

מסמך הכנה ונוסח משולב לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2023-2024 – קיבוע הוראת השעה להענקת גמלה לעובדי תאגיד שניתן בעניינו צו לפתיחת הליכי חדלות פירעון ושבת המשפט הורה על הפעלתו לשם שיקומו הכלכלי

רקע כללי:

פרק ח' בחוק הביטוח הלאומי, [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, קובע ומסדיר את זכויות העובדים המבוטחים בהליכי חדלות פירעון לגמלת ביטוח. בין היתר קובע החוק כי מבוטח יהיה זכאי לגמלה אם ניתן לגבי מעסיקו צו לפתיחת הליכים לפי חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי ובמקרה של מעסיק שהוא תאגיד – אם ניתן צו לפתיחת הליכים ושיקום כלכלי שבו או אחריו הורה בית המשפט על פירוק התאגיד.

מובהר כי עד לחקיקת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018 (להלן: "חוק חדלות פירעון" או "החוק") לא ניתן היה לקבל גמלה לפי פרק ח', בנסיבות בהן ניתן צו לפתיחת הליכים שבמסגרתו התאגיד נכנס להליך של שיקום (כלומר, כאשר התאגיד מנסה לפתור את חובותיו תוך שימור פעילות התאגיד, לרבות על ידי מכירתו לתאגיד אחר). הסדר זה יצר חשש לעיוות התמריצים של בעלי השליטה בתאגיד, לפתיחת הליך פירוק מלאכותי, גם במקרים בהם המטרה הייתה הבראה (שיקום) ולא פירוק, וזאת לצורך קבלת הגמלה. למרות האמור ניסיון להרחיב את ההסדר גם על הליך של שיקום, בחקיקה שיפוטית, לא צלח (ע"א 110/08 המוסד לביטוח לאומי נ' רו"ח טרבבלסקי ועו"ד נס (נבו, 28.1.2014)).

על רקע האמור, **במסגרת חוק חדלות פירעון, נקבעה בסעיף 377 לחוק נקבעה הוראת שעה שלפיה תקום זכאות לגמלה לפי פרק ח' לחוק הביטוח הלאומי, גם לעובדי תאגיד שבת המשפט הורה על הפעלתו, לשם שיקומו הכלכלי.** יחד עם זאת, ההסדר האמור נקבע כהוראת שעה ולא בהוראת קבע, כדי לוודא שההסדר אינו מנוצל לרעה (לדוגמה על ידי יצירת "כניסה פיקטיבית להליך שיקום") וכן כדי לבחון את העלות התקציבית של ההסדר. במקביל, וכדי לצמצם את החשש לניצול לרעה של הוראת השעה, נקבע כי הזכאות לגמלה תתגבש רק בהליך המנוהל על ידי נאמן אובייקטיבי שממונה על ידי בית המשפט ושיש לו סמכויות פיקוח ובקרה על התאגיד. בנוסף, במסגרת ההסדר הכולל נקבעה למוסד לביטוח לאומי זכות וטו ביחס לאישור תוכנית לשיקום כלכלי, לפי סעיף 84 לחוק. הוראת השעה האמורה נכנסה לתוקף ביום התחילה של החוק (15 בספטמבר 2019), ונקבע בה כי היא תהיה תקופה לשלוש שנים (עד ליום 15 בספטמבר 2022), ואולם בשל התפזרות הכנסת ה-24 ביום 30 ביוני 2022, הוארכה הוראת השעה מכוח הוראת סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת עד ליום 15 בפברואר 2023. עתה מוצע לקבוע את ההסדר שנקבע בהוראת השעה בהוראה קבועה בשינויים מסוימים.

התיקון המוצע (בנוסח משולב):

* "בעקבות אחר שינויים" - הנוסח המוצע בהצעת החוק; בצהוב - שינויים שלא נכללו בהוראת השעה המוצעים בהצעת החוק.

