

טיוטת חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב] (תיקון), התשע"ד-2013 - הסמכת ועדת
שרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב] (תיקון) התשע"ד-2013, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של טיוטת החוק.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

הצעה זו נועדה לקיצור תקופות לצורך תיקון חוק שירותי הדת היהודיים ועל מנת לאפשר את תיקון הסעיפים הרלוונטיים בחוק שירותי הדת היהודיים כך שניתן יהיה לקבוע אמות מידה לשינוי שיעור השתתפות של המדינה בתקצוב המועצות הדתיות, כפי שיובהר להלן:

סעיף 11ב(א) לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - "החוק") קובע, בכפוף לתנאים הקבועים בו, כדלהלן:

"על אף האמור בסעיף 11א, השר, שר הפנים ושר האוצר (להלן - השרים) רשאים לשנות בהחלטה שהתקבלה ברוב דעות השרים, ובכללם שר האוצר, על פי אמות מידה שוויוניות שייקבעו לגבי כל שנת כספים, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בהוצאות התקציב של המועצות, כולן או חלקן, לסכום אחר (להלן - סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה), ובלבד שההחלטה תינתן בתוך 90 ימים מיום תחילתה של כל שנת כספים..."

הנשיאה בתקציב המועצות הדתיות ואופן חלוקתו בין הרשות המקומית שבתחומה נמצאת המועצה ובין הממשלה נקבע באמצעות מנגנון הקבוע בסעיף 11א(ג) לחוק כדלהלן:

סכום ההשתתפות של רשות מקומית בהוצאות התקציב של מועצה הנמצאת בתחום שיפוט, בכל שנת כספים, יהיה שווה לסכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בהוצאות התקציב של אותה מועצה, באותה שנת כספים, כשהוא מוכפל ב-1.5 (להלן - סכום ההשתתפות הרגיל של הרשות המקומית).

בהתאם לסעיף זה, ברירת המחדל לחלוקת התקציב בין הממשלה והרשות המקומית הינו ביחס של 60% לעומת 40% בין הרשות המקומית והממשלה, בהתאמה. דהיינו: הרשות המקומית נושאת בנטל תקציב המועצה הדתית ביחס של פי 1.5 לעומת הנטל המוטל על הממשלה (להלן: "סכום ההשתתפות הרגיל").

בסעיף 11ב(א) לחוק קבועה פרוצדורה המאפשרת לשנות את יחס שיעור ההשתתפות בין הממשלה והרשות המקומית. בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף רשאים השר לשירותי דת, שר הפנים ושר האוצר, תוך 90 ימים, מיום תחילתה של כל שנת כספים, לשנות, בהחלטה שהתקבלה ברוב דעות השרים, ובכללם שר האוצר, את סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות לסכום אחר (להלן - סכום השתתפות מיוחד) על פי אמות מידה שוויוניות שיקבעו השרים באישור ועדת הכספים של הכנסת בכפוף לשלשה תנאים המפורטים בסעיף.

המשרד לשירותי דת מבקש כבר בשנת הכספים 2013, להביא לשינוי סכום ההשתתפות של הממשלה באופן כזה שהנטל בחלוקת התקציב בין הממשלה ובין הרשות המקומית ישתנה ביחס לכל מועצה בהתחשב בתבחינים שונים ובין היתר, אך לא רק, באיתנותה הפיננסית של הרשות המקומית שבתחומה נמצאת המועצה. כך, רשות מקומית בעלת יכולת כלכלית תישא

ביותר מ- 60% מתקציב המועצה והממשלה תישא בשיעור נמוך יותר מ- 40% וכן להיפך. בדרך כזו סכום השתתפות המשרד בנטל התקציב של מועצות דתיות הפועלות בתחומן של רשויות מקומיות חלשות מבחינה כלכלית יגדל. בדרך זו תובטח העברת התקציב במלואו למועצה הדתית לצורך קיום שירותי הדת בתחום הרשות תוך הקטנת הסיכון שחלק מהתקציב לא יועבר למועצה הדתית ע"י הרשות המקומית מפאת חוסר יכולת כלכלית. יודגש, כי סך התקציב שמועבר על ידי הממשלה לכלל המועצות הדתיות אינו משתנה במסגרת שינוי סכומי ההשתתפות של הממשלה על פי סעיף 11ב לחוק. השינוי נוגע אך ורק לאופן חלוקת "העוגה התקציבית" בין המועצות הדתיות השונות באופן דיפרנציאלי ותוך התחשבות במצבן הכלכלי של רשויות מקומיות חלשות.

