

מימון עלויות העלאת שכר המורים תוך עמידה במגבלות הפיסקליות

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, לצורך מימון הסכם השכר עם הסתדרות המורים ועלויות נוספות הנובעות מיישום כללים שנקבעו בהסכם השכר האמור לגבי עובדים שאינם מועסקים בשירות המדינה, במערכת החינוך הרשמי, וההסכם לא חל לגביהם בסכום כולל כמפורט בסעיף 1 להחלטה זו, ולצורך עמידה במסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, לשנת 2023 ואילך, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), לבצע שינויים בסדר העדיפויות הממשלתי, כדלקמן:

1.
 - א. סכום של עד 4,537 מיליוני ש"ח בשנת 2023 ;
 - ב. סכום של עד 4,663 מיליוני ש"ח בשנת 2024 ;
 - ג. סכום של עד 4,806 מיליוני ש"ח בשנת 2025 ;
 - ד. סכום של עד 4,948 מיליוני ש"ח בשנת 2026 ואילך.
2. להפחית את בסיס תקציבי משרדי הממשלה בשיעורים הבאים וכמפורט בנספח א':
 - א. בשיעור של 6.5% בשנת הכספים 2023 ואילך ;
 - ב. בשיעור נוסף של 0.2% בשנת הכספים 2024 ואילך ;
 - ג. בשיעור נוסף של 0.2% בשנת הכספים 2025 ואילך ;
 - ד. בשיעור נוסף של 0.2% בשנת הכספים 2026 ואילך.
3. בהתאם לכך, יופחת גם בסיס ההרשאה להתחייב של משרדי הממשלה, בהתאמה לשיעורי ההפחתה הכוללים בסעיף 2 להחלטה זו.
4. ההפחתה האמורה בסעיף 2 להחלטה זו תחול גם על תקציבים שהוקצו ליישום החלטות ממשלה קודמות.
5. ההפחתה האמורה בסעיף 2 להחלטה זו תבוצע כך שסך ההפחתה תגיע לסכום הכולל של ההפחתה כפי שנקבעה ביחס לכל משרד כמפורט בסעיף 2 להחלטה זו, ואולם, לא יבוצעו הפחתות בתקנות שעניינן ביצוע חקיקה שבה מוגדרים סכומי התקציב או שיעורי התקציב שיש להקצות לשם יישומה, בתקנות שנועדו למילוי מחויבות חוזית של הממשלה לביצוע הוצאה (לרבות הסכמי שכר והסכמים אחרים ולמעט התחייבות להוציא הוצאה לפי תעריפים הקבועים בחוק) ובתקנות אשר ההפחתה מהם תוביל לחריגה תקציבית באותה תקנה.
6. להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים ושר האוצר להורות למוסד לביטוח לאומי, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית את בסיס התקציב המינהלי של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2023 ואילך בהתאם לשיעורי ההפחתה האמורים בסעיף 2 להחלטה זו.

7. להטיל על שרת הכלכלה ושר האוצר להורות לשירות התעסוקה, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, להפחית את בסיס התקציב של שירות התעסוקה בשנים 2023 ואילך בהתאם לשיעורי ההפחתה האמורים בסעיף 2 להחלטה זו.
8. להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הכנסת ולמבקר המדינה בבקשה לפעול לצמצום הוצאות פעילותם בבסיס התקציב בשנים 2023 ואילך בהתאם לשיעורי ההפחתה האמורים בסעיף 2 להחלטה זו, ולהפחית את תקציב הכנסת ותקציב משרד מבקר המדינה החל משנת הכספים 2023 בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידיהם כאמור.

נספח א'

