

**חוות דעת משפטיות הנלוות לתכנית הכלכלית
לשנת 2025**

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול כוח האדם הרפואי במערכת הבריאות והתמודדות עם המחסור הצפוי.

תמצית הצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

על מנת לחזק את מערכת הבריאות הציבורית בישראל ולהתמודד עם המחסור בכוח אדם רפואי בטווח הקצר, הבינוני והארוך בדגש על חיזוק הפריפריה והמקצועות שבמחסור, מוצע בהצעת ההחלטה, על בסיס עבודתן המקצועית של מספר ועדות שהוקמו לעניין זה:

1. להגדיל את מספר המטפלים במקצועות הרפואה באופן הבא:
 - א. לקבוע יעד לאומי של כניסת רופאים חדשים ועמיתי רופאים חדשים למערכת הבריאות הציבורית כמפורט בהצעת ההחלטה. בהתאם לכך, על מנת לממש יעד זה, ובכפוף לאישור מל"ג-ות"ת, מוצע לרשום כי יוספו מכסות נוספות לסטודנטים לרפואה וכן מכסות לסטודנטים ללימוד תכנית "עמית רופא" וזאת כפי שמוגדר בפרק ז'1 לחוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008. עוד מוצע לאמץ את המלצות ועדת גמזו, וכן לרשום את הודעת יו"ר הות"ת ויו"ר המל"ג כי אימוץ המלצות ועדת גמזו יובאו להחלטה בות"ת ובמל"ג בנושאים שתחת סמכויותיהן. כמו כן, בהתאם למסקנות דו"ח ועדת גמזו, ולאחר שהתבצעה התייעצות עם הצוות הלאומי לניהול שדות קליניים, ובכפוף לאישור מל"ג-ות"ת, לקבוע את יעדי מספר הסטודנטים לרפואה בישראל בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים כמפורט בהצעת ההחלטה.
 - ב. בהמשך למסקנות ועדת ההסדרים הכספיים בין האוניברסיטאות לבין בתי חולים בישראל ומסקנות ועדת גמזו, מוצע להטיל על מנכ"ל משרד הבריאות, לפרסם חוזר לבתי החולים הציבוריים, שאוסר לחתום על הסכמים הכוללים סעיף בלעדיות עם פקולטות לרפואה או לחדש הסכמים הכוללים את סעיף זה.
 - ג. להנחות את משרד הבריאות לתקן את תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973, כך שרופא שאושרה לו מומחיות זהה במדינות שיוגדרו בתקנות יהיה זכאי לקבלת תואר מומחה ללא תהליך ההכרה הפרטני כפי שנעשה היום.
2. מוצע להטיל על שר הבריאות לתקן את תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973, כך שיכללו את העקרונות הבאים:
 - א. יתוקן פרק ג' לתקנות כך שייקבע סבב חובה בקופות החולים עבור מתמחים באחד מהתחומים פסיכיאטריה, נשים, ילדים, גריאטריה ואורתופדיה שיארך לא פחות משישה חודשים החל מהשנה השלישית להתמחות כחלק מתקופת ההתמחות הקיימת היום.
 - ב. יתוקן פרק ד' לתקנות באופן שבו הכרה במרפאה או מחוז של קופת חולים כמוסד להתמחות תיעשה באישור מנכ"ל משרד הבריאות או מי מטעמו במקום הוועדה להכרה עליונה, כהגדרתה בתקנות. עוד מוצע לקבוע כי תקום ועדת ערעורים בראשות מנכ"ל משרד הבריאות או מי מטעמו אליה ועדת הערעורים תוכל לשקול מחדש את ההכרה במרפאה לאור התנאים שהוגדרו בתקנות.
 - ג. יתוקן פרק ב' לתקנות כך שמתמחה שמבקש לפתוח פנקס התמחות במוסד שהינו מרפאה או מחוז של קופת חולים שהוכר כאמור, יוכל לעשות זאת גם באישור מנכ"ל משרד הבריאות או מי מטעמו.
3. לצורך תכנון התמחויות מוצע לפעול באופן הבא:
 - ד. להטיל על שר הבריאות להקים מועצה לאומית לתכנון התמחויות, אשר תלווה ותייעץ בתכנון התמחויות.
 - ה. משרד הבריאות יגבש מנגנון שקוף להתאמה בין הביקוש למקומות התמחות לבין היצע מקומות התמחות.
 - ו. משרד הבריאות יפרסם "תכנית מתמחים רב שנתית", שתכלול את יעדי קליטת המתמחים בחלוקה לתחומים בכל בית חולים ציבורי וקופת חולים.
 - ז. להטיל על שר האוצר, בהסכמת שר הבריאות, לתקן את פרק ב' בתקנות התחשבות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבות בעד שירותי בריאות

בבתי חולים ציבוריים כלליים) (תשלום חודשי קבוע לבתי חולים ציבוריים כלליים),
התשפ"ב-2022, כך שאחוז שיקבע מתוך סכום התשלום השנתי הכולל שמועבר לבתי
החולים הציבוריים הכלליים מהמדינה יחושב על בסיס החלק היחסי בעמידה של בית
החולים בתוכנית המתמחים בכל שנה כפי שפורסמה על ידי משרד הבריאות. וכן כי
סכום התקצוב הנוסף בעד תוכניות לאומיות ומודלי תמרוץ שקבוע בתקנות
ההתחשבות יופחת ככל שבית חולים קלט מתמחים שלא על פי תוכנית המתמחים
מסך המתמחים שהוקצו לו במסגרת סך תכנית המתמחים, כמפורט בהצעת ההחלטה.

4. להטיל על שר הבריאות:

- א. לבצע את התיקונים הנדרשים לשם יישום מודל קיצור הסטאז' כך שיישום מודל
סטאז' חדש המגלם את המעבר המקצועי בין שלב הלימודים לבין עבודת הרופא,
ישדרג את ההכשרה ויתן מענה לצרכי בתי החולים המכשירים, לצד ייעול זמן הרופא
ומתן מענה למחסור הרופאים הקיים.
- ב. לתקן את תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973, כך שחובת
תקופת מדעי היסוד תבוטל.
- ג. לתקן את תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973, כך שיפתח
מסלול התמחות של רופאים חוקרים, וכן לרשום את הודעת המועצה המדעית לבנות
סילבוס למסלול זה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד הבריאות –

אין התנגדות משפטית לאמור בחוות הדעת. לצד זאת, ההסכמה של המשרד כפופה להמשך שיח
והגעה לנוסח מוסכם בנושאים שעלו, לרבות נושא ההתמחויות בקהילה, תכנון ההתמחויות,
והסטאז'.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

בריאות הנפש: שיפור האיכות באשפוז הפסיכיאטרי וחיזוק הרצף הטיפולי.

תמצית הצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה מוצע לנקוט בצעדים הבאים:

1. בהמשך להמלצות הוועדה לקביעת הסדר התחשבות בין ספקים בבתי החולים הפסיכיאטריים ובתחום הפסיכיאטריה שהוגשו ביום 13 באוגוסט 2024, מוצע לתקן את תיקוני החקיקה על בסיס העקרונות שנקבעו בתזכיר חוק התחשבות בין מוסדות פסיכיאטריים לקופות חולים לשנים 2025 עד 2028 (התחשבות בעד שירותי בריאות הנפש), התשפ"ה-2024 (להלן – **התזכיר**), שהופץ להערות הציבור ביום 15 באוקטובר 2024.
2. לרשום את הודעת ועדת המחירים הבין-משרדית שמונתה לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, כי תבחן את מחיר יום אשפוז פסיכיאטרי כפי שהוא מפורט בתעריפון משרד הבריאות, כך שהמחיר הקבוע בתעריפון יבטא את עלות הייצור של השירות.
3. להטיל על ועדת ההיגוי שמונתה על ידי מנכ"ל משרד הבריאות ביום 26 במאי 2024 לעניין איחוד המרכזים הרפואיים לבריאות הנפש להגיש את המלצותיה עד ליום 1 בינואר 2025, בנושאים המפורטים בהחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במסגרת התזכיר מוצע הסדר התחשבות בין קופות החולים למוסדות פסיכיאטריים בהם מטופלים ומאושפזים מבטחיהן של קופות החולים. מטרתו המרכזית של התזכיר היא לתמרץ את המוסדות לצמצם אשפוזים הניתנים למניעה, ובמקביל לעודד את קופות החולים להפחית אשפוזים ברי מניעה באמצעות פיתוח שירותי בריאות נפש בקהילה. הכל על מנת לשפר את איכות השירותים הפסיכיאטריים הניתנים למבוטחי קופות החולים ובהתבסס על המלצות הוועדה לקביעת הסדר ההתחשבות בין ספקים בבתי החולים הפסיכיאטריים ובתחום הפסיכיאטריה.

בתזכיר מוצע לקבוע כי קופות החולים והמוסדות הפסיכיאטריים יהיו רשאים לקבוע בהסכמים ביניהם הסדרי התחשבות בנוגע לשירותי מיון ושירותים אמבולטוריים הניתנים על ידי המוסדות הפסיכיאטריים למבוטחי קופות החולים ובלבד שהם עומדים בתנאים העומדים בתזכיר. כן מוצע כי תנאים אלה יחולו גם על הסכמים הקיימים כיום בין מוסדות פסיכיאטריים לקופות החולים. למיטב ידיעתנו, קיים הסכם בין המדינה לבין קופת חולים אחת אשר עוסק בהתחשבות האמורה.

עשויה לעלות טענה מטעם קופת החולים כי התיקון האמור פוגע בזכויות שיש לקופת החולים מול המדינה מכוח ההסכם. ספק אם הזכויות האמורות עולות כדי זכויות קנייניות של קופת החולים וזאת בשים לב, בין היתר, למהות ההסכם, זהות הצדדים, הוראותיו ומועד חתימתו. מכל מקום, גם אם האמור עולה כדי זכות קניינית הרי בהתאם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, על פגיעה כאמור לעמוד בדרישות פסקת ההגבלה שבחוק האמור ולהיעשות בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

כאמור לעיל, מטרת כלל ההסדרים המוצעים בתזכיר היא לשפר את איכות השירות הרפואי שמקבלים מבוטחי קופות חולים. בפרט, מטרת המגבלות על קביעת הסכמי קופות החולים והמוסדות הפסיכיאטריים בתחום המיון והשירותים האמבולטוריים היא למנוע יצירת עיוותים כלכליים אשר יובילו לאשפוזים ברי מניעה במוסדות הפסיכיאטריים או לגביית יתר של המוסדות הפסיכיאטריים על שירותים באופן שמהווה שימוש לא יעיל במשאבי קופות החולים המיועדים לשירותים רפואיים למבוטחיהן.

לפיכך, נראה כי החלת התנאים המוצעים בתזכיר גם על חוזים קיימים כאמור עומדת בדרישות פסקת ההגבלה. מכל מקום, האמור כפוף לקבלת הערות הציבור על הצעה זו אשר יסייעו בבחינה אם החלת ההסדר המוצע על הסכמים קיימים עם תחילת החוק אינה פוגעת בזכות הקניינית במידה העולה על הנדרש.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד הבריאות –

במסגרת התזכיר מוצע לקבוע כי בסיס ההתחשבות של מוסד פסיכיאטרי ייקבע, בין השאר, בהתאם למקדם התפוסה, אך לא צוין בתזכיר מה שיעור מקדם זה. בדברי ההסבר לתזכיר החוק הובהר, כי מקדם התפוסה במוסדות פסיכיאטריים ייקבע בהתחשב בנתוני התפוסה הרלוונטיים בכלל המוסדות הפסיכיאטריים בחלוקה לבתי חולים פסיכיאטריים ומחלקות פסיכיאטריות, בחישוב הממוצע של ימי האשפוז מתוך מספר המיטות, כאשר הנתונים לצורך החישוב הממוצע נמצאים בבחינה מקצועית.

חישוב מקדם תפוסה על בסיס ממוצע, ולא על בסיס הכנסות בפועל של בית החולים, עלול ליצור קושי משפטי ביחס לחלק מבתי החולים, שאחוז התפוסה במחלקות הפסיכיאטריות שלהן גבוה מהשיעור הממוצע הקבוע בחוק בהיבטים של הזכות לקניין.

בהתאם לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, על פגיעה בזכות לקניין, ככל שתתקיים ביחס לבית חולים מסוים, לעמוד בדרישות פסקת ההגבלה ולהיעשות בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

הבחירה במודל, אשר נשענת כאמור גם על המלצות הוועדה שדנה בנושא, מבוססת על מספר טעמים, וביניהם:

1. מניעת תמריצים כלכליים על פני שיקולים קליניים - אחת התכליות שעומדות בבסיס התזכיר המוצע היא מניעת שקילת שיקולים כלכליים על פני שיקולים קליניים. כחלק מתכלית זו נבחר מודל של תקצוב גלובלי הקובע כי בית החולים יקבל מקופת החולים את אותו הסכום, בין אם המטופל יאושפו ובין אם לאו. קביעת סכום בהתאם לתפוסה בפועל של כל בית חולים אינה מתיישבת עם המודל שנבחר מאחר שהיא עלולה להכניס שיקולים כלכליים לא נחוצים להחלטות בין החולים בנוגע לתפוסות האשפוז.
2. השפעת שינויי התפוסה על קביעת גובה ההכנסות – גורמי המקצוע צופים כי המודל הקבוע בתזכיר, ובכלל זה התקצוב הגלובלי והאפשרות לקבוע הסכמים ביחס להתחשבות על שירותים אמבולטוריים, צפויים להוביל לשינויים משמעותיים בהיקפי התפוסה בבתי החולים הפסיכיאטריים. על כן, הסתמכות על תפוסה בפועל של שנת 2024 בכל בית חולים, אינה מדויקת ועלולה לגרום לחוסר עקביות ואי התאמה למודל העתידי.
3. שימור מצב קיים – גם במסגרת חקיקת ההתחשבות הקודמת תקרת הצריכה הבסיסית של כל מוסד פסיכיאטרי הוכפלה במקדם הנמוך מ-100% (95%).

מבלי לגרוע מהאמור לעיל, בטיוטת התזכיר ניתנה לשרים סמכות לשנות את שיעור מקדם התפוסה בבתי חולים פסיכיאטריים או במחלקות הפסיכיאטריות בבתי חולים ציבוריים כלליים, בין השאר, אם מצאו כי חל שינוי מהותי ברכיבי בסיס ההתחשבות או שנוצרה פגיעה חריגה באיכות השירות הניתן במוסדות הפסיכיאטריים.

לאור כל האמור לעיל, לרבות לעניין ההתגברות על הסכמים קיימים, ובכפוף לקבלת הערות הציבור ביחס לתפוסה הממוצעת על מנת לבחון אם הפגיעה הפוטנציאלית בזכות הקניינית אינה עולה על הנדרש, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10. ס. נ. ר

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מניעת עישון וקידום אורח חיים בריא – ביטול הפטור ממס על מוצרי עישון בכניסה לישראל.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר ובהצעת ההחלטה שיעור העישון בישראל גבוה מהממוצע העולמי. בנוסף, קצב הירידה בשיעורי העישון נמוך באופן משמעותי מהקיים במדינות ה-OECD, וזאת ללא התייחסות לגידול בשיעור המעשנים בשנת 2023 לאור מלחמת חרבות ברזל.

כיום, ישנו פטור ממס על ייבוא אישי של מוצרי עישון בכניסה לארץ בכמויות המפורטות בפרט 7 לתוספת הראשונה לצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017 (להלן – **צו תעריף המכס**). כך למשל, נקבע פטור לייבוא של 200 סיגריות. פטור זה מביא להפרש של כ-40% במחיר של חפיסת סיגריות ממוצעת בדיוטי פרי לעומת המחיר בשאר הארץ, כלומר מייצר סבסוד של כמעט מחצית מעלות הסיגריות. פטור זה נוגד את היגיון מס הקנייה שנועד לגלם את ההשפעות החיצוניות השליליות של עישון על בריאות הצרכן, ועל כן מוצע לבטלו ולהשיט על תושב ישראלי את מס הקנייה על מוצרי עישון גם בכניסה לארץ.

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1265 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "מניעת עישון וקידום אורח חיים בריא" ולדיונים שהתקיימו בוועדת הכספים של הכנסת בחודשים ינואר עד מרץ 2024, חתם שר האוצר על צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 6), התשפ"ד-2024 (להלן – **תיקון מס' 6**). תיקון מס' 6 עדכן את הפטור ממס על מוצרי עישון כך שהפטור יצומצם במחצית החל מיום 1 ביוני 2026, וכן שהפטור יבוטל באופן כמעט מלא החל מיום 1 ביוני 2028. לאחר שתיקון מס' 6 לא אושר בוועדת הכספים כנדרש בהתאם לסעיף 2 לחוק מסי מכס ובלו (שינוי התעריף), התש"ט-1949, תוקפו פקע. על כן, מוצע להנחות את שר האוצר לחתום על תיקון נוסף לצו תעריף המכס אשר יטמיע את התיקונים שנכללו בתיקון מס' 6.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור, הצו המוצע כעת פורסם ברשומות בעבר בנוסח זהה, אולם הוא פקע לאחר שלא אושר בוועדת הכספים. אמנם פרסום מחדש של צו שלא אושר אינו הליך חקיקתי נפוץ, ואולם בענייננו כאמור נוסח הצו שנחתם נידון בוועדת הכספים של הכנסת לפני שנחתם, ועמדת הוועדה העקרונית הייתה שהיא תומכת בצו. עם זאת, הצו פקע מכיוון שהוועדה לא הספיקה לדון בו בסד הזמנים הקבוע בחוק. מכיוון שפקיעת הצו לא נבעה מהתנגדות של הוועדה לנוסח הצו אלא מסיבות שאינן קשורות לכך, אין מניעה משפטית לקדם את הצו מחדש. לכל אלה יש להוסיף את תכלית התקנתו של הצו ובשים לב לכך שהפטור הקיים נוגד את היגיון מס הקנייה שנועד לגלם כאמור את ההשפעות החיצוניות השליליות של עישון על בריאות הצרכן.

בנוסף, יצוין כי ישנה עתירה תלויה ועומדת (בג"ץ 5202/24 **האגודה למלחמה בסרטן בישראל נ' שר האוצר ואחרים**), שבמסגרתה מועלות, בין היתר, טענות כנגד מתווה הכניסה לתוקף של תיקון מס' 6 וכן כנגד אי-התקנתו מחדש. קידומו של צו חדש כאמור בהחלטה ייתן מענה לטענות העולות בעתירה כנגד אי-התקנת הצו מחדש.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד הבריאות – אין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10. יוסי גר

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הקפאת השכר הממוצע, המדד, שכר המינימום, שכר נושאי המשרה ועדכון גמלאות ותשלומים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את תיקוני החקיקה כמפורט להלן:

1. לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח חדש], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), כך שהשכר הממוצע, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק זה וכמשמעותו בסעיף 2 לחוק זה (להלן – **השכר הממוצע**), יהיה בשנת 2025 השכר הממוצע האמור ביום 31 בדצמבר 2024. בנוסף, מוצע לשנות החל משנת 2026 את הגדרת השכר הממוצע שבסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי ואת הוראות סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי, כך שההקפאה של השכר הממוצע בשנת 2025 לא תשולם במועד מאוחר יותר.
עוד מוצע לתקן בכל מקום בחוק הביטוח הלאומי שבו יש לבצע עדכון בהתאם לעליית המדד, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי וכמשמעותו בסעיפים 36(ד), 74(ג), 149(ג) ו-220(ג) ו-237(א)(3), כך שלא יבוצע עדכון זה בשנת 2025. האמור, לא יחול לגבי עדכונים בהתאם לסעיפים 297(ב), 297(ב), 312(ב)(1)(ג), 315(3), 328(ד), 362(א)(1), 364(א)(2) ועדכון ההכנסה המרבית וההכנסה המזערית לעניין דמי ביטוח. כמו כן, בדומה לאופן הקפאת השכר הממוצע כמפורט מעלה, מוצע כי העדכונים בהתאם למדד אשר לא יבוצעו בשנת 2025, לא ישולמו במועד מאוחר יותר.
2. לתקן את חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן – **חוק הבטחת הכנסה**), כך שהסכום הבסיסי, כהגדרתו בחוק זה (להלן – **הסכום הבסיסי**), יהיה בשנת 2025 הסכום הבסיסי שנכון ליום 31 בדצמבר 2024. כתוצאה מכך, לא יעודכנו בשנת 2025 גמלת הבטחת הכנסה, מענק חימום ומענק עקב פטירה, כמשמעותם בחוק זה. כמו כן, בדומה לתיקונים המוצעים בחוק הביטוח הלאומי כמפורט בסעיף 1, הקפאה זו לא תשולם גם היא במועד מאוחר יותר.
3. לתקן את חוק סל הקליטה, התשנ"ה-1994, כך שסכום סל הקליטה לא יתעדכן בשנת 2025. כן מוצע כי בחישוב העדכון המתבצע ביום 1 בינואר 2026, ינוכה שיעור העלייה במדד שהיה אמור להשפיע על העדכון ביום 1 בינואר 2025, כך שההקפאה לא תשולם במועד מאוחר יותר.
4. לתקן את חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957, את חוק ההטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007, ואת חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954, כך שבשנת 2025 לא יעודכנו סכומי התגמולים והמענקים המשולמים מכוח סעיפי החוקים האמורים. לעניין תגמולים מכוח חוקים אלה, שבהם מדד הבסיס לחישוב שיעור העלייה במדד הוא העדכון האחרון שנעשה בגובה התגמול, מוצע לקבוע כי העדכון של סכומי התגמולים והמענקים שיעשה לראשונה בשנת 2026, יהיה בניכוי שיעור עליית המדד הרלוונטי בשנת 2025. לעניין מענקים מכוח חוקים אלה, בהם מדד הבסיס לקבוע בחוק הוא העדכון שנעשה לפני שנה מסוימת, מוצע לקבוע החל משנת 2026, יעודכנו בכל שנה סכומי הקצבאות והמענקים, בניכוי שיעור עליית המדד הרלוונטי לעניין כל מענק במהלך שנת 2025.
5. לתקן את חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן – **חוק הנכים**), ואת חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י-1950, כך שבשנת 2025 לא יעודכנו סכומי התשלומים המשולמים מכוח סעיפי החוקים האמורים. בהתאם, הסכומים שישולמו בשנת 2025 יהיו ללא העדכון שהיה אמור להתבצע בחודש ינואר 2025, וכן החל מן העדכון שיבוצע ביום 1 בינואר 2026, יעודכנו סכומי התשלומים ביחס למדד שעל בסיסו שולמו התשלומים בשנת 2024.
6. לתקן את חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, כך שסכום הפיקדון הצבאי והמענק לחיילים משוחררים בשנת 2025 לא יעודכן בהתאם למדד המחירים לצרכן, והחל משנת 2026 יעמוד גובה הפיקדון והמענק על גובהם ביום 1 בינואר 2025 ויוצמדו למדד החל משנה זו.
7. לקבוע בחוק כי לא יעלה שכרם של נושאי משרה ברשויות השלטון (נשיא המדינה, שרים וסגני שרים, מבקר המדינה, נגיד בנק ישראל, המשנה לנגיד בנק ישראל, חברי כנסת, נושאי משרה

שיפוטית, שופטים עמיתים ודיינים עמיתים) ושל נושאי משרה ברשויות מקומיות (ראשי רשויות מקומיות וסגניהם ורבני עיר), בכל שנת 2025. בתחילת שנת 2026, ישוב השכר להתעדכן בהתאם למנגנון הקבוע בדין הרלוונטי לכל נושא משרה, בשים לב לשינוי המוצע בהחלטה זו להגדרת השכר הממוצע, שמשמש לצורך חישוב עדכון השכר של נושא המשרה.

8. לתקן את חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן – **חוק שכר מינימום**), כך שעל אף התיקון האמור בסעיף 1 אשר משפיע על עדכון שכר המינימום, החל משנת 2028 שכר המינימום של עובדים של מעסיק ציבורי שמקבלים תוספות ותק או פרמיה מוסכמת, קבועה או קבוצתית (להלן – **תוספות מוחרגות**), ייגזר מהשכר הממוצע כפי שמוצע לתקנו בהחלטה זו, אולם לעניין עובדים שאינם באוכלוסיה זו, היינו: עובדים שאינם מקבלים תוספות מוחרגות או שאינם עובדים של מעסיק ציבורי, שכר המינימום ייגזר מהשכר הממוצע כפי שהוא היום, טרם התיקון המוצע.

9. ככל שהתיקונים המפורטים בסעיפים 1 עד 6 לא ייכנסו לתוקף לפני יום 31 בדצמבר 2024, הם יחולו בעד התשלומים המגיעים או הנדרשים בחודש שלאחר מועד תחילת אותם תיקונים. כלומר, תשלומים המתעדכנים במועד קודם לכניסת התיקונים לתוקף, יעודכנו במועדם והתשלומים יכללו את העדכון. החל מהתשלום בחודש שלאחר מועד כניסת התיקונים לתוקף, תתבצע הפחתה של העדכון ואילו התשלומים ממועד זה והלאה יהיו בגובה התשלום ללא העדכון. ההפחתה האמורה תיעשה בפעימה אחת ולא באופן הדרגתי.

התיקונים המפורטים מעלה נועדו לסייע למדינה במימון העלויות הנרחבות בשל מלחמת חרבות ברזל, אשר בחלקן הן עלויות קבועות, וזאת בצד הפחתות נוספות בצד ההוצאות והגדלת הכנסות, והכל כמוצע במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2025. כך, נדרשת המדינה לממן את פינוי התושבים מהאזורים הנדרשים, את מימון פתרונות הדיור החלופיים לחלק מתושבי הנגב המערבי, את שיקום חבלי הארץ שנפגעו ואת מימון אבדן התעסוקה של האוכלוסייה שפונתה. זאת, בנוסף לתשלום עבור ימי המילואים, רכישת החימושים ואמצעי הלחימה בהיקף נרחב ומתן סיוע ושיקום של אוכלוסיית נפגעי פעולות איבה ונכי צה"ל וכן סיוע לבני משפחותיהם של חללי נפגעי פעולות איבה וחללי צה"ל וכוחות הביטחון.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

כאמור, ההקפאות המוצעות נדרשות בשל עלויות הנרחבות של מלחמת חרבות ברזל, אשר בחלקן הן עלויות שימשכו גם בשנים הבאות והן נעשו גם בעבר במקרים של משברים כלכליים.

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, אחת מהשלכות הקפאת השכר הממוצע בשנת 2025 כפי שמוצע בהחלטה זו היא הקפאה של שכר המינימום, שמוגדר בסעיף 1 לחוק שכר מינימום כ-47.5% מהשכר הממוצע כפי שהוא ביום 1 באפריל בכל שנה (כאשר שכר המינימום היומי והשעתי הם נגזרות של שכר המינימום החודשי). פעולה זו נועדה להשיג שתי תכליות – האחת פיסקלית והשנייה כלכלית. התכלית הכלכלית היא התמודדות עם המצב הכלכלי עקב המלחמה, שבו לצד ירידה בתוצר העסקי חלה עלייה בשכר הממוצע, באופן שצפוי להגדיל את הוצאות העסקים ללא גידול מקביל ברווחים או במחזור העסקי. לפיכך, פעולת הקפאת השכר הממוצע ננקטת כצעד אשר יקל על הפעילות העסקית כמנוע צמיחה מרכזי לכלכלה, ובפרט, בצמצום עלויות יתר המושתות על המגזר העסקי, ועל כן מוצדק להחילה על כלל המשק. לאחר מספר שנים, כאשר המשק צפוי להתאושש, וככל שיתאושש, תחדל להתקיים התכלית הכלכלית, ומאותו מועד תחדל ההצדקה להתערבות בשכר המינימום שחל בכלל המשק.

לעומת זאת, העלויות הגבוהות למדינה הצפויות בשנים הבאות מביאה לכך שהתכלית הפיסקלית של חסכון בכספי אוצר המדינה תעמוד בעינה. התכלית הפיסקלית של הקפאת השכר הממוצע היא, בין היתר, הקפאת השכר שממנו נגזרת השלמה לשכר מינימום. ישנם עובדי המגזר הציבורי ששכרם כולל תוספות מוחרגות שאינן באות בחשבון בעת חישוב השכר לצורך השלמה לשכר מינימום כאמור בסעיף 3 לחוק שכר מינימום. עובדים אלה, שמקבלים תוספות מוחרגות שאינן באות בחשבון לצורך השלמה לשכר מינימום, מקבלים רכיבי שכר שונים המצטברים לסכום גבוה משכר המינימום, ובכל זאת מקבלים בנוסף גם רכיב השלמה לשכר מינימום במשכורתם.

על מנת שלא לפגוע בעובדים שאינם במגזר הציבורי, או שאינם מקבלים תוספות מוחרגות, מעבר לנדרש לפי התכלית הכלכלית, מוצע לקבוע כי השפעת הקפאת השכר הממוצע על שכר המינימום עבורם תהיה רק עד שנת 2028, אז ישוב שכר המינימום להיות מחושב כנגזרת של השכר הממוצע כהגדרתו היום, טרם התיקון, כך שיכלול את שיעור הגידול בממוצע השכר של שנת 2025. לעומת זאת, לעובדי המגזר הציבורי המקבלים תוספות מוחרגות, ימשיך שכר המינימום להיות מחושב כנגזרת של השכר הממוצע לפי ההגדרה החדשה המוצעת בהחלטה זו, באופן שלא יביא בחשבון את שיעור הגידול בממוצע השכר בשנת 2025.

מאחר ששכר המינימום מתעדכן ביום 1 באפריל בכל שנה כאמור לעיל, לא יהיה באי כניסתם לתוקף של התיקונים המוצעים עד ליום 31 בדצמבר 2024 כדי להשפיע על עדכונם.

ההקפאה המוצעת של עדכון גמלת הבטחת הכנסה, עלולה להעלות את השאלה בדבר פגיעה אפשרית בזכות לקיום מינימלי בכבוד.

במסגרת סעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, מעוגנים ההיבט החיובי והשלילי של הזכות לכבוד. בהתאם לכך, אין לפגוע בכבודו של אדם מצד אחד וחובה להגן על כבודו של אדם מצד שני.

הזכות לכבוד האדם כוללת את הזכות להגנה ולמימוש של אגד זכויות אשר נדרשות כדי לקיים את כבודו של האדם. במסגרת זו, נכללת זכותו של אדם לקיום מינימלי בכבוד שמשמעה קיומם של תנאי מחייה שמאפשרים לאותו אדם קיום שבו יממש את חירותו כבן אנוש (ראו לעניין זה, בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (פורסם, 12.12.2005) (להלן – עניין עמותת מחויבות); בג"ץ 5578/02 רחל מנור נ' שר האוצר 739 (פורסם, 9.9.2004); בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי עמ' 5 (פורסם, 28.2.2012) (להלן – עניין חסן)). היקפה של זכות זו נגזרת מאורחות חייה של החברה ומהמציאות החברתית והנורמטיבית בה האדם מצוי (עניין עמותת מחויבות, עמ' 482).

בהמשך לכך, הכירה הפסיקה, גם אם בלא לקבוע מסמרות בעניין, בחובתה של המדינה לקיים מערכת שתבטיח "רשת מגן" למעוטי האמצעים שבחברה, כדי שמצבם החומרי לא יביא אותם לכלל מחסור קיומי (ראו לעניין זה: עניין עמותת מחויבות, עמ' 483; בג"ץ 6133/14 גורביץ טניה ואחרים נ' כנסת ישראל 39 (פורסם, 26.3.2015); בג"ץ 11044/04 דמיטרי סולומטין נ' שר הבריאות 11 (פורסם, 27.6.2011). בעניין עמותת מחויבות, הבהיר כב' הנשיא דאז ברק כדלהלן (עמ' 484) –

"עליה (על המדינה) להבטיח שלאדם יהיה די מזון ומשקה לקיומו; מקום מגורים שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; תנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות שיבטיחו לו גישה ליכולות הרפואה המודרנית. (ההוספות אינן במקור)".

אולם, הזכות לקיום מינימלי אינה הזכות לגמלה חודשית בסכום מסוים. חובתה של המדינה להבטחת זכות קיומו של אדם בכבוד מתקיימת על ידי מגוון של אמצעים לאומיים ומקומיים (ראו עניין עמותת מחויבות, עמ' 484). אמצעים אלה באים לידי ביטוי בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה, בהענקות ישירות, בפטורים ובסובסידיות, בהסדרים כוללים ובתכניות אינדיווידואליות. סיוע זה כולל, בין היתר, סיוע במימון דיור פרטי, שירותי דיור ציבורי, קצבאות ילדים, ביטוח בריאות ממלכתי, חינוך חינם, סיוע הניתן מיחידות הרווחה של השלטון המקומי, הנחות בארנונה, סבסוד מעונות יום וסיוע משפטי.

אם כן, הזכות לקיום מינימלי בכבוד זו הזכות שבבחינה תוצאתית של כלל מערכות התמיכה והסיוע, יישמר כבודו של אדם. גמלת הבטחת הכנסה מהווה חלק מנדבך זה של הבטחת קיום בכבוד לחסרי האמצעים בחברה. אולם, היא אינה מהווה ערובה, כשלעצמה, לקיום מינימלי בכבוד והיא לא נועדה להגשים את מלוא היקפה של הזכות לכבוד (ראו עניין עמותת מחויבות, עמ' 485 ועניין חסן, עמ' 40). זאת, ניתן ללמוד גם מהוראות סעיף 24 לחוק הבטחת הכנסה, לפיהן לשר העבודה סמכות לקבוע "כללים, מבחנים ותנאים" להשתתפות המדינה בהוצאות נוספות של "שכר דירה, ביטוח רפואי וצרכים מיוחדים אחרים". אם כן, כבוד האדם אינו מובטח באמצעות גמלת הבטחת הכנסה בלבד.

חוק הבטחת הכנסה נועד לספק את צרכיהם של תושבי המדינה שנקלעים למצב בו אין ביכולתם לספק את צרכיהם הבסיסיים. גמלת הבטחת הכנסה נועדה למי שאינו מסוגל לפרנס את עצמו בכוחות עצמו ומטרתה לסייע לאותו אדם כתחליף זמני בתקופת הביניים ולא כתחליף קבוע (ראו עניין חסן, עמ' 4).

בעניינינו, מוצע לקבוע כי בשנת 2025 הסכום הבסיסי, המשמש, בין השאר, לקביעת גובה גמלת הבטחת הכנסה יהיה הסכום הבסיסי שנכון ליום 31 בדצמבר 2024. כתוצאה מכך, לא תעודכן גמלת הבטחת הכנסה והזכאים לה לא ייהנו מתוספת חודשית בסך של 122 ש"ח.

כאמור מעלה, הזכות לקיום מינימלי בכבוד נבחנית באופן תוצאתי אל מול כלל מערכות התמיכה והסיוע שמקבל אדם. בחינה של משק בית מצוי של זוג הורים עם שני ילדים, מעלה כי הוא מקבל מהמדינה הטבות ישירות המוערכות, לכל הפחות, בסך של כ-7,284 ש"ח, אשר כוללות, סבסוד מעונות יום, סבסוד שכר דירה, קצבת ילדים, הנחה בארנונה, הנחה בחשבון החשמל וסבסוד צהרונים. לצד זאת, זכאית המשפחה להטבות נוספות בהן חינוך חנם מגיל 3 עד 18 ושירותי בריאות ממלכתיים.

אי העדכון המוצע של גמלת הבטחת הכנסה, לצד אי עדכון גמלת ילדים כמוצע מעלה (שמשמעותו 7 ש"ח בחודש עבור כל ילד) מוערך בסך של כ-1.86% מההטבות הישירות שמפורטות מעלה, שמקבל התא המשפחתי האמור מידי חודש מהמדינה.

נוכח כל זאת ומאחר שלא נקבע רף קבוע וברור לקיום מינימלי בכבוד לאדם ומשהיקף ההשפעה של אי עדכון הגמלאות באדם הפרטי ביחס לכלל ההטבות להם הוא זכאי מהמדינה הוא פחות מ-2% מההטבות הישירות אותן הוא מקבל מהמדינה לצד הטבות נוספות שהוא מקבל, הרי שניתן להניח כי התיקון המוצע לא יפגע בזכות לקיום מינימלי בכבוד.

לכל אלה יש להוסיף כי ההקפאה האמורה מתבצעת כאמור על רקע העלויות הגבוהות של מלחמת חרבות ברזל והצורך להתכנס למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך. בנוסף, עיקר הצעדים שנעשים לצורך הפחתת ההוצאה הממשלתית והגדלת ההכנסה הממשלתית בשנת 2025 והלאה, ישפיעו על העשירונים הבינוניים והגבוהים. כך, שהפגיעה המוצעת בעשירונים הנמוכים, מהווה חלק מקביעת צעדי צמצום שישפיעו על כלל העשירונים.

הדברים נכונים מקל וחומר בהקפאת עדכון התשלומים השונים המפורטים בהצעת ההחלטה שהם בסכומים העולים על גמלת הבטחת הכנסה. לכל אלה יש להוסיף את המעטפת הנלווית לאותם תשלומים, והכל בהתאם למהות הזכות לתגמול או קצבה. אשר על כן, ברי כי אין בהקפאת ההצמדה של יתר התשלומים כדי להוות פגיעת חוקתית בזכות לקיום מינימלי בכבוד.

