



הכנסת הלשכה המשפטית

המשנה ליועצת המשפטית לכנסת

ירושלים, י"ז באייר התשפ"ג
8 במאי 2023

לכבוד

חברי ועדת החוץ והביטחון

סקירה - הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות

התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 – סעיפים 30(4)-(5), 31(א)

1. ביום שלישי, י"ח באייר התשפ"ג (9 במאי 2023), צפויה ועדת החוץ והביטחון לדון בסעיפים 30(4)-(5), ו-31(א) בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 (להלן – הצעת החוק).
2. לקראת ישיבת הוועדה מוגשת לכם סקירה קצרה על ההסדרים המוצעים בהצעת החוק.

רקע

3. 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 התנאים על פי דין או הסכם) גמלה בשל פרישתו מעבודתו. למרות כלליות ההסדרים שבחוק הכללי בעניין גיל הפרישה, נקבעו בחקיקה גם הסדרים פרטניים העוסקים במגזרים ספציפיים, וביניהם גם המגזרים הביטחוניים שבהם נקבעו גילאי פרישה שונים מזה שבחוק הכללי (בשירות בין 45 ל-53, בהתאם לתפקיד, ובמוסד בין 42 ל-53, בהתאם לתפקיד).
4. בד בבד, במגזרים אלה הונהג מבנה תעסוקתי ייחודי, לעיתים שלא על סמך הוראה מפורשת בחקיקה, שבמסגרתו המשרתים בארגון הביטחוני היו זכאים לקבלת תשלומים בתקופה שבין מועד פרישתם לבין גיל הפרישה הקבוע בחוק הכללי. תשלומים אלה מכונים "קצבת גישור". בפועל, מטרת "קצבת הגישור" היא לגשר בין מועד הפרישה ובין המועד שבו העובד מתחיל לקבל גמלה, וזאת כתמריץ להצטרפות כוח אדם לארגון הביטחוני או לצורך שימורו בארגון.
5. לצורך הסדרת נושא קצבת הגישור נחתם בשנת 2022 הסכם בין משרד האוצר לבין המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים שבמסגרתו סוכם מתווה קצבאות הגישור שישולמו לגמלאי המוסד מאוצר המדינה. במסגרת ההסכם נקבע כי יהיו גם מקצועות שבהם מסלול ההעסקה יהיה שונה, ולא תהיה זכאות לקצבת גישור. עם שירות הביטחון הכללי טרם נחתם הסכם דומה, והצדדים מצויים במשא ומתן בנושא.

6. עוד נציין כי ככלל, חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – חוק שירות המדינה מינויים) קובע כי הדרך המרכזית להעסקת עובדי המדינה תהיה ב"כתב מינוי", בתחילה לתקופת ניסיון ובהמשך בקביעות, תוך עלייה מתמדת בדרגות הקבועות למשרה הרלוונטית. העסקה זו מכונה גם "דירוג-דרגה". בצד זאת, חוק שירות המדינה מינויים מאפשר גם העסקה של עובדים בחוזים מיוחדים מסוגים שונים ("חוזה אישי"). עובדים אלה נחשבים אף הם לעובדי מדינה, אולם תנאי העסקתם נקבעים בחוזה מיוחד בהתאם לצרכים הייחודיים הנוגעים למשרה הספציפית או לארגון הספציפי שאליו העובדים מגויסים. בשירותי הביטחון יש מגמה גוברת והולכת של העסקה בחוזים מיוחדים במקצועות מסוימים, ומסלול ההעסקה – דירוג-דרגה או חוזה אישי – נקבע לפי בחירת העובד.

ההוראות המרכזיות בהצעת החוק

הסדרת קצבאות הגישור (סעיף 30(4))

7. בסעיף 30(4) להצעת החוק מוצע להסמיך את שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת ובשים לב לצרכים המיוחדים של הארגונים הביטחוניים (שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים), לקבוע הוראות בעניינים הנוגעים לביטוח הפנסיוני של עובדים חדשים בהם, לרבות תשלום גמלאות לעובד שפרש לפני גיל פרישת חובה. תקנות אלה ייקבעו בהתייעצות עם ראש הממשלה. לדברי הממשלה סעיף זה נועד להסדיר את מנגנון קצבת הגישור.

מסלול העסקה ללא קצבת גישור (סעיף 30(5))

8. נוכח העלויות הכרוכות בתשלום קצבאות הגישור מבקשת הממשלה ליצור מסלול העסקה ללא קצבת גישור. לפי סעיף 30(5) המוצע, שר האוצר יהיה רשאי לקבוע בצו, בהסכמת ראש הממשלה ולפי המלצת ראש המוסד או ראש שירות הביטחון הכללי, לפי העניין, מקצועות שההעסקה בהם תהיה במסלול של חוזה אישי ללא קצבת גישור.