| סעיף | שם הסעיף | שווי ההפחתה בשנת 2023 (אלש"ח) | שווי ההפחתה המצטבר בשנת 2024 (אלש"ח) | שווי ההפחתה המצטבר בשנת 2025 (אלש"ח) | שווי ההפחתה המצטבר בשנת 2026 ואילך (אלש"ח) |
|------|------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 01 | נשיא המדינה ולשכתו | 1,223 | 1,257 | 1,295 | 1,334 |
| 04 | משרד ראש הממשלה | 124,872 | 128,345 | 132,274 | 136,190 |
| 05 | משרד האוצר | 48,856 | 50,215 | 51,752 | 53,284 |
| 06 | משרד הפנים | 5,606 | 5,762 | 5,939 | 6,114 |
| 07 | המשרד לביטחון הפנים | 264,638 | 271,998 | 280,325 | 288,623 |
| 08 | משרד המשפטים | 31,381 | 32,253 | 33,241 | 34,225 |
| 09 | משרד החוץ | 38,788 | 39,867 | 41,088 | 42,304 |
| 10 | מטה לביטחון לאומי | 806 | 829 | 854 | 880 |
| 12 | גמלאות ופיצויים | 1,275 | 1,310 | 1,350 | 1,390 |
| 13 | הוצאות שונות | 10,393 | 10,682 | 11,009 | 11,335 |
| 15 | ביטחון | 1,235,714 | 1,270,080 | 1,308,966 | 1,347,711 |
| 16 | הוצאות חירום אזרחיות | 38,333 | 39,399 | 40,605 | 41,807 |
| 17 | תאום הפעולות בשטחים | 1,893 | 1,945 | 2,005 | 2,064 |
| 18 | הרשויות המקומיות | 87,521 | 89,955 | 92,709 | 95,453 |
| 19 | מדע, תרבות וספורט | 65,844 | 67,675 | 69,747 | 71,812 |
| 20 | משרד החינוך | 242,824 | 249,577 | 257,219 | 264,832 |
| 21 | ההשכלה הגבוהה | 199,373 | 204,917 | 211,191 | 217,442 |
| 22 | המשרד לשירותי דת | 21,827 | 22,434 | 23,120 | 23,805 |
| 23 | משרד הרווחה | 174,632 | 179,489 | 184,984 | 190,460 |
| 24 | משרד הבריאות | 120,053 | 123,392 | 127,169 | 130,934 |
| 25 | הרשות לניצולי השואה | 5,021 | 5,161 | 5,319 | 5,476 |
| 26 | המשרד להגנת הסביבה | 15,232 | 15,655 | 16,135 | 16,612 |
| 29 | משרד הבינוי והשיכון | 5,834 | 5,996 | 6,180 | 6,363 |
| 30 | משרד העלייה והקליטה | 61,968 | 63,691 | 65,641 | 67,584 |
| 31 | הוצאות ביטחוניות שונות | 227,632 | 233,962 | 241,125 | 248,263 |
| 33 | משרד החקלאות | 73,792 | 75,844 | 78,166 | 80,480 |
| 34 | משרד האנרגיה | 28,116 | 28,898 | 29,782 | 30,664 |
| 36 | תעסוקה | 151,284 | 155,491 | 160,252 | 164,995 |
| 37 | משרד התיירות | 9,248 | 9,506 | 9,797 | 10,087 |
| 38 | כלכלה ותעשייה | 128,280 | 131,848 | 135,884 | 139,907 |
| 39 | משרד התקשורת | 1,834 | 1,885 | 1,943 | 2,000 |

| | | | | | |
|---------|---------|---------|---------|----------------------------|----|
| 16,009 | 15,549 | 15,087 | 14,679 | משרד התחבורה | 40 |
| 2,830 | 2,749 | 2,667 | 2,595 | רשות ממשלתית למים וביוב | 41 |
| 45,347 | 44,043 | 42,735 | 41,579 | מענקי בינוי ושיכון | 42 |
| 3,071 | 2,983 | 2,894 | 2,816 | המרכז למיפוי ישראל | 43 |
| 10,455 | 10,155 | 9,853 | 9,587 | דיוור ממשלתי | 51 |
| 25,741 | 25,001 | 24,259 | 23,602 | המשטרה ובתי הסוהר | 52 |
| 136,920 | 132,984 | 129,033 | 125,542 | רשויות פיקוח | 54 |
| 136,055 | 132,144 | 128,218 | 124,749 | חינוך | 60 |
| 40,190 | 39,035 | 37,875 | 36,850 | בריאות | 67 |
| 29,451 | 28,604 | 27,755 | 27,004 | רשות האוכלוסין | 68 |
| 105,356 | 102,327 | 99,287 | 96,600 | שיכון | 70 |
| 34,877 | 33,875 | 32,868 | 31,979 | מפעלי מים | 73 |
| 12,037 | 11,691 | 11,344 | 11,037 | תעשייה | 76 |
| 18,081 | 17,561 | 17,039 | 16,578 | תיירות | 78 |
| 488,198 | 474,163 | 460,076 | 447,628 | תחבורה | 79 |
| 109,448 | 106,302 | 103,144 | 100,353 | הוצאות פיתוח אחרות | 83 |

דברי הסבר

החלטה זו מובאת לאישור הממשלה נוכח שינוי סדר העדיפויות הממשלתי, שעניינה מימון הסכם לעובדי הוראה בשנים 2023 ואילך, לצורך עמידה בהוראות ובמסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**).

בהתאם לחוק המסגרות, קיימות שתי מגבלות פיסקליות שנתיות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר. המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת.

