

מדינת ישראל

משרד המשפטים

24 דצמבר 2017
ו' טבת תשע"ח

סיכום דיון – פנסיית גישור

להלן סיכום דיון שהתקיים ביום 30.11.2017 בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), רז נורי, בנושא פנסיית הגישור בגופי הביטחון.

משתתפים:

שי סומך, יועץ וחוקיקה (ציבורי-חוקתי); נדים עבוד, עוזר למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי); לימור פלד, פרקליטות המדינה (אזרחי); עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי, משרד האוצר; יוסי איצקוביץ, סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר (ונציגים נוספים ממשרד האוצר), ציון לוי, נציבות שירות המדינה; סא"ל גלעד לין, הפרקליטות הצבאית, צה"ל (ונציגים נוספים מצה"ל); [REDACTED] הלשכה המשפטית, שב"כ (ונציגים נוספים מהשב"כ); [REDACTED] הלשכה המשפטית, המוסד (ונציגים נוספים מהמוסד); בתיה בן דוד, הלשכה המשפטית, משטרת ישראל (ונציגים נוספים מהמשטרה); בני פולצ'ק, הלשכה המשפטית, שב"ס

רקע:

במסגרת חקיקת הסדר המעבר של כוחות הביטחון מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת התווספו הוראות שעניינן הסדרת פנסיית הגישור, כמפורט להלן:

בצה"ל – סעיף 167(א) לחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) המסמיך את שר הביטחון ושר האוצר, באישור ועדה משותפת לוועדת החוץ והביטחון וועדת העבודה של הכנסת, להתקין תקנות בעניין זכאות לקצבת גישור.

יצוין שהתקנות האמורות צריכות להיות מותקנות עד ליום 1 ביוני 2017¹, מועד שחלף זה מכבר.

ביתר גופי הביטחון – סעיף 108 לחוק שירות המדינה (גמלאות), המסמיך את שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להתקין תקנות בעניין זכאות לקצבת גישור; לעניין ארגוני הביטחון התקנות יותקנו בהתייעצות עם ראש הממשלה ולעניין המשטרה והשב"ס התקנות יותקנו בהתייעצות עם השר לביטחון הפנים.

¹ סעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016

דומה שאין חולק כי הסדרי הגישור לכוחות הביטחון צריכים להיקבע בתקנות וכי תקנות כאמור לא הותקנו עדיין; השאלה שנותרה במחלוקת היא טיבם של הסדרי הגישור בכוחות הביטחון אשר יחולו עד להתקנת תקנות הגישור.

יצוין, כי ישיבה קודמת בנושא התקיימה במשרדו של מר רז נזרי ביום 27.9.2017 ואולם מאחר שעמדת משרד האוצר הגיעה זמן קצר לפני תחילת הישיבה וגופי הביטחון לא יכלו להתייחס אליה, לא נתקבלו בישיבה הכרעות למעט החלטה זמנית לגבי שני עובדים בארגוני הביטחון ששהו כבר בחופשת פרישה.

לקראת הדיונים בנושא הוגשו חוות דעת של משרד האוצר מיום 27.9.2017, ארגוני הביטחון מיום 26.11.2017, וצה"ל מיום 28.11.2017.

במהלך הדיונים נשמעו בפירוט עמדותיהם ונימוקיהם של כלל הגורמים הנוגעים בדבר - משרד האוצר, נציבות שירות המדינה, צה"ל, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר; כן נשמעו עמדותיהם של אנשי משרד המשפטים - המחלקה למשפטי העבודה בפרקליטות המדינה, הפרקליטות האזרחית ויעוץ וחקיקה.

לאחר שמיעת הטענות השונות, בחינת הניירות שהועברו וליבון הדברים מול מנהלת המחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה, להלן סיכום המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), מר רז נזרי:

הגדרות:

"סיכום 2008" - הסיכום בין משרד האוצר לצה"ל משנת 2008.

"סיכום 2009" - הסיכום מיום 30.11.2009 בין ארגוני הביטחון לבין משרד האוצר (סגן הממונה על התקציבים והממונה על השכר) והמשנה לנציב שירות המדינה.

"סיכום 2015" - הסיכום התקציבי בנושא תקציב הביטחון מיום 24.11.2015 אשר אומץ בידי הממשלה בהחלטה מס' ב/136 של הקבינט המדיני-בטחוני מיום 11.8.2016.

"דור המדבר" - מי שפרש עד למועד הקובע, או כמי שיצא לחופשת פרישה או החל בפועל בהליכי פרישה עד למועד הקובע.