יתירה מזו, מעצם נקיטת צעד של הקפאת הצמדה בגמלה כלשהי, או הפחתתה באופן הצופה פני עתיד, ייתכן ותתעורר שאלה בדבר פגיעה חוקתית בתיקון. בעניין זה יובהר כי גמלה הוגדרה בפסיקה כ"קניין חדש" שמעמדו כחוסה תחת הזכות החוקתית לקניין טרם הוכרע (ראו לעניין זה בג"ץ 6792-10 ד"ר.בי.אס שרותי לוין (1998) בע"מ נ' כנסת ישראל (פורסם, 20.7.2014) בפסקאות 34 עד 46 לפסק דינה של השופטת נאור). גם בהינתן שמדובר בקניין החוסה תחת הזכות החוקתית לקניין, בשים לכל האמור, הרי שמדובר בפגיעה מזערית ומידתית ליחיד העומדת במבחני פסקת ההגבלה (ראו לעניין זה: בג"ץ 5304/02 ארגון נפגעי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל נ' מדינת ישראל – כנסת ישראל ואח', פ"ד נט(2) 135 (2004)).

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד העבודה – אמנם אין מניעה משפטית בהצעה, אולם היא מעלה קשיים הנוגעים להגדלת פערי השוויון והעמקת העוני בשל שחיקת שכר המינימום וקצבאות הקיום – פערים אלה מתייחסים כאמור לא רק למקבלי הקצבאות אלא גם לאוכלוסייה עובדת.

עמדת היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי – הקפאת השכר הממוצע והדילוג על שנה בעדכוננו, תביא לפגיעה קבועה וקשה בגובה קצבאות הנכות – נכות כללית, ילד נכה ושר"מ והוא מתנגד לה. כן, תביא הקפאת השכר הממוצע להקפאת מבחני ההכנסה כך שבאופן יחסי נכים ומקבלי גמלאות אחרים יוכלו להרוויח פחות כד להמשיך להיות זכאים לגמלה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, היועצת המשפטית של משרד המשפטים, היועץ המשפטי של הנהלת בתי המשפט, היועצת המשפטית של המשרד לשירותי דת, היועץ המשפטי של משרד הפנים, היועץ המשפטי של משרד הביטחון, היועץ המשפטי לצה"ל, היועצת המשפטית של משרד הקליטה והעלייה והיועצת המשפטית של הרשות לזכויות ניצולי שואה.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

תיקונים במנגנון גביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

פרק ט"ו לחוק הביטוח הלאומי [נוסח חדש], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), קובע הוראות לעניין גביית דמי ביטוח לאומי. בהתאם לסעיף 337 לחוק הביטוח הלאומי, דמי הביטוח הלאומי נקבעים ככלל כאחוז מההכנסה, בהתאם לאחוזים הקבועים בלוח י' לחוק זה ובשים לב להכנסה המירבית ולהכנסה המזערית, כפי שהיא קבועה ביחס לסוגי מבוטחים שונים בלוח י"א לחוק.

בשל הצורך בהגדלת ההוצאה הממשלתית נוכח הימשכותה והיקפה של מלחמת חרבות ברזל והשלכותיה על תקציב המדינה, מוצע לקבוע שיעור דמי הביטוח הלאומי של מבוטח שהוא עובד, מבוטח שהוא עובד עצמאי ומבוטח שאין לו הכנסה, כדוגמת מי שנמצא בהכשרה מקצועית, תלמידים במוסדות להשכלה גבוהה בארץ או בחוץ לארץ ותלמידי ישיבה, לא יפחתו משיעור דמי ביטוח לאומי של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי.

בהתאמה, מוצע לתקן את חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק בריאות ממלכתי**), ולקבוע בו הוראות מקבילות בנוגע לדמי ביטוח בריאות. סעיף 14 לחוק בריאות ממלכתי קובע את חובת תשלום דמי ביטוח בריאות ואת שיעורם כאחוז מההכנסה. בדומה לדמי הביטוח הלאומי מוצע לקבוע שגם דמי ביטוח בריאות של מבוטח שהוא עובד, מבוטח שהוא עובד עצמאי ומבוטח שאין לו הכנסה, לא יפחתו משיעור דמי ביטוח בריאות של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי.

בנוסף, מוצע לשנות את מנגנון העדכון של מדרגת הגבייה המופחתת לעניין דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. כאמור, שיעור דמי הביטוח לאומי נקבעים ככלל כאחוז מההכנסה. טור ג' בלוח י' לחוק הביטוח הלאומי, קובע שתי מדרגות שונות לשיעורי הגבייה. המדרגה הראשונה היא מדרגה מופחתת שמתייחסת לשכר שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי (להלן – **מדרגת הגבייה המופחתת**) והמדרגה השנייה מתייחסת לשכר שעולה על 60% מהשכר הממוצע. במטרה להתאים בין מנגנון העדכון של מרבית הגמלאות והתגמולים שמשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי לבין מנגנון העדכון של מדרגת הגבייה המופחתת, מוצע לשנות את מנגנון העדכון של מדרגת הגבייה המופחתת, כך שהיא תתעדכן מידי שנה בהתאם לשינוי של מדד המחירים לצרכן (להלן – **המדד**). לצורך כך, מוצע לקבוע את מדרגת הגבייה המופחתת כסכום כאמור בהצעת ההחלטה, אשר משקף את גובה מדרגת הגבייה המופחתת ביום 1 בינואר 2025, ולקבוע כי סכום זה יתעדכן החל משנת 2026, מידי שנה, ביום 1 בינואר, על פי שיעור השינוי במדד ביחס למועד זה בשנה הקודמת.

לתיקון זה השפעה ישירה גם על חישוב דמי ביטוח בריאות. זאת, נוכח ההגדרה "**הכנסה**" לעניין פרקים ג' ו-ד' לחוק בריאות ממלכתי, לפיה הכנסה לעניין חוק ביטוח בריאות היא ההכנסה שממנה חייב מעביד בתשלום דמי ביטוח לאומי ובהתאם להוראות סעיף 15 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי על פיו הוראות חוק הביטוח הלאומי יחולו בשינויים המחויבים גם על גביית דמי ביטוח בריאות.

סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי קובע כי אוצר המדינה יקציב למוסד לביטוח לאומי, לכל שנת כספים, סכום השווה לשיעור הקבוע באותו סעיף ביחס לאותה שנה, מהתקבולים שיגבה המוסד בכל ענפי הביטוח שקבועים בלוח י' לחוק זה ומתשלומי אוצר המדינה שמפורטים בסעיף קטן 32(ג1) לחוק הביטוח הלאומי. לנוכח הצרכים שנובעים ממלחמת חרבות ברזל ובמטרה להשיא את מירב התועלת מהצעדים המפורטים מעלה לתקציב המדינה, מוצע לקבוע שהיקף הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי, כפי שהוא נקבע בסעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, לא יגדל בשנת 2025 והלאה, בשל הגדלת היקף גביית התקבולים על ידי המוסד לביטוח לאומי שנובעים מהתיקונים המוצעים בהצעת החלטה זו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי –

מדובר בצעד פיסקאלי שמטרתו הגדלת גביה מאוכלוסייה שאינה עובדת, ושיביא לגידול מירבי של כ – 80 מיליון ש"ח לשנה (בדמי ביטוח לאומי ובדמי ביטוח בריאות יחד). השינוי המוצע פוגע באוכלוסיות החלשות במדינת ישראל. לצד זאת, מדובר בתיקון שיבטל את התמריץ שהמחוקק ביקש לתת לרכישת השכלה. כמו כן, הגדלת תשלום דמי הביטוח יוצרת חובת תיאום חיובים שמשמעה פתיחת כ-1.9 מיליון תיקי חיובים חדשים. טיפול בהיקף כזה של חיובים נפרדים כרוך עמל רב ואין ספק שמבחינה כלכלית גרידא – שכרה יצא בהפסדה. אשר ביחס לשינוי שיטת החישוב של הסכום המופחת לגביית דמי ביטוח והצמדתו למדד – הביטוח לאומי מתנגד להצעה, בהיותה גרסיבית ופוגעת בעיקר באוכלוסיות המוחלשות תוך שחיקת ההטבה לאוכלוסיות המשתכרות בשכר נמוך, ונוכח שינוי מנגנון ההצמדה באופן קבוע, כך שההטבה שהייתה גלומה בשיעור המופחת תלך ותקטן עד לביטולה המוחלט.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלה עמדה מאת היועצת המשפטית של משרד העבודה.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הקמת צוות מקצועי בנושא איחוד מערכות גבייה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להקים צוות בין-משרדי לגיבוש המלצות בנושא איחוד בין מערכת הגבייה של המוסד לביטוח לאומי ושל מס הכנסה ברשות המיסים. במסגרת זו מוצע כי המלצות הצוות יגובשו תוך דגש על תהליכי הגבייה, הפחתת הנטל הבירוקרטי על הציבור, שיפור משמעותי ביכולת ניתוח נתונים וחיסכון בעלויות התפעוליות. כמו כן, מוצע שהמלצות הצוות יקבעו בשים לב לעיקרון לעיצוב הפרטיות, על פיו יש לנקוט באמצעים טכנולוגיים וארגוניים על מנת למזער, ככל האפשר, את הסיכון לפגיעה בפרטיות ובהתייחס לחלופות הטכנולוגיות המקובלות. עוד מוצע שהמלצות הצוות לעניין זה יתקבלו לאחר התייעצות עם הרשות להגנת הפרטיות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי –

הביטוח הלאומי מתנגד להצעה להקמת צוות שידון באיחוד הגבייה. דמי ביטוח לאומי ובריאות אינם מס כי אם דמי ביטוח המבטאים ערבות הדדית וביטוח לעת משבר. איחוד גביית דמי ביטוח לאומי ובריאות עם תשלומי מיסים, יביא לפגיעה בתכליות ובמטרות אלו, תוך יצירת קשיים תפעוליים ומשפטיים שטרם ניתן להם מענה, ואף עלול להביא לירידה בשיעורי התשלום.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

פרוגרסיביות בקליטת עליה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את חוק סל הקליטה, התשנ"ה-1994, כך שהזכאות לקבלת סל קליטה תינתן לעולים אשר סך נכסיהם, בישראל ומחוץ לישראל, הנכללים בדו"ח על הון ונכסים, כמשמעו בסעיף 135(1)(א) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], אינו עולה על 500 אלף ש"ח.

עוד מוצע כי לאחר תיקון החקיקה, יוגדל ב-10% הסכום המוקצה כיום בנוהלי משרד הקליטה לעולה זכאי לסל קליטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד העלייה והקליטה –

היועצת המשפטית של משרד העלייה והקליטה מתנגדת שכן יש בהצעה פגיעה אנושה בעלייה לישראל, בעיקר של אוכלוסיות חזקות מהמערב, וזאת מחמת הדרישה שכל עולה ימלא דוח הון על כלל נכסיו בכל מקום בעולם כמעשה ראשון מייד עם עלייתו. בנוסף, סכום הסף של נכסים בשווי 500 אלף ש"ח לא נסמך על שום דבר מבוסס ולמעשה יביא לשלילת סל הקליטה מכל העולים שלא יצהירו שאין ברשותם דבר.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הקמת מערך אחוד לניהול וטיפול בגמלאי המדינה בפנסיות גישור ותקציבית.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להקים צוות בראשות החשב הכללי במשרד האוצר או מי מטעמו, שיבחן האם קיים צורך בהקמת מערך מסווג ואחוד שייאגד בתוכו את יישום מדיניות הגמלאות בממשלה, ויהווה זרוע ביצועית מרכזית לתשלומי הגמלה הן לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**), והן לפי חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק שירות הקבע**), ובכלל זה: קביעת הזכויות של גמלאים הזכאים לקצבה לפי חוקים אלה (להלן – **המערך האחוד**).

בנוסף, מוצע כי הצוות יבחן האם קיים צורך בהקמת אגף מיוחד שיוטמע בגוף מקצועי אחד ויטפל בפנסיית הגישור של כלל כוחות הביטחון, ובכלל זה: קביעת הזכאיות, ביצוע החישובים והתשלומים, ומתן שירות לזכאים (להלן – **אגף הגישור**). עוד מוצע להטיל על הצוות, ככל שבהתאם להמלצותיו קיים צורך בהקמת מערך אחוד או אגף גישור, לגבש ולהציע תכנית פעולה שנדרשת לצורך ביצוע המלצותיו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של משרד הביטחון, היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי, היועצת המשפטית של נציבות שירות המדינה, היועץ המשפטי של שירות בתי הסוהר, היועץ המשפטי של המשטרה, הפרקליטות הצבאית, הייעוץ המשפטי של שירות הבטחון הכללי, והייעוץ המשפטי של המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

גיוון שיטות העסקה במשטרה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – **פקודת המשטרה**), כך שיקבע במפורש כי גיוס של שוטר יוכל להיעשות בחוזה מיוחד, וזאת בהתאם לתקנות שיקבעו השר לביטחון לאומי ושר האוצר (להלן – **השרים**) בהתייעצות עם המפקח הכללי של משטרת ישראל (להלן – **המפקח**).

עוד מוצע להנחות את השרים לקבוע בתקנות למי יוצע חוזה מיוחד, את מי חובה להעסיק בחוזה מיוחד, ולמי לא ניתן להציע חוזה מיוחד. עוד מוצע להנחות את השרים לקבוע הוראות בדבר אפשרויות המעבר ממסלול ההעסקה בחוזה מיוחד ולמסלול ההעסקה בחוזה מיוחד.

בנוסף, מוצע לקבוע כי שכרם של שוטרים המועסקים בחוזה מיוחד, לרבות אופן עדכונו, ייקבע על ידי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר בתיאום עם הגורמים המקצועיים במשרד לביטחון לאומי ובמשטרת ישראל, וזאת על אף האמור בכל החלטה אחרת, וכן כי לא יועסק שוטר בחוזה מיוחד בטרם נקבעו לגביו תנאי ההעסקה כאמור.

כחלק ממתווה הסדרת קצבאות הגישור במשטרה, ולאחר תיקון סעיף 108 לחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**), והסמכת שר האוצר לקבוע תקנות בעניין הסדרת קצבאות הגישור (להלן – **תקנות הגישור**), מוצע לתקן את חוק הגמלאות, כך ששר האוצר יהיה רשאי, בהסכמת השר לביטחון לאומי ולבקשת המפקח, לקבוע בצו רשימת תחומי עיסוק במשטרה (להלן – **צו המקצועות**), אשר העובדים שיחלו לעבוד באחד המקצועות הנכללים בו, לאחר מועד הוספת המקצוע לצו, יועסקו במסלול שאינו מזכה בתשלום קצבת גישור בהתאם לסעיף 108 לחוק הגמלאות, אלא אם כן מתקיימות בו נסיבות מיוחדות שייקבעו בתקנות הגישור.

במסגרת התיקון מוצע ליתן סמכות לשר האוצר בהסכמת השר לביטחון לאומי להוסיף מעת לעת לצו המקצועות מקצועות שקיימים בשוק הפרטי או הציבורי או מקצועות אשר מאפשרים השתלבות בשווקים אלה, אם מתקיימים לגביהם אחד מאלה:

1. מקצוע בו יש קושי בגיוס ושימור עובדים;
2. מקצוע המתאים להעסקה לתקופה קצרה בשל שינויים תדירים בכישורים הנדרשים;
3. מקצוע הדורש מומחיות הנובעת מניסיון משמעותי או השכלה אקדמית רחבה טרם תחילת ההעסקה במשטרה;
4. מקצוע שהייתה לגביו אפשרות בחירה בין העסקה במסלול המזכה בקצבת גישור להעסקה במסלול שאינו מזכה בקצבת גישור, ובמשך שלוש השנים שקדמו להוספתו לצו המקצועות, 75% ומעלה מכלל המועסקים החדשים או 50% מכלל העובדים במקצוע בחרו במסלול העסקה שאיננו מזכה בקצבת גישור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

מוצע בהחלטה זו לתקן את חוק הגמלאות, כך שייקבע צו מקצועות, שכולל מקצועות שלשוטרים שיועסקו בהם לא תהיה זכאות לקצבת גישור. זאת, בניגוד לשוטרים החדשים האחרים במשטרה במקצועות שאינם כלולים בצו המקצועות, שלגביהם ייקבעו הוראות לעניין האפשרות לבחור בין זכאות לקצבת גישור לבין העסקה בחוזה מיוחד במקצוע או מקצועות מסוימים. אלא, שבהתאם להוראות החוק היום קביעת זכאות לקצבת גישור היא ייחודית למשרתים בשירותי הביטחון (משרתי קבע בצה"ל, עובדי המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, עובדי שירות הביטחון הכללי, שוטרים וסוהרים) בשל המאפיינים הייחודיים של העסקה בארגונים כאמור, וזאת בשונה מיתר העובדים במגזר הציבורי. עוד יצוין כי אין הכרח שההסדר שנקבע מכוח חוק יהיה זהה בין כל הגופים האמורים וזאת בשים לב למאפיינים השונים של אותם גופים. בהתאם לכך, התנאים המוצעים בצו המקצועות, לרבות הקריטריונים להוספת מקצוע לצו יעוגנו בחקיקה ראשית ויצמצמו את קביעת הזכאות לקצבת גישור למקצועות במשטרה לכאלה שישנה הצדקה אובייקטיבית לתשלום שכר גבוה יותר בהווה ולצד זאת לא תהיה זכאות לקצבת גישור בעתיד לאחר פרישה, והכל בשים לב לצרכים של המשטרה. עוד יצוין כי הסדרים דומים במהות נחקקו או מצויים בשלבי חקיקה לגבי חלק משירותי הביטחון האחרים.

בהתאם לכך, לטעמי, יש בכך כדי לאזן את הפגיעה באפשרות הבחירה בזכאות לקצבת גישור כאמור לעיל וההסדר האמור עולה בקנה אחד עם תכלית מתן קצבת גישור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי והיועץ המשפטי של משטרת ישראל.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10.05.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ביטול של איחוד עוסקים לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיף 56 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מס ערך מוסף**), קובע כי אם עוסקים שהם אזרחים ישראליים שמקום עסקם הקבוע והמתמשך הוא בישראל ביקשו להירשם כאחד, ראשי מנהל רשות המסים לרשום אותם כאיחוד עוסקים. עוד נקבע בסעיף 71א לחוק, כי כל אחד מהעוסקים שנרשמו כאיחוד עוסקים יגיש בנפרד דוח שנתי מסכם על כל עסקאותיו, רכישותיו והשירותים שקיבל.

כחלק מיישום מתווה זה, נקבע בתקנה 23 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 (להלן – **תקנות מס ערך מוסף**), כי עוסקים הרשומים כאיחוד עוסקים יגישו דוח תקופתי אחד על כל עסקאותיהם, אשר, ככלל, לא יכלול את העסקאות שעשו בינם לבין עצמם, אלא רק את העסקאות שעשו עם גורמים חיצוניים להם. עוד נקבעו בתקנה 10 לתקנות מס ערך מוסף (רישום), התשל"ו-1976 (להלן – **תקנות הרישום**), התנאים הטכניים שבהם עוסקים נדרשים לעמוד לצורך רישוםם כאיחוד עוסקים.

מוצע לתקן את תיקוני החקיקה הנדרשים על מנת לבטל את ההסדר הנוגע לאיחודי עוסקים, וזאת באמצעות ביטול סעיפים 56 ו-71א לחוק מס ערך מוסף, ואת כל ההפניות לסעיפים אלה המצויות בסעיפים שונים בחוק. עוד מוצע להטיל על שר האוצר לתקן את תיקוני התקנות הנדרשים לצורך מחיקת תקנה 23 לתקנות מס ערך מוסף ותקנה 10 לתקנות הרישום.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

עלולה לעלות טענות בעניין התחילה המיידית של ביטול איחודי העוסקים כמוצע, וזאת לאור המשמעות המימונית הנובעת מכך. בהתאם להלכה הפסוקה לא קיימת זכות קנויה לכך שמדיניות המיסוי לא תשונה, ועל כן אין לאיחודי העוסקים הקיימים זכות משפטית להמשך המצב הקיים.

בנוסף, בכוונת רשות המסים לייצר מתווה זמני של מתן החזרים מהירים של מס התשומות שישולם על ידי עוסקים שהיו רשומים בעבר כאיחודי עוסקים, כך שבפועל המשמעות המימונית של הצעד תצומצם. קביעת מתווה כאמור תאפשר תקופת התארגנות, ותקל על הקושי האמור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

צמצום ההון השחור.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, וכמפורט להלן, בהמשך להחלטות ממשלה קודמות, ולצורך מניעת הכרה בהוצאות המפחיתות את חבות המס של המבקש שבמסגרת בקשה להכרה בהן לא משולם מס, ולצורך צמצום הון שחור לא מדווח המוביל לאבדן מס, ושיש בו גם פוטנציאל לשימוש ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים, מוצעים הצעדים הבאים:

1. מניעת הכרה בהוצאות שיש בהן פוטנציאל סיכון ליצירת הון שחור והעלמת מס, באמצעות תיקוני החקיקה הבאים:

א. תיקון פקודת מס הכנסה כך שבבירור הכנסתו של אדם לא יותרו בניכוי הוצאות בשל תשלומים שחלה לגביהם חובת ניכוי במקור, אלא אם הועבר לפקיד השומה סכום המס שהיה חייב בניכוי.

ב. תיקון פקודת מס הכנסה ותיקון חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן – **חוק מיסוי מקרקעין**), כך שלא יותרו בניכוי הוצאות שיש יסוד סביר להניח שהוצאו באמצעות מתן תשלום המהווה הפרה של הוראה מהוראות חוק צמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018 (להלן – **חוק צמצום השימוש במזומן**), הן בבירור הכנסתו של אדם לעניין מס הכנסה והן בחישוב הוצאות המפחיתות את חישוב מס השבח.

ג. תיקון פקודת מס הכנסה כך שלא תותר בניכוי הוצאה שהוצאה בסכום של למעלה מ-200,000 ש"ח במזומן, ותיבחן דרך האכיפה המתאימה להוראה זו. בנוסף, יקבע כי לא יותר בניכוי בבירור הכנסתו של אדם לעניין מס הכנסה או בחישוב מס השבח, תשלום במזומן של עוסק העולה על סך מצטבר של 200,000 ש"ח באופן שנתי.

ד. תיקון חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מס ערך מוסף**), כך שעוסק לא יהיה זכאי לנכות מהמס שהוא חייב בו את מס התשומות הכלול בחשבונית, אם התשלום בשלו ניתנה החשבונית הוא תשלום שיש יסוד סביר להניח שניתנו מהווה הפרה של הוראה מהוראות חוק צמצום השימוש במזומן.

ה. תיקון סעיף 39 לחוק מיסוי מקרקעין באופן הבא:

1. לצורך קביעת השבח, לא יותרו בניכוי הוצאות אלא אם הוכיח המוכר את סכום ההוצאה שהוציא באמצעות קבלה או חשבונית, ובלבד ששווי העסקה מעל 25,000 ש"ח. שר האוצר יהיה רשאי לשנות סכום זה, בצו. לצורך כך תוקם עד לסוף שנת 2024 מערכת ממוחשבת אשר בה יוכל אדם לשמור קבלה או חשבונית מס אשר הוצאה לו לצורך הוכחת ההוצאה.

2. בפסקה 39(1), תימחק הסיפה של הסעיף המתירה, לצורך קביעת סכום השבח כאמור, ניכוי הוצאה שהיא שוויה המוערך של עבודה, שעבד בעל הזכות במקרקעין או קרובו לצורך השבחת המקרקעין. משמעות התיקון היא כי הוצאה כאמור לא תותר בניכוי.

ו. תיקון פקודת מס הכנסה כך שיקבע כי בבירור הכנסתו של אדם לא יהיה ניתן לנכות הוצאה בשל עסקה שסכומה גבוה מהסכום שנקבע בסעיף 38(א) לחוק מס ערך מוסף, ללא חשבונית מס אשר הוקצה לה מספר הקצאה לפי סעיף 47(א) לחוק האמור.

2. תיקון פקודת מס הכנסה באופן הבא:

א. פלטפורמות מקוונות המשמשות לביצוע עסקת השכרת נכסי מקרקעין בישראל, שבמסגרתן נקבע מחיר העסקה או תנאי התשלום, ידווחו באופן שנתי לרשות המסים

על עסקאות השכרה שנעשות במסגרתן, בין אם התשלום עבור העסקה הועבר דרך הפלטפורמה ובין אם לאו.

ב. פלטפורמה מדווחת תיידע באופן פשוט וברור את המשתמשים בה על חובת הדיווח המוצעת.

ג. פלטפורמות המדווחות כיום על הכנסות שהתקבלו באמצעותן לפי חובות דיווח קיימות יהיו פטורות מדיווח לפי סעיף קטן קטן (א).

ד. על פלטפורמה שלא תדווח בהתאם להוראות יוטל עיצום כספי לפי סעיף 195ב לפקודת מס הכנסה.

3. להאיץ את כניסתו של התיקון לחוק מס ערך מוסף, שנקבע בסעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024) (תיקון), התשפ"ג-2023, כך שהסכום בגינו דרוש מספר הקצאה לצורך ניכוי מס התשומות ירד ל-5,000 ש"ח.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כמפורט לעיל, חלק מההצעות שמפורט לגביהן בסעיף 1, מבקשות למנוע הכרה בהוצאות מסוימות שדיווח עליהן הנישום. הכרה בהוצאות משמעותה הקטנת חבות מס ההכנסה של המבקש, באמצעות ניכוי ההוצאה שהוצאה לצורך הפקת ההכנסה, מתוך סכום ההכנסה. במסגרת זו, מוצע לתקן את סעיף 32 לפקודת מס הכנסה העוסק בניכויים שאין להתירם, ולהוסיף לסעיף מספר הוצאות שלא יהיו מותרות בניכוי, כאשר מטרת התיקונים היא צמצום הוצאות פיקטיביות או הוצאות המקשות על עריכת ביקורת בשל העובדה שהוצאו במזומן, והעלולות להוות הון שחור לא מדווח המוביל לאובדן מס, או הוצאות שהוצאתן כרוכה בהפרת הוראת חוק שמטרתה מניעת העלמות מס או אי תשלום מס.

קושי מסוים עשוי להתעורר בשל העובדה שנישום מדווח על הוצאה שהוצאה לשם הפקת הכנסה, אולם ההוצאה אינה מותרת לו בניכוי לשם הקטנת ההכנסה, בניגוד לכלל הקבוע בסעיף 17 לפקודת מס הכנסה. כך למעשה, ככל שההוצאה הוצאה באמת לצורך הפקת הכנסה, ישולם מס על הכנסה חייבת גבוהה יותר מההכנסה החייבת האמיתית של הנישום, ובניגוד למטרת הפקודה לגבות מס אמת. עם זאת, בשל תכליות ההסדר כמתואר, אין כל קושי בכך שאדם שלא עמד בדרישות החוק הקיימות לגביו, באופן המקשה על פיקוח על אותנטיות התשלום, יהנה מההקלה שבהקטנת סכום המס שהוא חייב בתשלומו באמצעות אותה הוצאה.

צמצום ההוצאות המותרות בניכוי כמוצע גם עולה בקנה אחד עם סעיף 32(16) לפקודת מס הכנסה, הקובע כי לא יותרו בניכוי תשלומים שנתינתם מהווה עבירה לפי כל דין.

כך, מבוקש לאסור בניכוי הוצאה שהוצאה תוך הפרת החוק לצמצום השימוש במזומן; הוצאה שהוצאה בשל עסקה ללא חשבונית שהוקצה לה מספר הקצאה כנדרש לפי סעיף 47(א2) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (הסדר 'חשבוניות ישראל'); והוצאה שלא הועבר המס שנוכה בגינה לפקיד השומה (אי העברת מס שנוכה היא עבירה לפי סעיף 219 לפקודת מס הכנסה).

בשל תכליות ההסדר כמתואר, לצורך צמצום התשלומים המהווים קושי משמעותי בעריכת ביקורת הוצאות והכנסות לשם קביעת חבות המס של נישומים, ולצורך מניעת אי תשלום מס, מוצע לאפשר מניעת הכרה בהוצאות לצורך מס הכנסה ולצורך מס שבח כמבוקש בהצעה.

עוד מוצע כי תיווסף לפקודת מס הכנסה הוראה האוסרת על עוסק להוציא הוצאות במזומן בסכום שנתי מצטבר של 200,000 ש"ח. בהתאמה, מהסיבות האמורות, יהיה ניתן לקבוע כי לא תותר בניכוי לשם הפחתת חבות מס ההכנסה הוצאה שהוצאה על ידי נישום בסכום של למעלה מ-200,000 ש"ח במזומן.

לכאורה, מיקומה של הוראה המגבילה את השימוש במזומן, אמורה להיות בחוק צמצום השימוש במזומן. יחד עם זאת, התכליות של ההצעה המוצעת נבדלות במעט מתכליות חוק צמצום השימוש במזומן. הצעה זו נועדה לאפשר ביקורת אפקטיבית על הוצאות הנדרשות בניכוי ממס הכנסה, וזו

היא תכלית המשתלבת באופן מובהק בהוראות הפקודה. בנוסף, בניגוד לחוק צמצום השימוש במזומן שמתמקד בעסקאות ספציפיות ובכל עסקה, הוראה זו, בדומה לפקודת מס הכנסה, מבקשת להסתכל על פעילות העוסק באופן שנתי. בנוסף, גם אם יש חפיפה מסוימת בתכליות ההוראות, המיקום של הסעיף בתוך מארג החקיקה מהווה שיקול שיש להתחשב בו אך אינו משפיע באופן מהותי על ההצדקה לה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד למועד העברת חוות הדעת להצעות ההחלטה הנלוות לתכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת היועצת המשפטית של משרד המשפטים.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול המגזר הציבורי: האצת השירות הדיגיטל לאזרח ויצירת תשתיות דיגיטליות וכלי מדיניות תומכים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

הצעת החלטה זו כוללת מספר צעדים לקידום מדיניות בתחום הדיגיטל כמפורט בדברי ההסבר להצעת החלטה, וביניהם:

1. מוצע לתקן את חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018 (להלן – **חוק תקשורת דיגיטלית**), כך שגופים ציבוריים **יחויבו להנגיש** באופן דיגיטלי את השירותים שהם מעניקים לציבור. לעניין זה, גופים ציבוריים הם: משרדי הממשלה ויחידות הסמך, למעט גופים ביטחוניים; צבא ההגנה לישראל, לעניין יחידות שנותנות שירות לציבור; בתי המשפט ויתר הגופים בעלי סמכות שפיטה על פי דין, בנוגע לעניינים שאינם הליכים שיפוטיים או מעין שיפוטיים; משטרת ישראל, הרשות הארצית לכבאות והצלה ושירות בתי הסוהר, לעניין יחידות מסוימות; וכן עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית. בנוסף, גם תאגידים סטטוטוריים מסוימים כפי שנקוב בהחלטה. חובת ההנגשה האמורה תחול בשים לב לשיקולי פרטיות, ובכלל זה: סודיות רפואית, אבטחת מידע והגנת סייבר. עוד מוצע כי במסגרת חובת ההנגשה האמורה, תחול חובה למדוד את השימוש בשירותים ולערוך סקרי שביעות רצון.

כמו כן, מוצע כי החובה המוצעת תחול בחוק על כל הגופים הציבוריים לאחר מתן זמן היערכות מסוים שיחל לאחר כניסת תיקוני החקיקה לתוקף, אך בנוגע לגופים הממשלתיים מוצע כי החובה האמורה תחול עם קבלת החלטת הממשלה, מכיוון שלא נדרש תיקון חקיקה על מנת להחילה בהחלטת ממשלה על משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ועל מנת להקדים את שיפור השירות לציבור והחיסכון במשאבים הנובע מכך.

2. מוצע לתקן את חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001 (להלן – **חוק חתימה אלקטרונית**), כך שיקבע שהמדינה תהיה רשאית להנפיק תעודה אלקטרונית מאושרת, כמשמעותה בחוק האמור, ובהתאם לתקנות מכוחו לשם ביצוע כל פעולה של בעל תעודה כאמור בחוק זה מול גופים ציבוריים. יצוין כי עד היום החוק לא איפשר למדינה להנפיק תעודות כאמור, אלא רק בתנאים שנקבעו בסעיף 21א לחוק חתימה אלקטרונית. עוד יצוין כי קיימות מכוח חוק חתימה אלקטרונית הותקנו תקנות שונות, אשר אין בהצעת החלטה בכדי לגרוע מתחולתן, אלא אם יקבע אחרת.

3. בסעיף 2 להחלטת ממשלה מס' 213 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים, נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי לבחינת ההסדר הראוי להעברת מידע בין גופים ציבוריים לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן בהתאמה – **הצוות הבין-משרדי וחוק הגנת הפרטיות**). מוצע להנחות את הצוות הבין-משרדי להשלים את עבודתו בתוך 75 ימים, ולרשום את הודעת הצוות הבין-משרדי כי המשך בחינתו תתבצע בשים לב לעקרונות כמפורט: קביעת מנגנונים נוספים להעברת מידע בין גופים ציבוריים (כך למשל, עבור מידע בסיסי שאינו רגיש או במנגנון של אישור עצמי לגבי מידע שאינו רגיש); הקמת ועדה מרכזית להעברות מידע בין גופים ציבוריים, אשר תוכל לתת היתרי העברת מידע בין יותר משני גופים ציבוריים, וכדומה. עוד מוצע לרשום את הודעת הצוות הבין-משרדי על בחינתו לסטנדרטיזציה של היבטי אבטחת מידע, לרבות בחינתו את האפשרות להכיר בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, כמספקות להעברת מידע בסיסי, שאין בו רגישות מיוחדת, והכל לצד אפשרויות שונות שיבחנו כמפורט בהחלטה.

4. מוצע לקבוע הוראות שונות לשיפור והסדרת תחום הדיגיטל בקרב גופים ציבוריים, בין היתר, כדי לשפר את תהליכי העברת המידע בין גופים ציבוריים, וביניהן: הקמת קטלוג שיפרט את סוגי המידע המצוי בידי גופים ציבוריים (וידוגש – סוג המידע, בשונה מהמידע עצמו); הקמת תשתיות לניהול תהליכי העברת מידע ושיתוף נתונים; למנות גורם אחראי על תחום שיתוף המידע בכל משרד ממשלתי ויחידת סמך; שיפור שיתוף הפעולה בין גופים ציבוריים בנוגע להעברת מידע; והאחדה של סיווגי מידע שונים, בשיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

5. מוצע לתקן את חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1996 (להלן – **חוק המרכז לגביית קנסות**), ואת חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן – **חוק ההוצאה לפועל**), כך שקבלת אישור של החייב על צפיה בהודעה מקוונת של דרישה לתשלום החוב, תיחשב להמצאה או להמצאה מלאה, לפי העניין, מכוח החוקים האמורים, זאת בתנאי שההודעה נמסרה לחייב לאחר שהזדהה באופן דיגיטלי ברמת ודאות גבוהה בנסיבות העניין. כן מוצע כי ייקבעו בתקנות שיתקין שר המשפטים הוראות שונות הקשורות להודעה, לרבות לעניין אופן הצגת ההודעה, המידע שתכלול ומידת הבולטות שבה בהתחשב בתכלית של העברת המידע לעיונו של החייב.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין חובת הנגשת שירותים דיגיטליים הניתנים על ידי גופים ציבוריים (סעיף 1): במסגרת קביעת תחולת החובה האמורה, מוצע כי היא לא תחול על כלל הגופים הציבוריים המנויים בחוק תקשורת דיגיטלית. ההחרגה המוצעת היא לגבי גופים עצמאיים במהותם, וזאת על מנת שלא להטיל על גופים אלה חובות רגולטוריות המיושמות על ידי הממשלה, דבר שעלול לפגוע בעצמאותם.

בנוסף לעניין זה, ייתכן כי אין מקום להנגיש באופן דיגיטלי שירותים ציבוריים מסוימים, בשל אופיים או בשל רגישותם. לפיכך, מעבר לתנאי הסף ממנו תחול חובת ההנגשה האמורה (הנובע מהיקף מתן השירות לציבור), וההחרגה על שירותים אשר יש מניעה לפי דין להנגיש את הפעולות המתבצעות לצורך קבלתם באופן דיגיטלי, מוצע לקבוע בתיקון לחוק מנגנון של ועדת חריגים, אשר תמליץ לשר הממונה על הגוף נותן השירות בנוגע להחרגת שירות מסוים מהחובה כאמור כאשר הדבר נדרש. מנגנון זה מהווה איזון בין תכלית תיקון החקיקה המוצע, שהיא הנגשת שירותים באופן דיגיטלי על מנת לשפר את רווחת הציבור ולחסוך במשאבים, לבין הצורך להותיר שירותים מסוימים לביצוע באופן פיזי כאשר הדבר נדרש מאופיו ומהותו של השירות ושיקולים מקצועיים נוספים של אותם גופים ציבוריים.

חובת ההנגשה האמורה תחול הן על גופים ציבוריים ממשלתיים, והן על גופים ציבוריים חוץ ממשלתיים, כאמור לעיל. ככלל, אין קושי להטיל בחוק חובות רגולטוריות על גופים ציבוריים חוץ ממשלתיים. עם זאת, מוצע כעת כי החובה האמורה תחול באופן מצומצם על גופים ציבוריים חוץ ממשלתיים. כך, מוצע כי החובה לא תחול על כלל התאגידים הסטטוטוריים, אלא רק על אלה שהיקף השירותים המוענק על ידם לציבור הוא משמעותי. עוד מוצע כי החובה לא תחול על קופות חולים, וכדומה. על כן, מדובר בהסדר מאוזן, אשר מחיל את החובות האמורות רק במקומות בהן החלתן תהיה היעילה ביותר.

