

המדד הערכי, מושב קיץ תשע"ה (2015)
בצדק! עמותה למדיניות יהודית

תשרי ה'תשע"ו (2015)



חברי כנסת נכבדים,

אני גאה להגיש לכם את סיכום מושב הקיץ תשע"ה, מושבה הראשון של הכנסת ה-20.

זהו המושב הראשון שאנחנו מסקרים ומביעים את עמדתנו כלפי התאמתה של פעילות החקיקה במושב זה לערכי היהדות.

הדרוג המופיע במסמך זה הינו דרוג ראשוני, מטבע הדברים לסיקור ראשון נלווים חבלי לידה ואלו הופיעו הפעם בדמות מיעוט הצבעות רלוונטיות ותקלות באתר כנסת פתוחה.

רובם ככולם של ההצבעות המסוקרות בחוברת זו הינן הצבעות טרומיות, במושב החורף הקרוב רבות מתוכן יעברו לשלבי חקיקה מתקדמים יותר. אנו מזמינים אתכם ומבקשים מכם להתייעץ איתנו, לעיין בחוות דעתנו המופיעות בחוברת זו, להעביר לנו חומרים נוספים ולשאול שאלות.

אנו מאמינים שהדרוג בסוף מושב החורף כבר יהיה שלם ומלא והוא ייקבע בהתאם לעמדותינו המופיעות בחוות הדעת ובעדכונים לחוות הדעת שישלחו אליכם במידה ותבקשו זאת.

אנו מצפים לשמוע מכם ומקווים לשיתוף פעולה פורה לטובת מדינת ישראל היהודית והערכית.

אמציה סמקאי, יו"ר

בצדק! עמותה למדיניות יהודית

צוות המדד הערכי

אנליסטים

תמיר שרגא, רועי צוויבל, חיליק לאוב, יצחק ניומן

ראש הצוות

גלעד לרנר

חברי הוועדה

הרב עידו רכניץ – חוקר במכון "משפטי ארץ" - כולל דיינות ומכון העוסק במחקר יישומי של המשפט העברי. דיין ברשת בתי הדין לממונות "ארץ חמדה", דוקטורנט למדעי המדינה באוניברסיטת בר אילן, ומחבר הספר "אתיקה צבאית יהודית".

ד"ר יוסי לונדין – ד"ר למדעי המדינה, מרצה להיסטוריה ואזרחות במכללת "אורות", חבר וועדת המקצוע להיסטוריה בחינוך הממלכתי דתי.

ד"ר יובל שילוני – מרצה לכלכלה באוניברסיטת בר אילן, מחבר הספר "המדריך הישראלי לפנסיה והביטוח".

הרב ד"ר יוסף יצחק ליפשיץ – ד"ר לפילוסופיה, מרצה בכיר במרכז האדמי שלם, ורב קהילה בירושלים, מחבר הספרים "רזא דשבת", "Judaism law & The free market".

אמציה סמקאי – יו"ר ומייסד "בצדק", לשעבר שותף ומנהל חטיבת הייעוץ ב"תבור כלכלה ופיננסים", דוקטורנט לכלכלה באוניברסיטת בר אילן.

דוברות

רינת אקשטיין

תודה מיוחדת

מאיר ליוש – על הסיוע בהפקת החוברת והקמת אתר האינטרנט.

אלון אנטין מאתר כנסת פתוחה – על הליווי הצמוד והסיוע בהזנת הנתונים ועיבודם.

מבוא - כלכלה וערכים

שיקולים כלכליים נתפסים בדרך כלל כניטראליים, כשיקולים המתייחסים אך ורק למצב הדברים במשק, וכי שיקולים ערכיים אך ורק מעוותים את הישגיו. להבדיל ממערכת המשפט שהכול יודעים שהיא נשענת ערכיה, וכי אין משפט בלי ערכי צדק, חמלה, שוויון וזכויות פרט, יש הסבורים שמדע הכלכלה הוא מדע טהור נטול ערכים, וכי ערכים עומדים תמיד כעול על צוואר המשק. הם סוברים כי הגנה על ערכים עולה כסף ולעולם איננה משפרת את מצבו של המשק. פעמים רבות נתפסים ערכים כמנוגדים לכלכלה. גישות פופוליסטיות מדברות בשם ערכי צדק חלוקתי, ומציבות את ערכי השוויון והצדק כמנוגדים ליעילות הכלכלית. הכלכלה נתפסת כמבטאת תפיסות "חזירות", אנוכיות הפוגעות בחלשים. לתפיסה זו שותפים אף אלה המחזיקים בגישות קפיטליסטיות הטוענים שאימוץ ערכים חברתיים יביא לפגיעה קשה בכלכלה, ובה בעת הם טוענים שעצם השאיפה לשוויון כלכלי והפגיעה בקניין הפרטי היא מוטעית ובלתי מוסרית.

גישות אלה נשענות על תפיסה שגויה. לא פעם מבטאים דוברים של גישות לכאורה צודקות ומתחשבות בנזקים גישות הפוגעות בחלשים, מטיבות לכמה ופוגעות באחרים. באופן עמוק יותר שתי הגישות נשענות על תפיסה ערכית בשאלה מהו האדם ולפיכך שתיהן מבוססות על הנחות בהתנהגות האנושית והחברתית.

באופן רחב יותר, כל גישה חברתית נשענת על תפיסה מסוימת את טבע האדם ואת ערכיו. ניתן להישען על תפיסה המניחה שבני האדם שווים או שונים, שבני האדם אנוכיים או נדיבים, טובים או רעים. ככל שייטיב הכלכלן להכיר את טבע האדם כך ידייק יותר בתחזיותיו, וישפר את תפקוד המשק עליו הוא ממונה.

כלכלן הסבור שטבע האדם הוא אנוכי יניח שהמוטיבציה היחידה של כל אזרח היא טובת עצמו בלבד. הוא לא ייקח בחשבון נכונות לפעול למען הקהילה, רצון להעניק לזולת, לבטא חמלה. בחברה כזו בה קיים רצון לעזור, לגלות נדיבות, לשתף פעולה, לא יהיו די כלים כדי לבטא את המאוויים הללו, ואולי אף יחסמו בגלל מערכת מיסוי המשמרת ערכים אגואיסטיים. כתוצאה מכך יאבד המשק כלים חשובים מעודדי צמיחה ושגשוג. משק בו אזרחים המשתפים פעולה זה עם זה מגיע להישגים טובים בהרבה ממשק בו כל אזרח רואה בחברו מכשול בהצלחתו.

חברה ערכית היא גם חברה מצליחה. חברה שחבריה ישרים זקוקה להרבה פחות כלים להגן על עצמה מגנבות, ממעילות ומזיופים. חברה שחבריה נדיבים היא חברה בה חבריה לא רק עוזרים זה לזה בעת צרה, אלא גם חברה הנכונה להשקיע, לשתף פעולה ולקצור יחדיו פירות הצלחה. זו

חברה בה מוכרים מוכנים להחזיר תשלום על סחורה חוזרת, להסביר פנים ללקוח, זו חברה בה קל להשיג מימון וקל להשיג מידע. בחברה בה תומכים זה בזה, חברה בה עוזרים לחלשים, לנזקקים, היא חברה בה אופטימיות רבה יותר ולפיכך גם פורייה יותר ויצרנית ומשגשגת יותר. שגשוג איננו רק תולדה של רצון להתחרות אלא גם תולדה של רצון לחיות.

יחד עם זאת, חברה ערכית מוכנה לשלם את מחיר ערכיה. יעדה איננו אך ורק שגשוג והצלחה כלכלית אלא בעיקר עמידה על עקרונות וערכים. כזו היא העמדה היהודית. היא מציבה מטרה ברורה: חברה שיש בה משק חופשי ומפותח, אולם, גם חברה המוכנה לשלם את המחיר הכלכלי עבור הערכות ההדדית.

מדינת ישראל היא מדינה יהודית וערכיה יהודיים ודמוקרטיים. הכלכלה עליה מושתת המשק שלה צריכה שתשקף את הערכים הללו לא רק משום שכך מצווים אותם ערכים אלא גם משום שהמשק יתפקד טוב יותר.

ההלכה היהודית נשענת על מערכת ערכית עמוקה ועתיקת יומין. העם היהודי לתולדותיו היה מקור לשגשוג כלכלי בכל מקום בו היה בפזורה, בעיקר בגלל דבקו בהלכה היהודית. ערכי עבודה ואחריות על השתכרות, יושר, אמינות, עזרה לזולת, כבוד לזולת, הגנה על עובדים מפני שעבודם, הגנה על שכרם כמו ערכים כלכליים רבים אחרים מצויים בהלכה היהודית והעם היהודי דבק בהם לתולדותיו.

אנו מציעים פתרונות כלכליים העולים בקנה אחד עם ההלכה היהודית וערכיה. אין לנו ספק שקבלת פתרונות אלה, לא רק שתעשה את מדינת ישראל מדינה יהודית יותר, אלא אף מדינה משגשגת יותר.

המדד הערכי – מתודולוגיה

המדד הערכי בוחן את אופן ההצבעה של חברי הכנסת בנושאי מדיניות ציבורית בהתאם לסט ערכים המייצגים לטעמנו את ערכי היהדות. במהלך מושב הכנסת צוות האנליסטים של בצדק! עוקב אחרי הצעות החוק העולות להצבעה בכנסת ומנתח את הצעות החוק הן ברמה המקצועית והן ברמה הערכית. נייר העמדה עובר בדיקה של ראש הצוות ולאחר מכן מועלה לדיון ואישור סופי בוועדה מקצועית הכוללת רבנים וחוקרים ממדעי החברה, משפט ופילוסופיה. לאחר אישורה מוזנת עמדת המדד ביחס לחוק לאתר כנסת פתוחה.

בסוף המושב מתקבלות תוצאות המדד - דרוג חברי הכנסת ביחס להתאמת מאפייני הצבעתם לערכי המדד.

נציין כי אי השתתפות בהצבעה פוגעת בדירוגו של חבר הכנסת. כך עלול להיווצר מצב שבו חבר כנסת המזדהה עם ערכי המדד במלואם ימצא עצמו בתחתית הרשימה אך יש בכך אמירה ערכית חשובה, חבר כנסת שאינו נוכח בהצבעות אינו ממלא את תפקידו ומרוויח ביושר את הדירוג הנמוך.

המדד הערכי – ערכים ומקורות

הערכים היהודיים הבסיסיים

חירות

חירות משעבוד של אדם לאדם היא אחד מהערכים הבסיסיים הבולטים ביהדות, ערך זה עולה מתוך עשרות מקורות, ובכלל זה החובה לשחרר בשנת היובל את העבדים ולהחזיר את הקרקעות לבעליהן:

וְקִדְשְׁתֶּם אֶת שְׁנַת הַחֲמִשִּׁים שָׁנָה וְקִרְאתֶם דְּרוֹר בְּאַרְץ לְכָל יִשְׂרָאֵל יוֹבֵל הוּא תְּהִיָּה לָכֶם
וְשָׁבְתֶם אִישׁ אֶל אֲחֻזָּתוֹ וְאִישׁ אֶל מִשְׁפַּחְתּוֹ תָּשָׁבוּ: (ויקרא כה, י')

דוגמא תלמודית נוספת היא זו המאפשרת לעובד להתפטר מעבודתו ולהפר את חוזה העבודה בנימוק: "כי לי בני ישראל עבדים - עבדי הם, ולא עבדים לעבדים" (בבא מציעא י, א).

חשוב לציין שבמקרים רבים ביהדות חירות היא חובה ולא זכות, לפיכך, אדם אינו יכול לוותר על חירותו גם אם ירצה.

אחריות אישית

ערך חשוב נוסף הוא האחריות האישית המוטלת על כל אדם לעצמו ולקבל החלטות מוסריות ורציונאליות. וכך כתב הרמב"ם:

רשות לכל אדם נתונה אם רצה להטות עצמו לדרך טובה ולהיות צדיק הרשות בידו, ואם רצה להטות עצמו לדרך רעה ולהיות רשע הרשות בידו. (רמב"ם תשובה ה, א)

אחת התוצאות של עקרון זה היא שאדם שאינו מממש את אחריותו האישית אינו יכול להטיל את עצמו על הציבור, כפי הוסיף וכתב הרמב"ם:

לעולם לא יקדיש אדם ולא יחרים כל נכסיו, והעושה כן עובר על דעת הכתוב שהרי הוא אומר מכל אשר לו ולא כל אשר לו כמו שבארו חכמים, ואין זו חסידות אלא שטות שהרי הוא מאבד כל ממונו ויצטרך לבריות, ואין מרחמין עליו. (רמב"ם ערכין וחרמין ח, יג)

ערבות הדדית

ערך מרכזי ביותר, המשלים ומאזן את שני הערכים הקודמים, הוא ערך הערבות ההדדית. ערך זה מטיל אחריות על כל אדם לסייע לנזקק מבחינה כלכלית ונפשית. בתורה הוזכרה החובה לסייע לנזקקים פעמים רבות, תוך הדגשה שמצוקה ומחסור (ובלבד שאינם ניתנים לשינוי ע"י הנזקק) הם מצב נתון המחייב כל אדם לסייע באופן קבוע:

כִּי יִהְיֶה בְּךָ אֲבִיּוֹן מֵאֶחָד אֶחָיִךְ בְּאַחַד שְׁעָרֶיךָ בְּאַרְצְךָ אֲשֶׁר ה' אֱלֹהֶיךָ נָתַן לְךָ לֹא תִאֲמָץ אֶת לִבְּךָ וְלֹא תִקְפֹּץ אֶת יָדְךָ מֵאֶחָיִךְ הָאֲבִיּוֹן... כִּי לֹא יִחְדַּל אֲבִיּוֹן מִקֶּרֶב הָאָרֶץ עַל כֵּן אֲנִכִּי מִצִּוְּךָ לֵאמֹר פֶּתַח תִּפְתָּח אֶת יָדְךָ לְאֶחָיִךְ לְעֵנֶיךָ וּלְאֶבְיֹנְךָ בְּאַרְצְךָ (דברים טו, ז-יא).

לגבי חשיבותה של החובה לסייע לנזקקים כתב הרמב"ם כך:

חייבין אנו להזהר במצות צדקה יותר מכל מצות עשה, שהצדקה סימן לצדיק זרע אברהם אבינו שנאמר כי ידעתיו למען אשר יצוה את בניו לעשות צדקה, ואין כסא ישראל מתכונן ודת האמת עומדת אלא בצדקה שנאמר בצדקה תכונני, ואין ישראל נגאלין אלא בצדקה שנאמר ציון במשפט תפדה ושביה בצדקה. (רמב"ם מתנות עניים י, א)

מעבר לחובה האישית לסייע לנזקק, מזה כאלפיים שנה ישנה גם חובה לקיים מערכת סיוע ציבורית, המבוססת על גביית מיסים וחלוקת קצבאות או מזון, והיא מכונה במשנה (פאה ח, ז) "קופה". על כך כתב הרמב"ם: "מעולם לא ראינו ולא שמענו בקהל מישאל שאין להן קופה של צדקה" (רמב"ם מתנות עניים ט, ג).

חשוב לציין שבמקורות היהודיים ערך השוויון הכלכלי כמעט ואיננו קיים.

יישומים מרכזיים

להלן מעט מקורות העוסקים בסוגיות כלכליות מרכזיות. מקורות אלה ממחישים חלק מהגישה הכלכלית היהודית:

הקניין הפרטי

ביטוי להגנה על הקניין הפרטי מפני השלטון ישנה בהלכה המאפשרת למלך להרוג מי שמורד בו (ואין זה המקום לדון ביישום בימינו), אולם, אין היתר להפקיע את ממונו:

כל המורד במלך ישראל יש למלך רשות להרגו... אבל לא יפקיר ממון ואם הפקיר הרי זה גזל. (רמב"ם מלכים ג, ח)

שוק חופשי

שוק חופשי הוא המצב הבסיסי, כפי שעולה מהמקורות שאינם מאפשרים התנגדות לכניסת שחקנים חדשים לשוק:

היה שם במבוי אחד מבני מבוי [=רחוב] אומן ולא מיחו בו, או שהיתה שם מרחץ או חנות או רחיים ובא חבירו ועשה מרחץ אחרת כנגדו, אינו יכול למונעו ולומר לו: אתה פוסק חיי. (שו"ע חו"מ קנו, ה) אמנם, הציבור יכול לתקן תקנות שמגבילות את השוק החופשי במידה שיש בכך תועלת לכלל הציבור.

הגדרת עוני

עוני מוגדר במקורות היהודיים כמחסור באמצעי קיום בסיסיים, כפי שנאמר במשנה: "מי שיש לו מאתים זוז לא יטול לקט שכחה ופאה ומעשר עני (משנה פאה ח, ח). והסביר הר"ש משאנץ (שם): "שיערו חכמים שזהו שיעור הוצאתו במזונות ובמלבושיו לשנה... לו ולאשתו...". בהמשך השנים נעשה עדכון של רשימת הצרכים לפי רמת החיים המקובלת.

חינוך ציבורי

אחת התקנות היהודיות הקדומות ביותר, עוד מימי בית המקדש השני, עוסקת בהקמת מערכת חינוך ציבורית, וכך נאמר בתלמוד:

דאמר רב יהודה אמר רב: ברם זכור אותו האיש לטוב ויהושע בן גמלא שמו, שאלמלא הוא נשתכח תורה מישראל.. שבתחלה, מי שיש לו אב - מלמדו תורה, מי שאין לו אב - לא היה

למד תורה... עד שבא יהושע בן גמלא ותיקן, שיהו מושיבין מלמדי תינוקות בכל מדינה ומדינה ובכל עיר ועיר, ומכניסין אותן כבן שש כבן שבע... (בבא בתרא כא, א)

מניעת ניצול עובדים

ההגנה על עובדים מפני ניצול תוספת אף היא מקום של כבוד במקורות היהודיים, כך למשל נאמר כבר בתורה בנוגע להלנת שכר:

לֹא תַעֲשֶׂק שָׂכִיר עֲנִי וְאֶבְיוֹן מֵאֲחִיךָ אוֹ מִגֵּרְךָ אֲשֶׁר בְּאַרְצְךָ בְּשַׁעְרֶיךָ. בְּיוֹמוֹ תִּתֶּן שָׂכָרוֹ וְלֹא תָבוֹא עָלָיו הַשָּׁמֶשׁ כִּי עֲנִי הוּא וְאֶלְיוֹ הוּא נָשָׂא אֶת נַפְשׁוֹ וְלֹא יִקְרָא עָלֶיךָ אֵל ה' וְהָיָה כִּי חָטָא. (דברים כד, יד-טו)

בריאות ציבורית

נושא זה נדון במקורות מאוחרים יותר, ושם נאמר שסיוע לחולים נזקקים נמצא בסדר עדיפות גבוה ביותר:

יש מי שאומר שמצות בית הכנסת עדיפה ממצות צדקה, ומצות צדקה לנערים ללמוד תורה או לחולים עניים, עדיף ממצות בית הכנסת. (שו"ע יו"ד רמט, טז)

דהיינו, סיוע לחולים עניים קודם לבניית בית כנסת ולצדקה רגילה.

המדד הערכי - רשימת הערכים המלאה

רווחה - הגדרת עוני כמחסור באמצעי קיום חיוניים - קביעת יעד מדיניות לצמצום העוני - יצירת רשת בטחון כלכלית מינימאלית לנזקקים שמיצו את היכולת לסייע לעצמם - עדיפות לפתרונות שמסייעים ליציאה ממעגל העוני - חכות ולא דגים	מדינה יהודית ודמוקרטית - מדינת ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי ובה משטר דמוקרטי - מדינת ישראל תעניק שוויון אזרחי אישי לכל אזרחיה - מדינת ישראל תקיים כלכלה יעילה בהנחיית ערכים יהודיים וברוח המורשת היהודית - הערכים היהודיים הבסיסיים הם: חירות, אחריות אישית וערכות הדדית
דיור - מימוש הערכים הנ"ל בפתרון משבר הדיור תוך הכרה באחריותה של המדינה לקשיים הרגולטורים ולהיצע הקרקעות הנמוך - עדיפות לפתרונות דיור שיעודדו פיזור אוכלוסייה כחלק מהאינטרס הלאומי	תהליך קביעת המדיניות - יעילות - שקיפות ושיתוף הציבור בקביעת המדיניות - כבוד רצון הרוב בנוגע למדיניות כלכלית - יצירת אמון בין קובעי המדיניות והציבור - תכנון ארוך טווח וביצוע שיטתי של מדיניות - הימנעות מעודף חקיקה ומחקיקה שלא ניתנת לאכיפה - זהירות ויראת כבוד כלפי כספי ציבור, השימוש בהם וגבייתם. - אחריות לאומית וניהול סיכונים לאומי - ביצוע מחקר ובקרה שוטפים
איכות הסביבה הבטחת סביבה בריאה, אוויר מים ומזון באיכות נאותה	
בריאות הבטחת בריאות ציבורית יעילה ותחרותית, נגישה לכל אזרחי הארץ	
חינוך הבטחת החינוך הציבורי, תוך הגברת היעילות והתחרותיות ועידוד המצוינות (למשל, ביטול קביעות, והגברת תחרות בין בתי הספר)	כלכלה - הגנה על הקניין הפרטי - שאיפה לתחרות חופשית - מניעת הונאות ומניפולציות - מיעוט רגולציה - יש למנוע כשלי שוק אך התערבות בנעשה במשק תיעשה רק כאשר הדבר נדרש נוכח כשלי שוק ברורים ומוכחים. - יצירת תנאים לשוויון הזדמנויות כלכלי - מיסוי הוגן - שיפור מעמדה של ישראל בכלכלה הבינלאומית ויצירת תנאים למימוש היתרונות היחסיים. - כבוד התחייבויות ממשלתיות ובראשן הקפדה על מוסר תשלומים והלנת שכר
תעסוקה - קיום שוק עבודה גמיש - הגנה מפני ניצול ביחס המשולש: עובדים, מעסיקים וצרכנים. - תיקון עוותים משקיים מהעבר	

סיעה	ניקוד	ח"כ
המחנה הציוני	1%	קסניה סבטלובה
ליכוד	1%	בנימין נתניהו
ליכוד	1%	חיים כץ
הבית היהודי	0%	איילת שקד
הבית היהודי	0%	מרדכי יוגב
הרשימה המשותפת	0%	חנין זועבי
הרשימה המשותפת	0%	מסעוד גנאים
יש עתיד	0%	אלעזר שטרן
ליכוד	0%	אופיר אקוניס
ליכוד	0%	נאוה בוקר
הבית היהודי	-1%	ניסן סלומינסקי
הבית היהודי	-1%	נפתלי בנט
המחנה הציוני	-1%	זוהיר בהלול
הרשימה המשותפת	-1%	איימן עודה
הרשימה המשותפת	-1%	ג'מאל זחאלקה
ליכוד	-1%	ענת ברקו
שס	-1%	אריה מכלוף דרעי
הרשימה המשותפת	-3%	אוסאמה סעדי
ליכוד	-3%	גילה גמליאל
ליכוד	-3%	מירי רגב
הבית היהודי	-4%	בצלאל סמוטריץ
המחנה הציוני	-4%	מנואל טרכטנברג
יש עתיד	-4%	יעל גרמן
ישראל ביתנו	-4%	רוברט אילטוב
ליכוד	-4%	יולי יואל אדלשטיין
ליכוד	-4%	ירון מזוז
ליכוד	-4%	דני דנון
המחנה הציוני	-6%	דניאל עטר
המחנה הציוני	-6%	רויטל סויד
הרשימה המשותפת	-6%	טלב אבו עראר
ישראל ביתנו	-6%	אביגדור ליברמן
ישראל ביתנו	-6%	אורלי לוי-אבקסיס
ליכוד	-6%	אברהם נגוסה
ליכוד	-6%	ד"ר לוי
ליכוד	-6%	מכלוף מיקי זוהר
ליכוד	-6%	צחי הנגבי
המחנה הציוני	-7%	איילת נחמיאס ורביץ
המחנה הציוני	-7%	יחיאל חיליק בר
הרשימה המשותפת	-7%	עבד אלחכים חאג' יו
כולנו	-7%	אלי כהן
כולנו	-7%	יואב גלנט
מרצ	-7%	עיסאוי פריג'
הבית היהודי	-9%	אורי יהודה אריאל
המחנה הציוני	-9%	אראל מרגלית
כולנו	-9%	משה כחלון
ליכוד	-9%	איוב קרא
שס	-9%	יעקב מרגי
המחנה הציוני	-10%	נחמן שי
יש עתיד	-10%	קארין אלהרר
כולנו	-10%	אלי אלאלוף
כולנו	-10%	מיכאל אורן
ליכוד	-10%	משה יעלון
ליכוד	-10%	ציפי חוטובלי
ליכוד	-12%	זאב בנימין בגין
ליכוד	-12%	יריב לוין
המחנה הציוני	-13%	יצחק הרצוג
ליכוד	-13%	זאב אלקין
הרשימה המשותפת	-15%	אחמד טיבי
המחנה הציוני	-16%	עמיר פרץ
המחנה הציוני	-17%	איתן כרושי

סיעה	ניקוד	ח"כ
יש עתיד	55%	מיקי לוי
כולנו	55%	רועי פולקמן
המחנה הציוני	52%	מרב מיכאלי
כולנו	52%	יפעת שאשא ביטון
כולנו	50%	מירב בן-ארי
כולנו	49%	טלי פלוסקוב
הרשימה המשותפת	48%	עאידה תומא סלימא
יש עתיד	46%	יואל רזבוזוב
ליכוד	46%	יואב קיש
יש עתיד	45%	חיים ילין
כולנו	45%	רחל עזריה
הרשימה המשותפת	43%	באסל גטאס
ליכוד	43%	אורן אסף חזן
יש עתיד	42%	עפר שלח
מרצ	42%	זהבה גלאון
המחנה הציוני	40%	סתיו שפיר
המחנה הציוני	39%	איציק שמולי
המחנה הציוני	39%	איתן כבל
מרצ	39%	מיכל רוזין
המחנה הציוני	37%	מיקי רוזנטל
יש עתיד	36%	יעקב פרי
שס	36%	יצחק כהן
הרשימה המשותפת	34%	יוסף ג'בארין
מרצ	34%	אילן גילאון
יש עתיד	33%	יאיר לפיד
יש עתיד	33%	עליזה לביא
יהדות התורה	30%	מנחם אליעזר מוזס
ליכוד	16%	נורית קורן
המחנה הציוני	15%	עמר בר-לב
הבית היהודי	13%	יגון מגל
הרשימה המשותפת	12%	עבדאללה אבו מערוץ
שס	12%	יואב בן-צור
הרשימה המשותפת	10%	דב חנין
יהדות התורה	10%	יעקב ליצמן
ליכוד	10%	גלעד ארדן
ליכוד	10%	סילבן שלום
המחנה הציוני	9%	איל בן-ראובן
המחנה הציוני	9%	ציפי לבני
יהדות התורה	9%	משה גפני
הבית היהודי	7%	אלי בן-דהן
המחנה הציוני	7%	מיכל בירן
ישראל ביתנו	7%	סופה לנדבר
ליכוד	7%	ישראל כץ
מרצ	7%	תמר זנדברג
המחנה הציוני	6%	יואל חסון
המחנה הציוני	6%	יוסי יונה
המחנה הציוני	6%	שלי יחימוביץ'
יהדות התורה	6%	ישראל אייכלר
ישראל ביתנו	6%	שרון גל
ליכוד	6%	אבי (משה) דיכטר
ליכוד	6%	דוד ביטן
יהדות התורה	4%	אורי מקלב
יהדות התורה	4%	מאיר פרוש
יש עתיד	4%	מאיר כהן
ישראל ביתנו	4%	חמד עמאר
שס	4%	דוד אזולאי
ליכוד	3%	דוד אמסלם
ליכוד	3%	יובל שטייניץ
שס	3%	יצחק וקנין
שס	3%	משולם נהרי

תוכן:

12	הצעת חוק עסקאות גופים ציבוריים, תיקון – חובת שימוש במסמכים ממוחשבים
14	חוק העונשין, תיקון - פנייה למוקד חירום והצלה בקריאת שווא לעזרה
15	הצעת חוק הגבלת אשראי ספקים למוסדות המדינה
21	הצעת חוק הדואר, תיקון – פרטי חובה בהודעה על משלוח דבר דואר רשום
22	חוק ההגבלים העסקיים, תיקון - הגברת השקיפות של דיוני הוועדה לפטורים ולמיזוגים
24	הצעת חוק הגנת הצרכן, תיקון - הודעה במסרון על סיום עסקה לתקופה קצובה
30	הצעת חוק עמדות שמירה לעובדים בענף השמירה והאבטחה
33	הצעת חוק ייצוג הולם לעובדים עם מוגבלות בגופים ציבוריים (תיקוני חקיקה)
36	הצעת חוק ההוצאה לפועל, תיקון - הפטר לחייב מוגבל באמצעים
42	הצעת חוק ההוצאה לפועל, תיקון – סמכות מקומית
43	הצעת חוק איסור הפליה מחמת משקל (תיקוני חקיקה)
45	הצעת חוק סיוע לחולי דגנת
49	העדפת תוצרת הארץ במכרזי מערכת הביטחון - הארכת הוראת שעה
55	הצעת חוק ייצוג הולם של יהודים בני המגזר החרדי בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה)
61	פקודת מס הכנסה, תיקון - פטור על הכנסה מריבית על כספי פיצויים לעיוור או לנכה
64	הצעת חוק מס ערך מוסף, תיקון – מס בשיעור אפס על מוצרי מזון בסיסיים
70	הצעת חוק פדיון הטבת חניה לעובד לשם צמצום שימוש ברכב פרטי
74	הצעת חוק שכירות הוגנת (הוראת שעה ותיקוני חקיקה)
81	זכאות לסיוע מאגפי השיקום והמשפחות במשרד הביטחון (תיקוני חקיקה)
87	פקודת העיריות, תיקון - חלוקת הכנסות ממתחם הגורם למפגעים סביבתיים
89	חוק הגנת הצרכן, תיקון - משלוח התראת תשלום לצרכן
91	תיקון חוק הביטוח הלאומי – דמי אבטלה לעצמאים

הצעת חוק עסקאות גופים ציבוריים, תיקון – חובת שימוש במסמכים ממוחשבים

עמדת המדד-תמיכה מלאה

■ עיקרי החוק

הצעה לחייב גופים ציבוריים להתקשר עם ספקים באמצעות מסמכים אלקטרוניים בלבד.

■ תמצית חוות הדעת

הצעת חוק זו עומדת בערכי המדד: יעילות, מיעוט רגולציה וכיבוד התחייבויות ממשלתיות ובראשן הקפדה על מוסר תשלומים והלנת שכר.

■ פרטים טכניים על הצעת החוק

- א. ההצעה מוגשת כהוספת סעיף בחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו-1976
- ב. הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת יולי יואל אדלשטיין (פ/18/177; הוסרה מסדר היום ביום ב' באייר התשס"ט (26 באפריל 2009))
- ג. ההצעה הנדונה הוגשה ביום ט"ו באייר התשע"ה – 4.5.15 על ידי מיקי לוי.

■ רקע

חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001 סיפק את האפשרות להגשת מסמכים בצורה אלקטרונית אך למרות שעברו כבר 14 שנה עדיין מרבית המסמכים בהתקשרויות עם ספקים מוגשים על נייר, מה שמחייב הגשה פיזית, מעכב תהליכים ותשלומים, יוצר בעיות של שמירת המידע וניהולו ופוגע בסביבה.

משרדים ממשלתיים, בשל אופיים הבירוקרטי, מתקשים להסתגל לשינויים בהרגלי עבודה ולכן לא ממהרים מספיק ליישם תכניות התייעלות אפילו שהן תכניות מתבקשות כגון זו. לכן ככל הנראה יש צורך בחקיקה על מנת לקדם את התהליכים.

המכשול המרכזי ליישום החוק הוא החיוב של הספקים להשיג את ציוד הקצה המתאים לאימות החתימה האלקטרונית. הדבר יקשה במיוחד על ספקים קטנים שמספקים למשרדי הממשלה בעסקאות חד פעמיות.

עם זאת, לא מדובר בהליך מורכב במיוחד, ההליך דורש הגעה עם מסמכים מתאימים למשרד הפנים ורכישת ציוד הקצה.

מומלץ לבחון בכל זאת כיצד ניתן להקל את התהליך על אוכלוסיית עסקים זו אך לדעתנו לא מדובר בקושי מהותי.

▪ השפעה תקציבית

בהצעת המחיר אין התייחסות להשפעה התקציבית. לא נראה כי מדובר בהשפעה מהותית.

▪ פיזיבליות אכיפה

האכיפה לא תהיה פשוטה, משרדי ממשלה ויחידות סמך הם גופים מאוד בירוקרטיים שמתקשים לשנות את הרגלי עבודתם וימצאו פרצות, הספקים מצדם יחששו להתלונן כדי לא להפסיד מכרזים.

מומלץ להוסיף קנס על הגוף הציבורי שיועבר לספק ללא הוכחת נזק במידה ולא נתן אפשרות להגשת מסמכים אלקטרוניים.

▪ התאמה לערכי המדד

הצעת חוק זו עומדת בערכי המדד: יעילות, מיעוט רגולציה וכיבוד התחייבויות ממשלתיות ובראשן הקפדה על מוסר תשלומים והלנת שכר.

מומלץ בהמשך התהליך להתייחס להקלת התהליך על עסקים קטנים, לקבוע יעדי זמן למשרדי הממשלה והגופים השונים ולהשית קנסות על משרדי הממשלה, ללא הוכחת נזק ובצורה מובנית, על מנת לשפר את אכיפת החוק.

חוק העונשין, תיקון - פנייה למוקד חירום והצלה בקריאת שווא לעזרה

עמדת המדד - תמיכה מלאה

■ עיקרי החוק

קנס של 14,400 ₪ על קריאות שווא למוקדי חירום והצלה וקנס של 75,300 כאשר פניית השווא נעשה בכוונה תחילה להפריע לעבודתם של מוקדי החירום.

■ תמצית חוות הדעת

אנו תומכים בהצעה. מדובר בהצעה מתבקשת, במיוחד לאור הסטטיסטיקה של 45% פניות שווא כפי שמופיע בדברי ההסבר להצעה.

אדם שמתקשר לשווא עובר מגוון רחב עבירות, החל מהונאה, גזל הרבים (בשל העלויות הכרוכות בטיפול בפניותיו) וכלה ב'לא תעמוד על דם רעך' במקרה שבשל חשד לפניית שווא לא טופלה פניה אמיתית¹.

1 כגון האירוע שבו מוקדני המשטרה פירשו את פניותו של החטוף גיל-עד שאער ז"ל כפניית שווא

הצעת חוק הגבלת אשראי ספקים למוסדות המדינה

עמדת המדד-תמיכה מלאה

■ עיקרי החוק

הצעת חוק הגבלת אשראי ספקים למוסדות המדינה, התשע"ה-2015² מסדירה את מועד התשלומים בידי מוסדות המדינה לספקים ונותני שירותים.

החוק מגביל את מועד התשלום לשוטף + 30 ומחייב את המדינה בריבית (שנתית) של 4% והצמדה במקרה של איחור בתשלום.

■ תמצית חוות הדעת

המשק הישראלי מאופיין במוסר תשלומים נמוך. מדובר על מצב בעייתי, מוסרית וכלכלית, ובמיוחד כשמדובר על מוסר התשלומים של המדינה:

א. אובדן האמון בהתנהלות הממשלתית

ב. אובדן אמון עסקי שגורר חוסר יעילות כלכלית ברמת המשק

ג. אלמנטים של גזל ושל הלנת שכר

ד. ניצול כוח מונופסוני

ה. פגיעה בקניין הפרטי וחוסר יכולת לאכיפת הפגיעה הזו.

אנו מעריכים כי החוק ניתן לאכיפה ברמה גבוהה למעט מקרי קצה, בחוות הדעת מפורטת הצעה לשיפור יכולת האכיפה.

חוות דעת זו מתייחסת להצעת החוק לעיל ולא לפרסומים בעיתונות לגבי ההצעה הממשלתית שמתגבשת במשרד הכלכלה.

לסיכום: המצב הקיים סותר ערכים רבים במדד הערכי ולפיכך שיפור המצב בעקבות החלת החוק במתכונתו הנוכחית עולה בקנה אחד עם ערכי המדד.

² [הצעת החוק באתר הכנסת](#)

■ פרטים טכניים על הצעת החוק

- א. הצעת החוק מבוססת בעיקרה על הצעת חוק הגבלת אשראי ספקים למוסדות המדינה, התשע"ה-2015 (כ-589), אשר נוסחה בוועדת הכלכלה לקריאה ראשונה, בהסתמך על הצעות חוק שהונחו על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חברת הכנסת שלי יחימוביץ' וקבוצת חברי הכנסת (פ/753/19) ועל ידי חבר הכנסת רוברט אילטוב (פ/836/19).
- ב. ההצעה במתכונתה הנוכחית מוגשת על ידי רועי פולקמן, אלי כהן, מירב בן ארי, בצלאל סמוטריץ', איתן כבל (פ/662/20)
- ג. פורסם³ כי במקביל מתגבשת הצעת חוק ממשלתית על ידי שר הכלכלה אריה דרעי שתתייחס לעסקים קטנים בלבד ואולי אף תרחיב את התחולה לימי הספקים במגזר הפרטי. חוות דעת זו אינה מתייחסת לפרסומים אלו.

■ רקע

הצעת חוק זו מתייחסת לכלל העסקים אך השפעתה צפויה בעיקר על העסקים הקטנים ובינוניים שהנגישות שלהם לאשראי מוגבלת ואיחור בתשלום עלולה להכניס אותם לבעיית הון חוזר חמורה.

עסקים קטנים ובינוניים מהווים 98.5% מהעסקים בישראל, הם מעסיקים 34.6% מהשכירים (להבנתנו לא כולל העוסק מורשה עצמו) ואחראים על 40% מהתוצר⁴.

להלן הניתוח שבוצע במרכז המחקר של הכנסת עבור וועדת הכלכלה לקראת אישור החוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים בישראל, התשע"ב:

"משקלו של האשראי לעסקים הקטנים בכלל האשראי העסקי נאמד ב-10%, ואילו משקלם של עסקים אלו בתוצר העסקי עומד כאמור על כ-40%. פער פיננסי זה מאפיין את מגזר העסקים הקטנים גם במדינות אחרות בעולם והוא נובע הן מסיבות כלכליות והן מכשל שוק במתן אשראי לעסקים קטנים. המסקנה העשויה לנבוע מפער זה היא כי הרחבת האשראי לחלק מהעסקים הקטנים תביא לגידול בתוצר בשיעור גבוה יותר משיעור הגידול עקב הרחבת האשראי לעסקים גדולים. אולם, אין זה בהכרח הניתוח הנכון מסיבות אלה: חלק מהעסקים הקטנים כלל אינם בני-צמיחה, ועל כן תוספת אשראי לא תביא בהכרח לצמיחתם; יש חסמים נוספים לצמיחה, לבד

³ <http://www.themarker.com/smb/1.2647017>

⁴ מרכז המידע של הכנסת 2013 <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03290.pdf>

מאשראי, בעיקר לעניין גיוס עובדים מיומנים ויכולות הניהול, ולכן תוספת אשראי לא תביא בהכרח לצמיחה; ההרכב הענפי של עסקים קטנים שונה מההרכב הענפי של עסקים גדולים, ולכן אפשר שמלאי ההון הנדרש לפעילות קטן יותר והבעיה אינה נעוצה במגבלות אשראי; בענפים רבים יש קיים יתרון לגודל העסק, ולכן אשראי נוסף בשוק מסוים עשוי להביא לתוספת תוצר רבה יותר בעסקים גדולים דווקא"

על פי הספרות המקצועית⁵ וגם על פי ניסיוני (א.ס.), הכשלים העיקריים במתן אשראי לעסקים קטנים הם: א. אי-סימטריות במידע – לבנק אין מספיק אינפורמציה זמינה על העסק הקטן ולכן הוא שופט אותו על פי המגזר והענף ואף מוסיף פרמיות סיכון לריבית והערכת חסר של הביטחונות ב. עלות החיתום גבוהה ביחס לגובה ההלוואה – בחיתום ההלוואה ישנם מאפיינים קבועים בהם להלוואות גדולות יש יתרון מבחינת עלויות הבנק.

למרות היתרונות לגודל המאפיינים את העסקים הגדולים, כמגזר יש לעסקים קטנים יתרונות מובהקים למשק כי הם מאפשרים גמישות, גיוון וחדשנות. לדעתנו אין צורך להיבהל כאשר עסק קטן פושט רגל בעקבות כישלון עסקי, זה חלק מתהליך טבעי של חדשנות ואבולוציה עסקית כאשר הרעיונות הטובים מצליחים והפחות טובים לא. במצב עניינים רגיל התערבות מיותרת תשמר את העסקים בעלי הרעיונות הפחות מוצלחים, תגרום לבזבז משאבים ולמכה גדולה יותר כאשר העסק יפשוט את הרגל בסופו של דבר.

אך במדינת ישראל המצב אינו רגיל. ישראל מאופיינת כמדינה בעלת מוסר תשלומים נמוך כאשר מספר ימי האשראי "בהסכמה" עמד ב-2012 על 93 בישראל לעומת ממוצע של 52 באירופה. לנתון חמור זה צריך להוסיף את הנתונים הלא רשמיים על איחורים גדולים בתשלומים מעבר לימי האשראי "בהסכמה", על פי דברי ההסבר לחוק האיחור מתרחש ב-12-14% מהעסקאות ועומד בממוצע על 10 ימים.

האיחורים במגזר הממשלתי נובעים ממגוון סיבות, כגון: עיכובים בהעברת התקציב מהאוצר ליחידה הממשלתית שהזמינה את העבודה, תקלות במערכת התשלום (שנובעות במקרים רבים מחוסר מקצועיות של הפקיד האחראי), התמהמהות של הפקיד באישור ביצוע העבודה או בהעברת החשבונית לגורם האחראי על התשלום ואף בניסיונות של הפקיד לסחוט עוד עבודה מעבר למה שסוכם מלכתחילה (בכולן נתקלתי באופן אישי, כולל מקרה של עיכוב העברת תשלום גדול במשך שנה וחצי. א.ס.)

⁵ Weiss, Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, Joseph E. Stiglitz and Andrew Weiss, The American Economic Review Vol. 71, No. 3 (Jun., 1981), pp. 393-410

הפקידים שעוסקים בהעברת התשלום מאופיינים בכשלים כלכליים קלאסיים רבים:

1. הממשלה במקרים רבים היא מונופסון של שירותים, במקרים רבים קיימת תלות מוחלטת של העסק בעבודתו מול הממשלה.
2. לפקיד יש "בעיית נציג" קלאסית, הוא נהנה מקביעות, הוא לא מרוויח מתוצאות העבודה שבוצעה על ידי העסק ואינו ניזוק מהעיכוב בתשלום. גם אם העסק יחליט להפסיק לעבוד עם הממשלה (למשל בגלל שיפשוט רגל), הפקיד לא יינזק אם את מקומו יתפוס עסק מוצלח פחות או עסק שידרוש מחיר יקר יותר.
3. הפקיד שאחראי על העברת התשלום הינו גם הפקיד שישפוט במכרז הבא האם לקחת את העסק הזה או עסק אחר. תלונות כנגד הנציג על עיכוב בתשלום עלולות לגרור אובדן פרנסה עתידית לעסק.

▪ השפעה תקציבית

ההשפעה התקציבית הישירה אינה מהותית, מדובר על כספים שאושרו לתשלום והעיכוב מתבצע באותה שנת תשלום. קיצור ימי הספקים יגרור צורך באשראי גבוה יותר (הון חוזר) אך עלות ההון למדינה אינה גבוהה.

אין לנו את מלוא הנתונים על היקף ההון החוזר של המדינה על מנת לאמוד את ההשפעה הישירה המדויקת.

מבחינת ההשפעות העקיפות הרי שאכיפה יעילה של החוק תשפר את האמון במשק ואת המצב הכלכלי של עסקים רבים. לפיכך היא תאפשר גביית מיסים גבוהה יותר (עקב העלייה ברווחים) והעלאת דירוג האשראי שתגרור הוזלת האשראי למדינה.

לסיכום: בהתחשב בהשפעות הישירות והעקיפות אנו מעריכים כי ההשפעה התקציבית הכוללת מיישום החוק תהיה חיובית.

▪ פיזיבליות אכיפה

אנו מעריכים כי האכיפה במקרה הזה תהיה יעילה ברוב המקרים מכיוון שמדובר על מערכות תשלומים ותחשיבים אוטומטיים. מהרגע שהחשבונית מוזנת למערכת לפקיד יהיה קשה להימנע מתשלום הפיצוי בגין האיחור בתשלום.

האכיפה תהיה בעייתית יותר במקרים שהחשבונית לא מאושרת או לא הוזנה למערכת מסיבות שונות ומשונות. על מנת לשפר את האכיפה במקרים כאלה יש להגביר את המודעות במשרדי הממשלה ואולי אף להקים גוף ביקורת ייחודי שתהיה לו הסמכות לקנוס את משרדי הממשלה השונים (הגוף הזה יהיה חייב להיות מנותק ממשרד האוצר על מנת לשמור על האינטרסים של הספקים, מומלץ שיהיה תחת משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים או תחת משרד הכלכלה) לסיכום: אכיפת החוק תהיה יעילה במרבית המקרים אך מומלץ לבצע צעדים לשיפור יכולת האכיפה גם במיעוט המקרים הבעייתיים לאכיפה במצב הנוכחי.

▪ התאמה לערכי המדד

כשמדובר על התנהלות בין עסקים ייתכן ובטווח הארוך המשק יתקן את עצמו שכן גם עסק קטן לא יספק שירותים לעסק אחר במצב של הפסד ואין זה משנה אם ההפסד נגרם בשל מחיר העסקה או בשל תנאי האשראי.

כשמדובר בהתנהלות ממשלתית יש כאן בעיות חמורות שחייבים לפתור:

1. אובדן האמון בהתנהלות הממשלתית

2. אובדן אמון עסקי שגורר חוסר יעילות כלכלית ברמת המשק

ח. אלמנטים של גזל ושל הלנת שכר

ט. ניצול כוח מונופסוני

י. פגיעה בקניין הפרטי וחוסר יכולת לאכיפת הפגיעה הזו (הליכים משפטיים או מנהליים בדרך כלל גם יקרים ביחס לנזק הכלכלי הפרטני וגם עלולים לגרור אפליה מצד הפקידים בהתמודדות במכרזים עתידיים)

לסיכום: המצב הקיים סותר ערכים רבים במדד הערכי ולפיכך שיפור המצב בעקבות החלת החוק עולה בקנה אחד עם ערכי המדד.

הערה: בעיתונות פורסם ששר הכלכלה אריה דרעי מגבש הצעת חוק ממשלתית שתתייחס רק לעסקים קטנים⁶. אמנם הפגיעה הנובעת מאיחור בתשלום פוגעת יותר בעסקים קטנים בעלי נגישות מוגבלת לאשראי אך היא עלולה לפגוע גם בעסקים גדולים, ראו למשל מקרה חברת מלר.

⁶ <http://www.themarker.com/smb/1.2647017>

לפיכך אנחנו מעדיפים את הנוסח הנוכחי של הצעת החוק המתייחסת באופן שוויוני לכל סוגי העסקים ולא להחילו דווקא על עסקים קטנים כפי שהתפרסם.

הצעת חוק הדואר, תיקון – פרטי חובה בהודעה על משלוח דבר דואר רשום

עמדת המדד-תמיכה מלאה

עיקרי החוק

חייב השולח דואר רשום לרשום את פרטיו על המעטפה וחייב בעל הרישיון (כרגע המונופול דואר ישראל) לרשום את פרטי השולח על הודעת הדואר הרשום.

▪ תמצית חוות הדעת

המצב הנוכחי הוא אבסורדי. הטרדה היומיומית של אזרחי ישראל לכתת רגליהם לסניף הדואר ולגלות שם מכתב רשום שהם אינם חפצים בו ובדיעבד לא היו טורחים ומבזבזים את זמנם בשבילו היא בלתי נסבלת.

לו היה מדובר על שוק תחרותי, לא היה שום צורך בחקיקה. סביר להניח שזה היה השירות הראשון שמתחרה היה מכניס.

עצוב שבשוק הישראלי יש צורך להכניס לחקיקה הנחיה שהייתה מתקבלת ממנכ"ל בחברה מסחרית.

אנחנו תומכים בחקיקה תוך מחאה על הצורך בה וקריאה להפרטת הדואר.

חוק ההגבלים העסקיים, תיקון - הגברת השקיפות של דיוני הוועדה לפטורים ולמיזוגים

עמדת המדד-תמיכה מלאה

■ עיקרי הצעת החוק

להרחיב את הפרטים שנכללים בפרוטוקול המתפרסם לציבור ביחס לדיוני הוועדה בבקשות למתן פטור מהסדר כובל ובהודעות מיזוג, כך שמלבד רשימת המסמכים שהובאו בפני הוועדה וההחלטות שקיבלה יירשם בפרוטוקול של אותן ישיבות גם תקציר הדיונים.

כמו כן, יימשך המצב הנוכחי לפיו פרוטוקול דיוני הוועדה המתפרסם לציבור לא יכלול מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו לפי סעיף 9 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

■ תמצית חוות הדעת

הצעת החוק מחזקת את ערך השקיפות במקום בו חיזוק כזה מתבקש.

■ פרטים טכניים על הצעת החוק

ד. ההצעה מוגשת כתיקון לסעיף 23ב(ג) בחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

ה. ההצעה זהה הונחה על שולחן הכנסת התשע עשרה על ידי ח"כ זהבה גלאון וקבוצת חברי הכנסת (פ/2782/19)

ו. ההצעה הנוכחית מוגשת על ידי חברי הכנסת זהבה גלאון ומשה גפני והונחה על שולחן הכנסת ביום כ"ט אייר התשע"ה - 18.5.15.

■ רקע

הוועדה לפטורים ולמיזוגים מורכבת מחמישה חברים עובדי המדינה שהם בעלי ידע ומומחיות בכלכלה, בראיית חשבון, במנהל עסקים או במשפט, וכן משמונה חברים שהם נציגי ציבור.

סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים קובע כי בבואו של הממונה על ההגבלים העסקיים לפטור צדדים להסדר כובל מהחובה לקבל את אישור בית הדין להסדר, עליו להתייעץ עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים.

סעיף 24 לחוק ההגבלים העסקיים מחייב את הממונה להתייעץ עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים בבואו לאשר מיזוג חברות.

▪ השפעה תקציבית

לא רלוונטי.

▪ פיזיבליות אכיפה

סבירה.

▪ התאמה לערכי המדד

בהצעת חוק זו כבכל נושא של שקיפות מתנגשים שני הערכים שקיפות והזכות לפרטיות ועל המחוקק לאזן ביניהם.

הזכות לפרטיות במקרים כלכליים איננה רק בבחינת "היזק ראייה" כלומר הזכות של אדם לשמור את ענייניו הפרטיים לעצמו, אלא גם שומרת על זכות הקניין לגבי סודות מסחריים שעלולים להיחשף בתהליך.

על פניו נראה שהזכות לפרטיות לא נפגעת כאן בצורה משמעותית משתי סיבות עיקריות:

1. לפחות לגבי סעיף 14 בחוק מדובר על קיצור הליכים ופטור מדיון בבית דין. הצדדים יכולים להחליט לוותר על קיצור זה אם הם מרגישים שבתהליך עלול להיחשף מידע רגיש.

2. פרוטוקול דיוני הוועדה המתפרסם לציבור לא יכלול מידע שאין למסרו או שאין חובה למסרו לפי סעיף 9 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. ייתכן ויש צורך לבחון שוב את סעיף 9 הנ"ל האם הוא אכן שומר על האיזון הראוי אך אין זה עניינה של הצעת חוק זו וכל רכיב יש לבחון לגופו.

מנגד, במידה והצעת החוק תעבור, ערך השקיפות יזכה לחיזוק חיובי, ימנע מקרים של איפה ואיפה בהחלטות הוועדה או של דיונים שאינם מקצועיים מספיק ויאפשר לציבור לפקח טוב יותר על נציגיו.

הצעת חוק הגנת הצרכן, תיקון - הודעה במסרון על סיום עסקה לתקופה קצובה

עמדת המדד-תמיכה חלקית

■ עיקרי החוק

הצעת החוק מבקשת לחייב עוסק להתריע מראש בפני הצרכן על סיום עסקה המוגבלת בזמן באמצעות מסרון 14 יום לפני סוף התקופה בנוסף לאמצעי הודעה אחרים המעוגנים בחוק כיום.

■ תמצית חוות הדעת

הצעת החוק מעבירה אחריות מן הצרכן הפרטי לעוסק ובכך יוצרת נורמה חדשה של אחריות כלפי הצרכן ועול בירוקרטי על העוסק. אנו לא מקבלים את הנחות היסוד של יוזמי החוק ולא מוצאים מקום לחייב את העוסקים לשמש כשעון מעורר עבור הלקוח בעסקאות בהן אין ספק כי הלקוח היה מודע לתנאי העסקה.

עם זאת, בעסקאות טלפוניות קיימת מציאות שלא הוזכרה על ידי יוזמי החוק שבה לא תמיד ברור שהלקוח הבין והסכים לתנאי העסקה בין אם מחוסר הבנה ובין אם כתוצאה מהטעיה מכוונת. כשמדובר בעסקאות אשראי מתמשכות ישנו חוסר איזון בין יכולת הספק לחייב ובין יכולת הלקוח לעצור את התשלום ולפיכך כשמדובר בעסקה טלפונית באשראי הלקוח לעולם יהיה בעמדת נחיתות, וההחזר מביטול העסקה בדיעבד לא תמיד יצדיק את העלויות (בזמן וכסף) הכרוכות בקבלתו.

לפיכך אנחנו תומכים חלקית בהצעה ומסייגים אותה באופן הבא:

1. ההצעה תחול רק על עסקאות טלפוניות.
2. לשר הממונה תהיה אפשרות להרחיבה באמצעות תקנות גם לעסקאות שבוצעו באמצעי מדיה אחרים ובתנאי שאופי העסקאות דומה לעסקה טלפונית מבחינת הקושי לתעד והחשש למצב של אי הבנה או הטעיה מכוונת לגבי תנאי העסקה.
3. הצעת החוק תחול רק כאשר העסקה מתמשכת אך מחירה משתנה.

▪ פרטים טכניים על הצעת החוק

- א. הצעה זו היא תיקון חקיקה: תיקון סעיף 13א1. בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981.
- ב. ההצעה הנדונה הוגשה ביום ז' בסיוון התשע"ה – 25.5.15 על ידי מירב בן ארי, רועי פולקמן, רחל עזריה, יואל חסון, יחיאל חיליק בר, מיק לוי, יעל גרמן, אלי כהן, טלי פלוסקוב, מיכאל אורן ויואב קיש.
- ג. אין להצעה גלגולים קודמים.

▪ רקע

מתוך דברי ההסבר על הצעת החוק:

"בשנים האחרונות קיימת תופעה לפיה ציבור הצרכנים מקבל הודעות בדבר הצטרפות למבצעים באמצעות מסרונים לטלפונים הניידים שאת מספרם מסרו לעוסקים בעת ההתקשרות. מאחר שיש להניח כי מרבית הצרכנים מחזיקים ברשותם מכשירי טלפון ניידים, אין סיבה שהודעה בדבר סיום עסקה לתקופה קצובה לא תגיע גם כהודעת מסרון. על כן מוצע להוסיף לחובת העוסק להודיע לצרכן על סיום העסקה או ההתקשרות באמצעים האמורים לעיל, גם את החובה להודיע לו על כך באמצעות מסרון לטלפון הנייד שלו, אם הצרכן מסר לו את מספר הטלפון שלו. מוצע שהודעת המסרון תשלח לצרכן 14 ימים בטרם סיום העסקה או ההתחייבות".

תכליתה של הצעת חוק זו היא להגביר את השקיפות והוודאות ולאפשר לצרכן "הלא מודע" או "העסוק" זמן לשקול את המשך הקשר שלו עם העוסק או חיפוש אחר אלטרנטיבות חלופיות עם סיום התקופה הקצובה.

הצעת חוק זו מבקשת לחייב עסקים אשר מציעים מחירים מיוחדים או מבצע לתקופה מסוימת בלבד, להודיע לצרכן על סיום המבצע בסוף התקופה וחזרה לחיוב במחיר רגיל ע"י שליחת הודעה לפלאפון של הצרכן. התנאי הוא מסירת מספר הטלפון של הצרכן לעוסק. כל זאת בהנחה שלעוסק שנמצאים ברשותו מספרי הטלפון של לקוחותיו כבר היום שולח להם הודעות פרסומיות. על פי יוזמי ההצעה, הצורך בהצעת החוק נובע מתוך שיטת שיווק הנהוגה בעיקר בחברות גדולות (בשוק התקשורת לדוגמה): החברה מציעה מחיר נמוך לתקופה ראשונה או לתקופת ניסיון כאשר

לאחר מכן המחיר עולה משמעותית באופן אוטומטי. מהניסיון בפועל, חלק לא קטן מהצרכנים לא זוכרים לעדכן את החבילה (באין הודעה מצד החברה) ומוצאים את עצמם מחויבים במחיר גבוה משמעותית מהמחיר ששילמו בתקופה הראשונה.

בעיה נוספת, שאינה מוזכרת בדברי ההסבר לחוק, מתעוררת במקרים רבים כאשר קיים ויכוח על מהות העסקה, בעיקר כשמדובר על עסקה טלפונית. על פי ניסיונם האישי של כותבי דו"ח זה, נציגי החברות לא תמיד מציינים מהם תנאי העסקה לאחר סיום המבצע וכשמדובר על תוספת נלווית לעסקה קיימת (למשל הגדלת חבילת הגלישה בסמארטפון) מתקבל הרושם כאילו העסקה מסתיימת כאשר המבצע מסתיים.

יצוין, כי לעיתים המחיר החדש גבוה משמעותית מהמחיר של חבילת שירות רגילה, וכך עולה החשד כי זוהי שיטת שיווק מתוכננת מראש - גיוס הלקוח במחיר נמוך, העלאת המחיר באופן אוטומטי ומופרז בתקופה העוקבת מתוך הנחה שחלק גדול מהלקוחות לא ישים לב וכך תתבצע גביית מחיר ממוצע גבוה יותר ממנוי החברה לאורך זמן.

טענה נוספת שהועלתה ע"י המועצה הישראלית לצרכנות היא שמסרון יכול לתעד את תהליך ההתקשרות ואת תנאי המחירים כולל תאריכים בצורה יותר נגישה ללקוח, מה שעשוי לחסוך ויכוחים והתדייניות בעתיד⁷. טענה זו נכונה בעינינו כפי שנפרט בהמשך אך צריך לזכור שמדובר בעוד נטל רגולטורי על העסקים ובמיוחד יש להבדיל בין עסקים גדולים לעסקים בינוניים וקטנים. עסק גדול בעל מערכת מורכבת לטיפול בלקוחות הוא בדרך כלל עסק שיותר קשה ללקוח להתמודד איתו ומצד שני יש לעסק את המשאבים והפניות לעמוד בדרישות הבירוקרטיה של החוק. לעומת זאת, עסק קטן או בינוני שמערכת שירות הלקוחות שלו היא פשוטה יחסית יתקשה להתמודד עם האחריות הבירוקרטית הנדרשת.

אמנם, על פי בדיקה שערכנו מסתבר כי העלות התפעולית אינה גבוהה וישנן חברות חיצוניות המעניקות שירות שליחת הודעות בעלות מזערית (כ-5 אג' להודעה נכון ל-2015) אך מעבר לעלות התפעולית ישנה העלות הרגולטורית המצטברת. לא תמיד פשוט להעריך את עלות הנטל הרגולטורי אך כאשר נוספות עוד ועוד משימות הדורשות תשומת לב ניהולית ויוצרות חשיפה משפטית הנזק המצטבר עלול לעלות על התועלת שהמחוקק ניסה להשיג באמצעות הרגולציה⁸.

⁷ <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4649439,00.html>

⁸ הפחתת נטל הרגולציה אף הוגדר כמשימה שישראל לקחה על עצמה עם הצטרפותה ל-OECD:

<http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Regulation/Pages/RegulationA.aspx>

▪ פרטי הצעת החוק

הצעת חוק זו מבקשת לחייב עסקים אשר מציעים מחירים מיוחדים או מבצע לתקופה מסוימת בלבד, להודיע לצרכן על סיום המבצע בסוף התקופה וחזרה לחיוב במחיר רגיל ע"י שליחת הודעה לפלאפון של הצרכן. התנאי הוא מסירת המס' של הצרכן לעוסק. ההודעה צריכה להימסר לפחות 14 יום לפני סוף התקופה.

