

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

הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק השכר הממוצע (הוראת שעה- נגיף הקורונה החדש), התשפ"א - 2020, המצורפת בזה.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את הנוסח הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

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

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

בעקבות משבר הקורונה וההגבלות האמורות, בשנה זו צפויה עליה חדה בגובה השכר הממוצע במשק, וזאת בעקבות הירידה במספר העובדים הפעילים ומכיוון שהעובדים שיצאו לחל"ת או פוטרו – השתכרו לרוב משכורות נמוכות יותר מהשכר הממוצע במשק. כך לדוגמה, במהלך חודש אפריל, כאשר מרבית המשק היה בסגר ומספר העובדים בחל"ת ואבטלה עמד על כמיליון אנשים, השכר הממוצע במשק עלה בכ-17% לעומת חודש אפריל בשנת 2019. כתוצאה מכך עלול להיווצר עיוות והשלכות שיקשו על המשק להשתקם ממשבר הקורונה. כך צפויים לעלות, בין היתר, שכר המינימום וקצבאות הצמודות לשכר הממוצע במשק, הפרשות לביטוח לאומי, תעריף החשמל ותעריפי הארנונה והכל כפי שמפורט בדברי ההסבר לטיטות החוק. על כן מוצע בטיטות החוק, בהוראת שעה, להקפיא את נתון השכר הממוצע במשק המחושב ע"י המוסד לביטוח לאומי בחודש ינואר, כך שיישאר כפי שפורסם בשנת 2020.

כמו כן, מוצע להקפיא בחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה - 1975, את הגדרת השכר הממוצע במשק כאמור בסעיף 4(א)(1) כך שתתייחס לגובה מבין השכר הממוצע כפי שנקבע על ידי הביטוח הלאומי כאמור או לשכר הממוצע במשק כפי שפרסמה הלמ"ס נכון ליום 29 במרץ 2020, המועד האחרון בו השכר הממוצע במשק כפי שפרסמה הלמ"ס את השכר הממוצע במשק טרם שניכרו השפעות ההגבלות שנקבעו כאמור, וזאת על מנת למנוע חסרון כיס של חברות הביטוח באופן שעלול להוביל להעלאת הפרמיות לציבור כולו.

יובהר כי גם בעבר, נוכח המשבר הכלכלי בשנת 2002, הקפיאה המדינה בחקיקה את השכר הממוצע במשק המחושב על ידי המוסד לביטוח לאומי, גם מבלי שנוצרה סטייה מלאכותית מהמצב המשקף נכונה את השכר הממוצע במשק.

מאחר שהשכר הממוצע במשק עתיד להתעדכן כבר בתחילת חודש ינואר 2021, יש דחיפות בקידום החוק במהירות.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

קבלת החוק צפויה לחסוך למשק בין 7 ל-9 מיליארד ₪ נכון למועד הפצת התזכיר.

תקציב

לא נדרש.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד האוצר.

מוגש על ידי שר האוצר

א' בטבת התשפ"א
16 בדצמבר 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

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

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

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

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

בעקבות משבר הקורונה, בשנה זו צפויה עליה חדה בגובה השכר הממוצע במשק, וזאת בעקבות הירידה במספר העובדים הפעילים ומכיוון שהעובדים שיצאו לחל"ת או פוטרו – השתכרו לרוב משכורות נמוכות יותר מהשכר הממוצע במשק. כתוצאה מכך, עלול להיווצר עיוות והשלכות שיקשו על המשק להשתקם ממשבר הקורונה. כך צפויים לעלות, בין היתר, שכר המינימום וקצבאות הצמודות לשכר הממוצע במשק, הפרשות לביטוח לאומי, תעריף החשמל ותעריפי הארנונה. על כן מוצע, בהוראת שעה, להקפיא את נתון השכר הממוצע במשק כך שיישאר כפי שפורסם בשנת 2020.