9. המקצועות שמנויים בצו יידרשו לעמוד באחד או יותר מבין התבחינים 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 שירות הביטחון.

ג. מדובר במקצוע שקיים קושי לגייס אליו או לשמר בו כוח אדם בשל תנאי השכר המוצעים בו (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 העובדים החדשים אינם מועסקים במסלול קצבת גישור.

10. יצוין כי ההסדר יחול רק על מועסקים חדשים, ומי שמועסק כיום ימשיך במסלול ההעסקה שלו. עוד יצוין כי משעה שמקצוע מסוים ייכלל בצו, לא תהיה עוד אפשרות בחירה בין מסלולים, וכל המועסקים החדשים במקצוע שייכלל בצו יועסקו במסלול של חוזה מיוחד ללא קצבת גישור.

תחילת ההסדר ותחולתו (סעיף 31(א))

11. בסעיף 31(א) נקבע כי מועד כניסתן לתוקף של הוראות סעיף 30(5), הקובע את הפעלתו של המסלול ללא קצבת גישור, תהיה במועד כניסתן לתוקף של התקנות לפי סעיף 30(4), הקובע את הסדרת מסלול קצבת הגישור. משמעות הדבר היא כי כל ההסדר המוצע, הן לעניין מסלול קצבת הגישור והן לעניין המסלול ללא קצבת גישור, יחל רק לאחר שיותקנו התקנות.

הערות הצוות המשפטי של הוועדה

סוגיות עקרוניות והשלכות רחב

12. כפי שצוין לעיל, מסלולי הקצבה של עובדי הארגונים הביטחוניים משפיעים על סוגיות רחבות יותר של מבנה ההעסקה של עובדים בארגונים אלה וכיצד יראו ארגונים אלה בעתיד. למשל, העסקת עובדים לתקופה מסויימת לעומת העסקה ארוכת טווח שכן למשך תקופה ארוכה יכולים להיות בארגונים שני מסלולי העסקה שונים, ובהם תנאי העסקה שונים, ולדבר עשויה להיות השפעה רבה על אופיים, על דמותם ועל המבנה שלהם.

13. בנוסף, להסדרת מסלולים אלה עשויות להיות השלכות רחב גם על ארגונים ביטחוניים אחרים, ובראשם צה"ל, וגם את זאת יש להביא בחשבון.

פיקוח פרלמנטרי

14. הסעיף אותו מוצע לתקן בסעיף 30(4), סעיף 108 לחוק שירות המדינה (גימלאות), קובע כי תקנות מכוחו יובאו לאישור ועדת הכספים של הכנסת. לאור ההשפעות שתיארנו לעיל על אופי הארגונים, ולאור ההשלכות האפשריות על הסדרים עתידיים בצה"ל, אנו מציעים לקבוע כי התקנות המסדירות את מסלול קצבת הגישור יובאו לאישור ועדת החוץ והביטחון שכן זו הוועדה האמונה, באמצעות האורגנים השונים שלה, לרבות ועדות המשנה, על הפיקוח על הארגונים הביטחוניים השונים, ובתוך כך עוסקת רבות במבנה המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ושירות הביטחון הכללי ובכשירותם לפעול בעתיד.

15. עוד נציין לעניין זה, כי אף שלהבנתנו כוונת הממשלה הייתה כי התיקון שבסעיף זה יחול אך ורק על המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ושירות הביטחון הכללי, נוסחו הנוכחי המוצע של הסעיף מאפשר התקנת תקנות כאמור גם ביחס למשטרה ושירות בתי הסוהר. לעמדתנו יש לחדד את הנוסח כך שיבהיר כי הוא חל רק על המוסד ועל השירות.

16. בנוסף, לפי הצעת החוק בנוסחה כעת, המקצועות שיוצאו ממסלול קצבת הגישור ייקבעו בצו ללא פיקוח פרלמנטרי. נוכח ההשלכות שתיארנו לעיל, אנו מציעים לקבוע כי גם הצווים לפי סעיף 30(5) להצעת החוק, שבמסגרתם תקבע רשימת המקצועות האמורה, יובאו לאישור ועדת החוץ והביטחון.

17. מעבר לכך, אנו מציעים לקבוע גם הוראות בדבר דיווח עתי לוועדת החוץ והביטחון על הפעלת מסלולים אלה ועל השפעת הפעלתם על מבנה הארגונים הביטחוניים ועל דמותם, כדי שהוועדה תוכל לפקח עליהם, גם לאחר אישור התקנות והצווים.

הצוות המשפטי לוועדה זמין לכל שאלה בעניין.

בברכה,

הצוות המשפטי
ועדת החוץ והביטחון