▪ פיזיבליות אכיפה ובירוקרטיה

האכיפה מעוגנת בחוק הגנת הצרכן ומתבצעת באמצעות פניות הציבור לרשות הממונה והטלת עיצומים כספיים. סעיף 22ג (א)(11) לחוק הגנת הצרכן קובע קנס של עד 22000 ₪ לתאגיד ועד 7000 ₪ לעוסק שאינו תאגיד.

לאור המודעות המפותחת לזכויות הצרכנים במקרים אלה סביר שרוב ההפרות ייאכפו.

▪ התאמה לערכי המדד

מחד, הצעת החוק סותרת חלק מערכי המדד:

- מיעוט רגולציה - הצעת החוק מטילה עול רגולטורי ובמיוחד על עסקים קטנים.
- אחריות אישית - הצעת החוק מסירה מהפרט אחריות בסיסית להיות מודע לפעולותיו ולקחת עליהם אחריות.
- הימנעות מהתערבות ממשלתית – הצעת החוק מהווה התערבות ממשלתית בעסקאות פרטיות.

מנגד, בהתאם לערכי המדד, על מנת לקיים תחרות חופשית אמיתית יש למנוע הונאות ומניפולציות.

אנו מאמינים בהתערבות ממשלתית רק כאשר ישנו כשל שוק מוכח. במקרה הזה לא ידוע לנו על מחקר שבחן האם מדובר בכשל שוק, אך יש סיבות להאמין כי מבנה העסקאות עשוי להוביל לכשל ואף מהווה פרצה להונאות ומניפולציות:

- א. כאשר מדובר בעסקאות טלפוניות אין מעשה או מסמך המעידים על קניין אלא רק הסכמה בעל פה.

- ב. בעסקאות שאינן פיזיות כגון עסקאות תקשורת, עסקאות ביטוח ואחרות הלקוח אינו מקבל מוצר פיזי לידי וכן קשה לקבוע האם הלקוח השתמש בשירות, לעיתים אף הלקוח והספק אינם יכולים לקבוע זאת.
- ג. מטעמים מובנים של נוחות ויעילות לספק יש שליטה על חיוב כרטיס האשראי או חשבון הבנק של הלקוח. לספק ישנו החופש להעביר הוראת תשלום לחברת האשראי וברוב המקרים הלקוח יגלה זאת רק בדיעבד לאחר התשלום בפועל.
- ד. עלות תיעוד העסקה של ספק המחזיק מערך מכירות טלפוני נמוכה מאוד ביחס לעלות תיעוד העסקה של הלקוח.
- מ-4 הסעיפים לעיל יוצא שכאשר לקוח יטען שלא הסכים לעסקה ואף לא השתמש בשירות, זה יהיה לאחר שחשבונו כבר חוייב ללא הסכמתו ונטל ההוכחה יהיה עליו. מכיוון שתיעוד העסקה אינו פשוט ואף לא תמיד כלכלי ביחס לסיכון, במרבית המקרים ללקוח לא תהיה הוכחה לאי ההסכמה והספק יטען שהשירות סופק ולכן יש לשלם עליו.
- אחד היסודות של כלכלה חופשית הוא קיומה של מערכת אכיפת חוזים יעילה ואמינה. ללא מערכת כזו הכלכלה הינה חופשית רק למי שחזק מספיק להגן על עצמו. במקרה שההסכם הטלפוני אינו תואם את הגביה בפועל, העלויות הנדרשות מהלקוח על מנת לאכוף את ההסכם אינן כלכליות ולכן לא ניתן לומר שהמערכת אינה יעילה ואמינה. לא לחינם מוקדשים כרכים שלמים בספרות ההלכתית להגדרת פעולת הקניין, המקרה דנן הוא אחת הדוגמאות המודרניות להשלכות של פעולת קניין בעייתית.
- ייתכן ויש לדון מחדש בחוקיותה של עסקה טלפונית לאור החלופות הטכנולוגיות הקיימות אך אין זה נושאה של חוות דעת זו.
- במצב הקיים ישנן שתי חלופות עיקריות בידי המחוקק על מנת להפוך את אכיפת העסקה לכלכלית עבור הלקוח:
 - א. פיצוי גבוה במקרה של הפרה שיכסה גם את עלויות האכיפה.
 - ב. הטלת רגולציה שתמנע מצב של אי הבנה בין הספק ללקוח.
- אנו לא מקבלים את הנחת היסוד של יוזמי החקיקה שיש להגן על הלקוח מפני עצמו, במידה והלקוח הסכים למבנה העסקה והוא מעוניין לבטלה כשהמחיר עולה הרי שזו אחריותו לשים

לעצמו תזכורת ביומן כשמגיע המועד הרלוונטי. באותה מידה איננו מקבלים הנחת יסוד זו לגבי הסעיפים הקיימים בחוק המחייבים הודעה באמצעים אחרים.

עם זאת, כשמדובר על עסקאות טלפוניות באשראי ובמיוחד כשמדובר על עסקה נלווית לעסקה אחרת הרי שאופיו הבעייתי של הקניין מחייב רגולציה משלימה שתוודא שהלקוח משלם על העסקה שהוא אכן הסכים לה ותמנע ממנו את הצורך לרדוף אחרי החברות בדיעבד.

אנחנו תומכים חלקית בהצעה ומסייגים אותה באופן הבא:

1. ההצעה תחול רק על עסקאות טלפוניות.
2. לשר הממונה תהיה אפשרות להרחיבה באמצעות תקנות גם לעסקאות שבוצעו באמצעי מדיה אחרים ובתנאי שאופי העסקאות דומה לעסקה טלפונית מבחינת הקושי לתעד והחשש למצב של אי הבנה או הטעיה מכוונת לגבי תנאי העסקה.
3. הצעת החוק תחול רק כאשר העסקה מתמשכת אך מחירה משתנה.

הצעת חוק עמדות שמירה לעובדים בענף השמירה והאבטחה

עמדת המדד-תמיכה חלקית

■

עיקרי החוק

מעביד של עובד בענף השמירה והאבטחה יעמיד לרשות העובד עמדת שמירה מוצלת ומחוממת ולא ימנע ממנו את השהות בעמדה במהלך העבודה, אלא אם כן הוכיח המעביד שביצועה הרגיל של העבודה אינו מאפשר שהות בעמדה, ובמידה שאינו מאפשר.

■ תמצית חוות הדעת

הצעת חוק זו מהווה התערבות מוצדקת ביחסי עובד-מעביד בשל עודף היצע בתחום השמירה נכון למועד כתיבת החוק הגורמת להעסקה בתת תנאים של עובדי השמירה. במיוחד כשמדובר במדינת ישראל כמעסיק.

לאור כשל השוק הזמני אנו ממליצים לקבל את הצעת החוק אך לשנותה להוראת שעה לעשר שנים ולא לחוק קבוע.

■ פרטים טכניים על הצעת החוק

ז. הצעה זו היא חקיקה חדשה

ח. הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת דניאל בן סימון וקבוצת חברי הכנסת (פ/3110/18), על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/347/19) ועל ידי חבר הכנסת איתן כבל וקבוצת חברי הכנסת (פ/925/19), ועל שולחן הכנסת העשרים על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/297/20).

ט. ההצעה הנדונה הוגשה ביום י"ד בסיוון התשע"ה – 1.6.15 על ידי איתן כבל, דב חנין, מנואל טרכטנברג, דניאל עטר, מיקי לוי, איציק שמולי, נחמן שי, יואל חסון, מיקי רוזנטל

■ רקע

שוק העבודה בישראל נחשב ברובו לשוק משוכלל אך לאור העלייה המאסיבית מברית המועצות ואתיופיה בשנות ה-90 ולאור כניסה מאסיבית של מסתננים, בכל מה שקשור לעובדים בלתי מקצועיים, קיים עודף היצע בשוק.

ייתכן ובמקרה של ביטול שכר המינימום עודף היצע זה היה מתבטל אך כמות המשרות המוצעות לעובדים בלתי מקצועיים בשכר מינימום כיום אינן מספיקות לביקוש.

כך למשל, 35% מבין המועסקים בקרב עולי אתיופיה בגילאי 22-64 הינם עובדים בלתי מקצועיים⁹.

בישראל מועסקים כ-120,000 עובדי קבלן בענפי ניקיון שמירה ואבטחה. מחצית מהם (כ-59,000 עובדים) הינם עולים שעלו משנת 1990 ואילך. שיעור זה של עולי 1990 ואילך בקרב עובדי הקבלן גבוה במידה ניכרת משיעורם בכלל האוכלוסייה כ-12.2%¹⁰.

המשמעות היא שככל הנראה לאחר שיושלם באופן סופי הליך הטמעת העולים החדשים בארץ (ככל הנראה חילוף דור) כמות העובדים הבלתי מקצועיים מאוכלוסייה זו תפחת והלחץ על המשרות הפנויות יקטן אך כרגע ישנו מצב חריג המחייב את המדינה להגן על העובדים באוכלוסייה זו במידה והיא מזהה ניצול של המצב על ידי המעסיקים.

▪ השפעה תקציבית

בהצעת החוק אין התייחסות להשפעה התקציבית. להצעה צפויה הוצאה תקציבית חד פעמית על מנת לבנות עמדות שמירה בארגונים ממשלתיים.

▪ פיזיבליות אכיפה

יכולת האכיפה מותנת בחיזוק מערך הפקחים של משרד הכלכלה, עם זאת נראה כי רוב המעסיקים הגדולים יקיימו את החוק גם ללא איומי אכיפה.

▪ התאמה לערכי המדד

עקרונית הצעת חוק זו אינה עומדת בערכי המדד שכן מדובר בהתערבות בוטה ביחסי עובד-מעביד.

עם זאת כפי שהוסבר לעיל מדובר על מצב זמני של עודף היצע בשוק העובדים הבלתי מקצועיים שמאפשר למעסיקים לזלזל בתנאי התעסוקה של העובדים באופן שלא היה קורה במצב של משק מאוזן.

⁹ אברהם וולדה-יצחק ופרופ' ג'ק חביב, נתוני תעסוקה של עולי אתיופיה בגילים 22-64 בשנים 2007-2009, מאיר-ג'וינט - מכון ברוקדייל, פברואר 2010.

¹⁰ העסקת עולים עובדי קבלן ונותני שירותים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2011

אם כך, ניתן להצביע כאן על כשל שוק שמחייב התערבות ממשלתית.

לנ"ל יש להוסיף 2 רבדים נוספים:

א. אחריות המדינה כלפי העולים החדשים, כחלק מהאינטרס המוצהר של המדינה לעודד עליה באופן אקטיבי למדינה יש אחריות כלפי המצב שנוצר בשוק התעסוקה, במיוחד כשהמדינה כופה שכר מינימום, מאפשרת העסקה של מסתננים ומגבירה את הלחץ על המשרות הפנויות.

ב. המדינה היא המעסיק הגדול ביותר במשק של עובדי שמירה אבטחה וניקיון, בין אם באופן ישיר ובין אם באופן עקיף (באמצעות עובדי קבלן). ניתן להגדיר את המדינה כמונופסון של שירותים אלו ובכך היא מתייבה לכלל המשק את כללי ההעסקה. מכיוון שהמדינה אינה מונעת משיקולים של רווח והפסד ומכיוון שהיא מונופסון בתחום ניתן לומר שגם מצד המעסיקים לא מדובר על שוק עבודה משוכלל במגזר זה.

בהתאם לנ"ל נוצרו בחלק מהמקומות מצבים שמזכירים עבדות מודרנית כשלעובדים אין חלופות פרנסה ואין אפשרות להתמקח על תנאי העסקתם.

מן הסתם, לא מדובר במצב אידיאלי אך לא נראה שיש אפשרות ריאלית לפתור אותו בעשור הקרוב. עם זאת, המינימום המתחייב הוא לשמור על תנאי העסקה נאותה, כפי שניתן ללמוד אפילו מתנאי ההעסקה של עבד עברי.

סיכום: החוק המוצע מהווה התערבות סבירה בתנאי ההעסקה של עובדים במגזר השמירה והאבטחה לאור כשל השוק הזמני. אנו ממליצים לקבל את הצעת החוק אך לשנותה להוראת שעה לעשר שנים ולא לחוק קבוע.

הצעת חוק ייצוג הולם לעובדים עם מוגבלות בגופים ציבוריים (תיקוני חקיקה)

עמדת המדד-תמיכה חלקית

■ עיקרי החוק

תיקון חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הגדרת מעסיק שהוא גוף ציבורי כגוף שיש בו ייצוג הולם אם לפחות 5% מקרב עובדיו הם אנשים עם מוגבלות.

מינוי ממונה תעסוקה שישמש כתובת לפניות העובד והמעסיק בנושא ייצוג הולם, ויהיה כפוף בעניינים הנוגעים למילוי תפקידו להנחיות מקצועיות שתקבע הנציבות.

■ תמצית חוות הדעת

עקרונית כל עוד אין אפליה מובהקת אנחנו מתנגדים לחוקי הייצוג ההולם. בהנחה שאין אפליה מובהקת ושמדובר במנהל תקין שיעור נמוך של אוכלוסיות מסוימות במגזר הציבורי יכול לנבוע בעיקר משיעור נמוך של בעלי השכלה רלוונטית בתוך קבוצת האוכלוסייה ו/או משיעור נמוך של הגשת מועמדות מתוך קבוצת האוכלוסייה.

קביעה זו נכונה כל עוד מדובר על בחירה עצמית של הפרטים באוכלוסייה והתעלמות ממנה תביא בסופו של דבר לירידה משמעותית באיכות כוח האדם במשרדי הממשלה ובאפליה שאינה מוצדקת כנגד מועמדים מאוכלוסיות אחרות.

אך כאשר אין מדובר בבחירה עצמית אלא בגזירת גורל, כמו במקרה של בעלי מוגבלויות, ראוי לבחון:

1. האם הייצוג הנמוך ביחס לשיעור באוכלוסייה נובע משיקולים ענייניים או מאפליה ודעות קדומות.

2. גם במידה ובכל מקרה לגופו מדובר בשיקולים ענייניים, האם הרווח לחברה הישראלית מקליטת אוכלוסייה זו לשירות הציבורי עולה על עלויות התאמת התפקידים והמתקנים לאוכלוסייה הרלוונטית.

על פי מחקר של מנהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה התקבל כי המשק הישראלי סובל מאובדן תוצר של 5 מיליארד ₪ כתוצאה מאי העסקת בעלי מוגבלויות כך שסביר להניח שבמקרה שלנו ישנה הצדקה לחייב את משרדי הממשלה לבצע את ההתאמות שיאפשרו קליטת בעלי מוגבלויות.

נוסף על כך יש לציין כי לבעלי המוגבלויות יש סבירות גבוהה יותר משאר האוכלוסייה להידרדר לעוני (במיוחד אם מתייחסים למצבם ללא תשלומי העברה), הן בשל מצבם הרפואי, המוגבלות ועלויות הטיפול והן בשל מצב התעסוקה כיום שעומד על 51% לעומת 71% באוכלוסייה הבריאה. ידוע כי מדרגת הצדקה הראשונה על פי הרמב"ם היא מציאת תעסוקה לעני ובכלל זה גם לפני שמצבו מדרדר לעוני ממש.

לתפיסתנו אחד מתפקידי המדינה הוא להחליף את קופת הצדקה הקהילתית וברור כי סיוע באמצעות תעסוקה עדיף על העברת תשלומי הבטחת הכנסה.

עם זאת, נציין מספר הסתייגויות:

1. כיום לא קיימת הפרדה טובה מספיק בין תפקידי הממשלה כספק של שירותים ציבוריים ובין תפקידה כגבאי צדקה. כך נוצר מצב ששתי המטרות אינן מבוצעות בצורה המיטבית. לא כאן המקום לכתוב את הפתרון הכללי של בעיה מבנית זו אך במקרה דנן יש לאמוד את עלויות ההתאמה לקליטת העובדים בעלי המוגבלויות ולייחס אותן לתקציב נפרד מתקציבי המשרדים והגופים הציבוריים.
2. לאחר שבוצע התיקון התקציבי לעיל ובהנחה שחלק מתפקידי הממשלה כגבאי הצדקה הלאומי הוא לדאוג לתעסוקה לאוכלוסיות אלה, נשאלת השאלה מהי המשמעות של הייצוג ההולם דווקא?
- כל עוד הדבר אינו פוגע מהותית בתפקידי המשרדים, שיעור המועסקים אינו צריך להיות תלוי בשיעור בעלי המוגבלויות באוכלוסייה אלא בגודל התקציב הייעודי.
- אין ספק שמדובר בהליך הדרגתי ואין ספק שהמעבר בשנים הקרובות מ-2% כיום ל-5% בהצעת החוק הוא מכובד וראוי אך אנו לא מוצאים שום קדושה בשיעור באוכלוסייה ולא מבינים את השימוש במונח "ייצוג הולם". על הממשלה לסייע לכלל אוכלוסיית בעלי המוגבלויות הזקוקים לעזרתה במסגרת מגבלת התקציב ולאור סדרי העדיפויות של תקציבי הצדקה והסיוע.
3. על מנת לקיים את ההפרדה הנכונה של הממשלה כספק שירותים ציבוריים וקופת הצדקה הלאומית יש להתייחס לכל גוף על פי תפקידו הייעודי. לא ייתכן שיעד קליטת בעלי

המוגבלויות בגוף שחלק מהותי מפעילותו היא בשטח כמו המשטרה או מכבי האש יהיה זהה לגוף שעיקר פעילותו בעבודה משרדית.

מומלץ לקבוע יעד ממשלתי ולאפשר לנציבות שירות המדינה לקבוע יעדים נפרדים לכל אחד מהגופים הרלוונטיים.

הצעת חוק ההוצאה לפועל, תיקון - הפטר לחייב מוגבל

באמצעים

עמדת המדד-תמיכה חלקית

■ עיקרי החוק

הצעת החוק זו מבקשת לאפשר לרשם ההוצאה לפועל להכריז על חייב בהוצאה לפועל, המוגדר כמוגבל אמצעים תקופה של לפחות ארבע שנים ואשר חובו לא עולה על 800,000 ₪ כפושט רגל. הצעת החוק מתבקשת להיקבע כהוראת שעה לשלוש שנים בלבד.

■ תמצית חוות הדעת

עקרונית מטרת חקיקה זו תואמת את ערכי המדד. שמטת כספים היא מצווה יהודית מרכזית וכמוה החוק מהווה פתרון המסייע ליציאה ממעגל העוני, מעודד יעילות כלכלית ומשפר את חירותו של בעל החוב. כמו כן עונה החוק על האיסור לנגוש לווה שידוע שאין לו מה לשלם.

עם זאת, ישנן שלוש בעיות עקרוניות עם הצעת החוק:

א. פגיעה בקניין הפרטי – החוב הינו קניינו של הנושה. בניגוד לשמטת כספים שבזמן שחלה האפשרות שההלוואה תישמט היתה ידועה למלווה בזמן ההלוואה ולכן השמטה אינה מהווה הפקעת קניין, כאן כאשר המדינה מכריזה על הפטר באופן חד צדדי היא בעצם מפקיעה את קניינו הפרטי של הנושה, פעולה זו מנוגדת לערכי המדד.

ב. הגדלת הסיכון המוסרי – מצבם הקשה של החייבים אמנם בלתי נסבל אך הוא מהווה סנקציה כלפי חייבים פוטנציאליים אחרים. החלת החוק עלולה לעודד אנשים נוספים לקחת על עצמם יותר התחייבויות ויותר סיכונים ביחס למצב כיום.

ג. סגירת דלת בפני לווים - הכרזה מהווה איתות למלווים שהמדינה יכולה להחליט שהיא מוחקת את החובות כלפיהם והם ימנעו מלהלוות. נזכיר שזה היה היסוד לתיקון הפרוזבול מלכתחילה.

לפיכך אנחנו תומכים בהצעת החוק רק מבקשים להכניס שינוי הבא. כאמור ישנה בעיה ערכית עם מצב שבו המדינה מפקיעה את החוב מידי הנושה. מנגד, מדובר בהליכים שעלותם למערכת הגבוה ולמשק אינה כלכלית ואף פוגעים בחירותו של החייב. לכן אנו מציעים כי המדינה לא תפקיע את החוב ולא תספק הפטר אך תכריז כי היא מושכת את ידה מהטיפול בגביית החוב.

המשמעות המעשית היא כמעט זהה. מהחייב יוסרו הסנקציות והוא יוכל לצבור רכוש ולהשתקם כלכלית. הנושה, ללא סיועה של המדינה, לא יוכל לגבות את חובו בפועל. לאחר תקופה משמעותית, נניח 10 שנים, מצבו הפיננסי של בעל החוב ייבחן שוב ויוחלט האם החוב חוזר לגביה או לא. במהלך התקופה החוב לא יצבור ריבית פיגורים אלא רק הצמדה על מנת לשמור על ערכו. על מנת שלא לספק תמריץ שלילי שימנע מהחייב להשתקם לקראת הבדיקה, ייקבע שההחלטה האם להחזיר את הליכי הגביה תתקבל רק אם מצבו של החייב השתפר משמעותית כך שהחזר החוב לא יהווה נטל משמעותי עבורו.

כמו כן המדינה תספק הגנה לחייב מפני נושים אלימים שינסו לגבות את החוב באופן פרטי. כמו כן אנו ממליצים כי במקביל לחקיקה זו ייבחן גם מעמדה החוקי של ריבית פיגורים מחייב המוגדר רשמית כמוגבל באמצעים.

▪ פרטים טכניים על הצעת החוק

- א. ההצעה במתכונתה הנוכחית מוגשת מטעם הממשלה.
- ב. להצעת החוק זו קדמו גרסאות רבות שהוצעו על ידי מספר רב של חברי כנסת מכל הקשת הפוליטית.

▪ רקע

מהו "חייב מוגבל אמצעים"?

חייב אשר הופעל נגדו הליך של גביית כספים דרך ההוצאה לפועל ואין לו יכולת להשיב את החוב באמצעות הנכסים אשר ברשותו בפרק זמן סביר, לפי מדרגות חוב-סכום אשר נקבעו בחוק. כך לדוגמא אם החייב לא יכול להחזיר חוב של עד 20,000 תוך שנתיים, יכול הנושה או רשם ההוצאה לפועל להכריז על החייב כמוגבל אמצעים. כאשר הוכרז חייב כמוגבל אמצעים יכול רשם ההוצאה לפועל, לאחר חקירת יכולת, לקבוע לחייב סכום חודשי מוגדר אותו יהא חייב לשלם לנושה. למעשה מטרתו של הליך זה היא לאפשר לחייב שאובייקטיבית אין ברשותו את האמצעים להשיב את חובו במועד המקורי אשר נקבע, לפרוס את תשלומי החוב בהתאם ליכולתו הכלכלית.

מהו "פושט רגל"?

כאשר נראה כי לחייב אין אפשרות להחזיר את חובו, יכול החייב או הנושה להגיש בקשה לפשיטת רגל. להליך פשיטת הרגל שתי תכליות, האחת- כינוס נכסיו של החייב על ידי גורם נטול אינטרסים

כונס הנכסים הרשמי) וחלוקתם לנושים השונים בהתאם להוראות החוק. השניה - מתן הפטר לחייב מהחוב שאין ביכולתו לשלם וזאת בכדי לאפשר לו לחזור למעגל העבודה. יש לציין כי בכדי להגיש בקשה לפשיטת רגל על החוב להיות גבוה מ 17,482 ₪. בנוסף על החייב להפקיד יחד עם הבקשה להכרה כפושט רגל פיקדון על סך של 1,600 ₪. במסגרת הליך פשיטת הרגל המתבצע בבית משפט מחוזי יכול השופט לחקור את יכולותיו הפיננסיות של החייב ואת נכסיו, לוודא שהחייב איננו משתמש בהליך בכדי לחמוק מתשלום חובותיו ולהחליט האם להכיר בו כפושט רגל ולפטור אותו מחובותיו בעזרת הפטר. לאחר שבחן שאיננו משתמש בהליך בכדי לחמוק מתשלום חובותיו. השופט גם יכול לקבוע כי החייב יהא תחת "הפטר מותנה" הכפוף להגשת דו"חות תקופתיים על-ידי החייב לבית המשפט בכדי לבחון את התנהלותו הכלכלית של החייב.

רבים מהחייבים המוגבלים בהוצאה לפועל יכולים לפתוח בהליך של פשיטת רגל בבית משפט מחוזי אבל הם לא פונים להליך הזה. נראה שזה קורה בגלל כמה סיבות:

1. הליך פשיטת הרגל הוא ארוך מאוד מסובך מאוד, ובכלל לא ברור האם בסופו של התהליך החייב יקבל את ההפטר מהחובות אותו הוא מבקש. על מצב זה כתב כונס הנכסים הרשמי פרופ' דוד האן: "חייבים נותרים בהליכי פשיטת רגל שנים רבות ללא תכלית של ממש בניהול ההליכים. דומה כי הליכים אלה מתנהלים מעצמם, בכוח ההמשכיות גרידא. מעט נתונים להמחשה: בשנים 2003-2010 ניתנו בבתי המשפט המחוזיים ברחבי הארץ 23,406 צווי כינוס (קרי: צו לפתיחת הליך פשיטת רגל), מהם כ-29% בלבד (6,805 תיקים) הסתיים התיק בהפטר או בהסדר, כ-22% (5,166 תיקים) הושלכו החייבים מהליך פשיטת הרגל עקב חוסר תום לב או מסיבה אחרת, והיתר, כ-49%, עודם תלויים ועומדים." וכן גם "חייבים לא מעטים נכנסו להליכי פשיטת רגל, אך משם הושלכו אחר כבוד עקב "חוסר תום ליבם", בעקבות פליטתם מפשיטת רגל שבו והסתבכו חייבים אלה מול נושיהם בהליכי הוצאה לפועל, שוב התקשו בפירעון חובותיהם, ניסו את מזלם בשנית בפשיטת רגל וחוזר חלילה".¹¹

2. בנוסף מציין עו"ד ליאור שפירא יו"ר פורום ההוצאה לפועל בלשכת עורכי הדין את הפיקדון הגבוה הנדרש ממבקשי פשיטת הרגל: "מי שרוצה הפטר – שיפנה לפשיטת רגל, ואם המדינה רוצה לעזור, שתוותר על האגרה הגבוהה שהיא גובה על כך".¹²

■ הצעת החוק:

¹¹ <http://index.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/PressRoom/NewsLetters/Documents/article.pdf>

¹² <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3661061,00.html>

הצעת חוק זו מתייחסת ל"חייב מוגבל אמצעים", כאמור ההגדרה משמעותה היא כי לחייב אין אמצעים להשיב את חובו וכל שניתן זה לקצץ ממשכורתו של החייב מדי חודש לטובת השבת החוב. רבים מהחייבים המוגדרים כחייב מוגבל כלל אינם משיבים את הקרן של חובם, אלא עוסקים במשך שנים בהשבת הריבית הנצברת. כיום במערכת ההוצאה לפועל כ-78,000 חייבים מוגבלים כאשר מתוכם כ-10% מוגדרים כחייבים מוגבלים כבר עשור¹³. מספרם של החייבים העתידיים להיכנס תחת הגדרותיה של הצעת חוק זו מעורך בכ-22,000 איש. נראה כי לא מיותר לציין כי רובם של החייבים בהליכי ההוצאה לפועל אינם מיוצגים.

הצעת החוק להתייחס אך ורק לחייב המוגדר כחייב מוגבל מעל ארבע שנים ואשר חובו הכולל איננו עולה על סכום של 800,000 ₪.

הצעת החוק מגדירה מספר נוספים קריטריונים בהם על החייב לעמוד:

- א. אין לחייב נכסים הניתנים לעיקול.
 - ב. החייב עמד בתשלומים שנקבעו לו בשלוש שנים שקדמו להגשת הבקשה להפטר, ואולם אם הרשם השתכנע שהחייב לא עמד בתשלומים בגלל הרעה כלכלית או בגלל נסיבות חריגות ושלא באשמתו ניתן יהיה לוותר על דרישה זו.
 - ג. אין הליך מקביל להכרה בחייב כפושט רגל בבית-משפט.
 - ד. החייב לא הוגדר כבר כפושט רגל בעבר, וכן לא הגיש בקשה לפשיטת רגל ונדחה.
- הצעת החוק מגדירה גם מקרים בהם לא יוענק פטור לחייב:

- א. מקרים בהם לא היה מוענק לו פטור לפי חוק פשיטת רגל.
- ב. מקרים בהם הענקת הפטור תפגע בזוכה, וזאת תוך בחינה של גובה החוב של החייב לכל נושה, גובה ההחזר החודשי בו החייב יכול לעמוד, מצבו הכלכלי של הנושה. הצעת החוק קובעת חזקה כי במקרה בו לחייב ישנו חוב גבוה מ-400,000 ₪ לנושה יחיד תהא חזקה שמתן הפטר יפגע בנושה.

▪ פיזיבליות אכיפה

לא רלוונטי

¹³ דו"ח שנתי של ההוצאה לפועל לשנת 2014

■ התאמה לערכי המדד

אין ספק שעקרונות מטרות חקיקה זו תואמת את ערכי המדד. שמיטת כספים היא מצווה יהודית מרכזית וכמוה החוק מהווה פתרון המסייע ליציאה ממעגל העוני, מעודד יעילות כלכלית ומשפר את חירותו של בעל החוב.

השולחן ערוך (חו"מ סי' צז ס"ב) פסק: "אסור לנגוש את הלואה לפרוע, כשיודע שאין לו, ואפילו להראות לו, אסור, מפני שהוא נכלם בראותו למלוה ואין ידו משגת לפרוע". החלת הסנקציות של ההוצאה לפועל על לווה שידוע שאינו יכול לשלם סותרת עיקרון זה.

לכך יש להוסיף גורם מהותי שאחראי לכמות גדולה של חייבים מוגבלים באמצעים והוא ריבית הפיגורים. ריבית הפיגורים מוצדקת ולגיטימית כשהיא מהווה סנקציה עבור חייב שאינו מוגבל באמצעים, הריבית מהווה קנס ומזרזת את החייב להחזיר את חובו בזמן. כאשר מדובר על חייב מוגבל באמצעים, כלומר עני, לסנקציה כבר אין משמעות. היא אינה עומדת בשום קריטריון של היתר עסקה ומהווה ריבית נשך פוגענית המנוגדת לערכי היהדות.

עם זאת, ישנן שלוש בעיות עקרוניות עם הצעת החוק:

א. פגיעה בקניין הפרטי – החוב הינו קניינו של הנושה. בניגוד לשמיטת כספים שבזמן שחלה האפשרות שההלואה תישמט היתה ידועה למלוה בזמן ההלוואה ולכן השמיטה אינה מהווה הפקעת קניין, כאן כאשר המדינה מכריזה על הפטר באופן חד צדדי היא בעצם מפקיעה את קניינו הפרטי של הנושה, פעולה זו מנוגדת לערכי המדד.

