

פרק ד': שינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית לנושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות המקומיות

תיקון חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969¹⁰, אחרי סעיף 1ב יבוא: 17. בחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969¹⁰, אחרי סעיף 1ב יבוא: ברשויות השלטון

דברי הסבר

לבין הסדרות העובדים הכללית החדשה, ולפיו עובדים חדשים בשירות הממשלתי והציבורי לא יבוטחו בפנסיה תקציבית, כפי שהיה נהוג עד אז, אלא יבוטחו בפנסיה צוברת המבוססת על הפרשות שוטפות של העובד ומעסיקו. ברוח ההסכם האמור, במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט-1999, תוקנו חוק גמלאות לנושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו. בהמשך תוקנו חוקים נוספים שהסדירו את זכויותיהם הפנסיוניות של עובדים שונים במגזר הציבורי ובשירותי הביטחון. בהתאם לתיקונים אלה, אחרוני מבוטחי הפנסיה התקציבית (גופי הביטחון), החלו את שירותם עד סוף שנת 2003.

בהחלטות כאמור לעיל שהתקבלו מכוח חוק גמלאות לנושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו, הוגדרה "המשכורת הקובעת", לעניין חישוב גמלתו של זכאי ביום מסוים, כשכר המשולם לנושא המשרה הפעיל. לגבי נושאי משרה שזכאים לשכר ותוספות שונות אשר משתנים בהתאם לדרגה ולוותק, נכללים בחישוב המשכורת הקובעת התשלומים האמורים המשולמים לנושא המשרה הפעיל בדרגה ובוותק שהיו לגמלאי ערב סיום כהונתו. כלומר, המשכורת הקובעת של הגמלאי מתעדכנת כל אימת שהמשכורת של נושא המשרה הפעיל מתעדכנת ובאופן שבו המשכורת מתעדכנת.

גם בחוק שירות המדינה (גמלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970 (בפרק זה – חוק הגמלאות), ובחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) (נוסח משולב), התשמ"ה-1985 (בפרק זה – חוק שירות הקבע (גמלאות)), המסדירים את זכויותיהם הפנסיוניות של עובדי המדינה ומשרתי כוחות הביטחון, נקבעו הוראות דומות לעניין החישוב והעדכון של המשכורת הקובעת של הגמלאים שהוראות חוקים אלה חלות לגביהם.

ביום ט' בתמוז התשס"ט (23 ביולי 2009) פורסם חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (בפרק זה – חוק ההתייעלות הכלכלית 2009). פרק ח' לחוק ההתייעלות הכלכלית 2009 כלל כמה תיקוני חקיקה לחוק הגמלאות ובהם תיקון לסעיף 8 לאותו חוק. בהתאם לתיקון האמור, שונתה שיטת עדכון המשכורת הקובעת לאחר פרישתו של עובד משירות המדינה, כך שהמשכורת הקובעת תעודכן אחת לשנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; כלומר נותק הקשר בין הגמלאי לבין העובד הפעיל לעניין המשכורת הקובעת. מאחר שהסדר הפנסיה התקציבית של עובדי

פרק ד'

כללי הסדר פנסיה תקציבית הוא הסדר פנסיוני שבמסגרתו משולמים לעובד ולשאייריו תשלומי פנסיה מקופת הגוף שבו הוא הועסק. במערכת הפנסיה התקציבית ממומנות הזכויות לקצבה והזכויות האחרות על ידי המעסיק עצמו, מתקציבו, במועד העברת התשלומים לגמלאים.

חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969 (בפרק זה – חוק גמלאות לנושאי משרה) מסדיר את זכויותיהם הפנסיוניות של נושאי משרה ברשויות השלטון, ובכללם: נשיא המדינה, שר חבר הכנסת ונושא משרה שיפוטית (הכולל כל אחד מאלה: שופט, דיין, קאדי, קאדי מוד"ב ורב ראשי). מבקר המדינה, נגיד בנק ישראל ומשנהו. מכוח סעיף 1 לחוק האמור נקבעו החלטות בעניין גמלאות לגבי סוגים שונים של נושאי משרה; ראו לעניין זה: החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (נשיא המדינה ושאייריו), התשמ"א-1981 (פורסמה בק"ת התשמ"א, עמ' 1433; התשע"ו, עמ' 731); החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (שרים ושאייריהם), התשמ"א-1981 (פורסמה בק"ת התשמ"א, עמ' 1435; התשע"ט, עמ' 710); החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (חברי הכנסת ושאייריהם), התשל"ל-1969 (פורסמה בק"ת התשל"ל, עמ' 33; התשע"ז, עמ' 945); החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (נושאי משרה שיפוטית ושאייריהם), התשמ"א-1981 (פורסמה בק"ת התשמ"א, עמ' 1440; התשע"ט, עמ' 653); החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (מבקר המדינה ושאייריו), התשמ"א-1981 (פורסמה בק"ת התשמ"א, עמ' 1434; עמ' 1830); החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (נגיד בנק ישראל ושאייריו), התשמ"א-1981 (פורסמה בק"ת התשמ"א, עמ' 1434); וכן החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (משנה לנגיד בנק ישראל ושאייריו), התשמ"ג-1982 (פורסמה בק"ת התשמ"ג, עמ' 225).

חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז-1977 (בפרק זה – חוק גמלאות לראש רשות וסגניו), מסדיר את זכויותיהם הפנסיוניות של ראשי רשויות מקומיות וסגניהם. מכוחו של סעיף 2 לחוק האמור נקבעה החלטת הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז-1977 (פורסמה בק"ת התשל"ז, עמ' 1663; התשפ"ה, עמ' 2666).

בחודש מרץ 1999 נחתם הסכם בין הממשלה, הרשויות המקומיות, האוניברסיטאות ותאגידי נוספים

¹⁰ ס"ח התשכ"ט, עמ' 98; התשע"ה, עמ' 251.

”גמלאי בפנסיה תקציבית” – נושא משרה הזכאי לקצבה לפי החלטת הגמלאות, ולאחר פטירתו של נושא המשרה, בין שנפטר לפני שחדל לכהן ובין שלאחר מכן – שאירו של נושא המשרה הזכאי לתשלום קצבה לפי החלטת הגמלאות;

ד ב ר י ה ס ב ר

בהתאם לאמור, מוצע כי העדכון הראשון של משכורתו הקובעת של נושא משרה כאמור שחדל לכהן והחל לקבל קצבה במהלך שנה מסוימת או של שאיר של נושא משרה שנפטר במהלך אותה שנה, יהיה בשנה העוקבת שלאחריה בהתאם לשיעור עליית מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה למועד שבו חל העדכון לעומת אחד מהמדדים האלה, לפי העניין: מדד חודש דצמבר 2024 לעניין נושא משרה שחדל לכהן עד יום ג' בשבט התשפ”ה (1 בפברואר 2025), או מדד חודש הכהונה האחרון של נושא המשרה לעניין נושא משרה שחדל לכהן אחרי המועד האמור.

יצוין כי אם בשנה מסוימת יתברר כי שיעור השינוי במדד הוא שלילי, לא יבוצע העדכון בשל אותה תקופה; ואולם בעדכון הראשון שיבוא לאחרי, העדכון יהיה לפי מלוא השינויים במדד מאז העדכון האחרון.

להשלמת התמונה יצוין כי במקביל לפרק זה להצעת החוק, הונחה הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת שכר נושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות מקומיות בשנת 2025 והעלאת דמי ביטוח לאומי), התשפ”ה–2024 (להלן – הצעת חוק הקפאת השכר), על שולחן הכנסת; הצעת החוק האמורה פורסמה ביום י”ב בחשוון התשפ”ה (13 בנובמבר 2024). בהצעות חוק הממשלה התשפ”ה, עמ’ 108. אם הצעת חוק הקפאת השכר תתקבל בכנסת, הרי בשנת 2025 לא יעודכן שכר נושאי משרה בהתאם לעליית השכר הממוצע במשק בשנת 2024 ובהתאמה גם לא תעודכן המשכורת הקובעת של נושאי משרה בגמלאות ברשויות השלטון וברשויות המקומיות. בהתאם לאמור, מוצע כי העדכון הראשון של המשכורת הקובעת יהיה בחודש ינואר 2026 לפי שיעור עליית מדד חודש דצמבר 2025 לעומת מדד חודש דצמבר 2024.

סעיף 17 בהתאם לאמור, מוצע לתקן את חוק גמלאות לנושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו.

כך מוצע כי לעניין גמלאי בהסדר פנסיה תקציבית לפי חוק גמלאות לנושאי משרה, תעודכן המשכורת הקובעת שלפיה מחושבת קצבתו, בחודש ינואר של כל שנה בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד של חודש דצמבר של השנה שקדמה לאותו חודש עדכון לעומת מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון הקודם.

במסגרת המונח ”גמלאי בפנסיה תקציבית”, מוצע לכלול נושא משרה הזכאי לקצבה לפי החלטת הגמלאות שנבקעה לפי סעיף 1 לחוק גמלאות לנושאי משרה לגבי סוג

הרשויות המקומיות מאמץ את חוק הגמלאות, שינוי שיטת העדכון כאמור הוחל גם על עובדי הרשויות המקומיות.

