

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. בתוקף הסמכות לפי סעיף 8 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, ועל סמך המלצת ועדת שירות המדינה, להכיר בתוספת גננת עמיתה, לעובד הוראה הזכאי לתוספת זו בהתאם לקבוע בהסכם הקיבוצי המיוחד, כתוספת קבועה.
2. ההכרה בתוספת שבסעיף 1 להחלטה זו תחול גם לגבי משכורתו הקובעת של מי שפרש לקצבה לפני מועד קבלת החלטה זו, והיה זכאי לתוספת זו ערב פרישתו, וזאת החל ממועד פרישתו.
3. בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך מימון העלות האמורה יקצה משרד החינוך מתקציב השכר שלו סך של 446,000 ש"ח בשנת 2026 ו-סך של 215,000 ש"ח בשנת 2027 ואילך.
4. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2026, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
5. לעניין החלטה זו -
"חוק הגמלאות"- חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל - 1970 ;
"ההסכם הקיבוצי המיוחד"- ההסכם הקיבוצי המיוחד שנחתם בין מדינת ישראל לבין הסתדרות המורים בישראל ביום 19 באוקטובר 2022.

דברי הסבר

רקע כללי

בסעיף 8 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**), נקבעו כללים בדבר חישוב המשכורת הקובעת שהיא הבסיס לחישוב הקצבה לפי חוק הגמלאות של עובד שפרש משירות.

בהתאם לאמור באותו סעיף, משכורתו הקובעת של מי שפרש מהשירות והחל לקבל קצבה מבוססת על המשכורת ששולמה לו ערב פרישתו, בצירוף התוספות למשכורת שהוכרו כתוספות קבועות על ידי הממשלה.

ביום 14 ביולי 2009 התקבל בכנסת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009. פרק ח' לחוק האמור כולל מספר תיקוני חקיקה לחוק הגמלאות וביניהם תיקון לסעיף 8 לחוק האמור. בהתאם לתיקון החקיקה שונתה שיטת עדכון המשכורת הקובעת לאחר פרישה מעבודה, כך שהמשכורת הקובעת תעודכן אחת לשנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כמו כן, נקבעו בתיקון החקיקה מספר תוספות לקצבה. קודם לתיקון האמור המשכורת הקובעת הייתה מתעדכנת בהתאם לשינויים במשכורת קובעת של עובד פעיל בדרגה שהייתה לעובד ערב פרישתו מהשירות.

ביום 19 באוקטובר 2022 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין הסתדרות המורים בישראל לבין מדינת ישראל (להלן – **ההסכם הקיבוצי המיוחד**). בסעיף 15 להסכם הקיבוצי המיוחד הוסכם על תשלום תוספת "גננת עמיתה", אשר תשולם לעובדת הוראה שעומדת בתנאים המפורטים להלן:

1. היא משובצת כגננת בגן ילדים, בחינוך הרגיל או המיוחד, ביום לימודים קבוע בשבוע שבו מנהלת הגן אינה עובדת על פי תכנית שבוע הלימודים באותו גן, כאשר ביום זה היא משמשת כגננת האחראית על הגן וממלאת את כל התפקידים הנובעים והמתחייבים מכך.

2. היא לא זכאית לאף אחד מהגמולים המפורטים להלן בשכרה:

א. גמול ניהול גן הקבוע בסעיף 138(א) להסכם הקיבוצי שנחתם בין מדינת ישראל לבין הסתדרות המורים בישראל ביום 25 בדצמבר 2008 בעניין רפורמת אופק חדש (כפי שתוקן ויתוקן מעת לעת) (להלן – **הסכם אופק חדש**).

ב. גמול חינוך הקבוע בסעיף 138(ב) להסכם אופק חדש.

ג. גמול ניהול נגרר או גמול ייעוץ נגרר הקבועים בסעיפים 50א ו-140(ו) להסכם אופק חדש.

ד. גמול ניהול אשכול גנים (בחינוך הרגיל או בחינוך המיוחד) הקבוע בסעיף 144ג(א) להסכם אופק חדש.

ה. רכיב שמירת שכר, לרבות רכיב שמירת שכר הקבוע בהוראות 338 ו-338ג להסכם אופק חדש.

גננת עמיתה אשר תעמוד בתנאים המצטברים כמפורט בהסכם הקיבוצי, המועסקת במשרה מלאה, תהיה זכאית לתוספת בשיעור 10% משכרה המשולב החל מיום 1 בספטמבר 2023.

כמו כן, הוסכם כי משרד האוצר יפעל להכרה בתוספת האמורה כתוספות קבועות לפי סעיף 8 לחוק הגמלאות.

בסעיף 104 לחוק הגמלאות נקבע כי כל כלל, תנאי או הוראה שנקבעים לפי חוק זה על ידי הממשלה או על ידי שר האוצר, בין בתקנות ובין בדרך אחרת, ייקבעו לפי המלצת ועדת השירות.

להשלמת התמונה יצוין כי אמנם בהתאם לסיפה של סעיף 104 לחוק הגמלאות על מתן המלצה של ועדת השירות לכלל, לתנאי או להוראה כללית אחרת יחולו חובת משא מתן עם נציגות עובדי המדינה וארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים במדינה וזכות תיווך עם הנציגות האמורה. עם זאת, התוספת האמורה אינה בגדר הוראה כללית כאמור, שכן אין מדובר בהוראה שתחול על כלל העובדים שחל עליהם חוק הגמלאות, ולכן על אף שהתוספת האמורה וההכרה בה לפי סעיף 8 לחוק הגמלאות עוגנו בהסכם קיבוצי, חובת המשא ומתן הקבועה בסעיף 103 אינה חלה בענייננו. לעניין זה יצוין כי, כאמור לעיל, תוספת "גנת עמיתה" משולמת לעובדים מכוח הסכם קיבוצי מיוחד שנחתם עם ארגון העובדים היציג הרלוונטי (הסתדרות המורים בישראל), ואשר בו מצוינת גם הכוונה לפעול להכרה בתוספת כתוספת קבועה.

ביום 21 בינואר 2026 החליטה ועדת השירות להמליץ בפני הממשלה להכיר בתוספת שכר האמורה כתוספת קבועה.

לנוכח האמור, מוצע להכיר בתוספת האמורה כתוספת קבועות לפי סעיף 8 לחוק הגמלאות.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

להחלטה יש עלות תקציבית כמפורט להלן:

בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך מימון העלות האמורה יקצה משרד החינוך מתקציב השכר סך של 446,000 ש"ח בשנת 2026 ו-סך של 215,000 ש"ח בשנת 2027 ואילך. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2026, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין השפעה.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר החינוך - מאשר.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת להצעה להחלטה.

מגיש: שר האוצר

ה' בשבט התשפ"ו
23 בינואר 2026

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הכרה בתוספת קבועה לעניין חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התשי"ל-1970

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בסעיף 8 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התשי"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**), נקבעו כללים בדבר חישוב המשכורת הקובעת. בהתאם לאמור באותו סעיף, משכורתו הקובעת של מי שפרש מהשירות והחל לקבל קצבה מבוססת על המשכורת ששולמה לו ערב פרישתו, בצירוף התוספות למשכורת שהוכרו כתוספות קבועות על ידי הממשלה.

ביום 14 ביולי 2009 התקבל בכנסת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009. פרק ח' לחוק האמור כולל מספר תיקוני חקיקה לחוק הגמלאות, וביניהם: תיקון לסעיף 8 לחוק האמור. בהתאם לתיקון החקיקה שונתה שיטת עדכון המשכורת הקובעת לאחר פרישה מעבודה, כך שהמשכורת הקובעת תעודכן אחת לשנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כמו-כן, נקבעו בתיקון החקיקה מספר תוספות לקצבה. קודם לתיקון האמור המשכורת הקובעת הייתה מתעדכנת בהתאם לשינויים במשכורת קובעת של עובד פעיל בדרגה שהייתה לעובד ערב פרישתו מהשירות.

