

תגמול לפורשים משירות המדינה בשל הגבלות לאחר פרישה

הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטה מס' 4029 של הממשלה מיום 25 בדצמבר 2011, שעניינה הסדרים בנושא הגבלות לאחר פרישה משירות המדינה, הממשלה מחליטה לרשום לפניה את ההמלצה המרכזית של הוועדה הציבורית בראשות השופט (בדימוס) אורי גורן לבחינת מתן תגמול לעובדים אשר פרשו משירות המדינה והמנועים מלעבוד אצל מעסיקים מסוימים לתקופה של שנה או פחות (להלן - ועדת גורן) המצ"ב, לפיה, בשל ההגבלות החלות מכוח סעיף 4 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הצינון), יש לתת תגמול לעובדים כאמור, בסייגים שונים, כאשר נמנע מהם להשתלב בשוק העבודה באופן ההולם את כישוריהם וכאשר רמת הכנסתם נפגעת באופן משמעותי ומוחשי בשל הגבלות אלה, ובהתאם לכך:

1. למנות את הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) לגבש הסדר מפורט ליישום ההמלצה האמורה (להלן - ההסדר), אשר יכלול, בין היתר, התייחסות לנושאים הבאים: אוכלוסיית הזכאים לתגמול, גורם המוסמך לקביעת התגמול, גובה התגמול, סכומים שינוכו מהתגמול, מנגנון הפיקוח.
2. הממונה על השכר יקיים התייעצות עם הגורמים המקצועיים הנוגעים לגיבוש ההסדר, לרבות: הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציב שירות המדינה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ).
3. הממונה על השכר יביא לאישור הממשלה ה-33 של מדינת ישראל, לא יאוחר מתום 45 ימים ממועד קבלת החלטה זו, את ההסדר המוצע על ידו.
4. ככל שיתעוררו חילוקי דעות בגיבוש ההסדר, הם יובאו להכרעת הממשלה עד תום המועד הקבוע בסעיף 3.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן – **חוק הצינון**) קובע מספר הגבלות שיחולו על עובדי הציבור לאחר פרישתם, ובכלל זה איסור על קבלת הטבה, ממי שנוקק, במהלך עסקיו, להחלטתו של הפורש במהלך שירותו; וזאת במהלך שנה לאחר פרישתו, ובכלל זה העסקתו על ידי אותו הגורם (להלן – **תקופת הצינון**). עם זאת, בסעיף 4(ג)(3) לחוק נקבע, כי ניתן לקבל היתר לקבלת הזכות או לקיצור תקופת הצינון, וזאת באמצעות פניה לוועדה למתן היתרים, אשר הוקמה מכוח סעיף 11 לחוק, ואשר בראשה עומד שופט של בית המשפט המחוזי (להלן – **הוועדה למתן היתרים**). הלכה למעשה עובדים רבים פונים אל הוועדה למתן היתרים בבקשה לקצר את תקופת הצינון המוטלת עליהם מכוח החוק.

ברקע הדברים יצוין כי קיימת הנחיה מס' 1.1711 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה שעניינה גיבוש עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות הציבור. הנחית היועץ המשפטי לממשלה מפרטת את השיקולים שיש לבחון בעת גיבוש עמדת המדינה לגבי בקשה של עובד לקיצור תקופת הצינון. מטרת ההנחיה היא להבנות את שיקול הדעת של הגופים ולקבוע אמות מידה בהתייחס, בין היתר, לרמת הבכירות של העובד, היקף סמכויותיו, מידת העיסוק בשירות המדינה בענייני הגוף שאליו מתבקש המעבר ועוד. קביעת אמות מידה כאמור, נועדו לצמצם את אי הוודאות באשר לתקופת הצינון הצפויה לפורש, ולקצר את גיבוש עמדת המדינה במסגרת טיפול בבקשות של פורשים משירות הציבור המוגשות לוועדה למתן היתרים.

תגמול בשל הגבלות תקופת הצינון

נכון להיום פורש משירות הציבור אינו זכאי לתגמול כלשהו בשל ההגבלות האמורות לעיל.

הוועדה לשינוי כלכלי - חברתי, בראשות הפרופ' מנואל טרכטנברג, המליצה כי ישולם תגמול הולם לעובדים אשר הוטלו בעניינם תקופות צינון, וזאת כחלק ממספר המלצות בעניין הסדרי אתיקה במגזר הציבורי.

בהמשך, ביום 25 בדצמבר 2011, התקבלה החלטת ממשלה מס' 4029, אשר לפיה מינו שר המשפטים ושר האוצר וועדה ציבורית לבחינת מתן תגמול לעובדים אשר פרשו משירות המדינה, בראשות כב' השופט (בדימוס) אורי גורן (להלן – ועדת גורן). ביום 26 בדצמבר 2012, הוגשו המלצות ועדת גורן, והן מצורפות להצעה זו. המלצתה המרכזית של הוועדה היא כי יש לשנות את המצב הקיים בו עובדים הפורשים אינם זכאים לתגמול בתקופת הצינון, ותחת זאת לקבוע הסדר לפיו ישולם תגמול בתקופת הצינון, בהתאם לשורת המלצות שקבעה. בבסיס ההמלצה המרכזית של הוועדה עמדו השיקולים הבאים: הקושי במציאת עבודה חדשה בשל ההגבלות על התקשרויות עם מעבידים כתוצאה מחוק הצינון; יצירת איזון ראוי בין החשש לפגיעה בטוהר המידות, אשר חוק הצינון נועד להשיג, לבין אפשרות הפגיעה