כאמור בדברי ההסבר להצעה ולטיוטת החוק, בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), ישנן שתי הגדרות לשכר ממוצע: הגדרה לפי סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי והגדרה לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי. הגדרות אלה מתבססות על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשפיעות על פרטים רבים בתקציב המדינה, במערכת הרווחה ובתעריפים שנקבעים על ידי הממשלה. בין פריטים אלה: שכר המינימום, סף ההכנסה בקביעת קצבאות והבטחת הכנסה ועוד.

בהתאם לחוק הביטוח הלאומי, השכר הממוצע מתעדכן אחת לשנה ביום 1 בינואר, כאשר עדכון במהלך השנה מבוצע רק במועד שבו ניתנה תוספת יוקר. על מנת למנוע את העיוות המתואר לעיל, מוצע לקבוע שבשנת הכספים 2021 השכר הממוצע יעמוד על השכר הממוצע הקבוע נכון ליום 31 בדצמבר 2020.

כמו כן, מוצע לקבוע בחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה - 1975 (להלן – **חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים**), את הגדרת השכר הממוצע במשק כאמור בסעיף 4(א)(1), לפי הגבוה מבין השכר הממוצע כפי שנקבע לפי חוק הביטוח הלאומי כאמור או כפי שהייתה נכונה לפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביום 29 במרץ 2020, כך שקביעת הפיצוי לא תושפע מהעלאת השכר הממוצע במשק המלאכותית כאמור באופן שעלול להוביל להעלאת הפרמיות בביטוח לציבור כולו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

קביעת השכר הממוצע במשק לפי חוק הביטוח הלאומי בשנת הכספים 2021 כשכר הממוצע של יום 31 בדצמבר 2020 משליכה על פריטים שונים כאמור. ביטול העדכון יוביל לכך שמעגל הזכאות לקבלת תשלומים סוציאליים נותר על כנו ולא יצטמצם, כפי שעלול לקרות במידה שהחוק לא יעבור. כך גם, לא יבוצע עדכון חד ברכיבים אחרים, באופן שאינו משקף את מצב המשק ואינו מוצדק במציאות הנוכחית.

נוסף על האמור, חשוב לציין, כי העלאת השכר הממוצע במשק בשיעור החד שנוצר כאמור, עלולה להקשות על התאוששות המשק ממשבר הקורונה.

הקפאה כמוצע לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים תמנע חסרון כיס של חברות הביטוח באופן שעלול להוביל להעלאת הפרמיות לציבור כולו.

במצב דברים זה, בו ביטול העדכון שנעשה בהוראת שעה, לתכלית ראויה, ובנסיבות המיוחדות שבהן מצב המשק מכתוב עדכון גבוה באופן מלאכותי של השכר הממוצע במשק, שנוצר בעקבות עלייה חדה במספר המפוטרים והעובדים השוהים בחל"ת המרוויחים שכר נמוך בתקופת משבר הקורונה, ניתן לקבוע שהשכר הממוצע בשנת 2021 יהיה השכר הממוצע נכון ליום 31 בדצמבר 2020. בהתאם, ניתן להקפיא גם את השכר הממוצע במשק לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים כאמור.

להשלמת התמונה, יצוין כי ישנם חוקים נוספים המבטיחים קצבאות ותגמולים, אשר בעבר עודכנו בהתאם לשינויים בשכר הממוצע במשק. עדכונים אלה מבוצעים בהתקנת צווים לפי שיקול דעת. כך למשל, חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959, וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"ז-1950, אשר נכלל גם בנוסח תזכיר החוק שהופץ. טיוטת החוק אינה כוללת תיקון שמתייחס לתשלומים אלה. במקום העלייה החדה המוזכרת לעיל, מתוכנן עדכון בכפוף להתקנת צווים כאמור, בשיעור שיקבע לפי שיקול דעתם של השרים הרלוונטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה וחוות הדעת המשפטית מתואמת עם היועץ המשפטי של אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ועם היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

א. י. ס. י.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג, עו"ד

חתימה

תפקיד

שם

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

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

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

בעקבות משבר הקורונה, בשנה זו צפויה עליה חדה בגובה השכר הממוצע במשק, אשר מחושב על ידי המוסד לביטוח לאומי בחודש ינואר על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וזאת בעקבות הירידה במספר העובדים הפעילים ומכיוון שהעובדים שיצאו לחל"ת או פוטרו – השתכרו לרוב משכורות נמוכות יותר מהשכר הממוצע במשק. כתוצאה מכך עלול להיווצר עיוות, עלויות תקציביות והשלכות שיקשו על המשק להשתקם ממשבר הקורונה. בהתאם, מוצע להקפיא את העדכונים המהותיים האמורים להתרחש עם פרסום השכר הממוצע במשק על ידי המוסד לביטוח לאומי בחודש ינואר 2021, כמפורט להלן.

