



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6304/09

בג"ץ 7162/09

בג"ץ 7875/09

בפני:

כבוד הנשיאה ד' ביניש  
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה  
כבוד השופט נ' הנדל

העותרות בבג"ץ 6304/09 : 1. לה"ב – לשכת ארגוני העצמאים והעסקים  
בישראל  
2. לשכת רואי חשבון בישראל

העותרת בבג"ץ 7162/09 : לשכת עורכי הדין בישראל

העותרים בבג"ץ 7875/09 : 1. פורום המח"טים, המג"דים והטייסים  
במילואים  
2. אל"מ (מיל') אבי סייג  
3. סא"ל (מיל') איתי נבו  
4. רס"ן (מיל') יובל כהן  
5. רס"ן (מיל') ניר גלעד  
6. ניר גלעד, חברת עורכי דין

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 6304/09 : 1. היועץ המשפטי לממשלה  
2. שר האוצר  
3. שר הרווחה והשירותים החברתיים  
4. המוסד לביטוח לאומי

המשיבים בבג"ץ 7162/09 : 1. יושב ראש הכנסת  
2. יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת  
3. היועץ המשפטי לממשלה  
4. ראש הממשלה ומשרד ראש הממשלה  
5. שר האוצר  
6. שר הרווחה והשירותים החברתיים  
7. מנהל רשות המסים בישראל  
8. מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי

המשיבים בבג"ץ 7875/09 : 1. כנסת ישראל  
2. ממשלת ישראל  
3. שר האוצר  
4. שר הרווחה והשירותים החברתיים  
5. שר הביטחון  
6. ראש הממשלה

## 7. המוסד לביטוח לאומי

צד קשור בבג"ץ 6304/09 : כנסת ישראל

מבקשים להצטרף כעותרים  
בבג"ץ 7162/09 :

יריב ענפי ו-45 אחרים

## עתירות למתן צווים על-תנאי

בשם העותרות בבג"ץ  
עו"ד חיים קרויטורו, עו"ד מוטי בונה, עו"ד  
דורון לוי, עו"ד זיו שרון : 6304/09בשם העותרת בבג"ץ  
עו"ד יצחק הדרי : 7162/09בשם העותרים בבג"ץ  
עו"ד אייל נון : 7875/09בשם המשיבים 1-3 בבג"ץ  
6304/09, המשיבים 3-7  
בבג"ץ 7162/09 והמשיבים  
עו"ד ענר הלמן : 2-6 בבג"ץ 7875/09בשם המשיב 4 בבג"ץ  
עו"ד רנאטו יאראק : 6304/09 והמשיב 7 בבג"ץ  
7875/09בשם הצד הקשור בבג"צ  
עו"ד רוקסנה שרמן-למדן : 6304/09

בשם המבקשים להצטרף : עו"ד ירון מהולל, עו"ד נועה לב-גולדשטיין

פסק-דיןהשופטת א' פרוקצ'יה:

1. לפנינו שלוש עתירות התוקפות את חוקתיותו של סעיף 142(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009 (להלן: חוק ההתייעלות הכלכלית). הוראת חוק זו הגדילה, לתקופה של 17 חודשים הצפויה להסתיים ביום 31.12.10, את "תקרת" ההכנסה שעל בסיסה מחושבים דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות מציבור המבוטחים, וזאת עד להכנסה של פי עשרה מהשכר הממוצע במשק (להלן גם: השכר הממוצע), במקום תקרה של עד פי חמישה מהשכר הממוצע במשק, שנהגה קודם לתיקון. תיקון זה לא הביא עימו שינוי בגמלאות המשולמות לזכאי הביטוח הלאומי, בין להקטנתן ובין להגדלתן,

ואף לא שינה את תקרת ההכנסה הקיימת לצורך חישוב הגמלאות המשולמות לזכאים כנגד הפסדי-שכר (להלן: גמלאות מחליפות-שכר). תקרה זו נותרה כשהיתה בשיעור של פי חמישה מהשכר הממוצע במשק.

2. הסעד הראשון והעיקרי המבוקש בכל העתירות הוא להורות על ביטולה של הוראת החוק האמורה, נוכח פגיעתה בזכויות-יסוד חוקתיות – הזכויות לשוויון ולקניין המעוגנות בחוק-יטוד: כבוד האדם וחירותו, והזכות לחופש עיסוק, המעוגנת בחוק-יטוד: חופש העיסוק. לחלופין, מבקשים העותרים להורות, כי הוראת החוק תיושם כך שדמי הביטוח ייגבו על-פי ההסדר שהיה קיים קודם לתיקון החוק, וכי הענין יוחזר לדיון מחודש בכנסת כדי שתשקול חקיקה חלופית אשר לא תפגע בזכויות החוקתיות האמורות; אשר לגמלאות מחליפות-שכר, ובמיוחד גמלאות בעבור שירות מילואים, התבקש, כי סעיף החוק יפורש באופן השומר על הזיקה שבין תקרת ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות, לבין תקרת ההכנסה לצורך שיעורי גמלאות אלה על-פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח הלאומי או החוק). זאת, בין היתר, בדרך של הגדלת תקרת ההכנסה לצורך חישוב התגמולים המשולמים בעבור שירות מילואים; לבסוף, ככל שחוקתיות התיקון לחוק תאושר, מתבקש להבטיח, באמצעות שיטת גבייה מתאימה, כי תשלומי דמי הביטוח בהתאם לתקרת ההכנסה המוגדלת ייגבו רק ביחס להכנסות המבוטחים שהופקו החל מיום 1.8.09 – שהוא מועד תחילת תחולתו של התיקון לחוק – ואילך, ולא ממועד מוקדם יותר.

3. יובהר, כי דמי הביטוח שלצורך חישובם הועלתה תקרת ההכנסה החייבת, כוללים הן את דמי הביטוח הלאומי, המשולמים לפי חוק הביטוח הלאומי, והן את דמי ביטוח הבריאות, המשולמים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק ביטוח בריאות ממלכתי), אשר נגבים גם הם על-ידי המוסד לביטוח לאומי, ומועברים על-ידו לקופות החולים. לפיכך, למעט במקום בו יצוין אחרת, ההתייחסות לדמי ביטוח שונים אלה תהיה במאוחד.

4. העותרים בשלוש העתירות הם לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל (להלן: לה"ב), לשכת רואי החשבון בישראל, לשכת עורכי הדין בישראל, ופורום המח"טים, המג"דים והטייסים במילואים (להלן: פורום חיילי המילואים או הפורום).

המשיבים הם גורמי המדינה והמוסד לביטוח לאומי (להלן גם: המוסד). על-פי החלטת בית המשפט, לא נדרשה מעורבות הכנסת בהליך.

הרקע לעתירות

5. בשנת 2008 פקד את ישראל, ביחד עם מדינות רבות בעולם, מיתון כלכלי קשה, אשר בין יתר השפעותיו, גרם להקטנה משמעותית במקורות ההכנסה של המדינה.

6. ביום 7.4.09 אישרה הכנסת – ביוזמת הממשלה – את חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשס"ט-2009, בו נקבע כי תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 יהיה תקציב דו-שנתי, אשר יציג את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות לכל אחת משנים אלה במסגרת חוק אחד; כן נקבע, כי השנים 2009 ו-2010 תיראנה, לענין כל דין, כשנת תקציב אחת. ביום 15.7.09 אישרה הכנסת את חוק התקציב לשנות הכספים 2009-2010, התשס"ט-2009.

7. יום קודם לכן, בתאריך 14.7.09, וכחלק מהצורך להתמודד עם השפעות המשבר הכלכלי, אישרה הכנסת גם את חוק ההתייעלות הכלכלית. חוק זה שם לו למטרה "לתקן חוקים שונים ולקבוע הוראות נוספות, במטרה לאפשר למשק הישראלי להתמודד עם השפעות המשבר הכלכלי-העולמי ולמזער את נזקיהן, להכין את התשתית שתביא בתום המשבר לצמיחת המשק תוך צמצום פערים כלכליים-חברתיים, וכן לצמצם את הגירעון הממשלתי, תוך ייעול פעילות הממשלה, ולפתח אזורי פריפריה" (סעיף 1 לחוק). הוראת סעיף 142(א) לחוק זה היא העומדת במוקד המחלוקת שבפנינו. במסגרת הוראה זו, שונתה הגדרת ההכנסה המרבית לצורך תשלום דמי ביטוח המופיעה בלוח י"א לחוק הביטוח הלאומי, ונקבע, כי בתקופה שבין יום 1.8.09 ועד ליום 31.12.10, תקרת ההכנסה המרבית לצורך גביית דמי ביטוח משכירים ומעצמאים, אשר עמדה עד אותה עת על פי חמישה מהשכר הממוצע במשק, תועלה לשיעור של פי עשרה מהשכר הממוצע במשק. כך מורה סעיף 142(א) לחוק:

"בתקופה שמיום י"א באב התשס"ט (1 באוגוסט 2009) ועד יום כ"ד בטבת התשע"א (31 בדצמבר 2010), ייקרא טור ההכנסה המרבית שבלוח י"א לחוק הביטוח הלאומי כך –  
 (1) בפרט 1, במקום "כפול 5" יקראו "כפול 10";  
 (2) בפרט 2, במקום "לחמש פעמים" יקראו "לעשר פעמים"."

8. ככלל, דמי הביטוח הלאומי נגבים כאחוז מהכנסתו של המבוטח, כאשר בלוח י"א לחוק הביטוח הלאומי מוגדרות ההכנסה המזערית וההכנסה המרבית החייבות

בדמי ביטוח, לפי סוגי המבוטחים. בהתאם, סעיף 348 לחוק הביטוח הלאומי מורה כי, לענין דמי הביטוח, לא יבוא בחשבון סכום ההכנסה של מבוטח העולה על הסכום המרבי הקבוע בלוח י"א לחוק זה. משמעות הוראת סעיף 142(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית, והתיקון הכרוך בה בלוח י"א בחוק הביטוח הלאומי, הינה, אפוא, כי לצורך תשלום דמי ביטוח, הוגדלה תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח משיעור של פי חמישה מהשכר הממוצע במשק, לשיעור של פי עשרה מהשכר הממוצע במשק, בעקבות התיקון. לעומת זאת, לא נעשה תיקון מקביל בשיעורי הגמלאות המשתלמות לזכאים, ובכלל זה, ביחס לגמלאות מחליפות-שכר, שגובהן מוגבל בתקרה על-פי החוק. תקרה זו היתה ונותרה בשיעור של פי חמישה מהשכר הממוצע במשק.

9. הטעם הספציפי לביצוע התיקון בחוק נועד לכסות על פער במימון תקציבו של המוסד לביטוח לאומי שנוצר עקב החלטת הממשלה להקטין באופן ניכר את דמי ההשתתפות של המדינה בתקציב המוסד, הבנוי בחלקו מדמי ביטוח של ציבור המבוטחים, ובחלקו מדמי השתתפות של המדינה. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר:

"התקרה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות לפי לוח י"א תעלה, בתקופה האמורה, מחמש פעמים השכר הממוצע במשק לעשר פעמים השכר הממוצע במשק, ... בשל תוספת ההכנסה הצפויה למוסד לביטוח לאומי, מוצע לצמצם, בהתאמה, את הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי בתקופה האמורה" (הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, הצ"ח הממשלה 436 מיום 16 ביוני 2009, 348, בעמ' 605).

10. השפעתו המעשית של התיקון לחוק מתייחסת לפלח האוכלוסיה שהנמנים עליו משתכרים מעל פי חמישה מהשכר הממוצע במשק, ועד פי עשרה משכר זה, קרי: בעלי הכנסה של בין כ-40,000 ₪ בחודש לכ-80,000 ₪ בחודש. טרם התיקון, תקרת ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח היתה כ-40,000 ₪, ויתרת ההכנסה מעבר לתקרה לא נלקחה בחשבון לצורך חישוב כאמור. מאז התיקון, ולמשך תקופת תחולתו, דמי הביטוח לפלח אוכלוסיה זה מחושבים אף בהתייחס לחלק ההכנסה הנע בין כ-40,000 ₪ לכ-80,000 ₪. כאמור, ההעלאה בדמי הביטוח לא לוותה בהקטנה או בהעלאה מקבילה של דמי הגמלאות המשולמות, וגמלאות מחליפות-שכר בכלל זה.

11. לצד התיקון האמור בחוק הביטוח הלאומי, ננקטו על-ידי הממשלה והכנסת צעדים כלכליים חריגים נוספים לצורך התמודדות עם השפעות המשבר הכלכלי. בין היתר, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, תוקן חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה

התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק הפחתת הגרעון), הקובע את המסגרת המותרת להיקף הגרעון המקסימאלי השנתי הכולל שהממשלה רשאית להגיע אליו. במסגרת התיקון, הועלתה תקרת הגרעון המרבי לשנים 2009 ו-2010, והוגדל אחוז הגידול השנתי המותר של ההוצאה התקציבית (סעיף 184(1) לחוק ההתייעלות הכלכלית וסעיף 9 לחוק הפחתת הגרעון).

#### טענות הצדדים

##### עיקרי המחלוקת

12. העותרים בטיעוניהם תוקפים את הוראת סעיף 142(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית בענין העלאת תקרת ההכנסה של המבוטחים לצורך חישוב תשלומי דמי הביטוח על-ידם. טענותיהם הן בעלות אופי חוקתי והן מבקשות להביא לביטולו של התיקון לחוק. דרך תקיפתם החוקתית היא בשני מסלולים עיקריים: במסלול האחד, הם תוקפים את האמצעי החקיקתי שנבחר על-ידי המחוקק לצורך הגשמת תכלית החקיקה, ואת אופי ההליך החקיקתי שננקט. במסלול השני, הם תוקפים את תוכנו של ההסדר החקיקתי לגופו. לזו טענותיהם הוא כדלקמן: ראשית, נטען כי חוק הביטוח הלאומי, המהווה חוק סוציאלי, אינו יכול לשמש למטרה פיסקלית כלל-מדינתית, ולכן תיקונו להגשמת מטרה כזו אינו חוקתי; כן נטען, כי הליך חקיקה מזו, כפי שננקט בחוק ההתייעלות הכלכלית, אינו הולם הליך חקיקה תקין וראוי. שנית, נטען, כי תוכנו של התיקון לחוק הינו בלתי-חוקתי, נוכח פגיעתו בזכויות החוקתיות לשוויון, לקניין ולחופש עיסוק של ציבור המבוטחים עליו חל התיקון, פגיעה שאינה מוגנת על-פי תנאיה של פסקת ההגבלה.

13. המדינה והמוסד לביטוח לאומי, המשיבים לעתירות, מחזיקים בעמדה כי יש לדחות את שלוש העתירות, כל אחד על-פי טעמיו.

##### טענות העותרים

14. טענות העותרים בשלוש העתירות משותפות בנקודות המרכזיות. עיקרן של הטענות נחלק לשני ענפים: האחד – האמצעי החקיקתי שנבחר לצורך תיקון החוק ואופי הליך החקיקה שננקט; והשני – תוכנו של החוק לגופו.

15. אשר לענף הראשון נטען, כי קיימת אי-התאמה בין הליך החקיקה שננקט לתיקון חוק הביטוח הלאומי לתכלית שהתיקון מבקש להשיג. המדובר, למעשה, בתכלית פיסקלית של הטלת מס מוסווה על מגזר מסוים מתושבי המדינה, בדמות דמי ביטוח מוגדלים, שמומשה במסגרת חוק סוציאלי שלא נועד למטרה זו. העלאת תקרת ההכנסה החייבת לצורך חישוב דמי הביטוח ללא הגדלה תואמת של תקרת ההכנסה לצורך חישוב גובה הגמלאות מדגישה כי מדובר, למעשה, בהטלת מס במסווה של גביית דמי ביטוח. גם העובדה כי דמי הביטוח המוגדלים אמורים לעבור לאוצר המדינה ולא לקופת הביטוח הלאומי, ממחישה כי מדובר במס מוסווה, כאמור. האמצעי שנבחר – תיקון חוק הביטוח הלאומי שהינו חוק סוציאלי – אינו מתאים להגשמת מהלך כזה, שתכליתו היא תכלית פיסקלית מובהקת ומהותו האמיתית היא חקיקת-מס. על-פי הטענה, מהבחינה החוקתית, חוק סוציאלי אינו יכול לשמש אכסניה להטלת מס או לשינוי חקיקת-מס, ומאחר שהן חוק הביטוח הלאומי והן חוק ביטוח בריאות ממלכתי הינם חוקים סוציאליים ואינם חוקי מס, הרי שבהעדר הרשאה מפורשת בחוק, לא ניתן לעשות בהם שימוש לצורך הטלת מסים מוסווים על מגזר מסוים באוכלוסיה. מהלך זה של הטלת מס במסווה של גביית דמי ביטוח מנוגד, על-פי הטענה, גם לנורמות החוקתיות הקבועות בחוק-יסוד: משק המדינה ובפקודת המסים (גביה). חוקים אלה מחייבים כי הטלת מס תיעשה בחוק, ומשמעות הדבר היא כי חקיקת-מס תיעשה במסגרת "חוקי מס" ולא במסגרת חוקים שתכליתם שונה, למשל תכלית חברתית, כדוגמת חוק הביטוח הלאומי.

עוד נטען, ביחס לאופיו של הליך החקיקה שננקט, כי חוק שעניינו הטלת מס, הפוגע פגיעה מהותית בזכויות-יסוד, אינו יכול להתקבל בהליך חקיקה מזורז שאינו מבטיח דיון שקול ורציני של הרשויות קודם לאישור החוק. חוק המגדיל באופן מהותי מיסוי הנגבה מהאזרח צריך להיעשות בדרך ישירה וראויה, כמקובל בחקיקת-מסים, ולא בהליך מהיר ומקוצר כדוגמת "חוק ההסדרים". בענין זה טוען פורום חיילי המילואים באופן ספציפי, כי התיקון לחוק התקבל באופן חפוז בלא שנתקיימו הליכים הנדרשים בענין, ובכלל זה, מבלי שמשמעות התיקון נבחנה כנדרש בידי ועדת השרים לענין מערך המילואים לפי סעיף 21 לחוק שירות מילואים, התשס"ח-2008, ובידי הוועדה הציבורית לענין שירות מילואים על-פי סעיף 16 לחוק הביטוח הלאומי. נטען, כי הליך החקיקה המואץ שננקט במקרה זה מהווה, אפוא, עילה נוספת לביטול התיקון לחוק מטעמים חוקתיים.

16. בענף הטיעון השני, המתייחס לתוכנו של התיקון לחוק, טוענים העותרים כי דין התיקון להתבטל מטעמים של פגיעה חוקתית בזכויות-היסוד לשוויון, לקניין ולחופש עיסוק, אשר אינה מתיישבת עם עיקריה של פסקת ההגבלה.

אשר לפגיעה בזכות לשוויון, נטען, כי העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, בלא העלאה מקבילה של תקרת ההכנסה לצורך חישוב גמלאות מחליפות-שכר, יצרה, ביחס לחלק מן האוכלוסיה, נתק בין שיעור דמי הביטוח הנדרשים מהאזרח לבין שיעורי התגמולים המשולמים לו בהתקיים עילת זכאות, בעוד שביחס ליתר חלקי האוכלוסיה, המיתאם בין השניים נותר בעינו. כך למשל, מי שהכנסתו אינה מעל פי חמש מהשכר הממוצע, ימשיך לקבל גמלה מחליפת-שכר המחושבת עד פי חמש מהשכר הממוצע, בשונה ממי שמשכר מעל פי חמש מהשכר הממוצע, המחויב עתה בדמי ביטוח מוגדלים, אך גמלתו מחושבת כפי שהיה טרם התיקון, על-פי תקרה מרבית של עד פי חמש מהשכר הממוצע. ההפליה שנוצרה בין מגזר המבוטחים שלגביהם מתקיימת זיקה בין גובה דמי הביטוח לגובה הגמלאות, לבין המגזר שהנמנים עליו נדרשים כיום לשלם דמי ביטוח גבוהים בהרבה בעוד שיעור גמלאותיהם לא השתנה, יוצרת אי-שוויון. כן נטען, כי אין הצדקה לאי-השוויון שנוצר בין חלקו העליון של מעמד הביניים, שהכנסתו מגיעה כדי 80,000 ₪ בחודש, לבין בני המעמד העליון, שהכנסתם עולה על כך, אשר הנטל היחסי של דמי הביטוח החל עליהם ביחס להכנסתם הכוללת נמוך יותר, שכן חלק הכנסתם העולה על פי עשר מהשכר הממוצע פטור, כאמור, מתשלום דמי ביטוח. יתר על כן, הפגיעה הגלומה בחוק מתעצמת נוכח העובדה כי דמי הביטוח המוגדלים מוטלים על "הכנסת עבודה" ועל הכנסות נוספות, להבדיל מהכנסה מדיבידנד. כך, מי שפועל באמצעות חברות אינו כפוף ל"מס" החדש כלל, או כפוף ל"מס" בשיעורים מזעריים.

העותרים טוענים עוד, כי העלאת דמי הביטוח (או "המס השולי", כניסוחם) על הכנסת המבוטח, פוגעת פגיעה חמורה בזכות החוקתית לקניין. בהקשר זה נטען, כי פגיעה בקניינו של אדם כוללת גם הטלת תשלומי חובה מכל סוג שהוא, ובכלל זה דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. מכאן, כי בין אם נשקיף על הוראת החוק כעל "חקיקת ביטוח לאומי" ובין אם נשקיף עליה כעל "חקיקת-מס", נפגעת זכות הקניין החוקתית של הפרט.

אשר לזכות לחופש העיסוק, נטען, כי העלאת תקרת ההכנסה החייבת לצורך חישוב דמי הביטוח, המשפיעה על החלק העליון של מעמד הביניים, פוגעת גם בחופש העיסוק של בני מעמד זה ומנוגדת לעקרונות חוק-יסוד: חופש העיסוק.



17. לטענת העותרים, הפגיעות האמורות בזכויות החוקתיות לשוויון, לקניין ולחופש העיסוק אינן עומדות בתנאי פסקאות ההגבלה הקבועות בחוקי-היסוד. ראשית, הגם שמקור הפגיעה הוא לכאורה בחוק, למעשה, הטלת מס מוסווה תוך שימוש בחוק הביטוח הלאומי אינה עונה על התנאי הראשון בפסקת ההגבלה כי הפגיעה תיעשה ב"חוק". גם היות הליך החקיקה הליך מזורז אינו מתיישב עם דרישתו המהותית של התנאי האמור. שנית, החוק אינו הולם את ערכי המדינה, וזאת, על שום הפגיעה בערך הדמוקרטי המגולם באי-הסימטריה שנוצרה בין העלאת תקרת ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח, לבין הותרה בעינה של תקרת ההכנסה הקיימת לצורך חישוב הגמלאות המגיעות לזכאים. שלישיית, דרישת התכלית הראויה אינה מתקיימת, שכן השימוש במוסד לביטוח לאומי כ"צינור" להעברת כספי מסים הנגבים מהתושבים לאוצר המדינה, אינו נמנה על תכליות חוק הביטוח הלאומי. דביעית, החוק אינו עומד בדרישת המידתיות: העלאת התקרה אינה מגשימה את תכליותיו של חוק הביטוח הלאומי, ועל כן, אין התאמה רציונאלית בין האמצעי לתכלית שביסודו; אמנם, אם החוק נתפס כ"חוק מס", הרי שלכאורה מוגשמת באמצעותו התכלית הפיסקלית של השלמת הפער שנוצר בתקציב המוסד באמצעות העלאת דמי הביטוח. ואולם, הגדלת תקרת ההכנסה אינה אמצעי המגשים את התכלית האמורה, תוך הסבת פגיעה פחותה ביותר בזכויות. בענין זה טוענת לשכת עורכי הדין, כי גם אם המשבר הכלכלי העולמי והקיטון שחל בגביית מסים בישראל חייבו העלאה זמנית של תשלומי מס ההכנסה לבעלי ההכנסות הגבוהות, או ההקפאה בהפחתת מס ההכנסה שיועדה לשנת 2010, הרי שתכלית ראויה זו היתה ניתנת להגשמה בדרך מידתית יותר מכפי שהדבר נעשה. כך למשל, ניתן היה לבצע העלאה ארעית וקלה של אחוז המס השולי בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן: פקודת מס הכנסה) או לחוקק חוק מס חדש ארעי שיחול על בעלי הכנסות גבוהות במשק, ולא דווקא על ציבור מבוטחי הביטוח הלאומי. כן נטען, כי לא נערך איזון ראוי בין מטרתו הראויה של התיקון לחוק כ"חוק מס" לבין הפגיעה הצפויה בזכויות משלם המס. הפגיעה במגזר צר באוכלוסיה להגשמת היעד של כיסוי חסר בתקציב המדינה הינה בלתי-מידתית בעליל, ואינה יכולה לעמוד.

18. פורום חיילי המילואים מצטרף לטענות העותרים האחרים, אך מדגיש בטיעונו כי הפגיעה החוקתית בזכויותיהם של חיילי המילואים היא קשה במיוחד ומצדיקה את ביטולו של החוק במיוחד ככל שהוא נוגע אליהם. לדברי הפורום, גם עובר לתיקון החוק, עצמאים המשרתים שירות מילואים פעיל נפגעו קשות מבחינה כלכלית בניהול עסקיהם בשל הפסדי הכנסות בתקופת שירות המילואים; הוא הדין בשכירים, אשר עקב

העדרם מן העבודה לצורך שירות מילואים, לעיתים לתקופות ארוכות, סיכויי הקידום שלהם נפגעו פגיעה ממשית; המעסיקים נפגעו גם הם, עקב הפער הניכר בין התשלום המועבר להם על-ידי המוסד לביטוח לאומי, לבין העלות האמיתית הכרוכה בהעדרו של עובד לרגל שירות מילואים. עתה, משהתיקון לחוק הביא לניתוק הקשר בין תקרת ההכנסה החייבת לצורך חישוב דמי ביטוח, לבין תקרת ההכנסה על-פיה מחושב תגמול שירות המילואים, נפגעים חיילי המילואים פגיעה כפולה. חייל מילואים נקרא לשירות מילואים פעיל כחובה מכוח החוק, ומתנתק בכך משגרת חייו ועבודתו – בין כעצמאי ובין כשכיר. בנוסף לקיום חובה זו, הוא נדרש מעתה לשלם תשלום מוגדל של דמי ביטוח, ככל שהכנסתו עולה על פי חמש מהשכר הממוצע, בעוד הפגיעה ביתרת הכנסתו מעבר לאותו שיעור הכנסה אינה מזכה אותו בתגמולים, משהתקרה לחישוב התגמולים היתה ונותרה פי חמש מהשכר הממוצע. נטען, כי מדובר בפגיעות הן בשוויון והן בקניין, אשר אפילו נעשו לתכלית ראויה, אינן עומדות במבחני המידתיות על-פי פיסקת ההגבלה.

19. לבסוף, נטען על-ידי כלל העותרים, כי הפעלתו של התיקון לחוק, הלכה למעשה, פוגעת בזכויות המבוטחים לא רק ממועד כניסתו לתוקף, אלא גם באופן רטרואקטיבי. התיקון קובע, אמנם, כי הגדלת תקרת ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח תחול ביחס לתקופה שמיום 1.8.09 ואילך, אך מאחר וטבלאות התקרות בתוספת לחוק הביטוח הלאומי בנויות על בסיס שנתי, ולא על בסיס המועד שבו נתקבלה או הופקה הכנסת המבוטח בתוך שנת המס, יוצא כי התיקון יחול בפועל גם על הכנסות שהופקו מיום 1.1.09. החלה רטרואקטיבית כאמור מהווה פגיעה מהותית בזכויות קנויות של מבוטחים שפעלו בעבר תוך הסתמכות על חוק הביטוח הלאומי על-פי מתכונתו דאז.

עמדת המדינה

20. עמדת המדינה בעיקרה היא, כי פועלו של התיקון לחוק בדרך של הגדלת דמי הביטוח לתקרה של פי עשרה מהשכר הממוצע במשק, והחלתו על פלח מצומצם ביותר באוכלוסייה, משקפים מדיניות כלכלית וחברתית סבירה וראויה, ולא נפל בה כל פגם משפטי. מדובר בהכבדת הנטל המוטל על בעלי ההכנסות הגבוהות ביותר במשק, למשך פרק זמן מוגבל, הנובעת מצרכי המשק והכלכלה, על רקע משבר כלכלי עולמי ופנימי. מהלך זה נועד לכסות על הפער המימוני שנוצר בתקציב המוסד לביטוח לאומי עקב הצורך לקצץ בהזרמת דמי ההשתתפות של המדינה בתקציב המוסד. כיסוי הפער בדרך של הכבדת הנטל המימוני על שכבת בעלי היכולת הכלכלית בציבור המבוטחים המאפשרת להימנע מפגיעה בגובה הגמלאות המשולמות לזכאים – שלמענם נוצר

מנגנון הביטוח הלאומי – הינה מדיניות כלכלית וחברתית ראויה, ואין בה פגם חוקתי. לפיכך, אין מקום להתערבות בית המשפט בענין הנדון. זאת, במיוחד לאור התפיסה המקובלת ביחס למתחם ההתערבות הצר של בית המשפט במדיניות חברתית-כלכלית המעוגנת בחקיקה ראשית.

21. המדינה מבהירה, כי תוספת דמי הביטוח הלאומי הנגבית כתוצאה מהתיקון לחוק אינה מועברת לאוצר המדינה, אלא נועדה לצרכי המוסד לביטוח לאומי, לכיסוי הפער המימוני שנוצר עקב צמצום השתתפות המדינה בתקציב המוסד. אשר לתוספת דמי ביטוח הבריאות, זו מועברת על-ידי המוסד לקופות החולים, דבר המאפשר צמצום היקף כספי המדינה המועברים לקופות החולים להשלמת עלויות סל שירות הבריאות.

המדינה דוחה את הטענה לפיה משמעות התיקון לחוק היא הטלת מס מוסווה על בעלי הכנסה גבוהה לטובת אוצר המדינה. לדבריה, משמעות התיקון אינה גביית מס נוסף, אלא העלאת תקרת ההכנסה החייבת לצורך חיוב בדמי ביטוח, שנועדה למימון פעולות המוסד לביטוח לאומי. כן נטען, כי למוסד אין זכות מוקנית לקבל שיפוי מאוצר המדינה במקום גביית דמי ביטוח מהציבור; אי-לכך, אין מניעה להורות בחקיקה ראשית על הקטנת סכום השיפוי המוענק למוסד מתקציב המדינה, ובמקביל לכך, על הגדלת דמי הביטוח הנגבים מהציבור, לצורך סגירת הפער שנוצר בתקציב המוסד עקב הקטנת היקף השתתפות המדינה.

22. המדינה דוחה גם את טענות העותרים לפיהן התיקון לחוק עומד בסתירה להוראות חוק-יסוד: משק המדינה ופקודת המסים (גביה). אשר לחוק-היסוד, נטען כי התיקון לחוק בוצע בחקיקה ראשית, כנדרש בחוק-היסוד; וכי אפילו היתה מתקבלת הטענה כי העלאת תקרת ההכנסה כמורה כהטלת מס לטובת אוצר המדינה, גם אז אין לקבל את הפרשנות הנטענת על-ידי העותרים לפיה יש לפרש את סעיף 1(א) לחוק-היסוד כאילו הוא מורה כי מס ניתן להטיל רק במסגרת "חוק מס", להבדיל מ"חוק חברתי"; בכל מקרה, התיקון הנדון נעשה מכוח חוק ההתייעלות הכלכלית, שהוא עצמו אינו "חוק חברתי", אלא חוק כלכלי מובהק. התיקון גם אינו סותר את פקודת המסים (גביה), ואפילו היה סותר לה, אין בכך כדי להביא לבטלותו, שכן מדובר בהוראות חוק בעלות מעמד נורמטיבי שווה.

23. המדינה טוענת כי התיקון לחוק, המעלה את תקרת ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח תוך השארת גובה הגמלאות בעינו, איננו פוגע בשוויון. ראשית, לענין היחס בין בעלי הכנסות של עד פי חמש מהשכר הממוצע במשק, שלגביהם נותרה זיקה בין

גובה דמי הביטוח לבין גובה הגמלאות, לבין בעלי הכנסות מעל פי חמש מהשכר הממוצע, שלגביהם נוצר פער בין השניים, נטען, כי לא נפגעה הזכות החוקתית לשוויון. זאת, ראשית, מאחר שאבחנה המתבססת על שיעורי הכנסה שונים לצורך גביית דמי ביטוח אינה מהווה "הפליה" אלא "אבחנה מותרת". שנית, חוק הביטוח הלאומי אינו מחייב קיום זיקה ישירה בין גובה דמי הביטוח לגמלאות ושיעוריהן, ובענפי ביטוח שונים מתקיימת זיקה משתנה בין מרכיבים אלה. גם בענפים בהם קיימת זיקה מסוימת בין השניים, היא אינה מתחייבת מהשיטה, ומידתה תלויה, בין היתר, בהיקף תמיכת המדינה בתקציב הביטוח הלאומי. התיקון לחוק אמנם הפחית את מידת הזיקה שהיתה בעבר בין שיעור דמי הביטוח לשיעור הגמלאות, אך זאת רק ביחס לבעלי הכנסה במאיון העליון של ציבור המבוטחים, ולמשך תקופת זמן מוגבלת. אין לראות בכך פגיעה בשוויון.

שנית, אשר לאי-השוויון הנטען בין בעלי הכנסה של עד פי עשר מהשכר הממוצע לבין בעלי הכנסה גבוהה מזו, נטען, כי התיקון לחוק לא יצר את שיטת "תקרת ההכנסה" המשמשת לצורך חישוב דמי הביטוח, אלא רק שינה את גובהה. מעצם השיטה, הבנויה על תקרת הכנסה לצורך חישוב דמי ביטוח, מתחייבת התוצאה כי הכנסה עודפת מעל התקרה אינה נלקחת בחשבון, ומעבר אליה, השיעור היחסי של דמי הביטוח מתוך כלל ההכנסה פוחת. עקרון התקרה מובנה בשיטה, שנתקיימה קודם לתיקון, ושינוי גובה התקרה, כשלעצמו, אינו עילה לפגיעה בשוויון.

שלישית, לטענת אי-השוויון בין שכירים ועצמאים, שמהכנסתם נגבים דמי ביטוח מוגדלים, לבין מי שפועלים באמצעות חברות ומקבלים את שכרם כדיבידנדים, משיבה המדינה כי שיעורי המס על דיבידנדים והכנסה מעבודה הינם שונים מלכתחילה על-פי עיקריה של השיטה. היכולת לבצע תכנוני מס לגיטימיים במסגרות שונות של פעילות כלכלית אינה פוגעת בעקרון השוויון, נוכח השוני באופי הפעילויות ובמדיניות הכלכלית-פיסקלית המתייחסת לכל אחת מהן. כדי להקטין את התמריץ להקמת חברות ולמשיכת דיבידנדים כתחליף להכנסת עבודה, הוגבל התיקון מלכתחילה לתקופה מוגדרת, ונקבעה תקרה חלופית להכנסה החייבת לצורך חישוב דמי הביטוח, שלא בדומה למהלך קודם שנעשה בשנת 2002, בו בוטלה תקרת ההכנסה החייבת לתקופה מסוימת כליל.

24. אשר לטענת הפגיעה בזכות החוקתית לקניין, נטען כי העלאת תקרת ההכנסה החייבת לצורך דמי ביטוח, בין כשלעצמה, ובין בלא הגדלה תואמת של תקרת ההכנסה לצורך חישוב גמלאות מחליפות-שכר, אינה פוגעת בזכות החוקתית לקניין. לגישת

המדינה, אין צורך בהקשר זה להכריע בסוגיה העקרונית הנוגעת להיקף הזכות החוקתית לקניין, ואף לא בשאלה העקרונית האם חקיקת-מס, כשלעצמה, מהווה פגיעה בקניין. העלאת תקרת ההכנסה החייבת לצורך דמי הביטוח משמעה תוספת של כ-10% נוספים מתוך הכנסתו הנוספת של הפרט הנעה בין 40,000 ₪ לחודש בקירוב ל-80,000 ₪ לחודש בקירוב. מדובר בפגיעה המתמצית בגביית כ-100 ₪ נוספים מכל 1,000 ₪ שמרוויח הפרט מעל לסכום של כ-40,000 ₪ בחודש, אשר לא תעלה בכל מקרה על תוספת דמי ביטוח בשיעור של כ-4,000 ₪ בחודש, שתיגבה ממי שמרוויח כ-80,000 ₪ בחודש ומעלה. הן בערכים מוחלטים, והן באחוזים מהשכר הכולל, מדובר בפגיעה מתונה ביותר, שאינה בעלת אופי של "הפקעת קניין", ואינה מהווה פגיעה בזכות החוקתית לקניין.

25. ביחס לטענת הפגיעה בחופש העיסוק, עמדת המדינה היא כי דין הטענה להידחות על הסף, משהיא נטענה בכלליות וללא הנמקה בסיסית.

26. המדינה מוסיפה, כי אפילו ייקבע כי העלאת תקרת ההכנסה החייבת פוגעת בזכויות-יסוד חוקתיות לקניין ולשוויון, מדובר בפגיעה חוקתית, העומדת במבחן פיסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו: הפגיעה נעשתה בחקיקה ראשית; התיקון לחוק נועד לתכלית ראויה, ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל, משהוא מהווה נדבך חשוב בתוכנית הכלכלית שמטרתה לאפשר למשק להתמודד בצורה ראויה עם המשבר הכלכלי העולמי, מבלי שיידרש לקצץ בגמלאות הביטוח הלאומי, או לפגוע בחוסנו האקטוארי של המוסד. התיקון לחוק תורם לחוסנו התקציבי של המוסד, ומאפשר לו להתמודד בצורה טובה יותר עם התחייבויותיו הקיימות והעתידיות, בעת שהמדינה נדרשת לקצץ בהשתתפותה בתקציב המוסד במסגרת חובתה שלא לחרוג מתקרת ההוצאות המותרות לה על-פי חוק הפחתת הגרעון, שנועד להבטיח את חוסנה הכלכלי; הפגיעה בזכויות המבוטחים המושפעים מהתיקון לחוק, ככל שקיימת כזו, הינה במידה שאינה עולה על הנדרש: קיים קשר רציונאלי בין האמצעי – גבייה נוספת של דמי ביטוח מבעלי ההכנסות הגבוהות, לבין המטרה – הגברת חוסנו האקטוארי של המוסד לביטוח לאומי בתקופה בה צומצמה התמיכה הממשלתית בתקציבו; האמצעי שנבחר מתון יחסית, ומצוי במתחם האפשרויות הפוגעניות פחות, במיוחד במסגרת שיקול-הדעת הרחב הנתון למחוקק בענייני מדיניות חברתית-כלכלית, וכאשר האמצעי החלופי שהוצע – הגדלת שיעורי מס ההכנסה על הציבור כולו – אינו מביא להקטנת ההוצאות הממשלתיות, ולכן אינו משיג את אותה מטרה חוקתית, ואינו מהווה אמצעי חלופי שפגיעתו פחותה; לבסוף, מתקיים מבחן המידתיות במובן הצר, שכן העלאת תקרת ההכנסה החייבת נעשתה בהוראת שעה לתקופה מוגבלת בת 17 חודשים, היא

משפיעה רק על בעלי הכנסות גבוהות במשק, ומתקיים יחס ראוי בין התועלת הרבה הטמונה בתיקון החוק, לבין מידת הפגיעה בזכויות החוקתיות המוגנות, ככל שקיימת פגיעה כזו.

27. אשר לעתירת פורום חיילי המילואים, טוענת המדינה כי דינה להידחות על הסף, שכן היא מתבססת על טעם משפטי שגוי. דמי הביטוח הלאומי נועדו למימון סוגי גמלאות וקצבאות המנויות בסעיף 335 לחוק הביטוח הלאומי, ואילו תגמולי המילואים אינם נכללים בהן, ואינם מהווים חלק מהביטוח הסוציאלי הניתן לתושבי המדינה אשר בעבורו משולמים דמי הביטוח. תגמולי המילואים גם אינם משולמים כיום מתקציב המוסד לביטוח לאומי, אלא מתקציב מערכת הביטחון, והמוסד משמש רק "צינור" מינהלי לחישובם ולהעברתם לחיילי המילואים או למעסיקיהם. משכך, לא מתקיים קשר משפטי בין העלאת תקרת ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח, לבין הותרת תקרת תגמולי המילואים על כנה, ובהעדר קשר כזה, דין הסעדים המבוקשים בעתירת הפורום להידחות מאליהם, שכן דרישתם מבוססת על הנחה מוטעית, לפיה קשר כאמור אכן מתקיים.

המדינה מוסיפה, כי גרעין טענת חיילי המילואים מתייחס, למעשה, לעצם קיומה של תקרת הכנסה של פי חמש מהשכר הממוצע לצורך חישוב תגמולי המילואים. שיטת התקרה בהקשר זה היא ענין שבמדיניות כלכלית-חברתית וקביעת סדרי עדיפויות לאומיים, הנתונים לקובעי המדיניות, והדרך לתקיפתה היא במישור הציבורי-חקיקתי, ולא בעתירה זו.

28. אשר לתחולת התיקון לחוק מבחינת הזמן, טוענת המדינה כי אין חולק שיש להחיל את התיקון לחוק רק מיום 1.8.09, וחזקה על המוסד כי יפעיל שיטת חישוב שתמנע גביית דמי ביטוח על בסיס הכנסות שהופקו קודם למועד התחילה של החוק.

עמדת המוסד לביטוח לאומי

29. המוסד לביטוח לאומי הביע התנגדות לתוכנו של התיקון לחוק במישור קביעת המדיניות, אך עמדתו היא כי לא נפל פגם בחוקתיותו. לטענת המוסד, לא היה מקום, במישור המדיניות, לעשות שימוש במנגנון הביטחון הסוציאלי כדי לפתור באמצעותו בעיה כלל-מדינתית שנוצרה במישור הכלכלי-פיסקלי עקב המשבר. כן נטען, כי תכלית התיקון לחוק עלולה להיכשל, לאור החשש כי הציבור ימצא עד מהרה נתיבי עקיפה מתשלום דמי ביטוח מוגדלים, ואז הציפייה לכיסוי הגרעון שייווצר בקופת המוסד

תתבדה, ואיתנותו הפיננסית תיחלש. עם זאת, טוען המוסד כי אין בעמדתו זו כדי להצביע על פגם משפטי בתיקון לחוק המצדיק את ביטולו.

בקשת הצטרפות

30. 46 עובדים שכירים במגזר ההיי-טק, המועסקים בחב' "מארוול (ישראל) בע"מ", ביקשו להצטרף לעתירת לשכת עורכי הדין. לטענתם, הם נמנים על אלה שהתיקון לחוק פוגע בהם, ובהעדר ארגון מקצועי הפועל לקידום זכויותיהם, ביקשו להצטרף להליך זה. לגוף הטיעונים, הם מצטרפים לעיקר טענות לשכת עורכי הדין בעתירתה.

31. לא ראינו צורך בצירופם של אנשי ההיי-טק להליך זה, משאין בצירוף זה כדי להוסיף מימד מהותי למערך הטיעונים שבפנינו, ומשכל הכרעה שתתקבל בהליך זה תחול על-פי הגיונה גם על מבקשים אלה.

#### דיון והכרעה

32. סעיף 142(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית תיקן את חוק הביטוח הלאומי באופן שתקרת ההכנסה לצורך חישוב שיעורי דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות הועלתה משיעור של פי חמישה מהשכר הממוצע במשק לשיעור של פי עשרה ממנו. בגובה הגמלאות המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי לא חל שינוי, לרבות הגמלאות מחליפות-השכר, המיועדות לפצות על הפסדי הכנסה.

33. העתירות שלפנינו הן עתירות בעלות אופי חוקתי, המבקשות לקעקע במישור החוקתי את תוקפו של התיקון לחוק, ולהביא לביטולו. טיעוני העותרים ניתנים לחלוקה לשני מישורים עיקריים: מישור תקינותו של ההליך החקיקתי, ומישור מהות תוכנו של התיקון לחוק.

אשר למישור תקינות ההליך החקיקתי, עולה השאלה האם בחקיקת התיקון לחוק נפל פגם חקיקתי שיש בו כדי להביא לביטולו? שאלה זו מתפצלת למספר שאלות מישנה: (1) מה תכליתו האמיתית של התיקון, ומה היעד שאליו כיוון? (2) האם מדובר ב"חקיקת-מס", ואם כן – האם קיימת מניעה להסדרתה במסגרת חוק הביטוח הלאומי, להבדיל מאשר במסגרת "חוק מס"? (3) האם תיקון חוק, המשנה את שיעורי

דמי הביטוח, יכול להיעשות במסגרת הליך חקיקה מזורז, והאם הוא עומד במבחן הליך חקיקה ראוי?

אשר למישור מהות תוכנו של התיקון, נדרש לבחון האם יש בעיקריו כדי לפגוע בזכויות החוקתיות לשוויון, לקניין ולחופש עיסוק של אלה המושפעים מהוראותיו; אם יתברר כי קיימת פגיעה כזו, יש לבחון האם פגיעה זו עומדת במבחני פסקת ההגבלה של חוקי-היסוד, או שמא יש לראותה כפגיעה בלתי-חוקתית, העשויה לפגוע בתוקפו של התיקון לחוק.

34. לצורך בירור השאלות שבפנינו, יש לעמוד ראשונה על תכליתו של התיקון לחוק, ועל היעד אותו ביקש להשיג, שהם המפתח למענה למרבית השאלות העולות בעתירות שלפנינו – הן באשר למישור תקינות ההליך החקיקתי והן באשר לטענות החוקתיות המופנות כנגד תוכנו של התיקון לחוק.

#### תכלית התיקון לחוק

35. תכלית התיקון לחוק, כעולה מהסבריה של המדינה, היא כדלקמן: לאור המשבר הכלכלי העולמי שפגע גם בכלכלתה של ישראל, חל קיטון משמעותי במקורות ההכנסה של המדינה בהיקף של כ-26 מיליארד ₪. מציאות משברית זו אילצה את הממשלה והכנסת להגדיל את תקרת הגרעון השנתי המרבי, ואת אחוז הגידול השנתי המותר של ההוצאה התקציבית לשנים 2009 ו-2010, בהתאם לחוק הפחתת הגרעון, כדי להתמודד עם המשבר.

36. במהלך העשורים האחרונים, הופחתו שיעורי דמי הביטוח הלאומי המשולמים על-ידי המעסיקים למוסד לביטוח לאומי, כדי להוריד את עלויות ההעסקה של עובדים בישראל. בנוסף לכך, שיעורי קצבאות שונות שוננו. כדי לכסות על הירידה בהכנסות המוסד מגביית דמי ביטוח, החלה המדינה להשתתף בתקציב המוסד, ולהזרים אליו כספים מתקציב המדינה. בשנת 2008 עמדו למעלה משליש הכנסות המוסד על כספי מדינה; כך, באותה שנה, מתוך הכנסות המוסד שעמדו על סך כ-58.4 מיליארד ₪ (לא כולל הכנסות בגין גביית דמי ביטוח בריאות), השתתפה המדינה בתקציב המוסד בסכום שעמד על כ-26.01 מיליארד ₪.

37. כחלק מצעדי ההתמודדות עם המשבר הכלכלי, ובהתחשב במגבלות חוק הפחתת הגרעון, החליטה הממשלה לקצץ בשנים 2009 ו-2010 סכום של כ-2.75



מיליארד ₪ מהשתתפותה בתקציב המוסד (כ-290 מיליון ₪ בשנת 2009 וכ-2.46 מיליארד ₪ בשנת 2010). קיצוץ זה עוגן בתקציב 2009-2010. כן קוצץ סכום של כ-270 מיליון ₪ מסכום השתתפות המדינה המועבר לקופות החולים לצורך השלמת סל הבריאות (כ-70 מיליון ₪ לשנת 2009 וכ-200 מיליון ₪ בשנת 2010).

38. על רקע הקיצוץ האמור, נוצר חשש לגרעון במאזן האקטוארי של תקציב המוסד לביטוח לאומי, אשר איים להביא לקיצוץ בקצבאות הביטוח הלאומי אלמלא הוגדלו שיעורי דמי הביטוח. כדי לאפשר לממשלה לעמוד בהוראות חוק הפחתת הגרעון מחד, וכדי שלא לפגוע בגובה קצבאות הביטוח הלאומי מנגד, נבחר אמצעי זה של העלאת דמי הביטוח באמצעות העלאת תקרת ההכנסה שעל-פיה הם מחושבים. העלאה זו חלה, למעשה, על מגזר צר ביותר של האוכלוסיה, הנמנה על בעלי ההכנסות הגבוהות במשק, ומשמעותה היא הכבדת נטל מימון צרכי הביטוח הלאומי על רובד צר של בעלי יכולת כלכלית גבוהה באוכלוסיה.

39. הנחתנו היא, אפוא, כי התיקון לחוק היווה נדבך במדיניותה הכלכלית של הממשלה שנועדה להציב למשק הישראלי דרכי התמודדות עם המשבר הכלכלי, בלא שיהיה צורך לפגוע, עקב משבר זה, בקצבאות הביטוח הלאומי, ובלא שתיגרם פגיעה מהותית בחוסנו האקטוארי של המוסד לביטוח לאומי.

40. ראוי להבהיר ולהדגיש, כי עיקרן של העתירות שבפנינו אינו מופנה כנגד עצם ההפחתה שנעשתה בשיעורי השתתפות המדינה בתקציבו של המוסד לביטוח לאומי. טענה זו לא נטענה, ולא נתבקש סעד כלשהו בגינה. העתירות מופנות כנגד חוקתיות התיקון לחוק שהביא להעלאת דמי הביטוח למגזר בעלי ההכנסות הגבוהות, במנותק משאלת עצם הפחתת השתתפותה של המדינה בתקציב המוסד. גם המוסד לביטוח לאומי לא טען לאי-חוקיות או חוקתיות של ההחלטה להקטין את השתתפות המדינה בתקציבו. הוא קבל על המדיניות הכלכלית שהובילה לכך, וסבר כי היה ראוי למצוא את הפתרונות במישורים אחרים, אך לא השיג על תוקפם החוקי של הצעדים שנקטו.

בבחינת חוקתיות התיקון לחוק יש להתמקד, אפוא, בתיקון גופו, להבדיל מהרקע שהביא לחקיקתו, הנעוץ בהקטנת השתתפות המדינה בתקציב המוסד, שהוא, עצמו, אינו נתקף במישור המשפטי.

41. לצורך בחינת הטענות השונות המועלות בעתירות, יש לעמוד על עיקריו של הביטוח הסוציאלי בישראל, ועל מעמדו של המוסד לביטוח לאומי, המהווים, גם הם, מפתח חיוני לניתוח השאלות העולות בהליך זה.

הביטוח הסוציאלי בישראל – עיגונים, תכליות ומנגנון הפעולה

42. המוסד לביטוח לאומי הוא אחד מעמודי-התווך עליהם נשענת המדיניות החברתית בישראל. הוא פועל מכוח חוק הביטוח הלאומי, אשר התקבל בכנסת לראשונה בשנת 1953, ועבר פעמיים ניסוח משולב, לראשונה בשנת 1968, ולאחר מכן בשנת 1995. חוק הביטוח הלאומי, כבר בראשיתו, שם לו למטרה להסדיר הענקת "ביטוח סוציאלי כולל" לתושבי המדינה (דברי ההסבר להצעת חוק הביטוח הלאומי, התשי"ב-1951, הצ"ח 98, בעמ' 91, להלן: דברי ההסבר להצעת חוק הביטוח הלאומי). זאת, על בסיס קווי-היסוד של הממשלה הראשונה בישראל שהוקמה ביום 8.3.1949, בהם הוצהר כי המדינה "תקים בשלבים פרוגרסיביים מערכת מוסדות לביטוח סוציאלי ועזרה הדדית מפני חוסר-עבודה, תאונה, נכות, זיקנה, יתמות ואלמנות" (ד"כ 1, 56 (מושב ראשון של הכנסת הראשונה, תש"ט)). נושא הביטוח הסוציאלי הועבר לבחינתה של ועדה בין-משרדית אשר מונתה עוד בשנת 1949 לצורך "עריכת תוכנית לביטוח סוציאלי במדינת ישראל", והדין-וחשבון שהגישה ועדה זו, הוא "דו"ח קנב", שימש בסיס להכנת הצעת חוק הביטוח הלאומי, ומאוחר יותר לנוסחו הראשון של החוק עצמו (יצחק אליאסוף "הביטוח הלאומי בישראל – גמלאות והטבות סוציאליות" שנתון משפט העבודה ד 7, 9 (1994), להלן: אליאסוף). במקורו, הסדיר חוק הביטוח הלאומי רק ביטוח זקנה; ביטוח מוות (אשר לימים נקרא "ביטוח חיים", וכיום: "ביטוח שאירים"); ביטוח נפגעי עבודה; וביטוח אמהות (פרקים י"א, ה' ו-ג' לחוק בנוסחו דהיום, בהתאמה). בהמשך, עוגנו בחוק ביטוחים נוספים: ביטוח ילדים (פרק ד' לחוק); ביטוח נפגעי תאונות (פרק ו' לחוק); ביטוח אבטלה (פרק ז' לחוק); ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד (פרק ח' לחוק); ביטוח נכות (פרק ט'); ביטוח סיעוד (פרק י'); תגמולים למשרתים במילואים (פרק י"ב); ותגמולים למתנדבים (פרק י"ג) (דנג"ץ 4601/95 סרוסי נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נב(4) 817, 838-839 (1998), להלן: ענין סרוסי).

