

טיוטת חוק הפחתת שכר נושאי משרה (הוראת שעה), התשפ"א – 2020 – אישור החלטת

ועדת שרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר את החלטה מס' חק/171 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 29 בנובמבר 2020 המצ"ב.
- ב. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ג. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף קורונה SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן – **נגיף הקורונה החדש**). נכון להיום, אין באוכלוסיית ישראל חסינות נגד המחלה, אין חיסון שבאמצעותו ניתן לצמצם את התפשטותה ואין טיפול יעיל למחלה.

מאז תחילת התפרצות המגפה ולצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף והתמודדות עם נגיף הקורונה החדש הוטלו הגבלות שונות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, אשר לא אפשרו לקיים שגרת עבודה רגילה. לאור זאת, מעסיקים רבים הוציאו את עובדיהם לחופשה ללא תשלום או הודיעו על פיטוריהם. כך גם הוטלו מגבלות שונות על התנאים לפעילותם של מקומות הפתוחים לציבור, מסחר ועסקי בילוי ופנאי במטרה לצמצם את סיכון ההדבקה במקומות אלה. נוסף על כך הוטלו מגבלות על פעילותם של מקומות ועסקים שבהם מתרחשת התקהלות משמעותית ומתקיים לגביהם חשש לבריאות הציבור. המגבלות האמורות שונות בהתאם להתפשטות המחלה.

לאור המצב הכלכלי שנוצר וכחלק מהשתתפות בנטל הכלכלי המוטל על כלל הציבור בישראל, מוצע להפחית את משכורתם של נושאי משרה כמפורט בטיטות החוק, בשיעור של 10% ובלבד שמשכורתם של נושאי משרה לאחר ההפחתה לא תפחת כתוצאה מההפחתה המוצעת ממשכורתו של חבר כנסת לאחר ההפחתה האמורה, וזאת במסגרת הוראת שעה עד לסוף שנת 2021. יובהר כי חרף ההפחתה, זכויותיהם של נושאי המשרה בפרישה וכן זכויותיהם בקצבה ובהפרשות לקופת גמל, לא ייפגעו כתוצאה מהוראת השעה בשל אופייה הזמני של ההפחתה כמפורט בטיטות החוק.

בנוסף, בעקבות המצב הכלכלי שנוצר, בחודש ינואר 2021 צפויה עליה חדה בגובה השכר הממוצע, כמשמעותו בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה - 1995 (להלן - **השכר הממוצע במשק**), וזאת בעקבות הירידה במספר העובדים הפעילים ומכיוון שהעובדים שיצאו לחל"ת או פוטרו – השתכרו לרוב משכורות נמוכות יותר. בשורת החלטות שקיבלה ועדת הכספים וכן חוק לביטול העדכון של שכר חברי הכנסת בשנת 2021 (הוראת שעה), התשפ"א – 2020, הוקפאה העלייה הצפויה במשכורתם של נושאי משרה שצמודה לשכר הממוצע במשק. החלטת הממשלה מס' 397 מיום 21 בספטמבר 2020, שעניינה הפחתת שכר שרים, חברי כנסת, נושאי משרה ובכירים בשירות הציבורי כללה גם הנחיה בדבר הפצת תיקוני חקיקה בעניין זה. אלא שסעיף זה בהצעת החוק התייתר לנוכח החקיקה האמורה ותיוותר הבהרה בדברי ההסבר בלבד, על כך שביטול העדכון יחול גם על כל מי שמשכורתו נגזרת משכרם של נושאי המשרה כאמור.

לנוכח האמור בשל המצב הכלכלי שנוצר בעקבות משבר הקורונה, בהתאם לטיטות החוק כאמור, שאושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 29 בנובמבר 2020, מוצע שנושאי המשרה המרוויחים שכר גבוה יחסית, ישתתפו בנטל המוטל על הציבור ויהיו דוגמה אישית. בכך, יהיה גם כדי לחזק את תחושת הסולידריות הציבורית, שקיומה הכרחי למאבק בנגיף הקורונה.

בהתאם לכך, יש חשיבות בקידום החקיקה במהירות האפשרית על מנת שהמסר הציבורי יועבר מוקדם ככל שניתן. בהתאם לכך גם מוצע לפעול על מנת לקצר את משך זמן הנחת הצעת החוק ולקדמו במהירות.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

קבלת החוק צפויה לחסוך למשק כ- 70 מיליון ש"ח בשנה בצד ההוצאה.

תקציב

לא נדרש.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה 397 מיום 21 בספטמבר 2020, שעניינה הפחתת שכר שרים, חברי כנסת, נושאי משרה ובכירים בשירות הציבורי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים

סיווג ראשי: חקיקה

מוגש על ידי שר האוצר

י"ז בכסלו התשפ"א

03 בדצמבר 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה :

טיוטת חוק הפחתת שכר נושאי משרה (הוראת שעה), התשפ"א – 2020.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

כמפורט בדברי ההסבר להצעת החלטה ולטיוטת החוק, שכרם של נושאי משרה נקבע על ידי הכנסת, ועדה מוועדותיה, החלטת ממשלה בהתאם לחוקים הרלוונטיים לאותו נושא משרה. נקבע לפי כל אלה :