בחופש העיסוק של העובד וזכותו להתפרנס בתחום עיסוקו והתמחותו; מניעת מצב בו תקופת צינון ללא מתן תגמול עלולה לצמצם את רצונם של עובדים ומנהלים איכותיים פוטנציאליים להצטרף לשירות הציבורי, ביחוד כאשר מדובר בתפקידים בכירים, כגון מנכ"לים ומקביליהם, כאשר צופים מראש שיחול עליהם בעתיד צינון באופן רחב היקף שיגביל אותם עם סיום תפקידם בשירות הציבורי; הגדלת האטרקטיביות של השירות הציבורי, ועידוד שילוב עובדים איכותיים מהמגזר הפרטי במגזר הציבורי, דבר שיסייע לתרום ידע ומומחיות חדשים למגזר הציבורי. כמו כן, קבעה הוועדה כי מתן תגמול בתקופת הצינון לא יפגע בתמריץ של מרבית הפורשים לפנות לוועדה למתן היתרים, על מנת לקצר את תקופת הצינון רק משום קבלת התמריץ, מכיוון שמרבית העובדים הפורשים מעדיפים להשתלב בשוק העבודה.

בדיונים שהתקיימו בקרב הגורמים המקצועיים במשרדי האוצר והמשפטים, עלתה המסקנה כי קיימים קשיים מעשיים ביישום המלצתה המרכזית של הוועדה. מטעם זה, יש לקבוע מנגנון בהיר כיצד ייושמו המלצות הוועדה בפועל וכן לתת מענה לשאלות שונות המתעוררות לאור המלצות אלו. כך למשל, יש לקבוע מהם הקריטריונים לקביעת האוכלוסייה הזכאית לתגמול; איזה גורם יהיה מוסמך לקבוע את הזכאות של העובד הפורש בכל משרד, בשים לב לכך שהמלצות הוועדה מציעות להטיל על תפקיד שאינו קיים במרבית משרדי הממשלה והמגזר הציבורי; כיצד ומתי תתבצע פנייתו של העובד ובאיזו דרך יוכל להלין על ההחלטה בעניינו וכיו"ב. בנוסף לכל האמור, על הממונה להתייחס לאופן תחולת ההמלצות על מנכ"לים של משרדים ממשלתיים, לאור ההתייחסות הנפרדת של הוועדה לעניין זה.

על כן, מוצע כי הממשלה תרשום לפנייה את המלצתה המרכזית של הוועדה, ותמנה את הממונה על השכר לגבש הסדר, כמפורט בנוסח ההצעה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת המצבה על כוח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ההצעה מוגשת על ידי ראש הממשלה ועל ידי שר המשפטים והיא על דעת שר האוצר.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 4029 של הממשלה מיום 25.12.2011.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעת משפטית מטעם היועצת המשפטית למשרד המשפטים, שהיא גם על דעת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, והיא ניתנת על דעתם של המשנים ליועץ המשפטי לממשלה.

סיווגים

סיווג ראשי: 03תהליך; ;
תחום פעולה עיקרי: 06המגזר הציבורי;

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר המשפטים

כ"ד באדר התשע"ג
06 במרץ 2013



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

תגמול לפורשים משירות המדינה בשל הגבלות לאחר פרישה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מוצע כי הממשלה תרשום לפנייה את ההמלצה המרכזית של הוועדה הציבורית בראשות השופט (בדימוס) אורי גורן לבחינת מתן תגמול לעובדים אשר פרשו משירות המדינה והמנועים מלעבוד אצל מעסיקים מסוימים לתקופה של שנה או פחות (להלן - ועדת גורן), וכן, למנות את הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר לגבש הסדר מפורט ליישום ההמלצה.

חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן - **חוק הצינון**) קובע מספר הגבלות שיחולו על עובדי הציבור לאחר פרישתם, ובכלל זה איסור על קבלת הטבה, ממי שנוקק, במהלך עסקיו, להחלטתו של הפורש במהלך שירותו, וזאת במהלך שנה לאחר פרישתו, ובכלל זה העסקתו על ידי אותו הגורם (להלן - **תקופת הצינון**). עם זאת, בסעיף 4(ג)(3) לחוק נקבע, כי ניתן לקבל היתר לקבלת הזכות או לקיצור תקופת הצינון, וזאת באמצעות פניה לוועדה למתן היתרים, אשר הוקמה מכוח סעיף 11 לחוק, ואשר בראשה עומד שופט של בית המשפט המחוזי (להלן - **הוועדה למתן היתרים**). הלכה למעשה עובדים רבים פונים אל הוועדה למתן היתרים בבקשה לקצר את תקופת הצינון המוטלת עליהם מכוח החוק ומשכך יש ליצור הסדר שיטיב עם עובדים שתקופת צינון מוטלת עליהם כאמור. ברקע הדברים יצוין כי קיימת הנחיה מס' 1.1711 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה שעניינה גיבוש עמדת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות הציבור. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מפרטת את השיקולים שיש לבחון בעת גיבוש עמדת המדינה לגבי בקשה של עובד לקיצור תקופת הצינון.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההחלטה המוצעת אינה מעוררת קושי משפטי. הממשלה רושמת לפנייה את ההמלצה העקרונית של ועדת גורן וממנה את הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר לגבש הסדר מפורט תוך התייעצות עם הגורמים המקצועיים, וההסדר יובא בהמשך, לאישור הממשלה ה-33.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה מוגשת על דעת היועצים המשפטיים של: משרד האוצר, נציבות שירות המדינה והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר והם לא ראו מניעה משפטית להגשתה. חוות הדעת המשפטית הזו ניתנה על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ).