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בטווח הבינוני, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.

תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ובתמיכה בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית בהצעה כאמור וכן בתמיכה בקריאות כאמור בהצעות חוק פרטיות.

בהתאם להוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב הממשלה תהיה רשאית לקבל החלטה חדשה שבביצועה כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה או הפחתת הכנסות, אם נקטה בפעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב.

ביום 19 באוקטובר 2022 חתמו שר האוצר ושרת החינוך על הסכם שכר עם הסתדרות המורים. עלויות ההסכם והעלויות הנוספות הנובעות מיישום כללים שנקבעו בהסכם לגבי עובדים נוספים שההסכם לא חל לגביהם מפורטים בסעיף 1 להצעת ההחלטה.

לנוכח האמור לעיל מוצע לממן את הצעת ההחלטה באמצעות הפחתה רוחבית בבסיס תקציבי המשרדים בשיעור של 6.5% בשנת 2023 ואילך, בשיעור נוסף של 0.2% בשנת 2024 ואילך, בשיעור נוסף של 0.2% בשנת 2025 ואילך ובשיעור נוסף של 0.2% בשנת 2026 ואילך, זאת בנוסף להפחתות הרוחביות שבוצעו בהחלטות ממשלה מס' 1477, מס' 1364, מס' 754, מס' 551 ומס' 279.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

חוות הדעת של אגף התקציבים מצורפת כנספח ב' להצעת החלטה זו.

תקציב

עלויות הסכם השכר עם הסתדרות המורים, לרבות כלל העלויות הישירות הנובעות ממנו, מפורטים להלן:

| הסכם השכר | |
|-----------|------------|
| 4,537 | 2023 |
| 4,663 | 2024 |
| 4,806 | 2025 |
| 4,948 | 2026 ואילך |

* במיליוני ש"ח

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 279 מיום 1 באוגוסט 2021 ;

החלטה מס' 551 מיום 24 באוקטובר 2021 ;

החלטה מס' 754 מיום 5 בדצמבר 2021 ;

החלטה מס' 1364 מיום 10 באפריל 2022 ;

החלטה מס' 1477 מיום 22 במאי 2022.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת.

סיווגים*

סיווג ראשי : ביצועי

תחום פעולה עיקרי : חברה וכלכלה

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

מימון עלויות העלאת שכר המורים ותכנית התייעלות ברשות הזיכרון לשואה ולגבורה תוך עמידה במגבלות הפיסקליות – חלק א'.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ביום 31 באוגוסט 2022 התקבלו הסכמות בין משרד האוצר, משרד החינוך והסתדרות המורים בדבר עקרונות הסכם קיבוצי חדש של עובדי הוראה במסגרתם הוסכם על תוספות שכר שונות לעובדי ההוראה, ואולם לא נקבעו פרטים בדבר אופן מתן התוספות האמורות בתוך שנות ההסכם ומועדי ההעלאה.

ביום 19 באוקטובר 2022 נחתם ההסכם עם הסתדרות המורים (להלן – **ההסכם**).

כעולה מההסכם, העלות הכרוכה ביישומן ועלויות נוספות הנובעות מיישום כללים שנקבעו בו לגבי עובדים שאינם מועסקים בשירות המדינה, במערכת החינוך הרשמי, וההסכם לא חל לגביהם בסכום כולל כדלקמן:

א. עד 4,537 מיליוני ש"ח בשנת 2023;

ב. עד 4,663 מיליוני ש"ח בשנת 2024;

ג. עד 4,806 מיליוני ש"ח בשנת 2025;

ד. עד 4,948 מיליוני ש"ח בשנת 2026 ואילך.

מתוך עלויות אלה, סכום של 0.4 מיליארד ש"ח נועד למימון הוצאות שכר של עובדי מערכת החינוך אשר משכורתם נקבעת בהתאם לכללים שנקבעים בהסכמי השכר החלים על עובדי ההוראה במערכת החינוך הרשמית, וזאת על אף שאינם מועסקים בשירות המדינה וההסכם האמור לא חל לגביהם.

ההשלכות הכלכליות של ההסכם מפורטות בחוות הדעת של אגף התקציבים המצורפת כנספח ב' להצעת ההחלטה.

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות שנתיות על תקציב המדינה. המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר. המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת.

על מנת לאפשר לממשלה לבצע צעדים שיאפשרו לה להתכנס למגבלות הקבועות בחוק המסגרות בטווח הבינוני, נקבע בסעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות**

התקציב), כי על הממשלה להכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת יחד עם הצעת חוק התקציב.

תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ובתמיכה בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית בהצעה כאמור וכן בתמיכה בקריאות כאמור בהצעות חוק פרטיות.

סעיף 40א(ה) לחוק יסודות התקציב קובע כי **"תקנות, הוראות מינהל או התחייבויות אחרות של הממשלה שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית באחת או יותר מהשנים הנכללות בתכנית התקציב התלת-שנתית, שתגרום לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת באותה שנה או להגדלת החריגה כאמור, לא ייקבעו אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת כך שלא תיגרם חריגה או הגדלה כאמור, לפי העניין"**.

לצד האמור, שנת 2023 צפויה להתנהל, לפחות במחצית הראשונה שלה, במתכונת של תקציב המשכי.

בהיעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש, ומתוך הרצון שלא להעמיד עובדות בלתי הפיכות בפני הממשלה הנכנסת והכנסת הבאה, וזאת באופן המתכתב גם עם מכלול השיקולים שמחייבים את הממשלה היוצאת באיפוק וריסון בתקופת בחירות וממשלת מעבר, נקבעה בחוק יסוד: משק המדינה הוראה ביחס למסגרת התקציבית שהממשלה תהיה רשאית להוציא כל עוד לא אושר התקציב וכן נקבעו מגבלות נוספות באשר למגבלת ההוצאה החודשית ובאשר לסוגי ההוצאה המותרים. במצב דברים זה, יש שתי מערכות שיקולים הפועלות בהקשר זה: הן היעדרו של תקציב מאושר והן, על פי רוב, הימצאות הממשלה בתקופת בחירות או ממשלת מעבר. שיקולים אלו יבואו לידי ביטוי במסגרת הפעלת שיקול הדעת בהקצאת התקציב המשכי. כך, קובע סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה כי המסגרת התקציבית השנתית המקסימלית החלה כל עוד התקציב לא אושר היא: ההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת לפי חוק התקציב כשהיא צמודה לממוצע שיעורי הגידול באוכלוסייה בשלוש השנים שקדמו לשנה הקודמת לשנת התקציב המשכי, לפי הנמוך מבניהם (להלן – **מסגרת התקציב המשכי**). בשים לב לתכליות כפי שפורטו לעיל, מסגרת התקציב המשכי נמוכה ממגבלת ההוצאה המותרת לחוק התקציב לפי כלל ההוצאה שנקבע בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **מגבלת ההוצאה השנתית**).

סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה גם קובע את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב המשכי ובנטילת התחייבויות במהלך שנת תקציב המשכי (להלן – **סוגי ההוצאה בתקציב המשכי**): התקציב ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

הוראות דיני התקציב

לנוכח כל האמור, החתימה על ההסכם, ולכל הפחות הכניסה לתוקפו, חייבה נקיטה בפעולה מאזנת בהתאם לחוק יסודות התקציב. על כן, הבהירה היועצת המשפטית לממשלה למזכיר הממשלה ולשרים הנוגעים בדבר כי הוראות סעיף 40א לחוק יסודות התקציב מחייבות באופן מידי נקיטה בפעולה מאזנת, בכל הקשור לשנים 2023 עד 2025.

עוד הובהר, כי ללא נקיטת פעולה מאזנת, לא ניתן יהיה ליישם את ההסכם עם הסתדרות המורים.

בעניין אחר שבו נדונה עסקת רכש מטוסים באמצעות תשלומים דחויים (המכונה עסקת ה-DPP), על סמך הודעת היועץ המשפטי לממשלה דאז נקבע בבג"ץ 1602/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי** (פורסם בנבו), כדלקמן :

..."

ראשית יש לומר כי עמדות הצדדים בעתירה שלפנינו משקפות מצב יחסית נדיר, שבו כל הצדדים מסכימים כי הפעולה השלטונית הרלוונטית (קרי – אופן מימון העסקה) אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין (קרי – עם דיני התקציב). כך, כפי שהודו המשיבים ביושר, דחיית החזר ההלוואה לפי עסקת ה-DPP מאפשרת בפועל את הגדלת ההוצאה השנתית, אך זאת מבלי לתקן את מסגרת ההוצאה כנדרש לפי הוראות חוק הפחת הגרעון. בנוסף לכך, דחיה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראת סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, המתנה חריגה ממגבלת ההוצאה המתוכננת העתידית בביצוע "פעולה מאזנת" לכיסוי ההפרש. ...

