

טיוטת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016 (תיקון), התשפ"א-2020 – אישור החלטת ועדת שרים לענייני

חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים:

- א. לאשר את החלטה מס. חק/184 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 24 בדצמבר 2020, המצ"ב.
- ב. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ג. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.
- ד. בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), לצורך מימון טיוטת החוק האמורה בסעיף 1, להנחות את שר האוצר בהתאם לסמכותו לפי סעיף 13 לחוק יסודות התקציב, שלא להתיר שימוש בעודפי תקציב שייוותרו בחוקי התקציב לשנים 2020 ו-2021, בשנות הכספים 2021 ו-2022, בהתאמה, בשיעור של 1.2% לפחות בכל אחת מהשנים.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן – **החוק**), קובע בסעיף 45 שבו, כי מעסיק חייב בתשלום היטל על העסקת עובד זר בשיעור של 20% מסך כל ההכנסה ששילם לעובד הזר בשנת מס מסוימת. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי עלות העסקת עובד זר נמוכה מעלות העסקת עובד ישראלי וכי ההיטל נועד להקטין את התמריץ להעסקת עובד זר.

עם זאת, קובע סעיף 45 האמור כי אם העובד הזר מועסק לפי היתר להעסקת עובד זר בענפים מסויימים המפורטים בסעיף, יהיה שיעור ההיטל נמוך יותר מ- 20%, ובענף החקלאות הוא יעמוד על 10%.

בשנת 2016 נקבעה הוראת שעה תיקון לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016, שבו נקבע פטור מלא מהיטל בענף החקלאות. עוד נקבע כי הוראת שעה זו תעמוד בתוקפה מיום 1 בינואר 2016 עד יום 31 בדצמבר 2020.

בהצעת החוק, שמוצע לאשרה, מוצע להאריך את הוראת השעה, כך ששיעור ההיטל ימשיך לעמוד על 0% לשנתיים נוספות, עד ליום 31 בדצמבר 2022.

חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות הפיסקאליות**), קובע את תקרת הגירעון וההוצאה התקציבית השנתית, בראייה רב שנתית.

לצורך מימון הארכתו של הפטור מהיטל העסקת עובדים זרים בחקלאות על פי סעיף 45 לחוק, לשנים 2021 ו-2022, ולנוכח הפחתת הכנסות המדינה בשנות תכנית התקציב התלת שנתית, מוצע לבצע הפחתה בסך עודפי התקציב שיועברו לשנות התקציב 2021 ו-2022, והכל לצורך עמידה בהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**).

יציבות פיסקאלית היא תנאי הכרחי לצמיחת המשק ולשמירה על גמישות הפעולה שלו במקרה של זעזועים כלכליים. לשמירה על הכללים הפיסקאליים משמעות חיובית על אמון הגופים הבינלאומיים, חברות הדירוג והמשקיעים, בישראל. הפחתת עודפי תקציבי המשרדים כמתואר בהחלטה, נועדה לצורך עמידה בכללים הפיסקאליים הקבועים בחוק יסודות התקציב לשנים 2021 ו-2022.

סעיף 13 לחוק יסודות התקציב קובע כי שר האוצר רשאי להתיר שימוש בעודפי תקציב שנותרו בחוק התקציב של שנה אחת, בשנה לאחריה. לצורך ביצוע פעולה מאזנת, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, כמפורט בהצעת ההחלטה, לטובת מימון הארכת הפטור מהיטל העסקת עובדים זרים בחקלאות, מוצע להנחות את שר האוצר להפחית שיעור של 1.2%, לכל הפחות, מסך עודפי התקציב שייוותרו משנת 2020, ומסך עודפי התקציב שייוותרו משנת 2021, בסעיפי התקציב השונים. וזאת בנוסף להפחתה בשיעור של 1.3% בעודפי התקציב שייוותרו

משנת 2020 אשר נקבעה בהחלטה מס' 565 מיום 22 בנובמבר 2020 כך שסך ההפחתה ביחס לשנת 2021 תעמוד על 2.5%.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

עלות טיוטת החוק בסך 280 מיליון שקלים חדשים לשנים 2021 ו-2022 (140 מיליון שקלים חדשים לשנה) כנגד ביצוע פעולה מאזנת בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית;

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה; 09 אחר

מוגש על ידי שר האוצר

כ' בטבת התשפ"א
4 בינואר 2021

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016 (תיקון), התשפ"א-2020 – אישור החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בסעיף 45 לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן – **חוק התכנית הכלכלית**), נקבע כי מעסיק חייב בתשלום היטל על העסקת עובד זר בשיעור של 20% מסך כל ההכנסה ששילם לעובד הזר בשנת מס מסוימת. עוד קובע סעיף 45 האמור כי אם העובד הזר מועסק לפי היתר להעסקת עובד זר בענפים מסוימים המפורטים בסעיף, יהיה שיעור ההיטל נמוך יותר מ-20%, ובענף החקלאות הוא יעמוד על 10%.

בשנת 2016 חוקק חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016, שבו נקבע פטור מלא מהיטל בענף החקלאות. הוראת השעה פוקעת ביום 31 בדצמבר 2020. מוצע לאשר, על דעת הממשלה, את טיוטת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016 (תיקון), התשפ"א-2020 (להלן – **טיוטת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל**), שבמסגרתה מוצע להאריך את הוראת השעה, כך ששיעור ההיטל ימשיך לעמוד על 0% לשנתיים נוספות, עד ליום 31 בדצמבר 2022.

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

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

תכנית זו היא התכנית המחייבת לעניין המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה הצפויה או מגבלת הגירעון באחת מהשנים הכלולות בתכנית התקציב התלת-שנתית.

בהתאם לסעיף 13 לחוק יסודות התקציב, שר האוצר רשאי, להתיר שימוש בעודפי תקציב שנותרו בשנה אחת, בשנה שלאחריה. בהתאם לכך, ככל שיועברו עודפי תקציב כאמור משנת 2020 לשימוש בשנת 2021 ומשנת 2021 לשנת 2022, מוצע להנחות את שר האוצר שלא להתיר שימוש של שיעור מסוים לפחות מעודפי התקציב כאמור. ההפחתה האמורה מוצעת כפעולה מאזנת כאמור בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, וזאת לצורך מימון הארכת הפטור מהיטל העסקת עובדים זרים בחקלאות לפי סעיף 45 בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), תשס"ג-2003, ולנוכח החריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת ומהגירעון המותר בתכנית התקציב התלת שנתית לשנים 2021 עד 2023.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כידוע, בשלב זה טרם אושר תקציב המדינה לשנת 2021 ובהתאם חלות הוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה בעניין ניהול התקציב ההמשכי. אין באמור כדי לגרוע מהצורך לעמוד כאמור בהוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב. יובהר כי הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים ולהנחיות המקובלות ובכפוף לכל דין. כך, בין היתר, לא תבוצע הפחתה שתוביל להפחתות שעניין ביצוע חקיקה שבה מוגדרים סכומי התקציב או שיעור התקציב שיש להקצות לשם יישומה, מילוי מחויבות חוזית של הממשלה לביצוע הוצאה ושההפחתה מהן תוביל לחריגה תקציבית באותה תקנה.

בהתאם לסעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת משלא נתקבל חוק התקציב לשנת 2020 יש לראות ביום 23 בדצמבר 2020 (להלן – **המועד הקובע**) כאילו החליטה הכנסת ה-23 על התפזרותה. כתוצאה מכך, החל מהמועד הקובע הפכה הממשלה ה-35 לממשלה יוצאת ולאחר יום הבחירות תהפוך לממשלת מעבר.

כאמור בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובשים לב להלכה הפסוקה בעניין, ממשלה יוצאת הפועלת ערב בחירות ושריה של הממשלה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולחיפך. בתוך כך הצביעה הפסיקה בעיקר על חשש להעדפת האינטרס המפלגתי, וכן חשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי הפיך.

בהתאם להנחיות היועץ, כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר ניהול שוטף יש לערוך בדיקה מוקדמת בעניין זה מול היועץ המשפטי של המשרד בטרם קבלת החלטה.

לעניין אישור טיוטת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל יצוין כי תזכיר החוק בעניין הופץ לפני המועד הקובע, והוא כולל הארכה של הוראה שעה שהייתה בתוקף 5 שנים למשך שנתיים נוספות. אמנם ניתן היה להאריך את הוראת השעה לתקופה קצרה יותר, ואולם אין באמור משום קביעת עובדות מוגמרות שיהיה קשה לממשלה הנכנסת לשנות, שכן ניתן יהיה לבטל את הוראת השעה לפי שיקול דעתה של הממשלה הנכנסת. בהקשר זה יצוין כי בשל הוראות סעיף 38 לחוק יסוד:

הכנסת ממילא הוראת השעה תמשיך לעמוד בתוקפה עד לתום שלושה חודשים מיום כינונה של הממשלה הנכנסת. בנוסף, אין באמור משום שינוי סדרי העדיפויות של הממשלה היוצאת. באיזון האמור ומכל הטעמים האמורים, לטעמי, אין מניעה משפטית לאשר את טיטת החוק בעת הזו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי.

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

בכפוף לכל האמור, אין מניעה בקבלת הצעת ההחלטה.

20.10.16

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

הצעת חוק מטעם משרד האוצר:

הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004)(תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016 (תיקון), התשפ"א-2020

תיקון סעיף 2 1. בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004)(תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016¹, בסעיף 2, במקום "ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020)" יבוא "ז' בטבת התשפ"ג (31 בדצמבר 2022)".

דברי הסבר

חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 קובע בסעיף 45 שבו, כי מעסיק חייב בתשלום היטל על העסקת עובד זר בשיעור של 20% מסך כל ההכנסה ששילם לעובד הזר בשנת מס מסוימת. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי עלות העסקת עובד זר נמוכה מעלות העסקת עובד ישראלי וכי ההיטל נועד להקטין את התמריץ להעסקת עובד זר.

עם זאת, קובע סעיף 45 האמור כי אם העובד הזר מועסק לפי היתר להעסקת עובד זר בענפים מסוימים המפורטים בסעיף, יהיה שיעור ההיטל נמוך יותר מ-20%, ובענף החקלאות הוא יעמוד על 10%. ביום ב' באדר א' התשע"ו (11 בפברואר 2016), פורסם בהוראת שעה תיקון לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004)(תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016, שבו נקבע פטור מלא מהיטל בענף החקלאות. נקבע כי הוראת שעה זו תעמוד בתוקפה מיום כ' בטבת התשע"ו (1 בינואר 2016) עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020). מוצע בהצעת חוק זו להאריך את הוראת השעה, כך ששיעור ההיטל ימשיך לעמוד על 0% לשנתיים נוספות, עד ליום ז' בטבת התשפ"ג (31 בדצמבר 2022).

¹ ס"ח התשע"ו, עמ' 545.



מוכירות הממשלה

החלטה מספר חק/184 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 24.12.2020.

חק/184. טיוטת חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016 (תיקון), התשפ"א-2020

מ ח ל י ט י ס : לאשר את טיוטת חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016 (תיקון), התשפ"א-2020, המצורפת (דפים.....), בכפוף לאישורה של הפחתה רוחבית אשר תובא לאישור הממשלה ותשמש פעולה מאזנת בהתאם לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. ככל שלא תאושר ההפחתה הרוחבית הנ"ל על ידי הממשלה, יהיה צורך להצביע על פעולה מאזנת חלופית לצורך קידומה של הצעת החוק בקריאה הראשונה, השנייה והשלישית.

הצעת חוק מטעם משרד האוצר:

הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016 (תיקון), התשפ"א-2020

תיקון סעיף 2 1. בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016¹, בסעיף 2, במקום "ט"ז בכ בדצמבר 2020" יבוא "ז' בטבת התשפ"ג (31 בדצמבר 2022)

דברי הסבר

חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 קובע בסעיף 45 שבו, כי מעסיק חייב בתשלום היטל על העסקת עובד זר בשיעור של 20% מסך כל ההכנסה ששילם לעובד הזר בשנת מס מסוימת. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי עלות העסקת עובד זר נמוכה מעלות העסקת עובד ישראלי וכי ההיטל נועד להקטין את התמריץ להעסקת עובד זר.

עם זאת, קובע סעיף 45 האמור כי אם העובד הזר מועסק לפי היתר להעסקת עובד זר בענפים מסוימים המפורטים בסעיף, יהיה שיעור ההיטל נמוך יותר מ- 20%, ובענף החקלאות הוא יעמוד על 10%.

ביום ב' באדר א' התשע"ו (11 בפברואר 2016), פורסם בהוראת שעה תיקון לחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ו-2016, שבו נקבע פטור מלא מהיטל בענף החקלאות.

נקבע כי הוראת שעה זו תעמוד בתוקפה מיום כ' בטבת התשע"ו (1 בינואר 2016) עד יום ט"ז בטבת התשפ"א (31 בדצמבר 2020). מוצע בהצעת חוק זו להאריך את הוראת השעה, כך ששיעור ההיטל ימשיך לעמוד על 0% לשנתיים נוספות, עד ליום ז' בטבת התשפ"ג (31 בדצמבר 2022).

¹ ס"ח התשע"ו, עמ' 545.