



משרד האוצר

# התכנית הכלכלית לשנת 2025

שינויים מבניים

אוקטובר 2024

תשרי התשפ"ה



## תוכן עניינים

6		ייעול כוח האדם הרפואי במערכת הבריאות והתמודדות עם המחסור הצפוי
12		בריאות הנפש: שיפור האיכות באשפוז הפסיכיאטרי וחיזוק הרצף הטיפולי
15		מניעת עישון וקידום אורח חיים בריא – ביטול הפטור ממס על מוצרי עישון בכניסה לישראל
17		הקפאת השכר הממוצע, המדד, שכר המינימום, שכר נושאי המשרה ועדכון גמלאות ותשלומים
26		תיקונים במנגנון גביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות
29		הקמת צוות מקצועי בנושא איחוד מערכות גבייה
30		פרוגרסיביות בקליטת עליה
32		מינוי חשב צה"ל והקמת חשבות לביצוע ובקרה של תשלומי השכר והגמלאות בצה"ל
34		הקמת מערך אחוד לניהול וטיפול בגמלאי המדינה בפנסיות גישור ותקציבית
36		ייעול וקיצור הליכי הניהול של נכסים עזובים והעברתם לקניין המדינה
39		גיוון שיטות העסקה במשטרה
42		ביטול של איחוד עוסקים לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975
44		צמצום ההון השחור
51		ייעול המגזר הציבורי: האצת השירות הדיגיטל לאזרח ויצירת תשתיות דיגיטליות וכלי מדיניות תומכים
75		ייעול ההוצאה עבור מיזמים ביטחוניים של ארגוני הביטחון
79		דיגיטציה של חשבונות ודיווחים למערכת המס
82		מיקוד הפעילות הממשלתית בחו"ל
84		שינוי הדיווח של הכנסת עבודה לטובת שיפור השירות לאזרח והקלת הברוקרטיה ומעבר לתשלום רבעוני של מענקי העבודה
86		הסרת חסמים לפיתוח כלכלי ומינוף תקציבי בשלטון המקומי
97		מיקוד מאמץ בשוק הנדל"ן
109		הוספת עשרות אלפי יחידות דיור בלב אזורי הביקוש באמצעות ייעול השימוש בקרקע
113		ייעול ניהול נכסי המדינה
116		ייעול השימוש במנגנוני סיוע להליכי התחדשות עירונית, חיזוק ומיגון מבנים
119		צמצום הפחתת המס במסגרת תכנית "ציון ירוק"
122		הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות
139		הפרטת חברת נמל אשדוד בע"מ

141		קידום הביטחון האנרגטי של משק החשמל הישראלי
155		הקמת תשתיות ביוב וקולחים לצורך הגדלת היצע הדיוור, שיפור איכות המים בנחלים והגדלת היצע המים לחקלאות
158		אסדרת משק הפסולת כמשק מתקדם ומיגור הפשיעה וההון השחור בתחום
167		ביסוס תהליך חלוקת דיבידנדים בחברות ממשלתיות
168		הגברת היעילות המשקית בענף התיירות
170		הסדרת חבות המיסוי עבור עובדים זרים המועסקים בישראל
173		ייעול עבודת הממשלה בתחום התעסוקה ושיפור השירות למחפשי עבודה ומעסיקים
182		מיסוי רווחים לא מחולקים
186		שינוי מודל הפעלת יחידת שה"מ
187		שיפור העברת הידע ממוסדות המחקר לתעשייה
189		הגדלת היתרון התחרותי של ישראל בהשקעות, צמיחת חברות והתרחבות חברות בינלאומיות בענף ההייטק, על ידי מתן ודאות והסרת חסמים במיסוי
197		הגברת השוויון בתנאי ההעסקה בין מבוטחי הפנסיה התקציבית למבוטחי הפנסיה הצוברת
199		ייעול הגבייה הממשלתית
201		הקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתי
203		מיקוד מבנה הממשלה
205		תמיכת המגזר הציבורי בהתמודדות הממשלה עם השלכות המשבר הכלכלי הנובע מ-"מלחמת חרבות ברזל"
208		צמצום עיוותי מס באפיקי חיסכון לטווח בינוני
210		ייעול המיסוי הפנסיוני בהפקדה
213		עצירת הגידול בהטבת המס במשיכת קצבה פנסיונית בשנת 2025
215		בחינת אמצעים להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי בישראל
218		הקפאת מדד הגמלאות לשנת 2025
221		רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים וטיוב מאגר נתוני אשראי
227		בחינת השפעת היקף ואופן ניהול נכסי הציבור בידי הגופים המוסדיים על המשק הישראלי
230		השוואת שיטת ההצמדה של המשכורת הקובעת של נושאי משרה ברשויות מקומיות וברשויות השלטון
233		מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנת 2026
235		קידום הנגשת נתונים פיננסיים לצורך מחקר וסטטיסטיקה רשמית תומכי מדיניות
237		הוראת שעה לעניין הקפאת תיאום סכומים בחקיקה המס ובחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה)

240		מס נוסף על הכנסות הוניות והכנסה ממקרקעין
243		השלמת תהליכי חקיקה לצעדים מהתוכניות הכלכליות לשנים 2023 ו-2024 שטרם הושלמה חקיקתם

## ייעול כוח האדם הרפואי במערכת הבריאות והתמודדות עם המחסור הצפוי

### מחליטים

על מנת לחזק את מערכת הבריאות הציבורית בישראל ולהתמודד עם המחסור בכוח אדם רפואי בטווח הקצר, הבינוני והארוך בדגש על חיזוק הפריפריה והמקצועות שבמחסור –

#### הגדלת מספר המטפלים במקצועות הרפואה עד שנת 2030

1. לקבוע יעד לאומי של כניסת 1,700 רופאים חדשים למערכת הבריאות הציבורית עד שנת 2036, ושל 300 עמיתי רופא חדשים למערכת הבריאות הציבורית עד שנת 2034.
2. על מנת לממש יעד זה, בכפוף לאישור מל"ג-ות"ת, לרשום כי יוספו:
  - א. 600 מכסות נוספות לסטודנטים לרפואה בפקולטות השונות בארץ עד לשנת 2030, כך שמספר לומדי הרפואה בישראל יגיע ל-1,700 מתחילים בשנה.
  - ב. 300 מכסות לסטודנטים ללימוד תכנית "עמית רופא" בארץ עד לשנת 2030, כפי שמוגדר בפרק ז'1 לחוק הסדרת העיסוק במקצועות הבריאות, התשס"ח-2008.
3. על מנת לאפשר את הגדלת מספר לומדי הרפואה כאמור בסעיף 1 להחלטה זו, לאמץ את המלצות דו"ח הוועדה לטיפול במצוקת כוח האדם הרפואי במערכת הבריאות בראשות פרופ' רוני גמזו (להלן - ועדת גמזו), לעניין המלצותיו בקביעת מנגנוני התחשבנות בין הפקולטות לרפואה לבין בתי החולים הציבוריים הכלליים, בקביעת סף המינימום למספר שבועות בכל מחלקה, וכן אופן חלוקת השדות הקליניים כמשאב לאומי בין הפקולטות השונות.
4. לרשום את הודעת יו"ר הות"ת ויו"ר המל"ג כי אימוץ המלצות דו"ח ועדת גמזו יובאו להחלטה בות"ת ובמל"ג בנושאים שתחת סמכויותיהן.
5. בהתאם למסקנות דו"ח ועדת גמזו, ולאחר שהתבצעה התייעצות עם הצוות הלאומי לניהול שדות קליניים, ובכפוף לאישור מל"ג-ות"ת, לקבוע את יעדי מספר הסטודנטים לרפואה בישראל בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים באופן הבא:

מכסות שנפתחו בשנת 2023 (תשפ"ד)	2024 (תשפ"ה)	2025 (תשפ"ו)	2026 (תשפ"ז)	2027 (תשפ"ח)	
375	408	465	531	593	אזור תל אביב, מרכז ואריאל
216	232	249	267	282	אזור ירושלים
196	223	248	275	299	אזור באר שבע
189	193	219	248	276	אזור חיפה
187	202	218	236	250	אזור צפון
1,139	1,258	1,399	1,557	1,700	סה"כ ארצי

6. בהמשך למסקנות ועדת ההסדרים הכספיים בין האוניברסיטאות לבין בתי חולים בישראל (גלזר-ישראלי, 2012) ומסקנות ועדת גמזו, להטיל על מנכ"ל משרד הבריאות, לפרסם חוזר לבתי החולים הציבוריים, עד ליום 1 בינואר 2025, שאוסר לתת על הסכמים הכוללים סעיף בלעדיות עם פקולטות לרפואה או לחדש הסכמים כאמור. החוזר יכלול מחויבות של בית החולים ללמד בנפח של 36 שבועות קליניים בשנה במחלקות הליכה באמצעות פקולטות ישראליות. כן יובהר בחוזר זה כי אם פקולטה אינה ממצה את מלוא הקצאת השדות הקליניים של בית החולים, יחתום בית החולים הסכמים עם פקולטות אחרות שיהיו מעוניינות בכך, על מנת לעמוד ביעד ההכשרה. חוזר זה יכלול גם את הסדרת ההתחשבות שתקבע על פי סעיף 3 בהתייעצות עם הות"ת.

7. להנחות את שר הבריאות לתקן את תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973 כך שרופא שאושרה לו מומחיות זהה במדינות שיוגדרו בתקנות יהיה זכאי לקבלת תואר מומחה ללא תהליך ההכרה הפרטני כפי שנעשה היום.

### התמחויות בקהילה

8. לאמץ את המלצות דו"ח הוועדה להרחבת ההתמחויות בקהילה, בראשות ד"ר אורלי ווינשטיין, ד"ר דניאל לנסברגר ופרופ' חנוך קשתן (להלן – ועדת ויינשטיין).

9. להטיל על שר הבריאות לתקן את תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973, עד יום 1 בינואר 2025 כך שיכללו את העקרונות הבאים:

א. יתוקן פרק ג' לתקנות כך שייקבע סבב חובה בקופות החולים עבור מתמחים באחד מהתחומים פסיכיאטריה, נשים, ילדים, גריאטריה ואורתופדיה שיארך לא פחות משישה חודשים החל מהשנה השלישית להתמחות כחלק מתקופת ההתמחות הקיימת היום.

ב. יתוקן פרק ד' לתקנות באופן הבא:

1) הכרה במרפאה או מחוז של קופת חולים כמוסד להתמחות תיעשה באישור מנכ"ל משרד הבריאות או מי מטעמו במקום ה"ועדה להכרה עליונה" כהגדרתה בתקנות.

2) עוד יקבע כי תקום ועדת ערעורים בראשות מנכ"ל משרד הבריאות או מי מטעמו אליה יוכלו לערער כלל המוסדות שהגישו בקשה לאישור ולא קיבלו אישור מהמועצה המדעית בתוך לפחות 60 יום. ועדת הערעורים תוכל לשקול מחדש את ההכרה במרפאה לאור התנאים שהוגדרו בתקנות, ולהפוך את ההחלטה המקורית במקרה שהתנאים בתקנות התקיימו.

ג. יתוקן פרק ב' לתקנות כך שמתמחה שמבקש לפתוח פנקס התמחות במוסד שהינו מרפאה או מחוז של קופת חולים שהוכר כאמור בסעיף קטן (ב), יוכל לעשות זאת גם באישור מנכ"ל משרד הבריאות או מי מטעמו.

### תכנון התמחויות

10. להטיל על שר הבריאות להקים מועצה לאומית לתכנון התמחויות, אשר תלווה ותייעץ במימוש פרק זה, שחבריה יורכבו מנציגי משרד הבריאות, אגף התקציבים במשרד האוצר, אגף השכר במשרד האוצר, המועצה המדעית, בתי החולים הציבוריים וקופות החולים.

11. עד ליום 1 במרץ 2025 המועצה הלאומית לתכנון התמחויות כמתואר בסעיף 1 תפרסם את היעדים הלאומיים למספר מומחים בכל התמחות.

12. משרד הבריאות יגבש מנגנון שקוף להתאמה בין הביקוש למקומות התמחות לבין היצע מקומות התמחות:

א. עד יום 1 בינואר 2026 משרד הבריאות יקים ממשק מקוון אשר ישקף את כל תקני ההתמחות הפנויים, וכן גם את מספר המועמדים המתחרים על כל מקום התמחות שנפתח בכל אחד ממוסדות ההתמחות בשנה שעברה. עד למועד הקמת הממשק המקוון, מנכ"ל משרד הבריאות יפרסם נוהל

- שבמסגרתו בתי החולים הציבוריים וקופות החולים יחויבו לדווח למשרד הבריאות את כל המידע הדרוש לצורך הקמת הממשק המקוון האמור, טרם פתיחת תהליך המיון לתקן ההתמחות.
- ב. על בסיס הנתונים שייאספו לפי סעיף קטן (א), בכל שנה החל משנת 2026 משרד הבריאות יפרסם דו"ח ייעודי שיישקף את מצב הקליטה בפועל של כל אחד מתחומי ההתמחות בכל אחד מבתי החולים, אל מול היעדים שהוגדרו ופורסמו כאמור בסעיף 10, וכן את כל תקני ההתמחות הפנויים ואת מספר המועמדים המתחרים על כל מקום התמחות שנפתח בכל אחד ממסדות ההתמחות בכל שנה.
- ג. לתקן את תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973, כך שהחל מיום 1 בינואר 2026 כל הצעות המשרה להתמחות ינוהלו במערכת אחת על בסיס העדפות המתמחה ובית החולים בכללים ומנגנון שייקבעו בתקנות.
13. משרד הבריאות יגבש מנגנון לניהול ותימרוץ מקומות התמחות לפי תחום על בסיס היעדים שייקבעו כמתואר בסעיף 8 עד 10:
- א. בכל 5 שנים משרד הבריאות יפרסם "תכנית מתמחים רב שנתית" (להלן – תכנית המתמחים) שתכלול את יעדי קליטת המתמחים בחלוקה לתחומים בכל בית חולים ציבורי וקופת חולים.
- ב. להטיל על שר האוצר, בהסכמת שר הבריאות, לתקן את פרק ב' בתקנות התחשבות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים) (תשלום חודשי קבוע לבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ב-2022 (להלן – תקנות ההתחשבות), כך ש:
- (1) אחוז שייקבע מתוך סכום התשלום השנתי הכולל שמועבר לבתי החולים הציבוריים הכלליים מהמדינה יחושב על בסיס החלק היחסי בעמידה של בית החולים בתוכנית המתמחים בכל שנה כפי שפורסמה על ידי משרד הבריאות.
- (2) סכום התקצוב הנוסף בעד תוכניות לאומיות ומודלי תמרוץ שקבוע בתקנות ההתחשבות יופחת ב-50% ככל שבית חולים קלט מתמחים שלא על פי תוכנית המתמחים בשיעור שעולה על 5% מסך המתמחים שהוקצו לו במסגרת סך תכנית המתמחים.

#### ייעול ההכשרה

14. להטיל על שר הבריאות:
- א. לתקן את תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973 כך שמועמדים מצטיינים לרישיון רפואה לא יידרשו לתקופת סטאז'. הסטנדרטים למועמדים מצטיינים לרישיון רפואה יוגדרו על ידי מנכ"ל משרד הבריאות על בסיס מצוינות קלינית ולפי אמות מידה שייקבעו ויעוגנו בתקנות;
- ב. להפחית את המימון הממשלתי שכיום מוקצה לסבסוד סטאז' ב-50 מיליוני ש"ח בשנת 2025, ב-60 מיליוני ש"ח נוספים בשנת 2026, וב-80 מיליוני ש"ח נוספים בשנת 2027. סך הכל להפחית 190 מיליוני ש"ח החל משנת 2027 והלאה;
- ג. לתקן את תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973, כך שחובת תקופת מדעי היסוד תבוטל;
- ד. לתקן את תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), התשל"ג-1973, כך שיפתח מסלול התמחות של רופאים חוקרים, וכן לרשום את הודעת המועצה המדעית לבנות סילבוס למסלול זה.

#### 15. לעניין החלטה זו -

- א. "בית חולים ציבורי כללי" – כל אחד מאלה:



- 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).
- ב. "קופת חולים" – כהגדרתה בסעיף 2 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994;
- ג. "המועצה המדעית" – המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית;
- ד. "מחלקות ליבה" – מחלקות פנימית, ילדים, נשים, כירורגיה ופסיכיאטריה;
- ה. "שדות קליניים" – סבבי הלימוד הקליניים המועברים כחלק משנים ד'-ו' במהלך לימודי הרפואה;
- ו. "הוראה קלינית" – לימוד שדות קליניים בבתי החולים;
- ז. "סינוף" – הסדרים בין אוניברסיטאות לבתי חולים להכשרת סטודנטים לרפואה על ידי בתי החולים.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

כח אדם רפואי הוא המשאב המרכזי של מערכת הבריאות, ובתוך כך הרופאות והרופאים, המובילים את הצוותים הרפואיים והטיפול הרפואי. כפי שיתואר בהרחבה בהמשך, קיים חשש ממחסור ברופאים ברמה הלאומית בעתיד הקרוב וכבר היום קיים מחסור ברופאים במקצועות מסוימים ובאזורים מסוימים בישראל. כיום, מספר הרופאים בישראל נמוך מעט מן הממוצע בקרב מדינות ה-OECD, ועומד על כ-3.1 רופאים לאלף נפש, לעומת ממוצע של 3.4 ב-OECD. בעבר, ישראל התאפיינה במספר רופאים גבוה מהממוצע ב-OECD, בין היתר בזכות רופאים שעלו ארצה בגל העלייה מברית המועצות לשעבר. בעולם, מספר הרופאים לאלף נפש בעולם נמצא בעלייה בעקבות ההתקדמות הטכנולוגית והזדקנות האוכלוסייה, המובילים לביקוש גדול יותר לרופאים, ולרופאים בעלי התמחויות ממוקדות בפרט. מנגד, בישראל ישנו חשש למחסור ברופאים בטווח הארוך, מאחר והגיל הממוצע של רופאים בישראל הוא מהגבוהים בעולם, ובשנים הקרובות צפויה פרישה משמעותית של מאות רופאים עולי ברית המועצות המתקרבים לגיל הפנסיה.

בשנת 2020 משרד הבריאות החל לעסוק באופן אינטנסיבי בתכנון כח אדם, ובפרט בתחום הרפואה. בשיתוף עם המל"ג הוקמו שתי ועדות שנתנו את המלצותיהן בנושא: ועדת המכון הלאומי לחקר שירותי בריאות ומשרד הבריאות בראשות פרופ' רוני גמזו וועדת המל"ג בראשות פרופ' יונתן הלוי ופרופ' רפי ביאר. שתיהן פרסמו את המלצותיהן בתחילת 2022. ועדת גמזו המליצה להגדיל את מספר מקבלי רישיונות הרפואה בישראל ל-2,000, ומהם 1,200 בוגרי לימודים בארץ, עד שנת 2025. תוך שימת דגש מיוחד על הגדלת מספר הרופאים בפריפריה. כדי להשיג יעד זה הוועדה פירטה מגוון המלצות, כאשר העיקריות בהן הן: הגדלת השדות הקליניים בבתי חולים והגדלת גודל הקבוצה; קיצור תקופת הסטאז'; הרחבת השדות הקליניים בקהילה; התוויית מודל תמרוץ לבתי חולים; ביטול תכניות הלימוד של סטודנטים זרים; רישום סטודנטים הלומדים בחו"ל ושמירה על קשר עימם; סבסוד תכניות לימודים בחו"ל באמצעות מודל הלוואות ושידרוג החינוך הרפואי בבתי חולים בישראל.

ועדת ביאר-הלוי, בדומה לוועדת גמזו, המליצה להגדיל את מספר הסטודנטים הלומדים בישראל ל-1,200 סטודנטים בשנה באופן הדרגתי, ולהרחיב את הלימודים הקליניים בקהילה. בנוסף, הוועדה המליצה לקצר את משך לימודי הרפואה ולעדכן את שיטת הלימודים הקליניים כך שיכללו התנסות מעשית אישית. יישום מסקנות הוועדות החל עוד בשנת 2021 ופורסם במסמך ייעודי על ידי מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי במשרד הבריאות. במסגרת יישום המסקנות הוגדלו מספר הסטודנטים לרפואה ל-1,100 סטודנטים עד שנת הלימודים

תשפ"ד (שהחלה באוקטובר 2023), בנוסף בשנת 2022 בוטלו תכניות הלימודים הזרות, בהסכם שיפוי עם המל"ג, צעד שצפוי להגדיל את מספר הסטודנטים ב-130 סטודנטים נוספים, החל תהליך אינטגרציה של הקמת תשתית הכשרה בקהילה; נעשתה הסדרה ראשונית של השדות הקליניים הניתנים לסטודנטים בחו"ל; נבנה תמרוץ ראשוני לבתי חולים להגדלת שדות קליניים; הוקם גוף דאטה ואנליזה לתמיכה בקבלת החלטות ותכנון אקטיבי; תכנית העולים שנועדה לשלש את מספר הרופאים שעולים לארץ מידי שנה נמצאת בהקמה; הוקמו שתי תכניות ייחודיות להגדלת מספר הרופאים וחיוזוק הרפואה בפריפריה: תכנית אילנות ותכנית כוכבי רפואה.

במקביל לפעילות המשרד ליישום המלצות הוועדות, בשנת 2022 ה-OECD החל בגיבוש דוח המלצות עצמאי ובלתי תלוי, שפורסם במאי 2023. הדוח המליץ להגדיל באופן מידי את מספר הסטודנטים לרפואה בישראל, ולהקים גוף תכנוני, בדומה לזה הקיים בהולנד, כדי לסקור באופן קבוע את כמות הסטודנטים המומלצת בבתי ספר לרפואה ואת כמות המתמחים הנדרשת בכל תחום, ולכוון את המערכת באופן מתמיד להיערך לדרישות עתידיות. עוד המליץ הדוח לבחון באופן אקטיבי דרכים חדשות, אשר יאפשרו גידול פרמנטי במספר בוגרי רפואה בישראל.

ביוני 2023, לאחר מיצוי העבודה הראשונית ליישום המסקנות ובעקבות דוח ה-OECD הקים המשרד את הוועדה לטיפול במצוקת כוח האדם הרפואי במערכת הבריאות, בראשות מנכ"ל המשרד, מר משה בר סימן טוב. תפקיד הוועדה כולל את הנושאים הבאים: מנגנונים לעמידה ביעדי הכשרת רופאים בישראל בדגש על מקומות ההתמחות, הקצאת מתמחים, שיבוץ מיטבי, מנגנוני מימון ועוד. בנוסף, מיסוד גוף לאומי לתכנון כוח אדם רפואי בישראל במשרד הבריאות, הגדרת תפקידו מטרותיו וסמכויותיו. כמו כן, הוועדה עוסקת בקביעת הצעדים הנדרשים להמשך הגדלת מספר הסטודנטים הלומדים רפואה בישראל, תוך קביעת מנגנון לניהול לאומי של השדות הקליניים.

#### סעיפים 7-1

כחלק מהוועדה לטיפול במצוקת כוח האדם הרפואי במערכת הבריאות, הוקמה ועדת משנה בראשות פרופ' רוני גמזו לקביעת מנגנונים להגדלה משמעותית והסדרה לאומית של שדות קליניים. הוועדה המליצה לפרסם יעדים לפתיחת כסאות על פי אזורים גיאוגרפיים; לבטל את הסינופים בין בתי החולים לפקולטות לרפואה; לייצר מנגנון תמרוץ כלכלי לבתי החולים להרחבת שדות קליניים תוך פרסום מדד זה באופן עיתי וכן לקבוע תעריף מקסימום לתשלום לבית החולים בגין שדה קליני. כמו כן, הוועדה קבעה אמות מידה למינימום ומקסימום שדות קליניים שניתן לבצע בכל מחלקה, על מנת למקסם מחד את מספר הלומדים ומנגד לשמור על איכות ההוראה. בהתאם לאמור, הממשלה בוחרת לאמץ המלצות ועדה זו, ולהתחיל ביישום המלצות אלה בהקדם על מנת להתמודד עם המחסור בכוח האדם הרפואי.

יעדי מספר הלומדים לרפואה מוגדרים כיעדים אזוריים, על פי תיחום בתי החולים המסונפים היום לפקולטות לרפואה הפועלות באזורים אלו. כיום לכל אזור קיימת פקולטה אחת, מלבד אזור תל אביב והמרכז בו פועלות שתי פקולטות. עם זאת, יתכן ובהמשך המועצה להשכלה גבוהה תאשר פתיחה של פקולטות נוספות ובמקרה זה היעדים האזוריים יתחלקו גם עם הפקולטות החדשות. כמו כן, בשנת 2023 אושר התיקון לפקודת הרופאים המגדיר את סמכויות "עמית הרופא" שעתיד להפחית באופן משמעותי את העומס הקיים על הצוותים הרפואיים כיום. על כן, מוצע לקדם מקצוע זה ולדאוג כי לפחות 300 עמיתי רופא יוכשרו בישראל ב-6 השנים הקרובות. לצד זאת, מוצע לקבוע בתקנות נהלים להכרה ברופאים עולים שהתמחו במדינה אחרת שתוגדר בתקנות, על מנת לאפשר קליטה מהירה וטובה של מומחים אלה במערכת הרפואה הציבורית בישראל. יובהר כי האמור בסעיפים 2, 4-5 יבוצע בתיאום עם מל"ג-ות"ת, ומבלי לפגוע בעצמאותן ובסמכויותיהן ובעצמאות המוסדות האקדמיים.

#### סעיפים 8-9

ועדת משנה נוספת שהוקמה במסגרת הוועדה לטיפול במצוקת כוח האדם הרפואי במערכת הרפואי עסקה בהרחבת התמחויות בקהילה, בראשות פרופ' חנוך קשתן, ד"ר אורלי ויינשטיין וד"ר דניאל לנדסברגר. הוועדה המליצה לקבוע סבב חובה של חצי שנה בחמש מקצועות בהם ניכר המחסור המשמעותי ביותר של רופאים בקופות החולים ובהם ניתן לקיים סבב הכשרה בקהילה. הוועדה דנה בתיעודף המקצועות בהם ניתן לייצר סבב בקהילה, במקביל לשיח עם האיגודים הרלוונטים במועצה המדעית על מנת להבין את ישימות המהלך בכל אחד מהמקצועות. מקצועות אלה נבחרו לבסוף בקונצנזוס של כל גורמי המקצוע, האיגודים ומנכ"ל משרד הבריאות. כמו כן, נדרש להגדיר מנגנון להכרה במרפאות בקהילה שיוכלו להכשיר מתמחים, לרבות אפשרות להגשה להכרה של מרפאות אלה וכן פתיחת פנקסי התמחות בקהילה גם על ידי מנכ"ל משרד הבריאות או מי מטעמו, ולא רק באישור המועצה המדעית כפי שמוגדר כיום בתקנות. כל זאת על מנת לעודד את פתיחת מסלול ההכשרה בקופות החולים והרחבת היצע הרופאים בקהילה.

### **סעיפים 10-13**

בהמשך לדו"ח ה-OECD, וכחלק מפעילות הוועדה לטיפול במצוקת כוח האדם, ניכר כי נדרש להתמודד גם עם ההקצאה של מתמחים בין מקצועות התמחות וכן בין אזורים גיאוגרפיים. כיום ישנו מחסור ברופאים המתמחים במספר התמחויות ספציפיות, ובהן פסיכיאטריה וגריאטריה, וברופאים ומתמחים באזורי הפריפריה. בהעדר גורם אחד החשוף לתמונת הצרכים הכוללת ברופאים מומחים בכל התמחות, לא ניתן לתכנן את חלוקת ההתמחויות באופן שיענה על כלל הצרכים בצורה המיטבית. לאור זאת מוצע כי משרד הבריאות יגבש מנגנון לניהול שקוף של ההתמחויות הפתוחות, תוך פרסום תמונת המצב של איוש ההתמחויות בכל אחד מהתחומים. בנוסף לכך, תוקם מועצה לאומית שתורכב מנציגי כל מערכת הבריאות שתקבע יעדים לאומיים למספר המומחים בכל תחום התמחות, ושתלווה את מנגנוני העמידה ביעדים אלה. מנגנונים אלה ייכללו בין היתר פרסום של "תכנית מתמחים" רב שנתית ויצירת כלי תמרוץ כלכליים לבתי החולים וקופות החולים לעמידה בתוכנית שתפורסם.

### **סעיף 14**

לאור המחסור ברופאים והצורך האקוטי בשימוש יעיל ככל הניתן בזמן ההכשרה, מוצע לבטל את תקופת הסטאז' למועמדים מצטיינים לרישיון רפואה, וכן לבטל את תקופת מדעי היסוד בהתמחות שמוגדרת כיום כחובה לכל מתמחה. לצד זאת, מוצע להקים מסלול התמחות של רופאים חוקרים, שיוכל לתת מענה לרופאים שמעוניינים לפתח מסלול מחקרי לצד המסלול הטיפולי.

### **תקציב**

אין.

### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## בריאות הנפש: שיפור האיכות באשפוז הפסיכיאטרי וחיזוק הרצף הטיפולי

### מחליטים

על מנת לשפר את שירותי בריאות הנפש הציבוריים, ובכלל זה: איכות האשפוז הפסיכיאטרי כחלק ממערך האשפוז הכולל, ועל מנת לחזק את הרצף הטיפולי בשירותי בריאות הנפש –

#### חקיקת חוק ההתחשבות בין קופות החולים למוסדות פסיכיאטריים

1. בהמשך להמלצות הוועדה לקביעת הסדר ההתחשבות בין ספקים בבתי החולים הפסיכיאטריים ובתחום הפסיכיאטריה שהוגשו ביום 13 באוגוסט 2024, לתקן את תיקוני החקיקה הנדרשים על בסיס העקרונות שנקבעו בתזכיר XXX שהופץ להערות הציבור ביום YYY 2024.
2. לרשום את הודעת ועדת המחירים הבין-משרדית שמונתה לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, לבחון את מחיר יום אשפוז פסיכיאטרי כפי שהוא מפורט בתעריפון משרד הבריאות, כך שהמחיר הקבוע בתעריפון יבטא את עלות הייצור של השירות.

#### איחוד המרכזים הרפואיים לבריאות הנפש עם בתי החולים הכלליים

3. להטיל על ועדת ההיגוי שמונתה על ידי מנכ"ל משרד הבריאות ביום 26 במאי 2024 לעניין איחוד המרכזים הרפואיים לבריאות הנפש להגיש את המלצותיה בנושאים הבאים עד ליום 1 במרץ 2025:
  - א. תכנית עבודה מפורטת לאיחוד המרכזים הרפואיים המפורטים להלן לתוך בתי החולים הציבוריים הכלליים, כך שהטיפול הנפשי והגופני יינתנו באותו בית חולים, וכך שהניהול הכלכלי, האדמיניסטרטיבי וניהול משאבי האנוש של בית החולים הפסיכיאטרי ינוהלו תחת הניהול השוטף של בתי החולים הכלליים, על פי אבני הדרך הבאות:
    - 1) המרכז לבריאות הנפש מעלה הכרמל לתוך בית החולים רמב"ם – עד יום 1 ביוני 2025;
    - 2) המרכז לבריאות הנפש - בית חולים שער מנשה לתוך המרכז הרפואי הלל יפה – עד יום 1 בינואר 2026;
    - 3) המרכז הרפואי לבריאות הנפש אברבנאל לתוך המרכז הרפואי ת"א ע"ש סוראסקי (איכילוב) – עד יום 1 בינואר 2026;
    - 4) המרכז הרפואי לטיפול במוח ובנפש, באר יעקב נס ציונה (מרחבים) לתוך מרכז רפואי שמיר – עד ליום 1 ביוני 2026;
    - 5) המרכז הרפואי לבריאות הנפש עכו (מזור) לתוך המרכז הרפואי לגליל ולתוך מרכז רפואי צפון ע"ש פדה (פוריה) – עד ליום 1 ביוני 2026.
  - ב. אפשרות איחוד של המרכזים הרפואיים כמפורט להלן:
    - 1) המרכז הקהילתי לבריאות הנפש יפו לתוך אחד מהמרכזים הרפואיים או המרפאות;
    - 2) המרכז לבריאות הנפש באר שבע לתוך בית החולים העתידי שיוקם בעיר באר-שבע;
    - 3) בית החולים הירושלמי לבריאות הנפש לתוך אחד מבתי החולים הכלליים;
    - 4) בתי החולים שבבעלות קופת החולים כללית.
4. לעניין החלטה זו –
  - א. "בית חולים ציבורי כללי" – כל אחד מאלה:
    - 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).  
ב. "מוסד פסיכיאטרי" – בית חולים פסיכיאטרי או מחלקה פסיכיאטרית בבית חולים ציבורי כללי.

**\*התזכיר יופץ להערות הציבור על ידי משרד האוצר בימים הקרובים.**

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

במהלך החודשים שחלפו מאז פרצה מלחמת "חרבות ברזל" ולנוכח התחזיות להתמשכותה, התבלט והתחדד הצורך בחוסנה של מערכת בריאות הנפש הציבורית. עוד טרום מלחמת "חרבות ברזל" מערכת בריאות הנפש הציבורית סבלה ממחסור במטפלים, לצד מחסור במענים על הרצף הטיפולי שמחוץ לאשפוז האקוטי, מה שהביא לאשפוזי יתר או לחלופין למטופלים שנותרים ללא מענה בקהילה. על כן, במסגרת תקציב המדינה המעודכן לשנת 2024, נבנתה ותוקצבה תכנית לאומית לשיפור שירותי בריאות הנפש וחיזוק החוסן (להלן – **התכנית הלאומית לבריאות הנפש**), שמבוססת על שני עוגנים מרכזיים:

1. מענה של מערכת הבריאות הציבורית לכלל הציבור באמצעות בתי החולים וקופות החולים.
  2. חיזוק החוסן האישי והקהילתי באמצעות מענים שמחוץ למערכת הבריאות.
- החלטה זו מטרתה לעגן ולקדם רכיבים בתוך התכנית הלאומית לבריאות הנפש שנדרש בגינם שינויים מבניים כלכליים משמעותיים לרבות תיקוני חקיקה הנדרשים לטובת הטמעת שינויים מבניים אלה.

### סעיפים 1-2

לצד מיקוד בזמינות השירותים בקהילה (טיפולים פסיכותרפיים, מענים מיידים להתמודדות עם משבר, וחלופות אשפוז), הוחלט במסגרת התכנית הלאומית לבריאות הנפש על שינוי מנגנוני ההתחשבות במרכזים הרפואיים הפסיכיאטריים וחיבה מחדש על מודל הניהול והבעלות של מרכזים אלה על מנת לחזק את הרצף הטיפולי, לשפר את השירות הניתן למטופל וליישר את התמריצים הכלכליים כך שייתאמו את שתי המטרות שהוזכרו לעיל. לטובת כך, ביום 2 בינואר 2024 המנהל הכללי של משרד הבריאות והממונה על התקציבים במשרד האוצר מינו ועדה לקביעת הסדר ההתחשבות בין ספקים בבתי החולים הפסיכיאטריים ובתחום הפסיכיאטריה (להלן – **ועדת ההתחשבות**). הוועדה דנה במשך מספר חודשים וקיימה שימועים בכתב ובעל פה עם כל גורמי השטח במסגרת עבודתה. בסיום תהליך עבודתה, ביום 13 באוגוסט 2024, הוועדה הגישה את המלצותיה למנכ"ל משרד הבריאות ולממונה על התקציבים.

ועדת ההתחשבות המליצה לייצר מנגנון התחשבות במוסדות הפסיכיאטריים (הן במחלקות הפסיכיאטריות בבתי החולים הכלליים והן בבתי החולים הפסיכיאטריים) שמבוסס על תקצוב גלובאלי, לצידו יוטמע מודל תגמול בגין איכות הטיפול הניתנת למטופלים במהלך האשפוז. בנוסף לכך הוועדה המליצה כי הסכום הקבוע ישולם לבתי החולים על ידי קופות החולים, כך שבכל שנה חלקה היחסי שתשלם קופת חולים ישולם בהתאמה לסך ימי האשפוז שצרכה בשנה הקודמת, על מנת לחזק את התמריץ של קופות החולים לפתח שירותי בריאות נפש בקהילה. על בסיס המלצות אלה נכתב תזכיר **XXX** שפורסם להערות ציבור ביום **YYY\***, שמוצע לאמץ בהחלטה זו ולקדם במסגרת חוק התכנית הכלכלית לשנת 2025, לאחר הטמעת ההערות שיתקבלו.

**\*התזכיר יופץ להערות ציבור בימים הקרובים על ידי משרד האוצר.**

### סעיף 3

בהמשך למגמה העולמית לשילוב מיטות פסיכיאטריות במערכי האשפוז הכלליים, וכחלק מביסוס תפיסת הפסיכיאטריה כזרוע של מערך הרפואה הכללית וכחלק מרכזי בתחום האבחון, הטיפול והמחקר של מחלות הקשורות במוח, הממשלה נמצאת בתהליך של איחוד המרכזים הרפואיים הפסיכיאטריים לתוך המרכזים

הרפואיים הכלליים. כיום בהשוואה בינלאומית שיעור המיטות בישראל שנמצאות בכתי החולים לבריאות הנפש ולא בתוך בתי חולים הכלליים גבוה ביחס למדינות אחרות בעולם, עם 89% בישראל לעומת 64% הממוצע ב-OECD. על כן מנכ"ל משרד הבריאות מינה ועדת היגוי לניהול תהליך איחוד המרכזים הרפואיים הפסיכיאטריים לתוך מערך הרפואה הכללית, תוך שימת דגש על לוחות זמנים והסרת חסמים לביצוע. ארבע מתוך המרכזים הרפואיים הפסיכיאטריים מיועדים כבר עכשיו לאיחוד לתוך בתי חולים כלליים, ועל כן מוצע להטיל על ועדת ההיגוי לבנות תכנית עבודה לטובת מימוש איחודים אלה באבני הדרך שנקבעו. לצד זאת, ישנם מרכזים רפואיים פסיכיאטריים לגביהם נדרשת בחינה לעניין אופן איחודם לתוך בתי חולים כלליים והאפשרות לעשות זאת, ועל כן מוצע להטיל על ועדת ההיגוי לבחון את אפשרויות האיחוד השונות של מרכזים אלה ולהגיש את המלצותיה עד ליום 1 בינואר 2025.

## **תקציב**

אין.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 230 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "הסדרת כללי ההתחשבנות בין קופות החולים לבתי החולים לשנים 2021-2025";  
החלטת ממשלה מס' 1871 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה "קביעת כללי ההתחשבנות בין קופות החולים לבתי החולים לשנים 2017-2019".

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

# מניעת עישון וקידום אורח חיים בריא – ביטול הפטור ממס על מוצרי עישון בכניסה לישראל

## מחליטים

להטיל על שר האוצר לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017, כך שייכנסו לתוקף שינויי המסים שנכללו במסגרת צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 6), התשפ"ד-2024, הכוללים ביטול כמעט מוחלט של הפטור ממיסי יבוא החל על יבוא אישי של מוצרי עישון על ידי נכנסים לישראל שהם תושבי ישראל החל מיום 1 ביוני 2028 וכן צמצום של הפטור במחצית במסגרת הוראת שעה שתוקפה מיום 1 ביוני 2026 ועד ליום 31 במאי 2028.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

שיעור המעשנים בישראל בקרב בני 21 ומעלה, נכון לשנת 2020, עומד על כ-20.1%, כך על פי סקר הבריאות הלאומי בישראל-4 (INHIS-4), שנערך על ידי המרכז הלאומי לבקרת מחלות (המלב"ם), משרד הבריאות. שיעור העישון בקרב גברים גבוה מהשיעור בקרב נשים – 25.6% מכלל הגברים בישראל מעשנים ו-14.8% מכלל הנשים בישראל מעשנות. בהשוואה בינלאומית, שיעור העישון בקרב גברים בישראל שעומד על 25.6% גבוה מהממוצע העולמי שעומד על 22.5% הכולל במדינות האיחוד האירופי. שיעור העישון בקרב נשים בישראל שעומד על 14.8% גבוה גם הוא מהממוצע במדינות האיחוד האירופי שעומד על 13.9%.

מעבר לכך ששיעור העישון בישראל גבוה מהממוצע העולמי, קצב הירידה בשיעורי העישון נמוך באופן משמעותי מהקיים במדינות ה-OECD. לעומת ירידה ממוצעת של 4.4 נקודות האחוז בשיעור המעשנים במדינות ה-OECD בין השנים 2011 ל-2021, בישראל הייתה ירידה רק של 1.8 נקודות אחוז, ללא התייחסות לגידול בשיעור המעשנים בשנת 2023 לאור מלחמת חרבות ברזל.

כיום ישנו פטור ממס על יבוא אישי של מוצרי עישון בכניסה לארץ בכמויות המפורטות בפרט 7 לתוספת הראשונה לצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017 (להלן – **צו תעריף המכס**). כך, לדוגמה, נקבע פטור לייבוא של 200 סיגריות. פטור זה מביא להפרש של כ-40% במחיר של חפיסת סיגריות ממוצעת בדיוטי פרי לעומת המחיר בשאר הארץ, כלומר מייצר סכסוד של כמעט מחצית מעלות הסיגריות. פטור זה נוגד את היגיון מס הקנייה שנועד לגלם את ההשפעות החיצוניות השליליות של עישון על בריאות הציבור, ועל כן מוצע לבטלו ולהשיט על תושבי ישראל את מס הקנייה על מוצרי עישון גם בכניסה לארץ.

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1265 מיום 14 בינואר 2024 שעניינה "מניעת עישון וקידום אורח חיים בריא" ולדיונים שהתקיימו בוועדת הכספים של הכנסת בחודשים ינואר עד מרץ 2024, חתם צו האוצר על צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 6), התשפ"ד-2024 (להלן – **תיקון מס' 6**). תיקון מס' 6 עדכן את הפטור ממס על מוצרי עישון כך שהפטור יצומצם במחצית החל מיום 1 ביוני 2026, וכן שהפטור יבוטל באופן כמעט מלא החל מיום 1 ביוני 2028. לאחר שתיקון מס' 6 לא אושר בוועדת הכספים כנדרש בהתאם לסעיף 2 לחוק מסי מכס ובלו (שינוי התעריף), התש"ט-1949, תוקפו פקע. על כן, מוצע להנחות את שר האוצר לחתום על תיקון נוסף לצו תעריף המכס אשר יטמיע את התיקונים שנכללו בתיקון מס' 6.

### תקציב

ההחלטה צפויה להגדיל את הכנסות המדינה בכ-50 מיליון ש"ח החל משנת 2026 ובכ-100 מיליון ש"ח החל משנת 2028.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 3274 מיום 29 במאי 2011 "שעניינה תכנית לאומית לצמצום העישון ונזקיו";  
החלטת ממשלה מס' 1265 מיום 14 בינואר 2024 "שעניינה מניעת עישון וקידום אורח חיים בריא".

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.



## הקפאת השכר הממוצע, המדד, שכר המינימום, שכר נושאי המשרה ועדכון גמלאות ותשלומים

### מחליטים

- כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך:
- לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), כמפורט להלן –
    - לקבוע כי השכר הממוצע, כהגדרתו בסעיף 1 וכמשמעותו בסעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי, יהיה בשנת 2025, השכר הממוצע האמור ביום 31 בדצמבר 2024.
    - לקבוע כי החל משנת 2026 –
      - השכר הממוצע כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי, יהיה הצירוף של כל אלה (להלן – **השכר הממוצע**):
        - 12,379 ש"ח;
        - תוספת בשיעור הפיצוי שניתן, ככל שניתן כזה, בתקופה שמתום שלושת החודשים ששימשו בסיס לחישוב ממוצע השכר, ועד ליום העדכון, כהגדרתו להלן;
        - תוספת מצטברת בשיעור העדכון כמפורט בסעיף 1(ב)(2).
      - השכר הממוצע יעודכן מידי שנה ביום 1 בינואר לפי השיעור של שינוי ממוצע השכר, כשיעורו באותו יום, לעומת ממוצע השכר ביום 1 בינואר בשנה הקודמת, ואם חל פיצוי לאחר מכן, יעודכן השכר הממוצע גם ב-1 בחודש שבו חל הפיצוי (להלן – **יום העדכון**).
      - השכר הממוצע כמשמעותו בסעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי יתוקן בהתאמה לתיקון המוצע להגדרת השכר הממוצע שבסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי, ובשינויים הנדרשים.
      - לעניין סעיף זה וסעיף 9 – **"ממוצע השכר"** ו-**"הפיצוי"** – כהגדרתם בחוק הביטוח הלאומי (להלן – **ממוצע השכר ו-הפיצוי**, בהתאמה).
    - לקבוע כי בכל מקום בחוק הביטוח הלאומי שרשום בו שיבוץ עדכון לתשלום, לתגמול, להפקדה או לכל רכיב אחר, בהתאם לעליית המדד, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי (להלן – **המדד**), לא יבוצע העדכון בהתאם למדד בשנת 2025, ולמעט עדכון הסכום המרבי והסכום המזערי כמשמעותם בסעיף 348 לחוק הביטוח הלאומי.
  - לתקן את חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, כך שהסכום הבסיסי, כהגדרתו בחוק זה, יהיה בשנת 2025, הסכום הבסיסי האמור ביום 31 בדצמבר 2024.
  - לתקן את חוק סל הקליטה, התשנ"ה-1994 (להלן – **חוק סל הקליטה**), כך שעל אף האמור בסעיף 3(א) לחוק סל הקליטה, בשנת הכספים 2025 (להלן – **תקופת ההקפאה**) לא יעודכן סכום סל הקליטה, והעדכון שיעשה ביום העדכון שלאחר תקופת ההקפאה יהיה בניכוי של שיעור עליית המדד כהגדרתו בחוק סל הקליטה במהלך תקופת ההקפאה.
  - לתקן את סעיף 2ג4 לחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן – **חוק נכי רדיפות**), ואת חוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007 (להלן – **חוק ההטבות**), כך שבשנת 2025 (להלן – **תקופת ההקפאה**) לא יעודכנו סכומי התגמולים והמענקים המשולמים מכוח הסעיפים והחוקים האמורים, וכל עדכון של סכומי התגמולים והמענקים שיעשה לאחר תקופת ההקפאה, יהיה בניכוי שיעור עליית המדד הרלוונטי לעניין כל תגמול או מענק במהלך תקופת ההקפאה.
  - לתקן את סעיף 4 לחוק נכי רדיפות, ואת חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954 (להלן – **חוק נכי מלחמה**), כך שבשנת 2025 לא יעודכנו סכומי התגמולים והמענקים המשולמים מכוח החוקים האמורים,

- והעדכון של סכומי התגמולים והמענקים שייעשה לראשונה לאחר תקופת ההקפאה, יהיה בניכוי שיעור עליית המדד הרלוונטי לעניין כל תגמול או מענק במהלך תקופת ההקפאה.
6. לתקן את סעיפים 49 ו-50 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן – **חוק הנכים**), ואת סעיפים 14, 15א, ו-15א(ג) לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1950 (להלן – **חוק משפחות חיילים**), כך שבשנת 2025 (להלן – **תקופת ההקפאה**) לא יעודכנו סכומי התשלומים המשולמים מכוח סעיפי החוקים האמורים, והעדכון הראשון של סכומי התשלומים שייעשה לאחר תקופת ההקפאה, יהיה בניכוי שיעור עליית המדד הרלוונטי במהלך תקופת ההקפאה.
7. לתקן את חוק קליטת חיילים משוחררים, תשנ"ד-1994 (להלן – **חוק חיילים משוחררים**) כמפורט להלן –
- א. לתקן את סעיף 9(ב) כך שבשנת 2025 (להלן – **תקופת ההקפאה**) לא יעודכנו סכומי התשלומים המשולמים מכוח סעיף החוק האמור, והעדכון הראשון של סכומי התשלומים שייעשה לאחר תקופת ההקפאה, יהיה בניכוי שיעור עליית המדד הרלוונטי במהלך תקופת ההקפאה.
- ב. לתקן את סעיף 11(ב) כך שבתקופת ההקפאה לא יעודכנו סכומי התשלומים המשולמים מכוח סעיפי החוק האמורים, וכל עדכון של סכומי התשלומים שייעשה לאחר תקופת ההקפאה, יהיה בניכוי שיעור עליית המדד הרלוונטי במהלך תקופת ההקפאה.
8. לגבי שכרם של נושאי המשרה הבאים כמפורט להלן –
- א. להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר חוק שיקבע כי לא יעלה בשנת 2025 שכרם של נושאי משרה, ובכללם: ראש הממשלה, שרים, סגני שרים, חברי הכנסת, מבקר המדינה, נושאי משרה שיפוטית ראשי רשויות מקומיות וסגניהם.
- ב. להניח על שולחנה של ועדת הכספים של הכנסת בקשה לקביעת הוראת שעה לפיה לא יעלה השכר בשנת 2025 של נשיא המדינה בהחלטת משכורת נשיא המדינה.
- ג. על אף האמור בהחלטה מס' 3371 מיום 26 ביוני 2011 שעניינה שכר ותנאי שירות של נגיד בנק ישראל ושל המשנה לנגיד בנק ישראל, לא יעלה בשנת 2025 שכרם של נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל.
- ד. על אף האמור בהחלטה מס' 2369 מיום 3 בפברואר 2017 שעניינה "שכר רב עיר שנבחר לתפקיד החל מיום 1.1.2006 - תיקון החלטת ממשלה", לא יעלה בשנת 2025 שכרו של רב עיר.
- ה. כניסתם של סעיפים קטנים (ב) עד (ד) לתוקף מותנית בהשלמת החקיקה כאמור בסעיף קטן (א).
- ו. בסעיף זה:
- "דיין עמית" – כמשמעותו בסעיף 9א לחוק הדיינים, התשט"ו-1955.
- "נושא משרה שיפוטית" – כהגדרתו בהחלטת משכורת נושאי משרה שיפוטית, התשמ"א-1981, ולרבות דיין עמית ושופט עמית;
- "רב עיר" – כמשמעותו בסעיף 15(א)(2) לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971;
- "שופט עמית" – כמשמעותו בסעיף 10א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 ובסעיף 7א לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969;
9. לתקן את חוק שכר המינימום, התשמ"ז-1987 (להלן – **חוק שכר המינימום**), כך שהחל משנת 2028, השכר הממוצע כהגדרתו בסעיף 1 לחוק שכר המינימום, יהיה –
- א. לעניין מי שאינו מקבל בשכרו תוספת ותק או פרמיה מוסכמת, קבועה או קבוצתית או אינו עובד של מעסיק ציבורי – כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי עובר לתיקון המוצע בסעיף 1(ב)(1) להחלטה זו, כך שעדכון הסכום לאחר תקופת ההקפאה יכיל את שיעור עליית ממוצע השכר במהלך תקופת ההקפאה, ויחושב לפי צירופם של כל אלה:
- (1) ממוצע השכר;

- (2) תוספת בשיעור הפיצוי שניתן, ככל שניתן כזה, בתקופה שמתום שלושת השימושו בסיס לחישוב ממוצע השכר ועד ליום העדכון.
- ב. לעניין מי שהוא עובד של מעסיק ציבורי וכן מקבל בשכרו תוספת ותק או פרמיה מוסכמת, קבועה או קבוצתית – השכר הממוצע כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי לאחר התיקון המוצע בסעיף 1(ב) להחלטה זו, כך שעדכון הסכום לאחר תקופת ההקפאה יהיה בניכוי שיעור עליית ממוצע השכר במהלך תקופת ההקפאה.
- ג. לעניין סעיף זה – “מעסיק ציבורי” – אחד מאלה:
- (1) המדינה;
  - (2) גוף מתוקצב ותאגיד בריאות כהגדרתם בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ”ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב);
  - (3) גוף נתמך כהגדרתו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

ביום 7 באוקטובר 2023 הותקפה מדינת ישראל על ידי ארגון הטרור חמאס. ביום זה, ארגון הטרור חמאס חדר לעשרות יישובים ובסיסים ברחבי הנגב המערבי וביצע טבח חסר תקדים בתולדותיה של מדינת ישראל בחיילים ובאזרחים חפים מפשע וכן חטף לרצועת עזה 251 אנשים. בשל כך, פתחה מדינת ישראל במלחמת “חרבות ברזל”.

בשל עצימות הלחימה ברצועת עזה ובגבול הצפוני עם מדינת לבנון, נאלצה מדינת ישראל להורות על פינוי חלק מהתושבים שמתגוררים בסמוך לגבולות אלה ולממן 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 עבור ימי מילואים ורכישת חימושים ואמצעי לחימה בקצב מוגבר.

בנוסף לכך, האירועים שהתרחשו ביום 7 באוקטובר 2023 ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, הביאו, למרבה הצער, לגידול חסר תקדים בנפגעים ובנרצחים. בהתאם לכך, גדלה באופן משמעותי אוכלוסיית חללי ונפגעי פעולות איבה וחללי ונכי צה”ל וכוחות הביטחון, אשר המדינה נושאת באחריות לטיפול בהם ולשיקום שלהם ומשלמת להם, ולעיתים גם לבני משפחותיהם, תגמולים והטבות.

נוכח כל זאת ועל מנת לעמוד בעלויות הנרחבות כתוצאה מהאירועים שהתרחשו ביום 7 באוקטובר 2023 ומהאירועים שהתרחשו ויתרחשו במהלך מלחמת חרבות ברזל, מוצע להקפיא בשנת 2025 את השכר הממוצע, את שכר נושאי המשרה ואת עדכון הגמלאות והתשלומים, והכל פי שיפורט להלן.

### סעיפים 1(א)-1(ב)

חוק הביטוח הלאומי [נוסח חדש], התשנ”ה-1995 (להלן – חוק הביטוח הלאומי) מגדיר בסעיף 1 את השכר הממוצע ואת מנגנון העדכון שלו. על פי הקבוע בסעיף זה, השכר הממוצע מתעדכן מידי שנה ביום 1 בינואר וכן ב-1 בחודש שבו חל פיצוי, כהגדרתו בחוק ביטוח הלאומי, ככל שחל כזה. לצד זאת, סעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי קובע רכיבים נוספים שיובאו בחשבון במסגרת הגדרת השכר הממוצע, כפי שהוא משמש לצורך תשלום גמלאות ודמי ביטוח לפי חוק זה.

מוצע לקבוע כי השכר הממוצע בשנת 2025, הן כהגדרתו בסעיף 1 והן כמשמעותו בסעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי, לא יתעדכן על פי מנגנון העדכון הקבוע לגביו בחוק זה, אלא יהיה השכר הממוצע שביום 31 בדצמבר 2024.

לצד זאת, מוצע לקבוע שההקפאה האמורה לא תתווסף בשנת 2026 או לאחריה, אלא תעוגן באופן קבוע בתקציב המדינה. לצורך כך, מוצע לשנות את הגדרת השכר הממוצע שבסעיף 1, החל משנת 2026, כך שהוא יורכב מכל אלה:

1. 12,379 ש"ח – גובה השכר הממוצע, כהגדרתו כיום בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי, ביום 31 בדצמבר 2024 (נוכח ההקפאה האמורה אף בשנת 2025);
  2. תוספת בשיעור הפיצוי, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי (להלן – הפיצוי), ככל שניתן, בהתאם לתקופה שמפורטת בהחלטה לעניין זה;
  3. תוספת מצטברת מידי שנה של שיעור עדכון ממוצע השכר, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי (להלן – ממוצע השכר), ביום 1 בינואר ביחס לממוצע השכר ביום 1 בינואר שבשנה הקודמת וכן שיעור העדכון ככל שניתן פיצוי, בהתאם להוראות שנקבעו בהחלטה לעניין זה.
- לצד האמור, מוצע לקבוע כי השכר הממוצע, כמשמעותו בסעיף 2 לחוק הביטוח הלאומי, ישונה גם הוא בהתאם לשינוי המוצע להגדרת השכר הממוצע שבסעיף 1 לחוק זה, ובשינויים המחויבים.
- הגדרת השכר הממוצע בחוק הביטוח הלאומי משמשת בסיס לתשלומים, תעריפים ורכיבים נוספים, שמשפיעים על תקציב המדינה בכלל ועל מערכת הרווחה בפרט. כך לדוגמה: תקרת הפקדת המעסיק לפנסיה. הטבות מס לחיסכון פנסיוני ניתנות בשלושה מועדים שונים: הטבת מס בשלב ההפקדה לחיסכון הפנסיוני, הטבת מס על רווחי ההון בשלב ניהול הכספים (צבירה) והטבת מס בשלב המשיכה של קצבה פנסיונית. בשל הרגרסיביות של הטבות אלו ומשמעותן הפיסקאלית הטבות המס לחיסכון פנסיוני קטומות בתקריות הקבועות בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – פקודת מס הכנסה). תקרות אלו מתעדכנות מדי שנה לפי שיעור העלייה של מדדים שונים. באופן זה, סעיף 3(ה) לפקודת מס הכנסה פורט את סכום התקרה לעניין הטבת המס בגין הפקדת המעביד לרכיב הפיצויים. הסעיף קובע כי תקרות אלו יעודכנו מדי שנה לפי שיעור עליית השכר הממוצע במשך כפי שזה מחושב לצורך גמלאות ודמי ביטוח לפי סעיף 2(ב) לחוק הביטוח הלאומי. משכך, הקפאת השכר הממוצע במשך כמוצע בהצעה זו תביא גם להקפאת התקריות המפורטות בסעיף 3(ה) לפקודת מס הכנסה.
- כמו כן, חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן – חוק שכר המינימום), מגדיר את שכר המינימום החודשי כ-47.5% מהשכר הממוצע, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי, וכפי שהוא ביום 1 באפריל בכל שנה. כן, הגדרת שכר המינימום היומי והגדרת שכר המינימום השעתי שבחוק זה, נגזרות מהגדרת שכר המינימום החודשי. משכך, הקפאת השכר הממוצע במשך כמוצע תביא גם להקפאת שכר המינימום לפי חוק שכר המינימום, בכפוף לשינויים המוצעים בסעיף 9 להחלטה זו.

### סעיף 1(ג)

בחוק הביטוח הלאומי ישנן הוראות שונות שקובעות כי רכיבים מסוימים שקבועים בחוק זה יוצמדו למדר, כהגדרתו בחוק זה (להלן – המדר), והעיקרים שבהם:

1. הצמדת גמלאות ותשלומים – בחוק הביטוח הלאומי ישנן גמלאות שסכומן קבוע ביחס לרכיב הסכום הבסיסי, כהגדרתו בחוק זה (להלן – הסכום הבסיסי). הסכום הבסיסי מתעדכן מידי שנה ביום 1 בינואר בהתאם לשינוי במדר. כמו כן, ישנן גמלאות שסכומן מתעדכן באופן ישיר בהתאם לשינוי במדר. גמלאות ותשלומים אלו כוללים, בין היתר, את גמלת אזרח ותיק, גמלת סיעוד, מענק לידה ודמי לידה, קצבת ילדים, השלמת הכנסה, מענק פטירה ודמי קבורה.
2. הצמדת תקציבי הפיתוח של המוסד לביטוח לאומי – המוסד לביטוח לאומי מפעיל ארבע קרנות מכוח חוק הביטוח הלאומי לטובת פיתוח והשקעה בתשתיות ובפעילויות בעלות קשר לליבת פעילותו. תקציבי הקרנות קבועים בחוק הביטוח הלאומי ומוצמדים מידי שנה למדר.
3. הצמדת רכיבי השתתפות של אוצר המדינה בתקצוב המוסד לביטוח לאומי – בהתאם לסעיף 32(ז) לחוק הביטוח הלאומי, אוצר המדינה משפה את המוסד לביטוח לאומי מידי שנה בסכום מכפלת סך גמלת האזרח הוותיק וגמלת השאירים ששולמו בשנה קודמת בהפרש שבין שיעור הגידול באוכלוסיית זכאי

גמלאות האזרח הוותיק והשאירים לבין שיעור הגידול באוכלוסייה הכללית. כמו כן, בסכום מכפלת סך גמלאות הסיעוד ששולמו בשנה הקודמת בהפרש שבין שיעור הגידול באוכלוסיית זכאי גמלת הסיעוד לבין שיעור הגידול באוכלוסייה הכללית בשנה הקודמת. שיפויים אלה מוגבלים לסכום של 750 מיליון ש"ח בשנה, אשר מוצמד ביום 1 בינואר של כל שנה למדד.

4. הצמדת רכיבי גבייה של דמי ביטוח לאומי – מספר רכיבים במנגנון הגבייה של דמי ביטוח לאומי מוצמדים בהתאם להוראות חוק הביטוח הלאומי למדד. ביניהם: קיזווי גמלאות ששולמו לא כדין, דמי טיפול בתביעה חוזרת וקנסות על פיגורים בתשלום דמי ביטוח. עם זאת, מוצע להחריג מהקפאת ההצמדה את עדכון הסכום המרבי והסכום המזערי כמשמעותם בסעיף 348 לחוק הביטוח הלאומי, שכן הקפאת ההצמדה תקטין את הגבייה בניגוד למטרת ההחלטה.

5. רכיבים נוספים – הצמדת שיעור הגמלה במקרה של תשלום בחודש עוקב לחודש בו היא הייתה צריכה להשתלם והצמדת שיעור מקדמה או תשלום אחר ששולם על חשבון גמלה.

מוצע לקבוע כי בכל מקום בחוק הביטוח הלאומי שרשום בו כי יבוצע עדכון בהתאם לעליית המדד, לא יבוצע העדכון בשנה זו, ולמעט עדכון הסכום המרבי והסכום המזערי כמפורט מעלה. ויובהר, הקפאת המדד בשנת 2025 כמוצע, לא תשתלם בשנת 2026 או לאחריה, אלא תעוגן באופן קבוע בתקציב המדינה. כך, שהגידול במדד שהחל מיום 1 בינואר 2024 ועד ליום 31 בדצמבר 2024, לא יובא בחשבון באופן קבוע בתשלומים לפי חוק הביטוח הלאומי.

## סעיף 2

בהתאם להוראות חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן – **חוק הבטחת הכנסה**), גמלת הבטחת הכנסה, מענק חימום ומענק עקב פטירה, כמשמעותם בחוק זה, ניתנים בהתבסס על הסכום הבסיסי, כהגדרתו בחוק זה. סכום בסיסי זה מתעדכן מידי שנה ביום 1 בינואר לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן האחרון שפורסם קודם אותו מועד ביחס למדד האחרון שפורסם לפני יום 1 בינואר של השנה הקודמת.

מוצע לקבוע, בדומה להקפאת העדכונים שנעשים לפי המדד בחוק הביטוח הלאומי, כי הסכום הבסיסי לעניין חוק הבטחת הכנסה יהיה בשנת 2025 הסכום הבסיסי שנכון ליום 31 בדצמבר 2024. וכן, כי החל משנת 2026, יעודכן הסכום הבסיסי האמור בהתאם לגידול שהיה במדד בשנת 2025 ובאופן שלא יביא בחשבון את הגידול שהיה במדד בשנת 2024.

## סעיף 3

על פי חוק סל הקליטה, התשנ"ה-1994 (להלן – **חוק סל הקליטה**), סל הקליטה שניתן לעולה מתעדכן בהתאם לעלייה במדד המחירים לצרכן במשך ביום 1 בינואר בכל שנה, וכן במועדים נוספים במקרים בהם העלייה השנתית במדד היתה גבוהה מ-4%. מוצע שסל הקליטה לא יתעדכן בשנת 2025. החל משנת 2026, יעודכן סל הקליטה בשיעור גידול המדד בכל שנה ביחס למדד בשנת 2025 כך שאי עדכון סל הקליטה בשנת 2025 יהיה לבסיס.

## סעיפים 4-5

בחוקים השונים המעניקים זכויות לקצבאות ולמענקים לניצולי שואה, נקבעו מדדים לפיהם מתעדכנים סכומי התגמולים או המענקים, כפי שפורט להלן:

1. בחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן – **חוק נכי רדיפות**), שלושה מדדים על פיהם מתעדכנים התגמולים והמענקים לזכאים: מדד המחירים לצרכן, מדד השכר כהגדרתו בחוק נכי רדיפות וכן תוספת היוקר.

2. בחוק ההטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007 (להלן – **חוק ההטבות**), סכומי המענקים המשולמים לזכאים מתעדכנים בהתאם לעלייה במדד המחירים לצרכן במועדים הקבועים בחוק.

3. בחוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954 (להלן – חוק נכי מלחמה) שני מדדים על פיהם מתעדכנים התגמולים לזכאים: מדד השכר ותוספת היוקר.

סכומי התגמולים והמענקים בשלושת החוקים האמורים צפויים להתעדכן בשנת 2025, לאור עליה במדד המחירים לצרכן ובמדד השכר, מוצע להקפיא את גובה התגמולים והמענקים בשלושת החוקים האמורים כך שסכומם לא יתעדכן בשנת 2025. החל משנת 2026, יעודכנו סכומי הקצבאות והמענקים בשיעור גידול המדד הרלוונטי המוגדר בכל אחד מהחוקים ביחס למדד בסוף שנת 2025 כך שהקפאת המדדים תהיה לבסיס.

#### סעיף 6

על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב], חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י-1950, סכומי הקצבאות המשולמות לזכאים מתעדכנים בהתאם לעלייה במדד השכר כהגדרתו בחוקים אלה בחודש ינואר וחודש יולי כל שנה. הסכום צפוי להתעדכן בשנת 2025 לאור עליה בשכר הממוצע למשרת שכיר בשירותים הציבוריים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לצורך הקפאת גובה התשלומים המשולמים בשנת 2025, מוצע לבטל את העדכון למדד כך שהסכומים שישולמו בשנת 2025 יהיו ללא העדכון שהיה אמור להתבצע בחודש ינואר 2025. החל מן העדכון שיבוצע ביום 1 בינואר 2026, יעודכנו סכומי התשלומים ביחס למדד שעל בסיסו שולמו התשלומים בשנת 2024, כך שהקפאת המדדים תהיה לבסיס.

#### סעיף 7

לפי חוק קליטת חיילים משוחררים, פיקדון ומענק לחיילים משוחררים צמוד למדד המחירים לצרכן מדי חודש בחודשו. מוצע להקפיא הצמדה זו לשנת 2025, והחל משנת 2026, יעמוד גובה הפיקדון והמענק על גובהם ביום 1 בינואר 2025, ויוצמדו מחדש למדד החל משנה זו.

#### סעיף 8

כחלק מצעדי הממשלה, מוצע בהחלטה זו לקבוע שבשנת 2025 לא יעלה שכר של נושאי משרה שונים ברשויות השלטון, חלקם בהחלטת ממשלה זו, חלקם בחוק שיקודם בעניין, וחלקם בהצעה להחלטת ועדת הכספים של הכנסת. יצוין כי מוצעת החלטה נוספת שבה יונחה הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר לקיים הידברות עם ארגוני עובדים של המגזר הציבורי בדבר צעדים לצמצום ולריסון הוצאות השכר במגזר הציבורי, לרבות באופן של דחיית מועד הזכאות להעלאה במשכורת המשולמת לעובדים במגזר הציבורי או הפחתתה בהיקף כולל של לפחות שלושה מיליארד ש"ח בכל שנה, בשנים 2025-2028. הידברות זו עשויה להביא להחלטה לקדם חקיקה ליישום ההסכמות שגיובשו, ככל שגיובשו. מובהר כי ככל שיוחלט על קידום חקיקה כאמור, ייתכן שיוחלט שהיא תחול גם על נושאי המשרה ברשויות השלטון, כפי שנעשה בחקיקה קודמת בהקשרים דומים.

#### סעיף 8(א)

בהתאם לסעיף 39 לחוק יסוד: הכנסת, חברי הכנסת יקבלו שכר כפי שנקבע בחוק. בהתאם לסעיף 36 לחוק יסוד: הממשלה, משכורתם של השרים וסגני השרים תיקבע בחוק, או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך. כך גם סעיף 11 לחוק יסוד: מבקר המדינה, וסעיף 10 לחוק יסוד: השפיטה, קובעים כי משכורתם של מבקר המדינה ושל שופטים תקבע בחוק או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך. שכרם של קאדי, קאדי מד'הב ודיין נקבע בהחלטת משכורת נושאי משרה שיפוטית, התשמ"א-1981, בהתאם לסמכות הקבועה לוועדת הכספים בסעיף 14 לחוק הקאדים, התשכ"א-1961, בסעיף 20 לחוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג-1962, ובסעיף 17 לחוק הדיינים, התשט"ו-1955, בהתאמה.

שכרם של דיין עמית ושופט עמית נקבע בהחלטת גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון (נושאי משרה שיפוטית ושאייריהם), התשמ"א-1981, מכח חוק הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969.