12. לבסוף – במבט צופה פני עתיד: כפי שהבהירו המשיבים בתגובתם, לנוכח הקשיים המשפטיים הטמונים במתווה המימוני המדובר, הרי שההחלטה לאשרו היא החלטה העומדת בבדידותה ולעצמה; ההחלטה התקבלה אד-הוק ביחס לאישור תכנית ההצטיידות הרב שנתית הספציפית שעמדה לדיון, ולגביה בלבד; והחלטה מעין זו לא תישנה, לא על ידי מערכת הביטחון ולא על ידי גופים ציבוריים אחרים. במובן זה, הלכה למעשה נטלו המשיבים על עצמם – ולחובתם – מעין סעד של התראת בטלות, המבטיח כי לא יינתנו בעתיד אישורים מסוג זה, שהם בבחינת "מעקף" לדיני התקציב.

....

בהינתן דברים אלו, בהינתן מכלול הנסיבות והטעמים שפורטו לעיל, בהינתן ה"כרטיס הצהוב" שהוצא למערכת הביטחון לגבי מתווה מימוני מעין זה בעתיד, ובראי ההלכה לגבי מידת ההתערבות המצומצמת בהחלטות הקבינט המדיני-בטחוני המצויות בלב הפררוגטיבה של הרשות המבצעת – אנו סבורים כי ניתן להסתפק ב"מעין התראת

**הבטלות" שהמדינה קיבלה על עצמה מיוזמתה, ורשמנו לפנינו את התחייבות המשיבים
כי פרקטיקה מעין זו לא תישנה..."**

דומה שהדברים יפים מקל וחומר בענייננו, שבו אין כל ספק בדבר הפרת גם לענייננו ביחס לחובה לעמוד בהוראות חוק המסגרות וסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, הכרוכות בחתימה על הסכם עם הסתדרות המורים.

יתירה מזו, אמנם הוראות חוק יסודות התקציב אינן כוללות הוראות בדבר בטלות חוזה שסותר את הוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב (בדומה לסעיף 43(ב) לחוק יסודות התקציב בכל הקשור להתחייבות בשנת תקציב ללא תקצוב). עם זאת, נוכח כל האמור, וכל עוד לא תינקט פעולה מאזנת, הרי שיהיה צורך להידרש לסוגיית תוקפו או בטלותו של ההסכם בשל הוראות דין אחרות.

היבטי בחירות

ביום 30 ביוני 2022 אישרה מליאת הכנסת את חוק ההתפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022. כתוצאה מכך, הפכה הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת.

יצוין כי עוד קודם לקבלת החוק להתפזרות הכנסת העשרים וארבע, ביום 20 ביוני 2022, הודיעו ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי בהודעה משותפת על החלטתם להקדים את מועד הבחירות תוך שהכנסת העשרים וארבע תיתפזר לפני גמר כהונתה. כפי שהובהר אגב התפזרות של הכנסת בעבר, וכפי שהבהירה היועצת המשפטית לממשלה גם עתה, מבחינה משפטית, יש לראות כבר במועד ההודעה האמורה כמועד שבו התחילה תקופת הבחירות לצורך תחולת ההנחיות בתקופת בחירות.

כאמור בפסיקת בית המשפט העליון, אשר עוגנה גם בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה בעניין, ממשלה יוצאת הפועלת ערב בחירות, מחויבת באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. זאת, לאור החשש להעדפת האינטרס המפלגתי הצר על פני האינטרס הציבורי, וכן על חשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי הפיך. לאור זאת, מתחם הסבירות לעניין פעולותיה של הממשלה בתקופת בחירות נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך (בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה (ארי"ש 25.1.2001); בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (ארי"ש 26.12.2005)).

בכל הנוגע להיבטי הבחירות האמורים ביחס לחתימה על ההסכם בעת הזו והשלכותיו על הצעת ההחלטה, אלה הובאו בפני היועצת המשפטית לממשלה, ועמדתה היא כמפורט להלן.

לאחר בחינת העמדות המשפטיות והמקצועיות שהוצגו בפניה בנושא, לרבות עמדתו המקצועית של הממונה על השכר, כפי שפורטה בחוות דעתה של מ"מ יועמ"ש אגף השכר והסכמי עבודה במשרד

האוצר, סבורה היועצת המשפטית לממשלה כי הן ההסכם והן הצעת ההחלטה שבנדון הנגזרת ממנו, עומדים בכללים האמורים החלים בתקופת בחירות, ועל כן, ניתן מבחינה משפטית לאשרם. זאת, מהטעמים שיפורטו להלן.

