



**הכנסת  
הצוות המשפטי  
הוועדה לביטחון לאומי**

ירושלים, ו' באדר התשפ"ו  
23 בפברואר 2026

לכבוד  
חברי הוועדה לביטחון לאומי

**הנדון: סעיפים 22 עד 24 בהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2026**

לקראת הדיון בסעיפים 22 עד 24 להצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2026 (להלן – הצעת חוק התוכנית הכלכלית), מצ"ב סקירה בנושא. סעיף 22 להצעת החוק מתקן את פקודת המשטרה כך שתתווסף **הסמכות להעסיק שוטרים במסגרת חוזה מיוחד**, ואילו סעיפים 23 ו-24 להצעת החוק מתקנים את חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 באופן הקובע **הסדרים ייחודיים לגמלאות במשטרה**.

יצוין כי בהחלטת ועדת הכנסת הוחלט לפצל את סעיפים 23 ו-24 מהצעת חוק התוכנית הכלכלית, אך משיחות מקדימות שקיימנו עם נציגי הממשלה עולה כי יש קשר בין סעיפים אלה לבין סעיף 22 שלא פוצל ממנה, ועל כן נכון לדון בהם ביחד. ככל שתחליט הוועדה לאשרם, יהיה עליה להחליט האם לעשות זאת במסגרת הצעת חוק התוכנית הכלכלית או בנפרד ממנה, ובהתאם לכך ייקבע ההליך הפרוצדורלי לעשות זאת.

**סעיף 22 – תיקון פקודת המשטרה**

**העסקה במשטרת ישראל – רקע**

1. סעיף 10 לפקודת המשטרה מסדיר באופן כללי את סמכותו של המפק"ל לגייס אנשים לתפקיד שוטר. הפרק השלישי לפקודה קובע הוראות נוספות בעניין גיוסו ושחרורו, ועיקרון חובת בדיקה רפואית בטרם הגיוס (סעיף 11), תקופת ניסיון של 24 חודשים (סעיף 12), הוראה הקובעת כי רואים שוטר כמי שתמיד בתפקיד (סעיף 15), איסור עיסוק נוסף אלא באישור (סעיף 16), תקופת שירות של חמש שנים שניתנת להארכה (סעיפים 11 ו-17).

2. כן מסדירה הפקודה סוגים נוספים של שוטרים: שוטרים מוספים זמניים (המגויסים לתקופה של שישה חודשים); שוטרים לתפקידים מיוחדים; מתנדבי המשמר האזרחי (שאינם מועסקים על ידי המשטרה, ומסורות להם חלק מסמכויות השוטר). בנוסף, חוק

שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 וחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 מסדירים הצבת חיילים במשטרה, במסגרת מג"ב (סדיר ומילואים) ושח"ם (סדיר בלבד), וחוק שירות לאומי-אזרחי, התשע"ד-2014 מאפשר גם את הצבתם של מתנדבי שירות לאומי-אזרחי במשטרה.

3. נוכח אופי השירות הייחודי במשטרה, בהיותו גוף היררכי, שיטת ההעסקה במשטרה שונה מאשר ביתר שירות המדינה. בפקודה קבועות שתי הוראות ייחודיות לעניין זה, בדבר היעדר יחסי עובד-מעביד (סעיף 93א לפקודה) ואיסור התארגנות (סעיף 93ב לפקודה). כמהלך משלים לאיסור ההתארגנות, הוקם מוסד נציב קבילות השוטרים, המעוגן כיום בחוק המשטרה, התשס"ו-2006. היבט נוסף של ייחודיות ההעסקה במשטרה כולל דין משמעותי ייחודי, קפדני יותר מאשר בשירות המדינה, הכולל גם בתי דין למשמעת וגם שיפוט בפני דן יחיד (שהוא המקבילה במשטרה לשיפוט בפני קצין שיפוט במתכונת הקיימת בצה"ל).

#### הצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה

4. בהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה מוצע לאפשר שיטת העסקה נוספת במשטרה, בדרך של חוזה מיוחד, במקרים ובתנאים שיקבע השר לביטחון לאומי, בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם המפכ"ל. לפי ההצעה, שוטר שהחל דרכו בהעסקה רגילה, בדרך של גיוס, יוכל אף הוא לעבור למסלול של חוזה מיוחד.

#### הערות הצוות המשפטי של הוועדה

5. כאמור, אופי ההעסקה במשטרת ישראל שונה מאשר ביתר שירות המדינה. המשטרה היא גוף היררכי, השוטרים נמצאים בתפקיד תמיד, גם כשאינם במשמרת, יש להם סמכויות נרחבות והם נתונים לדין משמעותי קפדני יותר. כל אלה מחייבים בחינה מדוקדקת יותר של התפקידים שבהם יועסקו השוטרים בחוזה מיוחד, וכן יש לבחון מה יהיו השפעות המהלך על אופי הארגון. **ההסדר המוצע בהצעת החוק כללי ביותר, ולעמדתנו, נכון היה לכלול בהצעת החוק אמות מידה ברורות להעסקה בחוזה מיוחד.**

6. משיחות מקדימות שקיימנו עם נציגי משרד האוצר, המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל עולה כי יש קשר בין ההסדר המוצע בעניין זה לבין ההסדר המוצע בעניין הגימלאות, שיפורט להלן, אף שהדבר אינו בא לידי ביטוי בנוסח הצעת החוק. בנוסף, עלה בשיחות מוקדמות אלה, כי עדיין לא ברור לגמרי מה יהיו התפקידים שעליהם יחול ההסדר, ולכן לא ניתן בעת הזו להציע אמות מידה.

7. בנסיבות אלה, לעמדתנו, **לכל הפחות, יש לקבוע כי המקרים והתנאים שיקבע השר לביטחון לאומי להעסקה בחוזה מיוחד, יהיו באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת.** כך, יתאפשר פיקוח על אופן יישום ההסדר בפועל, והוועדה תוכל לבחון את השפעתו. יצוין, כי בהסדר המקביל בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, התקנות המסדירות העסקה בחוזה מיוחד טעונות התייעצות עם ועדת העבודה של הכנסת.

## סעיפים 23 ו-24 – תיקון חוק שירות המדינה (גמלאות)

### הסדר הגמלאות במשטרת ישראל – רקע

8. המונח "גיל פרישה" מוגדר בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004 (להלן – החוק הכללי), כגיל שבהגיעו אליו יהיה אדם זכאי לפרוש מעבודתו בשל גילו, ולקבל (בהתקיים תנאים מסוימים על פי דין או הסכם) גמלה בשל פרישתו מעבודתו.

9. למרות כלליות ההסדרים שבחוק הכללי, נקבעו בחקיקה גם הסדרים פרטניים בעניין גיל הפרישה העוסקים במגזרים ספציפיים. כך, בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – חוק הגמלאות) נקבעו הסדרים כאמור גם ביחס למשטרת ישראל (ככלל, לפי פרק ה' לחוק הגמלאות, גיל הפרישה לשוטר במקרה של מועד פרישה מוקדם יהיה גיל 50 עד 52 ובמקרה של מועד פרישה "רגיל" (פרישה שאינה מוקדמת) – גיל 55 עד 57).

10. כחלק מהרפורמה הפנסיונית שנערכה בתחילת שנות האלפיים במשק הישראלי, נקבעו במסגרת תיקון מס' 44 לחוק הגמלאות משנת 2023, הוראות ולפיהן שוטרים שגויסו לאחר ו' בטבת התשס"ד (31 בדצמבר 2003) יבוטחו בהסדר פנסיה צוברת במקום הסדר פנסיה תקציבית שהיה נהוג עד למועד זה.

11. במסגרת התיקון האמור בחוק הגמלאות, נוסף גם סעיף 108 לחוק זה, הקובע כי שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת ובהתייעצות עם השר לביטחון לאומי, יקבע הוראות בעניינים הנוגעים לביטוח הפנסיוני של שוטרים חדשים, ובכלל זה תשלום קצבה למי שפרש לפני גיל פרישה (תשלומים המכונים "קצבת גישור"). בפועל, מטרתם של תשלומים אלה היא לגשר בין מועד הפרישה ובין המועד שבו העובד מתחיל לקבל גמלה, וזאת כתמריץ להצטרפות כוח אדם לארגון הביטחוני או לצורך שימורו בארגון. להשלמת התמונה יוער כי כיום קצבאות גישור משולמות לשוטרים שפרשו טרם גיל הפרישה כמקדמות על בסיס נוסחה שגיבש החשב הכללי.

### ההסדר המוצע בהצעת החוק

12. בהצעת החוק מוצע לאמץ כמעט באופן מלא את ההסדר שנקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג – 2023 ביחס לשירות הביטחון הכללי והמוסד המודיעין ולתפקידים מיוחדים בכל הנוגע להסדרת קצבאות הגישור וקביעת מסלול להעסקה ללא קצבת גישור (להלן – ההסדר משנת 2023).

13. לפי הצעת החוק, מוצע לסטות ממודל התגמול הפנסיוני העתידי הנהוג כיום במשטרת ישראל (המודל המציע פנסיית גישור ממועד הפרישה המוקדמת עד למועד הפרישה "הרגיל"), וזאת נוכח העלויות הכרוכות בתשלומי הגמלאות במשטרת ישראל ולשם גיוס כוח אדם איכותי לתקופות העסקה שאינן לטווח ארוך, או לשם גיוס של כוח אדם בעל ניסיון משמעותי או השכלה נרחבת, או במקצועות בעלי יכולת התניידות גבוהה בשוק העבודה האזרחי.