שכרם של ראשי רשויות מקומיות וסגניהם נקבע על ידי מנכ"ל משרד הפנים, שלו האציל שר הפנים את סמכויותיו, בחוזר 1.6.1.11 "חוזר מנכ"ל שכר נבחרים ובכירים לשנת 2024". מוצע איפוא, לקבוע בחוק כי בשנת 2025 לא יעלה שכרם של ראש הממשלה, שרים וסגני שרים, חברי הכנסת, מבקר המדינה, נושאי משרה שיפוטית, מבקר המדינה וראשי רשויות מקומיות וסגניהם.

#### **סעיף 8(ב)**

בהתאם לסעיף 16 לחוק יסוד: נשיא המדינה, משכורתו של נשיא המדינה נקבעת בהחלטה של הכנסת ורשאית היא להסמיך את ועדת הכספים לשם כך. מכח סעיף זה נקבע שכרו של נשיא המדינה בהחלטת משכורת נשיא המדינה, התשמ"ב-1982. מוצע להניח על שולחן ועדת הכספים הצעה לקביעת הוראת שעה, לפיה לא יעלה שכרו של נשיא המדינה בשנת 2025.

#### **סעיף 8(ג)**

שכרו של נגיד בנק ישראל נקבע בהחלטת ממשלה מס' 3371 מיום 26 ביוני 2011, שעניינה "שכר ותנאי שירות של נגיד בנק ישראל ושל המשנה לנגיד בנק ישראל"; זאת בהתאם להוראות סעיף 12(ב) לחוק בנק ישראל, התש"ע – 2010. שכרו של המשנה לנגיד בנק ישראל נגזר משכר נגיד בנק ישראל, בשיעור של 90% מהשכר האמור. מוצע לקבוע כי על אף החלטה מס' 3371 לא יעלה בשנת 2025 שכרם של נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל.

#### **סעיף 8(ד)**

החלטת ממשלה מס' 2369 מיום 3 בפברואר 2017 שעניינה שכר של רב עיר שנבחר לתפקיד החל מיום 1 בינואר 2006, קובעת כי שכרו של זה יעודכן בתחילת כל שנה על ידי הממונה על השכר בהתאם לשינויים שיחולו בשכרם של ראש הרשות וסגנו, ואולם רכיב מסוים מתוכו יעודכן בהתאם לשינויים שיחולו בסכום תוספת היוקר המשולמת לראש הרשות וסגנו. מוצע לקבוע כי לא יעלה שכרו של רב עיר בשנת 2025.

#### **סעיף 8(ה)**

מוצע לקבוע כי הכניסה לתוקף של הקפאת שכרם של נשיא המדינה, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל ורב עיר, כאמור בסעיפים קטנים 8(ב) עד 8(ד), תותנה בהשלמת החקיקה לענין הקפאת שכרם של נושאי המשרה האחרים, כאמור בסעיף קטן 8(א).

#### **סעיף 9**

כאמור בעניין סעיף 1, חוק שכר מינימום מגדיר את שכר המינימום החודשי כ-47.5% מהשכר הממוצע, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי, וכפי שהוא ביום 1 באפריל בכל שנה. כן, הגדרת שכר המינימום היומי והגדרת שכר המינימום השעתי שבחוק זה, נגזרות מהגדרת שכר המינימום החודשי. משכך, הקפאת השכר הממוצע במשק כמוצע תביא גם להקפאת שכר המינימום לפי חוק שכר מינימום. מוצע לקבוע הקפאה כאמור גם לשכר המינימום, לצד הקפאת עדכוני גמלאות וקצבאות וזאת מטעמים פיסקליים וכלכליים. בהיבט הפיסקלי, בשל מבנה השכר במגזר הציבורי, רכיב ההשלמה לשכר מינימום משתלם במקרים רבים גם עבור עובדים אשר שכרם בפועל גבוה משכר המינימום, בשל זכאותם לתוספות שאינן באות בחשבון לצורך חישוב ההשלמה לשכר מינימום בסעיף 3 לחוק שכר מינימום. לאור זאת, הקפאת

השכר הממוצע כאמור, תביא לכך שגם רכיב ההשלמה לשכר המינימום אשר משולם לעובדי המגזר הציבורי יוקפא בשנת 2025, באופן שיביא לחיסכון של כ-1.2 מיליארד ₪ בשנה לתקציב המדינה. בהיבט הכלכלי, עקב המלחמה, ירד התוצר העסקי בשיעור חד של כ-5% בשנה האחרונה, לצד עלייה של כ-7% בשכר הממוצע. זאת בניגוד למשברים כלכליים קודמים שבהם השכר הממוצע הריאלי ירד עם הירידה בתוצר העסקי. עליית שכר המינימום צפויה להכביד על המגזר העסקי בתקופה שבה המשק כבר מתמודד עם קשיי המלחמה, שכן העלייה בשכר המינימום כתוצאה מהעלייה בשכר הממוצע צפויה להגדיל באופן מלאכותי את הוצאות העסקים השונים, באופן שאינו נתמך בגידול מקביל ברווחים או במחזור העסקי. בתקופה זו, ישנה חשיבות רבה בנקיטת צעדים אשר יקלו על הפעילות העסקית כמנוע צמיחה מרכזי לכלכלה, ובפרט, בצמצום עלויות יתר המושטות על המגזר העסקי. בנוסף, למלחמה השפעות שונות אשר הביאו לעליית השכר הממוצע. בפרט, השכר הממוצע עלה בשל הירידה במספר עובדים הפלסטינים בישראל אשר השתכרו לרוב במשכורות נמוכות מהממוצע במשק, וכן בשל גיוס המילואים הנרחב, אשר הביא לעלייה משמעותית ברמות השכר בקרב משרתי המילואים עקב העלאת התגמול המינימלי בכ-40% והתרחבות תשלומי הכפל למשרתי מילואים שעבדו במקביל לשירות המילואים, ואלו בתורם הובילו לעליית השכר הממוצע באופן חריג.

על כן, לצד התכלית הפיסקלית לעיל, מוצע לקבוע בהוראת שעה הקפאה זמנית אשר נועדה לתת מענה לעלייה החריגה בשיעור השכר הממוצע במשק ובכך להקל גם על התאוששות המגזר העסקי, ההקפאה זו, כפי שיפורט להלן, מוצעת באופן זמני, לתקופה של שלוש שנים. זאת מתוך הנחה כי בתום התקופה צפוי המגזר העסקי לשוב למסלול הצמיחה.

בשל השונות בין התכלית הכלכלית, שנועדה לתת מענה לאי ההתאמה של שיעור השכר הממוצע למצב במשק ולאפשר התאוששות המגזר העסקי, ובין התכלית הפיסקלית שנועדה להביא לחיסכון תקציבי, המתווה המוצע מפצל את אופן חישוב השכר הממוצע, לענין שכר המינימום, החל משנת 2028 בין עובדים במגזר הציבורי אשר זכאים לתוספות שכר המוחרגות מחישוב שכר המינימום ובכך שכרם בפועל גבוה משכר המינימום, לבין עובדים במגזר הציבורי שאינם זכאים לתוספות אלה. על העובדים הזכאים לתוספות כאמור תימשך ההקפאה של השכר הממוצע, בעוד שעובדים במגזר הציבורי שאינם זכאים לתוספות אלה, וכן עובדים שאינם במגזר הציבורי, לא תימשך ההקפאה של השכר הממוצע ויחול ההסדר כפי שקיים היום, עובר לתיקון המוצע בחוק הביטוח הלאומי בהחלטה זו. בכך, לצד הגידול השנתי הצפוי באותה שנה, שכר המינימום בשנת 2028 לעובדים שאינם זכאים לתוספות מוחרגות מחישוב שכר המינימום, בין אם הם במגזר הציבורי ובין אם לאו, יגדל גם בתוספת שיעור העלייה משנת 2025.

לאור זאת, מוצע לתקן את הגדרת השכר הממוצע בחוק שכר המינימום, החל משנת 2028, באופן הבא:

1. לעניין עובדים של מעסיק ציבורי המקבלים תוספת ותק או פרמיה מוסכמת, קבועה או קבוצתית (להלן – **תוספות מוחרגות**), השכר הממוצע יהיה כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי לאחר התיקון המוצע בסעיף 1(ב)1 להחלטה זו, כך שלא יבוא בחשבון שיעור עליית ממוצע השכר במהלך תקופת ההקפאה.
2. לעניין מי שאינם מקבל בשכרם תוספות מוחרגות, או שאינם עובד של מעסיק ציבורי, השכר הממוצע יהיה צירוף ממוצע השכר ותוספת בשיעור הפיצוי שניתן, ככל שניתן, בתקופה שמתום שלושת החודשים ששימשו בסיס לחישוב ממוצע השכר ועד ליום העדכון. זאת כהגדרת המושג "שכר ממוצע" בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי עובר לתיקון המוצע בסעיף 1(ב)1 להחלטה זו, כך שעדכון הסכום לאחר תקופת ההקפאה יכיל את שיעור עליית ממוצע השכר במהלך תקופת ההקפאה.

## תקציב

ההצעה צפויה להוביל לחיסכון של כ-7.3 מיליארד ש"ח בשנה, מתוכם כ-6.1 מיליארד ש"ח בצד ההכנסה וכ-1.2 מיליארד ש"ח בצד ההוצאה.



**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם  
אין.**

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 273 מיום 1 באוגוסט 2021 ;  
החלטת מס' 3371 מיום 26 ביוני 2011 ;  
החלטה מס' 2369 מיום 3 בפברואר 2017.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## תיקונים במנגנון גביית דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות

### מחליטים

- כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך –
1. לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), כך שהחל משנת 2025:
    - א. דמי הביטוח הלאומי של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי יעלו ב-10%.
    - ב. דמי הביטוח הלאומי של מבוטח שהוא עובד, של מבוטח שהוא עובד עצמאי ושל מבוטח שאין לו הכנסה, לא יפחתו מדמי הביטוח הלאומי של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי.
  2. לתקן את חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, כך שהחל משנת 2025:
    - א. דמי ביטוח הבריאות של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי, יעלו ב-10 אחוזים.
    - ב. דמי ביטוח הבריאות של מבוטח שהוא עובד, של מבוטח שהוא עובד עצמאי ושל מבוטח שאין לו הכנסה, לא יפחתו מדמי ביטוח הבריאות של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי.
  3. לתקן את חוק הביטוח הלאומי, כך שהחל משנת 2026, בכל מקום בפרק ט"ו ובלוח י', במקום "60% מהשכר הממוצע" יבוא "מדרגת הגבייה המופחתת". מדרגת הגבייה המופחתת תוגדר לעניין זה כסך של 7,522 ש"ח שיעודכן ביום 1 בינואר של כל שנה, לפי שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן שפורסם לאחרונה לפני יום לעומת המדד האמור שפורסם לאחרונה לפני יום 1 בינואר של השנה הקודמת.
  4. לתקן את סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי, כך שהיקף הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי, לא יגדל החל משנת 2025 והלאה, בשל הגדלת היקף גביית התקבולים על ידי המוסד לביטוח לאומי כתוצאה מהתיקונים שמפורטים בסעיפים 1-3.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

ביום 7 באוקטובר 2023 הותקפה מדינת ישראל על ידי ארגון הטרור חמאס. ביום זה, ארגון הטרור חמאס חדר לעשרות יישובים ובסיסים ברחבי הנגב המערבי וביצע טבח חסר תקדים בתולדותיה של מדינת ישראל בחיילים ובאזרחים חפים מפשע וכן חטף לרצועת עזה 251 אנשים. בשל כך, פתחה מדינת ישראל במלחמת "חרבות ברזל".

בשל עצימות הלחימה ברצועת עזה ובגבול הצפוני עם מדינת לבנון, נאלצה מדינת ישראל להורות על פינוי חלק מהתושבים שמתגוררים בסמוך לגבולות אלה ולממן 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 עבור ימי מילואים ורכישת חימושים ואמצעי לחימה בקצב מוגבר.

בנוסף לכך, האירועים שהתרחשו ביום 7 באוקטובר 2023 ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, הביאו, למרבה הצער, לגידול חסר תקדים בנפגעים ובנרצחים. בהתאם לכך, גדלה באופן משמעותי אוכלוסיית חללי ונפגעי פעולות איבה וחללי ונכי צה"ל וכוחות הביטחון, אשר המדינה נושאת באחריות לטיפול בהם ולשיקום שלהם ומשלמת להם, ולעיתים גם לבני משפחותיהם, תגמולים והטבות.

נוכח כל זאת ועל מנת לעמוד בעלויות הנרחבות כתוצאה מהאירועים שהתרחשו ביום 7 באוקטובר 2023 ומהאירועים שהתרחשו ויתרחשו במהלך מלחמת חרבות ברזל, מוצע לבצע התאמות במנגנוני הגבייה של דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות, באופן שיגדיל את היקף הכנסות המדינה כמפורט להלן.

#### סעיף 1

פרק ט"ו לחוק הביטוח הלאומי [נוסח חדש], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), קובע הוראות לעניין גביית דמי ביטוח לאומי. בהתאם לסעיף 337 לחוק הביטוח הלאומי, דמי הביטוח הלאומי נקבעים ככלל כאחוז מההכנסה, בהתאם לאחוזים הקבועים בלוח י' לחוק זה ובשים לב להכנסה המרבית ולהכנסה המזערית, כפי שהיא קבועה ביחס לסוגי מבוטחים שונים בלוח י"א לחוק זה. מוצע לתקן את חוק הביטוח הלאומי ולקבוע בו ששיעור דמי הביטוח הלאומי של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי, יעלה ב-10 אחוזים. כן מוצע לקבוע כי דמי הביטוח הלאומי של מבוטח שהוא עובד, מבוטח שהוא עובד עצמאי ומבוטח שאין לו הכנסה, כדוגמת מי שנמצא בהכשרה מקצועית, תלמידים במוסדות השכלה גבוהה בארץ או בחוץ לארץ, ותלמידי ישיבה, לא יפחתו מדמי הביטוח הלאומי של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי. וזאת, על מנת לצמצם את הפערים שבין היקף תשלום דמי הביטוח הלאומי של המבוטחים שעובדים אל מול היקף דמי הביטוח הלאומי של מבוטחים שאינם עובדים ובמטרה להגדיל את חלקם של האחרונים בעלות הביטוח שלהם.

## סעיף 2

בהתאמה לתיקון המוצע בסעיף 1 לעניין דמי ביטוח לאומי, מוצע לתקן את חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**), ולקבוע בו הוראות מקבילות בנוגע לדמי ביטוח בריאות.

סעיף 14 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, קובע את חובת תשלום דמי ביטוח בריאות ואת שיעורם. על פי סעיף זה, דמי ביטוח בריאות נקבעים ככלל כאחוז מההכנסה, בהתאם למפורט בסעיף זה. מוצע לקבוע כי דמי ביטוח בריאות של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי, יעלו ב-10 אחוזים. כן מוצע לקבוע כי דמי ביטוח בריאות של מבוטח שהוא עובד, של מבוטח שהוא עובד עצמאי ושל מבוטח שאין לו הכנסה, לא יפחתו מדמי ביטוח בריאות של מבוטח שאינו עובד ואינו עובד עצמאי. וזאת, נוכח אותן מטרות, המפורטות בסעיף 1 ביחס לדמי ביטוח לאומי.

## סעיף 3

פרק ט"ו לחוק הביטוח הלאומי, קובע הוראות לעניין גביית דמי ביטוח לאומי. בהתאם לסעיף 337 לחוק הביטוח הלאומי, שיעור דמי הביטוח הלאומי נקבעים ככלל כאחוז מההכנסה, בהתאם לאחוז הקבוע בלוח י' לחוק האמור, ובהתאם להוראות הקבועות באותו סעיף. טור ג' בלוח י' קובע שתי מדרגות שונות לשיעורי הגבייה, כאשר המדרגה הראשונה היא מדרגה מופחתת שמתייחסת לשכר שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע, כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי (להלן – **מדרגת הגבייה המופחתת ו-השכר הממוצע**, בהתאמה), והמדרגה השנייה מתייחסת לשכר שעולה על 60% מהשכר הממוצע.

בשונה ממרבית הגמלאות והתגמולים שמשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי המתעדכנים בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן (להלן – **המדד**), מדרגת הגבייה המופחתת מתעדכנת מידי שנה בהתאם לעלייה בשכר הממוצע באותה שנה.

במטרה להתאים בין מנגנון העדכון של מרבית הגמלאות והתגמולים שמשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי לבין מנגנון העדכון של מדרגת הגבייה המופחתת, ובשים לב לכך שגם מנגנון העדכון של ההכנסה המרבית ממנה נגבים דמי הביטוח הלאומי מתעדכן בהתאם לשינוי במדד ולא על פי השינוי בשכר הממוצע במשק, מוצע לשנות את מנגנון העדכון של מדרגת הגבייה המופחתת, כך שהיא תתעדכן מידי שנה בהתאם לשינוי של המדד בשנה החולפת. לצורך כך, מוצע לקבוע את מדרגת הגבייה המופחתת כסכום נומינלי של 7,522 ש"ח, אשר משקף את גובה מדרגת הגבייה המופחתת ביום 1 בינואר 2025 ולקבוע כי סכום זה יתעדכן החל משנת 2026 מידי שנה ביום 1 בינואר, לפי שיעור השינוי במדד בשנה הקודמת.

להוראות אלו השפעה ישירה גם על דמי ביטוח בריאות. זאת בהתאם להגדרה "הכנסה" בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (בפרקים ג' ו-ד' – **חוק ביטוח בריאות**), לפיה הכנסה לעניין חוק ביטוח בריאות היא

ההכנסה שממנה חייב מעביד בתשלום דמי ביטוח לאומי ובהתאם להוראות סעיף 15 לחוק האמור לפיהן הוראות חוק הביטוח הלאומי יחולו בשינויים המחוייבים גם על גביית דמי ביטוח הבריאות.

#### **סעיף 4**

במטרה להתכנס למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 והלאה, מוצע לקבוע שהיקף הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי לא יגדל בשנת 2025 והלאה, בשל הגדלת היקף גביית התקבולים על ידי המוסד לביטוח לאומי כתוצאה מהתיקונים שמפורטים בסעיפים 1-3.

#### **תקציב**

ההצעה צפויה להוביל להגדלת הכנסות המדינה בהיקף של כ-660 מיליון ש"ח בשנת 2025, וכ-2,130 מיליון ש"ח בשנה משנת 2026 ואילך.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 1302 מיום 14 בינואר 2024 שעניינה "מימון תוכנית בריאות הנפש והצרכים החברתיים בתקציב המדינה".

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הקמת צוות מקצועי בנושא איחוד מערכות גבייה

### מחליטים

במטרה לייעל ולשפר את מערך הגבייה הממשלתי ובמטרה להגדיל את הכנסות המדינה, להקים צוות בין-משרדי לגיבוש המלצות בנושא איחוד בין מערכת הגבייה של המוסד לביטוח הלאומי ושל מס הכנסה ברשות המיסים. בראש הצוות יעמוד המנהל הכללי של משרד האוצר וחבריו יהיו: המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי, המנהל הכללי של רשות המיסים, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, הממונה על התקציבים וראש מערך הדיגיטל הלאומי, או מי מטעמם. הצוות יגיש את המלצותיו לשר האוצר בתוך 120 ימים ממועד החלטה זו. המלצות הצוות יגובשו תוך דגש על ייעול תהליכי הגבייה, הפחתת הנטל הבירוקרטי על הציבור, שיפור משמעותי ביכולת ניתוח נתונים וחיסכון בעלויות התפעוליות ובשים לב לעקרון לעיצוב הפרטיות, ולאחר התייעצות עם הרשות להגנת הפרטיות לעניין זה. כמו כן, המלצות הצוות יכללו הערכה של העלויות הצפויות לצורך יישום ההמלצות ואופן מימונן.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מערכת המס בישראל בנויה משני רכיבים מרכזיים: מס הכנסה שנגבה על ידי רשות המיסים ודמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות שנגבים על ידי המוסד לביטוח לאומי. כל אחד מהגופים מפעיל כיום מערכת גבייה נפרדת. מצב זה מביא לעלויות תפעול גבוהות, יוצר אתגרים תפעוליים, כדוגמת: כפילויות בתהליכי גבייה, ועומס רגולטורי גדול על העובדים ועל המעסיקים.

נוכח זאת, מוצע להקים צוות בין-משרדי שיגבש המלצות בנוגע לאיחוד מערכות הגבייה של רשות המיסים ושל המוסד לביטוח לאומי, למערכת גבייה אחת. הצוות יגבש את המלצותיו, תוך דגש על ייעול תהליכי הגבייה, הפחתת הנטל הבירוקרטי על הציבור, שיפור משמעותי ביכולת ניתוח נתונים וחיסכון בעלויות התפעוליות. כמו כן, מאחר שמערכת גבייה מאוחדת כוללת מיזוג והצלבה של מידע הכלול בבסיסי הנתונים של שני הגופים, אשר כוללים מידע רגיש על מספר גדול של אנשים, מוצע לקבוע כי המלצות הצוות יגובשו בשים לב לעקרון לעיצוב הפרטיות. משמעותו של עיקרון זה היא נקיטת אמצעים טכנולוגיים וארגוניים על מנת למזער, ככל האפשר, את הסיכון לפגיעה בפרטיות ובשים לב לחלופות הטכנולוגיות המקובלות. עקרון זה ייושם החל משלב התכנון המוקדם ולאורך כל מחזור החיים של איסוף המידע והשימוש בו. עוד מוצע לקבוע כי המלצות הצוות לעניין זה יגובשו לאחר התייעצות עם הרשות להגנת הפרטיות. בנוסף, מוצע לקבוע כי המלצות הצוות יכללו הערכה של העלויות הצפויות לצורך יישום ההמלצות ואופן מימונן.

#### תקציב

אין.

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## פרוגרסיביות בקליטת עליה

### מחליטים

- כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך –
1. לתקן את חוק סל הקליטה, התשנ"ה-1994 (להלן – **חוק סל הקליטה**), באופן הבא:
    - א. החל ביום 1 בינואר 2025 זכאות לסל קליטה מכוח חוק סל הקליטה, תינתן לעולים אשר סך נכסיהם כמפורט בסעיף קטן (ב) לסעיף זה אינו עולה על 500 אלף ש"ח.
    - ב. רשימת סוגי הנכסים תכלול את הנכסים בישראל ומחוץ לישראל הנכללים בדו"ח על הון ונכסים, כמשמעו בסעיף 135(1)(א) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], ובין היתר: רכוש קבוע, רכוש שוטף, חשבונות בנק, השקעות, מוניטין, נכסי מקרקעין ורכוש חקלאי, תוכניות חיסכון, קופות גמל, ניירות ערך לרבות שאינם נסחרים בבורסה ורכב.
  2. לקבוע כי לאחר התיקון כאמור בסעיף 1 להחלטה זו סכום אותו יקבל כל עולה זכאי, כסל קליטה, יוגדל ב-10% מהסכום הקבוע כיום בנהלי משרד הקליטה.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

##### סעיף 1

מטרת חוק סל הקליטה, התשנ"ה-1994 היא לסייע לעולה בתקופת ההתארגנות הראשונה בארץ. סל הקליטה כולל סיוע כספי הניתן כדמי מחייה בתקופת לימודיו של העולה באולפן ולמשך של עד 6 חודשים. "עולה" הוא אדם שעלה לישראל וקיבל מעמד "עולה" ממשרד הפנים על פי חוק השבות, התש"י-1950 (להלן – **חוק השבות**). חוק השבות קובע שכל יהודי, בן זוגו, ילדיו נכדיו ובני זוגם זכאים לעלות לישראל. בעלי מעמד "עולה" זכאים לסיוע מיוחד המוענק לעולים על ידי משרדי ממשלה וגופים נוספים, על פי קריטריונים שנקבעו לכל נושא.

בעבר, ניתן סל הקליטה לעולים שעלו מארצות מזרח-אירופה, אמריקה הלטינית וחלק ממדינות אפריקה ואסיה בלבד. אולם החל משנת 2002 כלל העולים שעלו לישראל מקבלים סל קליטה, ללא קשר למדינה שממנה עלו.

בשנת 2008 פרסמה רשות המיסים חבילת הקלות במס לעולים חדשים ולתושבים חוזרים (תיקון 168 לפקודת מס הכנסה). חבילה זו כוללת הטבות מס מרחיבות עבור אוכלוסיית העולים אשר הטיבו עם אוכלוסיית העולים בעלי ההון וסייעו בעידוד עליה של אוכלוסייה זו. הטבות אלו כוללות בין השאר:

1. פטור ממס על הכנסות פסיביות על נכסים מחוץ לישראל למשך 10 שנים;
  2. פטור ממס על רווחי הון שמקורים בנכסים מחוץ לישראל למשך 10 שנים;
  3. פטור ממס על הכנסות מעסק שהופקו מחוץ לישראל למשך 10 שנים;
  4. פטור ממס על הכנסות ממשלח יד ומעבודה מחוץ לישראל למשך 10 שנים;
  5. פטור מחובת גילוי ודיווח;
  6. מסלול התאקמות באורך שנה שבה העולה יכול לבחור לא להיחשב כתושב ישראל לצורכי מס.
- הטבות המס שניתנו החל משנת 2008 שיפרו את מצבם של העולים בעלי ההון אשר להם האמצעים הדרושים על מנת להיקלט בחברה הישראלית.

כמו כן, לאחרונה נוספה הטבה במס רכישה לעולים, בתיקון שנעשה בתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה)(מס רכישה), התשל"ה-1974. על פי התיקון, עולים הרוכשים דירת מגורים כדירה יחידה ששוויה עד 4 מיליון ש"ח ישלמו סכומים מופחתים של מס רכישה, באופן דיפרנציאלי לפי שווי הדירה.

## **סעיף 2**

על מנת להתאים טוב יותר את הכלים הקיימים למתן מענה לצרכי העולים ולשפר את הסיוע הניתן לעולים דלי אמצעים, מוצע להתנות את קבלת סל הקליטה, כך שיהיו זכאים אליו עולים אשר סך נכסיהם לא עולה על 500 אלף ש"ח, ובמקביל מוצע להגדיל ב-10% את גובה סל הקליטה עבור עולים שההון שלהם נמוך מסכום זה.

יובהר כי בכל מקרה כלל העולים ימשיכו להיות זכאים לכל השירותים הניתנים על ידי משרד העלייה והקליטה כמו לימוד עברית, הכשרות מקצועיות, ועוד.

## **תקציב**

חיסכון של 100 מיליון ש"ח בשנה בתקציב המדינה.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## מינוי חשב צה"ל והקמת חשבות לביצוע ובקרה של תשלומי השכר והגמלאות בצה"ל

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 683 מיום 25 ביוני 2023 שעניינה "הסכם תקציב הביטחון 2023-2027" ונוכח חלקם המשמעותי של תשלומי הפרט (שכר, גמלאות וכו') מתוך תקציב הביטחון, המהווה את הנדבך העיקרי של תקציב המדינה, ובמטרה להגביר את הפיקוח והבקרה על תקציב מערכת הביטחון באופן קבוע הדומה לפיקוח ובקרה הקיימים בכלל משרדי הממשלה, ולאור הצורך בקבלת שינויים בהחלטה 683, מחליטים:

1. להנחות את שר הביטחון לעדכן את הממשלה בדבר מינוי חשב קבוע לתשלומי הפרט בצה"ל וזאת לא יאוחר מיום 10 בנובמבר 2024 (להלן – **חשב צה"ל או החשב**).

2. החל ממינוי חשב צה"ל הבא, להנחות את שר הביטחון להורות לרמטכ"ל למנות חשב בדרגת תת-אלוף. זהות החשב כאמור תיקבע על ידי החשב הכללי במשרד האוצר והמינוי ייעשה על ידי הרמטכ"ל בהתאם לכללי המינוי הנהוגים בצה"ל. יובהר כי לרמטכ"ל שמורה הזכות לדחות את מועמד החשב הכללי לאחר ששוחח בעניין עם החשב הכללי, ומטעמים שיירשמו. במקרה זה יועבר מועמד חלופי על ידי החשב הכללי.

3. לתקן את החלטה מס' 683, כך שתפקידי החשב וסמכויותיו החל ממועד מינוי חשב צה"ל הקרוב, כאמור בסעיף 1, יהיו:

- א. חשב צה"ל, יהיה מונחה מקצועית על ידי החשב הכללי במשרד האוצר וימונה לתקופת כהונה מתחדשת של עד חמש שנים.

- ב. סמכויות חשב צה"ל יכללו את האחריות על מכלול הפעולות הקשורות בניהול, ביצוע ובקרת תשלומי הפרט (שכר, גמלאות ועוד) בצה"ל, לרבות העברת יחידת מופ"ת לאחריותו, תחת העיקרון שתחומי הכספים, הביצוע והבקרה בנושאי שכר וגמלאות יעברו במלואם לסמכותו.

- ג. כל ביצוע התשלומים לפרט בצה"ל, לרבות תשלומי הפרשים ועדכונים, וכן יישום סיכומי שכר קיימים וחדשים וכל תשלום אחר בצה"ל, יהיו באחריות חשב צה"ל, למעט תשלומים המבוצעים על ידי ראש אגף כספים או חשב משרד הביטחון.

- ד. חשב צה"ל יקבע את המבנה הארגוני הנדרש של חשבות צה"ל ויקים את חשבות צה"ל על בסיס כוח האדם הקיים ביחידת מופ"ת וכוח אדם נוסף שצה"ל יעמיד לרשותו כפי שיידרש.

- ה. חשב צה"ל יהיה מעורב במינוי לתפקידים השונים ביחידת מופ"ת, לרבות קצינים.
- ו. החלטות בדבר שדרוג או החלפה של מערכות השכר בצה"ל ואפיון מערכות המחשוב המעורבות בתהליך חילול השכר יהיו באישור חשב צה"ל.

4. להנחות את שר הביטחון להורות לראש המטה הכללי לפעול לכך שחשבות צה"ל תאויש בהתאם לתקינה ולממוצע האיוש בפועל באכ"א ולהעמיד לחשבות צה"ל את כלל התשתיות הנדרשות, מערכות המידע וההרשאות אליהן. צה"ל יישא באחריות לעמידת חשבות צה"ל במשימותיה ובמימוש סמכויותיה.

5. להנחות את שר הביטחון לפעול לעיגון האמור בהחלטה זו בפקודות הצבא ככל הנדרש.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מינוי חשב צה"ל והקמת חשבות מטרם הגברת הפיקוח על נושא תשלום השכר והגמלאות בצה"ל. פיקוח בתחום זה חיוני הן מבחינה מהותית והן מבחינה תקציבית, שכן הוצאות אלו מהוות חלק ניכר מהוצאות תקציב הביטחון. פיקוח על הוצאות אלו מהווה מרכיב מהותי ביכולת לבקר את הוצאות מערכת הביטחון. פיקוח חיצוני על הוצאות אלה, בצורה דומה לזו המתבצעת בכלל משרדי הממשלה, יהווה נדבך מרכזי בבקרה על הוצאות צה"ל.



בהחלטת ממשלה מס' 2376 מיום 30 ביולי 2002 שעניינה "הגברת הבקרה על ביצוע התקציב במשרדי הממשלה", נקבע כי חשבים וסגניהם במשרד הביטחון, ביחידות הסמך במשרד ראש הממשלה במשטרה, בשב"ס, במוסד לביטוח לאומי ובגופים נוספים – יועסקו כעובדי החשב הכללי במשרד האוצר. בשונה מיתר משרדי הממשלה, בהם נציגי החשב הכללי אמונים על בקרת ההוצאות של המשרד ובכללם הוצאות כוח האדם והשכר, בצה"ל הוצאות אלו מתבצעות ללא בקרה של החשב הכללי. בהמשך לכך, לאורך השנים, ובמקרים שונים, התברר כי צה"ל שילם באופן שחורג מהוראות משרד האוצר, החלטות הממשלה ואף החקיקה בנושא תשלום שכר וגמלאות.

לפיכך, בהחלטת ממשלה מס' 683 מיום 25 ביוני 2023 שעניינה "הסכם תקציב הביטחון 2023-2027" הוחלט לאמץ את המסגרת התקציבית הרב שנתית של משרד הביטחון וצה"ל לשנים 2023-2027 (להלן "הסיכום הרב שנתית"). לפי הסיכום הרב שנתית תוקם מנהלת ברשות קצין בדרגת אלוף-משנה אשר ייבחר על ידי החשב הכללי וימונה על ידי הרמטכ"ל עד ליום 1.10.2023. כמו כן לפי האמור בסיכום, המנהלת תורכב משני ענפים ומדור נוסף שמקורם ביחידת השכר הצה"לית, יחידת מופ"ת. ההחלטה לא מומשה עד לכתיבת החלטה זו. לאור האמור, מוצע למנות לחשב צה"ל קצין בדרגת תת-אלוף שייבחר על ידי החשב הכללי וימונה על ידי הרמטכ"ל. אחריות החשב באמצעות החשבות תהיה ביצוע ובקרה של כלל תשלומי הפרט המבוצעים בצה"ל (שכר, גמלאות ועוד) בהתאם לסמכויות הקיימות כיום ביחידת מופ"ת, שתהיה מונחית מקצועית על ידי החשב הכללי במשרד האוצר או מי מטעמו. סמכויות חשב צה"ל יכללו את האחריות על יחידת מופ"ת ועל מכלול הפעולות הקשורות בניהול, ביצוע ובקרת תשלומי הפרט (שכר, גמלאות, ועוד) בצה"ל, תחת העיקרון שתחומי הכספים, הביצוע והבקרה בנושאי שכר וגמלאות יעברו במלואם לסמכות החשב. כמו כן, תחזוק הסמכות של החשבות בכל הקשור לביצוע ביקורות, כל זאת בדומה לניהול תחום זה בארגונים מקבילים כמו משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 2376 מיום 30 ביולי 2002 שעניינה "הגברת הבקרה על ביצוע התקציב במשרדי הממשלה".

החלטת ממשלה מס' 683 מיום 25 ביוני 2023 שעניינה "הסכם תקציב הביטחון 2023-2027"

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הקמת מערך אחוד לניהול וטיפול בגמלאי המדינה בפנסיות גישור ותקציבית

### מחליטים

נוכח חלקן המשמעותי של תקציב הגמלאות מתקציב המדינה ובמטרה לייעל את המגזר הציבורי ולבחון איחוד תשלומי הגמלה בכלל משרדי הממשלה, לרבות גופי הביטחון, תוך שיפור השירות לגמלאים, הטמעת כלים טכנולוגיים, שימוש במערכות מתקדמות, הנגשה ושקיפות המידע, והגברת הפיקוח והבקרה על תשלומי הגמלה:

1. להקים צוות בראשות החשב הכללי במשרד האוצר או מי מטעמו בו יהיו חברים הממונה על הגמלאות ונציגיו, יועמ"ש משרד האוצר או מי מטעמו, הממונה על התקציבים או מי מטעמו, הממונה על השכר או מי מטעמו, ראש מערך סייבר וביטחון או מי מטעמו ונציב שירות המדינה או מי מטעמו, וכן נציג צה"ל, משטרה, שב"ס, שב"כ ומוסד (להלן ביחד – **כוחות הביטחון**), ונציגים נוספים שיוזמו לפי הצורך (להלן – **הצוות**).
2. הצוות יבחן האם קיים צורך בהקמת מערך מסווג ואחוד שיורכב מאיחוד כלל כוחות הבטחון שיוטמע בגוף מקצועי שייאגד בתוכו את יישום מדיניות הגמלאות בממשלה, ויהווה זרוע ביצועית מרכזית לתשלומי הגמלה הן לפי חוק שירות המדינה (גמלאות), התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**) והן לפי חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות), התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק שירות הקבע**), ובכלל זה קביעת הזכויות של גמלאים הזכאים לקצבה לפי חוקים אלה (להלן – **המערך האחוד**). בנוסף יבחן הצוות האם קיים צורך בהקמת אגף מיוחד שיוטמע בגוף מקצועי ושיטפל בפנסיית הגישור של כוחות הביטחון, משלב הזכאות, החישוב ועד לביצוע התשלום ומתן השירות לכלל הזכאים (להלן – **אגף הגישור**).
3. אם יימצא שקיים צורך בהקמת מערך אחוד או באגף גישור, או בשניהם ביחד בהתאם להמלצות כאמור בסעיף 2, הצוות יגבש ויציע תכנית פעולה שנדרשת לצורך ביצוע המלצותיו.
4. הצעות הצוות לפי סעיף 3 תכלולנה, בין היתר, התייחסות לבחינת ההעברה ההדרגתית של תשלומי הגמלאות של גמלאי גופי הביטחון ותשלומי פנסיית הגישור אל המערך האחוד ואגף הגישור בהתאמה, מבנה ארגוני מפורט שיתייחס לרמות הסיווג הנדרשת, סקירת תיקון החקיקה הדרוש בנוגע לסמכות הממונה על תשלום הגמלאות בצה"ל, ואת לוחות הזמנים המוצעים להעברה. במכלול השיקולים של עבודת הצוות ייבחן גם תמחור ההתייעלות התקציבית הצפויה מהקמת המערך האחוד ואגף הגישור, והתועלות הצפויות של המערך האחוד ואגף הגישור לטווח הארוך. מובהר בזאת כי הקמת המערך האחוד או אגף הגישור, או שניהם ביחד יותנו בהצגת חיסכון תקציבי ותועלות נוספות כתוצאה מהמהלך.
5. יובהר כי הצוות לא נדרש לבחון העברה של תקציבי הגמלאות של גופי הביטחון לסעיפי תקציב שונים, ובכך תקצובם של גמלאות אלו בכל מקרה יישאר בסעיפים התקציביים של גופי הביטחון.
6. הציע הצוות להקים מערך אחוד או אגף גישור, או את שניהם ביחד, יגיש לשר האוצר ושר הביטחון, בתוך 120 ימים, את הצעתו לתוכנית הפעולה שנדרשת כאמור בסעיף 3. בהמשך, ובמידת הצורך, תובא הצעת החלטה משלימה לאישור הממשלה, וזאת בתיאום עם השרים הרלוונטיים בנושאים שנמצאים בתחום סמכותם, ובכפוף להוראות לסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

### דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

תשלומי הפנסיה התקציבית מהווים חלק בלתי נפרד מהמערכת הכלכלית של המדינה, ובפרט עבור גופי הביטחון המהווים יחד עם תשלומי השכר של כ-50% מתקציב הביטחון. הוצאות אלה הן משמעותיות, לא רק מבחינה תקציבית אלא גם מבחינה ניהולית ותפעולית ודורשות פיקוח ובקרה.

הצוות שיוקם על פי החלטת ממשלה זו, יבחן את הצורך בהקמת מערך אחד לתשלומי הפנסיה התקציבית או אגף גישור, או את שניהם ביחד, לגופי הביטחון שיוטמעו בגוף מקצועי, ואם יגיע למסקנה כי יש צורך להקים, יוכל לספק מענה מלא, אחיד ומקיף.

בשונה מיתר משרדי הממשלה, בהם נציגי החשב הכללי אמונים על בקרת ההוצאות של המשרד, ובכללם הוצאות כח האדם ושכר, בחלק מגופי הביטחון הוצאות אלו מתבצעות ללא בקרה של החשב הכללי. לאורך השנים, ובמקרים שונים, התברר כי צה"ל שילם באופן שחורג מהוראות משרד האוצר, החלטות הממשלה ואף החקיקה בנושא תשלום שכר וגמלאות.

ריכוז תשלומי הגמלה לגופי הביטחון באמצעות מערך אחד שיוטמע בגוף המקצועי שיאחד בתוכו את תשלומי הגמלה הן לפי חוק הגמלאות והן לפי חוק שירות הקבע, עשוי לספק תמונה ברורה ושקופה על מצב תשלומי הגמלה, וכן לייצר אחידות בקביעת זכאות ותשלומי קצבאות בכלל משרדי הממשלה.

הנושאים הבאים יבדקו בצוות שיוקם בכדי לבחון את הכדאיות של העברת תשלומי הגמלאות למערך האחד וביניהם

1. יעילות תפעולית;
2. שיפור השירות וחדשנות;
3. אחידות ושקיפות;
4. מקצועיות;
5. בקרה תוך מיצוי זכויות כלל גמלאי גופי הביטחון.

### **תקציב**

להצעת החלטה זו אין עלות תקציבית. בהמשך, הצוות יציג בתוכנית פרק שיעסוק בהתייעלות התקציבית בהתאם להמלצות הצוות. ובמידת הצורך תובא החלטה משלימה לממשלה בנושא.

### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

להחלטה זו אין השפעה ישירה על מצבת כוח האדם, אך הקמת המערך האחד או אגף הגישור או שניהם יחד צפויים להשפיע על מצבת כוח האדם בגוף המקצועי שבו יוטמעו, וכן ביתר גופי הביטחון.

הצוות יתייחס במסגרת עבודתו בין היתר לצמצום מצבת כוח האדם בטווח הארוך ו/או תוספת תקנים לגוף המקצועי, ובמידת הצורך תשוקף המלצתו בהצעת החלטה משלימה לאישור הממשלה, בכפוף להוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

השינוי הארגוני אשר יוצג בתוכנית דורש תכנון קפדני במצבת כוח האדם. יושם דגש על שמירת הידע הארגוני, ניצול מיטבי של המשאב האנושי הקיים, ומתן מענה הולם לצרכים המקצועיים.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## ייעול וקיצור הליכי הניהול של נכסים עזובים והעברתם לקניין המדינה

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 2496 מיום 15 באוגוסט 2004, שעניינה האפוטרופוס הכללי, ולהחלטה מס' 212 מיום 13 במאי 2013, שעניינה התאמות במנגנון השקעה של הכספים המנוהלים על ידי האפוטרופוס הכללי, לתקן את חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן – **חוק האפוטרופוס הכללי**), באופן הבא:

1. לחוקק מחדש, כהוראת שעה, שתוקפה חמש שנים, וששר המשפטים יהיה רשאי להאריכה בצו לתקופה של שנתיים נוספות, את כל אלה:

א. ההוראות בהוראת השעה שפקעה לפי סעיף 127 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – **הוראת השעה**);

ב. להוסיף על ההסדר הקיים, בהתאם להוראת השעה האמורה, אפשרות העברה לקניין המדינה גם ללא אישור בית משפט להעברה עצמה, של נכס מקרקעין שאינו נכס של נספה השואה לפי החוק ושאינו נכס שסעיף 5 לחוק הסדרי משפט ומינהל [נוסח משולב], התש"ל-1970 חל עליו; האפוטרופוס הכללי יתחיל בביצוע פעולות לאיתור בעלי הזכויות בנכסים האמורים שנה וחצי לפני ההעברה לקניין המדינה כאמור, ויעביר את הנכס לקניין המדינה אם לא אותרו הבעלים או היורשים במסגרת ביצוע פעולות האיתור הקבועות בדין.

ג. הסדר ההשבה לבעל הזכויות כפי שקבוע בהוראת השעה.

2. תקופת הניהול של נכס שאינו נכס מקרקעין ושניתן להעבירו על פי הוראות החוק, תהיה 10 שנים, ולא 15 שנים כפי שקבוע היום. בהתאמה לכך, האפוטרופוס הכללי יחל בביצוע הפעולות לאיתור בעלי הזכויות בנכס כאמור שנה טרם העברה לקניין המדינה. אין באמור בכדי לגרוע מהוראות החלות לגבי נכסים של נספה שואה.

3. להסמיך את האפוטרופוס הכללי להעביר לקניין המדינה נכס שבניהולו, גם במקרה שבו נמצא בעל הזכויות בנכס או מי שרשאי ומסוגל לנהוג בו מנהג בעלים או לנהלו, או במקרה שבו בעליו ידוע, או במקרה שבו הוכיח אדם להנחת דעתו של האפוטרופוס כי הוא רשאי לקבל נכס בניהול האפוטרופוס הכללי (להלן – **בעל הזכויות**), ובלבד שהתקיימו כלל התנאים הבאים:

א. האפוטרופוס הכללי הודיע לבעל הזכויות על הנכס והוא נמנע מלנקוט אמצעים לשחרור הנכס במשך תקופה של 3 שנים לפחות מיום ההודעה כאמור;

ב. האפוטרופוס הכללי השתכנע כי אין הצדקה שהוא ימשיך לנהל את הנכס במטרה להשיבו לבעלי הזכויות בו;

ג. ניתן אישור בית המשפט להעביר את הנכס לקניין המדינה, ולתת לו תעודת שחרור.

4. למחוק את סעיפים 15(ג) ו-15(ג2)(3) לחוק, כך שהאפוטרופוס הכללי יהיה רשאי להעביר לקניין המדינה נכס עזוב המנוהל על ידי צו ירושה, גם אם היה בין היורשים נעדר, בהתאם למנגנון הקבוע בסעיפים 15(ג) ו-15(ג2). החלק שיועבר למדינה יהיה חלקו של הנעדר בלבד.

5. לתקן את סעיף 7 לחוק האפוטרופוס הכללי, כך שהאפוטרופוס הכללי יוכל לנהל נכסים עזובים ללא צו ניהול אם שווים אינו עולה על סכום של 80,000 שקלים חדשים, וזאת במקום סכום של 56,710 שקלים חדשים, כפי שקבוע היום בחוק.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

האפוטרופוס הכללי, הפועל מכוח חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן – **חוק האפוטרופוס הכללי**), עוסק, בין היתר, בניהול בנאמנות של נכסים עזובים – נכסים אשר בעליהם ויורשיהם אינם ידועים

– לטובת בעליהם הפרטיים. במקביל, עוסק האפוטרופוס הכללי בניסיונות איתור הבעלים או היורשים בנכס במטרה להעביר לבעלותם את הנכסים המנוהלים כאמור. ניהול הנכס על ידי האפוטרופוס הכללי מסתיים עם השבת הנכס לזכאים לאחר איתורם או ליורשים הזכאים לכך בחוק, או בהעברתו לקניין המדינה אם לא אותרו זכאים כאמור, וזאת בתום תקופת הניהול לפי חוק האפוטרופוס הכללי. במסגרת החלטה זו, מוצע לייעל ולבצע טיוב במנגנון העברת הנכסים למדינה בתום תקופת הניהול, כמפורט להלן.

### סעיף 1

מוצע לחוקק מחדש, כהוראת שעה לתקופה של 5 שנים, אותה יהיה רשאי שר המשפטים להאריך בצו לתקופה של שנתיים, את הוראת השעה בעניין סיום ניהול נכסי מקרקעין על ידי האפוטרופוס הכללי שפקעה לפי סעיף 127 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – **הוראת השעה**). הוראת השעה קבעה כי ניתן יהיה להעביר נכס לקניין המדינה גם בלי אישור בית המשפט, וזאת כאשר האפוטרופוס הכללי מנהל את הנכס במשך 25 שנים, ולאחר שבוצעו מספר פעולות לאיתור בעלי הנכס: פרסום הודעה לציבור, ייזום הליך של חקירה ובדיקה לאיתור בעלי הזכויות בנכס, הגשת דין וחשבון לבית המשפט על פעולותיו ופעולות נוספות שקבע שר המשפטים. בסופן של הפעולות, אם לא אותרו הבעלים או היורשים, מועבר הנכס לקניין המדינה. בנוסף, נקבעו הוראות מיטיבות יותר בנוגע להשבת שווי הנכס לבעל הזכויות בו, אם ההשבה מבוצעת לאחר שהנכס הועבר למדינה ולאחר שנמכר לאחר. מוצע לחוקק מחדש את הוראת השעה, אך אין בכך בכדי לגרום ממנגנון הרשות להעברת נכסים לקניין המדינה הקבוע בחוק כיום, לאחר 15 שנים, ובאישור בית המשפט.

### סעיף 2

מוצע לקבוע כי תקופת הניהול של נכסים עזובים באפוטרופוס הכללי שאינם נכסי מקרקעין או זכויות בהם, ושאינם נכסי נספי שואה, תהיה 10 שנים, במקום 15 שנים כקבוע היום. ההצעה נועדה לייעל את הליכי האיתור, ולפעול בתקופת זמן ממוקדת לאיתור הבעלים או היורשים של הנכסים. לאור היכולות הטכנולוגיות המתקדמות הקיימות כיום בידי האפוטרופוס הכללי לאיתור בעלים ויורשים של נכסים עזובים, קיים חוסר הצדקה להקצאת משאבי ציבור לטובת ניהול והשבחה של נכס פרטי במשך שנים רבות, זאת גם לאור החקיקה המורה להשיב את הנכס (או שווה ערך) בהינתן שבעל הזכויות בנכס יאותר גם לאחר העברתו לקניין המדינה.

### סעיף 3

במקרה שבו האפוטרופוס הכללי מאתר בעלי זכויות בנכס שבניהולו, אולם אלו לא מבצעים את הפעולות הנדרשות לצורך שחרור הנכס, למשל בשל הימנעות מקבלת צו ירושה או צו קיום צוואה מחמת חוסר כדאיות כלכלית, או במקרה של יורשים רבים ללא קשר ביניהם כך שנמנע מהם להתאגר ביחס לנכס, האפוטרופוס הכללי נדרש להמשיך ולנהלו, ללא מגבלת זמן, ולממן את ההוצאות הכרוכות בניהול. מוצע לקבוע כי אם האפוטרופוס הכללי איתר את בעלי הזכויות בנכס שבניהולו והודיע להם על כך, אולם במשך תקופה של 3 שנים מיום ההודעה כאמור, נמנעו בעלי הזכויות מלפעול לשחרור הנכס, יוכל האפוטרופוס, אם הוא סבור שאין הצדקה להמשיך את ניהול הנכס, ולאחר שקיבל את אישור בית המשפט לכך, להעביר את הנכס לקניין המדינה.

### סעיף 4

סעיפים 15(ג)(3) ו-15(ג)(3) לחוק האפוטרופוס הכללי קובעים כי ההוראות המאפשרות העברת נכסים לקניין המדינה לא יחולו "לגבי נכס עזוב המנוהל בידי האפוטרופוס הכללי לפי צו ירושה אשר על פיו היה בין היורשים נעדר". מוצע לתקן את החוק ולאפשר העברת נכסים לקניין המדינה גם אם הנכס העזוב מנוהל על ידי האפוטרופוס הכללי לפי צו ירושה שאחד מהיורשים בו הוא נעדר. זאת מאחר שהעדרו של אחד היורשים בנכס, אין בה כדי למנוע העברת חלקו בנכס לקניין המדינה, בחלוף תקופת הניהול וביצוע כלל פעולות האיתור הקבועות בחוק ובהתקיים יתר התנאים הנוגעים לעניין, ובשים לב לכך שממילא בהתאם

להוראות החוק ניתן להחזיר נכס מקניין המדינה או את שוויו אם אותרו בעלי הזכויות בנכס לאחר העברתו לקניין המדינה. אין בתיקון המוצע בכדי למנוע מהירשים שנמצאו לקבל את חלקם בנכס.

#### **סעיף 5**

מוצע לתקן את סעיף 7 לחוק האפוטרופוס הכללי, ולהגדיל את הסכום שנקבע לניהול נכס על ידי האפוטרופוס הכללי ללא צו ניהול, מסך של 56,710 שקלים חדשים כיום לסך של 80,000 שקלים חדשים. הגדלת הסכום ויצירת האבחנה בין נכסים לפי שווים (נמוך או גבוה) נועדה לייעל את ההליכים המשפטיים ואת עבודת האפוטרופוס הכללי.

קביעת ההסדרים המפורטים מעלה מגלמת פוטנציאל העברה לקניין המדינה של נכסים בשווי מוערך של כ- 800 מלש"ח. ההכנסות ממימוש נכסי המקרקעין לאחר העברתם לקניין המדינה על פי החוק תועברנה להכנסות המדינה, והעברת הנכסים שאינם נכסי מקרקעין ינוכו מיתרת הפיקדון נושא התשואה שמנוהל במשרד האוצר מכוח תקנות האפוטרופוס הכללי (השקעת כספים), תשע"ד-2014, בהתאם לאמור בתקנה 3(א)(4) לתקנות האמורות.

#### **תקציב**

כמפורט בדברי ההסבר.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 2496 מיום 15 באוגוסט 2004 שעניינה "האפוטרופוס הכללי";  
החלטת ממשלה מס' 212 מיום 13 במאי 2013 שעניינה "התאמות במנגנון השקעה של הכספים המנוהלים על ידי האפוטרופוס הכללי".

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## גיוון שיטות העסקה במשטרה

### מחליטים

במטרה לסייע בגיוס ובשימור כוח האדם במשטרה ולאפשר העסקה של שוטרים במסלולי העסקה נוספים שבכוחם לתת מענה לשוק עבודה תחרותי ומשתנה:

1. לתקן את פקודת המשטרה כך שגיוס של שוטר, כמשמעותו בסעיף 10(1) לפקודת המשטרה, יכול שיעשה בחוזה מיוחד בהתאם לתקנות שיקבעו השר לביטחון לאומי ושר האוצר בהתייעצות עם המפקח הכללי של המשטרה; על שוטר המועסק בחוזה מיוחד יחולו כל הוראות פקודת המשטרה.

2. להנחות את השר לביטחון לאומי ושר האוצר להתקין תקנות מכוח הסמכות שתיקבע כאמור בסעיף 1, שיקבעו כי –

א. המפכ"ל יהיה רשאי להציע למגויס חוזה מיוחד (להלן – **מסלול העסקה בחוזה מיוחד**), למי אשר נקבע לגביו כי יש קושי להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים במשטרה.

ב. מי שמועסק במקצוע מהמקצועות המפורטים בצו המקצועות, כמשמעותו בסעיף 4 להחלטה זו, יועסק בחוזה מיוחד, אלא אם כן מתקיימות בו נסיבות מיוחדות שייקבעו בתקנות הגישור כאמור בסעיף 4(ב) להלן.

ג. חוזה מיוחד לא יוצע לשוטרים שהסדר הפנסיה החל עליהם הוא הסדר פנסיה תקציבית מכוח חוק הגמלאות.

ד. ייקבעו הוראות לעניין אפשרות מעבר ממסלול העסקה בחוזה מיוחד ולמסלול העסקה בחוזה מיוחד.

3. על אף האמור בכל החלטה אחרת, שכר השוטרים המועסקים בחוזה מיוחד, לרבות אופן עדכונו, ייקבע על ידי הממונה על השכר במשרד האוצר, בתיאום עם הגורמים המקצועיים במשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל. יובהר כי לא יועסק שוטר בחוזה מיוחד בטרם נקבעו לגביו תנאי העסקה כאמור בסעיף זה.

4. כחלק ממתווה הסדרת קצבאות הגישור במשטרת ישראל ולטובת עיגון המתווה בתקנות (להלן – **תקנות הגישור**) מכוח סעיף 108 לחוק הגמלאות, לתקן את חוק הגמלאות באופן הבא:

א. תקנות הגישור מכוח סעיף 108 לחוק הגמלאות לא יחולו על שוטר חדש בחוזה מיוחד.

ב. לקבוע כי שר האוצר יהיה רשאי, בהסכמת השר לביטחון לאומי ולבקשת המפקח הכללי של משטרת ישראל לקבוע בצו למשטרת ישראל (להלן – **צו המקצועות**), מקצוע אחד או יותר, שאינו ייחודי למשטרת ישראל, אשר שוטר שיחל לעבוד בו לאחר מועד הוספתו לצו, לא יועסק במסלול המזכה בקצבת גישור אלא אם כן מתקיימות בו נסיבות מיוחדות שייקבעו בתקנות הגישור.

ג. לצו המקצועות ניתן יהיה להוסיף מעת לעת מקצועות הקיימים בשוק הפרטי או הציבורי או מקצועות אשר מאפשרים השתלבות בשוקים אלה, בהתאם למנגנון המתואר בסעיף קטן (ב) לעיל אם מתקיימים לגביהם אחד או יותר מהתנאים הבאים:

(1) תקופת העסקה המתאימה לעוסקים בו אינה לטווח ארוך בשל כך שהכישורים הנדרשים לעוסקים בו משתנים באופן תדיר או צפויים להתייטר כתוצאה משינויים טכנולוגיים או אחרים, בשים לב למאפיינים הייחודיים של משטרת ישראל;

(2) נדרשת בו מומחיות הנובעת מניסיון משמעותי בתחום העיסוק או מהשכלה אקדמית רחבה טרם תחילת העסקה בשירות במשטרת ישראל, בשים לב למאפיינים הייחודיים של המקצוע, לרבות יכולת המעבר למקצוע אחר במשטרת ישראל, לצד המאפיינים הייחודיים של משטרת ישראל;

(3) משטרת ישראל מתקשה לגייס או לשמר כוח אדם מתאים בהם בשל תנאי השכר המוצעים במסלול קצבת גישור;

- (4) 75% לפחות מכלל המועסקים בו שהחלו לעסוק בו במשטרת ישראל במהלך 36 החודשים שקדמו למועד בקשת המפקח הכללי של משטרת ישראל לגביו, לא בחרו במסלול קצבת גישור, ובלבד שבמהלך כל התקופה האמורה יכלו עובדים שהחלו לעסוק בו כאמור שלא לבחור במסלול קצבת גישור;
- (5) במועד בקשת המפקח הכללי של משטרת ישראל לגביו, 50% לפחות מכלל העובדים החדשים במשטרת ישראל המועסקים במקצוע אינם מועסקים במסלול קצבת גישור.
- ד. שר האוצר רשאי, בהסכמת השר לביטחון לאומי, ולפי בקשת המפקח הכללי של משטרת ישראל להסיר מקצוע מצו המקצועות אם מצא כי משטרת ישראל מתקשה לגייס או לשמר כוח אדם במקצוע, ובלבד שחלפו חמש שנים ממועד הוספת המקצוע לצו המקצועות.
- ה. תחילתו של צו המקצועות כאמור בסעיף זה, תהיה ביום תחילתן של תקנות הגישור לשוטרים או שלוש שנים מיום תחילתן של התקנות שיוקנו בהתאם לסמכות השר לביטחון לאומי ושר האוצר כאמור בסעיף 1 לעיל, לפי המאוחר מבניהן.
5. להטיל על שר האוצר, בהסכמת השר לביטחון לאומי ובהתאם לבקשת המפקח הכללי של משטרת ישראל להתקין את צו המקצועות לאחר שיתקבלו תיקוני החקיקה המפורטים בהחלטה זו.
6. צו המקצועות יכול שיעודכן מעת לעת ויתווספו לו או ייגרעו ממנו מקצועות, בהתאם למנגנון המפורט בסעיף 4(א) לעיל.
7. בהחלטה זו -
- א. "פקודת המשטרה" – פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א - 1971.
- ב. "חוק הגמלאות" – חוק שרות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התשל"ל - 1970.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

משטרת ישראל מעסיקה משרתים רבים – כ-30,000 שוטרים. היכולת לגייס משרתים איכותיים ולשמר אותם משפיעה רבות על היכולת המבצעית והמקצועית של הארגון. כיום קיים מסלול העסקה אחד עיקרי בארגון, באופן חריג ביחס לנעשה במדינות רבות העולם. מסלול העסקה זה כולל הטבה פנסיונית בדמות קצבת גישור, אך זו ניתנת רק לשוטרים שנשארים בשירות לאורך שנים. חוסר הדיפרנציאליות והגמישות הניהולית הכרוכה בהעסקה באמצעות מסלול עיקרי אחד בלבד, לא תואם את הצורך של הארגון – לגייס ולשמר כח אדם איכותי במקצועות מגוונים ולמטרות שונות. לדוגמא, ברבים מהמקצועות נדרשות יכולות וכישורים אשר משתנים בקצב גבוה בשל התפתחות טכנולוגית מואצת או בשל השיקולים הייחודיים של הארגון. כמו כן, לחלק מהמקצועות ביקוש גבוה בשוק הפרטי, באופן שמעלה את הצורך במסלול עם שכר תחרותי. בנוסף, המודל של תגמול פנסיוני בעתיד אינו עולה בקנה אחד עם המגמות העכשוויות בשוק העבודה של ניידות בין מקומות עבודה, מה שמוביל לקושי בגיוס ובישימור שוטרים.

לאור זאת, מוצע לקבוע כללים למסלולי תגמול מיוחד עבור השוטרים, אשר מחד יהיו זכאים לתגמול מיוחד בעת שירותם במשטרה ומאידך לא תהיה להם זכאות לקצבת גישור עם פרישתם מהמשטרה. אפשרות זו תסייע למשטרה לגוון את מסלולי התגמול ובאמצעות כך, בין היתר, לגייס ולשמר כח אדם איכותי התואם את המשימות והאתגרים הייחודיים לארגון. יובהר, למען הסר ספק, כי החלטה זו עניינה אך בקביעת שכרם ותנאי העסקתם של שוטרים שיגויסו בחוזה מיוחד. דינם של שוטרים שיגויסו בדרך זו כדין שוטרים לכל דבר ועניין, ויחולו עליהם כלל הוראות פקודת המשטרה. כך למשל, לעניין דרישות התאמה לתפקיד, סמכויות וחסינויות, קידום, דרגה, קביעתם לתפקיד, העלאתם או הורדתם בדרגה, השעיה מתפקיד, פיטורים או שחרור משירות וכולי.

### תקציב



אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## ביטול של איחוד עוסקים לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975

### מחליטים

1. לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 באופן הבא:
  - א. סעיף 56 המאפשר את רישומם של מספר עוסקים כעוסק אחד - יבוטל;
  - ב. סעיפים 61, 64, 69 ו-128 יתוקנו כך שיימחקו בהם ההתייחסויות לסעיף 56 או לעוסקים שנרשמו כאחד, לפי העניין;
  - ג. סעיף 71א, אשר קובע חובת הגשת דוח מסכם על ידם - יבוטל.
2. להטיל על שר האוצר לתקן את התיקונים הבאים:
  - א. תקנה 23 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 - תבוטל;
  - ב. תקנה 10 לתקנות מס ערך מוסף (רישום), התשל"ו-1976 - תבוטל.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 56 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – החוק) 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 23 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 (להלן – תקנה 23ב) 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 (להלן – תקנה 10) המעגנת את התנאים הטכניים בהם עוסקים נדרשים לעמוד לצורך רישומם כאיחוד עוסקים.

מוצע לבטל את ההסדר הנוגע לאיחודי עוסקים, וזאת משורה של נימוקים כמפורט להלן. יצוין כי על כל אחד מהעוסקים הרשומים כאיחוד העוסקים חלות חובות דיווח למס הכנסה בנפרד, כך שביטול ההסדר לא צפוי להטיל עליהם נטל בירוקרטי משמעותי.

1. אופן הדיווח של איחודי העוסקים בדוחותיהם התקופתיים, כפי שתואר לעיל, מסכל הלכה למעשה את יכולתה של רשות המסים לבצע בקרה אפקטיבית של דוחות אלו, להחיל בקרות ממוחשבות ולגבות מס אמת.

2. 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 המחזוריים המדווחים למערכי המס השונים, יש קושי בביצוע פעולות אכיפה, קיזוז חובות במערכי מס אחרים מול תשלומי המע"מ וכיו"ב.

3. אחת המטרות העיקריות של הסדר איחודי העוסקים הייתה לאפשר התחשבות בין עוסקים בעניין מס התשומות בשל עסקאות הנערכות בין עוסקים הרשומים כאיחוד עוסקים, כך שלא יצטרכו להמתין להחזר מס שערכו הריאלי היה נתון לאי וודאות 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, לא מתקיימת עוד.

4. האילוץ לרשום את העוסקים כעוסק אחד בענף אחד גורר עיוותים בנתוני מע"מ המדווחים לרשות המסים. נתונים אלו 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 מהווים כ-25% מסך מחזור העסקאות הכולל במשק, אחוז משמעותי זה מחריף את הבעיה המתוארת.

לאור כל האמור, מוצע לבטל את סעיף 56 המאפשר את רישומם של עוסקים כעוסק אחד, את סעיף 71 א אשר קובע את חובת הגשת הדוח המסכם, ואת כל ההפניות לסעיפים אלה המצויות בסעיפים שונים בחוק. עוד מוצע למחוק את תקנה 10 ואת תקנה 23ב.

#### **תקציב**

הגדלת הכנסות המדינה בכ-650 מיליון ש"ח בשנה.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## צמצום ההון השחור

### מחליטים

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 221 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "צמצום ההון השחור, הפשיעה בתחום השוק האפור ושימוש במזומן" ולהחלטת ממשלה מס' 549 מיום 24 לאוקטובר 2021 שעניינה "טיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית", שעסקו בצמצום ההון השחור ושימוש במזומן, לצורך מניעת הכרה בהוצאות המפחיתות את חבות המס של המבקש שבמסגרת בקשה להכרה בהן לא משולם מס אמת, ולצורך צמצום הוצאות פיקטיביות או הוצאות במזומן בתשלום לעסקים אחרים, המהווים או עלולים להוות הון שחור לא מדווח המוביל לאבדן מס, ושיש בו גם פוטנציאל לשימוש ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים, להורות לשר האוצר לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:

1. לצורך מניעת הכרה בהוצאות שיש בהן פוטנציאל סיכון ליצירת הון שחור והעלמת מס:
  - א. לתקן את סעיף 32א לפקודת מס הכנסה כך שלא יותרו לנישום ניכוי הוצאות או הקטנת מקדמות כאמור באותו סעיף בשל תשלומים שחלה לגביהם חובת ניכוי במקור אלא אם כן הועבר לפקיד השומה סכום המס שצריך היה לנכותו במקור.
  - ב. (1) לתקן את סעיף 32 לפקודת מס הכנסה, וסעיף 39 לחוק מיסוי מקרקעין, התשכ"ג-1963 (להלן – **חוק מיסוי מקרקעין**) כך-
    - (1) שעוסק שהוציא הוצאה באמצעות מתן תשלום שיש יסוד סביר להניח שנתניתו מהווה הפרה של הוראה מהוראות החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018 (להלן – **חוק המזומן**), ההוצאה לא תהיה מותרת בניכוי בבירור הכנסתו של אותו אדם או בחישוב השבח, לפי העניין.
    - (2) לתקן את פקודת מס הכנסה ולקבוע כי עוסק יהיה רשאי להוציא הוצאות במזומן בסכום מצטבר של עד 200,000 ש"ח בשנה ותיבחן דרך האכיפה המתאימה. בנוסף, לקבוע שלא יותר בניכוי בבירור הכנסתו של אדם או בחישוב השבח, תשלום במזומן של עוסק העולה על סך מצטבר של 200,000 ש"ח באופן שנתי.
  - ג. לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מס ערך מוסף**), כך שעוסק לא יהיה זכאי לנכות מהמס שהוא חייב בו את מס התשלום הכלול בחשבונית מס אם התשלום בשלו ניתנה החשבונית הוא תשלום שיש יסוד סביר להניח שנתניתו מהווה הפרה של הוראה מהוראות חוק המזומן.
  - ד.
    - (1) לתקן את סעיף 39 לחוק מיסוי מקרקעין, ולקבוע כי:
      - א) לצורך קביעת השבח לעניין חוק מיסוי מקרקעין, לא יותרו בניכוי הוצאות אלא אם הוכיח המוכר את סכום ההוצאה שהוציא באמצעות קבלה או חשבונית, ובלבד ששווי העסקה מעל 25,000 ש"ח. כמו כן לקבוע כי שר האוצר יהיה רשאי לשנות סכום זה, בצו.
      - ב) בפסקה 39(1), תימחק הסיפה של הסעיף המתירה, לצורך קביעת סכום השבח כאמור, ניכוי הוצאה שהיא שוויה המוערך של עבודה, שעבד בעל הזכות במקרקעין או קרובו לצורך השבחת המקרקעין, כך שהוצאה כאמור לא תותר בניכוי.
    - (2) להנחות את מנהל רשות המסים להקים עד לסוף שנת 2024 מערכת ממוחשבת אשר בה יוכל אדם לשמור קבלה או חשבונית מס אשר הוצאה לו לצורך הוכחת ההוצאה כאמור בפסקה 1א(1).

- ה. לתקן את פקודת מס הכנסה ולקבוע שלצרכי חישוב ההכנסה החייבת לא יהיה ניתן לנכות הוצאה בשל עסקה שסכומה גבוה מהסכום שנקבע בסעיף 38(א1) לחוק מס ערך מוסף, ללא חשבונית מס אשר הוקצה לה מספר הקצאה לפי סעיף 47(א2) לחוק האמור.
- ו. כלל התיקונים המוצעים בהחלטה זו יחולו לגבי תשלומים ששולמו משנת 2025 ואילך.
2. מוצע לתקן את פקודת מס הכנסה כך שפלטפורמות מקוונות המשמשות לביצוע עסקת השכרת נכסי מקרקעין בישראל שבמסגרתן נקבע מחיר העסקה או תנאי התשלום, ידווחו באופן שנתי לרשות המסים על עסקאות השכרה שנעשות במסגרתן, בין אם התשלום עבור העסקה הועבר דרך הפלטפורמה ובין אם לאו.
- א. הדיווח יכלול:
- 1) פרטים לגבי מקבל ההכנסה, ובכלל זה שם, מספר זהות, כתובות הנכסים בגינם התקבלה ההכנסה;
  - 2) פרטים לגבי ההכנסה שהתקבלה, ובכלל זה סכום התשלום השנתי ומספר העסקאות שהתבצעו בשנת המס, ביחס לכל מקבל הכנסה.
- ב. הדיווח לא יכלול פרטים לגבי המשלמים למשכירים.
- ג. לקבוע כי פלטפורמה מדווחת תידע באופן פשוט וברור את המשתמשים בה על חובת הדיווח המוצעת.
- ד. לקבוע כי פלטפורמות המדווחות כיום על הכנסות שהתקבלו באמצעותן לפי חובות דיווח קיימות יהיו פטורות מדיווח לפי סעיף קטן (א).
- ה. לקבוע כי על פלטפורמה שלא תדווח בהתאם להוראות יוטל עיצום כספי לפי סעיף 195ב לפקודת מס הכנסה.
3. לתקן את סעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024)(תיקון), התשפ"ג-2023 (להלן – התיקון), ולשנות את מתווה כניסתו לתוקף של מודל הקצאת מספרים לחשבוניות מס, כפי שיפורט להלן:
- א. לתקן את מבנה הסעיף, כך שהתיקון יחול כהוראת קבע ולא כהוראת שעה;
  - ב. לבטל את המנגנון הקבוע בסעיף קטן (ב), כך שהחל משנת 2025 ואילך סכום של חשבונית לגביה נדרש מספר הקצאה יעמוד על 5,000 ש"ח;
  - ג. לבטל את מנגנון הכניסה לתוקף הקבוע בסעיף קטן (ד).

## דברי הסבר

### סעיף 1

הכנסה חייבת במס היא הכנסה לאחר ניכויים, קיזוזים ופטורים שהותרו ממנה לפי כל דין, כלומר המס מוטל על הרווח שנותר בידי הנישום לאחר שההוצאות שאותן הוציא לצורך ייצור הכנסתו הותרו בניכוי כנגד כלל הכנסותיו. עם זאת, במסגרת ההסדר המתיר ניכוי הוצאות שהוצאו לצורך ייצור הכנסה כנגד כלל ההכנסות, קיימות הגבלות על ניכוי הוצאות מסוימות או במקרים מסוימים (סעיפים 18, 30, 31, 32, 33 לפקודת מס הכנסה).

לצורך מניעת הכרה בהוצאות שבמסגרת בקשה להכרה בהן לא נגבה מס אמת, הוצאות פיקטיביות או הוצאות במזומן בתשלום לאחרים, המהווים או עלולים להוות הון שחור לא מדווח המוביל לאבדן מס, וכן מקשה על עריכת ביקורת ושומה, ושיש בו גם פוטנציאל לשימוש ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים, מוצע להוסיף הגבלות שונות על אפשרות ניכוי ההוצאה במקרים המפורטים להלן.

### סעיף 1(א)

סעיף 32א לפקודה מהווה סייג להתרת ניכוי הוצאות והקטנת מקדמות בשל דיווח לקוי בעניין ניכוי במקור: הסעיף קובע כלל האוסר על נישום לנכות את הוצאותיו או להקטין את מקדמותיו לפי סעיף 175(ד) בשל תשלומים ששילם עליהם חלה חובת ניכוי במקור, אם לא הגיש לפקיד השומה דו"ח שהוא חייב בהגשתו על

פי סעיפים 161, 166 או 171 לפקודה, לפי העניין, בו צוינו פרטי מקבל התשלום המפורטים בסעיף 32א. חובת ניכוי במקור כוללת את חובת המשלם תשלומים שחלה עליהם חובת ניכוי במקור להעביר את סכום המס שנוכה לפקיד השומה (סעיפים 164, 166 לפקודה). כיום בהתאם לסעיף 32א, משלם תשלום שחלה עליו חובת ניכוי במקור שלא העביר את סכום המס, זוכה בהכרת התשלום ששילם כהוצאה ובחיסכון המס הכרוך בה, שעה שהוא לא מילא את חובת העברת סכום המס באמצעות הניכוי כאמור. על מנת לצמצם את תופעת ההון השחור ולייעל את גביית המס מוצע לקבוע תנאי נוסף להתרת ניכוי הוצאות והקטנת מקדמות בעניין תשלום שחלה עליו חובת ניכוי מס במקור, והוא העברת סכום המס לגביו חלה חובת הניכוי על ידי המשלם לפקיד השומה. קביעה זו תעודד נישומים למלא את חובת העברת סכום המס לפקיד השומה שכן אם לא ימלאו את חובתם זו לא יותר להם לנכות את התשלום עליו חלה חובת הניכוי במקור כהוצאה, ותצמצם את המקרים בהם לא נגבה בפועל המס הנדרש. עם זאת יובהר, כי אם העביר המשלם את סכום המס לאחר מועד דיווח הניכויים, ההוצאה תותר בניכוי.

### סעיף 1(ב)

כיום ישנו קושי אובייקטיבי לפקח על מקורות המימון והתזרים העסקי של עסקים המתנהלים במזומן, שמוביל לקשיים בהבחנה בין סכומי כסף לגיטימיים שמקורם בפעילות עסקית לבין סכומי כסף שמקורם בפעילות כלכלית שאינה מדווחת. פעילות בין עסקים 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 מיסים שונים. השימוש במזומן במסגרת העסקית מונע את האפשרות של ניטור פיקוח ומעקב יעיל אחר מקור הכספים והנתיב הסופי אליו מגיעים הכספים לאחר שהשתלבו במחזור העסקים הלגיטימי של העסקים בישראל.

בסעיף 32 לפקודת מס הכנסה מפורטים סוגי הוצאות אשר אינן מותרות בניכוי לעניין בירור הכנסתו של אדם לפי פקודת מס הכנסה. השינוי הנורמטיבי במישור ההכרה בהוצאה יוביל לכך שניתן יהיה לצמצם משמעותית את היקף התופעה של הון שחור שמקורו בפעילות לא חוקית ולא מדווחת דרך פעילות עסקית לגיטימית. בשים לב להוראות חוק המזומן, המתירות עסקאות עם עוסק במזומן בסכום של עד 6,000 ש"ח, ולעובדה ששימוש במזומן מקשה על ביצוע ביקורת לגבי טיב התשלום, אמיתותו ומהותו, מוצע לקבוע כי הוצאה בודדת שהוציא עוסק במזומן בסכום המותר לפי חוק המזומן, תותר בניכוי. במקביל, מוצע לתקן את פקודת מס הכנסה ולקבוע הוראה לפיה עוסק יהיה רשאי לשלם תשלומים במסגרת עסקו באמצעות מזומן עד סך של 200,000 ש"ח בשנה, במצטבר. בהתאם, מוצע לקבוע כי הוצאה במזומן תותר בניכוי בחישוב הכנסתו החייבת של נישום, אם נעשתה עד לסך של 200,000 ש"ח באופן שנתי. תיקון זה גם עולה בקנה אחד עם האמור בסעיף 32(16) אשר קובע שלא יותרו בניכוי תשלומים, בין שניתנו בכסף ובין בשווה כסף, שיש יסוד סביר להניח שניתנם מהווה עבירה לפי כל דין.

באופן דומה, מוצע לתקן את סעיף 39 לחוק מיסוי מקרקעין, התשכ"ג-1963, כך שלשם קביעת סכום השבח לא יותרו בניכוי הוצאות שהוציא עוסק במזומן מעבר לרף הקבוע בחוק המזומן. כאמור, הוצאה שהוצאה במזומן בהתאם להוראות חוק המזומן תותר בניכוי עד לסכום מצטבר של 200,000 ש"ח הוצאות במזומן באופן שנתי.

### סעיף 1(ג)

מאותן הסיבות המנויות לעיל בהסבר לסעיפים קטנים א ו-ב, מוצע לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, כך שעוסק לא יהיה זכאי לנכות מהמס שהוא חייב בו את מס התשומות הכלול בחשבונית מס אם התשלום בשלו ניתנה החשבונית נעשה במזומן בסכום העולה על הרף הקבוע בחוק המזומן.

### סעיף 1(ד)

סעיף 39 לחוק מיסוי מקרקעין, התשנ"ג-1963 קובע כי ניתן להכיר בהוצאות הכרוכות בהשבחת נכס שנמכר

שהינן הוצאות הוניות דוגמת הוצאות בגין בניית נכס או הרחבתו ושיפוצו. אולם, לעיתים, אין בידי המוכר קבלה או חשבונית היכולה להעיד על סכום הוצאות הבניה או השיפוץ אותם הוא מעוניין לנכות, ובאמצעותם להקטין את השבחה החייב במס.

פסיקת בתי המשפט קבעה כי במקרים אלו ניתן יהיה לנכות את ההוצאה באמצעים חלופיים דוגמת הצגה של חוות דעת שמאית לגבי אומדן הוצאות הבניה או השיפוץ הישירות והעקיפות, זאת על אף שבעל הנכס לא מציג תיעוד מתאים, כגון- קבלה או חשבונית שהונפקה ללקוח כדין שמכמתת את סכום ההוצאה שנדרשה, וכן מעידה כי העסקה דווחה על ידי הספק כדין לרשות המיסים ושולם מס בגינה.

מצב משפטי זה מעורר את בעלי הנכסים לא לדרוש מבעלי המקצוע את הקבלות או החשבוניות בגין שירותי הבניה או השיפוץ, לא מאפשר לאמוד את ההוצאה כראוי ולהקטין את השבחה בהתאם בגינה, ומאפשר לבעלי המקצוע והספקים ביתר קלות לא לדווח לרשויות המס השונות על השירותים שניתנו ולהגדיל את היקף העסקאות הלא מדווחות במשק.

על כן, מוצע לאפשר את הקטנת השבחה רק כנגד הצגת תיעוד שהוא קבלה או חשבונית עבור ההוצאה. בכדי להקל על הנטל הברוקרטי על הציבור מוצע כי הסדר זה המחייב שמירה של התיעוד כדי לדרוש את ההוצאה המביאה להפחתת המס ייושם אך ורק ביחס להוצאה בהיקף כספי של מעל ל- 25,000 ש"ח, ותחול בגין הוצאות שיצאו ונדרשו ממועד החקיקה והלאה.

כמו כן, בכדי להתגבר על קשיי השמירה של התיעוד הרלוונטי, רשות המיסים תפתח מערכת ייעודית לתיעוד בזמן אמת של הקבלות או החשבוניות, אליה האזרחים יוכלו להעלות בצורה מקוונת את התיעוד לשם שמירתו עד למועד מכירת הנכס.

נוסף על האמור, ובמסגרת הצורך בהוכחת אומדן ההוצאה כראוי ומניעת האפשרות לדיווחים המקטינים את חבות מס השבחה ללא תיעוד, ובשל העובדה שמדובר בהוצאה זקופה אשר ככלל אינה מותרת בניכוי, ואינה מדווחת כהכנסה לצרכי מס, מוצע לקבוע כי תמחק סיפת סעיף 139(1) לחוק מיסוי מקרקעין, כך שלא תותר בניכוי לצורך קביעת סכום השבחה הוצאה 'רעיונית' שהיא שוויה המוערך של עבודה, שהוציא אדם עבור עצמו, קרי בעל הזכות במקרקעין או קרובו להשבחת המקרקעין שלו הוא. אך יובהר, כי גם לאחר התיקון, הוצאות לרכישת מוצרים אשר נרכשו ושימשו לצורך השבחת המקרקעין עדיין יותרו בניכוי גם אם ההשבחה נעשתה על ידי עבודה עצמית, ובהינתן התיעוד המתאים.

יצוין, כי החקיקה המוצעת אינה רלוונטית למרבית דירות המגורים שבבעלות הציבור המוגדרות כ"דירה יחידה" לעניין הוראות סעיף 49 לחוק מיסוי מקרקעין, לאור העובדה כי ישנו פטור מלא על השבחה שנצבר ממכירת דירות כאמור עד התקרה הקבועה בחוק ואין למוכר תועלת בניכוי הוצאות.

### סעיף 1(ה)

בישראל קיימת בשנים האחרונות תופעה רחבת היקף של הפצת חשבוניות מס אשר הוצאו שלא כדין. תופעה זו גורמת נזק של מיליארדי שקלים בשנה לאוצר המדינה, והשימוש בו נפוץ על ידי ארגוני פשיעה ולצורך הלבנת הון. על מנת לצמצם את התופעה ולסכל מראש הוצאה של חשבוניות מס שלא כדין, תוקן חוק מס ערך מוסף, בתיקון מס' 63. התיקון לחוק קובע כי לצורך ניכוי תשומה נדרש מספר הקצאה, וזאת לעניין חשבונית מס בגין עסקה בסכום שלמעלה מ-25 אלף ש"ח בשנת 2024 (סכום זה צפוי לרדת ל-5 אלף ש"ח) (להלן – **סכום המחייב מספר הקצאה**). בתיקון בוצעו תיקונים בחוק מס ערך מוסף אשר יאפשרו הפעלת מערך של בקרה על חשבוניות מס שערכן ללא מס עולה על הסכום האמור, וזאת באמצעות הקצאת מספרי אישור על ידי רשות המסים לחשבוניות בשלב הוצאת החשבוניות מהעוסקים ללקוחותיהם. כאשר בעתיד, ובתנאי שיותקן צו באישור ועדת הכספים של הכנסת, למנהל, כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף תהיה אפשרות שלא להקצות מספר הקצאה לעוסק אם היה לו יסוד סביר לחשש שחשבונית המס שלגביה הוגשה הבקשה תוצא שלא כדין.

התיקון מאפשר בקרה של רשות המסים על הוצאת החשבוניות וצמצום של השימוש בחשבוניות פיקטיביות לצורך ניכוי תשומות פיקטיביות במס ערך מוסף. במטרה להילחם בהון השחור, להעמיק את גביית המס

ולצמצם את תופעת העלמת ההכנסות בידי עברייני מס, מוצע להרחיב את ההצעה גם לעניין מס הכנסה, ולתקן את פקודת מס הכנסה כך שייקבע שלצרכי 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 מע"מ.

תיקון זה צפוי לעודד עוסקים להימנע מביצוע רכישות במקרים בהם אין מספר לחשבונית המס ולהפחית את התמריץ להנפקת חשבוניות מס שלא כדין. יצוין כי לגבי עוסק שלא הוצא לו מספר הקצאה, המשלם, שהוא מוציא ההוצאה ומבקש החשבונית, יודע זאת טרם הושלמה העסקה.

### סעיף 1(ו)

בכדי לוודא שהתחולה של הצעה רק תהיה לגבי הוצאות עתידיות שלפני הוצאתן שונה החוק, מוצע שכלל התיקונים בהצעת המחליטים יחולו רק לגבי הוצאות שהוצאו בשנת המס 2025 ואילך.

### סעיף 2

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 (כך למשל, תיווך בעניין השכרת דירות נופש, תיווך בעניין מכירת מוצרים שונים וכיו"ב), שהעסקה והתשלום עבור העסקה מתבצעים או נקבעים באמצעותן (להלן – פלטפורמות). התפתחות טכנולוגית זו אף איפשרה מקורות הכנסה מגוונים שלעיתים אינם מקור ההכנסה העיקרי של מפיק ההכנסה, תופעה זו מכונה "Gig Economy", כלומר- כלכלה 'צדדית'.

שיטת המס בישראל מתבססת על דיווח עצמי וחובות דיווח וניכוי במקור של משלמים המאפשרים לרשות המסים לערוך בקרה על ההכנסות. אולם, לרשות המסים קיים חסר מהותי במידע על עסקאות המבוצעות והכנסות המתקבלות כתוצאה משימוש בפלטפורמות שאינן מנוהלות על ידי תושב ישראל, ובמיוחד כאשר הפלטפורמה מנוהלת מחוץ לישראל, בפרט בכל הנוגע לעסקאות השכרת נכסי מקרקעין בישראל. התוצאה היא אבדן מס המוערך במאות מיליוני שקלים בשנה, ויש בכך פגיעה ממשית, ישירה וצפויה במשק הישראלי. כמו כן, מצב זה מייצר יתרון תחרותי לפלטפורמות אשר אינן מדווחות כיום, וזאת על פני פלטפורמות המנוהלות על ידי תושבי ישראל אשר מדווחות על העסקאות שמתבצעות באמצעותן כבר היום.

יצוין כי מדינות העולם מתמודדות עם בעיות דומות, ועל כן קבעו ארגון ה-OECD והאיחוד האירופי דירקטיבות וכללים לחקיקה לגבי חובות דיווח לצרכי מס על פלטפורמות דיגיטליות הפועלות בשטחן. מוצע, אפוא, לקבוע חובת דיווח לגבי פלטפורמות דיגיטליות המשמשות לביצוע עסקת השכרת נכסי מקרקעין בישראל, שבמסגרתן נקבעים מחיר העסקה או תנאי התשלום. הדיווח יהיה שנתי, ויכיל נתונים על ההכנסות שהתקבלו באמצעות הפלטפורמות, כאמור בהחלטה.

יובהר כי במסגרת הפלטפורמות החייבות בדיווח לא יכללו חברות המעבירות תשלומים בלבד או חברות שעיסוקן בפרסום בלבד אך העסקה לא מתבצעת באמצעותן.

בנוסף, מוצע להבהיר שפלטפורמות המדווחות כבר כיום על הכנסות שהתקבלו באמצעותן לפי חובות דיווח קיימות יהיו פטורות מדיווח זה.

### סעיף 3

סעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024) (תיקון), התשפ"ג-2023 (להלן – חוק ההתייעלות) קבע תיקון לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – התיקון). התיקון קבע חובה לקבלת מספר הקצאה לחשבונית מס שסכומן עולה על 5,000 שקלים חדשים לצורך ניכוי מס התשומות הגלום בהן. כחלק מהוראות התיקון נקבע כי התיקון יוחל כהוראת שעה עד סוף 2028, כי כניסתו לתוקף תהיה מדורגת, כך שסכום החשבונית יורד באופן מדורג מסכום של 25,000 ש"ח לסכום של 5,000 ש"ח בשנת 2028, וכי תחולת התיקון בשלבים שונים תותנה בהתקנת צווים על ידי



שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת. יצוין כי לאור מלחמת חרבות ברזל התיקון הוחל מחודש מאי 2024.

התיקון הניב תוצאות טובות מאוד בארבעת החודשים שחלפו מאז החלתו. מבחינה תפעולית, מערכת המחשוב של רשות המסים מקצה מספרים ל-50 עד 100 אלף חשבוניות ביום, והיא מבוססת על תשתית מתוחכמת שמאפשרת אספקת שירות רציפה בזמינות מקסימלית, בשרידות גבוהה, בזמני תגובה שלא עולים על חצי שניה. חברות התכנה פיתחו יישומים בצורה מוצלחת ביותר, ותהליך הקצאת המספרים פועל באופן חלק ואוטומטי.

עוד יצוין כי בחודשים שחלפו מאז כניסתו לתוקף רשות המסים איתרה בהתבסס על המידע שהגיע אליה מכוחו העלמות מס בגובה של מעל 1.5 מיליארד ש"ח ופעלה כנגד העוסקים הרלוונטיים.

לאור האמור, מוצע להאיץ את כניסתו של התיקון לתוקף, כך שהסכום בגינו דרוש מספר הקצאה לצורך ניכוי מס התשומות ירד ל-5,000 ש"ח והכל כפי שיפורט להלן.

כמעט 200,000 עוסקים כבר שידרו לרשות המסים במערכת הממוחשבת לפחות בקשה אחת להקצאת מספר. לפיכך, לפי נתוני רשות המסים, הורדת הרף כאמור צפויה להרחיב את השפעת התיקון, כך שעוד 20 עד 30 אלף עוסקים יידרשו לבקש מספרי הקצאה לחשבוניות מס המוצאות על ידם.

### סעיף 3(א)-ו(ג)

מוצע לקבוע כי התיקון יחול כהוראת קבע אשר אינו תלוי בהתקנת צווים נוספים, ולא כהוראת שעה. לצורך כך, מוצע לתקן את שמו של סעיף 38 לחוק ההתייעלות ואת הפתיח של סעיף 38(א) המתייחס לתיקון כאל הוראת שעה. בהמשך לכך, מוצע למחוק את סעיף 38(ד) לחוק ההתייעלות 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 מתן סמכות למנהל להחליט שלא להקצות מספר במקרים שבהם היה לו יסוד סביר לחשש שחשבונית המס שלגביה הוגשה הבקשה תוצא שלא כדין.

### סעיף 3(ב)

כאמור לעיל, סעיף 38 לחוק ההתייעלות קובע כי כניסתו לתוקף תהיה מדורגת, כך שסכום החשבונית יורד באופן מדורג מסכום של 25,000 ש"ח לסכום של 5,000 ש"ח בשנת 2028. כך, סעיף 38(ב) לחוק ההתייעלות קובע שבשנת 2025 החובה לקבלת מספר הקצאה לחשבונית מס תחול לגבי חשבונית שסכומה עולה על 20,000 ש"ח, בשנת 2026 החובה תחול לגבי חשבונית שסכומה עולה על 15,000 ש"ח, בשנת 2027 החובה תחול לגבי חשבונית מס שסכומה עולה על 10,000 ש"ח, ולבסוף, בשנת 2028 ואילך החובה תחול לגבי חשבונית שסכומה עולה על 5,000 ש"ח. מוצע לתקן את סעיף 38(ב) האמור, ולקבוע כי הכניסה לתוקף של התיקון תיעשה במתווה מהיר יותר, כך שמשנת 2025 ואילך סכום של חשבונית לגביה נדרש מספר הקצאה יעמוד על 5,000 ש"ח.

### תקציב

בהבשלה מלאה ההצעה צפויה להביא לתוספת תקציבית של כ-290 מיליון ש"ח בשנת 2025, וכ-2,180 מיליון ש"ח בהבשלה מלאה, כמפורט להלן.

סעיף 1(א): תוספת תקציבית של כ-30 מיליון ש"ח בכל שנה;

סעיפים 1(ב)-ו(ג): תוספת תקציבית בשנת 2025 - 80 מיליון ש"ח; בהבשלה מלאה - 160 מיליון ש"ח;

סעיף 1(ד): תוספת תקציבית בשנת 2025 - 50 מיליון ש"ח; בשנת 2026 - 80 מיליון ש"ח; בשנת 2027 - 130 מיליון ש"ח; בשנת 2028 - 190 מיליון ש"ח; בשנת 2029 - 240 מיליון ש"ח; החל משנת 2030 - 290 מיליון ש"ח בכל שנה;

סעיף 1(ה): תוספת תקציבית בשנת 2026 - 1,200 מיליון ש"ח; בהבשלה מלאה - 1,600 מיליון ש"ח;

סעיף 2: תוספת תקציבית בשנת 2025 - כ-30 מיליון ש"ח; בשנת 2026 - כ-60 מיליון ש"ח; החל משנת 2027 - כ-100 מיליון ש"ח;

סעיף 3 : תוספת תקציבית בשנת 2025 - כ-100 מיליון ש"ח ; בשנת 2026 - כ-70 מיליון ש"ח ; בשנת 2027 - כ-40 מיליון ש"ח.

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**  
אין.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 3396 מיום 11 בינואר 2018 בנושא "צמצום ההון השחור ואי השוויון והגברת התחרותיות במשק באמצעות צמצום השימוש במזומן ועידוד אמצעי תשלום דיגיטליים";  
החלטה מס' 222 מיום 24 בפברואר 2023 בנושא "צמצום השימוש בחשבונות פיקטיביות";  
החלטה מס' 267 מיום 1 באוגוסט 2021 בנושא "מודל הקצאת חשבונות".

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2024.

## ייעול המגזר הציבורי: האצת השירות הדיגיטל לאזרח ויצירת תשתיות דיגיטליות וכלי מדיניות תומכים

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 2097 מיום 10 באוקטובר 2014, שעניינה "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (להלן – **החלטה 2097**), להחלטה מס' 1933 מיום 30 באוגוסט 2016, שעניינה "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור", להחלטה מס' 2733 מיום 11 ביוני 2017, שעניינה "אישור התוכנית הדיגיטלית הלאומית, קידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית' ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – **החלטה 2733**), בהמשך להחלטה מס' 260 מיום 26 ביולי 2020, שעניינה "תכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה" (להלן – **החלטה 260**), בהמשך להחלטה מס' 231 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "קידום המעבר הממשלתי לענף ציבורי ותיקון החלטת ממשלה", ובהמשך להחלטה מס' 1366 מיום 10 באפריל 2022, שעניינה "הרחבה והסדרה של השירותים הדיגיטליים לתושב ולעסק ותיקון החלטת ממשלה", ובמטרה לייצל את עבודת הממשלה והמגזר הציבורי ולשפר את השירותים שמעניקים גופים ציבוריים לציבור באמצעות כלים דיגיטליים מתקדמים, דאטה ובינה מלאכותית:

1. במטרה לשפר את השירותים שמעניקים הגופים הציבוריים, לתקן את חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018 (להלן – **חוק תקשורת דיגיטלית**), באופן הבא:

- א. להגדיר כי "שירות נפוץ" הוא שירות הניתן על ידי גוף ציבורי המנוי בסעיפים 1, 2 ו-6 עד 10 לתוספת הראשונה לחוק תקשורת דיגיטלית וכן תאגיד שהוקם בחוק או לפיו, המנוי ברשימה שתתווסף כתוספת לחוק האמור (להלן – **גוף ציבורי**), במסגרת הפעלת סמכות לפי דין או מכח תפקידו, אשר ניתן בשנה אחת לפחות, מביין 5 השנים האחרונות, ליותר מ-5,000 יחידים או ליותר מ-500 תאגידים, שעניינו אחד מאלה:
    - 1) בקשה לקבלת אישור, היתר, הרשאה, רישיון, תעודה, הכרה, זכות או כל סוג אחר של מסמך רשמי, לרבות עדכון מרשם ורישום לקבלת שירות;
    - 2) בקשה לקבלת כספים, נכסים או הטבות, או גביה של כספים, כגון: מיסים, אגרות, היטלים, קצבאות, מענקים וכיוצא באלה, לרבות בקשה לביצוע שינויים בסכומים או בתנאי התשלום שלהם, כגון הנחות ופריסת תשלומים;
    - 3) הגשת דיווחים או מסירת מידע אחרת הנדרשת לשם עמידה בהוראות שבדין;
    - 4) בקשה לקבלת מידע בעניין נושא מסוים מאת הגוף הציבורי.לעניין זה, "**בקשה**" – לרבות תהליכים הנלווים להליך הגשת הבקשה, ובכלל זה, השלמת מידע, מתן חייווי לעניין סטטוס הבקשה וכן תיעוד היסטוריית הבקשה.
- ב. שירות נפוץ יונגש באופן דיגיטלי כך שכלל הפעולות המתבצעות על ידי מבקש השירות לצורך קבלתו יתאפשרו לביצוע באופן מקוון, אלא אם כן נקבע אחרת לפי כל דין.
- ג. לקבוע מנגנון להחגרת שירות נפוץ מהחובה להנגישו באופן דיגיטלי, לפיו תתווסף תוספת לחוק תקשורת דיגיטלית שתכלול את רשימת השירותים הנפוצים אשר לגביהם לא יחולו הוראות סעיף קטן (ב) בשל נסיבות מיוחדות שמצדיקות את מתן השירות שלא באופן דיגיטלי. הסמכות לתיקון התוספת האמורה, בצו, תהא נתונה לשר הממונה על הגוף הציבורי (ולעניין גוף ציבורי שהוא רשות מקומית – שר הפנים) בהתאם להמלצת ועדת חריגים שתוקם לפי חוק זה. ועדת החריגים תעביר את המלצתה לשר בתוך 60 ימים מיום קבלת הפנייה ותפרט בהחלטתה את נימוקיה, ורשאית היא לקבוע תוקף להחרגה. לא העבירה ועדת החריגים את המלצתה בתקופה האמורה או הודיעה

במהלכה כי אין בכוונתה לדון בפנייה, יראו כאילו המליצה להוסיף את השירות הנפוץ המבוקש לתוספת. ועדת החריגים רשאת להאריך את המועד האמור, מטעמים שיירשמו, ב-30 ימים נוספים. ועדת החריגים תפרסם את החלטתה באתר האינטרנט של מערך הדיגיטל הלאומי (להלן – **המערך**). החליטה ועדת החריגים שלא להמליץ על תיקון התוספת, רשאי השר הממונה לפנות לממשלה לקבלת אישורה לתיקון התוספת ומשך תקופת ההחרגה כאמור.

הרכב ועדת החריגים יהיה: ראש המערך או עובד מטעמה שיהיה יו"ר הועדה ובלבד שהוא עובד בכיר הכפוף ישירות לראש המערך, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ראש הרשות להגנת הפרטיות, ראש מערך הסייבר או נציג מטעם כל אחד מאלה.

ד. להוסיף תוספת לחוק תקשורת דיגיטלית אשר תפרט את רשימת התאגידים שהוקמו בחוק או לפיו, ואשר לגביהם יחולו החובות המפורטות בסעיף זה, וכן להסמיך את השר הממונה על יישום חוק תקשורת דיגיטלית (להלן – **השר האחראי**), בהסכמת שר האוצר, להוסיף או להסיר תאגידים כאמור מהתוספת; בתוספת כאמור יכללו התאגידים המנויים בנספח א' להחלטה זו.

ה. לקבוע כי גוף ציבורי יגיש את שירותיו הנפוצים כאמור, בהתחשב, בין השאר, בשיקולים הנוגעים לאופן זיהוי הפונה והצורך לוודא את זהותו והגנה על פרטיות, ובכלל זה שמירה על סודיות רפואית, אבטחת מידע והגנת סייבר כאמור בסעיף 2 לחוק תקשורת דיגיטלית.

ו. לקבוע כי גוף ציבורי יעצב את השירות ללקוחותיו בשים לב לעקרונות עיצוב השירות כפי שנקבע בהחלטה מס' 1366 מיום 10 באפריל 2022, שעניינה הרחבה והסדרה של השירותים הדיגיטליים לתושב ולעסק ותיקון החלטת ממשלה, וכפי שיעודכנו מעת לעת.

ז. לקבוע כי גוף ציבורי יבצע איסוף מידע אודות שירותים כאמור בסעיף קטן (א) לעיל, אף אם ניתנו לפחות מ-5,000 יחידים או 500 תאגידים בשנה (להלן – **שירות**) לצורך שיפור השירות לציבור באופן הבא:

1) גוף ציבורי יגיש למערך מדי שנה, עד לתום הרבעון הראשון בכל שנה, נתונים אודות כלל השירותים שהוא סיפק לציבור בשנה החולפת, ביחס לכל שירות, בהתייחס בין היתר לסוג הלקוחות (תוך הבחנה בין תאגיד ליחיד), מספר הלקוחות שצרכו את השירות בכל ערוץ שירות, ודרישות למסמכים נלווים. נתונים אלה יוגשו במתכונת שתיקבע על ידי המערך. המערך יפרסם, באתר האינטרנט שלו, אחת לשנה דוח מרוכז הכולל את פרטי המידע על אודות השירותים שהועברו אליו מכלל הגופים הציבוריים.

2) גוף ציבורי ימדוד באופן מדגמי את שביעות הרצון של לקוחותיו מאופן השימוש בלא פחות מ-10 שירותים שהגוף הציבורי מספק, שהם בעלי מספר הלקוחות הרב ביותר, ובתנאי שלפחות 1000 יחידים או 100 תאגידים צרכו את השירות בשנה הקלנדרית שהסתיימה. המדידה תתבצע בהתייחס לכל אחד מערוצי השירות בהם מסופקים שירותים אלו. מדידה לפי פסקה זו תיעשה לראשונה 12 חודשים לאחר פרסום תיקון החוק כאמור. לעניין זה, "**ערוץ שירות**" – התווך באמצעותו נוצר הקשר בין הגוף הציבורי לבין צרכן השירות (לדוגמא – אתר אינטרנט, טלפון, סניף דואר, עמדת שירות ממוחשבת).

3) גוף ציבורי יפרסם לציבור את תוצאות המדידה באתר האינטרנט שלו עד תום הרבעון הראשון של השנה הקלנדרית העוקבת, וכן יגיש תוצאות אלו למערך, עד למועד האמור, באמצעות דיווח במתכונת כפי שתיקבע על ידי המערך. מדידה לפי פסקה זו תיעשה לראשונה 18 חודשים לאחר פרסום תיקון החוק כאמור.

4) ראש המערך תהיה רשאית לקבוע כללים לעניין חובתם של גופים ציבוריים למדוד את השימוש בשירותיהם, הנוגעים לשינוי מספר השירותים או מספר הלקוחות המנויים בפסקה (2), וכן הוראות הנוגעות לאופן מדידת שביעות רצון משירותים ולאיסוף ופרסום נתונים נוספים לגבי השירותים האמורים, אופן הדיווח ומועדו. כללים אשר יהיו בעלי משמעות

- תקציבית ביחס למצב הקיים ידרשו הסכמת שר האוצר טרם קביעתם, ולעניין גוף ציבורי שהוא רשות מקומית – גם הסכמת שר הפנים.
- 5) על אף האמור בפסקה (4), היה הגוף הציבורי מונחה לעניין שיטות למדידת שביעות רצון משירות על ידי גוף ציבורי אחר המוסמך על פי דין לקבוע הנחיות בעניין זה (להלן – **גוף ציבורי מנחה**), יפעל בהתאם להנחיות הגוף הציבורי המנחה.
- ח. תחילתו של תיקון החוק כאמור בהחלטה זו תהיה ביום פרסומו, אך שיעור השירותים הנפוצים אותם יידרש גוף ציבורי להנגיש באופן דיגיטלי יהיה כמפורט:
- 1) עד לתום 6 חודשים ממועד פרסום התיקון האמור – 25% מכלל השירותים הנפוצים שלא הונגשו באופן דיגיטלי ערב פרסום התיקון לחוק זה;
- 2) עד לתום 12 חודשים ממועד פרסום התיקון האמור – 75% מכלל השירותים הנפוצים שלא הונגשו באופן דיגיטלי ערב פרסום התיקון לחוק זה;
- 3) עד לתום 18 חודשים ממועד פרסום התיקון האמור – 100% מכלל השירותים הנפוצים שלא הונגשו באופן דיגיטלי ערב פרסום התיקון לחוק זה.
2. קידום שירותים ממשלתיים רב-ערוציים:
- א. להורות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לפעול ליישום ההסדר הקבוע בסעיף 1 להחלטה זו, בהתאם ללוחות הזמנים הקבועים בסעיפים קטנים 1(ז) ו-1(ח) להחלטה; לעניין המועד הקובע לתחילת החובות המנויות בסעיף האמור, במקום מועד פרסום החוק יבוא מועד אישור החלטה זו.
- ב. להנחות את המערך:
- 1) לסייע לגופים ציבוריים במימוש חובותיהם על פי האמור בסעיף 1, באמצעות העמדת תשתיות דיגיטליות קיימות (כגון שירותי טפסים, תשלומים, הזדהות והאזור האישי והעסקי), שיפורן ויצירת אינטגרציות ביניהן ומתן ליווי מקצועי, וכן תשתיות תמיכה, לרבות באמצעות המוקד טלפוני של המערך, במספר 1299.
- 2) לייעץ ולסייע לגופים ציבוריים במיפוי השירותים המוענקים על ידם לציבור ומדידת שביעות הרצון של לקוחותיהם, ולהעמיד לרשותם מערכת לדיווח תוצאות המדידה וכלים נוספים העומדים לרשות המערך.
- 3) להעמיד עד ליום 30 במרץ 2025 לרשות הגופים המנויים בתוספת הראשונה לחוק תקשורת דיגיטלית (להלן – **כלל הגופים הציבוריים**) תשתית מאובטחת להיוועדות חזותית מרחוק עם הציבור ("לשכה וירטואלית").
- 4) להעמיד עד ליום 30 במרץ 2025 לרשות כלל הגופים הציבוריים מערכת להזדהות ברמת הבטחת אימות זהות גבוהה, באמצעות זיהוי טלפוני.
- 5) במטרה לייעל ולפשט את מערכת ההזדהות הלאומית, להעמיד עד ליום 31 בדצמבר 2024 לרשות כלל הגופים הציבוריים תשתית מאובטחת להזדהות על בסיס passkey או פתרון דומה מבחינת נוחות השימוש, ולקבוע כי כלל השירותים אשר דורשים הזדהות ברמת רב"א 3 יאפשרו להזדהות באופן זה.
3. לתקן את סעיף 31 בהחלטה 260, כך שבמקומו יבוא "להטיל על צוות בהשתתפות נציגי מערך הדיגיטל, אגף התקציבים במשרד האוצר, אגף החשב הכללי במשרד האוצר ומחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, תוך התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים ובכלל זה עם מערך הסייבר הלאומי והרשות להגנת הפרטיות, לקבוע הוראות בדבר אופן השימוש בתשתיות ממשל זמין המזכרות בהחלטה זו, על ידי גורמים שאינם ציבוריים, לרבות, סוגי הגופים אשר יוכלו לעשות שימוש בתשתיות, סוגי השירותים, הנסיבות בהן קיימת הצדקה לשימוש זה, קביעת מודל כלכלי ועסקי והוראות בדבר הגבלת אחריות."
4. המערך רשאי לגבות תשלומים או אגרות לפי העניין, עבור שירותים שיעניק לגופים ציבוריים, בהתאם למדיניות גביית תשלומים מגופים ציבוריים, ולאחר בחינת המצב הקיים, אשר תגובש בתיאום עם החשב הכללי ואגף התקציבים במשרד האוצר וככל שמדובר באגרות – בכפוף להסמכה בחקיקה.

5. לתקן את החלטה 2097, כך שאחרי סעיף 13(ז) יבוא:
- 13(ח). להנחות את משרדי הממשלה ויחידות הסמך הנחיות מקצועיות בתחום השירות; במהלך קביעת הנחיות אלה, ילקחו בחשבון, בין היתר, שיקולים הנוגעים לתועלת הציבורית משיפור השירות, למענה לאוכלוסיות מגוונות, לצורך בהפחתת הנטל הבירוקרטי העודף, להיבטי פרטיות והגנה בסייבר והעלות או החיסכון התקציבי של יישום ההנחיה.
- 13(ט). מנכ"ל משרד ממשלתי או העומד בראש יחידת סמך רשאים לקבוע כי המשרד או יחידת הסמך יפעלו שלא בהתאם להנחיה כאמור בסעיף קטן (ח), כולה או חלקה, מטעמים שירשמו ויפורסמו באתר האינטרנט של המשרד או היחידה כאמור. מערך הדיגיטל רשאי להשיג על החלטת מנכ"ל המשרד או העומד בראש יחידת הסמך, כאמור, לפעול שלא לפי הנחיית המערך, בפני השר הממונה על אותו משרד או יחידה. השר האמור ייתן את החלטתו בעניין ההשגה, בכתב ובאופן מנומק בתוך 60 ימים ממועד קבלת ההשגה. החלטת השר בעניין זה תפורסם לציבור באתר האינטרנט של הגוף הציבורי בתוך 15 ימים ממועד קבלתה.
6. במטרה להרחיב את השימוש בחתימה אלקטרונית מאושרת כהגדרתה בחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001 (להלן – **חוק חתימה אלקטרונית**) – לתקן את חוק חתימה אלקטרונית, כך שיקבע שהמדינה תהיה רשאית להנפיק תעודה אלקטרונית מאושרת לפי חוק חתימה אלקטרונית ובהתאם לתקנות לעניין זה, לשם ביצוע כל פעולה של בעל תעודה כאמור בחוק זה, מול גופים ציבוריים, כהגדרתם בתוספת הראשונה בהתאם לחוק תקשורת דיגיטלית.
7. להקים צוות לבחינת הקמת תשתית מרכזית ליצירה ואימות תעודות דיגיטליות אישיות לתושבי מדינת ישראל ("ארנק דיגיטלי לאומי"). בראש הצוות תעמוד ראשת מערך הדיגיטל הלאומי או מי מטעמה, וחבריו יהיו נציגי הגופים הבאים: מערך הסייבר הלאומי, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, מחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות ורשות האוכלוסין וההגירה (להלן – **הצוות**). הצוות יזמן לשיבותיו נציגים רלוונטיים מגופים ציבוריים המנפיקים תעודות רשמיות, כך למשל, בתעודות הקשורות למשרד הבריאות, יוזמן נציג משרד הבריאות, ויפרסם את מסקנותיו והמלצותיו בעניין קידום ארנק דיגיטלי לאומי בתוך 5 חודשים ממועד אישור החלטה זו, תוך התייחסות בין היתר לסוגיות הבאות:
- התועלת לתושב לעסקים ולכלל המשק;
  - סיכונים אפשריים בהיבטי פרטיות, אבטחת מידע והגנת סייבר ואמצעים למזעור סיכונים אלה;
  - ביצוע פיילוט ובחינת תוצאותיו;
  - סקירה בינלאומית של תשתיות מרכזיות דומות במדינות או גופים בין-לאומיים אחרים;
  - התייעלות המגזר הציבורי, לרבות צמצום עלויות בגין הנפקה, אימות ודיוור;
  - עדכון או יצירת הסדרים משפטיים נדרשים;
  - גיבוש מדדים להצלחת היישום.
- אין באמור לעיל כדי לגרוע מהחלטות ממשלה קודמות בדבר סמכויות היחידה להזדהות ויישומים ביומטריים ומדיניות ההזדהות הבטוחה.
8. בהמשך לסעיף 1 בהחלטה 2733, במסגרתו אומצו עיקרי התכנית הדיגיטלית הלאומית לשנים 2017-2020, לאשר את עדכון האסטרטגיה הדיגיטלית הלאומית לשנים 2025-2029, כמפורט להלן:
- עדכון חזון האסטרטגיה;
  - מינוף מהפכת הדיגיטל, הדאטה והבינה המלאכותית לקידום צמיחה חברתית וכלכלית בת קיימא, למען שירות ציבורי פשוט, אחוד, בטוח, אמין, יוזם, מותאם אישית ונגיש לכולם, ולמען חיזוק אמון הציבור בממשל.
  - עדכון מטרות ויעדי האסטרטגיה:
- (1) קידום שירותים ומוצרים דיגיטליים מעולים לציבור;
  - (א) קידום שירותים חברתיים ומוצרים ציבוריים;

- (ב) צמצום הנטל הבירוקרטי העודף ושיפור השירותים המנהליים בשלטון המרכזי;
- (ג) האצת הדיגיטל בשלטון המקומי.
- (2) קידום מגזר ציבורי יעיל וחכם, מבוסס נתונים ובינה מלאכותית:
- (א) שיפור המדיניות באמצעות קבלת החלטות מבוססות נתונים;
- (ב) שיפור האפקטיביות והיעילות של תהליכים תפעוליים;
- (ג) קידום ממשל פתוח לשם שקיפות, מחקר וחדשנות.
- (3) ביסוס תשתיות טכנולוגיות מובילות במגזר הציבורי:
- (א) קידום הגירת הממשלה לענף הציבורי נימבוס;
- (ב) קידום תשתיות טכנולוגיות יעילות, אמינות ובטוחות בגופי המגזר הציבורי ובין גופים אלה;
- (ג) קידום פלטפורמות דיגיטליות רוחביות כבסיס לשיפור השירות;
- (ד) קידום תשתיות רוחביות בעולם הדאטה.
- (4) ביסוס תשתיות מערכתיות לקידום הדיגיטל במגזר הציבורי:
- (א) פיתוח ואסדרה של הון אנושי דיגיטלי;
- (ב) הבניית ידע מקצועי בעולם הדיגיטל והטמעתו;
- (ג) אסדרה משפטית מקדמת דיגיטל;
- (ד) שיפור והתאמה של תהליכי הרכש במגזר הציבורי לעידן הדיגיטלי.
- (5) יצירת מרחב דיגיטלי ישראלי אמין, נגיש, פשוט ובטוח לכולם:
- (א) מרחב דיגיטלי אמין ובטוח, חופשי והוגן, תוך הגנה על הפרטיות;
- (ב) שדרוג תשתיות האינטרנט המהיר בפריפריה;
- (ג) הקניית אוריינות וכישורים דיגיטליים בדגש על אוכלוסיות מודרות.

9. לפעול כאמור בנוגע לאסטרטגיה הדיגיטלית הלאומית:

- א. להנחות את מערך הדיגיטל הלאומי להכין פירוט של האסטרטגיה הדיגיטלית הלאומית בהתבסס על החזון, המטרות והיעדים המאושרים, ולבצע תהליך שיתוף עם משרדי הממשלה, תיאום עם הסטטיסטיקן הראשי, יתר הגופים הציבוריים, והציבור. התוכנית המפורטת תוגש לאישור שר הכלכלה תוך 6 חודשים ממועד אישור החלטה זו, ותפורסם באתר האינטרנט של מערך הדיגיטל הלאומי חודש לאחר מכן.
- ב. להורות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לפעול ליישום האסטרטגיה הדיגיטלית הלאומית בהתאם לאחריותם וסמכותם על פי כל דין.
- ג. להורות למערך הדיגיטל הלאומי לסייע למשרדים ביישום האסטרטגיה כאמור, ולהעמיד לרשות המשרדים תשתיות, ידע, הכוונה מקצועית וכלים נוספים בהתאם לצורך.
10. בהמשך להחלטה מס' 1700 מיום 17 באפריל 2024 שעניינה "אימוץ אסטרטגיית הענן הממשלתית והאצת המעבר המנוהל של הממשלה לענן ציבורי" (להלן – **החלטת אסטרטגיית הענן**), ועל מנת להביא לצמצום עלויות פיתוח במשרדים וכפילויות במימון יכולות דומות במערכות ענן בממשלה ולהביא לקידום פרויקט נימבוס:
- א. להסמיך את ועדת ההיגוי, אשר הוקמה בהתאם לסעיף 4 להחלטת אסטרטגיית ענן (להלן – **ועדת היגוי ענן**) לבצע בקרה על התקצוב הייעודי שניתן למעבר לענן. ראתה ועדת היגוי ענן כי נדרש שינוי בתקצוב ייעודי שניתן למעבר לענן, כולו או חלקו, בין אם להפחתת תקציבו ובין אם להעלאת התקציב הנדרש – תעביר המלצתה אל מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך הנוגעים לעניין וכן אל נציגי אגף תקציבים הרלוונטיים לעניין.
- ב. להטיל על ועדת היגוי ענן להעניק סיוע למשרדי הממשלה ויחידות הסמך ביישום מפת הדרכים הממשלתית לענן וליווי הפעולות הנדרשות, זאת באמצעות הכוונה מקצועית ותהליכית והנגשת הידע, תכנון וביצוע הכשרות נדרשות.

- ג. להטיל על החשב הכללי ומערך הדיגיטל ביחס לגופים המונחים על ידי המערך:
- 1) ליישם תשתית רוחבית לזיהוי חריגות בצריכת שירותים בענן, לשם הגנה על המידע ועל המערכות השונות וכן לשם ייעול העבודה בענן ובכלל זה ייעול כלכלי, זיהוי הזדמנויות לשיפור ארכיטקטורת הפתרון והעלויות הכרוכות בו, זאת עד ליום 30 ביוני 2025. המערכת תכלול מנגנון חיווי או דיווח למשרדים, בעניין חריגות שאותרו, בזמן אמת, בהתאם למדדים שיקבעו על ידי החשב הכללי ומערך הדיגיטל הלאומי. מנגנון זה לא יסיר מאחריות המשרדים לפעול בנושאים אלו בצורה עצמאית בהתאם להוראות החשב הכללי ומערך הדיגיטל, לפי העניין.
  - 2) להגיש לוועדת ההיגוי ענן דוח מסכם אחת לחצי שנה בעניין תוכנות רוחביות הנובעות מהחריגות בשימוש בשירותים ומוצרים בענן, אשר זוהו על ידי החשב הכללי ומערך הדיגיטל. דוח מסכם כאמור יכלול גם המלצות לעניין שינויים נדרשים במפת הדרכים לענן.
- ד. להטיל על מערך הדיגיטל לפתח מענה מרכזי לסוגיות הנוגעות לאבטחת מידע בענן כך שיינתן פתרון מותאם לגודל ויכולות הגוף המתארח באזור הנחיתה הממשלתי בענן, תוך 180 יום ממועד קבלת החלטה זו. תוך 30 יום מהמועד האמור על מערך הדיגיטל לגבש את העקרונות והמדיניות של המענה לגופים אלה, בהתייעצות עם ועדת היגוי ענן והרשות להגנת הפרטיות; לעניין גופים המונחים על ידי מערך הסייבר הלאומי העקרונות ומדיניות המענה יגובשו גם עם מערך זה.
- ה. לשם שיפור האפקטיביות וייעול ההוצאה הממשלתית בתחום הטכנולוגיה וכן לשם עמידה במדד מס' 18 בעניין הגברת השימוש החוזר במשאבים, הקבוע בהחלטת אסטרטגיית הענן – להנחות את ועדת היגוי ענן לקבוע כללים והנחיות לניהול מאגר קוד ממשלתי עד לתום שנת 2024, במטרה לאפשר למשרדי הממשלה להנגיש מקטעי הקוד שפיתחו או קוד בבעלותם למשרדי ממשלה אחרים.
- 1) להביא לאישור הממשלה הסדר שבמסגרתו, כברירת מחדל, הקוד הנכתב במשרדי הממשלה או עבורם, הוא בבעלות הממשלה ומוגש באמצעות מאגר הקוד הממשלתי.
  - 2) לכשיוקם מאגר הקוד, קוד שבבעלות הממשלה כאמור יופקד במאגר הקוד הממשלתי בהתאם להנחיות שייקבעו.
- ו. במטרה לשפר ולייעל את ניהול סיכוני אבטחת מידע וסייבר בהגירה לענן, להטיל על מערך הדיגיטל הלאומי ומערך הסייבר הלאומי, בהתייעצות עם רשות להגנת הפרטיות, לפתח מערכת סיווג מידע ומערכות ואוטומציה של בקרות אבטחת מידע במסגרת המעבר לענן שתכלול הערכת סיכונים והתמודדות עימם ככלי תומך החלטה למשרד בעת תהליך ההגירה לענן עד ליום 31 במרץ 2025.
- ז. החלטה על פיתוח או הגירה של מערכת מידע של גוף ממשלתי על בסיס ספקי נימבוס לסביבת הענן בישראל תתקבל על ידי הגורמים המוסמכים במשרד, למעט אם מתקיים אחד מהבאים:
- 1) מדובר בגוף ממשלתי אשר מוגדר כתשתית מדינה קריטית לפי החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998;
  - 2) המערכת מכילה מידע בסיווג סודי;
  - 3) חומרת הנזק הפוטנציאלי למערכת בענן כתוצאה מחשיפת המידע או פגיעה במערכת המידע, היא חמורה (פגיעה חמורה משמעו נזק חמור וממשי לציבור).
- ח. במטרה לייצל את הליכי העברות המידע בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך באמצעות הקמת תשתית שיתוף מסמכים ומידע בין גופים אלה, ויצירת זהות דיגיטלית חד-חד ערכית לכל בעלי התפקידים בממשלה וניהול הרשאות על פי תפקידם:
- 1) להטיל על מערך הדיגיטל הלאומי להשלים הקמת תשתית ממשלתית רוחבית לניהול זהויות דיגיטליות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך בענן בתוך 260 ימים;
  - 2) להנחות את כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, להתחבר לתשתית ניהול הזהויות הרוחבית ולעשות בה שימוש בהתאם להנחיות מערך הדיגיטל הלאומי, לרבות דיווח על בעלי



התפקידים במשרד במהלך מחזור העבודה (למשל קליטה, עזיבה וניוד) וחשיפת מערכות המידע הרוחביות, אשר יוגדרו על ידי מערך הדיגיטל הלאומי לתשתית ניהול הזהויות הרוחבית.

- ט. להנחות את ועדת ההיגוי לאחר הקמת מערכת ניהול הזהויות הרוחבית לבחון את התשתית הנדרשת לטובת הרחבת השימוש של מערכת הזהויות הרוחבית לכלל המגזר הציבורי.
- י. להטיל על מערך הדיגיטל הלאומי והחשב הכללי במשרד האוצר להשלים בתוך 260 ימים פיילוט לתשתית ממשלתית רוחבית לשיתוף וניהול מסמכים בענן נימבוס ולהגיש המלצותיה לפתרון קבע לוועדת ההיגוי לשם גיבוש החלטה על פתרון קבע לשיתוף וניהול מסמכים בממשלה.
- יא. לעניין החלטה זו –

- 1) **“אסטרטגיית הענן הממשלתי”** – האסטרטגיה הממשלתית למעבר לענן אשר אושרה במסגרת החלטת אסטרטגיית הענן;
- 2) **“ספקי נימבוס”** – ספקים שנבחרו במסגרת מכרזים מרכזיים שפורסמו על ידי החשב הכללי כחלק מפרויקט נימבוס או ספקים הפועלים על תשתית ענן נימבוס בישראל בהתאם להנחיות הרלוונטיות לנושא;
- 3) **“מפת הדרכים הממשלתית לענן”** – כהגדרתה בהחלטת אסטרטגיית הענן.

11. בהמשך לסעיף 3 להחלטה מס' 213 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים, להטיל על מערך הדיגיטל הלאומי, בשיתוף עם משרד הפנים, לפעול לקידום טרנספורמציה דיגיטלית בשלטון המקומי בצורה דיפרנציאלית ובהתאם למאפייני הרשות המקומית, באופן שיסייע לרשויות המקומיות לספק שירות ציבורי אחד, בטוח, מתקדם, מותאם אישית ונגיש לתושביהן, שירות מלא “מקצה לקצה”, לבסס ממשקים דיגיטליים איכותיים ביניהן לבין משרדי הממשלה, לחזק את הרשויות המקומיות, להבטיח את עצמאותן ולחזק את אמון הציבור בהן, וזאת בתחומים הבאים:

- א. קידום תפיסת “רשות פתוחה” (Open Municipality) הכוללת פתיחת ממשקי המידע בין מערכות המידע הרשותיות לבין הממשלה ומתן פתרונות דיגיטליים מתקדמים רוחביים לצרכי הרשויות, באמצעות הטמעת מתודולוגיית עבודה על בסיס נתונים במערכות המידע ברשויות המקומיות.
- ב. הנגשה של תשתיות רוחביות לאומיות שפותחו על ידי מערך הדיגיטל, במקומות בהם יש לכך כדאיות כלכלית או ערך מוסף מובהק והכל בתיאום עם אגף התקציבים, אגף החשב הכללי במשרד האוצר ובהתאם להוראות התכ”מ בנושא.
- ג. קידום הקמת תשתיות טכנולוגיות מוניציפליות למתן שירותים דיגיטליים אחודים ורציפים, ובכלל זה תשתיות טכנולוגיות לצורך העברת מידע לרשויות המקומיות, במטרה להבטיח מעבר מידע עדכני ומהימן אליהן וזרימת מידע תדירה במקרים הרלוונטיים שייתן מענה מיטבי לתושבים בהתבסס על מאגרי המידע הממשלתיים.
- ד. בתיאום עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר, לפעול להסרת חסמים בתחום רכש מערכות הדיגיטל ברשויות המקומיות, ובכלל זאת, כתיבת מפרטים מקצועיים מומלצים לרכש מערכות טכנולוגיות עבור הרשויות המקומיות; בחינת ייעול שיפור תהליכי הרכש הקיימים ובחינת הצורך במנגנונים מתקדמים חדשים.

12. להנחות את ראשת מערך הדיגיטל הלאומי והמנהל הכללי של משרד הפנים לגבש, תוך 60 ימים ממועד אישור החלטה זו, תכנית בקשר לגיוס, ליווי, הכשרה ופיתוח של ההון האנושי ברשויות המקומיות, על מנת להבטיח שימוש והטמעה מיטביים של מערכות דיגיטליות וטכנולוגיות בהן. תוכנית כאמור תפרט בין היתר:

- א. יצירת מנגנון להעמדת אנשי קשר ייעודיים ברשויות המקומיות;

ב. העמדת מעטפת כוח אדם ייעודי-טכנולוגי לרשות אנשי הקשר ברשויות המקומיות, לטובת ליווי והטמעה, אפיון דרישות, ניהול הקשר מול ספקי הטכנולוגיה, וניהול פרויקטים דיגיטליים עבור הרשות המקומית.

ג. הערכת עלויות ומשמעויות תקציביות. ככל שלתוכנית יהיו עלויות מתקציב המדינה, אלו יובאו לאישור הממשלה.

13. במטרה לשפר את השירות לתושבים ולעסקים ולהפחית עבורם את הנטל הביורוקרטי, ובמטרה לשפר ולייעל את התשתיות והמנגנונים להעברות מידע בין גופים ציבוריים לצורך הגברת השימוש במידע המוחזק בידי גופים ציבוריים לקידום מדיניות מבוססת נתונים וייעול עבודת המגזר הציבורי, להנחות את הצוות הבין-משרדי לבחינה של ההסדר הראוי להעברת מידע בין גופים ציבוריים לפי פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הגנת הפרטיות**) שהוקם בסעיף 2 להחלטה 213 (להלן – **הצוות הבין-משרדי**) להשלים את עבודתו תוך 75 ימים, ולרשום את הודעת הצוות הבין-משרדי כי המשך בחינתו תבצע בשים לב לעקרונות הבאים:

א. יקבעו מנגנונים נוספים לאישור העברת מידע אישי בין גופים ציבוריים, בנוסף למנגנון הקבוע כיום בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן – **תקנות העברת מידע**). המנגנון הקבוע כיום בתקנות ימשיך לעמוד בתוקפו, לרבות האפשרות של גוף ציבורי להוציא טופס גנרי למספר רב של מבקשים בעלי מאפיינים דומים, ויהיה ניתן להעביר מידע אישי לפיו או לפי אחד מהמנגנונים האחרים שיקבעו. המנגנונים יקבעו בין היתר בשים לב לרגישות והיקף המידע המועבר, ליכולת לקבוע מראש פרטי מידע מסוימים הנדרשים לגופים ציבוריים רבים ולכמות הגופים שעליהם להעביר או לקבל את המידע. בכלל זה יבחן הצוות הבין-משרדי המלצה על מסלולי אישור להעברת מידע כמפורט להלן:

1) מסלול מידע בסיסי – (Basic Data) העברה של מידע בסיסי בין גופים ציבוריים תבצע על סמך אישור הגוף מבקש המידע כי הוא עומד בתנאים לפי חוק הגנת הפרטיות לקבלת המידע, ללא צורך בתהליכי אישור נוספים לחוקיות העברת המידע. פריטי המידע הבסיסי, שיפורטו בתוספת לתקנות, יהיו פריטים שמידת רגישותם נמוכה, דוגמת שם, מען, מספר טלפון נייד, כתובת למשלוח דואר אלקטרוני ומספר זהות.

2) מסלול באישור עצמי – מידע אישי שאינו רגיש ואינו בהיקף ניכר, וכן מידע שעבר התממה לא מלאה, ברמה כזו המאפשרת לייחס להעברתו פגיעה נמוכה בפרטיות, יועבר ללא צורך באישור הועדה להעברת מידע של הגוף הציבורי מוסר המידע, למעט אישור כללי לגבי סוג המידע לפיו לא חל איסור חוקי על העברתו. על הגוף המבקש מוטלת האחריות לבחון את חוקיות ומידתיות הבקשה.

3) הסכמי העברת מידע – כל סוג של מידע אישי שהעברתו מותרת לפי פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, יהיה ניתן להעביר בהסכם להעברת מידע בין שני גופים ציבוריים או יותר, בתנאי שבמסגרתו יקבעו כל ההיבטים שיש להסדיר במסגרת הועדות להעברת מידע הפעולות כיום מכוח תקנות העברת מידע, ושהוא יאושר בידי הגורמים הבאים או מי מטעמם בכל אחד מהצדדים: יועץ משפטי, מנכ"ל או גורם מנהל מטעמו וגורם אבטחת מידע.

4) העברת מידע בהסכמה – לבחון כיצד והאם הסכמה מדעת של פרט יכולה להקל משמעותית על תהליך אישור העברת המידע.

5) להטיל על צוות בהשתתפות נציגי מערך הדיגיטל, היועצת המשפטית לממשלה, הרשות להגנת הפרטיות, החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, לגבש נוסח הסכם כללי מוצע להעברות מידע בין גופים ציבוריים כאמור לעיל, עד 90 יום מעיגון ההסדר בדיון.

6) תוקם ועדה מרכזית להעברות מידע בין גופים ציבוריים, בה יהיו חברים נציגי הגופים הבאים: מערך הדיגיטל הלאומי, משרד ראש הממשלה, היועצת המשפטית לממשלה, הרשות להגנת

הפרטיות, מערך הסייבר הלאומי והממונה על התקציבים במשרד האוצר (להלן – הוועדה המרכזית).

הוועדה המרכזית תוסמך לתת היתר להעברת כל סוג של מידע אישי כאמור בסעיף קטן (3) בין יותר משני גופים ציבוריים, ובכלל זה לתת היתר להעברות מידע מסוג זה בסוגיות לאומיות רוחביות; ב. העברת מידע לצורך סיוע לאוכלוסייה ואספקת שירותים ציבוריים במצב חירום – לרשום את הודעת הצוות הבין-משרדי כי ישלים את בחינת ההסדר הראוי בנושא, בין היתר, בשים לב לעקרונות הבאים:

(1) הצורך לקבוע בעל תפקיד בממשלה המרכז את נושא העברות המידע הנדרשות לצורך סיוע לאוכלוסייה ולאספקת שירותים ציבוריים במצב חירום (להלן – סיוע בחירום) שיהיה אחראי על יישום ההסדר;

(2) הצורך לבחון את ההגדרה המתאימה למצבי החירום, בהם יחול ההסדר בנושא והתנאים להפעלת ההסדר במצבי חירום אלו;

(3) הצורך לקבוע מנגנונים נוספים שיאפשרו העברת מידע אישי בין גופים ציבוריים במצב חירום, וביניהם:

(א) הרחבה של האפשרות להעביר מידע בסיסי לפרטי מידע נוספים מעבר לאלה הנכללים בהסדר זה במצב שגרה בין גופים ציבוריים לצורך סיוע בחירום, ביחס לאזור החירום והאוכלוסייה המושפעת ממצב החירום;

(ב) קביעה בחקיקת משנה של פרטי מידע נוספים על המידע האמור בסעיף קטן (1), שיועברו לטובת סיוע בחירום בין גופים ציבוריים מסוימים;

(ג) בחינת האפשרות להעביר באופן יזום מידע כאמור, בהתאם להסדרה מתאימה של העברת המידע שתיערך מבעוד מועד לפני תחילת מצב החירום.

(4) קביעת תחומי אחריות ותפקידים נוספים לוועדה המרכזית או לגורמים מסוימים בה לצורך העברת מידע לסיוע בחירום.

ג. ככל הנוגע להעברות מידע בכל אחד ממסלולי העברת המידע לעיל, לרשום את הודעת הצוות הבין-משרדי כי יגבש הצעה לסטנדרטיזציה של היבטי אבטחת המידע, הן בעת העברתו והן לאחריה, אשר יפשט את הליכי הסדרת היבטים אלה בין הגופים מוסרי המידע ומקבלי המידע. הסטנדרטיזציה המוצעת תביא בחשבון את מידת רגישות המידע המועבר ואת האפשרות להסתמך על מערכות רוחביות להעברת המידע. עוד תיבחן האפשרות להכיר בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 (להלן – תקנות אבטחת מידע) כמספקות להעברת מידע בסיסי ולא יחולו הוראות נוספות לעניין אבטחת המידע. עוד תיבחן המשמעות של היות גוף הציבורי מוגדר כתמ"ק או כמונחה יה"ב לעניין הסדרי אבטחת המידע שצריכים להיקבע בעת בקשתו לקבל מידע.

14. להטיל על מערך הדיגיטל הלאומי בתיאום עם הלמ"ס ועל משרדי הממשלה הרלוונטיים לפתח פתרונות טכנולוגיים רוחביים תוך שימת דגש על עיצוב לפרטיות (Privacy by Design):

א. קטלוג מידע של גופים ציבוריים:

(1) עיצוב פתרון לקטלוג לפי מודל נתונים אחיד, והחצנת קטלוג מידע לגופים הציבוריים. הקטלוג יהווה תשתית אשר תאפשר לכל גוף ציבורי לפרט את סוגי המידע (להלן – מטה-דאטה) המצויים בידיו, ותאפשר למשתמשים השונים מתוך הגופים הציבוריים לאתר ביעילות סוגי מידע הנדרשים להם מגופים ציבוריים אחרים, ולממש מדיניות "פעם אחת בלבד" כמשמעותה בהחלטה 1933.

(2) גרסה ראשונה של הקטלוג תעלה לאוויר ותאפשר הזנת מידע וחיפוש בקטלוג בתוך 6 חודשים ממועד אישור ההחלטה.

(3) הנגשת מידע בשימוש נרחב:

(א) בהמשך להחלטה 260, להטיל על הגורמים הבאים, בתיאום עם מערך הדיגיטל הלאומי ועם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – הלמ"ס), לקטלג את המאגרים הבאים ולהחצין את המטא-דאטה לקטלוג, וכן לאפשר מבחינה טכנולוגית הנגשה של המידע באמצעות תשתית "שדרת המידע הממשלתית" בתוך 12 חודשים ממועד אישור ההחלטה:

(1) רשות האוכלוסין וההגירה – לעניין מרשם האוכלוסין ונתוני כניסות ויציאות מהארץ;

(2) משרד המשפטים – לעניין מרשמי התאגידים ומרשם המקרקעין (טאבו);

(3) רשות המיסים ורשות התאגידים – לעניין מרשם העוסקים והעסקים;

(4) משרד התחבורה – לעניין מרשם רישיונות הנהיגה;

(5) משרד החינוך – לעניין מרשם בתי ספר.

(ב) לרשום את הודעת המוסד לביטוח לאומי, שיפעל לקטלג את מרשם זכאי ביטוח לאומי ולהחצין את המטא-דאטה לקטלוג המרכזי וכן לאפשר מבחינה טכנולוגית להנגיש את המידע בתשתית "שדרת המידע הממשלתית" בתוך 12 חודשים ממועד אישור ההחלטה, ולשמור על עדכניות המידע.

(ג) לרשום את הודעת שירות התעסוקה, שיפעל לקטלג את מאגר דורשי העבודה ולהחצין את המטא-דאטה לקטלוג המרכזי, וכן לאפשר מבחינה טכנולוגית להנגיש את המידע בתשתית "שדרת המידע הממשלתית" בתוך 12 חודשים ממועד אישור ההחלטה, ולשמור על עדכניות המידע.

(ד) תכנית השלמת הקטלוג:

(1) להנחות את משרדי הממשלה המופיעים בנספח ב' להחלטה זו להגיש למערך הדיגיטל הלאומי בתוך 12 חודשים ממועד אישור החלטה זו המלצה למיפוי מאגרי המידע שברשותם והנגשת המטא-דאטה שלהם בקטלוג הרלוונטי להנגשה והחצנה בקטלוג מרכזי. ההמלצה תכלול השלמת קטלוגים לכ-5 המאגרים המרכזיים בהיקף השימוש על ידי משרדים אחרים.

(2) להטיל על ראשת מערך הדיגיטל הלאומי, בתיאום עם הלמ"ס, להנגיש עבור הגופים המפורטים בנספח, תוך 90 יום מאישור החלטה זו, את פורמט הקטלוג ומדריכים לבנייתו.

(3) להטיל על ראשת מערך הדיגיטל הלאומי, בתיאום עם הלמ"ס, לפרסם את פורטל הקטלוג בתוך 150 יום מאישור החלטה זו. פורטל זה יבנה תוך סיוע משרדי הממשלה הנוגעים לדבר וצרכני המידע. הפורטל יכיל את תיאור פורמט הקטלוג ומדריכים לבניית קטלוג ארגוני סטנדרטי.

(4) מערכת לניהול הסכמת האדם להעביר מידע על אודותיו – להטיל על ראשת מערך הדיגיטל הלאומי, בתיאום עם הצוות הבין-משרדי, לפתח, בתוך 12 חודשים, מערכת מרכזית לניהול ההסכמות של אדם להעביר מידע על אודותיו.

(5) פלטפורמה עדכנית לניהול תהליכי אישורי העברת המידע – להטיל על ראשת מערך הדיגיטל הלאומי להקים בתוך 12 חודשים פלטפורמה מעודכנת ורוחבית לניהול תהליכי הנפקת אישורי העברות המידע באופן דיגיטלי, המפורטים בסעיף קטן (א) לעיל, ולחבר פלטפורמה זו לקטלוג המידע המפורט בסעיף קטן (א)(3) לעיל.