לעניין תיקון חוק חתימה אלקטרונית (סעיף 2): המדובר בשינוי מהמצב החוקי הקיים, לפיו המדינה רשאית להנפיק תעודות לחוק חתימה אלקטרונית לעובדי מדינה, ועבור הציבור הרחב רק במגבלות שונות. על פניו, אין הצדקה למגבלה זו, בהינתן שכל הסדר לחתימה אלקטרונית, אף אם יתאפשר על ידי המדינה, יגשים את התכליות הנדרשות לצורך ביצוע חתימה אלקטרונית מהימנה, לרבות זיהוי החותם, אבטחת מידע, וכדומה. בנוסף, הסדר כאמור יהיה נתון לפיקוח הרגולטור הייעודי – רשם הגורמים המאשרים הפועל מכוח חוק חתימה אלקטרונית.

לעניין המצאה מקוונת של דרישות חוב (סעיף 5): המצאת הודעות לגבי חובות שונים לאזרחים באמצעות האזור האישי הממשלתי יכולה להעלות חשש לפגיעה בוודאות ידיעת החייב על חובו, ובפרט בראי המשמעות המשפטית של אישור הצפייה, שכן מוצע כעת כי יהיה שקול למסירה כדן של ההמצאה.

כדי לצמצם חשש כאמור, כוללת ההצעה מספר הסדרים. כך, מוצע כי החייב יידרש לאשר את הצפייה בהודעה, ולא להסתפק שההודעה הוצגה לחייב. כמו כן, מוצע כי ייקבעו בתקנות הוראות שיוודאו כי ההודעה על החוב תהיה ברורה ובולטת לחייב, וכי החייב יהיה מודע לכך שאישור הצפייה מהווה חזקת מסירה. בנוסף, וביחס לחשש שעשוי לעלות אודות זהות הצופה בהודעה, שלבי ההזדהות המחמירים בהודעה המקוונת יצמצמו את החשש שאדם אחר, ולא החייב, הוא זה שקורא את ההודעה. משכך, ניתן להניח כי מתקיימת ודאות גבוהה ביחס לידיעת האזרח על חובו בדרך של המצאה באזור האישי הממשלתי או במערכת מקוונת אחרת שלה הזדהות באמצעי דיגיטלי ברמת וודאות גבוהה.

כמו כן, מכיוון שקיים הסדר משפטי מקיף ביחס לחזקת המסירה באופן אלקטרוני, בחוק תקשורת דיגיטלית, מוצע לקבוע כי בעת התקנת התקנות תישקל הכללת הוראות שקילות רלוונטיות מחוק זה. יצוין כי חוק תקשורת דיגיטלית עוסק בהמצאה באמצעות מסר אלקטרוני לכתובת אלקטרונית של החייב, והוראות סעיף 3 לחוק תקשורת דיגיטלית, אינן מחייבות כי הנמען יאשר את קבלת ההודעה, אלא מאפשרות גם להסתפק בקבלת חיווי כי הנמען קיבל את המסר, זאת בשונה מהמוצע בהצעת החלטה זו.

יודגש כי אף דרישת ההמצאה כיום לפי חוק המרכז לגביית קנסות, ודרישת ההמצאה המלאה לפי חוק ההוצאה לפועל, אינן יכולות לוודא כי החייב קרא את ההודעה, ולכל היותר הן מוודאות כי החייב קיבל את ההודעה על החוב והיה ביכולתו לקרוא אותה. לפיכך, ההסדר המוצע עומד בסטנדרט הוודאות הקיים.

עוד יצוין בהקשר זה כי נוכח הקשיים והאתגרים הרבים הקיימים בהמצאת דברי דואר פיזיים, כיום ישנם מצבים שבהם חייבים כלל אינם מודעים לכך שקיימים להם חובות, ועל כן מסירת הודעה על חוב הודעה באמצעות האזור האישי הממשלתי עשויה דווקא לסייע לחייב להיות מודע לחובו בשלב מוקדם ולהקטין צבירת ריביות על החוב.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של מערך הסייבר הלאומי – אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, היועצת המשפטית של משרד המשפטים, היועצת המשפטית של משרד הבריאות, היועצת המשפטית של משרד התחבורה, היועצת המשפטית של מערך הדיגיטל הלאומי והיועצת המשפטית ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול ההוצאה עבור מיזמים ביטחוניים של ארגוני הביטחון.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להקים ועדת שרים להצטיידות רגישה (להלן – **הוועדה**) ולקבוע שכל מיזם בטחוני של שירות הבטחון הכללי (**להלן – השב"כ**) או של המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן – **המוסד**), שעלותו המוערכת זהה או עולה על הסכומים הנקובים בהצעה ביחס לכל אחד מהארגונים, או הגדלת מיזם כאמור בשיעור העולה על 30% במצטבר, יהא טעון אישורה, ואם לא הוקמה כזו בממשלות הבאות אזי ביחס לסמכויות המתוארות בהצעת ההחלטה יידרש אישור הקבינט המדיני בטחוני.

עוד מוצע לקבוע את הנושאים שיש להציג לוועדה הדנה במיזם הבטחוני וכן מוצע לקבוע כי תנאי מקדים לדיון בוועדה יהיה קיום דיונים בצוות אשר יתייחס לנושאים המפורטים בהצעה ובכלל זה: להשלכות של המיזם הבטחוני על תקציב הארגון הרלוונטי וכלל ההשקעות הכרוכות במענה לצורך בביצוע המיזם הבטחוני.

כמו כן, מוצע לקבוע כי המטה לביטחון לאומי רשאי לקבוע כי מיזם בטחוני יהא טעון אישור הוועדה אף אם היקפו הכספי אינו עולה על הסכומים האמורים, מהשיקולים המפורטים בהצעה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בסעיף 5(א) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, נקבע כי "**הממשלה תמנה ועדת שרים לענייני שירות הביטחון הכללי אשר תפעל בשמה בעניינים שקבעה**" ואולם בפועל, ועדת השרים לענייני שב"כ לא אישרה במשך השנים פרויקטי פיתוח והצטיידות של השב"כ. לטעמי, הוראות סעיף 5(א) אינן מהוות הסדר שלילי המונע הקמת ועדה נוספת שתעסוק בעניינים הנוגעים לשב"כ, הן כיוון שסעיף 5(א) האמור קובע כי הממשלה היא שתקבע את תחומי הוועדה המוקמת מכח אותו סעיף, והן בהתאם לסמכות הממשלה בהתאם לסעיף 31(ה) לחוק יסוד: הממשלה. עוד יצוין כי בהתאם להלכה, הכלל הפרשני של "מכלל הן אתה שומע לאוי" הוא כלל פרשני "חלש" ויש לנקוט משנה זהירות בשימוש בו. ראו למשל: בג"צ 6446/96 **העמותה למען החתול נ' עירית ערד**, פ"ד נה (1) 769, 791, ובג"ץ 5012/97 **מתן שירותי בריאות סיעוד נ' משרד הבריאות**, פ"ד נב (1) 49, 61.

בנוסף, ועדת השרים לענייני שב"כ, שהוקמה בהחלטה מס' 7 מיום 3 בינואר 2023, ואשר סמכויותיה נוגעות גם ל-"**בניין הכוח של שירות הביטחון הכללי**", לפי נוסח ההחלטה, לא אישרה בשנתיים האחרונות (2023 ו-2024) את תוכניות בניין הכוח של הארגון. כמו כן, בשל אופן עיסוקם הרגיש של השב"כ והמוסד, מוצע להקים ועדת שרים להצטיידות רגישה, שחבריה הם ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר אשר תהא מוסמכת לגבי שני הארגונים. נוכח האמור, הקמת ועדת השרים כמוצע אינה מעוררת קושי.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של שירות הבטחון הכללי –

בשונה מהנטען על ידי משרד האוצר בסעיף "קשיים משפטיים", שירות הביטחון הכללי רואה בסעיף 5(א) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, לעניין מינוי ועדת שרים לענייני השירות כהסדר ממצה ואקסלוסיבי, אשר איננו מקים אפשרות להקמת ועדת שרים נוספת שתכליתה לפקח על פעילות השירות, אלא בנסיבות החריגות שבעטיין הוסכם על הקמת ועדת השרים להצטיידות חריגה. בהקשר זה נזכיר, כי לוועדת השרים לענייני השירות מעמד מיוחד, מכוח סמכותה על פי חוק להפעיל שורה ארוכה של סמכויות הנוגעות לשירות ובכלל זה מינוי ראש השירות, אישור יעדים לשירות, הטלת תפקידים נוספים על השירות, קביעת הגופים שהשירות יהיה אחראי על קביעת נהלי האבטחה שלהם וקביעת הגופים שהשירות יעביר להם ייעוץ והערכת מצב. הקמת ועדת השרים לענייני השירות נבעה מתוך הכרה של המחוקק במאפייני הפעילות המיוחדים של השירות, בדגש על היותו של השירות גוף חשאי שכלליו, הוראותיו, נהליו, זהות עובדיו וכן פרטים אחרים בנוגע לשירות הקבועים בתקנות הם חסויים וגילויים או פרסומם אסור. עוד יוזכר, כי החלטת הממשלה מס' 7 מיום 3 בינואר 2023, אשר במסגרתה מינתה הממשלה ועדת שרים כאמור, קבעה כי זו תפעל בהתאם לסמכויותיה הקבועות בחוק ובשם הממשלה "בכל הנושאים שהממשלה נדרשת אליהם על-פי החוק". בכלל זאת, נמנו בהחלטה נושא בניין הכוח של השירות ותקציב השירות. הסמכות דומות ניתנו לוועדת השרים לענייני השב"כ גם בידי ממשלות קודמות בעבר ולמעשה מעולם לא הוקמה ועדת שרים לענייני השירות שהתיימרה לערער על ההסדר הממצה בסעיף 5(א) לחוק שב"כ. לצד זאת, ניתן לומר כי פרויקטי פיתוח והצטיידות של השב"כ אינם כאלה שהממשלה בהכרח מחויבת להידרש אליהם לפי החוק, ולפיכך אין בהקמת ועדת השרים להצטיידות רגישה כדי לערער על ההסדר הייחודי בסעיף 5(א) לחוק השב"כ, אלא ביטוי לסיכומים הפרטיקולאריים שהתקבלו בין השירות למשרד האוצר, שלא נועדו לגרוע ממעמדה הסטטוטורי של ועדת השרים לענייני השירות.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, היועץ המשפטי של המטה לביטחון לאומי והייעוץ המשפטי של המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

דיגיטציה של חשבוניות ודיווחים למערכת המס.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

במסגרת ההצעת ההחלטה מוצעים שני צעדים כמפורט להלן:

1. חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מס ערך מוסף**), קובע הסדרים לעניין הוצאת חשבוניות מס על ידי עוסק הרשום בישראל לעוסק, מוסד כספי או מלכ"ר הרשומים ברשות הפלסטינית (להלן – **חשבונית I**) וכן לגבי ניכוי מס תשומות הכלול בחשבונית מס שהוצאה לעוסק הרשום בישראל על ידי עוסק הרשום ברשות הפלסטינית (להלן – **חשבונית P**).

על פי הדין הקיים, עוסק הרשום בישראל המבקש לנכות מס תשומות בהסתמך על חשבונית P, נדרש להגיש, נוסף על הדוח התקופתי לפי סעיף 67 לחוק מסך ערך מוסף, דוח נוסף לפי סעיף 72(א) לחוק מס ערך מוסף על רכישת נכסים או קבלת שירותים מעוסקים הרשומים אצל הרשות הפלסטינית.

כמו כן, עוסק הרשום בישראל, המבקש להוציא חשבונית I, נדרש לקבל מרשות המסים חשבוניות מודפסות ייעודיות, וכן להגיש דוח נוסף לעניין החשבוניות האמורות.

החל מיום 6 במרס 2022 מתקיים פיילוט ברשות המסים במסגרתו עוסקים הרשומים בישראל רשאים להוציא חשבוניות I מקוונות באמצעות אתר רשות המסים (להלן – **הפיילוט**). המעבר לחשבוניות I מקוונות נועד, בין היתר, להקל על עוסקים המבקשים להנפיק חשבוניות I ולאפשר לרשות המסים מעקב מקוון ומדויק אחר החשבוניות האמורות. יצוין כי במקביל לפיילוט אף עוסקים הרשומים ברשות הפלסטינית החלו בהוצאת חשבוניות P באופן מקוון.

לאור היתרונות האמורים, ועל מנת למגר את התופעה רחבת ההיקף של הפצת חשבוניות מס שהוצאו שלא כדין, מוצע לקבוע כי החל מיום 1 בינואר 2025, חשבוניות I יוצאו באופן מקוון, למעט עוסקים שקיבלו היתר להוציא חשבוניות רגילות, ולא תהיה עוד אפשרות להוצאת חשבוניות I לא מקוונות.

2. כחלק מהמלחמה בהון השחור בכלל, ובתופעת הוצאת חשבוניות מס שלא כדין בפרט, הוחלה בישראל חובת דיווח מפורט חודשי למע"מ על עסקים אשר עומדים בתנאים המפורטים בסעיף 69א(ז) לחוק מס ערך מוסף.

בסעיף 69א(ז) לחוק מס ערך מוסף נקבעו התנאים בהתקיימם עוסק חייב בהגשת דיווח מפורט. בין היתר, נקבע בסעיף האמור רף מינימאלי של מחזור עסקאות, אשר עומד על 1.5 מיליון ש"ח או 2.5 מיליון ש"ח, בהתאם ליתר התנאים הקבועים שם.

מוצע לקבוע כי עוסק שמחזור עסקאותיו עולה על חצי מיליון ש"ח יחויב בהגשת דיווח מפורט, וזאת לצורך שיפור יכולת רשות המסים לאתר דיווחים שגויים, ובתוך כך למנוע החזרי מס ביתר. על ידי הרחבת מעגל העוסקים המדווחים דיווח מפורט, יתאפשר לרשות המסים לבצע הצלבות נרחבות יותר בין עוסקים ולמנוע העלמות מס. בנוסף, עצם חובת הדיווח המפורט על עסקים שעד כה לא היו חייבים בדיווח זה, צפויה להוביל לדיווחים יותר מדויקים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעה:
לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת החלטה.

10. סי. 2

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מיקוד הפעילות הממשלתית בחו"ל.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה ובהמשך להחלטות ממשלה קודמות, מוצע לאחד נציגויות ולהרחיב את השימוש בנציגויות אזוריות תוך ניצול יתרון לגודל באופן שיוביל לחיסכון בבסיס התקציב של משרד החוץ החל משנת 2025 כמפורט בהצעת ההחלטה. בהתאם, מוצע להפחית את מספר השליחים בחו"ל מטעם משרד החוץ בנציגויות השונות ב-20 שליחים על ידי צמצום מספר הנציגויות של משרד החוץ בחו"ל.

איחוד הנציגויות כאמור כפוף להסכמת המדינה המארחת, וזאת בהתאם לאמנת וינה בדבר יחסים דיפלומטיים משנת 1961.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

יצוין כי לאחר הפצת חוברת הצעת החלטה התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממדלה התקבלה עמדת היועצת המשפטית של משרד החוץ, לפיה נוסח הצעת המחליטים שהופץ אינו משקף את המלצת המנהל הכללי של המשרד. לאור האמור, תוקנה הצעת ההחלטה באופן התואם את מצב הדברים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד החוץ מצורפת כנספח לחוברת זו.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

שינוי הדיווח של הכנסת עבודה לטובת שיפור השירות לאזרח והקלת הבירוקרטיה ומעבר לתשלום רבעוני של מענקי העבודה.

תמצית הצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להטיל על שר האוצר לתקן את תקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה), התשנ"ג-1993, כך שהמידע העובר כיום לרשות המסים באופן חודשי בדבר מספר העובדים ששולמה להם משכורת וכלל התשלומים ששולמו, יכלול מידע מפורט לגבי כל עובד ולא בצורת סכום כולל לגבי כלל העובדים כפי הקיים היום.

המידע החודשי יכלול את פירוט המשכורת ותשלומים אחרים ששולמו לעובד והמס שנוכה לו, בדומה לטופס 126 המדווח באופן שנתי על ידי מעסיקים לרשות המסים כיום, המכיל מידע כאמור לגבי כל עובד ברמה השנתית. הנתונים שיתקבלו יאפשרו להגביר את מיצוי הזכויות לנישומים באופן יזום על ידי רשות המסים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כיום, רשות המסים איננה ערוכה לשמש במידע אשר יתקבל מהדיווחים אשר מוצע לקבוע לצורך הגשמת התכליות בבסיס הצעה. על כן, ישנו קושי משפטי בקביעת חובת הדיווח בטרם מערכות הרשות מוכנות לקלוט את המידע. לנוכח האמור, ועל מנת שאיסוף המידע יגשים את תכליתו, מוצע כי התיקון יכנס לתוקף במועד שבו רשות המסים תהיה ערוכה לעשות שימוש בנתונים שיתקבלו למטרות כאמור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מיקוד מאמץ בשוק הנדל"ן.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לפעול בשורה של צעדים כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה ובהצעת ההחלטה, כדלקמן:

1. להנחות את שר הבינוי והשיכון ואת שר האוצר לקדם בתוך 90 ימים ממועד החלטה זו חתימה על "מגה הסכמי גג" בין משרד הבינוי והשיכון או רשות מקרקעי ישראל, לפי העניין, לבין רשויות מקומיות אשר בתחומן קיימות תוכניות מפורטות בהיקף שלא יפחת מ-15,000 יחידות דיור ואשר מתחייבות לאפשר שיווק קרקע בתחומן בקצב שלא יפחת מ-5,000 יחידות דיור לשנה.
2. לקבוע מענים שונים לרשויות המקומיות שיחתמו על מגה הסכמי הגג ובין היתר, לגבש מנגנון לתמרוץ הנפקת היתרי בנייה ברשויות רישוי מקומיות, מתן קדימות לרשויות המקומיות במסגרת גיבוש כללי תקצוב תכנית החומש לבניית כיתות לימוד ותכנית החומש לדרכים לדיור, מנגנון לתקצוב פעולות פיתוח עירוני לתמיכה בגידול האוכלוסייה.
3. להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, להביא לדיון במועצה הצעת החלטה לפיה בהסכמים בין רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי והשיכון לבין רשות מקומית ייכלל סעיף האוסר על הרשות המקומית לדרוש או לקבל מיזם שזכה במכרזים או הליך אחר לרכישת מקרקעי ישראל, ביצוע או מימון של כל מטלה ציבורית שהיא, אלא אם עלות המטלה כאמור מומנה באופן מלא על ידי הרשות המקומית וההתקשרות בין היזם לבין הרשות המקומית נעשתה באחת הדרכים הקבועות בסעיפים 197, 198 או 198א(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש]. כן מוצע כי במסגרת הקצאת מקרקעין על ידי רשות מקרקעי ישראל, לא תוטל על היזם כל מטלה ציבורית, לביצוע על ידי היזם או למימון על ידיו, אלא אם כן אושרה מראש על ידי הוועדה לתכנון ולפיתוח.
4. להנחות את שר הבינוי והשיכון ואת שר האוצר לתקן את תקנות רשות מקרקעי ישראל (קרן לשמירה על שטחים פתוחים), התשע"ב-2012, כך שחמישים אחוזים מתקציב הקרן בכל שנה, ייועדו לטובת תכנון ופיתוח שטחים פתוחים ושטחי פנאי הנכללים בתוכניות המקודמת במסגרת הסכמי גג ובמגה הסכמי גג.
5. לתקן את סעיפים 66(1), 66(2) ו-69 בהתאם לאמור בפרק י"ז בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, שעניינו "שמירה על מקרקעי ישראל".
6. לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), באופן הבא:
 - א. גורמים מאשרים, כהגדרתם בחוק התכנון והבניה (להלן – **גורם מאשר**), יפרסמו נוהל שמסדיר את תהליך הפניה אליהם לצורך קבלת האישור שבסמכות של אותו גורם מאשר, להוצאת היתר בניה, כולל המסמכים שיש לצרף לפניה שנשלחת לגורם המאשר, וזאת בתוך 90 ימים מיום כניסתו לתוקף של תיקון החקיקה האמור.
 - ב. בעת הוצאת היתר בניה, מבקש ההיתר יגיש לגורם מאשר את הבקשה לקבלת האישור שבסמכותו, בהתאם לנוהל, ויצרף את כל המסמכים הנדרשים. הגורם המאשר נדרש להשיב לפניה שקיבל תוך 30 יום. ככל שלא השיב בתוך התקופה האמורה והוא גורם מאשר שפרסם נוהל, תשלח לו על ידי מבקש ההיתר התראה נוספת בת 15 יום למתן תשובה. ככל שלא התקבל מענה אחרי תקופת ה-15 הימים הנוספים יראו באי המענה כאילו נתן הגורם המאשר את אישורו.
 - ג. גורם מאשר שלא פרסם נוהל ולא השיב למבקש ההיתר תוך 30 ימים מיום הפניה, אי המענה שלו יחשב כהסכמה למתן האישור שבסמכותו בתום 30 ימים מיום הפניה.

- ד. על אף האמור, מוצע לקבוע כי רשות הרישוי רשאית לסרב לתת אישור, אם סברה כי יש במתן ההיתר כדי לגרום לסיכון ממשי לציבור.
- ה. מתווה האישור האמור יחול על גורמים מאשרים שיימנו בתוספת לחוק ועל גורמים מאשרים שאישורם נדרש מכוח התוכנית. על אף האמור, ככל שקבעה תכנית הוראות לעניין מתן אישור בשתיקה של גורם מאשר, יחולו ההוראות האמורות בתוכנית.
- ו. במטרה לייעל את הליכי הרישוי, מוצע עוד כי יעשו תיקונים נוספים בחוק התכנון והבניה שמוסיפים סמכות מקבילה לרשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות ולמוסד הרישוי הארצי בעניין בקשות להיתר.
7. לתקן את סעיף 3(ז) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014, כך שהוועדה לקידום הבנייה במתחמים מועדפים תוכל להשתמש בסמכותה להרחיב את שטח המתחם ב-20% לטובת כל צורך שנדרש ליישום מיטבי של תכנית במתחמים מועדפים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

תיקוני החקיקה המוצעים בסעיף 6, הנוגעים לגורמים המאשרים, קובעים כי רשות הרישוי רשאית לאשר בקשה להיתר גם אם לא התקבל מענה מגורם מאשר הנדרש על פי החוק, וזאת בחלוף לוחות הזמנים הקבועים בהחלטה. יחד עם זאת, אם רשות הרישוי סבורה שיש במתן ההיתר כדי לגרום לסיכון ממשי לציבור, היא רשאית לסרב לאשר את הבקשה.

המתווה המוצע מחייב את הגורם המאשר לפרסם נוהל פנייה ברור ומפורט תוך 90 ימים מיום אישור החוק. מתווה זה חל במקרים בהם לא נשקפת סכנה לציבור ומבטיח שמערכת הרישוי תפעל ביעילות תוך שמירה על בטיחות הציבור. נוסף על כך, מתווה האישור יחול על גורמים מאשרים שמנויים בתוספת לחוק, וגורמים מאשרים מכוח תכנית.

הערכת הסיכון לציבור אינה החלטה שבשגרה ודורשת בדיקות מעמיקות. כדי לסייע בכך, רשות הרישוי מקבלת כבר בשלב תיק המידע נתונים מגורמים רלוונטיים על קיומה של סכנה אפשרית לציבור, לרבות דרישות לצירוף חוות דעת מומחים בטרם מתן ההיתר. מידע זה מאפשר לרשות הרישוי לקבל תמונת מצב עדכנית טרם ההחלטה. בנוסף, ככל שנדרש, רשאית רשות הרישוי לדרוש ממבקש ההיתר לצרף חוות דעת מקצועיות נוספות, כגון: חוות דעת סביבתית לפי תקנה 15 לתקנות התכנון והבנייה (תסקיר השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003, כאשר עולה חשש לסכנה או מפגע סביבתי.

התיקון נועד להאיץ את הליך מתן ההיתר והקטין את ההמתנה הממושכת, שעלולה לפגוע באינטרס הלאומי לפיתוח תשתיות ודירור. המתווה המוצע (גם אם משנה את מנגנון האישורים הקיים בתכניות) מאפשר מניעת עיכובים מיותרים ותומך בקידום פרויקטים שהחלו טרם כניסת התיקון לתוקף והוא קובע שעל הגורמים המאשרים לספק מענה לבקשה להיתר בתוך 45 ימים לכל היותר לגורמים שפרסמו נוהל. ויובהר, כי גם קודם לתיקון, חלה חובה על הגורמים המאשרים לפעול במסגרת לוחות זמנים אלה, מכוח חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, המחייב מתן מענה מנומק וראוי לכל החלטה. אשר על כן, לעמדתנו, אין כאן שינוי למפרע. בנוסף, התיקון אינו משנה את התנאים וההוראות שנקבעו בתכניות קיימות, אלא מתמקד בייעולת תהליך הרישוי. לכן, אין כאן פגיעה בזכויות שניתנו בעבר, אלא קביעת מנגנון המאפשר לרשות הרישוי להפעיל שיקול דעת נוסף ולסרב למתן ההיתר במקרים של סיכון ממשי לציבור או לסביבה.

באופן זה, התיקון מבטיח עמידה בלוחות הזמנים הנדרשים ומאפשר את המשך קידום הבקשות להיתר בנייה ללא עיכובים מיותרים, תוך שמירה על האינטרס הציבורי והוא מאזן בין הצורך המשקי בקידום ובייעול מתן ההיתר במועד לבין הבדיקות ושיקול הדעת שנדרש להפעיל בכל הנוגע למניעת סכנה ממשית לציבור מכוח חוק קיים.

בנוגע לקרן לשטחים פתוחים יצוין כי הצעת ההחלטה אינה משנה את הוראות החוק המסמך והפעילות שהקרן תתמוך בה תהיה מחוץ לשטחים עירוניים בנויים ומשכך ההצעה אינה מעוררת קושי כאמור בעמדת המשרד להגנת הסביבה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל –

נוכח העובדה שהערות רשות מקרקעי ישראל לא נדונו ולא הוטמעו בהצעה. אנו מתנגדים לאמור בסעיפים 1-19 להצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של מינהל התכנון –

אין מניעה משפטית מקידום ההצעה. אציין שוב כי עמדתם החד משמעית של גורמי המקצוע אצלנו היא כי בראש הצוות שמוקם לפי סעיף 19 צריך לעמוד מנכ"ל מינהל התכנון או מי מטעמו, זאת היות והתכנון הוא בתחום סמכותו. נבקש כי נושא זה ידויק בישיבת הממשלה.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה (בפועל) –

לעניין תיקון תקנות רשות מקרקעי ישראל (קרן לשמירה על שטחים פתוחים), התשע"ב-2012- התיקון המוצע קושר בין פיתוח למגורים בתוך הערים והשטחים המבונים לבין תקציבי הקרן לשטחים פתוחים, וזאת בניגוד לתכלית שבבסיס הקמתה בחוק של הקרן לשטחים פתוחים המקדמת ראייה מרחבית גיאוגרפית של שטח פתוח, כגון: מסדרונות אקולוגיים ואגני נחלים. מטרת הקרן לפי סעיף 4 כב לחוק רשות מקרקעי ישראל הן "סיוע במימון השמירה, הפיתוח הסביבתי והטיפוח של השטחים הפתוחים שמחוץ לשטחים העירוניים הבנויים, לרבות שטחים פתוחים שיש להם חשיבות לשמירה על המגוון הביולוגי והמערכות האקולוגיות בישראל, פארקים ואזורי נופש ופנאי". לאור זאת, לעמדת המשרד להגנת הסביבה ספק אם ההצעה לתיקון התקנות עולה בקנה אחד עם הוראות החוק המסמך.

עמדת היעוץ המשפטי של רשות המים –

הנוסח הנוכחי מעורר מספר בעיות משפטיות שחוות הדעת המשפטית לא מציעה להן פתרון.

א. תחולה רטרואקטיבית של התיקון, בהיותו מתייחס לתכניות שאושרו זה מכבר.

אחד הנושאים שתכניות מתמודדות עמם הוא האיזון בין הצורך בקידום פיתוח לבין ההגנה על מקורות המים. נושא זה אף עמד בבסיס לא מעט עתירות משפטיות, לרבות בד"נ אפולוניה. אחד הפתרונות לאיזון בין הרצון לקדם תכנון ופיתוח לבין החובה להגן על מקורות המים הוא באמצעות התניות בתכנית של מתן מענה לנושא הסכנות השונות למקורות המים בשלב ההיתרים. המצבים בהם נדרש אישור רשות המים או ספק שירותי מים וביוב בשלב מתן היתרי בניה הם מצבים שבמסגרת ההליך התכנוני התקבלה הסכמה של מוסד התכנון, לכך שהאישור האמור אכן נדרש אך אפשר להמתין עמו עד לשלב ההיתרים. זאת, חלף השלמת הטיפול בהיבטי המים לפני אישור התכנית. מדובר בפתרון שנועד דווקא לאפשר האצה של הליכי התכנון. ההסכמה הזו היתה חלק מהמבנה הכולל של התכנית, שקיבל את אישור מוסד התכנון, לאחר הליכי שיתוף ציבור נרחבים. החשש מהשפעה שלילית על מקור מים או מניעת האפשרות לטיפול בזיהום מקור מים, הם מהמצבים שזוכים להתייחסות נרחבת של הציבור. לכן, אם נכנסה התניה כאמור לשלב ההיתר הרי שלדג עליה לבסוף, מפר את האיזון שהושג בתכנית לאחר הליכי שיתוף הציבור. כאשר מדובר במהלך חקיקה שמשפיע רטרואקטיבית, הרי שהוא אינו יכול להיות חוקי בהיותו דין בעל תחולה רטרואקטיבית ובמקרה הזה מדובר גם בתחולה על הוראות חקיקה שאינן ידועות, שכן לא היה בפני המחוקק את פירוט התכניות שבהן מדובר ואני בספק אם יש בכלל ריכוז כזה של התכניות, שהחקיקה המוצעת משנה אותן.

ב. הפרת הוראות תמ"א המחייבות הבטחת פתרון ביוב לשכונות חדשות.

לא הוצג בחוות הדעת המענה לכך שמנגנון ההסכמה בשתיקה מפר את הוראות תמ"א 1, המחייבת קיומו של פתרון ביוב לכל תכנית לבניית שכונה חדשה. כדוגמה, אפנה אותך בהקשר זה להליך משפטי שתלוי ועומד בימים אלו בנושא תמ"ל 1114, שם טוענים המתנגדים לתוכנית, כי אחד הפגמים שנפל בה הוא, שלא הובטח פתרון ביוב לשכונה ערב אישור התכנית. באותה תכנית נקבע שתנאי למתן היתרי בניה הוא הוכחת קיומו של פתרון ביוב לכל יחידות הדיור שבהיתר. בעקבות

תיקון החקיקה המוצע, יהיה צורך להציג לבית המשפט שיש מצבים שבהם גם שלב זה לא יתקיים. במצב זה נצטרך גם אנחנו להתנגד לתכנית זו ואני בטוחה שלא למצבים כאלה אתם מכוונים.

ג. מתן היתר להפרת הוראות דין אחרות

הנוסח אינו מבהיר שמנגנון האישור בשתיקה נוגע רק להיתרים הנדרשים לצורת מתן היתר הבניה ואינו גובר על היתרים אחרים הנדרשים לפעילות לפי הדין.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד הבריאות, היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים והיועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת החלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הוספת עשרות אלפי יחידות דיור בלב אזורי הביקוש באמצעות ייעול השימוש בקרקע.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

לשם ייעול השימוש במקרקעי ישראל בלב אזורי הביקוש ובמטרה להגדיל את היקף הקרקעות הפנויות לצרכי מגורים, תעסוקה ותעשייה באופן שיתן מענה לביקושים במשק הישראלי ויסייע לממשלה במאמציה לבלימת מחירי הדירות, מוצע להעתיק למיקום חדש את הקריה החקלאית בבית דגן, מחנה רבין ("הקריה"), מחנה המכללות הצבאיות בגלילות ואת מחנות משי"א (מחנה צריפין, מחנה תל השומר ומחנה חיפה). לשם כך מוצע להנחות את המשרדים הרלוונטיים לפעול לטובת גיבוש הסכם מפורט לשם מימוש ההחלטה וכן להנחות את רשות מקרקעי ישראל לקדם תכנון של השטחים שיתפנו ושל האתרים במיקומם החדש.

כמו כן, מוצע להנחות את רשות מקרקעי ישראל ואת משרד האוצר לפעול לגיבוש הסכם מפורט מול כל ישראל חברים (ע"ר) (להלן – **העמותה**) וחברת מקוה ישראל כל ישראל חברים (להלן – **החברה**) לקידום תכנון פיתוח של יחידות דיור בחלק מהמקרקעין האמורים בחוק בית הספר החקלאי מקוה ישראל, התשל"ו-1976 (להלן – **חוק בית הספר החקלאי מקוה ישראל**). לשם כך, כן מוצע לאחר גיבוש ההסכם ובנפרד מהצעת חוק התכנית הכלכלית לשנת 2025, לקדם תיקון חוק בית הספר החקלאי מקוה ישראל כך שיצומצם שטח החברה ובהתאם לאמור בו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור, הצעת ההחלטה מבקשת לקדם הסכם בין המדינה לבין העמותה והחברה לקידום תכנון ופיתוח של יחידות דיור בחלק מהמקרקעין המיועדים לשימוש בית הספר מקוה ישראל.

סעיף 4 לחוק בית הספר החקלאי מקוה ישראל קובע כי אין לשנות את היעוד של המקרקעין המפורטים בתוספת המיועדים לשימוש בית הספר אלא לפי יזמת שר ובאישור שרי החינוך והתרבות, החקלאות והפנים, וועדה משותפת של ועדת החינוך והתרבות וועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

לאחר גיבוש ההסכם האמור ובהתאם לאמור בו, מוצע לקדם בנפרד מהצעת חוק התכנית הכלכלית לשנת 2025, תיקון לחוק מקוה ישראל שיאפשר את יישום הוראות ההסכם לעניין קידום תכנון ופיתוח יחידות הדיור במקרקעין.

לעניין חוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד החקלאות וביטחון המזון בעניין ההצעה להעתיק את הקריה החקלאית למיקום חדש, בשנת 2019 הועברה לראש הממשלה המלצת צוות בחינת העתקת מכון וולקני לצפון לפיה הוא ממליץ על המשך קיומו של המכון במיקומו הנוכחי בקריה החקלאית בבית דגן. עם זאת, בשים לב לחלוף הזמן ממועד הגשת ההמלצה ולכך שהצורך בפיתוח וקידום שוק הדיור התעצם בזמן זה, לעובדה כי הצוות בחן את העתקת המכון לצפון הארץ בלבד, לכך שההחלטה אינה קובעת את המיקום החלופי של ההעתיקה אלא שהיא קובעת כי המיקום החלופי ייקבע במסגרת הסכם מפורט שיקבע בין המשרדים הרלוונטיים וכי הליך הבחינה אלו שטחים אפשריים להעתיק הקריה החקלאית ייקבעו במסגרת ההסכם האמור, לעמדתו אין מניעה משפטית בקידום הצעה זו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד החקלאות וביטחון המזון –

לעניין ההצעה להעתיק את הקריה החקלאית בבית דגן, לרבות כלל יחידות הסמך הנמצאות בה, למיקום או מיקומים חלופיים; לשם כך להנחות את רמ"י, את משרד החקלאות ואת אגף התקציבים במשרד האוצר לפעול לטובת גיבוש הסכם מפורט לרבות עלויות העתקה ומיקום הקרקעות החלופיות בתוך 120 ימים, וקביעת מקום חלופי ייקבע בתוך 45 ימים.

1. ההצעה נעדרת תשתית עובדתית, לא קדמה לה עבודת מטה ואין בה התייחסות לכלל ההיבטים והשיקולים הרלוונטיים ובכלל זה למשמעויות הנובעות מההצעה על פעילותו של מנהל המחקר החקלאי (מכון וולקני) המפעיל 6 מכוני מחקר בשטח הקריה החקלאית בבית דגן. חסרונה של התשתית העובדתית בעניין זה בולט במיוחד על רקע מסקנותיו של צוות בינמשרדי שבחן את הנושא והעתירה בבג"צ 1779/17, שהוגשה על ידי הסתדרות העובדים הכללית החדשה, איגוד סגל המחקר, ועד סגל המחקר מכון וולקני, והועד הארצי של עובדי משרד החקלאות אליהם הצטרפו עיריית ראשון לציון והועדה המקומית לתכנון ובניה.
 2. בפרט, לא מפורטות בהצעת מסקנות הצוות הבינמשרדי, בו היו חברים מנהלת מנהל התכנון דאז, הגב' דלית זילבר, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר דאז, ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, הפרופ' אבי שמחון, מנהל רשות מקרקעי ישראל ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר. הצוות התכנס 10 פעמים, הקדיש מספר דיונים לשמיעת תגובות הציבור, קיים סיור בשטח ועיין בדוחו"ת שהוצגו בפניו, ובשנת 2019 הגיש את מסקנתו החד משמעית לפיה אין מקום להעתיק את מנהל המחקר החקלאי ממיקומו הנוכחי בקריה החקלאית בבית דגן. הצוות נימק את החלטתו בכך שמדובר במוסד הגדול ביותר בישראל העוסק במחקר חקלאי; הפעילות המתבצעת על ידו היא בעלת חשיבות למחקר במדינת ישראל, ולא נמצא גורם החולק על הצורך בהמשך קיומו. בנוסף התרשם הצוות כי ניתוקו הפיזי והרחקתו של המכון מהמערך התומך, משמעותו פגיעה בפעילות המחקר המתבצעת במכון.
 3. לפי הנתונים שהוצעו לצוות, משמעות ההצעה להעתיק את הקריה החקלאית הינה למעשה פגיעה אנושה בתפקודו של המכון עד כדי סכנת דעיכתו וסגירתו, כאשר ככל שיוקם גוף חדש לאחר תהליך ההעתיקה הרי שיהא זה גוף שונה, מצומצם, בעל יכולות מוגבלות ביותר, אשר אינו מסוגל לתת מענה לכלל צרכי חקלאות ישראל, לא כל שכן להוות מוסד המחקר החקלאי העיקרי והחשוב בישראל, והמוביל בתחומו בעולם, כפי שמכון וולקני משמש מזה יותר מ-100 שנים.
 4. אין בהצעת ההחלטה כל אזכור של עבודת הצוות האמור, של מסקנותיו או של נתון מהנתונים שהוצגו לו לו מטעם זה – של השמטת מסד עובדתי חיוני הנוגע ישירות להצעה – קיימת לדעת היועצת המשפטית של משרד החקלאות וביטחון המזון מניעה משפטית לקדמה.
 5. בנוסף, כל יוזמה להעתיק מנהל המחקר ממקומו, אשר הינה בעלת השלכות מרחיקות לכת עבור מערך המו"פ החקלאי בישראל, צריכה להיבחן בחינה מקדמית ומעמיקה ע"י המועצה הלאומית למחקר ופיתוח אזורי המוסמכת לפי חוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזורי, התשס"ג-2002. תפקידי המועצה הינם, בין היתר, לייעץ לממשלה בנושאים הקשורים למחקר ולפיתוח הממשלתי, לרבות בנושא הקמת מוסדות מחקר ממשלתיים והחזקתם, ועוד (סעיף 5 לחוק). קבלת החלטה להעתיק מנהל המחקר ממקומו בהיעדר בחינה מקדימה של המועצה עומדת בניגוד להוראות החוק האמור.
 6. לאור פגמים מהותיים אלה, ובשים לב להשפעה מרחיקת הלכת שלה על פעילותו של משרד החקלאות וביטחון המזון, על המחקר והפיתוח החקלאי ועל צרכי המשק - מעוררת ההצעה קשיים משפטיים מהותיים, העולים לדעת יועמ"ש משרד החקלאות וביטחון המזון כדי מניעה משפטית מקידומה.
- עמדת היועצת המשפטית של משרד החינוך - מתנגדים לנוסח המוצע, העומד בניגוד למנגנון הקיים בחוק בית הספר החקלאי מקווה ישראל, תשל"ו-1976, לפיו יש לפעול, והכל תוך קיום שיח עם גורמי המקצוע הרלוונטיים במשרד החינוך.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של משרד הביטחון והיועצת המשפטית של רשות מקרקעי ישראל.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10.05.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול ניהול נכסי המדינה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

על מנת לייעל את עבודת הממשלה ולצמצם הליכים בירוקרטיים ועיכובים בתהליך הקצאת קרקע לשימושים ממשלתיים, מוצע לקבוע כי מקרקעי ישראל אשר משמשים או שנועדו לשמש, לפי תוכנית, לצורכי ציבור ממשלתיים, שאין בהם שימושים עם אופי סחיר או מניב, למעט שימוש מסחרי נלווה כמשמעותו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, לפי רשימה מוסכמת בנספח להחלטה זו, על רשות מקרקעי ישראל יהיה לחתום מול מינהל הדיור הממשלתי על הסכם חכירה בתוך 45 ימים מיום הפנייה אליה, וככל שמדובר בפרויקטים בעלי אופי סחיר, כדוגמת: פרויקטי PPP בהם מתפרסם מכרז לזכיין פרטי והתקבלה החלטת ממשלה בעניינם המטילה על החשב הכללי במשרד האוצר לקדם את הביצוע, רשות מקרקעי ישראל תחתום על הסכם חכירה מול מינהל הדיור הממשלתי בתוך 90 ימים מיום הפניה אליה.

ככל שרשות מקרקעי ישראל לא חתמה תוך התקופות האמורות - יועבר הנושא להכרעת מנהל מינהל מקרקעי ישראל והחשב הכללי במשרד האוצר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרוןם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של מנהל התכנון – אין מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון, היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל והיועץ המשפטי של משרד הפנים.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול השימוש במנגנוני סיוע להליכי התחדשות עירונית, חיזוק ומיגון מבנים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, וכמפורט להלן:

במטרה לאפשר לממשלה להגדיל באופן משמעותי את הסיוע הממשלתי בפרויקטי התחדשות עירונית נעדרי כדאיות כלכלית, וכן לפעול לצורך חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה ומיגון, לרבות בפרויקטים בהם ישנו חוסר כדאיות כלכלית, מוצע להטיל על הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לוודא כי סיוע שניתן מהמדינה לצורך קידום הליכי התחדשות עירונית, חיזוק או מיגון של דירה יינתן באמצעות הסדרה של החזר מסכום הסיוע, וזאת לא יאוחר ממועד מימוש הזכויות בנכס שלגביו ניתן הסיוע.

על מנת להוציא את מנגנון החזר סכום הסיוע לפעול, מוצע לקבוע כי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תהיה הגוף שאחראי על הסדרת ותפעול מנגנון זה (להלן – **מנגנון התפעול**), ובכך להטיל גם עליה לקבוע ביחס לכל פרויקט שבמסגרתו יינתן סיוע כאמור, את סכום הסיוע שייזקף לכל בעל דירה באותו פרויקט, שיהיה עליו להחזירו לא יאוחר ממועד מימוש הזכויות בנכס, וזאת בהתאם לכללים מנחים שייקבעו בעניין. בהתאם לעמדת גורמי המקצוע במשרד האוצר, להקמת מנגנון התפעול ישנן עלויות, ובהתאם לכך נקבע בהצעת ההחלטה כי יישום מנגנון התפעול יתקצב בסכומים כמפורט בהצעת ההחלטה. עוד מוצע לקבוע כי מתן הסיוע האמור יותנה בקבלת התחייבותו של בעל הדירה שאליה ייזקף היקף הסיוע האמור להחזר סכום הסיוע בצירוף הצמדה למדד המחירים לצרכן. בנוסף, מוצע כי בעל הדירה יחתום באופן וולנטרי ומרצונו החופשי על התחייבות כאמור ועל ייפוי כח בלתי חוזר לטובת המדינה שיאפשר רישום הערת אזהרה או כל רישום אחר לצורך עמידה בחובתו להחזר התשלום. יצוין בהקשר זה, למען הסר ספק ובשים לב לתנאים הקבועים בסעיף 2 להצעת ההחלטה, כי בעל דירה שלא יסכים לחתום על התחייבות כאמור בהתאם לסכום שנקבע, לא יינתן סיוע בגין דירתו, וסכום הסיוע הכולל לפרויקט יופחת בהתאמה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהתאם למוצע, החלטה זו ומנגנון החזר סכום הסיוע כמפורט בתמצית ההצעה, יחולו גם על סיוע שיוחלט לתת אותו מכוח החלטה מס' 1786 מיום 28 במאי 2024, שעניינה "תכנית למענים בטווח המיידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון", להחלטה מס' 852 מיום 30 ביולי 2023, שעניינה "תכנית לחיזוק העיר אשקלון" והחלטה מס' 875 מיום 19 בדצמבר 2021 שעניינה "קידום התחדשות עירונית בפריפריה", וכן החלטת הקבינט המדיני בטחוני מס' 302/ב מיום 16 ביולי 2018. יחד עם זאת, ועל מנת למנוע תחולה רטרואקטיבית של החלטה זו באופן שיכול לפגוע באינטרס ההסתמכות של מי שהתקדם משמעותית בהליך מימוש הסיוע בהתאם להחלטות אלו, מוצע כי החלטה זו לא תחול על סיוע כאמור שניתן לפי קול קורא שפורסם לפני קביעת הכללים המנחים לפי סעיף 2(ב) להחלטה או על סיוע אחר מכוח החלטות הממשלה האמורות שניתן בפועל לפני המועד האמור.

יצוין בהקשר זה, כי מלבד שני החריגים האמורים, ככל שבהמשך יועלו נסיבות דומות שלגביהן ניתן לבסס טענת הסתמכות מובהקת שמצדיקה את החרגתן מתחולת ההחלטה, יהיה צורך להעמידן לבחינה משפטית נוספת בשלב החלת המנגנון המוצע על מקרים אלו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון –

במסגרת טיוטת ההחלטה נקבע כי התחייבות בעל דירה ליטול הלוואה תעשה "באופן וולונטרי ומרצונו החופשי". דרישה זו, הנובעת מהיות הלוואה התחייבות הנפרדת מעסקת הפינוי בינוי, כמו גם מהקושי המהותי לחייב בעל דירה ליטול על עצמו התחייבות מסוג זה, תאיין להבנתנו

לחלוטין את ההיתכנות לעסקאות פינוי בינוי הנתמכות במענקים. קשה לצפות כי בעלי הדירות יתחייבו ליטול הלוואה, וקשה עוד יותר להניח כי יזם יסכים להתקשר בעסקה שכזו בלא התחייבות לכך. בשל השינוי הדרמטי בהיתכנות לעסקאות פינוי בינוי, וההשפעה הדרמטית על המשק, לדעתנו יש לשקף זאת לשרים במסגרת דברי ההסבר.

עמדת היועצת המשפטית לרשות הממשלתית להתחדשות עירונית –


אף שאין מניעה משפטית לקביעת הוראות לעניין החזר המענק, הרי שההסדר המוצע מאיין לחלוטין את האפשרות לקידום מיזמים נעדרי כדאיות כלכלית באמצעות מענקים. הדרישה להסכמתו הוולונטרית של בעל דירה למתן ההלוואה, שוללת למעשה את האפשרות להגשת תביעה כנגד בעל דירה המסרב למתן ההתחייבות הכרוכה במתן המענק, ובכך מחייבת את הסכמת כל בעלי הדירות להחזר המענק לשם קידום מיזם, תנאי שספק אם קיים מיזם שיכול לעמוד בו. כן נשללת אפשרות זו נוכח הקביעה כי מסכום המענק יקוּזז סכום הסיוע בגין דירות שבעליהן יסרבו ליתן התחייבות כנדרש. כתוצאה מתנאי זה, המיזם חוזר להיות בלתי רווחי, ואין לצפות כי יזם הנדרש למענק להשלמת הכדאיות הכלכלית, ישתתף בהליך התחרותי הנדרש לכך. כך גם אין לצפות כי בעלי דירות יסכימו למתן התחייבות להחזר המענק כאשר בעלי דירות אחרים במיזם מסרבים לעשות כן.

בנסיבות אלו, כאשר המדינה מביעה נכונות להעמיד מענקים לקידום מיזמים, באופן המעורר ציפייה של בעלי דירות במתחמים נעדרי כדאיות כלכלית ומעודד פעילות יזמית מואצת בהם, אך בה בעת קובעת הסדרים שיש בהם לסכל את ההיתכנות למימושם, עלול להיות קושי משפטי. זאת, במיוחד באזורים בהם קיימים פערים כלכליים גדולים, אשר יחייבו את בעלי הדירות להחזר בסכומים משמעותיים ביותר (מאות אלפי שקלים רבים בצירוף הפרשי הצמדה למספר שנים בלתי ידוע). באזורים כאלו, אשר בחלקם מתגוררת אוכלוסייה מוחלשת, עלולים בעלי דירות להתקשר בעסקאות בלא להבין משמעותן המלאה והשלכותיהן העתידיות.

כן קיים קושי משפטי משמעותי בקביעה הכללית כי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תהיה אחראית על "מנגנון תפעול" לקביעת שיעור החזר, לרישום הערות אזהרה ומחיקתן ולגביית החוב, פעולות הזרות לחלוטין לתפקידים הנתונים לרשות זו בחוק הרשות הממשלתית. לא זו בלבד, אלא שבמסגרת התקנים העומדים לרשות הרשות הממשלתית, אין גורם מקצועי בעל ידע ומיומנות בתחומים אלו ו/או בעל היכולת להקים מערך גבייה שכזה. יצוין כי כיום אין הרשות הממשלתית עוסקת בפעילות גבייה כלשהי, וכי גם רצונה לגבות החזר על הוצאות תכנון ככל שקיימת הוראה הקובעת זאת בתכנית, נתקל בקשיים משפטיים, חשבותיים וארגוניים.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת החלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

צמצום הפחתת המס במסגרת תכנית "ציון ירוק".

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מס הקנייה על רכבים פרטיים הינו מקור הכנסה משמעותי למדינת ישראל, כאשר בשנת 2023, נגבו באמצעות מס הקנייה 13.95 מיליארד ש"ח. מלבד ההיבט הפיסקלי, מטרת המס היא לגרום לצרכנים להפנים את העלויות החיצוניות הנובעות משימוש ברכב פרטי בעיקר כתוצאה מגודש בכבישים, תאונות דרכים, זיהום אוויר, פליטת גזי חממה ורעש. שיעור המס עומד על 83%, אך ישנן הפחתות מיסוי בהתאם לרמת האבזור הבטיחותי ורמת זיהום האוויר של הרכב. כמו כן, ישנו מתווה מיסוי ייחודי לרכבים חשמליים במסגרתו מס הקנייה על רכבים עמד על 35% בשנת 2024. מלבד מס הקנייה, על רכבים פרטיים מוטל גם מכס ומס יוקרה על רכבים שמחירם לצרכן עולה על 300 אלף ש"ח.

החל מנובמבר 2009, ובהתאם להחלטת ממשלה מס' 2395 מחודש ינואר 2008, מונהגת בישראל תכנית "מיסוי ירוק" המעניקה הטבות במס הקנייה על רכבים פרטיים. במסגרת התכנית, מס הקנייה על כלל הרכבים בישראל עלה מ-72% ל-83%, ולצד זאת הונהגה הטבת מס המשקפת את רמת זיהום האוויר של הרכב. על מנת לשמור על איזון פיסקלי, הטבות המס בהתאם לרמת זיהום האוויר נקבעו כך שעל אף ששיעור המס הסטטוטורי עלה ב-11%, שיעור המס האפקטיבי שישולם בפועל היה אמור להישאר 72% גם לאחר הרפורמה.

גובה ההטבה במסגרת תכנית מיסוי ירוק נקבע כך שכל רכב המיובא לישראל הינו בעל ציון ירוק המשקף את רמת זיהום האוויר של הרכב. ככל שרמת זיהום האוויר של הרכב נמוכה יותר, כך הציון הירוק שלו יורד. על מנת לעודד ייבוא של רכבים בעלי זיהום אוויר נמוך, נקבע כי מס הקנייה החל על הרכב יופחת בסכום שישתנה לפי הציון הירוק של הרכב – כאשר על רכבים בעלי זיהום מופחת תחול להטבה גבוהה יותר.

על אף שגובה ההטבה במסגרת התכנית נקבע כך ששיעור מס הקנייה האפקטיבי יישאר 72%, כתוצאה מהרפורמה שיעור המס האפקטיבי ירד בצורה גבוהה בהרבה, וזאת כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

לאור זאת ולטובת התכנסות למסגרות הפיסקליות, מוצע לצמצם את גובה הטבת המס במסגרת מיסוי ירוק. על מנת לשמור את התמריץ היחסי לקניית רכבים בעלי זיהום אוויר נמוך, מוצע להפחית את ההטבה לכל סוגי הרכבים בדרגות זיהום 1 עד 14 באופן זהה, כך שהפער האבסולוטי במחיר בין רכבים שונים יישאר דומה. על מנת ליצור תמריץ לקניית רכבים פחות מזהמים גם בתוך קבוצת הרכבים המזהמים ביותר, מוצע לפצל את קבוצה 15 לשלוש רמות מיסוי שונות. מכיוון שכיום על רכבים בדרגת זיהום אוויר 15 לא חלה כל הפחתת מס, מוצע לקבוע כי מס הקנייה על רכבים אלו יגדל בתוספת שקלית קבועה במתווה עולה.

עוד מוצע ליצור בהוראת שעה אבחנה בין רכב נטול פליטות, כלומר רכב חשמלי, לבין רכב בדרגות זיהום 1-2 שאינו נטול פליטות, וזאת על מנת להמשיך ולעודד ייבוא של רכבים חשמליים. לשם כך, מוצע להחריג רכבים חשמליים מהמתווה המוצע כך שהפחתת המס עבורם במסגרת מיסוי תכנית "מיסוי ירוק" תישאר ללא שינוי עד סוף שנת 2027.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים והיועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת החלטה.

10.05.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, במטרה לשפר את תכנון, ניהול ופיתוח התחבורה הציבורית בישראל, ומתוך הכרה בתועלות ניהול התחבורה הציבורית על ידי הרשויות המקומיות במרחב גיאוגרפי ותחבורתי משותף, מוצע לחוקק בחוק את הקמתה ופעילותה של רשות ארצית לתחבורה ציבורית, כיחידת סמך עצמאית במשרד התחבורה ואת הקמתן והסדרתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות בהתאם להוראות פרק י"א: רשויות תחבורה מטרופוליניות, בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (להלן – **הצעת החוק**), בשינויים המפורטים בהצעת ההחלטה שאלה עיקריהם:

1. להקים בחוק רשות ארצית לתחבורה ציבורית אשר תהיה הגורם המקצועי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **משרד התחבורה**), האמון על תחום התחבורה הציבורית (להלן – **הרשות הארצית**), שתפקידיה יכללו – קידום מערכת תחבורה ציבורית יעילה, גיבוש מדיניות ודרכי פעולה לתכנון והפעלת תחבורה ציבורית וקביעת האמצעים ואמות המידה ליישומה, אמות מידה לחלוקת תקציב שתקצה הרשות הארצית לרשויות מטרופוליניות ולקווי שירות, ניהול והפעלת קווי שירות שאינם בסמכות רשות מטרופולינית, אישור תכניות עבודה שיוגשו על ידי רשויות מטרופוליניות, אסדרה רישוי ופיקוח על שירותי תחבורה ציבורית ועוד.
2. ראש הרשות הארצית יהיה עובד מדינה אשר ימונה על ידי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **שרת התחבורה**). בנוסף, מוצע לקבוע בחוק את תנאי כשירותו, תקופת כהונתו והוראת מעבר ביחס לראש הרשות הארצית המכהן שאינו מקיים כיום את תנאי הסף.
3. עובדי הרשות יהיו עובדי מדינה והמפקח על התעבורה אשר ימונה מכוח פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת התעבורה**) לענייני רישוי ואסדרת תחום התחבורה הציבורית (להלן – **המפקח**), והמנהל כהגדרתו בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התש"ב-1972, יהיו גם הם עובדי הרשות הארצית.
4. תקציב הרשות הארצית יקבע בסעיף תקציב נפרד וכי ראש הרשות הארצית יהיה הממונה על הסעיף, כמשמעות המונח בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
5. תוקם רשות מטרופולינית גוש דן ורשות מטרופולינית ירושלים. בהמשך לאמור, לקבוע בתוספת חדשה לחוק את הפרטים הנדרשים ביחס לכל אחת מהרשויות המטרופוליניות האמורות וכן לתקן את התוספת הקיימת להצעת החוק כך שיכללו בה מטרופולין חיפה ומטרופולין באר שבע. עוד מוצע להסמיך את שרת התחבורה לתקן את התוספות האמורות באותם תנאים בהם רשאית לתקן פרטים בצו הקמת הרשות כהגדרת המונח בהצעת החוק.
6. לתקן את הצעת החוק כך שיקבעו בה, בין היתר, ההוראות הבאות: תנאי להקמת רשות מטרופולינית יהיה קיומו של רצף טריטוריאלי; התאמת רשימת השיקולים הנדרשים לצורך קביעת הרכב מועצת הרשות המטרופולינית וכוח ההצבעה בה; קביעה כי ראש הרשות המטרופולינית ייבחר על ידי מועצת הרשות המטרופולינית מקרב חבריה בכפוף לתנאים המפורטים בהצעת ההחלטה; החלת ההגנות על רשות מיעוט כך שיחולו על כלל הרשויות המקומיות בתחום הרשות המטרופולינית שאינן העיר הראשית והסדרת הקמתו של מרכז בקרה מטרופוליני.
7. לתקן את הצעת החוק כך שיקבע כי לכל אחת מהרשויות המקומיות בתחומה של הרשות המטרופולינית יהיה נציג וזאת חלף ההוראה הקיימת בהצעת החוק לפיה רשות שאינה מיוצגת במועצה תהיה רשאית להעמיד משקיפים מטעמה. עוד מוצע לקבוע כי במקרה שבו רשות מטרופולינית תימנה יותר מ-13 רשויות מקומיות, שרת התחבורה תהיה רשאית לקבוע בתוספת הוראות בדבר חברות והשתתפות בשיבות מועצת הרשות. כמו כן, מוצע לבטל את האפשרות למנות חבר מועצה שלישי מטעם משרד התחבורה או מקרב נציגי הציבור. בהתאמה, מוצע לתקן את הצעת החוק כך שנציגי משרד התחבורה יהיו רשאים, לאחר 3 שנים מיום הקמת

הרשות להמשיך להשתתף בישיבות המועצה, אך לא תהיה להם זכות הצבעה.

8. לתקן את הצעת החוק כך שיקבע שאמות המידה שלפיהן תפעל הרשות המטרופולינית ייקבעו על ידי ראש הרשות הארצית. עוד מוצע לעדכן את תפקידי הרשות ולקבוע כי סמכויות הנתונות כיום לרשות מקומית, לראש הרשות המקומית או לעובד הרשות האמורה כרשות תימרוך מקומית, לעניין אכיפת העבירה הקבועה בתוספת האחת עשרה לפקודת התעבורה, הכוללת כיום עבירה של נסיעה שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית, יוקנו, בשינויים הנדרשים, גם לרשות מטרופולינית ביחס לצירי הרשות.

9. להעניק לרשות מטרופולינית גם את הסמכויות הבאות: הסדרי העמדת הרכב בצירי הרשות ומחירי החניה בהם, מבלי שיידרש לכך אישור שרת התחבורה ושר הפנים; מתן רישיונות לקווי שירות וקווי שירות למוניות וביצוע פיקוח ובקרה על בעל רישיון; התקשרות עם צדדים שלישיים לצורך מתן שירותים שהוסמכה להם גם מחוץ לתחום הרשות המטרופולינית.

10. לתקן את הצעת החוק ולקבוע כי הרשות המטרופולינית תוכל להפעיל את סמכויותיה לפי סימן ח' להצעת החוק תוך שנה מיום הקמתה, או מהמועד שבו מינתה את בעלי התפקידים העיקריים ברשות המטרופולינית והמועצה אישרה את הצעת התקציב השנתי הראשון במועצה, לפי המאוחר.

11. הרשות תוסמך לנהל הליכים תחרותיים לבחירת בעל רישיון קו שירות או קו שירות למוניות בתחום המטרופולין וכי סמכות מתן הרישיון כאמור, וכן סמכויות נגזרות לעניין אכיפה ופיקוח יהיו של הרשות המטרופולינית בהתאם לאמות המידה שייקבעו בעניין. בנוסף, מוצע לקבוע כי הרשות המטרופולינית תערוך הליכים תחרותיים או תיתן רישיון, בכפוף לאישור המפקח, ביחס לקווים שקבע המפקח שעיקר פעילותם הוא בתחום המטרופולין וכן תיתן הוראות לבעל רישיון, ואולם המפקח יהיה רשאי להורות לה לשנות או לבטל הוראה ביחס לקו שירות חוץ מטרופולינית אם הדבר נחוץ למניעת פגיעה מהותית בשירות. בהמשך לכך מוצע לקבוע כי ביחס לרישיונות והסכמים קיימים, המפקח יהיה רשאי להעביר לרשות המטרופולינית את ההסכם או את הרישיון בכפוף להסכמת בעל הרישיון, ויהיה רשאי להורות לה בדומה לקו חוץ מטרופוליני.

12. מימון התקציב השנתי של הרשות יתבצע גם מתוך הקנסות הנגבים מאכיפת עבירות תעבורה בהתאם לסעיף 1א27 לפקודת התעבורה. מוצע לקבוע כי לא יידרש אישור שרת התחבורה ושר הפנים לגביית תשלומים מרשויות מקומיות הכלולות בתחום הרשות.

13. הרשות המטרופולינית ירושלים תוכל לפנות לעובדי המרכז לניהול תנועה ירושלים ולהעסיקם בכפוף לאותם תנאים הקבועים בהצעת החוק ביחס לעובדי צוות תכנית אב לתחבורה.

14. הרשות המטרופולינית לא תהיה מוסמכת לשנות מההסדרים הקיימים בהוראות לפי סעיף 71(א) לפקודת התעבורה בנוגע לתחבורה ציבורית ביום מנוחה, לרבות לעניין הפעלת קווי שירות בשבת. בהתאם מוצע לקבוע כי תנאי ברישיון הניתן בהתאם להוראות סעיף 71(א) לפקודת התעבורה טעון אישור המפקח וכן כי המפקח יהיה מוסמך לאכוף הוראות ברישיונות שניתנו בהתאם לסעיף 71(א) האמור גם ביחס לרישיונות שניתנו על ידי הרשות המטרופולינית.

בהמשך לאמור, בהחלטת הממשלה מס' 1854 מיום 11 בספטמבר 2022, שעניינה "רשויות מרחביות לתחבורה" (להלן – **החלטה 1854**), נקבע כי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים רשאית להקים רשויות מרחביות מכוח סמכותה בהתאם לסעיף 76 לפקודת התעבורה. לנוכח העובדה כי מוצע במסגרת ההחלטה הנוכחית לעגן בחוק את הקמתן של רשויות מטרופולינית, אשר להן סמכויות רחבות ביחס לסמכויות אשר הוקנו לרשויות המרחביות במסגרת ההחלטה האמורה, ועל רקע העובדה כי הצעת החוק שתאושר תייתר את הקמתן של הרשויות המרחביות במתווה המוצע בהחלטה 1854, מוצע לבטלה.

בנוסף, מוצע להטיל על שר המשפטים ועל שרת התחבורה לבצע תיקוני תקנות נדרשות לצורך אסדרת סמכויות הרשות המטרופולינית בהתאם למוצע.

עוד מוצע להטיל על השר הנוסף במשרד הביטחון להנחות את המנהל האזרחי, ועל הרשות הארצית לפנות לרשות מטרופולינית ירושלים לאחר שתוקם על מנת לקדם, בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון, הסכמים לצורך מתן שירותי תכנון ושירותים נוספים על ידי הרשות המטרופולינית ירושלים בתחומי המנהל האזרחי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין סמכויות אכיפת עבירת שימוש שלא כדין בנתיבי תחבורה ציבורית הקיימים בצירי הרשות- מוצע לתקן את סעיף 91 להצעת החוק כך שיוקנו סמכויות אכיפה בהתאם לסעיף 1א27 לפקודת התעבורה, גם לרשות מטרופולינית ביחס לצירי הרשות. בהתאם להצעת החוק בצו הקמת הרשות יוגדרו "צירי הרשות". בהתאם לכך, סמכותה של הרשות המטרופולינית תכלול גם את הסמכות לאכוף שימוש שלא כדין בנתיבי תחבורה ציבורית הקיימים בצירי הרשות. יובהר כי במקרה שבו הוגדר ציר כציר רשות, תהיה הרשות המטרופולינית המוסמכת הבלעדית לצורך אכיפת עבירות הכלולות בתוספת ה-11 לפקודת התעבורה, ואילו הרשות המקומית תישאר הרשות המוסמכת לאכיפת עבירות כאמור בנתיבי תחבורה ציבורית שלא הוגדרו כצירי הרשות. כך, שלעניין זה לא צפוי כי הרשות המטרופולינית והרשות המקומית ישמשו שתיהן במקביל כגורמי האכיפה ביחס לאותו נתיב תחבורה ציבורית.

לעניין ההוראות בדבר ניהול הליכים תחרותיים, מתן רישיונות וסמכויות פיקוח ואכיפה ביחס לרישיונות קווי שירות - בהצעת החוק המקורית נקבע כי מתן הרישיונות ואכיפתם ייוותר בידי המפקח על התעבורה תוך הסמכת הרשות המטרופולינית לתת הוראות בעניינים מסוימים, אשר חלקם יידרשו את אישור המפקח מראש. כעת, מוצע להעביר את סמכויות הרישוי והפיקוח לסמכותה של הרשות המטרופולינית באופן אשר יאפשר לה לבצע את הפיקוח והאכיפה באופן עצמאי. בהמשך לכך, ועל מנת לאפשר הפעלת מערכת תחבורה רציפה ויעילה, מוצע לקבוע הוראות מיוחדות ביחס לרישיונות והסכמים שהיו קיימים ערב כניסת החוק לתוקף כך שהמפקח על התעבורה יהיה רשאי להמחות את הרישיונות וההסכמים כאמור, בהסכמת בעל הרישיון או בעל ההסכם, לפי העניין, לרשות המטרופולינית כאשר למפקח תישאר הסמכות להורות לרשות המטרופולינית הוראה שנתנה לבעל רישיון כאמור. בדומה, נקבעו הוראות ביחס לקו שירות שהמפקח קבע שעיקר פעילותו הוא בתחום המטרופוליני. במקרה זה, כאשר מדובר בקו שירות אשר אינו כולו בתחום סמכותה של הרשות המטרופולינית, תהיה הרשות רשאית לנהל את ההליך התחרותי או ליתן רישיון, ככל שהמפקח אישר זאת. כמו כן, גם בעניין זה מוצע להותיר למפקח על התעבורה סמכות להורות לרשות המטרופולינית לשנות או לבטל הוראה שנתנה לבעל רישיון קו שירות חוץ מטרופוליני כאמור על מנת למנוע פגיעה מהותית בשירות. הסדרים אלו נועדו כדי להתמודד עם החפיפה בין סמכויות המפקח על התעבורה והרשות המטרופולינית, בהיבטי זמן ותחום גיאוגרפי.

לעניין ההוראות בדבר הפעלת תחבורה ציבורית ביום מנוחה - בהתאם להוראות סעיף 80 להצעת החוק, הרשות תהיה אחראית לניהול הפעלת קווי שירות לאוטובוסים ולמוניות שירות שמסלולם בתחום המטרופוליני שלה. בהמשך לאמור, הרשות היא שתיתן את הרישיון וכן תתקשר עם בעל רישיון מתאים להפעלת קווי השירות לאוטובוסים שיינתן בהתאם לפקודה. עם זאת, מוצע כי קביעת תנאים הנוגעים לנסיעה ביום מנוחה וכן אכיפתם, יישארו בסמכות המפקח גם ביחס לרישיונות שניתנו על ידי הרשות המטרופולינית.

לעניין קידום הסכמים לצורך מתן שירותים באזור יהודה ושומרון - כידוע, מדינת ישראל מנהלת את אזור יהודה ושומרון על פי דיני התפיסה הלוחמתית מן המשפט הבינלאומי. בהתאם לכך ובהתאם להוראות תחיקת הביטחון, המפקד הצבאי הוא חליף הריבון באזור ולכן הוא הגורם המוסמך אשר מחזיק בידיו את כלל סמכויות הממשל והמנהל באזור לרבות סמכויות החקיקה. המינהל האזרחי הוקם מכוח סמכות המפקד הצבאי והוא הגוף האחראי על יישום המדיניות הנוגעת לניהול החיים האזרחיים של תושבי האזור, כזרוע ביצועית של מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה

ושומרון. על כן, מוצע להנחות את המינהל האזרחי, באמצעות השר הנוסף במשרד הביטחון, הממונה על עניינים אלה, ואת הרשות הארצית, לקדם הסכמים כך שהרשות המטרופוליטית ירושלים תוכל לשמש כנותן שירות למינהל האזרחי ולמשרד התחבורה, לפי העניין, לצורך קידום מערך תחבורתי אחוד ויעיל. יצוין כי אין באמור כדי לשנות מסמכויות המינהל האזרחי ביחס לאזור או להעבירן למשרד התחבורה או לרשות המטרופוליטית וכי על כל התקשרות כאמור, ככל שתבשיל, להתבצע בהתאם לסמכויות הקיימות על פי דין, ובהתאם לדין החל באזור ולתחיקת הביטחון. עוד יצוין כי בהתאם להצעת ההחלטה מוצע כי הרשות המטרופוליטית תהיה רשאית להתקשר עם צדדים שלישיים גם מחוץ לתחומה באופן המאפשר למעשה את פעילותה של הרשות המטרופוליטית מחוץ לתחומה, ככל שלא מדובר בסמכויותיה כרגולטור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד הביטחון –

על פני הדברים, ההחלטה המוצעת כרוכה לכאורה במורכבות משפטית מסוימת הנוגעת בעיקרה להפעלת סמכויותיהן של רשויות ישראליות באזור יהודה ושומרון. בעוד שבתחום ישראל פועלת הרשות המטרופוליטית בכפוף למשרד התחבורה, באיו"ש, בעל הסמכות הוא קמ"ט תחבורה אשר מפעיל סמכויותיו מכוח הסמכה של המפקד הצבאי. קמ"ט תחבורה אמנם מונחה ע"י משרד התחבורה בהיבט המקצועי, אולם הוא אורגן של המנהל האזרחי, הוא כפוף לסמכותו של סגן ראש המנהל האזרחי לעניינים אזרחיים, והוא פועל בהתאם לדין החל באזור ותחיקת הביטחון. בנוסף, המתווה המוצע בהחלטה במלואה, שעניינו הקמת רשויות תחבורה מטרופוליטיות וסמכויותיהן, כרוך בתיקונים בחקיקה הישראלית, ובהתאם לעמדתנו העקבית והעקרונית אנו סבורים כי יש להימנע מהחלה ישירה של חקיקה ישראלית על תחומי האזור. עם זאת, מאחר ועל פי המוצע, הזיקה בין הרשויות באזור ובין הרשות הארצית והרשות המטרופוליטית ירושלים מיועדת להתבסס על מערך הסכמי לצורך מתן שירותים באזור, ועל שיתופי פעולה שלא במסגרת רגולציה מכוח הדין הישראלי, אנו מעריכים כי ניתן יהיה לגבש מתווה משפטי שיאפשר לגופים הרלוונטיים לפעול במסגרת סמכותם. **במצב זה איננו סבורים שיש מניעה משפטית מלקבל את ההצעה**, באשר היא למעשה מבקשת לעת הזו להורות לגורמים המוסמכים לפעול לגיבוש מתווה משפטי שיאפשר את שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים. כך שפרטי המתווה והתאמתם לדין החל באזור, יידונו במסגרת גיבושו במידה וההצעה תתקבל. למעלה מן הצורך יצוין, כי פתרונות התחבורה באזור, בכל מתווה שיגובש, יידרשו לספק שירות לכלל תושבי האזור.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלה עמדה מאת:

היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים והיועץ המשפטי של משרד הפנים.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הפרטת חברת נמל אשדוד בע"מ.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בשנת 2003 החליטה ממשלת ישראל על שינוי מבני בנמלי הים במדינת ישראל, וכפועל יוצא ממדיניות הממשלה, נחקק חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד – 2004 (להלן - **חוק רשות הספנות**), שבמסגרתו בוטלה רשות הנמלים והוקמה רשות רגולטורית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים – רשות הספנות והנמלים. כמו כן, הוקמו לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - **חוק החברות הממשלתיות**), ארבע חברות ממשלתיות. שלוש חברות ממשלתיות שהוסמכו לפי סעיף 10 לחוק רשות הספנות כחברות נמל – חברת נמל אשדוד בע"מ, חברת נמל חיפה בע"מ (להלן - **חברות הנמל**) וחברת נמל אילת בע"מ. בנוסף, חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - **חברת נמלי ישראל**) שהוסמכה לפי סעיף 9 לחוק רשות הספנות להיות חברת הפיתוח והנכסים, אשר נדרש כי תהיה בבעלות ממשלתית מלאה. החברות התחילו בפעילותן בתחילת שנת 2005, ובמועד זה היו כל ארבע החברות ממשלתיות בבעלות ממשלתית מלאה.

במסגרת החלטת ממשלה מס' 196 מיום 12 במאי 2009, שעניינה "הנפקת חלק ממניות חברות הנמל בבורסה והפרטת חברת נמל אילת" הוחלט להפריט את חברות הנמל.

ביום 9 בספטמבר 2009 התקבלה החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מס' מח/4 בדבר הפרטת חברות הנמל. החל ממועד זה חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן - **חברת נמל אשדוד**) היא חברה בהפרטה, כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות.

במרוצות השנים נעשו ניסיונות לקדם את ביצוע הפרטת חברת נמל אשדוד בע"מ, אולם ניסיונות אלה לא צלחו. לאחר הפרטת שתי חברות הנמל האחרות, מוצע כעת לפעול לקידום הפרטת חברת נמל אשדוד. לצורך כך, מוצע במסגרת הצעת ההחלטה להקים ועדה בין-משרדית לקידום הליך למכירת מניות חברת נמל אשדוד (להלן - **הוועדה**) אשר תהא אמונה על קידום הליך ההפרטה, על כלל הצעדים הנדרשים לצורך כך. הוועדה תהא מורכבת מנציגי רשות החברות הממשלתיות אשר יעמוד בראשה, נציגי משרד התחבורה, ונציגי משרד האוצר. כמו כן, מוצע כי הוועדה תגבש המלצות לצורך הכנת הצעת החלטה בדבר הפרטת נמל אשדוד בע"מ, ובכלל זאת את האינטרסים החיוניים למדינה וכי המלצות אלו יוגשו לשר לשיתוף פעולה אזורי ולשרת התחבורה והבטיחות בדרכים (בכל הקשור לאינטרסים החיוניים למדינה בחברת נמל אשדוד).

עוד מוצע להטיל על השר לשיתוף פעולה איזורי, בתוך 90 ימים מיום קבלת ההחלטה, להביא בפני ועדת השרים לענייני הפרטה, מתווה הצעה להפרטת חברת נמל אשדוד.

בנוסף, מוצע להנחות את שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לפעול, בהתאם לסמכויותיה, ככל הניתן, לכך שחברת נמלי ישראל וחברת נמל אשדוד יחתמו על הסכם קבוע להעמדת מקרקעין ונכסים אחרים לשימוש החברה בהתאם לסעיף 9(ב)(2) לחוק רשות הספנות והנמלים, ולפי כל דין, תוך שלושה חודשים מיום קבלת ההחלטה המוצעת.

יובהר, כי אין באמור בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכותה של ועדת השרים לענייני הפרטה לפי חוק החברות הממשלתיות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מתנגד מקצועית להצעת ההחלטה.

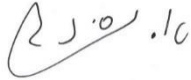
היועצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות - רשות החברות הממשלתיות מתנגדת מטעמים מקצועיים להצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלה עמדה מאת:

היועץ המשפטי של המשרד לשיתוף פעולה אזורי.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

קידום הביטחון האנרגטי של משק החשמל הישראלי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

במסגרת הצעת ההחלטה מוצעים שורה של פעולות כדלקמן:

1. להקים ועדה שתורכב ממשרדי הממשלה לשם קידום יצור חשמל באנרגיה סולארית, שבין השאר, תבצע מעקב שוטף אחר פרויקטים סולאריים קרקעיים ותפעל להסרת חסמים לשם תכנון ושיווק פרויקטים שכאלה.
2. להטיל על יושב ראש הוועדה לתשתיות לאומיות לפעול לביצוע כלל הפעולות הנדרשות לשם קידום קבלת החלטות בנוגע לתת"ל 182.
3. להנחות את יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון בפני המועצה הצעת החלטה להארכת הוראת השעה להקמת מיזמי ייצור אנרגיה פוטו-וולטאית משותפים בין ישובים חקלאיים הסמוכים זה לזה, וכן להנחותו להביא בהתייעצות עם רשות החשמל ובתיאום עם אגף תקציבים, כך שהמחיר האחיד לקרקע שחל על תחנות כוח קונבנציונליות שקמות בהליך תחרותי, יחול על כל תחנת כוח ובלבד שהמתקן אינו מקבל תעריף קבוע ידוע מראש שהובטח על ידי רשות החשמל (Feed-in-Tariff) ושלא נקבע עבורן מחיר אחיד אחר.
4. להטיל על שר הפנים לתקן את תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014, כך שיהיה פטור מהיתר בניה למתקן אגירה ששטחו עד 5 מטר מרובע וכן להפוך את הוראת השעה הנוגעת להוספת השנאה בתחום תחנת משנה שבתקנה 22א(ב) לתקנות האמורות לקבועה. עוד מוצע להטיל על שר הפנים לבחון את תיקון התקנות האמורות כך שינתן פטור מהיתר בניה להקמת חדר שנאים ששטחו וגובהו אינם עולים על האמור בהצעה.
5. להטיל על השר הנוסף במשרד הביטחון להנחות את המנהל האזרחי ביהודה ושומרון לקדם את אלה:
 - א. מכרז להקצאת מקרקעין לטובת תכנון והקמת מתקני אנרגיה סולארית על ידי המגזר הפרטי בשטחי C בהיקף של 2,000 דונם, וכן להעניק רישיונות לעיסוק בחשמל ביהודה ושומרון בהיקף המתאים כך. עוד מוצע כי ככל שבמהלך השנה האמורה יתן המנהל האזרחי רישיונות לעיסוק בחשמל ביהודה ושומרון לגבי מתקני אנרגיה סולארית שיוקמו ברכוש שאינו ממשלתי, על-ידי או בהסכמת בעליו, תקטן מכסת 2,000 הדונם האמורה בהתאם.
 - ב. הקצאת רישיונות לעיסוק בחשמל לייצור על ידי המגזר הפרטי באמצעות שתי תחנות כוח קונבנציונליות, בהספק כולל שלא יפחת מ-1,260 מגה-ואט, באזורים בהם חברת נגה לניהול המערכת בע"מ אישרה כי יש היתכנות לחיבור תחנת הכח לרשת החשמל עד סוף שנת 2035. ההנחיה תכלול הבהרה כי בהתאם לשקול דעת המנהל האזרחי, בשים לב לדיוניים שיקיים עם הגורמים המנויים בהצעה, יכול שהמנהל האזרחי יקדם לצורך התחנות האמורות מכרז (או מכרזים) להקצאת אדמות מדינה, בהתאם לנהלי הממונה על הרכוש הממשלתי, של קרקעות בשטחי C לטובת תכנון והקמה של התחנות האמורות, ויכול שהמכרז (או המכרזים) יהיו בהיקף קרקעות גדול מהדרוש לשתי התחנות כאמור, וזאת לצורך יצירת מלאי תכנוני של תכניות לתחנות כח קונבנציונליות (ובלבד שכתנאי לקבלת הקצאה, יחתום המבקש, בין השאר, על התחייבות כי ידוע לו שאין בכך כל התחייבות למתן רישיון לעיסוק בחשמל). עוד מובהר כי אין באמור כדי לגרוע מהיכולת של כל אדם לקדם תכנון על שטח שבבעלותו, או באישור בעליו (ובלבד שלא יוקצו יותר משני רישיונות לתחנות כאמור בהיקף האמור).
6. מוצע לקבוע בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, תנאים וקריטריונים להסמכה להכנת תכניות לתשתית לאומית לייצור חשמל בגז טבעי ולהגשתה לוועדה לתשתיות לאומיות כמפורט בהצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין הנחיית המינהל האזרחי ביהודה ושומרון כמפורט לעיל לענין הקצאת קרקעות ולענין מתן רישיונות לעיסוק בחשמל, בבג"ץ 256/72 **חברת החשמל למחוז ירושלים בע"מ נ' שר הבטחון פ"ד כ"ז (1) 124 (1972)**, הובהר שנושא זה הוא במסגרת תפקידי השלטון הצבאי ונקבע כי **"אספקת חשמל הדרוש לצרכי האוכלוסייה המקומית שייכת ללא ספק לתפקידי המוטלים על השלטון הצבאי, כדי להבטיח את חייה התקינים של האוכלוסייה"**. בהתאם לכך, עוסק קמ"ט אנרגיה במינהל האזרחי בטיפול ובקידום משק החשמל באזור.

על פי הנמסר מגורמי המקצוע, רוב מוחלט של החשמל אשר נצרך על ידי האוכלוסייה הפלסטינית (באזורים A, B ו-C) עד היום, מיוצר במשק החשמל הישראלי. עוד נמסר מגורמי המקצוע כי צרכי האוכלוסייה המקומית באזורים האמורים (פלסטינים וישראלים) מהווים כ-10% מצריכת החשמל הכוללת של המשק הישראלי. על כן, בהיבט המעשי, פיתוח משק החשמל הישראלי, בין בתחומי יהודה ושומרון ובין אם בתחומי מדינת ישראל, הוא אינטרס ברור של האזור על מנת שניתן יהיה לרכוש חשמל במלוא ההיקף הדרוש באזור.

ההספק המפורט בהצעה יביא ליצור חשמל בהיקף גבוה מסך הספק צריכת החשמל ביהודה ושומרון כיום. לפיכך, סביר להניח כי בשנים הראשונות חלק מהחשמל שיוצר בתחנות שבהצעה, לא ישמש לצרכי האוכלוסייה המקומית שבאזור יהודה ושומרון בלבד, אלא ישמש למתן מענה לצרכי משק החשמל שמחוץ לאזור יהודה ושומרון. ואולם, על פי הנמסר מגורמי המקצוע בשל הגידול בצריכת החשמל באזור יהודה ושומרון, כבר בעוד מספר שנים צפוי שההספק שבהצעה יהיה זהה לצריכת החשמל השנתית באזור יהודה ושומרון (ועוד קודם לכן הוא צפוי לענות על שיא הביקוש לחשמל באזור יהודה ושומרון).

יודגש כי האמור מתייחס להספק שנתי של אזור יהודה ושומרון, ובפועל יהיו זמנים במהלך השנה שבהם החשמל יזרום בשני הכיוונים (מאזור יהודה ושומרון למשק החשמל הישראלי וממשק החשמל הישראלי לאזור יהודה ושומרון) בהתאם לכמות היצור ולכמות הביקוש בכל אחד מהמקומות ובהתאם לאופן ההעמסה השגרתי של תחנות כח (היינו: הבחירה לאלו תחנות כח להורות לייצר חשמל) עליו מחליט מנהל המערכת בהתאם לשיקוליו ולהוראות הרישיון שניתן לו לפי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.

מעבר לאמור, יצוין כי הקמת התחנות כמוצע כוללת תועלות נוספות לאוכלוסייה המקומית ביחס לשיפור רמת הבטחון האנרגטי של החשמל, לרבות בשנים הראשונות שבהן כאמור חלק מהחשמל שיוצר בתחנות להצעה יכול שיימכר לצרכי משק החשמל הישראלי, וכן תועלת שהיא זהה לכל צרכני החשמל בין אם הם באזור יהודה ושומרון ובין אם הם בתחום משק החשמל הישראלי, והיא הוזלת עלות יצור החשמל נוכח הגדלת התחרות בין תחנות הכח המספקות חשמל שתוביל להקטנת סך העלויות המושגות על צרכני חשמל.

כמודגש בהצעה, בכל הנוגע להקצאת קרקעות, ההקצאה תהא בהתאם לנהלי הממונה על הרכוש הממשלתי. בנוסף, מובהר בהצעה שאין בה, כשלעצמה, כדי למנוע מבעלי קרקע פרטית לקדם תכנון על הקרקע שבעלותם לצורך קידום תחנות כמוצע, ובלבד שסך היצור לא יעלה על האמור בהצעה.

באשר לקושי המשפטי שהעלה היועץ המשפטי של רשות הכבאות הארצית יצוין כי ניתן יהיה לבחון ולהידרש לדברים במסגרת הליך התקנת התקנות שלפי סעיף 5(א)(1) להצעה.

באשר לקושי המשפטי שהעלה היועץ המשפטי של משרד הפנים בהיבטי שוויון בעניין סעיף 5(ג) להצעה, יצוין כי כבר כיום מקובל כי ישנם תעריפים שונים להיטלים, וכן מקובל לקבוע פטור או תעריף מופחת לצורך קידום מדיניות ובכלל כך מדיניות הנוגעת לאנרגיות מתחדשות. ראו למשל: תקנה 7(א12-א12) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, וכן סעיפים 51(1) ו-52 לחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג-2023. כך, אף אם היתה פגיעה בשוויון, ולא ברור שהפגיעה בשוויון היא פגיעה חוקתית, הרי שבעניננו מוצע כי ייקבע בתיקון חוק תנאים לתשלום תעריף מופחת ולא פטור מוחלט. למעלה מן הצורך, יצוין כי מגורמי המקצוע נמסר שביחס למיתקן הידוע להם כיום שצפוי להיות בהיקף האמור בהצעה (יצוין כי בעתיד צפויים להיות נוספים), הרי שהוא נמצא בתחומי רשות מקומית אשר התחשיב שהיא הציגה לצורך קביעת

סכומי ההיטלים לא כלל את שטח המתקן, כך שממילא אין כל פגיעה באותה רשות מקומית או בשוויון מול תושביה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של מערכת הבטחון –

על פני הדברים, ההחלטה המוצעת כרוכה לכאורה במורכבות משפטית, הנוגעת בעיקר לשאלת השימוש בעודפי ייצור של המתקנים המיועדים לקום באזור יהודה ושומרון. זאת, בשנים הראשונות להקמתם, בהן הספק המתקנים הנקוב בהחלטה יהיה גבוה מצריכת האוכלוסייה באזור.

על פי המוצע, עודפים אלו יועברו לשימוש אוכלוסייה המתגוררת בתחומי הקו הירוק, עד לעת בה היקפי הצריכה של תושבי האזור יגיעו לשיעור ההספקים הנקובים בהחלטה, ואשר יבטיחו כי מלוא ההספקים הללו ינוצל לטובת תושבי האזור בלבד.

המורכבות בעניין זה נובעת ממושכלות יסוד של דיני התפיסה הלוחמתית על פיהם מנוהלת השליטה הצבאית באזור יהודה ושומרון. על פי הוראת תקנה 43 לתקנות בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה, הנספחת להסכם האג הרביעי משנת 1907, כפי שנתפרשה בפסיקת בית המשפט העליון, על מפקד האזור להפעיל את סמכויותיו רק לטובת האזור ואין הוא רשאי לשקול אינטרסים כלכליים של מדינתו-שלו. כך, שימוש במקרקעי האזור לטובת ייצור חשמל שישמש אוכלוסייה המתגוררת בתחומי הקו הירוק, עלול לכאורה להיחשב כשימוש החורג מעיקרון זה.

אולם לטעמנו, מן המפורט לעיל בגוף ההחלטה המוצעת ובדברי ההסבר הנלווים לה, עולה כי יש בהחלט יסוד המניח את הדעת, ואף למעלה מכך, המאפשר את השימוש הזמני בעודפי הייצור בתקופת הביניים עד העת בה צריכת תושבי האזור תשתווה להספקים המיועדים לייצור על פי המוצע.

סוגיה שחלק מן המאפיינים הרלוונטיים בה דומים לענייננו, נדונה בהרחבה בבג"צ 2164/09 יש דין נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש ואח' ("בג"צ המחצבות"). מבלי להאריך יתר על המידה, נסביר כי באותו עניין בית המשפט קיבל את עמדת המדינה ולפיה לא כל הנאה באשר היא של תושבי מדינת ישראל מפירות השימוש במקרקעי האזור, עומדת בהכרח בסתירה להוראות תקנה 43 הנזכרת לעיל, ואינה בהכרח מעוררת קושי משפטי.

ע"פ הכרעת בג"צ באותו עניין, מדינה המחזיקה בשטח בתפיסה לוחמתית, רשאית ליהנות מפירות הקרקע המצויה בו, כל אימת שהיא שומרת על הנכס, נמנעת מפגיעה בו או ממכירתו וכיו"ב. בית המשפט אף הדגיש באותו עניין שהוראות דיני התפיסה הלוחמתית בכל הנוגע לשימוש במשאבי האזור, צריכות להתפרש באמצעות פרשנות הנותנת משקל גם לנסיבות הייחודיות של אופי ומשך השליטה הישראלית באיו"ש. כך שפרשנות דווקנית המבקשת למנוע פיתוח אמצעי ייצור באזור, בנימוק שחלק מן הייצור ישמש גם את האוכלוסייה המצויה בתחומי הקו הירוק – עשויה דווקא לחתור תחת התכליות של דיני התפיסה הלוחמתית ולהביא לתוצאה בה המפקד הצבאי לא יוכל לעמוד בחובותיו כלפי אוכלוסיית האזור. שעה שהדברים המפורטים נקבעו ע"י ביהמ"ש בהקשר של שימוש במחצבים באזור, כלומר – שימוש מכלה במשאב מתכלה, אנו סבורים שהם נכונים שבעתים בכל הנוגע לענייננו, ולאור העובדה שמדובר בשימוש שלא נלווית לו פגיעה כלשהי במשאבי האזור. על האמור נוסף שעצם עודפי הייצור לא ייווצרו ע"פ המוצע לשם השימוש בהם בתחומי הקו הירוק, אלא הם תוצר נלווה בלבד לאופן שבו ע"פ גורמי המקצוע ניתן לתת מענה רלוונטי לצרכי האזור גופו, קרי – הקמת מתקנים שיהיה בהם כדי לתת מענה לכלל צרכי האזור בשנים הבאות. כל דרך אחרת שתנסה להביא למניעת ייצור עודפי חשמל תביא על פי הנמסר לנו לתוצאה אבסורדית שאינה מתקבלת על הדעת ותפגע בראש ובראשונה במענה ההכרחי לצרכי אוכלוסיית האזור. לכל האמור אף יש להוסיף עוד ולהצביע על המפורט לעיל ולפיו **גם בתקופת הביניים** השימוש בעודפי הייצור אינו צפוי להיות קבוע אלא ארעי ומשתנה מעת לעת, והוא יהיה במסגרת ניהול משק אנרגטי הדדי שיאפשר גם שימוש בכיוון הפוך, קרי – שימוש בעודפים ממתקנים בתחומי הקו הירוק לטובת אוכלוסיית האזור. כמובן שמצב זה רק מוסיף חיזוק נוסף למסקנה ולפיה השימוש בעודפי הייצור באזור הוא חלק בלתי נפרד מהמסגרת הכללית שתעמיד את התנאים להבטחת צרכי אוכלוסיית האזור בראש ובראשונה.

בהינתן כל האמור אנו סבורים שאין כל מניעה משפטית מקבלת ההחלטה המוצעת.

היועץ המשפטי של רשות הכבאות וההצלה –

לעמדתנו חובה לקבוע באופן מפורש בגוף המחליטים ובהמשך בגוף החיקוק הרלוונטי, כי הכניסה לתוקף של ההסדר המוצע יעשה רק לאחר (או בד בבד), עם ההסדרה הבטיחותית הנדרשת. האמור על מנת שלא ייווצר מצב בו יותקנו מתקנים כאמור, קודם שיוסדרו הדרישות הבטיחותיות להתקנתן, ודאי שלא יופעלו ללא הוראות הבטיחות הנדרשות.

היועץ המשפטי של משרד הפנים –

לענין סעיף 5(ג) להצעה, לעמדתנו, הצעה זו פוגעת בשוויון וזאת לא כל הצדקה ועליה בקנה אחד עם עקרונות המשפט המינהלי. היטל לסלילה ולתיעול מוטלים על פי שיטת הסל הסגור, כאשר כלל ההוצאות מתחלקות בכלל הנכסים בתחום הרשות המקומית. בהתאם לכך, ככל שמבוקש ליתן הנחה לגורם אחד, המשמעות הינה שתחייב העלאת התעריפים ליתר בעלי הנכסים בתחום הרשות המקומית. זאת כאשר, בהתאם לכך ועל פי עקרונות שיטת ההיטל, מוטל ההיטל על כלל הנכסים בתחום הרשות המקומית ובוודאי על נכסים שבהם מבוצעת פעילות סחירה וללא כל קשר וזיקה לשאלת הנאתו והיקף הנאתו ממערכת התשתית. בהתאם לכך ולהדגמת הדברים, בעל נכס הנמצא על הר נדרש לשלם היטל תיעול, למרות שעיקר הצורך במערכת התיעול הינה לגבי נכסים היושבים בתחתית ההר וכהנה וכהנה. אשר על כן, הננו סבורים כי קיים קושי משפטי מהותי בקידום צעד זה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד האנרגיה, היועצת המשפטית של רשות החשמל, היועצת המשפטית של מנהל התכנון, היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה והיועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הקמת תשתיות ביוב וקולחים לצורך הגדלת היצע הדיור, שיפור איכות המים בנחלים והגדלת היצע המים לחקלאות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיף 13ג לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - **חוק תאגידי מים וביוב**), קובע כי ספק שירותי ביוב רשאי לבקש לקבל שירותי הולכה וטיפול מחברת ביוב, אם בחר שלא להמשיך לספק בעצמו שירותי הולכה וטיפול לצרכניו. סעיף 15(ג1)(1) לחוק תאגידי מים וביוב קובע כי רישיון חברת ביוב יכול להינתן לגופים הבאים – חברה בת של חברה שהוקמה על פי סימן א' לפרק ב' לחוק תאגידי מים וביוב, איגוד ערים או חברה שכל אמצעי השליטה בה הם בידי ספקי ביוב.

מוצע לתקן את חוק תאגידי מים וביוב כך שניתן יהיה לתת רישיון של חברת ביוב גם לחברה ממשלתית, בנוסף לגופים המנויים לעיל. כך, חברה ממשלתית שתקבל רישיון חברת ביוב תוכל לספק שירותי הולכה וטיפול כהגדרתם בחוק תאגידי מים וביוב, במידה וספק שירותי ביוב יבקש לקבל ממנה שירותים אלו.

בהמשך לכך, מוצע לתקן את החוק האמור ולקבוע כי תקנונה של חברה ממשלתית שתקבל רישיון חברת ביוב לא יהיה טעון אישור של הממונה, כקבוע בסעיף 13 לחוק תאגידי מים וביוב.

עוד מוצע לתקן את החלטת ממשלה מס' 4514 מיום 24 בפברואר 2019, שעניינה "יצירת תשתית להגדלת היקף הפיתוח במשק המים לשם התמודדות עם תקופות בצורת מתמשכות ותיקון החלטות ממשלה", על מנת להבהיר כי חברת מקורות חברת מים בע"מ אינה מוגבלת במיקוד משאבי הפיתוח והמימון שלה רק למקטע המים והיא תוכל לעסוק גם במקטע הביוב והקולחים, ככל ותקבל רישיון חברת ביוב כאמור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אפשרות העברת השירותים כאמור לידי חברה ממשלתית, כמוצע בהחלטה, אינה מהווה שינוי מהותי ביחס למצב הקיים כיום, מאחר שכבר כיום החוק קובע כי ספק שירותי ביוב יכול להעביר את שירותי ההולכה והטיפול שתחת טיפולו לחברת ביוב הפועלת במרחב הביוב בו הוא נמצא – גם אם לא מדובר בחברת ביוב הקשורה אליו בקשרי בעלות.

כמו כן, יובהר כי בקשת העברת שירותי ההולכה והטיפול תעשה באופן וולנטרי, כקבוע בסעיף 13ג לחוק תאגידי מים וביוב ותהיה מעוגנת באישור מועצת הרשות המקומית, או אם מדובר בתאגיד עירוני, באישור דירקטוריון החברה אשר מונה בידי מועצת הרשות המקומית, כקבוע בסעיף 61 לחוק תאגידי מים וביוב.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות – אין מניעה לאישור הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד האנרגיה והיועץ המשפטי של רשות המים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10. ס. נ. ר

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

אסדרת משק הפסולת כמשק מתקדם ומיגור הפשיעה וההון השחור בתחום.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בעקבות מצב משק הפסולת בישראל כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה ועל מנת לייעל את משק הפסולת ואת רציפות תפקודו ובמטרה להפחית את כמות הפסולת המוטמנת, מוצע בהצעת ההחלטה לקדם מספר צעדים על מנת להסדיר את משק הפסולת בישראל, כמפורט להלן:

1. להנחות את כל משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים לפעול לשם הבטחת אספקת שירותים סדירים לטיפול בפסולת תוך צמצום העלויות הכלכליות והסיביות הנובעות מיצור הפסולת והטיפול בה.

2. לקדם חקיקת חוק, אשר יסדיר את ניהול משק הפסולת על ידי רשות רגולטורית עצמאית שתהיה אמונה ואחראית על תחום הפסולת. לצורך קידום החקיקה כאמור מוצע כי להקים צוות אשר יגבש המלצות לצורך הפצת תזכיר חוק בעניין ולגבי מספר נושאים כמפורט בהצעת ההחלטה, וביניהם: מטרת החוק, הגוף עליו תוטל האחריות ליישום החוק, בחינת ניהול משק הפסולת הארצי כמשק סגור, ניהול תקציב הטיפול בפסולת ברשויות המקומיות והכלים והסמכויות שינתנו לאותו גוף עליו תוטל האחריות. עוד מוצע כי תזכיר החוק יופץ במשותף על ידי שר האוצר והשרה להגנת הסביבה, תוך חודש ממועד קבלת המלצות הצוות ולכל היותר תוך שישה חודשים ממועד החלטה זו לאחר שבחנו את המלצות צוות הבחינה למשק הפסולת. במידה ותזכיר החוק לא יופץ במסגרת הזמן שהוקצתה, כל אחד מהשרים יהיה רשאי להעלות את הנושא להכרעת הממשלה באופן עצמאי.

3. להרחיב את מטרות החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ כך שהיא תהיה רשאית לעסוק גם בניהול התכנון והייזום של מתקני טיפול בפסולת. זאת על מנת לאפשר את תחילת הליך הבחינה של הפיכת החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ לזרוע ביצוע של המשרד להגנת הסביבה לעניין זה, בנוסף להיותה זרוע ביצוע לעניין שיקום קרקעות. הפעלת החברה כזרוע ביצוע היא צורך חיוני לשם הגשמת המדיניות הממשלתית מאחר ובכל משקי התשתית יש זרועות ביצוע של חברות ממשלתיות שמנהלות את התכנון והייזום. במשק הפסולת היקף הפרויקטים הנדרשים הוא גדול מאוד והמשרד להגנת הסביבה לא יכול להיות גוף תכנון בלעדי והוא גם לא נועד לזה, בפרט, במקרה של תכנון מתקני פסולת יש יתרון יחסי גבוה לשילוב החברה לאיכות סביבה כזרוע ביצוע בגלל המומחיות הקיימת שלה בתחום הפסולת המסוכנת. בנוסף, החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ היא הגוף הראשון שהצליח לאשר תוכנית למתקן השבה שכיום מצוי בהליך מכרזי ומכאן החשיבות הרבה להפיכתה של החברה לזרוע ביצוע.

יצוין כי מדובר בתהליך מקדמי כיוון שרק לאחר שינוי מטרות החברה ניתן יהיה להניע את תהליך הבחינה, בהתאם לתקנה 3 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, אשר רק בסופו ניתן לאשר חתימה על הסכם מסגרת עם החברה. בשל היותה של החברה חברה בהפרטה, ככל ועד תום עבודת צוות המנכ"לים לא תבוטל ההחלטה על הפרטת החברה, מוצע לרשום בהצעת ההחלטה את הודעת החשב הכללי כי בכוונתו להעביר לצוות המנכ"לים את קביעתו לפיה התקשרות מסגרת בין החברה ובין המשרד להגנת הסביבה חיונית להמשך פעילותה או לקידום החלטת ההפרטה כאמור בסעיף 3(ב) לתקנות.

4. לקבוע יעדים עד לשנת 2050 לטיפול בפסולת אשר יביאו את ישראל למצב דומה למדינות המתפתחות וזאת באמצעות צמצום ההטמנה ומניעת השלכה בלתי חוקית.

5. לקבוע יעדים לתוכניות מתאר מאושרות התואמות את צרכי התכנון בהתאם לעבודה מקצועית.

6. לרשום את הודעת יו"ר המועצה הארצית כי בכוונתו להביא הצעת החלטה למדיניות תכנונית בהתאם למדיניות הממשלה הבאה לידי ביטוי ביעדים אלו.

7. להסמך גופים פרטיים להכנת תכנית לתשתית לאומית להקמת מתקני טיפול ומיחזור בפסולת שיוגשו לוועדה לתשתיות לאומיות, וזאת לאור הקושי לקדם מתקני תשתית לאומית בוועדות מחוזיות ומקומיות והחשיבות הארצית של מתקני השבה. בנוסף, מוצע לקבוע את נוהל ההסמכה מטעם הממשלה על פי סעיף 76ב (ג) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, למתקני טיפול בפסולת שמהווים תשתית לאומית.
8. להורות לשרה להגנת הסביבה לפנות לקרן הניקיון על מנת שזו תפרסם קול קורא לתמיכה ביזמים אשר יהיו מעוניינים לקדם תכנון של מתקני טיפול, קול קורא לתמיכה ברשויות מקומיות אשר יחתמו על הסכמים ארוכי טווח עם מתקני פסולת הסמוכים למקומם וכן קול קורא לתמיכה במתקני השבה שיקומו על ידי השוק הפרטי. פרטי וסכומי התקציב אשר יוקדשו למטרה זו יקבעו על ידי הקרן בהתאם לצרכים המקצועיים.
9. להורות על הקמת צוות לייצור סטנדרט לקומפוסט מפסולת ביתית אשר ניתן לעשות בו שימוש חקלאי, וזאת על ידי קביעת סטנדרט לאיכות הקומפוסט ולא בהכרח לתהליך יצורו.
10. להורות לשרה להגנת הסביבה לפנות לקרן הניקיון בבקשה לקבוע תנאים אשר יקשו על אינטגרציות אנוכיות ובכך ישכללו את המשק וייעלו ויוזילו את העלויות שלו.
11. לתכנן מתקנים לטיפול בפסולת במרחב יהודה ושומרון אשר ישרתו את צרכי האזור, אשר סובל ממפגעי פסולת חמורים המובילים לשריפות פסולת ביתית וחקלאית ולזיהום אוויר חמור המשפיע הן באזור יהודה ושומרון והן בשאר אזורי הארץ.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין עמדת היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה:

כאמור, הצעת ההחלטה עוסקת באסדרת תחום הפסולת בישראל. מאחר שתחום הפסולת הוא תחום אשר האסדרה בו לוקה בחסר ומפגר במספר רב של שנים ביחס לטיפול בפסולת, הממשלה נדרשת אליו.

אסדרה כאמור כוללת היבטים תקציביים ופיקוח על מחירים בתחום הפסולת הרלוונטיים לשר האוצר ועל כן מוצע כי הפצת התזכיר תיעשה יחד עם השרה להגנת הסביבה. יובהר כי הפצת התזכיר בצורה משותפת זו אינה גורעת מסמכויות השרה להגנת הסביבה, אלא נועדה לשלב בין תחומי האחריות של השרים בצורה שתשקף את המורכבות ואת השיקולים הכלכליים המאפיינים את תחום הפסולת. הפצת תזכיר משותפת של שני השרים עולה בקנה אחד עם הוראות תקנון הממשלה והממשלה מוסמכת לקבל החלטה זו.

בנוסף, ההצעה כוללת מנגנון הכרעה שבמידה ולא יצליחו השרים להגיע להסכמה בנוגע להפצת נוסח התזכיר, מוצע כי תינתן לכל אחד מהשרים סמכות נפרדת ועצמאית להעלות את הנושא להכרעת הממשלה, אשר היא תכריע בעניין.

וידוגש, מאחר שכל אחד מהשרים אחראי על סוגיות מהותיות שנמצאות בליבת תזכיר החוק, ולכן יש לאפשר לכל אחד מהם לקדם את החקיקה בתחומו, גם באופן עצמאי.

בהתאם לעמדת גורמי המקצוע במשרד האוצר, הצעת ההחלטה מסתמכת על המלצות ה-OECD, קרן המטבע העולמית ולאור סקירה משווה למדינות מתקדמות בתחום, אשר המבנה הרגולטורי שלהן מבוסס על משק סגור וחוק המסדיר את הפעילות בתחום. אמנם, במסגרת ההחלטה הומלץ לקבוע יעדים אשר מועד מימושם מאוחר יותר מיעדי התכנית האסטרטגית, אך בהתחשב במשך הזמן שלוקח להקים מתקני תשתית במדינת ישראל, העומד על מעל 10 שנים כולל תכנון וביצוע, הצורך בוודאות ארוכת טווח ליזמים ומשקיעים, משך הזמן אשר לקח למדינות ה-OECD באסיה להגיע ליעדים דומים, ההתדרדרות של המשק בשנים האחרונות אשר באה לידי ביטוי בסגנוציה בשיעור ההטמנה, לעמדת גורמי המקצוע, ההצעה תסייע בהגעה לסטנדרט טיפול נאות התואם את היעדים במדינות ה-OECD, גם אם נעשה בדרך שונה הנהוגה במדינות ה-OECD וגם אם הדבר נעשה בעיכוב מסוים הנובע מנקודת המוצא השונה.

ביחס לטענה כי ההצעה כוללת החלטות לקידום מתקנים שונים, אשר מבוססות על עבודות מקצועיות המצויות בשלבי גיבוש, יובהר כי בהתאם לסיכומים בין הגורמים, מוצע רק לקדם תכנון של מתקנים לטיפול בפסולת, תהליך אשר לוקח זמן, ואשר במהלך תקופת תכנון זו יגובשו התוצרים והמסקנות הסופיות, ובהתבסס עליהם ניתן יהיה להתקדם לשלב הביצוע.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה –

1. הצעת ההחלטה עוסקת באסדרת תחום הפסולת בישראל, אשר מצוי בראש ובראשונה בסמכות המשרד והשרה להגנת הסביבה, בהתאם להחלטות הממשלה מס' 349 מיום 26.3.89 ומס' 1262 מיום 21.1.90. בהתאם להצעה יוסמכו שר האוצר והשרה להגנת הסביבה גם יחד להפיץ תזכיר חוק להסדרת משק הפסולת, וזאת תוך פגיעה אפשרית בסמכויות המשרד בתחום זה, אשר מעוגנות בשורה ארוכה של דברי חקיקה העוסקים בהיבטים שונים שלו, והמצוי בקשר הדוק עם תחומים והיבטים נוספים של פעילות המשרד. כך, הסמכת שר האוצר בהתאם להצעת ההחלטה עלולה להתפרש כהסמכה גורפת לתיקון חקיקה קיימת שבסמכות השרה להגנת הסביבה, ולהעברת סמכויות בתחום זה, מבלי שהוצגה תשתית עובדתית, מקצועית או משפטית רלוונטית המצדיקה זאת.
2. יתרה מזאת, הצעת ההחלטה מתעלמת מקיומה של מדיניות המשרד להגנת הסביבה בתחום הפסולת, אשר מבוססת על סטנדרטים מקובלים במדינות ה-OECD, בדגש על האיחוד האירופי, אשר מיושמת בפועל מזה מספר שנים. על בסיס מדיניות זו, בין השאר, מחולקים כספי תמיכות על ידי הקרן לשמירת הניקיון שהוקמה מכוח חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. ההצעה לשינוי ובחינה מחודשת של המדיניות בעת הזאת מערערת על הבסיס שמכוחו פורסמו קולות קוראים ואף גובשו תכניות עסקיות ליישום, מבלי שהשלכות אלה על שורה ארוכה של גורמים עסקיים ורשויות שונות נשקלו כדבעי. דברים אלה באים לידי ביטוי גם בסעיף 3 להצעת ההחלטה, המציע באופן שרירותי לדחות את היעד לצמצום ההטמנה של פסולת עירונית בישראל ב- 20 שנה, ואף לקבוע אותה שנת יעד – שנת 2050 - גם לגבי השאיפה לצמצום השלכת הפסולת במרחב הציבורי לאפס. זאת, ככל הנראה, על בסיס הנחות שגויות לעניין הצעדים הדרושים להשגתו.
3. עוד יש לציין כי ההצעה כוללת החלטות קונקרטיות לקידום של מתקנים שונים ולפעולות נוספות, אשר מבוססות באופן חלקי וסלקטיבי על עבודות מקצועיות שנערכו במשרד ומצויות בשלבים שונים של גיבוש.
4. נוכח כל האמור, אנו סבורים כי ההצעה אינה מבוססת של תשתית מקצועית, עובדתית או משפטית מספיקה, ההחלטה לוקה באי סבירות קיצונית, וקיימים קשיים משפטיים משמעותיים לאשרה.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ביסוס תהליך חלוקת דיבידנדים בחברות ממשלתיות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

על מנת לסייע ליישם החלטות על חלוקת דיבידנד בידי החברות הממשלתיות והעברתו לקופת המדינה, מוצע לתקן את חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**), כך שהחלטת חברה ממשלתית בדבר ייעוד רווחיה או בדבר חלוקה, כהגדרתה בחוק החברות, התשנ"ט-1999, תתקבל בדירקטוריון החברה הממשלתית בלבד, על אף האמור במסמכי היסוד של החברה, ותהיה טעונה אישור רשות החברות הממשלתיות.

כמו כן, מוצע להבהיר כי במקרה של מחלוקת בין החברה הממשלתית לרשות החברות הממשלתיות יחולו ההוראות הקבועות כיום לעניין זה בסעיף 33(ג) לחוק החברות הממשלתיות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של רשות החברות הממשלתיות – אין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הגברת היעילות המשקית בענף התיירות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ענף התיירות בישראל נהנה מתמיכה ממשלתית בהיקף של מעל 3 מיליארד שקלים חדשים, הן על ידי קביעת מע"מ בשיעור אפס לתיירים זרים, והן על ידי תמיכה ישירה של הממשלה, המשקיעה בענף באופן ישיר על ידי תמיכה כספית בהקמת חדרי מלון בשיעור של כ-20% מעלות ההשקעה, בהקמת תשתיות תיירות, העמדת תקציב שיווק משמעותי לקידום מדינת ישראל כיעד תיירותי והחלטות ממשלה נקודתיות לתמיכה בענף התיירות בעתות משבר.

