



הוועדה לבדיקת שכר,
גמלאות ותנאים נלוים לחברי הכנסת

ד י ן ו ח ש ב ו ן

חלק שני: תנאי פרישה וגמלאות

חברי הוועדה: פרופ' אריאל רוזן-צבי, יו"ר, הגב' חדווה אלמוג, מר גבי סבג.
יועץ לוועדה: רוי"ח יעקב בכור. מרכזת הוועדה: הגב' תמי אדרי.

ירושלים, ז אדר התשנ"ו, 27/2/96

א. כתב המינוי ועבודת הוועדה

1 (א). בתאריך יח בסיון התשנ"ג (7/6/93) קבלו הח"מ כתבי מינוי מיו"ר הכנסת לשמש כוועדה ציבורית לבדיקת שכר, גמלאות ותנאים נילווים לחברי הכנסת. נוסח כתב המינוי היה כדלקמן:

"הנני ממנה אתכם להיות חברי ועדה לבדיקת שכר, גמלאות ותנאים נילווים לחברי הכנסת.

על הוועדה לדון ולהגיש המלצות לענין הטבות למיניהן ותשלומים לכיסוי הוצאות לחברי הכנסת, בנוסף לשכרם. יושב-ראש הוועדה יהיה פרופ' אריאל רוזן-צבי. הוועדה תוכל להסתייע, לפי הצורך, ביועץ לענייני שכר. לרשות הוועדה תעמוד גבי תמר אדרי כמרכזת.

בכבוד רב,

שבח וייס"

(ב). החלק הראשון של הדו"ח הוגש ביום כא באדר א התשנ"ה (21/2/95) והתרכז בשכר ובתנאים הנלווים על שני מרכיביהם. דו"ח זה התקבל בעיקרו על ידי ועדת הכנסת וחברי הכנסת. הוא יושם בחלקו באמצעות החלטות של ועדת הכנסת ובחלקו באמצעות חקיקה ראשית. אותו חלק של הדו"ח העוסק בסיוע לחברי הכנסת במהלך עבודתם בכנסת ובמסגרתה לא יושם עדיין.

בהגישנו את החלק הראשון של הדו"ח הדגשנו כי עלינו להשלימו באמצעות חלק שני. דו"ח זה התעכב קמעא. עתה אנו באים לפרוע את החוב. החלק השני, אשר מוגש עתה, מתמקד בהמלצותינו לגבי תנאי פרישה וגמלאות.

2. ההכרה העמוקה במרכזיות פעולתה של הכנסת לדמוקרטיה הישראלית הצעירה והחרדה למעמדה של הכנסת בעיני הציבור ליוותה אותנו גם בכתובת החלק השני של הדו"ח.

3. הוועדה מתייחסת לשני החלקים של הדו"ח כאל מסמך אחד מאוחד. החלוקה היא טכנית בלבד וקשורה באופי עבודת הוועדה. החומר הרב שהגיע לשולחנה של הוועדה

ממקורות שונים במהלך תקופת עבודתה התייחס למכלול הרחב של הנושאים ללא הפרדה ביניהם.

מבחינה מהותית יש קשר ישיר בין הסדרי השכר והתנאים הנילוויים לתנאי הפרישה והגמלאות. לפיכך שני החלקים של הדו"ח הם מקשה אחת ואנו מצפים ליישום המלצותינו בחלק זה כשם שזכינו ליישום ההמלצות של החלק הראשון.

4. כזכור צירפה אליה הוועדה את מר יעקב בכור כיועץ לענייני שכר. לצורך החלק השני של הדו"ח, אף יותר מאשר לצורך החלק הראשון שלו, מר בכור הוא חלק מן הוועדה לכל דבר ועניין ואינו חוסך זמן ומאמץ כדי לתרום לה מזמנו ומן הידע הרחב שלו. אנו מודים לו על כך. מרכזת הוועדה, הגב' תמר אדרי, המנוסה והמקצועית כל כך, תרמה לנו רבות, הן בנסיונה הרב והן בכוח העשייה שלה. תעמוד על הברכה.

ב. הרקע והוועדות הקודמות

5 (א). חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969 (להלן: החוק), מסדיר הן את עקרון תשלום הגמלה וההטבות האחרות מתקציב המדינה, הן את הגופים המוסמכים להחליט על הזכות, גובהה ומהותה, והן על סדרי הדיון ודרכי המימוש של הזכויות השונות.

ועדת הכנסת קבעה את: החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (חברי הכנסת ושאיניהם), התש"ל-1969 (להלן: החלטת הגמלאות), לאחר שהוסמכה לכך על ידי הכנסת, על פי הוראותיו של סעיף 1 לחוק. מאז תוקנה ההחלטה מספר רב של פעמים. ההחלטה ותיקוניה מתפרסמים בקובץ התקנות.

(ב). גם לעניין קביעת הגמלאות לחברי הכנסת ולשאיניהם הגיעה הכנסת למסקנה כי, בלי לגרוע מסמכותה, מן הראוי שוועדה חיצונית תמליץ עליהן. ועדת הכנסת דנה בהמלצות השונות ובדרך כלל פעלה לאורן. בכך קבעה הכנסת נוהג לפיו תיקון ושינוי תנאי שכר, תנאים נילוויים, תנאי פרישה וגמלאות, יעברו את מבחנה של ועדה ציבורית בלתי תלויה. נוהג זה, הראוי לשבח, מטרתו להגדיל את אמון הציבור בנבחריה ולמנוע לזות שפתיים של חשש מפני ניגוד עניינים ציבורי.

אנו שבים ומדגישים את מה שנכלל כבר בחלקו הראשון של הדו"ח, כי בהמנעותה מהחלטה עצמית ובהזקקותה לפיקוח ציבורי וולונטארי מחמירה הכנסת על עצמה ומשמשת דוגמה הולמת וראויה.

6. התיקונים היסודיים ביותר בהחלטת הגמלאות נקבעו על ידי הוועדה לעניין שכרם של חברי הכנסת. שמונתה ביום ג בניסן התשמ"ה (25/3/85), בראשותו של ד"ר יצחק נבנצל (לשעבר מבקר המדינה) והגישה המלצותיה ביום כב חשוון התשמ"ז (24/11/86) (להלן: ועדת נבנצל).

הוועדה המליצה על ביטול הגדלת שיעור הקצבה מטעמי גיל ועל ביטול ההוראות שהקנו לחבר כנסת שתמה תקופת כהונתו אחוזי קצבה גבוהים מ-4% לשנת שירות, לרבות ביטול ההוראה של קצבה מזערית בשיעור של 20% למי שנזקפות לזכותו 4 שנים בלבד. הוועדה האחרת לבדיקת שכר, עדכוני שכר, גמלאות וזכויות נילוות לחברי הכנסת, שמונתה ביום ב באדר התש"ן (27/2/90), בראשותו של מר חיים קוברסקי, והגישה המלצותיה ביום כ באב התשנ"א (31/7/91) (להלן: ועדת קוברסקי) לא הגיעה למסקנות מרחיקות לכת.

7. למרות השינויים היסודיים שערכה ועדת נבנצל בתנאי הפרישה ובגובה הגמלאות היא הותירה עדיין מספר יתרונות בולטים בזכותם של חברי הכנסת לגמלאות לעומת עובדים אחרים. ראשית, אחוז הגמלה השנתי הוא כפול לעומת רוב העובדים במשק בכלל ובשירות הציבורי בפרט, דהיינו 4% מן השכר לעומת 2% במשק בדרך כלל. שנית, הזכות לגמלה ניתנת למימוש בגיל מוקדם יותר מן המקובל כגיל הפרישה במשק הישראלי. שלישית, חברי הכנסת לשעבר זכאים לחלק מן ההטבות שהן מנת חלקן של חברי הכנסת במהלך עבודתם בכנסת.

