רשומות

הצעות חוק

הממשלה

ג' בכסלו התשפ"ה | 1822 | 4 בדצמבר 2024

עמוד

הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה–2024 248

פרק א': מטרת החוק 248
פרק ב': תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים 248
פרק ג': גבייה 258
פרק ד': תשתיות ביוב 260
פרק ה': רשויות מקומיות 262
פרק ו': שירות התעסוקה 278
פרק ז': חברות ממשלתיות 279
פרק ח': רשויות תחבורה ציבורית (רשויות מטרופוליניות ורשות ארצית) 280
פרק ט': תכנון ובנייה 341
פרק י': תחילה 347

הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ה–2024 348

פרק א': מטרת החוק 348
פרק ב': ביטוח לאומי 348
פרק ג': מסים 350
פרק ד': שינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית לנושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות המקומיות 374
פרק ה': התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים (בריאות הנפש) 380
פרק ו': גמלאות 399
פרק ז': הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2025 408
פרק ח': השתתפותם של העובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2025 ו־2026 (הוראת שעה) 423
פרק ט': תחילה 439

הצעת חוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנת 2025) (תיקוני חקיקה), התשפ"ה–2024 440

מתפרסמת בזה הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה–2024

פרק א': מטרת החוק

מטרה

1. חוק זה בא לתקן חוקים שונים ולקבוע הוראות נוספות במטרה לחזק את הצמיחה במשק ובכלל זה את הצמיחה לנפש, להגדיל את התעסוקה והפריון במשק, לייעל את המגזר הציבורי ובכלל זה את מתן השירותים שמעניקים גופים ציבוריים, ולצמצם את הנטל הרגולטורי, והכול בהתאם ליעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת 2025.

פרק ב': תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים

תיקון חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים

2. בחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח–2018[1] (להלן – חוק תקשורת דיגיטלית) –

(1) בסעיף 1 –

(א) בהגדרה "גוף ציבורי", אחרי פסקה (2) יבוא:

"(3) לעניין פרק ד'1 – גוף המנוי בפרטים (1), (2) ו־(6) עד (10) לתוספת הראשונה, למעט בתי חולים, וכן תאגיד שהוקם בחוק או לפיו, המנוי בתוספת החמישית;";

(ב) אחרי ההגדרה "גוף ציבורי השולח מסרים דיגיטליים" יבוא:

""ועדת חריגים" – ועדה שהוקמה לפי סעיף 3יב;";

(2) אחרי סעיף 3ט יבוא:

"פרק ד'1: הנגשת שירותים שמעניקים גופים ציבוריים באופן דיגיטלי

הגדרות

3י. בפרק זה –

דברי הסבר

כללי הנגשת שירותים ציבוריים באופן דיגיטלי מהווה מנוע צמיחה למשק, בשל ייעול עבודת הממשלה והמגזר הציבורי ושיפור השירותים שמעניקים גופים ציבוריים לציבור באמצעות כלים דיגיטליים מתקדמים. לפיכך, מוצע לעגן בחקיקה את חובת הגופים הציבוריים להנגיש את השירותים הציבוריים המוענקים על ידם, באופן דיגיטלי, באמצעות תיקון לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח–2018 (להלן – החוק). יודגש כי חובה זו מצטרפת אל ההסדרים הקיימים בחוק החלים על גופים ציבוריים, לרבות ההסדרים הנוגעים לדיווור דיגיטלי בידי גוף ציבורי, ואין בה כדי להפחית או לפגוע בהסדרים אלה.

סעיף 2 לפסקה (1)

כאמור, התיקון המוצע מבקש לחייב הנגשה באופן דיגיטלי של שירותים ציבוריים. מוצע לקבוע כי חובת ההנגשה תחול רק על גופים ציבוריים שלהם ממשקי שירות מרובים עם הציבור, ובכלל זה משרדי הממשלה ויחידות הסמך (ולמעט בתי חולים, אשר לגביהם חלים דינים נפרדים בעניין זה), כלל הרשויות המקומיות, וכן כמה תאגידים שהוקמו בחוק או לפיו (בהתאם לתוספת החמישית המוצעת) המעניקים שירותים מרכזיים לציבור. לפיכך, מוצע להגדיר את המונח "גוף ציבורי" לעניין הפרק המוצע (ד'1) באופן שיכלול רק את הגופים הציבוריים האמורים.

לצד זאת, ולשם איזון חובת ההנגשה הדיגיטלית של שירותים ציבוריים עם תכליות אחרות שונות, מוצע לקבוע מנגנון החרגה לחובה זו, ובמסגרת זו להקים ועדת חריגים. לפיכך, מוצע להגדיר בחוק את ועדת החריגים כוועדה המוקמת לפי סעיף 3יב המוצע.

לפסקה (2)

לשם עיגון החובה להנגיש באופן דיגיטלי שירותים ציבוריים, מוצע לתקן את החוק ולהוסיף לו את פרק ד'1 אשר יעסוק בהסדרים הנוגעים לחובה האמורה. פרק ד'1 המוצע יכלול את הסעיפים המפורטים להלן:

[1] ס"ח התשע"ח, עמ' 902; התשפ"ה, עמ' 1493.

"החרגה" – קביעה כי חובת ההנגשה הדיגיטלית לפי סעיף 3יא(א) לא תחול על שירות נפוץ מסוים;

"מערך הדיגיטל הלאומי" – מערך הדיגיטל הלאומי שהוקם מכוח החלטת ממשלה ופועל לפי החלטותיה;

"ערוץ שירות" – האמצעי ליצירת הקשר בין הגוף הציבורי לבין מקבל השירות, ובכלל זה אתר אינטרנט, טלפון, סניף דואר, סניף הגוף הציבורי, עמדת שירות ממוחשבת;

"שירות" – פעולה שגוף ציבורי מבצע לצורך הפעלת סמכותו לפי דין או מכוח תפקידו הציבורי, כדי לספק או לאפשר לאדם או לתאגיד את אחד מאלה:

(1) הגשת בקשה לקבלת אישור, היתר, הרשאה, רישיון, תעודה, הכרה, או כל סוג אחר של מסמך רשמי, ובכלל זה בקשה לרישום או לשינוי רישום במרשם רשמי וכן בקשה למימוש זכות;

(2) הגשת בקשה לקבלת כספים, נכסים או הטבות כגון קצבאות, מענקים וכיוצא באלה, לרבות בקשה לביצוע שינויים לגביהם או בתנאי התשלום שלהם;

(3) תשלום כספים, ובין השאר מסים, חובות, אגרות והיטלים, לרבות בקשה לביצוע שינויים בסכומי התשלום או בתנאיו, כגון בקשה להנחה או לפריסת תשלומים;

(4) הגשת דיווחים או מסירת מידע אחרת הנדרשת לשם עמידה בהוראות שבדין, למעט מסירת מידע שנאסף לצורכי סטטיסטיקה ומחקר בלבד;

(5) בקשה לקבלת מידע בעניין נושא מסוים שמופנית אל הגוף הציבורי;

לעניין זה, "הגשת בקשה" – לרבות תהליכים הנלווים להליך הגשת הבקשה, ובכלל זה רישום, זימון תור, השלמת מידע ומסמכים, מתן חיווי לעניין סטטוס הבקשה וכן תיעוד היסטוריית הבקשה;

דברי הסבר

לסעיף 3י המוצע

מוצע להגדיר מונחים המשמשים בפרק המוצע באופן התואם את היקף חובת ההנגשה הדיגיטלית: מוצע לקבוע כי "החרגה" היא הקביעה כי חובת ההנגשה הדיגיטלית אינה חלה על שירות נפוץ מסוים. כמו כן, מוצע להגדיר מהו "שירות" לעניין פרק ד'1 המוצע ולקבוע כי שירות הוא פעולה שגוף ציבורי מבצע לצורך הפעלת סמכותו לפי דין או מכוח תפקידו הציבורי, כדי לספק או לאפשר לאדם או לתאגיד הגשת בקשות שונות, העברת תשלומים לגוף הציבורי או ממנו, הגשת דיווחים או בקשות מידע מהגוף הציבורי. היות שחובת ההנגשה לא מיועדת לחול על כלל השירותים שגוף ציבורי מספק, מוצע להתמקד בשירותים הניתנים לציבור בהיקף ניכר. לפיכך, מוצע להגדיר מהו "שירות נפוץ" כשירות שניתן במהלך שנה אחת לפחות, ליותר מ־5,000 אנשים או ליותר מ־500 תאגידים. נוסף על כך, היות ששירותים הניתנים לציבור על ידי גופים ציבוריים, ניתנים במגוון דרכים ופלטפורמות, מוצע להגדיר מהו "ערוץ שירות" ולהבהיר כי מדובר באמצעי ליצירת

"שירות נפוץ" – שירות אשר ניתן בשנה קלנדרית אחת לפחות, מבין 5 השנים האחרונות, ליותר מ־5,000 יחידים או ליותר מ־500 תאגידים.

הנגשה דיגיטלית של שירותים ציבוריים

3יא. (א) גוף ציבורי ינגיש את השירותים הנפוצים שהוא מופקד עליהם, באופן דיגיטלי, כך שכלל הפעולות המתבצעות על ידי מקבל השירות לצורך קבלתו יוכלו להתבצע באופן מקוון, לרבות על ידי פנייה באמצעי קשר דיגיטלי כהגדרתו בפרק ב', אלא אם כן נקבע אחרת לפי כל דין.

(ב) גוף ציבורי ינגיש את שירותיו הנפוצים באופן המביא בחשבון, בין השאר, שיקולים הנוגעים לאופן זיהוי מקבל השירות והצורך לוודא את זהותו והגנה על פרטיותו, ובכלל זה שמירה על סודיות רפואית, אבטחת מידע והגנת סייבר.

דברי הסבר

הקשר בין הגוף הציבורי לבין מקבל השירות, ובכלל זה אתר אינטרנט, טלפון, סניף דואר, סניף הגוף הציבורי, עמדת שירות ממוחשבת וכיוצא באלה.

לסעיף 3יא המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע את חובת הגוף הציבורי להנגיש לציבור שירותים נפוצים באופן דיגיטלי, כך שיתאפשרו לביצוע באופן מקוון, אלא אם כן נקבע אחרת לפי כל דין. בהתאם להגדרה המוצעת למונח "שירות", מוצע כי חובה זו תחול על שירות במובנו "המינהלי" ותתמקד בהיבטים הבירוקרטיים של השירות, כלומר הגשת הבקשה לשירות, רישום לו, הליכים נלווים והשלמת מידע ומסמכים, אך אינה נוגעת בהכרח לעצם מתן השירות על ידי הגוף הציבורי, במקרים שבהם מאפייניו של השירות מחייבים ממשק פיזי. כך למשל, במקרה שבו מדובר בשירות שעניינו קבלת רישיון נהיגה, תתאפשר הגשת הבקשה לרישיון באופן דיגיטלי אך מבחן הנהיגה עצמו יתבצע באופן פיזי בנוכחות מקבל השירות. כאמור, מוצע כי המונח "שירות" יוגדר באופן המתייחס, בין השאר, גם לפעולות שמבצע הגוף הציבורי כדי לאפשר תשלום כספים לרשות הציבורית או על ידי הרשות הציבורית, או הגשת דיווחים ומסירת מידע לפי חובה על פי כל דין ולמעט מסירת מידע שתכליתה סטטיסטיקה ומחקר, שאז יש לשמר בידי גורמי המקצוע הרלוונטיים את שיקול הדעת לעניין אופן מסירת המידע והמסמכים. בנוסף, הגדרה זו חלה כאמור גם על בקשה לקבלת מידע בעניין מסוים מאת הגוף הציבורי. יובהר לעניין זה, שאין הכוונה לפניות ציבור כלליות אל הגוף הציבורי, אלא לפנייה לקבלת סוג מסוים ומוגדר של מידע, למשל – פנייה של אדם לקבל מידע על אודות נקודות שנרשמו על שמו בשל ביצוע עבירות תנועה.

יודגש שתיקון המוצע מאפשר מנעד מגוון של דרכים לעניין אופן יישום חובת ההנגשה הדיגיטלית של שירותים כאמור, לרבות שליחת טפסים ומסמכים בדואר אלקטרוני.

נוסף על כך, ולשם איזון בין היתרון העולה מהנגשה דיגיטלית של שירותים ציבוריים לבין העלות הכרוכה בביצוע ההתאמות הנדרשות, מוצע לקבוע כי חובת ההנגשה הדיגיטלית תחול רק לגבי שירותים נפוצים – שירות אשר היקף לקוחותיו, בשנה אחת לפחות, מתוך חמש השנים האחרונות, עמד על יותר מ־5,000 יחידים או 500 תאגידים. זאת, בשל חשיבותו של המגזר העסקי לצמיחה הכלכלית במשק, ובשל ההנחה שמעגלי ההשפעה של 500 תאגידים רחבים בהרבה.

יובהה, למען הסר ספק, כי התיקון המוצע אינו מבקש לקבוע כי שירותים נפוצים יונגשו באופן דיגיטלי בלבד (DIGITAL ONLY), אלא לקבוע, בין ערוצי השירות הקיימים, את הערוץ הדיגיטלי כערוץ חובה. כלומר, אין כוונה לפגוע בערוצי השירות הקיימים בערוץ דיגיטלי יחיד או להחליפם.

לסעיפים קטנים (ב) ו־(ג)

עקב העובדה כי הנגשה דיגיטלית של שירותים ציבוריים עלולה להשפיע על שיקולים הנוגעים לאופן זיהוי הפונה, אימות זהותו, הגנה על פרטיותו, שמירה על סודיות רפואית, אבטחת מידע והגנת הסייבר, מוצע לקבוע כי שיקולים אלה יובאו בחשבון במסגרת הנגשת השירותים הציבוריים. לצד זאת, בשל סוג ואופי הפעילות של גופים ציבוריים המנויים בתוספת החמישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח–1998, כלומר גופים שמערך הסייבר הלאומי מהווה לגביהם "קצין מוסמך", מוצע להבהיר, למען הסר ספק, כי הנגשה דיגיטלית של שירותים הניתנים על ידי גופים אלה, תתבצע גם בכפוף להנחיות הקצין המוסמך בעניינם.

(ג) גוף ציבורי המנוי בתוספת החמישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח–1998[2], ינגיש שירות נפוץ כאמור בסעיף קטן (א), בכפוף להנחיות קצין מוסמך, כהגדרתו בחוק האמור, אשר ניתנו מכוח סעיף 10 לאותו חוק.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), גוף ציבורי לא ינגיש באופן דיגיטלי את השירותים הנפוצים המנויים בתוספת השישית.

ועדת חריגים

3יב. (א) תוקם ועדת חריגים שתפקידה להמליץ לעניין החרגה, ובכלל זה לעניין משך ההחרגה, ואלה חבריה:

(1) המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה או נציג מטעמו;

(2) ראש מערך הדיגיטל הלאומי או נציג מטעמו;

(3) הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציג מטעמו, והוא יהיה יושב ראש הוועדה, או חבר ועדה אחר שהסמיך לכך;

(4) המנהל הכללי של משרד המשפטים (להלן – המנכ"ל) ונציג נוסף מטעמו, או שני נציגים מטעם המנכ"ל;

(5) ראש מערך הסייבר הלאומי או נציג מטעמו.

(ב) הודעה על מינוי חברי ועדת החריגים והרכב הוועדה תפורסם באתר האינטרנט של מערך הדיגיטל הלאומי.

(ג) קיום הוועדה, סמכויותיה ותוקף החלטותיה ופעולותיה לא ייפגעו בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי הוועדה, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה.

(ד) המניין החוקי בישיבות הוועדה הוא רוב חבריה ובהם יושב ראש הוועדה.

(ה) החלטות הוועדה יתקבלו ברוב דעות החברים המשתתפים והמצביעים בישיבה; היו הדעות שקולות, תכריע דעתו של יושב ראש הוועדה.

(ו) הוועדה תקבע את דרכי עבודתה וסדרי דיוניה אם לא נקבעו לפי חוק זה; דרכי עבודת הוועדה וסדרי דיוניה יפורסמו באתר האינטרנט של מערך הדיגיטל הלאומי.

דברי הסבר

לסעיף קטן (ד)

לצד חשיבות ההנגשה הדיגיטלית של שירותים ציבוריים, ייתכנו תכליות אחרות אשר הגשמתן מונעת את הדיגיטציה של השירותים הנפוצים. לפיכך מוצע כי יהיה ניתן למנות, בתוספת השישית המוצעת, רשימה של שירותים נפוצים שלא יונגשו באופן דיגיטלי. אופן ההוספה וההסרה של שירותים נפוצים מהתוספת השישית, יהיה כמפורט בסעיף 3יג המוצע וכן בהתאם לסמכות הקבועה בסעיף 5 לחוק בנוסחו המוצע.

לסעיף 3יב המוצע

מוצע לקבוע את הקמת ועדת חריגים, שתפקידה יהיה להמליץ לשר הממונה על גוף ציבורי, על החרגת שירות נפוץ מחובת הנגשתו באופן דיגיטלי, לרבות הסמכת הוועדה להמליץ על משך ההחרגה. נוסף על כך מוצע לקבוע את הרכבה של הוועדה והוראות שונות לעניין סדרי עבודתה.

[2] ס"ח התשנ"ח, עמ' 348.

החרגת שירות נפוץ

3יג. (א) ראה שר הממונה על גוף ציבורי, ולעניין רשויות מקומיות – שר הפנים (בסעיף זה – השר הממונה על הגוף הציבורי), כי מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות כי שירות נפוץ מסוים לא יונגש באופן דיגיטלי, יפנה השר הממונה על הגוף הציבורי לוועדת החריגים לשם קבלת המלצתה בעניין החרגת השירות הנפוץ האמור ומשך ההחרגה; לפנייה יצורפו פרטי השירות הנפוץ שלגביו מבוקשת ההחרגה, הנימוקים להחרגה ומשך ההחרגה המבוקש.

(ב) ועדת החריגים תעביר את המלצתה לשר הממונה על הגוף הציבורי בתוך 60 ימים מיום קבלת הפנייה ותפרט בהחלטתה את נימוקיה; לא העבירה ועדת החריגים את המלצתה בתקופה האמורה, יראו כאילו המליצה לאשר את ההחרגה בהתאם לפניית השר הממונה על הגוף הציבורי; ועדת החריגים רשאית להאריך את המועד האמור, מטעמים שיירשמו, ב־30 ימים נוספים.

(ג) המלצת ועדת החריגים תפורסם באתר האינטרנט של מערך הדיגיטל הלאומי, ואולם לא תפרסם הוועדה את המלצתה, כולה או חלקה, אם מצאה כי התקיימה לגביה עילה אחת או יותר מהעילות המנויות בסעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח–1998[3], והיא אינה חייבת לפרסם את המלצתה, כולה או חלקה, אם מתקיימות בה אחת העילות המנויות בסעיף 9(ב) לחוק האמור.

(ד) המליצה ועדת החריגים על החרגה של השירות הנפוץ שלגביו פנה השר הממונה על הגוף הציבורי, רשאי השר האמור לתקן, בהתאם להמלצת הוועדה, את התוספת השישית ביחס לאותו שירות, כאמור בסעיף 5(ו).

(ה) המליצה ועדת החריגים שלא להחריג את השירות הנפוץ שלגביו פנה השר הממונה על הגוף הציבורי, רשאי השר האמור לתקן את התוספת השישית ביחס לאותו שירות, כאמור בסעיף 5(ו), ובלבד שהתקיים אחד מאלה:

דברי הסבר

לסעיף 3יג המוצע

מוצע לקבוע את אופן ההחרגה של שירות נפוץ מהחובה להנגישו באופן דיגיטלי, ולסייגה רק למצבים שבהם ראה השר הממונה על הגוף הציבורי (ולעניין רשות מקומית – שר הפנים) כי מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות את ההחרגה האמורה. במקרים אלה, רשאי אותו שר לפנות אל ועדת החריגים ולבקש את המלצתה לעניין החרגת השירות. בנוסף, מוצע לקבוע את הליכי עבודת הוועדה וכן הוראות לעניין פרסום המלצות הוועדה, ובכלל זה סייג לפרסום מקום שבו התקיימה עילה מהעילות המנויות בסעיפים קטנים 9(א) ו־(ב) לחוק חופש המידע, התשנ"ח–1998.

אם המליצה ועדת החריגים לשר הממונה כי שירות נפוץ יוחרג מחובת הנגשתו, יהיה רשאי אותו שר לתקן את התוספת השישית המוצעת ולהוסיף את השירות הנפוץ לרשימת השירותים המנויים בה, בהתאם להוראות סעיף 5 בנוסחו המוצע. אם החליטה הוועדה להמליץ נגד ההחרגה, יהיה רשאי השר הממונה על הגוף הציבורי, לתקן את התוספת השישית באופן המבוקש, רק אם הממשלה אישרה, בהחלטתה, את בקשת השר הממונה על הגוף הציבורי להחריג את השירות הנפוץ, או שהתקבלה הסכמת שר האוצר לכך וכן התקיימה התייעצות עם השר הממונה על ביצוע החוק.

עוד מוצע לקבוע, לשם יעילות התהליך, כי שר האוצר והשר הממונה על ביצוע החוק יעבירו את עמדתם בנושא

[3] ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

(1) הממשלה אישרה, בהחלטתה, את בקשת השר הממונה על הגוף הציבורי להחרגה;

(2) התקבלה הסכמת שר האוצר וכן התקיימה התייעצות עם השר; שר האוצר והשר יעבירו את עמדתם בנושא בתוך 60 ימים ממועד קבלת הפנייה מאת השר הממונה על הגוף הציבורי; לא עשו כן – יראו כאילו התקבלה ההסכמה ומומשה חובת ההיוועצות, בהתאמה.

עיצוב השירות הדיגיטלי

3יד. גוף ציבורי יעצב, במידת האפשר, את השירות הדיגיטלי בהתאם לעקרונות עיצוב השירות כפי שייקבעו על ידי הממשלה בהחלטותיה מזמן לזמן.

איסוף מידע בדבר שירותים והעמדתו לעיון הציבור

3טו. (א) גוף ציבורי יאסוף מידע בדבר כלל השירותים שסיפק לציבור בשנה החולפת, ביחס לכל שירות בנפרד, כמפורט להלן:

(1) סוג מקבלי השירות, תוך הבחנה בין תאגיד ליחיד;

(2) מספר מקבלי השירות בכל ערוץ שירות;

(3) סוגי המסמכים והאישורים אשר מקבל השירות נדרש לספק כדי לקבל את השירות.

(ב) גוף ציבורי יעמיד לעיון הציבור, באתר האינטרנט שלו, עד לתום הרבעון הראשון בכל שנה, את המידע שאסף כאמור בסעיף קטן (א); העמדת מידע כאמור תתבצע באופן המאפשר את איתורו ועיבודו בפשטות באמצעים טכנולוגיים.

(ג) ראש מערך הדיגיטל הלאומי יעמיד לעיון הציבור, באתר האינטרנט של מערך הדיגיטל הלאומי, דיווח מרוכז הכולל את פרטי המידע שנאספו על ידי הגופים הציבוריים כאמור בסעיף קטן (א).

דברי הסבר

בתוך 60 ימים ממועד קבלת הפנייה מאת השר הממונה על הגוף הציבורי; לא עשו כן – יראו כאילו התקבלה הסכמת שר האוצר ומומשה חובת ההיוועצות, בהתאמה.

לסעיף 3יד המוצע

מוצע לקבוע כי גוף ציבורי יעצב, במידת האפשר, את השירות ללקוחותיו בהתאם לעקרונות עיצוב השירות כפי שייקבעו על ידי הממשלה בהחלטותיה מזמן לזמן. יובהר כי קביעה כאמור התקבלה על ידי הממשלה, זה מכבר, במסגרת החלטת ממשלה 1366 מיום ט' בניסן התשפ"ב (10 באפריל 2022) בדבר "הרחבה והסדרה של השירותים הדיגיטליים לתושב ולעסק ותיקון החלטת ממשלה", אשר אימצה את מערכת העיצוב הממשלתית והטילה על ראש מערך הדיגיטל הלאומי לעדכנה מזמן לזמן.

לסעיף 3טו המוצע

בשל החשיבות באיסוף, מיפוי וניהול המידע הנוגע לשירותים המוענקים לציבור, מוצע לקבוע הוראות בעניין חובת גופים ציבוריים לאסוף מידע על אודות כלל השירותים שסיפקו לציבור בשנה החולפת, כאשר ביחס לכל שירות יש להתייחס אל סוג הלקוחות שקיבלו את השירות (תוך הבחנה בין תאגיד ליחיד, וכן פילוחים רלוונטיים נוספים בעניין זה, למשל – סוג התאגיד מקבל השירות), מספר הלקוחות שצרכו את השירות בכל ערוץ שירות וסוגי המסמכים והאישורים אשר יש לספק כדי לקבל את השירות. יודגש כי חובה זו חלה לגבי כלל השירותים המוענקים על ידי הגופים הציבוריים, ואינה מוגבלת רק לשירותים נפוצים. נוסף על כך, מוצע לקבוע הוראות לעניין פרסום המידע הנאסף על ידי הגופים הציבוריים, ובכלל זה הוראה שלפיה הפרסום יבוצע באופן המאפשר את איתורו ועיבודו בפשטות באמצעים טכנולוגיים (כלומר, שהמידע יוגש כשהוא "קריא מכונה" – Machine Readable, כך שיהיה ניתן לאתרו ולעבדו ביעילות).

מדידת שירותים

3טז. גוף ציבורי ימדוד באופן מדגמי את שביעות הרצון של מקבלי השירות לגבי אופן השימוש בשירות (בסעיף זה – מדידה); מדידה כאמור תתבצע, מדי שנה, לגבי 10 שירותים, לפחות, אשר מספר מקבלי השירות בהם הוא הרב ביותר, ובתנאי ש־1,000 יחידים או 100 תאגידים, לפחות, צרכו את השירות בשנה הקלנדרית הקודמת לשנה שבה מתבצעת המדידה; מדידה תתבצע בהתייחס לכל אחד מערוצי השירות שבהם מסופקים שירותים אלה.";

(3) בסעיף 5, אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:

"(ה) השר, בהסכמת שר האוצר, רשאי, בצו, לשנות את התוספת החמישית.

(ו) השר הממונה על גוף ציבורי, כהגדרתו בפסקה (3) להגדרה "גוף ציבורי", רשאי, בצו, להוסיף שירות נפוץ לתוספת השישית, ובלבד שהתקיימו התנאים המפורטים בסעיף 3יג, וכן רשאי, בצו, להסיר שירות נפוץ מהתוספת השישית.";

(4) אחרי התוספת הרביעית יבוא:

"תוספת חמישית

(פסקה (3) להגדרה "גוף ציבורי" בסעיף 1)

(1) המוסד לביטוח לאומי;

(2) מכון התקנים;

(3) רשות החדשנות;

(4) רשות שדות התעופה;

(5) שירות התעסוקה.

דברי הסבר

לסעיף 3טז המוצע

לשם המשך התייעלות המגזר הציבורי ושיפור השירות המוענק לציבור, מוצע לחייב גופים ציבוריים לבצע, באופן מדגמי, מדידה של שביעות רצון ציבור מקבלי השירות, לגבי 10 שירותים לפחות מדי שנה, שהם בעלי מספר הלקוחות הגבוה ביותר, ומוענקים ל־1,000 יחידים או ל־100 תאגידים, לכל הפחות. מדידה כאמור תתבצע ביחס לכל ערוצי השירות שבהם מוענקים שירותים אלה.

לפסקאות (3) ו־(4)

מוצע להוסיף שתי תוספות לחוק: תוספת חמישית – לעניין רשימת התאגידים שהוקמו בחוק או לפיו ואשר לגביהם תחול חובת ההנגשה של שירות נפוץ באופן דיגיטלי, ותוספת שישית – לעניין רשימת השירותים הנפוצים המוחרגים מחובת ההנגשה באופן דיגיטלי). בנוסף, מוצע בהתאמה לעדכן את סעיף 5 לחוק, הקובע את המנגנונים לעניין שינוי התוספות לחוק. יודגש לעניין זה, כי לעומת הוספת שירות נפוץ לתוספת השישית, באמצעות צו של השר הממונה על הגוף הציבורי, המחייבת כי יתקיימו התנאים המפורטים בסעיף 3יג(ה) המוצע, הסרת שירות נפוץ מהתוספת באמצעות צו כאמור אינה טעונה עמידה בתנאים מקדימים.

תוספת שישית

(סעיפים 3יא ו־3יג)

	שם הגוף הציבורי	השירות
1.	משרד הבריאות	פנייה לוועדות רפואיות במשרד הבריאות; לעניין זה, "ועדה רפואית" – ועדה הפועלת במשרד הבריאות לפי כל דין או מכוח תפקידו הציבורי של המשרד, הבוחנת כל אחד מאלה: (1) כושרו הרפואי או התפקודי או שיעור נכותו של אדם לצורך מימוש זכות, קביעת כשירות לשרת במשרה, קבלה או שלילה של רישיון, היתר או תעודת רישום במקצועות הבריאות והרפואה; (2) התאמה רפואית או אתית של אדם להליך רפואי או להליך של ניסוי רפואי בבני אדם."

תיקון חוק חתימה אלקטרונית

3. בחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א–2001[4], במקום סעיף 21א יבוא:

"הנפקת תעודות אלקטרוניות מאושרות בידי המדינה

21א. (א) המדינה רשאית, בכפוף להסמכתה כגורם מאשר בהתאם להוראות חוק זה, להנפיק תעודה אלקטרונית מאושרת לפי חוק זה, בכל אחד מאלה:

דברי הסבר

סעיף 3 חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א–2001, קובע הוראות הנוגעות לחתימה אלקטרונית. סעיף 21א לחוק האמור קובע הוראות הנוגעות להנפקת תעודה אלקטרונית מאושרת (להלן – תעודה מאושרת) בידי המדינה, ומתיר לה להנפיק תעודה כאמור לעובד המדינה (תוך שההגדרה לעניין זה רחבה ומתייחסת לגורמים נוספים במסגרת זו) וכן להנפיק תעודה לציבור. ואולם לעניין הנפקת תעודה לציבור חלות מגבלות אלה, כמפורט בנוסח הסעיף שלהלן –

"הנפקת תעודות אלקטרוניות מאושרות בידי המדינה

21א. (א) המדינה רשאית להנפיק תעודה אלקטרונית מאושרת לפי חוק זה, בכל אחד מאלה:

(1) על גבי מסמך זיהוי כהגדרתו בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע–2009; ואולם מקום שבו נדרשת חתימה אלקטרונית מאושרת לפי כל דין, תוכל תעודה אלקטרונית מאושרת שהונפקה לפי סעיף זה לשמש רק לשם ביצוע פעולה של בעל התעודה מול המדינה, ובלבד שאינה פעולה של תאגיד או פעולה כאמור של בעל תעודה שהוא בעל מקצוע מורשה לפי כל דין, המתבצעת במסגרת מקצועו או רישיונו;

(2) לעובד המדינה, למי שממלא תפקיד או נושא משרה מטעמה או במוסד ממוסדות המדינה, או למי שממלא תפקיד על פי דין, לצורך ביצוע עבודתו או תפקידו כאמור; לעניין זה, "עובד המדינה" – לרבות חייל, שוטר וסוהר.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאית המדינה, החל ביום כ"ו בטבת התשע"א (2 בינואר 2011) (בסעיף זה – המועד הקובע), להנפיק תעודה אלקטרונית מאושרת אף שלא כאמור בסעיף קטן (א), ובלבד שהתקיימו כל אלה:

(1) התעודה דרושה לצורך ביצוע חובה המוטלת על מבקש התעודה על פי דין או על פי דרישה של רשות מרשויות המדינה;

(2) הממשלה החליטה על כך לאחר שנוכחה כי רק גורם מאשר אחד מנפיק תעודות אלקטרוניות מאושרות למטרות האמורות בפסקה (1) וקיימים ליקויים מהותיים באופן פעולתו, ועקב כך קיים חשש לפגיעה ביכולתם של מי שהוטלה עליהם חובה או דרישה כאמור בפסקה (1), למלא הוראות או דרישות בהתאם לכל דין ובאופן סביר.

(ג) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו־(ב), רשאית המדינה להנפיק תעודה אלקטרונית מאושרת אף שלא

[4] ס"ח התשס"א, עמ' 210; התשפ"ד, עמ' 173.

(1) לשם ביצוע פעולה של בעל התעודה מול גופים ציבוריים המנויים בתוספת הראשונה לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח–2018[5];

(2) לעובד המדינה, למי שממלא תפקיד או נושא משרה מטעמה או במוסד ממוסדות המדינה, או למי שממלא תפקיד על פי דין, לצורך ביצוע עבודתו או תפקידו כאמור; לעניין זה, "עובד המדינה" – לרבות חייל, שוטר וסוהר.

(ב) השר, באישור ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות לעניין הנפקת תעודות אלקטרוניות מאושרות וביטולן בידי המדינה לפי פרק זה, ואולם לא יקבע השר הוראות שיפחיתו מרמת האבטחה ואיכות השירות הנדרשות מגורם מאשר לפי חוק זה; לא נקבעו הוראות לפי סעיף קטן זה, יחולו על המדינה ההוראות החלות לפי חוק זה על גורם מאשר שאינו המדינה."

דברי הסבר

כאמור בסעיף קטן (א), לפני המועד הקובע, ובלבד שלא קיים גורם מאשר אחר שיכול לספק את השירות, והתקיים אחד מאלה:

(1) גורם מאשר נמחק מהמרשם;

(2) הותלה תוקף רישומו של גורם מאשר במרשם;

(3) נפסקה פעילותו של גורם מאשר;

(4) הממשלה נוכחה, על פי חוות דעתו של הרשם, כי קיימים בפעולתו של גורם מאשר ליקויים מהותיים המעלים חשש לפגיעה במהימנות התעודות האלקטרוניות המאושרות שהוא מנפיק.

(ד) התקיימו התנאים להנפקת תעודות אלקטרוניות מאושרות בידי המדינה לפי סעיף קטן (ב) או (ג), יודיע השר לגורם המאשר על ההחלטה להנפיק תעודות אלקטרוניות מאושרות בידי המדינה.

(ה) החליטה הממשלה כי הוסר החשש האמור בסעיף קטן (ב)(2) או (ג)(4), או חדלו להתקיים התנאים האמורים בפסקאות (1) עד (3) של סעיף קטן (ג), תחדל המדינה להנפיק תעודות אלקטרוניות מאושרות לפי סעיפים קטנים (ב) או (ג); השר רשאי לקבוע הוראות לעניין זה, לרבות לעניין חדילה מדורגת של הנפקה כאמור על ידי המדינה.

(ו) השר, באישור ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות לעניין הנפקת תעודות אלקטרוניות מאושרות וביטולן בידי המדינה לפי פרק זה, ואולם לא יקבע השר הוראות שיפחיתו מרמת האבטחה ואיכות השירות הנדרשות מגורם מאשר לפי חוק זה."

בשל יתרונות החתימה האלקטרונית והעובדה כי יש בה כדי לקדם תהליכי חדשנות והתייעלות דיגיטלית של שירותים ציבוריים, מוצע להסיר חלק מהמגבלות החלות על הנפקת תעודה מאושרת בידי המדינה, ולאפשר הנפקה כאמור שלא על גבי מסמך זיהוי כאמור בסעיף קטן (א)(1) וכן לאפשר את הנפקת התעודה המאושרת גם לשם ביצוע פעולות של מורשי חתימה מטעם תאגידים ובעלי מקצוע מורשים לפי כל דין, המתבצעות לצורך עבודתם או תפקידם מול גופים ציבוריים, והכול בהתאם לתקנות הקבועות בעניין זה לגבי גורמים מאשרים שאינם המדינה או בהתאם לתקנות ייעודיות שיותקנו בנושא.

[5] ס"ח התשע"ח, עמ' 902.

תחולה הדרגתית

4. על אף האמור בסעיף 26, השירותים הנפוצים כמשמעותם בסעיף 3י לחוק תקשורת דיגיטלית אשר לא היו מונגשים באופן דיגיטלי ערב יום תחילתו של חוק זה, יונגשו באופן דיגיטלי על ידי גוף ציבורי, כהגדרתו בפסקה (3) להגדרה "גוף ציבורי" בחוק תקשורת דיגיטלית, באופן הדרגתי, במועדים כמפורט להלן ובשיעורים הקבועים לצידם:

(1) עד תום 12 חודשים מיום תחילתו של חוק זה – 25%;

(2) עד תום 24 חודשים מיום תחילתו של חוק זה – 75%;

(3) עד תום 36 חודשים מיום תחילתו של חוק זה – 100%.

דברי הסבר

סעיף 4 תחילתם של התיקונים המוצעים לחוק תקשורת דיגיטלית ולחוק חתימה אלקטרונית כנוסחם בסעיפים 2 ו־3, ביום תחילתו של חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025), התשפ"ה–2024 (להלן – יום התחילה), ואולם לשם מתן תקופת היערכות לגופים ציבוריים כדי לממש כנדרש את חובת ההנגשה הדיגיטלית של שירותים ציבוריים, מוצע לקבוע החלה הדרגתית של חובה זו, כמפורט להלן:

(1) עד תום 12 חודשים מיום התחילה – יש להנגיש 25% מכלל השירותים הנפוצים שלא הונגשו באופן דיגיטלי ערב יום התחילה;

(2) עד תום 24 החודשים מיום התחילה – יש להנגיש 75% מכלל השירותים הנפוצים שלא הונגשו באופן דיגיטלי ערב יום התחילה;

(3) עד תום 36 חודשים מיום התחילה – יש להנגיש 100% מכלל השירותים הנפוצים שלא הונגשו באופן דיגיטלי ערב יום התחילה.

יובהר כי לעניין משרדי הממשלה ויחידות הסמך, החליטה הממשלה בהחלטה 2273 מיום ג' בחשוון התשפ"ה (4 בנובמבר 2024) בעניין "ייעול המגזר הציבורי: האצת שירות הדיגיטל לאזרח ויצירת תשתיות דיגיטליות וכלי מדיניות תומכים ותיקון החלטות ממשלה", כי לוחות הזמנים ליישום חובת ההנגשה הדיגיטלית כאמור הם החל ממועד פרסום ההחלטה האמורה.

פרק ג': גבייה

תיקון חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות

5. בחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה–1995[6] (להלן – חוק המרכז לגביית קנסות) –

(1) בסעיף 1, במקום ההגדרה "המצאה" יבוא:

""המצאה" – כל אחת מאלה:

(1) המצאה לפי פרק י"ט לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט–2018[7];

(2) המצאה שמתקיימים לגביה התנאים הקבועים בסעיפים 13 או 13ז לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח–2018[8];

(3) המצאה בהתאם להוראות סעיף 15ד;";

(2) אחרי סעיף 15ג יבוא:

"המצאה בדרך של הזדהות דיגיטלית

15ד. (א) אישר חייב את צפייתו בהודעה מקוונת של דרישה לתשלום חוב, לאחר שהזדהה באמצעות אמצעי דיגיטלי שמאפשר הזדהות ברמת ודאות גבוהה בנסיבות העניין, יראו אותו כמי שהומצאה לו הדרישה לתשלום החוב.

(ב) המרכז יתעד את אישור החייב כי צפה בהודעה המקוונת כאמור בסעיף קטן (א).

דברי הסבר

כללי סעיף 5 לחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה–1995 (להלן – חוק המרכז לגביית קנסות), קובע כי טרם נקיטת הליכי גבייה ואכיפה, נדרש לשלוח לחייב הודעה לדרישת תשלום, הן באמצעות דואר רגיל והן בהמצאה. כיום, המצאה לפי חוק המרכז לגביית קנסות היא על פי פרק י"ט לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט–2018, ובהמשך תיכנס לתוקף דרך נוספת לביצוע המצאה, בהתאם לסעיפים 13 או 13ז לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח–2018 (להלן – חוק תקשורת דיגיטלית). בשל העובדה שאפשרות זו טרם נכנסה לתוקף, לא ידוע מה תהיה השפעתה על דרכי הגבייה, אך יצוין כי המצאה בהתאם לחוק תקשורת דיגיטלית תהיה אפשרית רק לחייבים שאפשרו פנייה אליהם באופן וולונטרי, דבר אשר לפי ההערכות צפוי להקטין את היעילות של כלי זה כהמצאה.

בשנים האחרונות חלה התקדמות משמעותית בתהליכי הדיגיטציה של ממשלת ישראל, וכיום באמצעות האזור האישי הממשלתי (myGov) ניתן לקבל מידע ואישורים רבים (כדוגמת: ספח תעודת זהות, תעודות לידה, אישורי היעדר חובות בהוצאה לפועל, רישיון נהיגה, רישיון רכב, תעודת בגרות ועוד) וכן ניתן לבצע פעולות שונות (תשלום אגרה לרישיון נהיגה או רכב, חידוש והפעלה של תעודת זהות, עדכון הכתובת במרשם האוכלוסין ועוד).

במסגרת הכניסה של האזרח לאזור האישי הממשלתי או לאזור האישי של רשות האכיפה והגבייה (להלן – האזור האישי), לאחר שהזדהה ברמת ודאות גבוהה, ניתן ליידע אותו באופן אקטיבי על קיומם של חובות שונים המתנהלים במרכז לגביית קנסות או במערכת ההוצאה לפועל, אם ישנם.

מוצע לתקן את חוק המרכז לגביית קנסות ואת חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז–1967 (להלן – חוק ההוצאה לפועל), כך שאישור החייב כי צפה בהודעה מקוונת לעניין קיומו של חוב ודרישה לתשלומו, באמצעות האזור האישי, ייחשב להמצאה בהתאם לחוקים אלה, דבר שעשוי לייעל באופן ניכר את תהליכי הגבייה והאכיפה.

סעיף 5 לפסקה (1)

מוצע לתקן את ההגדרה "המצאה" הקבועה בחוק המרכז לגביית קנסות, כך שתכלול גם חלופה של המצאה בדרך של הזדהות דיגיטלית, כמפורט בתיקון המוצע.

לפסקה (2)

לסעיף 15ד המוצע

מוצע להוסיף את סעיף 15ד לחוק המרכז לגביית קנסות ובו לקבוע כי קבלת אישור של חייב על צפייה בהודעה מקוונת של דרישה לתשלום חוב, לאחר שהזדהה

[6] ס"ח התשנ"ה, עמ' 170; התשפ"ד, עמ' 883.

[7] ק"ת התשע"ט, עמ' 442.

[8] ס"ח התשע"ח, עמ' 902.

(ג) ההודעה המקוונת תוצג באופן בולט ויצוין בה כי היא מהווה המצאה לפי דין, באופן ברור ושאין בו כדי להטעות, לרבות הסבר בשפה פשוטה מה משמעותה של המצאה זו.

(ד) שר המשפטים יקבע הוראות לעניין סעיף זה.

שקילות המצאה בדרך של הזדהות דיגיטלית להמצאה אישית או שליחה בדואר רשום

5ה. נקבע בחוק זה או בהחלטת הרשם לענייני המרכז כי יש לבצע המצאה אישית או בדואר רשום, יראו בהמצאה בדרך של הזדהות דיגיטלית לפי סעיף 5ד כביצוע המצאה כאמור."

תיקון חוק ההוצאה לפועל

6. בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז–1967[9], בסעיף 1, בהגדרה "המצאה מלאה", אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) המצאה בהתאם להוראות סעיף 5ד לחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה–1995;".

פרק ג' – תחילה

7. תחילתו של פרק זה במועד שיקבע השר, בצו, בהתאם למועד כניסתן לתוקף של תקנות לפי סעיף 5ד(ד) לחוק המרכז לגביית קנסות, כנוסחו בסעיף 5(2) לחוק זה.

דברי הסבר

באמצעות אמצעי דיגיטלי שמאפשר הזדהות ברמת ודאות גבוהה בנסיבות העניין, תיחשב כהמצאה.

לנוכח התכלית של ההמצאה ליידע את החייב בדבר קיומו של החוב, מוצע לקבוע הוראות שונות שמחזקות את תכלית העברת המידע לידיעת החייב ולעיונו. כך, מוצע לקבוע כי המרכז יתעד את אישור החייב כי צפה בהודעה המקוונת של הדרישה לתשלום החוב. זאת מכיוון שלמועד ביצוע ההמצאה יש חשיבות רבה בהליך הגבייה, לעניין עצם ביצוע הליכי גבייה נגד החייב וכן בהיבט של צבירת ריביות על החוב.

עוד מוצע לקבוע שההודעה המקוונת תוצג באופן בולט ויצוין בה כי היא מהווה המצאה לפי דין, באופן ברור ושאין בו כדי להטעות, לרבות הסבר בשפה פשוטה מה משמעותה של המצאה זו. בשל ההשלכות המהותיות של ביצוע ההמצאה לחייב, ישנה חשיבות רבה כי ההודעה המקוונת תהיה בולטת וברורה לחייב כאשר הוא מאשר את הצפייה בה. בעיקר, ישנה חשיבות להסב את תשומת ליבו של החייב להליך שאליו הודעה זו מתייחסת, לכך שאישור הצפייה בהודעה מהווה אישור המצאה לפי החוק ומה המשמעויות של ביצוע המצאה זו.

מוצע להסמיך את שר המשפטים לקבוע הוראות לעניין סעיף זה. הוראות כאמור יכללו, בין השאר, הוראות לגבי אופן הצגת ההודעה המקוונת לחייב והמידע שייכלל בה, אופן קבלת האישור של החייב על הצפייה בהודעה וכן המקרים שבהם יוכל בא כוח החייב או נציג החייב לאשר את קבלת ההודעה המקוונת בשמו. כפי שיובהר בהמשך, התקנות שיקבע השר לעניין זה הן תקנות חובה לצורך יישום הסעיף כנדרש, ועל כן סעיף 5ד המוצע לא יופעל בטרם יותקנו תקנות כאמור.

לסעיף 5ה המוצע

מוצע לקבוע כי מקום שבו נקבע בחוק המרכז לגביית קנסות או בהחלטת הרשם לענייני המרכז כהגדרתו בחוק האמור, כי יש לבצע המצאה אישית או המצאה בדואר רשום, יראו את ההמצאה בדרך של הזדהות דיגיטלית לפי סעיף 5ד המוצע, כשקולה להמצאה כאמור, לפי העניין. זאת, מכיוון שהמצאה בדרך של הזדהות דיגיטלית הכוללת זיהוי בוודאות גבוהה של האדם הצופה בהודעה וקבלת אישור כי צפה בהודעה, מקיימת את התנאים הדרושים להמצאות מסוג זה ואת התכלית שבבסיסן.

סעיף 6 מוצע לתקן את חוק ההוצאה לפועל כך שהמצאה בדרך של הזדהות דיגיטלית בהתאם לסעיף 5ד לחוק המרכז לגביית קנסות, כפי שמוצע לתקנו בתיקון זה, תיחשב להמצאה מלאה לעניין חוק ההוצאה לפועל. כך, בדומה למוצע לעניין חוק המרכז לגביית קנסות, יתייעלו גם הליכי הגבייה שלפי חוק ההוצאה לפועל.

סעיף 7 כדי לייצר ודאות לעניין כניסתם לתוקף של התיקונים המוצעים בפרק זה, מוצע לקבוע כי תחילתם של סעיפים 5 ו־6 לחוק זה תהיה במועד שיקבע שר המשפטים, בצו, בהתאם לכניסתן לתוקף של תקנות שיקבע השר האמור לפי סעיף 5ד המוצע, באופן שהתקנת תקנות כאמור תהווה תנאי לכניסתם לתוקף של התיקונים המוצעים.

[9] ס"ח התשכ"ז, עמ' 116; התשפ"ד, עמ' 1498.

פרק ד': תשתיות ביוב

תיקון חוק תאגידי מים וביוב

8. בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א–2001[10] –

(1) בסעיף 2 –

(א) אחרי ההגדרה "חברה אזורית" יבוא:

""חברה ממשלתית" – כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות;";

(ב) אחרי ההגדרה "קולחים" יבוא:

""רשות החברות הממשלתיות" – כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות;";

(2) בסעיף 13ה, אחרי "איגוד ערים" יבוא "או חברה ממשלתית שקיבלו רישיון חברת ביוב בהתאם לסעיף 15(ג1)(1)";

(3) בסעיף 13יב, במקום "ולעניין" יבוא "לעניין", ובסופו יבוא "ולעניין חברת ביוב שהיא חברה ממשלתית – גם למעט סעיפים 22(א) ו־(ב), 28 ו־54, הוראות פרקים ד' ו־ה', סעיף 116(א)(2) וסימן ב' לפרק ח'";

דברי הסבר

כללי משק הביוב הוא אחד החסמים המשמעותיים ביותר לשוק הדיור, וזאת בשל המגבלה על בניית יחידות דיור בלא פתרון ביוב מלא. נוסף על כך, העדר תשתיות ביוב מספקות ביחס לאוכלוסייה מייצר סיכונים בריאותיים וסביבתיים משמעותיים אשר עלולים להביא לפגיעה ממשית בבריאות הציבור. כיום, גורמים שונים אחראים על הקמה, שדרוג ותפעול של תשתיות ביוב והם: תאגידי המים והביוב, שבעה איגודי ערים לביוב, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות. ישנם כ־85 מיתקני טיהור שפכים (להלן – מט"שים) גדולים ברחבי הארץ ועוד כ־100 מט"שים קטנים אשר מטפלים בכ־600 מיליון מטרים מעוקבים של שפכים בשנה.

חלק ניכר מהגופים אשר מחזיקים את מיתקני טיהור השפכים אינם מפתחים את מערכות ההולכה ואת מיתקני טיהור השפכים, דבר שמביא לעיכוב בשיווק של יחידות דיור. הסיבה לכך נובעת מכך שהתאגידים והגופים המקומיים אינם הגורם היעיל ביותר, מבחינה מבנית, להיות אחראי על הקמת תשתיות הולכה וטיפול אזוריות.

מוצע, כמפורט להלן, לתקן את חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א–2001 (להלן – החוק), ולאפשר לחברה ממשלתית – שתהיה חברה מבוססת, בעלת יתרון גודל ובעלת ניסיון בתחומים משיקים ובהקמת תשתיות – להיות חברת ביוב ולתת מענה למקטעי ההולכה והטיפול שלגביהם נדרשים יתרונות כאמור, ובכך לצמצם את החסמים בשוק הדיור.

סעיף 8 לפסקה (1)

מוצע לקבוע הגדרות למונחים "חברה ממשלתית" ו"רשות החברות הממשלתיות" המשמשים בתיקון זה.

לפסקה (2)

לפי סעיף 13ה לחוק, התקנון של חברת ביוב, למעט איגוד ערים, טעון אישור של הממונה על ענייני החברות לשירותי מים וביוב (להלן – הממונה). מוצע לקבוע כי גם תקנונה של חברה ממשלתית שתקבל רישיון חברת ביוב לפי החוק לא יהיה טעון אישור של הממונה. הוראת סעיף 20(א) לחוק החברות, התשנ"ט–1999, בשילוב עם הוראת סעיף 50(ג) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975, מביאות לכך שתיקון תקנון חברה ושינויו, כאשר מדובר בחברה ממשלתית, מצויים בסמכות השר שאחראי על החברה והשר שאחראי על רשות החברות הממשלתיות, לאחר התייעצות עם רשות החברות. בנסיבות אלה, מתייתר הצורך לקבל גם את אישורו של הממונה לתקנון.

לפסקה (3)

לפי סעיף 13יב לחוק, הוראות החוק שחלות על חברה למתן שירותי מים וביוב יחולו גם על חברת ביוב כהגדרתה בחוק, למעט סעיפים מסוימים שאין מקום להחילם. בשל מאפייניה של חברה ממשלתית ובשל הוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975 (להלן – חוק החברות הממשלתיות), שחלות לגביה, מוצע לקבוע סעיפי חוק נוספים שהוראותיהם לא יחולו לגבי חברת ביוב שהיא חברה ממשלתית. ואלה הם:

(1) סעיפים 22(א) ו־(ב) – סעיפים אלה מגבילים את תחום פעילותה ועיסוקיה של חברת ביוב. מוצע לקבוע כי סעיף זה לא יחול לגבי חברה ממשלתית שכן מטרותיה נקבעות על ידי הממשלה;

(2) סעיף 28 – סעיף זה קובע מהן ההחלטות של חברת ביוב אשר טעונות אישור מראש ובכתב של הממונה. בנוגע לחברה ממשלתית ישנה הסדרה בעניין זה שקבועה בחוק החברות הממשלתיות, ועל כן מוצע להחריג את תחולת הסעיף לגבי חברה ממשלתית שהיא חברת ביוב;

(3) סעיף 54 – בסעיף זה נקבעו הוראות לגבי דוחותיה הכספיים של חברת ביוב. בנוגע לחברה ממשלתית ישנה

[10] ס"ח התשס"א, עמ' 454; התשפ"ה, עמ' 173.

(4) בסעיף 15(ג1)(1), אחרי פסקת משנה (ג) יבוא:

"(ד) חברה ממשלתית, לאחר התייעצות עם רשות החברות הממשלתיות; לא נמסרה בכתב עמדתה של רשות החברות הממשלתיות, בתוך 30 ימים מיום שהממונה פנה אליה בכתב לקיום התייעצות, יראו, בתום אותה תקופה, כאילו קוימה חובת ההתייעצות.";

(5) בסעיף 51, במקום סעיף קטן (ד) יבוא:

"(ד) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) עד (ג), לעניין ספק שירותי ביוב שבחר לקבל שירותי הולכה וטיפול מחברת ביוב או להצטרף לחברת ביוב משותפת, תקבע מועצת הרשות אם הסמכות לקבוע הוראות כאמור בסעיף קטן (א) והסמכות לדרוש ביצוע פעולות כאמור בסעיף קטן (ג), בתחומו של ספק שירותי הביוב, יהיו נתונות לחברת הביוב או לספק שירותי הביוב; קבעה מועצת הרשות שהסמכויות האמורות לקביעת הוראות ולדרישת ביצוע פעולות יהיו נתונות לחברת הביוב, חברת הביוב תפעיל את הסמכויות האמורות לאחר שהתייעצה עם ספק שירותי הביוב וכן תמסור לו הודעה על קביעת הוראה או דרישת ביצוע פעולה, לפי סעיף קטן זה."

דברי הסבר

הסדרה בעניין זה שקבועה בחוק החברות הממשלתיות, ועל כן מוצע לקבוע כי סעיף זה לא יחול לגבי חברה ממשלתית שהיא חברת ביוב;

(4) פרק ד' – בפרק זה נקבעו הוראות לגבי דירקטוריון החברה, תפקידיו, סדרי עבודתו, המנהל הכללי של החברה ועובדיה; גם בתחום זה ישנה הסדרה שקבועה בחוק החברות הממשלתיות, ועל כן מוצע להחריג את תחולת הפרק לגבי חברה ממשלתית שהיא חברת ביוב;

(5) פרק ה' – בפרק זה נקבעו הוראות לגבי החזקת אמצעי שליטה בחברה; הוראות אלה אינן רלוונטיות לחברה ממשלתית שנשלטת על ידי המדינה, ועל כן מוצע להחריג את תחולת הפרק;

(6) סעיף 116(א)(2) – בסעיף זה נקבע שהממונה יהיה רשאי לאסור על חברה שלא תיקנה פגמים, לחלק דיבידנדים או רווחים לבעלי המניות של החברה; הוראה זו אינה מתאימה להחלה על חברה ממשלתית ועל כן מוצע להחריג את תחולת הסעיף לגבי חברה ממשלתית שהיא חברת ביוב;

(7) סימן ב' לפרק ח' – סימן זה עוסק במינוי מנהל מיוחד וועדת הנהלה לחברה בנסיבות שנקבעו בסעיף; סימן זה אינו מתאים להחלה על חברה ממשלתית, ועל כן מוצע להחריג את תחולת הסימן לגבי חברה ממשלתית שהיא חברת ביוב.

לפסקה (4)

מוצע לקבוע שיהיה ניתן לתת רישיון של חברת ביוב גם לחברה ממשלתית, נוסף על הגופים המנויים בחוק. כך, חברה ממשלתית שתקבל רישיון חברת ביוב תוכל לספק שירותי הולכה וטיפול אם ספק שירותי ביוב יבקש לקבל ממנה שירותים אלה. רישיון כאמור יינתן לאחר התייעצות עם רשות החברות הממשלתיות.

לפסקה (5)

סעיף 51 לחוק מעניק לחברה למתן שירותי מים וביוב, האחראית על שלושת המקטעים במשק הביוב – איסוף, הולכה וטיפול – סמכות לקבוע למפעלים שבתחומה הוראות בעניין טיפול מקדים בשפכי תעשייה; ניטור של איכות שפכי תעשייה ודיווח על התוצאות; חובת מסירת הודעה על שינוי בספיקה או באיכות של השפכים בנסיבות הקבועות בסעיף; נוסף על כך, הסעיף מעניק סמכות לחברה כאמור לדרוש מבעל מקרקעין או מפעל שבתחומה נקיטת פעולה ספציפית לצורך טיפול תקין בשפכים, הבטחת פעולתן התקינה של מערכות המים או הביוב, מניעה של נזק ממים או משפכים, זיהום מקורות מים או ים, או מניעה של מפגע תברואי או סביבתי, או הסרתו.

לפי סעיף 51(ד) לחוק, אם ספק שירותי ביוב בחר לקבל שירותי הולכה וטיפול מחברת ביוב או מחברת ביוב משותפת, אזי הסמכויות האמורות לקביעת הוראות ולדרישה לנקיטת פעולות יהיו של חברת הביוב. מוצע להחליף את סעיף קטן (ד) ולקבוע כי במקרה כאמור, הסמכויות האמורות לא יינתנו לחברת ביוב כברירת מחדל, וחלף זאת מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב תקבע, בתחומו של ספק שירותי הביוב, אם הסמכויות יהיו נתונות לחברת הביוב או לספק שירותי הביוב עצמו. זאת, שכן ההוראות שניתנות לפי הסעיף הן הוראות ללקוחות הקצה – במקטע האיסוף, ואילו חברת ביוב פועלת במקטעי ההולכה והטיפול ואינה מצויה בקשר עם לקוחות הקצה המצויים במקטע האיסוף. עם זאת, ישנה השפעה לפעולות של לקוחות הקצה על התשתיות של חברת הביוב. לכן מוצע כי מועצת הרשות תקבע, בהתאם לנסיבות הרלוונטיות בכל אזור ולכל חברת ביוב, אם הסמכויות האמורות יהיו בידי חברת הביוב או בידי ספק שירותי הביוב. מוצע להבהיר, בדומה להוראת סעיף קטן (ד) הקיים, כי אם קבעה מועצת הרשות לתת את הסמכויות האמורות בידי חברת הביוב, חברת הביוב תפעיל את סמכותה רק לאחר שהתייעצה עם ספק שירותי הביוב וכן תמסור לו הודעה על הפעלת הסמכות.

פרק ה': רשויות מקומיות

תיקון פקודת העיריות

9. בפקודת העיריות[11] –

(1) בסעיף 142א(ט), במקום "סעיף 148" יבוא "סעיף 197א";

(2) סעיף 148 – בטל;

(3) במקום סעיף 149ה יבוא:

"ועדה לקליטת עלייה

"149ה. המועצה רשאית לבחור ועדה לקליטת עלייה שתטפל בכל עניין הנוגע לקליטת תושבים שעלו לישראל בעירייה.";

דברי הסבר

כללי במטרה להגדיל את יכולתן של הרשויות המקומיות לפעול באופן עצמאי בניהול ענייניהן בלא תלות בשלטון המרכזי, באופן שיאפשר את צמיחתן הכלכלית, מוצעים תיקוני חקיקה שונים אשר יביאו לטיוב הרגולציה שחלה עליהן, תוך קביעת מנגנונים מאזנים וחיזוק מערכי הבקרה והפיקוח בתוך הרשויות ומולן, באופן שיבטיח את שמירת המינהל התקין ברשויות המקומיות גם לאחר הטמעת השינויים המוצעים.

ההסדר המוצע בסעיפים 9(1), (2), (8) ו־(9) ו־11(1) להצעת החוק, נכלל בסעיף 29 להצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח–2018 (הצ"ח הממשלה התשע"ח, עמ' 420), אשר אושרה בקריאה ראשונה בכ"ח בשבט התשע"ח (13 בפברואר 2018), אך הופרד ממנה להמשך הליך החקיקה. בהמשך, נכלל ההסדר המוצע כאמור בהצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 147), התשע"ח–2018 (הצ"ח הממשלה התשע"ח, עמ' 962), אשר אושרה בקריאה ראשונה ביום ה' בתמוז התשע"ח (18 ביוני 2018), אך הליכי חקיקתה לא הושלמו.

ההסדר המוצע בסעיפים 9(12), 10, 12 ו־15(2) להצעת החוק, נכלל בהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו־2024), התשפ"ג–2023 (הצ"ח הממשלה התשפ"ג, עמ' 354, 720), אשר אושרה בקריאה ראשונה ביום ה' בניסן התשפ"ג (27 במרץ 2023), אך הליכי חקיקתו לא הושלמו.

סעיף 9 לפסקאות (1), (2), (8) ו־(9)

ביום ט"ז בשבט התשע"ו (26 בינואר 2016) הוגש ליועץ המשפטי לממשלה דאז דוח מסכם בדבר פעילותו של הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי (בדברי ההסבר לפרק זה – הדוח), שמינה היועץ המשפטי לממשלה בחודש אפריל 2014, וכלל נציגים ממשרד המשפטים, משרד הפנים, משטרת ישראל והשלטון המקומי (בדברי ההסבר לפרק זה – הצוות). בין ההמלצות העיקריות שנכללו בדוח, הייתה המלצה לשינוי הרכבה ותפקידיה של ועדת המכרזים בשלטון המקומי, כך שבדומה לוועדת המכרזים בשלטון המרכזי, זו תכלול גורמי מקצוע וגורמים המהווים "שומרי סף".

במצב החוקי הקיים, לפי סעיף 148 לפקודת העיריות (וכן לפי סעיף 123 לצו המועצות המקומיות, התשי"א–1950 (ק"ת התשי"א, עמ' 178) (בדברי ההסבר לפרק זה – צו המועצות המקומיות), וסעיף 40א לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח–1958 (ק"ת התשי"ח, עמ' 1256) (בדברי ההסבר לפרק זה – צו המועצות האזוריות)), ועדת המכרזים בשלטון המקומי מורכבת מחברי מועצת הרשות המקומית בלבד, שהם גורמים פוליטיים המייצגים את הציבור. לעמדת הצוות, מאחר שההחלטות המובאות לפתחן של ועדות המכרזים הן החלטות בעלות אופי פרטני־נקודתי (דוגמת זהות הגורם אשר יזכה במכרז זה או אחר), בשונה מהחלטות בעלות אופי עקרוני הנדרשות לצורך גיבוש מדיניות הרשות וכחלק ממנו (דוגמת גיבוש תקציב העירייה שעל בסיסו מתבצעות ההתקשרויות האמורות), אין הצדקה לכך שחברי ועדת המכרזים יהיו גורמים נבחרים שאינם גורמי מקצוע. יתרה מכך, מטבע הדברים, חברי מועצת רשות מקומית עשויים להיות נתונים לשיקולים וללחצים פוליטיים, אשר יש בהם כדי לפגום בהליך המכרזי, אשר כהליך מקצועי הכרוך בהוצאת כספי ציבור, שמטרתו להגשים תכליות של יעילות, תחרות הוגנת ושוויון הזדמנויות, צריך להיות נקי מחשש לשיקולים פוליטיים. על כן, המליץ הצוות לשנות את הרכב ועדת המכרזים בשלטון המקומי להרכב הכולל גורמי מקצוע.

על כן מוצע, בסעיף 9(2) להצעת החוק, לבטל את סעיף 148 לפקודת העיריות, ולהחליף את ההסדר הקבוע בו בהסדר מעודכן לעניין הרכב ועדת המכרזים, עבודתה ותפקידיה שייקבע בסעיפים 197א ו־197ב לפקודה כנוסחם המוצע בסעיף 9(8) להצעת החוק, וכמפורט להלן.

[11] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197; ס"ח התשפ"ד, עמ' 1490.

(4) בסעיפים 149ו(א), 149ז(א), 149ח(א), 149יא(א) ו־149יב(א), במקום "המועצה תבחר" יבוא "המועצה רשאית לבחור";

(5) בסעיף 150א –

(א) במקום כותרת השוליים יבוא "הרכב סיעתי של ועדות";

(ב) בסעיף קטן (א), אחרי "לפי פקודה זו" יבוא "ובכל אחת מוועדות הרשות המנויות בסעיפים 149ה עד 149ח ו־149יא ו־149יב", ובמקום "ועדת חובה" יבוא "ועדה כאמור";

(ג) בסעיף קטן (ב) –

(1) בפסקה (1), אחרי "לפי כל דין" יבוא "או בוועדת רשות כאמור בסעיף קטן (א)";

(2) בפסקה (2), במקום "לפי סעיף קטן (ב)" יבוא "או ועדת רשות לפי פסקה (1)";

(ד) בסעיף קטן (ג), במקום "בועדת החובה כאמור" יבוא "בוועדת חובה או בוועדת רשות כאמור בסעיף קטן (א)";

(6) בסעיף 188 –

(א) בסעיף קטן (ב), האמור בו יסומן כפסקה "(1)", ואחריה יבוא:

"(2) על אף האמור בפסקה (1), עירייה רשאית להשכיר מקרקעין לתקופה שבין חמש לשמונה שנים, בלא אישור כאמור באותה פסקה, אם מתקיימים כל אלה:

(א) ההתקשרות נעשתה על פי מכרז, שבו הוגשה יותר מהצעה אחת;

(ב) הליך המכרז נוהל בידי ועדת מכרזים שהרכבה כאמור בסעיף 197א;

(ג) העירייה מפרסמת את כלל ההתקשרויות שלה ושל תאגידים בשליטתה לפי הוראות סעיף 203ב;

(ד) בתקופה של 24 חודשים לפחות לפני מועד החלטת המועצה על השכרת המקרקעין, לא היה לעירייה חשב מלווה לפי סעיף 142ב;

(ה) במועד ההחלטה על השכרת המקרקעין לא מכהנת בעירייה מועצה או ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה או למילוי תפקידי המועצה, שמינה השר לפי סעיפים 143(א) או 206(ב1)(1);

(ו) בדוח המבוקר האחרון של העירייה שהתפרסם לפני החלטת המועצה על השכרת המקרקעין, לא נכלל פרט שרואה החשבון המבקר הסתייג ממנו ורואה החשבון לא נמנע מלחוות את דעתו לגבי הדוח האמור; לעניין זה, "הדוח המבוקר" – כהגדרתו בסעיף 140ג;

(ז) נמסרה לשר הפנים הודעה בדבר השכרת המקרקעין, הכוללת את החוזה, חוות הדעת שהוגשו למועצת העירייה לפי הוראות סעיף קטן (ג1)(2), הערות שהתקבלו מהציבור לגבי ההשכרה והפרוטוקולים של הדיונים במועצה ובוועדת המכרזים בעניינה.

(3) שר הפנים רשאי לקבוע תנאים נוספים על התנאים המנויים בפסקה (2), שבהתקיימם תהיה עירייה רשאית להשכיר מקרקעין לתקופה העולה על שמונה שנים בלא אישור כאמור בפסקה (1); קבע שר הפנים כאמור, רשאית עירייה, על אף האמור בפסקה (1), להשכיר מקרקעין לתקופה העולה על שמונה שנים בלא אישור כאמור באותה פסקה, אם מתקיימים התנאים המנויים בפסקה (2) וכן התנאים שקבע השר לפי פסקה זו.

(4) על אף הוראות פסקאות (2) ו־(3) –

(א) לא תתקשר עירייה בחוזה להשכרת מקרקעין כאמור באותן פסקאות, אלא בחלוף 60 ימים מהיום שנמסרה לשר הודעה על ההתקשרות, והכול אלא אם כן הודיע השר לעירייה, לפני תום התקופה האמורה, כי אין לו התנגדות לעסקה;

(ב) השר רשאי, בתוך התקופה האמורה בפסקת משנה (א), להורות כי ההתקשרות בחוזה כאמור בה טעונה את אישורו; החליט השר כאמור –

(1) יודיע לעירייה על החלטתו בתוך 5 ימי עבודה מיום ההחלטה;

(2) העירייה לא תתקשר באותו חוזה אלא באישור השר.

(5) שר הפנים רשאי, לאחר שנתן לראש העירייה הזדמנות להשמיע את טענותיו, להורות כי הוראות פסקאות (2) או (3) לא יחולו לעניין עירייה, אם מצא כי היא אינה ממלאת את תפקידיה לפי סעיף זה או שהיא ממלאת אותם שלא בהתאם להוראות הדין או שהיא פועלת לגביהם בחריגה מסדרי מינהל תקין או מעקרונות של טוהר המידות.

(6) לעניין סעיף קטן זה, יובאו במניין תקופת ההתקשרות כל תקופות ההתקשרות הנוספות שלעירייה זכות ברירה להאריך את ההתקשרות בהן וכן כל תקופת הארכה של התקשרות קיימת.";

(ב) בסעיף קטן (ב1), הסיפה החל במילים "הודעה על אישור" – תימחק;

(ג) סעיף קטן (ב2) – בטל;

(ד) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג1) הייתה העשייה במקרקעין טעונה את החלטת המועצה לפי הוראות סעיף זה, יחולו הוראות אלה:

(1) העירייה תפרסם באתר האינטרנט שלה הצעה להחלטה על עשייה במקרקעין, שלושים ימים לפחות לפני ישיבת המועצה שבה תידון ההחלטה; השר רשאי לקבוע הוראות לעניין פרסום ההצעה כאמור;

(2) לפני הדיון בהצעת ההחלטה יובאו לפני המועצה חוות דעת מהנדס העירייה בדבר השימושים במקרקעין וצורכי העירייה בקשר למקרקעין, חוות דעתו של גזבר העירייה בדבר הכדאיות הכלכלית של העסקה וחוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה לפי סעיף 7 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו–1975[12], וכן הערות שהתקבלו מהציבור לגבי ההחלטה;

(3) הודעה על החלטת מועצת העירייה לאשר עשייה במקרקעין תפורסם באתר האינטרנט של העירייה בתוך 15 ימים ממועד ההחלטה.";

(7) בסעיף 196, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) חוזה של עירייה או תאגיד בשליטתה, להתקשרות ארוכת טווח לביצוע מיזם עם מי שאינו גוף מתוקצב או גוף נתמך, טעון אישור המועצה; לעניין זה –

"גוף מתוקצב" – כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

"גוף נתמך" – כהגדרתו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב;

"התקשרות" – לרבות התקשרות נוספת המהווה המשך להתקשרות הראשונה;

"התקשרות ארוכת טווח" – התקשרות אשר פרק הזמן לביצוע התחייבויות על פיה הוא 3 שנים או יותר;

"תאגיד בשליטת עירייה" – כהגדרת "תאגיד נשלט בידי רשות מקומית" בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב, בשינויים המחויבים.";

(8) אחרי סעיף 197 יבוא:

"ועדת מכרזים ועבודתה

197א. (א) תוקם ועדת מכרזים מקרב עובדי העירייה, שתמלא את התפקידים המפורטים בסעיף 197ב, ואלה חבריה:

(1) המנהל הכללי של העירייה או עובד עירייה אחר שהוא מינה לנציגו, והוא יהיה היושב ראש;

(2) גזבר העירייה או עובד עירייה הכפוף לו, שהוא מינה לנציגו;

(3) היועץ המשפטי של העירייה או עורך דין שהוא עובד העירייה, הכפוף לו, שהוא מינה לנציגו.

(ב) המנהל הכללי של העירייה, גזבר העירייה והיועץ המשפטי של העירייה, רשאים למנות ממלא מקום להם או לנציגיהם מקרב עובדי העירייה לפי הוראות סעיף קטן (א).

דברי הסבר

לסעיף 197א המוצע

מוצע לקבוע כי ועדת מכרזים בעירייה תהיה מורכבת מעובדי העירייה ותכלול רק את אלה: המנהל הכללי של העירייה או מי שהוא מינה לנציגו, אשר ישמש יושב ראש הוועדה; גזבר העירייה או מי שכפוף לו והוא מינה לנציגו; והיועץ המשפטי של העירייה או עורך דין, שכפוף לו, אשר הוא מינה לנציגו. כדי לאפשר לוועדת המכרזים לפעול באופן רציף, מוצע לקבוע, בסעיף קטן (ב), כי המנהל הכללי של העירייה, גזבר העירייה והיועץ המשפטי של העירייה, רשאים למנות ממלא מקום להם או לנציגיהם, גם זאת מקרב עובדי העירייה.

עוד מוצע, בסעיפים קטנים (ג) ו־(ד), להתאים את הכללים שלפיהם תפעל ועדת המכרזים של עירייה, לכללים החלים על עבודת ועדת המכרזים בשלטון המרכזי לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג–1993 (ק"ת התשנ"ג, עמ' 826).

[12] ס"ח התשל"ו, עמ' 24.

(ג) החלטות ועדת המכרזים יתקבלו ברוב קולות חברי הוועדה, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה; כל חברי הוועדה יהיו מניין חוקי בישיבות הוועדה.

(ד) עמדת היועץ המשפטי, או נציגו בוועדה, תכריע בעניינים משפטיים; עמדת הגזבר, או נציגו בוועדה, תכריע בעניינים תקציביים.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע משאר הוראות הפקודה והוראות כל דין לעניין התקשרות העירייה בחוזה.

תפקידי ועדת המכרזים

197ב. תפקידי ועדת המכרזים הם להחליט על כל התקשרות לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, שמבצעת העירייה, לערוך הליך התקשרות במכרז או בפטור ממכרז ולקבל כל החלטה הנדרשת לביצוע תפקידיה; לעניין זה, "התקשרות" – למעט התקשרות כאמור בסעיפים 198א ו־198ב.";

(9) בסעיף 198 לפקודה, אחרי "לקבוע בהן" יבוא "תנאים להבטחת קיומו של מכרז וכן";

(10) אחרי סעיף 203א יבוא:

"פרסום התקשרויות העירייה

203ב. עירייה תפרסם באתר האינטרנט שלה, בתחילת כל רבעון, פרטים בדבר ההתקשרויות שלה ושל תאגידים בשליטתה, לרבות נושא ההתקשרות, שם הגורם שאיתו נערכה ההתקשרות וסכום ההתקשרות; לעניין זה, "תאגיד בשליטת עירייה" – תאגיד שלפחות מחצית ההון או לפחות מחצית מכוח ההצבעה בו מוחזקים, במישרין או בעקיפין, בידי אחד מאלה, או שיש לאחד מאלה זכות למנות לפחות מחצית ממספר הדירקטורים בו:

דברי הסבר

בסעיף קטן (ה) מוצע לקבוע כי אין בהסדר המוצע בסעיף 197א לפקודת העיריות כדי לגרוע מהוראות פקודת העיריות והוראות כל דין לעניין התקשרות העירייה בחוזה. כך לדוגמה, אין בהסדר המוצע כדי לגרוע מהוראות סעיף 188 לפקודת העיריות, שלפיו נדרש כי עשייה במקרקעין (כלומר מכירה, החלפה, השכרה או הרשאה לשימוש במקרקעין) תאושר בהחלטה של רוב חברי המועצה ובנסיבות מסוימות – בידי שר הפנים או מי שהוא הסמיכו לכך, אך הליך ההתקשרות בעסקה ינוהל בידי ועדת המכרזים.

לסעיף 197ב המוצע

מוצע לשנות מהמצב החוקי הקיים שבו ועדת המכרזים בשלטון המקומי היא גורם ממליץ בלבד ולקבוע כי תפקידיה יהיו להחליט על כל התקשרות לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, שמבצעת הרשות המקומית, לערוך הליך התקשרות במכרז או בפטור ממכרז, ולקבל כל החלטה הנדרשת לביצוע תפקידיה.

עם זאת, מוצע כי הוועדה לא תעסוק בהתקשרויות כאמור בסעיפים 198א או 198ב לפקודת העיריות שעניינם, בהתאמה, פטור ממכרז לעבודות פיתוח וביטוח תאונות אישיות לתלמידים, שכן הסמכות להחליט לגבי התקשרויות כאמור באותם סעיפים ניתנה לגורמים אחרים.

וזה נוסחו של סעיף 148 לפקודה שמוצע כאמור לבטלו ולהחליפו בהסדר המוצע לעיל:

"ועדת מכרזים

148. (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות לעיריה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש העיריה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישורו; ראש העיריה לא יהיה חבר בועדת המכרזים.

(ב) החליט ראש העיריה לאחר עיון בהמלצות ועדת המכרזים שלא לאשר את ההצעה שעליה המליצה הועדה, ירשום את הנימוקים להחלטתו ויביאם לידיעת המועצה בישיבתה הקרובה.

(1) העירייה;

(2) תאגיד שלפחות מחצית ההון או לפחות מחצית כוח ההצבעה בו מוחזקים, במישרין או בעקיפין, בידי העירייה או שיש לעירייה, במישרין או בעקיפין, זכות למנות לפחות מחצית ממספר הדירקטורים בו.";

דברי הסבר

(ג) ראש העיריה רשאי, באישור המועצה, לאשר הצעה מבין ההצעות שהיו לפני ועדת המכרזים, אף שהועדה לא המליצה עליה."

בעקבות ביטולו של סעיף 148 לפקודה והוספתם של סעיפים 197א ו־197ב המוצעים, מוצע, בסעיף 9(1) להצעת החוק, לתקן את סעיף 142א(ט) לפקודת העיריות שעניינו מינוי גובה ממונה, כך שבמקום ההפניה שבו לסעיף 148 לפקודה, תבוא הפניה לסעיף 197א המוצע.

לבסוף מוצע, בסעיף 9(9) להצעת החוק, להבהיר כי במסגרת סמכותו של שר הפנים לקבוע בתקנות לפי סעיף 198 לפקודת העיריות הוראות בעניין מכרזים, נכללת גם סמכות לקבוע תנאים להבטחת קיומו של מכרז.

הסדר זה מוצע להחיל גם על מועצות מקומיות, בהתאמה הנדרשת, כמפורט בסעיף 11(1) להצעת החוק.

לפסקאות (3) עד (5)

מוצע לקבוע כי חלק מהוועדות ברשות המקומית שבמצב החוקי הקיים חובה להקימן, הקמתן תהיה נתונה לשיקול דעת הרשות המקומית, בהתאם לצרכים ולנסיבות השונות, ואולם, אם יוקמו, הרכבן יהיה זהה לקבוע היום בפקודת העיריות. זאת, כדי לייעל את עבודת הרשות המקומית באמצעות מתן גמישות שתאפשר לרשות המקומית להקים את הוועדות האמורות בהתאם להרכב תושביה, לאופי הרשות, לנסיבות הייחודיות שלה, לסדר העדיפויות שלה ולמגבלותיה. התיקון בעניין זה מוצע בפקודת העיריות, וחל, לפי סעיף 13ב לפקודת המועצות המקומיות, גם על מועצות מקומיות.

במסגרת התיקון המוצע לעיל, מוצע להחליף את סעיף 149ה לפקודה העיריות, וזה נוסחו:

"ועדה לקליטת עליה

149ה. בעיריה שלפחות 10% מתושביה עלו לישראל אחרי יום ד' בשבט תש"ן (1 בינואר 1990), תבחר המועצה ועדה לקליטת עליה שתטפל בכל ענין הנוגע לקליטתם של התושבים האמורים."

לפסקה (6)

סעיף 188 לפקודת העיריות קובע כי עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם, או למשכנם, וכן להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש בהם לתקופה העולה על חמש שנים, ולהשכיר נכס שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב–1972, חל על השכרתו, אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך.

מוצע לתקן את סעיף 188 האמור ולקבוע כי עירייה שתעמוד בשורה של תנאים שנקבעו ושנבחנים לפני החתימה על הסכם ההתקשרות עם הזוכה תידרש לאישור שר הפנים רק להשכרת מקרקעין לתקופה העולה על 8 שנים, באופן שיאפשר גמישות רבה יותר בניהול ההתקשרויות בעיריות כאמור, יחד עם שמירה על כללי מינהל תקין. התנאים המוצעים הם תנאים שיש בהם כדי להבטיח פיקוח ובקרה על התנהלות העירייה ביחס לעסקה, וכן להבטיח שההחלטה בנוגע לעסקה כאמור תתקבל במקצועיות ובשקיפות. כך, מוצע כי מדובר בעסקת השכרה שהחלה במכרז פומבי אשר הוגשה בו יותר מהצעה אחת, כי הליכי המכרז לגבי העסקה נוהלו על ידי ועדת מכרזים המורכבת מגורמי מקצוע, כי לא מונה לעירייה חשב מלווה בשנתיים שלפני ההחלטה על העסקה, לא מכהנת בעירייה מועצה ממונה ולא הייתה הסתייגות או הימנעות של רואה החשבון המבקר מטעם משרד הפנים בדוח הכספי המבוקר האחרון של העירייה, וכי קוימה חובת דיווח לשר הפנים, שבהתאם למידע שהובא לפניו יוכל להורות על עיכוב ההתקשרות, באופן שיבטיח ניהול אחראי ומבוקר.

עוד מוצע להסמיך את שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, לקבוע בתקנות כללים נוספים אשר עירייה שתעמוד בהם, ובתנאים הנזכרים לעיל, לא תידרש לאישור שר הפנים להשכרת מקרקעין גם לתקופה העולה על 8 שנים. תקופה זו יכולה להיות בלתי מוגבלת או מוגבלת, הכול כפי שיקבע השר.

נוסף על סמכותו לעכב התקשרות בעסקה, מוצע כי שר הפנים יוכל, אם מצא שעירייה מתנהלת בעסקאותיה במקרקעין שלא בהתאם לדין או בחריגה מכללי מינהל תקין ועקרונות של טוהר המידות, להורות שההסדר המוצע לעניין התקשרות בלא אישור השר לא יחול לעניין אותה עירייה.

הסדר מוצע זה, כמו כלל ההסדרים להסרת החסמים לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות, שלוב בהסדרים המאזנים אותו, אשר מעוגנים בהם הפיקוח, הבקרה והשקיפות הנדרשים, ובראשם שינוי הרכב ועדת המכרזים ברשות המקומית, כך שתורכב מגורמי מקצוע, ופרסום דוח התקשרויות של הרשות המקומית. בלי ההרכב המקצועי של ועדת המכרזים ושקיפות התקשרויותיה, תידרש הרשות המקומית לאישור לכל עסקת השכרת מקרקעין לתקופה של למעלה מ־5 שנים, קרי מדובר בתנאי המהווה חלק בלתי נפרד מההסדר הרגולטורי המקל המוצע. בהתאם, הצעדים המוצעים לשינוי הסמכויות הקיימות לרשויות המקומיות, בדגש על האישורים הנדרשים מהדרג המיניסטריאלי, יקודמו כמקשה אחת עם צעדים שעניינם שקיפות, פיקוח ובקרה על הרשויות המקומיות, כאמור לעיל, באופן שייצור

(11) אחרי סעיף 251ה יבוא:

"תקנות חלף חוק עזר

251ו. (א) בסעיף זה –

"היטל" – כל אחד מאלה: היטל סלילה, היטל תיעול או היטל שטחים ציבוריים פתוחים;

דברי הסבר

הסדר מאוזן, השם דגש על טוהר המידות והמינהל התקין ברשויות המקומיות.

כמו כן, במטרה להגביר את השקיפות לגבי פעולות אלה של העירייה, אשר חשיבותן נובעת מכך שמדובר בעסקאות במקרקעין, שהם משאב מוגבל, מוצע לקבוע כי בכל עשייה במקרקעין כמשמעותה בסעיף 188 לפקודה תידרש העירייה לפרסם באתר האינטרנט שלה את פרטי העסקאות במקרקעין שצפויות לעלות לדיון במועצת העירייה ולאפשר לציבור להעיר הערות לגביהן, באופן שיאפשר ביקורת ציבורית אפקטיבית עליהן.

מוצע גם כי לאחר קבלת החלטה במועצת העירייה, העירייה תפרסם הודעה בדבר החלטתה בקשר לעסקה. כמו כן, במטרה להבטיח קבלת החלטות מקצועיות, שקולות ומבוססות נתונים, מוצע לקבוע כי במהלך הדיון במועצה לאישור כל עשייה במקרקעין, יוצגו חוות הדעת של מהנדס העירייה וגזבר העירייה, שיתייחסו לשימושים ולצרכים של העירייה במקרקעין בכלל ובקרקע הספציפית הנדונה בפרט וכן לכדאיות הכלכלית של העסקה, הכול כדי להבטיח שההחלטות מתקבלות על בסיס הערכה מעמיקה של צורכי העירייה. כמו כן, תוצג חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לעירייה, לפי סעיף 7 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו–1975 (בדברי ההסבר לפרק זה – חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי)).

במקביל לתיקונים המתוארים לעיל, מוצע לבטל את סעיף קטן (ב2) בסעיף 188 לפקודה, וזה נוסחו:

"(ב2) על אף האמור בסעיפים קטנים (ב) ו־(ב1), הרשאת שימוש במקרקעין ששטחם עולה על שלושים דונם לתקופה העולה על חמש שנים, טעונה את אישור השר, אם ייעודם של המקרקעין לפי התכנית החלה עליהם לא שונה בשלוש השנים שקדמו למועד ההרשאה וההרשאה לא הותנתה בתנאי שלפיו ייעוד המקרקעין והשימוש המותר בהם לפי התכנית החלה עליהם לא ישונה; אישור השר לא יינתן אלא לאחר התייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת; לעניין זה, "תכנית" – כהגדרתה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה–1965."

ביטול הסעיף הקטן האמור, לצד עיגון ההסדר המוצע לעיל בסעיפים קטנים (ב)(2) ו־(ג1) כנוסחם המוצע, נועד להעניק לרשויות המקומיות עצמאות גדולה יותר בקבלת החלטות בנוגע לשימוש ארוך טווח בנכסים שבבעלותן, כדי לייעל את תהליכי העבודה שלהן ולהקל על קידום פרויקטים ארוכי טווח, תוך שמירה על שקיפות ודיווח לציבור, כמתואר לעיל.

לפסקה (7)

במקביל לביטול המוצע של סעיף 45א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985 (בדברי ההסבר לפרק זה – חוק יסודות התקציב), בסעיף 13 להצעת החוק, כך שלא יידרש היתר של שר האוצר ושר הפנים לצורך התקשרות במקרים המנויים בו, מוצע לתקן את סעיף 196 לפקודת העיריות ולקבוע, בסעיף קטן (ג) כנוסחו המוצע, כי באותם מקרים יידרש אישור מועצת העירייה לצורך ביצוע ההתקשרות. מדובר בעיקר בפרויקטים בשיטת שותפות ציבורית־פרטית (PPP), אשר מאפשרים התקשרויות ארוכות טווח בין המגזר הציבורי לפרטי, ומשמשים כאמצעי מימון שמסייע להתמודד עם החסם הכלכלי להקמת פרויקטים של בנייה ברשות המקומית.

לפסקה (10)

במטרה להבטיח שקיפות מרבית, אשר בתורה תאפשר פיקוח ציבורי אפקטיבי, מוצע לקבוע חובת דיווח שתחול על עיריות בדבר ההתקשרויות שלהן. כך, על פי המוצע, בתחילת כל רבעון, תידרש כל עירייה לפרסם את כלל התקשרויותיה, לרבות התקשרויות של תאגידים שבשליטתה, לרבות נושא ההתקשרות, שם הגורם שעימו נערכת ההתקשרות וסכום ההתקשרות.

סעיפים 9(11) ו־11(2)

סעיף 251 לפקודת העיריות קובע כי מועצת עירייה רשאית לקבוע בחקיקת עזר הוראות בדבר תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות בקשר לדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם או לעזור לה בביצועם כאמור בסעיף 250 לפקודה. ההסדר הקיים כיום בפקודת העיריות אינו מחייב את מועצת העירייה להטיל היטלים למטרת פיתוח המרחב העירוני, הכולל פיתוח מערכות תיעול, סלילה ושטחים ציבוריים פתוחים, אלא רק מהווה תשתית נורמטיבית שמאפשרת התקנת חקיקת עזר בעניין.

העדר חקיקת עזר המאפשרת גביית היטלי פיתוח, מעכב פיתוח תשתיות שהוא הכרחי לקידום בנייה, בייחוד בנייה למגורים, בשטח הרשות המקומית. כך, לדוגמה, העדר חקיקת עזר או יכולת גבייה אפקטיבית ברשויות מקומיות שבהן קיימות חלקות קרקע בבעלות פרטית, מונעת מהרשות לבצע בינוי של תשתיות הכרחיות בסביבת הנכסים הפרטיים, הנדרשות לשם מימוש מלוא הזכויות התכנוניות על הקרקע. זאת, בניגוד למכרזי רשות מקרקעי ישראל, הכוללים גבייה של עלויות פיתוח למטרות אלה. על כן, מוצע לעגן בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות הסדר שיסמיך את שר הפנים להסדיר בתקנות

"היטל סלילה" – היטל שנועד לכיסוי הוצאות העירייה בשל סלילת רחובות בתחומה;

"היטל שטחים ציבוריים פתוחים" – היטל שנועד לכיסוי הוצאות העירייה בשל פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים בתחומה;

"היטל תיעול" – היטל שנועד לכיסוי הוצאות העירייה בשל ביצוע עבודות לפיתוח מערכות תיעול בתחומה;

"ועדת תכנון" – ועדה מקומית כמשמעותה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965[13], לרבות ועדה מרחבית כמשמעותה בסעיף 19 לחוק האמור, שהעירייה נכללת במרחב התכנון שלה.

(ב) השר יקבע בתקנות חובת תשלום היטל, שתחול בתחום עירייה שבחוקי העזר שלה לא נקבע היטל מאותו סוג (להלן – תקנות חלף חוק עזר); תקנות לפי סעיף קטן זה יכללו, בין השאר, הוראות בעניינים שלהלן:

(1) העילות לחיוב בהיטל;

(2) שיעור ההיטל ודרך חישובו;

(3) הפעלת סמכויותיה של ועדת התכנון לפי סעיף קטן (1), לרבות הוראות בעניין הדרישה לתשלום ההיטל ובכלל זה תוכנה והדרך למסירתה;

דברי הסבר

גביית היטלי פיתוח משלושה סוגים: היטל סלילה, היטל תיעול והיטל שטחים ציבוריים פתוחים. ההסדר שיקבע שר הפנים בתקנות יחול ברשויות מקומיות שבהן לא הותקנו חוקי עזר לעניין היטלים כאמור, ומובהר כי אין בהסדר האמור כדי לגרוע מסמכותן של הרשויות להסדיר תחום זה בעצמן, בתוקף סמכותן לפי פקודת העיריות.

בעוד שהיטלים המוטלים מכוח חוקי עזר נגבים בידי הרשות המקומית, ההיטלים שיוטלו מכוח התקנות שיתקין שר הפנים לפי ההסדר המוצע ייגבו בידי ועדה מקומית כמשמעותה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965 (בדברי ההסבר לפרק זה – חוק התכנון והבנייה), ולעניין עירייה שנכללת במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת – בידי ועדה מרחבית, קרי ועדה מקומית לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה (בדברי ההסבר לפרק זה – ועדת תכנון).

מוצע לעגן את ההסדר האמור בסעיף 1251 לפקודת העיריות, כנוסחו המוצע בסעיף 9(11) להצעת החוק. אותו הסדר יחול, לפי התיקון המוצע בסעיף 11(2) להצעת החוק, גם לעניין מועצות מקומיות.

לסעיף 1251 המוצע

לסעיפים קטנים (א) עד (ג)

מוצע להטיל על שר הפנים לקבוע בתקנות חובת תשלום של היטלים משלושת הסוגים (סלילה, תיעול ושטחים ציבוריים פתוחים) אם לא נקבעה לגביהם חובת תשלום במסגרת חוק עזר שהותקן על ידי מועצת עירייה (בדברי ההסבר לפרק זה – תקנות חלף חוק עזר). קביעת חובת התשלום תאפשר גם לעיריות שלא השלימו את ההליך הנדרש לחקיקת חוק עזר בעניין היטל כאמור, לקדם את פיתוח התשתיות שבתחום אחריותן. בתקנות כאמור, ייקבעו בין השאר העילות לחיוב בהיטל, שיעור החיוב שיחול לגבי כל סוג היטל, אופן חישוב ההיטל, הוראות לעניין ההליכים לגביית ההיטל, ועוד.

כאמור, מוצע כי הסמכות לגבות את ההיטלים לפי התקנות תהיה נתונה לוועדות התכנון. העברת הסמכות להטלת ההיטלים וגבייתם לידי הוועדות כאמור, צפויה לתת מענה לקושי בגביית היטלים שעימו מתמודדות חלק מהעיריות, וזאת בשל לחצים ציבוריים המופעלים על מועצת העירייה או בשל קושי להשלים את הליך חקיקת העזר במועצת העיר.

בהתאם, מוצע ששר הפנים יוסמך לקבוע בתקנות הוראות לעניין אופן הפעלת סמכויות ועדת התכנון לעניין החיוב בהיטל וגבייתו. מאחר שהפעלת הסמכויות כאמור בידי ועדות התכנון כרוכה בהשקעת תשומות מצידן, מוצע, לצד הסדרת העברת כספי ההיטל שנגבו מוועדת התכנון לעירייה, לעגן בתקנות גם מנגנון להתחשבנות בין ועדת התכנון לעירייה לגבי התשומות שהשקיעה הוועדה כאמור.

[13] ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

(4) מנגנון להתחשבנות בין ועדת התכנון לעירייה לעניין ההיטלים שגבתה הוועדה לפי תקנות חלף חוק עזר; בקביעת מנגנון כאמור ישקול השר, בין השאר, את התשומות הדרושות לוועדת התכנון לצורך הפעלת סמכויותיה לפי התקנות.

(ג) תקנות לפי סעיף קטן (ב) יכול שיכללו, נוסף על הוראות בעניינים המנויים באותו סעיף קטן, כל הוראה אחרת שעירייה רשאית לקבוע בחוק עזר לצורך הטלת היטל וגבייתו.

(ד) בכפוף להוראות סעיף קטן (ו), היטל שהוטל לפי תקנות חלף חוק עזר, יראו אותו לכל דבר ועניין כהיטל שהוטל לפי חוק עזר.

(ה) אין בסמכות השר לפי סעיף זה כדי לגרוע מסמכותה של מועצת עירייה שחלות בתחומה, לפי הוראות סעיף זה, תקנות חלף חוק עזר לעניין היטל, לקבוע בחוק עזר חובה לתשלום היטל מאותו סוג, ורשאית היא בחוק עזר כאמור לקבוע היטל בשיעור שונה מהשיעור שנקבע בתקנות כאמור לרבות בשיעור אפס; התקינה מועצת עירייה חוק עזר כאמור, תחול החובה לתשלום ההיטל מכוח חוק העזר, ולא יחולו לעניין היטל שהוטל מכוח חוק העזר התקנות לפי סעיף זה; בהפעלת סמכותו לפי סעיף 258 לעניין חוק העזר יתחשב השר, בין השאר, במצבה הכלכלי של העירייה.

דברי הסבר

לבסוף, מוצע להסמיך את שר הפנים להסדיר בתקנות כל עניין אחר שעירייה רשאית להסדיר במסגרת חוק עזר לצורך קביעת היטלים וגבייתם בהתאם לסמכויותיה לפי פקודת העיריות.

לסעיפים קטנים (ד) ו־(ה)

מוצע לקבוע כי היטל שהוטל לפי תקנות חלף חוק עזר, אשר כאמור חלות בעירייה שלא נקבעה בה חובת תשלום של אותו היטל במסגרת חוק עזר שהתקינה בעצמה, רואים אותו כהיטל שהוטל לפי חוק עזר לכל דבר ועניין. כך למשל, בבואה של ועדת תכנון ליישם את ההסדר שנקבע בתקנות חלף חוק עזר, יראו את ועדת התכנון כמי שנכנסה בנעלי העירייה לצורך יישומו של חוק עזר שהיא התקינה בעצמה, ויחולו עליה כלל הדינים שהיו חלים על העירייה בבואה ליישם את חוק העזר בעצמה, בכפוף למוצע בתיקון זה, לרבות בעניין סמכויותיה וחובותיה של ועדת התכנון מכוח הדין המינהלי החל על עירייה כאמור. יצוין בהקשר זה כי ההסדרים שייקבעו בתקנות לעניין היטלים צפויים להיות זהים בעיקרם להסדרים הקבועים בחוקי עזר קיימים לעניין היטלים, שנקבעו מכוח פקודת העיריות.

יחד עם זאת, מוצע להבהיר כי גם לאחר כניסתן לתוקף של תקנות חלף חוק עזר, תיוותר לעיריות האפשרות להסדיר בעצמן את הטלת ההיטלים במסגרת חוקי עזר, ולהטילם בעצמן, וזאת גם ביחס להיטלים שחלו בעניינם בתחומי העירייה תקנות חלף חוק עזה. זאת, היות שתקנות חלף חוק עזר מיועדות לסייע לעיריות אשר לא השלימו את הליך חקיקת העזר בנושא היטלי הפיתוח, כדי להבטיח חובת תשלום, ולא לגזול את סמכותן של עיריות ולקבוע תעריפים אחידים להיטלים אלה. כך, תוכל עירייה להתקין חוק עזר שבמסגרתו תוטל חובת תשלום היטל בשיעור שונה מזה שנקבע בתקנות חלף חוק עזר החלות בתחומה, ובכלל זה לקבוע היטל בשיעור אפס. יחד עם זאת, בהקשר זה מוצע לקבוע כי בבואו של שר הפנים להפעיל את סמכותו לפי סעיף 258 לפקודת העיריות לעניין חוק עזר כאמור, טרם פרסומו, יתחשב השר, בין השאר, במצבה הכלכלי של העירייה. כך, במצב שבו תבחר עירייה לקבוע היטל בשיעור נמוך מהשיעור שקבע השר בתקנות, יידרש השר לבחון, למשל, אם גם בהינתן שיעור ההיטל שקבעה, יש לעירייה מקורות הכנסה מספקים לביצוע עבודות הפיתוח הנדרשות.

(ו) על אף האמור בכל דין –

(1) לוועדת התכנון תהיה סמכות בלעדית לחייב בהיטל לפי תקנות חלף חוק עזה, לפעול לגבייתו, ולבצע כל פעולה אחרת שנדרשת לצורך כך; לעניין זה יהיו נתונות לוועדת התכנון הסמכויות הנתונות לעירייה לפי כל דין לצורך ביצוע הפעולות כאמור בקשר להיטל שמוטל לפי חוק עזה, למעט הסמכויות לפי סימן ב׳ בפרק חמישה עשר א׳;

(2) ועדת תכנון תעביר לעירייה כל סכום שגבתה בהתאם לסמכותה לפי סעיף קטן זה, למעט סכומים שנקבע בתקנות לפי סעיף קטן (ב)(4) שלא יועברו כאמור;

(3) העירייה תעביר לוועדת התכנון, לפי פנייה מאת הוועדה, את המידע והנתונים הדרושים לוועדת התכנון לצורך הפעלת סמכויותיה לפי סעיף קטן זה, בהתאם להוראות לפי פרק ד׳ לחוק הגנת הפרטיות, התשמ״א–1981[14].

(ז) תקנות ראשונות לפי סעיף זה יפורסמו ברשומות עד יום ה׳ בסיוון התשפ״ה (31 ביוני 2025), ובלבד שתחילתן תיקבע למועד שלא יקדם לתום שישה חודשים מהמועד האמור.

(ח) (1) השר יפרסם ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד הפנים, עד יום פרסומן של תקנות ראשונות כאמור בסעיף קטן (ז), רשימה הכוללת עיריות שבחוקי העזר שלהן לא נקבע היטל, בציון סוג ההיטל החָסֵר לעניין כל עירייה (בסעיף קטן זה – הרשימה).

דברי הסבר

לסעיף קטן (ו)

כאמור מוצע להסמיך את ועדות התכנון (הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, לרבות ועדות כאמור שהן ועדות מרחביות שהעירייה כלולה במרחב התכנוני שלהן) ליישם את ההסדר שייקבע בתקנות חלף חוק עזה. לשם כך, מוצע להקנות לוועדות התכנון סמכות בלעדית לחייב בהיטלים שיחושבו בהתאם להוראות התקנות, לפעול לגביית ההיטלים, ולבצע כל פעולה אחרת שנדרשת לצורך החיוב בהיטל וגבייתו כאמור. ומוצע להבהיר כי בהפעלת סמכויותיהן לפי ההסדר המוצע יהיו לוועדות התכנון סמכויות זהות לסמכויות הנתונות לעיריות לפי כל דין לצורך ביצוע הפעולות להטלת היטלים וגבייתם. כך למשל, יהיו ועדות התכנון מוסמכות לבצע את המדידות והחישובים הנדרשים לצורך החיוב בהיטל, ולהנפיק דרישת תשלום. כמו כן, יוכלו ועדות התכנון לקיים הליכי גבייה מינהליים לפי פקודת המסים (גבייה) לצורך גביית ההיטלים. יחד עם זאת, בשונה מהאפשרות העומדת לעירייה להתקשר עם חברת גבייה, לפי הוראות סימן ב׳ בפרק חמישה עשר א׳ לפקודה, ועדות התכנון לא יוכלו לעשות כן כחלק מהפעלת הליכי הגבייה המינהליים לצורך גביית היטלים.

מוצע לקבוע כי ועדת התכנון תעביר לעירייה את הסכומים שגבתה לפי תקנות חלף חוק עזה, וזאת בהתאם למנגנון ההתחשבנות שמוצע כאמור לקבוע באותן תקנות (ראו סעיף קטן (ב)(4) המוצע), כלומר בהפחתת סכומים שנקבע לפי אותו מנגנון שיישארו בידי הוועדה. כמו כן, כדי שוועדת התכנון תוכל לממש את סמכותה להטלת ההיטל וגבייתו, מוצע לחייב את העירייה להעביר לוועדה את כלל הנתונים הנדרשים להפעלת סמכויותיה כפי שייקבעו בתקנות חלף חוק עזה. העברת המידע תיעשה בהתאם להוראות פרק ד׳ לחוק הגנת הפרטיות, התשמ״א–1981, והתקנות לפיו.

לסעיפים קטנים (ז) ו־(ח)

מוצע שהתקנות הראשונות מכוח ההסדר המוצע יפורסמו ברשומות עד יום ה׳ בסיוון התשפ״ה (31 ביוני 2025). ואולם, כדי לאפשר לעיריות שמעוניינות בכך להשלים הליך חקיקת חוק עזר בעצמן, טרם כניסת התקנות האמורות לתוקף, מוצע לקבוע כי מועד כניסתן לתוקף של התקנות יהיה לכל הפחות שישה חודשים ממועד פרסומן ברשומות.

[14] ס״ח התשמ״א, עמ׳ 128.

(2) פורסם חוק עזר כאמור בסעיף קטן (ה), יעדכן השר את הרשימה ויפרסם את הרשימה המעודכנת ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד הפנים.";

(12) בסעיף 330 –

(א) בפסקה (1), במקום "בשלוש השנים" יבוא "בשנתיים", והמילה "הראשונה" – תימחק;

(ב) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(1א) חלפו שמונה שנים מסיום תקופת הפטור והבניין נותר במצב של נכס הרוס או ניזוק כאמור, יהיה חייב המחזיק בבניין בסכום הארנונה המרבי, בהתאם להוראות לפי סעיפים 8 ו־9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג–1992, הקבוע לסוג הנכס המתאים לבניין על פי השימוש האחרון שנעשה בו;";

(ג) פסקאות (2) ו־(3) – יימחקו;

(ד) בפסקה (4), במקום "התקופות כאמור בפסקאות (1) ו־(2) ייספרו" יבוא "התקופה כאמור בפסקה (1) תיספר".