מדיניות התמיכה הממשלתית תומכת גם בצד הביקוש, על ידי ניסיון לעודד כניסת תיירים זרים ישראל, וגם בצד ההיצע, על ידי תמיכה בהקמת מתקנים מלונאים ותשתיות תיירות. במציאות בה היצע מקומות לינה מוגבל בטווח הקצר, תמיכה בתיירות נכנסת, בייחוד על ידי סבסוד תיירים זרים באמצעות מע"מ בשיעור 0, מייקרת את שירותי התיירות לצרכן הישראלי ופוגעת בתיירות הפנים. מלבד הבעייתיות הכרוכה בסבסוד תיירים זרים על חשבון התייר הישראלי, התמיכה בתיירות נכנסת, באמצעות תשלום מע"מ בשיעור 0 ובאמצעות פעולות שיווק, היא תמיכה לא יעילה כלכלית כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

לאור נתונים אלה, ועל מנת לצמצם עיוותים תחרותיים וסבסוד תיירות זרה על חשבון התייר הישראלי, ולהביא לייעול התמיכה הממשלתית בענף התיירות, מוצע בהחלטה זו לערוך שינויים במדיניות התמיכה הממשלתית בענף התיירות.

במסגרת ההצעה מוצע לתקן את סעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, כך שתבוטל תחולת מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים הנרכשים על ידי תיירים זרים בישראל ובכלל זה: לינה של תייר בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותים הניתנים על ידי סוכני תיירות, ושירותי תיירות מרפא. עוד מוצע להטיל על שר האוצר להתקין תיקוני תקנות כך שתבוטל תקנה 12 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, המחילה מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים הניתנים אגב לינה של תייר במלון

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של משרד התיירות – משרד התיירות מתנגד נחרצות לביטול הפטור ממע"מ לתיירים ולכל ההנחות והטענות שהועלו בבסיס הרצון לביטול האמור.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הסדרת חבות המיסוי עבור עובדים זרים המועסקים בישראל.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לבטל את כלל נקודות הזיכוי במס הכנסה הניתנות לעובדים זרים ולעובדים פלסטינים. בתוך כך, מוצע להנחות את שר האוצר לתקן את תקנות מס הכנסה (זיכויים לעובד זר), התשע"ה-2014, כך שייקבע כי החל משנת 2025 יבוטלו כלל נקודות הזיכוי הניתנות לעובדים זרים שמוצאם מחוץ לישראל.

עוד מוצע להנחות את שר האוצר לבטל את צו מס הכנסה (זיכויים לתושבי האזור), התשנ"ה-1995, המקנה נקודות זיכוי לתושבי אזור שאינם אזרחים ישראלים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור לעיל, במסגרת הצעת ההחלטה מוצע לבטל את כלל נקודות הזיכוי הניתנות לעובדים זרים ולעובדים שהם תושבי האזור. תכליתם של הצעדים האמורים היא פיסקלית בעיקרה, וקשורה במצב הכלכלי המורכב שבו מצוי המשק הישראלי ובצורך להתכנסות תקציבית. תכלית נוספת קשורה בניסיונה של ממשלת ישראל להימנע מצורך עתידי בהתבססות על היקף העובדים הפלסטינים שנכנסו לעבוד בישראל בעבר, באופן שבו מניעת כניסתם לישראל תביא לפגיעה כלכלית כה משמעותית במשק.

ראשית, יודגש כי הצעדים המוצעים נעשים על בסיס סמכות מפורשת שנתונה לשר האוצר לעשותם. כך, סעיף 48א לפקודת מס הכנסה קובע כי שר האוצר רשאי לקבוע כי חלקן או מקצתן של הוראות פרק ג' לפקודה, אשר מסדירות את הזכאות הכללית לנקודות זיכוי, לא יחולו על עובד זר או על סוגי עובדים זרים שיקבע, או שיחולו עליהם באופן חלקי בתנאים שיקבע. בדומה לכך, בסעיף 48 לפקודה, נתונה לשר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, סמכות שבשיקול דעת לקבוע בצו כי הוראות חלק מן הסעיפים המסדירים את הזכאות לקבלת נקודות זיכוי יחולו בשינויים המחויבים גם לגבי תושבי אזור שאינם אזרחים ישראלים, כאילו היו תושבי ישראל.

שנית, הצעדים המוצעים בהצעת ההחלטה, עלולים להעלות שאלות בנוגע לעמידתה של מדינת ישראל במחויבויותיה הבין לאומיות – הן מכוח אמנות שונות למניעת כפל מס שנחתמו בין מדינת ישראל לבין מדינות רבות בעולם, והן מכוח אמנה 97 של ארגון העבודה הבינלאומי, עליה חתמה מדינת ישראל. בהתאם לקבוע באמנות, המדינות שהן צד להן מחויבות להימנע מלהפלות בין מהגרי עבודה ובין אזרחיהן לעניין חבות במס בנסיבות זהות.

אלא שסוגיה זו כבר הוכרעה בעבר בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 8421/14 **ההסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' שר האוצר** (פורסם, 7.3.2017), שבו נפסק במפורש כי לא ייתכן חולק על סמכותו של שר האוצר, הנתונה לו כאמור מכוח סעיף 48א לפקודת מס הכנסה, לערוך דיפרנציאציה בין זכאותו של אזרח לנקודות זיכוי במס הכנסה ובין זכאותו של עובד זר. כידוע, סמכות מפורשת בחוק גוברת על הוראות דין בין-לאומי שאינן עולות בקנה אחד עימה.

יתרה מכך, בפסק הדין התקבלה עמדת המדינה לפיה האמנות שוללות אפליה של עובדים זרים מחמת אזרחותם, בעוד שההבחנה בנוגע להפחתת נקודות זיכוי ממס הכנסה נעשית על בסיס תושבות ועל בסיס שוני בנסיבות פרטניות נוספות. שוני זה קשור במאפייני השהייה וההעסקה השונים של עובדים זרים בישראל, שכן מדובר במי שבאים למדינת ישראל לתקופה מוגבלת מראש, כמו גם במי שחיים במדינת ישראל ללא בני משפחותיהם ומשכך אינם נדרשים לממן ממשכורתם את הוצאות המחיה של בני משפחתם בישראל.

כמו כן, נפסק גם כי נקודות זיכוי ממס אינן מהוות קביעת שיעור מס שונה בבסיסו אלא הטבה שמעניקה המדינה כחלק מקביעת מדיניותה ובהתבסס על רציונליים שונים, שכאמור לעיל אינם מתקיימים בעניינם של העובדים הזרים. נוכח האמור, נראה כי השינויים המפורטים בהצעת החלטה זו אינם פוגעים במחויבויותיה הבין לאומיות של ישראל.

סוגיה נוספת שעלולה להתעורר בהיבטי שוויון היא הפגיעה הגדולה יותר בעובדי הסיעוד אשר כיום זכאים ל 2.25 נקודות זיכוי לעומת נקודת זיכוי אחת בלבד ליתר העובדים הזרים. אולם, גם בעניין זה ישנה כאמור סמכות לשר האוצר לקבוע את ההסדר המוצע והצעד המוצע אינו מהווה פגיעה בשוויון מאחר שקיים שוני רלוונטי מהותי בין עובדים זרים לבין תושבי המדינה לעניין תכלית הענקת נקודות הזיכוי, ולכן ניתן להצדיק את שלילת נקודות הזיכוי גם מעובדי הסיעוד.

לעניין זה יודגש כי על פי המידע שנמסר לנו, העובדים הזרים בענף הסיעוד מנצלים בממוצע נקודת זיכוי אחת בלבד כך שהפגיעה האפקטיבית בהם בשל הצעד המוצע דומה בעיקרה לפגיעה בעובדים הזרים ביתר הענפים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית של משרד העבודה – אין מניעה משפטית.

היועצת המשפטית של משרד הכלכלה – לאור העובדה שאין הסכמה מקצועית לא הועברה עמדה משפטית.

היועץ המשפטי של רשות האוכלוסין וההגירה – אין מניעה משפטית להצעה, אך יצוין כי ביטול חצי נקודת הזיכוי לנשים עלול לעלות קשיים במישור של מחויבויות בינלאומיות.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת החלטה.

10.05.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול עבודת הממשלה בתחום התעסוקה ושיפור השירות למחפשי עבודה ומעסיקים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהצעת ההחלטה מוצעים שורת צעדים שתכליתיהם לייעל את פעילות הממשלה בתחום התעסוקה, לטייב את השירות הניתן לדורשי עבודה, ולקדם יצירתן של מערכות מידע טכנולוגיות למתן השירותים התעסוקתיים וליצירת אחידות נתונים ממשלתיים בנוגע לשוק העבודה. במסגרת זו מוצע:

1. לרכז את הפעילות הממשלתית בנושאי תעסוקה, אבחון הכוון, השמה והכשרות מקצועיות תחת אחריותו של משרד ממשלתי אחד, שיהיה אמון על קביעת מדיניות התעסוקה במשק. לצורך כך מוצע להעביר את שטחי הפעולה הקשורים בתחום התעסוקה ממשרדי הממשלה השונים לסמכותו של המשרד הממשלתי האמור, וליצור חלוקת אחריות בין המשרד לבין שירות התעסוקה, כך שהמשרד יהיה האחראי הבלעדי על קביעת מדיניות התעסוקה במשק ועל איסוף נתונים לשם כך ואילו שירות התעסוקה יהיה אחראי על שירותי ההכוון.

2. לתקן את חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, כך, שישונו, בין היתר, הרכבה, תפקידיה וסמכויותיה של מועצת שירות התעסוקה. בנוסף, מוצע לפעול, בתיאום עם שירות התעסוקה, לבחינת המבנה הארגוני של שירות התעסוקה ולקביעת תוכנית לצמצום לשכות שירות התעסוקה ולמעבר למודל של מרכזי תעסוקה אזוריים שירכזו את כלל פעילויות האבחון, ההכוון וההשמה הממשלתיות, ויקיימו קשר מוסדר עם הרשויות המקומיות והמעסיקים באזור.

3. לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), כך שהמוסד לביטוח לאומי יהיה "שער הכניסה" היחיד לעניין קבלת דמי אבטלה, אשר בו ירשמו דורשי עבודה בעת הגשת תביעתם לקבלת דמי אבטלה, וממנו יופנו רק חלק מדורשי העבודה לקבלת שירותי הכוון תעסוקתי בשירות התעסוקה. ההפניה תיעשה על בסיס קריטריונים שיקבעו. כך למשל: השכלה, שכר, רצף תעסוקתי ועוד. תיקון זה יאפשר לשירות התעסוקה לרכז את מאמציו שדורשי העבודה שצריכים את שירותי הכוון. בדומה למצב היום עמידה בתנאי תוכנית ההכוון שתיקבע לדורש עבודה שהופנה לשירות התעסוקה תהווה תנאי להמשך קבלת דמי אבטלה.

4. לתקן את חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1981, כך שיקבע כי אדם שהשתלמה לו גמלת הבטחת הכנסה בעד 16 חודשים לפחות מתוך 20 החודשים שקדמו לחודש שבו החל להיות תלמיד במוסד, לא תישלל ממנו הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה ובלבד שהופנה ללימודים אלו במסגרת תכנית ההכוון על ידי שירות התעסוקה.

להקים צוות בליווי מערך הדיגיטל הלאומי שיהיה אמון, בין היתר, על פיתוח תשתיות ליצירת מאגר נתונים לאומי לתעסוקה; איחוד מערכות האבחון השונות למערכת אחת; הקמת CRM לאומי לנושא התעסוקה שיכלול תיק לקוח אישי לכל דורש עבודה; הקמת מאגר משרות פנויות לפי מעסיקים ואזורים, ועוד.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כמפורט בסעיף 3 לעיל, במסגרת הצעת ההחלטה מוצעים מספר שינויים הקשורים לתפקידו, מבנהו, ואופן פעולתו של שירות התעסוקה. כך למשל, מוצע לבצע חלוקת אחריות בין שירות התעסוקה ובין המשרד הממשלתי שירכז את כלל הפעילות הממשלתית בנושאי תעסוקה, כך שרק המשרד יהיה אמון על קביעת מדיניות התעסוקה במשק ועל איסוף נתונים לשם כך. כמו כן, מוצע לשנות את הרכבה של מועצת שירות התעסוקה, כך שתכלול יותר נציגי ממשלה, ומוצע גם לשנות את תפקידיה של המועצה, בין היתר, באופן שירחיב את סמכויותיה. בנוסף, מוצע לפעול לקידום תכנית לצמצום לשכות שירות התעסוקה ומעבר למודל מרכזי תעסוקה אזוריים.

תכליתם של צעדים אלה היא בראש ובראשונה לייעל את פעילות הממשלה בתחום התעסוקה, ולצמצם כפילויות מיותרות. בנוסף, הצעדים האמורים נועדו לאפשר גיבוש מדיניות ממשלתית בנושאי תעסוקה בצורה אחידה וקוהרנטית, תוך איסוף וניהול נתונים בצורה איכותית. כמו כן, הצעדים נועדו להוביל להגברת שיתוף הפעולה וחיזוק הסנכרון שבין שירות התעסוקה לבין המשרד הממשלתי האמון על פעילותו.

קביעות אלו והשינויים בסמכויותיו של שירות התעסוקה, עלולים להעלות שאלות בנוגע לעמידה בתנאיה של האמנה בדבר ארגון שירות התעסוקה (CONVENTION (No.88) CONCERNING THE ORGANISATION OF THE EMPLOYMENT SERVICE), עליה חתומה מדינת ישראל, אשר מעגנת את הסמכויות הבסיסיות שצריכות להינתן לשירות התעסוקה. עם זאת, כלל השינויים המפורטים בהצעת החלטה זו נעשו בשים לב להוראות האמנה ומבלי לפגוע בכל המתחייב ממנה. כך למשל, השינוי המוצע בהצעת ההחלטה בהרכבה של מועצת שירות התעסוקה, עומד בהוראות האמנה. זאת, שכן כנדרש באמנה, בהרכבה של מועצת שירות התעסוקה נשמרות נציגויות של עובדים ושל מעסיקים, ונשמר גם השוויון המספרי ביניהם. כמו כן, גם בחלוקת האחריות בין שירות התעסוקה למשרד הממשלתי שיהיה אמון עליו, נשמרות הסמכויות הנתונות באמנה לשירות התעסוקה. זאת לרבות סמכותו של שירות התעסוקה לרשום מבקשי עבודה ולסייע להם; להשיג ידיעות ממעסיקים בנוגע למשרות פנויות; לאסוף ידיעות העומדות לרשותו בנוגע לשוק התעסוקה, ועוד. מעבר לכך, גם ההצעה לקדם תכנית לצמצום הלשכות ולמעבר למודל של מרכזי תעסוקה אזוריים איננה פוגעת בהוראות האמנה, ותיעשה בהתחשב בחובה הקיימת באמנה להקמת לשכות אזוריות, שיהיו נגישות לעובדים ולמעסיקים מכל הארץ.

בנוסף, כמפורט בסעיף 4 לעיל, במסגרת הצעת ההחלטה מוצע לשנות את "שער הכניסה" של דורשי העבודה הזכאים לדמי אבטלה, כך שלא כולם ידרשו להגיע לשירות התעסוקה ולקבל את שירותיו, אלא רק אלו אשר הופנו לכך מהמוסד לביטוח לאומי, על בסיס נתונים אישיים, כגון: השכלה, שכר, רצף תעסוקתי ועוד. עוד מוצע, בדומה למצב הקיים היום, כי עמידה בתנאי תוכנית ההכוון שיקבע שירות התעסוקה לדורשי עבודה שהופנו אליו תהווה תנאי להמשך קבלת דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי.

תכליתם של צעדים אלה היא לפשט את מסלול האישורים הנדרש מדורשי העבודה בישראל, באופן שישפר את השירות, ויצמצם את העומס הבירוקרטי הקיים היום. מטרה מרכזית נוספת היא לקדם מתן מענה תעסוקתי מותאם לדורשי העבודה לפי מאפייניהם, כמו גם הפנייתם של משאבי שירות התעסוקה ומיקודם בדורשי העבודה הזקוקים לכך.

קביעת הוראות אלה עלולה להעלות שאלות של שוויון, שכן רק עבור דורשי העבודה אשר הופנו על ידי המוסד לביטוח לאומי לקבלת שירותי הכוון תעסוקתי בשירות התעסוקה, תותנה קבלת דמי האבטלה בכך שישתפו פעולה עם התוכנית שתיקבע להם. אלא שמדובר בהבחנה שתיעשה על בסיס קריטריונים ברורים ורלוונטיים שייקבעו בהסמכה מפורשת מכוח חוק הביטוח הלאומי, אשר ישקפו שוני רלוונטי בנוגע למידת הצורך של כל דורש עבודה בקבלת שירותי הכוון תעסוקתי, כך שמשאבי שירות התעסוקה ימוקדו רק באלו הזקוקים לשירותיו.

אשר לעניין הצעדים הנוגעים לגופים סטטוטוריים המאוזכרים בהצעת ההחלטה: שירות התעסוקה ורשות החדשנות – יובהר כי האמור בהצעת ההחלטה יבוצע בתיאום עימם ומבלי לפגוע בעצמאותם וכפי שנמסר לנו הנוסח של ההודעות מטעמם תואם איתם מראש.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית של משרד העלייה והקליטה – מתנגדת מאחר שמשמעה של החלטה זו היא מניעה מוחלטת של סיוע לעולים בתחום התעסוקה ופגיעה משמעותית בעלייה לישראל. טיפול תעסוקתי במי שהחליט לעלות לישראל מתחיל עוד בהיותו בחו"ל בטרם קיבל אזרחות ישראלית, בעת שפתח תיק עלייה, ונמשך ברצף גם לאחר עלייתו. הטיפול בעולים ייחודי ומחייב הכרה של תעודות המקצוע בכל ארץ מוצא לעומת הנדרש בישראל, שירות בשפת העולה והכנת תכנית תעסוקתית אישית של השלמות והליכי רישוי, על מנת להביא אותו למצב שניתן יהא לחפש עבורו עבודה.

השירות ההכרחי האמור שונה באופן קיצוני מהשירות המוצע לכלל אזרחי ותושבי ישראל. עוד, עולים בשנה הראשונה לעלייתם אינם זכאים להבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי ובמהלכה עוברים לימוד שפה והכנה לתעסוקה כאמור, תוך ליווי הדוק של העולה וסיוע כספי הניתן לו ממשרד העלייה והקליטה.

סיכומו של דבר, משמעות ההחלטה היא מניעה של סיוע תעסוקתי מעולים בישראל ופגיעה רצינית בעלייה לישראל לשנים רבות.

היועצת המשפטית של משרד העבודה – אין מניעה משפטית להחלטה. יחד עם זאת, נבקש להעיר כי מכוח החלטת ממשלה מס' 93 מיום 29 בינואר 2023 הוקם משרד העבודה כמשרד האמון על הרגולציה של חקיקת העבודה מן הצד האחד ועל קידום תעסוקת אוכלוסיות לשנת 2030 מכוח החלטות ממשלה שונות והעיקרית שביניהן – החלטה מס' 198 מיום 1 באוגוסט 2021. לפיכך, ככל שהכוונה שגופי התעסוקה יהיו תחת קורת גג אחד, נכון יהיה כי יאוחדו תחת אותו משרד. כמו כן יש מקום לתת פתרונות תעסוקתיים נקודתיים לאוכלוסיות המצוינות בהחלטה מס' 198 לאו דווקא או לא רק באמצעות שירות התעסוקה בשים לב לקשיים שאותן אוכלוסיות.

היועצת המשפטית של משרד החינוך – מתנגדים לנוכח החשש לפגיעה ברצף הפדגוגי בחינוך הטכנולוגי התיכוני והעל תיכוני וביכולת לאגם משאבים וכן חשש לפגיעה בהנגשת החינוך הטכנולוגי העל תיכוני לאוכלוסיות מיוחדות ולפגיעה באיכות ההון האנושי.

היועצת המשפטית של משרד הרווחה – אין מניעה משפטית.

היועצת המשפטית של משרד הכלכלה – לאור העובדה שאין הסכמה מקצועית לא הועברה עמדה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התוכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד הבריאות, היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי, היועץ המשפטי של משרד הביטחון והיועץ המשפטי של המשרד לשוויון חברתי.

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

ככפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מיסוי רווחים לא מחולקים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

לשם מניעת התופעה שבה מנגנון המיסוי הדו-שלבי מנוצל בחלק מהחברות לצורך דחיית מס לזמן בלתי מוגבל, באמצעות צבירת רווחים רבים שאינם מחולקים לאורך זמן ארוך, מוצע לתקן את פקודת מס הכנסה (להלן – הפקודה), וחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, כך שיוטמעו בחוקים האמורים העקרונות אשר הוצעו בתזכיר חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' ...), התשפ"ה-2024, אשר פורסם להערות הציבור ביום 6 באוקטובר 2024 (להלן – התזכיר).

בתזכיר הוצעו מספר צעדים לטיפול בנושא של חברות ארנק, שעיקריהם הם:

1. מספר תיקונים בסעיף 62א לפקודה, העוסק במיסוי בעל מניות מהותי בחברת מעטים. לפי סעיף 62א הקיים, כאשר נותן שירותים שיש לו מאפיינים של שכיר או נושא משרה מתאגד באמצעות חברה, יש להתעלם מקיומה של החברה לצרכי מס, ולחייב את בעל המניות נותן השירות, באופן ישיר, במס על כלל ההכנסות הנובעות לחברה מיגיעתו האישית. בתזכיר הוצע לטפל במספר פרצות שנותרו ביחס לחברות האמורות אשר מאפשרות לאותם חברות להתחמק מתשלום המס על הדיבידנד.
2. להוסיף את סעיף קטן 62א(א1), אשר יתייחס למקרים מובהקים אחרים של עצמאים הפועלים באמצעות חברה. חלופה זו תחול על חברות מעטים עסקיות שיש להן שיעור רווחיות גבוה מהרגיל מפעילות עתירת יגיעה אישית. הכנסה מפעילות עתירת יגיעה אישית, כפי שמוסבר בדברי ההסבר של התזכיר בהרחבה, היא פעילות אקטיבית, שהמרכיב הדומיננטי בהפקתה הוא יגיעה אישית. שיעור רווחיות גבוה מפעילות כאמור, נובעת לרוב, מפעילות של בעלי המניות אשר מותירים חלק גדול מההכנסה שהפיקו בתוך החברה לצורך הימנעות מתשלום המס השולי החל עליהם, כאשר מבחינה מהותית הכנסה זו הייתה צריכה להגיע אליהם באופן ישיר.
3. לגבי חברות כאמור בסעיף 2, מוצע לקבוע שבעל המניות המהותי הפעיל בחברה (היינו: שהכנסת החברה, כולה או חלקה, מופקת מיגיעתו האישית של בעל המניות), יחויב במס שולי על חלקו בהכנסה החייבת של החברה מפעילות עתירת יגיעה אישית העולה על שיעור של 25% מההכנסה האמורה. הסכום האמור יופחת ככל ששיעור הרווחיות של החברה עולה עד לשחיקה מלאה בשיעור רווחיות מעסק של 100%, במנגנון של "תקרה מתקפלת".
4. מוצע לקבוע מודל נורמטיבי שיתמרחך חלוקה של רווחים שאינם משמשים במישרין את הפעילות הריאלית של חברה (להלן – המס על חברות החזקה). לפי המודל המוצע, חברה תישא בעלות נורמטיבית של 2% בשל שיעור מהרווחים הלא מחולקים המושקעים בהשקעות פסיביות, מעבר לגובה מגן מס שיינתן לחברות עם פעילות עסקית ריאלית.
5. לצורך יצירת הסדר הוליסטי, מוצע להשאיר את ההסדר הקיים בסעיף 77 הקיים, אשר מאפשר למנהל רשות המסים, לאחר בחינה פרטנית של חברה, להורות על מיסוי רווחיה כאילו חולקו כדיבידנד אם הרווחים אינם נדרשים לצורך פעילות החברה. סעיף זה יאפשר סנקציה חריפה יותר לטיפול במקרים הקיצוניים ביותר, וכן יאפשר טיפול, במקרים של חברות עסקיות אשר לצד הפעילות העסקית הלגיטימית שלהן משמשות גם כמקלט מס לצורך החזקת רווחים והשקעתם בצורה שלא תחול עליהם המודל הנורמטיבי החדש. לצורך כך, מוצעים בתזכיר גם מספר תיקונים לצורך יעול המנגנון הפרטני שמצוי בסעיף האמור.
6. מוצע שתחילתו של הסימן החדש, המטפל בחברות החזקה, יהיה בתחילת שנת 2025, ושהסימן יחול גם על רווחים קיימים שנצברו לפני יום התחילה. עם זאת, בשל המנגנון אשר נקבע, תהיה לחברה שנת מס מלאה שבה היא תוכל לחלק דיבידנד או להשתמש ברווחים לצרכים העסקיים שלה, והמיסוי ייקבע בהתאם למאפייני החברה בתחילת שנת

2026. כמו כן, לצורך מתן תקופה של התארגנות, מוצעת הוראת מעבר לגבי רווחים שנצברו לפני תחילת החוק אשר יקל על חלוקתן באופן מדורג.

התיקון המוצע בסעיף 62א צפוי לייחס הכנסות רבות של חברות ליחידים בעלי מניות בחברות, באופן אשר משפיע גם על החבות בדמי ביטוח לאומי. כבר היום על הכנסות שנכללות בסעיף 62א נגבים דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. לאור התיקונים אשר מוצעים בפקודה, בתזכיר הוצע לתקן גם את חוק הביטוח הלאומי ולהבהיר שההכנסות לפי סעיף 62א ייוחסו לבעל המניות המהותי מהכנסתו של עובד עצמאי וכי יחולו עליו ההוראות החלות לעניין עובד עצמאי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ככלל, ההצעה מבקשת לקבוע מנגנונים חדשים ופשוטים, לאפיון חברות אשר משמשות את בעלי המניות שלה לצורך הפחתת מס באופן שאינו מקדם את המטרות שבבסיס שיטת המיסוי הדו שלבי. המנגנונים המוצעים נועדו למנוע בירוקרטיה וחיכוך בין רשויות המס והנישומים, ולאפשר מיסוי חברות כאמור ללא צורך בבחינה פרטנית על ידי פקיד השומה של כל חברה בהתאם למאפייניה. לצורך כך מוצע מודל נורמטיבי, ולפיו החברות יאופיינו באמצעות מספר מאפיינים אשר יקבעו בחקיקה. לגבי סעיף 62א(1א) המוצע, המאפיין המצביע על חברת ארנק הוא שיעור הרווחיות הגבוה באופן בלתי סביר של החברה, ולגבי המס החדש על חברות החזקה המאפיין שנקבע מסתמך על השימוש שנעשה ברווחים הלא מחולקים של החברה. כבכל מודל נורמטיבי הנסמך על תכלית של פשוטות בגביית המס, הפעלת המודל תסטה מעיקרון מס האמת, במובן שייתכן שייקלטו בתוך הרשת חברות שאינן משמשות את בעליהן לצורך הקטנת נטל המס באופן שאינו מקדם את מטרות המיסוי הדו שלבי. כך למשל, ייתכן שחברה פועלת באופן כה יעיל שיש לה רווחים מאוד גבוהים, אף שרווחים אלה אינם נובעים מפעילותו של בעל המניות בחברה. לחילופין, ייתכן שיש חברה שנדרשת לשמור על כרית גדולה של רווחים לצרכים עסקיים שונים המקדמים את הפעילות הריאלית של החברה. ניתן לטעון שהיבט זה מעורר קושי לגבי אותם חברות, שכן תכלית ההצעה לא חלה לגביהן.

כידוע, אחד העקרונות הבסיסיים בהחלטה על מדיניות מס היא שמערכת המס תהיה פשוטה, והמודל המוצע מקדם זאת באופן משמעותי. בהקשרים רבים בפקודת מס הכנסה סוטים מעיקרון של מס אמת, בשל שיקולים דומים. בהקשר זה, המודלים שנקבעו לוקחים בחשבון מאפיינים רבים בניסיון לצמצם את האפשרות שהמיסוי יחול על חברות ריאליות שהחוק לא נועד לטפל בהן.

עוד יצוין כי שני המודלים גובשו בעבודת צוות כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה על פני מספר חודשים ומבוססים על מסד עובדתי מוצק.

לגבי ההוספה של סעיף 62א(1א) המוצע, לפי הנתונים שהובאו בפני הצוות, יש מעט מאוד עסקים שהרווחים שלהם כה גבוהים, והסיבה העיקרית לכך שיש חברות עם רווחים כה גבוהים היא שהחברות פועלות בענפים אשר בהם משתמשים בחברות כמקלטי מס. בנוסף, לצורך הקלה על חברות אשר עוברים את הרף רק במעט, נקבע מודל אשר ממסה רק את הרווח השולי, כך שבעל מניות של חברה שהיא לא חברת ארנק מובהקת, היינו: שהרווח שלה עולה על הסף רק במעט, יידרש לשלם מס שולי רק על חלק מאוד קטן מהכנסת החברה. כך שיעקר הנטל ייפול על עסקים אשר אינם מעבירים לבעלי המניות את השווי האמיתי של פעילותם, בניגוד לעקרונות המיסוי הדו שלבי.

לגבי המס על חברות ההחזקה, המודל נקבע באופן כזה שהוא יטיל מס רק על רווחים לא מחולקים מעבר למגן מס שיינתן. לפי הנתונים שהובאו בפני הצוות, מגן המס יאפשר לחברה עם שיעור רווחיות ממוצע של כ-8.5%, לאגור את כל רווחיה השוטפים לתקופה של 10 שנים בלא שתידרש לשלם את המס החדש בכלל (זו בהנחה שמרנית של העדר צמיחה). רק לאחר תקופה זו, החברה תידרש לשלם את המס על הרווחים העודפים מעבר למגן המס שניתן. מכיוון שנלקחה הנחה שמרנית זו, יש אפשרות כי במסגרת יישום המודל האמור ייקלטו בטעות חברות עסקיות הנדרשות לרווחים רק במקרים מעטים מאוד. בנוסף, גם במקרים החריגים שכן ייקלטו חברות כאמור (כך למשל, חברה שמתכננת השקעה מאוד גדולה ושומרת רווחים לצורך כך לתקופה ארוכה), שיעור המס שנקבע הוא שיעור מס נמוך מאוד אשר יביא לפגיעה מועטה בחברה. פגיעה זו גם מוצדקת כי

משקפים את שווי הטבת המס לחברה בתקופת המעבר שבה הרווחים אינם משמשים לצרכי פעילותה הריאלית באופן המצדיק את דחיית המס.

באשר להחלת תיקוני החקיקה על רווחים קיימים, עשויה לעלות הטענה כי בשל ההחלה כאמור מדובר בחקיקת מס רטרואקטיבית הפוגעת פגיעה בזכות הקנין של החברות עליהן חל הסעיף האמור. אלא שמדובר בטענה שאינה נכונה, שכן אין מדובר בחקיקה רטרואקטיבית כי אם בחקיקה פרוספקטיבית או לכל היותר אקטיבית.

מטרת ההצעה, לצמצם את התופעה שבה חברות מעטים לא מחלקות את רווחיהן אף שלא משתמשות ברווחים באופן מידי לפעילות הריאלית שלהן, כאשר כתוצאה מאותה אגירת רווחים לא משולם מס על הדיבידנד. כדי להגשים מטרה זו, מוטל המס החדש על אותם רווחים המגלם מעין תשלום "ריבית" למדינה על סכום המס על הדיבידנד שנשאר בידי החברה באותה שנה במקום להגיע לקופת המדינה. מס זה גם יוצר תמריץ לחלוקת רווחים עצמאית על ידי החברות.

בהתאם, מטרת סעיף התחולה היא לגרום לכך שבעתיד התופעה שבה חברות אוגרות אצלן את רווחי העבר ובכך נמנעות מתשלום המס ייפסק. אם החברות יחלקו את רווחי העבר באופן עצמאי, ייווצר אירוע מס, שימוסה לפי דיני המס הרלוונטיים באותה שנה בה מתבצעת החלוקה. אם החברות ימשיכו ויחזיקו את הכספים ובכך יימנעו מתשלום המס על הדיבידנד, יוטל המס החדש. מכיוון שתכלית החקיקה מוכוונת כלפי העתיד, שהרווחים יפסיקו להיאגר אצל החברות, אין מדובר בחקיקה רטרואקטיבית.

טענה דומה אשר יכולה לעלות בהקשר של המעבר מהמשטר הישן למשטר החדש הוא לגבי הצורך בקביעת הוראת מעבר. ייתכן שייטען שהמדינה לא נתנה מספיק זמן לחברות להתארגן למשטר המס החדש. כידוע, בהתאם להלכה הפסוקה, ככלל, אין לאדם זכות מוקנית כי מדיניות כלכלית-מיסויית עליה התבסס והסתמך לא תשתנה, וכי ציפיה כי המדיניות תימשך אינה עולה כדי זכות.

ראו למשל: בג"ץ 4947/03 עיריית באר שבע נ' ממשלת ישראל, בפסקאות 7-8 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש (פורסם בנבו); בג"ץ 3644/06 לנדס נ' משרד האוצר (פורסם בנבו); בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו (3) 466, 470; בג"ץ 4947/03 עיריית באר שבע נ' ממשלת ישראל, בפסקאות 7-8 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש (פורסם בנבו); בג"ץ 7691/95 שגיא נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב (5) 577, 607-609.

עוד ראו: בג"ץ 3734/11 חיים דודיאן ואח' נ' כנסת ישראל (2012), בפסקה 24 לפסק דינה של כב' המשנה לנשיא (כתוארה אז) מ' נאור:

"24. ... גם באורח עקרוני אין מקום לקבל את טענת העותרים שאין לבצע שינוי חקיקתי מעין זה נוכח הסתמכותם. לא אחת נפסק כי למשקיע אין זכות קנויה לכך שמדיניות כלכלית עליה התבסס תימשך."

בנוסף, בהקשר זה, יש להבהיר כי צבירת רווחים ללא צורך בהם בשביל הפעילות השוטפת של החברה כבר היום מוגדרת בחוק כמצב בעייתי. כיום, לפי סעיף 77, מנהל רשות המסים יכול לטפל בסיטואציה של צבירת רווחים באמצעות שומה ספציפית לחברה. אמנם לאחר התיקון, השומה תיעשה באופן אוטומטי, אבל העיקרון עצמו, לפיה אין לצבור רווחים מעבר לצורך העסקי לא השתנה.

עוד יובהר כי החבות במס תיקבע רק בתחילת שנת 2026, שנה לאחר חקיקת החוק. כלומר, בשל המנגנון הקבוע בסעיף, תהיה לחברה שנת מס מלאה שבה היא תוכל לחלק דיבידנד או להשתמש ברווחים לצרכים העסקיים שלה, וכך תוכל להתארגן ולוודא שלא יחול לגביה המס החדש. בנוסף, לצורך הקלה על המעבר למשטר המס החדש, ובכדי לאפשר לחברות להקטין את סכום הרווחים הלא מחולקים שלהן בצורה הדרגתית, מוצע לקבוע שבשנות המס 2025 עד 2030, לא תשולם תוספת מס בשנה שבה סכום הדיבידנדים שחילקה חברת המעטים לבעלי מניותיה, עולה על 20% מסכום הרווחים העודפים של חברת המעטים.

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 לאישור הצעת החלטה.

אסי מסינג

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

שינוי מודל הפעלת יחידת שה"מ.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לצמצם את יחידת ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות (להלן – יחידת שה"מ), המופקדת על הפצת ידע חקלאי באמצעות עריכת מחקרי שדה יישומיים וביצוע הכשרות והדרכות לציבור החקלאיים. במסגרת זו, מוצע לקבוע כי שירותי ההדרכה וההכשרה הניתנים כיום על ידי יחידת שה"מ יסופקו באמצעות מיקור חוץ שיבוצע דרך נהלי תמיכה כאשר משרד החקלאות יקים מאגר של מדריכים מורשים מהם יוכלו החקלאים לרכוש שירות הכשרה והדרכה מסובסדים. עוד מוצע כי אנשי יחידת שה"מ יעסקו בפיקוח וקביעת מנגנוני הקצאת התקציבים לחקלאים וכן יהיו אמונים על הקמה, פיתוח ושימור המדריכים המורשים כאמור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בכל הנוגע להפעלת שירותי ההדרכה וההכשרה הניתנים כיום על ידי יחידת שה"מ, יצוין כי אין מדובר בשירותים הכוללים הפעלת שיקול דעת שלטוני או התוויית מדיניות ועל כן אין מניעה כי יינתנו על ידי מדריכים חיצוניים שאינם עובדי משרד החקלאות.

