



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

התייחסות לתזכיר חוק התכנית לסיוע כלכלי

פרופ' קרנית פלוג, דפנה אבירם-ויצן, ירדן קידד, רוני קות-פורטל

8 בנובמבר 2023



אנו סבורים שזהו נדבך חשוב שיכול לתמרץ חלק גדול מהמעסיקים לשמר את העובדים ולא להוציא אותם לחל"ת, מה שיתרום להתאוששות המשק לאחר המלחמה, אולם מבינים שהסעיף הושמט מנוסח החוק במודע ונותר בטעות בדברי ההסבר.

המלצה: למרות המורכבות, יש לשאוף להחזיר סעיף זה בנוסח החוק.

יצירת וודאות והרחבת החודשים הרלבנטיים להתייחסות התחשיב

במתווה הנוכחי הפגיעה בהכנסות סביר להניח שלא תבוא במלואה בחודש אוקטובר וגם לא בנובמבר, זאת לאור מוסר התשלומים המקובל בארץ (שוטף + 90 עד 120). לפיכך בשלב הראשון תיתכן מראית עין כאילו המעסיקים מדווחים על פגיעה גדולה יחסית לתמונה שתתקבל ברשות המיסים, כאשר התמונה המלאה תבוא לידי ביטוי ככל הנראה רק לקראת סוף שנת המס אם לא מעבר לכך.

בנוסף, מאחר ואנו נמצאים בשבוע הראשון של חודש נובמבר ולא נראה שהמלחמה עומדת להסתיים, יש חשיבות לתת לעסקים וודאות לשבועות הקרובים, לפחות עד סוף דצמבר 2023.

המלצה: מתווה הפיצויים יהיה בתוקף לחודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר (רבעון אחרון של 23) וכך גם הבדיקה הסופית לגבי שיעור הפגיעה בפועל (לצורך התחשבות מול רשות המיסים). יש להוסיף התייחסות לסוגיה זו כבר בתזכיר החוק על מנת לתת וודאות לעסקים.

בנוסף, ישנה חשיבות מכרעת להעברת מקדמות באופן מיידי, על בסיס דיווחים ראשוניים.

יש להימנע מכפל פיצוי על שכר לעסקים שהוציאו לחל"ת

המתווה המוצע מאפשר גם למי שהוציא את עובדיו לחל"ת לקבל פיצוי חלקי על הוצאות השכר בתקופת המלחמה, בהתאם לירידה במחזור.

עובדה זו עלולה להביא לתוצאה של פיצוי כפול: עסק יכול להוציא לחל"ת עובדים בשיעור מסוים המכסה על הירידה בפעילות, ובמקביל לקבל גם פיצוי על הוצאות השכר עבור העובדים שהשאיר בתעסוקה. וזאת למרות שהוצאות השכר הללו הולכות לעובדים אשר עבדו והעסק ייצר מהן פעילות והכנסות.

הרציונל של פיצוי השכר, כפי שמופיע בדברי ההסבר, הוא ש"יתכן ומעסיקים יעדיפו לשמור את העובדים ולשלם להם שכר מלא על אף העובדה שהתפוקה שלהם בחודש אוקטובר נמוכה יותר". לפיכך אין הצדקה לתת כפל פיצוי: גם הוצאה לחל"ת וגם פיצוי על עלות השכר של העובדים הנותרים.

המלצה: רק במידה ושיעור העובדים שהוצאו לחל"ת נמוך משיעור הפגיעה בפעילות, יש לאפשר קבלת פיצוי בגין שכר העובדים שנותרו, בהתאם לפער שבין שיעור הפגיעה המדווח לשיעור העובדים שהוצאו לחל"ת. הדבר יחייב את המעסיקים לדווח על שיעור העובדים שהוצאו לחל"ת, כתנאי לקבלת הפיצוי במסלול שכר.

הוצאות שכר קודמות - סעיף שנמצא בדברי ההסבר ואינו כלול בנוסח שינויי החקיקה

בדברי ההסבר לחוק ישנה התייחסות לעומק הירידה בהוצאות השכר לעומת שנה קודמת, לפיו "פיצוי גדול יותר יינתן למי ששיעור הירידה בהוצאות השכר שלו נמוך יותר". עם זאת, באופן תמוה תנאי זה לא מופיע בשינויי החקיקה המוצעים עצמם¹.

¹ ההתייחסות לעבר קיימת רק לצורך חישוב הירידה במחזור יחסית לעבר, אך אין כלל התייחסות להוצאות שכר בעבר. בדומה, המונחים "הוצאות השכר בתקופת הבסיס" ו-"שיעור הירידה בשכר", שדברי ההסבר מתייחסים אליהם ובאים להסבירם, כלל לא מופיעים בנוסח החוק עצמו.



החלת מודל חל"ת גמיש

יש מקום לאמץ בישראל את מודל החל"ת הגמיש, זאת בדומה למודל הנהוג בגרמניה. יתרונו של המודל הגרמני הוא בכך שהוא מאפשר למעסיקים בשעות משבר/חירום להימנע מפיטורי עובדים או הוצאת העובדים לחל"ת, ולהנות מהאופציה להקטין את אחוזי המשרה של העובדים בהתאם למציאות המשתנה, כאשר המדינה מפצה את העובדים על הפגיעה בשכרם. זאת לעומת מודל החלת המלא שלא מאפשר גמישות שכזו בניהול כוח האדם. הדבר יצר בעיות בחזרה לעבודה בתום הקורונה. המודל הגרמני (הגמיש) מאפשר חזרה מיידית לעבודה עם תום מצב החירום הודות לשימור הקשר שבין העובד למעסיק.

לגמישות שכזו חשיבות גם בהיבט של צמצום שיבושים בשרשראות האספקה, הודות ליכולת להחזיר במהירות את העובדים למקומות העבודה. כדי להנהיג בישראל את המודל הגמיש יש להתבסס על דיווחי המעסיקים, מה שהעלה את החשש לפגיעה באמינות הדיווחים ואף לרמאויות. עם זאת הדבר נדרש בוודאי במדינה מרובת משברים כמו ישראל. בנוסף, ישנן דרכים יעילות יותר לטפל במקרים של רמאויות מאשר החלופה של הימנעות מוחלטת מכלי המדיניות היעיל שנקרא חלת גמיש.

כמו כן, ניתן לחשוב על מודל זמני לפחות לתקופת המלחמה. המתנגדים לאימוץ המודל הגרמני בישראל טוענים, במידה לא מבוטלת של צדק, שישראל לא ערוכה להנהיג את המודל בהעדר רישום מסודר של אחוזי המשרה ו/או שעות העבודה של העובדים במשק. טענה זו עלתה כבר בתקופת הקורונה, אולם מאז חלפו מספר שנים, ואין שום הצדקה לכך שאף גורם ממשלתי לא דאג להבטיח את קיומן של מערכות ממוחשבות ראויות, שהיו יכולות לתת כעת מענה לצורך הזה. הדבר נדרש בוודאי במדינה מרובת משברים כמו ישראל.

המלצה:

א. לפעול מיידית להסדרת הדיווח של שעות עבודה במסגרת דיווחי המעסיקים לביטוח לאומי.

ב. עד להסדרת מערכות מידע ראויות בכל הנוגע לשעות העבודה, ניתן לחשוב על מודל זמני לפחות לתקופת המלחמה (כמו למשל האפשרות של דיווח משותף עובד ומעסיק).

שמירת הליך תקין בכל שינוי במנגנון הפיצויים

יש לוודא כי כל שינוי במנגנון הפיצוי ייעשה בהתאם לקריטריונים ברורים ושקופים, ויעבור בקרה של הפקידות המקצועית, לרבות בחינת משמעויות תקציביות והשלכות רוחב. זאת הן ביחס לתזכיר החוק הנוגע למתווה הפיצויים לכלל המשק, והן ביחס לכלל התקנות והוראות השעה הנוגעות לזכאות לפיצוי המלא הניתן ליישבים שנפגעו במיוחד.

תקרת מענק משותפת להוצאות קבועות ולשכר – רצוי לקבוע תקרה נפרדת לכל סעיף

תקרת הפיצוי הניתן לעסקים, מתייחסת לסכום הפיצוי בגין הוצאות קבועות בצירוף הפיצוי בגין הוצאות שכר. מצב זה עלול להוות תמריץ להוצאה לחל"ת ככל שהעסק בעל מחזור גבוה יותר, או בעל שיעור גבוה יותר של הוצאות מתוך המחזור: עבור עסקים אלו רכיבי הפיצוי על הוצאות קבועות, הנקבע כשיעור מההוצאות, מקרב אותו לסף התקרה. במצב כזה הפיצוי על הוצאות השכר יעביר את סף הפיצוי לעסק אל מעבר לסף. מצב זה מעודד עסקים גדולים, וכן עסקים בענפים המאופיינים בשיעור גבוה של הוצאות יחסית למחזור, להוציא עובדים לחל"ת.

ניקח דוגמה מספרית:

עסק עם מחזור של 70 מיליון ₪, ותשומות של 45 מיליון. לעסק הוצאות שכר של 24 מיליון ₪ בשנה שהם 2,000,000 בחודש. העסק נפגע בשיעור של 80%. לפיכך פיצוי הוצאות הקבועות שלו עומד, לבדו, על 543,750 ₪. לפי התקרה המשותפת של 600 אלף שח הוא לא יכול לקבל פיצוי שכר הגבוה מ-56,250 ₪. בהתאם לגודל הפגיעה, פיצוי זה ניתן עבור הוצאות שכר של 75,000 ₪ בחודש – וזאת כאמור אל מול 2,000,000 ₪ בחודש רגיל. כלומר, בגלל התקרה המשותפת גם אם העסק יצמצם את הוצאות השכר שלו (ע"י הוצאת עובדים לחל"ת) בהיקף של 1,925,000 ₪ – שהם 96% מהוצאות השכר הרגילות – יקבל את מלוא הפיצוי האפשרי.

המלצה: יש להפריד את רכיבי הפיצוי ולקבוע תקרה נפרדת לכל אחד מהרכיבים (שכר בנפרד מהוצאות קבועות).

מתן דמי חל"ת לפנסיונרים

כיום פנסיונרים שבחרו להמשיך לעבוד, זכאים לדמי אבטלה רק עד גיל 67.

המלצה: מוצע לאמץ את מענק ההסתגלות שהונהג בקורונה לפנסיונרים מעל גיל 67 שיצאו לחל"ת בעקבות המלחמה.

הוצאה של נשים בהריון לחל"ת – הבטחת אי פגיעה בדמי חופשת הלידה

נשים בהריון שהוצאו לחל"ת עלולות להיפגע בדמי חופשת הלידה, היה ואלו יחושבו לפי דמי החל"ת.

המלצה: לחשב את דמי חופשת הלידה לפי ממוצע 3 חודשי ההכנסה האחרונה משכר (תוך התעלמות מדמי החל"ת).

סיוע תזרימי לעסקים גדולים שנפגעו באופן משמעותי

החוק אינו כולל כלל מענה לעסקים הגדולים שמחזורם גדול מ-400 מיליון ₪, ובדברי ההסבר אף מוצהר כי "עסקים כאלה הם עמידים יותר ויוכלו להמשיך להתקיים גם אל מול ירידת הפעילות כתוצאה מהמלחמה". מצב זה צפוי לעודד את העסקים הגדולים להוציא את עובדיהם לחל"ת, כפי שכבר התחלנו לראות ברשתות השיווק. על אף שמדובר במספר מועט של עסקים, הם מעסיקים שיעור משמעותי מהעובדים במשק. העובדה שמתווה הפיצוי כיום לא נותן להם מענה מייצרת סיכון שרוב העסקים הגדולים שהמחזור שלהם נפגע יבחרו להוציא את עובדיהם לחל"ת.

מעבר לכך, המתווה הנוכחי לא נותן לעסקים הגדולים כל מענה לבעיית התזרים.

המלצה: יש לאפשר לעסקים הגדולים (מעל 500 מלש"ח) שנפגעו בשיעור שמעל 50% לקבל הלוואות בערבות מדינה, זאת כדי לאפשר להם להתמודד עם ההוצאות הקבועות ותשלומים לספקים. יש לזכור כי ברגע שהגדולים יעכבו תשלומים לספקי המשנה, הדבר יגדיל עוד יותר את הפגיעה בעסקים הקטנים והבינוניים.

נדרש מענה לשכיר בעל שליטה – בנוסח החוק הנוכחי לא ניתן עבורם מענה להכנסתם הפרטית שנפגעה

שכירים בעלי שליטה מוגדרים על ידי הביטוח הלאומי כעצמאים וכאלה שאין בינם לבין החברה שלהם יחסי עובד מעביד – ולכן אינם זכאים לקבל דמי אבטלה בעת היותם מובטלים או בחל"ת. כלומר אופציית היציאה לחל"ת אינה חלה עליהם. וכך הם יקבלו פיצוי לעסק, שיאפשר להם לשלם לעובדים ולספקים/הוצאות קבועות, אבל הם מופלים לרעה אל מול עצמאים או שכירים, בכך שאינם מקבלים שום פיצוי על אובדן הכנסתם האישית למימון משק הבית שלהם.

המלצה: לאפשר להם להיות זכאים לפיצוי חלקי גם עבור הפסד שכרם, זאת כדי לאפשר להם לכלכל את משפחתם בתקופה מאתגרת זו.