ביום ט’ בניסן התשע”ב (1 באפריל 2012) בוצע תיקון חקיקה משלים בחוק הגמלאות, וזאת במסגרת חוק שירות המדינה (גמלאות) (תיקון מס’ 52), התשע”ב–2012, שלפיו גם המשכורת הקובעת לעניין גמלה של שוטרים וסוהרים תעודכן מדי שנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. בהמשך ביום כ”ו בטבת התשע”ד (29 בדצמבר 2013) פורסם, במסגרת חוק שירות המדינה (גמלאות) (תיקון מס’ 54), התשע”ד–2013, תיקון חקיקה מקביל גם בחוק שירות הקבע (גמלאות) (תיקון מס’ 28), לגבי גמלאי משרתי הקבע, וביום כ”ח באדר ב’ התשע”ו (7 באפריל 2016) תוקן בהתאם חוק הגמלאות, במסגרת חוק שירות המדינה (גמלאות) (תיקון מס’ 58), התשע”ו–2016, גם לגבי גמלאי שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים. כמו כן, יצוין כי עוד ביום י”א באדר התשע”ב (5 במרץ 2012) פורסם חוק לשינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית, התשע”ב–2012, אשר החיל את שינוי שיטת העדכון האמור של המשכורת הקובעת לעניין גמלה של עובדי חברת החשמל לישראל בע”מ שבהסדר פנסיה תקציבית. עוד הוחל שינוי שיטת העדכון כאמור מכוח צו לשינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית (גמלאי בנק ישראל), התשע”ד–2014, על גמלאי בנק ישראל שבהסדר פנסיה תקציבית. כך גם הוחל השינוי האמור מכוח צו לשינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית (גמלאי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות התקציביות), התשע”ח–2017, על גמלאי אוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת חיפה, הטכניון מכון טכנולוגי לישראל ואוניברסיטת תל אביב, שבהסדר פנסיה תקציבית.

עד כה, לא בוצע תיקון חקיקה משלים לגבי גמלאים הזכאים להסדר פנסיה תקציבית מתוקף חוק גמלאות לנושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו.

כדי להשוות את אופן עדכון הקצבאות של כלל המבוטחים בהסדרי פנסיה תקציבית המשולמת מאוצר המדינה ומקופת רשות מקומית וכחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך מוצע להתאים את שיטת עדכון המשכורת הקובעת של נושאי משרה בגמלאות ברשויות השלטון וברשויות המקומיות כך שמשכורתם הקובעת תעודכן אחת לשנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן, בלא זיקה לעדכון משכורתם של נושאי המשרה הפעילים.

“החלטת הגמלאות”, לגבי נושא משרה פלוני – החלטה שהתקבלה לפי סעיף 1 לגבי אותו סוג של משרה שבה ביהן נושא המשרה;

“המדד” – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

“המדד החדש” – מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון;

“המדד הקודם” – מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון הקודם, ולעניין העדכון הראשון –

(1) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן כנושא משרה עד מועד המעבר – מדד חודש דצמבר 2024;

(2) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן כנושא משרה אחרי מועד המעבר – מדד החודש שבו חדל לכהן;

“מועד המעבר” – יום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025);

“המשכורת הקובעת”, לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית פלוני בזמן פלוני – אחד מאלה, לפי העניין;

(1) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן עד מועד המעבר – רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה זכאי אותו גמלאי בפנסיה תקציבית בעד חודש ינואר 2025, לפי החלטת הגמלאות;

דברי הסבר

נוסף על כך, מוצע לקבוע את ערכה של המשכורת הקובעת כבסיס לעדכון לפי שיטת העדכון החדשה, וזאת בהתאם למועד שבו חדל הגמלאי לכהן במשרתו. כך מוצע לקבוע לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן עד מועד המעבר, כי ערכה של המשכורת הקובעת יהיה לפי רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה הוא זכאי בעד חודש ינואר 2025, לפי החלטת הגמלאות. לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן לאחר מועד המעבר, מוצע לקבוע כי ערכה של המשכורת הקובעת יהיה לפי רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה הוא זכאי בעד החודש שלאחר החודש שבו חדל לכהן, לפי החלטת הגמלאות.

כאמור, אם בשנה מסוימת יתברר כי שיעור השינוי במדד הוא שלילי, לא יבוצע העדכון בשל אותה תקופה; ואולם בעדכון הראשון שיבוא לאחריו, העדכון יהיה לפי מלוא השינויים במדד מאז העדכון האחרון.

עוד מוצע, בסעיף קטן (ג) של סעיף 11 המוצע, לקבוע כי אם יחוקק סעיף 2 להצעת חוק הקפאת השכר ועל כן לא תעודכן המשכורת המשולמת לנושאי המשרה בשל עליית השכר הממוצע במשך בשנת 2024, ובעקבותיה גם הקצבה המשולמת לגמלאי בפנסיה תקציבית, ובהתחשב במועד המעבר ובחלוף שנת 2024 עד שיחול העדכון הראשון של המשכורת הקובעת לפי סעיף 11 המוצע, תעודכן המשכורת

המשרה שעימה נמנה הזכאי לתשלום קצבה ערב פרישתו מכהונה. כפי שפורט לעיל, נקבעו החלטות גמלאות שונות לסוגים שונים של נושאי משרה והחלטת גמלאות אחת לנושאי משרה שיפוטית אשר עוסקת בסוגים שונים של נושאי משרה כאמור: שופט, דיין, קאדי, קאדי מדה"ב ורב ראשי. עוד מוצע להביא בחשבון במסגרת גמלאי כאמור גם את שאירו של נושא המשרה הזכאי לתשלום קצבה לפי החלטת הגמלאות כאמור בין שנפטר לפני שחדל לכהן ובין שנפטר כגמלאי יצוין כי גם קצבתו של שאיר כאמור מחושבת כשיעור מתוך משכורתו הקובעת של הגמלאי שבהסדר פנסיה תקציבית. ויודגש – התיקון המוצע לא יחול על נושא משרה שהסדר הפנסיה שלו הוא מקופת גמל לקצבה לפי סעיף 11 ולחוק גמלאות לנושאי משרה.

מוצע לקבוע כי מועד המעבר לשיטת העדכון החדשה יהיה ביום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025) וכי החל ממועד זה תעודכן הקצבה אך ורק לפי הוראות סעיף 11 המוצע, וזאת גם אם החלטת הגמלאות קובעת אחרת. בהתאם לכך העדכון הראשון לפי התיקון המוצע צפוי להתבצע, בכפוף לעליית המדד כמפורט להלן, בחודש ינואר 2026.

לעניין זה, מוצע כי מדד הבסיס לגבי העדכון הראשון יהיה מדד חודש דצמבר 2024.

(2) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן אחרי מועד המעבר – רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה זכאי אותו גמלאי בפנסיה תקציבית בעד החודש שלאחר החודש שבו חדל לכהן, לפי החלטת הגמלאות;

“נושא משרה” – נושא משרה המפורט בתוספת;

“קצבה” – סכום המשתלם מדי חודש מאוצר המדינה לפי החלטת הגמלאות.

(ב) המשכורת הקובעת של גמלאי בפנסיה תקציבית תעודכן בחודש ינואר של כל שנה (בסעיף זה – חודש העדכון). בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הקודם.

(ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (ב), גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025) ורכיבי המשכורת שלו כאמור בפסקאות (1) ו-(2) להגדרה “המשכורת הקובעת” שבסעיף קטן (א) לא עודכנו לפי שיעור עליית השכר הממוצע בשנת 2024 בשל הוראות סעיף 2 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת שכר נושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות מקומיות בשנת 2025 והעלאת דמי ביטוח לאומי), התשפ"ה–2024¹¹, תעודכן המשכורת הקובעת שלו, בעדכון הראשון לפי סעיף זה, גם לפי שיעור עליית השכר הממוצע כשיעורו ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025) לעומת השכר הממוצע כשיעורו ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024); לעניין זה, “השכר הממוצע” – כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995¹².

(ד) על אף האמור בכל דין, ובכלל זה בהחלטת הגמלאות, המשכורת הקובעת של גמלאי בפנסיה תקציבית תעודכן לפי הוראות סעיף זה בלבד.

18. בחוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז–1977¹³, אחרי סעיף 2א יבוא:

תיקון חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו)

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 18 בהתאם לאמור מוצע לתקן את חוק גמלאות לראש רשות וסגניו ולהוסיף בו את סעיף 2ב המוצע.

כך מוצע כי לעניין גמלאי בהסדר פנסיה תקציבית לפי חוק גמלאות לראש רשות וסגניו, תעודכן המשכורת הקובעת שלפיה מחושבת קצבתו, בחודש ינואר של כל שנה בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד של חודש דצמבר של השנה שקדמה לאותו חודש

הקובעת בעדכון הראשון בחודש ינואר 2026, גם לפי עליית השכר הממוצע במשך בשנת 2024, היינו בהתאם לשיעור עליית השכר הממוצע ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025) לעומת השכר הממוצע כשיעורו ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024).

¹¹ ה"ח הממשלה, התשפ"ה, עמ' 108.

¹² ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

¹³ ס"ח התשל"ז, עמ' 77; התשס"ה, עמ' 914.