43. הביטוח הסוציאלי הוא מסגרת המספקת אמצעי קיום ושירותים חיוניים לקבוצות רחבות של האוכלוסיה בהתקיים מצב של נזקקות. הוא עוסק בהבטחת הכנסה במצבים שבהם אבדה ההכנסה או נפגע חלק ניכר ממנה, כדוגמת מצב של מות מפרנס המשפחה, זקנה, אבטלה ונכות; במתן טיפול רפואי נדרש וטיפול מונע; ובהבטחת

השלמת הכנסה למעוטי יכולת (יהודה כהנא ספר ביטוח החיים, הפנסיה והגמל בישראל 55 (1988), להלן: כהנא).

44. תכליתו המרכזית של הביטוח הסוציאלי הינה לממש את חובתה של המדינה להבטיח רף קיום מינימלי לכלל תושביה, כדי שלא ידרדר אדם אל מתחת לסף של חיים בכבוד. הביטוח הסוציאלי, ומסגרות החוק שנועדו להגשימו, הם מרכיב חשוב בהגשמת האדיאה של חברה המבוססת על אדני צדק, שוויון ודאגה סוציאלית לנזקק. אכן: "הביטוח הסוציאלי הוא ביטוי לדאגת החברה להבטחת אמצעי קיום מינימליים לפרט שאינו מסוגל לדאוג לעצמו מסיבות שאינן תלויות בו. ... ייעודו של הביטוח הסוציאלי לפתור בעיות סוציאליות ולהושיט עזרה לאלה הזקוקים לה. הוא מושתת על עיקרון של סולידריות חברתית, ומטרתו להעניק ביטחון כלכלי לכל" (רע"א 7678/98 קצין התגמולים נ' דוקטורי, פ"ד ס(1) 489, 525 ו-495 (2005)). על-פי ראייה זו, הבטחת אמצעי קיום מינימאליים לנזקקים אינה רק אינטרס של הפרט הנצרך, אלא ערך חברתי כללי, המקרין על דמותה של החברה והמדינה כמדינת רווחה (רע"א 9823/02 "המגן" חב' לביטוח בע"מ נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקה 17 (לא פורסם, 27.12.2004)).

45. בישראל, הופקדה האחריות לקיומו של ביטחון סוציאלי לתושבי המדינה בידי המוסד לביטוח לאומי, אשר נועד, בראש ובראשונה, לספק בסיס כלכלי ואמצעים מינימאליים לאוכלוסיות חלשות, ולמי שנקלע למצוקה, בין זמנית ובין ממושכת. עמד על כך בית המשפט באחת הפרשות, בהתייחסו לתכלית חוק הביטוח הלאומי, אשר מכוחו הוקם המוסד: "מטרת החוק ברורה וגלויה. המטרה היא להבטיח אמצעי קיום מתאימים למבוטחים, לתלויים בהם ולשאייריהם, כל אימת שהכנסותיהם פוחתות או נעלמות לחלוטין מאחת הסיבות שהחוק דן בהן, כמו במקרה של פגיעה בעבודה, אבטלה, לידה, פטירה וכדומה" (השופט ברנזון בע"א 255/74 המוסד לביטוח לאומי נ' אלמוהר, פ"ד כט(1) 11, 14 (1974)). על טיבו של החוק נאמר עוד:

"חוק הביטוח הוא חוק סוציאלי, שבעיקרו נועד להגן על רמת חייהם של תושבי המדינה, להבטיח את עתידם הסוציאלי, לבל יימצאו בקרבנו תושבים חסרי כול, המהווים נטל על החברה, כתם על צביונה ופגם בתדמיתה של המדינה כישות שלטונית נאורה, הדואגת תדיר לרווחת תושביה. ...

חוק הביטוח הוא חוק סוציאלי מובהק, שמצד אחד מעניק את ההטבות בתנאים המפורשים בחוק לכלל הזכאים ומשתדל להעניק ביטוח סוציאלי לפחות ברמה מינימאלית לכלל הציבור, וכל זאת על-פי כללים ומבחנים השווים לכל נפש ואשר מוגדרים היטב בדין. בכך יתרונו של חוק סוציאלי זה" (ע"א 516/86 "אדרט"

חברה לביטוח בע"מ נ' אזולאי, פ"ד מ(4) 690, 704 (1986).

בית משפט זה עמד לא אחת על תכליתו הסוציאלית של חוק הביטוח הלאומי – פרישת רשת של ביטחון כלכלי מינימאלי למקרה שהמבוטח או התלויים בו יזדקקו לכך – ועל הצורך לפרש וליישם את החוק באופן שיגשים את יעדיו הסוציאליים (בג"צ 1199/92 לוסקי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מז(5) 734, 751 (1993), להלן: ענין לוסקי; בג"צ 890/99 חלמיש נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד נד(4) 423, 429 (2000); בג"צ 4690/97 המוסד לביטוח לאומי נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נג(2) 529, 538-539 (1999); ענין טרוסי, בעמ' 829).

46. המוסד לביטוח לאומי הינו תאגיד, כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית, והוא כפוף לפיקוחו הכללי של שר העבודה והרווחה (סעיפים 8(א) ו-8(ג) לחוק הביטוח הלאומי). בתורת תאגיד ציבורי, מהווה המוסד חלק מן המינהל הציבורי, וכפוף, ככל רשות מינהלית, לעקרונות חוקיות המינהל ולביקורת שיפוטית מלאה על פעולותיו (יצחק זמיר הסמכות המינהלית (כרך א') 357, 460-459, 473 (מהד' 2, 2010); על מבנה הביטוח הלאומי בישראל ראו: כהנא, בעמ' 90-77). פועל יוצא מהיות המוסד אורגן ציבורי, שכוחו וסמכויותיו שאובים מן החוק, הוא, כי היחסים בינו לבין ציבור המבוטחים נובעים ונגזרים גם הם מן החוק. אין מדובר ביחסים הנשלטים על-ידי המשפט הפרטי, אלא ביחסים מתחום המשפט הציבורי, המוגדרים כולם בחוק. כוחו וסמכויותיו של המוסד לביטוח לאומי הם, אפוא, רק אלה שניתנו לו מכוח חוק הביטוח הלאומי; היחסים בין המוסד למבוטחים הם יחסים מכוח החוק בלבד; הם אינם דומים לקשר המשפטי הקיים בין מבוטח לחברת ביטוח מסחרית; ומכאן גם, כי ה"התדיינות בין התובע גימלה מכוח חוק הביטוח הלאומי ובין המוסד לביטוח לאומי, אינה התדיינות בין אזרח לאזרח למימוש זכות חוזית, אלא התדיינות בין אזרח וגוף ממלכתי למימוש זכות מכוח החוק" (דב"ע (ארצי) לא/8-0 פרלה נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ב 93, 99 (1971); וכן: דב"ע (ארצי) לא/6-0 ברנדמן נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ב 113, 115 (1971); דב"ע (ארצי) לה/22-0 המוסד לביטוח לאומי נ' כרמלי, פד"ע ו 371, 378-377 (1975)). בגדרם של היחסים המשפטיים בין המבוטח לבין הרשות הממלכתית-ציבורית, המוסדרים על-ידי החוק, מוטלת על המבוטח חובה לשאת בתשלום דמי ביטוח; ועל המוסד, מצידו, מוטלת חובה לשלם גמלאות לזכאים מכוח החוק (אליאסוף, בעמ' 13-12).

מנגנון פעולתו של המוסד לביטוח לאומי

47. לצורך הגשמת תכליתו העיקרית של המוסד לביטוח לאומי, להעניק ביטחון סוציאלי לתושבי ישראל, מופקד המוסד, בין היתר, על גביית דמי ביטוח למימון הגמלאות המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי, ודמי ביטוח בריאות המיועדים למימון מערכת הבריאות, על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. מנגד, המוסד לביטוח לאומי מעניק גמלאות שונות לזכאים על-פי חוק.

48. התשתית העקרונית למנגנון פעולתו של המוסד לביטוח לאומי הוסברה בתמצית כבר בדברי ההסבר להצעת חוק הביטוח הלאומי משנת 1951, במסגרתם צוין כך:

“לשם ביצוע הביטוח, יוקם מוסד לביטוח לאומי. המוסד לא יהיה חלק מן המנגנון הממשלתי, כנהוג בארצות הברית ובאנגליה, אלא – דוגמת המצב ברוב ארצות יבשת אירופה – הוא יהיה גוף משפטי נפרד, כפוף לפיקוח הממשלה ולביקורת מבקר המדינה. ... המוסד יגבה את דמי הביטוח. בהכנסה זו, ובהשתתפות האוצר ... – ישלם המוסד את הגמלאות המוטלות עליו כחוק” (דברי ההסבר להצעת חוק הביטוח הלאומי, בעמ' 100).

(א) דמי הביטוח

49. ההוראות הנוגעות לדמי הביטוח הלאומי מעוגנות בפרק ט"ו לחוק הביטוח הלאומי. סעיף 335 בפרק זה בחוק מונה את ענפי הביטוח השונים שבעדם משתלמים דמי הביטוח. על ענפי ביטוח אלו נמנים: דמי ביטוח אמהות, דמי ביטוח ילדים, דמי ביטוח נפגעי עבודה, דמי ביטוח נפגעי תאונות, דמי ביטוח אבטלה, דמי ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד, דמי ביטוח נכות, דמי ביטוח סיעוד, דמי ביטוח זקנה ודמי ביטוח שאירים.

50. דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות נגבים מתושבי המדינה, מעובדים – שכירים ועצמאים, וממי שאינם עובדים, בשיעורים שונים החלים על ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, ובכפוף ל"רצפת מינימום" ו"תקרת מקסימום" לתשלום. דמי הביטוח בעד עובד משולמים על-ידי מעבידו, אשר מנכה לצורך כך חלק משכר העובד, ואילו מי שאינו עובד, או שהוא עובד עצמאי, נושא בתשלום דמי הביטוח עבור עצמו (המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון סקירה שנתית 2008 107 (יוני 2009), מתוך: אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, בכתובת: [http://www.btl.gov.il/Publications/Skira\\_shnatit/skira-2008/Pages/default.aspx](http://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/skira-2008/Pages/default.aspx), להלן: המוסד לביטוח לאומי – סקירה שנתית; אליאסוף, בעמ' 13, 15; ענין לוסקי, בעמ' 751). תשלום

דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות הוא בכחינת חובה. מנגנון "ביטוח חובה" זה מבקש להתמודד, בין היתר, עם כשל שוק צפוי שהיה מתרחש אילו דובר בביטוח וולונטרי, בשל הקושי למצוא נקודת שיווי-משקל בין ההיצע לביטוח לבין הביקוש לו (יוסף מ' אדרעי מבוא לתורת המסים 68-69 (2008), להלן: אדרעי); כן הוא מאפשר הענקת גמלאות הביטוח הלאומי לזכאים בדרך המשקפת תפיסות ועקרונות של צדק חברתי (אליאסוף, בעמ' 10).

51. דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות נגבים כאחוז מהכנסתם של המבוטחים. בסעיף 337 לחוק הביטוח הלאומי נקבע, כי שיעורי דמי הביטוח החודשיים על-פי סעיף 335 לחוק זה הם, לענין עובד – אחוזים מהכנסתו החודשית, ולענין מבוטח אחר – אחוזים מהכנסתו השנתית כשהיא מחולקת לתקופות שנקבעו לצורך תשלום מקדמות, והכל כאמור בלוח י' לחוק. בכל הנוגע לדמי ביטוח הבריאות, נקבע הדבר בסעיף 14 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, הקובע את החובה לשלם דמי ביטוח בריאות בהתאם לרמת הכנסתו של המבוטח, קרי: בשיעור שהוא אחוז מהכנסת המבוטח ומצוין במפורש בחוק (וראו במיוחד: סעיפים 14(ב) ו-14(ג) לחוק זה). סעיף 348 לחוק הביטוח הלאומי קובע שיעור "רצפה" להכנסה המזערית, שמתוכה נגבים דמי הביטוח על-פי אחוז שנקבע בחוק, ושיעור "תקרה" להכנסה המרבית, שעד אליה נגבים דמי הביטוח על-פי אחוז כאמור, בהתאם ללוח י"א בתוספת לחוק (כהנא, בעמ' 88-89; על מבנה דמי הביטוח ראו גם: צבי בר-ניב חוק הביטוח הלאומי 96-108 (מהד' 2, 1958)). שיעורי מינימום ומקסימום אלה חלים גם על דמי ביטוח הבריאות (המוטד לביטוח לאומי – סקירה שנתית, בעמ' 115). סעיף 15 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע כי לענין הגבייה והתשלום של דמי ביטוח הבריאות יחולו הוראות חוק הביטוח הלאומי, בשינויים המחויבים לפני הענין, כאילו היו דמי ביטוח לאומי.

52. על-פי סעיף 342 לחוק הביטוח הלאומי, נקבעו בשנת 1995 – לכל סוגי המבוטחים – שני שיעורי דמי ביטוח: שיעור מופחת ושיעור רגיל, כמפורט בלוח י' לחוק זה. השיעור המופחת מוטל על חלק ההכנסה החייבת בדמי ביטוח שאינו עולה על 60% מן השכר הממוצע במשק, ואילו השיעור הרגיל מוטל על יתרת ההכנסה עד לתקרת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח (המוטד לביטוח לאומי – סקירה שנתית, בעמ' 109).

53. למען שלמות הדברים, יוזכר, בכל הנוגע לדמי ביטוח הבריאות, כי עד לחקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי בשנת 1995 היה ביטוח הבריאות בישראל וולונטרי, כך שמי שבחר שלא לבטח עצמו כחבר באחת מקופות החולים היה חייב בתשלום על כל

טיפול רפואי שקיבל. חוק ביטוח בריאות ממלכתי נועד לשנות מצב זה, וליצור הסדר של ביטוח בריאות חובה לשם הבטחת שירותי בריאות לכלל תושבי ישראל, תוך הגדרת מקורות המימון למערכת הבריאות הציבורית והקצאתם. כיום, מעגן החוק את זכותו של כל תושב בישראל לביטוח בריאות, וקובע סל שירותי בריאות מוגדר ואחיד לכל, אשר האחרייות למימון עלותו מוטלת על המדינה. כאמור, דמי ביטוח הבריאות, המשמשים אחד המקורות העיקריים למימון סל שירותי הבריאות, נגבים בידי המוסד לביטוח לאומי לצורך חלוקתם בין קופות החולים, ומחויבים בהם כלל תושבי המדינה. שיעורם פרוגרסיבי, ומחושב, בדומה לדמי הביטוח הלאומי, בהתאם לרמת הכנסתו של המבוטח (בג"צ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל, פסקה 15 (לא פורסם, 28.7.2008); המוסד לביטוח לאומי – סקירה שנתית, בעמ' 114).

(ב) גמלאות הביטוח הלאומי

54. קיימות אבחנות שונות במגוון הגמלאות המוענקות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, ומהן יש לעמוד על שתיים הרלבנטיות במיוחד לענייננו: ראשית, מקובל לאבחן בין גמלאות גבייתיות לגמלאות לא-גבייתיות. הגמלאות הגבייתיות הן גמלאות המסווגות לפי ענפי הביטוח השונים המפורטים בחוק הביטוח הלאומי, ומקור המימון העיקרי לתשלומן הוא דמי הביטוח הלאומי המשולמים על-ידי המבוטחים. על גמלאות אלה נמנות גמלאות הזקנה והשארים, גמלת נכות כללית, גמלת ילדים, גמלת נפגעי עבודה, גמלת אבטלה, גמלת אמהות, גמלת פשיטת רגל ופירוק תאגיד וגמלת סיעוד. לעומת זאת, גמלאות לא-גבייתיות, הן גמלאות המשולמות על-ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח דברי חקיקה שונים (חוק הביטוח הלאומי או חוקים אחרים) או מכוח הסכמים, והן ממומנות במישרין מתקציב המדינה או מתקציב גוף אחר, שלא על בסיס תשלום דמי הביטוח. דוגמאות לגמלאות מסוג זה הן גמלת הבטחת הכנסה, גמלת ניידות נכים, גמלאות המוענקות למשרתים במילואים, גמלאות המוענקות לנפגעי פעולות איבה ועוד (אליאסוף, בעמ' 10-11; המוסד לביטוח לאומי – סקירה שנתית, בעמ' 3, 47).

שנית, אבחנה מוכרת נוספת הינה בין גמלאות מחליפות-שכר לגמלאות שאינן מחליפות-שכר. גמלאות מחליפות-שכר הן גמלאות המוענקות בשיעור יחסי להכנסת המבוטח, ומטרתן להוות תחליף להכנסתו לאחר ארוע זכאות שבעקבותיו נגרם לו הפסד הכנסה. גמלאות שאינן מחליפות-שכר או אינן תלויות-שכר, הן גמלאות המשולמות בשיעור שאינו תלוי בגובה הכנסת המבוטח. בשונה מגמלאות מחליפות-שכר, ייעודן של הגמלאות שאינן מחליפות-שכר הוא להבטיח אמצעי קיום מינימאליים למבוטחים או לשאיריהם בשיעורים שנקבעו בחוק, על-פי תפיסה של שוויון חברתי בין כלל

המבוטחים, וללא קשר לגובה הכנסתו של המבוטח ערב הפסקת עבודתו ולגובה דמי הביטוח ששולמו על-פיה (אליאסוף, בעמ' 14). גמלאות מחליפות-שכר הן, בין היתר, דמי לידה, דמי אבטלה ותגמולי מילואים; גמלאות שאינן מחליפות-שכר הן, בין היתר, גמלאות זקנה ושארים, גמלת הבטחת הכנסה ודמי מזונות (המוסד לביטוח לאומי – סקירה שנתית, בעמ' 116).

55. מלבד גמלאות בכסף, מעניק המוסד לביטוח לאומי גם גמלאות "בעין", הכוללות שירותי שיקום והכשרה מקצועית לנכים, לאלמנות ולנפגעי איבה, שירותי סיעוד ושירותי ייעוץ לקשישים. כן הוא מופקד על ביצוע חוקים נוספים והסכמים בתחום הביטוח הסוציאלי, ובהם, למשל, חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, אשר נועד להגן על כל משפחה בישראל מפני אובדן הכנסה ולהבטיח קיום בסיסי לאוכלוסיות נזקקות. המוסד לביטוח לאומי מסייע גם בפיתוח שירותי רווחה בקהילה לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, כגון קשישים, נכים, נוער וילדים במצוקה (ראו: אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, בכתובת: <http://www.btl.gov.il/About/Pages/mankalit.aspx>).

(ג) מקורות המימון של פעולות המוסד לביטוח לאומי

56. על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, מימון תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי נובע מארבעה מקורות: מקור ראשון ועיקרי הוא גביית דמי הביטוח הלאומי. אמצעי מימון זה נחלק לשניים: ראשית, הסכומים הנגבים באופן ישיר מן הציבור במסגרת דמי הביטוח הלאומי, ושנית, דמי השתתפות המוזרמים על-ידי אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי בעקבות הפחתת דמי הביטוח הנגבים ממעסיקים וממבוטחים עצמאים; מקור שני למימון תשלומי הגמלאות יסודו בהשתתפות הממשלה במימון הגמלאות הגבייתיות; מקור שלישי הם כספים המשולמים מתקציב המדינה ומתקציבים חיצוניים אחרים לצורך מימון הגמלאות הלא-גבייתיות; ומקור רביעי הוא תקבולים המצטברים בידי המוסד לביטוח לאומי מריבית על השקעת יתרות כספיות, בעיקר באגרות חוב ממשלתיות (המוסד לביטוח לאומי – סקירה שנתית, בעמ' 57 ו-107). בהתאם לנתונים שהובאו על-ידי המדינה בטיעוניה, בשנת 2008, למשל, למעלה משליש מהכנסותיו השנתיות של המוסד לביטוח לאומי נבע משיפוי או השתתפות שקיבל המוסד מכספי המדינה. יצוין, כי השתתפות הממשלה במימון ענפי הביטוח מעוגנת בסעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי.

(ד) דמי הביטוח וגמלאות הביטוח – היחס בין השניים



57. התכלית הסוציאלית הניצבת ברקע פעולתו של המוסד לביטוח לאומי מביאה, בין היתר, לתוצאה כי לא נדרשת בהכרח זיקה, בין מלאה ובין חלקית, בין דמי הביטוח הנגבים על-ידי המוסד לביטוח לאומי וגובהם, לבין הגמלאות המשתלמות לזכאים בגין עילות הזכאות השונות וגובהן. הטעם לכך הוא כי הביטוח הלאומי – בתורת ביטוח סוציאלי – נועד להבטיח קיומה של רשת ביטחון סוציאלית מינימאלית זהה לכל המבוטחים, וזאת בהבדל מ"ביטוח" במובנו החוזי-כלכלי המקובל, הבנוי על זיקה ישירה בין שיעורי דמי הביטוח המשולמים על-ידי המבוטח לבין היקף זכותו לתגמולי ביטוח. הרעיון הטמון בביטחון הסוציאלי הוא כי כלל תושבי המדינה יתרמו על-פי יכולתם לכינונו של מאגר תקציבי שממנו תשולמנה הגמלאות לזכאים על-פי מידת נזקקותם. הביטחון הסוציאלי בישראל, הבנוי על תפיסה של סולידריות ועזרה הדדית, נשען על ההנחה כי המבוטח ישלם על-פי יכולתו בהתאם לרמת הכנסתו, ויקבל על-פי מידת נזקקותו ברף המינימאלי הנדרש לסיפוק הצרכים הבסיסיים לקיום בכבוד. מעצם רעיון זה נגזרת התוצאה כי לא מתחייבת זיקה בין גובה דמי הביטוח המשתלמים למוסד, לבין גובהן של הגמלאות המושלמות לזכאים – שהראשון בנוי על מימד היכולת הכלכלית, והשני נשען על סיפוק צרכים בסיסיים לקיום בכבוד. עמד על כך בית הדין הארצי לעבודה במספר פרשות:

"חוק הביטוח הלאומי, אם כי "חוק ביטוח" הנו, אינו חוק ביטוח אינדיבידואלי, או חוק ביטוח פרטי, או חוק ביטוח מסחרי, אלא חוק ביטוח בתחום מערכת הביטחון הסוציאלי. ...

דמי-הביטוח מהווים אמנם מקור-מימון הן בביטוח המסחרי והן בביטוח הסוציאלי, אך רב השוני ביניהם. בביטוח המסחרי שולט, וחייב לשלוט, עקרון "שוויון-הערך", היינו עקרון המחייב "יחסיות של תמורה ותמורה שכנגד", ובקביעת שיעור דמי-הביטוח – התמורה של המבוטח – שוקלת לא רק התמורה שכנגד שתינתן על-ידי המבטח, אלא גם "הסיכון" שבמבוטח, כגון גילו או מצב בריאותו. בביטוח סוציאלי אין כל משקל, או כמעט ואין כל משקל, לגורמים האמורים. השוקל בביטוח הסוציאלי הוא יכולתו של המבוטח לשלם, מחד גיסא, והצרכים שהחברה רואה לחובה ולאפשרי לספקם, מאידך גיסא. ... למאפיינים אלה של הביטוח הסוציאלי ניתן ביטוי מובהק בחוק הביטוח הלאומי. ... ברור אפוא, שלא שיעור דמי-הביטוח, לא התמורה שנתן המבוטח, אלא הבטחת סיפוקם של צרכים מינימליים, הוא הקובע את התמורה שכנגד, את שיעור הגמלאות" (דיון מס' לג/0-24 (ארצי) חבר נ' המוסד לביטוח לאומי, פד"ע ד 415, 419-420 (1973), ההדגשות אינן במקור).

וכן:

"הביטוח הלאומי בישראל איננו "שירות סוציאלי" הממומן מכספי כלל משלמי המסים, אלא הוא "ביטוח סוציאלי" הממומן ברובו מדמי ביטוח המשולמים על-ידי המבוטחים או בעדם ... דמי הביטוח המשולמים על-פי חוק הביטוח הלאומי אינם בגדר "דמי ביטוח" הנזכרים בסעיף 1 לחוק חוזה הביטוח, תשמ"א-1981, והמשולמים באופן וולונטרי על-ידי מי שעורך ביטוח מסחרי, ואין בהכרח קשר ישיר בכל המקרים בין דמי הביטוח לבין הגמלה לה זכאי המבוטח. הביטוח על-פי חוק הביטוח הלאומי הוא ביטוח חובה שהיקפו נקבע בחוק, ושיעור דמי הביטוח נקבע אף הוא בחוק או על פי. אמנם, במספר ענפי ביטוח מחושבת הגמלה על בסיס הכנסתו של המבוטח שלפיה שולמו דמי ביטוח, אולם הוראה זו היא אחת מני כמה מאפיינים היכולה אף לשמש כאחד האמצעים בפירוש החוק, ... בענפי ביטוח אחדים נעשה מימון הביטוח על-פי תשלום דמי ביטוח שאין קשר ביניהם לבין הגמלה שאותה יקבל המבוטח. ... כללו של דבר: שיטת הביטוח הלאומי בישראל על-פי חוק הביטוח הלאומי אינה מצמידה בהכרח בכל המקרים את גובה דמי הביטוח ששילם המבוטח לשיעור הגמלה שיקבל, או אף לעצם קבלת גמלה מסוימת. דמי הביטוח משולמים על בסיס סיוע הדדי בין המבוטחים והבטחת גמלה מדור-לדור" (דב"ע (ארצי) תשנ/0-22 המוסד לביטוח לאומי נ' גליק, פד"ע כב 161, 167 (1990), ההדגשות אינן במקור, להלן: ענין גליק).

