

## תוכן

2.....	קביעת כללי ההתחשבנות בין קופות החולים לבתי החולים
6.....	קביעות שיעור מס רכוש לתשלום ותיקונים בחוק מס רכוש וקרן פיצויים
11.....	צמצום יוקר המחיה והקלת רגולציה בתחום הרכב
13.....	הפחתת שיעור הפחת על מטוסים
14.....	תמחור פליטות גזי חממה בטיסות
15.....	הגברת היעילות המשקית בענף התיירות
17.....	ריווח מדרגות מס הכנסה
18.....	מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנת 2026 ואילך
19.....	החלטות פסקליות תקציב 2026

## קביעת כללי ההתחשבות בין קופות החולים לבתי החולים

### נושא הצעת ההחלטה:

קביעת כללי ההתחשבות בין קופות החולים לבתי החולים.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מוצע לקבוע בחוק, כללי התחשבות בין בתי חולים ציבוריים כלליים לקופות חולים אשר יהיו מבוססים על העקרונות שנקבעו בחוק התחשבות בין בתי חולים ציבוריים כלליים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ב-2021 (להלן – **חוק ההתחשבות**), בשינויים המפורטים בהחלטה.

ההתחשבות של קופות החולים עם בתי החולים נערכת על בסיס המכפלה של שירותי הבריאות הנצרכים בידי קופת החולים בכל בית חולים במחירו של כל שירות ושירות כאמור. מחירים אלו מוגבלים מכוח חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק הפיקוח**). ההתחשבות האמורה מוסדרת מאז שנת 1997 במסגרת חקיקה שבה נקבעות הוראות הנוגעות לאופן ההתחשבות, והאחרונה שבהן שנקבעה בחוק ההתחשבות, חלה על שירותי בריאות שרכשה קופת חולים בבית חולים עד ליום 31 בדצמבר 2025.

מתוך הבנה שהסדר ההתחשבות הכרחי לתפקוד יעיל ואיכותי של מערכת הבריאות, מוצע לקדם הסדר חדש שיחול החל מתחילת שנת 2026, המבוסס על עקרונות הסדר ההתחשבות הקיים, בשינויים מסוימים, כמפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר.

בנוסף, מוצע לרשום את הודעת ועדת המחירים הבין משרדית שמונתה לפי חוק הפיקוח, כי תאיץ את תמחור מחירי שירותי הבריאות המפוקחים כפי שהם מפורטים בתעריפון משרד הבריאות, כך שהמחירים הקבועים בתעריפון יבטאו את עלות הייצור של השירותים הרפואיים בפועל בשנים האחרונות.

### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהתאם ללוחות הזמנים, החוק צפוי לעבור בקריאה שנייה ושלישית במהלך שנת 2026 אולם ההסדר הקבוע בו יחול החל מתחילת השנה, קביעת הסדר ההתחשבות רטרואקטיבי החל מתחילת שנת 2026 מעלה קושי משפטי, בשים לב לכך שמטרת הסדר ההתחשבות היא, בין היתר, לכוון את התנהגותם הכלכלית של קופות החולים ושל בתי החולים.

ההחלה הרטרואקטיבית נובעת מכך שהליך חקיקת התכנית הכלכלית לשנת 2026 נדחה לסופה של השנה. יחד עם זאת, תזכיר החוק שיפורסם בהתאם להחלטת הממשלה המוצעת יאפשר לקופות החולים ולבתי החולים לדעת מראש את העקרונות הצפויים להיות כללי ההתחשבות ביניהם ולכלכל את צעדיהם בהתאם, מה גם שההסדר המוצע מבוסס בעיקרו על ההסדר הקיים לפיו מתנהלים הצדדים החל משנת 2020.

חוק ההתחשבות (שכאמור יפוג בסוף שנת 2025) קבע כי בכל הנוגע לבתי החולים הציבוריים הכלליים, המונח "בית חולים ציבורי כללי" יוגדר כך: "כל אחד מהמפורטים להלן, ובלבד שהיקף

ההתחשבות הממוצע של כל אחד מהם במחיר ברוטו עם כלל קופות החולים בשנים 2018 ו-2019, עלה על 55 מיליון שקלים חדשים :

(1) בית חולים ממשלתי כללי, לרבות תאגיד בריאות הפועל במסגרתו (בחוק זה – בית חולים ממשלתי כללי);

(2) בית חולים כללי שבבעלות קופת חולים;

(3) בית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית, לרבות תאגיד בריאות הפועל במסגרתו (בחוק זה – בית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית);

(4) בית חולים כללי שהוא תאגיד שהוא מוסד ציבורי שהגדרתו בסעיף 9 לפקודת מס הכנסה;

(5) בית חולים כללי שאינו בית חולים כאמור בפסקאות (1) עד (4), שבתעודת רישומו לפי פקודת בריאות העם, כלולות עמדות לרפואה דחופה (מיון);”.

לאחר חקיקת החוק, נטען על ידי בית החולים סנט ג'וזף כי הגדרה זו פוגעת באופן בלתי מידתי בשוויון כיוון שאין כל הצדקה להבחין בין בתי חולים שהיקף ההתחשבות ביניהם לבין קופות החולים עולה על 55 מיליון ש"ח לבין אלו שהיקף ההתחשבות שלהם נמוך מהסכום האמור. נטען כי חוק ההתחשבות הוא חוק שמטיב עם בתי החולים בכך שמבטיח לבתי החולים הכנסה מינימאלית מקופות החולים באמצעות מנגנון הרצפות הקבוע בו ובשל מודל התקצוב הקבוע בו בהתאם לסעיף 9 לחוק, אשר מבטיח תשלום חודשי קבוע מהמדינה לבתי החולים (להלן – **מודל התקצוב**).

בהצעה הנוכחית מוצע לקבוע תנאים מעט שונים מההגדרה הקודמת בחוק ההתחשבות כך שהגדרת המונח "בית חולים ציבורי כללי" תקבע כדלקמן :

"בית חולים כללי, ולעניין בית חולים ממשלתי כללי או בית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית - לרבות תאגיד בריאות הפועל במסגרתו, ובלבד שמתקיימים לגביו כל אלה –

(1) שיעור היקף ההתחשבות של כלל קופות החולים עם בית החולים הכללי עולה על

0.25% מתוך היקף ההוצאות השנתי של כלל קופות החולים על שירותי אשפוז;

(2) בתעודת רישומו לפי פקודת בריאות העם, 1940, כלולות עמדות לרפואה דחופה (מיון);

(3) הוא מקיים פעילות הכשרת סטודנטים לרפואה במוסדות להשכלה גבוהה

כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, או פעילות הכשרת

מתמחים לרפואה כמוסד מוכר מכוח תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה

ובחינות), התשל"ג-1973."

מטרות החוק שאותו מבקשת ההחלטה לקדם הן להבטיח מערכת בריאות איכותית, יציבה כלכלית, המבטיחה את קיומן של תשתיות הבריאות הלאומיות תוך ריסון ההוצאה הלאומית על בריאות. בהתאם לתכליות החוק האמורות, ההנחה היא כי על החוק המוצע לחול רק על בתי החולים הנדרשים לצורך מימוש מטרותיו של חוק ההתחשבות.