תיקון פקודת העיריות – הוראות מעבר

10. (א) מחזיק בבניין אשר מכוח סעיף 330(1) לפקודת העיריות, כנוסחו ערב יום תחילתו של חוק זה (בסעיף זה – יום התחילה), לא היה חייב בתשלום ארנונה –

(1) במשך תקופה שעלתה על שנה, ועדיין מתקיימים בבניין התנאים שבשלהם לא חויב בארנונה, לא יהיה חייב בארנונה עד תום תקופת הפטור הראשונה שהיה זכאי לה ערב יום התחילה או עד תום שנה מיום התחילה, לפי המוקדם;

דברי הסבר

נוסף על התקנת תקנות חלף חוק עזר ופרסומן ברשומות כאמור בסעיף קטן (ז) כנוסחו המוצע, מוצע, בסעיף קטן (ח), לקבוע כי השר יפרסם עד למועד פרסומן של התקנות הראשונות, את רשימת העיריות שעד למועד הפרסום כאמור לא הסדירו במסגרת חוק עזר שהתקינו חובת תשלום היטל מסוג אחד או יותר מההיטלים שיוסדרו בתקנות חלף חוק עזה. ברשימה, שתפורסם ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד הפנים, יפורטו גם סוגי ההיטלים החסרים בכל עירייה. אם עירייה הכלולה ברשימה תממש את סמכותה לקבוע בעצמה במסגרת חוק עזר חובת תשלום היטל כאמור, השר יעדכן את הרשימה ויפרסם באותו אופן את הרשימה המעודכנת.

פרסום הרשימה כמוצע נועד לשקף לציבור את מצב הדברים לגבי העיריות השונות ולסייע לציבור להבין אילו מבין ההיטלים חלים בעירייה מכוח תקנות חלף חוק עזר, ואילו מבין ההיטלים כאמור חלים מכוח חוק עזר שהתקינה העירייה.

כאמור, מוצע כי הוראות סעיף 1251 לפקודת העיריות, כנוסחו המוצע בסעיף 9(11) להצעת החוק, יחולו בשינויים המחויבים על מועצה מקומית, כמו גם מועצה אזורית כהגדרתה בצו המועצות האזוריות (ראו סעיף 11(2) להצעת החוק).

סעיפים 9(12) ו־10

מוצע לתקן את סעיף 330 לפקודת העיריות ולקצר את תקופת הפטור מארנונה שניתנת לבעל נכס שנהרס או ניזוק וכן לבטל את התקופה שבה נהנה בעל נכס כאמור מתעריפי הארנונה המזעריים, כפי שנקבעו בתקנות הארנונה. זאת כדי לשנות את מערך התמריצים שקיים היום בקשר להשמשת מבנה כאמור. מחירי הדיור הגבוהים מחייבים התייחסות ומציאת פתרונות למצב במגוון היבטים, וההנחה היא שקיצור תקופת הפטור לשנתיים, שלאחריהן יחויב בעל הנכס בתעריפי הארנונה הרגילים לאותו סוג נכס, ולאחר 10 שנים יחויב בתעריפים המרביים לפי תקנות הארנונה, יעודד את בעלי אותם נכסים להשמיש אותם ויביא להגדלת היצע הדיור, באופן שייתן מענה ראשוני ומהיר יחסית למצב. כך ביחס למבנים המיועדים למגורים בעיקר, אך גם ביחס למבנים המיועדים לתעשייה, מסחר ותעסוקה, אשר השמשתם צפויה לתרום משמעותית להכנסות הרשויות המקומיות ולהיטיב עם תושביהן, כמו גם למנוע מפגעים סביבתיים המהווים מטרד לתושבי הרשויות המקומיות.

עוד מוצע, בסעיף 10 להצעת החוק, לקבוע הוראות מעבר לתיקונים המוצעים לעיל, ביחס למחזיקים בנכסים שנהרסו או ניזוקו, כאמור שם, ונכללים היום בגדרי ההסדרים שמוצע לתקן.

(2) במשך תקופה קצרה משנה, ועדיין מתקיימים בבניין התנאים שבשלהם לא חויב בארנונה, לא יהיה חייב בארנונה עד תום שנתיים מתחילת תקופת הפטור הראשונה שהיה זכאי לה ערב יום התחילה.

(ב) מחזיק בבניין אשר מכוח סעיף 330(3) לפקודת העיריות, כנוסחו ערב יום התחילה, לא היה חייב בתשלום ארנונה, ועדיין מתקיימים בבניין התנאים שבשלהם לא חויב בארנונה, לא יהיה חייב בארנונה עד תום שנה מיום התחילה.

תיקון פקודת המועצות המקומיות

11. בפקודת המועצות המקומיות[15] –

(1) אחרי סעיף 13ה יבוא:

"תחולת הוראות – חוזים ומכרזים

13ה1. הוראות סעיפים 197א ו־197ב לפקודת העיריות יחולו, בשינויים המחויבים, על מועצה מקומית, ואולם חבר הוועדה שהוא היועץ המשפטי של הרשות המקומית, כאמור בסעיף 197א(א)(3) לפקודה האמורה, יכול שיהיה מי שאינו עובד המועצה המקומית.";

(2) בסעיף 34א(א), אחרי "203" יבוא "203ב", אחרי "249ב" יבוא "1251" ובמקום "330א" יבוא "330".

תיקון פקודת המועצות המקומיות – הוראת מעבר

12. על אף האמור בסעיף 162 לצו המועצות המקומיות, התשי"א–1950[16], ובסעיף 74 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח–1958[17], לעניין תחולת סעיף 330 לפקודת העיריות, כאמור בסעיף 11(2) לחוק זה – על מחזיק בבניין הרוס או ניזוק כמשמעותו בסעיפים האמורים של אותם צווים, יחולו הוראות סעיף 10 לחוק זה, בשינויים המחויבים.

תיקון חוק יסודות התקציב

13. בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[18] (להלן – חוק יסודות התקציב), סעיף 45א – בטל.

תיקון חוק יסודות התקציב – תחילה

14. תחילתו של סעיף 13 לחוק זה, ביום תחילתם של סעיפים 196(ג), 197א, 197ב ו־203א לפקודת העיריות, כנוסחם בסעיף 9(7), (8) ו־(10) לחוק זה.

דברי הסבר

סעיפים 11 ו־12 מוצע להחיל את השינויים שמוצע לקבוע בפקודת העיריות גם על מועצות מקומיות, באמצעות תיקון פקודת המועצות המקומיות.

בתוך כך מוצע, בסעיף 11(1) להצעת החוק, להחיל את סעיפים 197א ו־197ב לפקודת העיריות, כנוסחם בסעיף 9(8) להצעת החוק, שעניינם הרכב ועדת המכרזים בעירייה, וזאת תוך התאמה לדין החל על מועצות מקומיות, שבהן היועץ המשפטי למועצה המקומית אינו בהכרח עובד המועצה, אלא בכפוף לקביעתו של שר הפנים לפי סעיף 3(ב) לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי).

כמו כן מוצע, בסעיף 11(2) להצעת החוק, להחיל את סעיף 203ב לפקודה, כנוסחו בסעיף 9(10) להצעת החוק, שעניינו פרסום התקשרויות העירייה. באותו סעיף מוצע גם להחיל את סעיף 330 לפקודת העיריות, כתיקונו בסעיף 9(12) להצעת החוק, במקום הסדרת הנושא בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות, שבהם מוסדר הנושא היום. כאמור, לגבי סעיף 330 לפקודת העיריות, מוצעות הוראות מעבר ביחס למחזיקים בנכסים שנהרסו או ניזוקו, כאמור שם, ונכללים היום בגדרי ההסדרים האמורים (ראו סעיפים 10 ו־12 להצעת החוק).

עוד מוצע להחיל לעניין מועצות מקומיות גם את סעיף 1251 לפקודת העיריות, כנוסחו המוצע בסעיף 9(11) להצעת החוק, שמאפשר לשר הפנים לקבוע תקנות לעניין היטלי פיתוח שיחולו בעיריות שלא נקבעו בהן חוקי עזר לגבי אותם היטלים.

סעיפים 13 ו־14 סעיף 45א לחוק יסודות התקציב קובע כי רשות מקומית ותאגיד הנשלט בידי רשות מקומית לא יתקשרו עם מי שאינו גוף מתוקצב או גוף נתמך בהתקשרות ארוכת טווח (3 שנים או יותר) לביצוע מיזם, אלא על פי היתר מאת שר הפנים ושר האוצר. מדובר בעיקר

[15] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256; ס"ח התשפ"ג, עמ' 284.

[16] ק"ת התשי"א, עמ' 178.

[17] ק"ת התשי"ח, עמ' 1259.

[18] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60; התשפ"ד, עמ' 1491.

תיקון חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב)

15. בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג–1992[19] –

(1) בסעיף 9, אחרי סעיף קטן (ב1) יבוא:

"(ב2) על אף האמור בתקנות לפי סעיף 8(ב), רשות מקומית רשאית לשנות את שיטת המדידה של שטח כלל הנכסים שבתחומה, באופן שהארנונה תוטל גם על מטר רבוע של הנכס שלא נכלל במספר המטרים הרבועים של הנכס לצורך הטלת ארנונה בשנה הקודמת, וזאת באישור השרים ולאחר משלוח הודעה בהתאם להוראות סעיף קטן (ב)(2), בשינויים המחויבים.

דברי הסבר

בפרויקטים בשיטת שותפות ציבורית־פרטית (PPP), אשר מאפשרים התקשרויות ארוכות טווח בין המגזר הציבורי לפרטי, ומשמשים כאמצעי מימון שמסייע להתמודד עם החסם הכלכלי להקמת פרויקטים ברשות המקומית.

הדרישה לאישור השרים כאמור עלולה לגרום לעיכובים שיש בהם כדי לפגוע ביכולת ההתקשרות של הרשויות המקומיות ובוודאות שלהן ושל הגורמים שעימם הן מבקשות להתקשר, דבר שמשליך בין השאר על מחיר ההתקשרות עם היזם. על כן מוצע לקבוע כי לא יידרש אישור השרים להתקשרות כאמור, זאת בתנאי שהליכי המכרז יתנהלו על ידי ועדת מכרזים שתורכב מגורמים מקצועיים וכלל התקשרויות העירייה יפורסמו באתר האינטרנט שלה. דרישות אלה מספקות את האיזון הנדרש, שכן הן מבטיחות שמירה על המינהל התקין ברשות לצד ההקלה הרגולטורית, כמפורט לעיל, ועל כן ההסדר מקודם כמקשה אחת.

וזה נוסחו של סעיף 45א לחוק יסודות התקציב, שמוצע כאמור לבטלו ולהחליפו בהסדר המוצע בסעיף 196(ג) לפקודת העיריות, כנוסחו בסעיף 9(7) להצעת החוק:

"הגבלת מיזמים

45א. רשות מקומית ותאגיד נשלט בידי רשות מקומית, לא יתקשרו עם מי שאינו גוף מתוקצב או גוף נתמך בהתקשרות ארוכת טווח לביצוע מיזם, אלא על פי היתר של שר הפנים ושר האוצר; לענין זה –

"**גוף מתוקצב**" – כהגדרתו בסעיף 21;

"**התקשרות**" – לרבות התקשרות נוספת המהווה המשך להתקשרות ראשונה;

"**התקשרות ארוכת טווח**" – התקשרות אשר פרק הזמן לביצוע ההתחייבויות על פיה הוא 3 שנים או יותר."

סעיף 15 כללי

ארנונה היא מס שנתי המוטל על ידי הרשויות המקומיות לפי חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג–1992 (בדברי ההסבר לפרק זה – חוק ההסדרים 1992), על מי שמחזיקים בנכסים בתחומן, כהגדרת מונחים אלה בסעיף 269 לפקודת העיריות. מטרת הארנונה לממן את הפעילויות השונות של הרשות המקומית, בעניינים המקומיים אשר בתחום סמכותה, ובהם מתן שירותים מוניציפליים למחזיקי הנכסים כאמור.

לפני שנת 1985, הוענק שיקול דעת רחב לרשות המקומית בכל הנוגע להטלת ארנונה, לקביעת שיעוריה ולסיווג הנכסים לצורך כך. על רקע האינפלציה מחד והגירעונות בתקציבי הרשויות מאידך, נקבעה, החל משנת 1985, שורה של הגבלות סטטוטוריות על סמכות הרשויות המקומיות בענייני ארנונה (בדברי ההסבר לפרק זה – דיני ההקפאה).

הסמכות להטיל ארנונה נותרה בידי הרשויות המקומיות, ואולם דיני ההקפאה הגבילו את כוחן של הרשויות המקומיות לשנות את תעריפי הארנונה. כך למשל, בחוק ההסדרים 1992, נקבעו כללים ומגבלות ביחס להטלת ארנונה על ידי הרשויות המקומיות, ובין השאר ביחס לשינוי ולעדכון תעריפי הארנונה. בהסתמך על ההוראות האמורות ואחרות, הותקנו במהלך השנים תקנות שבהן קבעו שר הפנים ושר האוצר (בדברי ההסבר לפרק זה – השרים) הוראות בדבר הסכומים המזעריים והמרביים של הארנונה שניתן לגבות על סיווגי נכסים שונים. תחילה נקבעו תקנות כאמור לכל שנה, ובסופו של דבר הותקנו תקנות של קבע – תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז–2007 (בדברי ההסבר לפרק זה – תקנות הארנונה).

לפסקה (1)

לסעיף קטן (ב2) המוצע

סעיף 8 לחוק ההסדרים 1992 קובע כי ארנונה כללית תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמיקומו, וכי שר האוצר ושר הפנים יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימושו, מקומו וסיווגו לעניין הטלת ארנונה.

בתקנה 3 לתקנות הארנונה נקבעו כללים לחישוב שטח הנכס, ובין השאר נקבע בה כי לצורך הטלת ארנונה בשנה מסוימת, יראו את סך כל שטח הנכס כסך כל השטח כפי שחושב לצורך הטלת ארנונה בשנה הקודמת, אלא אם כן התגלתה טעות בחישוב השטח, שאינה תוצאה של שיטת חישוב שונה. תקנה 10(א)(3) לאותן תקנות מאפשרת את שינוי שיטת המדידה רק במצב שבו השתנה תחום השיפוט של הרשות המקומית, כמפורט שם.

במצב הקיים, לנוכח דיני ההקפאה אשר שימרו את שיטות המדידה השונות שנהגו ברשויות המקומיות בעבר, כאשר הדבר היה נתון לשיקול דעתן הבלעדי של הרשויות

[19] ס"ח התשנ"ג, עמ' 10; התשפ"ד, עמ' 1090.

(ב3) על אף האמור בסעיף קטן (ב), רשות מקומית רשאית להעלות את סכום הארנונה הכללית בשל נכס מסוג מבנה מגורים בשיעור של עד 5% בשנה, נוסף על שיעור העדכון, בלא צורך באישור השרים, ובלבד שהסכום שיוטל כאמור לא יעלה על הסכום המרבי שקבעו השרים בתקנות לפי סעיף קטן (א).";

דברי הסבר

המקומיות, ולנוכח ההגבלה שנקבעה בתקנות הארנונה לגבי שינוי שיטת החישוב של שטח הנכס לצורך הטלת ארנונה, קיימת שונות גדולה בין שיטות המדידה שנהוגות ברשויות המקומיות השונות.

ניתן להצביע על שלוש שיטות מדידה עיקריות הנהוגות ברשויות מקומיות, הגם שלא כל המאפיינים המפורטים להלן בהכרח מתקיימים בכל אחת מהרשויות שנהוג לאפיין אותן כמשתמשות בשיטה כזו או אחרת: חישוב נטו־נטו – שבמסגרתו נמדד שטח הפנים של הדירה, כולל חדרי שירות ומרפסות סגורות ולמעט קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה, מקלט ומוסך; חישוב ברוטו – שבמסגרתו נמדד שטח הפנים של הדירה כולל חדרי מגורים, פרוזדורים, אולם כניסה, מרפסות מקורות, חדרי שירות ובנייני עזר, קירות פנימיים, מרפסות ושטחים מקורים, לא כולל קירות חיצוניים ושטחים משותפים (מקלט, חניה, חדר כניסה, חדר מדרגות ומבני עזר); וחישוב ברוטו־ברוטו – שבמסגרתו נמדד כל השטח המקורה במבנה, לרבות קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה ומחסן המשמש את הבניין או המקלט.

שיטת המדידה הנפוצה ביותר ברשויות המקומיות היא חישוב ברוטו־ברוטו; בשיטה זו משתמשות כ־86% מהרשויות המקומיות, גם אם לא כל מאפייניה מתקיימים בכל אותן רשויות מקומיות. כמו כן, שיטת מדידה זו מקילה באופן משמעותי על מדידת שטח הנכס של הנישום על ידי הרשות המקומית, שכן אין צורך בכניסה למבנה אלא די במדידה חיצונית פשוטה, אשר יכולה להיעשות באמצעים טכנולוגיים זמינים.

על פי המוצע כעת, ייקבע בחוק ההסדרים 1992, כי רשות מקומית אשר תבקש לשנות את שיטת המדידה שלה ולעבור לשיטת מדידה מרחיבה יותר, באופן שתטיל ארנונה גם על מטר רבוע של הנכס שלא נכלל במספר המטרים הרבועים של הנכס לצורך הטלת ארנונה בשנה הקודמת, תוכל לקבל בעניין זה החלטה במועצתה ולפנות לקבלת אישור השרים, לאחר ששלחה הודעות ויידעה את הנישומים בעניין – בהתאם להוראות סעיף 9(ב)(2) לחוק האמור. אין בתיקון המוצע כדי לפגוע בסמכות הקיימת היום לשרים להתקין תקנות מכוח חוק ההסדרים 1992 בדבר שינוי שיטת המדידה גם באופן אחר.

יובהר, כי אין הכרח שהרחבת שיטת המדידה כמוצע, גם אם בקשת רשות מקומית בעניין תאושר על ידי השרים, תביא בהכרח להעלאת סכומי הארנונה שיוטלו על נכסים ברשות מקומית כאמור, שכן במקביל תוכל הרשות המקומית לבקש מהשרים להתאים את התעריפים הקיימים בצו המסים שלה לשיטת המדידה החדשה.

לסעיף קטן (ב3) המוצע

תמונת המצב בשלטון המקומי כיום היא שתעריפי הארנונה למבנה מגורים, נמוכים משמעותית ממרבית תעריפי הארנונה לנכסים שאינם מבני מגורים, כאשר במקביל קיים פער ניכר גם בהוצאות הרשות המקומית על תושביה, לעומת הוצאותיה על נכסים שאינם מבני מגורים. ככלל, תושבים צורכים שירותים רבים ויקרים יותר, ובראשם שירותי רווחה וחינוך, אשר כוללים תחזוקת מבני חינוך, תשלום שכר לגננות ולסייעות, כמו גם שירותי ניקיון, תאורה, גינון, שטחים פתוחים, תחזוקת דרכים ותשתיות, תרבות, דת ואירועים. לעומת זאת, הוצאות הרשות המקומית על שירותים לנכסים שאינם מבני מגורים, ובהם עסקים, מצומצמות באופן משמעותי, וכוללות בעיקר הוצאות תברואה, תאורה ותחזוקת רחוב כללית. כך, העלות של הוצאות אלה בעבור הרשות המקומית נמוכה באופן ניכר מהעלות הנובעת מהתושבים, אך תעריפי הארנונה לנכסים שאינם מבני מגורים, ככלל, גבוהים יותר.

העיוות המתואר לעיל מביא, בין השאר, להשפעה שלילית על יכולתה הכלכלית של רשות מקומית שקולטת תושבים חדשים, בייחוד בהיקפים משמעותיים, אשר עלולה להביא לירידה ברמת השירותים המוניציפליים שניתנים לתושבי הרשות המקומית, החדשים והוותיקים, ולחיזוק התמריץ השלילי של הרשות המקומית לתכנן מבנים למגורים.

כדי להתמודד עם מצב דברים זה, מוצע לתקן את סעיף 9 לחוק ההסדרים 1992 ולקבוע בסעיף קטן (ב3) כנוסחו המוצע, אפשרות להעלאת ארנונה למגורים בשיעור מוגבל בכל שנה, בלי צורך בקבלת אישור השרים לכך.

(2) אחרי סעיף 9ב יבוא:

"הטלת ארנונה בשנת כספים מסוימת בלא אישור השרים

9ג. על אף האמור בסעיף 9(ב)(2), השרים רשאים לקבוע, לגבי שנת כספים מסוימת, אחת או יותר, תנאים שבהתקיימם תהיה רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור בסעיף 9(ב) רישה, ובלא צורך לקבל אישור מאת השרים; קביעה כאמור תהיה לא יאוחר מיום 30 במאי של שנת הכספים הקודמת לשנה שלגביה היא תחול, ויכול שתהיה לגבי כלל הרשויות המקומיות או לגבי סוגי רשויות כאמור."

תיקון חוק התכנון והבנייה

16. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965[20], בתוספת השלישית, בסעיף 13, אחרי סעיף קטן (ה) יבוא:

"(ו) (1) על אף האמור בסעיף קטן (א), הרשות המקומית רשאית, מדי שנת כספים, להשתמש בסכום שלא יעלה על 5% מתוך יתרת ההכנסות לטובת תחזוקת שבר בנכסים ציבוריים שבבעלותה, לפי החלטת מועצת הרשות המקומית ברוב חבריה, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

דברי הסבר

לפסקה (2)

בסעיף 9(ב) לחוק ההסדרים 1992, נקבע בין השאר כי סכום הארנונה הכללית בשל מטר רבוע שתטיל מועצה על כל אחד מסוגי הנכסים בתחומה, בכל שנת כספים, יהיה הסכום שהגיע כדין בשל מטר רבוע של אותו נכס בשנת הכספים הקודמת, בלא הנחה כלשהי אם ניתנה, ובתוספת שיעור העדכון הקבוע בחוק ההסדרים 1992, ובלבד שהסכום שיוטל כאמור לא יפחת מהסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי שקבעו השרים בתקנות מכוח אותו חוק ובכפוף לשאר הכללים שנקבעו בתקנות כאמור.

עם זאת, פסקה (2) של סעיף 9(ב) האמור, הסמיכה את השרים לקבוע בתקנות שרשות מקומית תוכל להטיל ארנונה על נכס בתעריף למטר רבוע שהוא שונה מהתעריף למטר רבוע של שנת הכספים הקודמת, ובלבד שקיבלה לכך את אישור השרים. האפשרות להגיש לשרים בקשה לקבלת אישור חריג כאמור הוסדרה בתקנה 10 לתקנות הארנונה. בהתאם לכך, רשות מקומית המעוניינת להטיל ארנונה בתעריף גבוה או נמוך מהתעריף שהוטל על אותו נכס בשנה הקודמת, או לשנות סיווג או תת־סיווג של נכס, נדרשת לפנות לשרים בבקשה לקבלת אישורם לכך.

מדי שנה מוגשות לשרים, לפי תקנה 10 לתקנות הארנונה, בקשות רבות לאישורים חריגים הנבדקות במשרדי הפנים והאוצר בתהליך מורכב וארוך, שבו כל בקשה נבדקת פרטנית, ושהמועד האחרון לקבלת החלטה בבקשה הוא יום 15 בדצמבר בשנת הכספים הקודמת לשנה שלגביה ניתנת ההחלטה (למעט בשנת בחירות לרשות המקומית). מדובר במועד מחייב, שקבלת החלטה אחריו אינה אפשרית.

מוצע להסמיך את השרים לקבוע, לגבי שנת כספים מסוימת, אחת או יותר, תנאים שבהתקיימם תוכל רשות מקומית להטיל ארנונה שלא בהתאם לתקנות הארנונה שנקבעו לפי סעיף 9(ב) רישה לחוק ההסדרים 1992, ובלא אישור מאת השרים כאמור בפסקה (2) של אותו סעיף. כדי לאפשר לרשויות המקומיות לעמוד בלוחות הזמנים להוצאת צווי הארנונה, מוצע שהשרים יקבעו את התנאים כאמור באותן מגבלות זמנים שבהן נדרשים השרים לתת היום את האישור לפי פסקה (2) האמורה.

סעיף 16 היטל השבחה הוא מקור תקציבי משמעותי להקמת תשתיות ומבני ציבור. במצב החוקי הקיים, עשוי להיות לרשות המקומית מקור תקציבי להקמת מיזם חשוב ומשמעותי, כגון שביל אופניים או מבנה ציבור, אך לא למימון שמירת תקינותו לאורך שנים. התוצאה היא לעיתים שהרשות המקומית נמנעת מהקמת מיזמים חשובים בשל העדר תקציב לשמירתם במצב תקין לאורך זמן, או לחלופין מקימה מיזמים שכתוצאה מהעדר תחזוקה הולמת נפגעים משמעותית עם הזמן.

כדי להבטיח שלרשות המקומית יהיו האמצעים המספקים הדרושים בהקשר זה, מוצע לתקן את התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, ולקבוע ייעוד נוסף לכספי היטל ההשבחה כך שאלה יוכלו לשמש גם לצורך תחזוקת שבר כהגדרתה המוצעת, באופן שייתן לרשויות גמישות מוגברת בניהול המשאבים שלהן, בין השאר לצורך תחזוקת שבר לשם שמירה על תקינות הנכס, בכפוף לעמידה בתנאים שנועדו להבטיח שהשימוש בכספי היטלי ההשבחה יהיה מוגבל למטרה זו, לרבות מגבלות על העלות ביחס לפרויקט, חוות דעת מקצועיות ואישור מועצת הרשות המקומית

[20] ס"ח התשכ"ה, עמ' 307; התשפ"ד, עמ' 1380.

(א) התקיימו התנאים המנויים בפסקאות (2) ו־(7) של סעיף קטן (ב), בשינויים המחויבים;

(ב) הסכום שיוקצה לתחזוקת נכס מסוים, מדי שנה, לא יעלה על 5% מהסכום שאושר למימון הפיתוח והבנייה של הנכס מהתקציב הבלתי רגיל של הרשות, כמשמעותו בסעיף 213א לפקודת העיריות (בסעיף קטן זה – תקציב בלתי רגיל), לפי החלטת מועצת הרשות.

(2) הוראות סעיף קטן זה יחולו לעניין נכס ציבורי שהחלטת מועצת הרשות המקומית לאשר את מימון בנייתו מהתקציב הבלתי רגיל של הרשות, התקבלה בשנת 2024 ואילך ובלבד שאותו תקציב הוקצה לראשונה באותה שנה ואילך.

(3) בסעיף קטן זה –

"נכס ציבורי" – נכס המיועד לצורכי ציבור כהגדרתם בסעיף 188(ב);

"תחזוקת שבר" – פעולת תיקון של פגם או נזק הנדרשת לשם שמירה על תקינות הנכס, בהתאם לייעודו, ואם חל לגביו תקן – בהתאם לתקן החל עליו, שאינה פעולת תיקון שוטף בשל בלאי."

דברי הסבר

ברוב חבריה. ויודגש כי התיקונים שמוצע לאפשר שימוש כאמור בכספים מהיטל השבחה לשם מימונם הם כאלה הנובעים מפגם או נזק למבנה, ולא כאלה שהם תוצאה של בלאי טבעי.

לפי התיקון המוצע, בהתקיים התנאים המפורטים בסעיף, יהיה ניתן להקצות עד 5% מיתרת ההכנסות מהיטל ההשבחה באותה שנה בעבור תחזוקת שבר של נכסים ציבוריים בבעלות הרשות המקומית, אשר מועצת הרשות אישרה את מימון בנייתם מהתקציב הבלתי רגיל, כהגדרתו בסעיף 213 לפקודת העיריות, בשנת 2024 ואילך. יובהר, כי לא יהיה ניתן להקצות כספים כמוצע כעת לתחזוקת שבר של מבנים אשר הקמתם מומנה באמצעות עדכון שימוש בתקציב הבלתי רגיל של שנה קודמת או מסגירה של תקציב בלתי רגיל משנה קודמת וייעודו מחדש, בשנת 2024, להקמת פרויקט חדש.

הסכום שיהיה ניתן להקצות לתחזוקת השבר של כל נכס ציבורי כאמור, מדי שנה, לא יעלה על 5% מהסכום שאושר למימון הפיתוח והבנייה של הנכס, שיעור אשר יש בו כדי לשקף את עלות התחזוקה האמורה בממוצע.

פרק ו': שירות התעסוקה

תיקון חוק שירות התעסוקה

17. בחוק שירות התעסוקה, התשי"ט–1959[21] –

(1) בסעיף 2, במקום "ירכז ידיעות על המצב בשוק העבודה ועל מגמות ההתפתחות בו על מנת להסדירו" יבוא "יאסוף ויחקור נתונים לשם מילוי תפקידיו לפי חוק זה";

(2) בסעיף 16 –

(א) בכותרת השוליים, במקום "המינהלת" יבוא "מנהל השירות";

(ב) המילים "סגנו ועובדי השירות במשרות של ניהול" – יימחקו;

(3) בסעיף 17, אחרי "שירות התעסוקה" יבוא "ובכלל זה סגן מנהל השירות" ובמקום "מינהלת" יבוא "מנהל";

(4) בסעיף 18(א), במקום "שתחליט עליהם מינהלת השירות" יבוא "שיחליט עליהם מנהל השירות";

(5) בסעיף 23, במקום "השר, בהמלצת מינהלת השירות או לאחר התייעצות איתה, יקים, בצו שיפורסם ברשומות" יבוא "מנהל השירות, בהתייעצות עם הממונה על התקציבים, יקים", במקום "רשאי השר" יבוא "רשאי מנהל השירות, בהתייעצות עם הממונה על התקציבים" ובסופו יבוא "מנהל השירות יפרסם ברשומות הודעה על הקמת לשכות שירות, קביעת תחום שיפוטן, ביטולן, מיזוגן ועל הכרה בלשכות שירות, כאמור בסעיף זה.";

(6) בסעיף 70, במקום "לשר" יבוא "לאישור השר";

(7) סעיף 71 – בטל.

דברי הסבר

סעיף 17 מוצע לתקן את חוק שירות התעסוקה, התשי"ט–1959 (בפרק זה – חוק שירות התעסוקה), כך שתחום פעולתו של שירות התעסוקה לא יחלוש על איסוף מידע על מצב שוק העבודה ומגמות התפתחות בו במטרה להסדיר ולגבש את מדיניות התעסוקה במשק. חלף זאת מוצע כי שירות התעסוקה יאסוף רק נתונים שנדרשים לו לצורך מילוי תפקידו, לרבות שיפור השירות מטעמו. זאת כדי למנוע את חפיפת הסמכויות לגיבוש מדיניות, הקיימת כיום בין שירות התעסוקה לבין המוסד לביטוח לאומי ומשרד העבודה.

עוד מוצע לקבוע כי מינויו של סגן מנהל השירות ומינויים של עובדי השירות במשרות של הניהול, ייעשה על ידי מנהל השירות, ולא על ידי מינהלת השירות. זאת, כדי לאפשר את הליך המינויים באופן יעיל ומהיר.

כמו כן, מוצע כי הקמת לשכות שירות תעסוקה, קביעת תחומי שיפוטן, הכרה בלשכות קיימות כלשכות שהוקמו לפי חוק זה, ביטולן או מיזוגן וכן קביעה ואיחוד של לשכות אזוריות ומחוזיות, ייעשה על ידי מנהל השירות, בהתייעצות עם הממונה על התקציבים, ולא על ידי השר. וזאת, כדי שפעולות אלה ייעשו באופן יעיל וגמיש לצרכים המשתנים מזמן לזמן. לצד זאת, מוצע כי השר יפרסם הודעה ברשומות בנוגע להחלטות מנהל השירות האמורות, בדומה לפרסום הקבוע היום בסעיף.

נוסף על כך, כדי להתאים את ההוראות הקבועות בחוק זה לכללים הקבועים בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985, בנוגע לאישור תקציב של תאגיד – מוצע להורות על ביטולו של סעיף 71 לחוק שירות התעסוקה, שלפיו "השר יביא את תקציב ההוצאות, כפי שהוצא או בשינויים, לאישור הכנסת, ומשניתן האישור ייחתם התקציב בידי השר ובידי מנהל השירות ויפורסם בדרך שיורה השר". חלף כך, מוצע לקבוע כי הצעת תקציב הוצאות שנתי לשירות שהכינה מינהלת השירות תובא לאישור השר בלא צורך באישור הכנסת.

[21] ס"ח התשי"ט, עמ' 32; התשפ"ה, עמ' 154.

פרק ז': חברות ממשלתיות

תיקון חוק החברות הממשלתיות

18. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975[22], בסעיף 33, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג1) על אף האמור במסמכי היסוד של החברה, החלטת הדירקטוריון בדבר ייעוד הרווחים של החברה או בדבר חלוקה כהגדרתה בחוק החברות, שאושרה בהתאם להוראות סעיף קטן (ג), לא תהיה טעונה אישור האספה הכללית של החברה, אם אישר אותה השר הממונה על ביצוע חוק זה."

דברי הסבר

סעיף 18 בישראל פועלות 70 חברות ממשלתיות במגוון תחומים. החברות הממשלתיות הן נכס משמעותי של המדינה, וחלקן אף נושאות רווחים גבוהים מאוד מדי שנה. לנוכח רווחי החברות הממשלתיות ובהתאם לשיקולים העסקיים שלהן, הדירקטוריונים של החברות מכריזים לעיתים על חלוקת דיווידנדים. כך למשל, משנת 2018 עד שנת 2024 הדירקטוריונים של חברת רפאל – מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ושל חברת התעשייה האווירית לישראל הכריזו על חלוקת דיווידנדים בסכום של כ־2.8 מיליארד שקלים חדשים. על אף החלטות הדירקטוריונים, חלוקת הדיווידנדים לא בוצעה בפועל בעקבות תהליכים בירוקרטיים.

בהתאם לסעיף 307 לחוק החברות, התשנ"ט–1999, ברירת המחדל היא כי דירקטוריון החברה יקבל החלטה על חלוקת דיווידנד, ואולם חברה רשאית לקבוע בתקנונה כי החלטה על חלוקת דיווידנד תתקבל באסיפה הכללית לאחר שתובא לפניה המלצת הדירקטוריון. כיום, במסמכי היסוד של מקצת החברות הממשלתיות נקבע כי נדרש אישור אסיפה כללית, ואילו באחרות הדבר אינו נדרש.

בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975 (בפרק זה – חוק החברות הממשלתיות), באי כוח הממשלה באסיפה הכללית נקבעים על ידי השרים האמונים על החברה. זאת, אף על פי שהשרים אינם אמונים על אוצר המדינה, ולפיכך אין ייצוג לאינטרס לחלוקת הדיווידנדים לקופת המדינה. כדי לאפשר התבססות על ההכנסות מהחברות הממשלתיות בתכנון תקציב המדינה ולנוכח הגידול בהכנסה הצפוי מחלוקת עודפי דיווידנדים באופן מיידי וגידול שנתי בהכנסות הצפויות שעליהן יהיה ניתן להסתמך, ובשים לב למצבה הכלכלי העדכני של מדינת ישראל אשר מחזק את הצורך בהגדלת הכנסות מדינה, מוצע לתקן את סעיף 33 לחוק החברות הממשלתיות, ולקבוע שעל אף האמור במסמכי היסוד של החברה הממשלתית, החלטת הדירקטוריון בדבר ייעוד הרווחים של החברה הממשלתית או בדבר חלוקה, כהגדרתה בחוק החברות שאושרה בהתאם להוראות סעיף 33(ג) לחוק החברות הממשלתיות, לא תהיה טעונה אישור האספה הכללית של החברה הממשלתית, אם אישר אותה השר הממונה על ביצוע חוק זה.

[22] ס"ח התשל"ה, עמ' 132; התשפ"ה, עמ' 1320.

פרק ח': רשויות תחבורה ציבורית (רשויות מטרופוליניות ורשות ארצית)

השם **19.** פרק זה יהיה "חוק רשויות תחבורה ציבורית (רשויות מטרופוליניות ורשות ארצית), התשפ"ה–2024".

דברי הסבר

סעיפים 19 ו־20 בפרק ח' המוצע, מוצעת מתכונת היוצרת דבר חקיקה עצמאי ולפיה הסעיף הראשון בפרק זה (סעיף 19) יקים את החוק החדש שייווצר – חוק רשויות תחבורה ציבורית (רשויות מטרופוליניות ורשות ארצית), התשפ"ה–2024 (להלן – החוק המוצע), והסעיף השני (סעיף 20) מביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד.

פרק א' לחוק המוצע: מטרה והגדרות

כללי רמת גודש התנועה בדרכים בישראל מביאה לפגיעה בכלכלת ישראל, המשתקפת באובדן תוצר הנאמד כיום בכ־24 מיליארד שקלים חדשים בשנה. למעט תקופה קצרה במהלך משבר הקורונה אשר בה חלה ירידה זמנית ברמת הגודש בשל הסגרים וההגבלות על התנועה, קיימת מגמה קבועה ורציפה של עלייה במספר כלי הרכב בכבישים וכפועל יוצא – עלייה בגודש. בלא התערבות הממשלה בתחום זה, אובדן התוצר אף צפוי לגדול ולהגיע לשיעור שנתי של כ־42 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2040, מתוכם כ־25 מיליארד שקלים חדשים הנובעים מרמת הגודש בגוש דן בלבד.

בשנים האחרונות חל שינוי במדיניות הממשלה הבא לידי ביטוי בהגדלת המשאבים המופנים לטובת התחבורה הציבורית, וזאת במטרה להביא לצמצום גודש התנועה ובכך להביא לחיסכון של שעות עבודה ופנאי של הפרט. למרות זאת, קיים קושי ניכר בקידום והקמה של תשתיות תחבורה ציבורית, ובפרט תשתיות עירוניות, מן הסיבות שיפורטו להלן.

בשונה מהמקובל במדינות מפותחות בעולם, התחבורה הציבורית בישראל מנוהלת ומתוכננת בידי משרד התחבורה ובהשתתפות מצומצמת בלבד של הרשויות המקומיות. משרד התחבורה אחראי על ניהול הפעלת התחבורה הציבורית בכלל אמצעי התחבורה הציבורית – אוטובוסים, רכבת ארצית, רכבות מקומיות ומוניות שירות, והוא גם אחראי על כלל תשתיות התחבורה הציבורית, החל בתכנון קווי אוטובוסים ורכבות קלות ועד הקמת סככות להמתנת נוסעים ושבילי אופניים, לרבות הסדרי התנועה הנדרשים לשם כך.

לצורך קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה ואמינה נדרשות תשתיות המתעדפות שימוש בתחבורה ציבורית על פני שימוש ברכב הפרטי. ואולם קיימים חסמים רבים בהקמת תשתיות תחבורה ציבורית במרחב העירוני על ידי משרד התחבורה, זאת בשל הממשק של משרד התחבורה מול הרשויות המקומיות ובין השאר הצורך בקבלת הסכמתן לביצוע התשתית בתחומן, הצורך בנטילת סמכות תימרור מן הרשויות לצורך הקמת התשתית, הצורך בהקצאת שטח על ידי הרשויות המקומיות או בהנפקת היתר בנייה על ידן. כמו כן אם מדובר בתחבורה ציבורית העוברת בכמה רשויות מקומיות יש לבצע את התיאום בנפרד מול כל רשות.

הניהול הריכוזי הקיים כיום ברמה הארצית אינו מיטבי היות שהוא נאלץ להתמודד עם מגוון רחב מדיי של אתגרים, ולרוב הפתרונות אינם מותאמים באופן פרטני למאפייני המטרופולין. הניהול הריכוזי האמור גורם לחוסר יעילות, המתבטא בעלויות תקציביות עודפות, בתכנון שלעיתים קרובות אינו אופטימלי, בעיכוב בביצוע מיזמים ובהפעלה לא מיטבית של שירותי התחבורה הציבורית. ביזור של סמכויות התחבורה והתאמתן לצורכי התושבים באזור, עשויים לשפר את איכות שירותי התחבורה הציבורית. מאחר שניהול תנועה ברמה המקומית בלבד טומן בחובו העדר סנכרון בין רשויות שונות וחוסר רציפות בהתנהלות (ודרכים רבות משותפות לכמה רשויות מקומיות) מוצע לקבוע כי הסמכויות יועברו לרמת ביניים של המרחב המטרופוליני.

המודל המוצע בהצעת חוק זו הוא הפעלת התחבורה הציבורית באמצעות רשות מטרופולינית. מודל זה הוא המודל הנפוץ ביותר בקרב מטרופולינים במדינות ה־OECD. המודל המוצע מאפשר את שימור סמכותו של שר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – השר) לקביעת מדיניות תחבורה ציבורית ולהובלת מיזמי תשתית משמעותיים על ידי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – המשרד), תוך ביצוע המדיניות האמורה וריכוז הטיפול התחבורתי המטרופוליני בידי גוף מקצועי אזורי ובעל סמכויות מתאימות.

יצירת רובד מטרופוליני תאפשר לרשויות השונות להגיע להסכמות מהירות יותר ובלא צורך בעריכת הסכמים נפרדים של הממשלה עם כל רשות מקומית.

זאת ועוד, העברת האחריות על ניהול התחבורה הציבורית לידי רשות מטרופולינית – בפרט בשים לב לחלק מההסדרים אשר מוצע לקבוע בהצעת החוק (כגון השפעת היקף נתיבי התחבורה הציבורית בתחומה של רשות מקומית על כוח ההצבעה של הנציג שלה במועצה המטרופולינית כפי שיפורט להלן) – צפויה לתמרץ רשויות

סעיפי החוק

20. ואלה סעיפי חוק רשויות תחבורה ציבורית (רשויות מטרופוליניות ורשות ארצית), התשפ"ה–2024:

פרק א': מטרה והגדרות

מטרה

1. מטרתו של חוק זה לקדם, לפתח ולייעל את ענף התחבורה הציבורית ולהפחית את גודש התנועה בדרכים, באמצעות –

דברי הסבר

מקומיות לבצע פעולות אקטיביות לקידום התחבורה הציבורית.

החוק המוצע הוא גם המשך להחלטת ממשלה מס' 3988 מיום כ"ב בכסלו התשע"ב (18 בדצמבר 2011), שעניינה "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות" (להלן – החלטה 3988) ולהחלטת ממשלה מס' 3426 מיום כ"ד בטבת התשע"ח (11 בינואר 2018), שעניינה "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה - מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע".

על פי החוק המוצע יוקמו רשויות מטרופוליניות ירושלים ותל אביב, ייקבע האופן שבו יהיה ניתן להקים רשויות מטרופוליניות נוספות וכן יעוגנו מעמדה וסמכויותיה של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן – הרשות הארצית) ויוסדרו תפקידן של רשויות התחבורה הציבורית השונות ואופן פעילותן. כמו כן מוצע לתקן את פקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א–1961 (להלן – הפקודה או פקודת התעבורה), ואת פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב–1972 (להלן – פקודת מסילות הברזל) כדי לקבוע את הסמכויות אשר יוקנו לאותן רשויות.

בהמשך לכך, מוצע להעביר לידי הרשויות המטרופוליניות לתחבורה ציבורית סמכויות המוקנות כיום למפקח על התעבורה כהגדרתו בפקודת התעבורה (להלן – המפקח), ובראשן הסמכויות בעניין רישיונות קווי שירות לאוטובוסים, קווי שירות למוניות ומיתקנים תחבורתיים לעניין קווי שירות כאמור. כמו כן מוצע להעביר לידי הרשויות המטרופוליניות חלק מהסמכויות המוקנות כיום לרשויות המקומיות ובין השאר קביעת תעריף חניה וחוקי עזר בעניין העמדת כלי רכב, אכיפה בנתיבי תחבורה ציבורית וכן הסמכויות המוקנות להן כחלק מתפקידן כרשויות תימרור מקומיות (כפי שיפורט להלן).

כל זאת, כדי לאפשר לרשויות המטרופוליניות תכנון וניהול מיטבי של אמצעי התחבורה הציבורית ומשאביה בדומה למודל המקובל במדינות המפותחות. מהלך זה יאפשר ניצול של יתרונה היחסי של הרשות המטרופולינית בהיכרות עם השטח ובמעורבות ישירה של כל הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר מצד אחד, ושמירת סמכותו של המשרד להתוות את מדיניות התחבורה הציבורית מצד שני. כמו כן, מוצע לקבוע מנגנונים אשר יאפשרו שמירה על מכלול האינטרסים המטרופוליניים, לרבות אלה של רשויות מקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית.

בחוק המוצע כמה פרקים:

פרק א' לחוק המוצע כולל את ההגדרות הרלוונטיות לסעיפי הפרק וכן את מטרת החוק שהיא קידום, פיתוח וייעול ענף התחבורה הציבורית והפחתת גודש התנועה בדרכים, על ידי הקמת רשויות מטרופוליניות ועיגון מעמדה של הרשות הארצית.

פרק ב' לחוק המוצע מקים את רשות מטרופולינית גוש דן ורשות מטרופולינית ירושלים ומסמיך את השר להקים בצו רשויות מטרופוליניות נוספות וכן קובע את ייעודה של רשות מטרופולינית ואת תפקידיה.

פרק ג' לחוק המוצע עוסק במבנה של רשות מטרופולינית לתחבורה ציבורית, הכוללת מועצה, מנהל וועדת ביקורת. הפרק מסדיר היבטים במינוי בעלי תפקידים ברשות מטרופולינית ובהתנהלותה.

פרק ד' לחוק המוצע כולל הוראות כלליות הנוגעות לרשות מטרופולינית, כגון הוראות בעניין הצעת תקציב התאגיד ותוכניות עבודה.

פרק ה' לחוק המוצע מעגן את מעמדה של הרשות הארצית הפועלת כיום במשרד התחבורה. הפרק המוצע כולל הוראות לעניין תפקידי הרשות הארצית, מנהלה ועובדיה וכן לעניין סמכויות הפיקוח של הרשות הארצית ביחס לרשויות המטרופוליניות.

פרק ו' לחוק המוצע כולל תיקונים עקיפים לפקודת התעבורה ולפקודת מסילות הברזל, הקובעים את סמכויות הרשויות המטרופוליניות כגורם מנהל ומאסדר ביחס לתחבורה הציבורית בתחומים שבאחריותה, כגון רישיונות קווי שירות לאוטובוסים ולמוניות ורישיונות מיתקנים תחבורתיים.

פרק ז' לחוק המוצע כולל הוראות לעניין ביצוע ותקנות, תחילה והוראות מעבר.

סעיף 1 לחוק המוצע

מטרת החוק היא קידום, פיתוח וייעול של התחבורה הציבורית בכללותה, ובמטרופולינים בפרט והפחתת גודש התנועה בדרכים. שיפור רמת התחבורה הציבורית הוא רכיב קריטי בהעברת נוסעים מהרכב הפרטי לתחבורה הציבורית וזאת כדי לצמצם את הגודש בדרכים. מטרה זו תבוצע באמצעות –

1. הקמתן של רשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית והקניית הסמכויות הדרושות להן לצורך ניהול התחבורה הציבורית בתחומן;

(1) הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית שיהיו אחראיות על ניהול התחבורה הציבורית בתחומי המטרופולינים, והקניית הסמכויות הדרושות להן לשם כך;

(2) עיגון מעמדה של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שתקבע מדיניות, דרכי פעולה ואמות מידה לתכנון והפעלה של תחבורה ציבורית, תפקח על פעילותן של הרשויות המטרופוליניות לתחבורה ציבורית ותהיה אחראית על ניהול התחבורה הציבורית שאינה באחריות רשויות התחבורה המטרופוליניות.

הגדרות

2. בחוק זה –

"חבר מועצה מטעם רשות מקומית" – חבר מועצה של הרשות המטרופולינית כאמור בסעיף 9(א)(1);

"חבר מועצה שאינו מטעם רשות מקומית" – כמשמעותו בסעיף 18(ב)(2);

"חוק החברות הממשלתיות" – חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975[23];

"חוק יסודות התקציב" – חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[24];

"יעדי שירות" – יעדים לייעול ולטיוב רמת השירות בתחבורה הציבורית ובכלל זה לעניין מהירות הנסיעה, זמינות, אמינות ופריסה, וכן לעניין הטיפול בפניות ציבור;

"מועד ההקמה", של רשות מטרופולינית – כמפורט להלן, לפי העניין:

דברי הסבר

2. עיגון מעמדה של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית אשר תקבע את המדיניות, דרכי הפעולה ואמות המידה לצורך התכנון וההפעלה של התחבורה הציבורית וכן תפקח על פעילותן של הרשויות המטרופוליניות לתחבורה ציבורית ותהיה אחראית על ניהול התחבורה הציבורית שאינה באחריותן של רשויות התחבורה המטרופוליניות.

סעיף 2 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצע לקבוע את ההגדרות שלהלן הרלוונטיות להוראות החוק המוצע ובין השאר את ההגדרות האלה:

להגדרה "יעדי שירות" – רמת השירות בתחבורה הציבורית נמדדת בישראל ובעולם באמצעות מדדים שונים הבוחנים את איכות השירות הניתן לתושבים כגון מהירות הנסיעה ורמת התדירות, הזמינות והדיוק של אמצעי התחבורה הציבורית וכן הטיפול בפניות הציבור. מוצע להגדיר יעדי שירות כיעדים שרשות מטרופולינית תציב לעצמה לגבי מדדים כאמור. יעדים אלה יוגדרו על ידי הרשות המטרופולינית בעצמה על מנת לאמוד את התקדמות התחבורה הציבורית ואת טיב השירותים המוענקים לנוסע. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית תציב לעצמה יעדים כדי לבחון את טיב השירות הארצי המוענק לנוסע מחוץ לתחומי המטרופולינים.

להגדרות "מועד ההקמה" ו"צו הקמת הרשות" – כפי שיפורט בהרחבה להלן, מוצע בחוק להקים שתי רשויות מטרופוליניות, רשות מטרופולינית גוש דן ורשות מטרופולינית ירושלים, וכן לקבוע כי השר רשאי להקים בצו רשויות מטרופוליניות נוספות במטרופולין הקבועה בתוספת השנייה. על כן מוצע כי מועד ההקמה ביחס לרשות מטרופולינית שהוקמה בחוק זה יהיה יום תחילתו של החוק, ואילו מועד ההקמה של רשות מטרופולינית שהוקמה בצו שר התחבורה כאמור, יהיה יום תחילתו של הצו.

[23] ס"ח התשל"ה, עמ' 132.

[24] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

(1) לעניין רשות מטרופולינית גוש דן ורשות מטרופולינית ירושלים – יום תחילתו של חוק זה;

(2) לעניין רשות מטרופולינית אחרת – יום תחילתו של צו ההקמה של הרשות;

"מועד תחילת פעילות", של רשות מטרופולינית – המועד שבו מתקיימים, לפי הודעת הרשות המטרופולינית שפורסמה ברשומות, שניים אלה:

(1) המועצה מינתה את מנהל הרשות, ואת היועץ המשפטי והמבקר הפנימי של הרשות, בהתאם להוראות סעיפים 27, 37 ו־39;

(2) המועצה הגישה לשרים, לאישורם, את הצעת התקציב השנתי לשנת פעילותה הראשונה של הרשות, בהתאם להוראות סעיף 45, והשרים אישרו את התקציב או שחלפו ארבעה חודשים מהמועד שבו ההצעה הוגשה לאישורם;

"מועצה", "מועצת רשות" – מועצה של רשות מטרופולינית כמשמעותה בסעיף 9;

"מטרופולין" – מקבץ של רשויות מקומיות ושטחים שאינם בתחום רשות מקומית, אשר יש בינם לבין העיר הראשית זיקות כלכליות, חברתיות, תרבותיות או אחרות, שלהן השלכה על היבטי תחבורה;

"מיתקן תחבורתי" – כהגדרתו בפקודת התעבורה;

"הממונה על התקציבים" – הממונה על התקציבים במשרד האוצר;

דברי הסבר

להגדרה "מועד תחילת פעילות" – החוק המוצע כולל הוראות לעניין העברת סמכויות שונות לידי הרשות המטרופולינית כגון מתן רישיונות לקו שירות לאוטובוסים ולקו שירות למוניות. כדי לאפשר שהות מספקת לרשות לבסס את התשתית המקצועית והארגונית הנדרשת לפעילותה וכן לנוכח ההבנה שיש יתרון בקביעת פרמטר מהותי מקצועי שיבטיח את בשלותה של רשות שהוקמה להפעלת סמכויות רישוי ואסדרה.

לפיכך מוצע לקבוע כי תינתן לרשות תקופה להקמת התשתית הארגונית והמקצועית, וכי סמכויותיה, חובותיה וחובות בעלי רישיונות כלפיה, לפי החוק, יוקנו לה החל מהודעתה ברשומות על כך שהיא מינתה מנהל, יועץ משפטי ומבקר פנימי בהתאם להוראות החוק המוצע, והשרים אישרו את התקציב השנתי לשנת פעילותה הראשונה או שחלפו ארבעה חודשים מהמועד שבו היא הגישה לאישור השרים את הצעת התקציב השנתי לשנת פעילותה הראשונה. במהלך התקופה שממועד ההקמה ועד מועד תחילת הפעילות, יפעל מנהל הרשות להקמת התשתית הארגונית הנדרשת לצורך פעילות הרשות, לרבות מינוי בעלי תפקידים וקליטת עובדים בהתאם להוראות סעיפים 34, 37 ו־39 ולשיא כוח האדם שיאושר כאמור בסעיף 33; כמו כן יפעל לאיסוף נתונים הדרושים להתוויית הדרכים למימוש יעדי הרשות.

להגדרות "מטרופולין" ו"העיר הראשית" – מוצע להגדיר מטרופולין כמקבץ של רשויות מקומיות ושטחים שאינם בתחום רשות מקומית, אשר יש בינם לבין העיר הראשית (אשר בה מרוכז עיקר הפעילות הכלכלית החברתית והתרבותית של המטרופולין) זיקות שונות כגון זיקות כלכליות, חברתיות או תרבותיות או זיקות אחרות, שלהן השלכה על היבטי תחבורה; ההתייחסות ל"שטחים" נובעת מקיומם של שטחים גליליים אשר אינם כלולים בתחום הגאוגרפי של אף רשות מקומית, אך ייתכן שיהיה נכון לכלול אותם כחלק ממטרופולין. כיום ההתייחסות למטרופולינים בישראל בהיבט התחבורתי, היא למטרופולין ירושלים, מטרופולין באר שבע, מטרופולין חיפה ומטרופולין גוש דן.

"מנהל רשות", "מנהל רשות מטרופולינית" – המנהל הכללי של רשות מטרופולינית שמונה לפי סעיף 27;

"מנהל הרשות הארצית" – מנהל הרשות הארצית שמונה לפי סעיף 53;

"המפקח" – המפקח על התעבורה כהגדרתו בפקודת התעבורה;

"המשרד" – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים;

"נושא משרה", ברשות מטרופולינית – מנהל הרשות, משנה או סגן למנהל הרשות ובכלל זה סגן מנהל כספים ברשות, כל מנהל הכפוף במישרין למנהל הרשות, מהנדס הרשות, או כל הממלא תפקיד כאמור ברשות אף אם תוארו שונה, וכן חבר מועצה;

"העיר הראשית", במטרופולין – העיר שבה מרוכז עיקר הפעילות הכלכלית, החברתית והתרבותית של המטרופולין;

"פקודת מסילות הברזל" – פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב–1972[25];

"פקודת התעבורה" – פקודת התעבורה[26];

"צו הקמה", של רשות מטרופולינית – צו להקמת רשות מטרופולינית שניתן לפי סעיף 4;

"צירי רשות" ו"צירי ניהול תנועה", "קו שירות" למוניות או לאוטובוסים – כהגדרתם בסעיף 177 לפקודת התעבורה;

"הרשות הארצית" – הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שהוקמה לפי סעיף 51;

"רשות מטרופולינית" או "רשות" – רשות מטרופולינית לתחבורה ציבורית שהוקמה לפי סעיפים 3 או 4;

"השר" – שר התחבורה והבטיחות בדרכים;

"השרים" – השר ושר האוצר;

דברי הסבר

להגדרה "תוכנית תחבורתית רב־שנתית" – מוצע לקבוע כי חלק מתפקידיה של רשות מטרופולינית יהיה גיבוש תוכנית תחבורתית רב–שנתית למטרופולין וחלק מתפקידיה של רשות ארצית יהיה גיבוש תוכנית תחבורתית רב–שנתית ארצית וכן תוכניות לאזורים שמחוץ לתחום אחריותה של רשות מטרופולינית. תוכנית תחבורתית רב–שנתית, היא תוכנית הכוללת התייחסות לכלל היבטי התחבורה הציבורית ולתחומים אחרים המשפיעים על השימוש בה ועל הפחתת גודש התנועה ואשר תיושם באמצעות גיבוש תוכניות עבודה שנתיות.

להגדרה "תחום המטרופולין" – מוצע להגדיר את תחום המטרופולין כתחום הגאוגרפי שבאחריותה של רשות מטרופולינית בהתאם לאזור הגאוגרפי שייקבע בתוספת הראשונה, ביחס לרשויות שיוקמו בגוש דן ובמטרופולין ירושלים, או בצו, ביחס לשאר הרשויות המטרופוליניות שיוקמו. סמכויותיה השונות של הרשות המטרופולינית ובכלל זה קביעת מדיניות, תכנון, רישוי ואכיפה יופעלו ביחס לתחום המטרופולין בלבד (למעט ביחס לקווים חוץ מטרופוליניים).

[25] דיני מדינת ישאל, נוסח חדש 23, התשל"ב, עמ' 485.

[26] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, התשכ"א, עמ' 173.

"תוכנית תחבורתית רב־שנתית" – תוכנית רב־שנתית הכוללת התייחסות לכלל היבטי התחבורה הציבורית ולתחומים אחרים המשפיעים על השימוש בה ועל הפחתת גודש התנועה.

"תחום המטרופולין" – התחום הגאוגרפי שבאחריותה של רשות מטרופולינית, כפי שנקבע בתוספת הראשונה או בצו ההקמה של הרשות, לפי העניין.

פרק ב': הקמת רשות מטרופולינית, ייעודה ותפקידיה

הקמת רשות מטרופולינית גוש דן ורשות מטרופולינית ירושלים

3. (א) מוקמות בזה –

(1) רשות מטרופולינית גוש דן;

(2) רשות מטרופולינית ירושלים.

(ב) העיר הראשית בכל רשות מטרופולינית שהוקמה כאמור בסעיף קטן (א), הרשויות המקומיות הכלולות בה, התחום הגאוגרפי שבאחריותה, שיעור כוח ההצבעה של כל אחד מחברי המועצה של הרשות המטרופולינית שהוא חבר מועצה מטעם רשות מקומית, המחושב בהתאם להוראות סעיף 18, ודרישה לרוב מיוחד כאמור בסעיף 4(ד), אם ישנה, יהיו כמפורט בתוספת הראשונה.

(ג) השר רשאי, בצו, בהסכמת שר האוצר, לשנות את התוספת הראשונה, ובכלל זה לכלול בה פרטים נוספים המנויים בסעיף 4, ובלבד ששינוי כאמור ייעשה בהתאם להוראות הסעיף האמור.

דברי הסבר

פרק ב' לחוק המוצע: הקמת רשות מטרופולינית, ייעודה ותפקידיה

כללי פרק ב' של החוק המוצע קובע את הקמתן של רשויות מטרופוליניות לתחבורה במטרופולינים של תל־אביב–יפו וירושלים, ומסמיך את שר התחבורה להקים רשויות מטרופוליניות נוספות בצו, ובפרט במטרופולינים של חיפה ובאר שבע. הפרק מפרט את תפקידי הרשויות, כולל קידום, ייעול וניהול תחבורה ציבורית, פיתוח תשתיות משלימות, ועידוד השימוש בתחבורה ציבורית והכל כפי שיפורט להלן.

סעיף 3 לחוק המוצע

מוצע לקבוע בחוק את הקמתן של שתי רשויות מטרופוליניות – רשות מטרופולינית גוש דן ורשות מטרופולינית ירושלים. כמו כן מוצע לקבוע כי בתוספת הראשונה יעוגנו הפרטים הדרושים להקמת הרשות ובכלל זה, הרשויות המקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית, העיר הראשית ברשות המטרופולינית, התחום הגאוגרפי שיהיה באחריותה של הרשות המטרופולינית, שיעור כוח ההצבעה של כל אחד מחברי המועצה של הרשות המטרופולינית שהוא חבר מועצה מטעם רשות מקומית ודרישה לגבי רוב מיוחד הנדרש להכרעה, ככל שישנה (כפי שיפורט להלן). להשלמת התמונה, שיעור כוח ההצבעה של חברי המועצה שאינם מטעם רשות מקומית ייקבע בסעיף 18 להצעת החוק. בהמשך לאמור ועל מנת לאפשר גמישות בעתיד לעריכת שינויים נדרשים ברשות המטרופולינית בהתאם לנסיבות, מוצע לקבוע כי השר רשאי לתקן את התוספת בהסכמה של שר האוצר ובלבד ששינוי כאמור יהיה בהתאם להוראות סעיף 4 המוצע אשר בו מצוינות הוראות כיצד לקבוע אילו שטחים ורשויות ייכללו בתחום הרשות המטרופולינית וכן כי יש לשמוע את עמדת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר טרם הכללתן בתחום המטרופוליני האמור ולהתייעץ עם שר הפנים טרם צירופן למטרופולין.

סעיף 4 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע להסמיך את שר התחבורה להקים רשות מטרופולינית נוספת, מעבר לרשויות שהוקמו לפי סעיף 3, במטרופולין הקבועה בתוספת השנייה.

סמכות להקמת רשויות מטרופוליניות נוספות

4. (א) השר רשאי, בצו לפי סעיף זה, להקים רשות מטרופולינית לתחבורה ציבורית במטרופולין הקבועה בתוספת השנייה.

(ב) בצו הקמה של רשות מטרופולינית ייקבעו הפרטים כמפורט להלן:

(1) העיר הראשית במטרופולין;

(2) הרשויות המקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית;

(3) התחום הגאוגרפי שבאחריות הרשות המטרופולינית;

(4) שיעור כוח ההצבעה של כל אחד מחברי המועצה של הרשות המטרופולינית שהוא חבר מועצה מטעם רשות מקומית, המחושב בהתאם להוראות סעיף 18.

(ג) קביעת רשות מקומית וכל שטח נוסף שאינו בתחום רשות מקומית (בסעיף קטן זה – שטח נוסף) אשר ייכללו ברשות מטרופולינית וכן קביעת התחום הגאוגרפי שבאחריותה, לפי סעיף קטן (ב)(2) ו־(3), ייעשו בהתאם להוראות אלה:

(1) בין הרשות המקומית או השטח הנוסף, לפי העניין, לבין העיר הראשית מתקיימות זיקות כלכליות, חברתיות, תרבותיות או אחרות, שלהן השלכה על היבטי תחבורה;

(2) בין השטחים הנכללים בתחום הגאוגרפי שבאחריות הרשות המטרופולינית מתקיים רצף גאוגרפי;

דברי הסבר

לסעיף קטן (ב)

מוצע כי בצו כאמור ייקבעו הפרטים האלה:

1. העיר הראשית במטרופולין;

2. הרשויות המקומיות הנכללות ברשות המטרופולינית;

3. התחום הגאוגרפי שבאחריותה של הרשות המטרופולינית הכולל גם שטחים נוספים מעבר לשטחי הרשויות המקומיות ("שטחים גליליים" כפי שפורט לעיל);

4. החישוב המספרי של שיעור כוח ההצבעה של כל אחד מחברי המועצה של הרשות המטרופולינית שהוא חבר מועצה מטעם רשות מקומית.

סעיף זה נועד להבנות את שיקול הדעת של השר בקביעת הפרטים הנוגעים לרשויות המטרופוליניות הנוספות וזאת כדי להבטיח הקמה וניהול תקין של הרשות המטרופולינית.

לסעיף קטן (ג)

מוצע כי קביעת הרשויות המקומיות והשטחים הנוספים (כהגדרתם בסעיף) שייכללו במטרופולין תיעשה בהתאם להוראות הנוגעות לזיקות השונות המתקיימות בין הרשויות לבין העיר הראשית או בין הרשויות לבין עצמן. קיום של זיקה לעיר הראשית, בין אם תחבורתית ובין אם זיקה אחרת, נדרש כדי להכליל את הרשות המקומית כחלק מהרשות המטרופולינית. בנוסף, התנאי בדבר רצף גאוגרפי בין שטחי הרשות המטרופולינית נדרש כדי שהרשות המטרופולינית תוכל לנהל את קווי השירות וכן את התשתיות בתחומה. עוד נדרש כי כאשר רשות מקומית נכללת ברשות מטרופולינית ייכלל בשלמות כל השטח הגיאגרפי שבאחריותה של הרשות המקומית בתוך השטח של הרשות המטרופולינית. כמו כן מוצעים השיקולים התחבורתיים אשר יש להביא בחשבון בקביעת הפרטים בצו, ובין השאר: היקף התחבורה הציבורית ומערכות הסעת ההמונים החוצות את הרשות הרלוונטית, קרבה גאוגרפית של העיר לעיר הראשית וכן היקפי תנועה יומיים.

הכללה של רשויות מקומיות שאינן בזיקה לעיר הראשית או שאינן קשורות תחבורתית למטרופולין עלולה להקשות על ניהול הרשות; כמו כן, השמטה של רשויות שהן מרכזיות בהיקפי התנועה היומיים שלהן לעיר הראשית

(3) שטח של רשות מקומית הנכללת ברשות המטרופולינית ייכלל בשלמותו בתחום הגאוגרפי שבאחריות הרשות המטרופולינית;

(4) השיקולים המפורטים להלן יובאו בחשבון בקביעת רשות מקומית ושטח נוסף שייכללו ברשות המטרופולינית ובשטח הגאוגרפי שבאחריות הרשות המטרופולינית:

(א) היקף מערכות עתירות נוסעים או קווי שירות לאוטובוסים אשר מסלולם עובר או מיועד לעבור בשטח הרשות המקומית או בשטח הנוסף, לפי העניין, ובינם לבין העיר הראשית במטרופולין;

(ב) קרבה גאוגרפית של הרשות המקומית או של השטח הנוסף, לפי העניין, לעיר הראשית במטרופולין;

(ג) היקפי התנועה היומיים, בכל אמצעי התחבורה, מהרשות מקומית או השטח נוסף, לפי העניין, אל העיר הראשית במטרופולין ואל רשויות מקומיות בסביבתם.

(ד) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (ב), בצו הקמה של רשות מטרופולינית רשאי השר לדרוש רוב העולה על הרוב הנדרש לפי סעיף 21(א) (להלן – רוב מיוחד) לקבלת החלטות במועצה בעניינים כמפורט להלן, וזאת אם שיעור כוח ההצבעה של חבר המועצה שהוא נציג העיר הראשית במטרופולין עולה על 50% מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה, או אם סבר כי הדבר דרוש לשם שמירה על אינטרסים תחבורתיים של כלל המטרופולין:

(1) אישור הצעת תקציב הרשות המטרופולינית כאמור בסעיף 11(4);

(2) אישור תוכנית העבודה השנתית של הרשות המטרופולינית כאמור בסעיף 11(6);

(3) קביעת הסכומים שהרשות המטרופולינית תגבה מרשויות מקומיות הכלולות בה כאמור בסעיף 11(12).

דברי הסבר

עלולה לפגוע ביכולתה של הרשות המטרופולינית להשיג את יעדיה ולפיכך נקבעו השיקולים האמורים.

לסעיף קטן (ד)

בצו הקמת הרשות השר רשאי לכלול הוראות בדבר הרוב המיוחד הנדרש לקבלת החלטות בעניינים האלה: אישור הצעת התקציב, אישור תוכנית העבודה השנתית וקביעת הסכומים שהרשות תגבה מרשויות מקומיות הכלולות בה. זאת כדי למנוע מצבים שבהם רשות מקומית אחת יכולה לקבוע את התקציב, את תוכנית העבודה וכן סכומים שיגבו מרשויות מקומיות לבדה וללא הסכמה של רשויות מקומיות נוספות. דרישת הרוב המיוחד, ככל שתקבע, תחול ביחס לשלושת ההחלטות האלה.

לסעיף קטן (ה)

מוצע לקבוע כי צו הקמה ייקבע על ידי השר בהסכמת שר האוצר, ולאחר שהשר שמע את הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. קביעת פרטי הצו הנקובים בסעיף 4(ב) תיעשה לאחר התייעצות עם שר הפנים.

(ה) צו הקמה של רשות מטרופולינית לפי סעיף זה ייקבע בהסכמת שר האוצר ולאחר שמיעת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר; קביעת פרטי הצו כאמור בסעיף קטן (ב) תיעשה לאחר התייעצות עם שר הפנים.

(ו) השר, בהסכמת שר האוצר, רשאי, בצו, להוסיף מטרופולינים לתוספת השנייה.

ייעוד רשות מטרופולינית ותפקידיה

5. (א) רשות מטרופולינית תפעל לקידום, פיתוח וייעול התחבורה הציבורית בתחום המטרופולין, בין השאר, לצורך הפחתת גודש התנועה והפחתת השימוש ברכב פרטי.

(ב) תפקידי רשות מטרופולינית הם:

(1) קביעת מדיניות בתחום התחבורה הציבורית ובתחומים אחרים המשפיעים על השימוש בתחבורה ציבורית ועל הפחתת גודש התנועה, בתחום המטרופולין, לרבות מדיניות חניה ומדיניות שימוש באמצעי תחבורה לא ממונעים;

דברי הסבר

לסעיף קטן (ו)

כדי לאפשר גמישות בעתיד ליצירת רשויות מטרופוליניות נוספות אשר לא נכללות כעת בתוספת השנייה מוצע כי שר התחבורה בהסכמת שר האוצר רשאי בצו להוסיף רשויות מטרופוליניות נוספות לתוספת השנייה.

סעיף 5 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי רשות תפעל לקידום, פיתוח וייעול של התחבורה הציבורית היבשתית בתחום המטרופולין, לעידוד השימוש בה בין השאר לצורך הפחתת גודש התנועה והפחתת השימוש ברכב פרטי בתחום המטרופולין.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי תפקידי הרשות הם:

1. קביעת המדיניות בתחום התחבורה הציבורית במטרופולין, לרבות בתחומים משלימים המשפיעים על השימוש בתחבורה הציבורית ועל הפחתת גודש התנועה במטרופולין כגון הסדרי חניה, תעריפי חניה ותשתיות לתחבורת אופניים, זאת מתוך הבנה ששיפור התחבורה הציבורית לבדו אינו מספיק כדי להפחית נסועה ברכב פרטי, ונדרשים אמצעים נוספים דוגמת תשתיות לרוכבי כלי תחבורה קלה (אופניים וקורקינטים), המשלימים את התחבורה הציבורית ומאפשרים נסיעות שלא ברכב הפרטי.

2. ניהול הפעלת התחבורה הציבורית באמצעות מתן רישיונות קו לאוטובוסים ורישיונות קו למוניות שירות לרבות קו שירות מותאם ביקוש (כהגדרתו בפקודת התעבורה) וכן פיקוח ובקרה על בעלי רישיונות כאמור; רישיון הקו הוא האופן שבו המשרד מנהל כיום את שירות התחבורה הציבורית, כאשר הוא ניתן לצד התקשרות בהסכם ארוך טווח עם מפעילי התחבורה הציבורית, שכולל את כל היבטי השירות הניתנים באשכול (אזור גאוגרפי מובחן) וכן את האופן, הבקרה והסכומים שנדרשים המפעילים לשלם עקב אי עמידה בתנאי ההסכם; לפי החוק המוצע, הרשות המטרופולינית תהיה אמונה על מתן הרישיונות וכן על ניהול ההסכמים מול מפעילי קווי השירות בתחומה. כמו כן, המדינה רשאית להתקשר בהסכם עם הרשות המטרופולינית כדי שזו תספק לה שירותי ניהול הסכם עם רכבת מקומית בתחומה. מודל זה שונה ממודל האוטובוסים ומוניות השירות והוא נותן לרשות המטרופולינית סמכות לפעול בשם המדינה ולא סמכות רישוי עצמאית המוקנית בפקודת מסילות הברזל לשר התחבורה, באישור הממשלה, ולמנהל כהגדרתו בפקודה כאמור. כמו כן תהיה הרשות המטרופולנית אחראית לרישיונות מיתקן תחבורה כהגדרתו בפקודה, אחריות שהייתה עד היום בידי המפקח.

(2) ניהול פעילות ורישוי של התחבורה הציבורית במטרופולין ופיקוח על הפעלתה, ובכלל זה מתן רישיונות להפעלת קווי שירות למוניות ולאוטובוסים ולהפעלת מיתקנים תחבורתיים בהתאם להוראות סעיפים 77ז עד 77יב לפקודת התעבורה, וכן ניהול הפעלת מסילת ברזל מקומית, אם האחריות כאמור הועברה לה בהתאם להוראות סעיף 46מט לפקודת מסילות הברזל;

(3) קביעת הסדרי התנועה של התחבורה הציבורית, ביצוע הפעולות הדרושות ליישומם וניהול תנועה, בתחום המטרופולין, בהתאם לסמכותה כרשות תימרור לפי סעיף 77יד לפקודת התעבורה, ובכלל זה הקמה, הפעלה או ניהול של מרכז לבקרה על התנועה בתחום המטרופולין;

(4) אכיפת עבירות תעבורה בצירי רשות ובצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין, בהתאם להוראות סעיף 77טו לפקודת התעבורה;

(5) קביעת הסדרי חניה ובכלל זה תעריפי חניה, בצירי רשות ובצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין, לפי סעיפים 77טז ו־77יז לפקודת התעבורה;

דברי הסבר

3. ניהול תנועה בתחום המטרופולין ובכלל זה סמכות להיות רשות תימרור (כמשמעותה בפקודת התעבורה) – קביעת הסדרי תנועה היא תפקיד מרכזי הנוגע ליכולת של הרשות המטרופולינית ליישם מדיניות תחבורתית וכן להקים תשתית ברחבי המטרופולין. אלה כוללים גם הקמה, הפעלה או ניהול של מרכז לבקרה על התנועה אשר בו מבוצע ניהול של מערכת הרמזורים בצירי הרשות ובצירי ניהול תנועה וזאת כדי ליצור תחבורה ציבורית אמינה ותדירה.

4. אכיפת עבירות תעבורה בצירי רשות ובצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין – תפקיד מרכזי של הרשות המטרופולינית הוא לוודא שעל תשתית של תחבורה ציבורית לא נוסעים או חונים רכבים פרטיים שיכולים להפריע לתנועה כשהדבר נאסר עליהם בהתאם להסדרים שנקבעו לעניין זה. המצב כיום הוא שמרבית הרשויות המקומיות לא אוכפות את קיום ההסדרים האמורים בנתיבי התחבורה הציבורית הקיימים בשטחן. כדי שרשות מטרופולינית תוכל להבטיח תחבורה ציבורית יעילה במרחב שלה, נדרשת אכיפה יעילה של נסיעה בנתיבי תחבורה ציבורית.

5. קביעת הסדרי חניה ותעריפי חניה בצירי רשות ובצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין – מדיניות החניה היא רובד שמשלים את התחבורה הציבורית במרחב. ניהול לא נכון של הסדרי החנייה או קביעת מחירי חניה נמוכים מאוד ברחבי העיר, שאינם משקפים כהלכה את הביקוש לחניה, יוצרים גודש והחצנות שליליות נוספות. במצב הנוכחי, מחירי החניה הקבועים בערים אינם משקפים כהלכה את מחיר השוק שהיה נקבע על ידי גורמים פרטיים, לראיה מחיר חניה בכחול לבן יכול להיות זול פי חמישה עד שמונה ממחיר חניה בחניון באותו רחוב. כמו כן, במרבית צירי התחבורה הציבורית המשמעותיים חונים כלי רכב פרטיים באופן שמפריע לאוטובוסים לעבור בציר ומאט מאוד את תנועתם. על הרשות המטרופולינית לקבוע את מחירי החניה כך שיעודדו נסיעה בתחבורה הציבורית על ידי קביעת תעריפים המשקפים את מחיר השוק שהיה נקבע במצב שבו הביקוש עולה על ההיצע. כמו כן ייקבעו הסדרי חניה באופן שיאפשר לתנועת התחבורה הציבורית לזרום ככל האפשר ובלא הפרעות וימנע מכלי רכב פרטיים לחנות בצירי תחבורה ציבורית מרכזיים.

6. איסוף מידע לתחבורה ציבורית בתחום המטרופולין והנגשתו לציבור ובכלל זה הקמת מאגר מידע מטרופוליני לפי סעיף 77יח לפקודה וטיפול בפניות הציבור. איסוף המידע אף נדרש לצורך תכנון רשתי של קווי התחבורה הציבורית וכן כדי לקבל את עמדת הציבור על פרויקטים של תשתיות שהרשות המטרופולינית מעוניינת לקדם.

7. ייזום ותכנון תשתיות לתחבורה ציבורית בתחום המטרופולין לרבות שימושים נלווים המיועדים למשתמשי התחבורה הציבורית והקמה, הפעלה ותחזוקה של תשתיות ושימושים כאמור – תשתיות אלה כוללות בין השאר חדרי

(6) איסוף מידע הנוגע לשירותי תחבורה ציבורית בתחום המטרופולין והנגשתו לציבור, ובכלל זה הקמת מרכז מידע מטרופוליני לתחבורה ציבורית לפי סעיף 77ז לפקודת התעבורה, וכן טיפול בפניות ציבור;

(7) ייזום ותכנון תשתיות לתחבורה ציבורית בתחום המטרופולין לרבות שימושים נלווים המיועדים למשתמשי התחבורה הציבורית, וכן הקמה, הפעלה ותחזוקה של תשתיות ושימושים כאמור;

(8) ייעוץ למשרד בכל עניין בתחום התחבורה הציבורית במטרופולין;

(9) גיבוש תוכנית תחבורתית רב־שנתית למטרופולין ויישומה באמצעות גיבוש תוכניות עבודה שנתיות;

(10) ביצוע כל תפקיד אחר לעניין שירותי תחבורה ציבורית, שהוטל עליה לפי כל דין.

(ג) רשות מטרופולינית רשאית להתקשר בחוזה עם גוף ציבורי לצורך מתן שירותים לגוף הציבורי או ביצוע פעולות עבורו, בתחום תפקידיה, גם מחוץ לתחום המטרופולין; לעניין זה, "גוף ציבורי" –

(1) הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם;

(2) רשות מקומית, לרבות רשות מקומית באזור יהודה והשומרון;

(3) המינהל האזרחי שהקים מפקד כוחות צבא הגנה לישראל באזור יהודה והשומרון;

דברי הסבר

מנוחה לנהגים, חניוני אוטובוסים, תחנות קצה, מוסכי תדלוק ועמדות טעינה לאוטובוסים חשמליים. תשתיות אלה הן חלק בלתי נפרד מניהול התחבורה הציבורית במרחב וכך גם השימושים הנלווים מתייחסים למסחר לרווחת נוסעי התחבורה הציבורית ועוברי האורח וכן ניהול של חניוני חנה וסע המשמשים תחנת מעבר לנוסעי התחבורה הציבורית.

8. ייעוץ למשרד התחבורה בכל עניין בתחום התחבורה הציבורית במטרופולין.

9. הרשות תהיה אמונה על גיבוש תוכנית תחבורתית רב–שנתית, הכוללת התייחסות לכלל היבטי התחבורה הציבורית ולתחומים אחרים המשפיעים על השימוש בה ועל הפחתת גודש התנועה, וכן על יישום התוכנית התחבורתית הרב־שנתית באמצעות גיבוש תוכניות עבודה שנתיות וביצוען, וזאת בהמשך לתפקידיה כקובעת מדיניות במטרופולין.

10. כמו כן באחריותה של הרשות המטרופולינית לבצע כל תפקיד אחר לעניין שירותי תחבורה ציבורית שהוטל עליה לפי כל דין ובין השאר לפי הפקודה ותקנות התעבורה, התשכ"א–1961 (להלן – תקנות התעבורה).

לסעיף קטן (ג)

מוצע לקבוע כי רשות מטרופולינית רשאית להתקשר בחוזה עם גוף ציבורי לצורך מתן שירותים לגוף הציבורי או ביצוע פעולות בעבורו, בתחום תפקידיה, גם מחוץ לתחום המטרופולין; גוף ציבורי הוא כל אחד מאלה:

1. הממשלה, משרדי הממשלה, לרבות יחידות שלהם ויחידות סמך שלהם.

2. רשות מקומית לרבות רשות מקומית ביהודה ושומרון – רשות מקומית ביהודה ושומרון היא מועצה אזורית המנויה בתוספת לצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון)(מס' 783), התשל"ט–1979, ומועצה מקומית המנויה בצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), התשמ"א–1981, שבתחיקת הביטחון.

3. המינהל האזרחי שהקים מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון – המינהל האזרחי יהודה ושומרון שהוקם בצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון)(מס' 947), התשמ"ב–1981, שבתחיקת הביטחון.

4. תאגיד שהוקם לפי חוק.

(4) תאגיד שהוקם לפי חוק;

(5) גוף מתוקצב או גוף נתמך כהגדרתם בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

(6) כל תאגיד אחר ששר האוצר קבע לגביו, בצו, כי הוא גוף ציבורי לעניין סעיף זה.

(ד) בביצוע תפקידיה תפעל הרשות המטרופולינית בהתאם למדיניות הממשלה כפי שנקבעה בהחלטות הממשלה, ואם לא נקבעה מדיניות הממשלה כאמור – בהתאם למדיניות השר שתימסר לרשות בכתב ותפורסם באתר האינטרנט של המשרד, וכן בהתאם לאמות מידה שקבע מנהל הרשות הארצית לפי סעיף 57.

פרק ג': האורגנים של רשות מטרופולינית, עובדי הרשות ובעלי תפקידים נוספים בה

סימן א': מעמד הרשות המטרופולינית והאורגנים שלה

האישיות המשפטית של הרשות

6. רשות מטרופולינית היא אישיות משפטית, הכשרה לכל חובה, זכות ופעולה המתיישבת עם אופייה וטבעה כגוף מאוגד .

הרשות – גוף מבוקר

7. רשות מטרופולינית היא גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח–1958 [נוסח משולב][27].

האורגנים של הרשות

8. האורגנים של רשות מטרופולינית הם המועצה, המנהל וועדת הביקורת.

סימן ב': מועצת הרשות המטרופולינית

חברי המועצה

9. (א) לרשות מטרופולינית תהיה מועצה, שתפקידיה יהיו כאמור בסעיף 11, ואלה חבריה:

דברי הסבר

5. גוף מתוקצב או גוף נתמך כהגדרתם בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985 – מונחים אלה כוללים גם חברה ממשלתית וחברה בת ממשלתית, כמשמעותן בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975, וכן חברה עירונית וחברה בת עירונית.

6. כמו כן ניתנה גמישות לשר לקבוע בצו כל תאגיד אחר כ"גוף ציבורי" לעניין זה.

לסעיף קטן (ד)

כדי לשמור על אחידות במתן השירות ברמה הארצית, ולהבטיח שהרשויות המטרופוליניות לא יבצעו מהלכים שיש להם השלכות רוחביות מצד אחד, ושתישמר עצמאותן מצד שני, מוצע לקבוע כי בביצוע תפקידיה תפעל רשות בהתאם למדיניות הממשלה בהחלטותיה ולמדיניות השר שתימסר לה ותפורסם באתר האינטרנט של המשרד, ועל פי אמות המידה שיקבע מנהל הרשות הארצית לתחבורה (להלן – מנהל הרשות הארצית) בהתאם להוראות סעיף 57 המוצע.

פרק ג': האורגנים של רשות מטרופולינית, עובדי הרשות ובעלי תפקידים נוספים

סעיף 6 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי רשות מטרופולינית היא אישיות משפטית, הכשרה לכל חובה, זכות ופעולה המתיישבת עם אופייה וטבעה כגוף מאוגד.

סעיף 7 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי רשות מטרופולינית היא גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח–1958 [נוסח משולב], וכך היא כפופה לחוק האמור.

סעיף 8 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי האורגנים של הרשות המטרופוליטנית הם המועצה, המנהל וועדת הביקורת.

סעיף 9 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי לרשות מטרופולינית תהיה מועצה שתפקידיה יהיו כמפורט בסעיף 11 וחבריה יהיו ראשי

[27] ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

(1) ראשי הרשויות המקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית, ואם מינה ראש רשות מקומית הכלולה ברשות המטרופולינית את המנהל הכללי של הרשות המקומית להיות במקומו חבר המועצה – המנהל הכללי של הרשות המקומית;

(2) שני חברים כמפורט להלן, שימנה השר:

(א) עובד הרשות הארצית, העוסק בתחומי פעילותה של הרשות המטרופולינית;

(ב) חבר שמתקיים לגביו האמור בפסקאות (1) או (2), לפי העניין:

(1) לגבי שלוש השנים הראשונות ממועד ההקמה של הרשות המטרופולינית – עובד המשרד, העוסק בתחומי פעילותה של הרשות המטרופולינית;

(2) לגבי התקופה שהחל מתום שלוש השנים כאמור בפסקת משנה (1) – נציג ציבור שמתקיימים לגביו התנאים שבסעיף קטן (ב).

(ב) נציג הציבור שימנה השר לחבר המועצה לפי סעיף קטן (א)(2)(ב)(2) יהיה מי שמתקיימים לגביו שניים אלה:

(1) הוא בעל תואר אקדמי בהנדסה אזרחית, תכנון תחבורה, כלכלה, גאוגרפיה, תכנון עירוני, מדיניות ציבורית או ניהול;

(2) הוא בעל ניסיון של שמונה שנים לפחות בתפקיד ניהולי בתחום התחבורה היבשתית.

סייגים לכהונה כחבר המועצה

10. (א) לא יכהן כחבר המועצה מי שמתקיים לגביו אחד מאלה:

דברי הסבר

הרשויות המקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית, ואולם רשאי ראש רשות מקומית הכלול ברשות המטרופולינית למנות במקומו את המנהל הכללי של הרשות המקומית כחבר במועצת הרשות המטרופולינית (בחוק זה – חבר המועצה מטעם רשות מקומית).

עוד מוצע לקבוע כי במועצה יכהן חבר מועצה אחד שימנה השר והוא יהיה עובד הרשות הארצית העוסק בתחומי הרשות המטרופולינית. מינוי זה יאפשר העברה מיטבית של הידע המקצועי מהמשרד לרשות המטרופולינית ויסייע בתהליך הקמתה.

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי השר ימנה חבר מועצה אחד נוסף כמפורט להלן: במשך שלוש השנים הראשונות מהקמת הרשות ימונה חבר המועצה כאמור מקרב עובדי המשרד העוסקים בתחומי פעילותה של הרשות המטרופולינית. לאחר שלוש שנים מהקמת הרשות, במקום חבר המועצה שמונה מקרב עובדי המשרד, ימנה השר נציג ציבור אשר עומד בתנאי הכשירות המפורטים בסעיף קטן (ב) שנועדו להבטיח השכלה אקדמית רלוונטית וניסיון ניהולי הולם כחלק מתנאי הכשירות. עוד מוצע לקבוע כי על נציג הציבור כאמור להיות בעל ניסיון של שמונה שנים לפחות בתפקיד ניהולי בתחום התחבורה היבשתית, ובכלל זה ניסיון בתשתיות כביש (רכב פרטי או תחבורה ציבורית) או תשתיות מסילתיות של רכבת מקומית או רכבת כבדה, או לחלופין בתחום ההפעלה של התחבורה הציבורית.

סעיף 10 לחוק המוצע

מלבד תנאים להפסקת כהונה של חבר מועצה כאמור בסעיף 14, כמפורט להלן, ובלי לגרוע מכל תנאי אחר אשר מתקיים לגבי מינוי חבר המועצה בחוק מוצע זה או בדין הכללי, ובכלל זה הוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975, והוראות הנוגעות לכהונת בעלי תפקידים ברשות המקומית, מוצע לקבוע כי לא יכהן כחבר המועצה מי שהורשע בעבירה פלילית שמפאת מהותה, חומרתה או

(1) הוא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר המועצה;

(2) מתקיים בו ניגוד עניינים כאמור בסעיף 44(א).

(ב) בחינת קיומם של הסייגים המנויים בסעיף קטן (א), לעניין כהונה כחבר המועצה מטעם רשות מקומית, תתבצע בידי היועץ המשפטי של הרשות המטרופולינית.

תפקידי המועצה

11. תפקידי המועצה הם:

(1) לקבוע את מדיניות הרשות המטרופולינית כאמור בסעיף 5(ב)(1) ולפקח על יישומה;

(2) למנות את מנהל הרשות לפי סעיף 27 ולפקח על פעולותיו;

(3) להציב, אחת לשנה, יעדי שירות לרשות המטרופולינית ולפרסמם לציבור באתר האינטרנט של הרשות;

(4) לאשר את הצעת התקציב של הרשות המטרופולינית, שהגיש לה מנהל הרשות לפי סעיף 31(ב)(1), ולהביאה לאישור השרים לפי סעיף 45(א);

(5) לאשר את מגבלת שיא כוח האדם ברשות המטרופולינית לפי סעיף 33(א) לאחר שניתן האישור הנדרש לפי הסעיף האמור;

דברי הסבר

נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר מועצה, או מי שעלול להימצא באופן תדיר במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין עניין אישי או תפקיד אחר שלו או של קרובו, בהתאם להוראה האוסרת על ניגוד עניינים הקבועה בסעיף 44 לחוק המוצע.

בחינת עמידתו של חבר מועצה בתנאי כשירות וכהונה, תתבצע ככלל על ידי מי שמינה אותו. עם זאת, האחריות לבדיקת התקיימותם של התנאים לכהונה כאמור לגבי חברי מועצה אשר מכהנים במועצת הרשות המטרופולינית מכוח תפקידם ברשות המקומית, מוטלת על היועץ המשפטי של הרשות המטרופולינית, כמי שאמון על תקינות התנהלות המועצה, נושאי המשרה ברשות ופעילות הרשות.

כאמור לעיל, יובהר כי אין בהוראה זו כדי לסייג מסמכותו של כל גורם אחר לבחון את תקינות המינוי או הכהונה, לפי העניין, בין אם באופן נקודתי, ובכלל זה פעולה ספציפית או השתתפות בישיבת מועצה בעניין מסוים, ובין אם ביחס לכהונה כחבר מועצה באופן כולל.

סעיף 11 לחוק המוצע

בסעיף זה מפורטים תפקידי המועצה הנדרשים לה לשם מימוש מטרותיה, ובהם: (1) קביעת מדיניות התחבורה הציבורית המטרופולינית כאמור בסעיף 5(ב)(1) לחוק המוצע; (2) מינוי מנהל הרשות וכל זאת בהתאם לתנאי הכשירות הקבועים בסעיף 27 לחוק המוצע; (3) הצבת יעדי שירות לרשות המטרופולינית, אחת לשנה, ופרסומם לציבור באתר האינטרנט של הרשות; (4) אישור הצעת התקציב של הרשות, שהגיש לה מנהל הרשות, והבאתה לאישור השרים כאמור בסעיף 46(א) לחוק המוצע; (5) אישור מגבלת שיא כוח האדם ברשות לאחר שניתן האישור הנדרש לפי סעיף 33(א) לחוק המוצע; (6) אישור התוכנית התחבורתית הרב–שנתית למטרופולין ותוכנית העבודה השנתית של הרשות המטרופולינית שהגיש לה מנהל הרשות המטרופולינית והגשתן לאישור מנהל הרשות הארצית; (7) דיון בטיוטת הדוחות הכספיים של הרשות המטרופולינית, ובהערות רואה החשבון המבקר לגביה, אישורם והגשתם לשרים; (8) מינוי ועדת ביקורת; (9) מינוי של יועץ משפטי ומבקר פנימי; (10) קביעת קווים מנחים, שנתיים ורב־שנתיים, לפעילות הרשות המטרופולינית בתחומי תפקידיה השונים, ובכלל זה בתחומים אלה: רישוי, ניהול והפעלה של התחבורה הציבורית שבתחום אחריותה של הרשות המטרופולינית; ייזום, תכנון, הקמה והפעלה של תשתיות לתחבורה ציבורית שבתחום אחריותה של הרשות המטרופולינית, לרבות שימושים נלווים המיועדים למשתמשי התחבורה הציבורית; קיום קשר עם הציבור, לרבות הנחיה לגבי ניהול מרכז המידע, מהירות ויעילות המענה במרכז המידע, קיום קשר ישיר כדוגמת מפגש תושבים או לחלופין פניה באמצעים דיגיטליים בלבד וכן עריכת סקרים; ניהול הליכים תחרותיים לבחירת מפעילי קווי שירות; (11) אישור הסדרי החניה ובכלל זה תעריפי החניה בצירי הרשות המטרופולינית שהוצעו בידי מנהל הרשות; (12) קביעת הסכומים שתגבה הרשות

(6) לאשר את התוכנית התחבורתית הרב־שנתית למטרופולין ואת תוכנית העבודה השנתית של הרשות המטרופולינית, שהגיש לה מנהל הרשות לפי סעיף 31(ב)(2) ו־(3), ולהגישן לאישור מנהל הרשות הארצית לפי סעיף 47;

(7) לדון בטיוטת הדוחות הכספיים של הרשות המטרופולינית ובהערות רואה החשבון המבקר לגביה, לאשר את הדוחות, ולהגישם לשרים, בהתאם להוראות סעיף 48;

(8) למנות ועדת ביקורת לפי סעיף 24;

(9) למנות יועץ משפטי לפי סעיף 37, ומבקר פנימי לפי סעיף 39;

(10) לקבוע קווים מנחים, שנתיים ורב־שנתיים, לפעילות הרשות המטרופולינית בתחומי תפקידיה, ובכלל זה בתחומים אלה:

(א) רישוי, ניהול והפעלה של התחבורה הציבורית שבתחום אחריותה של הרשות המטרופולינית, ובכלל זה קביעת המסלולים של קווי השירות למוניות ולאוטובוסים, לוחות הזמנים שלהם, ושינויים בהם;

(ב) ייזום, תכנון, הקמה והפעלה של תשתיות לתחבורה ציבורית שבתחום אחריותה של הרשות המטרופולינית לרבות שימושים נלווים המיועדים למשתמשי התחבורה הציבורית;

(ג) קיום קשר עם הציבור;

(ד) ניהול הליכים תחרותיים למתן רישיונות קווי שירות למוניות ולאוטובוסים;

(11) לאשר את הסדרי החניה, ובכלל זה את תעריפי החניה, בצירי רשות ובצירי ניהול תנועה, הרשות שהוצעו בידי מנהל הרשות לפי סעיף 31(ב)(5);

(12) לקבוע סכומים שתגבה הרשות מרשויות מקומיות הכלולות בה; קביעת הסכומים כאמור תיעשה, בין השאר, בהתאם לשיקולים אלה:

(א) היחס שבין מספר התושבים בכל רשות מקומית לבין מספר התושבים בתחום הרשות המטרופולינית;

דברי הסבר

המטרופולינית מהרשויות המקומיות הכלולות בה. קביעת הסכומים כאמור תיעשה, בין השאר, בהתאם ליחס שבין מספר התושבים בכל רשות מקומית לבין מספר התושבים בתחום הרשות המטרופולינית, ובאמצעות אפיון של הרשות המקומית וסיווגה באשכול לפי הרמה החברתית–כלכלית של האוכלוסייה לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי כל רשות מקומית. סכומים כאמור יכולים להיות, בין השאר, תשלומי השתתפות של רשויות מקומיות בתקצוב של תשתיות עירוניות דוגמת מדרכות או תאורה, השתתפות בתשלום בעבור היסעי תלמידים המופעלים על ידי קווי שירות, השתתפות בתשלום בעבור חניות לכלי רכב פרטיים המנוהלות כחלק מחניוני חנה וסע של התחבורה הציבורית או כמסופי אוטובוסים וכיוצא באלה; (13) אישור הדין וחשבון השנתי על ענייני הרשות שהוכנו בידי מנהל הרשות; (14) דיון בכל עניין שמנהל הרשות הארצית ידרוש ממנה; (15) ביצוע כל תפקיד אחר אשר הוטל עליה לפי החוק המוצע.

(ב) אפיון הרשות המקומית וסיווגה באשכול לפי הרמה החברתית־כלכלית של האוכלוסייה לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי כל רשות מקומית;

(13) לאשר את הדין וחשבון השנתי על ענייני הרשות שהכין מנהל הרשות לפי סעיף 31(ב)(4);

(14) לדון בכל עניין שמנהל הרשות הארצית ידרוש ממנה לדון בו לפי הוראות סעיף 21(ד);

(15) לבצע כל תפקיד אחר שהוטל עליה לפי חוק זה.

סמכות שיורית

12. סמכות של רשות מטרופולינית שלא הוקנתה לפי חוק זה לאורגן אחר של הרשות, רשאית המועצה להפעילה.

תקופת כהונה

13. (א) חבר המועצה, למעט חבר מועצה שהוא ראש רשות מקומית, ימונה לתקופה של שש שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופות נוספות.

(ב) חבר המועצה שהוא ראש רשות מקומית יכהן בה כל עוד הוא משמש בתפקידו ברשות המקומית.

פקיעת כהונה והשעיה

14. (א) חבר המועצה יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו, בהתקיים אחד מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות לשר, ואם חבר המועצה אינו יושב ראש המועצה – גם ליושב ראש המועצה, ואם הוא המנהל הכללי של רשות מקומית – גם לראש הרשות המקומית;

(2) לעניין חבר מועצה מטעם רשות מקומית – הוא חדל לשמש ברשות המקומית בתפקיד שמכוחו מונה, לעניין חבר המועצה שמונה לפי סעיף 9(א)(2)(א) או (ב)(1) – הוא חדל להיות עובד המשרד או עובד הרשות הארצית, לפי העניין, ולעניין חבר המועצה שהוא נציג ציבור שמונה לפי סעיף 9(א)(2)(ב)(2) – הוא התמנה לעובד המדינה;

דברי הסבר

סעיף 12 לחוק המוצע

מוצע להקנות למועצה את הסמכות השיורית, כך שהמועצה תהיה רשאית להפעיל כל סמכות שלא הוקנתה לפי חוק מוצע זה לאורגן אחר של הרשות, היינו למנהל הרשות ולוועדת הביקורת. ואולם, הסמכות השיורית כאמור תהיה בהתאם לסמכות השיורית שהוקנתה למנהל הרשות בענייני ניהול וביצוע תפקידי הרשות המטרופולינית לפי סעיף 31(ג) לחוק המוצע. לפיכך, יובהר כי ככל שסמכות כלשהי לא הוקנתה לאורגן אחר של הרשות המטרופולינית והיא אינה חלק מענייני ניהול וביצוע תפקידי הרשות המטרופולינית, אשר הסמכות השיורית בעניינם הוקנתה כאמור למנהל הרשות, תהיה המועצה רשאית להפעילה.

סעיף 13 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי תקופת כהונה של חבר מועצה תהיה שש שנים וכן שיהיה ניתן לשוב ולמנותו לתקופות נוספות.

עם זאת, לנוכח כהונתם של ראשי הרשויות המקומיות כחברי מועצה מכוח תפקידם, מוצע לקבוע כי כהונתו של חבר מועצה שהוא ראש רשות מקומית תהיה תלויה בתפקידו ברשות המקומית, ולא תוגבל לשש שנים.

סעיף 14 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצעות הוראות לעניין הפסקת כהונה, פקיעת כהונה והשעיה מכהונה של חבר מועצת הרשות המטרופולינית.

מוצע לקבוע כי חבר המועצה יחדל לכהן לפני תום תקופת הפעילות בהתקיים אחד מהמקרים המנויים להלן:

(1) אם הוא התפטר, וזאת בהגשת כתב התפטרות לשר, ואם חבר המועצה אינו יושב ראש המועצה – ימסור את כתב ההתפטרות גם ליושב ראש המועצה, ואם הוא המנהל הכללי של רשות מקומית – ימסור זאת גם לראש הרשות המקומית;

(3) המועצה קבעה שנבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו;

(4) חדל להתקיים לגביו תנאי מהתנאים הדרושים למינויו כחבר המועצה לפי סעיף 9 או שהתקיימה לגביו אחת הנסיבות הפוסלות אדם מלכהן כחבר המועצה לפי סעיף 10.

(ב) הוגש נגד חבר המועצה שמונה לפי סעיף 9(א)(2) או נגד מנהל כללי של רשות מקומית שמונה לחבר המועצה לפי סעיף 9(א)(1) כתב אישום בעבירה כאמור בסעיף 10(א)(1), רשאי מי שמינה אותו, להשעותו מכהונתו, עד למתן פסק דין סופי בענייננו.

(ג) חדל חבר המועצה שהוא ראש רשות מקומית לכהן לפי סעיף קטן (א), יהיה המנהל הכללי של הרשות המקומית חבר המועצה במקומו.

יושב ראש המועצה

15. (א) המועצה תבחר באחד מחבריה שאינו עובד המדינה, ליושב ראש המועצה, וזאת בתוך ארבעה חודשים מיום ההקמה של הרשות המטרופולינית או מיום שנתפנה מקומו של יושב ראש המועצה, לפי העניין.

(ב) תקופת כהונתו של יושב ראש המועצה שנבחר לפי סעיף קטן (א) תהיה שש שנים, וניתן להאריכה לתקופות כהונה נוספות, כל עוד הוא מכהן כחבר המועצה.

דברי הסבר

(2) אם הוא חדל לשמש ברשות המקומית בתפקיד שמכוחו מונה, וכן לגבי חבר מועצה שמינה השר - הוא חדל להיות עובד המשרד או עובד הרשות הארצית, לפי העניין, ולגבי חבר מועצה שהוא נציג ציבור - הוא התמנה לעובד המדינה;

(3) אם המועצה קבעה שנבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו;

(4) אם חדל להתקיים לגביו תנאי מהתנאים הדרושים למינויו כחבר מועצה לפי סעיף 9 לחוק המוצע, או שהתקיימה לגביו נסיבה הפוסלת אדם לכהן כחבר מועצה לפי סעיף 10 לחוק המוצע, היינו, הרשעה בעבירה או ניגוד עניינים מתמשך, והכול בהתאם למפורט בדברי ההסבר לסעיף 10 לחוק המוצע.

עוד מוצע לקבוע כי במקרה של הגשת כתב אישום בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין חבר המועצה ראוי להמשיך ולכהן בתפקידו במועצת הרשות, רשאי יהיה מי שמינה אותו להשעות את חבר המועצה מתפקידו עד למתן פסק דין סופי בענייננו.

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי במקרה שבו חדל חבר המועצה שהוא ראש רשות מקומית לכהן בשל אחת מהסיבות המפורטות בסעיף, וכדי למנוע מצב שבו רשות מקומית לא תיוצג במועצה, המנהל הכללי של הרשות המקומית יהיה חבר מועצה במקומו.

סעיף 15 לחוק המוצע

בבסיסה הרשות המטרופולינית היא תאגיד המורכב מהרשויות המקומיות וכדי להגביר את עצמאותה עליה להיות מנוהלת באופן ישיר ובלתי אמצעי בידי הרשויות המקומיות. בשל כך, מוצע לקבוע כי המועצה תבחר את יושב ראש המועצה מקרב חבריה, שאינם עובדי מדינה. נוסף על כך, כדי להבטיח את תחילת פעילותה האפקטיבית של המועצה בתוך זמן סביר, מוצע לקבוע כי מועצה תמנה יושב ראש מועצה בתוך ארבעה חודשים, לכל היותר, מיום ההקמה של הרשות המטרופולינית או מיום שנתפנה מקומו של יושב ראש המועצה, לפי העניין.

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי תקופת כהונתו של יושב ראש המועצה שנבחר תהיה שש שנים, וניתן להאריכה לתקופות כהונה נוספות, כל עוד הוא מכהן כחבר המועצה.

עוד מוצע לקבוע כי אם לא מונה יושב ראש מועצה בתקופת הזמן כאמור לעיל, יהיה חבר המועצה מטעם הרשות המקומית שהיא העיר הראשית במטרופולין יושב המועצה עד שהמועצה תבחר יושב ראש מועצה.

(ג) לא בחרה המועצה יושב ראש כאמור בסעיף קטן (א) בתוך התקופה האמורה בו, או שיושב ראש המועצה חדל לכהן וטרם נבחר יושב ראש במקומו לפי הוראות סעיף קטן (א), יהיה חבר המועצה מטעם הרשות המקומית שהיא העיר הראשית במטרופולין, יושב ראש המועצה, עד לבחירת יושב ראש מועצה לפי הוראות סעיף קטן (א).

(ד) (1) על יושב ראש המועצה שנבחר לפי סעיף קטן (א) יחולו הוראות סעיפים 17(א), 17א, 18, 18ב ו־18ג לחוק החברות הממשלתיות, בשינויים המחוייבים ובשינוי זה: בסעיף 18גא(א) לחוק האמור, אחרי "לשר משרי הממשלה" יקראו "או לראש רשות מקומית הכלולה ברשות".

(2) מועצה לא תבחר יושב ראש מועצה שהוועדה לבדיקת מינויים המליצה לא למנותו.

סמכות השר למנות יושב ראש ראשון למועצה

16. על אף הוראות סעיף 15, השר רשאי בתוך שלושה חודשים ממועד ההקמה של רשות מטרופולינית, למנות את מנהל הרשות הארצית, או עובד הרשות הארצית שהוא בדרגת סגן מנהל ומעלה בתחומי פעילותה של הרשות המטרופולינית, להיות יושב הראש הראשון של המועצה, וזאת לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים.

החלת דינים

17. (א) חברי המועצה שאינם עובדי המדינה, דינם כדין עובדי המדינה לעניין חיקוקים אלה:

דברי הסבר

יתרה מכך, מוצע להחיל על מינויו של יושב ראש המועצה את תנאי הבחינה והכשירות הקבועים בחוק החברות הממשלתיות, וכן מוצע לקבוע כי לא ייבחר יושב ראש מועצה שהוועדה לבדיקת מינויים, שהוקמה בחוק האמור, המליצה לא למנותו.

סעיף 16 לחוק המוצע

כדי למנוע מצב שבו הרשות המטרופולינית לא מנוהלת באופן תקין בשלב הקמת הרשות, מוצע לקבוע כי למרות ההוראה ולפיה יושב ראש הרשות המקומית ייבחר בידי חברי המועצה כאמור בסעיף 15 לחוק המוצע, במהלך שלושת החודשים הראשונים מהקמתה של רשות מטרופולינית תהיה לשר זכות ראשונים למנות את מנהל הרשות הארצית או עובד אחר ברשות הארצית, בדרגת סגן ומעלה, העוסק בתחומי פעילותה של הרשות המטרופולינית, להיות יושב הראש הראשון של הרשות המטרופולינית. ואולם מינוי לפי סעיף מוצע זה לא יעלה על שלוש שנים ולא יהיה ניתן להאריכו, בשונה ממינוי של יושב ראש מועצה אשר נבחר כאמור בסעיף 15 לחוק המוצע.

סעיף 17 לחוק המוצע

במטרה להקנות לחברי מועצה מעמד דומה לזה של עובדי ציבור, גם בהיבט של מעמדם הייחודי כלפי הציבור, ובשים לב לתפקידי המועצה כמפורט בהצעת חוק זו, מוצע להחיל על חברי המועצה שאינם עובדי המדינה שורה של חיקוקים בעניינים כמפורט להלן ולהשוות את מעמדם למעמדם של עובדי המדינה בעניינים אלה: מניעת השתתפות בפעילות פוליטית (לפי חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב] , התשכ"ט–1969, וחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959); מניעת קבלת מתנות וטובות הנאה לפי חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם–1979; הקניית מעמד מיוחד לפגיעה בהם במסגרת חוק העונשין (לפי חוק העונשין, התשל"ז–1977), וכן לתעודות שהם מוציאים (לפי פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א–1971); והגבלות על עיסוקם לאחר פרישתם מהמועצה (לפי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט–1969). עם זאת, מאחר שראשי רשויות מקומיות מכהנים כחברי מועצה מטעם רשות מקומית, מוצע לקבוע כי הוראות חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959 וחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–196, לא יחולו לעניין כהונתם כחברי מועצה.

(1) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959[28];

(2) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969[29];

(3) חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט–1969[30];

(4) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם–1979[31];

(5) חוק העונשין, התשל"ז–1977[32] – ההוראות הנוגעות לעובדי הציבור;

(6) פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א–1971[33].

(ב) הוראות פסקאות (1) ו־(2) של סעיף קטן (א) לא יחולו לעניין חבר המועצה שהוא ראש רשות מקומית.

כוח הצבעה של חברי המועצה

18. (א) בסעיף זה, "שיעור הכוח היחסי של רשות מקומית" – הצירוף של שניים אלה:

(1) היחס שבין מספר התושבים ברשות המקומית לבין מספר התושבים בתחום המטרופולין, כשהוא מוכפל ב־0.8;

(2) היחס שבין מספר הקילומטרים של נתיבי תחבורה ציבורית העוברים בתחום הרשות המקומית לבין מספר הקילומטרים של נתיבי תחבורה ציבורית בתחום המטרופולין, כשהוא מוכפל ב־0.2.

(ב) כוח ההצבעה של כל חבר מועצה יהיה כמפורט להלן:

דברי הסבר

יובהר כי הוראות אלה הן הוראות מקובלות בחקיקה העוסקת בהקמתם ובפעולתם של תאגידים ציבוריים.

סעיף 18 לחוק המוצע

חישוב כוח ההצבעה שיהיה לכל חבר מועצה במועצה ייקבע בתוספת הראשונה או בצו הקמת הרשות המטרופולינית, לפי העניין. לעניין שיעור הכוח היחסי של רשות מקומית במטרופולין מוצע לקבוע כי כוחה היחסי ייקבע בהתאם לחישוב המשקל היחסי של אותה רשות מקומית במטרופולין. המשקל היחסי כאמור יחושב כך: 80% ייקבעו על פי היחס שבין מספר התושבים ברשות המקומית לבין מספר כלל התושבים במטרופולין, ו־20% ייקבעו על פי היחס שבין מספר הקילומטרים של נתיבי תחבורה ציבורית בתחום הרשות המקומית לבין מספר הקילומטרים בכלל נתיבי התחבורה הציבורית במטרופולין. יובהר, כי חישוב זה יקבע את כוח ההצבעה שיהיה לכל חבר מועצה מטעם רשות מקומית במועצה במצב בו לא מונו נציגים מטעם הממשלה שהם חברים במועצת הרשות המטרופולינית.

במצב שבו חבר במועצת הרשות נציג אחד מטעם הממשלה יהיה כוח ההצבעה של אותו נציג 10% מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה. בהתאם לכך, כוח ההצבעה של כל חבר מועצה מטעם רשות מקומית יהיה שווה לשיעור הכוח היחסי של כל רשות מקומית כשהוא מוכפל ב־0.9.

במצב שבו חברים במועצת הרשות שניים או שלושה נציגים מטעם הממשלה (בין אם מונה יושב ראש מועצה ראשון מטעם השר ובין אם לאו), כוח ההצבעה המשולב של חברי המועצה מטעם הממשלה יהיה שווה ל־20% מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה, בחלוקה שווה לפי מספר החברים שמונו מטעם הממשלה. בהתאם לכך, כוח

[28] ס"ח התשי"ט, עמ' 190.
[29] ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.
[30] ס"ח התשכ"ט, עמ' 144.
[31] ס"ח התש"ם, עמ' עמ' 2.
[32] ס"ח התשל"ז, עמ' 226.
[33] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש, עמ' 421.

(1) כוח ההצבעה של כל חבר מועצה מטעם רשות מקומית יהיה שיעור מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה השווה לשיעור הכוח היחסי של הרשות המקומית כשהוא מוכפל ב־0.8;

(2) כוח ההצבעה של חברי המועצה שמינה השר לפי סעיף 9(א)(2), יחד, ואם מונה יושב ראש מועצה ראשון לפי סעיף 16 – של חברי המועצה האמורים יחד עם יושב ראש המועצה הראשון כאמור (בסעיף זה – חברי המועצה שאינם מטעם רשות מקומית), יהיה 20% מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה, בחלוקה שווה ביניהם.

(ג) על אף הוראות סעיף קטן (ב) –

(1) מונה רק חבר מועצה אחד שאינו מטעם רשות מקומית, יהיה כוח ההצבעה שלו – 10% מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה, וכוח ההצבעה של כל חבר מועצה מטעם רשות מקומית יהיה השיעור מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה השווה לשיעור הכוח היחסי של הרשות המקומית כשהוא מוכפל ב־0.9;

(2) לא מונו חברי מועצה שאינם מטעם רשות מקומית, יהיה כוח ההצבעה של כל חבר מועצה מטעם רשות מקומית – שיעור מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה השווה לשיעור הכוח היחסי של הרשות המקומית.

(ד) שיעור כוח ההצבעה של חברי מועצה מטעם רשות מקומית כפי שחושב בהתאם להוראות סעיפים קטנים (ב) ו־(ג), יפורסם במועד ההקמה של הרשות המטרופולינית, בתוספת הראשונה או בצו ההקמה של הרשות, לפי העניין; לא יאוחר מ־1 בפברואר בכל שנה יעדכן מנהל הרשות הארצית את שיעור כוח ההצבעה של כל רשות מטרופולינית המחושב כאמור, בהתאם לנתונים הידועים באותה עת; הודעה על שיעור כוח ההצבעה המעודכן תפורסם באתר האינטרנט של הרשות הארצית.

ישיבות המועצה

19. (א) ישיבות המועצה יתקיימו לפי צורכי הרשות המטרופולינית ולפחות אחת לחודשיים.

דברי הסבר

ההצבעה של כל חבר מועצה מטעם רשות מקומית יהיה שווה לשיעור הכוח היחסי של כל רשות מקומית כשהוא מוכפל ב־0.8.

שיעור כוח ההצבעה שיהיה לכל חבר מועצה מטעם רשות מקומית, שיחושב בהתאם לנוסחה הקבועה בסעיף מוצע זה, תיקבע בתוספת הראשונה או בצו ההקמה. נוסף על כך, לא יאוחר מ־1 בפברואר בכל שנה יעדכן מנהל הרשות הארצית את שיעור כוח ההצבעה של כל רשות מטרופולינית לפי הכללים האמורים, בהתאם לנתונים הידועים באותה העת, וכן הוא יפרסם את ההודעה על שיעור כוח ההצבעה המעודכן באתר האינטרנט של הרשות הארצית.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), במהלך התקופה שממועד מינוי יושב הראש הראשון של המועצה עד מועד תחילת הפעילות שלה, יתקיימו ישיבות המועצה לפחות אחת לחודש

(ג) המניין החוקי לישיבות המועצה הוא שליש מחבריה המכהנים ובהם יושב ראש המועצה, ובלבד שלהם, יחד, 50% לפחות מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה.

(ד) לא היה מניין חוקי בשעת פתיחת ישיבת המועצה, תידחה פתיחת הישיבה בחצי שעה; לא היה מניין חוקי בתום חצי השעה האמורה, תידחה הישיבה בשבוע ימים; חל המועד שנדחה ביום מנוחה כמשמעותו בסעיף 18א לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח–1948[34], תקוים הישיבה ביום שחל לאחר מכן שאינו יום מנוחה (בסעיף זה – ישיבה נדחית); המניין החוקי בישיבה נדחית יהיה מניין חברי המועצה הנוכחים ובלבד שלא יפחת משלושה ובהם יושב ראש המועצה.

תוקף פעולות המועצה

20. קיום המועצה, סמכויותיה ותוקף החלטותיה, לא ייפגעו מחמת שלא מונו לראשונה כל חבריה, מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו של חבר בה או מחמת שהתפנה מקומו של חבר בה, ובלבד שמכהנים בה כדין רוב חבריה.

סדרי עבודת המועצה

21. (א) החלטות המועצה יתקבלו ברוב קולות של חברי המועצה המשתתפים בהצבעה, בהתאם לכוח ההצבעה של כל חבר מועצה; לעניין זה יראו כרוב קולות שיעור העולה על 50% משיעור כוח ההצבעה של חברי המועצה המשתתפים בהצבעה.

דברי הסבר

סעיף 19 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצעות הוראות לגבי סדרי עבודתה של המועצה, אשר ככלל דומות להוראות הקבועות בחקיקה לגבי מועצות של רשויות סטטוטוריות אחרות. מוצע לקבוע כי ישיבות המועצה יתקיימו אחת לחודשיים לפחות, בהתאם לצורכי הרשות. עם זאת, במהלך תקופת ההקמה ועד יום תחילת פעילותה של הרשות המטרופולינית יתקיימו ישיבות בתדירות גבוהה יותר – אחת לחודש, וזאת החל במועד מינוי יושב ראש המועצה הראשון שימונה לרשות המטרופולינית בהתאם להוראות חוק זה. זאת, כדי להבטיח התכנסויות בתדירות מספקת שיאפשרו, בהקדם האפשרי, את קידום תחילת פעילותה של הרשות המטרופולינית.

עוד מוצע לקבוע כי המניין החוקי לפתיחת ישיבות המועצה יהיה שליש מחברי המועצה המכהנים, ובהם יושב ראש המועצה, ובלבד שלהם יחדיו לפחות 50% מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה. מנגנון זה נועד למנוע מצב שבו מתקבלות החלטות על ידי חבר מועצה מטעם העיר הראשית בלבד, ומנגד מונע מצב שבו התאגדות של חברי מועצה מטעם רשויות מקומיות אחרות מגבילה את חבר המועצה מטעם העיר הראשית.

סעיף 20 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי קיום המועצה, סמכויותיה ותוקף פעולותיה לא ייפגעו בתחילת דרכה בשל אי־מינוי לראשונה של כל חברי מועצת הרשות, או עקב פגם כמפורט בסעיף.

סעיף 21 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי החלטות מועצה יתקבלו ברוב קולות של חברי המועצה המשתתפים בהצבעה, בהתאם לכוח ההצבעה של כל חבר מועצה. לעניין זה יראו כרוב קולות שיעור העולה על 50% משיעור כוח ההצבעה של חברי המועצה המשתתפים בהצבעה אשר יחושבו בהתאם לדוגמה המפורטת בסעיף 18 לחוק המוצע.

[34] ע"ר התש"ח, תוס' א', עמ' 1.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), החלטת המועצה בעניינים המנויים בסעיף 4(ד) תתקבל ברוב מיוחד אם נקבע כך בתוספת הראשונה או בצו להקמת הרשות המטרופולינית.

(ג) יושב ראש המועצה ינהל את ישיבות המועצה, יזמן את ישיבותיה ויקבע את מועדיהן, מיקומן וסדר היום שלהן.

(ד) שליש מחברי המועצה המכהנים, חברי מועצה המחזיקים שליש מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה, או מנהל הרשות הארצית, רשאים, בכל עת, לדרוש כינוס ישיבה מיוחדת של המועצה; דרישה כאמור תוגש בכתב ליושב ראש המועצה, והישיבה המיוחדת תתקיים בתוך 14 ימים מיום הגשת הדרישה.

(ה) היה יושב ראש המועצה חבר מועצה שאינו מטעם הרשות המקומית של העיר הראשית במטרופולין, רשאי חבר המועצה מטעם הרשות המקומית של העיר הראשית במטרופולין, בכל עת, לדרוש כינוס ישיבה של המועצה, ויחולו לעניין דרישה כאמור הוראות סעיף קטן (ד) סיפה.

(ו) הרשות המטרופולינית תערוך פרוטוקולים של ההליכים בישיבות המועצה ותשמור אותם לתקופה של שבע שנים ממועד הישיבה; פרוטוקול שאושר ונחתם בידי חבר המועצה שניהל את הישיבה, ישמש ראיה לכאורה לאמור בו.

(ז) החלטות המועצה יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות המטרופולינית.

דברי הסבר

עם זאת, מוצע לקבוע כי קבלת החלטות מהותיות, שעניינן אישור תקציב הרשות, אישור תוכניות העבודה השנתיות של הרשות וקביעת הסכומים שהרשות תגבה מרשויות מקומיות הכלולות בה, יתקבלו ברוב מיוחד, ובלבד שהתוספת הראשונה או צו הקמת הרשות, לפי העניין, קבע במפורש כי הן טעונות רוב מיוחד. יובהר כי ככל שנקבע רוב מיוחד בתוספת הראשונה או בצו ההקמה הוא יחול לגבי כל אותם עניינים כאמור שנקבע כי הם בגדר החלטות מהותיות. כמו כן, הרוב המיוחד אשר ייקבע בצו ההקמה או בתוספת הראשונה, ככל שייקבע רוב מיוחד כאמור, עשוי להיות שונה בכל רשות מטרופולינית מאחר שהוא התחשב במאפייניה הייחודיים של כל רשות מטרופולינית כפי שיבואו לידי ביטוי בהרכב המועצה ובכוח ההצבעה של כל חבר בה, אשר ייקבעו גם הם בצו הקמת הרשות. כפי שפורט בדוגמה בסעיף 18 לחוק המוצע, הרוב המיוחד יחושב ביחס לכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה, ולא ביחס להצבעה הקונקרטית.

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי יושב ראש המועצה ינהל את ישבות המועצה, יזמן את ישיבותיה ויקבע את מועדיהן, מיקומן וסדר היום שלהן.

עוד מוצע לקבוע כי שליש מחברי המועצה המכהנים, חברי מועצה המחזיקים שליש מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה במועצה, או מנהל הרשות הארצית, רשאים, בכל עת, לדרוש כינוס ישיבה מיוחדת של המועצה. דרישת כינוס ישיבה מיוחדת כאמור תוגש בכתב ליושב ראש המועצה והיא תתקיים בתוך 14 ימים מיום הגשת הדרישה.

יתר על כן, לנוכח ההבנה כי לעיר הראשית יש משקל מהותי ברשות המטרופולינית, מוצע לקבוע כי אם יושב ראש מועצת הרשות המטרופולינית אינו חבר מועצה מטעם העיר הראשית, כלומר אם הוא חבר מועצה מטעם רשות מקומית אחרת או שהוא מונה מטעם השר – תינתן לחבר המועצה מטעם העיר הראשית הזכות להגיש ליושב ראש המועצה דרישה בכתב לכינוס ישיבה של המועצה והיא תתקיים בתוך 14 ימים מיום הגשת הדרישה.

מעבר לכך, מוצע לקבוע כי הרשות תערוך פרוטוקולים של ההליכים בישיבות המועצה ותשמור אותם, כמפורט בסעיף זה, והפרוטוקול שאושר ונחתם בידי חבר המועצה שניהל את הישיבה ישמש ראיה לכאורה לאמור בו.

זאת ועוד, כדי לשמור על שקיפות בהחלטות המועצה מוצע לקבוע כי החלטות המועצה יפורסמו באתר האינטרנט

(ח) המועצה תקבע לעצמה את סדרי עבודתה ואת סדרי דיוניה, אם לא נקבעו לפי חוק זה; דרכי עבודת המועצה וסדרי דיוניה יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות המטרופולינית.

החלטת המועצה אשר עלולה לגרום לפגיעה משמעותית בשירותי התחבורה הציבורית שנותנת רשות מקומית הכלולה ברשות

22. (א) סברה רשות מקומית הכלולה ברשות המטרופולינית כי החלטה העומדת על סדר יומה של המועצה עלולה לגרום לפגיעה משמעותית בשירותי התחבורה הציבורית הניתנים לתושביה, תודיע ליושב ראש המועצה כי היא מבקשת להביא את עמדתה לפני המועצה בטרם קבלת ההחלטה; ביקשה כאמור תתקבל החלטת המועצה רק לאחר שניתנה לרשות המקומית הזדמנות להביא את עמדתה לפני המועצה; החלטת המועצה תכלול התייחסות, בין השאר, לשקילת הפגיעה האמורה כחלק מהשיקולים בקבלת ההחלטה.

(ב) התקבלה החלטת מועצה כאמור בסעיף קטן (א) בלא שניתנה לרשות המקומית שביקשה להביא את עמדתה לפני המועצה הזדמנות לכך, רשאית הרשות המקומית, בתוך 14 ימים מיום קבלת ההחלטה, לבקש מיושב ראש המועצה לקיים דיון נוסף של המועצה שבו תביא את עמדתה.

(ג) לא נתנה המועצה הזדמנות לרשות המקומית להביא את עמדתה לפני המועצה, בדיון נוסף שביקשה לקיימו לפי סעיף קטן (ב), או סברה רשות מקומית שהביאה את עמדתה לפני המועצה בדיון לפי סעיף קטן (א) או (ב), כי החלטת המועצה התקבלה בלי שהפגיעה נשקלה כנדרש, רשאית היא לפנות למנהל הרשות הארצית בבקשה כי יבחן את ההחלטה.

דברי הסבר

של הרשות המטרופולינית. נוסף על כך, מוצע לקבוע כי המועצה תהיה מוסמכת לקבוע לעצמה את סדרי עבודתה ואת סדרי דיוניה, ככל שלא נקבעו בחוק מוצע זה. כמו כן, דרכי עבודת המועצה וסדרי דיוניה יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות המטרופולינית.

סעיף 22 לחוק המוצע

כדי למנוע פגיעה משמעותית בשירותי התחבורה הציבורית ברשויות המקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית, מוצע לקבוע הוראות לעניין סדרי עבודתה של המועצה אשר תכליתן להגן על רשות מקומית הכלולה ברשות מטרופולינית מפני פגיעה כאמור.

לפי המנגנון המוצע, במקרה שבו סברה רשות מקומית הכלולה ברשות המטרופולינית כי החלטה העומדת על סדר יומה של המועצה עלולה לגרום לפגיעה משמעותית בשירותי התחבורה הציבורית הניתנים לתושביה, עליה ליידע את יושב ראש המועצה בדבר הפגיעה ולבקש להביא את עמדתה לפני המועצה טרם קבלת ההחלטה כאמור. ביקשה רשות מקומית כאמור, תתקבל החלטת המועצה באותו עניין רק לאחר שניתנה לרשות המקומית האמורה הזדמנות להביא את עמדתה לפני המועצה, ותכלול התייחסות לשקילת הפגיעה האמורה כחלק מהשיקולים שהביאו לקבלת ההחלטה.

יתרה מכך, מוצע לקבוע כי אם התקבלה החלטת מועצה כאמור בלא שניתנה לרשות המקומית שביקשה להביא את עמדתה לפני המועצה הזדמנות לכך, בטרם קבלת ההחלטה, רשאית הרשות המקומית, בתוך 14 ימים מיום קבלת ההחלטה, לבקש מיושב ראש המועצה לקיים דיון נוסף של המועצה שבו תביא את עמדתה.

אם לא נתנה המועצה הזדמנות לרשות המקומית להביא את עמדתה לפני המועצה, בדיון הנוסף כאמור לעיל, או שניתנה לרשות המקומית הנפגעת הזדמנות להביא את עמדתה (בין שניתנה מלכתחילה ובין שניתנה על פי דרישה לאחר שלא הובאה עמדתה לפני המועצה כמפורט לעיל), וסברה הרשות המקומית האמורה כי החלטת המועצה התקבלה בלי שהפגיעה נשקלה כנדרש, היא תהיה רשאית לפנות למנהל הרשות הארצית בבקשה כי יבחן את ההחלטה שקיבלה המועצה.

לאחר קבלת פנייה כאמור, מנהל הרשות הארצית יפנה למועצה לצורך בירור העניין, ואם מצא שההחלטה התקבלה בלי שנשמעה עמדת הרשות המקומית הנפגעת, על אף פנייתה, או בלי שהפגיעה האמורה נשקלה כנדרש, יהיה רשאי להורות למועצה לקיים דיון נוסף בהחלטה וכן להציג לה את המלצתו באותו עניין.

(ד) קיבל מנהל הרשות הארצית פנייה כאמור בסעיף קטן (ג), יפנה למועצה לבירור העניין; מצא מנהל הרשות הארצית כי החלטת המועצה התקבלה בלי שעמדת הרשות המקומית הובאה לפני המועצה על אף בקשתה כאמור בסעיף קטן (ב), או בלי שהפגיעה נשקלה כנדרש, רשאי הוא להורות למועצה לקיים דיון נוסף בהחלטה, ורשאי הוא להביא לפני המועצה את המלצתו בעניין.

(ה) לא קיימה המועצה דיון נוסף לפי דרישת מנהל הרשות הארצית לפי סעיף קטן (ד) או סבר מנהל הרשות הארצית כי החלטת המועצה בדיון הנוסף היתה מנוגדת לאמות המידה שקבע לפי סעיף 57, רשאי הוא להורות על שינוי החלטת המועצה, ובלבד שהוראה כאמור תימסר לרשות בכתב ותהיה מנומקת.

(ו) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מסמכות מנהל הרשות הארצית לפי סעיף 58.

גמול והחזר הוצאות

23. (א) חבר המועצה שאינו עובד המדינה, עובד גוף מתוקצב או עובד גוף נתמך, זכאי לקבל מהרשות גמול בעבור השתתפותו בישיבות המועצה לפי הוראות סעיף קטן (ג), ובלבד שאינו זכאי לקבל תמורה בעבור ההשתתפות בישיבות ממקור אחר.

(ב) חבר המועצה שאינו זכאי לגמול לפי הוראות סעיף קטן (א) זכאי לקבל מהרשות החזר הוצאות שהוציא לצורך השתתפות בישיבות המועצה, לפי הוראות סעיף קטן (ג), ובלבד שאינו זכאי לקבל החזר הוצאות כאמור ממקור אחר.

(ג) שר האוצר, בהתייעצות עם השר, יקבע כללים ותנאים שלפיהם ישולם גמול או החזר הוצאות לחבר מועצה בהתאם להוראות סעיפים קטנים (א) או (ב), ואת שיעוריהם.

(ד) בסעיף זה, "עובד המדינה", "עובד גוף מתוקצב" ו"עובד גוף נתמך" – כהגדרתם בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב.

סימן ג': ועדת ביקורת

מינוי ועדת ביקורת

24. (א) המועצה של רשות מטרופולינית תמנה, מבין חבריה, ועדת ביקורת; יושב ראש המועצה לא יהיה חבר בוועדת הביקורת.

דברי הסבר

אם המועצה לא תקיים דיון נוסף בהתאם לדרישת מנהל הרשות הארצית, או במקרה שבו סבר מנהל הרשות הארצית כי החלטת המועצה באותו דיון נוסף שדרש מנוגדת לאמות המידה שקבע לפי סעיף 57 המוצע, יהיה רשאי להורות על שינוי החלטת המועצה, ובלבד שהוראה כאמור תימסר לרשות בכתב ותהיה מנומקת.

סעיף 23 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי חבר מועצה שאינו עובד המדינה, עובד גוף מתוקצב או עובד גוף נתמך, זכאי לקבל גמול מהרשות המטרופולינית בעבור השתתפותו בישיבות המועצה לפי כללים ותנאים שיקבע שר האוצר בהתייעצות עם השר, ובלבד שהוא לא מקבל תמורה על כך ממקור אחר. כמו כן, חבר מועצה שאינו זכאי לגמול כאמור, יקבל מהרשות החזר הוצאות בעד השתתפותו בישיבות לפי אותם כללים ותנאים, ובלבד שאינו זכאי לקבל החזר הוצאות בעניין זה ממקור אחר.

סעיפים 24 עד 26 לחוק המוצע

לשם ניהולה התקין של הרשות המטרופולינית, מוצע לקבוע, כמקובל בחברות ציבוריות ובחברות ממשלתיות, שהמועצה תמנה מבין חבריה ועדת ביקורת. כדי לאפשר

(ב) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה, ובהם שני חברי המועצה שמונו לפי סעיף 9(א)(2).

תפקידי ועדת ביקורת

25. ועדת ביקורת –

(1) תעמוד על ליקויים בניהול הרשות המטרופולינית, בין השאר תוך התייעצות עם המבקר הפנימי או עם רואה החשבון המבקר של הרשות, ותציע למועצה דרכים לתיקונם; מצאה ועדת הביקורת ליקוי כאמור שהוא ליקוי מהותי, תקיים ישיבה אחת לפחות לעניין הליקוי הנדון, בנוכחות המבקר הפנימי או רואה החשבון המבקר, לפי העניין, ובלא נוכחות של נושאי משרה ברשות שאינם חברי הוועדה;

(2) תבחן את מערך הביקורת הפנימית של הרשות המטרופולינית ואת תפקודו של המבקר הפנימי וכן אם עומדים לרשותו המשאבים והכלים הנחוצים לו לשם מילוי תפקידו;

(3) תבחן את תוכנית העבודה של המבקר הפנימי שהוגשה לה לפי סעיף 39(ב) ותעבירה לאישור המועצה בצירוף הערותיה והמלצותיה;

(4) תדון בדוחות של המבקר הפנימי ובדוחות מבקר המדינה;

(5) תקבע הסדרים לגבי אופן הטיפול בתלונות של עובדי הרשות המטרופולינית בקשר לליקויים בניהולה ולגבי ההגנה שתינתן לעובדים שהתלוננו כאמור.

ישיבות ועדת ביקורת

26. (א) יושב ראש ועדת ביקורת יכנס את ועדת הביקורת לדיון בנושאים שהוא, חבר ועדה אחר, המועצה, מנהל הרשות או המבקר הפנימי ביקשו להעמידם על סדר יומה.

(ב) מי שאינו חבר בוועדת הביקורת לא יהיה נוכח בישיבות הוועדה בעת דיון ובעת קבלת החלטות הוועדה, אלא אם כן קבעו יושב ראש הוועדה או הוועדה כי הוא נדרש לשם הצגת נושא מסוים.

דברי הסבר

עבודה יעילה של ועדת הביקורת מוצע לקבוע שמספר חבריה לא יפחת משלושה, ששניים מהם יהיו חברי המועצה שמונו למועצת הרשות על ידי השר, ושיושב ראש המועצה לא יהיה חבר בה.

כמו כן, מוצע לקבוע כי תפקידיה של ועדת הביקורת יהיו, בין השאר: לעמוד על ליקויים בניהול הרשות המטרופולינית ולהציע למועצה דרכים לתיקונם; לבחון את מערך הביקורת הפנימית של הרשות המטרופולינית, ובפרט את תפקודו של המבקר הפנימי; לבחון את תוכנית העבודה של המבקר הפנימי שהוגשה לה ותעבירה לאישור המועצה עם הערותיה והמלצותיה; לדון בדוחות של המבקר הפנימי ובדוחות ביקורת אחרים הנוגעים לרשות המטרופולינית; וכן לקבוע הסדרים לגבי אופן הטיפול בתלונות עובדי הרשות המטרופולינית בקשר לליקויים בניהולה ולגבי הגנתם של עובדים שהתלוננו.

עוד מוצע לקבוע כמקובל הוראות לגבי ישיבות ועדת הביקורת, ובהן כי יושב ראש ועדת הביקורת יכנס את הועדה לדון בנושאים שהוא, חבר ועדה אחר, המועצה, מנהל הרשות המטרופולינית או המבקר הפנימי ביקשו להעמיד על סדר יומה.

יתרה מכך, מוצע לקבוע כי למעט היועץ המשפטי והמבקר הפנימי של הרשות המטרופולינית, מי שאיננו חבר בוועדת הביקורת לא יהיה נוכח בישיבותיה, אלא אם כן הוא נדרש לשם הצגת נושא מסוים.

עוד מוצע לקבוע לעניין זה כי רואה החשבון המבקר יוזמן להשתתף בישיבת ועדת הביקורת שבה עולה לדיון נושא הקשור לביקורת הדוחות הכספיים. כמו כן, מוצע לקבוע כי הוועדה תגיש דוח על פעילותה למועצה ולמנהל הרשות המטרופולינית, לפחות אחת לשנה.

(ג) על אף הוראות סעיף קטן (ב), המבקר הפנימי והיועץ המשפטי של הרשות יקבלו הודעות על קיום ישיבות ועדת הביקורת ויהיו רשאים להשתתף בהן.

(ד) הודעה על קיום ישיבת ועדת ביקורת שבה עולה נושא הנוגע לביקורת הדוחות הכספיים תומצא לרואה החשבון המבקר, שיהיה רשאי להשתתף בה.

(ה) ועדת הביקורת תגיש למועצה ולמנהל הרשות דוח על פעילותה, לפחות אחת לשנה.

סימן ד': מנהל הרשות

מינוי מנהל הרשות

27. (א) המועצה תמנה מנהל כללי לרשות המטרופולינית, מתוך רשימת מועמדים שעליהם המליצה ועדה לאיתור מועמדים (בסעיף זה – ועדת האיתור), שהרכבה יהיה כאמור בסעיף קטן (ב); על מינוי מנהל הרשות יחולו הוראות חוק החברות הממשלתיות המנויות בסעיף 15(ד), בשינויים המחויבים.

(ב) בראש ועדת האיתור יעמוד יושב ראש המועצה, וחברי הוועדה הנוספים יהיו שניים או יותר מבין חברי המועצה, שתבחר המועצה, שלפחות אחד מהם הוא נציג ציבור או עובד המשרד, ויחולו הוראות אלה:

(1) היה יושב ראש המועצה חבר המועצה שמונה בידי השר לפי סעיף 9(א)(2), תבחר המועצה את חברי הוועדה הנוספים מבין חברי המועצה שלא מונו בידי השר;

דברי הסבר

סעיף 27 לחוק המוצע

סעיף זה קובע הוראות להליך איתור ומינוי של מנהל הרשות המטרופולינית ולתנאי הכשירות שהוא נדרש לעמוד בהם. בהתאם לכך, מוצע לקבוע כי המועצה תמנה את חברי הוועדה לאיתור מועמדים מתוך חבריה כאשר יושב ראש המועצה יהיה יושב ראש ועדת האיתור. כמו כן, שאר חברי הוועדה יהיו שני חברי מועצה או יותר שתבחר המועצה, ובלבד שלפחות אחד מהם הוא נציג ציבור או עובד המשרד. עם זאת, יובהר כי אם היה יושב ראש המועצה חבר מועצה שמונה על ידי השר כיושב ראש ראשון למועצה, תבחר המועצה את חברי הוועדה הנוספים מבין חברי המועצה שלא מונו בידי השר, וכן במקרה שבו יושב ראש המועצה אינו חבר המועצה מטעם העיר הראשית, יהיה חבר המועצה מטעם העיר הראשית חבר בוועדת האיתור באופן אוטומטי.

ועדת איתור מקרב חברי המועצה תפעל לאיתור מועמדים בהתאם להנחיית נציב שירות המדינה מס' 1.2 – נוהל עבודת ועדה לאיתור מועמדים. המינוי יהיה טעון התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים בהתאם למה שהוצע לעניין זה לגבי מינוי נציג ציבור ליושב ראש מועצה, וכן יובהר כי לא ימונה למנהל הרשות המטרופולינית מי שהוועדה המליצה שלא למנותו. שכרם ותנאי העסקתם של המנהל הכללי ובעלי תפקידים אחרים בתאגיד ייקבעו לאחר קבלת המלצת הוועדה לסיווג תאגידים סטטוטוריים אשר קמה מכוח החלטת הממשלה מס' כל/218 (14.03.95) וכמפורט באותה החלטה.

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי על מינוי מנהל הרשות המטרופולינית יחולו הוראות חוק החברות הממשלתיות המנויות בסעיף 15(ד), בשינויים המחויבים.

במטרה להבטיח מינוי הולם ומקצועי תוך הימנעות מניגוד עניינים, מוצע לקבוע כי יהיה כשיר להתמנות למנהל הכללי של הרשות המטרופולינית מי שאינו עובד רשות מקומית ואשר מתקיימים בו תנאי הכשירות המפורטים בסעיף. תנאי הכשירות כאמור כוללים השכלה אקדמית רלוונטית, ניסיון ניהולי וניסיון מקצועי בתחום התחבורה היבשתית. ניסיון בתחום התחבורה היבשתית כולל ניסיון בתחום התשתיות התחבורתיות – בין אם תשתיות כביש (רכב פרטי או תחבורה ציבורית) ובין אם תשתיות מסילתיות של רכבת מקומית או רכבת כבדה, או לחלופין בתחום ההפעלה של התחבורה הציבורית.

(2) היה יושב ראש המועצה חבר המועצה מטעם הרשות המקומית שאינה העיר הראשית במטרופולין, יהיה חבר בוועדה חבר המועצה מטעם הרשות המקומית שהיא העיר הראשית במטרופולין.

(ג) על ועדת האיתור ועל חבריה יחולו, בשינויים המחויבים, ההנחיות החלות על עבודת ועדות לאיתור מועמדים למשרות בשירות המדינה, לעניין נוהלי עבודה ולעניין הימנעות מניגוד עניינים.

(ד) כשיר להתמנות למנהל הרשות מי שאינו עובד רשות מקומית ומתקיימים בו כל אלה:

(1) הוא בעל תואר אקדמי בהנדסה אזרחית, תכנון תחבורה, כלכלה, גאוגרפיה, תכנון עירוני, מדיניות ציבורית או ניהול, או במקצוע אחר הנוגע לתחומי פעילותה של הרשות;

(2) הוא בעל ניסיון כאמור בפסקת משנה (א) או (ב) שלהלן:

(א) ניסיון ניהולי של שמונה שנים לפחות בתפקיד בכיר, מתוכן חמש שנים לפחות בתחום התחבורה היבשתית;

(ב) ניסיון של שמונה שנים לפחות בתחום התחבורה היבשתית, מתוכן חמש שנים לפחות ניסיון ניהולי בתפקיד בכיר.

(ה) לא יכהן כמנהל הרשות מי שמתקיים לגביו אחד מאלה:

(1) הוא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה הוא לא ראוי לכהן כמנהל הרשות;

(2) מתקיים לגביו ניגוד עניינים כאמור בסעיף 44(א).

תקופת כהונה

28. תקופת כהונתו של מנהל רשות תהיה שש שנים, וניתן להאריכה לתקופות נוספות שכל אחת מהן לא תפחת משנה, ובלבד שלא יעלו, במצטבר, על ארבע שנים.

פקיעת כהונה והשעיה

29. (א) מנהל הרשות יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו בהתקיים אחד מאלה:

דברי הסבר

יתרה מכך, מוצע לקבוע כי לא יכהן כמנהל רשות מטרופולינית מי שהורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה הוא לא ראוי לכהן כמנהל הרשות, או מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כנושא משרה לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו.

סעיף 28 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי כהונתו של מנהל הרשות המטרופולינית תהיה לתקופה של שש שנים, ויהיה ניתן להאריכה לתקופות נוספות שכל אחת מהן לא תפחת משנה, ובלבד שלא יעלו על ארבע שנים במצטבר. בהתאם לכך, תקופת כהונה מצטברת של מנהל הרשות המטרופולינית לא תעלה על עשר שנים.

סעיפים 29 ו־30 לחוק המוצע

להבטחת הניהול התקין של התאגיד מוצעות הוראות גם לעניין הפסקת כהונתו של מנהל הרשות המטרופולינית לפני תום תקופת הכהונה, וכן לעניין מינוי ממלא מקום למנהל הרשות. בהתאם לכך, מוצע לקבוע כי בהתקיים

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות ליושב ראש המועצה;

(2) המועצה קבעה שנבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו;

(3) חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים הדרושים למינויו כמנהל הרשות לפי סעיף 27(ד) או שהתקיימה לגביו אחת הנסיבות הפוסלות אדם מכהונה כמנהל הרשות לפי סעיף 27(ה);

(4) הרשות המטרופולינית חרגה ממגבלת שיא כוח האדם שאושרה בהתאם להוראות סעיף 11(5) לפי הודעת מנהל הרשות או החלטת שר האוצר כאמור בסעיף 33(ו).

(ב) חדל המנהל הכללי לכהן לפני תום תקופת כהונתו, תמנה המועצה מנהל רשות אחר במקומו, בתוך שלושה חודשים, לפי הוראות סעיף 27.

(ג) הוגש נגד מנהל הרשות כתב אישום בעבירה כאמור בסעיף 27(ה)(1), רשאית המועצה להשעותו מכהונתו עד למתן פסק דין סופי בעניינו.

מינוי ממלא מקום למנהל רשות

30. (א) התפנתה משרתו של מנהל הרשות וטרם מונה אחר במקומו או החליטה המועצה כי נבצר ממנהל רשות באופן זמני למלא את תפקידו, תמנה לו ממלא מקום לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים, ורשאית היא להאריכה בתקופה אחת נוספת, שלא תעלה על שלושה חודשים; נמשכה או עלולה להימשך התקופה שבה נבצר ממנהל הרשות למלא את תפקידו מעל שישה חודשים, רשאית המועצה למנות לו ממלא מקום, לפי הוראות סעיף 27.

(ב) הושעה מנהל הרשות מכהונתו לפי הוראות סעיף 29(ג), תמנה לו המועצה ממלא מקום לפי הוראות סעיף 27, למשך תקופת ההשעיה.

דברי הסבר

אחד מהתנאים המנויים בסעיף 29 לחוק המוצע יחדל מנהל הרשות המטרופולינית מכהונתו. בהמשך לכך, אם המנהל הכללי חדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו, תמנה המועצה מנהל רשות מטרופולינית חדש במקומו בתוך שלושה חודשים, לכל היותר, לפי הוראות סעיף 27 לחוק המוצע.

עוד מוצע לקבוע כי אם הוגש כתב אישום בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה סבורה המועצה כי מנהל הרשות לא ראוי להמשיך לכהן בתפקידו, תהיה המועצה רשאית להשעותו מכהונתו עד למתן פסק דין סופי בעניינו.

בהמשך לאמור, מוצע לקבוע הסדרים למינוי ממלא מקום למנהל הכללי של הרשות המטרופולינית במקרה שהוא חדל לכהן. כך, במקרה שמונה ממלא מקום זמני למנהל הרשות המטרופולינית יהיה מינויו של ממלא המקום לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים, אך המועצה רשאית להאריך זאת בתקופה אחת נוספת של שלושה חודשים. ואולם אם תקופת הנבצרות של מנהל הרשות המטרופולינית עולה על שישה חודשים, תהיה רשאית המועצה למנות ממלא מקום רק בהתאם להוראות המינוי והאיתור החלות על מנהל כללי כאמור בסעיף 27 המוצע.

תפקידי מנהל הרשות

31. (א) מנהל הרשות אחראי לניהול השוטף של ענייני הרשות במסגרת המדיניות, התקציב, התוכניות והקווים המנחים שקבעה המועצה לפי סעיף 11 ובכפוף להנחיותיה.

(ב) מנהל הרשות יכין את אלה ויגישם לאישור המועצה כאמור בסעיף 11:

(1) הצעת תקציב של הרשות המטרופולינית;

(2) תוכנית תחבורתית רב־שנתית למטרופולין;

(3) תוכנית העבודה השנתית של הרשות המטרופולינית לשנה הקרובה שתכלול, בין השאר, את יעדי השירות של הרשות ואת רשימת המיזמים שמתכננת הרשות לאותה שנה, בהתאם לסמכויותיה ומטרותיה, לרבות בתחום התשתית וההפעלה של תחבורה ציבורית, ובכלל זה את אלה:

(א) הפעולות המתוכננות להשגת יעדי השירות;

(ב) ההליכים התחרותיים למתן רישיונות קווי שירות למוניות ולאוטובוסים, שמתכננת הרשות לאותה שנה;

(ג) תשתיות לתחבורה ציבורית בתחום המטרופולין, לרבות שימושים נלווים המיועדים למשתמשי התחבורה הציבורית, שהרשות מתכננת לקדם;

(ד) הפעולות המתוכננות להשגת יעדים בעניין הנגשת מידע לציבור.

(4) דין וחשבון שנתי לפי סעיף 49;

(5) הצעה לקביעת הסדרי חניה ובכלל זה תעריפי חניה, בצירי הרשות ובצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין כאמור בסעיף 5(ב)(5).

דברי הסבר

סעיף 31 לחוק המוצע

מוצע לקבוע במסגרת תפקידיו של מנהל הרשות המטרופולינית כי הוא יהיה אחראי לניהול השוטף של ענייני הרשות במסגרת המדיניות, התקציב, התוכניות והקווים המנחים שקבעה המועצה. עוד מוצע לקבוע כי מנהל הרשות יהיה אחראי על הכנת כל אלה: הצעת התקציב של הרשות המטרופולינית, תוכנית אב רב־שנתית ותוכנית העבודה השנתית של הרשות המטרופולינית לשנה הקרובה. כמו כן, התוכנית השנתית כאמור תכלול, בין השאר, את יעדי השירות של הרשות ואת רשימת המיזמים שמתכננת הרשות לאותה שנה, בהתאם לסמכויותיה ומטרותיה, לרבות בתחום התשתית וההפעלה של תחבורה ציבורית, ובכלל זה את אלה: הפעולות המתוכננות להשגת יעדי השירות; רשימת ההליכים התחרותיים למתן רישיונות קווי שירות למוניות ולאוטובוסים שמתכננת הרשות לחלק באותה שנה; תוכנית התשתיות לתחבורה ציבורית בתחום המטרופולין; הפעולות המתוכננות להשגת יעדים בעניין הנגשת מידע לציבור; דין וחשבון שנתי; הצעה לקביעת הסדרי חניה ובכלל זה תעריפי חניה. נוסף על כך, ביחס להחלטות או תוכניות הדורשות אישור המועצה, יהיה מנהל הרשות המטרופולינית אחראי על הגשתן לאישור המועצה, ובכלל זה הצעת התקציב של הרשות המטרופולינית או תוכניות העבודה.

עוד מוצע לקבוע כי למנהל הרשות המטרופולינית יהיו נתונות כל סמכויות הניהול והביצוע שלא הוקנו לפי החוק המוצע למועצה או לאורגן אחר ברשות המטרופולינית, ובכלל זה סמכות למתן רישיונות קו שירות למוניות ולאוטובוסים ולמיתקנים תחבורתיים. כפי שפורט

(ג) למנהל הרשות יהיו נתונות כל סמכויות הניהול והביצוע שלא הוקנו לפי חוק זה למועצה או לאורגן אחר של הרשות, ובכלל זה סמכות למתן רישיונות קו שירות למוניות ולאוטובוסים ולמיתקנים תחבורתיים.

חובת דיווח

32. (א) מנהל הרשות יודיע ליושב ראש המועצה, בלא דיחוי, על כל עניין מהותי ברשות המטרופולינית הנוגע לתפקידי המועצה; היה העניין חורג או עשוי לחרוג מקביעת המועצה לפי סמכותה, יזמן יושב ראש המועצה בלא דיחוי ישיבה של המועצה ויביא לפניה את ההודעה.

(ב) מנהל הרשות ידווח למועצה על הפעילות השוטפת של הרשות במועדים שקבעה לכך המועצה.

סימן ה': עובדי הרשות

שיא כוח אדם

33. (א) שיא כוח האדם ברשות המטרופולינית וכל שינוי בו יאושר בידי המועצה, לאחר קבלת אישור הממונה על התקציבים שניתן בהסכמת המנהל הכללי של המשרד (בסעיף זה – מגבלת שיא כוח האדם); לעניין זה כחלק מכוח האדם יימנו עובדי רשות וכל מי שעיקר עיסוקו דרך קבע מבוצע במשרדי הרשות או שעבודתו היא בליבת עיסוקה של הרשות, לרבות מי שמועסק באמצעות קבלן כוח אדם ולמעט קבלן שירות; לעניין זה, "קבלן כוח אדם" ו"קבלן שירות" – כהגדרתם בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו–1996[35].

(ב) הממונה על התקציבים יקבל החלטה בדבר מגבלת שיא כוח האדם בתוך 21 ימים מיום שבו נמסרו לו כל הנתונים והמסמכים הנדרשים לצורך קבלת ההחלטה והסכמת המנהל הכללי של המשרד.

דברי הסבר

לעיל ביחס לסעיף 12 לחוק המוצע, הסמכות השיורית הנותרת שאינה מוקנית למנהל בהתאם לסעיף זה, תהיה נתונה למועצת הרשות המטרופולינית.

סעיף 32 לחוק המוצע

מוצע לקבוע על מנהל הרשות המטרופולינית חובת דיווח כלפי המועצה. בהתאם לכך, מנהל הרשות יודיע ליושב ראש המועצה, בלא דיחוי, על כל עניין מהותי ברשות המטרופולינית הנוגע לתפקידי המועצה. כמו כן, אם העניין המהותי חורג או עשוי לחרוג מקביעת המועצה לפי סמכותה, יזמן יושב ראש המועצה, בלא דיחוי, ישיבה של המועצה ויביא לפניה את ההודעה. יתרה מכך, מוצע לקבוע כי על מנהל הרשות המטרופולינית תהיה חובת דיווח כלפי המועצה לגבי פעילותה השוטפת של הרשות המטרופולינית במועדים שתקבע המועצה.

סעיף 33 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע מנגנון שלפיו הממונה על התקציבים במשרד האוצר (להלן – הממונה), בהסכמת המנהל הכללי של המשרד, יאשר את שיא כוח האדם בכל רשות מטרופולינית, כדי למנוע העסקה לא יעילה, ובדומה לקבוע לעניין זה בחוקים אחרים. אף שהחובה בדין לאישור הצעת התקציב כוללת גם את החובה להגיש לאישור השרים בקשות של תאגיד לביצוע שינויים בתקציבו המאושר, מוצע לקבוע, למען הסדר הטוב, כי כל שינוי בשיא כוח האדם יחייב אישור כאמור של הממונה בהסכמת המנהל הכללי במשרד ושל המועצה. כדי למנוע חריגה ממגבלת כוח האדם באמצעות העסקת עובדים בצורות שונות, מוצע שהיא תכלול, נוסף על עובדי הרשות המטרופולינית, גם עובדים שהרשות אינה מעסיקה באופן ישיר, אך עבודתם היא בליבת עיסוקה של הרשות, או שעיסוקם מבוצע בדרך קבע במשרדי הרשות. בהקשר זה יצוין כי אחד התנאים שבהם תופסק כהונתו של מנהל הרשות היא חריגה ממגבלת שיא כוח האדם ברשות המטרופולינית.

לסעיפים קטנים (ב) ו־(ג)

כדי להבטיח שקבלת האישור מאת הממונה בהסכמת המנהל הכללי של המשרד כאמור, לא תפגע בפעילותה של הרשות המטרופולינית, ולשם הבטחת יישומו של המנגנון

[35] ס"ח התשנ"ו, עמ' 201.

(ג) לא אישר הממונה על התקציבים את מגבלת שיא כוח האדם ברשות המטרופולינית, כאמור בסעיף קטן (א), שקבעה המועצה, לא יאשרו השרים את הצעת התקציב של הרשות המטרופולינית כאמור בסעיף 45.

(ד) לא יאוחר מתום 45 ימים מתום שנת הכספים, יודיע מנהל רשות למועצה ולשרים, אם התקיימה מגבלת שיא כוח האדם בשנה שחלפה.

(ה) הודיע מנהל רשות לפי סעיף קטן (ד) כי התקיימה מגבלת שיא כוח האדם בשנת הכספים שחלפה, יבחן שר האוצר את הודעת מנהל הרשות ויחליט אם אכן התקיימה המגבלה כאמור, והוא רשאי לבקש ממנהל הרשות כל מידע הדרוש לו לשם קבלת ההחלטה כאמור; ההחלטה לפי סעיף קטן זה תינתן לא יאוחר מ־30 ימים ממועד קבלת הודעת מנהל הרשות, ואם נדרש מידע נוסף לפי סעיף קטן זה – ממועד קבלת המידע.

(ו) הודיע מנהל רשות בהודעתו לפי סעיף קטן (ד), כי לא התקיימה מגבלת שיא כוח האדם בשנת הכספים שחלפה, או החליט כך שר האוצר לפי הוראות סעיף קטן (ה), יחולו החל ממועד ההודעה או ההחלטה, לפי העניין (בסעיף קטן זה – המועד הקובע) וכל עוד לא החליט שר האוצר אחרת, הוראות אלה:

(1) הרשות המטרופולינית לא תקבל עובדים חדשים;

(2) הרשות המטרופולינית לא תתקשר עם אדם לשם קבלת שירות שבוצע ערב המועד הקובע בידי עובד הרשות.

דברי הסבר

האמור, מוצע לקבוע כי החלטה בדבר מגבלת שיא כוח האדם או שינוי בה, תתקבל בתוך 21 ימים מהיום שבו נמסרו לממונה הכלל החומרים והמסמכים הנדרשים להחלטה, וניתנה הסכמת המנהל הכללי של המשרד.

עוד מוצע לקבוע כי בלא אישור הממונה והסכמת המנהל הכללי של משרד התחבורה למגבלת כוח האדם, לא יאשרו שר התחבורה ושר האוצר את הצעת התקציב השנתית של הרשות.

לסעיפים קטנים (ד) עד (ו)

כאמצעי לאכיפת מגבלת כוח האדם מוצע לקבוע כי בכל שנה, לא יאוחר מתום 45 ימים מתום שנת הכספים, יודיע מנהל הרשות המטרופולינית לשרים אם בשנה החולפת עמדה הרשות במגבלת שיא כוח האדם שנקבעה לה. כמו כן, מוצע לקבוע כי שר האוצר יבחן את הודעת מנהל הרשות כאמור ויחליט אם אכן התקיימה מגבלת שיא כוח האדם. לצורך כך רשאי שר האוצר לבקש ממנהל הרשות המטרופולינית כל מידע הדרוש לו לשם קבלת ההחלטה, ואולם החלטה בעניין תינתן לא יאוחר מ־30 ימים ממועד קבלת הודעת מנהל הרשות או ממועד קבלת המידע הנוסף שביקש שר האוצר.

אם הודיע מנהל הרשות כי המגבלה כאמור לא התקיימה, או ששר האוצר החליט כך לאחר בדיקתו, הוא יחדל מכהונתו כאמור בסעיף 29(א)(4) לחוק המוצע, לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו לפני הממונה והמנהל הכללי של משרד התחבורה, והמועצה תפתח בהליך להחלפת מנהל הרשות המטרופולינית. עוד מוצע לקבוע כי החל ממועד הודעת מנהל הרשות כאמור או מהחלטת שר האוצר, וכל עוד לא החליט אחרת, לא תקבל הרשות המטרופולינית עובדים חדשים ולא תתקשר עם אדם לשם קבלת שירות שבוצע ערב המועד הקובע בידי עובד הרשות.

קבלה לעבודה

34. קבלתו של אדם לעבודה ברשות המטרופולינית תיעשה בדרך של מכרז בהתאם לעקרונות השוויון והייצוג ההולם, השקיפות, הפומביות וטוהר המידות, בהתחשב באופי המשרה, על פי נהלים שתקבע המועצה ועל פי כל דין.

החלת דינים

35. (א) דין עובדי רשות מטרופולינית כדין עובדי המדינה לעניין חיקוקים אלה:

(1) החיקוקים המנויים בסעיף 17(א);

(2) חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג–1963[36].

(ב) השר, בהסכמת שר המשפטים, רשאי לקבוע כי החיקוקים כאמור בסעיף קטן (א)(1) או (2) יחולו לעניין עובדי רשות מטרופולינית, בשינויים כפי שיקבע.

איסור ניגוד עניינים

36. הוראות סעיף 44 יחולו על עובדי רשות, בשינויים המחוייבים ובשינוי זה: בסעיף קטן (ג), במקום הסיפה החל במילים "יודיע על כך בהקדם האפשרי" יקראו "יודיע על כך בהקדם האפשרי לממונה עליו ולמנהל הרשות ויפעל בהתאם להנחיותיהם".

סימן ו': בעלי תפקידים מיוחדים

יועץ משפטי

37. (א) המועצה תמנה, באמצעות מכרז פומבי, יועץ משפטי לרשות המטרופולינית, שיהיה עובד הרשות המטרופולינית.

(ב) הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי שמונה לפי סעיף קטן (א) לפני תום תקופת כהונתו טעונה הסכמה של היועץ המשפטי לממשלה.

מהנדס וסגן מנהל לענייני כספים

38. (ג) מנהל הרשות ימנה לרשות המטרופולינית, באמצעות מכרז פומבי, מהנדס וסגן מנהל לענייני כספים, שיהיו עובדי הרשות.

דברי הסבר

סעיף 34 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי עובדי הרשות המטרופולינית יתקבלו לעבודה בדרך של מכרז, בהתאם לעקרונות השוויון, הייצוג ההולם, השקיפות, הפומביות וטוהר המידות, בהתחשב באופי המשרה, וכן להסמיך את המועצה לקבוע נהלים לקיום מכרזים כאמור.

סעיף 35 לחוק המוצע

מוצע להחיל על עובדי הרשות המטרופולינית חיקוקים שונים החלים על עובדי המדינה אשר מנויים בסעיף 17(א) לחוק המוצע, וכן את חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג–1963, כדי לשמור על טוהר המידות ברשות. ואולם מוצע לקבוע כי השר, בהסכמת שר המשפטים, יהיה רשאי לקבוע שינויים בקשר להחלתם של החיקוקים האמורים על עובדי הרשות.

סעיף 36 לחוק המוצע

מוצע להחיל על עובדי הרשות המטרופולינית חובה להימנע מניגוד עניינים, בדומה למוצע לגבי חברי מועצה ומנהל הרשות, וזאת כדי להבטיח את התנהלותה התקינה של הרשות. עוד מוצע לקבוע כי אם נודע לעובד כי עניין המצוי בטיפולו עלול לגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים, עליו לפנות לממונה עליו ולמנהל הרשות המטרופולינית ולפעול בהתאם להנחיותיהם.

סעיף 37 לחוק המוצע

מוצע לחייב את הרשות המטרופולינית למנות, באמצעות מכרז פומבי, יועץ משפטי שיהיה עובד הרשות המטרופולינית, כפי שראוי בגוף ציבורי הפועל על פי דין. עוד מוצע לקבוע כי הפסקת כהונתו של היועץ המשפטי כאמור, על ידי המועצה, לפני תום תקופת כהונתנו, תהיה טעונה הסכמה של היועץ המשפטי לממשלה, וזאת בשל מינויו אשר מתבצע על ידי המועצה לצד אחריותו לבחינת כשירות כהונתם של חברי מועצה מטעם הרשות המקומית כאמור בסעיף 10(ב) לחוק המוצע.

סעיף 38 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי יש לחייב את הרשות למנות באמצעות מכרז פומבי, מהנדס וסגן מנהל לענייני כספים. יובהר כי על תפקידים אלה יחולו חובות החלות על נושאי משרה בהתאם להוראות החוק המוצע.

[36] ס"ח התשכ"ג, עמ' 50.

מבקר פנימי

39. (א) המועצה תמנה, באמצעות מכרז פומבי, מבקר פנימי לרשות המטרופולינית.

(ב) הוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב–1992[37] (בסעיף זה – חוק הביקורת הפנימית), יחולו בשינויים אלה:

(1) על אף האמור בסעיף 5(ד) לחוק הביקורת הפנימית, יושב ראש המועצה יהיה הממונה על המבקר הפנימי;

(2) בלי לגרוע מהוראות סעיף 6 לחוק הביקורת הפנימית, המבקר הפנימי יגיש דין וחשבון על ממצאיו למועצה ולוועדת הביקורת, ובכלל זה דין וחשבון שנתי;

(3) על אף האמור בסעיף 7(א) לחוק הביקורת הפנימית, המבקר הפנימי יגיש לוועדת הביקורת הצעה לתוכנית עבודה שנתית, או תקופתית, לשם בחינתה לפי הוראות סעיף 25(3); ועדת הביקורת תגיש את תוכנית העבודה לאישור המועצה בצירוף הערותיה והמלצותיה והמועצה תאשרה בשינויים הנראים לה;

(4) בלי לגרוע מהוראות סעיף 7(ב) לחוק הביקורת הפנימית, רשאית ועדת הביקורת, בשים לב לתוכניות העבודה המאושרות, להטיל על המבקר הפנימי משימות נוספות של ביקורת פנימית על אלה הקבועות בתוכנית העבודה;

(5) על אף האמור בסעיף 12(א) לחוק הביקורת הפנימית, לא תופסק כהונתו של מבקר פנימי שלא בהסכמתו והוא לא יושעה מתפקידו, אלא אם כן החליטה על כך המועצה לאחר שקיבלה את עמדת הביקורת, ולאחר שניתנה למבקר הפנימי הזדמנות סבירה להשמיע את עמדתו בפני המועצה ובפני ועדת הביקורת.

דברי הסבר

סעיף 39 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי יש לחייב את הרשות למנות באמצעות מכרז פומבי מבקר פנימי, ולהחיל לגביו את הוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב–1992, בשינויים המפורטים בסעיף זה, ובכלל זה המבקר הפנימי יהיה כפוף ליושב ראש המועצה; הוא יגיש דין וחשבון על ממצאיו למועצה ולוועדת הביקורת; הוא יגיש לוועדת הביקורת הצעה לתוכנית עבודה שנתית, או תקופתית, לשם בחינתה, וועדת הביקורת תגיש זאת לאישור המועצה בצירוף הערותיה והמלצותיה כך שהמועצה תאשרה בשינויים הנראים לה; ועדת הביקורת רשאית להטיל עליו משימות של ביקורת פנימית נוסף על אלה הקבועות בתוכנית העבודה; וכן לא תופסק כהונתו של המבקר הפנימי שלא בהסכמתו והוא לא יושעה מתפקידו, אלא אם כן החליטה על כך המועצה לאחר שקיבלה את עמדת ועדת הביקורת, ולאחר שניתנה למבקר הפנימי הזדמנות סבירה להשמיע את עמדתו לפני המועצה ולפני ועדת הביקורת.

[37] ס"ח התשנ"ב, עמ' 198.

רואה חשבון מבקר

40. (א) השרים ימנו לרשות המטרופולינית רואה חשבון מבקר (בחוק זה – רואה החשבון המבקר), לפי המלצת הוועדה שמונתה לפי הכללים שנקבעו לפי סעיף 44(ג) לחוק החברות הממשלתיות, ככל שתמליץ, שיבקר את הדוחות הכספיים של הרשות כאמור בסעיף 48 ויחווה את דעתו עליהם (בסעיף זה – פעולות ביקורת); על מינוי רואה החשבון המבקר ועל שכרו יחולו הכללים האמורים, בשינויים המחויבים; הרשות תישא בעלות שכרו של רואה החשבון המבקר.

(ב) רואה החשבון המבקר רשאי לעיין בכל עת במסמכי הרשות הדרושים לו לשם מילוי תפקידו ולקבל הסברים לגביהם.

(ג) רואה החשבון המבקר רשאי להשתתף בכל ישיבה של המועצה או של ועדה מוועדותיה הדנה בדוחות הכספיים שלגביהם ביצע פעולות ביקורת וכן בישיבת מועצה שזומנה לפי סעיף קטן (ו).

(ד) על רואה החשבון המבקר יחולו, בשינויים המחויבים, ההוראות לפי סעיפים 160 ו־161 חוק החברות, התשנ"ט–1999[38].

(ה) רואה החשבון המבקר חייב, על אף כל דין אחר, למסור למועצה, לשר או לשר האוצר, לפי דרישתם, ידיעות על ענייני הרשות, ולערוך לפי דרישתם ביקורת מיוחדת ברשות ולמסור להם דוח על תוצאותיה.

(ו) נודע לרואה החשבון המבקר, אגב פעולת ביקורת, על ליקויים מהותיים בבקרה החשבונאית של הרשות, ידווח על כך לשרים ולמועצה; יושב ראש המועצה יזמן, בלא דיחוי, ישיבת מועצה לדיון בנושאים שהובאו לידיעתו כאמור.

דברי הסבר

סעיף 40 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע שהשרים ימנו לרשות רואה חשבון מבקר (להלן – רואה החשבון המבקר) וכי הוא ימונה לפי המלצת הוועדה שמונתה בהתאם לכללים שנקבעו לפי סעיף 44(ג) לחוק החברות הממשלתיות, וזאת ככל שהוועדה נתנה המלצה לעניין זה, וכי על מינוי רואה החשבון המבקר ועל שכרו יחולו הכללים האמורים, בשינויים המחויבים. יצוין כי בכללים האמורים נקבעו, בין השאר, הוראות לעניין דרך המינוי ודרך הביטול לאישור המינוי, שיקולים בקביעת שכר רואה החשבון המבקר, ומשך הזמן שרואה החשבון יכול לשמש רואה החשבון המבקר.

לסעיפים קטנים (ב) עד (ג)

מוצע לקבוע לרואה החשבון המבקר זכות עיון בכל עת במסמכי הרשות הדרושים לו לשם מילוי תפקידו, וכי הוא רשאי להשתתף בכל ישיבה הדנה בדוחות כספיים שלגביהם ביצע פעולות ביקורת, הן של המועצה והן של ועדה מוועדותיה.

לסעיפים קטנים (ד) עד (ו)

מוצע לקבוע כי על רואה החשבון המבקר יחולו הוראות לפי סעיפים 160 ו־161 לחוק החברות, שעניינם, בהתאמה, אי־תלות רואה החשבון המבקר וחובת ביצוע ביקורת נוספת במקרה של ביצוע פעולת ביקורת בהתקיים יחסי תלות. עוד מוצע לקבוע כי על רואה החשבון המבקר למסור למועצה, לשר התחבורה או לשר האוצר, לפי דרישתם, ידיעות על ענייני הרשות ולערוך לפי דרישתם ביקורת מיוחדת ברשות ולמסור להם דוח על תוצאותיה. כמו כן מוצע לקבוע חובת דיווח לרואה החשבון המבקר, כך שאם נודע לו אגב פעולת ביקורת על ליקויים מהותיים בבקרה החשבונאית של הרשות הוא ידווח על כך לשרים ולמועצה.

[38] ס"ח התשנ"ט, עמ' 189.

סימן ז׳: חובות נושאי משרה ברשות מטרופולינית

חובת זהירות

41. (א) נושא משרה ברשות מטרופולינית חב כלפי הרשות חובת זהירות כאמור בסעיפים 35 ו־36 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש][39].

(ב) אין בהוראת סעיף קטן (א) כדי למנוע קיומה של חובת זהירות של נושא משרה כלפי אדם אחר.

אמצעי זהירות ורמת מיומנות

42. נושא משרה ברשות מטרופולינית יפעל ברמת מיומנות שבה היה פועל נושא משרה סביר, באותה עמדה ובאותן נסיבות, ובכלל זה ינקוט, בשים לב לנסיבות העניין, אמצעים סבירים כדי להבטיח כי פעולות הנעשות על ידיו בתוקף תפקידו עולות בקנה אחד עם תכלית הרשות, וכדי לקבל מידע שיש לו חשיבות לצורך קבלת החלטה או ביצוע פעולה הנעשים על ידיו בתוקף תפקידו.

חובת אמונים

43. (א) נושא משרה ברשות מטרופולינית חב חובת אמונים לרשות, וינהג במילוי תפקידו בתום לב, בהגינות, בנאמנות ובלא משוא פנים.

(ב) אין בהוראת סעיף קטן (א) כדי למנוע את קיומה של חובת אמונים של נושא המשרה כלפי אדם אחר.

איסור ניגוד עניינים

44. (א) לא יכהן כנושא משרה ברשות מטרופולינית מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כנושא משרה לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו.

דברי הסבר

סעיפים 41 עד 44 לחוק המוצע

מוצע להחיל על נושאי המשרה ברשות המטרופולינית חובות זהירות וכן חובות אמונים ובכלל זה החובה להימנע מניגוד עניינים.

בהתאם לאמור, כדי לשמור על התנהלות תקינה וראויה של הרשות המטרופולינית, מוצע לקבוע כי נושא משרה יחויב כלפי רשות בחובת זהירות, היינו החובה לפעול ברמת מיומנות שבה היה פועל נושא משרה סביר באותה עמדה ובאותן נסיבות, ובכלל זה ינקוט, אמצעים סבירים כדי להבטיח כי פעולות הנעשות על ידיו בתוקף תפקידו, עולות בקנה אחד עם תכלית הרשות, בשים לב לנסיבות העניין, וכדי לקבל מידע שיש לו חשיבות לצורך קבלת החלטה או ביצוע פעולה הנעשים על ידיו בתוקף תפקידו.

לגבי חובת האמונים, מוצע לקבוע כי נושא משרה חב כלפי הרשות חובת אמונים, ועליו לנהוג במילוי תפקידו בתום לב, בהגינות, בנאמנות ובלא משוא פנים. יובהר כי ביחס לחברי מועצת הרשות, מקבלות הוראות אלה משמעות נוספת מאחר שמועצת רשות, אשר מנחה את פעילות הרשות, מורכבת בעיקר מנציגי הרשויות המקומיות. לאור כך, מטבע הדברים, חברי מועצת הרשות מציגים במועצה את האינטרסים של הרשויות המקומיות שמטעמן הם מונו. עם זאת, כדי שהרשות תפעל כגוף המקדם את התחבורה הציבורית במטרופולין, נדרשת מועצת הרשות לשקף את האינטרס התחבורתי–מטרופוליני במובנו הרחב והכולל, ולא לשקף אינטרסים צרים ואינדיבידואליים של הרשויות המקומיות כאינטרסים שונים או מנוגדים. לפיכך, כדי לבטא את האמור, מוצע לקבוע כי חברי המועצה יחויבו בחובת אמונים לרשות המטרופולינית.

לגבי החובה להימנע מניגוד עניינים מוצע לקבוע כי לא יכהן כנושא משרה מי שעלול להימצא, במישרין או בעקיפין, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כנושא משרה לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו. נוסף על כך מוצע לקבוע כי נושא משרה ברשות מטרופולינית לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא שהטיפול בו עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים כאמור. כמו כן, אם נודע לנושא המשרה ברשות כי הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור עליו להודיע זאת בהקדם האפשרי לאחראי עליו, כך שאם היה נושא המשרה כאמור חבר מועצה עליו להודיע זאת לישוב ראש המועצה ולמועצה; אם היה יושב ראש

[39] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 10, עמ׳ 266.

(ב) נושא משרה ברשות מטרופולינית לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא שהטיפול בו עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כנושא משרה לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו.

(ג) נודע לנושא משרה ברשות מטרופולינית כי הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ב), יודיע על כך בהקדם האפשרי –

(1) אם הוא חבר המועצה – ליושב ראש המועצה ולמועצה;

(2) אם הוא יושב ראש המועצה – לשר ולמועצה;

(3) אם הוא מנהל הרשות – למועצה וליושב ראש המועצה;

(4) אם הוא משנה למנהל הרשות, סגן מנהל הרשות, מהנדס הרשות, סגן מנהל כספים ברשות, או ממלא תפקיד כאמור ברשות אף אם תוארו שונה, או מנהל הכפוף במישרין למנהל הרשות – למנהל הרשות.

(ד) כהונתו של אדם כראש רשות מקומית, כעובד של רשות מקומית או כעובד המשרד, לא תיחשב כשלעצמה כיוצרת ניגוד עניינים כאמור בסעיף זה.

(ה) בסעיף זה –

"בן משפחה" – בן זוג, הורה, הורה הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד או דודה וילדיהם, חותן, חותנת, חם, חמות, נכד או נכדה, לרבות קרוב כאמור שהוא שלוב (חורג);

"בעל עניין" – כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968[40];

"טיפול" – לרבות קבלת החלטה, העלאת נושא לדיון, נוכחות בדיון, השתתפות בדיון או בהצבעה, או עיסוק בנושא מחוץ לדיון;

"קרוב", של נושא משרה – כל אחד מאלה:

(1) בן משפחה של נושא המשרה;

(2) כל אדם שלנושא המשרה עשוי להיות עניין במצבו הכלכלי או האישי;

(3) תאגיד שנושא המשרה, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם בעלי עניין בו;

דברי הסבר

המועצה הוא יודיע לשר ולמועצה; אם היה מנהל הרשות המטרופולינית יודע על כך למועצה וליושב ראש המועצה; ואם היה משנה למנהל הרשות, סגן מנהל הרשות, מהנדס הרשות, סגן מנהל כספים ברשות, או ממלא תפקיד כאמור ברשות אף אם תוארו שונה, או מנהל הכפוף במישרין למנהל הרשות – יודיע למנהל הרשות.

עם זאת, יודגש כי כהונתו של חבר מועצה כראש רשות מקומית או כמנהל כללי של רשות מקומית או כעובד

[40] ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

(4) גוף שנושא המשרה, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם מנהלים או עובדים אחראים בו.

פרק ד': רשות מטרופולינית – הוראות כלליות

תקציב רשות מטרופולינית

45. (א) רשות מטרופולינית תגיש לשרים, לאישורם, לא יאוחר מיום 1 בנובמבר בכל שנה, את הצעת התקציב של הרשות לשנת התקציב הבאה, וכן תגיש לאישור השרים בקשה לאישור של כל הצעה לשינוי התקציב שאושר כאמור.

(ב) הצעת התקציב תכלול, בין השאר, את כל אלה:

(1) אומדן הכנסות והוצאות של הרשות;

(2) פירוט של תקציב הרשות לפעולותיה השוטפות, לסבסוד פעילות התחבורה הציבורית, ותקציב הפיתוח שלה;

(3) מגבלת שיא כוח האדם שאושרה בהתאם להוראות סעיף 33.

(ג) השרים רשאים לדרוש, בתום כל רבעון, כי רשות תגיש להם דין וחשבון לעניין ביצוע התקציב באותו רבעון; לעניין זה, "רבעון" – תקופה של שלושה חודשים שתחילתה ב־1 בינואר, ב־1 באפריל, ב־1 ביולי או ב־1 באוקטובר של כל שנה.

מימון

46. (א) תקציב שנתי של רשות מטרופולינית ימומן ממקורות אלה:

(1) תקציב המדינה כפי שייקבע בחוק התקציב השנתי, כחלק מתקציב הרשות הארצית כאמור בסעיף 59;

(2) סכומים שתגבה הרשות מרשויות מקומיות הכלולות בה, כפי שקבעה המועצה לפי סעיף 11(12);

(3) הכנסות אחרות שיהיו לרשות, הנובעות מפעילות הרשות ומביצוע תפקידיה כאמור בסעיף 5, ובכלל זה סכומים שגבתה הרשות במסגרת סמכותה לאכיפת עבירות תעבורה באמצעות מצלמות, במסגרת סמכותה לפי סעיף 77טו לפקודה.

דברי הסבר

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים כשלעצמה, לא תיחשב כיוצרת ניגוד עניינים לפי החוק המוצע

סעיף 45 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי הרשות המטרופולינית תגיש לשרים, לאישורם, לא יאוחר מיום 1 בנובמבר בכל שנה, את הצעת התקציב של הרשות לשנת התקציב הבאה, וכן כל בקשה לשינוי בתקציב שאושר. הצעת התקציב תכלול, בין השאר, אומדן הכנסות והוצאות של הרשות, פירוט של תקציב הרשות לפעילותיה השוטפות, תקציב לסובסידיה לתחבורה ציבורית וכן תקציב הפיתוח שלה, ובכלל זה תקציב הקמה ואחזקה של תשתיות וכן את מגבלת שיא כוח האדם שאושרה.

עוד מוצע לקבוע כי השרים רשאים לדרוש בתום כל רבעון כי רשות תגיש להם דין וחשבון לעניין ביצוע התקציב באותו רבעון.

סעיף 46 לחוק המוצע

התקציב של הרשות המטרופולינית ימומן ממקורות אלה: תקציב המדינה כחלק מתקציב הרשות הארצית,

תוכנית עבודה שנתית ותוכנית תחבורתית רב־שנתית

47. רשות מטרופולינית תגיש למנהל הרשות הארצית, לאישורו, תוכנית תחבורתית רב־שנתית למטרופולין, וכן תגיש הרשות לאישור מנהל הרשות הארצית, לא יאוחר מיום 1 בנובמבר בכל שנה, את תוכנית העבודה השנתית לשנה הבאה.

דוחות כספיים

48. רשות מטרופולינית תערוך דוחות כספיים, אשר יאושרו על ידי המועצה כאמור בסעיף 11(7); על דוחות כאמור יחולו הוראות סעיף 28א לחוק יסודות התקציב.

דין וחשבון שנתי

49. (א) רשות מטרופולינית תערוך ותגיש לשרים, בתום כל שנה, דין וחשבון שנתי על פעילותה ובין השאר לעניין ביצוע התקציב, ביצוע התוכנית השנתית ועמידה ביעדי השירות שהציבה לעצמה, ולעניין הכנסות הרשות והוצאותיה, באותה שנה.

(ב) רשות מטרופולינית תפרסם את הדוח האמור בסעיף (א) באתר האינטרנט שלה ובכל דרך אחרת שתמצא לנכון.

דיווחים

50. (א) רשות מטרופולינית תמסור למנהל הרשות הארצית או למי מטעמו דיווחים בעניינים ובמועדים שתידרש בהתאם להוראות שקבע השר.

(ב) רשות מטרופולינית תמסור לשר, לפי דרישתו, בתוך זמן סביר, דיווחים נוספים על פעילותה.

(ג) מנהל הרשות הארצית יהיה מוסמך לדרוש בכל עת דין וחשבון ומידע, שוטף או חד־פעמי, על כל עניין הכרוך בענייני הרשות.

פרק ה׳: הרשות הארצית לתחבורה ציבורית

סימן א׳: הרשות הארצית ותפקידיה

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית

51. במשרד תוקם רשות ארצית לתחבורה ציבורית.

דברי הסבר

סכומים שתגבה הרשות המטרופולינית מהרשויות המקומיות, וכן מהכנסות נוספות שהיו לרשות המטרופולינית הנובעות מפעילות הרשות ומביצוע תפקידיה, ובכלל זה סכומים שגבתה הרשות במסגרת סמכותה לאכיפת עבירות תעבורה באמצעות מצלמות.

סעיף 47 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי הרשות המטרופולינית תגיש לאישורו של מנהל הרשות הארצית תוכנית תחבורתיות רב־שנתיות למטרופולין, וכן תגיש לאישורו, לא יאוחר מיום 1 בנובמבר, את תוכנית העבודה השנתית לשנה העוקבת.

סעיף 48 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי הרשות המטרופולינית תערוך דוחות כספיים אשר יאושרו על ידי המועצה, וכן כי על דוחות אלה יחולו הוראות סעיף 28א לחוק יסודות התקציב.

סעיף 49 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי רשות מטרופולינית תערוך ותגיש לשרים בתום כל שנה דין וחשבון על פעילותה, ובין השאר, לעניין ביצוע התקציב, ביצוע התוכנית השנתית ויעדי השירות, וכן לעניין הכנסות והוצאות ביחס לאותה שנה. עוד מוצע לקבוע חובת פרסום של הדוח האמור באתר האינטרנט של הרשות המטרופולינית.

סעיף 50 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי רשות תמסור למנהל הרשות הארצית דיווחים בעניינים ובמועדים כפי שתידרש בהוראות שיקבע השר, וכן כי תמסור דיווחים נוספים לשר, על פי דרישתו. עוד מוצע לקבוע כי מנהל הרשות הארצית יהיה מוסמך לדרוש בכל עת דין וחשבון ומידע, שוטף או חד־פעמי, על כל עניין הכרוך בענייני הרשות.

סעיפים 51 עד 53 לחוק המוצע

בהחלטת הממשלה מס׳ 3988 מיום 18 בדצמבר 2011 הטילה הממשלה על שר התחבורה והבטיחות בדרכים, על נציב שירות המדינה ועל הממונה על התקציבים לבצע את הפעולות הנדרשות להקמתה של רשות ארצית לתחבורה ציבורית כיחידת סמך עצמאית במשרד התחבורה עד ליום

תפקידי הרשות הארצית

52. תפקידי הרשות הארצית הם:

(1) קידום, פיתוח וייעול התחבורה ציבורית ואסדרתה, בין השאר, לצורך הפחתת גודש התנועה והפחתת השימוש ברכב פרטי, ובהתחשב בתועלות הכלכליות, הסביבתיות והחברתיות;

(2) קביעת מדיניות ודרכי פעולה לתכנון ולהפעלה של תחבורה ציבורית וקביעת האמצעים ואמות המידה ליישומה, וכן קביעת מדיניות בתחומים אחרים המשפיעים על השימוש בתחבורה ציבורית ועל הפחתת גודש התנועה, והכול בהתאם למאפיינים הרלוונטיים לכל אזור;

(3) קביעת מדיניות ודרכי פעולה ליישום תוכנית התחרות לענף התחבורה הציבורית באוטובוסים, כפי שנקבעה בהחלטות הממשלה;

(4) גיבוש תוכנית תחבורתית רב־שנתית ארצית;

(5) ניהול מרכז מידע ארצי כאמור בסעיף 71ב לפקודת התעבורה אשר יכלול, בין השאר, מידע על לוחות זמנים, תעריפים ומענה לפניות ציבור בענייני שירותי תחבורה ציבורית;

(6) תכנון והקמה של אלה:

(א) מיתקנים תחבורתיים, לרבות חדרי מנוחה לנהגים;

(ב) שבילי אופניים ונתיבי תחבורה ציבורית;

דברי הסבר

1 ביוני 2012, וזאת כדי שרשות זו תוכל לפקח ולהתוות מדיניות בעבור הרשויות המטרופוליניות. ואולם עד למועד זה, הגם שרשות ארצית לתחבורה ציבורית היא אגף קיים במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, טרם הושלמו הליכי הקמתה כיחידת סמך כאמור.

כעת, מוצע להקים בחוק את הרשות הארצית כיחידת סמך במשרד התחבורה, ולהגדיר את תפקידיה בתחומי התחבורה הציבורית, כמפורט בסעיף 52 לחוק המוצע, המשקפים את סמכויותיה הקיימות של הרשות לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה. בהמשך לכך, מוצע להגדיר את תפקידיה הן במישור גיבוש מדיניות תחבורתית, הן כרגולטור על רשויות מטרופוליניות והן כגורם האמון על התחבורה הציבורית באזורים שלא יופקדו בידי הרשות המטרופולינית. לנוכח העובדה כי הרשות הארצית נותרת יחידת סמך במשרד התחבורה, רשימת תפקידיה של הרשות אינה בגדר רשימה ממצה, ואין בהם כדי לצמצם את סמכותה בהתאם לסמכות השיורית של משרד התחבורה לצורך ביצוע תפקידיה. יתרה מכך, אין ברשימה זו כדי להגביל את היקף סמכותם של בעלי תפקיד על פי דין דוגמת המפקח על התעבורה או מנהל מסילות הברזל.

כמו כן, מוצע לקבוע כי הרשות הארצית תשמש רגולטור של הרשויות המטרופוליניות, תהיה אחראית על התחבורה הציבורית, בין באמצעות פיקוח בין באמצעות הזמנה ישירה של השירותים, ותהיה אחראית גם על הקמת תשתיות תחבורה ציבורית, וכל זאת כדי ליצור שירות תחבורה ציבורית טוב במדינת ישראל.

בהמשך לאמור, מוצע לקבוע כי ייעודה ותפקידיה של הרשות הארצית יהיו קידום, פיתוח וייעול התחבורה הציבורית ואסדרתה לשם עידוד מעבר של נוסעים מהרכב הפרטי לתחבורה הציבורית. זאת, כדי לתרום, בין השאר, להפחתה של הגודש בדרכים, מציאת פתרונות לבעיית הגודש באמצעות מענים של תחבורה ציבורית באופן שלא היה מוגדר בתפקיד הרשות עד כה; קביעת מדיניות ודרכי פעולה לתכנון ולהפעלה של תחבורה ציבורית וקביעת האמצעים ואמות המידה ליישומה, וזאת גם באמצעות הצבת יעדים שנתיים ומדידת העמידה בהם; קביעת מדיניות ודרכי פעולה ליישום תוכנית התחרות בענף התחבורה הציבורית, שקבעה הממשלה בהחלטותיה; לגיבוש תוכנית תחבורתית רב־שנתית ארצית; וכן סמכותה לאשר תכניות עבודה רב־שנתיות שיגישו לה הרשויות המטרופוליניות; ניהול מרכז מידע ארצי כאמור בסעיף 71ב

(7) ניהול פעילות ורישוי של תחבורה ציבורית שאינה בתחום אחריותה של רשות מטרופולינית ופיקוח על הפעלתה, ובכלל זה מתן רישיונות בידי המפקח להפעלת קווי שירות למוניות ולאוטובוסים ולהפעלת מיתקנים תחבורתיים בהתאם לפקודת התעבורה;

(8) הצבה של יעדי שירות לרשות הארצית, אחת לשנה, ופרסומם באתר האינטרנט של הרשות הארצית;

(9) אישור תוכניות תחבורתיות רב־שנתיות ותוכניות עבודה שנתיות שהגישו לה רשויות מטרופוליניות, וכן גיבוש תכניות תחבורתית רב־שנתית ותוכניות עבודה שנתיות בתחום התחבורה הציבורית שאינה באחריות של רשות מטרופולינית;

(10) קביעת אמות מידה לחלוקת התקציב שיוקצה לכל אחת מהרשויות המטרופוליניות, וכן לצורך הפעלת קווי שירות למוניות ולאוטובוסים שאינם באחריות של רשות מטרופולינית, לטובת קידום תחבורה ציבורית יעילה, ובכלל זה לצורך הפחתת גודש התנועה;

(11) מילוי כל תפקיד אחר לעניין שירותי תחבורה ציבורית או שירותי תחבורה נוספים, שהוטל עליה, ובכלל זה על המפקח, לפי כל דין, וכל תפקיד לעניין שירותי תחבורה ציבורית שהטיל עליה השר בכפוף להוראות כל דין.

סימן ב': מנהל הרשות הארצית ועובדיה

מנהל הרשות הארצית

53. (א) השר, באישור הממשלה, ימנה את מנהל הרשות הארצית לתחבורה; מנהל הרשות הארצית יהיה כפוף במישרין לשר.

דברי הסבר

לפקודה, וכן הרחבת המידע שיש לכלול בו על פי הפקודה כיום; תכנון תפעול והקמה של מיתקנים תחבורתיים, לרבות חדרי מנוחה לנהגים, וכן תכנון, הקמה והפעלה של נתיבי תחבורה ציבורית ושבילי אופניים אשר ייכללו בתפקידי הרשות הארצית בתום שנתיים ממועד פרסום החוק המוצע; ניהול פעילות ורישוי של תחבורה ציבורית שאינה בתחום אחריותה של רשות מטרופולינית ופיקוח על הפעלתה; הצבה של יעדי שירות לרשות הארצית, אחת לשנה, ופרסומם באתר האינטרנט של הרשות הארצית; אישור תוכניות תחבורתיות רב־שנתיות ותוכניות עבודה שנתיות שהגישו לה רשויות מטרופוליניות, וכן גיבוש תכניות תחבורתיות רב־שנתיות ותוכניות עבודה שנתיות בתחום התחבורה הציבורית שאינה באחריות הרשות המטרופולינית. יובהר כי הכנת תוכנית אב תחבורתית תיכלל בתפקידי הרשות הארצית בתום שישה חודשים ממועד פרסום החוק כמפורט בסעיף 67 לחוק המוצע; קביעת אמות מידה לחלוקת התקציב שיוקצה לכל אחת מהרשויות המטרופוליניות שיוקמו, וכן לצורך הפעלת קווי שירות למוניות ולאוטובוסים שאינם באחריות של רשות מטרופולינית, שימשיכו לפעול תחת הרשות הארצית לפי אזורים גאוגרפיים, סוג שירות (בין־עירוני, עירוני, רכבתי), וזאת כדי שהתקציב ישקף באופן ישיר את יעדי השירות שהרשות הארצית מעוניינת להשיג, וכל זאת לטובת קידום היעילות התחבורתית ובכלל זה הפחתת גודש בדרכים כאמור; מילוי כל תפקיד אחר לעניין שירותי תחבורה ציבורית או שירותי תחבורה נוספים, שהוטל עליה, ובכלל זה על המפקח, לפי כל דין, וכל תפקיד לעניין שירותי תחבורה ציבורית שהטיל עליה השר בכפוף להוראות כל דין.

כדי לאפשר גמישות מסוימת בחלוקת הסמכויות במשרד התחבורה, מאחר שסמכויות מסוימות יעברו לרשות הארצית באופן הדרגתי כמוצע במסגרת הצעת ההחלטה האמורה, ומאחר שרשימת תפקידיה של הרשות הארצית אינה רשימה ממצה כאמור לעיל, מוצע לקבוע כי לא תוגבל סמכותו של שר התחבורה להטיל על רשות תחבורה ציבורית תחומי אחריות נוספים.

סעיפים 53 עד 55 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי השר, באישור הממשלה, ימנה את מנהל הרשות הארצית והוא יהיה כפוף במישרין לשר. כמו כן מוצע לקבוע כי מנהל הרשות הארצית יהיה עובד מדינה וכי תקופת כהונתו של מנהל הרשות הארצית תהיה חמש

(ב) מנהל הרשות הארצית יהיה עובד המדינה.

(ג) תקופת כהונתו של מנהל הרשות הארצית תהיה חמש שנים, וניתן לחזור ולמנותו לתקופת כהונה נוספת שלא תעלה על שנתיים.

כשירות לכהונה

54. כשיר לכהן כמנהל הרשות הארצית, מי שמתקיימים בו כל אלה:

(1) הוא אזרח ישראלי ותושב ישראל;

(2) הוא בעל תואר אקדמי בהנדסה אזרחית, תכנון תחבורה, כלכלה, גאוגרפיה, תכנון עירוני, מדיניות ציבורית או ניהול;

(3) מתקיים בו אחד מאלה:

(א) הוא בעל ניסיון של שבע שנים לפחות בתפקיד ניהולי בכיר וכן בעל ניסיון של שלוש שנים לפחות בתחום ניהול, תכנון או תפעול של תחבורה ציבורית;

(ב) הוא בעל ניסיון של שבע שנים לפחות בתחום ניהול, תכנון או תפעול של תחבורה ציבורית וכן בעל ניסיון של שלוש שנים לפחות בתפקיד ניהולי בכיר.

סמכויות מנהל הרשות הארצית

55. מנהל הרשות הארצית יהיה אחראי לניהול הרשות הארצית ולביצוע תפקידיה לפי חוק זה.

עובדי הרשות הארצית לתחבורה

56. (א) עובדי הרשות הארצית לתחבורה יהיו עובדי המדינה.

(ב) עובדי הרשות הארצית יפעלו לפי הוראות מנהל הרשות הארצית ובפיקוחו.

(ג) בעלי התפקידים המנויים להלן ימונו מבין עובדי הרשות הארצית:

(1) המפקח הארצי על התעבורה כמשמעותו בהגדרה "מפקח על התעבורה" שבסעיף 1 לפקודת התעבורה, האחראי על ענייני רישוי ואסדרת תחום התחבורה הציבורית;

(2) המנהל, כמשמעותו בפקודת מסילות הברזל.

דברי הסבר

שנים, וניתן לחזור ולמנותו לתקופת כהונה נוספת שלא תעלה על שנתיים, כך שמנהל הרשות הארצית יוכל לכהן בתפקידו לכל היותר שבע שנים במצטבר.

נוסף על כך, מוצע לקבוע את תנאי הכשירות הנדרשים לצורך מינוי מנהל הרשות הארצית על ידי שר התחבורה, כמפורט בסעיף 54 לחוק המוצע. במסגרת זו מוצע לקבוע תנאי כשירות אשר ישקפו את הצורך בניסיון ניהולי ומקצועי בתחום התחבורה.

עוד מוצע לקבוע כי מנהל הרשות הארצית יהיה אחראי לניהול הרשות הארצית ולביצוע תפקידיה לפי החוק המוצע.

סעיף 56 לחוק המוצע

נוכח העובדה כי מוצע לקבוע שהרשות הארצית תהיה רשות סמך במשרד התחבורה, מוצע לקבוע כי עובדי הרשות הארצית יהיו עובדי מדינה והם יפעלו לפי הוראות מנהל הרשות הארצית ובפיקוחו.

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי המפקח על התעבורה לעניין רישוי ואסדרת תחום התחבורה הציבורית וכן המנהל כמשמעותו בפקודת מסילות הברזל (להלן - מנהל המסילה) ימונו מבין עובדי הרשות הארצית. זאת, כדי לרכז מבחינה ארגונית את כלל התפקידים העוסקים בתחום התחבורה הציבורית במשרד, הן בתחום התשתית והן בתחום ההפעלה. יצוין כי הלכה למעשה, במועד הצעת החלטה זו, המפקח על התעבורה בענייני תחבורה ציבורית ומנהל המסילה, הממונים בהתאם לדין על ידי שרת התחבורה, משתייכים לרשות הארצית, ולכן אין בהצעה זאת כדי להשפיע על שיוכם הנוכחי של גורמים אלה.

סימן ג': פיקוח הרשות הארצית על הרשויות המטרופוליניות

אמות מידה למילוי תפקידי הרשויות המטרופוליניות

57. (א) מנהל הרשות הארצית רשאי לקבוע אמות מידה לקביעת יעדי השירות בידי הרשויות המטרופוליניות ולמילוי תפקידיהן כאמור בחוק זה.

(ב) אמות מידה שיקבע מנהל הרשות הארצית כאמור בסעיף קטן (א) וכל שינוי שלהן יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות הארצית ויימסרו למנהלי הרשויות המטרופוליניות.

פיקוח על עבודת הרשויות המטרופוליניות

58. (א) סבר מנהל הרשות הארצית (בסעיף זה – המנהל) שרשות מטרופולינית אינה ממלאת תפקיד מתפקידיה לפי חוק זה או הוראות לפיו, ובכלל זה פועלת שלא בהתאם למדיניות הממשלה או השר או שלא בהתאם לאמות המידה שקבע המנהל, בניגוד להוראות סעיף 5(ד) או פועלת באופן העלול לפגוע פגיעה מהותית בשירותי התחבורה הציבורית בתחום המטרופולין או מחוץ לתחום האמור, רשאי הוא לתת לה הודעה בכתב, ובה יפורטו הפגמים שנפלו לדעתו בהתנהלותה ולדרוש ממנה להעביר את התייחסותה או את השגותיה לגבי הפגמים, בתוך פרק זמן שיקבע בהודעה.

(ב) הגישה הרשות המטרופולינית התייחסות או השגות כאמור בסעיף קטן (א), יחליט לגביהן המנהל ויודיע לרשות על החלטתו, ואם דרש את תיקון הפגמים – יקבע בהחלטתו את פרק הזמן שבו על הרשות המטרפולינית לעשות כן.

דברי הסבר

סעיף 57 לחוק המוצע

מוצע להסדיר את סמכות מנהל הרשות הארצית לקבוע אמות מידה למילוי תפקידי הרשויות המטרופוליניות. אמות המידה עשויות לעסוק בנושאים שונים הנוגעים לפעילות הרשויות, ובין השאר להנחות אותן בקביעת יעדי השירות שעליהן לקבוע וזאת כדי לשמור על סטנדרט שירות אחיד במטרופולינים. בקביעת אמות המידה רשאי המנהל להתייחס, אם הדבר נדרש, להשפעה של פעילות הרשות המטרופולינית על אזורים שמחוץ לתחום המטרופולין. הסמכות כאמור בסעיף קטן (א) שמוצע להקנותה למנהל הרשות הארצית לקביעת אמות מידה בעניינים המפורטים בסעיף זה, נועדה לשמור על אחידות במתן שירותי תחבורה ציבורית ברמה הארצית בלי לפגוע בעצמאותה של הרשות המטרופולינית.

לשם הבטחת השקיפות לציבור, מוצע לקבוע חובת פרסום באתר האינטרנט של הרשות הארצית לאמות המידה שבסמכות מנהל הרשות הארצית לקבוע, וכן לחייב את מסירתן למנהלי הרשויות המטרופוליניות. חובת הפרסום והמסירה חלה גם לגבי כל שינוי שיקבע המנהל באמות המידה.

סעיף 58 לחוק המוצע – כללי

מוצע להסדיר את נושא הפיקוח על עבודת הרשויות המטרופוליניות ובפרט את סמכויותיו של מנהל הרשות הארצית ביחס לרשויות המטרופוליניות.

לסעיפים קטנים (א) ו־(ב)

כדי להבטיח שהרשות תפעל בהתאם להוראות החוק או להוראות שונות מכוחו ובכלל זה בהתאם למדיניות הממשלה, מדיניות השר ואמות המידה שקבע מנהל הרשות הארצית, בהתאם להוראות סעיף 5(ד) המוצע, וכדי למנוע פגיעה מהותית בשירות התחבורה הציבורית הניתן בתחום המטרופולין או מחוץ לו, מוצע להסמיך את מנהל הרשות הארצית (להלן בדברי ההסבר לסעיף 58 המוצע – המנהל), אם מצא כי הרשות המטרופולינית אינה פועלת כאמור, או אם מצא כי פעולתה עלולה לפגוע פגיעה מהותית כאמור, לתת לרשות המטרופולינית הודעה בכתב ובה יפרט את הפגמים שנפלו לדעתו בהתנהלותה, ידרוש ממנה את התייחסותה או את השגותיה ויציין את המועד שבו עליה להעביר את התייחסותה או את השגותיה לגבי הפגמים שצוינו בהודעתו.

לאחר קבלת ההתייחסות או ההשגות של הרשות המטרופולינית, מוצע כי המנהל יחליט לגביהן ויודיע

(ג) מצא המנהל כי הרשות המטרופולינית לא הגישה את התייחסותה או את השגותיה כאמור בסעיף קטן (א) או שלא תיקנה את הפגמים בתוך פרק הזמן שקבע בהחלטתו כאמור סעיף קטן (ב), וסבר כי הפגמים בהתנהלותה של הרשות פוגעים באופן מהותי ומתמשך ביכולתה למלא את התפקידים וההוראות לפי חוק זה או עלולים לפגוע פגיעה מהותית בשירותי התחבורה הציבורית מחוץ למטרופולין (בסעיף זה – פגמים מהותיים), רשאי הוא לתת לרשות התראה ולפיה עליה לתקן את הפגמים המהותיים, באופן שקבע בהתראה ובתוך פרק הזמן שקבע בה, וכי אם לא תעשה כן יהיה רשאי להפעיל את סמכויותיו לפי סעיף קטן (ה).

(ד) לא ישלח המנהל התראה לפי סעיף קטן (ג) אלא אם כן הודיע השר, לאחר פניית המנהל אליו, כי הפגמים בהתנהלותה של הרשות המטרופולינית הם פגמים מהותיים, כי אין נסיבות או שיקולים המצדיקים את התקיימותם ובכלל זה שיקולים הקשורים לעלויות, וכי יש הצדקה, בנסיבות העניין, להפעלת סמכויות המנהל לפי סעיף קטן (ה); הודעת השר כאמור תימסר למנהל ולמועצת הרשות.

(ה) לא תיקנה הרשות המטרופולינית את הפגמים בהתאם להתראה ששלח המנהל לפי סעיפים קטנים (ג) ו־(ד), רשאי המנהל לפעול לתיקון הפגמים בשם הרשות המטרופולינית, לאחר שמסר על כך הודעה בכתב למועצת הרשות ולשר ובה פירט את הפעולות שבכוונתו לבצע; מימון פעולות המנהל לפי סעיף קטן זה יהיה מתקציב הרשות הארצית, ואולם אם הפגמים בהתנהלות הרשות המטרופולינית נובעים מפעולת הרשות בניגוד להוראות לפי חוק זה ובכלל זה אמות המידה שקבע המנהל לפי סעיף 57, או בניגוד לתוכנית העבודה השנתית שלה, יהיה המימון מתקציב הרשות המטרופולינית.

דברי הסבר

לרשות המטרופולינית על החלטתו לגבי ההתייחסויות או ההשגות שהגישה.

בהחלטה זו יציין המנהל אם דרוש תיקון פגמים ויקבע את פרק הזמן הנדרש מהרשות המטרופולינית לתיקון הפגמים, אם החליט כי קיים צורך כאמור.

לסעיפים קטנים (ג) עד (ה)

במצב שבו הרשות המטרופולינית לא תיקנה את הפגמים בפרק הזמן שמסר לה מנהל הרשות הארצית בכתב, או לא הגישה את התייחסותה בנוגע לכך בפרק הזמן שניתן לה, והמנהל מצא כי הפגמים בהתנהלותה עולים לכדי פגיעה מהותית ומתמשכת ביכולתה למלא את תפקידיה לפי חוק זה או שהם עולים כדי פגיעה מהותית בשירותי התחבורה הציבורית מחוץ למטרופולין (להלן – פגמים מהותיים), יהיה המנהל רשאי לפעול באופן הקבוע שיפורט להלן. העילות לנקיטת פעולה כאמור על ידי המנהל שמורות למקרים שבהם מדובר בפגיעה של ממש בפעילות הרשות והיא נמשכת לאורך זמן ועל כן נדרשת התערבות מצד המנהל כדי להבטיח את יכולתה של הרשות המטרופולינית למלא את תפקידיה. לחלופין, מצב שבו יש פגיעה מהותית בשירותי התחבורה הציבורית שמחוץ למטרופולין, שירותים שככלל מצויים באחריות הרשות הארצית ולא באחריות הרשות המטרופולינית, עשויה גם היא לעלות כדי עילה להתערבות, בהתקיים שאר הנסיבות והתנאים המנויים בסעיף.

בתחילה, יפנה המנהל אל השר ויודיע לו על הפגמים האמורים בהתנהלותה של הרשות המטרופולינית וכיצד בכוונתו להפעיל את סמכותו לצורך תיקונם. אם הודיע השר שהפגמים שנטען לגביהם בהתנהגותה של הרשות המטרופולינית הם פגמים מהותיים כהגדרתם בסעיף, כי אין נסיבות או שיקולים (ובכלל זה הקשורים לעלויות) המצדיקים את התקיימותם, וכי השר מצא הצדקה להפעלת

סימן ד': הרשות הארצית – הוראות כלליות

תקציב הרשות הארצית

59. תקציב הרשות הארצית ייקבע בחוק התקציב השנתי, בסעיף תקציב נפרד, כמשמעותם בחוק יסודות התקציב; הממונה על סעיף תקציב זה, לעניין החוק האמור, יהיה מנהל הרשות הארצית.

התקשרות בעסקאות

60. בלי לגרוע מהוראות סעיף 6 לחוק נכסי המדינה, התשי"א–1951[41] (בסעיף זה – חוק נכסי המדינה), לשם ביצוע תפקידי הרשות הארצית כאמור בסעיף 52, מנהל הרשות הארצית יחד עם חשב המשרד או יחד עם חשב הרשות הארצית, מורשים לייצג את הממשלה בעסקאות כאמור בסעיפים 4 ו־5 לחוק נכסי המדינה, למעט עסקאות במקרקעין, ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים לעסקאות כאמור.

דברי הסבר

סמכויות המנהל בנסיבות העניין – ימסור השר הודעה על כך למנהל ולמועצת הרשות המטרופולינית והמנהל יהיה רשאי להפעיל את סמכותו כפי שיפורט להלן.

לאחר מסירת הודעת השר כאמור, רשאי המנהל לתת לרשות התראה כי עליה לתקן את הפגמים המהותיים באופן ובמשך בזמן שקבע בהתראה וכי אם לא תעשה כן הוא יהיה רשאי לפעול לתיקון הפגמים בשם הרשות המטרופולינית.

אם קיבלה הרשות התראה כאמור ולא תיקנה את הפגמים, רשאי המנהל לפעול לתיקון הפגמים בשם הרשות המטרופולינית לאחר שמסר הודעה למועצת הרשות ולשר המפרטת את הפעולות שבכוונתו לבצע במקום שהרשות תבצע אותן.

למעשה בטרם תבצע הרשות הארצית את העבודות תחת הרשות המטרופולינית, יישלחו לרשות המטרופולינית שלוש התראות: התראה אחת לפי סעיף קטן (א) כאשר המנהל רואה שיש חריגה ממדיניות או פגיעה מהותית כפי שפורט לעיל, התראה שנייה בהתאם להוראות סעיף קטן (ג) אחרי הפנייה לשר שבה ייכתב שהמנהל יכול לבצע תחת הרשות המטרופולינית את התיקון בהתאם לאישורו של השר אם הרשות המטרופולינית לא תתקן זאת בעצמה, והתראה שלישית תהיה טרם תחילת ביצוע הפעולה על ידי המנהל כמוצע בסעיף קטן (ה), התראה זו תכלול גם את הפעולות שבכוונת המנהל לבצע.

מימון פעולות המנהל כאמור יהיה מתקציב הרשות הארצית, אך במקרים שבהם הפגמים בהתנהלות הרשות המטרופולינית נובעים מפעולת הרשות בניגוד להוראות החוק המוצע, ובכלל זה בניגוד לאמות המידה שקבע המנהל או בניגוד לתוכנית העבודה השנתית שלה, יהיה המימון מתקציב הרשות המטרופולינית.

סעיף 59 לחוק המוצע

תקציב הרשות הארצית לתחבורה ציבורית צפוי לעמוד על יותר מ־16 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2024. סכום שהוא אחד הגדולים ביותר בתקציב המדינה. לפיכך, מוצע לקבוע כי תקציב הרשות הארצית ייקבע בחוק התקציב השנתי בסעיף תקציבי נפרד, לנוכח היקפי הסכומים המיועדים למתן סובסידיות לתחבורה הציבורית ולפיתוחה, ולא כחלק מתקציב משרד התחבורה. יתרה מכך, מוצע לקבוע כי מנהל הרשות הארצית יהיה הממונה על הסעיף התקציבי, כהגדרת המונח בהצעת חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985, וזאת כדי להבטיח את עצמאות הרשות הארצית בהיבט התקציבי.

סעיף 60 לחוק המוצע

כדי להגביר את עצמאותה של הרשות הארצית, מוצע לקבוע, בלי לגרוע מהוראות סעיף 6 לחוק נכסי המדינה, התשי"א–1951, כי מנהל הרשות הארצית, יחד עם חשב הרשות הארצית או יחד עם חשב משרד התחבורה, יהיה מורשה לייצג את הממשלה בעסקאות כאמור בסעיפים 4 ו־5 לחוק האמור. זאת, כדי לבצע את הוראות החוק המוצע ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים לעסקאות כאמור בתחום עיסוקה של הרשות המטרופולינית, למעט עסקאות במקרקעין. יובהר כי אין בכך כדי להעביר לרשות הארצית, באופן אוטומטי, סמכויות חתימה הנתונות למשרדי ממשלה אחרים או לגופים אחרים בהתאם לדין ולסמכויות הקיימות בנושאים ספציפיים, כמו למשל מקרקעין.

[41] ס"ח התשי"א, עמ' 52.

פרק ו׳: תיקונים עקיפים

תיקון פקודת התעבורה

61. בפקודת התעבורה[42] –

(1) בסעיף 77ה, בסופו יבוא "הוראות סעיף זה לא יחולו לגבי רשות מטרופולינית כהגדרתה בסעיף 177ו;

(2) אחרי סעיף 77ה יבוא:

"פרק שמיני1: רשויות מטרופוליוניות

סימן א׳: הגדרות

הגדרות

177ו. בפרק זה –

"חוק רשויות תחבורה ציבורית" – חוק רשויות תחבורה ציבורית (רשויות מטרופוליניות ורשות ארצית), התשפ"ה–2024;

"מועד ההקמה", של רשות מטרופולינית, "מועד תחילת פעילות", של רשות מטרופולינית, "הרשות הארצית", "רשות מטרופולינית" או "רשות", "תחום המטרופולין" – כהגדרתם בחוק רשויות תחבורה ציבורית;

"המפקח" – המפקח על התעבורה;

"צירי רשות" ו"צירי ניהול תנועה" – הדרכים שנקבעו כצירי רשות וכצירי ניהול תנועה בידי רשות התימרור המרכזית, לפי סעיף 77יג;

דברי הסבר

פרק ו׳: תיקונים עקיפים

כללי פרק ו׳ המוצע כולל תיקונים עקיפים לפקודת התעבורה ולפקודת מסילות הברזל. בין השאר, מוצע לקבוע את סמכויות הרישוי והפיקוח של הרשות המטרופולינית לעניין קווי שירות לאוטובוסים ולמוניות ולעניין רישיון למיתקן תחבורתי (כהגדרתם בפקודה); סמכות הרשות המטרופולינית בצירים שנקבעו כצירי רשות וצירי ניהול תנועה (כהגדרתם בסעיף 177 המוצע לפקודת התעבורה המובא בסעיף 61 לחוק המוצע) וכן סמכויות נוספות.

סעיף 61(1) לחוק המוצע

סעיפים 77א עד 77ה לפקודת התעבורה עוסקים בסמכויות ובתפקידי רשות מקומית בכל הנוגע לקביעת הסדרים הנוגעים לזיהום אוויר מתחבורה. סעיף 77ה קובע כי בהקמת סוגי רשויות כגון איגוד ערים יועברו להן כל הסמכויות והתפקידים של הרשויות המקומיות שבתחומן, והרשויות המקומיות ישוחררו מהחובות ומן הסמכויות המנויות בסעיפים האמורים. מוצע לקבוע כי הוראות סעיף זה לא יחולו לגבי רשות מטרופולינית כך שהסמכויות והתפקידים כאמור ייוותרו באחריות הרשויות המקומיות.

סעיף 62(2) לחוק המוצע

מוצע להוסיף אחרי סעיף 77ה לפקודת התעבורה פרק נוסף:

פרק שמיני1: רשויות תחבורה מטרופוליניות

סימן א׳: הגדרות

לסעיף 177ו המוצע לפקודת התעבורה

בתחילת הפרק מוצע לקבוע את ההגדרות שישמשו בפרק זה, וביניהן את ההגדרה הזו:

[42] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, התשכ"א, עמ׳ 173; התשפ"ד, עמ׳ 1490.

"קו שירות", למוניות או לאוטובוסים – קו שירות לרבות קו שירות מותאם ביקוש;

"רישיון לנסיעת שירות" – כהגדרתו בסעיף 14ז.

סימן ב': סמכויות רשות מטרופולינית לעניין קווי שירות למוניות ולאוטובוסים

סמכות רשות מטרופולינית לעניין קו שירות למוניות

77ז. על אף ההוראות לפי פקודה זו כל הסמכויות הנתונות למפקח לפי פקודה זו והתקנות לפיה, לעניין קו שירות למוניות, לעניין רישיון קו שירות למוניות או רישיון לנסיעת שירות, ולעניין בעלי רישיונות כאמור, יהיו נתונות לרשות מטרופולינית לעניין קווי שירות למוניות שכל מסלולם בתחום המטרופולין, ולעניין הרישיונות ובעלי הרישיונות כאמור לגבי קווים אלה, והסמכויות האמורות לא יהיו נתונות עוד למפקח, והכול ממועד תחילת הפעילות של הרשות המטרופולינית; לעניין זה, כל הוראה בפקודה או בתקנות לפיה שעניינה קווי שירות, רישיונות או בעלי רישיונות כאמור, החלה על המפקח או כלפיו, תחול על הרשות המטרופולינית או כלפיה, לפי העניין, בשינויים המחויבים.

דברי הסבר

להגדרה "קו שירות" – פקודת התעבורה והתקנות מכוחה מתייחסים לקו שירות לאוטובוס, קו שירות למונית וכן קו שירות מותאם ביקוש. הרשות המטרופולינית תהיה אחראית להסדרת רישיונות הקו של כל אלה ביחס לתחום המטרופולין וביחס לקווי שירות נוספים שייקבעו כקווי שירות חוץ־מטרופוליניים.

סימן ב': סמכויות לעניין קווי שירות למוניות ולאוטובוסים

לסעיף 77ז המוצע לפקודת התעבורה

סמכויות המפקח ביחס לקווי שירות למוניות מוסדרות בין השאר בסימן ג'1 לפרק השני לפקודת התעבורה. מוצע להעביר לרשות המטרופולינית את כלל הסמכויות הנתונות למפקח לעניין קו שירות למוניות, רישיון קו שירות למוניות או רישיון לנסיעת שירות. קו שירות למונית הוא מסלול ההסעה של המונית וביחס אליו קובעת פקודת התעבורה כי הפעלתו טעונה רישיון קו שירות הניתן לתאגיד בעקבות הליך תחרותי. קו השירות מופעל באמצעות מוניות המנויות ברישיון הקו, ולכל אחת מהן ניתן רישיון נסיעת שירות המשייך אותה לקו האמור. בפקודה ובתקנות התעבורה שנקבעו לפיה, נקבע כי הפעלה של קו שירות במוניות או הסעה בקו שירות טעונות רישיונות מאת המפקח על התעבורה במשרד התחבורה. כעת מוצע להקנות לרשות המטרופולינית את כלל הסמכויות הנתונות למפקח בעניינים אלה כך שהרשות המטרופולינית והיא בלבד תהיה הגוף המוסמך למתן רישיונות לקווי שירות למוניות ורישיונות לנסיעת שירות שמסלולם בתחום המטרופולין שלה. עוד מוצע כי כל הוראה בפקודה או בתקנות לפיה שחלה על המפקח שעניינה קווי שירות או רישיונות כאמור, תחול על הרשות המטרופולינית בשינויים המחוייבים. כך למשל חובת המפקח לפרסם באתר האינטרנט של משרד התחבורה רשימת קווי שירות לפי סעיפים 4טז ו־14טז1 לפקודה, תחול על הרשות המטרופולינית והפרסום יבוצע באתר האינטרנט שלה.

עוד מוצע כי כל החובות של בעלי רישיון קו יחולו כלפי הרשות המטרופולינית. כמו כן, ביחס לסמכות המועברת לרשות המטרופולינית בעניין חילוט ערבות של בעל רישיון לפי סעיף 14ג לפקודת התעבורה יובהר כי כספי החילוט יועברו לקופת הרשות המטרופולינית. הקניית הסמכויות כאמור תחל ממועד תחילת הפעילות (כהגדרתה המוצעת בחוק המוצע) של הרשות המטרופולינית ועד למועד זה יישארו כלל הסמכויות בידי המפקח.

סמכות רשות מטרופולינית לעניין קו שירות לאוטובוסים

77ח. (א) על אף ההוראות לפי פקודה זו כל הסמכויות הנתונות למפקח לפי פקודה זו והתקנות לפיה, לעניין קו שירות לאוטובוסים, לעניין רישיון קו שירות לאוטובוסים ולעניין בעל רישיון כאמור, יהיו נתונות לרשות מטרופולינית לעניין קווי שירות לאוטובוסים שכל מסלולם בתחום המטרופולין, ולעניין הרישיונות ובעלי הרישיונות כאמור לגבי קווים אלה, והסמכויות האמורות לא יהיו נתונות עוד למפקח, והכול ממועד תחילת הפעילות של הרשות המטרופולינית; לעניין זה, כל הוראה בפקודה או בתקנות לפיה שעניינה קווי שירות, רישיונות או בעלי רישיונות כאמור, החלה על המפקח או כלפיו, תחול על הרשות המטרופולינית או כלפיה, לפי העניין, בשינויים המחויבים.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א) –

(1) הסמכות לקביעת תנאים ברישיון קו שירות לאוטובוסים או למתן הוראות, לעניין שכר נסיעה, כרטיסי נסיעה והסדרי תשלום אחרים, למעט לפי סעיף 61ב(ב), לא תוקנה לרשות המטרופולינית לפי הוראות הסעיף הקטן האמור;

דברי הסבר

לסעיף 77ח המוצע לפקודת התעבורה

לסעיף קטן (א)

חלק ה׳ לתקנות התעבורה מסדיר את רישוי קווי השירות לאוטובוסים. הגורם המוסמך לעניין הרישיונות ובעלי הרישיונות הינו ׳הרשות׳, אשר מוגדרת בחלק ה׳ האמור כמפקח על התעבורה, לרבות אדם שאליו העביר המפקח על התעבורה את סמכויותיו. לצורך הבהירות מוצע בסעיף זה להשתמש בהגדרת ׳מפקח׳.

בדומה למוצע בסעיף 77 לפקודה, מוצע לקבוע כי סמכויות המפקח על התעבורה בעניין רישיון קו שירות לאוטובוסים ולעניין בעל רישיון כאמור יוקנו לרשות המטרופולינית ממועד תחילת פעילותה וכן כל הוראה שחלה על המפקח או כלפיו תחול על הרשות המטרופולינית, בשינויים המחוייבים. סמכות זו נוגעת גם לסמכויות העומדות למפקח מכוח ההסכמים עם בעלי הרישיונות, החברות המפעילות קווי שירות לאוטובוסים, שביניהן סמכות חילוט ערבות בעל רישיון במצב שבו הפר את תנאי הרישיון, או הזכות לקבלת תמלוגים, ככל שנקבעו בהסכמים. הכנסות כאמור מחילוט הערבות או מתמלוגים ישולמו לקופת הרשות המטרופולינית.

לסעיף קטן (ב)

בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע שני חריגים לסמכות הרשות לעניין קו שירות לאוטובוסים. האחד, אין בסמכותה של הרשות לקבוע תנאים ברישיון קו שירות לאוטובוסים או לתת הוראות בכל הנוגע לעניין שכר נסיעה, כרטיסי נסיעה והסדרי תשלום הנקבעים כיום ביחס לכלל הארץ בצווי פיקוח על מחירים.

ההוראות לעניין שכר נסיעה, כרטיסים והסדרי נסיעה, אלה נקבעים, כאמור, בצו לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ״ו–1996, לרבות תעריפי הנסיעה וההנחות ואלה ימשיכו להיות הסדרים ארציים. עם זאת, רישה, לפני נציג של בעל הרישיון להפעלת קו השירות באוטובוס, שהוסמך לעניין פרק זה לפי הוראות המפקח. מוצע כי סעיף זה כן יחול על הרשות המטרופולינית כך שהיא זו שתסמיך את נציגי בעלי הרישיון להפעלת קו שירות לביצוע בקרת תשלום בקווי השירות.

השני, תנאי ברישיון קו שירות לאוטובוסים שעניינו הפעלת שירות ביום המנוחה, טעון אישור המפקח, אשר רשאי גם לאכוף תנאים אלה במקביל לרשות המטרופולינית.

(2) קביעת תנאי ברישיון קו שירות לאוטובוסים בעניינים שנקבעו בתקנות מכוח סעיף 71(א7), בידי הרשות המטרופולינית, טעונה אישור המפקח, ויהיו נתונות גם למפקח הסמכויות לפי פקודה זו לצורך אכיפת התנאי האמור.

(ג) לצורך מתן רישיונות קו שירות לאוטובוסים לפי סעיף זה תנהל הרשות המטרופולינית הליך תחרותי, שיוויוני ופומבי בהתאם להחלטות הממשלה לעניין זה.

סמכות רשות מטרופולינית לעניין קו שירות חוץ מטרופוליני

77ט. (א) המפקח רשאי להורות לרשות מטרופולינית להיות אחראית להפעלת קו שירות למוניות או לאוטובוסים שחלקו נמצא בתחום המטרופולין וחלקו מחוץ לתחום האמור (בסעיף זה – קו חוץ מטרופוליני); הורה המפקח כאמור, יהיו נתונות לרשות המטרופולינית, לעניין אותו קו שירות, לעניין הרישיונות לגביו ולעניין בעלי הרישיונות כאמור, הסמכויות כאמור בסעיפים 77ז או 77ח, לפי העניין, והכול מהמועד שהמפקח הורה כאמור או ממועד תחילת הפעילות של הרשות המטרופולינית, לפי המאוחר; המפקח יפרסם הודעה באתר האינטרנט של הרשות הארצית על קווי השירות החוץ מטרופוליניים שעברו לאחריות רשות מטרופולינית לפי סעיף קטן זה ועל מועד המעבר.

דברי הסבר

לסעיף קטן (ג)

פקודת התעבורה ותקנות התעבורה אינן מפרטות מה ההליך הנדרש לטובת הקצאת רישיון קו שירות לאוטובוס, ואולם בהחלטת ממשלה מס' 3426 מיום 11 בינואר 2018, נקבע כי הליכים תחרותיים לבחירת בעלי רישיון קו שירות לאוטובוסים, יבוצעו באמצעות ועדה בין משרדית של משרד התחבורה ומשרד האוצר בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1301 מיום כ"ד בטבת התשע"ח (8 בינואר 1997) (להלן – החלטה 1301), כלומר, משרד התחבורה מקיים הליכים תחרותיים למתן רישיונות קו לקווי שירות לאוטובוסים. לפיכך מוצע להסדיר ולעגן הליך תחרותי זה לצורך מתן רישיונות קו שירות לאוטובוסים בהתאם להחלטות האמורות. בו בעת מוצע להעביר את הסמכות והחובה לניהול הליכים תחרותיים ישירות לרשות המטרופולינית לגבי קווי שירות שהיא מוסמכת לתת רישיונות בעבורם.

לסעיף 77ט המוצע לפקודת התעבורה

כחלק מפעילות התחבורה הציבורית הרצויה, ייתכנו מצבים שבהם מסלול קו שירות לאוטובוסים או למוניות עובר חלקו בתחום המטרופולין וחלקו מחוצה לו. היות וקווי שירות אלה עוברים בתחומי רשויות מקומיות שאינן בתחום המטרופולין, הם אינם בתחום אחריותה של הרשות המטרופולינית. בסעיף קטן (א) מוצע לקבוע כי המפקח רשאי להעביר את האחריות על קווים כאמור לרשות המטרופולינית (להלן – קו שירות חוץ מטרופוליני). העביר המפקח את הסמכויות כאמור, כלל הסמכויות הנוגעות לרישיון ולבעל הרישיון, ובכלל זה קביעת התנאים ברישיון כאמור, וסמכויות הפיקוח והאכיפה תועברנה גם הן לרשות המטרופולינית כך שסמכויותיה ותפקידיה לגביהם יהיו זהים לאלה שמסורים לה לעניין הקווים המטרופוליניים. הסמכויות האמורות יהיו נתונות לרשות המטרופולינית

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א) רשאי המפקח להורות לרשות המטרופולינית, לשנות או לבטל הוראה שנתנה לבעל רישיון קו חוץ־מטרופוליני, אם מצא כי הדבר נחוץ לשם מניעת פגיעה מהותית בשירות הניתן על ידו; הוראה כאמור תינתן בכתב בצירוף נימוקים.

תשלום תמלוגים ותשלומים אחרים בידי בעל רישיון שנתנה רשות מטרופולינית

77י. על אף הוראות סעיף 71א, בעל רישיון קו שירות למוניות או לאוטובוסים שנתנה רשות מטרופולינית מכוח סמכותה לפי סימן זה ישלם את התמלוגים והתשלומים האחרים האמורים באותו סעיף לרשות המטרופולינית.

הוראות לעניין רישיונות קו שירות קיימים

77יא. (א) בסעיף זה –

"הסכם הפעלה קיים" – הסכם הפעלה שנחתם בין בעל רישיון קו שירות למוניות או לאוטובוסים לבין המדינה, שהיה בתוקף ערב מועד תחילת הפעילות של הרשות;

"רישיון קיים" – רישיון קו שירות למוניות או לאוטובוסים, שניתן בהתאם להסכם הפעלה קיים;

דברי הסבר

מהמועד שהמפקח הורה כאמור ולא לפני מועד תחילת הפעילות של הרשות המטרופולינית. להבטחת השקיפות כלפי בעלי העניין הרלוונטיים, מוצע כי אם יועברו קווים חוץ מטרופולינים לסמכות הרשות המטרופולינית, המפקח יפרסם על כך הודעה באתר האינטרנט של הרשות הארצית ויציין בה את הקווים שהסמכות לגביהם הועברה לרשות המטרופולינית ואת מועד המעבר.

יובהר כי לא יועבר קו מטרופוליני לאחריות הרשות המטרופולינית בלי להעמיד לה את המימון הנדרש לרשות לצורך הפעלתו.

לנוכח העובדה כי לקו חוץ מטרופוליני השפעה גם מחוץ לתחום המטרופולין, מוצע לקבוע הסדר ולפיו המפקח רשאי להורות לרשות המטרופולינית לבטל או לשנות הוראות שנתנה לבעל רישיון קו חוץ מטרופוליני שתחת סמכותה, אם מצא שהדבר נחוץ לצורך מניעת פגיעה מהותית בשירות ובכפוף להנמקה בכתב.

לסעיף 77י המוצע לפקודת התעבורה

סעיף 71א לפקודה מעגן את חובתו של בעל רישיון לקו שירות לשלם תמלוגים ותשלומים אחרים בעד הרישיון בשיעור או בסכום כאמור ובתנאים שנקבעו בתנאי המכרז למתן רישיון לקו השירות. מוצע לקבוע כי בעל רישיון הקו כאמור ישלם את התמלוגים או התשלומים לרשות המטרופולינית, בהיותה הרשות שנתנה את הרישיון.

לסעיף 77יא המוצע לפקודת התעבורה

מוצע לקבוע הוראות לעניין רישיונות קווי שירות המעוגנים בהסכמים וברישיונות קיימים.

לסעיף קטן (א)

בסעיף קטן (א) המוצע מוגדרים שלושה מונחים לעניין סעיף זה. המונח הראשון הוא "הסכם הפעלה קיים", כאשר הכוונה להסכמים בדבר הפעלת קווי שירות לאוטובוסים או מוניות שנכרתו בין בעל הרישיון לבין המדינה וזאת טרם תחילת פעילותה של הרשות המטרופולינית; השני, "רישיון קיים", מוגדר כרישיון קו שירות למוניות או לאוטובוסים שהוענק לפי הסכם הפעלה קיים, קרי כזה שנחתם ערב תחילת הפעילות של הרשות; והשלישי, "תקופת מעבר" משמעותו, התקופה שבין מועד תחילת פעילותה של הרשות המטרופולינית עד תום תקופת הסכם ההפעלה הקיים, כאשר לעניין ההסכמים שבהם מעוגנת זכות ברירה להארכת תקופת הפעלת הקו, הזמן המוארך לא ייכלל בתקופת המעבר.

"תקופת המעבר" – התקופה שממועד תחילת הפעילות של הרשות המטרופולינית עד תום תקופת הסכם ההפעלה הקיים; לעניין זה לא תובא בחשבון תקופת הארכה של הסכם ההפעלה שלגביה קיימת זכות ברירה.

(ב) על אף הוראות סימן זה, בתקופת המעבר, הסמכות לגבי רישיון קיים ובעל רישיון כאמור, וכן לגבי רישיונות לנסיעת שירות באותו קו שירות שלגביו ניתן הרישיון הקיים, תועבר לרשות אם החליט על כך המפקח בהסכמת בעל הרישיון הקיים; הועברה הסמכות לרשות המטרופולינית לפי סעיף קטן זה, רשאי המפקח להורות לרשות לשנות או לבטל הוראה שנתנה לבעל רישיון קיים אם מצא כי הדבר נחוץ לשם מניעת פגיעה מהותית בשירות הניתן על ידו; הוראה כאמור תינתן בכתב בצירוף נימוקים.

סימן ג': סמכויות רשות מטרופולינית לעניין מיתקן תחבורתי

סמכות רשות מטרופולינית לעניין מיתקן תחבורתי

77יב. (א) על אף ההוראות לפי פקודה זו, כל הסמכויות הנתונות למפקח לפי פקודה זו והתקנות לפיה, לעניין מיתקן תחבורתי, רישיון למיתקן תחבורתי, ומפעיל מיתקן כאמור, יהיו נתונות לרשות מטרופולינית לעניין מיתקן תחבורתי בתחום המטרופולין שהמפקח הורה לרשות כי תהיה אחראית לגביו, ולעניין רישיון מיתקן כאמור ומפעיל המיתקן, והסמכויות האמורות לא יהיו

דברי הסבר

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי רישיונות קיימים ימשיכו להיות באחריותו של המפקח; עם זאת, המפקח יכול להחליט להעביר אחריות זו אל הרשות המטרופולינית, וזאת בתנאי שניתנה הסכמתו של בעל רישיון הקו. ביחס לרישיונות קו שהעביר המפקח כאמור, הוא יהיה רשאי להורות לרשות המטרופולינית לשנות או לבטל הוראה שניתנה לבעל הרישיון אם הדבר נחוץ לצורך מניעת פגיעה מהותית בשירות ובכפוף להנמקה בכתב.

יודגש כי בתום תקופת המעבר, הרשות בלבד תחזיק בסמכויות כאמור לגבי רישיונות חדשים. כמו כן, בתום תקופת המעבר, קרי, בתום תקופת הסכם הפעלה קיים, כלל הסמכויות הנוגעות לרישיונות קו שירות לאוטובוסים ולמוניות בתחום המטרופולין יעברו באופן מיידי לניהולה ולסמכותה הבלעדית של רשות מטרופולינית.

סימן ג': סמכויות רשות מטרופולינית לעניין מיתקן תחבורתי

לסעיף 77יב המוצע לפקודת התעבורה

כדי לאפשר הפעלת שירותי תחבורה ציבורית, נדרשים מיתקנים תחבורתיים המשמשים, בין השאר, לחניה, תחזוקה, תדלוק, מנוחה לנהגים ומעבר של נוסעים בין קווי אוטובוס שונים. ההגדרה "מיתקן תחבורתי" בסעיף 1 לפקודת התעבורה היא "מסוף לתחבורה ציבורית או תחנה מרכזית".

נתונות עוד למפקח, בכפוף לאמור בסעיף קטן (ב), והכול מהמועד שבו המפקח הורה כאמור או ממועד תחילת הפעילות של הרשות המטרופולינית, לפי המאוחר; לעניין זה, כל הוראה בפקודה או בתקנות לפיה שעניינה מיתקן תחבורתי, רישיון או מפעיל כאמור, החלה על המפקח או כלפיו, תחול על הרשות או כלפיה, לפי העניין, בשינויים המחויבים.

(ב) העביר המפקח על התעבורה את סמכויותיו לרשות מטרופולינית לעניין מיתקן תחבורתי בתחום המטרופולין, לפי הוראות סעיף קטן (א) רשאי הוא להורות לרשות להפעיל את סמכויותיה לפי סעיף 16ב בכל הנוגע לקו שירות שאינו בסמכות הרשות המטרופולינית.

סימן ד׳: סמכויות רשות מטרופולינית בצירי רשות ובצירי ניהול תנועה

קביעת צירי רשות וצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין

77יג. (א) רשות תימרור מרכזית, בהסכמת המפקח, תקבע, בהודעה שתפורסם ברשומות, את הדרכים שיהיו צירי רשות וצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין; קביעת דרך כציר כאמור תיעשה לאחר שמיעת נציגי הרשויות המקומיות אשר הציר האמור עובר בתחומן, ובהתחשב בין השאר בשיקולים אלה:

דברי הסבר

בדומה להעברת הסמכויות מהמפקח לרשות המטרופולינית בעניין קווי שירות לאוטובוסים ולמוניות שירות וכדי להבטיח רמת שירות גבוהה לציבור ולאפשר הפעלה של רשת קווי שירות במטרופולין, ועם זאת לאפשר גמישות והפעלת שיקול דעת ביחס למאפייניהם של מיתקנים תחבורתיים שונים בתחום המטרופולין, מוצע לקבוע בסעיף קטן (א) כי המפקח יהיה רשאי לקבוע מיתקנים תחבורתיים בתחום המטרופולין שביחס אליהם יהיו לרשות המטרופולינית, באופן בלעדי, סמכויות רישוי ופיקוח הנתונות למפקח לפי הפקודה ביחס לרישיון למיתקן תחבורתי וזאת החל מתחילת מועד פעילות הרשות.

סעיף 16ב לפקודת התעבורה מקנה למפקח סמכויות לחייב מחזיק או מפעיל של מיתקן תחבורתי לאפשר שימוש במיתקן תחבורתי לבעל רישיון קו שירות וכן לקבוע את אופן השימוש בו ואת היקפו. סמכות זו תעבור לרשות המטרופולינית והיא תוכל לחייב את המחזיק או המפעיל של המיתקן התחבורתי לאפשר שימוש במיתקן בידי כל בעל רישיון ביחס לכל קווי השירות. לצד זאת, מאחר שמיתקנים תחבורתיים שבתחום המטרופולין עשויים לשרת גם קווי שירות שבאחריות המפקח, מוצע לקבוע כי המפקח יהיה רשאי להורות לרשות המטרופולינית לתת הוראות שונות למפעיל מיתקן תחבורתי לגבי קווים שבסמכותו ולא בסמכותה אם הוא סבור כי יש צורך בכך.

יצוין כי עד היום טרם ניתנו רישיונות למיתקנים תחבורתיים, ולכן לא נדרש לקבוע תקופת מעבר עד שייקבע כי מיתקנים מסוימים עוברים לסמכותה של רשות מטרופולינית.

סימן ד׳: סמכויות רשות מטרופולינית בצירי רשות ובצירי ניהול תנועה

לסעיף 77יג המוצע לפקודת התעבורה

מוצע להסדיר את אופן קביעת צירי רשות וצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין. בסעיף קטן (א) מוצע כי רשות תימרור מרכזית בהסכמת המפקח תקבע את הדרכים שיהיו צירי רשות וצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין ותפרסם אותן בהודעה ברשומות. גבולות צירי הרשות וכן צירי ניהול התנועה יפורסמו על גבי מפה של המטרופולין שתגדיר את אזורי האחריות והסמכות של רשות תימרור

(1) היקף התחבורה הציבורית העושה שימוש באותה דרך או העתידה לעשות בה שימוש;

(2) היקף התנועה של כלי רכב באותה דרך;

(3) קרבה של הדרך למיתקן תחבורתי, והשפעתה על הנגישות אליו;

(4) השפעתה של הדרך על תנועת כלי הרכב בדרך אחרת שנקבעה לפי סעיף קטן זה כציר רשות.

(ב) הודעה ראשונה לפי סעיף קטן (א) תפורסם בתוך שישה חודשים ממועד ההקמה של הרשות המטרופולינית.

סמכות רשות מטרופולינית כרשות תימרור

77יד. רשות מטרופולינית תהיה רשות תימרור כמפורט להלן, לפי העניין

(1) לעניין צירי רשות – רשות תימרור מטרופולינית כמשמעותה בהוראות לפי הפקודה;

(2) לעניין צירי ניהול תנועה – רשות תימרור מקומית לניהול תנועה.

דברי הסבר

מטרופולינית. קביעת צירי הרשות וצירי ניהול התנועה היא צעד קריטי לתחילת פעילותן של רשויות מטרופוליניות והיא מסדירה את הצירים שלגביהן תהיה להן סמכות במטרופולין. קביעת דרך כציר כאמור תיעשה לאחר שמיעת נציגי הרשויות המקומיות אשר הציר האמור עובר בתחומן, תוך התחשבות בין השאר בהיקף התחבורה הציבורית העושה שימוש באותה דרך או עתידה לעשות בה שימוש; היקף תנועת כלי רכב; קרבה גאוגרפית למיתקן תחבורתי, השפעה על הנגישות אליו והשפעתה של הדרך על תנועת כלי רכב בדרך אחרת שנקבעה לפי סעיף קטן זה כציר רשות. מוצע לקבוע כי הודעה על קביעה כאמור תפורסם ברשומות בתוך שישה חודשים ממועד הקמתה של הרשות המטרופולינית. יצוין כי כל שינוי בקביעה האמורה יפורסם גם כן בהודעה ברשומות.

לסעיף 77יד המוצע לפקודת התעבורה

מוצע לקבוע לרשות סמכויות של רשות תימרור מטרופולינית. כיום מוסדרות בתקנות התעבורה סמכויותיהן של רשות תימרור מרכזית, רשות תימרור מקומית וכן רשות תימרור מקומית לניהול תנועה. מוצע לקבוע רובד נוסף של רשות תימרור אשר תהיה כפופה לרשות התימרור המרכזית אך בעלת סמכויות נרחבות יותר משל שני סוגי רשויות התימרור המקומיות, הנדרש כדי לאפשר לרשות מטרופולינית לבצע את כלל תפקידיה, ובכלל זה הקמת נתיבי תחבורה ציבורית וניהול התנועה כנדרש.

מוצע כי סמכותה של רשות תימרור מטרופולינית לגבי צירי רשות תיקבע בתקנות. תקנות אלה יתוקנו בתוך שישה חודשים מפרסומו של החוק המוצע (בהתאם למוצע בסעיף 65) והסמכות שתיקבע בהן לגבי רשות תימרור מטרופולינית תהיה רחבה יותר מזו הקבועה לגבי רשות תימרור מקומית והיא תכלול את כלל הסמכויות הנדרשות לה לצורך מילוי תפקידיה ביום תחילת פעילותה. בין השאר יוסדר בתקנות מעמדה וכפיפותה של הרשות המטרופולינית לרשות התימרור המרכזית (המפקח או מי שהוא אצל לו מסמכויותיו כרשות תימרור מרכזית לכל שטח המדינה או לחלק ממנו) וייקבע כי היא תוכל לקבוע נתיבי תחבורה ציבורית וכן תשתיות נלוות בלי צורך באישור רשות התימרור המרכזית, בניגוד למה שקבוע כיום בתקנות ביחס לרשות תימרור מקומית בתחומי התחבורה הציבורית. כמו כן יוסדרו סמכויותיה של רשות מטרופולינית כלפי רשות תימרור מקומית (מי שהמפקח מינה להיות רשות תימרור מקומית לגבי תחום או מקומות שקבע – ככלל מדובר בגורמים ברשות מקומית).

עוד מוצע לקבוע כי הרשות המטרופולינית תהיה בעלת סמכות של רשות תימרור מקומית לניהול תנועה, כמשמעה בתקנות התעבורה, ביחס לצירי ניהול התנועה.

כדי לאפשר העברת סמכות של רשות תימרור מטרופולינית לרשות המטרופולינית במועד הנדרש לתחילת פעילותה של הרשות, מוצע לקבוע כי תקנות כאמור יתוקנו בתוך שישה חודשים מיום תחילת החוק (בסעיף 65 לחוק המוצע).

סמכות רשות מטרופולינית לאכיפת עבירות תעבורה באמצעות מצלמות

77טו. (א) בלי לגרוע מההוראות לפי סעיף 27א1, כל הסמכויות הנתונות לרשות מקומית לפי סעיפים קטנים (א) ו־(א1) של הסעיף האמור יהיו נתונות גם לרשות מטרופולינית לעניין צירי רשות וצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין, וזאת ממועד תחילת הפעילות של הרשותהמטרופולינית; לעניין זה, הוראות סעיפים קטנים (ב) עד (יב) והתקנות לפי סעיף קטן (יד) של סעיף 27א1 החלות על הרשות המקומית או עובד הרשות המקומית או כלפיהם יחולו על הרשות המטרופולינית או עובד הרשות או כלפיהם, בשינויים המחויבים ובשינויים אלה:

(1) הסמכות למסור הודעת תשלום קנס לפי סעיפים קטנים (ב) עד (ג) של סעיף 27א1 תהיה נתונה למפקח שמנהל הרשות המטרופולינית הסמיכו לכך ובלבד שמתקיימים בו כל אלה:

(א) הוא לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי, לדעת השר, לשמש כמפקח;

(ב) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי סעיף זה, כפי שהורה השר;

דברי הסבר

לסעיף 77טו המוצע לפקודת התעבורה

נתיבי תחבורה ציבורית הם אחד הכלים המרכזיים המאפשרים תחבורה ציבורית מהירה, איכותית ויעילה. כדי להבטיח שנתיבי תחבורה ציבורית בתחום המטרופולין ישמשו רק למטרה שלשמה הם נועדו, מוצע לאפשר לרשות מטרופולינית לבצע פעולות אכיפה לגבי שימוש לא חוקי בנתיבי תחבורה ציבורית בתחומה באמצעות מצלמות, בהתאם להסדר הקבוע לגבי רשויות מקומיות בסעיף 27א1 לפקודה. הסעיף מעניק את הסמכות לגורמים ברשות המקומית אשר מונו כרשות תימרור מקומית לגבי דרך, לבצע פעולות כמפורט באותו סעיף. מוצע להקנות לרשות המטרופולינית סמכויות אלה לעניין צירי רשות וצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין וזאת ממועד תחילת הפעילות של הרשות. על פי המוצע האכיפה על ידי רשות מטרופולינית תבוצע בהתאם להוראות סעיף 27א1 לפקודה, בשינויים המחויבים ובשינויים המפורטים בסעיף. כך למשל, הסמכות למסור הודעת תשלום קנס לפי סעיפים קטנים (ב) עד (ג) תהיה נתונה למפקח שמונה על ידי מנהל הרשות המטרופולינית ובסעיף 77טו(א)(1) המוצע מוסדרים תנאי הכשירות של מפקח כאמור; מוסדרת האחריות של המנהל הכללי של הרשות המטרופולינית או מי שהוא הסמיכו לכך לשמור את צילומי עבירות התנועה שצילמו המצלמות; הסדרת האופן שבו תשלומי הקנסות ישולמו ויועברו לקופת הרשות המטרופולינית; והסדרת סמכות מועצת הרשות המטרופולינית בעניין מתן אישור להפעלת סמכויות כאמור.

כדי להבטיח את תיאום האכיפה של רשות מקומית ורשות מטרופולינית אשר בהתאם למוצע יש להן סמכות אכיפה מקבילה, מוצע לקבוע כי רשות מטרופולינית תבצע אכיפה כאמור באמצעות מצלמות רק אם מצאה

(ג) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים שקבע השר, ככל שקבע;

(2) האחריות לשמירת הצילומים ברשות המטרופולינית לפי סעיף קטן (ח) של סעיף 27א1 תהיה נתונה למנהל הכללי של הרשות המטרופולינית או למי שהוא הסמיכו לכך;

(3) הקנסות שהטילה הרשות המטרופולינית או שהטיל בית משפט בשל הפעלת סמכות הרשות כאמור, ישולמו, לפי סעיף קטן (יא) של סעיף 27א, לקופת הרשות;

(4) אישור להפעלת סמכויות הרשות המטרופולינית, לפי סעיף קטן (יב) של סעיף 27א1, יינתן בידי מועצת הרשות.

(ב) רשות מטרופולינית תפעיל את סמכותה לפי סעיף זה רק אם שוכנעה כי הדבר דרוש לשם אכיפה יעילה של עבירות תעבורה בצירי רשות או בצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין; החליטה הרשות המטרופולינית על הפעלת סמכותה כאמור תפרסם על כך הודעה באתר האינטרנט שלה וברשומות, וכל עוד היא מפעילה את סמכותה כאמור לא תפעיל הרשות המקומית את סמכותה לפי סעיף 27א1 באותם צירי רשות או צירי ניהול תנועה.

סמכות רשות מטרופולינית לקבוע הסדר חניה בתשלום

77טז. על אף האמור בסעיף 70ב, הסדר חניה בתשלום כאמור באותו סעיף לעניין צירי רשות וצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין ייקבע בידי רשות מטרופולינית ולא באופן

דברי הסבר

כי הדבר דרוש לשם אכיפה יעילה בצירי רשות או בצירי ניהול תנועה בתחום המטרופולין (אם למשל מצאה הרשות המטרופולינית כי הרשות המקומית אינה אוכפת או שהאכיפה על ידה אינה יעילה). החליטה הרשות המטרופולינית על הפעלת סמכותה כאמור, תפרסם על כך הודעה באתר האינטרנט שלה. כל עוד הרשות המטרופולנית מפעילה את סמכותה כאמור לא תפעיל הרשות המקומית את סמכותה. יובהר כי העברת סמכות האכיפה לפי סעיף 27א1 לרשות המקומית באותם צירי רשות או צירי ניהול תנועה תלווה גם היא בהודעה באתר האינטרנט של הרשות המטרופולנית.

לסעיף 77טז המוצע לפקודת התעבורה

במטרה להעניק לרשות מגוון כלים לעידוד השימוש בתחבורה הציבורית, מוצע לקבוע כי הרשות המטרופולינית תהיה מוסמכת לקבוע הסדרי חניה וכן תעריפי חניה בצירי הרשות ובצירי ניהול התנועה בתחום הרשות במקום הרשות המקומית, וזאת כדי להבטיח מעבר חופשי של תחבורה ציבורית בצירייה וכן לצורך עידוד השימוש בתחבורה ציבורית בתוך תחומי המטרופולין. מחקרים בנושא העלו כי להעלאת מחיר החניה קשר ישיר וחזק לצמצום השימוש ברכב הפרטי והעברת נוסעים לתחבורה הציבורית, כך שלהתאמת תעריפי החניה יש

האמור באותו סעיף, ובלבד שהתעריף בעבור החניה על פי ההסדר שתקבע הרשות יהיה גבוה מהתעריף שחל ערב קביעת ההסדר כאמור; עד לקביעת הסדר בידי הרשות המטרופולינית לפי סעיף זה ימשיכו לחול ההוראות לפי סעיף 70ב.

סמכות רשות מטרופולינית להתקין חוקי עזר בעניין העמדת רכב וחנייתו

77יז. (א) על אף האמור בסעיף 77, הסמכות להתקין חוקי עזר לעניין צירי רשות וצירי ניהול תנועה בתחום מטרופולין לפי סעיף קטן (א)(2) עד (5) של הסעיף האמור יהיו נתונות לרשות המטרופולינית, ממועד תחילת הפעילות שלה, והוראות הסעיף האמור, למעט סעיפים קטנים (א1) עד (א3) שבו, יחולו בשינויים המחוייבים ובשינויים אלה:

(1) התקנת חוקי העזר אינה טעונה הסכמת שר הפנים והשר;

(2) השיקול המרכזי בקביעת חוקי העזר יהיה עידוד השימוש בתחבורה ציבורית;

(3) בפסקה (3)(ב), במקום "ראש הרשות המקומית" יקראו "מנהל הרשות המטרופולינית".

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א) כל עוד לא התקינה הרשות המטרופולינית חוקי עזר לגבי צירי רשות וצירי ניהול תנועה שבתחום המטרופולין, מכוח סמכותה לפי סעיף קטן (א), ימשיכו להיות נתונות למועצה של עירייה או של מועצה מקומית, הסמכויות להתקנת חוקי עזר כאמור בסעיף 77 גם לגבי הצירים האמורים וימשיכו לחול לגבי צירים אלה חוקי העזר שקבעה.

דברי הסבר

תרומה משמעותית להפחתת הגודש בדרכים. מאחר שמחירי החניה הקבועים כיום בישראל נמוכים מאוד בהשוואה למדינות אחרות, הם מעודדים העדפת נסיעה ברכב הפרטי על פני תחבורה ציבורית. על כן מוצע כי לא ייקבע תעריף על ידי הרשות המטרופולינית שהוא נמוך מהמחיר הקבוע כיום. עד לקביעת הסדר כאמור על ידי הרשות המטרופולינית ימשיכו לחול ההוראות לפי סעיף 70ב לפקודת התעבורה (כלומר יימשך המצב הקיים).

לסעיף 77יז המוצע לפקודת התעבורה

סעיף 77 לפקודת התעבורה מקנה לרשות מקומית סמכות להתקין חוקי עזר בין השאר בעניין העמדה וחניה של כלי רכב בשטחה. מוצע להעביר סמכות זו אל הרשות המטרופולינית ולקבוע כי ממועד הקמת הרשות המטרופולינית, תהיה למועצת הרשות המטרופולינית הסמכות לחוקק חוקי עזר בעניינים כאמור, בכמה שינויים. כך למשל, התקנת חוקי העזר תיעשה בשיקול דעת הרשות המטרופולינית בלא צורך בהסכמת שר הפנים ושר

(ג) התקינה רשות מטרופולינית חוקי עזר מכוח סמכותה לפי סעיף זה, יראו את חוקי העזר שהתקינה לעניין כל דין כחוקי עזר שהתקינה מועצה של עירייה או של מועצה מקומית לפי סעיף 77, ובכלל זה לעניין הקנסות שייגבו בשל הפרת חוקי העזר, לעניין פיקוח ואכיפה, ולעניין גביית תשלומים ואגרות.

סימן ה': סמכויות נוספות

מרכז מידע מטרופוליני לתחבורה ציבורית

77יח. (א) רשות מטרופולינית תקים מרכז מידע מטרופוליני לתחבורה ציבורית (בסעיף זה – מרכז מידע מטרופוליני) לשם מתן מידע לציבור על שירותי תחבורה ציבורית בקווי שירות למוניות ולאוטובוסים ובמסילת ברזל מקומית כהגדרתה בפקודת מסילות הברזל, שמסלולם, כולו או חלקו, עובר בתחום המטרופולין; לעניין זה יהיו נתונות לרשות המטרופולינית כל הסמכויות הנתונות למפקח לפי סעיף 71ב ולפי סעיף 53א לפקודת מסילות הברזל וההוראות לפי הסעיפים האמורים החלות על המפקח או כלפיו יחולו על הרשות או כלפיה, לפי העניין, בשינויים המחויבים, וכן יחולו הוראות סעיף 71ה, בשינויים המחויבים.

דברי הסבר

התחבורה, והשיקול המרכזי שעליה לשקול יהיה עידוד השימוש באמצעי תחבורה ציבורית.

כל עוד לא קבעה הרשות המטרופולינית חוק עזר לעניין העמדת רכב וחנייתו ימשיכו לחול לגבי צירים אלה חוקי העזר שקבעה הרשות המקומית ותיוותר על כנה סמכות הרשות המקומית להתקין חוקי עזר כאמור ולערוך בהם שינויים.

עוד מוצע לקבוע כי אם התקינה רשות מטרופולינית חוקי עזר כאמור, יראו אותם לעניין כל דין כחוקי עזר שהתקינה רשות מקומית באותו עניין. כך למשל הפרתם תחשב לעבירת קנס בדומה להפרה של חוק עזר עירוני בעניין דומה, פקחים המוסמכים מטעם הרשויות המקומיות יאכפו את חוקי העזר שקבעה הרשות המטרופולינית, והתשלומים בגין אכיפת הקנסות כאמור יועברו לקופת הרשות המקומית.

סימן ה': סמכויות נוספות

לסעיף 77יח המוצע לפקודת התעבורה

מוצע להורות לרשות מטרופולינית להקים מרכז מידע מטרופוליני לתחבורה ציבורית שתפקידו מתן מידע לציבור על שירותי תחבורה ציבורית לגבי קווי שירות לאוטובוסים, קווי שירות למוניות ומסילת ברזל מקומית העוברים בתחום המטרופולין. כמו כן, מוצע להעביר את כלל הסמכויות המוענקות למפקח לפי סעיף 71ב לפקודה וכן הוראות סעיף 53א לפקודת מסילות הברזל אל הרשות, בשינויים המחויבים. זאת כדי שבעלי רישיונות קווים וכן בעלי זיכיון להפעלת רכבת מקומית יהיו מחויבים להעביר מידע לרשות המטרופולינית כדי שזו תעמיד את המידע לרשות הציבור באמצעות מרכז המידע. כמו כן יחולו לגבי הרשות המטרופולינית הוראות סעיף 71ה לפקודה שעל פיהן נאסר על גביית תשלום בעבור מסירת מידע לציבור לפי כמה סעיפים ובין השאר לפי סעיף 71ב לפקודה.

(ב) על אף הוראות סעיף 71ב(ג) ו־(ד), הוקם מרכז מידע מטרופוליני תהיה הרשות המטרופולינית אחראית להעברת המידע כאמור באותו סעיף למפקח לעניין קווי שירות לאוטובוסים או מוניות שמסלולם, כולו או חלקו, עובר בתחום המטרופולין.

שילוט אלקטרוני

77יט. בלי לגרוע מהוראות סעיף 71ד, רשות מטרופולינית רשאית להכין תוכנית שנתית להצבת שילוט אלקטרוני בתחנות אוטובוס, כאמור בסעיף קטן (א) של הסעיף האמור, בתחום המטרופולין, ולהציב שילוט אלקטרוני בהתאם לתוכנית כאמור, ויחולו לעניין זה הוראות סעיף 71ה, בשינויים המחויבים."

תיקון פקודת מסילות הברזל

62. בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב–1972[43], אחרי סעיף 46מח יבוא:

"סימן י"ד: רשות תחבורה מטרופולינית

ניהול הפעלת מסילת ברזל מקומית על ידי רשות מטרופולינית

46מט. רשות מטרופולינית רשאית לפעול בשם המדינה בעניינים הנוגעים למסילת ברזל מקומית שמסלולה, כולו או חלקו, בתחום המטרופולין בהתאם להסכם בין המדינה לבין מפעיל מסילת הברזל המקומית, וזאת אם המדינה התקשרה עם הרשות המטרופולינית בהסכם לעניין זה; בסעיף זה –

דברי הסבר

למען היעילות, מוצע גם לקבוע בסעיף קטן (ב) כי משהוקם מרכז מידע מטרופוליני, הרשות היא שתהיה אמונה על העברת מידע שהעבירו לה בעלי הרשיונות לפי סעיף קטן (א) אל המפקח לצורך עדכונו במרכז המידע הארצי לפי סעיף 71ב לפקודה.

לסעיף 77יט המוצע לפקודת התעבורה

מוצע לקבוע את סמכותה של הרשות המטרופולינית לגבי הצבת שילוט אלקטרוני, וזאת בלי לגרוע מסמכות המפקח, לפי סעיף 71ד לפקודה, להכין תוכנית שנתית להצבת שילוט כאמור בתחנות אוטובוס. מוצע לקבוע כי רשות מטרופולינית תהיה רשאית להציב בתחום המטרופולין בתחנות אוטובוס שילוט אלקטרוני כמשמעותו בסעיף 71ד(א) לפקודה, דהיינו, שילוט אלקטרוני שבו יוצג מידע מעודכן על קווי השירות העוברים בתחומה. גם לגבי עניין זה הרשות המטרופולינית לא תורשה לגבות תשלום בעד מסירת המידע בהתאם להוראות סעיף 71ה.

סעיף 62 לחוק המוצע

מוצע לתקן את פקודת מסילות הברזל, ולהוסיף לפרק ד'1 לפקודת מסילות הברזל את סימן י"ד שכותרתו "סימן י"ד: רשות תחבורה מטרופולינית". בסימן זה מוצע לקבוע כי הרשות המטרופולינית תוכל לפעול בשם המדינה בעניינים הנוגעים למסילת ברזל מקומית שמסלולה כולו או חלקו בתחום המטרופולין בהתאם להסכם בין המדינה לבין מפעיל מסילת הברזל המקומית (בעל זיכיון להפעלת מסילת ברזל לפי סעיף 46א(א) לפקודת מסילות הברזל) וזאת בכפוף לכך שהמדינה התקשרה בהסכם לעניין זה עם הרשות המטרופולינית.

[43] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 23, עמ' 485; התשפ"ה, עמ' 1318

"מפעיל מסילת ברזל מקומית" – בעל זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית שניתן לפי סעיף 46א(א) או בעל היתר הפעלה;

"רשות מטרופולינית", "תחום המטרופולין" – כהגדרתם בחוק רשויות תחבורה ציבורית (רשויות מטרופוליניות ורשות ארצית), התשפ"ה–2024."

פרק ז': ביצוע ותקנות, תחילה והוראות מעבר

ביצוע ותקנות

63. השר ממונה על ביצוע הוראות חוק זה והוא רשאי, בהתייעצות עם שר האוצר, להתקין תקנות לביצועו; תקנות שעניינן תקציב רשות מטרופולינית יותקנו בהסכמת שר האוצר.

תחילה

64. תחילתו של חוק זה ביום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025) (בפרק זה – יום התחילה), ואולם –

(1) תחילתו של סעיף 52(4) ו־(9) לעניין גיבוש תוכנית תחבורתית רב־שנתית ארצית ולעניין גיבוש תוכנית תחבורתית רב־שנתית בתחום התחבורה הציבורית שאינה באחריות של רשות מטרופולינית, בתום שישה חודשים מיום התחילה;

(2) תחילתו של סעיף 52(6), בתום שנתיים מיום התחילה.

תקנות ראשונות לעניין רשות תימרור מטרופולונית

65. תקנות ראשונות לעניין רשות תימרור מטרופולינית כאמור בסעיף 77יד1 לפקודת התעבורה, כנוסחו בסעיף 61 לחוק זה ייקבעו בתוך שישה חודשים מיום התחילה; בתקנות כאמור יוקנו לרשות התימרור המטרופולינית בין השאר סמכויות לקביעת הסדרי תנועה הקשורים לתחבורה ציבורית באופן שיאפשר לרשות המטרופולינית למלא את תפקידיה לפי חוק זה.

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ומנהל הרשות – הוראת מעבר

66. (א) הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שפעלה במשרד ערב תחילתו של חוק זה מכוח החלטת הממשלה 3988, יראו אותה, לעניין סעיף 51 כאילו הוקמה לפי חוק זה; בסעיף זה, "החלטת הממשלה 3988" – החלטת ממשלה מס' 3988 מיום כ"ב בכסלו התשע"ב (18 בדצמבר 2011).

דברי הסבר

סעיף 63 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי שר התחבורה והבטיחות בדרכים יהיה השר הממונה על ביצוע הוראות החוק המוצע, וכן להסמיכו לקבוע תקנות בהתייעצות עם שר האוצר הנדרשות לצורך ביצועו. עוד מוצע לקבוע כי התקנת תקנות בעניין תקציב הרשות המטרופולינית יותקנו בהסכמת שר האוצר.

סעיף 64 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי מועד התחילה של החוק המוצע יהיה ביום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025). ואולם לעניין סמכותה של הרשות הארצית בגיבוש תוכנית תחבורתית רב־שנתית ארצית ולעניין גיבוש תוכנית תחבורתית רב־שנתית בתחום התחבורה הציבורית שאינה באחריות של רשות מטרופולינית, מועד התחילה יהיה רק לאחר שישה חודשים מיום התחילה של החוק המוצע. עוד מוצע לקבוע כי סמכותה של הרשות הארצית לעניין תכנון, הקמה ותפעול של שבילי אופניים ונתיבי תחבורה ציבורית תיכנס לתוקף רק בתום שנתיים מיום התחילה של החוק המוצע.

סעיף 66 לחוק המוצע

כדי להבטיח רציפות ניהולית בפעילות הרשות הארצית, לאחר כניסתו של החוק המוצע לתוקף, מוצע לקבוע הוראת מעבר ולפיה יראו את הרשות הארצית

(ב) על אף האמור בסעיף 54, מי שכיהן כראש הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד, ערב יום התחילה, יכהן לאחר יום התחילה כמנהל הרשות הארצית, בהתאם לתקופת מינויו ולתנאיה.

הוראת מעבר לעניין עובדים והתקשרויות

67. רשות מטרופולינית ירושלים רשאית, במשך שנתיים מיום הקמתה –

(1) להציע למי שערב יום התחילה היה עובד של צוות תוכנית אב לתחבורה בעמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבאני – ירושלים (בסעיף זה – צוות תוכנית אב לתחבורה) או שהיה עובד של המרכז לניהול תנועה ירושלים בעיריית ירושלים, להיות עובד של רשות מטרופולינית ירושלים, בפטור ממכרז, ובלבד שאם נקבעו לתפקיד המוצע תנאי סף לפי הוראות חוק זה – הוא עומד בתנאים כאמור; הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על מינוי בעלי תפקידים לפי סימן ו' לפרק ג';

(2) להסב אליה את כל ההתקשרויות של צוות תוכנית אב לתחבורה, הנוגעות לפעילותה, והכול בכפוף לקיומן של הוראות בהסכם התקשרות כאמור הקובעות כי לצוות תוכנית אב לתחבורה זכות להסב את זכויותיו מכוח ההסכם לצד שלישי, ובהתאם לתנאים הקבועים בהן, ובהעדר הוראות כאמור – בהסכמת הצדדים להסכם ההתקשרות, להסבה כאמור.

תוספת ראשונה

(סעיף 3(ב) ו־(ג))

(1) רשות מטרופולינית גוש דן –

(א) העיר הראשית במטרופולין: תל־אביב–יפו.

דברי הסבר

שפעלה במשרד ערב חוק זה מכוח החלטת ממשלה מס' 3988 מיום כ"ב בכסלו התשע"ב (18 בדצמבר 2011) כרשות הארצית שהוקמה בהתאם לחוק המוצע.

עוד מוצע לקבוע, כדי להבטיח רצף ניהולי, כי ראש הרשות הארצית המכהן ערב מועד תחילתו של החוק המוצע יוכל להמשיך ולכהן כמנהל הרשות הארצית עד לתום תקופת כהונתו, בהתאם לתקופת מינויו ולתנאיה כפי שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 853 מיום 30 ביולי 2023.

סעיף 67 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי הרשות המטרופולינית שתוקם במטרופולין ירושלים תהיה רשאית, במשך שנתיים מיום הקמתה, להציע למי שערב יום התחילה של החוק המוצע היה עובד של צוות תוכנית אב לתחבורה בעמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבאני – ירושלים (להלן – צוות תוכנית אב לתחבורה), וכן לעובד של המרכז לניהול תנועה ירושלים בעיריית ירושלים, להיות עובד של הרשות המטרופולינית, בפטור ממכרז, ובלבד שהוא עומד בתנאי הסף לתפקיד, ככל שנקבעו. האמור לא יחול על מינוי של בעלי התפקידים המיוחדים המפורטים בסימן ז', היינו – היועץ המשפטי, המבקר הפנימי, מהנדס הרשות, מנהל הרשות, משנהו וסגניו ומנהל הכפוף במישרין למנהל הרשות.

עוד מוצע לקבוע כי הרשות המטרופולינית במטרופולין ירושלים, תהיה רשאית להסב אליה את כל ההתקשרויות של צוות תוכנית אב לתחבורה הנוגעות לפעילותה, ובלבד שקיימות הוראות בהסכם התקשרות כאמור הקובעות כי לצוות תוכנית אב לתחבורה זכות להסב את זכויותיו מכוח ההסכם לצד שלישי, ובהתאם לתנאים הקבועים בהן, ובהעדר הוראות כאמור – בהסכמת הצדדים להסכם ההתקשרות, להסבה כאמור.

התוספת הראשונה לחוק המוצע

בהתאם לסעיף 3(ב) לחוק המוצע, מוצע לקבוע בתוספת לגבי כל אחת מן הרשויות המטרופוליניות שהוקמו בסעיף 3(א) המוצע את הפרטים האלה: הרשויות המקומיות הכלולות בה, התחום הגאוגרפי שבאחריותה,

(ב) הרשויות המקומיות הנכללות ברשות המטרופולינית: תל אביב יפו, בני ברק, חולון, רמת גן, בת ים, הרצליה, גבעתיים, רמת השרון.

(ג) התחום הגאוגרפי שבאחריות הרשות המטרופולינית: תחום הרשויות המקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית.

(ד) שיעור כוח ההצבעה של כל אחד מחברי המועצה של הרשות המטרופולינית שהם חברי מועצה מטעם רשות מקומית יהיה כמפורט להלן:

רשות מקומית	אם מונו שניים או שלושה חברי מועצה שאינם מטעם רשות מקומית	אם מונה חבר מועצה אחד שאינו מטעם רשות מקומית	אם לא מונו חברי מועצה שאינם מטעם רשות מקומית
תל אביב	33%	37%	41%
בני ברק	10%	12%	13%
חולון	10%	11%	12%
רמת גן	9%	10%	11%
בת ים	7%	8%	9%
הרצליה	6%	6%	7%
גבעתיים	3%	3%	4%
רמת השרון	2%	2%	3%

(2) רשות מטרופולינית ירושלים –

(א) העיר הראשית במטרופולין: ירושלים.

(ב) הרשויות המקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית: ירושלים, אבו גוש, מבשרת ציון, מטה יהודה, קריית יערים.

(ג) התחום הגאוגרפי שבאחריות הרשות המטרופולינית: תחום הרשויות המקומיות המנויות הכלולות ברשות המטרופולינית.

(ד) שיעור כוח ההצבעה של כל אחד מחברי המועצה של הרשות המטרופולינית שהם חברי מועצה מטעם רשות מקומית יהיה כמפורט להלן:

דברי הסבר

שיעור כוח ההצבעה של כל אחד מחברי המועצה של הרשות המטרופולינית שהוא חבר מועצה מטעם רשות מקומית, המחושב בהתאם להוראות סעיף 18, ודרישה לרוב מיוחד כאמור בסעיף 4(ד). בהתאם לסעיף 5(ג), השר רשאי בצו לכלול בתוספת הראשונה פרטים נוספים המנויים בסעיף 4 לחוק המוצע ובלבד ששינוי כאמור ייעשה בהתאם להוראות אותו סעיף. לגבי הרוב המיוחד ביחס למטרופולין ירושלים, בגלל ששיעור כוח ההצבעה של חבר המועצה שהוא נציג העיר ירושלים עולה על 50% מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה של מטרופולין, הוחלט לקבוע רוב מיוחד הנדרש כדי לקבל החלטות במועצה לגבי תקציב, תוכנית עבודה שנתית וכן גביית הכנסות. זאת כדי למנוע מצב שבו ירושלים יכולה לקבל החלטות מהותיות על המטרופולין בלי כל השתתפות של רשויות מקומיות נוספות.

רשות מקומית	אם מונו שניים או שלושה חברי מועצה שאינם מטעם רשות מקומית	אם מונה חבר מועצה אחד שאינו מטעם רשות מקומית	אם לא מונו חברי מועצה שאינם מטעם רשות מקומית
ירושלים	74%	82%	92%
אבו גוש	1%	1%	1%
מבשרת ציון	1%	2%	2%
מטה יהודה	3%	4%	4%
קריית יערים	1%	1%	1%

(ה) הרוב המיוחד שיידרש להחלטות בעניינים האמורים בסעיף 4(ד) לחוק יהיה שיעור כמפורט להלן, מכוח ההצבעה של כלל חברי המועצה:

אם מונו שניים או שלושה חברי מועצה שאינם מטעם רשות מקומית	אם מונה חבר מועצה אחד שאינו מטעם רשות מקומית	אם לא מונו חברי מועצה שאינם מטעם רשות מקומית
75%	83%	93%

תוספת שנייה

(סעיף 4(א) ו־(ו))

(1) מטרופולין חיפה;

(2) מטרופולין באר שבע.

דברי הסבר

התוספת השנייה לחוק המוצע

בהתאם לסעיף 4(א) לחוק המוצע, מוצע לקבוע בתוספת כי השר יהיה רשאי להקים בצו רשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית בבאר שבע ובחיפה. שתי הערים המוצעות בתוספת השנייה הן מטרופולינים קטנות יותר לעומת המטרופולינים גוש דן וירושלים אשר בהם מתגוררת קרוב לחצי מאוכלוסיית מדינת ישראל. לכן מוצע להקים בסעיף 4 לחוק את הרשויות המטרופוליניות הגדולות ולאפשר לאחר מכן לשר להקים רשויות מטרופוליניות בבאר שבע וחיפה, לאחר הצטברות ניסיון בהקמת רשויות מסוג זה. כמו כן בהתאם לסעיף 4(ו) השר, בהסכמת שר האוצר, רשאי להוסיף לתוספת השנייה מטרופולינים נוספות.

פרק ט': תכנון ובנייה

סימן א': היתרי בנייה

תיקון חוק התכנון והבנייה

21. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965[44] (בפרק זה – חוק התכנון והבנייה) –

(1) בסעיף 26ב –

(א) בסעיף קטן (ב), בהגדרה "תוכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות", הסיפה החל במילים "ומצורף לה תשריט" – תימחק;

(ב) בסעיף קטן (ב1)(1), במקום "שמונה" יבוא "שישה" ובמקום "נקלטה בקשה להיתר ברשות הרישוי המקומית" יבוא "הוגשה בקשה להיתר לרשות הרישוי המקומית";

(2) בסעיף 12 –

(א) בסעיף קטן (א), במקום הסיפה החל במילים "הנתונות לרשות הרישוי המחוזית" יבוא "לפי פרק ה', שיחולו לגביהם הוראות סעיף קטן (ג)";

דברי הסבר

פרק ט': תכנון ובנייה

סימן א': היתרי בנייה

כללי

התיקון המוצע בסימן זה נועד להאיץ את הליך מתן היתרי הבנייה על ידי קביעת לוחות זמנים מחייבים למענה מצד הגורמים המאשרים, במטרה לקצר את זמני ההמתנה ולהפחית עיכובים מיותרים באישור ובביצוע התשתיות והבנייה. עוד מוצע לקדם טיפול מהיר ויעיל בבקשות להיתרי בנייה, על ידי מתן אפשרות להעברת בקשות להיתרים למוסד רישוי ארצי, במקרים של בקשות להיתר מכוח תוכנית מיתאר ארצית מפורטת, אף אם אינה כוללת תשריט וכן במקרים שבהם רשות הרישוי המקומית לא עומדת בזמנים הקבועים בתיקון המוצע. במסגרת זו מוצעים בסימן זה תיקונים שונים לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965 (בפרק זה – חוק התכנון והבנייה).

סעיף 21 לפסקה (1)(א)

יש תוכניות מיתאר ארציות מפורטות לתשתיות לאומיות, שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה, אשר אינן כוללות תשריט. כך למשל, תמ"א 1 כוללת הוראות מפורטות לתשתיות שהקמתן ופריסתן בעלות חשיבות לאומית, כגון מיתקני מים וביוב, אתרי סילוק וטיפול בפסולת, מיתקני אגירת חשמל ומיתקנים לייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת, אך אינה כוללת תשריט המסמן את מיקומן. כדי לאפשר רישוי באמצעות רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות, גם בנוגע למיתקני התשתית האמורים, מוצע לתקן בסעיף 26ב(ב) לחוק התכנון והבנייה את הגדרת "תוכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות", כך שיהיה ניתן להגיש בקשות להיתר לרשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות מכוח תוכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות, אף אם אינה כוללת תשריט.

לפסקה (1)(ב)

מבדיקה שערך מינהל התכנון נמצא כי קיימים עיכובים בהליך הרישוי ברשות הרישוי המקומית בשלב שבין הגשת הבקשה להיתר וטרם קליטתה. בהתאם לכך, וכדי לייעל את הליך הרישוי של תשתיות לאומיות, מוצע לתקן את סעיף 26ב(ב1)(1) לחוק התכנון והבנייה כך שניתן להעביר בקשה להיתר לפי תוכנית מפורטת לתשתיות לאומיות שאישרה ועדה מחוזית, לרשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות, אם חלפו 6 חודשים מהמועד שבו הוגשה הבקשה לרשות הרישוי המקומית או 12 חודשים – אם הבקשה טעונה אישור מוסד תכנון שאינו רשות רישוי טרם מתן ההיתר. זאת במקום המצב החוקי כיום שלפיו מגיש הבקשה להיתר, יכול לעשות כן רק לאחר שחלפו 8 חודשים או 12 חודשים, לפי העניין, ממועד קליטת הבקשה.

לפסקה (2)

בהתאם למצב החוקי כיום, סמכויות הרישוי במרחב תכנון מחוזי ("שטח גלילי") נתונות לרשות הרישוי המחוזית. לצורך ייעול הליכי הרישוי ועבודת הוועדות המחוזיות, מוצע לתקן את סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה, כך שסמכויות הרישוי לפי פרק ה' לחוק התכנון והבנייה במרחב תכנון מחוזי, יהיו נתונות למוסד רישוי ארצי כהגדרתו בסעיף 158ס לחוק התכנון והבנייה.

בהתאם מוצע לתקן את סעיף 12(ה) לחוק התכנון והבנייה כך שיעסוק בערר על החלטה ועדה מחוזית שאותו יש להגיש לוועדת המשנה של המועצה הארצית שהוקמה לפי סעיף 6(ג) לחוק התכנון והבנייה, ולהוסיף את סעיף 12(ו) המוצע הקובע כי על החלטה של רשות רישוי ארצית יוגש הערר בהתאם להוראות סעיף 158סא(ז) לחוק התכנון והבנייה. המשמעות היא שערר על החלטת רשות רישוי

[44] ס"ח התשכ"ה, עמ' 307; התשפ"ה, עמ' 1380.

(ב) במקום סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג) לעניין הסמכויות לפי פרק ה' לגבי מרחב תכנון כאמור בסעיף קטן (א) (להלן – מרחב תכנון מחוזי), יראו את רשות הרישוי הארצית, את ועדת המשנה ואת מהנדס מוסד הרישוי הארצי כהגדרתם בסעיף 158ס, כרשות רישוי מקומית, ועדה מקומית או מהנדס הוועדה המקומית, בהתאמה ולפי העניין.";

(ג) בסעיף קטן (ה), המילים "או של רשות רישוי מקומית" – יימחקו, ובמקום "או רשות הרישוי המחוזית מכוח סמכותן" יבוא "מכוח סמכותה";

(ד) אחרי סעיף קטן (ה) יבוא:

"(ו) בכל מקום שקיימת לפי חוק זה זכות ערר על החלטה של רשות רישוי מקומית וההחלטה ניתנה על ידי רשות רישוי ארצית מכוח סמכותה לפי סעיף זה, יוגש הערר בהתאם להוראות סעיף 158סא(ז).";

(3) אחרי סעיף 145ב1 יבוא:

"הוראות לעניין גורם מאשר שלא השיב לפנייה למתן אישור

145ב2. (א) על אף האמור בכל דין, הגיש מבקש היתר או בעל היתר (בסעיף זה – הפונה) פנייה לגורם מאשר לקבלת אישורו למתן היתר או לביצוע עבודות לפי היתר ולא השיב הגורם המאשר לפנייה עד תום התקופה הקובעת, יראו, בתום התקופה האמורה, כאילו נתן הגורם המאשר את אישורו כאמור; לעניין זה, "התקופה הקובעת" –

(1) לגבי פנייה שהוגשה לגורם מאשר שלא פרסם נוהל לפי סעיף 145ב3 (בסעיף זה – נוהל פנייה לאישור) – 30 ימים מיום הגשת הפנייה;

(2) לגבי פנייה שהוגשה בהתאם להוראות סעיף קטן (ב) לגורם מאשר שפרסם נוהל פנייה לאישור – 15 ימים מיום הגשת הפנייה הנוספת.

(ב) על הגשת פנייה כאמור בסעיף קטן (א), לגורם מאשר שפרסם נוהל פנייה לאישור, יחולו הוראות אלה:

(1) הפונה יגיש את הפנייה בהתאם לנוהל האמור;

דברי הסבר

ארצית יוגש לוועדת המשנה שהוקמה לפי סעיף 6(ה) לחוק התכנון והבנייה ובהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בסעיף 158סא(ז) כאמור. הגשת ערר כאמור אפשרית רק במקרים שבהם קיימת לפי חוק התכנון והבנייה זכות ערר על החלטה של רשות רישוי מקומית וההחלטה ניתנה בידי רשות רישוי ארצית מכוח סמכותה לפי סעיף 12 האמור.

לפסקה (3)
לסעיף 145ב2 המוצע

לשם ייעול הליכי הרישוי, מוצע לקבוע לוחות זמנים לקבלת מענה מגורם מאשר – גורם שאישורו נדרש למתן היתר או לביצוע עבודות לפי היתר – וכן לקבוע שבחלוף התקופות שנקבעו כאמור יראו את הגורם המאשר כאילו נתן את אישורו. בהתקיים התנאים המפורטים בהסדר המוצע כאמור, יהיה ניתן להתקדם בהליכי הרישוי ולתת את ההיתר גם בהיעדר מענה של הגורם המאשר.

לסעיפים קטנים (א), (ב) ו־(ו) המוצעים

מוצע לקבוע כי אם גורם מאשר לא השיב לפנייה שהגיש הפונה לאישורו, בתוך 30 ימים מיום הגשת הפנייה, יראו בתום התקופה האמורה כאילו נתן אותו הגורם המאשר את האישור שבסמכותו. ואולם אם הגורם המאשר

(2) לא השיב הגורם המאשר לפנייה בתוך 30 ימים, יפנה הפונה בתזכורת לגורם המאשר בהתאם לנוהל האמור (בסעיף זה – הפנייה הנוספת).

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשות רישוי רשאית שלא לתת היתר אם סברה כי יש במתן ההיתר בלא קבלת אישור הגורם המאשר כדי לגרום לסיכון ממשי לציבור או לבריאותו או כדי לגרום למפגע סביבתי חמור.

(ד) הוראות סעיף זה יחולו על גורמים מאשרים אלה:

(1) גורמים מאשרים שאישורם נדרש מכוח תוכנית, ואולם אם נקבעה בתוכנית הוראה שלפיה בתום תקופה האמורה בה רשאי מוסד תכנון לתת היתר מכוח התוכנית אף בלא שניתן מענה של הגורם המאשר לפנייה אליו, תחול ההוראה האמורה בתוכנית לגבי הפנייה לאותו גורם מאשר;

(2) גורמים מאשרים שאישורם נדרש בחוק או בתקנות לפיו ושמנויים בתוספת השישית א'.

(ה) הוראות סעיף זה לא יחולו לגבי בקשה להיתר לפי פרק ה'4 ולגבי עבודות או מבנים הפטורים מהיתר לפי סעיף 145ג.

(ו) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהאחריות החלה על גורם מאשר לפי כל דין.

דברי הסבר

פרסם נוהל לעניין סדרי פנייה אליו לצורך קבלת אישור, על הפונה לשלוח לו פנייה נוספת בחלוף 30 הימים האמורים, ותינתן לגורם המאשר תקופה נוספת של 15 ימים להשיב לפנייה ורק בסופם, אם לא השיב לפונה, יראו כאילו נתן הגורם המאשר את אישורו. מוצע לקבוע כי אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהאחריות החלה על גורם מאשר לפי כל דין, כלומר במקרה שבו הגורם המאשר לא השיב לפנייה ורואים אותו כאילו נתן את אישורו, תחול עליו האחריות לעניין האישור המצוי בתחום סמכותו, לפי כל דין.

לסעיף קטן (ג) המוצע

על אף ההסדר שנקבע לעיל בסעיפים קטנים (א) ו־(ב) המוצעים, מוצע כי רשות הרישוי תהיה רשאית שלא ליתן היתר, אם סברה כי יש במתן ההיתר, בלי לקבל את האישור של הגורם המאשר, כדי לגרום לסיכון ממשי לציבור או לבריאותו או כדי לגרום למפגע סביבתי חמור.

לסעיף קטן (ד) וסעיף 145ב4 המוצעים

הוראות ההסדר שבסעיף 145ב2 המוצע יחולו על גורמים מאשרים שאישורם נדרש לפי הוראה בתוכנית, אלא אם כן נקבעה בתוכנית הוראה שלפיה בתום תקופה האמורה בה רשאי מוסד התכנון לתת היתר מכוח התוכנית אף בלא שניתן מענה של הגורם המאשר לפנייה אליו. במקרה כזה תחול ההוראה האמורה בתוכנית לגבי הפנייה לאותו גורם מאשר.

נוסף על כך, הוראות הסעיף האמור יחולו על גורמים מאשרים שאישורם נדרש בחוק או בתקנות לפיו ושמנויים בתוספת השישית א' המוצעת. יובהר כי בהתאם לסעיף 145ב4 המוצע שר הפנים רשאי, בצו, בהסכמת השר הממונה על גורם מאשר הנוגע לעניין, לתקן את התוספת האמורה ובכלל זה להוסיף או לגרוע גורמים מאשרים ולקבוע תנאים מיוחדים לעניין תחולת סעיף 145ב2 המוצע על גורם מאשר המנוי בתוספת האמורה.

לסעיף קטן (ה) המוצע

מוצע לקבוע כי הוראות סעיף 145ב2 המוצע לא יחולו לגבי בקשה להיתר לפי פרק ה'4 לחוק התכנון והבנייה, קרי על בקשות להיתר שהגורם המוסמך לאשרן הוא מורשה להיתר, וכן לגבי עבודות או מבנים הפטורים מהיתר לפי סעיף 145ג לחוק התכנון והבנייה. זאת כדי לאפשר הפעלת שיקול דעת על ידי רשות רישוי בהתאם לסעיף 145ב2(ג) המוצע.

פרסום נוהל פנייה לגורם מאשר

145ב3. גורם מאשר יפרסם באתר האינטרנט שלו נוהל להגשת פניות לקבלת אישורים למתן היתר או לביצוע עבודות לפי היתר לפי חוק זה, שיכלול את ההוראות האלה:

(1) אופן הגשת פנייה לקבלת אישור שבסמכות הגורם המאשר והמסמכים הנלווים לה, ובלבד שההגשה תהיה באמצעות מערכת מקוונת או אמצעי אלקטרוני אחר;

(2) פרטי המידע, המסמכים והאישורים הנדרשים לפי דין או שהם חיוניים לשם בחינת הפנייה על ידי הגורם המאשר;

(3) אופן הגשת פנייה נוספת כמשמעותה בסעיף 145ב2(ב)(2), במקרה שלא ניתן מענה עד תום התקופה האמורה באותו סעיף, ובלבד שההגשה תהיה באמצעות מערכת מקוונת או אמצעי אלקטרוני אחר;

(4) טופס פנייה לגורם המאשר וטופס פנייה נוספת.

שינוי התוספת השישית א'

145ב4. שר הפנים רשאי, בצו, בהסכמת השר הממונה על גורם מאשר הנוגע לעניין, לתקן את התוספת השישית א' ובכלל זה להוסיף או לגרוע גורמים מאשרים ולקבוע תנאים מיוחדים לעניין תחולת סעיף 145ב2 על גורם מאשר המנוי בתוספת.";

(4) בסעיף 152(א)(3) –

(א) בפסקת משנה (א), במקום "לרשות הרישוי המחוזית כמשמעותה בסעיף 12" יבוא "לרשות הרישוי הארצית כהגדרתה בסעיף 158ס" ובכל מקום, במקום "המחוזית" יבוא "הארצית";

(ב) פסקת משנה (ב) – תימחק;

דברי הסבר

לסעיף 145ב3 המוצע

מוצע לקבוע כי גורם מאשר יפרסם באתר האינטרנט שלו, נוהל להגשת פניות לקבלת אישורו למתן היתר או לביצוע עבודות לפי היתר, שיכלול את ההוראות המפורטות בסעיף. על גורם מאשר שיפרסם נוהל כאמור יחולו הוראות סעיף 145ב2(א)(2) לחוק התכנון והבנייה בדבר פנייה נוספת אליו ומתן תקופה של 15 ימים נוספים לפני שיראו אותו כאילו נתן את אישורו לפנייה.

לפסקה (4)

סעיף 152(א)(3) לחוק התכנון והבנייה קובע הסדר בעניין מתן היתר בידי רשות רישוי מחוזית במקרה שבו ניתנה החלטה בנושא על ידי ועדת הערר אך רשות הרישוי המקומית לא נתנה את ההיתר במועד שנקבע. מוצע לתקן את הסעיף האמור ולהעביר את סמכויות רשות הרישוי המחוזית המנויות בו לרשות הרישוי הארצית כהגדרתה בסעיף 158ס לחוק התכנון והבנייה, בדומה לתיקון המקביל המוצע בסעיף 12 לחוק התכנון והבנייה, במסגרת סעיף 21(2) להצעת החוק. לנוכח התיקון המוצע ומאחר שכלל הסמכויות לפי סעיף 152(א)(3) האמור מועברות לרשות הרישוי הארצית, אין עוד צורך בפסקת משנה (ב) שבאותו סעיף ולפיכך מוצע כי היא תימחק. וזה נוסח פסקת משנה (ב) האמורה שמוצע כי תימחק:

"(ב) כללה הבקשה להיתר בנייה של 80 יחידות דיור לפחות, רשאי המבקש לפנות למוסד הרישוי הארצי כהגדרתו בסעיף 158ס, לפי העניין, לשם מתן ההיתר במקום מוסד הרישוי המקומי או רשות הרישוי המחוזית, ולעניין זה יהיו נתונות למוסד הרישוי הארצי הסמכויות הנתונות לפי פסקה זו לרשות הרישוי המחוזית, ויחולו לגביו ההוראות החלות לגביה לפי פסקה זו, לפי העניין ובשינויים המחויבים."

(5) בסעיף 158ס, בהגדרה "מהנדס מוסד רישוי ארצי" בסופה יבוא "שמינה מנהל מינהל התכנון לעניין פרק זה";

(6) בסעיף 158סא –

(א) בסעיף קטן (א), המילים "שיימנה מנהל מינהל התכנון" – יימחקו;

(ב) בסעיף קטן (ב)(1)(א) במקום "שמונה" יבוא "שישה" ובמקום "נקלטה הבקשה ברשות הרישוי המקומית" יבוא "הוגשה הבקשה לרשות הרישוי המקומית";

(7) אחרי התוספת השישית יבוא:

"**תוספת שישית א'**

(סעיף 145ב2)

(1) רשות העתיקות;

(2) רשות התעופה האזרחית;

(3) המשרד להגנת הסביבה;

(4) משרד הבריאות, ובלבד שלעניין בקשה להיתר למבנה מורכב, כהגדרתו בתוספת הרביעית לתקנות התכנון והבנייה (הקמת מכון בקרה ודרכי עבודתו), התשע"ח–2018[45], יקראו את סעיף 145ב2(א)(2) כאילו התקופה הנקובה בו היא 30 ימים;

(5) רשות הטבע והגנים."

סימן א' – תחולה והוראות מעבר

22. (א) הוראות סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה, כנוסחו בסעיף 21(2) לחוק זה, יחולו על בקשות להיתר המוגשות במרחב תכנון מחוזי כמשמעותו בסעיף האמור, ביום התחילה או לאחריו.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), הוגשה בקשה להיתר כאמור באותו סעיף קטן לפני יום התחילה, רשאי מגיש הבקשה להעבירה למוסד רישוי ארצי; הועברה בקשה כאמור, רשאי מוסד הרישוי הארצי להמשיך לדון בה מהשלב שאליו הגיע מוסד הרישוי המקומי; בסעיף קטן זה, "מוסד רישוי ארצי", "מוסד רישוי מקומי" – כהגדרתם בסעיף 158ס לחוק התכנון והבנייה.

דברי הסבר

לפסקאות (5) ו־(6)

מוצע לתקן את ההגדרה של "מהנדס מוסד רישוי ארצי" שבסעיף 158ס לחוק התכנון והבנייה כך שבסופה יבוא "שמינה מנהל מינהל התכנון לעניין פרק זה". בהתאם, מוצע לתקן את סעיף 158סא(א) לחוק התכנון והבנייה כך שהמילים "שימנה מנהל מינהל התכנון" – יימחקו.

עוד מוצע לתקן את סעיף 158סא(ב)(1)(א) לחוק התכנון והבנייה כך שבעניין בקשה להיתר הכוללת בנייה של 80 יחידות דיור לפחות, יוכל מבקש ההיתר לבקש להעבירה למוסד הרישוי הארצי לאחר שחלפו 6 חודשים מהמועד שבו הוגשה הבקשה לרשות הרישוי המקומית, או 12 חודשים – אם הבקשה טעונה אישור מוסד תכנון שאינו רשות רישוי טרם מתן ההיתה. זאת במקום המצב החוקי כיום שלפיו מגיש הבקשה להיתר יכול לעשות כן רק לאחר שחלפו 8 חודשים או 12 חודשים, לפי העניין, ממועד קליטת הבקשה.

סעיף 22 מוצע לקבוע כי התיקונים המוצעים לסעיף 12 לחוק התכנון והבנייה, במסגרת סעיף 21(2) להצעת החוק, יחולו על בקשות להיתר המוגשות במרחב תכנון מחוזי ביום התחילה או לאחריו. ואולם אם הוגשה בקשה להיתר לפני יום התחילה, מוצע כי מגיש הבקשה יהיה רשאי להעבירה למוסד רישוי ארצי, ואם העבירה כאמור, יהיה רשאי מוסד הרישוי הארצי להמשיך לדון בה מהשלב שאליו הגיע מוסד הרישוי המקומי.

[45] ק"ת התשע"ח, עמ' 2074.

סימן ב': תוכנית מועדפת לדיור

תיקון חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה)

23. בחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד–2014[46], בסעיף 3(ז)(2), במקום הקטע החל במילים "לפי סעיף 4(ג)" עד המילים "הנדרש לצורך יישום" יבוא "נוספים הנדרשים ליישום".

סימן ג': אנרגיות מתחדשות

תיקון חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו־2018)

24. בחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו־2018), התשע"ז–2016[47], בסעיף 18 המתקן את התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, ברישה, במקום "תשע שנים" יבוא "עשר שנים".

דברי הסבר

סימן ב': תוכנית מועדפת לדיור

סעיף 23 כיום הוועדה למתחמים מועדפים (להלן – הותמ"ל) מוסמכת לדון במתחם מועדף לדיור שהוכרז ככזה על ידי הממשלה (או ועדת שרים שהוסמכה לכך). בהתאם לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד–2014 (להלן – חוק הותמ"ל), בהכרזה על מתחם מועדף לדיור יש לציין את גודל המתחם. עם זאת החוק האמור מסמיך את הותמ"ל, בעת הכנת תוכנית מועדפת לדיור לגבי המתחם שהוכרז, להרחיב את שטח המתחם, מעבר לשטח שהוכרז, כך שיכלול שטחים בעבור השימושים המפורטים בסעיף 4(ג) לחוק הותמ"ל (מבני ציבור, שטחים ציבוריים, וחניה וכן דרכים ותשתיות אשר נדרשות לשמש בעיקר את יחידות הדיור במתחם), ובלבד ששטח ההרחבה אינו עולה על 20% מגודל המתחם שהוכרז.

מאחר שבמסגרת התכנון נדרש פעמים רבות להרחיב את שטח המתחם שהוכרז לשימושים אחרים שאינם מפורטים בסעיף 4(ג) לחוק הותמ"ל, שיעור ניכר של תוכניות נדרש לתיקון ההכרזה של המתחם לצורך המשך קידומן והדבר מעכב את קידום הליכי התכנון. לפיכך מוצע לתקן את סעיף 3(ז)(2) לחוק הותמ"ל כך שסמכות הותמ"ל להרחבת שטח מתחם מועדף לדיור לעת הכנת תוכנית, לא תהיה מוגבלת לשימושים מסוימים, אלא לכל צורך הנדרש ליישום מיטבי של התכנון (עם זאת תיוותר המגבלה שסך ההגדלה לא יעלה על 20%). זאת בדומה לסמכות שנתונה כאמור לותמ"ל לגבי מתחם מועדף לתכנון מוטה תחבורה לפי סעיף 3א(ה)(2) לחוק הותמ"ל ולצורך ייעול עבודת הוועדה.

סימן ג': אנרגיות מתחדשות

סעיף 24 בהחלטת הממשלה מס' 465 מיום ז' בחשון התשפ"א (25 באוקטובר 2020) שעניינה קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות הממשלה, רשמה הממשלה לפניה את היעד שקבע שר האנרגיה ולפיו עד לשנת 2030 יש להגיע למצב שבו 30% מהחשמל המיוצר בישראל ייוצר באמצעות אנרגיות מתחדשות. כדי לעמוד ביעד האמור נדרש להקים מיתקני ייצור באנרגיות מתחדשות שסך הספקם יעמוד על 16,000 מגה־וואט, ונכון לסוף שנת 2023 הוקמו מיתקני ייצור כאמור שסך הספקם הוא כ־6,000 מגה־וואט בלבד. כיום סעיף 18 לחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו־2018), התשע"ז–2016, קובע כי עד תום שנת 2025 לא תחול חובת תשלום היטל השבחה בשל הקמת מיתקנים פוטו־וולטאיים המנויים בסעיף האמור. להערכת גורמי המקצוע אם לא יוארך הפטור האמור, בשנת 2026 כלל לא יוקמו מיתקנים פוטו־וולטאיים שכאלה, ואילו הארכת הפטור בשנה נוספת עד תום שנת 2026 תביא להקמה של מיתקנים כאמור אשר סך הספקם מוערך בכ־1,000 מגה־וואט. לפיכך מוצע להאריך את הפטור האמור בשנה נוספת עד תום שנת 2026, כך שתוקפו יהיה עשר שנים במקום תשע שנים. יצוין כי במקביל להארכה זו תבוצע עבודת מטה לבחינת כלים ליצירת ודאות לעניין גובה היטל ההשבחה, וזאת מכיוון שליזמים המעוניינים להקים מיתקנים המפורטים בסעיף 18 האמור נדרשת ודאות, בייחוד בשל משך הבחינה הדרוש לקבלת אישור מבעל רישיון ספק שירות חיוני לפי חוק משק החשמל, התשנ"ו–1996, כי ניתן לחבר את המיתקן לרשת החשמל.

[46] ס"ח התשע"ה, עמ' 750; התשפ"ד, עמ' 1324.

[47] ס"ח התשע"ז, עמ' 49; התשפ"ד, עמ' 1321.

סימן ד': הארכת תוקף היתרי בנייה והחלטות לאשר בקשה להיתר – הוראת שעה

הארכת תוקף היתרי בנייה והחלטות לאשר בקשה להיתר – הוראת שעה

25. (א) על אף האמור בהוראות לפי חוק התכנון והבנייה, תקופת תוקפם של היתרי בנייה ושל החלטות לאשר בקשה להיתר, כמשמעותם בחוק האמור, שלא ניתן להאריך את תוקפם בהתאם להוראות שנקבעו לפי החוק האמור ושמועד פקיעתם המקורי חל בתקופה הקובעת, תוארך עד תום התקופה הקובעת או עד תום שישה חודשים ממועד הפקיעה המקורי, לפי המאוחר שבהם; בסעיף זה, "התקופה הקובעת" – תקופה שתחילתה שישה חודשים לפני מועד תחילתו של חוק זה וסופה בתום שלושה חודשים לאחר מועד תחילתו של חוק זה.

(ב) שר הפנים רשאי, בצו, להאריך את התקופה הקובעת בשלושה חודשים נוספים.

פרק ו': תחילה

תחילה

26. תחילתו של חוק זה ביום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025), אלא אם כן נקבע בו אחרת.

דברי הסבר

סימן ד': הארכת תוקף היתרי בנייה והחלטות לאשר בקשה להיתר – הוראת שעה

סעיף 25 בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", גיוס המילואים הנרחב והמחסור החמור בעובדים בענף הבנייה, התעוררו קשיים בעמידה בלוחות הזמנים הקבועים בתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו–2016, בכל הנוגע לתוקפם של היתרי בנייה ושל החלטות לאשר בקשה להיתר. לפיכך מוצע לקבוע בהוראת שעה, כי תוקפם של היתרי בנייה ושל החלטות לאשר בקשה להיתר, אשר פקעו או עתידים לפקוע בתקופה שתחילתה שישה חודשים לפני יום התחילה של החוק המוצע וסופה בתום שלושה חודשים לאחר יום התחילה האמור (להלן – התקופה הקובעת), יוארך בשישה חודשים ממועד פקיעתם המקורי או עד תום התקופה האמורה, לפי המאוחר. הוראת השעה האמורה תחול אך ורק על היתרי בנייה והחלטות למתן היתר שלא ניתן להאריך עוד את תוקפם לפי התקנות האמורות. עוד מוצע כי בהתאם לצורך, שר הפנים יהיה רשאי, בצו, להאריך את התקופה הקובעת בתקופה נוספת של שלושה חודשים, כך שהיא תימשך עד תום שישה חודשים לאחר יום התחילה של החוק המוצע.

הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ה–2024

פרק א': מטרת החוק

מטרה

1. חוק זה בא לתקן חוקים שונים ולקבוע הוראות נוספות כדי לשמור על מדיניות פיסקלית אחראית, לעמוד בתקרת הגירעון ובמגבלת ההוצאה הממשלתית, להעמיק את גביית המסים ולהגדיל את הכנסות המדינה ואת תקבוליה, וזאת תוך חיזוק הצמיחה במשק, והכול בהתאם ליעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2025.

פרק ב': ביטוח לאומי

תיקון חוק הביטוח הלאומי

2. בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995[1] (בפרק זה – חוק הביטוח הלאומי) –

(1) בסעיף 32(א) –

(א) בפסקה (8), במקום "59.4 אחוזים" יבוא "47.03 אחוזים";

(ב) בפסקה (9), במקום "59.86 אחוזים" יבוא "44.53 אחוזים";

(ג) בפסקה (10), במקום "59.87 אחוזים" יבוא "44.24 אחוזים";

(ד) בפסקה (11), במקום "61.38 אחוזים" יבוא "45.38 אחוזים";

דברי הסבר

פרק ב' כללי

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), וההכרזה על מצב מיוחד בעורף לפי סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951, הכרזה אשר מוארכת מזמן לזמן, הכריז צבא ההגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה, בהתאם לסעיף 40 לחוק־יסוד: הממשלה, על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות.

בשל עצימות הלחימה ברצועת עזה ובגבול הצפוני עם מדינת לבנון, נאלצה מדינת ישראל להורות על פינוי חלק מהתושבים שמתגוררים בסמוך לגבולות אלה וכן לממן את עלויות הפינוי שלהם, לסייע להם בשל אובדן התעסוקה ולממן את שיקום חבלי הארץ שנפגעו. במקביל לכך, נדרשת המדינה לתקצב באופן נרחב את העלויות הגבוהות הנובעות מעצם הלחימה, ובהן: תשלום בעבור ימי מילואים ורכישת חימושים ואמצעי לחימה בקצב מוגבר.

נוסף על כך, האירועים שהתרחשו ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, הביאו, למרבה הצער, לגידול חסר תקדים במספר הנפגעים והנרצחים. בהתאם לכך, גדלה באופן ניכר אוכלוסיית חללי ונפגעי פעולות איבה וחללי ונכי צבא ההגנה לישראל וכוחות הביטחון, אשר המדינה נושאת באחריות לטיפול בהם ולשיקומם ומשלמת להם, ולעיתים גם לבני משפחותיהם, תגמולים והטבות.

על רקע כל האמור, וכחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, מוצע לשנות, החל מיום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026) (בפרק זה – יום התחילה), את מנגנון העדכון של מדרגת הגבייה המופחתת לעניין גביית דמי ביטוח לאומי וכן מוצע לקבוע כי שיעור הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי, יקטן בהתאם לשווי התיקון שמפורט בפרק זה ובאופן שכולל את התיקונים בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995 (בפרק זה – חוק הביטוח הלאומי), שצפויים להתבצע במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2025) (הקפאת שכר נושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות מקומיות בשנת 2025 והעלאת דמי ביטוח לאומי), התשפ"ה–2024 (בפרק זה – חוק ההתייעלות הכלכלית).

סעיף 2 לפסקה (1)

סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי קובע, בין השאר, כי אוצר המדינה יקציב למוסד לביטוח לאומי, לכל שנת כספים, סכום השווה לשיעור הקבוע באותו סעיף ביחס לאותה שנה, מהתקבולים שגובה המוסד לביטוח לאומי, בכל ענפי הביטוח השונים, כפי שהם מפורטים בלוח י', ומתשלומי אוצר המדינה לפי סעיף קטן (ג1) לסעיף 32 האמור.

כדי להתכנס למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך ובשל הצורך לממן את הוצאות מלחמת "חרבות ברזל", מוצע לקבוע כי היקף הקצבות אוצר המדינה למוסד

[1] ס"ח התשנ"ה, עמ' 210; התשפ"ד, עמ' 1491.

(2) בסעיף 334(א), אחרי ההגדרה "תקופת תשלום" יבוא:

""מדרגת גבייה מופחתת" – סכום של 7,522 שקלים חדשים, כשהוא מעודכן ב־1 בינואר של כל שנה, החל משנת 2026, לפי שיעור השינוי של המדד שפורסם לאחרונה לפני אותו יום לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום 1 בינואר של השנה הקודמת;";

(3) בסעיפים 341, 342 ו־345ב ובלוח י', בכל מקום, במקום "60%" מהשכר הממוצע במשק" יבוא "מדרגת הגבייה המופחתת".

פרק ב' – תחילה

3. תחילתו של פרק זה ביום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026).

דברי הסבר

לביטוח לאומי ביחס לשנת 2025 ואילך, יקטן בהתאם לשווי התיקון שמפורט בפרק זה ובאופן שכולל את התיקונים שצפויים להיקבע במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית. בהתאם לכך, מוצע לשנות את השיעורים הקבועים בסעיף זה ביחס לשנת 2026 והלאה.

לפסקאות (2) ו־(3)

בהתאם לסעיף 337 לחוק הביטוח הלאומי, שיעור דמי הביטוח הלאומי נקבעים, ככלל, כאחוז מההכנסה, לפי שיעורים שמפורטים בלוח י' לחוק הביטוח הלאומי (בפרק זה – לוח י') ובהתאם להוראות פרק ט"ו לחוק האמור.

בהתאם לסעיף 341 לחוק הביטוח הלאומי ולפי טור ג' בלוח י', על החלק מההכנסה שעד 60% מהשכר הממוצע, של מבוטח שהוא עובד, מבוטח שהוא עובד עצמאי ומבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי, כמשמעותו בסעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי, חלים שיעורים מופחתים של דמי ביטוח (בפרק זה – מדרגת השיעור המופחת). מדרגת השיעור המופחת מתעדכנת, בהתאם להגדרתה, לפי מנגנון העדכון של השכר הממוצע, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי וכמשמעותו בסעיף 2 לחוק.

בהתאם לחוק התוכנית המאזנת (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2024), התשפ"ד–2024 (בפרק זה – חוק התוכנית המאזנת), השכר הממוצע, כהגדרתו בסעיף 1 וכמשמעותו בסעיף 2, לעניין גביית דמי ביטוח, יהיה בשנת 2025 השכר הממוצע שהיה ביום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024).

במטרה להתאים בין מנגנון העדכון של מרבית התגמולים והתשלומים שמשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי לבין מנגנון העדכון של מדרגת השיעור המופחת, ובשים לב לכך שגם מנגנון העדכון של ההכנסה המרבית שממנה נגבים דמי ביטוח לאומי מתעדכן בהתאם למדד, מוצע לשנות החל מיום התחילה את מנגנון העדכון של מדרגת השיעור המופחת כך שהוא יתעדכן לפי השינוי של המדד. לצורך כך, מוצע להוסיף הגדרה בסעיף 334 לחוק הביטוח הלאומי של "מדרגת הגבייה המופחתת". מדרגה זו תוגדר כסכום נומינלי של 7,522 שקלים חדשים – גובה מדרגת השיעור המופחת נכון ליום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025), אשר יתעדכן אחת לשנה, החל משנת 2026, ביום 1 בינואר לפי השיעור של השינוי במדד שהיה החל מיום 1 בינואר של השנה הקודמת ועד ליום 1 בינואר שבו מתבצע העדכון. בהתאם, מוצע לתקן בפרק ט"ו ובלוח י', את ההתייחסות לחלק של 60% מהשכר הממוצע ולהחליפו להגדרת מדרגת הגבייה המופחתת האמורה.

להוראות אלה השפעה ישירה גם על דמי ביטוח בריאות. שכן, בהתאם להגדרה "הכנסה" שבחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994, הכנסה לעניין חוק זה היא הכנסה שמעביד חייב בתשלום דמי ביטוח לאומי ממנה, ולגבי מי שאינו עובד – ההכנסה שממנה הוא חייב בתשלום דמי ביטוח לאומי, בהתאם להוראות חוק הביטוח הלאומי.

סעיף 3 מוצע לקבוע כי יום התחילה של חוק הביטוח הלאומי כנוסחו בפרק זה יהיה ביום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026). וזאת, כמפורט לעיל, לנוכח התיקון הקבוע בחוק התוכנית המאזנת, שלפיו מדרגת הגבייה המופחתת בשנת 2025 תהיה מדרגת הגבייה שהייתה ביום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024). על כן, התיקון המוצע בנוגע למנגנון עדכון מדרגת הגבייה המופחתת יחל מיום התחילה.

פרק ג': מסים

סימן א' : קרנות השקעה

תיקון פקודת מס הכנסה

4. בפקודת מס הכנסה[2] –

דברי הסבר

סימן א': קרנות השקעה

כללי דוח תרומות ענף ההייטק להכנסות המדינה שפורסם על ידי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית בשנת 2024, מצביע על כך שענף הטכנולוגיה העילית (הייטק) הוא אחד הענפים המרכזיים במשק. כך, הענף היה אחראי על 20% מהתוצר בשנת 2023, 53% מהייצוא ועל כ־36% מתשלומי מס הכנסה משכר. בנוסף, ענף זה היה אחראי לכ־40% מהצמיחה בתוצר המדינה בשנים 2018–2023. כמו כן, ענף ההייטק בישראל הוא תחרותי בקנה מידה עולמי: בשנת 2021 שיעור ההוצאה הלאומית למחקר ופיתוח כאחוז מהתמ"ג עמד על 5.6% המהווים כ־88 מיליארד שקלים. מדובר בשיעור ההוצאה הלאומית למחקר ופיתוח הגבוה ביותר מבין מדינות ה־OECD.

עקב תמורות בשווקים ואתגרים גלובליים ובהם משבר הקורונה ומלחמת רוסיה–אוקראינה שהובילו ללחצים אינפלציוניים ועלייה בריבית חסרת הסיכון, לצד תמורות בשוק המקומי, כגון חקיקה הנוגעת למערכת המשפט ומלחמת חרבות ברזל, החל מהמחצית השנייה של שנת 2022 ולאחר שנת שיא בהייטק העולמי בשנת 2021, ענף ההייטק חווה ירידה ניכרת בהשקעות הון סיכון בחברות הייטק עד לשפל של כשבעה מיליארד דולר בשנת 2023 (בדומה לרמות הגיוס של השנים 2018–2019).

במהלך ששת החודשים שקדמו להצעת חוק זו, צוות משרדי הכולל נציגים מרשות המסים, אגף התקציבים ואגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, בשיתוף רשות החדשנות, נפגש עם בכירי תעשיית ההייטק, במסגרת שולחנות עגולים שנערכו עימם, במטרה לגבש חבילה של צעדי מיסוי שנועדו לשפר את הסביבה העסקית בעבור חברות ומשקיעי הייטק, וכך להגדיל את ההשקעות בתעשייה ואת צמיחת האקוסיסטם. במסגרת השולחנות העגולים עלה כי לעמדת נציגי המגזר העסקי הוודאות המיסויית בישראל היא נמוכה, ומרתיעה חברות ומשקיעים רבים. מטרת העל בצעדים המוצעים להלן היא לסייע בחיזוק הסביבה העסקית בישראל בכלל, ובדיני המס החלים בה בפרט. לפיכך, הצעדים ממוקדים ביצירת משטר מס אטרקטיבי לחברות ולמשקיעים בתעשיית ההייטק, בעיקר על ידי הגדלת הוודאות המיסויית שנובעת מפעילותם בישראל. זאת, מתוך ההבנה כי ככל שדיני המס בישראל יהיו אטרקטיביים, ודאיים ויציבים, חברות ומשקיעים ישגשגו ויגדילו את תעשיית ההייטק בישראל.

בהתאם לאמור מוצעים בסימן זה ובסימן ב' כמה תיקונים בפקודת מס הכנסה (בפרק זה – פקודת מס הכנסה או הפקודה) ובחוק מס ערך מוסף, התשכ"ו–1975 (בפרק זה – חוק מס ערך מוסף), שמטרתם לשפר את הסביבה העסקית בעבור חברות ובעבור משקיעי הייטק, להגדיל את ההשקעות בתעשייה, ולהביא להגדלת הוודאות המיסויית בפעילות בתחום זה בישראל וזאת לנוכח החשיבות שרואה הממשלה בשימור היתרון התחרותי והאטרקטיביות להשקעות בענף ההיטק, צמיחת חברות ישראליות, והרחבת פעילותן של חברות רב־לאומיות, ומתוך רצון להאיץ את ענף ההייטק לקראת היום שאחרי מלחמת חרבות ברזל.

סעיף 4 לפי המצב המשפטי הקיים, ככלל, לתושב חוץ קיים פטור ממס על רווחי הון הנובעים ממימוש השקעות בחברות ישראליות מכוח סעיפים 97(ב2) ו־97(ב3) לפקודת מס הכנסה (להלן – הפקודה) או מכוח אמנות מס (להלן – הפטור ממס רווח הון לתושבי חוץ). פטורים אלה ניתנים רק אם פעילות ההשקעות אינה מגיעה לכדי עסק ומותנים בכך שרווח ההון לא מיוחס לפעילות של מוסד קבע שיש לתושב החוץ בישראל. כאשר מבוצעת פעילות מאורגנת בישראל של השקעות (לרוב באמצעות נציגות ישראלית אשר מנהלת קרן השקעות), במקרים רבים הרווח הנובע ממימוש ההשקעות הוא רווח המגיע לכדי עסק או לחלופין מדובר ברווח הון המיוחס למוסד קבע של משקיע החוץ בישראל (להלן – הכנסות מהשקעות בישראל). לפיכך במקרים כאמור, תושבי חוץ המבצעים השקעות בחברות עלולים לא להיות זכאים לפטור ממס רווח הון לתושבי חוץ, לרבות אם המשקיע עצמו אינו משתתף באופן עצמאי בפעילות המבוצעת בישראל או אם מדובר במשקיע פסיבי בקרן השקעות הפועלת בישראל. אי־מתן פטור להשקעות כאמור יכול לייצר חסם להשקעות בישראל או הסטת פעילות מישראל משיקולי מיסוי, באופן הפוגע במשק הישראלי בכלל, ובתעשיית ההייטק בפרט.

בהקשר דומה, במצב המשפטי הקיים, גם הכנסות פירותיות שאינן מהוות מימוש של ההשקעה, כגון הכנסות מדיבידנד וריבית שמתקבלות מאותן השקעות, חייבות במס בישראל. כאשר מדובר בהכנסות עסקיות יחויבו ההכנסות האמורות כהכנסה מעסק בישראל (אם הפעילות העסקית הופקה בישראל בהתאם לכללי המקור). ואולם גם אם ההכנסות יסווגו כהכנסה מריבית או מדיבידנד, תושבי החוץ (יחידים וחברות) יחויבו במס על הכנסות אלה. על הכנסות מדיבידנד יחולו השיעורים הקבועים בסעיף 125ב לפקודה ועל הכנסות מריבית או דמי ניכיון יחולו שיעורי

[2] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120; ס"ח התשפ"ד, עמ' 1490.

(1) בסעיף 16א, האמור בו יסומן "(א)" ואחריו יבוא:

"(ב) שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות תנאים שבהתקיימם יינתנו פטור או הנחה ממס לתושב שאינו תושב ישראל, על הכנסות הנובעות מהשקעות שביצע בניירות ערך או בנכסים פיננסיים אחרים או מניהולם, הכול כפי שקבע כאמור; בהתקנת תקנות לפי סעיף קטן זה ישקול השר, בין השאר, שיקולים אלה:

דברי הסבר

המס הקבועים בסעיף 125ג לפקודה. אם המשקיע הוא תושב מדינה שיש לישראל עימה הסכם להקלה ממסי כפל לעניין מס הכנסה (להלן – אמנה), יכול שיחולו השיעורים המוטבים הקבועים באמנה. מאחר שבמקרים מסוימים שיעור המס שבו חייב תושב החוץ על הכנסות מדיבידנד וריבית, במדינת תושבותו, נמוך משיעור המס שחייב בו בישראל בהתאם לדין הפנימי או לאמנת המס, נוצר לתושב החוץ עודף מס שמשולם בישראל שאינו בר־זיכוי במדינת תושבותו. מיסוי זה יכול לייצר גם הוא חסם להשקעות בישראל.

נקודה נוספת שעולה בנוגע למיסוי של הכנסות מהשקעות בישראל, ובייחוד באמצעות קרנות השקעה, היא אופן המיסוי של הכנסותיו מדמי הצלחה של השותף הכללי מנהל קרן. "דמי הצלחה" הוא המונח המקובל בישראל לתיאור התגמול אשר נהוג להעניק לשותף הכללי (נקרא גם: שותף מנהל), המנהל את קרן ההשקעה, בתמורה ל"הצלחתו", כלומר מכירת החברה שבה השקיעה הקרן (אקזיט) ברווח העולה על סכום מסוים שנקבע בהסכם הקרן. הכנסות מדמי הצלחה מוגדרות בישראל כהכנסות עסקיות מאחר שהן נובעות ממתן שירותים של השותף המנהל. כאשר פעילות מתן השירותים שממנה מפיק תושב החוץ את ההכנסות מדמי הצלחה מבוצעת בחלקה או כולה בישראל באמצעות הנציגות הישראלית של מנהל הקרן, רואים את דמי ההצלחה כמופקים בישראל, ולפיכך חייב עליהם מנהל הקרן במס הכנסה בישראל כהכנסה עסקית, גם אם מנהל הקרן הוא תושב חוץ. מיסוי תושב החוץ על הכנסות מדמי הצלחה כהכנסה מעסק, יכול ליצור חסם להשקעות בישראל שכן מייצר תמריץ מיסויי למנהלי הקרנות תושבי החוץ שלא לפעול מישראל.

כדי להסיר חסמים אלה וחסמים דומים אחרים, סעיף 16א לפקודה קובע ששר האוצר רשאי להורות על החזרת מס, כולו או מקצתו, לאדם שאינו תושב ישראל אם סכום המס שאותו אדם שילם בישראל עולה על הסכום שהותר לו, בגלל תשלום זה, בארץ מושבו הקבוע כזיכוי מן המס שחל באותה ארץ על הכנסתו שהושגה או שנקבעה בישראל. סמכות זו נאצלה למנהל רשות המסים. כיום, על פי מדיניות רשות המסים מכוח סמכות זו ניתנים פטורים ממס לתושבי חוץ המשקיעים בחברות ישראליות אם הכנסות אלה מופקות באמצעות קרן השקעות אשר תנאיה ותנאי השקעותיה תואמים את מדיניות המנהל למתן פטורים לפי סעיף 16א האמור. במשך שנים ניתנו ההטבות לקרנות הון סיכון בלבד, על השקעה בחברות בתחילת דרכן, בדגש על חברות טכנולוגיה, זאת במטרה לסייע לצמיחת המשק. עם זאת, כיום ההטבות ניתנות גם לקרנות השקעה פרטיות (Private Equity) על השקעה בחברות בוגרות. בנוסף, כיום, המנהל משתמש בסמכותו לפי הסעיף האמור ונותן הקלות גם למנהל קרן תושב חוץ על דמי הצלחה אשר מפיק בישראל כתמורה בעד שירותיו לקרן.

לצורך מתן ודאות למשקיעים, המנהל מאשר את הזכאות לפטור כבר במועד ההשקעה באמצעות מתן אישור מקדמי לקרנות השקעה שצפויות לנצל את הפטור. עם זאת, האילוץ לקבל את אישור המנהל מייצר קושי בירוקרטי לתושבי החוץ ולקרנות המבקשים להשקיע בחברות ישראליות, וכן התנאים הקיימים מצמצמים את היקף המשקיעים הזכאי לפטור. כמו כן, מנגנון זה מייצר חוסר וודאות למשקיעים ולקרנות ההשקעה מכיוון שהתנאים נקבעו בהנחיות מינהליות אשר יכולות להשתנות באופן תדיר ובהתאם להחלטה של הגורם המינהלי.

מעבר לקשיים שהמנגנון הקיים מייצר למשקיעים ולקרנות ההשקעה, הפרקטיקה הקיימת שבה האישורים שמקנה המנהל מכוח סעיף 16א לפקודה מוגבלים לתצורה ולתנאים שלא מוגדרים בחוק, ושנקבעו ברבות השנים על ידי רשות המסים באופן שאינו שקוף וברור לציבור, בעייתית מבחינה ציבורית ומשפטית. בסוף שנת 2017 פורסם בעניין זה דוח מבקר המדינה ובעקבותיו התקיים דיון בוועדת הכספים של הכנסת. הביקורת הציבורית התמקדה בשלושה היבטים כמפורט להלן:

(1) ביקורת על כך שלשון סעיף 16א לפקודה מאפשרת לכאורה החזר מס לתושב חוץ ולא פטור ממס;

(2) ביקורת על מתן הטבות מס בסכומים ניכרים במסגרת החלטות פרטניות ולא מכוח סמכות מפורשת בחוק תחת קריטריונים אחידים וברורים;

(3) ביקורת על העדר שקילת עלות ההטבות מול התועלת שבהן.

עמדתם של גורמי המקצוע ברשות המסים ובמשרד האוצר בשנים האחרונות וגם כיום היא שיש ערך בהשקעות באמצעות קרנות השקעה שונות וכי יש לשמר את ההטבות למשקיעים באמצעות קרנות אלה, ובייחוד למשקיעים זרים, לצורך שימור מעמדה של ישראל כיעד מבוקש להשקעות. על כן, במטרה לעודד השקעות במשק הישראלי, ככלל, ובפרט במגזר הטכנולוגיה, ולצורך שיפור יכולתו של המגזר העסקי למשוך השקעות לישראל בתנאי תחרות בין־לאומיים במשטר המס, מוצע לקבוע סעיפי הסמכה מפורשים בחוק לקביעת הטבות למשקיעים כאמור על ידי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת.

(1) הצורך לעודד השקעה מסוימת בשל התועלת המשקית הנובעת ממנה בהתאם למטרות המפורטות בסעיף 1 לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט–1959[3];

(2) מידת הסיכון הכרוך בהשקעה;

(3) המיסוי שצפוי לחול על המשקיע במדינת תושבותו;

(4) הפסד הכנסות המדינה הצפוי ממסים;

(5) אפשרות השימוש לרעה בפטור או בהנחה ממס לצורך הפחתת מס בלתי נאותה.";

דברי הסבר

בדומה למצב המיסוי החל על תושבי חוץ, כפי שפורט לעיל, הכנסות מעסק של קרן השקעות המיוחסות לתושב ישראל מוגדרות גם הן כהכנסות עסקיות של כלל השותפים. זאת משום שהסיווג בין הכנסה עסקית להכנסה אחרת וקביעת מקור ההכנסה נעשה ברמת השותפות ומחייב את השותפים כולם, ללא קשר למידת מעורבותם בפעילות השותפות. למנהל רשות המסים לא קיימת סמכות רחבה, כפי שקיימת מכוח סעיף 16א לפקודה, לתת הטבות להכנסות העסקיות שמיוחסות מהשותפות לתושב ישראל, גם אם הוא שותף מוגבל (אף על פי שיש לו סמכות מוגבלת לעשות זאת לתקופה קצרה מכוח סעיף 63(ה) לפקודה). סיווג ההכנסה מהשקעותיו של משקיע ישראלי כהכנסה עסקית, למרות שמדובר בשותף פסיבי בקרן השקעות, מייצר נטל מיסויי גבוה ביחס למשקיע כאמור המשקיע באופן פסיבי בשוק ההון. נטל זה, אף על פי שמוצדק מבחינת מדיניות המיסוי הכללית, מייצר חסם בפני השקעות באמצעות קרנות השקעה.

כחלק מהתכלית של עידוד השקעות באמצעות קרנות השקעה הפועלות בישראל, מוצע במסגרת הצעה זו, גם לקבוע סעיף הסמכה לשר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בתקנות שיראו הכנסה שמיוחסת משותפות לתושב ישראל מהסוג אשר יקבע מניירות ערך או מנכס פיננסי אחר שמתקיימים בה תנאים שיקבע, כהכנסה ממקור פסיבי או כרווח הון.

ההתנהלות של רשות המסים מול הקרנות הייתה עד כה גמישה יחסית וכיסתה מגוון רחב של מקרים ומבני השקעות. הענקת הסמכות לשר האוצר לקבוע את הפטורים בתקנות תאפשר לשמר את הגמישות האמורה ותוכל לתת מענה במקרים שבהם ישנה הצדקה מקצועית למתן הטבה גם במקרים מורכבים. עם זאת, כדי להתוות את המדיניות של השר בחקיקה, מוצע לקבוע שבהתקנת התקנות, ישקול השר, בין היתר, שיקולים שונים הרלוונטיים לקבלת החלטה בהקשר זה.

לפסקה (1)

כמפורט לעיל, סעיף 16א מקנה כיום סמכות לשר האוצר, להורות על החזרת מס, כולו או מקצתו, לאדם שאינו תושב ישראל אם סכום המס שאותו אדם שילם בישראל עולה על הסכום שהותר לו, בגלל תשלום זה, בארץ מושבו הקבוע כזיכוי מן המס שחל באותה ארץ על הכנסתו שהושגה או שנקבעה בישראל. מהסיבות שתוארו לעיל, מוצע להסמיך את שר האוצר לקבוע בתקנות תנאים למתן פטור או הנחה ממס לתושב שאינו תושב ישראל על הכנסות מסוימות הנובעות מהשקעות שביצע בניירות ערך או בנכסים פיננסיים אחרים, או מניהולן, והכול כפי שקבע השה. הסעיף המוצע נועד בעיקרו לצורך מתן פטור או הקלה למנהלי השקעות עצמם שאינם תושבי ישראל, ולמתן פטור על דיבידנד או ריבית, מכיוון שכפי שיפורט להלן, סעיפי ההסמכה האחרים אשר מוצע לקבוע יספיקו כדי לפטור את המשקיעים הפסיביים אשר יש להם הכנסות ממימושים של השקעות בישראל.

כאמור לעיל, מוצע להתוות את שיקול דעת השר בקביעת התקנות. לפי המוצע, בהתקנת תקנות לפי סעיף קטן זה ישקול השר, בין השאר, את השיקולים המפורטים בסעיף (להלן – שיקולים בדבר עידוד השקעות בישראל). במסגרת אלה, ישקול השר את הצורך לעודד השקעה מסוימת והתועלת המשקית הנובעת ממנה. זאת בהתייחס למידת הסיכון הכרוך בהשקעה ולאור המטרות המפורטות בסעיף 1 לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט–1959, הכוללות, בין השאר, עידוד השקעות הון ויוזמה כלכלית, לשם פיתוח הייצור של משק המדינה, שיפור יכולתו של המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בין־לאומיים ויצירת תשתית למקומות עבודה בת־קיימה. בהתאם לכך, לדוגמה, צפוי שהשר ישתמש בסמכותו כדי לעודד השקעות בחברות טכנולוגיות לצורך עידוד ההשקעות בתעשיות עתירות ידע.

כמו כן, מוצע שהשר ישקול את מאפייני המס של תושבי החוץ במדינת התושבות. אם מאפייני המשקיע מביאים לכך שלא יוטל עליו מס במדינת החוץ, הנטל הכלכלי של תשלום המס בישראל ייפול על כתפי המשקיע עצמו במלואו, ובמקרים אלה יש הצדקה מיוחדת לתת פטור ממס למשקיע, כך לדוגמה, בהתאם לאמור ייתכן שיינתן פטור ממס להכנסות מהשקעות של מוסדות ציבור הפטורים ממס במדינות תושבותן או לגופים ממשלתיים של מדינות זרות. לבסוף, על השר לשקול את הפסד הכנסות המדינה

[3] ס"ח התשי"ט, עמ' 234.

(2) בסעיף 63, במקום סעיף קטן (ה) יבוא:

"(ה) שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות תנאים שבהתקיימם ייחשב חלקו של שותף בהכנסת השותפות כהכנסה פסיבית או כרווח הון, ובלבד שההכנסה היא מניירות ערך או מנכס פיננסי אחר, הכול כפי שקבע כאמור; לעניין זה, "הכנסה פסיבית" – הכנסה מריבית, מהפרשי הצמדה או מדיבידנד, שאינה הכנסה מעסק או ממשלח יד; בהתקנת תקנות לפי סעיף זה ישקול השר, בין השאר, שיקולים אלה:

(1) השיקולים המפורטים בסעיף 16א(ב);

(2) אופי פעילותו של השותף בשותפות;

דברי הסבר

ממסים, שכן הניסיון מראה כי מדובר בפעילות בהיקף רב ובסכומים משמעותיים.

יובהר, כי הסמכות הנתונה לשר ושנאצלה למנהל רשות המסים לפי סעיף 16א הקיים תישמר גם לאחר התיקון. קביעת ההסדר המקיף בתקנות נועדה לעגן את האפשרות למתן פטור מהכנסות של מי שאינו תושב ישראל (בניגוד להחזר) ולייצר ודאות למשקיעים, ובייחוד למשקיעים בחברות טכנולוגיות, אך עדיין ייתכן שיידרשו מקרים שבהם רצוי לתת החזר לתושבי חוץ המשקיעים בישראל, ואין הכוונה לייצר הסדר שלילי לגבי השקעות אחרות אשר יכול שיינתן להם החזר. בהקשר זה יצוין, שלפי פרשנות תכליתית של סעיף 16א הקיים, עמדת רשות המסים היא שאף על פי שהסעיף הנוכחי מתייחס ל"החזר מס" הסמכות הנתונה בו מאפשרת גם מתן פטור או הנחה ממס. עם זאת, כמפורט לעיל, מטרת התיקון המוצע היא כי הפטורים וההנחות מהמס יוסדרו במסגרת התקנות שיותקנו מכוח סעיף 16א(ב) המוצע. על כן, הכוונה בתיקון היא שלאחר התקנת התקנות נושא זה יוסדר בחקיקת המשנה, וייווצר הסדר שלילי שאינו מאפשר לשר האוצר או למי שנאצלה לו הסמכות לפי סעיף 16א(א) לתת פטור או הנחה מראש, אלא רק לתת החזר.

לפסקה (2)

סעיף 63 לפקודה קובע את אופן המיסוי של שותפויות בישראל. כאמור לעיל, לפי הוראות הסעיף האמור ייחוס ההכנסה לשותף שומרת על אופי ההכנסה כפי שהיא מסווגת בידי השותפות. כך למשל הכנסה מעסק בידי השותפות תיחשב כהכנסה מעסק בידי כל אחד מהשותפים לרבות בידי שותפים שלא עסקו בפעילותה של השותפות (להלן – שותפים פסיביים). מצב משפטי זה מוביל לכך שמשקיעים מוגבלים פסיביים אשר משקיעים בשותפויות השקעה שפעילות השקעתן יכולה להגיע לכדי עסק, יחויבו במס על הרווחים מההשקעה של השותפות, כגון רווחים ממימושים, ריבית ודיבידנד, כהכנסה עסקית. מצב משפטי זה יוצר חסם להשקעות של משקיעים פסיביים ישראלים וזרים בשותפויות השקעה הפועלות בישראל ובעסקאות משותפות אחרות הכוללות פעילות מאורגנת בישראל, בין השאר, בשל המיסוי הגבוה יותר שחל על הכנסות עסקיות לעומת הכנסות פסיביות ובשל אי־הוודאות בנוגע לסיווג ההכנסה בידם, אשר תלויה בסיווג ההכנסה בידי השותפות או העסקה המשותפת.

סעיף 63(ה) לפקודה, כפי שמנוסח כיום, קובע כך:

"(1) המנהל רשאי להורות לענין שותפויות מוגבלות מסוימות שקבע, שיש להן הכנסה מעסק לפי סעיף 2(1), כי יראו את הכנסתו החייבת של שותף מוגבל, שהתקיימו לגביו התנאים שקבע המנהל, כולה או חלקה, כרווח הון לפי חלק ה', למשך תקופה שאינה עולה על 183 ימים, והכל בתנאים ובתיאומים שהורה; לענין זה, "שותפות מוגבלת" ו"שותף מוגבל" – כמשמעותם בפקודת השותפויות [נוסח חדש], התשל"ה–1975.

(2) שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת רשאי, בתקנות, להאריך את תקופת תוקפה של הוראה שנתן המנהל לפי פסקה (1) לתקופה, בתנאים ובתיאומים שקבע."

מוצע להחליף סעיף קטן זה, אשר מקנה סמכות לקביעת הוראות פרטניות לשותפויות ספציפיות, ולהסמיך את שר האוצר לקבוע בתקנות, באישור ועדת הכספים של הכנסת, כי חלקו של שותף מהסוג אשר יקבע, בהכנסה של שותפות מניירות ערך או מנכס פיננסי אחר שמתקיימים בה תנאים שיקבע, ייחשב בידי אותו שותף כהכנסה ממקור פסיבי או כרווח הון, והכול בתנאים שקבע השר באישור ועדת הכספים של הכנסת. יובהר כי הסמכות המוצעת בסעיף זה תאפשר קביעה כאמור גם לגבי תושב ישראל ולא רק לגבי תושבי חוץ. כמו כן, יובהר כי סיווג ההכנסה של השותף המוגבל כהכנסה פסיבית תחול לגבי כלל ההוראות החלות לגבי הכנסה כאמור, לרבות שיעורי המס המוגבלים החלים לגבי הכנסות פסיביות מסוימות ולרבות ההגבלות הקיימות על קיזוז הפסדים שנוצרו מפעילות אשר אם הייתה מפיקה הכנסה היא הייתה חייבת במס כהכנסה פסיבית. עם זאת, התקנות לא נועדו להתגבר על הוראות אחרות בפקודה המתייחסות למיסוי שותפויות שלא קשורות לסיווג מקור ההכנסה.

מעבר לקביעת כללים ברורים בעניין זה בתקנות, ההסמכה המוצעת גם מרחיבה את הסעיף הקיים בכך שתאפשר לקבוע בתקנות שינוי סיווג הכנסה עסקית גם

(3) אופן סיווג ההכנסה בידי השותף אילו היה מפיק את ההכנסה שלא במסגרת השותפות.";

(3) בסעיף 97, אחרי סעיף קטן (ב3) יבוא:

"(ב4) שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות תנאים שבהתקיימם יחולו ההוראות לפי סעיפים קטנים (ב2) או (ב3), לפי העניין, על רווח הון של תושב חוץ, כאמור באותם סעיפים קטנים, אף אם רווח ההון במפעל הקבע שלו בישראל; בהתקנת תקנות לפי פסקה זו ישקול השר, בין השאר, את השיקולים המפורטים בסעיף 16א(ב).";

(4) אחרי סעיף 125ג יבוא:

"תקנות בדבר שיעור מס מופחת על דמי הצלחה לתושב ישראל

125ג1. (א) שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות תנאים שבהתקיימם ההכנסה המיוחסת לשותף בשותפות שהוא יחיד תושב ישראל, בשל זכאותו לדמי הצלחה, תחויב במס בשיעור מופחת של 32%, הכול כפי שקבע כאמור; בהתקנת תקנות לפי סעיף זה ישקול השר את השיקולים כאמור בסעיף 16א(ב); לעניין זה, "דמי הצלחה" – החלק שלו זכאי שותף ברווחי השותפות מהשקעות בניירות ערך או בנכס פיננסי אחר, שלא בתמורה להשקעתו הכספית בשותפות."

דברי הסבר

להכנסה פסיבית אחרת כגון ריבית או דיבידנד ולא רק לגבי סיווגה כרווח הון כפי שקיים היום. כמו כן, הסמכות היום בסעיף ניתנת כאמור רק לגבי "שותף מוגבל" ב"שותפות מוגבלת" כמשמעותם בפקודת השותפויות. ההצעה תאפשר להתקין תקנות גם לגבי שותפויות שאינן מוגדרות כשותפויות מוגבלות.

גם בהסמכה זו מוצע להבנות את שיקול דעת השר כך שישקול את השיקולים בדבר עידוד השקעות בישראל, וזאת בנוסף לשיקולים נוספים שמוצע לקבוע, המיוחדים לעניין עידוד השקעות פסיביות באמצעות שותפויות. השיקול הראשון מבין השיקולים האלה הוא אופי פעילותו של השותף בשותפות, כלומר, אם השותף לוקח חלק פעיל בפעילות העסקית של השותפות עצמה או שהוא רק שותף מוגבל בשותפות או שותף שאינו מוגבל שהשתתפותו בפעילות השותפות מתמצית בהשקעה כספית בשותפות. השיקול הנוסף אשר מוצע להתחשב בו הוא אופן סיווג ההכנסה בידי השותף אילו היה מפיק את ההכנסה שלא במסגרת השותפות.

לפסקה (3)

כפי שנכתב לעיל, בישראל מתן הפטור לתושב זר ממס על רווחי הון מותנה בכך שרווח ההון אינו במפעל קבע של תושב החוץ בישראל. מוצע להוסיף לסעיף 97 לפקודה את סעיף קטן (ב4) ולהסמיך את שר האוצר לקבוע, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את התנאים שבהתקיימם יחולו הוראות סעיפים קטנים (ב2) ו־(ב3) שבאותו סעיף על רווח הון של תושב חוץ, כך שיהיו פטורות ממס רווח הון אף אם רווח ההון היה במפעל קבע. יובהר כי במסגרת התקנות שיותקנו מכוח הסעיף הקטן המוצע, יהיה שר האוצר רשאי לפטור גם הכנסות עסקיות של שותפות שמיוחסות לתושב החוץ, אם אותן הכנסות מסווגות כרווח הון לפי התקנות שיותקנו מכוח סעיף ההסמכה בסעיף 63(ה) כנוסחו המוצע.

לפסקה (4)

כאמור בחלק הכללי, עמדת רשות המסים היא כי הכנסה מדמי הצלחה היא הכנסה מעסק, אך עם זאת מיסוי דמי ההצלחה של שותף בקרנות השקעה נעשה לפי הסדרים המפורטים בין השאר בחוזר מס הכנסה מספר 9/2018. לצורך עידוד השקעות והגברת הוודאות בעבור השותפים המנהלים, מוצע לאפשר לשר האוצר לקבוע, באישור ועדת הכספים של הכנסת, תקנות שיסדירו את התנאים שבהם הכנסה המיוחסת לשותף תושב ישראל בשל זכאותו לדמי הצלחה מתוך רווחי קרן שמקורם בהשקעות בניירות ערך או בנכס פיננסי אחר, תחויב במס בשיעור קבוע של 32%, לעומת ההסדר היום המחיל על כך שיעור מס החל על הכנסה מעסק. יצוין שאם השותף עצמו הוא שותפות, ההטבה כאמור גם תוכל להינתן לשותפים המחזיקים באותה השותפות, אם דמי ההצלחה מיוחסים להם, ובלבד שהדבר ייקבע בתקנות שיותקנו בהתאם לסעיף המוצע.

יובהר, שלגבי דמי הצלחה של תושב שאינו תושב ישראל, יהיה ניתן להשתמש באופן דומה בסמכות שר האוצר להתקנת תקנות לפי סעיף 16א כנוסחו המוצע בפסקה (1) כמפורט לעיל.

תיקון חוק מס ערך מוסף

5. בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975[4] (בפרק זה – חוק מס ערך מוסף) –

(1) בסעיף 30, בסוף סעיף קטן (א) יבוא:

"(20) מתן שירותי ניהול לשותפות – לגבי חלק העסקה המחושב לפי שיעור השקעתם של השותפים שהם תושבי חוץ בשותפות האמורה ביחס לכלל השקעות השותפים בשותפות זו, הכול כפי שקבע שר האוצר בתקנות, באישור ועדת הכספים של הכנסת.";

(2) בסעיף 31, בסופו יבוא:

"(6) מתן שירותי ניהול על ידי שותף לשותפות, שהתמורה המשולמת בעדם ניתנה כדמי הצלחה, הכול כפי שקבע שר האוצר בתקנות, באישור ועדת הכספים של הכנסת; בהתקנת תקנות לפי סעיף זה ישקול שר האוצר את השיקולים כאמור בסעיף 16א(ב) לפקודת מס הכנסה; לענין זה, "דמי הצלחה" – כהגדרתם בסעיף 1ג125 לפקודת מס הכנסה."

סימן ב': שינוי מבנה ומיזוג

תיקון פקודת מס הכנסה

6. בפקודת מס הכנסה –

(1) בסעיף 103, בהגדרה "מיזוג", בפסקה (2), במקום "80%" יבוא "70%";

דברי הסבר

סעיף 5 בהמשך לחקיקה המוצעת בפקודת מס הכנסה כמפורט לעיל, מוצעים גם תיקונים בחוק מס ערך מוסף אשר נועדו לעודד השקעות בקרנות השקעה בישראל. הבעייתיות בהקשר של חוק מס ערך מוסף מתעוררת לגבי חיוב הכנסות של מנהל הקרן במס ערך מוסף, באופן אשר פוגע בתמריץ לביצוע השקעות בישראל, והכול כמפורט להלן.

לפסקה (1)

כיום ייתכנו מצבים שבהם דמי ניהול בקרנות השקעה יחויבו בתשלום מס ערך מוסף, גם אם השותפות מורכבת בעיקרה משותפים שהם תושבי חוץ, וזאת אף על פי שעל שירות הניתן לתושב חוץ ככלל מוטל מס ערך מוסף בשיעור אפס. זאת בשל העובדה שהשירות שניתן על ידי הקרן ניתן בנוסף לתושבי החוץ גם לתושבי ישראל (לרבות באמצעות השתתפות בניהול חברות המטרה הנרכשות על ידי הקרנות), ובהתאם לסעיף 30(א)(5) לחוק מס ערך מוסף לא יוטל מס ערך מוסף בשיעור אפס אם נושא ההסכם הוא מתן השירות בפועל, נוסף על תושב החוץ, גם לתושב ישראל בישראל.

לפיכך, וכדי לעודד את השקעותיהם של תושבי חוץ באמצעות קרנות השקעה וליצר ודאות, מוצע בסעיף 30(א)(20) לחוק מס ערך מוסף לקבוע כי דמי הניהול ביחס להשקעותיהם של תושבי חוץ בשותפויות יזכו למס ערך מוסף בשיעור אפס, וזאת בהתאם לשיעור חלקם של תושבי החוץ בהשקעות בשותפות (לרבות אם התשלום בשל ההשקעה טרם שולם בפועל), הכול כפי שיקבע שר האוצר בתקנות באישור ועדת הכספים של הכנסת; זאת, אף אם נושא ההסכם הוא מתן השירות בפועל, גם לתושב ישראל בישראל.

לפסקה (2)

סעיף 31 לחוק מס ערך מוסף קובע פטורים ממס ערך מוסף לעסקאות מסוימות המנויות בסעיף. במטרה לעודד השקעות בקרנות שאותן מנהלים שותפים בישראל, מוצע לקבוע כי הטבה זו של הפטור תחול גם לגבי דמי הצלחה המשולמים לשותף בקרן השקעות; מוצע להסמיך את שר האוצר לקבוע לעניין זה תקנות, באישור ועדת הכספים של הכנסת, שיסדירו את התנאים שבהתקיימם יינתן הפטור כאמור. בהתקנת התקנות לפי סעיף זה מוצע שיישקלו אותם השיקולים הנלקחים בחשבון לצורך התקנת התקנות המוצעות בפקודת מס הכנסה למנהלי קרנות, וצפוי שהפטור בתקנות יינתן על דמי הצלחה במקרים הדומים במהותם למקרים שבהם יקבלו שותפים את ההטבות לפי התקנות אשר יותקנו בהתאם לסעיף 1ג125 לפקודת מס הכנסה כנוסחו המוצע בסעיף 4(4) לסימן זה.

סימן ב': שינוי מבנה ומיזוג

כללי בהמשך לאמור בחלק הכללי לסימן א' ובכלל זה שיפור הסביבה העסקית בעבור חברות ובעבור משקיעי הייטק, הגדלת ההשקעות בתעשייה והגדלת הוודאות המיסויית בפעילות בתחום זה בישראל, בסימן זה מוצעים תיקונים לחלק ה'2 לפקודת מס הכנסה (להלן – חלק ה'2), שעניינו שינוי מבנה ומיזוג שאינם חייבים במס, כמפורט להלן.

סעיף 6 לפסקה (1)

סעיף 103 לפקודה מגדיר "מיזוג" לעניין חלק ה'2. פסקה (2) של ההגדרה כוללת שינוי מבנה בדרך של החלפת מניות, אף על פי ששינוי מבנה כאמור אינו מיזוג

[4] ס"ח התשל"ו, עמ' 72.

(2) בסעיף 103ג –

(א) בפסקה (6) –

(1) בפסקת משנה (א), במקום "10%" יבוא "5%", ובסופה יבוא "ובלבד שאם סך הזכויות האמור, במועד המיזוג, עמד על 5% לפחות ולא עלה על 10% משווי השוק של הזכויות בחברה הקולטת, המנהל אישר מראש כי תוכנית המיזוג עומדת בתנאים המפורטים בסעיף זה";

(2) בפסקת משנה (ב), במקום "תשעה" יבוא "תשעה עשר", ובסופה יבוא "ובלבד שאם שווי השוק האמור, במועד המיזוג, היה פי תשעה לפחות משווי השוק של חברה אחרת המשתתפת במיזוג, ולא עלה על פי תשעה עשר משווי השוק של החברה האמורה, המנהל אישר מראש כי תוכנית המיזוג עומדת בתנאים המפורטים בסעיף זה";

דברי הסבר

לפי חוק החברות, התשנ"ט–1999 (בסימן זה – חוק החברות), או לפי צו בית משפט. הכוונה לעסקה בין חברות שבה, בין השאר, מועברים 80% לפחות מן הזכויות בחברה הנעברת לחברה אחרת ("החברה הקולטת") בתמורה למניות שיוקצו בחברה הקולטת. סעיף 103כ לפקודה קובע את התנאים שבהם מיזוג על דרך של החלפת מניות, כאמור בפסקה (2) להגדרה "מיזוג" שבסעיף 103 האמור, לא יחויב במס.

השיעור הגבוה שנקבע בהגדרה מקשה על יכולתן של חברות מסוימות לבצע מיזוג פטור ממס, עקב הגדלת העלות לביצוע עסקה מסוג זה, שכן על החברות להחליף ביניהן שיעור גדול של השליטה בחברה. לאור זאת, מוצע לקבוע שהעברה של 70% לפחות מן הזכויות בחברה או בכל אחת מהחברות לחברה אחרת בתמורה למניות שיוקצו בחברה האחרת, תספק כדי להיחשב מיזוג לעניין חלק ה'2, במקום שיעור של 80% כאמור לעיל. הפחתת השיעור כאמור תקל על החברות לבצע שינוי מבנה פטור ממס, באופן שעדיין יהיה דומה למקובל בעולם בעניין זה, שבו השיעור הנדרש הוא בין 95% ל־70%.

לפסקה (2)(א)

סעיף 103ג לפקודה קובע את התנאים שבהתקיימם יחולו ההטבות לפי הפרק השני לחלק ה'2 לפקודה לגבי מיזוג. תנאי מהתנאים הקבועים בסעיף 103ג בעניין מיזוג עוסק ביחסי הגודל בין החברות המתמזגות. כך, סעיף 103ג(6)(א) קובע כי סך הזכויות של כלל בעלי הזכויות בחברות המשתתפות במיזוג יהיה, במועד המיזוג, לפחות 10% משווי השוק של הזכויות בחברה הקולטת, באותו מועד. סעיף 103ג(6)(ב) קובע, נוסף על התנאי הקודם, כי שווי השוק של כל אחת מהחברות המשתתפות במיזוג לא יעלה על פי תשעה משווי השוק של חברה אחרת המשתתפת במיזוג, במועד המיזוג. כך למשל, חברה קולטת, ששווי השוק שלה ערב המיזוג הוא 90 מיליון ש"ח, המתמזגת עם חברה נעברת בשווי 10 מיליון ש"ח, כך ששווי השוק שלה לאחר המיזוג הוא 100 מיליון ש"ח, מקיימת את התנאים שלעיל אם חלקם של בעלי הזכויות של החברה הנעברת בחברה הקולטת לאחר המיזוג הוא 10%. חברות שאינן עומדות באחד משני התנאים אינן יכולות לבצע מיזוג ללא חבות במס.

מוצע להקל בתנאים ולהרחיב את ההסדר האמור, כך שיתאפשר ביצוע מיזוג ללא חבות במס לפי הוראות הפקודה אם יחסי הגודל בין שתי החברות המשתתפות במיזוג אינם עולים על פי תשעה עשר זו מזו, וחלקם של בעלי הזכויות בחברה הקטנה מביניהן הוא לפחות 5% מהזכויות של החברה הקולטת לאחר המיזוג, בהתאמה. עם זאת, כדי לוודא כי לא מתקיים ניצול לרעה של הקלה זו וכדי להבטיח כי קיים היגיון עסקי וכלכלי במיזוג, וכי הימנעות ממס או הפחתת מס בלי נאותה אינן ממטרות העסקה, מוצע לקבוע כי לגבי מיזוג אשר יחולו לגביו ההטבות בעקבות הרחבת התנאים כמוצע, יידרש אישור מנהל רשות המסים כי תוכנית המיזוג עומדת בתנאי סעיף 103ג. קרי, אישור כאמור יידרש כאשר במועד המיזוג שווי השוק של הזכויות של כלל בעלי הזכויות בחברות המשתתפות במיזוג עומד על 5% לפחות ולא יותר מ־10% משווי השוק של הזכויות בחברה הקולטת, ושווי השוק של כל אחת מהחברות המשתתפות במיזוג עולה על פי תשעה אך לא יותר מפי תשעה עשר משווי השוק של חברה אחרת המשתתפת במיזוג, במועד האמור.

לפסקאות (2)(ב)(1), (3)(א), (4)(א)(1), (4)(ב), (5) ו־(7)(א)(1) ו־(2)

חלק ה'2 לפקודה קובע, בין השאר, הטבות מס שיחולו בעת שינוי מבנה ובכלל זה מיזוג כהגדרתו בסעיף 103 לפקודה, העברת נכסים ופיצול. אחד התנאים לקבלת ההטבות כאמור מתייחס לתקופה שלאחר שינוי המבנה, שבמהלכה נדרשים בעלי הזכויות להמשיך ולהחזיק בזכויותיהם בתנאים ובשיעורים שנקבעו. סעיף 103 לפקודה מגדיר את התקופה האמורה כ"תקופה הנדרשת", וקובע כי כאשר מדובר במיזוג על פי צו בית משפט או בהתאם לחוק החברות (לפי סעיף קטן (1) להגדרת מיזוג), מדובר בתקופה של שנתיים החל במועד המיזוג, או שנה לאחר תום שנת המס שבה ניתן צו המיזוג או אושר המיזוג; לעניין העברת נכסים או פיצול, מדובר בתקופה של שנתיים מיום ההעברה או ממועד הפיצול, לפי העניין.

(ב) בפסקה (8) –

(1) בפסקת משנה (א), הסיפה החל במילים "ובמהלך התקופה הנדרשת לא יפחת" ועד הסוף – תימחק;

(2) פסקאות משנה (א1) ו־(ב) – יימחקו;

(ג) פסקה (9א) – תימחק;

(3) בסעיף 104א –

(א) בסעיף קטן (א), בפסקה (1), פסקת משנה (ב) – תימחק;

(ב) בסעיף קטן (ב1), הסיפה החל במילים "ואם הנכס המועבר הוא קרקע" ועד הסוף – תימחק;

דברי הסבר

לגבי מיזוג כהגדרתו בסעיף 103, חל סעיף 103ג הקובע את התנאים להטבת המס. בין השאר, בפסקה (8) לאותו סעיף נקבע תנאי שלפיו, לאחר ביצוע המיזוג, על כלל בעלי הזכויות בחברות המשתתפות במיזוג להחזיק מייד לאחר המיזוג במלוא הזכויות בחברה הקולטת, ובמהלך התקופה הנדרשת הם רשאים למכור זכויות ובלבד שעד תום אותה תקופה שיעור החזקתם לא יפחת מ־25% מהזכויות בחברה הקולטת. כלומר, בחברות המבצעות מיזוג נדרשים כל בעלי הזכויות המשתתפים במיזוג להחזיק ב־25% מסך המניות בחברה הקולטת במשך התקופה הנדרשת כאמור.

הוראות דומות נקבעו בסעיפים נוספים בחלק ה'2 כמפורט להלן:

סעיפים 104א(א)(1)(ב) או 104ב(א)(1)(ג) לפקודה מתייחסים להעברת זכויות בנכסים. בהתאם לסעיפים אלה, בעלי הזכויות המעבירים נדרשים להחזיק בזכויות בשיעור שלא יפחת מ־25% מכל אחת מהזכויות שבחברות במשך שנתיים מיום ההעברה; סעיף 104ג(א)(4) קובע כלל דומה לגבי העברת מניות של חברה לבעלי מניות חברת האם שלה, כך שבמשך שנתיים מיום ההעברה, לא יפחת שיעור החזקת חברת האם בחברה המעבירה מ־25%; סעיף 105ג(א)(7) קובע את הכלל האמור גם לגבי פיצול, ובהתאם נדרשים כך שבעלי הזכויות שסך הזכויות שבהחזקתם לא יפחת מ־25% מכל אחת מהזכויות שבחברות במשך שנתיים ממועד הפיצול.

תנאי זה נקבע כדי להגביל מכירת זכויות והקצאת זכויות בחברה העוברת שינוי מבנה, כדי להבטיח את עיקרון השמירה על הבעלות הכלכלית בנכסים ובזכויות החברה, שהוא עיקרון יסוד למתן ההטבות הקבועות בחלק שינויי המבנה בפקודה. עם השנים, המגמה הייתה להפחית את שיעור האחזקה הנדרש. כך, בתיקון מס' 95 לפקודה משנת 1993 נקבע תנאי ההחזקה לגבי כלל הזכויות בחברה, ובהמשך בתיקון מס' 242 לפקודה משנת 2017 הופחתו השיעורים האמורים ל־25%. בחלוף השנים עלה כי תנאי זה מייצר תמריץ שלילי לביצוע שינויי מבנה, משום שהוא מגביל את בעלי הזכויות בחברה הקולטת במשך שנתיים ממימוש זכויותיהם, קרי, מכירת המניות שבידיהם, וכי אין בו הכרח. דרישה זו עשויה להביא לדחייה בביצוע עסקאות במניות החברה הקולטת או למניעתן, וחברות עשויות להיתקל בקשיים בגיוס משקיעים לאחר המיזוג, בשל הדרישה לשמור על אחוזי החזקה למשך התקופה הנדרשת.

על כן, והיות שניתן להבטיח את עיקרון השמירה על הבעלות הכלכלית בזכויות החברה באמצעים אחרים, למשל חיוב החברה להחזיק במשך התקופה הנדרשת בנכס המועבר אליה, או קביעה כי כל בעלי הזכויות בחברות המשתתפות מחזיקים יחד מייד לאחר המיזוג במלוא הזכויות בחברה הקולטת, מוצע לבטל את התנאי הקיים הקובע חובת החזקה על בעלי הזכויות שביצעו את שינוי המבנה להחזיק במשך התקופה הנדרשת ב־25% מכל אחת מהזכויות בחברה. זאת בדרך של מחיקת ההוראות השונות בחלק ה'2 לפקודה המתייחסות לתנאי זה, והמפורטות להלן:

בסעיף 103ג(8)(א), מוצע למחוק את המילים "ובמהלך התקופה הנדרשת לא יפחת סך הזכויות המוחזקות בידי בעלי הזכויות האמורים, כולם או חלקם, מ־25% מכל אחת מהזכויות בחברה הקולטת" החלות לגבי מיזוג;

בסעיף 104א(א)(1), מוצע למחוק את פסקת משנה (ב) החלה לגבי העברת זכויות בנכס לחברה תמורת קבלת זכויות באותה חברה, וזו לשונה:

"(ב) במהלך התקופה הנדרשת לא יפחת סך הזכויות שבהחזקתו של המעביר מ־25% מכל אחת מהזכויות בחברה, ואולם הוראות פסקת משנה זו לא יחולו אם הועבר הנכס לחברה עתירת מחקר ופיתוח, כהגדרתה לפי סעיף 103א(ב), ובתנאים שנקבעו לפי אותו סעיף, ובמהלך התקופה הנדרשת לא נמכרו זכויות בידי בעלי הזכויות בחברה האמורה, אשר היו בידיהם מיד לאחר יום ההעברה";

בסעיף 104ב(א)(1), מוצע למחוק את פסקת משנה (ג) החלה לגבי שותפים המעבירים את מלוא זכויותיהם בנכס שבבעלותם המשותפת לחברה תמורת הקצאת מניות בחברה, וזו לשונה:

"(ג) במהלך התקופה הנדרשת לא יפחת סך הזכויות המוחזקות בידי בעלי הזכויות בחברה חדשה או בחברה קיימת, כולם או חלקם, כאמור בפסקת משנה (א) או (ב), מיד לאחר ההעברה כאמור באותן פסקאות משנה, מ־25%

(4) בסעיף 104ב –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) בפסקה (1), פסקת משנה (ג) – תימחק;

(2) פסקה (4) – תימחק;

(ב) בסעיף קטן (ו), במקום הקטע החל במילים "אם התקיימו שני אלה" ועד הסוף יבוא "אם התקיימו התנאים שקבע שר האוצר";

(ג) סעיף קטן (11) – בטל;

(5) בסעיף 104ג, בסעיף קטן (א), פסקה (4) – תימחק;

(6) בסעיף 104ד, פסקה (1א) – תימחק;

(7) בסעיף 105ג, בסעיף קטן (א) –

(א) בפסקה (7) –

דברי הסבר

מכל אחת מהזכויות בחברה, ואולם הוראות פסקת משנה זו לא יחולו אם הועבר הנכס לחברה עתירת מחקר ופיתוח, כהגדרתה לפי סעיף 103א(ב), ובתנאים שנקבעו לפי אותו סעיף, ובמהלך התקופה הנדרשת לא נמכרו זכויות בידי בעלי הזכויות בחברה האמורה, אשר היו בידיהם מיד לאחר יום ההעברה";

בסעיף 104ב(ו), החל לגבי חברה המעבירה נכס לחברה אחרת שבעלי הזכויות בה זהים לחברה, מוצע למחוק את קטע המילים: "אם התקיימו שני אלה: (א) במהלך התקופה הנדרשת לא יפחת סך הזכויות שמחזיקים בעלי הזכויות בחברה המעבירה ובחברה האחות, כולם או חלקם, מ־25% מכל אחת מהזכויות באותן חברות; (ב) התנאים שקבע שר האוצר";

בסעיף 104ג(א), החל לגבי חברה המעבירה לבעלי מניותיה (חברת אם) את כל המניות שהיא מחזיקה בחברה אחרת, מוצע למחוק את פסקה (4), וזו לשונה: "במהלך התקופה הנדרשת לא יפחת סך הזכויות שמחזיקה חברת האם בחברה המעבירה מ־25% מכל אחת מהזכויות באותה חברה";

בסעיף 105ג(א), החל לגבי פיצול, מוצע לתקן את נוסח פסקה (7) כך שבכל אחת מפסקאות משנה (א) ו־(ב) לאותה פסקה, יימחק התנאי המתייחס להמשך החזקה בחברה המתפצלת ובחברה החדשה בשיעור של 25% במהלך התקופה הנדרשת.

לפסקאות (2)(ב)(2), (2)(ג), (4)(ג), (6), (7)(א)(3) ו־(7)(ב)

מוצע למחוק הוראות שנקבעו בהתייחס לתנאי ההחזקה בגובה 25% ועל כן אין בהן עוד צורך. בכלל זה, הוראות אחרות החלות על בעלי זכויות שהתנאי האמור לא חל עליהם לפי הדין הקיים, וכן הוראות הנוגעות למכירת זכויות שלא מרצון, שאינה מהווה שינוי בזכויות לאחר המיזוג, כמפורט להלן:

בסעיף 103ג, מוצע למחוק את פסקאות (8)(א1), (8)(ב) ו־(9א), וזו לשונן:

"(א1) הוראות פסקת משנה (א) לא יחולו על חברה קולטת שהחזיקה, לפני מועד המיזוג, במלוא הזכויות בחברה המעבירה;"

"(ב) בעלי הזכויות המחזיקים בזכויות הנסחרות בבורסה לא ייכללו במנין בעלי הזכויות, לענין פסקת משנה (א), אלא אם כן היו במועד המיזוג בעלי שליטה; לענין זה, "בעלי שליטה" – למעט קופת גמל וקרן נאמנות;"

"(9א) על אף האמור בפסקה (8), לא יראו שינוי בזכויות לאחר המיזוג אם אחד או יותר מבעלי הזכויות בחברות המשתתפות במיזוג – (1) מכר זכויות שלא מרצון; (2) מכר בתקופה שתחילתה שנה ממועד המיזוג, את כל הזכויות שהיו לו בחברה הקולטת לרבות זכויות שהיו למי שהוא צד קשור לו, בתמורה למזומן בלבד; על רוכש הזכות יחולו התנאים כאמור בסעיף זה כאילו היה בעל הזכות בחברה המשתתפת במיזוג במועד המיזוג; שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע תנאים נוספים לענין זה;";

בסעיף 104ב מוצע לבטל את סעיף קטן (11), וזו לשונו:

"(11) בעלי זכויות המחזיקים בזכויות הנסחרות בבורסה לא ייכללו במניין בעלי הזכויות לעניין סעיפים קטנים (א)(1)(ג), (ב) או (ו), אלא אם כן היו, במועד העברת הנכס, בעלי שליטה; לעניין זה, "בעל שליטה" – למעט קופת גמל וקרן נאמנות.";

בסעיף 104ד מוצע למחוק את פסקה (1א), וזו לשונה:

"(1א) לא יראו במכירת זכויות שלא מרצון פגיעה בהמשך ההחזקה בזכויות בחברה;";

בסעיף 105ג(א) מוצע למחוק את פסקאות (7)(ג) ו־(8א), וזו לשונן:

"(7)(ג) בעלי זכויות המחזיקים בזכויות הנסחרות בבורסה, לא ייכללו במנין בעלי הזכויות לענין פסקת משנה (א) אלא אם כן היו בעת הפיצול בעלי שליטה; לענין זה, "בעל שליטה" – למעט קופת גמל וקרן נאמנות;"

"(8א) על אף האמור בפסקה (7), מכירת זכויות שלא מרצון לא יראו בה שינוי בזכויות לאחר הפיצול;".

(1) בפסקת משנה (א), הסיפה החל במילים "ובמהלך התקופה הנדרשת לא יפחת" ועד הסוף – תימחק;

(2) בפסקת משנה (ב), הסיפה החל במילים "ובמהלך התקופה הנדרשת לא יפחת" ועד הסוף – תימחק;

(3) פסקת משנה (ג) – תימחק;

(ב) פסקה (8א) – תימחק;

(ג) פסקה (14) – תימחק;

(8) בסעיף 105י, במקום "סעיפים 104א(ב1), 104ב(א)(4), 104ח ו־105ג(א)(14)" יבוא "סעיפים 104א(ב1) ו־104ח".

פקודת מס הכנסה – תחולה

7. (א) תיקון פקודת מס הכנסה כנוסחו בסעיף 6 לחוק זה יחול על שינוי מבנה כהגדרתו בסעיף 103 לפקודת מס הכנסה, שנעשה ביום פרסומו של חוק זה (בסעיף זה – יום הפרסום) ואילך.

דברי הסבר

לפסקאות (3)(ב), (4)(א)(2) ו־7(ג)

חברות המחזיקות בין שאר נכסיהן בנכסי מקרקעין, מעוניינות לעיתים לבצע שינוי מבנה לשם הפרדת פעילות המקרקעין ממצבת נכסיהם, כדי לגייס משקיעים המעוניינים רק בחלק מפעילויות החברה, ללא נכסי המקרקעין. בעת ביצוע שינוי מבנה שבמסגרתו מועבר נכס המקרקעין לחברה שהיא איגוד מקרקעין לפי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) התשכ"ג–1963 (בפרק זה – חוק מיסוי מקרקעין), מחויבת החברה להשלים בניית מבנה על המקרקעין בתוך חמש שנים משינוי המבנה, ואם לא עשתה כן, יתבטל למפרע שינוי המבנה הפטור והחברה ובעלי מניותיה יחויבו במס על הפרדת הנכסים. תנאי זה מייצר מגבלה משמעותית על היכולת לבצע שינוי מבנה, וכתוצאה מכך חברות עשויות להימנע מהפרדת נכסיהן כך שמצטמצמת היכולת להשקיע בחברות אלה, כאשר המשקיע אינו מעוניין בנכסי המקרקעין של החברה.

הניסיון הנצבר מראה כי תנאי זה, המקשה על ביצוע שינויי מבנה, אינו הכרחי למימוש תכליות שינויי המבנה. לפיכך, וכדי לעודד השקעות בחברות ולהסיר חסמים שאינם הכרחיים בתחום, מוצע לבטל את התנאי ולאפשר לחברות לבצע הפרדת פעילות של נכסי מקרקעין שתהיה פטורה ממס בתנאים הקבועים בפקודה, גם בלי להתחייב להשלים בניית מבנה בתוך 5 שנים על המקרקעין שהועבר אליה. ביטול התנאי האמור מוצע בדרך של מחיקת הוראות הפקודה בעניינו, כמפורט להלן:

בסעיף 104א מוצע למחוק מנוסח סעיף קטן (ב1) את ההתייחסות לתנאי חמש השנים האמור, באמצעות מחיקת המילים "ואם הנכס המועבר הוא קרקע, הושלמה בניית בנין על אותה קרקע בתוך 5 שנים ממועד ההעברה, בהתאם לתנאים שקבע המנהל";

בסעיף 104ב(א) מוצע למחוק את פסקה (4), וזו לשונה:

"(4) הועברה קרקע לחברה כאמור בסעיף קטן זה, שהיא איגוד מקרקעין או שהיתה לאיגוד מקרקעין בעקבות העברת הקרקע, יינתן הפטור הקבוע בסעיף זה רק אם הושלמה בניית בנין על אותה קרקע בתוך 5 שנים ממועד ההעברה, בהתאם לתנאים שיקבע המנהל.";

בסעיף 105ג(א) מוצע למחוק את פסקה (14), וזו לשונה:

"(14) היתה החברה החדשה או החברה המתפצלת איגוד מקרקעין, והועברה קרקע לחברה חדשה – אם הושלמה בניית בנין בהתאם לתנאים שיקבע המנהל על אותה קרקע שהועברה בתוך 5 שנים ממועד הפיצול."

לפסקה (8)

מוצעות התאמות לסעיף 105י לפקודה, שעניינן מחיקת ההפניות הקבועות כיום בלשון הסעיף לסעיפים 104ב(א)(4) ו־105ג(א)(14) שאותם מוצע למחוק כמפורט לעיל.

סעיף 7 מוצע כי ככלל, התיקונים המוצעים יחולו מיום פרסומו של חוק זה. עם זאת, מוצע כי חלק מהקלות יחולו גם ביחס לשינויי מבנה שנעשו לפני יום פרסום החוק. מדובר בהקלות לגבי התנאים שצריכים להתקיים לאחר מועד שינוי המבנה – התנאי בדבר תקופת ההחזקה הנדרשת לאחר שינוי המבנה והתנאי בדבר התקופה שיש לבנות על מקרקעין המועברים לאיגוד. לפי המוצע, אם במועד פרסום החוק טרם חלפה התקופה הנדרשת לקיום התנאי, ההקלה המוצעת תחול לגבי שינויי מבנה אלה, תוך מתן הודעה על כך למנהל.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) –

(1) הוראות סעיפים 103ג(8), 104א(א)(1)(ב), 104ב(א)(1)(ג), 104ב(ו), 104ג(א)(4) ו־105ג(א)(7)(א) ו־(ב), כנוסחם בסעיפים 6(2)(ב), 6(3)(א), 6(4)(א)(1), 6(4)(ב), 6(5) ו־6(7)(א)(1) ו־(2) בחוק זה, יחולו גם על שינוי מבנה שנעשה ערב יום הפרסום, אם ניתנה על כך הודעה למנהל, ובלבד שביום הפרסום טרם הסתיימה התקופה הנדרשת כהגדרתה בסעיף 103 לפקודת מס הכנסה והתקיימו לגבי שינוי המבנה ההוראות החלות לגביו לפי חלק ה׳2 לפקודה כנוסחו ערב יום הפרסום, לפי העניין.

(2) הוראות סעיפים 104א(ב1), 104ב(א)(4), 105ג(א)(14) כנוסחם בסעיף 6(3)(ב), 6(4)(א)(2) ו־6(7)(ג) בחוק זה, יחולו גם על שינוי מבנה שנעשה ערב יום הפרסום, אם ניתנה על כך הודעה למנהל, ובלבד שביום הפרסום טרם חלפה תקופת 5 השנים ממועד העברת הזכויות בקרקע, העברת הקרקע או הפיצול, לפי העניין, והתקיימו לגבי שינוי המבנה ההוראות החלות עליו לפי חלק ה׳2 לפקודת מס הכנסה כנוסחו ערב יום הפרסום, לפי העניין.

סימן ג׳: צמצום ההון השחור

תיקון פקודת מס הכנסה

8. בפקודת מס הכנסה –

(1) בסעיף 32 –

(א) אחרי פסקה (16) יבוא:

"(16א) תשלומים, שיש יסוד סביר להניח שנתינתם מהווה הפרה לפי חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018[5];";

דברי הסבר

סימן ג׳: צמצום ההון השחור

בסימן זה מוצעים כמה תיקונים שמטרתם צמצום ההון השחור ואובדן המס והגברת חובות דיווח לצורך גביית מס.

סעיף 8 הכנסה חייבת במס היא הכנסה לאחר ניכויים, קיזוזים ופטורים שהותרו ממנה לפי כל דין, כלומר המס מוטל על הרווח שנותר בידי הנישום לאחר ניכוי ההוצאות שאותן הוציא לצורך ייצור הכנסתו. עם זאת, במסגרת ההסדר המתיר ניכוי הוצאות שהוצאו לצורך ייצור הכנסה כנגד כלל ההכנסות, קיימות הגבלות על ניכוי הוצאות מסוימות או במקרים מסוימים (כמפורט בסעיפים 18, 30, 31, 32, 32א לפקודת מס הכנסה. הכרה בהוצאות משמעותה הקטנת חבות המס של המבקש.

לפסקה (1)

מוצע לתקן את סעיף 32 לפקודת מס הכנסה, העוסק בניכויים שאין להתירם, ולהוסיף לסעיף כמה הוצאות שלא יהיו מותרות בניכוי, כאשר מטרת התיקונים היא צמצום הוצאות מדומות (פיקטיביות) או הוצאות המקשות על עריכת ביקורת, והעלולות להוות הון שחור לא מדווח המוביל לאובדן מס, או הוצאות שהוצאתן כרוכה בהפרת הוראת חוק שמטרתה מניעת העלמות מס או אי־תשלום מס.

ראשית, מוצעים תיקונים שעניינם עסקאות שנעשות במזומן. ככלל, קיים קושי מובנה לפקח על מקורות המימון והתזרים העסקי של עסקים המתנהלים במזומן, המוביל לקשיים באבחנה בין סכומי כסף לגיטימיים שמקורם בפעילות עסקית לבין סכומי כסף שמקורם בפעילות כלכלית שאינה מדווחת. פעילות עסקית במזומן מייצרת אפשרות להעלמת מס ולהלבנת הון, שמקורו עלול להיות גם בפעילות בלתי חוקית של ארגוני פשיעה וטרור במסווה של פעילות כלכלית לגיטימית, לרוב תוך כדי התחמקות מתשלום מסים שונים. השימוש במזומן במסגרת העסקית מונע את האפשרות של ניטור, פיקוח ומעקב יעיל אחר מקור הכספים והנתיב הסופי שאליו מגיעים הכספים לאחר שהשתלבו במחזור העסקים הלגיטימי של העסקים בישראל. לפיכך, מוצע להוסיף לסעיף 32 לפקודה שתי פסקאות המתייחסות לתשלומים ששולמו במזומן שאותם לא יהיה ניתן להתיר בניכוי:

האחת, פסקה (16א) המוצעת, ולפיה הוצאה שהוציא עוסק במזומן, שיש יסוד סביר להניח כי שולמה תוך הפרת הוראה מהוראות החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018 (בסימן זה – חוק צמצום השימוש במזומן), לא תותר בניכוי. כך למשל, תשלום ששילם עוסק בסכום של למעלה מ־6,000 שקלים חדשים, הוא תשלום שנתינתו מהווה הפרה של חוק צמצום השימוש במזומן, ועל כן, תשלום כאמור לא יותר בניכוי בחישוב מס ההכנסה שלו.

השנייה, פסקה (18) המוצעת, ולפיה הוצאה במזומן לא תותר בניכוי בחישוב הכנסתו החייבת של נישום, אם

[5] ס"ח התשע"ח, עמ' 428; התשפ"ג, עמ' 575.

(ב) בסופו יבוא:

"(18) תשלומים ששולמו במזומן מעבר לסכום הקבוע בסעיף 130א1(א), בניגוד לסעיף הקטן האמור, או תשלומים במזומן שלא דווחו כנדרש לפי סעיף 130א1(ב);

(19) הוצאה שסכומה, בלא מס הערך המוסף, עולה על הסכום הקבוע בסעיף 38(א1) לחוק מס ערך מוסף, בלי שהוקצה לחשבונית המס שהוצאה כנגדה מספר לפי סעיף 47(א2) לחוק האמור.";

(2) בסעיף 32א –

(א) אחרי "אלא אם כן" יבוא "נוכה המס והועבר לפקיד השומה, וכן";

(ב) במקום "על פי סעיפים 161, 166 או 171" יבוא "על פי סעיפים 166 או 171";

(3) אחרי סעיף 130א יבוא:

"הגבלת תשלומים במזומן

130א1. (א) מי שחייב לנהל פנקסי חשבונות לפי סעיף 130, לא ישלם במהלך עסקיו תשלומים במזומן, בסכום מצטבר העולה על 200,000 שקלים חדשים בשנה; בסעיף זה, "מזומן" – כהגדרתו בחוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018.

דברי הסבר

התשלום אסור לפי סעיף 130א1(א) המוצע או אם לא דיווח כנדרש לפי סעיף 130א1(ב) המוצע, כפי שיפורט להלן בדברי ההסבר לפסקה (3).

נוסף על כך, כדי להתמודד עם תופעת הפצת חשבוניות מס אשר הוצאו שלא כדין הגורמת נזק של מיליארדי שקלים בשנה לאוצר המדינה, ובמטרה להילחם בהון השחור, מוצע להוסיף את פסקה (19) לסעיף 32 ולפיה לצורכי חישוב ההכנסה החייבת לא יהיה ניתן לנכות הוצאה בשל עסקה שסכומה גבוה מהסכום המחייב מספר הקצאה, ללא חשבונית מס אשר הוקצה לה מספר הקצאה לפי סעיף 47(א2) לחוק מס ערך מוסף. תיקון זה נועד לייצר הקבלה בין הכלל החל בניכוי תשומות בהתאם לחוק מס ערך מוסף לבין הכלל אשר יחול על ניכוי הוצאות. הוא צפוי לעודד עוסקים להימנע מביצוע רכישות והעברת תשלומים במקרים שבהם אין מספר הקצאה לחשבונית המס ולהפחית את התמריץ להנפקת חשבוניות מס שלא כדין.

יובהר כי התיקונים המוצעים בסעיף 32 עולים בקנה אחד עם האמור בפסקה (16) של אותו סעיף, אשר לפיה לא יותרו בניכוי תשלומים, בין שניתנו בכסף ובין בשווה כסף, שיש יסוד סביר להניח שנתינתם מהווה עבירה לפי כל דין. הפסקאות שאותן מוצע להוסיף כעת מתייחסות לנסיבות המפורטות בהן ומכל מקום אינן באות לגרוע מהקביעה לפי פסקה (16) האמורה.

כפי שיפורט להלן, בסעיף 9 שבסימן זה, מוצע לקבוע הוראות דומות בכל הנוגע לאי־התרת הוצאות אלה בניכוי לצורך חישוב מס שבח מקרקעין.

לפסקה (2)

סעיף 32א לפקודה קובע כלל האוסר על נישום לנכות הוצאות או להקטין מקדמות בגין תשלומים שעליהם חלה חובת ניכוי מס במקור, אם לא הגיש לפקיד השומה דוח שהוא חייב בהגשתו על פי סעיפים 166 ו־171 לפקודה, לפי העניין, ובו צוינו פרטי מקבל התשלום המפורטים בסעיף 32א. חובת ניכוי מס במקור כוללת את חובת המשלם תשלומים שחלה עליהם חובת ניכוי מס להעביר את סכום המס שנוכה לפקיד השומה (סעיפים 164 ו־166 לפקודה). בהתאם לסעיף 32א, משלם תשלום שחלה עליו חובת ניכוי במקור שלא העביר את סכום המס, זוכה בהכרת התשלום ששילם כהוצאה ובחיסכון המס הכרוך בה, גם אם לא מילא את חובת העברת סכום המס באמצעות הניכוי כאמור. ככלל, אם התגלה כי המנכה היה צריך לנכות ולא העביר את המס לפקיד השומה, הפרת החובה מטופלת כיום, בדיעבד, באמצעות הוצאת שומת ניכויים לפי סעיפים 167 ו־173 לפקודה, ובמקרים המתאימים באמצעות סנקציות פליליות (סעיפים 218 או 219 לפקודה).

כדי לצמצם את תופעת ההון השחור ולייעל את גביית המס, ולהביא להעברת סכום המס שניכה החייב בניכוי לפקיד השומה, מוצע לייעל את המנגנון הקיים ולקבוע בסעיף 32א לפקודה כי נוסף על הדיווח, תנאי להתרת הוצאה שחלה לגביה חובת ניכוי הוא העברת סכום המס שלגביו חלה חובת הניכוי על ידי משלם ההוצאה לפקיד השומה. יובהר כי אם העביר הנישום את סכום הניכוי לפקיד השומה לאחר מועד הדיווח, ההוצאה תותר בניכוי בעבור הקטנת חבות המס של המנכה.

נוסף על כך, מוצע תיקון טכני שעניינו מחיקת ההפניה לסעיף 161 ולחובות הדיווח והניכוי שנקבעו מכוחו מאחר שאינם בתוקף.

לפסקה (3)

לצורך צמצום התשלומים המייצרים קושי משמעותי בעריכת ביקורת לשם קביעת חבות המס של נישומים,

(ב) אדם כאמור בסעיף קטן (א) יצרף לדוח המוגש על ידו לפי סעיף 131 טופס שקבע המנהל, הכולל פירוט בדבר תשלומים ששילם במזומן, כאמור באותו סעיף קטן.";

(4) אחרי סעיף 141ב יבוא:

"חובת דיווח של זירות מקוונות לביצוע עסקאות להשכרת מקרקעין

141ג. (א) בסעיף זה –

"אזרח ישראלי" – כהגדרתו בסעיף 3א;

"זירה מקוונת" – מערכת מקוונת המאפשרת חיבור בין משכירי מקרקעין לבין משתמשים אחרים, לשם ביצוע עסקה להשכרת מקרקעין בישראל, ושבאמצעותה נקבע מחיר העסקה ומועברים פרטי אמצעי לתשלום בעד העסקה, וזאת אף אם התשלום בפועל אינו מבוצע באמצעות המערכת עצמה;

"מפעיל זירה מקוונת" – אדם המפעיל בישראל או מחוץ לישראל זירה מקוונת, המכוון את שירותי הזירה גם למשתמשים בישראל, ומספק את מתן השירותים הנדרשים לביצוע עסקה להשכרת מקרקעין בישראל;

דברי הסבר

ולצורך מניעת אי־תשלום מס, מוצע להוסיף לפקודה את סעיף 130א1 שעניינו הגבלת תשלומים במזומן. בהתאם לסעיף המוצע, מי שחייב בניהול פנקסי חשבונות, כלומר מי שהוא בעל עסק, לא יהיה רשאי לשלם תשלומים במסגרת עסקו באמצעות מזומן בסכום העולה על 200,000 שקלים חדשים בשנה, במצטבר. כמו כן, ולצורך אכיפת הוראה זו, מוצע לקבוע כי אדם כאמור יהיה חייב לדווח על התשלומים ששולמו כאמור, בטופס שיקבע המנהל שיצורף לדוח השנתי שיגיש.

באופן משלים לתיקון זה וכמפורט לעיל בדברי ההסבר לפסקה (1), מוצע להוסיף את פסקה (18) לסעיף 32 לפקודה ולפיה לא יותרו בניכוי תשלומים ששולמו בניגוד להוראות סעיף 130א1 המוצע, או שלא דווחו כנדרש בהתאם לסעיף האמור. כמו כן מוצע לקבוע כי על הפרה של הוראת הסעיף יהיה ניתן להטיל עיצום כספי, כמפורט בהמשך בדברי ההסבר לפסקה (5).

לפסקה (4)

השינויים הטכנולוגיים והתפתחות המסחר המקוון בשנים האחרונות הביאו לשינוי באופי העסקאות בין צדדים כך שבמקרים רבים הן מתבצעות באופן מקוון. זאת באמצעות פלטפורמות דיגיטליות המתווכות בין צדדים ומשמשות לביצוע עסקה, למשל תיווך בעניין השכרת דירות למטרות נופש או לשהייה קצרת טווח, תיווך בעניין מכירת מוצרים שונים ועוד, כאשר העסקה והתשלום בעבור העסקה מתבצעים או נקבעים באמצעותן (להלן – זירות מקוונות). התפתחות טכנולוגית זו מאפשרת מקורות הכנסה מגוונים שלעיתים אינם מקור ההכנסה העיקרי של מפיק ההכנסה. תופעה זו מכונה "Gig Economy", כלומר – כלכלה "צדדית".

כדי להתמודד עם התופעה שלפיה המשתמשים בזירה המקוונת אינם מדווחים על הכנסותיהם שהתקבלו כתוצאה משימוש בה, ואינם משלמים מס על הכנסתם, בשנת 2020 הוצע על ידי ארגון ה־OECD מודל לחקיקה שתחייב את מפעילי הזירות המקוונות לדווח לרשות המס המקומית על המשתמשים המפיקים הכנסה באמצעותן, על ההכנסה שהתקבלה, מספר העסקאות שבוצעו ועוד, ולגבי עסקאות להשכרת נכסי מקרקעין – גם פרטים בעניין הנכס. האיחוד האירופי קבע גם הוא מודל דומה וחייב את המדינות החברות בו לחוקק את חובת הדיווח בחוקיהן הפנימיים, ומרביתן עשו כן או נמצאות בשלבים מתקדמים של כניסת החוק לתוקף. עוד קודם לכן, מדינות נוספות כדוגמת אוסטרליה ואנגליה חוקקו גם הן חובת דיווח דומה.

בדומה למקומות אחרים בעולם, בישראל שיטת המס מתבססת על דיווח עצמי, כאשר חובות דיווח וניכוי במקור של משלמים מאפשרים לרשות המסים לערוך בקרה על ההכנסות המדווחות בדיווח העצמי. ואולם לרשות המסים בישראל קיים חסר מהותי במידע על עסקאות המבוצעות והכנסות המתקבלות כתוצאה משימוש בזירות מקוונות, במיוחד כאשר הזירה המקוונת מנוהלת מחוץ לישראל. התוצאה היא אובדן מס המוערך במאות מיליוני שקלים בשנה, ויש בכך פגיעה ממשית במשק הישראלי ובתקציב המדינה.

בדומה לקבוע בהנחיות החקיקה שצוינו לעיל, מוצע לקבוע גם בישראל חובה על זירות מקוונות לדווח על עסקאות המבוצעות במסגרתן. אף על פי שהנחיות החקיקה

"מקרקעין" – כהגדרתם בסעיף 16א לחוק מיסוי מקרקעין;

"משכיר" – בין בעבור עצמו ובין בעבור אחר;

"משתמש בר־דיווח" – משתמש בזירה מקוונת שהוא משכיר מקרקעין, שביצע באמצעות הזירה המקוונת עסקה להשכרת מקרקעין בישראל, בתקופת הדיווח כהגדרתה בסעיף קטן (ב), ובלבד שאם המקרקעין באזור – הוא אזרח ישראלי;

"עסקה להשכרת מקרקעין בישראל" – עסקה להשכרת מקרקעין המצויים בישראל או באזור כהגדרתו בסעיף 3א.

(ב) מפעיל זירה מקוונת יגיש לרשות המסים דוח, עד 31 בינואר שלאחר שנת המס שלגביה מוגש הדוח (בסעיף זה – תקופת דיווח), המפרט את המידע שלהלן:

(1) מידע לגבי הזירה המקוונת – שם, כתובת משרד רשום ושמות זירות מקוונות אחרות שהיא מדווחת בעבורן, אם קיימות;

(2) מידע לגבי כל משתמש בר־דיווח –

(א) הפרטים המנויים בסעיף קטן (ג)(1) או (2), לפי העניין;

(ב) פירוט כתובת כל מקרקעין שהשכיר באמצעות הזירה המקוונת, ולגבי כל אחד מהם יפורטו בנפרד: הסכום השנתי שקיבל המשתמש מהשכרתם באמצעות הזירה המקוונת, מספר העסקאות להשכרה שביצע באמצעות הזירה במהלך תקופת הדיווח, ואם המידע זמין – מספר הימים שבהם הושכרו בתקופת הדיווח;

(ג) סכומי עמלה או תשלום שנגבו מהמשתמש האמור על ידי מפעיל הזירה המקוונת במהלך תקופת הדיווח.

דברי הסבר

האמורות מתייחסות לכלל הזירות המקוונות כאמור, מוצע בהצעה זו להתייחס באופן ייחודי לזירות מקוונות שבאמצעותן מבוצעות עסקאות להשכרת מקרקעין, שהן עסקאות החייבות במס בישראל.

מוצע לקבוע את ההסדר בעניין זה בסעיף 141ג לפקודה, ולעגן בו, בסעיף קטן (ב), את חובת הדיווח שתחול על מפעילי זירות מקוונות המשמשות לתיווך בביצוע עסקת השכרת מקרקעין בישראל בין משכירים ושוכרים. יצוין כי בהתאם להגדרות המוצעות בסעיף קטן (א), עסקה שנעשתה על ידי אזרח ישראלי להשכרת מקרקעין באזור תהיה גם היא חייבת בדיווח, מאחר שלפי סעיף 3א לפקודת מס הכנסה עסקאות אלה חייבות במס בישראל.

מוצע כי חובת הדיווח תחול רק אם העסקה מתבצעת במסגרת הזירה המקוונת, לרבות קביעת המחיר של העסקה והעברת פרטי אמצעי תשלום בעד העסקה, אף אם אינה משולמת בפועל באמצעות הזירה המקוונת. כך, זירות מקוונות החייבות בדיווח אינן כוללות פלטפורמות העוסקות באופן בלעדי בפרסום של השכרת מקרקעין בין משכירים ושוכרים, בהעברת תשלומים בתחום זה או בהפניה של משתמשים לאתרים אלה או למשכירים.

(ג) לשם דיווח כאמור בסעיף קטן (ב) –

(1) בעת ביצוע עסקה להשכרת מקרקעין באזור באמצעות זירה מקוונת, ידרוש מפעיל הזירה מהמשכיר להצהיר אם הוא אזרח ישראלי או לא;

(2) מפעיל הזירה המקוונת ידרוש ממשתמש בזירה מקוונת שהוא משכיר המבקש לבצע עסקה להשכרת מקרקעין בישראל, למסור לו את המידע המפורט להלן, ובלבד שאם המקרקעין באזור – הצהיר כי הוא אזרח ישראלי בהתאם לפסקה (1):

(א) פרטים אישיים – שם, מספר זהות, ואם לא קיים מספר זהות ישראלי – מספר דרכון, כתובת מגורים עיקרית ותאריך לידה;

(ב) לגבי משתמש בר־דיווח שהוא תאגיד – שם התאגיד, מספר התאגיד וכתובתו.

(ד) מפעיל זירה מקוונת יעריך את מהימנות המידע שנמסר לו לפי סעיף קטן (ג) תוך שימוש בכל הרשומות הזמינות לו במהלך עסקיו הרגיל, וכן בממשקים אלקטרוניים זמינים לציבור.

(ה) בדיווח לפי סעיף קטן (ב) רשאי מפעיל זירה מקוונת להסתמך על מידע שאסף לפי סעיפים קטנים (ג) ו־(ד) בהתייחס לתקופות דיווח קודמות, ובלבד שאם יש למפעיל יסוד סביר להניח כי המידע אינו מהימן, ידרוש מהמשתמש אסמכתאות מתאימות לאימות המידע ממקור אמין ובלתי תלוי.

(ו) מפעיל זירה מקוונת יידע את המשתמשים בזירה, בשפה ברורה ובאופן בולט לעין, על אודות חובת הדיווח שהוא חייב בה לפי סעיף זה.

דברי הסבר

בסעיף קטן (ג) מוצע לקבוע את חובתו של מפעיל הזירה המקוונת לאסוף את המידע המפורט באותו סעיף קטן מהמשתמשים שלגביהם יידרש לדווח; בסעיף קטן (ד) מוצע לקבוע את חובתו לוודא כי המידע האמור מהימן, באמצעות המידע העומד לרשותו או באמצעות בדיקה במקורות פומביים וזמינים לציבור. בסעיף קטן (ה) מוצע לקבוע כי במקרה שבו מפעיל הזירה המקוונת מסתמך על מידע קיים בנוגע לתקופות דיווח קודמות, אך התעורר ספק לגבי מהימנות המידע הקיים, עליו לדרוש מהמשתמש אסמכתאות מתאימות לאימות המידע ממקור אמין ובלתי תלוי. עוד מוצע לקבוע כי הדיווח יהיה שנתי, ויתבצע עד יום 31 בינואר של כל שנה. במסגרת הדיווח, לא יידרש מפעיל הזירה לפרט את המידע לגבי כל עסקה שנעשתה באמצעותה בנפרד, אלא את המידע בדבר ההכנסות השנתיות בהתייחס לכל כתובת מקרקעין שנעשו בה עסקאות בשנת הדיווח, מספר עסקאות ומספר ימים שהושכרו, עמלות או תשלומים שנגבו ממנו על ידי מפעיל הזירה המקוונת בתקופת הדיווח, וכן נתונים לגבי המשתמש – משכיר המקרקעין. יובהר כי הדיווח לא יכלול פרטים לגבי השוכרים אלא רק לגבי המשכירים מקבלי ההכנסה.

כדי לוודא שהמשתמש בזירה המקוונת יהיה מודע לכך שמידע לגביו מועבר לרשות המסים, מוצע בסעיף קטן (ו) להחיל חובה על מפעיל הזירה המקוונת ליידע את המשתמשים בה על אודות חובת הדיווח.

(ז) מפעיל זירה מקוונת ישמור את המידע שאסף ודיווח לפי סעיף זה לתקופה שלא תפחת מעשר שנים, החל ממועד הדיווח כאמור בסעיף קטן (ב), באופן שיאפשר גיבוי והפקה זמינה שלהם לפי דרישת המנהל; ואולם מידע שאסף לפי סעיף קטן (ה) לא יישמר על ידו לתקופה העולה על עשר שנים.

(ח) חובת הדיווח לפי סעיף זה לא תחול לגבי משתמש בר־דיווח שמפעיל הזירה המקוונת הגיש בעניינו לפקיד השומה דוח בדבר ניכוי מס לפי סעיף 166.";

(5) בפרק שני: גביה, במקום כותרת סימן ז' יבוא "סימן ז': עיצום כספי – הפרות" ואחריה יבוא:

"עיצום כספי בשל הפרת הגבלות על תשלומים במזומן

195ט1. היה למנהל יסוד סביר להניח כי מי שחייב לנהל פנקסי חשבונות לפי סעיף 130, שילם במהלך עסקיו תשלומים במזומן, בסכום מצטבר העולה על 200,000 שקלים חדשים בשנה, בניגוד להוראות סעיף 130א1(א), רשאי הוא להטיל עליו עיצום כספי בשיעור של 10% מהסכום השווה להפרש שבין הסכום המצטבר ששולם כאמור לבין 200,000 שקלים חדשים, ולא יותר מ־200,000 שקלים חדשים.";

(6) אחרי סעיף 195י יבוא:

"עיצום כספי בשל הפרת חובות דרישת מידע ודיווח החלות על זירה מקוונת לביצוע עסקאות להשכרת מקרקעין

195י1. (א) היה למנהל יסוד סביר להניח כי מפעיל זירה מקוונת לא דרש את המידע בהתאם להוראות סעיף 141ג(ג) או לא העריך את מהימנות המידע האמור באמצעות בדיקת הרשומות הזמינות לו ובאמצעים אלקטרוניים, בהתאם להוראות סעיף 141ג(ד), רשאי הוא להטיל על המפעיל האמור עיצום כספי בסכום של 1,000 שקלים חדשים בעד כל משתמש בר־דיווח שהמידע לגביו לא נדרש או הוערך כאמור.

דברי הסבר

נוסף על כך, מוצע בסעיף קטן (ז) לקבוע הוראות לגבי שמירת המידע, ולפיהן מידע שנאסף שלא במהלך העסקים הרגיל של הזירה המקוונת, יישמר לתקופה שלא תעלה על עשר שנים מתום תקופת הדיווח לגביו. לבסוף, כדי שלא לייצר כפל דיווח, מוצע בסעיף קטן (ח) לקבוע כי זירות מקוונות המדווחות כיום על הכנסות ששולמו באמצעותן לפי חובות דיווח קיימות בעניין ניכוי מס במקור יהיו פטורות מדיווח זה.

לפסקה (5)

בהמשך לקביעת סעיף 131א1 המוצע בעניין הגבלת תשלומים במזומן בסכום מצטבר העולה על 200,000 שקלים חדשים בשנה, מוצע לקבוע בסעיף 195ט1 לפקודה כי על הפרת הוראת הסעיף האמור יהיה ניתן להטיל עיצום כספי שסכומו יחושב לפי שיעור של 10% מהסכום ששולם בחריגה מההגבלה האמורה, ולא יותר מ־200,000 שקלים חדשים.

לפסקה (6)

מוצע להוסיף לפקודה את סעיף 195י1 ובו לקבוע סמכות למנהל להטיל עיצום כספי על מפעיל זירה מקוונת שהפר את ההוראות החלות עליו כמפורט להלן: בהתאם לסעיף קטן (א) המוצע, יהיה ניתן להטיל עיצום כספי בסך של 1,000 שקלים חדשים בעד כל משתמש שמפעיל הזירה לא דרש ממנו את המידע הנדרש לפי סעיף 141ג(ג) המוצע, או לא העריך את מהימנות המידע האמור לפי סעיף 141ג(ד) המוצע, לפי העניין; בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע כי יהיה ניתן להטיל עיצום כספי בסך של 20,000 שקלים חדשים אם מפעיל הזירה המקוונת לא הגיש דוח לפי סעיף 141ג(ב) המוצע; בסעיף קטן (ג) מוצע לקבוע כי ניתן יהיה להטיל עיצום כספי בעד כל משתמש שמפעיל הזירה המקוונת לא כלל את המידע הנדרש לגביו בדוח שהגיש לפי סעיף 141ג(ג) המוצע.

עוד מוצע כי על הטלת העיצום הכספי בשל הפרות אלה יחולו ההסדרים בעניין הטלת עיצומים כספיים הקבועים בסעיפים 195יא עד 195כג לפקודה, בדבר זכות טיעון, הגשת ערעור לבית המשפט ועוד, כפי שיפורט להלן בדברי ההסבר לפסקאות (7) עד (9).

(ב) היה למנהל יסוד סביר להניח כי מפעיל זירה מקוונת לא הגיש דוח לפי סעיף 141ג(ב) עד המועד האמור באותו סעיף קטן, רשאי הוא להטיל עליו עיצום כספי בסכום של 20,000 שקלים חדשים.

(ג) היה למנהל יסוד סביר להניח כי מפעיל זירה מקוונת לא כלל בדוח שהגיש לפי סעיף 141ג(ב) מידע לגבי משתמש בר־דיווח, אחד או יותר, בניגוד להוראות הסעיף האמור, רשאי הוא להטיל על המפעיל עיצום כספי בסכום של 1,000 שקלים חדשים בעד כל משתמש בר־דיווח שהמידע לגביו לא נכלל בדוח כאמור.".

(7) לפני סעיף 195יא יבוא "סימן ח': הוראות לעניין הטלת עיצום כספי";

(8) בסעיפים 195יא ו־195כ, בכל מקום, במקום "בסעיף 195י" יבוא "בסימן ז'";

(9) בסעיף 195יד, בהגדרה "הפרה חוזרת", במקום "כאמור בסעיף 195י" יבוא "המנויה בסימן ז'".

תיקון חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה)

9. בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג–1963[6] (בפרק זה – חוק מיסוי מקרקעין) –

(1) בסעיף 39 –

(א) האמור בו יסומן "(א)" ובו, בפסקה (1), הסיפה החל במילים "ולעניין זה יראו כהוצאה" ועד הסוף – תימחק;

דברי הסבר

לפסקאות (7) עד (9)

כיום כוללת פקודת מס הכנסה הפרות שונות שניתן להטיל בשלהן עיצום כספי, הקבועות בפרק השני לחלק י' לפקודה, בסימן ו': עיצום כספי לעניין דוח מקוון, ובסימן ז': עיצום כספי לעניין יישום הסכם בין־לאומי. סימן ז' כולל גם הוראות נלוות הנוגעות להטלת עיצום כספי בהתייחס להפרות הכלולות באותו סימן, התואמות את החקיקה העדכנית בנושא, למשל הודעה על כוונת חיוב (סעיף 195יא), זכות טיעון (סעיף 195יב), הפרה חוזרת (195יד) ועוד. בהצעת חוק זו מוצע להוסיף הפרות שניתן להטיל בשלהן עיצום כספי, ומוצע להחיל לגביהן את אותן הוראות נלוות שבסימן ז' כאמור. לפיכך, מוצע להפריד את סימן ז' לשני סימנים: סימן ז' החדש יכלול את ההפרות שעליהן ניתן להטיל עיצום כספי, אלה שכלולות בו כיום ואלה המוצעות בפרק זה, וסימן ח' יכלול את ההוראות הכלליות להפעלת מנגנון הטלת עיצום כספי תוך התאמת הנוסח שלהן כך שיחולו על כל ההפרות המנויות בסימן ז' האמור. בפסקאות (7) עד (9) מוצעות התאמות הנוסח הנדרשות לשם כך: בפסקה (7) מוצע להוסיף את כותרת סימן ח' החדש, שעניינו הוראות לעניין הטלת עיצום כספי; בפסקאות (8) ו־(9) מוצע להתאים את נוסח סעיפים 195יא, 195יד ו־195כ כך שההפניה מהם תהיה לסימן ז' על כלל ההפרות שייכללו בו על פי המוצע.

סעיף 9 לפסקה (1)

סעיף 39 לחוק מיסוי מקרקעין קובע כי בחישוב השבח ניתן להכיר בהוצאות הכרוכות בהשבחת נכס שנמכר, דוגמת הוצאות בגין בניית נכס או הרחבתו ושיפוצו. עם זאת, לעיתים אין בידי המוכר קבלה או חשבונית היכולה להעיד על סכום הוצאות הבנייה או השיפוץ שאותם הוא מעוניין לנכות, ובאמצעותם להקטין את סכום השבח החייב במס. פסיקת בתי המשפט קבעה כי במקרים אלה יהיה ניתן לנכות את ההוצאה באמצעים חלופיים, למשל באמצעות הצגה של חוות דעת שמאית לגבי אומדן הוצאות הבנייה או השיפוץ הישירות והעקיפות. זאת, אף על פי שבעל הנכס אינו מציג תיעוד מתאים, כמו קבלה או חשבונית שהונפקה ללקוח כדין, הנוקבת בסכום ההוצאה שנדרשה, ומעידה כי העסקה דווחה על ידי הספק כדין לרשות המסים ושולם מס בגינה.

מצב משפטי זה מעודד את בעלי הנכסים לא לדרוש מבעלי המקצוע את הקבלות או החשבוניות בגין שירותי הבנייה או השיפוץ, אינו מאפשר לאמוד את ההוצאה כראוי ולהקטין את השבח בהתאם בגינה, ומאפשר לבעלי המקצוע והספקים ביתר קלות לא לדווח לרשויות המס השונות על השירותים שנתנו ובכך להגדיל את היקף העסקאות הלא מדווחות במשק ואת אובדן המס כתוצאה מכך. על כן, בפסקת משנה (ב) מוצע לאפשר את הקטנת השבח רק כנגד הצגת תיעוד שהוא קבלה או חשבונית שהוצאו כדין בהתאם להוראות ניהול פנקסים שקבע

[6] ס"ח התשכ"ג, עמ' 156; התשפ"ג, עמ' 542.

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הוצאה בסכום העולה על 25,000 שקלים חדשים לא תותר בניכוי, אלא רק לאחר שהמוכר הציג קבלה או חשבונית שהוצאה בעדה בהתאם להוראות המנהל לפי סעיף 130 לפקודת מס הכנסה.";

(2) בסעיף 46, האמור בו יסומן "(א)" ואחריו יבוא:

"(ב) בחישוב השבח החל על מכירת זכות במקרקעין, לא יותרו בניכוי:

(1) הוצאות ששולמו במזומן, שיש יסוד סביר להניח שתשלומן מהווה הפרה או עבירה לפי חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018[7];

(2) תשלומים ששולמו במזומן מעבר לסכום המותר לפי סעיף 130א1(1) לפקודת מס הכנסה או תשלומים במזומן שלא דווחו כנדרש לפי סעיף 130א1(2) לפקודה האמורה."

תיקון חוק מס ערך מוסף

10. בחוק מס ערך מוסף –

(1) בסעיף 38, אחרי סעיף קטן (א1) יבוא:

"(א2) על אף האמור בסעיף קטן (א), לא יותר ניכוי מס התשומות הכלול בחשבונית מס אם התמורה שבשלה ניתנה חשבונית המס היא תשלום שיש יסוד סביר להניח שנתינתו מהווה הפרה של חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018.";

דברי הסבר

המנהל לפי סעיף 130 לפקודה, שהוציא מקבל התשלום בעבור העסקה. כדי להקל על הנטל המוטל על בעלי המקרקעין, מוצע כי הסדר זה ייושם אך ורק לגבי הוצאה בהיקף כספי העולה על 25,000 שקלים חדשים, ויחול על הוצאות שהוצאו ונדרשו החל ביום תחילת חוק זה, ואילך.

נוסף על האמור, ובמסגרת הצורך בהוכחת אומדן ההוצאה כראוי ומניעת האפשרות לדיווחים המקטינים את חבות מס השבח ללא תיעוד, מוצע בפסקת משנה (א) למחוק את הסיפה שבסעיף 39(1) לחוק מיסוי מקרקעין, וזו לשונה: "ולענין זה יראו כהוצאה גם שוויה המוערך של עבודה, שהוכח למנהל שעבדו בעל הזכות במקרקעין וקרוביו להשבחת המקרקעין, אם התמורה בעד אותה עבודה – אילו היתה משתלמת – לא היתה ניתנת לניכוי לפי סעיף 32(4) לפקודת מס הכנסה". בעקבות התיקון המוצע, לא תותר בניכוי לצורך קביעת סכום השבח הוצאה 'רעיונית' שהיא שוויה המוערך של עבודה, שהוציא אדם בעבור עצמו, קרי בעל הזכות במקרקעין או קרובו, להשבחת המקרקעין שלו הוא. בנוסף להיותו כלי שיכול לאפשר הון שחור ודיווחים כוזבים, כלל זה אינו משתלב עם עקרונות בסיסיים להכרה בהוצאות שבתוך חקיקת המס, בשל העובדה שמדובר בהוצאה שלא נעשתה בפועל, אשר ככלל אינה מותרת בניכוי במס הכנסה ושאינה מדווחת כהכנסה לצורכי מס על ידי מבצע העבודה. עם זאת יובהר, כי גם לאחר התיקון, הוצאות לרכישת מוצרים אשר נרכשו ושימשו לצורך השבחת המקרקעין יותרו בניכוי גם אם ההשבחה נעשתה על ידי עבודה עצמית, ובהינתן התיעוד המתאים.

[7] ס"ח התשע"ח, עמ' 428.

לפסקה (2)

באופן משלים לתיקונים המוצעים לעיל בפקודת מס הכנסה – בסעיף 32(16א) המוצע (אי־התרת תשלומים שיש יסוד סביר להניח שנתינתם מהווה הפרה לפי החוק לצמצום השימוש במזומן) ובסעיף 130א1 המוצע (הגבלת תשלומים במזומן) (פסקאות (1)(א) ו־(3) לסימן זה), מוצע גם שלא לאפשר את הקטנת מס שבח מקרקעין שבו חייב מוכר מקרקעין באמצעות ניכוי הוצאות שיש יסוד סביר להניח שהוצאו תוך הפרת חוק צמצום השימוש במזומן, או תוך הפרת הוראת סעיף 130א1 לפקודת מס הכנסה שעניינה איסור על תשלום במסגרת העסק בסכום העולה על 200,000 שקלים חדשים בשנה.

סעיף 10 לפסקה (1)

על פי סעיף 45 לחוק מס ערך מוסף, עוסק המבצע עסקה חייב להוציא לקונה חשבונית המתעדת את העסקה. על פי סעיף 38 לחוק, מס התשומות המשולם על ידי העוסק עצמו, ניתן לניכוי (קיזוז) מתוך תשלומי מס הערך המוסף שגבה העוסק במסגרת עסקאותיו. בשל תכליות הסדרי אי־ניכוי הוצאות המפחיתות את חבות המס של הנישום כמפורט לעיל, מוצע לקבוע שעוסק לא יהיה זכאי לנכות ממס הערך המוסף שהוא חייב בו את מס התשומות הכלול בחשבונית המס, אם התמורה שבשלה ניתנה אותה חשבונית היא תשלום שיש יסוד סביר להניח שנתינתו מהווה הפרה של חוק צמצום השימוש במזומן. כלומר, עוסק שביצע עסקה וקיבל תשלום תוך הפרת חוק

(2) בסעיף 69א, בסעיף קטן (ז) –

(1) בפסקה (1), במקום "2,500,000" יבוא "500,000";

(2) פסקה (2) – תימחק.

תיקון חוק ההתייעלות הכלכלית

11. בסעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו־2024), התשפ"ג–2023[8] (בפרק זה – חוק ההתייעלות הכלכלית) –

דברי הסבר

צמצום השימוש במזומן, למשל בסכום העולה על 6,000 שקלים חדשים, שבגינו הוציא חשבונית מס, לגבי חשבונית זו העוסק לא יוכל לנכות את מס התשומות ולהפחית את חבות המס שלו בגינה.

לפסקה (2)

כחלק מהמלחמה בהון השחור בכלל, ובתופעת הוצאת חשבוניות מס שלא כדין בפרט, נקבעה בחוק מס ערך מוסף חובה על עסקים אשר עומדים בתנאים המפורטים בסעיף 69א(ז) לחוק האמור חובת דיווח מפורט חודשי. הכוונה לקובץ המשודר לרשות המסים הכולל את כל חשבוניות המס שהעוסק הוציא, כל חשבוניות המס שהעוסק קיבל, וסכומן הכולל של כל חשבוניות העסקה שהוציא או שקיבל, הכול לעניין תקופת הדיווח הכלולה בדוח.

דיווח מפורט זה מאפשר לרשות המסים לבצע הצלבה לגבי העסקאות בין עוסקים החייבים בהגשת דיווח מפורט לבין חשבוניות המצוינות בדיווחים כאמור, ובעקבות ממצאים אלה לדרוש מהעוסקים לבצע תיקון בדוח המפורט ולשלם את המס הערך המוסף הנדרש מהתיקון או להוציא שומה לעוסק בגובה המס שבו הוא חייב.

תוספת ההכנסות למדינה ממסים כתוצאה מחיובים שהוצאו על בסיס חריגות שאותרו בדיווחים המפורטים של העוסקים נאמדת בכ־300 מיליון שקלים חדשים בשנה.

סעיף 69א(ז) לחוק מס ערך מוסף קובע, בסעיף קטן (ז), את התנאים שבהתקיימם עוסק חייב בהגשת דיווח מפורט. בין השאר, קבוע בסעיף הרף המזערי של מחזור עסקאות המחייב בהגשת הדוח המפורט. בהתאם לפסקה (1), חובת הדיווח חלה על מי שמחזור העסקאות שלו עומד על 2.5 מיליון שקלים חדשים, או שחלה עליו חובה לנהל פנקסי חשבונות לפי שיטת החשבונאות הכפולה מכוח הוראות ניהול פנקסי חשבונות שנקבעו לפי סעיף 130 לפקודת מס הכנסה (אף אם מחזור עסקאותיו נמוך מהרף האמור); בהתאם לפסקה (2), חובת הדיווח חלה על מי שמחזור העסקאות זה עומד על 1.5 מיליון שקלים חדשים, ומתקיימים לגביו אחד התנאים הקבועים באותה פסקה, המתייחסים לחובות שונות החלות עליו או לאופן רישומו כעוסק לפי החוק.

מוצע להרחיב את חובת הגשת הדיווח המפורט הקבועה בסעיף קטן (ז) ולהחילה על כל עוסק שמחזור עסקאותיו השנתי עולה על חצי מיליון שקלים חדשים, ולהותיר על כנו את התנאי שלפיו חלה על העוסק חובה לנהל פנקסי חשבונות לפי שיטת החשבונאות הכפולה מכוח הוראות ניהול פנקסי חשבונות שנקבעו לפי סעיף 130 לפקודת מס הכנסה.

הרחבת מעגל העוסקים החייבים בדיווח המפורט יביא לשיפור יכולת רשות המסים באיתור דיווחים שגויים, מניעת החזרי מס ביתר, ביצוע הצלבות נרחבות יותר בין עוסקים ומניעת העלמות מס.

החלת חובת הדיווח המפורט על עסקים שעד כה לא היו חייבים בה אף צפויה להגביר את רמת הדיוק בדיווחים.

עוד יצוין כי הרחבת חובת הדיווח משמעותית גם לנוכח היכנסו לתוקף של סעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו־2024), התשפ"ג–2023 (בפרק זה – חוק ההתייעלות הכלכלית). הסעיף המעגן את החובה לקבל הקצאת מספרי החשבוניות לצורך ניכוי מס התשומות הגלום בהן, הוחל מחודש מאי 2024. הרחבת חובת הדיווח לצד החלת החובה לקבל הקצאת מספרי חשבוניות תאפשר מעקב יעיל ומדויק יותר אחר ניכוי תשומות וצפויה להוביל, הלכה למעשה, לאיתור חשבוניות אשר מס התשומות הגלום בהן נוכח שלא כדין.

יצוין כי כיום חייבים בדיווח מפורט כ־100,000 עוסקים, וכי התיקון המוצע צפוי להכניס למעגל המדווחים עוד כ־137,000, מתוכם כ־80,000 עוסקים עצמאיים וכ־50,000 חברות.

כחלק מהתיקון מוצע למחוק את פסקה (2) בסעיף 69א(ז), וזו לשונה:

"(2) מחזור עסקאותיו עולה על 1,500,000 שקלים חדשים והתקיים לגביו אחד מאלה:

(א) הוא חייב לפי כל דין בהכנת מאזן, וכן במינוי רואה חשבון מבקר, או מבקר אחר כאמור בסעיף 20 לפקודת האגודות השיתופיות;

(ב) הוא רשום כשותפות לפי חוק זה או כמספר עוסקים אשר ביקשו להירשם כאחד, כאמור בסעיף 56, ולגבי אחד השותפים או אחד העוסקים, לפי העניין, התקיים האמור בפסקת משנה (א);".

סעיף 11 בשנים האחרונות התרחב בישראל היקף התופעה של הפצת חשבוניות מס שהוצאו שלא כדין. תופעה זו גורמת לנזק הנאמד במיליארדי שקלים בשנה לקופת המדינה. כחלק מהתמודדות עם התופעה

[8] ס"ח התשפ"ג, עמ' 148.

(1) בכותרת השוליים, במקום "– הוראת שעה" יבוא "והוראת שעה";

(2) בסעיף קטן (א), במקום הרישה יבוא "בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975[9] (בסימן זה – חוק מס ערך מוסף)";

(3) סעיף קטן (ב) – בטל;

(4) בסעיף קטן (ג), ברישה, במקום "בסעיפים קטנים (א) ו־(ב)" יבוא "בסעיף קטן (א)";

דברי הסבר

ולשם מניעתה תוקן חוק מס ערך מוסף בסעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית. התיקון קבע חובה לקבלת מספר הקצאה לחשבוניות מס שסכומן עולה על 5,000 שקלים חדשים לצורך ניכוי מס התשומות הגלום בהן. בתיקון הוסמך מנהל רשות המסים להחליט שלא להקצות מספר במקרים שבהם היה לו יסוד סביר לחשש שחשבונית המס שלגביה הוגשה הבקשה תוצא שלא כדין.

כחלק מהוראות התיקון נקבע כי התיקון ייכנס לתוקף בהדרגה, כך שבשנת 2024 יבוצעו הקצאות בכל המקרים שבהם יתבקשו, ללא שיקול דעת למנהל להחליט אחרת, וכן כי סכום החשבונית ירד באופן מדורג מ־25,000 שקלים חדשים בשנת 2024, ל־20,000 בשנת 2025, 15,000 בשנת 2026, 10,000 בשנת 2027 ו־5,000 שקלים חדשים בשנת 2028.

יצוין כי עקב מלחמת חרבות ברזל הוחל התיקון מחודש מאי 2024.

יישומו של התיקון בחודשים שחלפו מאז החלתו לימד על השפעתו החיובית והמוצלחת. מבחינה תפעולית, מערכת המחשוב של רשות המסים מבצעת הקצאות לכמות של בין 50 ל־100 אלף חשבוניות ביום, והיא מבוססת על תשתית מתוחכמת המאפשרת אספקת שירות רציפה בזמינות מקסימלית, בשרידות גבוהה, בזמני תגובה שאינם עולים על חצי שנייה. חברות התוכנה פיתחו יישומים מוצלחים, ותהליך הקצאת המספרים פועל באופן חלק ואוטומטי.

עוד יצוין כי בתקופת יישום התיקון איתרה רשות המסים, בהתבסס על המידע שהגיע אליה על פי החקיקה החדשה, העלמות מס בסכומים העולים על 1.5 מיליארד שקלים חדשים, ופעלה מול העוסקים הנוגעים בדבר בהתאם.

לאור האמור, מוצע להאיץ את החלתו המדורגת של התיקון האמור, כך שהסכום שלגביו יידרש מספר הקצאה לצורך ניכוי מס התשומות ירד ל־5,000 שקלים חדשים והכול כפי שיפורט להלן.

מאחר שעד כה, קרוב ל־200,000 עוסקים כבר שידרו לרשות המסים במערכת הממוחשבת לפחות בקשה אחת להקצאת מספר, החלת האסדרה לגבי סכום החשבוניות האמור צפויה להרחיב את מעגל העוסקים שיידרשו לבקש מספרי הקצאה לחשבוניות המוצאות על ידם, בכ־20 עד 30 אלף עוסקים.

יצוין כי בהתאם לסעיף 38(ד) לחוק ההתייעלות הכלכלית, תוקפו של מתווה החקיקה המדורג הותנה בצו שעל שר האוצר להוציא עד ליום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024). אי לכך, וכדי לשמר את ההסדר שנחקק בחוק ההתייעלות הכלכלית ולמנוע את פקיעתו בתום שנת 2024, במקביל להצעת חוק זו הופצה ביום ד' בתשרי התשפ"ה (6 באוקטובר 2024) טיוטת צו כאמור, להערות הציבור. אם יאושר הצו יחול המתווה שנחקק בחוק ההתייעלות הכלכלית, בד בבד עם קידום הליכי החקיקה של הצעת חוק זו.

התיקון המוצע צפוי לייצר תוספת הכנסות למדינה של 2 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2025, ו־2.5 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2026 ואילך.

לפסקאות (1) ו־(2)

מוצע לתקן את כותרת השוליים של סעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית וכן את הרישה שבסעיף קטן (א), כך שהתיקון בעניין הקצאת מספרי החשבוניות יחול כהסדר קבע, למעט לעניין סעיף קטן (ג) הקובע הוראת שעה לעניין אופן החלת התיקון בתקופה שעד יום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024).

לפסקאות (3) ו־(4)

בסעיף 38(ב) לחוק ההתייעלות הכלכלית נקבעה כאמור החלה מדורגת של הדרישה להקצאת מספרים, החלה על סכומי חשבוניות היורדים מסכום של 25,000 שקלים חדשים בשנת 2025 ועד לסכום של 5,000 שקלים חדשים החל משנת 2028, בהתאם למדרגות הקבועות באותו סעיף קטן. מוצע לבטל את סעיף קטן (ב) האמור, כך שהחל משנת 2025, סכום החשבונית שלגביה יש לקבל מספר הקצאה יעמוד על 5,000 שקלים חדשים. בהמשך לביטול סעיף קטן (ב) מוצע תיקון טכני בסעיף קטן (ג), שעניינו התאמת נוסח ומחיקת ההפניה לסעיף קטן (ב). וזו לשונו של סעיף קטן (ב) שאותו מוצע לבטל:

"(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), בתקופות שלהלן יקראו את סעיף 38(א1) לחוק מס ערך מוסף, כנוסחו בסימן זה, כך:

(1) מיום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025) עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025) במקום "5,000" יבוא "20,000";

(2) מיום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026) עד יום כ"א בטבת התשפ"ז (31 בדצמבר 2026) במקום "5,000" יבוא "15,000";

[9] ס"ח התשל"ו, עמ' 52; התשפ"ג, עמ' 148.

(5) סעיף קטן (ד) – בטל.

תיקון פקודת מס הכנסה – תחילה

12. (א) תחילתם של סעיפים 141ג ו־195ו1 לפקודת מס הכנסה כנוסחם בסעיף 8(4) ו־(6) לחוק זה, שישה חודשים מיום התחילה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), תחילתו של סעיף 141ג(ו) לפקודת מס הכנסה כנוסחו בסעיף 8(4) לחוק זה ארבעה חודשים מיום התחילה.

תיקון חוק ההתייעלות הכלכלית – תחולה

13. סעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית כנוסחו בסעיף 11 לחוק זה יחול על חשבוניות מס שהוצאו מיום התחילה ואילך; לעניין זה, "חשבונית מס" – כהגדרתה בסעיף 47 לחוק מס ערך מוסף.

תיקון פקודת מס הכנסה, תיקון חוק מיסוי מקרקעין ותיקון חוק מס ערך מוסף – תחולה

14. סעיפים 32, 32א, 130א1, 195ט1, 195יא, 195יד ו־195כ לפקודת מס הכנסה כנוסחם בסעיף 8(1) עד (3), (5), ו־(7) עד (9) לחוק זה, סעיפים 39 ו־46 לחוק מיסוי מקרקעין בסעיפים 9(1) ו־(2) לחוק זה, וסעיף 38 לחוק מס ערך מוסף כנוסחו בסעיף 10(1) לחוק זה, יחולו על תשלומים והוצאות ששולמו ביום התחילה ואילך.

דברי הסבר

(3) מיום כ"ב בטבת התשפ"ז (1 בינואר 2027) עד יום א' בטבת התשפ"ח (31 בדצמבר 2027) במקום "5,000" יבוא "10,000"."

לפסקה (5)

מוצע לבטל את סעיף 38(ד) לחוק ההתייעלות הכלכלית הקובע מנגנון להארכה או שינוי של התיקון באמצעות צווים ששר האוצר מוסמך להתקין באישור ועדת הכספים של הכנסת. כתוצאה מכך, החל משנת 2025 התיקון ייכנס לתוקף במלואו, לרבות סמכות המנהל להחליט שלא להקצות מספר במקרים שבהם היה לו יסוד סביר לחשש שחשבונית המס שלגביה הוגשה הבקשה תוצא שלא כדין. וזו לשונו של סעיף קטן (ד) שאותו מוצע לבטל:

"(ד) (1) שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי להאריך בצו את התקופה האמורה בסעיף קטן (ג) כך שתחול שנה נוספת, ויחולו פסקאות (1) ו־(2) לסעיף קטן (ג), או לקבוע בצו שיחולו הוראות סעיפים קטנים (א) ו־(ב); לא קבע שר האוצר צו כאמור עד יום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024), או לא אישרה ועדת הכספים את הצו האמור עד אותו מועד, יפקע תוקפם של סעיפים קטנים (א) ו־(ב) (בסעיף זה – מועד הפקיעה הראשון).

(2) האריך שר האוצר בצו את התקופה כאמור בפסקה (1), רשאי הוא, בתום אותה תקופה, לקבוע בצו, באישור ועדת הכספים, שיחולו הוראות סעיף קטן (א), ויקראו את סעיף 38(א1) לחוק מס ערך מוסף כך בתקופות שלהלן:

(א) מיום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026) עד יום כ"א בטבת התשפ"ז (31 בדצמבר 2026), במקום "5,000 " יבוא " 15,000";

(ב) מיום כ"ב בטבת התשפ"ז (1 בינואר 2027) עד יום א' בטבת התשפ"ח (31 בדצמבר 2027), במקום "5,000" יבוא "10,000".

(3) לא קבע שר האוצר צו כאמור עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025), או לא אישרה ועדת הכספים את הצו האמור עד אותו מועד, יפקע תוקפם של סעיפים קטנים (א) ו־(ב) (בסעיף זה – מועד הפקיעה השני)."

סעיף 12 לשם מתן תקופה מתאימה להיערכות, מוצע לקבוע כי ההסדר לעניין חובות הדיווח החלות על מפעיל זירה מקוונת לעסקאות להשכרת מקרקעין, המוצע בסעיף 141ג לפקודת מס הכנסה כנוסחו בסעיף 8(4) לסימן זה, וכן האפשרות להטיל עיצום כספי בשל הפרת חובות של מפעיל זירה מקוונת בהתאם להסדר כאמור, המוצעות בסעיף 195ו1 כנוסחו בסעיף 8(6) לסימן זה, יחולו שישה חודשים מיום תחילתו של חוק זה. זאת, למעט חובת היידוע של המשתמשים בזירה המקוונת בדבר חובות הדיווח שחלות על מפעיל הזירה, לפי סעיף 141ג(ו) המוצע, שאותה מוצע להקדים בחודשיים, כך שתחול ארבעה חודשים מיום התחילה.

סעיף 13 מוצע לקבוע כי התיקון לחוק ההתייעלות הכלכלית כמפורט בסעיף 11 לסימן זה יחול על חשבוניות מס שהוצאו החל מיום התחילה.

סעיף 14 מוצע כי הוראות סימן זה הנוגעות לאיסור על ניכוי הוצאות מסוימות או ניכוי מס תשומות, כפי שמוצע לתקן בפקודת מס הכנסה, בחוק מיסוי מקרקעין ובחוק מס ערך מוסף כמפורט בסעיף זה, יחולו על תשלומים ששולמו החל ביום תחילתו של חוק זה ואילך.

סימן ד': ביטול איחוד עוסקים

תיקון חוק מס ערך מוסף

15. בחוק מס ערך מוסף –

(1) סעיף 56 – בטל;

(2) בסעיף 61 –

(א) בסעיף קטן (ב), במקום "סעיפים 55 או 56" יבוא "סעיף 55";

(ב) בסעיף קטן (ד), במקום " 55, 56" יבוא "55";

(3) בסעיף 64(א), במקום "55, 56" יבוא "55";

(4) סעיף 71א – בטל;

דברי הסבר

סימן ד': ביטול איחוד עוסקים

סעיף 15 סעיף 56 לחוק מס ערך מוסף קובע כי אם עוסקים שהם אזרחים ישראליים שמקום עסקם הקבוע והמתמשך הוא בישראל, ביקשו להירשם כאחד, רשאי מנהל רשות המסים לרשום אותם כאיחוד עוסקים. עוד נקבע בסעיף 71א לחוק, כי כל אחד מהעוסקים שנרשמו כאיחוד עוסקים יגיש בנפרד דוח שנתי מסכם על כל עסקאותיו, רכישותיו והשירותים שקיבל.

כחלק מיישום מתווה זה, נקבע בתקנה 23ב לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו–1976, כי עוסקים הרשומים כאיחוד עוסקים יגישו דוח תקופתי אחד על כל עסקאותיהם, אשר ככלל לא יכלול את העסקאות שעשו בינם לבין עצמם, אלא רק את העסקאות שעשו עם גורמים חיצוניים להם. עוד נקבעה תקנה 10 לתקנות מס ערך מוסף (רישום), התשל"ו–1976, המעגנת את התנאים הטכניים שבהם עוסקים נדרשים לעמוד לצורך רישומם כאיחוד עוסקים.

מוצע לבטל את ההסדר הנוגע לאיחודי עוסקים, וזאת משורה של נימוקים כמפורט להלן. יצוין כי על העוסקים הרשומים כאיחוד העוסקים חלות חובות דיווח למס הכנסה, כך שביטול ההסדר לא צפוי להטיל עליהם נטל בירוקרטי משמעותי.

אחת המטרות העיקריות של הסדר איחודי העוסקים הייתה לאפשר התחשבנות בין עוסקים בעניין מס התשומות בשל עסקאות הנערכות בין עוסקים הרשומים כאיחוד עוסקים, כך שלא יצטרכו להמתין להחזר מס שערכו הריאלי היה נתון לאי־ודאות עקב היפר־אינפלציה באותה תקופה (שהגיעה עד למאות אחוזים). כיום כבר לא קיימת היפר־אינפלציה, ובהתאם, הצדקה זו שהייתה קיימת בשעתו לרישום של עוסקים במסגרת איחודי עוסקים, אינה קיימת עוד.

טעם נוסף לביטול של ההסדר לעניין איחודי עוסקים הוא שאופן הדיווח של איחודי העוסקים בדוחותיהם התקופתיים, כפי שתואר לעיל, מסכל הלכה למעשה את יכולתה של רשות המסים לבצע בקרה אפקטיבית של דוחות אלה, להחיל בקרות ממוחשבות ולגבות מס אמת.

אחד העקרונות המאפשרים עבודה יעילה של רשות המסים היא האחידות בין מערכי המס השונים. קיומם של איחודי העוסקים במערך המע"מ בלבד, לא מאפשר אחידות ובשל כך נגרם קושי לטפל בסוגיות רוחביות הנוגעות באיחודי עוסקים במערכי המס השונים. כך, לדוגמה, לא ניתן להשוות בין נתוני המחזורים המדווחים למערכי המס השונים, יש קושי בביצוע פעולות אכיפה, קיזוז חובות במערכי מס אחרים מול תשלומי המע"מ וכיו"ב. גם מסיבה זו מוצע לבטל את איחודי העוסקים.

לבסוף, האילוץ לרשום את העוסקים כעוסק אחד בענף אחד גורר עיוותים בנתוני מע"מ המדווחים לרשות המסים. נתונים אלה משמשים כיום בסיס למדידת החשבונאות הלאומית בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לאור האמור, קיומם של איחודי עוסקים משבש את החשבונאות הלאומית. עוד יצוין כי סך המחזורים של איחודי העוסקים מהווה כ־25% מסך מחזור העסקאות הכולל במשק, אחוז משמעותי זה מחריף את הבעיה המתוארת.

לפסקה (1)

סעיף 56 לחוק מס ערך מוסף קובע כך:

"עוסקים שהם אזרחים ישראליים כהגדרתם בסעיף 1א(ב), שמקום עסקם הקבוע והמתמשך הוא בישראל, שביקשו להירשם כאחד, רשאי המנהל לרשום אותם כך, ומשנרשמו יראו אותם לענין חוק זה כשותפים; שר האוצר רשאי לקבוע תנאים לרישום עוסקים כאחד".

מוצע לבטל סעיף זה, וזאת מהנימוקים המפורטים לעיל.

לפסקאות (2) ו־(3)

סעיפים 61(ב) ו־(ד) ו־64(א) לחוק מס ערך מוסף כוללים הפניות לסעיף 56. בשל ביטולו של סעיף 56, מוצע לתקן סעיפים אלה ולמחוק את ההפניות אליו.

לפסקה (4)

סעיף 71א לחוק מס ערך מוסף קובע את חובת הגשת דוח מסכם לעוסקים שנרשמו כאחד, וזו לשונו:

"**דוח מסכם לעוסקים שנרשמו כאחד**

71א. (א) כל אחד מהעוסקים שנרשמו כאחד לפי סעיף 56, יגיש דוח שנתי מסכם על סך כל עסקאותיו, לרבות

(5) בסעיף 72א(א), במקום "71 ו־71א" יבוא "ו־71";

(6) בסעיף 75א(א), המילים "או בדוח שנתי מסכם לפי סעיף 71א" – יימחקו;

(7) בסעיף 117(א)(2ב), במקום "בדוח מיוחד או בדוח שנתי מסכם" יבוא "או בדוח מיוחד" ובמקום "70(ב) או 71א" יבוא "או 70(ב)";

(8) בסעיף 128 –

(א) בסעיף קטן (א), המילים "או שעשו מי שרואים אותם כשותפים לפי סעיף 56" – יימחקו;

(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "להירשם כעוסק אחד ביקשו כאמור" יבוא "כי".

סימן ה': דיגיטציה של חשבוניות מס

תיקון חוק מס ערך מוסף

16. בחוק מס ערך מוסף –

(1) בסעיף 38(ג), בפסקה (2), אחרי "הגיש למנהל" יבוא "דוח תקופתי לפי סעיף 67א, או שהגיש";

דברי הסבר

עסקאות שעשה עם העוסקים שנרשמו עמו כאחד וכן על סך כל רכישותיו וכל השירותים שקיבל, לרבות מהעוסקים שנרשמו עמו כאחד, והכל בתוך 90 ימים מתום שנת המס שלגביה מוגש הדוח.

(ב) המנהל רשאי לפטור סוגי עוסקים שנרשמו כאחד כאמור בסעיף קטן (א), מהגשת דוח שנתי מסכם או מפירוט העסקאות שעשו עם העוסקים שנרשמו עמם כאחד, וכן רשאי הוא לפטור עוסק מסוים שנרשם עם עוסקים אחרים כאחד, דרך כלל או במקרה מיוחד, מהגשת דוח או מפירוט כאמור, אם מצא כי קיימים טעמים מיוחדים המצדיקים זאת בנסיבות העניין."

בשל ביטולו של סעיף 56 אין עוד משמעות לסעיף זה, ומוצע לבטלו.

לפסקאות (5) עד (7)

מוצע לתקן את סעיפי חוק מס ערך מוסף הכוללים הפניות לסעיף 71א, ולמחוק אותן, בשל ביטולו של סעיף 71א לחוק כאמור.

לפסקה (8)

סעיף 128 לחוק עניינו שותפות ועסקה משותפת. בשל ביטולו של סעיף 56 כאמור לעיל, מוצע לתקן את סעיפים קטנים (א) ו־(ב) לסעיף 128 ולמחוק מתוכם את ההתייחסות לעוסקים הרשומים כאחד.

סימן ד': דיגיטציה של חשבוניות מס

סעיף 16 חוק מס ערך מוסף קובע הסדרים לעניין הוצאת חשבוניות מס על ידי עוסק (כהגדרתו בחוק) הרשום בישראל לעוסק, מוסד כספי או מלכ"ר הרשומים באזור ובשטחי עזה ויריחו (להלן – חשבונית I), וכן לגבי ניכוי מס תשומות הכלול בחשבונית מס שהוצאה לעוסק הרשום בישראל על ידי עוסק הרשום באזור ובשטחי עזה ויריחו (להלן – חשבונית P).

על פי הדין הקיים, עוסק הרשום בישראל המבקש לנכות מס תשומות בהסתמך על חשבונית P, נדרש להגיש, נוסף על הדוח התקופתי לפי סעיף 67 לחוק, דוח נוסף לפי סעיף 72(א) על רכישת נכסים או קבלת שירותים מעוסקים הרשומים אצל הרשות הפלסטינית.

כמו כן, עוסק הרשום בישראל, המבקש להוציא חשבונית I, נדרש לקבל מרשות המסים חשבוניות מודפסות ייעודיות, וכן להגיש דוח נוסף לעניין החשבוניות האמורות.

החל מיום ג' באדר ב' התשפ"ב (6 במרץ 2022) מתקיים פיילוט ברשות המסים ובמסגרתו עוסקים הרשומים בישראל רשאים להוציא חשבוניות I מקוונות באמצעות אתר רשות המסים (להלן – הפיילוט). המעבר לחשבוניות I מקוונות נועד, בין השאר, להקל על עוסקים המבקשים להנפיק חשבוניות I ולאפשר לרשות המסים מעקב מקוון ומדויק אחר החשבוניות האמורות. יצוין כי במקביל לפיילוט אף עוסקים הרשומים באזור ובשטחי עזה ויריחו החלו בהוצאת חשבוניות P באופן מקוון.

בשל היתרונות שצוינו לעיל, מוצע לקבוע כי מעתה והלאה כל החשבוניות מסוג I יוצאו באופן מקוון על ידי כלל העוסקים כאמור, ולא תהיה עוד אפשרות להוצאת חשבוניות I לא מקוונות (למעט במקרים שבהם מוגש דוח מרוכז בצורה חודשית על ידי עוסקים גדולים בהתאם לכללים לפי סעיף 129 לחוק).

כמו כן מוצע לבצע תיקון טכני בסעיף 38(ג)(2) לחוק מס ערך מוסף ולציין שבמקרה שבו העוסק מגיש דוח מפורט לפי סעיף 67א, דוח אשר מוגש באופן מקוון והכולל פירוט גם לגבי חשבוניות P , מתייתר הצורך בהגשת דוח נוסף לפי סעיף 72 היות שמדובר בדיווח כפול שאין בו צורך.

לפסקה (1)

סעיף 38(ג) לחוק מס ערך מוסף קובע את התנאים שבהם עוסק זכאי לנכות מהמס שהוא חייב בו את מס

(2) בסעיף 47(ב), בפסקה (2), במקום "תכלול פרטים שקבע ותודפס בבית דפוס שהמנהל אישר" יבוא "תכלול פרטים שקבע ותוגש באופן שיורה המנהל, לרבות באופן מקוון";

(3) בסעיף 67 לחוק העיקרי, סעיף קטן (א1) – בטל.

דברי הסבר

התשומות הכלול בחשבונית P. פסקה (2) קובעת תנאי ולפיו העוסק המבקש את הניכוי יגיש למנהל, יחד עם הדוח התקופתי הנדרש לפי סעיף 67 גם דוח הנדרש לפי סעיף 72 בנוגע לעסקאותיו מול עוסקים הרשומים בידי הרשות הפלסטינית בהתאם להוראות צו מס ערך מוסף (דרישת דוחות נוספים), התשנ"ו–1966 (להלן – צו דרישת דוחות). במקרים שבהם העוסק מגיש דוח מפורט לפי סעיף 67א לחוק מתייתר הצורך בהגשת דוח נוסף לפי סעיף 72 לחוק, שכן חשבוניות המס שהעוסק דורש לנכות על פיהן מס תשומות כבר מדווחות לרשות המסים במסגרת הדוח

לפסקה (2)

סעיף 47(ב)(2) לחוק מס ערך מוסף קובע הוראות לגבי הוצאת חשבוניות I, ובין השאר נקבע בו כי החשבונית תודפס בבית דפוס שהמנהל אישר. מוצע בסעיף זה למחוק את הדרישה להדפסת חשבוניות בבית דפוס שהמנהל אישר ולציין כי המנהל יקבע את הפרטים ואת האופן שבו תוגש החשבונית, לרבות באופן מקוון, כשהמטרה היא להחליף את כל החשבוניות אשר היו מודפסות בבית דפוס לחשבוניות המוצאות באופן מקוון (למעט חשבוניות אשר מוגשות בהתאם לפטור מהיתר לפי סעיף 129 אשר ימשיכו להינתן כחשבוניות רגילות שניתנות לגבי סחורה הנמכרת בתוך ישראל אשר ידווחו באופן ממוחשב אחת לחודש), וזאת כדי להקל על עוסקים המבקשים להנפיק חשבוניות I ולאפשר לרשות המסים מעקב מקוון ומדויק אחר החשבוניות האמורות.

לפסקה (3)

סעיף 67(א1) לחוק מס ערך מוסף קובע חובה על מלכ"רים להגיש דוח מיוחד על רכישת טובין או קבלת שירותים מעוסק הרשום בידי הרשות הפלסטינית. הואיל וקביעת החובה להגשת דוחות נוספים ממילא נתונה לסמכות המנהל לפי סעיף 72 לחוק ומוסדרת בצו דרישת דוחות, מוצע לבטל את הסעיף הקטן האמור, וזו לשונו:

"(א1) מלכ"ר שרכש טובין או שקיבל שירותים מעוסק הרשום בידי הרשות הפלסטינית, יגיש למנהל, בעת הגשת הדו"ח התקופתי, דו"ח מיוחד על כך, כפי שיקבע שר האוצר בתקנות."

פרק ד': שינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית לנושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות המקומיות

תיקון חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון

17. בחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט–1969[10], אחרי סעיף 21ב יבוא:

דברי הסבר

פרק ד'

כללי הסדר פנסיה תקציבית הוא הסדר פנסיוני שבמסגרתו משולמים לעובד ולשאיריו תשלומי פנסיה מקופת הגוף שבו הוא הועסק. במערכת הפנסיה התקציבית ממומנות הזכויות לקצבה והזכויות האחרות על ידי המעסיק עצמו, מתקציבו, במועד העברת התשלומים לגמלאים.

חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט–1969 (בפרק זה – חוק גמלאות לנושאי משרה), מסדיר את זכויותיהם הפנסיוניות של נושאי משרה ברשויות השלטון, ובכללם: נשיא המדינה, שר, חבר הכנסת ונושא משרה שיפוטית (הכולל כל אחד מאלה: שופט, דיין, קאדי, קאדי מד'הב ורב ראשי), מבקר המדינה, נגיד בנק ישראל ומשנהו. מכוח סעיף 1 לחוק האמור, נקבעו החלטות בעניין גמלאות לגבי סוגים שונים של נושאי משרה; ראו לעניין זה: החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (נשיא המדינה ושאיריו), התשמ"א–1981 (פורסמה בק"ת התשמ"א, עמ' 1433; התשע"ז, עמ' 731); החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (שרים ושאיריהם), התשמ"א–1981 (פורסמה בק"ת התשמ"א, עמ' 1435; התשע"ט, עמ' 710); החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (חברי הכנסת ושאיריהם), התש"ל–1969 (פורסמה בק"ת התש"ל, עמ' 33; התשע"ז, עמ' 945); החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (נושאי משרה שיפוטית ושאיריהם), התשמ"א–1981 (פורסמה בק"ת התשמ"א, עמ' 1440; התשע"ט, עמ' 653); החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (מבקר המדינה ושאיריו), התשמ"א–1981 (פורסמה בק"ת התשמ"א, עמ' 1434; התשמ"ה, עמ' 1830); החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (נגיד בנק ישראל ושאיריו), התשמ"א–1981 (פורסמה בק"ת התשמ"א, עמ' 1434); וכן החלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (משנה לנגיד בנק ישראל ושאיריו), התשמ"ג–1982 (פורסמה בק"ת התשמ"ג, עמ' 225).

חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז–1977 (בפרק זה – חוק גמלאות לראש רשות וסגניו), מסדיר את זכויותיהם הפנסיוניות של ראשי רשויות מקומיות וסגניהם. מכוחו של סעיף 2 לחוק האמור נקבעה החלטת הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז–1977 (פורסמה בק"ת התשל"ז, עמ' 1663; התשפ"ד, עמ' 2666).

בחודש מרץ 1999 נחתם הסכם בין הממשלה, הרשויות המקומיות, האוניברסיטאות ותאגידים נוספים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, ולפיו עובדים חדשים בשירות הממשלתי והציבורי לא יבוטחו בפנסיה תקציבית, כפי שהיה נהוג עד אז, אלא יבוטחו בפנסיה צוברת המבוססת על הפרשות שוטפות של העובד ומעסיקו. ברוח ההסכם האמור, במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט–1999, תוקנו חוק גמלאות לנושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו. בהמשך תוקנו חוקים נוספים שהסדירו את זכויותיהם הפנסיוניות של עובדים שונים במגזר הציבורי ובשירותי הביטחון. בהתאם לתיקונים אלה, אחרוני מבוטחי הפנסיה התקציבית (גופי הביטחון), החלו את שירותם עד סוף שנת 2003.

בהחלטות כאמור לעיל שהתקבלו מכוח חוק גמלאות לנושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו, הוגדרה "המשכורת הקובעת", לעניין חישוב גמלתו של זכאי ביום מסוים, כשכר המשולם לנושא המשרה הפעיל. לגבי נושאי משרה שזכאים לשכר ותוספות שונות אשר משתנים בהתאם לדרגה ולוותק, נכללים בחישוב המשכורת הקובעת התשלומים האמורים המשולמים לנושא המשרה הפעיל בדרגה ובוותק שהיו לגמלאי ערב סיום כהונתו. כלומר, המשכורת הקובעת של הגמלאי מתעדכנת כל אימת שהמשכורת של נושא המשרה הפעיל מתעדכנת ובאופן שבו המשכורת מתעדכנת.

גם בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל–1970 (בפרק זה – חוק הגמלאות), ובחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה–1985 (בפרק זה – חוק שירות הקבע (גמלאות)), המסדירים את זכויותיהם הפנסיוניות של עובדי המדינה ומשרתי כוחות הביטחון, נקבעו הוראות דומות לעניין החישוב והעדכון של המשכורת הקובעת של הגמלאים שהוראות חוקים אלה חלות לגביהם.

ביום ט' בתמוז התשס"ט (23 ביולי 2009) פורסם חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו־2010), התשס"ט–2009 (בפרק זה – חוק ההתייעלות הכלכלית 2009). פרק ח' לחוק ההתייעלות הכלכלית 2009 כלל כמה תיקוני חקיקה לחוק הגמלאות ובהם תיקון לסעיף 8 לאותו חוק. בהתאם לתיקון האמור, שונתה שיטת עדכון המשכורת הקובעת לאחר פרישתו של עובד משירות המדינה, כך שהמשכורת הקובעת תעודכן אחת לשנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; כלומר נותק הקשר בין הגמלאי לבין העובד הפעיל לעניין המשכורת הקובעת. מאחר שהסדר הפנסיה התקציבית של עובדי

[10] ס"ח התשכ"ט, עמ' 98; התשע"ה, עמ' 251.

"עדכון המשכורת הקובעת לעניין גמלאי בפנסיה תקציבית"

1ג. (א) בסעיף זה –

"גמלאי בפנסיה תקציבית" – נושא משרה הזכאי לקצבה לפי החלטת הגמלאות, ולאחר פטירתו של נושא המשרה, בין שנפטר לפני שחדל לכהן ובין שלאחר מכן – שאירו של נושא המשרה הזכאי לתשלום קצבה לפי החלטת הגמלאות;

דברי הסבר

הרשויות המקומיות מאמץ את חוק הגמלאות, שינוי שיטת העדכון כאמור הוחל גם על עובדי הרשויות המקומיות.

ביום ט' בניסן התשע"ב (1 באפריל 2012) בוצע תיקון חקיקה משלים בחוק הגמלאות, וזאת במסגרת חוק שירות המדינה (גמלאות) (תיקון מס' 52), התשע"ב–2012, שלפיו גם המשכורת הקובעת לעניין גמלה של שוטרים וסוהרים תעודכן מדי שנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. בהמשך, ביום כ"ו בטבת התשע"ד (29 בדצמבר 2013) פורסם, במסגרת חוק שירות המדינה (גמלאות) (תיקון מס' 54), התשע"ד–2013, תיקון חקיקה מקביל גם בחוק שירות הקבע (גמלאות) (תיקון מס' 28), לגבי גמלאי משרתי הקבע, וביום כ"ח באדר ב' התשע"ו (7 באפריל 2016) תוקן בהתאם חוק הגמלאות, במסגרת חוק שירות המדינה (גמלאות) (תיקון מס' 58), התשע"ו–2016, גם לגבי גמלאי שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים. כמו כן, יצוין כי עוד ביום י"א באדר התשע"ב (5 במרץ 2012) פורסם חוק לשינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית, התשע"ב–2012, אשר החיל את שינוי שיטת העדכון האמור של המשכורת הקובעת לעניין גמלה של עובדי חברת החשמל לישראל בע"מ שבהסדר פנסיה תקציבית. עוד הוחל שינוי שיטת העדכון כאמור מכוח צו לשינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית (גמלאי בנק ישראל), התשע"ד–2014, על גמלאי בנק ישראל שבהסדר פנסיה תקציבית. כך גם הוחל השינוי האמור מכוח צו לשינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית (גמלאי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות התקציביות), התשע"ח–2017, על גמלאי האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת חיפה, הטכניון מכון טכנולוגי לישראל ואוניברסיטת תל אביב, שבהסדר פנסיה תקציבית.

עד כה, לא בוצע תיקון חקיקה משלים לגבי גמלאים הזכאים להסדר פנסיה תקציבית מתוקף חוק גמלאות לנושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו.

כדי להשוות את אופן עדכון הקצבאות של כלל המבוטחים בהסדרי פנסיה תקציבית המשולמת מאוצר המדינה ומקופת רשות מקומית וכחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, מוצע להתאים את שיטת עדכון המשכורת הקובעת של נושאי משרה בגמלאות ברשויות השלטון וברשויות המקומיות כך שמשכורתם הקובעת תעודכן אחת לשנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן, בלא זיקה לעדכון משכורתם של נושאי המשרה הפעילים.

בהתאם לאמור, מוצע כי העדכון הראשון של משכורתו הקובעת של נושא משרה כאמור שחדל לכהן והחל לקבל קצבה במהלך שנה מסוימת או של שאיר של נושא משרה שנפטר במהלך אותה שנה, יהיה בשנה העוקבת שלאחריה בהתאם לשיעור עליית מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה למועד שבו חל העדכון לעומת אחד מהמדדים האלה, לפי העניין: מדד חודש דצמבר 2024 לעניין נושא משרה שחדל לכהן עד יום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025), או מדד חודש הכהונה האחרון של נושא המשרה לעניין נושא משרה שחדל לכהן אחרי המועד האמור.

יצוין כי אם בשנה מסוימת יתברר כי שיעור השינוי במדד הוא שלילי, לא יבוצע העדכון בשל אותה תקופה; ואולם בעדכון הראשון שיבוא לאחריו, העדכון יהיה לפי מלוא השינויים במדד מאז העדכון האחרון.

להשלמת התמונה יצוין כי במקביל לפרק זה להצעת החוק, הונחה הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת שכר נושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות מקומיות בשנת 2025 והעלאת דמי ביטוח לאומי), התשפ"ה–2024 (להלן – הצעת חוק הקפאת השכר), על שולחן הכנסת; הצעת החוק האמורה פורסמה ביום י"ב בחשוון התשפ"ה (13 בנובמבר 2024), בהצעות חוק הממשלה התשפ"ה, עמ' 108. אם הצעת חוק הקפאת השכר תתקבל בכנסת, הרי בשנת 2025 לא יעודכן שכר נושאי משרה בהתאם לעליית השכר הממוצע במשק בשנת 2024 ובהתאמה גם לא תעודכן המשכורת הקובעת של נושאי משרה בגמלאות ברשויות השלטון וברשויות המקומיות. בהתאם לאמור, מוצע כי העדכון הראשון של המשכורת הקובעת יהיה בחודש ינואר 2026 לפי שיעור עליית מדד חודש דצמבר 2025 לעומת מדד חודש דצמבר 2024.

סעיף 17 בהתאם לאמור, מוצע לתקן את חוק גמלאות לנושאי משרה ולהוסיף בו את סעיף 1ג המוצע.

כך מוצע כי לעניין גמלאי בהסדר פנסיה תקציבית לפי חוק גמלאות לנושאי משרה, תעודכן המשכורת הקובעת שלפיה מחושבת קצבתו, בחודש ינואר של כל שנה בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד של חודש דצמבר של השנה שקדמה לאותו חודש עדכון לעומת מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון הקודם.

במסגרת המונח "גמלאי בפנסיה תקציבית", מוצע לכלול נושא משרה הזכאי לקצבה לפי החלטת הגמלאות שנקבעה לפי סעיף 1 לחוק גמלאות לנושאי משרה לגבי סוג

"החלטת הגמלאות", לגבי נושא משרה פלוני – החלטה שהתקבלה לפי סעיף 1 לגבי אותו סוג של משרה שבה כיהן נושא המשרה;

"המדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

"המדד החדש" – מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון;

"המדד הקודם" – מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון הקודם, ולעניין העדכון הראשון –

(1) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן כנושא משרה עד מועד המעבר – מדד חודש דצמבר 2024;

(2) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן כנושא משרה אחרי מועד המעבר – מדד החודש שבו חדל לכהן;

"מועד המעבר" – יום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025);

"המשכורת הקובעת", לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית פלוני בזמן פלוני – אחד מאלה, לפי העניין:

(1) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן עד מועד המעבר – רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה זכאי אותו גמלאי בפנסיה תקציבית בעד חודש ינואר 2025, לפי החלטת הגמלאות;

דברי הסבר

המשרה שעימה נמנה הזכאי לתשלום קצבה ערב פרישתו מכהונה. כפי שפורט לעיל, נקבעו החלטות גמלאות שונות לסוגים שונים של נושאי משרה והחלטת גמלאות אחת לנושאי משרה שיפוטית אשר עוסקת בסוגים שונים של נושאי משרה כאמור: שופט, דיין, קאדי, קאדי מדה"ב ורב ראשי. עוד מוצע להביא בחשבון במסגרת גמלאי כאמור גם את שאירו של נושא המשרה הזכאי לתשלום קצבה לפי החלטת הגמלאות כאמור, בין שנפטר לפני שחדל לכהן ובין שנפטר כגמלאי. יצוין כי גם קצבתו של שאיר כאמור מחושבת כשיעור מתוך משכורתו הקובעת של הגמלאי שבהסדר פנסיה תקציבית. ויודגש – התיקון המוצע לא יחול על נושא משרה שהסדר הפנסיה שלו הוא מקופת גמל לקצבה לפי סעיף 2ב לחוק גמלאות לנושאי משרה.

מוצע לקבוע כי מועד המעבר לשיטת העדכון החדשה יהיה ביום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025) וכי החל ממועד זה תעודכן הקצבה אך ורק לפי הוראות סעיף 1ג המוצע, וזאת גם אם החלטת הגמלאות קובעת אחרת. בהתאם לכך העדכון הראשון לפי התיקון המוצע צפוי להתבצע, בכפוף לעליית המדד כמפורט להלן, בחודש ינואר 2026.

לעניין זה, מוצע כי מדד הבסיס לגבי העדכון הראשון יהיה מדד חודש דצמבר 2024.

נוסף על כך, מוצע לקבוע את ערכה של המשכורת הקובעת כבסיס לעדכון לפי שיטת העדכון החדשה, וזאת בהתאם למועד שבו חדל הגמלאי לכהן במשרתו. כך, מוצע לקבוע לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן עד מועד המעבר, כי ערכה של המשכורת הקובעת יהיה לפי רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה הוא זכאי בעד חודש ינואר 2025, לפי החלטת הגמלאות. לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן לאחר מועד המעבר, מוצע לקבוע כי ערכה של המשכורת הקובעת יהיה לפי רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה הוא זכאי בעד החודש שלאחר החודש שבו חדל לכהן, לפי החלטת הגמלאות.

כאמור, אם בשנה מסוימת יתברר כי שיעור השינוי במדד הוא שלילי, לא יבוצע העדכון בשל אותה תקופה; ואולם בעדכון הראשון שיבוא לאחריו, העדכון יהיה לפי מלוא השינויים במדד מאז העדכון האחרון.

עוד מוצע, בסעיף קטן (ג) של סעיף 1ג המוצע, לקבוע כי אם יחוקק סעיף 2 להצעת חוק הקפאת השכר ועל כן לא תעודכן המשכורת המשולמת לנושאי המשרה בשל עליית השכר הממוצע במשק בשנת 2024, ובעקבותיה גם הקצבה המשולמת לגמלאי בפנסיה תקציבית, ובהתחשב במועד המעבר ובחלוף שנת 2024 עד שיחול העדכון הראשון של המשכורת הקובעת לפי סעיף 1ג המוצע, תעודכן המשכורת

(2) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן אחרי מועד המעבר – רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה זכאי אותו גמלאי בפנסיה תקציבית בעד החודש שלאחר החודש שבו חדל לכהן, לפי החלטת הגמלאות;

"נושא משרה" – נושא משרה המפורט בתוספת;

"קצבה" – סכום המשתלם מדי חודש מאוצר המדינה לפי החלטת הגמלאות.

(ב) המשכורת הקובעת של גמלאי בפנסיה תקציבית תעודכן בחודש ינואר של כל שנה (בסעיף זה – חודש העדכון), בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הקודם.

(ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (ב), גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025) ורכיבי המשכורת שלו כאמור בפסקאות (1) ו־(2) להגדרה "המשכורת הקובעת" שבסעיף קטן (א) לא עודכנו לפי שיעור עליית השכר הממוצע בשנת 2024 בשל הוראות סעיף 2 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת שכר נושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות מקומיות בשנת 2025 והעלאת דמי ביטוח לאומי), התשפ"ה–2024[11], תעודכן המשכורת הקובעת שלו, בעדכון הראשון לפי סעיף זה, גם לפי שיעור עליית השכר הממוצע כשיעורו ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025) לעומת השכר הממוצע כשיעורו ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024); לעניין זה, "השכר הממוצע" – כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995[12].

(ד) על אף האמור בכל דין, ובכלל זה בהחלטת הגמלאות, המשכורת הקובעת של גמלאי בפנסיה תקציבית תעודכן לפי הוראות סעיף זה בלבד."

תיקון חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו)

18. בחוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז–1977[13], אחרי סעיף 2א יבוא:

דברי הסבר

הקובעת בעדכון הראשון בחודש ינואר 2026, גם לפי עליית השכר הממוצע במשק בשנת 2024, היינו בהתאם לשיעור עליית השכר הממוצע ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025) לעומת השכר הממוצע כשיעורו ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024).

סעיף 18 בהתאם לאמור, מוצע לתקן את חוק גמלאות לראש רשות וסגניו ולהוסיף בו את סעיף 2ב המוצע.

כך מוצע כי לעניין גמלאי בהסדר פנסיה תקציבית לפי חוק גמלאות לראש רשות וסגניו, תעודכן המשכורת הקובעת שלפיה מחושבת קצבתו, בחודש ינואר של כל שנה בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד של חודש דצמבר של השנה שקדמה לאותו חודש

[11] ס"ח התשפ"ה, עמ' 108.

[12] ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

[13] ס"ח התשל"ז, עמ' 77; התשס"ה, עמ' 914.

"עדכון המשכורת הקובעת לעניין גמלאי בפנסיה תקציבית"

2ב. (א) בסעיף זה –

"גמלאי בפנסיה תקציבית" – ראש רשות הזכאי לקצבה לפי החלטת הגמלאות, ולאחר פטירתו של ראש הרשות, בין שנפטר לפני שחדל לכהן ובין שלאחר מכן – שאירו של ראש הרשות הזכאי לתשלום קצבה לפי החלטת הגמלאות;

"החלטת הגמלאות", לגבי ראש רשות פלוני – החלטה שהתקבלה לפי סעיף 2;

"המדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

"המדד החדש" – מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון;

"המדד הקודם" – מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון הקודם, ולעניין העדכון הראשון –

(1) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן כראש רשות עד מועד המעבר – מדד חודש דצמבר 2024;

(2) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן כראש רשות אחרי מועד המעבר – מדד החודש שבו חדל לכהן;

"מועד המעבר" – יום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025);

דברי הסבר

עדכון לעומת מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון הקודם.

במסגרת המונח "גמלאי בפנסיה תקציבית", מוצע לכלול נושא משרה הזכאי לקצבה לפי החלטה שהתקבלה לפי סעיף 2 לחוק גמלאות לראש רשות וסגניו. כאמור, מכוחו של סעיף 2 לחוק האמור נקבעה החלטת הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז–1977 (להלן – החלטת הגמלאות לראש רשות וסגניו).

עוד מוצע להביא בחשבון במסגרת גמלאי כאמור גם את שאירו של ראש הרשות או סגנו הזכאים לתשלום קצבה לפי החלטת הגמלאות כאמור, בין שנפטר לפני שחדל לכהן ובין שנפטר כגמלאי. יצוין כי גם קצבתו של שאיר כאמור מחושבת כשיעור מתוך משכורתו הקובעת של הגמלאי שבהסדר פנסיה תקציבית. בדומה לאמור בדברי ההסבר לעיל לעניין התיקון המוצע לחוק גמלאות לנושאי משרה, גם התיקון המוצע לחוק גמלאות לראש רשות וסגניו לא יחול על ראש רשות מקומית וסגניו שהסדר הפנסיה שלהם הוא מקופת גמל לקצבה לפי סעיף 2א לחוק גמלאות לראש רשות וסגניו.

מוצע לקבוע כי מועד המעבר לשיטת העדכון החדשה יהיה ביום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025) וכי החל ממועד זה תעודכן הקצבה אך ורק לפי הוראות סעיף 2ב המוצע, וזאת גם אם החלטת הגמלאות לראש רשות וסגניו, או כל החלטה אחרת שתבוא במקומה לפי סעיף 2 לחוק גמלאות לראש רשות וסגניו, קובעת אחרת. בהתאם לכך העדכון הראשון צפוי להתבצע, בכפוף לעליית המדד כמפורט להלן, בחודש ינואר 2026.

לעניין זה מוצע כי מדד הבסיס לגבי העדכון הראשון יהיה מדד חודש דצמבר 2024.

נוסף על כך, מוצע לקבוע את ערכה של המשכורת הקובעת כבסיס לעדכון לפי שיטת העדכון החדשה וזאת בהתאם למועד שבו חדל הגמלאי לכהן במשרתו. כך, מוצע לקבוע לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן עד מועד המעבר, כי ערכה של המשכורת הקובעת יהיה לפי רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה הוא זכאי בעד חודש ינואר 2025, לפי החלטת הגמלאות. לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן לאחר מועד המעבר, מוצע לקבוע כי ערכה של המשכורת הקובעת יהיה לפי רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה הוא זכאי בעד החודש שלאחר החודש שבו חדל לכהן, לפי החלטת הגמלאות.

כאמור, אם בשנה מסוימת יתברר כי שיעור השינוי במדד הוא שלילי, לא יבוצע העדכון בשל אותה תקופה; ואולם בעדכון הראשון שיבוא לאחריו, העדכון יהיה לפי מלוא השינויים במדד מאז העדכון האחרון.

"המשכורת הקובעת", לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית פלוני בזמן פלוני – אחד מאלה, לפי העניין:

(1) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן עד מועד המעבר – רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה זכאי אותו גמלאי בפנסיה תקציבית בעד חודש ינואר 2025, לפי החלטת הגמלאות;

(2) לגבי גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן אחרי מועד המעבר – רכיבי המשכורת המובאים בחשבון לצורך חישוב הקצבה שלה זכאי אותו גמלאי בפנסיה תקציבית בעד החודש שלאחר החודש שבו חדל לכהן, לפי החלטת הגמלאות;

"קצבה" – סכום המשתלם מדי חודש מקופת הרשות המקומית לפי החלטת הגמלאות.

(ב) המשכורת הקובעת של גמלאי בפנסיה תקציבית תעודכן בחודש ינואר של כל שנה (בסעיף זה – חודש העדכון), בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הקודם.

(ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (ב), גמלאי בפנסיה תקציבית שחדל לכהן עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025) ורכיבי המשכורת שלו כאמור בפסקאות (1) ו־(2) להגדרה "המשכורת הקובעת" שבסעיף קטן (א) לא עודכנו לפי שיעור עליית השכר הממוצע בשנת 2024 בשל הוראות סעיף 2 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת שכר נושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות מקומיות בשנת 2025 והעלאת דמי ביטוח לאומי), התשפ"ה–2024, תעודכן המשכורת הקובעת שלו, בעדכון הראשון לפי סעיף זה, גם לפי שיעור עליית השכר הממוצע כשיעורו ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025) לעומת השכר הממוצע כשיעורו ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024); לעניין זה, "השכר הממוצע" – כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995.

(ד) על אף האמור בכל דין, ובכלל זה בהחלטת הגמלאות, המשכורת הקובעת של גמלאי בפנסיה תקציבית תעודכן לפי הוראות סעיף זה בלבד."

דברי הסבר

עוד מוצע בסעיף קטן (ג) של סעיף 2ב המוצע, לקבוע כי אם יחוקק סעיף 2 להצעת חוק הקפאת השכר, ועל כן לא תעודכן המשכורת המשולמת לראש רשות מקומית או סגנו בשל עליית השכר הממוצע במשק בשנת 2024, ובעקבותיה גם הקצבה המשולמת לגמלאי בפנסיה תקציבית, ובהתחשב במועד המעבר ובחלוף שנת 2024 עד שיחול העדכון הראשון של המשכורת הקובעת לפי סעיף 2ב המוצע, תעודכן המשכורת הקובעת בעדכון הראשון בחודש ינואר 2026, גם לפי עליית השכר הממוצע במשק בשנת 2024, היינו בהתאם לשיעור עליית השכר הממוצע ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025) לעומת השכר הממוצע כשיעורו ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024).

פרק ה': התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים (בריאות הנפש)

השם

19. פרק זה יהיה "חוק התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2025 עד 2028 (התחשבנות בעד שירותי בריאות הנפש), התשפ"ה–2024".

סעיפי החוק

20. ואלה סעיפי חוק התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2025 עד 2028 (התחשבנות בעד שירותי בריאות הנפש), התשפ"ה–2024:

"הגדרות

1. בחוק זה –

"בית חולים כללי עם מחלקה פסיכיאטרית" – בית חולים ציבורי כללי שניתנים בו שירותי אשפוז פסיכיאטרי בין במסגרת מחלקה פסיכיאטרית ובין שלא במסגרת מחלקה כאמור, ובכלל זה בית חולים מאוחד;

דברי הסבר

כללי מערכת בריאות הנפש הציבורית סובלת זה שנים ממחסור במטפלים, לצד מחסור במענים על הרצף הטיפולי שמחוץ לאשפוז האקוטי. חוסרים אלה לאורך השנים הובילו לאשפוזי יתר או לחלופין למטופלים שנותרו בלא מענה במערך הטיפולי בקהילה שמחוץ לבתי החולים.

בשנים האחרונות חלו תמורות רבות במערכת בריאות הנפש ובייחוד בממשקים שבין ספקי הבריאות ובין המבטחים. בין השאר, הוגדלה התמיכה בקופות חולים לשם הגדלת היקף השירותים הניתנים בקהילה, ופותחו חלופות אשפוז למאושפזים ממושכים (קהילות משקמות) וחלופות למניעת אשפוז, כדוגמת בתים מאזנים. כל זאת בשל מדיניות העברת מרכז הכובד של המערך הטיפולי לקהילה, לצד צמצום אשפוזים בבתי החולים ככל הניתן. יחד עם זאת, במהלך החודשים שחלפו מאז פרצה מלחמת "חרבות ברזל" ולנוכח התחזיות להתמשכותה, התעצם הצורך בחיזוק חוסנה של מערכת בריאות הנפש.

לנוכח צורך זה, במסגרת תקציב המדינה המעודכן לשנת 2024 נבנתה ותוקצבה תוכנית לאומית לשיפור שירותי בריאות הנפש וחיזוק החוסן הנפשי והקהילתי. כחלק מהתוכנית הלאומית לבריאות הנפש הוחלט כי נדרש לשנות את מנגנוני ההתחשבנות בין קופות החולים לבין בתי החולים הפסיכיאטריים ובתי החולים הכלליים שניתנים בהם שירותי אשפוז פסיכיאטרי (בפרק זה – המוסדות הפסיכיאטריים) כדי שאלה יהלמו את מדיניות הממשלה לעניין העברת מרכז הכובד לקהילה, חיזוק הרצף הטיפולי ושיפור האיכות והחדשנות באשפוז הפסיכיאטרי. לשם כך המנהל הכללי של משרד הבריאות והממונה על התקציבים במשרד האוצר מינו ביום כ"ב בטבת התשפ"ד (2 בינואר 2024) ועדה לקביעת הסדר התחשבנות בין ספקים ומבטחים בתחום הפסיכיאטריה (בפרק זה – ועדת ההתחשבנות), בהשתתפות נציגים ממשרדי האוצר והבריאות.

ועדת ההתחשבנות הגישה את המלצותיה למנכ"ל משרד הבריאות ולממונה על התקציבים במשרד האוצר ביום ד' באב התשפ"ד (8 באוגוסט 2024). הוועדה המליצה לייצר תמריצים כלכליים לתמיכה במטרת העל של העברת מרכז הכובד של המערך הפסיכיאטרי הטיפולי לקהילה, כלהלן:

1. תמרוץ קופות החולים לפתח שירותים ומסגרות טיפוליות בקהילה, מתוך מטרה למנוע הגעה מיותרת למיון ולצמצם אשפוזים בני־מניעה;
2. תמרוץ בתי החולים לצמצם אשפוזים בני־מניעה ולקצר את משכי האשפוז;
3. תמרוץ בתי חולים לפתח שירותים נוספים על הרצף הטיפולי ויצירת ריבוד מענים בשירות האמבולטורי שבתוך בית החולים.

כדי ליישם מטרות אלה, הוועדה המליצה על יישום מודל התחשבנות בין קופות החולים למוסדות הפסיכיאטריים שבו ישלמו קופות החולים למוסדות הפסיכיאטריים תשלום גלובלי קבוע בעבור אשפוז פסיכיאטרי, אשר לא יותנה במספר ימי האשפוז בפועל. ההנחה היא כי מנגנון כאמור יתמרץ את המוסדות לצמצם אשפוזים הניתנים למניעה, בלי לחשוש מהשפעות כלכליות של צמצום זה.

במקביל, כדי לתמרץ את קופות החולים לפתח שירותי בריאות נפש בקהילה ובכך להפחית אשפוזים בני־מניעה, הומלץ כי התשלום הקבוע שיועבר למוסדות הפסיכיאטריים יתבסס מדי שנה על חלקה היחסי של כל קופה מתוך סך ימי האשפוז הפסיכיאטרי שנצרכו בשנה הקודמת.

בנוסף המליצה הוועדה, כי לשם תמרוץ המוסדות הפסיכיאטריים לשפר את איכות הטיפול הניתן על ידם, יקבלו המוסדות הפסיכיאטריים תשלום משתנה על פי ציונם במודל איכות טיפול שייקבע.

הצעת חוק זו מבוססת על המלצות ועדת ההתחשבנות לקבוע מודל התחשבנות חדש בין קופות החולים לבין המוסדות הפסיכיאטריים כאמור, בהתאמות נוספות.

"בית חולים מאוחד" – כל אחד מאלה:

(1) בית חולים ציבורי כללי ובית חולים פסיכיאטרי שאוחדו;

(2) בית חולים ציבורי כללי ובית חולים פסיכיאטרי המפורטים בטור א' בתוספת, שרואים אותם לעניין חוק זה, מהמועד המפורט בטור ב' לצידם, כמוסד פסיכיאטרי אחד עם בסיס התחשבנות משותף;

"בית חולים פסיכיאטרי" – בית חולים המיועד לאשפוז פסיכיאטרי או שניתנים בו שירותי אשפוז פסיכיאטרי, שאינו בית חולים ציבורי כללי ושהוא אחד מאלה:

(1) בית חולים ממשלתי, לרבות תאגיד בריאות הפועל במסגרתו;

(2) בית חולים שבבעלות קופת חולים;

(3) בית חולים שבבעלות רשות מקומית, לרבות תאגיד בריאות הפועל במסגרתו;

(4) בית חולים שהוא תאגיד שהוא מוסד ציבורי כהגדרתו בסעיף 9 לפקודת מס הכנסה[14];

"בית חולים ציבורי כללי" – כהגדרתו בחוק התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבנות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ב–2021[15];

"בסיס ההתחשבנות הפרטני של קופת חולים ומוסד פסיכיאטרי" – הסכום המתקבל מהכפלת בסיס ההתחשבנות של מוסד פסיכיאטרי בחלקה היחסי השנתי של קופת החולים בתפוסת המוסדות הפסיכיאטריים;

דברי הסבר

לסעיף 1 לחוק המוצע – הגדרות

מוצע לקבוע הגדרות הנדרשות לצורך הוראות החוק המוצע, ובהן ההגדרות המפורטות להלן.

להגדרות "בית חולים כללי עם מחלקה פסיכיאטרית", "מוסד פסיכיאטרי" – על פי המוצע, החוק יחול על ההתחשבנות שבין קופות החולים לבין בתי חולים פסיכיאטריים ובתי חולים ציבורים כלליים בשל אשפוזים פסיכיאטריים של מבוטחיהן. בהתאם מוצע להגדיר כי המונח "מוסד פסיכיאטרי" יכלול הן בית חולים פסיכיאטרי והן "בית חולים כללי עם מחלקה פסיכיאטרית", שעל פי המוצע יכלול כל בית חולים ציבורי כללי שניתנים בו שירותי אשפוז פסיכיאטרי, בין שהשירותים ניתנים במסגרת מחלקה פסיכיאטרית ובין שלאו, ובכלל זה "בית חולים מאוחד" שלגביו יורחב בהמשך.

להגדרה "בית חולים ציבורי כללי" – מוצע לקבוע כי מונח זה יהיה כהגדרתו בחוק התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבנות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ב–2021. לפי החוק האמור "בית חולים ציבורי כללי" הוא כל אחד מהמפורטים להלן, ובלבד שהיקף ההתחשבנות 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; (2) בית חולים כללי שבבעלות קופת חולים; (3) בית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית, לרבות תאגיד בריאות הפועל במסגרתו; (4) בית חולים כללי שהוא תאגיד שהוא מוסד ציבורי כהגדרתו בסעיף 9 לפקודת מס הכנסה; (5) בית חולים כללי שאינו בית חולים כאמור בפסקאות (1) עד (4), שבתעודת רישומו לפי פקודת בריאות העם, 1940, כלולות עמדות לרפואה דחופה (מיון).

[14] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.

[15] ס"ח התשפ"ב, עמ' 20.

"בסיס ההתחשבנות של בית חולים כללי עם מחלקה פסיכיאטרית" – אחד מאלה, לפי העניין:

(1) הסכום הכולל של שני אלה:

(א) הסכום המתקבל מחיבור המכפלות של כל אחד מתעריפי שירותי האשפוז הפסיכיאטרי בבית חולים כללי, פרט לתעריף שירות אשפוז יום פסיכיאטרי, בכל אלה:

(1) מספר המיטות המיועדות לשירות האשפוז הפסיכיאטרי בבית החולים;

(2) מקדם ההתחשבנות בבתי חולים כלליים עם מחלקה פסיכיאטרית;

(3) 365 ימים;

(ב) הסכום המתקבל מחיבור המכפלות של כל אחד מתעריפי שירותי אשפוז יום פסיכיאטרי בבית חולים כללי, בכל אלה:

(1) מספר המיטות המיועדות לשירות האשפוז הפסיכיאטרי בבית החולים;

(2) מקדם ההתחשבנות בבתי חולים כלליים עם מחלקה פסיכיאטרית;

(3) 252 ימים;

דברי הסבר

להגדרות "בסיס ההתחשבנות של בית חולים פסיכיאטרי", "בסיס ההתחשבנות של בית חולים כללי עם מחלקה פסיכיאטרית", "בסיס ההתחשבנות של מוסד פסיכיאטרי", "מקדם ההתחשבנות בבתי חולים כלליים עם אשפוז פסיכיאטרי", "מקדם ההתחשבנות בבתי חולים פסיכיאטריים", "תעריפי שירותי האשפוז הפסיכיאטרי" – כאמור לעיל, מוצע לקבוע מנגנון תשלום גלובלי קבוע של קופות החולים למוסדות הפסיכיאטריים, שאינו תלוי בימי האשפוז בפועל בכל מוסד. התשלום הגלובלי ייקבע על בסיס אחת משתי החלופות לנוסחאות לחישוב המפורטות להלן:

(1) החלופה הראשונה לחישוב בסיס התחשבנות (בפרק זה – החלופה הראשונה): סכום ההתחשבנות הגלובלי של מוסד פסיכיאטרי ייקבע על בסיס נורמטיבי המבוסס על המיטות הרשומות בתעודת הרישום של המוסד הפסיכיאטרי לפי פקודת בריאות העם, 1940 (בפרק זה – תעודת רישום), תעריפי שירותי האשפוז הפסיכיאטריים הניתנים במוסדות, מספר ימי האשפוז האפשריים בשנה במוסדות, ומקדם ההתחשבנות של בתי החולים הפסיכיאטריים או בתי החולים הכלליים עם מחלקה פסיכיאטרית, לפי העניין.

מוצע כי שיעורי "מקדם ההתחשבנות בבתי חולים פסיכיאטריים" ו"מקדם ההתחשבנות בבתי חולים כלליים עם אשפוז פסיכיאטרי" יהיו 95% כל אחד. המקדמים נועדו לשקף את ממוצע סך ההתחשבנות בפועל של המוסדות הפסיכיאטריים לאורך השנים, בהתחשב בתשתיות הקיימות של המוסדות, התפוסה במחלקות ומבנה ההוצאות של המוסדות הפסיכיאטריים.

הבחירה בחישוב מקדם התחשבנות על בסיס ממוצע נועדה להבטיח שהתקציב הגלובלי ישקף באופן מיטבי את העלויות בפועל במחלקות הפסיכיאטריות. שימוש בממוצע מאפשר להתמודד עם שונות בתפוסה בין המוסדות והמחלקות לאורך זמן, ולוודא שהתקציב מבוסס על תמונת מצב כוללת המייצגת את השימוש המצטבר בשירותים, ולא על תנודות זמניות או חריגות.

כיום קיימים ארבעה סוגים של שירותי אשפוז פסיכיאטריים שרושמים בעבורם מיטות בתעודות הרישום של המוסדות הפסיכיאטריים ושקבועים בעבורם תעריפים בתעריפון משרד הבריאות – שירות אשפוז יום פסיכיאטרי, שירות אשפוז פעיל פסיכיאטרי, שירות אשפוז ממושך פסיכיאטרי ושירות אשפוז ביטחון מרבי פסיכיאטרי (ובחלקם יש גם תעריפים נפרדים למבוגרים ותעריפים נפרדים לילדים ונוער). בהתאם לכך, נכון למועד זה, בסיס ההתחשבנות של מוסד פסיכיאטרי לפי החלופה הראשונה, ייקבע על פי הנוסחה הזו:

(2) לעניין בית חולים כללי עם מחלקה פסיכיאטרית שבסיס ההתחשבנות לשנת 2025 המחושב לגביו לפי פסקה (1) גבוה בשיעור של למעלה מ־8% מסכום ההתחשבנות לשנת 2023 של בית החולים – הסכום המתקבל מחיבור שני אלה:

(א) בסיס ההתחשבנות של בית החולים בכל שנה לפי פסקה (1), כשהוא מחושב רק ביחס למספר המיטות המיועדות לשירות האשפוז הפסיכיאטרי שנוספו בתעודת הרישום של בית החולים בשנת 2024 או לאחר מכן;

(ב) סכום ההתחשבנות לשנת 2023 של בית החולים;

"בסיס ההתחשבנות של בית חולים פסיכיאטרי" – אחד מאלה, לפי העניין:

(1) הסכום הכולל של שני אלה:

(א) הסכום המתקבל מחיבור המכפלות של כל אחד מתעריפי שירותי האשפוז הפסיכיאטרי בבית חולים פסיכיאטרי, פרט לתעריף שירות אשפוז יום פסיכיאטרי, בכל אלה:

(1) מספר המיטות המיועדות לשירות האשפוז הפסיכיאטרי בבית החולים;

(2) מקדם ההתחשבנות בבתי חולים פסיכיאטריים;

(3) 365 ימים;

דברי הסבר

(מספר המיטות המיועדות לשירות אשפוז פעיל פסיכיאטרי * 365 ימים * 95% – שיעור מקדם ההתחשבנות במוסד הפסיכיאטרי * תעריף שירות אשפוז פעיל פסיכיאטרי) + (מספר המיטות המיועדות לשירות אשפוז ממושך פסיכיאטרי * 365 ימים * 95% – שיעור מקדם ההתחשבנות במוסד הפסיכיאטרי * תעריף שירות אשפוז ממושך פסיכיאטרי) + (מספר המיטות המיועדות לשירות אשפוז ביטחון מרבי פסיכיאטרי * 365 ימים * 95% – שיעור מקדם ההתחשבנות במוסד הפסיכיאטרי * תעריף שירות אשפוז ביטחון מרבי פסיכיאטרי) + (מספר המיטות המיועדות לשירות אשפוז יום פסיכיאטרי * 262 ימים * 95% – שיעור מקדם ההתחשבנות במוסד הפסיכיאטרי * תעריף שירות אשפוז יום פסיכיאטרי).

אם יתווסף תעריף אשפוז פסיכיאטרי נוסף לתעריפון משרד הבריאות ולרישום מיטות בתעודת הרישום של מוסדות פסיכיאטריים, בסיס ההתחשבנות יתעדכן בהתאם למשוואה לעיל.

הכפלת מיטות ותעריף אשפוז היום הפסיכיאטרי ב־262 ימים לעומת הכפלת שאר המיטות והתעריפים ב־365 ימים, נובעת מהשונות בין ימי האשפוז האפשריים בשנה, שכן אשפוז יום במוסד פסיכיאטרי אפשרי רק בימי חול שאינם ימי שישי, שבת, ערבי חג וחג.

מוצע לקבוע כי תעריפי שירותי האשפוז הפסיכיאטרי יהיו התעריפים המעודכנים בתעריפון משרד הבריאות נכון ליום האשפוז. תעריפי שירותי האשפוז הפסיכיאטרי הם רכיב לצורך חישוב בסיס ההתחשבנות לפי החלופה הראשונה. המשמעות היא כי בסיס ההתחשבנות הוא סכום דינמי המשתנה לאורך השנה כיוון שהוא נגזר מתעריפי האשפוז המתעדכנים לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו–1996 (בפרק זה – חוק הפיקוח). בהתאם, התשלום החודשי של קופת החולים לבית החולים, כמשמעותו להלן בסעיף 2(א) לחוק המוצע, יחושב באופן תקופתי בהתאם לעדכוני התעריפים.

(2) החלופה השנייה לחישוב בסיס התחשבנות (בפרק זה – החלופה השנייה): במקרים שבהם חישוב בסיס ההתחשבנות של מוסד פסיכיאטרי לפי החלופה הראשונה מביא לסכום הגבוה ביותר מ־8% מסכום ההתחשבנות של המוסד בשנת 2023 (כהגדרתו להלן), בסיס ההתחשבנות של

(ב) הסכום המתקבל מחיבור המכפלות של כל אחד מתעריפי שירותי אשפוז יום פסיכיאטרי בבית חולים פסיכיאטרי, בכל אלה:

(4) מספר המיטות המיועדות לשירות האשפוז הפסיכיאטרי בבית החולים;

(5) מקדם ההתחשבנות בבתי חולים פסיכיאטריים;

(6) 252 ימים;

(2) לעניין בית חולים פסיכיאטרי שבסיס ההתחשבנות לשנת 2025 המחושב לגביו לפי פסקה (1) גבוה בשיעור של למעלה מ־8% מסכום ההתחשבנות לשנת 2023 של בית החולים – הסכום המתקבל מחיבור שני אלה:

(א) בסיס ההתחשבנות של בית החולים בכל שנה לפי פסקה (1), כשהוא מחושב רק ביחס למספר המיטות המיועדות לשירות האשפוז הפסיכיאטרי שנוספו לתעודת הרישום של בית החולים בשנת 2024 או לאחר מכן;

(ב) סכום ההתחשבנות לשנת 2023 של בית החולים;

"בסיס ההתחשבנות של מוסד פסיכיאטרי" – בסיס ההתחשבנות של בית חולים פסיכיאטרי או בסיס ההתחשבנות של בית חולים כללי עם מחלקה פסיכיאטרית, לפי העניין;

"חוק ביטוח בריאות ממלכתי" – חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994[16];

"חוק הפיקוח" – חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו–1996;

דברי הסבר

המוסד ייקבע כסכום ההתחשבנות בשנת 2023 (שמתעדכן לפי התעריפים העדכניים נכון למועד חישוב התשלום החודשי), ובתוספת תשלום בעבור מיטות חדשות שנוספו לתעודת הרישום של המוסד משנת 2025 ואילך במכפלת מחירי יום האשפוז ומקדם ההתחשבנות הרלוונטי, קרי – לפי הנוסחה של החלופה הראשונה.

הסדר זה משלב בין קביעה נורמטיבית של בסיס התחשבנות לפי תשתיות הנשענות על קביעה אופטימלית של תפוסה, לבין התחשבות בנתוני התפוסה בפועל. זאת כדי למנוע קיבוע תקציב גלובלי גבוה מבוסס תשתיות למי שעד כה לא סיפק פעילות אשפוז בתקציב כאמור ולכן אין הצדקה כעת לאפשר לו הרחבה של נפח הפעילות (שהרי כאמור תכלית המודל המוצע היא תמרוץ הפחתה של אשפוזים בני־מניעה ופיתוח השירותים בקהילה).

שיעור של 8% נקבע כמגבלה בשל פערים ושונות שהתפתחו במהלך השנים בין התשתיות לבין גובה ההתחשבנות בפועל במוסדות הפסיכיאטריים. מטרת השיעור האמור היא להתאים את המצב הקיים לנוסחה הנורמטיבית באופן שמאפשר מעבר הדרגתי למודל החדש, תוך שמירה על יציבות תקציבית ומניעת חריגות משמעותיות במקורות התקציב. הגבלת השיעור כאמור נועדה להבטיח שהמעבר יתבצע בצורה מאוזנת, בלי לגרום לשינויים דרסטיים בתקציביהם של המוסדות.

על פי החלופה השנייה, בסיס ההתחשבנות של מוסד פסיכיאטרי כאמור יהיה לפי הנוסחה הזו: (סכום התחשבנות לשנת 2023) + (מספר המיטות המיועדות לשירות אשפוז שנפתחו החל בשנת 2025 לפי תוכנית המיטות * תעריף שירות האשפוז הפסיכיאטרי לפי העניין * 365 ימים * 95% – שיעור מקדם ההתחשבנות במוסד הפסיכיאטרי).

[16] ס"ח התשנ"ד, עמ' 156.

"חלקה היחסי השנתי של קופת החולים בתפוסת המוסדות הפסיכיאטריים" – היחס שבין סך ימי האשפוז הפסיכיאטרי שצרכו מבוטחי קופת החולים בכלל המוסדות הפסיכיאטריים בתקופה של 12 חודשים שהסתיימה ב־30 בספטמבר בשנה שקדמה לשנת ההתחשבנות, לסך ימי האשפוז הפסיכיאטרי שצרכו מבוטחי כלל קופות החולים בכלל המוסדות הפסיכיאטריים בתקופה האמורה; לעניין זה לא יובאו במניין ימי האשפוז כאמור, ימי אשפוז במוסדות הפסיכיאטריים של מבוטח קופת חולים הזכאי לתוכנית שיקום לפי סעיף 3 לחוק שיקום מתמודדי נפש בקהילה, התש"ס–2000[17], לאחר תום 10 ימי אשפוז מיום החלטת ועדת השיקום על הזכאות לפי החוק האמור;

"מוסד פסיכיאטרי" – בית חולים פסיכיאטרי או בית חולים כללי עם מחלקה פסיכיאטרית;

"המנהל" – המנהל הכללי של משרד הבריאות;

"מספר המיטות המיועדות לשירות אשפוז פסיכיאטרי" – מספר מיטות האשפוז במוסד פסיכיאטרי המיועדות לכל סוג של שירות אשפוז פסיכיאטרי בהתאם לתעודת הרישום של אותו מוסד, ולעניין מיטות שנוספו לתעודת הרישום האמורה בשנת 2025 או לאחריה – רק אם נוספו בהתאם לתוכנית המיטות הרב־שנתית;

"מקדם ההתחשבנות בבתי חולים כלליים עם מחלקה פסיכיאטרית" – 95%, ולעניין בתי חולים מאוחדים, אם קבעו השרים מקדם התחשבנות מיוחד לפי סעיף 4(ג) – שיעור המקדם שקבעו כאמור;

"מקדם ההתחשבנות בבתי חולים פסיכיאטריים" – 95%;

"סכום ההתחשבנות לשנת 2023" – סך כל ימי האשפוז הפסיכיאטרי לסוגיהם שצרכה קופת חולים בשנת 2023 ממוסד פסיכיאטרי, כשהם מוכפלים בתעריפי האשפוז הפסיכיאטרי המעודכנים נכון למועד חישוב התשלום החודשי;

דברי הסבר

להגדרה "סכום ההתחשבנות לשנת 2023" – לצורך חישוב הנוסחה בחלופה השנייה כאמור וכן לשם הבדיקה איזו חלופה חלה על מוסד פסיכיאטרי, מוצע לקבוע כי סכום ההתחשבנות לשנת 2023 יהיה סך כל ימי האשפוז הפסיכיאטרי לסוגיהם שצרכה קופת חולים בשנת 2023 ממוסד פסיכיאטרי, כשהם מוכפלים בתעריפי האשפוז הפסיכיאטרי המעודכנים נכון למועד חישוב התשלום החודשי. קרי – לצורך בדיקת סכום ההתחשבנות של מוסד פסיכיאטרי בשנת 2023 וקביעתו, יש לקדם את המחירים של ימי האשפוז שביצע המוסד בשנת 2023 למחירים העדכני בעת חישוב התשלום החודשי בשנה שבה מבוקש לקבוע את בסיס ההתחשבנות של המוסד. זאת בהתאם לאופן חישוב בסיס ההתחשבנות על פי החלופה העיקרית וכדי להתאים את התשלום לתעריפים בשנה הרלוונטית.

להגדרה "מספר המיטות המיועדות לשירות אשפוז פסיכיאטרי" – מוצע להגדיר את מספר המיטות הנספרות לצורך חישוב בסיס ההתחשבנות, כמספר מיטות האשפוז במוסד הפסיכיאטרי המיועדות לכל סוג של שירות אשפוז פסיכיאטרי בהתאם לתעודת הרישום של המוסד. מוצע לקבוע כי לעניין מיטות שנוספו לתעודת הרישום האמורה בשנת 2025 או לאחריה, הן ייספרו רק אם נוספו בהתאם

[17] ס"ח התש"ס, עמ' 231.

"רשת בתי חולים" – מספר בתי חולים הנמצאים באופן ישיר או עקיף תחת אותה בעלות, ובכלל זה בתי החולים הממשלתיים;

"שיעור הקפיטציה", של קופת חולים – שיעור חלקה של קופת חולים מתוך הסכום לחלוקה שקובע המוסד לביטוח לאומי לפי הוראות סעיפים 17 ו־18 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי;

"שירות אשפוז בית פסיכיאטרי" – טיפול פסיכיאטרי בבית המטופל כתחליף לאשפוז במוסד פסיכיאטרי;

"שירות אשפוז פסיכיאטרי" – לרבות שירות אשפוז בית פסיכיאטרי;

"השרים" – שר האוצר ושר הבריאות;

"תוכנית המיטות הרב־שנתית" – התוכנית לתוספת מיטות אשפוז פסיכיאטרי לשנים 2023 עד 2028, שפורסמה באתר האינטרנט של משרד הבריאות, וכל תוכנית עתידית להקצאת מיטות כאמור שתוסכם על השרים ותפורסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות;

"תעודת רישום" – תעודת הרישום של בית חולים לפי פקודת בריאות העם, 1940[18];

דברי הסבר

לתוכנית המיטות הרב־שנתית. קביעה זו נדרשת רק לגבי המיטות שנוספו לתעודות הרישום של המוסדות הפסיכיאטריים החל בשנת 2025, מאחר שנכון לסוף שנת 2024 המיטות הרשומות בתעודות הרישום תואמות את תוכנית המיטות הרב־שנתית.

להגדרה "תוכנית המיטות הרב־שנתית" – מוצע לקבוע כי המונח יכלול את התוכנית לתוספת מיטות אשפוז פסיכיאטרי לשנים 2023 עד 2028, שפורסמה באתר האינטרנט של משרד הבריאות וכן כל תוכנית עתידית להקצאת מיטות כאמור שתוסכם על שר האוצר ושר הבריאות (בפרק זה – השרים) ותפורסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות.

להגדרות "שירות אשפוז פסיכיאטרי", "שירות אשפוז בית פסיכיאטרי" – מוצע לקבוע שהמונח יכלול את כלל שירותי האשפוז הפסיכיאטרי שמספק המוסד הפסיכיאטרי ובכלל זה "אשפוז בית פסיכיאטרי" שהוא טיפול פסיכיאטרי בבית המטופל כתחליף לאשפוז במוסד פסיכיאטרי, שיכול להיות מסופק בידי המחלקה שבה המטופל התאשפז. המשמעות היא שהמוסדות הפסיכיאטריים יקבלו את אותו התשלום הגלובלי גם אם הם מבצעים אשפוזים בדרך של אשפוז בית. כך המוסד הפסיכיאטרי יוכל ליצור רצף טיפולי בתוך שירותי האשפוז לפי שיקול דעת קליני, בלא הטיה לשירות אשפוזי כזה או אחר בעקבות תמריצים כלכליים.

להגדרה "חלקה היחסי השנתי של קופת החולים בתפוסת המוסדות הפסיכיאטריים" – כאמור לעיל, מוצע כי סכום התשלום של קופות החולים למוסדות הפסיכיאטריים ייקבע בהתאם לכמות ימי האשפוז של מבוטחיהן במוסדות פסיכיאטריים. מטרת ההתחשבות בחלקה היחסי של קופת החולים היא לעודד את קופות החולים להפחית אשפוזים בני־מניעה, באמצעות פיתוח שירותי בריאות נפש בקהילה.

מוצע לקבוע כי חלקה היחסי של קופת החולים כאמור יהיה היחס שבין סך ימי האשפוז הפסיכיאטרי שצרכו מבוטחי קופת החולים בכלל המוסדות הפסיכיאטריים בתקופה של 12 חודשים שהסתיימה ב־30 בספטמבר בשנה שקדמה לשנת ההתחשבנות, לסך ימי האשפוז הפסיכיאטרי שצרכו מבוטחי כלל קופות החולים בכלל המוסדות הפסיכיאטריים בתקופה האמורה. מוצע לקבוע את התקופה האמורה לצורך קביעת חלקה היחסי של קופת החולים כדי לאפשר לשרים לפרסם את חלקן של הקופות על בסיס המידע העדכני ביותר הקיים במועד הפרסום.

כמו כן מוצע להבהיר כי לצורך ספירת ימי האשפוז הפסיכיאטרי שצרכו מבוטחי קופות החולים, לא יובאו בחשבון ימי אשפוז במוסדות הפסיכיאטריים של מבוטח קופת חולים הזכאי לתוכנית שיקום לפי סעיף 3 לחוק שיקום מתמודדי נפש בקהילה, התש"ס–2000, לאחר תום 10 ימי אשפוז מיום החלטת ועדת השיקום על הזכאות כאמור. משמעותה של זכאות לתוכנית כאמור היא כי יש לספק למטופל מסגרת שיקומית חלופית שאינה אשפוז במוסד פסיכיאטרי. האחריות לספק מסגרת כאמור היא של משרד הבריאות מתוקף החוק האמור, ולא של קופות

[18] ע"ר 1940, תוס' 1, עמ' (ע) 191, (א) 239.

"תעריפון משרד הבריאות" – רשימת תעריפי האשפוז והשירותים האמבולטוריים והדיפרנציאליים שמפרסם משרד הבריאות באתר האינטרנט שלו, המשקפת את התעריפים כפי שמתעדכנים מזמן לזמן לפי צווים מכוח סעיף 12 לחוק הפיקוח;

"תעריפי שירותי האשפוז הפסיכיאטרי" – תעריפי שירותי האשפוז הפסיכיאטרי המעודכנים בתעריפון משרד הבריאות נכון ליום האשפוז;

"התשלום החודשי" – התשלום שעל כל קופת חולים לשלם מדי חודש לכל מוסד פסיכיאטרי בהתאם להוראות סעיף 2(א).

חישוב התשלום החודשי של קופת חולים למוסד פסיכיאטרי בעד שירותי אשפוז פסיכיאטריים

2. (א) קופת חולים תשלם לכל מוסד פסיכיאטרי בעבור שירותי אשפוז פסיכיאטרי, מדי חודש, את החלק השנים עשר מבסיס ההתחשבנות הפרטני של קופת החולים והמוסד פסיכיאטרי.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), לגבי מוסד פסיכיאטרי שהוא חלק מרשת בתי חולים יחולו הוראות אלה:

דברי הסבר

החולים. לפיכך, החל מהמועד שהוחלט בו על זכאות כאמור, קופות החולים לא אמורות לשאת בתשלום בעד האשפוז הפסיכיאטרי ומובן שאין לספור את ימי האשפוז של מי שלא מומש לו סל השיקום כאמור כיום אשפוז של הקופה.

להגדרה "בסיס ההתחשבנות הפרטני של קופת חולים ומוסד פסיכיאטרי" – מוצע לקבוע כי בסיס ההתחשבנות הפרטני של קופת חולים ומוסד פסיכיאטרי יהיה הסכום המתקבל מהכפלת בסיס ההתחשבנות של המוסד הפסיכיאטרי בחלקה היחסי השנתי של קופת החולים בתפוסת המוסדות הפסיכיאטריים.

לסעיף 2 לחוק המוצע – חישוב התשלום החודשי של קופת חולים למוסד פסיכיאטרי בעד שירותי אשפוז פסיכיאטריים

סעיף קטן (א)

כאמור לעיל, כדי לעודד את קופות החולים להפחית אשפוזים בני־מניעה במוסדות הפסיכיאטריים באמצעות פיתוח שירותי בריאות נפש בקהילה, מוצע כי התשלום הקבוע שיועבר למוסדות יתבסס מדי שנה על חלקה היחסי של כל קופה מתוך סך ימי האשפוז שנצרכו בשנה הקודמת.

בהתאם לכך מוצע כי התשלום החודשי שתשלם כל קופת חולים לכל מוסד פסיכיאטרי יהיה בסיס ההתחשבנות הפרטני של קופת החולים והמוסד פסיכיאטרי כשהוא מחולק ל־12.

סעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע הסדר מיוחד לתשלום למוסדות פסיכיאטריים שהם חלק מרשת בתי חולים, קרי כמה בתי חולים הנמצאים באופן ישיר או עקיף תחת אותה בעלות (נכון למועד זה בתי חולים שבבעלותם של שירותי בריאות כללית ובתי החולים הממשלתיים). הגדרה זו כוללת גם את בתי החולים שבבעלות משותפת של המדינה עם עירייה (קרי המרכז הרפואי תל־אביב על שם סוראסקי והמרכז הרפואי בני ציון).

לפי ההסדר המוצע, המנהל הכללי של הרשת (בפרק זה – מנהל הרשת) יהיה רשאי להגיש לשרים עד יום 15 בינואר בכל שנה, בקשה להורות לקופות החולים לשלם את סך התשלומים החודשיים שאותם הן אמורות לשלם באותה שנה למוסדות הפסיכיאטריים שברשת לפי סעיף קטן (א) האמור, בחלוקה שונה בין אותם מוסדות. בבקשה כאמור על מנהל הרשת יהיה לפרט מהם הסכומים החודשיים שהוא מבקש לחלק לכל מוסד פסיכיאטרי ולנמק מדוע הוא מבקש לשנות מהתשלומים הקבועים לפי הכלל הרגיל הקבוע בסעיף 2(א) לחוק המוצע. מוצע כי השרים יהיו רשאים להיעתר לבקשת מנהל הרשת או רק לחלקה.

נוסף על האמור, מוצע לקבע כי מנהל הרשת יהיה רשאי להחליט כי סכום בשיעור של עד 1.9% מסך כל התשלומים החודשיים שכל קופת חולים אמורה לשלם באותה שנה לפי סעיף קטן (א), ישולם למנהל הרשת ולא

(1) המנהל הכללי של רשת בתי חולים (להלן – מנהל הרשת) רשאי להגיש לשרים עד יום 15 בינואר בכל שנה, בקשה להורות לקופות החולים לשלם את סך כל התשלומים החודשיים שאותם הן אמורות לשלם באותה שנה למוסדות שברשת לפי סעיף קטן (א), בחלוקה שונה בין אותם מוסדות כפי שיפרט בבקשה, מנימוקים שיפורטו בה; השרים רשאים להיעתר לבקשה כולה או חלקה;

(2) נוסף על האמור בפסקה (1), מנהל הרשת רשאי להחליט שסכום בשיעור של עד 1.9% מסך כל התשלומים החודשיים שכל קופת חולים אמורה לשלם באותה שנה לפי סעיף קטן (א), ישולם ישירות למנהל הרשת ולא יוקצה ישירות למוסדות של הרשת (בסעיף זה – הסכום הנפרד); החליט מנהל הרשת כאמור –

(א) יודיע על כך לשרים או למי שהוסמך על ידם לפי סעיף 5, עד יום 15 בינואר בכל שנה;

(ב) תנכה כל קופת חולים מהתשלומים החודשיים שהיא מעבירה לכל מוסד ברשת את השיעור שביקש מנהל הרשת כאמור ותעביר את הסכום הנפרד למנהל הרשת;

(ג) יחלק מנהל הרשת את הסכום הנפרד למוסדות ברשת עד תום שנת הכספים.

דברי הסבר

למוסדות הפסיכיאטריים. במקרה כאמור קופות החולים ינכו מכל תשלום חודשי שעליהן להעביר למוסד שהוא חלק מהרשת, את השיעור שביקש מנהל הרשת להעביר אליו, ומנהל הרשת יהיה מחויב לחלק את הסכום שיקבל מקופות החולים למוסדות הפסיכיאטריים שברשת, לפי שיקול דעתו, עד סוף שנת הכספים שבה קיבל את הכספים.

לצורך ביצוע ההחלטה כאמור, יהיה על מנהל הרשת להודיע על החלטתו כאמור עד יום 15 בינואר של שנת התשלום, לשרים או למי שהם הסמיכו להודיע לקופות החולים ולמוסדות הפסיכיאטריים על אודות התשלומים החודשיים, זאת כדי שהם יודיעו לקופות החולים על השינוי בביצוע התשלומים כאמור.

מתן האפשרות למנהל רשת לחלק באופן שונה את התשלומים שמעבירות קופות חולים בין המוסדות שברשת תאפשר גמישות בהקצאת התקציב בין המוסדות, כך שיהיה ניתן להפנות משאבים למוסדות עם צרכים גבוהים יותר באותה שנה, בלי לחרוג מהתקציב הכולל הקבוע מראש. גמישות זו מבטיחה שימוש יעיל במשאבים, התאמת המשאבים למאפיינים הייחודיים של כל אחד מהמוסדות הפסיכיאטריים שברשת, תמיכה במוסדות במהלך שינויים (כגון שיפוצים או הרחבות), והיא משמרת רמת שירותים אחידה ברשת.

כמו כן, העברת התקציב בין המוסדות במסגרת התקציב הגלובלי מפחיתה תמריצים לאשפוז יתר, שכן כל מוסד ברשת אינו תלוי רק בהכנסותיו הישירות, אלא יכול להסתמך גם על משאבים משותפים. כך מתאפשר ניהול מושכל יותר של משאבים בהתאם לצרכים מערכתיים ולא לפי אילוצי תקציב פרטניים של כל מוסד, זאת לצד שימור היציבות הפיננסית של הרשת בכללותה.

מועדי העברת התשלום החודשי מקופת חולים למוסד פסיכיאטרי

3. (א) קופת חולים תעביר למוסד פסיכיאטרי את התשלום החודשי, לא יאוחר מ־60 ימים מהיום הראשון של כל חודש שבו קיבלה ממוסד פסיכיאטרי הודעת חיוב חודשית; לא הודיעו השרים את הפרטים הנדרשים כאמור בסעיף 5, תשלם קופת החולים מקדמה למוסד הפסיכיאטרי בסכום התשלום החודשי ששילמה הקופה למוסד בחודש שקדם לחודש שבשלו נשלחה הודעת התשלום, ולאחר שהודיעו השרים את הפרטים הנדרשים ייווספו ההפרשים לתשלום החודשי של הקופה למוסד בחודש שלאחר מכן או יקוזזו ממנו, לפי העניין, בתוספת ריבית החשב הכללי.

(ב) לא העבירה קופת חולים את התשלום החודשי כאמור בסעיף קטן (א), יחולו הוראות אלה:

(1) על סכום שלא הועבר במועד כאמור תיווסף ריבית החשב הכללי עד מועד העברתו בפועל למוסד הפסיכיאטרי;

(2) השרים, לאחר שנתנו לקופת החולים ולמוסד הפסיכיאטרי הזדמנות לטעון את טענותיהם, רשאים לבצע קיזוז של הסכום שלא הועבר כאמור, ממקורות המימון של שירותי הבריאות כמשמעותם בסעיף 13(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי ומכספי התמיכה המועברים לקופת החולים לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[19], ולהעבירו למוסד הפסיכיאטרי.

(ג) בסעיף זה, "ריבית החשב הכללי" – כמשמעותה בהודעה בדבר שיעורי ריבית החשב הכללי כפי שהיא מתפרסמת מזמן לזמן ברשומות.

דברי הסבר

לסעיף 3 לחוק המוצע – מועדי העברת התשלום החודשי מקופת חולים למוסד פסיכיאטרי

סעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי כל קופת חולים תעביר לכל מוסד פסיכיאטרי את סכום התשלום החודשי כאמור בסעיף 2(א), לא יאוחר מ־60 ימים מהיום הראשון בחודש שבו קיבלה ממוסד פסיכיאטרי את הודעת החיוב החודשי ששלח לה (שוטף + 60).

ייתכן שהודעת השרים על סכום התשלום החודשי כאמור בסעיף 5 תתעכב, בין השאר בשל שינויים בתעודות הרישום של המוסדות שנערכים בתחילת שנה ובשל הערות שמתקבלות מהמוסדות או מקופות החולים לפני ההודעה על התשלום החודשי. לפיכך מוצע לקבוע כי במקרה שבו הודעות השרים כאמור בסעיף 5 יתעכבו, תשלם קופת החולים מקדמה למוסד הפסיכיאטרי בסכום התשלום ששילמה הקופה למוסד בחודש שקדם לחודש שבשלו נשלחה הודעת התשלום. לכשיודיעו השרים את הפרטים הנדרשים כאמור, תוסיף קופת החולים את ההפרשים לתשלום החודשי בחודש שלאחר מכן או שתקזז אותם, לפי העניין, בתוספת ריבית החשב הכללי.

סעיף קטן (ב)

כדי להבטיח שקופות החולים יעמדו בהוראות האמורות בעניין העברת התשלום בעד צריכת שירותי האשפוז הפסיכיאטרי, מוצע לקבוע כי במקרה שבו קופת חולים לא שילמה את התשלום החודשי כנדרש בסעיף קטן (א) המוצע, תידרש קופת החולים לשלם על כל סכום שלא הועבר במועד ריבית החשב הכללי עד מועד התשלום בפועל. כמו כן מוצע להסמיך את השרים, בכפוף לקיום שימוע, לקזז לקופת החולים את סכום התשלום שלא הועבר מתשלומים שמעבירה המדינה לקופת החולים, הן ממקורות המימון של שירותי הבריאות כמשמעותם בסעיף 13(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי , התשנ"ד–1994 (בפרק זה – חוק ביטוח בריאות ממלכתי), והן מכספי תמיכה שהועברו מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985. את הסכום שיקוזז יעבירו השרים למוסד הפסיכיאטרי.

[19] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

שינוי מקדמי ההתחשבנות

4. (א) החליטה הממשלה על ביצוע הגדלת עלות סל שירותי הבריאות כמשמעותה בסעיף 9 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, רשאים השרים, בצו, להגדיל את שיעור מקדם ההתחשבנות בבתי החולים הפסיכיאטריים או את שיעור מקדם ההתחשבנות בבתי חולים כלליים עם מחלקה פסיכיאטרית, ובלבד שסך תוספת ההוצאה לקופות החולים בשל הגדלת שיעור מקדמי ההתחשבנות כאמור, יהיה שווה לסכום שהתווסף לסל שירותי הבריאות.

(ב) השרים רשאים, בצו, לשנות את שיעור מקדם ההתחשבנות בבתי החולים הפסיכיאטריים או את שיעור מקדם ההתחשבנות בבתי חולים כלליים עם מחלקה פסיכיאטרית, אם מצאו שחל שינוי בהיקפי האשפוזים הפסיכיאטריים בבתי החולים הפסיכיאטריים ובבתי חולים כלליים עם מחלקה פסיכיאטרית, ובלבד שסך כל בסיסי ההתחשבנות של מוסדות פסיכיאטריים לא יגדל בשל השינוי כאמור.

(ג) השרים רשאים, בצו, לקבוע מקדם התחשבנות מיוחד בבתי חולים מאוחדים, אם מצאו כי מודל ההפעלה ומבנה העלויות של בתי החולים המאוחדים מצדיקים זאת.

דברי הסבר

לסעיף 4 לחוק המוצע – שינוי מקדמי ההתחשבנות

סעיף קטן (א)

מוצע להסמיך את השרים להגדיל את מקדם ההתחשבנות בבתי חולים פסיכיאטריים או את מקדם ההתחשבנות בבתי חולים כלליים עם מחלקה פסיכיאטרית, במקרה שבו החליטה הממשלה על ביצוע הגדלת עלות סל שירותי הבריאות כמשמעותה בסעיף 9 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. הגדלת מקדמי ההתחשבנות תגדיל את בסיס ההתחשבנות של כל מוסד פסיכיאטרי באופן שיאפשר את שיפור שירות האשפוז הפסיכיאטרי במוסדות. בהתאם, הגדלה כאמור תגדיל את סך כמות הכספים שיעבירו קופות החולים למוסדות הפסיכיאטריים אשר מתוקצבות באמצעות סל שירותי הבריאות בידי המדינה. לפיכך, כדי להבטיח את קיומו של מקור תקציבי למשק קופות החולים, מוצע להתנות את הגדלת שיעור מקדמי ההתחשבנות כאמור בכך שסך תוספת ההוצאה למשק קופות החולים בשל הגדלת שיעור מקדמי ההתחשבנות כאמור, יהיה שווה לסכום שהתווסף לסל שירותי הבריאות.

סעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי השרים יהיו רשאים לשנות, בצו, את שיעור מקדם ההתחשבנות בבתי החולים הפסיכיאטריים או את שיעור מקדם ההתחשבנות בבתי חולים כלליים עם מחלקה פסיכיאטרית, אם מצאו שחל שינוי בהיקפי האשפוזים הפסיכיאטריים בבתי החולים הפסיכיאטריים ובבתי חולים כלליים עם מחלקה פסיכיאטרית, ובלבד שסך כל בסיסי ההתחשבנות של מוסדות פסיכיאטריים לא יגדל בשל השינוי כאמור. זאת לאור תמורות רבות שחלות במשק הפסיכיאטרי בשנים אלה, לרבות שינוי תמהיל המטופלים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", שינויים בדפוסי הביקוש של מטופלים לשירותי אשפוז פסיכיאטרי ולאור אקוטיזציה של האשפוז הפסיכיאטרי בכלל המוסדות הפסיכיאטריים.

סעיף קטן (ג), ההגדרה "בית חולים מאוחד" בסעיף 1 לחוק המוצע והתוספת לחוק המוצע

המגמה הרפואית הרווחת בעולם היא שילוב מיטות פסיכיאטריות במערכי האשפוז הכלליים במקום בבתי חולים נפרדים, כחלק מהתפיסה שלפיה פסיכיאטריה היא חלק אינטגרלי מרפואת האדם, ככל ענף רפואי אחר שנמצא במרכזים רפואיים. כיום, בהשוואה בין־לאומית, שיעור המיטות הפסיכיאטריות בישראל המצויות בבתי החולים הפסיכיאטריים ולא בבתי החולים הכלליים, גבוה לעומת מדינות אחרות בעולם. לאור האמור, הממשלה מובילה תהליך לאיחוד המרכזים הפסיכיאטריים לתוך המרכזים הרפואיים הכלליים.

מוצע כי לצורך ביצוע ההתחשבנות יהיה ניתן לראות גם מרכזים רפואיים שלא השלימו את תהליך האיחוד המלא, כבית חולים מאוחד לעניין התחשבנות כלכלית, ובהתאם מוצע לקבוע כי החל במועדים הקבועים לעניין זה בתוספת, יראו את בסיס ההתחשבנות של בית החולים הפסיכיאטרי ובית החולים הכללי המצוינים בתוספת כמוסד אחד.

הודעות השרים

5. השרים או מי שהסמיכו לכך מקרב עובדי משרדיהם, יודיעו עד יום 31 בינואר בכל שנה, כלהלן:

(1) לכל מוסד פסיכיאטרי – את בסיס ההתחשבנות של המוסד, בפירוט רכיביו, נכון למועד ההודעה;

(2) לכל קופת חולים ולכל מוסד פסיכיאטרי – את בסיס ההתחשבנות הפרטני של קופת החולים והמוסד פסיכיאטרי;

(3) לכל קופת חולים, למנהל רשת בתי חולים שהוחלט לגביה על חלוקה שונה של התשלום החודשי לפי סעיף 2(ב) ולכל מוסד פסיכיאטרי הכלול באותה רשת – את סכום התשלום החודשי המעודכן שעל קופת החולים לשלם לכל מוסד ברשת והסכום הנפרד שעליה לשלם למנהל הרשת.

תוספת תשלום בעבור איכות

6. (א) המנהל יקבע מדד לשיפור השירות במוסדות פסיכיאטריים שלפיו יינתן ציון איכות שירות לכל מוסד פסיכיאטרי (להלן – מדד לשיפור השירות), ויפרסם את המדד בהוראת מינהל באתר האינטרנט של משרד הבריאות עד יום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024).

(ב) המדד לשיפור השירות יכלול אמות מידה שונות שלפיהן יימדדו המוסדות הפסיכיאטריים, ובכלל זה תנאי סף לקבלת תוספת התשלום לפי סעיף קטן (ג), וייקבעו בו הדיווחים והנתונים שנדרש כל מוסד להגיש למנהל והמועדים להגשתם.

דברי הסבר

מוצע כי ככלל בסיס ההתחשבנות של בית חולים מאוחד כאמור יהיה בסיס ההתחשבנות של בית חולים כללי עם מחלקה פסיכיאטרית ויחד עם זאת לקבוע סמכות לשרים לקבוע מקדם התחשבנות שונה מזה של בתי החולים הכלליים עם מחלקה פסיכיאטרית, אם מצאו כי מודל ההפעלה ומבנה העלויות של בתי החולים המאוחדים מצדיקים זאת.

לסעיף 5 לחוק המוצע – הודעות השרים

כדי שהמוסדות הפסיכיאטריים ידעו את סכום התשלום שהם זכאים לו מכל קופה, וכדי שקופות החולים ידעו מה עליהן לשלם לכל מוסד, מוצע לקבוע כי השרים, או מי שהסמיכו לכך מקרב עובדי משרדיהם, יודיעו בכל שנה עד יום 31 בינואר, את הפרטים האלה:

(1) לכל מוסד פסיכיאטרי, יודיעו השרים את בסיס ההתחשבנות שלו נכון למועד ההודעה, ובכלל זה את כל רכיבי בסיס ההתחשבנות – תעריפי האשפוז, מספר המיטות ומקדם התפוסה;

(2) לכל קופת חולים ולכל מוסד פסיכיאטרי, יודיעו השרים מהו בסיס ההתחשבנות הפרטני שלהם;

(3) לכל קופת חולים, למנהל רשת בתי חולים שהוחלט לגביה על חלוקה שונה של התשלום החודשי לפי סעיף 2(ב) לחוק המוצע ולכל מוסד פסיכיאטרי הכלול באותה רשת, יודיעו השרים את סכום התשלום החודשי המעודכן שעל קופת החולים לשלם לכל מוסד ברשת והסכום הנפרד שעליה לשלם למנהל הרשת.

לסעיף 6 לחוק המוצע – תוספת תשלום בעבור איכות

כאמור לעיל, כצעד משלים לתשלום הגלובלי הקבוע שישולם לכל מוסד מכל קופת חולים על פי חלקה, מוצע לקבוע כי משרד הבריאות ישלם סכום נוסף על התשלום הקבוע בעד צריכת שירותי האשפוז, אשר יחולק בין כלל המוסדות הפסיכיאטריים. הסכום האמור יחולק בין המוסדות הפסיכיאטריים על בסיס ציוניהם במדד לשיפור השירות במוסדות הפסיכיאטריים (בפרק זה – תוספת התשלום). מוצע כי המדד האמור ייקבע בהוראת מינהל שיפרסם המנהל הכללי של משרד הבריאות באתר האינטרנט של משרד הבריאות ושיתייחס לשיפור איכות האשפוז והרצף הטיפולי במוסדות הפסיכיאטריים, וכי תוספת התשלום תחולק בידי משרד הבריאות רק אם נקבע מדד איכות כאמור.

מוצע כי במסגרת מדד זה ייקבעו מדדים שונים שלפיהם יימדדו המוסדות, ובכלל זה תנאי סף שאי־עמידה בהם תגרור אי־קבלה של תוספת התשלום. כמו כן מוצע כי במסגרת המדד ייקבעו הדיווחים והנתונים שנדרש כל מוסד להגיש למנהל והמועדים להגשתם.

(ג) קבע המנהל מדד לשיפור השירות, יעביר משרד הבריאות למוסדות הפסיכיאטריים סכום שיקבע שר האוצר בכל שנה ויחלק אותו בין המוסדות בהתאם לציוני המדד לשיפור השירות שקיבלו המוסדות (להלן – תוספת התשלום).

פרסום

7. (א) המנהל יפרסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות, עד יום 30 באפריל בכל שנה, הודעה שתכלול את הפרטים האלה:

(1) ציוני המוסדות הפסיכיאטריים במדד לשיפור השירות;

(2) סכום תוספת התשלום שזכאי כל מוסד לקבל בשל הציון האמור.

(ב) המנהל יפרסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות, עד שלושה חודשים מתום כל רבעון, את היחס בין סך ימי האשפוז שצרכו מבוטחי כל אחת מקופות החולים בכלל המוסדות הפסיכיאטריים מתחילת אותה שנה ועד תום הרבעון האמור, לבין סך ימי האשפוז כאמור שצרכו מבוטחי כלל קופות החולים באותה תקופה, והכול לעומת שיעור הקפיטציה של כל קופת חולים.

קביעת תקרת צריכה לתשלום בעד שירותי מיון בבית חולים פסיכיאטרי

8. (א) השרים רשאים לקבוע תקרת צריכה לשירותים פסיכיאטריים דחופים (מיון) אם מצאו כי צריכת שירותי מיון של קופות החולים בבתי החולים הפסיכיאטריים עלתה בלמעלה מ־6% לעומת צריכתם בשנה הקודמת וכי הנסיבות מצדיקות קביעת תקרה כאמור.

דברי הסבר

לסעיף 7 לחוק המוצע – פרסום

כדי להביא לידיעת הציבור את ציון המוסדות הפסיכיאטריים במדד לשיפור השירות במוסדות הפסיכיאטריים לפי סעיף 6 לחוק המוצע, מוצע לקבוע כי המנהל יפרסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות עד יום 30 באפריל בכל שנה, את ציוני המוסדות הפסיכיאטריים במדד האמור ואת סכום תוספת התשלום שזכאי כל מוסד לקבל בשל ציון זה.

כמו כן מוצע לקבוע כי המנהל יפרסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות את היחס בין סך ימי האשפוז שצרכו מבוטחי כל אחת מקופות החולים בכלל המוסדות הפסיכיאטריים מתחילת אותה שנה עד תום הרבעון האמור, לבין סך ימי האשפוז כאמור שצרכו מבוטחי כלל קופות החולים באותה תקופה, והכול לעומת שיעור הקפיטציה של כל קופת חולים, שהוא שיעור חלקה של קופת חולים מתוך הסכום לחלוקה שקובע המוסד לביטוח לאומי לפי הוראות סעיפים 17 ו־18 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. פרסום זה נועד לשקף את מצב פיתוח השירותים הפסיכיאטריים בקהילה בידי כל קופת חולים והצלחת הקופות בהפחתת כמות האשפוזים במוסדות הפסיכיאטריים. כמו כן הפרסום נועד לשקף לקופות החולים במהלך השנה את חלקן היחסי ביחס לקופות האחרות בימי האשפוז ולאפשר להן ודאות תקציבית מרבית לקראת שנת התשלום הבאה (שכן כאמור לעיל חלקה של כל קופת חולים בתשלום בסיסי ההתחשבנות של המוסדות הפסיכיאטריים תלוי בחלקה היחסי השנתי של קופת החולים בתפוסת המוסדות הפסיכיאטריים).

לסעיף 8 לחוק המוצע – קביעת תקרת צריכה לתשלום בעד שירותי מיון בבית חולים פסיכיאטרי

עד היום, בתי החולים הפסיכיאטריים לא חייבו את קופות החולים בעד שירותי מיון. במטרה לתמרץ את קופות החולים למנוע ביקורים בני־מניעה של חולים לשירותי מיון בבתי החולים הפסיכיאטריים, לצד מתן אפשרות לבתי החולים הפסיכיאטריים לפתח שירותי מיון איכותיים וראויים, אחת מהמלצות ועדת ההתחשבנות הייתה לפנות לוועדת המחירים לפי חוק הפיקוח, כדי שתקבע תעריף לשירותי מיון בבתי חולים פסיכיאטריים. זאת במטרה לשקף עלות לבחירתן של קופות החולים לשלוח את המבוטחים למיון ולא לטפל במבוטחים בקהילה. יצוין כי ועדת המחירים לפי חוק הפיקוח כבר יצאה בשימוע לציבור לפני קביעת תעריף כאמור.

לצד קביעת תעריף לשירות המיון הפסיכיאטרי, וכדי שלא ליצור תמריץ כלכלי לעלייה בת־מניעה בשירותי

(ב) קבעו השרים תקרת צריכה כאמור בסעיף קטן (א) (בסעיף זה – תקרת הצריכה), תשלם קופת חולים בעבור צריכת שירותי מיון בבתי חולים פסיכיאטריים בכל שנה, סכומים כמפורט להלן, לפי העניין:

(1) אם קופת החולים רכשה שירותי מיון עד לתקרת הצריכה – מחירם המלא של שירותי המיון;

(2) אם קופת החולים רכשה שירותי מיון מעבר לתקרת הצריכה – מחירם המלא של שירותי המיון שעד לתקרת הצריכה, בתוספת 30% מהמחיר המלא של השירותים שמעבר לתקרת הצריכה.

הסכם התחשבנות בין קופת חולים למוסד פסיכיאטרי בעניין תשלום בעד שירותי מיון פסיכיאטרי

9. (א) על אף האמור בסעיף 8, מוסד פסיכיאטרי וקופת חולים רשאים לקבוע בהסכם בכתב ביניהם הסדר אחר להתחשבנות בעד רכישת שירותי מיון פסיכיאטרי (בסעיף זה – ההסכם), ובלבד שהתקיימו כל אלה:

(1) ההסכם יקבע כי במוסד הפסיכיאטרי יינתנו למבוטחי קופת החולים שירותים ברמה נאותה ובאיכות וזמינות כמתחייב מהוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ותנאי ההסכם יאפשרו את מתן השירותים ברמה נאותה ובאיכות וזמינות כאמור;

(2) תקופת ההסכם לא תהיה מעבר למועד האמור בסעיף 14(ב).

(ב) העתק מהסכם שנערך כאמור בסעיף קטן (א) יועבר לשרים או למי שהסמיכו לכך מקרב עובדי משרדיהם, לא יאוחר מתום 14 ימים מהמועד שבו נחתם ההסכם.

(ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), סברו השרים כי ההסכם אינו עומד בהוראות אותו סעיף קטן, יודיעו על כך לקופת החולים ולמוסד הפסיכיאטרי בתוך 60 ימים מהמועד שבו הועבר אליהם ההסכם, ורשאים השרים, לאחר שנתנו לצדדים להסכם הזדמנות לטעון את טענותיהם, לבטל את ההסכם כולו; החליטו השרים לבטל הסכם כאמור, ימסרו לצדדים את החלטתם בצירוף הנימוקים לה.

דברי הסבר

המיון, מוצע להסמיך את השרים לקבוע תקרות צריכה של שירותי מיון פסיכיאטרי, במקרה שבו על אף האמור עלתה צריכת שירותי המיון בבתי החולים הפסיכיאטרי בלמעלה מ־6% לעומת צריכתם בשנה הקודמת והשרים מצאו כי הנסיבות מצדיקות קביעת תקרה כאמור.

מוצע כי במקרה שבו רכשה קופת חולים שירותי מיון מעל לתקרת הצריכה ככל שנקבעה כאמור, תשלם קופת החולים את מחירם המלא של שירותי המיון עד לתקרת הצריכה, בתוספת 30% מהמחיר המלא של השירותים שמעבר לתקרת הצריכה.

לסעיף 9 לחוק המוצע – הסכם התחשבנות בין קופת חולים למוסד פסיכיאטרי בעניין תשלום בעד שירותי מיון פסיכיאטרי

כדי להגדיל את חופש הפעולה של המוסדות הפסיכיאטריים וקופות החולים לקבוע מראש ובהסכמה את שיטת ההתחשבנות ביניהם תוך יצירת מנגנונים של חלוקת סיכונים, מוצע לאפשר לקופת חולים ומוסד פסיכיאטרי לקבוע בהסכם בכתב ביניהם הסדר התחשבנות השונה מההסדר המוצע הנוגע למיון כאמור בסעיף 8 לחוק המוצע. עם זאת, מוצע לקבוע כי ההסכם יקבע כי במוסד

הסכם התחשבנות בין קופת חולים למוסד פסיכיאטרי בעניין תשלום בעד שירותים פסיכיאטריים אמבולטוריים

10. (א) קופת חולים ומוסד פסיכיאטרי רשאים לקבוע בהסכם בכתב ביניהם, הסדר התחשבנות בעד שירותים אמבולטוריים במוסדות פסיכיאטריים, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

(1) ההסכם יקבע כי במוסד הפסיכיאטרי יינתנו למבוטחי קופת החולים שירותים ברמה נאותה ובאיכות וזמינות כמתחייב מהוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי ותנאי ההסכם יאפשרו את מתן השירותים ברמה נאותה ובאיכות וזמינות כאמור;

(2) ההסכם יבטיח תשלום למוסד הפסיכיאטרי בעד כל שירות אמבולטורי שהוא נותן למבוטחי קופת החולים;

(3) תקופת ההסכם לא תהיה מעבר למועד האמור בסעיף 14(ב).

(ב) העתק מהסכם שנערך כאמור בסעיף קטן (א) יועבר לשרים או למי שהסמיכו לכך מקרב עובדי משרדיהם, לא יאוחר מתום 14 ימים מהמועד שבו נחתם ההסכם.

(ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), סברו השרים כי ההסכם אינו עומד בהוראות אותו סעיף קטן, יודיעו על כך לקופת החולים ולמוסד הפסיכיאטרי בתוך 60 ימים מהמועד שבו הועבר אליהם ההסכם, ורשאים השרים, לאחר שנתנו לצדדים להסכם הזדמנות לטעון את טענותיהם, לבטל את ההסכם כולו; החליטו השרים לבטל הסכם כאמור, ימסרו לצדדים את החלטתם בצירוף הנימוקים לה.

דברי הסבר

הפסיכיאטרי יינתנו למבוטחי קופת החולים שירותים ברמה נאותה ובאיכות וזמינות כמתחייב מהוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ושתנאי ההסכם יאפשרו את מתן השירותים ברמה נאותה ובאיכות וזמינות כאמור.

עוד מוצע לחייב את קופות החולים והמוסדות הפסיכיאטריים להעביר לעיונם של השרים את ההסכמים האמורים ולהסמיך את השרים לבטל הסכם אם מצאו שלא עמדו בדרישות לפי סעיף זה, לאחר שנתנו לצדדים להסכם הזדמנות לטעון את טענותיהם בעניין.

לסעיף 10 לחוק המוצע – הסכם התחשבנות בין קופת חולים למוסד פסיכיאטרי בעניין תשלום בעד שירותים פסיכיאטריים אמבולטוריים

כפי שפורט לעיל, אחת מהמטרות העיקריות של החוק המוצע היא לתמרץ את קופות החולים להרחיב את השירותים הפסיכיאטריים שהן מספקות בקהילה, זאת מתוך הנחה כי השירותים בקהילה יעילים ונכונים יותר מבחינה קלינית, וכן כדי להפחית את העומס על המוסדות הפסיכיאטריים ולפנותם למקרים האקוטיים.

בניגוד להסדר הנוגע לשירותי אשפוז שלגביהם ההסדר בחוק המוצע מחייב ולא ניתן להתנות עליו, מוצע כי יתאפשר לקופת חולים ומוסד פסיכיאטרי לקבוע בהסכם בכתב ביניהם הסדר התחשבנות בעניין שירותים פסיכיאטריים אמבולטוריים (שירותים פסיכיאטריים שאינם דורשים אשפוז). יחד עם זאת, ובהתחשב במטרת החוק המוצע כאמור, מוצע לאסור על הכללת תניה בהסכם כאמור שלפיה מתן שירותים מעל היקף מסוים לא יזכה את המוסד הפסיכיאטרי בתשלום.

תניה כאמור תיצור תמריץ שלילי לקופות החולים לפתח שירותים אמבולטוריים בקהילה, כיוון שבאפשרותה לשלוח כמות אין־סופית של מבוטחים לקבלת שירותים אמבולטוריים במוסד הפסיכיאטרי בלי שתהיה לכך כל עלות מצידה. בנוסף, תניה שכזו מביאה לסגירת שירותים אמבולטוריים על ידי המוסדות הפסיכיאטריים, מאחר שהשירותים מסופקים בלא כל תשלום בעבורם.

לאור האינטרס הציבורי החשוב להביא לפיתוח השירותים בקהילה ולפיתוח שירותים אמבולטוריים וחלופות אשפוז במוסדות הפסיכיאטריים, סעיף 17(ב) לחוק המוצע, מחיל את האיסור האמור גם על הסכמים שקיימים היום מול קופות חולים בעד שירותים פסיכיאטריים אמבולטוריים, כך שהוראות בהסכמים כאמור שאינם עומדים באיסור כאמור – בטלות.

אי־תחולה על שירותי בריאות מסוימים

11. הוראות חוק זה לא יחולו על –

(1) שירות בריאות הניתן לנפגע כהגדרתו בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל–1970[20];

(2) שירות בריאות הניתן לעובד זר כהגדרתו בחוק עובדים זרים, התשנ"א–1991[21], הכלול במסגרת סל השירותים שקבע שר הבריאות לפי החוק האמור, אך למעט שירות הניתן לעובד זר השוהה בישראל לפי אשרה ורישיון לישיבת ארעי מסוג א/1, כאמור בתקנה 6(א) לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד–1974[22];

(3) שירות בריאות הניתן לחייל לפי הסכם בין קופת חולים לבין צבא הגנה לישראל; לעניין זה, "חייל" – כהגדרתו בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו–1955, למעט חייל בשירות חובה בתקופת שירות בלא תשלום, כאמור בסעיף 55 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי;

(4) שירות בריאות הניתן למטופל לפי הסכם בין קופת חולים ובין גוף אחר האחראי למתן השירות למטופל, על פי חוק, הסכם או חוזה ביטוח;

(5) שירות בריאות לאדם שאינו זכאי לקבלת שירותי בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי או שלא נרשם לקבלת שירותי בריאות בהתאם להסדר שנקבע בתקנות לפי סעיף 56 (א)(1)(ד) לחוק האמור.

סייג לתחולת סעיף 9 לחוק הפיקוח

12. הוראות חוק זה יחולו על אף האמור בסעיף 9 לחוק הפיקוח.

דברי הסבר

מוצע להסמיך את השרים לבחון את ההסכמים ולבטל אותם אם לא עמדו בדרישות הסעיף, לאחר שנתנו לצדדים להסכם הזדמנות לטעון את טענותיהם בעניין.

לסעיף 11 לחוק המוצע – אי־תחולה על שירותי בריאות מסוימים

בדומה להסדר ההתחשבנות הקודם שחל על המוסדות הפסיכיאטריים וקופות החולים, מוצע לקבוע כי החוק המוצע לא יחול על השירותים המנויים בסעיף 11 המוצע, אשר קופת החולים מספקת באמצעות רכש מבית חולים אך הם אינם נמנים עם השירותים שקופת החולים מחויבת לספק מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי. כך, למשל, שירות הניתן לעובד זר או לחייל.

כמו כן מוצע לקבוע כי הוראות חוק זה לא יחולו על מי שאינו זכאי לקבלת שירותי בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי או שלא נרשם לקבלת שירותי בריאות לפי תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הסדרים לעניין רישום בקופת חולים ומתן שירותי בריאות לנמצאים בישראל שאינם מבוטחים לפי החוק), התשפ"ד–2024, ותקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022), התשע"ו–2016.

יובהר כי החרגתם של שירותי בריאות מהסדר ההתחשבנות המוצע כאמור, משמעותה אי־הכללתם בתשלום הגלובלי הניתן למוסדות הפסיכיאטריים מכוח החוק ואי־הכפפתם לכללים שנקבעו בעניין הסכמים לגבי שירותי מיון או שירותים אמבולטוריים.

לסעיף 12 לחוק המוצע – סייג לתחולת סעיף 9 לחוק הפיקוח

סעיף 9 לחוק הפיקוח קובע כי אם "הוחל חוק זה על מצרך או שירות, לא יחולו עליו הוראות כל חיקוק אחר המסדיר קביעת מחיר ושינוי מחיר; ואולם אם לפי החיקוק האחר טעונה קביעת המחיר או שינויו אישורים שנקבעו בו, תהיה הקביעה לפי חוק זה טעונה אישור גם לפי החיקוק האחר". כפי שתואר לעיל, ההסדר המוצע קובע תשלום גלובלי למוסדות הפסיכיאטריים שאינו תלוי באופן ישיר בכמות ימי האשפוז שניתנים על ידם ותעריף

[20] ס"ח התש"ל, עמ' 126.
[21] ס"ח התשנ"א, עמ' 112.
[22] ק"ת התשל"ד, עמ' 112.

שינוי התוספת

13. השרים רשאים, בצו, לשנות את התוספת, ובכלל זה לשנות את המוסדות הפסיכיאטריים המפורטים בטור א׳ ואת המועדים הקבועים בטור ב׳, ולהוסיף מוסדות פסיכיאטריים נוספים שיראו אותם כמוסד פסיכיאטרי אחד עם בסיס התחשבנות משותף מהמועד שיקבעו.

ביצוע ותקנות

14. (א) השרים ממונים על ביצוע חוק זה והם רשאים להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.

(ב) השרים יקבעו הוראות בדבר חובת דיווח של מוסדות פסיכיאטריים למשרד הבריאות ולמשרד האוצר, בכל עניין הנוגע לעלויות מתן שירותי הבריאות, לתקציב המוסדות וביצועו בפועל ובכלל זה למקורות הכנסתם.

תיקון חוק ביטוח בריאות ממלכתי

15. בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ״ד–1994[23], בתוספת השנייה, בחלק השני, אחרי פרט 18 יבוא:

״19. **חדר מיון בבית חולים פסיכיאטרי**

(א) הטיפול הרפואי הניתן בחדר מיון פסיכיאטרי בבית חולים פסיכיאטרי, המנוי בפרט 22א(א)(2) לחלק הראשון בתוספת השנייה, חייב באגרת מיון פסיכיאטרי בלבד (לפי תעריפון משרד הבריאות).

(ב) פטור מתשלום יינתן כאשר הפונה הוא אחד מאלה:

(1) מבוטח שפנה לחדר מיון פסיכיאטרי עם מכתב רפואי ו/או עם טופס 17 ולא אושפז;

(2) מבוטח שאושפז גם אם לא היה בידו מכתב ו/או טופס 17.״

דברי הסבר

השירותים כפי שנקבעו מכוח חוק הפיקוח. לפיכך, מוצע לקבוע שהוראות החוק המוצע, ובכלל זה הוראות הנוגעות לקביעת תשלום גלובלי למוסדות הפסיכיאטריים שאינו תלוי באופן ישיר בכמות ימי האשפוז שניתנים על ידם, יחולו על אף הוראות סעיף 9 לחוק הפיקוח ועל אף שחוק הפיקוח חל על שירותי בריאות.

לסעיף 13 לחוק המוצע – שינוי התוספת

כדי לאפשר גמישות ושינויים שיהיו תלויים בקצב התקדמות איחוד המוסדות הפסיכיאטריים, מוצע כי השרים יהיו רשאים לשנות את התוספת, על רכיביה השונים, ובכלל זה את המוסדות המצוינים בה ואת המועדים המצוינים בה.

לסעיף 14 לחוק המוצע – ביצוע ותקנות

מוצע לקבוע כי השרים אחראיים על ביצוע החוק.

כמו כן מוצע לקבוע כי השרים יקבעו הוראות בדבר חובת דיווח של המוסדות הפסיכיאטריים למשרד הבריאות ולמשרד האוצר, בכל עניין הנוגע לעלויות מתן שירותי הבריאות, תקציב המוסדות וביצועו בפועל ובכלל זה מקורות הכנסתם. זאת, בין השאר, כדי לבחון את טיבו של ההסדר שנקבע והשפעתו על המערכת.

לסעיף 15 לחוק המוצע – תיקון חוק ביטוח בריאות ממלכתי

כדי לאפשר את פיתוח שירותי המיון בבתי החולים הפסיכיאטריים ושיפור השירות לנצרכים לשירותי חירום נפשיים בבתי החולים הפסיכיאטריים, מוצע לקבוע אגרת מיון פסיכיאטרית על פי תעריפון משרד הבריאות. כדי למנוע תמריצים בעייתיים לבית החולים להסטת פעילות אמבולטורית לחדר המיון לשם הגדלת הכנסות, ותמריצים בעייתיים למטופל לצריכת שירותי בריאות הנפש אמבולטוריים בלא השתתפות עצמית בזמינות מיידית במיון הפסיכיאטרי, מוצע להגדיר את המקרים שבהם המטופל יהיה פטור מתשלום אגרת מיון, ובכלל זה כאשר המטופל הגיע עם טופס 17 או במקרים שבהם המטופל אושפז לאחר ההגעה למיון.

[23] ס״ח התשנ״ד, עמ׳ 156; התשפ״ד, עמ׳ 1114.

תחילה ותחולה

16. (א) תחילתו של חוק זה במועד הגדלת עלות סל שירותי הבריאות, כמשמעותו בסעיף 9 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, לשם מימון חוק זה, כפי שיקבעו השרים, בצו (בסעיף זה – יום התחילה), לאחר שנוכחו כי התקבלה החלטת ממשלה להגדיל את העלות כאמור.

(ב) חל יום התחילה לאחר יום א׳ בטבת התשפ״ה (1 בינואר 2025), תתבצע ההתחשבנות בין קופות החולים והמוסדות הפסיכיאטריים לפי הוראות חוק זה, גם בעד שירותי אשפוז פסיכיאטרי שרכשה קופת חולים ממוסד פסיכיאטרי בתקופה שמיום א׳ בטבת התשפ״ה (1 בינואר 2025) עד יום התחילה.

(ג) הוראות חוק זה יחולו לגבי שירותי אשפוז פסיכיאטרי שרכשה קופת חולים ממוסד פסיכיאטרי עד יום כ״ה בטבת התש״צ (31 בדצמבר 2028).

(ד) השרים רשאים להאריך, בצו, את המועד האמור בסעיף קטן (ג), בתקופות נוספות של שנה אחת או כמה שנים בכל פעם.

הוראת מעבר

17. (א) התקשרה קופת חולים לפני יום התחילה בהסכם עם מוסד פסיכיאטרי לרכישת שירותי אשפוז בית פסיכיאטרי כחלופה לאשפוז במוסד, לא יגרעו הוראות חוק זה והתשלומים שקופת החולים משלמת למוסד הפסיכיאטרי לפיו, מחובת קופת החולים לשלם למוסד בעבור שירותי אשפוז בית פסיכיאטרי בהתאם להוראות ההסכם האמור.

דברי הסבר

לסעיף 16 לחוק המוצע – תחילה ותחולה

מוצע לקבוע כי תחילתו של חוק זה תהיה במועד הגדלת עלות סל שירותי הבריאות, כמשמעותו בסעיף 9 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, לשם מימון החוק המוצע, כפי שיקבעו השרים, בצו (בפרק זה – יום התחילה), לאחר שנוכחו כי התקבלה החלטת ממשלה להגדיל את העלות כאמור. זאת מכיוון שלצורך עמידתן של קופות החולים בהוראות חוק זה נדרש להן תקציב נוסף, אשר יועבר להן בדרך של הגדלת עלות סל שירותי הבריאות.

כיוון שהסדר ההתחשבנות בין קופות חולים לבין מוסדות פסיכיאטריים הקבוע בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו־2018), התשע״ז–2016, צפוי לפקוע ביום ל׳ בכסלו התשפ״ה (31 בדצמבר 2024), ובהתחשב בכך שהתשלומים למוסדות הפסיכיאטריים מתבצעים ב״שוטף + 60״, מוצע כי במקרה שבו יחול יום התחילה לאחר יום א׳ בטבת התשפ״ה (1 בינואר 2025), תתבצע ההתחשבנות בין קופות החולים והמוסדות הפסיכיאטריים לפי הוראות החוק המוצע, גם בעד שירותי אשפוז פסיכיאטרי שרכשה קופת חולים ממוסד פסיכיאטרי בתקופה שמיום א׳ בטבת התשפ״ה (1 בינואר 2025) עד יום התחילה.

עוד מוצע לקבוע כי הוראות החוק יחולו על שירותי בריאות שרכשה קופת חולים במוסד פסיכיאטרי עד יום כ״ה בטבת התש״צ (31 בדצמבר 2028) וכי השרים יוסמכו להאריך את המועד האמור בתקופות נוספות של שנה אחת או כמה שנים שיסתיימו תמיד ביום 31 בדצמבר בשנת ההארכה. קביעת החוק כהסדר הוראת שעה יחייב בחינה תקופתית של השפעות ההסדר המוצע על המשק ואת הצלחתו.

לסעיף 17 לחוק המוצע – הוראת מעבר

סעיף קטן (א)

מטרת הסעיף המוצע היא להסדיר את הכללת שירותי אשפוז בית כאפשרות חלופית לאשפוז אקוטי במוסדות פסיכיאטריים בעבור מטופלים שבעבורם הטיפול בבית הוא המתאים. שירות זה אינו נכלל בבסיס ההתחשבנות של המוסד הפסיכיאטרי כיוון שנכון לפרסום הצעת חוק זו אין רישום מיטה לגביו בתעודות הרישום והוא אינו מתומחר במסגרת תעריפון משרד הבריאות. שירות אשפוז הבית מתבצע כיום רק על בסיס הסכמים וולונטריים בין בתי החולים לבין קופות החולים.

לפיכך מוצע לקבוע כי במקרים שבהם כבר נחתם הסכם בין מוסד פסיכיאטרי וקופת חולים להעניק שירותי אשפוז בית, עלות השירות שנקבעה בהסכם תתווסף לתשלום הגלובלי המשולם למוסד. זאת במטרה להבטיח ששירותי אשפוז בית, המהווים חלופה חיונית ומותאמת לצורכי מטופלים, ימשיכו להתקיים בלא הפרעה גם לאחר כניסת החוק המוצע לתוקף.

(ב) הוראות בהסכם לאספקת שירותי מיון פסיכיאטרי או שירותים פסיכיאטריים אמבולטוריים, שנכרתו בין קופת חולים לבין מוסד פסיכיאטרי או רשת בתי חולים לפני יום התחילה, הסותרות את הוראות סעיפים 9(א) או 10(א) – בטלות.

תוספת

(סעיף 1 , להגדרה "בית חולים מאוחד")

מוסדות פסיכיאטריים עם בסיס התחשבנות משותף

טור א' המוסדות הפסיכיאטריים	טור ב' מועד האיחוד לעניין בסיס ההתחשבנות המשותף
בית החולים רמב"ם והמרכז לבריאות הנפש מעלה הכרמל	כ"ב בטבת התשפ"ז (1 בינואר 2027)
מרכז רפואי שמיר והמרכז הרפואי לטיפול במוח ובנפש, באר יעקב נס ציונה (מרחבים)	ב' בטבת התשפ"ח (1 בינואר 2028)
בית חולים שער מנשה והמרכז הרפואי הלל יפה	כ"ב בטבת התשפ"ז (1 בינואר 2027)
המרכז לבריאות הנפש גהה ומרכז רפואי רבין (בלינסון והשרון)	כ"ב בטבת התשפ"ז (1 בינואר 2027)
המרכז לבריאות הנפש שלוותא ומרכז רפואי מאיר	ב' בטבת התשפ"ח (1 בינואר 2028)"

דברי הסבר

הכללת ההסכמים הקיימים בבסיס ההתחשבנות מבטיחה שהמקורות התקציביים שיגיעו למוסדות יאפשרו את המשך פיתוח והפעלת השירותים ותבטל את הצורך בהסדרים זמניים והיא מחזקת את הוודאות התפעולית של השירות. זאת תוך מניעת פגיעה אפשרית בשירותים קיימים, לצד אפשרות של בית החולים להסיט פעילות אשפוזית קיימת לאשפוז בית, אם בית החולים יראה לנכון לעשות זאת מבחינה קלינית.

סעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי במקרה של סתירה בין הוראות סעיפים 9 ו־10 לחוק המוצע לבין הוראות הסכם בין קופת חולים לבין מוסד פסיכיאטרי שנכרת לפני יום התחילה, ההוראות הסותרות בהסכם כאמור – בטלות. המשמעות היא שהמגבלות הקבועות בסעיפים 9 ו־10 לחוק המוצע יחולו גם על הסכמים שהתקיימו לפני יום התחילה.

פרק ו': גמלאות

תיקון חוק שירות המדינה (גמלאות)

21. בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל–1970[24] –

(1) בסעיף 9, אחרי סעיף קטן (א1) יבוא:

"(א2) בלי לגרוע מהוראות סעיפים קטנים (א) ו־(א1), רשאי שר האוצר לקבוע, בצו –

דברי הסבר

כללי משכורתו הקובעת של גמלאי שחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל–1970 (בפרק זה – חוק הגמלאות), חל עליו, נקבעת בהתאם למשכורת היסוד והתוספות השונות אשר הוכרו על ידי הממשלה כתוספות קבועות, ואשר אותו גמלאי היה זכאי להן במשכורתו ערב פרישתו לקצבה.

ביום ב' באב התשס"ט (23 ביולי 2009) פורסם תיקון לחוק הגמלאות בפרק ח' לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו־2010), התשס"ט–2009 (להלן – חוק ההתייעלות הכלכלית), אשר בעקבותיו שונתה שיטת עדכון המשכורת הקובעת לאחר פרישה מהשירות, כך שהמשכורת הקובעת תעודכן אחת לשנה, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. קודם לתיקון האמור המשכורת הקובעת הייתה מתעדכנת בהתאם לשינויים במשכורת הקובעת של עובד פעיל בדרגה שהייתה לעובד ערב פרישתו מהשירות.

במסגרת הסכמים קיבוציים ארציים והסכמים קיבוציים ארציים נוספים, כפי שיפורטו להלן, הוסכם על הקצאה של מסגרת עלות תוספות השכר וההטבות הכספיות, לעובדים המועסקים בשירות המעסיקים אשר הם צד להסכם, בשל התקופה שנקבעה בהסכם (בפרק זה – מסגרת עלות התוספות), אשר תיושם, באופן הדרגתי, באמצעות תשלום תוספות שונות לעובדים בדירוגים השונים.

מאחר ששינוי מנגנון עדכון המשכורת הקובעת לפי חוק ההתייעלות הכלכלית הביא לכך ששינויים עתידיים במשכורתו הקובעת של העובד הפעיל לא ישפיעו עוד על משכורתו הקובעת של הגמלאי, ואף על פי שאין הכרח לבצע עדכון כזה לפי שיטת העדכון הקיימת בחוק הגמלאות, בעקבות הסכמה שעוגנה בהסכמים הנזכרים לעיל, ובהתאם לעקרונות של הסכמה זו, מוצע לתקן את חוק הגמלאות כך שלגבי גמלאי שהיה עובד פעיל לפחות בחלק מהתקופה אשר בגינה נחתמו ההסכמים הקיבוציים, ואשר פרש לפני מועד התשלום האחרון לעובדים הפעילים לפי אותם הסכמים, יהיה רשאי שר האוצר לקבוע, בצו, כי משכורתו הקובעת של אותו גמלאי תעודכן בשיעור שייקבע ובעד התקופה שמהחודש שייקבע בצו לעניין זה ואילך בהתאם למועד פרישתו של הגמלאי ולדירוג שבו דורג ערב פרישתו.

כך, באמצעות עדכון המשכורת הקובעת, אשר ייקבע בצו בעתיד, יתאפשר לגבי גמלאי כאמור, להתחשב באותו חלק ממסגרת עלות התוספות, אשר טרם חולק לגבי הדירוג שבו דורג הגמלאי ערב פרישתו (ושלפיכך לא השפיע על משכורתו הקובעת), בהתאם לחלק היחסי של התקופה שבה היה עובד פעיל מתוך כלל התקופה אשר לגביה נחתמו ההסכמים האלה, ובהתחשב באופן שבו חולקה מסגרת עלות התוספות לגבי העובדים הפעילים בדירוג האמור. זאת, בהתחשב בכך שיישום מסגרת עלות התוספות באמצעות תשלומים בשכר העובדים החל זמן ניכר לאחר תחילת התקופה אשר בגינה הוקצתה העלות האמורה.

יצוין כי עקרונות עדכון המשכורת הקובעת המפורטים בתיקון המוצע נקבעו על דעת ארגוני העובדים היציגים החתומים על ההסכמים הקיבוציים האמורים והובאו לידי ביטוי בהסכמים אלה.

מוצע כי סמכות קביעת צו כאמור תחול לגבי גמלאים בשירות המדינה, גמלאים בתאגידים ציבוריים וגמלאים של רשות השידור, וכן על גמלאים שחל עליהם חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה–1985 (בפרק זה – חוק שירות הקבע), בהתאם למועד פרישתם ולדירוג שבו דורגו ערב פרישתם, הכול כפי שיפורט להלן.

עוד מוצע תיקון לסעיף 50 לחוק הגמלאות המאריך את תקופת ההתיישנות של זכות תביעה לגמלה המגיעה לשאירים, משנתיים לארבע שנים.

סעיף 21 לפסקה (1)

מוצע לתקן את סעיף 9 לחוק הגמלאות ולהוסיף לו את סעיף קטן (א2), שלפיו שר האוצר יהיה רשאי לקבוע, בצו, כי בשל הסכם קיבוצי ארצי או הסכם קיבוצי ארצי נוסף כהגדרתם בפסקה (4) המוצעת בסעיף קטן זה, תעודכן משכורתו הקובעת של גמלאי מהמנויים באותו סעיף קטן, בעד התקופה החל בחודש שייקבע בצו לעניין זה ואילך, בשיעור שייקבע בו, בהתאם למועד פרישתו של הגמלאי ולדירוג שבו דורג ערב פרישתו, ורשאי הוא לקבוע שיעור עדכון שונה לסוגי עובדים שונים. מוצע כי ההסמכה לקבוע

[24] ס"ח התש"ל, עמ' 70; התשפ"ד, עמ' 639.

(1) כי בשל הסכם קיבוצי ארצי, תעודכן משכורתו הקובעת של גמלאי מהמנויים להלן, בעד התקופה החל בחודש שייקבע בצו לעניין זה ואילך, בשיעור שייקבע בו, בהתאם למועד פרישתו של הגמלאי ולדירוג שבו דורג ערב פרישתו, ורשאי הוא לקבוע שיעור עדכון שונה לסוגי עובדים שונים:

(א) גמלאי שדורג ערב פרישתו בדירוג מהדירוגים המפורטים בחלק א' לתוספת השישית ופרש מהשירות בתקופה שמיום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013) עד יום ב' בכסלו התש"ף (30 בנובמבר 2019);

(ב) גמלאי שדורג ערב פרישתו בדירוג עובדי הוראה ופרש מהשירות בתקופה שמיום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013) עד יום י"א באלול התש"ף (31 באוגוסט 2020);

(2) בלי לגרוע מהוראות פסקה (1), כי בשל הסכם קיבוצי ארצי נוסף, תעודכן משכורתו הקובעת של גמלאי מהמנויים להלן, בעד התקופה החל בחודש שייקבע בצו לעניין זה ואילך, בשיעור שייקבע בו, בהתאם למועד פרישתו של הגמלאי ולדירוג שבו דורג ערב פרישתו, ורשאי הוא לקבוע שיעור עדכון שונה לסוגי עובדים שונים:

(א) גמלאי שדורג ערב פרישתו בדירוג מהדירוגים המפורטים בחלק א' לתוספת השישית ופרש מהשירות בתקופה שמיום ד' בטבת התש"ף (1 בינואר 2020) עד יום כ"ב באדר ב' התשפ"ז (31 במרץ 2027);

(ב) גמלאי שדורג ערב פרישתו בדירוג עובדי הוראה ופרש מהשירות בתקופה שמיום ד' בטבת התש"ף (1 בינואר 2020) עד יום י"ח באלול התשפ"ו (31 באוגוסט 2026);

(3) כי תשלומים בשל עדכון המשכורת הקובעת לפי פסקה (1), בעד תקופה שקדמה למועד מתן צו לפי אותה פסקה, ישולמו בתוספת הפרשי הצמדה בשיעור שיקבע בצו כאמור, שלא יעלה על המפורט להלן, לפי העניין:

(א) לגבי תשלומים המשולמים בעד תקופה שהסתיימה לפני יום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024) (בפסקה זו – המועד הקובע) – שיעור השינוי של המדד שפורסם ערב מועד התשלום לעומת המדד שפורסם בחודש ינואר 2024;

דברי הסבר

צו כאמור תתייחס לגמלאים אשר ערב פרישתם דורגו בדירוגים המפורטים בתוספת השישית המוצעת, או בדירוג עובדי הוראה, ואשר פרשו מהשירות בתקופות הקבועות בתיקון המוצע לגבי הדירוגים האמורים.

עוד מוצע כי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע כי תשלומים ששולמו בעד תקופה שקדמה למועד מתן הצו, בשל ההסכם הקיבוצי הארצי, יישאו תוספת הפרשי הצמדה בשל התקופה שתחילתה ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024), באופן ובשיעור שיקבע בצו, ובלבד ששיעור כאמור לא יעלה על שיעור עליית מדד שפורסם בסמוך לפני מועד תשלום הסכום לעומת מדד חודש ינואר 2024 או מדד החודש שבעדו ניתן התשלום, לפי המאוחר. זאת בנפרד ממנגנון ההצמדה של המשכורת הקובעת הקבוע היום בחוק הגמלאות.

לעניין זה מוצעות ההגדרות ל"הסכם מסגרת 2016", "הסכם מסגרת 2023", "הסכם קיבוצי ארצי" ו"הסכם קיבוצי ארצי נוסף", שבשלהם מוצע להסמיך את שר האוצר לקבוע בצו תוספות ועדכונים למשכורת הקובעת כמפורט בהצעת חוק זו.

(ב) לגבי תשלומים המשולמים בעד תקופה שלאחר המועד הקובע – שיעור השינוי של המדד שפורסם ערב התשלום לעומת המדד שפורסם בחודש שבעדו ניתן התשלום;

(4) בסעיף קטן זה –

"הסכם מסגרת 2016" – הסכם קיבוצי (מסגרת) שנחתם ביום י' בניסן התשע"ו (18 באפריל 2016), בין מדינת ישראל ומעסיקים אחרים בשירות הציבורי לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, כפי שתוקן בהסכמים קיבוציים נוספים שנחתמו בין הצדדים;

"הסכם מסגרת 2023" – הסכם קיבוצי (מסגרת) שנחתם ביום כ"ח בתמוז התשפ"ג (17 ביולי 2023), בין מדינת ישראל ומעסיקים אחרים בשירות הציבורי לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה;

"הסכם קיבוצי ארצי" – אחד מאלה:

(1) הסכם מסגרת 2016;

(2) הסכם קיבוצי שנחתם בין מדינת ישראל ומעסיקים אחרים בשירות הציבורי לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, במקביל להסכם מסגרת 2016, ביום י' בניסן התשע"ו (18 באפריל 2016), כפי שתוקן בהסכמים קיבוציים נוספים שנחתמו בין הצדדים;

(3) הסכם קיבוצי שנעשה בדרך של חתימה על כתב הצטרפות להסכם מסגרת 2016;

(4) ההסכם הקיבוצי בין מדינת ישראל לבין הסתדרות המורים שנחתם ביום כ"ו באב התשע"ו (30 באוגוסט 2016), כפי שתוקן בהסכם הקיבוצי בין המדינה לבין הסתדרות המורים שנחתם ביום כ"א באדר התשע"ז (19 במרץ 2017);

"הסכם קיבוצי ארצי נוסף" – אחד מאלה:

(1) הסכם מסגרת 2023;

(2) הסכם קיבוצי שנעשה בדרך של חתימה על כתב הצטרפות להסכם מסגרת 2023;

(3) ההסכם הקיבוצי בין מדינת ישראל לבין הסתדרות המורים שנחתם ביום כ"ד בתשרי התשפ"ב (19 באוקטובר 2022);

(4) ההסכם הקיבוצי בין מדינת ישראל לבין הסתדרות המורים שנחתם ביום ג' בתמוז התשפ"ד (9 ביולי 2024);

"כתב הצטרפות" – כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957[25];

"מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.";

[25] ס"ח התשי"ז, עמ' 63.

(2) בסעיף 50, במקום "שנתיים" יבוא "ארבע שנים";

(3) בסעיף 105, אחרי סעיף קטן (ג2) יבוא:

"(ג3) (1) על אף האמור בכל דין, צו שקבע שר האוצר לפי סעיף 9(א2)(1) או סעיף 9(א2)(2) לא יחול על מי שפרש מתאגיד ציבורי או מרשות השידור, אלא אם כן קבע שר האוצר אחרת בצו לפי פסקאות (2) או (3), ולגבי רשות השידור – לפי פסקה (4).

(2) שר האוצר רשאי לקבוע בצו –

(א) כי בשל הסכם קיבוצי ארצי, תעודכן משכורתו הקובעת של מי שפרש מתאגיד ציבורי ומתקיים לגביו אחד מאלה, בעד התקופה החל בחודש שייקבע בצו לעניין זה ואילך, בשיעור שייקבע בו, בהתאם למועד פרישתו ולדירוג שבו דורג ערב פרישתו, ורשאי הוא לקבוע שיעור עדכון שונה לסוגי עובדים שונים:

(1) הוא דורג ערב פרישתו מתאגיד ציבורי בדירוג מהדירוגים המפורטים בחלק א' לתוספת השישית או בדירוג עובדי הוראה, ופרש מהתאגיד הציבורי בתקופה מהתקופות המנויות בסעיף 9(א2)(1) לגבי אותו דירוג;

(2) הוא דורג ערב פרישתו מתאגיד ציבורי בדירוג המנוי בחלק ב' לתוספת השישית, ופרש מהתאגיד בתקופה שמיום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013) עד יום ב' בכסלו התש"ף (30 בנובמבר 2019);

(ב) כי תשלומים בשל עדכון המשכורת הקובעת לפי פסקת משנה (א) בעד תקופה שקדמה למועד מתן צו לפי אותה פסקה, ישולמו בתוספת הפרשי הצמדה בשיעור שקבע בצו לפי סעיף 9(א2)(3).

(3) בלי לגרוע מהוראות פסקה (2), שר האוצר רשאי לקבוע בצו כי בשל הסכם קיבוצי ארצי נוסף, תעודכן משכורתו הקובעת של מי שפרש מתאגיד ציבורי ומתקיים לגביו אחד מאלה, בעד התקופה החל בחודש שייקבע בצו לעניין זה ואילך, בשיעור שייקבע בו, בהתאם למועד פרישתו ולדירוג שבו דורג ערב פרישתו, ורשאי הוא לקבוע שיעור שונה לסוגי עובדים שונים:

דברי הסבר

לפסקה (2)

סעיף 50 לחוק הגמלאות קובע כי הזכות להגיש תביעה לגמלה המגיעה לשאיריו של עובד מדינה מתיישנת בתום שנתיים מיום שנולדה עילתה, אולם הממונה רשאי להאריך תקופה זו, אם האיחור בהגשת הבקשה חל עקב סיבות שלתובע לא הייתה שליטה עליהן. מוצע להאריך את תקופת ההתיישנות, כך שהזכות להגיש תביעה לגמלה תתיישן בתום ארבע שנים מיום שנולדה עילתה.

לפסקה (3)

סעיף 105(א) לחוק הגמלאות קובע כי בכל מקום שנקבע בחוק כי תנאי עבודתם של עובדי תאגיד שהוקם על פי חוק (בפרק זה – תאגיד ציבורי) הם כתנאי עבודתם של עובדי המדינה, יהיו הרשויות הפועלות לפי חוק הגמלאות מוסמכות לפעול גם לגבי עובדי התאגיד הציבורי, כאילו היו עובדי המדינה.

מוצע לתקן את סעיף 105 לחוק הגמלאות ולהסמיך את שר האוצר לקבוע בצו הוראות שיחולו לגבי עובדים שפרשו מתאגידים ציבוריים בשל ההסכם הקיבוצי הארצי וההסכם הקיבוצי הנוסף כהגדרתם בסעיף 9(א2) המוצעת לעיל.

ראשית, בסעיף קטן (ג3)(1) מוצע לקבוע כי הוראות צו שנקבע לפי סעיף 9(א2) לעניין גמלאי המדינה, לא יחולו על מי שפרש מתאגיד ציבורי, אלא אם כן קבע שר האוצר אחרת בצו בהתאם למוצע בפסקאות (2) עד (4) לאותו סעיף קטן, כפי שיפורט להלן. זאת, לנוכח השונות האפשרית שביישום הוראות הסכם מסגרת 2016 או עקרונותיו לגבי עובדים בתאגידים הציבוריים, כפי שנקבע בהוראותיו.

(א) הוא דורג ערב פרישתו מהתאגיד הציבורי בדירוג מהדירוגים המפורטים בחלק א' לתוספת השישית או בדירוג עובדי הוראה, ופרש מהתאגיד בתקופה מהתקופות המנויות בסעיף 9(א2)(2) לגבי אותו דירוג;

(ב) הוא דורג ערב פרישתו מהתאגיד הציבורי בדירוג המנוי בחלק ב' לתוספת השישית, ופרש מהתאגיד בתקופה שמיום ד' בטבת התש"ף (1 בינואר 2020) עד יום כ"ב באדר ב' התשפ"ז (31 במרץ 2027).

(4) בלי לגרוע מההוראות לפי סעיף קטן (ג1), שר האוצר רשאי לקבוע בצו כי בשל הסכם קיבוצי ארצי, תעודכן משכורתו הקובעת של גמלאי רשות השידור כהגדרתו בסעיף קטן (ג2) שערב פרישתו דורג בדירוג מהדירוגים המנויים בחלקים א' ו־ג' לתוספת השישית ופרש בתקופה שמיום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013) עד יום ב' בכסלו התש"ף (30 בנובמבר 2019), בעד התקופה החל בחודש שייקבע בצו לעניין זה ואילך, בשיעור שייקבע בו, בהתאם למועד פרישתו ולדירוג שבו דורג ערב פרישתו, ורשאי הוא לקבוע שיעור עדכון שונה לסוגי עובדים שונים; כמו כן רשאי הוא לקבוע בצו כאמור כי תשלומים בשל עדכון המשכורת הקובעת לפי פסקה זו בעד תקופה שקדמה למועד מתן הצו, ישולמו בתוספת הפרשי הצמדה בשיעור שקבע בצו לפי סעיף 9(א2)(3).

(5) בסעיף קטן זה –

"הסכם קיבוצי ארצי" ו"הסכם קיבוצי ארצי נוסף" – כהגדרתם בסעיף 9(א2);

"תאגיד ציבורי" – תאגיד שהוקם על פי חוק ושמתקיים לגבי עובדיו האמור בסעיף קטן (א).";

דברי הסבר

בהמשך, בפסקאות (2) ו־(3), מאותם טעמים שבבסיס המוצע בסעיף 9(א2) לגבי עובדי המדינה, ובהתאם לאותם עקרונות, מוצע לקבוע כי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע בצו, בשל הסכם קיבוצי ארצי או הסכם קיבוצי ארצי נוסף, כהגדרתם המוצעת בסעיף 9(א2) הנזכר לעיל, כי משכורתו הקובעת של גמלאי שפרש מתאגיד ציבורי, תעודכן, בעד התקופה שמהחודש שייקבע בצו ואילך ובשיעור שייקבע בצו, בהתאם למועד פרישתו של הגמלאי ולדירוג שבו דורג ערב פרישתו כמפורט בפסקאות אלה, לפי העניין. שר האוצר יהיה רשאי לקבוע שיעור שונה לסוגי עובדים שונים.

נוסף על כך, לנוכח הוראות הסכם מסגרת 2023 בעניין תשלום הפרשי הצמדה, מוצע כי בדומה לסעיף 9(א2)(3) לעיל, שר האוצר יהיה רשאי לקבוע בצו הוראות לעניין תוספת הפרשי הצמדה בשל תשלומים בעד תקופה שקדמה למועד מתן הצו לפי פסקה (2) המוצעת, בעבור גמלאי תאגיד ציבורי, באופן ובשיעורים כאמור בסעיף 9(א2)(3).

באופן דומה מוצע בפסקה (4) של סעיף קטן (ג3) להסמיך את שר האוצר לקבוע צו כאמור גם לגבי גמלאי רשות השידור (אשר עד למועד סיום פעילותה קבע החוק כי תנאי עבודתם של עובדיה הם כתנאי עבודתם של עובדי המדינה). בהקשר הזה מוצע כי הצו יתייחס לגמלאי רשות השידור אשר ערב פרישתו דורג באחד הדירוגים המפורטים בחלקים א' ו־ג' לתוספת השישית המוצעת, ואשר פרש מרשות השידור מיום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013) עד יום ב' בכסלו התש"ף (30 בנובמבר 2019). גם כאן מוצע להסמיך את השר לקבוע תוספת הפרשי הצמדה לתשלומי עדכון המשכורת הקובעת בעד תקופה שקדמה למתן הצו, בהתאם לשיעורים כאמור בסעיף 9(א2)(3).

(4) אחרי התוספת החמישית יבוא:

"תוספת שישית

(סעיפים 9(א2) ו־105(ג3))

חלק א'

(1) הדירוג המינהלי;

(2) הדירוג האחיד;

(3) דירוג טכנאי הרנטגן;

(4) דירוג המח"ר, לרבות פסיכולוגים ולרבות עובדי ביקורת;

(5) דירוג המהנדסים;

(6) דירוג הטכנאים וההנדסאים;

(7) דירוג הפיזיותרפיסטים;

(8) דירוג המשפטנים (לרבות סניגורים ציבוריים ולמעט מי שמשכורתו הקובעת חושבה לפי שכר של נושאי משרה שיפוטית);

(9) דירוג העיתונאים בשירות הציבורי;

(10) דירוג עובדי המעבדה, הביוכימאים והמיקרוביולוגים;

(11) דירוג הרוקחים;

(12) דירוג האחים והאחיות;

(13) דירוג הפארה רפואיים (לרבות קלינאי תקשורת וטכנולוגים רפואיים);

(14) דירוג המרפאים בעיסוק;

(15) דירוג המפקחים הימיים;

(16) דירוג המקצ"ט;

(17) דירוג קלדניות שופטים;

(18) דירוג מעברי הגבול;

(19) דירוג רשות מקרקעי ישראל;

(20) דירוג הכבאים;

(21) דירוג העובדים הסוציאליים;

(22) דירוג שירות החוץ;

(23) דירוג הפרקליטים (למעט מי שמשכורתו הקובעת חושבה לפי שכר נושא משרה שיפוטית);

(24) דירוג מבקר המדינה;

(25) דירוג מח"ר מועדף;

דברי הסבר

לפסקה (4)

מוצע להוסיף את התוספת השישית לחוק, אשר בה תפורט רשימת הדירוגים לעניין סעיפים 9(א2) ו־105(ג3) המוצעים. יצוין כי הרשימה המפורטת בתוספת כוללת גם דירוגים אשר קיימים רק במשטרה, בשירות בתי הסוהר, או בשירותי הביטחון.

(26) דירוג הקציניים הטכניים;

(27) דירוג משטרה מיוחד;

(28) דירוג שירות בתי הסוהר מיוחד;

(29) דירוג מחקר ופיתוח משטרתי;

(30) דירוג נוסף שיקבע שר האוצר בהסכמת ראש הממשלה, שאינו טעון פרסום ברשומות או פרסום פומבי אחר.

חלק ב'

(1) דירוג 80 במועצה להשכלה גבוהה.

חלק ג'

(1) דירוג העיתונאים ברשות השידור;

(2) דירוג עיתונות הפקה ברשות השידור;

(3) דירוג משולב ברשות השידור."

תיקון חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות)

22. בחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה–1985[26] –

(1) בסעיף 6, אחרי סעיף קטן (א1) יבוא:

"(א2) בלי לגרוע מהוראות סעיפים קטנים (א) ו־(א1), רשאי שר הביטחון, בהסכמת שר האוצר, לקבוע, בצו –

דברי הסבר

סעיף 22 לפי חוק שירות הקבע, בדומה להוראות הקיימות בחוק הגמלאות, משכורתו הקובעת של גמלאי שחוק שירות הקבע חל עליו, נקבעת בהתאם למשכורת היסוד והתוספות השונות אשר הוכרו על ידי הממשלה כתוספות קבועות ואשר אותו גמלאי היה זכאי להן במשכורתו ערב פרישתו לקצבה. בהתאם לתיקון מס' 27 מיום ז' בתמוז התשע"ב (27 ביוני 2012) לחוק האמור, שינויים עתידיים במשכורתו הקובעת של משרת הקבע הפעיל אינם משפיעים על משכורתו הקובעת של הגמלאי.

במסגרת סיכומים שנחתמו בין משרד האוצר לבין צה"ל ומשרד הביטחון, בעקבות החלטות ממשלה ובעקבות הסכם קיבוצי ארצי נוסף כהגדרתם בסעיף המוצע להלן, נקבעו שינויים בשכר משרתי הקבע בגין התקופות שבשלהן נחתמו הסכם מסגרת 2016 והסכם מסגרת 2023 (כהגדרתם המוצעת בסעיף 9(א2) לחוק הגמלאות כאמור לעיל).

אף על פי שאין הכרח לבצע עדכון כזה לפי שיטת העדכון הקיימת בחוק, מוצע, בפסקה (1), לתקן את חוק שירות הקבע, בדומה לתיקון המוצע בחוק הגמלאות, כך שלגבי גמלאי צה"ל שהיה משרת קבע פעיל לפחות בחלק מהתקופה אשר בשלה נחתמו הסיכומים כמפורט לעיל, ואשר פרש לפני מועד התשלום האחרון למשרתי הקבע הפעילים לפי אותם סיכומים, יהיה רשאי שר הביטחון, בהסכמת שר האוצר, לקבוע, בצו, כי משכורתו הקובעת של אותו גמלאי תעודכן בשיעור שייקבע ובעד תקופה שמהחודש שייקבע בצו לעניין זה ואילך, בהתאם למועד פרישתו של הגמלאי ולדירוג שבו דורג ערב פרישתו.

כך באמצעות עדכון המשכורת הקובעת, אשר ייקבע בצו בעתיד, יתאפשר, לגבי גמלאי כאמור, להתחשב באותו חלק ממסגרת עלות התוספות שהוקצתה בשל התקופה אשר לגביה נחתמו הסיכומים כאמור לעיל, אשר טרם חולק לגבי הדירוג שבו דורג הגמלאי, ערב פרישתו (ושלפיכך לא השפיע על משכורתו הקובעת), בהתאם לחלק היחסי של התקופה שבה היה חייל בשירות קבע, מתוך כלל התקופה אשר לגביה נחתמו הסיכומים.

עוד מוצע לקבוע גם כאן את סמכות שר הביטחון, בהסכמת שר האוצר, לקבוע הוראות בדבר תוספת הפרשי הצמדה לגבי תשלומים ששולמו עד תקופה שקדמה למועד קביעתו של הצו שניתן בשל החלטות הממשלה, באופן דומה למוצע בסעיף 9(א2)(3) לחוק הגמלאות. בהתאם, מוצע להגדיר את החלטות הממשלה ואת ההסכם הקיבוצי הארצי הנוסף שבשלהם מוצע ההסדר בהצעת חוק זו. בפסקה (2) מוצע להוסיף את התוספת החמישית לחוק שירות הקבע, אשר בה תפורט רשימת הדירוגים לעניין סעיף 6(א2) המוצע.

[26] ס"ח התשמ"ה, עמ' 142; התשפ"ג, עמ' 165.

(1) כי בשל החלטות הממשלה, גמלאי שדורג ערב פרישתו בדירוג מהדירוגים המפורטים בתוספת החמישית ופרש מהשירות בתקופה שמיום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013) עד יום ב' בכסלו התש"ף (30 בנובמבר 2019), תעודכן משכורתו הקובעת בעד התקופה החל בחודש שייקבע בצו לעניין זה ואילך, בשיעור שייקבע בו, בהתאם למועד פרישתו של הגמלאי ולדירוג שבו דורג ערב פרישתו, ורשאי הוא לקבוע שיעור עדכון שונה לסוגי עובדים שונים;

(2) בלי לגרוע מהוראות פסקה (1), כי בשל הסכם קיבוצי ארצי נוסף, תעודכן משכורתו הקובעת של גמלאי שדורג ערב פרישתו בדירוג מהדירוגים המפורטים בתוספת החמישית ופרש מהשירות בתקופה שמיום ד' בטבת התש"ף (1 בינואר 2020) עד יום כ"ב באדר ב' התשפ"ז (31 במרץ 2027), בעד התקופה החל בחודש שייקבע בצו לעניין זה ואילך, בשיעור שייקבע בו, בהתאם למועד פרישתו של הגמלאי ולדירוג שבו דורג ערב פרישתו, ורשאי הוא לקבוע שיעור עדכון שונה לסוגי עובדים שונים;

(3) כי תשלומים בשל עדכון המשכורת הקובעת לפי פסקה (1), בעד תקופה שקדמה למועד מתן צו לפי אותה פסקה, ישולמו בתוספת הפרשי הצמדה בשיעור שיקבע בצו כאמור, שלא יעלה על המפורט להלן, לפי העניין:

(א) לגבי תשלומים המשולמים בעד תקופה שהסתיימה לפני יום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024) (בפסקה זו – המועד הקובע) – שיעור השינוי של המדד שפורסם ערב מועד התשלום לעומת המדד שפורסם בחודש ינואר 2024;

(ב) לגבי תשלומים המשולמים בעד תקופה שלאחר המועד הקובע – שיעור השינוי של המדד שפורסם ערב התשלום לעומת המדד שפורסם בחודש שבעדו ניתן התשלום;

(4) בסעיף קטן זה –

"החלטות הממשלה" – החלטת ממשלה מספר 2399 מיום י"ט בשבט התשע"ז (15 בפברואר 2017), והחלטת ממשלה מספר 4887 מיום י"ז באדר התש"ף (13 במרץ 2020);

"הסכם קיבוצי ארצי נוסף" – הסכם קיבוצי (מסגרת) שנחתם ביום כ"ח בתמוז התשפ"ג (17 ביולי 2023), בין מדינת ישראל ומעסיקים אחרים בשירות הציבורי לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה;

"מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.";

(2) אחרי התוספת הרביעית יבוא:

"תוספת חמישית

(סעיף 6(א2))

(1) הדירוג המינהלי;

(2) דירוג המח"ר (למעט פסיכולוגים);

(3) דירוג מח"ר מועדף;

(4) דירוג המהנדסים;

(5) דירוג ההנדסאים והטכנאים;

(6) דירוג המשפטנים (לרבות סניגורים ציבוריים ולמעט מי שמשכורתו הקובעת חושבה לפי שכר של נושאי משרה שיפוטית);

(7) דירוג הרוקחים;

(8) דירוג הפיזיותרפיסטים;

(9) דירוג האחים והאחיות;

(10) דירוג טכנאי הרנטגן;

(11) דירוג צבא הגנה לישראל ייחודי;

(12) דירוג מחקר ופיתוח צבאי;

(13) דירוג הקצינים הטכניים;

(14) דירוג הפסיכולוגים."

פרק ז': הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2025

השם **23.** פרק זה ייקרא "חוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2025, התשפ"ה–2024".

דברי הסבר

סעיפים 23 ו־24 בפרק ז' להצעת חוק זו, מוצעת מתכונת היוצרת דבר חקיקה עצמאי ולפיה הסעיף הראשון בפרק זה (סעיף 23) יקים את החוק החדש שיווצר – חוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2025, התשפ"ה–2024 (בפרק זה – החוק המוצע), והסעיף השני (סעיף 24) מביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד.

כללי כחלק מההכנות לתקציב המדינה לשנת 2025 ובמסגרת גיבוש התוכנית הכלכלית שמטרתה לאפשר התמודדות עם ההשלכות של המצב הכלכלי עקב ההתרחשויות מאז 7 באוקטובר 2023 ומצב הלחימה שבו נמצאת מדינת ישראל, גובשו הבנות בין שר האוצר ובין יושב ראש הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – ההסתדרות הכללית) על השתתפות העובדים שתשמש למימון חלק מצעדי הממשלה למתן הטבות לחיילי המילואים. בהמשך להבנות האמורות, נחתמו ביום כ"ד בחשון התשפ"ה (25 בנובמבר 2024) בין המדינה ומעסיקים נוספים לבין ההסתדרות הכללית, שני הסכמים קיבוציים מיוחדים, שבהם עוגנו הסכמות הצדדים על השתתפות העובדים שעליהם חלים ההסכמים האמורים. אחד מהסכמים אלה עוסק כאמור בהקפאה והפחתה של דמי ההבראה בשנת 2025 (להלן – הסכם הפחתת הבראה 2025). ההסכמות שעוגנו כאמור בעניין רכיב דמי ההבראה, מתייחסות להפחתה של מחיר יום הבראה מכל עובד שעליו חל הסכם ההבראה 2025 כאמור בסעיף 12(ב) לחוק המוצע, ואשר יהיה זכאי לדמי הבראה בשנת 2025, וכן להקפאת מחיר יום הבראה בשנת 2025, כך שמחיר יום הבראה לעובד בשנת 2025 יהיה זהה למחיר יום ההבראה בשנת 2024, והכול כפי שפורט בהסכם הפחתת הבראה 2025.

לפי המוצע, ההסדר האמור הקובע הקפאה והפחתה של דמי ההבראה, יחול על כלל העובדים במשק הזכאים לדמי הבראה בשנת 2025, למעט עובד המועסק על ידי יחיד שלא במסגרת עסק או משלח יד, ובכלל זה עובדי משק בית כפי שיפורט להלן.

סכום ההשתתפות כפי שמוגדר בחוק המוצע, יועבר לאוצר המדינה. מנגנון העברת התשלום האמור על ידי המעסיקים יהיה באמצעות העברתו לפקיד השומה כאילו היה מס שנוכה במקור.

סכום ההשתתפות האמור, כולל את מחיר יום הבראה שחושב לגבי כל עובד (הסכום שיש להפחית מדמי ההבראה), וכן תשלומים שהמעסיק היה נדרש להוציא אלמלא ההפחתה של מחיר יום ההבראה, ובכלל זה תשלומי ביטוח לאומי, מס בריאות, מס שכר לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975, ולגבי מעסיק שמעביר תשלומים לקרן השתלמות – הסכום שהיה מעביר לקרן בשל מחיר יום ההבראה שהופחת לעובד (כהגדרתם בחוק המוצע – תשלומי החובה). כמו כן, מעסיק שחלה לגביו חובה לפי הסכם או נוהג לעדכן את מחיר יום ההבראה בשנת 2025 נדרש להעביר, כחלק מסכום ההשתתפות, את הסכום המשקף את הסכום שנחסך לו בשל הקפאת מחיר יום ההבראה לעובד בהתאם לסעיף 2 לחוק המוצע בתוספת תשלומי החובה כהגדרתם שם, אשר משקפים את הסכומים שהמעסיק היה נדרש להוציא אלמלא הוראות ההקפאה בחוק המוצע.

מובהר כי בהתאם להבנות שהתגבשו מול ההסתדרות הכללית, ההקפאה וההפחתה של מחיר יום הבראה המוצעות לגבי כלל העובדים במשק כמפורט בחוק המוצע, באות נוסף על הפחתה מהמשכורת של העובדים המועסקים אצל מעסיקים ציבוריים כמפורט בהצעת חוק המפורסמת במקביל לחוק מוצע זה. כמו כן, ההקפאה וההפחתה של מחיר יום הבראה מוצעות לגבי נושאי משרה ברשויות השלטון נוסף על הקפאת השכר המפורטת בהצעת חוק שפורסמה במקביל לחוק מוצע זה, בהצעת החלטת משכורת נשיא המדינה שתונח על שולחן ועדת הכספים של הכנסת, ובהחלטת ממשלה מס' 2267 מיום כ"ט בתשרי התשפ"ה (31 באוקטובר 2024) לעניינם של נגיד בנק ישראל ומשנהו ורב עיר.

יצוין כי אין זו הפעם הראשונה שבשל קושי כלכלי משמעותי, מגובש הסכם עם ההסתדרות הכללית. כך למשל סוכם בעבר עם ההסתדרות הכללית על הפחתת שכר לגבי התקופה שמיום כ"ז באדר א' התשס"ג (1 במרץ 2003) עד יום כ"א באייר התשס"ה (30 ביוני 2005), וזאת במסגרת הסכם קיבוצי לעידוד הצמיחה במשק. כך הוסכם גם עם הסתדרות המורים. לגבי ארגוני עובדים אחרים – חוק התוכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו־2004), התשס"ג–2003, קבע לגבי עובדים במגזר הציבורי, כי אם לא חל לגביהם הסכם קיבוצי בדבר הפחתת שכר, יחולו לגביהם הוראות ההסכם לעידוד הצמיחה שנחתם עם ההסתדרות הכללית.

כמו כן ראו לעניין זה, בג"ץ 7557/03 ארגון סגל המחקר נ' ממשלת ישראל (נבו, 31.12.2003) ששם העלה ארגון סגל המחקר במשרד הביטחון, ברפא"ל ובמשרד ראש הממשלה טענות כנגד חוקיותו של חוק התוכנית הכלכלית להבראת ישראל ובית המשפט דחה את העתירה. כמו כן ראו לעניין זה ס"ק (ארצי) 7/03 ארגון המורים בבתי הספר העל־יסודיים בסמינרים ובמכללות – מדינת ישראל (נבו, 29.9.2005) אשר אימץ את הגישה האמורה בעניינו של בג"ץ 7557/03 וכך צוין בו:

"... בנסיבותיו המיוחדות של המקרה, משדובר בתכנית כלכלית כלל משקית לגביה נוהל משא ומתן עם ההסתדרות, אין לומר כי השינוי נעשה ללא משא ומתן והסכמה כלל ועיקר. דברים אלה יפים גם להליך דנא."

סעיפי החוק

24. ואלה סעיפי חוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2025, התשפ"ה–2024:

הגדרות

1. בחוק זה –

"דמי הבראה" – דמי הבראה, קצובת הבראה או תשלום אחר דומה במהותו, אף אם כינויו שונה, המשולמים לעובד על פי דין, הסכם או נוהג, או מימון נופש או הטבה אחרת בעין הניתנים במקום תשלומים כאמור;

"הסכם" – הסכם קיבוצי, צו הרחבה כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, הסדר קיבוצי לרבות הסדר חד־צדדי, הוראות מינהל, או חוזה עבודה אישי לרבות חוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959[27];

"הסכם קיבוצי" – הסכם קיבוצי כללי או הסכם קיבוצי מיוחד כמשמעותם בחוק הסכמים קיבוציים;

דברי הסבר

נוסף על כך, לגבי השנים 2009 ו־2010 נחתם הסכם קיבוצי בין המעסיקים בשירות הציבורי ובין ההסתדרות הכללית, בדבר הפחתת מחצית דמי ההבראה המשולמים בשנים אלה. לגבי עובדים אשר לגביהם לא חל ההסכם האמור, קבע החוק לתשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנים 2009 ו־2010 (הוראת שעה), התשס"ט–2009 (להלן – חוק לתשלום חלקי של דמי הבראה 2009), כברירת מחדל, הסדר דומה לזה שנקבע בהסכם הקיבוצי עם ההסתדרות הכללית. בהמשך בוטלה הפחתת דמי ההבראה לשנת 2010 בחוק לביטול תשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנת 2010 (הוראת שעה), התשע"א–2011, לאור הסכמה בין המדינה להסתדרות הכללית, שבאה לידי ביטוי בהסכם הקיבוצי (מסגרת) שנחתם ביום ז' בשבט התשע"א (12 בינואר 2011), שגובש בזיקה לשיפור יחסי במצב הכלכלי של המשק הישראלי והסתמנות ניצנים ראשונים של צמיחה באותה עת לעומת המצב ששרר כאשר חוקק החוק שקבע את התשלום החלקי של דמי ההבראה.

כמו כן, על רקע המשבר הפיסקלי בשנת 2013, הסכימו שר האוצר ויושב ראש ההסתדרות הכללית על דחיית מועד הזכאות לפעימה האחרונה של התוספת שנקבעה בהסכם הקיבוצי (מסגרת) מיום ו' בשבט התשע"א (11 בינואר 2011), כפי שתוקן ביום ח' בניסן התשע"א (12 באפריל 2011), והסכמה זו עוגנה בהסכם קיבוצי בין המדינה ובין ההסתדרות הכללית. משמעותו הכלכלית של ההסכם הקיבוצי הייתה צמצום הוצאות השכר בשיעור של 0.9324% מהבסיס הקובע כהגדרתו בחוק להשתתפותם של העובדים, נושאי המשרה ובעלי תפקיד אחרים בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקאלי במדינה במהלך השנים 2013 ו־2014 (הוראת שעה), התשע"ג–2013 (להלן – חוק ההשתתפות 2013). על פי חוק ההשתתפות 2013, על עובדים במגזר הציבורי, אשר עליהם לא חל הסכם קיבוצי שאושר בהתאם להוראות החוק, בין בשל כך שארגוני עובדים אחרים לא הגיעו להסכמה עם המדינה או עם מעסיקים אחרים במגזר הציבורי, ובין בשל כך שתנאי העסקתם לא הוסדרו בהסכמים קיבוציים, חל ההסדר שנקבע בחוק ההשתתפות 2013.

נוסף על כך, על רקע המצב ששרר בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), וגיוס המילואים הרחב, אשר היה בעל השפעה חסרת תקדים על הכלכלה הישראלית הן בטווח הקצר והן בטווח הרחוק יותר, מבחינת הצמיחה, הפגיעה בהכנסות המדינה והגדלת הוצאותיה, אשר הובילו לעלייה ניכרת בגירעון הממשלתי לגבי שנת 2024, התחייב ביצועם של צעדים מאזנים, ותיעדוף מחדש של הוצאות המדינה.

על רקע האמור, גובשו הבנות בין יושב ראש ההסתדרות הכללית ובין שר האוצר, וביום י"ג בשבט התשפ"ד (23 בינואר 2024) נחתם בין המדינה ומעסיקים נוספים לבין ההסתדרות הכללית, הסכם קיבוצי מיוחד, ובו הוסכם על השתתפות העובדים שעליהם חל ההסכם הקיבוצי, בהוצאות בשל המלחמה. על פי הקבוע בהסכם, השתתפות העובדים כאמור תהיה במימון חלק מצעדי הממשלה למתן הטבות לחיילי המילואים, וזאת באמצעות רכיב דמי ההבראה, אשר משולם למרבית העובדים במשק כתשלום שנתי (להלן – הסכם הפחתת הבראה 2024). ההסכמה האמורה מתייחסת להפחתה של מחיר יום הבראה מכל עובד שעליו חל ההסכם הקיבוצי ואשר זכאי לדמי הבראה בשנת 2024, וכן להקפאת מחיר יום הבראה בשנת 2024, כך שמחיר יום הבראה לעובד בשנת 2024 יהיה זהה למחיר יום ההבראה בשנת 2023, והכול כמפורט בהסכם הפחתת הבראה 2024. בהמשך לאמור, ועל רקע ההסכם הקיבוצי האמור נחקק חוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2024 לשם תקצוב הטבות לחיילי מילואים, התשפ"ד–2024 (להלן – חוק הפחתת הבראה 2024).

סעיף 1 לחוק המוצע

מוצעות הגדרות למונחים שנעשה בהם שימוש בחוק המוצע, ובכלל זה הגדרות אלה:

להגדרה "**הסכם**" – הגדרה זו חוזרת בחוק המוצע כמה פעמים ומוצעת לה הגדרה רחבה אשר כוללת הסכם קיבוצי, צו הרחבה כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, הסדר קיבוצי או אישי לרבות הסדר חד־צדדי, הוראות מינהל, או חוזה עבודה אישי לרבות חוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959.

[27] ס"ח התשי"ט, עמ' 86.

"חובת עדכון" – חובה, לפי התחייבות בהסכם או לפי נוהג, לעדכן בשנת 2025 את הסכום של יום הבראה אחד שלפיו מחשבים לעובד את דמי ההבראה בשנת 2025, אשר הייתה חלה אלמלא הוראות סעיף 2;

"חוק הביטוח הלאומי" – חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995[28];

"חוק גמלאות לראש רשות" – חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז–1977[29];

"חוק הסכמים קיבוציים" – חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957[30];

"חוק יסודות התקציב" – חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[31];

"חוק הפיקוח על קופות גמל" – חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה–2005[32];

"חוק שירותי הדת היהודיים" – חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א–1971[33];

"מחיר יום הבראה" – כמפורט להלן, לפי העניין:

דברי הסבר

להגדרה "חובת עדכון" – ישנם מעסיקים אשר קיימת להם חובה לפי הסכם כהגדרתו בחוק המוצע או לפי נוהג שחל במקום העבודה, לעדכן בשנת 2025 את מחיר יום ההבראה המשמש כבסיס לחישוב דמי ההבראה לעובד. בסעיף 2 מוצע לקבוע הוראה המתגברת על כל הסכם כהגדרתו בחוק המוצע בנושא זה או נוהג. ההגדרה המוצעת משמשת להבחנה בין מעסיקים אשר קיימת להם חובת עדכון כאמור והיו נדרשים לעדכן את מחיר יום ההבראה אלמלא הוראות סעיף 2 לחוק המוצע, ובין מעסיקים אשר לא קיימת להם חובת עדכון כאמור. ההבחנה רלוונטית לעניין ההגדרה "סכום ההשתתפות".

להגדרה "מחיר יום הבראה" – מחיר יום הבראה אחד, לפי הצעת החוק שווה למחיר יום ההבראה שלפיו מחשב המעסיק את דמי ההבראה המגיעים לעובד לפי כל דין או הסכם בשנת 2025. כך למשל, לפי צו הרחבה בדבר השתתפות המעסיק בהוצאות הבראה ונופש לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957, מיום כ"ה באלול התשפ"ג (11 בספטמבר 2023) (להלן – צו ההרחבה), גובה השתתפות המעסיק בהוצאות הבראה ונופש של עובדיו לכל יום הבראה עומד בשנת 2023, בשנת 2024 ובשנת 2025, על 418 שקלים חדשים, ולגבי עובדים ששכרם משתלם בהתאם להוראות הסכמים קיבוציים החלים בשירות המדינה – על 471.4 שקלים חדשים. סכומים אלה כאמור משמשים כבסיס לחישוב דמי ההבראה לעובד בשנת 2025. ככלל, כדי לקבוע את מחיר יום ההבראה המשמש לצורך חישוב דמי ההבראה לכל עובד שזכאי לדמי הבראה, יש להכפיל את הבסיס האמור בחלקיות המשרה של העובד באותה שנה – כלומר היקף משרתו ביחס למשרה מלאה, וכן בחלקיות העסקתו באותה שנה – כלומר תקופת העסקתו בשנת 2025 ביחס לשנה מלאה (או בשתיהן אם העובד הועסק גם בחלקיות משרה וגם בחלק מהשנה). בשונה מההגדרה הקבועה בחוק הפחתת הבראה 2024, מוצע לקבוע כי מחיר יום ההבראה לפי החוק המוצע, לא יפחת בכל מקרה מסכום של 418 שקלים חדשים (מחיר יום הבראה לפי צו ההרחבה), ולא יעלה על סכום של 471.4 שקלים חדשים. מובהר כי "הרצפה" (418) ו"התקרה" (471.4) של ההגדרה "מחיר יום הבראה" בחוק המוצע, יחולו באופן יחסי לגבי עובדים שיועסקו בחלקיות משרה בשנת 2025 ולגבי עובדים שיועסקו בחלקיות העסקה בשנת 2025 – למשל מחיר יום הבראה לעובד אשר יועסק ב־50% משרה ובכל שנת 2025, לא יפחת מ־214 שקלים חדשים ולא יעלה על 235.7 שקלים חדשים.

[28] ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.
[29] ס"ח התשל"ז, עמ' 77.
[30] ס"ח התשי"ז, עמ' 63.
[31] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.
[32] ס"ח התשס"א, עמ' 889.
[33] ס"ח התשל"א, עמ 130.

(1) לעניין עובד שדמי ההבראה משולמים לו כתשלום שנתי – הסכום של יום הבראה אחד שלפיו מחושבים לגביו דמי ההבראה המשולמים בשנת 2025, בהתאם להוראות סעיף 2, אך לא פחות מסך של 418 שקלים חדשים ולא יותר מסך של 471.4 שקלים חדשים; ואולם –

(א) אם העובד הועסק במשרה חלקית – יוכפל הסכום האמור בחלקיות המשרה; לעניין זה, חלקיות המשרה לגבי עובד שמשכורתו משתלמת על בסיס שעתי תחושב כמנה המתקבלת בנוסחה שלהלן, ולא יותר מ־1:

מספר שעות העבודה החודשיות שבעדן מחושבים לעובד דמי הבראה בתקופה שבעדה הם מחושבים

מספר חודשי העבודה בתקופה שבעדה מחושבים לו דמי ההבראה	×	מספר שעות העבודה החודשיות במשרה מלאה כנהוג במקום עבודתו;

(ב) אם העובד הועסק בחלק מהתקופה שבעדה משולמים לו דמי הבראה בשנת 2025 – יוכפל הסכום האמור בחלקיות ההעסקה באותה תקופה;

(ג) אם מתקיים בעובד האמור בפסקאות משנה (א) ו־(ב), יוכפל הסכום בהתאם להוראות שתי הפסקאות כאמור;

דברי הסבר

ההגדרה "מחיר יום הבראה" משמשת בחוק המוצע הן לעניין חישוב ההפחתה מהעובד במועד תשלום דמי ההבראה כאמור בסעיף 3 המוצע והן לעניין חישוב "סכום ההשתתפות" שעל המעסיק להעביר לפקיד השומה. כיוון שכך, ובשל השונות באופן תשלום דמי הבראה על פני השנה, אשר יש בו כדי להשפיע על ההפחתה הנדרשת לפי החוק המוצע, במועד התשלום שבו היא נדרשת (מועד תשלום דמי ההבראה), מוצע לקבוע בפסקאות (1) עד (4) להגדרה, הוראות כיצד יחושב "מחיר יום הבראה" לעובדים אשר דמי ההבראה משולמים להם בתשלומים שונים במהלך השנה כפי שיפורט להלן:

לפסקה (1) – מוצע כי מחיר יום ההבראה לעובד שדמי ההבראה משולמים לו כתשלום שנתי יהיה המכפלה של מחיר יום ההבראה שלפיו מחושבים לגביו דמי ההבראה המשולמים בשנת 2025 אך לא פחות מסך של 418 שקלים חדשים (מחיר יום הבראה לפי צו ההרחבה) ולא יותר מסך של 471.4 שקלים חדשים, בחלקיות משרתו בשנת 2025 (אם לא הועסק במשרה מלאה במשך כל השנה) ובחלקיות העסקתו באותה שנה (אם לא הועסק במשך כל שנת 2025) (או בשתיהן, אם העובד הועסק גם בחלקיות משרה בשנת 2025 וגם בחלק מהשנה האמורה). כך למשל לגבי עובד בשירות המדינה אשר מחיר יום הבראה שלפיו מחושבים לגביו דמי ההבראה המשולמים בשנת 2025 הוא 471.4 שקלים חדשים והועסק בחצי משרה במשך מחצית שנת 2025, מחיר יום ההבראה לפי פסקה (1) יהיה 117.85 שקלים חדשים (בהתאם לחישוב הזה: 471.4 * ½ * ½ = 117.85 שקלים חדשים).

לגבי עובד שמשכורתו משתלמת על בסיס שעתי מוצע לחשב את חלקיות המשרה כמנה המתקבלת מהנוסחה המוצעת בסעיף קטן (א), ותוצאת המנה לא תהיה גבוהה מ־1 (המסמל חלקיות משרה מלאה). נוסחה דומה קיימת גם בחוק הפחתת הבראה 2024;

(2) לעניין עובד שדמי ההבראה משולמים לו כתשלום חודשי – הסכום של יום הבראה אחד שלפיו מחושבים לגביו דמי ההבראה המשולמים בשנת 2025, בהתאם להוראות סעיף 2, אך לא פחות מסך של 418 שקלים חדשים ולא יותר מסך של 471.4 שקלים חדשים, כשהוא מחולק ב־12, ואם הוא הועסק במשרה חלקית – תוכפל המנה המתקבלת כאמור בחלקיות המשרה; לעניין זה, חלקיות המשרה לגבי עובד שמשכורתו משתלמת על בסיס שעתי תחושב כמנה המתקבלת מהנוסחה שלהלן, ולא יותר מ־1:

$$\frac{\text{מספר שעות העבודה החודשיות שבעדן מחושבים לעובד דמי הבראה באותו חודש}}{\text{מספר שעות העבודה החודשיות במשרה מלאה כנהוג במקום עבודתו;}}$$

(3) לעניין עובד שדמי ההבראה משולמים לו מדי תקופה שאינה כאמור בפסקאות (1) או (2) – מחיר יום הבראה המחושב כאמור בפסקה (2) בהתאמות המתחייבות ממשך התקופה;

דברי הסבר

לפסקה (2) – מוצע כי מחיר יום ההבראה לעובד שדמי ההבראה משולמים לו כתשלום חודשי יהיה מחיר יום הבראה של עובד כאמור בפסקה (1) המוצעת, אך כיוון שדמי ההבראה משולמים לעובד מדי חודש, כדי לקבוע את מחיר יום ההבראה שלפיו תבוצע ההפחתה, מוצע לחלק את מחיר יום ההבראה שלפיו מחושבים לגביו דמי ההבראה המשולמים בשנת 2025 ב־12, כדי להגיע לבסיס שישמש לחישוב "מחיר יום ההבראה החודשי". כאמור לעיל, כדי לקבוע את מחיר יום ההבראה לעובד כאמור, יש להכפיל את מחיר יום ההבראה שלפיו מחושבים לגביו דמי ההבראה המשולמים בשנת 2025 (אך לא פחות מסך של 418 שקלים חדשים ולא יותר מסך של 471.4 שקלים חדשים), בחלקיות משרתו של העובד באותו החודש. כיוון שדמי ההבראה משולמים לעובד כאמור מדי חודש, אין צורך לכפול את מחיר יום ההבראה בחלקיות העסקתו של העובד בשנת 2025 (שכן בחודשים שלא יועסק ממילא לא יקבל תשלום כאמור).

לגבי עובד ששכרו משתלם על בסיס שעתי מוצע כי לצורך חישוב מחיר יום ההבראה החל לגביו, חלקיות משרתו תחושב כמנה המתקבלת מחלוקת שעות העבודה החודשיות שבעדן מחושבים לו דמי ההבראה באותו חודש (אשר כוללות את שעות העבודה בפועל וכן שעות שאינן שעות עבודה בפועל אשר באות בחישוב דמי ההבראה כגון שעות חופשה שנתית), במספר שעות העבודה החודשיות במשרה מלאה כנהוג במקום עבודתו של העובד. הכוונה היא למספר השעות החודשיות אשר מהוות "משרה מלאה" כנהוג באותו מקום עבודה ביחס לתפקיד או לתחום עיסוק דומה לזה שבו מועסק העובד. יצוין כי הביטוי "במשרה מלאה, כנהוג במקום עבודתו" מופיע לדוגמה בחוק שכר מינימום, התשמ"ז–1987. הכלל המוצע לגבי עובד שעתי מבוסס גם על ההסכמות לעניין זה בהסכם ההשתתפות שקדם לחוק הפחתת הבראה 2024 והופיע גם בחוק האמור;

לפסקה (3) – בפסקה זו מוצע לקבוע כי מחיר יום הבראה לעובד שדמי ההבראה משולמים לו מדי תקופה שאינה שנתית או חודשית, יחושב באופן דומה לאופן שבו מחשבים את מחיר יום ההבראה לפי פסקאות (1) ו־(2) בהתאמות המתחייבות מאורך התקופה. כך למשל, במקרה שבו דמי ההבראה משולמים לעובד מדי רבעון, יש לחלק את מחיר יום ההבראה שלפיו מחושבים לגבי העובד דמי ההבראה המשולמים בשנת 2025 (אך לא פחות מסך של 418 שקלים חדשים ולא יותר מסך של 471.4 שקלים חדשים), ב־4 (במקום ב־12), כדי להגיע לבסיס שישמש לחישוב "מחיר יום ההבראה הרבעוני" אשר יוכפל בחלקיות המשרה של העובד ברבעון הרלוונטי;

(4) לעניין עובד שממומן לו נופש או ניתנת לו הטבה אחרת בעין, במקום תשלום דמי הבראה בשנת 2025 – סכום השווה למנה המתקבלת מחלוקת השווי הכולל של ההטבה האמורה שהייתה נזקפת לעובד לעניין מס הכנסה אלמלא הוראות חוק זה, במספר ימי ההבראה שלהם היה זכאי העובד בשנת 2025, לפי הנהוג במקום עבודתו, אילו היו משולמים לו דמי הבראה ואלמלא הוראות חוק זה, אך לא פחות מסך של 418 שקלים חדשים ולא יותר מסך של 471.4 שקלים חדשים לעובד במשרה מלאה שהועסק בכל התקופה שבעדה משולמים לו דמי ההבראה בשנת 2025;

(5) לעניין עובד בהפחתה חלקית – מחצית מהסכום לפי פסקה מהפסקאות (1) עד (4), החלה לגביו לפי העניין;

"מעסיק ציבורי" – כל אחד מאלה:

(1) המדינה;

(2) גוף מתוקצב כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

(3) תאגיד בריאות כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

דברי הסבר

לפסקה (4) – בפסקה זו מוצעת נוסחה לחישוב מחיר יום הבראה לעובד שממומן לו נופש או שניתנת לו הטבה אחרת בעין במקום תשלום דמי הבראה בשנת 2025. כדי לקבוע מהו מחיר יום ההבראה לעובד כאמור, מוצע לחלק את שווי ההטבה הכוללת הניתנת לעובד במקום תשלום דמי ההבראה, במספר ימי ההבראה שלהם היה זכאי העובד בשנת 2025 לפי הנהוג במקום עבודתו, אילו היו משולמים לו דמי הבראה. המנה המתקבלת מהחילוק האמור מביאה למחיר יום ההבראה (והיא כבר כוללת את חלקיות המשרה של העובד בשנת 2025 ואת חלקיות העסקתו בשנה האמורה), ולא מהווה הפחתה במספר ימי ההבראה שלהם זכאי העובד בשנת 2025. ואולם בשים לב לכך שמחיר יום ההבראה לעובד במשרה מלאה שהועסק במשך כל התקופה שבעדה משולמים דמי ההבראה בשנת 2025 לא יפחת מסך של 418 שקלים חדשים ולא יעלה על 471.4 שקלים חדשים, הרי כדי לוודא שמחיר יום ההבראה לעובד שקיבל הטבה בעין לא יהיה גבוה או נמוך מזה שמחושב לעובד שלא קיבל את דמי ההבראה בעין, על המעסיק לחשב את מחיר יום ההבראה בעבור העובד באופן יחסי לחלקיות משרתו בתקופה שבעדה משולמים דמי ההבראה בשנת 2025 וגם לחלקיות העסקתו בתקופה שבעדה משולמים לו דמי ההבראה בשנת 2025. כך למשל, עובד אשר הועסק ב־50% משרה בתקופה שבעדה מחושבים בעבורו דמי ההבראה וב־50% מהתקופה כאמור, מחיר יום ההבראה שלו לא יעלה על 117.85 שקלים חדשים (471.4*50%*50%), ולא ירד מ־104.5 שקלים חדשים (418*50%*50%). לכן, אם המנה המתקבלת מחילוק שווי ההטבה הכוללת שניתנה לו במספר ימי ההבראה שלהם הוא זכאי בשנת 2025 היא, לדוגמה, 150 שקלים חדשים – מחיר יום ההבראה לעובד כאמור יהיה 117.85 שקלים חדשים (ולא 150, וזאת כתוצאה מהחישוב האמור המתבסס על חלקיות משרתו וחלקיות העסקתו); ומן הצד השני, אם המנה המתקבלת מחילוק שווי ההטבה הכוללת שניתנה לו במספר ימי ההבראה שלהם הוא זכאי בשנת 2025 היא 70 שקלים חדשים – מחיר יום ההבראה לעובד כאמור יהיה 104.5 שקלים חדשים (ולא 70). באופן דומה, עובד אשר הועסק ב־75% משרה בכל התקופה שבעדה מחושבים בעבורו דמי ההבראה בשנת 2025, מחיר יום ההבראה שלו לא יעלה על 353.55 שקלים חדשים (471.4*75%) ולא ירד מ־313.5 שקלים חדשים (418*75%). לכן, אם המנה המתקבלת מחילוק שווי ההטבה הכוללת שניתנה לו במספר ימי ההבראה שלהם הוא זכאי בשנת 2025 היא 600 שקלים חדשים, מחיר יום ההבראה לעובד כאמור יהיה 353.55 שקלים חדשים; ואם המנה המתקבלת מחילוק שווי ההטבה הכוללת שניתנה לו במספר ימי ההבראה שלהם הוא זכאי בשנת 2025 היא 300 שקלים חדשים, מחיר יום ההבראה לעובד כאמור יהיה 313.5 שקלים חדשים.

לפסקה (5) – בפסקה זו מוצע כי חישוב מחיר יום הבראה לעובד בהפחתה חלקית יהיה מחצית מהסכום לפי פסקה מהפסקאות (1) עד (4), החלה לגביו לפי העניין. הוראה דומה קיימת בחוק הפחתת הבראה 2024.

(4) גוף נתמך כהגדרתו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב;

"משכורת" – הכנסת עבודה כמשמעותה בסעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה[34];

"נושא משרה" – כל אחד מאלה:

(1) כל אחד מהמנויים בתוספת לחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט–1969[35];

(2) ראש רשות כהגדרתו בחוק גמלאות לראש רשות;

(3) ראש מועצה דתית אשר חל עליו חוק גמלאות לראש רשות, לפי הוראת סעיף 14 לחוק שירותי הדת היהודיים;

(4) רב עיר כמשמעותו בסעיף 15(א)(2) לחוק שירותי הדת היהודיים;

(5) יושב ראש ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה וסגנו, כאמור בסעיף 145 לפקודת העיריות[36];

(6) יושב ראש ועדה למילוי תפקידי ראש המועצה המקומית והמועצה וסגנו, כאמור בסעיף 41 לפקודת המועצות המקומיות[37];

(7) ממונה בעל סמכות הכרעה שמונה לפי סעיף 6(ב2) לחוק שירותי הדת היהודיים, וכן יושב ראש ועדה ממונה שמונה לפי סעיף 10ב(ג) לחוק האמור;

"סכום ההשתתפות" – הסכום הכולל של כל אלה:

(1) מחיר יום הבראה החל לגבי העובד;

דברי הסבר

להגדרה "נושא משרה" – בהגדרה זו מוצע לכלול את נושאי המשרה ברשויות השלטון: נשיא המדינה, ראש הממשלה, שרים וחברי כנסת, שהם נבחרי ציבור העומדים "בראש המחנה", ובעלי תפקידים נוספים, כמפורט בהגדרה. לחלק מנושאי משרה אלה משולמים דמי הבראה בשנת 2025, ולפיכך מוצע, כמפורט בסעיף 9 המוצע, שהוראות החוק המוצע בעניין ההפחתה והקפאה של דמי ההבראה יחולו לגביהם בדומה לאופן שבו הן חלות לגבי עובדים אחרים, על אף שלא מתקיימים עימם יחסי עבודה. לגבי נושא משרה שלא משולמים לו דמי הבראה בשנת 2025 מוצע לקבוע הפחתה דומה משכרו כמפורט בסעיף 9 המוצע. זאת על רקע תפקידם הייצוגי של נושאי משרה המצדיק את השתתפותם בנטל המימון יחד עם כלל העובדים במשק. יצוין כי ההפחתה לפי החוק המוצע תיעשה במקביל להקפאת שכרם בהתאם להצעת חוק שפורסמה במקביל לחוק זה ובנוסף להחלטות לגבי שכר נשיא המדינה, נגיד בנק ישראל ומשנהו ורב עיה.

להגדרה "סכום ההשתתפות" – סכום ההשתתפות מורכב משלושה חלקים: החלק הראשון הוא מחיר יום ההבראה החל לגבי העובד, בהתאם להגדרתו בסעיף ההגדרות לחוק המוצע. החלק השני, מורכב מתשלומי החובה כהגדרתם, ובכלל זה תשלומי ביטוח לאומי, או מס שכר לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975, ולגבי מעסיק שמעביר תשלומים לקרן השתלמות, הסכום שהיה מעביר לקרן בשל מחיר יום ההבראה שהופחת. אלה משקפים סכומים שהמעסיק היה נדרש להוציאם אלמלא הוראות החוק המוצע בדבר הפחתת מחיר יום ההבראה החל לגבי העובד. החלק השלישי נוגע למעסיק שחלה לגביו חובת עדכון. חלק זה, משקף את הסכום שנחסך למעסיק בשל הקפאת מחיר יום ההבראה בהתאם לסעיף 2 לחוק המוצע בתוספת

[34] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.
[35] ס"ח התשכ"ט, עמ' 98.
[36] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.
[37] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256.

(2) תשלומי חובה שעל מעסיק לשלם לפי חוק הביטוח הלאומי או חוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975[38], ולגבי מעסיק שמעביר תשלומים לקרן השתלמות – גם הסכום שעליו להעביר לקרן השתלמות בעבור העובד (בהגדרה זו – תשלומי החובה), והכול בשל תשלום מחיר יום הבראה לגבי העובד;

(3) לעניין מעסיק שחלה עליו חובת עדכון – הסכום שנחסך למעסיק בשל הקפאת הסכום של יום הבראה שלפיו מחושבים דמי ההבראה בשנת 2025 לגבי העובד, לפי סעיף 2, בתוספת תשלומי החובה שהיה עליו לשלם בשל הסכום האמור, לגבי העובד, אלמלא הוראות אותו סעיף;

"עובד" – עובד שזכאי לפי הסכם או נוהג לדמי הבראה בשנת 2025, למעט עובד המועסק על ידי יחיד שלא במסגרת עסק או משלח יד;

"עובד בהפחתה חלקית" – עובד שאלמלא הוראות חוק זה היה זכאי בשנת 2025 לפחות משישה ימי הבראה, ומשכורתו החודשית הממוצעת בתקופה של שלושת החודשים אוקטובר 2024 עד דצמבר 2024 אינה עולה על 6,150 שקלים חדשים, ואם הוא מועסק במשרה חלקית – אינה עולה על הסכום כאמור כשהוא מוכפל בחלקיות משרתו; ואולם אם העובד לא היה זכאי למשכורת בעד חודש מהחודשים האמורים, יובאו בחשבון במקום שלושת החודשים האמורים, שלושת החודשים האחרונים שקדמו לחודש ינואר 2025 שבהם היה זכאי למשכורת; לעניין זה, חלקיות המשרה לגבי עובד שמשכורתו משתלמת על בסיס שעתי תחושב כמנה המתקבלת בנוסחה שלהלן, ולא יותר מ־1:

דברי הסבר

תשלומי החובה כהגדרתם שם, אשר משקפים את הסכומים שהמעסיק היה נדרש להוציאם אלמלא הוראות ההקפאה בחוק המוצע. מובהר כי סכום ההשתתפות יחושב בנפרד לגבי כל עובד של המעסיק, וסך הסכומים יועבר על ידי המעסיק או משלם המשכורת אל פקיד השומה בהתאם להוראות חוק זה. עוד מובהר כי לגבי מעסיק שהייתה לו חובת עדכון בשנת 2024, החלק השלישי יביא בחשבון את מלוא החלק שנחסך למעסיק כאמור בשנת 2025 לפי סעיף 2 לחוק המוצע (כלומר את העדר העדכון ביחס למחיר יום ההבראה בשנת 2023).

להגדרה "עובד" – כיוון שהשתתפות העובדים לפי החוק המוצע היא בהפחתת דמי ההבראה, מוצע לקבוע כי "עובד" לעניין חוק זה הוא מי שמועסק על ידי מעסיק וזכאי לדמי הבראה בשנת 2025, למעט עובד המועסק על ידי יחיד שלא במסגרת עסק או משלח יד, וזאת בשל אופי העסקתו. הכוונה בעיקר לעובדי משק בית אך גם לעובדים נוספים שלהעסקתם מאפיינים דומים. החרגה דומה קיימת בחוק הפחתת הבראה 2024, וגם בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו־2010), התשס"ט–2009, שבהם עובד משק בית הוחרג מהגדרת "עובד". נוסף על כך, גם מהסכם הפחתת הבראה 2025 עולה העמדה שלפיה יש להחריג מתחולת החוק המוצע עובדי משק בית.

להגדרה "עובד בהפחתה חלקית" – לעובד כאמור בהגדרה זו תופחת מחצית ממחיר יום ההבראה כאמור בפסקה (5) להגדרה "מחיר יום ההבראה". מדובר בעובד שאלמלא הוראות חוק זה היה זכאי בשנת 2025 לפחות משישה ימי הבראה, ומשכורתו החודשית הממוצעת בתקופה של שלושת החודשים אוקטובר 2024 עד דצמבר 2024 אינה עולה על 6,150 שקלים חדשים, ואם הוא מועסק במשרה

[38] ס"ח התשל"ו, עמ' 52.

מספר שעות העבודה שבהן עבד העובד בתקופה האמורה

מספר חודשי העבודה שבהם עבד בתקופה האמורה	×	מספר שעות העבודה החודשיות במשרה מלאה כנהוג במקום עבודתו;

"פנסיה תקציבית" – תשלומים המשולמים מדי חודש, באופן רציף, לפי דין או הסכם, מאוצר המדינה או מקופת המעסיק, לעובד שפרש מעבודתו, במשך כל ימי חייו, ולאחר מותו – לשאירו;

"פקיד שומה" – כהגדרתו בפקודת מס הכנסה;

"קופת גמל לקצבה" ו"קרן השתלמות" – כהגדרתן בחוק הפיקוח על קופות גמל.

הקפאת סכום יום הבראה לעובד

2. (א) על אף האמור בכל הסכם או נוהג, הסכום של יום הבראה שלפיו יחושבו דמי ההבראה בשנת 2025 לעובד, יהיה זהה לסכום של יום הבראה שלפיו חושבו דמי ההבראה לאותו עובד בשנת 2024 ולא יפחת ממחיר יום הבראה כמשמעותו לפי צו הרחבה בדבר השתתפות המעסיק בהוצאות הבראה ונופש לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957, מיום כ"ה באלול התשפ"ג (11 בספטמבר 2023)[39].

(ב) לעניין מעסיק שחלה עליו חובת עדכון, יובא בחשבון לשם חישוב דמי ההבראה בשנת 2026, הסכום של דמי ההבראה שהיה אמור להיות משולם לעובד בשנת 2025, אלמלא הוראות חוק זה.

דברי הסבר

חלקית – אינה עולה על הסכום כאמור כשהוא מוכפל בחלקיות משרתו. ואולם אם העובד לא היה זכאי למשכורת בעד חודש מהחודשים האמורים, יובאו בחשבון במקום שלושת החודשים האמורים, שלושת החודשים האחרונים שקדמו לחודש ינואר 2025 שבהם היה זכאי למשכורת; לעניין זה, חלקיות המשרה לגבי עובד שמשכורתו משתלמת על בסיס שעתי תחושב כמנה המתקבלת בנוסחה שלהלן, ולא יותר מ־1:

מספר שעות העבודה שבהן עבד העובד בתקופה האמורה

מספר חודשי העבודה שבהם עבד בתקופה האמורה	×	מספר שעות העבודה החודשיות במשרה מלאה כנהוג במקום עבודתו;

סעיף 2 לחוק המוצע

על פי המוצע בסעיף זה, מחיר יום הבראה שלפיו יחושבו דמי ההבראה בשנת 2025 לעובד, "יוקפא" בשנת 2025 ולפיכך יהיה זהה למחיר יום הבראה בשנת 2024 (שהיה זהה למחיר יום ההבראה בשנת 2023 בהתאם לחוק הפחתת הבראה 2024), ולא יפחת ממחיר יום ההבראה לעובד כמשמעותו לפי צו ההרחבה (418 שקלים חדשים). יובהר כי "הקפאת" המחיר כאמור תחול גם אם העובד המסוים לא היה זכאי בשנת 2024 לדמי הבראה, שאז מחיר יום ההבראה יהיה מחיר יום ההבראה שלפיו היו מחושבים דמי ההבראה בשנת 2024 לעובד בתפקיד זהה או דומה, בהתאם לנהוג במקום עבודתו, ולא יפחת ממחיר יום הבראה לעובד כמשמעותו לפי צו ההרחבה (418 שקלים חדשים). "החיסכון" שייווצר למעסיק אשר חלה לגביו חובת עדכון כהגדרתה בחוק המוצע, כתוצאה מהעדר העדכון לפי סעיף זה, ייגבה לאוצר המדינה כחלק מסכום ההשתתפות כהגדרתו בחוק המוצע.

[39] י"פ 11651, התשפ"ד, עמ' 136.

הפחתת דמי הבראה לעובד

3. (א) על אף האמור בכל הסכם או נוהג, מעסיק יפחית לעובד מתשלום דמי ההבראה בשנת 2025, במועד שבו הם משולמים, את מחיר יום ההבראה החל לגבי אותו עובד, ואם דמי ההבראה ניתנים בדרך של מימון נופש או בהטבה אחרת הניתנת בעין – יקטין את המימון או שווי ההטבה כאמור במחיר יום הבראה לפי פסקה (4) להגדרה "מחיר יום הבראה", או כפי שהוחלה בפסקה (5) לאותה הגדרה, לפי העניין.

(ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), לעניין עובד שדמי ההבראה משולמים לו מדי חודש או תקופה אחרת, יפחית המעסיק, בחודש או במועד הראשון שבו הוא מפחית את דמי ההבראה בהתאם להוראות הסעיף הקטן האמור, סכום נוסף השווה לסך מחירי יום הבראה לפי פסקה (2) או (3), לפי העניין, להגדרה "מחיר יום הבראה" או כפי שהוחלה בפסקה (5) לאותה הגדרה, לפי העניין, שהיו חלים לגבי העובד בכל אחד מהחודשים או מהתקופות שמתחילת שנת 2025 שקדמו לחודש או למועד הראשון האמור.

סייג לעניין תשלומים שונים

4. לעניין חישוב של כל אחד מהמפורטים להלן, לא תובא בחשבון הפחתת דמי ההבראה או הפחתת משכורת לפי חוק זה:

(1) הסכום המשולם בעד העובד לקופת גמל לקצבה;

(2) המשכורת הקובעת לחישוב תשלומי עובדים בפנסיה תקציבית לפי סעיפים 89 או 90 לחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו־2004), התשס"ג–2003[40];

דברי הסבר

סעיף 3 לחוק המוצע

סעיף זה קובע את הפחתת דמי ההבראה לעובד.

בסעיף קטן (א) נקבע הכלל שלפיו מעסיק יפחית לעובד מתשלום דמי ההבראה בשנת 2025, במועד שבו הם משולמים, את מחיר יום ההבראה החל לגבי אותו עובד. מחיר יום ההבראה לעובד שדמי ההבראה משולמים לו כתשלום שנתי או חודשי או לפי תקופה אחרת או כהטבה בעין במקום תשלום דמי הבראה, נקבע בהתאם לאמור בהגדרה "מחיר יום הבראה". המועד שבו יש לבצע את ההפחתה מהתשלום הוא המועד שבו משולמים דמי ההבראה בשנת 2025 לעובד. האמור יחול גם לגבי עובד בהפחתה חלקית כהגדרתו בחוק המוצע.

מובהר כי אם יש עובדים אשר דמי ההבראה משולמים להם כרכיב שאינו נפרד מהשכר, יש לבצע את ההפחתה של מחיר יום ההבראה ממשכורתם באופן שלא ישפיע על זכויות אחרות הנגזרות מהשכר לערך השעה, כמו חישוב גמול שעות נוספות לפי חוק עבודה ומנוחה, התשי"א–1951.

בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע ביחס לעובד אשר דמי ההבראה משולמים לו מדי חודש או תקופה אחרת, כי נוסף על ההפחתה של מחיר יום ההבראה במועד שבו משולמים דמי ההבראה בשנת 2025 כאמור בסעיף (א), יפחית המעסיק, בחודש או במועד הראשון שבו הוא מפחית את דמי ההבראה בהתאם לחוק המוצע, סכום נוסף השווה לסך מחירי יום ההבראה שהיו חלים לגבי העובד בכל אחד מהחודשים מתחילת שנת 2025 שקדמו לחודש הראשון כאמור (או בתקופה האחרת), וזאת כיוון שהפחתת דמי ההבראה לפי החוק המוצע חלה לגבי כל שנת 2025 ואילו לעובד כאמור כבר שולמו בשנת 2025 תשלומים בחודשים או בתקופה שקדמה לחקיקת החוק המוצע. לפיכך, כדי להשוות את מצבו לעובד אשר דמי ההבראה משולמים לו באופן שנתי מוצע לקבוע כי מחיר יום ההבראה יופחת בעבורו גם לגבי החודשים או התקופה האחרת בשנת 2025 שקדמו לתחילתו של התיקון המוצע באופן חד־פעמי, עם תחילת יישומו של ההסדר המוצע.

סעיף 4 לחוק המוצע

לפי שמדובר בהוראת שעה, לפרק זמן מוגבל בלבד, וכדי לצמצם את הפגיעה בעובדים בשל הפחתת מחיר יום ההבראה, מוצע כי להפחתת דמי ההבראה לפי הסעיפים המוצעים 3 ו־9(1), לפי העניין, לא תהיה השפעה על חישוב

[40] ס"ח התשס"ג, עמ' 386.

(3) ההכנסה לחישוב תשלומים לקופת גמל לקצבה, או החיוב במס או הפטור ממנו בשל תשלומים כאמור, לפי העניין, לפי הוראות סעיפים 3(ה3), 9(7א), 45א ו־47 לפקודת מס הכנסה;

(4) תשלומי פנסיה תקציבית;

(5) תשלום חד־פעמי המשולם לעובד או לשאיריו, לפי דין או הסכם, עקב סיום עבודה;

(6) דמי ביטוח המשולמים לפי חוזה ביטוח נכות כאמור בפרק ג' לחוק חוזה הביטוח, התשמ"א–1981[41];

(7) תשלומי גישור, או סכום תוספת לקצבה הנרכש מקופת גמל לקצבה או ממבטח בעד העובד במימון מלא של המעסיק; לעניין זה, "תשלומי גישור" – תשלומים המשולמים מדי חודש בחודשו באופן רציף, לפי הסכם, מקופת המעסיק, מקופת גמל לקצבה או ממבטח, למי שפרש מעבודתו, בעד התקופה שממועד פרישתו מעבודה עד המועד שבו הוא זכאי לתשלומי קצבה מקופת גמל לקצבה;

(8) גמלה המשתלמת למבוטח או לתלוי בו, לפי סימנים ה' ו־ח' בפרק ה' לחוק הביטוח הלאומי, או לפי הוראה אחרת בחוק האמור המחיל את הוראות סימנים אלה;

(9) קצובת הבראה ונופש המשתלמת לפי חוק התגמולים לחסידי אומות העולם, התשנ"ה–1995[42];

דברי הסבר

תשלומים סוציאליים שונים והם יחושבו כאילו לא הופחתו דמי ההבראה. כך לגבי הסכומים המשולמים לקופת גמל לקצבה בעד העובד, אשר מיועדים לשמש לטווח ארוך יותר ובמקרים רבים הם מיועדים גם לביטוח הפנסיוני לעניין נכות ושאירים (פסקה 1). בהתאם, מוצע לקבוע כי הפחתה כאמור אינה מובאת בחשבון לעניין חישוב הסכום להפקדה לקופת גמל לקצבה ואף לא תובא בחשבון לעניין החבות במס בשל הפקדה כאמור או הפטור ממנו (פסקה 3).

כמו כן מוצע לקבוע כי לצורך תשלומי הפנסיה התקציבית יראו את דמי ההבראה או המשכורת כאילו שולמו במלואם (פסקה 4). כהסדר משלים מוצע לקבוע כי "המשכורת הקובעת" לצורך תשלומי העובדים בפנסיה תקציבית יחושבו כאילו לא חלו הוראות חוק זה (פסקה 2).

נוסף על כך, אם להפחתת דמי ההבראה או המשכורת עשויה להיות השפעה על חישוב תשלומים חד־פעמיים המשולמים עקב סיום עבודה או כהונה, מוצע לקבוע כי תשלומים אלה לא ייפגעו כתוצאה מההפחתה האמורה, ובכך לצמצם אף יותר את השפעתם של צעדים אלה. כך למשל, מקום שבו חלק המשכורת של עובד שלא שולם היה מובא בחשבון בחישוב פיצויי הפיטורים אילו שולם, לא ישפיע אי־התשלום של אותו החלק במשכורת לעובד על סכום פיצויי הפיטורים שלו יהיה זכאי בקרות אירוע מזכה (פסקה 5).

עוד מוצע לקבוע הוראה דומה לזו שבפסקה (1), לגבי דמי ביטוח המשולמים לפי חוזה ביטוח נכות כאמור בפרק ג' לחוק חוזה הביטוח (פסקה 6), וכן לעניין תשלומי גישור כהגדרתם המוצעת ורכישת זכויות לקצבה בקופת גמל לקצבה או אצל מבטח (פסקה 7). כמו כן, מוצע לקבוע הוראה דומה לגבי גמלה המשתלמת למבוטח או לתלוי בו, לפי סימנים ה' ו־ח' בפרק ה' לחוק הביטוח הלאומי (פסקה 8), שעניינו ביטוח נפגעי עבודה, לנוכח ההשפעה ארוכת הטווח שתהיה אלמלא הסייג, בשונה מגמלאות מחליפות שכר אחרות. נוסף על אלה, מוצע שההפחתה כאמור לא תובא בחשבון לעניין קצובת הבראה ונופש המשתלמת לפי חוק התגמולים לחסידי אומות העולם (פסקה 9), או לעניין כל הטבה הניתנת למי שמשתלם לו תגמול לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט–1959 [נוסח משולב], לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י–1950, או לפי חוק אחר המחיל את הוראות אחד החוקים האמורים (פסקה 10).

[41] ס"ח התשמ"א, עמ' 94.

[42] ס"ח התשנ"ה, עמ' 436.

(10) כל הטבה הניתנת למי שמשתלם לו תגמול לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט–1959 [נוסח משולב][43], לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י–1990[44], או לפי חוק אחר המחיל הוראות של אחד החוקים האמורים.

חובת תשלום של סכום ההשתתפות לפקיד השומה

5. מעסיק חייב בתשלום של סכום ההשתתפות לפקיד השומה ויחולו לעניין זה הוראות סעיף 247 לפקודת מס הכנסה.

סכום ההשתתפות אינו הכנסה

6. בלי לגרוע מהוראות סעיף 5, לא יראו את סכום ההשתתפות ששולם לפקיד השומה כהכנסה בידי העובד לעניין פקודת מס הכנסה.

הוראה בהסכם לעניין דחיית תשלום דמי הבראה או ביטול חובת העדכון

7. (א) הוראה בהסכם שלפיה תשלום דמי הבראה האמורים להיות משולמים בשנת 2025 ייעשה במועד שאינו במהלך השנה האמורה – אין לה תוקף.

(ב) נקבעה הוראה בהסכם, אחרי יום ל' בתשרי התשפ"ה (1 בנובמבר 2024), שלפיה חובת העדכון תבוטל כך שלא תחול בשנת 2025, אין בכך כדי לגרוע מחובת המעסיק לפי סעיף 5 להעביר לפקיד השומה את סכום ההשתתפות שהיה חל אלמלא הוראה כאמור.

אי־השבת דמי הבראה או משכורת שהופחתו

8. חלק דמי ההבראה או חלק המשכורת, לפי העניין, אשר לא שולמו לעובד לפי חוק זה, לא ישולמו לו גם לאחר תום שנת 2025.

דברי הסבר

יצוין כי סעיף עם סייגים דומים נקבע בחוק הפחתת הבראה 2024.

סעיפים 5, 6 ו־13 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי יראו את סכום ההשתתפות שעל המעסיק לשלם לפקיד השומה כמס שנוכה במקור לפי הוראות סעיף 164 לפקודת מס הכנסה, ולפיכך יחולו לגבי תשלום זה הוראות הפקודה החלות על מס שנוכה במקור, ובכלל זה ההוראות בדבר דיווח, תשלום, גבייה, הוראות אכיפה וסמכויות אכיפה ופיקוח, וזאת במועד שבו על המעסיק לשלם את דמי ההבראה לעובד בשנת 2025. החובה לתשלום ניכוי המס לגבי תשלום דמי ההבראה, שהם חלק ממשכורתו של עובד, והמועדים לתשלומו, קבועים בסעיף 166 לפקודה האמורה ובתקנות מכוחו, ואלה יהיו מועדי תשלום סכום ההשתתפות. כלומר, במועד שבו משולמים דמי הבראה על ידי המעסיק, יהיה על המעסיק לדווח ולשלם את סכום ההשתתפות כאילו ניכה מס במקור מדמי ההבראה, בהתאם לכללים הקבועים בפקודה ובתקנות הרלוונטיות לעניין זה.

לעניין נושא משרה שלא משולמים לו דמי הבראה בשנת 2025 – יראו את סכום ההשתתפות כמס שנוכה במקור במועד שבו משולמת לו משכורת חודש יולי 2025, ובהתאם להוראות לפי סעיף 166 לפקודה כאמור.

מאחר שבפועל מחיר יום ההבראה מופחת מהמשכורת של העובד, בסעיף 6 מוצע להבהיר כי תשלום סכום ההשתתפות לא ייחשב כהכנסה של העובד לפי כל דין, כך שבעבור סכום זה או חלק ממנו לא יהיה העובד חייב במס.

סעיף 7 לחוק המוצע

מאחר שלפי החוק המוצע יופחת סכום דמי ההבראה שיש לשלמו בשנת 2025, וכדי שלא תסוכל מטרת החוק על ידי שינוי של מועד תשלום דמי ההבראה למועד שאינו במהלך השנה האמורה, מוצע לקבוע כי אין תוקף להוראה בהסכם שלפיה ישונה המועד לתשלום דמי ההבראה כאמור.

כמו כן, מוצע לקבוע כי אם נקבעה הוראה בהסכם אחרי יום ל' בתשרי התשפ"ה (1 בנובמבר 2024) שלפיה תבוטל חובת עדכון שחלה על מעסיק, לא יהיה בכך כדי לגרוע מחובת המעסיק להעביר לפקיד השומה את סכום ההשתתפות שהיה חל אלמלא ההוראה כאמור.

סעיף 8 לחוק המוצע

בשים לב לכך שמחיר יום ההבראה והסכום שנחסך בשל אי־עדכון דמי ההבראה, מועברים מהמעסיק אל פקיד השומה והם לא נחסכים בפועל למעסיק, מוצע לקבוע כי דמי ההבראה אשר לא שולמו לעובד לפי החוק המוצע, לא ישולמו לו גם לאחר תום שנת 2025. שיקול דומה קיים גם

[43] ס"ח התשי"ט, עמ' 276.

[44] ס"ח התש"י, עמ' 162.

תחולת הוראות החוק לגבי נושא משרה

9. הוראות חוק זה החלות לעניין עובד ומעסיקו יחולו לעניין נושא משרה ומי שמשלם לו משכורת אף שלא מתקיימים ביניהם יחסי עבודה, בשינויים המחויבים, ולעניין נושא משרה שלא משולמים לו דמי הבראה בשנת 2025 – גם בשינויים אלה:

(1) משלם המשכורת יפחית ממשכורתו של נושא המשרה המשולמת לו בחודש יולי 2025 סכום של 471.4 שקלים חדשים, ואם הועסק נושא המשרה בחלק משנת 2025 – יוכפל הסכום האמור בחלקיות ההעסקה באותה תקופה, ולא יחולו לגביו הוראות סעיפים 2 ו־3;

(2) סכום ההשתתפות לגבי נושא המשרה בשנת 2025 יהיה הסכום שחושב לפי פסקה (1) בתוספת תשלומי חובה כמשמעותם בפסקה (2) להגדרה "סכום ההשתתפות" שהיה על משלם המשכורת לשלם לנושא המשרה בשל הסכום האמור.

תחולת הוראות החוק לגבי חייל

10. הוראות חוק זה החלות על עובד ומעסיקו יחולו על חייל המשרת בצבא הגנה לישראל על פי התחייבות לשירות קבע ועל צבא הגנה לישראל, אף שלא מתקיימים ביניהם יחסי עבודה, בשינויים המחויבים.

החלת חוק יסודות התקציב לגבי מעסיק ציבורי

11. הוראות סעיפים 29א, 29ב, 33א(ב1), ו־(ד) עד (ו), 34(א)(1) ו־(ב), 35, 35א, 36, 37(ד) עד (ו) ו־39 לחוק יסודות התקציב, לעניין שינויים בשכר או מתן הטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה, לרבות הסמכויות הנתונות בהן, יחולו, בשינויים המחויבים, לגבי תשלום משכורת או לגבי תשלום אחר מקופת מעסיק ציבורי, שנעשה בידי מעסיק ציבורי בניגוד להוראות לפי חוק זה.

דברי הסבר

בנסיבות שבהן מדובר בהפחתת משכורת לפי החוק המוצע חלף הפחתת דמי ההבראה (למשל – לנושא משרה שלא משולמים לו דמי הבראה). עם זאת יובהר כי אין בהוראת סעיף זה משום מיצוי של תביעות כלכליות עתידיות במסגרת סכסוך עבודה עתידי. הוראה דומה קיימת גם בחוק הפחתת הבראה 2024.

סעיף 9 לחוק המוצע

כיוון שיש נושאי משרה אשר משולמים להם דמי הבראה, מוצע לקבוע כי הוראות החוק המוצע יחולו עליהם, בשינויים המחויבים, אף שלא מתקיימים עימם יחסי עבודה, וזאת על רקע תפקידם הייצוגי המצדיק את השתתפותם בנטל המימון יחד עם כלל העובדים במשק. בהתאם, לגבי נושאי משרה אשר לא משולמים להם דמי הבראה בשנת 2025, מוצע לקבוע כי הוראות החוק המוצע יחולו לגביהם בשינויים המחויבים, ובכלל זה כי במקום הוראות סעיפים 2 ו־3, הסכום שעל פיו יחושב לגביהם "מחיר יום הבראה" יהיה בסך של 471.4 שקלים חדשים, שהוא הבסיס לחישוב מחיר יום ההבראה לעובד בשירות המדינה, מוכפל בחלקיות העסקתם באותה שנה. כמו כן ובהתאם מוצע לקבוע כי "סכום ההשתתפות" לגביהם יהיה סכום השווה ל־471.4 שקלים חדשים, מוכפל בחלקיות העסקתם באותה שנה, בתוספת תשלומי החובה כמשמעותם בפסקה (2) להגדרה "סכום ההשתתפות" שהיה על משלם המשכורת לשלם לנושא המשרה בשל הסכום שהופחת.

סעיף 10 לחוק המוצע

מוצע להחיל את הוראות החוק, בשינויים המחויבים, גם על חייל בשירות קבע בצבא הגנה לישראל ועל צבא הגנה לישראל. זאת היות שמשכורתו של חייל כאמור משולמת מקופת המדינה בדומה לעובדי המדינה, ולפיכך קיימת הצדקה כי ההוראות בדבר הפחתת דמי הבראה יחולו גם לגביו, אף על פי שהוא אינו נחשב לעובד על פי כללי משפט העבודה. יצוין כי הוראה דומה קיימת בחוק לתשלום חלקי של דמי הבראה 2009, בחוק ההשתתפות 2013 ובחוק הפחתת הבראה 2024.

סעיף 11 לחוק המוצע

אף על פי שאין בחוק זה כדי לגרוע מהוראות חוק יסודות התקציב, מוצע לקבוע באופן מפורש כי הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985, בעניין מתן שכר ותנאי

עדיפות

12. (א) הוראות חוק זה יחולו על אף האמור בכל דין, הסכם או נוהג, לרבות חוק הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה שניתנו לפיו, ועל אף האמור בכל החלטה שהתקבלה לפי אחד מאלה, ובכפוף להוראות סעיף קטן (ב):

(1) חוק־יסוד: נשיא המדינה[45];

(2) חוק־יסוד: הממשלה[46];

(3) חוק־יסוד: השפיטה[47];

(4) חוק־יסוד: מבקר המדינה[48];

(5) חוק הדיינים, התשט"ו–1955[49];

(6) חוק הקאדים, התשכ"א–1961[50];

(7) חוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג–1962[51];

(8) חוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט–1969[52];

(9) חוק הכנסת, התשנ"ד–1994[53];

(10) חוק בנק ישראל, התש"ע–2010[54].

(ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי לגרוע מתוקפו של הסכם קיבוצי שנערך עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה ביום כ"ד בחשוון התשפ"ה (25 בנובמבר 2024) לעניין הקפאה והפחתה של מחיר יום הבראה בשנת 2025, והוראות ההסכם הקיבוצי האמור בעניין זה יחולו במקום הוראות סעיף 3 לגבי עובד שעליו ההסכם חל.

דברי הסבר

עבודה שלא כדין המעניקות לשר האוצר סמכויות וכלי עזר לאכיפה, יחולו לגבי מעסיק ציבורי וזאת גם לגבי תשלום הנעשה בניגוד להוראות החוק המוצע, באופן שיחזק את ההרתעה מפני הפרת הוראותיו. יצוין כי הוראה דומה קיימת בחוק הפחתת הבראה 2024.

סעיף 12 לחוק המוצע

במטרה להבטיח את יישומן של הוראות החוק המוצע, המתחייב בשל המשבר הכלכלי, מוצע בסעיף 12(א) לתת עדיפות להוראות החוק המוצע על פני הוראות כל דין, הסכם או נוהג. כך יגברו הוראות החוק על הסכמים קיימים, אם יש, לרבות הסכמים קיבוציים, בנושא דמי הבראה. בכלל זה, מוצע להבהיר כי הוראות החוק יגברו גם על הוראות חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957 וצווי הרחבה שהוצאו מכוחו, ובכלל זה צווי הרחבה בעניין תשלום דמי הבראה, אם הם חלים לגבי המעסיק ועובדיו. יצוין כי הוראה דומה לאמור בסעיף 12(א) קיימת בחוק לתשלום חלקי של דמי הבראה 2009, בחוק ההשתתפות 2013 ובחוק הפחתת הבראה 2024. בסעיף 12(ב) מוצע לקבוע כי אין בהוראות סעיף 12(א) כדי לגרוע מתוקפו של הסכם הפחתת הבראה 2025, וכי הוראות ההסכם הקיבוצי האמור יחולו במקום הוראות סעיף 3 לגבי עובד שעליו ההסכם חל.

[45] ס"ח התשכ"ה, עמ' 118.
[46] ס"ח התשס"א, עמ' 158.
[47] ס"ח התשמ"ד, עמ' 78.
[48] ס"ח התשמ"ח, עמ' 30.
[49] ס"ח התשט"ו, עמ' 68.
[50] ס"ח התשכ"א, עמ' 118.
[51] ס"ח התשכ"ג, עמ' 20.
[52] ס"ח התשכ"ט, עמ' 70.
[53] ס"ח התשנ"ד, עמ' 140.
[54] ס"ח התש"ע, עמ' 452.

תיקון פקודת מס הכנסה – הוראת שעה

13. בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד יום ה' בטבת התשצ"א (31 בדצמבר 2030) יקראו את פקודת מס הכנסה[55], כך שאחרי סעיף 246 יבוא:

"סכום ההשתתפות שיש לשלמו לפקיד השומה לפי חוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2025 – הוראת שעה

247. סכום ההשתתפות שיש לשלמו לפקיד השומה לפי סעיף 5 לחוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2025, התשפ"ה–2024, יראו אותו לעניין ההוראות לפי פקודה זו כמס שנוכה במקור לפי סעיף 164 במועד שבו משולמים דמי הבראה לעובד בשנת 2025, ולעניין נושא משרה שלא משולמים לו דמי הבראה בשנת 2025 – במועד תשלום משכורתו בחודש יולי 2025, ואשר יש לשלמו לפקיד השומה לפי סעיף 166; לעניין זה, "נושא משרה", "סכום ההשתתפות" ו"עובד" – כהגדרתם בחוק האמור."

תקצוב הטבות לחיילי מילואים

14. בחוק התקציב לשנת הכספים 2025 ייקבע סכום בגובה אומדן ההכנסות הצפויות לאוצר המדינה לפי חוק זה, כחלק מהסכומים הנכללים בתקציב האמור לשם מתן הטבות לחיילי מילואים.

תיקון חוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2024 לשם תקצוב הטבות לחיילי מילואים

15. בחוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2024 לשם תקצוב הטבות לחיילי מילואים, התשפ"ד–2024[56], בסעיף 2(ב), במקום "2025" יבוא "2026".

ביצוע ותקנות

16. שר האוצר ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו; בתקנות כאמור רשאי שר האוצר, בהתייעצות עם שר העבודה, לקבוע הוראות לעניין אופן הפחתת דמי ההבראה לפי סעיף 3 לגבי עובד שדמי ההבראה משולמים לו שלא כרכיב נפרד.

דברי הסבר

סעיף 14 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי בחוק התקציב לשנת הכספים 2025, ייקבע סכום בגובה אומדן ההכנסות הצפויות לפי חוק זה, כחלק מהסכומים הנכללים בתקציב האמור לצורך מתן הטבות לחיילי מילואים.

סעיף 15 לחוק המוצע

כיוון שבסעיף 2(ב) לחוק הפחתת הבראה 2024 נקבע כי עדכון הסכום של דמי ההבראה בשנת 2025 לגבי מעסיק שחלה עליו חובת עדכון, יובא בחשבון הסכום של דמי ההבראה שהיה צריך להיות בשנת 2024 אלמלא הוראות חוק הפחתת הבראה 2024, וכיוון שבסעיף 2 לחוק המוצע, מוצע לקבוע הקפאה נוספת של דמי ההבראה שתחול בשנת 2025, וכדי למנוע סתירה בין הוראות החוק השונות, מוצע לתקן את סעיף 2(ב) לחוק הפחתת הבראה 2024 באופן שיעלה בקנה אחד עם ההוראות הרלוונטיות בחוק המוצע.

סעיף 16 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי שר האוצר ממונה על ביצוע החוק המוצע והוא רשאי, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת להתקין תקנות לביצועו. ואולם לגבי התקנת תקנות לעניין אופן הפחתת דמי ההבראה לפי סעיף 3 לגבי עובד שדמי ההבראה משולמים לו שלא כרכיב נפרד, ייקבעו הוראות כאמור גם בהתייעצות עם שר העבודה.

[55] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120; ס"ח התשפ"ד, עמ' 67.

[56] ס"ח התשפ"ה, עמ' 614.

פרק ח׳: השתתפותם של העובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2025 ו־2026 (הוראת שעה)

השם

25. פרק זה יהיה "חוק להשתתפותם של העובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2025 ו־2026 (הוראת שעה), התשפ"ה–2024".

סעיפי החוק

26. ואלה סעיפי החוק להשתתפותם של העובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2025 ו־2026 (הוראת שעה), התשפ"ה–2024:

דברי הסבר

סעיפים 25 ו־26

בפרק ח׳ להצעת חוק זו מוצעת מתכונת היוצרת דבר חקיקה עצמאי, ולפיה הסעיף הראשון בפרק זה (סעיף 25) יקים את החוק החדש שייווצר – חוק להשתתפותם של העובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2025 ו־2026 (הוראת שעה), התשפ"ה–2024 (להלן – החוק המוצע), והסעיף השני (סעיף 26) מביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד.

כללי

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) (להלן – אירועי 7 באוקטובר), והכרזת שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף לפי סעיף 9ג לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951, הכרזה אשר מוארכת מזמן לזמן, הכריז צבא ההגנה לישראל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה, בהתאם לסעיף 40 לחוק־יסוד: הממשלה, על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות. נוסף על כך, הוחלט על גיוס חיילי המילואים הנרחב ביותר שבוצע בשנות קיומה של המדינה, הן מבחינת מספר המגויסים והן מבחינת משך תקופת שירות המילואים.

למצב האמור, השורר בישראל זה יותר משנה, השפעה חסרת תקדים על הכלכלה הישראלית, בטווח הקצר ובטווח הארוך. כך, לפי נתוני הכלכלן הראשי במשרד האוצר, תחזית הצמיחה בשנת 2024 צפויה לעמוד על כ־0.4% בלבד, זאת לעומת צמיחה חיובית ממוצעת של כ־2.86% בשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2023, טרם תחילת המלחמה. כך גם, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ברבעון השני לשנת 2024 ירד התוצר לנפש ב־0.9% בחישוב שנתי.

מההיבט של הוצאות המדינה, בשל המשך הלחימה ברצועת עזה ובגבול הצפוני עם מדינת לבנון, ועצימותה, נדרשת הממשלה להוציא סכומים ניכרים, הן לצורך מימון העלויות הגבוהות הנובעות מעצם הלחימה, ובהן תשלום בעבור ימי מילואים ורכישת אמצעי לחימה בקצב מוגבר, והן לצורך מימון הוצאות אזרחיות הנובעות מהלחימה, ובהן מימון עלויות הפינוי של התושבים המתגוררים בסמוך לגבולות אלה, ומימון שיקום חבלי הארץ שנפגעו. לכל אלה מתווסף גידול ניכר בתחזית הוצאות הריבית לשנת 2025 ובשנים שאחריה.

בשל המתואר לעיל, ולשם המשך מימון העלויות הנרחבות הנובעות מאירועי 7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל", הוחלט במסגרת תקציב המדינה לשנת הכספים 2025 על ביצוע צעדים מאזנים, הכוללים הן תיעדוף מחדש של הוצאות המדינה וקיצוץ בהן, והן הגדלה של הכנסות המדינה. זאת, כדי לשמור על יציבותה הפיננסית של המדינה, הנדרשת בעת הזו ביתר שאת, כדי לאפשר למדינה לספק לאורך זמן את הצרכים הצבאיים והאזרחיים הנדרשים בעת המלחמה ואחריה.

מאז תחילת מלחמת "חרבות ברזל", גויסו מאות אלפי חיילי מילואים, אשר חלק ניכר מהם שירת ימים רבים במהלך שנת 2024 וצפוי להוסיף ולשרת בשנת 2025. במהלך שנת 2024, כחלק מתיעדוף מחדש של הוצאות המדינה, קיבלה הממשלה כמה החלטות בהתאם לסעיפים 18 ו־20 לחוק שירות המילואים, התשס"ח–2008, שעניינן הטבות לחיילי מילואים על רקע מלחמת "חרבות ברזל", אשר עלותן הכוללת עומדת על מיליארדי שקלים חדשים. עם ההטבות האמורות נמנים מענקים כספיים, סיוע במימון טיפול נפשי לחייל מילואים או לבן משפחתו ומענק חד־פעמי לבן זוג של חייל מילואים.

נוסף על הטבות אלה, הוחלט על שתי הטבות: במסגרת החלטת הממשלה מס׳ 1295 מיום ד׳ בשבט התשפ"ד (14 בינואר 2024) שעניינה הוקרה, סיוע ותגמול לחיילי מילואים המשרתים במלחמת "חרבות ברזל", ובמסגרת החלטת הממשלה מס׳ 1300, מאותו יום, שעניינה השתתפות העובדים במימון הטבות לחיילי המילואים על רקע מלחמת "חרבות ברזל", וכן במסגרת הסכם קיבוצי מיוחד אשר נחתם בין המדינה ומעסיקים נוספים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – ההסתדרות הכללית), שבו הוסכם על השתתפות העובדים שעליהם חל ההסכם הקיבוצי בהוצאות בשל המלחמה, באמצעות רכיב דמי הבראה. הסדר זה הוחל על כלל המעסיקים במשק, בחוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2024 לשם תקצוב הטבות לחיילי מילואים, התשפ"ד–2024 (להלן – חוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה 2024).

לנוכח כל האמור לעיל, ולצורך המשך מתן סיוע ותגמול לחיילי מילואים המשרתים במלחמת "חרבות ברזל" בשנת 2025, וכן לצורך שיקום יישובי עוטף עזה

דברי הסבר

והצפון, גובשו, במסגרת ההכנות לתקציב המדינה ובמסגרת גיבוש התוכנית הכלכלית שמטרתה לאפשר התמודדות עם ההשלכות של המצב הכלכלי לנוכח ההתרחשויות מאז אירועי 7 באוקטובר ומצב הלחימה שבו נמצאת מדינת ישראל מאז, הבנות בין שר האוצר ויושב ראש ההסתדרות הכללית, בין השאר בעניין הקפאה והפחתה של דמי ההבראה במשך בשנת 2025 (ראו פרק ז' להצעת חוק זו), ובעניין הפחתת שכר לעובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי. בהמשך להבנות אלה, נחתמו ביום כ"ד בחשוון התשפ"ה (25 בנובמבר 2024) בין המדינה ומעסיקים נוספים לבין ההסתדרות הכללית, שני הסכמים קיבוציים מיוחדים, שבהם עוגנו הסכמות הצדדים על השתתפות העובדים שעליהם חלים ההסכמים האמורים בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה. אחד מההסכמים האלה עוסק בהפחתת שכר לעובדים במגזר הציבורי בשנים 2025 ו־2026 (להלן – הסכם הפחתת השכר 2025).

יצוין, כי ההסתדרות התנתה את הסכמתה להפחתת השכר בהסכם הפחתת השכר 2025, בין השאר בכך שעד להשלמת הליכי החקיקה של החוק המוצע, יושלמו הליכי החקיקה המקודמים במקביל לו בעניין הקפאת שכרם של נושאי משרה על פי פרק א' להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2025) (הקפאת שכר נושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות מקומיות בשנת 2025 והעלאת דמי ביטוח לאומי), התשפ"ה–2024 (הצ"ח הממשלה התשפ"ה, עמ' 108) (להלן – הצעת חוק להקפאת שכר נושאי משרה בשנת 2025), וכן יושלמו הליכי החקיקה בעניין פרק ו' להצעת חוק זו, וכן של חוק התקציב לשנת הכספים 2025, אשר יכלול סכומים העולים על אומדן ההכנסות שינבעו כתוצאה מהחוק המוצע, לצורך תקצוב הטבות לחיילי מילואים ושיקום יישובי עוטף עזה והצפון.

על פי הסכם הפחתת השכר 2025, בתקופה שמיום ל' בחשוון התשפ"ה (1 בדצמבר 2024) עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025), תופחת משכורתם של העובדים שעליהם חל ההסכם בשיעור של 2.29% מהבסיס הקובע כהגדרתו בסעיף 2 לחוק המוצע, ובשיעור של 1.2% בתקופה שמיום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026) עד יום כ"א בטבת התשפ"ז (31 בדצמבר 2026).

במטרה להחיל את הצמצום בהוצאות השכר על כלל עובדי השירות הציבורי, וכך להביא להשתתפותם של כלל עובדי השירות הציבורי בצעדים שנועדו להביא לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2025–2026, מוצע בפרק זה הסדר המפחית את המשכורת המשולמת לעובדים כאמור, במתן עדיפות לכך שההפחתה תיעשה, אם ניתן, מכוח הסכם קיבוצי שיאושר בידי שר האוצר או בידי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן – הממונה על השכר). אשר לעובדים כאמור שלא יחול לגביהם הסכם קיבוצי מאושר, בין בשל כך שארגוני עובדים אחרים לא יגיעו להסכמה עם המדינה או עם מעסיקים אחרים בשירות הציבורי, ובין בשל כך שמדובר בעובדים שתנאי העסקתם אינם מוסדרים בהסכמים קיבוציים, לגביהם תופחת המשכורת לפי סעיף 3 לחוק המוצע: הפחתה בשיעור של 2.705% מן הבסיס הקובע כהגדרתו המוצעת בשל התקופה הקובעת הראשונה, והפחתה בשיעור של 1.2% מן הבסיס הקובע כהגדרתו המוצעת בשל התקופה הקובעת השנייה. שיעור ההפחתה בתקופה הקובעת הראשונה לפי סעיף 3 לחוק המוצע הוא שווה ערך מבחינה כלכלית, במונחים שנתיים, להפחתה במשכורת שעליה הסכימה המדינה עם ההסתדרות הכללית, מאחר שההפחתה שעליה הוסכם כאמור עם ההסתדרות הכללית חלה על פני תקופה ארוכה יותר (וכוללת את התקופה שמיום ל' בחשוון התשפ"ה (1 בדצמבר 2024)), ולכן שיעור ההפחתה לפי החוק בתקופה הקובעת הראשונה גבוה יותר, בהתאם להסכמות עם ההסתדרות. בהקשר זה מובהר כי אם ישונה החוק המוצע כך שהתקופה הקובעת הראשונה תחל לאחר יום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025), יהיה צורך להגדיל את שיעור ההפחתה האמור, כדי לשמור על היקף ההפחתה הכולל בהתאם להסכמות הנזכרות לעיל.

עוד מוצע, בסעיף 4 לחוק המוצע, כי ההוראות לעניין הפחתה של שכר או של תשלום חודשי אחר המשולם בידי המעסיק יחולו גם לעניין בעלי תפקידים אחרים בשירות הציבורי.

מובהר, כי ההפחתה המוצעת בהצעת חוק זו מהמשכורת של העובדים אצל מעסיקים ציבוריים כמפורט לעיל, באה נוסף על הפחתה והקפאה של דמי הבראה בשנת 2025 לגבי כלל העובדים במשק, כמפורט בפרק ז' להצעת חוק זו, ואין בהפחתה המוצעת בפרק זה כדי להשפיע על ההפחתה שתבוצע על פי הפרק האמור בעניין דמי הבראה.

יצוין כי אין זו הפעם הראשונה שבה, בשל קושי כלכלי משמעותי, מגובש הסכם עם ההסתדרות הכללית. כך למשל, הוסכם עם ההסתדרות הכללית על הפחתת שכר לגבי התקופה שמיום כ"ז באדר א' התשס"ג (1 במרץ 2003) עד יום כ"א באייר התשס"ה (30 ביוני 2005), וזאת במסגרת הסכם קיבוצי לעידוד הצמיחה במשק. כך הוסכם גם עם הסתדרות המורים. לגבי עובדים אחרים – בחוק התוכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו־2004), התשס"ג–2003 (להלן – חוק התוכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל), נקבע לגבי עובדים בשירות הציבורי, כי אם לא חל לגביהם הסכם קיבוצי בדבר הפחתת שכר, יחולו לגביהם הוראות ההסכם לעידוד הצמיחה שנחתם עם ההסתדרות הכללית.

בעניין זה יצוין כי ארגון סגל המחקר במשרד הביטחון, ברפא"ל ובמשרד ראש הממשלה העלה טענות נגד חוקתיותו של חוק התוכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל (ראו: בג"ץ 7557/03 ארגון סגל המחקר נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 31.12.2003), אך בית המשפט דחה

"הבסיס הקובע" – כמפורט להלן, לפי העניין:

(1) לעניין עובד – משכורת, למעט כל אחד מאלה:

(א) תשלומים שאינם משולמים על בסיס חודשי, שבועי או יומי ואינם מחושבים על בסיס רכיבי שכר אחרים;

(ב) דמי הבראה וקצובת ביגוד או תשלומים אחרים הדומים להם במהותם אף אם כינוים שונה;

(ג) החזר הוצאות;

(ד) גילום חלק מהמס החל על העובד, אשר משולם בידי המעסיק;

(2) לעניין בעל תפקיד – תשלום המשולם בכסף לבעל התפקיד מקופת הגוף שבו הוא מכהן בתפקידו, בעבור מילוי תפקידו, למעט כל אחד מאלה:

דברי הסבר

את העתירה. בפסק הדין בס"ק (ארצי) 7/03 ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים בסמינרים ובמכללות – מדינת ישראל (פורסם בנבו, 29.9.2005), אימץ בית הדין הארצי לעבודה את הגישה האמורה בבג"ץ 7557/03, וכך צוין בו:

"... בנסיבותיו המיוחדות של המקרה, משדובר בתכנית כלכלית כלל משקית לגביה נוהל משא ומתן עם ההסתדרות, אין לומר כי השינוי נעשה ללא משא ומתן והסכמה כלל ועיקר. דברים אלה יפים גם להליך דנא."

עוד יצוין, כי לגבי השנים 2009 ו־2010 נחתם הסכם קיבוצי בין המעסיקים בשירות הציבורי ובין ההסתדרות הכללית, בדבר הפחתת מחצית דמי ההבראה המשולמים בשנים אלה. לגבי עובדים אשר עליהם לא חל ההסכם האמור, קבע החוק לתשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנים 2009 ו־2010 (הוראת שעה), התשס"ט–2009 (להלן – חוק לתשלום חלקי של דמי הבראה 2009), כברירת מחדל, הסדר דומה לזה שנקבע בהסכם הקיבוצי עם ההסתדרות הכללית. בהמשך, בוטלה הפחתת דמי ההבראה לשנת 2010 בחוק לביטול תשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנת 2010 (הוראת שעה), התשע"א–2011, בשל הסכמה בין המדינה להסתדרות הכללית, שבאה לידי ביטוי בהסכם הקיבוצי (מסגרת) שנחתם ביום ז' בשבט התשע"א (12 בינואר 2011), אשר גובש בזיקה לשיפור יחסי במצב הכלכלי של המשק הישראלי והסתמנות ניצנים ראשונים של צמיחה באותה עת לעומת המצב ששרר כאשר חוקק החוק לתשלום החלקי של דמי הבראה 2009.

כמו כן, על רקע המשבר הפיסקלי בשנת 2013, הסכימו שר האוצר ויושב ראש ההסתדרות על דחיית מועד הזכאות לפעימה האחרונה של התוספת שנקבעה בהסכם הקיבוצי (מסגרת) מיום ו' בשבט התשע"א (11 בינואר 2011), כפי שתוקן ביום ח' בניסן התשע"א (12 באפריל 2011), והסכמה זו עוגנה בהסכם קיבוצי בין המדינה ובין ההסתדרות הכללית. משמעותו הכלכלית של ההסכם הקיבוצי הייתה צמצום הוצאות השכר בשיעור של 0.9324% מהבסיס הקובע כהגדרתו בחוק להשתתפותם של העובדים, נושאי המשרה ובעלי תפקיד אחרים בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2013 ו־2014 (הוראת שעה), התשע"ג–2013 (להלן – חוק ההשתתפות 2013). על פי חוק ההשתתפות 2013, על עובדים בשירות הציבורי, אשר לא חל עליהם הסכם קיבוצי שאושר בהתאם להוראות החוק, בין בשל כך שארגוני עובדים אחרים לא יגיעו להסכמה עם המדינה או עם מעסיקים אחרים בשירות הציבורי, ובין בשל כך שתנאי העסקתם אינם מוסדרים בהסכמים קיבוציים, יחול ההסדר שנקבע בחוק ההשתתפות 2013.

לבסוף, ביום י"ג בשבט התשפ"ד (23 בינואר 2024), נחתם בין המדינה ומעסיקים נוספים לבין ההסתדרות הכללית הסכם קיבוצי מיוחד שבמסגרתו הוסכם על השתתפות העובדים שעליהם חל ההסכם הקיבוצי בהוצאות בשל המלחמה. על רקע ההסכם הקיבוצי האמור, נחקק חוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה 2024.

עתה, כאמור לעיל, על רקע ההבנות בין שר האוצר ובין יושב ראש ההסתדרות הכללית וחתימת הסכמים קיבוציים כאמור לעיל, ובהם הסכם הפחתת השכר 2025, מוצע האמור בפרק זה.

(א) תשלומים שאינם משולמים על בסיס חודשי ואינם מחושבים על בסיס תשלום אחר הנכלל בתשלום המשולם לבעל התפקיד;

(ב) דמי הבראה וקצובת ביגוד או תשלומים אחרים הדומים להם במהותם אף אם כינוים שונה;

(ג) החזר הוצאות;

(ד) גילום חלק מהמס החל על בעל התפקיד, אשר משולם בידי המעסיק;

"בעל תפקיד" – כל אחד מאלה:

(1) מי שממלא תפקיד בגוף מהגופים המנויים בהגדרה "מעסיק", ובכלל זה יושב ראש דירקטוריון, מועצה או הנהלה של גוף כאמור, אף אם תוארו שונה, אשר משולם לו בשל תפקידו כאמור תשלום חודשי מקופת המעסיק, ובלבד שאינו עובד אצל המעסיק;

(2) יושב ראש ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה וסגנו, כאמור בסעיף 145 לפקודת העיריות[57];

(3) יושב ראש ועדה למילוי תפקידי ראש המועצה המקומית והמועצה וסגנו, כאמור בסעיף 41 לפקודת המועצות המקומיות[58];

(4) ממונה בעל סמכות הכרעה שמונה לפי סעיף 6(ב2) לחוק שירותי הדת היהודיים, וכן יושב ראש ועדה ממונה שמונה לפי סעיף 10ב(ג) לחוק האמור וראש מועצה דתית אשר חל עליו חוק גמלאות לראש רשות, לפי הוראת סעיף 14 לחוק שירותי הדת היהודיים;

"הסכם" – הסכם קיבוצי, צו הרחבה כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, הסדר קיבוצי לרבות הסדר חד־צדדי, הוראת מינהל, או חוזה עבודה אישי לרבות חוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959[59];

"הסכם קיבוצי" – הסכם קיבוצי כללי או הסכם קיבוצי מיוחד כמשמעותם בחוק הסכמים קיבוציים;

"חוק גמלאות לראש רשות" – חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז–1977[60];

"חוק הגנת הפרטיות" – חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981[61];

דברי הסבר

סעיף 1 לחוק המוצע

מוצעות הגדרות למונחים שנעשה בהם שימוש בחוק המוצע, ובכלל זה ההגדרות שלהלן:

להגדרה "הסכם" – לפי המוצע הסכם כולל גם חוזה עבודה אישי, ומכאן שנכלל בו גם הסכם פרישה, הנכלל במסגרת חוזה עבודה אישי.

[57] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.
[58] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256.
[59] ס"ח התשי"ט, עמ' 86.
[60] ס"ח התשל"ז, עמ' 77.
[61] ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

"חוק הסכמים קיבוציים" – חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957[62];

"חוק יסודות התקציב" – חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[63];

"חוק שירותי הדת היהודיים" – חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א–1971[64];

"חוק שכר מינימום" – חוק שכר מינימום, התשמ"ז–1987[65];

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981[66];

"מוסד חינוך" – כל אחד מאלה:

(1) מוסד חינוך כהגדרתו בחוק לימוד חובה, התש"ט–1949[67];

(2) בית ספר שחלה עליו חובת רישוי לפי הוראות חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט–1969[68];

(3) מוסד להכשרת עובדי חינוך, בין שהוא מוכר לפי סעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח–1958[69], או שהוא בעל היתר לפי סעיף 21א לחוק האמור, ובין שאינו אחד מאלה;

"מוסד להשכלה גבוהה" – מוסד מוכר כמשמעותו בסעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח–1958, או מוסד שהוא בעל היתר לפי סעיף 21א לחוק האמור;

"מעסיק" – כל אחד מאלה:

(1) המדינה;

(2) גוף מתוקצב כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

(3) תאגיד בריאות;

דברי הסבר

להגדרה "מעסיק" ולהגדרה "מוסד חינוך" – ההסדר בדבר הפחתה יחול על מי שמשולם לו שכר או תשלום חודשי אחר מקופת מעסיק כהגדרתו בחוק המוצע. הגדרה זו כוללת מעסיקים שונים בשירות הציבורי, במובנו הרחב, ומעסיקים נוספים שהמדינה משתתפת בתקציבם. יצוין כי אין בדין הישראלי הגדרה כוללת למונח מעסיק ציבורי. מונח זה הוא תלוי הקשר ותכלית. בעניינו רשימת המעסיקים כוללת הן מעסיקים שלהוצאות השכר שלהם השפעה מיידית וישירה על תקציב המדינה והוצאותיה, דוגמת המדינה, והן מעסיקים אשר חיסכון בהוצאות השכר שלהם אינו משפיע ישירות על תקציב המדינה, אך הם חלק מהשירות הציבורי על פי מהותם או שהמדינה משתתפת בתקציבם.

יובהר כי מוסדות להשכלה גבוהה שהם אוניברסיטאות או מכללות אקדמיות אחרות, שאינם מוסדות להכשרת עובדי חינוך, הם בגדר מעסיק מתוקף היותם "גוף נתמך" כאמור בפסקה (4) להגדרה "מעסיק".

פסקה (3) להגדרה "מוסד חינוך" באה להחיל את החוק גם על מוסדות להכשרת עובדי חינוך שהמדינה משתתפת בתקציבם, אף אם לא הוכרזו כגוף נתמך.

[62] ס"ח התשי"ז, עמ' 63.
[63] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.
[64] ס"ח התשל"א, עמ' 130.
[65] ס"ח התשמ"ז, עמ' 68.
[66] ס"ח התשמ"א, עמ' 208.
[67] ס"ח התש"ט, עמ' 287.
[68] ס"ח התשכ"ט, עמ' 180.
[69] ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

(4) גוף נתמך כהגדרתו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב;

(5) מוסד חינוך שהממשלה משתתפת בתקציבו, במישרין או בעקיפין;

"משכורת" – הכנסת עבודה כמשמעותה בסעיף 2(2) לפקודת מס הכנסה[70], שניתנת בכסף;

"נושא משרה" – כל אחד מאלה:

(1) כל אחד מהמנויים בתוספת לחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט–1969[71], למעט נשיא המדינה ונגיד בנק ישראל ומשנהו;

(2) ראש רשות כהגדרתו בחוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז–1977[72];

(3) שופט עמית כמשמעותו בסעיף 10א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד–1984[73], ובסעיף 7א לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט–1969[74];

(4) דיין עמית כמשמעותו בסעיף 9א לחוק הדיינים, התשט"ו–1955[75];

"סכום החיסכון" – סכום ההוצאה שהייתה משולמת בקשר למשכורת או לתשלום לבעל תפקיד אילולא הוראות חוק זה ותשלומה נחסך בשל ההוראות לפי חוק זה לרבות בתקופה המקדימה, ולרבות הוצאה שבה היה מחויב המעסיק בשל תשלום משכורת לעובד או בשל תשלום לבעל תפקיד, לפי העניין, אילולא הוראות חוק זה;

דברי הסבר

להגדרה "נושא משרה" – מכיוון שכאמור הממשלה מקדמת במקביל לחוק המוצע צעדים לצורך הקפאת השכר של נושאי משרה ברשויות השלטון בשנת 2025, החוק המוצע אינו כולל הוראות להפחתת שכרם של אלה. ואולם, ישנם עובדים במגזר הציבורי אשר שכרם צמוד לשכר של נושאי משרה כאמור, וכדי למנוע את תחולת הוראות החוק המוצע על עובדים כאמור (ראו סעיף 5 לחוק המוצע), נדרשת הגדרת המונח "נושא משרה". ויובהר כי בשל תכליתה של הגדרה זו, היא צריכה להיות מתואמת עם הגדרת "נושא משרה" לפי הצעת חוק להקפאת שכר נושאי משרה בשנת 2025, ואם יחולו שינויים בהגדרת המונח באותה הצעה, יידרש ביצוע התאמות בחוק המוצע.

קיימים נושאי משרה ברשויות השלטון, ששכרם אינו מוקפא לפי הצעדים שמקדמת הממשלה כמפורט לעיל, כגון ראש מועצה דתית אשר חל עליו חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז–1977 (להלן – חוק גמלאות לראש רשות), לפי הוראת סעיף 14 לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א–1971 (להלן – חוק שירותי הדת היהודיים), או ממונה בעל סמכות הכרעה שמונה לפי סעיף 6(ב2) לחוק האמור. נושאי משרה אלה כלולים בהגדרה המוצעת ל"בעל תפקיד" ומשכורתם תופחת לפי החוק המוצע (ראו סעיף 4 לחוק המוצע).

להגדרה "סכום החיסכון" – על פי המוצע, סכום החיסכון הוא סכום ההוצאה שנחסכה לקופת המעסיק בשל הוראות החוק המוצע, ובכלל זה בשל הסכם קיבוצי מאושר לפי סעיף 2 לחוק המוצע. סכום זה כולל גם הוצאות שהמעסיק היה מחויב בהן בשל תשלום משכורת לעובד או בשל תשלום לבעל תפקיד, אילולא החוק המוצע. ומובהר כי

[70] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.
[71] ס"ח התשכ"ט, עמ' 98.
[72] ס"ח התשל"ז, עמ' 77.
[73] ס"ח התשמ"ד, עמ' 198.
[74] ס"ח התשכ"ט, עמ' 70.
[75] ס"ח התשט"ו, עמ' 68.

"עובד" – מי שמלאו לו שמונה עשרה שנים המועסק אצל מעסיק, ולעניין מעסיק שהוא מוסד חינוך כאמור בפסקה (5) להגדרה "מעסיק" – עובד חינוך או עובד שירות;

"עובד חינוך" – מי שמועסק במוסד חינוך ועיקר עיסוקו בו הוא בהוראה או בחינוך וכן מי שעוסק בפיקוח על הוראה או חינוך;

"עובד שירות" – מי שמועסק במוסד חינוך ואינו עובד חינוך;

"פנסיה תקציבית" – תשלומים המשולמים מדי חודש, באופן רציף, לפי דין או הסכם, מאוצר המדינה או מקופת המעסיק למי שפרש מעבודתו או מכהונתו, לפי העניין, במשך כל ימי חייו, ולאחר מותו – לשאירו;

"קופת גמל לקצבה" ו"קרן השתלמות" – כהגדרתן בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה–2005[76];

"קופת חולים" – כמשמעותה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994[77];

"תאגיד בריאות" – כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

"התקופה המקדימה" – התקופה שמיום ל' בחשון התשפ"ה (1 בדצמבר 2024) עד יום ב' בשבט התשפ"ה (31 בינואר 2025);

"התקופה הקובעת הראשונה" – התקופה שמיום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025) עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025);

"התקופה הקובעת השנייה" – התקופה שמיום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026) עד יום כ"א בטבת התשפ"ז (31 בדצמבר 2026).

הפחתת משכורת לעובד לפי הסכם קיבוצי מאושר

2. בתקופה הקובעת הראשונה או בעדה, ובתקופה הקובעת השנייה או בעדה, תופחת משכורתו של עובד, בהתאם להוראות שנקבעו בהסכם הקיבוצי החל על העובד או בהסכם קיבוצי אשר משכורתו של העובד נקבעת לפיו, אשר אושר לעניין חוק זה בידי שר האוצר או בידי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן – הסכם קיבוצי מאושר); בבחינת מתן אישור להסכם קיבוצי כאמור, שנחתם לפני יום תחילתו של חוק זה, ניתן להביא בחשבון גם הפחתת משכורת שנעשתה לפי הסכם כאמור בתקופה המקדימה; אושר הסכם קיבוצי כאמור, יראו הפחתה כאמור כהפחתה שנעשתה בשל הוראות חוק זה.

דברי הסבר

סכום החיסכון כולל גם את סכום ההוצאה כאמור שנחסכה בתקופה המקדימה כהגדרתה המוצעת בסעיף זה (להלן – התקופה המקדימה). לפיכך, מעסיקים שההסכם הקיבוצי המאושר שעליו חתמו חל גם לגבי התקופה המקדימה, יידרשו, לאחר כניסתו לתוקף של החוק המוצע, להעביר גם את סכום החיסכון בשל התקופה המקדימה לאוצר המדינה לפי סעיף 11 לחוק, בהתאם להוראות שיקבע שר האוצר בתקנות.

סעיף 2 לחוק המוצע

כדי לאפשר לצדדים ליחסי העבודה הקיבוציים בשירות הציבורי להגיע להסכם קיבוצי בעניין הפחתת

[76] ס"ח התשס"ה, עמ' 889.

[77] ס"ח התשנ"ד, עמ' 156.

הפחתת משכורת לעובד שלא חל עליו הסכם קיבוצי מאושר

3. לא חל על עובד הסכם קיבוצי מאושר –

(1) תופחת משכורתו בתקופה הקובעת הראשונה או בעדה, בשיעור של 2.705% מן הבסיס הקובע, ובכלל זה יופחת בשיעור כאמור גם הבסיס לחישוב הסכומים המשולמים בעד העובד לקרן השתלמות, אם הוא זכאי לתשלום כאמור;

(2) תופחת משכורתו בתקופה הקובעת השנייה או בעדה, בשיעור של 1.2% מן הבסיס הקובע, ובכלל זה יופחת בשיעור כאמור גם הבסיס לחישוב הסכומים המשולמים בעד העובד לקרן השתלמות, אם הוא זכאי לתשלום כאמור.

הפחתת משכורת לבעל תפקיד

4. בתקופה הקובעת הראשונה או בתקופה הקובעת השנייה, או בעדן, יופחת התשלום המשולם לבעל תפקיד מקופת המעסיק בשיעור כמפורט להלן:

(1) בעד התקופה הקובעת הראשונה – בשיעור של 2.705% מן הבסיס הקובע, ובכלל זה יופחת בשיעור כאמור גם הבסיס לחישוב הסכומים המשולמים בעד בעל התפקיד לקרן השתלמות, אם הוא זכאי לתשלום כאמור.

(2) בעד התקופה הקובעת השנייה – שיעור של 1.2% מן הבסיס הקובע, ובכלל זה יופחת בשיעור כאמור גם הבסיס לחישוב הסכומים המשולמים בעד בעל התפקיד לקרן השתלמות, אם הוא זכאי לתשלום כאמור.

דברי הסבר

משכורת לגבי העובדים שעליהם יחול ההסכם, והכול לגבי התקופה הקובעת הראשונה והתקופה הקובעת השנייה, כהגדרתן בחוק המוצע, מוצע לקבוע כי אם ייחתם הסכם קיבוצי כאמור, הוראותיו יבואו במקום ההסדר שבסעיף 3 לחוק המוצע. עם זאת, הסכם קיבוצי כאמור טעון את אישורו של שר האוצר או הממונה על השכר, כדי להבטיח כי החיסכון הגלום בו יתרום בשיעור הדומה לשיעור הקבוע בסעיף 3 האמור, לצמצום הוצאות השכר אצל המעסיק הציבורי שעליו הוא חל. מובהר כי שר האוצר או הממונה על השכר יכול לאשר, לפי סעיף 2 לחוק המוצע, הסכם קיבוצי אשר קבע הפחתה ממשכורתו של העובד אף בתקופה המקדימה, ולהביא את ההפחתה אשר חלה בתקופה האמורה בחשבון לצורך חישוב סכום החיסכון, וזאת משום שהפחתה כאמור תואמת את תכליתו של החוק המוצע לצמצם ולרסן את הוצאות השכר בשירות הציבורי בשנת 2025.

סעיף 3 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצע הסדר שיחול על עובד שהצדדים ליחסי העבודה הקיבוציים במקום עבודתו לא הגיעו לכלל הסכם קיבוצי מאושר החל לגביו או על עובד שמשכורתו אינה נקבעת בהסכמים קיבוציים או לפיהם.

על עובד כאמור יחולו הוראות סעיף זה, שלפיהן משכורתו תפחת בתקופה הקובעת הראשונה או בעדה, בשיעור של 2.705% מן הבסיס הקובע כהגדרתו המוצעת (להלן – הבסיס הקובע), ובתקופה הקובעת השנייה או בעדה, בשיעור של 1.2% מן הבסיס הקובע.

שיעור ההפחתה האמור נקבע כך שסך ההפחתה בהוצאות יתרום לצמצום הגירעון באופן דומה לתרומה הכלכלית הנובעת מההבנות שגובשו מול ההסתדרות הכללית, כאשר לעניין זה מובאת כאמור בחשבון גם ההפחתה שחלה מכוח ההסכם הקיבוצי שעליו חתמה ההסתדרות הכללית בתקופה המקדימה.

המונח "הבסיס הקובע" מתייחס בעיקרו של דבר למשכורת השוטפת החודשית המשולמת לעובד. למען הסר ספק, מובהר כי "הבסיס הקובע" כולל גם רכיבי עבודה נוספת, מענק יובל ורכיבים הנגזרים מהשכר המוצע בחשבון לעניין חישוב ערך השעה, ובכלל זה את השלמת השכר עד לשכר מינימום כמשמעותו בחוק שכר מינימום, התשמ"ז–1987 (להלן – חוק שכר מינימום), אך אינו כולל רכיבים כגון גילום מס וזקיפת הטבה.

ההוראות לעניין הפחתת הבסיס לחישוב התשלומים לקרן השתלמות נועדו להבהיר מפורשות כי הבסיס האמור יפחת אף הוא בשיעור הקבוע בסעיף.

סעיף 4 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי ההסדר לעניין הפחתה במשכורת, המוצע בחוק זה, יחול בהתאם, בתקופה הקובעת הראשונה או בעדה ובתקופה הקובעת השנייה או בעדה, גם לעניין בעלי תפקיד אצל מעסיק, כגון יושב ראש של תאגיד

אי־הפחתת משכורת לעובד שמשכורתו נקבעת לפי משכורת של נושא משרה, נשיא המדינה או נגיד בנק ישראל

5. על אף האמור בסעיף 3, לגבי עובד שמשכורתו, כולה או חלקה, נקבעת לפי משכורת של נושא משרה, לפי משכורת של נשיא המדינה או לפי משכורת של נגיד בנק ישראל , לא תופחת משכורתו לפי חוק זה.

הפחתת משכורת לעובד או לבעל תפקיד שמשכורתו נקבעת לפי משכורת של בעל תפקיד

6. לגבי עובד שמשכורתו, כולה או חלקה, נקבעת לפי משכורת של בעל תפקיד וכן בעל תפקיד שמשכורתו, כולה או חלקה, נקבעת לפי משכורת של בעל תפקיד אחר, לא תובא בחשבון, בחישוב המשכורת אשר תופחת בהתאם להוראות סעיפים 3 או 4, לפי העניין, הפחתת המשכורת לפי סעיף 4 של בעל התפקיד שלפיו נקבעת משכורתם.

דין חייל, שוטר, סוהר ועובד שירותי הביטחון

7. (א) לעניין חוק זה, יראו גם חייל המשרת בצבא הגנה לישראל על פי התחייבות לשירות קבע (בסעיף זה – חייל) כעובד, אף שלא מתקיימים לגביו יחסי עבודה, ואולם הפחתת משכורתו של חייל, כאמור בסעיפים 2 או 3, תבוצע בהתאם להוראות החלטת הממשלה מס' 742 מיום כ' בתמוז התשפ"ג (9 ביולי 2023).

(ב) על אף האמור בסעיפים 2 ו־3, הפחתת משכורתו של שוטר או סוהר, כהגדרתם בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל–1970[78] (בסעיף זה – חוק שירות המדינה (גמלאות)), כאמור באותם סעיפים, תבוצע בהתאם להוראות החלטת הממשלה מס' 397 מיום ז' בשבט התשל"ט (4 בפברואר 1979) והחלטת הממשלה מס' 743 מיום כ' בתמוז התשפ"ג (9 ביולי 2023).

דברי הסבר

סטטוטורי. בעלי התפקיד כהגדרתם המוצעת בחוק, אינם אומנם בבחינת עובדים, אך הם מקבלים תשלום חודשי מקופת המעסיק ולפיכך מוצע כי הוראות החוק יחולו לגביהם אף על פי שלא מתקיימים בינם לבין המעסיק יחסי עבודה. כמו כן, המונח "בעל תפקיד" כולל גם נושאי משרה אשר שכרם אינו מוקפא בשנת 2025 לפי צעדים שהממשלה מקדמת במקביל לחוק המוצע, דוגמת ראש מועצה דתית אשר חל עליו חוק גמלאות לראש רשות, לפי הוראת סעיף 14 לחוק שירותי הדת היהודיים, או ממונה בעל סמכות הכרעה שמונה לפי סעיף 6(ב2) לאותו חוק.

סעיף 5 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי על אף ההסדר לעניין הפחתה במשכורת, המוצע בסעיף 3 לחוק זה, לגבי עובד שמשכורתו, כולה או חלקה, נקבעת לפי משכורת של נושא משרה, כהגדרתו בהצעת חוק להקפאת שכר נושאי משרה בשנת 2025, לפי משכורת של נשיא המדינה או לפי משכורת של נגיד בנק ישראל, לא תופחת משכורתו לפי ההסדר המוצע באותו סעיף. זאת משום שכאמור, במקביל לחוק המוצע, הממשלה מקדמת צעדים לצורך הקפאת השכר של נושאי המשרה ברשויות השלטון בשנת 2025. לגבי עובדים שמשכורתם נקבעת לפי משכורת של נושאי משרה שמשכורתם תוקפא בשנת 2025, הרי הקפאת שכרם של נושאי המשרה כאמור, תביא גם להקפאת שכרם, ועל כן מוצע שלא תופחת משכורתם לפי סעיף 3 האמור.

סעיף 6 לחוק המוצע

לגבי עובדים שמשכורתם נקבעת לפי משכורת של בעל תפקיד, אשר משכורתם לא תוקפא בשנת 2025 לפי צעדים שמקדמת הממשלה, אלא תופחת בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק המוצע, וכן לגבי בעל תפקיד שמשכורתו, כולה או חלקה, נקבעת לפי משכורת של בעל תפקיד אחר, מוצע לקבוע, בסעיף 6 לחוק המוצע, כי ההפחתה שבוצעה למשכורת שמשכורתם נקבעת לפיה, תובא בחשבון לעניין ההפחתה הנדרשת לפי החוק המוצע, כך שלא תחול לגביהם הפחתה כפולה.

סעיף 7 לחוק המוצע

מוצע כי החוק יחול גם על חייל בשירות קבע בצבא ההגנה לישראל, אשר משכורתו משולמת מקופת המדינה, בדומה לעובדי המדינה, ויראו אותו לעניין החוק המוצע כעובד, אף על פי שאינו נחשב לעובד על פי כללי משפט

[78] ס"ח התש"ל, עמ' 65.

(ג) על אף האמור בסעיפים 2 ו־3, לעניין הפחתת משכורתו של עובד המדינה בשירותי הביטחון, כהגדרתם בסעיף 63א לחוק שירות המדינה (גמלאות) (בסעיף זה – עובד שירותי הביטחון), יחולו ההוראות שלהלן:

(1) בתקופה הקובעת הראשונה או בעדה, ובתקופה הקובעת השנייה או בעדה, תופחת משכורתו של עובד שירותי הביטחון בהתאם להוראות שהוסכם עליהן, בכתב, בין משרד האוצר למשרד ראש הממשלה, ואשר אושרו לעניין חוק זה בידי שר האוצר או בידי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן – הסכמה בין־משרדית מאושרת); בבחינת מתן אישור להסכמה כאמור, שנחתמה לפני יום תחילתו של חוק זה, ניתן להביא בחשבון גם הפחתת משכורת שנעשתה לפי הסכמה כאמור בתקופה המקדימה; אושרה הסכמה כאמור, יראו הפחתה כאמור כהפחתה שנעשתה בשל הוראות חוק זה;

(2) הוראות פסקאות (1) ו־(2) של סעיף 3 יחולו לעניין עובד שירותי הביטחון שלא חלה לגביו הסכמה בין־משרדית מאושרת.

דברי הסבר

העבודה. על פי המוצע, ההוראות בדבר הפחתת המשכורת יחולו גם לגבי חייל כאמור, ואולם זאת בהתאם להוראות שנקבעו בהחלטת הממשלה מס׳ 742 מיום כ׳ בתמוז התשפ״ג (7 ביולי 2023) (להלן – החלטה מס׳ 742).

יצוין כי בהחלטת הממשלה מס׳ 420 (ש/40) מיום י״ד בשבט התשל״ט (11 בפברואר 1979) (להלן – החלטה מס׳ ש/40), נקבע כי כל השינויים בשכר העובדים בדירוגים השונים בשירות המדינה יישומו בהתאם בשכר משרתי הקבע. בהחלטה מס׳ 742, אשר עדכנה את החלטה מס׳ ש/40, נקבע שבעקבות כל שינוי בשכר עובדי המדינה, שהיה מיושם בהתאם בשכר משרתי הקבע לפי הוראות החלטה מס׳ ש/40, יבוצעו שינויים בשכר משרתי הקבע כך שעלותם הכוללת של השינויים בשכר משרתי הקבע תהיה שווה לסך עלות השינויים שיהיו מבוצעים בשכר משרתי הקבע לפי החלטה מס׳ ש/40 טרם עדכונה (שכאמור קבעה שאותם שינויים שיושמו בשכר עובדי המדינה יישומו בשכר משרתי הקבע). על פי אותה החלטה, אופן ביצוע השינויים יסוכם בין משרד הביטחון וצבא הגנה לישראל (להלן – צה״ל) לבין הממונה על השכר, וזאת בתוך 30 ימים ממועד קביעת השינויים בשכר עובדי המדינה. עוד נקבע בהחלטה מס׳ 742, כי במקרים של הפחתת שכר, אם לא תושג הסכמה בין משרד הביטחון וצה״ל לבין הממונה על השכר, בתוך 30 ימים ממועד קביעת השינויים בשכר עובדי המדינה, יישום השינוי בשכר משרתי הקבע בהתאם להוראות החלטה מס׳ ש/40 טרם עדכונה, דהיינו תיושם בשכר משרתי הקבע הפחתת השכר שחלה בשכר עובדי המדינה, באותם מועדים ובאותם שיעורים.

לעניין שוטר או סוהר, כהגדרתם בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש״ל–1970, מכיוון שלא חלות עליהם הוראות הסכמים קיבוציים, מוצע כי על אף האמור בסעיפים 2 ו־3 לחוק המוצע, הפחתת משכורתם תבוצע בהתאם להוראות הקבועות בהחלטת הממשלה מס׳ 397 (ש/33) מיום ז׳ בשבט התשל״ט (4 בפברואר 1979)(להלן – החלטה מס׳ ש/33), והחלטת הממשלה מס׳ 743 מיום כ׳ בתמוז התשפ״ג (9 ביולי 2023) (להלן – החלטה 743), שעניינן קביעת שכרם של השוטרים והסוהרים בעקבות שינויים בשכר עובדי המדינה ובשכר משרתי הקבע. בהתאם להחלטות אלה, קיימת השוואה בין שכר שוטרים וסוהרים לבין שכר משרתי הקבע, ועלות השינויים בשכר השוטרים והסוהרים הנובעת משינוי בשכר עובדי המדינה ושינוי בשכר משרתי הקבע, לא תפחת מעלות השינויים בשכר השוטרים והסוהרים שהייתה נובעת מיישום החלטה מס׳ ש/33, שלפיה קיימת כאמור השוואה בין שכר שוטרים וסוהרים לבין השכר בצה״ל, וזאת בהתאם למצב המשפטי עובר לקבלת החלטה מס׳ 743. בהתאם לכך, אותה הפחתה שתבוצע במשכורת של משרתי הקבע בצה״ל, כמפורט לעיל, תבוצע גם במשכורתם של השוטרים והסוהרים.

לעניין עובדי שירותי הביטחון כהגדרתם המוצעת, מכיוון שלא חלות עליהם הוראות הסכמים קיבוציים (שכן חל בעניינם איסור התארגנות), מוצע כי הסדר ההפחתה המוצע בסעיפים 2 ו־3 לחוק המוצע יחול עליהם באופן שיאפשר לעובדים אלה חלופה מקבילה לחלופה הקיימת לעובדים שחל עליהם הסכם קיבוצי מאושר – הסכמה בכתב בין משרד האוצר לבין משרד ראש הממשלה, שהיא

סייג לעניין תשלומים שונים

8. לעניין חישוב של כל אחד מהמפורטים להלן לא תובא בחשבון הפחתת המשכורת של עובד או ההפחתה של התשלום המשולם לבעל תפקיד מקופת המעסיק, לפי סעיפים 2 עד 4, 6 ו־7, בתקופה הקובעת הראשונה או בעדה ובתקופה הקובעת השנייה או בעדה, ולעניין עובד שחל עליו הסכם קיבוצי מאושר – לא תובא בחשבון הפחתת משכורת כאמור גם בתקופה המקדימה, אם נקבעה כזו בהסכם הקיבוצי המאושר:

(1) הסכום המשולם לקופת גמל לקצבה, בעד העובד או בעל התפקיד;

(2) המשכורת הקובעת לחישוב תשלומי עובדים בפנסיה תקציבית לפי סעיף 89 לחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו־2004), התשס"ג–2003[79];

(3) ההכנסה לצורך חישוב תשלומים ששולמו לקופת גמל לקצבה, או החיוב במס או הפטור ממנו בשל תשלומים כאמור, לפי העניין, לפי הוראות סעיפים 3(ה3), 9(ז7א), 45א ו־47 לפקודת מס הכנסה, ואולם הוראות פסקה זו לא יחולו לעניין תשלומים ששולמו בשל שנת המס 2024;

(4) תשלומי פנסיה תקציבית;

דברי הסבר

הדרך המקובלת לקביעת שכרם של עובדי שירותי הביטחון. כך תיווצר חלופה דומה לחלופה הקיימת לעובדים שחל עליהם הסכם קיבוצי מאושר, ויהיה ניתן להגיע לגביהם להסדר הפחתה חלופי אשר יאושר על ידי שר האוצר.

סעיף 8 לחוק המוצע

לפי שמדובר בהוראת שעה, לפרק זמן מוגבל בלבד, ובמטרה לאזן בין צורכי המשק המחייבים לקצץ בהוצאות השכר בשירות הציבורי בטווח הקצר, לבין הרצון להתחשב בעובדים ובבעלי התפקיד ולצמצם את הפגיעה בהם בטווח הארוך, מוצע כי להפחתת המשכורת לא תהיה השפעה על התשלומים לקופת גמל לקצבה, אשר הסכומים המועברים אליה מיועדים לחיסכון הפנסיוני המשרת את העובד או בעל התפקיד בטווח הארוך יותר, ובמקרים רבים הם מיועדים גם לביטוח הפנסיוני לעניין נכות ושאירים (פסקה (1)).

בהתאם, מוצע לקבוע כי הפחתת המשכורת, שאינה מובאת בחשבון לעניין חישוב הסכום להפקדה בקופת גמל לקצבה, לא תובא בחשבון אף לעניין החבות במס או הפטור ממנו בשל הפקדות כאמור (פסקה (3)).

בהקשר זה יצוין כי הסייגים האמורים להפחתה בפסקאות השונות של סעיף 8, יחולו החל ממועד כניסתו של החוק המוצע לתוקף ומתן אישור להסכם על ידי שר האוצר בהתאם להוראות סעיף 3, גם באופן רטרואקטיבי לגבי הפחתת משכורת שנעשתה על פי הסכם מאושר בתקופה המקדימה. כך על פי המוצע, הסייגים להפחתה המנויים בסעיף 7 יחולו באופן רטרואקטיבי לגבי עובדים ששכרם הופחת בתקופה המקדימה וטרם כניסתו של החוק המוצע לתוקף. ואולם, הסייג בפסקה (3) לא יחול לגבי תשלומים ששולמו בשל שנת המס 2024, וזאת מכיוון שמס הכנסה מוטל על בסיס שנתי ובשל הקשיים המתעוררים בשינוי משטר המס החל בשנות מס קודמות באופן רטרואקטיבי.

אשר לגמלאי השירות הציבורי, שמנגנון עדכון קצבתם הוא לפי עליית שיעור מדד המחירים לצרכן, לא תשפיע הפחתת המשכורת על המשכורת הקובעת שלפיה מחושבת קצבתם הראשונה לאחר מועד פרישתם, והיא תחושב כפי שהייתה מחושבת אלמלא הוראות החוק (פסקה (4)). כהסדר משלים, מוצע לקבוע כי תשלומי עובדים בפנסיה תקציבית יחושבו כאילו לא חלו הוראות חוק זה (פסקה (2)).

נוסף על כך, אם להפחתת המשכורת עשויה להיות השפעה על חישוב תשלומים חד־פעמיים המשולמים עקב סיום עבודה או כהונה, מוצע לקבוע כי תשלומים אלה לא

[79] ס"ח התשס"ג, עמ' 386.

(5) תשלום חד־פעמי המשולם לעובד, לבעל התפקיד או לשאיריהם, לפי דין או הסכם, עקב סיום עבודה או תפקיד, לפי העניין;

(6) דמי ביטוח המשולמים לפי חוזה ביטוח נכות כאמור בפרק ג׳ לחוק חוזה הביטוח, התשמ״א–1981[80];

(7) לעניין עובד – תשלומי גישור, או סכום תוספת לקצבה הנרכש מקופת גמל לקצבה או ממבטח בעד העובד במימון מלא של המעסיק; לעניין זה, ״תשלומי גישור״ – תשלומים המשולמים מדי חודש, באופן רציף, לפי הסכם, מקופת המעסיק, מקופת גמל לקצבה או ממבטח, למי שפרש מעבודתו, בעד התקופה שממועד פרישתו מעבודה עד המועד שבו הוא זכאי לתשלומי קצבה מקופת גמל לקצבה;

(8) גמלה המשתלמת למבוטח או לתלוי בו, לפי סימנים ה׳ ו־ח׳ בפרק ה׳ לחוק הביטוח הלאומי.

אי־תשלום הסכום שהופחת

9. הסכום אשר לא שולם לעובד או לבעל תפקיד או בעדם, בשל הוראות חוק זה, לא ישולם להם אף לאחר תום התקופה שבה או בעדה הופחת.

חישוב סכום החיסכון

10. (א) מעסיק, למעט המדינה, תאגיד בריאות וקופת חולים, יחשב את סכום החיסכון באופן שיקבע שר האוצר בתקנות, ויודיע על הסכום לחשב הכללי במשרד האוצר (בחוק זה – החשב הכללי) במועד ובאופן שייקבע בתקנות כאמור.

דברי הסבר

ייפגעו כתוצאה מהפחתת המשכורת, ובכך לצמצם אף יותר את השפעתה של הפחתת השכר הזמנית. כך, למשל, בעניינו של עובד – מקום שבו חלק המשכורת שלא שולם היה מובא בחשבון בחישוב פיצויי פיטורים, אילו שולם, לא ישפיע אי־התשלום של אותו החלק במשכורת לעובד על סכום פיצויי הפיטורים שלו יהיה זכאי בקרות אירוע מזכה (פסקה (5)).

עוד מוצע לקבוע הוראה דומה לזו שבפסקה (1), לגבי דמי ביטוח המשולמים לפי חוזה ביטוח נכות כאמור בפרק ג׳ לחוק חוזה הביטוח, התשמ״א–1981 (פסקה (6)), וכן לעניין תשלומי גישור כהגדרתם המוצעת ורכישת זכויות לקצבה בקופת גמל לקצבה או אצל מבטח (פסקה (7)).

כמו כן, מוצע לקבוע כי הפחתת המשכורת כאמור, לא תובא בחשבון לעניין גמלה המשתלמת למבוטח או לתלוי בו, לפי סימנים ה׳ ו־ח׳ בפרק ה׳ לחוק הביטוח הלאומי, ובכלל זה לפי הוראה אחרת בחוק האמור המחילה את הוראות אותם סימנים (פסקה (8)).

סעיף 9 לחוק המוצע

ההוראות המוצעות בדבר הפחתת משכורת נועדו להביא לחיסכון של ממש בהוצאות השירות הציבורי ולא אך לדחיית מועדי תשלום שכר. קרי – אין בהפחתת התשלום בבחינת ״הלוואה״ שעל המעסיק להשיב לעובדיו או לבעלי התפקיד. כדי להבטיח כי מטרה זו לא תסוכל בעתיד, מוצע לקבוע כי הסכומים שנחסכו בשל הוראות החוק, לא יוחזרו לעובדים או לבעלי התפקיד לאחר תום התקופה הקובעת השנייה. עם זאת, יובהר כי לאחר תום תקופת הפחתת המשכורת או הפחתת התשלום לבעל תפקיד, ישולמו המשכורת השוטפת או התשלום לבעל תפקיד כפי שהיו אמורים להשתלם בלא הוראות החוק.

סעיף 10 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי המעסיק יחשב את סכום החיסכון באופן ובלוחות הזמנים שיקבע שר האוצר בתקנות, כשלב ראשון בתהליך העברת סכום החיסכון שיעוגן גם הוא בתקנות לפי סעיף 11 לחוק המוצע. עוד מוצע לקבוע כי אם המעסיק לא יחשב את סכום החיסכון כאמור, החשב הכללי או מי שהוא הסמיכו לכך יהיה רשאי לקבוע את סכום החיסכון, בהתאם לתקנות שיקבע שר האוצר לעניין זה, וזאת לצורך גביית סכום החיסכון אם המעסיק לא יעבירו לאוצר המדינה. על פי המוצע, יוכל החשב הכללי לקבוע את סכום החיסכון בדרך של אומדן.

[80] ס״ח התשמ״א, עמ׳ 94.

(ב) לא חישב מעסיק את סכום החיסכון בהתאם להוראות לפי סעיף קטן (א) או לא הודיע לחשב הכללי על הסכום כאמור באותו סעיף קטן, יקבע החשב הכללי או מי שהחשב הכללי הסמיכו לכך את סכום החיסכון, לרבות בדרך של אומדן; שר האוצר רשאי לקבוע תקנות לעניין חישוב סכום החיסכון לפי סעיף קטן זה.

העברת סכום החיסכון לאוצר המדינה

11. (א) מעסיק, למעט המדינה, תאגיד בריאות, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה, יעביר את סכום החיסכון לאוצר המדינה, בתוך 30 ימים מיום שהודיע לחשב הכללי על הסכום לפי סעיף 10(א) או בתוך 14 ימים מיום שהודיע החשב הכללי למעסיק על קביעתו לפי סעיף 10(ב); העברת סכום החיסכון לאוצר המדינה תיעשה בהתאם להוראות שיקבע שר האוצר.

(ב) מעסיק שהוא מוסד חינוך או רשות מקומית, שהממשלה משתתפת באופן ישיר במימון עלויות השכר של עובדי הוראה שלו, יופחת מסכום השתתפות המדינה בעלויות כאמור החלק מסכום החיסכון שהיה על המעסיק להעביר לפי הוראות סעיף קטן (א), בהתאם לשיעור ההשתתפות של המדינה בעלויות כאמור, וחובת ההעברה לפי אותו סעיף קטן תחול על החלק מסכום החיסכון שלא הופחת כאמור.

העברת מידע

12. (א) מעסיק, למעט המדינה, ימסור לחשב הכללי במשרד האוצר, לפי דרישתו, בדרך ובמועדים שהורה בדרישה, כל מידע הנדרש לשם ביצוע ההוראות לפי חוק זה, לרבות נתונים בדבר סכום החיסכון הצפוי לקופת המעסיק וסכום החיסכון שהועבר לאוצר המדינה בהתאם להוראות לפי סעיף 11.

דברי הסבר

סעיף 11 לחוק המוצע

כדי שסכום החיסכון יביא לייצוב המצב הפיסקלי במדינה, מוצע כי חלק מהמעסיקים יעבירו את סכום החיסכון לאוצר המדינה. לגבי החלק האחר, סכום החיסכון יושג בדרכים אחרות: לגבי המדינה, החיסכון יושג בעצם הפחתת המשכורת וההוצאה התקציבית על המשכורות המשולמות, וכך גם לגבי גופים שהמדינה מעבירה להם סכומים לצורך תשלום המשכורות או חלקן (כגון רשויות מקומיות ומוסדות חינוך לעניין עובדי החינוך שהמדינה משתתפת בשכרם).

לגבי תאגידי בריאות וקופות חולים, השתתפות המדינה בתקציב השכר מגולמת בחישוב התקציב המועבר אליהם, כך שהוא יופחת בעקבות הוראות החוק וההפחתה בשכר הנובעת מהן, ועל כן אינו מצריך העברה אקטיבית של כספים מידי תאגידי הבריאות וקופות החולים לאוצר המדינה.

כמו כן, לעניין מוסדות להשכלה גבוהה, התקציב שלהם אינו מגיע ישירות מהממשלה, אלא באמצעות הוועדה לתכנון ותקצוב (הוות"ת) במועצה להשכלה גבוהה. מוצע כי אף המוסדות להשכלה גבוהה לא יידרשו להעביר את סכום החיסכון ישירות לממשלה, אלא שהתקצוב שהממשלה נותנת לוות"ת יביא בחשבון את ההפחתה בשכר.

סעיפים 12 ו־20 לחוק המוצע

סעיף 12 לחוק המוצע מחייב מעסיק למסור לחשב הכללי, לפי דרישתו, מידע שיש בו צורך לשם מעקב אחר יישום ההוראות לפי החוק המוצע. זאת, כדי להשיג את מטרת החוק באופן מלא ויעיל. בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע כי לא יימסר מידע הכולל פרטים מזהים, ואם נכללו במידע המועבר כאמור פרטים שהם בגדר מידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות), יחולו הוראות סעיף 33(ד) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), שלפיו "לא יגלה אדם כל מידע שנמסר לפי סעיף זה ושהגיע אליו בתוקף תפקידו אלא לצורך ביצוע עבודתו ובקשר לחוק זה או על פי צו של בית משפט בקשר להליך משפטי".

מידע אישי מוגדר בחוק הגנת הפרטיות, כתיקונו בחוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 13), התשפ"ד–2024 (ס"ח התשפ"ד, עמ' 1430) (להלן – תיקון מס' 13), כנתון הנוגע לאדם מזוהה או אדם הניתן לזיהוי, קרי מי שניתן

(ב) מידע שנמסר לחשב הכללי במשרד האוצר לפי הוראות סעיף קטן (א), לגבי עובד, לא יכלול פרטים מזהים; נמסר מידע כאמור שהוא בגדר מידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, יחולו לגביו הוראות סעיף 33(ד) לחוק יסודות התקציב, בשינויים המחויבים.

החלת הוראות מחוק יסודות התקציב

13. (א) הוראות סעיפים 29א, 29ב, 33א(ב1) ו־(ד) עד (ו), 34(א)(1) ו־(ב), 35, 35א, 36, 37(ד) עד (ו) ו־39 לחוק יסודות התקציב, לעניין שינויים בשכר או מתן הטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה, לרבות הסמכויות הנתונות בהן, יחולו, בשינויים המחויבים, לגבי תשלום משכורת או לגבי תשלום אחר מקופת המעסיק שנעשה בידי מעסיק בניגוד להוראות לפי חוק זה.

(ב) הוראות סעיפים 33א(ב1) ו־(ד) עד (ו), 35, 35א, 36, 37(ד) עד (ו) ו־39 לחוק יסודות התקציב, לעניין שינויים בשכר או מתן הטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה, לרבות הסמכויות הנתונות בהן, יחולו, בשינויים המחויבים, לגבי אי־העברת סכום החיסכון לאוצר המדינה כאמור בסעיף 11.

(ג) אי־העברת מידע כאמור בסעיף 12, יראו אותה כאי־העברת מידע בהתאם לדרישה כאמור בסעיף 33א(ב1) לחוק יסודות התקציב, ויחולו לעניין זה הוראות הסעיפים המפורטים בסעיף קטן (ב), לרבות הסמכויות הנתונות בהן, בשינויים המחויבים.

(ד) לעניין הוראות סעיף 43א לחוק יסודות התקציב, יראו סכום שחושב לפי סעיף 10(ב) כחיוב כספי קצוב.

עדיפות

14. ההוראות לפי חוק זה יחולו על אף האמור בכל דין, הסכם או נוהג, לרבות חוק הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה שניתנו לפיו.

דברי הסבר

לזהותו במאמץ סביר, במישרין או בעקיפין. כך, גם מידע שלא כלולים בו פרטים מזהים עלול לאפשר זיהוי, למשל בדרך של הצלבת המידע עם מידע אחר. לכן מוצע שאם כחלק מהמידע שאינו כולל פרטים מזהים יועבר גם מידע שמאפשר זיהוי כאמור, אשר נחשב כאמור למידע אישי לפי חוק הגנת הפרטיות כתיקונו כאמור, הרי סעיף 33(ד) לחוק יסודות התקציב יחול לעניין אותו מידע.

כמו כן, מאחר שתיקון מס׳ 13 צפוי להיכנס לתוקף רק ביום כ׳ באב התשפ״ה (14 באוגוסט 2025), מוצע לקבוע, בסעיף 20 לחוק המוצע, הוראת שעה, שלפיה עד אותו מועד יקראו את סעיף 12(ב) לחוק המוצע באופן התואם את הדין לפני תיקון מס׳ 13, כך שהוראות סעיף 33(ד) לחוק יסודות התקציב יחולו אם המידע שנמסר לחשב הכללי כולל מידע וידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם כמשמעותם בחוק הגנת הפרטיות.

סעיף 13 לחוק המוצע

כדי שיהיה ניתן לאכוף את ביצוען של הוראות חוק זה בגופים הציבוריים השונים, ולחזק את ההרתעה מפני הפרת הוראותיו, מוצע כי הוראות חוק יסודות התקציב, בעניין מתן שכר ותנאי עבודה שלא כדין, המעניקות לשר האוצר סמכויות וכלי עזר לאכיפה, יחולו גם לגבי תשלום הנעשה בניגוד להוראות החוק המוצע, וגם לגבי אי־העברת סכום החיסכון לידי המדינה בהתאם לחובה המוצעת בסעיף 11 לחוק המוצע. כמו כן מוצע לקבוע שאי־מסירת מידע בהתאם לחובה המוצעת בסעיף 12 לחוק המוצע, יראו אותה כאי־העברת מידע בהתאם לדרישת הממונה על השכר כאמור בסעיף 33א(ב1) לחוק יסודות התקציב, כך שהסמכויות וכלי העזר המתוארים לעיל יהיו נתונים לשר האוצר גם לגביה.

כמו כן, מוצע להחיל את סעיף 43א לחוק יסודות התקציב, כך שהחשב הכללי במשרד האוצר או מי שהוא הסמיך לכך, יהיה רשאי להורות על קיזוז סכום החיסכון שהמעסיק חב מכל סכום שהמדינה חייבת בתשלומו למעסיק.

סעיפים 14 ו־15 לחוק המוצע

במטרה להבטיח את יישומו של חוק זה, מוצע לתת עדיפות להוראות החוק המוצע על פני הוראות כל דין או הסכם. כך, יגברו הוראות החוק והסכמים קיבוציים

שמירת דינים

15. אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מאלה:

(1) חוק שכר מינימום, ואולם לצורך הפחתת המשכורת לפי חוק זה, יובא בחשבון רכיב שכר כאמור בסעיף 3(ב)(1) עד (3) או (ד) לחוק שכר מינימום, שאינו בא בחשבון שכר המינימום מכוח הסכם;

(2) חוק יסודות התקציב, לעניין אישור שר האוצר בדבר שינויים בשכר או מתן הטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה מעבר למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה, או מהסמכויות הנתונות לשר האוצר לפי החוק האמור.

תקצוב הטבות לחיילי מילואים ולשיקום יישובי עוטף עזה והצפון בשנת 2025

16. בחוק התקציב לשנת הכספים 2025 ייקבע סכום העולה על סכום החיסכון המשוער של כלל הגופים המנויים בהגדרה "מעסיק", כחלק מהסכומים הנכללים בתקציב האמור לשם מתן הטבות לחיילי מילואים, ולשם שיקום יישובי עוטף עזה והצפון.

ביצוע

17. שר האוצר ממונה על ביצוע חוק זה.

דברי הסבר

שנחתמו ואושרו מכוח סעיף 2 לחוק המוצע, על הסכמים קיימים, אם יש כאלה, לרבות הסכמים קיבוציים אחרים. בכלל זה, מוצע להבהיר כי הוראות החוק או הוראות הסכם קיבוצי מאושר מכוחו, יגברו גם על הוראות חוק הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה שהוצאו מכוחו אם הם חלים לגבי המעסיק ועובדיו.

בצד זאת, מוצע לקבוע כי אין בהוראות החוק המוצע או בהוראות הסכם קיבוצי מאושר מכוחו כדי לפגוע בזכאות של עובד לשכר מינימום כפי שמתחייב מהוראות חוק שכר מינימום. למען הסר ספק מובהר כי בכלל זה הכוונה גם לשכר מינימום מותאם כמשמעותו בתקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב–2002 (להלן – שכר מינימום מותאם).

יוער בהקשר זה כי הבסיס הקובע שלפיו מחושבת ההפחתה כולל גם תשלומים המשולמים לעובד לכאורה כהשלמה לשכר מינימום לפי חוק שכר מינימום, אך מקורם למשל בהסכמים קיבוציים החלים בשירות הציבורי, אשר קבעו הסדר מיטיב לעומת הוראות חוק שכר מינימום, שלפיו תוספות שכר המשולמות לעובדים, אשר לפי סעיף 3 לחוק שכר מינימום היו צריכות לבוא בחשבון בחישוב שכר המינימום, לא יבואו בחשבון בחישוב שכר מינימום (להלן – תוספות מוחרגות). כך, למשל, בסעיף 8 להסכם הקיבוצי (מסגרת) מיום י' בניסן התשע"ו (18 באפריל 2016) נקבע כי "התוספות שעליהן יוסכם במסגרת עלות התוספות, לא תובאנה בחשבון לעניין חישוב השלמה לשכר מינימום, לפי חוק שכר מינימום".

על פי המוצע, חישוב ההפחתה לפי הוראות החוק המוצע ייעשה גם על חלק המשכורת הכולל את התוספות המוחרגות, שכן השלמת השכר עד לשכר מינימום כמשמעותו בחוק שכר מינימום היא חלק מ"הבסיס הקובע" שלפיו מחושבת ההפחתה. ואולם יודגש כי אין בחוק המוצע כדי להביא לפגיעה בזכאות של עובד לשכר מינימום כפי שמתחייב מהוראות חוק שכר מינימום עצמו (ובכלל זה משכר המינימום המותאם). ההפחתה מהמרכיבים המוחרגים לפי החוק המוצע אינה מהווה פגיעה בשכר המינימום שלו זכאי כל עובד לפי חוק שכר מינימום, אלא נעשית לגבי תוספות שכר שמקורן בהסכמים קיבוציים שקבעו הסדר המיטיב מעבר להוראות החוק האמור.

לבסוף, כדי לא להכשיר חריגות שכר, מוצע לקבוע כי אין באמור בחוק המוצע כדי לגרוע מהוראות חוק יסודות התקציב.

סעיף 16 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי בחוק התקציב לשנת 2025 ייקבע סכום העולה על גובה אומדן ההכנסות הצפויות לפי החוק המוצע, כחלק מהסכומים הנכללים בתקציב האמור לצורך מתן הטבות לחיילי מילואים ולצורך שיקום יישובי עוטף עזה והצפון.

סעיף 17 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי שר האוצר ממונה על ביצוע החוק המוצע. משום כך, הוא יהיה רשאי להתקין תקנות לביצועו.

תיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים

18. בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000[81], בתוספת הראשונה, בסופה יבוא:

"67. הפחתת שכר בשירות הציבורי – החלטה של רשות לפי סעיפים 10 עד 13 לחוק להשתתפותם של העובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2025 ו־2026 (הוראת שעה), התשפ"ה–2024 (בפרט זה – חוק להפחתת שכר בשירות הציבורי), ובכלל זה החלטה כאמור לפי סעיפים מחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985, כפי שהוחלו בסעיף 13 לחוק להפחתת שכר בשירות הציבורי, למעט סעיפים 29א ו־29ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985."

תחילה

19. (א) תחילתו של חוק זה ביום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025) (להלן – יום התחילה).

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), תחילתו של סעיף 12(ב) ביום תחילתו של חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 13), התשפ"ד–2024[82], כאמור בסעיף 74(א) לאותו חוק.

הוראת שעה

20. בתקופה שמיום התחילה עד המועד האמור בסעיף 19(ב), יקראו את סעיף 12 כך שבמקום סעיף קטן (ב) יקראו:

"(ב) מידע שנמסר לחשב הכללי במשרד האוצר לפי הוראות סעיף קטן (א), לגבי עובד, לא יכלול נתונים מזהים; נמסר מידע כאמור שהוא בגדר מידע וידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם כמשמעותם בחוק הגנת הפרטיות, יחולו לגביו הוראות סעיף 33(ד) לחוק יסודות התקציב, בשינויים המחויבים."

תיקון פקודת מס הכנסה – הוראת שעה

21. (א) בתקופה שמיום התחילה עד יום כ"א באדר א' התשפ"ז (28 בפברואר 2027), יקראו את פקודת מס הכנסה[83], כך שבסעיף 235 –

דברי הסבר

סעיף 18 לחוק המוצע

מוצע לתקן את התוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000, כך שעל החלטה של רשות כהגדרתה בחוק האמור, לפי הסמכויות הקבועות בסעיפים 10 עד 13 לחוק המוצע, ובכלל זה הסמכויות לפי ההוראות מחוק יסודות התקציב המוחלות בסעיף 13 לחוק המוצע, יהיה אפשר להגיש עתירה מינהלית לבית משפט לעניינים מינהליים.

סעיף 19 לחוק המוצע

מוצע לקבוע את יום תחילתו של החוק המוצע, בהתאם למועד התחילה של הצעת החוק, שהחוק המוצע נכלל בפרק ח' שלה, ליום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2024). עם זאת, בהמשך לאמור לעיל בדברי ההסבר לסעיפים 12 ו־20 לחוק המוצע, מוצע לקבוע את תחילתו של סעיף 12(ב) לחוק המוצע, שנזכר בו מידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות לאחר תיקונו בתיקון מס' 13, למועד כניסתו לתוקף של אותו תיקון. יחד עם זאת מובהר כאמור כי הוראות סעיף 8 לחוק המוצע יחולו גם לגבי התקופה המקדימה שנכללה בהסכם מאושר, וזאת באופן רטרואקטיבי.

סעיף 21 לחוק המוצע

מוצע לתקן בהוראת שעה את פקודת מס הכנסה, כך שיהיה ניתן, בתקופת הוראת השעה, להעביר מידע מרשות המסים לחשב הכללי או למי שהוא הסמיכו לכך לצורך ביצוע חישוב סכום החיסכון על בסיס אומדן. המידע הדרוש לצורך ביצוע האומדן יימסר כמידע אגרגטיבי על בסיס מידע שהתקבל בטופס 0126 שנמסר בידי מעסיק לרשות המסים לפי סעיף 166(ב) לפקודת מס הכנסה,

[81] ס"ח התש"ס, עמ' 190; התשפ"ה, עמ' 1491.

[82] ס"ח התשפ"ה, עמ' 1430.

[83] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120; ס"ח התשפ"ד, עמ' 1490.

(1) לפני סעיף קטן (ד) יבוא:

"(ג4) (1) על אף האמור בסעיף קטן (א), מותר להעביר לחשב הכללי במשרד האוצר או למי שהוא הסמיך לפי סעיף 10(ב) לחוק להשתתפותם של העובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2025 ו־2026 (הוראת שעה), התשפ"ה–2024, מידע שהתקבל או הופק מדוח של מעסיק שהוגש לפי סעיף 166(ב), אשר נדרש לצורך ביצוע אומדן כאמור בסעיף 10(ב) האמור, ובמידה שנדרש.

(2) בסעיף קטן זה, "מידע" – למעט מידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981.";

(2) בסעיף קטן (ד), אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) בביצוע חוק להשתתפותם של העובדים ובעלי תפקיד בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2025 ו־2026 (הוראת שעה), התשפ"ה–2024."

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), בתקופה שמיום התחילה עד המועד האמור בסעיף 19(ב), יקראו את סעיף 235(ג4) לפקודת מס הכנסה כך שבמקום פסקה (2) יבוא:

"(2) בסעיף קטן זה, "מידע" – למעט מידע וידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם כמשמעותם בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981.""

פרק ט': תחילה

תחילה

27. תחילתו של חוק זה ביום ג' בשבט התשפ"ה (1 בפברואר 2025), אלא אם כן נקבע בו אחרת.

דברי הסבר

הכולל מידע על מספר העובדים, והסכומים הכוללים של המשכורות ששולמו לעובדים בעד עבודתם.

עוד מוצע לקבוע כי המידע שיימסר לצורך ביצוע האומדן כאמור, לא יכלול מידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, כנוסחו לאחר כניסתו לתוקף של תיקון מס' 13. בדומה לסעיף 12 לחוק המוצע, גם בהקשר זה מוצעת הוראת שעה שתחול עד כניסתו לתוקף של התיקון האמור, וראו דברי ההסבר לסעיפים 12 ו־20 לחוק המוצע. בהתאם, לא יהיה ניתן להעביר, מכוח סעיף 235(ג4) לפקודת מס הכנסה כנוסחו המוצע, נתונים שניתן להסיק מהם, במישרין או בעקיפין, מידע על אדם מזוהה מסוים. ויובהר כי הגבלה זו תחול לעניין סעיף קטן (ג4) המוצע בלבד, שלשם הגשמת תכליתו לא נדרש מידע אישי כאמור, ולא תחול לעניין העברות מידע אחרות המוסדרות בפקודה.

הצעת חוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנת 2025) (תיקוני חקיקה), התשפ"ה–2024

תיקון חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית

1. בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב–1992[1] –

(1) בסעיף 5(20), במקום "1.75%" יבוא "4.3%";

(2) אחרי סעיף 21 יבוא:

"הוראת שעה לשנת 2025 – הגדלת סכום ההוצאה הממשלתית ושיעור הגירעון

22. (א) על אף הוראות סעיף 6א, בשנת התקציב 2025 רשאית הממשלה להגדיל את סכום ההוצאה הממשלתית בשיעור נוסף על השיעור האמור בסעיף 6א, כמפורט להלן:

(1) בשיעור נוסף שלא יעלה על 12.4% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2024 המחושב לפי סעיף 6א;

דברי הסבר

כללי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב–1992 (להלן – חוק המסגרות), חוקק בשנת 1992 כדי לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקלית, ולשם יצירת מסגרת פיסקלית יציבה ואמינה שתאפשר למשק להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים בטווח הבינוני והארוך. חוק המסגרות קובע תקרת גירעון כאחוז מהתוצר, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות. בתחילת שנות ה־2000 נוספה לתקרת הגירעון מגבלת ההוצאה – מגבלה נוספת המגדירה את שיעור הגידול המרבי המותר בתקציב המדינה, בניכוי החזר חובות (למעט החזר חובות לביטוח לאומי), משנת כספים מסוימת לשנת הכספים שאחריה (להלן – מגבלת ההוצאה).

מגבלת ההוצאה עברה כמה שינויים והתאמות מאז שנחקקה. על פי הנוסח האחרון, היקף הגידול השנתי הריאלי המרבי המותר בחוק נקבע על פי נוסחה המשקללת את ממוצע גידול האוכלוסייה בשלוש השנים הקודמות בתוספת היחס בין 50% (יעד יחס החוב תוצר הרצוי לטווח הארוך) ויחס החוב לתוצר השנתי העדכני.

יצוין כי קביעת מגבלות פיסקליות נהוגה ברוב המדינות המפותחות בעולם. לעמידה במגבלות אלה יש חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה, והן הוכיחו את עצמן בשנים שלאחר חקיקת מגבלת ההוצאה (עד שנת 2008, השנה שבה פרץ המשבר העולמי), שבהן התחזקה מאוד היציבות והאמינות הפיסקלית של ישראל, ובכך היא תמכה בצמיחה גבוהה ובשיפור עקבי בשוק העבודה.

כהשלמה לחקיקה זו, תוקן בשנת 2015 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), כדי להתגבר על כשל תכנוני שנבע מכך שבמהלך הכנת תקציב המדינה ואישורו לא הייתה התייחסות לצעדים הפיסקליים הדרושים להתכנסות למגבלת ההוצאה בשנים שלאחר שנת הכספים הקרובה, או לצורך להתכנס למגבלת הגירעון בשנים אלה. בתיקון האמור לחוק יסודות התקציב נוסף סעיף 40א לחוק יסודות התקציב. סעיף 40א קבע את חובת הממשלה להכין תוכנית תלת־שנתית על פי הצעת שר האוצר, אשר תונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי, בהתאם להוראות המפורטות בסעיף האמור. נוסף על כך קבע סעיף 40א הוראות שמגבילות את יכולתה של הממשלה לקבל החלטות חדשות הכרוכות בהוצאה תקציבית בלא שצוין מקור תקציבי לכך, אשר הביא לצמצום ההתחייבויות התקציביות שלקחה הממשלה על עצמה מעבר למסגרות התקציב, ובהתאם תרם ליכולת הממשלה לעמוד במגבלות לפי חוק המסגרות.

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), החלה מתקפת טרור רצחני שבעקבותיה החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני־ביטחוני) על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק־יסוד: הממשלה, והוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל". כמו כן, הוכרז על מצב מיוחד בעורף בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951, תחילה על ידי שר הביטחון – ביחס לחלק משטח המדינה, ובהמשך על ידי הממשלה – ביחס לשטחי מדינת ישראל כולה. נכון לעת הזו, ההכרזה בעניין מצב מיוחד מוארכת מזמן לזמן ביחס לשטח המדינה כולה או ביחס לחלק מהאזורים בה.

לנוכח הצרכים הרבים שעלו בעקבות המבצע הצבאי ומצב החירום, הן בהיבטי הלחימה והן בהיבטי סיוע ושיקום העורף, אשר חייבו הוצאות תקציביות ניכרות כבר

[1] ס"ח התשנ"ב, עמ' 45; התשפ"ד, עמ' 1514.

(2) בהתקיים התנאים המפורטים בסעיף 12ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[2], בשיעור נוסף על השיעור האמור בפסקה (1), שלא יעלה על 1.9% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2024 המחושב לפי סעיף 6א, לשם מימון הוצאות הדרושות לצרכים מיידיים הנובעים מהימשכות הפעולות הצבאיות המשמעותיות, כהגדרתן בסעיף 20(א), ולמטרה זו בלבד.

(ב) מתוך הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית האמור בסעיף קטן (א), יובא בחשבון גידול של 9.2% בלבד כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2025, לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לשנים הבאות.

דברי הסבר

בשלהי שנת 2023 וסכומים גדולים אף יותר בשנת 2024, ושלא נצפו בעת גיבוש ואישור חוקי התקציב לשנים 2023 ו־2024, בוצעו כמה תיקונים למסגרות הפיסקליות לצורך קביעת מגבלות מרחיבות יותר לאותן שנים בלבד.

בחודש נובמבר 2023 בוצע תיקון למסגרות הפיסקליות לשנת 2023, כך שתוואי הגירעון ומגבלות ההוצאה תוקנו ביחס למסגרות שנקבעו לשנה זו. בחודש ינואר 2024, על רקע הצורך במנגנון ההתכנסות לפי חוק־יסוד: משק המדינה (להלן – חוק היסוד), ולנוכח הצרכים שנוצרו לשנת 2024, הגישה הממשלה תוכנית מאזנת שכללה תיקון מגבלת הגירעון ומגבלת ההוצאה בחוק והגשת חוק תקציב נוסף לשנת התקציב 2024, בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק היסוד, אשר החליף את חוק התקציב לשנת התקציב 2024. עוד כללה התוכנית המאזנת החלטות ממשלה, הצעות לתיקוני חקיקה וחקיקת משנה שעניינן הפחתת הוצאות הממשלה מצד אחד, והגדלת הכנסותיה מצד שני, כדי להתכנס למסגרות המוצעות. מרבית תיקוני החקיקה שנכללו בתוכנית המאזנת, ובכלל זה חוק התקציב הנוסף לשנת הכספים 2024, אושרו בחודש מרץ 2024. בחודש ספטמבר 2024, בשל הימשכות המצב המיוחד בעורף ולנוכח הגידול בהוצאות האזרחיות הנובעות מהתארכות הלחימה, הוגדלה באופן חד־פעמי ההוצאה המותרת בשנת 2024, למימון צרכים שונים ובהם הארכת משך הפינוי, הרענון והסיוע לאוכלוסייה ביישובים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה, תשלום מענקי אבלוס עצמאי, מענקי סיוע לתושבים בלתי מועסקים מיישובים מפונים או מיישובים שתושביהם הוצאו להתרעננות במסגרת מלחמת "חרבות ברזל", הגדלת התקציב המיועד למעטפת הניתנת למשרתי המילואים במערך הלוחם ולבני משפחותיהם ועוד.

סעיף 1 על רקע האמור, לנוכח הימשכות הלחימה גם בעת הזו, עצימותה והשפעותיה על העורף, שנגזרותיה הן, בין השאר, היבטי לחימה שונים, התעצמות מערכת הביטחון, סיוע ושיקום העורף, גידול בתשלומים לנפגעי פעולות איבה ועלייה בתשלומי הריבית הנובעים מהגדלת הגירעון התקציבי לשם מימון ההוצאות האמורות, הביאו לשינוי קבוע במבנה ההוצאות של הממשלה. כפועל יוצא, גדלה באופן ניכר ההוצאה התקציבית שתידרש גם בשנת 2025. בהתאם לכך מוצע לתקן את חוק המסגרות ולקבוע כי בשנת 2025 תעלה תקרת הגירעון ל־4.3% ותגדל ההוצאה הממשלתית המותרת בסך נוסף של 64 מיליארד שקלים, המהווים גידול נוסף של 12.4% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת 2024, בלי להביא בחשבון את הגידול בהוצאה הממשלתית בשנת 2024 שהותר לפי סעיף 21 לחוק המסגרות. סכום נוסף זה של ההוצאה הממשלתית המותרת לא ישמש לצרכים מוגדרים אלא לכלל ההוצאות שלהן תידרש הממשלה.

עוד מוצע לקבוע כי לשם מימון הוצאות הדרושות לצרכים מיידיים הנובעים מהימשכות מלחמת "חרבות ברזל", ולמטרה זו בלבד, רשאית הממשלה, בכפוף להתקיימות התנאים שנקבעו לעניין זה בחוק יסודות התקציב, להגדיל את ההוצאה הממשלתית המותרת בסכום נוסף של עד 10 מיליארד שקלים חדשים, המהווה גידול נוסף של עד 1.9%, ובהתאמה לקבוע העלאה מותנית של תקרת הגירעון, כך שתעמוד על 4.8% לכל היותר, וזאת באופן שישקף את הסכום הנוסף שיוקצה בפועל, לפי הוראות סעיף 2 המוצע. יצוין כי בסעיף 19(ג) לחוק המסגרות, נקבעה הוראת שעה שלפיה על אף הוראות סעיף 5(29), לשם התמודדות עם משבר הקורונה ולמטרה זו בלבד, בשנת 2025 תיתכן העלאה של תקרת הגירעון בשיעור נוסף שלא יעלה על 0.05% מהאמור שם. העלאה אפשרית זו, חלה במקביל להעלאת הגירעון המוצעת כעת, אשר תשקף את הגדלת ההוצאה הממשלתית בשנת 2025, ככל שתגדל, בהתאם להוראות סעיף 2 המוצע, ולכן ייתכן מצב שבו תעלה תקרת הגירעון הן בשיעור של 0.5% והן בשיעור של 0.05%.

עוד מוצע כי 3.2% מתוך סכום הגדלת ההוצאה הממשלתית האמור, כמו ההגדלה בסכום הנוסף של 1.9%, לא יובאו בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית

[2] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

(ג) על אף הוראות סעיף 5(20), בשנת 2025 רשאית הממשלה להגדיל את שיעור הגירעון הכולל מן התמ"ג בשיעור נוסף על השיעור הקבוע בסעיף 5(20), שלא יעלה על הסכום שהוקצה לפי הוראות סעיף 12ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985, מתוך הסכום הנוסף כמשמעותו בסעיף האמור, חלקי הסכום הנוסף כאמור, כפול 0.5%."

תיקון חוק יסודות התקציב

2. בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[3], אחרי סעיף 12א יבוא:

"הוראת שעה לשנת 2025 – חרבות ברזל

12ב. השיעור האמור בסעיף 22(א)(2) לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב–1992 (בסעיף זה – הסכום הנוסף), ייקבע כסכום בתוכנית נפרדת בסעיף תקציב "רזרבה כללית" ויוקצה, כולו או חלקו, לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים מיידיים הנובעים מהימשכות הפעולות הצבאיות המשמעותיות, כמשמעותן שם, ולמטרה זו בלבד, לאחר שהתקיימו כל אלה:

(1) מצאו ראש הממשלה ושר האוצר, לאחר היוועצות עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, כי בשל התקיימות אחד מהתנאים המפורטים להלן, נדרש בשנת 2025 שימוש בסכום הנוסף, כולו או חלקו:

דברי הסבר

בשנת 2025 לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לחוק לשנים הבאות.

סעיף 2 בהתאמה לתיקון המוצע לחוק המסגרות, מוצע לקבוע בחוק יסודות התקציב כי הסכום הנוסף של 10 מיליארד שקלים חדשים (להלן – הסכום הנוסף), אשר נועד למימון הוצאות הדרושות לצרכים מיידיים הנובעים מהימשכות מלחמת "חרבות ברזל", ולמטרה זו בלבד, ייקבע בתוכנית נפרדת בסעיף תקציב "רזרבה כללית" ויוקצה, כולו או חלקו, בהתקיים התנאים המפורטים להלן:

ראשית, נדרש כי ראש הממשלה ושר האוצר מצאו, לאחר שקיימו לעניין זה התייעצות עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, כי לנוכח היקף היישובים המפונים או הימשכות הלחימה העצימה, יש צורך בשימוש בסכום הנוסף, כולו או חלקו. כך, ככל שהיקף היישובים שיש החלטת ממשלה תקפה בדבר הפינוי או הריענון שלהם עלה באופן ניכר על ההנחות שלפיהן גורמי המקצוע גיבשו את חוק התקציב לשנת הכספים 2025, בדגש על הכספים שהוקצו למענה לתושבים ביישובים כאמור, למספר היישובים או למשך זמן פינוים או ריענונם תיתכן השפעה על הצורך בהגדלת ההוצאה הממשלתית המותרת. כך הדבר גם לגבי פעילות צבאית ממושכת, אשר עצימותה דומה או עולה על עצימות הפעילות הצבאית בגבול הצפון בחודשים אוקטובר ונובמבר 2024, במבצע "חיצי הצפון", אשר ככל שתהיה כזו, הרי שהיא עשויה להשפיע גם כן על הצורך בהגדלת ההוצאה הממשלתית המותרת להתמודדות עם היבטי הלחימה השונים;

שנית, נדרש להקצאת הסכום הנוסף גם אישור של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל הוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון של הכנסת. לוועדות כאמור נתון שיקול דעת רחב לבחון הן את התקיימות התנאים האמורים לעיל לגבי היקף הפינויים והימשכות ועצימות המלחמה, ובהתאמה, את הצורך בשימוש בסכום הנוסף, כולו או חלקו. כמו כן הם יכולים לשקול שיקולים אחרים רחבים יותר, כגון לעניין המשמעויות וההשלכות של הגדלת ההוצאה הממשלתית המותרת והעלאת תקרת הגירעון.

[3] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60; התשפ"ד, עמ' 1491.

(א) היקף היישובים שיש החלטת ממשלה בתוקף בדבר פינוי או רענון שלהם, עולה באופן ניכר על ההנחות לעניין זה, כפי שבאו לידי ביטוי בחוק התקציב לשנת הכספים 2025;

(ב) מתקיימת פעילות צבאית ממושכת, שעצימותה דומה לעצימות הפעילות הצבאית בגבול הצפון בתקופה שבין חודש אוקטובר לחודש נובמבר 2024 או עולה עליה;

(2) ניתן להקצאת הסכום הנוסף אישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ואישור הוועדה המשותפת כמשמעותה בסעיף 18(א)."

תחילה

3. תחילתו של חוק זה ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025).

המחיר 81.00 שקלים חדשים ISSN 0334-3030 סודר במח' רשומות, משרד המשפטים, והודפס במדפיס הממשלתי