על מנת לבצע את השינויים האמורים לעיל יש צורך בקבלת החלטת השרים הרלוונטיים, תוך התקופה המנחה של 90 הימים מתחילת שנת הכספים, וזאת לאחר שאמות המידה לשינוי סכום ההשתתפות אושרו ע"י וועדת הכספים של הכנסת.

בשנת הכספים 2013 פורסם ברשומות החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2013 ו- 2014) (להלן- "חוק התקציב השנתי") רק ביום 5.8.13 כאשר מועד התחילה הוא 1.8.13. לפיכך עולה השאלה האם ניתן לקבל החלטה ע"י השרים בדבר שינוי סכום ההשתתפות מעבר למועד של 90 הימים שכן מועד זה כבר חלף ביום אישור חוק התקציב השנתי. מובן כי בהתחשב בעובדה שמדובר בהחלטה שבסיסה תקציבית, לא ניתן היה לקבלה בטרם אישור חוק התקציב השנתי. במקרה כזה, בהתאם לסעיף 11ד(ב) לחוק, תעביר רשות מקומית למועצה הדתית שבתחום שיפוטה מקדמה בסכום השווה לחלק ה- 12 מסכום ההשתתפות של הרשות המקומית כפי שחל בשנת הכספים הקודמת. נכון להיום, קיימת בעייתיות משפטית לקבל החלטה ע"י השרים וועדת הכספים של הכנסת לשינוי בסכום ההשתתפות ולקבוע סכום השתתפות מיוחד, למרות ההצדקה שקיימת לכך. במצב כזה עלול להיווצר מצב, ככל שלא תאושר הצעה זו, שחלוקת סכום ההשתתפות ייקבע על פי ברירת המחלל לפי סכום ההשתתפות הרגיל, שעה שניתן להשיג חלוקה אחרת צודקת יותר, דבר העלול לפגוע בהעברות התקציביות למועצות הדתיות וכפועל יוצא מכך לפגוע בשירותי הדת המסופקים על ידן.

מטרת החוק המוצע היא לבצע תיקון לסעיף 11ב(א) לחוק באופן כזה שהמועד לקבלת החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות ייקבע ביחס לתחילת שנת כספים או ביחס לקבלת חוק התקציב השנתי, לפי המאוחר מביניהם. כך, בשנה בה התעכב אישור חוק התקציב השנתי, כגון בשנת בחירות, עדיין יוכלו השרים לקבל החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות בתוך 90 הימים שלאחר אישור חוק התקציב השנתי. לחילופין, בשנה בה לא יאושר חוק תקציב שנתי, דוגמת שנת 2014, בהיותה השנה השנייה של תקציב דו-שנתי, ניתן יהיה לקבל החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות תוך 90 ימים מתחילת שנת הכספים. ככל שלא יאושר התיקון הרי שבכל שנה בה יתעכב אישור התקציב מסיבה כלשהיא מעבר לתקופת 90 הימים מיום תחילת שנת הכספים ייווצר קושי פרצדורלי ומשפטי לקבוע סכום השתתפות מיוחד, דבר אשר עלול להביא לקושי תפקודי של חלק ניכר מן המועצות הדתיות.

כן מוצע לקבוע כי אמות המידה שייקבעו על ידי השרים לפי סעיף 11ב לא יהיו צריכות להיות

מאושרות ע"י וועדת הכספים בכל שנה אלא אם יתבקש שינוי באמות מידה אלו משנה לשנה. בשנה בה יאושרו אמות המידה ע"י השרים באותו נוסח בה אושר בשנה הקודמת לא יהא צורך באישור וועדת הכספים באותה שנה לאמות המידה שכן אלה נשארו בעינם.