עוד יובהר כי אין מדובר במהלך אשר צפוי להביא לפיטורי עובדים, אלא להקפאת גיוסי עובדים חדשים וניתוב עובדים קיימים למחלקות אחרות במשרד החקלאות, עד לכשתכנס כמות תקני שיא כוח האדם לכמות המופחתת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד החקלאות –

1. ההצעה נעדרת תשתית עובדתית, לא קדמה לה עבודת מטה עם משרד החקלאות וביטחון המזון ואין בה התייחסות לכלל ההיבטים והשיקולים הרלוונטיים ובכלל זה לאופייה המקצועי של יחידת שה"מ, המספקת שירות ציבורי של הטמעת ידע מחקרי בחקלאות מעשית, ושאינו ניתן באמצעות מיקור חוץ, בניגוד לשירותי הדרכה גרידא. לא מוסבר כיצד, על אף שנטען שמטרת ההצעה היא "צמצום" היחידה, אין משמעות המהלך פיטורי עובדים, שכן פיטוריהם של עובדי היחידה הם התוצאה המיידית וההכרחית הנובעת מההצעה.
2. יתרה מכך, ההצעה לוקה בהתעלמות מתוצאותיה הצפויות לטווח הארוך, בשים לב ליעדי הממשלה והמשרד בנושא ביטחון המזון, ולא בגורמים חסרי התקדים עימם מתמודדת הממשלה ומשרד החקלאות בעקבות מתקפת הטרור ב-7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיה. ההצעה לוקה בהתעלמות מצרכי השיקום של היישובים החקלאיים שעדיין מתמודדים בחזית הלחימה בדרום ובצפון הארץ, הצורך בשיקום הפעילות החקלאית בכלל הארץ עקב המשבר החמור שנגרם, ובעיקר מצרכי הביטחון הלאומי ובתוכו הבטחת ביטחון המזון של תושבי המדינה גם בעיתות חירום.
3. לאור פגמים מהותיים אלה, ובשים לב להשפעה על פעילותו של משרד החקלאות וביטחון המזון ועל צרכי המשק מעוררת ההצעה קשיים משפטיים מהותיים, שלא ניתן להם פתרון באמור מעלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10.5.2

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

שיפור העברת הידע ממוסדות המחקר לתעשייה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לרשום את הודעת הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית (להלן – **רשות החדשנות**) על כוונתה לפתוח בשנת 2025, לאחר השלמת בחינת הנושא, מסלול הטבות, כמשמעותו בחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984, אשר יעודד העברת ידע מהאקדמיה לתעשייה, באמצעות תמיכה שתינתן לגופי מסחור מהמגזר הפרטי, שאינם בבעלות מוסדות המחקר ובכפוף לאישור מועצת רשות החדשנות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות החדשנות – אין מניעה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד החינוך והיועץ המשפטי של משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הגדלת היתרון התחרותי של ישראל בהשקעות, צמיחת חברות והתרחבות חברות בינלאומיות בענף ההייטק, על ידי מתן ודאות והסרת חסמים במיסוי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לערוך תיקוני חקיקה בחוקי המס בישראל, שתכליתם להגדיל את היתרון התחרותי של ישראל בהשקעות וצעדים נוספים בענף ההייטק. בתוך כך, מוצע לערוך את תיקוני החקיקה הבאים בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת מס הכנסה**):

1. להפחית את יחס הגודל המזכה בפטור ממס בין חברות מתמזגות בעת ביצוע מיזוג, מ- 10% כיום ל- 5%, וזאת באישור מנהל רשות המסים, כדי למנוע ניצול לרעה של פטור זה;
2. להפחית את סך הזכויות שצריכה חברה נעברת להעביר לחברה קולטת על מנת שפעולה כאמור תיחשב למיזוג המזכה בפטור ממס, ל- 70% וזאת במקום 80% כיום;
3. לבטל את התנאי המחייב בעלי זכויות בחברות המשתתפות בשינוי מבנה להמשיך ולהחזיק בזכויות בשיעור של לפחות 25% ממניות החברה הקולטת במשך שנתיים, כתנאי לקבלת פטור ממס;
4. לבטל את התנאי המתיר קבלת פטור ממס בעת שינוי מבנה של חברה רק אם החברה השלימה בניית מבנה על קרקע בבעלותה בתוך 5 שנים ממועד שביצעה שינוי המבנה כאמור;
5. להסמיך את שר האוצר להתקין תקנות שעניינן מתן פטור ממס למשקיעים מסוימים, לרבות משקיעים שהם תושבי חוץ, תוך התוויית שיקול דעתו בחקיקה.

בנוסף, מוצע גם לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, כך ששר האוצר יהיה רשאי להתקין תקנות שעניינן פטור ממס בנוגע להשקעות מסוימות, תוך התוויית שיקול דעת השר בחקיקה. כך, מוצע כי עניינן של תקנות כאמור יהיה החלת מס ערך מוסף בשיעור של 0% על מתן שירותי ניהול לשותפות מסוג שיקבע שר האוצר, בין היתר, בשים לב לשיעור הזכויות ברווחים של תושבי חוץ בשותפות. עוד מוצע לקבוע פטור ממס ערך מוסף עבור דמי הצלחה של שותף מנהל בקרן השקעות בשל השקעה בנכס פיננסי, והכל כפי שיקבע שר האוצר בתקנות כאמור.

עוד מוצע לרשום את הודעת מנהל רשות המסים כי יפרסם, בהתייעצות עם גורמים רלוונטיים, חוזר מס הכנסה שיבהיר את האופן בו יש לתמחר את הפעילות של מרכזי מחקר ופיתוח השייכים לקבוצות טכנולוגיות רב-לאומיות הפועלות בישראל, בתנאים המפורטים בהחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור, מוצע להסמיך את שר האוצר להתקין תקנות שעניינן פטור ממס במקרים מסוימים. על פניו, מדובר בהסמכה רחבה, בין היתר, בשים לב לכלל בדבר הסדרים ראשוניים. עם זאת, הפחתת המס או הפטור ממס כמוצע בהחלטה תיעשה בחקיקה ראשית, או בתקנות מכוח הסמכה מפורשת בחקיקה תוך התוויית שיקול דעתו של שר האוצר. בנוסף, כיום פקודת מס הכנסה כוללת הסמכות רחבות אף יותר למתן פטור ממס במקרים מסוימים מההסמכה המוצעת בהחלטה זו, כדוגמת: סעיף 16, שענייני סמכות בצו לפטור מריבית, סעיף 16א, שעניינו החזר מס לתושב חוץ, וסעיף 97(ג1), שעניינו סמכות לפטור עסקות מסוימות מרווח הון.

בנוסף, כיום, נעשה שימוש בסעיף 16א האמור לפקודת מס הכנסה לצורך מתן החזרי מס לתושב חוץ. הסמכות מכוח סעיף זה הואצלה למנהל הרשות המסים. המדובר בהסמכה כללית ורחבה שמכוחה ניתנים החזרי מס, ואף פטורים ממס, בהיקף משמעותי ביותר. כאמור לעיל, בשים לב לכלל בדבר הסדרים ראשוניים, יש קושי במצב לפיו החזרי מס ניתנים תוך הפעלת סמכות מנהלית, מבלי שהעקרונות למתן החזר ופטור ממס מעוגנת בחקיקה ראשית תוך התוויית שיקול הדעת למימוש סמכות זו. משכך, קבלת התיקון המוצע תשפר את המצב הקיים, בכך שהסמכות למתן

החזרי מס לתושב חוץ, וכן לקביעת פטור במקרים מסוימים, תעוגן בחקיקה ראשית, לצד העקרונות להפעלתה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
היועצת המשפטית של משרד המשפטים – אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

אסי מסינג

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הגברת השוויון בתנאי ההעסקה בין מבוטחי הפנסיה התקציבית למבוטחי הפנסיה הצוברת.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להטיל על שר האוצר להיוועץ עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה בנוגע לתיקון חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן - **חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל**), כך שניכוי תשלומי עובד ונושא משרה לפי סעיפים 89(א)(2) ו-90(2) לחוק האמור, החל מיום 1 בינואר 2025, יעלה מ-2% ל-7%.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ככלל, השוואה בין עובדים ונושאי המשרה שחל עליהם הסדר פנסיה תקציבית לעמיתיהם המבוטחים בהסדר פנסיה צוברת, מעלה כי, נכון להיום, העובדים שחל עליהם הסדר פנסיה תקציבית נהנים מזכויות עודפות ומחובות מופחתות ביחס לעמיתיהם שמבוטחים בפנסיה הצוברת. כך למשל, העובדים שחל עליהם הסדר פנסיה תקציבית נהנים מתשלומים נמוכים יותר באופן משמעותי במהלך שנות העבודה שלהם, היינו: שיעור השתתפות של 2% בפנסיה תקציבית לעומת הפרשה של עד 7% בפנסיה הצוברת (כך שהכנסתם השוטפת גבוהה יותר), ונהנים גם מקצבה פנסיונית גבוהה יותר בשנות הגמלאות. זאת לצד הוודאות המוחלטת בנוגע להכנסתם לעת זקנה.

בהצעת ההחלטה מוצע להטיל על שר האוצר להיוועץ עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה בנוגע לתיקון חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, כך שניכוי תשלומי עובד במגזר הציבורי, חייל ונושא משרה לפי סעיפים 89(א)(2) ו-90(2) לחוק האמור, החל מיום 1 בינואר 2025, יעלה מ-2% ל-7%. יצוין בהקשר זה כי בהחלטות ממשלה קודמות שהתקבלו בעניין, הוצע לקיים היועצות כאמור, אך ביחס למתווה מדורג שבמסגרתו הוצע כי הגידול בהפרשה יהיה רק למי ששכרו הקובע בחודש שבו מתבצעת ההפרשה, עולה על השכר החציוני, כאשר בגין רכיב השכר שעולה על השכר החציוני במשק ועד השכר הממוצע במשק, יעלה שיעור ההפרשה מ-2% ל-4%, ובגין רכיב השכר שעולה על השכר הממוצע במשק יעלה שיעור ההפרשה מ-2% ל-7%.

במתווה מדורג זה, שכאמור הוצע בעבר במסגרת החלטות ממשלה קודמות, אין השוואה מלאה בין תנאי ההעסקה של מבוטחי הפנסיה התקציבית למבוטחי הפנסיה הצוברת בכל הקשור לשיעורי הפרשות העובד בפנסיה הצוברת לעומת שיעורי השתתפות העובד בפנסיה התקציבית.

עוד יצוין כי מאז קבלת החלטות הממשלה הקודמות חלפו שנים רבות, שבמסגרתם מבוטחי הפנסיה התקציבית נהנו כבר מצבירת זכויות עודפות כאמור ביחס למבוטחי הפנסיה הצוברת, דבר שעתידי להשתקף בקביעת גובה הקצבה שתשולם להם עם פרישתם לגמלאות. בכך למעשה, בהשוואה בין שני המוצרים הפנסיוניים לאורך כל שנות העבודה וכל שנות הגמלאות, עדיין ניתן להצביע על זכויות עודפות בהסדר הפנסיה התקציבית.

נוכח כך, על מנת לקדם השוואה כאמור, ובנסיבות הקיימות – היינו: הימשכות המלחמה והצורך בהתאמות פיסקליות לשם המשך מימון הוצאות הממשלה החריגות בשנים הקרובות, ובשים לב למכלול הצעדים בצד ההוצאה ובצד ההכנסה לצורך התמודדות עם כלל הצרכים האמורים כחלק מהתוכנית הכלכלית לשנת 2025, וכחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות כאמור, מוצע כאמור לקדם מתווה עדכני שבמסגרתו תוגדל ההשתתפות הקיימת בחקיקה היום של העובדים בפנסיה תקציבית כך שתהיה השוואה מלאה בין שיעור ההשתתפות מצד כלל העובדים במגזר הציבורי שעליהם חל הסדר פנסיה תקציבית לשיעור ההפרשה המקסימאלי שנקבע למבוטחי הפנסיה הצוברת.

יודגש בהקשר זה כי מהלך זה לא יפגע בזכויות הפנסיוניות של העובדים ונושאי המשרה המבוטחים בהסדר פנסיה תקציבית ולא יפגע בקצבתם החודשית לעת זקנה, אלא רק יפחית מהכנסתם השוטפת בהווה, בשל הגדלת שיעור השתתפותם, וזאת בשל משכורות המשולמות לאחר שתיקון החקיקה ייכנס לתוקף.

להשלמת התמונה יצוין כי בהחלטת ממשלה מס' 4845 מיום 7 בפברואר 1999 נקבע כי הממשלה לא תגיש הצעת חוק לתיקון חוק שירות המדינה גמלאות [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - **חוק הגמלאות**), חוק שמסדיר את זכויותיהם לקצבה של עובדי המדינה, אלא לאחר קבלת הסכמת הסתדרות העובדים הכללית החדשה, בהיותה הארגון המייצג את מספר העובדים הגדול ביותר במדינה. יחד עם זאת, כמפורט בהצעת ההחלטה, בענייננו לא מוצע לתקן את חוק הגמלאות, שמסדיר כאמור את זכויותיהם של מבוטחי הפנסיה התקציבית בקרב עובדי המדינה, אלא בתיקון של חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, שמסדיר את שיעור ניכוי תשלומי עובד ונושא משרה במגזר הציבורי, שחל לגביהם הסדר פנסיה תקציבית, מהכנסתם השוטפת בתקופת העבודה שלו.

עוד יצוין בהקשר זה כי מדובר בהצעה לתיקון רוחבי שעתיד לחול לא רק על עובדי המדינה, אלא גם על שוטרים וסוהרים, חיילים שמשרתים בשירות קבע, ועל כל מי שמועסק אצל גוף מתוקצב וגוף נתמך כהגדרתם בסעיפים 21 ו-32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שהסדר הפנסיה החל לגביו הוא תשלום קצבה, לפי דין או הסכם, מאוצר המדינה או מקופת המעסיק. זאת, בנוסף לתחולה על נושאי המשרה, כהגדרתם בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל.

לאור האמור, הקביעה שלפיה הממשלה לא תגיש הצעת חוק לתיקון חוק הגמלאות אלא לאחר קבלת הסכמת ההסתדרות הכללית החדשה, לא חלה בענייננו.

יחד עם זאת, מוצע לקיים היוועצות עם ההסתדרות הכללית ביחס לתיקון המוצע בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, כמפורט בהצעת ההחלטה.


עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של משרד הביטחון, היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי, היועצת המשפטית של הנציבות, היועץ המשפטי של שירות בתי הסוהר, היועץ המשפטי של המשטרה, היועץ המשפטי של הנהלת בתי המשפט, היועץ המשפטי של צה"ל, היועץ המשפטי של שירות הבטחון הכללי, והיועץ המשפטי של המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:
ייעול הגבייה הממשלתית.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להקים שני צוותים בין משרדיים לייעול גבייה ממשלתית כמפורט להלן:

1. צוות בין משרדי בראשות החשב הכללי או מי מטעמו, לגיבוש הצעה לייעול הגבייה ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), שיתמקד באפשרות לגבייה מנהלית של חובות בגין דמי שימוש וחובות אחרים, והדרכים למימושה. כיום נגבים חובות אלו על ידי רמ"י באמצעות הגשת תביעות משפטיות וללא מנגנון מנהלי.
2. צוות בין משרדי בראשות החשב הכללי או מי מטעמו, לגיבוש המלצות להעמקת גביית החובות לממשלה בקרב אוכלוסיות ייחודיות ללא תושבות קבע.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:
אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של רשות האכיפה והגבייה – אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של רשות האוכלוסין וההגירה – אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של משרד הבריאות – אין התנגדות להצעה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של משרד השיכון, היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל, היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי והיועצת המשפטית של משרד המשפטים.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הקמת מנהל שכר וגמלאות ממשלתי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להקים צוות בראשות החשב הכללי במשרד האוצר או מי מטעמו ויהיו חברים בו הממונה על השכר והסכמי עבודה, הממונה על התקציבים, נציב שירות המדינה או מי מטעמו, שיגבש תכנית פעולה להקמת מנהל שכר וגמלאות ממשלתי (להלן – **מנהל השכר והגמלאות**), שיורכב ממנהלת הגמלאות הקיימת, ומאיחוד של כלל חשבי השכר הפועלים כיום במשרדי הממשלה השונים למעט מערך שכר עובדי הוראה במשרד החינוך, ושיאגד בתוכו את יישום מדיניות השכר והגמלאות בממשלה ויהווה זרוע ביצועית מרכזית וחדשנית לביצוע תשלומי שכר וגמלאות לכלל עובדי המדינה, פעילים וגמלאי פנסיה תקציבית. עוד מוצע כי גיבוש ההמלצות יהיה תוך התייעצות עם נציגי משרדי הממשלה שיהיו מעוניינים בכך. כמו כן, בהצעת המחליטים הובהר כי אין בהקמת מינהל השכר והגמלאות כדי לגרוע מסמכויות המנהלים הכלליים ויחידות ההון האנושי במשרדים ויחידות הסמך.

הצוות יגיש לאוצר בתוך 120 ימים המלצתו לתוכנית מפורטת להקמת מנהל השכר והגמלאות שתכלול, בין היתר, עלויות ותועלות כלכליות, מבנה ארגוני מפורט שיתבסס על חלוקה לפי התמחויות מקצועיות, ולוחות זמנים להקמת מינהל השכר והגמלאות.

עוד מוצע כי המלצות הצוות יובאו לאישור הממשלה בהחלטה משלימה. ככל שיידרש, ההחלטה תכלול פעולה מאזנת כהגדרתה בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בהתאם לנדרש לפי סעיף 40א לאותו חוק.

לאחר מכן יגובשו צוותים לבחינת ההצדקה וההיתכנות לשילוב מחלקות השכר של גופי הביטחון כהגדרתם בהחלטה ומערך שכר עובדי ההוראה לתוך מינהל השכר והגמלאות. צוותים אלה יכללו את נציגי משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, וכן נציגי המשרדים הרלוונטיים – לעניין גופי הביטחון – נציג משרד ראש הממשלה ונציג המשרד לביטחון לאומי, ולעניין משרד החינוך – נציג משרד החינוך.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במסגרת הבחינה של הצוות שמוצע להקים בהחלטה, כמו גם בעת גיבוש הצעת ההחלטה המשלימה, יהיה צריך להתייחס לסוגיות של העברת עובדים בין משרדים, על המשמעויות המשפטיות הכרוכות בכך.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי –

התנגדות המשרד עומדת בעינה.

א. מבלי לגרוע מכלליות ההתנגדות, בכל מקרה, נציג משרד לבל"מ צריך להשתתף גם בצוות המצוין בסעיף 1 להחלטה שבראשות החשב הכללי הואיל והשלכות הקמת מינהל כאמור הן בעיקר על גופי המשרד הנ"ל.

ב. אם צה"ל בחוץ, מבחינה מהותית, גם משטרה ושבי"ס צריכים להיות בחוץ.

עמדת היועצת המשפטית של משרד החינוך – בצוות שעוסק בבחינת ההצדקה והיתכנות לשילוב מערך שכר עובדי ההוראה במנהל השכר והגמלאות מבקשים לציין נציגי משרד החינוך ולא רק נציג אחד. לגבי עובדי הוראה ה"נציבות" היא אגף בכיר כח אדם בהוראה ולא הנציבות הרגילה שאינה מטפלת בעו"ה. לכן בצוות של עו"ה לא נדרש הנציב אבל כן נדרשת מנהלת האגף וכן נדרש אחראי התקציבים במשרד ואף מי שאמונה על תשלום השכר. חשוב שיהיו מי שמכירים ומתמחים בנושא כדי לתת לצוות את מלוא המידע לשם בחינה מקצועית מלאה וראויה.

נוכיר כי לנושא הקמת מנהלת שכר יש משמעויות והשלכות מעבר לנושא של חילול שכר. לדוגמה כל נושא תקצוב השכר של עו"ה וכן הנגשה ועיבוד כל מערך הנתונים של עו"ה. ישנם היבטים אחרים שקשורים לתהליכי עבודה במשרד שקשורים לנושא. בנוסף צריך להזכיר שאם יקרה מצב שעובדי הוראה לא יקבלו שכר או לא שכר נכון, ההשלכות משמעותיות (וככל שתהיה תקלה משמעותית, יוזכר כי ישנם כ-150,000 עו"ה שהם עובדי מדינה, ובעיות בתשלום שכר יכולות להגיע עד להשבתה של מוסדות החינוך הרשמיים). הטענות יהיו לממשלה ולא רק לשר החינוך או לשר האוצר.

עמדת היועץ המשפטי למשרד המורשת – אין הערות.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלה עמדות מאת יועצים משפטיים של משרדי ממשלה אחרים ויחידות סמך אחרות.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מיקוד מבנה הממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהמשך להחלטות ממשלה קודמות וכמפורט בדברי ההסבר, לצורך ייעול עבודת הממשלה מוצע להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה להביא בתוך 30 ימים הצעת החלטה לאישור הממשלה לביטול 5 משרדי ממשלה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה – הלשכה המשפטית תעביר את עמדתה בהמשך.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

תמיכת המגזר הציבורי בהתמודדות הממשלה עם השלכות המשבר הכלכלי הנובע מ-מלחמת חרבות ברזל.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

להנחות את הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן – הממונה על השכר) להמשיך בהידברות המתקיימת עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – ההסתדרות הכללית) ולנהל הידברות עם ארגוני עובדים יציגים אחרים במגזר הציבורי, בדבר צעדים לצמצום ולריסון הוצאות השכר במגזר הציבורי, בהיקף כולל של לפחות שלושה מיליארד ש"ח בכל שנה, בשנים 2025 עד 2028. זאת, בנוסף לשאר הצעדים המובאים בתכנית הכלכלית ולהם השלכות על שכר עובדי המגזר הציבורי.

בהמשך לאמור, להטיל על שר האוצר, אם תגובשנה הסכמות, לכל הפחות, עם ארגון העובדים המייצג את מספר העובדים הגדול ביותר במגזר הציבורי, לקדם חקיקה, ככל הנדרש, שתעגן ותחיל את ההסכמות כאמור על כלל המגזר הציבורי וכן שתכלול הוראות בדבר העברה, במישרין או בעקיפין, של סכום החיסכון שייווצר אצל מעסיק ציבורי שאינו המדינה, כתוצאה מצעדים כאמור, לקופת המדינה.

להפחית מתוך X את ההפרש בין שלושה מיליארד ₪ בכל שנה לבין סכום ההפחתה שיוסכם עליו, ככל שבמסגרת ההידברות יוסכם על הפחתה נמוכה מסכום זה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה עשויה להעלות טענה בדבר ההצדקה והחוקיות של התערבות בשכר עובדי המגזר הציבורי לצורך חיסכון בקופת המדינה, וזאת בנוגע למי שלא יחול לגביו במישרין או בעקיפין, הסכם קיבוצי בעניין זה.

עם זאת, בנסיבות הקיימות – היינו: הימשכות המלחמה והצורך בהתאמות פיסקליות לשם המשך מימון הוצאות הממשלה החריגות בשנים הקרובות, ובשים לב למכלול הצעדים בצעד ההוצאה ובצד ההכנסה לצורך התמודדות עם כלל הצרכים האמורים כחלק מהתכנית הכלכלית לשנת 2025, וכפי שנעשה במקרים דומים בעבר כמפורט להלן, הרי שאין מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה.

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, זו אינה הפעם הראשונה שנוכח קושי כלכלי משמעותי, מגובשות הסכמות עם ההסתדרות הכללית להשתתפות של עובדי המגזר הציבורי בהתמודדות עם משבר כלכלי של המדינה. כך למשל, במסגרת הסכם קיבוצי לעידוד הצמיחה במשק הוסכם עם ההסתדרות הכללית על הפחתת שכר לגבי התקופה שמיום 1 במרץ 2003 עד יום 30 ביוני 2005. הסכם דומה נחתם עם הסתדרות המורים.

בהמשך חוק התכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג-2003, קבע כי ככל שלא חל על עובד הסכם קיבוצי בדבר הפחתת שכר, יחולו לגביו הוראות ההסכם לעידוד הצמיחה שנחתם עם ההסתדרות הכללית.

חוקתיותו של החוק נתקפה בבג"ץ 7557/03 ארגון סגל המחקר במשרד הביטחון, ברפא"ל ובמשרד ראש הממשלה נ' ממשלת ישראל ואח' (פורסם, 31.12.09), ובהמלצת בית המשפט הגבוה לצדק, חזרו בהם העותרים מעתירתם ובית המשפט דחה אותה.

לצד הנחיית הממונה על השכר להמשיך בהידברות עם ארגוני העובדים, מוצע להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר שיעגן בחקיקה את ההסכמות, ככל שיושגו, ושתזכיר זה יכלול גם מנגנון להעברת סכום החיסכון שייווצר אצל מעסיק ציבורי שאינו המדינה, כתוצאה מצעדים אלה, לקופת המדינה. ככל שיוגבש ויופץ תזכיר הכולל מנגנון כאמור, יידרש גם גיבוש של מנגנון אכיפה של החובה שתוטל על המעסיק הציבורי שאינו המדינה, בשים לב לניסיון העבר בגביית הסכומים האמורים. בהקשר זה יש להפנות גם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 6.12.0.1 בדבר יישוב סכסוכים

בעניינים אזרחיים בין המדינה לבין תאגידי ציבוריים או חברות ממשלתיות, שלפיה מן הראוי להימנע ככל שניתן מהתדיינות בבתי משפט לצורך יישוב סכסוכים משפטיים בעניינים אזרחיים בין המדינה לבין תאגיד שהוקם מכח חוק או חברה ממשלתית, ובשים לב להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 6.1200 בדבר התדיינות בין המדינה לבין רשויות מקומיות, הקובע נוהל בירור מוקדם לצורך הסדרת מחלוקות בין המדינה לבין רשויות מקומיות. מנגנון אכיפה אפקטיבי בחוק עשוי לייתר את הצורך בניהול מחלוקות כאמור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

חוות הדעת גובשה בתיאום עם היועץ המשפטי לאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת החלטה.

10.5.16

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

צמצום עיוותי מס באפיקי חיסכון לטווח בינוני.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיפים 9(א16) ו-9(ב16) לפקודת מס הכנסה קובעים כי סכומים שמשכו שכירים או עצמאים מחשבונם בקרן השתלמות, לרבות הפרשי הצמדה וכן ריבית ורווחים אחרים, שמקורם ב"הפקדה המוטבת", יהיו פטורים ממס אם נמשכו בחלוף שש שנים ממועד התשלום הראשון לאותו חשבון, או שלוש שנים אם מדובר בעובד או יחיד שהגיע לגיל פרישה (לעניין זה – המועד שבו הפכה קרן ההשתלמות לנזילה). האמור יחול גם במקרה בו נפטר העובד או היחיד, לפי העניין, ובמקרה זה יהיו פטורים הסכומים המשולמים מהקרן לזכאים לכספי הנפטר.

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, לנוכח הטבת המס האמורה על אפיק חיסכון הנועד לטווח בינוני, נוצר עיוות מס. על מנת לתקן את עיוות המס האמור, מוצע לתקן את סעיפים 9(א16) ו-9(ב16) לפקודת מס הכנסה ולבטל את הפטור החל על הריבית והרווחים האחרים הנצמחים על הסכומים שנצברו בקרן ההשתלמות, החל מן המועד שבו הפכה הקרן לנזילה. ביטול הפטור האמור יחול על הריבית והרווחים החדשים שיצברו בקרן ההשתלמות החל מיום 1 בינואר 2025.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד למועד העברת חוות הדעת להצעות ההחלטה הנלוות לתכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול המיסוי הפנסיוני בהפקדה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

הטבות מס לחיסכון הפנסיוני בקופת גמל לקצבה ניתנות בשלושה מועדים שונים: הטבות מס בשלב ההפקדה לחיסכון הפנסיוני, הטבת מס על רווחי ההון בשלב ניהול הכספים והטבת מס בשלב המשיכה של הקצבה.

בשלב ההפקדה לקופת גמל לקצבה ניתנות הטבות מס בדרך של ניכוי על הפקדות המעסיק, עד לתקרה בהתאם להוראות פקודת מס הכנסה.

סעיף 3(ה3)(1) לפקודת מס הכנסה קובע כי סכומים ששילמו כל מעסיקיו של עובד בעבורו לקופת גמל לקצבה, על חשבון מרכיב התגמולים, העולים על מכפלת משכורתו של העובד בשיעור להפקדה או בסכום התקרה, לפי הנמוך, יראו אותם כהכנסת עבודה של העובד במועד התשלום לקופת הגמל. "סכום התקרה" בהתאם לסעיף 3(ה3)(2) לפקודה הוא סכום השווה לשתי פעמים וחצי השכר הממוצע במשך בחודש ו-"שיעור ההפקדה" לא יעלה על 7.5% כקבוע בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור וניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964.

בנוסף, סעיף 3(ה3)(א1) לפקודת מס הכנסה קובע תקרה לגבי מתן הטבת מס בשל הפקדת מעסיק למרכיב הפיצויים כפי שיפורט להלן. לפי סעיף 3(ה3)(א1)(א) לפקודה סכומים ששילמו כל מעסיקיו של עובד בעבורו לקופת גמל לקצבה, על חשבון מרכיב הפיצויים, העולים על תקרת הפיצויים כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, יראו אותם כהכנסת עבודה של העובד במועד התשלום לקופת הגמל.

עוד יצוין כי הפקדות העובד נהנות מהטבת זיכוי על סך 35% בגין הפקדת 7% מהשכר המבוטח עד לתקרת שכר של 9,700 שקלים חדשים, נכון לשנת 2024. כלומר, בעבור הפקדת העובד ניתנת הטבת זיכוי בגובה מקסימלי של כ- 238 ש"ח בחודש, נכון לשנת 2024.

על מנת לפשט ולייעל את הטבות המס הניתנות במסגרת ההפקדה לחיסכון הפנסיוני וכחלק מההתאמות הפיסקליות הנכללות בתכנית הכלכלית לשנת 2025, מוצע לתקן את סעיף 3(ה3) לפקודת מס הכנסה ולקבוע תקרה אחידה להפקדות לקופת גמל על חשבון מרכיב התגמולים והפיצויים, כך שהמונחים "סכום התקרה" ו-"תקרת הפיצויים" יוגדרו כסכום השווה לפעמיים השכר הממוצע במשק.

לצד זאת, סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח חדש], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), קובע כי אוצר המדינה יקציב למוסד לביטוח לאומי, לכל שנת כספים, סכום השווה לשיעור הקבוע באותו סעיף ביחס לאותה שנה, מהתקבולים שיגבה המוסד בעל ענפי הביטוח שקבועים בלוח י' לחוק זה ומתשלומי אוצר המדינה שמפורטים בסעיף קטן 32(ג1) לחוק זה. במטרה להשיא את מירב התועלת מהצעדים המפורטים מעלה לתקציב המדינה, מוצע לקבוע שהיקף הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי בשנת 2025, כפי שהוא נקבע בסעיף 32(א)(8) לחוק הביטוח הלאומי, לא יגדל בשל הצעדים המוצעים בהחלטה זו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד למועד העברת חוות הדעת להצעות ההחלטה הנלוות לתכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

ל.סינג

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

עצירת הגידול בהטבת המס במשיכת קצבה פנסיונית בשנת 2025.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

הטבות מס לחיסכון הפנסיוני ניתנות בשלושה מועדים שונים: הטבות מס בשלב ההפקדה לחיסכון הפנסיוני, הטבת מס על רווחי ההון בשלב ניהול הכספים והטבת מס בשלב המשיכה של הקצבה.

במועד משיכת הכספים – יש להבחין בין שלושה רבדים כמפורט להלן:

1. קצבה מזכה או היוון קצבה - חלק הקצבה שנובע מתשלומים שנהנו מפטור ממס בשלב ההפקדה חייב במס במעמד המשיכה (חלק זה מוגדר בסעיף 9א לפקודת מס הכנסה כ- "קצבה מזכה"). יחד עם זאת, סעיף 9א(ב) לפקודת מס הכנסה קובע כי הקצבה המזכה תהנה מהטבת מס בדרך פטור ממס בהתאם לכללים שנקבעו לכך.

2. קצבה הנובעת מתשלומים שחויבו במס במועד ההפקדה (להלן - **תשלומים פטורים**) – פטורה מס. יצוין שגם הרווחים על הפקדות כאמור, ככל שימשכו בדרך של קצבה, פטורים ממס.

3. היוון תשלומים פטורים – ההפקדות שחויבו במס ניתנות למשיכה בסכום חד פעמי ומהרווחים שנצברו ינוכה מס בשיעור 15% נומינלי.

הצעת ההחלטה מתייחסת רק לרובד הראשון המפורט לעיל – הפטור ממס הניתן לקצבה המזכה. עד לשנת 2012, הטבת המס במשיכת קצבה פנסיונית עמדה על 35% מהקצבה המזכה, עד לסכום התקרה של הקצבה המזכה הקבוע בסעיף 9א(א) לפקודת מס הכנסה. המשמעות של פטור זה היא כי הסכום המחושב כמכפלה של שיעור ההטבה בתקרת הקצבה המזכה, לא ייחשב כחלק מהכנסתו של הגמלאי לעניין הכנסתו החייבת במס.

החל משנת 2012 הוחל מתווה עולה של שיעורי הפטור, כך ששיעור הפטור גדל בהדרגה מ-35% עד לשיעור של 67% שנקבע לגבי שנת 2025 ואילך.

מוצע לתקן את סעיף 9א לפקודת מס הכנסה כך שבשנת 2025, לא ייכנס לתוקף הגדלת שיעור הפטור מ-52% ל-67%. בהתאם לאמור, שיעור הפטור ימשיך לעמוד בשנת 2025 ואילך על 52%.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

החבות במס (או אירוע המס) בכל הקשור למשיכת קצבה מתגבשת לגבי אירוע של קבלת קצבה, במועד שבו מתקבלים הכספים, או מופקת ההכנסה. על כן 'אירוע המס' הרלבנטי איננו יציאת הנישומים לקצבה, אלא המועד החודשי שבו מתקבלת הקצבה בפועל. ראו למשל: עא 8473/08 **פקיד שומה חיפה נ' אליעזר ריכנבך** (פורסם בנבו).

בהתאם להלכה הפסוקה מסמכותה של המדינה לגבות מיסים ולשנות מדיניות מיסוי, לרבות הטבות מס שניתנו, כמו מדיניות כלכלית אחרת, לפי צרכים ציבוריים וסדר עדיפויות שנקבע על-ידה. בהתאם לכך, אין לאדם זכות מוקנית בכך שמדיניות כלכלית-מיסוית, עליה התבסס והסתמך – תימשך.

ראו למשל: בג"ץ 4947/03 **עיריית באר שבע נ' ממשלת ישראל**, בפסקאות 7-8 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש (פורסם בנבו); בג"ץ 3644/06 **לנדס נ' משרד האוצר** (פורסם בנבו) (להלן – **עניין לנדס**); בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, 470; בג"ץ 4947/03 **עיריית באר שבע נ' ממשלת ישראל**, בפסקאות 7-8 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש (פורסם בנבו); בג"ץ 7691/95 **שגיא נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נב(5) 577, 607-609.

בפסקה 9 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא (בדימוס) א' ריבלין נקבע כדלקמן:

"מדיניות כלכלית מיטיבה, דוגמת פטור ממס, איננה יוצרת זכות קנויה להמשך המדיניות, אף לא כאשר אדם ביסס את התכנון הכלכלי ארוך הטווח שלו על קיומה של

המדיניות. אמנם אפשר שתיווצר ציפייה כי המדיניות תימשך, אך ציפייה זו אינה עולה כדי זכות...".

אשר על כן, שינוי גובה הפטור על קצבה שיחול משנת 2025 ואילך, ומקל וחומר הותרת השיעור הקיים בשנת 2024 על כנו, אינו כרוך בפגיעה כלשהי בזכות קנויה של הנישומים, ועל כן אין מניעה משפטית לחוקק את התיקון כמוצע.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד למועד העברת חוות הדעת להצעות ההחלטה הנלוות לתכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

בחינת אמצעים להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי בישראל.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעה ובדברי ההסבר לה, מוצע להקים ועדה ציבורית שתגבש המלצות להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי, ובכלל זה: המלצה בעניין הכנסה של שחקנים פיננסיים וריאליים נוספים שיוכלו לקבל פיקדונות מהציבור ולתת אשראי כאחת למגזר הקמעונאי, וזאת תחת משטר רגולטורי מידתי ובהתאם לנוהג האסדרה הבנקאי המקובל בעולם.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של רשות התחרות – אין מניעה לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של רשות ניירות ערך – אין מניעה לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון – אין מניעה לאישור הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הקפאת מדד הגמלאות לשנת 2025.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

חוק שירות המדינה גמלאות [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**), מסדיר את זכויותיהם לקצבה של עובדי המדינה, ובכלל זה שוטרים וסוהרים, שחל עליהם הסדר פנסיה תקציבית, וחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק שירות הקבע (גמלאות)**), מסדיר את זכויותיהם לקצבה של משרתי הקבע שחל עליהם הסדר פנסיה כאמור.

בחודש מרץ 1999 נחתם הסכם בין הממשלה ומעסיקים נוספים במגזר הציבורי לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – **ההסתדרות**), שלפיו על עובדים חדשים אצל אותם מעסיקים לא יחול הסדר פנסיה תקציבית, כפי שהיה נהוג עד אז, אלא הם יבוטחו בהסדר פנסיה צוברת המבוסס על הפרשות שוטפות של העובד ומעסיקו. עוד קודם לחתימה על הסכם זה, במהלך ניהול המשא ומתן לקראת חתימתו, ובמסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט-1999, תוקן חוק גמלאות לנושאי-משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, כך שעל נושאי משרה חדשים לא יחול עוד הסדר פנסיה תקציבית אלא הם יבוטחו בהסדר פנסיה צוברת. כמו כן, בעקבות אותו הסכם ובמסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002, תוקן באופן דומה גם חוק הגמלאות. כך גם במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004, תוקנו חוק שירות הקבע (גמלאות), החל כאמור על משרתי הקבע בצה"ל, וכן תוקן חוק הגמלאות, ביחס ליתר משרתי כוחות הביטחון (שוטרים, סוהרים, עובדי המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ועובדי שירות הביטחון הכללי), בהתאם לעקרונות אלו. בהתאם לתיקונים האמורים, ככלל, האחרונים שעליהם חל הסדר פנסיה תקציבית בשירות המדינה ובמערכת ביטחון החלו את עבודתם לפני שנת 2004.