הגדרות

180. בפרק זה –

"עובד" – מי שמבוטח או היה מבוטח כעובד לפי פרק ה';

"מעביד של עובד" – לרבות מי שהיה מעבידו;
"שכר עבודה" – כמשמעותו בסעיף 1 לחוק הגנת השכר, לרבות סכום שלפי כל דין רואים אותו כשכר עבודה ולהוציא תגמול לפי פרק י"ב אך לא יותר מהסכום הבסיסי כפול חמש. פחת שכר העבודה של עובד משכר המינימום שלו הוא זכאי לפי חוק שכר מינימום, יהיה שכר העבודה שכר המינימום האמור.
"הסכם קיבוצי" – כמשמעותו בסעיף 1 לחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, לרבות הסכם כאמור שלא הוגש לרישום ולרבות צו הרחבה לפי החוק האמור;
"פיצויי פיטורים" – פיצויי פיטורים המגיעים מכוח חוק פיצויי פיטורים או מכוח הסכם קיבוצי;
"קופת גמל" – כל גוף שעל פי הוראות הסכם קיבוצי, חוזה עבודה או הסכם אחר שבין העובד והמעביד ולפי הסכמתו של אותו גוף, על מעביד להעביר אליו כספים, מכספי המעביד, מכספי העובד שנוכו משכרו או מכספי שניהם, לשם צבירתן או הבטחתן של זכויות העובד הקשורות בעבודתו, בהפסקת עבודתו או בפרישתו ממנה או בביטוחו הסוציאלי (לכל אלה ייקרא להלן – תשלומים סוציאליים);
"חוב שכר עבודה" – לרבות סכום שנוכה משכרו של עובד שלא על פי חיקוק על מנת להעבירו לאדם שאינו קופת גמל ולא הועבר לתעודתו;
"חוב לקופת גמל" – תשלומים סוציאליים שלא הועברו לקופת גמל ופיצויי הלנת שכר לגביהם כאמור בסעיף 19א(ב) לחוק הגנת השכר.

הערות

מוצע לקבוע את ההסדר שחל לפי הוראת השעה בסעיף 180 לחוק ולפיו שכר העבודה המבוטח, במקרה של אי תשלום השכר ורכיביו לעובד, לא יהיה יותר מהסכום הבסיסי כפול חמש.
יצוין כי ההגבלה לסכום הבסיסי כפול חמש היא הגבלה מקובלת ביחס לגמלאות נוספות שמחליפות שכר בביטוח הלאומי, וכי היא מתווספת למגבלה נוספת כמובהר בתקנה 183. מובהר כי הסדר זה יחול על כל ההליכים המזכים בגמלה לפי פרק ח' לחוק הביטוח הלאומי – שיקום ופירוק.
הסכום הבסיסי מפורט בפרק א' לחוק הביטוח הלאומי והוא מוצמד למדד. בעקבות העדכון האחרון, מיום 1.1.23 עומד סכום הסכום הבסיסי לענין כל גמלה שאינה מנויה בפסקאות (1) או (2) להגדרה, ולרבות גמלה לפי פרק ח' על סך של 9,493 שקלים חדשים.

הזכות לגמלה

182. מבוטח יהיה זכאי לגמלה לפי פרק זה אם ניתן לגבי מעבידו של העובד המבוטח אחד מאלה, לפי הענין:
- (1) לגבי מעסיק שהוא יחיד – צו לפתיחת הליכים לפי חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, ואם נפטר המעסיק – צו לניהול העיזבון בהליך חדלות פירעון לפי החוק האמור;
 - (א1) לגבי מעסיק שהוא תאגיד – צו לפתיחת הליכים לפי חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי ~~שבנו או אחריו~~ הורה בית המשפט על פירוק התאגיד;
 - (2) צו שניתן לפי פקודת החברות לפירוק אגודה שנוסדה לפי החוק העותמאני על האגודות (להלן – אגודה עותמאנית) והוא פירוק שנעשה בידי בית המשפט או בהשגחתו;
 - (3) (נמחקה);
 - (4) צו לפירוק אגודה שיתופית לפי פקודת האגודות השיתופיות;
 - (5) צו לפירוק עמותה שניתן לפי סעיף 49(4) לחוק העמותות.
 - (6) צו פירוק חברה לתועלת הציבור כהגדרתה בחוק החברות, התשנ"ט-1999, שניתן לפי סעיף 257(4) לפקודת החברות.

הערות

בסעיף 182(א) מוצע לעגן את התיקון שבהוראת השעה לפיה אין דרישה כי בית המשפט יורה על פירוקו של התאגיד כתנאי לזכאות לגמלה.