ג. שיעור הגמלה השנתי

8. השאלה הראשונה שהעמדנו לפנינו הייתה: האם יש עדיין הצדקה להעדפה הבסיסית, המטיבה עם חברי הכנסת, בהכפילה את שיעור הגמלאות לו הם זכאים. תכליתה של העדפה זו נובע מן החובה של חברי הכנסת לעמוד לבחירה מחודשת מידי ארבע שנים. בחירה מחודשת זו מעמידה בפני חבר הכנסת הן את הסיכון המתמיד של אובדן מקום עבודתו והן את החשש מפני יציאה לשוק העבודה בתנאים נחותים ובגיל מבוגר יותר.

9. ועדת נבנצל הייתה סבורה (סעיף 44 (א) לדו"ח) כי "קשיי הקליטה של חבר כנסת לאחר פרישתו הם ממשיים. אחד הקשיים הגדולים הוא שהסביבה התעסוקתית עלולה לראות בו מי שחונן בכישורי-יתר למשרה מן המניין. תקופת 'ההצנחה' למשרות מינהליות או מקצועיות בכירות חלפה עברה. במקרים רבים אין גילו או מצב בריאותו מאפשרים לו

לקבל עבודה שתיתן לו רמת חיים סבירה".

לכאורה גברו חששות אלה לאור החקיקה אשר באה בעקבות ההמלצות המעוגנות בחלק הראשון של דו"ח הוועדה לפיהן חבר כנסת לא יוכל לעסוק בשום עבודה נוסף לעבודתו כחבר כנסת, בין בתמורה ובין ללא תמורה ולא יוכל לזכות בטובת הנאה הנובעת מעבודה נוספת כזו. המלצות אלה עשויות להקשות עוד יותר על חברי הכנסת להשתלב במעגל העבודה עם סיום עבודתם.

10. הצדקה נוספת להסדרי הגמלאות הנדיבים נמצאה בשכרם הנמוך יחסית של חברי הכנסת. שכר זה התאזן באמצעות הטבה מיוחדת זו, שעניינה שעורה הגבוהה של הגמלה אשר תעמוד לרשותו והמועד לממושה.

11. בחלק הראשון של הדו"ח המלצנו על הגדלה משמעותית בשכר חברי הכנסת. המלצתנו זו התקבלה על ידי ועדת הכנסת והיא מעוגנת גם בחוק. בכך נסתם הגולל על אחת ההצדקות להבחנה בין חברי הכנסת לשאר העובדים לעניין שעור הגמלה. שכר גבוה יותר משפיע ממילא על גובה הגמלה ועל היקפה. תיקון המעוות לגבי השכר לטובת חברי הכנסת מחייב תיקון המעוות לגבי שעור הגמלאות לרעתם. אלה כלים שלובים מבחינה כלכלית.

12. אנו סבורים גם כי המציאות שתוארה בדו"ח נבנצל אינה משקפת את המצב הקיים. בתנאי משק מודרני ודינמי הסיכוי של חברי הכנסת לחזור אל שוק העבודה הוא טוב ביותר.

חלק גדול מחברי הכנסת משרת בכנסת שנים רבות והיא לו מקום עבודה רגיל לעניין הזכות לגמלאות.

חברי הכנסת הנבחרים אליה בגיל צעיר צוברים את הגמלה כדרך כל עובד במשק. אם יעזבו את הכנסת בגיל צעיר הרי תפקידם כחברי כנסת לא זו בלבד שלא יפגע בסיכוייהם להשתלב בשוק העבודה בעתיד אלא אף יגדיל אותם. חבר הכנסת צבר לו בשנות שירותו קשרים והכרויות, כמו גם מיומנויות, המבוקשים מאד בשוק העבודה. המציאות הישראלית דהאידינא אינה רואה בחבר כנסת פורש נטל אלא נכס הניחן בכישורים מתאימים למשרות רבות ההולמות כישורים אלה. יתר על כן, אין להתעלם מן העובדה כי בנסיבות אלה הם אף יהיו זכאים לגמלה בגיל צעיר יחסית, שכן תקופת האכשרה היא קצרה.

חלק מחברי הכנסת (אלה המגיעים בגיל מבוגר יותר) עושה את שירותו כקריירה שנייה לאחר שעשה שנים רבות בשירות המדינה ובזרועות הבטחון שלה. אלה נהנים מגמלה

נדיבה ואף זכאים לצרף את תקופות הגמלאות.

13. השעור הכפול של הגמלה המוענק לנבחרי העם מעורר טרוניה בקרב הציבור בישראל. אין הוא מוצא שום סיבה והצדקה להטבה זו המוענקת לבחירי העם. הוא רואה בכך העדפה בלתי מוצדקת, אשר נקבעת על ידי חברי הכנסת למענם ולטובת האינטרסים שלהם. כפל הגמלה יוצר פער של אמינות בין רוב העובדים במשק לבין קבוצה קטנה אשר נהנית מהעדפה בעלת משמעות כלכלית בלתי מבוטלת הנופלת על תקציב המדינה.

14. אילו מצאנו כי ההצדקה הנטענת לכפל הגמלה תקפה, כי אז היינו ממליצים על שמירת המצב הקיים חרף הטרוניות מצד הציבור. היינו מעמידים לפני הציבור את ההצדקות העינייניות להבחנה זו ומקוים להבנתו. דא עקא, כי אנו עצמנו משוכנעים כי אין עוד שום הצדקה להבחנה זו. ספק אם הייתה לה הצדקה בעבר. אולם, בכל מקרה, בשינויים במשק העבודה הישראלי, בדינמיות שלו, במציאות הישראלית, שבה נוכחנו בעשרות השנים האחרונות לגבי קליטת חברי הכנסת בשוק העבודה אין עוד מקום ליצור חייץ מיותר בין הציבור לנבחיריו.

15. נכון כי לא בדקנו באופן מדעי את הנתונים בדבר אפשרות הקליטה של חברי הכנסת בשוק העבודה. אולם גם הוועדות הקודמות, שהגיעו למסקנות אחרות, לא בדקו באופן מדעי את הנחות היסוד שהניחו. הניתוח שערכנו והידיעה האישית הרחבה של כל אחד מחברי הוועדה די בה כדי לשכנע אותנו בצורך בביטול ההעדפה הנוגעת לכפל הגמלה. לפיכך אנו ממליצים כי דינם של חברי הכנסת לעניין שיעור הגמלה יהיה כדינו של הרוב הגדול של העובדים השכירים במשק הישראלי. לפיכך, כל חודש של עבודה בכנסת יזכה בשיעור גמלה של $1/6$ % לחודש במקום $1/3$ % לחודש כנהוג היום. בסך הכל תהייה הצבירה השנתית לגמלה 2 % לשנה במקום 4 % לשנה כקבוע היום.

16. המלצתנו זו לא תחול רטרואקטיבית אלא למן הכנסת הארבע עשרה ואילך. לחברי כנסת הותיקים יישמר שיעור הגמלה שנצבר להם עד למועד תחילת כהונתה של הכנסת הבאה ומכאן ואילך ישתנה שיעור הצבירה על פי המומלץ על ידינו.

17. קצבת שאירים, אשר תשולם לשאריו של חבר הכנסת, תהיה זהה בשיעורה לזו שהייתה משתלמת לחבר הכנסת ערב מותו.

ד. דמי הסתגלות

18. הפחתת שיעור הגמלה במחצית מצדיק איזון מסויים בהטבות משניות המאפשרות לחבר הכנסת להשתלב מחדש בשוק העבודה.

אנו ממליצים כי חבר כנסת אשר כיהן בכנסת תקופת כהונה מלאה אחת לפחות ולא נבחר לתקופת כהונה נוספת יהיה זכאי לאחר תום תקופת כהונתה של הכנסת בה כיהן לדמי הסתגלות בשיעור של ארבעה חודשי משכורת נוספים.

נראה לנו כי דמי הסתגלות בשיעור משכורת של ארבעה חודשים אינם מהווים נטל מכביד, מחד גיסא, והם עשויים לסייע להסתגלות חבר הכנסת בשוק העבודה, מאידך גיסא. להטבה זו לא יזכו חברי כנסת שעם פרישתם תשתלם להם (ממקורות שונים) פנסיה מלאה של 70% ומעלה. במקרה זה די בסכומי הפנסיה כדי לשמש בסיס לתקופת ההסתגלות.

ה. מימוש הזכות לגמלה

19. הוועדה אינה מציעה לשנות את תקופת האכשרה של ארבע שנות כהונה לפחות, שהומלצה על ידי ועדת נבנצל, אולם בהקשר זה היא ממליצה לשנות את סעיף 2 (1) להחלטת הגמלאות בשנים: ראשית, להעלות את גיל הפרישה המזכה בקיצבה לגיל 45 במקום גיל 40. שנית, לזכות את חבר הכנסת בקצבה אם עמד בתקופת האכשרה גם אם חדל לכהן לפני הגיעו לגיל 45 (היום גיל 40).

בסוגייה זו אנו מנסים לאזן בין מספר אינטרסים. מצד אחד, להשוות את זכותם של חברי הכנסת למימוש הפנסיה לזו של אנשי הבטחון, הזוכים ליתרונות בשל האופי המיוחד של שירותם למען המדינה, ולבטל את היתרון הניתן היום לחברי הכנסת לעומת אלה שלהם אכן מגיעה הזכות האופטימלית.

מצד שני, למנוע הפלייה בין חברי הכנסת מטעמי גיל. ועדת נבנצל ביטלה את כל היתרונות שהוענקו לחברי כנסת מטעמי גיל. על פי אותו הגיון אין גם שום הצדקה להפלות לרעה חבר כנסת מטעמי גיל אם הוא עומד בתקופת האכשרה ובלבד שתחילת מימוש הזכות לא תקדם לגיל הקובע המוצע על ידינו (גיל 45). אין שום הצדקה שחבר כנסת צעיר, ששרת בכנסת מספר שנים העולה על תקופת האכשרה, אך לא נבחר מחדש לפני הגיעו לגיל המוצע לתחילת מימוש זכות הפנסיה, יפסיד את זכותו. יהיה עליו להמתין עד להגיעו לגיל הקובע ומאז יהיה זכאי לתשלום הקצבה המגיעה לו.

1. צבירת זכות לגמלאות

20. הוועדה עסקה גם בשאלה מה דין חבר כנסת שצבר זכויות פנסיה במקום עבודה אחר בשירות המדינה או הרשויות המקומיות או בשירות ציבורי אחר שאינו בגדר שירות המדינה, על כל שלוחותיהם, וצבירה זו עולה על סך של 70% ממשכורתו.

21. איננו מתכוונים לדון בשאלה מה דינה של משכורתו של חבר הכנסת לצד זכות הפנסיה המגיעה לו ממקום עבודה קודם במהלך התקופה בה הוא ממלא את תפקידו כחבר כנסת. בעניין זה אין בדעתנו להציע תיקונים או שינויים לעומת המצב הקיים. לעומת זאת אנו מבקשים להציע תיקון מסויים לגבי התקופה שלאחר כהונתו כחבר כנסת, דהיינו, מיום שחדל לכהן כחבר כנסת. האם יהיה זכאי לקבל לאחר פרישתו פנסיה בשיעור מצטבר מכסימלי של 70% בלבד או שמא יהיה זכאי לאחוז גבוה יותר?

22. זכאי חבר כנסת לשעבר לפנסיה או לביטוח מנהלים ממקום עבודה פרטי אין הוא מפסיד שום חלק מן הפנסיה המגיעה לו מן הכנסת והוא זכאי לה בשלמותה. לעומת זאת, אם הוא זכאי לפנסיה מן הקופה הציבורית לא יעלה הסכום הכולל של הפנסיה לה הוא זכאי על 70%. אנשי צבא הקבע, לעומת זאת, יכולים להגיע לצבירה מכסימלית של פנסיה מן הקופה הציבורית עד ל-100%.

23. אנו ממליצים כי חבר כנסת שהגיע לגיל 60 יוכל לזכות בפנסיה צבורה מן הקופה הציבורית עד לתקרה של 100%.

