

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

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

למרות האמור לעיל, יש להתייחס בכובד ראש לנזקים הסביבתיים של היוםממות 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 היוםממות 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 שינוי 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 שניהגו 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.