בנוסף, בסעיף רשימה של צווים, הנוגעים להליכי חדלות פירעון ולהליכי פירוק, שאם יינתנו בעניינו של מעסיקו של עובד מבוטח, יקנו לו זכאות לגמלה. בסעיף לא נכללו גם צווים שעניינם פירוק מחמת חדלות פירעון של חברות לתועלת הציבור, וזאת ככל הנראה בשל טעות. הוספת צווי פירוק עקב חדלות פירעון בעניינם של תאגידים אלו, יאפשרו לעובדיהם המבוטחים לקבל גמלה במקרה של חדלות פירעון, בדומה לעובדיהן של עמותות. זהו תיקון ראוי בשים לב שעובדי חברות לתועלת הציבור מפרישים אף הם משכרם לביטוח הלאומי.

שיעור הגמלה לעובד

183. (א) הגמלה שתשולם לפי פרק זה לעובד¹⁹¹ תהיה סכום חוב שכר העבודה ופיצויי הפיטורים שמעבידו חייב לו, עד סכום שלא יעלה על הסכום הבסיסי כפול 13 לגבי כל עובד, בכפוף להוראות סעיף 189(ב), ובלבד שחוב שכר העבודה כאמור לא ישולם בעד תקופה שלפני 12 החודשים שקדמו בתכוף למועד שבו נותקו יחסי עובד ומעביד, או למועד מתן צו לפי הוראות סעיף 182, לפי המוקדם מביניהם.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), לא הורה בית המשפט בצו לפתיחת הליכים לפי פרק ד' לחלק ב' לחוק חדלות פירעון על פירוק התאגיד –

(1) לא ישולם חוב שכר העבודה כאמור בסעיף קטן (א) בעד תקופה שלפני חמשת החודשים שקדמו בתכוף למועד מתן הצו;

(2) סכום פיצויי הפיטורים וכן כל סכום מחוב שכר העבודה שמקורו בזכויות הנובעות מסיום יחסי עבודה ישולם לפי הוראות סעיף קטן (א) רק אם לאחר אישור התוכנית לשיקום כלכלי על ידי בית המשפט לפי חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי או לאחר אישור מכירת פעילותו העסקית של התאגיד לשם שיקומו הכלכלי על ידי בית המשפט לפי החוק האמור, לא המשיך העובד לעבוד בתאגיד שלגביו אושרה התכנית או בתאגיד שלו נמכרה פעילותו העסקית אצל מעסיק שמתקיים לגביו אחד מאלה:

(א) הוא התאגיד שלגביו אושרה התוכנית לשיקום כלכלי או אושרה מכירת פעילותו העסקית;

(ב) הוא התאגיד שלו נמכרה הפעילות העסקית של תאגיד כאמור בפסקת משנה (א);

(ג) הוא בעל שליטה באחד מהתאגידים האמורים בפסקאות משנה (א) ו-(ב), או שאחד מהם הוא בעל שליטה בו; [=חברות "אם ובת"]

(ד) הוא תאגיד אשר הוא ואחד מהתאגידים שבפסקאות משנה (א) או (ב), נמצאים בשליטת אותו בעל שליטה. [=חברות אחיות]

לעניין סעיף זה "שליטה" – כהגדרתה בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

(ג) אין בהוראות סעיף קטן (ב) כדי לגרוע מזכותו של העובד לקבל תמורה נוספת במסגרת התוכנית לשיקום כלכלי לפי חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי."

הערות:

סעיף קטן (א) עניינו בשיעור הגמלה שתשולם לעובד שהתאגיד שבו הוא עובד.

סעיף קטן (ב) עניינו בצו לפתיחת הליכים שביחס אליו לא הורה בית המשפט על פירוק התאגיד. כלומר, סעיף קטן (ב) קובע תנאים לתשלום הגמלה במסגרת הליך שיקום בשלושה היבטים: ראשית, הדרישה שהליך חדלות הפירעון יהיה מפוקח על ידי בית המשפט, בניגוד להליך להסדר חוב שנעשה בלא הליך חדלות פירעון מלא; יוער כי במסגרת שיקום בפיקוח בית המשפט מתמנה לניהול ההליך נאמן אובייקטיבי חיצוני, שאינו תלוי בתאגיד או בבעלי העניין בו, ושהחוק הקנה לו סמכויות פיקוח וניהול נרחבות. שנית, הגבלת תשלום שכר העבודה לתקופה של חמשת

החודשים שקדמו למועד מתן הצו. יצוין כי לפי הערכת הביטוח הלאומי בכ-90% מהמקרים נדרש לכל היותר תשלום של חודשיים.

