



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

22 בדצמבר 2020

1382

ז' בטבת התשפ"א

עמוד

הצעת חוק השכר הממוצע (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התשפ"א-2020. 156

הצעת חוק השכר הממוצע (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התשפ"א-2020

1. השכר הממוצע – הוראת שעה
על אף האמור בהגדרה "השכר הממוצע" שבסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995¹, ובסעיף 2 לאותו חוק, השכר הממוצע בשנת הכספים 2021, יהיה השכר הממוצע ביום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020).

דברי הסבר

סעיף 1 בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – החוק או חוק הביטוח הלאומי), נקבעו שתי הוראות הנוגעות לשכר הממוצע במשק. סעיף 1 לחוק קובע כך את הגדרת "השכר הממוצע":
"השכר הממוצע" – הצירוף של שניים אלה:

(1) הממוצע החדושי של השכר הממוצע למשרת שכיר בשלושת החודשים האחרונים שלגביהם היו נתונים בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביום שקדם ליום העדכון (להלן בהגדרה זו – ממוצע השכר);

(2) תוספת לממוצע השכר בשיעור הפיצוי שניתן בתקופה שמתום שלושת החודשים ששימשו בסיס לחישוב ממוצע השכר ועד ליום העדכון;

לעניין הגדרה זו, "יום העדכון" – 1 בינואר של כל שנת מס, ואם חל פיצוי לאחר מכן – 1 בחודש שבו חל הפיצוי; על כל שינוי בשכר הממוצע יפרסם השר הודעה ברשומות.

כמו כן סעיף 2 לחוק שכותרתו פריסת תשלומים חריגים, קובע כי בחישוב השכר הממוצע, לצורך גמלאות ודמי ביטוח, יחולו השינויים המפורטים באותו הסעיף.

בהתאם לחוק, השכר הממוצע מתעדכן אחת לשנה ב-1 בינואר בהתאם למנגנון הקבוע בחוק, ועדכון במהלך השנה מבוצע רק במועד שבו ניתנה תוספת יוקר. החישוב שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבוסס על השכר החדושי הממוצע למשרת שכיר, במחירים שוטפים (כולל משרות של עובדים זרים) בשלושת החודשים האחרונים שהיו ידועים ביום העדכון – חודשים אוגוסט, ספטמבר ואוקטובר של השנה הקודמת. את הממוצע למשרת שכיר מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בירחון תעסוקה ושכר, לוח 1.1 שכותרתו "משרות שכיר, סך כל השכר ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר".

כפי שיבואר להלן, על הוראות אלה שבחוק הביטוח הלאומי הנוגעות לשכר הממוצע, מתבססים תשלומים ופריטים שונים, והן משפיעות על תקציב המדינה, על מערכת הרווחה וכן על תעריפים שנקבעים על ידי הממשלה.

כללי העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות ומתפשטות של נגיף קורונה SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן – נגיף הקורונה החדש). נכון להיום, אין באוכלוסיית ישראל חסינות נגד המחלה, אין חיסון שבאמצעותו ניתן לצמצם את התפשטותה ואין טיפול יעיל למחלה.

מאז תחילת התפרצות המגפה ולצורך צמצום ההדבקה והתפשטות נגיף הקורונה החדש הוטלו הגבלות שונות, בין השאר על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, אשר לא אפשרו לקיים שגרת עבודה רגילה. עקב זאת, מעסיקים רבים הוציאו את עובדיהם לחופשה ללא תשלום או הודיעו על פיטוריהם. כך גם הוטלו הגבלות שונות על התנאים לפעילותם של מקומות הפתוחים לציבור, מסחר ועסקי בילוי ופנאי כדי לצמצם את סיכון ההדבקה במקומות אלה. נוסף על כך הוטלו הגבלות על פעילותם של מקומות ועסקים שבהם מתרחשת התקהלות משמעותית ובשל כך קיים חשש לבריאות הציבור. ההגבלות האמורות שוננו בהתאם להתפשטות המחלה.

בעקבות משבר הקורונה, בשנה זו צפויה עלייה חדה בגובה השכר הממוצע במשק, וזאת בעקבות הירידה במספר העובדים הפעילים ומכיוון שהעובדים שיצאו לחופשה ללא תשלום או שפוטרו – השתכרו לרוב משכורות נמוכות יותר מהשכר הממוצע במשק. כתוצאה מכך עלול להיווצר עיוות שהשלכותיו יקשו על המשק להשתקם ממשבר הקורונה. כך צפויים לעלות, בין השאר, שכר המינימום וקצבאות הצמודות לשכר הממוצע במשק. הפרשות לביטוח לאומי, תעריף החשמל ותעריפי הארנונה. על כן מוצע, בהוראת שעה, להקפיא את נתון השכר הממוצע במשק כך שישאר כפי שפורסם בשנת 2020.

ויבהר כי גם בעבר, בעת המשבר הכלכלי בשנת 2002, הקפיאה המדינה בחקיקה את השכר הממוצע במשק גם בלי שנוצרה סטייה מלאכותית מהמבצב המשקף נכונה את השכר הממוצע במשק (ראו סעיף 37 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002).

¹ ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

ד ב ר י ה ס ב ר

כמו כן, אם יפוג תוקפה של הוראת השעה, הדבר יביא, בין השאר, לעלייה בהוצאות השכר במגזר הציבורי. זאת, בשים לב לכך שבהתאם להוראת סעיף 3 לחוק שכר מינימום שתוקנה בהוראת השעה האמורה משנת 2015, חישוב ההשלמה לשכר המינימום לעובדים במגזר הציבורי מתבצע בהתבסס על שתי רמות: (1) השלמה לשכר המינימום עד ל"סכום הבסיסי", המוגדר כסכום שכר המינימום לפי ההגדרה העיקרית (47.5% מהשכר הממוצע) – השלמה ברמה זו משולמת לאחוז ניכר מעובדי המגזר הציבורי אשר הוחרגו משכרם תוספות שכר שונות, לצורך השלמה כאמור, במסגרת הסכם קיבוצי או בהסדר קיבוצי או אישי; (2) השלמה לשכר המינימום לפי ההגדרה הזמנית, כלומר עד לסכום של 5,300 שקלים חדשים – בחישוב ההשלמה ברמה זו כן באות בחשבון כל אותן תוספות שכר אשר הוחרגו משכרם של עובדים במגזר הציבורי לצורך חישוב ההשלמה ברמה (1), וכן סכום ההשלמה לרמה (1).

"הסכום הבסיסי", כלומר שכר המינימום לפי ההגדרה העיקרית, עומד כיום על סך של 4,955 שקלים חדשים, והוא צפוי לעלות במידה ניכרת עקב עליית השכר הממוצע הצפויה בינואר 2021. לפיכך אם "הסכום הבסיסי" יגיע לסכום של 5,300 שקלים חדשים והוראת השעה תפוג, חישוב ההשלמה לשכר המינימום לעובדים במגזר הציבורי יבוצע בהתאם לאופן החישוב לרמה (1) כאמור לעיל בלבד, כך שלא יובאו בחשבון בעת חישוב ההשלמה כל אותן תוספות שכר שהוחרגו משכרם של עובדים במגזר הציבורי בהסכם קיבוצי או בהסדר קיבוצי או אישי כאמור. כפועל יוצא מכך, יעלה סכום ההשלמה לשכר המינימום באופן ניכר.

השפעת חישוב השכר הממוצע לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי:

סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי שכותרתו פריסת תשלומים חריגים, קובע כי בחישוב השכר הממוצע, לצורך גמלאות ודמי ביטוח, יחולו, בהגדרת השכר הממוצע שבסעיף 1 לחוק, השינויים המפורטים באתר הסעיף. בדומה לחישוב השכר הממוצע הקבוע בהגדרת "השכר הממוצע" שבסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי, גם לחישוב שבסעיף 2 האמור השלכה על משתנים כלכליים בעלי השפעה מהותית על תקציב המדינה, כפי שיפורט להלן:

(א) הטבת מס להפקדת מעביד לחיסכון פנסיוני של עובדים – בהתאם לסעיף 3(5)(1) לפקודת מס הכנסה, עובד פטור מתשלום מס במועד ההפקדה על הפקדת מעביד לחיסכון פנסיוני בקרן פנסיה של העובד כל עוד גובה המשכורת שבעדה הפקיד המעביד את החיסכון הפנסיוני אינו עולה על "סכום התקרה" שמוגדר באותו הסעיף כפעמיים וחצי השכר הממוצע במשק. העלייה המלאכותית כאמור של השכר הממוצע במשק תקטין את הכנסות המדינה ממס הכנסה של עובדים המשתכרים מעל פעמיים וחצי השכר הממוצע במשק;

השפעת חישוב השכר הממוצע לפי סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי:

לחישוב השכר הממוצע לפי הגדרת "השכר הממוצע" שבסעיף 1 לחוק, השלכה על משתנים כלכליים שונים המשפיעים מהותית על תקציב המדינה, ובראשם על חישוב שכר המינימום.

בחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן – חוק שכר המינימום), נקבעה הגדרה ל"שכר מינימום", ולפיה שכר המינימום יעמוד על 47.5% מהשכר הממוצע במשק כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי, כפי שהוא ב־1 באפריל בכל שנה (להלן – ההגדרה העיקרית). הגדרה זו הוחלפה בהוראת שעה בשנת 2015 בחוק שכר המינימום (העלאת סכומי שכר מינימום – הוראת שעה), התשע"ה-2015, אשר תוקן לאחר מכן בשנת 2017 בחוק שכר מינימום (העלאת סכומי שכר מינימום – הוראת שעה) (תיקון). התשע"ח-2017 (להלן – ההגדרה הזמנית). ההגדרה הזמנית לשכר המינימום קבעה העלאה מדורגת של שכר המינימום לאורך השנים ובין השאר קבעה כי בתקופה שמום י"ג בבסלו התשע"ח (1 בדצמבר 2017) עד תום תוקפה של הוראת השעה – יעמוד שכר המינימום על סכום של 5,300 שקלים חדשים.

אומנם ההגדרה הזמנית, בשונה מההגדרה העיקרית, קבעה את סכום שכר המינימום במנותק משיעור השכר הממוצע, אך תקופת תוקפה של ההגדרה הזמנית נקבעה בהתבסס על גובה השכר הממוצע. כלומר נקבע כי תוקפה של הוראת השעה (וההגדרה הזמנית שבה) יפוג מרגע ששכר המינימום לפי ההגדרה העיקרית עולה על זה שלפי ההגדרה הזמנית, ובמילים אחרות – ההגדרה הזמנית לשכר המינימום תפוג כאשר 47.5% מהשכר הממוצע יהיה גבוה מ־5,300 שקלים חדשים. בהתאם לכך, מרגע שהשכר הממוצע במשק יעלה על 11,157.89 שקלים חדשים, תוקפה של ההגדרה הזמנית יפוג, ותשוב לחול ההגדרה העיקרית שלפי שכן המינימום יהיה בשיעור של 47.5% מהשכר הממוצע.

כפי שהוסבר בחלק הכללי לדברי ההסבר, מאז פרוץ משבר הקורונה חלה עלייה בשיעור השכר הממוצע כך שצפוי שבשנת 2021 הוא יעלה על 11,157.89 השקלים החדשים הנוכחיים לעיל. בהתאם לכך צפויה ההגדרה הזמנית לשכר המינימום (סכום של 5,300 שקלים חדשים) לפוג, ובמקומה תחול ההוראה העיקרית שלפי שכן המינימום יעמוד על שיעור של 47.5% מהשכר הממוצע. העלייה בשכר המינימום תגדיל את רמת השכר לאוכלוסיות מסוימות, אך תכביד באופן משמעותי על המעסיקים בצורה שעלולה לפגוע בצמצום שיעור האבטלה לאחר המשבר ולהנציח אבטלה לאורך זמן לאוכלוסיות חלשות גם כך. בעת שהמשק לא נמצא במצב צמיחה, השפעת עליית שכר המינימום משמעותית עוד יותר ותגרום בוודאות לפגיעה בתעסוקה גם בטווח הארוך.

בשנת הכספים 2021 יקראו את ההגדרה "השכר הממוצע במשק" שבסעיף 4(א) (1) סיפה לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975², כך שבמקום "ערב קביעת הפיצוי" יבוא "ביום ד' בניסן התש"ף (29 במרס 2020)".

2. תיקון חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים – הוראת שעה

ד ב ר י ה ס ב ר

ברוב המקרים, הנתבע הוא חברת ביטוח הנושאת בפיצוי נזקי הגוף בתאונות דרכים בהתאם לפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התשל"ו-1970. בהתאם להלכה הפסוקה, יש לנכות מהפיצוי שנדרש הנתבע לשלם את הגמלאות שהניזוק קיבל או עתיד לקבל מהמוסד לביטוח לאומי. הטעם לכך הוא במניעת כפל פיצוי והוא נשען על שני עקרונות יסוד בדיני נזיקין שלפיהם הניזוק לא יפוצה יותר מכדי ניזוק והמוזיק לא ישלם יותר מכדי נזקו. זאת מאחר שהמוסד לביטוח לאומי משלם לניזוק חלק מהנזק באמצעות תשלום גמלאות והוא זכאי לקבל שיפוי מחברת הביטוח בגין הגמלאות ששילם או שעתיד לשלם לניזוק בעקבות נכותו כתוצאה מתאונת הדרכים, בהתאם להוראות סעיף 328 לחוק הביטוח הלאומי.

בהתאם לתיקון המוצע בסעיף 1 להצעת חוק זו לענין חוק הביטוח הלאומי, ייווצר מצב שבו הפיצוי שעל הנתבע לשלם לניזוק יחושב לפי השכר הממוצע במשק המפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שבהכרח יהיה גבוה יותר באופן משמעותי מהשכר הממוצע שבחוק הביטוח הלאומי, וזאת לאור התיקון המוצע, אך בית המשפט ינכה מהפיצויים סכום נמוך יותר המחושב לפי השכר הממוצע במשק כמשמעותו בחוק הביטוח הלאומי שהוא נמוך יותר. כדי למנוע עיוות זה מוצע לתקן את סעיף 4(א) (1) לחוק הפיצויים. בהתאם לתיקון המוצע, בשנת 2021 במקום "ערב קביעת הפיצוי" יבוא "ביום ד' בניסן התש"ף (29 במרס 2020)", שכן ביום זה היו בתוקפן תקנות שעת חירום (נגיף קורונה החדש – הגבלת פעילות) התש"ף-2020, שמכוון אסור היה לצאת ממקום מגורים או מקום שהיה קבוע וכן במועד זה פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את הנתונים הנוגעים לשכר הממוצע במשק בתקופה האחרונה לפני פרוץ משבר הקורונה בישראל. יצוין כי במועד זה, השכר הממוצע במשק כמשמעותו בחוק הביטוח הלאומי הוא אותו סכום הקבוע לאורך כל שנת הכספים מיום 1 בינואר 2020 ועד ליום 31 בדצמבר 2020 והשכר הממוצע במשק בהתאם לנתונים שפורסמו כאמור ביום ד' בניסן התש"ף (29 במרס 2020) על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מתייחסים לשכר הממוצע במשק בחודשים נובמבר 2019 ועד לחודש ינואר 2020.

יצוין כי קיימים שימושים נוספים לשכר הממוצע במשק, בין השאר, בתביעות נזקי גוף של קטינים כפי שנקבע בע"א 10064/02 מגדל נ' רים אבו חנה, וגם בהקשר זה יכולה להיות חוסר התאמה בין התשלום והקיצוץ. עם זאת כיוון שהשימוש בשכר הממוצע במשק בהקשרים אלה נקבע בפסיקה, יוכלו בתי המשפט לבצע את ההתאמות הנדרשות.

(ב) תקרת הפקדה לקרנות פנסיה מקיפות – בהתאם לתקנה 19(ב1) לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964, תקרת ההפקדות בקרן פנסיה חדשה מקיפה עומדת על 20.5% מפעמיים השכר הממוצע במשק. הגדלה מלאכותית כאמור של השכר הממוצע במשק תגדיל את תקרת ההפקדה ועלולה להגדיל את הוצאות המדינה על סבסוד אגרות חוב מיועדות מסוג "ערד" – שהן אגרות חוב שהמדינה מנפיקה לקרנות הפנסיה החדשות המקיפות בהיקף של 30% מנכסיהן, הנושאות תשואה ריאלית שנתית בגובה 4.86%;

(ג) מדרגת שיעור גבייה מופחת לדמי ביטוח לאומי ולביטוח בריאות – בהתאם לחוק הביטוח הלאומי, מדרגת שיעור גבייה מופחת לדמי ביטוח לאומי ולביטוח בריאות נקבעת על פי 60% מהשכר הממוצע במשק; עלייה מלאכותית כאמור לעיל של השכר הממוצע במשק תגדיל את גובה השכר שעל אליו נגבה שיעור מופחת של דמי ביטוח לאומי ועל כן תהיה ירידה ניכרת בהכנסות הביטוח הלאומי מגבייה. במקביל, בהתאם לחוק הביטוח הלאומי, ירידה בדמי הביטוח הנגבים גוררת גם ירידה בהשתתפות ובשיפוי של המדינה על הגבייה, כך שהכנסות הביטוח הלאומי ייפגעו עוד יותר; זאת ועוד, ירידה בגבייה של דמי ביטוח בריאות תחייב את המדינה להגדיל את השתתפותה במימון קופות החולים;

(ד) "סף הכנסה" בהבטחת הכנסה וקצבאות – בכמה קצבאות, ובהן הבטחת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התש"ם-1980, וקצבת נכות כללית לפי חוק הביטוח הלאומי, נקבע סף הכנסה שכל הכנסה עצמית גבוהה ממנו מפחיתה מגובה הקצבה. סף הכנסה זה מושפע מהשכר הממוצע במשק;

(ה) קצבאות והטבות הקבועות בחוק הביטוח הלאומי – חלק קטן מהקצבאות וההטבות הניתנות לפי חוק הביטוח הלאומי מושפע מהשינויים בשכר הממוצע במשק, בעיקר לענין תנאי הזכאות לקצבה או מבחני הכנסה לצורך עמידה בתנאי הזכאות.

סעיף 2 בהתאם לסעיף 4(א) (1) לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן – חוק הפיצויים), בחישוב הפיצויים בשל אובדן השתכרות ואובדן כושר השתכרות לא תובא בחשבון הכנסה העולה על שילוש השכר הממוצע במשק. "שכר ממוצע במשק" מוגדר באותו סעיף כ"השכר הממוצע במשק לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או השכר הממוצע כמשמעותו בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968, כפי שהם ערב קביעת הפיצוי, הכל לפי הגבוה יותר".

² ס"ח התשל"ה, עמ' 234; התשע"ו, עמ' 1262.