ברקע הדברים, יוזכר כי מדובר בהסכם שכר תקופתי עם הסתדרות המורים לתקופה של שבע שנים (שתחילתה בשנת 2020). הסכמי שכר תקופתיים נחתמים כדבר שבשגרה מדי מספר שנים בין המדינה לארגון העובדים היציג בסקטור הרלבנטי. מדובר בפרקטיקה נהוגה, כאשר מטרת ההסכם היא לאזן בין צרכים שונים כך שלצד מסגרת העלות המוקצית לתוספות השכר לעובדים, המדינה מבקשת להגיע לתמורות שיביאו לשיפור השירות הציבורי ולעבודה תקינה ויעילה של הגופים הרלבנטיים. היבט נוסף הוא השגת מיצוי טענות ותביעות הארגון והתחייבות לשקט תעשייתי למשך תקופה מוסכמת על מנת להבטיח יציבות ורציפות של השירות הציבורי.

כבר במהלך חודשים יולי-אוגוסט 2022 נדרש הייעוץ המשפטי לממשלה לסוגיית היבטי הבחירות של החתימה על ההסכם הקיבוצי, ועמדת היועצת המשפטית לממשלה הייתה כי אין מניעה משפטית להמשיך ניהול המשא ומתן והבשלתו לכדי הסכם בתקופת הבחירות, בכפוף לכך שיהא בגדר הפרמטרים המקצועיים המקובלים להסכמים מעין אלה.

ביחס לחובת האכיף והריסון, נמצא כי אמנם במו"מ מעין זה יש משום כבילת שיקול דעת משמעותית, בפרט בשים לב להיקף התקציבי וטווח השנים בו הוא כרוך, ואף עשוי לקום חשש מפני השפעת שיקולי התמודדות בבחירות. לצד זאת, יש בעבודת המטה שהתקיימה כדי להפחית חששות אלה, לאחר שנמצא כי מדובר בהסכם ההולם את הפרמטרים המקצועיים של הסכמים קודמים מעין אלה, וזאת בהתאם לעמדת הממונה על השכר אשר הובאה בפנינו.

בהקשר זה, עמדו מספר טעמים מרכזיים אשר ביססו צורך חיוני ודחוף להשלמת ההסכם בעת הזו –

א. ניהול משא ומתן בתום לב והנסיבות הייחודיות – ההסכם הקיבוצי התקופתי הקודם עם הסתדרות המורים הסתיים בשנת 2019 כך שקיומו של משא ומתן לקראת הסכם שכר תקופתי חדש היה צפוי מראש; כפועל יוצא מכך, נעשתה עבודת מטה מעמיקה לאורך תקופה לא מבוטלת עוד לפני תקופת הבחירות במטרה לגבש עקרונות להסכם שכר עתידי; המשא ומתן הקיבוצי בין הצדדים החל לפני פיזור הכנסת ועובר לבחירות הכריזה הסתדרות המורים על סכסוך עבודה ונקטה בצעדים ארגוניים. צעדים אלה נעשו בשנת הלימודים הקודמת ולקראת סיומה הגיעו לכדי לשביתה מלאה בת מספר ימים בכל הארץ. בהמשך לכך, יצוין כי על אף הניסיונות השונים, הסתדרות המורים דחתה מתווים חלופיים לדחיית המשא ומתן הקיבוצי כולו או חלקו עד לכינון ממשלה חדשה, או הגעה להסכם מצומצם, ועמדה על דרישתה להגיע להסכם שכר תקופתי חדש.

ב. צורכי מערכת החינוך – הצורך החיוני בא לידי ביטוי בפתח ההסכם הקיבוצי עצמו, בו הצדדים מצהירים על הקושי המשמעותי לגייס ולשמר כוח אדם איכותי בהוראה במערכת

החינוך בשנים האחרונות ועל הצורך החיוני שקם בעת הזו במציאת פתרונות שיתנו מענה למצוקת הגיוס ושימור כוח האדם האיכותי בהוראה. ניתן בהקשר זה להפנות גם לאמור במכתבה של היועצת המשפטית למשרד החינוך, מיום 19.10.2022, בו התבקשה השלמת החתימה על ההסכם הקיבוצי ואיתור המקור התקציבי הנדרש לכך, בהקדם האפשרי. במכתבה הובהר כי אין חולק על נחיצותו וחיוניותו של ההסכם כבר כעת, נוכח משבר חריף של מחסור בעובדי הוראה, התמודדות עם נטישת עובדי הוראה ומנהלים, קשיי גיוס עובדים איכותיים, והצורך לאחר שנתיים של משבר הקורונה לייצר יציבות במערכת החינוך, שמתמודדת עם אתגרים מורכבים ומשמעותיים ביותר. ההסכם כולל עליית שכר משמעותית לכלל עובדי ההוראה ונותן דגש מיוחד לעובדי הוראה חדשים שמצטרפים למערכת, לצד שמירה על אופק קידום, ומדובר בצעד חיוני למערכת החינוך. עוד עולה, בין היתר, כי שנת הלימודים הנוכחית נפתחה מתוך ציפייה של ציבור עובדי ההוראה להשלמת ההסכם, ועיכוב בעניין זה עלול להביא להשבתה של מערכת החינוך ולפגיעה קשה נוספת במערכת החינוך.