מטרתן של הדרישות המוצעות המפורטות בהגדרת המונח המוצע הן להגשים תכליות אלה כמפורט להלן –

(1) שיעור היקף ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם בית החולים הכללי עולה על 0.25% מתוך היקף ההוצאות השנתי של כלל קופות החולים על שירותי אשפוז; כמפורט לעיל, תכליתו העיקרית של חוק ההתחשבנות היא ליצור תקרה אפקטיבית להוצאות קופות החולים בגין שירותי אשפוז, על מנת לגדר את ההוצאה הלאומית על בריאות. הוראה עיקרית הקבועה בהסדר קובעת כי רכישה של שירותי בריאות בבית החולים מעבר לתקרת הצריכה שנקבעה בחוק תעשה במחיר מופחת. בדרך זו, נוצר תמריץ לבית החולים לא להגדיל את היקף השירותים בו, אך לקופת החולים נותר תמריץ שלא לעשות שימוש יתר ברכש שירותים בבית החולים, בשל העלות המשולמת בעד כל שירות ושירות הנרכש, גם מעבר לתקרת הצריכה. בכך נוצר איזון שנועד להבטיח תשלום הוגן בעד רכש שירותי הבריאות בבתי החולים, תוך שמירה על גידול מבוקר בהיקף הרכש בבית החולים. זאת, מתוך ההנחה שקיימת נטייה לגידול מתמיד בכמויות השירותים הרפואיים שניתנים בבתי החולים, וכנגזרת מכך לגידול מתמיד בהוצאות קופות החולים בעד שירותי אשפוז. במקרים שבהם שיעור היקף ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם בית החולים הכללי הוא זניח, כלומר קטן מ-0.25% מתוך היקף ההתחשבנות הכללי של קופות החולים על שירותי אשפוז, הצורך בריסון בגידול הוצאות קופות החולים לצורך שליטה על ההוצאה הלאומית לבריאות אינו מתקיים. בהתאם אין הצדקה להחיל על בית החולים הכללי את האסדרה המרסנת ולקבוע לו תקרת צריכה.

(2) בתעודת רישומו לפי פקודת בריאות העם, 1940, כלולות עמדות לרפואה דחופה (מיון); תכלית נוספת של חוק ההתחשבנות היא הבטחת קיומן של תשתיות בריאות לאומיות, הנדרשות להבטחת בריאות הציבור. תכלית זו מוגשמת בעיקר באמצעות מודל התקצוב וכן באמצעות הוראות שונות בחוק שמטרתן לאזן בין האינטרסים השונים של קופות החולים ובתי החולים. בהתחשב בהגנות אלה, מוצע כי קיומו של חדר מיון יהווה תנאי סף לעניין תחולת החוק. מיון מהווה חלק מהותי מתשתית הבריאות לאומית כיוון שהימצאותו בבית החולים מעידה על ציבוריות בית החולים ועל כך שהוא מחויב לטפל בכל חולה שמופיע בדלתותיו. המיון מאפשר גישה מיידית לשירותי בריאות במקרים דחופים, שדורשים טיפול מיידי, ללא תלות בשייכות לקופת חולים ובלי צורך בהתחייבות לתשלום מצד קופת החולים. זאת, לעומת שאר השירותים המסופקים בבתי החולים המותנים בקביעת תור והתחייבות מצד קופת החולים. בנוסף, מיון מהווה תשתית קריטית בהתמודדות עם מצבי חירום לאומיים, כגון אסונות טבע או תקופת מלחמה. במצבים אלו המיון מאפשר טיפול רפואי דחוף, מידי וזמין לכלל הציבור. לפיכך, בית חולים לא מהווה תשתית לאומית והוא גם אינו נדרש לרגולציה המוסדרת בהתחשבנות ואין הצדקה לתת לו את ההגנות הקבועות בהסדר.

(3) הוא מקיים פעילות הכשרת סטודנטים לרפואה במוסדות להשכלה גבוהה כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, או פעילות הכשרת מתמחים לרפואה כמוסד מוכר מכוח תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973; התנאי השלישי עוסק בהכשרת כוח אדם רפואי, ומחייב את בית החולים לעסוק בהכשרת סטודנטים או מתמחים לרפואה. הכשרה זו מעידה על היותו של בית החולים תשתית בריאות לאומית, שכן היא מבטיחה את שימור והגדלת היצע הרופאים במערכת הבריאות הישראלית וכן את איכותם, ובכך מאפשרת את הספקת שירותי הבריאות הנדרשת לכלל הציבור הישראלי.


נראה כי הדרישות המצטברות להגדרת המונח בית חולים ציבורי כללי עולות בקנה אחד עם תכליות החוק ומצדיקות את האבחנה בין בתי החולים הציבוריים הכלליים אשר עונים על הדרישות האמורות לבין אלה שלא ואף נותנות מענה לטענות שעלו כאמור מצד בית החולים סנט ג'וזף.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

עמדת היועצת המשפטית של משרד הבריאות (בפועל) – מצטרפת לאמור בחוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד האוצר. הסדר ההתחשבות נקבע בחוק ההסדרים אך מדובר בהסדר המקודם על ידי משרד הבריאות והאוצר יחד. ההוראות הקבועות בהסדר הנוכחי מתואמות ומוסכמות על גורמי המקצוע במשרד הבריאות והן משקפות את מדיניות משרד הבריאות ביחס לתמריצים הכלכליים הנדרשים במערכת היחסים שבין קופות החולים למערך האשפוז, לצורך הבטחת תכליותיו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994. בכפוף לכל האמור, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

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

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

	היועץ המשפטי של משרד האוצר	דודי קופל
חתימה	תפקיד	שם

## נושא הצעת ההחלטה:

קביעת שיעור מס רכוש לתשלום ותיקונים בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961

## תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

במטרה להגדיל את גביית המס ולצורך איזון צעדים שמטרתם, בין היתר, הקלה בתשלום המס על ההכנסה באמצעות ריווח מדרגות המס בסעיף 121 לפקודת מס הכנסה, לתקן את חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן – חוק מס רכוש), כך ששיעור המס שהועמד בשנת 2000 על 0% וביטל למעשה את חובת תשלום המס יועמד על שיעור של 1.5%, ויבוצעו תיקונים והתאמות נוספים בחוק, שעיקרם הוא כי מס רכוש יוטל על קרקע פנויה, לרבות קרקעות המהוות מלאי עסקי, קרקעות חקלאיות שאינן משמשות לחקלאות, וקרקע שהבנייה הקיימת עליה מהווה ניצול של פחות מ-10% מזכויות הבנייה שבתוכנית, וכי הדיווחים והליכי השומה יתבצעו באופן דומה להליכים הקבועים בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963. כמו כן, מוצע שהדיווחים והליכי השומה יותאמו להליכי השומה באופן מקוון ויותאמו לשינויים הטכנולוגיים בתחום.

## קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

מס רכוש בישראל הוטל לראשונה בתקופת השלטון העות'מאני והמשיך להתקיים גם בתקופת המנדט הבריטי. עם הקמת המדינה, אומץ מנגנון המס הקיים ובהמשך הוא הוסדר במסגרת חוק מס רכוש, שאיחד את סוגי המיסים השונים על נכסי מקרקעין וקבע הבחנה בין קרקעות לבין נכסים בנויים. חוק מס רכוש קבע גם מנגנון ייחודי, שלפיו חלק מתשלומי מס הרכוש השנתיים יועברו לקרן ייעודית לפיצוי נזקי מלחמה. עם השנים עבר חוק מס רכוש שורה ארוכה של תיקונים, שבמסגרתם הורחבו הפטורים, הוקלו שיעורי המס ונוספו הסדרים נקודתיים למגזרים שונים – רשויות מקומיות, מוסדות ציבור, חקלאים ועוד. תהליכים אלו הפכו את המס לפחות אפקטיבי מבחינה פיסקלית והביאו לכך שבפועל בסיס המס הצטמצם במשך השנים באופן דרמטי. בשנת 1981 בוטל מס הרכוש על כל הנכסים מלבד קרקעות. לנוכח כל זאת, בשנת 1998 מונתה ועדה ציבורית לבחינת המשך קיומו של מס רכוש, שהמליצה על ביטול המס לחלוטין, בשל קשיים מבניים עמוקים במס, בהם: ריבוי פטורים והקלות באופן שהביא לשחיקת בסיס המס, רמה גבוהה של חיכוך עם נישומים ואי הלימה עם התכלית המקורית של עידוד בניה. הממשלה אימצה את ההמלצה, ובשנת 2000 בוטל מס הרכוש לחלוטין.

בהחלטת ממשלה מס' 1383 מיום 04 בפברואר 2024, החליטה הממשלה על הקמת צוות לבחינת יישום מס רכוש על מקרקעין פנויים. בדיוני הצוות עלה כי רבות מהבעיות שהובילו לביטול המס בשנת 2000 אינן רלוונטיות עוד. זאת, היות וכיום קיימים אמצעים טכנולוגיים מתקדמים שמאפשרים לבצע הערכות שווי מדויקות ושקופות למקרקעין, מבוססות מאגרי מידע ממוחשבים – בהם נתוני רשות המסים, רשות מקרקעי ישראל, מינהל התכנון והמרכז למיפוי ישראל. שילוב הנתונים עתיד להקל על ביצוע שומה, הן על ידי הנישומים והן על ידי רשויות המס, ולצמצם את המחלוקות והפערים שאפיינו את מערכת המס הישנה. יכולות אלה הצביעו על האפשרות להחיות את המס במתכונת יעילה וממוקדת.

לעמדת הצוות, החזרת מס רכוש, באופן מעודכן ומצומצם כמוצע, עשויה לשמש כלי פיסקאלי יעיל, שמאפשר לחלק את נטל המס באופן מאוזן יותר. בנוסף ניתן יהיה לשמור על עקרונות יעילות וצדק חלוקתי גם יחד, תוך חיזוק בסיס ההכנסות של המדינה. גביית מס על רכוש, ובייחוד על רכוש מסוג קרקע, אינה פוגעת בתמריץ לעבודה, יזמות או השקעה בפעילויות מסוג אלו וזאת בניגוד להגדלת נטל מס הכנסה.

כמפורט בדברי ההסבר להחלטה, ולמרות שהצוות הוקם במקור במטרה לבחון הטלת מס רכוש במטרה לעודד הפשרה של קרקעות פנויות לבנייה למגורים ולעודד בנייה למגורים בישראל, ההצעה הנוכחית מבססת את ההצעה להטלת המס על נימוקים וסיבות פיסקאליות. ההצעה נועדה לצורך הגדלת הכנסות המדינה באמצעות הטלת מס רכוש על קרקעות.

עם זאת, ההצעה עודנה מעוררת מספר היבטים משפטיים.

ראשית, יש הטוענים שהטלת מס על רכוש, בניגוד למס על הכנסה או על צריכה, הינו בעייתי מבחינה משפטית. יש בהטלת מס על רכוש מתח עם עיקרון המימוש והרצון שמס יוטל במועד שבו מזומן עובר בין הצדדים. במס רכוש, הנישום מתחייב במס מבלי שנפגש עם כסף, ומשכך מצב זה עשוי לייצר קשיי נזילות בתשלום המס. עם זאת, באופן עקרוני, בספרות המקצועית, מס על רכוש נחשב כאופציה לגיטימית להטלת מס (ולדעת כותבים רבים האופציה המועדפת), ובמדינות רבות בעולם מוחלים בפועל מסי רכוש, כפי שגם עולה מהמחקר של הצוות. גם בישראל ישנם מקרים שאדם ממוסה שלא בעת ביצוע עסקה בפועל (כדוגמת ארנונה), ובמקרים של מסי צריכה במקרים שאינו "נפגש עם הכסף". הטלת מס על רכוש, ולא על הכנסה או רווח, נעשית משום שמדובר במיסוי על הון; מס המוטל על הון הוא מס צודק המביא לחלוקה מחדש של המשאבים בחברה. מדובר בכלי בסל הכלים הפיסקאלי המכיל יתרונות מסוימים, לעומת מיסוי מסוגים אחרים כגון מס על ההכנסה או על הרווח, שאינם פוגעים בעיקרון המימוש אך עשויים להביא להשפעות שליליות על תמריצים לעבודה או ייצור.

הטלת מס על רכוש שהוא קרקע דווקא, ולא על נכסים אחרים כמניות או תכשיטי ערך, נובעת הן מטעמי הוגנות וצדק חלוקתי, והן מטעמי יעילות ופשטות בגביית המס. קרקע היא משאב שבעל המקרקעין נהנה מהפיתוח השלטוני סביבה המגולם בערך הקרקע, אך לא משלם עליה מס. הטלת מס על קרקע מוצדקת בכך שהיא מביאה לתשלום מס בגין הטבות שניתנו על ידי הכלל למחזיק הקרקע כגון פיתוח סביבתי, השקעה בתשתיות המדינה, ושלא בגין יגיעתו האישית. בנוסף, הטלת מס על קרקע ולא על נכסים אחרים הוא פשוט יותר מבחינה אדמיניסטרטיבית. קרקע היא נכס שלא ניתן להסתירו או להבריחו, וקשה יותר להסתיר את הבעלות בו מהרשויות מנכסים אחרים. לבסוף, מיסוי על קרקע נחשב כמס יעיל יותר ממסים אחרים, משהוא לא אמור ליצור עיוותים בהקצאת משאבים כגון הרתעה בנוגע להגדלת ייצור או השקעות באופן שבו מסים על עבודה או הון עשויים לעשות, כך שניתן להגדיל את מקורות ההכנסה למדינה מבלי לפגוע בפעילות הכלכלית.

הקושי המשמעותי ביותר ביחס להצעה נוגע להצדקה לבחירה להטיל את המס על קרקעות פנויות ולא להטיל את המס על קרקעות אחרות (קרקעות בנויות או קרקע חקלאית). ההבחנה בין הקרקעות שיהיו בתחולת המס לבין אלו שלא עשויה להעלות קושי משפטי של חוסר שוויון, אם אינה מוסברת על ידי רציונל העומד בבסיס החוק ומייצר הבחנה מותרת העומדת במבחנים משפטיים. קביעת בסיס המס מושתתת על כך שקרקעות בנויות מהוות גורם ייצורי, כלומר הן משיאות ערך כלכלי המיתרגם בתורו למס, כגון הכנסה משכירות, מסחר, חקלאות, תעשייה (בהקשר זה יצוין, שחלק מההכנסות האלה פטורות ממס ממניעים שונים אבל אין בכך לפגוע בעיקרון שההכנסה היא בבסיס המס). לעומת זאת, קרקע פנויה אינה מהווה גורם ייצורי, אינה משיאה ערך כלכלי ממשי בשנת המס (לבד מעליית ערך רעיונית לבעליה אשר אינו ממוסה באופן שוטף) ומהווה מקטע חסר ברצף המס. משכך קרקע זו ראוי שתהיה ממוסה, בניגוד לקרקעות אחרות שמשיאות הכנסה לבעליהן בשנת המס, ובעליהן משלמים מס הכנסה למדינה על הכנסות אלה. בראי רציונל זה, הטלת מס רכוש על קרקעות אחרות אשר מפקות הכנסה החייבת במס, יכול להראות ככפל מס.

משזהו הרציונל, ההבחנה בין קרקעות פנויות לקרקעות אחרות הינה הבחנה רלוונטית שכן היא מבוססת על ההבחנה בין קרקעות שמשיאות ערך לבעליה בשנת המס לבין קרקעות שאינן.

בהקשר זה יצוין, שבראי תכלית זו, קשיים תכנוניים אינם מוציאים את בעל הקרקע מגדר החבות במס – שכן ההבחנה איננה מבוססת על רצון לתמרץ בנייה באותן קרקעות אלא על הרצון למסות את הערך הכלכלי הנובע מהקרקע בשנה השוטפת. ראו גם בע"א 486/85 מנהל מס רכוש וקרן פיצויים חיפה נ' החברה החבשית למסחר בע"מ (1987): "ודוק- מטרתו העיקרית של החוק לא היתה עידוד הבנייה. מטרה זו היא אך תוצר לוואי של המטרה העיקרית, שהיא השארת המס על קרקעות המיועדות לבנייה. להגשמתה של מטרה זו, אין חשיבות אם ההימנעות מלבנות היא בשל סיבה אובייקטיבית או בשל סיבה סובייקטיבית: זהו בסיס המס; ומן הבחינה הפרשנית, חוסר האפשרות להשיג גם את המטרה המשנית אינו מעלה ואינו מוריד". עם זאת, יצוין כי קשיים תכנוניים או קשיים אחרים על הבנייה באותן קרקעות יבואו לידי ביטוי בשווי הקרקע הנמוך שיוצמד להן וכתוצאה מכך בחבות המס הנמוכה.

בשונה מכך, יכולות לעלות טענות לפגיעה בשוויון מכיוון שלפי החוק ההבחנה העיקרית בין הקרקעות היא בהתאם לתכנית שחלה לגבי השטח, ולגבי מידת הבנייה בשטח. כאשר קרקעות שממשות לחקלאות לא ימוסו, וכמו כן, קרקעות שעליהן בנוי בנין ששטחו הכולל עולה על 10% מהשטח הכולל שהיה מותר לבנות לפי תקנות תכנון ובניה, גם היא לא תמוסה.

ניתן לייצר טיעון כנגד הקוהרנטיות של המס בכך שההצעה היא שלא להחיל את המס על קרקעות בנויות בניצול חלקי (הסדר "10%"). כך גם, ביחס לקרקע בנויה שאינה מפיקה הכנסה לבעליה. לכאורה, מדידה מדויקת של ערך הקרקע שהנישום אינו משתמש בו כאמצעי ייצור צריך לקחת בחשבון את שווי הזכויות שאינן מנוצלות, ולמסות את שוויין, שכן על אף שהקרקע מייצרת ערך, ערך זה הוא פחות מהפוטנציאל שהיא יכולה ליצר.



ביחס לטענה זו (ומקרים דומים שבהם ניתן לטעות לחוסר קוהרנטיות שנוצר בעקבות החלת המס באמצעות כללים שאינם מדויקים בכל סיטואציה עובדתית), יש לעמוד על המתח המובנה בין תכליות דיני המס. אחת התכליות החשובות שביסוד דיני המס היא החתירה להגברת הוודאות באשר לנורמות הפיסקאליות ולהגדרתן באופן מדויק שיקל על הגבייה וייעל אותה. לצורך כך, נקבעים בדיני המס במקרים רבים הוראות נורמטיביות, חזקות חלוטות ונמלי מבטחים, שמקלים על התפעול ומגבירים את הוודאות והפשטות במערכת (להלן – עקרון הפשטות). מנגד, תכלית נוספת דומיננטית במערכת המס (ובעיקר מס שמנסה למדוד עושר) היא גביית מס אמת, ומיסוי פרוגרסיבי של הנישומים על בסיס יכולתם לשלם. מדידה מדויקת של ההכנסה (או אינדיקציות אחרות ל-wellbeing של הנישומים), וקביעת המס בהתבסס על כך, תוך שמירה על שוויון אופקי ושוויון אנכי, מביאה למערכת מס צודקת יותר (להלן – עקרון הצדק). כפי שניתן להבין עקרון הפשטות ועקרון הצדק, על אף ששניהם חלק מהמרכיבים של מערכת מס צודקת, במקרים רבים סותרים אחד את השני. כך שככל שהמדידה נעשית בצורה מדויקת יותר המערכת הופכת להיות פחות פשוטה, וככל שמפשטים את המערכת היא הופכת להיות פחות מדויקת ועל כן פחות צודקת לנישום הספציפי.

בהתחשב בצורך לאזן בין שיקולי פשטות לבין שיקולי דיוק וצדק. המטרה היא למצוא את נקודת האיזון האופטימלית בין שני ערכים אלו, אשר לרוב, כאמור, מנוגדים זה לזה. בהקשר הזה, הגדרת הקרקעות בצורה פשוטה אמנם תביא בשוליים לכך ששני בעלי קרקעות שיש להן קרקע שהיא דומה מבחינה מהותית, אם לוקחים בחשבון את כל הנסיבות, ימוסו בצורה אחרת. אבל, זוהי תוצאה בלתי נמנעת של שימוש בכללים משפטיים ובחתירה למערכת מס פשוטה שניתנת לתפעול. יש קושי בירוקרטי רב בבחינת כמות החקלאות שמבוצעת או הפרדה בין זכויות בנייה מנוצלות ללא מנוצלות וקביעת הערך שלא מנוצל, ושומה על ערכים אלה לבעלי מגרשים בנויים. בחירת גורמי המקצוע בהקשר זה לבחור בנקודת איזון שקרובה לפשטות היא בחירת מדיניות שנתונה בידי הממשלה והמחוקק, ואינה מייצרת פגיעה בשוויון במובנה המשפטי.

נקודה נוספת שנוגעת לפגיעה בערך השוויון היא לגבי המשמעות של שינוי משטר המס. מבחינה כלכלית צפוי שבכניסת המס לתוקף (או אף לפני שהמס ייכנס לתוקף אך כשצפוי שהוא ייכנס לתוקף) ערך הקרקעות של מי שהוא בעל קרקע כיום ירד בצורה משמעותית, זאת שכן העלות של החזקתו תעלה. בכך מי שישא בנטל המס באופן מיוחד הם מי שהם בעלי הקרקעות בתקופת כניסת החוק לתוקף. באופן ספציפי, ערך הקרקעות שאין צפי שתהיה אפשרות לבנות עליהן לתקופה ממושכת, צפויה לרדת יותר מאשר בעלי קרקעות אחרים (מבחינה אחוזית לפחות – אך לא בטוח שמבחינה נומינלית). עם זאת, תוצאות אלה של הטלת מס חדש הן תוצאות הכרחיות בשינוי משטר המס. מבחינה משפטית מדובר בתחולה אקטיבית של החקיקה, ונקבע במספר רב של פסקי דין שאין לאדם זכות קנויה לכך שמדיניות המיסוי של המחוקק לא תשתנה.

לבסוף, ביחס לשאלות השוויון, אך לא בשולי הדברים, יצוין ששיעור משקי הבית מחזיקי הקרקעות הפנויות במגזר הערבי (32%) והדרוזי (4.2%) גבוה פי שניים מחלקם באוכלוסיה הכללית (כ-15% ו-4% בהתאמה), ומשכך המס יוטל על בעלי קרקעות מהמגזר הערבי בשיעור כפול מחלקם באוכלוסיה. נתונים אלה יכולים להעלות טענות מצד אותם בעלי קרקעות לפגיעה בהם על רקע היותם במגזר הערבי. אלה יכולים לטעון לאפליה תוצאתית, וזאת על אף, שההצדקות להטלת המס כפי שפורטו לעיל מקורן ברציונליים פיסקאליים מבוררים, ואין כוונת אפליה בחקיקה. בית המשפט נוטה לעשות שימוש בכלי של אפליה תוצאתית לטובת קבוצות הנתפסות מלכתחילה כמוחלשות או "חשודות", כדוגמת המיעוט הערבי. במקרים אלה, גם אם אין כוונה להפלות, מדיניות שלטונית המבטאת מסר פוגעני כלפי בני הקבוצה הרלוונטית, או שאינה ניתנת להצדקה עניינית וצפויה להוביל למתאם בין אמת המידה להשתייכות לקבוצת מיעוט, עלולה להיחשב כמפלה (ע"א 7308/19 רמה טמיר נ' בנק הפועלים בע"מ (20.10.2022), פסקה 12). ניתן לטעון שהדבר בעייתי במיוחד בהקשר זה, משום שיש קשר בין ההשתייכות לקבוצת המיעוט הערבי לבין בעלות בקרקעות הפנויות, וזאת בשל מאפיינים תרבותיים של חברי קבוצה זאת.

עם זאת, בהקשר זה, הפסיקה בישראל איננה נוטה להכיר באפליה תוצאתית כמספיקה בכדי לבסס פגיעה בשוויון במובנה החוקתי. למעשה, תוצאה לא שוויונית נחשבת לפגיעה בשוויון רק כשיש קשר סיבתי מובהק בינה לבין הפעולה השלטונית, וכשאינן טעם סביר שלא לשנות את אמת-המידה שנבחרה (ברק מדינה "דיני זכויות האדם בישראל" 2.25 (2016)). במקרה של מס רכוש גם אמת המידה שנבחרה קשורה בקשר ישיר למטרה שבבסיס הטלת המס, ושניתן להסבירו בהתאם לאמור לעיל. הנתונים שניתנו לעיל אינם מצביעים על פער משמעותי חריף בהקשר זה בדומה למקרים אחרים שהוכרו בפסיקה כאפליה על בסיס תוצאה מפלה (ר' והשוו למשל לבג"ץ 1163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (2006) שם נקבעה הפליה תוצאתית בשל יחס של הטבה ממשלתית בתחום החינוך ל-500 יישובים יהודים לעומת 4 יישובים ערבים). בהקשר זה יצוין, השווי הממוצע לקרקע בבעלות משק בית ערבי עומד על 460 אלף ש"ח, פחות ממחצית שווי הקרקע של כלל משקי הבית שבבעלותם קרקע. דהיינו, פוטנציאל חבות מס רכוש של משקי הבית הערבים מסך חבות מס של כלל משקי הבית שבבעלותם קרקעות דומה למשקלם היחסי באוכלוסייה.


בסופו של דבר יש לזכור שהמס המוצע מתבסס על מס שהיה קיים עד לפני 25 שנה, ועמד במתכונתו במשך עשורים רבים. נראה שיש קושי לטעון לפגמים חוקתיים בבסיס ההצעה המוצעת כאשר מדובר בהחייאת חקיקה שהייתה קיימת שנים רבות.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

לא רלוונטי.

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

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

	היועץ המשפטי של משרד האוצר	דודי קופל
חתימה	תפקיד	שם

## נושא הצעת ההחלטה:

צמצום יוקר המחיה והקלת רגולציה בתחום הרכב.

## תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

על מנת לצמצם את הרגולציה בתחום הרכב הפרטי ולייעל את ההוצאה הממשלתית מוצע להטיל על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים:

1. לתקן את תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן – **תקנות התעבורה**), כך שרכב פרטי שנרשם לראשונה בישראל החל משנת 2023 יהיה פטור ממבחן שנתי גם לאחר 4, 6, ו-8 שנים מהמועד שבו ניתן עליו רישון רכב לראשונה, וגרור מסוג O1 שנרשם לראשונה החל משנת 2023 יהיה חייב במבחן רישוי אחת לשנתיים ממועד רישומו לראשונה.
2. לתקן את תקנה 273(ב2) לתקנות התעבורה כך שהוראת פסקת המשנה לא תחול על רכב פרטי שרשום ברישיונו כרכב החכר (ליסינג).
3. לבטל את חובת הבחינה המעשית הפנימית הקבועה בתכנית הלימודים ללימודי נהיגה שקבעה רשות הרישוי לפי סמכותה בתקנה 235 לתקנות התעבורה.
4. לבטל את השתתפות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים במימון בחינה מעשית לקבלת רישיון נהיגה, ובהתאם לתקן את התוספת הראשונה לתקנות התעבורה כך שסכום ההשתתפות המבוטל יתווסף לאגרה בעד הבחינה. בהתאם יופחת תקציב משרד התחבורה בסכום של 20 מליון ש"ח מדי שנה.

## קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה לפטור חלקי ממבחן שנתי לרכב פרטי בשנותיו הראשונות מבוססת על דו"ח שערכה רשות האסדרה ובו עלה כי ישראל חריגה בעולם בתדירות המבחן השנתי הנדרש מרכבים חדשים; דו"ח מבקר המדינה לשנת 2024 שקבע שקרוב לכל התאונות שנחקרות על ידי משטרת ישראל מסווגות ככאלה שהאחראי להן הוא הגורם האנושי; ונתוני רשות הרישוי המצביעים על ירידה בהיקף הליקויים ברכבים שנמצאים בבדיקה השנתית. אמנם מדובר בנושא כבד משקל הנושא השפעות פוטנציאליות לחיים ולגוף, אולם מדובר בסוגיה מקצועית מובהקת המבוססת על דוחות ונתונים. בנוסף, אין טעם מבורר להניח שישנם הבדלים מהותיים בין ישראל למדינות העולם בהן נוהג הסדר דומה ולעתים אף מקל יותר מהמוצע.

מכוני הרישוי פועלים מכוח כתבי הרשאה הניתנים להם לפי תקנה 273 לתקנות התעבורה לאחר זכייתם במכרזים, ועשויה להתעורר שאלת הסתמכותם על הכנסות הנובעות מהמצב החוקי הקיים למבחן שנתי בכל שנה. אולם זוכה במכרז להפעלת מכון רישוי אינו קונה זכות כי ההסדר החקיקתי יישאר כפי שהוא, ודאי לא זכות המגבילה את סמכות השרה ביחס לתיקון התקנות, בייחוד בהתחשב בכך שמדובר בנושא מובהק שבמדיניות, במשמעות האסדרתית הנוגעת אליו והשפעת הנושא על יוקר המחיה: "כלל יסוד במשפטנו המינהלי הוא כי אין לאדם זכות קנויה במדיניות

כלכלית קיימת המיטיבה עמו. משמעותו המעשית של עיקרון זה היא כי לאדם אין ציפייה לגיטימית ראויה להגנה משפטית ביחס להימשכותה של מדיניות כלכלית-פיסקאלית קיימת, בין אם מקורה במעשה מינהל, בין אם מקורה בחקיקה ראשית. מכאן, כי פגיעה בציפייה או בהסתמכות שיסודן מדיניות כאמור אינה מקימה לפרט זכות לסעד מן הרשות (בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל, הש' פוגלמן פס' 4 וההפניות שם ובפס' 5 (27.3.2016)).


#### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:**

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה –

משרד התחבורה מתנגד מקצועית לסעיף 4 להצעת החלטה שעניינו הגדלת סכום האגרה בגין בחינת נהיגה מעשית, ומעבר להתנגדות המקצועית, יישום הסעיף מחייב את תיקון התוספת הראשונה לתקנות התעבורה, באישור ועדת האגרות וועדת הכספים של הכנסת, ויש להבטיח הלימה בין כניסתו של לתוקף של תיקון התקנות, בהנחה שיאושר, לבין ההפחתה בתקציב משרד התחבורה והבטיחות בדרכים. בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת החלטה.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

	היועץ המשפטי של משרד האוצר	דודי קופל
חתימה	תפקיד	שם

## הפחתת שיעור הפחת על מטוסים

### נושא הצעת ההחלטה:

הפחתת שיעור הפחת על מטוסים

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להטיל על שר האוצר להפחית את שיעור הפחת השנתי המוכר לצרכי מס על מטוסים מ-30% לשנה (פחת נצבר על פני 3 שנים ו-4 חודשים) ל-5% לשנה (פחת נצבר על פני 20 שנים). הוראה זו תחול על מטוסים שנרכשו מיום 1 בינואר 2026 ואילך.

### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

מוצע להפחית את שיעור הפחת השנתי המוכר לצרכי מס על מטוסים מ-30% ל-5%, החל ממטוסים שיירכשו מיום 1 בינואר 2026 ואילך. מאחר שמדובר בתיקון תקנות מכוח פקודת מס הכנסה, במסגרת סמכותו של שר האוצר ובהתאם למתווה הקבוע בפקודה, לא עולה קושי משפטי מהותי ביישום המהלך. הסמכות לקבוע שיעורי פחת, לרבות התאמתם לאורך החיים הכלכלי של הנכס כזה או אחר, מצויה בידי שר האוצר כאמור, ואין בהפחתת שיעור הפחת פגיעה בזכות מוקנית או שינוי רטרואקטיבי, שכן ההוראה תחול על מטוסים שיירכשו בעתיד בלבד. יובהר כי שיעור הפחת המוצע מבוסס על ממצאי מחקר של רשות המסים בדבר אורך החיים הכלכלי של מטוסים, וכי שיעור הפחת הקיים כיום על מטוסים גבוה מן הפחת הכלכלי המקובל בעולם ולפיכך בעל מאפיין מיטיב. בנוסף, ההבחנה בין מטוסים שעתידיים להירכש לבין מטוסים שנרכשו בעבר עומדת בקו אחד עם עקרונות הוודאות והסתמכות, ואינה מעוררת קושי שוויוני או אפליה פסולה בין נישומים, שכן ההסדר חל באופן אחיד על כלל הרוכשים החל מהמועד הקובע. משכך, אין קשיים משפטיים בהסדר המוצע.

### עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

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

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



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

תמחור פליטות גזי חממה בטיסות

**נושא הצעת ההחלטה:**

תמחור פליטות גזי חממה בטיסות

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

מוצע להטיל על שר האוצר לקדם תיקון חקיקה במסגרתו יוטל מס על טיסות נוסעים היוצאות מישראל, כך שיביא להפנמה של העלויות החיצוניות הסביבתיות של פליטות פחמן. סכום המס ייקבע לפי משקל המראה מקסימלי (MTOW) ולפי מרחק הטיסה, בחלוקה לפי טיסות קרובות, בינוניות וארוכות.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

אין.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

אין.

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

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



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

הגברת היעילות המשקית בענף התיירות.

### **נושא הצעת ההחלטה:**

הגברת היעילות המשקית בענף התיירות.

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

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

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

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

במסגרת ההצעה, מוצע למחוק את סעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף התשל"ו-1975 (להלן - **חוק מס ערך מוסף**), כך שיחול מס ערך מוסף בשיעור מלא על שירותים הנרכשים על ידי תיירים בישראל, ובכלל זה: לינה של תייר בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותים הניתנים על ידי סוכני תיירות ושירותי תיירות מרפא. עוד מוצע לתקן את תקנות מס ערך מוסף התשל"ו-1976, המחילות הוראות לעניין מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים כאמור בסעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף כך שהתקנות האמורות יותאמו לביטול סעיף החוק.

### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

מאחר שלהסדר המוצע תהיה תחולה אקטיבית, ונקבע במספר רב של פסקי דין שאין לאדם זכות קנויה לכך שמדיניות המיסוי של המחוקק לא תשתנה, קל וחומר ביחס לגורמים שאינם משלמי המס עצמם, אלא נהנים מהסדר המס הקיים בצורה עקיפה.

### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

עמדת היועצת המשפטית של משרד התיירות חסרה בשלב בו נחתמה חוות דעת זאת.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

דודי קופל

חתימה

תפקיד

שם



**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

מוצע להטיל על שר האוצר לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], כך ששיעורי המס עבור ההכנסה השנתית מיגיעה אישית שבסעיף 121 יתואמו ויורחבו באופן שיביא לריווח מדרגות המס ולהפחתת נטל המס לשכבות הביניים. במסגרת התיקון, טווח ההכנסה השנתית החייב במס בשיעור של 20% יוגדל מ-120,721-193,800 ש"ח ל-120,721-228,000 ש"ח; טווח ההכנסה השנתית החייב במס בשיעור של 31% יוגדל מ-193,801-269,280 ש"ח ל-228,001-301,200 ש"ח וטווח ההכנסה השנתית החייב במס בשיעור של 35% יחל ב-301,201 ש"ח במקום 269,281 ש"ח. התיקון יחול על הכנסה שהופקה או נצמחה החל משנת המס 2026 והוא מותנה בתיקון חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, כך שיועלה שיעור מס רכוש.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

אין.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

אין.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

דודי קופל

חתימה

תפקיד

שם

מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנת 2026 ואילך.

### **נושא הצעת ההחלטה:**

מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנת 2026 ואילך.

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

1. מוצע להסמיך את שר האוצר, לבחון את הדוח הסופי של הצוות לבחינת מס מיוחד על פעילות הבנקים לאחר פרסומו, (להלן – דוח הצוות), ולשקול האם יש מקום לאמץ את ההמלצות המפורטות בדוח הצוות, כולן או חלקן, באמצעות מנגנון חקיקה מתאים.
2. עוד מוצע להסמיך את שר האוצר, אם החליט כי יש לאמץ את ההמלצות כאמור בסעיף 1, להכין תזכיר חוק המעגן המלצות אלו ולהביאו לאישור בפני ועדת השרים לענייני חקיקה כך שתיכלל, ככל שתאושר בוועדה, בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ו-2026.

### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

אין.

### **עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל – ההצעה לא מעלה קשיים משפטיים.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

  
חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

### נושא הצעת ההחלטה:

מסגרות התקציב לשנת הכספים 2026 ואילך ;  
הצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 2026 ;  
תעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2026 ;  
תכנית התקציב לשנים 2027 עד 2029 ;  
הקצאת תקציבים עבור יישום הסכמים קואליציוניים בשנת 2026 ;  
יישום החלטות והקמת ועדת שרים.

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

לעניין ההחלטה בדבר "מסגרות התקציב לשנת הכספים 2026 ואילך", מוצע לתקן את חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – **חוק המסגרות**), לעניין גידול של 4.6% בהוצאה המותרת בשנת 2026, שיעור אשר לא יילקח בחשבון בחיוב מגבלת ההוצאה בשנים שלאחר מכן, ולהגדיל את תקרת הגרעון בשנת 2026, כך שתעמוד על 3.2% במקום 1.5%.

לעניין ההחלטה בדבר "הצעת חוק תקציב המדינה לשנת הכספים 2026", סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק וכי התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. עוד קובע הסעיף האמור, כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת, אך לא יאוחר משישים ימים לפני תחילת שנת הכספים, היינו: עד ליום 1 בנובמבר 2025.

בנוסף, כדי לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פסקאלית ויצירת מסגרת פסקאלית, נקבעו בחוק המסגרות תקרת גירעון כאחוז מהתוצר, שיוצרת מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו, ומגבלת הוצאה, שמגדירה את שיעור הגידול המרבי המותר בתקציב המדינה. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), קובע את היסודות להכנה וליישום של חוקי התקציב השנתיים, ובין היתר, הוראות בדבר הפרטים והמבנה של חוק תקציב שנתי, סמכויות הממשלה לשנות במהלך השנה את התקציב ואת התחומים שבהם היא נדרשת לקבל את אישור הכנסת או את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת, דרך השימוש ברזרבות, עדיפות חוק התקציב על חוקים אחרים ודרכי אכיפתו. עוד נקבעו מגבלות שונות לצורך עמידה במגבלות חוק התקציב וכן התוכנית התלת-שנתית שמוגשת לכנסת ביחד עם התקציב.

חוק התקציב השנתי קובע את סך התקציב שהממשלה רשאית להוציא באותה שנה, בכפוף לחוק המסגרות, וכן את חלוקתו לסעיפי תקציב, לתחומי פעולה ולתוכניות. הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים את הסכום הנקוב בחוק התקציב לאותה שנה בכל סעיף תקציב, תחום פעולה ותוכנית, ובסך הכל את הסכום הכולל הנקוב בחוק התקציב. על חלוקתו כאמור, מבטא את סדרי העדיפויות של הממשלה בהוצאה התקציבית

ואת תקצוב פעולותיה, ומבטיח כי ההוצאה התקציבית תיעשה מתוך ראייה של כלל צרכי המשק למול כלל האמצעים שבידי הממשלה, ובמסגרת המגבלות הפיסקאליות החלות עליה.

לעניין זה, מוצע להסמיק את שר האוצר לבצע את כלל הפעולות הנדרשות לצורך הנחת הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת.

לעניין ההחלטה בדבר **"תעדוף הוצאות משרדי הממשלה לקראת דיוני התקציב לשנת 2026"**, מוצע, בין היתר, לבצע הפחתה בבסיס תקציבי משרדי הממשלה לגבי שנת הכספים 2026, ולהנחות את שר האוצר, בהתאם לסמכותו לפי סעיפים 11 עד 13 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), להתיר לשימוש בשנת 2026 באותו סעיף תקציב סכום שלא יעלה על 88% מהסכומים העודפים שייוותרו בכל אחד מסעיפי התקציב בשנה הקודמת לאותה שנה ולעשות שימוש ביתרת העודפים לצורך מימוש החלטות ממשלה שיתקבלו בתכנית הכלכלית לשנת 2025. עוד מוצע, לצורך התכנסות למסגרות הפיסקליות, ככל שחלק מצעדי ההתאמות הפיסקליות המוצעים במסגרת החלטות הממשלה הנלוות לתכנית הכלכלית ולהצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026 לא יאושרו על ידי הממשלה לצורך הנחת הצעת חוק התקציב בכנסת, או במהלך הדיונים בכנסת לקראת קריאה שנייה ושלישית, כך שהדבר יוביל להגדלה של ההוצאה הממשלתית או להקטנה של הכנסות המדינה בשנת 2026, מעבר למגבלות הפיסקליות שנקבעו לעניין מסגרות התקציב, לקבוע כי יוגדל שיעור ההפחתה האמורה בבסיס תקציבי משרדי הממשלה לגבי שנת הכספים 2026, לצורך כיסוי החריגה האמורה.

לעניין ההחלטה בדבר **"תכנית התקציב לשנים 2027 עד 2029"**, סעיף 3א לחוק יסוד: משק המדינה, קובע כי יחד עם כל הצעת חוק תקציב, תגיש הממשלה לכנסת תכנית תקציב רב-שנתית לשתי השנים הבאות לאחר אותה שנת תקציב שבשלה מוגשת הצעת חוק התקציב. סעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב קובע כי הממשלה תכין תכנית תקציב תלת-שנתית, על פי הצעת שר האוצר, שתונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק התקציב השנתית.

תכנית התקציב התלת-שנתית כוללת: תחזית הצמיחה, סכום ההוצאה הממשלתית הצפוי, תחזית הכנסות המדינה, תחזית הגרעון הכולל, מגבלת ההוצאה המותרת, סכום הגרעון המותר וכן את ההפרשים בין סכום ההוצאה הממשלתית הצפוי למגבלת ההוצאה המותרת ובין תחזית הגרעון הכולל וסכום הגרעון המותר.

התכנית התלת-שנתית קובעת את המגבלות שחלות על הממשלה בקבלת החלטות חדשות שבביצוען כרוכה חריגה ממגבלת ההוצאה או ממגבלת הגרעון באחת מהשנים שאליהן מתייחסת התכנית האמורה, לרבות בהגשת הצעת חוק ממשלתית ותמיכה בקריאה ראשונה, שניה ושלישית בהצעות חוק פרטיות. בהתאם לסעיף 40א(ב) לחוק יסודות התקציב, ככל שקיים הפרש בין תחזית ההוצאות לסכום ההוצאה הממשלתית המותרת לאותה שנה הכלולה בתכנית התקציב התלת-שנתית, יש להביא לצד כל צעד שמביא לחריגה כאמור פעולה מאזנת, כהגדרתה בחוק יסודות התקציב, על מנת לאזן את התכנית התלת-שנתית.

מוצע לאשר את התכנית התלת-שנתית לשנים 2027 עד 2029, כאשר על מנת למנוע כפילות, מוצע לראות בתכנית זו כתכנית הרב-שנתית, שהוגשה בהתאם לסעיף 3א לחוק יסוד: משק המדינה.

לעניין ההחלטה בדבר **"הקצאת תקציבים עבור יישום הסכמים קואליציוניים בשנת 2026"**, הקצאת כלל התקציבים ליישום ההסכמים הקואליציוניים מותנית בעמידה בהוראות שנקבעו בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1801 בעניין יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית (להלן – **הנחיה 1.1801**). יובהר כי כלל הסכומים יתקצבו בתקנות ייעודיות המקבילות לתקנות קיימות בחוק התקציב לשנת הכספים 2025 בהתאמות הנדרשות הנובעות משינויים במבנה התקציב, וכי לא ייפתחו תקנות ייעודיות חדשות לשם תקצובם ובכפוף לשני אלה:

א. הביצוע מהתקציב ייעשה בהתאם לנהלים המקובלים ובכפוף לכל דין.

ב. תקציב אשר יימצא כי מממן פעילות או סוג פעילות הממומנים כבר על ידי אותו משרד או משרד אחר, יצורף למרכיב תכנית הפעולה הקיימת באותו עניין ויבוצע באותו אופן, למניעת כפל מקורות מימון.

יצוין כי כלל הוראות הנחיה 1.1801 יחולו לגבי הסכומים הכלולים בהחלטה זו, בין אם התקבלה לגביהם חוות דעת משפטית ומקצועית ובין אם לאו.

עוד יצוין כי בהצעת ההחלטה משוקף סך סכום ההקצאה שהוחלט להקצותו בשנת 2026 לטובת יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית, ובכלל זה: סיכומים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית שנערכו והוקראו בכנסת בעת הליך חקיקת התקציב. פירוט הסכומים שבכוונת הממשלה להקצות לטובת יישום ההסכמים כאמור, יובא בהחלטת ממשלה נוספת.

לעניין ההחלטה בדבר **"יישום החלטות והקמת ועדת שרים"** – כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

#### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

לעניין ההחלטה בדבר **"הצעת חוק תקציב המדינה לשנת הכספים 2026"**, הוראות סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה קובעות כי הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת, אך לא יאוחר משישים ימים לפני תחילת שנת הכספים.

הכנת חוק התקציב השנתי כוללת פריטת המסגרות לתחומי פעולה ולתכניות לצורך הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת. עבודה זו, מטבע הדברים, אורכת זמן, והגם שמשרד האוצר משקיע את מרב המאמצים על מנת לסיים את גיבוש הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026 על מנת שניתן יהיה להגישה בהקדם האפשרי ובהתאם לסטנדרט המקצועי הנדרש, בשים לב למועד שבו נקבעה הממשלה לדון בהצעת התקציב ובתכנית הכלכלית לשנת 2026, המועד שבו צפויה להיות מונחת הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026 על שולחן הכנסת, יהיה מאוחר מהמועד האחרון לעניין זה הקבוע בחוק יסוד: משק המדינה.

יצוין כי ככל שתקציב המדינה לשנת 2026 לא יאושר בכנסת עד ליום 31 בדצמבר 2025, וכל עוד הוא לא יאושר, יתנהל תקציב המדינה בשנת 2026 במתכונת של תקציב המשכי לפי הוראות סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה. בנוסף, ככל שתקציב המדינה לשנת 2026 לא יאושר בכנסת עד ליום 31 במרץ 2025, לפי סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת יראו ביום 1 באפריל 2026 כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה.

אין חולק בדבר החובה של הממשלה לכבד את הוראות הכנסת כלפיה, ולעמוד בהוראות כל חוק וביתר שאת חוק יסוד, על המועדים הקבועים בו, ועל כך שעל הממשלה לנקוט בכל הצעדים כדי לעמוד בהוראות כאמור.

ואולם, בנסיבות שנוצרו, אין בהגשת חוק התקציב השנתי לממשלה לאחר המועד שנקבע לכך, בפרט בשים לב לפרק הזמן שיחלוף עד שהצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026 צפויה להיות מונחת על שולחן הכנסת, ולכך שלא נקבעו בדין השלכות לאיחור כאמור, כדי לפגוע בחובה המהותית ובתכלית שנקבעה בחוק בעניין זה שעניינה בהותרת פרק הזמן הנדרש לכנסת להשלים את הדיון בהצעת חוק התקציב. ראו למשל: בג"צ 188/63 **בצול ואח' נ' שר הפנים ואח'**, פד"י יט (1) 337, 354 וע"מ 1386/04 **המועצה הארצית לתכנון ובנייה נ' עמותת נאות ראש העין** (פורסם בנבו). בנסיבות העניין, האיחור בהגשת הצעת חוק התקציב השנתי, על הקשיים הכרוכים בכך, אינו מונע מבחינה משטרית-חוקתית השלמת הליך סדור בכנסת של חקיקת הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2026 שכן לכנסת נותר שיקול הדעת ביחס לפרק הזמן שיוקדש לדון בהצעת החוק, על כלל רכיביה, ולהשלימה בפרק הזמן שתקבע הכנסת, והכל בכפוף להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת.

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

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור החלטות הממשלה האמורות.

  
חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

דודי קופל

תפקיד

שם