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

ההצעה מוגשת על דעת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.

ממשלה יוצאת: ההצעה מוגשת לאחר תום תקופת הבחירות, בזמן כהונתה של ממשלה יוצאת, ואולם, חרף הריסון הנדרש מממשלה זו אין מניעה לאישור ההחלטה. זאת מאחר שמדובר בהמלצות של ועדה ציבורית אשר לגביה לא מתקיים חשש מפני קבלת החלטה משיקולים פוליטיים פסולים. כמו כן, ההסדר המפורט ליישום ההמלצה של הוועדה, שיוצע על ידי הממונה על השכר יובא לאישור הממשלה ה-33. משכך, תוכל הממשלה ה-33 לתת דעתה למכלול ההיבטים הנוגעים לסוגיה וההחלטה המוצעת אינה כובלת את שיקול דעתה.

חוות הדעת המשפטית הזו ניתנה על דעת המשנות ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ וחקיקה).


לאה רקובר, עו"ד
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ד אדר תשע"ג

06 מרץ 2013

(027-99-2013-002397)



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 4029 של הממשלה מיום 25.12.2011.

4029.

הסדרים בנושא הגבלות לאחר פרישה משירות המדינה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך לדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג"):

במקביל להשלמת גיבוש הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אשר עניינה הבניית שיקול דעת המדינה לגבי תקופת הצינון הראויה לפורשים משירות המדינה:

1. להטיל על שר האוצר ועל שר המשפטים, להקים ועדה לבחינת מתן תגמול לעובדים אשר פרשו משירות המדינה, המנועים מלעבוד אצל מעסיקים מסוימים למשך שנה או פחות בשל הוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969. בראש הוועדה יעמוד שופט בדימוס ועל חבריה יימנו נציג ציבור שלו התמחות בתחום משאבי אנוש בשירות הציבורי, נציג ציבור שלו התמחות בתחום הכלכלי ובנושאים תקציביים ונציג ציבור ששימש בעברו מנהל כללי של משרד ממשלתי או בתפקיד המוקבל לו.

2. הוועדה תגיש לשר האוצר ולשר המשפטים את מסקנותיה תוך 120 יום מיום מינויה.

השר דן מרידור מודיע כי הוא אינו משתתף בהצבעה.



לכבוד

לכבוד

כב' שר האוצר
מר יובל שטייניץ

כב' שר המשפטים
פרופ' יעקב נאמן

שלום רב,

הנדון: דין וחשבון

ביום 1 במרץ 2012 מיניתם אותנו בהתאם להחלטת הממשלה מס' 4029 מיום 25 בדצמבר 2011 כוועדה ציבורית לבחינת מתן תגמול לעובדים אשר פרשו משירות המדינה. המלאכה הושלמה, ואנו מתכבדים להגיש לכם את דוח הוועדה בתקווה שתמצאו בו עניין ותשקלו לאמץ את המלצותינו.

אורי גורן, שופט (בדי')

יו"ר הוועדה

עמיחי שי, ניצב (בדי')

חבר הוועדה

מר פינחס בוכריס

חבר הוועדה

רו"ח איריס שטרק

חברת הוועדה



תוכן עניינים

3	הקדמה.....
5	דיוני הוועדה ומסקנותיה.....
6	העמדות העיקריות שהוצגו לפני הוועדה
8	מסקנות הוועדה.....
11	המלצות הוועדה.....
13	נספחים.....



הקדמה

1. ביום 25 בדצמבר 2011 התקבלה החלטת ממשלה מס' 4029 להקים ועדת ציבורית במטרה לבחון הענקת תגמולים לעובדים אשר פרשו משירות המדינה ומנועים מעבודה אצל מעסיקים מסוימים בשל הוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הצינון).
2. שר המשפטים, מר יעקב נאמן ושר האוצר, מר יובל שטייניץ מינו את הוועדה הציבורית ביום 1 במרץ 2012. כחברי הוועדה נתמנו:
 - השופט (בדימוס) אורי גורן - יושב ראש הוועדה
 - רו"ח איריס שטרק - חברת הוועדה
 - ניצב (בדימוס) עמיחי שי - חבר הוועדה
 - מר פינחס בוכריס - חבר הוועדה
3. הנושאים שהוועדה דנה בהם:
 - א. השיקולים להענקת תגמול לפורשים שחלה עליהם חובת צינון;
 - ב. אוכלוסיית הזכאים לתגמול;
 - ג. הגורם המוסמך לקביעת הזכאות;
 - ד. גובה התגמול;
 - ה. ניכויים מהתגמול;
 - ו. מנגנון פיקוח.



במסגרת עבודת הוועדה זומנו ונשמעו נציגים מוסדיים וגם גורמים פרטיים:

מר משה דיין - נציב שירות המדינה,
מר רון דול - יועץ משפטי בנציבות שירות המדינה,
מר אביתר טסלר - לשכה משפטית בנציבות שירות המדינה,
מר מלכיאל בלאס - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה,
מר יואל בריס - היועץ המשפטי של משרד האוצר,
מר אייל אפשטיין - המשנה לממונה על התקציבים במשרד האוצר,
מר קובי אמסלם - הממונה על השכר במשרד האוצר,
פרופ' דוד גילה - הממונה על הרשות להגבלים עסקיים,
גב' טל רוטשטיין - נציגת הוועד ברשות להגבלים עסקיים,
פרופ' עודד שריג - הממונה על שוק ההון במשרד האוצר,
עו"ד אפרת פרוקצ'יה - לשכה משפטית במשרד האוצר,
עו"ד דין לבנה - ממשרד המשפטים,
עו"ד רם כספי,
מר משה אשר ומר יוסי יהודה מרשות המיסים.

4. נוסף לכך, קיבלה הוועדה חומר בכתב מפונים שונים, וכן מאלה שהופיעו לפני הוועדה:

אגף התקציבים במשרד האוצר, רשות המיסים, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ), נציגים מהרשות להגבלים עסקיים, נציבות שירות המדינה, הממונה על השכר במשרד האוצר, התנועה למען איכות השלטון בישראל, וכן מר איל גבאי (לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה).

5. הוועדה מציינת את עבודתם החשובה והטובה של מרכז הוועדה, מר אנואר חילף ושל העוזרת המשפטית של הוועדה, עו"ד איריס אגסי-מימון, והוועדה מודה להם על עבודתם היעילה והמקצועית.



דיוני הוועדה ומסקנותיה

1. חוק הצינון קובע הגבלות מסוגים שונים על הפורשים משירות הציבור: מגבלות על איסור ייצוג, מגבלות על קבלת זכות ובכלל זה קבלת משרה כשכיר, וכן הגבלות שונות על מי ששירת את המדינה בחוץ לארץ ומבקש לעבוד, לאחר פרישתו, במדינת השירות.
2. בהתאם להוראות חוק הצינון, רשאית וועדה בראשות שופט בית משפט מחוזי ליתן היתר לקיצור תקופת הצינון, והחוק מפרט את השיקולים שעל וועדה זו לשקול (להלן: "הוועדה למתן היתרים").
3. במהלך תקופת עבודתנו, התקבל תיקון לחוק הצינון, אשר נכנס לתוקף ביולי 2012, ובו נקבעו מגבלות ואיסורים על עובדים שמילאו תפקיד ברשות אכיפת החוק או באיסוף מודיעין (חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) (תיקון מס' 4), התשע"ב-2012). במסגרת תיקון זה נקבעה הסמכה לשר המשפטים, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, לקבוע הוראות לעניין תגמול שיינתן לפורשים בשל מגבלות אלה.
4. בבסיס עיקרון הצינון קיימים שני רציונאלים עיקריים:
הראשון, מניעת החשש שהחלטותיו של עובד הציבור עובר לפרישתו תונענה משיקולים אישיים ומתוך רצון להיטיב עם מעסיקים עתידיים פוטנציאליים מהמגזר הפרטי, באופן הפוגע בשמירה על האינטרסים הציבוריים.
השני, מניעת החשש שלאחר הפרישה ובעת ההעסקה במגזר הפרטי, ינצל עובד הציבור את מעמדו ואת הקשרים האישיים והמקצועיים אותם רכש בתקופת עבודתו במגזר הציבורי עם עמיתים לעבודה או עם גורמים חיצוניים איתם עבד במהלך עבודתו עובר לפרישה.



5. במצב הנוכחי העובדים הפורשים אשר חלה עליהם חובת צינון מכוח חוק הצינון אינם זכאים לכל תגמול בתקופה זו.

העמדות העיקריות שהוצגו לפני הוועדה

6. הממונה על השכר במשרד האוצר, מר קובי אמסלם, הציג בפנינו מודל בו קיימים שני מסלולים לקבלת התגמול:

האחד, תגמול אוטומטי לבעלי תפקידים מסויימים, כאשר משך התקופה בה ישולם התגמול הוא נגזרת של התפקיד, והמסלול השני, תגמול שאינו אוטומטי לתפקידים אחרים, בהתאם להחלטת ועדת ההיתרים.

גובה השכר בשני המסלולים הינו 70% מהשכר הקובע לפיצויי פיטורים.

7. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מר מלכיאל בלס, דיווח כי במרבית המקרים תקופת הצינון שנקבעת על-ידי ועדת ההיתרים, לאחר פנייה לקיצור התקופה, אינה עולה על שלושה חודשים בדרג הזוטר ואינה עולה על שישה חודשים בדרג הביניים. מר בלאס הציג לפני הוועדה שני מודלים אפשריים למתן תגמול לעובדים הפורשים בתקופת הצינון:

הראשון, תגמול חודשי לכלל העובדים שחל עליהם חוק הצינון באופן רעיוני, בדומה לדמי הסתגלות, לתקופה מסוימת התלויה בבכירותו של הפורש.

המודל השני הוא תגמול ממוקד - הענקת תגמול רק לפורשים אשר הוחל עליהם חוק הצינון באופן אישי בשל כוונתם לעבוד אצל מעביד מסויים, אשר בענייניו הם עסקו עובר לפרישתם. התגמול יהיה בהתאם לתקופת הצינון שתקבע הוועדה למתן היתרים כאשר קבלת התגמול מותנית בהצעת עבודה קונקרטית. הסמכות לקבוע את גובה התגמול תהיה נתונה לוועדה שתוקם, ואשר בראשה יהיה נציב שרות המדינה או נציגו, ובהשתתפות נציג משרד האוצר, נציג ציבור ונציג היועץ המשפטי לממשלה.

לעמדת מר בלאס, מבחינה ערכית יש להעדיף את המודל הראשון, שעלותו גבוהה יותר, אך בשל גישה ריאלית והערכה שתהיה התנגדות של אגף התקציבים במשרד האוצר, הוא ממליץ לאמץ את המודל השני.



8. אגף התקציבים במשרד האוצר הציג לפני הוועדה שני מודלים:

על-פי המודל הראשון, יינתן תגמול אוטומטי לפורשים אשר חלה עליהם תקופת צינון לפי החלטת ועדת ההיתרים החל מהחודש הרביעי לסיום עבודתם, ולמי שלא נקבעה תקופת צינון על ידי ועדת ההיתרים, התגמול יינתן לבעלי תפקידים בכירים, לפי הגדרת תפקידים קבועה מראש, ולתקופות שונות, בהתאם להגדרת התפקיד. גובה התגמול יהיה 70% מהשכר האחרון ששולם לעובד כאשר מהתגמול ינוכו תשלומים שמקבל העובד בתקופת קבלת התגמול.

על-פי המודל השני, תוקם ועדה בראשות נציג ציבור לקביעת גובה התגמול לפורשים שחלה עליהם חובת צינון וזו תדון באופן פרטני בזכאות לקבל התגמול, בהתאם לקריטריונים הקשורים במידת ההגבלות החלות על הפורש לאחר פרישתו. על פי מודל זה, עובדי מדינה בכירים מסוימים יהיו זכאים לתגמול אוטומטי ללא שיצטרכו לפנות לוועדה המוצעת.



מסקנות הוועדה

9. הוועדה סבורה, כי עיקרון הצינון המצוי בבסיסו של חוק הצינון הינו עיקרון ראוי וחסוב כשלעצמו לשם כינון מינהל תקין ושמירה על טוהר השירות הציבורי ושמירה על אמון הציבור במוסדות השלטון השונים. במצב הנוכחי, העובדים הפורשים שחל עליהם חוק הצינון אינם זכאים לתגמול בתקופת הצינון.

10. הוועדה בדעה כי יש לשנות מצב זה ולהעניק לעובדים הפורשים תגמול בתקופת הצינון החלה עליהם לפי החוק. לעמדה זו היו שותפים מרבית הגורמים שמסרו עמדתם והופיעו לפני הוועדה.

11. הרציונאל העומד בבסיס מתן תגמול בתקופת הצינון נובע מהקושי במציאת עבודה חדשה בשל ההגבלות על התקשרויות עם מעבידים כתוצאה מחוק הצינון. מתן התגמול יאזן כראוי בין החשש לפגיעה בטוהר המידות, אשר חוק הצינון נועד להשיג, לבין אפשרות הפגיעה בחופש בעיסוק של העובד הפורש וזכותו להתפרנס בתחום עיסוקו והתמחותו.

12. תקופת צינון ללא מתן תגמול עלולה להביא למצב שבו עובדים ומנהלים איכותיים לא יצטרפו לשירות הציבורי בייחוד כאשר מדובר בתפקידים בכירים כגון מנכ"לים ודרוגים מקבילים - כאשר ידוע מראש שיחול עליהם בעתיד חוק הצינון באופן רחב היקף שיגביל אותם עם סיום תפקידם בשירות הציבורי.

13. מאידך גיסא, מתן תגמול בתקופת הצינון יגדיל את האטרקטיביות של השירות הציבורי ויעודד שילוב עובדים איכותיים מהמגזר הפרטי במגזר הציבורי. שהרי מעבר עובדים מהמגזר הפרטי למגזר הציבורי מסייע לתרום ידע ומומחיות חדשים למגזר הציבורי. כמו כן הוא מאפשר תחרות גבוהה יותר על המשרות הבכירות ובכך מביא לחיזוק מעמדו של המגזר הציבורי.



14. בנוסף, המעבר מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי תורם גם לעובדים בכך שהוא מאפשר להם קידום תעסוקתי לאחר שימצו את אפשרויות התעסוקה במגזר הציבורי, בין משום שהגיעו לראש הפירמידה ובין משום שלא זכו לקידום במגזר הציבורי, כאשר הם מבקשים לנצל את כישוריהם מחוץ למגזר הציבורי. המעבר מהמגזר הציבורי לפרטי - תורם לפינוי משרות מהיר יותר במגזר הציבורי ומאפשר קידום לעובדים צעירים ומאפשר גם את שילובם של "מוחות" חדשים וצעירים.

15. הוועדה ראתה לנגד עיניה את הצורך שלא לפגוע בתמריץ להצטרף לשוק העבודה כתוצאה מקבלת תגמול בתקופת הצינון. הוועדה בדעה, כי מרבית העובדים הפורשים אינם נהנים מבטלה כפויה זו תוך סיכון לאבדן הזדמנויות לשוב לשוק העבודה. כך, שככלל, מתן תגמול בתקופת הצינון אין בו לפגוע ברצונם הטבעי של מרבית הפורשים לשוב ולהיקלט בשוק העבודה. מאותו הטעם, מתן תגמול בתקופת הצינון לא יפגע בתמריץ של מרבית העובדים הפורשים לפנות לוועדת ההיתרים לקצר את תקופת הצינון רק משום קבלת אותו תגמול. ממילא, במרבית המקרים השכר שעשוי להיות מוצע לפורשים בשוק הפרטי גבוה משמעותית מהשכר שקיבלו בעת שירותם במגזר הציבורי, כך שהתמריץ ממילא קיים.

16. הוועדה בדעה, שאין לקבוע אבחנה דיכוטומית בין תפקידים בכירים לתפקידים זוטרים לצורך קביעת אוכלוסיית הזכאים לתגמול או לקביעת גובה התגמול. גם עובדים פורשים בדרגים שאינם בכירים אשר יכולתם להשתלב בשוק העבודה נפגעה משמעותית (כמו שדווח לוועדה לגבי עובדי הרשות להגבלים עסקיים אשר הכשרתם המקצועית היא ספציפית וייחודית), יקבלו תגמול בתקופת הצינון. זאת, מתוך תפיסה שיש להגן על מטה לחמם של הדרגים הזוטרים ודרגי הביניים באותה מידה שבה יש להגן על אלה של הדרגים הבכירים (אולם בנושא זה ראו את הנספח לדו"ח בנוגע לזכויותיהם המיוחדות של המנכ"לים).

17. הוועדה דנה ושקלה שיקולים שונים באשר לגובה התגמול. אחת השאלות בהן דנה הוועדה, הינה האם אורך תקופת הצינון צריך לשמש מדד לגובהו של התגמול. הוועדה סבורה, שהתשובה לשאלה זו היא שלילית. אם "נגזר" על עובד להימצא בביתו במשך שנה, בוודאי אין סיבה להפחית את גובה התגמול, משום שהנזק שהוא "סופג" אינו



קטן מהנזק של מי שנמצא בבית תקופה קצרה יותר. גם נזקיו במישור הסיכויים לאבדן הזדמנויות לשוב לשוק העבודה גבוהים יותר. אין גם סיבה להעניק לו תגמול גבוה יותר, כדי לא לפגוע בתמריץ לפנות לועדת ההיתרים לקיצור התקופה או לחפש עבודה בתחום אחר.

18. שאלה נוספת בה דנה הוועדה היא האם נכון להתנות את מתן התגמול בקיומה של הצעת עבודה קונקרטית. הוועדה סבורה שגם התשובה לשאלה זו היא שלילית. מעבידים המודעים למגבלות הצינון עלולים שלא לפנות כלל לאותם עובדים פורשים בהצעת עבודה. בנוסף, התניה כזו עלולה להביא לתופעה שלילית במסגרתה ייווצר שיתוף פעולה עם מעבידים לקבלת הצעות עבודה פיקטיביות רק לצורך קבלתו של התגמול.

19. עוד שקלה הוועדה, האם גובה שכרו של העובד ערב פרישתו צריך לשמש מדד לקביעת גובה התגמול. הוועדה סבורה, שגובה שכרו של העובד עובר לפרישתו משקפת את מידת הפגיעה בחופש העיסוק ובאפשרויות ההשתכרות של העובד לאחר פרישתו. על כן, גובה שכרו של העובד הינו מדד ראוי בקביעת גובה התגמול.

20. הוועדה שקלה מהו הקריטריון הנכון לקביעת אוכלוסיית הזכאים לקבלת תגמול, ללא חלוקה והגדרה דיכוטומית של תפקידים ומבלי להבחין בין תפקידים בכירים לאחרים. היא הגיעה למסקנה כי המדד הראוי הינו **רוחב הצינון**, דהיינו מידת ההגבלה להשתלב בשוק העבודה, אשר חלה על העובד עם פרישתו. משהוגדר העובד כזכאי לקבל התגמול בהתאם לקריטריונים שנקבעו, אין לקבוע תגמול שונה לדרגים שונים של עובדים, כפי שהציעו חלק מהגורמים שהופיעו לפני הוועדה.



המלצות הוועדה

אוכלוסיית הזכאים לתגמול

1. הוועדה סבורה, כי הפרמטר הנכון לקביעת אוכלוסיית הזכאים הינו "רוחב הצינון" המוטל על העובד הפורש. הוועדה בדעה, שאין זה נכון לקבוע מראש "רשימת מכולת" של תפקידים במגזר הציבורי אשר יהיו זכאים לקבלת התגמול.
2. מגוון התפקידים בשירות הציבורי, תחומי העיסוק הרבים והמגוונים אינם מאפשרים "חיתוך מראש" של אוכלוסיית הזכאים. הוועדה סבורה, כי לא רק בעלי תפקידים בכירים (בדרגת מנכ"ל) נכללים באוכלוסיית הזכאים אלא גם בעלי תפקידים פחות בכירים, ובלבד שתחום עיסוקם המקצועי הוא ממוקד וצר (כמו הגבלים עסקיים).
3. הוועדה ממליצה, כי הזכאים לתגמול יהיו אותם פורשים שחל עליהם חוק הצינון, כאשר נמנע מהם להשתלב בשוק העבודה הפרטי באופן ההולם את כישוריהם וכאשר רמת הכנסתם נפגעת באופן משמעותי ומוחשי בשל ההגבלות המוטלות עליהם מכוח החוק.
4. עם עובדים פורשים כאלה ייכללו, על פי רוב, עובדים במשרות בכירות (כגון מנכ"לים וסמנכ"לים), עובדים במשרות פיקוח, עובדים בתחום תוכן מקצועי ממוקד (כגון הגבלים עסקיים) ועובדים אשר מקיימים קשרי עבודה שוטפים עם גורמים וגופים במגזר הפרטי מתחום התוכן בו הם מתמחים. בפרט כאשר אותם פורשים השפיעו בעבר בעבודתם על התחום המקצועי או העסקי שהיה תחת פיקוחם.



הגורם המוסמך לקביעת הזכאות

5. בתיקון מס' 4 לחוק הצינון אשר נכנס לתוקף ביולי 2012 נקבע, בכל הנוגע לעובדים הפורשים מרשויות אכיפת החוק ואיסוף מודיעין, כי במקום העבודה ממנו פורש העובד יוסמכו "ממונים על הגבלות לאחר פרישה".
6. הוועדה סבורה, כי נכון יהיה להסמיך ממונה שכזה לא רק לפורשים משירות אכיפת החוק ואיסוף מודיעין, אלא גם במשרדי הממשלה האחרים, שעל הפורשים מהם עשויה לחול תקופת צינון.
7. על כן, סבורה הוועדה, כי יש להסמיך במשרד ממשלתי ממנו פורש העובד גורם שיהיה ממונה על הגבלות פרישה או כל גורם מוסמך אחר, אשר בהכירו את עבודתו של הפורש, ואת מידת ההגבלות שיחולו עליו לאחר פרישתו, הוא הגורם שיקבע את זכאותו של הפורש לקבלת התגמול בגין תקופת הצינון, אם חלה עליו, ובהתאם לקריטריונים שקבעה ועדה זו.
8. הממונה על הגבלות פרישה יתייעץ, במקרה של ספק, עם הלשכה המשפטית של נציבות שירות המדינה.

גובה התגמול

9. גובה התגמול צריך לאפשר קיום נאות לפורשים משרות המדינה בתקופה בה חוק הצינון חל עליהם. מטרת התגמול אינה לשמר את מצבו הכלכלי של העובד הפורש כפי שהיה בטרם פרישתו, אלא לווסת את המעבר משכר קבוע להיעדר הכנסה בתקופת הצינון, ועם זאת, לא לדכא את התמריץ לחפש עבודה אשר לא חל עליה צינון לפי החוק.



10. התגמול אשר הוועדה ממליצה עליו הינו תשלומים חודשיים בגובה 70% משכרו החודשי של העובד ערב פרישתו. התגמול ישולם למשך כל תקופת הצינון בפועל (אם לפי החוק ואם לפי החלטת ועדת ההיתרים).

11. עו"ד אפרת פרוקצ'יה מהלשכה המשפטית של משרד האוצר הציעה קביעת מדרג נוסף לגובה התגמול, לפיה כאשר רמת הפגיעה היא נמוכה יותר, גובה התגמול יהיה 40% משכרו האחרון של העובד. קביעת מדרג נוסף עשויה להגשים באופן טוב יותר את העיקרון הראוי לפיו- כגודל המגבלה, גודל הפיצוי.

12. הוועדה סבורה, כי הוספת מדרג נוסף לגובה התגמול גורם להכבדה ולסיכון של המודל. גם משיקולי צדק חלוקתי חברתי אין מקום להעניק לפורשים בדרגים זוטרים, אשר לרוב רמת הפגיעה ביכולתם להשתלב בשוק העבודה קטנה יותר, תגמול נמוך יותר לעומת פורשים בדרגים בכירים.

ניכויים

13. מסכום התגמול החודשי שיוענק עקב תקופת הצינון ינוכה כל תקבול המגיע לפורש, בתקופת קבלת התגמול, מהמדינה בשל שירותו בעבר, כגון גמלה, ותשלומים בגין תקופת הסתגלות. בנוסף, התגמול החודשי יינתן רק למי שאינו עובד בתקופת הצינון, וככל שהפורש ישתלב בעבודה, הוא לא יהיה זכאי יותר לקבלת תגמול. שאלה שיש לתת עליה את הדעת היא היחס שבין קבלת התגמול לבין קבלת דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי.

מנגנון פיקוח

14. הוועדה ממליצה ליצור מנגנון פיקוח יעיל של התחייבויות וחובת דיווח של העובד, במקרה שחל שינוי נסיבות כגון התחלת עבודה. בנוסף, אם ייוצר מצב שבו עובד יעבוד בפועל ובמקביל יקבל את התגמול, הוא יידרש להשיב את הכספים אשר הוענקו לו, בצרוף קנס מרתיע או אפשרות קיזוז מהכספים המשולמים לו מקופת המדינה. הממונה



על הגבלות פרישה יחתים את העובד הפורש על תצהיר מחייב שבמסגרתו יובהרו לו המשמעויות של הפרת התחייבויותיו (הפעלת סנקציה של השבת הכספים וקנס, ברור בבית הדין למשמעת של נציבות שירות המדינה וכו').

סיום

אנו מקווים כי כב' השרים יתייחסו בהקדם לדו"ח זה ויאמצו אותו אם במלואו ואם בחלקו בשינויים שייראו להם. לנכון.

הערת יו"ר הוועדה:

בשלב מאוחר, לאחר סיום דיוני הוועדה ולאחר ששלושה מבין חברי הוועדה חתמו כבר על מסקנותיה – העביר אלינו החבר הרביעי (מר פנחס בוכריס) תזכיר שקיבל ממנכ"לית משרד ממשלתי בנושא הנסיבות המיוחדות המצדיקות (לדעת עורכת התזכיר) תנאים מיוחדים למנכ"לים הפורשים מהשירות הציבורי.

עותק אותו תזכיר מצורף למסמך זה ואנו מקווים כי קובעי הכללים בעתיד יתייחסו לתזכיר זה ויקבעו אם אכן יש להחריג מנכ"לים ממסקנות וועדה זו – ולהחיל עליהם כללים מיוחדים ברוח התזכיר.

מסמך מסקנות זה נשלח עם חתימות שלושה מחברי הוועדה – כאשר החבר הרביעי (מר בוכריס) יצרף חתימתו במועד מאוחר יותר.

אורי גורן

יו"ר הוועדה



לכבוד

11.2.13

מנכ"ל משרד האוצר
מר דורון כהן
א.ג.מ.,

הנדון: השלמת דו"ח ועדת הצינון

בסוף דו"ח המסקנות שלנו כתבנו כי בשלב מאוחר, לאחר סיום דיוני הוועדה ולאחר שלושה מבין חברי הוועדה חתמו כבר על מסקנותיה – העביר אלינו החבר הרביעי (מר פנחס בוכריס) תזכיר שקיבל ממנכ"ל משרד ממשלתי (המשרד לפיתוח הנגב והגליל) בנושא הנסיבות המיוחדות המצדיקות (לדעת עורכת התזכיר) תנאים מיוחדים למנכ"לים הפורשים מהשירות הציבורי.

עותק אותו תזכיר צורף למסמך המסקנות וקיוונו כי קובעי הכללים בעתיד יתייחסו לתזכיר זה ויקבעו אם אכן יש להחריג מנכ"לים ממסקנות וועדה זו – ולהחיל עליהם כללים מיוחדים ברוח התזכיר.

ואכן קיבלנו פנייה שכזו ממנכ"ל משרד האוצר (שהיה איש הקשר בינינו ובין השרים הממנים) להבהיר את עמדתנו בנוגע למנכ"לים כאשר יש לזכור כי בתזכיר הנ"ל נכתב "כי מרבית התפקידים של מנכ"לים במשרדי ממשלה רוחביים וחוצי תחומים, ובשל חובת צינון המוטלת עליהם מכוח החוק, הם מוגבלים במהלך שנה לקבל תפקיד ההולם את כישוריהם מחשש לניגוד עניינים".

כן יש לזכור כי אינטרס המדינה הוא לגייס לתפקיד חשוב זה את מיטב בעלי הכישורים, מבלי שנושא הצינון ימנע מהם לקבל את התפקיד.

בקשת ההבהרה שהופנתה אלינו כללה שני נושאים:

"לעניין תגמול בעת פרישה, ובשים לב לתזכיר שצורף אל דו"ח הוועדה, האם יש להבחין בין מנכ"לים שונים על-פי משך תקופת הכהונה שלהם? והאם יש לקבוע תקופת שירות מינימאלית במסגרת עריכת הבחינה לעניין רוחב צינון או הגבלת זכותם לקבלת מלוא התגמול?"

בנושא זה הייתה דעת חברת הוועדה רו"ח איריס שטרק:

"מסכימה עם דעתך ללכת לקראת המנכ"לים. כל תקופת צינון המונעת יכולת השתכרות צריכה פיצוי".

דעתו של חבר הוועדה מר פנחס בוכריס הייתה תומכת גם היא:



"ממליץ ללכת לקראת המנכ"לים, הם בהחלט הנפגעים העיקריים בהחלפות שרים או באי-הסכמות בין שר למנכ"ל. כבר היו מנכ"לים ששילמו מחיר גבוה אחרי תקופה מאוד קצרה. למנכ"לים בדרך כלל יש השפעה ישירה ומהותית על התנהלות המשרד, לכן, הייתי יוצר מצב שיבטיח שאנשים איכותיים יגיעו להיות בתפקיד מנכ"ל ולא יראו בזה סיכון עם מחיר גבוה."

והחבר השלישי של הוועדה, **ניצב (בדימ') עמיחי שי** כותב:

"מקבל את העמדה שיש לבוא לקראת המנכ"לים שכן הם אוכלוסיה שנפגעת יותר מהצינון."

עמדת חברי מקובלת גם עלי כיו"ר הוועדה.

לאור האמור לעיל אנו קובעים:

אין להבחין בין מנכ"לים שונים על-פי משך תקופת הכהונה שלהם.

ואין לקבוע תקופת שירות מינימאלית במסגרת עריכת הבחינה לעניין רוחב צינון או הגבלת זכותם לקבלת מלוא התגמול.

בברכה

אורי גורן, שופט (בדימ')

יו"ר הוועדה