ג. עיקרי החוק המוצע

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

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

בעקבות משבר הקורונה, בשנה זו צפויה עליה חדה בגובה השכר הממוצע במשק, וזאת בעקבות הירידה במספר העובדים הפעילים ומכיוון שהעובדים שיצאו לחל"ת או פוטרו, השתכרו לרוב משכורות נמוכות יותר מהשכר הממוצע במשק. כתוצאה מכך, עלול להיווצר עיוות בשכר הממוצע המפורסם על ידי המוסד לביטוח לאומי בחודש ינואר והשלכות שיקשו על המשק להשתקם ממשבר הקורונה. כך צפויים לעלות, בין היתר, שכר המינימום וקצבאות הצמודות לשכר הממוצע במשק, הפרשות לביטוח לאומי, וכן יוקר המחיה יעלה בעקבות מספר תעריפים המוצמדים לשכר הממוצע (תעריף ארנונה, תעריף חשמל). בהתאם

לכך האוכלוסייה שאינה מוצמדת לשכר הממוצע לא רק שלא תהנה מעלייתו אלא תפגע מירידת כוח הקנייה. על כן מוצע, בהוראת שעה, להקפיא את נתון השכר הממוצע במשק כך שיישאר כפי שפורסם בחודש ינואר 2020. יצוין כי עם חזרת העובדים שיצאו לחל"ת או פוטר לעבודה קיים צפי ששכר הממוצע ירד באופן חד, אם לא יוקפא בשנת 2021.

בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), ישנן שתי הגדרות לשכר ממוצע: הגדרה לפי סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי והגדרה לפי סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי. הגדרות אלה מתבססות על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשפיעות על פרטים רבים בתקציב המדינה, במערכת הרווחה ובתעריפים שנקבעים על ידי הממשלה. בהתאם לחוק הביטוח הלאומי, השכר הממוצע מתעדכן אחת לשנה ביום 1 לינואר, כאשר עדכון במהלך השנה מבוצע רק במועד שבו ניתנה תוספת יוקר. על מנת למנוע את הנצחת העיוות המתואר לעיל, מוצע לקבוע שבשנת הכספים 2021 השכר הממוצע יעמוד על השכר הממוצע הקבוע נכון ליום 31 בדצמבר 2020.

כמו כן, מוצע לקבוע בחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה - 1975 (להלן – **חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים**), את הגדרת השכר הממוצע במשק כאמור בסעיף 4(א)(1), לפי הגבוה מבין השכר הממוצע כפי שנקבע לפי חוק הביטוח הלאומי כאמור או כפי שהייתה נכונה לפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביום 29 במרץ 2020, כך שקביעת הפיצוי לא תושפע מהעלאת השכר הממוצע במשק המלאכותית כאמור באופן שעלול להוביל להעלאת הפרמיות בביטוח לציבור כולו.

להשלמת התמונה יצוין כי ישנם חוקים נוספים המבטיחים קצבאות ותגמולים, אשר בעבר עודכנו בהתאם לשינויים בשכר הממוצע במשק. עדכונים אלה מבוצעים בהתקנת צווים לפי שיקול דעת. כך למשל, חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959, וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י-1950, אשר נכלל גם בנוסח תזכיר החוק שהופץ. טיוטת החוק אינה כוללת תיקון שמתייחס לתשלומים אלה. במקום העלייה החדה המוזכרת לעיל, מתוכנן עדכון בכפוף להתקנת צווים כאמור, בשיעור שיקבע לפי שיקול דעתם של השרים הרלוונטיים.

ד. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים

מוצע לתקן את חוק הביטוח הלאומי בהוראת שעה, ולקבוע כי השכר הממוצע בשנת הכספים 2021 יהיה השכר הממוצע כפי שהיה ביום 31 בדצמבר 2020. מוצע לתקן את חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975, כך שבהגדרת "השכר הממוצע במשק" ייקבע שהשכר הממוצע לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יהיה כפי שהיה ביום 29 במרץ 2020.

ה. השפעה החוק המוצע על התקציב

החוק נועד לחסוך לתקציב המדינה בין 7 ל - 9 מיליארד ש"ח, נכון למועד הפצת התזכיר.

ו. השפעת החוק המוצע על התקן המנהלי

לא רלוונטי.

ז. הערות המשרדים

אין.

ח. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי – חוקתי) סומך את ידו על טיוטת החוק.

ט. הממונה על התקציבים במשרד האוצר תומך בטיוטת החוק המוצעת.

י. מצורף נוסח טיוטת החוק המוצעת.

הצעת חוק מטעם משרד האוצר:

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

1. השכר הממוצע – על אף האמור בהגדרה "השכר הממוצע" שבסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי הוראת שעה [נוסח משולב], התשנ"ה-1995¹, ובסעיף 2 לאותו חוק, השכר הממוצע בשנת הכספים 2021, יהיה השכר הממוצע ביום טז' בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020).
2. תיקון חוק פיצויים – בשנת הכספים 2021 יקראו את ההגדרה "השכר הממוצע במשק" שבסעיף 4(א)(1) סיפה לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975², כך שבמקום "ערב קביעת הפיצוי" יבוא "ביום ד' בניסן התש"פ (29 במרס 2020)".
- דרכים – הוראת שעה

דברי הסבר

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

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

בעקבות משבר הקורונה, בשנה זו צפויה עליה חדה בגובה השכר הממוצע במשק, וזאת בעקבות הירידה במספר העובדים הפעילים ומכיוון שהעובדים שיצאו לחופשה ללא תשלום או פוטרו – השתכרו לרוב משכורות נמוכות יותר מהשכר הממוצע במשק. כתוצאה מכך עלול להיווצר עיוות והשלכות שיקשו על המשק להשתקם ממשבר

¹ ס"ח התשנ"ה, עמ' 210;
² ס"ח התשל"ה, עמ' 234; התשע"ו, עמ' 1262;

הקורונה. כך צפויים לעלות, בין השאר, שכר המינימום וקצבאות הצמודות לשכר הממוצע במשק, הפרשות לביטוח לאומי, תעריף החשמל ותעריפי הארנונה. על כן מוצע, בהוראת שעה, להקפיא את נתון השכר הממוצע במשק כך שישאר כפי שפורסם בשנת 2020.

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

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

"השכר הממוצע" – הצירוף של שניים אלה:

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

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

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

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

בהתאם לחוק, השכר הממוצע מתעדכן אחת לשנה ב-1 לינואר בהתאם למנגנון הקבוע בחוק, כאשר עדכון במהלך השנה מבוצע רק במועד שבו ניתנה תוספת יוקר. החישוב שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבוסס על השכר החודשי הממוצע למשרת שכיר, במחירים שוטפים (כולל משרות של עובדים זרים) בשלושת החודשים האחרונים שהיו ידועים ביום העדכון – חודשים אוגוסט, ספטמבר ואוקטובר של השנה הקודמת. את הממוצע למשרת שכיר מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בירחון תעסוקה ושכר, לוח 1.1 שכותרתו- משרות שכיר, סך כל השכר ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר. כפי שיבואר להלן, על הוראות אלה שבחוק הביטוח הלאומי הנוגעות לשכר הממוצע, מתבססים תשלומים ופריטים שונים והן משפיעות על תקציב המדינה, מערכת הרווחה וכן על תעריפים שנקבעים על ידי הממשלה.

השפעת חישוב השכר הממוצע לפי סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי: לחישוב השכר הממוצע לפי הגדרת "השכר הממוצע" שבסעיף 1 לחוק, השלכה על משתנים כלכליים שונים

המשפיעים מהותית על תקציב המדינה, ובראשם על חישוב שכר המינימום.

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

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

כפי שהוסבר בחלק הכללי לדברי ההסבר, מאז פרוץ משבר הקורונה חלה עלייה בשיעור השכר הממוצע כך שצפוי שבשנת 2021 הוא יעלה על 11,157.89 השקלים החדשים הנזכרים לעיל. בהתאם לכך צפויה ההגדרה הזמנית לשכר המינימום (סכום של 5,300 ₪) לפוג ובמקומה תחול ההוראה העיקרית שלפיה שכר המינימום יעמוד על שיעור של 47.5% מהשכר הממוצע. העלייה בשכר המינימום תגדיל את רמת השכר לאוכלוסיות מסוימות אך תכביד באופן משמעותי על המעסיקים בצורה שעלולה לפגוע בצמצום שיעור האבטלה לאחר המשבר, ולהנציח אבטלה לאורך זמן לאוכלוסיות חלשות גם כך. בעת שהמשק לא נמצא במצב צמיחה, השפעת העלאת שכר המינימום משמעותית עוד יותר ותגרום בוודאות לפגיעה בתעסוקה גם בטווח הארוך יותר. כמו כן, אם יפוג תוקפה של הוראת השעה, הדבר יוביל, בין השאר, לעלייה בהוצאות השכר במגזר הציבורי.

זאת, בשים לב לכך שבהתאם להוראת סעיף 3 לחוק שכר מינימום שתוקנה בהוראת השעה האמורה משנת 2015, חישוב ההשלמה לשכר המינימום לעובדים במגזר הציבורי מתבצע בהתבסס על שתי רמות : (1) השלמה לשכר המינימום עד ל "סכום הבסיסי", שהוא סכום שכר המינימום לפי ההגדרה העיקרית (47.5% מהשכר הממוצע) - השלמה ברמה זו משולמת לאחוז ניכר מעובדי המגזר הציבורי אשר הוחרגו משכרם לצורך

השלמה כאמור, בהסכם קיבוצי או בהסדר קיבוצי או אישי, תוספות שכר שונות. (2) השלמה לשכר המינימום לפי ההגדרה הזמנית (העומד כיום על סכום של 5,300 שקלים חדשים) - בחישוב ההשלמה ברמה זו כן באות בחשבון כל אותן תוספות שכר אשר הוחרגו משכרם של עובדים במגזר הציבורי לצורך חישוב ההשלמה ברמה (1), וכן סכום ההשלמה לרמה (1).

"הסכום הבסיסי", כלומר שכר המינימום לפי ההגדרה העיקרית, עומד כיום על סך של 4,953 שקלים חדשים והוא צפוי לעלות במידה ניכרת עקב עליית השכר הממוצע הצפויה בינואר 2021. לפיכך, ככל שהסכום הבסיסי יגיע לסכום של 5,300 ₪ והוראת השעה תפוג, חישוב ההשלמה לשכר מינימום לעובדים במגזר הציבורי יבוצע בהתאם לאופן החישוב לרמה (1) כאמור לעיל בלבד, כך שלא יבואו בחשבון בעת חישוב ההשלמה כל אותן תוספות שכר שהוחרגו משכרם של עובדים במגזר הציבורי בהסכם קיבוצי או בהסדר קיבוצי או אישי כאמור. כפועל יוצא מכך, יעלה סכום ההשלמה לשכר מינימום באופן ניכר.

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

א. הטבת מס להפקדת מעביד לחיסכון פנסיוני של עובדים - בהתאם לסעיף 3(ה3)(1) לפקודת מס הכנסה, עובד פטור מתשלום מס במועד ההפקדה על הפקדת מעביד לחיסכון פנסיוני בקרן פנסיה של העובד כל עוד גובה המשכורת שבעדה הפקיד המעביד את החסכון הפנסיוני אינו עולה על "סכום התקרה" שמוגדר באותו הסעיף כפעמיים וחצי השכר הממוצע במשק. העלייה המלאכותית כאמור של השכר הממוצע במשק תקטין את הכנסות המדינה ממס הכנסה של עובדים המשתכרים מעל פעמיים וחצי השכר הממוצע במשק.

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

ג. מדרגת שיעור גבייה מופחת לדמי ביטוח לאומי ולביטוח בריאות- בהתאם לחוק

הביטוח הלאומי, מדרגת שיעור גבייה מופחת לדמי ביטוח לאומי ולביטוח בריאות נקבעת על פי 60% מהשכר הממוצע במשק. עלייה מלאכותית כאמור לעיל של השכר הממוצע במשק, תגדיל את גובה השכר שעד אליו נגבה שיעור מופחת של דמי ביטוח לאומי ועל כן תהיה ירידה משמעותית בהכנסות הביטוח הלאומי מגבייה. במקביל, בהתאם לחוק הביטוח הלאומי, ירידה בגביית דמי הביטוח גוררת גם ירידה בהשתתפות ובשיפוי המדינה על הגבייה, כך שהכנסות הביטוח הלאומי ייפגעו עוד יותר.

בנוסף, ירידה בגבייה של דמי ביטוח בריאות תחייב את המדינה להגדיל את השתתפותה במימון קופות החולים.

ד. "סף הכנסה" בהבטחת הכנסה וקצבאות- במספר קצבאות, ביניהן הבטחת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התש"ס-1980, וקצבת נכות כללית לפי חוק הביטוח הלאומי, נקבע סף הכנסה שכל הכנסה עצמית גבוהה ממנו מפחיתה מגובה הקצבה. סף ההכנסה זה מושפע מהשכר הממוצע במשק.

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

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

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

בהתאם לתיקון המוצע לחוק הביטוח הלאומי, ייווצר מצב שבו הפיצוי שעל חברות הביטוח לשלם לניזוק יחושב לפי השכר הממוצע במשק המפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שבהכרח יהיה גבוה יותר באופן משמעותי מהשכר הממוצע שבחוק הביטוח הלאומי, וזאת לאור התיקון המוצע, אך בית המשפט ינכה מהפיצויים סכום נמוך יותר המחושב לפי השכר הממוצע במשק כמשמעותו בחוק הביטוח הלאומי. על מנת למנוע עיוות

זה וכן על מנת למנוע חסרון כיס של חברות הביטוח ולהעלאת פרמיות לציבור כולו, מוצע לתקן את סעיף 4(א)1 לחוק הפיצויים. בהתאם לתיקון המוצע, בשנת 2021 במקום "ערב קביעת הפיצוי" יבוא "ביום 29 במרץ 2020", שכן ביום זה היו בתוקפן תקנות שעת חירום (נגיף קורונה החדש – הגבלת פעילות) התש"ף–2020, שמכוחן אסור היה לצאת ממקום מגורים או מקום שהייה קבוע וכן במועד זה פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את הנתונים הנוגעים לשכר הממוצע במשק בתקופה האחרונה לפני פרוץ משבר הקורונה בישראל. יצוין כי במועד זה, השכר הממוצע במשק כמשמעותו בחוק הביטוח הלאומי הוא אותו סכום הקבוע לאורך כל שנת הכספים מיום 1.1.2020 ועד ליום 31.12.2020 והשכר הממוצע במשק בהתאם לנתונים שפורסמו כאמור ב 29.3.20 על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מתייחסים לשכר הממוצע במשק בחודשים נובמבר 2019 ועד לחודש ינואר 2020.

יצוין כי קיימים שימושים נוספים לשכר הממוצע במשק, בין היתר, בתביעות נזקי גוף של קטינים כפי שנקבע בע"א 10064/02 מגדל נ' רים אבו חנה, וגם בהקשר זה יכולה להיווצר חוסר התאמה בין התשלום והקיזוז. עם זאת כיוון שהשימוש בשכר הממוצע במשק בהקשרים אלה נקבע בפסיקה, נכון שבתי המשפט יבצעו את ההתאמות הנדרשות, בהתאם למוצע בהצעה זו ביחס לחוק הפיצויים.