המלצתנו זו מבוססת על כך שבמציאות הישראלית חברות בכנסת היא קריירה ראשונה או שנייה ואינה קריירה שלמה. מטבע הדברים עובד חבר הכנסת במקום עבודה נוסף בראשית דרכו המקצועית או בסופה. בכך דומה מעמדו למעמד של אנשי הבטחון. יתר על כן, חבר כנסת חייב להשקיע את כל זמנו לעבודת הכנסת ולשירות הציבור. לאחר שנשללה מחבר כנסת הזכות לעבוד עבודה נוספת כלשהי במקביל לעבודתו בכנסת ובכך לצבור זכויות נוספות ולאחר שאנו ממליצים להשוות את שיעור הפנסיה ממנו יהנה חבר הכנסת לשיעור המקובל במשק איננו רואים שום הצדקה שלא להעניק לחבר הכנסת את האפשרות לצבור פנסיה בשיעור העולה על 70%. הקטנת שיעור הצבירה השנתי הופך ממילא אפשרות זו לנדירה ביותר, אולם באותם מקרים שבהם היא מתקיימת מן הראוי לאפשרה.

ז. השכר המשולב לחישוב הגמלה

24. בכך הגענו אל הנקודה האחרונה. בחלק הראשון של הדו"ח (פסקאות 32-33) המלצנו לצרף את דמי החזקת הרכב, כולל תשלום דמי הביטוח כחלק מן השכר המשולב כולל לצורך תשלומי הפנסיה. עשינו זאת, על בסיס המלצות ועדת זוסמן וכדי להגיע לתוצאה צודקת לגבי הגמלאים.

25. בין כך ובין כך קפץ עלינו רוגזו של הממונה על השכר והסכמי העבודה באוצר, אשר ביקש לערוך רביזיה בהחלטה זו. הסכמנו לדון בעניין מחדש רק לאחר שקבלנו פנייה מיו"ר הכנסת ומיו"ר ועדת הכנסת. ואכן קיימנו בירור ממצה עם הממונה על השכר, מר יוסי קוצ'יק וסגנו מר יוסי כהן.

לטענתם ליישום ההמלצה עלולות להיות השלכות גדולות על עלות השכר בשירות הציבורי. לטענתם עלול התקדים אשר יוצר במקרה זה להשליך לא רק על צמודי חכ"ים (השפעה ישירה על 1700 עובדים והשפעה עקיפה על עוד כ-1300-1400 עובדים כדברי הממונה על השכר והסכמי העבודה) אלא על כלל הסכמי השכר במשק. מחישובים שונים שערך הממונה הוא הגיע למסקנה כי ערך הטבה זו שווה לתוספת שכר של עוד 29.5% לחברי הכנסת מעבר להחלטת הוועדה שהפכה מאז להסדר שבחוק.

26. בסוגייה זו נחלקה הוועדה בדעותיה. **דעת הרוב היא כי אין לסטות מהמלצותיה של הוועדה בחלק הראשון של הדו"ח שהגישה בקביעת השכר המשולב המשמש בסיס לחישוב הגמלה.** לטענת הרוב בהסכמי העבודה עליהם חתום הממונה על השכר עם עובדי המדינה וסקטורים אחרים מוגשם דו"ח זוסמן הלכה למעשה בקופות גמל ואין לפיכך שום הצדקה לסטות מהמלצות הוועדה.

27. לעומת זאת סבורה דעת המיעוט, כי הואיל ובתחום זה צעדה הוועדה בעקבות ההסדרים הכלליים במשק ולא מצאה הצדקה ייחודית להיטיב עם חברי הכנסת מן הראוי הוא לקבל את פנייתו של הממונה על השכר ועל הסדרי העבודה באוצר ולשנות את המלצתנו. אין בכוונת הוועדה, סבורה דעת המיעוט, להכניס רוח תזוית בהסכמי השכר במשק בסוגיות שאינן מיוחדות לחברי הכנסת. דווקא מתוקף תפקידם המיוחד כנבחרי ציבור וכנאמניו היה מקום להענות לבקשה של הממונה על השכר ולקבוע כי דינם של חברי הכנסת לעניין הכללת מרכיבים כלשהם לצורך פנסיה יעלה בקנה אחד עם הסכם העבודה בשירות הציבורי.