1. החלטת שכר שרים וסגני שרים, התשמ"ב – 1982 ;
2. החלטת שכר חברי הכנסת, התשמ"ז – 1987 ;
3. החלטת משכורת נושאי משרה שיפוטית, התשמ"א – 1981 ;
4. החלטת משכורת נשיא המדינה, התשמ"ב – 1982 ;
5. החלטת משכורת מבקר המדינה, התשמ"א – 1981 ;
6. החלטת ממשלה מס' 3371 מיום 26 ביוני 2011, שעניינה שכר ותנאי שירות של נגיד בנק ישראל ושל המשנה לנגיד בנק ישראל ;
7. שכרו של המשנה לנגיד בנק ישראל נגזר משכר נגיד בנק ישראל, בשיעור של 90% מהשכר האמור, בהתאם להוראות סעיף 12(ב) לחוק בנק ישראל, התש"ע – 2010 ;
8. החלטת ממשלה מס' 2369 מיום 3 בפברואר 2017 שעניינה שכר של רב עיר שנבחר לתפקיד החל מיום 1 בינואר 2006 ;
9. לעניין ראשי רשויות וסגניהם בשכר, הסמכות לקביעת שכרם הואצלה למנכ"ל משרד הפנים ושכרם נכון להיום קבוע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/20.

לאור המצב הכלכלי שנוצר בעקבות התפשטות נגיף הקורונה החדש וכחלק מהשתתפות בנטל הכלכלי המוטל על כלל הציבור בישראל, מוצע להפחית את משכורתם של נושאי משרה כמפורט בטיוטת החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

בהתאם לאמור, מוצע להתגבר, בהוראת שעה על החלטות ועדות הכנסת, החלטות הממשלה וחוזר המנכ"ל לעניין הפחתת שכרם של נושאי המשרה עד לסוף שנת 2021.

במובן זה, אין מניעה לקבוע בחוק את הפחתת שכרם של נושאי המשרה. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בהוראת שעה תחומה בזמן ונוגעת רק למי שמשכורתו אלמלא ההפחתה, הייתה גבוהה ממשכורתו של חבר כנסת לאחר ההפחתה, ובלבד שלאחר ההפחתה, לא תפחת משכר חבר כנסת לאחר ההפחתה. כלומר הצעת החוק עוסקת בנושאי משרה שמשכורתם גבוהה ממילא, והכל בנסיבות התקופה והשלכות התפרצות נגיף הקורונה. בנוסף, הצעת החוק קובעת כי ההפחתה מהמשכורת, לא תובא בחשבון בחישוב המשכורת הקובעת לתשלום קצבה המשולמת לעובד או לנושא משרה שפרשו לגמלאות, בין אם פרשו לפני או אחרי קבלת החוק. כך גם לא ייפגע השוויון

בין מי שיפרשו בתקופת הוראת השעה לבין גמלאים שפרשו קודם לתקופה זו, או לאחריה.

כמו כן, ההפחתה מהמשכורת, לא תובא בחשבון בחישוב הפרשות לקופת גמל, לרבות קרן השתלמות, מענק עקב פרישה או מוות, וזיכוי בעד דמי ביטוח ותגמולים. היינו: הרכיבים האמורים לא ייפגעו ואף יחושבו כאילו לא הופחת השכר. בנוסף, ההפחתה לא תובא בחשבון לצורך חישוב זכויות לנפגעי עבודה והתלויים בהם מהביטוח הלאומי וכן לא תובא בחשבון לצורך חישוב תגמולים המשולמים לפי חוזה ביטוח נכות. באמצעות הסעיף האמור בטיטות החוק, יישמרו זכויותיהן הביטוחיות של נושאי המשרה, והכל, כאמור, בשל אופייה הזמני של ההפחתה.

עמדת יועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה וחוות הדעת המשפטית מתואמת עם היועץ המשפטי של אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

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

לאור האמור, אין מניעה משפטית לאשר את ההחלטה.

16.05.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג, עו"ד

חתימה

תפקיד

שם



מזכירות הממשלה

החלטה מספר חק/171 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 29.11.2020.

חק/171. טיוטת חוק הפחתת שכר נושאי משרה (הוראת שעה), התשפ"א-2020

מ ח ל י ט י ם, לאשר את טיוטת חוק הפחתת שכר נושאי משרה (הוראת שעה), התשפ"א-2020 בכפוף לכך שמשכורתם של נושאי המשרה תופחת בשיעור של 10%, ובלבד שמשכורתם לאחר ההפחתה לא תפחת, כתוצאה מההפחתה, ממשכורתו של חבר כנסת לאחר ההפחתה כאמור.

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

טיוטת חוק הפחתת שכר נושאי משרה (הוראת שעה), התשפ"א – 2020.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף קורונה SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן – נגיף הקורונה החדש). נכון להיום, אין באוכלוסיית ישראל חסינות נגד המחלה, אין חיסון שבאמצעותו ניתן לצמצם את התפשטותה ואין טיפול יעיל למחלה.