הצטברות כלל הנסיבות הללו, משקפת את טיבו של המשא ומתן להסדרת הסכמי השכר הנדונים כחלק רציף, המשכי וחיוני מפעילות הממשלה, המפחיתה כאמור את עוצמת השיקולים העומדים ביסוד חובת האיפוק והריסון, כמו גם את טיב הצורך בהסדרת הסכמי השכר אל מול הסתדרות המורים.

לאור האמור, הובהר על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה כבר בשלב המשא ומתן כי אין מניעה משפטית להשלים את ההסכם גם בתקופת הבחירות, אך זאת, כאמור, בכפוף לכך שמדובר בהסכם התואם את הפרמטרים המקצועיים אשר עמדו בבסיס הסכמים קודמים. יצוין כי במסגרת הפרמטרים המקצועיים האמורים, נכללה גם העלות השנתית של ההסכם הקיבוצי שיחתם בתקופת בחירות, בהנחה כי זו תהיה בהלימה לעלויות המקובלות בהסכמים רלבנטיים שנחתמו בעבר.

ההסכם כולל עתה את פרטי עיקרי ההסכמות שהושגו כבר בחודש אוגוסט, וכן התייחסות לפריסת תוספות השכר של המורים. בעניין פריסת תוספות השכר, נתגלעה מחלוקת מקצועית בין עמדת אגף התקציבים לעמדת הממונה על השכר במשרד האוצר. עמדת הממונה על השכר היא כי ההסכם הקיבוצי בכללותו, לרבות היבטי הפריסה שגובשו בו לאחר שלב ההבנות העקרוניות, במסגרת המשא ומתן על טיוטת ההסכם, מבוסס על שיקולים מקצועיים ועומד בפרמטרים מקצועיים מקובלים. לעומת זאת, עמדת אגף התקציבים, כפי שתוארה במכתבי מיום 20.10.2022, היא כי בהשוואה להסדרים מקובלים בהסכמים בהיקף זה, אין מדובר בפריסה סטנדרטית ומקובלת בהסכמי שכר עם איגודי עובדים גדולים שהיא ככלל, לפי הנטען, פריסה לינארית שנתית. לכל אלה נוספו עוד טענות מקצועיות שונות שחלקן פורט בנספח ב' להצעת ההחלטה.

אמנם קיומה של מחלוקת מקצועית ביחס להלימת ההסכם את הפרמטרים המקצועיים בהקשר זה מעלה קושי מסוים, אולם בהינתן תפקידו של הממונה על השכר כגורם האמון מטעם הממשלה על נושא השכר והסכמי העבודה בשירות המדינה ובמגזר הציבורי בכלל, דומה כי עמדתו מהווה בסיס

מספק לקביעה כי ההסכם הנדון עומד במסגרת אמות המידה המשפטיות שהוגדרו עוד במהלך המשא ומתן כפי שצוין לעיל, לרבות לעניין הפריסה.

משמצאה היועצת המשפטית לממשלה שאין מניעה משפטית לחתום על ההסכם בתקופת הבחירות, אזי מציאת המקורות התקציביים, הכרוכים בחתימה על ההסכם, כמתחייב לפי הוראות הדין שפורטו לעיל, יכולה אף היא להיעשות בתקופה זו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם :

אין.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית בקבלת הצעת החלטת הממשלה.

16. ס. 2

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף תקציבים

עמדת אגף התקציבים במשרד האוצר בנוגע להשלכות התקציביות של הסכם השכר עם הסתדרות המורים – נספח ב'

בהמשך לחתימת הסכם שכר עם הסתדרות המורים בליל 19 באוקטובר 2022 (להלן – **ההסכם**), להלן עמדת אגף התקציבים באשר להשלכות ההסכם, ובדגש על ההשלכות של אימוץ פריסה חריגה של החלת העלאות השכר כפי שהיא מופיעה בהסכם ובטיטוט ההחלטה המובאת לאישור הממשלה (להלן – **הפריסה המוצעת**):

1. **עלויות ההסכם:** ראשית יצוין כי עלויות ההסכם יכבירו משמעותית על הוצאות הממשלה, ובפרט בשנת 2023 בשל הפריסה המוצעת אשר מקדימה באופן חריג את הגדלות השכר שסוכמו כך שעיקרן יחולו כבר בשנת ההסכם הראשונה. עלויות ההסכם עם הסתדרות המורים גבוהות בפריסה המוצעת בכ-4.4 מיליארדי ש"ח במצטבר על פני השנים 2023-2026 בהשוואה לפריסה סטנדרטית (בהסכמי שכר עם איגודי העובדים הגדולים נהוגה בדרך כלל פריסה לינארית בקירוב) – 17.2 מיליארד ש"ח לעומת 12.8 מיליארד ש"ח.

| שנה | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | מצטבר |
|----------------|------|------|------|------|-------|
| פריסה מוצעת | 4.0 | 4.2 | 4.4 | 4.5 | 17.2 |
| פריסה סטנדרטית | 1.9 | 2.6 | 3.8 | 4.5 | 12.8 |
| הפרש | 2.2 | 1.6 | 0.6 | 0.0 | 4.4 |

* במיליארדי ש"ח

נוסף על העלויות הכלולות בתחשיב עלויות ההסכם, ההסכם מייצר עלויות תקציביות ודאיות בהיקף שנתי של כ-0.4 מיליארד ש"ח במימון הוצאות שכר של עובדי מערכת החינוך המוצמדים להסכמי השכר הללו, אף שאינם מאוגדים בהסתדרות המורים. האיוון הפיסקלי הנדרש למימוש ההסכם מחייב שקלול של עלויות אלו בסך הפעולות המאזנות הנדרשות. עוד יצוין כי לעמדתנו אין הצדקה כלכלית לקצב מימוש ההסכם אשר סוכם מול המורים וזאת מאחר ומלכתחילה מדובר בהסכם בעל תוספות שכר משמעותיות יותר לעומת הסכמים קודמים. מצב בו גם נחתם הסכם יקר יותר לעומת הסכמים קודמים וגם הפריסה מהירה יותר אינו סביר ברמה המקצועית.

2. **השלכות קיצוץ רוחבי למימון עלויות ההסכם על תפקוד הממשלה:** על פי חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית התשנ"ב-1992, הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית המותרת צפוי לעמוד על כ-14.5 מיליארד ש"ח בתקציב 2023. כך שהעלויות הנגזרות מהסכם המורים בלבד מהוות כ-31 אחוזים מהגידול המותר, כלומר ההסכם גורר הקשחת תקציב משמעותית. יחד עם זאת, נזכיר כי בשל פיזור הכנסת ללא העברת תקציב לשנת 2023 אנו בפתחו של תקציב המשכי לשנת 2023 אשר בו הוצאות הממשלה מרוסנות לעומת הוצאות בשנה רגילה. על פי סעיף 33 בחוק יסוד: משק המדינה התשמ"ב-1982, הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית המותרת צפוי לעמוד על כ-8.1 מיליארד ש"ח בשנת 2023. כך, העלויות האמורות מהסכם המורים בלבד עבור שנת 2023 מהוות מעל ל-50% מהגידול המותר במסגרת התקציב המשכי. בשל כל האמור לעיל, לשיטתנו ישנו קושי פיסקלי משמעותי לעמוד בעת הזו בהשלכות התקציביות של ההסכם ובפרט לאור הפריסה המוצעת. חתימה על הסכם עם הסתדרות המורים, והסטת מקורות בהיקף הדרוש לשם מימון עלותו כנדרש, צפויה להקשות על משרדי הממשלה בפעולתם התקינה ואף לפגוע בפעולות ליבה, על אחת כמה וכמה בפריסה המוצעת.

3. **אינפלציה:** נוסף על ההשלכות הישירות על הוצאות הממשלה, לחתימת ההסכם צפויות להיות השלכות כלכליות נוספות. הפריסה המוצעת מביאה לכדי גידול שכר בשיעור ממוצע של כ-9.8% בשנת 2023. בשל הנתח הלא מבוטל של מגזר ההוראה בשוק העבודה הישראלי, עלולות להיות לגידול שכר בשיעור זה השפעה משמעותית על שיעור האינפלציה במשק ועל הידוק הקשר בין שכר ואינפלציה באופן שיקשה על מימוש יעדי המדיניות הפיסקלית והמוניטרית לריסון האינפלציה. גידול השכר, אשר עומד בשנת 2023 על שיעור של 9.8% בממוצע, הוא חריג מאוד, כאשר על פני העשור האחרון שיעור הגידול השנתי הממוצע על פי הסכמי השכר במגזר הציבורי עמד על 1.1% ושיעור הגידול השנתי המקסימלי עמד על 1.8%.