שלישית, מוצע להגביל את תשלום פיצויי הפיטורין וכן סכומים אחרים הנובעים מסיום יחסי העבודה ביחס לעובד תאגיד שאושרה לו תכנית שיקום או שנמכרה פעילותו העסקית:

בנסיבות פסקאות משנה (א) ו-(ב): כאשר העובד ממשיך להיות מועסק בתאגיד שלגביו אושרה התכנית לשיקום כלכלי או אושרה מכירת פעילותו העסקית וכאשר המעסיק הוא התאגיד שלו נמכרה הפעילות העסקית. אלו מקרים בהם העובד ממשיך למעשה לעבוד באותה עבודה ובאותו מקום (גם אם שם המעסיק שונה) ולכן אין סיבה להקנות לו פיצויי פיטורין או זכויות הנובעות מסיום ההעסקה. מדובר בהרחבה קלה ביחס להסדר שהיה קיים בהוראת השעה.

ובנסיבות פסקאות משנה (ג) ו-(ד):

(ג) כאשר העובד ממשיך לעבוד אצל מעסיק שהוא בעל שליטה בתאגיד שלגביו אושרה התכנית לשיקום כלכלי או שאושרה מכירתו, או בתאגיד שלו נמכרה הפעילות העסקית - או שאחד מהתאגידים האמורים הוא בעל שליטה במעסיק אצלו ממשיך העובד לעסוק – הכוונה לחברות "אם ובת".

(ד) כאשר המעסיק אצלו ממשיך העובד לעבוד הוא תאגיד שהוא והתאגיד המשתקם או הנמכר או הרוכש נמצאים בשליטת אותו בעל שליטה – הכוונה לחברות "אחיות".

שליטה, בחוק ניירות ערך: "שליטה" - היכולת לכוון את פעילותו של תאגיד, למעט יכולת הנובעת רק ממילוי תפקיד של דירקטור או משרה אחרת בתאגיד, והזקה על אדם שהוא שולט בתאגיד אם הוא מחזיק מחצית או יותר מסוג מסויים של אמצעי השליטה בתאגיד;

לדין:

פסקאות משנה (ג) ו-(ד) מהוות הרחבה נוספת של אי זכאות לפיצוי. להבנתנו הסיבה להרחבה שבפסקאות משנה אלו היא ההנחה כי במסגרת העברתם של עובדים בתוך הקונצרן יש סיכוי משמעותי יותר לשמירת זכויותיהם. כמו גם החשש לשימוש יתר של בעלי שליטה בתאגידים והרחבת הניסיונות להישען על הקופה הציבורית על ידי העברת עובדים בין חברות באותו קונצרן, באופן מלאכותי. מרגע שקיימת אפשרות זו – הרי שהיא אף עלולה להיות כלי במסגרת המשא ומתן בין העובדים ובין התאגיד.

בהקשר זה נציין כי למרות שסכום הגמלה הוא סכום שהתאגיד מחויב בתשלומו, בפועל מאחר שהמוסד הלאומי, אינו נושה הזכאי לתשלום חובו ב"דין קדימה", יש חשש ממשי כי לא כל הסכום יושב.

נוכח האמור מוצע לבחון אם צריך וניתן לצמצם את הנסיבות שבפסקאות משנה (ג) ו-(ד), כך שלא ייגרעו זכויותיהם של מי שהועברו מעבודה לעבודה – גם אם קיימים קשרים מסוימים בין התאגידים שבהם עבדו בעבר ושאליהם הועברו – כאשר ההעברה היא אותנטית.

אסיפות סוג [תיקון חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי]

84. (א) אישור הצעה לתכנית לשיקום כלכלי יהיה באסיפות שייערכו בנפרד לכל סוג של נושים או חברי התאגיד (בסימן זה – אסיפות סוג), שיכנס הנאמן לפי הוראת בית המשפט; לעניין זה, "סוג" – קבוצת נושים או חברי תאגיד שלהם עניין משותף בנוגע לתכנית לשיקום כלכלי, המובחן באופן מהותי מעניינם של שאר הנושים או חברי התאגיד ומצדיק קיום אסיפה נפרדת.

"(א1) הגיש המוסד לביטוח לאומי תביעת חוב הנובעת מתשלום גמלה לפי פרק ח' לחוק הביטוח הלאומי, יסווג המוסד לביטוח לאומי כאסיפת סוג נפרדת לפי סעיף זה לשם אישור הצעת תוכנית לשיקום כלכלי";

(ב) לשם כינוס אסיפות לפי סעיף זה והצבעה בהן, יכריע הנאמן בזכותו של כל נושה או חבר תאגיד להצביע

באסיפה ויקבע את כוח הצבעתו לפי שיעור חוב העבר שהוא נושה בו או לפי שיעור זכויותיו בתאגיד, לפי העניין; להכרעה כאמור יהיה תוקף לעניין קביעת כוח ההצבעה באסיפות לפי סעיף זה בלבד.

(ג) הורה בית המשפט על הבאת כמה הצעות לאישור באסיפות, יורה על דרך ההכרעה ביניהן, באסיפות.

(ד) נושה או חבר תאגיד יממש את זכות ההצבעה באסיפות סוג בתום לב ובדרך מקובלת ויימנע מניצול כוחו לרעה.

(ה) השר, באישור ועדת החוקה, יקבע הוראות לעניין ניהול ההליך לפי סעיף זה, ובכלל זה לעניין קביעת כוח ההצבעה לפי סעיף קטן (ב) ולעניין אופן ההצבעה באסיפות הסוג.

הערות:

מוצע לתקן את סעיף 84 לחוק חדלות פירעון ולקבע כהסדר קבוע את מעמדו המיוחד של המוסד לביטוח לאומי כ"אסיפת סוג" כמשמעותה באותו סעיף, לעניין אישור תכנית לשיקום כלכלי של תאגיד. ההסדר יחול מקום בו המוסד לביטוח לאומי משלם גמלה לפי פרק ח', שכן במצב זה, הביטוח הלאומי נכנס לנעליו של העובד כנושה של המעסיק. משמעות קביעת המוסד לביטוח לאומי כ"אסיפת סוג" היא שכחלק מעריכת הסדרי נושים במסגרת תכנית לשיקום כלכלי, יינתן למוסד לביטוח לאומי מעמד מיוחד, כנושה ייחודי, שיאפשר לו למנוע את אישורן של תכניות לשיקום כלכלי שיש חשש שנעשה בהן ניצול לרעה של עצם הזכאות לגמלה לפי פרק ח' לחוק.

ביטוח לאומי – תחילה ותחולה

20. (ב) הוראות סעיפים 180, 182 ו-183 לחוק הביטוח הלאומי וסעיף 84 לחוק חדלות פירעון, כנוסחם בפרק זה, יחולו על גמלאות המשתלמות בעד התקופה שמיום תחילתו של חוק זה ואילך.

הערות:

סעיף 20 להצעת החוק, מציע כי הוראות התיקון תיקבענה מיום תחילת החוק. במצב זה יותר פער בין פקיעת הוראת השעה, ביום 16.2.2023, ובין תחילת ההוראה המוצעת.

מבירור שערךנו עם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, נראה כי לא הייתה כוונה לייצר פער מבחינה מהותית וכי המוסד לביטוח לאומי אף שילם (בתיאום עם משרד האוצר) מקדמות על בסיס ההנחה כי הוראת השעה תהפוך קבועה גם לתאגיד שהחל במסלול השיקומי לאחר פקיעת הוראת השעה, וכי היתה כוונה לקדם תיקון חקיקה מקביל שיתקן את ההוראה רטרואקטיבית למועד פקיעתה.

לדין:

מוצע לוועדה לשקול לאמץ באופן רטרואקטיבי, ליום 16.2.23, את הוראת השעה. עם זאת, יש לטעמנו להחריג מהרטרואקטיביות את התיקון המוצע לסעיף 180 שכן ההסדר שלאחר הוראת השעה מרע את מצבם של עובדים בהליכי חדלות פירעון, על ידי הגבלת הגמלה המרבית בקשר לשכר עבודה לסכום העומד על פי חמש מהסכום הבסיסי- וזאת גם ביחס למקרה של פירוק.

נוסח חדש מוצע:

ביטוח לאומי – תחילה ותחולה

(ב)1) הוראת סעיף 180 לחוק הביטוח הלאומי, כנוסחה בחלק זה, תחול על גמלאות המשתלמות בעד התקופה שמיום תחילתו של חוק זה ואילך;

(2) סעיפים 182 ו-183 לחוק הביטוח הלאומי וסעיף 84 לחוק חדלות פירעון, כנוסחם בפרק זה, ביום כ"ה בשבט התשפ"ג (16 בפברואר 2023) והם יחולו על גמלאות המשתלמות מיום זה ואילך.