מאז תחילת התפרצות המגפה ולצורך צמצום ההדבקה והתפשטות נגיף הקורונה הוטלו הגבלות שונות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, הגבלות אשר לא אפשרו לקיים שגרת עבודה רגילה. לאור זאת, מעסיקים רבים הוציאו את עובדיהם לחופשה ללא תשלום או הודיעו על פיטוריהם. כך גם הוטלו מגבלות שונות על התנאים לפעילותם של מקומות הפתוחים לציבור, מסחר ועסקי בילוי ופנאי במטרה לצמצם את סיכון ההדבקה במקומות אלה. נוסף על כך הוטלו מגבלות על פעילותם של מקומות ועסקים שבהם מתרחשת התקהלות משמעותית ומתקיים לגביהם חשש לבריאות הציבור. ההגבלות האמורות שונות בהתאם להתפשטות הנגיף.

לאור המצב הכלכלי שנוצר עקב ההגבלות האמורות וכחלק מהשתתפות בנטל הכלכלי המוטל על כלל הציבור בישראל, החליטה ממשלת ישראל בהחלטה מספר 397 מיום 21 בספטמבר 2020 שכותרתה "הפחתת שכר שרים, חברי כנסת, נושאי משרה ובכירים בשירות הציבורי" להפחית בחקיקה את שכרם של נושאי משרה כאמור בהצעת החוק וכן להטיל על שר האוצר לקיים הידברות עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה במטרה לגבש הסכם קיבוצי בנוגע להפחתת שכר וצעדי התייעלות במגזר הציבורי. כמו כן, קבעה הממשלה בהחלטתה שייקבע בהצעת החוק כי לא יבוצע עדכון משכורתם של שרים וחברי כנסת בשנת 2021.

לפיכך, מוצע לחוקק את חוק מוצע זה ובו להפחית את משכורתם של נושאי משרה כמפורט בסעיף 1 להצעת החוק, בשיעור של 10%, וזאת במסגרת הוראת שעה עד לסוף שנת 2021. כמו כן, מוצע לקבוע שעד לתום תקופת הוראת השעה כאמור, יוקפא שכרם של נושאי המשרה ולא יתבצע בו כל עדכון הנובע משינוי אשר חל בשכר הממוצע במשק והכל כפי שיפורט להלן.

יצוין כי גם בעבר, בנסיבות שבהן המשק נאלץ להתמודד עם קושי כלכלי משמעותי, אשר הביא לצורך בהשתתפות של המגזר הציבורי בייצוב המצב הכלכלי, הונהגה הפחתת שכר במגזר הציבורי, לגבי עובדים - באמצעות חתימה על הסכמים קיבוציים עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה (ולעיתים גם עם ארגוני עובדים יציגים אחרים) שהורחבו בחקיקה משלימה, וכן לגבי נושאי משרה, באמצעות חקיקה. הפחתות שכר כאלה עוגנו בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, בחוק לתשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנים 2009 ו- 2010 (הוראת שעה), התשס"ט – 2009, ובחוק להשתתפותם של העובדים, נושאי המשרה ובעלי תפקיד אחרים בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במוזלך השנים 2013-2014 (הוראת שעה), התשע"ג – 2013. נזכיר, כי בחוק המוצע

כעת מדובר בהוראת שעה שעניינה נושאי משרה בלבד, היינו: קבוצה מצומצמת ביותר, שתנאי השכר שלה נקבעים בחוק יסוד, בחוק, בהחלטות של הכנסת או ועדת הכספים, או בהחלטות ממשלה ולגבי ראשי רשויות מקומיות – בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, הכל לפי העניין ובהתאם לדבר החקיקה הרלוונטי לכל נושא משרה.

ג. עיקרי החוק המוצע

מוצע לקבוע בהוראת שעה, עד לסוף שנת 2021, הפחתה בשיעור של 10% בשכרם של נושאי משרה, לרבות נשיא המדינה, שרים, סגני שרים, ראש ממשלה בממשלת חילופים, שופטים, דיינים, מבקר המדינה, נגיד בנק ישראל ומשנהו וכן כל נושא משרה המנוי בסעיף 1. הפחתה כאמור לא תחול לגבי נושא משרה שמשכורתו נמוכה מזו של חבר כנסת אלמלא ההפחתה, וכן על מענק המשולם לנושא משרה שיפוטית לפי סעיף 5 להחלטת משכורת לנושא משרה שיפוטית, התשמ"א – 1981 שהוא נושא משרה שיפוטית בפנסיה צוברת שמונה למשרה שיפוטית לפני יום 30 ביוני 2020. כמו כן, הפחתה כאמור לא תובא בחשבון בחישוב משכורתו של נושא משרה אחר שמשכורתו תופחת גם היא, כך שלא ייווצר כפל הפחתה.

בשל אופייה הזמני של ההפחתה, ההפחתה מהמשכורת לא תובא בחשבון בחישוב המשכורת הקובעת לתשלום קצבה המשולמת לעובד או לנושא משרה שפרשו לגמלאות. באופן זה לא תיווצר הבחנה בין מי שיפרשו בתקופת הוראת השעה לבין גמלאים שפרשו קודם לכן או יפרשו לאחר מכן.

