



משרד האוצר

התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014

**שינויים מבניים, מצרפי התקציב
והרכב התקציב**

מאי 2013

אייר תשע"ג

תוכן עניינים

הקדמה

הגדלת שיעורי ההשתתפות בכח העבודה

31	תכנית יוצאים לעבודה
34	עידוד תעסוקת שני בני הזוג באמצעות סבסוד מעונות יום
38	מיצוי כושר השתכרות כתנאי להנחה בארנונה על פי מבחן הכנסה
	העלאת רמת הפריזון של המשק הישראלי
40	חיזוק לימודי היסוד ומערכת החינוך הרשמית - ממלכתית
45	פרוגרסיביות בהעברות ממשלתיות לרשויות המקומיות
48	ייעול ההקצאה של משאב התדר וקידום טכנולוגיות מתקדמות בסלולר
53	הסרת חסמים בפני קידום מערכות להסעת המונים
56	קידום תעשיית מדעי החיים - שיפור הממשקים בין התעשייה לרגולציה
60	חיזוק הקשרים הכלכליים עם סין, הודו וברזיל
	הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה
62	הרחבת היצע שידורי הטלוויזיה בישראל
67	הרחבת סמכויות שר התקשורת לצורך יישומו של שוק סיטונאי בתקשורת
70	יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה
73	שיפור וייעול במבנה התמיכות בענף החקלאות
75	הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה בתחום התקינה
	ייעול המגזר הציבורי
	משק המים
77	ייעול מקטע החלוקה במשק המים והביוב העירוני
85	הסדרת המרחב הכפרי במשק המים והביוב
87	הסדרת המרחב העירוני במשק המים והביוב
	תחבורה ציבורית
89	אכיפת נסיעת רכב פרטי בנתיבי תחבורה ציבורית
91	עידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב עובדים
	בריאות
93	קביעת כללי ההתחשבנות
96	תיקון מנגנוני עדכון המחירים במערכת הבריאות
	חינוך
100	שקיפות בתקציבי החינוך
	ביטוח לאומי
101	גמלת סיעוד למעסיקי עובדים זרים
	רשויות מקומיות
105	אשכול רשויות מקומיות
106	שינוי הקצאת כספי הקרן לשמירת הניקיון
107	הסדרת מנגנון התשלומים של הסדר מותנה לוועדה מקומית

שירותי דת

108	איחוד מועצות דתיות
111	מינוי ממונים מקצועיים כמועצות דתיות
	מערכת המשפט
112	ייעול ההליך השיפוטי בבתי המשפט
115	ייעול הליכי פשיטת רגל
	תעשיות ביטחוניות
	שינוי הגדרת "מתקן ביטחוני" בחוק התכנון והבניה לקראת הפרטת חברות ממשלתיות
117	ביטחוניות
118	הנפקת 20% ממניות רפאל והתעשייה האווירית
	ביטחון
119	תקציב הביטחון
	רגולציה
120	ייעול מנגנוני רגולציה
124	שיפור וייעול הליכי עשיית עסקים בישראל
	העמקת הגבייה
126	אשרור החלטות ממשלה קודמות לצמצום הגרעון
137	צעדים נוספים למלחמה בהון השחור
139	צעדים נוספים להגברת אכיפת דיני המס
142	צעדים נוספים לצמצום היקף העלמות המסים בישראל
148	צעדים נוספים להעמקת הגבייה הממשלתית
151	צעדים נוספים לשיפור באיסוף המידע והדיווח לרשות המסים
153	תיקונים והתאמות בפקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961
155	תיקונים והתאמות נוספים בחוק הבלו על הדלק
159	צעדים נוספים בתחום מיסוי בין - לאומי
169	תיקונים והתאמות בפקודת המכס [נוסח חדש]
	התכנסות למסגרות פיסקליות
	תשתיות לאומיות
171	תקציב משרד האנרגיה והמים
	מים
172	הפחתות בתקציב משק המים
	חקלאות
173	ביטול תוכנית שיקום תשתיות ביישובים הכפריים
174	האטה בקצב המענקים למיכון במתווה הפחתת עובדים זרים בחקלאות
	תחבורה
175	הפחתה בתקציב משרד התחבורה
	תיירות
177	הפחתה של תקציב שיווק תיירות בישראל
	מו"פ

179	התוכנית הלאומית לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש העולמי בנפט בתחבורה
	ביטוח לאומי
181	שינוי מבנה קצבת הילדים
183	עדכון תעריף דמי קבורה
184	תיקון חוק הגזוזת
185	הסדר שיכוב
	בראות
187	עצירת הרחבת טיפולי השיניים לילדים
188	ייעול מערך ההשתתפויות עצמיות
	חינוך
189	התאמות בתקציב משרד החינוך
	פנים ורשויות מקומיות
192	הפחתות בתקציב משרד הפנים
193	הגברת היציבות התקציבית בשלטון המקומי
196	הפחתת תקציב ההוצאות לבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות ומימון מפלגות שוטף
199	צמצום מתקן השהייה למסתננים
	בינוי ושיכון
200	התאמות תקציביות בתחום הסיוע בדיור
203	התאמות תקציביות בתחום הפיתוח
204	הארכת תוקף החלטות רוחביות
205	משרתים בקודש
206	תקציב פעילות החטיבה להתיישבות
	ביטחון פנים
207	הקצאה יעילה בתקצוב מערכת קשר רדיו לאומי
	בתי המשפט
209	סגירת בתי משפט
	משרד ראש הממשלה
210	עודפי תקציב במשרד ראש הממשלה וביחידות הסמך
211	הפחתה בתקציב הפיתוח של המל"ל
	משרד האוצר
212	עדכון מודל החלפת הרכבים בממשלה
	ייצוג המדינה בחו"ל
213	מיקוד המשאבים בנציגויות נבחרות של המדינה בחו"ל
	כללי
215	הפחתה בתקציב הפרסום הממשלתי
216	הפחתה בתקציב האבטחה במשרדי הממשלה
217	התייעלות במשרדי הממשלה
223	הפחתה בתקציב הנסיעות לחו"ל של הממשלה
224	התאמות במנגנון השקעה של הכספים המנוהלים על ידי האפוטרופוס הכללי

מקור

- 227עדכון והתאמות בשכר ובמנגנוני החזר הוצאות לנושאי משרה ברשויות השלטון
- 229הפחתת הגדלות שירות למשרתי כוחות הביטחון בפנסיה תקציבית
- 231צמצום כח האדם והפחתת הוצאות השכר במשרדי הממשלה

הגנת הסביבה

- 234דחיית יישום התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה בשנים 2013-2015

מסים

- 235שינויים פיסקליים וחוקי עידוד
- 241שינוי מודל הטבות מס בחיסכון הפנסיוני
- 245התאמות בגביית מס בריאות ודמי ביטוח לאומי
- 247שינויים במערכת המס – חוק מיסוי מקרקעין

תקציב

- 252חקיקה הצריכה תקציב
- 253הצעת תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014
- 254יישום החלטות
- 255תכנית תקציב רב-שנתית 2013-2015

הקדמה

תקציב המדינה אינו עוסק רק במספרים, בקיצוצים, במסים וברפורמות. אלו הם הפרטים הקטנים המרכיבים תמונה גדולה בהרבה. תקציב שעומדת מאחוריו תפיסת עולם אמיתית יהפוך למורה דרך, לכלי המגדיר סדרי עדיפויות, למעצב של חברה אנושית. דרך התקציב המדינה מגדירה את מדיניותה ומשקפת את קשייה, הוא דרכה הכלכלית והחוקית לספר את הסיפור של עתידה.

תקציב 2013-14 הוא תקציב כזה.

מחד, הוא מכיל את הקיצוץ הגדול בתולדות המדינה. זהו קיצוץ כואב, שנועד לכסות על גירעון מבני של למעלה מ-30 מיליארד שקל ולהחזיר את ישראל למסלול של ריסון פיסקלי. עם כל הקושי הכרוך בדבר, העובדה שהמדינה החליטה לבצע אותו היא תעודת כבוד לרגש האחריות של הממשלה החדשה וליכולתה לקבל הכרעות קשות.

מאידך, זהו תקציב של תקווה. הוא מתקן עיוותים מבניים של עשרות שנים, יוצר תחושה של שיוויון, ומכוון לטובת האדם העובד, שפרי עמלו מחזיק ומתחזק את המשק הישראלי.

סבורים אנו שהאדם העובד הוא מרכז החברה. כפי שנאמר במדרש גדול (פיד) "גדולה מלאכה, שכל הנביאים התעסקו בה – שלא שרתה שכינה בישראל עד שעשו מלאכה."

בלעדי האדם העובד, אין לנו דרך לעזור לחלשים ולמוחלשים; בלעדיו, לא יתקיים מגזר עיסקי צומח ולא נוכל לקיים כלכלה תחרותית; בלעדיו, לא נצליח להמשיך להיות מדינת היי טק מובילה ושחקנית מפתח בשוק הגלובלי.

אנו מאמינים שתקציב זה הוא תחילתה של הדרך ביצירתה של חברה ישראל הוגנת יותר, אחראית יותר, שהקבוצות השונות המרכיבות אותה חולקות ביניהן את הנטל באופן שיוויוני יותר. זהו תקציב שמאמין בכוחה של החברה הישראלית לאסוף כוחות ולהתמודד במשותף עם משברים וטעויות-עבר, ובה-בעת נותן זריקת עידוד לכל מי שרוצה ליזום ולהתחדש, בכך שהוא מעניק לו את התנאים הדרושים להצלחה וחיים-בכבוד.

רקע

בשנים האחרונות נהנה המשק מצמיחה גבוהה יחסית, מגידול מרשים במספר המועסקים, מירידה בשיעור האבטלה ומיציבות מחירים. מאידך, מצב זה מלווה בסימני היחלשות בצמיחה, באי וודאות גבוהה ובמצב פיסקאלי קשה. בנוסף, בפני המשק הישראלי עומדים אתגרים משמעותיים נוכח

ההתפתחויות הדמוגרפיות הצפויות בטווח הבינוני והארוך, וזאת לצד חסמים הפוגעים בצמיחת המשק וברווחת אזרחי ישראל.

תקציב המדינה והתוכנית הכלכלית לשנים 2013 ו-2014, המוגשים לממשלה בחוברת זו, כוללים שורת צעדים לשם הסדרת המצב הפיסקאלי, וזאת באמצעות הפחתת הגירעון המבני ל-3 אחוזי תוצר בשנת 2014 והתאמת מחויבויות הממשלה לתקרת ההוצאה הקבועה בחוק. לצד ייצוב המצב הפיסקאלי, וחזרה למתווה בר-קיימא, מופיעות בחוברת זו שורה של רפורמות שמטרתן להתמודד עם חולשות של המשק הישראלי.

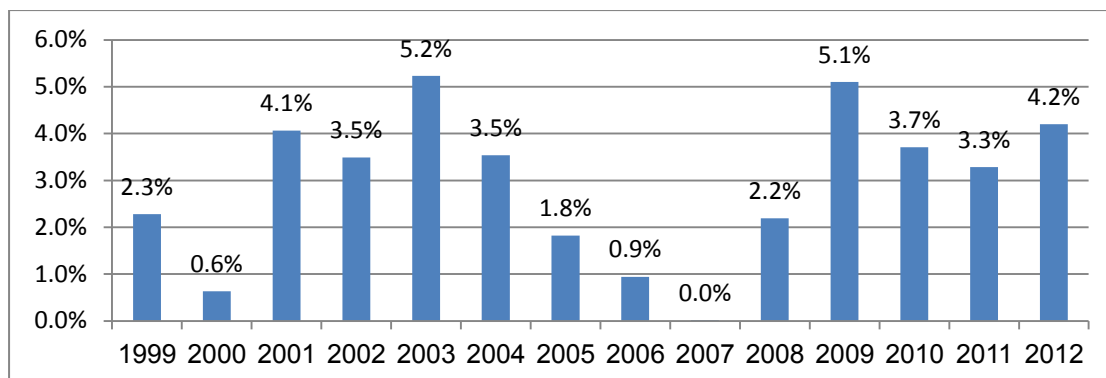
תמונת מצב כלכלית ופיסקאלית

כלכלת ישראל צלחה את המשבר הכלכלי העולמי בשנים 2008 ו-2009 בצורה טובה יחסית. התאוששותה המהירה של הכלכלה באה לידי ביטוי בצמיחה שנתית גבוהה של 5 אחוזים ו-4.6 אחוזים בשנים 2010 ו-2011 בהתאמה, אך קצב צמיחה זה הואט באופן הדרגתי מאז אמצע שנת 2011 ובשנת 2012 הסתכמה הצמיחה ב-3.2 אחוזים. ישראל צלחה את המשבר הכלכלי העולמי באופן מרשים, על רקע תנאי פתיחה מאד נוחים, אשר בחלקם נבעו ישירות מהמדיניות הכלכלית (תקציב מאוזן לצד יחס חוב תוצר יורד ויציבות מחירים) וחלקם נבעו מסיבות שלא היו קשורות למדיניות הכלכלית (חוב נמוך של משקי הבית וחיפה אפסית של המערכת הפיננסית ל"מכשירים רעילים").

היסודות האיתנים עליהם ניצב המשק ערב פרוץ המשבר, כמו גם מרחב הפעולה שהתאפשר למדיניות הפיסקאלית והמוניטרית להגיב כלפיו, הובילו לכך שהשפעותיו של המשבר היו מתונות בהשוואה למדינות מפותחות אחרות וההתאוששות החלה מוקדם יותר. אחד הגורמים המרכזיים, אשר תרמו להתאוששות המהירה מהמשבר היה היציבות הפיסקאלית הגבוהה של המשק ערב פרוץ המשבר.

על אף הנתונים המקרו-כלכליים החיוביים של המשק, במהלך השנתיים האחרונות נרשמה הרעה משמעותית ביציבות הפיסקאלית של ישראל. הגירעון התקציבי בשנת 2012 הסתכם ב-4.2 אחוזי תוצר, גירעון גבוה משמעותית מתקרת הגירעון עליה התבסס תכנון תקציב המדינה לשנה זו. משמעות הדבר היא שלמרות ההתאוששות המהירה מהמשבר והצמיחה הגבוהה שנרשמה בשנים 2010-2011, ישראל נמצאת כבר ארבע שנים רצופות עם גירעון תקציבי גבוה העולה על 3 אחוזי תוצר, רמה שתקשה על יכולת התגובה של הממשלה במקרה של משבר כלכלי נוסף. בנוסף, העובדה שהמשק נמצא במצב הקרוב לתעסוקה מלאה מעידה על כך שבכלכלה לא מתקיים פער תוצר ולכן הגירעון התקציבי הקיים משקף גירעון מבני גבוה ולא גירעון הנובע ממחזור עסקים שלילי.

תרשים 1. הגירעון התקציבי, באחוזי תוצר



מקור: נתוני הלמ"ס ומשרד האוצר.

במקביל, במהלך השנתיים האחרונות צברה הממשלה התחייבויות תקציביות בהיקפים גבוהים במיוחד. כתוצאה מכך, על אף שהגידול המותר בצד ההוצאה בתקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 גבוה בהשוואה לעבר ובהשוואה למדינות אחרות, נדרשת הממשלה לבצע התאמות משמעותיות גם בצד ההוצאה. מכלול התפתחויות אלה מחייב שינוי מדי, משמעותי ומתמשך במדיניות הפיסקאלית. בהיעדר שינוי כזה, המשק עלול להידרדר במהירות, בהסתברות גבוהה, למשבר חמור.

החוב הציבורי ביחס לתוצר עמד בסוף שנת 2012 על רמה גבוהה של 73.2 אחוזי תוצר. יחס החוב-תוצר הוא אינדיקטור מרכזי לבחינת יציבות פיסקאלית ולהערכת יכולת החזר החוב של המדינה בעתיד. בנוסף, חוב ציבורי גבוה מהווה העברת נטל מהדור הנוכחי לדורות הבאים ובמקביל מפחית את מקורותיו של הדור הנוכחי כתוצאה מתשלומי ריבית גבוהים.¹ ללא ירידה עקבית של החוב בשנים הבאות לרמות נמוכות יותר תיפגע אמינות המדיניות הפיסקאלית של הממשלה. זאת ועוד, מגבלת חוב של 60 אחוזי תוצר שנקבעה באמנת מאסטריכט מהווה נקודת יחס בינלאומית עיקרית ולכן נקבעה על ידי הממשלה כיעד ביניים לסוף העשור, אך מאפייניה הייחודיים של ישראל ורמת הסיכון הגאו-פוליטי מחייבים רמת חוב נמוכה מזו הנדרשת ממדינות בעלות מאפיינים כלכליים דומים, וזאת במטרה להגביר את היציבות הכלכלית, ליהנות מעלויות גיוס דומות לאלה השוררות במדינות המפותחות ולאפשר גמישות וחופש פעולה נרחבים יותר למדיניות הכלכלית בתקופות של משבר.

חריגה מתמשכת מהיעדים הפיסקאליים תביא בסופו של דבר לפגיעה באמינותה התקציבית של הממשלה, לעלייה בעלויות המימון של המגזר הציבורי ושל הסקטור העסקי ולפגיעה בצמיחה המשק ורווחת האזרחים. יתר על כן, ישראל כמשק קטן ופתוח, החשופה גם לסיכון גאו-פוליטי משמעותי,

¹ הן כתוצאה מגודל מלאי החוב והן כתוצאה מעלויות מימון גבוהות יותר הנובעות מסיכון גבוה יותר להחזר החוב.

רגישה מאוד לזעזועים חיצוניים ומקומיים. במקרה של זעזוע כלכלי מעין זה ידיה של הממשלה תהיינה כבולות והדבר עלול להביא את ישראל למשבר פסקאלי ופיננסי המחייב נקיטה בצעדים קיצוניים וכואבים בהרבה. לאור האמור, הקונסולידציה הפיסקאלית הינה אבן יסוד בתוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014.

יעדי המדיניות הכלכלית והתקציב

תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 יגדל בהתאם לכלל הפיסקאלי בשיעורים גבוהים במיוחד. עם זאת, צבר ההתחייבויות של הממשלה יחייב ביצוע התאמות משמעותיות. לכן, לאופן ביצועו ולהרכבו תהיה השפעה ניכרת על יציבות המשק, צמיחתה העתידית של כלכלת ישראל ועל היקף השירותים אותם מספקת המדינה לאזרחיה. כתוצאה מכך, הצעת התקציב והתוכנית הכלכלית מספקים מענה בשלושה מישורים:

- **יציבות -** ביצוע התאמות בצד ההוצאות ובצד ההכנסות בהיקף שיאפשר התכנסות לכללים הפיסקאליים הקבועים בחוק. זאת על מנת לחזק את היציבות התקציבית ולשמר את אמינות המדיניות הפיסקאלית של הממשלה החיוניים לצמיחת המשק ולהגברת עמידות הכלכלה בפני זעזועים חיצוניים ומקומיים בעתיד.
- **סדרי עדיפויות -** מיקוד התוספות התקציביות בהתאם ליעדי המדיניות הכלכלית וביצוע ההתאמות הנדרשות באופן הנכון ביותר מבחינה כלכלית וחברתית תוך בחינת השפעת ההחלטות על תקציב המדינה גם לטווח הבינוני. מכך נגזר כי ההצעות מתמקדות בצעדים בעלי השפעה פרמננטית וממעטות ככל האפשר בפתרונות זמניים העלולים ליצור התחייבויות עתידיות גבוהות. "גלגול" התחייבויות לעתיד יפגע באמינותה של המדיניות הפיסקאלית, יקשה על הממשלה לפעול בהתאם לסדרי עדיפויות ועלול להביא אותה שוב למצב בו תיאלץ לבצע התאמות גבוהות נוספות.
- **רפורמות -** קידום רפורמות כלכליות לחיזוק הצמיחה וצמצום פערים על ידי הגדלת שיעורי ההשתתפות בכח העבודה, העלאת רמת הפריון של המשק, הגברת התחרויות והפחתת יוקר המחיה, יעול המגזר הציבורי והעמקת הגבייה.

חלק א' – מדיניות פискаלית אחראית

תקציב 2013-2014

התכנסות למסגרות הפיסקאליות

בשנת 2012 הסתכם הגירעון תקציבי בכ-4.2% תוצר, קרי חריגה של 2.2% תוצר (כ-20 מיליארד ₪) מתקרת הגרעון הקבועה בחוק לאותה שנה. הפער בין הגרעון המתוכנן לשנת 2012 לבין הגירעון בפועל נבע רובו ככולו מחוסר בהכנסות המדינה. על-פי תחזית ההכנסות, הנגזרת ממשטר המס הנוכחי, גם בשנים 2013 ו-2014 צפוי חוסר ניכר בהכנסות המדינה לעומת ההכנסות הדרושות לעמידה בתקרת הגירעון. בנוסף, קיבלה על עצמה הממשלה בשנים האחרונות מחויבויות תקציביות רבות, המצטרפות לגידול הטבעי בתקציב ולתיקוני חקיקה בעלי משמעות תקציבית שהתקבלו בכנסת. כפועל יוצא מכך, הגידול בהוצאה הממשלתית, הנגזר ממחויבויות הממשלה לשנים 2013 ו-2014, צפוי לחרוג בצורה משמעותית ממגבלת ההוצאה המותרת על פי חוק. מצב הדברים המתואר יוצר חשש כי ללא פעולות אקטיביות מצד הממשלה תוואי הגירעון הממשלתי לשנת 2013 יעלה מעל 5.5% אחוזי תוצר.

לאור האמור, על מנת לעמוד בגידול המותר בהוצאה התקציבית ובתקרת הגירעון, נדרשת הממשלה לבצע בשנים 2013 ו-2014 התאמות בהיקף רחב הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה.

לשם גיבוש ההמלצה בדבר ההתאמות המוצעות, הן בצד ההוצאה והן בצד ההכנסה, לצד שיקולי ישימות נבחנו פרמטרים שונים כגון היעילות הכלכלית; התרומה לצמיחה; התרומה לחיזוק אוכלוסיות חלשות ולצמצום פערים; והתרומה לתיקון עיוותים בהקצאת המקורות במשק. לצד האמור, היקפן הגדול של ההתאמות הנדרשות מחייב את הממשלה לנקוט גם בצעדים אשר אינם עולים בקנה אחד עם הפרמטרים המוזכרים לעיל.

עיקרי הצעדים המוצעים בצד ההוצאה הינם: תיקון עיוותים והתייעלות; הקפאת תוספות שכר במגזר הציבורי; הפחתת תקציב הבטחון; הפחתת קצבאות הילדים; דחיית פרויקטי תשתית; הפחתת חלק מהתוספות בתקציב החינוך.

עיקרי הצעדים המוצעים בצד ההכנסה הם: העלאת מס הכנסה ב-1.5% החל משנת 2014, כך שמש המכנסה השולי העליון יעמוד על 49.5%; העלאת המע"מ ב-1%, כך ששיעור המע"מ יעמוד על 18%; העלאת מס החברות ב-1% החל משנת 2014, כך ששיעור מס החברות יעמוד על 26%; צמצום הפטורים הקיימים במערכת המס; פישוט מנגנון מיסוי ההפרשות לחסכון פנסיוני; העלאת המיסוי על סיגירות ומוצרי אלכוהול; החלת מסים נוספים בתחום הדיור.

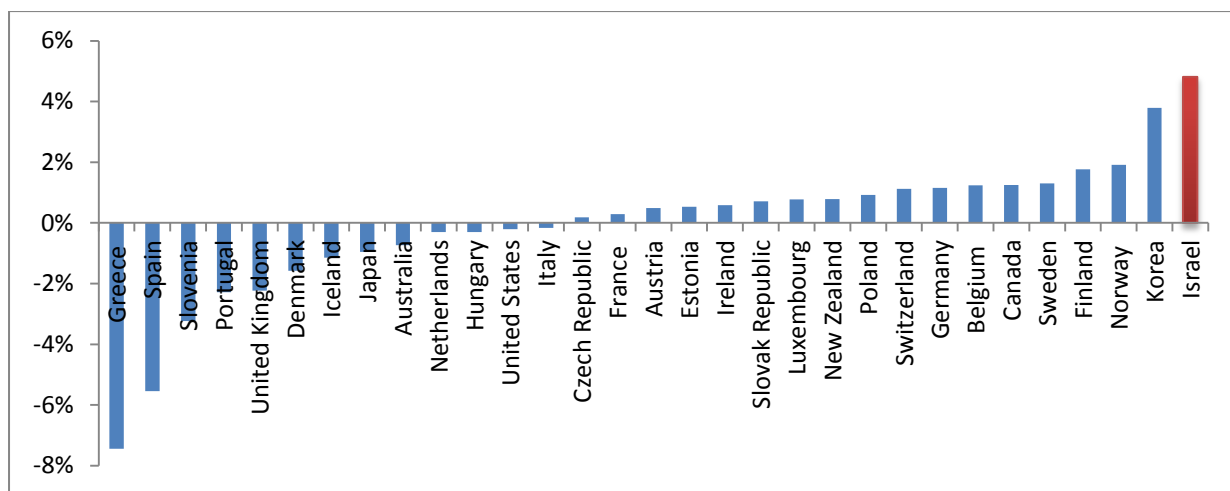
מכלול הצעדים האמורים יכנס את תקציב המדינה בשנת 2014 למסגרות פיסקאליות אחראיות, כך שתקציב המדינה בשנה האמורה יתכנס לתקרת ההוצאה והגירעון התקציבי כאחוז מהתוצר יעמוד על 3%.

עם זאת, בשל העיכוב באישור תקציב המדינה לשנת 2013 ויכולתה המוגבלת של הממשלה לבצע התאמות נדרשות בהוצאותיה ובהכנסותיה בשל כך, מוצע לקבוע כי בנוסף לגידול המותר בהוצאה על פי חוק, תהא רשאית הממשלה להגדיל את הוצאותיה, באופן חד-פעמי בשנת הכספים 2013, בשיעור

נוסף על השיעור הקבוע בחוק, שלא יעלה על 2.2% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2012. לצד זאת, מוצע לשנות את מתווה הפחתת הגרעון התקציבי כך שתקרת הגרעון לשנת הכספים 2013 תעמוד על 4.65%.

כאמור לעיל, הצורך בהתאמות בצד ההוצאה נובע בעיקרו מכך שסך ההתחייבויות שלקחה על עצמה הממשלה בשנים האחרונות עולה על סך ההוצאה המותרת על פי מגבלת ההוצאה הקבועה בחוק. על אף ההתאמות הנדרשות לשם התכנסות למגבלת ההוצאה בשנת 2013 יגדל תקציב המדינה בשנה זו בשיעור ריאלי של כ-7%, שיעור הגידול הריאלי הגבוה בעשור האחרון. בנוסף, מהשוואה בינ"ל עולה כי שיעור גידול זה הינו הגבוה ביותר מבין כל מדינות ה-OECD.

תרשים 4. הגידול הריאלי בהוצאות הממשלה הרחבה לשנת 2013, השוואה בינ"ל



מקור: OECD Economic Outlook, Volume 2012 Issue 2 - No. 92 עיבודי משרד האוצר.

הערה: ללא התייחסות לתוספת ההוצאה החד-פעמית בשיעור של 2.2%; הגידול הנומינלי מנוכה בתחזית ה-OECD למדד מחירי תוצר.

ההוצאה התקציבית לשנת 2013 לחישוב מגבלת ההוצאה עומדת על 304.5 מיליארד ש"ח, ומהווה גידול ריאלי בהתאם לכלל הפיסקאלי של 7.0%, ביחס לתקציב 2012. גידול ריאלי זה מורכב מתוספת של 9.5 מיליארד ש"ח, מתוספת של 3.8 מיליארד ש"ח בגין עדכון התקציב למחירי 2012 ומתוספת חד פעמית של 6.5 מיליארד ש"ח.

הגרעון החזוי לשנת 2013 יעמוד על כ-4.65% תוצר, וזאת תחת הנחת צמיחה ריאלית של 3.8%.

ההוצאה התקציבית לשנת 2014 לחישוב מגבלת ההוצאה עומדת על 307.9 מיליארד ש"ח, ומהווה גידול ראלי בהתאם לכלל הפיסקאלי של 3.35%, ביחס לתקציב 2013 בניכוי ההוצאה החד פעמית שהתווספה בשנת 2013. הגרעון החזוי יעמוד על כ-3% תוצר, וזאת תחת הנחת צמיחה ריאלית של 3.3%.

חלק ב' – עיקרי השינויים המבניים

השינויים המבניים בתכנית הכלכלית מחולקים לחמישה יעדים: הגדלת שיעורי ההשתתפות בכח העבודה, העלאת רמת הפריון של המשק, הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה, ייעול המגזר הציבורי והעמקת הגבייה. להלן פירוט עיקרי הצעדים:

הגדלת שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה

בחלק זה ובחלקים הבאים של ההקדמה מוצגים עיקרי הרפורמות בתכנית הכלכלית.

תכנית "יוצאים לעבודה"

אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה היא אוכלוסיית המובטלים הכרוניים, המאופיינת בחסמים מורכבים ליציאה לשוק העבודה, המביאים לעוני ולעוני בין דורי. שילובה של אוכלוסייה זו בתעסוקה דורש השקעה משמעותית במתן שירותים תומכי עבודה, תוך המרה הדרגתית של הסיוע מתשלום גמלאות להשקעה בקידום סיכויי התעסוקה והסרת חסמים. זאת, במקביל להחלתו של מבחן תעסוקה אפקטיבי למקבלי הגמלה במטרה לוודא את כוונתם לנסות ולהשתלב בתעסוקה. יובהר כי תכניות דומות לשילוב בשוק העבודה פועלות במתכונת זו או אחרת במרבית המדינות המפותחות. נוכח הצורך לטפל באוכלוסייה זו באופן פרטני וממוקד, מוצע ליישם פריסה ארצית של תכנית לשילוב בעבודה – "יוצאים לעבודה". יישומה של התכנית עתיד לסייע באופן ישיר להגדלת שיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום הפערים בחברה. כמו כן, תאפשר התכנית למצות את כושר השתכרותם באמצעות, בין היתר, מתן כלים תומכי השמה משמעותיים. בכך, תסייע התכנית למקד את רשת הרווחה החברתית באוכלוסייה הנזקקת לה.

מיצוי כושר ההשתכרות

ישראל מאופיינת כיום בשיעורי תעסוקה נמוכים יחסית בהשוואה בין-לאומית. חלק משמעותי מהפער בין ישראל למדינות המפותחות נובע משיעור נמוך יחסית של משקי בית שבהם עובדים שני ראשי משק הבית. נוכח המגמות הדמוגרפיות הקיימות, המביאות לקיטון משמעותי בשיעור התעסוקה העתידי בתרחיש "עסקים כרגיל", קיים חשש לגבי פוטנציאל הצמיחה העתידי של המשק וביחס לרמת הפערים בחברה הישראלית

במטרה לתמוך במדיניות הממשלה לעידוד תעסוקת שני בני הזוג תוך הקטנת תמריצים שליליים להשתלבות במעגל העבודה, מוצע לקבוע מבחני תעסוקה אפקטיביים וכללים למיצוי כושר ההשתכרות בתמיכות הממשלתיות הבאות:

- סבסוד מעונות יום לילדי הורים עובדים – החלת מבחן תעסוקה על שני בני הזוג במתווה הדרגתית והתייחסות ללימודים בכולל כשקולים ללימודים אקדמיים למשך פרק זמן מוגבל.
- הנחה בארנונה – דרישה לתעסוקת בני הזוג הגדולה מ-125% (ושיעורים מופחתים ליחיד ולסטודנט) כתנאי סף לזכאות להנחה על בסיס מבחן הכנסה.

העלאת רמת הפיריון של המשק הישראלי

חיזוק לימודי היסוד ומערכת החינוך הרשמית-ממלכתית

מספר התלמידים במוסדות החינוך במגזר החרדי צפוי להגיע לכ-26% מכלל התלמידים בישראל לקראת סוף העשור. שיעור ניכר מהתלמידים החרדים בחינוך היסודי לומדים לימודי יסוד בהיקף מופחת מזה שבחינוך הכללי. בחינוך העל-יסודי מרבית הבנים אינם לומדים כלל לימודי יסוד (בהתאם לחוק מוסדות לימוד תרבותיים ייחודיים), ואילו הבנות לומדות וחלק מהן אף ניגש למבחנים המקבילים לבגרות.

שיעורי התקצוב של מוסדות החינוך נעים בין 55% ל-100% מתקצוב התלמידים בחינוך הכללי. בהקשר זה יש לציין כי הפיקוח והבקרה על מוסדות החינוך החרדי בתחום זה מצומצמים וחלקם הגדול אף אינו משתתף במבחני מיצ"ב ובמבחנים בין-לאומיים. על כן, המידע המצוי בממשלה על אודות רמת הלימודים במגזר החרדי מוגבל ביותר.

שיעורי התעסוקה ופיריון העבודה במגזר החרדי נמוכים באופן משמעותי מאלו שבמגזר הכללי, בין היתר בשל היעדר לימודי יסוד המהווים מרכיב מרכזי ברכישת הכלים המתאימים להשתלבות בכוח העבודה. בהתחשב בהתפתחויות הדמוגרפיות ובהיעדר שינוי מהותי במערכת החינוך והקניית מיומנויות יסוד לכלל תלמידי ישראל, צפוי המשק הישראלי להתמודד עם תהליכים מדאיגים של גידול עקבי בשיעור האוכלוסייה שחסרה מיומנויות נדרשות לעולם העבודה ועם אי מיצוי פוטנציאל הצמיחה. בתרחיש זה עלול פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי להיפגע, ורמת הפערים החברתיים צפויה לגדול באופן שיעורר ספק לגבי יכולתה של ישראל לקיים מערכת כלכלית-חברתית איתנה.

לפיכך מוצע לעודד לימודי יסוד באמצעות קידום מספר צעדים משלימים. השינוי המוצע צפוי להביא לשיפור בהשכלה ובמוטת כישורי העבודה בחברה החרדית, אשר יובילו להגדלת שיעורי התעסוקה ולשיפור הפיריון לעובד, והוא בעל פוטנציאל להגברת צמיחת המשק.

פרוגרסיביות בהעברות ממשלתיות לרשויות המקומיות

בישראל למעלה מ-250 רשויות מקומיות, השונות זו מזו במאפיינים מדידים: מספר התושבים, גודל השטח המוניציפלי, המיקום הגאוגרפי ומקורות ההכנסה, מאפייני האוכלוסייה והחוסן הכלכלי. השונות הרבה בין הרשויות לא באה לידי ביטוי מספיק בהתייחסות הממשלה כלפי הרשויות ברמה הכספית. על כן מוצע לקבוע כי השתתפות הממשלה בתחום החינוך תתבצע באופן פרוגרסיבי למימון שירותי עזר והסעות בהתאם לחוזק הרשות.

ייעול הקצאת תדירים וקידום טכנולוגיות דור רביעי בסלולר

תשתיות תקשורת מתקדמות הן בסיס חשוב להתפתחות החברה והכלכלה, לחיזוק הצמיחה ולצמצום פערים. כיום רשתות הסלולר בישראל פועלות בטכנולוגית הדור השלישי, בעוד שבעולם כבר נפרסות רשתות בטכנולוגיית הדור הרביעי. טכנולוגיית הדור הרביעי מאפשרת ניצול יעיל יותר של תדירים וגלישה מהירה יותר דרך הסלולר. ללא פיתוח הדור הרביעי בישראל צפויה צניחה במהירויות הגלישה האפשריות ללקוחות, עליית מחירי הגלישה ופגיעה בהתפתחות הטכנולוגית בישראל.

חסם מרכזי לקידום טכנולוגיית הדור הרביעי בשוק הסלולרי ולייעול השימוש במשאב התדר בישראל נוגע לשימוש בתדרי הסלולר על ידי הצבא. לפיכך מוצע לקבל החלטה על פינוי התדרים ע"י צה"ל ולקבוע מנגנון תשלום לצבא עקב עלויות ההגירה מהתדרים. בנוסף, במטרה להבטיח שימוש יעיל במשאב התדר שהוא משאב מוגבל, יש לבטל את הפטור מתשלום אגרת תדרים של הגופים הביטחוניים.

הסרת חסמים לפיתוח מערכות הסעת המונים

היעדרן של מערכות הסעת המונים מהווה "צוואר בקבוק" מרכזי בפתוח הרשת התחבורתית ובפיתוח הכלכלי של מדינת ישראל. מהניסיון הנצבר בעולם ומניתוח צורכי הקיבולת העתידיים הנדרשים, רק מערכות להסעת המונים תוכלנה לבסס אלטרנטיבה רלוונטית לרכב הפרטי ולהתמודד עם תופעות הגודש בכבישים, זיהום האוויר, תאונות הדרכים ועוד. כמו כן, רק מערכות הסעת המונים תוכלנה לאפשר נגישות טובה למרכזי התעסוקה המרכזיים במטרופולינים.

כיום פועל קו בודד של הסעת המונים – הרכבת הקלה (רק"ל) בירושלים, וקיימים פרויקטים נוספים הנמצאים בשלבים שונים של ביצוע ותכנון. הקמת מערכות הסעת המונים במטרופולינים אינה מתבצעת בקצב הנדרש עקב מגוון החסמים בתחומי התכנון, הביצוע והמימון. על מנת להאיץ את קצב הפיתוח של המערכות להסעת המונים יש לערוך שורת תיקונים שיקלו על קידום העבודות, ביניהם הקלות בתהליכי מתן האישורים לביצוען, שיפור העברת המידע בין גופי התשתית והגדרת מנגנוני תיאום והכרעה בין גופים אלו.

קידום תעשיית מדעי החיים – שיפור הממשקים בין התעשייה לרגולציה

ישראל בולטת בנוף המחקר הבין-לאומי בתחום מדעי החיים והיא מובילה עולמית ביחס הקיים בין יצירת פטנטים לנפש בתחום זה. פיתוח טכנולוגיות חדשות בתחום מדעי החיים תלוי בביצוע ניסויים קליניים על מנת לבחון את הטכנולוגיות השונות. התהליך הקיים כיום בישראל לאישור ניסויים קליניים איטי, מסורבל ונעדר שקיפות וודאות בנוגע ללוחות הזמנים. רוב מדינות המערב השכילו לפתח מנגנונים ותהליכים רגולטוריים מתקדמים ויעילים יותר מהקיים בישראל. על רקע זה חוסר היעילות של תהליך אישור הניסויים בישראל מקשה על צמיחת חברות בתחומים אלו, "מעודד" חברות לפנות לביצוע הניסויים בחו"ל ואף עלול להביא לסגירת חברות שלא לצורך.

התכנית המוצעת כוללת יישום של שורת צעדים אשר יביאו לשיפור המנגנון לאישור ניסויים קליניים בישראל והתאמתו לסטנדרטים המקובלים בעולם, במטרה להגדיל את מספר החברות הצעירות הישראליות המבצעות את הניסויים הקליניים בישראל, לשפר את יכולתן של חברות אלו להתפתח תוך צמצום עלויות משמעותי וכן להביא לשיפור כושר התחרות של תעשיית מדעי החיים ברמה הבין-לאומית.

חיזוק הקשרים הכלכליים עם סין, הודו וברזיל בתחומי התעשייה עתירת הידע

המדינות הודו, סין וברזיל מתאפיינות בשיעורי צמיחה גבוהים ביחס לשאר העולם, צמיחה אשר צפויה להימשך גם בעתיד, מה שמצביע על עוצמתן הכלכלית. אף על פי כן, עוצמת הקשרים הכלכליים עם מדינות אלו והיקפי הייצוא מישראל אליהן, נמוכים בהשוואה למדינות אירופה וארה"ב. על מנת לעודד שיתופי פעולה כלכליים במחקר ופיתוח עם חברות במדינות הנ"ל וכדי לעודד את הייצוא אליהן, מוצע לבצע שני צעדים מרכזיים: פתיחת תכניות ייעודיות לתמיכה בתהליכי המחקר והפיתוח הרלוונטיים למדינות היעד וחיזוק הכלים העומדים לרשות מערך הנספחים המסחריים במדינות הנ"ל לשם עידוד הקשרים הכלכליים בין המדינות.

הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחייה

הרחבת היצע שידורי הטלוויזיה והוזלת המחירים לציבור

טלוויזיה רב-ערוצית מסופקת כיום בישראל על ידי חברות הוט ויס בלבד. הוצאות משק הבית הממוצע על שירותי טלוויזיה רב-ערוצית גדלו בשנים האחרונות והן עומדות על כ-2,500 ש"ח בשנה (בקרב משקי הבית המנויים לשירותי טלוויזיה רב-ערוצית). כפי שמפורסם במדד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשירותי תקשורת, בשנים האחרונות התאפיין שוק התקשורת בירידות מחירים, לעומת עליית מחירים בתחום הטלוויזיה הרב-ערוצית.

במהלך שנת 2009 החלה הפצת שידורי טלוויזיה דיגיטליים באמצעות מערך "עידן פלוס". החוק קובע היום מגבלות רבות על השימוש במערך זה. שימוש טוב יותר בפלטפורמה של המערך תאפשר להגדיל את היצע השידורים לציבור, להגדיל את התחרות ולהוזיל את המחירים לציבור עקב היכולת להציע חבילות צרות יותר מאלו המוצעות כיום על ידי הדואופול. לצורך כך מוצע לבצע תיקון חקיקה שיאפשר לגבות תשלום בעד השימוש בערוצי "עידן פלוס" מסוימים, כך שחברות יוכלו לשווק אותם לציבור המשלם דמי פר ערוץ או לחילופין כחלק מחבילה משולבת. למען הסר ספק, ששת הערוצים החינמיים המשודרים כיום במערך "עידן פלוס" יישארו ללא חיוב בתשלום. כמו כן, במסגרת ההצעה מוצע להרחיב את סמכויותיו של שר התקשורת, כך שיהיה באפשרותו לקבוע אמות מידה להסדרת אפשרות של חבילה צרה בטלוויזיה הרב-ערוצית.

הרחבת סמכויות שרת התקשורת לצורך יישום שוק סיטונאי בתקשורת

בתחום התקשורת הנייחת קיימות בישראל שתי חברות בלבד: בזק והוט. אלו הן החברות היחידות אשר יכולות לספק לציבור תשתית אינטרנט, כיוון שבבעלותן תשתית תקשורת נייחת הפרוסה בכל הארץ, אשר הקמתה כרוכה בהשקעה של מיליארדי שקלים. על מנת לעודד תחרות בשוק זה לטובת הציבור בישראל, הוחלט בעבר כי בזק והוט יהיו חייבות למכור לחברות תקשורת אחרות (כגון פרטנר, סלקום ועוד) את השימוש בתשתית שלהן בסיטונאות, וזאת בדומה לנעשה במקומות רבים בעולם. כך יוכלו חברות נוספות להציע לצרכנים חבילות תקשורת מלאות: תשתית ואספקת אינטרנט, טלוויזיה וטלפוןיה ובעתיד גם סלולר, מבלי להידרש להשקעה אדירה בתשתית כתנאי סף לכניסה לשוק. כניסתה של תחרות בתחום הנייח צפויה להביא תועלת רבה לצרכנים בישראל, בדומה לשינויים שקרו בשנה האחרונה בתקשורת הניידת.

העדיפות העליונה היא ששוק סיטונאי זה יתואם בהסכמה בין החברות בענף. עם זאת, על הממשלה להיות מוכנה להפעילו באופן מחויב רגולטורית, לרבות איפיון המוצר הסיטונאי וקביעת מחירו. לצורך כך מוצע להרחיב את סמכותו של שר התקשורת בחוק, כך שיוכל לבצע תמחור של מוצרים ושירותים שונים בשוק זה ולהבטיח כי תתקיים בו תחרות הוגנת.

יישום המלצות וועדת המזון

הצוות לבחינת רמת התחרות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה הוקם ביולי 2011 על מנת ללמוד את מאפייני שווקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק, ככל שישנם ולגבש המלצות לצורך שיפור רווחת הצרכן. הצוות מצא כי קיימת ריכוזיות גבוהה בשוק המזון הן במקטע היצרני והן במקטע הקמעונאי, וכי בשוק רווחות פרקטיקות אנטי-תחרותיות אשר הביאו בעשור האחרון להקטנת התחרות ולעליית מחירים החורגת מעליית המחירים בעולם. במטרה לטפל בכשלים אלו המליץ הצוות על שורה של צעדים אשר אומצו על ידי הממשלה הקודמת, אך הליך החקיקה לא הושלם עקב פיזור הכנסת (תזכיר החוק הופץ להערות המשרדים והציבור). במסגרת התכנית הכלכלית הנוכחית מוצע להשלים את החקיקה.

המלצות הוועדה כללו שורה של צעדים המיועדים להגביר את התחרות בשוק המזון לצורך הורדת מחירי המזון:

- שקיפות המחירים – הרשתות יהיו מחויבות לפרסם באינטרנט את מחירי כל המוצרים בכל הסניפים וכל הזמן, בפורמט בר השוואה, על מנת לאפשר פיתוח יישומים להשוואת מחירים על בסיס מאגרי המידע של המחירים.
- רגולציה על ספקים וקמעונאים – יינתנו כלים לרשות להגבלים עסקיים כדי לאכוף איסור על התנהגות אנטי תחרותית בשוק המזון, כגון: סידור המדפים על ידי היצרניות הגדולות ודחיקת יצרנים קטנים, התערבות במחיר ובכמות הנמכרת של יצרנים מתחרים ועוד.
- מודל להגברת תחרות אזורית – מנגנון לבחינת רמת התחרות האזורית יאסור על תפיסת שטחי מסחר על מנת לדחוק מתחרים.
- הקלה בייבוא מזון – בתוך שנה ייערך שינוי של נוהלי העבודה של משרד הבריאות באופן שיקל על ייבוא מזון לישראל.

שיפור וייעול מבנה התמיכות במגזר החקלאי

החקלאות היא ענף נתמך הן בישראל והן בכל המדינות המפותחות. עיקר הצידוק לתמיכה זו נעוץ בהשפעות החיצוניות החיוביות שהחקלאות מייצרת מעבר לערך הכלכלי של המוצר למגדל- תפיסה ושמירה על השטחים הפתוחים, פיתוח הפריפריה, תועלות אקולוגיות ונופיות ותועלות חברתיות ותרבותיות, זאת בנוסף למידה מסוימת של ביטחון מזון לאוכלוסייה המקומית.

ארגון ה-OECD מבחין בין תמיכות הגורמות לעיוותים ביצור וברמות המחירים במשק ובין תמיכות "ניטרליות" אשר פוטנציאל שלהן לגרום לעיוותים בשוק נמוך. תמהיל התמיכות הרצוי על פי ארגון ה-OECD הוא כזה שמרבית התמיכות מורכבות מתמיכות ישירות, שאינן תלויות בכמות הייצור או בענף ספציפי והן בעלות פוטנציאל נמוך לעיוות בשוק ומיעוט התמיכות הן תמיכות עקיפות באמצעות מנגנונים של מכס או תמיכה במחיר.

הרכב התמיכות בישראל מורכב ברובו מתמיכות עקיפות, ביניהן רמת מכסים גבוהה, הגורמת רמת מחירים גבוהה בשוק המקומי. מנגנון זה אינו שקוף והוא יוצר תמריצים שליליים להתייעלות החקלאות. בהתאם לזאת, על מנת לראות שיפור הן בתמהיל התמיכות והן ברמת המחירים במשק, יש להוריד את שיעור התמיכה באמצעות מנגנונים התומכים במחיר, להגדיל את התמיכה הישירה ולהימנע מתמיכות בעלות פוטנציאל ליצור עיוות בשוק המופנות לענפים ספציפיים או תלויות בייצור כמות מסוימת.

לפיכך, מוצע להקים צוות בראשות נציג של הממונה על התקציבים ובהשתתפות נציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המועצה הלאומית לכלכלה, רשות המסים ואגף התקציבים. תפקידו יהיה לגבש המלצות ולבחון את הכלים לשינוי מדיניות התמיכה בענף החקלאות ואת ישימותם הן בתחום החי והן בתחום הצומח.

המלצות הצוות יתייחסו, בין היתר, לתכנון הייצור באמצעות מכסות, מנגנונים לשמירה על מחיר מובטח ליצרן ולמכסי מגן ובחינת המעבר לתמיכות ישירות לחקלאי. הצוות יפעל בהתאם להמלצות ארגון ה-OECD כפי שפורטו לעיל ויכין תכנית פעולה אשר תבוסס על מיפוי הכשלים הקיימים בתמיכה הנהוגה כיום בענפי החקלאות השונים ותכלול הצעות לפתרונם תוך העצמת ההשפעות החיצוניות החיוביות של החקלאות בישראל.

שיפור מדיניות התקינה

השימוש בתקינה כתנאי לייבוא טובין חשוב לשם הגנה על בטיחותו ובריאותו של האדם ועל הסביבה. יחד עם זאת, שימוש לא יעיל בתקינה ובמערך בדיקות התקינה עלול להוות חסם הפוגע ברווחת העוסקים והצרכנים במשק. בתכנית הכלכלית מוצע לקדם תיקוני חקיקה לביצוע השינויים הבאים במדיניות התקינה, כפי שהומלץ בדוח ועדת טרכטנברג והוחלט על ידי הממשלה:

- אימוץ תקינה בין-לאומית – כיום יש למעלה מ-600 תקנים רשמיים בישראל. מוצע לאמץ רק תקנים בין-לאומיים, על מנת להגביר את האחידות בתקינה בין ישראל למדינות המפותחות האחרות, ובכך להפחית את חסמי הייבוא הנובעים מהבדלי תקינה.
- מעבר לשיטה של הסתמכות על הצהרת יצרן או יבואן – מוצע להסתפק בהצהרת יצרן או יבואן על עמידה בתנאי התקן הרלוונטי לגבי מוצרים שאין בהם סיכון בטיחותי או בריאותי משמעותי (לדוגמה: שטיחים), הגברת האכיפה בשווקים ובנמלים, ושמירת סמכות הממונה על התקינה במשרד הכלכלה לחייב בבדיקת מעבדה במקרים שבהם הדבר נדרש.

ייעול המגזר הציבורי

• משק המים

ייעול מקטע החלוקה במשק המים והביוב העירוני

בהתאם להוראות חוק תאגידי מים וביוב, הרשויות המקומיות מחויבות לנהל את משק המים והביוב בתחומן באמצעות תאגיד מים וביוב. חובה זו חלה עליהן החל מחודש יולי 2007. נכון להיום קיימים 55 תאגידי מים וביוב המספקים שירותים לכשישה מיליון תושבים. הקמת תאגידי המים והביוב נועדה לתת מענה לכשלים המבניים במשק המים העירוני שאופיינו בגירעון השקעות חמור אשר נבע בעיקר משימוש בכספים שנגבו עבור מים לצורכי עירייה אחרים. תאגידי המים והביוב מנהלים את משק המים והביוב העירוני כמשק כספי סגור ומבטיחים כי כלל ההכנסות בגין צריכת המים יופנו לצורך השקעות נדרשות במשק המים והביוב.

בשל המשבר החמור אשר פקד את משק המים והצורך הדחוף בהוצאת ניהול של משק המים והביוב העירוני מידי הרשויות המקומית והעברתו לידי תאגידי המים והביוב, הוקמו בשלב ראשון מספר רב של תאגידיים. הקמת התאגידיים תרמה רבות למשק המים והביוב העירוני והביאה, בין היתר, לתנופת השקעות, לירידה בשיעור פחת המים ולירידה במספר התקלות במערכות המים והביוב. עם זאת, בשל יתרונות ברורים לגודל בניהול התאגיד, הגדלת מקורות המימון העומדים לרשות התאגיד, הגברת ההשקעות בתחום המים והביוב וצמצום השונות בין תאגידי המים והביוב, יש עדיפות לתאגידי מים וביוב איזוריים הכוללים מספר רשויות, על פני תאגידי מים וביוב המספקים שירותים למספר מועט של תושבים.

לאור האמור, מוצע לתקן את חוק תאגידי המים והביוב כך שיאפשר למועצת הרשות הממשלתית למים וביוב להורות על הקמת 15 חברות איזוריות. עוד מוצע כי הממשלה תעניק תמריצים לשם יישום הרפורמה ותטיל סנקציות על גופים ועל פרטים אשר אינם פועלים ליישום הוראות החוק, וכתוצאה מכך פוגעים בניהול היעיל של משק המים. הערכת גורמי המקצוע היא כי איחוד בין התאגידיים הקיימים לכדי 15 חברות איזוריות יחסוך כ-600 מיליון ש"ח בשנה ויביא לחיסכון של כ-5% בתעריף המים והביוב כבר בטווח הקצר.

הסדרת המרחב העירוני במשק המים והביוב

במסגרת השלמת המהלך של ריכוז הסמכויות בתחום משק המים והביוב בידי רשות המים, הועברה הסמכות לקביעת היטלי מים וביוב לתאגידי המים. יחד עם זאת, רשויות שטרם הקימו תאגיד מים וביוב (ולמעשה מפרות את החוק) עדיין רשאיות לקבוע ולגבות היטלים אשר מבוססים על חוקי עזר שבסמכות שר הפנים. בפועל, ההיטלים שנקבעו לרשויות אלו אינם משקפים נכונה את עלות הקמת התשתיות החדשות ולרוב הם מטיבים עם הרשות המקומית על חשבון הצרכנים ומאפשרים הסטת

תקציבים לשימושים אחרים של הרשות המקומית. מצב זה אף יוצר תמריץ שלילי לרשות המקומית לקיים את הוראות החוק ולהקים תאגיד מים וביוב. לפיכך מוצע לבטל את סמכות הרשות המקומית להטיל ולגבות כל תשלום בעבור שירותי מים וביוב מכוח חוקי עזר שנקבעו על ידי שר הפנים ולהעביר את סמכות קביעת ההיטלים למועצת רשות המים אשר תקבע היטלים מבוססי עלות כפי שהיא נוהגת לעשות לתאגידי המים.

בנוסף, מוצע לקדם את תיקוני החקיקה הכוללים מספר שינויים בהגבלות הקיימות כיום לגבי היחסים בין תאגידי המים והרשויות המקומיות בהתאם להחלטת הממשלה מספר 3798 מנובמבר 2011.

הסדרת המרחב הכפרי במשק המים והביוב

במרחב הכפרי (המועצות האזוריות) לא חלה חובה להקמת תאגיד מים, ותעריפי המים כפי שנקבעו על ידי מועצת רשות המים הם תעריפים מרביים שאינם מבוססי עלות. כתוצאה מכך יש חשש כי תשתיות המים במרחב הכפרי נמצאות במצב של תת-השקעה מתמשך. לאור האמור לעיל מוצע להנחות את מועצת רשות המים לקבוע כי תעריפי המים והביוב לצרכן הביתי במרחב הכפרי יהיו מבוססי עלות, בשים לב להשקעות הנדרשות בתשתיות המים והביוב במרחב הכפרי.

בנוסף, מוצע להנחות את מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב לפעול להסדרת משק הקולחין במטרה לייעל את הקצאת המשאבים בתחום הקולחין ולצמצם את השונות בתעריפי הקולחין, בין היתר, באמצעות צמצום מספר ספקי הקולחין, קביעת תעריפים לספקי מים בתחום הקולחין, שקיפות ופרסום תעריפי הקולחין לכלל הציבור ועידוד התחרות במשק המים.

• תחבורה ציבורית

אכיפת נסיעת רכב פרטי בנתיבי התחבורה הציבורית

נתיבי התחבורה הציבורית מהווים עורקים מרכזיים המאפשרים חדירת תחבורה ציבורית למרכזי המטרופולינים באופן יעיל ומהיר, תוך מתן העדפה לתחבורה ציבורית על פני הרכב הפרטי. כיום, המשטרה אחראית על אכיפת נסיעה של רכב פרטי בנתיבי התחבורה הציבורית, אולם האכיפה מועטה ונעשית באמצעים מיושנים. הצעת ההחלטה כוללת תיקוני חקיקה שתכליתם להעניק סמכויות אכיפה לפקחי הרשויות המקומיות בשטחן, באמצעות ציוד אלקטרוני כגון מצלמות אכיפה. האכיפה צפויה להגביר את מהירות הנסיעה בתחבורה ציבורית, להביא לחיסכון בזמן ולשפר את השירות.

עידוד השימוש בתחבורה הציבורית בקרב עובדים

הגדלת השימוש בתחבורה הציבורית היא יעד מרכזי של מדיניות הממשלה, ולשם כך ננקטים צעדים מגוונים. בהצעת ההחלטה מוצע להשיק תכנית לעידוד מעסיקים להסעה מרוכזת של עובדיהם ממקום מגוריהם למקום העבודה או למתן פתרונות יצירתיים אחרים, בהיקף של כ-40 מיליון ש"ח על פני חמש שנים.

• בריאות

קביעת כללי ההתחשבות בין קופות החולים לבתי החולים לשנים 2014-2016

מאז שנת 1997 נקבעים, אחת לשלוש שנים בחוק יסודות התקציב, כללים לשיטת ההתחשבות בין בתי חולים לקופות חולים – שיטת הקפינג. שיטת הקפינג נועדה להשיג בקרה ושמירה על רמת גידול מבוקרת של הוצאות האשפוז הכללי ברמה הלאומית. השיטה קובעת תשלום מינימלי בין כל קופת חולים לכל בית חולים עבור רמת צריכה מסוימת – תקרת צריכה אשר מעבר לה יורד המחיר לתשלום בשיעור קבוע. הסדר דומה מתבצע במדינות רבות מקרב ה-OECD וכן בין בתי החולים של קופת חולים כללית למחוזותיה.

היות שתוקפם של כללי ההתחשבות בין קופות החולים לבתי החולים שנקבעו בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 מסתיימים בשנה הנוכחית, יש לקבוע כללי התחשבות חדשים לשנים 2014-2016 בחוק יסודות התקציב לשנת 2014.

נוסף על כך, במרבית מדינות העולם המערבי חלות על מערכת הבריאות מספר מגבלות מהותיות דומות, אם כי בדרכים שונות: מגבלת סך ההוצאה במימון הציבורי ומגבלת ההיצע בכלל המערכת הציבורית והן הפרטית. בניגוד לבתי החולים הציבוריים, על בתי החולים הפרטיים אין מגבלות לא מצד ההיצע ולא מצד הביקוש. אשר על כן, מוצע לתקן את חוסר הסימטריה המתוארת לעיל בין הרגולציה החלה על המסגרות השונות ולהסמיך את שרי הבריאות והאוצר לקבוע תקרות הכנסה מפעילות אשפוזית ניתוחית למוסדות הרפואיים. לעניין זה, מוצע לקבוע ברירת מחדל שבה תחול מגבלת התפתחות הכנסה על בתי החולים הפרטיים המוכרים שירותים לקופות החולים.

קביעת מנגנוני עדכון מחיר יום אשפוז במערכת הבריאות

ההחלטה לקביעת מנגנון עדכון מחיר יום אשפוז במערכת הבריאות נועדה ליישם את הוראת בית המשפט העליון לתיקון מנגנוני עדכון המחירים במערכת הבריאות. עיקרה של הצעת ההחלטה הוא תיקון בהרכב מדד יוקר הבריאות לצורך התאמתו לתמהיל הוצאות קופות החולים ותיקון מנגנון עדכון מחיר יום האשפוז, כך שיעודכן עלפי מדדים בלתי תלויים שמפרסמת הלמ"ס, בדומה לעיקרון שלפיו הורכב מדד יוקר הבריאות.

ביום 21 ביוני 2012 פסק בית המשפט העליון בעתירה של שירותי בריאות כללית ומכבי שירותי בריאות נגד שרי הבריאות והאוצר (בג"ץ 8730/03 ו- בג"ץ 10778/03) בדרישה לתקן את העיוותים במנגנוני עדכון המחירים במערכת הבריאות (להלן – פסק הדין). פסק הדין הורה לשרי הבריאות והאוצר לפעול ביעילות לגיבוש הסכמה באשר למתווה הפעולה הנכון באשר לאופיו של מדד יוקר הבריאות ועדכונו, בתוך שישה חודשים, בין אם על ידי שינוי מדד יוקר הבריאות, בין אם על ידי שינוי מחיר יום האשפוז ובין אם בכל דרך אחרת.

ביום 23 בדצמבר 2012 קיבל בית המשפט העליון את בקשת המדינה לדחייה ביישום פסק הדין. שרי הבריאות והאוצר התחייבו כי היה ולא יגיעו להסכמה בדבר אופן יישום פסק הדין, יובא העניין להכרעת הממשלה לא יאוחר מתשעים יום לאחר הקמת הממשלה החדשה. מאז פרסום פסק הדין נערכה עבודת מטה מקיפה במשרדי הבריאות והאוצר ומול קופות החולים ובתי החולים. בהתאם להתחייבות המדינה בפני בית משפט העליון, מובא לאישור הממשלה מתווה פעולה לשינוי שיטת עדכון מדד יוקר הבריאות ומחיר יום האשפוז. משמעות ההחלטה היא הגדלה של עלות הסל ותיקון מנגנון עדכון המחירים בבתי החולים, כך שיתאים לשיטות המקובלות בתקצוב גופים ציבוריים.

• חינוך

שקיפות בתקציבי החינוך

כיום, למשרד החינוך אין מידע מספק בדבר תקציבי החינוך המגיעים בפועל למוסדות החינוך מהרשויות המקומיות ומבעלויות החינוך. הואיל וישנו צורך ביצירת מערכת מידע אינטגרטיבית ומסונכרנת אשר תרכז את נתוני התשומות במערכת החינוך ברמת מוסד חינוך, במטרה לשפר את יכולת קבלת ההחלטות, מוצע לחייב, החל משנת הלימודים תשע"ד, את הרשויות המקומיות ואת בעלויות החינוך להעביר את נתוני תשומות החינוך המגיעים למוסדות החינוך בפועל למערכת אינטגרטיבית ממוכנת אחת אשר הוקמה במשרד החינוך. בנוסף, משרד החינוך יפרסם אחת לשנה דו"ח מפורט המציג את הקצאת המשאבים במערכת החינוך מכלל המקורות על מנת לשקף לציבור את מצב התשומות המועברות לתלמיד במערכת החינוך בישראל.

• ביטוח לאומי

גמלת סיעוד למעסיקי עובדים זרים

גמלת הסיעוד לקשישים של המוסד לביטוח לאומי משולמת כיום לחברות סיעוד שעמן מתקשר המוסד לביטוח לאומי, אשר מספקות לקשיש שירותי סיעוד המוגדרים בחוק. גם במקרים שבהם מעסיק הקשיש הסיעודי עובד זר, משולמת גמלת הסיעוד לחברת הסיעוד, וזו משתתפת יחד עם הקשיש הסיעודי בהעסקתו של העובד הזר. כאשר חברות הסיעוד מספקת לקשישים שירותים שלא באמצעות העסקת עובד זר, נדרשת מהן עבודה רבה להפעלת המערך, ומשום כך נדרש להעביר את כספי גמלת הסיעוד דרכם, תוך התחשבות במסגרת התעריף גם בתקורות הנגזרות. לא כך המצב במקרה של מתן השירותים באמצעות העובד הזר. ככלל, השירותים הניתנים על ידי חברות הסיעוד בהעסקת עובדים זרים אינם משמעותיים, שכן השירות לקשיש, לעניין העסקת העובדים הזרים, ניתן על פי חוק על ידי לשכות תיווך והשמה של עובדים זרים בענף הסיעוד האחריות, בין היתר, על תיווך, פיקוח שוטף, סיוע בעריכת חוזי העסקה, סיוע לעניין הסדרת חובות המעסיק על פי חוק ועוד. על כן, העלויות הנגזרות לחברות הסיעוד במקרים אלו נמוכות משמעותית. כתוצאה מכך, חברות הסיעוד מרוויחות במקרים אלה יותר מאשר הן מרוויחות כאשר השירות ניתן על ידי עובדים ישראלים. כך נוצר למעשה תמריץ כלכלי מובנה לחברות הסיעוד להגדיל את ההעסקה של עובדים זרים, והפחתה של התמריץ לשיפור את השירות הסיעודי הניתן על ידי עובדים ישראלים.

על מנת לוודא שהתקציבים אשר מקצה המדינה לטיפול בקשישים הסיעודיים יגיעו לייעודם במלואם, ללא עירוב גורמים מתווכים שאינם נדרשים ואשר מרוויחים מכך, ולשם שיפור השירותים הניתנים על ידי עובדים ישראלים בענף הסיעוד ועידוד תעסוקת ישראלים בו, יעביר המוסד לביטוח לאומי את גמלת הסיעוד ישירות לידי הזכאי לגמלה במקום מתן גמלה בעין כאמור. זאת, לצד צעדים נוספים אשר יקלו על הקשיש הסיעודי לעמוד במחויבויותיו כמעסיק על פי חוק.

• רשויות מקומיות

קידום אשכולות אזוריים של הרשויות המקומיות

ברשויות קטנות ופריפריאליות יש קושי באספקת שירותים איכותיים ומגוונים עבור התושבים. גם כאשר רשויות אלו זוכות לתוספות משאבים חיצוניות, הן מתקשות לתרגם את הסיוע או את ההתערבות החיצונית לשינוי יציב ובר קיימא. כמו כן, המאבקים בין הרשויות לקבלת סיוע חיצוני מייצרים תחרות שלילית בין הרשויות.

על מנת להסדיר שיתופי פעולה בין הרשויות המקומיות, מוצע כי משרד הפנים בתיאום עם משרד האוצר, יפרסם נוהל הסדרה לאשכול אזורי של רשויות מקומיות אשר יוכרו כאשכול אזורי, וכי רשויות אשר יוכרו כאשכול אזורי ייהנו מהעדפה במסגרת ניקוד בקשות לקולות קוראים המפורסמים על ידי משרדי הממשלה.

שינוי הקצאת כספי הקרן לשמירת הניקיון

כספי הקרן לשמירת הניקיון משמשים בחלקם לתמיכה בפעולות של רשויות מקומיות להפחתת הטמנת פסולת ומעבר לחלופות סביבתיות יותר מהטמנה. ישנן רשויות מקומיות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך בהן אין טיפול נאות בפסולת העירונית, אפילו לא להטמנה. רשויות אלה אינן יכולות ליהנות היום מתמיכת הקרן לשמירת הניקיון בשל המגבלה בחוק על הוצאת כספי הקרן לפעולות להפחתת הטמנת פסולת. לכן, מוצע לשנות את מטרות הקרן כך שיאפשרו גם לתמוך ברשויות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך בהן נחוץ טיפול נאות בפסולת. עוד מוצע, כי התיקון יהיה למשך חמש שנים בלבד, על מנת לאפשר לרשויות אלה להדביק את הפערים בתחום הטיפול בפסולת ולאחר מכן ליהנות ככל הרשויות המקומיות מתמיכת הקרן בפעולות להפחתת הטמנת פסולת.

הסדרת מנגנון התשלומים של הסדר מותנה לוועדה מקומית

חוק הסדר מותנה מסמך תובע לערוך, בתנאים מסוימים, הסדר עם חשוד במסגרתו מודה החשוד בעובדות ומסכים לקיים תנאים מתוך רשימה של תנאים המנויים בחוק, לרבות תשלום כספי. בשל הקביעה בחוק הסדר מותנה, לפיה תשלום ייגבה באמצעות רשות האכיפה והגבייה ויועבר על ידה לגורם האחר, על רשות האכיפה והגבייה לשמש כמסלקה לצורך העברת התשלומים לכל אחת מהוועדות המקומיות לתכנון ולבניה. בשל כך, נדרשות הוועדות המקומיות ורשות הגביה ליצור ממשק מחשבי מורכב, המחייב היערכות יקרה ומסורבלת. על כן, מוצע לתקן את חוק הסדר מותנה, כך שגם תשלום שנקבע בהסדר מותנה לוועדה מקומית לתכנון ובניה, ישולם ישירות לוועדה המקומית לתכנון ובניה ולא באמצעות רשות האכיפה והגבייה.

• שירותי דת

איחוד מועצות דתיות

מטרת ההחלטה הינה להסמיך את שר הדתות לאחד מועצות דתיות שונות תוך התחשבות בהיקף האוכלוסייה המשוררת על ידן, מספר עובדי המועצה וקרבה גאוגרפית וזאת על מנת לשפר את שירותי הדת הניתנים לתושבים, תוך חסכון תקציבי והקטנת העברות הרשות המקומית למועצות הדתיות. בהחלטה נקבעים מנגנונים לביצוע האיחוד תוך התחדשבות באופן התקצוב על ידי הרשויות המקומיות, חובות עבר, שינוי שיעורי השתתפות הרשות המקומית וטיפול בעובדי המועצות שהתאחדו.

מינוי ממונים מקצועיים כמועצות דתיות

מבנה המועצה הדתית מורכב ממועצה בהרכב רחב מאוד ביחס להיקף הפעילות. מוצע לבחון מתווה ניהולי שונה למועצות הדתיות של מינוי ממונה מקצועי שייבחר על ידי ועדת איתור. ההמלצות יוגשו לשר לשירותי הדת.

• מערכת המשפט

ייעול ההליך השיפוטי בבתי המשפט

ההליך השיפוטי בכלל ובבתי המשפט בפרט סובל בשנים האחרונות מעומס רב ומהתארכות ההליכים. למערכת המשפט יש תפקיד משמעותי בפעילות המשק. על מנת לקצר את משך הזמן למתן פסק דין, מוצעים שורה של תיקונים הן בפעילות בתי המשפט והן בפעילות ההוצאה לפועל על מנת להפחית את העומס בבתי המשפט, כמפורט להלן:

- רשמים בכירים – על מנת לחסוך בזמן שיפוטי, מוצע להרחיב את סמכויות הרשמים, כך שרשמים בכירים יוסמכו לדון גם בעבירות מסוג ברירת משפט ולהגדיל את סכום התובענות האזרחיות שבסמכותם לדון בהן עד לסכום של 75,000 ש"ח.
- מוצע שבתי המשפט יוכלו להמציא לבעלי דין בעלי כרטיס חכם הפועלים באמצעות מערכת נט המשפט החלטות ופסקי דין, על ידי הודעה באמצעות הדואר האלקטרוני לכתובת הדואר האלקטרוני המשמשת את בעלי הדין במערכת נט המשפט על מתן החלטה או פסק הדין שהם יכולים לקבלם באמצעות נט המשפט, במקום שליחת הדואר הרשום. הודעה זו תיחשב המצאה כדין. ההערכה היא שההצעה תחסוך עלויות בסכום שנע בין 5 ל-10 מיליון ש"ח בשנה.
- אגרה על בקשות ביניים – מוצע להקטין את התמריץ להארכת התדיינויות בבתי משפט על ידי הטלת אגרה על כל בקשת ביניים בתיק ובמקביל להפחית את אגרת פתיחת תיק.

ייעול הליכי פשיטת רגל

פקודת פשיטת רגל קובעת כי על מגיש בקשה לפשיטת רגל להפקיד פיקדון בסך של כ-2,700 ש"ח בידי הכונס הרשמי כמקדמה לכיסוי הוצאות ההליך. מתוך סכום זה נדרש סכום של כ-800 ש"ח לצורך פרסום בעיתונות וסכום של כ-200 ש"ח – לצורך הפרסום ברשומות. במטרה להוזיל את עלויות הליך הבקשה לפשיטת רגל, מוצע לשנות את חובת הפרסום של ההליך. מוצע לבטל את חובת הפרסום בעיתונות בבקשות המוגשות על ידי חייבים ולקבוע במקום זאת חובת פרסום באתר האינטרנט של הכונס הרשמי. כמו כן, מוצע לבצע התאמות בתשלום עבור הפרסום ברשומות, כך שתופחת העלות המושתתת על פושטי רגל מעוטי יכולת.

• תעשיות ביטחוניות

שינוי הגדרת "מתקן ביטחוני" בחוק התכנון והבנייה לקראת הפרטת חברות ממשלתיות ביטחוניות

על מנת לאפשר את ההפרטה של חברות ביטחוניות וכן על מנת לאפשר לרוכש שינויים נדרשים במתקנים הקיימים, מוצע לתקן את חוק התכנון והבנייה, כך שבתקופה של שבע עד שמונה שנים ממועד ההפרטה גם מתקנים של חברה ממשלתית שהופרטה יוגדרו כמתקנים ביטחוניים ויהיו טעונים אישורים של הוועדה למתקנים ביטחוניים (הולמ"ב). במהלך התקופה האמורה יוכל הרוכש לבצע את ההסדרה התכנונית כנדרש לפי חוק התכנון והבנייה.

הנפקת 20% ממניות רפאל והתעשייה האווירית

לאור מצבן הכלכלי האיתן של חברות רפאל והתעשייה האווירית, ולנוכח צרכיה התקציביים של מדינת ישראל לשנים הבאות, מוצע להקים צוות להסרת החסמים להנפקת החברות אשר יגיש לאישור ועדת השרים לענייני הפרטה הצעת החלטה בדבר הנפקת הצעה לציבור של 20% לפחות ממניות של כל אחת משתי החברות האמורות. בצד התועלת הנובעת מהגדלת הכנסות המדינה, תסייענה ההנפקות גם לחיזוק הבסיס הכלכלי של החברות המונפקות.

• רגולציה

ייעול הרגולציה והפחתת הנטל הביורוקרטי

הרגולציה בישראל מתאפיינת במספר כשלים בסיסיים ומתמשכים, הפוגעים ביכולתה להשיג את מטרותיה. במטרה לשפר את איכות הרגולציה בישראל מוצע לבצע את הפעולות הבאות:

- לקבוע כי בכל פעולותיהם של הרגולטורים, בנוסף לתפקידם הייעודי המוגדר על פי חוק, עליהם לפעול לקידום הצמיחה והתחרות במשק תוך צמצום, ככל הניתן, של הכבדה רגולטורית על האזרחים ועל העסקים וכן צמצום הפערים החברתיים והכלכליים.
- להטיל על הרגולטורים לשלב בסל הכלים שלהם החלה של רגולציה עצמית על ידי הגופים המפוקחים במקרים ובנסיבות המתאימים לכך, באופן שיאפשר להם להשיג את מטרת ההסדרה.
- למסד מנגנונים לשיתוף פעולה בין רגולטורים הן לצורך שיתוף במידע ובדרכי עבודה והן לצורך דיון משותף בסוגיות מורכבות הרלוונטיות לתחומי אחריותם של מספר רגולטורים במסגרת "שולחנות עגולים".
- להקים מנגנון אשר יאפשר פתרון מחלוקות רגולטוריות באופן מקצועי ויעיל. זאת באמצעות החלת חובת היוועצות פנים-ממשלתית טרם קבלת החלטה, הקמת צוות במועצה הלאומית לכלכלה לבחינת נושאים רגולטוריים וכן הקמת ועדת שרים לרגולציה בראשות ראש הממשלה.

- משרד ראש הממשלה יקדם תכנית לצמצום הדרגתי בעלויות האדמיניסטרטיביות הנגרמות למפוקחים בשל החלת הרגולציה. במסגרת התכנית ימפו הרגולטורים את המלאי הרגולטורי אשר בתחום אחריותם, יבחנו את נחיצותו ואת אופן יישומו, ובמידת הצורך יבצעו שינויים ברגולציה על מנת לצמצם את הנטל הרגולטורי.
- במסגרת הצעת ההחלטה לשיפור ולייעול הליכי עשיית עסקים בישראל בהצעת החלטה זו, מוצע להאריך את תוקף עבודת הוועדה לשיפור ולייעול הליכי עשיית עסקים בישראל עד לסוף שנת 2015 ולמנות את הממונה על התקשוב הממשלתי לחברה בה. עוד מוצע להטיל על הגופים המתאימים ביותר לכך בממשלה את האחריות לשיפור ולייעול הליכי עשיית עסקים, בפרט הליכים הנמדדים על ידי הבנק העולמי. בנוסף, ההצעה קובעת כי על המשרדים השונים שהוטלה עליהם האחריות לשיפור התהליכים השונים לדווח לממשלה מדי שישה חודשים על אודות התקדמותם בביצוע תכנית העבודה לשיפורם. עוד מוצע כי כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך יפעלו לאיתור תהליך אחד לכל הפחות של שירות לעסקים בתחומם ולהציג לוועדת השרים לענייני יוקר המחיה, הריכוזיות ועידוד התחרות במשק תכנית עבודה לשיפור.

העמקת גביית המסים בישראל

גביית מסים יעילה ושיוויונית היא הבסיס למערכת כלכלית-חברתית איתנה וצודקת. ההיקף הנרחב של העלמות המסים בישראל ושל תכנוני מס אגרסיביים המנצלים פרצות במערכת המס, מצמצם את המקורות למימון השירותים הציבוריים, מעלה את נטל המס על האוכלוסייה המשלמת מס אמת ופוגע בחוסנה של המערכת הציבורית.

ביוני 2012 החליטה הממשלה על נקיטת צעדים למלחמה בהון השחור, הגברת אכיפת דיני המס, צמצום היקף העלמות המסים בישראל, שיפור וייעול אמצעי גביית המסים בישראל, תיקון בחוק הבלו על הדלק ושיפור באיסוף המידע והדיווח לרשות המסים. על מנת לקדם את הליכי החקיקה הנדרשים יש לאשרר החלטה זו במסגרת התכנית הכלכלית הנוכחית.

ההחלטה כללה, בין היתר, הנחייה לביצוע תיקוני חקיקה שיאפשרו את הדברים הבאים:

- העברת מידע מהרשות לאיסור הלבנת הון לרשות המסים במקרים של העלמות מס מכוונות.
- הטלת קנס אזורי על כל המפר את הוראות החוק בדבר איסור תשלום במזומן בעסקה בין שני עוסקים בסכום המרבי הקבוע בחוק.
- טיפול בתופעה של "גלגול חברות" במטרה להימנע מתשלום מס.
- הסמכת רשות המסים לבקש מבית המשפט המחוזי אישור לעכב יציאה מהארץ בשל אי תשלום חוב מס.
- סמכות לרשות המסים לגבות חוב מצד שלישי במקרים של העברת פעילות בין יחיד לחברה ולהפך.

- הטלת אחריות פלילית במקרים של הצגת חשבונית מס בשיעור אפס בעת כניסה לאילת, כאשר הטובין שבשלם ניתנה החשבונית אינם נמצאים בכלי ההובלה ובמקרים שבהם מוציאים טובין מאילת ללא תשלום מס בגינם.
- הוספת מסלולים של אכיפה מנהלית (עיצום כספי או קנס מנהלי) בעבירות מס מסוימות.
- הענקת סמכויות לרשות המסים בדומה לסמכויות הקיימות לרשות האכיפה והגבייה.
- הבטחת תשלום המס כאשר יש חשש שהמס לא ישולם בתום ההליכים.
- הטלת קנס במקרים שבהם בית המשפט החליט כי מדובר בערעור שכל תכליתו הוא אי תשלום המס השנוי במחלוקת.
- גביית המס בנסיבות של העברת נכסים, עד חמש שנים מתום שנת המס שבה היה חוב המס הסופי או שבה הועברו הנכסים.
- הסמכת רשות המסים לעכב החזר מס במקרים שבהם טרם הוגש דו"ח לפי החוק.
- גביית אגרות בעד החיבור למערכת שירותי עיבודים ממוכנים.

בהמשך להחלטות הממשלה מיום 30 ביולי 2012, מוצע לקבל במסגרת התכנית הכלכלית החלטות על צעדים נוספים להעמקת גביית המסים ובכללם:

- קביעת חובת דיווח מיוחדת של נותני שירותי מטבע לרשות המסים.
- קביעת חובת דיווח בעת שימוש או הסתמכות על חוות דעת שניתנה על ידי גורם מקצועי.
- הטלת קנס גירעון על מי שהגירעון שלו עולה על 50% מהחבות שלו במס, בתנאים מסוימים.
- אי אישור שחלוף לרכב נוסעים פרטי ששימש להשכרה או להחכרה ומקרקעין מחוץ לישראל.
- תיקון מודל המיסוי של חברה משפחתית.
- מיסוי רווחי שיערוך.
- החלת תהליכי גבייה על ערב באופן זהה לאופן המוחל על חייב במס.
- הסמכת רשות המסים לעקל ולתפוס רכבים של נישומים בשטחים ציבוריים.
- החלת חובת דיווח מפורט על עוסק שמחזור עסקאותיו עולה על 1,500,000 ש"ח.
- תיקון מודל המיסוי של נאמנויות.
- תיקון מודל המיסוי של חברה נשלטת זרה (חנ"ז).
- תיקון מודל המיסוי של חברה משלח יד זרה (חמ"ז).
- הענקת הקלות בהליכי בידוק ל"גורם כלכלי מאושר" לצורך אבטחת שרשרת האספקה העולמית.

מכלול הצעדים להעמקת הגבייה המוצעים במסגרת התכנית הכלכלית צפויים להביא להרחבת בסיס המס בישראל על ידי צמצום הלבנות ההון וההון השחור, הקטנת העלמות המסים, התייעלות אכיפת

חוקי המס, ייעול אמצעי גביית המסים ושיפור המידע הקיים לרשות המסים. כל אלו צפויים להוביל ליצירת מערכת מס צודקת ושוויונית יותר ולצמצום הנטל על האזרחים שומרי החוק.

הגדלת שיעורי ההשתתפות בכח העבודה

תכנית יוצאים לעבודה

מחליטים

במטרה להעלות את שיעור התעסוקה ולשפר את פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק ובהמשך להמלצות הוועדה לבחינת מדיניות התעסוקה ברשותו של פרופסור צבי אקשטיין ולהמלצותיו של ארגון ה-OECD בנוגע לחשיבותה של הפעלת תכנית ארצית לשילוב בעבודה,

1. להפעיל תכנית ארצית לשילוב בעבודה (להלן - תכנית "יוצאים לעבודה"), על פי נוסח החוק שאושר בממשלה בנושא זה ביום 18 באוקטובר 2010 (להלן - הצעת החוק), ולכלול בה את השינויים הבאים:

א. תפקיד עובד הציבור:

(1) שלילת הקצבה תיעשה על-ידי עובד ציבור בהמלצת מתכנן היעדים, במקום שתיעשה על ידי מתכנן היעדים באישור עובד הציבור.

(2) עובד הציבור ישב במרכז התעסוקה לשם נגישות למשתתפים והעמקת הפיקוח של המדינה.

ב. תגמול המפעיל:

(1) יצויין בחוק כי התגמול למפעיל יהיה גבוה יותר ככל שמשך ההשמה ארוך יותר וככל שהשכר שישולם למשתתף גבוה יותר.

(2) יצויין בחוק כי אין תגמול על שלילה אקטיבית של קצבה.

ג. זהות המפעיל:

(1) כל חברה המפעילה מרכז תעסוקה תהיה חייבת לקבל רישיון כלשכה פרטית בהתאם לחוק שירות התעסוקה.

(2) יצוין בחוק כי חברה המפעילה מרכז תעסוקה לא תוכל לעסוק בכל עיסוק אחר.

(3) יצוין כי גם מלכ"רים יוכלו לשמש כמפעילים של מרכזי תעסוקה.

ד. פיקוח:

(1) יתווסף לחוק פרק "המדינה במרכז התעסוקה" ובו יפורטו כל התפקידים של המדינה במסגרת התכנית.

(2) בכלל זה, יוגדרו בפירוט תפקידי מנהלת התכנית וסמכויותיה, לרבות סמכויות בקרה ופיקוח.

(3) כמו כן, יכללו בפרק, סעיפים הנוגעים לנציגי המוסד לביטוח לאומי היושבים במרכז התעסוקה, הוועדות המקצועיות, הרופא מטעם המדינה, פניות ציבור, ועדות ערר, והאגף לסיוע משפטי.

ה. שירותים תומכי עבודה - יצוינו בחוק בנפרד מתקציב המרכז ויצויין כי סיוע שמרכז תעסוקה רשאי להעניק למשתתפים לשם שילובם בעבודה יכלול, בין היתר, שמירה על ילדים ונסיעות.

ו. שירות בקהילה - יצוין בחוק כי לא ניתן לבצע שירות בקהילה במקום עבודה פרטי הפועל למטרת רווח.

ז. לקבוע את הצעת החוק כהוראת קבע שתחילתה ביום 1 במרץ 2014.

2. להסמיך את שרי האוצר והכלכלה לכלול שינויים בהצעת החוק ולבצע התאמות במתכונת הפעלת התכנית במטרה לתמוך ביישום המלצות הוועדה לשוויון בנטל.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה היא אוכלוסיית המובטלים הכרוניים, המאופיינת בחסמים מורכבים ליציאה לשוק העבודה המביאים לעוני ולעוני בין דורי. שילובה של אוכלוסייה זו בתעסוקה דורש השקעה משמעותית במתן שירותים תומכי עבודה, תוך המרה הדרגתית של הסיוע מתשלום גמלאות להשקעה בקידום סיכויי התעסוקה והסרת חסמים. זאת, במקביל להחלתו של מבחן תעסוקה אפקטיבי למקבלי הגמלה במטרה לוודא את כוונתם לנסות ולהשתלב בתעסוקה. יובהר כי תכניות דומות לשילוב בשוק העבודה פועלות במתכונת זו או אחרת במרבית המדינות המפותחות.

נוכח הצורך לטפל באוכלוסייה האמורה באופן פרטני וממוקד, מוצע ליישם פריסה ארצית של תכנית לשילוב בעבודה – "יוצאים לעבודה". יישומה של התכנית עתיד לסייע באופן ישיר להגדלת שיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום הפערים בחברה. כמו כן, תאפשר התכנית למצות את כושר השתכרותם באמצעות, בין היתר, מתן כלים תומכי השמה משמעותיים. בכך, תסייע התכנית למקד את רשת הרווחה החברתית באוכלוסייה הנזקקת לה.

לצורך כך, מוצע להשלים את הליך החקיקה הדרוש לפריסה ארצית של תכנית יוצאים לעבודה, ובהתאם לאמץ את הצעת חוק שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה), התשע"א-2010, בשינויים הבאים, אשר נועדו להבטיח את העמקת הפיקוח והבקרה של המדינה במסגרת התוכנית, וליצור הנגשה גדולה יותר עבור משתתפי התוכנית לנציגי המדינה:

1. תפקיד עובד הציבור:
 - א. שלילת הקצבה תיעשה על-ידי עובד ציבור בהמלצת מתכנן היעדים, במקום שתיעשה על-ידי מתכנן היעדים באישור עובד הציבור.
 - ב. עובד הציבור ישב במרכז התעסוקה לשם נגישות למשתתפים והעמקת הפיקוח של המדינה.
2. תגמול המפעיל:
 - א. יצויין בחוק כי התגמול למפעיל יהיה גבוה יותר ככל שמשך ההשמה ארוך יותר וככל שהשכר שישולם למשתתף גבוה יותר.
 - ב. יצויין בחוק כי אין תגמול על שלילת אקטיבית של קצבה.
3. זהות המפעיל:
 - א. כל חברה המפעילה מרכז תעסוקה תהיה חייבת לקבל רישיון כלשכה פרטית בהתאם לחוק שירות התעסוקה.
 - ב. יצויין בחוק כי חברה המפעילה מרכז תעסוקה לא תוכל לעסוק בכל עיסוק אחר.
 - ג. יצויין כי גם מלכ"רים יוכלו לשמש כמפעילים של מרכזי תעסוקה.
4. פיקוח:
 - א. יתווסף לחוק פרק "המדינה במרכז התעסוקה" ובו יפורטו כל התפקידים של המדינה במסגרת התכנית.
 - ב. בכלל זה, יוגדרו בפירוט תפקידי מנהלת התכנית וסמכויותיה, לרבות סמכויות בקרה ופיקוח.
 - ג. כמו כן, יכללו בפרק, סעיפים הנוגעים לנציגי המוסד לביטוח לאומי היושבים במרכז התעסוקה, הוועדות המקצועיות, הרופא מטעם המדינה, פניות ציבור, ועדות ערר, והאגף לסיוע משפטי.
5. שירותים תומכי עבודה - יצוינו בחוק בנפרד מתקציב המרכז ויצויין כי סיוע שמרכז תעסוקה רשאי להעניק למשתתפים לשם שילובם בעבודה יכלול, בין היתר, שמירה על ילדים ונסיעות.
6. שירות בקהילה - יצויין בחוק כי לא ניתן לבצע שירות בקהילה במקום עבודה פרטי הפועל למטרת רווח.
7. לקבוע את הצעת החוק כהוראת קבע שתחילתה ביום 1 במרץ 2014.

כמו כן, מוצע להסמיך את שרי האוצר והכלכלה, לכלול שינויים מוסכמים נוספים בהצעת החוק. וכן להסמיך את השרים לבחון ביצוע התאמות במתכונת הפעלת התכנית במטרה לתמוך ביישום המלצות הוועדה לשוויון בנטל.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

לא רלבנטי.

ההיבט המשפטי

תיקון חקיקה שיכלול את נוסח הצעת חוק שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה), התשע"א-2010, בשינויים שהוזכרו בגוף ההחלטה, ובשינויים נוספים אותם יכללו שר האוצר ושר הכלכלה, בהצעת החוק.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2002 מיום 15 ביולי 2010;

החלטה מס' 159 מיום 12 במאי 2009;

החלטה מס' 3994 מיום 24 באוגוסט 2008.

עידוד תעסוקת שני בני הזוג באמצעות סבסוד מעונות יום

מחליטים

במטרה לשפר את פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק ולצמצם את אי השוויון והפערים החברתיים באמצעות העלאת שיעור התעסוקה ורמת השכר בקרב שני ראשי משק הבית, לפעול להקטנת תמריצים שליליים המעודדים אבטלה ועוני ממושך, באופן הבא:

1. להנחות את שר הכלכלה לשנות את תנאי הזכאות הקבועים במבחן התמיכה לעניין השתתפות

המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון המפורסמים על ידי משרדי הכלכלה (להלן - **מבחן התמיכה**), כך שמבחני התעסוקה המופיעים בסעיף 4 למבחן התמיכה (להלן - **מבחן התעסוקה**) יחולו על שני ראשי משק הבית (כולל שישנם), ודרגת הסבסוד תקבע בהתאם להורה המועסק במספר השעות הנמוך מבין השניים, בהתאם למתווה הבא:

א. בגין שנת הלימודים התשע"ד - משפחה העומדת בתנאי ההכנסה על פי מבחן התמיכה והאם עומדת במבחן התעסוקה, תהא זכאית לסבסוד לפי שעות העבודה או הלימודים של האם, אף אם אבי המשפחה עובד או לומד במידה פחותה מזו הנדרשת במבחן התעסוקה, אך לדרגת הסבסוד של המשפחה, בהתאם לדרגות המופיעות בסעיף 5.5 ד. למבחן התמיכה, תתווסף דרגה אחת. מבחן התעסוקה אשר יחול על אבי המשפחה ידרוש תעסוקה בהיקף של לפחות 10 שעות עבודה שבועיות.

ב. בגין שנת הלימודים התשע"ה - משפחה העומדת בתנאי ההכנסה על פי מבחן התמיכה והאם עומדת במבחן התעסוקה, תהא זכאית לסבסוד לפי שעות העבודה או הלימודים של האם, אף אם אבי המשפחה עובד או לומד במידה פחותה מזו הנדרשת במבחן התעסוקה, אך לדרגת הסבסוד של המשפחה, בהתאם לדרגות המופיעות בסעיף 5.5 ד. למבחן התמיכה, תתווספנה שתי דרגות. מבחן התעסוקה אשר יחול על אבי המשפחה ידרוש תעסוקה בהיקף של לפחות 15 שעות עבודה שבועיות.

ג. בגין שנת הלימודים התשע"ו - משפחה העומדת בתנאי ההכנסה על פי מבחן התמיכה והאם עומדת במבחן התעסוקה, תהא זכאית לסבסוד לפי שעות העבודה או הלימודים של האם, אף אם אבי המשפחה עובד או לומד במידה פחותה מזו הנדרשת במבחן התעסוקה, אך לדרגת הסבסוד של המשפחה, בהתאם לדרגות המופיעות בסעיף 5.5 ד. למבחן התמיכה, תתווספנה שלוש דרגות. מבחן התעסוקה אשר יחול על אבי המשפחה ידרוש תעסוקה בהיקף של לפחות 20 שעות עבודה שבועיות.

ד. החל משנת הלימודים התשע"ז - משפחה תהא זכאית להשתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או במשפחתון בהתאם למבחן התמיכה, אך ורק אם שני ראשי משק הבית עומדים במבחן התעסוקה. ככל שתתבצע הפחתה של הסבסוד בגין היקף עבודה חלקי, תיקבע דרגת הסבסוד על פי היקף העבודה הנמוך יותר של אחד משני ראשי משק הבית, אך לא תופחת מעבר לכך. מבחן התעסוקה אשר יחול על אבי המשפחה ידרוש תעסוקה בהיקף זהה לשעות העבודה השבועיות הנדרשות מאם המשפחה.

ה. במסגרת מבחן התעסוקה עבור אבי המשפחה, לימודים בישיבה גבוהה או בכולל יוכרו כשקולים ללימודים לתואר ראשון באוניברסיטה או במכללה לצורך עמידה במבחן התעסוקה, כמפורט להלן:

(1) משנת הלימודים התשע"ד עד לשנת הלימודים התשע"ז - למשך שנות לימודיו הראשונות של הגבר, מגיל 18 עד לגיל 22.

(2) החל משנת הלימודים התשע"ח -

(א) למשך שנות לימודיו הראשונות של הגבר, מגיל 18 עד לגיל 21.

(ב) במהלך תקופת הגדרתו של תלמיד הישיבה כ"תלמיד ישיבה מתמיד" על פי הכרעת שר הביטחון מדי שנה, מגילאי 21 עד 26. הכול, כפי שיוגדר במתווה הגיוס החדש לתלמידי ישיבות שתגבש הממשלה.

- ו. שירות צבאי, אזרחי או לאומי יוכר כשירות המקיים את מבחן התעסוקה.
- ז. השינויים האמורים בסעיפים קטנים 1(א)-1(ו), יוטמעו גם ב"מבחנים למתן תמיכות של משרד הכלכלה בצהרונים, באמצעות אגף בכיר למעונות יום ומשפחתונים עבור שנת הלימודים התשע"ד, לעידוד שילובן של אימהות בשוק העבודה", בשינויים המחויבים.
- ח. לתקן את סעיף 2א להחלטת ממשלה מס' 4088 מיום 8 לינואר 2012 (להלן – ההחלטה) שעניינה שינוי העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), כך שהתנאי המקדמי לקבלת סבסוד מטעם משרד החינוך למסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים לילדים בגילאי 3 עד 9, על פיו על הורי הילד לעמוד במבחן התעסוקה, למעט האשכולות שהוחרגו לעניין זה בהחלטת ממשלה מס' 4598 מיום 8 במאי 2012, ייושם תוך הטמעת השינויים האמורים בסעיף קטן 1(ז). יובהר, כי היקף העבודה השבועי המינימאלי של האם העומד על 28 שעות שבועיות, כקבוע בהחלטה, יעמוד בתוקפו.
2. במטרה ליצור מבחן הכנסה אפקטיבי לקביעת זכאות להטבה בתחום מעונות יום וצהרונים, ובמטרה לשפר את השירות לאזרח ולהקל עליו במיצוי זכויותיו, לתקן את תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך יישום אלה:
 - א. המנהל הכללי של משרד הכלכלה או מי שהסמיך לכך מבין עובדי משרדו, בהסכמת מנהל רשות המסים (בהחלטה זו – הגורם המוסמך), רשאי לקבל מאת רשות המסים בישראל, בכפוף לקבלת כתב ויתור על סודיות חתום על ידי מבקש ההטבה ובן זוגו, המתיר לרשות המסים למסור, באופן מקוון, לגורם המוסמך מידע כדלקמן, והמפרט את האפשרות העומדת למבקש ההטבה לקבל את המידע ישירות כמפורט בסעיף קטן ב. להחלטה, ובלבד שהחתימות כאמור אומתו על ידי מי שנבקע לפי סעיף 15 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 או לפי סעיף 102 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, או על ידי עובד מבין עובדי משרד הכלכלה שהסמיך לכך המנהל הכללי של משרד הכלכלה באישור מנהל רשות המסים:
 - 1) מידע בדבר הכנסותיו של יחיד ובן זוגו אשר הגישו בקשה להטבה, כפי שדווח לרשות המסים בטופס תשלום הכנסת עבודה לעובד (0126) ובטופס תשלום הכנסה חבת ניכוי (0856) לשנת המס שקדמה לשנה לגביה מבוקשת ההטבה, כולה או חלקה; כמו כן, במסגרת העברת מידע כאמור, לקבל אישור כי אותו אדם הגיש, או לא הגיש, לפי העניין, לרשות המסים, דו"ח שנתי לפי הוראת סעיף 131 לפקודת מס הכנסה, לגבי שתי שנות המס שקדמו לשנה שלגביה מבוקשת ההטבה בתחום פעילותו של הממונה.
 - 2) והכל בלבד שמידע כאמור נדרש לצורך קביעת זכאות של מבקש ההטבה להטבה, ובמידה שנדרש.
 - ב. על אף האמור בסעיף 2(א), רשאי מבקש ההטבה ובן זוגו, להורות לגורם המוסמך כי מידע כאמור בסעיף האמור, לא יימסר לגורם המוסמך, אלא יימסר לו באמצעות הדואר, הכול בכפוף לחתימה על בקשה המופנית לרשות המסים להמציא לו את המידע כאמור, ואימותה כמפורט בסעיף 2(א).
 - ג. לעניין מסירת המידע שלפי סעיף 2(א), ייקבעו הוראות כדלקמן:
 - 1) מסירת מידע בדבר הכנסתו של אדם, שלא כדין, על ידי הגורם המוסמך שקיבל את המידע במסגרת תפקידו, תהווה עבירה פלילית;
 - 2) לגבי מידע שהתקבל אצל הגורם המוסמך יחולו הוראות הסודיות החלות על רשות המס שמסרה את המידע;

(3) מידע שהתקבל אצל הגורם המוסמך יישמר כמאגר מידע כמשמעותו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, וייקבעו הוראות לגבי משך הזמן בו יישמר המידע ולגבי מחיקתו.

ד. בנוסף לאמור בסעיף 2(ב), לקבוע כי:

- (1) ייקבע מנגנון שיבטיח מסירת מידע רק אודות מבקשי ההטבה.
- (2) על אף האמור בכל דין, המידע שיימסר מרשות המסים לגורם המוסמך, לפי האמור בהחלטה זו, לא יימסר לכל גוף אחר.
- (3) ייקבעו הוראות לעניין אופן המסירה של המידע במשרד הכלכלה ואופן שמירתו ואבטחתו.
- (4) אופן מסירת המידע יתואם עם רשם מאגרי המידע במשרד המשפטים.
- (5) תהיה הלימה בין אמות המידה לזכאות להטבה לבין היקף המידע שיימסר מרשות המסים.

ה. להטיל על המנהל הכללי של משרד הכלכלה, לעשות את כל הפעולות הנדרשות לתיקון נהלים בדבר מתן הטבות לעידוד תעסוקה אשר מותנות במבחן הכנסה, כך שבין היתר, כתנאי למתן ההטבה:

- (1) מבקש ההטבה וכן זוגו יחתמו על טופס כתב ויתור על סודיות כאמור בסעיף 2(א) או על בקשה כאמור בסעיף 2(ב).
- (2) בחר מבקש ההטבה במסירת המידע כאמור בסעיף 2(ב), יגיש מבקש ההטבה למשרד הכלכלה, את האישור שקיבל מרשות המסים, הכולל את המידע הקבוע בסעיף 2(א).

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

מסגרות הטיפול והחינוך לגיל הרך (מעונות יום ומשפחתונים) מהוות מוקד לקידום מטרות חברתיות חשובות ביותר: תמיכה בהתפתחות הילדים וטיפול ההון האנושי, חתירה לשוויון הזדמנויות וצמצום פערים חברתיים ותמיכה בהשתלבות הורים במעגל העבודה.

האגף למעונות יום במשרד הכלכלה (להלן - האגף) הוא הגוף הממשלתי האמון כיום על הרגולציה הממשלתית בתחום מעונות היום והוא פועל במספר מישורים כדלקמן: הגדרה ואכיפה של תקנים בטיחותיים, טיפוליים ופדגוגיים, פיקוח על המחיר המרבי וסבסוד שהות ילדי נשים עובדות במעונות בהתאם למבחני תעסוקה והכנסה. כמו כן תומך האגף בבינוי מעונות יום חדשים במערך המפוקח.

נוכח החשיבות שמייחסת הממשלה למערך מעונות היום, התקבלה החלטת ממשלה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012 שעניינה יישום המלצות דוח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי, ולפיה הוקצו למעלה מ-3.5 מיליארד ש"ח על פני שש שנים, לטובת הרחבת היצע מעונות היום, שיפוצים וביצוע התאמות לתקינה למעונות היום המפוקחים, ביצוע העמקת סבסוד, ביצוע פעולות הדרכה ואכיפה למערך המעונות והגדלת מספר הילדים המסובסדים.

לעניין סעיף 1 להחלטה, כצעד משלים למדיניות הממשלה האמורה, ובמטרה לעודד תעסוקת שני ראשי משק הבית, מוצע לקבוע, כי מבחן התעסוקה יחול על שני ראשי המשפחה. זאת, תוך יצירת מתווה הדרגתי להחלת מבחן התעסוקה ותוך הכרה בשירות צבאי, אזרחי או לאומי, וכן הכרה בלימודים בשיבה, למשך זמן מוגבל, כפעילות המקיימת את מבחן התעסוקה. יובהר כי היקף התעסוקה הנדרש מאם ערביה לצורך קבלת סבסוד מעונות יום לילדיה, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 4193 מיום 29 לינואר 2012, לא ישתנה.

לעניין סעיף 2 להחלטה, הרי שמתוך הרצון ליצור מבחני הכנסה אפקטיביים יותר ומתוך כוונה לשפר את השירות להורים המגישים בקשה לקבלת סבסוד מעונות יום, מוצע לאפשר שיתוף מידע בין רשות

המיסים לבין המנהל הכללי של משרד הכלכלה. כך, יחסך מהאזרח הצורך להצהיר ולאמת מחדש את הכנסותיו בכל פעם שהוא מגיש בקשה לקבלת סבסוד או למימוש זכות כלשהי אשר מצויה בתחום פעילותו של הממונה על תחום התעסוקה, וכן יקל עליו למצות את כל זכויותיו. כמו כן, שיתוף מידע יאפשר למדינה לקיים מבחני הכנסה אפקטיביים יותר, אשר יאפשרו הקצאה יעילה ומהירה של התמיכות והסיוע לאזרח באופן המעודד תעסוקה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין השפעה על מצבת כוח האדם.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מספר 4088 מיום 8 בינואר 2012 שעניינה יישום המלצות דוח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי ;
החלטה מספר 1998 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה שיתוף מידע בין גופים שונים.

מיצוי כושר השתכרות כתנאי להנחה בארנונה על פי מבחן הכנסה

מחליטים

1. לתקן את סעיף 12(ב) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992, כך שהנחות בארנונה על בסיס מבחן הכנסה יינתנו רק בכפוף למבחן מיצוי כושר השתכרות של משק הבית מבקש ההנחה, שיקבע על ידי שר הפנים, בהסכמת שר האוצר.
2. להורות לשר הפנים לתקן את תקנה 2(א)(8) בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, כך שיחול תנאי נוסף לקבלת הנחה בארנונה לפי סעיף זה, באופן שזו תינתן רק למשקי בית הממציים כושר השתכרות, על פי התנאים הבאים:
 - א. משק בית בו מפרנס יחיד - מפרנס יחיד המועסק לכל הפחות ב-75% ממשרה מלאה ואולם אם היה המפרנס חד-הורי לילד אשר גילו אינו עולה על שנתיים - לפחות 50% ממשרה מלאה, או סטודנט המועסק לכל הפחות ב-50% משרה, כאשר הנחה לסטודנט לא תינתן לתקופה העולה על 5 שנים.
 - ב. משק בית בו שני מפרנסים או יותר – שני המפרנסים במשק הבית מועסקים יחד ב-125% ממשרה מלאה, לכל הפחות. בגין כל מפרנס נוסף במשק הבית מעבר לשני המפרנסים הראשונים, ידרשו 50% משרה נוספים על ה-125% משרה להוכחת מיצוי כושר השתכרות של כלל המפרנסים. מפרנס שהוא סטודנט המועסק לכל הפחות ב-50% משרה, תיבחן זכאותו ביחס לסכום המתקבל מחיוב הארנונה כשהוא מחולק במספר המפרנסים שבמשק הבית, והנחה לסטודנט לא תינתן לתקופה העולה על 5 שנים.
 - ג. משק בית שמפרנס אחד או יותר בו זכאי לקצבת הבטחת הכנסה בהתאם לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.
 - ד. משק בית שמפרנס אחד או יותר בו זכאי לדמי אבטלה או לקצבת נכות כללית בהתאם לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995.
3. התנאי הנוסף לקבלת הנחה בארנונה שעניינו מיצוי כושר השתכרות, כמפורט בסעיף 2 (להלן – התנאי הנוסף), יחול החל משנת הכספים 2014, ואולם מי שהיה זכאי בשנת 2013 להנחה מארנונה לפי תקנה 2(א)(8) לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, ואלמלא התנאי הנוסף היה זכאי להנחה כאמור גם בשנת 2014 – יהיה זכאי בשנת 2014 למחצית משיעור ההנחה שלה היה זכאי בשנת 2013.
4. לעניין החלטה זו –

"מועסק" - מי שהועסק במשך לפחות שלושה חודשים בחצי השנה שקדמה להגשת בקשת ההנחה, והצהיר כי אף במועד הגשת הבקשה הוא מועסק בהיקף הנדרש.

"מפרנס" – אדם שגילו מעל 18 שנה אשר אינו משרת בצבא בשירות חובה או בשירות לאומי או בשירות אזרחי ושטרם הגיע לגיל פרישה.

דברי הסבר

על פי תקנה 2(א)(8) לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, ניתנת כיום הנחה בארנונה הנעה בין 40% ל-90%, לתושבים בעלי הכנסה נמוכה (להלן – הנחת מבחן הכנסה). ההנחה כאמור ניתנת כיום שלא בכפוף למבחן של מיצוי כושר השתכרות, כך שהיא ניתנת גם לתושבים אשר אינם עובדים, שלא בגלל היעדר יכולת לעשות כן.

מדיניות הממשלה בנושא צמצום הפערים בחברה הישראלית והתמודדות עם העוני, מגדירה כיעד מרכזי את הצורך בהגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בקרב הציבור הישראלי. הנתונים בנושא זה מראים באופן ברור כי שיעור העוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים נמוכים בהרבה מאלו של משפחות עם מפרנס אחד או ללא מפרנסים. קיומן של הנחות בגין מבחן הכנסה, שאינן כוללות מרכיב של מבחן מיצוי כושר ההשתכרות של האזרח, יוצרות תמריץ שלילי מובהק ליציאה לשוק העבודה.

עיקרון זה מביל אף ביטוי בהמלצות ועדת טרכטנברג, אשר קבעו כי הנחות אלה מהוות תמריץ שלילי ליציאה לשוק העבודה, ובכך מגדילות את שיעורי העוני והפערים החברתיים בישראל. לאור האמור, מוצע לתקן את תקנה 2(א)(8) בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, כך שיחול תנאי נוסף לקבלת הנחה בארנונה לפי סעיף זה, באופן שזו תינתן רק למשקי בית הממציים כושר השתכרות, על פי התנאים המפורטים בהצעתה החלטה (כמו כן מוצע לקבוע כי שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, רשאי לקבוע כללים משלימים להכרה במשק בית כממצה כושר השתכרות) .. ביצוע התיקון, בנוסף ליתרונות שהוא יוצר בהיבט של שוק העבודה, יביא להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בסכום של כ-200 מיליון ש"ח מדי שנה.

העלאת רמת הפיריון של המשק הישראלי

חיזוק לימודי היסוד ומערכת החינוך הרשמית - ממלכתית

מחליטים

1. להנחות את שר החינוך לתקן את תקנה 3(ג) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 (להלן - **תקנות חוק חינוך ממלכתי**), כך שהתנאים להכרה במוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, הקבועים בסעיף זה יהיו כדלקמן:
 - א. לימודי תכנית היסוד במקצועות הלימוד - מתמטיקה, אנגלית ושפה עברית או ערבית (להלן - **שלושת מקצועות הבסיס**), יהיה בהיקף של 100% בשנה מכלל שעות הלימוד במקצועות אלה במוסד חינוך רשמי, כפי שנקבעו בחוזר המנהלת הכללית.
 - ב. לימודי תכנית היסוד ביתר המקצועות יהיה בהיקף של 75% מכלל שעות הלימוד במקצועות אלה במוסד חינוך רשמי, כפי שנקבעו בחוזר המנהלת הכללית.
 - ג. השתתפות בבחינות הערכה (כגון מדדי יעילות וצמיחה בית ספריים (להלן - **מבחני המיצ"ב**)) ובמבחנים הבינלאומיים בהם נבחנים תלמידי מוסדות החינוך הרשמיים (כגון - PISA, TIMSS, PIRLS) בהיקף ובמתכונת של מוסד חינוך רשמי.
 - ד. היעדר אפליה בהליך קבלת תלמידים למוסד או בכל דרך אחרת.
 - ה. השינוי האמור בסעיף (א) יבוצע באופן הדרגתי בכל אחת משכבות הגיל, בהתאם לתכנית היסוד לכל שכבת גיל, כמפורט:

שנת הלימודים	שיעור מקצועות הבסיס	לימודי
תשע"ה	80%	
תשע"ו	90%	
תשע"ז ואילך	100%	

2. לתקן את חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - **חוק לימוד חובה**) כך ששר החינוך יהיה רשאי לקבוע הוראות לתקצוב מוסדות הפטור המוזכרים בסעיף 5(א) לחוק לימוד חובה ואת התנאים לתקצובם, ובלבד שיקבע תנאים כדלקמן:
 - א. מוסד פטור יהיה מתוקצב בשיעור של 55% בתנאי שמתקיימים תנאים אלה:
 - (1) לימודי תכנית היסוד בשלושת מקצועות הבסיס, יהיה בהיקף של 100% מכלל שעות הלימוד במקצועות אלה במוסד חינוך רשמי, כפי שנקבעו בחוזר המנהלת הכללית.
 - (2) לימודי תכנית היסוד ביתר המקצועות יהיה בהיקף של 55% מכלל שעות הלימוד במקצועות אלה במוסד חינוך רשמי, כפי שנקבעו בחוזר המנהלת הכללית.
 - (3) השתתפות בבחינות הערכה (כגון מדדי יעילות וצמיחה בית ספריים (להלן - **מבחני המיצ"ב**)) ובמבחנים הבינלאומיים בהם נבחנים תלמידי מוסדות החינוך הרשמיים (כגון - PISA, TIMSS, PIRLS) בהיקף ובמתכונת של מוסד חינוך רשמי.
 - (4) דיווח מצבת המורים המלמדים במוסד הפטור למשרד החינוך.
 - (5) היעדר אפליה בהליך קבלת תלמידים למוסד או בכל דרך אחרת.
 - ב. מוסד פטור שלא ילמד את שלושת מקצועות הבסיס כאמור בסעיף קטן (1), יהיה מתוקצב בשיעור של 30% ובתנאי שילמד את כלל מקצועות תכנית היסוד בהיקף של 55% לפחות ויעמוד בתנאי סעיפים קטנים (3), (4) ו-(5) לעיל.
 - ג. השר יהיה רשאי, בהסכמת שר האוצר, לקבוע הסדרים ותנאים אחרים לתקצובם של מוסדות הפטור, בקשר עם לימודי תכנית היסוד, ובלבד ששיעור תקצוב של מוסד פטור לא יעלה על 55%.
 - ד. השינוי האמור בסעיף קטן (1) יבוצע בהתאם לתכנית היסוד בכל שכבת גיל, כמפורט:

שנת הלימודים	שיעור מקצועות הבסיס לימודי
תשע"ה	65%
תשע"ו	80%
תשע"ז ואילך	100%

ה. אין בהוראות סעיף זה, ובשיעור התקצוב אשר מקבל מוסד הפטור, בכדי לשנות את חובתם של מוסדות הפטור לעמוד בהוראות סעיפים 2(א)(4) ו- 2(א)(5).

3. להנחות את שר החינוך לתקן תקנות מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים (המועד האחרון והדרך להגשת רשימת עובדים) תש"ע-2010, כך שמוסד חינוך תרבותי ייחודי שלא הגיש רשימת עובדים כנדרש בתקנות ובמועד הקבוע בהם לא יתקצב.

4. לבטל את סעיף 3א(ט)(2) ו-3א(י)(1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), כך שבתי הספר בבעלות רשות מעין החינוך התורני והחינוך העצמאי יתקצבו בשיעור שמתקצב מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, בכפוף ללימודי יסוד ובסיס כמפורט להלן:

שנת הלימודים	שיעור המדינה	השתתפות	שיעור לימודי מקצועות הבסיס	לימודי תכנית היסוד
תשע"ד	95%	100%	90%	
תשע"ה	85%	100%	80%	
תשע"ו ואילך	75%	100%	75%	

5. להסמיך את שרי החינוך והאוצר להקצות מהיתרה תקציבית שתיווצר בגין מימוש הצעדים הקבועים בסעיפים 1-4 לעיל, לצורך הגשמת מטרות החלטה זו, ובכללם יצירת שוויון בתשתיות מוסדות חינוך וביסוס לימודי היסוד בכלל מערכת החינוך.

