר של עובדים חלשים.
3. נוסף, כי כותרת הצעת החוק מגלמת הטעיה אשר משליכה על חוקתיותה: בניגוד למוצהר בכותרת, ההצעה אינה 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:

(א) מיסוי רגרסיבי לצד היעדר הגנה על שכר העובדים

4. בהתאם להצעה, דמי הבראה "ייתרמו" מכלל העובדים השכירים, בערך נומינלי זהה שאינו תלוי בהכנסה – אלא נגזר מוותק העובד ומהשאלה האם הוא עובד במגזר הפרטי או הציבורי. שלילת הכנסה בדרך זו מהווה מיסוי רגרסיבי מהזן הגרוע ביותר. מיסוי רגרסיבי מתאפיין בכך ששיעורו יורד ככל שהכנסה עולה.¹ במקרה דנן, גביית תשלום אחיד של דמי הבראה 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 מאחריותה לדאוג לביטחונם התעסוקתי והכלכלי: כידוע, עובדים רבים שנעדרו מעבודתם בשל המלחמה: נשים, שנאלצו להיעדר מעבודתן לשם טיפול בילדיהן בשל הגבלת פעילותן של המסגרות; עובדים

¹ יוסף גרוס דיני המס החדשים 13 (מהדורה שלישית, 2003).

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 שעתי, במשרות שאינן מאפשרות עבודה מרחוק); רבבות מפונים אשר נותרו בלא הגנה ישירה על שכרם ונאלצו להסתמך על נכונות מעסיקיהם להגיש בקשות לפיצויים במתווה פיצוי עמום ומאוחר, והלכה למעשה נפלטו משוק העבודה או לחלופין, נותרו בלא מקור הכנסה. **עד כה נמנעה כנסת ישראל מהסדרת ההגנה על שכרם של כל אלו.**

6. ונפרט: עד לכתיבת שורות אלה, טרם הוסדר מענה ישירה המגן על שכר העובדים, בהם רבבות העובדים המפונים. הסכם קיבוצי מוגבל בתקפו ורלוונטי לתקופה שעד 30.11.2023, נחתם רק ב-27.12.23, ולמיטב הידיעה טרם הורחב בצו הרחבה ולפיכך מוחל רק על עובדי המגזר הציבורי; והסכם קיבוצי נוסף ומוגבל בתוקפו עוד יותר, עד ליום 30.10.2023, נחתם ביום 11.1.2024 וגם לא הורחב עדיין בצו הרחבה.

7. למרות פניות חוזרות ונשנות והעמדת כלל גורמי המקצוע על כך שעובדים רבים נותרים בלא כל מענה, מקץ ארבעה חודשים למלחמה, טרם נמצאה הדרך לייצר הגנה על שכרם של העובדים, בעיקר מוחלשים, שאינה תלויה ברצונם ונכונותם של המעסיקים שלהם להגיש בקשות לפיצוי – שלהבנתנו ממילא תוקפן של התקנות הרלוונטיות לכך כרגע פג. גם כשהיה בתוקף, מתווה הפיצוי למעסיקים שגובש לאחר חודש של לחימה נעדר התניות שנועדו להגנה על עובדים, בפרט עובדים המועסקים בשכר שעתי (שלו רוב מאופיין ממילא בשכר חודשי נמוך והיעדר יציבות כלכלית). בתוך כך, מתן הפיצוי למעסיק לא הותנה בנטל ראייתי של תשלום שכר מלא תוך שמירה על היקפי המשרה הקודמים טרם המלחמה; ולא הותנה בהחזר באי-ניכוי ימי חופשה לעובד או השבתם אם כבר נוכו (באופן שמביא לכך שהחזר משקף חובות בגין חופשה שנצברו שנים לפני המלחמה).

8. נוכח נתונים אלה והימנעות אכזרית מהסדרת ההגנה על שכרם של עובדים, אנו רואים בחומרה רבה את העובדה שמקץ למעלה מארבעה חודשי מלחמה, החקיקה הראשונה הנוגעת לעובדים באופן ישיר – מעגנת גזירה כלכלית משכרם.

9. **אנו קוראים להתנגד להצעת החוק. לכל הפחות יש להתנות את קידומה בקידום חקיקה שתגן על שכרם של עובדים שנפגעו מהמלחמה, בראשם מי שנמנים על קבוצות שהוכרו בחקיקה ככאלו שמעסיקיהם אמורים לקבל פיצוי בגין שכרם (מפונים), הורים לילדים ללא מסגרות ועוד). לחלופין, יש להגביל את החוק לעובדים המשתכרים מהשכר הממוצע במשק ומעלה.**

(ב) הפגיעה בקניין והיעדר הלימה בין כותרת החוק ליישומה

10. 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). נציין כי בכל הנוגע לעובדות ועובדים הורים, תשלום דמי ההבראה בתקופת הקיץ חיוני במיוחד בשל היעדרן של מסגרות חינוך חינוך.

11. הפגיעה בקניין חייבת להלוים 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 קבען, ובמסגרת זו בלבד" (בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית ת"א, פ"ד מב(2) 209, בעמ' 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).

12. יש לקבוע יעוד ברור ומפורש לכספים, וכל הפחות להבטיח 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).

(ג) תיקונים נוספים:

13. תיקון הגדרת "עובד" לשם הבהרת אי-תחולת ההצעה על העסקה שאינה חייבת בדיווח לפקיד השומה – הצעת החוק מבקשת להחריג מתחולת החוק עובדים ומעסיקים במשק בית, להבנתנו נוכח העובדה שהעסקה זו פטורה מדיווח לפקיד השומה כך שהמעסיק החייב בהעברה לא יהיה מסוגל לבצע. רציונל זה חל על כל מעסיק שעליו לא חלה על פי דין החובה למסור תלוש שכר דהיינו – כל מעסיק יחיד המעסיק עובד שלא במסגרת עסקו או משלח ידו, בהתאם לסעיף 24(ד) לחוק הגנת השכר התשי"ח-1958. יש להרחיב את הגדרת "עובד" ולהתאימה לחוק הגנת השכר, תוך מתן פטור למעסיק יחיד – בכל מקצוע שהוא.

14. היעדר הבחנה בין המגזר הפרטי לבין המגזר הציבורי ביחס לימי ההבראה – בהצעת החוק לא קיימת הבחנה בין עובדים במגזר הפרטי לבין עובדים במגזר הציבורי, למרות שמספר ימי ההבראה להם זכאים העובדים במגזר הפרטי נמוך מזה שניתן לעובדים במגזר הציבורי בכל שנות הוותק.² כך, לפי הצעת החוק המוצע, השתתפותם של עובדי המגזר הפרטי במימון צעדי הממשלה תהא גדולה באופן יחסי להשתתפותם של עובדי המגזר הציבורי, על אף שרבים מהם אינם נהנים מיציבות תעסוקתית ולא חלים עליהם הסדרים מיטיבים נוספים שחלים ביחס לעובדים במגזר הציבורי. לכן, לכל הפחות יש לבצע הפחתה נמוכה יותר מאשר יום הבראה שלם עבור עובדים במגזר הפרטי, על מנת לתת ביטוי לפער האמור.

אלעד כהנא, עו"ד
קו לעובד

בכבוד רב,

מיכל תגיר, עו"ד*
הקליניקה לזכויות עובדים באונ"ת"א

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

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