עם זאת, מוצע לקבוע כי ההפחתה מהמשכורת, לא תובא בחשבון בחישוב הפרשות לקופת גמל, הפרשות מעסיק לקופת גמל, מענק עקב פרישה או מוות, וזיכוי בעד דמי ביטוח ותגמולים. היינו: הרכיבים האמורים לא ייפגעו ואף יחושבו כאילו לא הופחת השכר. בנוסף, ההפחתה לא תובא בחשבון לצורך חישוב זכויות לנפגעי עבודה והתנדבות והתלוויים בהם מהביטוח הלאומי וכן לא תובא בחשבון לצורך חישוב תגמולים המשולמים לפי חוזה ביטוח נכות. באמצעות הוראה זו, יישמרו זכויותיהן הביטוחיות של נושאי המשרה, והכל, כאמור, בשל אופייה הזמני של ההפחתה.

בנוסף, בשל העיוות הנוצר בשכר הממוצע במשק כמפורט לעיל, מוצע שלא לבצע עדכון של משכורתם של נושאי משרה כאמור בשנת 2021. נקודת הייחוס לעדכון הבא תהיה השכר הממוצע במשק האחרון טרם כניסתו של חוק זה לתוקף.

ד. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים והחלטות מכח חוקים קיימים

שכרם של נושאי משרה נקבע על ידי הכנסת, ועדה מוועדותיה, החלטת ממשלה בהתאם לחוקים הרלוונטיים לאותו נושא משרה. השכר קבוע כעת בהחלטות הבאות:

החלטת שכר שרים וסגני שרים, התשמ"ב – 1982;

החלטת שכר חברי הכנסת, התשמ"ז – 1987;

החלטת משכורת נושאי משרה שיפוטית, התשמ"א – 1981;

החלטת משכורת נשיא המדינה, התשמ"ב – 1982;

החלטת משכורת מבקר המדינה, התשמ"א – 1981;

החלטת ממשלה מס' 3371 מיום 26 ביוני 2011, שעניינה שכר ותנאי שירות של נגיד בנק ישראל ושל המשנה לנגיד בנק ישראל;

שכרו של המשנה לנגיד בנק ישראל נגזר משכר נגיד בנק ישראל, בשיעור של 90% מהשכר האמור, בהתאם להוראות סעיף 12(ב) לחוק בנק ישראל, התשי"ע – 2010.

החלטת ממשלה מס' 2369 מיום 3 בפברואר 2017 שעניינה שכר של וביגור שנבחר לתפקיד החל

מיום 1 בינואר 2006 ;

לעניין ראשי רשויות וסגניהם בשכר, הסמכות לקביעת שכרם הואצלה למנכ"ל משרד הפנים ושכרם נכון להיום קבוע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/20 ;
הוראת השעה מתגברת למעשה על החלטות ועדות הכנסת, החלטות הממשלה וחוזר המנכ"ל לעניין שכרם של נושאי המשרה עד לסוף שנת 2021.

ה. השפעה החוק המוצע על התקציב

הצעת החוק עתידה לחסוך לתקציב המדינה כ- 70 מיליון ₪ בצד ההוצאה.

ו. השפעת החוק המוצע על התקן המנהלי

אין.

ז. הערות המשרדים

התקבלו ההערות הבאות:

1. הערות נציגות הדיינים לחוק הכוללות בקשה למנגנון החרגה בהתאם למצבו הסוצי - אקונומי המשפחתי של נושא המשרה וטענה לפיה החוק יוצר עיוות מסויים כאשר הוא קובע את הרף התחתון למי שההפחתה תחול לגביו. לאחר שהערות נציגות הדיינים נבחנו, מוצע שלא לקבל ולשמור על הכללים האחידים כפי שנקבעו גם בהחלטת הממשלה.

2. הערות מערכת בתי המשפט - מרביתן קיבלו ביטוי בנוסח החוק או הובהרו בדברי ההסבר. הערה נוספת נוגעת להגדרת משכורת ומבקשת להחריג ממנה חלקים מסוימים נבחנה ומוצע שלא לקבלה שכן היא אינה עולה בקנה אחד עם תכלית החוק. יובהר, כי ההפחתה מחושבת על בסיס המשכורת לאחר שחושבה לפי הכללים הרגילים החלים בעניין זה ועל כן אין כפל הפחתה מרכיבים שונים הכלולים במשכורת של נושאי המשרה. עוד יובהר כי ההפחתה אינה חלה על כלל התשלומים המשולמים בגין סיום כהונה לנושא המשרה או לשאירו במקרה של פטירה.

3. הערות באשר לקיומם של מקבלי שכר גבוה אחרים במגזר הציבורי - יצוין כי הצעת החוק מתייחסת לנושאי משרה, שהם הבכירים ביותר, ובמקביל, בעניין עובדי המגזר הציבורי מתקיימת הידברות עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה, כאמור בסעיף 3 להחלטת הממשלה מס' 397 מיום 21 בספטמבר 2020.

ח. טיוטת החוק היא על דעתו של ממלא מקום הממונה על התקציבים.

ט. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי - חוקתי) מאשר שאין מניעה משפטית בקידום החוק.

י. מצורף נוסח טיוטת החוק המוצעת.