ביום 19 באוקטובר 2022 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין הסתדרות המורים בישראל לבין מדינת ישראל (להלן – **ההסכם הקיבוצי המיוחד**). בסעיף 15 להסכם הקיבוצי המיוחד הוסכם על תשלום תוספת "גנת עמיתה", אשר תשולם לעובדת הוראה שעומדת בתנאים המפורטים בדברי ההסבר של הצעת ההחלטה.

עוד הוסכם כי המדינה תפעל להכרה בתוספת האמורה כתוספת קבועה לפי סעיף 8 לחוק הגמלאות.

מוצע להכיר בתוספת האמורה כתוספת קבועה.

בסעיף 104 לחוק הגמלאות נקבע כי כל כלל, תנאי או הוראה שנקבעים לפי חוק זה על ידי הממשלה או על ידי שר האוצר, בין בתקנות ובין בדרך אחרת, ייקבעו לפי המלצת ועדת השירות.

בהתאם לאמור, ביום 21 בינואר 2026 החליטה ועדת השירות להמליץ בפני הממשלה להכיר בתוספת האמורה כתוספת קבועה.

להשלמת התמונה, יצוין כי אמנם בהתאם לסיפה של סעיף 104 לחוק הגמלאות על מתן המלצה של ועדת השירות לכלל, לתנאי או להוראה כללית אחרת יחולו חובת משא ומתן עם נציגות עובדי המדינה וארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדים במדינה וזכות תיווך עם הנציגות האמורה. עם זאת, התוספת האמורה אינה בגדר הוראה כללית כאמור, שכן אין מדובר בהוראה שתחול על כלל העובדים שחל עליהם חוק הגמלאות, ולכן על אף שהתוספת האמורה וההכרה בה לפי סעיף 8 לחוק הגמלאות עוגנו בהסכמים קיבוציים, חובת המשא ומתן הקבועה בסעיף 103 אינה חלה בעניינה (ראו למשל: ס"ק 1022/00 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' נ' מדינת ישראל ואח'** (פורסם בנבו)).

סעיף 40(א) לחוק יסודות התקציבי, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), קובע כי "תקנות או הוראות מנהל שבביצוען כורכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה לא יותקנו אלא אם כן ההוצאה או ההתחייבות תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנת הפעלתן הראשונה".

לצד האמור, שנת 2026 צפויה להתנהל, לפחות בתחילתה, במתכונת של תקציב המשכי. בהעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש, נקבעה בחוק היסוד: 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. סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה, קובע גם את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב המשכי ובנטילת התחייבויות במהלך שנת תקציב המשכי. כך, התקציב השנתי 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 תקציביים שבוצעו בתקציב הקודם. עוד נקבעו בעניין זה הוראות בפרק ו'1 לחוק יסודות התקציב.

מאחר שמדובר בתוספת לגמלה, וגמלה זו שולמה גם בעבר למי שזכאי לה מכוח חוק הגמלאות, ניתן לראות בהוצאה התקציבית המוצעת בהחלטת הממשלה כפעולה שנכללה בחוק התקציב הקודם, ובהתאם לכך ניתן להוציאה כאמור בתקופת תקציב המשכי בהתאם להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה.

בהתאם לאמור, נקבעו בהצעת ההחלטה המקורות למימון ההצעה לכשתקציב המדינה לשנת 2026 יאושר, וכי עד לאישור ביצוע ההחלטה כפוף להוראות סעיף 33 לחוק יסודות התקציב: משק המדינה ולפרק ו'1 לחוק יסודות התקציב.

קשיים משפטיים ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת אליהם:

היועצת המשפטית של משרד החינוך – אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר:

לנוכח כל האמור, אין מניעה משפטית לקבל את הצעת ההחלטה.

2
חתימה

היועץ המשפטי למשרד האוצר

דודי קופל, עו"ד

תפקיד

שם