ב. הגדלת הסיכון המוסרי – מצבם הקשה של החייבים אמנם בלתי נסבל אך הוא מהווה סנקציה כלפי חייבים פוטנציאליים אחרים. החלת החוק עלולה לעודד אנשים נוספים לקחת על עצמם יותר התחייבויות ויותר סיכונים ביחס למצב כיום.

ג. סגירת דלת בפני לווים - הכרזה מהווה איתות למלווים שהמדינה יכולה להחליט שהיא מוחקת את החובות כלפיהם והם ימנעו מלהלוות. נזכיר שזה היה היסוד לתיקון הפרוזבול מלכתחילה.

מספר נקודות נוספות עליהן ראוי לתת את הדעת:

1. הצעת החוק מעניקה סמכויות שיפוטיות להוצאה לפועל שהוא בעיקרו גוף ביצועי. כיום כלל לא ברור שמערכת הרשמים ברשות האכיפה ערוכים לטפל כראוי בגל בקשות הפטר שיגיעו בעקבות הצעת החוק. אמנם מדובר בהוראת שעה ובמצב זמני אך טיבן של הוראות שעה במדינת ישראל להתארך עוד ועוד והדבר עלול ליצור עיוותים משמעותיים במערכת.

2. בהליך המוצע חסר המעקב על שינוי בהתנהלות הכלכלית של החייב כפי שקיים בהליך פשיטת הרגל.

3. לא ברור האם ישנו קשר הכרחי בין התקופה של ארבע שנים וגובה החוב אותו מגדירה הצעת החוק לבין היזקקותו של החייב לקבלת הפטר¹⁴.

לפיכך אנחנו תומכים בהצעת החוק רק מבקשים להכניס שינוי הבא. כאמור ישנה בעיה ערכית עם מצב שבו המדינה מפקיעה את החוב מידי הנושה. מנגד, מדובר בהליכים שעלותם למערכת הגביה ולמשק אינה כלכלית ואף פוגעים בחירותו של החייב. לכן אנו מציעים כי המדינה לא תפקיע את החוב ולא תספק הפטר אך תכריז כי היא מושכת את ידה מהטיפול בגביית החוב.

המשמעות המעשית היא כמעט זהה. מהחייב יוסרו הסנקציות והוא יוכל לצבור רכוש ולהשתקם כלכלית. הנושה, ללא סיועה של המדינה, לא יוכל לגבות את חובו בפועל. לאחר תקופה משמעותית, נניח 10 שנים, מצבו הפיננסי של בעל החוב ייבחן שוב ויוחלט האם החוב חוזר לגביה או לא. במהלך התקופה החוב לא יצבור ריבית פיגורים אלא רק הצמדה על מנת לשמור על ערכו. על מנת שלא לספק תמריץ שלילי שימנע מהחייב להשתקם לקראת הבדיקה, ייקבע שההחלטה האם להחזיר את הליכי הגביה תתקבל רק אם מצבו של החייב השתפר משמעותית כך שהחזר החוב לא יהווה נטל משמעותי עבורו.

כמו כן המדינה תספק הגנה לחייב מפני נושים אלימים שינסו לגבות את החוב באופן פרטי.

כמו כן אנו ממליצים כי במקביל לחקיקה זו ייבחן גם מעמדה החוקי של ריבית פיגורים מחייב המוגדר רשמית כמוגבל באמצעים.

¹⁴ מתוך סקירה של קליניקת הוצל"פ של הקריה האקדמית אונו על הצעת החוק מתאריך 20.07.15

הצעת חוק ההוצאה לפועל, תיקון – סמכות מקומית

עמדת המדד-לא ניתן לקבוע

▪ עיקרי החוק

הגבלת האפשרות לפתוח תיק הוצאה לפועל רק בלשכת ההוצאה לפועל הסמוכה לבית המשפט שבו ניתן פסק הדין

▪ תמצית חוות הדעת

מדובר בהצעה הגיונית מאוד. המצב הנוכחי מעניק לזוכה זכות נוספת על זכייתו והיא האפשרות לבחור היכן יתבצע ההמשך להליך המשפטי – הגביה בהוצאה לפועל.

המצב הנוכחי שבו הזוכה יכול לבחור היכן לפתוח את תיק ההוצאה לפועל מפר את האיזון ונותן לזוכה כוח עודף שהמחוקק לא כיוון אליו.

הבעיה בהצעת חוק זו היא שהיא מוגשת במקביל להליכי תכנון של רשות האכיפה והגביה לקראת תיקון המצב.

ייתכן והצעה זו מיותרת ואף תגרום נזק במידה והיא תעבור לפני שרשות האכיפה תהיה ערוכה למצב החדש.

מנגד ייתכן וההצעה מוצדקת והיא נועדה לזרז את הרשות המבצעת להיערך לקראת תחולת החוק.

לפיכך למרות שהצעת החוק הינה הצעה ערכית, הקביעה בנושא הטכני של מועד הגשת ההצעה איננה קביעה ערכית. ההמלצה בנושא היא נייטרלית.

הצעת חוק איסור הפליה מחמת משקל (תיקוני חקיקה)

עמדת המדד-התנגדות חלקית

■ עיקרי החוק

הוספת האיסור להפלות בשל משקל ל-3 החוקים הרלוונטיים העיקריים:

1. חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים
2. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה
3. חוק שירות התעסוקה

■ תמצית חוות הדעת

יוזמי הצעת החוק מסבירים כי אפליה בשל השמנה (אשר לרוב מתבטאת באפליה בשל השמנת יתר), הינה תופעה פסולה, שבמסגרתה נתפס האדם בעל המשקל העודף כבעל תכונות שליליות נוספות, כגון עצלות, היעדר שליטה עצמית או היעדר כוח רצון. התפיסה הסטראוטיפית של כבדי משקל משתקפת גם בתרבות הפופולרית, כאשר ה"שמנים" בסרטים או תכניות טלוויזיה הם הנלעגים וחסרי המזל. תופעה זו מובילה לאפליה כנגד אנשים ונשים כבדי משקל, בקבלה או קידום בעבודה, בכניסה למקומות ציבוריים וכן להשמנתם ללעג כדבר שבשגרה.

ייתכן וזה המצב אך גם ייתכן שלא. יוזמי ההצעה לא הציגו נתונים או מחקר המאושש את הקביעה שקיימת אפליה כנגד בעלי משקל עודף. אין לדבר סוף. על פי אותו רציונל ניתן להניח כי יש להגן על אנשים בעלי מראה אסטטי לא נעים, ג'ינג'ים, בלונדיניות, מרכיבי משקפיים, בעלי IQ נמוך במיוחד, בעלי IQ גבוה במיוחד וכיו"ב.

החוק הקיים אמנם קובע כי "אין רואים הפליה לפי סעיף זה כאשר היא מתחייבת מאפיים או ממהותם של התפקיד או המשרה" (כנ"ל בשינויים המתחייבים בחוק איסור הפליה במוצרים ושירותים) אבל התוצאה בפועל היא שבמקרים רבים מופקעת מהמעסיק הזכות לקבוע מה אופיו של התפקיד מחייב והיא נתונה לשיקול דעתו של השופט.

לחוק השלכות מהותיות גם על הנטל שנופל על המעסיק במקרה של תלונות שווא. עובד שיחשוב שנגרם לו עוול, גם אם בפועל המעסיק התייחס לפרמטרים אחרים ולא למשקלו, עלול להגיש תלונות ולתבוע ולהעמיס עלויות (בזמן וכסף) על המעסיק גם אם בסופו של תהליך המעסיק יצא זכאי וכן להגביר את העומס על בתי המשפט.

למרות האמור לעיל, במידה ואכן יוכח מחקרית וסטטיסטית כי מדובר בתופעה מהותית במדינת ישראל שנובעת מדעות קדומות שאינן נכונות ואינן רלוונטיות אזי יש מקום לחקיקת הוראת שעה שתשרש דעות קדומות אלו ו"תחנך את השוק"¹⁵.

¹⁵ במאמר מוסגר נזכיר כי במקביל לחשיבות של מניעת הפגיעה הנפשית והכלכלית באזרחים כבדי משקל יש גם להיזהר מתופעה הפוכה של לגיטימציה יתר לתופעת ההשמנה בקרב האוכלוסייה הכללית שעלולה להביא לגידול התחלואה. בנושאים אלו יש להתנהל ברגישות ובחכמה ועיקר העיסוק בהם עדיף שיתנהל במערכת החינוך ולא במסגרת המשק הכלכלי ומערכת האכיפה.

הצעת חוק סיוע לחולי דגנת

עמדת המדד-התנגדות חלקית

■ עיקרי החוק

- א. פיקוח על מחירי לחם ללא גלופן והשוואת מחירו ללחם רגיל בפיקוח. הפער בעלויות הייצור יסובסד על ידי המדינה.
- ב. סיוע נוסף בסך עד 500 ₪ צמוד למדד יינתן למשפחות בהן יש חולה צליאק להשלמת רכישת מוצרי מזון ללא גלופן.
- ג. מתן הקלות במיסים למפעלים המייצרים מוצרים ללא גלופן.

■ תמצית חוות הדעת

באופן עקרוני סיוע לחולי צליאק עונה על ערך הערכות ההדדית. מכיוון שמדובר במחלה מולדת וגנטית לא ניתן או קשה מאוד להתגונן בפניה באמצעות ביטוח פרטי והחברה באמצעות נציגיה בכנסת רשאית להחליט להכניס זאת לביטוח הלאומי.

עם זאת, הכלים של סבסוד, פיקוח והטבות מס אינם עומדים בערכי המדד, יוצרים עיוותים במשק ובסופו של דבר יעלו למשלם המיסים הרבה יותר מאשר סיוע כספי ישיר.

אנחנו מתנגדים נחרצות להצעה במתכונתה הקיימת אך נתמוך בהצעה לפיצוי כספי ההולם צרכי תזונה סבירים במסגרת הביטוח הלאומי.

■ פרטים טכניים על הצעת החוק

- י. ההצעה מוגשת כחקיקה חדשה.
- יא. הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת מאיר שטרית (פ/1359/18) ועל שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת מאיר שטרית וקבוצת חברי הכנסת (פ/931/19).
- יב. ההצעה הנדונה הוגשה ביום כ"ט באייר התשע"ה – 18.5.15 על ידי משה גפני ואורי מקלב.

▪ רקע

מחלת הדגנת (צליאק) היא מחלה אוטואימונית שמקורה גנטי, המתאפיינת בנזק דלקתי לרירית המעי הדק הנגרם מאכילת גלוטן (חלבון הנמצא בדגנים כגון חיטה, שעורה, שיפון, שיבולת שועל ומוצריהם), הפוגע ביכולת הגוף לעכל את אבות המזון. המחלה נחשבת בעבר למחלת ילדות, אך בשנים האחרונות, עם העלייה במודעות אליה ולתסמיניה המגוונים והשיפור באמינות הבדיקות לאבחונה, חלה עלייה באבחון, ועמה עלייה בשכיחות החולים המאובחנים בבגרותם. כיום שיעור החולים מוערך ב-1% מהאוכלוסייה, שהם כ-72,500 חולים, ובהם כ-24,000 ילדים ובני נוער. הטיפול במחלה הוא תזונתי: הימנעות מאכילת גלוטן במשך כל חיי החולה. הקפדה על דיאטה כזאת מביאה להיעלמות הנוגדנים ולהחלמת המעי הדק. מנגד, אי הקפדה על הדיאטה המיוחדת עלולה לגרום, בטווח הארוך, להמשך הנזק הפיזיולוגי, לעלייה בסיכון לסרטן במערכת העיכול ומחוצה לה ולפגיעה בצפיפות העצם.

רוב השנה (למעט סביב פסח לגבי חלק מהמוצרים) מוצרי מזון ללא גלוטן המותאמים לחולי צליאק יקרים בעשרות אחוזים ממקביליהם המכילים גלוטן.

חשוב לציין כי ישנם דיאטנים הממליצים לכלל האוכלוסייה, גם לאנשים שאינם מוגדרים כחולי צליאק, להעדיף מוצרים ללא גלוטן.

▪ השפעה תקציבית

בהצעת החוק אין התייחסות להשפעה התקציבית של הצעת החוק. הצעת החוק היא תקציבית והימנעות מציון הערכה ראשונית אפילו לעלות התקציבית אינה תקינה ערכית.

▪ פיזיבליות אכיפה

כמו בחוקים דומים גם בחוק כזה המציע סבסוד ופטור ממסוי ישנו חשש מהותי לניסיונות לעקם קריטריונים ולהכניס לסבסוד או פטור גם מוצרים ומפעלים שהמחוקק לא כיוון אליהם.

▪ התאמה לערכי המדד

מחלת הצליאק אינה נעימה ואכן היא כרוכה בהוצאות עודפות משמעותית על מזון למשפחות החולים.

עם זאת, רוב כלי הסיוע המוצעים פה אינם עומדים בערכי המדד.

ראשית נגדיר את האירוע, לא מדובר כאן במקרה צדקה שכן החוק מתייחס לכלל חולי הצליאק ולאו דווקא למעוטי היכולת ולכן מדובר באירוע ביטוחי.

כשדנים על אירועים ביטוחיים יש להפריד בין אירוע ביטוחי שניתן עקרונית לבטח באופן פרטי ובין אירוע ביטוחי שקשה עד בלתי אפשרי לבטח באופן פרטי.

באופן כללי נגדיר 3 קבוצות:

1. ביטוחים שניתן לבטח באופן פרטי בצורה מלאה – כגון ביטוח על רכב או דירה מפני גנבות, שריפות ותאונות דרכים, אובדן כושר עבודה, ביטוח מפני נזקי גוף וכו'.

2. ביטוחים שניתן לבטח באופן פרטי בצורה חלקית – כגון ביטוח מפני מחלות לא מולדות או גנטיות, ביטוח פנסיוני, ביטוח מפני פיטורים.

3. ביטוחים שלא ניתן לבטח באופן פרטי – ביטוח בפני מחלות גנטיות ו/או מולדות, ביטוח מפני חוסר כישרון מולד למצוא עבודה המספיקה לפרנסה מינימלית.

מפני האירועים בקבוצה השלישית ובאופן חלקי מפני אירועים בקבוצה השנייה קשה מאוד להשיג ביטוח דרך חברות פרטיות.

כשאדם בריא רוכש ביטוח בריאות חברת הביטוח הפרטית מחשבת את הסיכוי שלו לחלות וכך קובעת את גובה הפרמיה – בפשטות זה יהיה הסיכוי כפול הפיצוי הצפוי במקרה של מחלה + תוספת פרמיה לפי שנאת הסיכון של הפירמה + עלויות תפעול + רווח לפירמה.

לעומת זאת, הסיכוי של אדם שנולד חולה לחלות הוא 100% כי הוא כבר חולה ולפי החשבון לעיל הפרמיה שיצטרך לשלם גבוהה מהפיצוי שהוא אמור לקבל.

במקרים של מחלות מולדות ומקרים דומים בהם היחיד לא יכול להגן על עצמו מראש באמצעות ביטוח רשאית החברה לתקן תקנות שסייעו ליחידים אלו. זהו על פי תפיסתנו תפקידו של הביטוח הלאומי שכשמו הוא מחליף את הביטוח הפרטי במקומות בהם הוא לא יכול לפעול.

כיום הביטוח הלאומי ממלא לפעמים גם תפקידים של ביטוח פרטי, יש בכך הרבה בעיות ובראשם תופעת "הסיכון המוסרי" (Moral Hazard) אך לא כאן המקום להרחיב על כך.

כאשר החברה מגנה על אלו שאינם יכולים להגן על עצמם, גם אם אינם עניים, הדבר עונה על אחד מערכי היסוד של המדד – ערכות הדדיות.

אך כאמור, 2 מתוך 3 החלקים בהצעה זו אינם מתאימים ואינם עונים על הקריטריון של ערכות הדדית:

א. הפיצוי הכספי למשפחות בהן יש חולה צליאק בהחלט עונה על הקריטריון הזה, במידה והסיוע המתקבל מהביטוח הלאומי כיום לחולי צליאק אינו מפצה אותם על העלויות העודפות לצורך רכישת סל מזון בסיסי אזי יש להגדיל את הפיצוי בהתאם.

ב. הפיקוח על מחירי הלחם ללא גלוטן וסבסודו וכן הטבות המס אינן מהוות כלי של ערכות הדדית אלא ניסיון להנדס את השוק. כפי שצינו ברקע הצרכנים של מוצרים ללא גלוטן אינם רק חולי צליאק. במידה וכתוצאה מהטבות אלו המחירים ירדו הביקוש למוצרים אלו יגבר בשיעור ניכר (הרבה מעבר לצרכים הבסיסיים של חולי הצליאק) וכפי שיודע כל בוגר שנה א בכלכלה התופעה תגרום לאובדן רווחה משמעותי למשק.

האלמנט הביטוחי שעונה לערך הערכות ההדדית יכול לבוא לידי ביטוי באמצעות פיצוי כספי למשפחות העונות על הקריטריונים. אין צורך לגרום לעיוותים בשוק ולבזבז את כספי הציבור. לפיכך אנחנו מתנגדים נחרצות להצעה במתכונתה הקיימת אך נתמוך בהצעה לפיצוי כספי ההולם צרכי תזונה סבירים במסגרת הביטוח הלאומי.

העדפת תוצרת הארץ במכרזי מערכת הביטחון - הארכת

הוראת שעה

עמדת המדד-התנגדות מלאה

■ עיקרי החוק

הצעה להאריך את ההעדפה של טקסטיל תוצרת הארץ במכרזי מערכת הביטחון.

הוראת שעה מ-2010 העניקה למשך שנתיים יתרון למפעלי טקסטיל ישראלים על מפעלים זרים במכרזי מערכת הביטחון. הוראת השעה הוארכה שוב ב-2013 וההצעה הנוכחית נועדה להאריך את ההעדפה למשך 5 שנים נוספות.

על פי הוראת השעה הצעת מחיר שתניתן לצה"ל ומשרד הביטחון על ידי מפעל ישראלי יכולה להיות יקרה יותר עד 100% מהצעת המחיר של מפעל זר ולזכות ביתרון. הצעת מחיר ישראלית שתניתן למשרד לבטחון פנים יכולה להיות יקרה ב-50% מהצעה זרה ולזכות ביתרון.

■ תמצית חוות הדעת

מדובר בהארכה שלישית של מדיניות זמנית שאינה מלווה בתכנון פעולות שיסייעו להיגמל מהתלות במדיניות זו. זו מדיניות שיוצרת משרות חסרות הצדקה כלכלית הממומנים מכספי ציבור ומעמיקות את התלות במקום לפתור אותה.

הצעת חוק זו אינה עומדת בערכי המדד. היא לא מתייחסת לתכנון כלכלי ארוך טווח וביצוע שיטתי של מדיניות, אין בה זהירות ויראת כבוד כלפי כספי ציבור והיא אינה מבוססת על מחקר ובקרה שוטפים.

■ פרטים טכניים על הצעת החוק

א. ההצעה מוגשת כתיקון לסעיף 3א(א)(1) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992

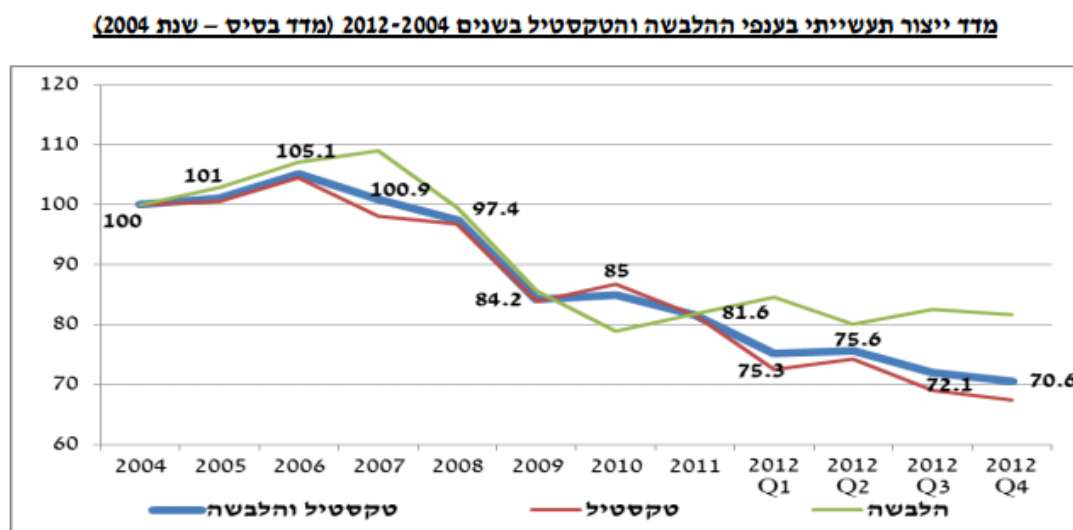
ב. בסוף שנת 2010 הועבר תיקון לחוק המקנה לממשלה סמכות להתקין תקנות להעדפת תוצרת הארץ גם בתחום הטקסטיל ברכישות כוחות הביטחון. תיקון זה נקבע כהוראת שעה לשנתיים. הוראת השעה הוארכה בחודש יוני 2013 בשנתיים נוספות, בחוק חובת המכרזים (תיקון מס' 22 – הוראת שעה), התשע"ג-2013.

ג. הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה ועל שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חברת הכנסת שלי יחימוביץ' וקבוצת חברי הכנסת (פ/18/4445; פ/19/609).

ד. ההצעה הנדונה הוגשה ביום כ"ב באייר התשע"ה – 11.5.15 על ידי שלי יחימוביץ', מרדכי יוגב, משה גפני, יצחק וקנין, יריב לוין ומאיר כהן.

■ רקע

עד סוף שנות ה-70 ישראל הייתה מעצמת טקסטיל מסיבה אחת פשוטה – מכסי מגן גבוהים מאוד שהפכו את ייבוא הטקסטיל מחו"ל ליקר מידי וחייבו את אזרחי ישראל לרכוש טקסטיל יקר תוצרת הארץ. ממשלתו של בגין החלה בהפחתת מכסי המגן, תהליך שממשיך עד ימינו ובעקבותיו עבר כמעט כל הייצור למדינות בהן כוח העבודה זול יותר¹⁶:

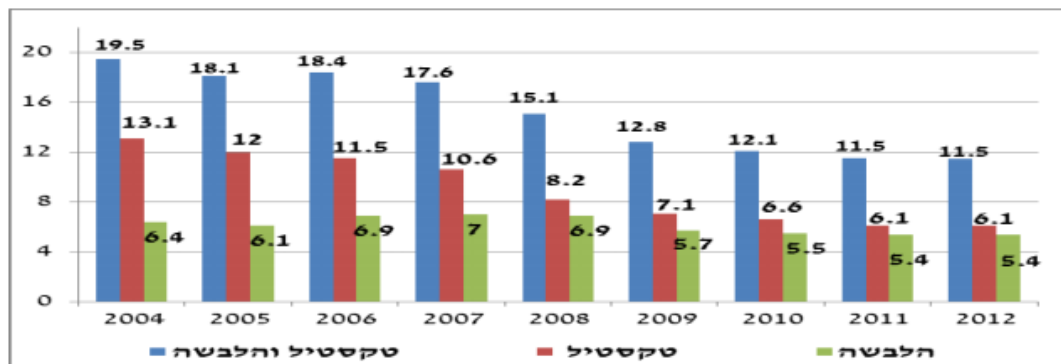


למדינת ישראל אין יתרון יחסי בייצור טקסטיל ולכן במקביל לירידה בהיקף הייצור בענפי ההלבשה והטקסטיל יש מגמה של צמצום מספר המועסקים בענפים האלה¹⁷:

¹⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2012, לוח 20.9, ירחון סטטיסטי, פברואר 2013, לוח י"ג/2, עיבוד ממ"מ.

¹⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2012, לוח 20.3, ירחון סטטיסטי, פברואר 2013, לוח י"א/10, לוח י"ג/5.

מספר המשרות בענפי ההלבשה והטקסטיל בשנים 2004-2012 (באלפים)



הנפגעים העיקריים מצמצום התעסוקה בענף הם תושבי הפריפריה. במשך שנים ארוכות, באמצעות מכסי מגן ותמיכות אחרות, ביססה מדינת ישראל את עיקר התעסוקה בפריפריה על מפעלי תעשייה מסורתית כדוגמת טקסטיל. הטיפול המתמשך של ענפי התעשייה המסורתית יצרו תלות של הפריפריה בענפים אלו ולכן כאשר הותר לתעשיינים להעביר את פסי הייצור לחו"ל וליבואנים לייבא ביגוד התרחשו גלי פיטורים המוניים שפגעו בעיקר בתושבי הפריפריה.

מנגד, מצבם של הצרכנים בישראל השתפר משמעותית, על פי איגוד לשכות המסחר¹⁸ בין השנים 2000 ל-2013 ירד מדד מחירי ההלבשה ב-23.4% בעוד מדד המחירים הכללי עלה ב-30.8%, כלומר ירידה ריאלית של 41.4%.

על פי דברי ההסבר להצעת החוק: "בתחום הטקסטיל בישראל מפעלים רבים נמצאים על סף קריסה ואלפי עובדי טקסטיל עומדים בפני סכנת פיטורין, בין היתר בשל בחירת משרדים ממשלתיים לרכוש טקסטיל בייבוא מסין ומארצות אחרות במקום לייצר בארץ. יש להדגיש כי בתחום זה אין כל מוביליות תעסוקתית, ומי שמפוטר, מעבר לטרגדיה האישית הכרוכה בכך וכריתת מטה לחמה של משפחה, הופך גם לנטל כלכלי על כתפי המדינה במקום לכלכל את משפחתו בכבוד. מדיניות זאת אינה הגיונית, מוסרית או כלכלית.

בעבר, היצרנים הישראליים מצאו עצמם במבוי סתום: בלי אפשרות להתחרות בארצם שלהם עם תוצרת סין ומדינות נוספות, שם שכר העבודה הוא שכר עבדות, ואף בלי אפשרות להתחרות עם תוצרת ארה"ב, שם שכר העבודה גבוה מהשכר בישראל. במדיניות זו גזרה ממשלת ישראל את דינם של המפעלים הישראליים להיסגר.

¹⁸ מתוך: "השפעת ההפחתה של שיעורי המכס על ענפי ההלבשה והטקסטיל – ניתוח כלכלי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת 21.4.2013

בסוף שנת 2010 הועבר תיקון לחוק המקנה לממשלה סמכות להתקין תקנות להעדפת תוצרת הארץ גם בתחום הטקסטיל ברכישות כוחות הביטחון. תיקון זה נקבע כהוראת שעה לשנתיים. התיקון יצר באחת כ-1000 מקומות עבודה, בעיקר במתפרות ובמפעלים בערי פיתוח, בקרב מיעוטים ובכפרים דרוזיים. לדוגמא, מפעל סלטקס בקריית שמונה, מפעל מק"ט ספורט בבית ג'אן, מפעל אקספורט ארז בשדרות. נתונים אלה מוכיחים את חשיבותו של התיקון והארכת תוקפו לתקופה משמעותית נוספת"

אך האמת היא שמפעלים רבים נמצאים על סף קריסה לא באשמת משרדי הממשלה אלא כי לא השכילו להתאים את עצמם למציאות הכלכלית המשתנה. כך למשל מפעל דלתא השכיל להשקיע ביתרונות היחסיים של ישראל – מחקר ופיתוח, ונמצא בפריחה:



המפעלים שזקוקים להעדפה זו הם מפעלים חסרי הצדקה כלכלית. כשמדינת ישראל מאריכה את ההעדפה שלהם על פני 9 שנים, על פי הצעת חוק זו, היא רק מעמיקה את התלות של תושבי הפריפריה במפעלים אלו במקום לאפשר לשוק לייצר אלטרנטיבה.

כפי שמצוטט לעיל, כהצדקה להצעת החוק כותבים חברי הכנסת "התיקון יצר באחת כ-1000 מקומות עבודה, בעיקר במתפרות ובמפעלים בערי פיתוח, בקרב מיעוטים ובכפרים דרוזיים" אך מדובר במקומות עבודה חסרי הצדקה כלכלית, כלומר באלף איש נוספים שיאלצו להיות מפוטרים כשתופסק ההעדפה.

¹⁹ אתר Bizportal, כניסה 19.8.2015

אכן, כפי שמציינים חברי הכנסת, מדובר בתחום שאין בו מוביליות תעסוקתית. עיקר העובדים במפעלים הנ"ל הינן נשים בנות מיעוטים הממעטות לצאת מהכפר וחסרות השכלה רלוונטית למקצועות אחרים. אך המדינה מכירה כלים נוספים לקדם תעסוקה של נשים אלה מלבד העסקתן בייצור מוצרים חסרי ערך כלכלי.

על פי שיחות עם גורמים במשרד הכלכלה, קיימות תכניות מגירה להכשרה מקצועית של נשים אלה אשר אינן מתקצבות. המטרה המקורית של ההעדפה הייתה ליצור מצב זמני של קיום המשרות האלה כשבמקביל תינתן לעובדות הכשרה מקצועית שתאפשר להן להשתלב בתעשיות אחרות. בינתיים ההעדפה מוארכת משנה לשנה אך תכניות ההכשרה לא יוצאות לפועל.

▪ השפעה תקציבית

בהצעת המחיר אין התייחסות להשפעה התקציבית. מדובר על רכישת טקסטיל במחיר של עד פי 2 מהמחיר המוצע על ידי חברות זרות כך שסביר שמדובר בהשפעה משמעותית.

נראה כי לא נעשתה על ידי חברי הכנסת עבודת השוואה של ההשפעה התקציבית אל מול העלות של תכניות הכשרה או אפילו דמי אבטלה והשלמת הכנסה למפוטרים הצפויים ממפעלי הטקסטיל הרלוונטיים.

▪ פיזיבליות אכיפה

לא רלוונטי.

▪ התאמה לערכי המדד

"מעלה גדולה שאין למעלה ממנה – זה המחזיק ביד ישראל שמך ונותן לו מתנה או הלוואה או עושה עמו שותפות או ממציא לו מלאכה כדי לחזק את ידו עד שלא יצטרך לבריות לשאול" הלכות מתנות עניים לרמב"ם.

מדרגת הצדקה העליונה על פי הרמב"ם היא לא תמיכה קבועה במלאכתו של העני אלא המצאת מלאכה בת קיימא, שתהיה לה הצדקה כלכלית בפני עצמה לטווח הארוך גם הרבה אחרי שהתומך סיים לתמוך.