"מי שהחל בפועל בהליכי פרישה" - מי שהגיש בקשה לפרישה אשר אושרה בידי הגורם המוסמך בארגון שבו הוא משרת או מועסק.

"המועד הקובע" - מועד הוצאת סיכום דיון זה.

כללי :

בענייננו ניתן לחלק את גופי הביטחון לשלוש קבוצות, שלצד הסוגיות הזהות, מתעוררות בעניינן גם שאלות שונות :

(א) שב"כ ומוסד - לגביהם קיים סיכום בין דרגי המקצוע משנת 2009, ובעניינם מתעוררות שאלות לגבי מעמדו של סיכום זה.

(ב) המשטרה והשב"ס - שלגביהם אין סיכום כתוב, ובעניינם מתעוררות שאלות לגבי ההסדר שיחול בהעדרו של סיכום כאמור.

(ג) צה"ל - לגביו קיים סיכום שעוגן בהחלטת ממשלה, ויתכן שלגביו מתעוררות שאלות הנוגעות ליישומו של הסיכום.

1. ארגוני הביטחון, המשטרה והשב"ס

1.1 כללי

בניגוד לצה"ל, הסדרי הגישור בארגוני הביטחון מעוגנים בסיכום בדרג מקצועי, ובמשטרה ובשב"ס הם אינם מעוגנים כלל.

סוגיה זו מעוררת שני שיקולים מנוגדים :

מצד אחד, ההסתמכות על המצב הקיים של עובדים המקבלים החלטות על פרישה על בסיס סיכומים שהדרג המקצועי במשרד האוצר צד להם (לגבי ארגוני הביטחון) או על בסיס התנהלות בפועל של הנהלות הארגונים, שמשרד האוצר היה מודע אליה (לגבי המשטרה והשב"ס)² ואף על פי כן, למיטב ידיעתנו ובדיקתנו, לא עשה דבר כדי להפסיקה.

מצד שני, המצב החוקי שלפיו הסדרת פנסיית הגישור צריכה להיעשות בידי שר או שרים, בתקנות, באישור ועדה של הכנסת, בעוד שהסיכומים נעשו בידי דרג לא מיניסטרילי, ובשונה מצה"ל אף לא עוגנו בהחלטת ממשלה.

לאחר בחינת הדברים, נראה כי האיזון בין האינטרסים המתנגשים מצוי בהבחנה בין מי שהחלו בפועל בהליכי פרישה, להם קיים ככלל אינטרס הסתמכות ממשי (ר' לעניין זה גם את גישת הבטלות היחסית המאפשרת להכיר בהסדר אף אם הוא נקבע בניגוד לחוק³), לבין מי שטרם החלו בהליכי פרישה, לגביהם אינטרס ההסתמכות, ככל שהוא קיים, פחות בעוצמתו⁴.

² ר' המכתבים שצורפו למייל מיום 4.12.2017 ממשטרת ישראל אל רז נזרי.

³ בג"ץ 00/6845 - איתנה ניב ואח' נ' בית הדין הארצי לעבודה בסעיף 52 לחוות דעתו של השופט חשין; בג"ץ 6231/92 זגורי נ' בית הדין הארצי, 749, 779-785.

⁴ בע"ע (ארצי) 1093/00 טרר נ' משטרת ישראל

כן נראה שאינטרס ההסתמכות של עובדי משטרת ישראל ושב"ס - לגביהם אין הסכם כתוב, ובנוסף הם חתמו על מסמך שלפיו הם מקבלים מקדמות⁵ - הוא פחות ביחס לאינטרס ההסתמכות של השב"כ והמוסד שלגביהם קיים הסכם כאמור משנת 2009.

להלן נפרט איפוא את הכללים שיחולו על שתי אוכלוסיות אלו.

1.2 "דור המדבר" -

עד להתקנת התקנות יחול ההסדר המפורט להלן לגבי "דור המדבר" בגופי הביטחון (למעט צה"ל שענינו ידון להלן):

(א) מי שפרש עד למועד הקובע - ימשיך לקבל את קצבת הגישור שהוא קיבל עד כה.

(ב) מי שבמועד הקובע נמצא בחופשת פרישה או שהחל בפועל בהליכי פרישה - יקבל את קצבת הגישור ומענק הגישור באותה מתכונת שקיבלו מי שפרשו עד למועד הקובע.