טיוטת חוק מטעם משרד האוצר:

טיוטת חוק הפחתת שכר נושאי משרה (הוראת שעה-נגיף הקורונה החדש), התשפ"א - 2020

הגדרות 1. בחוק זה -

"משכורת" – הכנסת עבודה כמשמעותה בסעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]¹, שניתנה

בכסף, למעט גילום מס;

"נושא משרה" – כל אחד מאלה:

- (1) נשיא המדינה;
- (2) ראש הממשלה;
- (3) ראש הממשלה החלופי בממשלת חלופים;
- (4) שר;
- (5) סגן שר;
- (6) יושב ראש הכנסת;
- (7) ראש האופוזיציה;
- (8) סגן יושב ראש הכנסת;
- (9) יושב ראש ועדה בכנסת;
- (10) חבר כנסת;
- (11) מבקר המדינה;
- (12) שופט, למעט שופט עמית כמשמעותו בסעיף 10א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984², סעיף 7א לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969³ וסעיף 26 לפקודת התעבורה [נוסח חדש]⁴;
- (13) דיין, למעט דיין עמית כמשמעותו בסעיף 9א לחוק הדיינים, התשט"ו-1955⁵;
- (14) קאדי;
- (15) קאדי מדיהב;
- (16) רב ראשי;
- (17) מבקר המדינה;
- (18) נגיד בנק ישראל;
- (19) המשנה לנגיד בנק ישראל;
- (20) ראש רשות מקומית;
- (21) סגן ראש רשות מקומית;

¹ דיני מדינת ישראל [נוסח חדש] מס' 6 עמ' 120.

² ס"ח התשמ"ד, עמ' 198; התשע"ט, עמ' 250.

³ ס"ח התשכ"ט, עמ' 70; התשע"ז, עמ' 1011.

⁴ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, עמ' 173; ס"ח התשע"ט, עמ' 318.

⁵ ס"ח התשט"ו, עמ' 68; התשע"ז, עמ' 7.

(22) רב עיר כמשמעותו בסעיף 15(א)(2) לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.

2. הפחתת משכורת לנושא משרה (א) בתקופה שתחילתה ביום 1 בחודש שלאחר פרסומו של חוק זה וסופה ביום כ"ז בטבת התשפ"ב (31 בדצמבר 2021), או בעד תקופה זו, תופחת בשיעור של 10%, משכורתו של נושא משרה, שמשכורתו הבסיסית אלמלא ההפחתה, היתה בסכום השווה למשכורתו הבסיסית של חבר כנסת אלמלא ההפחתה, לפחות.

(ב) בסעיף זה, "משכורת בסיסית" - משכורת למעט תשלומים שאינם תשלומים חודשיים ולמעט החזר הוצאות.

3. נושא משרה שמשכורתו נקבעת לפי משכורת של נושא משרה אחר, לא תובא בחשבון, בחישוב המשכורת אשר תופחת בהתאם להוראות סעיף 2, הפחתת המשכורת לפי סעיף 2 של נושא המשרה האחר שלפיו נקבעת משכורתו.

4. מי שמשכורתו נקבעת לפי נושא משרה, שמשכורתו, כולה או חלקה, נקבעת לפי משכורת של נושא משרה, לא תובא בחשבון, בחישוב משכורתו, הפחתת המשכורת לפי סעיף 2 של נושא המשרה שלפיו נקבעת משכורתו.

5. מענק לנושא משרה שיפוטית (א) על אף האמור בסעיף 2, הפחתת המשכורת לפי סעיף 2, לא תחול על מענק המשולם לנושא משרה שיפוטית לפי סעיף 35 להחלטת משכורת נושא משרה שיפוטית, התשמ"א - 1981.

(ב) הפחתת המשכורת לפי סעיף 2, לא תובא בחשבון בחישוב המענק האמור בסעיף קטן (א).

6. תשלומי קצבה ותשלומים לקופת גמל (א) הפחתת המשכורת לפי סעיף 2 לא תובא בחשבון בחישוב כל אחד מאלה, לעניין נושא משרה או מי שאינו נושא משרה, שמשכורתו, כולה או חלקה, נקבעת לפי משכורת של נושא משרה, לפי העניין:

(1) הסכום המשולם לקופת גמל כהגדרתה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005⁶;

(2) ההכנסה לצורך חישוב תשלומים לקופת גמל, או החיוב במס או הפטור ממנו בשל תשלומים כאמור, לפי העניין, לפי הוראות סעיפים 3(ה), 3(ה3), 9(א7), ו-45 ו-47 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש];

(3) המשכורת הקובעת לצורך חישוב תשלומים של נושאי משרה בפנסיה תקציבית לפי סעיף 90 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003⁷;

(4) תשלומי פנסיה תקציבית;

(5) תשלום חד-פעמי המשולם לנושא משרה או לשאירו או למי שאינו נושא משרה או לשאירו, עקב סיום כהונה או עבודה;

⁶ ס"ח תשלי"א מס' 628 עמ' 130
⁷ ק"ת תשמ"א מס' 4266 עמ' 1448
⁸ שם, שם;
⁹ ס"ח תשס"ג מס' 1892 עמ' 386

(6) דמי ביטוח המשולמים לפי חוזה ביטוח נכות כאמור בפרק ג' לחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981¹⁰;

(7) גמלה המשתלמת למבוטח או לתלוי בו, לפי סימנים ד', ה' ו-ח' בפרק ה' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995¹¹ וגמלה המשתלמת למבוטח או לתלוי בו לפי פרק י"ג לחוק האמור.