ערכית אין שום יתרון ברכישת תוצרת כחול לבן כשהרכישה הזו באה על חשבון ציבור משלמי המיסים ללא הצדקה כלכלית. המדרגה העליונה היא ליצור מצב שבו כדאי לרכוש כחול לבן. כאשר רכישת כחול לבן הופכת לנטל על הציבור היא הופכת בעיקר לסיסמא ריקה.

לו היה מדובר בהצעת חוק שמוגדרת כזמנית המיועדת לצמצם נזקים בטווח הקצר בלבד כתוצאה מפטורי עובדים, ניחא. אך ההצעה הזו היא כבר הארכה שלישית כאשר לא מתקיימת שום פעילות אחרת במקביל לפתור את המצב ובדברי ההסבר להצעה אין שום התייחסות לתכנון לטווח הנראה לעניין להיגמל מהתלות הזו, כך שנראה שמדובר בשאיפה למצב קבוע.

הצעת חוק זו אינה עומדת בערכי המדד. היא לא מתייחסת לתכנון כלכלי ארוך טווח וביצוע שיטתי של מדיניות, אין בה זהירות ויראת כבוד כלפי כספי ציבור והיא אינה מבוססת על מחקר ובקרה שוטפים.

הצעת חוק ייצוג הולם של יהודים בני המגזר החרדי בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה)

עמדת המדד-התנגדות מלאה

• עיקרי החוק

הוספת מגזר החרדים למגזרים המקבלים העדפה מתקנת בקבלה לעבודה במשרדי הממשלה וזאת על מנת להביא לייצוג ההולם את חלקם באוכלוסייה.

• תמצית חוות הדעת

חוקי הייצוג ההולם והצעה זו בפרט סותרים את ערכי המדד משתי סיבות עיקריות:

- א. מדובר בכפיה של שוויון תוצאתי שפירושו קיפוח של אזרחים עם כישורים עודפים שהתאמצו יותר אך הגיעו מהמגזר הלא נכון. בפועל יש פה הפרה של ערך שוויון ההזדמנויות.
- ב. תוצאה של כפיה זו תהיה העסקה של עובדים פחות יעילים ולכן ניצול פחות טוב ושימוש לא ראוי בכספי המיסים.
- יש להבהיר שלו היה מדובר על מצב שבו אזרחים עם כישורים זהים נדחים בשל שייכותם למגזר החרדים או מגזר מיוחד אחר, אזי חוות הדעת הייתה אחרת אך לאור הפערים העצומים בין רמת הכישורים והמוטיבציה בין האוכלוסיות השונות כנראה שזה לא המצב.
- עם זאת אנו ממליצים לתקן את העיוות של אי הכרה בשנות הלימוד בישיבה בלימודים על תיכונים, מומלץ לקבוע קריטריונים מקבילים להכרה בלימודים במדעי הרוח, כמובן בכפוף להשלמת יכולות בסיסיות בלימודי אנגלית, מתמטיקה ולשון.

• פרטים טכניים על הצעת החוק

- א. הצעה זו היא תיקון חקיקה: תיקון סעיף 15 א בחוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט-1959 ותיקון סעיף 18 א בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.
- ב. הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת אמנון כהן (פ/19/1776).
- ג. הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת משה גפני וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/1425).

ד. ההצעה הנדונה הוגשה ביום כ"א בסיוון התשע"ה – 8.6.15 על ידי משה גפני ואורי מקלב.

• רקע

ייצוג הולם למגזרים מסויימים הוא כלל שעומד מאחורי לא מעט סעיפי חקיקה במדינת ישראל. הנחיה היועץ המשפטי לממשלה שפורסמו בנושא ב-2006 מגדירה את העיקרון מאחורי החקיקה כך²⁰:

"עקרון השוויון הוא עקרון יסוד במשפט הישראלי. עיקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקוט במקרה הצורך, בפעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי. ההעדפה המתקנת אינה חריג לעקרון השוויון אלא נגזרת הכרחית ממנו ואחת הערובות המרכזיות להגשמתו"

המכשול העיקרי בהנחיה הזו של היועץ המשפטי לממשלה, ובאופן כללי בדיוני חקיקה שונים על נושא השוויון, שאין התייחסות מספקת להבדל העקרוני בין שוויון תוצאתי לשוויון הזדמנויות. גם כאשר היועץ המשפטי מצטט את מגילת העצמאות על הנושא הוא נכשל בהבנת הנקרא:

"מדינת ישראל... תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל, תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה, בלי הבדל דת, גזע ומין, תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות, תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות, ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות"

האם שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה מחייב שבמשרדי הממשלה יועסקו עובדים מכל המגזרים על פי חלקם באוכלוסייה?

האם מגזר שהאזרחים הנכללים בו אינם מתמודדים באופן שווה על משרות במשרדי ממשלה צריכים לקבל ייצוג שווה במשרדי הממשלה או על פי חלקם היחסי בהתמודדות ובכישורים?

נכון לשנת 2010 שיעור החרדים באוכלוסייה עמד על 6% והתחזיות היו שעד שנת 2020 מגזר זה יהווה 11% מהאוכלוסייה²¹.

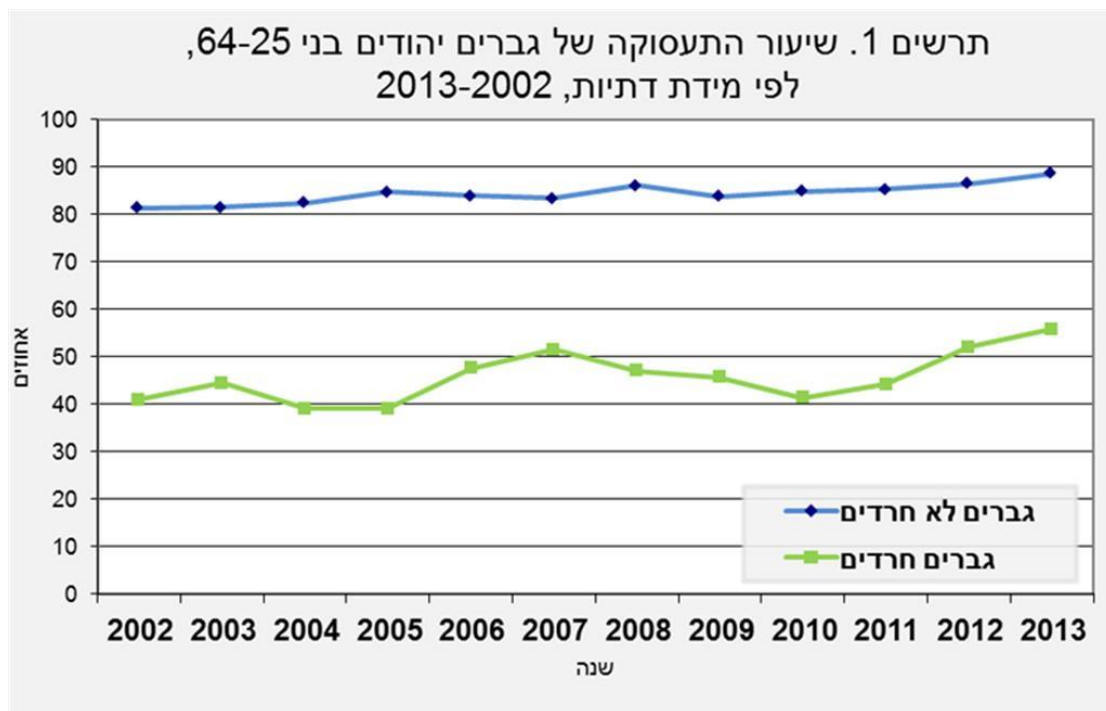
לו היינו עוסקים בתופעה של אפליה על בסיס מגזרי, כלומר לו שיעור החרדים שרוכשים את הכישורים הרלוונטיים ומתמודדים על משרות במגזרי הממשלה היה זהה לשיעור רוכשי הכישורים

²⁰ ייצוג הולם למגזרים מסויימים, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, עדכון אייר התשס"ו, מאי 2006, מס' הנחיה 1.1503

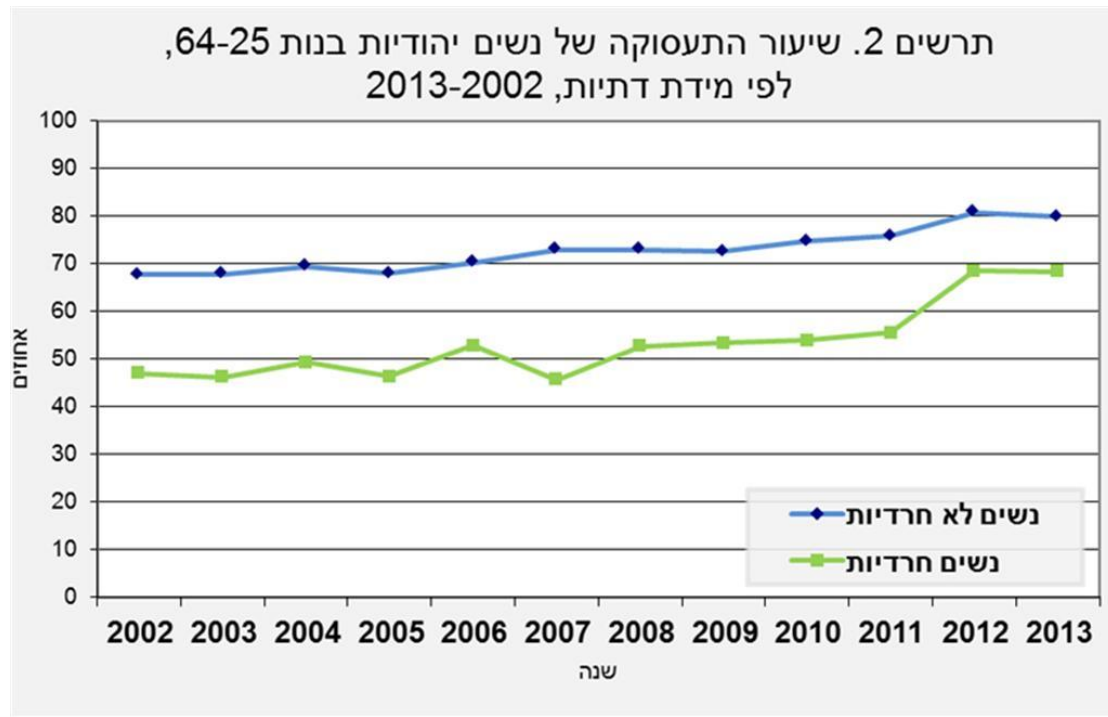
²¹ הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה - דו"ח סופי, 3 ליוני, 2010

והמתמודדים באוכלוסייה הכללית אזי היינו יכולים לטעון שישנה פה הפרה של עקרון שוויון ההזדמנויות.

אך שיעור בעלי ההשכלה הרלוונטית ושיעור מחפשי העבודה במגזר החרדי נמוך משמעותית מהמגזר הכללי ולכן תת הייצוג שלו במשרדי הממשלה הינו לגיטימי לחלוטין. הגרפים להלן מציגים השוואה בין שיעור התעסוקה של חרדים ויהודים שאינם חרדים²²:



²² לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2013 בנושא תעסוקה, פרסום בתאריך 14.1.2015



כפי שניתן לראות הפער צומצם בשנים האחרונות אך הדרך עוד ארוכה עד שייסגר, כמו כן מכאן לא ניתן ללמוד על הכישורים הרלוונטיים לעבודה במשרדי ממשלה אך כפי שאנחנו מכירים את הנתונים שיעור האקדמאים מקרב החרדים נמוך מאוד ביחס לשיעור האקדמאים באוכלוסייה הכללית.

מכאן ניתן ללמוד שתת הייצוג אינו תוצר של אפליה וקיפוח זכויות אלא להיפך, לו יחוייבו משרדי הממשלה להעסיק חרדים על פי ייצוגם באוכלוסייה תהיה בכך אפליה וקיפוח זכויות של אזרחים אחרים שהתאמצו יותר והינם מתאימים יותר לשמש בתפקיד.

בשנת 2010 כונסה ביוזמת משרד התמ"ת הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה²³. הוועדה הורכבה ממומחים בעלי תפקידים רלוונטיים ובראשה עמדו פרופסור צבי אקשטיין ופרופסור יוג'ין קנדל.

הוועדה קבעה יעד לעליה עד שנת 2020 משיעור תעסוקה של 40.4% ל-63% אצל גברים חרדים ומשיעור תעסוקה של 56.7% לשיעור תעסוקה של 63% אצל נשים חרדיות.

הוועדה גם המליצה על שיטות להגיע ליעדים אלו אך אף אחת מהן לא כללה כפיה של המעסיקים או הממשלה לייצוג הולם או העדפה מתקנת.

השיטות שכללו מס הכנסה שלילי ותמריצים שונים בוודאי עולים כסף למשלם המיסים וישנה שאלה ערכית האם ראוי לתמרץ מכספי המיסים אוכלוסיות שאינן עושות בעצמן את כל המאמצים

²³ הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה - דו"ח סופי, 3 ליוני, 2010

להעלות את שיעור התעסוקה שלהן. אך למרות שמדובר בשאלה מורכבת, מקצועית וערכית, אין ספק שבמקרה של גברים חרדיים ונשים ערביות מדובר בנושא קריטי שהימנעות מטיפול בו תגרוור עלויות כבדות יותר למשלם המיסים בעתיד.

יש להבחין בין הסוגיה של תמרוץ אוכלוסיות ובין הצעות לייצוג הולם. הראשונה מדברת על עתיד המשק ויש לבחון אותה בכלים של עלות-תועלת למשק. השנייה מתיימרת לדבר על צדק וערך השוויון כשבפועל היא פועלת נגד ערך השוויון הרלוונטי שהוא שוויון הזדמנויות, כפי שנפרט עוד בהמשך.

• השפעה תקציבית

בהצעת החוק אין התייחסות להשפעה התקציבית, ההצעה תחייב העסקת עובדים בעלי כישורים נמוכים מהקיים ולכן יש לה השפעה תקציבית מהותית אם כי קשה למדידה.

• פיזיבליות אכיפה

לא רלוונטי

• התאמה לערכי המדד

עקרונית הצעת חוק זו אינה עומדת בערכי המדד ממספר סיבות:

א. כפי שהוסבר לעיל, החקיקה מבקשת שוויון תוצאתי ולא שוויון הזדמנויות. כפיה של שוויון תוצאתי, כשרמת המאמצים והכישורים שונה, מהווה הפרה של עקרון שוויון ההזדמנויות שכן היא פוגעת באלו שמתאמצים ומעדיפה על פניהם אחרים שהתאמצו פחות אך שייכים למגזר שמופלה לטובה.

ב. על מנת לממש את החוק יאלצו משרדי הממשלה להעדיף חרדים פחות מוכשרים על מועמדים מוכשרים יותר מה שיגרור בהכרח יעילות נמוכה יותר של משרדי הממשלה. עקרון זה נכון לכל המקומות ולכל המגזרים עליהם מופעל עקרון ההעדפה המתקנת. יוצא מזה שהתמורה למיסים תהיה נמוכה יותר וזו הפרה של עיקרון הזהירות והיעילות בשימוש בכספי ציבור.

ג. חשוב לציין שאנו מכירים בתפקיד של מדינת ישראל כתחליף מסויים לגבאי הצדקה הקהילתיים. לו היה מדובר על תכנית לעידוד תעסוקה לעניים ייתכן והיינו מתייחסים אחרת שכן תעסוקה כפתרון לעוני הינה מדרגת הצדקה העליונה של הרמב"ם. עם זאת, גם אז היינו מבקשים אמיזה של עלויות התכנית וסיווגה תחת הוצאות הרווחה של מדינת ישראל במקום הערבו הקיים היום בין תכניות מעין אלו ובין צרכי הציבור האחרים שאינם בגדר צדקה. בכל מקרה כפי שעולה מהצעת החוק והצעות החוק הדומות לה וכפי שעולה מחוות

הדעת שצוטטה של היועמ"ש, אין מדובר במנגנון צדקה אלא במנגנון המבקש לכפות שוויון תוצאתי וכפיה של שוויון כזה מנוגדת לערכי המדד.

עם זאת אנו ממליצים לתקן את העיוות של אי הכרה בשנות הלימוד בישיבה כלימודים על תיכונים, מומלץ לקבוע קריטריונים מקבילים להכרה בלימודים במדעי הרוח, כמובן בכפוף להשלמת יכולות בסיסיות בלימודי אנגלית, מתמטיקה ולשון.

פקודת מס הכנסה, תיקון - פטור על הכנסה מריבית על כספי פיצויים לעיוור או לנכה

עמדת המדד-התנגדות מלאה

■ עיקרי החוק

הצעה להעלות רף הפטור ממס רווחי הון על הכנסה מריבית על כספים שהפקיד נכה או עיוור אשר מקורם בפיצויים או בכספי ביטוח שקיבל היחיד בשל פגיעת גוף.

כיום הפטור הוא עד סכום 262,320 ₪ וההצעה היא להעלות את הפטור ל-300,000 ₪. הנימוק הוא שהחל משנת תשע"ב עלה שיעור המס על רווחי הון ולכן נשחק הפטור.

■ תמצית חוות הדעת

מדובר בהצעה פופוליסטית ושרירותית שאינה מגובה בנתונים ונימוקים משכנעים ואינה עומדת בעיקרון לגבי כספי צדקה קהילתיים: גובים בשניים ומחלקים בשלושה המחייב כובד ראש ושיקול דעת מעין בית דין לפני חלוקה של כספי ציבור ליחידים, גם אם מדובר באוכלוסיות שעקרונית זקוקות לסיוע מהקהילה.

■ פרטים טכניים על הצעת החוק

ה. ההצעה מוגשת כתיקון לסעיף 9(5)(ב) לפקודת מס הכנסה.

ו. הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת חיים אורון וקבוצת חברי הכנסת (פ/61/18).

ז. הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת משה גפני וקבוצת חברי הכנסת (פ/1197/19).

ח. ההצעה הנדונה הוגשה ביום ז' בסיוון התשע"ה – 25.5.15 על ידי משה גפני ואורי מקלב.

▪ רקע

הצעת חוק זו מתייחסת לפטור הניתן לנכים ממס על רווחי הון כפי שמופיע בפקודת מס הכנסה, להלן עיקרי החלקים הרלוונטיים בפקודה:

(5) (א) הכנסה מיגיעתם האישית של עיוור או של נכה שנקבעה לו נכות של 100%, או נכות של 90% לפחות מחמת שלקה באיברים שונים והאחוז האמור הוא תוצאה של חישוב מיוחד של הליקוי באיברים השונים שבלעדיו היה נקבע אחוז נכות של 100% לפחות, כמפורט להלן:

(1) נקבעה נכות כאמור לתקופה של 365 ימים או יותר – הכנסה עד לסכום של 501,500 שקלים חדשים;

(2) נקבעה נכות כאמור לתקופה שבין 185 ימים לבין 364 ימים – הכנסה עד לסכום של 60,120 שקלים חדשים;

(ב) היתה ההכנסה מיגיעה אישית של עיוור או נכה כאמור נמוכה מ-85,200 לירות או שלא היתה לו הכנסה כאמור, תהיה פטורה ממס גם הכנסתו שלא מיגיעה אישית, עד לסכום כולל של 85,200 לירות. ואולם אם היתה לו הכנסה מריבית המשולמת מכספים שהופקדו בפקדון, בתכנית חיסכון או בקופת גמל, אשר מקורם בפיצויים או בכספי ביטוח שקיבל היחיד בשל פגיעת גוף - עד לסכום כולל של 212,040 שקלים חדשים או סכום גבוה יותר שקבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת

כבר כיום הסמכות של שר האוצר להרחיב את הפטור מנוצלת כך שהסכום העדכני הוא 262 אלף ולא 212 כפי שמופיע בפקודת מס הכנסה.

בהצעת החוק הזו ודברי ההסבר לה עולים שני כשלים עיקריים:

א. העלאת סכום הפטור היא בסמכות שר האוצר ולכן אינה מצדיקה חקיקה ראשית נוספת.

ב. אין קשר ברור בין הנימוק לכאורה ובין הצעת החוק. הנימוק מדבר על עליה בשיעור המס על רווחי הון אך עליה זו רלוונטית רק לסכום שמעל גובה הפטור. נכה או עיוור שמחזיק כספים עד גובה הפטור אינו ניזוק מהשינוי בשיעור המס.

▪ השפעה תקציבית

בהצעת החוק אין התייחסות להשפעה התקציבית של הצעת החוק. על מנת להעריך זאת יש צורך בנתונים נוספים שאינם זמינים לנו אך ראוי שיופיעו בדברי ההסבר להצעת החוק.

▪ פיזיבליות אכיפה

לא רלוונטי.

▪ התאמה לערכי המדד

הצעת חוק זו אינה מנומקת כראוי, אינה מבוססת על עובדות ונתונים ואינה מכילה את הנתון הבסיסי של השפעתו התקציבית של הפטור ממס.

עקרונית ההצעה מתייחסת לאוכלוסיות הזקוקות להגנת החברה: נכים 100% ועיוורים. אך מהצעה זו שהוגשה ברשלנות עולה חשד לפופוליזם וניסיון לגזור קופון פוליטי באוכלוסיות אלו.

ח"כ גפני מיוזמי החוק טוען ש"ישנם נכים או עיוורים המתפרנסים מרווחים על השקעה"²⁴ אך בשום מקום בהצעת החוק לא הוצגו סימוכין לכמות הנכים שזקוקים להכנסה זו, לא הוצג חישוב של הכנסה ממוצעת מהשקעות, לא הוצגה סטטיסטיקה של הכנסות אחרות ותשלומי העברה וכן לא הוצגה ההשפעה של הפטור על נכים או עיוורים שמסוגלים לעבוד ויבחרו שלא לעשות זאת בעקבות הפטור.

אין ספק שיש לסייע לנכים ועיוורים שאינם מסוגלים לסייע לעצמם אך תפקיד המחוקק הוא להכריע מהו הסיוע הנכון והיכן עובר הגבול.

כלל חשוב בניהול צדקה קהילתית גורס: גובים בשניים ומחלקים בשלושה. לצורך גביית המיסים שמתבצעת על פי מנגנון אחיד לכלל האוכלוסייה מספיקים שניים, אך לצורך חלוקת צדקה זו ליחידים יש צורך בשלושה שישמשו כבית דין ויכריעו האם היחיד אכן זקוק לקבל מכספי הציבור.

אין לנו יכולת לבחון אילו מחקרים בוצעו לפני קביעת רף הפטור המקורי אך הסכום המוצג בהצעה נראה שרירותי למדי ואינו עונה על העיקרון הנ"ל. אנו מצפים לנימוק משכנע בגוף ההצעה מדוע החליטו מגישי ההצעה שהסכום שהחליטו עליו במשרד האוצר אינו נכון וקבעו סכום שגבוה ממנו ב-40 אלף ₪.

²⁴ אתר ladaat.info, כתבתו של אשר הלפרין, ז' שבט תשע"ד

הצעת חוק מס ערך מוסף, תיקון – מס בשיעור אפס על מוצרי מזון בסיסיים

עמדת המדד-התנגדות מלאה

■ עיקרי החוק

קביעת מע"מ בשיעור 0% על מוצרי מזון מפוקחים

■ תמצית חוות הדעת

ישנה הסכמה רחבה בקרב גורמי המקצוע שמע"מ דיפרנציאלי מזיק ואינו מסייע לאוכלוסיות להן הוא מיועד לסייע, ובכל מקרה אינו מסייע באותה הרמה שפתרונות אחרים יוכלו לסייע.

חוות דעת זו של גורמי המקצוע ידועה לכל הגורמים הרלוונטיים ולכן הצעה שפועלת בניגוד להמלצות אלו הינה פופוליסטית ולא מצביעה על רצון כן לסייע לאוכלוסיות הנזקקות.

בצדק! תומכים בעיקר בשני סוגי צדקה ממשלתית:

חכות ולא דגים – סיוע להוציא משפחות ממעגל העוני באופן פרמננטי ולא על בסיס תמיכה מתמשכת (בהתאם למדרגת הצדקה העליונה של הרמב"ם)

סיוע ישיר לרכישת אמצעי מחיה צריך להינתן ישירות רק למי שמציעה את יכולותיו לסייע לעצמו (ולא לכלל האוכלוסייה כמו בהצעה זו).

■ פרטים טכניים על הצעת החוק

ט. הצעה זו היא תיקון חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-251975, סעיף 30(א)

י. הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת אופיר אקוניס וקבוצת חברי הכנסת (פ/3388/18).

יא. הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חברת הכנסת רונית תירוש (פ/3389/18) ועל ידי חבר הכנסת ניצן הורוביץ וקבוצת חברי הכנסת (פ/3480/18), ועל שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/240/19).

²⁵ ס"ח התשל"ו, עמ' 52.

יב. ההצעה הנדונה הוגשה ביום כ"ט באייר התשע"ה – 18.5.15 על ידי דב חנין, איימן עודא, עאידה תומא סלימאן, יוסף ג'בארין, עבדאללה אבו מערוף

■ רקע

רקע כללי על מע"מ בעולם ובישראל

עד אמצע המאה הקודמת היה נהוג באירופה מס מחזור, שהינו מס הנגבה בהתאם למכירות של הפירמות ולא לרווח שהן מפיקות או לערך המוסף שהן מייצרות²⁶. מס מחזור הינו פשוט וזול אדמיניסטרטיבית, אך אינו הוגן ואינו יעיל. בהינתן מחזור בהיקף מכירות נתון, ליצרן אחד רווח שיכול להגיע לעשרות אחוזים ואילו לאחר רווח של אחוזים בודדים או אפילו הפסד. המס המוטל על האחרון יכול להיות גבוה אף מהרווח. כדי למנוע עיוות זה, עלה רעיון בצרפת שלאחר מלחמת העולם השנייה²⁷ להנהיג גם מס שלילי על מחזור ההוצאות. השילוב של שני המיסים היה למעשה מס על הערך המוסף של הפירמות ומכאן שמו. בעקבות הקמת האיחוד האירופי התקבל המע"מ בכל מדינות האיחוד. לצורך תאום ומניעת כפל מס בין מדינות האיחוד, הוחלט שכל מדינה תפטור ממע"מ את היצוא שלה ותמסה את היבוא. שינוי זה הפך את המע"מ ממס על הערך המוסף של הפירמות (התוצר) למס על הצריכה²⁸. גם בארץ התקבל המע"מ במתכונתו האירופית כלומר, כל פירמה מוסיפה מע"מ על מכירתיה בשוק המקומי מצד אחד, אך מזדכה על המע"מ ששילמה על כל קניותיה מפירמות אחרות. רק הצרכן הסופי, שאינו פירמה, משלם מע"מ על המחיר הסופי לצרכן ואינו מזדכה. כך שלמעשה הצרכן משלם מע"מ על כל הסכום אותו הוא מוציא לצריכה בשוק המקומי. בכך המע"מ מאד דומה למס המכירה (Sales Tax) הנהוג במדינות ארה"ב ומוטל על הצרכן הסופי בלבד.

מע"מ מונהג במדינת ישראל מאמצע שנות ה-70 של המאה הקודמת²⁹. עם כניסת המע"מ לתוקף, בשנת 1976, נקבע כי שיעורו יהיה 8%. במשך השנים הוגדל שיעורו עד לשיא של 18% בשנים 1991,

²⁶ קטע זה מועתק מתוך נייר עמדה של מכון ואן ליר בנושא מע"מ דיפרנציאלי, חמי גוליבובסקי וניר יעקבי
²⁷ רעיונות מסוג זה עלו גם לפני כן, למשל בגרמניה, אך לא ייושמו.

²⁸ ניתן לראות זאת דרך משוואת החשבונאות הלאומית. נגדיר מקורות: תוצר (Y), יבוא (M). שימושים: צריכה פרטית (C), צריכה ציבורית (G), השקעה (I), יצוא (X).

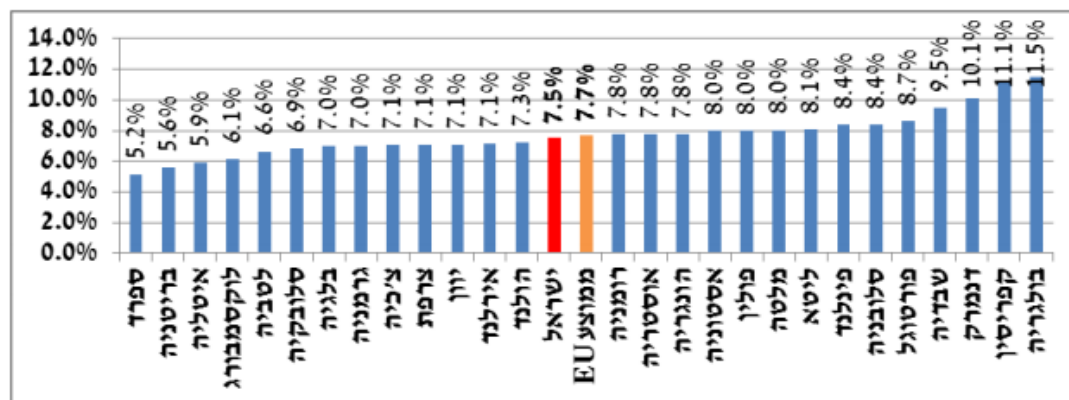
מכיוון שמקורות = שימושים: $Y+M=C+G+I+X$. ומכיוון שהמע"מ מוטל על התוצר של כל הפירמות בניכוי השקעות אך ללא היצוא וכן על היבוא: $Y-X-I+M=C+G$ מתקבל שהמע"מ מוטל על הצריכה הפרטית והציבורית המקומית.

²⁹ הקטע להלן מועתק ממחלקת המחקר של הכנסת, שיעורי מס ערך מוסף והכנסות המדינה מהתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD, יולי 2012, עם עדכונים לגבי שיעורי המע"מ נכון ל-2015 על פי אתר משרד האוצר.

2002, והחל משנת 2013 עד היום. שיטת המע"מ בישראל מבוססת על שיעור אחיד ובסיס מס רחב, אך קיימים כמה סוגי מע"מ ושיעורי מע"מ:

- מע"מ עוסקים בשיעור 18% מוטל על רוב הצריכה הפרטית, על קניות והשקעות המגזר הציבורי והמוסדות הפיננסיים ועל רכישת נכסי נדל"ן, פרט לכמה יוצאים מן הכלל:
 - עסקאות פטורות ממע"מ, לרבות ייבוא וייצוא יהלומים של העוסקים בענף, השכרת נכס למגורים, השכרת מקרקעין בתנאי שכירות מוגנת ומכירות באילת
 - עסקאות ששיעור המע"מ בהן הוא 0%, ובהן ייצוא מוצרים ושירותים לחו"ל, מכירת פירות וירקות טריים, מתן שירותי תיירות בישראל לתושבי חוץ וייצוא נכס רוחני (כגון פטנט).
- מע"מ מוסדות לא כוונת רווח (מלכ"רים) בשיעור של 7.5%, מוטל על מוסדות ציבוריים (לרבות המדינה) ופרטיים. מס זה מוטל על תשלומי שכר שהמלכ"רים משלמים לעובדים בהם, שכן הערך המוסף בהם הוא למעשה שכר העובדים. מלכ"רים אינם זכאים להחזר מע"מ תשומות.
- מע"מ על מוסדות פיננסיים בשיעור 18% (מוטל על תשלומי השכר ועל הרווח של בנקים, של חברות ביטוח ושל ספקי שירותים פיננסיים). גם מוסדות פיננסיים אינם זכאים להחזר מע"מ תשומות.

שיעור הכנסות המדינה ממע"מ ביחס לתוצר קרוב מאוד לממוצע ב-OECD:



• רקע על יתרונות המע"מ האחיד

המע"מ בישראל הוא בין האחידים באירופה, כפי שניתן לראות לעיל רק מעט מאוד מוצרים פטורים ממע"מ (או מע"מ 0%, יש הבדל אך לא כאן המקום לפרט) ורק למלכ"רים יש שיעור מע"מ מופחת.

מדיניות אחידה זו זוכה באופן תדיר לתשבחות הן מצד גורמי מקצוע מקומיים כגון משרד האוצר ובנק ישראל והן מצד גורמים עולמיים כגון ה-OECD והבנק העולמי.

למדיניות מע"מ שאינה אחידה ישנן השפעות שליליות ידועות כגון:

א. העלמת מס – סיווג מוצרים שאינם נכללים בפטור כמוצרים פטורים, למשל באנגליה יש פטור ממע"מ על בגדי ילדים, כתוצאה מכך מוצאים מידי פעם בגדי ילדים במידות של מבוגרים.³⁰

ב. לחץ על הממשלה – מרגע שנפתח הפתח להגדיר חלק מהמוצרים כמוצרים שפטורים ממע"מ יתחיל מסע לחצים של לוביסטים על הממשלה להגדיר מוצרים נוספים כפטורים. אסטרטגיה של מע"מ אחיד מוגדרת במחקר הכלכלי כטובה שכן היא כובלת את ידי הממשלה ולכן פוטרת אותה מראש ממסע הלחצים והשחיתויות³¹. אמנם לכאורה אם מגבילים את הפטור רק למוצרים מפוקחים הלחץ יהיה מוגבל אך יש לזכור כי גם רשימת המוצרים המפוקחים וגם מחירם נקבעים בידי פוליטיקאים או הדרג הכפוף להם ולכן חשופים ללחצים.

מאוד ייתכן מצב שבו יתחיל מסע לחצים להכליל מוצרים נוספים כמוצרי יסוד.

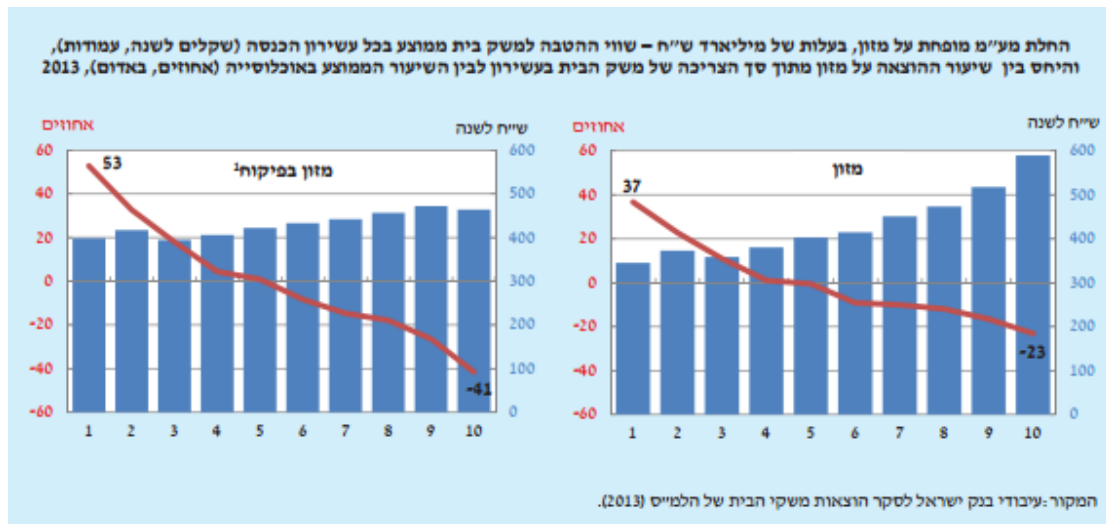
ג. העלאת מיסים כללית במשק על מנת להשלים את הפער במיסים - להעלאת מיסים זו תהיה השפעה שלילית על הכלכלה שעלולה להביא לפיטורי עובדים והרעת המצב הכלכלי כך שגם אם נבחן רק את הסעיף הזה בפני עצמו כלל לא בטוח שהחיסכון למשקי הבית מהפטור במע"מ יעלה על הנזק הכלכלי.

ד. עלות ההיענות – כאשר המס הוא אחיד חישובו הוא פשוט אך כאשר ישנם פערים בין סוגי המוצרים השונים הליך הדיווח והחישוב הופך למורכב מה שדורש יותר עלויות מבעלי העסקים (לעיתים זעירים למשל חנות מכולת), עלויות אלו אינן זניחות.

³⁰ בועז סופר (2004), מע"מ בשיעור אחיד או מע"מ דיפרנציאלי – על ההבדלים בין השיטות
³¹ למשל: Holcombe, Randall G. (2002) "The Ramsey Rule Reconsidered". Public Finance Review 2002
30: 562-578

מעבר להשפעות השליליות כשלעצמן, ישנה הסכמה רחבה בקרב הכלכלנים שמע"מ דיפרנציאלי אינו תורם להקטנת אי השוויון (ובוודאי שאינו מסייע לפתור את בעיית העוני המוחלט)³²

בדין וחשבון לשנת 2014 התייחס בנק ישראל להשפעת פטור ממס על מוצרי מזון ומוצרים בפיקוח³³:



ניתן לראות כי למרות שההשפעה ביחס להכנסה גבוהה בעשירונים התחתונים ביחס לעשירונים העליונים, ההשפעה הכספית אינה שונה באופן מהותי בין העשירונים השונים (במיוחד כשמדובר על מוצרים בפיקוח).

המשמעות היא שהעלות לממשלה מאי גביית המע"מ לא הולכת כולה או רובה לעשירונים התחתונים כפי שמקווים יוזמי ההצעה אלא מתחלקת שווה על כלל האוכלוסייה במשק. בהנחה שיוזמי ההצעה מעוניינים באמת להיטיב עם המשק (ולא רק להצטייר ככאלה, הרי שבנק ישראל ממליץ לחלק את הכסף ישירות לאלו שזקוקים לו באמת).

הכרזתו של בנימין נתניהו על פטור ממע"מ על מוצרי יסוד בקדנציה זו גררה ביקורת מכל קצוות הקשת המקצועית ובכלל זה בכירים באוצר ובבנק ישראל בעבר ובהווה.

■ השפעה תקציבית

בהצעת החוק אין התייחסות להשפעה התקציבית, ההערכות³⁴ הן שמדובר בעלות של כשני מיליארד ₪.

³² ראו למשל: Atkinson & Stiglitz (1976), סימולציה על המשק הגרמני של Boeters et-al (2006), סימולציה על המשק הנורווגי של Crawford Keen & Smith (2008), Bye, Strøm & Åvitsland, (2003), על המשק הבריטי ואחרים.

³³ דו"ח בנק ישראל לשנת 2014, פרק 41

▪ פיזיבליות אכיפה

לא רלוונטי

▪ התאמה לערכי המדד

הצעת חוק זו אינה עומדת בערכי המדד ממספר סיבות:

ד. יעילות – כפי שהוסבר לעיל ישנה הסכמה רחבה של גורמי המקצוע שההצעה אינה יעילה ולכן התעקשות על ביצוע הוא פופוליזם נטו.

ה. אחריות לאומית וניהול סיכונים לאומי – הוסבר לעיל שכפי שקורה במדינות אחרות להפיכת המע"מ לדיפרנציאלי ישנן השפעות שליליות מהותיות על המשק ובמיוחד על התרבות הפוליטית בבחינת פרצה הקוראת לגנב – מע"מ דיפרנציאלי יזמין מסע לחצים אדיר על קובעי המדיניות להחלת מוצרים נוספים.

ו. מיעוט רגולציה – מע"מ דיפרנציאלי מצריך חישובים מורכבים יותר שמגדילים את נטל הרגולציה ובמיוחד על עוסקים זעירים כגון חנויות מכולת.

ז. העברת הכסף למי שזקוק לו באמת – פטור ממע"מ כללי על מוצרי יסוד יגיע גם למעמד הביניים ומעלה ולכן אינו צדקה. סיוע ישיר כגון זה אמור להיות מועבר למי שמצויה את יכולתו לעזור לעצמו. את כלל הכסף שמיועד למימוש הצעה זו עדיף להעביר ישירות לאוכלוסיות הזקוקות לו.

ח. חכות ולא דגים – ככלל אנחנו מעדיפים פתרונות שמסייעים להוציא אנשים ממעגל העוני, הצעה זו אינה כזו.

³⁴ ראו למשל סיקור בכלכליסט: <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3658140,00.html>

הצעת חוק פדיון הטבת חניה לעובד לשם צמצום שימוש ברכב פרטי

עמדת המדד-התנגדות מלאה

■ עיקרי החוק

חיוב המעסיק לפדות את הטבת החניה של העובד בתמורה כספית וזאת על מנת לעודד שימוש בתחבורה ציבורית.

■ תמצית חוות הדעת

הצעת חוק זו מהווה התערבות מיותרת ביחסי עובד-מעביד המפרה את זכות הקניין. בניגוד לערכי המדד, ההתערבות אינה מגובה בהוכחה לכשל שוק המצדיק התערבות כזו ואף לא בהוכחה ליעילות ההתערבות והצדקתה במבחן עלות-תועלת למשק.

■ פרטים טכניים על הצעת החוק

יג. הצעה זו היא חקיקה חדשה

יד. הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השבע-עשרה על ידי חבר הכנסת דב חנין וקבוצת חברי הכנסת (פ/3924/17), על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חברי הכנסת ניצן הורוביץ ודב חנין (פ/890/18), ועל שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת ניצן הורוביץ וקבוצת חברי הכנסת (פ/650/19).

טו. ההצעה הנדונה הוגשה ביום ט"ו באייר התשע"ה – 4.5.15 על ידי תמר זנדברג, אילן גילאון, עיסאווי פריג' ומיכל רוזין.

■ רקע

"יוממות" הוא מונח המתאר תופעה שבה האזרח עובד במקום מרוחק משמעותית מביתו.

מתוך מחקר של בנק ישראל³⁵:

³⁵ השקעה בתשתית תחבורתית, יוממות ושכר, רוני פריש ושי צור, אפריל 2008

"רבים רואים את היוממות כתופעה מזיקה, וכך גם את ההשקעה בכבישים. אכן ליוממות עלויות לא מבוטלות: אובדן זמן הנסיעה, הוצאות ישירות על דלק ובלאי, סיכון להיפגע בתאונות, השלכת בריאותיות ונפשיות מהמתנה ממושכת בפקקים ועוד. למרות חסרונותיה, נראה שהיוממות משפרת את מצבם של היוממים שאם לא כן לא היו בוחרים באופציה זו (גישת ההעדפה הנגלית) שכן יש לזכור שהם נושאים בעיקר נזקיה. אמנם, חלק מעלויות היוממות מוטלות על הציבור הרחב – בעיקר זיהום אוויר, רעש והגדלת הגודש בכבישים – אך יש לזכור שהיוממים מפצים את הציבור באמצעות תשלום מסים המוטלים על הדלק והרכב, וכי היוממים כקבוצה נושאים בעיקר הנטל של הגודש שהם עצמם יוצרים."

יתרון נוסף של תופעת היוממות הוא ביטול התלות של בחירת מקום המגורים בתעסוקה זמינה והקטנת הלחץ על הביקוש לדירות בקרבת אזורי תעסוקה. היוממות מאפשרת פיזור רחב יותר של מגורים ברחבי הארץ ומאפשרת הוזלה של מחירי הקרקע במרכז ושיפור באיכות החיים של היוממים.

למרות האמור לעיל, יש להתייחס בכובד ראש לנזקים הסביבתיים של היוממות שמשפיעים לא רק על יוממים עצמם ובכך מהווים השפעות חיצוניות (השפעות שאינן גובות עלות מהמזיק עצמו ולכן הוא אינו מתחשב בהן במערכת שיקולי התועלת שלו).

הפתרון המתבקש הוא להמיר את היוממות המבוססת על רכבים פרטיים באמצעים מזהמים פחות כגון תחבורה ציבורית, נסיעות משותפות (carpool) או נסיעה באופניים במקומות שהמרחק הינו רלוונטי.

השאלה היא מהם האמצעים העומדים בפני קובעי המדיניות על מנת לגרום לאזרחים או למעסיקים ליישם מעבר לתחבורה פחות מזהמת.

הצעת חוק זו מבוססת על מחקר של ארגון "תחבורה היום ומחר"³⁶, המציע מגוון כלים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית וביניהם גם יישום החוק כפי שמיושם במדינת קליפורניה – לחייב את המעסיק לאפשר לעובד לפדות את הטבת החניה שלו בתמורה כספית שוות ערך.

הטבת חניה היא מתן מקום חניה קבוע על חשבון המעסיק או בסבסוד המעסיק. כיום במדינת ישראל הטבת החניה אינה חייבת במס³⁷.

³⁶ שנינו דפוסי יוממות עידוד עובדים לריסון השימוש ברכב פרטי, ד"ר אהובה ווינדזור ומשה עומר, תחבורה היום ומחר, פרסום המשרד להגנת הסביבה פברואר 2007, וכן ראו: חוות דעת בנושא פדיון חניה, טל פלבנאום תמר טל, עבור ארגון תחבורה היום ומחר, הקליניקה הסביבתית בר אילן, מאי 2013.

³⁷ עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית, משרד האוצר, נובמבר 2014.

בהקשר זה ראוי לציין שני דברים:

א. ארגון "תחבורה היום ומחר" הינו עמותה ללא כוונת רווח המעסיקה אנשי מקצוע ואקדמיה מתחום התחבורה והגיאוגרפיה אך גם פעילים פוליטיים בעלי אג'נדת שמאל כלכלי מובהקת כגון ר"ח מוסי רז ועו"ד אלונה וינוגרד. כאמור יוזמי החוק הם חבריו של מוסי רז למפלגת מרץ.

ב. החוק במתכונתו המוצעת קיים אך ורק במדינת קליפורניה. גם על פי עורכי המחקר עצמו³⁸ למרות שהחוק קיים בקליפורניה משנת 1993 אף מדינה אחרת בארה"ב לא בחרה לחייב את המעסיק לשלם לעובדיו פדיון חניה. כמו כן במחקר לא מוזכרת מדינה אחרת מחוץ לארה"ב שבחרה בצעד דומה. קיימות מדינות אחרות שבחרו להעניק סובסידיות או תמריצי מיסוי לפירמות שינהיגו פדיון חניה אך לא להטיל חיובים על המעסיק.

▪ השפעה תקציבית

בהצעת החוק אין התייחסות להשפעה התקציבית.

▪ פיזיבליות אכיפה

יכולת האכיפה מוטלת בספק. המעסיק יוכל לטעון כי מלכתחילה העובד לא היה זכאי לחניה

▪ התאמה לערכי המדד

הצעת חוק זו אינה עומדת בערכי המדד.

כחלק מזכות הקניין, למעסיק יש זכות לנהל את העסק כראות עיניו על מנת למקסם את יעילותו הכלכלית. למרות טענותיהם של מנסחי החוק, לו הדבר היה משתלם כלכלית למעסיק, הוא היה מציע לעובד מיוזמתו להמיר את עלות החניה היקרה בתגמול כספי. במידה והמעסיק בוחר שלא לעשות זאת, ככל הנראה שיקוליו עמו.

ייתכן והמעסיק מעדיף שהעובדים יגיעו ברכב פרטי בשל תחבורה ציבורית לא אמינה באזור העסק והוא בוחר לספוג את עלות החניה על מנת למנוע איחורים של העובדים, ייתכן ולמעסיק יש אפשרות לשכור חניה בזול בשל יתרון לגודל והחלופה הכספית של עלות זו לא תהיה מהותית ועוד כיו"ב.

³⁸ בעיקר מדובר על המחקר השני "חוות דעת בנושא פדיון חניה", ראו לעיל.

ציינו לעיל שהנזקים הסביבתיים לא נכנסים למערכת השיקולים הישירה של המעסיק שכן עבורו מדובר בנזק חיצוני. אמנם הנזק החיצוני המצטבר משפיע גם על המעסיק ועובדיו אך החלטה אישית שלהם להימנע מנסיעה ברכב פרטי היא לא זו שתשפיע על הנזק המצטבר ברמה מהותית ולכן היא לא נכנסת לשיקולים של הפירמה.

לכאורה יש כאן פתח לקבוע שהנזק החיצוני שהפירמה גורמת מצדיק התערבות ושליטה מסוימת של זכות הקניין, אך על מנת לקבוע זאת יש צורך במחקר ברמה שלא התבצעה במקרה זה.

ראשית יש להוכיח שמדובר בכשל שוק. כשל שוק במקרה של נזקים חיצוניים הוא כזה שכל פירמה או עובד כשלעצמם לא יבחרו במצב שמונע את הנזק כי להחלטה האישית שלהם אין השפעה מהותית על הנזק המצטבר, אך לו יציגו להם בחירה בין מצב שבו כל העובדים והמעסיקים בוחרים במצב שאינו מזיק או כל העובדים והמעסיקים בוחרים במצב המזיק הם יבחרו באפשרות הראשונה.

כלל לא בטוח שבמקרה דנן, ללא שינוי במצב התחבורה הציבורית הקיים בארץ, זו תהיה הבחירה.

יש להוסיף גם שעל מנת לבחון האם מדובר בכשל השוק יש לקחת בחשבון את האלטרנטיבות שכן לבחירה לחייב את הפירמות להעניק תגמול כספי לעובד שמוותר על החניה שלו גם במקרה שזה מנוגד לאינטרס של הפירמה יש השלכות ברמת התוצר, ברמת נייזות העבודה וברמת שיעור התעסוקה כמו לכל התערבות חיצונית בשוק התעסוקה.

שנית יש להוכיח שהפגיעה בזכות הקניין תביא למצב הרצוי. שוב גם בפעם הזו כלל לא ברור שיישום החוק הזה כשלעצמו יביא למצב הרצוי ומנגד לו יתקיימו התנאים המתאימים כגון תחבורה ציבורית ראויה ואמינה, כלל לא בטוח שיהיה עוד צורך ביישום החוק.

כחלק מערכי המדד הגדרנו כי יש למנוע כשלי שוק אך התערבות בנעשה במשק תיעשה רק כאשר הדבר נדרש נוכח כשלי שוק ברורים ומוכחים. זה אינו המצב כאן.

הגדרנו גם כי חלק מתפקידי הממשלה להבטיח סביבה בריאה, אוויר מים ומזון באיכות נאותה, אך לממשלה ישנם לא מעט כלים אחרים לפעול בנושא ללא התערבות בהחלטות העסקיות של הפירמות. בניית הרכבת הקלה בתל אביב ותוכניות לתחבורה בת קיימא במטרופולין תל אביב המתרחשים בימים אלו הם חלק מהכלים הרלוונטיים.

הצעת חוק שכירות הוגנת (הוראת שעה ותיקוני חקיקה)

עמדת המדד-התנגדות מלאה

■ עיקרי החוק

הצעת חוק שכירות הוגנת (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 מתיימרת להסדיר בחקיקה את יחסי הכוחות בין שוכר ומשכיר דירה.

כך מוצע לדוגמה לקבוע הגבלה על העלאת מחירי השכירות, לקבוע סטנדרטים הולמים של בטיחות ותנאי מחיה, לעגן חובת גילוי של המשכיר כלפי חוזי שכירות קודמים בנכס, להסדיר את האחריות לתיקון פגמים במושכר ועוד.

על מנת לאפשר אכיפה יעילה של החוק, מוצע לאפשר לבית המשפט לפסוק פיצוי בלא הוכחת נזק בשל מעשה או מחדל שביצע המשכיר בניגוד להוראות החוק, וכן מוצע לקבוע כי משכיר ושוכר לא יוכלו להתנות על הוראות חוק זה בהסכם שכירות ביניהם.

■ תמצית חוות הדעת

א. מציעי החוק הזמינו חוות דעת ששללה את הצורך בחוק והזהירה מפני השפעותיו השליליות: הקטנה הדרגתית של מלאי הדירות לשכירות, יצירת סטנדרט נמוך של איכות הדירות ותחזוקתן, אפליה בין סוגי שוכרים שונים והקטנת הגמישות של השוכרים למעבר דירה.

ב. חוות הדעת לא הצביעה על כשל או יחסי כוחות לא נכונים בשוק השכירות.

ג. המלצת ה-OECD לשפר בישראל את יכולת האכיפה של חוזי השכירות על ידי שני הצדדים אינה מיושמת בחוק.

ד. החוק נותן ללא הצדקה עדיפות מוחלטת לשוכר.

ה. החוק פוגע בחירות המשכיר ובזכות הקניין שלו.

ו. החוק פוגע באחריות האישית של השוכר ואף בחירות שלו להתנות על סעיפי החוק.

ז. הליך המדיניות שנחשף בהצעת חוק זו – פעולה פופוליסטית, לא זהירה המנוגדת לעמדת אנשי המקצוע – סותר ערכים רבים של המדד כגון: יעילות, שקיפות, הסתמכות על מחקרים ומידע אמין, זהירות כלפי כספי ציבור וכו'.

אנו ממליצים להתנגד להצעת חוק זו.

▪ פרטים טכניים על הצעת החוק

א. הצעת החוק מתבססת על תזכיר חוק השכירות ההוגנת (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ה-2014, שפורסם באתר משרד המשפטים בתאריך 24.11.2014.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת העשרים על ידי חברי הכנסת יאיר לפיד ויעל גרמן (פ/1217/20) ועל ידי חברת הכנסת סתיו שפיר וקבוצת חברי הכנסת (פ/1229/20).

ב. ההצעה בנויה כתיקונים לחוק השכירות והשאלה, התשל"א 1971.

▪ רקע

שוק השכירות בישראל מהווה כ-27% ממלאי הדירות בישראל. שיעור זה שמר על יציבות בין השנים 2006-2013. העיר בעלת שיעור השכירות הגבוה ביותר הינה תל אביב, שם 46.4% מהדירות הן בשכירות³⁹.

³⁹ מממ, תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העליה בשכר-דירה 2014. יהורם אלכז, אגף בכיר מידע וניתוח כלכלי, משרד הבינוי והשיכון, דוא"ל, 04 בפברואר 2014

**משקל השוכרים הכולל (פרטי וציבורי) מסד
הדירות ב-14 יישובים נבחרים (אחוזים)**

שינוי	2012	2006	יישוב
0.7	46.4	45.7	תל אביב-יפו
2.9	37.7	34.8	רמת גן
12.6	35.9	23.3	באר שבע
0.9	33.2	32.3	חיפה
0.6	32.0	31.4	נתניה
2.8	31.4	28.6	אשדוד
2.0	30.9	28.9	ירושלים
-2.8	30.6	33.4	בת ים
-0.3	27.9	28.2	פתח תקוה
1.8	26.4	24.6	חולון
11.1	26.1	15.0	אשקלון
1.7	25.5	23.8	בני ברק
-11.5	23.7	35.2	רחובות
3.1	23.4	20.3	ראשון לציון
1.4	26.9	25.5	סך-הכול

בין השנים 2007-2013 מחירי הדירות למגורים עלו בשיעור של 75.6% נומינלי ו-47.5% ריאלי. מחירי השכירות למגורים לעומת זאת עלו בשיעור של 35.2% נומינלי ו-13.3% ריאלי. הקצב הריאלי השנתי של עליית מחירי השכירות עמד על 1.8% בלבד.

על פי ניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כמות הדירות להשקעה שנרכשו בין השנים 2007-2012 עולה באופן ניכר על הביקוש כך שצפויה אף ירידה במחירי השכירות החל מ-2014.

דו"ח ה-OECD מ-2011 התייחס למצב הרגולציה בשוק השכירות בישראל⁴⁰:

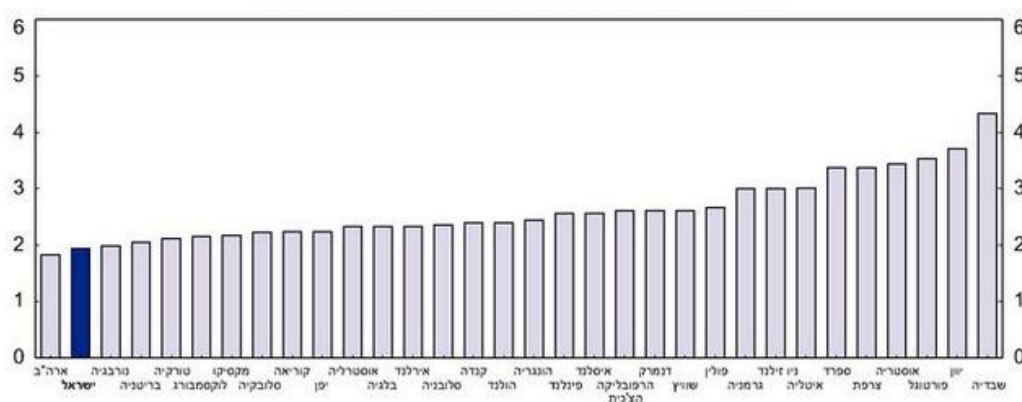
⁴⁰ OECD, OECD Economic Surveys -Israel 2011, December 2011; ארגון ה-OECD, סקירה כלכלית ישראל 2011, עמוד 61, דצמבר 2011

יתכן שהרגולציה של בתחום השכירות רופפת מידי

הרגולציה של תחום השכירות רופפת מאוד בהשוואה בינלאומית. לא קיימים כללים כלשהם המסדירים את רמת או שיעור העלייה בגובה שכר הדירה, מצב מבוקר. עם זאת, גישה ליברלית זו חלה על כל ההיבטים של חוזה השכירות עד לרמה שיתכן ואינה אופטימלית. על חוזה שכירות חלה רק החקיקה הכללית ביחס לנכסי דלא ניידי ומיטלטלין (חוק השכירות והשאילה, התשל"א-1971). לפיכך, גם המשכירים וגם השוכרים אינם מוגנים על ידי חקיקה מיוחדת ביחס להשכרת יחידות דיור, מן הסוג אותו ניתן למצוא במדינות אחרות ב-OECD, כמו תקופת הודעה מוקדמת מינימלית וכללים לגבי פקדונות. על פי נתונים שנאספו במחקר שנערך לאחרונה על ידי ה-OECD (Andrews et al., 2011), ישראל קיבלה את הציון השני הנמוך ביותר באינדיקטור של דיני משכיר-שוכר (תרשים 1.10). אין ספק שחקיקה כזו עלולה להיות מכבידה מדי ולהוביל לשוק דליל. כמו כן, חוזה שכירות ישראלים שנכרתים בין משכירים לשוכרים כוללים על פי רוב סעיפים בעניין הודעה מוקדמת וכו'. יחד עם זאת, יש לשקול קריטריונים חקוקים אחידים מצומצמים מסוימים כאמצעי לחיזוק ההגנה המשפטית על שני הצדדים לחוזה ועידוד פיתוח שוק השכירות על ידי קביעת מספר כללי יסוד בסיסיים.

תרשים 1.10. דיני שוכר-משכיר בשוק השכירות הפרטיות, 2009

סולם מ-0 עד 6: עולה ככל שעולה ההגנה על השוכרים



כפי שניתן להבין מהציטוט לעיל, למרות שישראל נמצאת בתחתית סולם ההגנה על השוכר, ההמלצה של ה-OECD אינה להעלות את הרגולציה בנושא אלא להיפך הם משבחים את המצב הקיים וממליצים לחזק רק את היכולת של שני הצדדים לאכוף את תנאי החוזה ביניהם באמצעות בית המשפט.

לבקשתה של חברת הכנסת סתיו שפיר כתב מרכז המחקר והמידע של הכנסת דו"ח על השפעותיה הצפויות של החקיקה ובו הוא מצטט מחקר של ה-OECD⁴¹:

"הרגולציה בשוק השכירות באה לרוב לתקן פגמים בשוק. כך למשל, סטנדרטיזציה של חוזה השכירות נועדה למנוע מצב בו בעל הדירה יוכל לנצל את כוח השוק שלו כלפי דייריו, או מצב בו הדיירים יוכלו לחבל ברכוש של הדירה או לא לשלם את השכ"ד (כאשר לא מוטלות סנקציות על אי תשלום השכ"ד). רוב המחקרים מעלים כי במוצע הרגולציה על השכירות פועלת במעט לטובת הדיירים, אך רגולציות אלה בקושי מיושמות. בקרב המדינות שנסקרו לעיל עולה, כי אין הוכחה מוצקה לכך שמחירי השכירות הם נמוכים יותר במדינות בהן מונהג פיקוח קפדני יותר על

⁴¹ OECD, Housing and the Economy: Policies for Renovation, 2011. Retrieved: February 27, 2014

השכירות. במקום זאת, ייתכן שהרגולציה על מחירי השכירות תביא לחלוקה מחדש של ההכנסות בקרב קבוצות שוכרים שונות. כך למשל, במדינות בהן מחירי השכירות מפוקחים, בעלי הדירות נוטים להעלות את השכ"ד עבור שוכרים חדשים על מנת לפצות את עצמם על ההפסד שנגרם להם מאי יכולתם לייקר את השכ"ד בתקופה בה דירתם היתה מושכרת, בשל מנגנון הפיקוח. מכאן, שהרגולציה יכולה להפלות בין משקי בית המחליפים דירות לרוב, לבין אלה הנשארים תקופות ארוכות באותה דירה ובשל כך נהנים מהיתרונות של הרגולציה (שכ"ד נמוך שלא מתייקר, הגנה על השוכר). לפי מחקר ה-OECD רגולציה מחמירה בשוק השכירות עשויה לגרום להפחתת ניידות המגורים של השוכרים, משום שהדיירים בדירות מפוקחות (על ידי הרגולציה) יסרבו לעזוב את הדירה כאשר מחירי השכירות נמוכים ממחיר השוק וכאשר ההגנה על החזקה בדירה גבוהה מאשר בפלח השוק הלא-מפוקח. באופן דומה, רגולציה קשוחה על יחסי שוכר-משכיר המגנה על הדייר, עשויה להפחית (לבעל הדירה) את התשואות על השכרת הדירה, ומכאן להקטין את התמריץ שלו להשקיע בדירה. ביחד, ההשפעות של רגולציה על היצע הדיור ועל התמריץ של הדייר להתפנות מהדירה, עשויות להקטין את התחלופה של הדיירים בשוק השכירות ולצמצם את ניידות המגורים.

"הרגולציה יכולה להביא לכך שבעלי הדירות ישקיעו פחות בתחזוקה ובשיפור הדירות בשל הקטנת התשואה על השקעתם. למרות השפעותיה המנוגדות של הרגולציה, פיקוח שכזה המתוכנן באופן יעיל יכול להיות מוצדק במקרים בהם עלויות המעבר (בין דירות שכורות) הן גבוהות וכאשר אין ביטוח לשוכרים שיגן עליהם מפני העלאות שכ"ד חדות ובלתי צפויות. הרגולציה על השכירות אמורה לספק הגנה על השוכרים ולהימנע מיצירת אפליה בין דיירים נוכחים לבין דיירים חדשים. פתרון הולם הוא שיטה לפיה מחירי השכירות יוכלו להשתנות הן עבור חוזי שכירות חדשים והן עבור חוזים מחודשים, בעוד העלאות מחירי השכ"ד במהלך תקופת השכירות תפוקחנה ותישמר הגנה הולמת על השוכרים.

מחקר של האיחוד האירופי⁴² מעלה כי לרגולציה על מחירי השכירות עשויה להיות השפעה על גובה שכ"ד. הרגולציה יכולה להיות כוללת או חלקית, כלומר מתייחסת רק לחלק מהפרמטרים של השכירות (גובה שכ"ד, החזקה בנכס, איכות השכרת הנכס ועוד). ייקור מחירי השכ"ד יכול להיות מפוקח ברגולציה או יכול שייאסר לחלוטין (למשל, במקרים של תנאי משבר). שיטות, המשמשות לשם פיקוח על העלאות מחירי השכירות עבור שוכרים נוכחים והאפשרות להגביל בחוק משתנות ממדינה למדינה. העיקרון המנחה הוא שהעלאות השכ"ד קשורות לקצב האינפלציה, בעיקר לשינויים במדד המחירים לצרכן. לעיתים, רק פיצוי חלקי בצורה של ייקור השכ"ד מותר לבעלי

⁴² Eurostat (European Commission), The comparability of imputed rent, 2010.

הדירות. מודל זה נהוג בכמה מדינות אירופאיות ומכונה בשם: "הצורה החלשה של פיקוח על שכ"ד". לפי המחקר, מחירי השכירות בחוזים ישנים נוטים לפגר אחר המחירים בחוזים החדשים. הגנה על דיירים נוכחים יכולה להקטין את מלאי הדירות המוצעות להשכרה. התוצאות של רגולציה נוקשה יכולה להיות צמצום הדרגתי של מלאי הדירות להשכרה בשוק הפרטי ולהוביל ליצירת סטנדרט נמוך של איכות הדירות ושל תחזוקתן. גם מחקרים נוספים מעלים ממצאים דומים⁴³

▪ השפעה תקציבית

לא ידועה השפעה תקציבית מהותית.

▪ פיזיבליות אכיפה

הצעת החוק מציעה לאפשר לבית המשפט לפסוק פיצוי בלא הוכחת נזק בשל מעשה או מחדל שביצע המשכיר בניגוד להוראות החוק, וכן לקבוע כי משכיר ושוכר לא יוכלו להתנות על הוראות חוק זה בהסכם השכירות ביניהם.

כאמור לעיל, על פי ה-OECD יכולת האכיפה של חוזי השכירות בישראל חלשה הן לצד השוכר והן לצד המשכיר. הצעת חוק זה מחזקת משמעותית את יכולת השוכר לאכוף את הצד שלו בחוזה אך מחלישה משמעותית את היכולת של המשכיר לאכוף את הצד שלו.

▪ התאמה לערכי המדד

על פי ערכי המדד, התערבות ממשלתית בתחרות צריכה להיעשות במשנה זהירות ורק במקרים יוצאי דופן בהם ישנו כשל שוק מוכח ושברור מעל לכל ספק שכשל זה יפתר באמצעות ההתערבות הממשלתית.

כפי שניתן להבין מהניתוח של ה-OECD ושל מרכז המחקר והמידע של הכנסת שוק השכירות בישראל אינו מאופיין ככשל שוק, עליית המחירים בקצב ריאלי של 1.8% (ואף ירידה צפויה בהמשך) היא סבירה לחלוטין ואינה מצביעה על יתרון לכוח עודף מצד המשכירים כפי שעולה מהצעת החוק. ההתערבות המוצעת בשוק לא רק שלא תפתור את כשל השוק שאינו קיים אלא אף תיצור כשלי שוק חדשים, תקטין את היצע הדירות ותפגע באיכות הדירות הקיימות.

דווקא את המלצת ה-OECD להגביר את יכולת האכיפה של שני הצדדים החוק אינו מאפשר.

הצעת החוק פוגעת בשני ערכים בסיסיים של המדד: חירות (ובכלל זה זכות הקניין) ואחריות אישית.

⁴³ Library Economist Liberty, the concise encyclopedia of economics, Rent Control. Retrieved: February 28, 2014

החוק מתיימר להכתיב הן למשכיר והן לשוכר את תנאי החוזה ביניהם ואינו מאפשר להתנות על סעיפי החוק ובכך מזלזל באחריות האישית של השוכר לקבוע מה ברצונו לשכור וביכולת שלו לנהל משא ומתן אחראי עם המשכיר.

לפלא הוא בעינינו כיצד מצעי החוק מתעלמים באופן מפגיע מן ההמלצות של בעלי המקצוע מתוך חוות דעת שהם בעצמם הזמינו.

בהצעת החוק אין גילוי נאות לכך או הסבר חלופי לצורך בחקיקה. להבנתנו חקיקה כזו מצביעה על מניעים פופוליסטים וסותרת את כל ערכי המדד בקטגוריית "תהליך קביעת המדיניות".

זכאות לסיוע מאגפי השיקום והמשפחות במשרד הביטחון

(תיקוני חקיקה)

■ עיקרי החוק

הצעת החוק מבקשת לשנות את אמות המידה לזכאות לסיוע של נפגעי צה"ל וגופי הביטחון הנוספים (שב"כ, מוסד, משטרה, שב"ס ועוד) ממשרד הביטחון ולהפנות את אותם הנפגעים שפגיעתם איננה כתוצאה ממאפיין מיוחד של שירותם הביטחוני לקבלת סיוע מהביטוח הלאומי (וזאת למעט חיילי הקבע והמילואים).

■ תמצית חוות הדעת

במשך השנים נוצר מצב בו מרבית המטופלים על ידי אגפי השיקום של משהב"ט נפגעו שלא בפעילות מבצעית או באימונים. עקב כך נוצר עומס על אגפי השיקום והנכים שנפגעו בפעילות מבצעית ובאימונים, אליהם התכוון המחוקק, נתקלו בקשיים לקבל את השירות לו הם זקוקים. בנוסף, ההוצאות התקציביות על השיקום הלכו ותפחו במשך השנים, כאשר הפיצוי הינו גבוה מאוד ביחס לפגיעה דומה שהתרחשה לאדם מן השורה על אף שרוב הפגיעות הינן כאלו. מעבר להיבט התקציבי, ישנו כאן היבט ערכי של הערכה ושיקום של נכי צה"ל אמיתיים שתרמו גופם למדינה לעומת טיפול בפגיעות או מחלות שאינן קשורות לפעילות המבצעית.

הצעת חוק זו באה להשיב את המצב לקדמותו וזאת בעיקר בעזרת הקשחת תנאי הזכאות לסיוע משהב"ט. במקורו החוק נועד לנסות ולפצות את מי שסיכן את חייו בכדי להגן על החברה, ונראה כי זו מטרה מוסרית מהמדרגה הראשונה. כעת מוצע לצמצם את תחולת ההטבות באופן חלקי כך שלחיילי סדיר יכוסו כל החבלות (אף שאינן בהקשר לשירות), אך רק מחלות עקב השירות. לאנשי קבע- יפוצו בחבלה עקב השירות בלבד, ולא יפוצו על מחלה כלל.

הצעת החוק מתקנת עיוות שנוצר של ניצול לא יעיל ולא הגון של כספי ציבור ומחזקת את שוויון ההזדמנויות בשוק העבודה בישראל, בנוסף הצעת חוק זו חוסכת כספים רבים לאוצר המדינה ועל כן היא ראויה ועומדת בערכי המדד.

נוסחה של הצעת החוק נקבע לאחר עימותים רבים בין מערכת הביטחון לבין חברי הכנסת אלעזר שטרן ועופר שלח, ועל כן היא מצומצמת ביחס להצעה המקורית.

לדעתנו, יש ליישם את המלצות וועדת גורן ולוקר במלואן כך שרק חיילים אשר נפגעו כתוצאה מפעילות במסגרת תפקידם הצבאי ובגללו, יהיו זכאים לפיצויים מתקציב המדינה. כמו כן, נדרשת ביטולה של הטבת הרכב (מימון 85% מעלות הרכישה של נכי צה"ל מעל 50% אף שאינם מוגבלים בניידות) שאינה צודקת, ואינה מידתית, למעט לנפגעים צה"ל קשים המוגבלים בניידות כתוצאה מנכות מבצעית. כמו כן, בהתאם להמלצות לוקר יש לחוקק חוק מקיף בנוגע לכללי הזכאות והיקפם לעומת המצב כיום בו הזכויות והכללים נקבעו טלאי על טלאי ע"י חקיקה ממשלתית, פרטית ותקדימים משפטיים.

▪ פרטים טכניים על הצעת החוק

ג. הצעת החוק מבוססת בעיקרה על המלצות ועדת גורן (2010) אשר נוסדה בעקבות המלצת וועדת ברודט (2006) להקמת וועדה ציבורית לבחינת דרכי התייעלות אפשריות למערכת השיקום.

ד. ההצעה במתכונתה הנוכחית מוגשת על ידי ח"כ עופר שלח, ח"כ עומר בר-לב, ח"כ מיקי רוזנטל.

ה. הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת עפר שלח וקבוצת חברי הכנסת (פ/1594/19). הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת אלעזר שטרן (1861/19).

▪ רקע

הצעת חוק זו מתייחסת לפיצויים להם זכאים משרתי צה"ל וכוחות הביטחון (משטרה, שב"כ, שב"ס, ועוד גופים כמו עובדי משרד החוץ ומשמר הכנסת). ההצעה מבקשת להחמיר את תנאי הכניסה לזכאות לסיוע בשיקום ממשרד הביטחון (להלן: משהב"ט) וזאת בכדי לצמצם את מספר הזכאים לקצבאות דרך משהב"ט ולהפנות את חלקם למסלול האזרחי של הביטוח הלאומי.

מתוך דברי ההסבר על הצעת החוק:

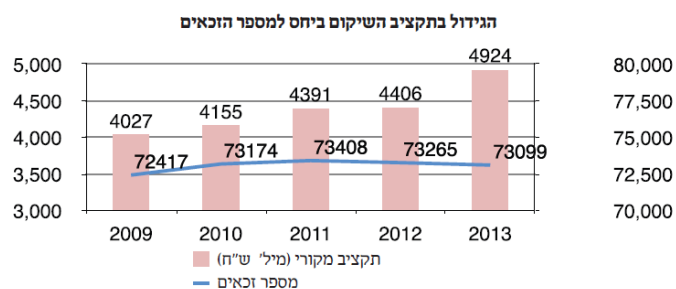
"בתודעה הציבורית, חלל או נכה צה"ל הוא מי שנפגע עקב הנסיבות והתנאים המיוחדים של השירות הצבאי - בפעילות מבצעית, באימונים, או בנסיבות אחרות הנובעות מייחודיותו של השירות. ואולם בפועל, החלק הארי של חללי ונכי צה"ל המוכרים היום זוכים לכך בשל נסיבות, שאין להן דבר עם מיוחדות השירות. בכך נפגע הבסיס הערכי שעליו מושתתים החוקים השונים, וכן נפגעת יכולתה של מערכת השיקום לטפל בנפגעים שלמענם הוקמה, בשל עומס תקציבי וביורוקרטי בלתי נסבל."

תכליתה של הצעת חוק זו היא חיסכון תקציבי בעיקרה ובנוסף הקלה על אגף השיקום במשהב"ט שכיום לא מצליח לספק טיפול ראוי לכל הנתמכים על ידו. לפי הנתונים שפורסמו על ידי וועדת גורן רק כ- 25% מהנתמכים על ידי אגף השיקום של משהב"ט נפגעו בפעילות מבצעית, הצעת החוק מבקשת לתקן את המצב ולהנמיך את מספר הנתמכים על ידי משהב"ט שלא נפגעו בנסיבות המיוחדות לשירותי ביטחון (כדוגמת – עקיצת דבורה בעת שירות בצבא, או פגיעת אסטמה שהוחמרה עקב שירות במטבח).

חוק הנכים שמהווה את הבסיס החוקי לפעילות אגף השיקום במשהב"ט נחקק ב-49' לאחר שכן-גוריון הציגו בפני הממשלה, במהלך השנים תיקוני חקיקה שונים הרחיבו הן את היקף הפיצויים להם זכאים הנפגעים והן את האוכלוסיות הזכאיות להיכלל באגף השיקום (הוספת המשטרה וכד'), וכך מדו"ח וועדת גורן ניתן ללמוד כי תקציב אגף השיקום גדל במהלך 15 שנים, משנת 1994 ועד לשנת 2009, בשיעורים גבוהים באורח ניכר מקצב העלייה המתון באוכלוסיית הזכאים. תקציב אגף השיקום גדל בכ-75% במהלך 15 שנה, זאת בעוד שמספר האוכלוסייה גדל בפחות מ-20% באותה תקופה. לפי דו"ח וועדת לוקר כיום עומד תקציב השיקום על כ-5 מיליארד ₪ (כ 8% מתקציב הביטחון) כאשר בין השנים 2012 ל-2013 חלה ירידה קלה במספר הזכאים ועלייה של כ-500 מיליון ₪ (10%) בהוצאות השיקום.

זכאיות מטופלי אגף שיקום והמשפחות

4. היקפם הגדול של תקציבי השיקום, וגידולם המתמשך, נובע, לצד הגידול המצער במספר הנפגעים, גם מתהליך מתמשך של הרחבת הקריטריונים לזכאות. לצד מי שנפגעו בעת פעילות ביטחונית, תוך שהם מחרפים את נפשם בהגנה על הארץ, הצטרפו לזכאי אגף השיקום גם קבוצות רבות אחרות.



הצעת החוק צופה פני עתיד ומתמקדת (בהתאם להמלצת וועדת גורן ולוקר) בקביעת קריטריונים קשוחים יותר לקבלת זכאות והשארת המצב על כנו בנוגע לנפגעים שתביעתם כבר הוגשה.

תנאי השיקום לנכי צה"ל ומערכת הביטחון לפי הצעת החוק:

א. החוק מבדיל בין חיילי חובה ומילואים לבין אנשי קבע ובתוך כל קבוצה בין חבלה לבין מחלה או החמרתה.

חיילי החובה והמילואים- בנוגע לחבלות שקרו במהלך השירות הצעת החוק מבקשת להשאיר את המצב הקיים, בו מספיק שהחבלה התרחשה "עקב השירות". בנוגע למחלות הצעת החוק מבקשת להחמיר את הקריטריון ולקבוע בנוסף להתפרצות המחלה "עקב השירות" תנאי האומר שהתנאים שגרמו להתפרצות המחלה הינם "ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי".

חיילי הקבע- בנוגע לחבלה הצעת החוק מבקשת להוסיף לדרישה שהחבלה קרתה "עקב השירות" את הדרישה שהיא "ייחודית ומיוחדת לשירות הצבאי". בנוגע למחלה הצעת החוק מבקשת לשנות את המצב הקיים ולקבוע כי אנשי הקבע לא יוכרו כנכי צה"ל עקב מחלה.

כל אותם הנפגעים שלא יוכרו כנכים על ידי אגף השיקום יועברו לטיפול הביטוח הלאומי ככל אזרח "רגיל".

ב. החוק מציע לבטל הטבה שניתנה בעבר לאלמנות נכי צה"ל שנקבעה להם דרגת נכות של מעל 50%, בעבר ההטבה קבעה כי גם אם הנכה נפטר ללא קשר לנסיבות פציעתו אלמנתו תזכה לתגמולים, הצעת החוק מבקשת לבטל הטבה זו.

ג. הצעת החוק מבקשת לשנות את המצב הקיים בו נכה שהוכר בדרגה של בין 20%-29% מקבל קצבה חודשית ולאפשר בחירה בין קצבה חודשית לבין קבלת מענק חד-פעמי.

ד. הצעת החוק מבקשת להחמיר את המצב החוקי החל על חיילי החובה הנמצאים בחופשה, כיום הם זכאים לפיצויים כמו חייל שאיננו בחופשה מלבד במקרים בהם הם הפגיעה התרחשה עקב התנהגות "רעה וחמורה" של החייל, הצעת החוק מבקשת להרחיב את החריג כך שגם חייל שנהג בפזיזות לא יוכר כנכה צה"ל.

הצעת החוק נמנעת מלעסוק בהטבה לעזרה ברכישת רכב בסך 85% מערך הרכב היציג (ללא מיסים) הניתנת לנכים אשר נקבעה להם דרגת נכות של מעל 50% גם אם לא מתלווה לנכותם הגבלה בניידות. יוער כי תקציב ה"רכב הרפואי" היה כ 500 מיליון ₪ בשנת 2009.

הצעת החוק נמנעת מלעסוק בשאלה מיהן האוכלוסיות הזכאיות לקבלת סיוע מאגפי השיקום, הגופים הזכאים הם: צה"ל, משטרה, שב"כ ומוסד, שב"ס, אנשי משרד החוץ שנפגעו בפעולה חבלנית בחו"ל, משמר הכנסת, כיתות כוננות רבשצ"ם ומגינים- רק אם הפגיעה נעשתה כתוצאה מפעילות מבצעית, אזרחים המופעלים על ידי צה"ל לפני גיוסם, חברי המחותרות (כגון: לח"י אצ"ל, הגנה וכו'), אנשי צד"ל. הוועדה המליצה להחריג את אנשי משמר הכנסת, משרד החוץ ואזרחים המופעלים על ידי צה"ל (למעט המשתתפים במסגרת קד"צ שאיננה נהיגה), הצעת החוק לא עוסקת בנושאים אלו.

בנוסף הצעת החוק בוחרת שלא להבחין בין החיילים הקרביים לבין העורפיים (ג'ובניקים) כפי שהוצע בהצעת החוק של חבר הכנסת אלעזר שטרן.

▪ פיזיבליות אכיפה ובירוקרטיה

נראה כי הצעת חוק זו לא מעוררת כל קושי בתחום זה, אם כי יישומו של החוק תלוי בוועדות של משרד הביטחון שייאלצו להבחין בין הזכאים להכרה כנכי צה"ל ובין כאלה שאינם. על אף שדברים אלו בירוקרטיים ויגררו דיונים ארוכים, נראה כי במאזן עלות- תועלת אלטרנטיבה זאת עדיפה על המצב הקיים גם מבחינה בירוקרטית של טיפול שוטף במספר קטן יותר של נכי צה"ל, וגם מבחינת התועלות הנוספות שפורטו לעיל.

▪ השפעה תקציבית

הצעת החוק אמורה לחסוך לתקציב המדינה כמאות מיליוני שקלים בשנה, אם כי לא מצאנו אומדן מדויק להשלכותיה.

▪ התאמה לערכי המדד

נראה כי הצעת חוק זו תאמת כמה מעקרונות המדד בתחומי תהליך קביעת המדיניות וכלכלה:

- יעילות בטיפול בנכי צה"ל עקב שירותם הצבאי
- שקיפות ושיתוף הציבור בקביעת המדיניות – הצעת החוק מבוססת על וועדות מקצועיות.
- זהירות ויראת כבוד כלפי כספי ציבור, השימוש בהם וגבייתם- שימוש נכון ולא מפלה בכספי הציבור.
- יצירת תנאים לשוויון הזדמנויות כלכלי ומיסוי הוגן - הצעת החוק מבקשת לתקן עוול שנעשה במסגרתו רבים קיבלו הטבות מכספי משלם המיסים באיצטלה של נפגעי מערכת הביטחון כאשר רבים הם לא שונים במאומה מחבריהם במגזר הציבורי או הפרטי.
- תכנון ארוך טווח- נראה כי המצב שנוצר הוא מקרה קלאסי של חוסר תכנון לטווח ארוך, החוק נבנה טלאי על גבי טלאי, כאשר נראה שכל החלטה או הרחבה התקבלה ללא מחשבה רחבה יותר על השפעותיה העתידיות, הצעת החוק

מבקשת לשפר את המצב בעתיד על סמך המלצות וועדות מקצועיות שבחנו את
הנושא בהקשר רחב יותר.

פקודת העיריות, תיקון - חלוקת הכנסות ממתחם הגורם למפגעים סביבתיים

■ עיקרי החוק

פיצול הכנסות ארנונה של מתחם הגורם למפגע סביבתי בין רשויות מקומיות.

■ תמצית חוות הדעת

הצעת החוק אינה ברורה. הצורך בפיצוי על היזק הוא ברור. במידה ומתחם הנמצא ברשות אחת גורם נזקים סביבתיים ברשות אחרת ברור כי לפצות את תושביה.

עם זאת, לא ברור מדוע ההצעה מתייחסת לתשלומי הארנונה ומדוע היא מעניקה את הסמכות להחליט על הפיצוי לשר הפנים.

הטיפול בנזקים סביבתיים הינו באחריות המשרד להגנת הסביבה וזו ההצדקה לקיומו. הפיצוי על הזיהום אמור להתקבל במסגרת חוק אוויר נקי על פי המנגנונים הקבועים בחוק. משיחות עם בכירים במשרד להגנת הסביבה עולה כי חוק אוויר נקי טרם מיושם עקב המורכבות ביישומו שמצריך הערכות תכנונית משמעותית.

ייתכן ויש מקום ללחוץ על זירוז יישום החוק, ייתכן גם ויש מקום לקבוע כי הפיצוי לא יגיע במלואו לקופת האוצר אלא שחלקו יועבר לנפגעים המידיים מהזיהום, קרי הרשויות המקומיות הגובלות.

עם זאת:

1. החקיקה במסגרת זו מהווה כפילות ולא ברור מה מקומה.
2. הטיפול במפגעים סביבתיים צריך להתבצע במשרד הגהנ"ס, למשרד הפנים אין את הכלים לקבוע את גובה הפיצוי ולחלקו בצורה הנכונה בין הרשויות.
3. את הנזק גורם המפעל לא הרשות. תשלומי הארנונה משמשים בין השאר לתחזוקה ופיתוח התשתית בעיר ובאזור התעשייה. יש להפריד בין תשלומי הארנונה המגיעים לרשות שבשטחה מוקם המפעל ובין הפיצוי על הנזק שאכן ראוי שיועבר לרשויות הניזוקות אך מי שיישא בו הוא המפעל.

4. בנוסף על הטיעון העקרוני בסעיף 3, כאשר הקנס מושת על המפעל הוא יוצר תמריץ למפעל להתייעל ולהפחית את הזיהום. כאשר הקנס מושת על הרשות, גם במקרה שבסופו של דבר הוא מגיע למפעל, הוא מגיע רק בעקיפין. הניתוק בין גורם הנזק ובין מי שנושא בנזק מעודד סיכון מוסרי.

בהצעה יש גרעין של אמת והצדקה, אך היא מנותקת מהחקיקה הקיימת ומחפשת פתרונות קלים שאינם מתאימים. לא ברור אם ניסוח ההצעה כלל התייעצות עם גורמי מקצוע ונושאי תפקידים רלוונטיים לכן אנו מתנגדים להצעה.

חוק הגנת הצרכן תיקון - משלוח התראת תשלום לצרכן

■ עיקרי החוק

א. חיוב ספק בשליחת הודעת דואר לצרכן שלא שילם את חובו בזמן הכוללת:

(1) שם העוסק עמו בוצעה העסקה, לרבות שמו המסחרי;

(2) פירוט החוב ואופן חישובו;

(3) אסמכתה לביצוע עסקה שנעשתה כדין ולקיומו של חוב.

ב. איסור ביצוע הליכי גביה ללא משלוח הודעה כאמור.

ג. במקרה של ביצוע הליכי גביה ללא משלוח הודעה הספק לא יהיה זכאי להחזר בגין הוצאות גביה.

■ תמצית חוות הדעת

הצעת החוק נותנת מענה לחוסר איזון הקיים כיום בתחום זה.

משיקולים מובנים של יעילות החוק מתיר לחברות לקבל החזר על פעילות הגביה והמציאות בפועל היא שהגביה מתבצעת באופן חד צדדי כיוון שברוב המקרים ללקוחות אין יכולת להתגונן או שעלות ההגנה יקרה מידי ביחס לסיכויי הזכייה.

במיוחד נכון הדבר כשמדובר עסקאות שלא בוצעו בהתאם לדין, למשל עסקאות מכר מרחוק שבוצעו ללא גילוי נאות או בלי שנשלח טופס הגילוי הסטטוטורי.

כמו כן, האופן האוטומטי של החזר הוצאות הגביה גורם למצב שבו לספק יש עניין מועט במחיר שחברות הגביה קובעות וכך עלול להיגרם מצב שהמחיר שהחייב משלם גבוה משמעותית מעלויות הגביה בפועל.

לכן כאשר המחוקק נותן עדיפות לספק בקבלת החזר הוצאות הגביה יש ליצור איזון מסוים ולאפשר ללקוח להיות מודע להוצאה הנוספת שעומדת לחול עליו ולבחור האם הוא מתגונן מולה בבית המשפט או משלם את החוב ונמנע ממנה מלכתחילה.

עם זאת, אנחנו לא מוצאים מקום לחייב את החברות לשלוח הודעה כזו כתנאי לביצוע הגביה בכלל (סעיף ב לעיל) אלא רק במידה והספק מעוניין לזכות בפריווילגיה לגבי החזר הוצאות הגביה (סעיף ג).

תיקון חוק הביטוח הלאומי – דמי אבטלה לעצמאים

• עיקרי החוק

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – דמי אבטלה לעצמאיים), התשע"ה-2015 מבקשת לאפשר מתן דמי אבטלה לעצמאים שסגרו את העסק ונכנסו למעגל האבטלה, זכות שהייתה שמורה עד עכשיו לשכירים לא מועסקים בלבד. ביטוח אבטלה לעצמאים יתקיים כענף ביטוח עצמאי שיתבסס על קרן אבטלה מיועדת שתוקם לשם כך.

מטרת החוק היא לספק רשת בטחון לעצמאים ובכך לעודד הקמה של עסקים קטנים, בידיעה כי ההשלכות של סגירת העסק לא יהיו אקוטיות כבעבר.

• תמצית חוות הדעת

היות וועדת השרים לחקיקה הודיעה כי במושב הבא תוגש לכנסת הצעת חוק ממשלתית הוחלט להמתין ולפרסם את חוות הדעת המלאה לאחר פרסום ההצעה הממשלתית.

חוות דעת זו כוללת את עיקרי הנקודות שיש לשים לב אליהן לקראת החקיקה בנושא.

מחד, המדד הערכי מכיר בכך שהצעת החוק להחלת דמי אבטלה לעצמאים, חשובה מנקודת המבט של הנעת הפעילות הכלכלית במשק הישראלי. הידיעה כי בסוף הדרך עצמאי יקבל דמי אבטלה, מהווה רשת ביטחון עבורו ותעודד הקמה של יותר עסקים קטנים, שפוטנציאלית יהפכו לבינוניים וגדולים. בנוסף לכך, המדד מעודד ערבות הדדית בין אזרחי המדינה, וביטוח אבטלה לעצמאים, כמו לשכירים, תואם לערכי המדד.

אך אליה וקוץ בה: הצעת החוק אמנם תעודד הקמה של עסקים, אך מנגד היא כופה את הרחבת תשלום דמי הביטוח הלאומי על כל העצמאים, גם אלה שלא מבקשים ביטוח אבטלה. בנוסף, לא ברור שישנו צורך אקוטי בעידוד הקמה של עסקים זעירים וקטנים בישראל. ההצעה אף מתעלמת מההבחנה בין עצמאים בעלי עסק לעצמאים פרילנסרים, תופעה שמתרחבת בשנים האחרונות ומאפשרת גמישות תעסוקתית ומודולריות בשוק העבודה בישראל.

כאמור לעיל, אין כאן הכרעה. אנחנו ממתינים להצעת החוק הממשלתית ועד הגשתה נמשיך לדון בנושא ולברר את הנושאים הטעונים ברור.

כמו במקרים רבים, השאלה הערכית תלויה בהבנה מלאה של המציאות וברור הפרטים הטכניים. אנו מקווים כי בהצעת החוק הממשלתית תהיה התייחסות לנקודות הטעונות ברור שהועלו בחוות דעת זו.

• פרטי הצעת החוק

- א. הצעות חוק המבקשות לבטח אבטלה של עצמאים הונחו על שולחן הכנסת כבר בכנסת החמש-עשרה (1999-2001), ומאז בכל כנסת, על ידי חברי כנסת שונים. חוות הדעת סוקרת את הצעת החוק של חה"כ אלי כהן רועי פולקמן (פ/666/20), חברי 'כולנו', שאושרה על ידי ועדת השרים לחקיקה בתאריך 28/06/2015, וב-01/07/2015 עברה קריאה טרומית במליאת הכנסת. ועדת השרים לחקיקה ביקשה מחברי הכנסת המציעים להמתין להצעת חוק ממשלתית שתגיש הממשלה בנושא ולצרף את הצעתם לאחר הקריאה הטרומית להצעת חוק הממשלתית. בשל כך, סביר להניח שהצעת החוק הממשלתית תתבסס על הנוסח הזה של הצעת החוק, גם בשל היות מציעיה חברי הקואליציה.
- ב. הצעות חוק דומות הונחו על שולחן הכנסת העשרים גם על ידי חה"כ מיקי לוי (פ/670/20), אילן גילאון, זהבה גלאון, עיסאווי פריג', מיכל רוזין, תמר זנדברג, מיקי לוי, מיקי רוזנטל (פ/1221/20) וסופה לנדבר וחמאד עמאר (פ/773/20).
- ג. ההגדרה של עובד עצמאי לפי החוק היא "מי שעסק באותה תקופה בעסק או במשלח יד שלא כעובד או מי שהיה באותה תקופה בעל שליטה בחברה".
- ד. הפרשה לדמי אבטלה מחושבת באחוזים מהשכר היומי הממוצע (סעיף 170 בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995). בנוגע לדמי אבטלה לעצמאי, הצעת החוק מגדירה כי השכר היומי הממוצע יחושב לפי ההכנסה בתקופה של עשרים וארבעה החודשים האחרונים שבעדן שולמו דמי ביטוח אבטלה לפני סגירת העסק. זאת לעומת, דמי אבטלה לשכירים שמחושבים על פי ששת החודשים האחרונים לפני הפיטורין. עבור חודש שבו לעובד לא היו הכנסות, יחושב השכר היומי הממוצע לפי שכר מינימום.
- ה. החוק מגביל קבלת דמי אבטלה לשלוש תקופות במהלך החיים. פרק הזמן המזערי לתשלום דמי אבטלה בין תקופה אחת לזו הבאה אחריה לא יפחת משלוש שנים.
- ו. הקמת קרן אבטלה לעצמאים תגרור העלאת גובה ההפרשה לביטוח לאומי שעצמאים יחויבו בה. הסמכות לקבוע מה יהיה גובה ההפרשה נתונה בידי שר הרווחה.

• רקע

הדוח השנתי של המוסד לביטוח לאומי בשנת 2014 מציין בהערת אגב בפרק שעוסק בשינויי חקיקה לשנת 2014, כי הוא מעריך שבקרוב יחלו לחוקק מתן דמי אבטלה לעצמאים וזאת מפני ש"בשנים האחרונות חלו שינויים בשוק העבודה וגדל מאוד הביקוש לפרילאנסרים" (משתתפים חופשיים) מצד חברות עסקיות. לפיכך גם במגזר העסקי וגם במגזר הציבורי הקשר בין העובדים למעסיקים נהפך להיות מבוסס פחות ופחות על הסכמי עבודה ועל יחסי עובד-מעביד.

האם יש צורך בשינוי חקיקתי לעידוד יזמות והקמת עסקים קטנים? דו"ח תקופתי בנוגע למצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל 2013-2014 שיזם משרד הכלכלה⁴⁴ מספק נתונים על מצבם של העסקים זעירים (0 מועסקים), קטנים (1-4 מועסקים) ובינוניים (5-19 מועסקים) בישראל. בשנת 2012, עסקים זעירים עד בינוניים היו אחראים ביחד על 49% מהתוצר המקומי של ישראל (זעירים 20%, קטנים 13% ובינוניים 16%). בהשוואה למדינות ה-OECD, עסקים בהם מועסקים 0-9 עובדים אחראים על 26.1% מהתרומה לתוצר של המגזר העסקי בישראל, לעומת 21.4% בממוצע במדינות ה-OECD. עסקים בהם מועסקים 10-19 עובדים אחראים על 6.5% מהתרומה לתוצר של המגזר העסקי בישראל, לעומת 7.1% בממוצע במדינות ה-OECD. מה שמלמד על תרומה גדולה יותר של עסקים זעירים וקטנים לתמ"ג של ישראל, מאשר הממוצע במדינות ה-OECD.

רוב העסקים במשק הם של עסקים זעירים (54.1%), עסקים קטנים מרכיבים 33% ממספר העסקים ובינוניים 10%. בהשוואה למדינות ה-OECD, עסקים בהם מועסקים 0-9 עובדים מרכיבים 92.32% ממספר העסקים בישראל, לעומת 90.79% בממוצע במדינות ה-OECD. עסקים שמעסיקים 10-19 עובדים מרכיבים 3.82% בישראל, לעומת 4.78% בממוצע במדינות ה-OECD. ללמדנו שמספר העסקים הזעירים והקטנים בישראל גדול מהממוצע במדינות ה-OECD.

בסקר שערכה הסוכנות לעסקים בינוניים וקטנים ברבעון הראשון של שנת 2014 ומובא בדו"ח של משרד הכלכלה, נשאלו עסקים בדבר כוונתם לסגור את העסק. 25% מהעסקים הצהירו על כוונתם לסגור את העסק, וזאת לעומת 9% בסקר הקודם (שנערך בשנת 2013). בפילוח לפי גודל העסק, 61% מהמשיבים כי ברצונם לסגור את העסק היו עסקים זעירים (0-4 מועסקים), 31% היו עסקים קטנים (5-19 מועסקים), ו-6% עסקים בינוניים (20 מועסקים ומעלה). בין העילות שצוינו לסגירת העסק היו רווחיות (59%), מימון ואשראי (12%) ובירוקרטיה (11%). מהנתונים אפשר להסיק שהקמת עסק זעיר מלווה בחוסר יציבות וחשש מתמיד לקיימות העסק. עם זאת, מדובר בסקר שמבוסס על הצהרות המשיבים, ולכן יש לקחת אותו בערבון מוגבל במידת מה.

⁴⁴ <http://sba.economy.gov.il/about/researches/pages/sba-israel2013-2014.aspx>

דו"ח משרד הכלכלה כולל גם סקירה של המשק הישראלי במסגרת מחקר GEM, מחקר אורך בין-לאומי השוואתי רב-שנתי של יזמות וצמיחה כלכלית. המחקר מאפיין את תהליך היזמות בארץ ובעולם על כל שלביו, בוחן אם יש הבדלים בין מדינות ברמת הפעילות, התפיסות והשאיפות היזמיות ומזהה את הגורמים לשוני בהיקף ובאופי היזמות בין מדינות שונות. במחקר של שנת 2013 השתתפו 67 מדינות. נתונים בולטים שעלו בסקר:

- שיעור היזמות של עסקים צעירים בהתהוות (TEA) עלה בשנת 2013 מ-6.5% ב-2012 ל-10% ב-2013, מקום חמישי בין הכלכלות 'מונעות-חדשנות' (המחקר מחלק את המדינות הנסקרות לכלכלות 'מונעות-פקטור', 'מונעות-יעילות' ו'מונעות-חדשנות', שם נמצאות הכלכלות המפותחות).
- שיעור העסקים הוותיקים שקיימים מעל 3.5 שנים (EB), עלה מ-4.0% ב-2012 ל-5.9% ב-2013.
- בשנת 2013 נסגרו 4.8% מהעסקים ב-12 החודשים האחרונים, ו-1.6% מהעסקים המשיכו לפעול תחת בעלות אחרת. בשני נתונים אלו חלה עלייה לעומת שנת 2012, שבה נמצא כי 4.0% מהעסקים נסגרו ב-12 החודשים האחרונים, ו-1.5% מהעסקים המשיכו תחת בעלות אחרת.
- חלה עלייה באמון של גילאי 18-64 כי יש הזדמנויות עסקיות בישראל. מ-31% במחקר של שנת 2012 ל-46.5% ב-2013.
- חלה גם עלייה בתפיסה שלהם את המיומנויות והכישורים האישיים שלהם להקים ולנהל עסק חדש. ישראל נמצאה בשנות המחקר הקודמות בין המדינות המפותחות עם הערכה עצמית נמוכה של כישורים ומיומנויות. הערכה זו נתמכה ברמת יזמות כוללת בינונית ומטה בהשוואה לשאר המדינות המפותחות במחקר GEM.
- רמת הפחד בישראל מכישלון יזמי (אחד הגורמים הנחשבים למעכבי יזמות) עלתה בשנת 2013 מ-41.7% ל-53.3% מבין משיבים אשר מצפים לפתוח עסק בשלוש השנים הקרובות. ישראל ממוקמת במקום השישי והגבוה ברמת הפחד מכישלון מבין 67 מדינות.
- קרוב ל-61% מהאוכלוסייה הבוגרת בישראל סבורים כי הקמת עסק חדש בבעלות היזם היא מסלול קריירה מוערך. ממצא זה ממקם את ישראל במקום ה-39 בין 67 מדינות. במצב החוק הקיים היום, עצמאים אינם זכאים לדמי אבטלה, וזאת לעומת שכירים הזכאים לביטוח זה. עם זאת, יצוין כי דמי הביטוח הלאומי לשכירים (הפרשות עובד + מעביד) הינם גבוהים יותר בדרך כלל מדמי הביטוח הלאומי לעצמאים, כמפורט בטבלה:

חלק השכר	הפרשת עצמאי	הפרשת עובד שכיר	הפרשת מעביד לשכיר
עד 60% מההכנסה הממוצעת במשק	6.72%	0.4%	3.45%
מעל 60% מההכנסה הממוצעת במשק ועד למקסימום ההכנסה החייבת (₪ 43,240)	11.23%	7%	7.25%

כך, ניתן לראות שהעצמאים מפרישים שיעור נמוך יותר לעומת הפרשות השכירים (מעביד ועובד) כאשר ההנחה הפשוטה היא שעלות הביטוח הלאומי היא חלק מעלות שכרו של העובד מבחינת המעביד ועל כן מנוכה משכרו, בדומה לניכוי משכר עצמאי. כאמור, כשם שהתשלומים גבוהים יותר, גם הזכויות שונות – העצמאים אינם זכאים לחלק מהזכויות הביטוחיות של השכירים ובראשן דמי אבטלה ופשיטות רגל. בנוסף, ישנו שוני בתנאי העצמאים אל מול השכירים בענפים נוספים (לדוגמא – ימי מחלה). לא מצאנו מחקר נגיש המנסה למדוד מהם סך התקבולים של המבוטחים השכירים אל מול סך הפרשות שמפרישים העצמאים, על מנת לאמת או לשלול את היותם בעלי זכויות יתר או חסר בדמי הביטוח הלאומי אל מול השכירים.

הדוח השנתי של הביטוח הלאומי לשנת 2014 סוקר את מצבם של העצמאים בישראל בכל הנוגע לקבלת דמי אבטלה.⁴⁵ בשנת 2011 (השנה האחרונה המוזכרת בדוח), פעלו בישראל 336,365 עצמאים. 42,045 עסקים (כ-12%) מתוכם נסגרו במהלך השנה הזאת. הצעת החוק מבקשת לטפל רק בעסקים שהיו קיימים במהלך 24 החודשים שלפני סגירתם, מה שמצמצם את המספר הנ"ל ל-31,888 עסקים. הדוח מציין כי 17% מהעצמאים נעשים שכירים אחרי סגירת העסק שפתחו, ולכן הם מנוכים ממספר העצמאים הפוטנציאלי לקבלת דמי אבטלה, כך שנותרו עם 26,467 שלפי החוק יהיו זכאים לקבלת דמי אבטלה בשנת 2011.

על המספר הזה יש להוסיף את מספר בעלי החברה שסגרו את חברתם. בשנת 2011 מדובר היה ב-2,905 בעלי חברות בניכוי מי שנעשו שכירים. סך הכל הזכאים לדמי אבטלה בממוצע לחודש

⁴⁵ הדוח השנתי של המוסד לביטוח לאומי 2014, http://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2014/Pages/default.aspx

בשנת 2011 היה 9,962. מדובר ב-2.45% מסך העצמאים, לעומת שיעור הבלתי מועסקים מקרב השכירים שבשנת 2011 היה 5.7%⁴⁶ (2.3% מתוכם קיבלו דמי אבטלה מסך השכירים).

ההכנסה הממוצעת של עצמאים בשנת 2011 הייתה 7,164 ₪ לחודש. מתוכם, עצמאים מעל 24 חודשים הכניסו בממוצע 4,896 ₪ לחודש. בעלי חברות הכניסו בממוצע 14,000 ₪ בשנת 2011, אבל הדוח לא מציין כמה הכניסו בממוצע בעלי חברות שנסגרו בשנת 2011. הדוח מציין כי דמי האבטלה הממוצעים המשוערים ליום עבור עצמאים ובעלי חברות עומדים על 162.9 ₪, מה שאומר שגודל קרן האבטלה היעודית צריך לעמוד על 409 מיליון ש"ח לערך.

יש לציין שוועדה שכינס המוסד לביטוח לאומי בשנת 2005 בראשות אברהם צרפתי, המליצה על 20 חודשי אפשרה לפני קבלת דמי אבטלה עבור עצמאים, ולא 24 כפי שהצעת החוק מבקשת לחוקק.

• השפעה תקציבית

הצעת החוק לא מתייחסת להשלכות התקציביות על תקציב המדינה של החוק. היא כן מתייחסת לסמכות של השר לקבוע את שיעור דמי הביטוח החודשיים החדשים שעצמאים יאלצו לשלם מעתה ובדברי ההסבר היא מרחיבה מעט בנוגע הקמת קרן אבטלה יעודית לשם כך, שתהווה המקור למימון דמי האבטלה. בכתבה בעיתון The Marker⁴⁷ צוין כי במשרד האוצר מבקשים לבחון אם דמי האבטלה לעצמאים ישולמו מקרן מיוחדת שתוקם במוסד לביטוח לאומי או בדרך אחרת.

כמצוין בפרק הרקע, המוסד לביטוח לאומי מעריך שעלות הקמה של קרן אבטלה לעצמאים תהיה 408,973,476 ₪, מה שמהווה 1.01% מסך ההכנסות של המבוטחים העתידיים של הקרן (40,676,626,320 ₪ הכנסות של עצמאים ובעלי חברות). מחברי הדוח השנתי לא ממליצים מפורשות מהו שיעור ההפרשה המדויק, אלא מבקשים לוודא שההחלטה לא תפגע באיתנות הפיננסית של המוסד.

דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) "ניתוח סוגיית ביטוח אבטלה לעצמאים ובחינת האפשרות להנהיגו בישראל" שהוגש בשנת 2007 לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת,⁴⁸ מזכיר היבט נוסף להקמת קרן האבטלה יעודית לעצמאים והוא הצורך בהון ראשוני להקמת הקרן. הקמת ענף האבטלה במוסד לביטוח הלאומי בשנות השבעים לווה בשלוש שנים

⁴⁶ המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מקבלי דמי אבטלה בשנת 2011

⁴⁷ שם

⁴⁸ אליעזר שוורץ, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "ניתוח סוגיית ביטוח אבטלה לעצמאים ובחינת האפשרות להנהיגו בישראל" הוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 2007

של הפרשה ממשכורת השכירים בלי קבלת דמי אבטלה, רק בשביל לצבור כסף להפעלת הענף, וזוהי גם הדרך הצפויה להקמת ענף האבטלה לעצמאים. עם השנים ענף השכירים הפך לגרעוני ונטען כי ענפים אחרים של הביטוח הלאומי תרמו להשרדותו, כאשר בין השאר ישנה טענה שהעצמאים מסבסדים את ענף האבטלה שאינם זכאים לו. לפי טענה זאת, כבר כיום הם משתתפים בעקיפין ובאופן חלקי במימון ענף אבטלה, ולכן אין לשלול מהם לחלוטין את הזכות לקבל דמי אבטלה בטענה שלא השתתפו במימון. ממשד האוצר נמסר כי בכל מקרה רוב ענפי המוסד לביטוח לאומי הם גירעוניים, וחלק ניכר מהתקציב השוטף של המוסד מגיע מהשתתפות המדינה, ואין ממש בטענה כי העצמאים משתתפים במימון ענף האבטלה.

על כך נעיר כי המשמעות שהתקציב מגיע מהשתתפות המדינה היא בדיוק השתתפות של העצמאים במימון ענף האבטלה דרך כספי המיסים.

אם כן, ההשלכות הצפויות על תקציב המדינה ו/או תקציב הביטוח הלאומי תלויות במידת הסיבסוד הצולב הקיים כיום בין תשלומי העצמאים לזכויותיהם, אל מול זכויותיהם לאחר הקמת החוק, ככל שתוקם הקרן הייעודית. בנוסף, ישנו צורך במימון ראשוני של הקרן (חלף או בנוסף להפקדות הראשוניות עד ליישום בפועל של הביטוח- ההערכה היא של 100-150 מיל' ₪ למימון ראשוני), וכן ייתכן ויהיה צורך במימון הגרעוני של הקרן, כפי שמבוצע כיום בענפים אחרים של הביטוח הלאומי שאינם מכסים את עצמם.

• פיזיבליות אכיפה

במידה ודמי האבטלה ימומנו על ידי עליה בדמי הביטוח הלאומי שעל עצמאים לשלם, נראה שאין חשש לקושי באכיפת הצעת החוק, זאת במיוחד לאור חששם של העצמאים מסנקציות מצד רשויות המס. ייתכנו בעיות אכיפה מצד הבעיות המעשיות הכרוכות בהצעת החוק, ראו להלן.

• דעות בעד ונגד הנהגת דמי אבטלה לעצמאים

בעד הנהגת דמי האבטלה:

1. הנעת הפעילות הכלכלית במשק ועידוד פתיחת עסקים – על פי דברי ההסבר להצעת החוק, החוק יפתח רשת בטחון שתקל על תושבי ישראל לקבל את ההחלטה לפתוח עסקים עצמאיים. כפי שנכתב בהצעת החוק: "פתיחת עסק קטן כרוכה לרוב בסיכון כספי ההשקעה הראשוניים וכן בחוסר ודאות לגבי הצלחת העסק. במקרה שהעצמאי נאלץ לסגור את העסק יורד חלק ניכר מהשקעתו לטמיון, הוא סובל לרוב מהכנסות נמוכות אם

בכלל בתקופה שקדמה לסגירת העסק ונאלץ להתמודד עם היעדר רשת בטחון בתקופה שלאחר סגירת העסק שכן אינו זכאי לדמי אבטלה. העסקים הקטנים מהווים מנוע צמיחה משמעותי ומייצרים מקומות תעסוקה במהירות גבוהה יחסית ומשכך על המדינה לעודד יזמים לפתוח עסקים קטנים ולתת להם רשת ביטחון בדמות דמי אבטלה במקרה של סגירת העסק.⁴⁹ דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) מציין שעסקים קטנים יוצרים מקומות עבודה במשק, ומניעים דינמיות וחדשנות בכלכלה, בגלל יכולת ההסתגלות המהירה לתנאים משתנים המהירה שלהם.

2. צמצום החשש והפחד בהקמת עסק חדש – נתונים שהובאו בפרק הרקע מלמדים כי בישראל ישנו פחד להקים עסק חדש, 53.3% מבין המשיבים אשר מצפים לפתוח עסק בשלוש השנים הקרובות דיווחו על פחד מכשלון, מקום שישי מבין כל מדינות הסקר. צעד כמו החלת דמי אבטלה לעצמאים יכול לסייע להפיג את החשש הסובייקטיבי מפני כשלון ולהחליש את המוסכמה המרחפת באוויר שעסקים חדשים נידונים לכישלון. אם כי ראוי להזכיר כי לפעמים הפחד הזה דווקא בריא ומונע הקמת עסקים לא כלכליים.
3. ביטול אפלייתם של העצמאים אל מול השכירים – ייתכן כי סקטור העצמאים מממן היום את סקטור השכירים עקב אי זכאותו לביטוח אבטלה ופשיטת רגל, וכן עקב השוני בתנאים לגבי זכויות נוספות. לכאורה אין צדק באפליה שכזאת, במיוחד כאשר היא אינה מעודדת יוזמה ועצמאיות הכרוכים בפתיחת עסק. אפליה שכזאת יוצרת העדפה שאינה מוצדקת כלכלית ומוסרית להעסקה כשכיר חלף העסקה כעצמאי. כאמור, השאלה האם אפליה כזו קיימת או לא שנויה במחלוקת.

נגד הנהגת דמי האבטלה:

1. עידוד סגירת עסקים קיימים – עצמאי שכבר פתח עסק, שתוצאותיו העסקיות מדשדשות, עלול להחליט לסגור אותו, בידיעה שהוא עומד לקבל דמי אבטלה גם אם לא יפעיל אותו. כך ייתכן ויעדיף לסגור את עסקו במקום לגרום להתאוששותו. בשנת 2014 ניכרה עלייה בכוונה לסגירת עסק פעיל (25% מהעסקים הצהירו על כוונה כזאת, מול 9% בשנת 2013). בנוסף, 59% מהנשאלים הציגו את הרווחיות כגורם מספר אחד לסגירת העסק. החוק החדש צפוי להוריד את רווחיהם בשל הגדלת ההפרשה לביטוח דמי האבטלה. דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת מוסיף כי "עדיף לסייע לעצמאי שנקלע לקשיים לפני סגירת העסק מאשר לאחר מעשה, כשהוא מובטל. סיוע מוקדם יאפשר לעצמאי שנקלע לקשיים

⁴⁹ הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – דמי אבטלה לעצמאיים), התשע"ה-2015 (פ/20/666)

כלכליים להמשיך להפעיל את העסק, ולכך עשויה להיות השפעה כלכלית חיונית על כלל המשק" בדברי ההסבר להצעת החוק אין התייחסות להצעה משלימה בנושא זה, נציין כי מנגנונים בסגנון זה קיימים בשוק, למשל הקרן ההדדית של התאחדות התעשיינים.

2. אין בעיה שצריך לתקן – כפי שהובא בפרק הרקע, מצב העסקים הזעירים והקטנים בישראל הוא יחסית טוב לעומת כלכלות ה-OECD. התרומה של העסקים הקטנים בישראל לתוצר המקומי הגולמי היא יחסית גבוהה (26.1% מול 21.4%), ושיעור העסקים הקטנים בישראל הוא 92.32% מול 90.79 ב-OECD. גם במחקר GEM שמובא בפרק, שיעור היזמות של עסקים זעירים בישראל הוא בין הגבוהים במדינות המפותחות. לאור זאת, אין צורך אקוטי לעודד הקמה של עסקים זעירים חדשים, כיוון שישראל גם כך משופעת בעסקים כאלה.

3. פתח למניפולציות והונאות – דוח הממ"מ מציין כי כשמדובר בשכירים, רמת השכר וסכומי התשלומים למוסד לביטוח לאומי נקבעים בצורה ברורה בהתאם להסכמי שכר וכו'. גם הפסקת העבודה היא במקרים רבים לא בשליטתם הישירה, ויש כללים ברורים בנושא זה. לעצמאים, לעומת זאת, יש בדרך כלל שליטה הן על רמת השכר (ועקב כך על רמת המיסוי) שלהם והן על ההחלטה מתי לסגור את העסק ולהפוך למובטלים. פתיחת האפשרות של עצמאים לקבל דמי אבטלה עלולה להביא לניצול לרעה של ההטבה, הן מבחינת ההגדרה של מובטל עצמאי והן מבחינת קביעת התנאים שיינתנו למובטלים. ניצול לרעה של ההטבה עלול להביא לסגירת עסקים בלתי רצויה ולעלויות גבוהות ולא מוצדקות למשק.

ניצול לרעה עשוי להיות למשל סגירה רשמית של העסק ופתיחתו מחדש תחת שם אחר בידי בן משפחה אחר על מנת לקבל את דמי האבטלה.

4. בעיות מעשיות – לצורך קיום הצעת החוק יש צורך לדון בפיסיביליות של ההצעה, בנושאים הבאים, כדוגמא: דוח הממ"מ מעלה את סוגיית הוולונטריות של ההפרשה לקרן האבטלה. במידה וההצטרפות תהיה על בסיס וולונטרי עלולה להתעורר בעיה של כיסוי ביטוחי, משום שסביר כי במקרה זה רוב המצטרפים יהיו העצמאים בעלי הסיכון הגבוה יותר להיות מובטלים, ועל-פי רוב אלה יהיו בעלי הכנסה נמוכה בהשוואה לכלל אוכלוסיית העצמאים. לפיכך, כדי שתוכנית כזאת תהיה יעילה מבחינה ביטוחית יש להנהיג אותה על בסיס מחייב. בנוסף, ישנן בעיות בהגדרות החוק – מי יוגדר בדיוק כ"עובד עצמאי" ו"מובטל עצמאי", מה יהיה שיעור התשלום שיופרש בהינתן שליטת העצמאים בהכנסות העסק, מה תהיה תקופת האכשרה לקבלת דמי אבטלה כך שלא תנוצל לרעה ע"י עצמאים המתכננים מראש לסגור את העסק, וכן מהי העבודה המתאימה שיהיה על המובטלים העצמאיים

לקבל על עצמם במשך תקופת האבטלה (על פי חוק אם יש סירוב לעבודת הצעה מתאימה יש שלילה מסוימת של דמי האבטלה).

5. ביטוח קבוצתי בכפייה – כפי הנראה, המודל שייבחר הינו ביטוח אבטלה באופן קוגנטי (מחייב). כך, המדינה תכפה על בעלי העסקים לבטח את עצמם, מבלי להתחשב בהעדפותיהם האישיות לגבי רכישת הביטוח אל מול הסיכון. בנוסף, גביית דמי ביטוח על פי רמת ההכנסה יוצרת בעצם מיסוי נוסף על בעלי השכבות הגבוהות, כאשר מנגד פרמיית הביטוח שלהם אמורה להיות נמוכה יותר, כך שיווצר כאן סיבסוד צולב של בעלי העסקים המבוססים לבעלי העסקים הקטנים שעלולים להיסגר.

בשל סיבות (2) ו (3) לעיל, משרד האוצר באופן עקבי לאורך העשור האחרון מתנגד להחלת דמי אבטלה לעצמאים. הוא סבור שהחוק ינוצל לרעה על ידי העצמאים, מכיוון שיש להם שליטה מלאה על סגירת העסק שלהם ועל הדיווח על הכנסותיהם. משרד האוצר המליץ בעבר לסייע לעסקים קטנים לפני קבלת ההחלטה לסגור את העסק באמצעות ייעוץ וסיוע כלכלי. עם זאת, כיום נראה שישנה נכונות של משרד האוצר והביטוח הלאומי לכונן דמי אבטלה לעצמאים, כאשר גם לה"ב ("לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל") תומכת בהצעה. לעומת לה"ב, ארגון עצמאים אחר בשם "עצמאים עושים שינוי" מתנגד להצעת החוק מכיוון שהוא יגדיל את נטל המס על העצמאים ויספק בטחון סוציאלי מצומצם רק לקבוצה קטנה יחסית מהם.

• התאמה לערכי המדד

המדד הערכי מבקש למדוד את הצעת החוק הנוכחית לאור הערכים היהודיים של חירות, אחריות אישית וערבות הדדית. כפי שצינו בהתחלה, חוות הדעת לא תפסוק בעד או נגד הצעת החוק, אלא תציע כמה נקודות לדיון:

- מנקודת המבט של ערך החירות, השוק החופשי בישראל ועידוד היזמות, הצעת החוק תקל על פתיחת עסקים ותזרז יזמות עסקית. כפי שצינו, בישראל ישנו פחד מכשלון בהקמת עסק וביטוח אבטלה יכול להיות פקטור שיקל על התהליך. עם זאת, אנו סבורים כי התערבות במשק צריכה להיעשות רק כאשר הוכחו כשלי שוק ברורים ומוכחים. במקרה הזה, לא בטוח שמתרחש כשל שוק מוכח בישראל, מספר העסקים הזעירים והקטנים והנתח שהם תופסים במפת העסקים בישראל הוא משביע רצון ואף גדול מהממוצע במדינות ה-OECD.
- נוסף על כך, לא ברור שכדי לטפל בכשל השוק, המדינה צריכה להיכנס ולהציע מוצר משלה. אלטרנטיבה אחרת היא שהמדינה תעודד חברות ביטוח להציע את המוצר בשוק

הפרטי, של ביטוח אבטלה פרטי שיאפשר למעוניינים בכך לאבטח את התעסוקה שלהם במידה והעסק שייפתחו לא יישא פרי.

כמובן שיש לבחון היתכנות של הקמת ביטוח פרטי כזה, אך נכון לעכשיו לא ראינו כלל התייחסות לאופציה כזו ובוודאי שלא שלילת היתכנותה.

- ערך החירות – הכפייה שבתשלום נוסף לביטוח הלאומי עבור הקמת קרן אבטלה לעצמאים. אמנם כיום עצמאים משלמים דמי ביטוח לאומי פחות משכירים, אך מאידך הם גם מסכנים הרבה יותר כלכלית, והסיכון מגולם בכך. כפייה של המדינה על כל העצמאים, גם אלה שאינם מעוניינים בכך, לשלם עוד ביטוח לאומי עבור קרן האבטלה היא פגיעה בחירות ובעצמאות הכלכלית שלהם להחליט החלטות בנוגע לעסק שלהם.

- הסיבה המרכזית שבעטייה לא הונהג ביטוח אבטלה לעצמאים בישראל ובעוד מדינות אחרות בעולם הוא הקושי להגדיר את העצמאים החייבים בתשלום או הזכאים לדמי אבטלה. בנוסף, הצעת החוק מתעלמת מההבחנה בין עצמאים בעלי עסק לעצמאים פרילנסרים, תופעה שמתרחבת בשנים האחרונות ומאפשרת גמישות תעסוקתית ומודולריות בשוק העבודה בישראל. הצעת חוק של חה"כ מרב מיכאלי (הצעת חוק הפקדות וזכויות סוציאליות לעצמאים (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015) מציעה כי יתאפשר לעצמאים לשלם משכורת לעצמם, ובעצם להיות שכירים לעניין הפרשות לביטוח לאומי או פנסיה, מה שיפתור את הבעיה להגדיר את אופי העסק וסוג העצמאי. זוהי הצעה מעניינת, שיש לדון ביתרונות ובחסרונות שהיא תקדם.

- ערך נוסף שהמדד דוגל הוא הערכות ההדדית, וכאן אנחנו לכאורה נוטים לתמוך בהצעת החוק; כמו שהמדינה מסייעת לשכירים בתקופת האבטלה שלהם בעזרת הביטוח הלאומי (קרן האבטלה לשכירים אמנם ממומנת על ידי הפרשה ממשכורת השכירים, אך היא אינה מאוזנת ולעתים קרובות זקוקה להזרמה תקופתית של כסף), כך עליה גם לתמוך בעצמאים בתקופה שבה הם מובטלים אחרי סגירת העסק שלהם, תקופה קשה לכל הדעות.

כאמור לעיל, אין כאן הכרעה. אנחנו ממתינים להצעת החוק הממשלתית ועד הגשתה נמשיך לדון בנושא ולברר את הנושאים הטעונים ברור.

כמו במקרים רבים, השאלה הערכית תלויה בהבנה מלאה של המציאות וברור הפרטים הטכניים. אנו מקווים כי בהצעת החוק הממשלתית תהיה התייחסות לנקודות הטעונות ברור שהועלו בחוות דעת זו.