לגבי המשטרה ושב"ס - התשלומים, לרבות מענק הגישור, ששולמו עד כה וישולמו עד להתקנת התקנות ייחשבו כמקדמות (אלא אם כן ייקבע אחרת בתקנות) שכן לגביהם לא קיים סיכום ומשטרת ישראל אף הודיעה לפורשים שמדובר במקדמות (ר' מכתבו מיום 23.6.2016 של מר דני קריבו, סמנכ"ל תכנון, תקצוב ובקרה, המשרד לבטחון הפנים).

1.3 מי שיחל בפועל בהליכי פרישה לאחר המועד הקובע

1.3.1 שב"כ ומוסד

מאחר שאינטרס ההסתמכות של מי שהחל בפועל בהליכי פרישה לאחר המועד הקובע, ככל שהוא קיים, הוא פחות בעוצמתו ביחס ל"דור המדבר", ונוכח העובדה כי בהתאם לדין, הסדרת פנסיות הגישור צריכה להיעשות בתקנות, הרי שלא ניתן להתבסס בהקשר זה על ההסכם משנת 2009.

נוכח האמור לעיל הסדר הגישור ייקבע בשיח בין משרד האוצר וגופי הביטחון, במסגרתו יישקלו כלל השיקולים הנוגעים בדבר, ובכלל זה תנאי הסכם 2015 שנחתם עם צה"ל. התשלומים שישולמו ייחשבו כמקדמות.

1.3.2 המשטרה והשב"ס

הסדר הגישור ייקבע בשיח בין משרד האוצר והגופים הרלבנטיים, במסגרתו יישקלו כלל השיקולים הנוגעים בדבר, ובכלל זה תנאי הסכם 2015 שנחתם עם צה"ל. התשלומים שישולמו ייחשבו כמקדמות.

2. צה"ל

עניינו של צה"ל נראה שונה מיתר גופי הביטחון, שכן הסדר הגישור הסופי לגביו סוכם במסגרת הסיכום התקציבי מנובמבר 2015 ועוגן בהחלטת ממשלה באוגוסט 2016. לפיכך, עד להתקנת

⁵ ר' מכתבו מיום 23.6.2016 של מר דני קריבו, סמנכ"ל תכנון, תקצוב ובקרה, המשרד לבטחון הפנים

תקנות הגישור, פנסיית הגישור צריכה להשתלם לפי הסיכום האמור משנת 2015, בין לגבי מי שפרשו מאז הסיכום ועד עתה ובין לגבי מי שיפרשו מכאן ולהבא ועד להתקנת התקנות.

מאחר שאינטרס ההסתמכות של מי שהחל בפועל בהליכי פרישה לאחר המועד הקובע, ככל שהוא קיים, הוא פחות בעוצמתו ביחס ל"דור המדבר", ומאחר שהסדרת פנסיית הגישור צריכה להיעשות בתקנות, התשלומים שישולמו למי שהחל בפועל בהליכי פרישה לאחר המועד הקובע ייחשבו כמקדמות.

3. המלצתנו לגבי מעמד הסכומים שישולמו בכל גופי הביטחון עד להתקנת תקנות למי שאינו דור המדבר

אנו ממליצים שהמקדמות שישולמו בכל גופי הביטחון למי שאינו דור המדבר, עד להתקנת התקנות, לא יוחזרו לאוצר המדינה וכי הדבר יעוגן בתקנות.

זו היא המלצתנו גם לגבי המקדמות שישולמו לדור המדבר במשטרה ובשב"ס.

4. התקנת תקנות

מצב העניינים שבו תקנות הגישור עדיין לא הותקנו יוצר אי וודאות רבה בקרב מי הפורשים ומן הראוי לסיים מצב זה בהקדם האפשרי. אשר על כן -

משרד האוצר ומשרד הביטחון מתבקשים להשלים בהקדם האפשרי את התקנת תקנות הגישור כמתחייב גם מסעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 שלפיו התקנת התקנות הייתה צריכה להסתיים לפני 1 ביוני 2017.

כן מתבקש משרד האוצר להשלים בהקדם האפשרי את התקנת תקנות הגישור גם לגבי יתר גופי הביטחון.

בנוגע לשיח בין המשרדים כאמור בסעיפים 1.3.1 ו-1.3.2 אנו סבורים שנכון ששיח זה יתקיים בזמן הקרוב על מנת להקטין את אי וודאות בקרב מי שבימים אלו שוקלים להתחיל בהליכי פרישה.

רשם: שי סומך

העתק: היועץ המשפטי לממשלה