כמו כן מוצע לקבוע תחולה רטרואקטיבית לתיקון לחוק כך שתחילת החוק תהיה מיום 1.1.2013. זאת, על מנת לאפשר למשרד ולשרים לקבוע את שינוי סכום ההשתתפות כבר בשנת כספים זו; יודגש, כי בפועל העבירו הרשויות המקומיות החל מתחילת שנת הכספים 2013 למועצות הדתיות המצויות בתחום שיפוטן מקדמה בסכום השווה לחלק ה – 12 מסכום ההשתתפות המיוחד כפי שחל בשנת 2012, וזאת בהתאם לסעיף 11ד(ב) לחוק; כך, שבפועל הפגיעה ברשויות המקומיות, אם בכלל, בגין התחולה הרטרואקטיבית החל מתחילת שנת 2013, תהיה מזערית ומצומצמת.

מכל מקום, בשל הרטרואקטיביות של הצעת החוק ועל מנת לצמצם ככל האפשר את הפגיעה ברשויות המקומיות שסכום ההשתתפות המיוחד שלהן בהוצאות התקציב של המועצות שבתחום שיפוטן גדל משנת 2012 לשנת 2013 בשל הגדלת שיעור ההשתתפות המיוחד, סוכם על דעת המשרדים שלעניין כי הממשלה תישא ב-3/4 מהסכום הנובע מהגדלת שיעור ההשתתפות של אותן רשויות בהוצאות התקציב של המועצות שבתחומן, במקומן של הרשויות המקומיות הנ"ל, ותעבירו ישירות למועצה; וזאת נוכח הסתמכותן הנחזית על שיטת התקצוב שנהגה עד עתה.

עוד מוצע להסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את הנוסח הסופי של הצעת החוק לשם הגשתה המיידית לכנסת ולאפשר את קיצור תקופת ההנחה על מנת להקדים את הדיון בהצעת החוק ולסיים את הליך החקיקה ופרסום אמות המידה ואחוז השתתפות הממשלה בתקציבי המועצות הדתיות מוקדם ככל האפשר לפני תום שנת הכספים.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

אין שינוי במסגרת התקציב הכוללת של השתתפות הממשלה בתקציבי המועצות הדתיות.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - אינו מתנגד

שר הפנים – אינו מתנגד

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3060 בעניין טיוטת חוק דירותי הדת היהודיים (נוסח משולב)(תיקון מס' 16),
התשע"א-2011- אישור החלטת וועדת השרים לענייני חקיקה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה ראה טופס נלווה.

סיווגים

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית ;

סיווג משני: 07חקיקה ממשלתית ;

תחום פעולה עיקרי: 04ישראל והעם היהודי ;

מוגש על ידי השר לשירותי דת

י"ב בחשון התשע"ד
16 באוקטובר 2013

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הסמכת וועדת שרים לענייני חקיקה לדון ולאשר את הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב) (תיקון), התשע"ג – 2013, בנושא הפרוצדורה הנדרשת לצורך קבלת החלטה ע"י וועדת שרים וועדת הכספים בדבר אישור שיעור ההשתתפות המיוחד של הממשלה בתקציבי המועצות הדתיות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את חוק שירותי הדת היהודיים כך שהאשר לשירותי דת ישר האוצר ושר הפנים. באישור וועדת הכספים של הכנסת, יוכלו לקבל החלטה בדבר קביעת סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה בהוצאות המועצות הדתיות תוך תקופה של 90 ימים מיום תחילת שנת הכספים או מיום קבלת חוק התקציב השנתי, לפי המאוחר מביניהם, וזאת במקום התקופה הקבועה כיום בחוק – 90 ימים מיום תחילתה של כל שנת כספים.

כן מוצע לתקן כי אישור וועדת הכספים לאמית המידה השיוויונית שייקבעו ע"י השרים תעמוד בתוקפה כל עוד לא נעשה שינוי באמות מידה אלה; כל עוד החלטת השרים בדבר אמות המידה ובדבר סכום ההשתתפות המיוחד תתקבל כל שנה על בסיס אותן אמות המידה שכתב אישרו ע"י הוועדה לא יהיה צורך להביא את אמות המידה לאישור ועדת הכספים. ככל שיבקשו השרים לקבוע אמות מידה חדשות או לבצע שינויים באמות המידה שאושרו יהיה צורך להביא את השינוי מאו את אמות המידה החדשות לאישור וועדת הכספים. ככל מקרה החלטת השרים לגבי שינוי סכום ההשתתפות ולגבי אימוץ אמות המידה הקיימות תצטרך להתקבל מידו שנה

עוד מוצע להחיל את התיקון לחוק הטרואקטיבית מיום 1.1.2013 וזאת על מנת לאפשר השרים ולוועדת הכספים לקבל החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות המיוחד כבר בשנת הכספים 2012 לצורך כך מוצע לשבוע בהוראת שעה, לשנת 2013 בלבד. כי התקופה שבה יוכלו השרים וועדת הכנסת לקבל החלטה בדבר סכום ההשתתפות המיוחד תהיה 120 ימים (מקבלה חוק הנוגעים השנתי), כך ניתן יהיה לקבל החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות כבר בשנת הכספים 2013.

כמו כן, על מנת לצמצם ככל הניתן את המניעה, אם יכנס ישתהו, ברשויות המקומיות שסכום ההשתתפות המיוחד שלהן בהוצאות התקציב של המועצות שבתחום שיפיקן נדל בשנת 2012 לשנת 2013 בשל הגדלת שיעור ההשתתפות המיוחד עקב התחולה הטרואקטיבית המוצעת, מוצע כי הממשלה תישא ב-3/4 מהסכום הנובע מהגדלת שיעור ההשתתפות של אותן רשויות בהוצאות התקציב של המועצות שבתחומן. במקומן של הרשויות המקומיות הנ"ל, ותעבורו הרשויות למועצה, וזאת נוכח הסתמכותן הנחוצה על שיטת התקצוב שנהגה עד עתה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתורם

רקושי המשפטי הנובע מהצעת החוק המפורטת נוגעת לסוגיית הרטרואקטיביות של דבר המקרה החל מיום 1.1.2013 ככלל. הפינמה היא שלא תחיל חקיקה באופן רטרואקטיבי. במקרה זה, הצעת החוק מאפשרת תחילה רטרואקטיביות ופאסיבית לשרים ולוועדת הכנסת לקבץ החלטות בדבר שינוי סכום ההשתתפות הרגיל לסכום השתתפות מיוחד בהתאם לאמות מידה שונות. יצאונה, החלה רטרואקטיביות זו בעלה חפזות משפטיות, שעה שברירת המחזק, בשנה בה לא התקבלה החלטה בדבר הביעת סכום השתתפות מיוחד, הינה כי חלוקת התקציב תהא לפי סכום ההשתתפות הרגיל.

אחא שבפועל, החל מתחילת שנת הכספים 2013, ממילא העבירו הרשויות המקומיות למעצות הדתיות המוצעות בתחום שיפוטן מקדמור בסכום השווה לחלק ה-12 מסכום ההשתתפות המיוחד כפי שחל בשנת 2012, וזאת בהתאם לסעיף 11ד(ב) לחוק, כך, שבפועל הפגיעה ברשויות המקומיות, אם בכלל, בגין התחילה הרטרואקטיבית החל מתחילת שנת 2013, תהיה זניחה ומצומצמת.

ככל שיהיו שינויים בסכומי ההשתתפות של רשות מקומית מסוימת הרי שהדבר יוכל לנבוע גם לא רק כתוצאה משינוי אמות המידה אלא משיפור או מירידה של אותה רשות מקומית במאבקה הסוציו-הומני ומכועבר שלה מאשכיל סוציו-הומני אחד לאחר ואז מהגדלת העוצה התקציבית של השתתפות הממשלה בתקציבי המועצות הדתיות.

זאת ועוד, ברירת המחזק בחוק הינה חלוקה תקציבית לפי שיעור ההשתתפות הרגיל, דהיינו הממשלה נושאת ב-40% מתקציב כל מועצה דתית והרשויות המקומיות שבתחומיה נמצאת המועצה הדתית נושאת ב-60% מתקציב המועצה הדתית. בכל שבשנת הכספים 2013 לא יאוישר אמות המידה וחלוקת התקציב תתבצע לפי ברירות המחזק, כאמור בסעיף 11א לחוק, דווקא במקרה זה יהיה שינוי משמעותי בשיעורי ובסכומי ההשתתפות של חלק גדול מגין הרשויות המקומיות ביחס לשנת הכספים 2012.

על מנת לצמצם ככל האפשר את הפגיעה ברשויות המקומיות וסכום ההשתתפות המיוחד שלהן בהוצאות התקציב של המועצות ובתחום שיפוטן גדל מישנת 2012 לשנת 2013, בשל העובדה שיעור ההשתתפות המיוחד, טובים על דעת המשרדים שלעניין כי הממשלה נושאת ב-3/4 מהסכום הנובע מהגדלת שיעור ההשתתפות של אותן רשויות בהוצאות התקציב של המועצות ובתחומן, במסגרתן של הרשויות המקומיות הנ"ל, יתעבירו ישירות למועצה, וזאת נוכח הסתמכותן הנחוצה על שירות התקציב ונהגה עד עתה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם

יועמי"ש משרד האוצר: אין מניעה משפטית

יועמי"ש משרד הפנים: אין מניעה משפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה

- אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה

יועץ (אלד אבנר)

תפקיד

שם יועץ

שם

חתימה

חתימה

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

הצעת חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב] (תיקון מס' 19), התשע"ד – 2013

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו –

הארכת מועד אישור סכום ההשתתפות המיוחד בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות, בהתאם לסעיף 11 לחוק וייתור הצורך באישור ועדת הכספים של הכנסת ככל שלא נערך כל שינוי באמות המידה שלעניין. כמו כן נקבע בהוראת שעה לשנת 2013, כי מועד אישור אמות המידה בהתאם לסעיף הנ"ל יתבצע תוך 120 יום מיום אישור התקציב ולא 90 יום כמקובל. כן נקבעה הוראת שעה לשנת 2013, שמטרתה צמצום הפגיעה הרטרואקטיבית ברשויות מקומיות ששיעורי ההשתתפות שלהן במועצות שבתחומן גדלו.

ג. עיקרי הוראות החוק המוצע

כמפורט בדברי ההסבר לטיוטה.

ד. דברי הסבר לחוק המוצע

כמפורט בדברי ההסבר לטיוטה.

ה. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

יתוקן סעיף 11 לחוק שירותי הדת היהודיים וכן תיקבע הוראת שעה ביחס לשנת 2013.

ו. הממונה על התקציבים - אינו מתנגד לחוק המוצע.

ז. **בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה - מחלקת יעוץ וחקיקה (ראש תחום (אזרחי)) סמכה ידה על הצעת החוק.**

ז. עמדת משרדים רלוונטיים אחרים

משרדי האוצר והפנים מסכימים לתיקון המוצע.

ח. השפעת החוק המוצע על התקן וההיבט המינהלי ועל תקציב המדינה

לחוק המוצע אין השפעה על התקן וההיבט המנהלי והשפעתה על תקציב המדינה מינורית.

ט. רצ"ב נוסח החוק המוצע:

תיקון סעיף 11ב(א) 1. בחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971¹ (להלן - החוק העיקרי) בסעיף 11ב(א) במקום המילה "באישור" יבוא "ויאושרו על ידי".

לאחר המילים "מיום תחילתה של כל שנת כספים" יבוא "או מיום קבלת חוק התקציב השנתי, לפי המאוחר".

הוספת סעיף 11ב(ג) 2. אחרי סעיף 11 ב(ג) יבוא:

"11ב(ג) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ג), החליטו השרים לגבי שנת כספים, שלא לשנות את אמות המידה משנת הכספים שקדמה לה, לא יובאו אמות המידה לאישור מחדש בוועדת הכספים של הכנסת".

הוראות שעה

לשנת 2013 3. בשנת הכספים 2013 יראו כאילו בסעיף 11ב לחוק העיקרי, כנוסחו בחוק זה,

(א) ברישא במקום "90" נאמר "120".

(ב) אחרי פסקה (3) נאמר:

"(4) גדל סכום ההשתתפות המיוחד של רשות מקומית בהוצאות התקציב של מועצה שבתחום שיפוטה ביחס לסכום ההשתתפות המיוחד של הרשות המקומית בשנת הכספים הקודמת, והגידול נובע מהגדלת שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית ביחס לזה שנקבע בשנה הקודמת, תעביר הממשלה למועצה במקומה של הרשות המקומית 3 רבעים מהסכום הנובע מהגדלת שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית".

תחילה 4. תחילת חוק זה ביום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013).

דברי הסבר

הנשיאה בתקציב המועצות הדתיות ואופן חלוקתו בין הרשות המקומית שבתחומה נמצאת המועצה ובין הממשלה נקבע באמצעות מנגנון הקבוע בסעיף 11א לחוק. בהתאם לסעיף, ברירת המחדל לחלוקת התקציב בין הממשלה והרשות המקומית הינו ביחס של 60% לעומת 40% בין הרשות המקומית והממשלה, בהתאמה. דהיינו: הרשות המקומית נושאת בנטל תקציב המועצה הדתית ביחס של פי 1.5 לעומת הנטל המוטל על הממשלה באופן רוחבי (להלן: "סכום ההשתתפות").

בסעיף 11ב(א) לחוק שירותי הדת היהודיים קבועה פרוצדורה המאפשרת לשנות את שיעור ההשתתפות בין הממשלה והרשות המקומית. בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף רשאים השר

¹ ס"ח התשל"א, עמ' 130

לשירותי דת, שר הפנים ושר האוצר, תוך 90 ימים, מיום תחילתה של כל שנת כספים, לשנות, בהחלטה שהתקבלה ברוב דעות השרים, ובכללם שר האוצר, את סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות לסכום אחר על פי אמות מידה שוויוניות שיקבעו השרים באישור ועדת הכספים של הכנסת בכפוף לשלשה תנאים המפורטים בסעיף.

על מנת לבצע את השינויים האמורים לעיל יש צורך בקבלת החלטת השרים הרלוונטיים, תוך התקופה המנחה של 90 הימים מתחילת שנת הכספים, וזאת לאחר שאמות המידה לשינוי סכום ההשתתפות אושרו ע"י ועדת הכספים של הכנסת. בשנת הכספים 2013 פורסם ברשומות החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2013 ו- 2014) (להלן - "חוק התקציב השנתי") רק ביום 5.8.13 כאשר מועד התחילה הוא 1.8.13. מובן כי בהתחשב בעובדה שמדובר בהחלטה שבסיסה תקציבית, לא ניתן היה לקבלה בטרם אישור חוק התקציב השנתי. במקרה כזה, בהתאם לסעיף 11(ד) לחוק, תעביר רשות מקומית למועצה הדתית שבתחום שיפוטה מקדמה בסכום השווה לחלק ה- 12 מסכום ההשתתפות של הרשות המקומית כפי שחל בשנת הכספים הקודמת. נכון להיום, קיימת בעייתיות משפטית לקבל החלטה ע"י השרים וועדת הכספים של הכנסת לשינוי בסכום ההשתתפות ולקבוע סכום השתתפות מיוחד, למרות ההצדקה שקיימת לכך. ככל שלא תתקבל החלטה כאמור, חלוקת סכום ההשתתפות ייקבע על פי ברירת המחדל לפי סכום ההשתתפות הרגיל, שעה שניתן להשיג חלוקה אחרת צודקת יותר, דבר העלול לפגוע בהעברות התקציביות למועצות הדתיות וכפועל יוצא מכך לפגוע בשירותי הדת המסופקים על ידן.