(ב) בסעיף זה-

"פנסיה תקציבית" – תשלומים המשולמים מדי חודש בחודשו באופן רציף, לפי דין או הסכם, מאוצר המדינה או מקופת המעסיק, למי שפרש מכהונתו או מעבודתו, לפי העניין, במשך כל ימי חייו, ולאחר מותו - לשאירו;

"קופת גמל" – כהגדרתה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005¹².

עדכון משכורת (א) 7. על משכורתו של נושא משרה המתעדכנת לפי שינוי בשכר הממוצע יחולו הוראות אלה:

(1) בתקופה שמיום י"ז בטבת התשפ"א (1 בינואר 2021) עד יום כ"ז בטבת תשפ"ב (31 בדצמבר 2021) (בסעיף זה- התקופה הקובעת)- לא תעודכן המשכורת לפי השינוי בשכר הממוצע;

(2) לצורך חישוב העדכון הראשון של המשכורת לפי השינוי בשכר הממוצע, שייעשה לאחר תום התקופה הקובעת, יובא בחשבון השכר הממוצע האחרון שפורסם לפני תחילת התקופה הקובעת, במקום השכר הממוצע האחרון שפורסם בתקופה הקובעת.

(ב) בסעיף זה, "השכר הממוצע" – כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

עדיפות 8. האמור בחוק זה יחול על אף האמור בכל דין או הסכם.

ביצוע 9. שר האוצר ממונה על ביצוע הוראות חוק זה.

¹⁰ ס"ח תשמ"א מס' 1005 עמ' 94 ;
¹¹ ס"ח תשנ"ה מס' 1522 עמ' 210
¹² ס"ח התשס"ה מס' 889 עמ' 2024

דברי הסבר

כללי העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף קורונה SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן – נגיף הקורונה או הנגיף). נכון להיום, אין באוכלוסיית ישראל חסינות נגד הנגיף, אין חיסון שבאמצעותו ניתן לצמצם את התפשטותו ואין טיפול יעיל בו.

מאז תחילת התפרצות המגפה ולצורך צמצום ההדבקה והתפשטות נגיף הקורונה הוטלו הגבלות שונות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקומות עבודתם, הגבלות אשר לא אפשרו לקיים שגרת עבודה רגילה. לאור זאת, מעסיקים רבים הוציאו את עובדיהם לחופשה ללא תשלום או הודיעו על פיטוריהם. כך גם הוטלו מגבלות שונות על התנאים לפעילותם של מקומות הפתוחים לציבור, מסחר ועסקי בילוי ופנאי במטרה לצמצם את סיכון ההדבקה במקומות אלה. נוסף על כך הוטלו מגבלות על פעילותם של מקומות ועסקים שבהם מתרחשת התקהלות משמעותית ומתקיים לגביהם חשש לבריאות הציבור. ההגבלות האמורות שונות בהתאם להתפשטות הנגיף.

לאור המצב הכלכלי שנוצר עקב ההגבלות האמורות וכחלק מהשתתפות בנטל הכלכלי המוטל על כלל הציבור בישראל, החליטה ממשלת ישראל את החלטה מספר 397 מיום ג' בתשרי התשפ"א (21 בספטמבר 2020) שכותרתה הפחתת שכר שרים, חברי כנסת, נושאי משרה ובכירים בשירות הציבורי. החלטה זו הטילה על שר האוצר לקדם תזכיר חוק שבו יופחת בחקיקה שכרם של נושאי משרה המנויים בהצעת החוק וכן לא יבוצע עדכון משכורתם של אלה בשנת 2021, וכן הטילה עליו לקיים הידברות עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה במטרה לגבש הסכם קיבוצי בנוגע להפחתת שכר וצעדי התייעלות במגזר הציבורי.

לפיכך מוצע לחוקק חוק מוצע זה ובו להפחית את משכורתם של נושאי משרה כמפורט בסעיף 1 להצעת החוק, בשיעור של 10%, מלבד שופט או דיין עמית, וזאת במסגרת הוראת שעה עד לסוף שנת 2021. כמו כן, מוצע לקבוע שעד לתום תקופת הוראת השעה כאמור, יוקפא שכרם של נושאי המשרה ולא יתבצע בו כל עדכון הנובע משינוי אשר חל בשכר הממוצע במשק והכל כפי שיפורט להלן.

יצוין כי גם בעבר, בנסיבות שבהן המשק נאלץ להתמודד עם קושי כלכלי משמעותי, אשר הביא לצורך בהשתתפות של המגזר הציבורי בייצוב המצב הכלכלי, הונהגה הפחתת שכר במגזר הציבורי, לגבי עובדים - באמצעות חתימה על הסכמים קיבוציים עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה (ולעיתים גם עם ארגוני עובדים יציגים אחרים) שהורחבו בחקיקה משלימה, וכן לגבי נושאי משרה, באמצעות חקיקה. הפחתות שכר כאלה עוגנו בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, בחוק לתשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנים 2009 ו-2010 (הוראת שעה), התשס"ט – 2009 ובחוק להשתתפותם של העובדים, נושאי המשרה ובעלי תפקיד אחרים בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2013 ו-2014 (הוראת שעה), התשע"ג – 2013. נזכיר, כי בחוק המוצע כעת מדובר בהוראת שעה שעניינה נושאי משרה בלבד, קרי קבוצה מצומצמת ביותר, שתנאי השכר שלה נקבעים בחוק יסוד, בחוק, בהחלטות של הכנסת או ועדת הכספים, או בהחלטות ממשלה ולגבי ראשי רשויות מקומיות – בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, הכל לפי העניין ובהתאם לדבר החקיקה הרלוונטי לכל נושא משרה.

סעיף 1 מוצע להגדיר את המונחים שבהם נעשה שימוש בחוק מוצע זה.

להגדרה "נושא משרה" חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, קובע בתוספת שלו את נושאי המשרה לעניין הוראות אותו חוק: נשיא המדינה, מבקר המדינה, שר, נגיד בנק ישראל ומשנהו, סגן שר, דיין, חבר הכנסת, קאדי, שופט, קאדי מדינה, רב ראשי. מוצע לקבוע כי נושאי

משרה אלה ייחשבו גם לנושאי משרה לעניין החוק המוצע ולגביהם תחול ההפחתה במשכורת כמוצע בהצעת חוק זו. כמו כן, בשל הסולידריות והנשיאה המשותפת בנטל, מוצע להחשיב לנושאי משרה כאמור גם את נשיא המדינה, ראש הממשלה, ראש הממשלה בממשלת חלופים וכן נושאי תפקידים מיוחדים מבין חברי הכנסת דוגמת ראש האופוזיציה, יו"ר הכנסת וסגניו וראשי ועדות הכנסת, וכן את ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם, ורבני ערים.

כן מוצע לקבוע, שההפחתה לא תחול בעניינו של שופט עמית ועל דיין עמית שמקבלים שכר שעתי לפי החלטת גמלאות נושאי משרה ברשויות השלטון (נושאי משרה שיפוטית ושאיריהם), התשמ"א-1981.

להגדרה "משכורת" מוצע לקבוע את הגדרת משכורת כך שתתייחס להכנסת עבודה כהגדרתה בסעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], שניתנה בכסף, וזאת בהתעלם מהמתנים בשווי כסף שעשויים להינתן לנושאי המשרה כאמור.

כן מוצע להבהיר כי גילום לא ייכנס להגדרת משכורת, מאחר שגילום מס עתיד ממילא להשתנות בעקבות כל שינוי במשכורת.

סעיף 2 מוצע להפחית את שכרם של נושאי משרה המפורטים בהגדרת "נושא משרה" שבסעיף 1 המוצע בשיעור של 10%, במהלך התקופה הקבועה בסעיף זה או בעדה. מוצע כי הפחתה זו תחול על נושא המשרה רק בתנאי שגובה משכורתו אלמלא ההפחתה הייתה לפחות בסכום השווה למשכורת של חבר כנסת אלמלא ההפחתה. כדי לבחון האם תחול ההפחתה, לא יבואו בחשבון, במסגרת השוואת המשכורות, תשלומים שאינם תשלומים חודשיים ותשלומי חוזר הוצאות.

יובהר, כי לגבי חלק מנושאי המשרה, קיימות מספר מדרגות שכר. לגבי נושאי משרה אלה, תחול ההפחתה על מי שנמצא, במסגרת ההשוואה האמורה, כי משכורתו לפני ההפחתה היתה לפחות בסכום השווה למשכורת של חבר כנסת לפני ההפחתה. ואילו לגבי מי שנמצא כי משכורתו נמוכה ממשכורת חבר כנסת כאמור, לא תחול ההפחתה.

עוד יובהר, כי הפחתה כאמור לא תחול בכפל, קרי, רכיבי שכר הנגזרים משכר הבסיס או רכיבי שכר אחרים שכבר חלה לגביהם ההפחתה, לא יופחתו בשנית.

תקופת תחולתה של הוראת ההפחתה שבסעיף מוצע זה נקבעה עד לסוף שנת 2021 ויובהר כי ההפחתה תחול גם לגבי הפרשי שכר המשולמים בעד תקופה זו באם ידרשו. כמו כן כדי שההפחתה תמשך על פני חודש שלם, מוצע לקבוע כי תקופתה הזמנית של הוראה זו תחול החל מה- 1 בחודש הראשון שלאחר פרסומו של חוק זה.

סעיף 3 כדי למנוע כפל הפחתה, מוצע לקבוע כי כאשר משכורתו של נושא משרה המנוי בהגדרת נושאי המשרה שבסעיף 1 המוצע, צמודה או נגזרת ממשכורתו של נושא משרה אחר המנוי בהגדרה זו, המופחתת בעקבות חוק זה- לא יביאו בחשבון את הפחתת שכרו של נושא המשרה שאליו צמודה המשכורת של נושא המשרה לצורך חישוב משכורתו, כך שחישוב ההפחתה יבוצע מתוך משכורת הנגזרת ממשכורתו של נושא משרה אחר כפי שהייתה אלמלא ההפחתה (או ממשכורת הצמודה אליה, לפי העניין).

סעיף 4 מוצע להבהיר כי ההפחתה הקבועה בסעיף 2 המוצע לא תחול על מי שאינו נושא משרה כהגדרתו בסעיף 2, על אף ששכרו צמוד לשכרו של נושא משרה שמשכורתו הופחתה. כלומר, ההפחתה לא תחול על מי שאינו מנוי בסעיף ההגדרות כנושא משרה, בין אם הוא עובד, ובין אם הוא נושא משרה שלא כהגדרתו בסעיף 1 המוצע.

סעיף 5 מוצע כי ההפחתה לא תחול על מענק הניתן לפי סעיף 5ב להחלטת משכורת נושאי משרה שיפוטית,

התשס"א – 1981, קרי על מענק הניתן לשופטים בפנסיה צוברת ונגזר ממשכורתם. נוכח זמניותה של התקופה שבה חלה הוראת ההפחתה כאמור בסעיף 2 המוצע, אין לפגוע, בתוך תקופת ההפחתה, בזכויות למענק אשר אינו רלוונטי למשכורת השוטפת של נושא המשרה. הפחתה כאמור לא תחול הן לצורך חישוב המענק על בסיס המשכורת והן לגבי סכום המענק שישולם לנושא משרה שיפוטית, לאחר חישובו כאמור.

סעיף 6 סעיף מוצע זה נועד לוודא שההפחתה הקבועה בסעיף 2 המוצע לא תפגע בזכויות פנסיוניות וזכויות ביטוחיות ארוכות טווח של נושאי המשרה. לפי שהוראת ההפחתה שבסעיף 2 המוצע קבועה בהוראת שעה, לפרק זמן מוגבל בלבד, וכדי לאזן בין הצורך להתגייסות לשם ייצוב המצב הכלכלי שנוצר בעקבות התמודדות עם נגיף הקורונה, מחד לבין הרצון להתחשב בנושאי המשרה ולצמצם את הפגיעה בהם בטווח הארוך, מאידך – מוצע כי ההפחתה לא תהיה השפעה על התשלומים לקופות גמל ולפנסיה כפי שיפורטו להלן. מוצע לקבוע כי ההפחתה מהמשכורת לפי סעיף 2 המוצע, לא תובא בחשבון בחישוב המשכורת הקובעת לתשלום קצבה המשולמת לעובד או לנושא משרה שפרשו לגמלאות, בין אם פרשו לפני או אחרי חקיקתו של החוק המוצע. כך גם לא ייפגע השוויון בין מי שיפרשו בתקופת הוראת השעה של סעיף 2 המוצע לבין גמלאים שפרשו קודם לתקופה זו, או לאחריה (לפסקאות (3) ו-(4) המוצעות).

כמו כן, מוצע לקבוע כי ההפחתה מהמשכורת לא תובא בחשבון בחישוב הפרשות לקופת גמל, לרבות קרן השתלמות, מענק עקב פרישה או מוות, וזיכוי בעד דמי ביטוח ותגמולים. קרי, הרכיבים האמורים לא ייפגעו ואף יחושבו כאילו לא הופחת השכר (לפסקאות (1), (2) ו-(5) המוצעות). בנוסף, מוצע כי ההפחתה לא תובא בחשבון לצורך חישוב זכויות לנפגעי עבודה והתנדבות והתלויים בהם מהביטוח הלאומי וכן לא תובא בחשבון לצורך חישוב תגמולים המשולמים לפי חוזה ביטוח נכות (לפסקאות (6) ו-(7) המוצעות).

לפי הוראת סעיף מוצע זה, יישמרו זכויותיהן הביטוחיות ארוכות הטווח של נושאי המשרה, והכל, כאמור, בשל אופייה הזמני של ההפחתה.

סעיף 7 בעקבות ההתמודדות עם נגיף הקורונה והמצב הכלכלי שנוצר בעקבותיו, צפויה בשנה זו עליה חדה בגובה השכר הממוצע במשק, וזאת בעקבות הירידה במספר העובדים הפעילים ומכיוון שהעובדים שיצאו לחופשה ללא תשלום או פוטרו – השתכרו לרוב משכורות נמוכות יותר. על כן, מוצע שלא לבצע עדכון של השכר לנושאי משרה, אשר נובע משינוי שחל בשכר הממוצע במשק. מוצע להחיל הוראה זו כהוראת שעה, בתקופה הקבועה בסעיף 7 המוצע, וזאת בהתאם לתקופה שעתידה להיות מושפעת מהעלייה החריגה בשכר הממוצע.

יוער בהקשר זה כי עדכון השכר של רוב נושאי המשרה מתבצע לפי השינוי שחל בשכר הממוצע במשק, ובעקבות זאת מתעדכן גם השכר המשולם לעובדים או לנושאי משרה אחרים אשר משכורתם צמודה למשכורת של נושאי המשרה, וכן מתעדכנת הקצבה המשולמת לנושאי משרה הזכאים לגמלה (שכן משכורתם הקובעת צמודה לשכר של נושא משרה), וכן מתעדכנת הקצבה של גמלאים אשר משכורתם הקובעת נקבעת לפי משכורת צמודה למשכורת של נושא משרה. אי-ביצוע העדכון ישליך על משכורתם של כל המנויים לעיל.

עוד מוצע, לשם השלמת מהלך זה ומניעת ההתייחסות לעליה הלא-סטנדרטית בשכר הממוצע, בחישוב המשכורות והקצבאות האמורות, כי עדכון השכר העתידי הבא לאחר שנת 2021, יהיה ביחס לשכר הממוצע במשק שפורסם טרם תחילת שנת 2021.

מוגש על ידי שר האוצר

י"ד בחשוון התשפ"א
01 בנובמבר 2020