6. לפעול להעלאת אחוז הזכאים לתעודת בגרות בקרב האוכלוסייה החרדית. לצורך כך, להקים ועדה בין משרדית בהשתתפות נציגי משרד החינוך ואגף תקציבים במשרד האוצר, שתבחן את הדרכים לקידום יעד זה ותגיש את המלצותיה לשר האוצר ולשר החינוך עד ליום 1 בינואר 2014. הוועדה תבחן, בין השאר, את אפשרות הרחבת הישיבות התיכוניות וכן תבחן תמריצים לישיבות קטנות עבור לימודי בסיס.

7. לבטל את סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי). מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, שקיבל רישיון עד שנת הלימודים תשע"ג ופעל בשנת תשע"ג, יהיה זכאי לקבל מהרשות המקומית בשנת תשע"ד 50% מהסכום שהעבירה לו, מתוקף סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי, בשנת הלימודים תשע"ג.

8. להסמיך את שר החינוך לקדם את חוק הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, תש"ע-2010.
9. להנחות את המנהלת הכללית של משרד החינוך לפרסם הנחיות בנוגע לתקצוב הסמינרים להוראה במגזר החרדי הקובעות כמפורט:

א. יקבעו מכסות לסמינרים להכשרת מורים במגזר החרדי במוסדות שיתוקצבו, בדומה לנהוג במכללות להכשרת עובדי הוראה. למען הסר ספק יובהר, כי הוראה זו לא תחול על מסלולי הכשרה חלופית, במקצועות שייקבעו באישור משרד האוצר.

ב. החל משנת הלימודים תשע"ז תבוטל התמיכה הממשלתית בהכשרת מורים בסמינרים שאינם מעניקים תואר אקדמי או תואר המקביל לתואר אקדמי.

10. להסמיך את שר החינוך לבחון ייסוד חינוך ממלכתי רשמי לאוכלוסייה החרדית ולפעול במסגרת זו, ככל הנדרש, לתיקון חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953.

מספר התלמידים במוסדות החינוך במגזר החרדי צפוי להגיע לכ-26% מכלל התלמידים בישראל לקראת סוף העשור. שיעורי התעסוקה והפריזון במגזר החרדי, נמוכים באופן משמעותי מהמגזר הכללי, בין היתר, בשל העדר לימודי יסוד ובסיס המהווים מרכיב מרכזי ברכישת הכלים המתאימים ליציאה שוק העבודה. מקצועות לימודי הבסיס המרכזיים הינם: עברית, מתמטיקה ואנגלית.

לסעיף 1-

נכון להיום, תנאי סף להכרה ולתקצוב מוסד חינוך מוכר שאינו רשמי הוא לימוד של 75% אחוז לימודי היסוד מכלל שעות לימודי היסוד במוסד חינוך רשמי בהתאם למוגדר בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 (להלן - **תקנות מוסדות מוכרים**). מוצע לקבוע, כי תנאי הסף להכרה במוסד מוכר שאינו רשמי יהיה לימוד של לפחות של 100% בשלושת המקצועות, מתמטיקה, אנגלית ושפה עברית או ערבית וכן לימוד של 75% לפחות ביתר המקצועות בתכנית היסוד. בחינות מדדי יעילות וצמיחה בית ספריים (להלן - **מבחני המיצ"ב**) מועברים כיום בכלל המערכת הרשמית ומהווים חלק מכלי הניהול של משרד החינוך לצורך מיפוי תמונת המצב הלימודית בבתי הספר. חלק מבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים אינם משתתפים במבחני המיצ"ב, במבחני הערכה אחרים או במבחנים ובמחקרים הבינלאומיים או משתתפים בהם באופן חלקי. על מנת ליצור תמונת מצב מלאה לצורך קבלת החלטות ניהוליות, פדגוגיות ותקציביות מוצע להתנות את תקצוב כלל מערכת החינוך בהשתתפות במבחני הערכה ובמבחנים ובמחקרים בינלאומיים.

לסעיף 2-

נכון להיום, מוסדות הפטור היסודיים מחוייבים בלימוד של 55% מכלל שעות לימודי היסוד במוסד חינוך רשמי. חיוב זה מהווה תנאי לתקצובם ב-55%. מוצע לקבוע בחוק לימוד חובה את סמכותו של שר החינוך לקבוע הוראות לתקצוב מוסדות הפטור והתנאים לתקצובם. מוצע לקבוע, כי תנאי הסף לתקצוב מוסד פטור יהיה לימוד של לפחות של 100% בשלושת המקצועות, מתמטיקה, אנגלית ושפה עברית וכן לימוד של 55% לפחות מיתר המקצועות בתכנית היסוד וכן דיווח על מצבת המורים שמלמדים במוסד. בנוסף מוצע להתנות את תקצוב מוסדות הפטור, בהשתתפות במבחני הערכה ובמבחנים ובמחקרים בינלאומיים. עוד מוצע לקבוע, שמוסד פטור שאינו מלמד את שלושת המקצועות האמורים בהיקף של 100% יתקצב בשיעור של 30% ובלבד שילמד את שלושת המקצועות האמורים בהיקף של 55% לפחות. יוער כי כיום תלויה ועומדת עתירה לבית המשפט העליון שעניינה העדר בסיס חוקי לתקצוב מוסדות הפטור ודרישה להפסקת תקצובם.

לסעיף 3-

בשנת 2008 חוקק חוק מוסדות תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008 (להלן - **חוק תרבותיים ייחודיים**) הקובע, כי כל תלמיד במוסד תרבותי ייחודי, בו לומדים רוב הבנים במגזר החרדי בגילאים 14-18, יתקצב בשיעור של 60% מתלמיד עיוני ללא כל מחויבות לתכנית הלימודים של משרד החינוך וללא חובת הגשה לבגרות. מוצע לתקן את תקנות מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים (המועד והדרך להגשת רשימת עובדים) תש"ע-2010 ולקבוע כי מוסד שאינו מדווח את רשימת העובדים בו כאמור בתקנות לא יתקצב. יוער כי תלויה ועומדת עתירה לבית המשפט העליון שעניינה דרישה לביטול חוק תרבותיים ייחודיים.

לסעיף 4-

בתיקון לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 בשנת 1992 נקבע, כי תאגיד מרכז החינוך העצמאי ותאגיד מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל (להלן - הרשתות) יתקצבו למטרות חינוך ככלל ילדי ישראל. משמע המדינה מתקצבת את בתי הספר בבעלות הרשתות, שאינם כפופים לכללים של מוסד חינוך ציבורי (סינון תלמידים, תכנית לימודים מלאה ועוד), כפי שהיא מתקצבת מוסדות חינוך רשמיים. על מנת לחזק את החינוך הציבורי מוצע לתקצב את הרשתות כפי שמתקצבים מוסדות מוכרים שאינם רשמיים.

יוער כי כיום לא מפרטים בחקיקה שעוסקת בתקצוב או בתמיכה את שמות הגופים המתוקצבים או הנתמכים.

לסעיף 5-

בכדי לממש את מטרות החלטה זו ולהגביר את לימודי היסוד והבסיס במערכת החינוך החרדית, מוצע להסמיק את שרי החינוך והאוצר לעשות שימוש בכל יתרה תקציבית שתיווצר כתוצאה מהפחתת תקצוב לחלק ממוסדות החינוך בכדי לקדם צעדים שעניינם הגברת לימודי היסוד והבסיס במערכת החינוך החרדית.

לסעיף 6-

מוצע לפעול להעלאת אחוז הזכאים לתעודת בגרות בקרב האוכלוסייה החרדית ע"י הקמת ועדה בין משרדית בהשתתפות נציגי משרד החינוך ואגף תקציבים במשרד האוצר, שתבחן את הדרכים לקידום יעד זה. הוועדה תבחן, בין השאר, את אפשרות הרחבת הישיבות התיכוניות וכן תבחן תמריצים לישיבות קטנות עבור לימודי בסיס.

לסעיף 7-

בשנת 2007 בוצע תיקון לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי) שקבע, כי השתתפות רשות חינוך מקומית בתקציבי מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים המתוקצבים מכוח סעיף 11 לחוק חינוך ממלכתי (כולל רשתות החינוך, ללא מוסדות הפטור וללא חטיבה עליונה) הפועלים בתחומה יהיה בשיעור יחסי להשתתפותה בתקציביהם של מוסדות חינוך רשמיים דומים הפועלים בתחומה ובהתאם להסדר הקובע (שיעור תקצוב השעות על ידי המדינה את אותם מוסדות הוא -65% 75%).

מוצע לבטל את סעיף זה בחוק מאחר שהוא מהווה חיזוק של החינוך הפרטי ומחליש את החינוך הציבורי, שכן מוסדות פרטיים מקבלים תקציבים נוספים מהרשות המקומית, מה שמפחית את התמריץ למעבר של מוסד לחינוך הציבורי. בשנים האחרונות נעשים מאמצים על ידי משרד החינוך לחזק את החינוך הרשמי כמו החלת רפורמת "אופק חדש" בבתי הספר הרשמיים ותוספת שעות במסגרת התכנית האסטרטגית. ביטול סעיף החוק והשבת המצב לקדמותו תהווה צעד משלים למהלכים אלה.

לסעיף 8 –

מוצע להסמיק את שר החינוך לקדם את חקיקת חוק ראמ"ה ובכך לקבע את מעמדה במערכת החינוך בישראל.

לסעיף 9-

היום לומדות בסמינרים חרדיים להכשרת מורות כ- 18,000 תלמידות. לעומת זאת, הביקוש למורים חדשים במגזר החרדי מוערך כיום בכ-2,500-2,000 בשנה. משמע, יש עודף היצע של מורות במגזר החרדי, ולכן הן מתקשות להשתלב בעבודה בהוראה לאחר סיום הסמינר. מתוך התלמידות הלומדות בסמינרים כשליש מהן לומדות במוסדות שהלימודים בהם אינם מעניקים תואר אקדמאי או תואר המקביל לתואר אקדמאי, אך לאחר רפורמות "אופק חדש" ו"עז לתמורה" תנאי סף לקבלה להוראה בבתי הספר שברפורמות הוא תואר אקדמאי או תואר אקדמאי לנטי לתואר אקדמאי משמע מורות שלמדו במוסדות שלא מעניקים תואר אקדמאי או תואר אקדמאי לנטי לתואר אקדמאי, לא יוכלו להשתלב במוסדות של המגזר הכללי, גם אם ירצו בכך.

בכדי להתאים את היצע עובדי ההוראה לצרכי מערכת החינוך ולהעלאות את איכות המורים במגזר החרדי, מוצע להתאים את מודל התקצוב של הסמינרים להוראה למודל התקצוב של המכללות האקדמאיות להוראה על ידי ביטול התמיכה במוסדות שאינם מכשירים לתואר אקדמאי או תואר המקביל לתואר אקדמאי ובנוסף לקבוע מכסות ללימודי הוראה, כנהוג במכללות להוראה במגזר הכללי.

לסעיף 10 –

שר החינוך יבחן ייסוד זרם חינוך ממלכתי חרדי, זאת בשם לב להיבטים השונים של המהלך ולתיקוני החקיקה הנדרשים על מנת לקדם מהלך זה.

כללי-

בכל עניין נקבעו הסדרי ביניים והוראות מעבר בנוגע לסעיפי ההחלטה הרלוונטיים. הוראות אלו נועדו לאפשר למוסדות חינוך כמו גם לתלמידים והוריהם תקופת הסתגלות והיערכות להסדרים החדשים שיחולו על מערכת החינוך. הסדרים אלו נקבעו בשים לב למועד קבלת ההחלטה ולתקופה הנאותה אותה יש לקבוע כדי לאפשר היערכות מספקת.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

היבט משפטי

לתקן את חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008 כך שהשתתפות המדינה בתקציב מוסד חינוך תרבותי ייחודי תהיה כאמור בהחלטה.
לתקן את חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 כך שהתקצוב האמור בו יהיה מותנה בהשתתפות במבחני המיצ"ב ובמבחנים הבינלאומיים.
לתקן את תקנה 3(ג) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 כך שהתנאי להכרה במוסד מוכר שאינו רשמי יהיה כאמור בהחלטה.
לתקן את תקנה 9 לתקנות חוק חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 כך שהשתתפות המדינה בתקציבי שעות לימוד במוסדות מוכרים שאינם רשמיים יהיו כאמור בהחלטה.
להתקין תקנות לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 המתנות את תקצוב מוסדות הפטור בהשתתפות במבחני המיצ"ב ובמבחנים הבינלאומיים.

פרוגרסיביות בהעברות ממשלתיות לרשויות המקומיות

מחליטים

1. בהמשך להחלטת ממשלה מספר 3970 מיום 24 באוגוסט 2008, שעניינה העדפה תקציבית לחינוך ביישובי הפריפריה:

א. להטיל על שר החינוך, להתקין את צו לימוד חובה (שיעור השתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים) לפי סמכותו לפי סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, שעניינו השתתפות המדינה והרשות המקומית בקיום מוסדות חינוך רשמיים בכל רשות מקומית עבור שירותי עזר, עוזרות גננות טרום חובה, עזרות גננות גן חובה הנכללים בצו החינוך, וכן להורות לשר החינוך להנחות את המנהלת הכללית של משרד החינוך לקבוע בחוזר המנהלת הכללית עבור הסעות, הסעות במועצות אזוריות, סייעות כיתתיות וסייעות רפואיות הקבועים בחוזר המנהלת הכללית, ולנקוט בכל פעולה נדרשת כך שהחל משנת הלימודים תשע"ד שיעורי השתתפות המדינה בקיום מוסדות חינוך ברשויות המקומיות יקבעו באופן פרוגרסיבי, על פי המדר המשולב באופן הבא:

שיעורי ההשתתפות לשנת הלימודים תשע"ד:

מדר משולב	שירותי עזר (*)	הסעות (**)	הסעות במועצות אזוריות	עוזרות גננות טרום חובה	עוזרות גננות גן חובה	סייעות כיתתיות (***)	סייעות רפואיות
10	30%	30%	75%	30%	30%	70%	75%
9	35%	35%	80%	35%	35%	70%	75%
8	45%	40%	80%	45%	45%	70%	75%
7	80%	50%	85%	90%	100%	85%	75%
6	80%	50%	85%	90%	100%	85%	75%
5	90%	85%	90%	90%	100%	90%	90%
4	90%	85%	90%	90%	100%	90%	90%
3	90%	85%	90%	90%	100%	90%	90%
2	90%	90%	90%	90%	100%	90%	90%
1	90%	90%	90%	90%	100%	90%	90%

שיעורי ההשתתפות לשנת הלימודים תשע"ה:

מדר משולב	שירותי עזר (*)	הסעות (**)	הסעות במועצות אזוריות	עוזרות גננות טרום חובה	עוזרות גננות גן חובה	סייעות כיתתיות (***)	סייעות רפואיות
10	20%	20%	75%	20%	20%	70%	75%
9	25%	25%	75%	25%	25%	70%	75%
8	35%	30%	80%	35%	35%	70%	75%
7	80%	50%	85%	90%	100%	85%	75%
6	80%	50%	85%	90%	100%	85%	75%
5	90%	85%	90%	90%	100%	95%	95%
4	90%	85%	90%	90%	100%	95%	95%
3	90%	85%	90%	90%	100%	95%	95%
2	90%	90%	90%	95%	100%	95%	95%
1	90%	90%	90%	95%	100%	95%	95%

שיעורי ההשתתפות לשנת הלימודים תשע"ו ואילך:

מדד משולב	שירותי עזר (*)	הסעות (**)	הסעות במועצות אזוריות	עוזרות גננות טרום חובה	עוזרות גננות גן חובה	סייעות כיתתיות (***)	סייעות רפואיות
10	10%	10%	70%	10%	10%	70%	75%
9	15%	15%	75%	15%	15%	70%	75%
8	25%	25%	80%	25%	25%	70%	75%
7	80%	50%	85%	90%	100%	85%	75%
6	80%	50%	85%	90%	100%	85%	75%
5	95%	85%	90%	90%	100%	95%	95%
4	95%	85%	90%	90%	100%	95%	95%
3	95%	85%	90%	90%	100%	95%	95%
2	95%	90%	90%	95%	100%	95%	95%
1	95%	90%	90%	95%	100%	95%	95%

(*) התחומים הנכללים בשירותי עזר: שרתים, קצין ביקור סדיר, קצין ביטחון, פסיכולוגים (לרבות פסיכולוגים מתמחים ברשויות), שפ"י - שעות הדרכה, מזכירים, אגרות שכפול וחומרים, ספרנים, לבורנטים, סל תלמיד לחטיבת ביניים ושומרים. כולל שירותי עזר עבור חינוך מוכר שאינו רשמי ושירותי עזר לחטיבה עליונה.

(**) שיעור השתתפות המדינה בהסעות בחינוך מיוחד יישארו בשיעור הקבוע כיום.

(***) שיעור השתתפות המדינה עבור סייעות ביום לימוד חינוך ארוך בהן שיעור השתתפות המדינה הינו 100% יישאר ללא שינוי.

ב. ההפרש בין הסכום שהיה מועבר לרשויות בכל שנת לימוד על פי שיעור ההשתתפות טרם קבלת החלטה זו לבין הסכום המועבר לרשויות בהתאם לשיעורי ההשתתפות לאחר החלטה זו, יועבר לרשויות במדד משולב 5 ומטה על פי נוסחת הקצאה לתחום החינוך.

2. בהחלטה זו:

"מדד משולב" – מדד בין 1 ל- 10 המורכב ממשקולות שווים של המדד החברתי-כלכלי ומדד פריפריאליות של רשויות מקומיות בישראל על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואחוזוני שטחי ארנונה לנפש המשוקללים בתעריף ממוצע לסיווג, בסווגים עסקים, תעשייה, מלאכה, בנקים ומלונאות על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות שפורסמו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. החלוקה לעשירונים תהיה כך שבעשירונים 6-10 יכללו רשויות שאינן זכאיות למענק איזון בשנתיים האחרונות, ובעשירונים 1-5 יכללו רשויות הזכאיות למענק איזון. לעניין החלטה זו יחשב מענק בירה כמענק איזון;

– "נוסחת הקצאה"

$$W_i = \frac{(6 - X_i) \cdot Z_i}{\sum (6 - X_i) \cdot Z_i}$$

כאשר:

בנוסחת החלוקה נכללות רשויות במדד משולב 5 ומטה.

- i - אינדקס עבור הרשויות במדד משולב 5 ומטה
- W_i - החלק היחסי שמועבר לרשות i מסך הסכום לחלוקה על פי הנוסחה
- X_i - המדד המשולב של הרשות
- Z_i - מספר התלמידים ברשות ;

דברי הסבר

רקע כללי

הרשויות המקומיות מופקדות על הספקת שירותים ציבוריים לתושבי המדינה, בראשם שירותים ממלכתיים כגון חינוך ורווחה וכן שירותים מקומיים. יש להדגיש כי רמת החיים של התושב מושפעת במידה רבה מרמת השירות שהוא מקבל מן הרשות המקומית.

בישראל למעלה מ- 250 רשויות מקומיות, השונות זו מזו במאפיינים מדידים: מספר התושבים, גודל השטח המוניציפאלי, מיקום גיאוגרפי ומקורות הכנסה ומאפייני האוכלוסייה בפרט לעניין שייכות מגזרית ומאפיינים סוציו-אקונומיים. כמו כן ישנה שונות במאפיינים שאינם מדידים, כגון יכולות הניהול וטיב ההנהגה המקומית. כאשר ישנן רשויות בהן הפעולות מבוצעות בצורה מסודרת, על פי מנהל תקין, בעלות תרבות ארגונית סדורה ואנשי מקצוע איכותיים. לעומת זאת ישנן רשויות בהן התגלו פגמים חמורים בהתנהלות לרבות אי סדרים במאזני הרשות, התקשוריות והתחייבויות לא תקינות ואי עמידה ושמירה על זכויות הרשות, דבר זה בא לידי ביטוי בצורך למנות חשב מלווה, תכניות הבראה חוזרות ונשנות ועד כדי מינוי ועדה קרואה. כלל המאפיינים, מדידים ושאינם מדידים, משליכים על מידת האיתנות הכלכלית של הרשות ובהתאם לכך, על סוג וטיב השירותים אשר באפשרותה להעניק לתושביה.

על פי סעיף 7(ב) לחוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן – **החוק**) קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן לימוד חובה, הינם באחריות משותפת של המדינה והרשות המקומית. בעקבות כך, בנושאים רבים המימון והתפעול מוטל במשותף על משרד החינוך והרשות המקומית. הנושאים המרכזיים הם שירותי עזר (עוזרות גנות, שרתים, מזכירים פסיכולוגים) והסעות תלמידים. עובדי העזר מועסקים על ידי הרשויות המקומיות, ומשרד החינוך משתתף באחוז קבוע בכל הרשויות. כאשר עבור עובדי עזר בלבד, סך התקציב הממשלתי נאמד בכ- 2.5 מיליארד ש"ח. הסעות לתלמידים במערכת החינוך מסייעות ליישום החוק לתלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר או שבית הספר נמצא במרחק רב מבייתם. הבסיס להפעלת מערכת ההסעות מושתת על קביעת מיפוי ואזור רישום, תוך הקפדה על ויסות נכון של תלמידים בין מוסדות חינוך. סייעות בחינוך מיוחד ולתלמידים משולבים מסייעות לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים ברמת התלמיד הבודד, סיוע ברמת הכיתה וברמת בית הספר בכללותו. שיעור השתתפות המדינה עבור סייעות אלו הינו 70% לכלל הרשויות ו- 100% עבור סייעות כיתתיות בכיתות בהן חל יום לימוד ארוך. סייעות רפואיות בחינוך הרגיל עבור תלמידים בחינוך הרגיל בעלי צרכים מיוחדים בתחום הבריאות לתקופה מוגבלת, מגיל חובה ועד הגיעם לעצמאות טיפולית. שיעור השתתפות הממשלה עבור סייעות רפואיות הוא 75%.

כאמור אחוזי ההשתתפות במרבית הנושאים קבועים לכל הרשויות, אך קיימים פערים משמעותיים בין רשויות מקומיות בהיקף ההשתתפות שהן מסוגלות להעמיד וההשתתפות נעשית בעיקר ממקורות כספיים של הרשות עצמה (בעיקר ארנונה עסקית) וכן מהכנסות עצמיות לחינוך (השתתפויות הורים). פערי התקציבים בתחום החינוך בין הרשויות עלולים לגרום לפער ברמת החינוך הניתן ברשויות חזקות מול חלשות. לדוגמא, שיעור ממוצע הזכאים לתעודת בגרות ברשויות בדרוג חברתי כלכלי באשכולות 1-4 עומד על כ- 50% ושיעור ממוצע בעלי תעודת בגרות העומדת בדרישות סף לאוניברסיטה עומד על כ- 40%. לעומת זאת ברשויות חזקות המדורגות 7-10 השיעורים לתעודת בגרות גבוהים מ- 70% ולתעודת בגרות העומדת בדרישות סף באוניברסיטה כ- 65%.

יצוין כי בשנת 2008 התקבלה החלטת ממשלה מספר 3970 מיום ה-24 באוגוסט 2008, שעניינה העדפה תקציבית לחינוך ביישובי הפריפריה אשר מנחה את משרד החינוך להקצות את התקציב המיועד למימון הסעות ועובדי עזר באופן דיפרנציאלי. בנושא שירותי העזר החלטת הממשלה לא יושמה. לאור האמור לעיל מוצע, כי השתתפות הממשלה בתקציבי החינוך בסעיפים: עובדי עזר, הסעות, הסעות לחינוך מיוחד, גני טרום חובה וגני חובה (לא כולל גנות), יבוצע באופן פרוגרסיבי כך שישקף את חוזק הרשות על בסיס "המדד המשולב". שיעור השתתפות המדינה יהיה כמפורט בהחלטה, בנוסף מוצע להעלות את שיעור השתתפות הממשלה בתחום הסייעות עבור רשויות במדד משולב 5-1. מביצוע הפרוגרסיביות, יגדלו העברות הממשלה בתחום החינוך לכ- 200 רשויות, יפחתו ל- 36 רשויות וכ- 20 רשויות יישארו ניטרליות. כמו כן מוצע, כי ההפרש בין הסכום שהיה מועבר לרשויות בכל שנת לימוד על פי שיעור ההשתתפות הקיים כיום לבין הסכום המועבר לרשויות על פי שיעור ההשתתפות שנקבע בהחלטה זו, יועבר לרשויות במדד משולב 5 ומטה באופן יחסי למספר התלמידים בשקלול המדד המשולב של הרשות, על פי נוסחת ההקצאה: 6 פחות המדד המשולב של הרשות כפול סך התלמידים ברשות, חלקי סכום זה בכלל הרשויות באשכולות חוזק רשות 5 ומטה.

החלטות ממשלה קודמות

החלטת ממשלה מס' 3970 מיום 24.8.2008

ייעול ההקצאה של משאב התדר וקידום טכנולוגיות מתקדמות בסלולר

מחליטים

1. בהמשך לסעיף 2 להחלטה מס' 2025 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה הגברת ניצול תשתיות לשימושי תקשורת ולהחלטת ועדת התדרים שהוסמכה על ידי הממשלה לפי סעיף 5ד לפקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב-1972 (להלן - הפקודה) מיום 6 באפריל 2011, בדבר פינוי פסי תדרים בתחום התדרים 2,500 מגה הרץ עד 2690 מגה הרץ על ידי צה"ל לטובת אפשרות מתן שירותי "דור רביעי" בסלולר (להלן - ועדת התדרים ו - החלטת ועדת התדרים, בהתאמה), ומאחר שטרם פונו התדרים כאמור באותה החלטה, ליישם את החלטת ועדת התדרים כדלקמן:

א. להטיל על שר הביטחון לעשות את כל הפעולות הנדרשות לצורך פינוי פסי התדרים המפורטים בהחלטת ועדת התדרים לפי המועדים המפורטים להלן:

- (1) התדרים האמורים בסעיף 1.1 להחלטת ועדת התדרים: עד 14 יום ממועד החלטה זו.
 - (2) התדרים האמורים בסעיף 1.2 להחלטת ועדת התדרים: עד 120 יום ממועד החלטה זו.
 - (3) התדרים האמורים בסעיף 1.3.1 להחלטת ועדת התדרים: עד ליום 1 באפריל 2014.
 - (4) התדרים האמורים בסעיף 1.3.2 להחלטת ועדת התדרים: עד ליום 1 ביולי 2015.
 - (5) התדרים האמורים בסעיף 1.3.3 להחלטת ועדת התדרים: עד ליום 1 באוקטובר 2015.
 - (6) התדרים האמורים בסעיף 1.4 להחלטת ועדת התדרים: עד ליום 1 באוקטובר 2015.
- ב. להטיל על צה"ל להעביר דיווח חודשי לוועדת התדרים ולאגף התקציבים במשרד האוצר על קצב התקדמות פינוי פסי התדרים, בהתאם לאבני דרך המצוינות בסעיף 1(א).
- ג. משרד האוצר יעביר למשרד הביטחון את הסכומים הבאים:

- (1) סמוך לאחר פרסום מכרז שבעקבותיו יוקצו התדרים האמורים בסעיף קטן (א) (להלן - המכרז) - סכום של 100 מיליון ש"ח ממשרד האוצר.
 - (2) במידה והסכום שיתקבל במכרז יהיה נמוך מ- 100 מיליון ש"ח, לא יועבר למשרד הביטחון כל תשלום נוסף לסכום האמור בסעיף קטן ג(1).
 - (3) כל סכום אשר יתקבל במכרז בין 100 ל- 300 מיליון ש"ח יועבר למשרד הביטחון בניכוי הסכום האמור בסעיף קטן ג(1).
 - (4) במידה ויתקבל במכרז סכום בין 300 ל- 500 מיליון ש"ח (להלן - הסכום הנוסף), יחולק הסכום הנוסף בחלוקה שווה בין משרדי הביטחון והאוצר.
 - (5) כל סכום אשר יתקבל במכרז מעל 500 מיליון ש"ח יועבר למשרד האוצר.
- ד. הסכומים שיועברו למשרד הביטחון במסגרת החלטה זו יועברו כתוספת לתקציב הביטחון.
- ה. על אף האמור בסעיף קטן (ג), אם לא יבוצע פינוי התדרים כאמור בסעיף קטן (א) יופחת תקציב הביטחון בשנת 2016 בסכום של 80 מיליון ש"ח בעד כל פס תדרים בהתאם למפורט בסעיף קטן (א) שלא פונה.

2. בהמשך להחלטה מס' 4228 מיום 9 בנובמבר 2008 שעניינה הגדלת השקיפות והיעילות בתחום ניהול התדרים, לקבוע כי ועדת התדרים האמורה בסעיף 1(א) תכלול שני נציגי ממשרד האוצר שימנו על ידי שר האוצר במקום המשקיף שנקבע בהחלטה האמורה וכן נציג נוסף ממשרד התקשורת שימנה שר התקשורת.

3. לתקן את הפקודה כך שתובהר ותפורט סמכותה של ועדת התדרים להקצות תדרים, לשנות או לצמצם הקצאת תדרים לבעל רישיון, לרבות מטעמים של ניצול יעיל יותר של תדרי רדיו, מטעמים של קידום התחרות ורמת השירותים בתחום הבזק, טובת הציבור, מדיניות הממשלה והתאמתו של בעל רישיון לפי הפקודה, לבצע את פעולות הבזק ושירותי הבזק ברישיונו, והכל לאחר שניתן לבעל הרישיון הזדמנות להשמיע את טענותיו.

4. לתקן את הפקודה כך שכוחות הביטחון, כהגדרתם בפקודה, יחויבו בתשלום אגרות בעד הועדה והקצאה של תדרים כפי שיקבע שר התקשורת מתוקף סמכותו בפקודה; להטיל על שר התקשורת

לקבוע את האגרה בעד הועדה והקצאה של תדר שבשימוש כוחות הביטחון, עד ליום 31 בדצמבר 2013.

5. חובת תשלום האגרה האמורה בסעיף 3, תוחל באופן מדורג, כך שלגבי השנים הבאות ישלמו כוחות הביטחון שיעור מסך האגרה שהיו חייבים לשלם בעד אותה שנה, כמפורט להלן:

- א. בשנת 2014 - 20% מסך האגרה;
- ב. בשנת 2015 - 50% מסך האגרה;
- ג. בשנת 2016 ואילך - 100% מהאגרה.

דברי הסבר

לסעיף 1:

בהמשך לסעיף 2 בהחלטת הממשלה מספר 2025, מיום 15 ביולי 2010, שעניינה הגברת ניצול תשתיות לשימושי תקשורת, הוקם צוות בין משרדי לצורך בחינת היישום של פינוי תדרים לטובת מתן שירותי "דור רביעי" בסלולר, אשר החל את עבודתו ביום 30 באוגוסט 2010. במסגרת עבודת הצוות שכלל את כל גורמי הממשלה הנוגעים בדבר, משרד האוצר, צה"ל כנציג משרד הביטחון, ומשרד התקשורת נבחנו חלופות, כיוונים טכנולוגיים וצרכים עתידיים בתחום. בהמשך לכך קבעה ועדת התדרים שהוסמכה על ידי הממשלה לפי סעיף 5 לפקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב-1972 (להלן - פקודת הטלגרף ו - ועדת התדרים, בהתאמה) בהחלטה מיום 6 באפריל 2011, כי על צה"ל לפנות פסי תדרים בתחום התדרים 2,500 מגה הרץ עד 2,690 מגה הרץ אשר ברשותו על מנת שניתן יהיה להקצותם לטובת מתן שירותי "דור הרביעי" בסלולר, בהתאם ללוחות זמנים שקבעה. בפועל, לא פונו התדרים במועד שנקבע.

בהמשך לאמור, ועל מנת ליישם את החלטת ועדת התדרים האמורה, מוצע להטיל על משרד הביטחון לפנות את פסי התדרים בתחום ה- 2,500 מגה הרץ על פי המתווה המפורט בהחלטת ועדת התדרים.

האיגוד הבין-לאומי לתקשורת (ITU), מגדיר שתקשורת סלולארית ב"דור הרביעי" תאפשר הורדת נתונים בקצב של מעל 100 מיליון בית (bit) בשנייה בתנועה והורדת נתונים בקצב פי 10 גבוה יותר, 1000 מיליון בתים בשנייה, במצב ניח. רק לאחרונה האיגוד קבע שיש רק שתי טכנולוגיות המאפשרות זאת: LTE-Advanced (המשך של UMTS) ו-WirelessMAN-Advanced (המשך של Wimax). טכנולוגית LTE Advanced תתמוך באפליקציות המצריכות ניידות נמוכה עד גבוהה, ותאפשר מנעד רחב של צריכת נתונים המותאמים לביקוש לשירותים בסביבה מרובת משתמשים. על פי תקן זה, ל"דור הרביעי" תהיה היכולת לספק אפליקציות מולטימדיה באיכות גבוהה, בעלת איכויות טובות בהרבה מאלו הקיימות כיום במונחים של איכות שירות וביצועים. תקן ה"דור הרביעי" מתמקד בפרקטיות של שימושים כלל עולמיים, יעילות כלכלית, איכות שירות, נוחות למשתמש, ניידות גבוהה ויכולת פעולה הדדית בין מערכות שונות, כפי שיובהר בהמשך. ה"דור הרביעי" מבוסס כולו על פרוטוקול אינטרנט (IP), רשתות מופשטות ושטוחות, שבהן מוקדי השידור מקושרים ישירות לליבת הרשת, זאת בשונה מדור שני ושלישי בהם מוקדי השידור מקושרים לבקרים ואלו מקושרים לליבת הרשת. כתוצאה מדור הרביעי יסופקו מהירות גבוהה יותר, עם קיבולות גדולות יותר והשהיה נמוכה יותר.

נפח הפעילות וכמות היישומים המועברים על גבי הרשת הסלולרית נמצאים במגמת עלייה מתמדת וצפויים לגדול בקצב מהיר עוד יותר במהלך השנים הקרובות (התחזית המקובלת היא פי 30 עד לשנת 2016). פינוי תדרים על ידי צה"ל לטובת הקצאת תדרים בטכנולוגיית ה"דור הרביעי", יאפשר העברת נתונים במהירויות ובנפחים גבוהים משמעותית מהמקובל כיום ובכך ייצר תועלות כלכליות וחברתיות נרחבות למשק. בכל המדינות המפותחות בעולם כבר החלה פריסה של רשתות ב"דור הרביעי" אשר יחלו לפעול בהיקפים נרחבים כבר במהלך השנה הקרובה. יתר על כן, ציוד הקצה והמכשירים הסלולריים המתקדמים כבר מתוכננים לעבוד בטכנולוגיה זו ואי קידום טכנולוגיה זו תעכב משמעותית את ההתפתחות הטכנולוגית בישראל. החסם המרכזי במדינת ישראל להקמת רשת "דור רביעי" כאמור, הוא אי פינוי התדרים על ידי צה"ל. על כן פנוי התדרים כאמור יאפשר פיתוח שירותי רט"ן מתקדמים ("דור הרביעי"). לחברות הסלולר המפעילות "דור הרביעי" דרושה ודאות שכן הערכות למתן שירותי ל"דור הרביעי" דורשת השקעת משאבים רבים על ידי החברות, פריסת תשתיות וכיוצא בזה. לפיכך, גם

לאחר הקצאת התדרים לטובת הקמת הרשת הסלולרית ל"דור הרביעי", צפויה תקופה של בין שנה לשנתיים עד לתחילת הפעילות בפועל.

לפיכך מוצע להטיל על שר הביטחון לעשות את כל הפעולות הנדרשות לצורך פינוי רצועות התדרים המפורטות בהחלטה זו במועדים המפורטים ולקבוע הסדר תשלומים שיועבר למשרד הביטחון כמפורט בטבלה המסכמת להלן:

תוצאת המכרז (במיליוני ש"ח)	עד 100	100-300	300-500	+500
משרד הביטחון	100 מיליון ש"ח	100%	50%	0
הכנסות המדינה	0	0	50%	100%

לצרכי מעקב ובקרה, מוצע להטיל על צה"ל להעביר דיווח חודשי לוועדת התדרים ולאגף התקציבים במשרד האוצר על קצב התקדמות פינוי התדרים המפורטים בסעיף 1(א) להחלטה. וכן מוצע כי הסכומים שיועברו למשרד הביטחון במסגרת החלטה זו יועברו כתוספת לתקציב הביטחון. על מנת להבטיח עמידה ביעדי ההחלטה, מוצע לקבוע כי אם לא יבוצע פינוי התדרים כאמור בסעיף 1(א) להחלטה יופחת תקציב הביטחון בשנת 2016 בסכום של 80 מיליון ש"ח בעד כל רצועת תדרים שלא פונתה.

לסעיף 2

בסעיף 1 (א) להחלטה הממשלה מס' 4228 מיום 9 בנובמבר 2008, שעניינה הגדלת השקיפות והיעילות בתחום ניהול התדרים, נקבע כי שוועדת התדרים תהיה בראשות מנהל האגף במשרד התקשורת הממונה על ניהול תדרי רדיו, וחבריה יהיו: נציג נוסף ממשרד התקשורת שימונה על ידי שר התקשורת, נציג מנהל התעופה האזרחית אשר ימונה על ידי שר התחבורה והבטיחות בדרכים, שני נציגי אגף התקשוב בצה"ל אשר ימונו על ידי שר הביטחון, נציג משטרת ישראל אשר ימונה על ידי השר לבטחון פנים ונציג שירות הביטחון הכללי אשר ימונה על ידי ראש שירות הביטחון הכללי. בנוסף נקבע כי הוועדה תכלול משקיף מטעם משרד האוצר אשר ימונה על ידי שר האוצר.

לאור חשיבותה של הקידמה הטכנולוגית, בתחום הסלולר ובתחומי תקשורת אחרים, לכלכלה הישראלית, והצורך בתדרים לקידום נושאים אלו, מוצע להרחיב את הרכב ועדת התדרים הפועלת מתוקף פקודת הטלגרף, כך שבמקום משקיף מטעם משרד האוצר יתווספו שני חברים בועדה מטעם משרד האוצר. יש לציין כי מנכ"ל משרד האוצר חבר בועדת התדרים העליונה לפי החלטה מס' 4228 מיום 9 בנובמבר, אך לא בועדת התדרים עצמה.

במסגרת החלטה זו מוצע לקבוע כי הרכב ועדת התדרים ישונה, ויהיה כמפורט בהחלטה.

לסעיף 3:

בשל סיבות היסטוריות, פועלות חלק מחברות הרט"ן, בישראל גם בתחום תדרים אשר אינו מותאם להועדות שנעשו באזור מספר 1, (להלן - אזור 1), של ארגון התקשורת הבינלאומי (International Telecommunication Union - ITU) (להלן - הארגון), הכולל את אירופה, המזרח התיכון ואפריקה, אליו שייכת ישראל מבחינה גיאוגרפית. כתוצאה מכך יעילות השימוש בתחום תדרים זה אינה המיטבית האפשרית, ובנוסף, בחלק מתחום זה נוצרות הפרעות מישראל למדינות שכנות וצפויות הפרעות הדדיות בין מערכות רט"ן אלו, ואחרות, לבין מדינות שכנות. לנוכח האמור נדרשת מסגרת רגולטורית מסודרת ומפורטת שתאפשר לערוך שינויים בהועדות ובהקצאות של מערכות תקשורת בישראל. שינויים אלה יאפשרו, בין היתר, הפעלת מערכות סלולר בטכנולוגיית ה"דור הרביעי" בהתאם להועדות שנקבעו באזור 1, במקביל ובאופן מתואם למערכות סלולר שיפעלו במדינות שכנות, ויתאפשר ניצול יעיל של התדרים. הניצול היעיל כאמור יאפשר מיצוי פוטנציאל התועלת המשקית והקדמה הטכנולוגית לטובת הציבור בישראל. פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש] – התשל"ב – 1972 הינה מסגרת חקיקתית מיושנת. לאור כל זאת ובשים לב לאינטרס הציבורי האמור מוצע לתקן את פקודת הטלגרף כך שתובהר ותפורט במפורש סמכותו של הגורם המוסמך להקצות תדרים לשנות או לצמצם הקצאת תדרים לבעל רישיון מטעמים שונים כמפורט בהחלטה.

לסעיפים 14 ו- 5 :

סעיף 13(א) לפקודת הטלגרף קובע, בין היתר, כי שר התקשורת רשאי להתקין תקנות הקובעות את האגרות בעד הועדת תדרים והקצאתם וכי תקנות אלה לא יחולו על כוחות הביטחון (כוחות הביטחון מוגדרים בפקודת הטלגרף כמשמעותם בסעיף 13 חוק התקשורת (בזק ושירותים), התשמ"ב – 1982, קרי צה"ל, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר). מתן פטור מתשלום אגרות התדרים לכוחות הביטחון מהווה פגיעה ביעילות ההקצאה של תדרים ופגיעה בשקיפות ביחס לסך המשאבים המוקצים לביטחון. ראוי לציין, כי כלל הגופים במשק אשר משתמשים בתדרים, לרבות גופים ממשלתיים וציבוריים דוגמת שירותי הכבאות, מד"א, רכבת ישראל, רשות השידור ועוד מחויבים בתשלום האגרות כאמור. כוחות הביטחון הינם הגופים היחידים שפטורים מכך.

כיום מתנהלים כוחות הביטחון באופן לא יעיל בניצול ספקטרום התדרים כיוון שמדובר במשאב שאינו מוגבל עבורם. תשלום אגרת תדרים על ידי כוחות הביטחון יוביל להתייעלות בניצול הספקטראלי על ידם ובכך לשדרוג טכנולוגי משמעותי בישראל.

שימוש בתדרים, ללא כל עלות או מחיר, מוביל את כוחות הביטחון לנהוג באופן בלתי יעיל במשאב זה מנקודת ראות כלל משקית. הצבת המחיר הריאלי בפני כוחות הביטחון בגין השימוש שעושים כוחות הביטחון בתדר היא בעלת פוטנציאל כלכלי משמעותי, וזאת בלי לפגוע בביטחון מדינת ישראל. להיפך, הצבת המחיר הריאלי של גורמי הייצור בהם משתמשים כוחות הביטחון עשויה להגדיל את התוצר הלאומי, וכך גם את המקורות להגברת ביטחון מדינת ישראל. קביעת תמחור ראוי של ימי המילואים היא דוגמה מוצלחת במיוחד לתועלת הנובעת מקביעת מערכת תמריצים נכונה למערכת הביטחון. בשנת 1985 נקבע הסדר התחשבנות המאפשר למשרד הביטחון לבחור אם לבצע פעילות ביטחונית באמצעות ימי מילואים או באמצעות תוספת תקציבית. בהשפעתו של הסדר זה ובהשפעת הגידול במספר חיילי החובה נרשמה ירידה ניכרת במספר ימי המילואים, החיסכון במספר ימי המילואים, שנאמד במצטבר בכ- 8 מיליארדי שקלים, הגדיל את משאבי מערכת הביטחון ובכלל זה לרכש והתעצמות צבאית. עוד נציין כי הגופים הביטחוניים הינם הגופים היחידים אשר פטורים מאגרת התדרים, וכי כל שאר הגופים הפרטיים והממשלתיים מחויבים בתשלום האגרה.

הפגיעה ביעילות הכלכלית כתוצאה ממתן הפטור לכוחות הביטחון מתשלום אגרות תדרים תלך ותגבר עם ההתרחבות הצפויה של הביקוש לתדרים. הפער בין המחיר שרואים כוחות הביטחון למחיר האמיתי שעומד בפני המשק הישראלי גדל בעקבות העלייה בביקוש לתדרים, שדוחפת כלפי מעלה את הערך הכלכלי של תדרים. כמו כן, השווי הכספי של התדרים ילך ויגדל עם ההתרחבות הביקוש לתדרים. מערכת הביטחון פינתה תדרים לטובת פעילות סלולר בעקבות שני סיכומים שנחתמו בשנים האחרונות וקיבלה עבורם פיצוי כספי שהסתכם בכ- 1.5 מיליארד שקלים. מתן הפיצוי הכספי בעד פינוי התדרים חשף את שווים הכספי הגבוה של משאבי התדר שמדינת ישראל העמידה לרשות מערכת הביטחון, שלא הופיעו עד אז בשום תקציב רשמי.

בנוסף, הפטור מתשלום האגרה פוגע גם בשקיפות סדרי העדיפויות של החברה בישראל. לכאורה, גודלו היחסי של תקציב הביטחון אמור לייצג את המשאבים שמדינת ישראל מוכנה להקצות כדי להתמודד עם האיומים הביטחוניים לעומת המשאבים המוקצים לתחומים אחרים כמו חינוך ובריאות. ואולם תקציב הביטחון, כפי שהוא מוצג בתקציב המדינה, אינו משקף בפועל את היקף המשאבים שעומדים לרשות מערכת הביטחון. החלטתה זו משלימה את החלטת הממשלה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012 לשינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) אשר עסקה בין היתר בנושא שקיפות במערכת הביטחון.

המשמעות התקציבית של החלטה זו הינה תוספת הכנסות המוערכת במאות מיליוני ש"ח בשנה. במידה ואכן יתייעל השימוש בתדרי רדיו על ידי כוחות הביטחון ויפוגו התדרים אשר ניתן לפנות לטובת שימושים אזרחיים תיווצר הכנסה נוספת למדינה של כ- 150 מיליון ש"ח בשנה וזאת מעבר לכספים שיתקבלו במסגרת המכרז העתידי להקצאת תדרי דור 4 למפעילות סלולריות.

לאור כל האמור מוצע, לתקן את פקודת הטלגרף כך שכוחות הביטחון, כהגדרתם בפקודה, יחויבו בתשלום אגרות בעד הועדה והקצאה של תדרים כפי שקבע השר מתוקף סמכותו בפקודה. כמו כן, מוצע להטיל על שר התקשורת לקבוע את האגרה בעד הועדה והקצאה של תדר שבשימוש כוחות הביטחון, עד ליום 31 בדצמבר 2013.

על מנת להקל על כוחות הביטחון ולאפשר להם את הזמן הדרוש לביצוע ההתאמות הנדרשות בפועל כתוצאה מהחלטה זו, מוצע לקבוע מתווה מדורג לתשלום האגרה כך שבשנת 2014 ישלמו כוחות

הביטחון שיעור של 20% מסך האגרה שהיה עליהם לשלם בפועל, בשנת 2015 שיעור של 50% מסך האגרה, ומשנת 2016 ואילך שיעור של 100% מסך האגרה.
ההיבט המשפטי
תיקון פקודת הטלגרף [נוסח חדש], התשל"ב-1972.

הסרת חסמים בפני קידום מערכות להסעת המונים

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 3987 מיום 18 בדצמבר 2011, בדבר הקמת מערכות להסעת המונים, לבצע את תיקוני החקיקה הדרושים לצורך הסרת חסמים בפני קידום מערכות להסעת המונים, כמפורט להלן:

1. בכפוף לאמור בסעיף 2, המדינה, מפעיל או מקים מסילת ברזל (להלן – **גורמים מורשים**), יהיו רשאים להיכנס למקרקעין לצורך ביצוע בדיקות לשם בקרה על מצב המסילה או המקרקעין, ביצוע מדידות או סקרים, גילוי או מניעת נזק למסילה או למקרקעין, התקנת אמצעי ניטור לצורך בדיקת השפעותיהן של העבודות להקמת מסילת ברזל ושל מסילת הברזל על המקרקעין, סימון המתחם שבו מתבצעות העבודות, טיפול בצמחיה המהווה הפרעה לביצוע העבודות, חיבור כבלי חשמל וחשמולת המשמשים את מסילת הברזל, ביצוע עבודות חיזוק מבנים ופעולות נלוות לכל אלו.
2. קביעת תנאים והוראות לעניין כניסתם של גורמים מורשים למקרקעין כאמור בסעיף (1), לרבות הוראות בנוגע למתן הודעה מוקדמת לבעלי המקרקעין על מנת שיוכלו להתנגד לכניסה, ומקרים שבהם תידרש הסכמתם המוקדמת של בעלי המקרקעין לכניסה ולביצוע העבודות במקרקעיהם.
3. קביעת הוראות בדבר הליך מיוחד להפקעת זכויות במקרקעי מסילת ברזל הנמצאים בבעלותה של רשות מקומית, על ידי שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן – שר התחבורה) וזאת לצורך הקמה או הפעלה של מערכת להסעת המונים; הוראות כאמור יפרטו, בין היתר, את הליך יידועה ושמיעתה של הרשות המקומית בקשר עם בקשת ההפקעה.
4. בחינת קביעת חובתם של גופי תשתית להחזיק מידע מלא בדבר תשתיות אשר בבעלותם או תשתיות המופעלות על ידם וקביעת הוראות בדבר העברתו של מידע כאמור והתייחסויות תכנוניות לידי גופים אשר יקבעו בחוק כגופים הזכאים למידע, לרבות בחינת אפשרות לאמצעי אכיפה על גופי תשתית אשר נמנעו מהעברת מידע מבוקש.
5. יורחבו סמכויותיה של הועדה ליישוב סכסוכים בין חברות תשתית לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, כך שהיא תוכל לדון גם בסכסוכים שתאגידי מים וביוב הינם צד להם, בשינויים המחויבים לגבי הרכב וסמכויות. כמו כן תבחן האפשרות לקבוע מנגנוני אכיפה לגבי מי שלא קיים את החלטות הועדה.
6. שר התחבורה ושר הפנים יהיו רשאים לקבוע כי סוגים מסוימים של מתקנים נלווים יוקמו ללא צורך בהיתר בנייה, אלא בהודעה או בהרשאה בלבד.
7. לתקן את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, באופן שבו תתאפשר הוצאת היתר מכוח תכנית מתאר ארצית, וכן מכוח תכנית מתאר מחוזית שתאושר לאחר תיקון חקיקה זה, למתקן שידור אלחוטי, למתקני וקווי מים, למתקני מדידה וניטור או למתקני תשתית מסוגים אחרים שיקבע השר הפנים בתקנות. כמו כן יובהר בחקיקה כי ניתן יהיה להוציא היתר לפי תכנית שאושרה לפני יום תחילתו של תיקון זה בהתאם לפרק ו' לחוק המים, התשי"ט-1959. בנוסף, יאפשר תיקון החקיקה ביצוע עבודות למתקני תשתית כאמור בהליך הקיים עבור דרכים.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

השימוש בתחבורה הציבורית מביא עמו תועלות כלכליות, חברתיות, בטיחותיות וסביבתיות למשק, הבאות לידי ביטוי בהפחתת הגודש בדרכים, בהפחתת זיהום האוויר, בצמצום השימוש במשאבי קרקע לצרכי התחבורה, בהגברת הבטיחות, במתן הזדמנות שווה לניידות לכלל האוכלוסייה ובחסכון בזמן הנסיעה הכולל למשק, לפיכך, נוקטת ממשלת ישראל בשנים האחרונות בצעדים אשר מטרתם לעודד שימוש בתחבורה הציבורית באמצעות שיפור השירות הניתן לציבור הנוסעים. במסגרת זו הוצא לתחרות נתח משמעותי מקווי השירות באוטובוסים, הוחלה הרפורמה במערך קווי שירות למוניות והחלה הקמתם של אמצעי תחבורה ציבורית חדשים כגון מערכות להסעת המונים.

מיעוטן של מערכות הסעת המונים מהווה צוואר בקבוק מרכזי בפתוח הרשת התחבורתית ובפתוח הכלכלי של מדינת ישראל. מערכות הסעת המונים מהוות חלק הכרחי מתוך רשת תחבורה ציבורית יעילה ונגישה, המורכבת מקווי רכבת בינעירוניים, רשת קווי אוטובוסים מזינים ומשלימים ורשת תחבורה עירונית. הניסיון הנצבר בעולם וניתוח צרכי הקיבולת העתידיים הנדרשים מלמדים כי מערכות להסעת המונים הינן אמצעי התחבורה העיקרי אשר יכול לבסס אלטרנטיבה רלוונטית לרכב הפרטי ולהתמודד עם תופעות הגודש בכבישים, זיהום האוויר, תאונות הדרכים ועוד. כמו כן, מערכות הסעת המונים תוכלנה לאפשר נגישות טובה למרכזי התעסוקה המרכזיים במטרופולינים.

כיום פועל קו בודד של הסעת המונים - הרכבת הקלה (להלן: "רק"ל) בירושלים וקיימים שני פרויקטים נוספים הנמצאים בשלבים שונים של ביצוע: מטרופוליט חيفا וקו ראשון של "רק"ל בתל אביב. בנוסף, ממשיכים הליכי התכנון של מערכות נוספות ובהן ששה קווים נוספים של מערכות תחבורה עתידיות נוסעים (להלן: "מתע"ן) במטרופולין ת"א, קווים נוספים ברשת מתע"ן ירושלים, נתניה ובאר שבע, ו"רק"ל חפה-נצרת, אך כל אלו עדיין רחוקות מביצוע. הקמת מערכות הסעת המונים במטרופולינים אינה מתבצעת בקצב מספק ובכדי לצור האצה משמעותית של קצב הפיתוח נדרשת התמודדות עם מגוון חסמים בתחומי התכנון, הביצוע והמימון.

החלטת הממשלה מס' 3987 מיום 18 בדצמבר 2011 הטילה על צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) לגבש תיקוני חקיקה הדרושים לשם הסרת חסמים בפני קידום הקמתן של מערכות להסעת המונים. בהמשך להחלטה זו התקיים מספר רב של דיונים, שבהם גובשו הצעות לתיקוני חקיקה כאמור. מוצע לשלב את תיקוני החקיקה במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה. להלן עיקרי התיקונים המוצעים:

כניסה למקרקעין – לצורך הקמת מערכות להסעת המונים נדרשים מקימי התשתית להיכנס למקרקעין שונים לצורך ביצוע פעולות כגון ביצוע סקרים שונים, לרבות סקרי יציבות מבנים וסקרי מים, ביצוע מדידות, גילוי או מניעת נזק למסילה, התקנת אמצעי ניטור, ביצוע עבודות הדרושות לשם חיזוק בניין במקרקעין ועוד. מוצע לקבוע מנגנון אשר יאפשר כניסה למקרקעין לצורך ביצוע פעולות כאמור בתנאים, לרבות הודעה לבעל המקרקעין על מנת שזה יוכל להתנגד לכניסה.

הפקעות - הקמת מערכות להסעת המונים מצריכה שימוש של מקימי המערכות האמורות במקרקעין של רשויות מקומיות לצורך הקמת אתרי התארגנות ושימושים נוספים החיוניים לשם הקמת התשתית. לעתים קרובות הקמת המערכת אינה אפשרית ללא שימוש במקרקעין כאמור. לאור זאת, מוצע לקבוע מנגנון מיוחד להפקעה של קרקע מרשות מקומית ע"י שר התחבורה, לצרכים אלו.

קבלת מידע מגופי תשתית – כחלק מהליך הקמתן של מערכות הסעת המונים, נדרשים מקימי התשתית לקיים תיאום הנדסי מול גופי תשתית אחרים, כגון חברת החשמל, מקורות, תאגידי מים וביוב, אגפי העיריות וחברות תקשורת. במסגרת זו, נדרשים מקימי התשתית לקבל מידע מגופי תשתית אחרים בדבר מיקומן של התשתיות העוברות בקרקע בה עתידות להתבצע עבודות. כיום, הליך זה אורך זמן רב ולעתים המידע אף אינו זמין ומקימי התשתית נדרשים למפות תשתיות בעצמם. מוצע לבחון אפשרות

לחייב את גופי התשתית להחזיק ברשותם מידע מלא אודות התשתיות שבאחריותם בתוואים מתוכננים של מערכות להסעת המונים וכן לקבוע לוחות זמנים מרביים ומנגנונים להעברת המידע והנחיות התכנון של גופי התשתית כאמור.

הועדה ליישוב סכסוכים בין חברות תשתית - כחלק מהליך הקמתן של מערכות להסעת המונים נדרשת לעיתים העתקתן של תשתיות. מצב בו גופי תשתית אינם מעניקים קדימות לעבודות להעתקת תשתית הדרושות לצורך הקמת המערכות האמורות מהווה חסם משמעותי וזר פורה למחלוקות בין גופי התשתית השונים. בכדי להגביר את האפקטיביות מנגנון יישוב הסכסוכים בין גופי התשתית הקבוע בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**) מוצע להרחיב את סמכויותיה של הועדה ליישוב סכסוכים בין חברות תשתית לפי חוק החברות הממשלתיות כך שהיא תוכל לדון גם בסכסוכים שתאגידי מים וביוזב הינם צד להם, בשינויים המחויבים, וכן לבחון את האפשרות לקבוע מנגנוני אכיפה לגבי מי שלא קיים את החלטות הועדה.

תיקונים לחוק התכנון והבניה - במסגרת הקמתן של מערכות הסעת המונים נדרשים מקימי התשתית להקים מגוון רחב של מתקני ומבני תחבורה שונים, כגון מערכות חשמל, בקרה, תקשורת, מכונות כרטוס וכדומה, אשר למרות היותם מתקני או מבני דרך במהותם, אין הם מוגדרים ככאלו בחוק התכנון והבניה, ועל כן עליהם להיות מבוצעים באמצעות היתר בניה. מוצע כי שר התחבורה ושר הפנים יהיו רשאים לקבוע כי סוגים מסוימים של מתקנים נלווים יוקמו ללא צורך בהיתר בניה, אלא בהודעה או בהרשאה בלבד, כפי שהדבר נעשה כיום עבור מבני דרך ומתקני דרך.

עבודות הקמתן של תשתיות כלל ארציות מבוצעות לא פעם מכוח תכניות מתאר ארציות, המתוות עקרונות וקווים מנחים להקמתן של תשתיות בייעודי קרקע קיימים, שנקבעו בתכניות מתאר מקומיות ומחוזיות. תכניות מתאר ארציות אלו מאפשרות לא פעם הוצאת היתרים לתשתיות מסוימות ישירות מכוחן, ללא צורך באישור תכנית מפורטת לשם כך. לשונו של סעיף 145 (ז) לחוק, הקובעת את רמת הפירוט שנדרשת בתכנית על מנת שניתן יהיה להוציא מכוחה היתר, עלולה להקשות, בחלק מהמקרים, על קבלת היתרים ישירות מכוח תכניות המתאר הארציות לתשתיות. מוצע לעגן בחוק את מנגנון הוצאת ההיתרים מכוח תכניות מתאר ארציות לתשתיות וכן להבהיר את האפשרות לקבל היתר לפי החוק מכוח תכניות מפעל שאושרה מכוח חוק המים, התשי"ט – 1959. בנוסף מוצע לחזק את הכלים העומדים לרשות הגורמים המבצעים עבודות תשתית בכלל ועבור משק המים בישראל בפרט, וזאת לנוכח האתגרים העומדים בפני תשתית המים הארצית כיום ובשנים הקרובות.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין השפעה על מצבת כוח האדם.

ההיבט המשפטי

קיים צורך בתיקון חוק התכנון והבניה, פקודת התעבורה, תקנות התעבורה וחוק החברות הממשלתיות.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטות הממשלה מס' 4006 ומס' 3962 מיום 24 באוגוסט 2008

החלטת הממשלה מס' 3987 מיום 18 בדצמבר 2011.

קידום תעשיית מדעי החיים - שיפור הממשקים בין התעשייה לרגולציה

מחליטים

1. לאמץ את התוכנית אשר גובשה ע"י משרד הבריאות ואגף תקציבים במשרד האוצר שמטרתה שיפור הממשקים שבין תעשיית מדעי החיים לרגולטורים בכל הכרוך בביצוע ניסויים רפואיים בבני אדם (להלן – **הניסויים**) תוך אימוץ סטנדרטים בינלאומיים לתהליך זה ככל הניתן ושיפור היכולות המקצועיות של משרד הבריאות בתהליכי האישור, הבקרה והפיקוח. התכנית כוללת את הצעדים הבאים:

א. טיפול מקביל בבקשות לאישור ניסויים במסגרת וועדות הלסינקי המוסדיות המתקיימות בבתי החולים השונים (להלן – **הוועדות המוסדיות**), ובמסגרת הוועדות המרכזיות המייעצות לניסויים קליניים במשרד הבריאות (להלן – **וועדות משרד הבריאות**), כך שבקשות לניסויים יופנו במקביל למשרד הבריאות ולוועדה המוסדית על ידי בית החולים, לאחר שנבחנה שלמות הבקשה, ולאחר שהוחלט כי הניסוי מחייב גם את אישור משרד הבריאות.

ב. חיזוק וייעול היכולות המקצועיות והמנהליות של הגופים הרלוונטיים במשרד הבריאות ובוועדות משרד הבריאות, העוסקים בבחינת הבקשות לניסויים, תוך קיצור משמעותי של לוחות זמני הטיפול בבקשות. במסגרת זאת לפעול כדלקמן:

(1) שיפור איכות בדיקת הבקשות והקלה על עומס העבודה במחלקה לניסויים קליניים, ולשם כך, בין היתר, הוספת כוח אדם ומשאבי מחשוב במחלקות הרלוונטיות במנהל לטכנולוגיות רפואיות ותשתיות במשרד הבריאות כפי שיקבע בין הממונה על התקציבים באוצר למנהל הכללי של משרד הבריאות.

(2) הגדרת משך זמן מקסימלי להתכנסות עיתית של וועדות ניסויים רפואיים במשרד הבריאות.

(3) הקמת מנגנון לתגמול ולשיפוי עבור חברי וועדות משרד הבריאות בגין העבודה הכרוכה בהכנה המקצועית ובהשתתפות בוועדה, כפי שיקבע בין הממונה על התקציבים באוצר, החשבת הכללית באוצר והמנהל הכללי של משרד הבריאות, או מי מטעמם, באופן שיתמרץ את חברי הוועדות לפעול בהתאם לנהלים וסדרי עבודה שיקבעו ע"י משרד הבריאות.

(4) הגדרת משך זמן מקסימלי למתן חוות דעת מקצועית של מומחים המספקים חוות דעת מקצועית למשרד הבריאות בנוגע לאישור ניסויים, תוך הקמת מנגנון העסקה ותגמול הולם למומחים הנ"ל, ו/או העסקה במסגרת משרד הבריאות של מומחים, בתחומים רפואיים בהם מתקבלות בקשות רבות לאישור ניסויים, במסגרתן נדרשת חוות דעת מומחה. כמו כן, הרחבת מאגר המומחים כך שיכלול במידת הצורך גם מומחים בינלאומיים, תוך בנית מנגנון לתגמול הולם באופן שיתמרץ את המומחים לפעול בהתאם לנהלים וסדרי העבודה שייקבעו ע"י משרד הבריאות. מנגנון התגמול ייקבע בין הממונה על התקציבים באוצר, החשבת הכללית באוצר והמנהל הכללי של משרד הבריאות, או מי מטעמם.

(5) יישום הפעולות המנויות בסעיפים 1-4 לעיל וצעדים נוספים, כך שמשך הזמן המרבי למתן הכרעה בבקשות לאישור ניסויים בנושאי תרופות וציוד רפואי (אמ"ר) יעמוד על 90 יום ממועד הגשת הבקשה, כל עוד לא נדרשו השלמה או תיקון לבקשה.

ג. הקמת מנגנון מדריך ומנחה לרופא האחראי על המחקר ו/או החברה המגישה את הבקשה (להלן – **מגיש הבקשה**) על מנת לשפר את איכות הגשת הבקשות לביצוע ניסויים, ולייעל את תהליך בחינתם. המנגנון יעניק רמת שירות גבוהה למגיש הבקשה, יהיה זמין ונגיש ויכלול ייעוץ באמצעות התכתבות או פגישה. לצורך כך יוגדר גורם ייעודי במנהל טכנולוגיות רפואיות ותשתיות במשרד הבריאות שיהיה אחראי על תיאום התהליכים וההווה גורם המתכלל את הקשר בין הגורמים המאשרים את ביצוע הניסוי ובין מגיש הבקשה.

ד. מתן אפשרות לוועדות משרד הבריאות והגורמים המקצועיים במשרד הבריאות להתייעץ עם מגיש הבקשה בנושאים מקצועיים, על מנת להגביר את יכולת חברי וועדות משרד הבריאות למצות את הדיונים בוועדות באמצעות התייעצות זו.

ה. הגדלת השקיפות והנגישות לתהליך הגשת בקשות לאישור הניסויים. במסגרת זו יכללו, בין היתר, הצעדים הבאים:

- (1) פיתוח מדריך הגשה מקוון לניסויים רפואיים, באתר האינטרנט של משרד הבריאות, אשר יכלול בצורה מרוכזת וברורה את הנהלים והתקנות השונים, הטפסים הנדרשים, מבנה התהליך, מדריך טעויות נפוצות וכדומה.
 - (2) שדרוג מערכות המחשוב ובכלל זאת אתר האינטרנט של המחלקה לניסויים קליניים במשרד הבריאות ושל הועדות המוסדיות.
 - (3) פיתוח מערכת הגשת בקשות מקוונת ואחודה שתהיה משותפת לוועדות המוסדיות ולמשרד הבריאות ותייצר בסיס מידע שיאפשר קביעת מדיניות בתחום
1. בחינת אפשרות הקמתן של וועדות מוסדיות משותפות למספר בתי חולים, ובכלל זה בחינת תכנית ניסיונית במסגרתה יוקמו וועדות מוסדיות משותפות למספר בתי חולים קטנים, בהם לא מתקיימים ניסויים רבים, אשר ידונו בתחומים רפואיים ספציפיים (כגון גריאטריה ופסיכיאטריה), כל זאת במקום המצב הנוהג כיום על פיו לכל ניסוי נדרש אישור של הוועדה המוסדית של בית החולים.
 2. לתקן את פקודת בריאות העם, 1940 כך ששרת הבריאות, באישור שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת, תטיל בדרך שתקבע בתקנות, אגרה בעד הגשת בקשה לאישור ניסוי המטופלת במשרד הבריאות. בתקנות יקבעו גובה האגרה, מועדי ודרכי תשלומה וכן הוראות ותנאים בדבר פטור או סכום מופחת של האגרה.
 3. להטיל על משרדי הבריאות והאוצר להגיע לסיכום בדבר המשאבים הנדרשים ליישום החלטה זו.
 4. שרת הבריאות תדווח לממשלה על אופן יישום החלטה זו בתום שנה מיום קבלתה.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

ישראל בולטת בנוף המחקר הבינ"ל בתחום מדעי החיים, ומובילה בהקשר העולמי ביחס הקיים בין יצירת פטנטים לנפש בתחום זה. על מנת לתמוך בהתפתחותו וקידומו של תחום זה יש צורך בהתאמת מנגנוני הרגולציה בישראל לתחום דינמי ומתפתח זה.

אחד הנושאים העיקריים לפיתוח תעשיית מדעי החיים הוא ביצוע ניסויים רפואיים על מנת לבחון את הטכנולוגיות השונות. בישראל מורכבת תעשייה זו מתמהיל חברות ייחודי ביחס לעולם (חברות צעירות רבות ואחוז גבוה של חברות העוסקות בפיתוח אמצעים רפואיים) הכולל פוטנציאל צמיחה רב. בנוסף, חברות רב לאומיות רבות בחרו בעשור האחרון לבצע את פעילות המחקר ופיתוח (מו"פ) שלהן בישראל, ובכך יצרו מקומות עבודה רבים ותרמו לבתי החולים הכנסות בשווי מאות מיליוני ₪ בשנה. יש לציין כי מאחר ומדובר בתחום בו כל יום הוא בעל ערך כלכלי רב, להימשכות הליך אישור הניסוי משמעות רבה כלפי החברה היוזמת.

לצורך קידום תחום זה בישראל ועל מנת להוות מוקד משיכה לחברות בינלאומיות, ולצד צעדים שונים שביצעו משרדי ממשלה על מנת לקדם תחום זה בישראל, הקימו משרדי הבריאות והאוצר ועדת היגוי (להלן – הוועדה) אשר בחנה את כלל התהליכים הקיימים בנושא, בחנה תהליכים מקבילים בחו"ל ומאפייניהם, איתרה חסמים ונקודות בהן ניתן לקדם את התהליך וגיבשה תכנית פעולה אשר עקרוניתה מוגשים להחלטת ממשלה זו.

מעבודת הוועדה עולה כי קיימת בעשור האחרון האטה בקצב הצמיחה במספר הניסויים הקליניים המבוצעים בישראל, זאת לעומת צמיחה בקצב מהיר בעולם, וכן פיתוחה של תחרות בין מדינות בעולם בתחום פעילות המו"פ בתעשיית מדעי החיים. עוד עולה כי ביחס למצב הנוהג בעולם, הליכי הרגולציה בישראל בתחום זה מאופיינים בלוחות זמנים ממושכים להשגת אישורים, אי וודאות של המגישים ביחס לתהליך אישור הבקשה, והיעדר קשר ישיר בין המגישים לגוף המאשר את הבקשה. תופעה זו מביאה למצב שחלק מהחברות הישראליות הצעירות פונות לבצע ניסויים קליניים בחו"ל, דבר שמביא להתייקרות בעלויות הפיתוח של החברות ומקשה כלכלית על החברות. המציאות בה חברות ישראליות צעירות מבצעות ניסויים קליניים בחו"ל עשויה להגדיל את הסיכוי כי החברות ימשיכו לבצע חלק ניכר מפעילותם גם לאחר סיום הניסויים הקליניים בחו"ל, ולמעשה יעתיקו את פעילותן לחו"ל.

התוכנית המוצעת צפויה לתת מענה אפקטיבי לצרכי החברות הישראליות הצעירות בד בבד עם מתן מענה אטרקטיבי לחברות רב לאומיות בתחומי מדעי החיים, בבואם לשקול היכן ימקמו את מרכזי המחקר והפיתוח שלהן או לחילופין האם לבצע ניסוי במסגרת פעילות של חברות בהן הן מושקעות בישראל.

שיפור המנגנון לאישור ניסויים קליניים בישראל והתאמתו לסטנדרטים המקובלים בעולם צפוי להגדיל את מספר החברות הצעירות הישראליות המבצעות את הניסויים הקליניים בישראל, לשפר את יכולתן של חברות אלו להתפתח תוך צמצום עלויות באופן משמעותי, וכן להביא לשיפור כושר התחרות של תעשיית מדעי החיים ברמה הבינלאומית. תוצאה זו תביא למקסום הערך הגלום בתעשיית מדעי החיים המפותחת בישראל, תוך יצירת מקומות עבודה ברי קיימא והגדלת הכנסות בתי החולים.

לפיכך מוצע כדלקמן:

1. שיפור הממשקים שבין תעשיית מדעי החיים לרגולציה בכל הכרוך בביצוע ניסויים קליניים תוך שיפור היכולות המקצועיות של משרד הבריאות בתהליכי האישור על ידי יישום הצעדים הבאים:

א. מוצע לאפשר דיון מקביל בבקשות לאישור ניסויים בוועדות הלסינקי המוסדיות (להלן – **וועדה מוסדית**) ובוועדות המרכזיות המייעצות מטעם משרד הבריאות. במצב הנוכחי כאשר חברה מעוניינת לבצע ניסויים רפואיים, עליה להגיש בקשה לאישור ביצוע הניסוי לוועדה המוסדית, בבית החולים בו היא רוצה לבצע את הניסוי, זאת באמצעות רופא אחראי אותו היא מגייסת בבית החולים. הוועדה המוסדית מחליטה האם לאשר את הבקשה, לפסול אותה או לחילופין להעביר אותה לדיון במשרד הבריאות, כאשר הניסוי דורש בחינה נוספת ומוגדר "כניסוי בלתי מיוחד". במידה והבקשה מועברת למשרד הבריאות היא נידונה ע"י גורמים הרלוונטיים במשרד הבריאות. יצויין, כי חלק מהבקשות נידונות על ידי הצוות המקצועי של משרד הבריאות וחלק מהבקשות נידונות בוועדת הלסינקי עליונה, וכן בוועדות המרכזיות המייעצות מטעם משרד הבריאות (להלן – **ועדות משרד הבריאות**).

ב.

1) על מנת לקצר את משך הזמנים במסגרתו ניתנת תשובה מאת משרד הבריאות בנוגע לניסויים רפואיים המגיעים לאישור המשרד (בתחומי תרופות ואמ"ר), כך שלא יעברו יותר מ- 90 יום ממועד הגשת הבקשה המלאה למועד קבלת התשובה מאת משרד הבריאות, יש צורך לעבות ולחזק את המשאבים של הגורמים הרלוונטיים במשרד הבריאות, זאת באמצעות חיזוק כח האדם במחלקה אשר מטפלת בבקשות, וזמן בסגל המנהלי בוועדות משרד הבריאות.

2) מוצע להגדיר משך זמן מקסימלי להתכנסות עיתית של חברי הוועדות השונות.

3) מוצע לשפר את מודל ההעסקה של החברים בוועדות משרד הבריאות על מנת לשפר את זמינותם של חברי הוועדות, ובכך לאפשר למשרד הבריאות יכולת לעמוד בלוחות זמנים קצרים יותר מאלו הקיימים כיום. יש לציין כי כיום ההשתתפות בוועדות משרד הבריאות נעשה על בסיס התנדבות, ללא קבלת כל תגמול כספי.

4) מוצע לשפר את מודל התגמול של המומחים המייעצים לוועדות משרד הבריאות, וזאת על מנת לשפר את הזמינות של המומחים, ובכך לאפשר למשרד הבריאות לעמוד בלוחות זמנים קצרים יותר מהיום. יש לציין כי שיטת התגמול הנהוגה כיום אינה אטרקטיבית דיו עבור הרופאים המומחים בתחומם, ואינה מהווה תמריץ ראוי לעמידה בלוחות זמנים רצויים.

5) מוצע ליישם את האמור לעיל, תוך מטרה לעמוד ביעד של מתן תשובה לבקשה בנושאי תרופות ואמ"ר לא יאוחר מ- 90 יום.

ג. במצב הנוכחי המחלקה לניסויים קליניים של משרד הבריאות מסייעת ומלווה בתהליך בהתאם למגבלת כ"א והמחשוב הקיים. מוצע להקים מנגנון ייעודי במשרד הבריאות שתפקידו יהיה להכין את החברות לשלבים השונים של הגשת הבקשה לאישור ניסוי קליני, כמו גם להנגיש את המידע הרלוונטי לחברות.

ד. במצב הנוכחי, לאורך כל שלבי התהליך לא קיים קשר ישיר בין הגורמים המאשרים את הבקשה לחברה אשר יוזמת את הניסוי. מצב זה מייצר קושי בהעברת אינפורמציה בין גורמי המקצוע הנדרשים לאשר את הניסוי הקליני לבין החברה המבקשת, שהינה, פעמים רבות, מקור הידע לסוגיות מקצועיות העולות מתוך הדיונים. מוצע בזו לאפשר קשר ישיר בין הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות אשר נדרשים לאשר את הבקשה, לבין החברה המבקשת את אישור הניסוי.

ה. במצב הנוכחי מערכות המידע של משרד הבריאות אינן מאפשרות באופן מלא את הנגשת תהליך הגשת הבקשות והפיכתו לשקוף ויעיל יותר. כדי להביא לשיפור מצב זה, מוצע להקים מערכות מידע ייעודיות מרכזיות ואתר אינטרנט, בכדי להנגיש לחברה המבקשת את מצב הטיפול בבקשה ומועד התשובה הצפוי, בנוסף מטרותן של מערכות המידע הייעודיות היא

לשפר את העברת המידע בדבר מצב הטיפול בבקשה בין וועדות הלסינקי המוסדיות לבין הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות.

ו. במצב הנוכחי על מנת לבצע ניסוי רפואי בבית חולים, הניסוי חייב לקבל את אישורה של הוועדה המוסדית. מוצע בזאת לבחון אפשרות של הקמת וועדות מוסדיות משותפות, ובכלל זה, לבחון את אפשרותה של תכנית ניסיונית להקמת וועדה משותפת של מספר בתי חולים קטנים, בהם לא מתקיימים ניסויים רבים, אשר ידונו בתחומים רפואיים ספציפיים (כגון גריאטריה ופסיכיאטריה), וועדה זו תוכל לאשר ניסויים בכל אחד מבתי החולים המשותפים לוועדה.

2. על מנת שמגישי בקשות לאישור ניסויים רפואיים, אשר טיפולן מצריך בחינה נוספת במשרד הבריאות ייקחו חלק בעלויות בחינת הבקשה, מוצע להטיל אגרה על מגישי הבקשה.

3. יישום החלטה זו דורש משאבים, לפיכך מוצע כי משרדי הבריאות והאוצר יסכמו ביניהם בדבר המשאבים הנדרשים לטובת יישום החלטה זו.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

ההיבט המשפטי
תיקון לפקודת בריאות העם, 1940.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

חיזוק הקשרים הכלכליים עם סין, הודו וברזיל

מחליטים

1. להטיל על המדען הראשי במשרד הכלכלה בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, לפעול לגיבוש מודל פעולה לחיזוק שיתוף הפעולה במחקר ופיתוח מוצרים בתחומי התעשייה עתירת הידע עם סין, הודו וברזיל (להלן – **מדינות היעד**) וזאת, בין היתר, על ידי קידום תכניות כדלהלן:
 - א. תכנית לתמיכה בפיתוח והתאמת מוצרים קיימים (או מוצרים בשלבי פיתוח מתקדמים) מבחינה טכנולוגית ועסקית לצרכים המיוחדים של שווקי היעד במדינות הנ"ל.
 - ב. תכנית לתמיכה בחברות בשלבי בחינת המוצר בסביבה ניסויית באתר הלקוח (שלב הידוע בכינוי "בטא סייט"), בשווקי היעד.
 - ג. ביצוע התאמות, ככל הניתן, בהסכמים דו לאומיים קיימים עם מדינות היעד ובמנגנוני תמיכה דו לאומיים נוספים הקיימים עמם, על מנת להכליל פרויקטים שתכליתם התאמת מוצרים והקמת "בטא סייטים", כפרויקטים הזכאים לתמיכה.
2. להטיל על ראש מנהל סחר חוץ במשרד הכלכלה ועל המדען הראשי במשרד הכלכלה בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, לבצע פעולות לחיזוק הכלים המקצועיים העומדים לרשות מערך הנספחים המסחריים בסין, הודו וברזיל בתחומים הבאים:
 - א. קידום קשרים בין חברות ישראליות לחברות במדינות היעד לביצוע פרויקטים משותפים בשלבי המחקר והפיתוח השונים לרבות: ביצוע התאמת מוצרים קיימים או מוצרים בשלבי פיתוח מתקדמים וביצוע "בטא סייטים", כל זאת בשיתוף המדען הראשי, ותוך הצבת יעדים מדידים לביצוע.
 - ב. מתן שירותים מנהלתיים, שירותי משרד ותרגום עבור חברות ישראליות לשם קידום עסקיהן בשווקים הנ"ל.
 - ג. חיזוק היכולת של הנספחים המסחריים להתקשר עם גופים מומחים, מקומיים או בינלאומיים בנושאים מגוונים, על מנת להנגיש מידע מקצועי ייחודי בהיבטים טכנולוגיים ועסקיים של בהקשרים של שווקי יעד ספציפיים, כגון סיקרי היתכנות, אמידת פוטנציאל שוק, יצירת אסטרטגיה עסקית בעבור מוצר ספציפי וכד' עבור החברות הישראליות.
 - ד. בחינת תכנית לפתיחת "מאצרים טכנולוגיים" בשווקי היעד אשר יספקו תמיכה באיתור שותפים, מתן מידע, שידוך יועצים מומחים, סקירות שוק, יצירת קשרים טכנולוגיים עם התעשייה המקומית, פיתוח עסקי וטכנולוגי מותאם לשוק היעד, וכן יסייעו בהבנת השוק והתרבות ויהוו גשר תרבותי ובירוקרטי לשוק היעד.
 - ה. תכנית לתמיכה בחברות בשלבי ההתקנה המסחרית הראשונה שאינה כוללת מרכיבי מו"פ.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

הודו סין וברזיל (להלן – **מדינות היעד**), מתאפיינות בשנים האחרונות בשיעורי צמיחה גבוהים ביחס לשאר העולם, צמיחה אשר צפויה להמשיך גם בעתיד מה שמצביע על עוצמתן הכלכלית. גם מבחינה טכנולוגית ישנה צמיחה גדולה במדינות אלו. שיעור צמיחת המוצרים המדעיים במדינות אלו הוא מהגבוהים בעולם. יחד עם זאת, היקפי הקשרים הכלכליים של ישראל עם מדינות אלו בכלל והיקפי היצוא של ישראל למדינות אלו בפרט, נמוך ביחס לתנאים הכלכליים המתקיימים בין ישראל וארצות הברית ובין ישראל לאירופה. החשיבות שבהידוק הקשרים הכלכליים עם מדינות אלו נובעת הן מפוטנציאל הצמיחה המשמעותי הגלום בכך והן מגיוון פעילות היצוא של המשק תוך הקטנת החשיפה לשוק המערבי.

ליכולת של חברות ישראליות לבצע שיתופי פעולה עם חברות זרות ישנה השפעה גדולה על אפשרויות הייצוא של המשק הישראלי. ברמת החברה, שיתוף פעולה בינלאומי מהווה מרכיב הכרחי להצלחה עסקית זאת בשל קשרי והבנת לקוחות, הורדת סיכונים שוק והשלמת פערי ידע וטכנולוגיה, כאשר בחלק גדול מהמקרים בחברות עתירות ידע, שיתוף פעולה מוצלח מתחיל במו"פ משותף.

כיום כלי התמיכה הממשלתיים בפעילות הבין-לאומית אינם מצליחים להביא למיצוי הפוטנציאל הגלום בשיתופי פעולה כלכליים עם מדינות היעד, בין היתר בשל המאפיינים הייחודיים והחסמים

הייחודיים המקשים על שיתוף פעולה עם חברות ממדינות אלו. על אף הצמיחה בתקציבים שהופנו לשנת "פ" במסגרת בין-לאומי לאורך העשור האחרון, ולמרות החשיבות הגדולה ביצירת קשרים בין-לאומיים, במיוחד בשווקים המתעוררים, כל הכלים שמפעילה לשכת המדען הראשי, לדוגמא, מבוססים על מודלים שלא תוכננו במיוחד עבור שווקים אלו, אלא על סמך ביסוס שיתופי פעולה מול ארה"ב ואירופה. בשנת 2011, ועדת גלייטמן לבחינת שיתוף הפעולה הבין לאומי במסגרת שמינה המדען הראשי, קבעה כי יש לבחון וליזום כלים ייעודיים אל מול מדינות היעד אשר יתייחסו הן לצרכים והרצונות של השותפים בחו"ל, והן להשגת אפקטיביות מרבית של התמיכה הממשלתית לקידום שיתופי הפעולה הבין-לאומיים. כמובן שמעבר לתמיכה בפעילות מסוג "פ" משותפת ישנן תועלות רבות נוספות כגון פתיחת שווקים חדשים להגברת הייצוא ונוכחות ישראלית בשווקים המתעוררים.

בנוסף, מיפוי של כלל התכניות הממשלתיות לתמיכה בפעילות החברות עם מדינות היעד, הראה כי ישנם פערים בין המעורבות הממשלתית הנדרשת לבין תכניות תמיכה אלו. פער מרכזי אחד קשור לאוריינטציה הטבעית של התעשייה עתירת הידע בישראל, אשר רובה ככולה מוכוונת לשווקים המערביים. אוריינטציה זו, טומנת בחובה את השאיפה לייצר חדשנות טכנולוגית ברמה העולמית, על מנת להיות תחרותי בשווקים אלו. אולם, בשווקים של מדינות היעד יש ערך רב ופוטנציאל גבוה למוצרים המקיימים את רוב הפונקציות הטכנולוגיות אך במחיר נמוך מאד.

פער מרכזי נוסף, קשור בחשיבות הרבה שיש בקיום שלב "בטא סייט" כחלק אינטגרלי מתהליך הפיתוח של מוצר לשווקי יעד אלו. קיום שלב זה כרוך בעלות גבוהה וסיכון טכנולוגי משמעותי ועל כן מונע מחברות מלבצע זאת כיום. בנוסף לפערים ייחודיים אלו, ישנם קשיים רבים נוספים בכל הקשור לייזום פעילות עסקית במדינות היעד כאשר יחדיו הופכים קשיים אלו את אפשרות החדירה לשווקים אלו לאירוע מאקרו ברמת החברה הבודדת, אשר קשה מאד להצדיקה. עם קשיים אלו ניתן למנות, קשיים בהבנת ההזדמנויות העסקיות לרבות בהקשר של סקרי שוק, סקרי היתכנות וכד', קשיים לוגיסטיים לרבות מציאת שירותי משרד, שירותי תרגום וכד', קשיים במציאת שותפים עסקיים ומומחים מקומיים לשלבי הפיתוח השונים של מוצרים במגוון של טכנולוגיות. במדינות רבות בעולם המערבי, זיהו קשיים אלו ופעלו על מנת לצמצם את מידת השפעתם על החברות, בין היתר על ידי יצירת מנגנונים אשר יהיו חוליה מקשרת בין החברות למדינות היעד, תוך שחוליות אלו יוכלו לפתור חלק מהקשיים שהוזכרו או להתקשר עם גורמים מקומיים במקרים שבהם אין למנגנונים אלו את הידע הנדרש.

לפיכך מוצע כדלקמן:

1. להטיל על המדען הראשי במשרד הכלכלה, לפעול לגיבוש מודל פעולה לחיזוק הקשרים הכלכליים בתחומי התעשייה עתירת הידע עם סין, הודו וברזיל, זאת על ידי קידום תכניות ייעודיות לתהליכי פיתוח מוצרים למדינות היעד וביצוע התאמות בהסכמים הדו לאומיים עם מדינות היעד.
2. להטיל על ראש מנהל סחר חוץ ועל המדען הראשי במשרד הכלכלה בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, לבצע פעולות לחיזוק הכלים המקצועיים העומדים לרשות מערך הנספחים המסחריים בסין הודו וברזיל, תוך שימת דגש על פיתוח קשרים בין חברות ישראליות לחברות במדינות היעד בתחומי המסגרת הרלוונטיים למדינות היעד, מתן שירותים מנהליים לחברות ישראליות לטובת קידום עסקיהם במדינות היעד, וכן בחינת תכנית לפתיחת "מאצ'ס טכנולוגיים" בשווקי היעד אשר יספקו תמיכה באיתור שותפים, מתן מידע, שידוך יועצים מומחים, סקירות שוק, יצירת קשרים טכנולוגיים עם התעשייה המקומית, פיתוח עסקי וטכנולוגי מותאם לשוק היעד, וכן יסייעו בהבנת השוק והתרבות ויהיו גשר תרבותי ובירוקרטי לשוק היעד.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין

ההיבט המשפטי

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה

הרחבת היצע שידורי הטלוויזיה בישראל

מחליטים

1. לשם הבטחת מגוון מרבי של שידורים שיופצו באמצעות תחנות שידור ספרתיות ומוצר איכותי ככל הניתן לציבור בישראל ולשם עידוד התחרות בשוק התקשורת בדגש על הטלוויזיה הרב ערוצית, לתקן את חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012 (להלן - החוק) באופן הבא:

א. למחוק את האמור בסעיפים 2(א) ו-1(ב) לחוק, ובמקומם להסמיך את השר ושר האוצר (להלן - השרים) למנות גוף אשר ישמש כגורם המפעיל ולהסמיך את שר התקשורת לקבוע מגבלות לעניין אחזקה ובעלות בגוף האמור, לעניין עיסוקים של הגוף האמור ולעניין התניית שירות בשירות.

ב. למחוק את הסיפא בסעיף 3(א) לחוק, החל במילים "ובלבד שלא יעשה כן" ובמקומה להסמיך את שר התקשורת לקבוע מגבלות לעניין תכנון, הקמה והפעלה של תחנות שידור ספרתיות (להלן - המערך) באמצעות אחר.

ג. הפעלת כל אחד משני המרבבים הנוספים, כמשמעותם בהחלטה מס' 2832 מיום 6 לנובמבר 2011, שעניינה הרחבת מערך השידור הדיגיטלי, לצורך הפצת שידורים על גבי המערך תיעשה באישור המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (להלן - המועצה), בהתאם לאמות מידה שיקבע לעניין זה שר התקשורת, בהתייעצות עם הגורם המפעיל.

ד. לתקן את סעיף 9(ב) לחוק כך שכלל, גוף ששידוריו מופצים באמצעות המערך ישלם את סך התשלומים והעלויות בהתאם לאופן המפורט בסעיף קטן (א) באותו סעיף ואוצר המדינה לא יישא בעלויות הקיבולת הפנויה במערך.

ה. לתקן את סעיף 13 לחוק, ולקבוע בו כי:

(1) המועצה, תפעל להרחבת מספר הערוצים הנושאים אשר יופצו באמצעות המערך, בכפוף לקיבולת האפשרית על המערך לרבות לצורך שידורים של גופים אחרים כהגדרתם בחוק, בדרך של מתן רישיון לשידור ערוץ נושאי שיופץ באמצעות המערך. רישיון לערוץ נושאי יינתן למפעיל ערוץ שייבחר במכרז רק על בסיס המחיר שיציע לשלם עבור הקיבולת במערך, בכפוף למגבלות להשתתפות במכרז אשר קבועות בסעיף 13(ד) לחוק.

(2) הזוכה במכרז יחליט, לאחר זכייתו, לאיזה נושא אחד מהנושאים המפורטים להלן יוקדשו לפחות 75% משידוריו:

(א) ספורט;

(ב) ילדים;

(ג) סרטים;

(ד) טבע;

(ה) סדרות;

(ו) דוקומנטרי;

(ז) חדשות – על אף האמור ברישא של סעיף זה, יידרש המציע להודיע מראש על כוונתו להקדיש לפחות 75% משידוריו לנושא זה;

(ח) כל נושא אחר ששר התקשורת, בהתייעצות עם הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן – הרשות השנייה) והמועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, באישור הממשלה, קבע כי הוא נושא מוגדר ומסוים שלגביו יש הצדקה שיתקיימו בענייניו שידורים במסגרת ערוץ נושאי על גבי המערך.

(3) משדר ערוץ נושאי יהיה רשאי לממן את שידוריו באמצעות שידורי פרסומת או באמצעות גביית תשלום בעד קליטת שידוריו של אותו ערוץ.

4) להוסיף לרשימת הסייגים המנויה בסעיף קטן (ד)(1) כי בעל רישיון לשידורי כבלים ובעל רישיון לשידורי לוויין, כהגדרתם בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן – **חוק התקשורת**), לא יהיו רשאים להשתתף במכרז לערוץ נושאי.

2. לאור חשיבותו של המערך למגוון השידורים בענף ולציבור בישראל, להטיל על מזכיר הממשלה לפנות אל הרשות השנייה או אל מי שימונה להיות הגורם המפעיל, ולבקש שהיא תציג בפני הממשלה, אחת לרבעון, נתונים בדבר כיסוי קליטת השידורים המופצים באמצעות המערך, לרבות מפת כיסוי על פי חתך גיאוגרפי.

3. לתקן את חוק התקשורת (כך שתמלוגים ותשלומים אחרים שקבע שר התקשורת, באישור שר האוצר, לעניין בעל רישיון לשידורי כבלים, יובאו לאישור ועדת הכספים של הכנסת במקום לוועדת הכלכלה של הכנסת ולתקן את חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 כך ששיעור תמלוגים שקבע שר התקשורת, בהסכמת שר האוצר, לעניין תמלוגים מהכנסות מביצוע שידורים וממתן שירותים על ידי מורשה לשידורים, כמשמעותו בחוק האמור, יובאו לאישור ועדת הכספים של הכנסת במקום לוועדת הכלכלה של הכנסת.

4. לתקן את חוק התקשורת, ככל הנדרש, באופן הבא, כך שתוסדר הנהגת חבילת שידורים צרה:

א. שר התקשורת יוסמך לקבוע, לפרק זמן מוגבל שלא יעלה על 3 שנים, הוראות בדבר חיוב בעל רישיון לשידורי כבלים ובעל רישיון לשידורי לוויין (להלן – **בעל רישיון לשידורים**) להציע לכל דורש חבילת שידורים צרה המונה מספר מצומצם של ערוצים (להלן – **חבילת בסיס צרה**), בהתאם לאמות מידה שעליהן יורה לעניין תמהיל הערוצים שבחבילה כאמור ובמחיר שיקבע. חבילת הבסיס הצרה תוצע בנוסף למקבץ השידורים הבסיסי שאותו חייבים בעלי הרישיונות לשידורים להציע לכלל המנויים על פי דין.

ב. המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין תוסמך לקבוע את מפרט הערוצים שייכללו במסגרת חבילת הבסיס הצרה בהתאם לאמות המידה, ולקבוע הוראות לעניין אופן פרסומה של חבילת הבסיס הצרה.

ג. בעל רישיון לשידורים לא ידרוש ממנוי לחבילת הבסיס הצרה תשלום מעבר למחיר החבילה, עבור שירותים נלווים כגון, דמי התקנה, עלות התקנה וכיוצא באלה (להלן – **שירותים נלווים**) ככל שאינו דורש תשלום עבור שירותים אלה ממנויים לחבילות אחרות. דרש בעל רישיון לשידורים תשלום עבור שירותים נלווים, לא יעלה תשלום כאמור שיגבה ממנויי חבילת הבסיס הצרה מהתשלום שיגבה עבור שירותים אלה ממנויים לחבילות אחרות.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

שידורי הטלוויזיה הרב ערוצית בכבלים ובלוויין הם שירות ששיעור צריכתו בקרב משקי הבית בישראל עולה בצורה ניכרת על השיעור המקובל בעולם. הוצאות משק הבית הממוצע על שירותי טלוויזיה רב ערוצית גדלו בשנים האחרונות, והן עומדות על כ- 2,500 ש"ח בשנה (בקרב משקי הבית המנויים לשירותי טלוויזיה רב ערוצית). כפי שמפורסם במדד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשירותי תקשורת, בשנים האחרונות התאפיין שוק התקשורת בירידות מחירים, כאשר לעומת זאת בתחום הטלוויזיה הרב ערוצית המחירים עלו בממוצע. מגמה זו אף החריפה במהלך השנה האחרונה בה חלה ירידה דרמטית במחירי הסלולר לעומת המשך מגמת עלייה במחירי הטלוויזיה. בהשוואה בינלאומית, מחירי שירותי השידור הטלוויזיה הרב ערוצית בישראל הם גבוהים ביחס לעולם. מעבר לכך, יכולת הבחירה של הצרכן מוגבלת שכן הוא מחויב לרכוש חבילת ערוצים רחבה הכוללת ערוצים רבים שלא בהכרח היה רוכש בנפרד.

לסעיף 1:

חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012 (להלן - החוק) קובע מגבלות רבות וחסימים על עלייתם והפצתם של מגוון גדול ככל האפשר של ערוצים על גבי מערך השידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות או בשמו האחר מערך "עידן + " (להלן - המערך). לאור האמור, מוצע לתקן מגבלות וחסימים אלה כפי שיפורטו להלן.

לסעיף 1(א):

הפצת השידורים על גבי המערך מבוצעת כיום על ידי הרשות השנייה שהינה הגורם המסדיר של עיקר השידורים המסחריים הפתוחים לציבור. בחוק נקבעה רשימה מוגדרת של גופים ציבוריים אשר אליהם יהיו רשאים שרי התקשורת והאוצר להעביר את האחריות להפעלת המערך והבעלות עליו. ברוב מדינות העולם המערביות הפצת השידורים נעשית על ידי רשתות ציבוריות או זכיינים פרטיים. על מנת לאפשר את בחירת הגורם היעיל והמקצועי ביותר להפעלת המערך ובהתאם לנעשה במדינות המפותחות בעולם, מוצע לאפשר לשרי התקשורת והאוצר לקבוע כי הבעלות על המערך והפעלתו יועברו, מהרשות השנייה לידי גורם אחר. ככל שירצו השרים להעביר את הפעלת המערך לגורם פרטי, מובן מאליו כי הדבר יעשה בהליך בחירה שוויוני. יש חשיבות לכך שהגורם אליו תועבר האחריות להפעלת המערך יהיה גורם שאינו מפקח על שידורי טלוויזיה. כמו כן מוצע להסמיך את שר התקשורת לקבוע מגבלות לעניין אחזקה ובעלות בגוף שייבחר כגורם המפעיל, לעניין עיסוקים של הגוף האמור ולעניין התניית שירות בשירות.

לסעיף 1(ב):

בכדי להפוך את הבעלות על המערך והפעלתו לעניין בעל היתכנות כלכלית אשר ימשוך אליו גופים בעלי ידע וניסיון בתחום, מוצע לבטל את המגבלה החלה כיום בסעיף 3(א) לחוק לפיה הגורם המפעיל לא יוכל להקים ולהפעיל את תחנות השידור הספרתיות באמצעות מי שמשרד שידורי טלוויזיה או שידורי רדיו בישראל. לעניין זה מוצע להסמיך את שר התקשורת לקבוע מגבלות לעניין תכנון, הקמה והפעלה של תחנות שידור ספרתיות על ידי הגורם המפעיל באמצעות גורם אחר.

לסעיף 1(ג) עד (ד):

קימו השוטף של המערך ממומן על ידי דמי הפצה אשר ממנים את העלויות הכרוכות בהפעלתו, תפעולו ותחזוקתו. בדמי ההפצה נושאים הגורמים אשר שידוריהם מופצים על גבי המערך בהתאם לשימוש היחסי של כל אחד מהם בקיבולת על גבי המערך. עד לסוף שנת 2013 אמורה להסתיים הרחבתו של המערך במסגרתה יוקמו שני מרבבים נוספים כמשמעותם בהחלטה מס' 2832 מיום 6 לנובמבר 2011, שעניינה הרחבת מערך השידור הדיגיטלי, שבאמצעותם יוכלו להפיץ את שידוריהם של גורמים נוספים על גבי המערך. עלות הפעלתם של שני המרבבים הנוספים נאמדת בכ- 60 מיליון ש"ח, זאת בנוסף לתשלומים ולעלויות השוטפות הכרוכות בהפעלתן והמוערכות בכ- 24-20 מיליון ש"ח לשנה לכל מרבב, כך שלהחלטה האם להפעיל מרבב נוסף במסגרת המערך השלכה כלכלית ישירה על הגורמים המופצים על גבי המערך. לאור האמור ההחלטה על הפעלת המרבבים כאמור צריכה להתקבל בשים לב למגוון השידורים על גבי המערך אל מול ההשלכה של הפצת שידורים באמצעות מרבב נוסף על סך התשלומים והעלויות של יתר הגורמים המופצים באמצעות המערך. לפיכך, מוצע לקבוע כי הפעלה של כל אחד משני המרבבים הנוספים, לצורך הפצת שידורים על גבי המערך, תתבצע רק אם המועצה לשידורי כבלים ושידורי (להלן - מועצת הכבלים והלוויין) אישרה זאת, בהתאם לאמות מידה שיקבע לעניין זה שר התקשורת, בהתייעצות עם הגורם המפעיל.

כמו כן, בהתאם להוראות סעיף 9(ב) לחוק, אם נותרה קיבולת פנויה בתחנות השידור הספרתיות, נושא כיום אוצר המדינה בחלק מסך התשלומים והעלויות ומשלם חלק זה לגורם המפעיל, באופן המפורט שם. מוצע לתקן את החוק כך שעלות ההפצה של קיבולת עודפת במערך המוטלת כיום על אוצר המדינה כאמור, תושט על כלל הגופים המשדרים באופן יחסי – מאחר והם הנהנים מכך ששירותים מופצים באמצעות מערך שהוקם במימון המדינה.

לסעיף 1(ה):

סעיף 13 לחוק מסמיך את שר התקשורת, בהתייעצות עם המועצה והרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן - הרשות השנייה) ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת לקבוע רשימה של נושאים מוגדרים ומסוימים שלגבי כל אחד מהם קיימת הצדקה שיתקיימו בעניינו שידורים במסגרת ערוץ נושאי שיופץ

באמצעות המערך. קביעתם של מגוון הנושאים לערוצי הטלוויזיה במערך הינה החלטה מקצועית בתחום התקשורת, ואינה מהווה החלטה בתחום קביעת המדיניות הדורשת פיקוח פרלמנטרי. בהקשר זה נציין כי מספר הערוצים הנושאים, אשר כפי שתואר לעיל עוסק בנושא מסוים המוגדר מראש, מוגבל כיום בחוק לשלושה בלבד ונקבע כי הפצתם על גבי המערך תחל באופן מדורג בשנים 2014, 2015 ו-2016 בהתאמה. כתוצאה מקביעה זו, כספי הציבור שהושקעו בהרחבת המערך יממנו הלכה למעשה מוצר שהתועלת הציבורית ממנו היא פחותה. נוכח הצורך הברור בהוספת ערוצים בנושאים מגוונים במסגרת הרחבת המערך, ישנה חשיבות מכרעת למתן אפשרות למספר רב יותר של משדרי ערוצים נושאים, להתחיל ולשדר את שידוריהם על גבי המערך מיד כאשר הדבר מתאפשר בידם. לפיכך, מוצע לתקן את החוק על ידי הסרת המגבלה לשלושה ערוצים נושאים בלבד, ולקבוע כי בכפוף לקיומה של קיבולת על גבי המערך, תפרסם מועצת הכבלים והלווין מכרז להענקת רישיון לשם שידוריו של ערוץ נושאי בהתאם לאחד הנושאים המפורטים בחוק עצמו, או בנושא אשר שר התקשורת, בהתייעצות עם מועצת הכבלים והלווין והרשות השנייה, יקבע כי קיימת הצדקה שיתקיימו בעניינו שידורים במסגרת ערוץ נושאי שיופץ באמצעות תחנות השידור הספרתיות. עוד מוצע לקבוע, כי הזוכה במכרז יוכל לבחור באיזה נושא מהנושאים המתוארים, יוקדשו 75% משידורי הערוץ הנושאי, על מנת לאפשר למפעיל הערוץ הנושאי גמישות מירבית הנדרשת לצורך הצטרפות למערך.

בהתאם לסעיף 13(ד)(1) במכרז לערוץ נושאי, לא יהיה רשאי להשתתף, מי ששידורי הטלוויזיה שהוא משדר מופצים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (להלן – **גוף מופץ**), מי שהוא בעל עניין בגוף מופץ, מי שגוף מופץ הוא בעל עניין בו ומי שאדם מסוים הוא בעל עניין בו וכן בעל עניין בגוף מופץ.

למגוון ערוצים רחב ככל האפשר ישנה חשיבות מכרעת על התחרות בתחום התקשורת ועל רמת המחירים אותם משלמים הצרכנים. עם ההתפתחות הטכנולוגית והאפשרות להפצת שידורי טלוויזיה על גבי האינטרנט עולה החשיבות של ה-DTT כמוצר משלים למוצרים האינטרנטיים אשר מתקשים נכון להיום בהעברת תוכן באופן לינארי על גבי רשת האינטרנט הקיימת. יצירת מגוון ערוצים נושאים רחב ככל האפשר, ומתן גמישות באופן המימון של ערוצים אלו, יתרמו באופן מהותי לייתכנותם הכלכלית של מיזמים אלו ובכך יעודדו את התפתחות התחרות בתחום הטלוויזיה הרב ערוצית. מטעמי תחרות, מוצע להוסיף לרשימת הסייגים המנויה בסעיף קטן 1(ד)(1) כי בעל רישיון לשידורי כבלים ובעל רישיון לשידורי לוויין, כהגדרתם בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן – **חוק התקשורת**), לא יהיו רשאים להשתתף במכרז לערוץ נושאי.

בנוסף, על מנת לנצל באופן מיטבי את יכולת העברת השידורים על גבי מערך השידור הדיגיטלי יש לאפשר למספר ערוצים מקסימלי לשדר על גבי המערך ולהימנע ככל האפשר מהטלת חסמים על הגופים המשדרים. כמו כן, מטרת המערך היא, בין היתר, לאפשר מגוון שידורים רחב ככל הניתן למספר רב ככל האפשר של צרכנים מכלל גוניה של החברה הישראלית ולהעמיד אלטרנטיבה ראויה וזולה לחבילות המוצעות בשוק הטלוויזיה הרב ערוצית. ישנם ערוצים בנושאים מגוונים אשר אין באפשרותם לממן את פעילותם באמצעות שידורי פרסומת בלבד, כפי שמאפשר החוק בנוסחו הנוכחי. לכן, על מנת לאפשר את קיומם של שידורים אלו על גבי המערך, מוצע לאפשר לערוץ מסוים לגבות תשלום ייחודי בעבור צפייה בשידוריו(סעיף 1ה(3) להחלטה).

לסעיף 2:

לאור חשיבותו של המערך לציבור לישראל ולמגוון השידורים בענף, ובשים לב לכך שהמערך הוקם במימון כספי המדינה לרווחת הציבור, מוצע להטיל על מזכיר הממשלה לפנות לרשות השנייה או למי שימונה להיות הגורם המפעיל ולבקש ממנה להציג בפני הממשלה, אחת לרבעון, נתונים בדבר הכיסוי של המערך כלומר, את איכות הקליטה של שידורי המערך באזורים שונים בארץ.

לסעיף 3:

כיום, כל שינוי בתקנות הנוגעות לגובה התמלוגים ותשלומים אחרים אותם משלמות חברות התקשורת דורש את אישורה של ועדת הכספים. זאת למעט תשלומים בנוגע לבעל רישיון לשידורי כבלים (חברת הוט), אשר לגביה שינויים כאמור מחויבים באישור ועדת הכלכלה ולמעט תמלוגים מהכנסות מביצוע שידורים וממתן שירותים על ידי בעל רישיון או בעל זיכיון לשידורים. מנגנון זה, גורם לסרבול ועלול להוביל למצב בו קיים חוסר אחידות בעת ביצוע שינויים כאמור. לאחרונה, בעת יישום ההחלטה

להפחתת גובה התמלוגים לכלל בעלי הרישיונות בתחום התקשורת, נוצר מצב בו בעקבות חוסר תיאום בין החלטות הוועדות חלו עיכובים משמעותיים באישור ובפרסום התקנות. לפיכך, מוצע לתקן את חוק התקשורת כך שתמלוגים ותשלומים אחרים שקבע שר התקשורת לעניין בעל רישיון לשידורי כבלים, באישור שר האוצר, יובאו לאישור ועדת הכספים במקום לוועדת הכלכלה וכן לתקן את חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 כך ששיעור תמלוגים שקבע שר התקשורת, בהסכמת שר האוצר, לעניין תמלוגים מהכנסות מביצוע שידורים וממתן שירותים על ידי מורשה לשידורים, כמשמעותו בחוק האמור, יובאו לאישור ועדת הכספים של הכנסת במקום לוועדת הכלכלה של הכנסת.

לסעיף 4:

לשם הקטנת יוקר המחיה והגדלת התחרות בתחום הטלוויזיה הרב הערוצית, בהמשך להחלטת המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (להלן - המועצה) 1-19/2012 מיום 27.9.2012, בנוגע למקבץ שידורים מצומצם, לאחרונה החלו חברת הכבלים וחברת הלוויין לשווק חבילת בסיס צרה. נתונים שאספה המועצה מעלים כי שיעור ההצטרפות לחבילת הבסיס הוא מזערי והמחיר שנקבע הוא גבוה יחסית לחבילות האחרות שמציעות החברות. ישנה חשיבות לשיווקה של חבילה הכוללת מספר ערוצים קטן במחיר שיהיה אטרקטיבי לציבור המנויים כך שיתאפשר למנוי לבחור ולקבל את השידורים בהם הוא חפץ ולשלם רק עבור השידורים בהם בחר, זאת במטרה לשפר את רווחת המנוי על ידי הגדלת אפשרויות הבחירה העומדות בפניו תוך תשלום רק עבור הערוצים שבחר. על כן מוצע לקבוע הסדר שיקנה סמכות לשר התקשורת על מנת לקבוע הוראות הנוגעות להסדרה כמפורט להלן:

מוצע לתקן את חוק התקשורת כך ששר התקשורת יוסמך לקבוע חובה על בעל רישיון לשידורי כבלים ועל בעל רישיון לשידורי לוויין להציע לכל דורש חבילת שידורים חבילת בסיס צרה, המונה מספר מצומצם של ערוצים במחיר שיקבע. שר התקשורת יקבע את אמות המידה לסוג הערוצים שתכלול החבילה. כמו כן, מוצע להסמיך את המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין לקבוע הוראות לעניין אופן פרסומה של חבילת הבסיס הצרה. ההוראות שתקבע המועצה יבטיחו גילוייה של חבילת הבסיס הצרה כך שתובא לידיעת כלל המנויים.

קביעה כאמור לעניין חבילת הבסיס הצרה, תהיה לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים. עד תום תקופה זו צפויה הרחבת מערך עידן+ שיכול שתהווה חלופה תחרותית לחבילות השידורים שמספקות חברות הכבלים והלוויין.

לסעיף קטן (ב):

מוצע שהמועצה שהיא בעלת הידע וההבנה בתחום תוכן השידורים, תבחר את הערוצים ותקבע את מפרט הערוצים שיכללו במסגרת החבילה, בהתאם לאמות המידה שקבע שר התקשורת.

לסעיף קטן (ג):

כיוון שחברת הכבלים והלוויין הוסיפו לעלות מחיר חבילת הבסיס הצרה עלויות נוספות עבור שירותים נלווים, ועל מנת שלא ליצור תנאים שונים למנויים הרוכשים את חבילת הבסיס הצרה לעומת מנויים הרוכשים את החבילה הבסיסית (חבילת הבסיס), שמציעות חברות הכבלים והלוויין, מוצע לתקן את החוק כך שחברות הכבלים והלוויין, לא ידרשו ממנוי לחבילת הבסיס הצרה, תשלום מעבר למחירה עבור שירותים נלווים כגון, דמי התקנה, עלות התקנה, וכיוצא באלה, ככל שאינם דורשים תשלום עבור שירותים אלה ממנויים לחבילות אחרות כמובא לעיל. דרשו החברות תשלום עבור שירותים נלווים, לא יעלה תשלום כאמור שיגבו ממנוי חבילת הבסיס הצרה מהתשלום שיגבו עבור שירותים אלה ממנויים לחבילות אחרות.

ההיבט המשפטי

תיקון חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012, חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 וחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990.

הרחבת סמכויות שר התקשורת לצורך יישומו של שוק סיטונאי בתקשורת

מחליטים

1. לתקן את חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - חוק התקשורת), ככל שיידרש באופן הבא:
 - א. הפעלת סמכות שר התקשורת בקובעו תשלומים מכוח החוק יכול שתכלול התבססות על נקודת ייחוס.
 - ב. שר התקשורת יהיה רשאי לקבוע הצמדת תשלומים לפי החוק למדדים אחרים מלבד מדד המחירים לצרכן.
 - ג. להבהיר את סמכותו של שר התקשורת להורות בדבר חיוב בעל רישיון בתשלום בעד פעולות, שירותים והסדרים נלווים למימוש קישור גומלין או למימוש שימוש.
 - ד. שר התקשורת יוסמך ליתן הוראות לבעל רישיון שיחולו באופן מיידי לתקופה מוגבלת, אם נוכח כי פעולות בעל הרישיון מעוררות חשש לפגיעה מידית בתחרות, בציבור או בענייניו של בעל רישיון; לבעל הרישיון תינתן הזדמנות להשמיע את טענותיו בסמוך, ככל האפשר בנסיבות העניין, לאחר מתן ההוראה.
2. להטיל על שר התקשורת ולעשות כל הנדרש על מנת ליישם את מדיניותו כפי שבאה לידי ביטוי ב"מסמך המדיניות בנושא הרחבת התחרות בתחום התקשורת הנייחת – שוק סיטונאי" מיום 2 במאי 2012. בהתאם, לתקן את חוק התקשורת, ככל שיידרש, כמפורט להלן:
 - א. שר התקשורת יהיה רשאי לקבוע, בהסכמת שר האוצר, תשלום מירבי או מזערי בעד שירותי בזק, ללא מגבלת הזמן הקבועה כיום בחוק;
 - ב. שר התקשורת יערך לביצוע הפרדה מבנית בין תשתית מפעיל פנים-ארצי לבין השירותים הניתנים על ידו ללקוחות הקצה, במידת הצורך.
3. לעניין החלטה זו –

"בעל רישיון" - בעל רישיון כללי או בעל רישיון לשידורים, כהגדרתם בחוק התקשורת;
"מפעיל פנים-ארצי" - כהגדרתו בתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (תשלומים בעד שירותי בזק), התשס"ז-2007;
"קישור גומלין" ו - "שימוש" - כהגדרתם בסעיף 5 לחוק התקשורת.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

נכון להיום פועלות בתחום התקשורת הקווית הנייחת שתי חברות בעלות תשתית – בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק, חברת "בזק") והוט טלקום שותפות מוגבלת (להלן - חברת הוט). כיום, ככל שחברה מעוניינת להיכנס כשחקן חדש לענף התקשורת הקווית הנייחת בפריסה רחבה, מבלי להיות תלויה בתשתיות החברות הקיימות, הדבר ידרוש ממנה השקעה בתשתית נייחת בעלות של מליארדי שקלים כרף כניסה לענף, מה שמהווה חסם כניסה משמעותי ביותר אשר מצר את התחרות בענף על כן אימץ משרד התקשורת כמדיניות לקדם שוק סיטונאי לתשתית נייחת, אשר יחייב את בעלי התשתית הנייחת הקיימים למכור בסיטונאות למפעילים חסרי תשתית את שירותיהם במחיר עליהם יסכמו ביניהם, או, ככל שיידרש, במחיר שייקבע באופן רגולטורי. מעבר לסמכות לקביעת מחיר בעד שירות סיטונאי אשר כבר קיימת כיום בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן - החוק), מוצעים השינויים הרגולטורים כפי שמוצעים בהחלטה הנדרשים להשלמת יישום מדיניות שר התקשורת – מסמך מדיניות בנושא הרחבת התחרות בתחום התקשורת הנייחת – שוק סיטונאי מיום 2.5.2012 (להלן - מסמך המדיניות), לצורך הפעלתו של שוק סיטונאי כאמור.

מסמך המדיניות התמקד בשלושה תחומים, הראשון שבהם - חיוב בעל תשתית למכור שירותים בסיטונאות לבעלי רישיון נטולי תשתית; השני - ביטול ההפרדה המבנית הנהוגה היום בחברות בעלות התשתית באופן שיאפשר חסכון משקי משמעותי לאור היעילות שתיווצר. כמו כן, הדבר יאפשר מכירת

סלי שירותים ("בנדל") מגוונים על ידי כל החברות בענף; השלישי- מעבר לפיקוח מרבי בטלפוניה נייחת.

לסעיף 1(א) ו- (ב):

מוצע להבהיר כי במסגרת סמכותו של שר התקשורת, לקבוע תשלומים מכוח החוק, כגון קביעת מחיר של קישור גומלין, של שימוש ברשת, או של שירותי בזק, רשאי הוא לעשות זאת, לרבות בדרך של השוואה לנקודת ייחוס שורה עליה השר. הניסיון האירופאי מעיד על כך כי נכון יותר לקבוע כי מחירים יהיו בעלי "אוריינטציה עלויות" (cost oriented tariff) ולא רק "מבוססי עלות" (cost based tariff). הדבר אמור ביחס לשירותים שבהם יש מקום לבנות מודל עלויות וניתן להסתמך על מחיר השוואתי (benchmark) מול שירותים דומים או תחליפיים, בשוק המקומי או בשווקים מקבילים בעולם. כמו כן, יש מקרים בהם נכון לנקוט בשיטת תמחור המבוססת על מחיר מוצר קמעונאי, בניכוי רכיבים מסוימים (top-down, retail minus). כל זאת, על מנת לאפשר לגורם המסדיר לקבוע תעריף בפרק זמן סביר ולספק וודאות רגולטורית, וכן על מנת לוודא כי מערך קביעת התעריפים יהיה בעל הגיון פנימי וקוהרנטיות.

בנוסף, מוצע לאפשר הצמדה של מחירי השירותים למדדים נוספים מלבד למדד המחירים לצרכן אשר לא תמיד משקף באופן מדויק את השינויים במחירים של שירותי התקשורת, ולאפשר הצמדה גם לשינויים במחירי תשומות כפי שמתפרסמים מעת לעת, התפתחות השכר בענפי משק רלוונטיים ושער חליפין של מט"ח שונים.

לסעיף 1(ג):

מוצע להבהיר כי במסגרת הסמכות הקיימת בידי שר התקשורת בסעיף 5(ב)(1) לחוק, לעניין פעולות, הסדרים ושירותים נלווים (להלן ביחד- **פעולות**) למימוש קישור גומלין ולמימוש שימוש כאמור (כגון אירוח ציוד, שירותי תשתיות כגון מיזוג אוויר ואספקת חשמל, שירותי מחשוב הקשורים בתהליכי הזמנה ואספקה של מוצרים וכו') נכללת גם סמכותו בדבר מתן הוראות לעניין תשלומים עבור פעולות אלה, אשר מהוות חלק בלתי נפרד מהפעילות הכוללת בתחום. הדבר נדרש על מנת שלא לאפשר לחברות התשתית ליצור חסם נוסף להפעלתו של שוק סיטונאי, באמצעות גביית מחיר גבוה במנותק מעלותו עבור פעולות אלה ובכך להקשות על גורמים אחרים להתחרות בהם.

לסעיף 1(ד):

מוצע לקבוע כי שר התקשורת יוסמך ליתן הוראות לבעל רישיון שיחולו באופן מיידי לתקופה מוגבלת, אם נוכח כי פעולות בעל הרישיון מעוררות חשש לפגיעה מיידית בתחרות, בציבור או בענייניו של בעל רישיון. כמו כן, מוצע לקבוע כי לבעל הרישיון תינתן הזדמנות להשמיע את טענותיו בסמוך, ככל האפשר בנסיבות העניין, לאחר מתן ההוראה. פרקטיקות שמעוררות חשש לפגיעה מיידית בתחרות המחייבות תגובה מהירה מצד הרגולטור, כוללות, לדוגמה, קביעת מחיר קמעונאי המשקף מרווח בינו לבין המוצר הסיטונאי הנדרש לאספקתו, שאינו מאפשר למתחרה לרכוש את המוצר הסיטונאי ולהציע הצעה קמעונאית מקבילה לזו של המפעיל המספק גם שירותי סיטונאי וגם קמעונאי. כמו כן, אפשר כי מפעיל בעל כוח שוק משמעותי יוריד את מחירו של מוצר או שירות ספציפי, בו מתקיים יתרון מובהק לגודל, בניסיון להקשות על חדירתו של מפעיל אחר שאינו מסוגל לספק את השירות האמור במחיר הנמוך שנקבע. כמו כן, מפעיל המספק שירותים סיטונאיים יכול לערוך שינויים הנדסיים כגון שינוי פרמטרים טכניים של שירותי סיטונאי, שתוצאתם הפיכת השירות לבלתי שמיש למתחרה לאספקת שירותיו הקמעונאיים.

במקרים אלה ובשים לב לאינטרס הציבורי המהותי שבקיום התחרות ובפיתוחה, מתקיים צורך בפעולה מהירה ככל האפשר כנגד אותו בעל רישיון, ולפיכך מוצע לאפשר לשר לתת הוראות לבעל הרישיון עד שישמע את טענותיו, על מנת למנוע נזק תחרותי אפשרי.

לסעיף 2(א):

בישראל קיים כיום פיקוח על מחירי הטלפוניה הקמעוניים של חברת "בזק" בצורה של מחירים קבועים (Fix). מנגנון פיקוח זה היה חיוני בעת בו השוק היה מונופוליסטי ופעלה בו בעיקר חברת "בזק". עם

ההתפתחויות הטכנולוגיות, לרבות טכנולוגית VOB, המאפשרת שיחות טלפון על גבי פרוטוקול האינטרנט, לנוכח הירידה בנתח השוק של חברת "בזק" בתחום הטלפוניה הנייחת והתחזקות הקבוצות המתחרות, לנוכח העובדה כי נכון לחודש פברואר 2012, 76% מקרב סך הקווים הבדידים של חברת "בזק" מנויים על סלי תשלומים חלופיים ולא משלמים בעד השירותים המפוקחים את התעריפים הקבועים בתקנות, ובהמשך לאמור במסמך המדיניות נבחן הצורך לעדכן את מנגנון הפיקוח הנוכחי על המחירים הקמעוניים.

קביעתו של מחיר קבוע כפי שקיים היום, בשוק בו פועלים מספר שחקנים, עשויה להוביל למצב בו רמת המחירים אחידה בגובה המחיר המפוקח או קרוב לו. זאת משום שלחברות המתחרות אין אינטרס להוריד מחירים הרבה מתחת למחיר המפוקח. בכך תורם המחיר המפוקח למחירים גבוהים ולעלויות עודפות לציבור הצרכנים בישראל. קביעת מחיר מרבי על מחירי הטלפוניה הקמעוניים של חברת "בזק" במקום המחיר הקבוע, תאפשר הורדת מחירים כלפי מטה בתנאי שוק תחרותיים. מאידך, מנגנון זה לא יאפשר עליית מחירים כלפי מעלה במידה וקיים כשל שוק שיביא לרמת מחירים הגבוהה משמעותית מעלות הייצור.

זאת ועוד, לאחר כינונו של שוק סיטונאי לא מין הנמנע כי רוב השירותים ימכרו לצרכן בחבילות הכוללות מספר שירותים שונים במחיר קמעונאי אחד ("בנדל"). על מנת לאפשר לחברת "בזק" לשווק חבילות כאמור, יש לאפשר לחברת "בזק" גמישות בקביעת תעריפים קמעונאיים בתחום הטלפוניה הנייחת. שיווק של חבילות שירותים תוך מתן גמישות בתמחור שירות טלפוניה נייחת לצרכן צפוי להזיל משמעותית את סל שירותי התקשורת הנייחת לכלל משקי הבית בישראל תוך הבטחת חסכון משקי המוערך בעשרות מיליוני ש"ח לשנה.

בהתאם להוראות החוק דהיום מוגבלת קביעת תשלומים מירביים או מזעריים בעד שירותי בזק הניתנים על ידי בעל רישיון לתקופה של עד שנה אחת, וניתן להאריך את התקופה האמורה לתקופות נוספות שלא יעלו במצטבר על שנה אחת נוספת. כאמור, משרד התקשורת בוחן כיום את הצורך לעדכן את מנגנון הפיקוח הנוכחי על המחירים הקמעונאיים ולהפכו לתעריף מירבי. על מנת לאפשר קביעת מחיר מירבי כאמור, מוצע לתקן את החוק באופן שיאפשר קביעת תשלום מירבי או מזערי בעד שירות בזק ללא מגבלת הזמן הקבועה בו כאמור.

יצוין כי מוצע לבצע תיקוני חקיקה כפי שמוצעים בהחלטה באופן כללי, ולא רק בנוגע לשוק הסיטונאי, כך שאם שר התקשורת ימצא לנכון כי נדרשת הפעלת סמכותו כאמור גם בנוגע לתחומים אחרים, הוא יוכל לעשות כן.

לסעיף 2(ב):

בהמשך למסמך המדיניות, אם לא יתפתח השוק הסיטונאי באופן תקין וראוי על פי מדדים שיקבעו לכך, עד ליום 2 במאי 2014, יפעל שר התקשורת לביצוע הפרדה מבנית אנכית בים התשתית של בעל רישיון לבין השירותים הניתנים על ידו ללקוחות הקצה.

הפרדה מבנית במתכונת הקיימת בישראל אינה קיימת במדינות המפותחות. הסמכות להורות בדבר הפרדות מבניות קיימות במדינות המפותחות באופן שמחלק את מונופול התקשורת המסורתי אנכית לחברה המספקת תשתית בסיטונאות לכל דורש, ולחברה נפרדת המספקת שירותי תקשורת, וזאת על מנת להקשות על האפשרות להפלות את המתחרים.

ההיבט המשפטי

לשם ביצוע החלטה זו נדרשים תיקוני חקיקה לרבות תיקון חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-

1982

יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה

מחליטים

1. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 5176 מיום 21 באוקטובר 2012 (להלן - החלטת הממשלה) שעניינה יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה (דוח קדמי) ולתזכיר חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ג-2012 שהופץ על ידי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומשרד האוצר להערוך הציבור ביום 29 בנובמבר 2012, לשלב במסגרת התוכנית הכלכלית את תזכיר החוק שהופץ כאמור אך כחוק נפרד אשר יונח במקביל להנחת חוק התוכנית הכלכלית על שולחן הכנסת.
2. בהמשך לסעיף 13 להחלטת הממשלה לשלב במסגרת התוכנית הכלכלית את תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום המדיניות בנושא יבוא המזון בישראל. לשם כך להפיץ תזכיר חוק נפרד בשיתוף עם משרד הבריאות. תזכיר החוק יובא בפני ועדת שרים מיוחדת בלוח זמנים שיאפשר שילובו במסגרת התוכנית הכלכלית אך כחוק נפרד אשר יונח במקביל להנחת חוק התוכנית הכלכלית על שולחן הכנסת.
3. בהמשך להחלטת הממשלה, לתקן את חוק ההגבלים העסקיים, כך שישונה סעיף 3(4) לחוק ההגבלים העסקיים, באופן המצמצם את הפטור החקלאי מהסדר כובל למשווקי התוצרת החקלאית, בהתאם לטיוטת תזכיר חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 3) (תיקון הפטור לתוצרת חקלאית), התשע"ג-2013, שהוצעה על ידי רשות ההגבלים העסקיים, המצורפת להחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

במסגרת הדיונים המקצועיים שהתקיימו בין משרדי הממשלה בנוגע לעליית המחירים במשק, בין היתר על רקע המחאה הציבורית שהתעוררה בנושא, עלה הצורך בבדיקה יסודית ומעמיקה של שוק המזון ומוצרי הצריכה, במטרה לבחון את הדרכים להגביר את התחרות בשוק המזון בישראל ולהוזיל את מחירי המזון והצריכה לצרכן.

ביום 27 ביוני 2011, מינו שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ושר האוצר צוות בין משרדי לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה, על מנת ללמוד את מאפייני שווקי המזון ומוצרי הצריכה, לאתר כשלי שוק, ככל שישנם, ולגבש המלצות לצורך שיפור רווחת הצרכן, בין היתר, על ידי הגברת התחרותיות. הצוות בחן את השווקים השונים בתחום המזון, ובמסגרת זו את מקטעי הייצור, חסמי היבוא, ההפצה והשיווק לצרכן, לרבות באמצעות רשתות המזון ואיתר את כשלי השוק המונעים הגברת תחרות וירידת מחירים בשווקי המוצרים.

ביום 21 באוקטובר 2012 החליטה הממשלה על יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה ועל הגשת תזכיר חוק בנושא. תזכיר החוק הופץ ביום 29 בנובמבר 2012 להערוך הציבור, אך לא הובא לאישור הכנסת השמונה עשרה טרם התפזרה.

להלן עיקרי תזכיר החוק שפורסם:

- א. מוצע לקבוע איסורים והגבלות על ספקים וקמעונאים בדבר עשיית פעולות והסדרים על בסיס העקרונות המבוססים על הצו המוסכם בין הממונה על ההגבלים העסקיים לבין ספקי המזון, לפי סעיף 50 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 מיום 20 בדצמבר 2005 (להלן – הצו המוסכם).
- ב. מוצע לקבוע הסדרים שמטרתם קידום והבטחת התחרות בשיווק הקמעונאי ברמה האזורית. לשם כך, מוצע להסמיך את הממונה להגדיר אזורי ביקוש, המבוססים על אזורי סטטיסטיים הסובבים כל חנות של קמעונאי גדול, וכן קבוצת תחרות עבור כל חנות כאמור. על מנת לקדם את התחרות ברמה האזורית, מוצע כי קמעונאי גדול המחזיק בנתח של יותר מ-30% מפדיון המכירות בקבוצת התחרות, יהיה חייב לקבל את אישור הממונה לפתיחת חנות נוספת באותו אזור ביקוש, קמעונאי גדול המחזיק בנתח של יותר מ-50% מפדיון המכירות באותה קבוצת תחרות לא יקבל אישור

מהממונה לפתוח חנות נוספת באותו אזור ביקוש, אלא אם מצא כי קיימת ודאות קרובה לכך שפתיחת החנות לא תגרום לפגיעה בתחרות.

ג. מוצע לקבוע כי קמעונאים גדולים יחויבו לפרסם באופן מקוון את מחירי כל המוצרים הנמכרים בכל אחד מהסניפים המוחזקים או המופעלים על ידם והקיימים במלאי, באופן שוטף, חופשי ופומבי. הקמעונאים הגדולים יחויבו לפרסם נתונים נוספים אודות המוצרים הנמכרים בחנויותיהם, כגון תיאור המוצר (כולל כמות ויחידת כמות), סוג המחיר והמבצעים החלים על המוצרים. כמו כן, קמעונאים גדולים יחויבו למסור לצרכן המעוניין בכך, קובץ אלקטרוני הכולל את נתוני הקנייה של הצרכן בחנות.

ד. מוצע לקבוע כי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה יהיה רשאי לקבוע בתקנות כללים שעניינם הבטחת חשיפה נאותה בחנויות של מוצרי המזון שמחירים בפיקוח, לרבות בדרך של הקצאת שטח מדף.

מוצע להטיל על משרד האוצר, בשיתוף עם משרד הכלכלה², להפיץ מחדש את תזכיר החוק ולהביא אותו לאישור הממשלה במסגרת תיקוני החקיקה לעניין המדיניות הכלכלית לשנים 2013 ו-2014. תזכיר החוק, יכול שיכלול תיקונים והתאמות מסוימות לאחר הערות הציבור לתזכיר החוק שהופץ ביום 29 בנובמבר 2012.

בנוסף לכך, מוצע, להפיץ תזכיר חוק נפרד אשר ייכלל במסגרת התוכנית הכלכלית ויונח על שולחן הכנסת במקביל להנחת חוק התוכנית הכלכלית. תזכיר חוק זה יכלול את תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך יישום המדיניות בנושא יבוא המזון בישראל כאמור בסעיף 13 להחלטת הממשלה האמורה. בסעיף זה, כאמור, החליטה הממשלה לתקן את נהלי משרד הבריאות לעניין יבוא מזון רגיל, באופן שיקצר ויעל את תהליכי היבוא הקיימים ויאפשר יבוא מקביל של מוצרי מזון רגיל לישראל, כמפורט להלן:

א. שינוי שיטת רישום המזון המיובא, כך שבמשרד הבריאות ירשמו אתרי ייצור, במקום רישום נפרד לכל מוצר מזון. בשיטה זו, יוכל כל יבואן רשום לייבא את כל מוצרי המזון הרגילים מכל אתר ייצור רשום במשרד הבריאות.

ב. יבוא מוצר לישראל לא יותנה בהגשה מקדמית של המידע לגבי המוצר למשרד הבריאות, אלא בהצהרת היבואן בדבר עמידת המוצר בדרישות החקיקה הישראלית, בהודעה לצורך רישום המוצר בעת שחרור המוצר מהמכס ובהחזקת המידע הנדרש על פי נהלי משרד הבריאות על ידי היבואן.

ג. משך הזמן המירבי לשחרור משלוחי מזון מהנמל לא יעלה על 24 שעות.

ד. משרד הבריאות יקים מערכת ממחושבת הנגישה לכלל הגורמים המעורבים בתהליך היבוא. המערכת תאפשר, בין היתר, הגשת בקשות באמצעות האינטרנט על ידי יבואני מזון וקבלת מענה ממוחשב לבקשות כאמור.

ה. קביעת סמכויות פיקוח ואכיפה.

בנוסף, מוצע בהצעת ההחלטה לתקן את חוק ההגבלים העסקיים, כך שישונה סעיף 3(4) לחוק באופן המצמצם את הפטור החקלאי מהסדר כובל למשווקים בסיטונות של תוצרת חקלאית. סעיף 3(4) לחוק ההגבלים העסקיים קובע פטור מהסדר כובל עבור מקטע היצור והשיווק בסיטונות של תוצרת חקלאית, זאת מתוך ההנחה שיש לאפשר לעוסקים בענף החקלאות המאופיין ביחידות יצור קטנות ובחשיפה לנזקי טבע, מידה מסוימת של חופש בתיאום היצור. אולם, פטור זה רחב מידי באשר הוא חל, שלא לצורך, גם על הסדרים כובלים לשיווק בסיטונות של תוצרת חקלאית, בין מי שהם משווקים בסיטונות שאינם מגדלי התוצרת. ההצדקות העקרוניות לפטור הסטטוטורי ביחס לגידול תוצרת חקלאית ולהגנה על פעילות החקלאים אינן קמות ביחס לפעילות השיווק לבדה, באמצעות גופים עסקיים לחלוטין, שאינם חקלאים. החלת הפטור על תוצרת חקלאית גם על מי שהם משווקים בסיטונות שאינם מגדלי התוצרת, כפי שנעשה במצב החוקי הנוכחי בישראל, אף אינה מוכרת בארצות הברית ובאיחוד האירופי. לפיכך, מוצע לצמצם את הפטור החקלאי, בהתאם להמלצות דוח קדמי, כך שיחול רק על הסדר שכל אחד מהצדדים לו הוא מגדל, או מי שבבעלות מלאה של מגדלים, וכן על הסדר אנכי שהצדדים לו הם מגדל, אחד או יותר, ומשווק של תוצרתו, ולא כלפי גורמים עסקיים לחלוטין שאינם חקלאים.

ההיבט המשפטי

חקיקת חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ג-2013
תיקון חוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988

תיקון חוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981
תיקוני חקיקה נוספים ככל שיידרשו

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
החלטת הממשלה מס' 5176 מיום 21 באוקטובר 2012

שיפור וייעול במבנה התמיכות בענף החקלאות

מחליטים

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 5176 מיום 21 באוקטובר 2012 שעניינה: יישום המלצות הצוות לבחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה ובהתאם להמלצות ארגון ה-OECD לעניין מדיניות כלכלית נכונה ושקופה בנושא תמיכות המדינה בענף החקלאות ובמטרה להוריד את רמת המחירים ויוקר המחיה לצרכן, תוך העצמה של חקלאות איכותית וצומחת בישראל, לפעול לשינוי מדיניות התמיכה בחקלאות כמפורט להלן:

1. להטיל על מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר ועל הממונה על התקציבים למנות צוות בראשות נציג הממונה על התקציבים, ובהשתתפות נציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר, המועצה הלאומית לכלכלה, רשות המיסים ואגף התקציבים, אשר תפקידו לגבש המלצות ולבחון את הכלים לשינוי מדיניות התמיכה בענף החקלאות ואת ישימותם, הן בתחום החי והן בתחום הצומח.

הצוות יתייחס בעבודתו, בין היתר, לשמירה על פריסת ההתיישבות, היקף השטח המעובד כיום, שימור כושר התחרות של העוסקים בחקלאות המקומית, בטחון המזון לאזרחי ישראל וההשפעה על תמהיל הגידולים. הצוות יפעל בהתאם לקווים המנחים של ארגון ה-OECD לעניין מדיניות תמיכות נכונה בחקלאות שעיקרה מעבר מתמיכות עקיפות בעלות פוטנציאל ליצירת עיוותים בשיקולי היצרנים והעלאת רמת המחירים לצרכן, לתמיכות ישירות בעלות אופי ניטרלי. הצוות יכין תכנית פעולה אשר תבוסס על מיפוי הכשלים הקיימים בתמיכה הנהוגה כיום בענפי החקלאות השונים ותכלול הצעות לפתרונם. המלצות הצוות יתייחסו, בין היתר, לתכנון היצור באמצעות מכסות, מנגנונים לשמירה על מחיר מובטח ליצרן ומכסי מגן תוך בחינת מעבר לתמיכות ישירות לחקלאי. המלצות הצוות לא יחולו לגבי ענף חלב הבקר ולא יבוצעו כל שינויים בהסכם שנחתם בנושא ההתייעלות בענף הרפת, מיום ה-21 באוקטובר 2012.

2. הצוות יגיש את מסקנותיו בתוך 6 חודשים לשר החקלאות ופיתוח הכפר ושר האוצר, אשר יביאו המלצותיהם לאישור הממשלה.

דברי הסבר

החקלאות הינה ענף נתמך בעולם כולו ובכלל זה גם בישראל, וזאת ממספר טעמים: לענפי החקלאות השפעות חיצוניות חיוביות מעבר לתרומה הכלכלית של הענף למגדל- תפיסה ושמירה על שטחים פתוחים, פיתוח הפריפריה, תועלות אקולוגיות ונופיות ותועלות חברתיות ותרבותיות. זאת בנוסף לרמה מסוימת של אספקת מזון בסיסי למשק המקומי.

אופן התמיכה בחקלאות הינו מגוון ומשתנה בין מדינות העולם. ארגון ה-OECD מבחין בין תמיכות הגורמות לעיוותים ביצור וברמות המחירים במשק ובין תמיכות "ניטרליות" אשר הפוטנציאל שלהן לגרום לעיוותים בשוק הינו נמוך.

מנגנוני תמיכה עקיפים הגורמים לעיוותים כוללים תמיכה באמצעות המחיר, בין היתר באמצעות מכסים, מכסות ייצור או הבטחת מחיר ליצרן. לעומתם, תמיכות תקציביות המועברות ישירות לחקלאי ללא קשר לכמות או סוג המוצר החקלאי אותו הוא מייצר מהוות תמיכה "ניטרלית" ומומלצת. בנוסף, מנגנוני תמיכה יכולים לשמש כתמריצים להתנהגות רצויה- כגון שמירה על סטנדרטים לגבי בעלי חיים ומדדים לשיפור איכות הסביבה.

לפיכך, תמהיל התמיכות הרצוי על פי ארגון ה-OECD הינו כזה שמרבית התמיכות מורכבות מתמיכות ישירות, שאינן תלויות בכמות היצור או בענף ספציפי, והינן בעלות פוטנציאל נמוך לעיוות בשוק ומיעוט התמיכות הינן תמיכות עקיפות באמצעות מנגנונים של מכס או תמיכה במחיר. המדד העיקרי לתמיכה מעוותת נקרא מדד התמיכה העקיפה ביצרן- תמיכה באמצעות המחיר (MPS-market prices support). על פי נתוני הארגון, ישראל נהנית משיעור תמיכה כולל בחקלאות (PSE) נמוך מממוצע מדינות הארגון, ומאידך נמצאת בשיעור גבוה מעל ממוצע מדינות ה-OECD בחלק של התמיכה בחקלאות אשר מגיע מתמיכה במחיר מתוך סך התמיכה. כמו כן, נמצאת מדינת ישראל במגמה הפוכה למגמה הקיימת במרבית מדינות הארגון שבהרכב התמיכות שלהן בחקלאות חלה ירידה בהיקף התמיכה המעוותת בשנים האחרונות ואילו בישראל עלה אחוז ה-MPS מסך התמיכה.

עיקר התמיכה בחקלאות הישראלית (בעיקר בענפי החי) מורכבת מתמיכה במחיר באמצעות מכסים מגנים, וממנגנוני מכסות ומחירים מובטחים. תמיכות אלו עלולות להביא לרמה גבוהה יותר של מחיר לצרכן. לפיכך, על מנת לראות שיפור הן בתמהיל התמיכות והן ברמת המחירים במשק, יש להוריד את שיעור התמיכה באמצעות מנגנונים התומכים במחיר, להגדיל את התמיכה הישירה ולהימנע מתמיכות בעלות פוטנציאל ליצור עיוות בשוק, אשר מופנות לענפים ספציפיים או תלויות בייצור כמות מסוימת.

לעניין סעיף 1

לפיכך, מוצע להקים צוות אשר יפעל בהתאם להמלצות ארגון ה-OECD כפי שפורטו לעיל. הצוות יכין תוכנית פעולה אשר תבוסס על מיפוי הכשלים הקיימים בתמיכה הנהוגה כיום בענפי החקלאות השונים ותכלול הצעות לפתרונם.

לדוגמא: בענף ההטלה, מונהג משטר ייצור באמצעות מכסות ומחירים מומלצים למגדל. בפועל, מגדלים רבים משכירים את המכסות המוקצות להם ליצרנים אחרים, אשר מגדלים את המטילות במקומם, ונהנים מתשלומי רנטה חודשיים עבור המכסה המושכרת. במצב זה, התמיכה המועברת מן הצרכן (בדמות המחיר הסופי אותו הוא משלם) ליצרן אינה מגיעה במלואה ליצרן האמיתי ועל כן אינה התמיכה היעילה ביותר לצורך השגת מיצוי היתרונות החיצוניים של החקלאות.

לעניין סעיף 2

כמו כן, מוצע לקבוע כי הצוות יגיש את המלצותיו בתוך 6 חודשים לשרי החקלאות והאוצר.

הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה בתחום התקינה

מחליטים

בהמשך להחלטת הממשלה מספר 4191 מיום 29 בינואר 2012 (להלן - החלטת הממשלה) שעניינה הגברת התחרותיות והפחתת יוקר המחיה ולתזכיר החוק לתיקון חוק התקנים תשי"ג-1953 (להלן - חוק התקנים) ופקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], תשל"ט-1979 שהופץ על ידי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ומשרד האוצר להערוך הציבור ביום 5 ביוני 2012 (להלן - תזכיר החוק), להטיל על משרד האוצר לשלב את תזכיר החוק במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2013 ו-2014. תזכיר החוק יובא בפני ועדת שרים מיוחדת בלוח זמנים שיאפשר שילובו בתיקוני החקיקה לעניין המדיניות הכלכלית לשנים 2013 ו-2014, שיוגשו לכנסת במסגרת אישור תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

השימוש בתקינה כתנאי ליבוא טובין הינו חשוב לשם הבטחת בטיחותו, בריאותו של אדם ואיכות הסביבה ויש להמשיך לאפשר את קיומה לגבי יבוא טובין שהשימוש בו נדרש לשם הבטחה כאמור. יחד עם זאת, השימוש בתקינה כתנאי ליבוא טובין ובמערך בדיקות התקינה לעניין יבוא טובין שאינו נדרש לשם הבטחת השימוש בו כאמור, עלול להוות חסם הפוגע ברווחת העוסקים והצרכנים במשק.

מדיניות של דרישת התאמת המצרך לתקן רשמי ככלל או לקבלת אישור התאמה לתקן הרשמי האמור בפרט, הינה מדיניות סבירה ומקובלת לשם הבטחת שלומם ובטיחותם של ציבור המשתמשים במצרך כאשר יש במצרך סיכון בטיחותי או בריאותי, אך לצידה ניתן להבחין גם במודל של מדיניות תקינה ליבוא טובין עם דרישות אחרות ו/או נוספות לבדיקת התאמה להוראות תקן רשמי. כך ניתן להבחין במודל של מדיניות תקינה ליבוא טובין במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים ובעיקר באיחוד האירופי, שבו במקום חובת בדיקה או קבלת אישור מגורם חיצוני לעניין טובין שאין לגביהם סיכון בטיחותי או בריאותי, יש הסתפקות בהצהרת היצרן או היבואן על עמידה בדירקטיבה האירופית למצרך או בתנאי תקן שנכתב בהתאם לה. בנוסף, בדיקות לאישור על עמידה בתקן נעשות במעבדות שהוסמכו על ידי מכוני התקינה, או על ידי גופי הסמכה אחרים, ללא הכרח שמעבדות אלו יפעלו באותה מדינה. הגישה של רשויות הפיקוח על היבוא באירופה מסתמכת בין היתר גם על אחריות היצרן או היבואן לעמידה בדרישות להבטחת בטיחות השימוש במצרך כפי שנקבעו בדירקטיבה האירופית החלה על המצרך (להלן - דרישות חיוניות), גם ללא חובת בדיקת התאמת המצרך לתקן החל עליו. על מנת לפקח על העמידה בדרישות הדירקטיבות, מבצעות רשויות הפיקוח באירופה ביקורות קבועות ואקראיות בנמלים ובשווקים עצמם.

ביום 29 בינואר 2012 החליטה הממשלה ליישם את המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג") להקלת הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי מדינת ישראל, באמצעות עידוד התחרות, לרבות ממקורות יבוא, בין השאר באמצעות הפחתת הבירוקרטיה בתחום התקינה והתאמת מערך התקינה ובדיקות העמידה בתקן למקובל במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים. בהתאם לכך, החליטה הממשלה על ביצוע תיקוני חקיקה הנדרשים לצורך כך.

תזכיר חוק ליישום החלטה זו הופץ ביום 5 ביוני 2012 ע"י משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, אך לא הובא לאישור הכנסת השמונה עשרה טרם התפזרותה.

להלן עיקרי תזכיר החוק שפורסם:

1. מוצע לקבוע כי מכון התקנים יוכל לאמץ רק תקינה בינלאומית או תקינה הנוהגת בקרב המדינות המפותחות עם שווקים משמעותיים. התיקון האמור יגביר את האחידות בתקינה בין ישראל לבין מדינות עם שווקים משמעותיים, דבר שאף יקטין את החסמים הנובעים מהבדלי תקינה ישראלית לבין תקינה הנוהגת בקרב המדינות המפותחות עם שווקים משמעותיים.
2. מוצע לקבוע כי ההוראות לעניין הסדרה של יבוא טובין לישראל שחל עליו דרישה לעמידה בהוראות תקן רשמי לא יכללו את החובה להמצאת אישור על התאמת מצרך לתקן רשמי החל עליו,

אלא להגשת תצהיר. בכך, יוקל הנטל הבירוקרטי על יבוא טובין לישראל. עם זאת, יוכל הממונה לחייב בבדיקת התאמת המצרף המיובא להוראות התקן הרשמי אם נוכח כי הדבר נדרש על מנת להבטיח את שלומו, בטיחותו, בריאותו של אדם ואיכות הסביבה.

3. מוצע להגביר את הסמכויות הנתונות על פי דין לממונה על התקינה לבצע את הביקורת ולאכוף את הוראות חוק התקנים, כפי שקיימים בהסדרי חקיקה אחרים וכן לחקור כל אדם הקשור לעבירה לפי חוק התקנים או שעשיות להיות לו ידיעות הנוגעות לעבירה. עוד מוצע להוסיף סמכויות פעולה נוספות לממונה ולמי שהוסמך על ידו לצורך קיום הביקורת לקיום הוראות חוק התקנים.

לאור האמור, מוצע כי משרד האוצר ישלב את תזכיר החוק במסגרת תיקוני החקיקה לעניין המדיניות הכלכלית לשנים 2013 ו-2014. תזכיר החוק, יכול שיכלול תיקונים והתאמות מסוימות לאחר הערות הציבור והערות משרדי הממשלה לתזכיר החוק שהופץ ביום 5 ביוני 2012.

ההיבט המשפטי

תיקון חוק התקנים, תשי"ג-1953 ;

תיקון צו יבוא חופשי, תשע"א-2011 ;

תיקון פקודת היבוא והייצוא [נוסח חדש], תשל"ט-1979 ;

ותיקוני חקיקה נוספים ככל שיידרשו

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 4191 מיום 29 בינואר 2012

ייעול המגזר הציבורי

משק המים

ייעול מקטע החלוקה במשק המים והביוב העירוני

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 2447 מיום 15 באוגוסט 2004, שעניינה הקמת תאגידי מים וביוב, החלטה מס' 464 מיום 12 בספטמבר 2006, שעניינה יישום הרפורמה במשק המים העירוני, והחלטה מס' 2020 מיום 16 ביולי 2010, שעניינה הגברת השקעות בתשתיות מים וביוב, במטרה להפחית את תעריף המים שייקבע לצרכני מים של חברה אזורית כמשמעותה בהחלטה זו בכ- 5%, ולצורך מימוש המטרות העומדות בבסיס חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן – **חוק תאגידי מים וביוב**), וכיניהן: ייעול משק המים והביוב העירוני, רמת שירותים מיטבית לכלל הצרכנים וצמצום פערים בהתאם למדיניות הממשלה:

1. לתקן את חוק תאגידי מים וביוב כך שיבוצעו בו התיקונים הנדרשים לשם החלתו על חברות אזוריות, ובאופן שייקבעו בו, בין השאר, העקרונות הבאים:

הקמת חברות מים וביוב אזוריות

א. עד ליום 1 ביולי 2014 (להלן – **המועד הקובע**), ימוזגו כל תאגידי המים והביוב לכדי 15 חברות אזוריות למתן שירותי מים וביוב בכל הארץ (להלן – **חברות איזוריות**) וכן כלל הרשויות המקומיות הלא מתואגדות יעבירו את ניהול משק המים והביוב שבתחומן אל החברה האזורית (להלן – **הליך המיזוג**).

ב. רשימת הרשויות המקומיות, אשר תחומיהן יכללו בחברה אזורית, בין אם הוקם בתחומן תאגידי מים וביוב ובין לא, תהיה בהתאם להמלצת הממונה על תאגידי המים והביוב (להלן – **הממונה**), על הקמת 15 חברות אזוריות מיום 18 באפריל 2013 המצורפת כנספח להחלטה זו.

ג. לאחר השלמת הליך המיזוג של כל אחד מתאגידי המים והביוב או כל אחת מהרשויות המקומיות, החברה האזורית תהיה הבעלים של כלל נכסי המים והביוב בתחומה ותספק, ללא אפליה, שירותי מים וביוב לכלל הצרכנים שבתחומה, במקום תאגידי המים והביוב או רשויות שטרם העבירו את ניהול משק המים והביוב בתחומן לתאגיד מים וביוב לפי הקבוע בחוק תאגידי מים וביוב (להלן – **רשויות לא מתואגדות**).

ד. תאגידי המים והביוב והרשויות הלא מתואגדות יעבירו לחברה האזורית את זכויותיהן וסמכויותיהן לפי הסכמים, התקשרויות ועסקאות בכל הנוגע להפעלת מערכות המים והביוב ולמתן שירותי המים והביוב ערב יום תחילת פעילות החברה האזורית; מיום תחילת פעילות החברה האזורית, יהיו הזכויות והסמכויות כאמור נתונות לחברה האזורית והחובות וההתחייבויות המוטלות על התאגיד והרשות המקומית הלא מתואגדת לפי ההסכמים יהיו מוטלות על החברה האזורית, והיא תבוא במקום הרשות המקומית לכל דבר, על אף האמור בכל חוזה ובדיני המחאת חיובים.

ה. קביעת הוראות לענין הקמת חברות אזוריות, לרבות על ידי מועצת הרשות, בהמלצת הממונה, שיכללו, בין היתר, את הנושאים הבאים:

(1) הפעולות שעל תאגיד מים וביוב או רשות לא מתואגדת לבצע לשם הקמת חברה אזורית, לרבות החלטות שעליהם לקבל לשם הקמת החברה, מסמכים ומידע שיש להעביר אל הממונה אגב הקמת חברה כאמור, והמועדים לביצוע ההליכים הנדרשים.

(2) חלוקת האחזקות באמצעי השליטה בחברה האזורית בין הרשויות המקומיות החברות בה, לפי מפתח שווי הנכסים וצריכת המים היחסיים שבבעלות כל אחת מאותן רשויות.

(3) מינוי אורגנים ובעלי תפקידים אחרים בחברה האזורית, לרבות מנכ"ל החברה, נושאי

- משורה בה ועובדיה.
- (4) אופן קבלת ההחלטות בחברה.
- (5) איוש הדירקטוריון בחברה אזורית ייעשה בהסכמה של כלל בעלי המניות בחברה האזורית. במקרה שבו לא מונו דירקטורים כאמור עד למועד הקבוע בסעיף קטן (ה)(2), הם ימונו על ידי ועדה למינוי דירקטורים בתאגידי מים וביוב שתמונה על ידי מועצת רשות המים, אשר בראשה יעמוד שופט בית משפט מחוזי בדימוס שיציע שר המשפטים, ובין חבריה יהיו שני חברים שיציע יושב ראש הוועדה שהם בעלי מומחיות בתחום המים והביוב.
- (6) הגדלת מספר הדירקטורים ל- 11 אם החליטו בעלי המניות בחברה אזורית מסוימת למנות רק דח"צים.

ו. אבני דרך מרכזיות בתהליך הקמת חברה אזורית, יהיו, בין היתר, כמפורט להלן:

- (1) תאגיד מים וביוב או רשות לא מתואגדת יעבירו לאישור הממונה הערכה של שווי הנכסים התפעוליים שיועברו לחברה האזורית וקביעת שווים, לפי הוראות חוק תאגידי מים וביוב, לא יאוחר מיום 1 בדצמבר 2013.
- (2) תאגיד מים וביוב או רשות לא מתואגדת יעבירו לאישור הממונה כל הסכם שבין הרשות המקומית או התאגיד לבין החברה בדבר העברה של נכסים, זכויות וחובות מהרשות המקומית או התאגיד לחברה האזורית ולתנאי העברתם, כאמור בסעיף 11(ב) לחוק תאגידי מים וביוב, לא יאוחר מיום 1 במרץ 2014.
- (3) תאגיד מים וביוב או רשות לא מתואגדת יעבירו לאישור הממונה את חלוקת האחזקות בחברה האזורית וכל הסכם אחר בין הרשויות המקומיות או התאגיד לבין החברה האזורית או בינן לבין עצמן בעניינים הנוגעים להקמת החברה האזורית, לא יאוחר מיום, עד ליום 1 באפריל 2014.
- (4) החברה האזורית תירשם ברשם החברות, לא יאוחר מיום 1 במאי 2014.
- (5) החברה האזורית תספק שירותי מים וביוב ותשלח חיובים בשלהם, לא יאוחר מהמועד הקובע.
- ז. הממונה יאשר את האמור בסעיפים קטנים ו(1) עד ו(3) בתוך 30 ימים מהמועד שבו הוגשו לו כל המסמכים הרלוונטיים.
- ח. להסמיך את מועצת הרשות, לפי המלצת הממונה, לאשר הקמת חברה אזורית לפני המועד הקובע, אף אם לא הצטרפו אליה כל הרשויות המקומיות והתאגידים הנמצאים בתחומה, ובלבד שמצאה כי החברה תורמת לייעול משק המים המקומי ותתחייב לקליטת יתר התאגידים או הרשויות הלא מתואגדות בתחום החברה האזורית כמפורט בנספח להחלטה זו.
- ט. חברה אזורית תהא מחויבת לקלוט כל רשות מקומית לרבות איגוד ערים למים או לביוב שאינם מחויבים בתיאגוד והמבקשים להצטרף אליה, אם הורה הממונה כאמור לפי תנאים שייקבע ולאחר שמצא כי צירוף כאמור תואם את עקרונות החוק.
- י. הסדרת זכויות בעלי מניות בחברה אזורית, לרבות בדרך של קביעת רוב מיוחס לגבי קבלת החלטות מסוימות באסיפה הכללית ובדירקטוריון, לשם מניעת קיפוח בעלי מניות המיעוט בה או פגיעה ברמת שירותי המים והביוב הניתנים לתושבים באותן רשויות מקומיות
- יא. הסדרת פעילות התאגיד האזורי לשם הבטחת ניהולו התקין.
- יב. הבטחת זכויות נושי התאגיד:

- (1) מועצת רשות המים תקבע כללים, בהתאם להמלצות הממונה, לשם הבטחת יציבותן הפיננסית של החברות האזוריות.

(2) הקמת קרן סיוע –

- (א) שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים, יקבע את שיעור הסיוע הממשלתי לנושי

תאגיד מים וביוב, במקרה שבו לא יהיה ביכולתה של החברה האזורית לקיים התחייבויות שהוסבו לה מאותו תאגיד במשך תקופה העולה על חודשיים מהמועד שנקבע לפירעון, אלא אם כן קבע מי שהסמיך שר האוצר, לאחר התייעצות עם הממונה, כי אי יכולתה של החברה האזורית לקיים את התחייבויותיה אינו נובע מהמיזוג.

(ב) ניתן סיוע לפי סעיף קטן (א) תחייב החברה האזורית להשיב למדינה את הסכום ששולם לנושי התאגיד, באופן ובמועדים שיקבע השר.

(3) הממונה יקבע כללים במטרה להבטיח עמידת החברות האזוריות בהתחייבויות שהוסבו אליהן על ידי תאגידי המים והביוב כתוצאה מהליך המיזוג.

(4) הממונה יהא מוסמך לקבוע הוראות לעניין התקשרויות של תאגיד מים וביוב החל מיום 31 ביולי 2013, במטרה להבטיח כי התקשרויות כאמור מביאות בחשבון את הליך המיזוג, ובכלל זה העברת התחייבויות תאגיד המים והביוב לחברה אזורית.

(5) בהחלטה זו "נושי התאגיד" – כל נושה של תאגיד מים וביוב המחויב במיזוג לפי החלטה זו שהתקשר עם התאגיד לפני יום 31 ביולי 2013, לתקופה העולה על שנה, ושאינו רשות מקומית או חברת מקורות.

נוכח הוראות סעיף קטן (יב), הוראות החלק הראשון בפרק השמיני לחוק החברות התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות) יחולו בשינויים על מיזוג לפי החלטה זו, וסעיפים 314, 315 ו-319 שבאותו חלק לא יחולו על מיזוג כאמור.

הוראות בעניין הפרת הוראות החוק

יג. החל מיום 1 בינואר 2014, רשות מקומית אשר היא או תאגיד המים והביוב שבבעלותה ככל שישנו, לא עמדו באבני הדרך שבסעיף 2(ו) להחלטה זו (להלן - רשות או תאגיד שאינם עומדים באבני הדרך), לא תהיה רשאית למשוך דיבידנד מהתאגיד.

יד. שר האוצר, בהסכמת שר הפנים, יהא מוסמך למנות אדם מטעמו שיפעל לשם הבטחת קיום חובותיה של רשות או תאגיד שאינם עומדים באבני הדרך (להלן – מנהל מורשה) החל מיום 1 בינואר 2014, וזאת לאחר שהממונה שלח לה הודעה לפי סעיף 115 לחוק תאגידי מים וביוב, וידע על כך את שר האוצר ושר הפנים. לא התקבלה הסכמת שר הפנים לבקשת שר האוצר באשר למינוי מנהל מורשה בתוך 30 יום, יובא המינוי להחלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה. למנהל מורשה יהיו כל הסמכויות והתפקידים הנתונים לראש הרשות המקומית או מנכ"ל התאגיד, לדירקטוריון שלה, לוועדות הדירקטוריון שלה ולדירקטורים שלה לפי העניין, ולנושאי משרה נוספים בהם לפי כל דין, לצורך הבטחת הקמתה של חברה אזורית והמשך ניהול שוטף של משק המים והביוב ברשות או בתאגיד שאינם עומדים באבני הדרך, לרבות סמכות לגביית שכר מתקציב אותה רשות מקומית והוא יבוא לעניין זה במקום התאגיד או הרשות המקומית והגורמים המוסמכים מטעמם. המנהל המורשה יפעל בשיתוף פעולה עם התאגיד, הרשות המקומית ונושאי המשרה בהם לשם ביצוע תפקידו, ככל שהדבר ניתן בנסיבות העניין.

טו. רשות או תאגיד שאינם עומדים באבני הדרך שמונה להם מנהל מורשה יישאו בהוצאות שהוציא המנהל המורשה לשם הקמת החברה האזורית, או הצטרפות לחברה כאמור, ואשר ייקבעו על ידי מועצת הרשות.

טז. נושא משרה ברשות מקומית או בתאגיד מים וביוב יחויב לפקח ולעשות כל שניתן לשם הקמת חברה אזורית או להצטרפות לחברה אזורית קיימת.

יז. על רשות או תאגיד שאינם עומדים באבני הדרך, יחולו, בין השאר, ההוראות הבאות:

(1) הממונה יטיל עיצום כספי על רשות או תאגיד מפרים בשיעור של 10 ₪ לכל תושב המתגורר בתחומה.

(2) על רשות או תאגיד שאינם עומדים בכל אחת מאבני הדרך הקבועות בסעיף 2(ו) לאחר

המועד הקבוע בצידה, ייוסף על העיצום הכספי החלק החמישים שלו לכל יום שבו היא אינה עומדת באותו מועד.

השפעה על תעריפי המים והביו

2. להנחות את מועצת רשות המים כי תעריפי המים והביו שייקבעו על ידי יבאו בחשבון את היתרונות לגדל הגלומים בהקמת חברה אזורית, וכתוצאה מהאמור תעריף המים והביו שייקבע על ידי לצרכני חברה אזורית יהיה נמוך מהתעריף שייקבע לגבי צרכני תאגידי מים וביו. הממשלה רושמת בפניה את עמדת רשות המים כי יישום מלא של הקמת חברות אזוריות, צפוי להוביל להפחתה של כ-5% בתעריפי המים לכלל הצרכנים.

תמריצים ליישום הרפורמה

3. החל במועד הקובע, כל סיוע מענק או תמיכה לתאגידי מים וביו, לרבות עבור השקעות בתשתיות, ככל שיועברו, יינתנו רק לחברות אזוריות, בהתאם לעמידתן בתכניות פיתוח שיאשר הממונה לפי סמכותו כאמור בסעיף 112 לחוק תאגידי מים וביו, ובהתאם לכללי הקצאה שיקבע הממונה על התקציבים במשרד האוצר בתיאום עם מנהל הרשות הממשלתית למים וביו.

4. החל במועד הקובע, לא יינתנו סיוע, תמיכה או מענק ממשלתיים לרשות מפרה, כל עוד אין בביטול הסיוע כדי לפגוע בפעילות מהותית של אותה רשות.

הליכי יישום הרפורמה

5. להטיל על מנהל רשות המים, בתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, להקים צוות שילווה את הפעולות הנדרשות ליישום החלטה זו. מנהל רשות המים ידווח לוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, מדי שלושה חודשים, על הצעדים שנקטו ליישום החלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

בהתאם להוראות חוק תאגידי מים וביו התשס"א-2001 (להלן – חוק תאגידי מים וביו), הרשויות המקומיות מחויבות לנהל את משק המים והביו בתחומן באמצעות תאגיד מים וביו. חובה זו חלה החל מחודש יולי 2007. נכון להיום קיימים 55 תאגידי מים וביו המספקים שירותים לכשישה מיליון תושבים.

הקמת תאגידי המים והביו נועדה לתת מענה לכשלים המבניים במשק המים העירוני שאופיינו בגרעון השקעות חמור (בעיקר בתחום הביו). הגירעון בהשקעות, אשר עמד על כ-10 מיליארד ש"ח, נבע בעיקר משימוש בכספים שנגבו עבור מים לצרכי צריכה אחרים. גרעון השקעות כאמור פוגע, פגיעה אנושה, במשק המים הן בשל איבוד כמויות מים רבות כתוצאה מדליפות בתשתיות המים, והן בשל דליפה מהביו המאיים לזהם את מקורות המים הטבעיים. תאגידי המים והביו מנהלים את משק המים והביו העירוני כמשק כספי סגור, ומבטיחים כי כלל ההכנסות בגין צריכת המים יופנו לטובת השקעות נדרשות במשק המים והביו. המטרה העומדת בבסיס פעולתם של תאגידי המים הינה ניהול יעיל של משק המים והביו בתחומן.

בשל המשבר החמור אשר פקד את משק המים, והצורך הדחוף בהוצאת ניהולו של משק המים והביו העירוני מידי הרשויות המקומיות והעברתו לידי תאגידי המים והביו, הוקמו, בשלב ראשון, מספר רב של תאגידים. עם זאת, בשל יתרונות ברורים לגדל בניהול התאגיד, הגדלת מקורות המימון העומדים לרשות התאגיד והגברת ההשקעות בתחום המים וביו, ישנה עדיפות לתאגידי מים וביו איזוריים, הכוללים מספר רשויות, על פני תאגידי מים וביו המספקים שירותים למעט תושבים.

על מנת להביא לניהול אופטימאלי של משק המים והביו העירוני מוצע להקים 15 חברות איזוריות בהתאם למפורט בנספח, חברות אלו יספקו שירותי מים וביו לכלל תושבי הרשויות המקומיות במקום

תאגידי המים והביוב הקיימים והרשויות שטרם העבירו את משק המים והביוב בתחומן לידי תאגיד מים וביוב כחוק. בקביעת פריסת החברות האזוריות הובאו בחשבון, בין השאר, השיקולים הבאים: הבטחת היציבות הכלכלית של כלל החברות, יכולתן לספק שירותים לתושבים, יעילות הפריסה על בסיס גיאוגרפי, פריסה מיטבית של מערכות המים והביוב, ניצול אגני ההיקוות ההידרולוגיים, וקיומם של קשרים קיימים בין רשויות מקומיות לענין אספקת שירותי המים והביוב.

בניתוח שנערך על ידי רשות המים עולה כי הנטל העודף של תאגידי המים והביוב הקיימים, הנובע מעלויות תפעול עודפות, עומד על כ-600 מיליון ₪ בשנה. הערכת גורמי המקצוע הינה כי הקמת 15 חברות אזוריות כמוצע חלף תאגידי המים והביוב הקיימים, תביא לחסכון של כ-5% בתעריף המים והביוב בשלב המידי. הקמת 15 חברות אזוריות כמוצע תאפשר הגדלת מקורות המימון והקטנת עלויות גיוס במשק המים העירוני, לאור קיומם של ספקי מים גדולים ומבוססים יותר. זאת ועוד, הקמת החברות האזוריות כמוצע תקטין את השונות בין ספקי המים והביוב ותסייע ביישום מדיניות הממשלה לצמצום פגמים. בנוסף, צמצום מספר תאגידי המים יאפשר לכוון רגולציה פשוטה יותר ויסייע לרגולטור לפקח על ספקי המים העירוניים בצורה טובה יותר.

לאור האמור, מוצע לתקן את חוק תאגידי מים וביוב כך שיאפשר למועצת הרשות הממשלתית למים וביוב להורות על הקמת 15 החברות האזוריות כמוצע, ועל מנת שיעמדו לרשותה הכלים הרגולטוריים להבטחת יישום החוק כמפורט לעיל. עוד מוצע, כי הממשלה תעניק תמריצים לשם יישום הרפורמה ותטיל סנקציות על גופים ופרטים אשר אינם פועלים לצורך יישום הוראות החוק וכתוצאה מכך פוגעים בניהול יעיל של משק המים.

נספח

מס' תושבים (באלפים)	מס' רשויות בתאגיד	רשויות מקומיות החברות בתאגיד	התאגידים החברים	תאגיד מאוחד	
48	1	אילת	עין נטפים	אזור הערבה	1
48	1			סה"כ	
81	6	ערערה בנגב, תל-שבע, חורה, כסייפה, לקיה, שגב-שלום	נווה מדבר	אזור הנגב	2
53	1	רהט	מי רהט		
220	2	באר-שבע, אופקים	מי שבע		
70	4	ערד, דימונה, ירוחם, מצפה-רמון	מעיינות הדרום		
48	1	קרית-גת	מי קרית-גת		
21	3	עומר, מיתר, להבים,	טרם אוגדו :		
493	17			סה"כ	
211	1	אשדוד	יובלים אשדוד	אזור הדרום	3
142	2	אשקלון, נתיבות	מי אשקלון		
53	2	יבנה, גן-יבנה	מי יבנה		
20	1	שדרות	טרם אוגדו :		
47	3	גדרה, בני עיש, קרית-מלאכי	טרם אוגדו :		
473	9			סה"כ	
818	3	י-ם, אבו-גוש, מבשרת-ציון	הגיתחון	אזור י-ם	4
3	1	קרית-יערים	טרם אוגדו :		
821	4			סה"כ	
24	2	אריאל, קרני-שומרון	יובלים בשומרון	אזור יו"ש	5
		כלל היישובים ביו"ש	טרם אוגדו :		
24	2			סה"כ	
231	1	ראשל"צ	מניב	אזור המרכז	6
70	1	לוד	מי לוד		
77	1	מודיעין	מי מודיעין		
66	1	רמלה	תמ"ר		
81	1	בית שמש	מי שמש		
19	1	שוהם	טרם אוגדו :		
27	2	יהוד	טרם אוגדו :		
11	1	באר-יעקב	טרם אוגדו :		
351	9			סה"כ	
60	3	נס-ציונה, קרית-עקרון, מזכרת-בתיא	מי ציונה - בהרחבה	אזור השפלה	7
130	1	בת ים	מי בת-ים		
109	1	רחובות	הבאר השלישית - בהקמה		
200	3	חולון, אזור, בית-דגן	מי שיקמה		
33	1	אור יהודה	מי שיקמה		
532	9			סה"כ	

8	אזור פ"ת	מי אונו	קרית-אונו	1	32
		מיתב	פ"ת, אלעד, כפר-ברא	3	253
		עין אפק	ראש העין	1	39
		טרם אוגדו :	גבעת שמואל	1	21
		מי גני תקוה - בהקמה	גני תקוה	1	13
		מי ברק	בני-ברק	1	159
		טרם אוגדו :	סביון	1	3
	סה"כ			9	520
9	אזור ת"א מרכז	מי גבעתיים	גבעתיים	1	54
		מי רמת-גן	רמת-גן	1	146
		מי אביבים 2010	תל אביב - יפו	1	404
	סה"כ			3	604
10	אזור השרון	מי הוד השרון	הוד השרון	1	49
		מי הרצליה	הרצליה	1	88
		מי רעננה	רעננה	1	69
		שרונים	רמת-השרון	1	41
		מעיינות המשולש	טירה, ג'לג'וליה, כפר-קאסם	3	51
		פלגי השרון	כפר-סבא, צור-יגאל	2	94
		טרם אוגדו :	כפר-שמריהו, טייבה, קלנסוואה,	3	57
	סה"כ			12	449
11	אזור שרון צפוני	מי נתניה	נתניה	1	187
		מעיינות השרון	אבן יהודה, כפר-יונה, פרדיסה, קדימה-צורן, תל-מונד	5	63
		מי חדרה	חדרה	1	82
		מי עירון	אום אל-פאחם, בסמה, כפר-קרע, ערערה, מעלה-עירון, באקה ג'את, זמר	7	142
		טרם אוגדו :	אור-עקיבא, בנימינה-ג. עדה, ג'אסר, פרדייס, זכרון יעקב, פ. חנה-כרכור, אליכין, קציר-חריש	8	109
	סה"כ			22	583
12	אזור חיפה והקריות	מי כרמל	חיפה	1	268
		טרם אוגדו :	טירת-כרמל, נשר	2	40
		מעיינות אתא	קרית-אתא	1	52
		פלגי מוצקין	קרית מוצקין ורכסים	1	39
		ימים	קרית ים	1	38
		מי קרית-ביאליק - בהקמה	קרית ביאליק	1	36
		מי עכו	עכו	1	47
		טרם אוגדו :	כעבייה, רכסים אוחד למוצקין	2	14
	סה"כ			10	534
13	אזור נצרת	מעיינות העמקים	קרית טבעון, יקנעם עליית, רמת-ישי	3	43
		סובב שפרעם	אעבלין, בסמת-טבעון, זרזיר, טמרה, כאבול, כפר-מנדא, שעב, שפרעם, כאוכב, ביר אל מכסור	10	137
		הרי-נצרת	נצרת, איכסאל, יפיע, עילוט, ריינה	5	127

		כפרי גליל תחתון	72	7	בועיינה-נוג'ידאת, דבורייה, טורעאן, כפר-כנא, משהד, שיבלי, עין מאהל
		מי נע - בהרחבה	105	3	נצרת-עלית, מגדל העמק, עפולה
		טרם אוגדו:	3	1	כפר תבור
	סה"כ		487	29	
14	אזור הגליל המערבי	אל עין - בהרחבה	96	9	אבו סנאן, ג'דידה מאכר, ג'וליס, כפר יאסיף, ירכא, מזרעה, יאנוח ג'את, עוספיא ודליה
		מי גליל	99	7	דיר אל אסד, בענה, מג'ד אל כרום, דיר-חנא, נחף, עראבה, סכנין
		מעיינות זיו	40	4	מעלות, שלומי, כסרא סמייע, כפר ורדים
		עין הכרמים	45	1	כרמיאל
		טרם אוגדו:	52	1	נהריה
	סה"כ		332	22	
15	אזור הגליל המזרחי	התנור - בהליכי הרחבה	52	7	קרית-שמונה, מטולה, קצרין,
			12	4	בוקעתא, עין-קיניא, מ'גדל שמש, מסעדה,
		פלג הגליל	110	13	חצור, צפת, טובא-זנגריא, גוש-חלב, יסוד המעלה, מראר, ראמה, עילבון, בית-ג'אן, סאג'ור, חורפייש, פסוטה, פקיעין
		מי רקת טבריה	50	4	טבריה, יבניאל, מגדל, כפר-קמא
		טרם אוגדו:	23	3	מעיליאי, ראש-פינה, בית-שאן
	סה"כ		247	31	
	סה"כ		6,498	189	

הסדרת המרחב הכפרי במשק המים והביוב

מחליטים

1. בהמשך להחלטה מס' 2348 מיום 24 באוקטובר 2010, שעניינה עקרונות לניהול משק המים, וביניהם: תעריף המים המשוקלל לצרכנים ישקף את מלוא עלות הפקת המים, הולכתם לצרכנים והטיפול בשפכים, להנחות את מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב, לקבוע לפי סעיף 112 לחוק המים התשי"ט-1959 (להלן – **חוק המים**), כי תעריפי המים והביוב לצרכן הביתי במרחב הכפרי ישקפו את מלוא עלות הפקת המים, הולכתם והטיפול בשפכים, וכן לעשות שימוש בסמכותה לשם הסדרת רכיב ההון במרחב הכפרי.
2. להנחות את מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב לפעול לאסדרת משק הקולחין במטרה לייעל את הקצאת המשאבים בתחום הקולחין ולצמצם את השונות בתעריפי הקולחין, בין היתר, באמצעות אלה:
 - א. צמצום מספר ספקי הקולחין;
 - ב. קביעת תעריפים לספקי מים בתחום הקולחין באופן שיבטיח השקעה נאותה בתשתיות, תוך שמירה על טובת הצרכן;
 - ג. שקיפות ופרסום תעריפי הקולחין לכלל הציבור;
 - ד. עידוד התחרות במשק המים.

סעיף 1

בהתאם להוראות חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן – **חוק תאגידי מים וביוב**), מחויבות הרשויות המקומיות לנהל את משק המים והביוב בתחומן באמצעות תאגיד מים וביוב, וזאת החל מחודש יולי 2007. חובת ניהול משק המים והביוב באמצעות תאגיד מים וביוב חלה על רשויות מקומיות ולא על מועצות איזוריות (המרחב הכפרי).

בהתאם לסעיף 102 לחוק תאגידי מים וביוב קובעת מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב (להלן – **מועצת רשות המים**), את תעריפי המים והביוב המסופקים לצרכני התאגיד. תעריפים אלה מבוססי עלות ומבטיחים כי תאגידי המים והביוב יוכלו לבצע את העבודות הנדרשות בתחומם תוך ניהול יעיל וכלכלי של משק המים והביוב. בהתאם לנתוני רשות המים, וכן על פי בחינה שנעשתה על ידי מבקר המדינה (דו"ח על השלטון המקומי לשנת 2008), מעבר משק המים והביוב העירוני לידי תאגידי המים והביוב, וקביעת תעריף מבוסס עלות, מביא לצמצום פחת המים באמצעות הגדלת ההשקעות בתשתית ושיפורן.

מאחר שחוק תאגידי מים וביוב אינו חל על המועצות האיזוריות הרי שהתעריפים שקובעת מועצת רשות המים לפי חוק תאגידי מים וביוב אינם חלים על המועצות האיזוריות. בהתאם לסעיף 112 לחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן – **חוק המים**), רשאית מועצת רשות המים לקבוע תעריפים למועצות האיזוריות. תעריפי המים כפי שנקבעו על-ידי מועצת רשות המים לפי הסעיף האמור, הינם תעריפים מירביים, אשר אינם מבוססי עלות. הנחת גורמי המקצוע הינה כי לרוב תעריפי המים והביוב הנוכחיים במרחב הכפרי נמוכים מעלות אספקתם ואינם משקפים את כל עלויות שיקום ואחזקת הצנרת הנדרשות.

לאור האמור, ובמשך להחלטה מס' 2348 מיום 24 באוקטובר 2010, שעניינה קביעת עקרונות לניהול משק המים, במסגרתה נקבע, בין השאר, כי תעריף המים המשוקלל לצרכנים ישקף את מלוא עלות הפקת המים, הולכתם לצרכנים והטיפול בשפכים, מוצע להנחות את מועצת רשות המים לקבוע כי תעריפי המים והביוב לצרכן הביתי במרחב הכפרי יהיו מבוססי עלות, בשים לב, להשקעות הנדרשות בתשתיות המים והביוב במרחב הכפרי.

יובהר כי המועצה האזורית רשאית להצטרף לתאגיד מים וביוב קיים. משכך, היה ותעריף המים והביוב כפי שייקבע בכללים יהיה גבוה מתעריף המים והביוב הנגבה בתאגידי המים והביוב, יכולה המועצה להצטרף לתאגיד מים וביוב קיים ותעריפי המים והביוב, אשר ייגבו מתושביה יהיו זהים לתעריף הנגבה מצרכני תאגידי המים והביוב.

בעשור האחרון הפך משק הקולחין לחלק מרכזי בניהול משאבי המים והקצאות המים לחקלאות. בנוסף, למשק הקולחין השפעה מהותית על מערך הביוב בהיבטים רבים ביניהם היבטים אסדרתיים, תכנוניים, תברואתיים, כלכליים וסביבתיים. שיעור השבת הקולחין בישראל עומד על כ- 90% מרביתם לשימוש חקלאי. שיעור השבה זה הוא הגבוה בעולם. בשנת 2011 סופקו סך של כ-400 מיליון מ"ק קולחין. כמות זו מהווה כ-38% מסך המים המסופקים לחקלאות וכ-20% מסך המים המסופקים לכלל השימושים. ההשבה מתבצעת באמצעות מפעלים אשר אחראים על איגום המים היוצאים ממתקני טיהור השפכים (מט"שים) והובלתם לצרכנים.

התפתחותו המהירה של משק הקולחין, בפרט ביזמות הפרטית, אשר התרחשה על רקע משבר מים כבד, לא לוותה בקידום הרגולציה הנדרשת לצורך אסדרת המשק. כתוצאה מכך, יזמי הקולחין הפרטיים אינם כפופים לתעריפים הנקבעים על ידי רשות המים ואף לא קיימת חובת דיווח אודות התעריפים או הכמויות המסופקות על ידם. זאת ועוד, נכון להיום, רשות המים לא קובעת כללים לגבי רמת התשתיות של ספקי הקולחין ואמות מידה לשירות עבור אספקת שירות זה, ואין בידיה מידע ונתונים מספקים בנושא.

קידום הקמת מפעלי ההשבה בישראל נעשה במהירות האפשרית על מנת שניתן יהיה לפנות מים שפירים לצריכה ביתית. לפיכך, מפעלי השבת הקולחין אושרו לעיתים ללא ראייה מערכתית של כלל המשק תוך מתן רישיונות הפקה לעשרות יזמים פרטיים אשר חולקים לעיתים רבות תשתיות משותפות. ריבוי הספקים מעמיס עלויות עודפות בשל אי מיצוי יתרונות לגודל, הן בתפעול המפעלים, והן בהנחת ופיתוח של תשתיות חדשות. כאמור, התעריפים שגובים היזמים הפרטיים אינם מפוקחים (בניגוד לשאר המקטעים במשק המים) והם מאופיינים בשונות גבוהה מאוד ביניהם.

לאור האמור, ועל מנת להביא לניהול טוב יותר של משק הקולחין, תוך הקצאת משאבים יעילה ושיווינית יותר במשק, מוצע להנחות את מועצת רשות המים לפעול לצמצום מספר ספקי הקולחין, לקבוע תעריפים לספקי הקולחין באופן שיבטיח השקעה נאותה בתשתיות לאורך השנים הבאות תוך שמירה על טובת הצרכן באמצעות שמירה על רמת מחירים שלא תאפשר ליזמים הפרטיים רווחים בלתי סבירים.

ההיבט המשפטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2348 מיום 24 באוקטובר 2010 שעניינה עקרונות לניהול משק המים בישראל.

הסדרת המרחב העירוני במשק המים והביוב

מחליטים

תשלומים שתגבה הרשות המקומית בעד שירותים בתחום המים והביוב

1. לתקן את חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, בהתאם לעקרונות הבאים:
 - א. סמכויות רשויות מקומיות החייבות בהקמת תאגידי מים וביוב לפי חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, ואשר טרם הקימו תאגיד כאמור (להלן – **רשויות מקומיות שלא הקימו תאגיד**), להטיל ולגבות כל תשלום בנוגע למים או לביוב לפי חוקי העזר הקיימים, יבוטלו החל מיום 31.12.2013.
 - ב. מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב תהא רשאית לקבוע בכללים את התשלומים בעד שירותים בתחום המים או הביוב האמורים בסעיף א' אשר ניתנים על ידי רשות מקומית שלא הקימה תאגיד.

הסדרת יחסי השלטון המקומי ותאגידי המים והביוב

2. בהמשך להחלטה מס' 3798 מיום 6 בנובמבר 2011, שעניינה הסדרת יחסי השלטון המקומי ותאגידי המים והביוב, לתקן את תיקוני החקיקה המפורטים בתזכיר חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 5), התשע"ב-2012 (להלן – **חוק תאגידי מים וביוב**), שהופץ ביום 4 ביולי 2012, בשינויים אלה:
 - א. מועצת הרשות תמנה ועדה למינוי דירקטורים בתאגידי מים וביוב, אשר בראשה יעמוד שופט בית משפט מחוזי בדימוס שיציע שר המשפטים, ובין חבריה יהיו שני חברים שיציע יושב ראש הוועדה שהם בעלי מומחיות בתחום המים והביוב. פחת מספר הדירקטורים בתאגיד מים וביוב משלושה או פחת מספר הדירקטורים החיצוניים ביותר מאחד ממספר הדירקטורים שאינם חיצוניים, יורה הממונה על תאגידי מים וביוב (להלן – **הממונה**) לרשות המקומית למנות דירקטורים למספר הנדרש בתוך 3 חודשים ממועד מתן הוראתו.
 - ב. לא מינתה הרשות המקומית דירקטורים כנדרש לפי הוראת הממונה, תמנה הוועדה למינוי דירקטורים, דירקטורים לשם השלמת מספר הדירקטורים למספר הנדרש.
 - ג. תקופת כהונתו של דירקטור שמינתה הוועדה למינוי דירקטורים תהיה עד שהרשות המקומית תמנה דירקטורים במספר ובהרכב הנדרש, או עד תום שנה ממועד מינויו, לפי המאוחר.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

סעיף 1

במסגרת השלמת המהלך של ריכוז כל הסמכויות בתחום משק המים והביוב בידי רשות המים, נקבעו במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – **חוק ההתייעלות**), שורה של הוראות שעניינן העברת הסמכויות בתחום זה, בפרט בנוגע למשק המים והביוב המוניציפאלי, מגופים שונים לידי מועצת רשות המים. במסגרת חקיקה זו, בוטלו, בין היתר, הוראות בחוקים השונים המעניקות לרשויות מקומיות ולאגודי ערים בתחום המים או הביוב, סמכויות להתקין חוקי עזר בנוגע למים ולביוב.

במקביל נקבעה הוראת מעבר בסעיף 76 לחוק ההתייעלות, לפיה רשות מקומית שטרם התאגדה תהא רשאית להמשיך ולגבות היטלי ביוב בעד שירותים בתחום הביוב שהיא מספקת מכוח חוקי עזר שהיו בתוקף ערב חוק.

יצוין כי נכון להיום נותרו קרוב ל-50 רשויות מקומיות החייבות להקים תאגיד מים וביוב וטרם הקימו וזאת על אף שהן מחויבות לעשות כן משנת 2008.

מכוח הוראת המעבר האמורה, נכון להיום רשויות מקומיות שלא הקימו תאגיד רשאיות לגבות היטלי ביוב ואף אגרות ביוב שוטפות מכוח חוקי עזר שהינם בתוקף כאמור. לאור השונות הקיימת היום בין

חוקי העזר השונים, אגרות או היטלים כאמור עשויים להיות שונים ביחס לרכיב הביוב בתעריפים הקבועים היום לצרכני תאגידי מים וביוב או ביחס לתשלומי הפיתוח חלף היטלים אשר בכוונת רשות המים לקבוע לתאגידי המים והביוב, לפי הענין.

לנוכח העיוות שנוצר עקב השונות כאמור ועל מנת למנוע את התמריץ לרשויות המקומיות להמשיך את המצב הקיים ולא להקים תאגיד כמתחייב לפי חוק, מוצע לבטל את סמכות הרשות המקומית להטיל ולגבות כל תשלום בעד שירותי מים וביוב מכוח חוקי העזר האמורים ולהעביר את סמכות קביעת ההיטלים למועצת רשות המים.

סעיף 2

מטרת חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2011 (להלן- **חוק תאגידי מים וביוב**), הינה לתת מענה לכשלים המבניים במשק המים העירוני. בהתאם לראות חוק תאגידי מים וביוב, על תאגידי מים וביוב לנהל את משק המים והביוב העירוני כמשק כספי סגור, כך שכלל ההכנסות בגין צריכת המים יופנו לטובת השקעות נדרשות במשק המים והביוב.

בסעיף 6א לחוק תאגידי מים וביוב נאסר על רשות מקומית להפעיל בעצמה את משק המים והביוב העירוני בתום 6 שנים מיום תחילתו של החוק, היינו החל מיום 30 ביולי 2007. נכון להיום, קיימים 54 תאגידי מים וביוב המספקים שירותים לכשישה מיליון תושבים. על אף האמור, ובניגוד להוראות חוק תאגידי מים וביוב המחייבות הקמת תאגיד מים וביוב, כ-50 רשויות מקומיות טרם הקימו תאגיד מים וביוב.

בשל מחאת נציגי מרכז השלטון המקומי ודרישתם לבטל את הרפורמה בתאגידי המים והביוב, החליט ראש הממשלה על הקמת צוות בדיקה בראשותו של הממונה על התקציבים דאז, ד"ר אודי ניסן, שימליץ על ההתאמות הנדרשות ביחסי השלטון המקומי ותאגידי המים והביוב. צוות הבדיקה כלל 3 נציגי השלטון המקומי, נציג רשות המים ונציג משרד הפנים. הצוות התכנס מספר פעמים וביום 27 ביולי 2011 נחתמו המלצות הצוות. ביום 6 בנובמבר 2011 אימצה הממשלה, בהחלטה מס' 3798, שעניינה הסדרת יחסי השלטון המקומי ותאגידי המים והביוב את עיקרי המלצות הוועדה (להלן- **החלטה 3798**).

בהתאם להחלטה 3798, הוקם צוות ליישום ההמלצות בראשות הממונה על התקציבים או מי מטעמו, הכולל נציג הממונה על התאגידים, נציג נוסף של רשות המים, נציג משרד הפנים, נציג משרד האנרגיה והמים, נציג מרכז השלטון המקומי ונציג פורום ה-15 (להלן- **הצוות**). כן הוטל על שר האנרגיה והמים להפיץ תזכיר לתיקון התיקונים המפורטים באותה החלטה. ביום 4 ביולי 2012 הופץ תזכיר חוק כאמור על ידי משרד האנרגיה והמים.

תאגידי מים וביוב רבים ממתינים ליישום התיקון לחוק תאגידי מים וביוב ועל כן מתעכבים תהליכים משמעותיים בפעילות התאגיד עד ליישומו. לאור האמור, מוצע לקדם את תיקוני החקיקה במסגרת חוק התייעלות.

תחבורה ציבורית

אכיפת נסיעת רכב פרטי בנתיבי תחבורה ציבורית

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 2228 מיום 12 באוגוסט 2007 בדבר עידוד השימוש בתחבורה הציבורית ולצורך אכיפה באמצעות מצלמות של העבירות המנויות להלן על ידי רשויות מקומיות בשטחיהן, לתקן את תיקוני החקיקה הנדרשים כך שיקבע כדלקמן:

1. להסמיך את הרשויות המקומיות להציב, לתפעל ולתחזק מצלמות, למטרת תיעוד עבירות לפי פקודת התעבורה, אשר התבצעו בדרכים אשר באחריותן והנוגעות לעניינים המפורטים להלן ולהסמיך את הרשויות להפיק צילומים המתועדים במצלמות כאמור ולמסור הודעות תשלום קנס בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 בגין עבירות אשר תועדו כאמור:
 - א. שימוש שלא כדין בנתיבי נסיעה אשר יועדו וסומנו כנתיבי תחבורה ציבורית (להלן – נתצ"ם);
 - ב. אי מתן זכות קדימה בהתקרבות לצומת בו מוצב תמרור המטיל חובה לעצור את הרכב ולתת זכות קדימה לתנועה הנכנסת לצומת מכביש אחר;
 - ג. אי ציות לרמזור המטיל חובה לעצור את הרכב.לעניין סעיף זה – דרכים אשר באחריות הרשויות המקומיות - דרכים בהן הן הוסמכו כרשות תמרור מקומית לפי פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן – פקודת התעבורה).
2. בצילום של מצלמה אשר הוצבה למטרה של תיעוד עבירות כמפורט בסעיף (1) יופיעו:
 - א. מספר הרישום של הרכב המצולם;
 - ב. תאריך וזמן הצילום;
 - ג. מיקום הרכב המצולם בעת הצילום;
 - ד. התמרור הנוגע לעבירה המתועדת;
 - ה. ככל שמדובר במצלמה שהוצבה לצורך תיעוד עבירות הנוגעות לשימוש שלא כדין בנתצ"ם בהם מותרת נסיעתו של רכב מרובה נוסעים, מספר הנוסעים ברכב.
3. על צילומים כאמור בהחלטה זו יחולו הוראות סעיף 27 לפקודת התעבורה והתקנות שהותקנו מכוחה.
4. שר המשפטים יקבע כללים בעניין הצבת המצלמות, בדיקת תקינותן, שמירת הצילומים ומשך שמירתם, אופן הגישה והרשאות השימוש בצילומים והמצאתם לבעלי הרכב, ככל שאלו לא נקבעו לפי חוק סדר הדין הפלילי או לפי פקודת התעבורה.
5. צילום לפי החלטה זו יתבצע באופן שלא יביא לזיהוי נוסעי הרכב המצולם.
6. מי שהוסמך לפי דין לייצג את הרשות המקומית בהליכים משפטיים (להלן – תובע עירוני), או מי שהתובע העירוני הסמיכו לכך, יהיו אחראים לשמירת הצילומים אשר יתבצעו לפי החלטה זו בגוף אותו הם מייצגים. שמירת הצילומים והמידע תיעשה בדרך שתבטיח הגנה מפני שימוש לא מורשה במידע האמור בסעיף 3, שיבושו, חשיפתו או העתקתו בלא רשות כדין.
7. קנסות אשר יוטלו על ידי רשות מקומית בגין עבירות אשר נאכפו על ידי לפי סעיף 1, ישולמו לקופת הרשות המקומית שהטילה את הקנס.
8. לתקן את התוספת השלישית לחוק בתי המשפט, התשמ"ד-1984, כך שבתי המשפט לעניינים מקומיים יוסמכו לדון בעבירות אשר אכיפתן התבצעה לפי החלטה זו.

9. להטיל על שר התחבורה לתקן את פרט 3 לתוספת לצו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002 (להלן – צו עבירות קנס) באופן שגובה הקנסות שיוטלו בגין עבירות כאמור על ידי הרשות המקומית יהיה זהה לגובה הקנסות המוטלים על עבירות אלה על ידי משטרת ישראל לפי פרט 2 לצו עבירות קנס.

10. להטיל על שר המשפטים לתקן את התקנות שהותקנו לפי סעיף 27א לפקודת התעבורה, ככל הנדרש למימוש החלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

הועדה לשינוי חברתי כלכלי ("ועדת טרכטנברג") המליצה לבצע צעדים לשיפור רמת הניידות הבסיסית לאוכלוסייה בתחבורה הציבורית. בנוסף, המליצה הועדה על יישום צעדים נוספים אשר ישפרו את רמת השירות בתחבורה הציבורית.

מוצע להגביר את מהירות הנסיעה בתחבורה הציבורית על ידי הגברת האכיפה בנתיבי התחבורה הציבורית באמצעות פריסה של מערך מצלמות תנועה ייעודיות. לפיכך, על מנת לייעל את תהליכי האכיפה בנתיבי התחבורה הציבורית, מוצע לבצע תיקוני חקיקה כך רשויות מקומיות יהיו רשאיות לאכוף נסיעת רכב לא מורשה בנתיב תחבורה ציבורית, באמצעות ציוד אלקטרוני, אשר אינו מצריך התערבות של הפקח העירוני בתנועה על הכביש.

השפעת ההצעה על תקציב המדינה

אין השפעה על תקציב המדינה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין השפעה על מצבת כח האדם.

היבטים משפטיים

תיקון פקודת התעבורה ותקנות התעבורה.

עידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב עובדים

מחליטים

תכניות להפחתת השימוש ברכב פרטי בנסיעות לעבודה

1. להקים צוות בין משרדי להכנת תכנית למתן תמריצים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במקומות עבודה (להלן – התכנית) בהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה והממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמם.
2. התכנית תפעל בין השנים 2013-2018 והיקפה התקציבי לא יעלה על 40 מיליון ש"ח למשך כל התקופה, והיא תכלול תמריצים למעסיקים שיפחתו במהלך השנים האחרונות של התכנית, אשר ינקטו בצעדים לצורך הפחתת השימוש ברכבים פרטיים, תוך מתן העדפה לצעדים אשר – א. ינקטו באזורי גודש תחבורתי ואשר יכללו שיתוף פעולה בין מספר מעסיקים, וביניהם:
 - (1) ארגון הסעות לעובדים לרבות הסעות בין תחנות תחבורה ציבורית אל מרכזי תעסוקה;
 - (2) שיתוף פעולה עם מפעילי תחבורה ציבורית לצורך הפעלת הסדרי נסיעה לטובת העובדים, לרבות באמצעות עריכת שינויים במערך התחבורה הציבורית הקיים לפי כל דין והסכמות בדבר מימון נסיעה בקווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים על ידי המעסיק.ב. מטרתם להפסיק שימוש של עובדים באמצעי תחבורה ממונעים וככל שמדובר בצעדים אשר מטרתם אינה הפסקת השימוש כאמור, תנתן עדיפות לצעדים אשר כוללים שימוש בתחבורה הציבורית.
3. הצוות יציג את התכנית בפני שר האוצר ושר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים בתוך 90 יום ממועד קבלת החלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

התחבורה הציבורית היוותה בעשורים הראשונים לקום המדינה את אמצעי הנסיעה העיקרי של הנוסעים בתחבורה היבשתית. הצמיחה הכלכלית, העלייה ברמת החיים ובמקביל לה, העלייה ברמת המינוע גרמו לירידה משמעותית בשימוש בתחבורה הציבורית על גווניה. כתוצאה מכך חל גידול משמעותי בהשפעות החיצוניות השליליות של התחבורה, ביניהן גידול משמעותי בגודש התחבורה ובאבדן זמן הנוסעים, וכן גידול בזיהום מתחבורה, בנזקי תאונות הדרכים ועוד.

לצורך עצירת מגמה זו נוקטת הממשלה צעדים מגוונים לעידוד השימוש בתחבורה הציבורית, ביניהם השקעות בפיתוח קווי רכבת, רפורמה בתחבורה הציבורית הכוללת שילוב מפעילים נוספים, הגברת אכיפה ובקרה על רמת השירות הניתנת ע"י מפעילי התחבורה הציבורית, סבסוד תעריפי הנסיעה ועוד. בהקשר זה יצוין כי הסובסידיה הכוללת של התחבורה הציבורית בישראל הוכפלה בין השנים 2000-2010.

יחד עם זאת, אנו עדים למספר תופעות שאינן עולות בקנה אחד עם מדיניות זו, כגון עידוד השימוש ברכב פרטי. במגזרים רבים ובעיקר במגזר הציבורי, נהוגות תקנות המעודדות שימוש ברכב פרטי כגון תשלום עבור חניה. עם זאת, לא נעשו צעדים משמעותיים בהגבלות על רכב פרטי (כגון הגבלות חניה וכניסת רכב למרכזים העירוניים) כמקובל במדינות מערביות רבות. דוח הסקירה הכלכלית של ה-OECD משנת 2011 ממליץ על החלפת תשלומים הקשורים לרכב, שניתנים בחלק מהמגזר הפרטי ובמגזר הציבורי, בצורות תגמול אחרות.

לפיכך מוצע להקים ועדה בין-משרדית שתסייע למעסיקים לקדם ולממן תכניות להפחתת השימוש ברכב פרטי על ידי עובדיהם בנסיעות לעבודה וממנה.

השפעת ההצעה על תקציב המדינה
השפעה מינורית על תקציב המדינה.
השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין השפעה על מצבת כוח האדם.
היבטים משפטיים
אין היבטים משפטיים.

קביעת כללי ההתחשבות בין קופות החולים לבתי חולים לשנים 2014-2016

מחליטים

1. לתקן את סימן ב' לפרק ה' בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002 (להלן – **חוק ההתחשבות**), שעניינו בשיטת ההתחשבות בין קופות החולים לבין בתי חולים, בעניינים אלה:
 - א. קופת חולים לא תרכוש שירותים ממוסד רפואי שהכנסתו בשנה שקדמה למועד הרכישה עלתה על ההכנסה המרבית שנקבעה לפי הוראות סעיף קטן ב' להלן.
 - ב. שרי הבריאות והאוצר יוסמכו לקבוע הוראות לעניין הכנסה מרבית של מוסד רפואי משירותי אשפוז, בהתחשב, בין היתר, בגודלו של המוסד הרפואי לפי מספר מיטות האשפוז, סוג המיטות וחדרי הניתוח שרשאי המוסד להפעיל וכן בשיעור הכנסתו של המוסד הרפואי ממימון ציבורי; לא קבעו השרים הוראות כאמור, תהיה הכנסתו המרבית של מוסד רפואי שהוא בית חולים כללי פרטי כהגדרתו בסעיף 20 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק ביטוח בריאות**) משירותי אשפוז, הכנסתו בשנת 2013 כשהיא מקודמת לפי שיעור עדכון המחיר המרבי לשירותי אשפוז שייקבע מכוח חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 בתוספת שיעור עדכון דמוגרפי של 1.2%.
 - ג. לקבוע את שיטת ההתחשבות בין קופות החולים לבין בתי חולים לגבי השנים 2014 עד 2016 (**הנושא עדיין בגיבוש**).
2. להנחות את שרי הבריאות והאוצר כי היתר שליטה של קופת חולים, לפי סעיף 29 לחוק ביטוח בריאות, במוסד רפואי שהוא בית חולים כללי פרטי, יותנה בעמידה של אותו המוסד בהוראות שנקבעו לפי סעיף 1(ב) לעיל.
3. להורות למנהל הכללי של משרד הבריאות לתקן את אישורי ההקמה שניתנו למוסדות רפואיים, לפי סעיף 24 לפקודת בריאות העם, 1940, כך שייאסר על מוסד רפואי לאפשר בתחומו מכירה של שירות רפואי של רופא או בעל מקצוע אחר, שאינה כלולה בתשלום שמקבל המוסד הרפואי ממקבל השירות. על אף האמור, רשאי יהיה המנהל הכללי של משרד הבריאות, בהסכמת הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לקבוע סוגי שירותים שיתורו למכירה כאמור.
4. להנחות את המנהל הכללי של משרד הבריאות לא לנהל עם קופות חולים משא ומתן מרוכז בשם שני בתי חולים ממשלתיים או יותר, לעניין הסכם בעד רכישת שירותים בבית החולים כמשמעותו בסעיף 16 לחוק.

דברי הסבר

לסעיפים 1 ו-2:

במרבית ממדינות העולם המערבי, על מערכת הבריאות חלות מספר מגבלות מהותיות דומות, אם כי בדרכים שונות: מגבלת סך ההוצאה במימון ציבורי ומגבלת ההיצע בכלל המערכת, הן הציבורית והן הפרטית. בישראל מתבצעת מגבלת ההיצע באמצעות מספר מנגנונים שהעיקריים שבהם הם אלה:

1. פיקוח על מספר מיטות וחדרי ניתוח במוסדות רפואיים – מתן רישיון בפועל להפעלת מיטה מכל סוג שהוא (בין היתר, אשפוז פנימי, סיעודית, כירורגית, טיפול נמרץ וחדר ניתוח) ועל מכשירים רפואיים.
2. קביעת תקרות צריכה של קופות החולים בבתי החולים הציבוריים (הסדר הקפ), אשר מגבילה את ההיצע (בכסף) של בתי החולים הציבוריים למבטחי קופות החולים.

בשנים האחרונות נמצא כי בבתי החולים הפרטיים גדלים מספר הפעולות הניתוחיות והיקף ההכנסות מאותן פעולות, זאת על אף שלא נמצא כל גידול במספר המיטות שברישיון השייך לאותם בתי החולים. מכאן עולה כי הפיקוח על מספר המיטות אינו מספק, מכיוון שהטכנולוגיה מאפשרת לבצע פעולות רפואיות רבות על אותה מיטת אשפוז או חדר ניתוח (בניגוד למצב שהיה קיים כשנקבעו המגבלות ועיקר הפעילות מצאה ביטוי במספר ימי אשפוז) וכי המגבלה האפקטיבית על היקף הפעילות בבתי

החולים הציבוריים היא מגבלת ההכנסות (לפי סעיף ב לעיל). אולם, בניגוד לבתי החולים הציבוריים, על בתי החולים הפרטיים ועל הפעילות בבתי החולים הציבוריים שאינה במימון קופות החולים, אין שום מגבלות, לא מצד ההיצע ולא מצד הביקוש.

אשר על כן, מוצע לתקן את חוסר הסימטריה המתוארת לעיל בין הרגולציה החלה על היקף הפעילות במסגרות השונות ולהסמיך את שרי הבריאות והאוצר לקבוע תקרות הכנסה מפעילות אשפוזית ניתוחית למוסדות רפואיים. לעניין זה, מוצע לקבוע ברירת מחדל שבה תחול מגבלת התפתחות הכנסה על בתי החולים הפרטיים שמוכרים שירותים לקופות החולים.

בנוסף, ועל מנת לרסן את הגידול בהוצאה הלאומית לבריאות במערכת הפרטית מוצע לקבוע כי קופת חולים לא תרכוש שירותים ממוסד רפואי שהכנסתו עלתה על תקרת ההכנסה שנקבעה כאמור ולא תתאפשר שליטה של קופת חולים במוסד רפואי כאמור.

לסעיף 3:

בתי החולים, הן הציבוריים והן הפרטיים, פועלים מתוקף רישיון הקמה שניתן להפעלתם לפי הוראות פקודת בריאות העם, 1940. רישיון ההקמה מוגבל ואינו ניתן לכל אדם שרוצה לבצע פעולות רפואיות, בין אם בתשלום ובין אם לאו. כיום ניתנים שירותים רפואיים רבים בבתי החולים הפרטיים במודל של השכרת חדר לרופא המטפל ותשלום ישיר של מקבל השירות לרופא. מתן השירותים באופן זה אינו מאפשר פיקוח של הרגולטור על אופי ההתקשרות בין הרופא למקבל השירות ופותר פתח לניצול מקבל השירות. אשר על כן מוצע כי ברישיון מוסד רפואי ייקבע כי מוסד לא יהיה רשאי לאפשר בתחומו מכירה של שירות רפואי של רופא או בעל מקצוע אחר, שאינה כלולה בתשלום שמקבל המוסד הרפואי ממקבל השירות. עוד מוצע לקבוע כי המנהל הכללי של משרד הבריאות יהיה רשאי בהסכמת הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לקבוע סוגי שירותים שיתורו למכירה כאמור.

לסעיף 4:

בהתאם לסעיף 16 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002, על אף הוראות החוק לעניין שיטת ההתחשבות בין בתי החולים לקופות החולים, רשאי כל בית חולים ציבורי כללי וכל קופת חולים לקבוע בהסכם בכתב ביניהם הסדר אחר להתחשבות בעד רכישת שירותים בבית חולים ובלבד שההסדר ימלא אחר התנאים הקבועים שם. הלכה למעשה, מכוחו של הסעיף האמור, בין כל קופות החולים לבתי החולים הממשלתיים נכרתים בסופו של דבר הסכמי רכש כאמור, אשר על פי המוסכם בהם מבוצעת בפועל ההתחשבות לגבי רכש השירותים של קופות החולים בבתי החולים. משכך, להליך משא ומתן זה ולתוצאותיו השפעה מכרעת על ההוצאה הלאומית לבריאות, ובפרט על יציבותן של קופות החולים, כמפורט להלן.

בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, משרד הבריאות אמון על הפיקוח על קופות החולים ומהווה רגולטור של מערכת הבריאות בישראל. משכך, אין זה סביר שהמנהל הכללי של משרד הבריאות, אשר הינו הגורם המקצועי הבכיר המפקח על קופות החולים, ינהל משא ומתן בשם בתי החולים מול הגוף עליו הוא מפקח, קרי קופות החולים. משא ומתן כאמור לעיל אינו נמצא בשיווי משקל ויוצר יחסי כוחות לא מאוזנים בין בתי החולים המשמשים כספק שירותים במערכת הבריאות לבין קופות החולים אשר הינם הגוף המבטח בשוק. כמו כן, סעיף 23 בחוק ביטוח בריאות מאפשר לקופות החולים לקבוע הסדרי בחירה עם ספקי השירותים במערכת ובהתאם לכך, לנתב את מבוטחיה לספקי השירותים איתם היא התקשרה בהסכם. סעיף זה בחוק נועד, בין היתר, לעודד תחרות בין נותני השירותים במערכת ולאפשר לקופה להגיע להתקשרויות מיטביות מבחינתה עם נותני השירותים. בהתאם לכך, ניהול משא ומתן קיבוצי על ידי המנהל הכללי של משרד הבריאות למול קופות החולים מעקר את תכלית סעיף 23 בחוק ביטוח בריאות.

משרד הבריאות מחזיק בבעלותו בתי חולים כלליים המהווים כמחצית ממערך האשפוז הכללי בישראל וכ-70% מהיקף הסכמי הרכש בין קופות החולים לבתי החולים הכלליים (מרבית הפעילות שמספקים בתי החולים של שירותי בריאות כללית, מסופקים למבוטחי הקופה). מצב בו משרד הבריאות מנהל באופן קיבוצי את הסכמי הרכש מול קופות החולים, מעבר לניגוד העניינים שתואר לעיל, יוצר מבנה שוק מונופוליסטי, בו ספק אחד חולש על כ-70% מהסכמי הרכש במערכת. מבנה שוק זה מציב את קופות החולים, אשר הינן גופים המתוקצבים וממומנים מכספי משלמי המיסים, בעמדה נחותה במשא ומתן מול בתי החולים בעניין הסכמי רכש ומאלץ אותם לחתום על הסכמים לא כדאיים מול בתי חולים

מסוימים כהתניה על חתימת הסכמים עם בתי חולים אחרים בבעלות המדינה. עובדה זו יוצרת עיוותים בניהול אספקת שירותי האשפוז על ידי קופות החולים ומסכנת את יציבותן הפיננסית.

לפיכך, מוצע להנחות את המנהל הכללי של משרד הבריאות שלא לנצל את כוחו המונופוליסטי ולנהל משא ומתן בצורה מרוכזת מול קופות החולים בשם שני בתי חולים או יותר, לעניין הסכמי הרכש כאמור אלא שכל בית חולים ינהל בנפרד את המו"מ מול קופות החולים כך שתוצאות המו"מ לא יכללו עיוותים שנכפו על הצדדים וישרתו אותם באופן מיטבי.

תיקון מנגנוני עדכון המחירים במערכת הבריאות

מחליטים

1. להנחות את שרי הבריאות והאוצר לשנות בצו את התוספת החמישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, לאחר קבלת המלצת מועצת הבריאות, כמשמעותה בחוק (להלן - המועצה), ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, כך שמשקל מדדי השכר במדד יוקר הבריאות יעלה מ-58% ל-60% וזאת ללא שינוי בהרכב מדדי השכר המפורט בתוספת.
2. בהמשך לסיכום בין שרי הבריאות והאוצר מיום 15 ביולי 2010 לעניין שיטת עדכון מחיר יום אשפוז, להנחות את שרי הבריאות והאוצר, לאחר היוועצות עם ועדת המחירים הבין-משרדית הפועלת מכוח סעיף 13 לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, לקבוע, כי עדכון המחירים המרביים לשירותים רפואיים, הנקבעים מכוח החוק האמור, יעשה על פי הכללים הבאים:
 - א. המחירים המרביים יתעדכנו על פי קידום רכיב השכר וקידום רכיב התפעול כדלקמן:
 - (1) משקל התייקרויות השכר יהיה 67% והוא יחושב כדלקמן:
 - א) 62% ממנו יתעדכן בהתאם לשינויים במדד שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר בבתי חולים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;
 - ב) 38% ממנו יתעדכן בהתאם למדד שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר במינהל ציבורי - מדינה ומוסדות לאומיים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 - (2) משקל התייקרויות התפעול יהיה 33% והוא יחושב כדלקמן:
 - א) 94% ממנו יתעדכן בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;
 - ב) 6% ממנו יתעדכן בהתאם לשינויים במדד מחירי תשומות לבנייה למגורים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 - ב. בנוסף, ועדת המחירים תעדכן את המחירים המרביים כאמור, בהתאם לעלות אספקת תרופות, מכשור ושירותים רפואיים אשר יתווספו לסל שירותי הבריאות הקבוע בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.
 - ג. בנוסף, ועדת המחירים תקבע שיעור התייעלות, ותעדכן על פיו את המחירים המרביים.
 - ד. לא יתבצע עדכון לגבי כל רכיב נוסף שלא מנוי בסעיפים קטנים (א)-(ג) לעיל.
3. למען הסר ספק, אין בהחלטה זו כדי לפגוע בשיקול דעתן של המועצה או ועדת המחירים.

דברי הסבר

מטרת החלטה זו היא יישום הוראת בית המשפט העליון לתיקון מנגנוני עדכון המחירים במערכת הבריאות. עיקרה של הצעת ההחלטה הוא תיקון בהרכב מדד יוקר הבריאות לצורך התאמתו לתמהיל הוצאות קופות החולים ותיקון מנגנון עדכון מחיר יום האשפוז כך שיעודכן על-פי מדדים בלתי תלויים שמפרסמת הלמ"ס, בדומה לעקרון לפיו הורכב מדד יוקר הבריאות.

ביום 21 ביוני 2012 פסק בית המשפט העליון בעתירה של שירותי בריאות כללית ומכבי שירותי בריאות נגד שרי הבריאות והאוצר (בג"ץ 8730/03 ו- בג"ץ 10778/03) בדרישה לתקן את העיוותים במנגנוני עדכון המחירים במערכת הבריאות (להלן – פסק הדין). פסק הדין, הורה לשרי הבריאות והאוצר לפעול ביעילות לגיבוש הסכמה באשר למתווה הפעולה הנכון באשר לאופיו של מדד יוקר הבריאות ועדכונו, בתוך שישה חודשים, בין אם על ידי שינוי מדד יוקר הבריאות, בין אם על ידי שינוי מחיר יום האשפוז, ובין אם בכל דרך אחרת.

ביום 23 בדצמבר 2012 קיבל בית המשפט העליון את בקשת המדינה לדחייה ביישום פסק הדין, כאשר שרי הבריאות והאוצר התחייבו, כי היה ולא יגיעו להסכמה בדבר אופן יישום פסק הדין, יובא העניין להכרעת הממשלה, לא יאוחר מתשעים יום לאחר הקמת הממשלה החדשה.

בעקבות עבודת מטה שבוצעה מאז פרסום פסק הדין במשרדי הבריאות והאוצר ומול קופות החולים ובתי החולים, ובהתאם להתחייבות המדינה בפני בית משפט העליון, מובא לאישור הממשלה מתווה פעולה לשינוי שיטת עדכון מדד יוקר הבריאות ומחיר יום האשפוז.

עלות סל שירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), נקבעת בהתאם להוראות סעיף 9 לחוק ומתעדכנת מדי שנה בשיעור עליית מדד יוקר הבריאות שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) ובגין שינויים דמוגרפיים שחלו באוכלוסייה. מרכיבי מדד יוקר הבריאות מפורטים בתוספת החמישית לחוק. שרי הבריאות והאוצר רשאים, על פי המלצת מועצת הבריאות, כמשמעותה בחוק, ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת לשנות בצו את הרכב מדד יוקר הבריאות.

לפי האמור בתוספת החמישית לחוק כיום, מורכב מדד יוקר הבריאות מ-58% מדדי שכר למשרת שכיר, 40% מדד המחירים לצרכן ו-2% מדד מחירי תשומות הבניה. רכיב השכר מורכב מ-62% מדד שכר למשרת שכיר במגזר הבריאות ($58\% \times 62\% = 36\%$) ו-38% מדד שכר למשרת שכיר במגזר הציבורי ($58\% \times 38\% = 22\%$). עדכון עלות הסל מתבצע מדי שנה על פי שיעור השינוי בפועל של המדדים המפורסמים על ידי הלמ"ס. שילוב מדד שכר של עובדים שאינם מתחום הבריאות ברכיב השכר במדד יוקר הבריאות בא להבטיח כי קופות החולים לא יהיו אדישות להתייקרויות שכר במערכת הבריאות.

שירותי בריאות בבתי חולים היוו 42% מהוצאות הקופות באספקת שירותי הבריאות הממלכתיים בשנת 2011. מחירים המרכיבים של השירותים הרפואיים (מחירי אשפוז ושירותים אמבולטוריים), נקבע על ידי שרי הבריאות והאוצר בצו מכוח חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן - מחיר יום האשפוז). ועדת המחירים הבין-משרדית, בה חברים שני נציגים ממשרד האוצר ושני נציגים ממשרד הבריאות, ממליצה לשרים מדי שנה על שיעור עדכון מחיר יום האשפוז. עד להיום, ועדת המחירים חישבה את שיעור העדכון של מחירי המצרכים והשירותים על פי נוסחאות שונות בשנים שונות, כאשר בחישוב נכללו הן שינויי מחירים חיצוניים למערכת והן עלויות בפועל בבתי החולים. גם בחישוב התייקרויות השכר, המהווים את עיקר העדכון השנתי, נסמכת ועדת המחירים על תחזיות מראש, בניגוד להתייקרויות בפועל, המשמשות בעדכון מדד יוקר הבריאות. זאת ועוד, העובדה כי משרד הבריאות, החבר בוועדת המחירים, הוא גם בעליהם של כמחצית מבתי החולים הכלליים בישראל, חושפת את עבודת ועדת המחירים לניגוד עניינים מובנה.

במצב זה, בו הכנסות קופות החולים מתעדכנות לפי התייקרויות בפועל של מדדים בלתי תלויים של הלמ"ס ואילו מחיריהם המרביים של שירותי האשפוז, המהווים כ-40% מהוצאותיהן, מתעדכנים בהמלצת ועדת המחירים הפועלת בשיקול דעת רחב וחשופה לטעויות, עלול להיווצר פער לאורך זמן בין עדכון מחירי השירותים שרוכשות הקופות לעדכון הכנסותיהן. ואומנם, בפועל חלק מהוצאות הקופות על אשפוז מכלל הוצאותיהן נמצא במגמת ירידה דווקא ונראה כי המחיר האפקטיבי של שירותי האשפוז לקופות (לאחר הנחות) גדל בשיעורים נמוכים משיעורי עדכון מחיר האשפוז בשנים האחרונות, אך גם כך, המצב האמור מהווה עיוות בהתנהלות המערכת.

לאור מצב זה, נקבע בסיכום בין שרי הבריאות והאוצר מיום 15 ביולי 2010, כי משרדי הבריאות והאוצר יבחנו את שיטת עדכון מחיר יום אשפוז, בין היתר, באמצעות מדדים בלתי תלויים. ביום 13 בפברואר 2012 סיכמו חברי ועדת המחירים הבין-משרדית כי "קיים צורך בלקדם עבודה משותפת על ידי שני המשרדים יחד עם הוועדה שמטרתה בחינת השיטה הקיימת ועדכונה באופן שייכללו מדדים אקסוגניים במחיר יום אשפוז". על אף הסיכום בין השרים והודעת חברי ועדת המחירים הבין-משרדית, לא הגיעו משרדי הבריאות והאוצר להסכמה בדבר שינוי שיטת עדכון מחיר יום האשפוז טרם מתן פסק הדין.

מאז שניתן פסק הדין ביצעה הממשלה מספר פעולות לקידום הנושא, לרבות המתוארות להלן:

לאורך כל התקופה התקיימו דיונים שוטפים בין אנשי המקצוע במשרדי הממשלה ובינם לבין אנשי מקצוע בקופות החולים ובתי החולים.

ביום 27 ביוני 2012 הודיע יו"ר ועדת המחירים הבין-משרדית לשרי הבריאות והאוצר כי לאור פסק הדין ובהמשך לאמור בסיכום דיון ועדת מחירים מיום 13 בפברואר 2012, מבקשת ועדת המחירים מאגפי התקציבים במשרדי הבריאות והאוצר לבחון הצעות למנגנון חלופי לעדכון מחיר יום אשפוז באופן אובייקטיבי תוך הסתמכות ככל הניתן על מדדים בלתי תלויים ולהגיש את המלצותיהם בעניין עד ליום 1 באוגוסט 2012.

ביום 23 ביולי 2012 התקיימה ישיבה בראשות סגן שר הבריאות בנוכחות מנכ"ל משרד הבריאות וכמה מהסמנכ"לים במשרד הבריאות, רכזת בריאות מאגף תקציבים באוצר וארבעת מנכ"לי קופות החולים נציגי המשרדים וקופות החולים הציגו את דרכי הפעולה ותיאמו, ככל שניתן את ציפיותיהם מהתהליך.

ביום 26 ביולי 2012 התקיימה ישיבה בראשות סגן שר הבריאות, בנוכחות מנכ"ל משרד הבריאות וסגן הממונה על התקציבים, בה הציגו המשרדים לסגן השר את הפערים הקיימים לאחר עבודת הצוותים המקצועיים.

ביום 9 באוגוסט 2012 התקיימה ישיבה בראשות מנכ"ל משרד הבריאות עם סגן הממונה על התקציבים באוצר בה נדונו הפערים העיקריים בין המשרדים בנושא המדדים המתאימים לנושא השכר ומשקלו. בתום הישיבה האמורה הוסכם בין המשרדים כי בעדכון מחיר יום האשפוז, התייקרויות השכר ייקבעו על-פי מדדי שכר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) ולא על-פי תחזיות, כפי שנעשה בעבר, וכי חלק מרכיב השכר יעודכן על-פי מדד שכר של עובדים שאינם עובדי מערכת הבריאות. לא סוכם מה יהיה משקל רכיב השכר בנוסחת העדכון של מחיר יום אשפוז ואלו מדדי שכר ממוצע ישולבו בו.

במקביל לדיונים בין משרדי הממשלה, שעיקרם נסוב סביב מנגנון עדכון מחיר יום האשפוז על-ידי ועדת המחירים הבין-משרדים, ולאחר מיצוי הבירור המקצועי בין המשרדים באשר להרכב ההוצאה של קופות החולים, קיים אגף התקציבים במשרד האוצר דיונים שוטפים מול הנהלות שירותי בריאות כללית ושירותי בריאות מכבי על שינוי הרכב מדד יוקר הבריאות.

ביום 5 בדצמבר 2012 התקיים דיון בנושא שינוי מנגנון עדכון מחיר יום אשפוז בוועדת המחירים הבין-משרדית.

ביום 16 בדצמבר 2012 שלח יו"ר ועדת המחירים הבין-משרדית (בפועל) דואר אלקטרוני ובו הוא מקבל את הצורך של משרד הבריאות, המעוניין לקיים התייעצויות נוספות עם כל הגורמים במערכת כדי לגבש את עמדתו לגבי ביסוס מחיר יום אשפוז על מדדים חיצוניים ומנחה גם את משרד האוצר לקיים תהליך דומה מול כל הגורמים במערכת. בנוסף מבקש היו"ר מהמשרדים לסיים את התהליך תוך 45 יום, לאחר שאלו יגיעו להסכמות ככל הניתן ולהביא את עמדתם, לרבות עמדתם על אופן עדכון מחיר יו"א כך שיתבסס על מדדים חיצוניים, בפני ועדת המחירים.

ביום 23 בדצמבר 2012 פנתה המדינה לבג"ץ בבקשה לדחיית המועד הקבוע בפסק הדין ליישומו לעד תשע"ג יום לאחר הקמת הממשלה החדשה. במסגרת הבקשה הודיעה המדינה לבג"ץ כי משרדי הבריאות והאוצר מסכימים לקיים התייעצויות נוספות עם כל הגורמים המושפעים מאופן עדכון מחיר יום אשפוז במטרה לגבש את עמדתם לגבי ביסוס מחיר יום אשפוז על מדדים חיצוניים ובחינת הכללתם או אי הכללתם של משתנים נוספים משלימים. עוד הודיעה המדינה, כי משרדי הבריאות והאוצר מסכימים כי ביישום פסק הדין יש לשלב תיקון באופן העדכון הן של מדד יוקר הבריאות והן של מחיר יום אשפוז. כאמור, בבקשת המדינה התחייבו שרי הבריאות והאוצר, כי היה ולא יגיעו להסכמה בדבר אופן יישום פסק הדין, יובא העניין להכרעת הממשלה, לא יאוחר מהמועד האמור.

ביום 5 במרץ 2013 הזמין יו"ר ועדת המחירים הבין-משרדית (בפועל) את הגורמים המושפעים משיטת עדכון מחיר יום אשפוז לקיום היוועצות רשמית לאחר קבלת עמדות הגופים בכתב. מטרת ההתייעצות היא לשמוע את עמדות הגורמים ולקבל הצעות ביחס למדדים נורמטיביים-אקסוגניים (כדוגמת אלו המפורסמים על-ידי הלמ"ס) המתאימים לשימוש בתהליך קביעת שיעור העדכון במחיר יום אשפוז ביחס לשילובם בנוסחת העדכון. ביום 19.3.13 קיימה ההיוועצות האמור בהשתתפות עשרות נציגים של קופות החולים ובתי החולים.

לאחר קיום הליך ההיוועצות, קוימו מספר דיונים נוספים בין משרדי הבריאות והאוצר במטרה להביא לוועדת המחירים מתווה מוסכם לשינוי שיטת עדכון מחיר יום אשפוז. ביום 7 באפריל 2013 פנה יו"ר ועדת המחירים הבין-משרדית (בפועל) לגורמי המקצוע במשרדי הבריאות והאוצר בבקשה להציג בפני הוועדה את עמדתם לגבי מתווה מפורט לשינוי שיטת עדכון מחיר יום אשפוז. ביום 21 באפריל 2013, התקיים דיון נוסף בוועדת המחירים הבין-משרדית במהלכו הציגו נציגי אגפי התקציבים של משרדי הבריאות והאוצר את עמדתם בעל-פה. בתום הדיון הנחתה הוועדה את אגפי התקציבים של המשרדים להגיש לוועדה את עמדתם בכתב עד ליום 23 באפריל 2013, וזאת על-מנת לאפשר לוועדה לקיים שימוע לשתי העמדות שהוצגו. יצוין כי היציאה לשימוע לשתי עמדות שונות במועד שצוין לעיל הינה בשל העובדה שנוכח למועד זה, גורמי המקצוע במשרדי האוצר והבריאות לא הצליחו להגיע להסכמה לגבי מתווה לשינוי שיטת עדכון מחיר יום אשפוז.

ביום 22 באפריל 2013 העבירה רכזת תחום בריאות באגף התקציבים במשרד האוצר לחברי ועדת המחירים הבין-משרדית עמדה בכתב המפרטת מתווה לשינוי שיטת עדכון מחיר יום אשפוז. ביום 24 באפריל העביר סמנכ"ל תקצוב, תכנון ותמחור במשרד הבריאות לברי הוועדה התייחסות בכתב לעמדת אגף התקציבים במשרד האוצר, אך לא הציג לוועדה עמדה בכתב, כמתחייב מהנחיית הוועדה, כאמור.

כאמור, בעקבות עבודת מטה שבוצעה מאז פרסום פסק הדין במשרדי הבריאות והאוצר ומול קופות החולים ובתי החולים, ובהתאם להתחייבות המדינה בפני הבג"ץ, מובא לאישור הממשלה מתווה פעולה לשינוי עדכון מדד יוקר הבריאות ומחיר יום האשפוז, לפי המפורט להלן:

לגבי מנגנון עדכון מחיר יום האשפוז - מוצע לקבוע, כי משקל התייקרויות השכר יהיה 67%, בהתאם למשקל השכר בהוצאות בתי החולים הכלליים המופיע בדוחות הכספיים, וההתייקרויות יחושבו בהתבסס על שינויים במדדים בלתי תלויים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בלבד. בפרט מוצע לקבוע, כי בדומה לקבוע לגבי הרכב מדד יוקר הבריאות בתוספת החמישית לחוק, 62% מרכיב השכר יתעדכן בהתאם לשינויים במדד שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר בבתי חולים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-38% יתעדכן בהתאם למדד שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר במינהל ציבורי - מדינה ומוסדות לאומיים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שהינו שכר של מגזר עובדים שאינם מתחום הבריאות, כאשר המדד המוצע לעניין זה הנו מדד שכר חודשי ממוצע למשרת שכיר במינהל ציבורי - מדינה ומוסדות לאומיים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לגבי התייקרויות התפעול, מוצע כי 94% מרכיב זה (31% מסך ההוצאה) יתעדכן בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן ו-6% ממנו (2% מסך ההוצאה) יתעדכן בהתאם לשינויים במדד תשומות לבנייה למגורים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עוד מוצע, כי מחיר יום האשפוז יעודכן גם בעלות אספקת תרופות, מכשור ושירותים רפואיים אשר יתווספו לסל שירותי הבריאות הקבוע בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 וכי לא יתבצע עדכון בגין כל רכיב נוסף שלא פורט בהחלטה.

לגבי מנגנון עדכון מדד יוקר הבריאות - בעקבות בחינה מחודשת שנעשתה לגבי משקל הוצאות השכר בהוצאות הקופות בהספקת סל שירותי הבריאות הממלכתיים, מוצע לשנות את הרכב מדד יוקר הבריאות, כך שמשקל מדדי השכר במדד יוקר הבריאות יעלה מ-58% היום ל-60%. עוד מוצע, כי בתוך החלק של מדדי השכר במדד יוקר הבריאות, משקל מדד השכר למשרת שכיר במגזר הציבורי יעלה מ-38% ל-40%. כך משקל מדד השכר למשרת שכיר במגזר הבריאות במדד יוקר הבריאות נותר בגובה 36% (60%x60%) ומשקל מדד השכר למשרת שכיר במגזר הציבורי יעלה מ-22% ל-24% (40%x60%).

חינוך

שקיפות בתקציבי החינוך

מחליטים

בהמשך להחלטת ממשלה מספר 3610 מיום 7 באוגוסט 2011, שעניינה הבניה מחדש של כלי הניהול במערכת החינוך (להלן - החלטת הממשלה), ומבלי לגרוע מהאמור בה, לקבוע כי החל משנת הלימודים תשע"ד:

1. משרד החינוך יפרסם אחת לשנה לציבור דו"ח הסוקר את נתוני כלל המשאבים שהועברו בשנת לימודים למוסדות חינוך ברמת מוסד חינוך וברמת תלמיד, כפי שמופיעים בנתוני משרד החינוך וכפי שיתקבלו מהרשויות המקומיות ובעלויות החינוך. הדו"ח יכלול בין היתר נתונים אודות המשאבים שהועברו ממשרד החינוך, מהרשות המקומית ומבעלות החינוך לכל מוסד חינוך, וכן ניתוחים ברמה כוללת כגון: סך המשאבים שהועברו למערכת החינוך לפי סוגי פיקוח, מגזרי אוכלוסייה, שכבות גיל, רשויות מקומיות לפי אשכול חברתי-כלכלי, תלמידים לפי עשירוני טיפות, מדדי תוצאה שייקבעו ועוד, הכל כפי שייקבע בתיאום בין משרדי החינוך והאוצר.

2. רשות מקומית ובעלות חינוך תדווח למשרד החינוך את נתוני המשאבים המועברים ממנה למוסדות החינוך המצויים תחת אחריותה או בהפעלתה ברמת מוסד חינוך. נתונים אלו יועברו במתכונת שתיקבע בתיאום בין משרדי החינוך והאוצר.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

כיום, למשרד החינוך אין מידע בדבר תשומות החינוך המגיעות בפועל למוסדות החינוך מהרשויות המקומיות ומבעלויות החינוך. היות וישנו צורך ביצירת מערכת מידע אינטגרטיבית ומסונכרנת אשר תרכז את נתוני התשומות במערכת החינוך ברמת מוסד חינוך, במטרה לשפר את יכולת קבלת ההחלטות, מוצע לחייב החל משנת הלימודים תשע"ד, את הרשויות המקומיות ואת בעלויות החינוך להעביר את נתוני תשומות החינוך המגיעים למוסדות החינוך בפועל למערכת אינטגרטיבית ממוכנת אחת, אשר הוקמה במשרד החינוך מכוח החלטת ממשלה מספר 3610 מיום 7 באוגוסט 2011 שעניינה הבניה מחדש של כלי הניהול במערכת החינוך. אפיון הדיווח ייקבע על ידי משרדי החינוך, הפנים והאוצר.

משרד החינוך יפרסם אחת לשנה דו"ח מפורט המציג את הקצאת המשאבים במערכת החינוך מכלל המקורות על מנת לשקף לציבור את מצב התשומות המועברות לתלמיד במערכת החינוך בישראל.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר 3610 מיום 7 באוגוסט 2011 שעניינה הבניה מחדש של כלי הניהול במערכת החינוך.

היבט משפטי

אין

ביטוח לאומי

גמלת סיעוד למעסיקי עובדים זרים

מחליטים

בהמשך לתכנית הניסיונית שנקבעה בסעיף 225 א לחוק הביטוח הלאומי (להלן – התוכנית הניסיונית), למתן גמלת סיעוד לידי הזכאי, לבצע את השינויים הבאים:

1. לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן – חוק הביטוח הלאומי) כדלקמן:

א. לקבוע כי החל מיום פרסום החוק יקבעו כללי התכנית הניסיונית כהוראות קבע ויחולו בכל הארץ על כלל הזכאים לגמלת סיעוד לפי הוראות סעיף 224(א)(1) ו-224(א)(2) (להלן – זכאים) העומדים בכללים כאמור, כך שתעמוד לזכאים בכל חלקי הארץ האפשרות לבחור בין קבלת הגמלה לידיהם מהמוסד לביטוח לאומי (להלן – גמלה בכסף) לבין קבלת הגמלה כשירות (להלן – גמלה בעין) מחברות הסיעוד.

ב. לקבוע כי החל מיום 1 בינואר 2014 כלל הזכאים וכן מי שזכאי לקבל גמלת סיעוד בהתאם להוראות סעיף 224(א)(1), אשר יחלו ממועד זה ואילך להעסיק מטפל שהוא עובד זר, בהתאם להיתר שניתן להם להעסקת עובד זר בענף הסיעוד (להלן – מטפל זר בהיתר) לפי סעיף 1 יג לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן – חוק עובדים זרים), יקבלו גמלת סיעוד בכסף על פי אותם הכללים הקבועים בתוכנית הניסיונית לעניין זה. לזכאים אשר העסיקו עובד זר בהיתר לפני מועד זה, תתאפשר בחירה בין קבלת גמלה בכסף לבין קבלת גמלה בעין.

ג. על אף האמור בסעיפים (א) ו-(ב) לעיל, לאפשר לכלל הזכאים לקבל חלק מהגמלה או כולה בעין בעבור שירותים שאינם העסקת עובד זר, לרבות עבור מרכזי יום ושעות סיעוד הניתנות על ידי עובד ישראלי.

ד. להסמיך את הוועדה המקומית המקצועית הקבועה בסעיף 231 לחוק הביטוח הלאומי להמליץ, במקרים המתאימים, למוסד לביטוח לאומי (להלן – המוסד) לעשות שימוש בסמכות הנתונה לו על פי סעיף 304 לחוק הביטוח הלאומי, וזאת במידה ונמצא כי מצבו הבריאותי של הזכאי אינו מאפשר את הטיפול הראוי עבורו ומילוי חובותיו כמעסיק.

ה. על מנת להקל על הזכאים אשר החלו לקבל גמלה בכסף החל מיום 1 בינואר 2014, לעמוד בהוראות כל דין באשר להפרשות הנדרשות מהם לדמי ביטוח לאומי בעבור העסקת מטפל זר בהיתר, לקבוע שהמוסד ינכה, מתוך הגמלה בכסף, את סכום ההפרשה. אלא אם כן ביקש הזכאי מהביטוח הלאומי שלא לעשות כן.

"סכום ההפרשה" – הסכום שיתקבל מהכפלת שיעור ההפרשות לביטוח לאומי הקבועות בחוק בגובה שכר המינימום כהגדרתו בחוק שכר מינימום, תשמ"ז-1987 (להלן – שכר מינימום), אלא אם כן ביקש הזכאי מהמוסד לנכות סכום גבוה יותר בהתאם לאמור בחוזה ההעסקה.

ו. על מנת להקל על הזכאים המעסיקים מטפל זר בהיתר, אשר החלו לקבל גמלה בכסף החל מיום 1 בינואר 2014 לעמוד בהוראות כל דין באשר להפרשות הנדרשות עבור פנסיה ופיצויי פיטורים למטפל הזר, לקבוע כדלקמן:

1) המוסד יעביר, מתוך הגמלה בכסף, סכום חודשי לפיקדון כהגדרתו בסעיף 1 יא לחוק עובדים זרים, על שמו של העובד הזר, ועל פי הכללים הקבועים בו (להלן – פיקדון). אלא אם כן ביקש הזכאי מהביטוח הלאומי שלא לעשות כן.

2) גובה הסכום החודשי להפרשה לפיקדון יהיה המכפלה של השיעור הנדרש להפרשה על ידי מעסיק לפנסיה ולפיצויי פיטורים על פי חוק או צו הרחבה בשכר המינימום.

3) על אף האמור בכל דין, הפקדת פיקדון כאמור תהווה מיצוי מלא של חובותיו של המעסיק הסיעודי באשר להפרשות בגין פנסיה ופיצויי פיטורים עבור העובד הזר, בהתאם לכל דין, אלא אם כן נקבע במפורש בחוזה העבודה בין הזכאי למטפל שכר גבוה משכר המינימום. במקרה זה, יהיה רשאי הזכאי לבקש מהמוסד לביטוח לאומי להפקיד בפיקדון סכום גבוה יותר בהתאם לאמור בחוזה ההעסקה ולחובות הנגזרות מכך בהתאם לכל דין לעניין זה.

4) האמור בסעיף זה יחול החל מיום התקנת התקנות כאמור בסעיף 2 להלן.

- 5) זכאי שהתחיל לקבל גמלה בכסף לפני ה-1 בינואר 2014 יהיה רשאי לבקש מהמוסד לבצע עבורו את ההפרשות האמורות בסעיפים (ה) ו-(ו) לעיל.
2. להנחות את שרי הפנים והכלכלה, בהסכמת שר האוצר, להתקין תקנות בהתאם לסעיף 1א לחוק עובדים זרים, אשר יאפשרו את הפרשת הסכומים האמורים בסעיף 1(ו) לפיקדון ויקבעו הסדר אשר יאפשר לעובד זר שיצא מישראל לאחר תום שהייתו החוקית בישראל לקבל חלק מכספי הפיקדון ביום עזיבתו את ישראל או במועד מאוחר מזה כאמור בסעיף 1א בחוק עובדים זרים.
3. בהמשך לאמור בסעיף 1(ה) ו-(ו), להנחות את המנהל הכללי של המוסד להביא לידיעתם של כלל הזכאים המקבלים גמלה בכסף, או המבקשים לקבלה, את הוראות סעיפים אלו.
4. להנחות את המנהל הכללי של משרד הרווחה ואת המנהלת הכללית של משרד האוצר לגבש תכנית משלימה לחיזוק השירותים הקהילתיים לקשישים. התכנית תתייחס בין היתר, להארכת שעות וימי הפעילות של מרכזי היום, חיזוק הסיוע האישי לקשיש בביתו והרחבת פעילות השכונות התומכות לקשישים בקהילה.
5. להנחות את שרי הפנים לבצע, עם מועד תחילתו של התיקון האמור בסעיף 1(ב) לעיל, תיקון בנוהל של רשות האוכלוסין וההגירה עבור לשכות פרטיות להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד (להלן – **נוהל לשכה פרטית**), כך שלשכות פרטיות יהיו מחויבות לביצוע ביקור של עובד סוציאלי מטעמם בביתו של הזכאי לגמלת סיעוד המעסיק עובד זר בהיתר ומקבל גמלה בכסף, אחת ל-3 חודשים לכל הפחות ולסיוע לזכאי בהגשת הבקשות לקבלת גמלת הסיעוד מהמוסד כאמור בסעיף 1 לעיל. בהתאם לזאת, לקבוע בנוהל לשכה פרטית, כי סכום התשלום החדשי שלשכה פרטית תהיה רשאית לגבות מהזכאי לגמלת סיעוד המעסיק עובד זר ומקבל את הגמלה לידי, או ממי שהיה זכאי לגמלת הסיעוד אילו לא היה מותנה בביצוע מבחן הכנסה, תוגבל עד לסך של 105 ש"ח כולל מע"מ. סכום זה יעודכן לשינוי במדד המחירים לצרכן, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

דברי הסבר

רקע כללי

באפריל 2013 הסתיימה תכנית ניסיונית שהופעלה ע"י המוסד לביטוח לאומי (להלן – **המוסד**) כהוראות שעה החל ממרץ 2008 (להלן – **התוכנית הניסיונית**). במסגרת התכנית ניתנה לזכאי ביטוח סיעוד כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי אפשרות לבחור בגמלת סיעוד כספית במקום גמלה הניתנת כשירות באמצעות חברות הסיעוד (להלן – **גמלה בעין**). התכנית הניסיונית לוותה במחקר של "המרכז לחקר הזקנה" במכון ברוקדייל. המחקר בחן מגוון רחב מאוד של נושאים, בין היתר, שביעות רצונם של הזקנים, הטיפול שניתן על ידי בני המשפחה והעומס המוטל עליהם והיבטים שונים בגיוס ובתנאי ההעסקה של המטפל. רובם המכריע של הזקנים (85%) קיבלו את גמלת הסיעוד דרך חברת סיעוד לפני המעבר לגמלה כספית, ובני משפחתם התבקשו לדווח על השינויים שחלו בעקבות המעבר לגמלה כספית. 98% דיווחו שהם מרוצים מהגמלה הכספית, ו-97% ממליצים ליישם את התכנית באופן קבוע בכל הארץ, כ-77% אמרו שהמעבר לגמלה כספית חסך להם כסף בעבור התשלום למטפלת. הסכום השכיח עליו דיווח נע בין 400 ל-600 ש"ח בחודש.

יתרון בולט עליו דיווחו המשפחות, הוא סידור זה מעניק להם תחושת שליטה טובה יותר בכל הנוגע לטיפול בבן המשפחה וכי הסידור מקל עליהם מבחינת ההסדרים הבירוקרטיים של התשלום למטפל. יתרה מכך, בניגוד לטיעונים שעלו קודם לביצוע התכנית, לא נמצא עדות לקשיים בקרב אלה שבחרו בגמלה הכספית בתחום של ההעסקה הישירה של המטפלת מבחינת הסדרי התשלום הכרוכים בכך או במציאת מטפלת חלופית כאשר יש צורך.

מתוצאות המחקר עולה, כי לא זו בלבד שהעברת הגמלה עבור עובד זר דרך חברות הסיעוד מייקרת את עלות הגמלה ביותר מ-20%, אלא שגם הזכאי לגמלה מפסיד שעות סיעוד אשר היה מקבל אם הגמלה הייתה משולמת בכסף. גם הטענה כאילו העברת הגמלה באמצעות חברות הסיעוד מקלה את הנטל הבירוקרטי התגלתה כשגויה, וכי ההפך הוא הנכון.

בהתאם לאמור, מוצע בהצעת ההחלטה לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), כדלקמן:

החל מיום פרסום החוק יהפכו כללי התוכנית הניסיונית להוראות קבע, אשר יחולו על זכאים לגמלת סיעוד המעסיקים עובדים זרים בכל חלקי הארץ. כך, יוכל כל מקבל גמלת סיעוד אשר מעסיק עובד זר (להלן – **הזכאי**) לבחור האם לקבל את גמלת הסיעוד ישירות לידי או בעין באמצעות חברת סיעוד.

כל זכאי אשר יחל להעסיק עובד זר מיום 1 בינואר 2014 ואילך יקבל את גמלת הסיעוד ישירות לידי. זכאי אשר העסיק עובד זר טרם המועד האמור, יוכל לבחור בין קבלת גמלה בעין לבין קבלת הקצבה ישירות לידי, בהתאם לכללי התוכנית הניסיונית.

על אף האמור בסעיפים (1) ו-(2) לעיל, זכאים יוכלו לבחור לקבל את חלק מהגמלה או את כולה בעין בעבור שירותים שאינם כוללים העסקת עובד זר, לרבות שירותים של מרכזי יום ושעות סיעוד הניתנות על ידי עובד ישראלי.

הוועדה המקומית המקצועית הקבועה בסעיף 231 לחוק הביטוח הלאומי תוסמך להמליץ, במקרים המתאימים, למוסד לעשות שימוש בסמכות הנתונה לו על פי סעיף 304 לחוק הביטוח הלאומי ולמנות מקבל גמלה ממונה, וזאת במידה ונמצא כי מצבו הבריאותי של הזכאי אינו מאפשר את הטיפול הראוי עבורו ומילוי חובותיו כמעסיק.

בהתאם לצו ההרחבה לפנסיית חובה בישראל, מחויב כל מעסיק בישראל בהפרשת סכומים מעבר לשכרו של העובד עבור חסכון לפנסיה ולפיצויי פיטורים (להלן – **הפרשות המעסיק**). השיעור הקבוע בצו ההרחבה החל משנת 2014 קובע חובת הפרשה של 6% עבור פנסיה ו-6% נוספים עבור פיצויי פיטורים. צו ההרחבה חל גם על העסקתם של עובדים זרים בכפוף לאמור בסעיף 1א לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, ומשכך מחויבים גם מעסיקי עובדים זרים בענף הסיעוד לביצוע הפרשות המעסיק כאמור. בשנים האחרונות אנו עדים לתביעות מרובות מצד עובדים זרים כנגד בני משפחותיהם ויורשיהם של קשישים אשר העסיקו עובד זר ולא הפרישו את הסכומים הנדרשים. על מנת להקל על מקבלי גמלת הסיעוד בכסף, המעסיקים עובדים זרים, בעמידתם בחובותיהם על פי חוק לעניין ההפרשה לפנסיה ולפיצויי פיטורים ולייתר את האפשרות של תביעה מצד המעסיקים, מוצע לתקן את חוק הביטוח הלאומי, כך שתניתן לזכאי אפשרות שהמוסד לביטוח לאומי יפריש בשם הזכאי, מתוך הגמלה בכסף אשר אמורה להיות מועברת לזכאי, סכום חודשי בגובה מכפלת שיעור ההפרשה הנדרש על פי חוק או צו הרחבה לעניין זה בשכר המינימום, כהגדרתו בחוק שכר מינימום, תשמ"ז-1987. כמו כן לקבוע, כי זכאי אשר יבחר לעשות כן יהיה פטור מחובותיו לעניין הפרשות המעסיק על פי חוק, אלא אם כן נקבע בחוזה העבודה של המטפל הזר שכר רגיל הגבוה משכר המינימום.

בהמשך לאמור לעיל, נדרש מעסיק על פי חוק הביטוח הלאומי להפרשות בגין דמי ביטוח לאומי למטפל. בדומה לאמור לעיל בנושא ההפרשות עבור פנסיה ופיצויי פיטורים, ועל מנת להקל על הזכאי במילוי חובותיו כמעסיק על פי חוק, מוצע לאפשר גם במקרה זה של הפרשת הסכומים הנדרשים בעבור דמי ביטוח לאומי כי המוסד ינכה את הסכומים הנדרשים מתוך הגמלה בעין, ובכך לפטור את הזכאי המעסיק עובד זר בהיתר מחובותיו לעניין זה.

מוצע להנחות את המנהל הכללי של המוסד להעביר לזכאים המקבלים גמלה בכסף בכתב את המידע באשר לאפשרות כאמור להפרשת הסכומים בעבור פנסיה, פיצויי פיטורים ודמי ביטוח לאומי. עבור זכאים אשר יחלו לקבל גמלה בכסף לאחר ה-1 בינואר 2014, יפריש המוסד את הסכומים כאמור, אלא אם ביקש הזכאי שלא לעשות כן, כאשר אפשרות זו תועבר לידיעתו בכתב.

הלשכות הפרטיות להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד (להלן – **לשכות פרטיות**), הפועלות בהתאם לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959, הן נותנות השירות למטופלים הסיעודיים המעסיקים עובדים זרים בכל הנוגע להשמות של עובדים זרים אצל המטופלים לפיקוח שוטף בבתי המטופלים על ידי עובד סוציאלי, סיוע בעריכת חוזה ובהסדרת ביטוחים ותשלומים. כיום, במקרה בו מתבצעת העסקה של עובד זר על ידי מטופל הזכאי לקבלת קצבת סיעוד, מחויבת הלשכה הפרטית בביקור אחד בלבד מדי שנה בבית הקשיש ולא בשני ביקורים כפי שנדרש בשאר המקרים, וזאת מכיוון שחברת הסיעוד, המתווכת בין המטופל לביטוח הלאומי מחויבת אף היא בביצוע ביקורים בהיקף שנתי של 6 שעות בבית המטופל. לפיכך, לאחר ביצוע השינוי המוצע בהחלטה זו, מוצע להנחות את שר הפנים לתקן את הנוהל המסדיר את פעילותן של הלשכות הפרטיות (להלן – **הנוהל**), כך שאלו יחויבו לביצוע 4 ביקורים מדי שנה. כמו כן, מוצע גם להוסיף לנוהל האמור חובה ללשכות הפרטיות לסייע לזכאים לגמלת סיעוד בהתנהלותם אל מול המוסד לביטוח הלאומי לקבלת הקצבה, לרבות סיוע במילוי הטפסים ובהידברות אל מול הביטוח הלאומי. לשם ביצוע פעולות נוספות אלו על ידי הלשכות הפרטיות מוצע להנחות את שר הפנים לתקן הנוהל, כך שהסכום אותו יהיה מותר ללשכה הפרטית לגבות ממעסיק עובד זר אשר זכאי לגמלת סיעוד בכסף, או אשר היה זכאי אילו לא היה מתבצע מבחן הכנסה, סכום חודשי כולל שלא יעלה על 105 ש"ח כולל מע"מ, וזאת במקום סכום של 70 ש"ח הקבוע נכון להיום. סכום זה יוצמד למדד המחירים לצרכן.

הצעה זו צפויה לחסוך סך של למעלה מ-200 מיליון ש"ח מתקציב המוסד לביטוח לאומי ולהביא להגדלת ההשתתפות של המדינה בפועל בעלויות העסקת העובדים הזרים בסכום של כ-400-600 ש"ח מדי חודש.

רשויות מקומיות

אשכול רשויות מקומיות

מחליטים

1. להנחות את מנכ"ל משרד הפנים, בתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לפרסם בחוזר מנכ"ל נוהל הסדרה לאשכול אזורי של רשויות מקומיות (להלן – נוהל הסדרה; אשכול אזורי), המשתפות פעולה בתחומי פעילות שונים, תוך 30 יום. נוהל הסדרה יכלול, בין היתר, את הנשאים הבאים:
 - א. כללים להגדרת אשכול אזורי.
 - ב. קביעת תקנון התאגדות של אשכול אזורי.
 - ג. היקף השירותים המשותפים שאשכול אזורי יידרש לספק.
2. להנחות את מנכ"ל משרד הפנים להכיר בקבוצת רשויות מקומיות אשר יתאגדו בהתאם לנוהל הסדרה כאשכול אזורי מוכר (להלן – אשכול אזורי מוכר).
3. להנחות את מנכ"ל משרדי הממשלה אשר משרדם מפרסם קולות קוראים לרשויות מקומיות למתן תמיכה ברשויות, לאפשר לאשכול אזורי מוכר להיענות לקול הקורא בשם הרשויות שבו, וכן לשקול לתת העדפה בניקוד הניתן לאשכול האזורי המוכר על פני אשכול לא מוכר או רשות מקומית יחידה.

דברי הסבר

הרשויות המקומיות מופקדות על אספקת שירותים ציבוריים לתושבי הרשויות, בסיוע שניתן לכך מהמדינה. במדינת ישראל ישנן 257 רשויות מקומיות, ומתוכן אחוז ניכר הן רשויות קטנות, בהן פחות מ-15 אלף תושבים. בנוסף, מרבית הרשויות המקומיות הקטנות מצויות בפריפריה. ברשויות קטנות ופריפריאליות ישנו קושי באספקת שירותים איכותיים ומגוונים עבור התושבים. גם כאשר רשויות אלה זוכות לתוספות משאבים חיצוניות, הן מתקשות לתרגם את הסיוע לשינוי יציב ובר קיימא. מעבר לכך, המאבקים בין רשויות לקבלת סיוע חיצוני מייצרים תחרותיות שלילית בין הרשויות. על רקע זה, מטרת הצעת ההחלטה הינה לעודד רשויות לשיתופי פעולה אזוריים בתחומי השירותים והפיתוח, על מנת למנף יתרונות לגודל הן בתחום ההוצאות על שירותים והן בתחום הקמת מיזמים משותפים להגדלת הכנסות, בהם נדרשת השקעה שמעבר ליכולתה של רשות קטנה יחידה. על מנת לעודד פעילות משותפת בין רשויות מקומיות ועל מנת להסדיר פעילות זו, מוצע כי משרד הפנים, בתיאום עם משרד האוצר, יפרסם נוהל הסדרה לאשכול אזורי של רשויות מקומיות. בהמשך לכך, תיבחן האפשרות ליתן העדפה לאשכול אזורי אשר יתאגד בהתאם לנוהל במסגרת ניקוד רשויות מקומיות הפונות במענה לקולות קוראים המפורסמים על ידי משרדי הממשלה בהצעת תמיכה.

שינוי הקצאת כספי הקרן לשמירת הניקיון

מחליטים

לתקן את סעיף 11ג לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, שעניינו נושאים לסיוע מכספי היטל ההטמנה, המתנהלים בחשבון נפרד בקרן לשמירת הניקיון, ולקבוע בו כי ניתן יהיה לעשות שימוש בכספי ההיטל גם לסיוע להסדרת הטיפול בפסולת עירונית ובכלל זה פינוי ואיסוף, לרשויות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך, לתקופה מוגבלת של חמש שנים.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

חוק שמירת הניקיון (תיקון מס' 13) התשס"ט-2009 קבע לראשונה הטלת היטל על הטמנת פסולת באתרים לסילוק פסולת. מטרתו של התיקון הייתה לקבוע היטל להטמנת פסולת שיפנים במחיר הטמנת הפסולת גם את העלויות הסביבתיות החיצוניות הכרוכות בהטמנה, ובהן זיהום אוויר, זיהום מים, פגיעה בערך הקרקע ועלויות הנוצרות בשל הובלת הפסולת. בנוסף, ההיטל מעודד את השימוש בשיטות טיפול חלופיות בפסולת שפגיעתן בסביבה פחותה מזו של ההטמנה – כגון הפחתה במקור, שימוש חוזר, מיחזור והשבת אנרגיה – ובכך מביא ההיטל גם לחסכון בנפח הקרקע הנדרש להטמנה. חובת תשלום היטל ההטמנה מוטלת על מפעיל אתר לסילוק פסולת עבור כל טון פסולת המוטמן באתר. גובה ההיטל נקבע בהתאם לסוג הפסולת. ההיטל על פסולת עירונית מעורבת (עיקר ההטמנה היא של פסולת זו) עולה באופן מדורג עד לסך של 90 ש"ח בשנת 2015.

ההכנסות מההיטל מנוהלות בחשבון נפרד בקרן לשמירת הניקיון ועל פי נוסח החוק הקיים, ייעודם הוא לפיתוח, להקמה ולייעול אמצעים חלופיים להטמנת פסולת. בנוסף, 25% מיתרות כספי היטל ההטמנה שלא נוצלו עד לתום שנת התקציב יכולים לשמש בשנה העוקבת למטרות נוספות והן: טיפול במפגעי אסבסט, שיקום אתרי פסולת וחינוך והסברה.

בעוד מרבית הרשויות בישראל מקיימות באופן שוטף אצירה, איסוף ופינוי של פסולת המועברת להטמנה כדין, והמשרד להגנת הסביבה פועל כעת כדי לעודד חלופות להטמנה, נמצא כי ברשויות החלשות, ובמיוחד במגזר המיעוטים, כלל לא קיימת התשתית הבסיסית של אצירה, איסוף ופינוי של פסולת. על מנת לאפשר לרשויות חלשות אלה לצמצם את הפער לעומת מרבית הרשויות המקומיות, מוצע לאפשר לקרן לשמירת הניקיון לתמוך ביצירת התשתית הבסיסית לטיפול בפסולת ברשויות אלה. לצורך כך, תורחב המגבלה על שימוש ביתרות התקציב מ-25% ל-35%, לתקופה מוגבלת של חמש שנים, כאשר ההרחבה תיועד לפעולות המתוארות לעיל בלבד.

במסגרת יישום התיקון לחוק, בכוונת המשרד להגנת הסביבה להביא לאישור הממשלה תכנית שמטרתה להסדיר את הטיפול בפסולת ובפסולת בנין ברשויות מקומיות חלשות. התכנית תכלול, בין היתר, הצבת מכלי אצירה לפסולת, איסוף ופינוי תדירים באופן המבטיח שלא ייווצרו מפגעים סביבתיים בתחומי הרשות, פינוי מצבורי פסולת בשטחים הפתוחים וכן פעולות פיקוח ואכיפה לתמיכה במכלול היבטי התכנית.

הדרך להקצאת הכספים בנושאים קונקרטיים תהא בהתאם לכללים הנוהגים בהקשר זה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין השפעה

ההיבט המשפטי

שינוי סעיף 11ג לחוק שמירת הניקיון התשמ"ד-1984.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

הסדרת מנגנון התשלומים של הסדר מותנה לוועדה מקומית

מחליטים

לתקן את סעיף 67ג(ד) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, כך שתשלום שנקבע בהסדר מותנה לוועדה מקומית לתכנון ולבניה, ישולם ישירות לוועדה המקומית לתכנון ולבניה ולא באמצעות רשות האכיפה והגביה.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

ביום 2 באוגוסט 2012 פורסם ברשומות חוק סדר הפלילי (תיקון מס' 66), התשע"ב-2012, אשר עניינו סגירת תיק בהסדר (להלן - **חוק הסדר מותנה**). תחילתו של חוק הסדר מותנה הוא תשעה חודשים מיום פרסומו, ב - 2 במאי 2013. חוק הסדר מותנה מסמיך תובע לערוך, בתנאים מסוימים, הסדר עם חשוד, במסגרתו מודה חשוד בעובדות, ומסכים לקיים תנאים מתוך רשימה של תנאים המנויים בחוק. קיים החשוד את התנאים, התיק ייסגר. לא קיימם, או סירב לערוך הסדר, יוגש נגדו כתב אישום. חוק הסדר מותנה חל גם על תובעים בעבירות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - **חוק התכנון והבניה**).

סעיף 67ג(א)(1) לחוק הסדר מותנה קובע כי אם נקבעה הוראה בחוק ולפיה ישולמו קנסות בשל עבירה לגורם אחר (שאינו המדינה), יציין זאת התובע, והתשלום ישולם לאותו גורם אחר. סעיף 67ג(ד) קובע כי תשלום או פיצוי ייגבה באמצעות רשות האכיפה והגביה, ויועבר על ידה לאוצר המדינה או לגורם אחר שנקבע בחוק, או לנפגע העבירה.

ככלל, אכיפת דיני התכנון והבניה במרחבי תכנון מקומיים נעשית על ידי מערכת האכיפה של הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה. הוועדה היא המאשימה בהליך זה (סעיף 258 לחוק התכנון והבניה, ע"פ 928/80 גוב ארי נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה). קנסות אשר מטיל בית משפט בעבירות של תכנון ובניה משולמים ישירות לוועדה המקומית. הם נגבים על ידי מערכת הגביה המקומית (סעיף 223 לחוק התכנון והבניה), ולא על ידי רשות האכיפה והגביה, האחראית על גביית קנסות לאוצר המדינה. עולה, איפוא, בשל הקביעה בסעיף 67ג(ד) לחוק הסדר מותנה, לפיה תשלום ייגבה באמצעות רשות האכיפה והגביה ויועבר על ידה לגורם האחר, כי על רשות האכיפה והגביה לשמש כמסלקה לצורך העברת התשלומים לכל אחת מהוועדות המקומיות לתכנון ולבניה. בשל כך, נדרשות הוועדות המקומיות ורשות הגביה ליצור ממשק מחשובי מורכב, אך ורק לצורך זה. הואיל וקיימות כ-123 ועדות מקומיות ברחבי הארץ, מדובר במשאבים רבים ובהיערכות יקרה ומסורבלת ליצירת הממשקים האמורים ולהעברת התשלומים בפועל. יתר על כן, הקמת מנגנון מסורבל זה הוא מיותר, שכן הוועדות המקומיות עוסקות ממילא בגביית תשלומי קנסות בהליכי אכיפה לפי חוק התכנון והבניה ויש להן מערך גביה המופעל על ידי גזברות הוועדה. מערך קיים זה יכול להעמיד לרשות הוועדות המקומיות את שירותיו גם לענין חוק הסדר מותנה, וכך הגביה תבצע בצורה יעילה. עוד נציין, כי תובע המוסמך לערוך הסדר מותנה מפקח על ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה.

על כן, מוצע לתקן את סעיף 67ג(ד) לחוק הסדר מותנה, כך שתשלום שנקבע בהסדר מותנה לוועדה מקומית לתכנון ובניה, ישולם ישירות לוועדה המקומית לתכנון ובניה ולא באמצעות רשות האכיפה והגביה.

תיקון מוצע זה יגביר את יעילות גביית התשלומים, יחסוך הוצאות ניכרות הן לוועדות המקומיות והן לרשות הגביה והאכיפה וימנע את הצורך בהקמתו של מנגנון תשלומים מורכב ומסורבל, על כל ההשקעות הרבות הכרוכות בכך, שלא לצורך.

ההיבט המשפטי

לתקן את סעיף 67ג(ד) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין

החלטות ממשלה קודמות

אין

שירותי דת

איחוד מועצות דתיות

מחליטים

1. לתקן את חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן – החוק) ולקבוע כי:
 - א. השר לשירותי הדת היהודיים (להלן – השר) רשאי, בהסכמת שר האוצר ושר הפנים, לאחד מועצות דתיות ולקבוע כי מועצה דתית תספק שירותים גם לתושבי רשויות מקומיות שהמועצה הדתית אינה יושבת בתחומן.
 - ב. בטרם יוחלט על איחוד מועצות דתיות, תינתן לרשויות המקומיות והמועצות הדתיות הנוגעות בדבר הזדמנות להשמיע עמדתן בפני השרים.
 - ג. השר, בהסכמת שר האוצר, יקבע את יום תחילת האיחוד (להלן – יום התחילה), את תוכנית ההיערכות לקראת האיחוד ואת פעולות התייעלות שיש לבצע להצלחת האיחוד והפחתת הוצאות התקציב של המועצה הדתית המאוחדת.
 - ד. החל מיום שהודע למועצות הדתיות על ההחלטה לאחדן, ועד ליום התחילה (להלן – תקופת המעבר), יאסר על המועצות הדתיות להתקשר בחוזים ללא קבלת אישור השר ולקלוט עובדים (זאת מבלי לגרוע מהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב)). בתקופת המעבר רשאית המועצה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מתקציב המועצה האחרון שאושר, והשר רשאי למנות חשב מלווה למועצה דתית אשר יוקנו לו הסמכויות המוקנות ליושב ראש המועצה הדתית והתחייבות כספית מטעם המועצה לא תחייב את המועצה אלא אם חתם עליה, גם החשב המלווה.
 - ה. כל הזכויות, הנכסים, החובות וההתחייבויות שהיו של מועצה דתית ערב יום התחילה, יהיו של המועצה הדתית המאוחדת ביום התחילה. במידה ומועצה הדתית מצויה בגירעון בערב יום התחילה יקבע מתווה לכיסוי החובות, בין היתר בשים לב לשיעור ההשתתפות של הרשות המקומית בתקציב המועצה הדתית.
 - ו. כל תביעה של המועצה הדתית או נגדה שהיתה תלויה ועומדת נגד מועצה דתית בערב יום התחילה, וכל עילה לתביעה כאמור שהיתה קיימת באותו מועד, יוסיפו לעמוד בתוקפן ויראו אותן כאילו הן של המועצה הדתית המאוחדת או נגדה, לפי הענין.
 - ז. באשר לעובדי המועצות הדתיות שאוחדו -
 - ח. מי שהיה עובד מועצה דתית ולא הסתימה העסקתו ערב יום התחילה, יהיה עובד המועצה הדתית המאוחדת לאחר יום התחילה.
- 1) על אף האמור בכל דין, ובכפוף להוראות פסקת משנה (3), לא יהיה העובד שהפך לעובד המועצה הדתית המאוחדת זכאי להטבות בגין סיום העסקה והטבות פרישה בשל המעבר למועצה המאוחדת.
- 2) הזכויות שהיו לעובד המועצה הדתית שנהיה לעובד המועצה הדתית המאוחדת, יישמרו לו ויראו אותן כזכויות הנובעות מעבודתו במועצה הדתית המאוחדת. אין באמור כדי לגרוע מהוראות חוק יסודות התקציב.
- 3) אין בהוראות פסקאות (1)-(3) לעיל כדי לגרוע מהוראות חוק יסודות התקציב.
- ט. סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בהוצאות התקציב של המועצה המאוחדת ילך ויפחת בהדרגתיות בתקופה שתיקבע (להלן **התקופה ההדרגתית**) מסך סכומי ההשתתפות שהיתה מעבירה הממשלה למועצות הדתיות לולא אוחדו. בתום התקופה ההדרגתית, תתקצב המועצה הדתית המאוחדת כמועצה דתית רגילה בהתאם לקריטריונים לתקצוב מועצות דתיות.
- י. הרשויות המקומיות אשר לתושביהן המועצה הדתית המאוחדת מספקת שירותים, ישאו במשותף בסכום העומד על סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בתקציב המועצה הדתית המאוחדת כשהוא מוכפל ב-1.5 (להלן – **שיעור ההשתתפות המאוחד**). אופן החלוקה בין הרשויות המקומיות במהלך התקופה ההדרגתית יקבע בהתאם לקריטריונים לתקצוב מועצות דתיות, ולאחר התקופה ההדרגתית יקבע בהתאם למספר תושבי הרשות ומספר צרכני הדת

שבכל רשות. לצורך החלטה על שינוי שיעור ההשתתפות הרגיל של הממשלה בהתאם לסעיף 11ב לחוק, תיבחן בנפרד כל אחת מהרשויות המקומיות לאור אמות המידה שנקבעו בהתאם לחוק.

יא. הרשויות המקומיות אשר לתושביהן המועצה הדתית המאוחדת מספקת שירותים, יציעו כל אחת מועמדים למועצה הדתית המאוחדת כך שסך המועמדים יעמוד על 45% מסך חברי המועצה הדתית המאוחדת. מספר המועמדים שתציע כל מועצה יקבע בהתאם ליחס החלוקה שבין הרשויות המקומיות בנשיאה בשיעור ההשתתפות המאוחד.

2. להורות לשר, לשר האוצר ושר הפנים (להלן – השרים) בבואם לבחון האם לאחד מועצות דתיות, להתחשב בהחלטתם במרחק שבין הרשויות המקומיות בהן פועלות המועצות הדתיות שאיחודן נבחן, במספר התושבים שברשויות מקומיות אלה, במספר עובדי המועצות הדתיות שאיחודן נבחן ובמצבן הכספי של מועצות אלה. השרים רשאים להסכים ביניהם על קריטריונים שונים לבחינת איחוד.

3. להורות לשר ולשר האוצר לנקוט בכל פעולה הדרושה להתייעלות, להצלחת האיחוד ולהפחתת הוצאות התקציב של המועצה הדתית המאוחדת ובכלל זה להנחות את המועצות הדתיות בדבר פיטורי עובדים, צמצום משרתם של נושאי משרה, יישום תכניות פרישה לגמלאות ולהורות למועצה הדתית לשקול לצמצם את היקף המשרה של הרבנים המקומיים ברשויות המקומיות בהן פועלות המועצות הדתיות שאיחודן נבחן.

4. להורות לשר שלא לאחד הרכבי מועצות דתיות מבלי להחתים את חבריהן, כי ידוע להם שבכל עת רשאי השר להורות על איחוד מועצות דתיות באופן אשר יכול ויפסיק את כהונתם.

5. להורות לשר לתקן את תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007 כך שלא ניתן יהיה להאריך את כהונתו של רב עיר שהגיע לגיל 70. השר יסדיר בתקנות הוראות מעבר לגבי רב עיר שהחל לכהן טרם תיקון התקנות.

6. ההחלטות הנוגעות לעובדים יתבצעו בהתאם לכללי משפט העבודה ולהסכמים קיבוציים, אם ישנם. שר האוצר יהיה מוסמך לבצע את ההתאמות הנדרשות.

דברי הסבר

1. חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן – החוק) קובע כי השר לשירותי דת (להלן – השר) רשאי להקים מועצה דתית "בכל רשות מקומית שאין בה מועצה כאמור". מנוסח זה לא ברור האם ניתן להקים מועצה דתית אשר תשמש יותר מרשות מקומית אחת, ובנוסף סעיף 11א(ג) לחוק קובע כי רשות מקומית שתתקף בהוצאות התקציב של מועצה דתית "הנמצאת בתחום שיפוטתה". עם זאת באופן היסטורי ישנן מועצות דתיות המספקות שירותים ליותר מרשות מקומית אחת, ובנוסף, לאור היתרונות באיחוד מועצות דתיות (איחוד יאפשר התייעלות וצמצום הוצאות התקציב של המועצות הדתיות באמצעות צמצום מספר בעלי תפקידים וחסכון בשכירת המבנים). לפיכך מוצע להבהיר כי השר לשירותי דת רשאי להכריז על איחוד מועצות דתיות (וממילא יהא רשאי הוא אף מלכתחילה להקים מועצה דתית שתשמש את תושביהן של יותר מרשות מקומית אחת).

2. איחוד מועצות דתיות מחייב קביעת הסדרים בחוק לענין שמירת זכויות המועצה הדתית שתחדל להתקיים לאחר האיחוד ושמירת זכויות עובדי המועצה הדתית בכפוף להוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. באשר לתקציב המועצה הדתית המאוחדת, מוצע לקבוע כי סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בהוצאות התקציב של המועצה המאוחדת ילך ויפחת בהדרגתיות מסך סכומי ההשתתפות שהיתה מעבירה הממשלה למועצות הדתיות לולא אוחדו, וכי בדומה לקבוע בחוק לגבי מועצות דתיות הוא יעמוד על 40% מהוצאות התקציב של המועצה הדתית כאשר השר, הרשויות המקומיות יתחלקו ביניהן ב- 60% מהוצאות התקציב של המועצה הדתית המאוחדת.

3. מוצע לקבוע כי השר ושר האוצר יחליטו על פעולות התייעלות הדרושות להצלחת האיחוד אשר ייושמו על ידי המועצות הדתיות (שהן המעסיק) לרבות יישום תכניות פרישה לגמלאות, פיטורין וצמצום היקף המשרה של נושאי משרה (יצוין כי בהתאם לבג"צ 6051/08 ניתן לצמצם היקף משרה של רבנים, אף אם החלו לכהן לפני כניסתן לתוקף של תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), תשס"ז-2007 (להלן – התקנות)). באשר להארכת כהונה, הרי שלפי התקנות כיום מועצות הרבנות הראשית רשאית להחליט על הארכת כהונה בחמש שנים נוספות של רב שהגיע לגיל 70, ובנוסף הקודם של התקנות של רב שהגיע לגיל 75 ועל כן מוצע לפנות למועצת

הרבנות על מנת שלא תאריך את הכהונה של רבנים מכהנים. כמו כן מוצע להורות לשר לתקן את התקנות כך שמועצת הרבנות הראשית לא תהא מוסמכת יותר לאשר הארכת כהונה כאמור. אומנם יש לקבוע הסדר מעבר לרבנים שהחלו לכהן טרם תיקון התקנות, אך לטווח הרחוק יש למהלך זה חשיבות.

4. על מנת להימנע ממצב בו איחוד הרשויות וצמצום התפקידים עלול לפגוע באינטרס ההסתמכות של חברי המועצות הדתיות, ובפרט של יושבי הראש של המועצות הדתיות אשר מקבלים שכר בגין כהונתם, מוצע להורות לשר שלא לחדש הרכבי מועצות דתיות מבלי להחתים את חבריהן, כי ידוע להם שבכל עת רשאי השר להורות על איחוד מועצות דתיות באופן אשר יכול ויפסיק את כהונתם.

ההיבט המשפטי

תיקון חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971

מינוי ממונים מקצועיים כמועצות דתיות

מחליטים

1. להקים צוות לבחינת ביטול הרכבי המועצות הדתיות המתמנים לפי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, ומינוי ממונים מקצועיים תחתיהם שיחזיקו בכל הסמכויות והתפקידים של הרכב מועצה דתית.
2. הצוות יתן דעתו בין השאר, על הכשירות הנדרשת מממונה מקצועי, הליך מינויו, הגורמים המעורבים במינוי משך כהונה, הליך הפסקת כהונת ממונה, הבטחת יצוג הולם בין כל הממונים לנשים, שכר הממונה וכל עניין שימצא לנכון לבחון.
3. בראשות הצוות יעמוד מנכ"ל המשרד לשירותי דת יהודיים ויהיו חברים בו נציג שר האוצר, נציג שר המשפטים ונציג שר הפנים.
4. הצוות יגיש המלצותיו לשר לשירותי דת יהודיים בעוד 120 ימים.

דברי הסבר

חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן – החוק) קובע כי השר לשירותי דת (להלן – השר) יציע 45% מחברי המועצה הדתית, הרשות המקומית תציע אף היא 45% מהחברים והרבנות המקומית תציע 10% מהחברים. סעיף 4 לחוק קובע כי בהצעת חברי המועצה יש לתת את הדעת גם על "יצוגם המתאים של הגופים והעדות המעוניינים בקיומם של שירותי הדת היהודיים". בפסיקה פורש הסעיף כך שעל הרכב מועצה דתית לשקף, ככל הניתן, את ההרכב הסייעתי של מועצת הרשות המקומית (בג"צ 121/86 ובג"צ 4733/94). לאור זאת הרכבן של המועצות הדתיות הוא פוליטי, ולא דווקא בעל הכישורים הנדרשים לניהול מועצה דתית. ואכן, בבג"צ 7068/10 נקבע כי ראוי שייקבעו "אמות מידה להתאמה, בהתחשב באחריות הרובצת לפתחם" של חברי המועצה הדתית, וכי באשר ליושב ראש המועצה הדתית נדרש שיהיה בעל כישורים מתאימים מבחינת השכלה ונסיון ניהולי. לפיכך מוצע למנות צוות אשר יבחן את שינוי הרכב המועצה הדתית, כך שהוא לא יהיה פוליטי אלא מקצועי ובעל כישורים נדרשים.

יצוין כי כבר כיום מאפשר החוק למנות ממונה למועצה אך זאת רק אם לא חודש הרכבה של המועצה הדתית. המשרד לשירותי דת יהודיים קבע קריטריונים מקצועיים הנדרשים מממונה שכזה, ובפועל כיום 40 מועצות דתיות מנוהלות על ידי ממונה, מתוך 131 מועצות דתיות. הצוות יבחן האם ראוי להפוך הסדר זה מהסדר בדיעבד, במקרה של אי הצלחה לחדש הרכב מועצה, להסדר לכתחילה. מובן כי הפיכת הסדר זה לכתחילה מחייבת בחינת הליך הבחירה, הרכב הגוף הבוחר, יצוג הולם לכלל הזרמים הדתיים ולנשים בין כלל הממונים ועוד. ואכן מוצע כי הצוות יתן דעתו על כל אלה ועוד.

ההיבט המשפטי

אין

מערכת המשפט

ייעול ההליך השיפוטי בבתי המשפט

מחליטים

להטיל על שר המשפטים -

1. לתקן את חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן - החוק) כך שרשמים בכירים יוסמכו לדון בעבירות מסוג ברירת משפט. כמו כן, להגדיל את סכום התובענות האזרחיות לפי סעיף 85א לחוק, עד לסכום של 75,000 ש"ח במקום 50,000 ש"ח הקבועים היום.
2. לתקן את תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, (להלן - התקנות) כך שבתי המשפט יוכלו להמציא לבעלי דין בעלי כרטיס חכם הפועלים באמצעות מערכת נט המשפט החלטות ופסקי דין על ידי הודעה באמצעות דואר אלקטרוני לכתובת דואר אלקטרוני המשמשת את בעלי הדין במערכת נט המשפט על מתן החלטה או פסק דין שהם יכולים לקבלם באמצעות נט המשפט, ויראו את ההודעה כאמצאה כדין של ההחלטה או פסק הדין.
3. לתקן את תקנות בית המשפט אגרות כך שיוטלו אגרות על בקשות ביניים בתיקים ובמקביל תופחת אגרת פתיחת תיק ובלבד שסך ההכנסות הצפוי לאחר עדכון האגרות לא יגדל מסך ההכנסות מאגרת פתיחת תיק בשנת 2013 לפני התיקון המוצע.

4.

- א. לתקן את סעיף 1א81(א) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק ההוצאה לפועל), שעניינו ביצוע תביעה על סכום קצוב, ולקבוע בו, כי סכום התביעה שניתן לבקש לבצעה בהוצאה לפועל לא יעלה על סכום של 75,000 ש"ח במקום סכום של 50,000 ש"ח הקבוע כיום בחוק ההוצאה לפועל.
- ב. לתקן את סעיף 1א81(ב) לחוק הוצאה לפועל ותקנות ההוצאה לפועל, ככל שיידרש, כך שהתראה תישלח בדואר רשום עם אישור מסירה, ולקבוע כי חייב שסירב לקבל את ההתראה או לחתום על אישור המסירה, יראוהו כמי שההתראה הומצאה לו כדין. בעניין זה, זוכה מיוצג, יוכל למסור את ההתראה גם במסירה אישית ויחולו הוראות 489 ו-490 לתקנות סדר הדין האזרחי.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 1 -

רשמים בכירים, אשר מתמנים בידי שר המשפטים לפי בחירת הוועדה לבחירת שופטים, מוסמכים כיום לדון בתביעות אזרחיות שסכומן אינו עולה על 50,000 ש"ח. מוצע לתקן את חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 כך שיורחבו סמכויות הרשמים הבכירים כך שיוסמכו לדון גם בעבירות מסוג ברירת משפט. ברירות משפט הן עבירות בגינן ניתן קנס והחשוד בעבירה, רשאי לערער כאשר נטל ההוכחה מוטל עליו. התיקון המוצע צפוי להפחית באופן משמעותי את נטל העבודה על שופטים ולחסוך זמן שיפוטי יקר. כמו כן, מוצע להגדיל את סכום התובענות האזרחיות שבסמכותם של רשמים בכירים לדון בהן עד לסכום של 75,000 ש"ח על מנת שהסכום יותאם לסכום הנקוב בתובענה בהליך של סדר דין מהיר.

סעיף 2 -

בשנים האחרונות חלה התפתחות טכנולוגית במערכות הממוחשבות של בתי המשפט בישראל. בעלי דין רבים מנהלים את הקשר ביניהם ובין מערכת המשפט באמצעות מערכת נט המשפט. עורכי דין עושים שימוש בתיבת מייל ומערכת נט המשפט על מנת להגיש כתבי בי דין מטעמם לבית המשפט. חרף כך, תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (להלן - התקנות), מחייבות את הנהלת בתי המשפט לקבל מאת עורכי הדין הסכמה פוזיטיבית (באמצעות חתימת עורך הדין על טופס הסכמה) לקבלת החלטות מאת בית המשפט לאותה תיבת המייל שעורך הדין, כאמור, עושה בה שימוש כדי להגיש כתבי בי דין מטעמו לבית המשפט. מבחינה מעשית, יוצא שמרבית ההחלטות מאת בית המשפט (כ-95%) נשלחות באמצעות דואר רשום ותקציב הביול של הנהלת בתי המשפט הינו גבוה ביותר ועומד על סכום של כ-30 מיליון ש"ח בשנת 2012.

על מנת לייעל את ההליכים ועל מנת והביא לחסכון במשאבים ועל מנת להתאים את התקנות להתפתחות הטכנולוגית שחלה בשנים האחרונות, מוצע לתקן את התקנות כך שבתי המשפט יוכלו להמציא לבעלי דין בעלי כרטיס חכם הפועלים באמצעות מערכת נט המשפט החלטות ופסקי דין, על ידי הודעה באמצעות דואר אלקטרוני לכתובת דואר אלקטרוני המשמשת את בעלי הדין במערכת נט המשפט על מתן החלטה או פסק הדין שהם יכולים לקבלם באמצעות נט המשפט, במקום שליחת הדואר הרשום. הודעה זו תחשב המצאה כדין. ההערכה, כי ההצעה תחסוך עלויות בסכום שנע בין 5 ל 10 מיליוני ש"ח בשנה.

סעיף 3 –

כיום, משולמת אגרה עבור פתיחת תיק בלבד. מצב זה מייצר הטיה לטובת צדדים בעלי אמצעים כלכליים ולרעת צדדים פרטים ומעוטי אמצעים.

בהחלטת הממשלה מס' 2043 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה ייעול ההליכים השיפוטיים בתי המשפט הוחלט על הקמת ועדה לייעול ההליכים השיפוטיים בבתי המשפט. ועדה זו מסיימת את עבודתה בימים אלו, ואחת מהמסקנות אשר עולות ממנה היא הצורך בהפחתת תמריצים לעודף התדיינות.

בהחלטת הממשלה נקבע, כי יוטלו אגרות על בקשות ביניים. ב 20 בדצמבר 2011 התקיים דיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בנוגע להטלת אגרות על בקשות ביניים. בדיון זה הוחלט, כי אגרות אלו יידחו. הסיבה העיקרית לכך היתה, כי הבקשה כללה הטלת אגרות על בקשות ביניים ללא הפחתה באגרת פתיחת תיק. כעת ובהתאם לדיון אשר התקיים בכנסת, מוצע נוסח חלופי שמטרתו, להקטין את התמריץ להארכת התדיינות בבתי משפט וזאת ללא הגדלת הכנסות המדינה מאגרות.

בשנת 2011, כאשר התקיים הדין בכנסת, ממוצע בקשות הביניים לדיון בתיק אזרחי עמד על 3.2 בקשות לתיק. כיום, מספר זה גבוה יותר ועומד על 3.7 בבתי המשפט השלום וכ-5 בקשות בממוצע בבית משפט מחוזי.

לפיכך מוצע להפחית את אגרת פתיחת ולהטיל אגרות על כל בקשות הביניים בתיק. שינוי זה יביא לכך שעבור רוב הציבור, אשר מספר בקשות הביניים בתיקים שלהם נמצא בטווח הממוצע האמור, ההליך המשפטי יזול. עוד צפוי, כי שינוי זה יביא להפחתה בכמות בקשות הביניים המוגשות כיום אשר מהוות גורם משמעותי ביותר בהתארכות חיי תיק ממוצע בבתי המשפט. כך למשל, בתיק אזרחי ממוצע בו מתקיימים דיונים, בקשות לדחיות בלבד מהוות 25% מאורך חיי תיק; בתיקים בהם לא מתקיים דיון, מספר זה מגיע אף ל-50%.

סעיף 4 –

בתיקון 24 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק ההוצאה לפועל) משנת 2002, תוקן סעיף 1א81, שעניינו ביצוע תביעה על סכום קצוב, כך שנקבע בו שניתן להגיש לביצוע בהוצאה לפועל תביעות על סכום קצוב הבאות מכח חוזה או התחייבות מפורשים או שיש עליהן ראיות בכתב או שעילתם בהוראה מפורשת של חיקוק, ובלבד שסכומן אינו עולה על 50,000 ש"ח.

מוצע בסעיף א' להגדיל את הסכום שניתן יהיה להגיש לביצוע כתביעה בהוצאה לפועל לסכום שלא יעלה על 75,000 ש"ח. הגשת תביעות לביצוע ישירות בהוצאה לפועל תקל גם על העומס בבתי המשפט - שכן הדבר ייתר את הצורך בקבלת פסק דין קודם לפתיחת התיק בהוצאה לפועל גם ביחס לתביעות שסכומן גדול מ- 50,000 אך קטן מ- 75,000 כך שאלה יוגשו ישירות להוצאה לפועל. לדוגמא בעקבות תיקון מס' 24 לחוק ההוצאה לפועל אשר קבע את מסלול התביעה על סכום קצוב, ירד מספר תיקי סדר הדין המהיר בסכומים המתאימים מכ-130,000 בשנת 2005 ל-25,000 בשנת 2008. הנהלת בתי המשפט מעריכה, כי בעקבות העלאת הסכום כמוצע יועברו כ-7,000 תיקים לרשות לאכיפה וגביה ולפיכך, התיקון המוצע צפוי להפחית באופן משמעותי את נטל העבודה המוטל על שופטים ולחסוך זמן שיפוטי יקר.

תיקון דומה לתיקון המוצע בוצע לגבי תובענות בסדר דין מהיר, בתיקון מס' 4 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.

מוצע בסעיף ב' לבצע התאמות במנגנון המסירה בטרם פתיחת תיק בהוצאה לפועל. במצב הקיים, על זוכה לשלוח התראה לחייב על כוונתו לפתוח תיק הוצאה לפועל, עוד בטרם פתחתו וזאת באמצעות דואר רשום. מוצע לתקן הוראה זו ולקבוע כי הזוכה ימציא את ההתראה לחייב באמצעות דואר רשום עם אישור מסירה וזאת על מנת לצמצם את המקרים שבהם הזוכה פותח תיק ללא ידיעת החייב. כמו כן מוצע כי עבור חייב מיוצג תתאפשר מסירה זו באמצעות מסירה אישית בהתאם להוראות 489 ו-490 לתקנות סדר הדין האזרחי הנוגעות לאופן מסירה של כתבי בי-דין במקרה והנמען לא נמצא או מסרב לקבל המצאה ולתיעוד המסירה.

ההיבט המשפטי

לתקן את חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.
לתקן את תקנות בתי המשפט (מחלקה לניתוב תיקים בבתי המשפט ובבתי הדין לעבודה), התשס"ב-2002.
לתקן את תקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.
לתקן את תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.
לתקן את סעיף 1א81(א) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.

החלטות ממשלה קודמות

החלטה מס' 2043 של הממשלה מיום 15 ביולי 2010 - ייעול ההליכים השיפוטיים בתי המשפט.

ייעול הליכי פשיטת רגל

מחליטים

על מנת להפחית את העלויות הכרוכות בהליכי פשיטת הרגל ככלל, ובהליכים שנפתחים לבקשת החייב בפרט, לתקן את פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התשע"ג-1983, תקנות פשיטת רגל (אגרות), התשמ"ה-1985 ותקנות פשיטת הרגל, התשמ"ה-1985 כמפורט להלן:

1. לבטל את חובת הפרסום בעתונות של הליכי פשיטת רגל שנפתחים לבקשת חייב ולהמירה בהודעות לנושים ובפרסום באתר האינטרנט של הכונס הרשמי.
2. לבטל את חובת הפרסום ברשומות של הליכי פשיטת הרגל.
3. להמיר את חובת תשלום הפקדון בתשלום אגרה ייעודית לכונס הרשמי.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התשע"ג-1983 (להלן - הפקודה) בהתאם לדין הקיים קובעת, כי על מגיש בקשה לפשיטת רגל להפקיד פיקדון בידי הכונס הרשמי כמקדמה לכיסוי הוצאות ההליך. סכום הפיקדון הוא 2,692 ש"ח. מתוך סכום זה סכום של כ-800 ש"ח נדרש לצורך פרסום בעתונות וסכום של כ-200 ש"ח נדרש לצורך הפרסום ברשומות. פרסומים כאמור כוללים צו כינוס נכסים, צו הכרזה על פשיטת רגל, הודעה על חלוקת דיבידנד ראשון וביטול הכרזת פשיטת הרגל.

במסגרת עתירה שהוגשה לבג"ץ 554/03 חיה גליקמן נ' שר המשפטים (להלן - העתירה) נטען, כי סכום הפיקדון הגבוה מהווה חסם בפני חייבים מעוטי יכולת לנקיטה בהליכי פשיטת רגל. זאת על אף שהליכי פשיטת הרגל מיועדים בראש ובראשונה לסייע לחייבים כאמור. בעקבות עתירה זו. התקבלה החלטה להמיר את תשלום הפיקדון באגרה ייעודית שתשולם לכונס הרשמי לצורך מימון הליכי פשיטת הרגל. המענה לחייבים מעוטי יכולת יינתן בדרך של דחיית המועד לתשלומה של אגרה זו, כך שהיא תיגבה מתוך קופת פשיטת הרגל, ככל שיצטברו בה כספים מספיקים לשם כך. פתרון זה הוצג במסגרת תשובת המדינה לעתירה בג"ץ.

עם זאת, העלויות הגבוהות של הליך פשיטת הרגל בצירוף הסכומים הנדרשים לצורך "סבסודן" של הוצאות ההליך של חייבים מעוטי יכולת, הובילו לכך שסכומה של האגרה הייעודית היה גבוה מאוד. מאחר שחלק מהותי מסכום הפיקדון הנגבה לפי הדין הקיים נובע מעלויות הפרסום כמפורט לעיל, מוצע לתקן את החוק הפקודה, כך שתבוטל חובת הפרסום בעיתונות בבקשות שמוגשות על ידי חייבים. יובהר, כי הפרסום בעיתונות מבוצע בדרך של פרסום רשימת ההודעות הרלוונטיות בעתון יומי. ספק אם נושי החייב נחשפים להודעה כאמור, ומכאן אם פרסום בעיתונות מהווה אמצעי אפקטיבי ליידוע נושי החייב אודות ההליך. בנוסף, בבקשות שמוגשות בידי חייבים, ניתן להמיר את הפרסום בעיתונות בחובת הודעה פרטנית לנושים. מאחר שהחייב, ככלל, משתף פעולה בהליכים שנפתחו ביוזמתו, ההנחה הינה שחובת היידוע תבוצע כנדרש. הודעה כאמור תשיג את המטרה של יידוע הנושים אודות ההליכים בצורה טובה יותר ובעלויות נמוכות יותר.

בנוסף להודעה הפרטנית לנושי החייב, מוצע לקבוע חובת פרסום באתר האינטרנט של הכונס הרשמי. מטעמים של הגנה על פרטיות החייב מוצע, כי הפרסום יהיה בדרך של שאילתה פרטנית. ובאופן שיתחשב בצורך להגן על פרטיות נושאי המידע ולהגן על המידע מפני שימוש בלתי מורשה בו. בנוסף, מוצע להוזיל את עלויות ההליך באמצעות ביטול חובת הפרסום ברשומות. לפרסום ברשומות, ככלל, שתי מטרות עיקריות: פרסום לציבור ועיגון ראייתי של התוכן המפורסם ברשומות. ספק אם הפרסום ברשומות מהווה אמצעי אפקטיבי ליידוע ציבור הנושים אודות הליכי פשיטת הרגל. בנוסף, לא קיים צורך בעיגון ראייתי של הליכים אלו, שכן הפרסום הנדרש הינו של החלטות וצויים פומביים של בית המשפט. ביטול הפרסום ברשומות יוביל להפחתה של הכנסות משרד המשפטים בכ-500,000 ש"ח לשנה.

על מנת לתת מענה לחייבים מעוטי יכולת, מוצע להמיר את חובת הפקדת הפיקדון באגרה ייעודית לכונס הרשמי. מוצע לקבוע, כי חייב, המבקש לפתוח בהליך פשיטת רגל, יידרש לשלם, עם פתיחת התיק, חלק מסכום האגרה, כפי שיקבע בתקנות. יתרת האגרה תגבה מתוך הכספים שיתקבלו בתיק, ככל שיתקבלו. בדרך זו יינתן מענה לחייבים מעוטי יכולת, שלא ידרשו לשלם את מלוא הסכום עם פתיחת התיק. סכום האגרה יקבע כך שיכסה את ההוצאות אותן נועד לכסות הפיקדון המופקד היום, בהתחשב בכך שבחלק מהתיקים לא ניתן יהיה לגבות את יתרת האגרה מעבר לזו שמשולמת עם פתיחת התיק.

ההיבט המשפטי

לתקן את פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התשע"ג-1983
לתקן את תקנות פשיטת רגל (אגרות), התשמ"ה-1985
לתקן את בתקנות פשיטת הרגל, התשמ"ה-1985

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות ממשלה קודמות
אין.

תעשיות ביטחוניות

שינוי הגדרת "מתקן ביטחוני" בחוק התכנון והבניה לקראת הפרטת חברות ממשלתיות ביטחוניות

מחליטים

1. לתקן את סעיף 159 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), כך שמתקנים של חברה ממשלתית ביטחונית, אשר הוקמו כמתקנים ביטחוניים לפי פרק ו' לחוק התכנון והבניה, ימשיכו לראות בהם כמתקנים ביטחוניים כמשמעותם בפרק זה, גם לעניין בינוי חדש במתקנים הללו, למשך תקופה של שבע שנים ממועד ההפרטה; ואולם שר הפנים, שר האוצר ושר הביטחון, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, יהיו רשאים לאשר הארכת התקופה האמורה בשנה נוספת, אם נוכחו לדעת כי הליך ההסדרה נמצא בשלבים מתקדמים. בינוי חדש במתקנים האמורים ייעשה בהתאם לנהלי בינוי במחנות צה"ל ויהיה תחת אחריותה של יחידת הבינוי של מערכת הביטחון.
2. להטיל על מנכ"ל משרד הביטחון לבחון בתוך 60 ימים ממועד החלטה זו, את הצורך בהסדרת הליך רישוי מיוחד במסגרת ההליך התכנוני הרגיל שלפי הוראות חוק התכנון והבניה, עבור תכנון מתקנים ביטחוניים של חברה ממשלתית ביטחונית שהופרטה, ולהקים צוות בהשתתפות מנהל התכנון במשרד הפנים, נציג משרד הביטחון ונציג משרד המשפטים, אשר יפעל להסדרת הליך כאמור בחקיקה, ככל שיתברר כי קיים צורך כאמור.
3. לעניין החלטה זו –
"חברה ממשלתית ביטחונית" – חברה ממשלתית אשר הוקמה כשלוחה אחרת של מערכת הביטחון ואשר הופרטה.

דברי הסבר

ההיבט המשפטי

המתקנים הקיימים המשרתים את פעילותן של חברות ממשלתיות העוסקות בייצור מוצרים ביטחוניים, הוקמו במהלך השנים כמיתקנים ביטחוניים על פי פרק ו' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), אשר מאפשר הקמה והרחבה של מתקנים מכוח אישורים של הועדה למיתקנים ביטחוניים (להלן – **הולמ"ב**), וללא צורך בתכנית מתאר ובהיתרי בניה אשר נדרשים עבור מתקנים שאינם מתקנים ביטחוניים. בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, סמכות שר הביטחון לאשר מתקן ביטחוני חלה גם ביחס לשלוחה אחרת של מערכת הביטחון לרבות חברה ממשלתית שהשר האחראי עליה הוא שר הביטחון.

על מנת לאפשר את ההפרטה של חברות ביטחוניות, ולמנוע מצב שבו המתקנים אשר שימשו את החברה שהופרטה הופכים במועד ההפרטה למתנים בלתי חוקיים, וכן על מנת לאפשר לרוכש שינויים נדרשים במתקנים הקיימים מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה כך שבתקופה של שבע שנים ממועד ההפרטה, ובמידת הצורך תוארך התקופה האמורה בשנה נוספת בהתאם לאמור בהחלטה, גם מתקנים של חברה ממשלתית שהופרטה, יוגדרו כמתקנים ביטחוניים לפי סעיף 159 לחוק התכנון והבניה, ויהיו טעונים אישורים לפי פרק ו' לחוק. במהלך התקופה האמורה יוכל הרוכש לבצע את ההסדרה כנדרש לפי חוק התכנון והבניה. ללא תיקון זה, יהפכו המתקנים לבלתי חוקיים מיד עם ההפרטה, מצב שימנע את האפשרות להפריט את החברה, בנוסף, הרוכש לא יוכל להתאים את המתקנים הקיימים לחברה שהופרטה.

יובהר כי תקופת הביניים נגזרת ממועד ההפרטה, שכן כל עוד זהות הרוכש אינה ידועה, הרי שעמדתו לעניין ההסדרה במתחמים אינה יכולה להישמע כנדרש.

עוד מוצע להטיל על משרד הביטחון לבחון האם קיים צורך בהסדרת הליך רישוי מיוחד במסגרת ההליך התכנוני הרגיל עבור תכנון מתקנים ביטחוניים של חברה ממשלתית ביטחונית שהופרטה, בשל הפעילות הביטחונית שהיא מקיימת. ככל שיתברר כי קיים צורך כאמור, יוקם צוות בהשתתפות מנהל התכנון במשרד הפנים, נציג משרד הביטחון ונציג משרד המשפטים אשר יפעל להסדרת ההליך הנדרש בחקיקה.

הנפקת 20% ממניות רפאל והתעשייה האווירית

מחליטים

1. במהלך השנים 2014 ו-2015 יוצעו לציבור 20% או יותר מהון המניות של התעשייה האווירית לישראל בע"מ וכן 20% או יותר מהון המניות של רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - **ההנפקות**), בהתאם להוראות כל דין ונהלי רשות החברות הממשלתיות, ובכפוף לקבלת החלטת הפרטה מתאימה לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.
2. להקים צוות בראשות מנהל רשות החברות הממשלתיות, ושכין חבריו יהיו מנכ"ל משרד הביטחון, הממונה על התקציבים והחשבת הכללית במשרד האוצר, או נציגיהם, אשר יפעל להסרת כלל החסמים להנפקות, לרבות בנוגע להסדרים הביטחוניים הנדרשים ועיגון האינטרסים החיוניים של המדינה בחברות המניות בסעיף 1 להחלטה זו, וידווח על התקדמותו בתוך 90 יום ממועד ההחלטה לוועדת שרים לענייני הפרטה.
3. להטיל על מנהל רשות החברות להגיש לוועדת שרים לענייני הפרטה בתוך 120 יום ממועד החלטה זו, הצעה להחלטת הפרטה כאמור בסעיף 1 להחלטה זו, אשר תתבסס על המלצות הצוות ביחס להסדרים הנדרשים לביצוע ההנפקות ולהסרת החסמים כאמור.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

בהתאם לדוחותיה הכספיים של חברת רפאל – מערכות מידע מתקדמות בע"מ (להלן - **רפאל**) לשנת 2012, הונה העצמי בשנת 2011 עמד על כ- 2,617 מיליוני שקלים חדשים ובשנת 2012 על כ- 2,720 מיליוני שקלים חדשים. הרווח הנקי של רפאל עמד בשנת 2011 על כ- 397 מיליוני שקלים חדשים, ובשנת 2012 על כ- 569 מיליוני שקלים חדשים.

בהתאם לדוחותיה הכספיים של חברת התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - **תע"א**) לשנת 2012, עמד הונה העצמי של החברה בשנת 2011 על כ- 824 מיליוני דולרים ובשנת 2012 על כ- 924 מיליוני דולרים. הרווח הנקי של החברה עמד בשנת 2011 על כ- 83 מיליוני דולרים, ובשנת 2012 על כ- 69 מיליוני דולרים. בהתאם לאינדיקציות ראשוניות, בהתבסס על פרמטרים מקובלים, שווי החברות עומד על מיליארדי ש"ח כל אחת.

לאור מצבן הכלכלי האיתן של החברות, ולאור צרכיה התקציביים של מדינת ישראל לשנים הבאות, מוצע להקים צוות להסרת החסמים להנפקת החברות ולהנחות את מנהל רשות החברות הממשלתיות להביא לאישור ועדת השרים לענייני הפרטה הצעת החלטה בדבר הנפקת הצעה לציבור של 20% לפחות ממניות של כל אחת משתי החברות האמורות.

מעבר להזרמת ההון לקופת המדינה, תסייענה ההנפקות גם לחיזוק הבסיס הכלכלי של החברות, להגברת השקיפות ולהתייעלות הדרגתית, וכן לעידוד ופיתוח שוק ההון הישראלי ויצירת מדד למחירי השוק של החברות, אשר יוכל להוות כלי עזר בקבלת החלטה בדבר הנפקות נוספות בעתיד.

בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, הנפקה לציבור של 10% או יותר ממניותיה של חברה ממשלתית הנה הפרטה, ולכן מוצע כי ההנפקה תיעשה בדרך של החלטת הפרטה, בהתאם לחוק האמור.

ביטחון

תקציב הביטחון

מחליטים

החלת נהלי ועדת השרים לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון על ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי

להחיל את כל החלטות הממשלה הנוגעות לתחום סמכותה של ועדת השרים לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון, לרבות החלטה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012 שעניינה שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) והחלטה מס' 3065 מיום 31 במרץ 2011, שעניינה הרחבת סמכויות ועדת השרים לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון, על ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפי החלטה מס' 4 מיום 18 במרץ 2013 שעניינה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדיני-ביטחוני").

קביעת מנגנון בקרה על עמידה בתקציב

לקבוע כי במסגרת אישור התכנית הרב שנתית לתקציב הביטחון בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדיני – ביטחוני") תקבע ועדת השרים מנגנונים למעקב ובקרה אחר העמידה בתקציב.

הפחתה בתקציב הביטחון

גובה ההפחתה בתקציב הביטחון יקבע במהלך השבוע הקרוב.

דברי הסבר

רקע כללי

במהלך השנים האחרונות קיבלה הממשלה החלטות אשר מסדירות את אופן האישור של פרויקטי ההצטיידות במשרד הביטחון. הסמכות לאישור הפרויקטים ניתנה ועדת השרים לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון (להלן, ועדת השרים להצטיידות). עם הקמת הממשלה הנוכחית, הועברה סמכות אישור הפרויקטים מוועדת השרים להצטיידות לוועדת השרים לביטחון לאומי. עם זאת, הנהלים של ועדת השרים להצטיידות לא הוחלו על ועדת השרים לביטחון לאומי. על כן, מוצע להחיל את החלטות הממשלה הקודמות אשר קבעו את הנהלים לאישור פרויקטי ההצטיידות על ועדת השרים לביטחון לאומי.

מוצע כי במסגרת אישור התכנית הרב שנתית לצה"ל ולמשרד הביטחון, תקבע ועדת השרים לביטחון לאומי (הקבינט המדיני בטחוני) מנגנונים למעקב ובקרה אחר עמידה בתקציב.

כמו כן, מוצע להפחית בתקציב הביטחון על מנת לעמוד במסגרות התקציב.

רגולציה

ייעול מנגנוני רגולציה

מחליטים

1. בהמשך להחלטה מס' 4027 מיום 25 בנובמבר 2011, שעניינה ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית (להלן - **החלטת הממשלה**), לאמץ את פרק ב' של דוח הצוות לייעול הרגולציה בישראל (להלן - **הדוח**), המצורף כנספח להחלטה זו, בנושאים הבאים:
 - א. בכל פעולה של רגולטור עליו לשקול, בנוסף לשיקולים המדריכים אותו על פי החקיקה המסמכה, גם שיקולים של קידום הצמיחה והתחרותיות במשק, צמצום ככל הניתן של הכבדה רגולטורית על האזרחים והעסקים, וכן צמצום פערים חברתיים וכלכליים.
 - ב. בבואו להפעיל את סמכותו, במקרים ובנסיבות המתאימים לכך, יבחן הרגולטור החלה של מנגנונים אלטרנטיביים של רגולציה שאינם במתכונת של "ציווי ושליטה", כמשמעותם בדוח, ובפרט רגולציה עצמית של הגופים המפוקחים על ידו, באופן שיאפשר לו להשיג את מטרת הרגולציה.
 - ג. הקמת ועדת שרים לרגולציה, בראשות ראש הממשלה (להלן - **ועדת השרים**) אשר תהיה אחראית על שיפור הרגולציה הממשלתית וייעולה.
 - ד. להגביר את התיאום ולחזק את שיתוף הפעולה בין הרגולטורים בדרך של הקמת פורום רגולטורים בהובלת משרד ראש הממשלה, אשר ידון בנושאי רוחב הרלבנטיים לעבודתם של הרגולטורים השונים. הפורום ינוהל על ידי האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, כאשר המועצה הלאומית לכלכלה תהיה אמונה על גיבוש התכנים המקצועיים-רגולטוריים. נוסף לכך, ישמש הפורום כפלטפורמה להקמת "שולחנות עגולים" אשר יעסקו בנושאים ספציפיים הרלבנטיים למספר מצומצם יותר של רגולטורים.
 - ה. רגולטור ישמע עמדות של גורמים רלבנטיים אחרים במגזר הציבורי טרם קבלת החלטה בנושאים שהם בעלי השפעה מהותית על המשק או על תחום אחריות של רגולטור אחר, כמפורט בדוח.
 - ו. ועדת השרים תכריע במחלוקות רגולטוריות, ככל שיוותרו כאלו בסיום תהליך שמיעת העמדות כאמור בסעיף קטן (ה). הכרעת ועדת השרים תעשה לאחר שהתבצעה בחינה של הסוגיה על ידי צוות שיפעל במועצה הלאומית לכלכלה, וזה יגיש את חוות דעתו בסוגיה לוועדת השרים בתיאום עם המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה.
 - ז. להטיל על האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, לקדם תוכנית ממשלתית רוחבית לצמצום הנטל הרגולטורי של רגולציה קיימת (להלן - **התוכנית לצמצום הנטל הרגולטורי**). התכנית תוגש לוועדת השרים ותכלול את התכנים הבאים:
 - 1) מיפוי ההוראות שקבע כל רגולטור;
 - 2) הקטנת העלות האדמיניסטרטיבית הכרוכה במילוי חובת הרגולציה;
 - 3) בחינת נחיצותן של עיקר ההוראות הרגולטוריות ואופן יישומן באמצעות תהליך הערכת השפעת הרגולציה (RIA).
 - בתקופה בה תגובש התוכנית לצמצום הנטל הרגולטורי על הרגולטורים השונים להשקיע את מירב מאמציהם במיפוי וייעול הרגולציה הקיימת ולהמתין ככל הניתן עם קידומה של רגולציה חדשה.
 - ח. בהמשך למידע שיועבר לוועדת השרים לפי סעיף קטן (ז), להטיל עליה לקבוע יעד כמותי לצמצום העלויות האדמיניסטרטיביות הכרוכות ברגולציה.
2. לאמץ את עיקרי המלצות הדוח בעניין המודל להגברת אפקטיביות הרגולציה בתחומי התשתיות, שעניינו מבנה ארגוני מיטבי לרגולציה אשר בבסיסו השר והמשרד אמונים על קביעת המדיניות ואילו רגולטור כלכלי עצמאי יהיה אמון על קידום התחרות ופיקוח על התנהלות המתחרים בענף.
 3. להטיל על מזכיר הממשלה לבצע, עד ליום 30 במאי 2013, את התיקונים הנדרשים בתקנון הממשלה לצורך הקמת ועדת שרים לרגולציה כאמור בסעיף 1(ג) וכמפורט בדוח. נוכח העובדה כי יו"ר ועדת השרים הוא ראש הממשלה, ילווה המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה את עבודת ועדת השרים.

4. להטיל על המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה לפעול ליישום המלצות הדוח לענין שמיעת עמדות, כאמור בסעיף 1(ה). להטיל על משרד ראש הממשלה, בהיוועצות עם אגף התקציבים והמועצה הלאומית לכלכלה, להביא בפני ועדת השרים את התכנית לצמצום הנטל הרגולטורי עד לתאריך 30 ביוני 2013.
 5. להטיל על הממונה על התקשוב הממשלתי במשרד האוצר להרחיב, עד ליום 30 ביוני 2013, את מערכת המידע של "קשרי ממשל" כך שתהווה פלטפורמה לשמיעת עמדות על ידי רגולטורים, כמפורט בסעיף 1(ה), וכן להעמיד פלטפורמה אינטרנטית שתאפשר מיפוי של הרגולציה הקיימת וביצוע תהליכי הערכת השפעת הרגולציה (RIA), לרבות היוועצות עם הציבור.
 6. להטיל על ראש המועצה הלאומית לכלכלה לפעול ליישום המלצות הדוח בכל הנוגע לתפקידו כמפורט בסעיף 1(ו) ובכלל כן, לפרסם את סדרי עבודתו לענין בחינת הסוגיה רגולטורית, כמפורט בדוח.
 7. בהמשך לסעיף 5 בהחלטת הממשלה, יפעל המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה למסד את תהליכי הערכת השפעת הרגולציה (RIA), טיוב הרגולציה, הפחתת עלויות ביורוקרטיה ופישוט תהליכים, תוך היוועצות עם בעלי עניין, ארגונים וקבוצות מהציבור בהתאם למדריך להערכת השפעת הרגולציה.
 8. סעיף 1 יחול לגבי כל רגולטור, למעט הרגולטורים המנויים בסעיף 7 להחלטת הממשלה.
 9. לאור החשיבות הרבה שהממשלה רואה בשיפור מנגנוני הרגולציה בכל תחומים במשק, להטיל על מזכיר הממשלה לפנות לרגולטורים שהחלטה זו לא חלה עליהם, על מנת שישקלו להחיל על עצמם את הוראות סעיף 1(א), (ב), (ד), (ה) ו- (ז) להחלטה זו ויקדמו, במסגרת פעולותיהם, תכנית לצמצום הדרגתי בעלויות הנגרמות למפוקחים בשל החלת הוראות רגולטוריות.
 10. לבחון בעוד שנתיים מקבלת החלטה זו האם להחיל אותה גם על רגולטורים שהחלטה זו לא הוחלה עליהם.
 11. בהחלטה זו, למעט לענין סעיף 2 להחלטה -
- "רגולטור" - שר בעל סמכויות לביצוע רגולציה, מי שהשר האציל לו סמכות זו וכן, למעט לענין סעיף 1(ו), בעל תפקיד לביצוע סמכויות רגולציה השייך מבחינה מנהלית למשרד ממשלתי.
- "רגולציה" - אחד מאלה:

- א. הפעלת סמכות על ידי מי שבסמכותו לקבוע כללים לגבי שוק או ציבור מסוים ואשר מהווים נורמה בת-פעל תחיקתי (כדוגמת קביעת תקנות, מחירים ואמות מידה מכח חוק).
- ב. כל הוראת מינהל פרטנית כדוגמת מתן היתרים, רישיונות או זיכיונות אשר יש להן השפעה משקית מהותית או לחילופין שהינה בעלת השפעה משמעותית על תחום פעילותו של רגולטור אחר.

דברי הסבר

הרגולציה (או האסדרה) היא אגד הכללים אשר קובעת המדינה, שבהם היא מתערבת בפעולותיהם של הפרטים והשחקנים הפועלים בשוק, כך שהיא מכוונת את התנהגותם על מנת להגן על אינטרס ציבורי.

לאור מסקנות הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (ועדת טרכטנברג), וכפי שנקבע בהחלטת הממשלה מס' 4027 מיום 25 בדצמבר 2011 (להלן - **החלטת הממשלה**) הוקם צוות בראשות הממונה על התקציבים ובהשתתפות יושב ראש המועצה הלאומית לכלכלה והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי). הממשלה הטילה על הצוות לבחון את מבנה הרגולציה ולהמליץ על שינויים מבניים נדרשים לביטול כפילויות ולקידום יעילות. כמו כן, הצוות יבחן את היחסים בין הרגולטורים לממשלה, בהתייחס לשאלת עצמאותן של סוכנויות רגולציה במטרה להביא לקבלת החלטות על בסיס מקצועי על ידי גורמים בעלי ידע ומומחיות נדרשים וכן תוך איזון אשר יאפשר לממשלה ולשר האחראי לקבוע, בשקיפות ציבורית, החלטות רוחביות בעלות אופי מדיניות.

הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי, בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג, דנה בכשלים בתחום הרגולציה בישראל. בין היתר, הצביעה הוועדה על כשל בסיסי ומתמשך ברגולציה הכלכלה שמפעילה המדינה, בהיבט השפעתה על יוקר המחיה. כמו כן הצביעה הוועדה על כך שהרגולציה לא תמיד מצליחה לשרת את האינטרס הראשוני עליו יצאה להגן וכן בחנה מספר רב של דוגמאות והמחשות לקשיים ולפערים בין המצב הרצוי לבין המצוי.

העיסוק בתורת הרגולציה בישראל הינו חלק ממגמה עולמית, אשר באה לידי ביטוי, בין היתר, בגיבוש המלצות של מועצת ה-OECD למדינות החברות באירגון. ביום 22.3.2012 אימצה המועצה המלצות ביחס למדיניות רגולציה וממשל (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance). ההמלצות הן תוצר של הערכת רפורמות רגולטוריות במדינות ה-OECD בעשור האחרון, והן כוללות, בין היתר: מחויבות של הממשלות למדיניות כוללת לאיכות הרגולציה; גיבוש רגולציה בשקיפות תוך שיתוף הציבור; לבצע תהליכים לבחינת איכות ואפקטיביות הרגולציה; ועוד. במדדים השוואתיים של מדינות ה-OECD ממוקמת ישראל בדירוג נמוך או בינוני מבחינת איכות הרגולציה.

בהתאם לאמור לעיל, פעל בשנה האחרונה הצוות לייעול מנגנוני רגולציה. במסגרת עבודת הצוות נעשתה סקירה מקיפה של דילמות העולות מעבודת הרגולציה הממשלתית וכן של דרכי ההתמודדות הממשלתיות עם סוגיות אלו במדינות מפותחות בעולם. לאור הממצאים גיבש הצוות המלצות אשר מתמקדות בשני נושאים עיקריים כפועל יוצא של המנדט אשר הוטל עליה על ידי הממשלה:

1. המלצות כלליות בדבר ייעול מנגנוני הרגולציה הממשלתיים;
2. המלצות למודל להגברת אפקטיביות הרגולציה בתחומי התשתיות, בדגש על מבנה הרגולציה ויישומי המפורטים בתחומי התקשורת.

הדוח המלא מצורף כנספח להחלטת הממשלה. עיקרי ההמלצות הכלליות בדבר ייעול מנגנוני רגולציה ממשלתיים הן כדלקמן:

1. בכל פעולה של רגולטור במסגרת תפקידו לפי חוק, עליו לפעול לקידום הצמיחה והתחרויות במשק, תוך צמצום ככל הניתן של הכבדה רגולטורית על האזרחים והעסקים וכן צמצום פערים חברתיים וכלכליים.
2. בבואו להפעיל את סמכותו, במקרים ובנסיבות המתאימים לכך, יבחן הרגולטור החלה של מנגנונים אלטרנטיביים של רגולציה שאינם במתכונת של "ציווי ושליטה", כמשמעותם בדוח, בפרט רגולציה עצמית של הגופים המפוקחים על ידו, באופן שיאפשר לו להשיג את מטרת האסדרה.
3. הקמת ועדת שרים לרגולציה, בראשות ראש הממשלה, (להלן – **ועדת השרים**) אשר תהיה אחראית על שיפור הרגולציה הממשלתית וייעולה.
4. להרחיב את המכנה המשותף ולחזק את שיתוף הפעולה בין הרגולטורים בדרך של הקמת פורום רגולטורים בהובלת משרד ראש הממשלה, אשר ידון בנושאי רוחב הרלבנטיים לעבודתם של הרגולטורים השונים. הפורום ינוהל על ידי האגף לניהול מדיניות במשרד ראש הממשלה, כאשר המועצה הלאומית לכלכלה תהיה אמונה על גיבוש התכנים המקצועיים-רגולטוריים. נוסף לכך, ישמש הפורום כפלטפורמה להקמת "שולחנות עגולים" אשר יעסקו בנושאים ספציפיים הרלבנטיים למספר מצומצם יותר של רגולטורים.
5. להטיל על רגולטור לשמוע עמדות של גורמים רלבנטיים אחרים במגזר הציבורי טרם קבלת החלטה בנושאים שהם בעלי השפעה מהותית על המשק או על תחום אחריות של רגולטור אחר כמפורט בדוח.
6. ועדת השרים תכריע במחלוקות רגולטוריות, ככל שיוותרו כאלו בסיום תהליך שמיעת העמדות כאמור בסעיף 5 לעיל. הכרעת ועדת השרים תעשה לאחר שהתבצעה בחינה של הסוגיה על ידי צוות שיפעל במועצה הלאומית לכלכלה, וזה יגיש את חוות דעתו בסוגיה לוועדת השרים.
7. להטיל על האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, לקדם תוכנית ממשלתית רוחבית לצמצום הנטל הרגולטורי של רגולציה קיימת (להלן – **התוכנית לצמצום הנטל הרגולטורי**). התוכנית תכלול שלושה שלבים שיבצע כל רגולטור לגבי הרגולציה שבתחום סמכותו והיא תוגש לוועדת השרים:

א. מיפוי ההוראות שקבע כל רגולטור;

ב. הקטנת העלות האדמיניסטרטיבית הכרוכה במילוי חובת הרגולציה;

ג. בחינת נחיצותן של עיקר ההוראות הרגולטוריות ואופן יישומן.

בתקופה בה תגובש התוכנית לצמצום הנטל הרגולטורי על הרגולטורים השונים להשקיע את מירב מאמציהם במיפוי וייעול הרגולציה הקיימת ולהמתין ככל הניתן עם קידומה של רגולציה חדשה.

8. להטיל על ועדת השרים לקבוע יעד כמותי לצמצום העלויות האדמיניסטרטיביות הכרוכות ברגולציה.

לסעיף 2:

בנוסף בחן הצוות בעבודתו מודל להגברת אפקטיביות הרגולציה בתחומי התשתית. המודל המבני המומלץ בתחומי התשתיות הינו רגולטור כלכלי עצמאי האחראי על קידום התחרות ופיקוח על התנהלות המתחרים ("רגולציה כלכלית"). הממשלה, באמצעות השר והמשרד, אחראית על קביעת המדיניות והיעדים. המודלים הקיימים בתחומי התשתיות ייבחנו באופן פרטני ויבוצעו בהם התאמות לאור המודל העקרוני.

לסעיפים 3-7:

מוצע להטיל על גורמים שונים בממשלה הוראות ליישום המלצות הדוח כמפורט בהחלטה.

לסעיף 7:

יש לציין כי במקביל לעבודת הצוות פעל, מתוקף סעיף 5 בהחלטה מס' 4027 מיום 25 בדצמבר 2011, צוות נוסף בראשות סמנכ"ל ממשל במשרד ראש הממשלה בשיתוף עם משרד התמ"ת לפיתוח תורת רגולציה ממשלתית. הצוות גיבש 'מדריך תורת הערכת רגולציה (RIA). המדריך, כשמו, מבנה מסגרת תהליכית להערכת השפעות רגולציה. תהליך זה מיועד להביא לאיזון בין מימדים שונים הכרוכים ברגולציה: יצירת פתרון רגולטורי המקדם באופן מיטבי את תכלית הרגולציה (לאור מאפייני הבעיה); בחינת הפתרון המוצע לאור הסביבה המיידית של הרגולציה, כגון רגולציה קיימת, הנטל הבירוקרטי ויכולת היישום והאכיפה של הרגולציה; בחינה רחבה יותר של הרגולציה, לאור השפעותיה החברתיות והכלכל משקיות האפשריות. ולבסוף, שקלול כלל השיקולים במסגרת של יתרונות וחסרונות במטרה להשיג תועלת מירבית עם עלות מועטת.

המדריך בנוי לפי תשעה שלבים של תהליך הערכת ההשפעה, החל מאפיון הבעיה וכלה בבחירת החלופה המיטבית וקביעת הדרכים למעקב אחר יישומה. בנוסף, כולל המדריך גם ידע תיאורטי רלוונטי לעבודת הרגולטור, ובפרט ארגז הכלים הרגולטורי הפורס מגוון של כלים רגולטורים אלטרנטיביים שאינם במתכונת של 'ציווי ושליטה'.

על מנת לבסס ולתקף את המדריך ככלי עבודה מעשי ואפקטיבי, מתקיים בימים אלה תהליך היוועצות בתוך הממשלה ומחוצה לה, על טיוטת המדריך שפורסמה לציבור. בתום תקופת ההיוועצות יחתם המדריך באופן סופי. מדריך זה יהיה את הבסיס לדיון הבינמשרדי בסוגיות רגולטוריות וכן יישמש כמדריך לתהליכי ייעול הרגולציה במסגרת התוכנית לצמצום הנטל הרגולטורי.

לפיכך מוצע כי המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה יפעל למסד את תהליכי הערכת השפעת הרגולציה (RIA), תוך היוועצות עם בעלי עניין, ארגונים וקבוצות מהציבור בהתאם למדריך הערכת השפעת הרגולציה.

לסעיף 8 עד 10:

מוצע לקבוע כי סעיף 1 להחלטה יחול לגבי כל רגולטור כהגדרתו בהחלטה, למעט הרגולטורים המניים בסעיף 7 להחלטת הממשלה. סעיף 7 להחלטת הממשלה קבע כי סעיפים 4 ו-5 להחלטה, לעניין הצוות ליעול מנגנוני הרגולציה וכן לעניין פיתוח תורת רגולציה ממשלתית לא יחולו על בנק ישראל, על רשות ניירות ערך ועל אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

עוד מוצע לקבוע כי לאור החשיבות הרבה שהממשלה רואה בשיפור מנגנוני הרגולציה בכל תחומים במשק, להטיל על מזכיר הממשלה לפנות לרגולטורים שהחלטה זו לא חלה עליהם, על מנת שישקלו להחיל על עצמם את הוראות סעיף 1(א), (ב), (ד), (ה) ו-1(ז) להחלטה זו ויקדמו, במסגרת פעולותיהם, תכנית לצמצום הדרגתי בעלויות הנגרמות למפוקחים בשל החלת הוראות רגולטוריות. וכן מוצע לבחון בעוד שנתיים מקבלת החלטה זו האם להחיל אותה גם על רגולטורים שהחלטה זו לא הוחלה עליהם.

שיפור וייעול הליכי עשיית עסקים בישראל

מחליטים

1. בהמשך להחלטות ממשלה מס' 2054 מיום 15 ביולי 2010 ומס' 452 מיום 21 ביוני 2009 שעניינן שיפור וייעול הליכי עשיית עסקים בישראל, להאריך את תקופת עבודתה של הוועדה לשיפור וייעול תהליכי עשיית עסקים בישראל (להלן - הוועדה), עד ליום 31 בדצמבר 2015, וכן למנות את הממונה על התקשוב הממשלתי כחברה בוועדה, נוסף על חבריה הקיימים.
2. לאשר את תכנית העבודה של הוועדה המפורטת להלן, ובהתאם לה לקבוע כדלקמן:
 - א. להטיל על רשות המיסים להביא לשיפור וייעול תהליך פתיחת עסק, כפי שנמדד בדו"ח עשיית עסקים של הבנק העולמי, מ-21 ימים כיום ל-10 ימים – עד ליום 31 בדצמבר 2015;
 - ב. להטיל על רשות המיסים לעדכן את מספר תשלומי המיסים, כפי שנמדד בדו"ח עשיית עסקים של הבנק העולמי, מ-33 תשלומים בשנה כיום ל-11 תשלומים בשנה – עד ליום 31 בדצמבר 2015;
 - ג. להטיל על רשות המיסים ועל הרשויות המוסמכות המנפיקות אישורים ורישיונות בנושא סחר חוץ על-פי חוק להביא לשיפור וייעול תהליך הנפקת אישורים ורישיונות כאמור באמצעות הטמעתם במערכת מסלול"ל על פי אבני הדרך הבאות:
 - (1) מחשוב 85% מהאישורים והרישיונות לייבוא – עד ליום 31 בדצמבר 2014;
 - (2) מחשוב כלל האישורים והרישיונות לייבוא – עד 31 בדצמבר 2016;
 - ד. להטיל על משרד המשפטים להציג לוועדת השרים לענייני יוקר המחיה, הריכוזיות ועידוד התחרות במשק (להלן – ועדת השרים) תוך שלושה חודשים ממועד פרסום החלטה זו, תוכנית לביצוע שיפור משמעותי בתהליך רישום נכס, שכוללת יעד מדיד כפי שבא לידי ביטוי בדו"ח עשיית עסקים של הבנק העולמי ולוחות זמנים ליישומה.
 - ה. להטיל על משרד הפנים להביא לשיפור וייעול תהליך מתן היתרי בניה על פי אבני-הדרך הבאות:
 - (1) קיצור פרק הזמן הדרוש לקבלת היתר בניה ל-90 יום ב-80% מהוועדות באמצעות מחשוב התהליך – עד ליום 31 בדצמבר 2016, ובכפוף לכך שתיוקני החקיקה הדרושים לכך ייכנסו לתוקף עד ליום 31 בדצמבר 2013;
 - (2) להציג לוועדת השרים תוך חודשיים ממועד פרסום החלטה זו, תוכנית לביצוע שיפור משמעותי בתהליך מתן היתרי בניה, שכוללת יעד מדיד כפי שבא לידי ביטוי בדו"ח הבנק העולמי ולוחות זמנים ליישומה;
- ו. להטיל על משרד הפנים להביא לשיפור וייעול תהליך רישוי עסקים על פי אבני-הדרך הבאות:
 - (1) יישום הרפורמה ברישוי עסקים – עד ליום 31 בדצמבר 2014;
 - (2) הקמת מערכת מידע תהליכית לביצוע רישוי עסקים – עד ליום 30 ביוני 2016;
- ז. להטיל על מנהלת התקשוב הממשלתי במשרד האוצר להקים תשתית תקשורת לקישור בין הממשלה לעסקים – עד ליום 31 בדצמבר 2014;
3. להטיל על משרדי הממשלה השונים הנזכרים בסעיף 2 לעיל לדווח לוועדת השרים, מדי שישה חודשים, אודות ההתקדמות בביצוע תכנית העבודה על פי אבני הדרך שנקבעו.
4. להנחות את כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לבחון לפחות תהליך בירוקרטי אחד בתחומם שענייניו שירות ממשלתי לעסקים ולהציג לוועדת השרים, בתוך שישה חודשים, תכנית לשיפור.
5. להנחות את הממונה על התקציבים במשרד האוצר, המשמש כיו"ר הוועדה, לבחון את היקף המשאבים הנדרשים לביצוע תכנית העבודה המפורטת בסעיף 2 לעיל ולהגדיר את המקורות למימונה.

דברי הסבר

הוועדה לשיפור וייעול הליכי עשיית עסקים (להלן: הוועדה) הוקמה ביום 21 ביוני 2009 במטרה לשפר את הליכי עשיית עסקים בישראל. כיום עומד בראש הוועדה הממונה על התקציבים. בין היתר פעלה הוועדה לשפר נושאים שעלו כבעייתיים במיוחד בישראל על פי דו"ח עשיית עסקים של הבנק העולמי, המשווה את קלות עשיית העסקים ב-185 מדינות וכלכלות בעולם. על נושאים אלה נמנים הליכי הקמת עסק חדש, רישום נכס, היתרי בנייה והליכי יבוא וייצוא. בהמשך עבודתה הרחיבה הוועדה את פעולתה לתחומים נוספים שאינם כלולים בדו"ח הבנק העולמי, כגון הליכי רישוי עסק המתנהלים ברשויות המקומיות ומול מגוון משרדי ממשלה, ושיפור הקשר בין הממשלה לעסקים.

סעיף 1 להצעת ההחלטה מבקש להאריך את תוקף עבודת הוועדה עד לסוף שנת 2015 וכן למנות כחברה בה את הממונה על התקשוב הממשלתי במשרד האוצר.

סעיף 2 להצעת ההחלטה מבקש לקבל את אישור הממשלה למשימות המפורטות שהוועדה מעוניינת לבצע בשנים הקרובות, לרבות המועדים שבהם צפויות המשימות להסתיים, ולהטיל את האחריות לביצוען על משרדי הממשלה השונים. בפרט, מוצע כי משרדי הממשלה יפעלו כדלקמן:

1. שיפור וייעול תהליך פתיחת עסק יושג באמצעות פתיחת תיק במס הכנסה בד בבד עם פתיחת תיק במע"מ, סריקת מסמכים ישירות למערכת שע"מ הרחבת מספר המייצגים שיוכלו לפתוח תיק באופן הוספת האפשרות לפתיחת תיקי בעלי שליטה בחברות במערכת המחשוב של רשות המיסים מחשוב טפסים במע"מ לטובת תהליך רישום נכס, וכן פרסום קיומה של האפשרות לרישום חברה חדשה ברשות התאגידים, והכל עד לסוף שנת 2015.
2. עדכון מספר תשלומי המיסים, בהתאם למדדי הבנק העולמי בדו"ח עשיית עסקים, מ-33 תשלומים בשנה כיום ל-11 תשלומים בשנה עד לסוף שנת 2015.
3. ייעול תהליך ייבוא וייצוא סחורות באמצעות המשך הטמעת מערכת מסלול, שתפקידה ריכוז ומחשוב האישורים הדרושים ממשרדי הממשלה השונים לצורך ייבוא וייצוא סחורות. ההטמעה תחבצע בשני שלבים עד לסוף שנת 2016.
4. הצגת תוכנית לשיפור תהליך רישום נכס – הכולל את השלבים השונים בשינוי רישום הבעלות בעסקת נדל"ן – בתוך שלושה חודשים מיום החלטה זו.
5. קיצור תהליך קבלת היתרי בניה ל-90 יום ב-80% מהוועדות באמצעות הטמעת שלב ב' של מערכת "רישוי זמין" שנועדה למחשב את התהליך ולייצר ממשק ממוחשב לגורמים מאשרים הדרושים להשלמת תהליך קבלת ההיתר עד סוף שנת 2015; כמו כן, הצגת תוכנית לשיפור התהליך בכללותו בתוך חודשיים מיום החלטה זו.
6. תהליך רישוי עסקים, שאינו נמדד במסגרת דו"ח עשיית עסקים של הבנק העולמי, ישופר באמצעות השלמת רישום הרפורמה בנושא זה עד סוף שנת 2014; וכן באמצעות הקמת מערכת מידע תהליכית לביצוע רישוי עסקים עד סוף שנת 2015.
7. בנוסף, מוטל על הממונה על התקשוב הממשלתי במשרד האוצר להקים תשתית תקשורת לקישור בין הממשלה לעסקים, כבסיס להקמת ממשקים בין משרדי הממשלה לציבור העסקים, עד סוף שנת 2014.

סעיף 3 קובע כי על המשרדים השונים שעליהם הוטלה האחריות לביצוע תכנית העבודה לרווח לממשלה, מדי שישה חודשים, אודות התקדמותם בביצוע תכנית העבודה.

סעיף 4 מטיל על כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לאתר לכל הפחות תהליך שירות לעסקים בתחומם ולהציג לוועדת השרים לענייני יוקר המחיה, הריכוזיות ועידוד התחרות במשק תכנית עבודה לשיפורו.

סעיף 5 מנחה את הממונה על התקציבים במשרד האוצר, המשמש גם כיו"ר הוועדה, לבחון את המשמעויות התקציביות הנובעות מתכנית העבודה ולפעול להקצאת המשאבים הדרושים ליישומה ככל שימצא לנכון על פי שיקול דעתו המקצועי.

העמקת הגבייה

אשרור החלטות ממשלה קודמות לצמצום הגרעון

מחליטים

לאשר את חבילת הצעדים לצמצום הגרעון ולהתמודדות עם השלכות המשבר בכלכלה העולמית של המשק הישראלי ושינוי סדר העדיפויות בתקציב, אשר התקבלה בהחלטות הממשלה מיום 30 ביולי 2012 המפורטות להלן, הונחה על שולחן הכנסת כהצעת חוק העמקת גביית המסים והגברת האכיפה (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ג 2012 שמספרה 740 מיום 5 בנובמבר 2012, וטרם עברה קריאה ראשונה.

בנוסף, לאחד את הצעת החוק עם ההחלטות הנוספות המובאות בהמשך בהצעת מחליטים זו, ולכלול אותה במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2013 ו-2014).

החלטות הממשלה מיום 30 ביולי 2012 מצורפות בזאת כחלק בלתי נפרד ממסמך זה.

א) ההחלטה בדבר המלחמה בהון השחור

במטרה להילחם בתופעת הלבנת ההון וההון השחור מוצע לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:

1.

א. לתקן את חוק איסור הלבנת הון (בסעיף זה – **החוק**), כך שיתווספו לעבירות המקור בסעיף 2(א) לחוק ובמקביל בתוספת הראשונה, עבירות מס עם יסוד נפשי של כוונה לפי סעיף 220 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, ולפי סעיף 117(ב)(1), (ב)(3), (ב)(4), (ב)(5), (ב)(6), (ב)(7), ו- (ב)(8) (1) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מע"מ**), וכן לבחון את האפשרות להוסיף עבירת מקור לפי סעיף 98(ג) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.

ב. לתקן את סעיף 30 לחוק כך שתתאפשר העברת מידע ישירה מהרשות לאיסור הלבנת הון (להלן – **הרשות המוסמכת**) לרשות המסים בישראל, באופן שבו מועבר מידע כיום למשטרה ולשירות הביטחון הכללי. לעניין זה, יקודם הנוסח שהועבר למשרד האוצר על ידי משרד המשפטים אשר גובש במהלך ובעקבות הדיונים שקיימה וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בתיקון מס' 7 לחוק וייבחנו התאמות נוספות הנדרשות מהוספת סעיף 220 לפקודה כמקור.

ג. לתקן את סעיף 30(ז) לחוק, ולכלול את רשות המיסים בישראל במסגרת הרשויות שאסור להן לעשות שימוש במידע שהן מקבלות אלא לשם ביצועו של חוק זה, ולמעט החריגים הנקובים בסעיף האמור המאפשרים שימוש כאמור. לעניין זה, יקודם הנוסח שהועבר למשרד האוצר על ידי משרד המשפטים אשר גובש במהלך ובעקבות הדיונים שקיימה ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת בתיקון מס' 7 לחוק.

ד. לבחון את הצורך לתקן את סעיף 27 לחוק, לרבות ההגדרות הקבועות בו לעניין "פקיד מכס" ו- "עבירה".

2. לתקן את חוק מע"מ כך שהפרת סעיף 47 לחוק שעניינו איסור על תשלום במזומן בעסקה בין שני עוסקים שסכומה עולה על 20,000 ש"ח תביא להטלת קנס אזרחי בסך של 15% מסכום העסקה. בנוסף לקבוע, כי סכום העסקה המרבי הקבוע בחוק, העומד כיום על 20,000 ש"ח יעמוד על סכום של 10,000 ש"ח.

ב) ההחלטה בדבר הגברת אכיפת דיני המס

במטרה להגביר את אכיפת דיני המס לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:

1. לתקן את סעיפים 119א לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן-הפקודה) ו-סעיף 106 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן-חוק מע"מ) ולקבוע בהם, כי במקרים שבהם הועברה פעילותה של חברה אל חבר בני אדם אחר שיש בו, במישרין או בעקיפין, אותם בעלי שליטה או קרוביהם (להלן-הנעבר), ויוכח לפקיד השומה כי מטרתה העיקרית של ההעברה הינה הימנעות מתשלום מס, יהיה פקיד השומה רשאי לראות בנעבר ממשיך של החברה המעבירה, ולחייבו בכל חובות המס של החברה המעבירה.
2. במטרה להקל על גביית המס בנסיבות של הברחת נכסים ובנסיבות מיוחדות, לתקן את סעיפי החוק המפורטים להלן:
 - א. לתקן את סעיף 112א(ג) לחוק מע"מ שעניינו גביית מס במקרים מיוחדים, ואת סעיף 115 לחוק מע"מ, שעניינו עיכוב יציאה מהארץ בשל אי תשלום חוב מס, כך שייקבע בהם שהמוסמך לדון בבקשה הוא בית מהמשפט המחוזי.
 - ב. לתקן את סעיפים 106 לחוק מע"מ, שעניינו גביית חוב מצד שלישי, וסעיף 119א לפקודה, שעניינם גביית מס בנסיבות מיוחדות, כך שיחולו גם על יחיד המעביר פעילות לחברה או לחברה המעבירה פעילות ליחיד, ובלבד שליחיד תהיה שליטה, במישרין או בעקיפין, בחברה.
3. לתקן את הפקודה כך שבמקרה של חוב מס בחברת מעטים כהגדרתה בסעיף 76 לפקודה ניתן יהיה להחיל סנקציה של עיכוב יציאה מהארץ זאת בדומה לקבוע בסעיף 115 לחוק מע"מ ובהתאם לתנאים ולמגבלות הקבועים באותו סעיף.
4. לשקול לתקן את חוק אזור סחר חפשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985, כך שייקבע בו כי הצגת חשבונית מס בשיעור אפס בעת כניסה לאילת אף על פי שהטובין בשלם ניתנה החשבונית אינם נמצאים בכלי ההובלה וכן הוצאת הטובין מאילת, הם עבירות פליליות, ולהוסיף עבירות אלו לחוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985, כעבירות מנהליות.
5. לבצע תיקוני חקיקה ככל שנדרש כך שיתווסף מסלול של אכיפה מנהלית (עיצום כספי או קנס מנהלי) בעבירות מהסוג המפורט בסעיף 217 לפקודה, ובסעיפים 117(א)(3) ו-(5) לחוק מע"מ.
6. לתקן את פקודת התעבורה [נוסח חדש] כך שייקבע בה פטור לרכבי רשות המסים המשמשים לחקירות או לאיסוף מודיעין או לביצוע ביקורת, מהחובה להדביק מדבקה המזהה את הרכב כרכב ממשלתי.

ג) ההחלטה בדבר צמצום היקף העלמות המסים בישראל

במטרה לצמצם את היקף העלמות המסים בישראל, לתקן את סעיף 129(ב)(1) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 כך שהעברת טובין מעוסק הרשום לפי החוק אל עוסק, מוסד כספי או מלכ"ר הרשומים באזור או בשטחי עזה ויריחו תלווה בחשבונית, ולא בתעודת משלוח.

ד) ההחלטה בדבר שיפור וייעול גביית המסים בישראל

במטרה לשפר ולייעל את גביית המסים בישראל לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:

1. לתקן את חוקי המס כך שתינתן הסמכה לרשות המסים בישראל (להלן-**הרשות**) להטיל הגבלות על חייבי מס, בדומה להסמכה שקיימת לרשות האכיפה והגבייה בסעיפים 7א עד 17 לחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 (בסעיף זה-**החוק**) בכפוף ובהתאם לאותם התנאים, האמצעים וההליכים הקבועים בחוק לשמירה על זכויות החייבים, ובשינויים המחויבים, וזאת בתיאום עם רשות האכיפה והגבייה.
2. לתקן את פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן-**הפקודה**), חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן-**חוק מע"מ**) וחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן-**חוק מיסוי מקרקעין**), כך ששר המשפטים יהיה מוסמך לקבוע בתקנות הוראות בעניין סעדים זמניים וערובות בהליך ערעור לפי החוקים האמורים, על מנת להבטיח את תשלום המס כאשר יש חשש שהמס לא ישולם בתום ההליכים. בנוסף, להטיל על שר המשפטים להתקין תקנות בהתאם.
3. לתקן את חוק מע"מ והפקודה, כך שייקבע בהם, כי ניתן לחייב בקנסות פיגורים לפי חוק המסים (קנס פיגורים), התשמ"א-1980, החל מתאריך הוצאת השומה ועד ליום החיוב עצמו, וזאת במקרים שבהם בית המשפט החליט, כי מדובר בערעור שכל תכליתו הינו אי תשלום המס השנוי במחלוקת, ובהתאם לבקשת הרשות.
4. לתקן את חוקי המס ולקבוע בהם, כי ניתן יהיה לגבות חוב מס בנסיבות של העברת נכסים, ללא תמורה או בתמורה חלקית, בין בני זוג כל עוד לא עברו חמש שנים מתום שנת המס שבה היה חוב המס הסופי או שבה הועברו הנכסים, לפי המאוחר, וזאת במקום תקופה של שלוש שנים הקבועה כיום. בהחלטה זו, "חוקי המס"- הפקודה, חוק מע"מ וחוק מיסוי מקרקעין.

ה) ההחלטה בדבר ייעול גביית המסים בישראל

לתקן את דיני המס, ובכלל זה את חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1985 (להלן - **חוק המרכז לגביית קנסות**) וכל חקיקה נוספת, ככל שיידרש:

1. לתקן בהוראת שעה לשנתיים את חוק המרכז לגביית קנסות, כך שתינתן הסמכה לגביית חובות מס, מכוח חוקי המס, באמצעות המרכז לגביית קנסות (להלן-**המרכז**) על פי קריטריונים שייקבעו באישור רשות המסים.
2. א. לתקן את חוק קיזוז מסים, התש"ם-1980, כך שייקבע שחובת ההודעה לנישום כתנאי לביצוע הקיזוז אינה פוגעת בזכותה המהותית של רשות המסים לקזז בהתקיים התנאים הקבועים בחוק, ומכאן שזכותה של רשות המסים קודמת לזכות שנוצרה במועד בו הייתה לרשות המסים זכות כאמור. בנוסף, להטיל על שר האוצר לתקן את תקנות קיזוז מסים, תשמ"א-1980, כך שתבוטל תקופת ההמתנה כאמור בסעיף 1(א) לתקנות אלה באופן ובתנאים שייקבעו.
- ב. לתקן את חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן-**חוק מיסוי מקרקעין**) ואת פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן-**הפקודה**), כך שהרשות תהיה מוסמכת לבצע קיזוז של ניכוי מס במקור שנוכה בעסקת מקרקעין מכוח הפקודה והתקנות לפיה, אל מול חבות מס השבח של המנוכה לפי חוק מיסוי מקרקעין.
3. לתקן את סעיף 103 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן-**חוק מע"מ**) בדומה להוראת סעיף 195א לפקודה, כך שכל תשלום על חשבון חוב ייזקף באופן יחסי לקרן, לריבית ולהפרשי הצמדה.
4. לתקן את חוק מע"מ כך שבמקרה בו נרכש נכס בידי עוסק, שניכה מס תשומות בשל רכישתו או ייבואו, ולאחר מכן הנכס חדל לשמש בעסקה החייבת במע"מ, יהא דינו כדין נכס שנעשה בו שימוש לצורך עצמי עם שינוי השימוש כאמור, ולכן במועד האמור העוסק יחויב במע"מ עסקאות בשל מכר רעיוני.
5. א. לתקן את סעיף 91(ד)(3) ואת חלק י', פרק שני, סימן א' לפקודה כך שייקבע, כי פיגור בתשלום מקדמה ופיגור בתשלום מקדמת רווח הון הינו חוב מס שניתן להפעיל בגינו סמכויות גבייה בהתאם לחוקי המס.

ב. לתקן את חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, כך שתיקבע בו סמכות להטלת סנקציות בגין אי תשלום מקדמות, וכן ייבחנו סנקציות בגין הקטנת מקדמות לפי החוק האמור. בנוסף, לקבוע, כי פיגור בתשלום מקדמה הינו חוב מס שניתן להפעיל בגינו סמכויות גבייה.

בהחלטה זו, "חוקי המס" - חוק מע"מ, הפקודה, חוק מיסוי מקרקעין וחוק מס קנייה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952.

ו) ההחלטה בדבר תיקונים והתאמות בחוק הבלו על הדלק

- לתקן את חוק הבלו על הדלק, התשי"ח-1958 (בסעיף זה - החוק) כך שייקבע בו כדלקמן:
1. ייבחנו הצורך לקבוע הוראות דומות להוראות הקבועות בסעיפים 106, 106ב, 112, 112א' ו-115 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.
 2. לתקן את סעיף 15(ג) לחוק כך שיוארך המועד הקבוע להגשת תובענה פלילית במקרה של התלייה, צמצום או ביטול רישיון לפי סעיף 15(ב) לחוק, עקב עבירה של היצרן על הוראה מהוראות החוק, משלושה חודשים לשנה.
 3. לקבוע, כי חייב בדיווח, כהגדרתו בסעיף 21(ד) לחוק, חייב להודיע למנהל על כל שינוי שחל בבעלות על העסק, או בהנהלתו ובכל פרט אחר שקבע המנהל.
 4. לקבוע, כי לא יינתן החזר בגין הבלו (הישבון) אם לא הוגש דו"ח תקופתי או דו"ח מפורט או דו"ח מקוון למע"מ, וזאת לתקופה של עד 90 יום לאחר הגשת דוח כאמור.

ז) ההחלטה בדבר שיפור באיסוף המידע והדיווח לרשות המסים

- במטרה לשפר את איסוף המידע והדיווח לרשות המסים, לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:
1. לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, ולקבוע בו סעיף מקביל לסעיף 159א(ב) לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, כך שתינתן לרשות המסים בישראל (להלן - הרשות) הסמכות לעיכוב החזר מס במקרים שבהם טרם הוגש דו"ח לפי החוק, עד למועד של 90 יום לאחר הגשת הדו"ח.
 2. להסמיך את שר האוצר בחקיקה ראשית לגבות אגרות בעד החיבור למערכת שירות עיבודים ממוכנים והשימוש בה וכן לקבוע בתקנות פטורים, הקלות או הנחות מתשלום אגרות כאמור.

בהחלטה זו:

"חוקי המס" - חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, חוק מס קניה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

להלן דברי ההסבר להחלטות המאושרות בהחלטה זו, כפי שהופיעו בהחלטות המקוריות מיום 30 ביולי 2012.

א) דברי הסבר לאישור ההחלטה הקודמת בדבר המלחמה בהון השחור

סעיף 1-

גביית המיסים בישראל היא האמצעי העיקרי להכנסות המדינה. האופן בו מבוצעת שומה, ביקורת, ואכיפת הגבייה משפיע באופן ישיר על הכנסות המדינה. על כן, רמת הגבייה קשורה ישירות ליכולת המדינה לעמוד ביעד הגירעון בטווח הקצר וביעד החוב בטווח הארוך. מדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות הפרופ' מנחם טרכטנברג (להלן - הוועדה) עולה, כי קיים פער משמעותי בין הפעילות הכלכלית המדווחת לבין הפעילות הכלכלית בפועל במדינת ישראל. נמצא, כי הפעילות הכלכלית בפועל בישראל הייתה גדולה בכ-23% מהפעילות הכלכלית המדווחת.

הוועדה ראתה חשיבות רבה בהגברת האכיפה וההתמודדות עם ה"כלכלה השחורה" במדינת ישראל. על-פי דו"ח הוועדה, צמצום הפער בין הפעילות המדווחת לפעילות בפועל, לצד אכיפה יעילה יותר, צפויים להביא להגדלה משמעותית של בסיס המס בישראל ולפיקך גם להגדלת המקורות שבידי הממשלה, כמו גם ליצירת מערכת מס צודקת ושוויונית יותר, שכן בכך יצטמצם היתרון התחרותי של עסקים מעלימי המס על פני עסקים שומרי חוק.

עוד עולה מדו"ח הוועדה, כי לשם הגשמת המטרה האמורה יש להשתמש במערכות המידע הממוחשבות המצויות בידי הממשלה על מנת לשדרג את האכיפה, ללא הגדלה של החיכוך בין רשויות המס לציבור בכללותו.

על מנת לייעל ולהגביר את האכיפה ולצמצם את תופעת ההון השחור מוצע לתקן את חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן- החוק) כך שיתווספו לעבירות המקור גם עבירות מס עם יסוד נפשי של כוונה לפי חוקי המס השונים. בנוסף, מוצע לתקן את החוק כך שתתאפשר העברה ישירה של מידע הרשות לאיסור הלבנת הון אל רשות המיסים, כמפורט לעיל. בנוסף, מוצע לבחון את הצורך לתקן את סעיף 27 לחוק, לרבות ההגדרות הקבועות בו לעניין "פקיד מכס" ו-"עבירה".

סעיף 2-

סעיף 47א(ב) לחוק מע"מ קובע, כי קונה שהוא חייב במס חייב לדרוש ממוכר שהוא עוסק מורשה חשבונית מס, ולא ישלם בשטרי כסף, וזאת בעסקאות שערך הנכסים או השירותים בהן עלה על 20,000 ש"ח. על מנת לאכוף את הוראת הסעיף, מוצע לקבוע, כי על הפרת הסעיף ניתן יהיה להטיל קנס אזרחי בשיעור של 15% מסכום העסקה. בנוסף, מוצע לקבוע כי סכום העסקה המרבי כאמור באותו סעיף יופחת ויעמוד על 10,000 ש"ח.

ב) דברי הסבר לאישור ההחלטה הקודמת בדבר הגברת אכיפת דיני המס

גביית המיסים בישראל היא האמצעי העיקרי להכנסות המדינה. יכולת רשות המסים בישראל (להלן - הרשות) בעת ביצוע שומה, ביקורת, אכיפת הגבייה ופעולות שונות התומכות בכך, משפיעה באופן ישיר על הכנסות המדינה ועל יכולת המדינה לעמוד ביעד הגירעון בטווח הקצר וביעד החוב בטווח הארוך. המלצות הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות הפרופ' מנואל טרכטנברג (להלן - הוועדה) כללו, בין היתר, קריאה לפעול לצמצום הפער בין הפעילות הכלכלית המדווחת לבין הפעילות הכלכלית בפועל בישראל, במטרה להביא למערכת מס צודקת ושוויונית יותר.

במטרה להגביר את אכיפת דיני המס ולצמצם את הפער האמור, מוצע לבצע את הפעולות המפורטות להלן.

סעיף 1-

טיפול בתופעת "גלגול חברות" - המושג גלגול חברות פירושו פתיחת חברה, צבירת חובות ופתיחת חברה חדשה אשר זהה במהותה ופעילותה לחברה הקודמת, וכל זאת תוך התחמקות מתשלום החובות של החברה הישנה. תופעה זו של גלגול חברות היא תופעה רווחת ביותר ופוגעת באופן משמעותי ביכולת לגבות מיסים.

על מנת להתמודד עם תופעת "גלגול החברות" מוצע לקבוע, כי במקרים שבהם הועברה פעילותה של חברה אל חבר בני אדם אחר שיש בו, במישרין או בעקיפין, אותם בעלי שליטה או קרוביהם (להלן - הנעבר), ויוכח לפקיד השומה כי מטרתה העיקרית של ההעברה הינה הימנעות מתשלום מס, יהיה פקיד השומה רשאי לראות בנעבר ממשיך של החברה המעבירה, ולחייבו בכל חובות המס של החברה המעבירה.

סעיף 2-

הקלות לענין גביית מס במקרה של הברחת נכסים ונסיבות מיוחדות –

1. מוצע לתקן את סעיפים 112א (ג) ו-115 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"מ) ולהסמיך את בית המשפט המחוזי לדון בבקשות לפי הסעיפים האמורים.
2. סעיפים 106 לחוק מע"מ, 119א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה) קובעים, כי חברה בעלת חוב, שהעבירה לחברה אחרת פעילות ללא תמורה או בתמורה חלקית, מבלי שנותרו בחברה אמצעים לכיסוי החוב, ובחברה זו קיימים אותם בעלי שליטה, במישרין או

בעקיפין, אזי ניתן לגבות את החוב מהחברה שקבלה את הפעילות. מוצע לקבוע, כי ההוראות הקבועות בסעיפים האמורים יחולו גם על יחיד המעביר פעילות לחברה או לחברה המעבירה פעילות ליחיד ובלבד שליחיד תהיה שליטה, במישרין או בעקיפין, בחברה.

סעיף 3–

מוצע לתקן את פקודת מס הכנסה כך שייקבע בה סעיף מקביל לסעיף 115 לחוק מע"מ הקובע, כי במקרה של חוב של חברת מעטים, ניתן לעכב יציאה מן הארץ של מנהל פעיל בה או מנהל עסקים או בעל מניות המחזיק ביותר מ-26% מהון המניות או מכוח ההצבעה. בנוסף מוצע לקבוע, כי ההחלטה תתקבל בתנאים ובמגבלות הקבועים בסעיף האמור.

סעיף 4–

חוק אזור סחר חפשי באילת (בסעיף זה - החוק), קובע שיחול מע"מ בשיעור אפס על מכירת טובין בידי עוסק שאינו תושב אזור אילת לעוסק שהוא תושב אזור אילת לצורך עסקו באזור אילת. הוראה זו לא חלה על טובין שמפורטים בתוספת השנייה לחוק. החוק מעניק גם פטור ממע"מ על מכירת טובין המצויים באזור אילת, בידי עוסק תושב אזור אילת לצריכה באזור זה או לשימוש בו (למעט טובין המפורטים בתוספת השנייה לחוק), ועל מכירתם של מקרקעין המצויים באזור אילת. אשר למתן שירותים, החוק מעניק פטור ממע"מ על מתן שירותים באזור אילת בידי תושב האזור, למעט השירותים המפורטים בתקנות אזור סחר חפשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ו-1985, שחל עליהם מע"מ בשיעור אפס.

עלות ההטבה שמקנה החוק מוערכת על ידי הרשות בכ-500 מיליון ש"ח בשנה. אף על פי כן, בחוק לא נקבעה סנקציה שתינקט כלפי עוסקים או מובילים שמבקשים בעת המעבר במסוף הכניסה לאילת לקבל חותמת אישור של פקיד המכס על חשבוניות המס, בלי שהטובין ברשותם. בדרך זו ניתן לנצל לרעה את ההטבות שמקנה החוק, שכן עסקה כזו מדווחת כחייבת במע"מ בשיעור אפס. כלומר, העוסקים יכולים לדווח על הכנסת טובין החייבים במע"מ בשיעור אפס מבלי שאלה הוכנסו לאילת בפועל. מוצע לשקול תיקון של החוק כך שייקבע בו, כי הצגת חשבונית מס בשיעור אפס בעת כניסה לאילת, אף על פי שהטובין נשוא החשבונית אינם נמצאים בכלי ההובלה וכן הוצאת הטובין מאילת, הם עבירותה פליליות. בנוסף, מוצע לקבוע עבירות אלה כעבירות מנהליות. יצוין, כי תיקון זה נדרש בעקבות דוח מבקר המדינה, מספר 60 לשנת 2009.

סעיף 5–

העבירה הקבועה בסעיף 217 לפקודה עוסקת באדם אשר ערך דו"ח לא נכון ללא הצדק סביר. העבירות הקבועות בסעיף 117(א)(3) ו-5(5) לחוק מע"מ עוסקות באי מילוי דרישות לפי חוק מע"מ מוצע להוסיף לגבי עבירות אלה מסלול של אכיפה מנהלית (עיצום כספי או קנס מנהלי) על מנת לייעל את האכיפה לגביהן.

סעיף 6–

לשם ביצוע תפקידם במילוי ההוראות לפי חוקי המס, לצורך גבייה, חקירה וביקורת, נוסעים חלק מן העובדים ברשות המסים ברכבים סמויים. ביום 19.3.2012 פורסם ברשומות תיקון מס' 103 לפקודת התעבורה, בו הוסף סעיף 65ד, הקובע חובת הדבקה מדבקה על כל רכב של תאגיד (לרבות רכב של משרד ממשלתי) שבה יפורטו פרטי ההתקשרות עם מערכת לדיווח ולמעקב של התאגיד (סעיף 65ד(ג)). סעיפים קטנים (ז) ו-ח(ח) קובעים רשימה סגורה של גופים עליהם לא יחול הסעיף, כאשר רשות המסים אינה ביניהם. על מנת שלא לחשוף רכבים השייכים לתחומי עבודה רגישים ברשות המסים, המחייבים, כי הרכבים יהיו סמויים, מוצע כי תתוקן פקודת התעבורה כך שייקבע בה פטור לרכבי רשות המסים שיש להותירם כרכבים סמויים, מהחובה להדביק את המדבקה האמורה.

ג) דברי הסבר להחלטה בדבר צמצום היקף העלמות המסים בישראל

סעיף 129(ב) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - החוק) קובע, כי טובין מובלים ילוו במסמך בהתאם למקום הרישום של העוסק. לעניין טובין המובלים מעוסק הרשום באזור או בשטחי עזה ויריחו

לפי הדין המקביל לחוק, על העוסק להציג חשבונית. ואולם, לעניין טובין המובלים מעוסק ישראלי ניתן לבחור בין הצגת חשבונית להצגת תעודת משלוח. לשם ייעול האכיפה והגברת ההדדיות בהעברת טובין בין שטחי ישראל והרשות הפלסטינית, ובמטרה להגביר את הוודאות בעניין התחשבות המסים בין ישראל והרשות הפלסטינית, מוצע לתקן את סעיף 129(ב)(1) לחוק כך שהעברת טובין מעוסק הרשום לפי החוק לעוסק, מוסד כספי או מלכ"ר הרשומים באזור או בשטחי עזה ויריחו תלווה אף היא בחשבונית ולא בתעודת משלוח.

ד) דברי הסבר להחלטה בדבר שיפור וייעול אמצעי גביית המסים בישראל

סעיף 1–

בהתאם להוראות סעיף 194 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - **הפקודה**), הסמכויות המוקנות לפקיד השומה בגבייה הן עיכוב יציאה מהארץ ועיקול רכוש. הסמכויות המוקנות לפי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן - **חוק מיסוי מקרקעין**) ולפי פקודת המיסים גבייה, הן סמכויות עיקול והוצאה לפועל וכן סמכות מאסר. הסמכויות המוקנות בחוק ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - **חוק מע"מ**) וכן לפי פקודת המסים גבייה הן עיכוב יציאה מהארץ ועיקול רכוש.

לעומת זאת, למרכז לגביית קנסות (להלן - **המרכז**), קיימות סמכויות רבות נוספות המפורטות בסעיף 7א(ג) לחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 (להלן - **חוק המרכז לגביית קנסות**), לרבות: הגבלת החייב מלקבל דרכון ישראלי או תעודת מעבר לפי חוק הדרכונים, התשי"ב-1952, הגבלת החייב כלקוח מוגבל מיוחד, כמשמעותו בסעיף 33 לחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981; הגבלת החייב מלעשות שימוש בכרטיס חיוב, כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986, הגבלת החייב מלייסד תאגיד, הגבלת החייב מלקבל, מלהחזיק או מלחדש רישיון נהיגה. במטרה לייעל ולשפר את גביית המיסים בישראל מוצע לקבוע סמכויות דומות גם בחוקי המס, בכפוף ובהתאם לאותם התנאים, האמצעים וההליכים הקבועים בחוק לשמירה על זכויות החייבים, בשינויים המחויבים.

סעיף 2–

א. חוקי המס קובעים, כי בהליכי ערעור על החלטות לפי חוקים אלה, לא ישולם המס השנוי במחלוקת. מסיבה זו, הליכי הערעור מנוצלים במקרים רבים על מנת לדחות ואף לא לשלם את המס השנוי במחלוקת, ומוגשים גם אם אין בערעור ממש. במקרים רבים, רשות המיסים ניצבת בסוף ההליך מול שוקת שבורה וללא יכולת של ממש לגבות את המס המגיע לה.

ב. לאור האמור, מוצע לקבוע לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - **הפקודה**), חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - **חוק מע"מ**) וחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, כך ששר המשפטים יהיה מוסמך לקבוע בתקנות הוראות בעניין סעדים זמניים וערובות בהליך ערעור לפי החוקים האמורים, על מנת להבטיח את תשלום המס כאשר יש חשש שהמס לא ישולם בתום ההליכים. בנוסף, מוצע להטיל על שר המשפטים להתקין תקנות בהתאם לאמור.

סעיף 3–

סעיף 96 לחוק מע"מ קובע קנס בשל אי תשלום במועד. חוק המיסים (קנס פיגורים), התשמ"א-1980 קובע אף הוא קנס כאמור. בבג"ץ 9909/01, שגי'א נגד מנהל המכס והמע"מ פ"ד נז' (6) 193, נקבע, כי קנס פיגורים יושט 30 ימים מיום קבלת פסק הדין.

מוצע לקבוע, כי במקרים שבהם מוגש ערעור רק לצורך עיכוב תשלום המס השנוי במחלוקת, יוכל המנהל לפנות לבית המשפט ולבקש ממנו להטיל קנס פיגורים החל ממועד הוצאת השומה נשוא הערעור. בהתאם, מוצע לבצע תיקון מקביל גם בפקודה.

סעיף 4–

במטרה לצמצם את התופעה של הברחת נכסים בין בני זוג ולהקל על גביית המס במקרים כאמור ממוצע לתקן את חוקי המס ולקבוע בהם, כי ניתן יהיה לגבות חוב מס בנסיבות של העברת נכסים, ללא תמורה או בתמורה חלקית, בין בני זוג כל עוד לא עברו חמש שנים מתום שנת המס שבה היה חוב המס הסופי או שבה הועברו הנכסים, לפי המאוחר, וזאת במקום תקופה של שלוש שנים הקבועה כיום.

ה) דברי הסבר להחלטה בדבר ייעול גביית המסים בישראל

גביית המסים היא המקור העיקרי להכנסה של ממשלת ישראל. רשות המסים הינו הגוף האמון על גביית המסים העקיפים והישירים. רשות המסים בישראל הוקמה, בעקבות החלטת ממשלה משנת 2003 בדבר איחוד האגפים - מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, המכס ומע"מ, ושע"מ (שירות עיבודים ממוכנים).

לפי הערכות בנק ישראל ומשרד האוצר צפוי, כי במהלך העשור הקרוב מדינת ישראל תתקשה לעמוד ביעד גרעון אשר מביא לצמצום החוב הממשלתי. בהתאם לכך, מתחזק הצורך במימון יכולות הגבייה של גופי הממשלה בכלל ורשות המיסים בפרט וזאת על מנת לעמוד ביעד גרעון שיתמוך במדיניות הממשלה לצמצום החוב.

סעיף 1-

כיום, בהתאם לסעיף 1(13) לחוק המרכז לגביית קנסות, סכום שיש לשלמו למדינה לפי דין ושפקודת המסים (גבייה) חלה עליו, ניתן לגבייה על ידי המרכז לגביית קנסות (להלן - המרכז), ובלבד ששר המשפטים והשר הנוגע בדבר (להלן - השרים) אישרו לגבותו לפי הצעת מנהל המרכז וחשב המשרד הממשלתי הנוגע בדבר. אישרו השרים כאמור, לא ייגבה החוב באמצעות פקודת המסים (גבייה). הסדר זה אינו מתאים להעברה של מספר גדול של תיקים.

לאור האמור מוצע לקבוע הסמכה בחוקי המס להעברת חובות מס לגבייה באמצעות המרכז, וזאת על מנת לייעל את הליכי הגבייה באמצעות גוף נוסף, המתמחה בגביית קנסות. לצד זאת מוצע, כי הסדרת העברת החובות בחקיקה ראשית תבוצע כהוראת שעה לתקופה של שנתיים.

סעיף 2-

א. כיום, ביצוע קיזוז חוב מס מול החזר מס כרוך בסרבול רב, וזאת בשל הצורך במשלוח הודעה לנישום שרק לאחריה קמה זכות הקיזוז, וכן בשל המועד בו ניתן לבצע את הקיזוז, אשר קבוע בתקנות קיזוז מיסים, התשמ"א-1980 (להלן - תקנות), ועומד על 90 ימים מהיום בו החוב הפך לסופי. מצב זה מונע גבייה אפקטיבית של המס ויוצר בעיות בעת ביצוע עיקולים מצדדים שלישיים.

מוצע לתקן את חוק קיזוז מיסים, התשמ"א-1980 (להלן - חוק קיזוז מיסים) כך שיקבע שחובת ההודעה לנישום כתנאי לביצוע הקיזוז אינה פוגעת בזכותה המהותית של רשות המסים לקזז בהתקיים התנאים הקבועים בחוק, ומכאן שזכותה של רשות המיסים קודמת לזכות שנוצרה במועד בו הייתה לרשות המיסים זכות כאמור, מוצע לתקן את התקנות כך שיבוטל הצורך להמתין 90 ימים עד לביצוע הקיזוז, באופן ובתנאים שייקבעו.

ב. סעיף 164 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה) קובע חובת ניכוי במקור מהכנסה ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, קבע בצו. צו מס הכנסה (קביעת תשלומים בעד שירותים או נכסים כהכנסה), התשל"ז-1977, קובע חובת ניכוי מס במקור במכירת נכס, לרבות מקרקעין. בהתאם לזאת, בעסקאות מקרקעין החוסות תחת צו זה יש לנכות מס הכנסה בהתאם לצו. בנוסף, באותה עסקת מקרקעין נקבעת חבות במס גם מכוח חוק מיסוי מקרקעין.

כיום, לא קיים סעיף המאפשר לקזז בין התשלומים האמורים, ועל כן עד בירור חבות המס הסופית של המוכר הוא חשוף לתשלום של כפל מס. לאור האמור, מוצע לתקן את חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק מיסוי מקרקעין), כך שיתאפשר קיזוז של ניכוי מס במקור שנוכה בעסקת מקרקעין מכוח הפקודה והתקנות לפיה, מחבות מס השבח של המנוכה לפי חוק מיסוי מקרקעין.

סעיף 3–

סעיף 103 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"מ) קובע, כי במידה וחייב המעביר סכום על חשבון חוב מס לא פירט לאיזה מרכיב מתוך חוב זה שילם את הסכום, ייזקף סכום זה על חשבון החוב באופן יחסי לקרן, לקנס, לריבית ולהפרשי ההצמדה.

מוצע לקבוע, בדומה להוראת סעיף 195א לפקודה, כי בכל מקרה ייזקף התשלום באופן יחסי כאמור לעיל. במקרים שבהם עוסק ניכח תשומה בגין רכישת נכס והנכס הפסיק לשמש אותו בעסקו, נוצר מצב שבו מס העסקאות בגין רכישת הנכס לא ישולם. מוצע לקבוע, כי דינו של הנכס יהיה כדין נכס שנעשה בו שימוש לצורך עצמי עם שינוי השימוש כאמור, ולכן במועד שינוי השימוש יחויב העוסק במע"מ עסקאות בשל מכר רעיוני.

סעיף 4–

א. חובת תשלום מקדמות קבועה בסעיפים 91(ד) ו-175 לפקודה. אף על פי כן, לא קיימת סנקציה בשל איחור בתשלום ובדיווח על מקדמות כנדרש בחוק. קיימת חשיבות רבה שהמקדמות ישולמו בזמן לצורך גביית המיסים השוטפת. בשל כך, מוצע לקבוע, כי איחור בתשלום מקדמה שנקבעה בחוק יקנה לפקיד השומה סמכות להוצאת לנישום שומה לפי מיטב השפיטה, בדומה לסמכות הקבועה בסעיף 167 לפקודה לגבי דיווח ותשלום בגין ניכוי מס במקור.

ב. סעיפים 181-174א לפקודה קובעים חובת תשלום מקדמות בשל המס שחייב בו הנישום. סעיף 190 לפקודה קובע את הסמכות להטלת קנסות על פיגור בתשלום מקדמות כאמור. בחוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, נקבעה בסעיף 10(ב) סמכותו של שר האוצר לקבוע מקדמות בהתאם לחוק זה. מוצע לתקן חוק זה כך שתיקבע בו סמכות להטלת קנסות בגין אי תשלום מקדמות, בדומה להוראה הקבועה בסעיף 190 לפקודה.

ו) דברי הסבר להחלטה בדבר תיקונים והתאמות בחוק הבלו על הדלק

סעיף 1–

על מנת לייעל את הליכי הגבייה מוצע להחיל את הוראת סעיף 106 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"מ) ולקבוע, כי במקרים שבהם היה לאדם חוב בלו סופי והוא העביר נכסים בלא תמורה או בתמורה חלקית, לאדם אחר, בלי שנותרו אמצעים בישראל לסילוק החוב, רשאי המנהל לגבות את הבלו ממי שקיבל את הנכסים כאמור. בנוסף, מוצע להחיל את סעיף 106א לחוק מע"מ ולקבוע, כי במקרים שבהם נפטר עוסק שאילולא נפטר היה חייב בבלו, יהיה נציגו החוקי של העוסק חייב בתשלום הבלו עבור תקופה אשר לא עולה על שלוש שנים ממועד פטירת העוסק. עניינו של תיקון זה בעיקר במקרים שבהם נמצא, כי עוסקים יחידים הזכאים לפטור או הישבון על תשלום הבלו, קיבלו הטבה זו שלא כדין. בנוסף, ואף זאת על מנת לייעל את הליכי הגבייה, מוצע להחיל את הוראת סעיף 106ב לחוק מע"מ ולקבוע, כי המנהל רשאי לחייב בבלו בעל תפקיד בחברה אשר ביצעה מעשה המהווה עבירה לפי חוק הבלו ובלבד שיש בידי המנהל ראיות לכאורה להוכיח שהמעשה נעשה בידעתו של בעל התפקיד. כן מוצע להחיל את הוראת סעיף 115 לחוק מע"מ ולקבוע, כי המנהל יהיה רשאי לבקש מבית משפט השלום לצוות על עיכוב יציאה מן הארץ של כל אדם אשר נדרש לשלם בלו ולא עשה כן, או מנהל פעיל בחברה אשר נדרשה לשלם בלו והיה למנהל רשות המסים חשד סביר, כי הבלו לא ישולם.

סעיף 2–

רישיון לייצור דלק הניתן בהתאם לחוק הבלו על הדלק, התשי"ח-1958 (להלן - חוק הבלו) מאפשר לחברה לרכוש דלק מבתי הזיקוק ללא מרכיב הבלו ולהעבירו לרשות המס בעצמו, במועד שנקבע לכך. חקירות פליליות המתנהלות בחשד לעבירות על דיני הבלו הינן מורכבות ומסועפות, לעיתים נגד ארגוני פשיעה, ומעורבות בהן בדרך כלל גם עבירות על חוקי מס אחרים.

בהתאם, תקופה של שלושה חודשים להגשת תובענה פלילית אינה מספיקה ומנגד אין לאפשר לחברה אשר מתנהלת חקירה נגדה בחשד לביצוע עבירות על חוק הבלו להמשיך וליהנות מרישיון לייצור דלק. לאור האמור מוצע להאריך את התקופה עד להגשת תובענה פלילית לשנה.

סעיף 3-

יצרן דלק, מי שמשמש בדלק שניתן עליו פטור ומי שמשמש בדלק שניתן עליו הישבון מגישים בקשות שונות בהתאם לחוק במסגרתן מצהירים על פרטים שונים, בהתאם למהות פעילותם ואופי הבקשה (למשל בקשה לקבלת רישיון לייצור דלק, בקשה לקבלת דלק בפטור מבלו, בקשה לקבלת הישבון בלו, דוחות תקופתיים וכו'). מוצע לחייב בחוק הבלו את החייבים בדיווח להודיע למנהל על כל שינוי בכל פרט מהותי עליו הצהירו בפני המנהל.

סעיף 4-

הואיל והתשומות המהוות בסיס להחזר בלו, הן הבסיס גם לחישוב המע"מ, ועל כן עוסק המגיש דו"ח לצורך החזר בלו מחזיק בידיו את כל הנתונים המאפשרים הגשת דו"ח למע"מ, מוצע לקבוע לגבי הסדר הסולר, כי לא יינתן החזר בגין הבלו אם לא הוגש דו"ח תקופתי או דו"ח מפורט או דו"ח מקוון למע"מ וזאת לתקופה של עד 90 יום לאחר הגשת הדוח. יובהר, כי אין בעיכוב ההחזר כדי למנוע את הגשת הדוח התקופתי ותשלום המע"מ תוך שימוש בסכום ההחזר לצורך תשלום המע"מ כאמור.

ז) דברי הסבר להחלטה בדבר שיפור באיסוף המידע והדיווח לרשות המסים

ביום 27.12.2011 מינה שר האוצר צוות מקצועי לבחינת הפעולות הנדרשות ברשות המסים, אשר מתבסס על המלצות הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג מיום 26.9.2011 (להלן - הוועדה). מדו"ח הוועדה עולה, כי קיים פער בין הפעילות הכלכלית המדווחת לבין הפעילות הכלכלית בפועל בישראל וכי צמצום הפער האמור צפוי להביא הן להגדלה משמעותית של בסיס המס בישראל והן למערכת מס צודקת ושוויונית יותר, שכן שיפור בציות לחוקי המס יביא לצמצום היתרון התחרותי של עסקים מעלימי המס על פני עסקים שומרי חוק. כחלק מיישום המלצות הוועדה נדרש דגש מיוחד למיצוי היקף הדיווח הנדרש על ידי הנישומים, שכן דיווח זה הינו הבסיס העיקרי למיצוי פוטנציאל גביית המס בהמשך.

סעיף 1-

סעיף 159א(ב) לפקודה קובע, כי פקיד שומה רשאי לעכב החזר מס אם לא הוגש דו"ח שאדם חייב בו לפי סעיף 131 או 135 לפקודה, וזאת לתקופה שלא תעלה על 90 יום מיום שיוגש הדו"ח. הרציונל העומד מאחורי סעיף זה הוא, כי לא ניתן לדעת אם קיים לאדם חוב מס בעקבות הגשת הדו"ח, אשר יקזז את ההחזר.

חוקי המס האחרים אינם מאפשרים לבעלי תפקידים מקבילים לפקיד שומה לעכב החזר מס באופן זה. להמחשה, הדיווח המקוון בחוק מע"מ מאפשר לרשות המסים לבצע בקרה אפקטיבית יותר לגבי שרשרת המס על ידי הצלבת תשומות ועסקאות במע"מ. עד כה, הפעלת הדיווח המקוון חסכה למדינת ישראל כמיליארד ש"ח בשנה. מתן אפשרות לעכב החזר מס במידה וקיימת חריגות בדיווח למע"מ מאפשר לרשות לבצע את הפעולות הנדרשות לבירורן.

מוצע, על כן, לקבוע סעיף דומה בכל חוקי המס.

סעיף 2-

מערכת שירות עיבודים ממוכנים של משרד האוצר, המשמשת כמערכת המחשוב של רשות המסים (להלן - מערכת המחשוב), מספקת שירותים נרחבים לגורמים המורשים לייצג נישומים לפי סעיף 236 לפקודה (להלן - מייצגים), וכן היא מספקת שירותים שונים לגורמים נוספים בישראל. מערכת המחשוב מעניקה יתרונות רבים למייצגים, הנדרשים למידע שוטף מרשות המיסים עבור לקוחותיהם. למשל, גישה ישירה לנתונים הממוחשבים המצויים במערכת הממוחשבת של רשות המיסים; שליפת מידע מהירה; שיגור דוחות של נישומים ישירות למחשב הרשות; חיסכון בהגעה הפיזית למשרדי מע"מ, המכס ומס ההכנסה השונים. בזכות יתרונות אלו מפעילים המייצגים שאילתות רבות ומורכבות במרבית שעות היממה, לרבות בשעות העומס, ובשנים האחרונות חל גידול משמעותי

בכמות המייצגים הפועלים באמצעות מערכת המחשוב. דע עקא, הגידול שחל בהיקף השימוש במערכת מטיל עומס רב על המערכת, ומחייב תחזוקה שוטפת בעלות ניכרת. עד שנת 2012 חויבו מייצגים בשלושה סוגי תשלומים בגין השימוש במערכות המחשוב: הראשון, תשלום חד פעמי בגין התחברות ראשונית למחשב; השני, תשלום חודשי קבוע; השלישי, תשלום בגין שימוש בשירותי מחשב, המתחלק לדמי שימוש עבור זמן ודמי שימוש עבור הפקת המידע ותעבורתו. בבקשה לאישור תובענה ייצוגית שהוגשה לבית המשפט המחוזי כנגד חוקיות גביית התשלומים (בש"א (ת"א) 30289/07 מנירב נ' מדינת ישראל), קבע בית המשפט, כי אין ממש בבקשה וכי חיוב המייצגים בתשלומים הינו כדין. יחד עם זאת, בערעור שהתקבל בבית המשפט העליון על החלטת בית המשפט המחוזי (עצ"מ 980/08 מנירב נ' מדינת ישראל) קבע בית המשפט, כי יש להחזיר את הדיון לבית המשפט המחוזי על מנת שידון מחדש בחוקיות כל אחד מסוגי התשלומים, בהתאם לעקרונות שנקבעו על ידי בית המשפט העליון. בימים אלו דן בית המשפט המחוזי בתובענה הייצוגית בהתאם לפסק הדין בעליון.

על מנת למנוע מחלוקות נוספות בהווה ובעתיד בעניין חוקיות התשלומים הנגבים בגין מערכת המחשוב, על סוגיהם השונים, לרבות תשלומים שלעמדת הרשות גבייתם נעשתה לאורך השנים כדין, ונוכח חשיבות התשלומים אשר מאפשרים מתן שירות מיטבי למשתמשים במערכת, מוצע להסדיר את הטלת התשלומים בחקיקה כך שיהיה בסמכות שר האוצר לקבוע סוגים שונים של תשלומים בגין החיבור למערכת המחשוב ובגין השימוש בה ואת סכומם, וכן לקבוע, כי בסמכות שר האוצר לקבוע בתקנות פטורים, הקלות או הנחות מתשלומים כאמור.

ההיבט המשפטי

תיקון חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975
 תיקון חוק איסור הלבנת הון תש"ס-2000
 תיקון פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961
 תיקון חוק אזור סחר חפשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985
 תיקון פקודת התעבורה [נוסח חדש]
 תיקון חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963
 תיקון חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1985
 תיקון חוק קיזוז מסים, התש"ם-1980
 תיקון חוק הבלו על הדלק, התשי"ח-1958
 תיקון חוק מס קניה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין

החלטות ממשלה קודמות

החלטת ממשלה מס' 3756 מיום 9 באוקטובר 2011, שעניינה אימוץ המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי.

צעדים נוספים למלחמה בהון השחור

מחליטים

במטרה להילחם בתופעת ההון השחור והלבנת ההון מוצע לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:

1.

- א. לתקן את פקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה), והתקנות שהותקנו מכוחה, כך שתיקבע חובת דיווח מיוחדת על נותני שירותי מטבע לרשות המסים, במתווה שיאושר על ידי היועץ המשפטי לממשלה.
 - ב. להטיל על שרי המשפטים והאוצר לבחון אפשרות להעברת מידע מרשם נותני שירותי מטבע לרשות המסים, במקרים בהם עולה חשד לביצוע עבירות מס מסוימות.
 2. לתקן את חוקי המס, לרבות הפקודה, חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"מ), חוק הבלו על הדלק, התשי"ח-1958, פקודת המכס, חוק מס קניה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952 (להלן - חוקי המס), ולהתקין תקנות וכל חקיקה נוספת ככל שיידרש, כך שתיווסף הוראה המחייבת דיווח בעת שימוש או הסתמכות על חוות דעת שניתנה ע"י גורם מקצועי, הנוגעת בעקיפין או במישרין, בחוקי המס האמורים. פרטי הדיווח והיקפם יתואמו בין משרד האוצר למשרד המשפטים.
 - א. בנוסף, לקבוע עיצום כספי על הפרה של האמור בסעיף זה.
 3. לתקן את חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975 (להלן - החוק) כך שייקבע כי המנהל, כהגדרתו בפקודה, יהיה רשאי להטיל עיצום כספי בגין ביצוע הפרה כאמור בסעיפים 117(א) ו-117(א)(5) לחוק, בשיעור של 25% מסכום המע"מ אשר לגביו בוצעה ההפרה. במקרה של הפרה חוזרת יהיו רשאים המנהל או מי שהוסמך על ידו להטיל עיצום כספי בשיעור של 50% מסכום המע"מ שלגביו בוצעה ההפרה.
 4. לתקן את החוק, כך שסעיף 117(ב) יבוטל וסעיף 117(ב) יחול גם על אדם אשר פעל במטרה להביא לכך שאדם אחר יתחמק או ישתמט מתשלום מס שאותו אדם חייב בו.
 5. לתקן את סעיף 191 לפקודה, ולהוסיף סעיף מקביל בחוק מע"מ, כך שקנס גירעון יוטל על מי שהגירעון שלו עולה על 50% מהחבות שלו במס, והתקיים אחד מאלה:
 - א. הגירעון נובע מנקיטת עמדה שהינה בניגוד לעמדה מפורשת של רשות המסים המופיעה ברשימה סגורה של עמדות שתפורסם לעניין זה במקום ייעודי וברור;
 - ב. הגירעון נובע מנקיטת עמדה שהינה בניגוד להחלטה מפורשת ומנומקת שניתנה לנישום עצמו בהחלטת מיסוי/שומה סופית/ לגבי סוגיה משפטית עקרונית, בחמש השנים שקדמו לדו"ח;
 - ג. הגירעון נובע מתכנון מס שנקבע לגביו כי הוא מהווה עסקה מלאכותית או בדויה לפי סעיף 86.
 - ד. בספרים בלתי קבילים, אשר נפסלו לפי סעיפים - סעיף 130(ב) + (יא) וסעיף 145(א)(2). ואולם, לא יוטל קנס גירעון לפי סעיף קטן זה אם הועמד הנישום לדין פלילי בשל פסילת הספרים.
- במידה והנישום דיווח על העמדה שנקט בטופס מיוחד שיצורף לדו"ח השנתי במקרים שפורטו לעיל בסעיפים (א)-(ב), לא יחול קנס הגרעון ואולם הדיווח לא יבטל את קנס הגרעון במקרים (ג) ו-(ד). קנס הגרעון יהיה 30% מגובה המס הנחסך ו-50% בנסיבות מחמירות שיוגדרו.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

סעיף 1-

במטרה להילחם בהון השחור, להעמיק את גביית המס ולצמצם את תופעת העלמת הכנסות המתבצעת ע"י עברייני מס באמצעות פעילותם של נותני שירותים פיננסים מיוחדים, מוצע לקבוע חובת דיווח מיוחדת על האחרונים, כך שנתונים בגין פעילותם ידווחו באופן שוטף לרשות המסים, בהתאם לקריטריונים שיגובשו בתיאום עם משרד המשפטים.

התיקון האמור יתבצע על ידי הוספת סעיף בפקודה המסמך את שר האוצר לקבוע תקנות בנושא, לאחר גיבוש המתווה שיסדיר את היקף חובת הדיווח, מועדיו, סוג הפעולות שידווחו ועוד.

סעיף 2–

בשנים האחרונות בארץ, ובמקביל גם בעולם, גובר השימוש בתכנוני מס אגרסיביים לשם הפחתת חבות המס, באופן שאינו תואם את מטרת המחקק, כאשר המטרה העיקרית, אם לא הבלעדית של תכנון המס היא הפחתת מס בלתי נאותה או הימנעות מתשלום מס.

על מנת להשיג מטרה זו נעזרים נישומים רבים בחוות דעת מקצועיות מגורמים שונים (כדוגמת עורכי דין, רואי חשבון, שמאים ועוד), ופועלים לפיהן, כאשר בחלק נרחב מהמקרים מבנה תכנון המס נותר חשאי. זאת משום רצון הנישום שלא לידע את רשות המס בעובדה שנקט בתכנון מס.

כפועל יוצא של הדברים המצב מקשה על רשות המסים לזהות פרקטיקות הנהוגות בשוק שאינן עולות בקנה אחד עם כוונת המחקק, לבצע ביקורת יעילה ולגבות את המס בהתאם להוראות החוק.

במסגרת תיקון 147 לפקודת מס הכנסה נוסף סעיף 131(א)(ד5) לפקודה, הקובע חובת דיווח בגין פעולה שהוגדרה כתכנון מס חייב בדיווח. מכוח סעיף זה הותקנו תקנות, אשר במסגרתן נקבעה רשימה של 13 תכנוני מס החייבים בדיווח. ברם, רשימה סגורה של תכנוני מס, רחבה ככל שתהא, לוקה בחסר ואינה משמשת כלי יעיל בידי הרשות לסכל תכנוני מס אגרסיביים. זאת מכיוון שהרשימה אינה דינאמית, אינה תואמת את המציאות המשתנה, ומהווה פתח מילוט כאשר ישנו שינוי בדין או בנסיבות העסקה.

לפיכך, מוצע לקבוע כי נישומים יחויבו לדווח כאשר הם מסתמכים על חוות דעת מקצועית, לרבות ייעוץ בע"פ, בהתאם להוראות שיקבעו.

בנוסף מוצע, כי יוטלו סנקציות על דיווח כמפורט לעיל, לרבות קנסות שגובהם יותנה בסכום המס שנחסך.

סעיף 3–

סעיפים 117(א)(3) ו 117(א)(5) לחוק מע"מ קובעים עונש של שנת מאסר על מי שמסר ידיעה לא נכונה או לא מדויקת, ללא הסבר סביר ועל מי שהוציא חשבונית מס בלי שהיה זכאי או רשאי לעשות זאת. לאור הגידול הניכר במספר המקרים בהם בוצעה הפרה של הוראות אלו ועל מנת לשפר את יכולת הרתעה בתחום זה, מוצע לקבוע חלופה של עיצום כספי לניהול הליך פלילי בבית המשפט. שיעור העיצום יהיה 25% מסך המע"מ אשר לגביו בוצעה ההפרה ו 50% מסך המע"מ אשר לגביו בוצעה ההפרה, במקרה של הפרה חוזרת. העיצום הכספי יוטל על ידי ועדות הכופר אשר מונו על ידי המנהל.

סעיף 4–

סעיף 117(ב) קובע הוראה כללית לפיה על אדם אשר פעל במטרה להביא לכך שאדם אחר יתחמק או ישתמט מתשלום מס יוטל עונש של 5 שנות מאסר, בשונה מההסדר העונשי המקביל בסעיף 220 לפקודת מס הכנסה, אשר קובע באופן ספציפי עונש על פעילות "במטרה להביא לכך שאדם אחר יתחמק מתשלום מס..." לגבי כל אחת מבין ההפרות המפורטות. על מנת להבהיר נושא זה ולהשוות בין הסדרי הענישה הקיימים בפקודת מס הכנסה וחוק מס ערך מוסף.

סעיף 5–

הוראות פקודת מס הכנסה וחוק מס ערך מוסף מבוססות על עיקרון השומה העצמית, כאשר הנישום מדווח בעצמו על היקף פעילותו החייבת במס. על מנת לפגוע בתמריץ להימנע מדיווח מלא ומדויק והימנעות מתשלום מלא המס הנובע מדיווח זה, תוך אמונה כי הסיכוי להיתפס הינו נמוך, קיים היום בפקודה סעיף 191. סעיף זה מטיל קנס במקרים בהם הגרעון עולה על 50% מחבות המס של הנישום בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף. מוצע לעדכן את התנאים להטלת קנס גרעון בפקודה, ובמקביל לקבוע סעיף זהה בחוק מע"מ.

צעדים נוספים להגברת אכיפת דיני המס

מחליטים

במטרה להגביר את אכיפת דיני המס לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:

1. לתקן את חוק הבלו על דלק, התשי"ח-1958 (להלן - החוק) כך שייקבע, כי לא תופחת חבות בלו בשל חובות אבודים.
2. א. לקבוע כי האמור בסעיף 96 בפקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961 (להלן-הפקודה), לא יחול על רכב נוסעים פרטי, שסיווג המשנה שלו הוא "פרטי" כאמור בתקנה 271א(ד) לתקנות התעבורה, למעט רכב שצוין ברישיון הרכב שלו כרכב להוראת נהיגה - הכל כמשמעותם בפקודת התעבורה [נוסח חדש] ובתקנות התעבורה, ששימש להשכרה או להחכרה וכן לא יחול על מקרקעין מחוץ לישראל.
- ב. לתקן את תקנות מס הכנסה (פחת), 1941, תוספת ב', פרט III פסקת משנה (3)(יא), כך שייקבע שיעור הפחת בגין רכב שסיווגו M1 או N1, כאמור בתקנה 271א(ד) לתקנות התעבורה, שצוין ברישיון הרכב שלו כרכב "השכרה/החכר" על 15%.
3. לתקן את סעיפים 46 ו-47 לחוק עידוד התעשייה (מיסים) התשכ"ט-1969, כך שבמקום ערר לוועדת ערר ייקבע ערעור לבית המשפט המחוזי, בדומה לשאר הערעורים בדיני המס. בנוסף, יתוקן החוק כך ש"חברה תעשייתית" תוגדר כחברה שהינה תושבת ישראל והתאגדה בישראל, והמפעל התעשייתי שבבעלותה נמצא בישראל.
4. לתקן את סעיף 129ג לפקודה, כך שייקבע בו כי הכנסה חייבת של קרן נאמנות פטורה משותפות נסחרת תחויב הקרן בשיעור מס חברות הקבוע בסעיף 126א(א) לפקודה.
5. לתקן את סעיף 180(ב)(2) וסעיף 181 בפקודה, כך שיבוטל הליך ההשגה והערעור הקבוע בהם לגבי הגדלת מקדמות, וייקבע כי נישום שפקיד השומה הגדיל את המקדמות שהוא חב בהם יוכל לבחור אם לשלם את המקדמות בשיעור שקבע פקיד השומה (מקדמות מוגדלות) או להמשיך ולשלם את המקדמות בשיעור או במתווה שנקבע בחוק. במידה ובחר הנישום שלא לשלם מקדמות מוגדלות והתברר לפי הדוח שהגיש שהמס עולה על סכום המקדמות ששילם, יחול עליו קנס לפי סעיף 190א(2) לפקודה.
6. לתקן את סעיף 79(ב) בחוק מע"מ כך שייקבע בו, כי בסמכות המנהל, כהגדרתו בחוק מע"מ, לתקן שומה שהתיישנה בעקבות הרשעה או כופר על עבירות לפי פקודת מס הכנסה, וזאת בנוסף לסמכותו הקבועה היום לתקן שומה שהתיישנה בעקבות הרשאה או כופר על עבירות לפי חוק מע"מ. הסדר זה מקביל להסדר הקבוע בפקודת מס הכנסה. חלפו המועדים הרגילים שנקבעו בחוק לתיקון שומה או קביעת מס, ניתן יהיה לתקנם תוך תקופה המסתיימת בתום שנה מיום ההרשעה או מיום תשלום הכופר.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

סעיף 1-

הבלו הוא מס המוטל על ייצור דלק המיועד לצריכה בישראל. בדומה למכס, חל אירוע המס, לפי חוק הבלו, בעת הוצאת הדלק ממקום האחסון. הן התכלית הפיסקאלית המאפיינת שיטת מס זו והן הצורך בהפנמת ההשפעות החיצוניות השליליות הנגרמות בשל צריכת הדלק מחייבים מיסוי בהתאם לצריכה בפועל. בהתאם לכך ובהתאם למדיניות המקובלת גם במדינות רבות נוספות, מוצע להבהיר בחוק כי לא יוכרו חובות אבודים לעניין החבות בבלו.

סעיף 2 -

א.

- (1) מטרת הצעה זו הינה החרגת כלי רכב פרטיים מתחולת סעיף 96 לפקודה, וזאת בדומה לסעיף 27 לפקודה, וכן להחריג מתחולת הסעיף מקרקעין בחו"ל.
- (2) סעיף 96 לפקודה מאפשר לדחות את רווח ההון ממכירת נכס בר פחת אם נרכש נכס חלופי, וזאת בהתקיים תנאי הסעיף.
- (3) סעיף 27 לפקודה מתיר, בהתאם להוראות הסעיף, ניכוי מיוחד בגין חילוף מכוונות וציוד פרט לרכב מנועי פרטי.

(4) מטרת תיקון סעיף 96 היא למנוע את דחיית רווח ההון בגין חילוף כלי רכב מנועי פרטי המיועד להסיע נוסעים אשר צוין ברישיון הרכב שלו סיווג ראשי M1 וסיווג משני "פרטי". כיוצא מכך, סעיף 96 לפקודה ימשיך לחול על כלי רכב המיועדים לשמש להסעת נוסעים בשכר, להובלת משא, לחילוץ או להוראת נהיגה. בנוסף, סעיף 96 לא נועד לעודד חילוף מקרקעין בחו"ל, וזאת לפי תכליתו, וודאי שלא נועד לתת הסדר מיטיב יותר למקרקעין בחו"ל על זה הקיים לגבי מקרקעין בישראל, שאינם זכאים לחילוף לפי חוק מיסוי מקרקעין.

ב.

- (1) שיעור הפחת שיש להחיל על רכבי ליסינג צריך להיות זהה לשיעור הפחת המוטל על כלי רכב הנרכשים ע"י חברה ישירות מהיבואן ומיועדים לשימוש העובדים בה. השימוש והבלאי של רכב המשמש את עובדי החברה, בין שהרכב בבעלות החברה ובין שהוא מושכר בליסינג תפעולי, זהה, ולכן הפחת צריך להיות זהה, קרי 15%.
- (2) לא זו אף זו, רשות המסים ערכה מחקר מקיף אשר כלל כ-340 אלף כלי רכב ששימשו בשירותי ליסינג ונמכרו דרך חברות הליסינג, וזאת החל משנת 2002 ועד לשנת 2011. הממצאים לגבי שיעורי הפחת הכלכליים של רכבי הליסינג היו חד משמעיים והראו, כי לא זו בלבד ששיעור הפחתת ערכם של רכבי הליסינג אינו קרוב לשיעור הפחת השנתי על כלי רכב להשכרה (20%), אלא ששיעור הפחתת ערכם של רכבי הליסינג נמוך אף יחסית לשיעור הפחתת הערך השנתי על כלי רכב בבעלות פרטית (15%). קרי, שיעור הפחת הכלכלי של רכבי ליסינג אינו עולה אף על שיעור הפחת הרגיל של כלי רכב פרטיים.

סעיף 3 –

חוק עידוד התעשייה (מסים), התשכ"ט-1969 קובע את זכות הערעור על החלטות פקיד השומה בסעיף 46 לחוק, וזאת בפני ועדת ערר. סעיף 47 קובע כי שר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר, ימנה לצורך סעיף 46 ועדות ערר. מזה שנים לא נקבעו ועדות כאמור וקיימים מספר תיקים בפקיד השומה אשר קיימות בהן שומות שלא ניתן לטפל בהן, בסכומים מאד משמעותיים. לאור המספר המצומצם של התיקים, מחד, ולאור העובדה שלצד העניינים שבהם יש סמכות לוועדות הערר על פי רוב קיימות מחלוקות גם בסוגיות נוספות, שממילא הסמכות החוקית לדון בהן היא בפני בית המשפט המחוזי, מאידך, מוצע לקבוע כי ערעור לפי חוק זה יהיה לבית המשפט המחוזי, בדומה לערעור לפי חוקי המס האחרים. בנוסף, מוצע להבהיר כי "חברה תעשייתית" תוגדר כחברה שהתאגדה בישראל, והמפעל התעשייתי שבבעלותה נמצא בישראל, וזאת על מנת למנוע פרשנות או תכנון מס שמשמעותו "יבוא" הפסדים מחו"ל על ידי חברות שהתאגדו בחו"ל ושהמפעל שלהן מצוי בחו"ל והמבקשות לחסות במסגרת החוק בניגוד למטרותיו.

סעיף 4 –

קרן נאמנות פטורה, פטורה ממס בגין הכנסותיה ורווחיה. כאשר קרן כאמור מחלקת את רווחיה ליחיד אשר ההכנסה אינה מהווה הכנסה מעסק או משלח יד בידיו, היחיד יהיה חייב במס של 25% לפי סעיף 125ב לפקודה. כאשר קרן נאמנות פטורה מקבלת הכנסה חייבת משותפות, היא פטורה כאמור מתשלום מס ואילו היחיד משלם על הכנסה כאמור, 25%. ואולם, יחיד שהיה משקיע ישירות בשותפות כאמור היה משלם מס בשיעור של 50%. לאור האמור, מוצע לפתור עיוות זה ולקבוע מס במתווה דו שלבי כאשר מדובר בשותפות נסחרת.

סעיף 5 –

סעיפים 174 עד 181א לפקודה קובעים חובת תשלום מקדמות בשל המס שחייב בו הנישום. סעיף 180(ב) קובע כי אם היו לפקיד השומה טעמים סבירים להניח כי המס שיגיע מנישום לשנת מס פלונית יעלה ב-20% לפחות או ב-500,000 ש"ח לפחות (לפי הנמוך) על סכום המקדמות שנישום חייב בו לאותה שנה, רשאי הוא להגדיל את סכום המקדמות לפי סימן זה כדי להפרש. סעיף 181 לפקודה קובע כי לגבי עסק חדש המקדמה תיקבע בהתאם לסכום המס המשווער עליו מצהיר הנישום. במידה ופקיד השומה סבור כי ההצהרות אינן נכונות, בסמכותו לקבוע לפי מיטב שפיטתו את סכום המקדמה. על החלטות אלו רשאי הנישום להשיג ולערער. אף על פי כן, מקרים אלה אינם כפופים להוראות סעיף 190(א)(2) לפקודה, הקובע הפרשי הצמדה וריבית לנישומים שביקשו הקטנת מקדמות שנתבררה כלא מוצדקת. בנוסף, הליך ההשגה והערעור אינו מתאים לשלב המקדמות.

לאור האמור, מוצע לתקן את סעיף 180(ב)(2) וסעיף 181 בפקודה, כך שיבוטל הליך ההשגה והערעור הקבוע בהם לגבי הגדלת מקדמות. בנוסף מוצע גם לתקן את סעיף 190(א)(2) לפקודה, כך שהפרשי הצמדה וריבית המוטלים על פיו יחולו גם על מקדמות של נישום שהוגדלו בהתאם לסעיף 180(ב)(2) לפקודה, וכן לגבי מקדמות של עסק חדש, שהוגדלו על ידי פקיד השומה ואולם הנישום לא פעל לפי המקדמות המוגדלות.

סעיף 6 –

לפי סעיף 147(א)(2) לפקודה, רשאי המנהל לתקן שומה שהתיישנה במקרים של עבירות לפי חוק מע"מ. בחוק מע"מ לא קיים הסדר מקביל המאפשר לתקן שומה שהתיישנה במקרים בהם בוצעו עבירות מס הכנסה. לאור זאת, מוצע לקבוע הוראה כאמור.

ההיבט המשפטי

תיקון חוק הבלו על דלק, התשי"ח-1958
תיקון חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975
תיקון פקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961
תיקון חוק עידוד התעשייה (מיסים), התשכ"ט-1969

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות ממשלה קודמות

צעדים נוספים לצמצום היקף העלמות המסים בישראל

מחליטים

1. לתקן את מודל המיסוי של חברה משפחתית, כהגדרתה בסעיף 64א לפקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה), כך שייקבע כי-

א. חברה תושבת ישראל שהתאגדה בישראל, שתוקם החל מיום 1.1.2014, תוכל לבחור תוך 3 חודשים ממועד התאגדותה, אם ברצונה להיות חברה משפחתית לצורכי מס. בין יתר תנאי הזכאות, ייקבע כי הנישום המייצג שלה הינו תושב ישראל. במידה והחברה בחרה שלא להיות חברה משפחתית, לא תוכל להפוך לחברה משפחתית בשלב מאוחר יותר.

ב. חברה שבחרה להיות חברה משפחתית, ולאחר מכן פסקה להיות חברה משפחתית בשל אי עמידה בתנאי הסעיף, כך למשל, בשל מכירה או הקצאה למי שאינו בן משפחה, תיחשב כבר מתחילת אותה שנה כחברה רגילה, אולם לגבי דיבידנדים שיתקבלו על ידה באותה שנה, החברה תתחייב לגביהם במס כאילו מי שקיבל אותם הינו היחיד הנישום המייצג, ולא יחול סעיף 126(ב) לפקודה. שיעורי המס שיחולו במקרה זה, הם אלה שהנישום המייצג היה מתחייב במס אילו החברה הייתה נשארת חברה משפחתית, קרי, בהתאם להוראות סעיף 125(ב3) לפקודה. על מנת למנוע כפל מס בעת חלוקת הרווחים בפועל, ייקבע כי לא יראו בחלוקתם כחלוקת רווחים. התחשבות דומה תהיה בעת מכירת מניות החברה, אם עד למועד המכירה לא חולקו הרווחים הנ"ל בפועל.

ג. בקשה של חברה משפחתית להפוך לחברה רגילה תוגש לפקיד השומה עד 30 בנובמבר, ותחול רק משנת המס הבאה. ביקשה החברה המשפחתית להיחשב לחברה רגילה, לא תוכל עוד לשוב ולהיות חברה משפחתית.

ד. לגבי חברות קיימות, מוצע כי תינתן תקופת מעבר בה ניתן יהיה לבחור אם להפוך מחברה רגילה לחברה משפחתית לגבי שנת 2014 ואילך, וזאת בהודעה לפקיד השומה עד ליום 30 בנובמבר 2013. חברה רגילה שתבחר להפוך לחברה משפחתית, יבוצע לה מעין "פירוק רעיוני" לצורכי מס, ערב הפיכתה לחברה משפחתית, באופן הבא:

(1) מיסוי העודפים כחלוקת דיבידנד - ערב הפיכת החברה הרגילה לחברה משפחתית יראו את כלל העודפים הצבורים בה כאילו חולקו לבעלי המניות שלה כדיבידנד, לפי חלקם. בעת חלוקת הדיבידנד בפועל, יראו את אותם רווחים כאילו לא חולקו.

(2) מיסוי עליית הערך הגלומה בנכסי החברה - עליית הערך הגלומה בנכסי החברה לא תחויב בפועל במועד שינוי הסטטוס של החברה לחברה משפחתית, אלא, שבמועד מכירת הנכסים בפועל יבוצע פיצול ליניארי של הרווח ממכירתם באופן הבא:

א) בגין התקופה של החברה הרגילה (מיום רכישת הנכסים ועד למועד שינוי הסטטוס) - מיסוי במישור החברה בגין מכירת הנכסים ובנוסף מיסוי של הרווח (בניכוי מס החברות) כאילו חולק כדיבידנד לנישום המייצג. מובן כי רווחים אלו שחויבו במס לא יתחייבו פעם נוספת בעת חלוקתם כדיבידנד בפועל לבעלי המניות.

ב) בגין התקופה של החברה המשפחתית (ממועד שינוי הסטטוס ועד למועד מכירתם בפועל) - מיסוי במישור הנישום המייצג בלבד (מיסוי חד שלבי) בהתאם למנגנון הקיים.

יובהר, כי אם חל הפסד במכירת הנכסים הוראה זו לא תחול. כמו כן, תקבע סמכות לכללים או תקנות ככל שהדבר נדרש.

ה. מקום בו החברה המשפחתית צברה עודף הפסדים על הכנסה חייבת אשר יוחסו לנישום המייצג, בעת מכירת המניות על ידי בעלי המניות יש להוסיף לתמורה את עודף ההפסדים, לפי חלקן של בעל המניות המוכר, על מנת שלא ליתן כפל הטבה.

- ו. לעניין הגדרת רווחים שיראו אותם כלא מחולקים, ייקבע כי רווחים אלו הם הכנסה חייבת בתוספת להכנסה הפטורה ובהפחתה של סכום הוצאות המס בשל ההכנסה החייבת אם שולם על ידי החברה המשפחתית והיא לא חייבה אותו בהתאם.
- ז. כן מוצע לקבוע כי הטבות מס הניתנות באופן אישי, כמו פטור ממס לנכה או לתושב ישראל לראשונה או לתושב חוזר ותיק בתקופת ההטבה או לתושב חוץ (לגבי חברות משפחתיות קיימות), יינתנו רק אם מקבל ההטבה הוא הנישום המייצג של החברה המשפחתית ורק כפי חלקו בזכויות לרווחי החברה.
- ח. במקרה של החלפת נישום מייצג בחברה משפחתית קיימת, יידרש הנישום המייצג הנכנס להיות תושב ישראל.
- ט. לקבוע כי חברה משפחתית לא תוכל להיות צד לשינוי מבנה כמפורט בחלק ה-2 לפקודת מס הכנסה, למעט סעיפים 104א ו-104ב לפקודה.
- י. לבטל את הסדר "חברה שקופה" הקיים בסעיף 1א64 לפקודה, וטרם נכנס לתוקף משנת 2003.

2.

- א. לתקן את חלק ה' לפקודה ואת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 כך שייקבע כי-
 - (1) תיוסף הגדרה לרווחי שערור, שהם רווחים חשבונאיים שלא שולם מס בגינם, וייקבעו מקרים פרטניים בהתאם למספרי התקנים או ההסבר שלהם (לדוגמה שערור נדל"ן להשקעה), כפי שיקבע המנהל.
 - (2) חברה המחלקת סכומים לבעלי מניותיה מתוך רווחי שערור תיחשב כמי שמכרה בפועל (מימשה) את הנכס בגינו נרשמו רווחי השערור, וזאת בתמורה לסכום המחולק "המגולם". בהתאם לכך, תתוקן הגדרת "מכירה" בסעיף 88 לפקודה ובחוק מיסוי מקרקעין, ותיוסף לה חלופה נוספת של מימוש בשל חלוקת רווחי שערור ובהתאם תתוקן גם הגדרת "תמורה". בנוסף, תתוקן הגדרת "מחיר מקורי" כך שתיקבע חלופה נוספת לגבי נכס שנרכש מחדש במסגרת מימוש על ידי חלוקת רווחי שערור, ותיקבע התמורה שנקבעה לצורך חישוב רווח ההון, כמחיר מקורי. בהתאם גם יקבע יום רכישה חדש לנכס שנרכש כאמור. יובהר כי לא יוטל מס רכישה בגין המכירה והרכישה מחדש של הנכס.
 - (3) לקבוע בסעיף 88 לפקודה סמכות למנהל, כהגדרתו בפקודה, להגדיר מהם רווחי שערור שחלוקתם תיחשב מכירה לפי סעיף 88 לפקודה. זאת, במקרים בהם נרשמו על פי כללי חשבונאות מקובלים נכסים על פי שווים ההוגן ולא על פי עלותם, וזאת בשונה מהרישום לצורכי מס, בין שהרישום בדו"ח הכספי נעשה תחת "רווח והפסד" ובין שהוא נעשה לקרן הון. כך למשל, רווחי שערור יחשבו הפרשים בשווי ההוגן של נדל"ן להשקעה שנוקפו בכל שנה לרווח והפסד לפי- IAS 40 וכן הפרשים בשווי ההוגן של נדל"ן המשמש את התאגיד כרכוש קבוע שנוקפו לקרן הון בהתאם ל- IAS 16. יובהר כי גם "רווחי אקוויטי" (קרי רווחים מהחזקה בחברה) שמקורם ברווחי שערור בחברה המוחזקת יחשבו כרווחי שערור, וחלוקתם תחשב כמכירת מניות החברה שבגינה נרשמו "רווחי האקוויטי". בהתאם "רווחי אקוויטי" שמקורם ברווחים רגילים לא יחשבו כרווחי שערור.
- ב. לתקן את סעיף 21 לפקודה, שעניינו פחת ונכסים ולקבוע לגבי חלוקה משערור נכסים ברי פחת, כי המחיר המקורי יהיה בהתאם להגדרת "מחיר מקורי" בסעיף א(2) לעיל (ולגבי מקרקעין – בניכוי מרכיב הקרקע). כמו כן יקבע, כי רכישה של נכס במסגרת חלוקת שערור לא תחשב כהעברה שאין עמה העברת שליטה כמפורט בסעיפים 24-26 לפקודה, ובלבד והתקיים האמור בסעיף 24(ג) לפקודה.
- ג. לקבוע בסעיף 32 לפקודה, שעניינו ניכויים שאין להתירם הוראות לגבי אי התרת הוצאות מימון בגין הלוואה ששימשה לצורך חלוקת דיבידנד מרווחי שערור.
- ד. לקבוע הוראות לגבי "סדר" חלוקת הרווחים על ידי החברה. לגבי חלוקה מרווחי שערור, החברה תוכל לקבוע מהו הנכס המשוערך שרווחיו מחולקים.
- ה. לתקן את סעיף 96 לפקודה, שעניינו ריווח הון מנכס שנקבע לו פחת כך שלא יחול לגבי המכירה והרכישה מחדש של הנכס המשוערך.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 1 –

מוצע לבצע תיקונים במודל המיסוי של "חברה משפחתית", כהגדרתה בסעיף 64א לפקודה, וזאת על מנת למנוע תכנוני מס אשר המדינה מפסידה בגינם סכומי מס ניכרים. החקיקה בנושא ה"חברה המשפחתית" היא בעלת פרצות רבות וכתוצאה מכך קיימים תכנוני מס רבים שדרכם רשות המיסים מאבדת סכומי כסף גדולים. בחלק מן המקרים רשות המיסים מביאה תיקים לבתי המשפט ולקונות מסויימות נסגרות בפסיקה (לדוגמה: פס"ד בי-גוד מיכל, פס"ד שקלרש, פס"ד פרג, בג"צ מכתש, פס"ד הלוי יהושע, פס"ד קליימן, פס"ד אריה גונן, פס"ד נטע עצמון ועוד). ואולם, לצד המקרים שבהם ניתן להביא להכרעה שיפוטית ישנם מקרים שבהם לשון החוק הקיימת היא זו שמאפשרת תכנוני מס לא נאותים ולא צודקים שיש מקום לסגור אותם במסגרת תיקון חקיקה. תכנוני מס רבים מתקיימים בתפר ובמעבר שבין חברה משפחתית לחברה רגילה, וההפך. לאור האמור, מוצע לקבוע כי חברה תושבת ישראל שהתאגדה בישראל, שתוקם החל מיום 1.1.2014, תוכל לבחור תוך 3 חודשים ממועד התאגדותה, אם ברצונה להיות חברה משפחתית לצורכי מס. חברה שבחרה כאמור, לא תוכל לחזור בה מבחירתה ולהפוך לחברה רגילה כל עוד תנאי הסעיף מתקיימים בה. עוד ייקבע כי הנישום המייצג בחברה יידרש להיות תושב ישראל. במידה והחברה בחרה שלא להיות חברה משפחתית, לא תוכל להפוך לחברה משפחתית בשלב מאוחר יותר. כן מוצע לקבוע לגבי המצב ההפוך, כי חברה שפסקה מלהיות חברה משפחתית, בשל אי עמידה בתנאים (לדוגמה, בשל הקצאה או מכירת מניות למי שאינו נחשב לבן משפחה), לא תוכל עוד להיחשב לחברה משפחתית בעתיד וייקבע הסדר בעניין הפיכתה לחברה רגילה, לפיו, דיבידנדים שהתקבלו באותה שנת מס יחוייבו במס כאילו החברה נשארה בסטטוס חברה משפחתית ומובן כי חלוקת דיבידנדים אלו בעתיד לבעלי המניות לא תחויב במס.

לגבי חברות קיימות, מוצע כי תינתן תקופת מעבר בשנת 2013 בה ניתן יהיה לבחור אם להפוך מחברה רגילה לחברה משפחתית, בהודעה לפקיד השומה עד ליום 30/11/2013, וכי בחירה כאמור תחול רק לגבי שנת המס שלאחר שנת המס בה נמסרה ההודעה כאמור לפקיד השומה, קרי, משנת 2014. בנוסף, חברה שתבחר להפוך לחברה משפחתית, יבוצע לה מעין "פירוק רעיוני" לצורכי מס, ערב הפיכתה לחברה משפחתית, ובכך תמוסה כל עליית הערך (הן זו הגלומה בעודפים והן זו הגלומה בנכסים) של החברה הרגילה באופן הבא:

ביחס לעודפים הצבורים בידי החברה הרגילה – יראו אותם כמחולקים לבעלי המניות לפי חלקם והם יתחייבו במס בהתאם. וביחס לנכסים שבידי החברה, ותוך התחשבות בהעדר מימוש בפועל בשלב זה, יקבע כי במועד מכירתם בפועל הרווח יפוצל ליניארית בין שתי תקופות. בשל התקופה שמיום רכישתם ועד למועד שינוי הסטטוס של החברה, תחוייב החברה במס חברות ובנוסף יראו את הרווחים בניכוי המס כאילו חולקו לנישום המייצג. ואילו בשל התקופה שמיום שינוי הסטטוס ועד למועד המכירה בפועל, יחול המיסוי ברמת הנישום המייצג הנוהג בחברה המשפחתית.

בנוסף, מוצע למנוע תכנוני מס מוכרים נוספים ופרשנויות לא רצויות הקשורים למודל החברה המשפחתית, כך למשל, מוצע לקבוע כי אותם "רווחים" שיראו אותם כלא מחולקים יכללו את ההכנסה החייבת בתוספת ההכנסה הפטורה ממס ובהפחתת המס החל על הנישום המייצג אם שולם על ידי החברה המשפחתית והיא לא חייבה אותו בהתאם

כן מוצע לקבוע, כי הטבות מס הניתנות באופן אישי, כמו פטור ממס לנכה או לתושב ישראל לראשונה או לתושב חוזר ותיק בתקופת ההטבה, או לתושב חוץ (ביחס לחברה משפחתית קיימת) יינתנו רק אם מקבל ההטבה הוא הנישום המייצג של החברה המשפחתית ורק כפי חלקו בזכויות לרווחי החברה, על מנת למנוע מצב בו מוקמת חברה משפחתית אך ורק על מנת לנצל את הטבות המס האישיות בשל כלל הכנסת בני המשפחה שאינם זכאים להטבות.

כיום, בעת מכירת מניות בחברה משפחתית מופחת מהתמורה סכום הרווחים שחוייבו במס בידי הנישום המייצג ולא חולקו בפועל לבעלי המניות וזאת על מנת למנוע מצב של כפל מס.

מוצע, כי בעת מכירת מניות החברה המשפחתית ייווסף לתמורה מכירת המניות על ידי בעל מניות, סכום עודף ההפסדים על הרווחים שיוחסו לנישום המייצג, לפי חלקו של בעל המניות המוכר.

בנוסף, מוצע לבטל את הסדר "חברה שקופה" הקיים בסעיף 1א64 לפקודה, וטרם נכנס לתוקף משנת 2003. במסגרת הרפורמה במס הכנסה (תיקון 132 לפקודה) חוקק מנגנון "החברה השקופה" (סעיף 1א64 לפקודה) שאמור היה להחליף את מנגנון החברה המשפחתית. ואולם, בשל העדר תקנות מכוח אותו סעיף - לא נכנסו עד היום הוראות החברה השקופה לתוקף. בהקשר לזה, הועלו עוד בשעתו קשיים תפעוליים בקשר עם יישום מודל החברה השקופה וכן החשש שמנגנון החברה השקופה עלול לגרום לאובדן מס משמעותי. מכל מקום, מאז ועד היום תקנות בנושא החברה השקופה לא הותקנו.

א. תקני דיווח בינלאומיים (IFRS) (להלן: "תקני ה-IFRS") כוללים בחלק מהמקרים הוראות בדבר אפשרות למדידה של נכסים לפי מודל הערכה מחדש, קרי מדידה לפי שווי ההוגן של הנכס ("הסכום שבו ניתן להחליף נכס, בין קונה מרצון לבין מוכר מרצון שאינם קשורים, הפועלים בצורה מושכלת"). במקרים אלו כאשר בחר התאגיד להעריך את הנכס לפי שווי ההוגן, ייזקף ההפרש שבין עלות הנכס לבין שווי ההוגן לרווח והפסד או לקרן הון, לפי סוג הנכס (להלן: "רווחי שערור"). משמעות רישום הנכסים לפי שווי ההוגן היא הכרה בעליית ערכו של הנכס כרווח וזאת מבלי למכור את הנכס בפועל. כך למשל, בהתאם להוראות IAS 39, שינוי בשווי ההוגן של ניירות ערך המוחזקים למסחר יזקפו לרווח והפסד של התאגיד בעוד ניירות ערך שהתאגיד סיווגם בקבוצת "זמינים למכירה", יזקפו ההפרשים בגינם לקרן הון. בנוסף, בהתאם ל- IAS 40 הפרשים בשווי ההוגן של נדל"ן להשקעה יזקפו בכל שנה לרווח והפסד ובהתאם ל- IAS 16 הפרשים בשווי ההוגן של נדל"ן המשמש את התאגיד כרכוש קבוע יזקפו לקרן הון.

לפי תקן חשבונאות מס' 29 בדבר "אימוץ תקני דיווח בינלאומיים (IFRS)" (להלן: "תקן 29") חברות הכפופות לחוק ניירות ערך, התשכ"ח - 1968, ומדווחות לפיו, יחילו לגביהן את הוראות תקני ה-IFRS (ובמסגרתם הוראות בדבר רישום נכסים בהתאם לשוויים ההוגן) וכן גם חברות פרטיות אשר בחרו בהתאם לתקן 29, לערוך את דוחותיהן הכספיים לפי תקני דיווח כספי בינלאומיים.²

יועז, כי חברה פרטית שלא עברה ליישום תקני דיווח כספי בינלאומיים – חלים לגביה כללי החשבונאות המקובלים בישראל, לרבות תקני החשבונאות של המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית. בשל העובדה, כי מרבית תקני החשבונאות של המוסד הישראלי לתקינה מבוססים על תקני חשבונאות בינלאומיים, וביניהם קבוצת תקנים אשר אימצו "מודל הערכה מחדש" של נכסים לשוויים ההוגן (תקן חשבונאות מספר 27 - רכוש קבוע (המבוסס על IAS 16)), תקן חשבונאות מספר 30 - נכסים בלתי מוחשיים (המבוסס על IAS 38), תקן חשבונאות מספר 16 - נדל"ן להשקעה (המבוסס על IAS 40), גם חברות פרטיות אלו ירשמו בחלק מהמקרים את נכסיהן לפי שוויים ההוגן ולא לפי עלותם בפועל (כלומר, יכירו ברווח טרם מכירת הנכס בפועל).

לעומת כללי החשבונאות, שיטת המס בישראל בהקשר לרווח הון, מבוססת על עיקרון המימוש. הכלל³ שנקבע בסעיף 88 לפקודה הוא כי רווח הון נוצר במועד בו "יצא הנכס מרשותו של אדם". כלומר, עליית הערך של הנכס במהלך השנים לא תהא חייבת במס אלא רק במועד מימוש הנכס בפועל⁴. בהתאם לעקרון זה, יתכן ויווצר פער זמן משמעותי בין רישום הרווח מעליית ערכו של הנכס לצורכי חשבונאות לבין רישום הרווח ותשלום המס בהתאם לצורכי מס.

עקרון נוסף בפקודה הינו "עקרון המיסוי הדו-שלבי", לפיו בשלב הראשון, תאגידים בישראל⁵ חייבים על הכנסתם החייבת במס חברות לפי שיעור המס הקבוע בסעיף 126(א) לפקודה (למעט הכנסות לגביהם קיים פטור בדיני המס). בשלב השני, בעת חלוקת רווחי התאגיד לבעלי המניות כדיבידנד יהא הדיבידנד חייב במס נוסף לפי סעיף 125 ב לפקודה בשיעור מס של 25% או 30% (אם מדובר בבעל מניות מהותי כהגדרתו בסעיף 88 לפקודה). בהתאם לשיטת המיסוי הדו-שלבי, דיבידנדים בין חברתיים שמקורם בהכנסות שהופקו בישראל על ידי תאגידים החייבים במס חברות – לא יהיו חייבים במס נוסף, וזאת בהתאם להוראות סעיף 126(ב) לפקודה, והם יחויבו במס בשלב השני רק בעת חלוקתם לבעלי המניות הסופיים – יחידים, תושבי חוץ ותאגידים מיוחדים (שלא חל לגביהם ההסדר הקבוע בסעיף 126(ב) לפקודה).

לפי שיטת המיסוי הדו-שלבי שיעור המס האפקטיבי החל על יחיד שהינו בעל מניות מהותי, הפועל באמצעות תאגיד תאגיד החייב במס חברות (כלומר מס החברות החל על ההכנסה החייבת יחד

² החל מתקופות הדיווח המתחילות ביום 1 בינואר 2008. מאז הפתיחה לפי תקני ה-IFRS יהיה ליום 1 בינואר 2007, כאשר אימוץ לראשונה של תקני ה-IFRS יעשה תוך יישום הוראות תקן IFRS 1 - "אימוץ לראשונה של תקני IFRS", לצורך המעבר.

³ לכלל זה חריגים בסעיף 100 ו-100א לפקודה.

⁴ עקרון דומה קיים גם בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, לגבי זכויות במקרקעין ובאיגוד מקרקעין.

⁵ למעט חריגים שלגביהם נקבעו הוראות מיוחדות כגון: חברות משפחתיות, חברות בית, אגודות שיתופיות שחל לגביהן סעיף 62 לפקודה, שותפויות וכו'.

עם המס החל על הדיבידנד המחולק מאותה הכנסה) יהא שקול למס השולי הגבוה לפי סעיף 121 לפקודה שהיה חל על הכנסתו החייבת אילו לא היה פועל באמצעות התאגיד כאמור. המונח דיבידנד אינו מוגדר בפקודה, ולפיכך ככלל (למעט במקרים מיוחדים), יש לפנות להוראות הדין הכללי החל. באין הגדרה למונח דיבידנד בפקודה, משמשת הגדרת מונח זה בסעיף 1 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן: "חוק החברות"), גם לצורך מונח זה בדיני המס⁶. סעיף 1 לחוק החברות מגדיר דיבידנד באופן הבא: "דיבידנד" - כל נכס הניתן על ידי החברה לבעל מניה מכוח זכותו כבעל מניה, בין במזומן ובין בכל דרך אחרת, לרבות העברה ללא תמורה שוות ערך ולמעט מניות הטבה".

בהתאם לפרק השני לחוק החברות ("שמירת ההון וחלוקה") על חלוקת דיבידנד לעמוד בכללי החלוקה הקבועים בסעיפים 302 ו-303 לחוק החברות. לפי כללי החלוקה, חלוקה מתוך רווחי החברה הינה חלוקה מותרת, כאשר רווחיה של חברה בהתאם לאותו סעיף הם, בין היתר, סכומים הכלולים בהון העצמי של החברה ושמקורם ברווח הנקי שלה כפי שנקבע על פי כללי חשבונאות מקובלים הכוללים כאמור לעיל את תקני ה-IFRS.

סעיף 303 לחוק החברות מאפשר גם חלוקה שאינה עומדת במבחן הרווח ובלבד שהתקבל אישור בית המשפט כי החלוקה מקיימת את מבחן יכולת הפירעון. מדובר במצבים בהם החברה מחלקת שלא מתוך עודפיה, כך למשל מתוך קרנות הון שמקורן ברווחי שערוך שנרשמו כנגד קרן הונית ולא כנגד רווח והפסד.

בהתאם למפורט לעיל, רווחי שערוך (בין שנרשמו כנגד רווח והפסד ובין כנגד קרן הון) הינם רווחים חשבונאיים שלא שולם בגינם מס חברות בשלב הראשון. יודגש, כי בשונה מהפרשי עיתוי רגילים בין רווח לצורכי חשבונאות לבין רווח לצורכי מס (כגון הפרשי פחת), מדובר בהפרשים אשר ישולם בגינם מס רק לאחר שנים ארוכות, בעת מימוש נכס ההון, וזאת בשל סוג הנכסים.

בנוסף מבחינת דיני החברות מדובר ברווחים הראויים לחלוקה כדיבידנד (וכאמור בחלק מהמקרים גם לא נזקקת החברה בגין חלוקתם לאישור בית משפט). בהתאם לכך, ועל אף שמדובר ברווח "על הנייר" בלבד שאינו ממומש, חברות ובעלי השליטה בהן אינם מחכים למימוש הנכסים בפועל ומחלקים את הרווחים שמקורם בשערוך כדיבידנד תוך לקיחת הלוואות מנגד (בשל הבעיה התזרימית).

הטענה העולה הינה, כי לצרכי מס חלוקה מרווחי שערוך זהה לחלוקת דיבידנד מרווחים אחרים (אשר עברו את מסלול המיסוי בשלב הראשון). בהתאם לעמדה זו, יחיד המקבל דיבידנד שמקורו ברווחי שערוך חייב במס בשיעור המס הקבוע בסעיף 125 ב לפקודה (קרי 25% או 30%) ואילו חברה פטורה ממס בשל הוראות סעיף 126(ב) לפקודה. כלומר, מדובר בסכומי מס המתקבלים בידי בעלי המניות ללא מיסוי השלב הראשון – מס החברות, ובנוסף זוכים לשיעורי מס מוגבלים השמורים לדיבידנדים שמקורם ברווחים שמוסו במישור החברה המחלקת. עמדה זו מנוגדת ופוגעת בעקרון המיסוי הדו-שלבי שהינו עקרון מרכזי בשיטת מיסוי התאגידים הנהוגה בפקודה.

1) יובהר, כי עצם רישום השערוך אינו משנה את מצב החברה אלא הוא רישומי בלבד ואין בו כדי ליצור אירוע מס על פי הדין הקיים. יחד עם זאת, רישום השערוך וחלוקתו בכסף לבעלי מניות החברה, מהווה התעשרות לבעל המניות, מצב השקול לכך שהנכס היה ממומש והרווח היה מחולק לבעל המניות כדיבידנד. לפיכך, מוצע כי חלוקת רווחי השערוך לבעלי המניות תיחשב כאילו נמכר הנכס בגינו נרשמו רווחי השערוך על ידי החברה המחלקת ובהתאם יחולו ההוראות הרלבנטיות בחלק ה' לפקודה. לאחר המיסוי במישור החברה, יחולו ההוראות הרגילות ביחס לדיבידנד.

יוער, כי ללא הוראות מיוחדות, בעת מימוש הנכס בפועל בידי החברה ישולם מס החברות על עליית הערך של הנכס עד למימוש בפועל (יתכן גם, כי בסופו של דבר שוויו של הנכס ירד ויווצר הפסד הון), דבר שיצור "כפל מס". לפיכך, יש לקבוע הוראות למניעת האמור. בהתאם לכך, ייקבע כי במקביל לאירוע המכירה של הנכס, יראו בנכס כאילו נרכש מחדש על ידי החברה המחלקת בהתאם לתמורה שנקבעה לגבי המכירה וייקבע לו מחיר מקורי חדש. לאחר מכן יחולו על החברה והנכס הנרכש מחדש הוראות הפקודה הרגילות.

2) מוצע לקבוע סמכות למנהל להגדיר רשימה סגורה של רווחי שערוך בהתאם לכללים החשבונאיים המקובלים, הקובעים רישום רווחי שערוך לרווח והפסד או לקרן הון.

⁶ ראה לעניין זה - ע"א 8500/10, אביעד פרל ואח' נ' פקיד שומה 1 ירושלים.

בהתאם, יש להבהיר כי גם רווחים "על הנייר" בחברה מוחזקת, שמקורם ברווחי שערות, דינם כדין רווחי שערות. זאת, להבדיל ממקרים בהם הרווחים בחברה המוחזקת מקורם ברווחים "רגילים".

- ב. כאמור, לנכס שנמכר ונרכש מחדש במסגרת התיקון המוצע, ייקבע מחיר מקורי חדש ויחולו ההוראות הרגילות, קרי אם מדובר בנכס בר פחת, לפי תקנות הפחת יחולו ההוראות גם לגבי הנכס האמור.
- ג. מוצע לקבוע כי לא יותרו הוצאות מימון בגין הלוואה ששימשה לצורך חלוקת דיבידנד מרווחי שערות.
- ד. מוצע לקבוע הוראות לגבי "סדר" חלוקת הרווחים על ידי החברה, כך שאם קיימים בחברה רווחים ששולם עליהם כבר מס ברמת החברה, הם ייחשבו כאילו וחולקו קודם.
- ה. סעיף 96 מאפשר דחייה של רווח ההון במקרה של חילוף נכסים. הואיל ובמקרה זה מדובר במכירה ורכישה מחדש של אותו נכס, באופן רעיוני ובעקבות חלוקת רווחים לבעלי המניות, מוצע לקבוע כי הוראות סעיף 96 לעניין חילוף לא יחולו במקרה זה.

ההיבט המשפטי

לתקן את פקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961
לתקן את חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות ממשלה קודמות

צעדים נוספים להעמקת הגבייה הממשלתית

מחליטים

במטרה לשפר ולייעל את גביית המסים בישראל לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:

1. לתקן את פקודת מס הכנסה, התשכ"א – 1961 (להלן – הפקודה), חוק מס ערך מוסף התשל"ו – 1975 (להלן – חוק מע"מ), חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) תשכ"ג – 1963 (להלן – חוק מיסוי מקרקעין), חוק מס קניה (טובין ושירותים), תשי"ב – 1952 (להלן – חוק מס קניה), חוק הבלו על הדלק תשי"ח – 1958 (להלן – חוק הבלו), פקודת המכס (נוסח חדש) (להלן – חוקי המס), ולהתקין תקנות וכל חקיקה נוספת ככל שיידרש באופן שיעגן את סמכות רשות המסים (להלן – הרשות) במסגרת הסדרי מס עם חייבים, להטיל ערכות ולהפעילה כנגד ערבים, במקרים שבהם החייב במס אינו משלם את חובו. בכתב הערכות תובהר לערב משמעות החתימה על הערכות, לרבות האפשרות להפעיל כנגדו הליכי גבייה מנהליים. בנוסף מוצע לתקן את חוקי המס, כך שהליכי הגבייה יחולו על ערב באופן זהה לאופן המוחל על חייב במס לפי חוקים אלו.
2. לתקן את חוקי המס, לרבות פקודת מס הכנסה, חוק מע"מ, חוק מיסוי מקרקעין, חוק מס קניה, חוק הבלו, פקודת המכס ולהתקין תקנות וכל חקיקה נוספת ככל שיידרש באופן שיעגן את סמכות רשות המסים (להלן – הרשות) לעקל ולתפוס בשטחים ציבוריים רכבים של נישומים, החייבים כספים לרשות, לאחר שחובם הפך סופי ואינו ניתן עוד להשגה או לערעור. סמכות זו תוקנה לרשות המסים רק במקרים בהם החלו הליכים לפי פקודת המסים (גבייה) לגבי החוב והתקיים האמור בסעיף 5 רישא. במקרים של עיקול ליד הבית, העיקול יבוצע באופן בו מעוקלים מטלטלין בבית הנישום, במקרים של עיקול בקניונים – העיקול יבוצע בכפוף לעיקול ברישום, הודעה אודות העיקול וניסיון ליצירת קשר טלפוני בטרם התפישא.
3. לקבוע תקופת התיישנות של חמש שנים לצורך הגשת תביעה להחזר מע"מ ששולם ביתר.
4. לתקן את חוק מע"מ כך שייקבע כי עוסק שמכר בתמורה שובר לרכישת טובין מעסקו והשובר לא מומש, יתחשב התמורה ששולמה לעוסק בגין השובר כסיוע החייב במע"מ על פי סעיף 12 לחוק. מועד החיוב במס, לעניין זה, יהיה ביום פקיעת תוקפו של השובר.
5. לתקן את סעיף 91(ד)(3) ואת חלק י', פרק שני, סימן א' לפקודה כך שייקבע כי פיגור בתשלום מקדמה ופיגור בתשלום מקדמת רווח הון הינו חוב מס שניתן להפעיל בגינו סמכויות גבייה בהתאם לחוקי המס.
6. לקבוע כי לא יותר ניכוי מס תשומות לפי סעיף 38 לחוק מע"מ, בסכום העולה על הדרוש לפי צרכי עסקו של החייב במס וכי בכל שאלה בעניין זה יכריע המנהל.
7. לקבוע כי סעיפים 232 ו 235 לפקודת מס הכנסה, המקנים מעמד מיוחד לחובת הסודיות המוטלת על עובדי רשות המסים, יחולו, בשינויים המחויבים, בחוק מע"מ, בפקודת המכס ובחוק מס קניה, וכן לקבוע לראשונה חובת סודיות על ממלא תפקיד רשמי בביצוע חוק הבלו על הדלק.
8. לתקן את סעיף 194 לפקודה, כך שתקבע בו סמכות לבית המשפט להורות, בנסיבות מיוחדות, על תפיסת רכוש שעוקל לפי אותו סעיף, אם נוכח שלא ניתן להבטיח את אי העברתו, בדרך אחרת.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

סעיף 1 -

במקרים בהם ניתן אישור לדחיית תשלום מס, בין אם בהסדר תשלומים ובין אם בדרך של פריסה עתידית, נוהגת הרשות להחתים את המנהלים או הנישומים על ערכות צג ג' על מנת לוודא את תשלום המס.

הואיל ומדובר ברשות מנהלית, ראוי לעגן את האפשרות לגבות ערכות בחקיקה ראשית, וכן לאפשר אמצעי אכיפה כנגד הערבים, כך שהערב יכנס בנעלי החייב, ביחד ולחוד, לעניין יתרת החוב במסגרת ההסדר.

ההצעה האמורה נובעת מכך שמחד גיסא חפצה הרשות לאפשר לחייבים לדחות את תשלום המס, בין אם בהסדר תשלומים ובין אם בפריסה עתידית, בין היתר במקרים בהם גבייה מיידיית של המס עלולה למוטט את עסקו של החייב ולא תאפשר את שיקומו ו/או את גביית המס, ומאידך גיסא חפצה הרשות להבטיח את גביית תשלום המס שתשלומו נדחה במלואו ובצורה יעילה.

לאור האמור, מוצע לקבוע סמכות לגביית ערבות כאמור בחוקי המס וכן לקבוע כי הליכי הגבייה לפי חוקי המס השונים יחולו על הערב באותו האופן בו חלים על החייב.

סעיף 2 –

בג"ץ 6824/07, ד"ר עאדל מנאע ואח' נ' רשות המסים ואח'⁷, דן בשאלה האם מוסמכת הרשות לגבות חובות מס של נישומים באמצעות עיקול ותפיסה של רכבי החייבים בסיטואציות מסוימות, לרבות עיקול ותפיסה בשטחים ציבוריים.

בפסק הדין קבע בית המשפט כי לא ניתן לפגוע בזכויות היסוד של האדם ללא הסמכה מפורשת לכך בחיקוק העומד בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, אולם מנגד הדגיש את האינטרס הציבורי, שמהותו גביית מס אפקטיבית ושוויונית, וציין שניתן לתפוס ולעקל רכבים כאמצעי לגביית חובו של הנישום ע"י הסדר חקיקתי מפורש, שבו יערכו איזונים בין פגיעה בזכויות היסוד לבין האינטרס הציבורי.

ניסיונה של הרשות מלמד כי עיקול ותפיסה של רכבים הינו אמצעי אפקטיבי ביותר שכן, עיקול ותפיסה של מיטלטלין אחרים מוגבלת עפ"י הוראות הדין, ובחלק מהמקרים הוצאות אחסנה בגינם אף עלולות על שווי המכירה של המיטלטלין המעוקלים שנתפסו.

בהמשך לאמור לעיל, מוצע לתקן את חוקי המס השונים, כך שיקבע במפורש שניתן לעקל ולתפוס רכבים של נישומים החייבים במס, זאת לאחר שחובם הפך סופי ואינו ניתן עוד לערעור או השגה.

סעיף 3 –

ככלל, המועד להגשת תביעה להחזר מס ערך מוסף, כיום, אינו מוגבל בזמן, זאת בכפוף להוראות ספציפיות בחוק המסדירות את הנושא במקרים שונים. מצב זה מביא לפגיעה במידת הודאות התקציבית ולהכבדה בנטל האדמיניסטרטיבי על רשויות המס. לאור האמור, ומתוך הנחה שראוי לקבוע תקופת התיישנות להחזרי מס, ובמקביל לתקופת התיישנות הקבועה בסעיף 77 לחוק מע"מ בעניין הסמכות להוציא שומות מע"מ, מוצע לקבוע תקופת התיישנות של חמש שנים מיום הגשת דו"ח, לצורך הגשת תביעה כאמור.

סעיף 4

הנפקת תווי שי וקופונים בידי עוסק אינה חייבת במס, היות והם בגדר "מסמך סחיר", אשר הותרג מהגדרת "טובין" בחוק. חלק מתווי השי והקופונים לא ממומש על ידי הלקוחות ובקופות העסק נותרים תקבולים אשר אינם חייבים במע"מ. על מנת לתקן מצב זה מוצע לקבוע כי דינם של תקבולים אלו יהיה מעתה כדין תקבולי תרומה, תמיכה וכד', בהתאם לסעיף 12 לחוק מס ערך מוסף.

סעיף 5 -

חובת תשלום מקדמות קבועה בסעיף 175 לפקודה. אף על פי כן, לא קיימת סנקציה בגין איחור בתשלום ובדיווח על מקדמה כנדרש בחוק. קיימת חשיבות רבה שהמקדמות ישולמו בזמן לצורך גביית המיסים השוטפת. בשל כך, מוצע לקבוע כי איחור בתשלום מקדמה שנקבעה בחוק יקנה לפקיד השומה סמכות להוצאת שומה לפי מיטב השפיטה לנישום, בדומה לסמכות הקבועה בסעיף 167 לפקודה לגבי דיווח ותשלום בגין ניכוי מס במקור.

סעיף 6 -

כיום אין סעיף בחוק מס ערך מוסף אשר מאפשר למנהל להגביל ניכוי מס תשומות בשל חריגה מן הסכום אשר שימש לצרכי עסקו של החייב במס. לפיכך, מוצע לקבוע הסדר דומה להוראת סעיף 30 לפקודת מס הכנסה הקובעת לעניין זה כי לא יותר כל ניכוי בשל הוצאות בסכום העולה על הדרוש לפי צרכי ייצור ההכנסה של הנישום.

סעיף 7 –

סעיף 142 לחוק מס ערך מוסף קובע איסור גורף על גילוי מידע החל על מי שקיבל את המידע אגב ביצוע החוק. הוראה זו חלה, כלשונה, גם על המכס, כפי שנקבע בסעיף 231 לפקודת המכס. בפקודת מס הכנסה קיימות הוראות מקבילות הקובעות, בין היתר, באופן מפורט, כי האיסור על גילוי המידע חל גם כלפי בית המשפט (סעיף 232 לפקודה) וכי הוא גובר על כל הוראת דין אחרת, אלא אם כן נקבע אחרת במפורש בפקודת מס הכנסה (סעיף 235 לפקודה). על אף שבחוק מע"מ ובפקודת המכס לא

⁷ בג"ץ 6824/07, ד"ר עאדל מנאע ואח' נ' רשות המסים ואח', מיסים כה/1 (פברואר 2011) ה-1.

נקבעו הוראות אלו באופן מפורש, הן מיושמות כפועל יוצא של האיסור הגורף אשר נקבע בסעיף 142 לחוק מע"מ. על מנת ליצור אחדות בין תחומי המס השונים, שתכליתם במקרה זה משותפת, מוצע להחיל את הוראות מס הכנסה המצוינות לעיל גם בחוק מע"מ ובפקודת המכס. בנוסף, מוצע להחיל הוראות אלו בחוק מס קניה וכן לקבוע הוראות סודיות מקבילה בחוק הבלו על הדלק.

סעיף 8 –

בפרשיות שהתעוררו לאחרונה ברשות המסים, עלה הצורך לתפוש בפועל רכבים. המקרים בהם מדובר הם של עבריינים כבדים ביותר, חלקם מארגוני פשיעה, חלקם בעבירות כלכליות בהיקף של מאות מיליוני שקלים, שמחזיקים במספר לא מבוטל של רכבים, שאינם רשומים על שמם, אלא על שם אנשי קש. כשמדובר בכאלה, עיקול ברישום הוא חסר כל ערך. ממילא הרכבים עוברים מיד ליד ללא רישום העברתם. ברור לכן שעיקול ברישום אינו ממלא את תכלית הסעיף, ויש מקום להוסיף בו שאם בית המשפט מוצא שאין די בעיקול כדי לקיים את מטרת הסעיף, יכול הוא להורות על תפיסת הרכוש בפועל, וליתן הוראות מתאימות בקשר אליו.

אשר לתוספת לפיה מקום בו לא ניתן לעקל את הרכוש, כמו כסף מזומן, תכשיטים וכו' שנתפשו בבית המעלימים – על מנת למנוע פרשנות שונה לגבי הוראות סעיף 194, מוצע להוסיף אפשרות זו באופן מפורש.

ההיבט המשפטי

תיקון פקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961

תיקון חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975

תיקון חוק הבלו על הדלק, התשי"ח-1948

תיקון פקודת המכס [נוסח חדש]

תיקון חוק מס קניה (טובין ושירותים), התשי"ב-1952

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות ממשלה קודמות

צעדים נוספים לשיפור באיסוף המידע והדיווח לרשות המסים

מחליטים

במטרה לשפר את איסוף המידע והדיווח לרשות המסים, לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:

1. לתקן את סעיף 69(א) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, שעניינו פרטי דו"ח של עוסק, ולקבוע כי חובת הדיווח המפורט אשר תיכנס לתוקף ב-1.1.2014 תחול על עוסק שמחזור עסקאותיו עולה על 1,500,000 ש"ח או שחלה עליו חובה לנהל פנקסי חשבוניות לפי שיטת החשבוניות הכפולה.
2. לתקן את סעיף 131 לפקודה, שעניינו מי חייב בדו"ח, כך שתיקבע בו חובת הגשת דו"ח מקוון גם לחברות. בנוסף, לתקן את סעיף 195 לפקודה, כך שייקבע בו עיצום כספי על חברה שלא תגיש דו"ח כאמור, וכן על חברה שלא תגיש טופס מקוון בהתאם לסעיף 240(ג) לפקודה. בנוסף, להפחית את סכום העיצום הקבוע בסעיף 195 לפקודה.
3. לתקן את חוקי המס באופן שתעוגן חובת דיווח על מעביד, המעסיק חמישה עובדים או יותר, גם כאשר אינו חייב בניכוי מס במקור, במקרים שבהם הפסיק את פעילותו או הפסיק להעסיק עובדים, ובלבד שטרם ההפסקה כאמור חלה עליו חובת ניכוי במקור על מנת לייתר הליכים כלפי מעבידים בעקבות הפסקת דיווח פתאומית. בנוסף, לקבוע כי יוטל קנס לפי סעיף 188 לפקודה בגין אי דיווח כאמור.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

סעיף 1 –

חובת הדיווח המפורט לרשויות מע"מ היא חלק מרפורמה כוללת בתחום הדיווח אשר מטרתה מלחמה בעבריינות מס ערך מוסף ובפרט בתופעת המרמה באמצעות "חשבוניות פיקטיביות". הוראות המסדירות את חובת הדיווח המפורט נקבעו לראשונה במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009-2010). סעיף 69א לחוק מע"מ, קובע הוראות שונות לגבי פרטים אשר חייבים להיכלל בדיווח המפורט. הסעיף נחקק במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס' 10), התשע"ב-2012 ותחילתו ביום 1.1.2014. סעיף 69א(ז) לחוק קובע כי הוראות סעיף 69 לחוק יחולו על עוסק שמחזור עסקאותיו עולה על 2,500,000 ש"ח, או שחלה עליו חובה לנהל פנקסי חשבוניות לפי שיטת החשבוניות הכפולה. על מנת להגדיל את אפקטיביות האכיפה באמצעות הדיווח המפורט, מוצע להרחיב את תחולת הוראות סעיף 69א לחוק על עוסקים נוספים, אשר מחזור עסקאותיהם עולה על 1,500,000 ש"ח.

סעיף 2 –

תיקון 161 לפקודה, החיל את חובת הדיווח באופן מקוון על יחידים החייבים בהגשת דו"ח לפי סעיף 131 (בתנאי שיש להם הכנסה מסעיף 1) או (2) או (8) והחל מסכום הכנסה של 79,800 ש"ח ויחד עם בן זוגו 159,600 (בערכי 2013) וכן על מעביד או מנכח המנכים מס לפי סעיף 164 לפקודה לגבי תשלום הכנסת עבודה לעובד (טופס 0126) ותשלום הכנסה חבת ניכוי (טופס 0856). בגדרי האוכלוסייה המחויבת בהגשת דו"ח מקוון נפקדו החברות, אשר את הדוח לפי סעיף 131 מגישות עדיין באופן ידני בלבד. יצוין כי קיימת לחברה, בהתאם לסעיף 240(ג), חובה להגיש טופס 6111 (המאזן+רווח והפסד+דוח התאמה) באופן מקוון, ואולם על אי הגשתו אין כל סנקציה. סעיף 195 לפקודה הוסף אף הוא בתיקון מס' 161, ועניינו בהטלת עיצום כספי בגין אי הגשת דוח מקוון, כאשר המנהל רשאי להטיל עיצום כספי בסכום המפורט להלן, בשל כל חודש מלא של פיגור בהגשת הדו"ח. לאור האמור, מוצע להחיל חובת הגשת דו"ח לפי סעיף 131 לפקודה באופן מקוון גם על חברות, וכן להטיל עיצום כספי על חברה שלא תגיש דו"ח כאמור. בנוסף, מוצע להטיל עיצום כספי על חברה שלא תגיש טופס 6111 באופן מקוון. להשלמת התיקון, מוצע להפחית את סכומי העיצומים הקבועים בסעיף 195 לפקודה, שכן מדובר בסכומים גבוהים המוטלים כל חודש ובנוסף סכומים אלה גבוהים משמעותית מאלה הקבועים בסעיף 188 לפקודה על מי שמגיש דו"ח ידני.

סעיף 3 –

סעיף 164 לפקודה קובע את חובת הניכוי במקור למעבידים בשל הכנסת עבודה, בעוד סעיף 166 לפקודה מסדיר את החובה לשלם את הניכוי לפקיד השומה ולהגיש לו דו"ח. במקרים בהם מעביד אשר באופן רגיל מעביר ניכויים מפסיק באופן פתאומי להעבירם, מוצאת לו שומה לפי סעיף 167 לפקודה. על מנת לייתר הליכים כלפי מעבידים בעקבות הפסקת דיווח פתאומית כאמור, מוצע לקבוע כי תיקבע חובת דיווח על מעביד גם כאשר אינו חייב בניכוי מס במקור, וזאת במקרים בהם הפסיק את פעילותו או הפסיק להעסיק עובדים, ובתנאי שמדובר במעביד שמעסיק למעלה מחמישה עובדים. בנוסף, מוצע כי יוטל קנס לפי סעיף 188 לפקודה בגין אי דיווח כאמור.

ההיבט המשפטי

תיקון פקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961
תיקון חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות ממשלה קודמות

תיקונים והתאמות בפקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961

מחליטים

1. לתקן את סעיף 87א לפקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961 (להלן-**הפקודה**), כך שייקבע כי בקביעת הכנסה חייבת לא יחול תקן חשבוונאות מס' 29 שקבע המוסד הישראלי לתקינה בחשבוונאות, אף אם הוחל בדוחות הכספיים לגבי שנות המס 2007 עד 2013.
2. לתקן את הפקודה, כך שייקבע בה כי המנהל רשאי לאשר בקשתו של יזם בעסקת איגוח אשר במסגרתה ממחה היזם רק נכס מגבה שלא נרשמה בגינו עלות ומחסוג שקבע המנהל, לתאגיד ייעודי אשר כל אמצעי השליטה בו מוחזקים בידי היזם, לסווג את העסקה כעסקת איגוח מימונית, שאז יחולו הוראות אלה:
 - א. לצורכי הפקודה ייראו כאילו התאגיד הייעודי לא הוקם, כל ההכנסות וההוצאות של התאגיד הייעודי הן הכנסותיו והוצאותיו של היזם וכל נכסיו והתחייבויותיו של התאגיד הייעודי הם הכנסותיו והתחייבויותיו של היזם;
 - ב. תמורת עסקת האיגוח שקיבל היזם מהתאגיד הייעודי לא תהווה הכנסה בידו;
 - ג. הכספים המתקבלים מכוח הנכסים המגבים, יהיו הכנסה בידי היזם ויחולו עליהם הוראות פקודה זו;
 - ד. לא נפרעו במלואן תעודות ההתחייבות המגובות בנכסים, במועד פירעונן, יתרת החוב שלא נפרעה תהווה הכנסה בידי היזם ויחולו עליה הוראות הפקודה.
3. לתקן את סעיף 103א(א) לפקודה כך שהוראות חלק ה-2 לפקודה יחולו גם לגבי שינויי מבנה של שותפויות רשומות שיש להן פעילות עסקית שהכנסותיה חייבות במס בידי השותפים לפי סעיף 2(1) לפקודה או לגבי שינויי מבנה שאחד הצדדים לו הוא שותפות כאמור, הכל בשינויים המחויבים ובשינויים נוספים שיורה עליהם המנהל.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 1 –

במסגרת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 174), הוסף לפקודה סעיף 87א הקובע הוראת שעה לפיה קביעת ההכנסה החייבת לשנות המס 2007-2009, לא תיעשה בהתאם לכללי ה-IFRS. זאת, על מנת לתת לרשות המסים שהות לבחון את יישום כללי החשבוונאות הבין-לאומיים בנוגע לקביעת ההכנסה החייבת. בתיקון 185 לפקודה הוארכה הוראת השעה גם לשנים 2010-2011. מוצע להאריך את הוראת השעה כך שתחול גם לגבי הכנסה חייבת לשנות המס 2012-2013, עד להשלמת הליכי החקיקה ליישום כללי ה-IFRS לצורך דיני המס.

סעיף 2 –

עסקת איגוח היא עסקה בה מונפקות תעודות התחייבות שפירעונן מובטח על ידי תזרים מזומנים צפוי ומוגדר (נכס מגבה). הנפקת התעודות מתבצעת על ידי ישות ייעודית לביצוע האיגוח אשר קיבלה את הנכסים המגבים בהמחאה מאת תאגיד אחר (היזם). השימוש בישות הייעודית נועד לאפשר השקעה שהסיכון הכרוך בה ממוקד לנכסים המגבים בלבד ללא הסיכון שכרוך בהשקעה כוללת ביזם. בעסקאות איגוח מסורתיות, יזם מזהה ומבודד קבוצת נכסים לאיגוח ומבצע את האיגוח באמצעות ישות משפטית ייעודית (התאגיד הייעודי). זאת, על מנת שעסקת האיגוח תהיה נפרדת מהיזם מבחינה משפטית וכלכלית, ולא תהא כפופה לסיכונים חדלות הפירעון שלו. כאשר מתבצעת המחאת זכויות בנכסים לתאגיד ייעודי שהוא בבעלות מלאה של היזם ועל פי מהותה הכלכלית מהווה עסקת האיגוח עסקת מימון, מוצע להחיל הסדר מס מיוחד, לפיו יינתן פטור ממס על ההכנסה שנצמחה ליזם מהעברת הזכויות האמורות לתאגיד הייעודי תוך קביעה כי הכנסות והוצאות התאגיד הייעודי ייוחסו ליזם, וזאת, בין היתר, על מנת למנוע מיסוי תמורת ההנפקה אצל היזם ללא מרכיב של עלות. כדי לקבוע כי מהותה הכלכלית של העסקה היא מימונית יש לבחון כל מקרה לפי נסיבותיו, ולפיכך, מוצע להסמיך את מנהל רשות המסים לסווג עסקת איגוח כעסקת איגוח מימונית, בתנאים שיקבע, וזאת לגבי נכסים אשר יקבע המנהל בלבד. מוצע להסמיך את מנהל רשות המסים לגרוע או להוסיף על רשימת הנכסים האמורה.

סעיף 3 -

חלק ה-2 לפקודה בנוסחו הקיים אינו כולל התייחסות לשינויי מבנה הנעשים באמצעות שותפויות. כך למשל העברת נכס מחברה לשותפות בה החברה מחזיקה כמעט במלוא הזכויות, או ביצוע הליך הדומה להליך מיזוג חברות (מעין "מיזוג שותפויות") או העברת נכס בין שותפויות בבעלות זהה, כל אלה והליכים נוספים אינם אפשריים במסגרת הדין הקיים.

יצוין, כי בעקבות פסק דינו של בית המשפט העליון בעניין שדות (ע"א 2026/92), פורסם חוזר מס הכנסה 14/2003, אשר התייחס להיבטי המס השונים הנובעים מיישום פסק הדין בעניין שדות, ובין היתר קביעה כי העברת נכס לשותפות על ידי השותפים הינה אירוע מס חייב על פי הפקודה. יחד עם זאת, לא נעשו ההתאמות הנדרשות לאימוץ פסק הדין בעניין שדות במסגרת הוראות חלק ה-2 לפקודה, ולפיכך מוצע להחיל את הוראות חלק זה גם על שותפויות, וזאת בשינויים המחויבים שיקבע המנהל.

ההיבט המשפטי

תיקון פקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות ממשלה קודמות

תיקונים והתאמות נוספים בחוק הבלו על הדלק

מחליטים

במטרה ליעל את גביית הבלו על הדלק בישראל, להגביר את האכיפה ולשפר את ההרתעה, לבצע את התיקונים הבאים בחוק הבלו על הדלק תשי"ח – 1958 (להלן-החוק):

1. לקבוע כי סעיף 15 לחוק המחייב "יצרני דלק" בקבלת רישיון הניתן על ידי המנהל יחול גם על מפעילי מתקנים בהם מיוצר דלק ובמקביל לקבוע בסעיף 16 כי מפעילי המתקנים חייבים גם הם באישור על מקום הייצור.
 2. לתקן את סעיף 15 לחוק ולמחוק ממנו את המילים "ולא יעסוק במכירתו".
 3. לתקן את הוראות חוק הבלו על מנת ליצור את ההבחנה הנדרשת בין יצרני דלק למפעילי מתקן ייצור, כדלקמן:
 - א. לתקן את סעיף ההגדרות לחוק ולקבוע כי "בעל רישיון בלו" הוא כל אדם אשר ניתן לו רישיון לפי סעיף 15 לחוק.
 - ב. לתקן את סעיף 21(ד) לחוק ולקבוע כי "חייב בדיווח" הוא "בעל רישיון בלו" וכן משתמש בדלק, שניתן עליו פטור או הישבון, כאמור באותו סעיף.
 - ג. לתקן את סעיף 21(ג) לחוק כך שכפל הבלו הקבוע בו יוטל גם על בעלי רישיון שהם מפעילי מתקנים ובנוסף למחוק את המילים "לפי פנקסי העסק" מהסעיף לתקן את סעיף 18(ג) לחוק ולקבוע כי כפל הבלו יוטל על בעלי רישיון שהם מפעילי מתקנים, במקרים של הוצאת דלק ממקום ייצור אשר נעשתה תוך הפרת הוראות סעיף 18 לחוק.
 - ד. לתקן את סעיף 31 לחוק, כך שיחול גם על מפעילי מתקנים.
 4. לקבוע באופן פרטני מועדים לחיוב במס וכן את זהות החייבים במס כדלקמן:
 - א. הוצא דלק ממקום ייצור על ידי יצרן דלק – ישולם הבלו בעת הוצאתו ממקום הייצור על ידי יצרן הדלק. המנהל רשאי לקבוע כי אם הוזרם הדלק בצנרת למקום ייצור אחר שאישר לעניין זה, ישולם הבלו בעת הוצאת הדלק ממקום הייצור אליו הוזרם הדלק על ידי יצרן הדלק אשר הוציא את הדלק ממקום הייצור.
 - ב. נעשה שימוש בדלק בתוך מקום ייצור, למעט שימוש בדרך של עיבוד הדלק לסוג אחר של דלק חב בלו, ישולם הבלו בעת השימוש בדלק על ידי מי שעשה בו שימוש.
 5. לקבוע כי על אף הסדר הדחייה בתשלום הבלו אותו רשאי המנהל לקבוע לפי סעיף 4(ב) לחוק, כי במידה ונמצא חשש לתשלום הבלו במועד שנקבע, רשאי הוא לאסור הוצאת דלק ממקום ייצור בדחיית תשלום הבלו, עד להסרת החשש כאמור, באמצעות הוראה לבעלי רישיון בלו - יצרן דלק או מפעיל מתקן בו מיוצר דלק. הוטל איסור כאמור. תתאפשר הוצאת דלק רק לאחר אישור המנהל כי הבלו עליו שולם.
 6. לקבוע כי המנהל רשאי להטיל עיצום כספי, בכל אחד מן המקרים הבאים:
 - א. ייצר אדם דלק או הפעיל מתקן בו מיוצר דלק ללא קבלת רישיון מאת מנהל רשות המסים יוטל עליו עיצום בשיעור כפל בלו או 25,000 ₪, לפי הגבוה מביניהם.
 - ב. הגיש אדם למנהל בקשה לפטור מבלו או להישבון בלו המכילה פרט שאינו נכון, או אינו מדויק, ללא הצדק סביר, עליו הסתמך המנהל במתן פטור או הישבון, או שהייתה הבקשה נסמכת על פרט כאמור, יוטל עיצום כספי בשיעור כפל בלו על מגיש הבקשה לפטור או הישבון, לפי העניין.
 7. לקבוע כי תוארך התקופה בה ניתן להגיש בקשות להישבון בלו לרשות המסים, לפי סעיף 9(ד) לחוק בששה חודשים נוספים ובמקביל תבוטל התקופה אשר ניתן להאריך "מטעמים מיוחדים".
 8. לקבוע הוראת ענישה מורחבת בסעיף 26 לחוק הבלו על הדלק, במתכונת דומה להוראת סעיף 117 לחוק מע"מ:
 - א. אדם שהפר הוראה מהוראות המפורטות להלן דינו - מאסר שנה או קנס לפי סעיף 61(א)(2) לחוק העונשין או כפל בלו, לפי הגבוה:
- (1) ביצע פעילות החייבת ברישיון לפי סעיף 15 מבלי שקיבל רישיון לכך מהמנהל, או לאחר שצומצם, בוטל או הותלה רישיונו, או ללא אישור המנהל לפי סעיף 16.
 - (2) השתמש בדלק שניתן עליו פטור, החזר או הישבון, שלא למטרה לה ניתן הפטור, ההחזר או ההישבון.

- (3) מסר ידיעה לא נכונה או לא מדויקת בלא הסבר סביר או שמסר דוח או מסמך אחר הכוללים ידיעה כאמור.
- (4) לא הגיש במועד דוח שיש להגישו לפי חוק זה או לפי תקנות שהותקנו לפיו.
- (5) סירב או נמנע למסור ידיעה, מסמך, פנקס או דומה שהוא היה חייב למסרם, לאחר שנדרש לעשות כן.
- (6) הפריע לאדם לבצע את המוטל עליו מכוח חוק זה או מנע זאת ממנו.
- ב. אדם שעשה מעשה מן המעשים המפורטים להלן במטרה להתחמק או להשתמט מתשלום בלו או במטרה לקבל שלא כדין פטור מבלו, החזר או הישבון, דינו – מאסר 5 שנים או כפל הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין או פי שלושה מן הבלו החל על הדלק שבו נעברה העבירה, לפי הגבוה:
- (1) ביצע פעילות החייבת ברישיון לפי סעיף 15 מבלי שקיבל רישיון לכך מהמנהל, או לאחר שצומצם, הותלה או בוטל רישיונו, או ללא אישור המנהל לפי סעיף 16.
- (2) השתמש בדלק שניתן עליו פטור, החזר או הישבון, שלא למטרה לה ניתן הפטור, ההחזר או ההישבון.
- (3) מסר ידיעה כוזבת או מסר דוח או מסמך אחר הכוללים ידיעה כאמור.
- (4) הוציא דלק ממקום ייצור מבלי ששילם בלו בו היה חייב במועד שנקבע.
9. לתקן את סעיף 23 לחוק הבלו (סמכויות עזר) ולקבוע כי בהתקיים חשד לביצוע עבירות לפי חוק הבלו יהיו נתונות למי שהוסמכו לחקור עבירות לפי חוק הבלו, בנוסף לסמכויות המפורטות בחוק, הסמכויות שלהלן:
- א. לבקש מבית המשפט צו חיפוש לפי סעיף 23 לפקודת מעצר וחיפוש ולהחיל את הוראות הפרק השלישי לפקודת מעצר וחיפוש.
- ב. סמכויות עיכוב ומעצר הנתונות לשוטר לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996, בשינויים המחוייבים. סמכויות אלו יוסדרו במסגרת חקיקה נפרדת.
10. לתקן את סעיף 25 לחוק הבלו (סייג לתפיסה וחסימה) ולקבוע כי על תפיסה וחילוט חפצים יחולו הוראות הפרק הרביעי בפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש), תשכ"ט-1969

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

סעיפים 1-3 –

סעיף 1 לחוק הבלו על הדלק קובע כי "ייצור" דלק כולל כל שלב בהליך הייצור, לרבות: "זיקוק, עיבוד, פיצוח, והחזקת דלק לשם מסחר בו בסיטונות". סעיף 15 לחוק קובע כי לא ניתן לייצר דלק אלא אם ניתן רישיון לכך על ידי מנהל רשות המסים. חברות המאחסנות דלק ללא מסחר בו, החזיקו ברישיון "יצרן דלק" ובאישור על מתקן הייצור במשך שנים רבות ומדווחות עד היום לרשות המסים על אספקת הדלק ממתקניהן. בקרת הרשות על אחזקת מלאי הדלק במתקנים אלו חיונית לצורך הפעלת פיקוח יעיל על גביית מס אמת במועד. למרות הפרקטיקה הקיימת עשרות שנים, נוסח החוק אינו בהיר לחלוטין בכל הנוגע לסמכויות הפיקוח של רשות המסים במתקנים אלו. לאור האמור מוצע לתקן את סעיפים 15, 16, 18(ג), 21(ג), 21(ד) ו 31 לחוק, על מנת להסדיר את חובת הרישיון, חובת הדיווח, הוראות האכיפה וסמכויות הביצוע לגבי פעילותן של החברות המפעילות את המתקנים. כמו כן על מנת לפשט חלק מהוראות החוק, מוצע לתקן את סעיף ההגדרות לחוק ולקבוע כי "בעל רישיון בלו" הוא כל אדם אשר ניתן לו רישיון לפי סעיף 15 לחוק.

סעיף 4 –

סעיף 4 לחוק קובע כיום הסדר כללי בלבד לגבי מועד החיוב במס וזהות החייבים במס, על פי לשון הסעיף ישולם הבלו "על ידי יצרן הדלק בעת הוצאת הדלק ממקום הייצור". הוראה זו אינה נותנת מענה לסיטואציות שונות המאפיינות את הפעילות במשק הדלק, כמו הזרמת דלק בצנרת בין מקומות ייצור וצריכת דלק בתוך מקום ייצור. לאור האמור ועל מנת למנוע פרשנויות שונות בנושא זה, מוצע לקבוע כדלקמן:

1. הוצא דלק ממקום ייצור על יצרן דלק – ישולם הבלו בעת הוצאתו ממקום הייצור על ידי יצרן הדלק. המנהל רשאי לקבוע כי אם הוזרם הדלק בצנרת למקום ייצור אחר שאישר לעניין זה, ישולם הבלו בעת הוצאת הדלק ממקום הייצור אליו הוזרם הדלק על ידי יצרן הדלק אשר ייצר בו.

2. נעשה שימוש בדלק בתוך מקום ייצור, למעט שימוש בדרך של עיבוד הדלק לסוג אחר של דלק חב בלו, ישולם הבלו בעת השימוש בדלק על ידי מי שעשה בו שימוש.

סעיף 1 לעיל נותנים ביטוי למדיניות ולפרקטיקה הקיימים.

סעיף 2 נועד ליישם מדיניות אשר מקובלת גם במדינות שונות בעולם, לפיה שימוש בדלק בתוך מקום ייצור חייב גם הוא בבלו, למעט שימוש אשר נועד לעיבוד הדלק לסוג אחר של דלק חב בלו. כיום ברור שהימנעות מגביית בלו על דלק המשמש להליך ייצור בבתי זיקוק ומסופי דלק מהווה אפליה, שכן השימוש בדלק בכל יתר תהליכי הייצור בתעשייה חייב במס. נוסף על כך, שימוש בתוך מקומות הייצור מביא לאותן השפעות חיצוניות שליליות אשר הידועות לגבי שימוש בדלק בכל מקום אחר. לאור האמור, מוצע לקבוע כי צריכת דלק בתוך מקום ייצור לפי חוק הבלו תחויב בבלו.

סעיף 5 –

סעיף 4(א) לחוק קובע כי הבלו ישולם בעת הוצאת הדלק ממקום הייצור. סעיף 4(ב) לחוק קובע כי בסמכותו של המנהל לדחות תשלום בלו בערובה או בלעדיה לתקופה שלא תעלה על עשרה ימים. גובה הערבויות נקבע בהתאם לחבות הבלו של יצרן הדלק. אם חורג יצרן אשר נדרש להפקיד ערבויות, מהיקף חבות הבלו עליה הצהיר, נדרש היצרן להגדיל את סך הערבויות, בתאם לפעילותו בפועל. כיום לא קיימים בידי רשות המסים אמצעים אשר בעזרתם ניתן למנוע בזמן אמת משיכות דלק אשר לא הובטחו בערבות כפי שקבע המנהל. האכיפה בעניין זה נעשית בדרך כלל רק בדיעבד. כפי שהעלו סקרי סיכון פנימיים ברשות המסים, מצב זה בעייתי לאור העובדה כי משיכות הדלק בתוך עשרת ימי הדחייה עשויה להגיע להיקפים אדירים. כפועל יוצא, נושאת המדינה בסיכון משמעותי לאובדן הכנסות ממסים. חשיפה זו לא נוצרת רק במקרים בהם כמות הדלק המוצאת בפועל ממקום הייצור עולה על הכמות בגינה ניתנה ערבות, אלא גם במקרים נוספים, דוגמת קיומה של חקירה המצביעה על העדר יכולת של יצרן הדלק לשלם את הבלו במועד שנקבע. לאור האמור, מוצע לקבוע כי במקרים מסוג זה רשאי המנהל לאסור הוצאת דלק ממקום ייצור בדחיית תשלום הבלו, עד להסרת החשש, באמצעות הוראה לבעלי רישיון בלו - יצרן דלק או מפעיל מתקן בו מיוצר דלק. הוטל איסור כאמור, תתאפשר הוצאת דלק רק לאחר אישור המנהל כי הבלו עליו שולם.

סעיף 6 –

חוק הבלו על הדלק חסר באמצעי הרתעה בסיסיים הקיימים בחוקי מס אחרים. על מנת לשפר ולייעל את פעילות האכיפה בתחום הבלו על הדלק מוצע לקבוע עיצומים כספיים במקרים שונים בהם מתבצעת פעולה אשר מהווה הפרה משמעותית של חוק הבלו: ייצור דלק ללא רישיון "יצרן דלק", או אישור מקום ייצור והגשת פרטים כוזבים במסגרת בקשה לקבלת פטור או הישבון בלו.

סעיף 7 –

סעיף 9(ד) לחוק הבלו קובע כי הישבון בלו כאמור בסעיף 9(ג) לחוק יינתן אם הוגשה בקשה תוך שישה חודשים מיום הוצאת חשבונית מס כמשמעותה בסעיף 47 לחוק מע"מ וכי המנהל רשאי להאריך תקופה זו בשישה חודשים נוספים מטעמים מיוחדים שירשמו. על מנת לאפשר לעוסקים המגישים בקשות להישבון בלו באיחור, ליהנות מפרק זמן נוסף להגשת הבקשות, זאת מבלי לפגוע בוודאות התקציבית ובהליכי הביקורת שמתקיימים בתחום זה בשגרה, מוצע להאריך את התקופה להגשת בקשות כאמור בשישה חודשים נוספים. בשל הארכת התקופה כאמור, מתייחר הצורך בתקופה נוספת להגשת בקשות, אשר תאושר "מטעמים מיוחדים", ועל כן מוצע לבטלה.

סעיף 8 –

הוראת העונשין בסעיף 26 לחוק הבלו קובעת שנתיים מאסר או קנס על כל הפרה של הוראה מהוראות החוק. הוראת הסעיף כללית ומיושנת ודורשת התאמה לחקיקת מס מודרנית המייצרת הרתעה. לאור האמור מוצע לקבוע מדרג בסעיפי העבירה במתכונת המקבילה לסעיף 117 לחוק מע"מ. על הפרת הוראות מרכזיות בחוק הבלו, לרבות ייצור ללא רישיון, הימנעות מתשלום בלו, דיווחים כוזבים, אי ציות להוראות המנהל על פי חוק הבלו ושימוש בדלק שניתן עליו פטור והישבון למטרות שלא ניתן עליהן פטור או הישבון, יוטל עונש מאסר של שנה ועל הפרת הוראות אלו במטרה להתחמק מתשלום מס יוטל עונש של 5 שנות מאסר.

סעיף 9 –

כיום חסרות הוראות בחוק הבלו המאפשרות להפעיל סמכויות בסיסיות הקיימות בחוקי מס אחרים, ביניהן סמכות חיפוש וסמכות מעצר למניעת עבירות או לגילויין. על מנת לתקן מצב זה מוצע לקבוע הוראות כאמור.

סעיף 10 –

על מנת להתאים את הוראת סעיף 25 לחוק הבלו עם סדרי הדין המקובלים בעניין תפיסה וחילוט חפצים, מוצע לקבוע כי על תפיסה וחילוט חפצים יחולו הוראות הפרק הרביעי בפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש), תשכ"ט-1969

ההיבט המשפטי

לתקן את חוק הבלו על הדלק תשי"ח – 1958

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות ממשלה קודמות

צעדים נוספים בתחום מיסוי בין - לאומי

מחליטים

1. לתקן את חלק ד', פרק רביעי 2, לפקודת מס הכנסה, התשכ"א, 1961 (להלן-**הפקודה**), כמפורט דלקמן-

א. לקבוע לגבי נאמנות יוצר תושב חוץ, שיש בה נהנה תושב ישראל, כי היא תהייה חייבת במס על הכנסתה שנצברה בשנת המס ביחס לחלק המיועד לנהנה הישראלי, או חייבת במס בעת החלוקה לנהנה, לפי בחירת הנאמן. בעת הקניית הנכסים לנאמנות, ייקבע יום רכישה ומחיר מקורי לנכסי הנאמנות שהם נכסים מחוץ לישראל בהתאם ליום ההקניה לנאמנות של נכסי הנאמנות. המיסוי באופן שוטף בנאמנות יהיה בשיעור מס של 25% על ההכנסה החייבת. בחר הנאמן בחלופת המיסוי של החלוקה לנהנה, תמוסה החלוקה בשיעור מס של 30% על כלל החלוקה, אלא אם הוכיחו הנהנה או הנאמן כי חלק מהחלוקה מקורו בכספי הקרן שהופקדה על ידי יוצר הנאמנות, שאז כספי הקרן לא יחויבו במס. מקום בו הוכח שהחלוקה כוללת גם קרן וגם פירות, יראו את החלוקה כאילו היא נובעת קודם כל מהפירות ורק לאחר מכן מהקרן. במקרה שהנאמן לא יבחר במפורש בשיטת הדיווח (שוטף או חלוקה), הוא לא יוכל לחזור בו והמיסוי יהיה בעת החלוקה לנהנה. בנוסף, תקבע חזקה חלוטה שתמהיל החלוקה בין הון הנאמנות לרווחי הנאמנות בכל חלוקה וביחס לכל הנהנים יהיה זהה ולא ניתן יהיה לטעון שאחד קיבל רק הון והאחר קיבל רק רווחים.

ב. לקבוע כי בנאמנות יוצר תושב חוץ, במועד פטירתו של אחד היוצרים (להלן: **"יום השינוי"**), יראו את הכנסת הנאמן כהכנסתם של הנהנים ואת נכסי הנאמן כנכסי הנהנים. היה בנאמנות כאמור נהנה תושב ישראל אחד לפחות, תיחשב הנאמנות כתושבת ישראל. לשם כך, הגדרת **"תושב חוץ"** בסעיף 75ג תימחק כך שתחול ההגדרה בסעיף 1 לפקודה. וכן, ייקבע בסעיף 75ט, כי נאמנות יוצר תושב חוץ שאחד היוצרים שלה נפטר, תחדל להיות נאמנות יוצר תושב חוץ ויחולו עליה הוראות סעיף 75ז. במקרה של נהנים תושבי חוץ יש לאפשר ייעוד של הנכסים והכנסות הנאמן לטובתו של תושב חוץ.

ג. לקבוע כי בדומה לאמור בסעיף ב' לעיל, בנאמנות תושבי ישראל, במות אחרון היוצרים שהוא תושב ישראל, יראו את הכנסת הנאמן כהכנסתו של הנהנה ואת נכסי הנאמן כנכסי הנהנה. במקרה זה יחולו על הנאמנות הוראות סעיף 75יב לפקודה. לשם כך, ההגדרה **"תושב ישראל"** בסעיף 75ג תתוקן, כך שתחול ההגדרה בסעיף 1 לפקודה. בנוסף, להחיל את סעיף 75יב על נאמנות כאמור.

ד. לתקן את סעיף 75ז(ה), כך שייקבע כי בנאמנות תושבי ישראל, במות אחד היוצרים שהוא יחיד הזכאי להקלות מכוח סעיפים 14 או 97 לפקודה, יופסקו ההקלות מכוח הסעיפים האמורים. הטבות מכוח סעיפים אלה יינתנו לנהנה, רק ככל שהוא זכאי להן. בנוסף, ייקבע כי בנאמנות הדירה, אם קיבל הנהנה הטבות בשוטף ואולם בוצעה חלוקה לנהנה אחר שאינו זכאי להטבות, הנהנה האחר ימוסה במועד החלוקה בתוספת ריבית והצמדה.

ה. לבטל את סעיף 75טז, ולתקן את סעיף 131(ב) כך שתיקבע חובת דיווח מפורשת על נהנה שקיבל חלוקה החל משנת 2013 ואילך, בכסף או בשווה כסף גם אם מדובר בחלוקה מנאמנות יוצר תושב חוץ. לעניין זה **"נהנה"** – למעט נהנה בנאמנות נהנה תושב חוץ או בנאמנות על פי צוואה שכל הנהנים בה הם תושבי חוץ ובלבד שלא מדובר בחלוקה של נכס בישראל.

ו. לתקן את סעיף 75ט, הדין בנאמנות יוצר תושב חוץ, כך שייקבע מדרג כמפורט להלן-

- (1) במידה ומתקיימים יחסי קרבה מדרגה ראשונה בין היוצר לנהנה (קרי מדובר בהורים, ילדים או נכדים), הנאמנות תוכל להיחשב כנאמנות יוצר תושב חוץ (במידה ועמדה ביתר התנאים הקבועים בסעיף)
- (2) במידה ומתקיימים יחסי קרבה מדרגה שנייה (בהתאם לחלופה (2) לסעיף 88 ולמעט כאמור בפסקה (1)) בין היוצר לנהנה, תתקיים חזקה הניתנת לסתירה על ידי הנאמן/הנאמנות כי הנאמנות נאמנות הינה נאמנות תושבי ישראל (במידה ועמדה ביתר התנאים הקבועים בסעיף בדבר היותה נאמנות יוצר תושב חוץ).
- (3) במקרים בהם אין יחסי **"קרבה"** בין היוצר לנהנה תיחשב הנאמנות כנאמנות תושבי ישראל.
- (4) נאמנות חדשה תגיש דיווח תוך 30 ימים מיום הקמתה לגבי יחסי הקרבה המתקיימים

בין היוצר לנהנה. נאמנות קיימת תגיש דיווח כאמור תוך 60 ימים מיום כניסתו של החוק לתוקף.

- ז. לתקן את הגדרת חברה להחזקת נכסי נאמנות בסעיף 75ג, כמפורט להלן:
 - 1) חברה חדשה, שהוקמה לשם החזקת נכסי הנאמנות בלבד, ועל הקמתה נמסרה הודעה לפקיד השומה תוך 30 יום מיום התאגדותה.
 - 2) החברה רשומה במלואה על שם הנאמן, הנאמן מחזיק בחברה במישרין או בעקיפין בשיעור של 100% החזקה.
 - 3) לקבוע כי החברה לא תיחשב כחברה תושבת ישראל לצורך אמנות למניעת כפל מס.
2. לבטל את סעיף 134ב וכן את סעיף 135(ב) לפקודה, וזאת בתחולה לגבי דוחות שנת 2013.
3. לבצע תיקונים במודל המיסוי של "חברה נשלטת זרה" (להלן – חנ"ז), כהגדרתה בסעיף 75ב לפקודה, וזאת על מנת למנוע תכנוני מס הקשורים עם חברות אלה וכן להתאים את מודל המיסוי לשיעורי מס החברות בעולם, באופן הבא:
 - א. לתקן את הגדרת חנ"ז בסעיף 75ב(א)(1)(ג) לפקודה, כך שייקבע שמי שנכלל בה הוא מי ששיעור המס החל על הכנסתו הפסיבית במדינת חוץ הוא 15%, במקום 20%.
 - ב. לתקן את סעיף 75ב(א)(ב) לפקודה, כך שתיקבע דרישה כי שליש מההכנסות או הרווחים של החנ"ז יהיה פסיבי, במקום מבחן "רוב ההכנסות או הרווחים".
 - ג. לתקן את סעיף 75ב(א)(5) לפקודה, כך שתיקבע חזקה לפיה מכירת נייר ערך הינה "הכנסה פסיבית" אלא אם שוכנע פקיד השומה אחרת, ובלבד שמכירה של נייר ערך שהוחזק לפחות שנה – תיחשב בכל מקרה הכנסה פסיבית.
 - ד. לתקן את סעיף 75ב(א)(5) לפקודה, כך שמהגדרת "הכנסה פסיבית" יוחרג דיבידנד שמקורו בהכנסה ששולם בשלה מס זר בשיעור העולה על 15%, ובתנאי שהחגה זו תחול רק מקום בו שיעור ההחזקה, במישרין או בעקיפין, של החנ"ז בחברה שהפיקה את ההכנסה הוא 25% לפחות. החרגה זו תחול גם לעניין הגדרת "רווחים שלא שולמו" כאמור בסעיף 75ב(א)(12) לפקודה.
 - ה. לתקן את הגדרת "קרוב" שבסעיף 75ב(א)(1)(ד)(1) לפקודה כך שתהיה הפניה לסעיף 88 לפקודה.
 - ו. לבטל את הוראות הזיכוי הרעיוני הקיימות בסעיף 75(ב)(ג) לפקודה ובמקום זאת תהיה התחשבות בסכום המס ששולם בשל הדיבידנד הרעיוני בשנה שבה חולקו הדיבידנדים בפועל או שנמכרו מניות החנ"ז.
 - ז. לתקן את סעיף 75ב(א)(1)(ד)(2)(ב) לפקודה כך שבמקום פסקה (2)(ב) יבוא – "לא עלה שיעור ההחזקה באחד מחברי בני האדם בשרשרת החברות המחזיקים בו בעקיפין על 50%".
 - ח. לתקן את סעיף 75ב(א)(1)(א) לפקודה, כך שבמקום המילים "הוצעו לציבור" יבוא "הונפקו לציבור". כמו כן מוצע להבהיר, כי בעל השליטה, במישרין או בעקיפין, לפני ההנפקה אינו נחשב לציבור.
 - ט. לתקן את הגדרת "דיני המס החלים" בסעיף 5(5)(ג) לפקודה, כך שייקבע כי כאשר מדובר במדינת אמנה, סכומי ההכנסה, ההכנסה החייבת והרווחים, לעניין הרווחים שלא שולמו, ההכנסה הפאסיבית ורווחים הנובעים מהכנסה פאסיבית, יכללו גם הכנסות ורווחים פטורים ממס, והכנסות ורווחים שאינם בבסיס המס; ולא יכללו הוצאות רעיוניות או הוצאות המחושבות על בסיס קביעת עלות חדשה של נכס שלא שולמה בפועל, וכן עלות המתבססת על קביעת שווי חדש של נכס (step-up). כאשר מדובר במדינה שאינה מדינת אמנה, סכום הרווחים שלא שולמו, סכום ההכנסות הפאסיביות וסכום הרווחים הפאסיביים, יחושבו בהתאם לדיני המס בישראל אילו סכומים אלו היו חייבים במס בישראל, וזאת במקום לפי כללי החשבונאות המקובלים בישראל.
 - י. לתקן את סעיף 75ב(א)(1)(ד)(1), ו/או את סעיף 75ב(א)(15), כך שחלקם של מי שהיה לתושב ישראל לראשונה בשנות ההטבה ומי שנחשב לתושב חוזר ותיק בשנות ההטבה, לא יילקחו בחשבון לצורך חישוב שיעור ההחזקה בחנ"ז.
 4. לתקן את סעיף 7(א)(4) לפקודה, כך שייקבע שהזכאית לתקופת שומה מיוחדת היא גם חברה המוחזקת בעקיפין על ידי חברה תושבת חוץ, וזאת באמצעות הוספת המילים "במישרין או בעקיפין".

- א. לתקן את סעיף 5(5) לפקודה כך שייקבע בו כי בסוף כל שנת מס, יראו את הכנסת חברת משלח יד זרה (להלן-חמ"ז) שמקורה במשלח יד מיוחד, כשהיא מוכפלת ביחס בשיעור ההחזקה של תושבי ישראל המחזיקים בזכויות בחברה, במישרין או בעקיפין, כאילו חולקה כדידינד (להלן: "הדידינד הרעיוני") אשר יוטל עליו מס בשיעור מס מיוחד באופן הבא:
- (1) אם המחזיק בחמ"ז היא חברה תושבת ישראל, יראו את ההכנסות של החמ"ז בגובה חלקה של החברה תושבת ישראל כאילו חולק כדידינד אשר יתחייב במס חברות רגיל וינתן כנגדו זיכוי בהתאם למס החברות הזר ששולם בשל הכנסה זו בחו"ל (לפי חלקה של החברה).
- במקרה זה, במועד חלוקת דידינד שנובע מהכנסה זו, לא ישולם מס חברות נוסף. אם נוכח מס במקור בעת החלוקה, מס זה ינתן כזיכוי/ עודף זיכוי בהתאם לסעיף 207א.. בחלוקה בפועל של דידינדים אלו בעתיד על ידי החברה הישראלית או על ידי חברה ישראלית אחרת המחזיקה בחברה שנתחייבה במס החברות כאמור לעיל, במישרין או בעקיפין, יחולו סעיפים 126(ב) או 125ב, לפי העניין.
- (2) אם המחזיק בחמ"ז הוא יחיד תושב ישראל, יוטל על הדידינד הרעיוני (לפי חלקו) מס הכנסה מיוחד בשיעור הזהה למס החברות הקבוע בסעיף 126(א) לפקודה (להלן: מס ההכנסה המיוחד). כנגד המס שיוטל על דידינד כאמור, ינתן זיכוי ממס זר בגובה המס הזר ששולם על ידי החברה בשל הכנסה זו (לפי חלקו).
- במקרה זה, במועד חלוקת הדידינד בפועל מהחמ"ז לבעל המניות היחיד, יחוייב דידינד זה פעם נוספת, בשיעור מס החל על דידינד לפי סעיף 125ב לפקודה (25%/30%, לפי העניין) כאשר ניכוי מס במקור ששולם במדינת המושב של החמ"ז ינתן כזיכוי כנגד המס הישראלי שחל על תשלום הדידינד. מובהר שמס ההכנסה המיוחד לא יותר בזיכוי כנגד המס החל על היחיד בהתאם לסעיף 125ב לפקודה.
- לעניין בחינת שיעור ההחזקה, יש להשתמש באותו מנגנון החישוב הקבוע בהוראות החנ"ז (סעיף 75ב לפקודה).
- ב. לקבוע כי בדומה לתיקון המוצע בסעיף 3(י) לעיל, לעניין חברה נשלטת זרה, שיעור זכותו של עולה חדש או תושב חוזר ותיק יהיו בדומה לתיקונים המוצעים בחנ"ז.
- ג. להחיל חובת דיווח על דידינד רעיוני הנובע מהחמ"ז על כל המחזיקים תושבי ישראל.
6. לתקן את סעיפים 14(א) ו-14(ג) לפקודה כך שייקבע כי הכנסה מדידינד תהיה פטורה ממס רק אם הופקה או נצמחה מחוץ לישראל ומקורה מחוץ לישראל.
7. לתקן את סעיף 97(ב3)(2), כך שהוראות פסקה (1), הקובעות פטור ממס על רווח הון לתושב חוץ במכירת נייר ערך של חברה תושבת ישראל, לא יחולו גם על רווח הון במכירת נייר ערך של חברה שביום רכישתו ובשנתיים שקדמו למכירתו, עיקר שוויים של הנכסים שהיא מחזיקה, במישרין או בעקיפין, הם אחד מאלה:
- מקרקעין, המשקפים זכויות לניצול מחצבים, מקורות ואוצרות טבע;
 - מקרקעין כהגדרתם בחוק המקרקעין;
 - זכות במקרקעין וזכות באיגוד כהגדרתם בחוק מיסוי מקרקעין;
 - זכות הנאה מפירות המקרקעין בישראל;
 - זיכיון או זכות לניצול משאבי טבע בישראל;
 - זכיון או זכות המקנים זכות הנאה מפירות מקרקעין המצויים בישראל;
 - זכות שימוש או זכות להפעי מקרקעין בישראל או של נכס מחובר למקרקעין בישראל;
 - צירוף של נכסים הכלולים בסעיפים (א) עד (ז) של סעיף קטן זה.
8. לתקן את סעיף 92(ב) לפקודה כך שהתנאי של הגשת דוח לפקיד השומה לשנת המס שבה נוצר ההפסד יהיה גם בהתאם לסמכות פקיד השומה לדחות את הגשת הדו"ח לפי סעיף 133. במקביל, לתקן את סעיף 29(5) לפקודה באותו אופן.
9. לתקן את הגדרת "תושב חוץ" לפיה המבחן הכמותי דורש מהיחיד לשהות מחוץ לישראל 183 ימים ויותר, כך שיידרש מהיחיד לשהות בישראל מתחת ל-183 ימים. תוך כך שהגדרת "יום" הקבועה בפסקה של תושב ישראל תחול גם על האמור בפסקה זו.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 1 –

א. נאמנות יוצר תושב חוץ הינה נאמנות שכל היוצרים שלה הם תושבי חוץ הן בשנת יצירת הנאמנות והן בשנת המס, או שבשנת המס כל היוצרים שבה וכל הנהנים שלה הם תושבי חוץ. כיום, נאמנות יוצר תושב חוץ פטורה ממס על הכנסותיה שהופקו מחוץ לישראל ללא תלות במקום המושב הנהנים בנאמנות. מוצע לקבוע לגבי נאמנות יוצר תושב חוץ, שיש בה נהנה תושב ישראל, כי היא תהיה חייבת במס על הכנסתה שנצברה בשנת המס ביחס לחלק המיועד לנהנה הישראלי, או חייבת במס בעת החלוקה לנהנה, לפי בחירת הנאמן.

ב. על פי הוראות תיקון 147 לפקודה, נאמנות יוצר תושב חוץ תשמור על מעמדה ככזו גם לאחר פטירת כל היוצרים בנאמנות, וזאת מכוח הגדרת "תושב חוץ" בסעיף 75 לפקודה, הקובעת כי תושב חוץ הוא לרבות יוצר שבמועד פטירתו היה תושב חוץ.

הבעיה המתעוררת הינה שנאמנות יוצר תושב חוץ תשמור על מעמדה גם במקרה שבו היוצר נפטר וכל הנהנים הינם תושבי ישראל. כלומר, גם במקרים בהם הבעלות ביושר ביחס לנכסים ולהכנסות של הנאמנות היא של תושבי ישראל לאחר פטירת היוצר תושב חוץ, הנאמנות תמשיך להיות מסווגת כנאמנות יוצר תושב חוץ בשל "קיבוע" המצב שהיה קיים טרם פטירת היוצר. בנוסף, לעיתים קשה לעקוב אחרי זהות היוצר תושב החוץ (במיוחד אם הוא אינו קרובו של הנהנה), מקורות הכספים שלו והסיבה להקמת הנאמנות לטובת נהנה תושב ישראל - ובמיוחד לאחר מותו – דבר שיכול לעודד ניצול לרעה של הוראות החוק.

ג. נאמנות תושבי ישראל הינה נאמנות שבה יוצר אחד או יותר הינו תושב ישראל, ובלבד שהיא לא עונה על הגדרת נאמנות נהנה תושב חוץ ונאמנות על פי צוואה.

נאמנות תושבי ישראל תשמור על מעמדה ככזו גם לאחר פטירת כל היוצרים בנאמנות וזאת מכוח הגדרת תושב ישראל בסעיף 75 לפקודה, הקובעת כי ימשיכו לראות ביוצר שהוא תושב ישראל כיוצר בנאמנות גם לאחר מועד פטירתו.

הבעיה הנוצרת הינה, שבמקרה שבו יש בנאמנות נהנים תושבי חוץ, הזכאים לחלק מנכסי והכנסות הנאמנות, יחול מיסוי על הכנסות חוץ של תושב חוץ שהם מחוץ לבסיס המס של ישראל, גם לאחר מות היוצר הישראלי. לאור האמור, ובדומה לסעיף ב' לעיל, מוצע כי במות אחרון היוצרים שהוא תושב ישראל, מקום המושב של הנאמנות יקבע לפי מקום מושב הנהנים. במקרה זה יחולו על הנאמנות הוראות סעיף 75 לפקודה, כלומר הנאמנות תסווג בדומה לנאמנות על פי צוואה, כך שתוצאת המס תהא כי מקום בו הנהנים הינם רק תושבי החוץ, לא תהיה חבות על הכנסות שהופקו או נצמחו מחוץ לישראל (בדומה לירושה של תושב ישראל לתושב חוץ או לתושב ישראל, לפי העניין).

ד. נאמנות יוצר תושב חוץ שהפכה לנאמנות תושבי ישראל בשל עלייתו או חזרתו של היוצר לישראל (להלן "נאמנות מוטבת"), תהא זכאית להקלות מכוח סעיפים 14 ו-97 לפקודת מס הכנסה (להלן "הוראות ההקלה"). הבעיה: נאמנות מוטבת תשמור על מעמדה ככזו גם לאחר פטירת היוצר על אף שהנהנים בנאמנות עשויים להיות תושבי ישראל שאינם זכאים להוראות ההקלה וזאת מכוח הוראות סעיף 75(ה) לפקודה. על כן, מוצע כי במות אחרון היוצרים שהוא יחיד הזכאי להקלות מכוח סעיפים 14 או 97 לפקודה, יופסקו ההקלות מכוח הסעיפים האמורים. תיקון זה עולה בקנה אחד עם הפסקת הסטטוס של הנאמנות עם פטירת היוצר כמפורט לעיל. בנוסף מוצע, כי לא יינתנו הטבות מכוח סעיפים אלה לנהנה, אלא אם הוא זכאי להם באופן אישי, וכי אם הוחלף הנהנה בעת החלוקה, הנהנה בעת החלוקה ישלם הפרשי הצמדה וריבית בגין החלוקה, במידה ואינו זכאי להטבות מכוח סעיפים 14 ו-97.

ה. בהתאם לסעיף 75טז(3) לפקודת מס הכנסה, נהנה תושב ישראל אינו חייב בדיווח או בהודעה לרשות המסים בעת חלוקה על החלוקה שקיבל, ואינו חייב בהגשת דוח שנתי בשל סיבה זו. הבעיה: הפטור מדיווח ו/או הודעה כאמור לא מאפשר לפקיד השומה לדעת על קיומה של נאמנות תושב חוץ כאמור ולבחון האם עומדת בקריטריונים או שמא מדובר בנאמנות תושבי ישראל וזאת תוך יישום הוראות סעיפים 75ד(א)(3) + (4) לפקודה. לאור האמור, מוצע כי תהא חובת דיווח על כל נהנה ישראלי שקיבל חלוקה (בכסף או בשווה כסף), גם אם החלוקה היא מנאמנות יוצר תושב חוץ, וזאת ביחס לכל חלוקה משנת המס 2013.

ו. על פי המצב הקיים, בנאמנות יוצר תושב חוץ, שכאמור פטורה ממס ומדיווח בישראל, אין

צורך ב"יחסי קרבה" כלשהם בין היוצר לנהנה, על מנת להכיר בנאמנות כנאמנות יוצר תושב חוץ.

הבעיה: קיים חשש שתושב ישראל יעשה שימוש לרעה בכלי זה של הנאמנות על מנת ליצור מבנה מס פטור לאורך שנים רבות, על אף שמדובר בכסף ששיך לו במישרין או בעקיפין. המחוקק היה ער לבעיה ועל כן חוקק סעיף 75ד(א)(5) הדן בסיווג של נאמנות שמקור הכספים שלה הוא בנהנה שהינו תושב ישראל. יחד עם זאת, בחיי המעשה קשה להגיע ולאמת את מקורות המימון וההון של אותן נאמנויות ואת הסיבה האמיתית להכללת הנהנה הישראלי ברשימת הנהנים של הנאמנות. לאור האמור, מוצע כי בנוסף להוראות סעיף 75ד(א)(5) יקבע כי במידה ואין יחסי קרבה בין היוצר לנהנה, תיקבע חזקה חלוטה כי מדובר בנאמנות תושבי ישראל. במידה ומתקיימים יחסי קרבה מדרגה ראשונה (הורים, ילדים, ונכדים), תהיה זאת נאמנות יוצר תושב חוץ. במידה ומדובר ביחסי קרבה מדרגה שאינה ראשונה, יוטל על הנאמן נטל ההוכחה, למהות הקשר בין היוצר תושב חוץ ולסיבת קביעתו של הנהנה בנאמנות, במקרים בהם אין יחסי "קרבה" בין היוצר לנהנה. לעניין זה "קרוב" – בהתאם לחלופות 1 או 2 להגדרת קרוב בסעיף 88 לפקודה וכאמור בסעיף זה.

ז. "חברה להחזקת נכסי נאמנות" הינה חברה ייעודית שמחזיקה את נכסי הנאמן במישרין או בעקיפין (להלן "החברה"). החברה הינה שקופה לצרכי מס ביחס לנאמן, ואינה חייבת בהגשת דוח. הבעיה: הדין אינו מסדיר מהם הקריטריונים הנדרשים לשם סיווג החברה כחברה להחזקת נכסי נאמנות, משטר המס שיחול על החברה, ומתי חברה תחדל מלהיות חברה להחזקת נכסי נאמנות. התיקונים המוצעים נועדו למנוע תכנוני מס כגון: הפיכתה של חברה לחברה להחזקת נכסי נאמנות, ללא אירוע מס (חברה בעלת עודפים יכולה לחלק אותם ללא אירוע לנאמן). או במקרה ההפוך, חברה להחזקת נכסי נאמנות תשנה את סיווגה לחברה רגילה מבלי הצורך להחיל את הוראות סעיף 104 לפקודה. מוצע להסדיר בדין את הקריטריונים הנדרשים לשם סיווג חברה כחברה להחזקת נכסי נאמנות, משטר המס שיחול עליה, וסיום חייה, כמפורט לעיל. כמו כן מוצע לקבוע כללים שימנעו להשתמש בכלי של חברה להחזקת נכסי נאמנות כמשכיר לקניית אמונות למניעת מסי כפל.

סעיף 2 –

סעיף 134ב לפקודת מס הכנסה, שתחולתו מיום 1/1/2007, קובע פטור מדיווח ליחיד עולה חדש ו"לתושב חוזר ותיק" (להלן: "העולים"). הפטור חל על הכנסותיהם של העולים שנצמחו מחוץ לישראל או שמקורן בנכסים מחוץ לישראל, במשך עשר שנים מהמועד שבו עלו לישראל. ההקלות לעולים קובעות פטור ממס להכנסות אלו במשך עשר שנים. פטור זה עשוי לגרום לבעיות המפורטות להלן:

1. פטור מדיווח על הכנסות שלכאורה פטורות ממס בישראל אינו מאפשר לרשות המיסים לבדוק האם אכן ההכנסה שלא דווחה עומדת בכללי הפטור שנקבעו בהטבות לעולים.
2. הפטור לעולים מקשה על עריכת שומת אמת על הכנסותיהם החייבות במס של העולים בתקופת הפטור. לדוג', בדיקת תנועות בחשבונות בנקים, העברות כספים של לקוחות שלא דווחו – עקב הטענה כי מדובר בפעילות שחל עליה פטור מדיווח.
3. כמו כן, בידי העולים עלולים להצטבר במהלך תקופת הפטור סכומי הכנסות שלא דווחו. לאחר גמר תקופת הפטור מדיווח יהיו קשיים בעריכת שומת אמת לעולים, ובקביעת סכומי ההכנסות שנצמחו בידיהם לאחר תקופת הפטור.
4. קושי זה ייווצר מאחר ולא ניתן יהיה לעשות בקרה על ההון ההתחלתי של העולים במועד סיום תקופת הפטור, וכך לא ניתן לערוך "השוואת הון" נאותה לתקופה שלאחר גמר הפטור.
5. בנוסף, פטור מדיווח על הכנסות מהווה פגיעה חמורה בסטנדרטים הבינלאומיים של שקיפות וחילופי מידע. בעניין זה, ישראל נמצאת כעת בהליך ביקורת של הפורום הגלובלי לשקיפות וחילופי מידע. נמסר לרשות המסים על ידי הסוקרים של הפורום, כי פגיעה זו בסטנדרטים הינה ממצא מרכזי עליו יעירו בדוח על ישראל. פרסום הדוח על ישראל צפוי להיות במהלך חודש יוני 2013, ובעקבותיו תיאלץ ישראל, ככל הנראה, לבטל ממילא את הפטור. לפיכך, מומלץ לעשות זאת בהקדם האפשרי, ולהימנע מפרסום דוח בעייתי כאמור.

6. לאור האמור לעיל, מומלץ לפעול לביטול הפטור בהקדם האפשרי.

סעיף 3 –

מודל "חברה נשלטת זרה" (להלן – חנ"ז) המצוי בפרק רביעי 1 בפקודה נחקק לפני כעשור, במסגרת הרפורמה במס הכנסה והמעבר משיטת מס טריטוריאלית לשיטת מס פרסונאלית, הממסה הכנסות של תושבי ישראל על בסיס כלל-עולמי (תיקון 132 לפקודה מיום 1/1/2003). הסעיף נחקק כסעיף אנטי-תכנוני, אשר מטרתו למנוע הקמת חברות בחו"ל ע"י תושבי ישראל, אליהן ינותבו הכנסות פסיביות של התושב הישראלי, בדרך כלל במדינות בהן שיעור המס החל על הכנסות אלה הוא נמוך וכאשר המטרה היא בעצם הימנעות ממס בישראל או דחיית תשלום המיסים. מתווה המס בסעיף קובע כי רווחים של חברה נשלטת זרה אשר לא חולקו בשנת המס, בגובה חלקם של תושבי ישראל בחברה, יחויבו במס בישראל כאילו חולקו. מאז ועד היום נצבר ברשות המסים ניסיון רב ביישום הוראות הסעיף הן במסגרת השומה והן במסגרת טיפול בבקשה להחלטת מיסוי, ומסתבר כי קיימים תכנוני מס רבים סביב הנושא אשר גורמים לכך שתכליתו המקורית כסעיף אנטי-תכנוני נפגעת ובכך נפגעות גם הכנסות המדינה ממסים.

בנוסף, חקיקת הפרק נעשתה לפני כעשור כאשר נדרשות התאמות למצב הקיים היום מבחינת שיעורי המס בארץ ובעולם.

לאור האמור, וכמפורט בחלק הכללי, מוצע לבצע תיקונים והתאמות נדרשים במודל חברה נשלטת זרה, כפי שיוסבר להלן –

1. תיקון הגדרת חנ"ז כך שייקבע ששיעור המס החל על הכנסתו הפסיבית במדינת חוץ יהיה 15% –

על פי סעיף 75(ג), אחד התנאים לקיומה של חברה נשלטת זרה הוא ששיעור המס בחו"ל על הכנסותיה הפסיביות הוא 20% ומטה. שיעור זה נקבע בשנת 2003, כאשר מס החברות בישראל היה בשיעור של 36% ושיעורי מס החברות במדינות העולם היו אף הם גבוהים יחסית. כיום, לאחר ששיעור מס החברות בישראל ירד לאורך השנים לרמה של 25% ובמקביל גם שיעור מס החברות במדינות העולם ירד, יש מקום להתאים את שיעור המס המהווה רף כניסה להוראות החנ"ז, כאשר מדובר כאמור בסעיף אנטי תכנוני.

2. קביעת דרישה כי שליש מההכנסות יהיה פסיבי –

על פי הוראות סעיף 75(א)(1)(ב), לשם קיומו של חנ"ז נדרש כי רוב הכנסתו תהיה הכנסה פסיבית או שרוב רווחיו יהיו רווחים פסיביים.

מטרת דרישה זו במקור הייתה לאתר חברות שרוב ההכנסות או הרווחים שלהן הוא פסיבי שכן אז ברור יותר כי השימוש בחברות זרות נועד בעיקרו להימנעות או דחיית תשלומי מיסים בישראל. יחד עם זאת, יתכנו מקרים שבהם יהיה נתח משמעותי מהכנסות החברה שהוא פסיבי אולם לא יהווה את רוב הכנסותיה או רווחיה. לפיכך מוצע לקבוע דרישה כי די בשליש מההכנסות או מהרווחים שהוא פסיבי. בכך, יוגדל מחד מספר החברות אשר ייכנסו לגדר הסעיף וייחשבו כחברה נשלטת זרה, ומאידך, ממילא ההכנסה מדיבידנד רעיוני מתייחסת להכנסה הפסיבית בלבד ולא להכנסות האקטיביות של החנ"ז.

3. מכירת ניירות ערך של תאגידים זרים במבנה החזקות –

במסגרת הליכי השומה נתגלו לא פעם מבני החזקות של פרוייקטים בחו"ל (בחלק מהמקרים, פרויקטים בתחום הנדל"ן) המוחזקים באמצעות תאגידים נפרדים – קרי כל פרוייקט מוחזק באמצעות תאגיד נפרד. באותם מקרים, הטענה שנטענה כלפי רשות המיסים היא כי הכמות הגדולה של התאגידים הללו גורמת לכך שמכירת מניות בחברות המחזיקות תאגידים כאמור, במישרין או בעקיפין, מהוות הכנסה מעסק (לפחות לצורכי מס בישראל) ומשכך, אין מדובר בהכנסה פסיבית שהינה תנאי לקיומו של חנ"ז. הואיל ומדובר בהחזקה פסיבית של תאגידים, שעל פי רוב, כך גם מוצגת באותן מדינות זרות וזוכה בשל כך גם להטבות השמורות להחזקות פסיביות (כדוגמת פטור השתתפות במדינות הרלוואנטיות, או פטור ממס רווח הון למשקיעים זרים במדינות אחרות וכו'), מוצע לקבוע חזקה לפיה מכירת נייר ערך הינה "הכנסה פסיבית" לעניין הוראות החנ"ז אלא אם שוכנע פקיד השומה אחרת, ובלבד שמכירה של נייר ערך שהוחזק לפחות שנה – תיחשב בכל מקרה הכנסה פסיבית.

4. התאמות לדיבידנד הגדרת "הכנסה פסיבית" –

כיום, בהגדרת "רווחים שלא שולמו" (סעיף 75(א)(12)) ממועטות הכנסות מדיבידנד שמקורו בהכנסה של חבר בני אדם תושב חוץ ששולם בשלה מס זר בשיעור העולה על 20%. דבר זה נעשה הואיל ולכאורה בגין רווחים אלו לא נעשה תכנון מס, שכן ממילא שולם בשלהם מס זר בשיעור גבוה. יחד עם זאת, אותם דיבידנדים כן נחשבים ל"הכנסה פסיבית" בהתאם לסעיף 75(א)(1)(ג), ועל כן מביאים להכללת יותר חברות בתחולת החנ"ז. לאור האמור מוצע, למעט מהגדרת "הכנסה

פסיבית" דיבידנד שמקורו בהכנסה ששולם בשלה מס זר בשיעור העולה על 15%, כך שהדיבידנד לא יילקח בחשבון – לא במונה של ההכנסות הפסיביות ולא במכנה של כלל ההכנסות. בנוסף מוצע, כי החרגה זו תחול רק מקום בו שיעור ההחזקה, במישורין או בעקיפין, של החנ"ז בחברה שהפיקה את ההכנסה הוא 25% לפחות, וזאת כיוון שמקום בו מדובר בהחזקה זניחה בחברה (למשל שברירי אחוזים בחברה בורסאית זרה), שאז מבחינת החנ"ז מדובר בהשקעה פסיבית לקבלת תשואה בלבד בעוד שכוונת המחוקק בהחרגת הדיבידנדים היתה רק לגבי דיבידנדים שהתקבלו מחברות שלחנ"ז יש שליטה על חלוקה הדיבידנד בהן וששולם בהן מס זר גבוה כך שאין חשש לתכנון מס. במקביל, תתוקן הגדרת "רווחים שלא שולמו" בסעיף 75(א)(12) כך שאותם דיבידנדים לא יובאו במסגרת אותה הגדרה.

5. הגדרת "קרוב"

סעיף 75(א)(1)(ד) לפקודה מגדיר "קרוב" כאמור בסעיף 76(ד) לפקודה. לעומת זאת סעיף 75(א)(11) מגדיר "קרוב" לפי סעיף 88 לפקודה. על מנת שיהיו הגדרות זהות בסעיף מוצע לתקן את הגדרת "קרוב" שבסעיף 75(א)(1)(ד) לפקודה ולהפנות לסעיף 88 לפקודה, שבו הגדרה יותר רחבה ומתאימה.

6. סוגיית הזיכוי הרעיוני והתמודדות עם תכנוני המס בנושא -

סוגיית הזיכוי הרעיוני המוגדרת בסעיף 75(ב)(ג) לפקודה, לפיה בעת מיסוי החנ"ז יילקחו בחשבון זיכוי מהמס הישראלי מסים אשר היו משולמים במדינה הזרה אילו חולק הדיבידנד בפועל היא אחת מסוגיות המס סביבן התפתחו תכנוני מס רבים וקשים. לדוגמה, יצירת מבני החזקות שכל מטרתם ליצור זיכוי רעיוני אילו היה מחולק דיבידנד, כאשר אין כל כוונה נראית לעין לחלק את הרווחים כדיבידנדים ולשלם את המס לאותן מדינות שברוך. בנוסף, במדינות בהן מתקיים משטר חנ"ז לא קיימות הוראות של זיכוי רעיוני, ולאור האמור מוצע לבטלו. מאידך, בשנים מאוחרות בהן הדיבידנד חולק בפועל או שמניות החנ"ז נמכרו, מוצע לקבוע מנגנון המתחשב במס ששולם בשל הוראות החנ"ז.

7. שיעור החזקה בעקיפין של 50% בחבר בני אדם בשרשרת חברות

בסעיף 75(א)(1)(ד)(2) לפקודה, בחישוב שיעור ההחזקה בעקיפין בחבר בני אדם מסוים הנמצא בשרשרת חברות, אין התייחסות להחזקה של 50% בחבר בני האדם המסויים, אלא התייחסות לשיעור החזקה גבוה מ-50% ולשיעור החזקה נמוך מ-50%. לאור האמור, מוצע לתקן את סעיף 75(א)(1)(ד)(2)(ב) לפקודה כך שבמקום פסקה (2)(ב) יבוא - "לא עלה שיעור ההחזקה באחד מחברי בני האדם בשרשרת החברות המחזיקים בו בעקיפין על 50%".

8. החרגת חבר בני אדם ש-30% או יותר ממניותיו או מהזכויות בו הוצעו לציבור מחנ"ז

בסעיף 75(א)(1)(א) לפקודה נקבע כי חברה שמניותיה רשומות למסחר בבורסה לא תיחשב כחנ"ז, ואולם אם נרשמו חלק מהמניות, פחות מ-30% מהן הוצעו לציבור. במקרים בהם מניות מוצעות לציבור אך בסופו של דבר לא מונפקות, עולה טענה כי יש להחריג את החברה מהגדרת חנ"ז, זאת על אף שזו אינה הכוונה. לאור האמור, מוצע לקבוע כי במקום המילים "הוצעו לציבור" יבוא "הונפקו לציבור" ובכך להבהיר את כוונת המחוקק. כמו כן מוצע להבהיר, כי בעל השליטה במישורין או בעקיפין, לפני ההנפקה אינו נחשב לציבור.

9. "דיני המס החלים" כהגדרתם בסעיף 5(ג) לפקודה

הגדרת חנ"ז לעניין סכום ההכנסה, סכום הרווחים וסכום ההכנסה הפסיבית, מפנה להגדרת "דיני המס החלים" שבסעיף 5(ג). לפי סעיף זה, לגבי חברות שהן תושבות מדינת אמנה סכומים והכנסות אלו יחושבו בהתאם לדיני המס של אותה מדינת אמנה, ואילו ביחס לחברות שאינן תושבות מדינות אמנה, יש לאמץ את העקרונות החשבונאיים המקובלים בישראל, למעט עקרונות חשבונאיים לעניין רווחי אקוויטי או הפסדי אקוויטי, ולעניין שינויים בערכם של ני"ע. לאור הניסיון שנצבר ביישום הוראות הסעיף מוצע לקבוע כי ביחס למדינות אמנה, יש לחשב את סכום ההכנסה, סכום ההכנסה החייבת, וסכום הרווחים המוחשבים - בהתאם לדיני המס של אותה מדינת אמנה כך שיכללו גם הכנסות ורווחים פטורים, הכנסות שאינן בבסיס המס שם ולא יכללו הוצאות רעיוניות או הוצאות המוחשבות על בסיס קביעת עלות חדשה של נכס שלא שולמה בפועל, וכן עלות המתבססת על קביעת שווי חדש של נכס (step-up). ואילו, ביחס למדינות שאינן מדינות אמנה מוצע לקבוע כי סכומים כאמור יחושבו בהתאם להוראות דיני המס בישראל ולא עפ"י כללי החשבונאות המקובלים בישראל.

10. עולה חדש/ תושב חוזר ותיק

בהתאם לסעיף 14 לפקודה, תושב ישראל לראשונה ותושב חוזר ותיק זכאים לפטור ממס בשל הכנסותיהם מחוץ לישראל מהמקורות המנויים בסעיפים 2 ו-3 לפקודה לתקופה הקבועה בסעיף

(תקופת ההטבות). סעיף 75ב(א)(1)(ד)(1) לפקודה קובע, כי על מנת שחברה תוגדר כחנ"ז נדרש כי למעלה מ-50% מאמצעי השליטה בה יוחזקו בידי תושבי ישראל. הואיל ותושבי ישראל לראשונה והתושבים הותיקים החוזרים נחשבים לצורך החישוב כתושבי חוץ (לפי סעיף 75ב(א)(15) לפקודה) ומאידך יש להם פטור בגין ההכנסות מדיבידנד מחו"ל המיוחסות אליהם, מוצע כי החזקה בחנ"ז של עולה חדש ותושב חוזר ותיק הנחשבים כתושבי חוץ, לא תיספר כהחזקה בחנ"ז כלל, וזאת לא כתושב חוץ ולא כתושב ישראל, כך, החזקות אותם תושבים לא יטו את הכף ביחס ליתר בעלי המניות המחזיקים במניות החברה.

סעיף 4 –

סעיף 7 לפקודה מסמיך את המנהל לקבוע, לבקשתם של הנישומים המפורטים בסעיף, שהמס על הכנסתם יוטל בתקופה של שנים עשר חודשים רצופים שתחילתה במועד אחר מ-1 בינואר (תקופת שומה מיוחדת). סעיף 7(א)(4) קובע כי חברה ש-51% לפחות מהון מניותיה ומכוח ההצבעה בה מוחזקים בידי חברה תושבת חוץ שמניות שלה נסחרות בבורסה מחוץ לישראל, רשאית לבקש תקופת שומה מיוחדת כאמור. מוצע לאפשר גם לחברה נכדה של חברה תושבת חוץ נסחרת כאמור בסעיף, לבקש תקופת שומה מיוחדת ולא רק לחברת הבת, שכן במקרים בהם קיימת תקופת שומה אחרת לחברה תושבת החוץ ייתכנו השלכות גם לחברה הבת וגם לחברה הנכדה, לדוגמא במקרה של דוחות מאוחדים.

סעיף 5 –

1. חברת משלח יד זרה (להלן "החברה" או "החמ"ז"), כהגדרתה בסעיף 5(5) לפקודת מס הכנסה הינה חבר בני אדם תושב חוץ המתקיימים בו:

- א. לגבי חברה- חברת מעטים כמשמעותה בסעיף 76(א).
 - ב. 75% או יותר באחד או יותר מאמצעי השליטה בו מוחזקים, במישרין או בעקיפין, בידי יחידים תושבי ישראל.
 - ג. בעלי השליטה או קרוביהם, המחזיקים יחד או לחוד, במישרין או בעקיפין, ב-50% או יותר באחד או יותר מאמצעי השליטה עוסקים בעבור החברה במשלח יד מיוחד.
 - ד. מרבית הכנסתה או רווחיה של החברה מקורם במשלח יד מיוחד.
- בהתאם לסעיף 5(5) לפקודה, יראו את הכנסתה של החברה, הנובעת ממשלח יד זרה, כהכנסה שהופקה בישראל. משמעות הדבר היא שהכנסות ממשלח יד אלו יחוייבו במס בישראל (על בסיס טריטוריאלי) כאילו הופקו בישראל. וכן, במועד חלוקת הדיבידנד דיבידנד זה יחשב לדיבידנד שמקורו בהכנסה שהופקה בישראל והתחייבה במס בישראל לעניין סעיף 126(ב) לפקודה (בדומה לדיבידנד מחברה תושבת ישראל). מנגנון החמ"ז המוצג לעיל קובע שישראל ממסה הכנסות של חברה זרה שהופקו בפועל בחו"ל. במקרה שהחברה הזרה התאגדה במדינה החתומה עם ישראל על אמנת מס, קיים סתירה בין מנגנון החמ"ז לבין המנגנון הנעוץ באמנות המס. הואיל והוראות החמ"ז נועדו לסתום פרצת מיסוי/ תכנון מס פשוט של הקמת חברה זרה ומתן שירותי משלח יד על ידי יחידים תושבי ישראל באמצעותה ובדרך זו, דחיית תשלומי המיסים עד למועד חלוקת הכספים כדיבידנד, מוצע להתאים את מודל המיסוי של החמ"ז למודל המיסוי הקיים לגבי חברה נשלטת זרה, תוך התאמה לכך שמדובר במיסוי של הכנסה ממתן שירותים כדלקמן:

- א. בשנה שבה נצברה ההכנסה יראו את הכנסת החמ"ז שמקורה במשלח יד מיוחד כהכנסה שיחוקה כדיבידנד לבעל השליטה תושב ישראל בחמ"ז.
 - ב. במועד חלוקת הדיבידנד בפועל לבעלי השליטה היחידים יחול חיוב נוסף במס בהתאם לשיעור הקבוע בסעיף 125ב לפקודה.
- מנגנון כאמור יבטיח מניעת התחמקות ממס ויבטיח שעל ההכנסה משרותים יחול שיעור המס שהחל על הכנסה כאמור בישראל.

2. לעניין חישוב שיעור ההחזקה בחמ"ז, נקבע בסעיף 5(5)(ה)(2) לפקודה כי לא יובא בחשבון שיעור זכותו במישרין או בעקיפין, של יחיד שהיה תושב ישראל לראשונה או לתושב חוזר ותיק, וטרם חלפו עשר שנים מהמועד שהיה לתושב ישראל כאמור. מוצע לקבוע כי בדומה לתיקונים המוצעים לעיל לגבי חברה נשלטת זרה, שיעור זכותו של עולה חדש או תושב חוזר ותיק לא יילקח בחשבון לצורך חישוב שיעור ההחזקה בחמ"ז.

סעיף 6 –

סעיף 14(א) לפקודת מס הכנסה קובע כי תושב ישראל לראשונה ותושב חוזר ותיק יהיו פטורים ממס, במשך 10 שנים מיום הגעתם לישראל, על כל ההכנסות מן המקורות המנויים בסעיפים 2 ו-3 שהופקו או נצמחו מחוץ לישראל או שמקורם מחוץ לישראל.

בין יתר מקורות ההכנסה מנויה גם הכנסה מדיבידנד, אשר תהא פטורה ממס אם נצמחה מחוץ לישראל. מקום הפקת ההכנסה מדיבידנד קבוע בסעיף 4 לפקודה, לפיו רואים את מקום הפקת ההכנסה לפי מקום מושבה של החברה משלמת הדיבידנד.

סעיף 4א אינו מבחין, לעניין קביעת מקום הפקת ההכנסה, מאילו רווחים מחולק הדיבידנד, האם מתוך רווחים שהופקו מפעילות בישראל או האם מרווחים שהופקו מחוץ לישראל.

לאור האמור, הכנסה מדיבידנד המתקבלת בידי תושב ישראל לראשונה או לתושב חוזר ותיק, מחברה זרה, תהיה פטורה ממס במשך 10 שנים מיום הגעתו לישראל, אם זו שולמה ע"י חברה תושבת חוץ בין אם מקור ההכנסה ברווחים שהופקו מחוץ לישראל או בין אם מקורה מרווחים שהופקו בישראל. או נצמחה מחוץ לישראל ומקורה בנכסים מחוץ לישראל.

מוצע לקבוע, כי הכנסה מדיבידנד תהיה פטורה ממס רק אם הופקה או נצמחה מחוץ לישראל ומקורה מחוץ לישראל.

סעיף 7 –

סעיף 97(ב3) קובע כי תושב חוץ פטור ממס רווח הון במכירת נייר ערך של חברה תושבת ישראל, או במכירת זכות בחבר בני אדם תושב חוץ שעיקר נכסיו הם זכויות, במישרין או בעקיפין, בנכסים הנמצאים בישראל.

סעיף 97(ב3)(2) קובע כי הפטור לא יחול במכירת נייר ערך של חברה, שביום רכישתו ובשנתיים שקדמו למכירתו, עיקר שוויים של הנכסים בהם היא מחזיקה, במישרין או בעקיפין, הם זכויות במקרקעין או זכויות באיגוד מקרקעין.

הסייג האמור חוקק על מנת לשמור את זכויות המיסוי של מדינת ישראל כמדינת מקור במקום שנהוג לעשות כן בדין הבינלאומי בכלל ובהתאם לאמנת המודל של ארגון ה-OECD בפרט.

אמנת המודל מגדירה מקרקעין בסעיף 6(2) לאמנה כדלקמן:

למונח "מקרקעין" תהיה המשמעות שיש לו לפי דיני המדינה המתקשרת שבה נמצאים המקרקעין הנדונים. בכל מקרה, יכלול המונח נכסים הנלווים אל מקרקעין, משק חי וציוד המשמשים בחקלאות וייעור, זכויות שחלות עליהן הוראות החוק הכללי הדין במקרקעין, זכות ההנאה מפירות מקרקעין וזכויות לתשלומים משתנים או קבועים כתמורה בעד ניצול, או הזכות לנצל, מרצעי מחצבים, מקורות ואוצרות טבע אחרים; ספינות, סירות, וכלי טיס לא ייראו כמקרקעין.

הגדרת מקרקעין באמנת המודל רחבה מהגדרת מקרקעין בסעיף 97(ב3)(2), כדלקמן:

1. ההגדרה כוללת מקרקעין כמשמעותו בדין הכללי.
2. ההגדרה כוללת משק חי וציוד המשמש בחקלאות.
3. ההגדרה כוללת זכות ההנאה מפירות מקרקעין.
4. ההגדרה כוללת זכויות לתשלומים משתנים או קבועים כתמורה בעד ניצול, או הזכות לנצל, מרצעי מחצבים, מקורות ואוצרות טבע אחרים.

לאור האמור, סעיף 6 לאמנת המודל, שומר את זכות המיסוי למדינת המקור (במקרה זה ישראל) גם ביחס למימוש זכות במקרקעין שאינה מגיעה לכדי בעלות אלא היא מוגבלת לזכות הנאה מפירות המקרקעין ולזכות ניצול של משאבי טבע.

לאור האמור, מוצע לתקן את סעיף 97(ב3)(2), כך שהוראות פסקה (1) לא יחולו גם על רווח הון במכירת נייר ערך של חברה שעיקר שוויים של הנכסים שהיא מחזיקה הם נכסים המשקפים זכויות לניצול מחצבים, מקורות ואוצרות טבע, מקרקעין (כהגדרתם בחוק המקרקעין הכללי ובחוק מיסוי מקרקעין) וזכות הנאה מפירות המקרקעין בישראל.

סעיף 8 –

סעיף 92(א)(3) לפקודה קובע כי הפסד הון שהיה לאדם מחוץ לישראל, יותר בקיזוז בתנאים הקבועים בסעיף. סעיף 92(ב) קובע כי תנאי להתרת ההפסד בקיזוז בשנים הבאות, הינו הגשת דוח לפקיד השומה לשנת המס שבה נוצר ההפסד, כאמור בסעיפים 131 ו-132 לפקודה, אשר קובעים את החובה להגשת דוח ואת המועד להגשתו.

במקביל, סעיף 29 לפקודה קובע את דרך הקיזוז של הפסד פירותי שהיה לאדם מחוץ לישראל. סעיף 29(5) לפקודה קובע כי הפסד מחוץ לישראל יותר בקיזוז רק אם הוגש דוח לשנת המס שבה נוצר ההפסד, כאמור בסעיפים 131 ו-132 לפקודה.

הואיל ובמקרים רבים ניתנת ארכה להגשת דו"ח, מוצע לבטל את התנאי כי הדו"ח יוגש במועד, ולהוסיף הפניה לסעיף 133 אשר קובע סמכות לפקיד השומה להאריך את המועד להגשת דו"ח.

סעיף 9 –

סעיף 1 לפקודה, ערב תיקון 168, הגדיר "תושב חוץ" כהגדרה שירותית כלומר : מי שאינו תושב ישראל נחשב לתושב חוץ. יצוין כי הגדרה זו רלוונטית גם לאחר התיקון ו"כתושב חוץ" ייחשב מי שאינו "תושב ישראל", היינו, מי שאין לו מרכז חיים בישראל והחל מאותו מועד.

במסגרת תיקון 168, עודכנה הגדרת תושב חוץ, והתווספה הגדרה נוספת בסעיף 1 לפקודה, מעבר להגדרה השירותית האמורה לעיל, כך שלתושב חוץ יחשב גם מי שנתקיימו לגביו שני מבחנים מצטברים, המבחן הכמותי והמבחן המהותי:

במקרים בהם יחיד שהה מחוץ לישראל 183 ימים לפחות בכל שנה, בשנת מס ובשנת המס שלאחריה (להלן: "המבחן הכמותי"), ובשתי שנות המס שלאחר מכן מרכז חייו אינו עוד בישראל (להלן: "המבחן המהותי"), הרי שייחשב כתושב חוץ החל מהיום בו עזב את ישראל בשנת המס הראשונה בה שהה מחוץ לישראל מעל 183 יום.

הבעיה הקיימת :

כאמור ההגדרה בסעיף 1 קובעת כי בכל אחת משתי שנות המס הראשונות על יחיד הטוען כי נחשב לתושב חוץ להיות מחוץ לישראל 183 ימים ויותר. נשאלת השאלה כיצד יש לחשב את כמות ימי שהייה של היחיד מחוץ לישראל וכיצד יש להתחשב בימי נסיעה. במסגרת אותו סעיף בפסקה א'2 קבוע כי לעניין סעיף א' 2 יש לספור "יום" בישראל ככולל גם חלק מיום בישראל ואולם אמירה כזו אינה קיימת בהגדרת תושב חוץ. החוסר הקיים בהגדרת "יום" בפסקה הקובעת מיהו "תושב חוץ" יכולה להביא לפרשנויות שונות וסותרות, ביניהן פרשנות הטוענת כי יום בחו"ל כולל גם את יום הנסיעה, אז יכול להיווצר מצב בו לפי הגדרת תושב ישראל היחיד נמצא בישראל מעל 183 ימים בעוד שלפי הגדרת תושב חוץ היחיד נמצא בחו"ל מעל 183 ימים. כך נוצר מצב בו אדם מוגדר כתושב ישראל עפ"י הגדרת תושב חוץ ובמקביל מוגדר כתושב חוץ עפ"י הגדרת תושב חוץ. תיקון המוצע להגדרת "תושב חוץ" לפיו יידרש מהיחיד לשהות בישראל מתחת ל-183 ימים. תוך כך שהגדרת "יום" הקבועה בפסקה של תושב ישראל תחול גם על האמור בפסקה זו, ייצור סימטריה בין הגדרת תושב ישראל בפסקה א'2 לבין האמור בהגדרת תושב חוץ.

ההיבט המשפטי

תיקון פקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות ממשלה קודמות

תיקונים והתאמות בפקודת המכס [נוסח חדש]

מחליטים

במטרה ליעל את גביית המכס בישראל, להגביר את האכיפה ולשפר את ההרתעה לבצע את התיקונים הבאים בפקודת המכס:

1. לתקן את פקודת המכס [נוסח חדש] (להלן - **פקודת המכס**) כך שתיקבע הוראה המסמיכה את מנהל רשות המסים לדרוש ידיעות מכל אדם לצורך ביצוע הפקודה, באמצעות החלת סעיף 108(א) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - **חוק מע"מ**) על פקודת המכס.
2. לקבוע חובת הגשת מצהר ביבוא בדרך האוויר, היבשה והים (להלן - **כלי ההובלה**), באופן הבא:
 - א. הובל מטען לישראל דרך הים – ישדר סוכן אנייה מצהר, לא יאוחר מ 24 שעות לפני הגעת כלי השיט לישראל. הובל מטען לישראל דרך האוויר – תשדר חברת התעופה המובילה את המצהר 4 שעות לפני נחיתת המטוס בישראל, או בעת ההמראה לישראל – במועד המאוחר מבניהם. הובל מטען לישראל דרך היבשה, ישודר מצהר על ידי סוכן מכס יום אחד לפני הגעתו לישראל.
 - ב. לקבוע כי הגדרת "מצהר" תכלול פירוט המאפיינים של כלל המטענים המובלים בכלי ההובלה, לרבות מטענים אשר יעדם הסופי אינו בישראל ולרבות מכולות ריקות.
 - ג. לקבוע, כי תוכן המצהר ומבנהו יהיה, עבור כלל כלי ההובלה כפי שיוורה מנהל אגף המכס והבלו (בסעיף זה - המנהל).
 - ד. לקבוע כי מצהר עבור כלל כלי ההובלה יוגש בדרך אלקטרונית.
 - ה. לקבוע חובה לתקן מצהר, לפי הצורך, בכפוף לתשלום אגרה כפי שייקבע בתקנות.
3. לתקן את סעיף 231א לפקודת המכס על מנת לקבוע הוראות לעניין עיגול סכומים, כך שיקבע כי כל סכום הנקוב בדוח לפי פקודת המכס יעוגל לשקל החדש הקרוב ביותר וסכום של חצי שקל חדש יעוגל כלפי מעלה. הוראה דומה קבועה בסעיף 139 לחוק מע"מ.
4. לתקן את סעיף 129 לפקודת המכס ולקבוע כי ערך עסקה של טובין מיובאים לצרכי מכס יכלול את דמי ההפצה המשולמים עבור שיווקם של הטובין המיובאים, וכן את עלות האחריות המשולמת עבור הטובין המיובאים.
5. לעגן את סמכות המנהל להעניק הקלות בהליכי בידוק של מנהל המכס ל"גורם כלכלי מאושר" לפי קריטריונים שיקבע המנהל, לצורך אבטחת שרשרת האספקה העולמית וחיזוק אמצעי הביטחון בשערי ישראל.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 1 –

כיום, לא קיימת סמכות כללית למנהל רשות המסים לדרוש ידיעות מכל אדם לצורך ביצוע פקודת המכס. לאור האמור ולצורך הגברת האכיפה בתחום המכס, מוצע לקבוע כי סעיף 108(א) לחוק מע"מ יחול בפקודת המכס.

סעיף 2 –

מצהר הוא מסר המשודר למכס, באמצעותו מעבירים מובילי מטענים הנכנסים בשערי ישראל, נתונים שונים אודות הטובין המובלים. שידור המצהרים משפר במידה רבה את פעילות האכיפה של המכס. במצב הקיים היום, רק אחוז קטן מן המשלוחים עובר בדיקה פיזית, בהתאם למערכת ניהול סיכונים אשר מפעיל המכס. הצלבת נתונים ממוחשבת בין נתוני מצהר לבין נתוני רשימון משפרת את היכולת לאתר במהירות ניסיונות לביצוע עבירות מכס בטובין מיובאים, לרבות במשלוחים אשר לא נבדקים באופן פיזי לפני שחרורם מפיקוח המכס. לאור ההתפתחויות בתחום הסחר הבינלאומי וכחלק מהיערכות רשות המסים לפעולת מערכת סחר-חוץ חדשה, מוצע לקבוע הוראות שונות המסדירות את נושא הגשת המצהרים. הגשת מצהר עבור מטען המובל בדרך הים נעשית גם כיום בהתאם לסעיף 53 לפקודת המכס. עם זאת, חסרות הוראות מפורשות הקובעות הגדרה של מצהר, תוכנו, אופן הגשתו וביצוע שינויים בו. על כן מוצע לקבוע הוראות המסדירות נושאים אלו. כמו כן מוצע לקבוע לראשונה

חובת הגשת מצהר עבור מטען המועבר דרך האוויר ומטען המועבר דרך היבשה. כיום מועברים בפועל חלק מהנתונים אודות מטענים המועברים דרך האוויר לפני הגשת הרשימות, אולם מדובר בנתונים חלקיים בלבד, ללא הסדר ממצה בפקודת המכס. לאור האמור מוצע לקבוע כי עבור מטען המועבר בדרך האוויר יוגש מצהר על ידי חברת התעופה 4 שעות לפני הנחיתה בישראל או בעת ההמראה לישראל – לפי המועד המאוחר מבניהם. עבור מטען המועבר בדרך היבשה מוצע לקבוע כי יוגש מצהר על ידי סוכן אנייה יום לפני הגעת המטען לישראל.

סעיף 3 -

כיום חסרות בפקודת המכס הוראות לעניין עיגול סכומים. לאור האמור ועל מנת לייעל את הליכי הגבייה מוצע להחיל בפקודת המכס את סעיף 139 לחוק מע"מ בשינויים המחויבים.

סעיף 4 -

סעיף 129 לפקודת המכס קובע כי טובין מעורכים הם טובין שיש לקבוע את ערכם לצורך מכס. סעיף 130(1) קובע כי ערכם של טובין מעורכים הוא לפי העסקה שבה הם נרכשו מחושב לפי הוראות סעיף 132. סעיף 132 לפקודה קבע כי ערך העסקה, הוא המחיר ששולם או שיש לשלמו. המחיר אינו מבהיר אילו פרמטרים נכללים בו. מוצע להבהיר שמחיר הטובין כולל גם דמי הפצה המשולמים עבור שיווקם של הטובין המיובאים, ואחריות המשולמת עבור הטובין המיובאים ככל שהיא ניתנת על ידי המוכר או מי מטעמו.

סעיף 5 –

תכנית "גורם כלכלי מאושר" הינה תכנית וולונטרית לאבטחת שרשרת הסחר העולמית. התכנית מבוססת על מסמך מסגרת ה-SAFE של ארגון המכס העולמי שאומצה בשנת 2005 על ידי המכס הישראלי וקבעה סטנדרטים אחידים לאבטחת שרשרת האספקה הבינלאומית. במסגרת התוכנית ניתנות הקלות בהליכי הבידוק במכס לחברות העומדות בקריטריונים מכסיים (איתנות פיננסית, ציות להוראות המכס) וקריטריונים בטחוניים. על מנת להסדיר בחוק את הפעלת התוכנית בישראל מוצע להסמיך את המנהל לקבוע קריטריונים כאמור.

ההיבט המשפטי

לתקן את פקודת המכס [נוסח חדש]

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

התכנסות למסגרות פיסקליות

תשתיות לאומיות

תקציב משרד האנרגיה והמים

מחליטים

להפחית סך של 5 מיליוני ש"ח מבסיס התקציב של משרד האנרגיה והמים עבור פעילות המדען הראשי במשרד האנרגיה והמים.

דברי הסבר

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כחלק מקביעת סדרי עדיפות בתקציב המדינה מוצע לקצץ בתקציב משרד האנרגיה בסך של 5 מיליוני ש"ח בגין פעילות המדען הראשי. בשנים האחרונות הוקצו תקציבים נרחבים לקידום המחקר בתחום האנרגיה במסגרות השונות ועל כן מוצע לקצץ בתקציב משרד האנרגיה והמים בתחום פעילות המדען הראשי.

מים

הפחתות בתקציב משק המים

מחליטים

1. להפחית 50 מיליון ש"ח בהוצאה מבסיס תקציב הפיתוח של רשות המים לשנת 2013.
2. להפחית 60 מיליון ש"ח בהוצאה מבסיס תקציב הפיתוח של רשות המים לשנת 2014.
3. להפחית 4 מיליון ש"ח מבסיס תקציב לשנת 2013 בתחום ההסברה של רשות המים.

דברי הסבר

רקע כללי

מטרת הצעת החלטה זו היא ליצור שינוי בסדרי העדיפויות של תקציב הממשלה ולבצע התאמות בתקציב רשות המים. על מנת להביא לשמירה על כלל ההוצאה יש לבצע התאמות בתקציבי המשרדים השונים ולהפחית בפעילות שאינה בליבת הפעילות הממשלתית. מאחר שהתקציב האמור מיועד לפעילות שאינה בליבת הפעילות של המשרד יש להפחית את התקציב המוקצה לפעולות אלו.

חקלאות

ביטול תוכנית שיקום תשתיות ביישובים הכפריים

מחליטים

לבטל את תוכנית שיקום תשתיות ביישובים הכפריים, אשר מבוצעת בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2323 מיום 17 באוקטובר 2010.

דברי הסבר

בהחלטת ממשלה מס' 2323 מיום ה-17 באוקטובר 2010 שעניינה "שיקום תשתיות ביישובים כפריים כמנוע לפיתוח והתחדשות הכפר" (להלן - **החלטת הממשלה**) נקבע כי תגובש תוכנית רב שנתית לשיקום התשתיות הפיסיות ביישובים הכפריים, כך שביצועה יתפרס על פני 10 שנים בין השנים 2011-2020, עוד נקבע כי סך התקציב שיוקצה למטרה זו הינו מיליארד ש"ח ובכל שנה לא יעלה התקציב המיועד למטרה זו על 100 מיליון ש"ח (להלן - **התוכנית הרב שנתית**).

בשל אילוצים פסקאליים, מטרת הצעת החלטה זו היא ליצור שינוי בסדרי העדיפויות של תקציב הממשלה ולהורות על ביטול התוכנית הרב שנתית.

משרדי ממשלה שונים עוסקים, במסגרת פעילותם השוטפת גם אם לא באותו ההיקף, בשיקום תשתיות ביישובים כפריים ועל כן ביטול התוכנית הרב שנתית לא תותיר את תחום שיקום התשתיות ביישובים הכפריים ללא מענה כלל. כך למשל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר כמו גם משרד השיכון והבנוי והמשרד לפיתוח הנגב והגליל מקצים כספים, מדי שנה, לטובת הנושא.

בנוסף, האחריות להקמה ותחזוקה ברמה נאותה של תשתיות ביישובים הכפריים נמצאת באחריות היישוב הכפרי עצמו והמועצה האזורית שבתחומה הוא ממוקם. התוכנית הרב שנתית ביקשה לעודד את המועצות האזוריות לפעול בתחום התשתיות הפיזיות ביישובים ולעזור להן בפעילות זו אך באחריותן לעשות כן גם ללא עזרת הממשלה בעניין.

ביטול התוכנית הרב שנתית יביא לחיסכון של הוצאה צפויה בסך כ-50 מיליון ש"ח במזומן בשנת 2013 וכ-100 מיליון ש"ח בשנת 2014. בסך הכל, ההחלטה תביא לחיסכון של 800 מיליון ש"ח במצטבר שהיו אמורים להיות מוקצים להתחייבויות חדשות לשנים 2013 עד 2020. יובהר כי הכספים שהובטחו בשל התחייבויות קודמות שיצאו בשנים 2011 ו-2012 יוקצו בהתאם להתחייבויות ובהתאם לקצב ביצוע העבודות.

האטה בקצב המענקים למיכון במתווה הפחתת עובדים זרים בחקלאות

מחליטים

להטיל על הממונה על התקציבים הממונה הכללי של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, לתקן, בהסכמה עם התאחדות חקלאי ישראל, את הסכם העקרונות בתחום העובדים הזרים בחקלאות, אשר נחתם ביום ה-12.5.2009 (להלן - **ההסכם**), כך שמתווה המענקים להשקעות במיכון חוסך כח אדם, יותאם למתווה הפחתת העובדים הזרים בפועל כפי שנקוב בהחלטת ממשלה מספר 5241 מיום 22.11.2012 שעניינה עובדים זרים ועובדים פלסטינים בענפי החקלאות והבניין.

דברי הסבר

הסכם העקרונות בתחום העובדים הזרים בחקלאות נחתם בין נציגי הממשלה לנציגי התאחדות חקלאי ישראל ביום 12.5.2009. (להלן - **הסכם העקרונות**) הסכם העקרונות אומץ בהחלטת ממשלה מספר 147 מיום 12.5.2009. שעניינה מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים. בהסכם מופיע מתווה הפחתת מכסות העובדים הזרים בחקלאות אשר לפיו יופחת באופן מדורג מספר העובדים הזרים בחקלאות מידי שנה, ובמקביל לכך ינתן סיוע ממשלתי, בין היתר להשקעות במיכון חוסך כח אדם, להלן המתווה:

שנה	מכסה שנתית לעובדים זרים קבועים לחקלאות	סיוע ממשלתי להשקעות במיכון חוסך כח אדם (במיליון ש"ח)
2008	28,500	25
2009	27,500	45
2010	26,000	45
2011	24,500	45
2012	23,000	45
2013	21,500	45
2014	20,000	45
2015	18,900	
	סך הפחתה-9,600 עובדים	250

בחישוב פשוט, הפחתה של 9600 עובדים, משמעותה מתן 250 מיליון ש"ח במענקים, קרי, כ-26 אלפי ש"ח לכל עובד מופחת. (להלן - **סכום המענק לעובד זר שהופחת**).

בפועל, נוכח סיבות כאלה ואחרות, לא הופחת באופן מלא מספר העובדים כמפורט בהסכם, בין היתר לאור בקשות התאחדות חקלאי ישראל לעכב את ביצוע ההפחתות.

הפעם האחרונה בה תוקן ההסכם, לאור בקשת החקלאים, הייתה בנובמבר 2012, ובעקבותיה הוחלט בהחלטת ממשלה מספר 5241 מיום 22.11.2012 לתקן את מתווה ההפחתה כך שהמכסה השנתית לעובדים זרים קבועים בחקלאות נכון לשנת 2013 תעמוד על 24,000 עובדים, זאת בניגוד למכסה של ל-21,500, שהייתה אמורה להיות לפי המתווה המקורי.

כפועל יוצא מכך, לעומת 7,000 עובדים זרים שהיו אמורים להיות מופחתים ממכסת העובדים הזרים בענף החקלאות עד לשנת 2013, הופחתו בפועל רק 4,000. מנגד, תוקצבו 160 מיליון ש"ח במענקים לעומת 110 מיליון ש"ח שהיו אמורים להיות מתוקצבים בהתאמה לסכומי המענק לעובד זר שהופחת. לאור כל האמור, ולשם עמידה ביעדים הפיסקאליים של הממשלה, מוצע לתקן את ההסכם כך שמתווה המענקים יעלה בקנה אחד עם מתווה הפחתת מכסות עובדים זרים בענף החקלאות, לשם כך יש להגיע להסכמות עם התאחדות חקלאי ישראל ולשנות את ההסכם.

תחבורה

הפחתה בתקציב משרד התחבורה

מחליטים

להפחית סך של 390 מיליון ש"ח במזומן מבסיס תקציב הפיתוח של משרד התחבורה בשנת 2013, וסך של 990 מיליון ש"ח במזומן מבסיס תקציב הפיתוח של משרד התחבורה לשנת 2014, בין היתר עבור:

1. הפחתה בתקציב תכנית העבודה הרב שנתית של חברת נתיבי ישראל לשנים 2011-2016, בין היתר באמצעות:

א. דחייה של ביצוע פרויקטים בתחום הכבישים הבינעירוניים, ביניהם כביש 3 בין אשקלון לקריית מלאכי, כביש 79 בין סוללים לריינה, כביש 541, מחלף אום אל-פחם בכביש 65, כביש 4 בין בר אילן לגדה, ופרויקט בקרת התנועה בתכנית הרב שנתית של חברת נתיבי ישראל, והפחתה בהתאם של 30 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2013, ושל 270 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2014;

ב. דחיית פרויקטים חדשים בתחום הכבישים הבינעירוניים והפחתת תקציב הביצוע של פרויקטים קטנים בתחום הכבישים הבינעירוניים, על מנת לאפשר התכנסות למגבלת התקציב;

ג. בהמשך להחלטת ממשלה מספר 1421 מיום 24 לפברואר 2010 בדבר תכנית "נתיבי ישראל":
(1) שינוי מתכונת מכרזי הביצוע ברכבת העמק כך שיופחת בהתאם סך של 125 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2014;

(2) שינוי מתכונת מכרזי הביצוע ברכבת עכו-כרמיאל כך שיופחת בהתאם סך של 10 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2013, ושל 115 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2014;

2. צמצום פרויקטים חדשים בתחום הכבישים העירוניים, והפחתה בהתאם של 150 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2013, ושל 150 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2014;

3. צמצום של ביצוע פרויקטים בתכנית הפיתוח של רכבת ישראל, והפחתה בהתאם של 100 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2013;

4. דחייה של ביצוע פרויקטי תחבורה ציבורית, והפחתה בהתאם של 100 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2013, ו-30 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2014;

5. הפחתה בתקציב הפיתוח של רכבת ישראל בשנת 2014, באמצעות דחיית תשלומים לספקי ציוד נייד בסך של 300 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2014, ופריסתם על פני כעשר שנים משנת 2015 ואילך; עד לביצוע דחיית התשלומים כאמור, יוקפאו פרויקטים כמפורט להלן:

א. בנוסף על האמור בסעיף 2, צמצום פרויקטים בתחום הכבישים העירוניים, והפחתה בהתאם של 200 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2014;

ב. בנוסף על האמור בסעיף 3, צמצום פרויקטים בתכנית הפיתוח של רכבת ישראל, והפחתה בהתאם של 100 מיליון ש"ח בבסיס שנת 2014.

דברי הסבר

בשל הצורך להתאים את תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014 למקורות התקציביים הקיימים, נדרש לבצע קיצוץ בתקציב משרד התחבורה באמצעות עיכוב ביצועם של פרויקטים.

על כן, מוצע להפחית את תקציב תכנית העבודה הרב שנתית של חברת נתיבי ישראל לשנים 2011-2016, בין היתר באמצעות דחייה של ביצוע פרויקטים בתחום הכבישים הבינעירוניים ביניהם כביש 3 בין אשקלון לקריית מלאכי, כביש 79 בין סוללים לריינה, כביש 541, מחלף אום אל-פחם בכביש 65, כביש 4 בין בר אילן לגדה ופרויקט בנושא בקרת תנועה. בנוסף, מוצע לדחות פרויקטים חדשים בתחום הכבישים הבינעירוניים ולהפחית את תקציב הביצוע של פרויקטים קטנים בתחום הכבישים הבינעירוניים, זאת על מנת לאפשר התכנסות למגבלת התקציב. כמו כן מוצע לצמצם פרויקטים חדשים מתחום הכבישים העירוניים. בתחום התחבורה הציבורית מוצע לצמצם פרויקטים

בתכנית הפיתוח של רכבת ישראל ולדחות פרויקטי תחבורה ציבורית נוספים. בנוסף, מוצע לשנות את מתכונת מכרזי הביצוע של פרויקט מסילת העמק ופרויקט עכו-כרמיאל, המצויים בתכנית "נתיבי ישראל", ולפרוס תשלומים לספקי ציוד נייד ברכבת ישראל על פני כעשר שנים.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין השפעה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
החלטת ממשלה מספר 1421 מיום 24 לפברואר 2010 בדבר תכנית "נתיבי ישראל".

תיירות

בישראל תיירות שיווק תקציב של הפחתה

מחליטים

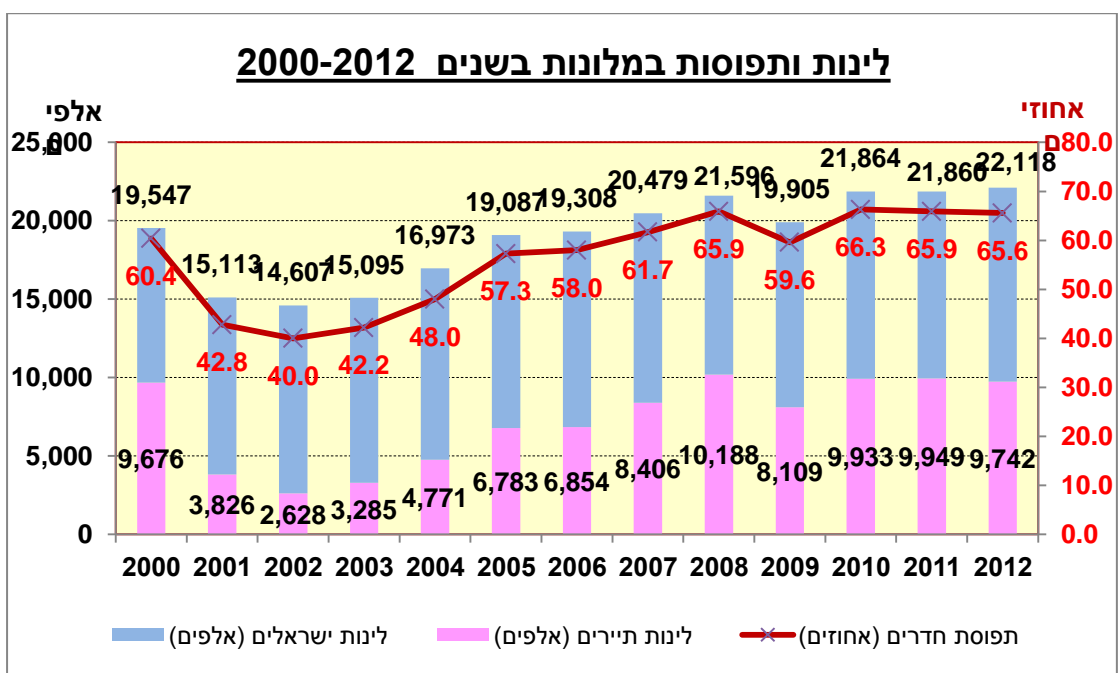
לבטל את פעילות שיווק תיירות הפנים במשרד התיירות ולהקטין את בסיס תקציב משרד התיירות ב- 15 מיליוני ש"ח בהתאם.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

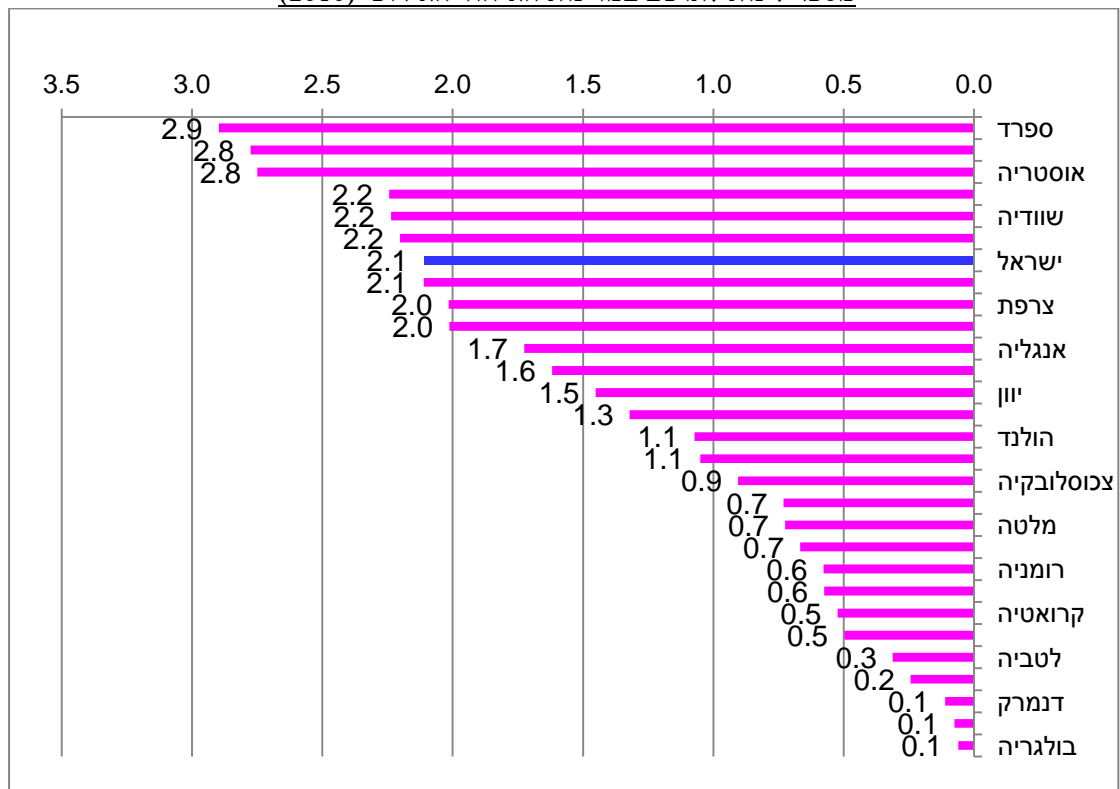
כיום משרד התיירות פועל לשיווק אתרים ומלונות לקהל הישראלי. מדובר במוצר תחרותי, בו לא קיים כשל שוק בגינו נדרשת התערבות ממשלתית. מספר לינות הישראלים בבתי מלון בישראל יציב מאוד בעשור האחרון והוכיח חסינות גבוהה בעתות משבר כאשר חלה ירידה משמעותית בתיירות החוץ. בהשוואה בינלאומית ניתן לראות כי היקף תיירות הפנים בישראל פר תושב הוא דומה לממוצע העולמי ואף גבוה ממדינות עם הכנסה לנפש דומה לישראל.

על כן מוצע לבטל את פעילות השיווק שמבצע משרד התיירות בתחום תיירות הפנים ובהתאם לכך להפחית 15 מיליון ש"ח מתקציב משרד התיירות.



*מקור נתונים – התאחדות המלונות

תיירות פנים יחסית לגודל האוכלוסייה
מספר לינות לתושב במדינות האיחוד האירופי (2010)



Source : Eurostat

התוכנית הלאומית לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש העולמי בנפט בתחבורה

1. לתקן את סעיף 4(א) והנספחים המצוינים בו בהחלטת הממשלה מס' 2790 מיום 30 בינואר 2011 (להלן – **ההחלטה**) שעניינה הפעלת תכנית לאומית לפיתוח טכנולוגיות, המקטינות את השימוש העולמי בנפט בתחבורה ולחיוזוק תעשיות עתירות ידע בתחום (להלן – **התכנית**), כך שסך המקורות התקציביים שיקצה משרד האוצר למשרדי הממשלה ולוועדה לתכנון ותקצוב (להלן – **הו"ת**) לשם יישום התכנית בכל אחת מהשנים 2013-2020 יעמוד על סכום של עד 40 מיליון ש"ח בהוצאה וכן יעודכנו בהתאם תקציבי ההרשאה להתחייב, וכל זאת בהתאם לחלוקה הבאה :
 - א. עבור קידום ושיווק בינלאומיים של התעשייה הישראלית במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה - 0.7 מיליון ש"ח.
 - ב. עבור פעילות מוקד שירות לחברות במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה - 0.7 מיליון ש"ח.
 - ג. עבור תכנית לעידוד השקעות בחברות מגובות הון סיכון בתחום תחליפי הנפט במסגרת המדען הראשי במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה – 5 מיליון ש"ח.
 - ד. עבור תכניות הפועלות לחיוזוק המחקר המדעי והיישומי בתחום תחליפי הנפט בלשכת המדען הראשי במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה - 2.5 מיליון ש"ח.
 - ה. עבור סיוע להקמת מתקני חלוץ (פיילוט) בתחליפי נפט במשרד האנרגיה והמים - 6 מיליון ש"ח.
 - ו. עבור תכניות הפועלות לחיוזוק המחקר המדעי והיישומי בתחום תחליפי הנפט במסגרת המדען הראשי במשרד האנרגיה והמים – 0.7 מיליון ש"ח.
 - ז. עבור תכניות הפועלות לחיוזוק המחקר המדעי והיישומי בתחום תחליפי הנפט במסגרת משרד המדע והטכנולוגיה - 0.7 מיליון ש"ח.
 - ח. עבור תכנית ייעודית לקידום הפעילות המחקרית והאקדמית שתגובש ותופעל על ידי ות"ת – 4.5 מיליון ש"ח.
 - ט. עבור תכניות הפועלות לחיוזוק המחקר המדעי והיישומי בתחום תחליפי הנפט במסגרת המשרד להגנת הסביבה – 1 מיליון ש"ח.
 - י. עבור מתן פרס ראש הממשלה על חדשנות בתחליפי נפט במשרד המדע והטכנולוגיה - 1 מיליון ש"ח.
 - יא. עבור תכניות הפועלות לחיוזוק המחקר המדעי והיישומי בתחום תחליפי הנפט במשרד החקלאות ופיתוח הכפר – 1 מיליון ש"ח.
 - יב. עבור קידום מדיני של התוכנית במשרד החוץ - 0.25 מיליון ש"ח.
 - יג. עבור פעילותו השוטפת של מנהל התוכנית במשרד ראש הממשלה - 3 מיליון ש"ח.
 - יד. עבור יישום תכניות והסכמי שיתוף פעולה בין לאומיים במשרד ראש הממשלה – 13 מיליון ש"ח.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

על מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון, מוצע לבצע התאמה בהחלטת הממשלה מספר 2790 מיום 30 בינואר 2011. החיסכון המוערך כתוצאה מהתאמה זו מוערך בכ- 330 מיליון ש"ח בין השנים 2013-2020.

יודגש כי קיימים כלים במערכת ההשכלה הגבוהה, בלשכת המדען הראשי במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ובמשרדי ממשלה נוספים לתמיכה בתחומי הרלוונטיים להחלטת הממשלה. הוועדה לתכנון ותקצוב, באמצעות הקרן הלאומית למדע תומכת במחקר בסיסי בתחומי האנרגיה כחלק מהקולות הקוראים אותם הקרן מפרסמת. לשכת המדען הראשי במשרד התמ"ת תומכת במו"פ תעשייתי בתחומים המוזכרים. אי לכך, ביטול ההחלטה לא יפגע באופן משמעותי במחקר בתחומי האנרגיה ותחליפי הנפט.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה מס' 2790 מיום 30 בינואר 2011 שעניינה הפעלת תכנית לאומית לפיתוח טכנולוגיות, החלטת ממשלה 4088 מיום ה' – 8 בינואר 2012 שעניינה שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג).

ביטוח לאומי

שינוי מבנה קצבת הילדים

מחליטים

לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), כדלקמן:

1. לקבוע כי החל ביום 1 באוגוסט 2013, סכום קצבת הילדים שמשלמת בעד כל ילד במשפחה יהיה אחיד, ללא תלות במיקומו הסידורי של הילד במשפחה ובמועד הלידה שלו, כך שתבוטל ההבחנה בסכום קצבת הילדים בין ילדים שנולדו לפני יוני 2003 לבין ילדים שנולדו לאחריו. החל מהמועד האמור סכום קצבת הילדים יעמוד על 140 ש"ח בחודש עד ליום 31 בדצמבר 2014. בתום המועד האמור, סכום קצבת הילדים לא יעודכן, ויראו אותו כאילו עודכן בשיעור העדכון הקבוע כיום בחוק הביטוח הלאומי. החל ביום 1 בינואר 2015 סכום קצבת הילדים ישוב ויעודכן בהתאם למנגנון העדכון הקבוע כיום בחוק הביטוח הלאומי.
2. לבטל את סעיפים 68(ד) עד (יא) שמסדירים את עניין הפחתת קצבת הילדים שמשלמת בעד ילדים שלא קיבלו את החיסונים הנדרשים, כך שההפחתה כאמור תבוטל.
3. לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים על מנת שמבוטח לפי חוק הביטוח הלאומי אשר יש לו הכנסה החייבת במס נוסף כהגדרתה בסעיף 121ב' לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] התשכ"א-1961, לא יהיה זכאי לתשלום קצבת ילדים, ולהטיל על מנהל רשות המיסים ועל מנהל המוסד לביטוח לאומי לבצע את הפעולות הנדרשות על מנת להביא ליישום סעיף זה.
4. לתקן את לוח ב' בחוק הביטוח הלאומי כך ששיעור הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי עבור דמי ביטוח ילדים יעמוד על שיעור של 169% החל מיום 1 באוגוסט 2013 ועד ליום 31 בדצמבר 2013, ועל שיעור של 177% החל מיום 1 בינואר 2014 ואילך.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

קצבת ילדים משלמת על ידי המוסד לביטוח לאומי (להלן – המוסד) לכל משפחה עם ילדים בישראל. ההוצאה הכוללת על קצבת ילדים בשנת 2012 עמדה על סך של כ-7 מיליארד ש"ח. הקצבה מורכבת מסכום בסיסי עבור הילד הראשון והחמישי ואילך. עבור הילדים השני, השלישי והרביעי, משלמת תוספת של כ-50% מהקצבה הבסיסית. להלן סכומי הקצבה המשלמים כיום עבור כל ילד בהתאם למקומו הסידורי המשפחה:

מקום סידורי במשפחה	עבור ילדים שנולדו עד מאי 2003	עבור ילדים שנולדו החל מיוני 2003
1	175	175
2	263	263
3	295	263
4	459	263
5 ומעלה	389	175

לאור מדיניות הממשלה להרחבת השירותים הממשלתיים הניתנים לילדים בישראל, ביניהם, מתן חינוך חינם החל מגיל שלוש, הרחבת מערך התמיכה במעונות היום ומימון מסגרות בשעות אחר הצהריים, מוצע לתקן את מבנה קצבת הילדים, ולקבוע כי החל מיום 1 באוגוסט 2013 ועד ליום 31 בדצמבר 2014, הקצבאות המשלמות עבור כל ילד במשפחה תהיינה אחידות, ללא תלות במיקומו הסידורי של הילד במשפחה ובמועד הלידה שלו, כך שתבוטל האבחנה בין ילדים שנולדו לפני יוני 2003 ולאחריו ותעמודנה על סך של 140 ש"ח בחודש עבור כל ילד. כמו כן, ייקבע כי בתום המועד האמור, יראו את סכום קצבת הילדים כאילו עודכן בשיעור העדכון הקבוע כיום בחוק הביטוח הלאומי. החל מיום 1

בינואר 2015 סכום קצבת הילדים ישוב ויעודכן בהתאם למנגנון העדכון הקבוע כיום בחוק הביטוח הלאומי.

כמון כן, מוצע לבטל את הסעיפים בחוק הביטוח הלאומי שמסדירים את עניין הפחתת קצבת הילדים שמשלמת עבור ילדים שלא קיבלו את החיסונים הנדרשים בהתאם לגילם ולמצבם הבריאותי ועל פי תכנית החיסונים שעליה הורה המנהל הכללי של משרד הבריאות.

כמו כן, מוצע לקבוע כי החל מיום 1 בינואר 2014, מבוטח לפי חוק הביטוח הלאומי אשר יש לו הכנסה החייבת במס נוסף כהגדרתה בסעיף 121ב' לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] התשכ"א-1961, לא יהיה זכאי לתשלום קצבת ילדים, ובכדי להביא לביצוע סעיף זה בהחלטה מוצע להטיל על מנהל רשות המיסים ועל מנהל המוסד לביטוח לאומי לבצע את הפעולות הנדרשות על מנת להביא ליישום.

השינוי המוצע צפוי להביא לחיסכון של כ-975 מיליון ₪ בשנת 2013, ובסכום נוסף של כשני מיליארד ₪ בשנת 2014 בהוצאות המוסד. על כן, מוצע להפחית את הקצבות אוצר המדינה למוסד בסכום זה.

ההיבט המשפטי

תיקון חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 207 מיום 12 ביוני 2009, שעניינה הגדלת קצבאות הילדים ומיקודן.
החלטת מס' 4144 מיום 9 באוגוסט 2005, שעניינה קצבאות הילדים.

עדכון תעריף דמי קבורה

מחליטים

להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים, לתקן את תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976 (להלן – **התקנות**), ולקבוע כי החל מיום 1 באוגוסט 2013 ישולם תעריף אחיד עבור דמי קבורה, באופן שיגדיל את תעריף דמי הקבורה ב-4.3% לחברות הקבורה הקטנות ויפחית בין 18% לבין 30% לחברות הקבורה הגדולות, בהתאם להמלצות בדיקת המוסד לביטוח לאומי להתאמת התשלומים לעלויות בפועל.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**) משלם המוסד דמי קבורה לגוף שעסק בקבורה. דמי הקבורה נועדו, בעיקרם, לכיסוי הוצאות יום הקבורה וההוצאות הנלוות לכך. גובה דמי הקבורה נקבע בהוראות תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976 (להלן – **התקנות**).

בעקבות בדיקה כלכלית שנערכה ע"י גורם חיצוני בשנות ה-90, נקבע תעריף משתנה, בהתאם לגודל הגוף המבצע את הקבורה (לפי מספר הקבורות), וכן בהתאם לגיל הנפטר.

במהלך השנים שחלפו מאז נערכה הבדיקה הכלכלית האמורה, התגלו עיוותים שונים במערך התשלומים של דמי הקבורה, עיוותים שהובילו לכך שכנגד המוסד לביטוח לאומי (להלן – **המוסד**) הוצא צו על תנאי, במסגרת עתירה לבג"ץ (בג"ץ 10357/04 **נחשולים נ' שר הרווחה**).

לאור העתירה בבג"ץ, הוחלט להעלות את סכומי דמי הקבורה המשולמים לחברות הקבורה הקטנות (כגון חברות הפועלות בקיבוצים, מושבים ומועצות מקומיות), ובמקביל לבחון בשנית את סכומי דמי הקבורה המשולמים לחברות הקבורה הגדולות (כגון, חברות הפועלות בערים ובעיריות), תוך שמיעת עמדתן ועריכת בחינה כלכלית נוספת.

בהתאם לבדיקה מעודכנת של יועץ כלכלי חיצוני חדש, שמונה לכך ע"י המוסד, התברר כי הסכומים המשתלמים לחברות הקבורה הקטנות אינם מכסים את העלויות הטעונות כיסוי, בעוד התשלומים המשתלמים לחברות הקבורה הגדולות הינם גבוהים מהעלויות אותן מממן המוסד באמצעות דמי הקבורה.

כעולה מהבדיקה הכלכלית, ההמלצה העיקרית היא שאין מקום לשוני בהוצאות הקבורה בין מספר הנפטרים המובאים לקבורה על ידי החברות, ולכן הומלץ לאחד את דמי הקבורה לכדי תעריף אחד בלבד.

לאור האמור, מוצע לאמץ את ההמלצה הנ"ל ולתקן את התקנות לתשלום דמי קבורה כך שהתשלום יהיה בהתאם לתעריף אחיד, אשר ייקבע בשיעורים שונים בהתאם לגיל הנפטר, אשר משמעותו היא הגדלת התעריף ב-4.3% לחברות הקבורה הקטנות, והפחתה של בין 18% לבין 30% לחברות הקבורה הגדולות.

תיקון זה צפוי להביא לחיסכון של כ-45 מיליון ש"ח בשנה מהוצאות המוסד לביטוח לאומי.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין

ההיבט המשפטי

תיקון תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976.

תיקון חוק הגזזת

מחליטים

לתקן את חוק לפיצוי נפגעי גזזת, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק הגזזת) כך שקבלת תשלומים עבור התקופה שבטרם הגשת התביעה תעמוד על 12 חודשים בלבד. התיקון האמור יחול על תביעות לקצבה לפי חוק הגזזת שתוגשנה למוסד לביטוח לאומי החל ביום 1 בפברואר 2014.

דברי הסבר

החוק לפיצוי נפגעי גזזת, התשנ"ד-1994 (להלן – חוק הגזזת) מיושם החל משנת 1995 ומטרתו לתת פיצוי לנפגעים מטיפול בהקרנות שניתנו בישראל בין השנים 1946-1960 לשם טיפול או מניעה של מחלת הגזזת. בהתאם לחוק הגזזת, אדם שנפגע מטיפולים כאמור ונקבעו לו אחוזי נכות מתאימים זכאי לקצבה חודשית או למענק חד פעמי בהתאם לאחוזי הנכות שנקבעו בעבורו. מועד תחילת תשלום הקצבה החודשית על פי חוק הגזזת הינו ממועד תחילת יישומו של החוק, קרי החל משנת 1995, או החל מתחילת אחוזי הנכות הרפואית, המאוחר מבניהם. זאת, בעוד שעל פי רוב, חוק הביטוח הלאומי וחוקים אחרים שמופעלים על ידי המוסד לביטוח הלאומי מגבילים את תקופת התשלום הרטרואקטיבית המקסימלית לשנים עשר החודשים שקדמו להגשת התביעה. מוצע לקבוע כי תקופת התשלום הרטרואקטיבית בחוק הגזזת תעמוד על שנים עשר חודשים שקדמו להגשת התביעה. על מנת לתת לחולי הגזזת תקופת היערכות שבמהלכה יודיע המוסד לביטוח לאומי על התיקון האמור, מוצע לקבוע כי התיקון האמור יחול על תביעות לקצבה לפי חוק הגזזת שתוגשנה למוסד לביטוח לאומי החל ביום 1 בפברואר 2014.

תיקון זה צפוי להביא לחיסכון של כ-47 מיליון ש"ח בשנה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין

ההיבט המשפטי
תיקון החוק לפיצוי נפגעי גזזת, התשנ"ד-1994.

הסדר שיבוב

מחליטים

לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - **חוק הביטוח הלאומי**) ולקבוע בסעיף 328 אחרי סעיף קטן (א) כדלקמן -

1. צד שלישי, אשר ניכה או יכול היה לנכות סכום כלשהו מפיצויים שחב בהם לזכאי כאמור בסעיף קטן (א) לחוק הביטוח הלאומי, בגין גמלה ששולמה או העתידה להשתלם על ידי המוסד לביטוח לאומי (להלן - **המוסד**) לפי חוק הביטוח הלאומי, ואשר המוסד רשאי היה לתבוע מהצד השלישי, ידווח למוסד על הניכוי או שעתיד לנכות, תוך 60 ימים מיום ביצוע הניכוי או מיום מתן הפיצויים לזכאי, לפי המוקדם מבניהם.
2. אי מתן דיווח כאמור בסעיף 1, ייחשב כהונאה לעניין סעיף 7 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 (להלן - הסעיף), והוראות הסעיף יחולו בשינויים המחוייבים, כך שתחילת תקופת ההתיישנות תהיה ביום שבו קיבל המוסד את הדיווח או ביום שבו נודע לו על ההליכים בין הזכאי לבין הצד השלישי, ובלבד שלא חלפו 15 שנים מיום המקרה שחייב את המוסד לשלם את הגמלה.
3. שר הרווחה והשירותים החברתיים, באישור שר האוצר, רשאי לקבוע הוראות כלליות ותנאים, אף בשונה מהמועדים הקבועים בסעיף בדבר חובת הדיווח.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

סעיף 328 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - **חוק הביטוח הלאומי**), בנוסחו היום, מקנה למוסד לביטוח לאומי (להלן - **המוסד**) זכות לתבוע ממזיקים שאינם מעבידים, פיצוי על הגמלאות ששילם ושעתיד לשלמן למבוטחים שנפגעו. זכות זו הוכרה בפסיקה כזכות השיבוב (קרי - המוסד נכנס לנעלי הנפגע ותובע את המזיק).

במקביל, סעיף 328 לחוק הביטוח הלאומי והפסיקה, יצרו זכות למזיקים שאינם מעבידים, לנכות את הגמלאות המשתלמות ואת הגמלאות שישתלמו לנפגע בתאונת דרכים או באירוע נזיקי אחר, מתוך הפיצויים המשתלמים לנפגע על-ידי המזיקים, וזאת בין אם הגמלאות משתלמות בפועל באותו מועד ובין אם לאו ("ניכוי רעיוני") – במקום בו עולה, כי ישתלמו מאוחר יותר.

לפי דיני הנזיקין (ובפרט – סעיף 82 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]), מנכה המזיק (או חברת הביטוח שלו) כל תשלום שמשלם המוסד במסגרת גמלאותיו, וכן כל תשלום שהניזוק עשוי להיות זכאי לו בעתיד מהמוסד - אפילו אם לא ישולם בפועל (למשל, כאשר המבוטח בחר בגמלה חלופית אחרת, או כאשר זכותו לגמלה נשללה מהסיבות המנויות בחוק), משכך, זכאי המבוטח להפחית מראש, במסגרת הפיצוי שהוא משלם לניזוק, את שוויין הרעיוני של גמלאות המוסד, אפילו אם המבוטח עדיין לא תבע את המוסד. ברי כי זכות זו נלקחת היטב בחשבון, עת מחשב המבוטח את סך התשלומים שעליו להעביר לניזוק, בין אם בדרך של פסק דין, ובין אם בהליכי פשרה שמחוץ לכותלי בית המשפט. למען הסר ספק, ולאור כך שבחלק ניכר מהמקרים נקבע הפיצוי בהליך של פשרה וללא פירוט של דרך חישובו (או הניכויים ממנו) יש להתייחס לא רק לסכומים שנוכו בפועל, אלא גם לאלו שניתן היה לנכותם על פי דין.

משכך, המזיקים, באמצעות חברות הביטוח, מנכים כיום מסכומי הפיצויים המגיעים למבוטחים את סכומי הגמלאות ששולמו או שישולמו על-ידי המוסד. ברם, בצד אותה זכות לניכוי הגמלאות, לא קיימת למזיקים חובה לדווח למוסד על הניכוי.

מצב זה מוביל לכך שבחלק מהמקרים הסכומים שנוכו לא מגיעים לידי הנפגע או המוסד. מוצע לתקן את הוראות חוק הביטוח הלאומי, ולקבוע בהן כי המזיק יחויב לדווח למוסד על ביצוע ניכוי לניזוק במקרים שבהם ניכה או יכול היה לנכות סכום כלשהו מפיצויים שחב בהם לזכאי לגמלה מהמוסד.

כמו כן מוצע לקבוע כי אי מתן דיווח, ייחשב כהונאה של המוסד לעניין סעיף 7 לחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, והוראות הסעיף האמור יחולו בשינויים המחוייבים, כך שתחילת תקופת ההתיישנות תהיה ביום שבו קיבל המוסד את הדיווח או ביום שבו נודע לו על ההליכים בין הזכאי לבין הצד השלישי, ובלבד שלא חלפו 15 שנים מיום המקרה שחייב את המוסד לשלם את הגמלה. תיקון זה צפוי להגדיל את הכנסות המוסד לביטוח לאומי בגין פיצויים מצד שלישי בכ-100 מיליון ש"ח בשנה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
ללא שינוי.

ההיבט המשפטי
תיקון חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

.

בריאות

עצירת הרחבת טיפולי השיניים לילדים

מחליטים

לתקן את סעיף 2(ה) להחלטת ממשלה מס' 2081 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה עדכון עלות סל שירותי הבריאות לשנים 2011 עד 2013, כך שבשנת 2013 יתווסף לעלות סל שירותי הבריאות עבור טיפולים משמרים בתחום בריאות השן לילדים סכום של 40 מיליון ש"ח בלבד.

דברי הסבר

החלטת ממשלה מס' 2081 מיום 15 ביולי 2010, קבעה כי טיפולי שיניים משמרים לילדים יכללו בסל הבריאות במתווה תלת שנתי כך שהחל מיולי 2012 מבוטחים כלל הילדים עד גיל 12 והחל מיולי 2013 יורחב הביטוח לילדים עד גיל 14. מוצע לבטל את ההרחבה כך שטיפולי השיניים משמרים לילדים בסל הבריאות יהיה לילדים עד גיל 12 כך שיתווסף סך של 40 מיליון ש"ח בלבד בשנת 2013. ביטול ההרחבה יביא לחיסכון בתקציב המדינה בגובה של 40 מיליון ש"ח בשנת 2013 ו-80 מיליון ש"ח משנת 2014 ואילך.

ייעול מערך ההשתתפויות עצמיות

מחליטים,

1. לתקן את סעיף 13(א)(5) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – **החוק**), כך שמהסכומים המועברים לקופות החולים מתקציב המדינה להשלמת מימון עלות סל שירותי הבריאות, ינוכה לקופות בגין הכנסותיהן משירותי בריאות שניתנים בתשלום לפי סעיפים 7 ו-8 לחוק, סכום בשיעור של 7% מעלות סל שירותי הבריאות לקופות.
2. להנחות את שרת הבריאות לבצע את הפעולות הנדרשות כך שדמי השתתפות עצמית של מבוטחים יגדלו בסכום כולל של 200 מיליון ש"ח בשנה, וזאת מבלי להעלות את תקרת תשלום ההשתתפות העצמית השנתית למשפחה; לעניין זה, "משפחה" – כהגדרתה בסעיף 8(א)(2)(ג)(7) לחוק.

דברי הסבר

במטרה לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון, לשם התכנסות למסגרת תקציב המדינה לשנים 2013-2014, מוצע לתקן את סעיף 13(א)(5) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – **החוק**), כך שמהסכומים המועברים לקופות החולים מתקציב המדינה להשלמת מימון עלות סל שירותי הבריאות, ינוכה לקופות בגין הכנסותיהן משירותי בריאות שניתנים בתשלום לפי סעיפים 7 ו-8 לחוק, סכום בשיעור של 7% מעלות סל שירותי הבריאות לקופות. המימון להפחתת הכנסות קופות החולים כאמור לעיל, יגיע מהעלאת דמי השתתפות עצמית של מבוטחים כאמור בסעיף 2 להחלטה.

השתתפויות עצמיות של מבוטחים הן חלק ממקורות המימון לפי החוק. קופות החולים נוהגות לגבות השתתפויות עצמיות לגבי שירותים המפורטים בתוספת השנייה לחוק ולפי תכניות הגביה שאושרו להן. מכיוון שבדרך כלל המבוטח אינו משלם את המחיר המלא והספק אינו מקבל ישירות את התגמול על פעולתו מהמבוטח, קיים חשש לגידול בכמויות שינבע מאי הפנמת העלות על ידי המבוטח. גידול כמויות זה עלול להפחית את הנגישות של שירותים רפואיים לציבור.

קיימים מספר תחומים בהם ההשתתפות העצמית של מבוטחים אינה מתבצעת בצורה יעילה. דוגמאות לכך יכולות להיות גביית דמי ההשתתפות העצמית בגין ביקור אצל רופא ראשוני, אגרת מיון, חבישה ומכשירי שמיעה. קיומה של השתתפות עצמית נמוכה עלולה להביא לגידול לא מבוקר של הכמויות בשל חוסר בהפנמת העלויות על ידי המבוטחים.

אשר על כן, ועל מנת לייעל את אופן גביית ההשתתפות העצמית על ידי קופות החולים, מוצע להנחות את שרת הבריאות לבצע את הפעולות הדרושות, כך שדמי השתתפות עצמית של מבוטחים יגדלו בסכום כולל של 200 מיליון ש"ח בשנה וזאת מבלי להעלות את תקרת תשלום ההשתתפות העצמית השנתית למשפחה.

החלטה זו צפויה להפחית כ-100 מיליון ש"ח בשנת 2013 וכ-200 מיליון ש"ח בשנת 2014 ואילך מהסכומים המועברים לקופות החולים מתקציב המדינה להשלמת מימון סל שירותי הבריאות.

חינוך

התאמות בתקציב משרד החינוך

מחליטים

1. לתקן את סעיף 2 להחלטת הממשלה מספר 4088 מיום 8 בינואר 2012 שעניינה שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) (להלן - **החלטת הממשלה**) באופן הבא:
 - א. המסגרות הלימודיות בשעות אחר הצהריים יסובסדו עבור ילדים בגילאי 3 עד 8 הנמצאים בגני הילדים ובכיתות א' עד ב'.
 - ב. פריסת המסגרות הלימודיות בשעות אחר הצהריים תחול רק בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים.
 - ג. להתאים את בסיס תקציב משרד החינוך לנושא זה כך שיעמוד על סך של 605 מיליון ש"ח בשנת 2013 ואילך.
2. בהתייחס לסעיף 2(ג) להחלטת הממשלה, לתקן את סעיף ב' להחלטת הממשלה מספר 3150 מיום 14 באפריל 2011 שעניינה שילוב אימהות במעגל התעסוקה כך שסבסודו של ילדים בצהרונים מוכרים תוקצה למתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכול 4 במדד החברתי-כלכלי, ושגילם מגיל שנתיים ותשעה חודשים ועד גיל כניסה לכיתה ג'.
3. להפחית מהמקורות שנועדו ליישום סעיף 3 להחלטת הממשלה סך של 345 מיליון ש"ח.
4. להנחות את שר החינוך לתקן בתוך 60 יום ממועד קבלת החלטה זו, את מבחני התמיכה שעניינם חלוקת כספים לצורך תמיכה של משרד החינוך בלימוד תורני ובפעולות מיוחדות למוסדות תורניים עבור התלמידים במוסדות לימוד תורניים (להלן - **מבחני תמיכה במוסדות לימוד תורניים**) כך שמעטה ואילך תינתן תמיכה למוסדות לימוד תורניים בעבור תלמידים שהינם אזרחי ישראל או תושבי קבע בישראל בלבד ולהפחית בהתאם את בסיס התקציב של משרד החינוך ב-25 מיליוני ש"ח בשנת 2013 ובשנת 2014 ב-25 מיליוני ש"ח נוספים.
5. לתקן את החלטת ממשלה 2614 מיום 19 בדצמבר 2010 בהתאם לעקרונות המפורטים להלן ולהנחות את שר החינוך לפרסם מבחני תמיכה בהתאם:
 - א. לתקן את סעיף 9 כך שמי שמלאו לו 48 שנים ביום התחילה, ושולמה לו מלגת הבטחת הכנסה בעד ששת החודשים שקדמו ליום התחילה או בעד חלק מהם, יוכל לקבל מלגת לימוד ללא מגבלת זמן.
 - ב. לתקן את סעיף 10 כך שמלגת הבטחת הכנסה שקיבל אברך לפני יום התחילה תימנה במניין תקופת הזכאות, כמפורט:
 - (1) מי שתקופת זכאותו עולה על 5 שנים וביום התחילה של החלטה זו מלאו לו 31 שנים יהיה זכאי למלגה מלאה למשך שנה וחצי ומלגת השתלבות במשך שנה נוספת בשיעור של 75%.
 - (2) מי שתקופת זכאותו עולה על 5 שנים וביום התחילה של החלטה טרם מלאו לו 31 שנים, יהיה זכאי למלגה מלאה למשך חצי שנה וחצי ומלגת השתלבות במשך שנה נוספת בשיעור של 75%.
 - (3) במהלך שנת ההשתלבות יתאפשר לאמורים בסעיפים קטנים (1) ו-(2) להשתלב במסלול תעסוקה לצד לימודים חלקיים בהיקף של 22.5 שעות שבועיות.
6. להפחית 200 מיליון ש"ח מתקציב התמיכה במוסדות לימוד תורניים בשנת 2013 ו-400 מיליון ש"ח בשנת 2014.
7. לתקן חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 (להלן - **חוק לימוד חובה**), כך שחמש שעות מסך כל שעות הלימוד השבועיות במיומנויות היסוד בכיתה ב', יילמדו במסגרת לימודים שבה מספר התלמידים אינו עולה על עשרים תלמידים, ובהתאם להפחית 55 מיליון ש"ח בשנת 2013 ו-160 מיליון ש"ח

בשנת 2014 מתקציב משרד החינוך.

8. לתקן את סעיף 4 (א) לחוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק יום חינוך ארוך), שעניינו תוספת שעות לימודים וחינוך על השעות הקיימות במוסדות חינוך, כך שהחלתו של החוק תדחה בחמש שנות לימוד.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

לסעיף 1 –

החלטת הממשלה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012, שעניינה שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) (להלן - החלטת הממשלה) קבעה, כי החל משנת הלימודים תשע"ג יופעלו מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים (להלן - מסגרות צהריים) לגילאי 3-9 בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ובאופן חלקי באשכול החברתי-כלכלי הרביעי, תוך פריסה הדרגתית בשאר האשכולות בתוך חמש שנים.

מוצע לתקן את החלטת הממשלה כך שמסגרות הצהריים יופעלו רק בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ולגילאי 3-8. לפיכך, מוצע לתקן את הסכומים המופיעים בהחלטת הממשלה לשם יישום פריסת מסגרות הצהריים כאמור לעיל ולהפחית בהתאם את בסיס תקציב משרד החינוך.

לסעיף 2 –

החלטת הממשלה מס' 3150 והחלטת הממשלה מס' 4088 עוסקות בהפעלת מסגרות צהריים לטיפול בילדים בגילאי 3-9 בין היתר בכדי לעודד את שני בני הזוג להשתלב במעגל התעסוקה. בשל תיקון החלטת הממשלה מס' 4088 כאמור בסעיף 1 באופן שיופעלו צהרונים בשלושת האשכולות החברתיים כלכליים הנמוכים לילדים בגילאי 3-8, מוצע לתקן את החלטת הממשלה מס' 3150 כך שסבסוד צהרונים מוכרים תוקצה למתגוררים ביישובים המשתייכים לאשכול חברתי כלכלי 4 לילדים עד גיל 8 (כיתה ב').

לסעיף 3 –

החלטת ממשלה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012, שעניינה שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) (להלן - החלטת הממשלה) קבעה כי הממשלה תיצור מנגנון לסבסוד פרוגרסיבי של תשלומי הורים, ותפעל להוזלת מחירי ספרי הלימוד. מוצע לתקן את החלטת הממשלה כך שבסיס תקציב משרד החינוך יעמוד על 155 מיליון ש"ח בשנת 2014.

לסעיף 4 –

מוצע לשנות את מבחני התמיכה במוסדות לימוד תורניים כך שלא תינתן תמיכה בעבור תלמידי ישיבה המגיעים מחוץ לישראל לטובת לימודי ישיבה בארץ, ולהפחית את תקציב הישיבות בהתאם.

לסעיף 5 –

מוצע להחיל את מתווה ועדת גבאי על כלל האברכים המקבלים מלגת לימודים, באופן מדורג, כמפורט:

1. אברך מעל גיל 48 יכלול בהסדר הקבוע בהחלטת הממשלה מס' 2614.
2. אברך שקבל מלגת הבטחת הכנסה לפני יום התחילה היא תימנה במניין תקופת הזכאות ואם מלאו לו 31 יהיה זכאי למלגה מלאה במשך שנה וחצי וכן למלגת השתלבות למשך שנה נוספת בהיקף של 75%.
3. אברך שקבל מלגת הבטחת הכנסה לפני יום התחילה היא תימנה במניין תקופת הזכאות ואם טרם מלאו לו 31 יהיה זכאי למלגה מלאה במשך חצי שנה וכן למלגת השתלבות למשך שנה בהיקף של 75%.

לסעיף 6 –

מוצע להפחית 200 מיליון ש"ח מתקציב התמיכה במוסדות לימוד תורניים בשנת 2013 ו-400 מיליון ש"ח בשנת 2014.

לסעיף 7 –

תיקון מס' 28 לחוק לימוד חובה, התשס"ז-2007 (להלן - **התיקון לחוק**), שהתקבל בכנסת ביום 5 ביוני 2007 קובע, כי בלימודים בכיתת יסוד (כיתות א' ו-ב'), במוסד חינוך רשמי, יילמדו לפחות עשר מסך כל שעות הלימוד השבועיות של מיומנויות היסוד, קריאה, כתיבה וחשבון, במסגרת לימודים שבה מספר התלמידים למורה אינו עולה על עשרים.

בעקבות יישום רפורמת "אופק חדש" בחינוך היסודי נוספו שעות לימודים רבות למערכת החינוך, שמטרתן, בעיקר, לאפשר "שעות פרטניות", היינו: שעות לימוד שבהן נערכים הלימודים בכיתות קטנות, בהן מספר התלמידים למורה לא עולה על חמישה.

לנוכח האמור לעיל מוצע לקבוע, כי בלימודים בכיתות א' ו-ב', במוסד חינוך רשמי, ילמדו לפחות עשר שעות וחמש שעות בהתאמה מסך כל שעות הלימוד השבועיות של מיומנויות היסוד במסגרת לימודים שבה מספר התלמידים למורה אינו עולה על עשרים.

יישום התיקון לחוק כאמור צפוי להביא להפחתה בהיקף ההוצאה בגין יישום החוק בסכום של 55 מיליון ש"ח בשנת התקציב 2013 ו-160 מיליון ש"ח בשנת התקציב 2014.

לסעיף 8 –

סעיף 4(א) לחוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 (להלן - **החוק**) קובע, כי החוק יוחל בהדרגה, החל בשנת הלימודים התשנ"ח, בישובים, בשכונות, במוסדות חינוך או בשכבות גיל שיקבע שר החינוך בצו, תוך מתן עדיפות לישובים, לשכונות, למוסדות חינוך או לשכבות גיל אשר לדעת השר זקוקים לסיוע נוסף בחינוך, ובלבד שהחלתו תושלם לא יאוחר מתחילת שנת הלימודים התשע"ו.

בעקבות יישום רפורמת "אופק חדש" בגני הילדים, בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים נוספו ומתווספות שעות לימודים רבות למערכת החינוך המאריכות את יום הלימודים. בנוסף, בהתאם לצווים שפורסמו על ידי שרי החינוך עד כה, השלמת החלתו כרוכה בעלויות תקציביות רחבות היקף העומדות על למעלה ממיליארד ש"ח.

כמו כן, בעקבות יישום המלצותיה של הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי כפי שבאות לידי ביטוי בהחלטת ממשלה מספר 4088 מיום 8 בינואר 2012 שעניינה שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), מופעלות מסגרות צהריים המאריכות את יום הלימודים עד השעה 16:00 בגני הילדים ובשכבות א'-ב' בשלושת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים.

לנוכח האמור לעיל, מוצע לתקן את סעיף החוק ולדחות את השלמת החלת החוק בחמש שנות לימוד, לתשפ"א.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר 4088 מיום 8 בינואר 2012 שעניינה שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג).

החלטת ממשלה מספר 209 מיום 12 במאי 2009 שעניינה דחיית פיצול כיתות א' וכיתות ב'.

החלטה ממשלה מספר 2076 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה דחיית פיצול כיתות א' ו-ב'.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין

ההיבט המשפטי

תיקון חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997

תיקון חוק לימוד חובה, תש"ט-1949

פנים ורשויות מקומיות

הפחתות בתקציב משרד הפנים

מחליטים

1. להפחית מבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2013 סכום של 100 מיליון ש"ח, ממקורות אשר יקבעו על ידי שר הפנים באישור שר האוצר.
2. לקבוע כי במסגרת הענקת פרס שר הפנים לניהול תקין לא יוענק פרס כספי לרשויות המקבלות את הפרס, ולפיכך להפחית מבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2013 סכום של 20 מיליון ש"ח.
3. לקבוע כי התקציב המיועד עבור מימון קריות חינוך בבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2013 יבוטל ולהפחית 10 מיליון ש"ח מבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2013.
4. לקבוע כי תקציב מענקי הפיתוח לרשויות מקומיות בבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2013 יבוטל, כך שהחל משנת 2013 לא יוקצו מענקים כאמור, ולהפחית 14 מיליון ש"ח מבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2013 ו-76 מיליון ש"ח נוספים מבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2014.

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 1

בשל הצורך בביצוע הפחתות בתקציב לשנת 2013, מוצע לקבוע כי בסיס תקציב משרד הפנים לשנה זו יופחת בסכום של 100 מיליון ש"ח, ממקורות אשר יקבעו על ידי שר הפנים באישור שר האוצר.

סעיף 2

גובה התקציב המיועד עבור מענק פרס שר הפנים לניהול תקין בתקציב משרד הפנים עמד בבסיס התקציב לשנת 2012 על 20 מיליון ש"ח. פרס שר הפנים ניתן מדי שנה לרשויות המקומיות העומדות בפרמטרים ניהוליים ותקציביים שקובע המשרד. בהצעת החלטה זו מוצע, בשל הצורך בביצוע הפחתות בתקציב המדינה לשנת 2013, שלא להעניק פרס כספי לרשויות המקומיות המקבלות את הפרס, ולהפחית 20 מיליון ש"ח מבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2013.

סעיף 3

גובה התקציב המיועד עבור מימון קריות חינוך בתקציב משרד הפנים עמד בבסיס התקציב לשנת 2012 על 10 מיליון ש"ח. הוצאותיהן של קריות החינוך בתחום המוניציפאלי הינן באחריות קריות החינוך, כשם שכל מוסד אחר חייב בהוצאות אלו מתוך מקורותיו התקציביים. קריות החינוך מקבלות תמיכה ממשרד החינוך לפעילותן השוטפת, הכוללת, בין היתר, גם את חובותיהן בתחום המוניציפאלי, ולמעשה הקצאת תמיכה נוספת לקריות החינוך מתקציב משרד הפנים מהווה כפל תמיכות. לפיכך, מוצע בהצעת החלטה זו לבטל מענק זה בבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2013 ולהפחית 10 מיליון ש"ח מבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2013.

סעיף 4

גובה התקציב המיועד עבור מענקי פיתוח לרשויות מקומיות בתקציב משרד הפנים עמד בבסיס התקציב לשנת 2012 על 280 מיליון ש"ח. חלוקת מענק זה בין רשויות מקומיות רבות מותיר בידי כל רשות סכום לא משמעותי שאינו מביא לשינוי או שדרוג של ממש בתקציבי הפיתוח של הרשויות ובשירות לתושב, ולעומת זאת, הנטל התקציבי על המדינה הוא רב. בשל הצורך בביצוע הפחתות בתקציב המדינה לשנת 2013, מוצע לבטל בבסיס תקציב לשנת 2013 את מענקי הפיתוח לרשויות המקומיות, כך שהחל משנה זו לא יוקצו עוד תקציבי פיתוח כאמור, ולהפחית 14 מיליון ש"ח מבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2013 ו-76 מיליון ש"ח נוספים מבסיס תקציב משרד הפנים לשנת 2014.

הגברת היציבות התקציבית בשלטון המקומי

מחליטים

על מנת לאפשר לרשויות המקומיות לשפר את השירותים הניתנים לאזרח על ידי הגדלת בסיס הכנסותיהם העצמיות ועל ידי הגברת יציבותן התקציבית, לבצע את השינויים הבאים:

1. על מנת לאפשר לרשויות המקומיות יציבות וודאות תקציבית, לקבוע כי לפני הפרסום ברשומות וכניסה לתוקף של כל תיקון בתקנות מתוקף חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הנוגע בנושא של הנחה בארנונה, או שינוי הקריטריונים לאישור מוסד מתנדב לשירות הציבור על פי סעיף 5(י) לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, שמשמעותם תוספת הפחתה מהכנסות הרשויות המקומיות מתשלומי ארנונה, יצביע שר הפנים על מקור תקציבי, מתוך תקציב משרד הפנים, בגובה סכום הפחתת ההכנסות הצפוי לרשויות מקומיות המקבלות מענק איזון או מענק בירה בהתאם לחוק התקציב של אותה שנת כספים, בשל תיקון התקנות כאמור, לצורך חלוקה בתום שנת הכספים לרשויות מקומיות אלה, כנגד הפחתת ההכנסות. זאת למעט תיקון תקנות על ידי שר הפנים כאמור, מכוח החלטת ממשלה.

2. לתקן את פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין), 1938, כך שהתיקונים שלהלן, אשר בוצעו במסגרת פקודה זו יבוטלו:

- א. חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 17), התש"ע-2010;
- ב. חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 18), התש"ע-2010;
- ג. חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 19), התשע"א-2011;
- ד. חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 20), התשע"ב-2012;
- ה. חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 21), התשע"ב-2012;
- ו. חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 22), התשע"ב-2012;
- ז. חוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 23), התשע"ב-2012.
- ח. להנחות את שר הפנים לבטל את סעיף 2(א) בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, שעניינו הנחות ארנונה לאזרח ותיק.
1. לפעול בהתאם לסעיף 1 בהחלטת הממשלה מספר 2051 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה העצמת הגבייה ברשויות המקומיות, ולקדם את תיקוני החקיקה הנדרשים ליישומה.
2. לקבוע כי לשם הוכחת זכאותו של תושב להנחה בארנונה המבוססת על מבחן הכנסה, יידרש תושב כאמור להציג בפני הרשות המקומית דיווח מטעם רשות המיסים בדבר הכנסותיו. ככל שיש צורך, לתקן את החקיקה בהתאם.

דברי הסבר

רקע כללי

הצעת ההחלטה נועדה לקבוע מספר צעדים וכלים אשר יאפשרו לרשויות המקומיות להגדיל את הכנסותיהן העצמיות. להלן הסבר לגבי הצעדים אשר יאפשרו לרשויות המקומיות להגדיל את הכנסותיהן העצמיות ולתרום ליציבותן התקציבית של הרשויות:

א. סעיף 12(ב) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, וסעיף 5(י) לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן – **החוקים**), מסמיכים את שר הפנים לקבוע בתקנות תנאים וכללים לגבי הנחות בארנונה. בשנת 2010, עמד גובה ההנחות בארנונה למגורים שניתנו על ידי כלל הרשויות המקומיות בישראל על סכום של 2.3 מיליארד ש"ח. כל שינוי כאמור בתנאים לגבי הנחות בארנונה משליך באופן ישיר על תקציבן של הרשויות המקומיות ויכולתן לספק את השירותים הנדרשים לתושביהן, בעיקר כאשר מדובר ברשויות

חלשות המקבלות מענק איזון. הצעת ההחלטה נועדה ליצור מנגנון אשר יביא בחשבון, בעת קבלת החלטה בנושא זה, את ההשלכות התקציביות על הרשויות המקומיות, ולפיכך מוצע לקבוע כי לפני הפרסום ברשומות של כל תיקון בתקנות הנוגעות בנושא הנחה מארנונה או אישור פטור מארנונה בהתאם לחוקים, יצביע שר הפנים על מקור תקציבי, מתוך תקציב משרד הפנים, בגובה סכום הפחתת ההכנסות האפשרית של רשויות מקומיות נפגעות, המקבלות מענק איזון או מענק בירה בהתאם לחוק התקציב של אותה שנת כספים, לצורך חלוקה בתום שנת הכספים לרשויות מקומיות אלה, כנגד הפחתת ההכנסות.

ב. בשנים האחרונות אנו עדים לגל של הצעות חוק פרטיות המובאות בפני ועדת השרים לענייני

חקיקה, אשר פוגעות בתקציבן של הרשויות המקומיות. הפגיעה כאמור מתבצעת לעיתים בהיבט של הכנסות הרשות, בכך שנקבעים פטורים והנחות מתשלום ארנונה לקבוצות אוכלוסייה או ענפי עסקים מסוימים, ובמקרים אחרים בהרחבת חובותיהן של הרשויות המקומיות, כך שהן נדרשות להעמיד תקציבים על מנת לעמוד בהן. לפיכך, מוצע להשיב את פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין), 1938, לנוסחה טרם השינויים שבוצעו משנת 2010, כך שכלל התיקונים שנעשו בפקודה משנת 2010 ועד היום יבוטלו. להלן השינויים אשר בוצעו וכעת מוצע להשיבם:

1. תיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 17), התש"ע-2010 – תיקון זה קובע מתן פטור מארנונה בנוסף לבית כנסת, כפי שהיה קודם לכן, גם למבנים אחרים שייעודם העיקרי הוא קיום תפילה או ללימודי תורה.

2. תיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 18), התש"ע-2010 – תיקון זה קובע מתן פטור מארנונה לבתי קברות.

3. תיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 19), התשע"א-2011 – תיקון זה קובע מתן פטור מארנונה לבתי ספר שדה שאינם למטרות רווח.

4. תיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 20), התשע"ב-2012 – תיקון זה קובע מתן פטור מארנונה למפעלים מוגנים המספקים תעסוקה לאנשים עם מוגבלות שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים הכיר בהם.

5. תיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 21), התשע"ב-2012 – תיקון זה קובע מתן פטור מארנונה למסגרות יומיות שייעודן מתן שירות שיקום בתחום התעסוקה לנכי נפש הזכאים להם לפי חוק נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000.

6. תיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 22), התשע"ב-2012 – תיקון זה קובע מתן פטור מארנונה למסגרת יומית, לרבות מרכז יום, מרכז שיקום ומרכז הכשרה, שעיקר ייעודה מתן אבחון, שיקום, טיפול או הכשרה, מקצועיים-תעסוקתיים, לאנשים עם מוגבלות.

7. תיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין) (מס' 23), התשע"ב-2012 – תיקון זה קובע מתן פטור מארנונה מבנה או חלק ממבנה שייעודו העיקרי הוא קיום תפילה.

כלל השינויים האמורים הביאו להפסד הכנסות של כ-30 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות, כך שבהחזרת נוסח התקנות לנוסחן טרם ביצוע שינויים אלה, תתבצע הגדלה של הכנסות הרשויות המקומיות בסכום זה.

ג. חוק האזרחים הותיקים, תש"ן-1989 (להלן – **חוק אזרחים ותיקים**) מסדיר את זכויותיהם של האזרחים הותיקים בישראל בתחומים רבים, ביניהם, בפרק ג' לחוק, מוגדרת רשימה של הטבות, הכוללת הנחות בתשלום אגרת טלוויזיה, תשלום ארנונה, בתחבורה הציבורית ובעוד מספר נושאים. סעיף 9 בחוק אזרחים ותיקים מסדיר הוראות לעניין הנחות ארנונה לאזרחים ותיקים, כך שניתנות הנחות בארנונה לאזרחים ותיקים בהתאם לרמת הכנסתם. לצד הסדרה זו, קיים גם הסדר ישן יותר בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 (להלן – **תקנות ההסדרים**), המתייחס למתן הנחות בארנונה לאותה קבוצת אוכלוסייה. ההסדר בתקנות ההסדרים כולל מתן הנחות ארנונה גם לאזרחים ותיקים בעלי הכנסה גבוהה, ללא הגבלתה ברף מקסימאלי, כך שאפילו

בעלי הכנסה גבוהה במיוחד זכאים להנחה. מכיוון שהתיקון בחוק אזרחים ותיקים בוצע במועד מאוחר יותר, ומכיוון שהוא נועד להסדיר את נושא ההטבות לאזרחים ותיקים באופן הוליסטי וכולל, מוצע לבטל את סעיף 2(א)(1) בתקנות ההסדרים כך שההוראות לגבי הנחות בארנונה לאזרחים ותיקים יהיו אלה הקבועות בחוק אשר מסדיר את כלל התנאים להם זכאים אזרחים ותיקים, קרי חוק אזרחים ותיקים, ובכך לקבוע רף מקסימאלי לקבלת הנחה בארנונה לאזרח ותיק שהכנסתו עד לגובה השכר הממוצע במשק. ביצוע תיקון כאמור עתיד להגדיל את ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בכ-90 מיליון ש"ח.

ד. החלטת הממשלה מספר 2051 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה העצמת הגבייה ברשויות המקומיות, קבעה הסדרים ושינויי חקיקה שנועדו להעצמת הגבייה ברשויות, תוך שיתוף פעולה עם רשות המיסים. ההסדרים האמורים התחלקו לשני סעיפים:

1. התליית מתן הטבות מס על ידי רשות המיסים בתשלום חובות ארנונה על ידי האדם המבקש את ההטבה.
2. מתן אפשרות לרשות מקומית לקבל מידע מרשות המיסים לגבי הכנסתו של תושב הרשות המקומית, על ידי שאילתא ספציפית שתועבר לרשות המיסים, ואת על מנת לקבוע את זכאותו של תושב להנחה בארנונה בגין סעיף 8 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, הקובע הנחות בארנונה בהתאם למבחן הכנסה של התושב. תיקוני החקיקה הנדרשים בהתאם להחלטת הממשלה האמורה לא הושלמו, ולפיכך מוצע לפעול בהתאם להחלטה ולקדם את תיקוני החקיקה הנדרשים ליישומה.

הפחתת תקציב ההוצאות לבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות ומימון מפלגות שוטף

מחליטים

1. להטיל על שר האוצר לפנות ליושב ראש הוועדה הציבורית לקביעת שיעור יחידת המימון, המוסמכת על פי חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, לקבוע את סכום יחידת המימון ממנו נגזר סכום המימון למפלגות הכנסת מאוצר המדינה, בבקשה לפעול להפחתת סכום יחידת המימון בשיעור של 25% מהסכום הקבוע ברשומות במועד קבלת החלטה זו.
2. לתקן את סעיף 3 בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), תשנ"ג-1993, כך שיחידת החישוב לגובה המימון לו יהיו זכאיות הרשויות המקומיות יופחת ב-25%, ויעמוד על סכום של 31.5 ש"ח.
3. להנחות את שר הפנים לקבוע כי שכרם של מזכירי הקלפיות ביום הבחירות לרשויות המקומיות לא יעלה על 1,500 ש"ח, וכן להנחות את שר האוצר לפנות ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית בבקשה להפחית את שכרם של עובדי יום הבחירות בבחירות הארציות לכנסת בשיעור של 25% לעומת הסכומים ששולמו לעובדים בבחירות לכנסת ה-19.
4. לתקן את סעיף 23 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, ואת סעיף 55 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, כך ששר הפנים יידרש להביא לידיעתו של כל מי ששמו נכלל בפנקס הבוחרים, הן בבחירות לרשויות המקומיות והן בבחירות הארציות לכנסת, מידע בדבר מען הקלפי ששמו נכלל ברשימת הבוחרים שלה באמצעות האינטרנט ובאמצעות מענה טלפוני, ולא יחויב במשלוח הודעה לבוחר בדואר. כמו כן, להנחות את שר הפנים לשלוח בדואר הודעות לבוחר רק למי שמלאו לו 65 שנה וששמו נכלל בפנקס הבוחרים, וזאת בשל היותה של אוכלוסייה זו נגישה פחות לאינטרנט ולטלפון.
5. לתקן את סעיף 134 לחוק הבחירות לכנסת, תשכ"ט-1969, כך שתקציב ועדת הבחירות המרכזית, אשר נקבע בהתאם לסעיף זה, יגובש בהתאם לאמות מידה שתקבע ועדת הבחירות המרכזית בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 1

חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973 (להלן – **חוק מימון מפלגות**) קובע כי כל סיעה בכנסת זכאית למימון שוטף ולמימון נוסף לקראת הבחירות לכנסת מאוצר המדינה. גובה המימון לכל מפלגה נקבע ביחס למספר המושבים של אותה המפלגה בכנסת הנכנסת. גובה יחידת המימון, ממנו נגזר הסכום לה זכאית כל סיעה, נקבע בהתאם לסעיף 1 לחוק מימון מפלגות נקבע על ידי וועדה ציבורית אשר הוקמה מתוקף סעיף 1א לחוק. במהלך השנים האחרונות ספגו משרדי הממשלה השונים קיצוצים בתקציביהם בשל אילוצים תקציביים כאלה או אחרים, כאשר בשנים 2011-2012 חל קיצוץ בשיעור של 15% בתקציבם, בעוד שתקציב מימון המפלגות לכנסת הנקבע על ידי הוועדה הציבורית נותר בעינו. כמו כן, החל משנת 2003 חלה בתקציב המדינה הקפאה נומינאלית בתקציבי הקניות של משרדי הממשלה השונים, וזאת בעוד שתקציב מימון המפלגות קודם בכל שנה בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן. מוצע לתקן את חוק מימון מפלגות, כך שגובה יחידת המימון יפחת בשיעור של 25%, הדומה לגובה הקיצוץ אשר בוצע במשרדי הממשלה, המעניקים שירות לציבור, בשנים 2011-2012, בתוספת הקידום הריאלי לתקציב מימון המפלגות אשר בוצע בין השנים 2010-2012.

סעיף 2

חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), תשנ"ג-1993 (להלן – **חוק הרשויות**), קובע כי כל סיעה, כל רשימה, כל מועמד לראש מועצה אזורית וכל מועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות זכאים

למימון הוצאותיהם לבחירות מאוצר המדינה. גובה המימון עבור כל רשות נקבע, באופן כללי, בהתאם למכפלה של יחידת החישוב הקבועה בסעיף 3 לחוק הרשויות במספר הבוחרים באותה הרשות, והחלוקה עבור כל סיעה או רשימה נעשה, באופן כללי, על פי חלקה היחסי של חבריה במועצה של אותה הרשות. מוצע לתקן את חוק הרשויות כך שגובה יחידת המימון לעניין מימון המפלגות ברשויות המקומיות יפחת בשיעור של 25%, בדומה למוצע בסעיף 1 לעיל באשר להפחתה במימון המפלגות למפלגות בכנסת.

סעיף 3

חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, קובע כי כל ועדת קלפי בבחירות לרשויות המקומיות ימונה מזכיר קלפי אשר יהיה אחראי על מילוי תפקיד הקלפי על פי החוק. כך, גם בבחירות הארציות לכנסת ממונה לכל קלפי מזכיר ועדת קלפי, וכן מועסקים עובדים נוספים ביום הבחירות כגון סדרנים וסופרי קולות. הסכום ששולם למזכירי הקלפיות בבחירות הארציות לכנסת בחודש ינואר 2013 עמד על 1,970 ש"ח, ובסכומים אלה כמות הנרשמים לעבודה זו היה גבוה באופן משמעותי מכמות העובדים הנדרשת, הן לתפקיד מזכירי קלפי והן לתפקידים השונים ביום הבחירות. מוצע להנחות את שר הפנים לצמצם את שכרם של מזכירי הקלפיות לסכום כולל של 1,500 ש"ח ולהנחות את שר האוצר לבקש מיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לצמצם את שכרם של עובדי יום הבחירות בבחירות הארציות לכנסת הבאות שיערכו בשיעור של 25% לעומת השכר ששולם במסגרת הבחירות לכנסת ה-19. כל זאת, בהתאם לחוקי העבודה הרלוונטיים, כך שלא יתבצע צמצום, או שהצמצום יהיה פחות, לעובדים שהפחתה זו תוביל לפגיעה בזכויותיהם בהתאם לחוקי העבודה הרלוונטיים.

סעיף 4

סעיף 23 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, וסעיף 55 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, קובע כי שר הפנים ישלח לכל מי ששמו נכלל בפנקס הבוחרים בבחירות לרשויות המקומיות ובבחירות הארציות לכנסת בהתאמה, הודעה בדבר מען הקלפי ששמו נכלל ברשימת הבוחרים שלה. לאור האמור, שולח משרד הפנים בכל בחירות הודעה לבוחר בדואר, המציינת את מיקום הקלפי שבה רשום הבוחר, כאשר פעילות זו כרוכה בעלות של כ-6 מיליון שקלים. לצד זה, מפעיל משרד הפנים גם מענה טלפוני למסירת מידע זה, וכן מפרסם את המידע באתר אינטרנט. לאור ההתפתחות הטכנולוגית המאפשרת מסירת מידע באופן יעיל יותר מאשר שליחת מכתבים בדואר דרך האינטרנט ודרך הטלפון, ובשל הנגישות הגבוהה של הציבור לאינטרנט ולטלפון, מוצע לתקן את הסעיפים ולקבוע כי שר הפנים יחויב להנגיש את המידע לציבור דרך הטלפון והאינטרנט ולא באמצעות שליחת מכתבים, ולהנחות את שר הפנים, על אף שלא יהיה מחויב לכך, לשלוח הודעה לבוחר בדואר לציבור הבוחרים מגיל 65 ומעלה, אשר לגביהם הנגישות לאינטרנט ולטלפון הינה פחותה.

סעיף 5

סעיף 134 לחוק הבחירות לכנסת, תשכ"ט-1969 (להלן – **חוק הבחירות**), קובע כי תקציב ועדת הבחירות המרכזית יקבע על ידי ועדת הכספים של הכנסת על פי הצעת ועדת הבחירות המרכזית. במהלך מערכות הבחירות בשנים האחרונות אנו עדים לגידול מתמשך בתקציב ועדת הבחירות. להלן טבלה המתארת את ההתפתחות ושיעור הגידול בתקציב ועדת הבחירות המרכזית לעומת מערכת

הבחירות הקודמת:

מספר כנסת	16	17	18	19
תקציב	174,327	193,740	206,844	246,781
אחוז גידול		11%	7%	19%

מוצע לתקן את חוק הבחירות, כך שתקציב ועדת הבחירות המרכזית, אשר נקבע בהתאם לסעיף זה, יגובש בהתאם לאמות מידה שתקבע ועדת הבחירות המרכזית בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת. אמות המידה שייקבעו נועדו להנחות את ועדת הבחירות וועדת הכספים של הכנסת בקביעת תקציב ועדת הבחירות, כך שהתקציב יעמוד בקווים מנחים התואמים את מדיניות התקצוב של משרדי הממשלה השונים, וזאת מבלי לגרוע מהעצמאות של הכנסת לקביעת תקציב ועדת הבחירות המרכזית.

צמצום מתקן השהייה למסתננים

מחליטים

לתקן את החלטת ממשלה מספר 5000 מיום 30 ביולי 2012, שעניינה חבילת צעדים לצמצום הגירעון ולהתמודדות עם השלכות המשבר בכלכלה העולמית על המשק הישראלי ושינוי סדר העדיפויות בתקציב (המשך טיפול בתופעת ההסתננות, רפורמה במערך הכבאות ותוספת לתגבור מוכנות העורף לחירום) (להלן – **החלטה 5000**), כך שתבוטל הקמת מתקן המשמורת הזמני על בסיס מגורים המכיל 4,000 מקומות שהייה כאמור בסעיף ב(1)(א) להחלטה (להלן – **מתקן המשמורת**). נוכח ביטול הקמת המתקן כאמור, להפחית מבסיס תקציב המשרדים הבאים את התקציבים ותקני כוח האדם ביחס להחלטה 5000 כדלקמן:

1. שירות בתי הסוהר – להפחית מהתוספת האמורה בסעיף ב(1)(ה) להחלטה 5000 לבסיס תקציב שירות בתי הסוהר לשנת 2013 סכום של 270 מיליון ש"ח ו-400 תקני כוח אדם.
2. רשות האוכלוסין וההגירה – להפחית מהתוספת האמורה בסעיף ב(1)(ח) להחלטה 5000 לבסיס תקציב רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2013 סכום של 10 מיליון ש"ח ו-30 תקני כוח אדם.
3. משרד המשפטים – להפחית מהתוספת האמורה בסעיף ב(1)(ז) להחלטה 5000 לבסיס תקציב משרד המשפטים לשנת 2013 סכום של 1.5 מיליון ש"ח ו-4 תקני כוח אדם.
4. משרד הביטחון – להפחית מהסכום החד פעמי אשר הוקצה עבור הקמת מתקן המשמורת סכום של 30 מיליון ש"ח.

דברי הסבר

רקע כללי

החלטת ממשלה מספר 5000 מיום 30 ביולי 2012, שעניינה חבילת צעדים לצמצום הגירעון ולהתמודדות עם השלכות המשבר בכלכלה העולמית על המשק הישראלי ושינוי סדר העדיפויות בתקציב (המשך טיפול בתופעת ההסתננות, רפורמה במערך הכבאות ותוספת לתגבור מוכנות העורף לחירום) (להלן – **החלטה 5000**), קבעה כי יוקמו 4,000 מקומות כליאה למסתננים על בסיס אוהלים במסגרת מתקן השהייה שבקציעות. ההחלטה להקמת מקומות כליאה כאמור התקבלה מתוך מציאות שבה נכנסו לישראל מעל ל-1,000 מסתננים מדי חודש. כעת, כתוצאה מההתקדמות בהקמת הגדר בגבול מצרים ויישום החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954, המאפשר לכלוא מסתנן הנכנס לישראל שלא כדין לתקופה ממושכת, ירד מספר המסתננים למספרים שוליים נמוכים ביותר. לאור המציאות החדשה, הצורך במתקן שהייה בהיקף שנקבע בהחלטה 5000 אינו נדרש עוד, ובשל העלויות הגבוהות הנדרשות לתפעולו מוצע לבטל את הקמת 4,000 מקומות הכליאה על בסיס אוהלים, מכאן, שהתקציבים שהוקצו לשירות בתי הסוהר, לרשות האוכלוסין וההגירה ולמשרד המשפטים לתפעולו של המתקן האמור וחלק מהתקציבים שהוקצו למשרד הביטחון לשם הקמתו אינם נדרשים עוד ולפיכך מוצע להפחית תקציבים אלו מהתוספות התקציביות עליהן הוחלט במסגרת החלטה 5000.

בינוי ושיכון

התאמות תקציביות בתחום הסיוע בדיור

מחליטים

1. להקים צוות משותף למשרדי האוצר, הקליטה והשיכון אשר יגבש בתוך 60 ימים כללים חדשים לסיוע המדינה בהלוואות לרכישת דירה כך שיכללו מבחני הכנסה, מבחני מיצוי כושר השתכרות ותוספת בגין שירות צבאי.
2. להפחית מבסיס תקציב משרד השיכון בתחום פעולה הלוואות לדיור סך של 30 מיליוני ש"ח בשנת 2013 וסך של 30 מיליוני ש"ח נוספים בשנת 2014.
3. לבטל את החלטת ממשלה 3282 מיום 5.6.2011.
4. לבטל את סעיף 6' לחוק הלוואות לדיור, תשנ"ב-1992 שעניינו מענק מיוחד בשל רכישה או הרחבה של דירה בירושלים וזאת החל מיום 1.12.2013.
5. תיקון החקיקה כאמור בסעיף 4 יובא לאישור ועדת השרים המיוחדת לתיקוני חקיקה. הצעת החוק תוגש בנפרד לכנסת מתיקוני החקיקה הנובעים מהחלטות התקציב, בהליך חקיקה מקוצר, כדלקמן:
 - א. לפנות לוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, בבקשה לפטור מחובת הנחה של הצעת החוק.
 - ב. לפנות לוועדת הכנסת, בבקשה להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

לסעיף 1

הזכאות האישית לחסרי הדירה נקבעת על בסיס ניקוד שנצבר, בהתאם לקריטריונים הבאים:

1. מספר שנות הזכאות, הנמדד באופן הבא:
 - א. עולים חדשים - ע"פ מספר שנות הותק בארץ.
 - ב. ותיקים בארץ - ע"פ מספר שנות נישואים.
2. מספר הילדים.
3. גודל משפחת המוצא של מבקשי הסיוע. הקריטריון נמדד בהתאם למספר אחים ואחיות (במקרה של זוג - מספר האחים של כל אחד מבני הזוג) המתגוררים בארץ. לכל קריטריון הותאם ניקוד שמבטא, ביחס הפוך, את הסיכוי לרכוש דירה - הניקוד עולה ככל שהסיכוי של המשפחה הגרעינית לרכוש דירה יורד. להלן טבלת הניקוד עפ"י קריטריונים:

הערך	שנות זכאות	מספר ילדים	מספר אחים
0	30	0	0
1	250	350	50
2	300	500	100
3	350	650	150
4	400	800	400
5	450	900	600
6	500	1,000	650
כל נוסף	50	100	50

טבלת הסיוע הבסיסי בש"ח לפי הניקוד:

רמת הניקוד	נפח המשכנתא (4%) ל25/28 שנים
עד 1,399	62,400
1,400-1,499	74,350
1,500-1,599	85,250
1,600-1,699	96,190
1,700-1,799	107,090
1,800-1,899	117,985
1,900-1,999	128,930
2,001-2,099	139,825
2,100-2,199	150,720
2,200 ויותר	161,665

קריטריונים אלו נקבעו בשנת 1999 ויש מקום לבחינה מחודשת של הקריטריונים בראי של שיקולים נוספים כגון רמות ההכנסה ומיצוי כושר השתכרות,

במסגרת הקריטריונים כיום, אין כל התייחסות למיצוי כושר השתכרות על ידי הזכאי או לחילופין לרמת הכנסתו. כך, מוקצים משאבים תקציביים רבים לאוכלוסיות אשר הצורך שלהן בהטבה הינו נמוך יחסית ולא משפיע על יכולתן לרכוש דירה. לפיכך מוצע כי מיצוי כושר השתכרות ישמש כתנאי סף לקבלת ההטבה וכן כי ייקבעו מבחני הכנסה. הוספת קריטריון של מיצוי כושר השתכרות לזכאות להטבות בתחום הדיור יסייע להגדלת שיעורי התעסוקה בכלל ויגדיל את הסיוע הממוקד לאדם העובד בפרט.

לסעיף 3

החלטת ממשלה מספר 3282 מיום 5.6.2011 קבעה כי בשנים 2011-2012 יפעיל משרד הבינוי והשיכון תכנית פיילוט למתן מענקים ב-28 יישובים בפריפריה. עוד נקבע כי לקראת גיבוש תקציב 2013 ייבחן המשך ההחלטה לאור ביצוע הערכת עלות-תועלת לתוכנית.

מבדיקת משרד האוצר עולים הממצאים הבאים ביחס לתוכנית:

כללי:

1. ב-12 מתוך 28 היישובים לא מומשו מענקים כלל.
2. בסיכום כל היישובים בתוכנית אין גידול בעסקאות בדירות חדשות ויש אף ירידה קלה ביחס לשנים 2010-2011, שיעור מממשי המענקים המצרפי עומד על 11%.
3. כ-20% מהמענקים מומשו בנתיבות, בה שיעור המימוש עמד על 75%. יש להזכיר בהתאם לכללי החלטת הממשלה נתיבות "נכנסה" למבצע בקושי רב.
4. ניתן לומר כי לאור השיעור הנמוך של המממשים ואי הגידול בעסקאות בדירות חדשות, כי המבצע לא הצליח להגביר את רכישת הדירות החדשות בפריפריה ולא הייתה לו השפעה מהותית על קבלת החלטה של זוגות על רכישת דירה באזורים אלו. גם במקומות ובהן שיעור המימוש ומספר המממשים היה גבוה לא הייתה עלייה בהיקף העסקאות ביחס לשנים קודמות, אלא ירידה ביחס ל-2010-2011.

התחלות בנייה:

1. חל גידול של כ-7% בלבד בהתחלות הבנייה ביישובים הרלוונטיים.
2. אין קשר בין עלייה/ירידה בהתחלות הבנייה ביישוב פלוני לבין שיעור מימוש המענקים בו.
3. ניכר כי התחלות הבנייה ביישובים אלו מתנהגות בהתאם לשיווקי עבר, זמינות, רמות מחירים צפויות ואינם מושפעות ישירות מהמענקים.

שיעורי ההגירה ביישובים

1. שיעורי ההגירה השלילית מיישובי התוכנית החריפו בשנת 2012 ביחס לשנים הקודמות ב-66%.

עלות התוכנית

1. העלות הצפויה של התוכנית בשנתיים הקרובות הינה כ-175 מיליוני ש"ח.
2. מירב ההוצאה בתוכנית תהיה ככל הנראה ביישובים אשר דורגו במקום נמוך במסגרת הרלוונטיות לכניסה לתוכנית.

לאור תוצאות הבדיקה מוצע שלא להאריך את התוכנית.

לסעיף 4

בסעיף 6' לחוק הלוואות לדיור, תשנ"ב-1992 (להלן – החוק) נקבע בשנת 2001 מענק מיוחד לרוכש דירה או מרחיה דירה קיימת בירושלים, בסכום של עד כ-90,000 ₪. הטבה זו הינה הטבה חריגה ולפיכך הוקפאה מאז כניסת החוק לתוקף, ועד לסוף שנת 2012. לאחר מכן, לא הוחל ביישומו של הסעיף נוכח הוראת סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת. לאור היצע הדירות המוגבל בירושלים צפויה ההטבה להוביל לעליית מחירי הדירות בעיר בגובה ההטבה או שיעור משמעותי ממנה. לאור זאת, מוצע כעת לבטל את סעיף 6' לחוק, הקובע את הזכות למענק כאמור, וזאת החל מיום 1.1.2013.

התאמות תקציביות בתחום הפיתוח

מחליטים

1. לתקן את החלטת ממשלה 4331 מיום 14.12.2008 ולקבוע כי בשנים 2013-2014 יופחת התקציב התוספתי המיועד לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה כך שיעמוד על 20 מיליוני ש"ח, וזאת לאור העיכובים בביצוע חיזוק המבנים עד כה והצורך בהתמקדות המשרדים בביצוע התחייבויות שניתנו עד היום לביצוע החיזוק. התוכנית תוארך בשנתיים נוספות בהם יוחזר התקציב האמור.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

לסעיף 1

החלטת ממשלה מספר 4331 מיום 14.12.2008 קובעת כי הממשלה תחזק מפני רעידות אדמה מבני ציבור שבבעלותה בהיקף של 140 מיליוני ש"ח לשנה למשך 25 שנים. מחצית מתקציב החיזוק הינו תקציב נוסף ומחציתו הינו שינוי סדרי עדיפויות במשרדים הרלוונטיים. על אף שבוצעו התחייבות למתכננים ולקבלנים טרם חוזקו מבני ציבור. מאחר ותהליכי התכנון והחיזוק עד כה היו איטיים עקב סרבול בירוקרטי, מוצע לצמצם את היקף התקצוב לאור הביצוע האיטי בשנים 2013-2014, כך שמחד התוכנית לא תתקצב ביתר ומאידך פעילות התכנון והביצוע לא תתעכב.

הארכת תוקף החלטות רוחביות

מחליטים

1. להאריך את משך ביצוע החלטת ממשלה מספר 2861 מיום 13.2.2011 שעניינה פיתוח והעצמת יישובי הדרוזים והצ'רקסים בשלוש שנים נוספות כך שתסתיים בתום שנת 2017, ובהתאם להפחית את התקצוב השנתי של תקציב משרד רוח"מ בהחלטה ב-30.6 מיליוני ש"ח.
2. להאריך את משך ביצוע החלטת ממשלה מספר 3211 מיום 15.5.2011 שעניינה פיתוח והעצמת יישובי הבדואים בצפון בשנתיים נוספות כך שתסתיים בתום שנת 2017, ובהתאם להפחית את התקצוב השנתי של תקציב משרד רוח"מ בהחלטה ב-6 מיליוני ש"ח.
3. להסמיק את מנכ"ל משרד רוח"מ והממונה על התקציבים לקבוע את סדרי העדיפויות לביצוע ההחלטה בין התחומים השונים בהחלטות הממשלה.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

במסגרת החלטת ממשלה מספר 2861 מיום 13.2.2011 שעניינה פיתוח והעצמת יישובי הדרוזים והצ'רקסים, תוקצב סך של 84 מיליוני ש"ח בשנה כתקציב תוספתי לביצוע פעולות פיתוח ופעולות אחרות במגזרים הדרוזי והצ'רקסי. כמו כן, במסגרת החלטת ממשלה מספר 3211 מיום 15.5.2011 שעניינה פיתוח והעצמת יישובי הבדואים בצפון תוקצב סך של 35 מיליוני ש"ח בשנה לפעולות פיתוח ופעולות אחרות במגזר הבדואי בצפון. קצב ביצוע ההחלטות הינו איטי מהמתוכנן ומדי שנה נוצרים עודפים בהיקף משמעותי. לפיכך מוצע לפרוס את ההחלטה על פני שנים נוספות ללא פגיעה במסגרת התקציבית הכללית של ההחלטה.

משרתים בקודש

מחליטים

1. לתקן את חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - החוק) ולקבוע כי הוראות סעיפים 11א-11ג וכן סעיפים 11ה ו-11ז לחוק יחולו בשינויים המחוייבים על הוצאות שכרם של המשרתים בקודש
 2. המדינה והמועצה האיזורית יעבירו לחשבון מיוחד של המועצה האיזורית את חלקן בהוצאות השכר אשר ישולמו ישירות מחשבון זה.
 3. בהתאם להפחית מבסיס תקציב המשרד לשירותי הדת 43 מיליוני ש"ח החל משנת 2013.
 4. לעניין החלטה זו-
- א. "משרתים בקודש" – רבנים, בלניות ושוחטים המועסקים על ידי מועצה אזורית שלא הוקמה בה מועצה דתית

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 11א(ג) לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן: החוק) קובע כי ככלל, סכום השתתפות הרשות המקומית בהוצאות תקציבה של מועצה דתית יהיה פי 1.5 מסכום השתתפות הממשלה בהוצאות אלה. יוצא אם כן כי בסכום ההשתתפות הכולל (המתקבל ממיכור סכום ההשתתפות של הממשלה וסכום ההשתתפות של הרשות המקומית) היחס בין הממשלה ובין הרשות המקומית הוא יחס של 60:40. (יצוין כי סעיף 11ב לחוק מאפשר לשר לשירותי דת, לשר הפנים ולשר האוצר בהחלטה שהתקבלה ברוב דעות ולפי אמות מידה שוויוניות, לשנות את היחס שבין הממשלה ובין הרשות המקומית בסכום ההשתתפות הכולל).

במועצות איזוריות אשר בהן אין מועצה דתית נושאת המדינה ב-100% עלות שכר המשרתים בקודש (המחושב באופן נורמטיבי, היינו השכר הממוצע למשרת בקודש) הפועלים באופן דומה לאופן בו פועלת המועצה הדתית. אין הצדקה לפער זה בין מועצות איזוריות בהן יש מועצה דתית בהן המדינה נושאת ב-40% מתקציב המועצה, ובין מועצות אזוריות בהן אין מועצות דתיות בהן המדינה נושאת ב-100% מעלות שכר המשרתים בקודש. מוצע להחיל את עקרונות ההסדר הנוגע לתקציב מועצות דתיות על הנשיאה בעלות שכר המשרתים בקודש בשינויים המחוייבים

כן מוצע לקבוע כי המועצה האיזורית והמדינה את חלקן בהוצאות השכר לחשבון מיוחד של הרשות המקומית ממנו ישולמו תשלומי השכר.

היות ומדובר בתשלומי שכר בלבד אין טעם במנגנון ערעור על גובה ההשתתפות ועל כן סעיף 11ו(ז) לא יוחל.

תקציב פעילות החטיבה להתיישבות מחליטים

להפחית את תקציב הפעילות של החטיבה להתיישבות בסך של 30 מיליוני ש"ח.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

בסיס תקציב החטיבה להתיישבות עומד על 60 מיליוני ש"ח. במהלך השנה מקבלת החטיבה מאות מיליוני ש"ח נוספים היות ומדובר בזרוע ביצוע איכותית של הממשלה. מוצע לפיכך להקטין את תקציב הפרויקטים של החטיבה להתיישבות ב-30 מיליוני ש"ח.

ביטחון פנים

הקצאה יעילה בתקצוב מערכת קשר רדיו לאומי

מחליטים

1. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2699 מיום 9 בינואר 2011 בדבר שיפור היערכות העורף למקרי חירום ובהמשך להחלטת הממשלה מס' 4876 מיום 6 ביולי 2012 בדבר הקמת מערכת רדיו לאומי (להלן – **החלטה מס' 4876**), לתקן את סעיף 4 שבהחלטה מס' 4876 לקבוע כי "המקורות התקציביים למימון הקמת מערכת רדיו לאומי וחיבור הגופים, כגון משטרת ישראל, פיקוד העורף, מד"א, רשות הכבאות והמשרד להגנת הסביבה (להלן – **המגיבים הראשוניים**) יבואו מתוך המסגרת התקציבית הקיימת של המגיבים הראשוניים. זאת לרבות עלויות חד פעמיות כמו גם עלויות תפעול ואחזקה הנובעות משילובם של המגיבים הראשוניים למערכת."
2. כמו כן, מוצע להוסיף בסעיף 4 שבהחלטה מס' 4876 כי "במקרה ויוחלט לשלב גופים נוספים למערכת, המקורות התקציביים לטובת חיבור, תפעול ואחזקה יבואו מתוך המסגרת התקציבית של אותם הגופים."

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2699 מיום 9 בינואר 2011 בדבר שיפור היערכות העורף למקרי חירום הוקמה ועדה בין משרדית בראשות רשות חירום לאומית (רח"ל) ובהשתתפות נציגי משרדי הביטחון והפנים, משטרת ישראל, צה"ל, רשות כבאות והצלה, מד"א, משרדי התקשורת, הגנת הסביבה והאוצר לבחינת חלופות למערכת תקשורת ושליטה ארצית לחירום. נקבע כי הוועדה תגיש לממשלה המלצותיה לעניין מערכת התקשורת האמורה, אומדן עלותה והעקרונות להפעלתה המשותפת ע"י כלל המשתמשים.

הוועדה קיימה מספר דיונים בנושא והגישה את המלצותיה לממשלה כאשר, בתאריך 18 ביוני 2012 אישרה הממשלה את המלצותיה של הוועדה בהחלטת הממשלה מס' 4876 מיום 6 ביולי 2012 בדבר הקמת מערכת רדיו לאומי (להלן – **החלטה מס' 4876**).

במסגרת החלטה מס' 4876 הוחלט על הקמת מערכת קשר לאומית לכלל גופי הצלה וחירום אשר מהווים את מעגל המגיבים הראשוניים באירועי חירום: משטרת ישראל, רשות הכבאות, פיקוד העורף, מד"א והגנת הסביבה (להלן – **המגיבים הראשוניים**). זאת באמצעות חיבור הגופים כאמור לשתי מערכות הקיימות כיום: מערכת "ניצן" של משטרת ישראל ומערכת "ברק כתום" של פיקוד העורף.

כמן כן בסעיף 4 להחלטה כאמור הוחלט להטיל על שר האוצר לקבוע בבסיס התקציב של המדינה סך של 150 מיליוני ש"ח לצורך הקמת המערכת וזאת בפרסיה ל-4 שנים כדלקמן: בשנים 2013-2015 יוקצו לכך סך של 40 מיליוני ש"ח בכל שנה, בשנת 2016 יוקצו סך של 30 מיליוני ש"ח. בנוסף, צוין כי מקורות תקציביים ייקבעו במסגרת דיוני התקציב הקרובים.

על מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון לשנים 2013-2014, מוצע לשנות את סעיף 4 שבהחלטת הממשלה כך, שהמקורות התקציביים למימון הקמת מערכת רדיו לאומי וחיבור המגיבים הראשוניים יבואו מתוך המסגרת התקציבית הקיימת של המגיבים הראשוניים. זאת לרבות עלויות חד פעמיות כמו גם עלויות תפעול ואחזקה הנובעות משילובם של המגיבים הראשוניים למערכת.

בנוסף, מוצע להוסיף בסעיף 4 שבהחלטה מס' 4088 כי במקרה ויוחלט לשלב גופים נוספים למערכת המקורות התקציביים לטובת חיבור, תפעול ואחזקה יבואו מתוך המסגרת התקציבית של אותם הגופים.

ההיבט המשפטי

שינוי החלטת הממשלה מס' 4876 מיום 18.6.2012

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 4876 מיום 18.6.2012 בדבר הקמת מערכת רדיו לאומי

בתי המשפט

סגירת בתי משפט

מחליטים

- להטיל על שר המשפטים, תוך 90 יום מיום קבלת החלטה זו –
1. לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 43 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, לסגור במהלך שנת 2013 את בתי משפט השלום בבית שאן, בנהריה ובעפולה.
 2. בהתאם לאמור בסעיף 1, לבצע התאמה תקציבית בתקציב בתי המשפט בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

בתי המשפט פרוסים ב-30 ערים ויישובים ברחבי הארץ, בחלק מהמקרים המרחק בין הערים קטן. בנוסף, חלק מבתי המשפט משרתים אוכלוסייה קטנה מאוד והיקף התיקים המטופל בהם מצומצם ולא מצדיק קיום בית משפט נפרד. בתי המשפט בבית שאן, בנהריה ובעפולה עונים לתנאים אלו. סגירת בתי המשפט הקטנים ואיחודם עם בתי משפט אחרים תוביל לחסכון בתקורות, הקטנת עלויות האבטחה וניצול יעיל של כוח האדם השיפוטי שמוערך בסכום של כ-10 מיליוני ש"ח בשנה. לפיכך מוצע להטיל על שר המשפטים לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 43 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 ולסגור את שלושת בתי משפט השלום המנויים בהחלטה.

ההיבט המשפטי

התקנת צו על-ידי שר המשפטים מכוח סעיף 43 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

משרד ראש הממשלה

עודפי תקציב במשרד ראש הממשלה וביחידות הסמך

מחליטים

להפחית סך של 50 מיליוני ש"ח מהעודפים המחויבים בתקציב משרד ראש הממשלה בשנת 2013 בהתאם להגדרתם בסעיף 13(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בחלוקה אשר תיקבע על ידי המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

תקציב המדינה אשר עומד לרשות משרדי הממשלה ויחידות הסמך מוגדר בחוק התקציב השנתי. זאת, בעוד שעבודת הממשלה הינה פעילות מתמשכת כאשר במקרים רבים מתחילה בשנה פלונית וממשיכה בשנה העוקבת, או לחלופין – פעילות מתוכננת לשנה פלונית ובסופו של דבר נדחה ביצועה, כולו או חלקו, לשנה העוקבת.

המנגנון אשר מתיר את השימוש בתקציב של שנה פלונית (אשר בפועל לא שולם באותה השנה) בשנה העוקבת הינו העברת העודפים המחויבים. עודפים מחויבים הינם סכומי כסף אשר קיימת בגינם מחויבות חוזית של המשרד (הסכם מחייב אל מול גופים חיצוניים) אולם מועד התשלום הינו בשנה העוקבת. לכן, ההרשאה להוצאה של סכומים אלו עוברת לשנת הכספים העוקבת כעודף מחויב. בהתאם לסעיף 13(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, במידה ונותר סכום עודף באחד מסעיפי התקציב בחוק התקציב בשנת כספים פלונית, הסמכות להעברתו לשימוש בשנה העוקבת נתונה לשר האוצר.

בשנים האחרונות מעבירים משרד ראש הממשלה, משרדי הממשלה הכפופים לו ויחידות הסמך עודפים מחויבים בהיקפים אשר קרובים בהיקפם לכלל התקציב המוקצה לפעילותם בתחילת השנה. להמחשה, החלטות ממשלה אשר כוללות תקצוב ארוך-טווח שאינן מיושמות במועדן: לתכנית לפיתוח יישובי המגזר הדרוזי, הצ'רקסי והבדואי בצפון הוקצו מעל 600 מיליוני ש"ח לעומת ביצוע של כ-100 מיליוני ש"ח, כאשר שאר הסכום הועבר במהלך השנים 2006-2012 בעודפים מחויבים; לתכנית להעצמת תשתיות מורשת לאומית הוקצו עד כה כ-50 מיליוני ש"ח, מהם בוצעו במשרד כ-1.5 מיליוני ש"ח והשאר מועברים באמצעות העודפים המחויבים מאז שנת 2010.

בנוסף, משרדי ממשלה ויחידות סמך, כגון: המשרד לענייני גמלאים מתוקצב בבסיס התקציב בסך של כ-70 מיליוני ש"ח, אך בעקבות העברת עודפים קבועה גדל תקציבו לסדר גודל שבין 125 ל-160 מיליוני ש"ח בשנים 2008-2012, מהם הביצוע עומד על כ-60 מיליוני ש"ח – פחות מתקציבו המקורי; המנהלה לפרויקטים במשרד ראש הממשלה, בה מועברים עודפים בהיקף של מעל 120 מיליוני ש"ח (ולעיתים מעל 200 מיליוני ש"ח) כאשר תקציבה המקורי עומד על כ-70 מיליוני ש"ח לכל היותר.

בסך הכול מעבירים משרד ראש הממשלה משרדי הממשלה הכפופים לו ויחידות הסמך סדר גודל שבין 85% ל-120% מהיקף תקציבם המקורי בשנים האחרונות.

השמירה על מגבלת ההוצאה של הממשלה, אשר באחריות אגף התקציבים במשרד האוצר, דורשת מהאגף להביא לניצול מלא של תקציב המדינה. בעקבות הניצול הנמוך כאמור של התקציב המוקצה למשרד, מוצע כי תבוצע הפחתה חד-פעמית בסך של 50 מיליוני ש"ח בתקציב משרד ראש הממשלה, משרדי הממשלה הכפופים לו ויחידות הסמך, בהתאם לחלוקה שתיקבע על ידי המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה.

הפחתה בתקציב הפיתוח של המל"ל

מחליטים

להפחית סכום של 5 מיליוני ש"ח מבסיס תקציב המטה לבטחון לאומי.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

המועצה לבטחון לאומי (להלן - המל"ל) הינו גוף המתכלל את נושאי הבטחון הלאומי במדינה. יחד עם זאת, בתקציב המל"ל קיים תקציב פיתוח עבור אמצעים ביטחוניים שונים וזאת על אף קיומם של גופים רבים אחרים במערכת הבטחון האמונים על הפיתוח הביטחוני. לפיכך, ועל מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון מוצע להפחית מהתקציב הפיתוח של המל"ל סכום של 5 מיליוני ש"ח מבסיס תקציב שנת 2013.

משרד האוצר

עדכון מודל החלפת הרכבים בממשלה

מחליטים

1. להטיל על שר האוצר להנחות את החשבת הכללית במשרד האוצר להחליף את רכבי הממשלה השונים אחת לחמש שנים במקום אחת לארבע שנים כפי שהם מוחלפים היום וזאת החל מיום קבלת החלטה זו.
2. להפחית סכום של 10 מיליוני ש"ח מתקציב מנהל הרכב הממשלתי, בשנת 2014.
3. להטיל על השר לבטחון פנים –
 - א. להנחות את המפקח הכללי של משטרת ישראל להחליף את רכבי המשטרה המוצמדים אחת לחמש שנים וזאת החל מיום קבלת החלטה זו.
 - ב. להנחות את נציב שירות בתי הסוהר להחליף את רכבי שירות בתי הסוהר המוצמדים אחת לחמש שנים וזאת החל מיום קבלת החלטה זו.
4. להטיל על שר הבטחון –
 - א. להנחות את המנהל הכללי של משרד הבטחון להחליף את רכבי משרד הבטחון ושירותי הביטחון המוצמדים אחת לחמש שנים וזאת החל מיום קבלת החלטה זו.
 - ב. להנחות את ראש המטה הכללי להחליף את רכבי צבא ההגנה לישראל המוצמדים אחת לחמש שנים וזאת החל מיום קבלת החלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

ממשלת ישראל מחזיקה ומפעילה צי רכבים גדול לשימוש משרדי הממשלה ויחידות הסמך. רכבים אלו מוחלפים אחת לארבע שנים בהתאם להנחיות מנהל הרכב הממשלתי (להלן - **המנהל**). על מנת לפרוס את התשלומים המיועדים עבור החלפת רכבים, מפרישים משרדי הממשלה השונים, למעט משרד הבטחון והמשרד לבטחון פנים כל שנה דמי שימוש מערך הרכב לקרן המנוהלת על-ידי המנהל. בתום ארבע שנים מוכר המנהל את הרכב וכך הוא יכול לרכוש רכב חדש במקום הרכב הישן עבור המשרד. מנגנון דומה, אך פנימי, קיים הן במשרד הבטחון והן במשרד לבטחון פנים. על מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון מוצע לעבור למודל החלפה חמש-שנתי במקום מודל החלפה ארבע שנתי הקיים כיום, ולהפחית את התקציבים הנדרשים בהתאם במשרדי הממשלה.

ייצוג המדינה בחו"ל

מיקוד המשאבים בנציגויות נבחרות של המדינה בחו"ל

מחליטים

על מנת למקד ולייעל את המשאבים הכלכליים המוקצים לפעילות המדינה בחו"ל:

1.

- א. להטיל על המנהל הכללי של משרד החוץ ובתיאום עם אגף התקציבים באוצר לסגור 5 נציגויות של משרד החוץ בעולם, ובהתאם להפחית סכום של 28,000 אלפי ש"ח מתקציב משרד החוץ החל משנת 2014.
- ב. להוסיף בהתאמה סך של 14,000 אלפי ש"ח לתגבור נציגויות משרד החוץ.
2. להטיל על שר התיירות לאחד את נציגויות משרד התיירות בחו"ל אשר נמצאות בקרבה גאוגרפית ובכך לצמצם את מספרן בכ-25%. בהתאם, להפחית 8,500 אלפי ש"ח בבסיס תקציב השיווק של משרד התיירות.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 1 -

בין השנים 2010 ל-2012 הוקמו 11 נציגויות חדשות ברחבי העולם: נציגות מפרץ, שגרירות אשכד, קונסולית גוואנז'ו, שגרירות וולינגטון, קונסוליה סאו פאולו, קונסוליה מינכן, קונסוליה סנט פטרסבורג, שגרירות אקרה, שגרירות טיראנה, קונסוליה בנגלור, שגרירות לקריבים ונציג לפסיפיק. בעקבות ההתקדמות הטכנולוגית בתחומי התקשורת, במחשוב וההתפתחות בתחום התחבורה, החלו מדינות המערב בצמצום ובאיחוד נציגויותיהן בחו"ל, תוך מעבר מנציגויות תושבות לנציגויות אזוריות. על מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון מוצע לצמצם 5 נציגויות של משרד החוץ בעולם שעלותן מוערכת בסכום של 28 מיליוני ש"ח ולהוסיף 14 מיליוני ש"ח לצורך תגבור נציגויות לבסיס תקציב משרד החוץ החל משנת 2014.

סעיף 2 -

נוכח המצב הפיסקאלי ובשל הצורך לעמוד במגבלת ההוצאה הממשלתית, כפי שקבוע בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, מוצע לצמצם את מספר לשכות משרד התיירות בחו"ל. שיווק התיירות מתבצע ע"י מנהל השיווק של משרד התיירות. מטרת מנהל השיווק הינה לפעול לפיתוח והגברת תנועת התיירות לישראל ובתוכה ולביסוס תדמיתה של ישראל כיעד תיירות באמצעות שיווק ישראל בקרב הקהלים השונים בעולם ובארץ. למנהל מספר יחידות: חו"ל, פיתוח שיווקי, ירידים, שיווק אלקטרוני, אגף מבצעי אירוח וקשרי ציבור ואגף תיירות פנים. היעדים המרכזיים הינם הגדלת הביקוש למוצר הישראלי כיעד סיור ותיור בדגש על הקהל הנוצרי ובנוסף שיפור תדמית המוצר הישראלי בעולם.

מאפייני השיווק:

פרסום – הפרסום מתבצע במגוון כלי התקשורת הרלוונטיים על פי פריסת מדיה, פריסת קהלי יעד המנותחת באופן ממוקד בכל קמפיין וכוללת כלי תקשורת כלליים וייעודיים: טלוויזיה, רדיו, שלטי חוצות, עיתונות, מגזינים, אינטרנט.

יחסי ציבור – מפגשי תקשורת, אירוח עיתונאים ומקבלי החלטות, ראיונות, הודעות לעיתונות, טיפוח קשר אישי ומינוף אירועים והזדמנויות שונות.

פעולות שיווק – ירידים כלליים וייעודיים, סמינרים וסדנאות לכמרים, סוכנים ומקבלי החלטות, תערוכות וכנסים, גיבוש ועדכון מאגרי נתונים, הפקת חומרים פרסומיים ועוד...

שת"פ עם משווקים – הסכמי שיווק ותעופה, קרן שיווק למארגני תיירות.

עלויות הלשכות בחו"ל (מנהלה, שכר ואבטחה) עמדו בשנת 2012 על כ-32 מיליוני ש"ח. עלויות אלו גבוהות מאוד ביחס לסך בסיס התקציב אשר מופנה לכל פעולות השיווק המפורטות לעיל (כ-34%)

מהתקציב). איחוד נציגויות אשר נמצאות בקרבה גאוגרפית, (לדוגמא, מיזוג נציגויות שיקגו וניו יורק, או ספרד ואיטליה וכיוצא בזה) תגביר את יעילות עבודת הלשכות בחו"ל, תרחיב את סמכויותיהן ואת תחומי אחריותן ותוביל לחסכון תקציבי ולירידה משמעותית בתקורות השיווק של המשרד.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין, עובדי הנציגויות השונים יועברו לחזק נציגויות חסרות

כללי

הפחתה בתקציב הפרסום הממשלתי

מחליטים

להפחית 10% מסך הוצאות הפרסום של משרדי הממשלה השונים כפי שהיו בשנת 2012. בהתאם לכך להפחית 15,283 אלפי ש"ח מתקציב המדינה כך שיופחת מבסיס תקציב של כל משרד ממשלתי לפי הפירוט הבא:

1. משרד ראש הממשלה – 2,712 אלפי ש"ח.
2. משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה – 2,449 אלפי ש"ח.
3. משרד החינוך – 1,322 אלפי ש"ח.
4. משרד הבריאות – 1,269 אלפי ש"ח.
5. משרד הביטחון – 899 אלפי ש"ח.
6. רשות המסים – 632 אלפי ש"ח.
7. משרד התחבורה – 588 אלפי ש"ח.
8. המשרד לביטחון פנים – 593 אלפי ש"ח.
9. משרד קליטת העליה – 546 אלפי ש"ח.
10. משרד הבינוי והשיכון – 514 אלפי ש"ח.
11. משרד המשפטים – 562 אלפי ש"ח.
12. משרד האנרגיה – 500 אלפי ש"ח.
13. משרד המדע, התרבות והספורט – 452 אלפי ש"ח.
14. המשרד לשירותי דת – 415 אלפי ש"ח.
15. משרד הפנים – 385 אלפי ש"ח.
16. רשות מקרקעי ישראל – 259 אלפי ש"ח.
17. נציבות שירות המדינה – 213 אלפי ש"ח.
18. משרד האוצר – 170 אלפי ש"ח.
19. לשכת הפרסום הממשלתית – 166 אלפי ש"ח.
20. המשרד לאזרחים ותיקים – 165 אלפי ש"ח.
21. משרד החקלאות – 164 אלפי ש"ח.
22. רשות האוכלוסין – 119 אלפי ש"ח.
23. יחידת הקשר נתיב – 113 אלפי ש"ח.
24. משרד הרווחה – 76 אלפי ש"ח.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

לשכת הפרסום הממשלתית (להלן - לפ"מ) היא גוף אשר מספק למשרדי הממשלה השונים שירותי פרסום מגוונים, החל מניתוחי שוק, פיתוח אסטרטגיה שיווקית וקונספט קריאטיבי, וכלה בתכנון מדיה מקצועי ופריסתה בכל אמצעי התקשורת.

תקצוב לפ"מ נעשה כמשק אוטרכי. כך, הכספים מועברים ללפ"מ ממשרדי הממשלה כהכנסה ומשולמים באמצעותה על שירותי הפרסום אשר לפ"מ רוכשת עבור המשרדים. בנוסף, חלק מכספי משרדי הממשלה השונים יוצא על תקורות הניהול של לפ"מ.

בשנת 2012 הוצאו כ-300 מיליוני ש"ח מלפ"מ על שירותי הפרסום השונים. על מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון מוצע להפחית כ-10% מהוצאות הפרסום השונות של משרדי הממשלה בהתאם לפירוט המפורט בהחלטה.

הפחתה בתקציב האבטחה במשרדי הממשלה מחליטים

1. להטיל על השר לביטחון פנים להנחות את המפקח הכללי במשטרת ישראל ולהנחות את ראש שירות הכללי לעדכן בתיאום עם אגף התקציבים שבמשרד האוצר את הנחיות האבטחה למשרדי הממשלה, כך שיופחתו הוצאות משרדי הממשלה בגין אבטחה ב 20%.
2. להפחית החל משנת 2013, 53,295 אלפי ש"ח מתקציב המדינה כך שיופחתו הסכומים הבאים מבסיס תקציב משרדי הממשלה כמפורט להלן:
 - א. משרד המשפטים - סכום של 19,600 אלפי ש"ח.
 - ב. המוסד לביטוח לאומי - סכום של 8,000 אלפי ש"ח.
 - ג. משרד ראש הממשלה - סכום של 4,800 אלפי ש"ח.
 - ד. משרד הרווחה והשירותים החברתיים - סכום של 3,400 אלפי ש"ח.
 - ה. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - סכום של 2,920 מיליוני ש"ח.
 - ו. בית הנשיא - סכום של 1,400 אלפי ש"ח.
 - ז. משרד החינוך - סכום של 1,900 אלפי ש"ח.
 - ח. משרד הבריאות - סכום של 1,810 אלפי ש"ח.
 - ט. משרד החוץ - סכום של 1,800 אלפי ש"ח.
 - י. המשרד לקליטת עליה - סכום של 1,320 אלפי ש"ח.
 - יא. המשרד לתעשייה מסחר ותעסוקה - סכום של 1,240 אלפי ש"ח.
 - יב. משרד החקלאות ופיתוח הכפר - סכום של 1,200 אלפי ש"ח.
 - יג. המשרד לתשתיות לאומיות - סכום של 865 אלפי ש"ח.
 - יד. המשרד לביטחון הפנים - סכום של 600 אלפי ש"ח.
 - טו. משרד הפנים - סכום של 500 אלפי ש"ח.
 - טז. רשות מקרקעי ישראל - סכום של 500 אלפי ש"ח.
 - יז. המשרד להגנת הסביבה - סכום של 400 אלפי ש"ח.
 - יח. המשרד הבינוי והשיכון - סכום של 400 אלפי ש"ח.
 - יט. הרשות הממשלתית למים וביוב - סכום של 240 אלפי ש"ח.
 - כ. משרד התיירות - סכום של 200 אלפי ש"ח.
 - כא. משרד התקשורת - סכום של 160 אלפי ש"ח.
 - כב. המועצה להשכלה גבוהה - סכום של 40 אלפי ש"ח.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

ממשלת ישראל מוציאה סכום של העולה על 300 מיליוני ש"ח בשנה על אבטחת מתקניה השונים ברחבי הארץ. על פי חוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 רמת האבטחה במשרדים מוגדרת על ידי שירות הבטחון הכללי ומשטרת ישראל. גופים אלו אינם רואים לנגד עיניהם את העלויות התקציביות של החלטותיהם. בהתאם לכך, משרדי הממשלה השונים מוציאים סכומים גבוהים על רמת אבטחה אשר אינה בהכרח נדרשת בתקופה זו. על מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון מוצע לתקן את ההגדרות האבטחה בהתאם לחוק כך שיופחתו עלויות האבטחה ב-20% החל משנת 2013.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין

ההיבט המשפטי

אין

התייעלות במשרדי הממשלה

מחליטים

להפחית החל משנת 2013 ואילך 90,300 אלפי ש"ח מתקציב המדינה ולהפחית החל משנת 2014 ואילך 11,100 אלפי ש"ח נוספים ולהפחית החל משנת 2013 ואילך 127 תקני כח אדם, ממשרדי הממשלה השונים בהתאם לפירוט הבא:

1. לשכת הקשר "נתיב" -
 - א. לתקן את סעיף 2 להחלטת ממשלה מס' 45 מיום 26 ביוני 2009, שעניינה הפקדת האחריות על יחידת הסמך לשכת הקשר "נתיב" (להלן - נתיב). כך שנתיב תועבר ממשרד ראש הממשלה אל משרד החוץ.
 - ב. בהתאם לסעיף א, להעביר את תקציב נתיב מבסיס תקציב משרד ראש הממשלה לבסיס תקציב משרד החוץ החל בשנת 2013.
 - ג. להטיל על שר החוץ לסגור 3 נציגויות של נתיב.
 - ד. להפחית מבסיס תקציב נתיב בגין הקטנת תקורות התפעול כאמור בסעיפים א' ו-ב' ובגין סגירת הנציגויות כאמור בסעיף ג' לפי הפירוט הבא:
 - (1) סכום של 6 מיליוני ש"ח ו-5 תקני כח אדם ממצב העובדים החל משנת 2013 ואילך.
 - (2) סכום של 10 מיליוני ש"ח החל משנת 2014 ואילך.
2. המשרד לאזרחים ותיקים -
 - א. להפחית סכום של 15 מיליוני ש"ח מבסיס תקציב המשרד לאזרחים ותיקים לשנת 2013 ו-3 תקני כח אדם בגין תת ביצוע תקציבי בשנים הקודמות במשרד לאזרחים ותיקים.
3. משרד ההסברה והתפוצות -
 - א. בהתאם למבנה הממשלה ה-33 ולשינויים בהקמת הממשלה בתחומי הפעילות של משרד ההסברה והתפוצות (להלן - המשרד) ובגין תת ביצוע תקציבי בשנים הקודמות בתחום המשרד להפחית סכום של 5 מיליוני ש"ח מבסיס תקציב משרד ראש הממשלה בגין צמצום הפעילות והתקורות בתחום ההסברה אשר הועבר מהמשרד למשרד ראש הממשלה.
4. המשרד לנושאים אסטרטגיים וענייני מודיעין -
 - א. בהתאם לסעיף 31 לחוק-יסוד: הממשלה לתקן את החלטות ממשלה מס' 69 ו-70 מיום 3 במאי 2009, שעניינן הקמת המשרד לנושאים אסטרטגיים והקמת המשרד לענייני מודיעין בהתאמה כך שפעילות המשרד לענייני מודיעין תועבר למשרד לנושאים אסטרטגיים.
 - ב. לאחד את מטות המשרדים, לרבות גורמי מטה אחרים ולשכות המנהלים הכלליים כך שימונה מנהל כללי אחד למשרד המאוחד.
 - ג. להפחית סכום של 5 מיליוני ש"ח מבסיס תקציב המשרד המאוחד ולהקטין את מצבת כח האדם של המשרד המאוחד ב-5 תקני כח אדם בגין הקטנת תקורות התפעול.
5. לשכת סגנית השר האחראית על תחום מעמד האישה והטיפול בנושא הצעירים -
 - א. לסגור את לשכת סגנית השר האחראית על תחום מעמד האישה והטיפול בנושא הצעירים (להלן - הלשכה). בהתאם לכך -
 - (1) להפחית בשנת 2013 סך של 1.1 מיליוני ש"ח מתקציב הלשכה כמו גם 8 תקני כח אדם.
 - (2) להפחית בשנת 2014 סך של 1.1 מיליוני ש"ח נוספים מתקציב הלשכה.
6. המשרד לשיתוף פעולה אזורי, פיתוח הנגב והגליל, משרד האנרגיה והמים -
 - א. בהתאם למבנה הממשלה ה-33, ולהחלטה להעמיד שר אחד בראש המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד האנרגיה והמים והמשרד לשיתוף פעולה אזורי מוצע כי -
 - (1) בהתאם לסעיף 31 לחוק-יסוד: הממשלה, לתקן את החלטת הממשלה 346 מיום 7 ביוני 2009 שעניינה הקמת המשרד לשיתוף פעולה אזורי כך שתועבר פעילותו למשרד פיתוח הנגב והגליל.
 - (2) יאוחדו מטות המשרדים, לרבות גורמי מטה אחרים ולשכות המנהלים הכלליים כך שיהיו שני מנהלים כלליים למשרד המאוחד, מנהל כללי לתחום אנרגיה ומים ומנהל כללי לתחום שיתוף פעולה אזורי ונגב גליל.

- (3) להפחית מספר התקציב את תקציב המשרד לשיתוף פעולה אזורי בסך של 30 מיליון ש"ח, ולהקטין מצבת העובדים ב-60 תקנים.
- (4) בהתאם לאמור בסעיף א(1) להפחית 7 מיליוני ש"ח מבסיס תקציב משרד האנרגיה והמים בשנת 2013 ולהקטין מצבת העובדים ב-15 תקנים.
7. המשרד להגנת העורף ומשרד התקשורת –
- א. בהתאם למבנה הממשלה ה-33, ולהחלטה להעמיד שר אחד בראש המשרד להגנת העורף ומשרד התקשורת מוצע, כי –
- (1) יאוחדו מטות המשרדים, לרבות גורמי מטה אחרים ולשכות המנהלים הכלליים כך שימונה מנהל כללי אחד למשרד המאוחד.
- (2) לקבוע כי ראש הרשות לחירום לאומי (רח"ל) ישמש כסמכות הבכירה בכל הנוגע לתחום הגנת העורף במשרד המאוחד.
- (3) בהתאם לאמור בסעיף א(1) וא(2) להפחית 5 מיליוני ש"ח מבסיס תקציב המשרד המאוחד בשנת 2013 ולהקטין את מצבת העובדים 12 תקנים.
8. המשרד לשירותי דת
- א. בהתאם למבנה הממשלה ה-33, ולהחלטה להעמיד סגן שר לשירותי דת במקום שר לשירותי דת מוצע, להפחית 6 תקני כח אדם ממשרד הדתות כמו גם 1.2 מיליון ש"ח בשל עלות תקנים אלו.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 1

לשכת הקשר נתיב (להלן - "נתיב") הוקמה על-מנת להכיר ביהודים במדינות חבר העמים כמוקד ויעד מרכזי לריכוז מאמץ להעמקת הזהות היהודית ועידוד העלייה. למעשה, נתיב פועלת במקביל למשרד החוץ בפעילותו בברית המועצות לשעבר. לרוב, שליחי נתיב פועלים בשגרירויות של משרד החוץ או במרכזים הקהילתיים שבהם פועל משרד החוץ.

לאור האמור, החלטת ממשלה מספר 45 מיום 26 באפריל 2009 שעניינה הפקדת האחריות על יחידת הסמך נתיב קבעה, כי השר האחראי על נתיב יהיה שר החוץ. יחד עם זאת, הניהול השוטף של נתיב נותר במשרד ראש הממשלה. על-מנת לאחד את הניהול השוטף של נתיב לאחריות הקיימת של שר החוץ, מוצע להעביר את נתיב למשרד החוץ באופן מלא. בהתאם, יש להפחית סכום של 16 מיליוני ש"ח מבסיס תקציב נתיב, זאת בשל הקטנת עלויות התפעול של נתיב עקב שימוש בתשתיות ניהוליות במשרד החוץ ובשל סגירת שלוש נציגויות בחו"ל.

סעיף 2

המשרד לענייני גמלאים (בסעיף זה – המשרד) הוקם בהחלטת ממשלה 2068 מיום 22.7.2007 שעניינה הקמת המשרד לענייני גמלאים, החלטת הממשלה מספר 431 מיום 10.9.2006 שעניינה הקמת יחידת סמך לענייני גמלאים במשרד ראש הממשלה הקימה את יחידת סמך לענייני גמלאים במשרד ראש הממשלה. בהמשך להחלטות אלו הוכפפו שטחי פעולה הנוגעים ישירות או במהות לענייני גמלאים בהחלטות הממשלה 3941 מיום 17.8.2008 שעניינה העברת האגף לחינוך מבוגרים ממשרד החינוך למשרד הגמלאים והוקמה מועצה לאומית מייעצת להשבת זכויות ורכוש יהודי במשרד הגמלאים בהחלטת הממשלה מס' 791 מיום 12.10.2009 שעניינה הקמת מועצה לאומית מייעצת להשבת זכויות ורכוש יהודי במשרד לענייני גמלאים.

עבודת המשרד הינה בעיקרה פעילות לשיפור רווחתם של הגמלאים בישראל, בין אם באמצעות תגבור פעילויות ושירותים לגמלאים ובין אם באמצעות העלאת מודעות לזכויות בקרב גמלאים. בנוסף, עוסק המשרד ברישום והשבה של רכוש יהודי מתקופת השואה ממדינות אירופה ומדינות ערב תוך העברתו לניצולים שהינם כולם גמלאים.

כיום, מתוקצב המשרד במסגרת תקציב משרד ראש הממשלה. מכיוון שאין לו יכולות ביצוע עצמאיות, פעולותיו מבוצעות על-ידי משרדי ממשלה אחרים אשר מתמחים בטיפול מקצועי במתן שירותים לגמלאים, כל אחד בתחומו. תקצוב פעולות אלו נעשה באמצעות השתתפות המשרד במשרדים אלו. המשמעות של תקצוב בדרך זו הינה הוצאה מיותרת מתקציב המדינה תוך הקצאת מקורות ניכרים באופן שאינו יעיל. זאת מכיוון שהמשרד לאזרחים ותיקים למעשה מקצה כספים מתקציבו למשרדי הממשלה האחרים ללא הכנסת תקציבים אלו לסדרי העדיפויות של המשרדים.

להלן יובא פירוט על תקציב המשרד –

בשנת התקציב 2009, בוצעו סך של 63 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 151 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 75 מיליוני ש"ח.
בשנת התקציב 2010, בוצעו סך של 62 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 160 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 69 מיליוני ש"ח.
בשנת התקציב 2011, בוצעו סך של 69 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 33 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 50 מיליוני ש"ח.
בשנת התקציב 2012, בוצעו סך של 69 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 137 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 66 מיליוני ש"ח.

כפי שניתן לראות, ביצועי התקציב הינם נמוכים. יתרה מזאת, תחומי הפעולה של משרד זה חופפים, במידה רבה, את תחומי הפעולה של משרדי ממשלה אחרים. כאמור, המשרד נעזר במקרים רבים במשרדי הממשלה השונים דבר אשר יוצר הקצאה לא יעילה של תקציב המשרד המקבל. על מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון מוצע לצמצם את פעילות המשרד בהיקף של 15 מיליוני ש"ח.

סעיף 3

המשרד להסברה ותפוצות (בסעיף זה – **המשרד**) הוקם בהחלטת ממשלה 71 מיום 3.5.2009. עבודת המשרד הינה בעיקרה פעילות הסברה של מדיניות ממשלת ישראל ברחבי העולם. כמו כן, עוסק המשרד במאבק באנטישמיות ובחיזוק הקשר עם הקהילות היהודיות בעולם. יש לציין כי ישנה פעילות מקבילה במשרד החוץ תחת אגף התקשורת וההסברה ובמידת מה גם פעילות מקבילה עם מטה ההסברה במשרד ראש הממשלה.

כיום, מתוקצב המשרד במסגרת תקציב משרד ראש הממשלה. להלן יפורט התקציב:
בשנת התקציב 2009, בוצעו סך של 67 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 90 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 67 מיליוני ש"ח.
בשנת התקציב 2010, בוצעו סך של 23 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 43 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 36 מיליוני ש"ח.
בשנת התקציב 2011, בוצעו סך של 19 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 50 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 46.5 מיליוני ש"ח.
בשנת התקציב 2012, בוצעו סך של 27 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 45 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 46 מיליוני ש"ח.

כפי שניתן לראות, שיעור ביצועי המשרד אינם גבוהים. בנוסף וכאמור, משרד זה בעל סמכויות חופפות למשרדי הממשלה האחרים. לבסוף, מבנה הממשלה ה-33 הוחלט על העברת תחום ההסברה למשרד ראש הממשלה ואת תחום התפוצות למשרד לענייני ירושלים והתפוצות. בהתאם לכך ועל מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון, מוצע להפחית את תקציב המשרד ב 5 מיליוני ש"ח בגין הקטנת תקורות תפעול של המשרד.

סעיף 4

המשרד לנושאים אסטרטגיים הוקם לראשונה בשנת 2006 במסגרת החלטת הממשלה מס' 802 מיום 3.12.2006. לאחר כשנה וחצי הוא בוטל בהחלטת הממשלה מס' 3433 מיום 13.4.2008. לבסוף, בהחלטת ממשלה 69 מיום 3.5.2009 המשרד הוקם בשנית. המשרד לנושאים אסטרטגיים פועל מטעמו של ראש הממשלה ומתוקף סמכותו במכלול של סוגיות הנוגעות לטיפול ולהערכות הנדרשת בנושאים אסטרטגיים מרכזיים, נוכח האיום הגרעיני האירני, מדיניות מול הפלסטינים ובחינתה ועדכונה של תפיסת הביטחון. המשרד פועל לגיבוש מדיניות כוללת, ברמה הלאומית ותרומה לתכנון תוך תאום כלל האמצעים. המשרד לענייני מודיעין הוקם בהחלטת ממשלה 70 מיום 3.5.2009. המשרד לענייני מודיעין מטפל מטעם ראש הממשלה בנושאים הקשורים לגופי המודיעין.
המשרד לנושאים אסטרטגיים והמשרד לענייני מודיעין (בסעיף זה - המשרדים) עוסקים ביחד וכל אחד לחוד בעניינים אשר קשורים בביטחון המדינה. המשרדים הינם משרדי מטה.
כיום, מתוקצבים המשרדים במסגרת תקציב משרד ראש הממשלה. יחד עם זאת, פעילות המשרדים לא מצדיקה קיום משרדים ממשלתיים נפרדים. לשם המחשה תקציב המשרדים ביחד הינו:
בשנת התקציב 2009, בוצעו סך של 3.8 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 8.5 מיליוני ש"ח.

בשנת התקציב 2010, בוצעו סך של 12.5 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 23 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 14.3 מיליוני ש"ח.
בשנת התקציב 2011, בוצעו סך של 11 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 22 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 11 מיליוני ש"ח.
בשנת התקציב 2012, בוצעו סך של 17.2 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 33.5 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 21.3 מיליוני ש"ח.
כפי שניתן לראות, ביצועי המשרדים אינם גבוהים. בנוסף, ישנו שר הממונה יחיד בממשלה ה-33 על משרדים אלו. לכן ועל מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון, מוצע לאחד משרדים אלו. כמו כן, יש להפחית את תקציב המשרדים ב 5 מיליוני ש"ח-5 תקני כח אדם בגין הקטנת תקורות תפעול של המשרדים.

סעיף 5

לשכת הסגנית האחראית על תחום מעמד האישה והטיפול בנושא הצעירים הוקמה במסגרת הקמת הממשלה ה-31. לשכה זו אחראית לקדם את מעמד האישה והתמודדות עם בעיות הצעירים. לשכה זו מתוקצבת בדומה לכל לשכת סגן שר ובהתאם לכך, אין לה תקציב לביצוע פעולות. תקציבה מספיק לתפעול השלכה בלבד. בהתאם לכך, הלשכה לא קידמה פעולות משמעותיות באמצעות תקציבה מיום הקמתה.

קידום מעמד האישה מטופל, על פי חוק הרשות לקידום מעמד האשה, תשנ"ח-1998, באמצעות הרשות לקידום מעמד האישה אשר אינה כפופה לסגנית השר. טיפול בנושא הצעירים הינו נושא רוחבי אשר מטופל במשרדי ממשלה רבים.

לכן ועל מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון, מוצע לבטל את הלשכה על ידי הפחתת 1.1 מיליון ש"ח מתקציב הלשכה בשנת 2013 והפחתה של 1.1 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2014.

סעיף 6

המשרד לענייני שיתוף פעולה אזורי (בסעיף זה – **המשרד**) הוקם בהחלטת ממשלה 346 מיום 07.06.2009. עבודת המשרד הינה בעיקרה פעילות לתכנון וקידום פרויקטים שונים של שיתוף פעולה אזורי בין ישראל לרשות הפלסטינית, ירדן, מדינות ערביות אחרות וטורקיה בתחומים של תעשייה היי-טק, חקלאות יבשתית וימית, תיירות, איכות הסביבה וכו'.

כיום, מתוקצב המשרד במסגרת תקציב משרד ראש הממשלה. יחד עם זאת, פעילות המשרד לא מצדיקה קיום משרד ממשלתי נפרד. לשם המחשה:

בשנת התקציב 2009, בוצעו סך של 2 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 6 מיליוני ש"ח.
בשנת התקציב 2010, בוצעו סך של 11.5 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 44.5 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 50 מיליוני ש"ח.
בשנת התקציב 2011, בוצעו סך של 14.5 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 33 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 50 מיליוני ש"ח.
בשנת התקציב 2012, בוצעו סך של 27 מיליוני ש"ח, מתוך תקציב מאושר בסך של 39 מיליוני ש"ח, כאשר התקציב המקורי היה בסך של 50.2 מיליוני ש"ח.

כפי שניתן לראות, שיעור ביצועי המשרד הינם נמוכים. יתרה מזאת, ישנה כפילות מסוימת בפעילויות המשרד מול משרדי הממשלה האחרים. יתרה מזאת, ממשלת ישראל ה-33 הוקמה כך שישנו שר יחיד למשרד לפיתוח הנגב והגליל והמשרד. לכן, ועל מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון, מוצע להעביר את פעילותו של המשרד למשרד לפיתוח הנגב והגליל תוך צמצום תקציבו ב-30 מיליוני ש"ח וב 60 תקני כח אדם.

ממשלת ישראל ה-33 אשר הושבעה ב-18 במרץ 2013 הוקמה כך שאישה משרת שר אחד למשרדים הבאים: המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד האנרגיה והמים והמשרד לשיתוף פעולה אזורי (להלן – המשרדים). לכל משרד ממשלתי ישנו מטה אשר כולל בתוכו גופים רבים לרבות, לשכת המנהל הכללי, אגף תקציבים, חשב, מחלקת רכש, מחלקת בינוי, מחלקת אבטחה ועוד.
בהתאם למבנה הממשלה אשר מאחדת את שרי המשרדים הללו, מוצע כי יאוחדו גם גופי המטה השונים על מנת לחסוך בתקורות ולייעל את העבודה הפנים משרדים. בהתאם לכך, מוצע כי יופחתו 7 מיליוני ש"ח מבסיס התקציב של המשרדים המאוחדים כמו גם 15 תקני כח אדם.

סעיף 7

ממשלת ישראל ה-33 אשר הושבעה ב-18 במרץ 2013 הוקמה כך שאוישה משרת שר אחד למשרד להגנת העורף ולמשרד התקשורת (להלן - המשרדים). לכל משרד ממשלתי ישנו מטה אשר כולל בתוכו גופים רבים לרבות, לשכת המנהל הכללי, אגף תקציבים, חשב, מחלקת רכש, מחלקת בינוי, מחלקת אבטחה ועוד.

בהחלטה מס' 2745 מיום 19 בינואר 2011 שעניינה הפסקת כהונתם של שרים בממשלה, פקיעת כהונתם של סגני שרים, צירוף שרים לממשלה ושינויים בחלוקת התפקידים בממשלה ובה מונה שר להגנת העורף והוקם המשרד להגנת העורף.

כמו-כן, במסגרת החלטה 3740 שעניינה המשרד להגנת העורף- הקצאת משרות, תקציב פעולות והעברת סמכויות משק לשעת חירום (מל"ח) הוחלט להטיל על נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר להקצות למשרד להגנת העורף משרות כמקובל בלשכת שר המופקד על משרד ולשכת המנהל הכללי. בהתאם לכך, הקצה משרד האוצר למשרד להגנת העורף 20 תקני כח אדם בלשכות השר והמנהל הכללי ו-10 תקני כח אדם מקצועיים. בנוסף, במסגרת ההחלטה הוטל על שר האוצר להקצות תקציב למימון לשכת השר להגנת העורף ולשכת המנהל הכללי. בהתאם לכך, במהלך שנת 2012 הקצה משרד האוצר תקציב בסך של כ-22.7 מיליון ש"ח. התקציב מהווה תקציב תפעולי הנדרש לצרכי ניהולו השוטף של המשרד, כגון שכר העובדים, שכירות המשרד, רכבים, נסיעות, שירותי יעוץ ועוד.

בהתאם להחלטת הממשלה על קיבוץ המשרדים תחת שר אחד, מוצע כי יאוחדו גם גופי המטה השונים על מנת לחסוך בתקורות ולייעל את העבודה הפנים משרדים. בהתאם לכך, מוצע כי יופחתו 5 מיליון ש"ח מבסיס התקציב של המשרדים המאוחדים כמו גם 12 תקני כח אדם.

סעיף 8

בהתאם למבנה הממשלה ה-33 כך שישנו סגן שר דתות במקום שר דתות בממשלה הקודמת, מוצע כי יופחתו 6 תקני כח אדם ו-1.2 מיליון ש"ח בגין ההבדלים בגדלי הלשכות. זאת, בהתאם להוראות נציבות שירות המדינה בנושא תקינת לשכות.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

1. העברת העובדים מלשכת הקשר "נתיב" למשרד החוץ תוך הקטנת מצבת העובדים ב-5.
2. הקטנת מצבת העובדים של המשרד לאזרחים ותיקים ב 10 תקני כח אדם.
3. הקטנת מצבת העובדים של משרד ההסברה והתפוצות ב 6 תקני כח אדם.
4. הקטנת מצבת העובדים של המשרד לנושאים אסטרטגיים וענייני מודיעין ב 5 תקני כח אדם.
5. ביטול 8 תקני כח האדם בלשכת סגנית השר האחראית על תחום מעמד האישה והטיפול בנושא הצעירים והעברתו לתפקידים פנויים אחרים במשרדי הממשלה השונים.
6. הקטנת מצבת העובדים של המשרד לשיתוף פעולה אזורי ב 60 תקני כח אדם. הקטנת מצבת העובדים של המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומשרד האנרגיה והמים ב 15 תקני כח אדם בגין איחוד מטות המשרדים.
7. הקטנת מצבת העובדים של המשרד להגנת העורף ומשרד התקשורת 12 תקני כח אדם בגין איחוד מטות המשרדים.
8. הקטנת מצבת העובדים של המשרד לשירותי דת ב 6 תקני כח אדם.

ההיבט המשפטי

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

סעיף 1

החלטת ממשלה מס. 2070 מיום 22 ביולי 2007 שעניינה הרחבת מתכונת פעילות לשכת הקשר "נתיב" במשרד לנושאים אסטרטגיים.

החלטת ממשלה מס. 4529 מיום 1 במרץ 2009 שעניינה יהודי מדינות חבר העמים.
החלטת ממשלה מס. 45 מיום 26 באפריל 2009 שעניינה העברת שטח פעולה והעברת סמכויות: הפקדת האחריות על יחידת הסמך לשכת הקשר "נתיב".

סעיף 2

החלטה 431 מיום 10 בספטמבר 2006 שעניינה הקמת יחידת סמך לענייני גמלאים במשרד ראש הממשלה.

החלטה 2068 מיום 22 ביולי 2007 שעניינה הקמת המשרד לענייני גמלאים.

החלטה 3941 מיום 17 באוגוסט 2008 שעניינה העברת האגף לחינוך מבוגרים ממשרד החינוך למשרד הגמלאים.

החלטה 792 מיום 12 באוקטובר 2009 שעניינה העברת האחריות לרישום ותיעוד זכויות היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן ממשרד המשפטים למשרד לענייני גמלאים.

החלטה 791 מיום 12 באוקטובר 2009 שעניינה הקמת מועצה לאומית מייעצת להשבת זכויות ורכוש יהודי במשרד לענייני גמלאים.

סעיף 3

החלטה מס. 71 מיום 3 במאי 2009 שעניינה הקמת משרד ההסברה והתפוצות; העברת שטחי פעולה ממשרד ראש הממשלה למשרד ההסברה והתפוצות.

החלטה מספר 5041 מיום 9 באוגוסט 2012 שעניינה העברת סמכויות שר התקשורת לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 לשר ההסברה והתפוצות.

סעיף 4

החלטה מס. 802 של הממשלה מיום 3 בדצמבר 2006 שעניינה הקמת המשרד לנושאים אסטרטגיים

החלטה מס. 3433 של הממשלה מיום 13 באפריל 2008 שעניינה ביטול המשרד לנושאים אסטרטגיים

החלטה מס. 70 של הממשלה מיום 3 במאי 2009 שעניינה הקמת המשרד לענייני מודיעין

החלטה מס. 69 של הממשלה מיום 3 במאי 2009 שעניינה 1. הקמת המשרד לנושאים אסטרטגיים 2. הקצאת תקנים למשרד ראש הממשלה

סעיף 7

החלטה מס' 2745 מיום 19 בינואר 2011 שעניינה הפסקת כהונתם של שרים בממשלה, פקיעת כהונתם של סגני שרים, צירוף שרים לממשלה ושינויים בחלוקת התפקידים בממשלה.

החלטה מס' 3740 מיום 3 באוקטובר 2011 שעניינה המשרד להגנת העורף- הקצאת משרות, תקציב פעולות והעברת סמכויות משק לשעת חירום (מל"ח).

החלטה מס. 346 של הממשלה מיום 7 ביוני 2009 שעניינה הקמת המשרד לשיתוף פעולה אזורי.

הפחתה בתקציב הנסיעות לחו"ל של הממשלה

מחליטים

1. להטיל על החשבת הכללית במשרד האוצר להנחות את חשבי משרדי הממשלה לא לאשר טיסות בהיקף אשר גבוה מ-50% מהטיסות שאושרו בשנים 2011-2012 בכל משרד.
2. בהתאם לכך להפחית ב-25 מיליוני ש"ח את הסכום אשר הממשלה מוציאה החל משנת 2013 על הוצאות טיסה ושהות בחו"ל של העובדים.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

עובדי הממשלה השונים טסים במהלך השנה לחו"ל לצורך פגישות, השתלמויות, כנסים, למידה ממשלות מקבילות ועוד. הטיסות לחו"ל מופעלות באמצעות סוכנות הנסיעות הממשלתית אשר בחברת "ענבל". תפקידה הינו מתן שירותי נסיעות לחו"ל עבור מוסדות הממשלה ובכלל זה חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים, קופות חולים ואוניברסיטאות. בנוסף להזמנת שירותי טיסה, מספקת הסוכנות שירותים נלווים, לרבות הזמנות בתי מלון, השכרות רכב, העברות, הנפקת ויזות, כרטיסי רכבת ועוד. צוות עובדי הסוכנות ממוקם במשרדי ענבל, במשרד החוץ ובמשרד הביטחון.

על מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון מוצע כי הממשלה תפחית את הוצאות הנסיעות לחו"ל שלה בכ-50%. מכיוון שכל משרד ממשלתי רשאי להוציא מתקציבו עובדים לחו"ל ופעילות זו אינה מוגבלת בתקציב המדינה, מוצע כי חשבי המשרדים יגבילו את ההוצאה לנושא זה כך שמשרד פלוני לא יוכל להוציא יותר מ-50% מהסכום שהוציא המשרד בשנת 2012. בהתאם, להפחית סך של 20 מיליוני ש"ח מתקציב המדינה בתקנות המשמשות להוצאות טיסות לחו"ל במשרדי הממשלה השונים.

התאמות במנגנון השקעה של הכספים המנוהלים על ידי האפוטרופוס הכללי

מחליטים

- לתקן את חוק האפוטרופוס הכללי התשל"ח-1978 (להלן - **החוק**) כך שייקבע בו כדלקמן:
1. האפוטרופוס הכללי (להלן - **האפ"כ**) יהיה רשאי להשקיע את הכספים שבניהולו והמהווים "נכס עזוב", בין היתר, בדרך של הפקדת הכספים בפיקדון בחשבות מטה החשב הכללי במשרד האוצר על-פי הנוסחה שתקבע בחוק או על פי (להלן - **הכספים המועברים**) ומתוארת בסעיף 10. הפקדה כאמור ניתן יהיה לבצע אחת לחמש שנים.
 2. תנאי הפיקדון יסוכמו בהסכם בין החשב הכללי במשרד האוצר לבין האפ"כ. גובה התשואה על הכספים המועברים אשר ימשכו מהפיקדון כמתואר בסעיף 7 יהיה שיעור התשואה לפדיון של איגרת חוב ממשלתית צמודה סינטטית במועד המשיכה. נכסים אשר עברו לקניין המדינה כאמור בסעיף 15 לחוק ינוכו מקרן הפיקדון.
 3. להטיל על האפ"כ להביא החלטה המיישמת את הפקדת הכספים המועברים, על פי החלטה זו, לוועדת ההשקעות של האפ"כ, בתוך 30 יום מכניסתו של התיקון לחוק לתוקף.
 4. תקנות 1(א)1 ו-1(א)2 לתקנות האפוטרופוס הכללי (שכר), התשל"ח-1978 יחולו על הכספים המועברים כאמור בסעיף 1 להחלטה זו.
 5. להטיל על שר המשפטים להתקין תקנות השקעה לכספים המנוהלים על ידי האפ"כ, ולקבוע בהם, כי לאור מעמדו של האפ"כ כנאמן על הכספים, ולאור הסיכון הנמוך והתשואה הבטוחה הגלומה בהפקדת הכספים המועברים בפיקדון כאמור, מנגנון ההפקדה הקבוע בהחלטה זו הוא אפיק השקעה מועדף.
 6. על מנת להבטיח את יכולתו של האפ"כ לעמוד בהוראות סעיף 15(א) לחוק, האפ"כ ישמור ברשותו סכום של עשר פעמים ממוצע הכספים השנתי ששוחררו לזכאים בכל שנה בחמש השנים האחרונות, כאמור בנוסחה בסעיף 10.
 7. במידה והסכום כאמור בסעיף 6, או סך הכספים אשר בניהולו של האפ"כ ומהווים "נכס עזוב" לא מספיקים על מנת לעמוד במלוא מחויבויותיו הקבועות בחוק, לרבות, לשחרור כספים לזכאים, ביצוע תשלומים הנדרשים לשם ניהול הכספים, השקעת הכספים כדרוש לשם שמירת הקרן וגביית שכרו, רשאי האפ"כ לדרוש מהמדינה את הסכום החסר עד לגובה שווי הפיקדון. המדינה תעביר לאפ"כ את הכספים האמורים, תוך 60 יום מיום הדרישה.
 8. על מנת לצמצם את מספר הפניות לבית המשפט המחוזי לשם קבלת צו ניהול על נכסים בשווי נמוך, סמכות ניהול נכסים על ידי האפוטרופוס הכללי ללא צו ניהול מכוח סעיף 7 לחוק תועלה לסך של עד 50,000 ש"ח במקום 6,137 ש"ח הקבועים כיום.
 9. על מנת לשפר את פעולות האיתור אפ"כ -
 - א. יבצע עבור כל נכס עזוב אחת ל-5 שנים את הפעולות הבאות -
 - (1) פרסום הנכס העזוב באתר האינטרנט של משרד המשפטים.
 - (2) הצלבת בעלות הנכס מול מרשם הירושות.
 - ב. יוקם צוות ברשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ובו יהיו חברים, נציגי משרד האוצר והאפ"כ או מי מטעמם, אשר ייבחן את יעול תהליכי הגילוי לנכסים עזובים המבוצעים על ידי האפ"כ.
 10. סך הכספים המועברים ייקבע על-פי הנוסחה הבאה, אשר תופיע בתוספת לחוק:

$$L = Y - W - (200\% * 5 * X + 250\% * 5 * Z + 5\% * S * Y)$$

מקרא:

L – הכספים המועברים.

Y – סך הכספים המנוהלים בידי האפוטרופוס הכללי כנכסים עזובים, אשר אינם נובעים ממימוש או מניהול נכסים שאינם כספיים, נכון למועד העברת הכספים (להלן: "**מועד ההפקדה**").

W – סך כל הכספים שהועברו עד למועד ההפקדה, ואשר עד לאותו מועד לא הושבו לאפוטרופוס הכללי בכסף, ולא קוזזו ככספי העברה לקניין המדינה, כאמור בסעיף 15א לחוק.

X – הסכום הכספי השנתי הממוצע ששוחרר לזכאים על פי האמור בסעיף 15(א) לחוק בחמש השנים שקדמו למועד ההפקדה.

Z – הסכום הכספי השנתי הממוצע שהוציא האפוטרופוס הכללי כהוצאות ניהול כמשמען בסעיף 12(א) לחוק (למעט שכר האפוטרופוס הכללי) בחמש השנים שקדמו למועד ההפקדה.

S – דמי הניהול של האפוטרופוס הכללי כמשמעם בתקנה 1(א)(2) לתקנות האפוטרופוס הכללי (שכר), התשל"ח-1978, אשר יחושבו בהתאם לסך הכספים המנוהלים בידי האפוטרופוס הכללי במועד ההפקדה (Y).

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

מכוח חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן - **החוק**) האפוטרופוס הכללי מופקד על נכסים אשר בעליהם אינו ידוע או שאין מי שינהג בהם מנהג בעלים (להלן - **נכסים עזובים**). האפוטרופוס הכללי נדרש להתחקות אחר בעלי הזכויות בנכסים ולפעול להשבת הנכסים לידי בעלי הזכויות. בין נכסים אלה קיימים נכסי מקרקעין ונכסים כספיים. אולם, החלטה זו נוגעת לנכסים כספיים בלבד (ואשר אינם נובעים מניהול נכסי מקרקעין, כדמי שכירות למשל, או ממכירתם).

על-פי הוראות החוק, משהתקיים יסוד להניח, כי נכס כלשהו הוא נכס עזוב, קמה חובת דיווח על כך לאפוטרופוס הכללי, אשר בוחן את העובדות ומבצע חקירה, ובהתאם למסקנתו פונה לבית המשפט המחוזי בבקשה למתן "צו ניהול" לגבי אותו נכס או, במידה ומדובר בנכסים ששווים אינו עולה על 6137 ש"ח, מנהלם גם ללא צו ניהול. מעת מתן צו הניהול מועבר הנכס לאחריותו וניהולו של האפוטרופוס הכללי, אשר מחויב על-פי הוראות סעיף 9 לחוק לעשות בו את שעשוי להועיל לבעליו או לזכאים לו, עד אשר יתגלו. משמעות חובה זו בכל הנוגע לנכס כספי היא שעל האפוטרופוס הכללי להשקיע את הכספים באופן שישמור על הקרן ויבטיח תשואה, באמצעות ועדת השקעות שהוקמה מכוח סעיף 10 לחוק. האפוטרופוס הכללי מבצע פעולות איתור וגילוי אקטיביות לשם איתור בעלי הנכס או יורשיו, והללו אף עשויים לפעול מיוזמתם ולבקש לקבל לידיהם את הנכס. משהוכחה זכאות הבעלים או היורשים לנכס, להנחת דעתו של האפוטרופוס הכללי, מוגש דו"ח לבית המשפט המחוזי בו מתבקש סיום הניהול ושחרור האפוטרופוס הכללי מאחריותו לנכס, והעברתו לזכאים. בתיקון 3 לחוק, משנת 2009, נקבע בסעיף 15 לחוק, כי בחלוף פרק זמן של 15 שנים מעת מתן צו הניהול ביחס לנכס כספי, במהלכם לא נתגלו זכאים, יעביר האפוטרופוס הכללי את הנכס לקניין המדינה, תוך שמירה על זכאותו של הבעלים או יורשיו לקבל את הכספים לידיהם מידי המדינה גם לאחר מכן, בצירוף ריבית שמצטברת מיום ההעברה לקניין המדינה.

במהלך השנים נצברו בידי האפוטרופוס הכללי כספים בהיקף רב, אשר טרם אותרו בעליהם וטרם הגיע מועד העברתם לקניין המדינה. כספים אלה מושקעים על ידי ועדת ההשקעות בשוק ההון. תכליתו של התיקון המוצע היא להסיט חלק מן הכספים המושקעים בשוק ההון לפיקדון למדינה אשר תעשה שימוש בכספים לצורך ביצוע מיזמים בתחומי החינוך, הבריאות, איכות הסביבה והתעסוקה וכן מיזמים שונים בתחום החירום. כנגד הפיקדון הכספים, תתחייב המדינה להשיב אותם לאפוטרופוס הכללי עם דרישתו (לצורך שחרורו לזכאים לו, לשם ביצוע הוצאות נדרשות או לשם השקעה אחרת הדרושה לשם שמירת הקרן והבטחת פירות), בצירוף תשואה אשר תוסכם בין האפוטרופוס הכללי לבין החשב הכללי. בכך תישמרנה זכויותיהם של הנעדרים בעלי הכספים, ואף תובטח תשואה בעלת מרכיב סיכון נמוך ומרכיב וודאות גבוהה, באופן אשר עולה בקנה אחד עם חובתו של האפוטרופוס הכללי לפעול להשבת הנכסים העזובים, כמפורט לעיל. במקביל, ניתן יהיה להשתמש בכספים לצורך קידום מטרות המשרות את טובת הציבור בכללותו, ולהוציא לפועל מיזמים בעלי חשיבות רבה. בחינת המצב המשפטי בעולם מעלה, כי קיימים הסדרים משפטיים דומים, במגוון גרסאות, במדינות רבות כגון בריטניה, אירלנד, ארה"ב, קנדה ועוד.

כן נועד התיקון המבוקש לייעל את ההליכים המשפטיים על פי חוק האפוטרופוס הכללי ולשפר את פעולות האיתור של האפוטרופוס הכללי. לצורך כך מוצע להעלות את שווי הנכסים שרשאי האפוטרופוס הכללי לנהל גם ללא צו ניהול עד לסך של 50,000 ש"ח במקום 6,137 ש"ח הקבועים היום. התיקון המבוקש יביא לצמצום במספר הפניות לבית המשפט המחוזי לשם קבלת צו ניהול של סכומים קטנים. מנגד, מוצע לבחון דרכים לשיפור פעולות האיתור של האפ"כ ובין היתר מוצע לקבוע פעולות שיידרש האפוטרופוס הכללי לבצע במשך תקופת הניהול ולהקים צוות ברשות המשנה ליועמ"ש לממשלה, ובו יהיו חברים נציגי האפוטרופוס הכללי ומשרד האוצר, אשר יבחן את ייעול תהליכי הגילוי לנכסים עזובים המבוצעים על ידי האפוטרופוס הכללי לפני הניהול ובמהלכו. התיקון המבוקש יביא תועלת לחברה הישראלית בכללותה, תוך שמירה מלאה על זכויותיהם של הנעדרים, אשר עליהן אמון האפוטרופוס הכללי.

היבט משפטי

תיקון חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978

מקור

עדכון והתאמות בשכר ובמנגנוני החזר הוצאות לנושאי משרה ברשויות השלטון

מחליטים

1. לתקן את תיקוני החקיקה הנדרשים כך ששכרם של נושאי משרה ברשויות השלטון, למעט החוזרי הוצאות, יופחת בשיעור של 10%, וזאת בתקופה שבין יום 1 ביוני 2013 לבין יום 31 בדצמבר 2014 (להלן – **התקופה הקובעת**); הפחתה כאמור לא תובא בחשבון בחישוב אלה:

- א. תשלומי קצבה לפי הסדר פנסיה תקציבית;
 - ב. תשלומי המעביד והעובד לקופת גמל לקצבה, כהגדרתה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) התשס"ה-2005, המשולמים בעד התקופה הקובעת בגין רכיבי השכר עליהם חלה ההפחתה;
 - ג. ההכנסה, החיוב במס או הפטור ממנו, לפי הענין, בשל תשלומים לקופת גמל לקצבה בעד התקופה הקובעת, לפי הוראות סעיפים 9(א7), ו-45 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש];
 - ד. תשלומים חד-פעמיים המשולמים עקב סיום כהונה, המשולמים לנושא המשרה או לשאירו, לפי הענין, בתקופה הקובעת או בעדה;
 - ה. גמלה המשתלמת למבוטח או לתלוי בו, לפי סימנים ה' וח' בפרק ה' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995;
 - ו. תגמול המשולם לפי חוזה ביטוח נכות כאמור בפרק ג' לחוק חוזה הביטוח התשמ"א-1981, וכן דמי ביטוח המשולמים לפי חוזה כאמור בעד התקופה הקובעת.
- לפנות אל יו"ר ועדת הכנסת של הכנסת ויו"ר ועדת הכספים של הכנסת בבקשה כי יביאו בפני וועדות הכנסת והכספים של הכנסת, לפי העניין, בקשה לתקן את החלטות השכר הנוגעות לנושאי משרה ברשויות השלטון כך שהסכום המירבי למימון מאוצר המדינה של הוצאות התקשורת, ובכלל זה: שימוש בטלפון סלולרי (לרבות הוצאות החזקה ועלות המכשיר), שימוש בטלפון קווי, במכשיר פקסימיליה וקבלת שירותי אינטרנט, לא יעלה על סך כולל של 600 ש"ח.

2. הסכומים שהיה על גוף שאינו אוצר המדינה לשלם לנושא המשרה אלמלא תיקוני החקיקה האמורים, יועברו לאוצר המדינה באופן שיקבע שר האוצר.

3. לענין החלטה זו –

"הסדר פנסיה תקציבית" – הסדר לפי דין או הסכם, שלפיו ישולמו תשלומים לנושא המשרה בשל פרישה מכהונה או תשלומים לשאיריו של נושא המשרה בשל פטירתו, מדי חודש באופן רציף, במשך כל ימי חייו, ולאחר מותו – לשאיריו;

"נושאי משרה" – כל אחד מאלה:

- א. נושאי משרה ברשויות השלטון;
- ב. ראש רשות כהגדרתו בחוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז-1977;
- ג. ראש מועצה דתית וסגניו אשר עליהם חל חוק הרשויות המקומיות, לפי הוראות סעיף 14 לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971;
- ד. רב עיר, כהגדרתו בסעיף 15 לחוק שירותי הדת היהודיים.

"נושאי משרה ברשויות השלטון" – המנויים בתוספת לחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התש"ט-1969.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

בהתאם להוראות חקיקה שונות שכרם ותשלומים אחרים של נשיא המדינה, שרים, ושופטים נקבע על ידי ועדת הכספים של הכנסת. כך גם לגבי שכרם ותשלומים אחרים של חברי כנסת נקבע על ידי ועדת הכנסת של הכנסת.

בהתאם לסעיף 129 לפקודת העיריות שכרם של ראשי רשויות מקומיות וסגניהם נקבע על ידי שר הפנים, בהתאם לחוזרים שמפרסם המנהל הכללי של משרד הפנים מעת לעת, וככלל שכרם צמוד לשכרם של נושאי משרה ברשויות השלטון.

בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, שכרם של ממונים במועצות הדתיות נקבע בהחלטת השר לשירותי דת, בהסכמת שר האוצר. ככלל, שכרם צמוד לשכרם של נושאי משרה בשלטון המקומי.

שכרם של רבני ערים נקבע מעת לעת בהחלטות ממשלה, האחרונה שבהן מס' 4247 מיום 9 בפברואר 2012. בהחלטה זו הוצמד שכרם לשכר המנהל הכללי ברשויות המקומיות.

לנוכח הקשיים הפיסקליים במימון התחייבויות הממשלה לשנת הכספים 2013 ו-2014, מוצע לפנות אל הכנסת בבקשה שתבצע התאמות בתנאי שכרם ושירותם של נושאי משרה ברשויות השלטון, אשר נקבעים על ידי ועדת הכנסת של הכנסת בנוגע לחברי הכנסת, ועל ידי ועדת הכספים של הכנסת בכל הנוגע לנושאי משרה ברשויות השלטון אשר אינם חברי כנסת.

כך, מוצע כי יותקנו תיקוני חקיקה כך ששכר כל נושאי המשרה האמורים יופחת בשיעור של כ-10% בעד התקופה שבין יום 1 ביוני 2013 לבין יום 31 בדצמבר 2014 (להלן – הפחתת שכר לנושאי משרה), למעט החזרי הוצאות.

כמו-כן, מוצע להתקין הוראות מיוחדות שתכליתן שמירה על הכיסוי הביטוחי של העובד בגין עבודתו. לפיכך, מוצע כי הפחתה זו לא תחול לגבי תשלומי העובד והמעביד לקופת גמל משלמת לקצבה (ביטוח פנסיוני ושמירה על כיסוי ביטוחי בגין נכות ואובדן כושר עבודה), תשלומי קצבה לפי הסדר פנסיה תקציבית, ולגבי התשלומים המגיעים לנושא המשרה בשל סיום כהונתו. בהתאם לכך, מוצע לקבוע הוראות מיוחדות לגבי ההסדרים החלים על התשלומים המשתלמים בגין הוצאות אלה, מכח פקודת מס הכנסה [נוסח חדש]. כן, מוצע כי הפחתת שכר זו לא תחול על זכאות נושאי המשרה לקצבאות או מענקים לנכי עבודה, לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995.

שר האוצר יקבע כללים לגבי העברת הסכומים שהיה על גוף שאינו אוצר המדינה לשלם לנושא המשרה אלמלא תיקוני החקיקה האמורים.

שווי הפחתה זו נאמד בכ – 45 מיליון ש"ח לשנה, ובסך הכל בכ – 70 מיליון ש"ח עד לתום שנת 2014.

כמו-כן, לנוכח הקשיים הפיסקליים כאמור ועקב השינויים שחלו בשוק התקשורת בתקופה האחרונה, מוצע כי ייערכו התאמות בתקרת הסכומים להחזרי הוצאות לנושאי משרה. נכון להיום, הסכום המירבי להחזר כאמור עומד על סכומים של אלפי שקלים בחודש, וזאת מבלי שיש לכך הצדקה בתעריפים הקיימים. יודגש, כי אין באמור כדי לפגוע בתפקוד התקין או להגביל את ביצוע תפקידם של נושאי המשרה, בשים לב לשינויים שחלו בשוק התקשורת. שווי הפחתה זו נאמד בסכום של כ-1 מיליון ש"ח לשנה.

הפחתת הגדלות שירות למשרתי כוחות הביטחון בפנסיה תקציבית

מחליטים

1. לקבוע לפי סעיף 100(א) לחוק שירות המדינה (גמלאות)[נוסח משולב] התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**), ולפי סעיף 18(א) לחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב] התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק שירות הקבע**), כי לא תינתן הגדלת תקופת שירות למשרת כוחות הביטחון המותנית בפרישה לאחר גיל, וותק או אורך שירות מזעריים.
2. לקבוע כי תנאי להגדלת תקופת שירותו של חייל לפי סעיף 18(ב) לחוק שירות הקבע יהא כי אינו זכאי להגדלות שירות לפי סעיף 18(א) לחוק שירות הקבע.
3. האמור בסעיפים 1 ו-2 יחול לגבי משרת כוחות הביטחון שפרש משירות ביום 1 בינואר 2014 ואילך.
4. לבטל את סעיפים 17 לחוק שירות הקבע וסעיפים 63ג(ג) ו-79ב לחוק הגמלאות, שעניינם זכות לקצבה בשיעור העולה על 70%.
5. לעניין החלטה זו – "משרת בכוחות הביטחון" – חייל, שוטר, סוהר, או עובד שירותי הביטחון, כהגדרתם בסעיף 63א לחוק הגמלאות.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

זכאות העובד לגמלה מקופת המדינה נקבעת, בין היתר, על פי תקופת שירותו של העובד. הכלל הוא, כי בגין כל שנת שירות זכאי העובד לגמלה בשווי 2% משכרו האחרון הקובע לפי חוק שירות המדינה (גמלאות)[נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**). שיעור זה אינו כפוף לשינויים בתוחלת החיים, לאיתנותה הפיננסית של המדינה, ולמגמות בהתפתחות שכרו של העובד לאורך תקופת שירותו.

לכלל זה נקבעו מספר חריגים, בהם הגדלת תקופת השירות לפי סעיף 100 לחוק הגמלאות, וכן הגדלת שירות מכח ההכרה בתקופת שירות חובה לשוטרים, חיילים, סוהרים, ועובדי שירותי הביטחון.

על פי סעיף 100(א) לחוק הגמלאות, רשאית הממשלה לקבוע סוגי תפקידים אשר תנאי העבודה בהם הוגדרו כ'תנאים מיוחדים', שבהם תינתנה הגדלות שירות בשיעורים אותם קבעה הממשלה. סמכות דומה קבועה בסעיף 18 לחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות)[נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק שירות הקבע**). בחלק מהמקרים, הגדלות אלה מותנות בפרישת העובד לאחר שצבר וותק או תקופת שירות מזעריות ובהגיעו לגיל מסוים בעת הפרישה, והן אינן מתחייבות מאופי התפקיד בלבד.

כאשר הגדלת השירות מותנית בקיומם של תנאים חיצוניים לאופי התפקיד, הרי שהיא איננה מתחייבת מזכויות הפנסיוניות של הפורש. יצויין, כי שוטרים וחיילים פורשים בממוצע עם הגדלת תקופת שירות 6% מעבר לזכויות שנצברו להם מתוקף תפקידם.

מוצע, כי הגדלות השירות בגין שירות בתנאים מיוחדים יוגבלו להגדלות שירות המתחייבות מאופי התפקיד בלבד. לגבי הגדלות שירות המותנות בתנאים נוספים, הרי שנוכח עלותן האדירה לקופת המדינה, מוצע לבטל הגדלות אלה.

יצויין, כי מרבית הגדלות השירות בגין תפקיד בלבד ניתנות כיום בגין התקופה שקודם לשנת 2003, ואין בהסדר המוצע כדי לשנות מההגדלות שנצברו מכח תפקיד בלבד עד למועד זה וכן לאחריו, ובמסגרת זאת בעובדים בדירוג פרקליטים, במי ששירת שירות פעיל כצנחן, במי ששירת שירות פעיל כצולל בקומנדו הימי, במי ששירת שירות פעיל כצוללן במערך הצוללות, במי ששירת שירות פעיל כמסלק פצצות, כמי ששירת שירות פעיל כטייס, במי שישב בשבי האויב, חבלנים משטריים, לוחמים ביחידה המיוחדת ללוחמה בטרור (ימ"מ), מסתערבים במשטרה (ימ"ס), יחידה ש/33 במשטרה,

טייסים במשטרה ו"תפקידי חוד" בשירותי הבטחון והמודיעין, כמשמעותם בסיכומים הבינמשרדיים עם משרד האוצר.

כמו-כן, לפי סעיף 18(ב) לחוק שירות הקבע, רשאי הרמטכ"ל להגדיל את שירותם של משרתי קבע בתנאים ובשיעור שתקבע הממשלה, בהיותם מעל לגיל ארבעים. מוצע, כי תנאי למתן הגדלה כאמור, יהא כי משרת הקבע אינו זכאי להגדלה בשל שירות בתנאים מיוחדים, בדומה לתנאי הקבוע לעניין זה לגבי שירותם של שוטרים, סוהרים, עובדי שירותי הבטחון, ועובדי המדינה האחרים. לעניין השיעורים, נקבע בהחלטה מס' 4142 מיום 9 באוגוסט 2005 כי הרמטכ"ל לא יורה על הגדלת תקופת השירות של עובד כגדולה משהייתה למעשה, מטעמים שאינם מנויים בתקנון שירות המדינה, אולם יהיה רשאי להפעיל סמכותו מטעמי מרחב הגדלה בלבד, וכי על ילידי שנת 1968 ומטה יחולו הכללים שהיו נהוגים דאז.

נוסף על כך, חייל, שוטר, סוהר, ועובד שירותי הבטחון זכאים להגדלת שיעור הקצבה שלהם בגין שירות החובה. בהתאם לכך, רשאי חייל שהתגייס לשירות החובה עד ליום 31 בדצמבר 1997, ושוטר, סוהר ועובד שירותי הבטחון שהתגייסו לשירות חובה עד ליום 31 בדצמבר 2000 לצבור זכויות פנסיוניות בגין שירות החובה שלהם (2% בגין כל שנת שירות חובה), צבירה שאינה מוכרת לעובדי המדינה המבוטחים בפנסיה תקציבית, וביתרת המשק, ולפיכך המדובר הוא בהטבה ייחודית למערכת הבטחון. יתירה מכך, הגדלות השירות בגין שירות החובה אפשריות אף מעבר למגבלת הצבירה הפנסיונית במשק, ובכלל זאת בפנסיה תקציבית ובמרבית קרנות הפנסיה הוותיקות, העומדת על 70%. נוכח זאת, מוצע לבטל את אפשרות הצבירה מעבר ל- 70% בגין צבירת זכויות אלה.

היקף החבות האקטוארית של מדינת ישראל נכון לשנת 2011 מוערך בכ- 675 מיליארד ש"ח, ממנו 352 מיליארד ש"ח בגין עובדים פעילים, שטרם פרשו לגמלאות (כולל צבירת זכויות עד לגיל הפרישה החזוי לגביהם). מתוך חבות זו, כ- 120 מיליארד ש"ח הינה חבות בגין משרתי מערכת הבטחון, ואילו כ- 68 מיליארד ש"ח הינה בגין שוטרים וסוהרים. סך החבות האקטוארית המשווערת בגין פורשי מערכת הבטחון, שוטרים וסוהרים הינה כ- 188 מיליארד ש"ח. חבות זו כפופה לשינויים בתוחלת החיים, וכן להתפתחויות בשכר העובדים, ככל שתהיינה.

אימוץ המהלך הצפוי צפוי להביא לחסכון של כ- 8% מהחבות בגין משרתי בטחון פעילים לכל הפחות. לפיכך שווי המהלכים המוצעים להלן הינו כ- 15 מיליארד ש"ח.

ההיבט המשפטי

ביטול סעיפים 63ג(ג) ו- 79ב לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב] התש"ל-1970 וסעיף 17 לחוק לחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985.

צמצום כח האדם והפחתת הוצאות השכר במשרדי הממשלה

מחליטים

1. להפחית את תקני כח האדם ורכיבי השכר הנלווים להם, למעט שעות נוספות, במשרדי הממשלה וביחידות הסמך בשיעור של 1%, ולהפחית את תקציבי השכר הנלווים להם.
2. להפחית, החל מיום 1.1.2014 את תקני כח האדם ורכיבי השכר הנלווים להם, למעט שעות נוספות, במשרדי הממשלה וביחידות הסמך בשיעור של 1% נוספים, ולהפחית את תקציבי השכר הנלווים להם.
3. להפחית, עד תום שנת התקציב 2015, את תקציבי השעות הנוספות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך בשיעור של 10%.
- (1) שיעורי ההפחתה לגבי סעיפים 1 עד 3 יהיו כמפורט בטבלא המסומנת בנספח להחלטה זו.
4. להקפיא את קליטת העובדים החדשים במשרדי הממשלה עד ליום 31 בדצמבר 2015. האמור בסעיף זה יחול גם על מכרזי כח אדם שכבר פורסמו על ידי הממשלה, ובלבד שטרם נבחר זוכה על ידי וועדת הבחנים.
5. להטיל על הממונה על התקציבים ועל נציגי שירות המדינה לגבש בתוך 30 יום מתכונת להסדרת מקרים חריגים לקליטת עובדים חדשים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, וכל זאת בכפוף לעמידה בהוראות חוק התקציב כפי שיאושר על ידי הכנסת, בין היתר בשים לב להחלטת הממשלה מס' 88 מיום 25 במארס 2003 בדבר אישור חשב המשרד לגבי קליטת עובדים חדשים.
6. להטיל על שר הרווחה ועל שר האוצר להורות למוסד לביטוח לאומי, מתוקף סמכותם לפי סעיף 24(א) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **החוק**), להפחית את מספר העובדים, היקף השעות הנוספות, והיקף תקציבי השכר בשיעורים שלעיל, וכן להקפיא קליטת עובדים חדשים במוסד לביטוח לאומי.
7. להטיל על שר התעשייה והמסחר ועל שר האוצר להורות לשירות התעסוקה, מתוקף סמכותם לפי חוק, להפחית את מספר העובדים, היקף השעות הנוספות, והיקף תקציבי השכר בשיעורים שלעיל, וכן להקפיא קליטת עובדים חדשים בשירות התעסוקה.
8. להטיל על שר האוצר לפנות למבקר המדינה בבקשה להפחית את מספר העובדים, היקף השעות הנוספות, והיקף תקציבי השכר בשיעורים שלעיל, וכן להפחית את תקציב משרד מבקר המדינה בהתאם להחלטות שיתקבלו על ידם.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

הוצאות השכר בתקציב המדינה מהוות מרכיב משמעותי מההוצאה התקציבית. ביצוע הוצאות השכר הישיר (כולל גמלאות) בתקציב המדינה עמד על כ-76.5 מיליארד ש"ח בשנת 2012, שהם כ-27.3% מההוצאה התקציבית (ההוצאה ללא החזר חובות פרט לחובות לביטוח לאומי). הוצאות השכר בחישוב הכולל את השכר העקיף עומדות על כ-96.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-33.9% מסך התקציב.

העברת תקציבי המדינה לשנים 2013 ו-2014 דורשת ביצוע התאמות משמעותיות בצד ההוצאות, לצורך עמידה במגבלת ההוצאה בהתאם לכללים הפיסקליים.

יצוין, כי על אף ההאטה המתונה במשק, שיעור האבטלה במשק הישראלי נותר יציב ונמצא בשפל של שלושים שנה, ושיעורי התעסוקה וההשתתפות בכוח העבודה המשיכו לעלות. התפתחויות אלה, המתרכזות במגזר הפרטי, מעידות על התייעלותו של שוק העבודה ועל הגמישות הגבוהה של השכר ושל שעות העבודה בישראל, אשר ממתנת את תגובת שיעור האבטלה לשינויים בקצב הצמיחה של התוצר.

מאידך, חלקן של הוצאות השכר במגזר הציבורי בסך ההוצאה הכוללת הולך ועולה בשנים האחרונות, חרף ההרחבה בהוצאה הממשלתית בשנים 2011-2012. העליה במשקל השכר בהוצאה עיקרה נובע מתוספות שכר שניתנו בשנים האחרונות, מגידול חד בהיקף תשלומי הגמלאות, וכן מעלייה בכמות התקנים בשירות הממשלתי.

כך למשל, חרף מהלכים שונים שננקטו לצמצום הוצאות כח האדם של הממשלה, מספר שיאי כח האדם המאושרים על פי חוק התקציב עלה ב – 21% מאז שנת 2003.

עלייה זו מלמדת, כי על אף ההתייעלות בשוק העבודה במגזר הפרטי, התייעלות זו אינה מתורגמת לפעילותו של המגזר הציבורי.

לפיכך, ובשים לב לצורך הפיסקלי בצמצום ההוצאה, מוצע לנקוט בהפחתת היקף הוצאות השכר במשרדי הממשלה, בשיעור של 2% על פני שנתיים. היקפי ההפחתה מפורטים בנספח להחלטה זו.

על מנת להתכנס למתווה הפחתה זה, ועל מנת להימנע ממהלך של פיטורי צמצום מוצע להקפיא את קליטתם של עובדים חדשים למשרדי הממשלה, וזאת עד להתכנסותם של משרדי הממשלה להיקף כח האדם שייקבע בחוק התקציב. החלטה זו תחול גם על מכרזי כח אדם שפורסמו במועד קבלתה של החלטה זו, ובלבד שטרם נבחר זוכה לתפקיד על ידי וועדת הבוחנים.

עוד מוצע, כי הממונה על התקציבים ונציב שירות המדינה יגבשו, בתוך 30 יום, מתכונת מוסכמת לקליטתם של עובדים למשרדי הממשלה במקרים חריגים, בכפוף לעמידה בחוק התקציב כפי שיאושר.

מוצע, כי שרי הממשלה הנוגעים בדבר יפעילו את הסמכויות המוקנות להם על מנת להחיל החלטה זו על המוסד לביטוח לאומי, על שירות התעסוקה, ועל משרד מבקר המדינה ועל הכנסת, שהינם גופים נתמכים ומתוקצבים כהגדרתם בחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, ולהפחית מתקציבי שכרם בהתאם.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

ההחלטה מפחיתה מתקציבי השכר של משרדי הממשלה ב – 2% על פני שנתיים

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2361 מיום 30 ביולי 2002
החלטה מס' 66 מיום 25 במרץ 2003
החלטה מס' 88 מיום 25 במארס 2003
החלטה מס' 488 מיום 12 לספטמבר 2006
החלטה מס' 2272 מיום 12 לאוגוסט 2008
החלטה מס' 4037 מיום 24 לאוגוסט 2008
החלטה מס' 168 מיום 12 למאי 2009
החלטה מס' 4519 מיום 4 באפריל 2012

נספח – הפחתת תקציבי השכר במשרדי הממשלה

הפחתה 2014		הפחתה 2013		קוד ושם סעיף
אלש"ח	תקנים	אלש"ח	תקנים	
153	0	77	0	נשיא המדינה ולשכתו - 01
350	7	175	7	הכנסת - 02
5,750	19	2,875	19	משרד ראש הממשלה - 04
1,432	8	716	8	משרד האוצר - 05
1,578	6	789	6	משרד הפנים - 06
1,191	5	596	5	משרד לביטחון פנים - 07
13,087	45	6,543	45	משרד המשפטים - 08
2,973	8	1,487	8	משרד החוץ - 09
181	1	91	1	מטה לביטחון לאומי - 10
1,933	6	967	6	מבקר המדינה - 11
8	0	4	0	בחירות ומימון מפלגות - 14
9,193	22	4,596	22	משרד הבטחון - 15
368	0	184	0	הוצאות חירום אזרחיות - 16
1,337	2	668	2	תאום הפעולות בשטחים - 17
486	2	243	2	משרד המדע, התרבות - 19
7,081	23	3,540	23	משרד החינוך - 20
1,778	2	889	2	משרד הרווחה - 23
1,696	20	848	20	משרד הבריאות - 24
181	1	90	1	תגמולים לנכים - 25
1,543	6	772	6	המשרד להגנת הסביבה - 26
2,216	7	1,108	7	משרד הבינוי והשיכון - 29
1,006	4	503	4	המשרד לקליטת העליה - 30
5,472	15	2,736	15	משרד החקלאות - 33
615	2	308	2	משרד התשתיות הלאומיות - 34
3,362	18	1,681	18	משרד התעשייה המסחר - 36
649	2	325	2	משרד התיירות - 37
432	1	216	1	משרד התקשורת - 39
2,786	9	1,393	9	תחבורה - 40
727	2	364	2	רשות ממשלתית למים - 41
561	2	281	2	המרכז למיפוי ישראל - 43
80	0	40	0	חוק חיילים משוחררים - 46
433	1	217	1	רשויות פיקוח - 54
42	0	21	0	נציבות שוויון זכויות - 56
3,022	12	1,511	12	רשות האוכלוסין, ההגירה - 68
601	1	300	1	מפעלי משרד ראש הממשלה - 89
121	0	61	0	נמל חדרה - 95
74,425	261	37,212	261	סה"כ

הגנת הסביבה

דחיית יישום התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה בשנים 2013-2015

מחליטים

לדחות את יישום התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה בשלוש שנים לשנים 2016-2023, במקום השנים 2013 – 2020.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

בהחלטת ממשלה מספר 2508 מיום 28.11.2010 אישרה הממשלה תקציב בסך של 2,200 מיליוני ש"ח לשנים 2011 – 2020 עבור התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה. מזה, נקבע כי בשנים 2011 – 2012 יוקצה סכום של 539 מיליוני ש"ח, וכי התקציב לשנים 2013 – 2020 ייקבע בהמשך על ידי הממשלה. על מנת לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון מוצע לקבוע כי התכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי חממה תידחה בשלוש שנים ותתחדש בשנת 2016.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 2508 מיום 28.11.2010.

מסים

שינויים פיסקליים וחוקי עידוד מחליטים

להטיל על שר האוצר לתקן חוקים, תקנות וצווים באופן הבא-

1. לתקן את פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן-הפקודה) כך שהחל משנת המס 2014 שיעורי המס על הכנסה חייבת של יחיד יעמדו על שיעורים כמפורט דלקמן:

מדרגת המס (סכום הכנסה שנתי בערכי שיעור המס	
2013), על כל שקל חדש	
מ- 240,000 ₪ הראשונים	32.5%
מ- 240,001 ₪ ועד 501,960 ₪	35.5%
על כל שקל חדש נוסף	49.5%

על אף האמור לעיל, על הכנסה חייבת מיגיעה אישית ממשכורת, מעסק, ממשלח יד וכדומה:

מדרגת המס (סכום הכנסה שנתי בערכי שיעור המס	
2013), על כל שקל חדש	
מ- 63,360 ₪ הראשונים	11.5%
מ- 63,361 ₪ ועד 108,120 ₪	15.5%
מ- 108,121 ₪ ועד 168,000 ₪	22.5%
מ- 168,001 ₪ ועד 240,000 ₪	32.5%

2. לתקן את סעיף 126(א) לפקודה כך שהחל משנת המס 2014 שיעור מס החברות יעמוד על 26%.
3. להנחות את שר האוצר לקבוע בצו, מכוח סמכותו לפי סעיף 2 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן-חוק מע"מ), כי שיעור המע"מ יעלה ל-18% וכי המס המוטל על מוסדות כספיים יועלה גם הוא ל-18%, והכול - החל מיום 1.6.2014. בנוסף, להטיל על שר האוצר לקיים התייעצות בדבר הצווים האמורים עם ועדת הכספים של הכנסת.
4. לתקן את סעיף 120ב, כך שבשנת 2014 לא יתואמו סכומי נקודת הזיכוי לפי שיעור עליית המדד בשנת המס הקודמת וכי העדכון שיבוצע בשנת 2015 יכלול עליית מדד ביחס לשנת 2014 בלבד.
5. לתקן את הפקודה כך שהטבת המס שניתנת לפי סעיפים 140ג, 140ד ו-140ה לפקודה, שעניינה נקודות זיכוי ליחיד שסיים לימודים לתואר אקדמי או סיים לימודי מקצוע וזכאי לתעודת מקצוע, תבוטל החל מיום 1 בינואר 2014.
6. לתקן את סעיף 2 לחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 186), התשע"ב-2011, כך שהסיפא החל במילים "ואשר", תימחק. לאור האמור, ביטול הפטור מרווח הון לתושב חוץ במכירת מלווה קצר מועד או אג"ח של מדינת ישראל הקבוע בסעיף 97(ב) לפקודה, ייקבע כהוראת קבע.
7. לתקן את חוק מע"מ, כך שהפטור לשירותי תיירות, הקבוע בסעיף 30(א)(8) בו, יבוטל.
8. לתקן את החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 באופן הבא-
 - (א) יתוקן סעיף 51טז, כך שבפסקה (1), במקום "6%" יבוא "10%" ובפסקה (2) במקום "12%" יבוא "15%", וזאת בתחילה מיום 1.1.2014;
 - (ב) יתוקן סעיף 38 לחוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012, כך שבסעיף קטן (ב), במקום "בשנות המס 2013 ו-2014" יבוא "בשנת המס 2013";

(ג) יתוקן סעיף 51 יח כך שבמקום "15%" יבוא "20%", וזאת לגבי דיבידנדים שיחולקו החל מה-1.1.2014. וכן יתוקן סעיף 47(ב)(2)(א) ו-51(ג)(1) באופן דומה לגבי שנת הפעלה או בחירה חדשה של מפעל תיירותי וסעיפים נוספים ככל שיידרש.

9. לעצור את מתווה הפחתת המכסים שנקבע לתחילת שנת 2014.
10. לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס הקניה על טובין, התשע"ב-2012, על מנת לקבוע שיעורי מכס ומס קניה כמפורט דלקמן:

פריט	שיעור מס קניה
כלי רכב אשר מחירם עולה על 300,000 ₪	שיעור המס הקיים, בתוספת מכפלה של 20% בהפרש החיובי בין המחיר לצרכן לבין 300,000 מחולק במחיר לצרכן
אופנועים וקטנועים כבדים	85%
מטוסים פרטיים ויאכטות	15%
אופנועים	20%
טרקטורון, טרקטור משא מונע בבנוזין, רכב שטח	50%
ג'קוזי	20%
סיגרים	90%
מקררים גדולים זוללי אנרגיה	עד 550 ₪ למקרר
מסכי פלזמה מעל 50 אינץ'	30%
פרוות	20%
ריהוט עתיק	20%
טבק לגלגול	800 ₪ לק"ג
פריט	שיעור מכס
פילה קפוא של אמנון מצופה, מתובל או מעובד אחרת	15 ₪ לק"ג

11. לתקן את צו מס הכנסה (קביעת סכום לעניין השתכרות או רווח מהימורים מהגרלות או מפעילות נושאת פרסים), התשס"ג-2003 כך שתקרת הפטור הקבועה בו תהיה 5000 ₪.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

סעיפים 1-4

לאחר המשבר העמוק בשנים 2001 עד 2003 שהביא לגידול חד בגירעונות התקציביים ובחוב הציבורי, הוחל בישראל תהליך של קונסולידציה פיסקאלית וצמצום משמעותי בגירעון התקציבי. הירידה בגירעון הביאה לכך שבשנת 2007 הגיעה ישראל לאיזון תקציבי וצברה אמינות רבה אל מול השווקים. חשיבות תהליך זה ותרומתו ליציבות המשק התבטאו באופן מלא במהלך המשבר הכלכלי העולמי שהחל להראות את אותותיו בישראל במחצית השנייה של שנת 2008. כתוצאה מנקודת פתיחה זו ערב המשבר, נהנתה ישראל ממרווח פעולה רחב ויכלה לאפשר למייצבים האוטומטיים (גידול של הגירעון בהתאם לירידה בהכנסות ממסים כתוצאה מהמשבר) לפעול באופן מלא במהלכו, ללא חשש מהגעה למצב של חוסר יכולת למימון עצמאי של הגירעון.

כתוצאה מהמשבר הכלכלי העולמי שפרץ בשנת 2008 ירדו הכנסות המדינה ממסים וכפועל יוצא זינק הגירעון התקציבי ל-5.2% תוצר בשנת 2009. ההתאוששות המהירה של הכלכלה הביאה לגידול מהיר בהכנסות ממסים ואפשרה ירידה של הגירעון בשנת 2010 ל-3.7%. אולם, ההאטה בגידול במסים שהחלה ברבעון השני של 2011 עם האטת הצמיחה של המשק הובילה לירידה שולית בלבד בגירעון בשנת 2011 ל-3.3%. בשנת 2012, הסתכם הגירעון תקציבי בכ-4.2% תוצר, קרי חריגה של 2.2% תוצר (כ-20 מיליארד ₪) מתקרת הגרעון הקבועה בחוק לאותה שנה. הפער בין הגרעון המתוכנן לשנת 2012

לבין הגרעון בפועל נבע רובו ככולו מחוסר בהכנסות המדינה אל מול התחזית המקורית. על-פי תחזית ההכנסות, הנגזרת ממשטר המס הנוכחי, גם בשנים 2013 ו-2014 צפוי חוסר ניכר בהכנסות המדינה לעומת ההכנסות הדרושות לעמידה בתקרת הגרעון הקבועה בחוק.

שמירה על מדיניות פסקאלית אחראית, הפועלת להגדלת היציבות הפיסקאלית ולשיפור אמינותה הפיסקאלית של הממשלה היא תנאי הכרחי להמשך צמיחת המשק, להגברת יכולת הממשלה לספק שירותים איכותיים לאזרחיה ולשיפור עמידותה של כלכלת ישראל במקרה של זעזוע חיצוני או מקומי. גירעון תקציבי דומה לזה שנרשם בשנה האחרונה והמשך סטייה מכלל תקרת הגירעון הקבוע בחוק לא יאפשרו בשנים הבאות הפחתה של יחס החוב תוצר ויביאו לפגיעה חמורה באמינותה הפיסקאלית של הממשלה.

לאור האמור, על מנת לעמוד בתקרת הגרעון הקבועה בחוק ולשם קיום מדיניות פסקאלית אחראית, נדרשת הממשלה לבצע, בשנים 2013 ו-2014, התאמות בהיקף נרחב בצד ההכנסה. כחלק מההתאמות בצד ההכנסה מוצע לעלות את שיעורי המס הבאים באופן המובא להלן:

1. העלאת שיעור מס הכנסה, החל משנת 2014, ב-1.5% לכל מדרגות המס - יישום החלטה זו יביא לתוספת הכנסה של כ-4070 מל"ח בשנת 2014.

2. העלאת שיעור מס החברות, החל משנת 2014, ב-1% כך שיעמוד החל משנת 2014 על 26% - יישום החלטה זו יביא לתוספת הכנסה של כ-630 מל"ח בשנת 2014.

3. העלאת שיעור המע"מ ב-1% כך שיעמוד על 18% - יישום החלטה זו יביא לתוספת הכנסה של כ-4620 מל"ח בשנת 2014.

4. אי תיאום נקודות הזיכוי בשנת 2014 - יישום החלטה זו יביא לתוספת הכנסה של 190 מל"ח בשנת 2014.

סעיף 5-

סעיף 440 לפקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה), קובע מתן הטבת מס ליחיד שסיים תואר אקדמי ראשון ושני או לחלופין לבוגרי מסלול ישיר לתואר שלישי בדמות נקודת זיכוי במס אחת בגין שנות הלימוד בתואר ראשון או מחצית נקודת זיכוי במס בגין שנות הלימוד בתואר שני, ובלבד שלא יותר משלוש שנים בעבור לימודי תואר ראשון ושנתיים בעבור לימודי תואר שני. סעיף 440 לפקודה קובע מתן הטבת מס ליחיד שסיים לימודי מקצוע בדמות מחצית נקודת זיכוי במס. סעיף 440 לפקודה קובע כי לא יהיה כפל בהטבות המס האמורות בסעיפים 440 ו-440ד.

ההטבה מנוצלת על ידי בעלי השכלה גבוהה או בעלי מקצוע אשר נמנים על שכבת מקבלי שכר גבוה יחסית, ונותנת הטבה זהה מבלי להתייחס לנתונים נוספים. ההטבה אינה מייצרת תמריץ חיובי לרכוש השכלה אקדמית או לימוד מקצוע, שכן מדובר בהטבה שמוענקת ליחיד בתום הלימודים והיא אינה משפיעה על מצבו הכלכלי בזמן הלימודים, ואיננה תורמת למשק ברמה הכלכלית.

יישום ההחלטה יביא לתוספת הכנסות של כ-200 מיליון ש"ח בשנה.

סעיף 6-

סעיף 97(ב2) שבחלק ה' לפקודה, שעניינו "רווחי הון" קובע כי משקיעים תושבי חוץ פטורים מתשלום מס על רווחי הון הנובעים ממכירתם של ניירות ערך הנסחרים בבורסה בישראל. סעיף 88 לפקודה מגדיר "נייר ערך" לעניין חלק ה' האמור ככולל גם איגרת חוב או מלווה של מדינת ישראל. פטור זה ניתן במטרה לעודד פעילות של משקיעים זרים בשוק ההון הישראלי. אלמלא הפטור האמור היו אותם רווחי הון חייבים במס, בהתאם להוראות סעיף 91 לפקודה, בשיעור של 15%-25% בידי היחיד, ובשיעור מס החברות הקבוע בסעיף 126(א) לפקודה בידי חבר-בני-אדם.

ביום 16.12.11 נכנס לתוקף תיקון מס' 186 לפקודה, אשר החריג מן הפטור הקבוע בסעיף 97(ב2) אג"ח או מלווה מדינה של מדינת ישראל או בערבותה, הרשומים למסחר בבורסה בישראל ושהמועד לפדיונם אינו עולה על 13 חודשים מלאים מיום הוצאתם, ועל עסקה עתידית שנכס הבסיס שלה הוא במישרין או בעקיפין מלווה מדינה קצר מועד, וזאת לגבי רווח הון ממכירת ני"ע כאמור שימכרו החל מיום התחילה, ואשר נרכשו לפני יום התחילה או בשנתיים שמיום התחילה.

בבסיסו של התיקון עמדה העובדה כי בנוסף להשקעות זרות רצויות במשק הישראלי, התקיימה עליה משמעותית בכניסת מטבע חוץ (מט"ח) המיועד, בין השאר, ליצירת ריווח פיננסי לטווח קצר כתוצאה מפערי הריבית בין ישראל לחו"ל. במצב זה מתקיים תיסוף של השקל העלול לפגוע בכושר התחרות ארוך הטווח של המשק הישראלי.

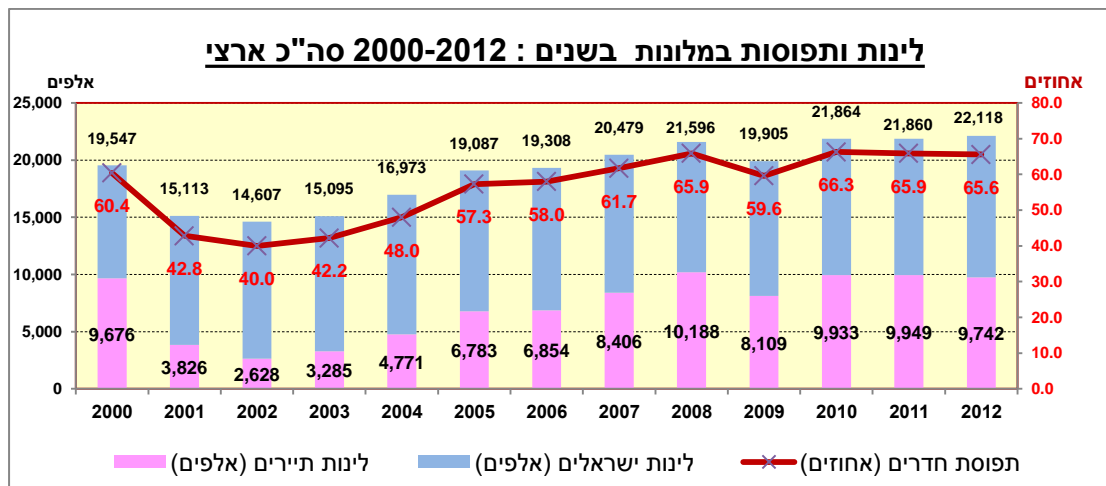
בשל החשש כי הפטור מנוצל על ידי משקיעים בשוק המט"ח למטרות עשיית רווח לטווח קצר, וזאת בעיקר כאשר מדובר ברכישה של מילווה קצר מועד ואיגרות חוב לטווח קצר, מוצע לבטל את הפטור על רווחי הון ממכירת איגרת חוב או מילווה של המדינה או בערבותה, וכן עסקה עתידית שנכס הבסיס שלה הוא איגרת חוב או מילווה כאמור, הרשומים למסחר בבורסה בישראל, ושהמועד לפדיונם אינו עולה על 13 חודשים מלאים מיום הוצאתם, וזאת כהוראת קבע.

סעיף 7-

מס ערך מוסף במהותו הנו מס טריטוריאלי המוטל על צריכה מקומית, לפיכך אין סיבה עקרונית להעניק שיעור אפס על צריכת זרים המבוצעת בישראל. הנהנים העיקריים מההטבה הם אזרחים של מדינות זרות, כלומר, ההטבה אינה מקדמת את רווחת אזרחי ישראל ואינה מגדילה את התועלת הציבורית. יתירה מכך, הטבת המע"מ במקרים רבים אינה מגולגלת כלל לצרכנים. בנוסף, באירופה, עקב פתיחת הגבולות, ברוב המדינות אין כיום פטורים/שיעור אפס במע"מ לתיירים.

תוספת ההכנסות ממסים מהטלת מע"מ על שירותי תיירות מוערכת בכמחצית מיליארד ש"ח. בנוסף, מהלך זה יביא להתייעלות במערכת המע"מ תוך הרחבת בסיס המס ויצירת פוטנציאל להקטנת שיעור המס, במע"מ או במסים אחרים.

בנק ישראל ערך ניתוח לגבי השפעתו הצפויה של ביטול הפטור על התיירות הנכנסת לישראל. על פי חוות דעתו של הבנק, מכיוון שרוב העלות לתיירים בישראל אינה בגין שירותים פטורים ממע"מ, הוצאה הכוללת לתייר ממוצע, כולל הוצאות טיסה תתייגר בכ-4.3% בלבד. זאת אם כל שיעור המע"מ ישתקף בעליית מחירים. בהתאמה, הפגיעה במספר התיירים הנכנסים לישראל עקב ביטול הפטור תהיה מועטה, כ-2.6%. מכיוון שסביר שחלק משיעור המע"מ ייספג על ידי המלונאים וספקי השירותים, בפרט על רקע העלייה בשיעורי תפוסת החדרים וברווחיותם בשנים האחרונות, הפגיעה במספר התיירים צפויה להיות קטנה יותר. להלן גרף המתאר את העלייה בשיעורי התפוסה ובמספר הלינות בשנים האחרונות בענף:



מקור: התאחדות המלונות

השוואה בינלאומית של מדיניות מדינות ה-OECD מראה כי בענף שירותי התיירות קיימת שונות רבה בין המדינות השונות, כאשר ישנן שתי גישות למדיניות המע"מ בענף זה:

1. מע"מ דיפרנציאלי מופחת לענף שירותי התיירות והאירוח עבור כלל לקוחות הענף ללא תלות באם מקבל השירות הוא תייר או תושב מקומי.
2. מע"מ מלא לשירותי תיירות בתעריף הסטנדרטי במדינה, כאשר לתייר אין אפשרות לקבל החזר מע"מ על קבלת אותם שירותים. ישנן מדינות אשר בנוסף למע"מ, מוטלים בהן מיסי תיירות ייחודיים, ברמת המדינה או המחוזות.

מבין 30 המדינות שנבחנו לא נמצאו כאלו המחילות מע"מ בשיעור אפס על שירותי תיירות, ובראשם בתי מלון, בדומה לזה הקיים בישראל. המדינות שבחנו מחילות מע"מ בשיעור מופחת בלבד, כחלק מיישום מע"מ דיפרנציאלי כללי במדינה, או לחלופין גובות מע"מ בשיעור מלא ובחלק מן המקרים אף

מטילות מיסים נוספים על ענף התיירות. ובכל מקרה, מדובר במס אוניברסאלי ואין לגביו הבחנה בין תושבים לבין תיירים.

בהתאם להערכות משרד התיירות קצב גידול התיירים צפוי להמשיך גם בשנים הקרובות כך שגם במידה ולביטול הפטור תהיה השפעה בשנה-שנתיים הראשונות היא תקוזז עם הגידול הצפוי בביקושים. כמו כן, לאחרונה אישרה הממשלה את הסכם השמים הפתוחים אשר צפוי להוזיל משמעותית את מחירי הטיסות לישראל ואת תדירותן ומכך גם יוזיל את כלל חבילת התיור לישראל.

צפי תוספת ההכנסות בניכוי ההשפעות של מסים אחרים – כ- 500 מיליוני ש"ח.

סעיף 8-

בתחילת שנת 2010, מינו שר האוצר ושר התמ"ת, ועדה לבחינת מדיניות הטבות המס והמענקים הניתנים לפי חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן-החוק או החוק לעידוד השקעות הון), במטרה לגבש את הדרכים למצות באופן מיטבי את התקציב המיועד לעידוד השקעות בתעשייה. ביום 29 בדצמבר 2010 התקבל בכנסת, חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011 (להלן: "תיקון 68"). תיקון 68 כלל תיקון נרחב בהוראות החוק, במסגרתו נקבעו ועודכנו, בין היתר, מטרותיו של החוק; בוטלה האפשרות לתקופה בה ניתן פטור ממס והוגבלו מספר שנות ההטבות, לגבי מפעלים מאושרים או מפעלים מוטבים כהגדרתם בחוק; נקבעו שיעורי מס מועדפים שיחולו על כלל הכנסות של המפעל המועדף מפעילותו הייצורית בישראל, בהתאם למיקום המפעל וללא צורך בחישוב "יחס המחזוריים", כפי שהיה קבוע בסעיף 74 לחוק; וכן, בוטלה הדרישה ל"השקעה מזערית מזכה" ולהודעה על "שנת בחירה", כתנאי לתביעת הטבות המס.

שיעור המס שחל על החברה המועדפת, נקבע לפי שיעור מס החברות בהתאם לסעיף 126(א) לפקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961 (להלן: "הפקודה") אשר קבע נכון לאותה תקופה מתווה של הפחתת שיעור מס החברות עד 18% החל משנת המס 2015. על מנת לשמור על התחרותיות של המשק הישראלי, הוועדה החליטה להמליץ על שיעורי מס מועדפים של 15% במרכז הארץ ו 10% בפריפריה, תוך אימוץ מתווה הפחתה, כך שהחל משנת המס 2015 שיעורי המס על הכנסה של חברה מועדפת יהיו 12% במרכז הארץ ו- 6% בפריפריה. שיעורי המס כאמור, נקבעו בהתאם לצורך בשימור התחרותיות של המשק הישראלי ביחס למדינות העולם ובשים לב למתווה הפחתת המס כאמור. יצויין כי בחוק לשינוי נטל המס (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011, הוחלט לבטל את מתווה ההפחתה בשיעור מס החברות לפי סעיף 126(א) לפקודה לגבי כלל החברות במשק.

מטעמים פיסקאליים כפי שהוסבר לעיל, מוצע לבטל את מתווה ההפחתה שנקבע בסעיף 38 לחוק המדיניות הכלכלית, וכן לתקן את סעיף 51טז לחוק עידוד השקעות הון, כך ששיעור המס שיחול החל משנת המס 2014 על הכנסה של חברה מועדפת יהיה 15% במרכז הארץ ו 10% בפריפריה, כפי שהיה בשנים 2011 ו-2012.

בנוסף, לאור העלאת שיעור המס על דיבידנד שאינו בחוק עידוד השקעות הון מ-20% ל-25%, מוצע להעלות את שיעור המס על דיבידנד בחוק עידוד השקעות הון, מ-15% ל-20%.

סעיפים 9 ו-10-

בהחלטה מס' 3783 של הממשלה מיום 30.10.2011, בעקבות דו"ח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג), נקבע מתווה הפחתת מכסים, כאשר בשלב השני של מתווה זה נקבע כי ב-1.1.2014 יופחת שיעור המס על מוצרים תעשייתיים ב- 15% משיעור המס שהיה קיים ב-30.10.2011. מטעמים פיסקאליים, כפי שהוסבר לעיל, מוצע לעצור את מתווה הפחתת המכסים שנקבע כאמור בהחלטת הממשלה. ביטול הפחתה זו יביא לתוספת הכנסות של כ- 267 מיליון ₪ לשנה. בנוסף, מטעמים אלה, מוצע לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס הקניה על טובין, התשע"ב-2012, על מנת לקבוע שיעורי מס ומס קניה על מוצרי יוקרה כקבוע בסעיף.

יצוין כי במסגרת התיקונים הנוגעים לצווי מס, שר האוצר השתמש בסמכותו והביא בפני הכנסת תיקון של צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין (תיקון מס' 12), התשע"ג-2013 על מנת למנוע עיוותים בתחום הטקסטיל. תוספת ההכנסות כתוצאה מתיקון צו זה מוערכת ב-140 מלש"ח.

סעיף 11 –

סעיף 2א לפקודת מס הכנסה, התשכ"א-1961 קובע כי השתכרות או רווח של אדם תושב ישראל, שהופקו או שנצמחו בישראל או מחוץ לישראל, וכן השתכרות או רווח של אדם תושב חוץ, שהופקו או שנצמחו בישראל, שמקורם בהימורים, בהגרלות או בפעילות נוספת פרסים, יראו אותם כהכנסה, למעט

לעניין קיזוז הפסדים. סעיף זה הוסף במסגרת תיקון 134 לפקודה, מיום 1.7.03, ועל רקע המעבר משיטת מיסוי טריטוריאלית לשיטת מיסוי פרסונאלית. במקביל, סעיף 9(28) לפקודה קובע פטור ממס בגין השתכרות או רווח כאמור בסעיף 2 א, שערכם פחת מסכום שקבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסה. צו מס הכנסה (קביעת סכום לעניין השתכרות או רווח מהימורים מהגרלות או מפעילות נושאת פרסים), התשס"ג-2003 קובע כי הסכום הפטור לעניין סעיף 9(28) הינו 60,720 ₪ (להלן-תקרת הפטור). הכנסה של עד כפל תקרת הפטור, תהיה פטורה עד תקרת הפטור בניכוי ההפרש בין כפל תקרת הפטור לתקרת הפטור, בעוד שהכנסה מעל לכפל תקרת הפטור תמוסה כולה בשיעור מס של 25%. מוצע לתקן צו זה ולקבוע כי הסכום הפטור יעמוד על 5000 ₪ בלבד.

ההיבט המשפטי

תיקון פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961, חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011-2012 וצווים נוספים.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות ממשלה קודמות

החלטת ממשלה מס' 3783 מיום 30.10.2011.

החלטת ממשלה מס' 170 מיום 15.5.2009, סעיף 15.

שינוי מודל הטבות מס בחיסכון הפנסיוני

מחליטים

1. לתקן את פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (בהחלטה זו – **הפקודה**), באופן הבא:

- א. לבטל את סעיף 45א לפקודה, שעניינו זיכוי ממס בשל הפקדת העובד לחיסכון פנסיוני.
- ב. לבטל את סעיף 47 לפקודה, שעניינו ניכוי בשל הפקדה לחיסכון פנסיוני במעמד עצמאי.
- ג. בשל הפקדה של יחיד לקופת גמל לקצבה ובשל הפקדה לרכישת כיסוי ביטוחי (להלן ביחד – **הפקדה מוטבת**), תינתן הטבה בדרך של זיכוי מס בשיעור של 35%, מהנמוך מבין המפורטים להלן:
 - (1) סך ההפקדה המוטבת האמורה;
 - (2) 15% מהנמוך מבין סך הכנסתו החייבת לפי סעיפים (1)2 ו-(2) או התקרה השנתית, ולגבי יחיד שיש לו הכנסה לפי סעיף (1)2 – בתוספת של 5% מהנמוך מבין הכנסתו החייבת לפי סעיף (1)2 או התקרה שנתית, והכל בניכוי הפקדות בשל היחיד למרכיב תגמולי מעביד שנהנו מהטבות מס בהתאם לאמור בסעיף 3(ה3) ובניכוי שווי הפקדת מעביד רעיונית בהסדר פנסיה תקציבית.
- ד. על אף האמור בסעיף קטן (ג), סך ההפקדה לרכישת כיסוי ביטוחי שתינתן לה הטבה בדרך של זיכוי כאמור באותו סעיף קטן, לא תעלה על 5% מהנמוך מבין הכנסתו החייבת לפי סעיפים (1)2 ו-(2) או התקרה שנתית.
- ה. לתקן את סעיף 3(ה3) לפקודה –
 - (1) כך שמרכיב תגמולי המעביד, בתוספת סכומים לרכישת כיסוי ביטוחי ששילם מעביד בעבור עובדו, לא יחשבו כהכנסה בידי העובד עד לגובה התקרה הקבועה בסעיף.
 - (2) סכום התקרה כאמור בסעיף 3(ה3) יעמוד על סכום התקרה השנתית כשהוא מחולק ב-12.
- ו. לתקן את סעיף 32(14)(ב) לפקודה, שעניינו ניכוי הוצאה לרכישת כיסוי ביטוחי בשל סיכוני נכות, כך שרק הוצאה כאמור בשל עובד תותר בניכוי למעביד, ותיחשב כהכנסה בידי העובד בכפוף להוראות סעיף 3(ה3) לפקודה.
- ז. לתקן את הגדרת "תשלומים פטורים" שבסעיף 9א לפקודה, תוך התאמה לסכום התקרה השנתית.
- ח. לתקן את סעיף 9(א7) לפקודה, באופן הבא:
 - (1) פרישה לא תיחשב אירוע מס בכל הקשור לכספים בקופת גמל המיועדים למענק הפרישה, שאינם עולים על פעמיים סכום הפטור כאמור באותו סעיף בעד כל שנת עבודה וחלק יחסי מסכום זה בשל עבודה בחלק משנה;
 - (2) כספי פיצויים בקופת גמל לקצבה ייועדו למטרת קצבה, אלא אם הודיע הפורש אחרת;
 - (3) משיכת כספי הפיצויים שלא בדרך של קצבה ושלא תוך שלושה חודשים ממועד הפרישה מעבודה של היחיד או ממועד פטירתו, לפי העניין, תחוייב בתשלום מס במועד המשיכה לפי שיעור המס השולי שחל על היחיד במועד הפרישה.
- ט. תחילתם של התיקונים האמורים בסעיף (א) עד (ח) בשל שנת המס 2014 ואילך.
- י. לתקן את סעיף 87 לפקודה, כך שהוראות סעיפים קטנים (ב) ו-(ג), כנוסחם ערב תיקון מס' 190 לפקודה, יחולו לגבי כספים בקרן ותיקה עד למועד תחילתן של הוראות לפי סעיף 23 לחוק קופות גמל שיכללו תנאים למשיכה כדין בקרן ותיקה.

2. לעניין החלטה זו –

- "**חוק קופות גמל**" – חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005;
- "**מרכיב תגמול מעביד**" – כמשמעותו בחוק קופות גמל;
- "**סכום התקרה השנתית**" – סכום השווה לעשרים פעם השכר הממוצע במשק לחודש;
- "**רכישת כיסוי ביטוחי**" – תשלום בעד רכישת ביטוח לסיכוני נכות ומוות, שבו יבוטח יחיד בקופת גמל או במבטח, ובלבד שהתקיימו בביטוח כאמור תנאים לפי סעיף 16(ד)6(6) לחוק קופות גמל;

"שווי הפקדת מעביד רעיונית בהסדר פנסיה תקציבית" – 6% מרכיבי המשכורת המשולמים ליחיד, שהיו מובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה, אילו אותו יחיד היה פורש לקצבה באותו זמן.

דברי הסבר

לנוכח חשיבותו של החיסכון הפנסיוני נקטה הממשלה במהלך העשורים האחרונים במהלכים שונים שמטרתם להסדיר היבטים שונים של החיסכון והגדלת היקפו. בין פעולות הממשלה ניתן למנות את סגירתן למצטרפים חדשים של קרנות הפנסיה הוותיקות הגרעוניות והקמת קרנות פנסיה חדשות ואיתנות מבחינה אקטוארית בשנת 1995; הסדר קרנות הפנסיה הוותיקות בשנת 2003; הסטת החיסכון בקופות גמל, שקודם לכן יועד לפרק זמן של 15 שנים, לחיסכון לקצבה בגיל הפרישה באמצעות מהלכים שונים בעשור האחרון; וכן החלת הסדר חיסכון לכל השכירים במשק באמצעות צו הרחבה להסכם השכר הקיבוצי בשנת 2008, ששיעורי החיסכון המחויבים על פיו ממשיכים לעלות גם השנה.

על פי פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), התשכ"א-1961 (להלן – הפקודה), כספים שהופקדו בקופת גמל ושייעודם לחיסכון לקצבה זכאים להטבות מס במועד ההפקדה. מטרת הטבות אלה היא, בין השאר, לעודד את האוכלוסייה העובדת והמשלמת מיסים בישראל להפקיד חלק מהכנסתה השוטפת לחיסכון המיועד לקצבה בגיל הפרישה, ובדרך זו להפחית את חבות המס שלה. ואולם, במתכונתן הנוכחית של הטבות המס מתקיימים מספר כשלים:

- 1. מורכבות – הטבות המס העומדות לזכות העובד, ובפרט אלו הניתנות לעובדים המפקידים כספים באופן עצמאי, שלא באמצעות ההפרשות האוטומטיות המבוצעות על ידי המעסיק, מורכבות ביותר ומנוסחות באופן המקשה על הציבור הרחב – לרבות אנשי מקצוע מתחום המיסים והחיסכון הפנסיוני – להבין אותן כראוי. מורכבות זו הופכת את ייעודן של ההטבות – תמרוץ ציבור העובדים לחיסכון – לבלתי מושג, שכן עובדים שאין ביכולתם להבין את ההטבה המוצעת להם אינם צפויים לנצל.**
- 2. רגרסיביות – חלק מהטבות המס לחיסכון פנסיוני קבועות כך שההטבה עבור סכום הפקדה נתון גדולה יותר ככל שהכנסתו של העובד גדולה יותר, הן משום שהן תלויות בשיעור המס השולי שבו חייב העובד, והן משום שתקרת ההטבות גבוהה ביותר ולכן ניתן להגדיל את סכום ההפקדה ככל ששכר העובד עולה.**
- 3. אי-שוויון בחלוקת ההטבה – מתוך סך עלות ההטבה, המוערכת בכ-11.5 מיליארדי ש"ח, כ-5 מיליארדי ש"ח מנוצלים על ידי שכירים בעשירון העליון, שהכנסתם החודשית למעלה מ-20,000 ש"ח.**

לאור כשלים אלה, ולאחר בחינה ממושכת של המצב הקיים ושל חלופות שונות לתיקונו במשרד האוצר, גובש מנגנון ההטבות המוצע בהצעת החלטה זו. מנגנון זה יפחית את מורכבות המנגנון הקיים בכך ששלל ההטבות הקיימות כיום להפקדת העובד לחיסכון פנסיוני תוחלפנה בהטבה יחידה בעלת תקרת-שכר יחידה ושיעור הטבה קבוע; יפחית את הרגרסיביות בהטבות המס הקיימות בכך שתצמצמנה הטבות הניכוי, ששיעורן תלוי בשיעור המס השולי של היחיד, ותופחת תקרת השכר שממנו נגזר סכום ההפקדה המוטב; ויפחית את אי-השוויון בחלוקת ההטבה בכך שהוא יביא להפחתת ההטבות המוקצות למשתכרים מעל 18,000 ש"ח בחודש בלמעלה ממיליארד ש"ח, בעוד שהמשתכרים מעל השכר הממוצע במשק ומתחת לכ-18,000 ש"ח יוכלו ליהנות מהגדלה בהטבה המוקצה להם ובסכום שאותו יוכלו להפקיד לחיסכון לקצבה.

בהתאם לאמור מוצע לבטל את הטבות המס הקיימות בגין הפקדה של עובד לחיסכון פנסיוני, באמצעות הפקדות "במעמד שכיר" – כלומר, המבוצעות עם הפקדות המעביד – וכן באמצעות הפקדות "במעמד עצמאי", בין אם מדובר בשכיר המפקיד כספים לקופת הגמל שלו במנותק מהפקדות המעביד ובין אם מדובר בעצמאי שאין לו מעביד. מנגד, מוצע להותיר על כנה הטבת המס בגין הפקדות המעביד לקופת הגמל עבור עובדו, בשינויים המפורטים להלן.

מוצע להחליף את ההסדרים הקיימים כך שהפקדת העובד לקופת גמל המיועדת לקצבה עבור עצמו תהיה זכאית להטבת זיכוי בשיעור של 35% מההפקדה. מוצע כי האמור יחול הן לגבי הפקדות לחיסכון פנסיוני והן לגבי רכישת כיסויים ביטוחים של לביטוח חיים ולביטוח אובדן כושר עבודה. במילים אחרות, חבות המס של העובד תקטן בסכום השווה ל-35% מהסכום אותו הפקיד לקופת הגמל. בנוסף,

מוצע כי הטבה זו תינתן להפקדה שסכומה המרבי יהיה 15% מהכנסתו החייבת של העובד, עד להכנסה שנתית השווה לפי 20 השכר הממוצע במשק (כיום – כ-180,000 ש"ח, או כ-15,000 ש"ח לחודש), ומסכום זה יופחת הסכום שהפקיד המעביד לקופת גמל עבור העובד שזכה להטבות מס על פי סעיף 3(ה3) לפקודה. כך למשל, שכיר ששכרו החודשי לפני מס הוא 10,000 ש"ח בחודש ומעסיקו הפקיד עבורו 5% משכרו – 500 ש"ח – לקופת גמל, רשאי להפקיד עוד 1,000 ש"ח לקופת גמל ולקבל בעבור הסכום שיפקיד זיכוי במס הכנסה השווה ל-35% מהסכום שיפקיד. בנוסף, מוצע כי בגין הכנסתו של עמית במעמד עצמאי, הוא יהיה זכאי להפקדה של 5% נוספים משכרו, עד התקרה כאמור.

מאחר שמטרתו העיקרית של חיסכון פנסיוני הוא חיסכון לגיל פרישה ובשים לב לעלות הכרוכה ברכישת כיסויים ביטוחים מוצע להגביל את רכישת הביטוחים האמורים לשיעור של עד 5% מהכנסתו החייבת של היחיד, או מהתקרה השנתית, הנמוך מביניהם.

כאמור, בסעיף 3(ה3) לפקודה ניתנה הטבה עבור הפקדות המעביד לקופת גמל בשל עובדו. כיום, הפקדות אלה זכאיות להטבה עד לשיעור של 7.5% משכרו של העובד, עד לשכר בגובה ארבע פעמים השכר הממוצע במשק. מוצע להגביל את השכר שממנו נגזרת ההטבה המוטבת לאותה תקרת השכר שנקבעה בסעיף הקודם (היינו: כ-15,000 ש"ח בחודש כיום). בנוסף, מוצע לקבוע כי הטבת המס הניתנת עבור תשלומי המעביד לרכישת כיסוי ביטוחי לסיכונים מוות ואובדן כושר עבודה עבור עובדו תשולב בהטבה המוגדרת עבור תשלומי המעביד לרכיב התגמולים.

עוד מוצע לקבוע כי סכומים ששילם המעביד לצורך רכישת ביטוח סיכונים מוות ואובדן כושר עבודה עבור עובדו ייחשבו הוצאה המותרת בניכוי עבור המעביד והכנסה חייבת עבור העובד, בכפוף להטבה שניתנה לפי סעיף 3(ה3).

בסעיף 9א לפקודה נקבע סכום הקצבה הפטור ממס, מתוך סך הקצבה שמקורה בכספים שבגינם ניתנה הטבת מס בעת שהופקדו. מוצע להתאים את הסעיף כך שהסכום הפטור יותאם לסכומים המותרים להפקדה מוטבת בהתאם למוצע לעיל.

בהתאם להוראות סעיף 9(א7) לפקודה בעת שהסתיימה העסקתו של עובד מועברים לזכותו הכספים שנצברו לזכותו בקרן הפיצויים, ומתרחש אירוע מס בגין כספים אלה. עובד המבקש להחיל רצף קצבה על כספי הפיצויים החייבים במס, נדרש כיום לפנות בבקשה לפקיד השומה שלא לחייב את העובד במס בגין משיכת כספי הפיצויים ולאפשר לו להפקידם לחיסכון לקצבה.

לנוכח חשיבותו של החיסכון הפנסיוני, במטרה לאפשר ליחידים לדחות את ההחלטה בדבר משיכת כספי הפיצויים כחלק מקצבה או בסכום חד-פעמי, מוצע לקבוע שכברירת מחדל, כספי הפיצויים ייועדו בעת עזיבתו של העובד את מקום העבודה לחיסכון לקצבה, אלא אם ביקש העובד למשוך אותם במועד פרישתו. בהקשר זה מוצע להגביל את הסכומים שניתן לייעד כאמור לפעמיים סכומי הפיצויים שניתן למשוך בפטור, וזאת כדי למנוע דחיית מס שאינה לתכלית הגדלת החיסכון הפנסיוני. עוד מוצע לקבוע כי במקרה של משיכת כספי הפיצויים שלא בדרך של קצבה בתקופה שלאחר שלושה חודשים ממועד הפרישה מעבודה של היחיד, או ממועד פטירתו, לפי העניין, תחוייב בתשלום מס במועד המשיכה לפי שיעור המס השולי שחל על היחיד במועד הפרישה מעבודה (שבו היה עליו לשלם את המס אלמלא נדחה).

סעיף 87 לפקודה קובע הוראות בדבר חיוב במס במקרה של משיכת כספים שאינה כדין מקופת גמל. מטרת הוראה זו מיועדת להפחית, ככל הניתן, מצב של משיכת סכומים חד-פעמיים מהחיסכון הפנסיוני שלא בעת פרישה והותרת היחיד ללא חיסכון פנסיוני או עם חיסכון פנסיוני מועט.

מאחר שהתנאים למשיכה מקופת גמל מוסדרים בסעיף 23 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (להלן – **חוק קופות גמל**), ובתקנות שהותקנו לפיו, הוצע לתקן את סעיף 87 לפקודה באופן שמשיכה שלא כדין תהיה משיכה בניגוד להוראות לפי סעיף 23 האמור. בהתאם לכך נמחקו התנאים שנקבעו בו בהנחה שיעוגנו בהוראות לפי סעיף 23 לחוק קופות גמל. במסגרת התנאים שנמחקו נכללו הוראות לפיהם משיכה של סכומים שהופקדו לקרן ותיקה לאחר יום 1 בינואר 2000 בסכום חד-פעמי תהיה משיכה שלא כדין. אלא שתנאים כאמור טרם עוגנו בהוראות לפי סעיף 23 לחוק קופות גמל. לנוכח חשיבותו של תימרון הפרט שלא למשוך את החיסכון הפנסיוני שלו בקרנות

הוותיקות שלא בדרך של קצבה, מוצע לתקן את הפקודה ולקבוע כי התנאים שנקבעו בסעיף 87 לפקודה כאמור, כנוסחו לפני תיקון מס' 190, יחולו כל עוד לא הותקנו תקנות לפי סעיף 23 לחוק קופות גמל שיכללו תנאים למשיכה כדין בקרן ותיקה.

התיקונים המוצעים לעיל צפויים להביא להגדלת הכנסות המדינה ממיסים. במידה שהחוסכים לפנסיה ימשיכו להפקיד בקופות הגמל את אותם הסכומים המופקדים כיום, הכנסות המדינה צפויות לגדול בכ- 1.2 מיליארדי ש"ח כתוצאה ממיסוי הפקדות המעביד עבור שכירים בעלי רמות שכר גבוהות. ואולם, השינויים בתקרת ההפקדה בצד העובד, בצד פישוט ניכר של המנגנון, עשויים להוביל לכך שחוסכים רבים יבחרו לנצל את הטבות המס המוצעות להם ולהגדיל את החיסכון הצבור לזכותם לגיל פרישה. כך, הגידול בהכנסות המדינה כתוצאה מהמהלך צפוי לקטון ככל שחוסכים רבים יותר יבחרו להגדיל את הפקדותיהם לקופות גמל. זאת ועוד, המדינה צפויה לשאת בעלויות שונות הכרוכות בהגדלת ההכנסה החייבת במס של עובדיה ושל ציבור השכירים בכלל, המסתכמות בכ- 60 מיליון ש"ח.

התאמות בגביית מס בריאות ודמי ביטוח לאומי

מחליטים

לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - **חוק הביטוח הלאומי**) וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**) כך שהחל מיום 1 בינואר 2014 ייקבע כדלקמן:

1. לבטל את הפטור מתשלום דמי ביטוח לאומי, הקיים לעקרת בית כהגדרתה בסעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי, ולקבוע כי עקרת בית כאמור תחויב בתשלום דמי ביטוח לאומי שמשלם מי שאינו עובד ואינו עובד עצמאי ואין לו הכנסה (סכום השווה כיום ל-61 ₪). יובהר כי כתוצאה מביטול הפטור האמור, יבוטל למעשה מעמד עקרת הבית בחוק הביטוח הלאומי, והללו תהפוכנה למבוטחות בפני עצמן על כל המשתמע מכך. משמעות האמור היא, כי לעניין פרק ביטוח נכות, הן תיבחנה "כמשכרות". לעניין פרק ביטוח זקנה ושאיירים, הן יהיו זכאיות בעתיד לתוספת ותק על קצבת הזקנה וכיו"ב. תיקון זה יחול על עקרת בית שנולדה החל ביום 1 בינואר 1964 ואילך.
2. לבטל את הפטור מתשלום דמי ביטוח בריאות, הקיים לעקרת בית כהגדרתה בסעיף 238 לחוק הביטוח הלאומי, ולקבוע כי עקרת בית כאמור, תחויב בתשלום דמי ביטוח בריאות בסכום המינימום כהגדרתו בסעיף 14 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי (סכום השווה כיום ל-101 ₪).
3. להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים להנחות את המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי לקבוע נהלים ולבצע את הפעולות הנדרשות בהתאם לסעיף 312(ב) לחוק הביטוח הלאומי על מנת לגבות את דמי הביטוח.
4. לתקן את חוק הביטוח הלאומי ולהפחית בהתאם את הקצבות אוצר המדינה המשולמות למוסד לביטוח לאומי בגין השתתפות בגבייה, בגובה מלוא ההשתתפות הנובעת מהגדלת הגבייה בהתאם לסעיפים א' ו-ב' להחלטה זו ובגובה מלוא הגידול בגביית דמי ביטוח לאומי מן הציבור הנובע מהסעיפים האמורים.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995 (להלן - **חוק הביטוח הלאומי**) וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - **חוק ביטוח בריאות**) פוטרים עקרות בית מתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. עקרת בית מוגדרת בסעיף 238 בחוק הביטוח הלאומי כאישה נשואה, שבן זוגה מבוטח, שאינה עובדת ואינה עובדת עצמאית. יצוין, כי דמי ביטוח בשיעורים שונים נגבים מכלל האוכלוסייה, לרבות אלו שאינם עובדים כגון סטודנטים ומקבלי קצבאות שונות. למותר לציין, כי עקרות הבית, על אף היותן פטורות מתשלום דמי ביטוח כאמור, זכאיות לשירותי בריאות מלאים ולזכויות (חלקיות) על פי חוק הביטוח הלאומי. בהתאם לנתוני המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ישנן כ-450,000 עקרות בית הפטורות מתשלום דמי הביטוח.

מוצע לחייב עקרות בית בגיל העבודה שנולדו החל מיום 1 בינואר 1964 ואילך, בתשלום דמי ביטוח לאומי (בסך של 61 ₪ בחודש) כקבוע בחוק למי שאינם עובדים ואין להם הכנסות, ואילו לגבי עקרת בית שנולדה טרם מועד זה יחול חוק הביטוח הלאומי במתכונתו הקיימת.

כמו כן, מוצע לחייב כל עקרת בית, בתשלום דמי ביטוח בריאות (בסך של 101 ₪ בחודש) כקבוע בחוק למי שאינם עובדים ואין להם הכנסות.

תיקוני החקיקה המוצעים צפויים להגדיל את ההכנסות מדמי ביטוח בריאות בסך של למעלה מ-450 מיליון ש"ח בשנה ואת ההכנסות מדמי ביטוח לאומי בסך של כ-225 מיליון ש"ח בשנה. בהתאם לכך מוצע, לתקן את חוק הביטוח הלאומי ולהפחית בהתאם את הקצבות אוצר המדינה המשולמות למוסד לביטוח לאומי בגין השתתפות בגבייה, בגובה מלוא ההשתתפות הנובעת מהגדלת הגבייה בהתאם לסעיפים א' ו-ב' להחלטה זו ובגובה מלוא הגידול בגביית דמי ביטוח לאומי מן הציבור הנובע מהסעיפים האמורים.

ההיבט המשפטי

תיקון חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.
תיקון חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

שינויים במערכת המס – חוק מיסוי מקרקעין

מחליטים

לתקן את חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן – החוק או חוק מיסוי מקרקעין), כך ש-

1. יבוטל הפטור ממס שבח לדירת מגורים נוספת אחת לארבע שנים, הקבוע בסעיף 49ב(1) לחוק, באופן הבא –
 - (א) יוטל מס בשיעור של 25% מהשבח במכירת כל דירת מגורים שאינה "דירה יחידה" (להלן – דירה נוספת), וזאת החל מיום 1.1.2014.
 - (ב) המס שיוטל בגין שבח בדירת מגורים יהיה ליניארי, כך שהשבח בדירת מגורים המיוחס לתקופה שעד תחילת התיקון המוצע, יהיה פטור, וייקבעו הוראות מעבר לגבי מכירת דירות שנרכשו לפני תחילתו של התיקון המוצע.
 - (ג) יתוקן סעיף 49ב(2) הדין בפטור ממס שבח במכירת "דירת מגורים יחידה", כך שיבוטל התנאי לפטור כי בארבע השנים שקדמו למכירה לא הייתה למוכר בעת ובעונה אחת יותר מדירת מגורים אחת. מאידך, ייוסף תנאי של החזקה בדירה לפחות 18 חודשים.
 - (ד) יתוקן סעיף 49ב(2) כך שניתן יהיה למוכר חלק בדירה הקטן מ- 25% בפטור לפי סעיף זה וכן דירה שהושכרה בשכירות מוגנת לפני יום 1 בינואר 1997.
 - (ה) יתוקן סעיף 49ג(3) לחוק כך שחזקת דירת מגורים יחידה תחול גם אם יש לתא המשפחתי בנוסף לדירה שבבעלותו, דירה אחרת שחלקו של המוכר בה קטן משליש (להלן: הדירה החלקית). יחד עם זאת מוצע לקבוע כי במידה ודירת המגורים נמכרה בפטור לפי סעיף 49ב(2) לחוק לא ניתן יהיה למוכר בפטור לאחר מכן את הזכויות בדירה החלקית.
 - (ו) מוצע לקבוע כי דירה אשר התקבלה בידי המוכר בירושה והמוריש ערב פטירתו היה בעליה של "דירה יחידה" ויכול היה למכרה ביום פטירתו בפטור ממס שבח יהא זכאי היורש לפטור נוסף ועצמאי במכירת דירת הירושה ודירה זו לא תבוא במניין הדירות לצורך קביעת הזכאות לפטור בגין דירה יחידה.
 - (ז) יתוקן סעיף 49ה לחוק כך שהפטור החד פעמי הניתן לתא משפחתי במכירת שתי דירות לצורך רכישת דירה חלופית יינתן רק אם לתא המשפחתי ביום המכירה שתי דירות בלבד כך שהדירה החלופית הנרכשת תהא לאחר המכירה דירתו היחידה. הזכאות לפטור כאמור לא תינתן במידה ולתא המשפחתי יותר משתי דירות במועד המכירה.
 - (ח) יתוקן סעיף 149 לחוק, כך שתקופות הצינון הקבועות בו, לגבי מכירת דירת מגורים שהתקבלה במתנה ייקבעו כך שמכירת דירה יחידה שנתקבלה במתנה תהנה מהפטור ובלבד שעברו 4 שנים מיום קבלת המתנה ובמידה ומקבל המתנה התגורר בדירה דרך קבע -עד שיחלפו 3 שנים מיום שהחל לגור בה דרך קבע.
2. יבוטלו פטורים והטבות סוציאליות לתושבי חוץ, באופן הבא –
 - (א) יבוטל הפטור ממס שבח לתושבי חוץ במכירת דירת מגורים, באופן ליניארי, והזכאות לפטור תיבחן בהתאם למעמדו של המוכר ביום המכירה.
 - (ב) "תושב ישראל" יוגדר לרבות אזרח ישראלי תושב האזור.
 - (ג) יתוקן סעיף 9 לחוק, הקובע את החבות במס רכישה, כך שתבוטל הטבת המס לתושב חוץ במס רכישה, הניתנת בגין "דירה יחידה". בנוסף, מוצע לקבוע הוראות מיוחדות לגבי תושב חוץ אשר רכש דירת מגורים ולאחר מכן עלה לישראל, כך שיקבל החזר של מס הרכישה אם עלה תוך שנתיים מיום הרכישה היה וזו תהא דירתו היחידה.
 3. ייקבע מיסוי של דירות יוקרה, באופן הבא –
 - (א) יתוקן פרק חמישי 1 לחוק, כך שבמכירת דירת יוקרה שהיא דירתו היחידה של המוכר, ושווי מכירתה עולה על 5 מיליון ₪, יפוצל השבח, לשבח חייב ולשבח פטור בהתאם ליחס שבין תקרת הפטור (5 מיליון ₪) לסך כל שווי המכירה.
 - (ב) תיקבע מדרגה נוספת של 8% מס רכישה בגין רכישת דירות יוקרה בסכום העולה על 5 מיליון ₪.
 4. יוטל מס רכישה בשיעור 3.5% (כמדרגה ראשונה), על כל מי שרוכש דירת מגורים ובעבר הייתה רשומה על שמו דירת מגורים אחרת.

5. ייקבע יום רכישה בדירות שהתקבלו אגב עסקת קומבינציה - מוצע לקבוע שהפטור בגין דירת מגורים בעסקת קומבינציה יהיה פטור חלקי - רק על אותו חלק מהזכויות בדירה הנמכר בעסקת הקומבינציה.
6. יצומצם הפטור למתנות בין קרובים - מוצע לתקן את סעיף 62 לחוק ולקבוע כי הפטור במכירת מקרקעין בין קרובים הניתן בצורה רחבה, יינתן רק כאשר המתנה הינה בין בני זוג, צאצאים או הורים והורי הורים, וזאת לגבי מתנה שניתנה מיום החקיקה ואילך.
7. יחוקקו מחדש סעיפים 15(ב)-(ה) לחוק, המטילים על הרוכש תשלום מקדמה על חשבון מס השבח של המוכר וזאת מכספי תמורת המכירה, כהוראת קבע.
8. תיקבע הסמכה לדו"ח מקוון במיסוי מקרקעין – מוצע לקבוע הסמכה למנהל בחוק, לקבוע חובה להגשת דו"ח מקוון במכירת זכות במקרקעין או בפעולה באיגוד, וזאת החל משנת המס 2015 וכן סמכות להטלת עיצום בגין אי הגשת דו"ח כאמור.
9. יוטל מס רכישה בגין הקצאה באיגוד מקרקעין- מוצע לקבוע כי הקצאה באיגוד מקרקעין תיחשב כפעולה באיגוד לצורך מס רכישה.
10. יוטל מס שבח בגין תשלום מזומן במכירת נכס שאינו דירת מגורים (יחידה אחרת) במסגרת פינוי בינוי- מוצע להבהיר כי הפטור ממס שבח שניתן במכירת דירת מגורים מכוח פרק חמישי 4 לחוק, לא יחול כאשר הנכס הנמכר אינו דירת מגורים בהתאמה לשאר הוראות הפטור החלות במכירת נכס שאינו דירת מגורים.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

לסעיף 1

הפטור הקיים במכירת דירת מגורים נוספת ניתן בראשית שנות ה-90' עם הגעת גלי העלייה הגדולים מבריה"מ. מדיניות הממשלה הייתה אז כי לאור הסרת החסמים המשמעותית בתחום הבנייה והאפשרות לבנות מאות אלפי יחידות דיור בטווח הקצר, וכאשר רבים מן העולים הינם חסרי הון עצמי, יש לעודד משקיעים לרכוש דירות על מנת להשכירן.

כיום, למעשה מדובר בפטור כמעט מלא על מכירת דירות בידי משקיעים. היקף רכישת הדירות על ידי המשקיעים שהגיע ב-2010-2011 עד לכדי 31% מסך העסקאות בשוק, מפעיל לחץ על המחירים כלפי מעלה וזאת לאור היצע הדירות המוגבל ביחס לביקוש. בנוסף, הפטור יוצר עיוות מס ביחס לאפיקי השקעה אחרים הממוסים (שוק ההון) ומוביל להשקעת יתר בשוק הנדל"ן, אשר מובילה לעליית מחירי הדירות ללא הגדלה משמעותית של ההיצע.

עוד יצוין כי הפטור הינו גרסיבי ומוביל לאובדן הכנסות ממס של 1.2 מיליארד ש"ח מדי שנה.

לסעיף (א)

מוצע לקבוע כי מכירת דירה תהיה חייבת במס שבח בשיעור של 25%, כפי שקבוע כיום בחוק לגבי מכירת זכות במקרקעין.

לסעיף (ב)

על מנת למנוע מיסוי רטרואקטיבי, מוצע כי השבח יוטל באופן ליניארי, כך שהחויב במס יחול רק מיום כניסת התיקון לתוקף. בנוסף מוצע לקבוע הוראות מעבר לגבי דירות שנרכשו טרם כניסת החוק לתוקף.

לסעיף (ג)

לאור העובדה כי סעיף 49ב(1) בטל ומכירת הדירות הנוספות תחויב במס שבח, אין עוד צורך בתנאי זה. מוצע להוסיף תנאי של החזקת הדירה לפחות 18 חודשים, כדי למנוע מצב של מכירת דירות שרשרת, חדשות לחלוטין, כל 18 חודשים.

לסעיף (ד)

כיום ניתן למכור בפטור ממס שבח חלק בדירה הקטן מ- 25% או דירה שהושכרה בשכירות מוגנת לפני יום 1 בינואר 1997, בהתאם להוראות סעיף 49ב(1) בלבד. עם ביטולו של סעיף 49ב(1) כמוצע, והענקת הזכאות לפטור רק ל"דירה יחידה", אין מקום עוד למגבלה זו.

לסעיף (ה)

כיום קובע סעיף 49ג(3) כי תא משפחתי שבבעלותו, בנוסף לדירה העיקרית, חלק קטן בדירה אחרת (פחות מ- 25%) אין בקיומו של "שבריר דירה" זה כדי למנוע קבלת הפטור על דירת המגורים העיקרית. מוצע להמשיך עם עקרון זה בפטור לדירת מגורים יחידה תוך הגדלת שיעור ה"שבריר" עד שליש מהדירה החלקית. בנוסף, מוצע כי החלק הנוסף לעולם יהיה "צבוע" כחייב.

לסעיף (ו)

מוצע לקבוע כי דירה אשר התקבלה בידי המוכר בירושה והמוריש ערב פטירתו היה בעליה של "דירה יחידה" היא זכאי היורש לפטור נוסף ועצמאי במכירת דירת הירושה ודירה זו לא תבוא במניין הדירות לצורך קביעת הזכאות לפטור בגין דירה יחידה. זאת, הואיל והמוריש יכול היה לנצל את הפטור במכירת דירתו היחידה ולהוריש ליורשיו את התמורה, מוצע לאפשר ליורשים להנות מהפטור שלא נוצל ע"י המוריש מפאת העובדה כי יום מותו של אדם אינו ידוע.

לסעיף (ז)

סעיף 49ה לחוק מיועד בתכליתו למשפרי דיור. כיום הזכאות לפטור היא ללא קשר למספר הדירות שבבעלות התא המשפחתי. הואיל ובהסדר המס המוצע הפטור ניתן רק לדירת מגורים יחידה, מוצע להתנות את מתן הפטור במכירה של הדירה הנוספת ובכך שהדירה החלופית הנרכשת תהא דירתו היחידה של התא המשפחתי.

לסעיף (ח)

לאור צמצום תחולת הפטור לדירות מגורים, מוצע בהתאם להאריך את תקופת הצינון כאשר מדובר בעסקאות בין קרובים.

לסעיף 2

כיום תושבי חוץ, בדומה לתושבי ישראל, זכאים לקבלת הטבה במס רכישה בעת רכישת דירת מגורים יחידה, וכן לפטור ממס שבח בעת מכירת דירת מגורים מזכה (הן יחידה והן נוספת, בתנאים הקבועים בחוק).

לאור המוצע בסעיף 1 להצעת מחליטים זו, יבוטל הפטור לדירת מגורים נוספת הן לתושבי ישראל והן לתושבי חוץ. באשר לדירת מגורים יחידה אשר את הפטור ממס במכירתה מוצע להשאיר, הטעם לכך הינו סוציאלי וברור שאינו מיועד למשקיעים, אשר לרוב אין זו דירתם היחידה שכן מחזיקים בדירת מגוריהם במדינת תושבותם. בנוסף, הפטור ממס השבח הניתן כיום לתושבי חוץ משמעותו הסטת תשלום המס לטובת מדינת התושבות של המוכר, זאת למרות שמדובר במקרקעין המצויים בישראל, ובהתאם לאמנות למניעת כפל מס, זכות המיסוי הבלעדית או הראשונה כאשר עסקינן במקרקעין, היא במדינת המקור, קרי בכל מקרה פטור בישראל יגרור חיוב במס במדינת התושבות. לפיכך, מוצע לבטל ליניארית את הפטור ממס שבח גם לדירת מגורים יחידה, וזאת לגבי תושבי חוץ. הזכאות לפטור תיבחן בהתאם למעמדו של המוכר ביום המכירה. בנוסף, מוצע כי הגדרת "תושב ישראל" תהיה לרבות אזרח ישראלי תושב האזור.

ההטבה במס רכישה ברכישת דירת מגורים יחידה, ניתנה על מנת להקל את בעיית הדיור של זוגות צעירים, תושבי ישראל, שאין בבעלותם דירת מגורים, ולא על מנת לעודד השקעות של תושבי חוץ בשוק הדיור. מערכת ההקלות מנוצלת גם לרכישת "דירות רפאים" אשר גורמות לעליית מחירי הדיור. לפיכך, מוצע לבטל את הטבת מס רכישה הניתנת בגין "דירה יחידה" לתושבי חוץ. בנוסף, מוצע לקבוע הוראות מיוחדות לגבי תושב חוץ אשר רכש דירת מגורים ולאחר מכן עלה לישראל כך שתתוקן שומת מס הרכישה אם עלה תוך שנתיים מיום הרכישה.

לסעיף 3

מוצע לקבוע מיסוי מיוחד לדירות יוקרה. לאור האמור, במקביל לביטול הפטור במכירת דירת מגורים נוספת, מוצע גם לבטל באופן יחסי את הקלות המס לדירות יוקרה, גם כאשר מדובר בדירה יחידה. לאור האמור, במכירת דירה יחידה מוצע להגביל את הפטור ממס שבח במכירת דירות יוקרה כך שהפטור לא יחול בגין אותו חלק מהתמורה העולה על 5 מיליון ₪. בנוסף, מוצע כי תיקבע מדרגה נוספת של 8% מס רכישה בגין רכישת דירות יוקרה בסכום העולה על 5 מיליון ₪.

לסעיף 4

מוצע להטיל מס רכישה בשיעור 3.5% (כמדרגה ראשונה), על כל מי שרוכש דירת מגורים ובעבר הייתה רשומה על שמו דירת מגורים אחרת.

לסעיף 5

לסעיף 6

מוצע לקבוע כי הפטור במכירת מקרקעין בין קרובים הניתן כיום בהתאם לסעיף 62 לבן זוג, הורה, הורי הורה, צאצא, צאצא בן הזוג ובני זוגם של כל אחד מאלה, וכן לאח או אחות ובני זוגם, יינתן רק כאשר המתנה הינה בין בני זוג, צאצאים ובני זוגם, והורים והורי הורים. זאת הואיל והפטור הניתן כיום מהווה פתח לתכנוני מס וכסות לעסקאות שאינן עסקאות ללא תמורה.

לסעיף 7

בהתאם לתיקון 72 לחוק מיסוי מקרקעין, ביום 31.3.13 פג תוקפם של סעיפים 15(ב)-(ה) לחוק, המטילים על הרוכש תשלום מקדמה על חשבון מס השבח של המוכר וזאת מכספי תמורת המכירה. בשל החשיבות הרבה הקיימת לתשלום מקדמה בגין העסקה, הן בהיבט של גביית המס והן בהיבט של הבטחת זכותו של הרוכש למימוש זכותו במקרקעין באמצעות רישום, מוצע לחוקק סעיפים אלה מחדש, כהוראת קבע.

לסעיף 8

בהתאם להמלצות ועדת גלצר שהוקמה ברשות המסים, אשר המליצה על מעבר לדו"ח מקוון במיסוי מקרקעין, ובשל היתרונות הקיימים לדו"ח המקוון, מומלץ להסמיך את המנהל לקבוע את החובה להגיש דיווח מקוון החל בשנת 2015.

לסעיף 9

הקצאה אינה נחשבת "פעולה באיגוד" בהתאם לסעיף 1 לחוק. סעיף 9 לחוק, הקובע את החבות במס רכישה, מטיל אותה על פעולה באיגוד, ומשכך על הקצאה לא מוטל מס רכישה. הואיל והמניות באיגוד משקפות גם את המקרקעין המצויים בו, והואיל וההקצאה מדללת את זכויותיהם של בעלי המניות הקיימים במקרקעין, הרי שבעל המניות שהוקצו לו מניות רכש למעשה זכות במקרקעין. לאור האמור, מוצע לקבוע כי הקצאה באיגוד מקרקעין תיחשב כפעולה באיגוד, לצורך מס רכישה.

לסעיף 10

סעיף 49כז לחוק בפרק חמישי 4, שכותרתו "פינוי – בינוי" קובע, כי ההסדר החל בפרק יחול בשינויים המחויבים "גם לגבי מכירה ליזם של יחידה אחרת במתחם...". סעיף 49כב קובע פטור למוכר יחידת מגורים במסגרת פינוי בינוי, המקבל תמורתה זכות ביחידת מגורים חלופית ותמורה כספית אחרת. הרציונל לפטור את התמורה הכספית היה עידוד מקרים של קבלת דירת מגורים קטנה יותר ותמורה כספית, בתמורה לדירה גדולה יותר, בעיקר במקרים של קשישים. זאת כאמור אף בשל העובדה שאת הדירה שמקבלים יכלו למכור מיד בפטור ממס. רציונל זה אינו מתקיים במקרים של מכירת יחידה אחרת, שאינה דירת מגורים. בנוסף, מכירת יחידה אחרת משמעותה למעשה דחיית מס ולא פטור, בעוד שלדירת מגורים קיים פטור. בשל כך, מכירת יחידה אחרת בתמורה לדירת מגורים משמעותה כי לא ניתן יהיה למכור את דירת המגורים בפטור. לאור האמור, מוצע להבהיר כי הפטור ממס לא יחול במכירת יחידה אחרת, בשל החלק שהתקבל במזומן תמורתה, וזאת לגבי מכירות מיום פרסום התיקון לחוק ואילך.

ההיבט המשפטי

תיקון חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות ממשלה קודמות

הגדון: פירוט העלאות מיסים

נושא	תוספת הכנסה צפויה בשנת 2014 (מלש"ח)
העלאות מע"מ עוסקים ופינוסי ב-1%	4,620
העלאות שיעורי מס הכנסה ב-1.5% לכל מדרגות המס	4,070
שינוי מודל הטבות מס בחיסכון הפנסיוני	1,160
מס רכישה על דירה יחידה – 3.5% למעט רוכשים ראשוניים	1,050
העלאות מס חברות ב-1%	630

530	ביטול הפטור ממע"מ על שירותי תיירות
190	הקפאת מידוד נקודות זיכוי
265	עצירת המשך מתווה הפחתת מכסים
190	ביטול נקודת הזיכוי לבעלי תארים אקדמיים
170	מיסוי מוצרי יוקרה
150	ביטול עיוותים במכסים על טקסטיל
110	סגירת הפירצה בהגדרת דג האמנון לעניין תשלום מכס
70	חוק עידוד השקעות הון - חזרה לשיעורי 2012
60	מס שבח למעט דירה יחידה
50	הגרלות – הנמכת תקרת הפטור ל-5,000
50	חוקי עידוד השקעות הון – העלאת שיעורי המס על דיבידנד ל-20%
13,365	סה"כ

תקציב

חקיקה הצריכה תקציב

מחליטים

1. לתקן את סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה כך שיקבע, בנוסף לכללים האמורים בו, כי הצעת חוק שהוגשה שלא בידי הממשלה, ואשר ביצועה כרוך בעלות תקציבית של 50,000,000 שקלים חדשים או יותר בשנת תקציב כלשהי, לממשלה או לגוף מתוקצב, והממשלה לא נתנה הסכמתה לעלות התקציבית האמורה - לא תתקבל בכנסת אלא אם אושרה על ידי רוב מוחלט מבין חברי הכנסת.

2.

א. לתקן את סעיף 66 לתקנון עבודת הממשלה כך שייקבע בו כי ערר על הצעת חוק פרטית שביצועה כרוך בעלות תקציבית, בשנת תקציב כלשהי, לממשלה או לגוף מתוקצב - יידון בממשלה.

לעניין סעיף זה, תקבע העלות התקציבית של הצעת חוק על פי הערכת שר האוצר או מי שהוא הסמיך לכך.

ב. בהחלטה זו - "עלות תקציבית", "גוף מתוקצב" - כהגדרתם בסעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה.

3. הכללים האמורים בהחלטה זו לא יחולו על הצעת חוק שעניינה פיזור הכנסת ועריכת בחירות.

דברי הסבר

רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

תקציב המדינה המוגש לאישור הכנסת על ידי הממשלה כפוף למגבלת הוצאה הקבועה בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית. במסגרת הכנת תקציב המדינה נקבעים סדרי העדיפויות התקציביות של הממשלה לשנת התקציב בהתאם לאותה מגבלת תקציב. הליך זה נעשה תוך ראייה כוללת של כלל צרכי המשק הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. אופן עבודה זה נועד להבטיח שהקצאת המשאבים במסגרת תקציב המדינה תהיה אופטימאלית ככל האפשר. לאחר אישור התקציב, במהלך שנת הכספים עצמה, עולים צרכים תקציביים בלתי מתוכננים הנובעים בעיקר מהחלטות ממשלה, פסיקות חדשות, חקיקה פרטית והסכמים המחייבים את המדינה, אשר דורשים שינויים מסוימים בתקציב המתוכנן.

בשנים האחרונות נרשם גידול ניכר במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת. לגידול זה השפעה מהותית על היכולת למשול ולקבוע סדרי עדיפויות תקציביים. מלבד ההשלכות של החקיקה הפרטית על היכולת של הממשלה להתכנס למגבלת ההוצאה הקבועה בחוק היא גם פוגעת ביעילות הקצאת המשאבים שכן מטבעה היא אינה מביאה בחשבון שיקולים המשפיעים על כלל תקציב המדינה ועל סדרי עדיפויות בחלוקתו.

נושא החקיקה הפרטית בעלת משמעות תקציבית נדון במסגרת ועדת המשילות שסיימה את עבודתה זה מכבר. במסקנות הוועדה נכללו המלצות הקשורות בהסדרת האופן בו מתקבלת חקיקה פרטית בכנסת. בהתאם למסקנות הוועדה ובהמשך לאמור לעיל, מוצע לתקן את סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ואת סעיף 66 לתקנון עבודת הממשלה באופן המופרט בסעיפים 1 ו-2 בהתאמה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין

ההיבט המשפטי

תיקון חוק יסוד: משק המדינה

הצעת תקציב המדינה לשנים 2013 ו-2014

מחליטים

1. להעמיד את תקציב המדינה נטו לשנת הכספים 2013 על סך של 388,340,562 אלפי ש"ח (לפני התאמות שהובאו להחלטת הממשלה בחוברת זו), בהתאם לבסיס התקציב המפורט בנספח המצורף.
2. להעמיד את תקציב המדינה נטו לשנת הכספים 2014 על סך של 408,064,779 אלפי ש"ח (לפני התאמות שהובאו להחלטת הממשלה בחוברת זו), בהתאם לבסיס התקציב המפורט בנספח המצורף.
3. בהמשך להחלטת ממשלה 157 מיום 25 במרץ 2003 לקבוע כי תימשך ההקפאה הנומינלית של תקציב המדינה.
4. להסמיך את שר האוצר, על-דעת הממשלה -
 - א. להתאים את תקציבי המשרדים כפועל יוצא מהחלטות הממשלה שהתקבלו במסגרת דיוני התקציב לשנים 2013 ו-2014.
 - ב. לעדכן את סכומי התקציב לשנת הכספים 2013 למחירי שנת 2013 ;
 - ג. לעדכן את סכומי התקציב לשנת הכספים 2014 למחירי שנת 2014 ;
 - ד. לקבוע את חלוקת סעיפי התקציב לתחומי פעולה ולתכניות, לרבות סכומי רזרבה לכל משרד, במסגרת הסכום הכולל שנקבע בסעיף של אותו משרד ;
 - ה. לקבוע את סכום ההוצאה המותנית בהכנסה וחלוקתו לסעיפי התקציב ;
 - ו. לקבוע את סכומי ההרשאה להתחייב בסעיפי התקציב ;
 - ז. לקבוע את חלוקת שיא כח-אדם בסעיפי התקציב בהתאם לבסיס שיא כח-אדם לשנים 2013 ו-2014 המפורט בנספח המצורף ;
 - ח. לאשר שינויים טכניים בתקציב ובחוק התקציב ;
 - ט. להגיש לאישור הממשלה דין וחשבון לפי סעיף 179ב(א2) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 עד 2014) תשס"ט-2009, קודם הגשתו לוועדת הכספים של הכנסת.
5. להטיל על שר האוצר להגיש לכנסת את הצעת-חוק התקציב לשנות הכספים 2013 ו-2014 לא יאוחר מיום ב' בתמוז התשע"ג (10.06.2013).

יישום החלטות מחליטים

1. שר האוצר יכין ויגיש לוועדת שרים מיוחדת שתקבע הצעת-חוק שבה ייקבעו תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום ההחלטות שנתקבלו וכן הצעות חוק נוספות הנחוצות ליישום החלטות שנתקבלו ושלא ייכללו בחוק האמור. הצעות החוק כאמור, יופצו להערות המשרדים זמן סביר מראש.
2. להסמיך את ועדת השרים לאשר, על-דעת הממשלה, את נוסח הצעות החוק כאמור, שיוגשו לכנסת יחד עם הצעת-חוק התקציב לשנות הכספים 2013 ו-2014.
3. ההחלטות הנוגעות לעובדים יתבצעו בהתאם לכללי משפט העבודה ולהסכמים קיבוציים, באם ישנם. שר האוצר יהיה מוסמך לבצע את ההתאמות הדרושות. החלטות הנוגעות למשרתי קבע בצה"ל תתבצענה בהתאם לעקרונות העומדים בבסיס האמור בסעיף 4 שלהלן.
4. ההחלטות הנוגעות למשרתי הקבע, שוטרים, סוהרים ועובדי שב"כ ומוסד יישמו בסיכומים בין משרדיים בין משרד האוצר לבין הנהלת הגוף הרלבנטי. שר האוצר יהיה מוסמך לבצע את ההתאמות הדרושות. מחלוקות משפטיות יובאו להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.
5. אם יובאו בפני וועדת השרים הערות משפטיות, שלדעת הוועדה או יו"ר הוועדה אינן מאפשרות ישום של החלטה מההחלטות הנ"ל, תובא אותה החלטה לדיון מחודש בממשלה.

תכנית תקציב רב-שנתית 2013-2015 מחליטים

1. .לאשר את בסיס תכנית התקציב הרב-שנתית לשנים 2013 עד 2015 בהתאם למפורט בנספח המצורף.

להסמיך את שר האוצר להניח על שולחן הכנסת את תכנית התקציב הרב-שנתית, ביחד עם הצעת-חוק התקציב לשנות הכספים 2013 ו-2014, לאחר שתותאם להחלטות הממשלה בנוגע לבסיס התקציב לשנים 2013 ו-2014 ולהשלכותיהן על התקציב לשנת 2015, ולאחר שסכומי התקציב לשנת הכספים 2013 יעודכנו למחירי שנת 2013, וסכומי התקציב לשנים 2014-2015 יעודכנו למחירי שנת 2014.

תכנית תקציב רב שנתית (הוצאה נטו) באלפי ₪			
בסיס תקציב 2015	בסיס תקציב 2014	בסיס תקציב 2013	
300,528,075	287,805,206	275,874,489	חלק א: תקציב רגיל
44,653,103	42,727,340	41,039,271	מימשל ומינהל
56,808,562	54,630,562	51,815,179	בטחון
136,972,632	130,123,656	125,869,548	שירותי חברה והרשויות המקומיות
9,692,225	9,438,095	8,987,938	כלכלה ומשק
42,800,000	41,284,000	39,401,000	תשלום ריבית
9,601,553	9,601,553	8,761,553	רזרבות
122,965,862	120,259,573	112,466,073	חלק ב: תקציב פיתוח וחשבון הון
749,978	754,978	637,978	השקעות במימשל ומינהל
3,063,125	3,339,280	2,867,150	השקעות בשירותי חברה
22,709,759	20,432,315	19,226,945	השקעות בענפי משק
96,443,000	95,733,000	89,734,000	תשלום חובות

תקציב ההוצאה נטו לשנים 2013 ו-2014 *			
באלפי ₪			
קוד סעיף	שם סעיף	בסיס התקציב לשנת הכספים 2013 במחירי 2012	בסיס התקציב לשנת הכספים 2014 במחירי 2012
סה"כ		388,340,562	408,064,779
חלק א': תקציב רגיל		275,824,489	287,655,206
מימשל ומינהל		41,039,271	42,727,340
1	נשיא המדינה	39,953	39,953
2	הכנסת	545,971	545,971
3	חברי ממשלה	124,361	124,361
4	משרד ראש הממשלה	2,295,278	2,113,812
5	משרד האוצר	1,878,141	1,897,067
6	משרד הפנים	320,440	321,580
7	משרד לביטחון פנים	12,023,456	12,547,749
8	משרד המשפטים	2,664,548	2,663,881
9	משרד החוץ	1,592,829	1,582,829
10	מטה לביטחון לאומי	36,369	37,119
11	משרד מבקר המדינה	331,539	331,539
12	גמלאות ופיצויים	12,507,970	14,000,970
13	הוצאות שונות	4,491,557	4,568,222
14	מימון מפלגות	384,487	137,720
19	מדע, תרבות וספורט	1,041,128	1,051,743
26	המשרד להגנת הסביבה	293,940	293,940
68	רשות האוכלוסין	467,304	468,884
בטחון		51,815,179	54,630,562
15	משרד הבטחון	51,466,939	54,282,322
16	הוצאות חרום אזרחיות	248,439	248,439
17	תאום הפעולות בשטחים	99,801	99,801
רשויות מקומיות - רגיל		3,465,701	3,465,973
18	רשויות מקומיות	3,465,701	3,465,973
שירותי חברה		122,353,847	126,507,683
20	משרד החינוך	41,805,382	44,122,721
21	השכלה גבוהה	8,653,919	8,995,773
23	משרד הרווחה	4,964,700	5,138,850
24	משרד הבריאות	21,986,853	22,745,999
25	גמלאות לנצולי השואה	3,086,613	3,311,613
27	הקצבות לביטוח לאומי	31,805,751	32,441,442
29	משרד הבינוי והשיכון	205,440	200,940
30	המשרד לקליטת העלייה	1,254,400	1,259,400
32	תמיכות שונות	6,519,205	6,069,606
46	חוק חיילים משוחררים	2,064,898	2,214,653
56	נציבות שוויון זכויות	6,686	6,686

קוד סעיף	שם סעיף	בסיס התקציב לשנת הכספים 2013 במחירי 2012	בסיס התקציב לשנת הכספים 2014 במחירי 2012
כלכלה ומשק			
33	משרד החקלאות	880,415	9,438,095
34	משרד התשתיות הלאומיות	159,323	160,198
35	הועדה לאנרגיה אטומית	147,927	147,927
36	התעשייה המסחר והתעסוקה	2,727,547	3,021,957
37	משרד התיירות	225,393	225,393
38	תמיכות בענפי משק	1,872,289	2,072,567
39	משרד התקשורת	50,459	50,459
40	משרד התחבורה	442,299	442,299
41	רשות ממשלתית למים וביו	106,330	106,330
42	מענקי בינוי ושיכון	2,077,084	2,050,228
43	המרכז למיפוי ישראל	67,305	67,305
54	רשויות פיקוח	231,567	239,767
תשלום ריבית			
45	תשלום ריבית	39,401,000	41,284,000
רזרבות			
47	רזרבה כללית	8,761,553	9,601,553
חלק ב': תקציב פיתוח וחשבון הון			
השקעות במימשל ומינהל			
51	דיוור ממשלתי	102,350	139,350
52	משטרה ובתי סוהר	351,745	431,745
53	בתי משפט	183,883	183,883
55	אוצר	0	0
השקעות בשירותי חברה			
60	חינוך	1,105,906	1,862,356
67	בריאות	432,121	197,801
70	שיכון	1,329,123	1,279,123
השקעות בענפי משק			
73	מפעלי מים	1,132,804	1,416,875
76	פיתוח התעשייה	41,760	41,760
78	תיירות	505,218	595,218
79	תחבורה	12,845,855	14,764,163
83	הוצאות פיתוח אחרות	4,751,308	3,764,299
תשלום חובות			
84	תשלום חובות	89,734,000	95,733,000
*לפני ביצוע התאמות שהובאו להחלטת הממשלה בחוברת זו			

הצעת תקציב המפעלים העסקיים באלפי ש"ח								
לשנת הכספים 2014			לשנת הכספים 2013					
שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הכנסה / הוצאה	שיא כח אדם	הרשאה להתחייב	הכנסה / הוצאה	שם סעיף	קוד סעיף	
21,791	1,700,000	14,684,647	21,603	1,700,000	14,734,647	סך-הכל הוצאות		
96	0	398,713	96	0	398,713	מפעלי משרד רוה"מ והאוצר	89	סך-הכל הוצאות
21,121	0	7,329,234	20,933	0	7,329,234	בתי חולים ממשלתיים	94	
5	0	32,000	5	0	32,000	נמל חדרה	95	
569	1,700,000	6,924,700	569	1,700,000	6,974,700	מינהל מקרקעי ישראל	98	
0	0	14,684,647	0	0	14,734,647	סך-הכול הכנסות		
0	0	398,713	0	0	398,713	מפעלי משרד רוה"מ והאוצר	89	סך- הכול הכנסות
0	0	7,329,234	0	0	7,329,234	בתי חולים ממשלתיים	94	
0	0	32,000	0	0	32,000	נמל חדרה	95	
0	0	6,924,700	0	0	6,974,700	מינהל מקרקעי ישראל	98	

שיא כוח-אדם בשנים 2013 ו-2014			
שנת 2014	שנת 2013		
שיא כח אדם	שיא כח אדם	שם סעיף	קוד סעיף
97,359.50	96,660.50		
75,569	75,058	סך-הכול משרדי הממשלה	
60	60	נשיא המדינה	1
656	656	הכנסת	2
33	33	חברי ממשלה	3
1,051.50	1,051.50	משרד ראש הממשלה	4
5,700	5,700	משרד האוצר	5
599.5	599.5	משרד הפנים	6
32,999	32,534	משרד לביטחון פנים	7
6,674	6,659	משרד המשפטים	8
1,057	1,057	משרד החוץ	9
2	2	מטה לביטחון לאומי	10
575	575	משרד מבקר המדינה	11
		מימון מפלגות	14
2,186	2,186	משרד הבטחון	15
42	42	הוצאות חרום אזרחיות	16
262	262	תאום הפעולות בשטחים	17
		רשויות מקומיות	18
113.5	113.5	מדע, תרבות וספורט	19
2,290	2,290	משרד החינוך	20
3,151.50	3,148.50	משרד הרווחה	23
9,610	9,610	משרד הבריאות	24
71.5	71.5	גמלאות לנצולי השואה	25
504	504	המשרד להגנת הסביבה	26
614.5	614.5	משרד הבינוי והשיכון	29
458	458	המשרד לקליטת העלייה	30
1,321	1,321	משרד החקלאות	33
301	300	משרד התשתיות הלאומיות	34
1,912.50	1,912.50	התעשייה המסחר והתעסוקה	36
147.5	147.5	משרד התיירות	37
4	4	תמיכות בענפי משק	38
90	90	משרד התקשורת	39
750.5	750.5	משרד התחבורה	40
128.5	128.5	רשות ממשלתית למים וביוב	41
237	237	המרכז למיפוי ישראל	43
21	21	חוק חיילים משוחררים	46
375.5	375.5	רזרבה כללית	47
89	62	רשויות פיקוח	54
9	9	נציבות שוויון זכויות	56
1,302.50	1,302.50	רשות האוכלוסין	68