58. מערכת הביטוח הלאומי, מעצם טיבה וטבעה, מבוססת, אפוא, על תפיסה של עזרה הדדית בין קבוצות שונות באוכלוסיה, תוך ש"אלה שיש להם מסבסדים את אלה שאין להם, והבריאים מממנים את הקיצבאות לחולים ולנכים" (כהנא, בעמ' 68). דמי הביטוח נגבים מכלל התושבים בהתאם להכנסותיהם ולמעמדם הכלכלי, ומנגד משולמות קצבאות לזכאים, באופן ש"מועברות הכנסות מקבוצות מבוססות מבחינה כלכלית לקבוצות חלשות ופגיעות, ובכך תורם הביטוח הלאומי לחלוקה צודקת יותר של ההכנסה הלאומית ולצמצום ממדי העוני" (אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, בכתובת: <http://www.btl.gov.il/Insurance/Pages/default.aspx>). מושכלות ראשונים הם כי מערך המשאבים הנתון בידי הרשות הציבורית, בין היתר, למטרות ביטחון סוציאלי, הוא מוגבל. על הרשות להקצות מתוך מאגר המשאבים הנתון את התגמולים החיוניים כדי להבטיח סיוע לנזקק וקיום בכבוד. בהינתן נקודת מוצא זו, ברי כי לא בהכרח מתקיים קשר ישיר בין גובה דמי הביטוח המשולמים למוסד לביטוח לאומי, לבין הגמלאות להן זכאים המבוטחים מהמוסד. דמי הביטוח הלאומי מופנים למימון של ענפי ביטוח שונים, ועוצמת הזיקה בין גובה דמי הביטוח לגובה הגמלה המשולמת אינה ענין מתחייב, והיא משתנה מענף לענף, ומושפעת מהיקף המאגרים הכספיים שבידי המוסד, המושפעים ממידת התמיכה הממשלתית לה הוא זוכה בזמן נתון. כך,

קיימים ענפי ביטוח בהם לא קיימת כל זיקה שהיא בין דמי הביטוח לגמלה, וזו מוענקת למבוטח בשיעור קבוע ואחיד שאינו מושפע מגובה הכנסת המבוטח ומדמי הביטוח המשולמים על-ידו. אלה הן הגמלאות שאינן מחליפות-שכר, כדוגמת גמלאות זקנה, שארים ונכות; לעומתם, קיימים ענפי ביטוח שבהם הגמלה נועדה לתת מענה, עד לתקרה מסוימת, להפסד הכנסה של המבוטח עקב ארוע המהווה עילת זכאות, שבשלו נפגע מקור הכנסתו. בענפי ביטוח אלה מתקיימת זיקה מסוימת בין גובה הגמלה לגובה דמי הביטוח, מאחר ששניהם נסמכים על גורם ההכנסה ומחושבים על-פי מפתח כזה או אחר תוך הישענות על גורם זה. כאלה הן הגמלאות מחליפות-השכר, כדוגמת דמי לידה, דמי פגיעה בגין תאונה בעבודה, ועוד (דב"ע (ארצי) מט/0-28 המוסד לביטוח לאומי נ' גוטל, פסקה 18(ב) (לא פורסם, 22.7.1990); ענין גליק, בעמ' 167).

קיום זיקה ישירה בין גובה דמי הביטוח לגובה הגמלה אינו ענין מתחייב על-פי יסודות השיטה. העדר זיקה הכרחית בין דמי הביטוח המשתלמים למוסד לבין גובה הגמלאות המוענקות על-ידו לזכאים, מביא לכך, שלעיתים, מבוטח משלם דמי ביטוח בענף שבו הוא לעולם לא יזכה לגמלה. כך, מי שפטור משירות מילואים נושא בתשלום דמי ביטוח עבור שירות מילואים; מי שעברה את גיל הפוריות ולכן אינה צפויה להיזקק לדמי לידה, תישא בתשלום דמי ביטוח בשיעור הרגיל; בדומה לכך, גברים משלמים דמי ביטוח המשמשים לתשלום מענק לידה, גמלת שמירת הריון או דמי ביטוח אמהות. לעיתים, מבוטח יהיה זכאי לגמלה גם אם לא שילם דמי ביטוח כלל, כך שהלכה למעשה, גמלתו תמומן על-ידי כלל המבוטחים המשלמים דמי ביטוח. כזה הוא המצב במקרה של עקרות בית, הפטורות מתשלום דמי ביטוח לאומי בעבור עצמן, אף שהן מבוטחות בביטוח נפגעי תאונות, ביטוח נכות וביטוח סיעוד (ענין גליק, בעמ' 164, גם הגמלאות מחליפות-השכר, אף שמטרתן לתת מענה להפסד שכר בתנאים שונים של זכאות, אינן בהכרח מכסות את אובדן השכר כולו, ואינן מצויות ביחס ישיר מתחייב לגובה דמי הביטוח הנגבים מהמבוטח על בסיס גובה הכנסתו. עשויה להתקיים זיקה משתנה בין גובה ההכנסה בפועל של המבוטח לבין שיעור הגמלה מחליפת-השכר המוענקת לו במקרה של הפסד הכנסה, וכן עשויה להתקיים זיקה משתנה בין אופן חישוב דמי הביטוח על בסיס ההכנסה הקיימת, לבין דרך חישוב הגמלה על בסיס אותה הכנסה. אכן, "המטרה היא להגיע להבטחת הכנסה ברמות מינימום בלבד, ולכן הפיצוי נקבע בדרך-כלל כאחוז מסוים מהשכר הממוצע במשק, ואין כוונה לקבוע קיצבאות שיבטיחו את רמת ההכנסה הקודמת במלואה" (כהנא, בעמ' 58).

59. המסקנה המשתמעת מהדברים האמורים היא, כי יסודות השיטה עליהם מושתת מערך הביטוח הסוציאלי על-פי חוק הביטוח הלאומי אינם קושרים את גובה דמי

הביטוח הנגבים מהמבוטחים לגובה הגמלאות המשולמות לזכאים בקשר של זיקה הכרחית ותלות הדדית אלה באלה. תפיסה זו משתלבת בעקרון הבסיסי של הביטוח הסוציאלי, שתכליתו לבסס שיטה שבה מימון צרכי הביטוח הסוציאלי יחול על כלל ציבור המבוטחים על-פי מבחן ה"יכולת לשלם"; מנגד, הגמלאות תשולמנה לנזקקים על-פי צרכיהם הבסיסיים, ללא תלות הכרחית בתשלומי דמי הביטוח וגובהם, ובכפוף למשאבים הכספיים שביכולת המדינה להזרים לענף זה. תפיסה בסיסית דומה חלה ביחס לדמי ביטוח הבריאות. ביטוי מפורש ניתן לכך בדו"ח ועדת-החקירה הממלכתית לבדיקת תיפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל, התש"ן-1990:

"שירותי בריאות הם נושא מובהק לביטוח סוציאלי ... ביטוח סוציאלי צריך לענות על העיקרון של עזרה הדדית. הוא משמש מכשיר להגשמת מדיניות חברתית-כלכלית, הדוגלת בחלוקה-מחדש, באופן צודק יותר, של ההכנסה הלאומית, אגב התחשבות בחלשים, שאינם יכולים להיות שותפים מלאים ליצירתה. זו הדרך בה בחרה החברה בישראל עוד לפני קום המדינה: שירותי הבריאות הציבוריים הובטחו בידי קופות החולים, על בסיס של עזרה הדדית – תשלום דמי ביטוח לפי היכולת וצריכה לפי הצרכים" (שם, בעמ' 84).

מן הכלל אל הפרט: משמעות התיקון לחוק

60. כאמור, לצורך חישוב דמי הביטוח על בסיס הכנסת המבוטח, קובע סעיף 348 לחוק הביטוח הלאומי שיעורי "רצפה" ו"תקרה" להכנסה. בכל הנוגע להכנסה המרבית, מורה סעיף 348(א) כדלקמן:

"לענין דמי ביטוח המשתלמים לפי הוראה מהוראות סעיף 335, לא יבוא בחשבון סכום ההכנסה של המבוטח העולה על הסכום המרבי המתקבל לפי האמור בלוח י"א".

עד לתיקון החוק נשוא העתירה, נקבע בלוח י"א כדלקמן (ההדגשות אינן

במקור):

הכנסה מרבית ומזערית לענין דמי ביטוח

פרט	בעד	הכנסה מרבית	הכנסה מזערית
1	עובד	לחודש - סכום השווה לשכר הממוצע של החודש הראשון ברבעון, כפול 5	לחודש - סכום השווה לשכר מינימום של החודש הראשון ברבעון
		לרבעון - סכום השווה להכנסה	לרבעון - סכום השווה להכנסה

המזערית לחודש, כפול 3 לשנה - סכום השווה לסך ההכנסות המזעריות שבכל רבעון שבאותה שנת מס	המרבית לחודש, כפול 3 לשנה - סכום השווה לסך ההכנסות המרביות בכל רבעון שבאותה שנת מס		
לרבעון - סכום השווה ל-25% מהשכר הממוצע של החודש הראשון ברבעון, כפול 3; לשנה - סכום השווה לסך ההכנסות המזעריות בכל רבעון שבאותה שנת מס	לרבעון - סכום השווה לחמש פעמים השכר הממוצע של החודש הראשון ברבעון, כפול 3 לשנה - סכום השווה לסך ההכנסות המרביות לכל רבעון שבאותה שנת מס	עובד עצמאי	2
...	...	...	...

על-פי החוק קודם לתיקונו, עמדה תקרת ההכנסה המרבית החייבת בדמי ביטוח על פי חמישה מהשכר הממוצע במשק, קרי- סכום של 38,415 ₪. עד לסכום תקרה זה, נגבו דמי הביטוח כאחוז מן ההכנסה, כאמור בלוח י"א, בעוד שבגין החלק שמעבר לשיעור הכנסה זה, לא שולמו דמי ביטוח כלל. תוספת ההכנסה מעל התקרה לא נלקחה, אפוא, בחשבון לצורך חישוב דמי הביטוח. סעיף 142(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית שינה את האמור בלוח י"א, בקובעו כדלקמן:

"בתקופה שמיום י"א באב התשס"ט (1 באוגוסט 2009) ועד יום כ"ד בטבת התשע"א (31 בדצמבר 2010) ייקרא טור "הכנסה מרבית" שבלוח י"א לחוק הביטוח הלאומי כך:  
(1) בפרט (1), במקום "כפול 5" יבוא "כפול 10".  
(2) בפרט (2), במקום ל"חמש פעמים" יקראו "עשר פעמים"."

כתוצאה מהתיקון, הפכה תקרת ההכנסה המרבית לצורך חישוב דמי הביטוח החלים על עובדים שכירים ועצמאיים לפי עשרה מהשכר הממוצע במשק. משמעות הדבר היא כי תקרת ההכנסה כיום עומדת על קרוב ל-80,000 ₪, בעוד שקודם לכן עמדה על קרוב ל-40,000 ₪. בעל הכנסה המשתכר מעל 40,000 ₪ נדרש, אפוא, כיום, לשלם דמי ביטוח כאחוז מהכנסתו עד להכנסה מרבית בשיעור הקרוב לסכום של 80,000 ₪ בחודש, בעוד שקודם לכן, נתח הכנסתו שמעל 40,000 ₪ לא נכלל לצורך חישוב דמי הביטוח כלל. במקביל לכך, לא הועלה שיעור הגמלאות המשולמות על-פי עילות הזכאות השונות, לרבות גמלאות מחליפות-שכר, ותקרתן של האחרונות היתה ונותרה פי חמישה מהשכר הממוצע במשק. זה הדין, למשל, בנוגע לדמי לידה (סעיף 53(א) לחוק) ודמי פגיעה בעבודה (סעיף 97(א) לחוק); והוא הדין ביחס לתגמולים בגין שירות מילואים (סעיפים 270 ו-272(ב) לחוק).

61. משמעות התיקון לחוק מבחינת הזיקה שבין גובה דמי הביטוח לבין גובה הגמלאות היא, אפוא, זו: כנגד העלאת דמי הביטוח לבעלי ההכנסות הגבוהות אליהם מכוון התיקון, לא חלה העלאה מקבילה של תקרת ההכנסה המרבית לצורך חישוב גובה הגמלאות המשולמות לזכאים. בעוד שלגבי הגמלאות שאינן מחליפות-שכר לא התקיימה גם בעבר זיקה ישירה בין גובה דמי הביטוח לבין גובה הגמלאות, שונה הדבר ביחס לגמלאות מחליפות-השכר, כגון דמי לידה, דמי פגיעה בעבודה ותגמולי שירות מילואים, שנתקיימה בעניינן זיקה בין גובה דמי הביטוח לבין גובה הגמלה מבחינת תקרת ההכנסה המרבית שעל-פיה חושבו שני הערכים הללו. התיקון הביא, אפוא, לשינוי במצב הקיים לא רק בשיעור דמי הביטוח המוטלים על בעלי הכנסות גבוהות, אלא גם ביחס ובזיקה שבין שיעורם של דמי הביטוח המוגדלים לבין גובה הגמלאות מחליפות-השכר, המשתלמות לזכאים מפלח אוכלוסיה זה. זיקה זו נחלשה באופן ניכר בעקבות התיקון לחוק.

נבחן מכאן את חוקתיות התיקון לחוק, על ההיבטים השונים שהועלו בהקשר לכך.

#### היקף הביקורת השיפוטית על דברי חקיקה של הכנסת

62. העתירות בענייננו מכוונות כנגד דבר חקיקה של הכנסת. מושכלות יסוד הם כי דבר חקיקה משקף את רצון נבחר הציבור, שההליך הדמוקרטי הפקיד בידם את מלאכת קביעת הנורמות החוקתיות במדינה. הרשות המחוקקת היא האחראית למעשי החקיקה שנועדו להגשים תכליות ראויות באמצעים מידתיים. בית המשפט מפעיל ביקורת שיפוטית, צרה בהיקפה, על חקיקת הכנסת, ובוחר במסגרתה לא את תבונתה של החקיקה אלא את חוקתיותה: "השאלה אינה אם החוק טוב, יעיל, מוצדק. השאלה הינה אם הוא חוקתי" (בג"צ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 386 (1997), להלן: ענין לשכת מנהלי ההשקעות). חקיקת הכנסת נהנית מחזקת החוקתיות, המטילה נטל כבד על הטוען כנגדה (בג"צ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ועסקים (ע"ד) נ' שר האוצר, פסקה 14 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (לא פורסם, 19.11.2009), להלן: ענין המרכז האקדמי).

בחינת חוקתיות חקיקה ראשית של הכנסת נעשית על-ידי בית המשפט בזהירות ובריסון רב, תוך הקפדה על האיזון העדין הנדרש בין עקרונות שלטון הרוב והפרדת הרשויות, לבין ההגנה החוקתית על זכויות האדם ועל ערכי היסוד העומדים בבסיס שיטת המשטר בישראל (ענין המרכז האקדמי, שם). במסגרת איזון זה, אפילו ימצא כי

מעשה החקיקה אינו מתיישב עם עקרון חוקתי, נדרשת רמת עוצמה ניכרת לפגיעה החוקתית כדי שתצדיק התערבות שיפוטית במעשיה של הרשות המחוקקת (בג"צ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 518-519 (2005), להלן: ענין עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי).

63. ככל שהתערבות שיפוטית במעשה חקיקה של הכנסת הינה צרה ומוגבלת, כך מצומצמת היא פי כמה בנושאי חקיקה העוסקים בתחומי משק וכלכלה, הכרוכים בהיבטים חברתיים וכלכליים רחבי-היקף. קביעת מדיניות בנושאי חברה וכלכלה נתונה לרשות המבצעת, ובתחומים מסוימים נדרשת חקיקת הכנסת כדי לעגן מדיניות זו בתשתית חקיקתית מחייבת. תחומים אלה נתונים במובהק לקובעי המדיניות, שלהם הראייה הכוללת, בצד המידע הנדרש לענין, המומחיות בקביעת סדרי העדיפות הלאומיים והאיזונים הפנימיים הנדרשים ביניהם. אכן,

"בתחומי משק וכלכלה, שכרוכים בהם היבטים חברתיים וכלכליים רחבי היקף, ייתכן לעתים קרובות מגוון מטרות ודרכי פעולה אפשריות. ההכרעה ביניהן עשויה להיגזר מהשקפות חברתיות-כלכליות שונות, אשר עשויות כולן להתקיים במסגרת חוקי היסוד. על-כן בתחומים אלה יש ליתן לרשויות המופקדות על המדיניות הכלכלית – הרשות המבצעת והרשות המחוקקת – מרחב בחירה רחב בהיותן קובעות את המדיניות הכוללת ונושאות באחריות הציבורית והלאומית למשק המדינה ולכלכלתה. לפיכך הדגשנו בפסיקתנו לא פעם כי אף שבית-המשפט לא ימשוך ידו מהביקורת השיפוטית על חוקתיות החוק, הוא ינהג באיפוק שיפוטי, בזהירות ובריסון מיוחדים בתחומים אלה ויימנע מעיצוב מחדש של המדיניות שראה המחוקק לאמץ" (הנשיאה ביניש בבג"צ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 60 (2004), להלן: ענין ארגון מגדלי העופות).

ואמנם, אין זה מתפקידו של בית המשפט לעצב מחדש את המדיניות החברתית-כלכלית שהמחוקק ביקש לקדם, או לבקר את תכניה לגופם, ואף לא לקבוע לה סדרי עדיפויות ולשנות את איזוניה הפנימיים; הדבר בולט במיוחד כאשר החקיקה הנבחנת משקפת מדיניות כלכלית-משקית, המתאפיינת בקיום מגוון דרכי פעולה אפשריות, ובמורכבות השיקולים הנדרשים לצורך בחירה ביניהן (רע"א 3145/99 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' חזן, פ"ד נז(5) 385, 406-407 (2003), להלן: ענין בנק לאומי; בג"צ 8803/06 גני חוגה בע"מ נ' שר האוצר, פסקה 1 לפסק דיני (לא פורסם, 1.4.2007); ענין לשכת מנהלי ההשקעות, בעמ' 388-389; בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד

נז(1) 235, 263-264 (2002), להלן: ענין מנחם; בג"צ 2911/05 אלחנתי נ' שר האוצר, פסקה 31 לפסק דינה של השופטת חיות (לא פורסם, 15.6.2008), להלן: ענין אלחנתי; ענין המרכז האקדמי, שם).

64. בחינת חוקתיות החוק בענייננו מחייבת, אפוא, ריסון ואיפוק מיוחדים, הן בשל עצם מתחם ההתערבות השיפוטי הצר הננקט ביחס לחקיקה ראשית, והן בשל אופייה של החקיקה הראשית במקרה הנדון, הנוגעת לעניינים שבמדיניות חברתית-כלכלית רחבה.

בחינת הליך החקיקה – אמצעי החקיקה שנבחר, וההליך החקיקתי שננקט

65. הראש הראשון של טענות העותרים נוגע לאי-חוקתיותו של התיקון לחוק בשל אמצעי החקיקה שנבחר וההליך החקיקתי שננקט. עיקרו בשתי טענות מרכזיות: ראשית, הטענה לפיה האמצעי שנבחר – תיקון חוק הביטוח הלאומי – אינו מתאים להגשמת מטרת החוק, וזאת מהטעם כי מדובר למעשה בחקיקת-מס אשר מקומה להיעשות ב"חוק מס", ולא בחוק בעל משמעות חברתית, כדוגמת חוק הביטוח הלאומי. על-פי הטענה, הליך חקיקה כזה נוגד את חוק-יסוד: משק המדינה והוראות פקודת המסים (גביה) במונח האמור, ודינו להתבטל בשל כך. שנית, הטענה לפיה על חקיקה בעלת משמעות מהותית כדוגמת החיקוק הנדון להתבצע בהליך חקיקה רגיל, תוך קיום כל שלבי החקיקה המקובלים, ולא בהליך מהיר וחפוז כדוגמת "חוק ההסדרים".

האם התיקון לחוק מגלם הטלת מס מסוהה, והאם דרך חקיקתו סותרת את הוראות חוק-יסוד: משק המדינה ופקודת המסים (גביה)?

66. סעיף 1(א) לחוק-יסוד: משק המדינה קובע כי "מסים, מילווות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות". הוא מעגן בכך את הכלל הנוהג במשטר דמוקרטי, לפיו אין המדינה רשאית לגבות מסים ותשלומי חובה למיניהם אלא על-פי חקיקה ראשית, או מכוחה (אלפרד ויתקון ויעקב נאמן דיני מסים 30 (1969), להלן: ויתקון ונאמן). המונח "מס" לצורך חוק-היסוד, וכן לצורך גביית מסים על-פי פקודת המסים (גביה), מתפרש בדרך רחבה הכוללת תשלומי מסים ותשלומי חובה מכל סוג שהוא (סעיף 2(1) לפקודת המסים (גביה); רע"א 2911/95 אברהם נ' עיריית רמת-גן, פ"ד נג(1) 218, 228-229 (1999)).



67. על-פי ההגדרה הקלאסית, המונח "מס" מתאפיין בכך שאין כנגדו תמורה ישירה למשלם המס, ומאפיין זה עשוי לאבחנו מתשלום חובה אחר שכנגד תשלומו על-ידי האזרח עשויה להינתן לו תמורה ישירה (ויתקון ונאמן, בעמ' 4-5; בג"צ 198/75 מנהל עזבון מושקוביץ נ' ראש עיריית בת-ים, פ"ד ל(1) 281, 297 (1975)). לא אחת נקבע, כי "מס מוטל ללא כל זיקה לשירות הניתן על ידי הרשות המקומית. בכך טמון ההבדל הקובע והעיקרי שבין דמי השתתפות והיטל מחד גיסא, לבין מס ממש, מאידך גיסא (ע"א 620/82 מועצת עיריית הרצליה נ' רשף, פ"ד לז(4) 57, 63 (1983); ע"א 154/83 שופרסל בע"מ נ' איגוד ערים אזור רמת-גן, בני-ברק וגבעתיים, פ"ד לז(4) 403, 407 (1983); אדרעי, בעמ' 361; יוסף גרוס דיני המס החדשים 17 (מהד' 3, 2003), להלן: גרוס).

68. בין המלומדים שוררים חילוקי-דעות בשאלה האם דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות הם "מס" או "תשלום חובה אחר". יש הטוענים כי כנגד דמי הביטוח ניתנת תמורה ישירה, המשתקפת בגמלאות הביטוח הלאומי ובסל שירותי הבריאות, ולכן מדובר בתשלומי חובה (אדרעי, בעמ' 69; ענין גליק, בעמ' 169). מנגד, יש הסוברים כי דמי הביטוח נושאים מאפיינים של מס, בהיותם ביטוח כפוי הנקבע על-פי מרכיבי ההכנסה (גרוס, בעמ' 13 ו-19). חיזוק לעמדה זו נמצא גם בכך שאין קורלציה הכרחית בין הפרמיה המשולמת על-ידי המבוטח לבין היקף התגמולים המשולמים לזכאים (גרוס, בעמ' 469, 473-474). על-פי דעה זו, "במצב בו שיעור דמי הביטוח הריאליים שמשלמים עצמאים גבוה מאוד, בעוד שהערך הנוכחי של ההטבות שהם עשויים לקבל נשאר נמוך, מרכיב המס בדמי הביטוח הלאומי הוא ניכר" (כהנא, בעמ' 78 ו-85).

69. לצורך ענייננו, השאלה האם דמי הביטוח הינם בבחינת "מס" או "תשלום חובה" אינה מהותית לצורך בחינת התאמתו של אמצעי החקיקה שנבחר – תיקון חוק הביטוח הלאומי, להגשמת היעד – כיסוי הפער בתקציב המוסד עקב הפחתת התמיכה הממשלתית בתקציבו, וזאת לאור הטעמים הבאים:

ראשית, התנאי האמור בחוק-יסוד: משק המדינה לפיו חוקיות הטלת מסים ותשלומי חובה אחרים מותנית בעיגונם בחוק מתקיים בענייננו. התיקון לחוק הביטוח הלאומי בענין זה נחקק במסגרת חקיקה ראשית של הכנסת – חוק ההתייעלות הכלכלית – ונתקיימו לגביו כל שלבי החקיקה המתחייבים: הצעת החוק הממשלתית אושרה בקריאה ראשונה ביום 17.6.09; היא הועברה להכנה לקריאה שנייה ושלישית בוועדות הכנסת; לאחר דיון בוועדות, ואישור נוסח הצעת החוק, הועברה ההצעה להצבעה בקריאה שנייה ושלישית בפני מליאת הכנסת; וביום 14.7.09 התקבל בכנסת חוק

ההתייעלות הכלכלית, והתיקון לחוק בענייננו בכלל זה. הליך החקיקה מתיישב, אפוא, עם דרישת סעיף 1 לחוק-יסוד: משק המדינה.

שנית, לא נמצא יסוד לטענת העותרים לפיה, ממשקלם המצטבר של חוק-יסוד: משק המדינה ופקודת המסים (גביה) יש להסיק כי הטלת מס או תשלום חובה חייבת להיות מעוגנת ב"חוק מס", להבדיל מחוק שתכליתו אחרת, למשל תכלית חברתית, כחוק הביטוח הלאומי. סעיף 1 לחוק-היסוד, המורה כי מסים ותשלומי חובה אחרים יוטלו בחוק או על-פיו, אינו מגדיר מהו טיב החוק שבמסגרתו ניתן לכלול את הוראות המס או תשלום החובה. גם פקודת המסים (גביה) אינה משמיעה כי מס ניתן להטיל רק בחוק שתכליתו היא פיסקלית להבדיל מתכלית אחרת. היא מגדירה את המונח "מס" לצורך הבהרת מסגרת הסמכויות של הגורם המוסמך לצורך גבייה על-פי הפקודה; המונח "חוק מס" המופיע בסעיף 12 לפקודה נועד לצורך ספציפי של הסדרת אמצעי אכיפה מיוחדים למסים ששר האוצר ממונה על ביצועם ואינו נוגע כלל לענייננו; סעיף 367(א) לחוק הביטוח הלאומי קובע את חלות פקודת המסים (גביה) על גביית דמי הביטוח הלאומי "כאילו היו מס" כמשמעותו בפקודה; אין בכל אלה כדי להשמיע את מה שהעותרים מבקשים לטעון, כאילו קיימת מגבלה חקיקתית כלשהי לחקיקה בעלת אופי פיסקלי במסגרת חקיקה שתכליתה אחרת, ותכלית סוציאלית בכלל זה. היא הנותנת – הטלת דמי הביטוח הלאומי, וקביעת שיעוריהם, הנושאים אופי של תשלום חובה או מס, נעשו במקורן ולאורך השנים במסגרת חוק הביטוח הלאומי – שתכליתו סוציאלית במובהק.

70. הטענה המשתמעת מפי העותרים לפיה לא ניתן לשנות את שיעורי דמי הביטוח הלאומי לצורך התמודדות עם בעיה כלכלית-פיסקלית כללית שנוצרה במישור המדינתי הרחב גם היא אינה יכולה להתקבל. דמי הביטוח הוגדלו לצורך כיסוי פער מימוני שנוצר בקופת המוסד לביטוח לאומי עקב הפחתת השתתפות הממשלה בתקציב המוסד. המשבר הכלכלי-פיסקלי הקרין לכל מערכות המשק, ובהן גם למערכת הביטחון הסוציאלי, וחייב עריכת שינויים והתאמות שונים, בין היתר בהיקף מקור המימון הפנימי של המוסד מדמי ביטוח. בהתקיים תלות ברורה בין מערכת הביטחון הסוציאלי למערכת הפיסקלית ולהשתתפות המדינה בתקציבי המוסד, ברור הוא כי ככל שנגרעת יכולת ההשתתפות של המדינה, כך מתחייב חיזוק מקור המימון הפנימי של המוסד. אין, אפוא, ממש בטענת העותרים לפיה העלאת דמי הביטוח נועדה לפתור בעיה פיסקלית-מיסויית, אלא שהמשבר הכלכלי יצר פער במימון המדינתי למוסד, וזה חייב את חיזוקו של מקור המימון העיקרי עליו נשענת מערכת הביטוח הסוציאלי – דמי הביטוח. אין למצוא פסול משפטי באמצעי שבחר המחוקק לכסות את הפער המימוני

שנוצר בדרך של העלאת דמי הביטוח לבעלי ההכנסות הגבוהות במגזר השכירים והעצמאים, ובאכסניה הטבעית שבחר לצורך כך – חוק הביטוח הלאומי.

אפשר, ובמישור המדיניות הכלכלית הכוללת ניתן היה לפתור את בעיית הפער המימוני שנוצר בקופת המדינה בדרכים חלופיות, שכל אחת מהן היתה עומדת במבחן הסבירות והחוקתיות, וביניהן גם בדרך של העלאת מסים לכל תושבי המדינה. הממשלה בחרה באחת הדרכים האפשריות, היא הדרך של צמצום השתתפותה בקופת המוסד מצד אחד, והעלאת דמי הביטוח לבעלי ההכנסות הגבוהות, בלא קיצוץ בגמלאות, אך גם בלא העלאתן בזיקה להעלאת דמי הביטוח, מצד שני. הכנסת אישרה בחקיקה חלופה זו. הבחירה בין החלופות הכלכליות האפשריות להשגת היעד של כיסוי הפער המימוני שנוצר היא ענין למעצבי המדיניות הכלכלית במדינה להכריע בו. משנבחרה החלופה של העלאת דמי הביטוח לבעלי ההכנסות הגבוהות, ממילא האכסניה הטבעית לכך היא בדרך תיקונו של חוק הביטוח הלאומי, באמצעות חוק ההתייעלות הכלכלית; לא נפל, אפוא, פגם חוקתי מבחינת האמצעי החקיקתי שננקט להשגת תכלית החקיקה.

הליך החקיקה המזורז – האם נפל בו פגם חוקתי?

71. העותרים טוענים עוד כנגד אופי הליך החקיקה שננקט, אשר התאפיין בהליך חקיקתי מזורז הדומה באופיו ל"חוק הסדרים".

בית משפט זה נתן בעבר את דעתו בהרחבה לשאלת חוקתיותו של הליך החקיקה המואץ שקנה לו שביתה במדיניות החקיקה של הכנסת בעשורים האחרונים. הוא עמד, מצד אחד, על המצב המשפטי הקיים בישראל כיום שאינו כולל מגבלה פורמאלית על סמכות הכנסת לעשות שימוש בהליכי חקיקה מזורזים, ועל כך שאין הגדרה של הנושאים והתכנים אותם ניתן לכלול ב"חוקי הסדרים" למיניהם. מצד שני, הוא הצביע על הקושי הנובע מכך שמנגנון חקיקה מואץ זה נשלט במידה רבה על-ידי הממשלה, ועלול עקב כך לפגוע באיזון הראוי בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת הנדרש בהליך חקיקה, המשקף את עקרון הפרדת הרשויות, בבחינת אבן יסוד במשטר דמוקרטי; כן הוא עמד על מאפייניו של הליך החקיקה המואץ, אשר אינם מאפשרים גיבוש עמדה מושכלת ביחס לכל אחד מהנושאים העולים בהצעת החוק, והצביע על הקושי בקיום פיקוח ובקרה אפקטיביים על הליך החקיקה בידי שרי הממשלה, הכנסת וועדותיה והציבור (ענין ארגון מגדלי העופות, בעמ' 36-34). חרף מכלול הקשיים המאפיינים את הליך החקיקה המואץ, קבע בית המשפט כי אין בו, כשלעצמו, משום

פגיעה כה עמוקה בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי, המצדיקה התערבות שיפוטית בהליכי החקיקה, עד כדי הכרזת חוק שהתקבל בהליך כזה כבלתי-חוקתי. ההתערבות בהליכים פרלמנטאריים, המצטיינת בריסון ובאיפוק רב, מוגבלת למצבים בהם נגרמת פגיעה עמוקה בערכים מהותיים של המשטר החוקתי. המבחן להתערבות טמון בשאלה האם הפגם שנפל בהליך החקיקה הוא פגם היורד לשורשו של ההליך. שאלה זו תוכרע על-פי עוצמת הפגיעה בערכים בסיסיים במשטרנו החוקתי, ככל שהם משתקפים בהליך החקיקה (בג"צ 761/86 ח"כ מיעארי נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מב(4) 868, 873 (1989); בג"צ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו(6) 117, 139-142 (2002); בג"צ 9070/00 ח"כ לבנת נ' יושב-ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט, פ"ד נה(4) 800, 806-811 (2001); בג"צ 5131/03 ח"כ ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נט(1) 577, 586 (2004), להלן: ענין ליצמן; בג"צ 975/89 Nimrodi Land Development Ltd. נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מה(3) 154, 157 (1991)). וכפי שהודגש בענין ארגון מגדלי העופות:

"תפקידה של הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה אינו להבטיח כי בכנסת יתקיים הליך חקיקה אופטימלי. תפקידה של הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה אף אינו להבטיח כי יתקיים בכנסת דיון אחראי ושקול בכל הצעת חוק. תפקידה של הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה הינו להגן מפני פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי" (הנשיאה ביניש, שם, בעמ' 42 ו-54).

זאת ועוד. גם במקרה נדיר, בו ייקבע כי נפל בהליך החקיקה פגם היורד לשורש ההליך, אין בכך בהכרח כדי להביא לבטלותו המוחלטת של החוק, שכן, יש להבחין בין שאלת קיומו של הפגם, לשאלה מהי תוצאתו של הפגם. שאלה זו תוכרע בהתאם לעקרון "הבטלות היחסית", בשים לב לנסיבות הענין הקונקרטי העומד למבחן (ענין ארגון מגדלי העופות, בעמ' 43; ענין ליצמן, בעמ' 590).

72. חוק ההתייעלות הכלכלית נחקק על רקע המשבר הכלכלי העולמי שהשפיע על כלכלת המדינה, ואשר הביא עימו, בין היתר, לפגיעה ניכרת במקורות ההכנסה של המדינה. הוא נועד לנקוט בצעדים שונים כדי לאפשר למשק הישראלי להתמודד עם המשבר הכלכלי, ולהניח תשתית לצמיחתו המחודשת בתום המשבר (סעיף 1 לחוק). החוק מתפרש על פני 125 עמודים, מחזיק 29 פרקים, 185 סעיפים, ומטמיע תיקונים עקיפים ב-54 דברי חקיקה ראשית של הכנסת. אין מדובר בחוק בנושא שולי או ספציפי, אלא ב"חוק הסדרים" במובנו המקובל של המושג, קרי: חוק בהיקף רחב,

העוסק במגוון רחב של נושאים הכלולים בו כמקשה אחת, ואשר הוביל לשינויים והתאמות בהסדרים חקיקתיים קיימים בתחומים שונים, כל זאת במסגרת זמנים קצרה ודחוקה. כך, במקרה הנוכחי, הונחה הצעת החוק הממשלתית לראשונה בפני הכנסת ביום 16.6.09, וכבר ביום 14.7.09, תוך פחות מחודש ממועד הנחתה כאמור, התקבלה הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית והפכה לחוק. זמן קצר לאחר מכן, ביום 23.7.09, פורסם החוק ברשומות. יצוין, כי לאחר שהצעת החוק הממשלתית הונחה על שולחן הכנסת ואושרה בקריאה ראשונה, היא הועברה לדיון בפני ועדות שונות של הכנסת; הוועדות השונות קיימו דיונים בהצעת החוק (כך למשל, קיימה ועדת הכספים לפחות 5 ישיבות במהלך החודשים יוני ויולי 2009), ובתום הדיונים בוועדות, הועברה הצעת החוק בחזרה למליאה, לדיון והצבעה בקריאה שנייה ושלישית. מליאת הכנסת קיימה דיון בהצעת החוק ביום 13.7.09, ובסיכומו של דבר, בתום דיון ארוך ממושך, אושרה הצעת החוק ביום 14.7.09 בקריאה שנייה ושלישית, בתמיכת 63 חברי כנסת, בהתנגדות 45 חברי כנסת אחרים, וללא נמנעים, והפכה לחוק (פרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 13.7.09, כפי שהתפרסם באתר הכנסת, בכתובת: [http://www.knesset.gov.il/plenum/data/02626209.doc#\\_Toc236564607](http://www.knesset.gov.il/plenum/data/02626209.doc#_Toc236564607)). עוד יצוין, כי סעיף החוק הספציפי הנתקף בעתירות הועלה לדיון מספר פעמים במסגרת הליך החקיקה במליאת הכנסת, גם אם אין לומר כי נערך לגביו דיון מעמיק ומקיף בפורום זה (שס).

73. חרף הליכי החקיקה המואצים שאפיינו את החוק בענייננו, גבולותיה הצרים של הביקורת השיפוטית על הליכי החקיקה הראשית של הכנסת אינם מובילים להתערבות שיפוטית בהליך במקרה זה. אף שקיים קושי בהליך מואץ ומזורז מסוג זה, אין מדובר בפגם מהותי ושורשי בעקרונות יסוד של הליך החקיקה במשטר הפרלמנטארי הנהוג בארצנו. יש לציין, ראשית, כי נוכח הדיונים שהתקיימו בוועדות השונות ובפני המליאה כולה, יקשה לומר כי נמנעה מחברי הכנסת כל אפשרות ממשית לגבש עמדה ביחס לתוכנו של התיקון לחוק. שנית, התיקון לחוק בענין העלאת תקרת דמי הביטוח משקף הסדר נקודתי בתחום ספציפי, בהבדל מהסדרים מיבניים רחבים, המשפיעים על המשק בכללותו. שלישית, מדובר בהסדר חקיקתי אשר נחקק מלכתחילה כהוראת שעה, אשר תוקפה הוגבל מראש כדי לתת מענה למשבר כלכלי תקופתי שהצריך נקיטת אמצעים שבמדיניות כלכלית. נסיבות אלה, הגם שאינן פוטרות מהצורך בהליך חקיקה שקול ויסודי, עדיין ממתנות במקרה זה את הקשיים הגלומים בהליך המזורז שננקט. הנקודתיות של נושא ההסדרה, הגבלת תחולת התיקון מבחינת הזמן, והצרכים הכלכליים-חברתיים שברקע התיקון, מחלישים את עוצמת הסטייה מהליך החקיקה הרגיל, שיש לחתור לאחוז בו ככל הניתן (בג"ץ 4947/03 עיריית באר-שבע נ' 73).

ממשלת ישראל, פסקה 5 (לא פורסם, 10.5.2006), להלן: ענין עיריית באר-שבע; בג"צ 3106/04 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת, פ"ד נט(5) 567 (2005); ענין עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, בעמ' 488-489; בג"צ 494/03 עמותת רופאים לזכויות אדם נ' שר האוצר, פ"ד נט(3) 322, 331-330 (2004), להלן: ענין עמותת רופאים לזכויות אדם).

אין, אפוא, בהליך החקיקה שננקט משום עילה לביטולו של התיקון לחוק בענייננו.

תוכנו של התיקון לחוק גופו – היש בו פגיעה חוקתית בזכויות אדם?

74. בצד תקיפה חוקתית של אמצעי החקיקה והליך החקיקה שננקט לתיקון החוק, טוענים העותרים כי הוראת החוק לגופה פוגעת בזכויות אדם, ולכן אינה חוקתית. בהקשר לכך נטען, כי התיקון אינו חוקתי מאחר שהוא נוגד לערך השוויון, פוגע בזכות הקניין, ופוגע בזכות לחופש העיסוק. במובנים אלה, התיקון עומד בסתירה לעקרונות היסוד המעוגנים בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק-יסוד: חופש העיסוק.

75. בחינת טענות אלה מחייבת עריכת ניתוח בן שלושה שלבים: ראשית, יש לבחון האם התיקון פוגע בזכויות היסוד החוקתיות האמורות. שלילת אפשרות זו תמצה את הבחינה החוקתית. אם יימצא כי חלה פגיעה, יש לבחון האם היא עומדת בתנאי פיסקת ההגבלה. אם התשובה לכך בחיוב, כי אז מדובר ב"פגיעה חוקתית" אשר צלחה את הבחינה החוקתית. אם מדובר בפגיעה לא חוקתית, כי אז יש לעבור לשלב השלישי של הניתוח, הנוגע לסעד, ולבחון במסגרתו את תוצאות אי-החוקתיות בנסיבות מקרה זה (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 428 (1995), להלן: ענין בנק המזרחי; בג"צ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 544-545 (2005), להלן: ענין המועצה האזורית חוף עזה; בג"צ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 20 לפסק דינו של הנשיא ברק (לא פורסם, 11.5.2006), להלן: ענין התנועה לאיכות השלטון; ענין עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, בעמ' 477; בג"צ 1662/05 לוי נ' ממשלת ישראל, פסקה 39 לפסק דינה של השופטת נאור (לא פורסם, 3.3.2009), להלן: ענין לוי).

הפגיעה בזכות-היסוד לשוויון

76. הזכות לשוויון הוכרה בישראל מקדמת-דנא כזכות אדם בעלת מעמד מיוחד. היא קיבלה ביטוי במגילת העצמאות ובחקיקת הכנסת לאורך השנים; היא הוכרה כזכות-על בהלכה הפסוקה של בית משפט זה; היא הוכרה בהיבטים מסוימים כחלק מהזכות החוקתית לכבוד-אדם המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וככזו, היא מוכרת כיום באותם היבטים כזכות חוקתית המעוגנת עלי-ספר. הזכות לשוויון נתפסת כאחת הזכויות החשובות מבין זכויות האדם, והיא "מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו" (השופט לנדוי בבג"צ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693, 698 (1969)). היא נטועה באבני היסוד של שיטת המשטר בישראל: "השוויון הוא מערכי היסוד של מדינת ישראל. ... כך מתבקש מאופייה היהודי והדמוקרטי של המדינה; כך נגזר מעקרון שלטון החוק הנוהג במדינה. ... השוויון מונח בבסיס הקיום החברתי; ... הוא מעמודי התווך של המשטר הדמוקרטי. ... הוא מהווה עקרון יסודי חוקתי, השלוב ושזור בתפיסות היסוד המשפטיות שלנו ומהווה חלק בלתי נפרד מהן" (בג"צ 6698/95 קענדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, 272-273 (2000); בג"צ 1703/92 ק.א.ל קוי אור למטען בע"מ נ' ראש-הממשלה, פ"ד נב(4) 193, 229-231 (1998) (הנשיא ברק), להלן: ענין ק.א.ל; בג"צ 4805/07 המרכז לפלורליזם יהודי-התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' משרד החינוך, פסקה 70 לפסק דיני (לא פורסם, 27.7.2008), להלן: ענין המרכז לפלורליזם יהודי; בג"צ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך, פסקה 16 לפסק דינו של השופט לוי (לא פורסם, 6.8.2009); ענין אלחנתי, פסקה 17 לפסק דינה של השופטת חיות).

הזכות לשוויון, ככזו, אינה נכללת כזכות עצמאית בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. היא משתלבת כזכות חוקתית מוגנת על-פי חוק-היסוד באותם היבטים שבהם היא כרוכה באופן הדוק בזכות לכבוד, המעוגנת כזכות חוקתית בחוק-היסוד. אכן, לא כל פגיעה בשוויון מהווה בהכרח פגיעה בכבוד. פגיעה בשוויון הנחשבת פגיעה בכבוד מתפרשת לא רק על פגיעות נפשיות, השפלה או השמצה הפוגעות בגרעין הקשה של כבוד האדם, אלא גם על גילויים של הפליה שאין עימה בהכרח השפלה, ובלבד שהיא קשורה לכבוד האדם בקשר ענייני הדוק:

"כבוד האדם אינו מוגבל אך לפגיעות בגרעין כבוד האדם. הוא גם אינו משתרע על כל זכויות האדם שניתן לגזור ממנו. כבוד האדם כולל, על פי מודל זה, רק אותן זכויות אשר קשורות לכבוד האדם (אם בגרעינו ואם בשוליו) בקשר ענייני הדוק. ... על פי גישה זו, ניתן לכלול בגדרי כבוד האדם גם הפליה שאין עימה השפלה, ובלבד שהיא תהא קשורה בקשר הדוק לכבוד האדם כמבטא אוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש בחירה וחופש פעולה וכיוצא בהם

היבטים של כבוד האדם כזכות חוקתית" (ענין התנועה לאיכות השלטון, בפסקאות 33 ו-38; כן ראו: בג"צ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פסקה 39 לפסק דינו של הנשיא ברק (לא פורסם, 14.5.2006), להלן: ענין עדאלה; ענין התנועה לאיכות השלטון, פסקה 26 לפסק דינו של הנשיא ברק).

77. השאלה מתי נפגעת הזכות לשוויון היא שאלה מורכבת. שוויון מהותי מוגדר כ"יחס שווה אל שווים, וכיחס שונה לשונים". הפליה פסולה משמעה יחס שונה אל שווים ויחס בלתי-שווה ובלתי-הוגן למי שראויים לאותו יחס (בג"צ 10076/02 רזנבאום נ' נציב שירות בתי הסוהר (לא פורסם, 12.12.2006); בג"צ 678/88 כפר ורדים נ' שר האוצר, פ"ד מג(2) 501, 507 (1989); בג"צ 8186/03 קרן החינוך למען בתי ספר תל"י נ' משרד החינוך, פ"ד נט(3) 873, 898 (2004), להלן: ענין תל"י). לא כל אבחנה בין אדם לאדם או בין הסדר להסדר מהווה הפליה; לעיתים, האבחנה ביניהם מוצדקת לאור השוני ביניהם. עקרון השוויון מבוסס על תפיסת הרלבנטיות, במובן זה שאין לאבחן בין אנשים או עניינים מטעמים לא ענייניים; בה בעת, ניתן לאבחן בין אדם לאדם או בין ענין לענין מטעמים רלבנטיים (ענין תל"י, בעמ' 898). כדי שתתקיים פגיעה בשוויון, יש להוכיח, אפוא, קיומן של קבוצות יחס אשר מקיימות ביניהן זהות או שוויון במאפיינים רלבנטיים, ואשר חרף הדמיון האמור הן זוכות ליחס שונה (בג"צ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 53 לפסק דיני (לא פורסם, 20.8.2008), להלן: ענין "המפקד הלאומי"); דנג"ץ 4191/97 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נד(5) 330, 343-345 (2000); ענין המרכז לפלורליזם יהודי, פסקאות 70 ו-72; בג"צ 5304/02 ארגון נפגעי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 135, 141 (2004), להלן: ענין ארגון נפגעי תאונות עבודה).

78. הזכות לשוויון היא מושג רב-רבדים, ומהווה מוקד לתפיסות ונקודות מבט שונות (ענין התנועה לאיכות השלטון, פסקה 27 לפסק דינו של הנשיא ברק). עם זאת, אין חולק כי עקרון השוויון טבוע ומובנה בתחום דיני המס בדומה לחלותו בשאר ענפי המשפט. ואמנם, "לחוקי המסים אין משפט חוקתי משלהם. המשפט החוקתי החל על כלל החקיקה, חל גם על חקיקת המסים. חוק מס, כמו כל חוק אחר, כפוף לבחינה חוקתית" (בג"צ 9333/03 קניאל נ' ממשלת ישראל, פ"ד ס(1) 277, 286 (2005), להלן: ענין קניאל; אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כח(3) 425 (1997); יצחק הדרי "נורמת המידתיות וביקורת שיפוטית על חוקתיות חוקי מס" הפרקליט מו(א) 11, 16



(2002), (להלן: הדרי). עקרון השוויון חל בדומה לכך גם על תשלומי חובה – ודמי ביטוח בכלל זה – גם כאשר אלה אינם נתפסים בהכרח כמס.

79. השאלה האם חוק נתון פוגע בזכות החוקתית לשוויון מצריכה בחינה דו-שלבית: בשלב הראשון, יש לקבוע מהן קבוצות השוויון הרלבנטיות ולשאול האם הנורמה החקיקתית החלה על קבוצה אחת מפלה לרעה קבוצה אחרת או פרט אחר המצוי בקבוצת שוויון שמחוץ להסדר. עניינה של שאלה זו ב"שוויון חיצוני", ובגדרה נבחן האם הופר עקרון השוויון בין מי שהנורמה חלה עליו, לבין מי שהנורמה אינה חלה עליו, אף שהוא נכלל בקבוצת השוויון הרלבנטי; בשלב השני, לאחר שנקבעו קבוצות השוויון, יש לבחון האם נשמרת חובת השוויון כלפי כל מי שנכלל בקבוצה פנימה. זו שאלה של "שוויון פנימי", ובה נבחן האם הופר השוויון בין פרטים הנכללים בקבוצת השוויון שהנורמה חלה עליה (ענין ק.א.ל, בעמ' 231-233; ענין לוי, בפסקה 41; עע"מ 4515/08 מדינת ישראל נ' נאמן, פסקה 17 לפסק דינה של השופטת ארבל (לא פורסם, 6.10.2009)).

80. בענייננו, ישנן שלוש קבוצות מבוטחים שכלפיהן נטענות טענות של פגיעה בשוויון: קבוצת המבוטחים שהכנסתם מגיעה עד פי חמישה מהשכר הממוצע (להלן: בעלי הכנסה בינונית); קבוצת המבוטחים שהכנסתם למעלה מפי חמישה מהשכר הממוצע ועד פי עשרה ממנו (להלן: בעלי הכנסה גבוהה); וקבוצת המבוטחים שהכנסתם מעל פי עשרה מהשכר הממוצע (להלן: בעלי הכנסה גבוהה ביותר).

81. טענות העותרים לפגיעה בשוויון נחלקות לשלושה מישורים: במישור הראשון, נטען לפגיעה בשוויון בין בעלי הכנסה בינונית – אשר לגביהם היתה ונותרה זהות בין תקרת ההכנסה המרבית לצורך חישוב דמי ביטוח לבין תקרת ההכנסה לצורך חישוב גמלאות מחליפות-שכר – לבין מי שהכנסתו עולה על הסכום האמור, שלגביו הופר היחס האמור כתוצאה מן התיקון לחוק. על-פי הטענה, הפגיעה בזכותם של חלק מן המבוטחים לקבל תגמולים שגובהם יעמוד בזיקה לגובה דמי הביטוח אותו הם משלמים – כפי שמתקיים אצל יתרת המבוטחים – היא המקימה את ההפליה כלפיהם, העולה כדי פגיעה חוקתית בשוויון. במישור השני, נטען לפגיעה בשוויון בין בעלי הכנסה גבוהה לבין בעלי הכנסה גבוהה ביותר. על-פי טענה זו, קיום תקרת הכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח, העומדת על פי עשרה מהשכר הממוצע, משמעה כי אלה שהכנסתם גבוהה מהתקרה החדשה אינם משלמים על היתרה דמי ביטוח כלל. יוצא, כי הנטל היחסי החל עליהם מבחינת אחוז דמי הביטוח מההכנסה הכוללת נמוך מזה החל על בעלי הכנסה הגבוהה, שהכנסתם הכוללת נמוכה יותר. במישור השלישי, נטען

לפגיעה בשוויון בין שכירים ועצמאים שמהכנסתם נגבים דמי ביטוח מוגדלים בעקבות התיקון לחוק, לבין מי שפועלים באמצעות חברות, ומקבלים הכנסתם מדיבידנד, שעליהם לא חל התיקון, והם פטורים מההעלאה בדמי הביטוח. השוני בין שכירים ועצמאים לבעלי הכנסה מדיבידנד נובע מהעובדה כי ההכנסה החייבת בדמי ביטוח כוללת הכנסה מעבודה והכנסות נוספות, אך אינה כוללת הכנסה מדיבידנדים. על כן, מי שמקבל הכנסתו באמצעות חברות כאמור, אינו כפוף לנטל התשלום המוגדל.

נבחן טענות אלה, אחת לאחת.

82. המישור הראשון: עניינה של טענה זו בפגיעה בשוויון בין בעלי הכנסה בינונית, המשתכרים עד פי חמישה מהשכר הממוצע במשק לבין בעלי הכנסה גבוהה ומעלה מכך, המשתכרים מעל פי חמישה מהשכר הממוצע כאמור. טענה זו בדבר פגיעה בשוויון אינה מתייחסת לעצם קיומה של תקרת הכנסה לצורך חישוב דמי ביטוח, או לשינוייה של תקרה זו בתיקון לחוק, אלא היא מתמקדת בשינוי שחל בזיקת הגומלין בין גובה דמי הביטוח המשולמים בעקבות התיקון לחוק לבין גובה הגמלאות המתקבלות על-ידי הזכאים. בעוד שלגבי בעלי הכנסה בינונית מחושבת ההכנסה עד תקרה של פי חמישה מהשכר הממוצע הן לצורך חישוב דמי הביטוח והן לצורך חישוב הגמלאות, הרי שלגבי בעלי הכנסה גבוהה ומעלה, תקרת ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח עומדת על-פי עשרה מהשכר הממוצע, בעוד התקרה לצורך חישוב הגמלאות היתה ונותרה פי חמישה מהשכר הממוצע.

83. דין טענת אי-השוויון להידחות בהקשר זה. ראשית, טענה זו מבוססת על הנחה מקדמית לפיה מתחייבת זהות בין תקרת ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח לבין תקרת ההכנסה על-פיה מחושבות הגמלאות המשולמות לזכאים. ככלל, הנחה זו אינה מתקיימת במערך העקרונות עליהם מושתתת שיטת הביטוח הסוציאלי בישראל. כפי שהוסבר לעיל, בשיטת הביטוח הסוציאלי הנוהגת אין זיקה מתחייבת, מלאה או אף חלקית, בין גובה דמי הביטוח הנגבים על-ידי המוסד, לבין גובה הגמלאות המשולמות על-ידו בהתאם לעילות הזכאות השונות. הביטוח הלאומי משמש "ביטוח חובה" אשר הטלתו ושיעוריו מעוגנים בחוק, ומחושבים כאחוז מהכנסתו של המבוטח. בענפי הביטוח השונים מתקיימת בפועל זיקה בעוצמה משתנה בין שיעור דמי הביטוח הנגבים מהמבוטחים לבין שיעור הגמלאות המשולמות להם; וכך, בעוד שבענפי ביטוח מסוימים מחושב שיעור הגמלה על בסיס הכנסתו של המבוטח, בדומה לשיעור דמי הביטוח, הרי שבענפי ביטוח אחרים לא קיים קשר כאמור כלל, ושיעור הגמלאות המוענקות אינו קשור כלל בהכנסת המבוטח ובגובה דמי הביטוח המשולמים על-ידו.

גם באותם ענפים שבהם חישוב הגמלאות נשען על גורם הכנסתו של המבוטח, אין זיקה מתחייבת בין דרך חישוב ההכנסה לצורך דמי הביטוח לבין אופן חישובה לצורך תשלום הגמלאות. שהרי, עקרון היסוד של תשלום דמי ביטוח על-פי היכולת וקבלת גמלאות על-פי הצורך והנזקקות – ומדובר בצורך בסיסי ולא מעבר לכך – עשוי להביא לדרכי חישוב שונות של דמי הביטוח והגמלאות על בסיס הכנסת המבוטח, שאין ביניהן קורלציה הכרחית. חישוב דמי הביטוח על-פי הכנסה מתבסס, כאמור, על היכולת הכלכלית של המבוטח, בעוד חישוב גובה הגמלה – ביחס לגמלה מחליפת-שכר – נעשה גם הוא על בסיס הכנסת המבוטח, אך מתחשב בצורך הבסיסי של המבוטח ולא מעבר לכך, מצד אחד, וביכולת הבסיסית של המוסד, על-פי מידת חוסנו האקטוארי, מצד שני. תפיסה זו מייחדת את הביטוח הלאומי מן הביטוח הפרטי-מסחרי הוולונטרי, אשר בו מתקיימת זיקה מובנת בין גובה דמי הביטוח, המחושבים על בסיס אקטוארי של סיכונים וסיכויים, לבין שיעור תגמולי הביטוח המשולמים בקרות ארוע הביטוח. מערכת הביטוח הלאומי בנויה בבסיסה על רעיון של גביית דמי ביטוח על-פי ה"יכולת לשלם", לצורך מימון גמלאות שנועדו לספק ביטחון סוציאלי בסיסי לנזקקים בתחומים שונים. רעיון הביטחון הסוציאלי אינו קושר בהכרח בין גובה דמי הביטוח לגובה הגמלאות המשולמות, אלא בנוי על תפיסה לפיה יש להבטיח מאגר של מקורות מימון לביטוח מצד אחד, ולהגדיר את הצרכים והעדפויות בתשלום הגמלאות מצד שני, בלא שמתחייב קשר גומלין אינדיבידואלי הכרחי בין גובה דמי הביטוח הנגבים לגובה הגמלה המשתלמת. גם מקום שבעבר אפשר והיתה זיקה מסוימת כזו בין תקרת ההכנסה הן לצורך חישוב דמי הביטוח והן לצורך חישוב הגמלה, אין חובה להנציחה, והחלשת הזיקה היא אפשרית, כל עוד הדבר משרת את התכלית הסוציאלית של השיטה בראייה רחבה של צרכי הביטחון הסוציאלי של כלל האוכלוסייה, וכל עוד בא על סיפוקו היעד שלשמו נועד תשלום הגמלה – בין גמלה מחליפת-שכר, ובין אחרת.

יוצא, אפוא, כי עצם העובדה שהתיקון לחוק החליש את הזיקה בין גובה דמי הביטוח המשולמים כיום על-ידי בעלי הכנסה גבוהה וגבוהה ביותר לבין גובה הגמלאות מחליפות-השכר להן הם זכאים, אינה מנוגדת ליסודות השיטה של הביטחון הסוציאלי, אלא משתלבת ומתיישבת עימם היטב, במסגרת התפיסה של מנגנון עזרה הדדית הבנוי על יכולת מצד אחד וצורך מצד שני, בלא זיקה מתחייבת ביניהם. גם העובדה כי העלאת תקרת ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח לא לוותה בהעלאה מקבילה של תקרת ההכנסה לצורך חישוב גמלאות מחליפות-שכר אינה מהלך המנוגד ליסודות השיטה אלא מהלך המתיישב עימם.

84. על רקע זה, יש לבחון האם בעלי ההכנסה הבינונית, אשר לגביהם נשמרה הזיקה בין תקרת ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח ולצורך חישוב הגמלאות, ובעלי ההכנסה הגבוהה והגבוהה ביותר, לגביהם הוחלשה הזיקה האמורה, משתייכים לאותה קבוצת שוויון לצורך בחינת סוגיית ההפליה. התשובה המתבקשת לשאלה זו היא בשלילה. מדובר בשתי קבוצות מבוטחים שהאבחנה ביניהם מתאפיינת ברמת יכולותיהם הכלכליות. הכנסתה של הקבוצה הראשונה היא עד פי חמישה מהשכר הממוצע, והכנסתה של השנייה היא מעל רף זה. קיים הבדל משמעותי ביכולת הכלכלית של המבוטחים הנמנים על כל אחת מקבוצות אלה ובהיקף היכולת שלהם לעמוד בנטל תשלומי דמי הביטוח. על רקע השוני האמור ביכולת הכלכלית, מטיל התיקון לחוק על בעלי ההכנסה הגבוהה והגבוהה ביותר נטל מוגבר של דמי ביטוח באמצעות העלאת תקרת ההכנסה לצורך החישוב. מאידך, מאחר שהגמלאות מחליפות-השכר אינן אמורות לכסות את מלוא אובדן ההכנסה בקרות ארוע ביטוח אלא לענות על צורך בסיסי של נזקקות, ומאחר ותכלית המהלך היתה לתגבר את מקורות המימון של הביטוח הלאומי ולא לגרוע מהם, הושארה תקרת ההכנסה לצורך חישוב הגמלאות כשהיתה – על בסיס של פי חמישה מהשכר הממוצע. השינוי בדמי הביטוח, המתבסס על ה"יכולת לשלם", לא חייב שינוי מקביל בחישוב הגמלה, שכן "הצורך הבסיסי" של המבוטח לא השתנה בעקבות העלאת דמי הביטוח, אלא נותר כשהיה, וכאמור – הזיקה בין דמי הביטוח לבין גובה הגמלה אינה מתחייבת בתפיסת השוויון ביישומה לענייננו. ניתן, אפוא, לומר כי לצורך תשלום דמי הביטוח, קבוצת בעלי ההכנסה הבינונית וקבוצת בעלי ההכנסה הגבוהה והגבוהה ביותר אינן משתייכות לאותה קבוצת שוויון בשל השוני ברמת ההכנסה ביניהן וביכולת לשאת בנטל דמי הביטוח. לפיכך, לא קיים "שוויון חיצוני" ביניהן, שפגיעה בו עשויה להוות "פגיעה בשוויון" במובן החוקתי.

בענייננו, האבחנה בין שתי הקבוצות מבוססת על רמת ההכנסה השונה של המבוטחים, בהתאם למצבם הסוציו-אקונומי, ויכולתם האובייקטיבית לתרום את חלקם למאגר הכספי של הביטוח הסוציאלי לכלל תושבי המדינה. דווקא האבחנה האמורה בין מבוטחים בהתאם לרמת הכנסתם תורמת להשגת שוויון מהותי במערך הביטוח הסוציאלי, והיא אבחנה מקובלת בשיטה פרוגרסיבית של כל מערך מס ותשלומי חובה הנשענת על יכולות האזרח מצד אחד, ועל סיפוק צרכיו בהיבט הסוציאלי מצד שני. נטל התשלום על-פי היכולת, לעומת הזכות לקבל על-פי הצורך – כפי שהוא נתפס במשקפי הראייה של הביטחון הסוציאלי – הם העומדים בשורש תפיסת השוויון המהותי שבשיטה, גם אם בפועל גובהם של דמי הביטוח וגובהן של הגמלאות שונה מקבוצה לקבוצה (והשוו: צילי דגן "ההשלכות החוקתיות הנסתריות בדיני מיסים" צדק חלוקותי בישראל 261, 264-265 (2000), עורך: מנחם מאוטנר); ענין קניאל, בעמ' 290; יורם

מרגליות "יישום חלקי ובעייתי של מודל מס הכנסה שלילי בישראל" צדק חלוקתי בישראל 283, 291-292 (2000, עורך: מנחם מאוטנר)). אין, אפוא, פגיעה בשוויון במישור טיעון זה שהעלו העותרים.

85. מישור הטיעון השני בדבר הפגיעה בשוויון נסב על הפער הקיים בין קבוצת המבוטחים בעלי ההכנסה הגבוהה, שהכנסתם נעה בין פי חמישה לפי עשרה מהשכר הממוצע, לבין בעלי ההכנסה הגבוהה ביותר, שהכנסתם גבוהה מפי עשרה מהשכר הממוצע. ליבת טענה זו היא כי נוצר פער בלתי-שוויוני בין שתי קבוצות אלה, שכן בעלי ההכנסה הגבוהה ביותר נהנים מיתרת הכנסה שאינה נלקחת בחשבון לצורך חישוב דמי הביטוח, בעוד בעלי ההכנסה הגבוהה אינם נהנים מכך. על-פי הטענה, בראייה כוללת של יחסיות דמי הביטוח לכלל ההכנסה הנצמחת למבוטח, יוצא כי בעל הכנסה גבוהה ביותר משלם באופן יחסי שיעור דמי ביטוח נמוך יותר מכלל הכנסתו, מבעל הכנסה גבוהה.

86. לכאורה, קבוצת בעלי ההכנסה הגבוהה וקבוצת בעלי ההכנסה הגבוהה ביותר הן קבוצות שונות על-פי מימד הכנסתם ויכולתם הכלכלית. בין שתי קבוצות אלה אמורה, לכאורה, להיות יחסיות עולה בנטל תשלום דמי הביטוח, הנגזרת מרמת הכנסתם של חבריה, לפי הענין. בשל תקרת ההכנסה שנקבעה, יחסיות זו נחסמת בנקודה שנבחרה על-ידי המחוקק, והונחה על שיעור של פי עשרה מהשכר הממוצע במשק, כך שכל הכנסה מעבר לכך פטורה. התוצאה היא שמנקודה זו ואילך, השיטה הופכת מפרוגרסיבית לרגרסיבית, ומכאן, הפגיעה הנטענת בשוויון.

87. לטענה זו יש להשיב כדלקמן: השיטה לחישוב דמי הביטוח, המתבססת על הכנסת המבוטח, מצד אחד, תוך קביעת רצפה מזערית ותקרה מרבית לצורך חישוב זה, מצד שני, אומצה במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל מראשית הקמתה. היא קדמה בלמעלה מיובל שנים לתיקון החוק בענייננו, אשר לא יצר לראשונה את מושג "תקרת ההכנסה", אלא רק העלה אותה מפי חמישה מהשכר הממוצע לפי עשרה. המבנה הרעיוני לקביעת בסיס החיוב בדמי הביטוח, המושתת, בין היתר, על תקרת הכנסה מרבית החייבת בתשלום, מתקיים מאז הקמת המוסד לביטוח לאומי וקביעת הכללים לתשלום דמי ביטוח, ובהעלאת התקרה לא התהווה כל שינוי בתפיסה הרעיונית המהווה בסיס לחישוב דמי הביטוח. השינוי מתבטא בגובה התקרה בלבד. תקרות לגביית דמי ביטוח היו קיימות בחוק הביטוח הלאומי כבר מראשיתו, וראו למשל: סעיפים 34, 36 ו-38 לחוק הביטוח הלאומי, התשי"ד-1953 (ס"ח 137, בעמ' 6); וכן סעיף 167 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968 (ס"ח 530, בעמ' 108). בתחילה, נקבעה

התקרה כסכום מרבי נתון, ובהמשך, היא הוחלפה בתקרה השווה לכפולה של השכר הממוצע במשק. בשנת 2000 שונתה התקרה המרבית לגביית דמי ביטוח מסכום השווה לפי 4 מהשכר הממוצע במשק לסכום השווה לפי 5 מהשכר הממוצע במשק (סעיף 10)2 לחוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000, התשס"ט-2000 (ס"ח 1724, בעמ' 68); וככלל, זה היה גובה התקרה עד לתיקון הנתקף בענייננו, למעט בין התאריכים 1.7.02 ל-30.6.03, שבמהלכם בוטלה התקרה כליל במסגרת הוראת שעה (סעיף 9(9)(ב) לחוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002, ס"ח 1850, 428, בעמ' 434-435, להלן: חוק תכנית החירום הכלכלית משנת 2002).

88. יש להניח, כי רצפת המינימום ותקרת המקסימום לגביית דמי הביטוח נועדו למקם את שיעור דמי הביטוח בגבולות הסביר, הן מבחינתן של שכבות בעלות הכנסה נמוכה והן מבחינתן של שכבות בעלות הכנסה גבוהה. החלת השיטה הפרוגרסיבית בטהרתה – בלא רצפות ותקרות כלל – היתה עלולה לפגוע הן בשכבות החלשות שהכנסתן פחותה מהמינימום, והן בשכבות שהכנסתן גבוהה ביותר, שלגביהן עשויים היו דמי הביטוח להגיע לשיעורים החורגים מגדר הסביר בראייה מערכתית כוללת. ברי, כי הכנסת מימד רגרסיבי לגבייה – באמצעות התקרות – מביא לכך שיהא אשר יהא גובה התקרה המרבית שנקבעה, בעלי הכנסה העולה על התקרה ישאו בנטל יחסי פוחת והולך על שיעורי ההכנסה העודפים המתקבלים על-ידם. בדומה לכך, הכנסה מתחת לרצפת ההכנסה לא תחושב לצורך דמי הביטוח, וגם במובן זה סוטה דרך החישוב מעקרון הפרוגרסיביות בטהרתו. היסודות הרגרסיביים שנשמעו בתוך שיטת החישוב הפרוגרסיבית של דמי הביטוח היו בעבר, ומתקיימים בה גם כיום, בעקבות התיקון לחוק. פרט לשינוי השיעור של התקרה המרבית, לא חל שינוי כלשהו בתפיסה הבסיסית של השיטה. כל שהשתנה הוא פלח הנהנים משיטת החישוב: בעוד שבעבר היו אלה בעלי הכנסה גבוהה וגבוהה ביותר, כעת נהנים מכך בעלי הכנסה גבוהה ביותר בלבד.

ברי, כי אפילו תתקבל גישת העותרים והתיקון לחוק יבוטל, שיטת התקרה המרבית, כחלק אינטגרלי ממערכת חישוב דמי הביטוח, תיוותר על כנה, אלא שייחננו מן התקרה שתי הקבוצות המצויות ברף העליון של המדרג על-פי היכולת הכלכלית – קבוצת בעלי הכנסה הגבוהה וקבוצת בעלי הכנסה הגבוהה ביותר. טענת אי-השוויון, מעצם קיומה של תקרה, תיוותר, אפוא, על כנה ביחס לקבוצת בעלי הכנסה הבינונית.

89. אכן, קיומה של תקרה מרבית כחלק משיטת חישוב דמי הביטוח יוצרת, על פניה, אי-שוויון בין כלל הקבוצות, הנדרשות, ככלל, לשאת בנטל דמי הביטוח על-פי מבחן פרוגרסיבי של ה"יכולת לשלם". קטיעתו של מבחן זה, באמצעות תקרה מרבית, יוצרת, מעצם טיבה, מצב שבו בעל היכולת הגבוהה ביותר משלם שיעור יחסי מופחת על כלל הכנסתו, בשל נתח הכנסה מסוים הפטור מהחישוב.

שאלה זו של אי-שוויון הנוצר מעצם קיומה של שיטת התקרה המרבית כלל לא הועלתה על-ידי העותרים, שאינם מבקשים לבטלה, אלא מבקשים ליהנות ממנה, כאשר קבוצה אחרת, של בעלי ההכנסות הבינוניות, תיוותר בפגיעתה.

90. מעבר לכך, יש לומר כי טענת אי-שוויון במישור החוקתי, העשוי להיווצר מעצם קיומה של תקרה מרבית, נחסמת ממילא מכוח הוראת שמירת הדינים בסעיף 10 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, המגינה על תוקפם של דינים קיימים ערב תחילתו של חוק-היסוד, לרבות שיטות בסיסיות שהוטמעו בדינים שמורים, שמבקשים כיום לערער על תוקפן החוקתי.

אפילו קיימת טענת הפליה, הרי מקום שהיא מעוגנת בדבר חקיקה ראשי העומד בתוקפו שנים רבות, היא מוגנת בפני תקיפה חוקתית על-פי סעיף 10 לחוק-היסוד (בג"צ 4810/96 בר יהודה נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 25.8.1996), להלן: ענין בר יהודה; בג"צ 9163/02 וינטראוב נ' שר העבודה והרווחה, פסקה 5 (לא פורסם, 9.8.2006); בג"צ 1046/09 מני נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקה 5 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (לא פורסם, 15.8.2010)). כבר נפסק בענין פועלה של הוראת שימור הדינים בחוק-היסוד כפורשת הגנה על פגיעה חוקתית מפני תקיפה:

"העותר מלין על הפליה בין אלמן לאלמנה בזכאות קיצבת שאירים על פי פרק י"א לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. אכן, המשיבים מודעים לשוני זה ומציינים כי אף הוצעו הצעות לשינוי המצב החוקי. על כל פנים, אנו לא נוכל לסייע לעותר, שכן ההפליה – גם אם היא קיימת – מעוגנת בדבר חקיקה ראשי, העומד בתוקפו זה שנים רבות. תרופתו של העותר הינה בפניה לגורמים הפוליטיים העשויים לסייע בתיקון החוק" (ענין בר יהודה, שם).

91. בהיות שיטת התקרה המרבית לחישוב דמי ביטוח בבחינת "דין ישן" ושמור, נראה כי כל שניתן לבחון כיום במישור החוקתי הוא את מהות התיקון הנקודתי לחוק במובן ה"כמותי", ולא ה"מהותי", קרי: את משמעות התיקון מבחינת הגבהת התקרה,

להבדיל מקיומו של פער "מהותי" בין קבוצות מבוטחים, הנעוץ בעצם קיומה של תקרה המבחינה בין קבוצות הנמצאות משני צידיה (השוו: בג"צ 4264/02 שותפות המגדלים אעבלין נ' המועצה המקומית אעבלין, פסקה 10 (לא פורסם, 12.12.2006), להלן: ענין אעבלין; ענין אלחנתי, פסקאות 4-5 לפסק דיני; ע"א 2281/06 אבן זוהר נ' מדינת ישראל, פסקאות 10-11 לפסק דיני (לא פורסם, 28.4.2010); וכן: ענין בנק המזרחי, בעמ' 263 (הנשיא שמגר); בג"צ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5) 241, 260 (השופט זמיר), 288-289 (דעת מיעוט של השופט קדמי) (1999); אהרן ברק פרשנות במשפט (כרך שלישי) – פרשנות חוקתית 563 (1994), להלן: ברק; ענין קניאל, בעמ' 289).

במגזר צר זה, הנוגע להיקפו של הפער שנוצר בין בעלי הכנסה גבוהה לבעלי הכנסה גבוהה ביותר בעקבות שינוי התקרה המרבית של ההכנסה החייבת, טעונה טענת אי-השוויון בחינת חוקתית. במסגרת בחינה זו, יש לבחון אם טענה זו של אי-שוויון גובלת בפגיעה בכבוד האדם, שאז דינה להיבדק על-פי אמות-המידה של פיסקת ההגבלה שבחוק-היסוד.

92. טענת הפליה מן הסוג האמור קשורה קשר הדוק בכבוד האדם. אמנם, מדובר במגזרי אוכלוסיה הנהנים מרמת הכנסה גבוהה ואף גבוהה מאוד, אשר גם לאחר תשלומי דמי ביטוח בשיעורים גבוהים ומוגדלים הם נהנים מרמת הכנסה ומרמת חיים גבוהות. עם זאת, ניתן לקבל את הטענה כי הפער הנטען בין שתי קבוצות, שבעטיו השיעור היחסי של דמי הביטוח החל על בעלי ההכנסה הגבוהה ביותר נמוך מזה החל על בעלי הכנסה הגבוהה, יוצר תחושת הפליה בקרב בני הקבוצה האחרונה, הקשורה קשר הדוק להיבט של כבוד האדם. בנסיבות אלה, יש לבחון האם אי-השוויון הנטען עומד בתנאי פיסקת ההגבלה על-פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"צ 9722/04 פולגת ג'ינס בע"מ נ' ממשלת ישראל, פסקה 12 (לא פורסם, 7.12.2006), להלן: ענין פולגת ג'ינס; ענין עדאלה, פסקה 39 לפסק דינו של הנשיא ברק; והשוו גם: ענין קניאל, בעמ' 290).

93. במישור הטיעון השלישי, נטען לפגיעה בשוויון בין שכירים ועצמאים המשלמים דמי ביטוח כנגזרת מהכנסתם, לבין אלה הפועלים במסגרת חברות, המקבלים את הכנסתם כדיבידנד מהחברה, שאינם נושאים בנטל המוגדל של תשלום דמי הביטוח. טענת העותרים בהקשר לכך אינה מכוונת כנגד השיטה הקיימת, אשר מבחינה לצורך חישוב דמי הביטוח בין בעלי הכנסה כשכירים ועצמאים לבין בעלי הכנסה מדיבידנד. גרעין הטענה נסב על כך שפועלו של התיקון לחוק יהווה תמריץ לעובדים עצמאים



לשנות את מסגרת פעילותם למבנה של חברות, ולעקוף בדרך זו את נטל דמי הביטוח שהוגדל באופן ממשי עקב התיקון לחוק.

94. חוק הביטוח הלאומי קובע לענין ההכנסה החייבת בדמי ביטוח כי חישוב הכנסתו של עובד ייעשה "מהמקורות המפורטים בסעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה (סעיף 344(א) לחוק); כי חישוב הכנסתו של עובד עצמאי ייעשה "מהמקורות המפורטים בפסקאות (1) ו-8(8) של סעיף 2 לפקודת מס הכנסה"; וכי מי שאינו עובד ואינו עובד עצמאי, "ידאו כהכנסתו השנתית את הכנסתו מהמקורות המפורטים בסעיף 2 האמור" (סעיף 345(א) לחוק). סעיף 2(1) לפקודת מס הכנסה נוגע ל"השתכרות או ריווח מכל עסק או משלח-יד שעסקו בו תקופת זמן כלשהי, או מעסקה או מעסק אקראי בעל אופי מסחרי"; סעיף 2(2)(א) נוגע, בעיקרו, ל"השתכרות או ריווח מעבודה", ואילו סעיף 2(8) לפקודה עניינו ב"השתכרות או ריווח שמקורם בחקלאות, בעבודה אדמה, בייעור או בגידולי קרקע". חישוב ההכנסה לצורך דמי הביטוח בכל הנוגע לעובדים שכירים ועובדים עצמאים, אינו כולל הכנסה מדיבידנדים, שבעניינה עוסק סעיף 2(4) לפקודת מס הכנסה. הדיבידנדים נלקחים בחשבון כחלק מההכנסה רק ביחס למי שאינו עובד שכיר או עובד עצמאי, ולגביו התיקון ממילא אינו חל. הטענה היא, כי התיקון לחוק מוביל ליצירת מנגנוני התחמקות מתשלום דמי ביטוח מוגדלים על-ידי הקמת חברות וקבלת הכנסות מדיבידנדים שאינן כפופות להוראות התיקון, וכי מציאות זו יוצרת, כשלעצמה, אי-שוויון בין עובדים שכירים ועצמאים, לבין מקבלי דיבידנד מחברות.

95. דין הטענה להידחות. האבחנה הנעשית בחוק, ככלל, בין הכנסות עבודה לבין הכנסות מהון הינה ענין מורכב ביותר, השזור בשיטת המיסוי מקדמת דנא, המבחינה בין סוגים שונים של הכנסות לצורך מיסוי מבחינת צרכי המשק והחברה (יורם מרגליות "בחנית ההצדקות לקיומו של שיעור מס שונה להכנסה רגילה ולהכנסות מהון" מיסים יט(2) א-53 (2005); ענין קניאל, בעמ' 290). חוק הביטוח הלאומי מאבחן אף הוא, בבסיס השיטה, בין סוגי הכנסה שונים לצורך חישוב דמי הביטוח, וראה להתבסס לצורך החישוב על הכנסתם של שכירים ועצמאים, ולא להתחשב בהכנסת דיבידנד מפעילות אדם במסגרת חברות. העותרים לא הניחו כל בסיס לטיעוניהם בדבר אי-חוקתיות עצם השיטה המבחינה בין סוגי ההכנסות כאמור לצורך חישוב דמי הביטוח, וניתן לומר כי גם שיטה זו מוגנת מבחינה חוקתית במסגרת הוראת שמירת הדינים בסעיף 10 לחוק-היסוד. מכל מקום, התיקון לחוק אינו עוסק כלל באבחנה זו בין סוגי הכנסות, ואינו משפיע עליה. הטענה בלבד כי עקב העלאת התקרה המרבית של ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח עלול להיווצר תמריץ אצל עובדים עצמאים לעבור למסגרת פעילות בחברות כדי לעקוף את נטל דמי הביטוח אינה מעלה, כשלעצמה, שאלה

חוקתית. עניינה בתבונתו של החוק מבחינת פועלו המעשי, ומבחינת תוצאות יישומו בשטח. תבונת החוק וסיכויי הצלחתו הלכה למעשה להגשים את ייעודו חורגים ממסגרת הדיון כאן, ואינם מעניינה של הביקורת השיפוטית על חקיקת הכנסת דרך כלל. דין הטענה במישור טיעון זה להידחות, אפוא.