14. לשם כך, מוצע בסעיף 23(2)(ב) לאפשר לשר האוצר לקבוע בצו, בהסכמת השר לביטחון לאומי ולפי בקשת המפקח הכללי של המשטרה, **מקצועות שהעסקה בהם תהיה במסלול של חוזה אישי ללא קצבת גישור.**

15. המקצועות שייקבעו באופן זה בצו יידרשו לעמוד באחד או יותר מהתבחינים שלהלן:

- א. מדובר במקצוע המתאים להעסקה לתקופה קצרה בשל שינויים תדירים בכישורים הנדרשים בו או בשל התייתרותו הצפויה עקב שינויים טכנולוגיים וכדומה.
- ב. מדובר במקצוע שנדרשת בו מומחיות הנובעת מניסיון משמעותי או מהשכלה אקדמית רחבה, בשים לב למאפייניו המיוחדים של המקצוע, לרבות יכולת המעבר למקצוע אחר בתוך המשטרה.
- ג. מדובר במקצוע שקיים קושי לגייס אליו או לשמר בו כוח אדם בשל תנאי השכר המוצעים בו (וזאת, למרות הזכאות הפוטנציאלית לקצבת גישור).
- ד. מדובר במקצוע שבו לפחות 75% מהמועסקים החדשים במהלך תקופה של 3 שנים (36 חודשים) לא בחרו במסלול של קצבת גישור (אלא במסלול של חוזה מיוחד).
- ה. מדובר במקצוע שבו לפחות 50% מכלל השוטרים החדשים במשטרת ישראל המועסקים במקצוע זה במשטרה, אינם מועסקים במסלול קצבת גישור.

16. יצוין כי ההסדר האמור עתיד לחול רק על מועסקים חדשים, ומי שמועסק כיום ימשיך במסלול ההעסקה שלו.

17. בסעיף 24 נקבע כי מועד כניסתן לתוקף של הוראות סעיף 23(2)(ב), הקובע את הפעלתו בצו של המסלול ללא קצבת גישור (סעיף 108(א1) המוצע), יהיה במועד המאוחר מבין אלה: מועד כניסתן לתוקף של התקנות לפי סעיף 23(2)(א), הקובע את הסדרת מסלול קצבת הגישור, או שנתיים ממועד כניסתן לתוקף של תקנות לפי סעיף 22 להצעת החוק, והוא סעיף 10(1) המוצע לפקודת המשטרה שעתיד לאפשר למפקח הכללי להעסיק שוטרים ב"חוזה מיוחד". משמעות הדבר היא כי כל ההסדר המוצע, יחל רק לאחר שיותקנו אחת מבין סדרת התקנות האמורות.

## הערות הצוות המשפטי של הוועדה

18. בהסדר המוצע אין אישור של ועדה כלשהי מוועדות הכנסת של הצו, ואילו בהסדר שנקבע ב-2023 לגבי השב"כ והמוסד נקבע כי הסדר זה יאושר בידי ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (הוועדה האמונה על נושאים הקשורים לשירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים). **לעמדתנו, נוכח השפעות ההסדר על המשטרה, נכון לקבוע גם כאן כי הצו יהיה טעון את אישורה של הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת.**

19. בהסדר המוצע מוצע לאפשר לשר האוצר לקבוע בצו מקצועות שההעסקה בהם תהיה במסלול של חוזה אישי ללא קצבת גישור, וזאת לאחר **בקשה** של מפכ"ל המשטרה, בעוד שבהסדר משנת 2023 נקבע כי קביעת שר האוצר תהיה על בסיס **המלצה** של ראשי הגופים הביטחוניים. **לעמדתנו, אין הבדל מהותי בין המונחים, אך נכון לשמור על אחידות ביניהם ולהיצמד למונח בו נעשה כיום שימוש בחוק.**

20. בהסדר המוצע נקבע הפעלת המסלול ללא קצבת גישור יהיה המאוחר מבין אחד משני המועדים האפשריים (במועד כניסתן לתוקף של התקנות העוסקות בהסדרת מסלול קצבת הגישור או שנתיים ממועדן כניסתן לתוקף של התקנות המאפשרות העסקת שוטרים "בחוזה מיוחד"), בעוד שבהסדר משנת 2023 נקבע מועד אחד בלבד והוא מועד כניסת תקנות קצבת הגישור לתוקף. **לעמדתנו, יש לעמוד על הצורך בקביעת שני המועדים החלופיים, ולבחון האם לא נכון יותר לקבוע מועד אחד.**

בברכה,

הצוות המשפטי  
הוועדה לביטחון לאומי