סעיף 1:

מוצע לקבוע כי אמות המידה שייקבעו על ידי השרים לפי סעיף 11ב לא יהיו צריכות להיות מאושרות ע"י ועדת הכספים בכל שנה אלא אם יתבקש שינוי באמות מידה אלו משנה לשנה. בשנה בה יאושרו אמות המידה ע"י השרים באותו נוסח בה אושר בשנה הקודמת לא יהא צורך באישור ועדת הכספים באותה שנה לאמות המידה שכן אלה נשארו בעינין. בכל מקרה, החלטת השרים בעניין אמות המידה וקביעת סכום ההשתתפות המיוחד תתקבל מדי שנה ע"י השרים. אמות המידה יאושרו ע"י ועדת הכספים אלא אם כן סכום ההשתתפות המיוחד ייקבע על בסיס אותן אמות מידה שכבר אושרו ע"י ועדת הכספים. במקרה זה, לא יהא צורך להעביר את אמות המידה לאישור ועדת הכספים שכן אלה כבר אושרו על ידה.

מוצע לבצע תיקון לסעיף 11ב(א) לחוק באופן כזה שהמועד לקבלת החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות ייקבע ביחס לתחילת שנת כספים או ביחס לקבלת חוק התקציב השנתי, לפי המאוחר מביניהם. כך, בשנה בה התעכב אישור חוק התקציב השנתי, כגון בשנת בחירות, עדיין יוכלו השרים לקבל החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות בתוך 90 הימים שלאחר אישור חוק התקציב השנתי. לחילופין, בשנה בה לא יאושר חוק תקציב שנתי, דוגמת שנת 2014, בהיותה השנה השנייה של תקציב דו-שנתי, ניתן יהיה לקבל החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות תוך 90 ימים מתחילת שנת הכספים. ללא התיקון האמור, הרי שבכל שנה בה יתעכב אישור התקציב מסיבה כלשהיא

מעבר לתקופת 90 הימים מיום תחילת שנת הכספים ייווצר קושי פרוצדורלי ומשפטי לקבוע סכום השתתפות מיוחד, דבר אשר עלול להביא לקושי תפקודי של חלק ניכר מן המועצות הדתיות.

סעיף 2:

החלטת השרים בדבר אמות בדבר שינוי סכום ההשתתפות הרגיל לסכום השתתפות מיוחד על בסיס אמות המידה שנקבעו, תעמוד בתוקפה למשך שנת הכספים בה התקבלה ההחלטה. ככל שיחפצו השרים לשנות את סכום ההשתתפות הרגיל יהא עליהם לקבל החלטה בעניין מידי שנה. עם זאת, ככל שאמות המידה שעל בסיסן התקבלה ההחלטה לשנות את סכום ההשתתפות הרגיל לא השתנו לא יהא צורך באישור וועדת הכספים, שוב, לאותן אמות מידה. רק אם ישתנו אמות המידה שעל בסיסן התקבלה החלטת השרים בדבר סכום ההשתתפות המיוחד אזי יהא צורך באישור וועדת הכספים. נקודת המוצא לתיקון זה הינה כי ברגע שאישרה וועדת הכספים את אמות המידה לא יהא צורך באשרור אותן אמות המידה ע"י וועדת הכספים.

סעיף 3:

המשרד לשירותי דת מבקש כבר בשנת הכספים 2013, להביא לשינוי סכום ההשתתפות של הממשלה באופן כזה שהנטל בחלוקת התקציב בין הממשלה ובין הרשות המקומית ישתנה ביחס לכל מועצה בהתחשב בתבחינים שונים ובין היתר, אך לא רק, באיתנותה הפיננסית של הרשות המקומית שבתחומה נמצאת המועצה. כך, רשות מקומית בעלת יכולת כלכלית תישא ביותר מ-60% מתקציב המועצה והממשלה תישא בשיעור נמוך יותר מ-40% וכן להיפך. בדרך כזו סכום השתתפות המשרד בנטל התקציב של מועצות דתיות הפועלות בתחומן של רשויות מקומיות חלשות מבחינה כלכלית יגדל. בדרך זו תובטח העברת התקציב במלואו למועצה הדתית לצורך קיום שירותי הדת בתחום הרשות תוך הקטנת הסיכון שחלק מהתקציב לא יועבר למועצה הדתית ע"י הרשות המקומית מפאת חוסר יכולת כלכלית. יודגש, כי סך התקציב שמועבר על ידי הממשלה לכלל המועצות הדתיות אינו משתנה במסגרת שינוי סכומי ההשתתפות של הממשלה על פי סעיף 11ב לחוק. השינוי נוגע אך ורק לאופן חלוקת "העוגה התקציבית" בין המועצות הדתיות השונות באופן דיפרנציאלי ותוך התחשבות במצבן הכלכלי של רשויות מקומיות חלשות. לצורך כך, מוצע לקבוע בהוראת שעה, לשנת 2013 בלבד, כי התקופה שבה יוכלו השרים וועדת הכנסת לקבל החלטה בדבר סכום ההשתתפות המיוחד תהיה 120 ימים (מקבלת חוק התקציב השנתי), כך ניתן יהיה לקבל החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות כבר בשנת הכספים 2013.

סעיפים 3-4:

מוצע לקבוע תחולה רטרואקטיבית לתיקון לחוק כך שתחילת החוק תהיה מיום 1.1.2013. זאת, על מנת לאפשר למשרד ולשרים לקבוע את סכום השתתפות מיוחד כבר בשנת כספים זו; יודגש, כי בפועל ממילא העבירו הרשויות המקומיות החל מתחילת שנת הכספים 2013 למועצות הדתיות המצויות בתחום שיפוטן מקדמה בסכום השווה לחלק ה-12 מסכום ההשתתפות המיוחד כפי שחל בשנת 2012, וזאת בהתאם לסעיף 11ד(ב) לחוק; כך, שבפועל הפגיעה ברשויות המקומיות, אם בכלל, בגין התחולה הרטרואקטיבית החל מתחילת שנת 2013, תהיה מזערית ומצומצמת.

ככל שיהיו שינויים בסכומי ההשתתפות של רשות מקומית מסוימת הרי שהדבר יכול לנבוע גם לא רק כתוצאה משינוי אמות המידה אלא משיפור או מירידה של אותה רשות מקומית במצבה הסוציאקונומי וממעבר שלה מאשכול סוציאקונומי אחד לאחר ו/או מהגדלת העוגה התקציבית של השתתפות הממשלה בתקציבי המועצות הדתיות.

זאת ועוד, ברירת המחדל בחוק הינה חלוקה תקציבית לפי שיעור ההשתתפות הרגיל, דהיינו הממשלה נושאת ב- 40% מתקציב כל מועצה דתית והרשות המקומית שבתחומה נמצאת המועצה הדתית נושאת ב- 60% מתקציב המועצה הדתית. ככל שבשנת הכספים 2013 לא יאושרו אמות המידה וחלוקת התקציב תתבצע לפי ברירת המחדל, כאמור בסעיף 11א לחוק, דווקא במקרה זה יהיה שינוי משמעותי בשיעורי ובסכומי ההשתתפות של חלק גדול ממן הרשויות המקומיות ביחס לשנת הכספים 2012.

מכל מקום, בשל הרטרואקטיביות של הצעת החוק ועל מנת לצמצם ככל האפשר את הפגיעה ברשויות המקומיות שסכום ההשתתפות המיוחד שלהן בהוצאות התקציב של המועצות שבתחום שיפוטן גדל משנת 2012 לשנת 2013 בשל הגדלת שיעור ההשתתפות המיוחד, סוכם על דעת המשרדים שלעניין כי הממשלה תישא ב-3/4 מהסכום הנובע מהגדלת שיעור ההשתתפות של אותן רשויות בהוצאות התקציב של המועצות שבתחומן, במקומן של הרשויות המקומיות הנ"ל, ותעבירו ישירות למועצה; וזאת נוכח הסתמכותן הנחזית על שיטת התקצוב שנהגה עד עתה.