(6) פלטפורמת שיתוף נתונים אחודה – להקים בתוך 18 חודשים תשתית טכנולוגית המאפשרת לבצע שליפה והצלבות מידע מזוהה ושאינו מזוהה, לרבות מידע מותמם ומידע סינטי ממגוון מקורות, ולהחצין את תוצרי הניתוח לצרכנים שונים מקרב הגופים הציבוריים, בהתאם לכל דין. במסגרת פיתוח פלטפורמה זו, יפותחו ממשקים המאפשרים אוטומציה חלקית או

מלאה בין תהליך האישור הביורוקרטי של צריכת המידע, לבין צריכתו בפועל. שיתוף המידע בתשתיות יעשה לאחר בחינה משפטית כי השיתוף אפשרי בהתאם לכל דין. על גבי פלטפורמה זו יפותחו היישומים הבאים:

(א) מערכת מזעור החשיפה לנתוני פרט ("מחל"ף") –

(1) לפתח בתוך 12 חודשים תשתית מחשוב לשאילתות מבוזרות, המאפשרת לגופים ציבוריים לתת מענה מידי לשאילתות הנוגעות למידע המאוחסן במספר גופים ציבוריים שונים, מבלי לאחסן את כלל המידע במקום מרכזי אחד, ותוך מזעור הסיכון לפגיעה בפרטיות, לעיתים עד כדי העלמת הסיכון, בין היתר על ידי מתן תשובות של מידע אגרגטיבי ולא מזוהה.

(2) להטיל על המשרדים המופיעים בסעיף קטן (א)(3)(א) להנגיש את המאגרים המופיעים בסעיף זה במערכת מחל"ף וללמ"ס בתוך 18 חודשים ממועד אישור החלטה זו.

(ב) רשת לקידום מדעי הנתונים ("רקמ"ה") – להקים, בתיאום עם החשב הכללי במשרד האוצר ובתוך 12 חודשים, רשת מבוזרת של אגמי נתונים נושאים ומשרדיים המאפשרת הנגשת נתוני עתק בין משרדיים לחוקרים מתוך המגזר הציבורי, מהתעשייה ומהאקדמיה, לצורך מחקרים פורצי דרך. פתרון מבוזר זה משלים את הפתרון המרכזי שיינתן באמצעות אגם המידע הממשלתי, ומאפשר נגישות לנתוני עתק מפורטים הנמצאים במשרדים. התשתית תאפשר לבצע מחקרים מתקדמים, תוך שילוב בין הנגשת מידע גולמי, הנגשת מידע מותמם (de-identified Data) והנגשת מידע סינתטי שאינו מידע כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות.

(ג) להטיל על הלמ"ס להמשיך ולפתח תשתיות מחשוב לשאילתות המבוססות על נתונים קיימים בלמ"ס, ולהציג פיתוח ראשון בתוך 12 חודשים, תוך מזעור הסיכון לפגיעה בפרטיות, ועיתים עד כדי העלמתו, בין היתר על ידי מתן מידע אגרגטיבי שאינו מזוהה.

15. להטיל על משרד ראש הממשלה, בשיתוף נציג אגף החשב הכללי במשרד האוצר, לבחון בתוך 120 ימים, את הצורך בעדכון נוסח ההסכמים להתקשרויות לרכישת שירותים חברתיים על ידי הממשלה הניתנים במיקור חוץ, כך שיאפשרו יישום ההוראות שבהחלטה זו, וכן בחינת קביעת הוראות החלטה זו במכרזים חדשים שיתפרסמו לאחר סיום הבחינה כאמור.

16. מאמצים משלימים – בהמשך להחלטה 1933 בדבר שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור:

א. להטיל על המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך, למנות גורם מטעמם לניהול תחום שיתוף המידע, שיהיה איש הקשר המשרדי לנושא העברת המידע, ולעדכן את מערך הדיגיטל הלאומי בדבר מיהות הגורם בתוך 30 יום מיום אישור החלטה זו, ובכל שינוי. תפקידיו של הגורם האמון על התחום יהיו הטמעת ההסדר החדש והשימוש במערכות החדשות, לרבות ביצוע הדרכות בתיאום עם מערך הדיגיטל הלאומי, ולקדם מיפוי נכסי הדאטה הארגוניים. ניתן למנות את הגורם האמון על התחום מבין עובדי אגפי האסטרטגיה, הגורמים האמונים על תחום הדאטה - CDO (מובילי דאטה משרדיים), מחשוב ומערכות מידע ואגפי השירות, בהתאם לסדר העדיפויות והמבנה המגוון של משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

ב. להטיל על ראשת מערך הדיגיטל הלאומי לחדש את עבודת ועדת ההיגוי לעניין העברת מידע שהוקמה מכוח החלטה 1933, בצירוף נציג היועצת המשפטית לממשלה והרשות להגנת הפרטיות, אשר תפקידיה יהיו בין השאר: יצירת מפגשים בין גורמים מחזיקי מידע ומוסרי מידע מרכזיים להתרת חסמים נפוצים; הדרכת בעלי תפקיד העוסקים בהעברות מידע בנוגע להסדר העברות המידע; גיבוש מדדי ביצוע של העברות מידע, הטמעת השימוש בפלטפורמות המרכזיות המפורטות בסעיף 14(א), ויישום ההסדר;

ג. להטיל על ראשת מערך הדיגיטל למנות צוות של גורמי מקצוע אשר יסייעו לגופים הציבוריים בהטמעת השימוש במערכות המפורטות בסעיף קטן 14(א), לפי תכנית תעדוף שתתואם עם משרד ראש הממשלה ואגף התקציבים במשרד האוצר.

ד. להטיל על הצוות הבין-משרדי לבחון את האפשרות לקבוע חובה להעברת מידע אישי בין גופים ציבוריים, לרוב במסלולי העברת מידע בסיסי, העברת מידע בחירום והעברת מידע בהסכמה ולהמליץ על קידום תיקוני חקיקה ככל שהדבר נדרש.

ה. לאור החשיבות בשימוש במינוחים וסיווגים אחידים בממשלה ובפיתוח יכולת טכנולוגית תומכות קישור ושימוש יעיל ואפקטיבי בנתונים לצרכי סטטיסטיקה ומחקר, ולאור התרומה שיכולה להיות לשימוש במילוני סיווגים ומינוחים אחידים ומטובים שפותחו לצרכים סטטיסטיים גם לייעול עבודת הממשלה בפן התפעולי ובכלל, ובהתחשב בהודעת הסטטיסטיקן הלאומי כי הלשכה מצויה בתהליך מתקדם של אסדרה, ניהול ופרסום הדרגתי של המילונים והסיווגים הלשכתיים המשמשים אותה לצרכים סטטיסטיים:

1) להורות לסטטיסטיקן הלאומי לפרסם ולהנגיש לציבור ולמשרדי הממשלה את המילונים הסטטיסטיים שמשמשים את הלמ"ס בפרסומיה, בהתאם לשלבי פיתוח המילונים ותהליכי ההאחדה של המינוחים, באופן התומך באימוץ שפה ממשלתית אחודה מותאמת לשימוש סטטיסטי ומחקרי בנתונים.

2) להורות לראשת מערך הדיגיטל הלאומי להטמיע את השימוש במילונים הסטטיסטיים שמפרסם הסטטיסטיקן כאמור בפסקה (1), עם פרסומו של כל מילון, ולהנגשים לשימוש יעיל של משרדי הממשלה גם בפלטפורמות טכנולוגיות להנגשת מידע בינמשרדי, ולהורות על הטמעת השימוש במילונים בשפת המערכות הטכנולוגיות האמורות, ככל הניתן בעת פיתוח שדרת המידע הממשלתית וכלים טכנולוגיים נוספים שהמערך מפתח לפי החלטה זו, ביחד עם משרדי הממשלה; להורות לראשת מערך הדיגיטל הלאומי לתעדף בתהליכי עיצוב פלטפורמות כאמור שימוש במילונים שפורסמו, ככל הניתן, לצורך ייעול תהליכי פיתוח שפה ממשלתית אחידה, ובהתחשב בצרכים התפעוליים והחובה לספק להם מענה מלא.

3) להורות למשרד ממשלתי שמקים מאגר מידע חדש או מהגר עם מאגר מידע קיים לענן, לפעול, ביחד עם הלמ"ס ועם מערך הדיגיטל הלאומי, כמפורט להלן:

א) המשרד יעביר להיוועצות עם הנציגים שמינו לעניין ראשת מערך הדיגיטל והסטטיסטיקן הלאומי, את המילונים והסיווגים (classifications), code list, של הנתונים שהמאגר נועד לשמור, ולמעט code list תפעוליים (להלן – המילון).

ב) הלמ"ס תעדכן את המשרד הממשלתי בתוך 14 ימים מיום קבלת המילון, אם קיימים במילון שהועבר ערכים וסיווגים שחשוב להתאים למינוחים סטטיסטיים דומים, וכן אם יש צורך בהתאמות טכנולוגיות לצורך ייעול תהליכי איסוף המידע; לא עדכנה הלמ"ס את המשרד כאמור בתוך 14 ימים, יראו את המשרד כמי שהשלים את הליך ההיוועצות לפי החלטה זו.

ג) ראתה הלמ"ס חשיבות בתיאום מינוחים וסיווגים של מילון מסוים, תעביר המלצותיה למשרד הממשלתי בעל המאגר; ותעדכן את ראשת מערך הדיגיטל בהמלצותיה. נזקקה הלמ"ס ליותר מ-14 ימים להעברת המלצות תעדכן הלמ"ס בהודעתה מה פרק הזמן הדרוש לה לגיבוש הצעותיה, ואולם אין בהודעת הלמ"ס כדי לחייב את המשרד הממשלתי להמתין להערות הלמ"ס, מעבר ל-14 הימים האמורים.

ד) מצא המשרד שיש מקום לאמץ את המלצות הלמ"ס אך קיימים חסמים המונעים או מעכבים את הטמעתם, יעדכן בדבר את נציגי הסטטיסטיקן הלאומי, ראשת מערך הדיגיטל הלאומי, והממונה על התקציבים במשרד האוצר, על מנת שיוכלו לבחון מתן מענים להסרת החסמים שהוצפו, באופן המאפשר האחדת השפה או פיתוח מענים

טכנולוגים מותאמים, לפי העניין. מובהר כי אין באמור בסעיף זה כדי לחייב עריכת ההתאמות בפועל.

17 . כללים לגביית תשלומים בהעברות המידע –

א. על מנת לאזן בין תשומות הנדרשות בהפקת מידע לבין החשיבות בהורדת חיכוך בדמות גביית תשלומים עקב העברות מידע בעלות נמוכה, ממועד החלטה זו, גוף ציבורי המוסר מידע בתשלום בהתאם לסמכותו בדין (להלן – הגוף המוסר) יוכל לגבות תשלום לפי הגדרת תעריף כמפורט מטה מגוף ציבורי מבקש מידע (להלן – הגוף המבקש) עבור העברת מידע, רק כאשר סך העלות הישירה של הפקת והנגשת המידע בפועל על ידי הגוף המוסר המידע כנגד בקשות המידע מאותו גוף מבקש עלתה בשנה קלנדרית על סכום של 200 אלפי ש"ח, אלא אם נקבע אחרת לפי כל דין.

ב. המשרד המוסר יהיה רשאי לגבות את העלות הישירה של הפקת המידע בלבד, בין אם בהעברה חד-פעמית או מתמשכת (להלן – התעריף) בהינתן שהוסמך לכך בדין, בלי לגרוע מהאמור בפסקה הקודמת. התעריף המבוקש לא יעלה על עלות המשאבים הנדרשים כדי להפיק את המידע בפועל ורק בשל הבקשה, כלומר לא כולל עלויות תחזוקה או פיתוח למיניהם שהגוף משלם ממילא. התעריף ייקבע לפי ניתוח מדויק של עלות ההפקה וישוקף בצורה מפורטת לגוף המבקש לרבות כל ההסברים הנדרשים על אופן החישוב.

ג. עלות העברת המידע תתועד במערכת הממשלתית לניהול העברות מידע במסגרת התייחסות הגוף המוסר לבקשה. על מנת למנוע כפל חיובים עבור מידע שכבר הועבר לגוף אחר, במקרים של בקשות חוזרות למידע שכבר הועבר בעבר, גם אם מדובר בבקשה של גוף אחר, לא תשולם עלות נוספת על חיבור וגישה למאגר, או על המידע שנשלף באותה העברה.

ד. כדי למנוע מקרים של ניצול העברות המידע כדי לקבל תקצוב העולה על העלות, ולאזן בחוסר הסימטריה בקביעת התעריף, החשב הכללי במשרד האוצר רשאי לבקר את התעריפים בצורה יזומה, או עקב בקשה של הגוף המבקש העולה על סכום של 500 אלפי ש"ח. התעריף שייקבע על ידי החשב הכללי יחייב את הצדדים והכל מבלי לגרוע מסמכויותיו של החשב הכללי במשרד האוצר.

ה. במקרים שבהם המידע נדרש לטובת סיוע בחירום או למטרות לאומיות בנסיבות חריגות, רשאית הוועדה המרכזית להחליט כי העברת המידע תעשה ללא חיוב.

ו. על מנת להוזיל את עלויות שליפת המידע ולהפחית את המאמץ והחיכוך הדרוש בשליפת המידע, מערך הדיגיטל הלאומי יסייע למשרדים בחיבור המאגרים של הגופים הציבוריים למערכות הרוחביות השונות הנזכרות בסעיף זה. אופן חיבור הגופים הציבוריים למערכות הרוחביות הנזכרות בסעיף זה יתועד במערכות הרוחביות, בהיותו רכיב מפתח בהערכת עלויות השליפה, וישוקף לשאר הגופים הציבוריים המחוברים למערכות הרוחביות.

ז. אין בהחלטה זו כדי להטיל חובה ביחס למידע שהעברתו אסורה על פי דין או שהעברתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה או הליכי אכיפת חוק.

18 . בהמשך להחלטה מס' 545 מיום 14 ביולי 2013, שעניינה "העמקת פעילות גביית החובות בממשלה", ועל מנת לייעל את מערך הגבייה הממשלתית:

א. לתקן את חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 (להלן – חוק המרכז לגביית קנסות) כך שקבלת אישור של החייב על צפייה בהודעה מקוונת של דרישה לתשלום חוב, לאחר שהזדהה באמצעות אמצעי דיגיטלי שמאפשר הזדהות ברמת ודאות גבוהה בנסיבות העניין, תחשב כהמצאה.

ב. לתקן את חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז – 1967 (להלן – חוק ההוצאה לפועל), כך שמקום שנדרשת המצאה מלאה על פי החוק היא תאפשר גם באמצעות קבלת אישור של החייב על צפייה בהודעה מקוונת, שצפה בה החייב, לאחר שהזדהה באמצעות אמצעי דיגיטלי שמאפשר הזדהות ברמת ודאות גבוהה בנסיבות העניין.

ג. תיקונים כאמור יכללו גם הסמכה של שר המשפטים לקבוע הוראות לגבי אופן קבלת האישור של החייב, מתן חיווי לעניין הצפיה בהודעה, אופן הצגת ההודעה לחייב, המידע שייכלל בה ומידת הבולטות של ההודעה, כל אלו בהתחשב בתכלית של העברת המידע לעיונו של החייב ובהשלכות הודעה זו על החייב. המשמעות המשפטית של הודעה זו לחייב. כמו כן, תיבחן הכללת הוראות השקילות הרלבנטיות מפרק ד': שקילות דיוור דיגיטלי לשליחה בדואר, כאמור בחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018, בהתאם לסוג ההמצאה.

19. לרשום את הודעת החשב הכללי על הקמת ועדת מכרזים מיוחדת להתקשרויות בנושא בינה מלאכותית עבור כלל משרדי הממשלה. הוועדה תעסוק, בין היתר, בתכלול צרכי המשרדים בהיבטי הרכש, בהנגשת אתגרי הממשלה לשוק, בפיתוח התקשרויות מתאימות ויצירת פתרונות חדשניים ורוחביים להטמעת חדשנות ובינה מלאכותית עבור כלל משרדי הממשלה.

#### נספח א'

רשימת תאגידים שהוקמו בחוק או לפי חוק, ואשר יכללו בתוספת לחוק תקשורת דיגיטלית:

- המוסד לביטוח לאומי
- מכון התקנים
- רשות החדשנות
- רשות ניירות ערך
- רשות שדות התעופה
- שירות התעסוקה

#### נספח ב'

תכנית השלמת הקטלוג:

- רשות האוכלוסין וההגירה
- משרד התחבורה
- רשות המסים
- בתי הדין הרבניים
- משרד החינוך
- משרד המשפטים
- המרכז למיפוי ישראל
- משרד העבודה
- המשרד לשירותי דת
- המרכז למיפוי ישראל
- המוסד לביטוח לאומי
- משרד הבריאות
- שירות התעסוקה



## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בהמשך להחלטה מס' 2097 מיום 10 באוקטובר 2014, שעניינה "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (להלן – **החלטה 2097**), להחלטה מס' 1933 מיום 30 באוגוסט 2016, שעניינה "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור", להחלטה מס' 2733 מיום 11 ביוני 2017, שעניינה "אישור התוכנית הדיגיטלית הלאומית, קידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית' ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – **החלטה 2733**), בהמשך להחלטה מס' 260 מיום 26 ביולי 2020, שעניינה "תכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור ולקידום הלמידה הדיגיטלית ותיקון החלטת ממשלה" (להלן – **החלטה 260**), בהמשך להחלטה מס' 231 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "קידום המעבר הממשלתי לענן ציבורי ותיקון החלטת ממשלה", ובהמשך להחלטה מס' 1366 מיום 10 באפריל 2022 (להלן – **החלטה 1366**), שעניינה "הרחבה והסדרה של השירותים הדיגיטליים לתושב ולעסק ותיקון החלטת ממשלה", מוצע לקדם צעדים לייעול עבודת הממשלה והמגזר הציבורי ולשפר את השירותים שמעניקים גופים ציבוריים לציבור באמצעות כלים דיגיטליים מתקדמים, דאטה ובינה מלאכותית.

### סעיף 1

סעיף זה נועד לקדם הנגשה דיגיטלית של שירותים נפוצים שמעניקים גופים ציבוריים לציבור, לשפר את איסוף והנגשת הנתונים אודות שירותים ולקדם מדידה של שביעות רצון מהשירותים, באמצעות תיקון חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018 (להלן – **חוק תקשורת דיגיטלית**), כך שתוטל חובה על הנגשה רב ערוצית של שירותים ציבוריים נפוצים המוענקים על ידי חלק מגופי הציבור. יודגש כי הצעה זו מתייחסת בעיקר אל השירותים המנהליים המוענקים על ידי המדינה, ועוסקים בממשקים בין גופים ציבוריים מסוימים הנמצאים בקשר ישיר מול ציבור התושבים והעסקים בישראל במגוון נקודות מגע, בסוגיות שונות הקשורות למיצוי זכויות, רישום ורישוי, קבלת היתרים מסוגים שונים ועוד, כאשר קיים מנעד מגוון לאופן יישום חובת ההנגשה הדיגיטלית של שירותים כאמור, לרבות שליחת טפסים בדוא"ל. החובה תחול לעניין הגשת הבקשה לקבלת השירות על ידי האזרח, ולרבות פעולות הנלוות ומתחייבות בקשר עם הליך הגשת הבקשה כדוגמת השלמת פרט או מסמך שנדרש לצורך הגשת הבקשה, אך אינה נוגעת לעצם מתן השירות על ידי הגוף הציבורי. כך למשל, במקרה שבו מדובר בשירות שענייניו קבלת רישיון, תאפשר הגשת הבקשה לרישיון באופן דיגיטלי אך עשויות להיות פעולות שעניינם בחינת הבקשה אותן הגוף הציבורי יבקש לבצע שלא באופן דיגיטלי או מסמכים שיידרשו שאינם דיגיטליים שהגוף הציבורי נדרש להם לצורך מתן השירות. יודגש כי לפי ההצעה, החובה להנגיש שירותים נפוצים באופן רב ערוצי, תחול רק על גופים ציבוריים המנויים בסעיפים 1, 2 ו-6 עד 10 לחוק תקשורת דיגיטלית, ובכלל זה – משרדי הממשלה ויחידות הסמך. בנוסף תחול החובה גם על גופים שהוקמו בחוק או לפיו, ואשר נמנו מפורשות בתוספת שתווסף לחוק האמור.

לצד חובת ההנגשה, הצעת ההחלטה מבקשת לקבוע בחוק מנגנונים לעניין מדידת שביעות רצון מהשירותים הציבוריים הנפוצים, מתן מענה לאוכלוסיות מיוחדות, וכן מנגנון להחרגה מחובת ההנגשה הדיגיטלית. בנוסף, קובעת ההצעה לוחות זמנים לכניסה לתוקף של הוראות שיקבעו, על מנת לאפשר למשרדים השונים זמן הסתגלות.

### סעיפים 2-4

סעיפים אלו נוגעים לקידום שירותים מאת משרדי הממשלה ויחידות הסמך בגישה רב-ערוצית, וקובע כי כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך נדרשים ליישם את העקרונות והצעדים שצוינו לעיל – עוד בטרם תושלם

החקיקה, זאת בשל כך שמטבעם של הליכי החקיקה, ייתכן כי יחלוף זמן רב עד אשר יושלמו תיקוני החקיקה האמורים.

בנוסף, כוללים סעיפים אלה את הצעדים שאותם מערך הדיגיטל הלאומי נדרש לקדם על מנת לסייע לשיפור השירות של הגופים הציבוריים כמפורט:

1. כיום, מערך הדיגיטל הלאומי מספק תשתיות ופלטפורמות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך. ההחלטה מציעה לתקן את החלטה 260 כך שכלל הגופים הציבוריים יוכלו להנות מהתשתיות והפלטפורמות המוגשות על ידי מערך הדיגיטל הלאומי.
2. פיתוח של תשתיות אפליקטיביות רוחביות עבור הגופים הציבוריים, באופן שכל גוף ציבורי יוכל להטמיען בתהליכי השירות שלו באופן עצמאי במתכונת self service.
3. פיתוח תשתית מאובטחת להזדהות על בסיס passkey או כלי דומה מבחינת נוחות השימוש, כלי שבדומה לסיסמאות מאפשר התחברות והזדהות ברשת, למשל באמצעות זיהוי ביומטרי במכשיר הנייד.
4. קידום אינטגרציה בין כל ערוצי השירות, לרבות שילוב מוקד הטלפון של המערך בטלפון 1299 והפלטפורמות הדיגיטליות, תוך בניית תהליכי שירות המבוססים על ממשקים בין ערוצי השירות המרכזיים במערך לבין המשרדים עצמם.
5. סיוע למשרדים לעמוד בהנחיות לעניין מדידה והערכה של שביעות רצון משירותים ציבוריים, לדוגמה באמצעות:

א. פיתוח ידע והטמעתו בגופים הציבוריים;

ב. ליווי ויעוץ מקצועי לגופים הציבוריים בתחום המדידה וההערכה;

כיום, חלק מהפתרונות והשירותים שמערך הדיגיטל הלאומי מציע לגופים הציבוריים מחייבים את הגופים בתשלום למערך הדיגיטל הלאומי. לאור הרצון לשיפור השירותים הדיגיטליים בכלל המגזר הציבורי, נדרש לבחון את מדיניות התשלום הזו – בין השאר כדי לעודד את השימוש בפלטפורמות ובכלים הרוחביים שהמערך מספק. ההחלטה מטילה על מערך הדיגיטל הלאומי ומשרד האוצר (אגף תקציבים ואגף החשב הכללי) לבחון סוגיה זו.

## סעיף 5

סעיף זה נוגע להנחיה מקצועית בתחום השירות. לאור חשיבות קידום איכות השירותים הממשלתיים וחוויית הלקוח, חשוב לייצר מסגרת מנחה אחידה, שתאפשר מתן שירות ארגוני, חוצה-ארגונים ורב-ערוצי (בהלימה לעקרונות "שירות אחוד"). לפיכך, ההחלטה מטילה על מערך הדיגיטל הלאומי את האחריות להנחות מקצועית גופים אלה בהיבטי השירות ללקוח. בפרט, מגדירה ההחלטה את תפקיד היחידה גם כגורם מנחה מקצועית של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בתחום השירות, תוך לקיחה בחשבון של שיקולי תועלת ציבורית, מענה לאוכלוסיות מגוונות, השאיפה להפחית את הנטל הבירוקרטי העודף, היבטי פרטיות, הגנה בסייבר ועלות וחיסכון תקציבי.

לצד זאת, ההצעה כוללת מנגנון לטיפול במקרים בהם משרד ממשלתי או יחידת סמך מתנגדים להנחיה מקצועית, או לחלקה, כפי שנקבעה על ידי היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור.

## סעיף 6

כיום, במסגרת תהליכים בירוקרטיים שונים, נדרש תושב או תאגיד לחתום על מסמכים או אישורים, והדבר נעשה באמצעות הדפסה של המסמך וסריקתו לאחר שנחתם. תהליך זה אינו יעיל וחשוף לזיזופים, ומעלים קשיים יישומיים שונים.

חתימה אלקטרונית עשויה להציע פתרון לקשיים כאמור, אך עדיין קיימים חסמים שאינם מאפשרים למצות את השימוש בחתימה אלקטרונית בפעולות שונות שמבצע הציבור מול גופים ציבוריים, למשל בשל הצורך בשימוש בכרטיס חכם לצורך ביצוע החתימה, אשר מצריך הערכות נוספת, או מגבלות על הגורמים עבורם

רשאית המדינה להנפיק תעודה. חסמים אלה מביאים גם לפגיעה בדיגיטציה של שירותים ציבוריים. לאור האמור, מוצע לתקן את ההסדר הנוגע להנפקת תעודה וחתימה אלקטרונית על ידי המדינה.

## סעיף 7

סעיף זה עוסק בהקמת צוות לבחינת הקידום של תשתית מרכזית ליצירה ולאימות של תעודות דיגיטליות אישיות לתושבי מדינת ישראל, בראשות ראשת מערך הדיגיטל הלאומי או מי מטעמה עם נציגי הגופים כמפורט בסעיף, מטעם הממשלה, השלטון המקומי והמגזר הפרטי והציבורי החוץ-ממשלתי. זאת, במטרה להקים תשתית לאומית רוחבית של "ארנק דיגיטלי לאומי", על בסיס טכנולוגיות מתקדמות מבוססות תקנים פתוחים, שתספק פתרון למגוון רחב של סוגי תעודות. בתשתיות אלו, התעודות ופריטי המידע מאוחסנים באפליקציית ארנק ייעודית בטלפון החכם ומאפשרים שימוש עצמאי של המשתמשים ישירות אל מול גורמים שונים אשר יסתמכו על התעודות לצורך מתן שירותים.

הצוות יבחן את קידום הקמת התשתית הנ"ל בהיבטים הנוגעים לתועלות לתושב, לעסק ולמשק כולו והתייעלות המגזר הציבורי, סיכונים ואמצעי מזעורם, ביצוע פיילוט, סקירה בינלאומית, שינויי חקיקה נדרשים ומדדים ליישום ויגיש מסקנותיו בתוך 5 חודשים ממועד אישור ההחלטה.

## סעיפים 8 ו-9

סעיף אלו עוסקים בעדכון האסטרטגיה הדיגיטלית הלאומית לשנים 2025-2029. אסטרטגיה זו מהווה עדכון לתוכנית הדיגיטלית הלאומית הראשונה של ממשלת ישראל לשנת 2017-2020, אשר אושרה בהחלטה 2733. מאז פרסום התוכנית, העולם הדיגיטלי חווה תמורות משמעותיות שהשפיעו על הרגלים ודפוסי התנהגות של אוכלוסיות שונות, השתנות של צרכים וציפיות והתפתחות של חידושים טכנולוגיים. לכן עלה הצורך לעדכן את התוכנית המקורית ולהתאימה לרוח התקופה.

החזון המעודכן, המפורט בהחלטה, מדגיש מספר היבטים:

מהפכת הדיגיטל היא כעת "מהפכת הדיגיטל, הדאטה והבינה המלאכותית" בהתאמה למגמות שצוינו בדברי הרקע שלעיל;

פירוט ההיבטים הנוגעים לקידום ממשל ידידותי וחכם: "שירות ציבורי פשוט, אחוד, בטוח, יוזם, מותאם אישית ונגיש לכולם". זאת, בהלימה לעקרונות עיצוב השירות שהוגדרו בהחלטה 1366.

שימוש בכלי דיגיטל, דאטה ובינה מלאכותית לטובת שיפור אופן הציבור בממשל;

סעיף 10 (ב) מפרט את מטרות התכנית, ואת היעדים הנגזרים מכל מטרה:

קידום שירותים ומוצרים דיגיטליים מעולים לציבור – מטרה זו כוללת את מכלול הצעדים שיסייעו בשיפור השירותים שמעניקים הגופים הציבוריים, צמצום הבירוקרטיה והגברת האפקטיביות והיעילות של ארגוני המגזר הציבורי בממשק שלהם עם התושב והעסק. מטרה זו נוגעת הן בשירותים החברתיים, בשירותי התשתיות ודומיהם (מוצרים ציבוריים) והן בשירותים המינהליים (בירוקרטיים).

קידום מגזר ציבורי יעיל וחכם, מבוסס נתונים ובינה מלאכותית – מטרה זו כוללת את מכלול הצעדים הנוגעים למינוף השימוש במידע ובנתונים לטובת תמיכה בפעילות המגזר הציבורי – הן פנימה והן בממשק מול התושב והעסק.

ביסוס תשתיות טכנולוגיות מובילות במגזר הציבורי – במסגרת מטרה זו יקודמו התשתיות הטכנולוגיות במגזר הציבורי – תשתיות פנים ארגוניות, פלטפורמות פונות לקוח, והענף הממשלתי (נימבוס).

ביסוס תשתיות מערכתיות לקידום הדיגיטל במגזר הציבורי – במסגרת מטרה זו תקודם המעטפת התומכת בהיבטי בניין הכח, לרבות: פיתוח והטמעה של ידע רלוונטי לטרנספורמציה דיגיטלית ("תורת הדיגיטל"), הכשרות ופיתוח הון אנושי מוכוון דיגיטל במגזר הציבורי ועוד.

יצירת מרחב דיגיטלי ישראלי נגיש, פשוט ובטוח לכולם – בעת קידום טרנספורמציה דיגיטלית, קיים החשש שבאופן בלתי מכוון יועמקו הפערים בחברה הישראלית בעקבות השונות בנגישות למרחב הדיגיטלי בקרב

חלקי האוכלוסייה השונים. לאור זאת, מושם בתוכנית דגש על יצירת התנאים הנדרשים לנגישות רחבה ככל הניתן של מגוון האוכלוסיות בישראל למרחב דיגיטלי בטוח והוגן.

## סעיף 10

בהמשך לעבודת ועדת היגוי ליישום אסטרטגיית הענן שהוקמה בהתאם לסעיף 4 להחלטה מס' 1700 מיום 17 באפריל 2024 שעניינה אימוץ אסטרטגיית הענן הממשלתית והאצת המעבר המנוהל של הממשלה לענן ציבורי (להלן – **שורתפות נימבוס** ו-**החלטה 1700**, בהתאמה) ולאישור היעדים ומדדי ההצלחה למימוש אסטרטגיית הענן בהתאם להחלטה המוזכרת, לרבות מיצוי התועלות המרכזיות הגלומות בהגירה לענן נימבוס, תוך ביצוע קפיצת מדרגה ביכולותיה הטכנולוגיות של הממשלה; שיפור השירותים והמוצרים הדיגיטליים שהממשלה מעניקה לציבור (אזרחים ועסקים); שיפור האפקטיביות ויעול ההוצאה הממשלתית בתחום הטכנולוגיה; חיזוק היכולות המקצועיות של הממשלה ביחס לשימוש אפקטיבי במערכות הרלוונטיות ולהפעלתן; הבטחת המשילות, הריבונות וההגנה בסייבר על התשתיות הטכנולוגיות והמידע הממשלתי (להלן – **מטרות אסטרטגיית הענן**) מחליטים על מספר צעדים נוספים הנדרשים לטובת מימוש התכנית בצורה הטובה ביותר תוך שמירה על מנגנוני פיקוח הנדרשים והעמדת תשתיות וכלים רוחביים נוספים לטובת המעבר לענן נימבוס.

ההחלטה מסמיכה את ועדת ההיגוי לקיים בקרות ושינויים בתכנית הרב-שנתית לטובת הגשמת מטרותיה. זאת, תוך מגבלה ואיזון העילות לשינוי אשר מפורטות בסעיף.

מוצע לקיים מספר צעדים הנדרשים לטובת מימוש פתרונות רוחב נדרשים. פתרונות הרוחב נותנים מענה למניעת כפילויות בפיתוח ובכך מביאים לחסכון כלכלי ומאפשרים למשרדים למקד את מאמצייהם בפרוייקטי הענן הנדרשים לליבת העשייה שלהם.

מוצע להתאים את המדיניות הנוכחית באזור הנחיתה הממשלתי לצרכי המשרדים המשתנים. יכולות וצרכי המשרדים בנושאים אלו משתנה בהתאם לגודל המשרד, היקף תקציבי ה-IT שלו ואסטרטגיית המעבר לענן המשרדית. על מערך הדיגיטל להתאים את המענה האחיד הניתן כיום לקבוצות שונות של משרדים.

בנוסף, מוצע להקים מאגר קוד ממשלתי על מנת להביא לשיפור האפקטיביות ויעול ההוצאה הממשלתית בתחום הטכנולוגיה ולקדם עמידה במדד מס' 18 בהחלטת ממשלה 1700. מאגר קוד ממשלתי החשוף לממשלה ויחידות הסמך בלבד יאפשר למשרדים לחסוך משאבים באמצעות שימוש חוזר בקוד במקום לפתח באופן עצמאי ונפרד שימושים דומים. כמו כן, המאגר המשותף יסייע למשרדים לשפר ולטייב את הקוד הקיים מכיוון ופיתוח נוסף יוכל להישען על המידע המצטבר.

כמו כן, על מנת לשפר ולייעל את ניהול סיכונים אבטחת מידע וסייבר בהגירה לענן, מחליטים על פיתוח מערכת סיווג מידע ומערכות ואוטומציה של בקרות אבטחת מידע במסגרת המעבר לענן שתכלול הערכת סיכונים והתמודדות עימם ככלי תומך החלטה למשרד בעת תהליך ההגירה. הליך זה יקל על תהליך המעבר לענן ויצר וודאות במידת הסיכון של אבטחת מידע וסייבר והמענה הנדרש לכך. נוסף על כך יוצרים מסלול ירוק, שיחסוך את תהליך האישורים בוועדת ענן, לכל מערכת מידע של גוף ממשלתי שאינו גוף תמ"ק, אשר אינה מכילה מידע בסיווג סודי לסביבת הענן בישראל על בסיס ספקי נימבוס שתקבל על ידי הגורמים המוסמכים במשרד, למעט במקרה שחומרת הנזק הפוטנציאלי למערכת בענן כתוצאה מחשיפת המידע או פגיעה במערכת המידע, היא חמורה (פגיעה חמורה משמעו נזק חמור וממשי לציבור).

לצד זאת, מחליטים לקדם מערכת ניהול זהויות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך כך שישויות יוכלו להיות מנוהלות בין משרדים ולא רק באופן פנימי כפי שנהוג כיום. ניהול זה מהווה בסיס ותשתית מחייבת למערכות בין-משרדיות ויוביל לשיפור יכולת העברות מידע, תהליכים ושירותים בין מספר משרדים, וניהול מערכות ממשל פנימיות.

## סעיף 11

הרשויות המקומיות בישראל אחראיות באופן ישיר על איכות החיים של תושבי מדינת ישראל והן מספקות שירותים חברתיים ציבוריים כגון חינוך, רווחה, תברואה, רישוי עסקים, תחבורה, שפ"ע, עולמות התכנון והבנייה, חירום וביטחון, קהילה ועוד.

קידום הדיגיטל בשלטון המקומי מהווה מרחב של הזדמנות לשיפור היעילות והאפקטיביות של פעילותו. על ידי אימוץ טכנולוגיות דיגיטליות הרשויות המקומיות יכולות להתייעל, להפחית את הנטל הבירוקרטי ולקבל החלטות מבוססות נתונים. בנוסף, תושבים, מבקרים ועסקים יכולים ליהנות משיפור הנגישות לשירותים ומידע. השנים האחרונות, בהן התמודדה מדינת ישראל עם מגפת הקורונה ומציאות של מלחמה, חידדו מצד אחד את מקומו המרכזי של השלטון המקומי במתן שירותים לתושבים בחירום ובכלל, ומצד שני את הפער המשמעותי בין היכולות הטכנולוגיות והדיגיטליות בשלטון המרכזי אל מול יכולות אלה בשלטון המקומי. לאחר בחינה משותפת של משרד הפנים ומערך הדיגיטל הלאומי, ביחד עם נציגי השלטון המקומי ומשרדי ממשלה נוספים רלוונטיים, אותרו מספר חסמים איתם יש להתמודד לצורך קידום הדיגיטל בשלטון המקומי. בין חסמים אלו: העדר סמכות ואחריות ממשלתית מוגדרת על התחום; העדר הון אנושי טכנולוגי ודיגיטלי איכותי ברשויות המקומיות; שוק IT מוניציפאלי אינו יעיל הנסמך על מספר מצומצם של קבוצות IT ומתאפיין בחסמי כניסה ומעבר גבוהים ביותר, ולפיכך במוצרים שאינם איכותיים דיים; העדר סטנדרטים מחייבים בעולמות הדיגיטל והטכנולוגיה עבור רשויות מקומיות; והעדר שירותים ומערכות רוחביות לשלטון המקומי.

מוצע כי מערך הדיגיטל ומשרד הפנים יפעלו במספר מישורים על מנת לתת מענה לחסמים שאותרו, ביניהם הנגשת תשתיות ממשלתיות רוחביות לקידום ושיפור המערכות והתהליכים הדיגיטליים ברשויות המקומיות, סיוע לשלטון המקומי בביצוע רכש דיגיטלי באמצעות הגדרת סטנדרטים מקצועיים, גיבוש ואפיון דרישות מקצועיות לפיתוח או רכישת מערכות העומדות בסטנדרטים שנקבעו, ולבחון את הכללתן בתהליכי הרכש של מערכות דיגיטליות ברשויות המקומיות (הן תהליכים שמקיימות הרשויות המקומיות בעצמן, והן תהליכי רכש מרכזי שבאפשרות הרשויות המקומיות לעשות בהם שימוש - של אגף החשב הכללי, החברה למשק וכלכלה והאשכולות האזוריים).

הנגשת תשתיות רוחביות או קידום פיתוח מערכות רוחביות יש לבצע רק לאחר בדיקת כדאיות כלכלית ובהינתן ערך מוסף מובהק כמתואר בין היתר בשילוב של הצרכים הבאים: כאשר מדובר במערכת המצויה בליבת עבודת הרשות; כאשר קיים צורך בסטנדרטיזציה ותאימות בין תהליכים עסקיים המנוהלים במערכות שונות של הרשות או בתהליכים המנוהלים בינה לבין משרדי ממשלה באופן זהה ברשויות; כאשר ישנו יתרון משמעותי לגודל והקמת המערכת אינה דורשת התאמות מיוחדות לכל אחת מהרשויות.

## סעיף 12

על מנת להתמודד עם נושא היעדר הון אנושי טכנולוגי ודיגיטלי איכותי ברשויות המקומיות, מוצע להנחות את מנכ"ל משרד הפנים ואת ראשת מערך הדיגיטל הלאומי לגבש, תוך 60 ימים ממועד אישור ההחלטה, תכנית הכוללת צעדים נדרשים בתחום הגיוס, הליווי, ההכשרה והפיתוח של ההון האנושי ברשויות המקומיות. זאת על מנת להבטיח שימוש והטמעה מיטביים של מערכות דיגיטליות וטכנולוגיות ברשויות המקומיות.

## סעיף 13

תהליך העברות מידע פרטי בין גופים ציבוריים מעוגן בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן – **תקנות העברת מידע**), שהותקנו מכוח חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הגנת הפרטיות**). תקנות העברת מידע קובעות כי העברת מידע כמשמעותו בחוק הגנת הפרטיות כרוכה באישור שתי ועדות העברת מידע, אחת מצד הגוף מבקש המידע והשניה מצד הגוף מוסר המידע, וכן במילוי טפסים משני הצדדים, ודיווח לרשות להגנת הפרטיות. לצד

ההסדר זה, בשנת 2016 נקבעה החלטה 1933 אשר עיגנה את מדיניות "שאל פעם אחת" (Ask Once) במתן שירותים ממשלתיים לתושב וקבעה מנגנונים לייעול העברות המידע.

ברם, מנייתוח נתוני המערכת הקיימת לניהול בקשות העברות המידע (להלן – מערכת מוע"ד), שערך מערך הדיגיטל הלאומי, עולה כי זמני אישור העברת המידע הממוצעים בשנים 2018-2023 עומדים על כ-270 יום. יש לציין כי נתונים אלו אינם מייצגים את התמונה במלואה מאחר שאינם כוללים את הזמן שאורך טרם העלאת טופס א' על ידי המבקש למערכת מוע"ד, הכולל בין היתר איתור של הגוף הרלבנטי המנהל את המידע המבוקש, וכן את העברת המידע בפועל לאחר אישור הוועדה בגוף המוסר. משך הזמן הדרוש להעברת מידע בין גופים ציבוריים יוצר עיכוב משמעותי במתן שירותים ציבוריים לתושבים ולעסקים, פוגע בתהליכי גיבוש מדיניות ציבורית מבוססת נתונים, וכן מקשה על ביצוע תהליכי בקרה ואכיפה על ידי גופים מאסדרים. יתר על כן, מעבודה נרחבת שפרסם ארגון ה-OECD בנובמבר 2019, עולה כי בייעול תהליכי שיתוף מידע בתוך המגזר הציבורי טמון פוטנציאל כלכלי המוערך בכ-1.5%-0.1 בתוצר הלאומי.<sup>1</sup> זאת ועוד, מלחמת חרבות ברזל, אשר במהלכה נדרש ביצוע יעיל ומהיר של העברות מידע לצרכי מתן שירותים חיוניים לתושבים ועסקים שנפגעים מהמצב, המחישה את הצורך והדחיפות בייעול תהליכי העברות המידע.

לנוכח האמור, החלטת ממשלה מס' 213 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים (להלן – החלטה 213) קבעה כי יש להקים צוות בין משרדי שמטרתו לבחון את הסדר העברות המידע הקיים ולגבש המלצות להסדר חדש (להלן – הצוות הבינמשרדי). הצוות הכולל נציגים ממשרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, הרשות להגנת הפרטיות ומערך הדיגיטל הלאומי. במסגרת עבודתו, בוצע ניתוח של ההסדרים בדבר העברות מידע במספר מדינות נבחרות, והתקיים שיח עם מגוון גורמי מקצוע ובעלי עניין מקרב גופים שונים הן בשלטון המרכזי והן בשלטון המקומי. במהלך עבודת הצוות, שטרם הושלמה, הוצג ניתוח של החסמים והבעיות הקיימות במצב הנוכחי, ואופיינו סל של פתרונות אפשריים במספר מישורים. בהתאם, מוצע להנחות את הצוות להשלים את עבודתו בתוך 75 ימים, בשים לב לחסמים ולפתרונות עליהם עמד הצוות עד כה, שעיקריהם מפורטים להלן.

הצוות הבין משרדי זיהה מספר חסמים מרכזיים וביניהם:

1. החסם הבירוקרטי תהליכי – מעבודת הצוות עולה כי ההסדר הנוכחי המעוגן בתקנות העברת מידע יוצר נטל עודף משמעותי במצבים שבהם מתבקש מידע על ידי ריבוי גופים מגוף מוסר אחד או ממספר גופים. נוסף על כך, ההסדר מייצר נטל עודף כאשר ישנו צורך בשיתוף "דו-כיווני" של נתונים בין שני גופים או יותר סביב שיתוף פעולה במתן שירותים או בגיבוש מדיניות אחודה, מאחר שכל העברה "בכיוון אחד" דורשת בחינה ואישור של שתי ועדות נפרדות, כאשר מבחינה מהותית שתי הוועדות בוחנות את אותו מידע על פי אותו דין. כמו כן, ההסדר הקיים אינו מבחין בין מידע שמידת רגישותו נמוכה והיקף הביקוש שלו גבוה בהיבט של מתן השירותים החברתיים.<sup>2</sup> לפיכך, הצוות הבינמשרדי גיבש המלצות לייצר מספר מסלולי אישור העברות מידע שיאפשרו חסכון בזמן וצורך בבחינה חוזרת של מספר רחב של ועדות, תוך מיקוד הדרישה לבחינה של שתי ועדות במקרים שבהם מועבר מידע בעל רגישות מיוחדת או בהיקפים משמעותיים.

2. חסמים בתחום הטכנולוגי-דיגיטלי ובתחום ניהול התהליך – הצוות זהה אתגרים ועיכובים הנוגעים באופן רוחבי להליך העברות המידע, ובפרט לשלב איתו המידע הקודם להגשת הבקשות להעברת מידע ולשלב מימוש העברת המידע לאחר קבלת האישור להעברתו. בין היתר, מערכת מוע"ד, המשמשת כיום לניהול בקשות העברות המידע המנוהלת כיום על ידי מערך הדיגיטל הלאומי מיושנת, אינה נוחה לשימוש, ואינה מייצרת נתונים מספקים וזמינים לניתוח בדבר חסמים שונים לאורך תהליך בקשה. כמו כן, ישנו קושי באיתור מידע עובר לתחילת ביצוע פרוצדורות בקשת המידע שכן אין מאגר מידע מרכזי

<sup>1</sup> Enhancing Access to and Sharing of Data, Reconciling Risks and Benefits for Data Re-use across Societies, OECD Nov 2019

<sup>2</sup> מידע זה מכונה "מידע בסיסי" (Basic Data) וכולל פרטי מידע כגון שם מלא, מספר תעודת זהות, מספר פלאפון ומען.

המכיל מיפוי של נכסי הדאטה הממשלתיים המבוקשים ביותר (קטלוג דאטה ממשלתי). אשר לטכנולוגיות השיתוף עצמן, שדרת המידע הממשלתית כתשתית לשיתוף באמצעות ממשק מערכת למערכת (API) מצויה בשימוש הולך וגובר, אך יש להמשיך לפתח את הכלים שבה לרבות קטלוג שירותי API, וכן המשך החיבור של גופים ציבוריים שונים לפלטפורמה. אשר לתשתיות שיתוף מידע אחרות, טכנולוגיית השימוש בכספות נצורות המצויה בשימוש יחסית נרחב במגזר הציבורי, ובפרט בשיתוף מידע בין המגזר הממשלתי לשלטון המקומי, היא מיושנת ונמצאת בשלב "סוף חיים"<sup>3</sup>. זאת ועוד אין כיום כלים נגישים לשימוש באופן נרחב כאשר ניתן ורצוי לבצע אפחות ("מיטיגציה") של הפגיעה בפרטיות ואף ביטולה כגון ביצוע פעולות של התממה, הצפנה, ויצירת מידע סינטיטי<sup>4</sup>. זאת ועוד, אין כיום פלטפורמה המאפשרת חיבור בין התהליך הדיגיטלי של ניהול בקשת המידע לצריכת המידע בפועל, תוך הפעלת מנגנון הרשאות. לפיכך, הצוות הבינמשרדי המליץ להטיל על מערך הדיגיטל הלאומי להרחיב את הכלים הטכנולוגיים הקיימים ולפתח באופן מרכזי כלים נוספים ומשלימים אשר יתמכו באופן דיגיטל – "קצה לקצה" – בתהליכי שיתוף המידע, וחיווק הקישוריות בין גופים ציבוריים לטובת התושבים והעסקים.

בנוסף, מוצע בסעיף זה לעגן את המענים שהצוות הבינמשרדי זיהה במישור החסם הבירוקרטי: מטרת המענה בדבר המידע הבסיסי היא להקל את הצריכה של מידע שיש לגביו ביקוש גבוה ומידת רגישותו נמוכה; מטרת המענה של מידע מותמם היא לאפשר ביתר קלות שיתוף מידע שעבר התממה חלקית, וזאת תחת ההנחה שלא יתבצעו ניסיונות זיהוי שלא כדין על ידי גורמים מהמגזר הציבורי; מטרת ההסדר של הסכמי שיתוף מידע היא לייעל את התהליך הבירוקרטי במצבים כאשר נדרשת שיתוף פעולה למסירת וקבלת מידע על ידי מספר גופים ציבוריים, למשל למתן שירות לאוכלוסייה מסוימת. ההסדר החוקי כיום מחייב שכל העברת מידע יכולה להיעשות רק באופן חד כיווני, ולכן נדרש אישור העברת מידע על ידי שתי ועדות, אחת בגוף המבקש והשניה בגוף המוסר; מטרת ההסדר המוצע בדבר הוועדה המרכזית שתפקידה יהיה להנפיק היתרים מרכזיים להעברות מידע, היא לייעל את התהליך הבירוקרטי בפרט במצבים שבהם נדרשת העברת מידע זה או דומה בין מחזיק אחד למגוון מבקשים, וכן במצבים שבהם נדרשת העברת מידע הקשורה בסוגיה לאומית – בשגרה ובחירום – בין מגוון גופים ציבוריים. הרכב הוועדה המוצע כולל גורמים אשר מייצגים הן את צרכי אבטחת המידע, הגנת הסייבר והגנת הפרטיות, והן התכלית המקצועית שלשמה נדרש המידע. לבסוף מוצע להקל על הנטל הבירוקרטי בחינת היבטי אבטחת המידע, מוצע לבחון הפנייה לסטנדרטים שייקבעו בנושא, או להנחיות רוחביות החלות על מגוון גופים במגזר הציבורי כתקנים רוחביים אשר יחסכו את הבחינה החוזרת.

#### סעיף 14

מטרת סעיף זה היא לפתח באופן ריכוזי ויעיל את התשתיות הטכנולוגיות הדרושות לצורך מימוש תהליכי שיתוף מידע. לצורך תהליכי איתור המידע בצד המבקשים, מוצע כי מערך הדיגיטל הלאומי יקים קטלוג מידע ממשלתי אשר יכלול את מאגרי המידע המבוקשים ביותר ולכל הפחות את פרטי המטא-דאטה של המידע הבסיסי לרבות מיהו מחזיקו ומועד עדכונו. קטלוג זה יונגש לגורמי המקצוע ובעלי תפקידים שונים בתוך המגזר הציבורי לפי מנגנון ניהול הרשאות; בצד ניהול התהליך לקבלת אישור צריכת המידע, מוצע להקים ולהטמיע פלטפורמה אשר תכלול אפשרויות לקבלת אישורי צריכת מידע לפי כלל המסלולים המתוארים לעיל; בצד חיווק התשתיות הקיימות לשיתוף המידע, מוצע לנקוט במאמצים לצורך הנגשה והרחבת השימוש בשדרת המידע הממשלתית, ולהקים תשתיות רוחביות לשיתוף מידע בתצורות שאינן API לרבות פלטפורמות מאובטחות לעבודה משותפת על קבצי נתונים המכילים מידע פרטי; כמו כן, מוצע לייצר

<sup>3</sup> טכנולוגיה זו שייכת לקבוצת טכנולוגיות מסוג (MFT) Managed File Transfer המאפשרות שיתוף דאטה בין מערכות ואנשים.

<sup>4</sup> מדובר בקבוצת טכנולוגיות המתפתחות בשנים האחרונות ומשמשות לשיתוף מידע תוך העצמת ההגנה על הפרטיות (Privacy Enhancing Technologies).

ממשקים בין תהליכי אישור צריכת המידע לצריכתו בפועל שיאפשרו אוטומציה חלקית או מלאה של צריכת המידע, ולשם כך להקים את מגנוני ניהול ההרשאות הרלבנטיים; לצד אלו, מוצע להקים פלטפורמות אשר יאפשרו שליפה מבוזרת של המידע וניתוחו, בין היתר תוך שימוש בטכנולוגיות שיפחיתו או יבטלו את מידת הפגיעה בפרטיות (PET).

## סעיף 15

מוצע לבחון את הצורך בעדכון הסכמי ההתקשרות לרכישת שירותים חברתיים על ידי הממשלה הניתנים במיקור חוץ כך שייאפשרו יישום ההוראות שבהחלטה זו, וכן עיגון בהתקשרויות חדשות, וזאת על מנת להשיג את תכליות החלטה זו גם בהתקשרויות כאמור, המבוצעות שלא על ידי הממשלה.

## סעיף 16

מטרת סעיף זה היא להסדיר את המאמצים המשלימים הנדרשים לצורך תמיכה בתשתיות הטכנולוגיות ובשינויים הבירוקרטיים משפטיים המוצעים. לצד היבטים אלו, קיימים מספר חסמים רוחביים המקשים על העברת המידע בין גופים ציבוריים: העדר ניהול הליך העברת המידע על כלל היבטיו - משפטי, טכנולוגי, עסקי ועוד; בקיאות נמוכה של עובדי ציבור בתהליך ודרישותיו; העדר אינטרס של גוף ציבורי לשתף מידע עם גוף אחר, אשר גורם לעיתים קרובות לאי העברת המידע בפועל או להארכת לוחות הזמנים להעברת המידע; ותשומות ועלויות הליך העברת המידע, הכוללות את טיוב המידע וניתוח המערכות ופיתוח הממשקים להחצנת המידע.

1. הגברת אוריינות דאטה וממשקי דאטה – זוהי צורך ליצירת מנגנוני הדרכות לכל ממשק משתמש של מערכת התומכת בביצוע העברות מידע, וכן לקיים הדרכות להגברות אוריינות הדאטה בארגון באמצעות יחידות המובילות את תחום בתוך הארגונים (כגון קציני דאטה ראשיים (CDO));
2. קביעת גורם אחראי לתחום העברות מידע בתוך גופים ציבוריים – בהמשך לקבוע בהחלטת ממשלה 1933, על מנת להכיר את נכסי הדאטה הקיימים בארגון ואת תהליך שיתוף המידע, הצוות המליץ להטיל על המנהלים הכלליים למנות גורם אחראי בארגון (בגופים שאין) ולעדכן את מערך הדיגיטל אחת לשנה בדבר מיהות גורם זה. גורם זה יהיה אחראי על ניהול העברות המידע, תוך היכרות עם התהליך תחת ההסדר החדש.
3. הגברת האוריינות המשפטית – ישנם מצבים רבים שבהם מתבקש מידע בין גופים ציבוריים שפרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, אינו חל עליו, ולפיכך – אינו נדרש בביצוע השלבים הבירוקרטיים המפורטים בתקנות העברות מידע. הצוות זיהה מספר מקרים שבהם בוצע ההליך הבירוקרטי האמור על אף שלא היה מדובר בבקשה להעברת מידע פרטי מזוהה, כגון שיתוף מידע אגרטיבי, מותמם ואף מידע שאינו מתייחס לבני אדם כלל, דוגמת מידע על תאגידים. יש לציין שההסדר בתקנות העברות מידע אינו חל על מידע מוגן מסיבות אחרות שאינן פרטיות כגון מידע המכיל סודיות מסחרית. לכן, יש להטיל על משרד המשפטים, בסיוע יתר חברי הצוות, לפעול באמצעים שונים להגברת האוריינות המשפטית בתחום העברת המידע של היועצים המשפטיים בגופים ציבוריים.
4. מנגנון מרכזי לזיהוי חסמים וקשיים ביישום העברות מידע – בהמשך להחלטת ממשלה 1933, יש לחדש את עבודת ועדת ההיגוי ברשות מערך הדיגיטל הלאומי שתסייע בהתרת חסמים ובזיהוי והצלבה בין מבקשי מידע למחזיקי מידע נפוצים (Matching), בין היתר על מנת לייעל את תהליכי פיתוח ממשקי שיתוף המידע.
5. תמיכה מרכזית וביזורית במאמצים פנים ארגונים לטיוב המידע – יש צורך בתמיכה באמצעים מוגוון לרבות תקציב וכוח אדם מומחה, לביצוע מהלכים בקרב מוסרי מידע מרכזיים, לטיוב הנתונים ופיתוח הממשקים הרלבנטיים להחצנתו, כמו גם סיוע בהטמעת השימוש וחיבור לתשתיות מרכזיות ובהם קטלוג מידע.



## סעיף 17

בהיבט הכלכלי, תחום העברות מידע בתוך המגזר הציבורי מושפע משני כשלים מאפיינים – מונופולים על נכסי מידע מרכזיים, וא-סימטריה במידע בין מנהלי נכסי דאטה מרכזיים למגוון מבקשי המידע בהיבט קיום המידע, עלויות איתורו הפקתו והעברתו. על מנת לתת מענה לשני כשלים אלו מוצע מנגנון שמאפשר למשרדים לקבל שיפוי על עלות הפקת מידע, כך שעלויות ההפקה לא יותרו כחסם, אך תוך קביעת מנגנון שמגביל את המחיר למחיר עלות ומחייב שקיפות מלאה של עלויות ההפקה כדי לאזן את יחסי הכוחות בין השחקנים. מכיוון שעצם מנגנון גביית והעברת התשלומים עלולה להוסיף חיכוך משמעותי גם להעברות מידע שעלות הפקתן קטנה מאוד, יתאפשר למשרד לגבות תשלום לפי הגדרת התעריף רק כאשר עלות הפקת ההעברות מאותו גוף מבקש עד אותה העברה כולל עוברת את הסכום של 200 אלפי ש"ח במצטבר בשנה קלנדרית. מטרת מנגנון זה היא לטפל בכשל של מונופולי המידע, תוך מתן אפשרות לגבייה כספית עבור צריכת מידע שנדרשת עבורה עלות כספית משמעותית. כמו כן, מנגנון זה צפוי לסייע בהפחתת "עלויות העסקה" והחיכוך הנגרם בתהליכים המקדימים לצריכת המידע. על מנת לטפל בכשל של א-סימטריה מוצע לגבש מנגנון גילוי ותייעוד של עלות העברת המידע, במערכת הרוחבית לניהול העברות מידע במסגרת התייחסות הגוף המוסר לבקשה. זאת על מנת למנוע כפל חיובים עבור מידע שכבר הועבר לגוף אחר, במקרים של בקשות חוזרות למידע שכבר הועבר בעבר.

## סעיף 18

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 הודעה לדרישת תשלום לחייב 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 13א לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018 (להלן – חוק תקשורת דיגיטלית). לאור העובדה שאפשרות זו טרם נכנה לתוקף, לא ידוע מה תהיה השפעתה על דרכי הגבייה, אך יצוין כי המצאה בהתאם לחוק תקשורת דיגיטלית תהיה אפשרית רק לחייבים שאפשרו פניה אליהם באופן וולנטרי, מה שעל פי ההערכות צפוי להקטין את האפקטיביות 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) וביצוע פעולות שונות (תשלום אגרה לרישיון נהיגה או רכב, חידוש והפעלת תעודת זהות, עדכון הכתובת במרשם האוכלוסין ועוד).

במסגרת הכניסה של האזור לאזור האישי הממשלתי ניתן ליידע אותו באופן אקטיבי ככל וקיימים לו חובות שונים מוצע לעשות שימוש באפשרות טכנולוגית זו, ולהגדיר מסירת הודעה על חוב באזור האישי הממשלתי כהמצאה. טרם כניסה לשירות האישי הממשלתי ישנם שלבי הזדהות מחמירים המייצרים וודאות כי החייב הוא הצופה במידע, מה שמאפשר להקים חזקה כי החייב קרא את ההודעה. הוספת האפשרות להעברת הדרישה לתשלום באמצעות השירות האישי הממשלתי עשויה לייעל באופן משמעותי את תהליכי הגבייה והאכיפה.

בנוסף, לא פעם עולה כי לאור קשיים ואתגרים בהמצאת דברי דואר פיזיים ומיעוט השימוש בשירותי דואר כתוצאה מהאצת תהליכי הדיגיטציה, חייבים כלל אינם מודעים כי קיימים להם חובות, כך שהודעה באמצעות האזור האישי הממשלתי עשויה גם לסייע לחייב להיות מודע לחוב בשלב מוקדם, ולהקטין צבירת ריביות על החוב.

## סעיף 19

בהתאם לתקנה 8(ה) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן – **תקנות חובת המכרזים**) מוסמך החשב הכללי להקים ועדת מכרזים למכרזים מרכזיים או מיוחדים. ועדת מכרזים כאמור מוקמת לצורך פרויקטים מיוחדים או עבור רכש של מוצר עבור כלל משרדי הממשלה. במסגרת תפקידיה ועדת מכרזים מיוחדת או מרכזית עוסקת באיגום צרכי הממשלה בתחומים השונים, וזאת על מנת לדעת מה הרכש הנדרש למשרדי הממשלה השונים בפעילותם, וכן לעיתים עורכת פניות לקבל מידע משוק הספקים הרלוונטיים, בהתאם להוראות תקנה 14א לתקנות חובת המכרזים. פניות כאמור נעשות על ידי חשיפת האתגרים עימם הממשלה מתמודדת והזמנה לספקים להציג את הפתרונות הקיימים לאתגרים אלו. מטרת הסעיף לרשום את כוונת החשב הכללי להקים ועדת מכרזים כאמור לצורך רכש מוצרים בתחום הבינה המלאכותית. למען הסר ספק, הסעיף אינו מרחיב את סמכויות ועדת המכרזים מעבר לקבוע בהוראות הדין.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 2097 מיום 10 באוקטובר 2014 ;

החלטת ממשלה מס' 1933 מיום 30 באוגוסט 2016 ;

החלטת ממשלה מס' 2733 מיום 11 ביוני 2017 ;

החלטת ממשלה מס' 260 מיום 26 ביולי 2020 ;

החלטת ממשלה מס' 231 מס' 231 מיום 1 באוגוסט 2021 ;

החלטת ממשלה מס' 1366 מיום 10 באפריל 2022 ;

החלטת ממשלה מס' 1700 מיום 17 באפריל 2024.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

[Click here to enter text.](#)

## ייעול ההוצאה עבור מיזמים ביטחוניים של ארגוני הביטחון

### מחליטים

#### מינוי ועדת שרים להצטיידות רגישה

1. למנות ועדת שרים לעניין אישור מיזמים בטחוניים של שירות הביטחון הכללי (להלן – השב"כ) והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן – המוסד), שהרכבה וסמכויותיה מפורטים להלן (להלן – ועדת שרים להצטיידות רגישה):  
הרכב ועדת השרים:  
ראש הממשלה – יושב ראש;  
שר הביטחון;  
שר האוצר.

#### סמכויות ועדת השרים

אישור מיזמים ביטחוניים של השב"כ והמוסד, בהתאם לסעיפים 3-6 להחלטה זו;

#### היבטים נוספים:

- א. הוראות סעיף 35 לחוק-יסוד: הממשלה יחולו על כלל דיוני ועדת השרים, לרבות מועד כינוסה, מקום כינוסה, סדר יומה, החלטותיה והמשתתפים בישיבותיה;
- ב. למען הסר ספק, אין בסמכות ועדת השרים כדי למנוע מן הממשלה או מוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לדון בנושאים כאמור, אם החליט על כך ראש הממשלה;
- ג. אין באמור בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכותו של המטה לביטחון לאומי (להלן – מ"ל) על-פי חוק;
- ד. החלטות ועדת שרים להצטיידות רגישה תהיינה על דעת הממשלה;
- ה. בישיבות ועדת שרים להצטיידות רגישה שישווגו "סודי" ומעלה, לא יופץ פרוטוקול החלטות הוועדה והוא יישמר במזכירות הממשלה;
- ו. עבודת ועדת השרים תרוכז על ידי המטה לביטחון לאומי, בתיאום עם מזכירות הממשלה;
- ז. ועדת השרים מוקמת לתקופת כהונתה של הממשלה ה-37.

#### תיקון החלטות ממשלה

2. לתקן את סעיף 3 להחלטה מס' 233 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה "הגברת הפיקוח והבקרה על תקציב מערכת הביטחון" כך שהמלים "נציג המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, נציג שירות הביטחון הכללי" יימחקו.

#### הגברת הפיקוח והבקרה על מיזמים בטחוניים של שב"כ או המוסד

3. לקבוע כי כל מיזם ביטחוני של השב"כ או של המוסד שעלותו המוערכת המצטברת הינה לפחות בסכום המפורט להלן ביחס לכל ארגון, או הגדלת מיזם כאמור בשיעור העולה על 30% במצטבר, יאושרו על ידי ועדת שרים לאישור תכניות פיתוח והצטיידות שתמונה על-ידי הממשלה (להלן – ועדת שרים להצטיידות רגישה) או על ידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן – הקבינט המדיני-ביטחוני) באם לא מונתה ועדת שרים להצטיידות רגישה כאמור.
  - א. לעניין המוסד – בסכום של לפחות 150 מיליון ש"ח בתקציב רב שנתי או לפחות 100 מיליון ש"ח בתקציב שנתי, במטבע מקומי או זר.
  - ב. לעניין השב"כ – בסכום של לפחות 75 מיליון ש"ח בתקציב רב שנתי או לפחות 50 מיליון ש"ח בתקציב שנתי, במטבע מקומי או זר.

- ג. לעניין האמור בסעיפים קטנים (א ו-ב) יובהר כי שער החליפין לעניין המטבע הזר יהיה שער החליפין התקציבי המופיע בהצעת תקציב משרד הביטחון לאותה שנה. באחריות אגף תקציבים במשרד האוצר להודיע בכתב למוסד, לשב"כ ולמלל מה שער החליפין שנקבע.
- 4.
- א. במסגרת דיונים על מיזם ביטחוני וכתנאי להבאתו לדיון ולאישור ועדת השרים להצטיידות רגישה או הקבינט המדיני-ביטחוני, כאמור בסעיף 3, יוצגו לפני הוועדה או הקבינט כל אלה:
- (1) הצורך בביצוע המיזם הביטחוני;
  - (2) חלופות אפשריות למיזם הביטחוני;
  - (3) בחינת כלל העלויות הכרוכות בביצוע המיזם הביטחוני (ובכללן עלויות מחזור החיים);
  - (4) פריסה ואופן המימון וההתקשרויות של המיזם הביטחוני וכן השתלבותו בסדרי העדיפויות אל מול כלל צורכי המערכת ואיום הייחוס;
  - (5) בחינת יישום המיזם הביטחוני וניצול התקציב שהוקצה לו;
  - (6) ההשלכות של ביצוע המיזם הביטחוני על תקציב המוסד או השב"כ לפי הענין בשנים הבאות.
- ב. להטיל על ראש המטה לביטחון לאומי להקים צוות בראשותו בהשתתפות נציגי הגופים הביטחוניים הנדרשים לדיון במיזמים ביטחוניים כפי שימצא לנכון ראש המטה לביטחון לאומי, וכן נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג החשב הכללי במשרד האוצר (להלן – **הצוות**).
- ג. תנאי להעלאת מיזם לדיון בוועדת השרים להצטיידות רגישה או בקבינט המדיני-ביטחוני, הוא קיום דיונים מקדמיים בצוות. הצוות יבחן, בין השאר, את הנושאים הבאים:
- (1) הצורך בביצוע המיזם הביטחוני בהתחשב בחלופות השונות;
  - (2) כלל ההשקעות הכרוכות במענה לצורך בביצוע המיזם הביטחוני, ובכלל זה סך המשאבים המופנים לעניין על ידי כלל הגופים הביטחוניים, לרבות כוח אדם;
  - (3) השלכות תקציביות של המיזם הביטחוני על תקציב המוסד או השב"כ לפי הענין בשנים הבאות.
- ד. מערכת הביטחון וגופי המודיעין יעבירו לצוות כל נתון שיבקש על מנת שיוכל לגבש עמדה מקצועית מבוססת בזמן סביר לפני הדיון בוועדת השרים להצטיידות רגישה או בקבינט המדיני-ביטחוני, לפי העניין.
- ה. אין באמור בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכותו של המטה לביטחון לאומי על פי חוק.
5. המל"ל לאחר התייעצות עם המוסד, שב"כ, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד הביטחון, רשאי לקבוע כי מטעמים מדיניים, ביטחוניים או אסטרטגיים, או בשל כפילות מול גוף ביטחוני אחר, מיזם ביטחוני של המוסד שאינו נופל בגדר סעיף 3(א) או מיזם ביטחוני של השב"כ שאינו נופל בגדר סעיף 3(ב), טעון אישור של ועדת השרים להצטיידות רגישה. לשם קביעת המל"ל כאמור, יציגו המוסד והשב"כ למל"ל במהלך חודש פברואר בכל שנה, את עיקרי תוכניות העבודה השנתית שלהם בתחום המיזמים הביטחוניים, ההתעצמות וההצטיידות.
6. לעניין החלטה זו –
- "גופים ביטחוניים" – משרד הביטחון, צבא ההגנה לישראל, שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;
- "הגדלה" – הגדלת כל סכום של הוצאה, הוצאה מותנית בהכנסה או הרשאה להתחייב;
- "מיזם ביטחוני" – פיתוח או הצטיידות שנועדו לשרת תכלית מבצעית (לרבות בתחומי הסייבר, המודיעין והתקשוב) וכיוצא בזה, וכן בינוי המשרת בין היתר תכלית מבצעית; יובהר כי לעניין זה הצטיידות לא כוללת התקשרויות שוטפות כגון: הסכמי חכירה, משקים שוטפים ורכש תחמושת לאימונים.
7. למען הסר ספק מובהר כי תוקף סעיפים 6-2 להחלטה זו, הוא כתוקף כל החלטת ממשלה ותוקפם אינו מוגבל רק לתקופת כהונתה של הממשלה ה-37.

## דברי הסבר

## רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

החלטה מס' 233 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "הגברת הפיקוח והבקרה על תקציב מערכת הביטחון" (להלן – **החלטה 233**), הגדירה מהו "מיזם ביטחוני" של משרד הביטחון או צבא ההגנה לישראל הטעון אישור של ועדת שרים להצטיידות, ואם לא הוקמה ועדה שכזו אז אישור הקבינט המדיני-בטחוני, אם היקפו הכספי הוא בהיקף הנקוב בהחלטה האמורה.

בסעיף 3 להחלטה 233, הונחה המטה לביטחון לאומי (להלן – **המל"ל**) להקים צוות בראשותו ובהשתתפות משרד הביטחון, צה"ל, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן – **המוסד**), שירות הביטחון הכללי (להלן – **שב"כ**), משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, אגף התקציבים משרד האוצר והחשב הכללי במשרד האוצר, שיגיש את המלצותיו בעניין קביעת כללים ומבחנים נוספים להגדרת "מיזם ביטחוני" לאישור ועדת השרים להצטיידות או הקבינט המדיני-בטחוני אם לא אושרה ועדה שכזו.

תמונת המצב כיום היא שפרויקטים של משרד הביטחון או צבא ההגנה לישראל בלבד מובאים לאישור ועדת השרים להצטיידות על בסיס קריטריון כספי, ואילו פרויקטי הצטיידות של המוסד והשב"כ אינם מובאים לאישור באף מסגרת של ועדה מיניסטריאלית, (למרות שהוחלט בעבר בהחלטה מס' 637 מיום 28 ביולי 2013 שעניינה הקמת ועדת שרים לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וגופי המודיעין, כי גם פיתוח והצטיידות של גופי המודיעין יובאו לוועדה האמורה).

בשני דוחות של מבקר המדינה נמתחה ביקורת משמעותית על הוצאות בפרויקטי פיתוח והצטיידות של גופים ביטחוניים, שלא הובאו לאישור הדרג המדיני באמצעות ועדת השרים. בדוח הביקורת בנושא תוכנית אב לבינוי במוסד, המליץ מבקר המדינה להביא פרויקטים מרכזיים בעלויות משמעותיות לאישור השר הממונה (ראש הממשלה) ובאמצעות המל"ל לאישור ועדת שרים רלוונטית. בדוח השני התקיים דיון בראשות ראש הממשלה (ספטמבר 2021), שבו עמד ראש הממשלה על חשיבות מנגנוני בקרה וסנכרון של פרויקטי הצטיידות, והנחה על גיבוש המלצה למודל בקרה ואישור לפרויקטים עבור השב"כ והמוסד.

סעיף 5(א) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 מצייין כי "הממשלה תמנה ועדת שרים לעניני שירות הביטחון הכללי אשר תפעל בשמה בענינים שקבעה" ואולם בפועל, ועדת השרים לענייני שב"כ לא אישרה במשך השנים פרויקטי פיתוח והצטיידות של השב"כ (יצוין כי ועדת השרים לענייני שב"כ שהוקמה בהחלטה מס' 7 מיום 3 בינואר 2023 שעניינה ועדת שרים לענייני שירות הביטחון הכללי ואשר סמכויותיה נוגעות גם ל"בניין הכוח של שירות הביטחון הכללי", לפי נוסח ההחלטה, לא אישרה בשנתיים האחרונות (2023-2024) את תוכניות בניין הכוח של הארגון).

בדיוני הצוות שהוקם מכוח סעיף 3 להחלטה 233 כאמור, עלה כי באותה נקודת זמן על השב"כ לאשר את המיזמים הגדולים בפני ועדת שרים לענייני שב"כ וכי על המוסד לאשר את המיזמים בפני ועדת שרים להצטיידות. עם זאת, בשל אופן עיסוקם הרגיש של השב"כ והמוסד, הצוות סבר כי יש להקים ועדת שרים להצטיידות רגישה, שחבריה הם ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר אשר תהא מוסמכת לגבי שני הארגונים.

לאור כלל האמור מוצע בסעיף 1 להחלטה להקים ועדת שרים להצטיידות רגישה ולמנות את חבריה (תוקפו של סעיף 1 כנהוג כיום לגבי הקמת ועדות שרים, יהיה למשך כהונת הממשלה ה-37), וכן מוצע בסעיף 2 להחלטה לתקן את סעיף 3 להחלטה 233 כך שנציגי המוסד והשב"כ לא יהיו חברים בצוות (אשר ימשיך לפעול לענין החלטה 233 המתיחסת כאמור להצטיידות של משרד הבטחון וצה"ל). חברותם של אלה אינה נדרשת עוד בצוות שהוקם בסעיף 3 להחלטה 233, מכיון שמוצע כאמור שהצטיידותם תידון בוועדה נפרדת מהוועדה הנזכרת בהחלטה 233.

בנוסף, מוצע בסעיף 3 להחלטה כי ועדת השרים להצטיידות רגישה (או הקבינט המדיני בטחוני אם לא הוקמה כזו) תדון בכל מיזם בטחוני העומד בקריטריון הכספי שהוגדר לכל אחד מהגופים: במוסד - 100 מיליון ש"ח שנתי או 150 מיליון ש"ח רב שנתי, ובשב"כ - 50 מיליון ש"ח שנתי או 75 מיליון ש"ח רב שנתי. או במידה

והעלות של מיזם בטחוני שכזה עלתה בשיעור של מעל 30% מעלותה המקורית. השוני בקריטריון בין הגופים נובע מהשוני באופי תקציב הפעילות של הגופים.

בנוסף, על מנת להכין את דיוני הוועדה, מוצע בסעיף 4 להקים צוות בראשות נציג המל"ל ובהשתתפות נציגי הגופים הביטחוניים הרלוונטיים, וכן נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג החשב הכללי במשרד האוצר. הצוות יערוך דיוני הכנה אשר צריכים להיות מובאים לוועדה להצטיידות רגישה (או לקבינט המדיני בטחוני אם לא הוקמה כזו) כדי לבחון את הצורך בביצוע המיזם הביטחוני בהתחשב בחלופות השונות, כלל ההשקעות הכרוכות במענה לצורך בביצוע המיזם הבטחוני וכן בהשלכות התקציביות על הגוף הרלוונטי.

בנוסף מוצע בסעיף 5 לקבוע שהמל"ל רשאי (בשים לב להתייעצויות המוזכרות בסעיף) להביא לוועדה להצטיידות רגישה (או לקבינט המדיני בטחוני אם לא הוקמה כזו), מטעמים מדיניים, ביטחוניים או אסטרטגיים מיזמים בטחוניים שאינם נופלים לגדר האמור בסעיף 3 וכן מיזמים בטחוניים בשל כפילות מול גוף ביטחוני אחר וכי לצורך כך יציגו המוסד והשב"כ למל"ל במהלך חודש פברואר בכל שנה, את עיקרי תוכניות העבודה השנתית שלהם בתחום המיזמים הביטחוניים, ההתעצמות וההצטיידות.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת הממשלה מס' 233 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "הגברת הפיקוח והבקרה על תקציב מערכת הביטחון";

החלטה מס' 121 מיום 12 בפברואר 2023 שעניינה "ועדת שרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון".

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## דיגיטציה של חשבוניות ודיווחים למערכת המס

### מחליטים

1. לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מע"מ**), באופן הבא:
  - א. דיגיטציה של מערכת המס:
    - 1) לתקן את סעיף 38(ג)(2) לחוק מע"מ, באופן שעוסקים הרשומים בישראל הזכאים לנכות מס תשומות הכלול בחשבונית מס שהוצאה להם על ידי עוסק הרשום באזור ובשטחי עזה ויריחו ואשר מגישים למנהל רשות המסים דוח לפי סעיף 67א לחוק, יוחרגו מחובת הגשת דוח נוסף לפי סעיף 72 לחוק;
    - 2) לתקן את סעיף 47(ב)(2) לחוק מע"מ, באופן שעוסקים הרשומים בישראל אשר יוציאו חשבונית לעוסק, מוסד כספי או מלכ"ר הרשומים באזור ובשטחי עזה ויריחו לא יידרשו עוד להדפיס את החשבונית כאמור בבית דפוס ומנהל רשות המסים יהיה רשאי לקבוע את הפרטים ואת האופן שבו תוגש החשבונית, לרבות באופן מקוון.
    - 3) למחוק את סעיף 67(א1) לחוק מע"מ הדורש הגשת דוח נוסף שחובה על המלכ"רים להגיש למנהל רשות המסים על רכישת טובין או קבלת שירותים מעוסק הרשום בידי הרשות הפלסטינית;
    - 4) לקבוע כי תחילתו של התיקון כאמור תהיה ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025).
  - ב. לתקן את סעיף 69א(ז) לחוק מע"מ ולקבוע כי כלל העוסקים אשר מחזור עסקאותיהם עולה על חצי מיליון ש"ח יחויבו בהגשת דיווח מפורט.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

##### סעיף 1(א)

חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מע"מ**), קובע הסדרים לעניין הוצאת חשבוניות מס על ידי עוסק 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 במרס 2022) מתקיים פיילוט ברשות המסים במסגרתו עוסקים הרשומים בישראל רשאים להוציא חשבוניות I מקוונות באמצעות אתר רשות המסים (להלן – **הפיילוט**). המעבר לחשבוניות I מקוונות נועד, בין היתר, 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.

לאור היתרונות שצוינו לעיל ועל מנת למגר את התופעה רחבת ההיקף של הפצת חשבוניות מס שהוצאו שלא כדין, מוצע לקבוע כי החל מיום 1 לינואר 2025, חשבוניות I יוצאו באופן מקוון, למעט עוסקים שקיבלו היתר להוציא חשבוניות רגילות, ולא תהיה עוד אפשרות להוצאת חשבוניות I לא מקוונות.

#### **סעיף 1(א)(1)**

סעיף 38(ג) לחוק מע"מ קובע את התנאים בהם עוסק זכאי לנכות מהמס שהוא חייב בו את מס התשומות הכלול בחשבונית P. פסקה (2) קובעת תנאי לפיו 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. על דוחות כאמור להיות מוגשים בהתאם להוראות צו מס ערך מוסף (דרישת דוחות נוספים), התשנ"ו-1996 (להלן – **צו דרישת דוחות**). במקרים בהם העוסק מגיש דוח מפורט לפי סעיף 67א לחוק מע"מ מתייחד הצורך בהגשת דוח נוסף לפי סעיף 72 לחוק מע"מ, שכן חשבוניות המס שהעוסק דורש לנכות על פיהן מס תשומות כבר מדווחות לרשות המסים במסגרת הדוח המפורט, ועל כן מוצע לתקן את פסקה (2) ולהחריג עוסקים המגישים דוח לפי סעיף 67א מחובת הגשת דוח נוסף שכן מדובר בדיווח כפול אשר אינו נצרך.

#### **סעיף 1(א)(2)**

סעיף 47(ב)(2) לחוק מע"מ קובע הוראות לגבי הוצאת חשבוניות I, ובין היתר נקבע בו כי החשבונית תודפס בבית דפוס שהמנהל אישר. מוצע למחוק את הדרישה להדפסת חשבוניות בבית דפוס שהמנהל אישר ולציין כי המנהל יקבע את הפרטים ואת האופן שבו תוגש החשבונית, לרבות באופן מקוון. המעבר לחשבוניות מקוונות צפוי להקל על עוסקים המבקשים להנפיק חשבוניות I ולאפשר לרשות המסים מעקב מקוון ומדויק אחר החשבוניות האמורות.

#### **סעיף 1(א)(3)**

סעיף 67(א1) לחוק מע"מ 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 למחוק את ההוראה האמורה.

#### **סעיף 1(א)(4)**

מוצע כי תחילתו של חוק זה תהיה ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025) על מנת לאפשר תקופת היערכות לעוסקים אשר לא השתתפו בפילוט שנזכר לעיל.

#### **סעיף ב**

כחלק מהמלחמה בהון השחור בכלל, ובתופעת הוצאת חשבוניות מס שלא כדין בפרט, הוחלה בישראל חובת דיווח מפורט חודשי למע"מ על עסקים אשר עומדים בתנאים המפורטים בסעיף 69א(ז) לחוק מע"מ. דיווח מפורט הוא קובץ המשודר לרשות המסים הכולל את כל חשבוניות המס שהעוסק הוציא, כל חשבוניות המס שהעוסק קיבל, וסכומן הכולל של כל חשבוניות העסקה שהוציא או שקיבל, הכל לעניין תקופת הדיווח הכלולה בדוח. דיווח מפורט זה מאפשר לרשות המסים לבצע הצלבה לגבי העסקאות בין עוסקים החייבים בהגשת דיווח מפורט, להצליב בין חשבוניות המצוינות בדיווחים כאמור, ובעקבות ממצאים אלו לדרוש מהעוסקים לבצע תיקון בדוח המפורט ולשלם את המע"מ 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 נעמדת בכ-300 מיליון ש"ח בשנה.



סעיף 69א(ז) לחוק קובע את התנאים בהתקיימם עוסק חייב בהגשת דיווח מפורט. בין היתר, קבוע בסעיף רף מינימאלי של מחזור עסקאות, אשר עומד על 1.5 מיליון ש"ח או 2.5 מיליון ש"ח, בהתאם ליתר התנאים הקבועים שם.

מוצע לקבוע כי עוסק שמחזור עסקאותיו עולה על חצי מיליון ש"ח יחויב בהגשת דיווח מפורט, וזאת לצורך שיפור יכולת הרשות לאתר דיווחים שגויים, ובתוך כך למנוע החזרי מס ביתר. על ידי הרחבת מעגל העוסקים המדווחים דיווח מפורט, יתאפשר לרשות המסים לבצע הצלבות נרחבות יותר בין עוסקים ולמנוע העלמות מס. בנוסף, עצם חובת הדיווח המפורט על עסקים שעד כה לא היו חייבים בדיווח זה, צפויה להוביל לדיווחים יותר מדויקים.

לאחרונה, עם תחילתו של פרויקט הקצאת מספרי חשבוניות במאי 2024 באמצעות כניסתו לתוקף של סעיף 38 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024)(תיקון), התשפ"ג-2023, הרחבת חובת הדיווח המפורט הינה משמעותית עוד יותר, שכן הדיווח המפורט משקף חשבוניות מס אשר מס התשומות הגלום בהן נוכה שלא כדין, מבלי שהוקצה להן מספר כנדרש בדין. יצוין כי כיום חייבים בדיווח מפורט כ-100,000 עוסקים, וכי התיקון המוצע יכניס למעגל המדווחים עוד כ-137,000, מתוכם כ-86,000 עוסקים עצמאים וכ-51,000 חברות.

### **תקציב**

אומדן תוספת ההכנסות הצפוי כתוצאה מהאמור בסעיף 1(א) עומד על כ-200 מיליון ש"ח; אומדן תוספת ההכנסות הצפוי כתוצאה מהאמור בסעיף 1(ב) עומד על כ-300 מיליון ש"ח.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## מיקוד הפעילות הממשלתית בחו"ל

### מחליטים

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך ובמטרה למקד את הפעילות הממשלתית בחו"ל, ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 242 מיום 7 בספטמבר 1999 שעניינה "צמצום נציגויות משרד החוץ בעולם", להחלטת ממשלה מס' 780 מיום 15 בספטמבר 2003 שעניינה "צמצום שליחים של מדינת ישראל בחו"ל", להחלטת ממשלה מס' 402 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה "מיקוד הפעילות הממשלתית בחו"ל" (להלן – **החלטה 402**), להחלטת ממשלה מס' 3400 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה "גיבוש אסטרטגיה אזורית לפעילות הממשלה בחו"ל" ולהחלטת ממשלה מס' 1283 מיום 14 בינואר 2024 שעניינה "מיקוד הפעילות הממשלתית בחו"ל" (להלן – **החלטה 1283**).

1. לאמץ את המלצת המנהל הכללי של משרד החוץ, בהתאם לעבודת המטה שבוצעה במסגרת החלטה 1283, לאיחוד נציגויות והרחבת השימוש בנציגויות אזוריות תוך ניצול יתרון לגודל באופן שיוביל לחיסכון של 42 מיליון ש"ח לפחות בבסיס התקציב של משרד החוץ החל משנת 2025.
2. בהתאם, להפחית 42 מיליון ש"ח מבסיס התקציב של משרד החוץ לשנת 2025 ואילך, ולהפחית מספר השליחים בחו"ל מטעם משרד החוץ בנציגויות השונות ב-20 שליחים על ידי צמצום מספר הנציגויות של משרד החוץ בחו"ל. יתרת התקציב שיתפנה בגין סגירת הנציגויות כאמור, תשמש לטובת הגדלת תקציב הקניית של משרד החוץ.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

##### סעיף 1

במסגרת החלטה 402, הוטל על משרד החוץ לגבש תכנית התכנסות לנציגויות אזוריות כך שיסגרו 7 נציגויות, כאשר בפועל נסגרו 4 נציגויות בלבד. החלטה 1283 הטילה על המנהל הכללי של משרד החוץ למפות את ההתאמות הנדרשות לטובת מיקוד הפעילות הממשלתית בחו"ל, צמצום היקף התקציב הקשיח של משרד החוץ וניצול היתרון לגודל של שגרירויות מאוחדות. מודל השגרירות האזורית כבר נמצא בשימוש במשרד החוץ. כך למשל, שגרירות הודו מהווה גם את הנציגות האזורית של סרי לנקה ובהוטן. על כן, מוצע לאמץ את המלצת המנהל הכללי של משרד החוץ. יצוין כי האמור ביחס לאיחוד נציגויות כפוף להסכמת המדינה המארחת, זאת בהתאם לאמנת וינה בדבר יחסים דיפלומטיים משנת 1961.

##### סעיף 2

מוצע לבצע את ההתאמות הנדרשות בתקציב משרד החוץ לאור אימוץ עבודת המטה של המנהל הכללי של משרד החוץ. חיסכון מעבר לסכום הנקוב יישאר בתקציב משרד החוץ באופן שיאפשר הגדלה של תקציב הקניית והפעילות של המשרד.

#### תקציב

הפחתה של 42 מיליון ש"ח בתקציב משרד החוץ משנת 2025 ואילך.

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

הפחתה של 20 שיאי כוח אדם חו"ל במצבת משרד החוץ.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2600 מיום 8 בספטמבר 1997 ;

החלטה מס' 242 מיום 7 בספטמבר 1999 ;  
החלטה מס' 780 מיום 15 בספטמבר 2003 ;  
החלטת מס' 402 מיום 5 באוגוסט 2015 ;  
החלטה מס' 3400 מיום 11 בינואר 2018 ;  
החלטה מס' 1283 מיום 14 בינואר 2024 .

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## שינוי הדיווח של הכנסת עבודה לטובת שיפור השירות לאזרח והקלת הבירוקרטיה ומעבר לתשלום רבעוני של מענקי העבודה

### מחליטים

1. לתקן את תקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה) התשנ"ג-1993, כך שהמידע העובר כיום ממעסיקים באופן חודשי לרשות המסים בטופס 102 לגבי מספר העובדים ששולמה להם משכורת וכלל התשלומים ששולמו, יכלול את המידע הכולל בטופס 126 המועבר מהמעסיקים לרשות המסים פעם בשנה, ובכלל זה פרטי העובד, פירוט המשכורת ששולמה לו, התשלומים האחרים ששולמו, המס שנוכה מהם, ופרטים אחרים רלוונטיים לקביעת שיעור המס, וזאת לגבי כל עובד. מידע זה יועבר חלף המידע החודשי הקיים הכולל על כלל התשלומים ששילם המעביד לעובדים ללא פירוט התשלום לכל עובד. באמצעות הנתונים שיתקבלו ניתן יהיה להגביר את מיצוי הזכויות לנישומים באופן יזום על ידי רשות המסים, על ידי קביעת שיעור המס הנכון לניכוי במקרים המצריכים תיאום מס, וכן להקל בהצגת הנתונים בעניין זה לנישומים במהלך השנה.
2. לאחר שיתקבל המידע כמפורט בסעיף 1, להטיל על שר האוצר לבחון תיקון חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה) תשס"ח-2007, כך שהמענקים המשולמים מכוחו ישולמו באופן רבעוני בתוך שנת המס, ולא לאחר תום השנה.
3. בתקנות כאמור בסעיף 1 ייקבע שהתיקון יכנס לתוקף במועד שבו רשות המסים תהיה ערוכה לעשות שימוש בנתונים שיתקבלו למטרות כאמור.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

תקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה) התשנ"ג-1993 קובעות חובה על מעסיקים המשלמים משכורת לדווח בכל חודש על מספר העובדים ששולמה להם משכורת בתקופה שבין 14 בחודש הקודם עד ל-13 בחודש הדיווח, לגבי סכום המשכורת הכולל ששולם בתקופה זו, בין אם נוכח ממנה מס ובין אם לאו, ועל סכום המס שנוכה, במסגרת טופס 102.

מוצע לחייב מעסיקים לדווח לרשות המסים בכל חודש מידע לגבי הכנסת העובד ממשכורת, ולא רק לגבי מספר העובדים ששולמה להם משכורת וסכום כולל. המידע המפורט לגבי כל עובד מועבר כיום רק בתום השנה ולא באופן חודשי כמוצע. המידע יכלול מידע הדומה למידע המתקבל היום במסגרת טופס 126 השנתי במסגרתו מדווח מעסיק לרשות המסים על הכנסת העובד ונתוניו לצורך מס, ובכלל זה: שם ומספר זהות, השכר החודשי המשולם ופרטים אחרים הרלוונטיים לקביעת שיעור המס.

המידע שיתקבל יאפשר לרשות המסים להגביר את מיצוי הזכויות לנישומים באופן יזום על ידי רשות המסים, על ידי קביעת שיעור מס מתאים לניכוי במקרים המצריכים תיאום מס, וכן להקל בהצגת הנתונים בעניין זה לנישומים במהלך השנה באמצעות האזור האישי הממוחשב הקיים ברשות המסים.

לאור זאת, המהלך לקביעת שיעור צפוי גם להקטין את היקף הבקשות המוגשות להחזרי מס, וכפועל יוצא את המשאבים המוקצים ברשות המסים לטיפול בבקשות אלה, שכן הנתונים הנדרשים לעריכת תיאום מס על ידי נישום והגשתו לרשות המסים, במקרה בו נישום עובד ביותר ממקום עבודה אחד, יהיו בידי הרשות בהתאם למידע שיועבר מהמעסיקים.

כמו כן, לאחר קבלת הנתונים יבחן תשלום מענק עבודה במהלך שנת המס ולא בתום השנה עם קבלת המידע השנתי לגבי הכנסת הנישום הכוללת בטופס 126.

כניסת התקנות לתוקף תהיה במועד שבו רשות המסים תשלים את היערכותה לעשיית שימוש בנתונים לצרכי מיצוי הזכויות כאמור.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הסרת חסמים לפיתוח כלכלי ומינוף תקציבי בשלטון המקומי

### מחליטים

במטרה לחולל צמיחה בקרב הרשויות המקומיות ולהגביר את העצמאות התקציבית והתפקודית שלהן, לקדם צעדים להסרת חסמים לפיתוח כלכלי ומינוף תקציבי ברשויות המקומיות, בכפוף לחיזוק מערכי הבקרה והפיקוח בתוך הרשויות המקומיות ומולן, והכל במטרה לקדם רגולציה מיטבית לרשויות המקומיות תוך שמירה על המינהל התקין בהן –

1. לתקן את פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות), באופן הבא:
  - א. הפרק השמיני, שעניינו ועדות המועצה, יתוקן כך שלא תהיה חובה להקים את הוועדות המפורטות אלא הקמתן תהיה נתונה לשיקול דעת מועצת העיריה: ועדה לקליטת עלייה, ועדת בטיחות בדרכים, ועדה לקידום מעמד הילד, ועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור, ועדה לאיכות הסביבה, ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים והועדה למיגור אלימות. יובהר כי הוראות בדבר הרכב הוועדות האמורות, לרבות הרכבן הסיעתי, ימשיכו לחול עליהן ככל שתחליט מועצת העיריה להקימן.
  - ב. סעיף 188, יתוקן כך:
    - 1) סעיף קטן (ב) שמחייב עיריה שאינה עיריה איתנה באישור שר הפנים להשכרת מקרקעין לתקופה שמעל 5 שנים, יתוקן כך שאישור כאמור יידרש רק לגבי עיריה שלא קיימה את התנאים המפורטים להלן, שאם תקיימם תידרש לאישור השר רק לעסקה כאמור לתקופה שמעל 8 שנים:
      - א) פורסם מכרז לגבי השכרת המקרקעין שהשכרתם מוצעת, ואם לא הוגשה הצעה יחידה למכרז כאמור;
      - ב) ההליכים המכרזיים ינוהלו על ידי ועדת מכרזים שתורכב מגורמים מקצועיים, כמפורט בסעיף 1(ו) להחלטה זו, וכלל התקשרויות העיריה יפורסמו באתר האינטרנט שלה, כמפורט בסעיף 1(ג) להחלטה זו;
      - ג) לא מונה לעיריה חשב מלווה, לפי סעיף 142ב, בתקופה של 24 חודשים לפני חתימה על הסכם ההתקשרות עם הזוכה;
      - ד) לא מכהנת בעיריה מועצה ממונה, לפי סעיף 143(א).
      - ה) בדו"ח הכספי המבוקר האחרון לפני מועד החתימה על הסכם ההתקשרות, לא הייתה הסתייגות או הימנעות של רואה החשבון המבקר מטעם משרד הפנים.
      - ו) יועבר דיווח בעניין לשר הפנים, שבמסגרתו יובאו הערות הציבור שהתקבלו, אם התקבלו, חוות הדעת שהוגשו לגבי העסקה, בין היתר לפי סעיף 7(ג) לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, ופרוטוקול הדיון במועצת העיריה;
      - ז) אישור סופי של השכרת המקרקעין יהיה רק בחלוף 30 ימים מיום שנמסר לשר הפנים דיווח בעניין אם לא הורה בתקופה זו על עיכוב אישור ההשכרה;
    - 2) שר הפנים רשאי, לאחר שנתן לראש העיריה הזדמנות להשמיע את טענותיו, להורות כי פעולה של עיריה לפי סעיף זה תהיה טעונה את אישורו גם לתקופה של מעל 5 שנים בלבד, אם מצא כי העיריה אינה ממלאת את תפקידיה לעניין הפעלת סמכויות אלה בהתאם להוראות הדין או שהיא פועלת לגביהן בחריגה מסדרי מינהל תקין או מעקרונות של טוהר המידות.
    - 3) שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, יוסמך לקבוע בתקנות הוראות נוספות אשר עיריה שתעמוד בהן תידרש לאישור כאמור רק לעסקה לתקופה שמעל 10 שנים.
    - 4) יובהר כי זכות ברירה אשר עוגנה בהסכם ההתקשרות, תיספר לעניין סעיף 188 כחלק מהתקופה האמורה בו.

- (5) סעיף קטן (ב2) – יבוטל.
- (6) על אף האמור בסעיף 188(ב), יוסמך שר הפנים, באישור שר האוצר, לקבוע בתקנות הוראות בעניין, אשר עמידה בהן תפטור את העירייה מהצורך במתן אישור לעסקה במקרקעין.
- (7) העירייה תידרש לקיים את התנאים שלהלן כתנאי לכל עשייה במקרקעין:
- (א) לפרסם באתר האינטרנט שלה את הפרטים האמורים בסעיף זה להחלטה, לפחות 30 ימים לפני קיום הדיון במועצת העירייה לאישור העשייה במקרקעין;
- (ב) בפני מועצת העירייה, בדיון בדבר עשייה במקרקעין, יובאו חוות דעת אלו: של מהנדס העירייה, אשר חוות דעתו תתייחס בין היתר לשימושים ולצרכים של העירייה בקרקעות בכלל ובקרקע אשר עשייה בה עומדת על הפרק כעת בפרט, ושל גזבר העירייה, אשר חוות דעתו תתייחס בין היתר לכדאיות הכלכלית של ההשקרה;
- (ג) הודעה בעניין החלטת מועצת העירייה תפורסם באתר האינטרנט של העירייה.
- ג. עירייה תידרש לפרסם באתר האינטרנט שלה בתחילת כל רבעון דו"ח התקשוריות עם ספקים, שיכלול את נתוני ההתקשוריות של העירייה ותאגידים הנשלטים בידיה, לרבות נושא ההתקשורות, שם הספק וסכום ההתקשורות.
- ד. לצורך עידוד השמשת מבנים קיימים, מניעת מפגעים והגדלת היצע הדיור, יתוקן סעיף 330 לפקודה בהתאם לסעיפים 81 עד 82 לפרק כ': רשויות מקומיות להצעת חוק מס' 1612 מיום 23 במרץ 2023, בנוסח שהונח על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה.
- ה. על מנת לקדם פעילות פיתוח קרקע לבנייה למגורים המתבצעת על ידי הרשויות המקומיות, לתקן את הפקודה בהתאם לעקרונות אלה:
- (1) לגבי עירייה שלא הטילה באמצעות חוק עזר בתוקף חובת תשלום היטל פיתוח סלילה, היטל פיתוח תיעול או היטל פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים (להלן – ההיטלים או היטלי הפיתוח) עד למועד הקובע יחולו הוראות אלה:
- (א) שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, יקבעו חובת תשלום לגבי כל אחד מהיטלי הפיתוח, שיעורי החיוב, והוראות נוספות שיחולו על ועדה מקומית בבואה להפעיל את סמכותה כמפורט בפסקה (4) (להלן – הוראות השרים); הוראות השרים יכללו, בין היתר, את סדרי הדין שיחולו על עבודת הוועדה המקומית ואת מנגנון ההתחשבנות בין הוועדה המקומית לעירייה לעניין היטלים שייגבו בהתאם להוראות אלו.
- (ב) הוראות השרים ייקבעו ויפורסמו עד ליום 31 ביוני 2025, וייכנסו לתוקף שלושה חודשים מיום פרסומן.
- (ג) יראו בהוראות השרים לפי פסקה (1) לעניין סוג ההיטל שלא נקבעה חובת תשלום בעניינו כאמור, כחוק עזר שחוקק על ידי העירייה.
- (ד) על אף האמור בכל דין, לוועדה המקומית, לרבות ועדה מרחבית, כמשמעותן בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, תהיה סמכות בלעדית להטיל את החיובים בהתאם להוראות השרים לעניין סוג ההיטל שלא נקבעה לגביו חובת תשלום על ידי העירייה; חיובים שהוטלו כאמור ייגבו בידי הוועדה, ויועברו לעירייה בכפוף למנגנון ההתחשבנות שנקבע בהוראות השרים.
- (2) על אף האמור בסעיף קטן (א) –
- (א) עירייה שחלו עליה הוראות השרים בעניין אחד ההיטלים תהיה רשאית, לאחר המועד הקובע, להטיל באמצעות חוק עזר חובת תשלום עבור אותו היטל או לקבוע באמצעות חוק עזר שלא תחול חובת תשלום עבור אותו היטל.
- (ב) קבעה העירייה חוק עזר לפי פסקה (1), והוא אושר על ידי שר הפנים לפי סעיף 258 לפקודה, לפי העניין, יחולו הוראות חוק העזר ולא יחולו הוראות השרים לעניין ההיטל

שקבעה, הטלתו וגבייתו. שר הפנים יתחשב, בין היתר, במצבה הכלכלי של הרשות  
בבואו לשקול את אישור חוק העזר כאמור.

(3) לעניין סעיף זה –

“היטל פיתוח סלילה” – היטלים לכיסוי הוצאות הפיתוח בסלילת כבישים ומדרכות או  
הרחבת כבישים ומדרכות ברשות המקומית;

“היטל פיתוח תיעול” – היטלים לכיסוי הוצאות של עבודות תיעול ברשות המקומית;

“היטל פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים” – היטלים לכיסוי הוצאות פיתוח של שטחים  
ציבוריים פתוחים ברשות המקומית;

“המועד הקובע” – שלושה חודשים מיום פרסום הוראות השרים.

1. לצורך חיזוק השקיפות והמנהל התקין ייקבע כך:

(1) חברי ועדת המכרזים בעירייה יהיו המנהל הכללי של העירייה או עובד עירייה אחר שהוא מינה  
לנציגו, והוא יהיה יושב ראש הוועדה, גזבר העירייה או עובד העירייה הכפוף לו שהוא מינה  
לנציגו, שעמדתו תכריע בעניינים תקציביים, והיועץ המשפטי של העירייה או עורך דין  
מעובדי לשכתו בעירייה שהוא מינה לנציגו, שעמדתו תכריע בעניינים משפטיים.

(2) המניין החוקי לשיבות הוועדה יהיה כל חבריה.

(3) החלטות ועדת המכרזים יתקבלו ברוב קולות חברי הוועדה, יהיו מנומקות ויירשמו  
בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה.

(4) תפקיד ועדת המכרזים יהיה להחליט על כל התקשרות לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין,  
לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, לערוך התקשרות במכרז או בפטור ממכרז.

2. לקדם כמקשה אחת את התיקון לסעיף 188 לפקודת העיריות, על כלל הרכיבים המפורטים בסעיף 1(ב)  
להחלטה זו, נוכח ההכרח שהארכת התקופה להתקשרות בעסקת השכרה ללא אישור שר הפנים, תהא  
כרוכה בתיקון ההרכב של ועדת המכרזים כך שתורכב מגורמי מקצוע ובפומביות ההתקשרויות של  
הרשויות המקומיות, וביתר התנאים הקבועים שם.

3. לתקן את פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] כך שהתיקונים המפורטים בסעיף 1 להחלטה זו יחולו  
גם על מועצות מקומיות ואזוריות, בשינויים המחויבים.

4. לתקן את חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כך שסעיף 45א, שלפיו רשות מקומית ותאגיד הנשלט  
בידי רשות מקומית לא יתקשרו בהתקשרות ארוכת טווח לביצוע מיזם אלא על פי היתר של שר הפנים  
ושר האוצר, יבוטל וכך גם לגבי תאגיד שנשלט בידי רשות מקומית, ככל שההליכים המכרזיים ינוהלו  
על ידי ועדת מכרזים שתורכב מגורמים מקצועיים, כמפורט בסעיף 1(ו) להחלטה זו, וכלל התקשרויות  
העירייה יפורסמו באתר האינטרנט שלה, כמפורט בסעיף 1(ג) להחלטה זו.

5. לרשום את הודעת המנהל הכללי של משרד הפנים כי יקבע בחוזר שעניינו התקשרות באמצעות שיטת  
שותפות ציבורית-פרטית (PPP – Public-private Partnership) ומספרו 4/2020 הוראות אלה:

א. בטרם תאשר מועצת הרשות המקומית פרסום מכרז להתקשרות ארוכת טווח מהסוג האמור, יוצג  
בפניה דו"ח כדאיות כלכלית.

ב. בטרם תאשר מועצת הרשות המקומית התקשרות עם זוכה במכרז כאמור, יוצגו בפניה חוות דעת  
של גזבר הרשות, היועץ המשפטי של הרשות ומהנדס הרשות, לעניין אותה התקשרות.

ג. פרויקטים מסוג זה לא יירשמו בעומס המלוות של הרשות המקומית.

6. לרשום את הודעת המנהל הכללי של משרד הפנים, כי בתיאום עם הממונה על התקציבים, יתקן את חוזר  
מנכ"ל משרד הפנים בעניין כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים  
אחרים, וקביעת קריטריונים שבהתקיימם תורשה רשות מקומית להשקיע שיעור ניכר יותר מהכספים  
כאמור, וזאת במגוון רחב יותר של אפיקים בארץ ובעולם, לצורך הגדלת התשואה שלה ולפיזור מיטבי  
של סיכונים.

7. לתקן את התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, באופן הבא:



- א. בסעיף 13 לתוספת ייקבע כי 5% מסך ההכנסות שנגבו כהיטל השבחה בשנת הכספים הקודמת, בניכוי סך ההוצאות כאמור בסעיף 13(א) שהוצאו בשנת הכספים הקודמת, וסך ההתחייבויות להוצאות כאמור בשנת הכספים הקודמת מהסכומים שנגבו כהיטל השבחה באותה שנה, לאחר הקצאתם לייעוד האמור בסעיף 13(א) לתוספת השלישית, רשאית תהיה הרשות המקומית בהחלט מועצת הרשות המקומית ברוב חבריה, לייעדם לשימוש של תחזוקת שבר בנכסים שבבעלות הרשות המקומית ושהחלטת מועצת הרשות המקומית בנוגע למימוןם מהתקציב הבלתי רגיל של הרשות התקבלה החל משנת 2024 ואילך, ביחס לתב"רים של שנה זו ואילך. בפני מועצת הרשות המקומית לפני קבלת החלטתה כאמור יונחו אישור של גזבר הרשות המקומית כי אין גירעון בתקציב הבלתי רגיל המנוהל ברשות באותה שנה וכי בשימוש בכספים מתוך יתרת ההכנסות לא יהיה כדי להביא לגירעון כאמור, אישור של גזבר ומהנדס הרשות כי אין בשימוש בכספים כאמור משום פגיעה ביכולתה של הרשות לממן, בשנה שבה ניתן האישור ובחמש השנים שלאחר מכן, את כל ההוצאות כאמור בסעיף 13(א). עבור כל נכס כאמור לא יוקצו יותר מ-5% מהיקף העלות שהוקצתה לפיתוחו. הסכומים האמורים יוחזקו בחשבון בנק נפרד של הרשות המקומית שייעוד למטרה זו בלבד. בסעיף זה, "תחזוקת שבר" – פעולת תיקון הנדרשת לשמירה על תקינות הנכס, בהתאם לייעודו ולתקנים שחלים עליו, ככל שישנם.
- ב. לתקן את סעיף 19(ב)(4) לתוספת, כך שייקבע בו כי הפטור הקבוע בסעיף לא יחול מקום שבו נמכרו המקרקעין אם המקרקעין עצמם אינם מיועדים לשמש לאחת מהמטרות הציבוריות הקבועות בסעיף.
8. לתקן את סעיף 9 לחוק ההסדרים 1992, באופן הבא:
- א. ייקבע ששר האוצר ושר הפנים יוסמכו לאשר גם שינוי שיטת מדידה של שטח הנכס שעליו תשתלם הארנונה, באופן שמועצת הרשות המקומית תוכל להטיל ארנונה על מטר רבוע שעליו לא הטילה ארנונה עד לאותה שנה, וזאת לפי סעיף 80 לפרק כ': רשויות מקומיות להצעת חוק מס' 1612 מיום 23 במרץ 2023, בנוסח שהונח על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה.
- ב. על אף האמור בסעיף 9(ב)(2), השרים יוסמכו לגבי שנת כספים מסוימת, אחת או יותר, לא יאוחר מיום 30 במאי של שנת הכספים הקודמת לה, לתת אישור כללי להטלת ארנונה שלא בהתאם לרישה סעיף 9(ב), בהתאם לתנאים שיקבעו ובכפוף לעמידת הרשות המקומית בהם, ויכול שייקבעו תנאים לסוג מסוים של רשויות מקומיות. ניתן אישור כללי כאמור, לא תידרש הרשות המקומית לפנות לקבלת אישור השרים, להטלת ארנונה שלא בהתאם לאמור ברישה סעיף 9(ב), ככל שהינה תואמת לאישור הכללי.
- ג. רשות מקומית תוסמך להעלות את סכום הארנונה בשל נכס מסוג "מבנה מגורים" בשיעור של עד 5% בשנה, בנוסף לשיעור העדכון, כהגדרתו בסעיף 7, ללא צורך באישור שר הפנים ושר האוצר.
9. להנחות את המפקד הצבאי להטמיע, בשינויים המחויבים ובהתאמה להוראות הדין ותחיקת הביטחון, את האמור בסעיפים 1 ו-8 להחלטה זו גם על רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון, וזאת לאחר השלמת הליכי החקיקה בעניינם ובכפוף להם.
10. לרשום את הודעת שר הפנים כי בכוונתו לתקן את תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 ואת צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, באופן הבא:
- א. ועדת מכרזים תהיה רשאית לקבוע כי מכרז ייערך בדרך של מכרז ממוכן, בכפוף לתנאים והסדרים כפי שייקבע.
- ב. המסמכים של מכרז פומבי יאושרו על ידי ועדת המכרזים ויפורסמו באתר האינטרנט של הרשות המקומית לאחר אישורם.
11. לרשום את הודעת המנהל הכללי של משרד הפנים כי יתקן את החוזר שפרסם שמספרו 3/2002 בעניין נוהל מתן אישור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 למכרזי

- מסגרת שעורך ארגון או מוסד ציבורי, כך שתקופת התקשרות שיאשר משרד הפנים בפטור ממכרז בהתבסס על מכרז מסגרת שנערך על ידי ארגון או מוסד ציבורי, כמובנו בחוזר ובהתאם לשאר התנאים המפורטים בו ובתנאי שככל שנערך המכרז על ידי משכ"ל חלו עליו דיני המכרזים שחלים על המדינה, בשינויים המחויבים, תוכל להיות עד 5 שנים, במקום 3 שנים כפי שקבוע בחוזר היום.
- 12 . להנחות את משרדי הממשלה ויחידות הסמך, החל משנת 2025, לא לגבות תשלומים שאינם קבועים בחוק או בתקנות, מרשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי 1-5 לפי הפרסומים העדכניים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעבור מסירת מידע ממאגרי מידע שברשותם, וזאת בגין בקשה למידע אחת בכל רבעון.
- 13 . להקים צוות מעקב ובקרה בראשות המנהל הכללי של משרד הפנים, אשר יבחן את הצורך בהוספת יחידות פיקוח ופיתוח כלכלי בתוך משרד הפנים. בנוסף, יבחן הצוות אמצעים לטיוב ולחיזוק תהליכי העבודה ברשויות המקומיות, תוך יצירת תמריץ למנהל תקין.
- 14 . להקים צוות בינמשרדי, בראשות המנהל הכללי של משרד הפנים או נציגו ובהשתתפות נציג מאגף התקציבים במשרד האוצר ונציג רשות מקרקעי ישראל, לבחינת סוגיית הנכסים שמיקומם בשטחים גליליים או שבשטח הים. המלצות הצוות יוגשו לשר הפנים ולשר האוצר בתוך 120 יום, וככל שלהמלצות הצוות יהיו עלויות מתקציב המדינה, אלו יובאו לאישור הממשלה.
- 15 . להקים צוות בראשות הממונה על התקציבים או מי מטעמו, בהשתתפות המנהל הכללי של משרד הפנים, נציג מהחשב הכללי, מייעוץ וחקיקה, משרד האנרגיה, מהמשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה, מרשות מקרקעי ישראל, מרשות המים, מרשות החשמל ומרשות הגז הטבעי, אשר יבחן חלופות להרחבת מקורות ההכנסה העצמאיים של רשויות מקומיות ולפיתוח מנועי צמיחה כלכליים באמצעות סיוע ויצירת סביבה רגולטורית מיטיבה עבור תכנון, יזום, הקמה וביצוע של מיזמי תשתית, וזאת בשיתוף עם הגורמים הרלוונטיים בשלטון המקומי.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

דו"ח מבקר המדינה מחדש נובמבר 2022 שנושא הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים, ונתוני תקציבי הפיתוח של הרשויות המקומיות כשלעצמם ובהשוואה בינלאומית, מלמדים כי הרשויות המקומיות לא ממצות את פוטנציאל החוב בתקציב הפיתוח שלהן ואחוז נמוך מתקציב הפיתוח שלהן מקורו בהלוואות. כך, מתוך 22.6 מיליארד ש"ח לפיתוח רק 3.7 מיליארד ש"ח מקורם בחוב, קרי, רק 16% מתקציב הפיתוח של הרשויות המקומיות נשען על חוב. זאת, כאשר 51% מסך החוב לפיתוח בקרב כלל הרשויות המקומיות נלקח על ידי שתי רשויות בלבד, תל אביב וירושלים. בהסתכלות בינלאומית, השוואה למדינות ה-OECD מראה ששיעור החוב של הרשויות המקומיות בישראל נמוך באופן משמעותי ביחס לשאר החוב הציבורי וביחס לתמ"ג. זאת, למרות שבחינה של תנאי הלוואות שמוצעות היום לרשויות המקומיות לא מלמדות על קושי בנטילתן.

החשיבות במימוש פוטנציאל החוב של הרשויות המקומיות להגדלת תקציב הפיתוח שלהן מתחדדת במצב הקיים, שבו במרבית הרשויות המקומיות ערכו הריאלי של תקציב הפיתוח נשחק ואילו מוצעים לרשויות המקומיות על ידי הבנקים תנאי אשראי אטרקטיביים לנטילת הלוואות, שיכולים לאפשר ביצוע פרויקטים בעלות נמוכה יותר היום מאשר בעתיד (בהנחה שתמשיך אינפלציה חיובית ועלייה של מדדי התשומות המקובלים).

### סעיפים 1 עד 3, 10 ו-13

מוצע לערוך תיקונים שונים בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות) ובהתאמה בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] ובחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב).

אשר יסירו חסמי רגולטוריים שחלים על פעילות הרשויות המקומיות, וזאת תוך קביעת מנגנונים מאזנים, וביניהם חובות שקיפות, דיווח ועוד, כמפורט להלן.

מוצע לקבוע כי חלק מהוועדות שהיום הן ועדות חובה ברשות המקומית, בהתאם למצב החוקי הקיים, לא יהיו עוד ועדות חובה אלא הקמתן תהיה נתונה לשיקול דעת הרשות המקומית, בהתאם לצרכים ולנסיבות השונות, ואולם ככל שיוקמו, הרכבן יהיה זהה לקבוע היום. זאת, על מנת לייעל את עבודת הרשות המקומית נוכח הגמישות שניתן לה ותאפשר להתמקד בעדיפויות משתנות, בפיתוח תהליכים אפקטיביים יותר ובשיפור יכולת ההתמודדות של הרשות המקומית עם האתגרים שעומדים בפניה בצורה גמישה ודינמית.

מוצע לתקן את סעיף 188 לפקודת העיריות, הקובע כי עיריה שאינה עיריה איתנה נדרשת לקבל אישור משר הפנים לכל עסקת השכרת מקרקעין לתקופה שעולה על 5 שנים, כך עיריה שתעמוד בתנאים שנקבעו ויש בהם להבטיח פיקוח ובקרה על התנהלות העיריה ביחס לעסקה זו, שתבטיח כי ההחלטה בנוגע לעסקה כאמור תתקבל במקצועיות ובשקיפות, תידרש לאישור שר הפנים רק בעסקאות לתקופה העולה על 8 שנים, באופן שיאפשר גמישות רבה יותר בניהול ההתקשרויות בעיריות כאמור, יחד עם שמירה על כללי מינהל תקין. בין תנאים אלה, כי ההשכרה שעל הפרק תחל במכרז פומבי אשר בו הוצעה יותר מהצעה אחת, כי ההליכים המכרזיים נוהלו על ידי ועדת מכרזים המורכבת מגורמי מקצוע, כי לא מונה לעיריה חשב מלווה, לא מכהנת בעיריה מועצה ממונה ולא הייתה הסתייגות או הימנעות של רואה החשבון המבקר מטעם משרד הפנים בדו"ח הכספי המבוקר האחרון של העיריה, וכי קוימה חובת הדיווח לשר הפנים, אשר בהתאם למיע שהובא בפניו יוכל להורות על עצירת ההתקשרות, באופן שיבטיח ניהול אחראי ומבוקר.

עוד מוצע כי כתנאי לעשייה במקרקעין תידרש העיריה לפרסם באתר האינטרנט שלה לפני קיום הדין במועצת העיריה את המידע הנוגע לעסקה שעל הפרק וכן לפרסם לאחר הדיון את ההחלטה שהתקבלה בעניין, באופן שיאפשר פיקוח ציבורי על העשייה במקרקעין בעיריה, כאשר במהלך הדיון במועצה לאישור כל עשייה במקרקעין, יוצגו חוות הדעת של מהנדס וגזבר העיריה, שיתייחסו לשימושים ולצרכים של העיריה במקרקעין בכלל ובקרקע הספציפית הנדונה בפרט וכן לכדאיות הכלכלית של העסקה, כדי להבטיח שההחלטות מתקבלות על בסיס הערכה מעמיקה של צרכי העיריה.

יובהר כבר כאן, כי כלל ההסדרים שעניינם הסרת חסמים לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות, בדגש על תיקון סעיף 188 כאמור, שלובים בהסדרים המאזנים להם, אשר בהם יש כדי את הפיקוח, הבקרה והשקיפות הנדרשים, ובראשם שינוי הרכב ועדת המכרזים ברשות המקומית, כך שתורכב מגורמי מקצוע, ופרסום דו"ח התקשרויות של הרשות המקומית. בלעדי ההרכב המקצועי של ועדת המכרזים, תידרש הרשות המקומית לאישור לכל עסקת השכרת מקרקעין לתקופה של למעלה מ-5 שנים, קרי, מדובר בתנאי אקטיבי 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 הסדר מאוזן, השם דגש על טוהר המידות והמינהל התקין ברשויות המקומיות.

עוד מוצע בתיקון לסעיף 188 לפקודת העיריות, להסמיך את שר הפנים, באישור שר האוצר, לקבוע בתקנות כללים נוספים אשר עיריה שתעמוד בהם תידרש לאישור שר הפנים רק לעסקת השכרה לתקופה שתעלה על 10 שנים, וכן לקבוע כללים נוספים אשר עמידה בהם תפטור עיריה מהצורך במתן אישור שר הפנים בלי תלות בתקופת העסקה.

עוד מוצע לתקן את סעיף 330 לפקודת העיריות, במטרה לעודד את השימוש במבנים קיימים, למנוע מפגעים סביבתיים ולשפר את היצע הדיור בעיר. בהתאם לסעיפים 81 עד 82 לפרק כ': רשויות מקומיות להצעת חוק מס' 1612 מיום 23 במרץ 2023, כפי שהונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה. בהתאם לתיקון המוצע, תקופת הפטור מתשלום ארנונה עבור מבנה שנמסרה לגביו הודעה שהוא נהרס או ניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו, תוקטן לשנתיים בלבד, בין אם ברציפות ובין אם בתקופות לא רציפות. לאחר תקופה זו, לא יינתן פטור נוסף על פי הסכום המזערי הקבוע כיום. בנוסף, אם הנכס לא יושמש במשך למעלה מ-10 שנים, הוא יחויב בארנונה בסכום המרבי שנקבע לסוג הנכס בהתאם לשימוש האחרון שנעשה בו.

כאמור לעיל, במקביל להליכי הסרת חסמים לפיתוח כלכלי ומינוף תקציבי בשלטון המקומי, מוצעים צעדים משלימים שונים לחיזוק הליכי הבקרה והפיקוח על פעילות הרשויות המקומיות. בין היתר מוצע לקבוע, בהתאם לדו"ח שעניינו בחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, לשנות את הרכבה ואת תפקידיה של ועדת המכרזים ברשויות המקומיות, בדומה למצב הקיים בשלטון המרכזי, כך שיכלול גורמים מקצועיים ושומרי סף, באופן שיבטיח קבלת החלטות מקצועיות תוך שמירה על מינהל תקין. זאת, לעומת המצב הקיים, שבו ועדת המכרזים ברשות המקומית נתפסת כאחת מבין ועדות מועצת הרשות ובהתאם נקבעה הרכבה על ידי המועצה ומבין חבריה, כך שהיא מורכבת מנציגי ציבור, שהם גורמים פוליטיים. בהתאם לדברים שעלו מהדו"ח האמור, הרכב זה של ועדות המכרזים ברשויות המקומיות מעורר קושי מובנה ואינו נותן מענה מספק לחשש מפני פגיעה בטוהר המידות ולמניעת ניגודי עניינים בתהליכי ההתקשרויות של הרשויות המקומיות, אשר יש בהן פוטנציאל משמעותי לסטייה מדפוסי התנהלות תקינים עד כדי שחיתות. בנוסף, מוצע לתקן את תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987 כך שיתאפשר לרשויות המקומיות לקיים מכרז ממוכן בהתאם לתנאים והסדרים שייקבעו. בנוסף, מסמכי המכרז הפומבי יאושרו על ידי ועדת המכרזים ויפורסמו באתר האינטרנט של הרשויות המקומיות לאחר אישורם.

כצעד משלים נוסף, מוצע להקים צוות בינמשרדי בראשות משרד הפנים, ובהשתתפות משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, אשר יבחן את הצורך בהוספת יחידת פיקוח ופיתוח כלכלי. בנוסף, יבחן הצוות אמצעים לטיוב ולחיזוק תהליכי העבודה ברשויות המקומיות, תוך יצירת תמריץ להתנהלות פיננסית אחראית ומצוינת, למנהל תקין ולעצמאות כלכלית.

### סעיף 1(ה)

בנוסף, סמכויותיהן של העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות לקבוע היטלי פיתוח מוסדרת בפקודת העיריות, בפקודת המועצות המקומיות ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן – **צו המועצות האזוריות**).

ככלל, חוקי העזר העירוניים לקביעת היטלי פיתוח נועדו לקבוע שלושה סוגים של היטלים – היטלי סלילה, היטלי תיעול והיטלי שטחים ציבוריים פתוחים. לפי בדיקה שנעשתה במשרד הפנים מתוך 256 רשויות מקומיות, ב-211 רשויות קיימים חוקי עזר בתוקף עבור היטלי פיתוח סלילה, ב-101 רשויות קיימים חוקי עזר בתוקף עבור היטלי שטחים ציבוריים פתוחים וב-172 רשויות קיימים חוקי עזר בתוקף עבור היטלי תיעול. זאת ועוד, מבדיקה זו עולה כי ישנן 38 רשויות מקומיות שבהן לא קיימים בכלל חוקי עזר בתוקף עבור אף אחד מהיטלי הפיתוח, וב-81 רשויות קיים חוק עזר עבור אחד מהיטלי הפיתוח בלבד. עוד עולה כי בקרב 74 רשויות מקומיות קיימים חוקי עזר בתוקף עבור שניים מתוך שלושת היטלי הפיתוח, ובקרב 91 רשויות בלבד, קיימים חוקי עזר בתוקף עבור שלושת היטלי הפיתוח.

תמונה זו שלפיה הרשויות המקומיות לא מפעילות את מלוא סמכויותיהן כדי לקבוע היטלי פיתוח עבור שלושת סוגי ההיטלים פוגעת ביכולתן לקדם פעילות פיתוח הקרקע לבנייה למגורים המתבצעת על ידן. בהתאם לכך, ועל מנת לוודא כי עבור כל אחת מ-256 הרשויות, יהיו חוקי עזר בתוקף אשר יסדירו ויקבעו היטלי פיתוח עבור שלושת סוגי ההיטלים, מוצע לקבוע כי עיריה שלא הטילה באמצעות חוק עזר חובת תשלום היטל פיתוח סלילה, היטל פיתוח תיעול או היטל פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים עד למועד הקובע, יראו בהוראות שיקבע שר הפנים, בהסכמת שר האוצר (להלן – **הוראות השרים**), לעניין חובת תשלום כל אחד מההיטלים, כחוק עזר שחוקק על ידי הרשות לעניין אותו היטל שלא נקבע על ידי הרשות. יובהר כי תיקון החקיקה המוצע בפקודת המועצות אשר מכוחה הותקן צו המועצות האזוריות, יחול גם על מועצות אזוריות כמשמעותן בצו, וזאת על אף האמור בצו זה.

עוד מוצע לקבוע כי לגבי סוגי ההיטלים שלא נקבעו בעניינם חובת תשלום על ידי העיריה, שלגביהם יחולו כאמור הוראות השרים, תהיה לוועדה המקומית, לרבות ועדה מרחבית, כמשמעותן בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, סמכות בלעדית להטיל את החיובים ולגבותם בהתאם להוראות השרים וזאת במקום הרשות המקומית. בהקשר זה יצוין כי הוראות השרים יכללו, בין היתר, את סדרי הדין שיחולו על עבודת הוועדה

המקומית ואת מנגנון ההתחשבות בין הועדה המקומית לרשות המקומית לעניין העברת ההיטלים שייגבו לטובת הרשות המקומית בהתאם להוראות אלו.

עוד מוצע לקבוע כי גם עירייה שלא קבעה היטל פיתוח עבור אחד הסוגים האמורים עד למועד הקובע, ובכך חלו הוראות השרים בעניינה, תוכל לחוקק חוק עזר מתאים גם לאחר המועד הקובע. במקרה זה יחולו ההוראות שקבעה הרשות בהתאם לחוק העזר, ולא יחולו הוראות השרים באותו עניין לרבות לעניין הגורם המטיל והגובה.

מוצע להגדיר את שלושת סוגי היטלי הפיתוח אותם גובות הרשויות המקומיות עבור פיתוח תשתיות עבור קרקעות פרטיות. עוד מוצע לקבוע כי המועד הקובע לעניין תחולת הוראות השרים ברשויות שלא נקבע בהן היטל עבור אחד מסוגי ההיטלים, יהיה שלושה חודשים מיום פרסום הוראות השרים.

יצוין כי פרק י"א (דמי פיתוח), להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 כלל הצעת חקיקה שתכליתה דומה להצעה זו. הצעת החוק ביקשה לקבוע דמי פיתוח בחקיקה ראשית (ובתקנות מכוחה), אשר יחליפו באופן גורף את מנגנון היטלי הפיתוח שנקבע בחוקי העזר בהתאם לסמכויות הנתונות לרשויות המקומיות היום. הצעת החוק ביקשה להחיל את דמי הפיתוח באופן רחבי על כלל הרשויות המקומיות, ובהתאם לבטל גם את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות לקבוע חוקי עזר לצורך קביעת היטלי פיתוח. בנוסף לכך, כללה הצעת החוק פירוט אודות אופן הגבייה של דמי הפיתוח ודרך ניהולם של הכספים שנגבו כהיטלים כאמור.

בהתאם לבחינה מקצועית מחודשת שנעשתה, ולאור מדיניות הממשלה הרואה חשיבות בחיזוק עצמאות השלטון המקומי ובביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי כפי שמשקפת בהחלטה מס' 675 מיום 21 בנובמבר 2021, בהסדר החדש מוצע לאזן בין התכלית לקידום פעילות פיתוח קרקע לבנייה למגורים המתבצעת על ידי הרשויות המקומיות באמצעות קביעת היטלי פיתוח רוחביים, לבין עצמאות השלטון המקומי כאמור. בהתאם, במסגרת ההסדר המוצע, הסמכות לקביעת היטלי הפיתוח תישאר בידי הרשות המקומית ולא תחול חקיקה ראשית שתחליף חוק עזר עירוני לעניין היטל פיתוח שנקבע או ייקבע, על ידי הרשות. כאמור, הוראות השרים לעניין כל אחד מסוגי היטלי הפיתוח יחולו כברירת מחדל בלבד, ורק בקרב רשויות מקומיות שלא קבעו היטלי פיתוח כמפורט בהצעה ההחלטת.

#### סעיפים 4-5

פרויקטים בשיטת שותפות ציבורית-פרטית (PPP) מאפשרים התקשרויות ארוכות טווח בין המגזר הציבורי והפרטי, ומשמשים כאמצעי מימון שמסייע להתמודד עם החסם הכלכלי להקמת פרויקטים ברשות המקומית, היום התקשרויות כאמור נדרשות לאישור שר האוצר ושר הפנים. מוצע לקבוע כי לא יידרש אישור השרים כאמור להתקשרות במיזם ארוכת טווח של רשות מקומית או תאגיד הנשלט על ידה, ועל ידי כך למנוע עיכובים שיש בהם לפגוע ביכולת ההתקשרות של הרשויות המקומיות ובוודאות שלהן ושל הגורמים שעמם הרשויות מבקשות להתקשר. כל זאת, בתנאי שההליכים המכרזיים יתנהלו על ידי ועדת מכרזים שתורכב מגורמים מקצועיים וכלל התקשרויות העירייה יפורסמו באתר האינטרנט שלה, כצעדים מאזנים המבטיחים שמירה על המינהל התקין ברשות, כמפורט לעיל.

לצד זאת, מוצע לרשום את הודעת המנהל הכללי של משרד הפנים כי יתקן את חוזר המנכ"ל הרלוונטי ויקבע בו כי הרשות תהיה חייבת בהצגת דוח כדאיות כלכליות בפני מועצת הרשות המקומית, על מנת להבטיח שהפרויקט ואופן ביצועו משרתים את האינטרסים ארוכי הטווח של הרשות, וכן חוות דעת של גזבר ומנהל הרשות בקשר לעסקה, כמו גם חוות דעת היועץ המשפטי של הרשות המקומית כנדרש לפי סעיף 7(ג) לחוק הרשויות המקומיות (יעוץ משפטי), התשל"ו-1975, אשר יוצגו כולם בפני מועצת הרשות המקומית בטרם תקבל החלטה בעניין. כמו כן, מוצע לעדכן את ההנחיות כך שפרויקטים מסוג PPP לא יחשבו בעומס המלוות של הרשות, מה שיאפשר לרשות לנהל את התחייבויותיה הכלכליות בצורה גמישה ויעילה יותר, וזאת בדומה לאופן הרישום החשבונאי במדינה.

## סעיף 6

לפי חוזר המנכ"ל בעניין, רשות מקומית יכולה להשקיע עודפים זמניים שקיימים בקרנות שלה בשיעורים מסוימים ובהתאם לתזרים המזומנים הצפוי. מוצע לבצע תיקון כך שרשות מקומית אשר תעמוד בקריטריונים שיקבעו תוכל לבצע השקעות בכספים אלו בשיעור גבוה יותר על מנת להגדיל את יכולת המינוף שלה אשר יתרמו לצמיחתה. כך, התיקון יסיע לרשות לנצל את עודפי התזרים שלה תוך ניהול הסיכונים מול אפיקים השקעה רחבים.

## סעיף 7

מקור תקציבי משמעותי להקמת תשתיות ומבני ציבור הוא היטל השבחה. במצב החוקי הקיים, עשוי להיות לרשות המקומית מקור תקציבי להקמת מיזם חשוב ומשמעותי, כגון שביל אופניים או מבנה ציבור, אך לא למימון תחזוקתו השוטפת. התוצאה היא לעיתים שהרשות המקומית נמנעת מהקמת מיזמים חשובים בשל היעדר תקציב לתחזוקתם, או לחילופין, מקימה מיזמים שכתוצאה מהיעדר תחזוקה סבירה נפגעים משמעותית עם הזמן. כדי להבטיח שלרשות המקומית יהיו האמצעים המספקים הדרושים בהקשר זה, מוצע לתקן את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ולקבוע ייעוד נוסף לכספי היטל השבחה גם לצורך "תחזוקת שבר" שלא יעלה על 5% מהיקף עלות הפיתוח בפועל של הפרויקט, ביחס לפרויקטים שהוקמו מהתקציב הבלתי רגיל של הרשות ואושרו על ידי המועצה החל משנת 2024 ואילך. כספים אלו יוחזקו בחשבון בנק נפרד של הרשות המקומית, המיועד למטרה זו בלבד, ותועבר לקרן תחזוקת שבר בתקציב הבלתי רגיל.

סעיף 19(ב)(4) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מעניק פטור מלא מהיטלי השבחה למוסד ציבור העונה על תנאי הסעיף בעת מימוש זכויות, כאשר במימוש בהיתר נדרש שהמקרקעין עצמם יהיו מיועדים לשמש לצרכי הציבור המנויים בסעיף על מנת לקבל את הפטור, אולם ביחס למימוש במכר ניתן לאחרונה פסק דין של בית המשפט העליון בבר"ם 9231-20 הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמלה נ' הכנסיה האוונגלית האפיסקופלית בירושלים (פורסם בנבו, 13.8.2023), שקבע כי לפי פרשנות לשון הסעיף הקיימת, די בכך שהתמורה שתתקבל במכר תשמש למטרות הסעיף ואין צורך שהמקרקעין עצמם יהיו מיועדים לצרכי הסעיף, לצורך קבלת הפטור.

המשמעות היא שמוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף שיש בבעלותו מקרקעין, יכול לקדם לגביהם תוכניות משביחות עם שטחים סחירים (לרבות פרויקטים למסחר ומגורים וכו'), שאין בינם לבין מטרות הסעיף דבר ולמכור את המקרקעין המושבחים, ללא תשלום היטלי השבחה, תוך פגיעה קשה בקופה הציבורית שנגרע ממנה היטל השבחה הנדרש לצורך מתן מענה לצרכים הציבוריים, בין היתר לאלה שיוצרת התוכנית. השימוש בכספי התמורה למטרות הסעיף אין בו כדי להבטיח פעילות ציבורית לטובת תושבי הרשות עצמה שממנה נגרע תשלום היטל. יצוין עוד כי גם אין דרך יעילה לפקח אחר השימוש בכספי התמורה. לכן, מוצע לתקן את הסעיף ולדרוש כי לצורך קבלת הפטור, גם במימוש בדרך של מכר, יידרש כי לא רק התמורה תשמש לצרכי המטרות בסעיף אלא גם המקרקעין עצמם יהיו מיועדים לצרכים אלה.

## סעיף 8

מוצע לתקן את חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ולקבוע בו בין היתר אפשרות להעלאת ארנונה למגורים בשיעור מוגבל בכל שנה, בלי צורך בקבלת אישור שר הפנים ושר האוצר בעניין. זאת, כדי להתמודד על המצב הקיים שבו הארנונה למגורים היא גרעונית, העלות של תושבים לרשות גבוהה יותר מההכנסה שלהם לקופת הרשות מארנונה למגורים, ולכן לרשויות יש תמריץ שלילי בקבלת תושבים חדשים.

עוד מוצע לאפשר לרשות לקבוע שינוי בשיטת המדידה של הארנונה, כל עוד הכנסות הרשות לא ייפגעו. כלומר, השינוי צפוי לאפשר לרשויות לגבות ארנונה בגין שטחים אשר כיום לא מחויבים, ובכך להגדיל את הכנסות הרשות המקומית. זאת, באופן אשר לא יחייב כניסה לנכסים לצורך מדידת שטחם ובאופן זה ייעל

את עבודת הרשות המקומית ויקל על הליכי השומה והגבייה וכן יצור יותר אחידות בין שיטות המדידה הנהוגות בין הרשויות המקומיות, כאשר היום אין הגדרה אחידה של יחידת שטח לחיוב בארנונה, וקיימות שלוש שיטות עיקריות לחישוב הארנונה: ברוטו-ברוטו, כוללת את כלל השטחים המקורים, כולל שטחים משותפים כמו חדרי מדרגות, חדרי כניסה וכו'; ברוטו, מחשבת את שטח הפנים של הדירה בלבד, ללא קירות חיצוניים ושטחים משותפים; נטו, כוללת את שטח הפנים של הדירה ללא קירות חיצוניים ופנימיים, וכן שטחים משותפים.

## סעיף 9

להנחות את המפקד הצבאי להטמיע, בשינויים המחויבים ובהתאמה להוראות הדין ותחיקת הביטחון, את השינויים המוצעים בפקודת העיריות בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, גם על רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון, וזאת לאחר השלמת הליכי החקיקה בעניינם ובכפוף להם.

## סעיף 11

על מנת להגביר את הגמישות והיעילות בהליכים המכרזיים ובהתקשרויות של הרשויות המקומיות, ולאפשר להן ליהנות מהיתרונות הכלכליים הגלומים בהתקשרויות לתקופה של 5 שנים, מוצע לרשום את הודעת המנהל הכללי של משרד הפנים כי יתקן את חוזר המנכ"ל מס' 3/2002 אשר עוסק בנוהל מתן אישור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) למכרזי מסגרת המנוהלים על ידי ארגון או מוסד ציבורי, כך שניתן יהיה לאשר התקשרות של עד 5 שנים, ולא רק 3 שנים כפי שקבוע בחוזר הנוכחי. שינוי זה יחול גם על מכרזים שנערכים על ידי החברה למשק וכלכלה, ככל שההתקשרות נעשתה לפי דיני המכרזים החלים על המדינה, בשינויים המחויבים.