בסעיף 8 לחוק הגמלאות ובסעיף 5 לחוק שירות הקבע (גמלאות) נקבעו כללים בדבר חישוב המשכורת הקובעת שממנה נגזרת קצבתו של מי שהוראות החוקים חלות לגביו. לפי אותם סעיפים, משכורתו הקובעת של מי שפרש מהשירות והחל לקבל קצבה נקבעת בהתאם לדרגתו ערב הפרישה מהשירות, והיא כוללת את משכורת היסוד ששולמה לעובד ותוספות שונות אשר הוכרו על ידי הממשלה כתוספות קבועות ואשר היה זכאי להן במשכורתו ערב פרישתו לקצבה.

ביום 23 ביולי 2009 פורסם חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – **חוק ההתייעלות הכלכלית**). פרק ח' לחוק ההתייעלות הכלכלית כלל מספר תיקוני חקיקה לחוק הגמלאות וביניהם תיקון לסעיף 8 לאותו חוק. בהתאם לתיקון האמור, שונתה שיטת עדכון המשכורת הקובעת לאחר הפרישה מהשירות, כך שהמשכורת הקובעת תעודכן אחת לשנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. קודם לתיקון האמור המשכורת הקובעת הייתה מתעדכנת בהתאם לשינויים במשכורת הקובעת של עובד פעיל בדרגה שהייתה לעובד ערב פרישתו מהשירות.

ביום 1 באפריל 2012 בוצע תיקון חקיקה משלים בחוק הגמלאות (תיקון מס' 52) לפיו גם המשכורת הקובעת של שוטרים וסוהרים תעודכן מדי שנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. בהמשך, ביום 29 בדצמבר 2013 בוצע תיקון חקיקה מקביל גם בחוק שירות הקבע (גמלאות) (תיקון מס' 27), וביום 7 באפריל 2016 תוקן חוק הגמלאות (תיקון מס' 58) בהתאם גם ביחס לגמלאי המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ושירות הביטחון הכללי.

בניסבות הקיימות – היינו: הימשכות המלחמה והצורך בהתאמות פיסקליות לשם המשך מימון הוצאות הממשלה החריגות בשנים הקרובות, ובשים לב למכלול הצעדים בצד ההוצאה ובצד ההכנסה לצורך התמודדות עם כלל הצרכים האמורים כחלק מהתוכנית הכלכלית לשנת 2025, וכחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות כאמור, מוצע להטיל על שר האוצר לנהל משא ומתן עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה בנוגע לתיקון סעיף 9 לחוק הגמלאות שלפיו יוקפא עדכון המשכורת הקובעת בשנת 2025 לגמלאים הזכאים לתשלום קצבה לפי חוק הגמלאות, כאשר משנת

2026 ואילך תעודכן משכורתם הקובעת, אחת לשנה, בחודש ינואר, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. כלומר, בחודש ינואר 2026 תעודכן משכורתם הקובעת של הגמלאים לפי שיעור עליית מדד דצמבר 2025 לעומת מדד דצמבר 2024.

יובהר בהקשר זה כי התיקון המוצע יחול גם על עובדי תאגידי שהוקמו על פי חוק, שלגביהם נקבע במסגרת חוק כי תנאי עבודתם של עובדי אותו תאגיד הם כתנאי עבודתם של עובדי המדינה, כמשמעותם של גופים אלה בסעיף 105 לחוק הגמלאות.

עוד מוצע, בכפוף לקידום תיקון לסעיף 9 לחוק הגמלאות, להחיל תיקון מקביל גם בחוק שירות הקבע (גמלאות), להנחות את גופי הביטחון המשלמים מקדמות על חשבון קצבת גישור להחיל הקפאה מקבילה של המדד גם על מקדמות אלו, ולהנחות את שרי האוצר והביטחון לכלול מנגנון הקפאה מקביל גם בתקנות הגישור שיותקנו מכוח חוק הגמלאות וחוק שירות הקבע (גמלאות) ביחס לגופי הביטחון השונים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהתאם להצעת ההחלטה, בשלב זה מוצע להטיל על שר האוצר לנהל משא ומתן עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה בנוגע לתיקון סעיף 9 לחוק הגמלאות שלפיו יוקפא עדכון המשכורת הקובעת בשנת 2025 כמפורט בהצעת ההחלטה. ניהול המשא ומתן האמור ייעשה במקביל גם לניהול משא ומתן באשר לתמיכת המגזר הציבורי בהתמודדות הממשלה עם השלכות המשבר הכלכלי הנובע ממלחמת חרבות ברזל, בכל הקשור להוצאות שכר לעובדי המגזר הציבורי, כמפורט בהצעת ההחלטה בעניין זה. בחינה משפטית משלימה של תיקון החקיקה שיוחלט לקדמו, לרבות בחינה משפטית של התיקונים המקבילים בחוק שירות הקבע (גמלאות) ובנוגע לקצבאות הגישור, תיערך לאחר גיבוש התיקונים שיבשילו ויוחלט לקדםם לאחר ניהול המשא ומתן ביחס לשתי ההחלטות האמורות. יצוין בהקשר זה, כי בהחלטת ממשלה מס' 4845 מיום 7 בפברואר 1999 נקבע כי הממשלה לא תגיש הצעת חוק לתיקון חוק הגמלאות, אלא לאחר קבלת הסכמתה של ההסתדרות.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של משרד הביטחון, היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי, היועצת המשפטית של הנציבות, היועץ המשפטי של שירות בתי הסוהר, היועץ המשפטי של המשטרה, הפרקליטות הצבאית, הייעוץ המשפטי של שירות הבטחון הכללי, והייעוץ המשפטי של המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

בחנינת השפעת היקף ואופן ניהול נכסי הציבור בידי הגופים המוסדיים על המשק הישראלי.

תמצית הצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

כמפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר, מוצע למנות צוות מחקר פנימי במשרד האוצר בראשות מנכ"ל המשרד ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים, הכלכלן הראשי, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון ורשות ניירות ערך. הצוות יבחן את ההשפעה של היקף הנכסים המנוהלים בידי הגופים המוסדיים בישראל, לרבות ההתפתחות הצפויה שלהם, על רמת התחרות והקצאת המשאבים בכלכלה הריאלית בהווה ובעתיד והשפעתם על המשק, בשים לב לגופים פיננסיים אחרים שמהווים מקורות מימון, ואת היצע הנכסים והמוצרים בבורסה לני"ע בת"א, לרבות ההיקף, המגוון, הזמינות והנזילות, ויגבש את המלצותיו תוך שיח ודיאלוג עם הגורמים הרלוונטיים בממשלה ובשוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של רשות ניירות ערך – אין מניעה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלה עמדה מהיועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

השוואת שיטת ההצמדה של המשכורת הקובעת של נושאי משרה ברשויות מקומיות וברשויות השלטון.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

הסדר פנסיה תקציבית הוא הסדר פנסיוני שבמסגרתו משולמים לעובד ולשאייריו תשלומי פנסיה מקופת הגוף שבו העובד הועסק.

חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969 (להלן – **חוק גמלאות נושאי משרה**), מסדיר את זכויותיהם הפנסיוניות של נושאי משרה ברשויות השלטון, ובכלל זה: שרים, חברי כנסת ושופטים. חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז-1977 (להלן – **חוק גמלאות לראש רשות וסגניו**), מסדיר את זכויותיהם הפנסיוניות של ראשי רשויות מקומיות וסגניהם.

בחודש מרץ 1999 נחתם הסכם בין הממשלה, הרשויות המקומיות, האוניברסיטאות ותאגידים נוספים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, שלפיו עובדים חדשים בשירות הממשלתי והציבורי לא יבוטחו בפנסיה תקציבית, כפי שהיה נהוג עד אז, אלא יבוטחו בפנסיה צוברת המבוססת על הפרשות שוטפות של העובד ומעסיקו. ברוח ההסכם, במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט-1999, תוקן חוק נושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו. בהמשך תוקנו חוקים נוספים שהסדירו את זכויותיהם הפנסיוניות של עובדים שונים במגזר הציבורי ובשירותי הביטחון. בהתאם לתיקונים אלה, אחרוני מבוטחי הפנסיה התקציבית (גופי הביטחון), החלו את עבודתם עד סוף שנת 2003.

בהחלטות מכוח חוק גמלאות נושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו, הוגדרה "המשכורת הקובעת", לעניין חישוב גמלתו של זכאי ביום מסוים, כשכר המשולם לנושא המשרה הפעיל. לגבי נושאי משרה שזכאים לשכר ותוספות שונות אשר משתנים בהתאם לדרגה ולוותק, נכללים בחישוב המשכורת הקובעת התשלומים האמורים המשולמים לנושא המשרה הפעיל בדרגה ובוותק שהיו לגימלאי ערב סיום כהונתו. כלומר, המשכורת הקובעת של הגמלאי מתעדכנת כל אימת שהמשכורת של נושא המשרה הפעיל מתעדכנת ובאופן שבו המשכורת מתעדכנת.

גם בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**) ובחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק שירות הקבע (גמלאות)**), המסדירים את זכויותיהם הפנסיוניות של עובדי המדינה ומשרתי כוחות הביטחון, נקבעו הוראות דומות לעניין חישוב ועדכון המשכורת הקובעת של הגמלאים שהוראות חוקים אלו חלות לגביהם.

ביום 23 ביולי 2009 פורסם חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – **חוק ההתייעלות הכלכלית**). פרק ח' לחוק ההתייעלות הכלכלית כלל מספר תיקוני חקיקה לחוק הגמלאות וביניהם תיקון לסעיף 8 לאותו חוק. בהתאם לתיקון האמור, שונתה שיטת עדכון המשכורת הקובעת לאחר פרישה מהשירות, כך שהמשכורת הקובעת תעודכן אחת לשנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כלומר נותק הקשר בין הגמלאי לבין העובד הפעיל לעניין משכורתו הקובעת. מאחר שהסדר הפנסיה התקציבית של עובדי הרשויות המקומיות מאמץ את חוק הגמלאות, שינוי שיטת ההצמדה כאמור הוחל גם על עובדי הרשויות המקומיות.

ביום 1 באפריל 2012 בוצע תיקון חקיקה משלים בחוק הגמלאות (תיקון מס' 52) לפיו גם המשכורת הקובעת של שוטרים וסוהרים תעודכן מדי שנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. בהמשך, ביום 29 בדצמבר 2013 בוצע תיקון חקיקה מקביל גם בחוק שירות הקבע (תיקון מס' 27), לגבי לגימלאי משרתי הקבע, וביום 7 באפריל 2016 תוקן חוק הגמלאות (תיקון מס' 58) בהתאם גם ביחס לגמלאי השב"כ והמוסד. בנוסף, חוקק חוק לשינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית,

התשע"ב-2012, אשר החיל את שיטת ההצמדה על עובדי חברת החשמל לישראל בע"מ בהסדר פנסיה תקציבית ועל עובדי בנק ישראל בהסדר פנסיה תקציבית.

עד כה, לא בוצע תיקון חקיקה משלים ביחס לגמלאים הזכאים להסדר פנסיה תקציבית מתוקף חוק נושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו.

על מנת להשוות את אופן הצמדת הקצבאות של כלל המבוטחים בהסדרי פנסיה תקציבית המשולמת מאוצר המדינה וכחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, מוצע להתאים את שיטת עדכון המשכורת הקובעת של נושאי משרה בגמלאות ברשויות השלטון וברשויות המקומיות כך שמשכורתם הקובעת, בדומה ליתר גמלאי המדינה וכוחות הביטחון המבוטחים בפנסיה תקציבית, תעודכן אחת לשנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן, ללא זיקה לעדכון משכורתם של נושאי המשרה הפעילים.

בנוסף, כחלק מצעד כולל שיחול על כלל הגמלאים המבוטחים בפנסיה תקציבית במסגרת הצעת החלטה בעניין "הקפאת מדד הגמלאות לשנת 2025" שמוגשת יחד עם החלטה זו, מוצע להקפיא את עדכון המשכורת הקובעת בשנת 2025 לגמלאים הזכאים לתשלום קצבה לפי חוק נושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו. דהיינו, מעתה ואילך תעודכן משכורתם הקובעת, אחת לשנה, בחודש ינואר, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן, ואולם בחודש ינואר 2025 לא תעודכן משכורתם הקובעת של גמלאים כאמור, אלא היא תעודכן לראשונה בחודש ינואר 2026 לפי שיעור עליית מדד דצמבר 2025 לעומת מדד דצמבר 2024.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

בכל הקשור לשינוי שיטת ההצמדה עשויות להיטען טענות בדבר הפגיעה בזכויות של הגמלאים לשמירה על מנגנון ההצמדה הקיים.

לעניין זה יטען כי ספק אם זכות של הגמלאים לקצבה היא חלק מזכות קניין במובנה החוקתי או שמה מדובר בזכות אישית אובליגטורית. שאלה זו נדונה בפסיקה וטרם ניתנה הכרעה בעניין. ראו למשל: בג"ץ 5998/12 גיא רונן ואח' נ' הכנסת (פורסם נבנו). לכל אלה יש להוסיף כי ענייננו במנגנון עדכון הקצבה מכאן ולהבא ולא בעצם הזכות לקצבה.

בנוסף, גם אם מדובר בזכות קניינית הרי שמדובר בהשלמה של חלק ממהלך רוחבי כמפורט לעיל, לגבי קבוצת הגמלאים היחידה שהמדינה משלמת את קצבתה ושיטת העדכון שלה נותרה לפי שכרו של נושא המשרה הפעיל. בהתאם לאמור, לאחר השלמת הליך החקיקה האמור כלל תשלומי הקצבה בהסדר הפנסיה התקציבית אותם המדינה תשלם ייעשו באותו אופן. היינו: הצמדה לפי מדד המחירים לצרכן וזאת אחת לשנה.

יתירה מזו, מאז חקיקתו של התיקון לגבי עובדי המדינה עברו למעלה מ-15 שנים ומאז חקיקתו של התיקון לגבי עובדי שירותי הביטחון חלפו למעלה מ-9 שנים, שבהם נשמר מנגנון העדכון הקודם. עוד יצוין כי במהלך השנים הוקפא מפעם לפעם עדכון שכר נושאי המשרה בהחלטות של הכנסת. בהקשר זה אין לגמלאי ודאות כי קצבתו תעודכן בכל עת.

כלל אלה יש להוסיף את מכלול צעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך. אשר על כן, גם אם התגבשה זכות קניינית למנגנון עדכון הקצבה, ולטעמי ספק רב אם התגבשה זכות כאמור, הרי שהפגיעה המוצעת בה עומדת בדרישות פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. היינו: היא בחוק מפורש נועדה כאמור לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת:

היועץ המשפטי של משרד הפנים והיועץ המשפטי של הנהלת בתי המשפט.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10. ס. נ. ר.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנת 2026.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעה ובדברי ההסבר לה, מוצע להקים צוות בין משרדי שיבחן הטלת מס מיוחד על פעילות הבנקים בשנת 2026 ובכלל זה: הצוות יבחן האם מתקיימת עילה ייחודית למיסוי המערכת הבנקאית בנפרד, את תחזית ההכנסות של הבנקים לשנת 2026 ושיעורי הרווחיות ביחס לשווקים אחרים, ידון בהשפעות המיסוי על הצרכנים ועל השוק הריאלי וידון בהשפעת המיסוי הקודם.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל – אין הערות להצעת ההחלטה.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

אסי מסינג

שם

נושא הצעת ההחלטה:

קידום הנגשת נתונים פיננסיים לצורך מחקר וסטטיסטיקה רשמית תומכי מדיניות.

תמצית הצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעה ובדברי ההסבר לה, מוצע להקים ועדה לבחינת מיפוי הצורך, היכולת והדרכים להנגיש נתונים פיננסיים המצויים אצל גופים פיננסיים במשק ואצל הרגולטורים הפיננסיים להפקת סטטיסטיקה רשמית וכן להנגישם לחוקרים וזאת לצורך ביצוע מחקרים שיסייעו לגיבוש עמדת הממשלה בנושאי מדיניות כלכלית ופיננסית.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל –

כגוף מקצועי המגבש את המלצותיו ואת החלטות המדיניות שלו באופן תדיר על בסיס ניתוח נתונים, בנק ישראל מברך על הכוונה לשפר ולטייב את תהליך קבלת ההחלטות הממשלתי באמצעות ביצוע מחקר תומך מדיניות, אם נדרש.

אם מדובר בכוונה לייצר תשתית חוקית לשיתוף מידע לחוקרים בהתבסס על עקרונות חופש המידע, אין לדעתי מניעה משפטית, ואנו תומכים בכך. שיתוף הציבור, ובכלל זאת הנגשת נתונים מסוימים לציבור לצורך גיבוש עמדה וביקורת בהתאם לעקרונות חוק חופש המידע, הוא עקרון יסוד במשטר הדמוקרטי ובמשפט המינהלי בפרט.

אולם, ההצעה, כפי שהיא מנוסחת, אינה משקפת מטרה זאת.

בהתאם לטיוטת ההצעה, תוקם ועדה "לבחינת הצורך, היכולת והדרכים להנגיש לחוקרים נתונים המצויים אצל גופים פיננסיים במשק ורגולטורים פיננסיים. זאת לטובת עיבוד נתונים וביצוע מחקרים וכן להפקת סטטיסטיקה רשמית לרבות לצורך עמידה בדרישות דיווח בינלאומיות, שיתמכו בגיבוש עמדות בנושאי מדיניות כלכלית ופיננסית ממשלתית".

שאלת הצורך היא אכן השאלה העקרונית, שהרי קיימים כיום גופים ממשלתיים וציבוריים המבצעים מחקרים תומכי מדיניות כאמור. כמו כן, הנגיד משמש כיועץ לממשלה בעניינים כלכליים. אולם, הן מתפקידי הוועדה, כפי שעולה מהטיוטה, והן מדברי ההסבר עולה ששאלה עקרונית זאת כבר הוכרעה ויש אף הכוונה לפתרון הראוי (חדר מחקר), המבוסס על עמדה שהוא יכול אף להתגבר על סודיות ופרטיות.

לפיכך, עמדתנו היא שעל הוועדה לבחון בראש ובראשונה את שאלת הצורך, ולעניין זה אין מניעה משפטית.

למעט בחינת עצם הצורך, ההצעה כפי שהיא מנוסחת מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים, ובכללם:

- גישה ישירה לקבלת נתונים מגופים במגזר הפרטי, דבר שאינו מקובל במדינה מתקנת כלשהי המעודדת את השוק החופשי ואת הפעילות הכלכלית של המשק;

אין לאפשר זאת ויש למחוק כל התייחסות לכך מההחלטה.

- הנגשת נתונים שמוגנים כיום על פי חוק הגנת הפרטיות או מכוח הוראות סודיות שונות בכלל, והנגשת נתונים שבידי הרגולטורים הפיננסיים תוך זניחת התכלית שביסוד איסוף הנתונים ושמירת סודיות הנתונים, שהיא אחד מעקרונות הפיקוח הפיננסי;

יש לקבוע, במסגרת ההחלטה, כי הוועדה לא תדון בהגשת נתונים פרטניים, לרבות בנתונים של גוף פיננסי מסוים, אלא רק בנתונים אגרגטיביים, תוך התמקדות בשאלת הרזולוציה של האגרגט שיועבר בכל תחום, כך שמחד יתאפשר לעשות בו שימוש לטובת מחקר בעל ערך אך מאידך לא יתאפשר לזהות יחידים או עסקים.

- הנגשת נתונים הנוגעים ליציבות המערכת הפיננסית, שהם נתונים רגישים ביותר ושקב כך, בין היתר, הוקמה בחוק הוועדה ליציבות פיננסית, המאפשרת את שיתוף המידע הנדרש ביו חברי הוועדה ורק ביניהם ;
יש למחוק את ההתייחסות ליציבות המערכת הפיננסית.

- מעורבות של גורמי חוץ (שמעמדם לא ברור כלל ועיקר, ודורש בחינה בפני עצמה) בעבודת הממשלה, ו"הפרטה" לכאורה של חלק מתפקידי הרשויות הציבוריות שאמונות מכוח תפקידן על ביצוע מחקרים תומכי מדיניות, לגופי מחקר.

יש להבהיר במסגרת ההחלטה שהסוגיה תבחן ותוסדר, אם יימצא שיש צורך, רק לגבי הגורמים המהווים חלק מהמערך הממשלתי והרשויות הציבוריות.

מעבר לאמור, בהתאם להצעה, הוועדה מוקמת בשיתוף עם נגיד בנק ישראל, ולא בכדי. על אף זאת, הרכב הוועדה (המונה 13 חברים) אינו מאוזן, והוא כולל מעבר לרגולטורים הפיננסיים, לנציג היועצת המשפטית לממשלה ולנציג המועצה הלאומית לכלכלה, שלושה נציגים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לרבות יושב הראש), ארבעה נציגים של משרד האוצר ונציג אחד של בנק ישראל.

הרכב כאמור חוטא למטרה.

עמדתנו היא שלאור מעמדו ותפקידו של בנק ישראל בכל הקשור למערכת הפיננסית בכלל ולמחקרים תומכי מדיניות בפרט, מן הראוי שהמשנה לנגיד בנק ישראל ישמש כיושב ראש משותף של הוועדה וכי בין חבריה יכללו גם מנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל ומנהל החטיבה למידע וסטטיסטיקה בבנק ישראל, שהם גורמי המקצוע הרלוונטיים ביותר, בדומה לסטטיסטיקן הלאומי ולמנכ"ל הלמ"ס, וכן היועצת המשפטית של בנק ישראל המקבילה ליועץ המשפטי של משרד האוצר.

עמדת היועץ המשפטי של רשות ניירות ערך – אין מניעה לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון – אין מניעה לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – אין מניעה לאישור הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הוראת שעה לעניין הקפאת תיאום סכומים בחקיקת המס ובחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה).

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בנסיבות הקיימות – היינו: הימשכות המלחמה והצורך בהתאמות פיסקליות לשם המשך מימון הוצאות הממשלה החריגות בשנים הקרובות, ובשים לב למכלול הצעדים בצעד ההוצאה ובצד ההכנסה לצורך התמודדות עם כלל הצרכים האמורים כחלק מהתכנית הכלכלית לשנת 2025, בהצעת ההחלטה מוצע לקבוע הוראת שעה שתחול לעניין סכומים המתואמים לפי שינויים במדד, המצויים בפקודת מס הכנסה והתקנות מכוחו, בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, בחוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990, ובחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007. לפי המוצע יוקפאו תיאומי הסכומים הנערכים מדי שנה, כך שבשנות המס 2025 עד 2027 לא יתואמו הסכומים. בשנת 2028 ואילך, הסכומים ימשיכו להיות מתואמים לפי הוראות החוקים האמורים, אך לא יכללו את השינויים במדד שהיו בין השנים 2024 ל-2026.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

בהתאם להלכה הפסוקה מסמכותה של המדינה לגבות מיסים ולשנות מדיניות מיסוי, לרבות הטבות מס שניתנו, כמו מדיניות כלכלית אחרת, לפי צרכים ציבוריים וסדר עדיפויות שנקבע על-ידה. בהתאם לכך, אין לאדם זכות מוקנית בכך שמדיניות כלכלית-מיסוית, עליה התבסס והסתמך – תימשך.

ראו למשל: בג"ץ 4947/03 עיריית באר שבע נ' ממשלת ישראל, בפסקאות 7-8 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש (פורסם בנבו); בג"ץ 3644/06 לנדס נ' משרד האוצר (פורסם בנבו); בג"ץ 198/82 מוניץ נ' בנק ישראל, פ"ד לו(3) 466, 470; בג"ץ 4947/03 עיריית באר שבע נ' ממשלת ישראל, בפסקאות 7-8 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש (פורסם בנבו); בג"ץ 7691/95 שגיא נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב(5) 577, 607-609.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מס נוסף על הכנסות הוניות והכנסה ממקרקעין.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בסעיף 121ב לפקודה מס הכנסה, נקבע שיחיד יהיה חייב במס נוסף על חלק הכנסתו החייבת העולה על הסכום הקבוע באותו סעיף (להלן – **סף המס הנוסף**), בשיעור של 3%. הכנסה חייבת שחל עליה הסעיף האמור כוללת הכנסה חייבת מכל מקורות ההכנסה שבפקודה, ובכלל זה: הכנסה ממקורות הוניים (כדוגמת רווח הון, ריבית ודיבידנד). המס הנוסף מתווסף על מס ההכנסה שמשולם לפי סעיפים אחרים בפקודה. כחלק מצעדי הממשלה להגדיל את היקף הכנסותיה ולשם צמצום הגירעון, מוצע לקבוע מס נוסף בשיעור של 2% נוספים על הכנסה חייבת ממקורות הוניים העולה על סף המס הנוסף. הכנסה חייבת ממקורות הוניים היא הכנסה שלא הופקה מעבודה או מעסק של היחיד שהיא מיגיעה אישית, לרבות הכנסה מדיבידנד, מריבית, מרווח הון, מדמי שכירות, וממכירת זכויות במקרקעין.

כמו כן, מוצע לתקן את סעיף 121ב לפקודת מס הכנסה כך שייקבע ששבח חייב שנצמח במכירת דירה ייכלל במסגרת חישוב ההכנסה החייבת לצורך מדידת ההכנסה החייבת במס נוסף אשר היחיד חייב עליה במס נוסף.

עוד מוצע לתקן את תיקוני החקיקה הנדרשים כך שניתן יהיה לגבות את המס הנוסף החל במכירות החייבות במס לפי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, במועד התשלום של מס השבח למנהל מיסוי מקרקעין.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרוןם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

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

לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

השלמת תהליכי חקיקה לצעדים מהתוכניות הכלכליות לשנים 2023 ו-2024 שטרם הושלמה חקיקתם.

תמצית הצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כחלק מהצעדים הנדרשים לצורך הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, ועל מנת לעמוד ביעדים הפיסקליים שנקבעו כחלק מהתכנית הכלכלית לשנת 2025, מוצע לקדם את השלמת הליכי החקיקה המפורטים להלן, שהתקבלו בהחלטות ממשלה שונות שנכללו בתכנית הכלכלית הנלווית לאישור התקציב הנוסף לשנת 2024, ובמסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2023, כמפורט להלן:

1. קידום התקנת תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב), התשנ"ה-1995, תקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, וצו הבלו על הדלק (פטור והישבון), התשס"ה-2005, על מנת לקבוע כי החל ביום 1 בינואר 2025 לא יותרו ניכוי הוצאות ששולמו בשל רכישת דלק המשמש להנעת כלי רכב, ניכוי מס תשומות שמתחייב בו עוסק בשל רכישת דלק המשמש להנעת כלי רכב והישבון בלו ששולם על דלק המשמש להנעת כלי רכב, לפי העניין, אם לא הותקן ברכב שלגביו נתבע הניכוי או ההישבון מכשיר למדידת תצרוכת הדלק.
2. קידום הצעת חוק לצמצום השימוש במזומן (תיקון מס' 2) (הגבלה על מתן הלוואות במזומן על ידי גופים פיננסיים מפוקחים), התשפ"ד-2024, שעניינה החלת האיסור על מתן הלוואות במזומן גם על גוף פיננסי מפוקח, כהגדרתו בחוק צמצום השימוש במזומן, בסכום המגבלה הקבועה בחוק על מתן הלוואות במזומן.
3. בתיקון מס' 98 לחוק מיסוי מקרקעין, שבח ורכישה, התשכ"ג-1963, נוסף סעיף 9(ג1) לחוק, ובו הועלו שיעורי מס הרכישה על דירה שאינה דירתו הראשונה של הרוכש עד לסוף שנת 2024 במטרה למתן את הביקוש לרכישת דירות בידי משקיעים ולסייע בבלימת עליית מחירי הדירות. במסגרת התיקון הוסמך שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להאריך את התקופה שבה יחולו שיעור מס הרכישה כאמור לתקופה נוספת של שנתיים. מוצע לקדם את הצו של שר האוצר המאריך את התקופה בה יחול שיעור מס הרכישה כפי שנקבע בסעיף 9(ג1) לחוק מיסוי מקרקעין, וזאת בהתאם לסמכותו של שר האוצר לעשות כן.
4. קידום הליכי חקיקת הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 268), התשפ"ג-2023, שעניינה בדיווח על הכנסות מדמי שכירות וכן בגובה הפטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים לצד ביטול הצמדת תקרת הפטור למדד. בהצעה האמורה, הוצע לבטל את סעיף 4 לחוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990, כך שתבוטל ההצמדה של תקרת הפטור כמשמעותה באותו החוק. כן הוצע, לבטל את הפטור מחובת דיווח שנתית ליחיד שיש לו הכנסה מדמי שכירות הפטורים ממס.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
לנוכח כל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10.5.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הסרת חסמים לפיתוח כלכלי ולמינוף תקציבי בשלטון המקומי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן, מוצע לערוך תיקוני חקיקה שונים וכן תיקונים בחוזרי המנהל הכללי של משרד הפנים, אשר יגבירו את העצמאות התפקודית של הרשויות המקומיות ובהתאמה יחוללו בהן צמיחה, בין היתר, על ידי טיוב הרגולציה שחלה על ההתקשרויות של הרשויות המקומיות, וזאת תוך קביעת צעדים משלימים של חיזוק מערכי הבקרה, השקיפות וכפועל יוצא אף הפיקוח, בתוך הרשויות המקומיות ועליהן, באופן שיבטיח את תקינות המינהל הציבורי ברשויות המקומיות.

במסגרת זו, מוצע, בין היתר, לתקן את פקודת העיריות ואת פקודת המועצות האזוריות באופן שתוארך התקופה שבה לא יידרשו הרשויות לאישור שר הפנים לעסקת השכרת מקרקעין, במקביל להבטחת שקיפות, מקצועיות ופיקוח על תהליך ההתקשרות ועל עסקת ההשכרה. עוד מוצע לתקן את חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), באופן שיבוטל הצורך באישור שר האוצר ושר הפנים להתקשרות ארוכת טווח של רשות מקומית או תאגיד שנשלט בידיה לביצוע מיזם.

כצעדים משלימים לשינויים הרגולטוריים המוצעים, מוצע לתקן תיקוני חקיקה, שבמסגרתם, בין היתר, ישונה הרכב ועדת המכרזים ברשויות המקומיות כך שתורכב מגורמי מקצוע (המנהל הכללי של הרשות המקומית, הגזבר והיועץ המשפטי שלה, או מי מטעמם) וכן בתחילת כל רבעון תחויב הרשות המקומית לפרסם דו"ח בדבר ההתקשרויות שלה ושל תאגידים הנשלטים בידיה.

יצוין כי שינוי הרכב ועדת המכרזים ברשות המקומית כאמור, קודם בזמנו במסגרת הצעת החוק הממשלתית לתיקון פקודת העיריות (מס' 147), התשע"ח-2018, וזאת בהתאם להמלצת דו"ח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, אך הליכי החקיקה בעניין לא הושלמו.

עוד מוצע לקדם תיקונים לסעיפים 330 לפקודת העיריות ולסעיף 9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) התשנ"ג-1992, כפי שקודמו בפרק כ': רשויות מקומיות, להצעת חוק מס' 1612 מיום 23 במרץ 2023, אך לא הושלמו הליכי חקיקתם אז, וכן תיקונים נוספים לסעיף 9 האמור, כולם לתכלית של הרחבת היצע הדיור ברשות המקומית, הגדלת הכנסותיה והקטנת התמריץ השלילי שלה בקבלת תושבים חדשים.

כצעדים משלימים לתיקוני החקיקה האמורים ולצורך אותה תכלית, מוצע לרשום את הודעת המנהל הכללי של משרד הפנים בקשר לתיקון חוזר שעניינו כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים וחוזר שעניינו נוהל מתן אישור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, כך שתקופת ההתקשרות שיוסמך שר הפנים לאשר במכרזים אשר הנוהל חל עליהם, תוכל להיות עד 5 שנים.

עוד מוצע לתקן את פקודת העיריות ואת פקודת המועצות המקומיות, ולקבוע כי רשות מקומית שלא הטילה באמצעות חוק עזר חובת תשלום היטל פיתוח סלילה, היטל פיתוח תיעול או היטל פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים, כהגדרתם בהצעת ההחלטה עד למועד הקובע, יראו בהוראות שיקבע שר הפנים, בהסכמת שר האוצר (להלן – **הוראות השרים**), לעניין חובת תשלום כל אחד מההיטלים, כחוק עזר שחוקק על ידי הרשות לעניין אותו היטל שלא נקבע על ידי הרשות. עוד מוצע לקבוע כי לגבי סוגי ההיטלים שלא נקבעו בעניינם חובת תשלום על ידי הרשות המקומית, שלגביהם יחולו כאמור הוראות השרים, תהיה לוועדה המקומית, לרבות ועדה מרחבית, כמשמעותן בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, סמכות בלעדית להטיל את החיובים ולגבותם בהתאם להוראות השרים וזאת במקום הרשות המקומית.

עוד מוצע לקבוע כי גם רשות מקומית שלא קבעה היטל פיתוח עבור אחד הסוגים האמורים עד למועד הקובע, ובכך חלו הוראות השרים בעניינה, תוכל לחוקק חוק עזר מתאים גם לאחר המועד

הקובע. במקרה זה יחולו ההוראות שקבעה הרשות בהתאם לחוק העזר, ולא יחולו הוראות השרים באותו עניין לרבות לעניין הגורם המטיל ושיעורי ההיטלים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לטעמי, טיוב הרגולציה ובמסגרתה העברת הסמכויות המוצעת לרשויות המקומיות, צריך להיעשות בצורה שקולה ומאוזנת, כך שהרחבת העצמאות של הרשויות המקומיות תהיה שלובה בצעדים משלימים שיבטיחו את טיוב ומקצועיות תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות בתוך הרשויות המקומיות, ואת חיזוק השקיפות לציבור תושביהן ולשלטון המרכזי, אשר תחזק את מערכי הבקרה והפיקוח עליהן.

צעדים משלימים כאמור משולבים בתיקון המוצע לסעיף 188 לפקודת העיריות, שבמסגרתו הוסדרו הכללים להפעלת סמכות הרשות המקומית לאישור עסקאות להשכרת מקרקעין אשר רק בהתקיימם תורשה הרשות להתקשר לתקופה העולה על 5 שנים ללא אישור שר הפנים. בין צעדים אלו, פרסום באתר האינטרנט של הרשות את המידע הנוגע לעסקה, לרבות חוות הדעת של גורמי המקצוע שהוגשו בעניינה, באופן שמבטיח תהליך מקצועי ומבוסס נתונים, כמו גם שקיפות מול ציבור התושבים ובכלל, באופן יש בו לאפשר פיקוח ובקרה. עוד מוצע לקבוע כי הרשות המקומית תדווח לשר הפנים על כל עסקה להשכרת מקרקעין לתקופה שלמעלה 5 שנים, כאשר השר יוסמך להורות על עיכובה של העסקה ועל התערבות בה במקרים הנדרשים, ואף על ביטול הרשות שניתנה לרשות המקומית להתקשרות כאמור, ללא אישור מוקדם שלו.

כמו כן, משולבים בהצעת ההחלטה, כחלק בלתי נפרד ממנה, שני צעדים משמעותיים, של שינוי הרכבה של ועדת המכרזים של הרשות המקומית, כך שתורכב מגורמי מקצוע ופרסום עיתי של התקשרויות הרשות המקומית ותאגידים הנשלטים בידיה. צעדים אלה מהווים איזון הכרחי לתנאים להרחבת סמכות הרשות המקומית ביחס לתיקון המוצע לסעיף 188 לפקודת העיריות ו-445 לחוק יסודות התקציב, תוך הבטחת התועלות הגלומות בטיוב הרגולציה, יחד עם השמירה על המינהל התקין ברשות המקומית וטוהר המידות בה.

על מנת להבטיח כי ההסדר יקודם כמקשה אחת, מובהר במסגרת הצעת ההחלטה, הן בסעיפים 188 לפקודת העיריות ו-445 לחוק יסודות התקציב שמוצע לתקן, והן בסעיף נפרד ומפורש, כי תיקונים אלו יהיו כרוכים בתיקון הרכב של ועדת המכרזים כך שתורכב מגורמי מקצוע ובמתן פומביות להתקשרויות הרשויות המקומיות, כמו גם ביתר התנאים המפורטים בהצעת ההחלטה ביחס לסעיף זה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2025 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של משרד הפנים, היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון, היועצת המשפטית של מינהל התכנון, היועצת המשפטית של משרד האנרגיה, היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה, היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל, היועץ המשפטי של משרד הביטחון והיועצת המשפטית של רשות החשמל.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10.10.16

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם