

העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר הפנים לראש הממשלה בנושאים דחופים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

א. לנוכח היעדר שר פנים ועל מנת להבטיח מענה לצרכים דחופים וחיוניים בתחומי משרד הפנים ובהתאם לסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, להעביר לראש הממשלה את הסמכויות הנתונות לשר הפנים לפי החוקים שלהלן ובעניינים המפורטים לצדם, זאת עד למינוי שר פנים:

- (1) סעיף 1יא לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991;
- (2) סעיף 9(ב)(2) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 – לעניין בקשה לאישור חריג להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור ברישא של הסעיף;
- (3) סעיף 9ב לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 - לעניין הטלה ראשונה של ארנונה על ידי ועד מקומי.

ב. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, להביא את ההחלטה שבסעיף א' לאישור הכנסת.

ג. מובתר שהסמכויות יוחזרו באופן אוטומטי לשר הפנים מיד לכשימונה, ללא צורך בהעברה נוספת.

דברי הסבר

רקע כללי

בעקבות התפטרות שר הפנים, אשר נכנסה לתוקף ביום 22.7.2025, מונה שר המשפטים וסגן ראש הממשלה לממלא מקום שר הפנים לתקופה של שלושה חודשים מיום ההתפטרות כאמור, וזאת בהתאם לסעיף 24 לחוק-יסוד: הממשלה. תקופת מילוי המקום הסתיימה ביום 22.10.2025 ומאז אין שר פנים מכח.

בהעדר שר פנים לא ניתן לעשות שימוש בסמכויות הנתונות לשר על פי חוק. הצעת החלטה זו נועדה להעביר לראש הממשלה, בהתאם להוראות סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, סמכויות הקבועות בחוק, אשר קיימת דחיפות וחיוניות בהפעלתן לשם הבטחת רציפות תפקודית בתחומים שעליהם אמון משרד הפנים. העברת הסמכויות תהא עד למינוי שר פנים, כאמור בהחלטה.

בהמשך להעברת הסמכויות של שר הפנים לראש הממשלה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3492 מיום 16.11.2025, מוצע כעת להעביר לראש הממשלה סמכויות נוספות של שר הפנים שנדרשת הפעלתן בדחיפות:

מוצע להעביר לראש הממשלה את סמכות שר הפנים בכל הנוגע לתיקון התקנות המטילות על מעסיקי עובדים זרים חובת הפקדת פיקדון שנועד להוות חיסכון חלף זכויות סוציאליות המגיעות להם וכן להוות תמריץ ליציאה מהארץ של העובד הזר במועד סיום שהייתו החוקית בארץ.

טיוטת תקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים) (תיקון), התשפ"ה-2025 (להלן - **טיוטת התקנות**) הוגשה לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת ביום 8.5.2025. במשותף – על ידי שר העבודה ושר הפנים היוצאים, בהתאם לסמכויותיהם מכוח חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, אך טרם נדונה ולכן יש צורך לאשר את הגשתה בשנית לוועדה, על מנת שתוכל לקיים דיון בהן ובהתאמה לתת את אישורה לטיוטת התקנות.

הדחיפות בתיקון התקנות נובעת מכך שבחלק מהענפים, על אף שאושרה להם בוועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים (להלן – **ועדת המנכ"לים**) מכסה של עובדים זרים, כיום לא ניתן לנצל את המכסה המאושרת בשל אי תחולת תקנות הפיקדון עליהם, ובחלק מהענפים החלת התקנות פקעה או עומדת לפקוע כמפורט להלן:

1. בענף מוסדות סיעוד שבפיקוח משרד הבריאות - ביום 4.7.2025 ניתנה החלטת ועדת המנכ"לים שאיפשרה הקצאת חלק מהמכסה של מוסדות הבריאות גם למוסדות אשפוז במערך הגריאטרי. ואולם, מכיוון שבהתאם להחלטת ממשלה מס' 183 מיום 5.7.2020 (להלן – **החלטה 183**) החלת תקנות הפיקדון היא תנאי להבאת עובדים גם במכסה זו, הרי שכל עוד תקנות הפיקדון לא מתוקנות לא ניתן להביא עובדים למוסדות אלה.

2. בענף מוסדות סיעוד שבפיקוח משרד הרווחה – ביום 28.9.2025 קיבלה ועדת המנכלים החלטה שאיפשרה העסקת עובדים זרים במסגרות המונות מתחת ל-12 דיירים, והעסקת עובדים זרים ככוח עזר, בעבודות ניקיון, במוסדות הדיור המוגן. ואולם, מכיוון שבהתאם

להחלטה 183 החלטת תקנות הפיקדון היא תנאי להבאת עובדים גם במכסה זו, הרי שכל עוד הגדרת מוסדות הסיעוד של הרווחה בתקנות הפיקדון לא מתקנת לא ניתן להביא עובדים כפי שאישרה ועדת המנכ"לים.

3. בענף המסעדות ובענף המסחר והשירותים - חובת הפיקדון פקעה ביום 1.3.2025. נכון ליום 18.11.2025 נמצאים בישראל 860 עובדים זרים בענף המסעדות (לא כולל שפים מומחים) ו-3,796 עובדים זרים בענף המסחר והשירותים, ועל כולם לא חלה חובת הפיקדון.

4. בענף התעשייה – בהתאם להחלטת ממשלה מס' 4110 מיום 12.8.2018 החלטת החובה להפקדת הפיקדון היא תנאי למימוש המכסה להבאת עובדים זרים בענף התעשייה. החובה האמורה תפקע ביחס לענף זה ביום 31.12.2025. ולכן, ככל שהתחולה ביחס לענף זה לא תוארך באמצעות תיקון התקנות, הרי שהחל מיום 1.1.2026 לא יהיה ניתן להביא עובדים זרים חדשים לעבודה בענף התעשייה. נכון ליום 18.11.2025 מכסת העובדים הזרים בענף התעשייה היא 18,200 ומתוכה נמצאים בארץ 4,800 עובדים זרים, כך שלא יהיה ניתן לנצל את יתרת המכסה החל מיום 1.1.2026.

בנוסף מוצע להעביר משר הפנים לראש הממשלה סמכויות בנושא ארנונה: בהתאם לסעיף 9(ב)(2) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, רשאית רשות מקומית לבצע שינויים בצו הארנונה שלה, כגון להעלות את סכומי הארנונה הכללית, דרך כלל או לסוג נכסים, בשיעור גבוה משיעור העדכון, להפחית את סכומי הארנונה ולשנות סיווגי ארנונה, ובלבד שקיבלה את אישור שר הפנים, ובנסיבות מסוימות גם את אישור שר האוצר.

כמו כן, לפי סעיף 9ב לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הטלת ארנונה לראשונה על ידי ועד מקומי כמשמעותו בסעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות טעונה אישור של שרי הפנים והאוצר.

אישור שר הפנים או השרים, לפי העניין, לפי הסעיפים האמורים בחוק ההסדרים, נדרש שיינתן עד ליום 15 בדצמבר שלפני שנת הכספים שבשלה ניתן האישור, כך שהאישורים לגבי שנת 2026 נדרש שיינתנו עד ליום 15.12.2025. ככל שלא יינתנו אישורים לבקשות שיימצא כי נכון לאשרן, לא יוכלו הרשויות להעלות או לשנות את צו הארנונה, והרשויות המקומיות, ובכללן רשויות בתהליכי הבראה הנדרשות ומחויבות להעלאת ארנונה כתלק מצעדי ההבראה, צפויות להיפגע באופן מהותי בכל הנוגע ליכולתן למלא כנדרש את תפקידן ולשמור על תקציב מאוזן. בענין זה נמסר שמדובר בבדיקה של כ-100 בקשות. לכן, הליך הבאת הנושא בפני הגורם המוסמך לצורך קבלת הנחייתו והכרעתו בנוגע למתן אישור, הן בכל הנוגע לבקשות הטעונות אישור שר הפנים ובוודאי בסוגי המקרים הדורשים אישור שר הפנים ושר האוצר, הוא הליך מורכב, הדורש בשגרה פרק זמן העולה על מה שנותר כבר כיום לצורך השלמת התהליך.

לפיכך, ולאור הדחיפות והצורך ליתן מענה כמפורט לעיל, מבוקש להעביר את הסמכויות האמורות של שר הפנים לראש הממשלה.

בהתאם להוראת סעיף 31(ב) לחוק-יסוד הממשלה, יש להעביר את ההחלטה על העברת הסמכויות לאישור הכנסת.

מובהר כי הסמכויות שיועברו על פי ההחלטה לראש הממשלה יוחזרו באופן אוטומטי לשר הפנים מיד לכשימונה, ללא צורך בהעברה נוספת.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

סיווגים

סיווג ראשי: 05 ממשלה

תחום פעולה עיקרי: 09 אחר

מגיש: ראש הממשלה

ג' בכסלו התשפ"ו
23 בנובמבר 2025



היועצת המשפטית

ירושלים, מוצ"ש, ב' בכסלו התשפ"ו
22 בנובמבר 2025
סימוכין: 1962076055

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: העברת סמכויות משר הפנים לראש הממשלה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בעקבות התפטרות שר הפנים, אשר נכנסה לתוקף ביום 22.7.2025, מונה שר המשפטים וסגן ראש הממשלה לממלא מקום שר הפנים לתקופה של שלושה חודשים מיום ההתפטרות כאמור, וזאת בהתאם לסעיף 24 לחוק-יסוד: הממשלה. תקופת מילוי המקום הסתיימה ביום 22.10.2025 ומאז אין שר פנים מכהן. מצב זה מעורר קשיים, בין היתר, לאור הצורך בהפעלת סמכויות הנתונות לשר על פי חוק.

סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי: "הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר".

בהתאם, ועל מנת לאפשר רציפות תפקודית ולהבטיח מענה לצרכים דחופים וחיוניים בתחומי משרד הפנים, מוצע להעביר משר הפנים לראש הממשלה את הסמכויות המפורטות בהצעת ההחלטה, אשר קיימת דחיפות וחיוניות בהפעלתן לשם הבטחת רציפות תפקודית בתחומים שעליהם אמון משרד הפנים. זאת, בהמשך להעברת הסמכויות של שר הפנים לראש הממשלה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3492 מיום 16.11.2025.

בהתאם להוראת סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, יש להביא את ההחלטה על העברת הסמכויות לאישור הכנסת. בהצעת ההחלטה מובהר כי תוקפה הוא עד למינוי שר פנים, כך שעם מינוי שר פנים ישובו הסמכויות לשר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

מרבית הסמכויות המינהליות הנתונות לממשלה מחולקות בין השרים השונים כפי שקבעו המחוקק והממשלה עצמה. שר הממונה על משרד אחראי על כל תחומי משרדו, והוא מפעיל את הסמכויות הנתונות לו על פי דין מתוך נקודת מבט רחבה ביחס לאינטרסים הציבוריים שעליהם הוא אמון במסגרת תפקידו. לפיכך, דרך המלך לאפשר הפעלת הסמכויות הדרושות להפעלה על ידי שר הפנים, ובפרט הסמכויות המפורטות בהצעת ההחלטה, היא מינוי שר למשרד.

ואולם בנסיבות הנוכחיות, שבשלחן לא מכהן שר במשרד הפנים, מוצע למצער להעביר את סמכויותיו הקבועות בחקיקה, אשר הפעלתן דחופה וחיונית לשם הבטחת רציפות תפקודית בתחומים שעליהם אמונים משרד הפנים. אמנם, ביחס לסמכויות האמורות לכאורה נותרו עוד מספר שבועות עד המועד שבו ייווצרו נזקים משמעותיים, בגין היעדר גורם שבאפשרותו להפעילן – עם זאת, לנוכח התהליך אשר נדרש לקראת השלמתן (דיוני ועדה בכנסת ביחס לתקנות העובדים הזרים; ובחינה מהותית של עשרות בקשות ביחס לארנונה), נראה כי הדחיפות האמורה מתעוררת



היועצת המשפטית

כבר בעת הזו.

על פי הפסיקה לממשלה יש שיקול דעת רחב מאוד בהפעלת סמכויותיה על פי סעיף 31 לחוק-יסוד: הממשלה (בג"ץ 5743/18 וידר נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 5(אר"ש 1.8.2018)). זאת, אף כשמדובר בהעברה נקודתית לטובת קבלת החלטה ספציפית, ולא בהעברה קבועה (בג"ץ 5197/18 בצדק נ' כנסת ישראל, פסקה 4 (אר"ש 15.8.2018)). האפשרות להעביר סמכויות בין השרים "חלה לעניין כל השרים ולעניין כל הסמכויות", "כמו כל הוראה חוקתית יש ליתן לה פרשנות מתוך 'מבט רחב'" (בג"ץ 1384/98 אבני נ' ראש הממשלה, פ"ד נב(5)206, 210 (1998)), ותכליתה להסדיר את פעולת הממשלה "בצורה נכונה ויעילה ובאופן העונה על צורכי הממשלה ועל צורכי המדינה".

לצד האמור, מובן כי העברת סמכויות נקודתיות של שר הפנים לידי ראש הממשלה אינה מספקת פתרון מלא והולם למצב אשר נוצר, אלא בגדר אילוץ מתחייב שאף בו טמון קושי. כך, עקב העברת הסמכויות נוצר מצב שבו הגורם המחזיק בסמכות איננו השר הממונה על המשרד או על החוק הספציפי. זאת ועוד, סמכויות רבות נותרות ללא גורם שמוסמך להפעילן, והמשרד כולו נותר ללא דרג מדיני מכהן שנוכחותו מתחייבת לצורך הכרעות מדיניות שונות, לדוגמה בנושא התקציב שנדון בימים אלו בין משרדי הממשלה לקראת הבאתו לאישור הממשלה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של משרד הפנים מסר כי אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

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

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית