

Asher Heled
Elisha Shor
Elinor Aharonson
Michal Levanon-Porat
Tal Mayerson
Sigal Pail
Yaron Lestrel
Hila Heled Shalom
Yifat Tavor
Zohar Gips
Sari Amrusi-Ishai
Tamar Sukenik-Lichtenfeld
Shiri Shalev
Meytal Barak
Zahi Lev
Ravit Kotek
Yael Rothschild
Chen Karmin
Tali Hayman
Michal Holtzman

אשר חלד
אלישע שור
אלינור אהרונסון
מיכל לבנון-פורת
טל מאירסון
סיגל פעיל
ירון לסטרל
הילה חלד שלום
יפעת תבור
זוהר גיפס
שרי אמרוסי-ישי
תמר סוקניק-ליכטנפלד
שירי של
מיטל ברק
צחי לב
רזית קוטק
יעל רוטשילד
חן כרמין
טלי היימן
מיכל הולצמן

Joseph Heled (1911-1989)
Zvi Terlo (1932-2010)

יוסף חלד (1911-1989)
צבי טרלו (1932-2010)



שד' רוטשילד 45 (בית ציון), תל-אביב 65784
טלפון: 972-3-7137000 פקסימיליה: 972-3-7137001
45 Rothschild Blvd. Zion Tower, Tel-Aviv 65784
Tel: 972-3-7137000, Fax: 972-3-7137001
www.heled.com

יום רביעי 06 אוגוסט 2014

לכבוד:

גבי מיטל להבי,

סגנית ראש העיר תל-אביב יפו

meital_l@mail.tel-aviv.gov.il

ג.נ.,

הנדון: נייר עבודה – עידוד תחבורה ירוקה בקרב עובדי המגזר הציבורי

הריני לפנות אליך בעניין שבנדון כדלהלן:

א. פתח דבר

1. חלק מעובדי המגזר הציבורי נהנים כיום מהטבה של החזר הוצאות בגין נסיעות ברכב הפרטי בתפקיד. תשלום זה בשל מהותו המוגדרת החזר הוצאות, אינו נכלל בבסיס המשכורת הקובעת לפנסיה, ואינו יוצר זכאות לפיצויי פיטורים, או לזכויות סוציאליות אחרות כמו דמי מחלה, קרן השתלמות וכד'. הוא ניתן לעובדים הזכאים לקבלתו לפי עמידה בתנאים שנקבעים בהסכמים ובהסדרים קיבוציים. בין התנאים לזכאות קיומו של רכב בבעלות העובד.

2. יצוין כי מקצת התנאים האמורים ליצירת זכאות, נקבעו נוכח פסקי דין שקבעו (מקום שההטבה ניתנה ללא ההתניות האמורות), כי מדובר בתשלום שאינו אלא משכורת מוסווית, ובהתאמה חייבו את המעסיק לשאת בעלויות נוספות על התשלום – כפי שהן חלות על מרכיבי משכורת רגילים.

3. וכך הובילו הכוונות הטובות, למציאות שבה נרכשים ומוחזקים כלי רכב שאלמלא ההתניה לא היו עולים על הכבישים. אלפי רכבים מיותרים לכאורה אלה, נוסעים נסיעות מיותרות, גודשים את הכבישים העמוסים, תופסים חניות שבנייתן עולה ממון רב, מזהמים זיהום רב מיותר, פוגעים בבריאות, ועולים למשק כסף רב.
4. מטרת המתווה המוצע היא להקטין את הנזקים, על ידי צמצום מספר המכוניות הנרכשות ומופעלות. בכך להקטין את הפגיעה בכולנו. בבריאות, באיכות החיים ובאיכות הסביבה. התכלית היא להרבות שימוש בתחבורה ירוקה, ובתחבורה ציבורית, תוך צמצום השימוש ברכבים פרטיים; הן בהגעה לעבודה והן בנסיעות לצורך העבודה.
5. הכוונה היא להציע שיטה להחלפת התגמול בצורת רכיבי החזקת רכב המותניים, בין היתר, בבעלות ואחזקת רכב על-ידי העובד ברכיב "עידוד תחבורה ירוקה" / "החזר הוצאות תחבורה". השיטה המוצעת – כדי שתהיה ישימה, וכדי שתתקבל על ידי כל הגורמים המעורבים בהעסקת עובדי הסקטור הציבורי – חייבת לאפשר את השגת המטרה, בלי לפגוע בגובה ההטבה שממנה נהנים העובדים כיום, בלא לייקר את עלויות ההעסקה של עובדים שיבחרו להשתמש בחלופה זאת למעסיקים; ומבלי לפגוע בסדרי העבודה.
6. אני מאמין בכך שהמטרות ניתנות להגשמה והכוונות הן בנות ביצוע. בנייר עבודה זה אציע מתווה, אשר במסגרתו תינתן לעובדי המגזר הציבורי, העומדים בתנאי הזכאות ונהנים הלכה למעשה מהחזר הוצאות זה, לבחור אפשרות לפיה הם יקבלו את אותו סכום בדיוק, אשר משולם להם כיום כהחזר הוצאות בגין שימוש ברכב הפרטי בתפקיד, כרכיב ההולך בעקבות מרכיב מסוג של החזר הוצאות, אשר יכונה "עידוד תחבורה ירוקה". מן התנאים לקבלת הרכיב תושמט הדרישה לקיים או להוכיח בעלות על רכב.
7. להלן אציע דרך שתבטיח כי הרכיב החדש לא יוכרז "פיקטיבי" ולא יישא עלויות נוספות.

ב. הסדרים קיימים

8. כיום עובד במגזר הציבורי מקבל אחת משלוש אפשרויות:
- 8.1 קצובת נסיעה, כקבוע בתקשי"ר, בחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, בהסכמים קיבוציים שונים ובהוראות החשב הכללי במשרד האוצר;
- 8.2 רכב צמוד;
- 8.3 החזר בגין שימוש ברכבו הפרטי בתפקיד. החזר זה ניתן לעובד, בנוסף לקצובת הנסיעה המגיעה לו, במקרה בו העובד עומד בתנאי הזכאות להלן והוא נדרש, על פי הגדרות ההסכמים הקיבוציים החלים כיום, לבצע נסיעות במהלך ולצורך ביצוע תפקידו.

תנאי הזכאות מבחינת הבעלות והשימוש ברכב הם: רכב רשום במשרד הרישוי; הרכב בבעלותו המלאה (או בבעלות בן-זוג); הרכב כשיר ומורשה (רישיון רכב – טסט תקף) במשך כל השנה; העובד בעל רישיון נהיגה בר תוקף ברכב זה.¹ לכך נלווים הסדרי דיווח שונים שכתב זה לא יתייחס אליהם בהיותם משניים וטפלים להסדר העיקרי.

במסגרת זו, זכאי העובד, בנוסף להחזר בגין שימוש ברכבו, להשתתפות המעסיק בתשלום אגרת רישוי וביטוח הרכב, בסכום המשתנה בהתאם לסוג הרכב אשר בבעלות העובד (עד לתקרת השתתפות אשר נקבעת ומעודכנת על-ידי החשב הכללי במשרד האוצר).

9. המתווה המוצע רלוונטי לעובדים הזכאים לחלופה השלישית.

ג. המתווה המוצע

10. עובד אשר זכאי כיום להחזר בגין שימוש ברכבו הפרטי בתפקיד, יוכל לבחור להמיר את התשלום שמשולם לו עבור שימוש זה בתשלום "עידוד תחבורה ירוקה". התשלום יהיה זהה בסכומו לתשלום ממנו העובד נהנה כיום.

העובד יידרש להצהיר בכתב, באמצעות טופס ייעודי, כך:

10.1. העובד מבקש שלא לקבל עוד את החזר ההוצאות בגין שימוש ברכבו הפרטי בתפקיד;

10.2. ככל שתפקידו של העובד מצריך נסיעות, העובד יבצע נסיעות כאלה באופן שהוא יחליט עליו מזמן לזמן מבלי לפגוע במילוי תפקידו - אך לא יהיה זכאי לתבוע החזר כלשהו בגינן;

10.3. העובד מתחייב להוסיף ולמלא את כל מטלות תפקידו במלואן;

10.4. העובד מאשר כי ידוע לו, ומקובל עליו שתשלום "עידוד תחבורה ירוקה" לא יהווה רכיב פנסיוני, לא יישא הטבות סוציאליות כל שהן ולא ייחשב כתוספת לשכרו;

10.5. הממונה על העובד יאשר בכתב שהוא רשם הודעה זו לפניו, וכי לפי ידיעתו העובד מסוגל לבצע את תפקידו מבלי להחזיק בבעלותו רכב פרטי או להשתמש ברכב פרטי (בכך, תינתן לממונה אפשרות להטיל "וטו" על בקשת ההמרה של העובד במקום שהממונה בדעה שהעובד לא יוכל למלא את תפקידו באופן ראוי בלי להשתמש ברכבו הפרטי).

11. מסר העובד הודעה כאמור; יומר התשלום של החזקת רכב, בתשלום "עידוד תחבורה ירוקה" באותו סכום. תנאי הזכאות ישונו בהתאמה. התוספת תשולם במעמד של החזר הוצאות ("הולך החבל אחרי הדלי").

¹ הוראת החשב הכללי, מס' 13.4.1 מהדורה 01 - "החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי", בתוקף מיום 1.8.2008.

12. יודגש – המרכיב ישולם לעובד לפי אותם הכללים שיוצרים כיום את הזכאות, מבחינת רמת תפקידו של העובד. לעובד תינתן אפשרות לחזור בו מהודעתו הקודמת ולחזור לקבל את מרכיבי החזקת הרכב, בתנאי שיחזור ויעמוד בתנאי הזכאות כפי שהם כיום.

13. ככל שקיים חשש מפני הגברת השימוש בצי רכב של משרד ממשלתי או רשות מקומית, אשר משמש עובדים במילוי תפקידים; ניתן יהיה להחריג מן ההסדר המוצע ממלאי תפקידים מסוימים שלהם לא תינתן אפשרות ההמרה כאמור.

ד. חששות מן השינוי וצורך לנטרל סיכונים.

14. בשנת 1986, קבע בית הדין הארצי לעבודה² במקרה פלוני שרכיבי תשלום בגין נסיעות, וביניהם: דמי נסיעות, החזר הוצאות קבועות לרכב, החזר הוצאות משתנות לרכב, החזר רכב בוררות, הוצאות נסיעה בין קמפוסים והחזר הוצאות נסיעה בתפקיד על-פי דיווח, הם חלק מהשכר לצורך תשלום פנסיה. כך קבע משום שבמקרה שהונח לפתחו כוונת הצדדים "מעידה בעליל כי לתוספת שכר כיוונו הצדדים שעה שהסכימו על אותם תשלומים. משכך הדבר - בית-דין זה לא נתן ולא יתן ידו להנצחת פיקציות העולות על פניהם".

15. בשנת 1992, דנו בתי הדין לעבודה במקרה אחר. הפעם הם קבעו כי בהיות אחד התנאים לזכאות בעלות על רכב, אזי: "הוצאות הרכב אותן תובע המערער אינן בבחינת "שכר עבודה", משום שהן בגדר "החזר הוצאות שנגרמו לעובד תוך כדי ביצוע תפקידו ואשר לצורך ביצועו של התפקיד נדרשה מהעובד רמת ניידות. זאת ועוד, התקן והקילומטרג' משתנים בהתאם לאופי התפקיד ודרכי העבודה בהם נקבעת על פי שיקול דעתה של ההנהלה באותה יחידה".³

16. כך גם, בשנת 2011, קיבל בית הדין הארצי לעבודה⁴ את עמדת הממונה על השכר במשרד האוצר, בנוגע לתשלומי אחזקת רכב. מפאת חשיבותו, יוצגו עיקרי עמדתו של הממונה על השכר:

"תשלומי החזקת הרכב הם הבולטים בקבוצה של תשלומים הקרויים החזר הוצאות... הגרסה המורכבת שנהוגה במדינה של תשלומי החזקת רכב, קושרת באופן ברור את תשלומי אחזקת הרכב להוצאות שמוציא העובד בפועל בגין רכבו ושמדווח למעביד על הוצאות אלו. קישור זה מושג באמצעות כמה רכיבים ובהם... תשלום הוצאות משתנות המתבסס על תעריף לק"מ שנקבע בהתאם למחירי הדלק. לכל עובד נקבעת רמת ניידות וכתוצאה מכסת הק"מ שהוא זכאי לנסוע, ומכסה זו מוכפלת בתעריף לק"מ לקביעת הסכום לתשלום..."

החזר הוצאות רכב אינו רכיב קבוע ואינו חלק מהשכר הקובע לפנסיה מאחר ומדובר בתשלום מותנה... תשלום החזר הוצאות משתנות מותנה בכך שהעובד נדרש לדווח את מכסת הק"מ שנסע בפועל במסגרת תפקידו. במקרים מסוימים אלה דיווחים פיקטיביים. הפיקטיביות של תשלומי החזר הוצאות משתנות, גם כשהם לא מלווים

² דב"ע מה/3-150 פרום' ישעיהו תשבי נ' האוניברסיטה העברית בירושלים, פד"ע יח 253 (1986).

³ דב"ע נב/3-57 ראובן אפשטיין נגד מדינת ישראל, דינים ארצי לעבודה 1992 (1) 687.

⁴ ע"ע (ארצי) 524/09 עיריית בית שאן נגד מרסל לוי, ג'קי לוי, מדינת ישראל – משרד האוצר – הממונה על השכר, דינים ארצי לעבודה 2011 (76) 1458.

בדיווח, אינה מנתקת רכיב זה מהמכלול הכולל של תשלומי החזקת רכב כרכיב מותנה... ולפיכך גם במקרה שעובד קיבל מכסת ק"מ באופן גלובלי, נותר רכיב זה כפי שהוא – החזר הוצאות ואינו חלק מהשכר הקובע לפנסיה...

תשלום החזר ההוצאות מותנה בכך שלעובד רכב כשיר ומורשה בבעלותו המלאה משך כל השנה ושהוא בעל רישיון בר תוקף ברכב זה. במידה והרכב רשום על שם בן זוג העובד, על העובד להצהיר שבן זוגו לא מקבל ממקום עבודתו השתתפות כלשהי באחזקת רכב".

17. מכאן עולה שרכיב זה, באופן שבו הוא משתלם כיום על-פי חוזר נציב שירות המדינה, הוא במהותו החזר הוצאות, הנושא בתשלום דמי ביטוח לאומי אך אינו נושא עלויות נוספות כגון פנסיה, פיצויי פיטורים, קרן השתלמות ותנאים סוציאליים אחרים.

18. על מנת שמהות זו תישמר, קרי, רכיב "עידוד תחבורה ירוקה" ייחשב להחזר הוצאות, ולא כרכיב שכר ב"תחפושת" באופן שעלול להוביל את בתי הדין לעבודה לקביעה לפיה הרכיב מהווה פיקציה לתשלום שכר, וכי יש להביאו בחשבון בעת חישוב הקצבה לפנסיה או בחישוב פיצויי פיטורים, נדרשת סדרת פעולות משפטיות שהיא – לדעתי – בת ביצוע.

ה. השיטה.

19. ההסדרים המיושמים כיום נוצרים בהסכמים והסדרים קיבוציים. הזכויות שענין עשוי השינוי להיפגש, מוסדרות בחלקן בחקיקה ראשית, ובפרשנות שנתנו השופטים לאותם חוקים. במרכזם חוק פיצויי פיטורים וחוק שירות המדינה גמלאות.

20. לפיכך ייעשה אף שינוי ההסדרים בהסכמים קיבוציים בין המעסיקים הציבוריים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה.

21. הסכם קיבוצי כזה יקבע מפורשות כי מרכיב "עידוד תחבורה ירוקה", נוכח מהותו ואופיו כתוצר המרה של מרכיב מסוג החזר הוצאות, לא יהווה שכר; לא יחולו עליו תנאים סוציאליים; הוא לא ייכלל במשכורת הקובעת לחישוב פיצויי פיטורים; הוא לא ייכלל בערך השעה לכל עניין; וכן לא יהווה תוספת קבועה לעניין חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970.

22. קביעת מהותו של המרכיב כאמור בהסכם הקיבוצי, בחינת "הולך החבל אחרי הדלי" כדברי בית המשפט העליון בפרשיית קרן קיימת לישראל, היא השלב הראשון בדרך⁵. אוסיף כי במסגרת המשא ומתן לכריתת הסכם קיבוצי, אפשר שיתעורר צורך לנהל משא-ומתן, על גובה הסכום שייכלל במסגרת "עידוד תחבורה ירוקה", בהמרה של השתתפות המעסיק במרכיבים קבועים כאגרת רישוי וביטוח.

⁵ בג"ץ 4838/03 קרן קיימת לישראל נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו, 17.1.2005).

23. מן הצד המשפטי עשוי צד המעסיקים להעלות חשש מפני קיומה של אי ודאות, שמא תיפסלנה הוראות ההסכם הקיבוצי, בשל התנגשות כביכול עם הוראות קוגנטיות בחוקים (העיקריים שבהם חוק פיצויי פיטורים וחוק הגמלאות).

24. חשש דומה התעורר בישראל פעמים אחדות בעבר; המיוחד במקרים שבהם הוחלו רפורמות רציניות בהסדרי העבודה בשרות הציבורי. הפתרון שננקט באחת מהן נראה לי פשוט ליישום, אף יותר מן האחרים. אביא להלן בקצרה את הנסיבות והפתרון: בשנות ה-70 של המאה הקודמת הונהגה (בהדרגה) במרחבי השירות הציבורי בישראל "תוספת ייחודית". ראשיתה בתוספת שכר ששולמה לעובדי המסים אחרי שביתה. היא כונתה בפי הציבור "תוספת בושח". ההנמקה הפורמאלית לתשלומה לראשונה, הייה שעובדי המסים נדרשים להפעיל שיקול דעת מיוחד הדומה במהותו לשיקול דעת שיפוטי. בהמשך לנתינתה החלו שביתות בכל מרחבי השירות הציבורי, ובהדרגה עמדה התוספת האמורה לאחר שתינתן לציבורים רבים – להעלאת שכר כללית במשק (בשיעור של כ-30%). המשק בעת ההיא בשנים שאחרי מלחמת יום הכיפורים הייה על סיפה של אינפלציה חמורה, והעלאת שכר כללית כזאת הייתה שופכת שמן על גלגלי המדורה. לפיכך התגייסו לפתרון הבעיה שר האוצר והנהגת ההסתדרות דאז. הם עשו הסכם קיבוצי קצר שביטל את כל "התוספות הייחודיות"; וכדי להקדים תרופה למכה (בדמות תביעות לביטול או להבהרה על בטלות ההסכם), הביאו לחקיקתו (המהירה מאד) בכנסת של חוק הסכמים קיבוציים (הוראת שעה מס' 2), התשל"ה-1975 (פורסם בס"ח מספר 781 מיום 25.8.1975). סעיף 1 של החוק האמור (תצלום מצורף) קבע: "על אף האמור בסעיף 20, בסיפא לסעיף 22 ובסעיף 23 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957 (להלן – החוק העיקרי), הוראות ההסכם הקיבוצי האמור בתוספת עדיפות על הוראות כל הסכם קיבוצי אחר או חוזה עבודה".

25. עתירות נגד תוקפו של ההסכם הקיבוצי שהוגשו לאחר חתימתו נדחו כמובן.

26. פתרון אפשרי להסרת החששות מפני ערעור על תוקפן של נורמות ההסכם הקיבוצי (אפשר לחשוב על עוד פתרונות) הוא אפוא לפעול בדומה לדרך שבה פעלו בעניין ההוא בחקיקת חוק הסכמים קיבוציים (הוראת שעה מס' 2) הנ"ל. החקיקה במקרה זה תקבע כי הוראות ההסכם הקיבוצי שבתוספת גוברות על כל דין. אלטרנטיבית אפשר כמובן לתקן, על דרך של תיקוני חקיקה ישירים את החוקים הרלבנטיים.

27. אני עומד לרשותכם בעניין זה ובכלל.

בכבוד רב ובברכה,

 אשר חלד, עו"ד

חוק הסכמים קיבוציים (הוראת שעה מס' 2), תשל"ה - 1975 *

- | | |
|--------------------|---|
| הסכם קיבוצי עדיף | 1. על אף האמור בסעיף 20, בסיפה לסעיף 22 ובסעיף 23 לחוק הסכמים קיבוציים, חשי"ז-1957 (להלן - החוק העיקרי), הוראות הסכם הקיבוצי האמור בתוספת עדיפות על הוראות כל הסכם קיבוצי אחר או חוזה עבודה. |
| הקטן של צו הרחבה | 2. כוחו של צו הרחבה לפי סעיף 25 לחוק העיקרי שניתן לגבי ההסכם הקיבוצי האמור בתוספת יהיה יסוד אף אם לא נתקיימו בו הוראות סעיפים 26 ו-27 לחוק העיקרי, ועל אף האמור בסעיף 30 (ב) לחוק העיקרי יהיו הוראותיו עדיפות על הוראות כל הסכם קיבוצי אחר או חוזה עבודה. |
| תחילתו של צו הרחבה | 3. על אף האמור בסעיף 28 לחוק העיקרי רשאי שר העבודה לקבוע כי תחילתו של צו הרחבה כאמור בסעיף 2 תקדם ליום פרסומו, ובלבד שלא תקדם ליום תחילתו של חוק זה. |
| שמירה כוח לשנות | 4. להסרת ספק נאמר בזה כי אין בחוק זה כדי למנוע מהבדדים להסכם הקיבוצי האמור בתוספת לעשות בו שינויים. |
| תחילה | 5. תחילתו של חוק זה מיום כ"ב בתמוז תשל"ה (1 ביולי 1975). |

תוספת

(סעיף 1)

ההסכם הקיבוצי הכללי שבחתימת ביום י"א באלול תשל"ה (17 באוגוסט 1975) בין ארגוני המעבידים החברים בלשכת התיאום של הארגונים הכלכליים לבין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל ושמשפרו המזהה אצל הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד העבודה הוא 7028/75.

משה ברעם
שר העבודה

יצחק רבין
ראש הממשלה

אפרים קציר
נשיא המדינה

* נזקקל בגנסת ביום י"א באלול תשל"ה (18 באוגוסט 1975); הצעת חוק ודברי הסבר פרטמט בתי"ח 1205, תשל"ה, עמ' 152.
1. ס"ה חשי"ז, עמ' 63; תשל"ה, עמ' 223.