הפגיעה בזכות-היסוד לקניין

96. זכות הקניין עוגנה בזכות חוקתית בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, המצהיר בסעיף 3 כי "אין פוגעים בקנינו של אדם". המושג "קניין" הוא מורכב ורב-פנים, ועשוי לשאת משמעויות שונות בהתאם לטיב העניין והקשרו (ענין בנק לאומי, בעמ' 398). על רקע זה, הגדרתה של הזכות לקניין, שאלת היקף התפרשותה, וההגנה הראויה עליה בהקשר החוקתי, מורכבות גם הן, והובעו לגביהן דעות ותפיסות שונות (ענין בנק המזרחי, בעמ' 328-332, 432-433, 470-471; בג"צ 9098/01 גניס נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נט(4) 241, 272, 289-290 (2004); בג"צ 7138/03 המועצה המקומית יאנוח-ג'ת וחברי המועצה נ' שר הפנים, פ"ד נח(5) 709, 717 (2004); בג"צ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729, 739, 743-744 (2004), להלן: ענין מנור; יהושע ויסמן "הגנה חוקתית לקניין" הפרקליט מב(2) 258 (1995); אייל גרוס "זכות הקניין כזכות חוקתית וחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו" עיוני משפט כא(2) 405 (1998); חנוך דגן "קניין, אחריות חברתית וצדק חלוקתי" 97 צדק חלוקתי בישראל (2000), עורך: מנחם מאוטנר); וכן מאמרים שונים שפורסמו בנושא זה בגיליון כח(3) של כתב העת משפטים (1997).

97. אחת השאלות העולות בהקשר זה, וטרם הוכרעה, הינה השאלה האם חקיקה המטילה מס או תשלומי חובה אחרים, או מגדילה את שיעוריהם, היא חקיקה הפוגעת בקניין. עמד על כך בית המשפט בענין עיריית באר-שבע:

"אין ספק כי זכות הקניין זכתה למעמד של זכות חוקתית מוגנת בחוק היסוד; השאלה מה הם גבולותיה של הזכות החוקתית לקניין והאם יש לראות בחקיקה המטילה מיסים (או המבטלת הטבות מס, כפי שאירע במקרה דנן) כחקיקה הפוגעת בזכות זו הינה שאלה מורכבת. מטבע הדברים, חקיקה כלכלית היא רבת ענפין וחוקים רבים שמחוקקת הכנסת הם בעלי השפעה שלילית על שווי הרכוש של האדם ויש להם השפעה ישירה או עקיפה על זכויותיו הכלכליות והקנייניות. נשאלת, אפוא, השאלה באילו נסיבות יראו חקיקת מס כפוגעת בזכות לקניין. ... אולם, עד כה לא נפלה בבית משפט זה הכרעה מחייבת בשאלת מהות ואופי הפגיעה של חקיקת מס בזכות

החוקתית לקניין" (שס, בפסקה 7; כן ראו: ענין קניאל, בעמ' 287; דנג"ץ 9411/00 ארקו תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון, פסקה 19 (לא פורסם, 19.10.2009)).

98. בענייננו, אין הכרח להכריע בסוגיה העקרונית בדבר היקף זכות הקניין החוקתית, ואף לא בשאלה האם חקיקה המטילה מס או תשלום חובה אחר, מהווה, כשלעצמה, פגיעה בקניין. לצורך ענייננו נוכל להניח, גם בלא צורך לפסוק בשאלה העקרונית, כי העלאת תקרת ההכנסה המרבית לצורך חישוב דמי ביטוח משיעור של פי חמישה מהשכר הממוצע במשק לשיעור של פי עשרה ממנו מהווה פגיעה בזכות החוקתית לקניין ביחס למגזר האוכלוסיה אליו מתייחס התיקון לחוק. זאת, נוכח משמעותו של התיקון, המתבטאת בהגדלה משמעותית של נטל תשלום החובה המוטל על פלח אוכלוסיה זה בהשוואה למצב ששרר קודם לתיקון. לצורך הענין נניח, אפוא, כי התיקון לחוק הסב פגיעה לרכוש הפרט – במובנו הרחב – המצדיקה בירור חוקתי של אופי הפגיעה החוקתית.

הפגיעה בזכות-היסוד לחופש עיסוק

99. חוק-יסוד: חופש העיסוק היקנה לערך חופש העיסוק מעמד חוקתי. הוא עיגן בכך את התפיסה השלטת עוד מימיה הראשונים של המדינה כי לכל אדם קנויה זכות טבעית לעבודה ולמשלח יד. זכות זו הוכרה כ"זכות שאינה כתובה על ספר, אך נובעת מזכותו הטבעית של כל אדם לחפש מקורות מחיה, ולמצוא לעצמו מלאכה המפרנסת את בעליה" (בג"צ 1/49 בדרנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב(1) 80, 83 (1949); בג"צ 868/86 טרודלר נ' ראש המועצה המקומית רמת השרון, פ"ד מא(1) 694 (1987); בג"צ 146/88 קורן נ' עיריית רחובות, פ"ד מב(4) 72 (1988)). כיום, חוק-יסוד: חופש העיסוק קובע בסעיף 3 כי "כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע, או משלח-יד" (על מאפייני הזכות, ראו: ענין אעבלין, פסקאות 15-12; ענין פולגת ג'ינס, פסקאות 20-21; ברק, בעמ' 573).

100. הטענה כי התיקון לחוק בענייננו מנוגד לערך חופש העיסוק על-פי חוק-היסוד הועלתה בידי לשכת עורכי הדין בלבד, ולפיה, העלאת תקרת ההכנסה המרבית לצורך חישוב דמי הביטוח, המביאה את שיעור המס השולי המוטל על בעלי ההכנסות הגבוהות לכדי 60% מהכנסתם, פוגעת גם בחופש העיסוק של בני מעמד זה, באופן הנוגד את חוק-היסוד. לגישת לשכת עורכי הדין, פגיעה בלתי-מידתית זו משולה ל"הפקעת קניין ללא תמורה".

101. דין הטענה להידחות. מושכלות יסוד הם, כי הטוען לפגיעה בזכות אדם מוגנת, ובכלל זה בזכות לחופש העיסוק במובנה החוקתי, נושא בנטל הוכחה כבד (ברק, בעמ' 477-478, 594, 608). לשכת עורכי הדין שהעלתה טענה זו לא עמדה בנטל הנדרש. היא לא ביססה את טענתה לפיה התיקון לחוק פוגע בחופש העיסוק במשמעותו החוקתית, ולא הראתה הכיזד מבטאת העלאת תקרת ההכנסה לצורך חישוב דמי הביטוח פגיעה בחופש העיסוק של מי שהתיקון לחוק חל עליו. טענתה בהקשר זה נטענה בכלליות ובסתמיות, מבלי שהונחה בצידה תשתית עובדתית בסיסית, הנדרשת לצורך עמידה בנטל ההוכחה הראשוני המוטל עליה. בנסיבות אלה, המסקנה היא כי חזקת חוקתיותו של התיקון לחוק מבחינת ערך חופש העיסוק לא נסתרה, ויש לדחות את הטענה בענין זה.

#### סיכום ביניים

102. על-פי הנטען בעתירות שלפנינו, התיקון לחוק הביטוח הלאומי נשוא העתירות פוגע בשלוש זכויות-יסוד חוקתיות: הזכות לשוויון, הזכות לקניין, והזכות לחופש עיסוק. דין הטענה לקיום פגיעה בחופש העיסוק להידחות על הסף. אשר לפגיעה בזכות לשוויון, מצאתי כי מתקיימת, לכאורה, פגיעה בשוויון בין קבוצת בעלי ההכנסה הגבוהה לבין קבוצת בעלי ההכנסה הגבוהה ביותר, שיתרת הכנסתם מעבר לתקרה החדשה פטורה לצורך חישוב דמי הביטוח. לענין הפגיעה הנטענת בזכות הקניין, אניח לצורך הענין, מבלי לקבוע מסמרות במישור העקרוני, כי העלאת שיעורי דמי הביטוח כאמור בתיקון לחוק כרוכה בפגיעה רכושית בפרט, ועשויה, על כן, להוות פגיעה בזכות הקניין. לצורך השלמת הניתוח החוקתי, נבחן האם פגיעות אלה בשוויון ובקניין מתיישבות עם תנאי פיסקת ההגבלה, ומהוות, על כן, "פגיעות חוקתיות" מוגנות, או שמא מדובר בפגיעות שאינן מוגנות על-פי תנאי פיסקת ההגבלה, ועשויות, על כן, לפגום בחוקתיות התיקון לחוק.

#### מבחן פיסקת ההגבלה

103. חוק הכרוך בפגיעה בזכות חוקתית המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו טעון בחינה האם הפגיעה עומדת במבחן פיסקת ההגבלה של חוק-היסוד. פיסקת ההגבלה, על-פי תנאיה, מגדירה אימתי, ובאלו נסיבות, עומדת הפגיעה בזכות חוקתית במבחן החוקתיות, ומתי היא חורגת ממבחן זה. פיסקת ההגבלה עומדת בליבה של הבחינה החוקתית; היא מבטאת את האיזון החיוני בין ערכי זכויות-היסוד של הפרט

לבין זכויות-יסוד נוגדות של הפרט האחר, או לבין אינטרסים ציבוריים כלליים הנוגדים לזכויות-היסוד במצב נתון. היא מבטאת את התפיסה לפיה זכויות אדם, חשובות ככל שתהיינה, אינן מוחלטות אלא יחסיות, ולא אחת אינן ניתנות למימוש במלוא היקפן, עקב התנגשותן הבלתי-נמנעת עם זכויות נוגדות של פרטים אחרים או עם ערכים ואינטרסים חשובים אחרים שבאינטרס הציבורי, המתחרים עימן. במציאות של התנגשות כזו, נדרש איזון ראוי בין הזכויות והערכים המתנגשים. דרך האיזון, ואמות-המידה להשגתו, טמונות בתנאיה של פסקת ההגבלה שבחוק-היסוד (וראו למשל: ענין עדאלה, פסקה 3 לפסק דיני; ענין בנק לאומי, בעמ' 401-400).

ההגנה החוקתית הניתנת לפגיעה בזכות חוקתית מותנית בקיומם של ארבעה תנאים מצטברים, הנמנים בפסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 8 לחוק-היסוד: ראשית, על הפגיעה להיעשות בחוק, או על-פיו, מכוח הסמכה מפורשת בו; שנית, על החוק הפוגע להלום את ערכיה של מדינת ישראל; שלישית, ייעודו של החוק צריך לקיים תכלית ראויה; ורביעית, על הפגיעה הכרוכה בחוק להיות במידה שאינה עולה על הנדרש. נבחן תנאים אלה, אחד לאחד.

פגיעה בחוק

104. עניינו של תנאי זה אינו בתוכנה של הנורמה אלא בצורתה, ומהות הדרישה היא כי פגיעה בזכות-יסוד תיעשה במעשה של חקיקה או על-פי סמכות מפורשת הקבועה בה. תנאי זה מהווה ביטוי לעקרון שלטון החוק במובנו הפורמאלי והמהותי-הצר (ענין "המפקד הלאומי", בפסקה 8 לפסק דינה של הנשיאה). בענייננו מתקיים תנאי זה, משהתיקון בחוק הביטוח הלאומי בא על דרך חקיקה באמצעות חוק ההתייעלות הכלכלית.

החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל

105. חוק הפוגע בזכות-יסוד נדרש להלום את ערכיה של מדינת ישראל, שהם ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית, כאמור בסעיף 1א לחוק-היסוד. ביסוד תנאי זה מונחת התפיסה כי גם חוק הפוגע או מגביל זכות אדם, אמור לעשות כן במסגרת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית (ברק, בעמ' 517-518).

באשר לתנאי זה, הושמעה אך הטענה לפיה התיקון לחוק אינו הולם את ערכיה של המדינה, מאחר ו"אין זה חוק דמוקרטי בשל חוסר הסימטריה בין הכפלת התקרה

לצורך הגבייה, ובין השאר התקרה הישנה לצורך התשלומים לזכאים" (פסקה 7.6 לעתירת לשכת עורכי הדין).

106. דין טענה זו להידחות. התשתית המושגית של חוק הביטוח הלאומי, כמבטאת את תפיסת הביטחון הסוציאלי במדינה, מושתתת על רעיון גביית דמי ביטוח בשיטה פרוגרסיבית, על-פי מבחן ה"יכולת לשלם", והענקת גמלאות על-פי צרכי הנזקק, כדי להבטיח לכל אדם סף מינימלי של קיום בכבוד בכל נסיבות החיים. מרעיון יסוד זה נגזר, כי אין זיקה הכרחית בין גובה דמי הביטוח המשולמים על-פי היכולת, לבין גובה הגמלאות המשולמות למבוטחים על-פי מבחן ה"צורך". הגדלת פער הזיקה ביניהם, שהיה קיים ממילא ביחס לחלק מן הגמלאות גם קודם לתיקון החוק, אינה סותרת את ערכיה של המדינה. הרעיון כי בעלי היכולת ישלמו על-פי יכולתם, ואילו ציבור הנזקקים יקבל גמלאות בהתאם למבחן הנזקקות והצרכים הבסיסיים, לא רק שאינו זר לתפיסת הערכים הדמוקרטיים והיהודיים המאפיינים את המדינה, אלא מקדם אותה; שהרי "שיטת הביטוח הלאומי בישראל על-פי חוק הביטוח הלאומי אינה מצמידה בהכרח בכל המקרים את גובה דמי הביטוח ששילם המבוטח לשיעור הגמלה שיקבל או אף לעצם קבלת גמלה מסוימת. דמי הביטוח משולמים על בסיס סיוע הדדי בין המבוטחים והבטחת גמלה מדור-לדור (ענין גליק, בעמ' 167). התיקון לחוק, המחליש את הזיקה בין גובה דמי הביטוח המשולמים על-ידי בעלי ההכנסה הגבוהה והגבוהה ביותר לבין גובה הגמלאות מחליפות-השכר, אינו נוגד, אפוא, את ערכיה של המדינה.

תכלית ראויה

107. פגיעה בזכות חוקתית מותרת ככל שהיא נועדה לשרת תכלית ראויה. תכלית ראויה היא "תכלית שנועדה להגשים זכויות אדם, או תכלית שנועדה להגשים מטרות חברתיות חשובות לקיומה של מסגרת חברתית שמכירה בעליונותן החוקתית של זכויות האדם, ובצורך היסודי להגן עליהן" (ברק, בעמ' 525, וראו לדוגמה: ענין המועצה האזורית חוף עזה, בעמ' 549-547). בחינת התכלית הראויה נעשית על רקע מידת הפגיעה בזכויות אדם הגלומה בחוק, ולנוכח מהותה של הזכות הנפגעת: ככל שהפגיעה בזכויות מקיפה וחריפה יותר, כך נדרשים יעדים חברתיים חשובים יותר וחיוניים יותר לשם הצדקתה; ככל שהזכות הנפגעת חשובה יותר, כך נדרשות מטרות חברתיות חשובות יותר כדי שפגיעה בה תימצא צודקת (ברק, בעמ' 526).

108. הערכת תכליתו של התיקון לחוק הביטוח הלאומי צריכה להיעשות תוך ראייה כוללת של מאפייניה ותכליותיה של הנורמה הכללית שהוא חלק ממנה, ותוך בחינה רחבה ופרטנית כאחד. חוק ההתייעלות הכלכלית שם לו למטרה "לתקן חוקים שונים

ולקבוע הוראות נוספות, במטרה לאפשר למשק הישראלי להתמודד עם השפעות המשבר הכלכלי-עולמי ולמזער את נזקיהן, להכין את התשתית שתביא בתום המשבר לצמיחת המשק תוך צמצום פערים כלכליים-חברתיים, וכן לצמצם את הגירעון הממשלתי תוך ייעול פעילות הממשלה, ולפתח אזורי פריפריה" (סעיף 1 לחוק). ביסוד חוק זה עמד המיתון הכלכלי הכבד שפקד את ישראל, והצורך לנקוט באמצעים שונים על מנת לסייע למשק להיחלץ מן המשבר. תכליתו הכלכלית הספציפית של סעיף 142(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית בענין העלאת דמי הביטוח לקבוצות בעלי ההכנסות הגבוהות והגבוהות ביותר עולה בקנה אחד עם מגמתו הכללית של חוק זה. על-פי נתונים שהציגה המדינה, כדי שלא לחרוג מתקרת ההוצאות שנקבעה בחוק הפחתת הגרעון, החיונית לשמירת חוסנה הכלכלי של המדינה, נקבע כי אחד מאמצעי ההתמודדות עם המשבר יהיה בדרך של קיצוץ השתתפות המדינה בתקציב המוסד לביטוח לאומי. על חוקיות הקיצוץ מהבחינה המשפטית לא קמו חולקים בהליך זה. השאלה שעמדה בפני מעצבי המדיניות היתה כיצד יכוסה הפער בתקציב הביטוח הלאומי שנפער עקב הקיצוץ שחל בשיעור השתתפות המדינה. המדיניות שעוצבה בחרה לפתור את הקושי שנוצר בדרך של הכבדת נטל תשלומי הביטוח על מגזר מקבלי ההכנסות הגבוהות, תוך הימנעות מקיצוץ ופגיעה בגמלאות הניתנות לזכאים, ותוך הימנעות מהעלאת שיעור הגמלאות למגזר שעליו הוטל נטל התשלום המוגבר של דמי הביטוח. מדיניות זו היא מדיניות סוציאלית מובהקת, המקדמת את הרעיון הבסיסי עליו בנויה תורת הביטחון הסוציאלי, והוא – העמסת הנטל העיקרי של מימון צרכי הביטחון הסוציאלי על בעלי היכולת בחברה, תוך מתן סיוע סוציאלי לנזקקים בחברה על-פי צרכיהם הבסיסיים לקיום בכבוד, בלא שמתחייבת זיקה ישירה בין גובה דמי הביטוח לשיעורי הגמלאות המשולמות. הגשמת תפיסה זו של ביטחון סוציאלי, ורתימתה הפרטנית להתמודדות עם הקיטון שחל במקורות ההכנסה של המדינה ועם הפער שנוצר עקב כך בקופת המוסד לביטוח לאומי, משקפות תכלית ראויה. היא ראויה הן מאחר שהיא משמשת מענה לבעיה הכלכלית שנוצרה, שבעטייה נדרש קיצוץ דמי ההשתתפות של המדינה בתקציב המוסד, והן בשל האמצעי שנבחר לכיסוי הפער שנוצר במקורות המימון של המוסד, המתיישב עם הרעיון הבסיסי של הביטחון הסוציאלי בישראל.

109. כבר נפסק לא אחת, כי תכליות שעניינן מציאת פתרונות למשבר כלכלי, וסיוע להבראת המשק, כמו גם שמירה על יעדי התקציב ועמידה בגבולותיו, הן תכליות ראויות:

"קיומו של חוב טופח עלול לפגוע ביציבותה הפיננסית של מדינת ישראל בטווח הקצר ולגרום להגדלת נטל המס או האינפלציה בטווח הארוך. ... במצב דברים זה

הבראת המשק היא חשובה לשם שמירתו של המבנה החברתי, אשר מבקש בתורו להגן על זכויות האדם. ודוק, התכלית הראויה אינה מצויה בחיסכון הכספי כשלעצמו... הבראתו של המשק ומניעתו של משבר פיננסי הן שמבססות בעניין שלפנינו את התכלית הראויה. אכן, במצב של משבר כלכלי תתקשה מדינה להגן על זכויות האדם. מצב זה מבקש חוק תכנית החירום הכלכלית למנוע" (ענין מנור, הנשיא ברק, בעמ' 740; ההדגשה אינה במקור; ראו גם: ענין מחויבות לשלום וצדק חברתי, בעמ' 505; ענין עיריית באר שבע, בפסקה 11; על תכליתה הראויה של חקיקת-מס לצורך הגשמת יעדי מדיניות פיסקלית של המדינה, ראו: הדרי, בעמ' 12).

110. תכליתו של התיקון לחוק היא, על כן, ראויה. נוסף לה מימד הזמניות, המדגיש את חשיבותה של התכלית לצורך התמודדות עם צורך כלכלי דחוף. תנאי זה בפיסקת ההגבלה מתקיים, אפוא.

מידתיות הפגיעה

111. בעוד פיסקת ההגבלה עומדת בליבת הבחינה החוקתית, מבחן המידתיות עומד בליבת פיסקת ההגבלה. כדי לצלוח את מבחן החוקתיות, אין די שהפגיעה תהא לתכלית ראויה. עליה לעמוד גם במבחן המידתיות. בשונה מדרישת התכלית הראויה, המתמקדת בבחינת המטרה העומדת ביסוד החקיקה הפוגעת, המידתיות מתמקדת באמצעי הפוגע, ועיקרה בשאלה האם האמצעי שנבחר פוגע בזכויות ב"מידה שאינה עולה על הנדרש". חקיקה כלכלית עשויה לעיתים קרובות לקיים את שני תנאיה הראשונים של פיסקת ההגבלה – הלימה לערכי המדינה וקיומה של תכלית ראויה, והדגש בעניינה מושם על בחינת תנאי המידתיות (אהרן יורן "היקף ההגנה החוקתית על הקניין וההתערבות השיפוטית בחקיקה כלכלית" משפטים כח(3) 450, 443 (1997); הדרי, בעמ' 12).

112. למבחן המידתיות שלושה מבחני-מישנה: מבחן-המישנה הראשון הוא מבחן "האמצעי המתאים" או "האמצעי הרציונאלי". מבחן זה בוחן האם מתקיים קשר רציונאלי, קשר של התאמה, בין האמצעי שנבחר בחוק לבין התכלית שהאמצעי נועד להגשים; מבחן-המישנה השני הוא מבחן "האמצעי שפגיעתו פחותה". מבחן זה בוחן האם האמצעי שנבחר הוא זה אשר פגיעתו בזכות האדם היא הפחותה ביותר, או האם קיימת חלופה שפגיעתה מתונה יותר מזו שנבחרה. מבחן-המישנה השלישי הוא מבחן "המידתיות במובן הצר". הוא בוחן את היחס בין התועלת הצפויה לציבור כתוצאה מדבר החקיקה הכולל פגיעה בזכות-יסוד, לבין עוצמת הנזק הצפוי לפרט בעטייה של הפגיעה. על מהות הפגיעה הנגרמת לפרט כאמור להימצא ביחס הולם לתועלת שהחוק מביא עימו לאינטרס הציבורי כדי לעמוד במבחן המידתיות הצר. קיומם של שלושת



מבחינים אלה, בהצטברותם, מצביעה על מידתיות הפגיעה בזכות האדם (בג"צ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 807, 836-841 (2004); ענין ענדאלה, פסקאות 64-76 לפסק דינו של הנשיא ברק; ליישום המבחינים בהקשר דומה לענייננו ראו: ענין מנור, בעמ' 742-743).

113. עקרון המידתיות נשקל ב"מתחם המידתיות" שבתחומו תיתכנה חלופות שונות שכל אחת מהן עשויה, כשלעצמה, לענות על תנאי המידתיות. בחינת המידתיות אינה מותנית בשאלה האם האמצעי שנבחר על-ידי המחוקק לצורך הגשמת תכלית החקיקה הוא בהכרח האמצעי ה"מידתי ביותר", וכי אין, ולא יכול להיות, אמצעי מידתי ממנו. לא אחת, תיתכנה מספר דרכים שכל אחת מהן עשויה לענות על תנאי המידתיות, ככל שהן מצויות במתחם המידתיות. בתחום החקיקה הכלכלית מתקיים מתחם מידתיות רחב יחסית, הנובע מקיומן של חלופות תקציביות וכלכליות שונות להשגת היעד הרצוי, הכרוכות בפגיעה יחסית בזכויות אדם. העדפת חלופה אחת על פני רעותה נתונה לקובעי המדיניות, כל עוד החלופה שנבחרה עומדת במתחם המידתיות ביחס לפגיעה הכרוכה בה בזכות-יסוד של הפרט (ענין עיריית באר-שבע, בפסקה 13). בית המשפט לא ישים עצמו בנעלי הרשות לברור את החלופה הראויה מבין החלופות האפשריות. הוא עשוי להתערב רק כאשר האמצעי שנבחר חורג באופן משמעותי מגדרי מתחם המידתיות (ענין מנור, בעמ' 740-741; להשלכת עקרון זה על חקיקת-מס, ראו: הדרי, בעמ' 20).

יישום מבחני המידתיות על התיקון לחוק

114. מבחן האמצעי המתאים או הרציונאלי: מבחן זה מתקיים בענייננו. האמצעי הננקט – העלאת תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח, וכפועל יוצא מכך, הגדלת מקור ההכנסות של המוסד לביטוח לאומי – מובילים באופן רציונאלי להגשמת המטרה שלשמה נחקק התיקון: כיסוי הפער המימוני שנוצר בקופת המוסד לביטוח לאומי עקב הקטנת השתתפות המדינה בתקציבו, באמצעות הגדלת נטל תשלומי דמי הביטוח המוטל על בעלי ההכנסות הגבוהות, בלא שיידרש קיצוץ בגמלאות ובגובהן.

115. מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה: בחירת האמצעי שפגיעתו פחותה אינה מחייבת בחירת האמצעי הפוגעני פחות במושגים מוחלטים. כבר נקבע, כי "החובה לבחור באמצעי שפגיעתו פחותה אינה שקולה כנגד החובה לבחור באמצעי שבאופן מוחלט הוא הפוגעני פחות" (ענין לשכת מנהלי ההשקעות, בעמ' 388; ענין מנור, בעמ' 742; ענין מנחם, בעמ' 280). משמעות תנאי זה היא כי האמצעי שנבחר צריך להיות כזה שפגיעתו

בזכות האדם היא מתונה, אך לאו דווקא הפחותה ביותר האפשרית במסגרת קשת האפשרויות הקיימות. האמצעי שנבחר – כיסוי הפער התקציבי שנוצר במוסד לביטוח לאומי בדרך של העלאת תקרת ההכנסה החייבת לצורך חישוב שיעור דמי ביטוח לבעלי הכנסה גבוהה – מצויה בגדריו של מתחם המידתיות הרחב הנתון למחוקק, בשים לב לשיקול-הדעת הרחב הנתון לו בסוג עניינים זה. המחוקק היה רשאי להעדיף מדיניות פיסקלית המכבידה את נטל תשלום דמי הביטוח על בעלי היכולת הכלכלית הגבוהה במקום לכסות את הפער המימוני שנוצר בדרך של העלאת המסים לציבור כולו, או בדרך של בחירת חלופה אחרת שהיתה מגשימה אותו יעד. קיצוץ דמי ההשתתפות של המדינה בתקציב המוסד – שעליו, כשלעצמו, לא היתה השגה משפטית בעתירות אלה – הצדיק חיפוש מענה לפער שנוצר בתחומי הסדרי הביטוח הלאומי, והפתרון שנבחר בדרך של העלאת תקרת ההכנסה המרבית, שמשמעותה הכבדת נטל דמי הביטוח על שכבה צרה של בעלי יכולת כלכלית גבוהה, מתיישב עם דרישת האמצעי שפגיעתו פחותה. עצם קיום אפשרות לנקוט גם באמצעים חלופיים אחרים להגשמת אותה תכלית אין בה כדי לעמוד בסתירה למידתיות האמצעי שננקט, אשר פגיעתו בנסיבות הענין פחותה.

116. מבחן המידתיות במובן הצר: עניינו של מבחן זה בקיום יחס ראוי בין האמצעי לבין המטרה שאותה ביקש החוק להשיג (ענין מנחם, בעמ' 279; בג"צ 5026/04 דז"ין 22 – שארק דלוקס רהיטים בע"מ נ' ראש ענף היתרי עבודה בשבת, פ"ד ס(1) 38, 62 (2005)). מבחן זה הוא מבחן של איזון ערכי בין ערכים ואינטרסים נוגדים. האיזון בין עוצמת הפגיעה בזכות האדם לבין עוצמת האינטרס הציבורי שלצורך הגשמתו נעשתה הפגיעה בזכות נערך על רקע מכלול ערכיה של שיטת המשפט (ענין עדאלה, בפסקה 75 לפסק דינו של הנשיא ברק).

117. התיקון לחוק הביטוח הלאומי, באמצעות חוק ההתייעלות הכלכלית, עונה גם למבחן זה של המידתיות. מתקיים איזון ראוי בין תכלית החוק – לפתור את בעיית המשבר הכלכלי והפער המימוני שנוצר בעטיו, אשר בגללו קוצץ הסיוע המדינתי לתקציב המוסד – לבין האמצעי שננקט לצורך הגשמת התכלית בדרך של העלאת דמי הביטוח לשכבה צרה של בעלי הכנסות גבוהות.

118. תכלית חקיקתו של סעיף 142(א) לחוק היא ברורה על פניה. היא מהווה אחד האמצעים שנקטו על-ידי המדינה כדי להתמודד עם משבר כלכלי חמור שפקד את ישראל, אשר נועד ליצור מקור מימון משלים הנדרש לפעילות המוסד לביטוח לאומי בשנות התקציב 2009 ו-2010, בתורת כיסוי לפער שנוצר עקב קיצוץ בדמי ההשתתפות

של המדינה בתקציב המוסד. האמצעי שנבחר לצורך כיסוי הפער הוא הגדלה של דמי הביטוח המוטלים על מגזר בעלי ההכנסות הגבוהות, ובזכות אמצעי זה נמנע הצורך לקצץ בקצבאות הניתנות לזכאים ובגובהן. מדובר בצעד של חירום כלכלי, אשר תוקפו מוגבל לפי שעה להסדר של הוראת שעה. מהנתונים שהובאו על-ידי המדינה עולה, כי משמעותו המעשית של האמצעי שננקט מסתכמת בתשלום של כ-10% נוספים מתוך הכנסתם הנוספת של פרטים המשתכרים בין 40,000 ₪ בקירוב ל-80,000 ₪ בקירוב מידי חודש, ומתבטא בגבייה של כ-100 ₪ נוספים מכל אלף ₪ שמרוויח פרט המשתכר מעל סכום של כ-40,000 ₪ בחודש. בכל מקרה, על-פי נתוני המדינה, תוספת דמי הביטוח שיחויב בה מבוטח בעקבות התיקון לחוק לא תעלה על 4,000 ₪ בחודש, שייגבו ממי שמרוויח למעלה מכ-80,000 ₪ בחודש.

119. במסגרת האיזון בין התועלת לציבור בקיום תכלית החקיקה הנדונה, לבין היקף הפגיעה בזכויות הפרט עקב העלאת דמי הביטוח, יש להדגיש את הדברים הבאים: ראשית, מדובר בבעיית חירום כלכלית שהולידה את הצורך בחקיקה, להבדיל משינוי מדיניות כלכלית שמקורו ברפורמה עקרונית בדבר דרכי החלוקה של נטלי המימון של הביטחון הסוציאלי בישראל; מנגד, האמצעי שנבחר משתלב היטב בתפיסה הקיימת של חלוקת הנטל במימון הביטחון הסוציאלי, הנשענת על רעיון הפרוגרסיביות בהטלת נטל מימון כספי הביטוח על-פי מבחן ה"יכולת לשלם". כאן נבחרה שכבה של מקבלי הכנסות גבוהות שכלפיה הוגדל נטל הנשיאה במימון לצורך כיסוי הפער התקציבי שנוצר. אין לומר כי יש בכך חריגה ממושגי היסוד של השיטה באשר לחלוקת נטל מס ותשלומי חובה בדרך כלל, ובאשר לתשלום דמי הביטוח, בפרט. התיקון לחוק משתלב בתפיסה הבסיסית של השיטה הפרוגרסיבית בגבייה, בקיומן של תקרות הכנסה לצורך חישוב תשלומי חובה אלה, המשקף יסוד רגרסיבי במסגרת השיטה, ובאבחנות הקיימות בין סוגים שונים של מקורות הכנסה מבחינת הכללתם בגדרה של ההכנסה החייבת לצורך חישוב דמי הביטוח.

שנית, הגבלת דבר החקיקה לפרק זמן מוגדר מראש מקטינה, אף היא, את עוצמת הפגיעה הנטענת. אכן: "חקיקה זמנית איננה חסינה מהתערבות שיפוטית, אף שמתחם ההתערבות בה עשוי להיות צר מן הרגיל; אלא שלצורך התערבות כזו נדרשת רמה גבוהה של שכנוע כי חוק הוראת השעה פוגע פגיעה חוקתית מהותית ועמוקה בזכויות אדם, פגיעה שאין להכשירה, בין דרך קבע, ובין לתקופה המוגבלת בזמן" (בג"צ 1548/07 לשכת עורכי הדין בישראל נ' השר לבטחון פנים, פסקה 20 (לא פורסם, 14.7.2008)); ענין ארגון נפגעי תאונות עבודה, בעמ' 143-144; ענין עדאלה, פסקה 80 לפסק דינו של הנשיא ברק, פסקה 6 לפסק דינו של השופט ריבלין ופסק דינו של השופט לוי; ענין התנועה

לאיכות השלטון, פסקאות 70-67 ו-82 לפסק דינו של הנשיא ברק; בג"צ 24/01 רסלר נ' כנסת ישראל, פ"ד נו(2) 699, 716-713 (2002).

שלישית, חשובים לענייננו גם גורמי היקף האוכלוסיה הנפגעת וסיווגה. מנתוני המדינה עולה כי היקף האוכלוסיה שהתיקון לחוק מתייחס אליו מקיף כ-1.1% מהציבור, הכולל 0.7% מציבור השכירים ו-2.1% מציבור העצמאים. מדובר בפלח צר מאוד של ציבור המבוטחים; וחשוב מכך, מדובר במגזר שהכנסתו החודשית נעה בין 40,000 ₪ ל-80,000 ₪ ומעל ל-80,000 ₪, קרי: במגזר של בעלי יכולת כלכלית גבוהה שהתיקון לחוק אינו פוגע פגיעה משמעותית ברמת חייו ואיכות חייו, הנתרות גבוהות באופן ניכר מאלה של מרבית תושבי ישראל, גם בעקבות התיקון לחוק.

120. התכלית שבשלה נחקק התיקון לחוק היא, אפוא, ראויה וחשובה. האמצעי שהתיקון נקט בו אינו חורג מן המידתיות במובנה הצר, בשים לב לעוצמת הפגיעה אל מול חשיבות התכלית שלשם השגתה הוא ננקט. עוצמת הפגיעה בבעלי ההכנסות הגבוהות על-ידי העלאת תעריפי הביטוח אינה חורגת מהמידתיות מבחינת סדרי הגודל של ההעלאה. זאת באשר לפגיעה בקניין.

אשר לפגיעה בשוויון, כאמור, בכל הנוגע ליחס שבין קבוצת המבוטחים בעלי ההכנסה הגבוהה לבין קבוצת בעלי ההכנסה הגבוהה ביותר, אין בתיקון כשלעצמו מהפכה תפיסתית באשר לעצם קיומה של תקרת הכנסה מרבית לצורך חישוב דמי הביטוח, אשר מעבר אליה נותרת הכנסה שאינה נכללת בחישוב דמי הביטוח. תקרת הכנסה מרבית היא מושג הנטוע בשיטת חישוב דמי הביטוח מימים ימימה. הצורך בהגבלת דמי ביטוח בתקרה מרבית כלשהי כדי להבטיח מסגרת סבירה של שיעורי דמי ביטוח גם בשיטה פרוגרסיבית אינה עומדת כאן במחלוקת. תוצאתה של התקרה בהשארת הכנסה פנויה מחישוב שמעבר לתקרה היא פועל-יוצא של השיטה, שיש בה רציונל כלכלי וחברתי, פרי איזונים פנימיים המבקשים לשלב מימד רגרסיבי אל תוך השיטה הפרוגרסיבית, כדי לשמור על מידתיות תעריפי דמי הביטוח ברמות הגבוהות ביותר של ההשתכרות. הפער שנוצר בין בעלי ההכנסות הגבוהות לבעלי ההכנסות הגבוהות ביותר אינו חורג מהמידתיות במסגרת השיטה הקיימת, שהגיונה וטעמיה עימה.

121. המשבר הכלכלי שבגיננו עלה הצורך בתיקון החוק מחד; היות הפגיעות הנטענות בזכות לשוויון ובזכות לקניין של המבוטחים מסוג הפגיעות שאינן בליבת זכויות אלה אלא בשוליהן הרחבים; מתירותן של הפגיעות בשים לב להיקף ההעלאה

בדמי הביטוח; הגבלת ההעלאה למגזר בעלי הכנסות גבוהות; ועל כל אלה – היות התיקון בבחינת הוראת שעה – כל אלה מצביעים על קיומו של יחס מידתי ראוי בין עוצמת הפגיעות בזכויות לשוויון ולקניין לבין חשיבות התכלית הציבורית שלצורך הגשמתה חוקק התיקון לחוק.

לסיכום הדברים

122. על רקע כלל הדברים האמורים, בחינת הליך החקיקה וכן תוכן החקיקה לגופה, מצביעה על כך שהתיקון לחוק עומד באמות-מידה חוקתיות. הליך החקיקה אינו מעלה פגם מהותי היורד לשורשו של העניין; תוכן החקיקה, אפילו כרוכות בה פגיעות מסוימות בזכויות לקניין ולשוויון, הן אינן עולות כדי פגיעות החורגות מגדרי פסקת ההגבלה. אין, אפוא, עילה חוקתית לפסילת הוראת החוק הנדונה.

תוצאה זו חלה על שלוש העתירות. אולם, עתירת פורום חיילי המילואים, על שום ייחודה, מצדיקה התייחסות מיוחדת.

עתירת פורום חיילי המילואים

123. בין חיילי המילואים לבין יתר העותרים המייצגים את כלל התושבים, ובכללם, עובדים שכירים ועצמאים, קיים שוני מהותי: אף שתגמולי המילואים נחשבים גמלאות מחליפות-שכר, הם אינם נכללים במסגרת הגמלאות המנויות בסעיף 335 לחוק הביטוח הלאומי שבגינן משולמים דמי הביטוח מכוח החוק. התגמולים בעבור שירות המילואים משולמים מתקציב משרד הביטחון, והם אינם ממומנים באמצעות דמי הביטוח הלאומי. המוסד לביטוח לאומי משמש רק "צינור" להעברתם לזכאים לכך. ההסדרים הנוגעים לתגמולי המילואים מפורטים בפרק י"ב לחוק הביטוח הלאומי, ובסעיף 284(א) לחוק נקבע במפורש כי מימון תגמולי המילואים יעשה מכספי תקציב הביטחון:

"תגמולים והענקות לפי פרק זה, לרבות החזרים לפי סעיף 280 (להלן - התגמולים וההענקות), ישולמו, לזכאים מאוצר המדינה במסגרת תקציב הבטחון, בהתאם להוראה שיעביר המוסד לתשלום מחשבון בנק שהממשלה הועידה לצורך זה" (ההדגשה אינה במקור; וראו גם: סעיפים 284(ב) ו-285 לחוק).

עולה מן האמור, כי תוספת דמי הביטוח הלאומי, הנגבית כתוצאה מהתיקון לחוק, נועדה לממן גמלאות שונות המוענקות על-ידי המוסד לביטוח לאומי לזכאים,

ואינה מתייחסת כלל לתגמולי שירות המילואים. תגמולים אלה, שהם בגדר "גמלאות לא גבייתיות", ממומנים, כאמור, מכספי תקציב הביטחון, והמוסד לביטוח לאומי משמש רק "צינור" להעברתם לזכאים. לאור זאת, הטענות החוקתיות הנוגעות להחלשת הזיקה בין גובה דמי הביטוח לבין גובה תגמולי הביטוח, ככל שהן מתייחסות לתגמולי מילואים, אינן עומדות על בסיס איתן, אף מעבר לקושי המובנה הקיים בטענות אלה לגופן, כפי שהוסבר לעיל.

124. גם ביחס לקבוצת משרתי המילואים, בדומה לכלל המבוטחים, חלה הגדלה של תקרת הביטוח, בלא שחל שינוי מקביל בשיעורי תגמולי המילואים, אשר חישובם נותר על-פי תקרת הכנסה של פי חמישה מהשכר הממוצע (סעיפים 270 ו-272(ב) לחוק הביטוח הלאומי). טענת החלשת הזיקה בין העלאת דמי הביטוח לבעלי הכנסות גבוהות לבין גובה הגמלאות המשתלמות לזכאי הביטוח הלאומי נדונה לעיל, ועיקריה יפים גם למשרתי המילואים. התפיסה הרעיונית לפיה אין זיקה מתחייבת בין גובה תשלומי הביטוח לבין גובה הגמלאות גם בגמלאות מחליפות-שכר יפה לכל מגזרי האוכלוסיה, לרבות משרתי מילואים. ההכרעה לפיה משרתי המילואים בעלי הכנסות גבוהות ישלמו דמי ביטוח על-פי יכולותיהם עד לתקרת הכנסה של פי עשרה מהשכר הממוצע ויקבלו תגמולי מילואים עד לתקרת הכנסה של פי חמישה מהשכר הממוצע היא ענין שבמדיניות, הכורכת עימה היבטים רבים – חברתיים, כלכליים, ביטחוניים ועוד. המציאות שבה אדם נקרא לשירות מילואים, תורם את חלקו לביטחון המדינה וזוכה לתגמולי מילואים בשיעור שאינו מכסה את מלוא הפסדיו, בעוד הוא נדרש לשלם דמי ביטוח מוגדלים, היא ללא ספק סוגיה מורכבת מהיבטי מדיניות שונים ומגוונים, ובהם היבטים חברתיים, כלכליים, ביטחוניים ואחרים.

ככלל, סוגיית גובה הגמלאות המשולמות על-ידי המדינה בגין שירות מילואים פעיל – שיעורן, מדיניות תקצובן ואופן חלוקתן, היא סוגיה מיוחדת, ואפשר כי היא מצריכה שיקולים מיוחדים והסדרים מיוחדים. היא קשורה קשר הדוק בסוגיות נוספות מתחום המדיניות הכלכלית, החברתית והביטחונית. עמדת מעצבי המדיניות כיום הינה כי יש לתחום את תקרת תגמולי המילואים לתקרה של פי חמישה מהשכר הממוצע במשק, וזאת גם מקום שאיש המילואים משתכר הכנסה גבוהה מזו, ועשוי להתחייב בדמי ביטוח על-פי הכנסה שתקרתה פי עשרה מהשכר הממוצע במשק. על-פי תפיסה זו, דינו של איש מילואים כדין כל עובד או עצמאי בעלי הכנסה גבוהה, שעליהם לשאת בנטל מימון גבוה של דמי הביטוח בשל הכנסותיהם הגבוהות. אשר לתגמולי הביטוח – תפיסת התגמול על-פי הצורך הבסיסי ולא דווקא על-פי רמת ההכנסה הריאלית שרירה וקיימת גם לגבי חיילי מילואים הנמנים על מגזר מקבלי ההכנסה הגבוהה והגבוהה

ביותר. יתכן, שהמדינה היתה עשויה לבחור בחלופה המגדילה את תגמולי המילואים כדי לחזק את הזיקה בינם לבין הפסד ההכנסה הריאלי של חייל המילואים, ובד בבד, למנוע את היחלשות הזיקה בין גובה דמי הביטוח לגובה תגמולי המילואים, בשים לב לתרומה החשובה של חיילי המילואים לקידום האינטרס הביטחוני של המדינה. אולם, שאלות אלה הן שאלות מדיניות מובהקות, שההכרעה בהן נתונה לממשלה ולכנסת, והן תלויות במידה רבה בהיקף המשאבים הנתונים בידי הרשות, ובגיבוש סדרי עדיפויות לאומיים, שהם עניין למעצבי המדיניות לעסוק בהם. אין בית המשפט אמור להתערב במדיניות שנבחרה, ככל שהיא אינה כרוכה בפגיעה חוקתית כלשהי, וזה אכן המצב בענייננו. לא למותר לציין, כי על-פי סעיף 277(א) לחוק הביטוח הלאומי, רשאי שר העבודה והרווחה, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת העבודה והרווחה, לקבוע "נסיבות ותנאים שבהם ישולם התגמול בשיעור מוגדל לכלל המשרתים במילואים או לסוגים מהם, ללא הגבלה של זמן או לתקופה מוגבלת, וכן לקבוע את גובה השיעור המוגדל, מקורות מימונו וסדרי תשלומו" (השוו: בג"צ 359/82 אילן נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד לו(4) 110 (1982)). השאלה אם ראוי לעשות שימוש בסמכות זו אף היא שאלה מובהקת שבמדיניות, וזו אינה בגדר הסוגיות שנדרשנו להכריע בהן.

עתירת פורום חיילי המילואים אינה מעלה, אפוא, עילת התערבות חוקתית בתיקון לחוק נשוא ענייננו.

#### תחולת התיקון לחוק מבחינת הזמן

125. טענה נוספת של העותרים נוגעת לצד הטכני שבהפעלת התיקון לחוק, ועיקרה בכך כי היות וחישוב הכנסתם של עובדים עצמאים נעשה על בסיס שנתי ולא חודשי, קיים חשש כי העלאת תקרת ההכנסה על-פי התיקון לחוק תחול בפועל לא רק על הכנסה שהופקה החל מיום 1.8.09 ואילך, שהוא מועד תחילת התיקון לחוק, אלא תחושב גם הכנסה שהופקה קודם לכן, בין יום 1.1.09 ליום 31.7.09, ובכך, ייושם התיקון לחוק, באופן מעשי, בצורה רטרואקטיבית, והדבר פסול.

126. המדינה הבהירה בהקשר זה, כי אין חולק כי הגדלת תקרת ההכנסה על-פי התיקון לחוק מתייחסת אך להכנסות שהופקו החל מיום 1.8.09 ואילך, ולא קודם לכן, וכי על המוסד להפעיל שיטת גבייה אשר תיישם כראוי את הוראות החוק, בין היתר, מבחינת תחולתו בזמן.

127. יצוין בהקשר זה, כי בעיה דומה התעוררה בעבר, על רקע חקיקתו של סעיף 9(9)(ב) לחוק תכנית החירום הכלכלית משנת 2002, אשר במסגרתו בוטלה כליל, בגדר הוראת שעה, תקרת ההכנסה החייבת בדמי ביטוח של עובדים עצמאים, למשך פרק זמן של שנה. גם בעקבות מהלך זה, הועלו טענות כנגד שיטת חישוב דמי הביטוח באותה השנה, שביחס לחלקה בלבד הועלתה תקרת ההכנסה. הסוגיה הגיעה להכרעתו של בית הדין הארצי לעבודה, אשר פסק כך:

”נקודת המוצא לפסיקת הדין בערעור זה היא שהכנסת עובד עצמאי לצורך חישוב דמי ביטוח היא הכנסה שנתית ולא הכנסה חודשית. ... לעומת זאת, התקופה לתשלום דמי ביטוח גם לעובד עצמאי היא חודשית ... נקודת מוצא זו מובילה למסקנה, כי לא ההכנסה החודשית בפועל היא הקובעת במקרה זה, לא היא המדווחת, ולא היא שצריך לדווח עליה. ההכנסה השנתית היא הקובעת, כאשר פשיטא שההכנסה החודשית הממוצעת היא פועל יוצא של חלוקת הכנסה זו ב-12. דרך חישוב זו היא הגיונית מתבקשת ונסמכת על הוראות חוק הביטוח הלאומי ותקנותיו. ... דרך חישוב דמי הביטוח של עובד עצמאי על בסיס השומה השנתית כשהיא מחולקת ב-12 היתה קיימת גם לפני החוק המתקן. בענין זה לא שינה החוק המתקן מאומה. כך לפני החוק בטרם תיקונו, אילו היתה הכנסת המערערים כולה בחודש ינואר, בעוד שביתרת השנה לא היתה להם כל הכנסה, היה עליהם לשלם דמי ביטוח על פי ההכנסה החודשית הממוצעת בכפוף לתקרה גם לגבי יתרת התקופה, בה לא היתה להם כל הכנסה, אלא שהמערערים לא הוטרדו מדרך חישוב זו כל עוד דמי הביטוח היו נמוכים. משגדלו דמי הביטוח עקב ביטול התקרה, קפץ באופן טבעי רוגזם של המערערים עקב ההגדלה ”המכאיבה” בדמי הביטוח, אך הפגם שמבקשים המערערים למצוא ”בשיטה הממוצעת” היה קיים גם בטרם חקיקת החוק המתקן, אך באותו זמן לא מחו על כך.

כשאלה פני הדברים, המסקנה היא שבדין חישוב המוסד את הכנסות המערערים במחצית הראשונה על פי החוק בטרם תיקונו, ובמחצית השנייה על פי החוק לאחר תיקונו – הוא החוק המתקן. חישוב זה אינו רטרואקטיבי, אלא רטרואפקטיבי, והוא החישוב הנכון” (עב”ל (ארצי) 1353/04 פרימס נ’ המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 18.12.2007), להלן: ענין פרימס; וראו גם: עב”ל (ארצי) 283/05 פרידמן נ’ המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 25.12.2007)).

יצוין, כי עתירה שהוגשה בענין זה (בג”צ 419/08 פרידמן נ’ המוסד לביטוח

לאומי) נמחקה בהמלצת בית משפט זה ביום 22.3.10.



128. אנו מניחים כי המוסד יחיל שיטת חישוב אשר תבטיח כי לא תילקחנה בחשבון לצורך חישוב דמי הביטוח הכנסות המבוטח שהופקו קודם לתחילת תוקפו של התיקון. הרציונל שהובהר בידי בית הדין הארצי לעבודה בענין פרימס, עשוי לסייע בכך.

אין מקום, אפוא, להיעתר גם לראש זה של העתירות.

#### 100-דבר

129. עתירות אלה הציבו סוגיות גרעיניות בתחום הביטחון הסוציאלי בישראל, ובענין היחס שבין מגזרי האוכלוסיה השונים הנושאים בנטל מימונו. הן מיקדו את הרציונל לשיטת המימון של הביטחון הסוציאלי, שמקורה העיקרי נובע מדמי הביטוח המשולמים על-ידי ציבור המבוטחים. שיטה זו בנויה על עקרון התשלום על-פי היכולת מצד אחד, ועל קבלת הגמלה על-פי מידת הנזקקות לסיפוק הצרכים הבסיסיים לקיום אנושי בכבוד, מצד שני. אין זיקה מתחייבת בין גובה דמי הביטוח המשולמים לבין גובה הגמלה המוענקת. כך פועלת מערכת הביטחון הסוציאלי, הנשענת על פרוגרסיביות בגבייה, תוך מתן מענה לנזקקות על בסיס סיפוק הצרכים החיוניים לאדם.

התיקון לחוק הביטוח הלאומי, העומד במוקד העתירות, אינו מנוגד לתפיסה הבסיסית של מבנה מנגנון הביטחון הסוציאלי ולתכליות החברתיות שהוא נועד להגשים. הוא פוסע בתלם הקיים של רעיון הטלת הנטל על-פי היכולת הכלכלית, ותשלום הגמלאות על-פי הצורך הבסיסי. האילוץ הכלכלי שהביא לצורך בתיקון החוק, שמקורו בהפחתת הזרמת כספי המדינה לתקציב המוסד, אינו שיקול זר בפתרון שנמצא לכיסוי הפער התקציבי שנוצר. גם האמצעי שנבחר לצורך מתן מענה לאילוץ האמור מתיישב עם עיקרי השיטה. הוא מכביד, אמנם, את הנטל על בעלי היכולת הכלכלית הגבוהה, ונמנע מהגדלת גמלאות מחליפות-שכר, ומותירן בעינן כפי שהיו ערב התיקון, אך בו-זמנית נמנע מקיצוץ קצבאות לנזקקים, ומפגיעה בקבוצות החלשות. כן אין להתעלם מכך כי מדובר בהוראת שעה, על השלכות הנובעות מכך.

אין למצוא פגם משפטי-חוקתי בתיקון לחוק. אוסיף ואומר, כי הוא משתלב גם עם נורמות של מוסר חברתי, הנשען על רעיונות של סולידריות ועזרה הדדית, שעליהם מושתתת תפיסת הביטחון הסוציאלי בישראל.

130. אציע לחברי לדחות את שלוש העתירות, ולהימנע, בנסיבות הענין, ממתן צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

הנשיאה ד' ביניש:

אני מסכימה לפסק דינה המקיף של חברתי השופטת א' פרוקצ'יה.

ה נ ש י א ה

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

לפיכך, הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

ניתן היום, כ"ג באלול התש"ע (2.9.2010).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א ה