יצוין כי במצב הקיים ונוכח המגבלה של אישור התקשרויות כאמור לתקופה של עד 3 שנים, לא מתאפשר לעיתים לרשויות המקומיות להשתמש במכרזי המסגרת של המדינה, במצב שבו הספקים הזוכים בהם לא מוכנים להתקשר בתנאים שהציעו שם לתקופה של 3 שנים בלבד, כך שהרשויות המקומיות, שממילא סובלות מחסרון לגודל ביחס לכוח הקנייה של המדינה, מקבלות תנאי מכרז נחותים, מבחינת המחיר והשירות המתקבל.

## סעיף 12

על מנת לשפר את נגישות הרשויות המקומיות למידע ולאפשר להן למלא את תפקידן ולשפר את השירות הניתן על ידן לתושביהן, מוצע להנחות את כל משרדי הממשלה שלא לגבות תשלום מרשויות מקומיות אשר מדורגות במדד החברתי-כלכלי בדירוג 1-5 לפי הפרסומים העדכניים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בגין מסירת מידע ממאגרי מידע, אם חובת התשלום אינה נעשית מכוח חוק, וזאת החל משנת 2025.

## סעיפים 14-15

מוצע להקים צוותים לבחינת נושאים שיש בהם להשפיע על מקורות ההכנסה העצמאיים של הרשויות המקומיות: צוות בינמשרדי לבחינת הסוגיה של נכסים הממוקמים בשטחים גליליים או בשטח הים, שכן מיסים ותשלומי חובה מוניציפליים מוטלים רק על נכסים במצויים בתחום השיפוט של הרשות המקומית, שבהתאם מחויבת במתן שירותים מוניציפליים להם; צוות לבחינת החלופות להרחבת מקורות ההכנסה העצמאיים של רשויות מקומיות ולפיתוח מנועי צמיחה כלכליים בהן, ובין היתר בחינת האפשרות ליצירת סביבה רגולטורית מיטיבה שתסייע בתכנון, ייזום, הקמה וביצוע של מיזמי תשתית, בשיתוף פעולה עם גורמים בשלטון המקומי, שכן רשויות רבות רואות בהקמת מתקני תשתית כמנוע צמיחה פוטנציאלי המאפשר הגדלת הכנסות ובהתאמה את שיפור השירות לתושביהן, שכן בישראל סוגי מתקני תשתית רבים נמצאים במחסור.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 1936 מיום 2 בספטמבר 2016 שעניינה "שינויים מבנים בארנונה";  
החלטה מס' 185 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "שותפות הממשלה והשלטון המקומי בפתרון משבר  
הדיר".

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.



## מיקוד מאמץ בשוק הנדל"ן

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 768 מיום 9 באוקטובר 2013, שעניינה "הסכמי גג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיווק ופיתוח" ולהחלטה מס' 1383 מיום 4 בפברואר 2024, שעניינה "תכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה", ובמטרה להאיץ שיווק יחידות דיור בהיקפים נרחבים שיביא להגדלת היצע הדיור ברשויות המקומיות כמענה לצרכי המשק ועל מנת לבלום את עליית מחירי הדיור וזאת באמצעות גיבוש מגה הסכמי גג וייעול הליכי הרישוי:

### מגה הסכמי גג

#### כללי

1. להנחות את שר הבינוי והשיכון ואת שר האוצר לקדם בתוך 90 ימים ממועד החלטה זו חתימה על "מגה הסכמי גג" (להלן – **ההסכם שבסעיף 1**) בין משרד הבינוי והשיכון או רשות מקרקעי ישראל, לפי העניין, לבין רשויות מקומיות, וזאת בהתאם לעקרונות שלהלן:
  - א. ההסכם ייחתם בשנת 2025 מול רשויות מקומיות אשר בתחומן קיימות תוכניות מפורטות בהיקף שלא יפחת מ-15,000 יחידות דיור, אשר ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, או תכניות כאמור אשר צפויות להיות מאושרות על ידי מוסדות התכנון המוסמכים לכך, תוך לא יותר מ-18 חודשים ממועד חתימת ההסכם.
  - ב. הרשות המקומית תתחייב לאפשר שיווק קרקע בתחומה בקצב שלא יפחת מ-5,000 יחידות דיור לשנה.
  - ג. רשות הרישוי המקומית תתחייב להיות ערוכה מקצועית לאשר בקשות להיתרי בניה בתוך 90 יום ממועד הגשת בקשה.
  - ד. הסכם כאמור יכול שייחתם גם עם רשויות מקומיות החתומות על הסכם גג קודם ובלבד שיתקיימו בהסכם החדש כל התנאים האמורים בהחלטה זו.
2. להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא את עקרונות ההסכם כאמור בסעיף 1 לדיון בפני מועצת מקרקעי ישראל ולאישור בוח"פ.

### תכנון

3. להנחות את רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון לפי העניין, להגיש למוסדות התכנון תכניות למגורים ולשימושים תומכים נוספים על מנת לאפשר מלאי תכנוני עתידי לצורך עמידה בהוראות ההסכם שבסעיף 1.
4. להורות ליו"ר מטה התכנון הלאומי להנחות את מוסדות התכנון לפעול לשם מתן עדיפות וקדימות במסגרת הליכי התכנון ברשויות אלו הנדרשים לצורך עמידה ביעדי ההסכם, לרבות תכנון עבור הקמת שטחי תעסוקה, מסחר ותעשייה שיתמכו בפיתוח המואץ של הרשות עמה נחתם ההסכם שבסעיף 1.
5. להקים צוות בין משרדי בראשות מנכ"ל מנהל התכנון בו יהיו חברים מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, מנהל רשות מקרקעי ישראל, נציג אגף התקציבים ונציג אגף החשב הכללי במשרד האוצר. הצוות יערוך מעקב רבעוני על כלל התכניות המקודמות במסגרת הסכמים כאמור ויפעל להסרת חסמים על מנת לקדם בהתאם ליעדי ההסכם שבסעיף 1.

### רישוי

6. להורות למשרד האוצר, בתיאום עם משרד הפנים, לגבש בתוך 60 ימים ממועד החלטה זו מנגנון לתמרוך הנפקת היתרי בנייה ברשויות רישוי מקומיות, המבוסס על תפוקות עבודה מדידות ועמידה ביעדים שיוגדרו.

#### **פיתוח, תשתיות ומוסדות ציבור**

7. להורות לאגף התקציבים במשרד האוצר לבחון מתן קדימות לרשויות המקומיות שיחתמו על ההסכם שבסעיף 1 במסגרת גיבוש כללי תקצוב תכנית החומש לבניית כיתות לימוד מתוך כיתות הלימוד המוקצות מתוקף הסכמי גג, וזאת לאור גידול האוכלוסייה המואץ ברשויות המקומיות שיחתמו על ההסכם.

8. להורות לאגף התקציבים במשרד האוצר לבחון תיעודף פרויקטים לרשויות המקומיות שיחתמו על ההסכם שבסעיף 1 במסגרת תכנית החומש לדרכים וזאת לאור גידול האוכלוסייה המואץ ברשויות המקומיות שיחתמו על ההסכם.

9. להורות לאגף התקציבים במשרד האוצר לגבש מנגנון לתקצוב פעולות פיתוח עירוני לתמיכה בגידול האוכלוסייה המואץ ברשויות המקומיות שיחתמו על ההסכם. לצורך כך יוקצה סכום של XX מיליון ש"ח בשנים XXX.

#### **מענים נוספים לרשות המקומית**

10. להורות לרשות מקרקעי ישראל, למשרד הבינוי והשיכון, לאגף החשב הכללי ולאגף התקציבים במשרד האוצר, לגבש בתוך 45 ימים ממועד החלטה זו, מנגנון שיסדיר את עבודת המנהלות לכלל הסכמי הגג, שיכלול תשלום לפי עמידה בשיווקים בקצב הכלול בהסכם שבסעיף 1.

11. להורות לאגף התקציבים במשרד האוצר לגבש מנגנון לתמרוך באמצעות תקצוב שוטף לרשויות המקומיות החתומות על ההסכם שבסעיף 1 למשך מספר שנים מוגבל ובעבור כל יחידת דיור ששווקה בהצלחה וזאת לטובת סיוע לרשות המקומית במתן מענה לתוספת האוכלוסייה המשמעותית בעקבות ההסכם. המנגנון יתבסס, בין היתר, על מועדי שיווק יחידות הדיור ברשות המקומית, על מועדי הוצאת היתרי בנייה ועל מועדי הוצאת טופס 4. לצורך כך יוקצה סכום של XX מיליון ש"ח בשנים XXX.

12. להנחות את רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד הפנים, מנהל התכנון והמשרד להגנת הסביבה למנות נציג ייעודי (POC) שיהיה אחראי לניהול ומתן מענה כולל לרשויות המקומיות שיחתמו על ההסכם. האחראי מטעם המשרד יעסוק בתיאום בין הגורמים הרלוונטיים במשרד ובשיתוף פעולה עם הרשות המקומית, יבטיח קדימות בטיפול בבקשות ובתהליכים הקשורים להסכם, ויפעל להבטיח מענה מהיר ויעיל לכל סוגיה שתעלה במסגרת יישום ההסכם.

13. להנחות את נציגי משרד האוצר בוועדה לתכנון ופיתוח, כהגדרתה בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (להלן – הוועדה), לבחון גיבוש מנגנון להגדלת קדמי מימון, כמשמעותם בפרק משנה 3.5 לקובץ החלטות מקרקעי ישראל, לרשויות החתומות על ההסכם שבסעיף 1, לצורך האצת הפיתוח ולהביאו לאישור הוועדה.

14. להורות למנכ"ל משרד ראש הממשלה לפעול לשם מתן עדיפות וקדימות לדיון במסגרת פורום חסמי דיור, בחסמי התשתית שידרשו טיפול ברשויות המקומיות החתומות על ההסכם שבסעיף 1, לשם עמידה ביעדי ההסכם.

#### **מימוש ההסכם**

15. כלל התקציבים שיוקצו לרשויות החתומות על ההסכם במסגרת ההחלטה יוכפלו במקדם המימוש שהינו המנה המתקבלת מחלוקת השיווקים בפועל ברשות המקומית באותה השנה ביחס להיקף השיווק אליו

התחייבה הרשות במסגרת ההסכם שבסעיף 1, כך שרשות שעומדת בקצב הנדרש בהסכם תקבל את התעריף המלא. יובהר כי בכל מקרה, רף השיוקים בהצלחה הבסיסי להקצאת התקציבים המפורטים בסעיפי החלטה זו, יעמוד על 2,000 יח"ד בשנה.

#### דיווח

16. להנחות את שר הבינוי והשיכון להציג אחת לחציון בפני ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה, מקרקעין ודיוור ("קבינט הדיוור") סטטוס חתימת רשויות מקומיות על ההסכם שבסעיף 1 ואת העמידה בו, וכן על עבודת הצוות האמור בסעיף 4 להחלטה זו.

17. להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, להביא לדיון במועצה בתוך 30 ימים ממועד החלטה זו, הצעת החלטה לעניין שמירה על הכנסות המדינה והגברת הכדאיות והוודאות במימוש פרויקטים, בהתאם לעקרונות אלו:

א. בהסכמי פיתוח או הסכם גג או הסכם אחר בין רמ"י או משב"ש לבין רשות מקומית שנועד לקדם הקצאת מקרקעין על ידי רמ"י ייכלל סעיף האוסר על הרשות המקומית לדרוש או לקבל מהיזם הזוכה, בין במישרין או בעקיפין, ביצוע או מימון של כל מטלה ציבורית שהיא, מעבר לאלו שנכללו בהסכם עצמו כאשר בכל מקרה השימושים שיקבעו לא יחרגו מהוראות הייעוץ המשפטי לממשלה, ככל שנכללו, אלא אם עלות המטלה כאמור מומנה באופן מלא על ידי הרשות המקומית וההתקשרות בין היזם לבין הרשות המקומית נעשתה באחת הדרכים הקבועות בסעיפים 197, 198 או 198א(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש]. דרשה או קיבלה, בין במישרין ובין בעקיפין, ביצוע או מימון כאמור מהיזם או מי מטעמו, יקוזז מחלף היטל ההשבחה. סכום הקיזוז יקבע על ידי הוועדה לתכנון ופיתוח בשים לב לעלות הנהוגה בשוק לעניין מטלה כאמור.

ב. לצורך שמירה על הכנסות המדינה והגברת הכדאיות למימוש פרויקטים, להנחות כי במסגרת הקצאת מקרקעין על ידי רשות מקרקעי ישראל, לא תוטל על היזם כל מטלה ציבורית, לביצוע על ידי היזם או למימון על ידיו, אלא אם כן אושרה מראש על ידי הוועדה לתכנון ולפיתוח.

#### הקן לשטחים פתוחים

על מנת לייעל את השימוש בתקציבי הקן לשטחים פתוחים ולתמוך בשמירה על השטחים הפתוחים ברשויות מקומיות בהן יש פיתוח מואץ:

18. להנחות את שר הבינוי והשיכון ואת שר האוצר לתקן את תקנות רשות מקרקעי ישראל (קן לשמירה על שטחים פתוחים), התשע"ב-2012, כך שחמישים אחוזים מתקציב הקן בכל שנה, החל משנת 2025, ייועדו לטובת תכנון ופיתוח שטחים פתוחים ושטחי פנאי הנכללים בתוכניות המקודמת במסגרת הסכמי גג ובמגה הסכמי גג.

#### מתחמים סביב תחנות מטרו

19. להקים צוות לקידום פיתוח ובינוי במתחמי השפעה בתמ"א 70 לשם הבטחת שימוש יעיל ומיטבי במקרקעין, בו יהיו חברים מנכ"ל הרשות להתחדשות עירונית, ראש מנהל תכנון, הממונה על התקציבים והחשב הכללי באוצר והיועצת המשפטית לממשלה, או מי מטעמם. הצוות יגבש המלצות להבטחת והאצת התחדשות עירונית במתחמי ההשפעה. הצוות יציע בכלל זה תיקוני חקיקה נדרשים ליישום המלצותיו. המלצות הצוות יוגשו לשר האוצר, לשר הבינוי והשיכון ולשר הפנים בתוך 120 ימים מהחלטה זו.

#### שמירה על מקרקעי ישראל

20. לכלול בתכנית הכלכלית לשנת 2025, את סעיפים 66(1), 66(2) ו-69 לפרק י"ז בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, שעניינו "שמירה על מקרקעי ישראל".

### ייעול הליכי הרישוי

בשל משך הזמן הממושך של הוצאת היתרי בנייה במדינת ישראל, וכדי לצמצם ולייעל את הליכי הרישוי הכרוכים כיום באישור ותיאום עם עשרות גורמים שונים, ועל מנת לאפשר להגדיל את היצע הדיור באופן משמעותי שיייע באספקת היצע דירות בהתאם לצרכי המשק, ולצורך סיוע בבלימת מחירי הדיור:

21. לתקן את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבנייה), בהתאם לעקרונות הבאים:

א. גורם מאשר, כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה (להלן – גורם מאשר), ורשות מקרקעי ישראל, יפרסמו באתר האינטרנט שלהם בתוך 90 ימים מיום תחילתו של תיקון החוק, נוהל פנייה מסודר שבו יפרטו את כל הנתונים, המסמכים והאישורים הנדרשים לצורך מתן האישור או ההסכמה שבסמכותם לעניין בקשת להיתר וכן אופן הפניה וההמצאה (להלן – נוהל האישור).

ב. מבקש ההיתר יגיש את בקשתו לגורם המאשר ולרשות מקרקעי ישראל בהתאם לנוהל האישור בצירוף כל הנתונים, המסמכים והאישורים.

ג. גורם מאשר ישיב לפנייה שהגיש מבקש היתר בנייה בהתאם לנוהל האישור, בתוך 30 ימים מיום הפנייה אליו (להלן – התקופה לאישור).

ד. גורם מאשר שפרסם נוהל, ולא השיב לפנייה בתום התקופה לאישור, ישלח אליו על ידי מבקש ההיתר התראה בכתב, למתן תשובה תוך תקופה נוספת לאישור שלא תעלה על 15 ימים (להלן – התקופה הנוספת).

ה. על אף האמור בכל דין –

(1) גורם מאשר שפרסם נוהל ולא השיב לפנייה לעניין בקשה להיתר בתום התקופה הנוספת, יראו זאת כאילו ניתנה הסכמת הגורם המאשר לאישור הבקשה להיתר.

(2) גורם מאשר שלא פרסם נוהל ולא השיב לפנייה בתום התקופה לאישור, יראו באי מתן התשובה כאילו ניתנה הסכמת הגורם המאשר לאישור הבקשה.

ו. יובהר כי אין באמור כדי לגרוע מהאחריות החלה על הגורם המאשר לפי דין.

ז. רשות הרישוי תהיה רשאית לסרב לבקשה להיתר, אף בחלוף התקופה הנוספת, אם סברה כי יש במתן ההיתר כדי לגרום לסיכון ממשי לציבור.

ח. הוראות סעיפים ב' עד ז' יחולו על גורמים מאשרים שיימנו בתוספת לחוק ועל גורמים שאישורם נדרש לצורך מתן היתר מכוח תכנית; שר הפנים יהיה רשאי לתקן את התוספת האמורה, בהסכמת השר הממונה על אותו גורם מאשר. התוספת תכלול את הגורמים המאשרים המפורטים להלן:

(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), תשע"ח-2018, תקרא התקופה הנוספת 30 ימים;

(5) רשות הטבע והגנים.

ט. על אף האמור לעיל, נקבעה בתכנית הוראות לעניין מתן אישור בשתיקה מטעם גורם שאישורו נדרש לצורך מתן היתר, יחול ההוראות האמורות בתכנית.

י. על אף האמור בסעיף 145א לחוק התכנון והבניה, הוראות סעיפים קטנים (ג) עד (ו) יחולו על המקרים בהם נקבע לפי הסעיף האמור כי נדרשת הסכמת רשות מקרקעי ישראל, ובלבד שמבקש ההיתר יגיש לרשות מקרקעי ישראל יחד עם הפנייה אליה ערובה, שגובהה ותוקפה ייקבעו על ידי שר הפנים ושר האוצר (להלן – השרים) בתקנות; השרים יהיו רשאים לקבוע בתקנות סוגי היתרים שלגביהם סעיפים קטנים (ג) עד (ו) לא יחולו.

### רשות רישוי ארצית

בהמשך להחלטה מס' 1383 מיום 4 בפברואר 2024, שעניינה "תכנית ממשלתית לתמרון והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה", ובמטרה להאיץ את הליכי הרישוי:

22. לתקן את חוק התכנון והבניה, כך שיחולו בו השינויים הבאים:

- א. לתקן את סעיף 6(ב) כך שניתן יהיה להגיש בקשות להיתר לרשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות מכח תוכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתית לאומית, אשר אינן כוללות תשריט.
- ב. לתקן את סעיף 158א(ב)(1) כך שניתן יהיה להעביר בקשה להיתר הכוללת בנייה של 80 יחידות דיור לפחות למוסד הרישוי הארצי אם חלפו שישה חודשים מהמועד בו הוגשה הבקשה ברשות הרישוי המקומית.
- ג. לתקן את סעיף 157ב 5, כך שבמקרים בהם רשות הרישוי הארצית נתנה את היתר הבניה, מתן אישור תחילת עבודה לפי הסעיף האמור יהיה נתון למהנדס מוסד רישוי ארצי.
- ד. לתקן את סעיף 6(ב)(1ב) כך שניתן להעביר בקשה להיתר לעניין מתן הרשאה לפי תוכנית מיתאר ארצית לפי סעיף 145(ח)(3), ולעניין מתן היתר לפי תוכנית מפורטת לתשתיות לאומיות שאישרה ועדה מחוזית אם חלפו שישה חודשים מהמועד בו הוגשה הבקשה ברשות הרישוי המקומית.
- ה. לתקן את סעיפים 12 ו-158א כך שמוסד רישוי ארצי הוא שיהיה הגורם המוסמך לתת היתרים במרחב תכנון מחוזי, כמשמעותו בסעיף 12 האמור.

### ייעול תכנון בוועדה למתחמים מועדפים

23. לתקן את סעיף 3(ו) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 כך שהסמכות הקיימת כיום לוועדה למתחמים מועדפים להרחיב את שטח המתחם המועדף ב-20%, תהא לא רק לגבי שטחים לצורך הייעודים המנויים בסעיף 4(ג) לחוק זה (כלומר יעודים של מבני ציבור, שטח ציבורי פתוח, חניה, דרכים ותשתיות) ואשר נדרשים לשמש בעיקר את יחידות הדיור במתחם המועדף, אלא לכל צורך שנדרש ליישום מיטבי של התכנית.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

##### סעיפים 1-2

במדינת ישראל הביקוש לדיור ממשיך לעלות לאורך זמן ועל כן נדרשת הגדלת היצע משמעותית על מנת לסייע בבלימת מחירי הדיור. בשל כך, ועל מנת להאיץ את תהליכי שיווק יחידות דיור ולהגדיל את היצע יחידות הדיור במדינה בצורה משמעותית, נדרשים הסכמי גג בקנה מידה גדול ("מגה הסכמי גג") עם רשויות מקומיות בעלות פוטנציאל פיתוח מהיר וגדול. החלטה זו ממשיכה את המהלכים הקודמים של הממשלה בתחום ומציבה קריטריונים חדשים לתוכניות ולהיקף יחידות הדיור. בהתאם לכך, מוצע כי רשויות מקומיות עם יתרות תכנוניות משמעותיות, של 15,000 יחידות דיור ומעלה, ואשר יסכימו לשווק בתחומן 5,000 יחידות דיור ומעלה בשנה, יקבלו מטעם המדינה מעטפת ייחודית אשר תתאם את צרכי הפיתוח שלהן שינבעו מגידול האוכלוסייה המהיר בהן, והכל כפי שיפורט בסעיפי החלטה זו. כמו כן, מוצע כי עקרונות הסכמי מגה גג יובאו לאישור מועצת מקרקעי ישראל.

### סעיפים 3-5

ישנו צורך מהותי בתכנון מתואם ומהיר להבטחת עמידה ביעדי ההסכמים, תוך מתן מענה כולל לפיתוח יחידות דיור ושימושים תומכים כגון תעסוקה, מסחר ותעשייה. הליכי התכנון עלולים להימשך זמן רב, ולכן יש להבטיח עדיפות לתוכניות אלה וליצור מנגנון שיסיר חסמים תכנוניים ורגולטוריים לאורך הדרך. בהתאם לכך, יש לוודא כי מוסדות התכנון יקבלו את כל התוכניות הנדרשות לפיתוח מהיר, תוך מתן קדימות מיוחדת לתוכניות בערים החתומות על ההסכמים, כך שההחליטים יתקדמו במהירות הנדרשת. בנוסף, הצוות הבין-משרדי שיוקם יעקוב באופן רבעוני אחר קידום התוכניות ויפעל להסרת חסמים במטרה לעמוד ביעדים המוגדרים בהסכמים.

### סעיף 6

ועדות מקומיות לתכנון ובנייה הן גורם משמעותי בתהליך התכנון. בפעמים רבות תהליך הוצאת היתרי הבנייה עשוי להתארך עקב עומסים. על כן, ישנו צורך בהגדלת היעילות בעולמות רישוי הבנייה וזאת באמצעות תמרוץ כספי בגין היקפי עבודה משמעותיים והנפקת היתרי בנייה בהיקפים גדולים אשר יתמכו את מגה הסכמי הגג. בהתאם לכך, יש לגבש מנגנון תמרוץ לרשויות רישוי, המבוסס על תפוקות מדירות, כדי להניע אותן לעמוד ביעדי ההסכמים במסגרת זמן מוגבלת.

### סעיפים 7-9

פיתוח מהיר של יחידות דיור מביא עימו גם צורך לפיתוח של מוסדות ציבור תומכים, ובפרט כיתות לימוד, זאת לצד הקמת תשתיות תחבורה תומכות פיתוח. על כן, מוצע כי אגף התקציבים במשרד האוצר יבחן מתן קדימות בהיבטי תשתיות וכיתות לימוד לרשויות מקומיות שיחתמו על ההסכם. כך, הצעד יביא לכך כיתות לימוד ותשתיות דרכים יתפתחו במקביל לבנייה המואצת ולא יהיו גורם מעכב לה. כמו כן, מוצע להורות לאגף התקציבים במשרד האוצר לגבש מנגנון לתקצוב פעולות פיתוח עירוני וזאת לשם תמיכה בגידול האוכלוסייה המואץ ברשויות המקומיות שיחתמו על ההסכם. המנגנון יכלול מענים נוספים כלליים בעולמות הפיתוח עבור רשויות המקומיות שיחתמו על ההסכם. לצורך כך יוקצה תקציב של XX מיליון ש"ח בשנת 2025.

### סעיפים 10-14

יישום הסכמי גג תלוי בין היתר במנהלת הסכם הגג ברשות המקומית, זאת לצד תיאום בין משרדי הממשלה השונים האמונים על מימוש ההסכם. בנוסף, יישום ההסכם תלוי ביכולת התזרימית של הרשויות המקומיות לעמוד בדרישות הפיתוח המואץ. בהתאם לכך, יש צורך במנגנוני תמרוץ, תיאום ומימון כדי להבטיח עמידה ביעדי ההסכמים ושיווק מהיר של יחידות הדיור.

על כן, יש להגדיר מנגנון שיסדיר את עבודת מנהלות הסכמי הגג ותקציביהן, כך שתקציב המנהלות יתבסס על עמידה ביעדים, היקפי עבודה ושיווקי יחידות דיור.

כמו כן, מוצע לגבש מנגנון להגדלת קדמי מימון לרשויות שיחתמו על ההסכם, אשר יאפשר להן לבצע פיתוח תשתיות בקצב הנדרש. המנגנון יסייע לגשר על פערים תזרימיים שנובעים בשל הפיתוח המואץ ברשויות.

לצד זאת, על מנת לאפשר לרשויות המקומיות להתמודד עם גידול האוכלוסייה המשמעותי בהן, ולהמשיך לתפקד בצורה טובה ולתת לתושביהן את השירותים מוצע כי אגף התקציבים יגבש מנגנון להקצאת תקציבים שוטפים לרשויות המקומיות וזאת בהתאם להיקפי פעילות השיווק והרישוי ברשויות המקומיות. לצורך כך יוקצה תקציב של XX מיליון ש"ח בשנת 2025.

בנוסף, מוצע למנות נציג ייעודי אחראי (POC) במשרדי הממשלה הרלוונטיים אשר יהיה אחרי על מימוש ההסכם. נציג זה יהיה אמון על מתן מענה מהיר לרשויות המקומיות בכל סוגיה בין משרדית הדורשת טיפול ותיאום בין משרדי,

הן בעולמות התשתית והן בעולמות הרגולציה.

בהמשך לכך, ועל מנת לוודא כי חסמים שונים נפתרים במהרה, מוצע להורות למנכ"ל משרד ראש הממשלה לפעול למתן עדיפות וקדימות לנושאים הקשורים להסכמים אשר יעלו לדיון במסגרת פורום החסמים אשר מנוהל על ידו.

### סעיף 15

כדי לתמרץ את הרשויות החתומות על ההסכם ולקבוע אבני דרך במימושו מוצע לקבוע כי כלל התקציבים שיוקצו לרשויות החתומות על ההסכם, יוכפלו במקדם המימוש של ההסכם, שהינו המנה המתקבלת מחלוקת השיווקים בפועל ברשות המקומית באותה השנה ביחס להיקף השיווק אליו התחייבה הרשות במסגרת ההסכם. כך, רשות מקומית שתעמוד בקצב הנדרש בהסכם תקבל את התעריף המלא מהמדינה במסגרת הקצאות התקציב השונות בהסכם ואילו רשות מקומית שלא תעמוד בהיקף השיווק אליו התחייבה תקוזז מהמענה הממשלתי אותו היא מקבלת בהתאם ליחס השיווקים שלה בפועל אל מול מחויבותיה כלפי המדינה.

### סעיפים 16-17

על מנת לוודא עמידה בהסכמים שיחתמו בין המדינה לבין הרשויות המקומיות, יש צורך במעקב אחר עמידת הרשויות והמדינה בתנאי ההסכם כדי לוודא התקדמות ולצד זאת על מנת לטפל בחסמים שונים. על כן, מוצע כי קבינט הדיור יקבל דיווח חצי שנתי משר הבינוי והשיכון לגבי התקדמות מימוש ההסכמים. כמו כן, שר הבינוי והשיכון יעדכן את קבינט הדיור אודות עבודת הצוות עליו אמון מנכ"ל מנהל התכנון כאמור בסעיף 4.

לצד זאת, במסגרת ההחלטה מוצע כי יו"ר מועצת מקרקעי ישראל יביא לדיון במועצה הצעת החלטה אשר נועדה להבטיח שמירה על הכנסות המדינה, תוך הגברת הכדאיות והוודאות במימוש הקצאות קרקע הנעשות על ידי רשות מקרקעי ישראל. הכוונה היא להימנע מהעמסת דרישות לא מתוכננות על יזמים, במיוחד בנוגע לביצוע או מימון מטלות ציבוריות נוספות מעבר למה שסוכם בהסכמים בין רמ"י לבין הרשויות המקומיות, מה שעלול להאט את מימוש הפרויקטים ולהפחית את הכדאיות הכלכלית שלהם. במסגרת זו, נקבע עקרון האוסר על רשויות מקומיות לדרוש או לקבל מימון או ביצוע מטלות ציבוריות מיזמים, מעבר למה שהוסכם מראש בהסכם הפיתוח, הסכם הגג, או הסכם אחר עם רמ"י. החריג היחיד לכך הוא במקרים בהם המטלה הציבורית מומנה במלואה על ידי הרשות המקומית, וההתקשרות בוצעה על פי ההוראות המפורטות בפקודת העיריות, אשר כוללות מנגנונים ברורים ומוסדרים. בנוסף, אם הרשות המקומית תדרוש או תקבל מימון או ביצוע מטלות נוספות מיזמים, הדבר יגרור קיזוז משלומי היטל ההשבחה שהיזם אמור לשלם. מנגנון הקיזוז יופעל בהתבסס על עלויות מקובלות בשוק, כפי שתקבע הועדה לתכנון ופיתוח.

לצד זאת, במסגרת ההחלטה ועל מנת לחזק את השמירה על הוודאות וההוגנות במימוש פרויקטים, מוצע כי כל מטלה ציבורית נוספת שתוצה הרשות המקומית להטיל על היזם חייבת לקבל אישור מראש של הועדה לתכנון ופיתוח. בכך ימנעו מקרים בהם יזמים נדרשים לממן מטלות ציבוריות אשר פוגעות בכדאיות הכלכלית של פרויקטים ובהכנסות מדינה ולצד זאת פוגע ביזמים ומעכב את ההתקדמות של פרויקטים.

### סעיף 18

הקרן לשטחים פתוחים היא קרן ייעודית שהוקמה לשם שמירה על שטחים פתוחים בישראל. הקרן מתקצבת מיזמים שונים בעולמות התכנון, הפיתוח והשמירה על השטחים הפתוחים ברשויות המקומיות ובמשרדי הממשלה, וזאת בהתבסס על קול קורא המפורסם על ידי הנהלת הקרן אחת לשנה. לרוב, הקרן לא מתקצבת באופן בלעדי את המיזמים בהם היא תומכת אלא מעניקה תקציב משלים בהמשך לתקציבים המגיעים מהרשויות המקומיות וממשרדי הממשלה, בהתאם לפרויקט הרלוונטי.

כיום הקרן מתקצבת באמצעות תקציב רשות מקרקעי ישראל, כאשר תקציבה השנתי עומד על 1% מהכנסות הרשות בשנה הקודמת.

כעת, מוצע להנחות את שר הבינוי והשיכון ואת שר האוצר לתקן את תקנות רשות מקרקעי ישראל (קרן לשמירה על שטחים פתוחים), תשע"ב-2012, כך שחמישים אחוז מהתקציב השנתי של הקרן, החל משנת 2025 ואילך, ייועדו לטובת פיתוח שטחים פתוחים ושטחי פנאי הנכללים בתוכניות המקודמות במסגרת הסכמי גג ובמסגרת מגה הסכמי גג, זאת על מנת לסייע בפיתוחם ובשירות הניתן לתושבי הרשויות המקומיות אשר גדלות בצורה מסיבית לאור חתימה על הסכמי גג עם המדינה. בהקשר לכך יש לציין כי הרשויות החתומות כיום על הסכמי גג עם רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון מהוות אחוז ניכר מאוכלוסיית המדינה.

## סעיף 19

תכנית המתאר הארצית למרחב מערכת המטרו במטרופולין תל אביב (תמ"א 70) מיועדת לייצר מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים בלב אזור הביקוש. בהתאם למדיניות התכנון הארצית הקיימת, נדרש לעבות ולצופף את המרקם העירוני הסובב את קווי ותחנות המטרו. לשם האצת הפיתוח סביב התחנות, ההצעה מבקשת להקים צוות שיבחן ויקדם מנגנונים למימוש מהיר של הליכי התחדשות עירונית במתחמים סובבי המטרו הרלוונטיים.

## סעיף 20

המצב החוקי מאפשר לבעלים יחיד במקרקעין משותפים להגיש לוועדות המקומיות תשריטי חלוקה של מקרקעין בבעלות משותפת עם המדינה, וזאת מבלי שתידרש הסכמת כלל הבעלים במקרקעין. כך, פעמים רבות תשריטי חלוקה בחלקות בבעלות משותפת עם קרקעות המדינה מוגשים על ידי הבעלים הפרטיים ונידונים בוועדות התכנון, מבלי שהובאו לידיעת רמ"י. מצב דברים זה יוצר לרוב חלוקה שגויה בבסיסה או כזו שאיננה מיטבית וגורעת למעשה מזכויות המדינה במקרקעיה.

כמו כן, בחינת ההסדר הנורמטיבי התקף כיום ביחס לבקשות להיתרי בניה מעלה כי אין כל התייחסות למקרקעין בבעלות משותפת של המדינה עם בעלים אחרים, וכי מצב זה לא נכנס תחת ההסדר הייחודי לגבי מתן הסכמת רמ"י לבקשה להיתר בניה במקרקעי ישראל.

בהתאם לכך, מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה כך שכאשר מוגש לוועדה המקומית תשריט חלוקה בחלקה בבעלות משותפת עם קרקעות המדינה, תקבל הוועדה את עמדת רשות מקרקעי ישראל, בתוך פרק זמן קצוב בטרם אישור תשריט החלוקה.

בנוסף, מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה, ולקבוע כי בקרקעות בבעלות משותפת יחד עם קרקעות המדינה, תקבל הוועדה את עמדת רשות מקרקעי ישראל, בתוך פרק זמן קצוב בטרם אישור היתר הבניה כמו כן, פלישה למקרקעי ישראל פוגעת פגיעה קשה במשאב ציבורי ובנוסף, לעיתים תכופות היא מעכבת פיתוח ובנייה במקרקעין - בשנים האחרונות מתחדד הצורך בכלי אכיפה יעילים למיגור הפלישות שכן פעמים רבות הפלישות מונעות שיווק של אלפי יחידות דור, והימשכות ההליכים המשפטיים אינה מאפשרת פינוי יעיל ומהיר של הקרקע על מנת שניתן יהיה לממש את ייעודה.

לצד זאת, בהתאם להוראה הקבועה כיום בחוק מקרקעי ציבור, לא ניתן להוציא צו סילוק יד מנהלי לגבי פלישה לקרקע שהתרחשה לפני יותר מ-36 חודשים. במטרה לאפשר מימוש תכניות לפיתוח אשר מעוכבות בשל הצורך לפנות פלישות למקרקעין לגביהם אושרה התוכנית, מוצע לתקן את חוק מקרקעי ציבור, ולקבוע כי במקרה של תפיסת קרקע שלא כדין במקרקעין המיועדים לפיתוח, ניתן יהיה להוציא צו מנהלי בתוך תקופה של 60 חודשים מיום התפיסה ולא 36 חודשים מיום התפיסה כפי שקבוע בחוק כיום, ובתנאי כי המקרקעין אינם משמשים בפועל למגורים.

תיקוני חקיקה אלה, נכללה בסעיפים 66(1), 66(2) ו-69 לפרק י"ז בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, שעניינו "שמירה על מקרקעי ישראל", כעת מבוקש להשלים את הליך חקיקתם.



## סעיף 21

משך הזמן להוצאת היתר בניה בישראל, לפי דו"ח מבקר המדינה משנת התשפ"א-2021, עומד במוצע על 319 ימים בהיתר ללא הקלות, ו-407 ימים בהיתר הכולל הקלות. התארכות הליכי הרישוי מטילה עומס בירוקרטי על יזמי בניה, מייקרת את עלויות המימון ליזמים, ומובילה לעיכוב משמעותי בשרשרת ייצור הדירה. הימשכות ההליך פוגעת בהיצע הדירות ומייקרת את מחיריהן. בהליך זה מעורבים עשרות גורמים. גורם מאשר מוגדר בחוק התכנון והבניה כמי שאישורו או התייעצות עמו הם תנאי (לפי חוק התכנון והבניה או חוק אחר) למתן היתר או לביצוע עבודות לפי היתר, והוא אינו מוסד תכנון. ההוראות לגבי גורמים מאשרים קבועות בפועל בתקנות התכנון והבניה (רישוי בניה). לגורמים אלו סמכות ללא אחריות על השלכות מעשיהם על שוק הדיור, ולחלקם חוסר נכונות לניהול סיכונים. לפי המצב החוקי היום לא קיימים זמנים קצובים למסירת האישור על ידי גורם מאשר, למעט הגורמים המאשרים בבקרת התכן, להם קצובים 30 ימים.

### סעיפים א-ב

כיום אין הסדרה בחוק בנוגע לנוהל הפנייה מול גורם מאשר. מוצע לקבוע כי גורם מאשר יפרסם בתוך 90 ימים מיום תחילתו של החוק נוהל פנייה מסודר לאותו גורם שבו יפרט את כל פרטי המידע, אופן ההגשה, המסמכים והאישורים הנדרשים לצורך הגשת הבקשה להיתר. נקבע אופן הפנייה ופרטי המידע כאמור בדין ספציפי המסדיר את פעילות אותו גורם מוסמך, יחול אותו דין. מבקש היתר יגיש את בקשתו לגורם המאשר בהתאם לנוהל בצירוף כל הנתונים, המסמכים והאישורים.

### סעיפים ג-ו

בהתאם לאמור לעיל מוצע לתקן את החוק כך שגורם מאשר ישיב לפנייה שהגיש מבקש היתר בניה לאישורו, או להתייעצות או לתיאום עימו, בנוגע לבקש להיתר, בתוך 30 ימים מיום הפניה אליו (להלן - **התקופה**). גורם מאשר שלא פרסם נוהל ולא נתן את האישור שבסמכותו בתום התקופה של ה-30 יום, אי מתן המענה ייחשב כאילו נתן את האישור שבסמכותו. ככל שלא ניתן מענה על ידי גורם מאשר שפרסם נוהל, מבקש היתר יכול לפנות אליו שוב בדרישה נוספת לאישור הבקשה שבסמכותו תוך מתן הארכה של 15 ימים נוספים. ככל שהגורם המאשר אשר פרסם נוהל לא השיב אחרי התקופה הנוספת, אי מתן המענה יחשב כאילו נתן את האישור שבסמכותו.

אין באמור כדי לגרוע מהאחריות החלה על הגורם המאשר לפי דין ועליו לפעול באופן פוזיטיבי ולהעביר לפונה את ההסתייגות שלו ככל שיש תוך הזמן הקבוע בסעיף.

### סעיף ז

רשות רישוי רשאית לסרב לבקשה להיתר אם סברה אף בחלוף התקופה הרלוונטית לפי דין, כי יש במתן ההיתר כדי לגרום לסיכון ממשי לציבור.

### סעיף ח

ההוראות בסעיפים ב' עד ז' יחולו על גורמים מאשרים שיימנו בתוספת לחוק ולגורמים שאישורם נדרש למתן היתר מכוח התכנית. שר הפנים רשאי לתקן את התוספת האמורה בהסכמת השר הממונה על אותו גורם מאשר. התוספת תכלול את הגורמים המאשרים שהם – רשות העתיקות, רשות שדות התעופה, המשרד להגנת סביבה, משרד הבריאות, רשות הטבע והגנים.

לעניין האישור הנדרש מאת משרד הבריאות, רשות הרישוי תאשר את הבקשה להיתר בחלוף התקופה לאישור. בנוגע למבנה מורכב, ינתנו 30 יום נוספים לאישור משרד הבריאות, ולאחרם אם לא תתקבל התייחסות תאושר הבקשה.

לעניין האישור הנדרש מהמשרד להגנת הסביבה, רשות הרישוי תאשר את הבקשה להיתר אם סברה שאין במתן האישור כדי לגרום סיכון ממשי לציבור, במקום שעולה חשש לסיכון הציבור, רשות הרישוי יכולה להטיל על מבקש היתר להעביר חוות דעת סביבתית בהתאם לסמכותה לפני מתן החלטתה.

## סעיף ט

במקום שנקבע בתכנית הוראות מיוחדות לעניין הסכמה בשתיקה של גורם מאשר יחולו ההנחיות האמורות.

## סעיף י

סעיף 145 א לחוק קובע כי לגבי מקרקעין שהם מקרקעי ישראל ובהם קבע שר הפנים כי נדרשת הסכמת רשות מקרקעי ישראל, תינתן תגובתה לבקשה להיתר בתוך 90 ימים מיום שהוגשה לה בקשה לתת את הסכמתה. על פי מחקר שערך מנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל עונה לבקשות אלו תוך שבעה חודשים בממוצע, ומהווה גורם מעכב משמעותי בשלב הרישוי. לכן, מוצע לתקן את סעיף 145 א בחוק כך שרשות מקרקעי ישראל תשיב לפנייה שהגיש מבקש היתר בנייה לאישורה, או להתייעצות או לתיאום עימה, בנוגע לבקשה להיתר, בתוך 30 ימים מיום הפנייה אליה. לא השיבה הרשות יראו, בתום התקופה, כאילו נתנה את הסכמתה לבקשה להיתר, ובלבד שהופקדה לעניין זה ערוכה לתשלום במידה ומדובר באישור הכרוך בתשלום בהתאם לכללים שיקבעו שר האוצר ושר הפנים. בכלל זאת, יבחנו השרים מנגנונים של שומה עצמית. השרים יהיו רשאים לקבוע מקרים בהם לא תידרש ערובה או מקרים שלגביהם לא יהיה ניתן להפקיד ערובה וחלוף הזמן לא יהווה כהסכמה.

## סעיף 22

בהמשך להחלטה מס' 1383 מיום 4 בפברואר 2024 שעניינה "תכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה", ובמטרה להאיץ את הליכי הרישוי לתקן את חוק התכנון והבניה כך שיחולו בו השינויים הבאים.

## סעיף א

ישנן תוכניות מתאר ארציות מפורטות לתשתיות לאומיות, מכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה, אשר אינן כוללות תשריט. כך למשל, תמ"א 1 כוללת הוראות מפורטות לתשתיות לאומיות כגון מתקני מים וביוב, אתרי סילוק וטיפול בפסולת, מתקני אגירת חשמל ומתקנים לייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת, אך אינה כוללת תשריט המסמן את מיקום התשתיות הלאומיות האמורות. על מנת לאפשר רישוי באמצעות רשות הרישוי הארצית גם בנוגע למתקני התשתיות האמורים, מוצע לתקן את סעיף 6(ב) לחור כך שניתן יהיה להגיש בקשות להיתר לרשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות בתוכנית מתאר ארציות מפורטות לתשתיות לאומיות, מכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה, אשר אינן כוללות תשריט.

## סעיף ב

בעניין בקשות למגורים הכוללות 80 יחידות דיור, מוצע לקבוע כי יזם יוכל לפנות לרשות הרישוי הארצית לאחר שחלפו שישה חודשים ממועד הגשת הבקשה להיתר לרשות הרישוי המקומית, במקום המצב הקיים כיום לפיו היזם יכול לעשות כן לאחר שחלפו שמונה חודשים ממועד קליטת הבקשה. לכן, מוצע לתקן את סעיף 158 א(ב)(1) כך שניתן יהיה להעביר בקשה להיתר הכוללת בנייה של 80 יחידות דיור לפחות למוסד הרישוי הארצי אם חלפו חמישה חודשים מהמועד בו הוגשה הבקשה ברשות הרישוי המקומית.

## סעיף ג

בהתאם למצב החוקי כיום, הסמכות לתת אישור תחילת עבודה היא של מהנדס הוועדה המקומית, אף במקרים בהם היתר הבניה ניתן על ידי רשות הרישוי הארצית. לצורך ייעול הליכי הרישוי, מוצע לתקן את סעיף 157 ב לחוק התכנון והבניה, כך שבמקרים בהם רשות הרישוי הארצית נתנה את היתר הבניה, מתן אישור תחילת עבודה לפי הסעיף האמור יהיה נתון למהנדס מוסד רישוי ארצי.

## סעיף ד

מבדיקה שערך מינהל התכנון נמצא כי עיקר העיכובים בהליך מתן היתר ברשות הרישוי המקומית נובע מתנאים מקדמיים (שלא נקבעו בתוכנית) הנדרשים על ידי רשות הרישוי טרם קליטת הבקשה להיתר. בהתאם לכך, ועל מנת לייצל את הליך הרישוי של תשתיות מסוג זה ומתן מענה למקרים בהם תשתיות חוצות מרחבי תכנון, מוצע לתקן את סעיף 6(ב)(1) כך שניתן להעביר בקשה להיתר לעניין מתן הרשאה לפי תוכנית מיתאר ארצית לפי סעיף 145(ח)(3), ולעניין מתן היתר לפי תוכנית מפורטת לתשתיות לאומיות שאישרה ועדה מחוזית אם חלפו שישה חודשים מהמועד בו הוגשה הבקשה ברשות הרישוי המקומית, במקום המצב הקיים כיום לפיו היזם יכול לעשות כן לאחר שחלפו שמונה חודשים ממועד קליטת הבקשה.

## סעיף ה

בהתאם למצב החוקי כיום, סמכויות הרישוי בשטחים גליליים נתונות לרשות הרישוי המחוזית. לצורך ייעול הליכי הרישוי, ועבודת הוועדות המחוזיות, מוצע לתקן את סעיף 158סא כך שמוסד רישוי ארצי יוכל לתת היתרים בשטחים גליליים כמשמעותם בסעיף 271 לחוק התכנון והבניה.

## סעיף 23

הוועדה למתחמים מועדפים (להלן – ותמ"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 להגדיל את השטח ב-20% ואולם זאת רק לצורך שטחים ביעודים מסויימים שהם מבני ציבור, שטח ציבורי פתוח, חניה, דרכים ותשתיות ואשר נדרשים לשמש בעיקר את יחידות הדיור במתחם.

בהתאם לעמדת גורמי המקצוע, על מנת להביא לתכנון מיטבי, שיעור ניכר של תכניות נדרשות לתיקון ההכרזה של המתחם על מנת לאפשר את הגדלת שטח המתחם ליעודים אחרים דבר היוצר עיכובים. לפיכך מוצע לתקן את חוק הותמ"ל כך שסמכות הותמ"ל להגדלת שטח המתחם מועדף לדיור לא תהא מוגבלת ליעודים מסויימים, אלא תהא סמכות להגדיל לכל יעוד הנדרש לתכנון מיטבי (עם זאת תיוותר המגבלה שסך ההגדלה לא יעלה על 20%).

יצוין שלמעשה התיקון המוצע לסעיף 3(ז) לחוק הותמ"ל יביא להשוואת סמכות הותמ"ל לגבי מתחמים מועדפים לדיור, עם הסמכות הקיימת לה כיום לגבי מתחמים מועדפים לתכנון מטה תחבורה: כבר כיום סעיף 3א(ה)(2) לחוק הותמ"ל מסמיך את הותמ"ל להגדיל שטח מתחם מועדף לתכנון מטה תחבורה ב-20% כך ששטח המתחם יכלול שטחים נוספים הנדרשים ליישום מיטבי של התכנית. כאמור מוצע לתקן את סעיף 3(ז) לחוק הותמ"ל מתייחס למתחם מועדף לדיור, באותו אופן.

## תקציב

.XXXX

## השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

## החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 768 מיום 9 באוקטובר 2013 שעניינה "הסכמי גג עם רשויות מקומיות לטובת הסרת חסמי שיווק ופיתוח";

החלטת ממשלה מס' 1383 מיום 4 בפברואר 2024 שעניינה "תכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה".

## עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הוספת עשרות אלפי יחידות דיור בלב אזורי הביקוש באמצעות ייעול השימוש בקרקע

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 3161 מיום 17 באפריל 2011 שעניינה "העתקת מחנות צה"ל לנגב", להחלטה מס' 1529 מיום 1 באפריל 2014 שעניינה "העברת אגד מחנות הדרכה (עיר הבה"דים) לצומת הנגב, ולהחלטה מס' 2392 מיום 4 בינואר 2015 שעניינה "פינוי שטחי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש והמשך מעבר אמ"ן ותקשוב לנגב" ועל מנת לפעול לייעול השימוש במקרקעי ישראל בלב אזורי הביקוש במטרה להגדיל את היקף הקרקעות הפנויות לצרכי מגורים, תעסוקה ותעשייה באופן שיתן מענה לביקושים במשק הישראלי ויסייע לממשלה במאמציה לבלימת מחירי הדירות:

### העתקת הקריה החקלאית בבית דגן

1. להעתיק את הקריה החקלאית בבית דגן, לרבות כלל יחידות הסמך הנמצאות בה, למיקום או מיקומים חלופיים, על מנת להגדיל את היצע הדירות באופן משמעותי בלב אזורי הביקוש, וזאת בהתאם להוראות פרק משנה 3.9 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
2. לשם יישום העתקת הקריה החקלאית בבית דגן לפעול באופן הבא:
  - א. להנחות את רשות מקרקעי ישראל, משרד החקלאות ואגף התקציבים במשרד האוצר לפעול לטובת גיבוש הסכם מפורט לשם מימוש החלטה זו, לרבות עלויות העתקה ומיקום הקרקעות החלופיות אליהן תועתקת הקריה החקלאית, וזאת לא יאוחר מ-120 ימים ממועד החלטה זו, והכל בכפוף לפרק משנה 3.9 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל ובהתאם לעקרונות הבאים:
    - 1) הקריה החקלאית תועתק בהתאם לשטח הבנוי הנכלל בה כיום.
    - 2) לשם ייעול השימוש בקרקע, השטחים הלא בנויים בקריה החקלאית בבית דגן כיום, לרבות שטחי המחקר החקלאיים בה ושטחי חממות, יצומצמו במיקום החדש אליו הקריה החקלאית תועתק, וזאת בהתאם לצרכים ולטכנולוגיה העכשוויים.
  - ב. במסגרת תקופת גיבוש ההסכם כאמור בסעיף 6 לעיל, ייקבע מיקום חלופי בתוך 45 ימים.
  - ג. להנחות את רשות מקרקעי ישראל לקדם תכנון מפורט על השטח המתפנה לשימושי מגורים ושימושים תומכים נוספים, בתוך 30 ימים ממועד החלטה זו.
  - ד. להנחות את רשות מקרקעי ישראל, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר, לקדם את התכנון של הקריה החקלאית במיקומה החדש שייקבע, בתוך 60 ימים ממועד החלטה זו.
  - ה. להורות ליו"ר מטה התכנון הלאומי ואת מנכ"ל מינהל התכנון להנחות את מוסדות התכנון לפעול לשם מתן עדיפות וקדימות לדיון בתכנון של השטח המתפנה והשטח או השטחים אליהם תועתקת הקריה החקלאית אשר יקודם על ידי רשות מקרקעי ישראל.

### כפר הנוער מקווה ישראל

3. להנחות את רשות מקרקעי ישראל ומשרד האוצר לפעול לגיבוש הסכם מפורט מול עמותת כל ישראל חברים (ע"ר) וחברת מקווה ישראל כל ישראל חברים (להלן – החברה), לקידום תכנון ופיתוח של יחידות דיור בחלק מהמקרקעין האמורים בחוק בית הספר החקלאי מקווה ישראל, התשל"ו-1976, וזאת לא יאוחר מ-90 ימים ממועד החלטה זו, והכל בכפוף לאמור בפרק משנה 3.9 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
4. בהתאם לעקרונות ההסכם המפורט בסעיף 3 ולאחריו, לתקן את חוק בית הספר החקלאי מקווה ישראל, התשל"ו-1976, כך שיצומצם שטח כפר הנוער מקווה ישראל (להלן – כפר הנוער) והשימוש בו, וזאת לצורך פיתוח האזור והגדלה משמעותית של היצע הדירות בלב אזורי הביקוש.

5. להנחות את רשות מקרקעי ישראל, בהתאם ולאחר הסכם המפורט בסעיף 3, לקדם את התכנון של השטח המתפנה לשימושי מגורים ושימושים תומכים נוספים בתוך 45 ימים ממועד ההסכם המפורט בסעיף 3.
6. להורות ליו"ר מטה התכנון הלאומי ולמנכ"ל מנהל התכנון להנחות את מוסדות התכנון לפעול לשם מתן עדיפות וקדימות לדיון בתכנון של השטח המתפנה וכן של השטח אליו יועתקו שימושים מכפר הנוער, במידת הצורך.

### העתקת מחנות צה"ל

7. להעתיק את מחנה רבין ("הקריה"), מחנה המכללות הצבאיות בגלילות ואת מחנות מש"א (מחנה צריפין, מחנה תל השומר ומחנה חיפה), למיקומים חדשים, שיאותרו על ידי רשות מקרקעי ישראל, משרד הביטחון ואגף התקציבים במשרד האוצר, בהתאם להוראות פרק משנה 3.9 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
8. לשם יישום העתקת מחנות צה"ל לפעול באופן הבא:
- א. העתקת המחנות האמורים בסעיף 15 תבוצע בהתאם למועדים הבאים:
- 1) מחנה המכללות יועתק למיקום חדש עד לסוף שנת 2026;
  - 2) מחנה רבין יועתק למיקום חדש עד לסוף שנת 2030;
  - 3) מחנות המש"א יועתקו למיקומים חדשים עד לסוף שנת 2030.
- ב. להנחות את רשות מקרקעי ישראל, משרד הביטחון ואגף התקציבים במשרד האוצר לגבש סיכום מפורט לשם מימוש החלטה זו, לרבות עלויות העתקה ומיקום הקרקעות החלופיות אליהן יועתקו המחנות, וזאת לא יאוחר מ-90 ימים ממועד החלטה זו, והכל בכפוף לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל. הסכם להעתקת מחנה רבין, יגובש בתוך 120 ימים.
- ג. להנחות את רשות מקרקעי ישראל לקדם את התכנון של השטחים המתפנים, בתוך 45 ימים ממועד החלטה זו.
- ד. להנחות את רשות מקרקעי ישראל, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר ועם משרד הביטחון, לקדם את התכנון של בסיסי צה"ל המתפנים במיקומם החדש, כפי שיבחר, בתוך 45 ימים ממועד החלטה זו.
- ה. להורות ליו"ר מטה התכנון הלאומי ולמנכ"ל מנהל התכנון להנחות את מוסדות התכנון לפעול לשם מתן עדיפות וקדימות לדיון בתכנון של השטחים המתפנים וכן של המחנות במיקומם החלופי אשר יקודם על ידי רשות מקרקעי ישראל.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

#### סעיפים 1-2

הצעת ההחלטה קובעת כי הקריה החקלאית בבית דגן, לרבות כל יחידות הסמך של משרד החקלאות השוכנות בה, תועתק למיקום חלופי, וזאת במטרה לפנות שטח בלב אזור ביקוש לצרכי מגורים, תעסוקה ותעשייה. המהלך יביא לשחרור חטיבת קרקע בת אלפי דונמים, השוכנת בסמוך לתחנות עתידיות של מערכות להסעת המונים, ביניהן רכבות קלות ומטרור. לצד זאת, המהלך יביא לחיזוק האזור בו ימצא המתחם החדש של הקריה החקלאית. במסגרת הצעת ההחלטה מונחים המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים לגבש הסכם מפורט אשר יכלול את עלויות ההעתקה והמיקום החלופי של הקריה החקלאית בתוך 120 ימים (המיקום החלופי של הקריה החקלאית יקבע לכל המאוחר בתוך 45 ימים), והכל בכפוף לפרק משנה 3.9 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל אשר קובע את הכללים ומסגרת העבודה להסכמי פינוי בהם עוסקת רשות מקרקעי ישראל. כמו כן, ההעתקה תבצע בכפוף למספר עקרונות נוספים אשר מצוינים במסגרת ההצעה אשר יבטיחו כי השימוש בקרקע יתבצע ביעילות המרבית. כמו כן, הצעת ההחלטה מנחה את רשות מקרקעי ישראל לקדם הן

את תכנון הקרקע המתפנה והן את תכנון של הקריה החקלאית במיקומה החדש. בנוסף, ההחלטה מטילה על יו"ר מטה התכנון הלאומי ועל מנכ"ל מנהל התכנון להנחות את מוסדות התכנון לתת עדיפות וקדימות לתכנון של רמ"י הן על השטח המתפנה והן לתכנון השטח החדש של הקריה החקלאית, על מנת שחטיבות הקרקע בו יוכלו להיות משווקות לציבור באופן מהיר ויעיל.

### סעיפים 3-6

כפר הנוער מקוה ישראל שוכן בלב אזורי הביקוש – בסמוך לעיר חולון, לפארק אריאל שרון ולכביש 1. הכפר מהווה כיום בית ספר תיכון, כולל פנימייה, המשלב לימודים עיוניים עם הכשרה חקלאית. הצעת ההחלטה מבקשת להנחות את רשות מקרקעי ישראל ואת משרד האוצר לגבש הסכם מפורט עם חברת מקוה ישראל כל ישראל חברים, אשר יאפשר את פיתוח חלק מהמקרקעין המצויים כיום בשטח כפר הנוער מקוה ישראל לטובת הגדלת היצע יחידות הדיוור של המדינה בלב אזורי הביקוש, וזאת בתוך 90 ימים. בהמשך לכך, ההחלטה מורה לתקן את חוק בית הספר החקלאי מקוה ישראל, התשל"ו-1976, כדי לאפשר את פיתוח השטח, וזאת משום שכיום ייעוד הקרקע במקווה ישראל מעוגן בחוק ועל כן על מנת לשנות את ייעוד הקרקע נדרש תיקון החקיקה כאמור. התיקון האמור יתבצע בהתאם להסכם שיתגבש בין הצדדים. בהמשך לכך, הצעת ההחלטה מנחה את רשות מקרקעי ישראל לקדם את תכנון השטח המתפנה לשימושי מגורים ולשימושים תומכים בתוך 45 ימים. בנוסף, ההחלטה מטילה על יו"ר מטה התכנון הלאומי ועל מנכ"ל מנהל התכנון להנחות את מוסדות התכנון לתת עדיפות וקדימות לתכנון של רמ"י על השטח המתפנה, על מנת שחטיבות הקרקע בו יוכלו להיות משווקות לציבור באופן מהיר ויעיל.

### סעיפים 7-8

בהמשך להחלטות קודמות של הממשלה על העתקת מחנות צה"ל מלב אזורי הביקוש, ביניהן ההחלטה על העתקת מחנות צה"ל לנגב והחלטות על הסכמי שוה"ם, מוצע בזאת כי יועתקו מחנות נוספים הנמצאים כיום בלב אזורי ביקוש למיקומים חדשים, וזאת מתוך מטרה לשחרר קרקעות לשימושים אזרחיים שונים כמו מגורים ותעסוקה. ההחלטה מגדירה לוחות זמנים סופיים להעתקת מחנות צה"ל המצויים בהחלטה, בהם – מחנה רבין ("מחנה הקריה"), מחנה המכללות בגלילות ומחנות המש"א (חיפה, צריפין ותל השומר). המחנות מחזיקים כיום בחטיבות קרקע נרחבות של אלפי דונמים באזורים בעלי פוטנציאל פיתוח של עשרות אלפי יחידות דיור לצד לשימושים אזרחיים נוספים, ובסמוך למערכות הסעת המונים קיימות ועתידיות. מדובר במהלך רחב שממשיך כאמור את המדיניות הממשלתית של העתקת מחנות צה"ל לנגב. כמו כן, הצעה מגדירה פרק זמן של 90 ימים לגיבוש הסכם מפורט שיכלול את העלויות ואת מיקום הקרקעות החלופיות להעתקת המחנות שצוינו, פרט למחנה רבין, אשר לגיבוש ההסכם להעתקתו יוקצה פרק זמן ממושך יותר של 120 ימים. כמו כן, הצעת ההחלטה מנחה את רשות מקרקעי ישראל לקדם את תכנון הקרקע המתפנה ואת תכנון המחנות החדשים בתיאום עם משרד הביטחון ועם אגף התקציבים במשרד האוצר. בנוסף, מטילה על יו"ר מטה התכנון הלאומי ועל מנכ"ל מנהל התכנון להנחות את מוסדות התכנון לתת עדיפות וקדימות לתכנון של רמ"י על השטח המתפנה, על מנת שחטיבות הקרקע בו יוכלו להיות משווקות לציבור באופן מהיר ויעיל.

### תקציב

אין.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 3161 מיום 17 באפריל 2011 שעניינה "העתקת מחנות צה"ל לנגב";

החלטת ממשלה מס' 1529 מיום 1 באפריל 2014 שעניינה "העברת אגד מחנות הדרכה (עיר הבה"דים) לצומת הנגב";  
החלטת ממשלה מס' 2392 מיום 4 בינואר 2015 שעניינה "פינוי שטחי מחנות צה"ל מאזורי ביקוש והמשך מעבר אמ"ן ותקשוב לנגב".

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.



## ייעול ניהול נכסי המדינה

### מחליטים

1. לצורך ייעול ניהול נכסי המדינה, כדלקמן:

א. לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבניה), כך שבהגדרת צרכי ציבור בסעיף 188(ב)(2) לחוק יתווספו גם תחנת כוח, מעון רווחה ממשלתי, אתרי סילוק וטיפול בפסולת ומתקנים לטיפול בשפכים.

ב. במקרקעין שהם מקרקעי ישראל ששימושם הנוכחי או השימוש המיועד לפי תכנית מאושרת הוא לצרכי ציבור, אשר מיועדים לצרכי שימושים ממשלתיים שאין בהם שימושים עם אופי סחיר או מניב, למעט שימוש מסחרי נלווה כמשמעותו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, לפי רשימה מוסכמת בנספח להחלטה זו (להלן – מקרקעי ישראל המיועדים לצרכי ציבור ממשלתיים) והשימוש האמור מופיע בתכנית, יחולו הוראות אלה:

(1) רשות מקרקעי ישראל תחתום על חוזה חכירה מהוון כהגדרתו בסעיף 4(א) לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן – חוק רשות מקרקעי ישראל), עם מינהל הדיור הממשלתי בתוך 45 ימים מיום שפנה מנהל מינהל הדיור הממשלתי לרשות מקרקעי ישראל לחתימה על חוזה חכירה ביחס למקרקעי ישראל המיועדים לצרכים ממשלתיים לפי הנספח להחלטה זו.

(2) לא חתמה רשות מקרקעי ישראל על הסכם עם מינהל הדיור הממשלתי כאמור בסעיף קטן 1(ב)(1), או התגלעה מחלוקת ביחס לתנאי החכירה והקצאה, הדבר יובא להכרעה כאמור בסעיף קטן 1(ב)(3) להלן.

(3) יישוב המחלוקות יובא להכרעה בתוך 14 יום מיום מתן ההשגות או המחלוקות על ידי רשות מקרקעי ישראל או מתום התקופה שבסעיף קטן 1(ב)(1), לפי העניין, להכרעת החשב הכללי במשרד האוצר ומנהל רשות מקרקעי ישראל. הוכרע כי אין מניעה לחתום על חוזה חכירה מהוון עם מינהל הדיור הממשלתי – ייחתם חוזה החכירה תוך 30 יום.

(4) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מחובת מינהל הדיור הממשלתי לשלם לרשות מקרקעי ישראל תמורה בעד הקצאת הקרקע כאמור, במועד המוקדם ביותר שהדבר מתאפשר, וככל שאין מחלוקת לעניין התמורה אף טרם לובנו כלל המחלוקות, ואם נתגלעו מחלוקות לעניין הסכום, בסמוך ככל הניתן להכרעה בסוגיית התמורה.

ג. במקרקעין שהם מקרקעי ישראל ששימושם הנוכחי או השימוש המיועד לפי תכנית מאושרת הוא לצרכי ציבור כהגדרתם בסעיף 188(ב) לחוק התכנון והבניה ובעל אופי סחיר או מניב, ואשר התקבלה החלטת ממשלה או תמ"א המטילה על החשב הכללי במשרד האוצר לקדם את הביצוע של השימוש האמור בין אם במסגרת ועדת היגוי או ועדת מכרזים בין משרדית (להלן – מקרקעי ישראל ממשלתיים עם שימושים בעל אופי סחיר), יחולו הוראות אלה:

(1) רשות מקרקעי ישראל תחתום על חוזה חכירה מהוון כהגדרתו בסעיף 4(א) לחוק רשות מקרקעי ישראל, עם מינהל הדיור הממשלתי בתוך 90 ימים מיום שפנה מנהל מינהל הדיור הממשלתי לרשות מקרקעי ישראל לחתימה על חוזה חכירה ביחס למקרקעי ישראל ממשלתיים עם שימושים בעל אופי סחיר לפי הנספח להחלטה זו.

(2) לא חתמה רשות מקרקעי ישראל על הסכם עם מינהל הדיור הממשלתי כאמור בסעיף קטן 1(ג)(1), או התגלעה מחלוקת ביחס לתנאי החכירה והקצאה, הדבר יובא להכרעה כאמור בסעיף קטן 1(ג)(3) להלן.

(3) יישוב המחלוקות יובא להכרעה בתוך 14 יום מיום מתן ההשגות או המחלוקות על ידי רשות מקרקעי ישראל או מתום התקופה שבסעיף קטן 1(ג), לפי העניין, לחשב הכללי במשרד האוצר ומנהל רמ"י. הוכרע כי אין מניעה לחתום על חוזה חכירה מהוון עם מינהל הדיור הממשלתי – ייחתם חוזה החכירה תוך 30 יום.

(4) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מחובת מינהל הדיור הממשלתי לשלם לרשות מקרקעי ישראל תמורה בעד הקצאת הקרקע כאמור, לאחר הקצאתה. לעניין סעיף זה:

"מעון רווחה ממשלתי" – מעון כהגדרתו בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, המופעל על ידי משרד הרווחה במקרקעי ישראל;

"מקרקעי ישראל" – כמשמעותו בחוק יסוד: מקרקעי ישראל ולמעט המקרקעין של הקרן הקיימת לישראל;

"תחנת כוח" – כהגדרתה בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מינהל הדיור הממשלתי מנהל אלפי נכסים המצויים במקרקעי ישראל כגון תחנות משטרה, תחנות כיבוי אש, משרדי ממשלה, תחנות לתחבורה ציבורית, מתקני תשתית לאומית ועוד. הליך קבלת חוזה חכירה עבור כל נכס מרשות מקרקעי ישראל, לרבות הצורך בהארכת חוזה חכירה מעת לעת, עובר הליך בירוקרטי ארוך ומסורבל ולוקח זמן רב, דבר אשר מעכב ביצוע פרויקטים ממשלתיים דחופים ויש בו עד כדי להביא לפגיעה כלכלית במשק. על מנת לייעל את עבודת הממשלה מוצע לצמצם הליכים בירוקרטיים בתהליך הקצאת קרקע לשימושים ממשלתיים.

על כן, מוצע להוסיף תחנות כוח, מתקנים לטיפול בשפכים, אתרי סילוק וטיפול בפסולת, ומעונות רווחה ממשלתיים להגדרת "צרכי ציבור" שבסעיף 188(ב)(2) לחוק התכנון והבנייה, אשר נוסף בתיקון מס' 132 לחוק, משום נכסים המשמשים לצרכי ציבור ממשלתיים שמנוהלים בחלק מהמקרים על ידי מינהל הדיור הממשלתי, בדומה לצרכי הציבור הממשלתיים האחרים הנזכרים בסעיף, ויש להחיל עליהם אותם כללים שנקבעו בתיקון מס' 132 לחוק.

בנוסף, מוצע לקבוע כי מקרקעין אשר משמשים או שנועדו לשמש, לפי תוכנית, לצורכי ציבור ממשלתיים, רשות מקרקעי ישראל תחתום על הסכם חכירה בתוך 45 ימים מיום הפנייה אליה, וככל שמדובר בפרויקטים בעלי אופי סחיר, כדוגמת פרויקטי PPP בהם מתפרסם מכרז לזכיין פרטי, רשות מקרקעי ישראל תחתום עם הסכם חכירה בתוך 90 ימים מיום הפניה אליה. ככל שרשות מקרקעי ישראל לא חתמה תוך התקופות האמורות - הדבר יועבר למנגנון הכרעה כמפורט בהחלטה.

הצעה זו דומה במתכונתה להוראות סעיף 25 לחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג-2023 (להלן – **חוק תשתיות לאומיות**) הקובעות כי ככל שנדרשה הסכמה מאת רשות מקרקעי ישראל לשם הקמת מיזם תשתית על ידי המדינה תיתן רשות מקרקעי ישראל הסכמה כאמור בתוך 45 ימים מהמועד שבו הוגשה לה הבקשה לכך, וככל שחלפו 45 ימים ולא התקבלה הסכמה מאת רשות מקרקעי ישראל, יראו את הבקשה להסכמה כמאושרת. על אף שהסעיף האמור חל גם על אישור לחתימה על הסכם חכירה כגון בהחלטה זו, ההחלטה מבקשת לתקן את החוק שההוראה תחול גם על שימושים ממשלתיים נוספים מלבד מיזמי תשתית כהגדרתם בחוק תשתיות לאומיות.

יובהר, כי הקצאת הקרקע תוך המועדים הקבועים אינה גורעת מחובת מינהל הדיור הממשלתי בתשלום על הקצאת הקרקע, וזאת בשים לב לנהלים היום בהם מעביר מינהל הדיור הממשלתי התחייבות לביצוע התשלום לאחר קבלת דרישת התשלום. יוער, כי במכרזי BOT בשיתוף המגזר הפרטי של החשב הכללי, ביצוע התשלום מתבצע על ידי היזם אשר זוכה במכרז ה-BOT, או על-ידי המשרד הממשלתי הרלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם  
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא  
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## ייעול השימוש במנגנוני סיוע להליכי התחדשות עירונית, חיזוק ומיגון מבנים

### מחליטים

1. בהמשך להחלטה מס' 1786 מיום 28 במאי 2024 שעניינה "תכנית למענים בטווח המיידית והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון", להחלטה מס' 852 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "תכנית לחיזוק העיר אשקלון" והחלטה מס' 875 מיום 19 בדצמבר 2021 שעניינה "קידום התחדשות עירונית בפריפריה" וכן החלטת הקבינט המדיני בטחוני מס' 302/ב מיום 16 ביולי 2018 (להלן – **החלטות ממשלה קודמות**), ובמטרה לאפשר לממשלה להגדיל באופן משמעותי את הסיוע הממשלתי בפרויקטי התחדשות עירונית נעדרי כדאיות כלכלית, וכן לפעול לצורך חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה ומיגונם, לרבות בפרויקטים בהם ישנו חוסר כדאיות כלכלית, להטיל על הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לוודא כי סיוע שניתן מהמדינה לצורך קידום הליכי התחדשות עירונית, חיזוק או מיגון של דירה ינתן באמצעות הסדרה של החזר מסכום הסיוע לא יאוחר ממועד מימוש זכויות בנכס שלגביו ניתן הסיוע, כאמור בהחלטה זו.
2. מתן סיוע לפי סעיף 1 יהיה בהתאם לכללים הבאים:
  - א. מתן סיוע יותנה בשני אלה:
    - 1) קבלת התחייבותו של בעל הדירה שאליה ייוקף היקף הסיוע האמור בהתאם לסעיף קטן (ג), להחזר סכום הסיוע בצירוף הצמדה למדד המחירים לצרכן, לא יאוחר ממועד מימוש זכויות בנכס; התחייבות כאמור תיעשה בנוסח שייקבע לפי סעיף קטן (ב);
    - 2) בעל הדירה יחתום באופן וולנטרי ומרצונו החופשי על התחייבות כאמור ועל ייפוי כח בלתי חוזר לטובת המדינה שיאפשר רישום הערת אזהרה או כל רישום אחר לצורך עמידה בחובותו להחזר התשלום כאמור בפסקה (1), וזאת כתנאי לאישור העברת זכויות בדירה.
  - ב. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, יחד עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר ובהסכמת אגף התקציבים במשרד האוצר, תקבע עד ליום 31 מרץ 2025, כללים מנחים לצורך קביעת סכום הסיוע שייזקף לכל דירה, כללים מנחים לתפעול המנגנון, ניהולו וגביית הכספים, וכן את נוסח ההתחייבות כאמור בסעיף קטן (א). בכל מקרה ייקבעו כללים שלפיהם סכום הסיוע שייזקף לבעל דירה יהיה נמוך מ-90% מהפער שבין שווי דירתו הישנה לשווי מהוון של דירתו החדשה ביום ביצוע העסקה.
  - ג. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תקבע ביחס לכל פרויקט שבמסגרתו ינתן סיוע מהמדינה, בהתאם לכללים המנחים כאמור בסעיף קטן (ב), את סכום הסיוע שייזקף לכל בעל דירה באותו פרויקט.
  - ד. להנחות את כלל משרדי הממשלה, שאחראים על מתן סיוע כהגדרתו בהחלטה זו, לתאם את מתן הסיוע כאמור עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, וזאת כדי להבטיח את הפעלת המנגנון שנקבע בהחלטה זו על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.
3. לקבוע כי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תהיה הגוף שאחראי על הסדרת מנגנון החזר סכום הסיוע כאמור בסעיפים 1 ו-2 לעיל, ובכלל זה תקלוט ותבדוק את המסמכים וההתחייבויות המתאימים עבור כל הדירות שבפרויקט, תרשום הערות אזהרה, תקלוט תשלומים מבעלי דירות, ותמחק הערות אזהרה עבור בעלי דירות שהחזירו את הסכום שנוקף לחובתם כאמור.
4. החלטה זו תחול גם על סיוע שיוחלט לתת לצורך מטרה מהמטרות המפורטות בסעיף 1 להחלטה זו ומכוח החלטות ממשלה קודמות כמופרט לעיל, למעט סיוע כאמור שניתן לפי קול קורא שפורסם לפני קביעת הכללים לפי סעיף 2(ב) או סיוע אחר מכוח החלטות הממשלה האמורות שניתן בפועל לפני המועד האמור.
5. בהחלטה זו –

“מימוש זכויות” – כהגדרתו בפסקה (3) להגדרת “מימוש זכויות” בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ”ה-1965;

“סיוע” – סיוע שניתן מכוח החלטות ממשלה קודמות או כל החלטת ממשלה עתידית שבמסגרתה יינתן סיוע ממשלתי בפרויקטי התחדשות עירונית נעדרי כדאיות כלכלית, או סיוע שניתן מכוח החלטה כאמור לצורך חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה ומיגונם, לרבות בפרויקטים בהם ישנו חוסר כדאיות כלכלית.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מדינת ישראל מעניקה סיוע בשנים האחרונות בסכומי כסף משמעותיים הן במיגון באזורים בהם קיים סיכון בטחוני, הן בחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה בדגש על אזורים בהם קיים סיכון סממי והן בפרויקטי התחדשות עירונית נעדרי כדאיות כלכלית. כך החלטת ממשלה מס’ 875 מיום 19 בדצמבר 2021, שעניינה “קידום התחדשות עירונית בפריפריה”, הקצתה סכום של 110 מיליוני ש”ח לצורך מתן מענקים לפרויקטי התחדשות עירונית נעדרי כדאיות כלכלית; החלטת ממשלה מס’ 852 מיום 30 ביולי 2023, שעניינה “תכנית לחיזוק העיר אשקלון”, הקצתה מאות מיליוני שקלים לתוכנית רב שנתי לקידום הליכי התחדשות עירונית בעיר אשקלון; החלטת ממשלה מס’ 1786 מיום 28 במאי 2024, שעניינה “תכנית למענים בטווח המידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון”, הקצתה סכום של 100 מיליון ש”ח לטובת מימון קולות קוראים להתחדשות עירונית בניינית.

הסיוע הממשלתי הקיים כיום הוא משמעותי, אולם העלות התקציבית המשמעותית שלו מצמצמת את יכולת הממשלה לסייע בפרויקטים נוספים.

ההצעה מבקשת לייצר מסגרת אשר תקל על מתן סיוע מטעם הממשלה בקשר לנכסים פרטיים, וזאת באמצעות השבת חלק מסכום הסיוע בעת מכירת הדירה. התשלום בעת מכירת הדירה מאפשר סיוע ממשלתי משמעותי מהצד האחד, ומנגד לא מהווה חסם לקידום הפרויקט שכן בעל הנכס המוטב לא צריך לשלם מכיסו ביום קידום הפרויקט אלא רק בעת מכירת הדירה.

מוצע כי חובת השבת הסיוע תוטל על נכסים פרטיים שבגינם ניתן סיוע ממשלתי כתוצאה מהתערבות ממשלתית ישירה, הן בדרך של התחדשות עירונית בפרויקטים נעדרי כדאיות כלכלית, והן בדרך של מיגון וחיזוק וכן מיגון בלבד. בכדי לשקף את הערך העדכני של סכום הסיוע מוצע להצמיד את סכום הסיוע למדד המחירים לצרכן וללא תוספת ריבית, ממועד מתן הסיוע ועד להחזרתו.

יובהר, כי התחייבות של בעל הדירה להתחייבות, כאמור בהחלטה, תעשה באופן וולונטרי ומרצונו החופשי בלבד. כן יובהר כי המנגנונים הקבועים בחוק פינני ובינוי (עידוד מיזמי פינני ובינוי), התשס”ו-2006, ובחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס”ח-2008, לעניין תביעה כנגד בעל דירה מסרב, לא יחולו על קבלת התחייבות בעל הדירה כאמור בהחלטה זו.

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית היא הגוף שמטפל בנושא ההתחדשות העירונית, הן בהיבטי המדיניות והן בתפעול מערכות המכרזים והתוכניות השונות בנושא. הרשות היא גם זו שמנהלת את מתן המענקים לקבלנים שזוכים בתכניות השונות, והכל בהתאם לסמכויות שניתנו לה בסעיף 4(ב)(5) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע”ו-2016. על כן, מוצע כי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תקבע נהלים שבאמצעותם ניתן יהיה לחשב את שווי הסיוע הכספי שייזקף לכל דירה; היא זו שתפנה לרשם המקרקעין על מנת לרשום את הערת האזהרה; והיא זו שתגבה את הכסף בעת ההחזר ותבצע את יתר הפעולות הנדרשות לתפעול מנגנון החזר הסיוע.

עוד מוצע לקבוע כי החלטה זו תחול גם על סיוע שהוחלט לתתו מכוח החלטות ממשלה קודמות, למעט סיוע כאמור שניתן לפי קול קורא שפורסם לפני קביעת הכללים לפי סעיף 2(ב) להצעת ההחלטה.

תקציב

אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 1786 מיום 28 במאי 2024 שעניינה "תכנית למענים בטווח המידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון";  
החלטת ממשלה מס' 852 מיום 30 ביולי 2023 שעניינה "תכנית לחיזוק העיר אשקלון";  
החלטת ממשלה מס' 875 מיום 19 בדצמבר 2021 שעניינה "קידום התחדשות עירונית בפריפריה".

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## צמצום הפחתת המס במסגרת תכנית "ציון ירוק"

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 2935 מיום 13 בינואר 2008 (להלן – החלטה 2935), החלטה מס' 1263 מיום 14 בינואר 2024 (להלן – החלטה 1263), וכחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, להטיל על שר האוצר לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017, כמפורט להלן:

1. החל מיום 1 בינואר 2025 הפחתת מס הקנייה (להלן – המס) לעניין ציון ירוק של רכב תקטן בדרגות זיהום האוויר שבין דרגות 1 עד 14 בסכום של 3,990 ש"ח. יובהר כי בפועל, כתוצאה מההפחתה האמורה, על רכבים בדרגת זיהום 14 תחול תוספת מס שקלית בגובה 1,535 ש"ח. ואולם, לעניין דרגת זיהום אוויר 1, למעט לגבי רכבי פלאג-אין, הקטנת הפחתת המס כאמור תיכנס לתוקף החל מיום 1 בינואר 2028.
2. החל מיום 1 בינואר 2025 רכבים בדרגת זיהום אוויר 15 יפוצלו לשלוש קבוצות, כך שעל רכבים בעלי ציון ירוק בטווח של 251-300 תחול תוספת מס קנייה של 2,455 ש"ח, על רכבים בעלי ציון ירוק בטווח של 301-350 תחול תוספת מס קנייה של 5,000 ש"ח, ועל רכבים בעלי ציון ירוק של 351 ומעלה תחול תוספת מס קנייה של 7,500 ש"ח.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מס הקנייה על רכבים פרטיים הינו מקור הכנסה משמעותי למדינת ישראל, כאשר בשנת 2023, נגבו באמצעות מס הקנייה 13.95 מיליארד ש"ח. מלבד ההיבט הפיסקלי, מטרת המס היא לגרום לצרכנים להפנים את העלויות החיצוניות הנובעות משימוש ברכב פרטי בעיקר כתוצאה מגודש בכבישים, תאונות דרכים, זיהום אוויר, פליטת גזי חממה ורעש. שיעור המס עומד על 83%, אך ישנן הפחתות מיסוי בהתאם לרמת האבזור הבטיחותי ורמת זיהום האוויר של הרכב. כמו כן, ישנו מתווה מיסוי ייחודי לרכבים חשמליים במסגרתו מס הקנייה על רכבים עמד על 35% בשנת 2024. מלבד מס הקנייה, על רכבים פרטיים מוטל גם מכס ומס יוקרה על רכבים שמחירם לצרכן עולה על 300 אלף ש"ח.

החל מנובמבר 2009, ובהתאם להחלטת ממשלה מס' 2395 מינואר 2008, מונהגת בישראל תכנית "מיסוי ירוק" המעניקה הטבות במס הקנייה על רכבים פרטיים. במסגרת התכנית, מס הקנייה על כלל הרכבים בישראל עלה מ-72% ל-83%, ולצד זאת הונהגה הטבת מס המשקפת את רמת זיהום האוויר של הרכב. על מנת לשמור על איזון פיסקלי, הטבות המס בהתאם לרמת זיהום האוויר נקבעו כך שעל אף ששיעור המס הסטטוטורי עלה ב-11%, שיעור המס האפקטיבי שישולם בפועל היה אמור להישאר 72% גם לאחר הרפורמה.

גובה ההטבה במסגרת תכנית מיסוי ירוק נקבע כך שכל רכב המיובא לישראל הינו בעל ציון ירוק המשקף את רמת זיהום האוויר של הרכב. ככל שרמת זיהום האוויר של הרכב נמוכה יותר, כך הציון הירוק שלו יורד. על מנת לעודד ייבוא של רכבים בעלי זיהום אוויר נמוך, נקבע כי מס הקניה החל על הרכב יופחת בסכום שישתנה לפי הציון הירוק של הרכב – כאשר על רכבים בעלי זיהום מופחת תחול להטבה גבוהה יותר. כך, בשנת 2024, על רכבים בדרגת זיהום אוויר 1 ו-2 חלה הטבת מס של 18,417 ש"ח; על רכבים בדרגת זיהום אוויר 8 חלה הטבה של 8,901 ש"ח; ועל רכבים בדרגת זיהום אוויר 15 (הדרגה המזהמת ביותר) לא חלה כל הטבה. על אף שגובה ההטבה במסגרת התכנית נקבע כך ששיעור מס הקנייה האפקטיבי יישאר 72%, כתוצאה מהרפורמה שיעור המס האפקטיבי ירד בצורה גבוהה בהרבה. לפי נתוני רשות המיסים, שיעור מס הקנייה האפקטיבי הממוצע בשנים 2018-2023 היה 57%, ובאף שנה הוא לא עלה על 62%, כאשר ירידה של 2.5%

בלבד ניתן לייחס להטבת המס בגין אבזור רכיבים בטיחותיים. עולה כי גובה הטבת המס בגין תכנית "מיסוי ירוק" התבטאה בהורדת המס האפקטיבי באופן משמעותי יותר מהצפוי, כאשר ישנה חריגה של כ-12% בשיעור המס האפקטיבי ביחס לשיעור מס קנייה בגובה 72% שהיה נהוג ערב התכנית ושהתבטא בשנת 2023 באובדן הכנסות של כ-3 מיליארד ש"ח.

לאור זאת ולטובת התכנסות למסגרות הפיסקליות, מוצע לצמצם את גובה הטבת המס במסגרת מיסוי ירוק. על מנת לשמור את התמריץ היחסי לקניית רכבים בעלי זיהום אוויר נמוך, ההצעה מפחיתה את ההטבה לכל סוגי הרכבים בדרגות זיהום 1 עד 14 באופן זהה, כך שהפער האבסולוטי במחיר בין רכבים שונים יישאר דומה. על מנת ליצור תמריץ לקניית רכבים פחות מזהמים גם בתוך קבוצת הרכבים המזהמים ביותר, מוצע לפצל את קבוצה 15 לשלוש רמות מיסוי שונות. מכיוון שכיום על רכבים בדרגת זיהום אוויר 15 לא חלה כל הפחתת מס, מוצע לקבוע כי מס הקנייה על רכבים אלו יגדל בתוספת שקלית קבועה במתווה עולה.

## סעיף 1

מוצע להפחית את הטבת המס החלה על רכבים בדרגות זיהום אוויר 1 עד 14 בסכום של 3,990 ש"ח לכל רכב ובכך מגדילה את הכנסות המדינה לצד שמירה על פערי המחירים הקיימים בין מרבית הדרגות. כך, על אף ההפחתה הכללית, נשמר התמריץ היחסי שמיועד לעודד קניית רכבים מופחתי זיהום אוויר. תוצאה זאת מושגת מכיוון שגם לאחר ההפחתה ההטבה במסגרת תכנית "מיסוי ירוק" תוגדר באופן דיפרנציאלי בהתאם לרמת הזיהום של הרכב, והפערים האבסולוטיים בין הדרגות השונות יישמרו. מכיוון שהטבת המס הנוכחית בדרגה 14 נמוכה עומדת על 2,455 ש"ח בלבד, מוצע שרכבים בדרגה זו ישלמו תוספת שקלית של 1,535 ש"ח ובכך לא יהיה פער ברמה הכלכלית ובין הרכבים שבדרגות מעליהם.

מוצע ליצור בהוראת שעה אבחנה בין רכב נטול פליטות, כלומר רכב חשמלי, לבין רכב בדרגות זיהום 1-2 שאינו נטול פליטות, על מנת להמשיך ולעודד ייבוא של רכבים חשמליים. לשם כך, מוצע להחריג רכבים חשמליים מהמתווה המוצע כך שהפחתת המס עבורם במסגרת מיסוי תכנית "מיסוי ירוק" תישאר ללא שינוי עד סוף שנת 2027.

## סעיף 2

מעט כניסת שיטת מיסוי ירוק לתוקף הרכבים המזהמים ביותר נכללו בדרגת זיהום 15 שנקבעה לדרגת הזיהום הגבוהה ביותר, ולא נוצרה הבחנה בתוך דרגה זו בין רכבים בעלי זיהום אוויר שונה. בשנים שחלפו נוצרה שונות בין הרכבים שנכללו בדרגת זיהום אוויר 15 וכמות כלי הרכב בה גדלה (כ-20% מסך היבוא), כך שנוצר צורך ליצור הבחנה ביניהם. על מנת ליצור תמריץ לקניית רכבים פחות מזהמים גם בתוך קבוצת הרכבים המזהמים ביותר, מוצע לפצל קבוצה זו לשלוש רמות מיסוי. מכיוון שכיום על רכבים בדרגת זיהום אוויר 15 לא חלה כל הפחתת מס, מוצע לקבוע כי מס הקנייה על רכבים אלו יגדל בתוספת שקלית בשלוש מדרגות זיהום שייקבעו – ציון ירוק 251-300, ציון ירוק 350-301, וציון ירוק 351 ומעלה.

## תקציב

תוספת הכנסות בסך 650 מיליון ש"ח החל משנת 2025.

## השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

## החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 2935 מיום 13 בינואר 2008, שעניינה "תכנית לעידוד השימוש באנרגיה ירוקה";  
החלטת ממשלה מס' 1263 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "היערכות המשק למעבר לתחבורה חשמלית ומבוססת אמצעי הנעה חליפיים".



**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות

### מחליטים

במטרה לשפר את תכנון, ניהול ופיתוח התחבורה הציבורית בישראל, ומתוך הכרה בתועלות של ניהול התחבורה הציבורית על ידי הרשויות המקומיות במרחב גיאוגרפי ותחבורתי משותף ויתרון בהבנת צרכי ציבור הנוסעים ובהכרת התשתית הפיזית באזור; ובהמשך להחלטה מס' 3988 מיום 18 בדצמבר 2011, שעניינה "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות"; החלטה מס' 3426 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה – מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע" והחלטה מס' 1854 מיום 11 בספטמבר 2022 שעניינה "רשויות מרחביות לתחבורה" (להלן – **החלטה 1854**):

### רשויות מטרופוליניות

לעגן בחוק רשויות מטרופוליניות את הקמתה ופעילותה של רשות ארצית לתחבורה ציבורית, כיחידת סמך עצמאית במשרד התחבורה, ולקבוע את הקמתן והסדרתן של רשויות מטרופוליניות, בהתאם להוראות פרק י"א: רשויות תחבורה מטרופוליניות, בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018" (להלן – **הצעת החוק**), בשינויים הבאים:

1. הקמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית

א. תוקם בחוק רשות ארצית לתחבורה ציבורית, אשר תהיה הגורם המקצועי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **משרד התחבורה**) האמון על תחום התחבורה הציבורית (להלן – **רשות ארצית לתחבורה**), שתפקידיה ייכללו:

- 1 קידום מערכת תחבורה ציבורית יעילה, בין היתר, לטובת הפחתת הגודש בדרכים, לקידום הפחתת השימוש ברכב הפרטי על תועלותיה המשקיות, הסביבתיות והחברתיות;
- 2 גיבוש מדיניות ודרכי פעולה לתכנון והפעלת תחבורה ציבורית, וקביעת האמצעים ואמות המידה ליישומה ובכלל זה יעדי שירות בהתאם למאפיינים הרלוונטיים לאזור;
- 3 גיבוש מדיניות ודרכי פעולה ליישום תכנית התחרות לענף התחבורה הציבורית כפי שתאושר על ידי הממשלה;
- 4 קביעת אמות מידה לחלוקת התקציב שתקצה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית לרשויות מטרופוליניות, וכן לקווי שירות שאינם בתחומי רשות מטרופולינית, לטובת קידום יעילות התחבורה הציבורית ובכלל זה הפחתת הגודש בדרכים;
- 5 ניהול והפעלת תחבורה ציבורית בקווי שירות שאינם בסמכות רשות מטרופולינית לפי החוק;
- 6 אישור תוכניות עבודה כפי שיוגשו על ידי הרשויות המטרופוליניות, כפי שיוטל עליהן בחוק;
- 7 ניהול מרכז מידע ארצי לשם מתן מידע לציבור אשר יכלול פירוט לוחות זמנים, תעריפים ופניות ציבור בענייני התחבורה הציבורית;
- 8 אסדרה, רישוי ופיקוח על שירותי תחבורה ציבורית, למעט בנושאים שנמסרו לסמכות רשות מטרופולינית לפי החוק, אלא אם נקבע אחרת בחוק;
- 9 אסדרה, רישוי ופיקוח על שירותי תחבורה נוספים כפי שתורה שרת התחבורה.

ב. ראש הרשות הארצית לתחבורה יהיה עובד מדינה. ראש הרשות הארצית לתחבורה ימונה על ידי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **שרת התחבורה**), תקופת כהונתו תהיה לחמש שנים, וניתן יהיה לשוב ולמנותו לתקופה אחת נוספת של שנתיים. כשיר להתמנות ליושב ראש הרשות מי שמתקיימים לגביו התנאים הבאים: הוא בעל תואר אקדמי ממוסד מוכר באחד התחומים הבאים: הנדסה אזרחית, תכנון תחבורה, כלכלה, גאוגרפיה, תכנון עירוני, מדיניות ציבורית או ניהול, הוא בעל ניסיון של שבע שנים בתפקיד ניהולי בכיר וכן שלוש שנים בתחום ניהול, תכנון או תפעול

- תחבורה ציבורית או לחלופין בעל ניסיון של שבע בתחום ניהול, תכנון או תפעול תחבורה ציבורית ושלוש שנים בתפקיד ניהולי בכיר.
- ג. לקבוע כי על אף האמור בסעיף קטן (ב), מי שמכהן בתפקיד ראש הרשות לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה ביום תחילתו של החוק, יכהן כראש הרשות הארצית לתחבורה הראשון, בהתאם לתנאי ולתקופת מינויו.
- ד. עובדי הרשות יהיו עובדי מדינה.
- ה. על עובדי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית יימנו גם אלה:
- 1) המפקח הארצי על התעבורה אשר ימונה מכוח פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת התעבורה**) לענייני רישוי ואסדרת תחום התחבורה הציבורית וכן בעניינים נוספים ככל שיוטלו על הרשות בהתאם לסעיף קטן (1)(א)(11), לכל שטח המדינה;
- 2) המנהל, כמשמעו בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן – **פקודת מסילות הברזל**).
- ו. תקציב הרשות יקבע בחוק תקציב שנתי, בסעיף תקציב נפרד; הממונה על סעיף תקציב זה, לענין חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, יהיה יושב ראש הרשות הארצית לתחבורה.
2. לערוך תיקונים נוספים בהצעת החוק, ביחס להקמת רשויות מטרופוליניות וההוראות החלות עליהן כדלקמן:
- א. לקבוע בחוק את הקמתן של רשות מטרופולינית גוש דן ורשות מטרופולינית ירושלים.
- ב. לתקן את התוספת להצעת החוק הקובעת אילו רשויות מקומיות ניתן יהיה להקים בצו הקמת רשות, כהגדרתו בהצעת החוק, כך שמטרופולין ירושלים יימחק, ולהוסיף לתוספת את "מטרופולין חיפה".
- ג. לקבוע בתוספת חדשה את הפרטים כאמור בנספח א' להחלטה זו אשר יחולו ביחס לרשויות המטרופוליניות אשר יוקמו כאמור בסעיף קטן (א).
- ד. בהמשך לאמור בסעיפים קטנים (ב) ו-ג), לקבוע כי שרת התחבורה תהיה רשאית, בהסכמת שר האוצר, לשנות את התוספות האמורות בסעיפים קטנים (ב) ו-ג) וזאת באותם התנאים הנדרשים לצורך עריכת אותם שינויים בצו הקמת רשות כאמור בסעיף 42 להצעת החוק, לרבות לעניין כוח ההצבעה ברשות.
- ה. לתקן את סעיף 42(ב) להצעת החוק באופן שייקבע כי תנאי להקמת רשות מטרופולינית, או להוספתה של רשות מקומית לרשות מטרופולינית קיים, יהיה קיומו של רצף טריטוריאלי בין כל הרשויות המקומיות הכלולות בתחומה של רשות מטרופולינית, בנוסף ליתר השיקולים המפורטים באותו סעיף להכללת רשות מקומית ברשות מטרופולינית.
- ו. לתקן את סעיפים 42(א)(4), 42(ג) ו-47 להצעת החוק ולשנות את הרכב המועצה ברשות מטרופולינית כך שלכל רשות מקומית יהיה נציג אחד במועצה ואולם, עלה מספר הרשויות הכלולות ברשות המטרופולינית על 13, שר התחבורה יהיה רשאי לקבוע בתוספת הוראות בדבר חברות והשתתפות בישיבות המועצה, אם מצא שהדבר נחוץ לצורך תפקודה היעיל של הרשות המטרופולינית. בנוסף, בשלוש השנים הראשונות ממועד הקמתה יכללו במועצה שני נציגים אשר תמנה השרה מקרב עובדי משרדה העוסקים בתחומי פעילותה של הרשות המטרופולינית אשר לפחות אחד מהם הוא עובד הרשות הארצית, ומתום שלוש השנים האמורות – שני נציגי ציבור העומדים בתנאי הכשירות שנקבעו בסעיף. בנוסף, לתקן את סעיף 42(ג) להצעת החוק ולקבוע שכוח ההצבעה של כל רשות מקומית במועצת רשות מטרופולינית יקבע לפי הנוסחה:
- 1) 80 אחוז בהתאם ליחס בין מספר התושבים באותה רשות מקומית לבין מספר התושבים בשאר הרשויות המקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית;

- (2) 20 אחוז בהתאם ליחס בין מספר הקילומטרים של נתיבי תחבורה ציבורית העוברים בתחום אותה רשות מקומית לבין מספר הקילומטרים של נתיבי תחבורה ציבורית ביתר הרשויות המקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית;
- (3) בהמשך לאמור בסעיף קטן (ו), ראש הרשות הארצית יפרסם בהודעה ברשומות לא יאוחר מיום 1 בפברואר בכל שנה, את כוח ההצבעה המעודכן שיהיה לכל רשות מקומית הכלולה ברשות מטרופולינית בהתאם לשינויים שחלו במספר התושבים היחסי או במספר הקילומטרים היחסי של נתיבי תחבורה ציבורית ממוצע העדכון הקודם.
- ז. לבטל סעיף 42(ד) להצעת החוק, כך שתתבטל החובה המוטלת על שרת התחבורה לקבוע צווי הקמת רשות ביחס למטרופולין ירושלים ולמטרופולין באר שבע בתוך שנה.
- ח. לתקן את סעיף 43 להצעת החוק, ולקבוע כי הפעלת סמכויותיה של רשות מטרופולינית לפי סימן ח' להצעת החוק, תחל בתום שנה מיום ההקמה של הרשות, או מתום התקיימות כל אלה, לפי המאוחר (להלן – תקופת ההקמה):
- 1) המועצה מינתה מנהל, יועץ משפטי ומבקר פנימי לרשות המטרופולינית בהתאם להצעת החוק;
- 2) המועצה הכינה ואישרה הצעת תקציב לשנת פעילותה הראשונה, על פי סכום התקציב שיועד לרשות המטרופולינית לשנה זו וחלפו 120 ימים מהמועד בו התקציב הוגש לאישור השרים בהתאם להוראות סעיף 97 להצעת החוק;
- 3) התמלאו כל התנאים בפסקאות משנה (1) ו-(2), יפורסם דבר הפעלת סמכויותיה של הרשות המטרופולינית ברשומות.
- ט. בתקופת ההקמה תפעל הרשות המטרופולינית גם להקמת התשתית הארגונית הנדרשת בהתאם להוראות סעיף 43 להצעת החוק.
- י. לתקן את סעיף 44 להצעת החוק כך שיקבע שרשות תמרור מרכזית, בהסכמת המפקח, תקבע את הדרכים שיהיו צירי רשות וצירי ניהול תנועה בהתאם למפורט באותו סעיף.
- יא. לתקן את סעיף 45 להצעת החוק כך שיובהר כי אמות המידה לפיהן תפעל רשות מטרופולינית יקבעו על ידי הרשות הארצית וכן שתפקידי רשות מטרופולינית ימנו גם את אלה:
- 1) עריכת תוכנית עבודה שנתית בתחום התחבורה הציבורית באיזור המטרופולין;
- 2) אכיפת עבירות תעבורה בצירי הרשות, באמצעות מצלמות, ובצירי ניהול תנועה בהתאם לסמכות לפי סעיף 1א27 פקודת התעבורה. בהתאם לכך, לתקן גם את סעיף לתקן את סעיף 91 להצעת החוק, כך שרשות מטרופולינית תוסמך כאמור, גם ללא צו מאת שרת התחבורה בדרכים. כמו כן יקבע כי ביחס לאכיפת עבירה כאמור על ידי רשות מטרופולינית, בכל מקום בו מוזכרת הרשות המקומית בסעיף 1א27(א)-(יג) לפקודת התעבורה, ייקרא "רשות מטרופולינית" וכי לצורך מינוי פקחים כאמור בסעיף זה, יחולו ההוראות המנויות בסעיף 94(ב) להצעת החוק;
- 3) קביעת הסדרי העמדת רכב בצירי הרשות ובצירי ניהול תנועה ואת המחיר בגין העמדת רכב בצירי הרשות;
- 4) מתן רישיונות קו לקווי שירות ולמוניות שירות, בהתאם לסעיפים 80 ו-82 להצעת החוק, כפי שמוצע לתקנם בהחלטה זו, פיקוח ובקרה על בעל רישיון קו שירות או בעל רישיון קו מונית שירות בהתאם להוראות הצעת החוק כפי שמוצע לתקנה במסגרת הצעה זו.
- יב. לתקן את סעיף 48(א) להצעת החוק, ולקבוע כי יושב ראש מועצה ייבחר על ידי חברי המועצה מקרב חבריה שאינם עובדי מדינה, ובלבד שמינוי ראש מועצה שהינו נציג ציבור יהיה בכפוף להוראות סעיף 51 להצעת החוק.
- יג. לתקן את סעיף 50(ב) ו-(ג) להצעת החוק כך שיבוטלו המשקיפים במועצת הרשות וחלף זאת יקבע כי לאחר חלוף פרק הזמן הקבוע בסעיף 47(א)(2), שני נציגי המשרד שמינתה שרת התחבורה

כאמור בסעיף 47(א)(2) כפי שמוצע לתקנו בהחלטה זו, או שני עובדים אחרים של המשרד שתמנה שרת התחבורה מקרב עובדי משרדה העוסקים בתחומי פעילותה של הרשות המטרופולינית אשר לפחות אחד מהם הוא עובד הרשות הארצית, יהיו רשאים להשתתף בישיבות המועצה לצורך הגברת הפיקוח על פעילות הרשות המטרופולינית, בהתאם להוראות החוק, לאמות המידה ולמדיניות הממשלה, כאמור בסעיף 45(א) להצעת החוק. בהמשך לאמור, לקבוע כי לנציגים כאמור תהיה זכות לקבלת הזמנות לישיבות המועצה, קבלת חומרים ומידע, זכות השתתפות בישיבות וזכות להעלאת נושאים על סדר היום.

יד. לתקן את סעיף 60 להצעת החוק באופן שהוראות הסעיף האמור לעניין החלטות מועצה המשפיעות על רשויות מיעוט יחולו על כלל הרשויות המקומיות הנכללות בתחומה של הרשות המטרופולינית, שאינן העיר הראשית כהגדרתה בהצעת החוק.

טו. לתקן את סעיף 63(9) כך שירשם שקביעת מחירים להעמדת רכב בצירי הרשות על ידי מועצת הרשות לא יידרשו את אישור השרים.

טז. לתקן את סעיפים 80, 82 ו-87 להצעת החוק כך שהרשות המטרופולינית תוסמך לנהל הליכים תחרותיים לבחירת בעל רישיון קו שירות וקו שירות למוניות שירות באשכולות שירות בתוך תחום המטרופולין וזאת ללא צורך בהוראה מהמנהל הכללי של משרד התחבורה והממונה על התקציבים או מי מטעמם. בהמשך לכך, לקבוע כי סמכות מתן רישיון קו שירות או רישיון קו שירות למוניות בתחום המטרופולין, וכלל הסמכויות הנגזרות מכך לעניין אכיפה ופיקוח יהיו של הרשות המטרופולינית בהתאם לאמות המידה שיקבעו כאמור בסעיף 101 להצעת החוק. בהמשך לכך, לתקן את סעיף 101 להצעת החוק כך שיקבע כי ראש הרשות הארצית הוא שיהיה רשאי לקבוע את אמות המידה.

יז. לתקן את סעיף 81 להצעת החוק ולקבוע כי ניהול הליך תחרותי או מתן רישיון בעניין קו שירות או קו שירות למונית, שחלק ממנו עובר מחוץ למטרופולין, ייערכו או יינתנו, לפי העניין, על ידי הרשות המטרופולינית, באישור המפקח, ובלבד שקבע המפקח כי עיקר פעילותו של הקו האמור בתחום המטרופולין (להלן – **קו חוץ-מטרופוליני**). בנוסף, לקבוע כי מתן הוראות לבעל רישיון קו שירות חוץ-מטרופוליני על ידי הרשות המטרופולינית בהתאם לסעיף 80(ד) להצעת החוק, לא יהיה טעון אישור המפקח, ואולם המפקח יהיה רשאי להורות לרשות המטרופולינית לשנות או לבטל הוראות שנתנה ביחס לקו שירות חוץ-מטרופוליני אם מצא כי הדבר נחוץ לטובת מניעת פגיעה מהותית בשירות וכן בתנאי שנימק את החלטתו בכתב.

יח. ביחס לרישיונות ולהסכמים עם מפעילי קווי שירות וקווי שירות למוניות בתחומי רשות מטרופולינית שנחתמו או שניתנו לפני כניסתו של החוק לתוקף (להלן – **מפעילים קיימים**), לקבוע בחוק כי המפקח יהיה רשאי, בהסכמת בעל רישיון קו השירות או קו השירות למוניות כאמור, להעביר לרשות המטרופולינית את הסכם ההפעלה כאמור. לרשות יהיו הסמכויות כאמור בסעיף 80 להצעת החוק, כפי שיתוקן בהתאם להחלטה זו, בעניין ניהול הפעלת קווי שירות, לרבות לצורך מתן הוראות. המפקח יהיה רשאי להורות לרשות המטרופולינית לשנות, או לבטל, הוראות שנתנה ביחס למפעילים קיימים.

יט. לתקן את סעיף קטן 86(א) להצעת החוק כך שלעניין חוק רשויות מטרופוליניות מיתקן תחבורתי מטרופוליני יכלול גם חניונים לקו שירות וקו שירות למונית.

כ. בהמשך לאמור בסעיף קטן (ט)(3), לתקן את סעיף 88 להצעת החוק ולהסמיך את הרשות המטרופולינית לקבוע הסדרי העמדת כלי רכב כאמור בסעיף 77 לפקודה ואת התשלום בעבור העמדת רכב בציר מצירי הרשות, וזאת מבלי שיידרש אישור שרת התחבורה ושר הפנים; לא קבעה הרשות המטרופולינית מחיר כאמור, יחול המחיר עבור חניה על פי הסדר החניה הארצי האחד.

כא. לקבוע כי במסגרת תפקידיה הרשות המטרופולינית תהיה רשאית:

- (1) לתכנון, להקים ולתפעל נתיבי תחבורה ציבורית, מיתקנים תחבורתיים כהגדרתם בהצעת החוק כפי שמוצע לתקנה, חדרים לרווחת נהגים, ומסופי תחבורה ציבורית לקווי השירות בתחום המטרופוליין;
- (2) להתקשר עם צדדים שלישיים לצורך קבלת שירות או לצורך מתן שירות מסוג שירות הוסמכה לבצע, על ידי הרשות המטרופולינית מחוץ לתחום הרשות.
- כב. לתקן את סעיף 98 להצעת החוק כך –
- (1) מימון התקציב השנתי של הרשות יתבצע גם מתוך סכומים הנגבים מאכיפת עבירות תעבורה בהתאם לסעיף 1א27 לפקודה;
- (2) לא יידרש אישור שרת התחבורה ושר הפנים לגביית תשלומים על ידי הרשות המטרופולינית מרשות מקומית הכלולה בה, אלא אישור מועצת הרשות המטרופולינית בלבד.
- כג. לתקן את סעיף 107(א) להצעת החוק ולקבוע כי הרשות שתוקם במטרופוליין ירושלים תהיה רשאית, במשך שנתיים מיום הקמתה, להציע גם לעובד של המרכז לניהול תנועה ירושלים להיות עובד של הרשות המטרופולינית ובלבד שעומד בכל התנאים המנויים בסעיף האמור.
- כד. לקבוע כי מועצת רשות מטרופולינית שהוקמה בחוק תפעל למינוי ראש הרשות תוך 180 מיום הקמתה של רשות מטרופולינית.
- כה. לתקן את סעיף 102 כך שלצורך פיקוח על עבודת הרשות המטרופולינית יקבע כי הגורם המוסמך למתן הוראות לרשות המטרופולינית יהיה ראש הרשות הארצית לתחבורה. בנוסף, לקבוע כי ראש הרשות הארצית לתחבורה יהיה מוסמך לדרוש בכל עת דין וחשבון ומידע, שוטף או חד-פעמי על כל עניין הכרוך בענייני הרשות המטרופולינית.
- כו. לקבוע כי מבלי לגרוע מהוראות סעיף 6 לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, מורשה מנהל הרשות, יחד עם חשב הרשות, לייצג את הממשלה בעסקאות כאמור בסעיפים 4 ו-5 לחוק האמור, למטרת ביצוע הוראות החוק המוצע, ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים לעסקאות כאמור.
- כז. יובהר כי אין בהחלטה זו, כדי להסמיך את הרשות המטרופולינית לשנות מההסדרים הקיימים בהוראות לפי סעיף 71(א7) לפקודת התעבורה בנוגע לתחבורה ציבורית בשבת לרבות הפעלת קווי שירות בשבת. בהתאם לאמור, לקבוע בחוק כי תנאי ברישיון הניתן בהתאם להוראות מכוח סעיף 71(א7) לפקודה, טעון אישור המפקח. המפקח יהיה מוסמך לאכוף הוראות ברישיון שניתנו בהתאם לסעיף 71(א7) לפקודה, גם ביחס לרישיונות שניתנו על ידי רשות מטרופולינית.
3. לקבוע כי הרשות הארצית תהיה עצמאית בניהול כוח האדם והרכש המשרדי.
4. לקבוע כי החלטה 1854 תבוטל עם אישורה של הצעת החוק בכנסת כפי שתתוקן בהתאם להחלטה זו, למעט סעיף 7 להחלטה 1854 שישאר בתוקף.
5. להטיל על משרד התחבורה לקדם את התיקונים הנדרשות בתקנות התעבורה בהתאמה להצעת החוק באופן שיאפשרו את פעילות הרשות המטרופולינית תוך שנה מיום אישורה של הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית.
6. בהמשך לסעיף (2)(ט)2, להטיל על שר המשפטים להניח על שולחן ועדת הכלכלה של הכנסת בתוך 120 ימים מיום כניסת החוק לתוקף תיקון לתקנות התעבורה (הפעלת מצלמות בידי רשות אוכפת לשם תיעוד שימוש שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית), תשע"ז-2016.
7. להטיל על משרד התחבורה, משרד האוצר, משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד הביטחון, לבחון מתווה משפטי לתחולת ההסדרים המטרופוליניים גם ביחס לרשויות מקומיות ביהודה ושומרון, המהוות חלק ממטרופוליין ירושלים בהיבט התחבורתי.
8. לרשום את הודעת שרת התחבורה כי הסמכות להכנת תוכניות אב תחבורתיות תנתן לרשות הארצית לתחבורה בחלוף 6 חודשים ממועד אישור החוק, והסמכות לתכנון והקמת שבילי אופניים ונתיבי העדפה בחלוף שנתיים ממועד אישור החוק, ועד לאותו מועד יישארו עניינים אלו באחריות מינהל תשתיות במשרד התחבורה;

9. לרשום את הודעת החשב הכללי במשרד האוצר כי בכוונתו למנות חשב מטעמו לרשות הארצית לתחבורה.

10. לעניין החלטה זו –

**“מערכת תחבורה ציבורית”** – מכלול מערכות התחבורה הציבורית הקיימות, הממונעת והלא ממונעת הקיימים ובכלל זה אוטובוסים ציבוריים, מוניות שירות וכלי תחבורה ממונעים ולא ממונעים; **“יעדי שירות”** – יעדים שהרשות הארצית לתחבורה או רשות מטרופולינית, לפי העניין, תציב לעצמה אחת לשנה ויפורסמו לציבור באתר האינטרנט של הרשות הרלוונטית, לגבי מהירות הנסיעה, זמינות, אמינות, פריסה, איכות השימוש בשירות התחבורה הציבורית וכיוצא באלה, וכן לגבי טיפול בפניות ציבור.

**“תכנית אב תחבורתית”** – תכנית הכוללת ניתוח תשתיות התחבורה הציבורית והיצע שירותי התחבורה הציבורית במרחב מסויים עבור תושבי המרחב כלומר המרחק מתחנת אוטובוס, מרחק מקו הסעת המונים תדיר, מרחק מרכבת מהירה ופרברית. כמו כן איפיון מגמות פיתוח תחבורה ציבורית בהינתן גידול אוכלוסין ובינוי עתידי, איפיון הסוגיות התחבורתיות הקיימות והצפויות, ובחינת חלופות אפשריות לפתרון בין אם באמצעי הסעת המונים ובין אם באמצעות נתיבי תחבורה ציבורית; **“תוכניות עבודה”** – תכנית המכילה את רשימת הפרויקטים המתוכננים וכן את השינויים המתוכננים בתחום הפעלת התחבורה הציבורית עבור השנה הבאה;

**נספח א'**

(1) רשות מטרופולינית גוש דן :

- (א) הרשויות המקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית: תל אביב, רמת השרון, הרצליה, רמת גן, בני ברק, גבעתיים, חולון, בת ים ;
- (ב) העיר הראשית במטרופולין: תל אביב ;
- (ג) תחום גאוגרפי \_\_\_\_\_ ;
- (ד) הרכב מועצת הרשות: המועצה תכלול נציג אחד מכל רשות מקומית המנויה בסעיף קטן (א) וכן שני עובדי המשרד או נציגי ציבור כאמור בסעיף קטן (2)(1) ;
- (ה) כוח ההצבעה במועצת הרשות יהיה כדלקמן :

חלוקת כוח הצבעה

רשות	ללא נציגים נוספים	עם נציג 1	עם 2 נציגים
תל אביב	41%	37%	33%
בני ברק	13%	12%	10%
חולון	12%	11%	10%
רמת גן	11%	10%	9%
בת ים	9%	8%	7%
הרצליה	7%	6%	6%
גבעתיים	4%	3%	3%
רמת השרון	3%	2%	2%

(2) רשות מטרופולינית ירושלים :

- (א) הרשויות המקומיות הכלולות ברשות המטרופולינית: ירושלים, מבשרת ציון, אבו גוש, מטה יהודה ;
- (ב) העיר הראשית במטרופולין: ירושלים ;
- (ג) תחום גאוגרפי: תחום הרשויות המקומיות המנויות הכלולות ברשות המטרופולינית.
- (ד) הרכב מועצת הרשות: המועצה תכלול נציג אחד מכל רשות מקומית המנויה בסעיף קטן (א) וכן שני עובדי המשרד או נציגי ציבור כאמור בסעיף קטן (2)(1) ;
- (ה) כוח ההצבעה במועצת הרשות יהיה כדלקמן :

כוח הצבעה

רשות	ללא נציגים נוספים	עם 2 נציגים	עם נציג 1
ירושלים	93%	75%	84%
אבו גוש	1%	1%	1%
מבשרת ציון	2%	1%	2%
מטה יהודה	4%	3%	4%

(ו) הרוב המיוחס שיידרש להחלטות בעניינים האמורים בסעיף 59(ד):

רוב מיוחס

ללא נציגים	עם 2 נציגים	עם נציג 1
94%	76%	85%



## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

רמת הגודש בדרכים בישראל מהווה פגיעה בכלכלה הישראלית המתבטאת באובדן תוצר הנאמד בכ-24 מיליארד שקלים חדשים בשנה. ללא התערבות הממשלה ונקיטת צעדים אקטיביים, אומדן זה אף צפוי לגדול ולהגיע לשיעור שנתי של כ-42 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2040, מתוכן כ-25 מיליארד שקלים חדשים נובעים מרמת הגודש בגוש דן בלבד.

בשנים האחרונות חל שינוי מגמה הבא לידי ביטוי בהגדלת המשאבים המופנים לטובת התחבורה הציבורית, זאת מתוך רצון להביא לצמצום בגודש ולחיסכון בשעות העבודה והפנאי של הפרט. למרות זאת, קיים קושי ניכר בקידום והקמה של תשתיות תחבורה ציבורית, ובפרט תשתיות עירוניות, זאת בשל הצורך בהסתמכות על רשויות מקומיות בתהליך ההקמה והיציאה לביצוע, וכן קושי בניהול והפעלה של מערכי התחבורה הקיימים הנמצאים בניהול מלא של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ועם מעורבות מינימלית של הרשויות המקומיות.

הפעלת התחבורה הציבורית באמצעות רשות מטרופולינית הינה המודל הנפוץ ביותר בקרב מטרופולינים במדינות ה-OECD. המודל המוצע, מאפשר את שימור סמכותה של שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **שרת התחבורה**) לקביעת מדיניות תחבורה ציבורית והובלת פרויקטי תשתית משמעותיים על ידי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, תוך ביצוע המדיניות וריכוז הטיפול התחבורתי המטרופוליני בידי גוף מקצועי מקומי ובעל סמכויות מתאימות.

ניהול תנועה של המרחב המטרופוליני על ידי הרשות המטרופולינית עצמה יוביל לשיפור במצב התחבורה. ניהול ריכוזי ברמה הארצית אינו מיטבי היות והוא נאלץ להתמודד עם מגוון גדול מדי של אתגרים, ולרוב הפתרונות אינם מותאמים באופן פרטני למאפייני המטרופולין. מאידך, ניהול תנועה ברמה המקומית בלבד טומן בחובו היעדר סנכרון בין רשויות שונות וחוסר רציפות בהתנהלות, על אף שרבות מהדרכים הן משותפות.

כמו כן, קיימים חסמים רבים בהקמת תשתיות תחבורה ציבורית על ידי הממשלה במרחב העירוני, בעקבות הצורך להגיע להסכמות עם כל רשות מקומית בנפרד ובשל התנגדויות להקצאת נתיבים עבור תחבורה ציבורית. לצורך קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה ואמינה נדרשות תשתיות העדפה שנותנות יתרון לשימוש בתחבורה ציבורית על פני שימוש ברכב הפרטי. יצירת רובד מטרופוליני תאפשר לרשויות השונות להגיע להסכמות מהירות יותר וללא צורך בעריכת הסכמים נפרדים מול הממשלה עם כל רשות מקומית. בנוסף, העברת האחריות על תפעול התחבורה הציבורית לידי רשות מטרופולינית צפויה לתמרץ רשויות מקומיות לבצע פעולות אקטיביות לקידום התחבורה הציבורית על חשבון הרכב הפרטי.

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 3988 מיום 18 בדצמבר 2011 שעניינה "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות" (להלן – **החלטה 3988**) והחלטת ממשלה מס' 3426 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה – מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע", מוצע לקבוע בחוק כי יוקמו רשויות מטרופוליניות לתחבורה בהתאם לפרק י"א שנכלל בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (להלן – **הצעת החוק או הצעת החוק המקורית**), ובשינויים הבאים:

### סעיף 1

#### סעיף 1(א)

בהחלטת הממשלה מס' 3988 מיום 18 בדצמבר 2011 הטילה הממשלה על שר התחבורה והבטיחות בדרכים, נציב שירות המדינה ועל הממונה על התקציבים לבצע את הפעולות הנדרשות להקמתה של רשות ארצית לתחבורה ציבורית כיחידת סמך עצמאית במשרד התחבורה על ליום 1 ביוני 2012 וזאת, על מנת שזו תוכל

לפקח ולהתוות מדיניות עבור הרשויות המטרופוליטיות, ואולם נכון למועד זה טרם הוקמה הרשות כיחידת סמך כאמור.

כעת, מוצע להקים בחוק את הרשות הארצית לתחבורה ציבורית כיחידת סמך במשרד התחבורה (להלן – הרשות הארצית לתחבורה או הרשות הארצית לתחבורה ציבורית), ולהגדיר את תפקידיה בתחומי התחבורה הציבורית, המשקפים את סמכויותיה הקיימות של הרשות לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה. מוצע להגדיר את תפקידיה הן במישור גיבוש מדיניות תחבורתית, הן כרגולטור על רשויות מטרופוליטיות והן כגורם האמון על התחבורה הציבורית באזורים שלא יופקדו בידי הרשות המטרופוליטית בהתאם להצעת ההחלטה. לנוכח העובדה כי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית נותרת יחידת סמך במשרד התחבורה, רשימת תפקידיה של הרשות אינם בגדר רשימה ממצה, ואין בהם כדי לצמצם את סמכותה בהתאם לסמכות השיורית של משרד התחבורה לצורך ביצוע תפקידיה, וכן אין ברשימה זו כדי להגביל את היקף סמכותם של בעלי תפקיד על פי דין דוגמת המפקח התעבורה או מנהל מסילות הברזל.

מטרת ההחלטה היא לקבוע בחקיקה את תפקידיה וסמכויותיה של רשות תחבורה ציבורית כרגולטורית של רשויות מטרופוליטיות, כאחראית על התחבורה הציבורית בין באמצעות פיקוח או באמצעות הזמנה ישירה של השירותים ובנוסף כאחראית על הקמת תשתיות תחבורה ציבורית וכל זאת על מנת ליצור שירות תחבורה ציבורית טוב עבור אזרחי מדינת ישראל.

בהמשך לאמור, מוצע לקבוע כי תפקידיה של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית יהיו כדלקמן:

1. אחת ממטרותיה המרכזיות של תחבורה ציבורית היא לעודד מעבר של נוסעים מהרכב הפרטי לתחבורה ציבורית וזאת על מנת לתרום להפחתה של הגודש בדרכים. רשות התחבורה הציבורית תהיה אחראית למציאת פתרונות לבעיית הגודש באמצעות מענים של תחבורה ציבורית באופן שלא היה מוגדר בתפקיד הרשות עד כה;

2. גיבוש מדיניות וכן דרכי פעולה לתכנון התחבורה הציבורית וכן לתפעולה הינו קריטי לצורך קידום תחבורה ציבורית יעילה וזאת על מנת שרשות תחבורה ציבורית תוכל להוסיף שירות במקומות הנדרשים לכך ובהתאם לנתונים הרלוונטים. כיום נהלי התכנון של התחבורה הציבורית מבוססים על נוהל פנימי במשרד התחבורה ומוצע לעגן את תפקיד הרשות לקבוע מדיניות או ליעדי השירות. כיום הרשות מפרסמת מדדים הנוגעים לשירות, אך אינה מציבה יעדים שנתיים ומודדת את העמידה בהם, מטרת הסעיף הוא לאפשר לרשות למדוד את עצמה וכן להבטיח כי כלל הגורמים במרחב המספקים תחבורה ציבורית, ייבחנו בהתאם למדדים שקופים;

3. הגברת התחרות בתחום התחבורה הציבורית מבוצעת בתהליך הדרגתי, והתכניות לקידומה אושרו בהחלטות ממשלה קודמות. מוצע לקבוע כי גיבוש המדיניות ודרכי פעולה ליישום תכנית התחרות בענף התחבורה הציבורית, שקבעה הממשלה הינו חלק בלתי נפרד מתפקידי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית; תקציב ההפעלה לתחבורה ציבורית מחולק כיום באופן ספורדי ובהתאם לקריטריונים המשתנים משנה לשנה. לאחר הקמת הרשויות המטרופוליטיות כמוצע, יהיה צורך לגבש מדיניות הקצאה תקציבית לקווי שירות שימשיכו לפעול תחת הרשות הארצית לפי איזורים גיאוגרפיים, סוג שירות (בינעירוני, עירוני, רכבתי) וכן לרשויות המטרופוליטיות עצמן, וזאת על מנת שהתקציב ישקף באופן ישיר את יעדי השירות שהרשות הארצית לתחבורה מעוניינת להשיג וכל זאת לטובת קידום היעילות התחבורתית ובכלל זה הפחתת גודש בדרכים;

4. הפעלת קווי השירות שאינם בתחום רשויות מטרופוליטיות יוותרו בידי הרשות הארצית והיא תהיה אמונה על המשך הרישוי והניהול של אלה בדומה לנעשה היום;

5. רשויות מטרופוליטיות שיוקמו בהתאם למוצע במסגרת הצעת ההחלטה יגישו, לאישורה של הרשות הארצית את תכנית העבודה שלה והיא תהיה מוסמכת לאשר את התוכניות הללו בתור המאסדר של הרשויות המטרופוליטיות;

6. ניהול מרכז מידע ארצי שיאפשר קבלת מידע על קווים ולוחות זמנים וכן על תעריפים זאת בדומה למרכז שהרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה מפעילה כיום;

7. בדומה לסמכותה כיום, מוצע לקבוע הרשות הארצית תמשיך להיות האמונה על כלל תחומי התחבורה הציבורית ובכלל זאת אסדרה רישוי ופיקוח. מכיוון שבהתאם להצעת ההחלטה מוצע לקבוע כי יועברו סמכויות מסוימות לרשות המטרופולינית, מוצע להבהיר כי היקף סמכויותיה של הרשות המטרופולינית יכול את כלל הסמכויות אשר לא הועברו לרשות מטרופולינית, וזאת למעט במקרים בהם נקבע במפורש בחוק כי יותרו לרשות הארצית סמכויות גם אם הועברו לרשות מטרופולינית;
8. על מנת לאפשר גמישות מסוימת בחלוקת הסמכויות במשרד התחבורה, מאחר שסמכויות מסוימות יעברו לרשות הארצית באופן הדרגתי כמוצע במסגרת הצעת ההחלטה, ואף שרשימת תפקידיה של הרשות הארצית אינה רשימה ממצה כאמור לעיל, מוצע לקבוע כי לא תוגבל סמכותה של שרת התחבורה להטיל על רשות תחבורה ציבורית תחומי אחריות נוספים.

### **סעיפים 1(ב)-1(ג)**

מוצע לקבוע את תנאי הכשירות הנדרשים לצורך מינוי ראש הרשות הארצית לתחבורה על ידי שרת התחבורה במסגרת כך מוצע לקבוע תנאי כשירות אשר ישקפו את הצורך בניסיון ניהולי ומקצועי בתחום התחבורה. על מנת להבטיח רציפות ניהולית בפעילות הרשות הארצית לתחבורה, לאחר כניסתו של החוק לתוקף, מוצע לקבוע הוראת מעבר לפיה ראש הרשות המכהן ערב מועד תחילתו של החוק יוכל להמשיך ולכהן כראש הרשות הארצית לתחבורה ציבורית עד לתום תקופת כהונתו כפי שהיתה ערב תחילת החוק המוצע.

### **סעיף 1(ד)**

לנוכח העובדה כי מוצע לקבוע שהרשות הארצית לתחבורה ציבורית תהיה רשות סמך במשרד התחבורה, מוצע לקבוע בחוק כי עובדי הרשות, בדומה למצב היום, יהיו עובדי מדינה.

### **סעיף 1(ה)**

מוצע לקבוע כי המפקח על התעבורה לעניין רישוי ואסדרת תחום התחבורה הציבורית, וכן בתחומים נוספים ככל שיועברו על פי הוראת השרה לרשות הארצית בהתאם להצעת ההחלטה, וכן המנהל כהגדרתו בפקודת מסילות הברזל (להלן – **מנהל המסילה**) יהיו עובדי רשות תחבורה ציבורית. זאת על מנת לרכז מבחינה ארגונית את כלל הפונקציות העוסקות 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 לתחבורה ציבורית ולכן לא מדובר בשינוי בשיוכם הנוכחי של גורמים אלה.

### **סעיף 1(ו)**

תקציב הסובסידיה לתחבורה ציבורית צפוי לעמוד על יותר מ-16 מיליארד ש"ח בשנת 2024. תקציב זה הופך את הסובסידיה לאחד התקציבים הגדולים ביותר בתקציב המדינה. לאור זאת, מוצע לקבוע כי תקציב הרשות הארצית לתחבורה ציבורית יקבע בחוק התקציב השנתי בסעיף תקציבי נפרד לנוכח היקפי הסכומים המיועדים לצורך מתן סובסידיות לתחבורה ציבורית ולפיתוחה, וזאת בנפרד מיתר תקציבי משרד התחבורה. בנוסף, מוצע להבהיר כי ראש הרשות יהיה הממונה, כהגדרת המונח בהצעת חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 על הסעיף התקציבי וזאת על מנת להבטיח את עצמאות הרשות בהיבט התקציבי.

## **סעיף 2**

### **סעיפים 2(א)-2(ד)**

במסגרת הצעת החוק המקורית, הוצע להסמיך את שרת התחבורה להקים, באמצעות צו רשות מטרופולינית לתחבורה, במטרופולינים ירושלים ובאר שבע אשר נקבעו בתוספת לחוק. כעת, ולנוכח הצורך בהקמת רשויות מטרופוליניות על מנת להתמודד עם בעיית הגודש בכבישים וטיוב שירותי התחבורה הציבורית, מוצע לקבוע את הקמתן של שתי רשויות מטרופוליניות בחוק עצמו, במטרופולין תל אביב (גוש דן) וירושלים. עם

זאת, ולנוכח ההבנה כי יש לאפשר גמישות בקביעת מטרופולינים, מוצע להשאיר את האפשרות להקים רשויות מטרופוליניות המנויות בתוספת באמצעות צו, ובהתאם לעדכן את התוספת להצעת החוק כך שתכלול את האפשרות להקים רשויות מטרופולינית בבאר שבע וחיפה. בתוספת יקבעו את הפרטים הדרושים להקמת הרשות שהינם אותם פרטים שיקבעו או שרשאית השרה לקבוע על פי הצעת החוק המקורית. תיקון התוספת יעשה על ידי שרת התחבורה בהסכמה של שר האוצר, ועריכת השינויים תבצע בכפוף לאותם תנאים הנדרשים לצורך עריכת השינויים הללו בצו הקמת רשות בהתאם להצעת החוק המקורית.

#### **סעיפים 2(ה) ו-1(ו)**

בהצעת החוק המקורית נקבע כי קביעת הרשויות המקומיות אשר ייכללו ברשות המטרופולינית בהתאם לצו הקמת רשות וכוח ההצבעה של כל נציג רשות מקומית במועצת הרשות המטרופולינית, יהיו על בסיס השיקולים המפורטים המוצעים לגביהם בהצעת החוק, המהווים סימנים למבנה התחבורתי-מטרופוליני המיטבי. כעת מוצע לערוך מספר שינויים בתנאים אלו. ביחס לקביעת הרשויות המקומיות אשר ייכללו ברשות מטרופולינית, תנאי הכרחי לניהול תנועה יעיל ואיכותי על ידי רשות מטרופולינית הוא רצף טריטוריאלי של שטחי הרשות, ללא קטיעה שלהם על ידי תחומים שאינם בסמכותה. על כן, מוצע לקבוע כי תנאי מחייב להכללתה של רשות מקומית ברשות מטרופולינית יהיה כי קיים רצף טריטוריאלי בין כל הרשויות המקומיות הנמצאות בתחום סמכותה. עם זאת, יתר השיקולים להכללת רשות מקומית ברשות מטרופולינית ובכלל כך קיומן של דרכים בתחומי רשות מקומית המשמשות או מיועדות לתחבורה עתירת נוסעים, או קרבה גיאוגרפית של הרשות המקומית לעיר הראשית במטרופולין וכן היקפי תנועה יומיים, יותרו כשיקולים כפי שנקבע מלכתחילה בהצעת החוק.

בנוסף, בכל הנוגע להרכב המועצה ולכוח ההצבעה בה, ועל מנת לאפשר ביזור סמכויות מן השלטון המרכזי לרובד מטרופוליני לניהול תחבורה ציבורית, מוצע לקבוע כי נציגי המועצה יהיו נציגי הרשויות המקומיות, כך שלכל רשות מקומית יהיה נציג במועצת הרשות המטרופולינית, וזאת בשונה מהצעת החוק בה נקבע כי צו הקמת הרשות יקבע לאילו רשויות מקומיות תהיה נציגות במועצה. בנוסף מוצע לקבוע כי בשלוש השנים הראשונות יהיו שני נציגים בלבד ממשרד התחבורה, אשר תחום עיסוקים רלוונטי לתחומי פעילותה של הרשות המטרופולינית ואשר לפחות אחד מהם יהיה עובד הרשות הארצית לתחבורה. כמו כן מוצע כי לאחר 3 השנים ימונו שני נציגי ציבור בלבד. בנוסף, הצעת החוק קובעת את אופן החישוב לצורך קביעת כוח ההצבעה של כל רשות מקומית במועצה, אשר יחליפו את השיקולים הקבועים בהצעת החוק המקורית. לאור העובדה כי צרכי התחבורה נגזרים ממספר התושבים המתגוררים בשטח הרשות וכן מהיקף נתיבי תחבורה ציבורית ברשויות המקומיות נדרש שכוח ההצבעה יקבע על ידי המדדים האלה. הנוסחה לחישוב כוח ההצבעה תהיה 80 אחוז בהתאם ליחס בין מספר התושבים ברשות מקומית לבין יתר הרשויות וכן 20 אחוז ליחס בין מספר קילומטרים של נתיבי תחבורה ציבורית ברשות המקומית לבין יתר הרשויות המקומיות. בהמשך לכך מוצע לקבוע מנגנון עדכון לכוח הצבעה במועצה כך שישקף את השינויים בחלוף הזמן וזאת מבלי שיהיה צורך בהוצאת צווים חדשים.

#### **סעיף 2(ז)**

בהצעת החוק הוצע כי צו הקמת רשות לגבי רשות שתוקם במטרופולין ירושלים ולגבי רשות שתוקם במטרופולין חיפה, הכלולות בתוספת להצעת החוק, ייקבע בתוך שנה מיום תחילת החוק. כעת מוצע לבטל את חובה זו, כך ששרת התחבורה תהיה רשאית להחליט על העת הנכונה להקמת הרשויות הנוספות המנויות בתוספת וזאת בשל בשלות נמוכה בעת הזו להקמת רשויות מטרופוליניות במטרופולינים נוספים.

#### **סעיפים 2(ח)-(ט)**

במסגרת הצעת החוק הוצע לקבוע כי הפעלת סמכויות האסדרה של רשות מטרופולינית כמפורט בסימן ח' להצעת החוק תחל בתום תקופת הקמה, אשר תימשך שנה מיום הקמתה של הרשות המטרופולינית. כמו כן

הוצע להסמיך את שרת התחבורה להאריך את תקופת ההקמה או לקצרה בתקופות אשר נקבעו בהצעת החוק. עם זאת, ולנוכח ההבנה שיש יתרון בקביעת פרמטר מקצועי ומהותי אשר יבטיח את בשלותה של רשות מטרופולינית שהוקמה להפעלת סמכויותיה, מוצע כעת לקבוע הסדר שונה לצורך הפעלת סמכויות כאמור על ידי הרשות המטרופולינית ובכלל זאת מינוי של בעלי תפקידים דוגמת מנהל כללי, יועץ משפטי, ומבקר פנימי, אישור תקציב הרשות המטרופולינית על ידי מועצת הרשות והגשתו לאישור שרת התחבורה ושר האוצר ובכל מקרה, לא לפני שתחלוף שנה מיום הקמת הרשות המטרופולינית. תנאים אלה נקבעים על מנת למנוע מצב של העברת סמכויות לרשות מטרופולינית טרם החלה לתפקד באופן סדיר וטרם קלטה את העובדים הנדרשים לה לצורך פעילות והם נועדו לשקף איוש מספק ותחילת תהליכים מקצועיים נדרשים על ידי רשות מטרופולינית. על מנת להבטיח וודאות באשר למועד ממנו תוכל הרשות להפעיל את סמכויות האסדרה שלה, מוצע לקבוע פרסום בדבר הפעלת סמכויות האסדרה בהתאם לתנאי הסעיף, לצורך מתן תוקף לתחילת הפעילות יצויין כי פרסום כאמור יתבצע עם התקיימות התנאים. בנוסף מוצע לקבוע גם הוראה כללית, כפי שנקבע במסגרת הצעת החוק כי בתקופת ההקמה הרשות המטרופולינית תקים את התשתית הארגונית על מנת שתהיה בשלה להפעלת סמכויותיה.

## סעיף 2(י)

מוצע לקבוע שרשות התמרור המרכזית, באישור המפקח, תקבע את צירי ניהול התנועה וצירי הרשות וזאת בשונה מהצעת החוק בה נקבע אישור מפקח בלבד, וזאת בשל ההבנה כי בפועל סמכויות המפקח (ובכלל זה סמכות כרשות תמרור) עשויה להתחלק בין שני גורמים שונים במשרד התחבורה.

## סעיף 2(יא)

הרשות המטרופולינית תפעל במטרה לקדם ולפתח את התחבורה הציבורית ולעודד את השימוש בה, בתחום המטרופולין, וזאת בהתאם לאמות המידה שקבעה הרשות הארצית. לשם כך הוגדרו תפקידיה הבאים: קביעת מדיניות בתחום התחבורה הציבורית, וקביעת הסדרים נלווים לרבות קביעות מדיניות תעריפי חניה ותחבורת אופניים. ניהול והפעלת אמצעי תחבורה ציבורית ברשות: אוטובוסים, מוניות שירות ורכבות קלות, קיום קשר עם הציבור, הנגשת מידע ומתן מענה לפניותיו, קביעת הסדרי תנועה קבועים וזמניים – החל מצורך ביצוע פרויקטים ועד הסדרים קבועים. בהיבט התשתיתי תבצע הרשות פיתוח ואחזקה של תשתיות תחבורה ציבורית. בנוסף לאלה תשמש הרשות כיועץ למשרד התחבורה, ותבצע הכנה ועדכון של תכנית תחבורתית ארוכת טווח למטרופולין. הסעיף מציע לקבוע בנוסף את התפקידים הבאים:

א. עריכת תוכנית עבודה שתכלול את יעדיה של הרשות המטרופולינית וכן את פרויקטי התשתית שהיא מתכננת להוציא ליזום, תכנון וביצוע בשנה הקרובה. בנוסף תכיל את התכנית התפעולית הפעלת תחבורה ציבורית ושינויים שהיא מתכננת לבצע בשנה הקרובה.

ב. הבטחת השימוש בנתיב תחבורה ציבורית לכלי הרכב המורשים בלבד, היא מרכיב חשוב בניהול תחבורה ציבורית יעילה במרחב המטרופוליני. משכך, מוצע להעניק לרשות סמכויות אכיפה בצירי הרשות עבור נסיעה שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית. מוצע לתקן את סעיף 91 כך שיאפשר אכיפה על ידי הרשות המטרופולינית באמצעות מצלמות.

ג. מרכיב מרכזי נוסף לניהול תחבורה ציבורית במרחב המטרופוליני הוא קביעת הסדרי החניה בצירי הרשות, שכן העמדת רכבים בציר של נתיב תחבורה ציבורית פוגעת בתפקודו היעיל וצפויה להגביר את הגודש בדרכים. לכן מוצע לקבוע כי לרשות מטרופולינית תהיה סמכות אכיפה של חניה.

ד. חלק מרכזי נוסף ביכולת של רשות מטרופולינית לנהל את התחבורה הציבורית בתחומה, הוא ניהול הרישוי של מפעילי התחבורה הציבורית. ההצעה מבקשת להרחיב את סמכויות הרשות המטרופולינית לתת רישיון קו למפעיל תחבורה ציבורית וזאת בנוסף לתפקידים שהוטלו עליה במסגרת החקיקה הקודמת. מתן רישיון הקו כולל את כל סמכויות הפיקוח והבקרה על מפעילי התחבורה הציבורית ומשמעותה ביזור הסמכות לרשות המטרופולינית באופן מלא.

## סעיף 2(יב)

לתקן את הצעת החוק באופן שיקבע שראש המועצה יבחר על ידי חברי המועצה מקרב חבריה שאינם עובדי מדינה וזאת חלף ברירת המחדל הקבועה כיום בהצעת החוק לפיה ראש הרשות המטרופוליטית יהיה ראש העיר הראשית, זאת על מנת להבטיח את עצמאות הגוף והותרת שיקול הדעת למועצת הרשות.

## סעיף 2(יג)

לתקן את הצעת החוק כך שיבוטלו המשקיפים במועצת הרשות וחלף זאת יקבע כי לאחר שלוש שנים ממועד הקמת הרשות, שני נציגי המשרד שמינתה שרת התחבורה כחברי מועצה בהתאם להצעת ההחלטה, או שני עובדים אחרים של המשרד שתמנה שרת התחבורה מקרב עובדי משרדה העוסקים בתחומי פעילותה של הרשות המטרופוליטית אשר לפחות אחד מהם הוא עובד הרשות הארצית, ישמשו כנציגי המשרד בישיבות המועצה אף שלא יכהנו כחברים לצורך הגברת האכיפה והפיקוח על התנהלות הרשות המטרופוליטית אשר מתנהלת במועד זה באמצעות נציגי הרשויות המקומיות ונציגי ציבור בלבד. במסגרת זו יהיו נציגי משרד התחבורה רשאים להשתתף בישיבות המועצה לצורך הגברת הפיקוח על פעילות הרשות המטרופוליטית, בהתאם להוראות החוק, לאמות המידה ולמדיניות הממשלה, בהמשך לאמור, לקבוע כי לנציגים כאמור תהיה זכות לקבלת הזמנות לישיבות המועצה, קבלת חומרים ומידע, זכות השתתפות בישיבות וזכות להעלאת נושאים על סדר היום. המודל נועד להבטיח פיקוח והתנהלות תקינה של הרשות המטרופוליטית.

## סעיף 2(יד)

בהצעת החוק הוצע לקבוע, לנוכח חשש כי ייצוג הרשויות המקומיות הקטנות במועצה, יהיה בשיעור נמוך המערורר חשש שהמועצה תאמץ החלטות על פי רוב שעלולות להביא לפגיעה לא מידתית ברשויות המקומיות הקטנות (להלן – רשויות מיעוט). בכדי למנוע מצב זה, מוצע כי בהינתן החלטה אשר עלולה לגרום לפגיעה ברשות מיעוט, רשות המיעוט שאינה בעלת זכות הצבעה במועצה, או שכח הצבעה שלה נמוך מ-6% מסך קולות המועצה, תידרש להודיע ליושב ראש המועצה אם היא סבורה כי ההחלטה העומדת על סדר יומה של המועצה עלולה לגרום לפגיעה בה והיא מבקשת להביא את עמדתה בפני המועצה, וזו תידרש לדון בה. היה והתקבלה החלטה מבלי שהובאה עמדת רשות המיעוט בפני המועצה, רשות המיעוט תהיה רשאית לבקש מהמועצה בתוך 7 ימים מקבלת ההחלטה, לקיים דיון נוסף ולהביא את עמדתה בפני המועצה. ככל שתתקבל החלטת מועצה בעניין, ההחלטה תידרש לכלול נימוקים לפגיעה ברשות המיעוט, כחלק מהשיקולים בקבלת ההחלטה. היה ורשות המיעוט סבורה כי הפגיעה אינה סבירה, תוכל רשות המיעוט לפנות למפקח על התעבורה, בבקשה לבחון את ההחלטה. לאחר שפנה המפקח למועצה לבירור, וככל שמצא כי ההחלטה התקבלה מבלי שנשמעה עמדת רשות המיעוט, או מבלי שנשקלה הפגיעה כמפורט לעיל, רשאי המפקח להורות למועצה לקיים דיון נוסף בהחלטה, וכן יהיה רשאי להביא בפני המועצה את המלצתו בעניין. במידה והתברר שהחלטת הרשות מנוגדת לאמות המידה שקבע המפקח, יהיה הוא רשאי להורות על שינוי ההחלטה בעניין. בהחלטה מוצע להרחיב את ההסדר לכל רשות שהיא איננה העיר הראשה.

## סעיף 2(טו)

במסגרת הצעת החוק הוצע לקבוע כי אחד מתפקידיה של מועצת רשות מטרופוליטית הוא קביעת תעריפי חניה בצירי הרשות, והבאתם לאישור השרים בהתאם להוראות סעיף 88 להצעת החוק. לאור תיקונים שנערכו בפקודת התעבורה במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, בהם בוטלה החובה שהייתה מוטלת על רשות מקומית במועד הצעת החוק לקבל את אישור שר התחבורה ושר הפנים לעניין תעריפי חנייה, מוצע לקבוע כי המועצה לא תידרש להביא את החלטתה בענייני התעריף לאישור השרים.

## סעיף 2(טז)

חלק מרכזי ביכולת של רשות מטרופולינית לנהל את התחבורה הציבורית בתחומה הוא על ידי ניהול הרישוי של מפעילי התחבורה הציבורית. ההצעה מבקשת להרחיב את סמכויות הרשות המטרופולינית לתת רישיון קו למפעיל תחבורה ציבורית וזאת בנוסף לתפקידים שהוטלו עליה במסגרת החקיקה הקודמת. מתן רישיון הקו כוללת את כל סמכויות הפיקוח והבקרה על מפעילי התחבורה הציבורית ומשמעותה ביזור הסמכות לרשות המטרופולינית באופן מלא. מוצע לתת את סמכויות המלאות למתן רישיון קו וזאת ללא אישור מפקח. עם זאת, ולנוכח העובדה כי לעיתים קיים צורך למסלול קו אשר חורג מתחום הרשות מוצע לקבוע שהסמכות למתן רישיון לקו שכזה, תהיה לאחר קביעה של המפקח. יחד עם זאת, לרשות המטרופולינית תהיה הסמכות למתן הוראות בהתאם לסעיף 80 להצעת החוק, ובלבד שהמפקח יהיה רשאי לבטל הוראות שנתנה הרשות או להורות לה לעניינן. בהחלטה מס' 3426 מיום 11 בינואר 2018, הוחלטה כי הליכים תחרותיים לבחירת בעלי רישיון קו שירות לאוטובוסים ולמוניות שירות, יבוצעו באמצעות ועדה בין משרדית שמינה שר התחבורה בהתאם להחלטה מס' 1301 מיום 8 בינואר 1997, שאליה יצורפו חברים נוספים מבין חברי מועצה של הרשות המטרופולינית, שמספרם לא יפחת ממספר נציגי הממשלה, ובמקרה של שוויון קולות יינתן ליושב ראש הוועדה, שהוא נציג משרד התחבורה. קול מכריע (להלן – הוועדה הבין-משרדית). עוד הוחלט כי לאחר השלמת שני הליכים תחרותיים שיבוצעו במסגרת הוועדה הבין-משרדית, יבחנו המנהלת הכללית של משרד התחבורה והממונה, או מי מטעמם, אם הוועדה הבין-משרדית תמשיך לנהל את ההליכים התחרותיים או שניהולם יועבר לוועדה של הרשות המטרופולינית. בהחלטת הממשלה צוין גם כי ניהול ההליכים על ידי ועדה של הרשות יהיה בהתאם לאמות מידה שיקבע המפקח, בשים לב להשלכות הרחב ולהשפעה על השירות מחוץ למטרופולין שיש לשירות כאמור. כעת מוצע, לנוכח ההבנה כי ניהול הליכים תחרותיים הינו חלק בלתי נפרד מהפעלה של תחבורה ציבורית וכן ממתן רישיון קו לאוטובוסים וכן למוניות שירות, על מנת שלא לפגוע בעצמאותה ויכולת הניהול שלה מוצע לבטל את הצורך לקבלת הוראה מהמנהל הכללי של משרד התחבורה או מהממונה על התקציבים כפי שהוצע בהצעת החוק, ולהעביר את הסמכות לניהול הליכים תחרותיים ישירות לרשות המטרופולינית.

## סעיף 2(יז)

כחלק מהפעלת שירותי האוטובוסים במטרופולין, מופעלים גם קווי אוטובוסים אשר חלק ממסלולם עובר בתחום המטרופולין וחלקו מחוץ לתחום המטרופולין. היות וקווי שירות אלה הם רלוונטיים גם לרשויות מטרופוליניות או לרשויות מקומיות שאינן בתחום המטרופולין, הם אינם בתחום אחריותה הבלעדית של הרשות המטרופולינית. בהצעת החוק המקורית הוצע לקבוע כי אם המפקח הורה לרשות מטרופולינית להיות אחראית לניהול הפעלתו של קו חוץ מטרופוליני, יהיו נתונות לה לגבי סמכויות אכיפה ומתן הוראות הנתונות לה לעניין קווי שירות בתחום המטרופולין, אך שהפעלת חלק מהסמכויות תהיה בכפוף לאישור המפקח. על מנת לאפשר לרשות מטרופולינית ניהול אפקטיבי של קו חוץ מטרופוליני, מוצע לקבוע כי בהיתן שרישיון הקו ניתן על ידי הרשות המטרופולינית וכל זאת בהמשך בהתאם להסמכת הרשות על ידי המפקח, הרשות המטרופולינית תהיה רשאית לתת הוראות לבעל הרישיון בדומה לסמכויות הנתונות לה בתחום המטרופולין מבלי לקבל תחילה את אישור המפקח למתן הוראות מסוימות, ובלבד שהמפקח רשאי להורות לה לבטל, או ליתן לרשות הוראות אחרות בעניין מתן הוראות כאמור אם הדבר נחוץ לצורך פגיעה מהותית בשירות ובכפוף להנמקה בכתב. בנוסף מוצע לקבוע כי קו חוץ מטרופוליני הוא קו שהמפקח קבע לגביו שעיקר פעילותו בתחום המטרופולין, באופן אשר יאפשר להפעיל שיקול דעת באשר למידת הרלוונטיות של אותו קו לרשות המטרופולינית ועם זאת יאפשר זיקה המתבססת על פרמטרים רלוונטיים שונים.

## סעיף 2(יח)

על לאפשר העברתם של הסכמי הפעלה קיימים לרשות המטרופולינית ביחס לבעלי רישיון אשר המפקח הוא שנתן את הרישיון בהתאם להוראות לפי פקודת התעבורה, ועם זאת למנוע פגיעה חד צדדית במפעילים כאמור, מוצע לקבוע כי המפקח על התעבורה יהיה רשאי להמחות לרשות המטרופולינית, בכפוף להסמכת

בעל הרישיון, את הסכמי ההפעלה שנחתמו בין המפעילים לבין משרד התחבורה, וכן כי הרשות תהיה מוסמכת ליתן הוראות לבעל רישיון כאמור בהתאם לסעיף 80 להצעת החוק, בכפוף לכך שהמפקח רשאי להורות לה לבטל הוראה כאמור או לתת לרשות הוראות בעניין אם הדבר נחוץ לצורך פגיעה מהותית בשירות ובכפוף להנמקה בכתב.

#### **סעיפים 2(ט)-(כא)**

הסעיפים מתייחסים לשינויים הנדרשים בסמכויות הרשות המטרופולינית בהתאם לשינוי שנערך בתפקידיה. בהצעת החוק נקבע כי מתקן תחבורתי הוא מסוף תחבורה ציבורית, נדרש להרחיב את ההגדרה לחניונים על מנת לאפשר לרשות מטרופולינית להפעיל חניון. בהצעת החוק המקורי נכתב כי רשות מטרופולינית תקבע את התשלום בעבור העמדת רכב בציר מצירי הרשות ובמרחב הסובב אותו בטווח של 350 מטרים, וכן בדרך עירונית או חלק ממנה, אם קיימים בה או במרחק שלא יעלה על 350 מטרים ממנה מסילת ברזל מקומית או כל מערך אחר שניתנים בו שירותי תחבורה ציבורית, לרבות נתיב המיועד לתחבורה ציבורית, כל זאת בכפוף לקבלת הסכמת שר התחבורה הפנים והאוצר. מוצע לבטל את הדרישה לקבלת אישור על ידי השרים וכל זאת בשל שינוי תיקון החקיקה שנערך מאז מועד פרסום התזכיר שהסמיך רשויות מקומיות לקבוע תעריפי חניה בשטחיהן מבלי להידרש לאישור השרים, כמפורט בדברי ההסבר לסעיף קטן (טו). כמו כן, מוצע לקבוע כי הרשות המטרופולינית תהיה מוסמכת לקבוע הסדרי חניה וכן תעריפי החניה בצירי הרשות וזאת על מנת להבטיח מעבר חופשי של תחבורה ציבורית בציריה. בנוסף הרשות תהיה רשאית לתכנן להקים ולתפעל נתיבי תחבורה ציבורית וכן מסופים ומבני נהגים. סמכויות אלה קריטיות לתפקוד של הרשות המטרופולינית וכן לקידום מהיר של תשתיות במדינת ישראל. כמו כן, הרשות תוכל להתקשר עם צדדים שלישיים על מנת לתת שירותים או לקבל שירותים מסוג שהרשות הוסמכה לבצע.

#### **סעיף 2(כב)**

בהצעת החוק נקבע כי פעילות הרשות תמומן מתקציב משרד התחבורה, מסכומים שהרשות תהיה רשאית לגבות מהרשויות המקומיות הכלולות בה, אם ניתן לכך אישור שרת התחבורה ושר הפנים, וכן מהכנסות אחרות, ככל שיהיו לה מפעילותה ומביצוע תפקידיה. מוצע לקבוע הבהרה לפי גם הכנסות מאכיפת עבירות מכוח סמכות לפי סעיף 1א27 לפקודת התעבורה יהיו מקור מימון לתקציב הרשות, וכן לקבוע כי לא יידרש אישור שרת התחבורה ושר הפנים לעניין גביית תשלומים על ידי הרשות המטרופולינית מרשויות מקומיות הכלולות בה.

#### **סעיף 2(כג)**

מוצע לקבוע כי הרשות שתוקם במטרופולין ירושלים תהיה רשאית, במשך שנתיים מיום הקמתה, להציע גם לעובד של המרכז לניהול תנועה ירושלים להיות עובד של הרשות המטרופולינית זאת על מנת לייעל את הקמת מרכז הניהול המטרופוליני תוך ניצול המשאבים הקיימים כיום. הוראה דומה נקבעה בהצעת החוק ביחס לעובדים של העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבאני – ירושלים.

#### **סעיף 2(כד)**

על מנת לייעל ולהאיץ את תהליך ההקמה של הרשות, יקבע כי מינוי ראש הרשות יהיה תוך 180 יום מפרסום חוק זה.

#### **סעיף 2(כה)**

סעיף 102 להצעת החוק קובע מנגנון פיקוח על עבודת הרשות המטרופולינית. בהתאם למנגנון בהצעת החוק, נקבע כי השרה, תהיה רשאית, בנסיבות מסוימות, לדרוש מהרשות לנמק את החלטותיה ואף לתת לרשות הוראות. כעת, מוצע לקבוע כי הגורם המוסמך למתן הוראות לרשות המטרופולינית יהיה ראש הרשות



הארצית לתחבורה. זאת בהמשך להקמתה של הרשות הארצית לתחבורה בחוק, כגורם המאסדר והמפקח של כל תחומי התחבורה הציבורית במדינת ישראל.

### **סעיף 2(כו)**

על מנת להגביר את עצמאותה של הרשות, מוצע לקבוע מבלי לגרוע מהוראות סעיף 6 לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, כי מנהל הרשות, יחד עם חשב הרשות, יהיה מורשה לייצג את הממשלה בעסקאות כאמור בסעיפים 4 ו-5 לחוק האמור, למטרת ביצוע הוראות החוק המוצע, ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים לעסקאות כאמור.

### **סעיף 2(כז)**

למרות העברת הסמכויות הנרחבת לרשויות המטרופוליניות בניהול התחבורה הציבורית, יובהר כי אין בהצעת החוק כדי לסטות מהסטטוס קוו בנושא תחבורה ציבורית בשבת, על כן, מוצע לקבוע כי הרשות המטרופולינית לא תהיה מוסמכת לשנות מההסדרים הקיימים לפי פקודת התעבורה בנוגע לתחבורה ציבורית בשבת לרבות הפעלת קו שירות בשבת. בהמשך לאמור מוצע לקבוע כי קביעת תנאים ברישיון באשר לנסיעה ביום מנוחה בהתאם להוראות לפי פקודת התעבורה והתקנות, וכן ההסמכה לאכפן תיוותר בידי המפקח על התעבורה.

### **סעיף 3**

על מנת לחזק את יעילות הרשות הארצית במילוי תפקידיה, מוצע לקבוע בחוק כי היא תהיה עצמאית ממשדך התחבורה בניהול כח האדם והרכש המשרדי.

### **סעיף 4**

מוצע לקבוע כי החלטה 1854 לפיה שרת התחבורה תהיה רשאית להקים בצו מכוח סעיף 76 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], רשויות מרחביות בהתאם למפת המרחבים שתיקבע בהתאם להוראות ההחלטה האמורה, תבוטל במועד אישורה של הצעת החוק כפי שתתוקן בהתאם להחלטה זו, בקריאה שניה ושלישית וזאת מכיוון שהקמת רשויות מטרופוליניות בארבעת המטרופולינים ירושלים, תל אביב באר שבע וחיפה, תתאפשר באמצעות המנגנון הקבוע בחוק.

### **סעיף 5**

על מנת לאפשר את פעילות הרשות המטרופולינית, יש לבצע תיקונים בתקנות התעבורה כך שסמכויות המפקח בעניין רישיונות, יחולו, בעניין קווים שבתחום סמכותה של רשות מטרופולינית, על הרשות המטרופולינית לצורך מימוש תפקידיה כמוצע במסגרת הצעת ההחלטה. על מנת להבטיח כי המצב המשפטי יאפשר את הפעלת הסמכויות האמורה עם תחילת הפעלת סמכויות לפי סימן ח' להצעת החוק מוצע להטיל על משרד התחבורה להביא את התיקונים הנדרשים לתקנות התעבורה כך שיאפשרו את פעילות הרשות המטרופולינית בתוך שנה מכניסתו של החוק לתוקף.

### **סעיף 6**

כיום קובעות תקנות התעבורה (הפעלת מצלמות בידי רשות אוכפת לשם תיעוד שימוש שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית), התשע"ז-2016 הוראות המסדירות את אופן ההפעלה של מצלמות לצורך אכיפת שימוש שלא כדין בנתיבי תחבורה ציבורית. בשל הסמכת הרשות המטרופולינית גם לאכיפה באמצעות מצלמות, נדרש לתקן את התקנות האמורות כך שיחולו גם ביחס לרשות המטרופולינית בבצעה אכיפה בצירי הרשות. לכן, מוצע מוטל על שר המשפטים להניח על שולחן הועדה את התקנות תוך 120 יום מחקיקת החוק על מנת שרשות מטרופולינית תוכל לאכוף בתחומה.

## **סעיף 7**

ההסדר המשפטי הנוכחי לא מאפשר החלת החקיקה על רשויות הנמצאות בשטחי יהודה ושומרון, מוצע להטיל על גורמי הממשלה הרלוונטיים המפורטים בהצעת ההחלטה לבחון מתווה משפטי שיאפשר צירוף הרשויות הרלוונטיות למטרופולין ירושלים.

## **סעיף 8**

לרשום את הודעת שרת התחבורה כי הסמכות להכנת תוכניות אב תחבורתיות תנתן לרשות הארצית לתחבורה בחלוף 6 חודשים ממועד אישור החוק וזאת בהמשך ישיר להקמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית כעצמאית וכאחראית בלעדית לתחום התחבורה הציבורית. כמו כן, על מנת להמשיך ולחזק את הרשות הארצית וכן על מנת לאחד את סמכויות התשתית והתפעול באותה יחידה במשרד התחבורה, הסמכות לתכנון והקמת שבילי אופניים ונתיבי העדפה תעבור בחלוף שנתיים ממועד אישור החוק לרשות הארצית, ועד לאותו מועד יישארו עניינים אלו באחריות מינהל תשתיות במשרד התחבורה.

## **סעיף 9**

לצורך קביעתה בחוק של רשות תחבורה ציבורית כיחידת סמך במשרד התחבורה, נדרש מינוי של חשב ייעודי לרשות תחבורה ציבורית וזאת בשל היקף התקציב הגבוה אותו היא מנהלת. מוצע לרשום את הודעת החשב הכללי למנות חשב לרשות תחבורה ציבורית.

## **תקציב**

אין.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 3988 מיום 18 בדצמבר 2011 שעניינה "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות";

החלטה מס' 3426 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה – מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע";

החלטה מס' 1854 מיום 11 בספטמבר שעניינה "רשויות מרחביות לתחבורה".

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הפרטת חברת נמל אשדוד בע"מ

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 196 מיום 12 במאי 2009, שעניינה "הנפקת חלק ממניות חברות הנמל בבורסה והפרטת חברת נמל אילת" ובהמשך להחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מח/4 מיום 9 בספטמבר 2009, שעניינה "הפרטת חברת נמל אשדוד בע"מ וחברת נמל חיפה בע"מ" (להלן – ההחלטה) ולהחלטה מס' 2103 מיום 19 באוקטובר 2014, שעניינה "תכנית רב-שנתית לביצוע הנפקות מיעוט של חברות ממשלתיות":

1. להקים ועדה בין-משרדית לקידום הליך למכירת מניות חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן, בהתאמה – **הוועדה והחברה**) שחבריה יהיו כדלקמן:
  - א. בראש הוועדה יעמוד נציג רשות החברות אשר ימנה יושב ראש רשות החברות;
  - ב. שני נציגי משרד התחבורה, אשר ימנה המנהל הכללי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים;
  - ג. נציג אגף תקציבים במשרד האוצר, אשר ימנה הממונה על התקציבים במשרד האוצר;
  - ד. נציג אגף החשב הכללי, אשר ימנה החשב הכללי במשרד האוצר.
2. הוועדה תבחן במסגרת עבודתה את הצעדים הנדרשים לקידום הפרטת החברה לרבות, ככל הנדרש עריכת התאמות במתווה ההפרטה שנקבעה בהחלטה, ואת האינטרסים החיוניים של המדינה בחברה שיובאו לאישור הממשלה בהתאם לסעיף 25 לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004.
3. להטיל על הוועדה להביא את המלצותיה בעניין מתווה ההפרטה בפני השר לשיתוף פעולה איזורי, ואת המלצותיה בעניין האינטרסים החיוניים של המדינה בחברה בפני השר לשיתוף פעולה איזורי ושרת התחבורה בתוך 60 ימים מיום החלטה זו.
4. להטיל על השר לשיתוף פעולה איזורי, בתוך 90 ימים מיום החלטה זו, להביא, ככל הנדרש, בפני ועדת השרים לענייני הפרטה, מתווה הצעה להפרטת החברה.
5. להנחות את שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לפעול, בהתאם לסמכויותיה, ככל הניתן, לכך שחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ והחברה יחתמו על הסכם קבוע להעמדת מקרקעין ונכסים אחרים לשימוש החברה בהתאם לסעיף 9(ב)(2) לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 ולפי כל דין, תוך שלושה חודשים מיום החלטה זו.
6. יובהר, כי אין באמור בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכותה של ועדת השרים לענייני הפרטה לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. ועדת השרים לענייני הפרטה רשאית לקבל החלטות הפרטה באופן שונה מהקבוע בהחלטה זו וכן לקבל כל החלטה אחרת שעניינה תיקון החלטה בהתאם לסמכויותיה על פי החוק.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

חברת נמל אשדוד בע"מ מהווה כיום את חברת הנמל הממשלתית היחידה. הרפורמה בנמלים המקודמת בשני העשורים האחרונים, הביאה לפתיחת שוק הנמלים לתחרות על ידי הקמה של נמלים חדשים ומכרוזם לגורמים פרטיים וכן על ידי הפרטה של נמלים ממשלתיים. פתיחה לתחרות הביאה לשיפור ברמת השירות והורדת המחיר של שירותי ניטול המטענים.

לאחר הפרטת נמל אילת והפרטת נמל חיפה, מוצע כעת לפעול לקידום הפרטת חברת נמל אשדוד בע"מ, וזאת על מנת להביא להתייעלות בחברת הנמל, ולאפשר לחברת נמל אשדוד בע"מ להוות שחקן מרכזי בתחרות בתחום הנמלים.

#### סעיף 1

מוצע להקים ועדה אשר תהא אמונה על קידום הליך הפרטת הנמל, על כלל הצעדים הנדרשים לצורך הכנתו להפרטה. הוועדה תהא מורכבת מנציג רשות החברות אשר יעמוד בראשה, נציגי משרד התחבורה, ונציגי משרד האוצר.

## **סעיף 2**

מוצע כי במסגרת עבודתה של הוועדה, תגבש הוועדה המלצות לצורך הכנת הצעת החלטה בדבר הפרטת נמל אשדוד בע"מ, ובכלל זאת את האינטרסים החיוניים למדינה בחברת הנמל.

## **סעיף 3**

מוצע כי הוועדה תגיש את המלצותיה לשר לשיתוף פעולה איזורי בתוך 60 ימים מיום החלטה זו, וכי המלצות הוועדה בדבר האינטרסים החיוניים של המדינה בחברה יובאו בפני השר לשיתוף פעולה איזורי ושרת התחבורה בתוך 60 ימים מיום החלטה זו.

## **סעיף 4**

מוצע להטיל על השר לשיתוף פעולה איזורי, בתוך 90 ימים מיום החלטה זו, להביא בפני ועדת השרים לענייני הפרטה, מתווה הצעה להפרטת חברת נמל אשדוד בע"מ.

## **סעיף 5**

ביום 23 בפברואר 2005 נחתם הסכם ביניים בין חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ לחברת נמל אשדוד בע"מ, בו נקבע כי הצדדים יחתמו על הסכם קבוע בתוך 180 ימים. על מנת שיהיה ניתן לקדם את הפרטת חברת נמל אשדוד בע"מ, נדרש לחתום על הסכם מקרקעין קבוע בינה לבין חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ.

## **סעיף 6**

מוצע להבהיר כי אין באמור בהחלטה זו כדי לגרוע מסמכותה של ועדת השרים לענייני הפרטה לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

## **תקציב**

אין.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 196 מיום 12 במאי 2009 שעניינה "הנפקת חלק ממניות חברות הנמל בבורסה והפרטת חברת נמל אילת";

החלטה מס' 2103 מיום 19 באוקטובר 2014, שעניינה "תכנית רב-שנתית לביצוע הנפקות מיעוט של חברות ממשלתיות".

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## קידום הביטחון האנרגטי של משק החשמל הישראלי

### מחליטים

על מנת לספק ביטחון אנרגטי באזורי הביקוש לצד תועלות של צמצום זיהום אוויר ופליטות גזי חממה בהתאם ליעדי הממשלה ולהכין את משק החשמל לאירוע חירום, ובהמשך להחלטה מס' 3859 מיום 3 ביוני 2018 שעניינה "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ותיקון החלטת ממשלה" (להלן – **החלטה 3859**), החלטה מס' 465 מיום 25 באוקטובר 2020 שעניינה "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – **החלטה 465**), החלטה מס' 211 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "אספקת חשמל לגוש דן" (להלן – **החלטה 211**), החלטה מס' 176 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "הבטחת אספקת צורכי החשמל של המשק הישראלי" (להלן – **החלטה 176**) והחלטה מס' 587 מיום 28 במאי 2023 שעניינה "ייעול ייצור החשמל והבטחת יכולת אספקת חשמל" (להלן – **החלטה 587**) –

### קידום אנרגיה מתחדשת – פרויקטים סולאריים קרקעיים, אגרו-וולטאי ואגירה

1. להקים ועדה לקידום יצור חשמל באנרגיה סולארית בראשות משרד ראש הממשלה שחברים בה משרד האנרגיה והתשתיות, רשות החשמל, אגף התקציבים, החשב הכללי, רשות מקרקעי ישראל ומנהל תכנון. הוועדה תהיה אחראית:

א. לבצע מעקב שוטף אחר סטטוס קידום הפרויקטים הסולאריים הקרקעיים ביחס לנדרש לעמידה ביעדי הממשלה;

ב. לפעול להסרת חסמים תכנוניים וקניינים לשם תכנון ושיווק פרויקטי אנרגיה סולארית קרקעיים מול גופי הממשלה;

ג. לאתר קרקעות להקמת מתקנים סולאריים קרקעיים על ידי השוק הפרטי.

2. בהמשך לסעיף 2(יא) להחלטה מס' 171 מיום 25 ביולי 2021 שעניינה "מעבר לכלכלה דלת פחמן", להטיל על יו"ר הוועדה לתשתיות לאומיות לפעול לביצוע כלל הפעולות הנדרשות לשם קידום קבלת ההחלטות בנוגע לתת"ל 182.

3. להנחות את יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון בפני המועצה בתוך 30 ימים ממועד קבלת החלטה זו, הצעת החלטה שעניינה תיקון סעיף 7.3.11 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (להלן – **קובץ ההחלטות**) כך שתוארך הוראת השעה להקמת מיזמי ייצור אנרגיה פוטו-וולטאית משותפים בין ישובים חקלאיים הסמוכים זה לזה, עד לשטח כולל של 1,050 דונם, בחמש שנים נוספות.

4. להטיל על השר הנוסף במשרד הביטחון להנחות את המנהל האזרחי ביהודה ושומרון לקדם בתוך שנה מהחלטה זו מכרז להקצאה, בהתאם לנהלי הממונה על הרכוש הממשלתי, של מקרקעין שאותרו כמתאימים לכך, לטובת תכנון והקמת מתקני אנרגיה סולארית (אשר יכול שיהיו משולבים עם מיתקנים לאגירה) על ידי המגזר הפרטי בשטחי C בהיקף של 2,000 דונם, וכן להעניק רישיונות לעיסוק בחשמל ביהודה ושומרון בהיקף המתאים לכך. ככל שבמהלך השנה האמורה יתן המנהל האזרחי רישיונות לעיסוק בחשמל ביהודה ושומרון לגבי מתקני אנרגיה סולארית שיוקמו ברכוש שאינו ממשלתי, על-ידי או בהסכמת בעליו, תקטן מכסת 2,000 הדונם האמורה בהתאם.

5. להטיל על שר הפנים –

א. לתקן את תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014 (להלן – **תקנות הפטור**)

מהיתר), בתוך שישה חודשים מקבלת החלטה זו באופן הבא:

(1) מתן פטור מהיתר בניה להתקנת מתקן לאגירת אנרגיה ששטחו עד 5 מטר מרובע.

- (2) הפיכת הוראת השעה בדבר פטור מהיתר בניה לתוספת השנאה בתחום תחנת משנה המעוגנת כיום כהוראת שעה בתקנה 22א(ב) לתקנות הפטור מהיתר, לקבועה.
- ב. לבחון את תיקון תקנות הפטור מהיתר כך שינתן פטור מהיתר בניה להקמת חדר שנאים בין בשטח מבונה ובין בשטח פתוח והכל ובלבד ששטחו אינו עולה על 43 מ"ר וגובהו אינו עולה על 4 מ' מעל פני הקרקע.
- ג. להפיץ, בתוך 45 ימים מהחלטה זו תזכיר חוק לתיקון פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] כך ששיעורי היטל תיעול והיטל סלילה למ"ר בגין הקמת מתקן פוטו וולטאי קרקעי ששטחו עולה על 1,000 דונם, לא יעלו על 20% משיעור ההיטל הרלוונטי למ"ר למגורים של אותה רשות מקומית.

### קידום הספק קונבנציונלי

6. להטיל על השר הנוסף במשרד הביטחון להנחות את המנהל האזרחי ביהודה ושומרון לקדם הקצאת רישיונות לעיסוק בחשמל לייצור על ידי המגזר הפרטי באמצעות שתי תחנות כוח קונבנציונליות, בהספק כולל שלא יפחת מ-1,300 מגה-ואט, באזורים בהם חברת נגה לניהול המערכת בע"מ אישרה כי יש היתכנות לחיבור תחנת הכח לרשת החשמל עד סוף שנת 2035. ההנחיה תכלול הבהרה כי בהתאם לשקול דעת המנהל האזרחי, בשים לב לדיוניים שיקיים קצין מטה אנרגיה עם הממונה על הרכוש הממשלתי והתיעצויות עם רשות החשמל ועם רמ"י, יכול שהמנהל האזרחי יקדם לצורך התחנות האמורות מכרז (או מכרזים) להקצאת אדמות מדינה, בהתאם לנהלי הממונה על הרכוש הממשלתי, של קרקעות בשטחי C לטובת תכנון והקמה של התחנות האמורות, ויכול שהמכרז (או המכרזים) יהיו בהיקף קרקעות גדול מהדרוש לשתי התחנות כאמור, וזאת לצורך יצירת מלאי תכנוני של תכניות לתחנות כח קונבנציונליות (ובלבד שכתנאי לקבלת הקצאה, יחתום המבקש, בין השאר, על התחייבות כי ידוע לו שאין בכך כל התחייבות למתן רישיון לעיסוק בחשמל). מובהר למען הסר ספק כי אין באמור כדי לגרוע מהיכולת של כל אדם לקדם תכנון על שטח שבבעלותו, או באישור בעליו, ובלבד שלא יוקצו יותר משני רישיונות לתחנות כאמור בהיקף האמור. כמו כן מוצע להטיל על השר הנוסף במשרד הביטחון להנחות את המנהל האזרחי שדיונים כאמור שיקיים קצין מטה אנרגיה, יתקיימו תוך 4 חודשים מקבלת החלטה זו.
7. בהמשך לצורך בהקמת תחנות כח המוצג בסעיף 3 לנספח 1 להחלטה זו, לקבוע, בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבניה), תנאים וקריטריונים להסמכה להכנת תכניות לתשתית לאומית לייצור חשמל בגז טבעי ולהגשתה לוועדה לתשתיות לאומיות, כמפורט להלן:
- א. מתקיים בתחנה אחד מאלה:

- (1) הספקה המתוכנן הוא לפחות 670 מגה-וואט וכן מתקיים בה אחד מאלה:
    - (א) התחנה נמצאת באחד האזורים 1-3 שבסעיף 1 לנספח 1 להחלטה זו.
    - (ב) התחנה נמצאת באחד מאלה וכן חלפו 24 חודשים מקבלת החלטה זו -
      - (1) אחד האזורים 4-5 שבסעיף 1 לנספח 1 להחלטה זו;
      - (2) בתחום שבין אזורים 1, 3 ו-4 ובין הקו הכתום הדרומי שמסומן בסעיף 1 לנספח האמור;
      - (3) בתחום שבין אזורים 12 ו-5 ובין הקו הכתום הצפוני שמסומן בסעיף 1 לנספח האמור;
- (2) התחנה נמצאת במתחם תחנת כח שבהתאם לעמדת רשות החשמל צפויה להיגרט עד שנת 2040, או גובלת בו, ומטרת התכנית היא לשחלף את ההספק שבו היתה התחנה הנגרטת.

- (3) התחנה מיועדת לייצר חשמל לצורך צריכה עצמית של צרכן שבשטחו, או בצמידות לשטחו, תוקם התחנה (וכן למכירת עודפים לבעל רישיון לניהול המערכת), והיא עומדת בכל אלה:
- (א) התחנה אינה תחנת כח קטנה כמשמעה בתמ"א 1;
- (ב) ההספק המותקן המבוקש של התחנה לא עולה על 150% מצריכת השיא של אותו צרכן בשנה שקדמה לשנת הגשת הבקשה להסמכה, ואם מדובר בצרכן חדש - מצריכת השיא המתוכננת של אותו צרכן.
- ב. הגשת בקשה להסמכה למשרד האנרגיה והתשתיות בהתאם לנספח 2 להחלטה זו.
- ג. התחייבות מגיש הבקשה בהתאם לנספח 3 להחלטה זו כי ידוע לו שההסמכה להכין ולהגיש תכנית לא מהווה התחייבות שלטונית עתידית כלשהי למתן רישיון, אישור או היתר או השתלבות באסדרה קיימת של רשות החשמל, והיא אינה מהווה התחייבות לאישור התכנית וכי התכנית היא לתחנת כוח לייצור חשמל בגז טבעי.
- ד. הוגשה המלצת מנהל התכנון על היתכנות תכנונית הבודקת, בין השאר, כי האתר המוצע עומד בתנאים שנקבעו בנספח 4 להחלטה זו (ואשר כוללים, בין השאר, תנאי שחברת נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ (להלן – חברת נגה), ביצעה סקר תכנון).
- ה. בקרקע המנוהלת על ידי רשות מקרקעי ישראל - הוגש אישור רשות מקרקעי ישראל על זיקה למקרקעין; בקרקע פרטית - כל גוף אחר שיוסמך לצורך כך על ידי שר האנרגיה והתשתיות; והכל בהתאם לנספח 5 להחלטה זו.
8. על אף האמור בסעיף 7, הסמכה לתכנון של תחנת כח כאמור בסעיף 7 באזור המנוי בנספח 1 תינתן רק אם טרם אושרו תוכניות (מעבר לתכניות שאושרו עד ליום 1 בספטמבר 2024) בכמות הנדרשת כמפורט בסעיף 2 לנספח 1 ביחס לאותו אזור כמפורט בטבלה.
9. להטיל על שר האנרגיה והתשתיות לבדוק בקשות להסמכה, בהתאם לתנאים ולקריטריונים כמפורט בסעיפים 7-8 ולהגיש הצעת החלטה לממשלה להסמיק, בהתאם לסעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה, את הגוף שבקשתו עמדה בתנאים ובקריטריונים הנדרשים, להכין תכנית לתשתית לאומית ולהגיש אותה לוועדה לתשתיות לאומיות.
10. להטיל על מנהל התכנון, משרד האוצר, משרד האנרגיה ורשות החשמל, להתכנס לפחות אחת ל-3 שנים, ולבצע בחינה בהתייעצות עם חברת נגה של התפתחויות בביקושים, בייצור באנרגיה מתחדשת ובהקמה של מתקני אגירה, ובכלל זה הקמת תחנות כח בהמשך להחלטה זו באזור יהודה ושומרון, והכל על מנת לבחון האם יש לעדכן את מספר התכניות המאושרות הנדרש שבסעיף 2 לנספח 1 להחלטה זו.
11. להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון בפני המועצה בתוך 30 ימים ממועד קבלת החלטה זו, בהתייעצות עם רשות החשמל ובתיאום עם אגף תקציבים, הצעת החלטה כך שהמחיר האחיד לקרקע שחל על תחנות כוח קונבנציונליות שקמות בהליך תחרותי, יחול על כל תחנת כוח ובלבד שהמתקן אינו מקבל תעריף קבוע ידוע מראש שהובטח על ידי רשות החשמל (Feed-in-Tariff) ושלא נקבע עבורן מחיר אחיד אחר.

**נספח 1 – ההספק הנדרש**

1. החלוקה לאזורים גיאוגרפיים בהתאם למפה המצורפת:





2. סך התכניות שיש צורך שיאושרו בחלוקה לאזורים:

מספר נדרש של תכניות מאושרות של תחנות בהספק של לכל הפחות 670 מגהואט כל אחת	אזורים
2	אזור 1 א
3	אזור 1 ב
4	אזור 2
4	אזור 3
3	אזור 4 וכן האזור שבסעיף 7(א)(1)(ב)(2) להחלטה
3	אזור 5 וכן האזור שבסעיף 7(א)(1)(ב)(3) להחלטה

3. הצורך להקמת תחנות בחלוקה לשנים:

צורך בשנים 2036-2040	צורך בשנים 2031-2035	אזורים
4	5	אזורים 1-3
2	0	אזור 4 וכן האזור שבסעיף 7(א)(1)(ב)(2) להחלטה
2	0	אזור 5 וכן האזור שבסעיף 7(א)(1)(ב)(3) להחלטה

**נספח 2 – בקשה לשר האנרגיה להסמכה לצורך קידום בוועדה לתשתיות לאומיות תוכנית לייצור חשמל**

שם התוכנית:

שם מגיש הבקשה להסמכה:

פרטי איש הקשר:

תאריך הגשת הבקשה:

מטרת הפרויקט

(בסעיף זה יש לכתוב מהי התכנית המוצעת, הטכנולוגיה, ההספק והתשתיות הדרושות)

אזור הפרויקט [תיאור גאוגרפי ופירוט מרחבי התכנון המחוזיים]

(בסעיף זה יש לפרט את המחוזות והרשויות המקומיות בתחום התכנית)

### תיאור הפרויקט

(בסעיף זה ישר לפרט על הפרויקט, הטכנולוגיה המוצעת, התשתיות הנלוות, מיקומו הגיאוגרפי, נחיצותו וכל מידע רלוונטי אחר)

### נימוקים לקידום הפרויקט בות"ל

(בסעיף זה ישר לפרט את הנימוקים לצורך בקידום הפרויקט במסגרת הוועדה לתשתיות לאומיות ולא במסלולי תכנון אחרים)

### השתלבות הפרויקט במשק החשמל

(יש לפרט על השתלבות הפרויקט במשק החשמל ועמידתו בהחלטת הממשלה)

### עמידה בעקרונות התכנון על פי החלטת הממשלה

(יש לפרט בדבר עמידת התכנית המוצעת בתנאים ובקריטריונים המפורטים בנספח להחלטת הממשלה)

### היתכנות תכנונית

יצורפו העתקי המסמכים הבאים:

- א. פניה למנהל התכנון והחומר שהוגש
- ב. המלצת מנהל התכנון לעניין היתכנות תכנונית בהתאם למפורט בנספח 4
- ג. סקר תכנון שביצעה חברת נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ

### זיקה לקרקע

יצורפו העתקי המסמכים הבאים:

- א. הפניה לרשות מקרקעי ישראל והחומר שהוגש
- ב. התייחסות ואישור רשות מקרקעי ישראל

סוגיות ומידע רלוונטי נוסף שהיזם מעוניין לציין:

### **נספח 3 – התחייבות מאת מבקש הסמכה לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה**

אני הח"מ \_\_\_\_\_ ת.ז. \_\_\_\_\_, מצהיר ומתחייב כדלקמן:

- א. אני הוא המבקש בבקשה להסמכה.
- ב. אני עושה תצהיר זה ומוסר את הפרטים והנתונים בטפסים בתמיכה לבקשה להסמכה.
- ג. אני מצהיר כי התכנית היא לתחנת כוח לייצור חשמל בגז טבעי.
- ד. ידוע לי כי אין בהסמכה להכין ולהגיש תכנית לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - **הסעיף ו- חוק התכנון והבניה** בהתאמה) ובקידום התכנית בוועדה לתשתיות לאומיות (כמשמעותה לפי חוק התכנון והבניה), התחייבות שלטונית כלשהי לקבלת רישיון, אישור, או היתר או השתלבות באסדרה והכל לפי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, ואני מתחייב שלא אעלה טענות לעניין זה.
- ה. ידוע לי כי ההסמכה לא גורעת משיקול הדעת של הגורמים המוסמכים לפי דין, היא אינה מהווה התחייבות לאישור התכנית ואני מתחייב שלא אעלה טענות לעניין זה.
- ו. ידוע לי כי ההסמכה לפי הסעיף לא ניתנת להעברה.
- ז. זה שמי, זוהי חתימתי, וכל הפרטים והמידע שמסרתי במסגרת הבקשה להסמכה, נכונים ומלאים.
- ח. ידוע לי, כי עלי לדווח על כל שינוי בפרטים ובמידע שמסרתי במסגרת הבקשה.

\_\_\_\_\_ חתימה

\_\_\_\_\_ תאריך

**אישור עו"ד**

אני הח"מ, עו"ד \_\_\_\_\_ רשיון מס' \_\_\_\_\_ מאשר בזה כי בתאריך \_\_\_\_\_ הופיע בפני מר \_\_\_\_\_ נושא ת.ז. \_\_\_\_\_ ולאחר שזיהיתיו והבהרתיו לו את משמעות הדברים חתם בפני על כתב ההתחייבות דלעיל. כמו כן הריני מאשר כי החתום מטה מוסמך לפי מסמכי ההתאגדות של התאגיד לחייב מבקש ההסמכה בחתימתו.

\_\_\_\_\_ חתימה

\_\_\_\_\_ תאריך

**\* במקרה של יותר מאדם אחד יש לצרף תצהיר לכל אחד בנפרד  
נספח 4 – התכנות תכנונית**

עקרונות לבדיקת ההתכנות התכנונית:

1. מיקום תחנת הכוח:

א. המיקום המוצע לא יחול בשטחים הבאים:

- 1) בתחום שטחי מגורים בנויים, קיימים ומתוכננים לפי תכניות מפורטות מאושרות
- 2) בתחום שטחים ביטחוניים ומגבלותיהם
- 3) בתחום הסביבה החופית, למעט בתחום המיועד בתכנית מפורטת החלה במקום לתעשייה או למתקנים הנדסיים
- 4) בתחום שמורות טבע וגנים לאומיים מוכרזים או מאושרים בתכנית מפורטת.
- 5) בתחום שטחים בעלי רגישות הידרולוגית גבוהה מאוד

ב. עדיפות למיקום תחנת כוח:

- 1) עדיפות לצמידות דופן לאזורי תעשייה מרחביים ו/או אזורי תעשייה בעלי שימוש תעשייתי ויצרני או למתקנים הנדסיים (שאינם עומדים בפני עצמם כמתקן בודד בתוך השטח הפתוח).
- 2) עדיפות בתחום שאינו מוגדר כשטח בעל רגישות סביבתית ונופית גבוהה לפי תמ"א 35.

2. מסמכים נדרשים :

א. מפה הכוללת סימונים של :

- 1) השטח המיועד לתחנת הכוח על רקע תמ"אות, תמ"מ כוללת החלה במקום, תכניות מפורטות.
  - 2) תחנות כוח קיימות או מאושרות ברדיוס של 10 ק"מ.
  - 3) התוואים האפשריים של קווי הולכת החשמל ואופן החיבור לרשת החשמל.
  - 4) התוואים האפשריים לחיבור תחנת הכוח למערכת הגז הטבעי ולקווי הדלק.
- החומר שבסעיף קטן (א) יועבר כקבצים ויכלול גם סימון של המיקום המיועד והתוואים לקווי התשתית כקובץ GIS
- ב. סקר תכנון שביצעה חברת נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ.

3. בדיקת המסמכים :

מנהל התכנון יעביר התייחסותו למבקש בתוך 30 יום מקבלת המסמכים במלואם, כאמור בסעיף 3 לעיל.

### נספח 5 – זיקה לקרקע

- לצורך הוכחת זיקה לקרקע, יוגשו לרשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) המסמכים הבאים :
1. הסכם/ים עם המחזיק/ים במקרקעין עליהם מוצעת התוכנית, המפרטים נתוני גוש וחלקה מדויקים וכוללים הסכמי חכירה מרמ"י ו/או נסח טאבו במידה וקיימים. מסמכים אלו צריכים להיות תקפים לכל אורך הליכי התכנון.
  2. הסכם עקרוני בין המחזיק במקרקעין לבין המבקש הסמכה באשר להסכמת המחזיק במקרקעין להעמיד את הקרקע לרשות המבקש לאחר הסדרת הסכם בין המחזיק לרשות מקרקעי ישראל, ככל הנדרש.
  3. ככל שמדובר בחוזה משבצת/מתחדש, יש להביא אישור מרשות מקרקעי ישראל כי החוזה מתחדש או שבכוונתם לפעול לחידושו.
  4. ככל שמדובר בהסדר של המדינה על הקרקע, יש להביא פסק דין תומך. בירושה/אפוטרופוס יש להגיש מסמכים בהתאם לדין.
  5. את כל נתוני הגושים והחלקות הנוספים המצויים באותה בעלות כפי שהוצגה בבקשה זו, וממוקמים בשטח סמוך ורציף לאתר המוצע לתוכנית.
  6. תשריט עם פירוט גוש/חלקה ומיקום המתקן מאומת ע"י מודד מוסמך.
  7. כל מסמך נוסף שיש בו כדי לתמוך בהוכחת הזיקה לקרקע.

רשימה זו אינה רשימה ממצה ורמ"י רשאית לבקש כל מסמך נוסף, בהתאם לשיקול דעתה.  
בדיקת המסמכים על ידי רמ"י תעשה תוך 60 יום מיום קבלת כל המסמכים.

לעניין נספח זה –

"רמ"י" – לרבות כל גורם אחר ששר האנרגיה והתשתיות הטיל עליו לבחון את הזיקה לקרקע בהתאם לסעיף 7(ה) להחלטת הממשלה.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

משק האנרגיה עומד בפני אתגרים בשגרה ובחירום. אחד האתגרים המרכזיים הוא כושר ייצור חשמל שאינו נמצא ביתירות מספקת, באופן שהופך את משק החשמל לפגיע אף יותר לגידול בצריכה, להשבתת פעילות של יחידות ייצור ולתקלות ברשת ההולכה. ייצור בגז טבעי מספק זמינות ויתירות אנרגטית הנדרשות למשק החשמל. בנוסף, ייצור חשמל באנרגיה מתחדשת אינו תלוי בייבוא דלקים או במאגרי הגז הטבעי, וכן מטבעו הוא מבוזר, ובכך מספק יתרונות למשק האנרגיה (בפרט כאשר הוא משולב עם מיתקנים לאגירת אנרגיה). בסעיף 1 להחלטה מס' 465 מיום 25 באוקטובר 2020 שעניינה "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – **החלטה 465**), נרשמה החלטת שר האנרגיה והתשתיות כי עד לשנת 2030 30% מהחשמל ייוצר באנרגיה מתחדשת. לפיכך, מחליטים זה נועד לקדם את הייצור באנרגיות מתחדשות בטווח הקצר והארוך, וכן קידום של ייצור בגז טבעי, תוך יצירת משק אנרגיה המבוסס על גיוון בדלקים ויתירות מספקת.

### סעיפים 1-2

התחזית להספק מותקן במתקנים סולאריים קרקעיים עד 2030 (שהסבירות להקמתם מוערכת על ידי משרד האנרגיה והתשתיות כגבוהה) עומדת על כ-2,000 מגה-ואט. במצב זה, משק האנרגיה יהיה במחסור של כ-6,000 מגה-ואט מהגעה ליעד של 30% ייצור באנרגיות מתחדשות בשנת 2030. לפיכך מוצע להקים ועדה שתעסוק בקידום המתקנים הסולאריים הקרקעיים. הספק נוסף צפוי להגיע מקידום אגרו-וולטאי ומתקני פוטו-וולטאיים במרחב האורבני.

בנוסף מוצע להטיל על יו"ר הוועדה לתשתיות לאומיות לפעול לביצוע כלל הפעולות הנדרשות לשם קידום קבלת ההחלטות בנוגע לתת"ל 182. מדובר בתת"ל שעניינה הקמת מתקנים סולאריים קרקעיים באתר אורון צין שבתחומי הרשויות המקומיות רמת נגב וערבה תיכונה. באתר אורון-צין בוצעו פעולות חציבה, כך שכיום הוא אתר בו יש קרקע מופרת בסמוך לרשת הולכת החשמל, באופן שהופך אותו לפוטנציאל תכנוני עבור מתקנים סולאריים. פוטנציאל ייצור החשמל באנרגיה מתחדשת באתר האמור מוערך בלפחות 8,500 מגה-ואט הספק מותקן, ובאשר להיתכנות הולכת החשמל לאזורי הצריכה מהאתר, הרי שנוסף לרשת הקיימת כיום היא צורך לצד קידום קבלת החלטות לגבי התת"ל, לקדם את פיתוח רשת ההולכה הנדרשת בהתאם לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק משק החשמל**) לעשור הבא.

### סעיף 3

מועצת מקרקעי ישראל קבעה מכסה של 250 דונם ליישוב להקמה של מתקנים סולאריים קרקעיים, ובהוראת שעה אפשרה הקמת מיזמים משותפים ביישובים בעדיפות לאומית. לאור היתרון לגודל הקיים בפרויקטים סולאריים קרקעיים, הוראת השעה משיגה מטרה כפולה של קידום מתקנים סולאריים קרקעיים גדולים, והופכת את אזורי העדיפות הלאומית לבעלי פוטנציאל רווחיות גדול יותר להשקעה, בהתאם למדיניות הממשלה.

הוראת השעה צפויה להסתיים ביום 31 בדצמבר 2024, כאשר כיום יש מעל ל-7,500 דונם של פרויקטים שנמצאים בהליכי תכנון, ועוד מאות דונמים הנמצאים בהליך של בחינת היתכנות תכנונית. הארכת הוראת

השעה תאפשר לקדם את הפרויקטים שלא יעמדו בקבועי הזמנים, ותאפשר לתכנן פרויקטים נוספים במסגרת ההנחיות הקיימות בהוראת השעה.

#### סעיף 4

במטרה לספק את צרכי האנרגיה של יהודה ושומרון ולשפר את הביטחון האנרגטי באזור, מוצע להטיל על השר הנוסף במשרד הביטחון להנחות את המנהל האזרחי ביהודה ושומרון לקדם בתוך שנה מרכז להקצאה, בהתאם לנהלי הממונה על הרכוש הממשלתי, של מקרקעין שאותרו כמתאימים לכך, לטובת תכנון והקמת מתקני אנרגיה סולארית (אשר יכול שיהיו משולבים עם מיתקנים לאגירה) על ידי המגזר הפרטי בשטחי C בהיקף של 2,000 דונם, וכן להעניק רישיונות לעיסוק בחשמל ביהודה ושומרון בהיקף המתאים לכך. ככל שבמהלך השנה האמורה יתן המנהל האזרחי רישיונות לעיסוק בחשמל ביהודה ושומרון לגבי מתקני אנרגיה סולארית שיוקמו ברכוש שאינו ממשלתי, על-ידי או בהסכמת בעליו, תקטן מכסת 2,000 הדונם האמורה בהתאם.

#### סעיף 5

במטרה לקדם אנרגיות מתחדשות גם במרחב האורבני כחלק מהצורך בהקמת מתקני ייצור סמוכים לאזור צריכה באופן אשר חוסך בצורך ברשת ההולכה, וכן במטרה לקדם מתקני אגירה, שבשילוב עם מתקנים סולאריים מאפשרים ניצול יעיל של חשמל המיוצר באנרגיות מתחדשות וכן מאפשרים ביטחון אנרגטי בעת מחסור בדלקים, מוצע להטיל על שר הפנים לתקן את תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014 (להלן – **תקנות הפטור מהיתר**), בתוך שישה חודשים, כך שיהא פטור מהיתר בנייה להקמת מתקן אגירה ששטחו עד 5 מ"ר, וכן הפיכת הפטור מהיתר בנייה לתוספת השנאה בתחנות משנה (תחמ"שים) המעוגן כיום בהוראת שעה, לקבוע. בנוסף מוצע להטיל על שר הפנים לבחון מתן פטור מהיתר בנייה להקמת חדרי שנאים, הנדרשים להגדלת הייצור.

בנוסף מוצע להטיל על שר הפנים להפיץ תזכיר לתיקון פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] כך שתעריף היטל תיעול ותעריף היטל סלילה למתקן סולארי קרקעי שגודלו לפחות 1,000 דונם, לא יעלו על 20% מתעריף ההיטל הרלוונטי שנקבע למגורים שבאותה רשות מקומית בה מוקם המתקן. יוסבר שמתקנים סולאריים קרקעיים מתפרשים על שטח קרקעי גדול, אך כמעט ואינם צורכים שירותי תיעול וסלילה מהרשות המקומית, וזאת בדומה לקרקע חקלאית. לאור זאת, ולצורך יצירת ודאות כלכלית בעת הקמה של פרויקט סולארי קרקעי ובשים לב לחשיבות פרויקטים אלו לעמידה ביעד ייצור החשמל באנרגיה מתחדשת, מוצע לקבוע תעריף מקסימאלי כאמור.

#### סעיף 6

במטרה לספק את צרכי האנרגיה של יהודה ושומרון ולשפר את אמינות האספקה, מוצע להטיל על השר הנוסף במשרד הביטחון להנחות את המנהל האזרחי ביהודה ושומרון לקדם הקצאת רישיונות לעיסוק בחשמל לייצור על ידי המגזר הפרטי באמצעות שתי תחנות כוח קונבנציונליות, בהספק כולל שלא יפחת מ-1,300 מגה-ואט, באזורים בהם חברת נגה לניהול המערכת בע"מ אישרה כי יש היתכנות לחיבור תחנת הכח לרשת החשמל עד סוף שנת 2035. ההנחיה תכלול הבהרה כי בהתאם לשקול דעת המנהל האזרחי, בשים לב לדיוניים שיקיים קצין מטה אנרגיה עם הממונה על הרכוש הממשלתי והתיעצויות עם רשות החשמל ועם רמ"י, יכול שהמנהל האזרחי יקדם לצורך התחנות האמורות מרכז (או מרכזים) להקצאת אדמות מדינה, בהתאם לנהלי הממונה על הרכוש הממשלתי, של קרקעות בשטחי C לטובת תכנון והקמה של התחנות האמורות, ויכול שהמרכז (או המרכזים) יהיו בהיקף קרקעות גדול מהדרוש לשתי התחנות כאמור, וזאת לצורך יצירת מלאי תכנוני של תכניות לתחנות כח קונבנציונאליות (ובלבד שכתנאי לקבלת הקצאה, יחתום המבקש, בין השאר, על התחייבות כי ידוע לו שאין בכך כל התחייבות למתן רישיון לעיסוק בחשמל). מובהר למען הסר ספק כי אין באמור כדי לגרוע מהיכולת של כל אדם לקדם תכנון על שטח שבבעלותו, או באישור בעליו, ובלבד שלא

יוקצו יותר משני רישיונות לתחנות כאמור בהיקף האמור. כמו כן מוצע להטיל על השר הנוסף במשרד הבטחון להנחות את המנהל האזרחי שדיונים כאמור שיקיים קצין מטה אנרגיה, יתקיימו תוך 4 חודשים מקבלת החלטה זו.

#### סעיפים 7-10

צריכת החשמל בעשור הבא (2031-2040) צפויה לגדול משמעותית בגלל סיבות שונות ביניהן: גידול האוכלוסייה, שינויי אקלים, תחבורה חשמלית, טכנולוגיות חדשות מוטות אנרגיה, חוות שרתים ותהליכי חשמול שעוברים מפעלים. לצד זאת, צפוי כי ייגרשו תחנות כוח ישנות שמשך חייהן ההנדסי יסתיים. לאור זאת, יש צורך בתכנון תחנות כוח המייצרות חשמל בגז טבעי.

סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**) מונה את הגורמים אשר רשאים להכין ולהגיש תכנית לתשתית לאומית לוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל), וביניהם מי "שהוסמך לכך לפי החלטת ממשלה".

מוצע, בהמשך לצרכי משק האנרגיה שהציגה חברת נגה ניהול מערכת החשמל בע"מ (להלן – **נגה או מנהל המערכת**), לקבוע תנאים וקריטריונים להסמכה כאמור.

צרכי משק האנרגיה מופיעים בנספח 1 המצורף להחלטה זו, כאשר בסעיף 1 לנספח מוצגת חלוקה לאזורים בהם דרושות התחנות, בסעיף 2 לנספח מוצג מספר התכניות המאושרות הנדרש בחלוקה לאזורים הרלוונטיים, ובסעיף 3 לנספח מוצג מספר תחנות הכוח הנדרשות להקמה בפועל בחלוקה לאזורים הרלוונטיים ולפי שנים; כך למשל, עולה מסעיף 3 האמור הצורך בתחנות כוח באזורים 1-3 כבר בחציון הראשון של העשור הבא, לעומת תחנות כוח באזורים 4 ו-5 שצפי הצורך בהקמתן הוא רק בחצי השני של העשור. בהתאם לכך, בסעיף 7(א)(1)(ב) להצעה, אחד התנאים להסמכה הוא שחלפו 24 חודשים מקבלת ההחלטה המוצעת. תנאי זה נועד על מנת שלא ליצור עומס מידי על הות"ל שעלול להיווצר עקב הגשת תוכניות רבות לכל האזורים בו-זמנית, ועל כן תחנות שיידרשו רק בחצי השני של העשור יוכלו לקבל הסמכה, בכפוף לעמידה ביתר התנאים, רק אם חלפו 24 חודשים כאמור. תנאי נוסף שמונע עומס מיותר על הות"ל הוא סעיף 8 המוצע להחלטה אשר לפיו יאושרו הסמכות לתכניות באזור מסוים רק אם טרם אושרו תכניות לתחנות שהספקן כאמור הוא לפחות 670 - בהיקף המנוי בסעיף 2 לנספח ביחס לאותו אזור.

יוסבר כי המספרים הנקובים בסעיף 2 לנספח 1, הם בהכרח גבוהים מהמספרים הנקובים בסעיף 3 לנספח 1, שכן בהתאם לעמדת גורמי המקצוע הרלוונטיים יש חשיבות בקיומו של מלאי תכנוני מאושר של תכניות לתחנות כוח, וזאת מתוך הבנה שלא כל תחנות הכוח שתכניותיהן אושרו גם יוקמו. קיומו של מלאי תכנוני מאושר מאפשר צמצום עלויות עודפות (אשר משפיעות על תעריף החשמל) באמצעות קיום הליכים תחרותיים להקמת תחנות כוח, וכן מאפשר גמישות בהחלטה להקים תחנת כוח במידת הצורך.

בסעיף 7(א)(2) מוצע כי ניתן יהיה לתת הסמכה, בכפוף לעמידה בכל יתר התנאים, אף לצורך שחלוף תחנת כח קיימת שצפויה להיגרט (וזאת אף אם התחנה אינה צפויה להיות באזורים המנויים בסעיף 1 לנספח 1 ואף אם היא בהספק נמוך מ-670 מגה-ואט). הסמכה שכזו מנצלת את התשתיות הקיימות היום ומאפשרת לשמר את ההספק הקיים. יובהר כי אם תחנה שכזו תוקם באזורים שבנספח 1, הרי שלענין סעיף 8 המוצע, התחנה תובא בחשבון במנין התחנות שלפי סעיף 2 לנספח 1 כאמור בסעיף 8 המוצע, רק אם הספקה הוא לפחות 670 מגה-ואט

בסעיף 7(א)(3) ניתן ליתן הסמכה, בכפוף לעמידה בכל יתר התנאים, אף אם התחנה אינה צפויה להיות באזורים המנויים בסעיף 1 לנספח 1 ואף אם היא בהספק נמוך מ-670 מגה-ואט, וזאת בתנאי שהתחנה מיועדת לייצר חשמל לצורך צריכה עצמית של הצרכן שבשטחו תוקם התחנה (וכן למכירת עודפים לבעל רישיון לניהול המערכת), ומדובר בתחנה שאינה תחנת כח קטנה כמשמעה בתמ"א 1 ההספק המותקן המבוקש של התחנה לא עולה על 150% מצריכת השיא של אותו צרכן בשנה שקדמה לשנת הגשת הבקשה להסמכה (או מהצריכה המתוכננת לאותו צרכן במקרה של צרכן שהוא חדש כך שלא קיים מידע לגבי צריכתו בשנה הקודמת). תנאים אלו יוצרים איזון בין הרצון לעודד יצור הקרוב למוקד צריכה מסוים, ובין דרישה להספק



מותקן מינימאלי של התחנה לאור כך שמדובר בהסמכה להגשה למוסד תכנון ארצי (ובשים לב לתנאים שנקבעו בתמ"א 1 לענין תחנות כח שידונו בות"ל). יובהר כי אם תחנה שכזו תוקם באזורים שבנספח 1, הרי שלענין סעיף 8 המוצע, התחנה תובא בחשבון במנין התחנות שלפי סעיף 2 לנספח 1 כאמור בסעיף 8 המוצע, רק אם הספקה הוא לפחות 670 מגה-ואט.

מרבית התנאים מפורטים בנספחים המוצעים להחלטה זו (אשר נזכרים בסעיפים קטנים 7(ב-ה) להצעה), מבוססים על התנאים שנדרשו בעבר לצורך קבלת הסמכה (כגון בהחלטה מס' 2592 מיום 2 באפריל 2017 שעניינה "עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירום במשק הגז הטבעי"), וכוללים בין השאר בדיקה של רשות מקרקעי ישראל (אם מדובר בקרקע המנוהלת על ידי רשות מקרקעי ישראל) ביחס לזיקת מבקש ההסמכה לקרקע, בדיקת היתכנות תכנונית על ידי מינהל התכנון, והתחייבות של מבקש ההסמכה כי ידוע לו שאין בהסמכה כדי לחייב מתן רישיון לפי חוק משק החשמל או את אישור התכנית. עוד יוער כי בסעיף 19(ב) להחלטה 176 הוקם צוות אשר מטרתו, בין השאר, להמליץ לממשלה על תנאים וקריטריונים להסמכה לפי סעיף 76(ג) לחוק התכנון והבניה להכנת תכנית לתשתית לאומית לייצור חשמל בתחנות כוח בגז טבעי ולהגשתה לות"ל, ואולם אף שהצוות התכנס וקיים דיונים ובין רוב חבריו קיימות הסכמות, טרם הוצא הדוח הסופי. התנאים האמורים בהחלטה ובנספחים הם בהתאם לעמדת רוב חברי הצוות. בנוסף מוצע בסעיף 9 להטיל על שר האנרגיה והתשתיות לבחון את עמידת הבקשות להסמכה בתנאים ובקריטריונים הדרושים, וככל שכן להגיש הצעת החלטה לממשלה להסמכת הגורם המבקש כאמור, וכן מוצע בסעיף 10 להטיל על מנהל התכנון, משרד האוצר, משרד האנרגיה ורשות החשמל, לשוב ולהתכנס לצורך בחינת מצב הדברים.

#### סעיף 11

בסעיף 10 להחלטה 176 הוחלט כי יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל יביא להחלטת המועצה הצעת החלטה על מחיר אחיד לקרקע לתחנות כוח שקמות בהליך תחרותי, ובהליך שאינו תחרותי ובלבד שאינן מקבלות תעריף מחיר אחיד אחר מרשות החשמל. בעקבות כך שעדיין לא הובאה להחלטת המועצה הצעת החלטה על מחיר אחיד לתחנות כוח שאינן קמות בהליך תחרותי, ובהתאם לצורך לקביעת מחיר זה על מנת לאפשר את ההקמה של תחנות הכוח שאושרו ונמצאה אסדרה להקמתן על ידי רשות החשמל, הוחלט להנחות לקדם החלטה שתחיל עליהן את המחיר הקיים, ובלבד שלא נקבע עבורן עד אז מחיר אחיד אחר.

#### תקציב

אין.

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2592 מיום 2 באפריל 2017 שעניינה "עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירום במשק הגז הטבעי";

החלטה מס' 3859 מיום 3 ביוני 2018 שעניינה "רפורמה במשק החשמל ושינוי מבני בחברת החשמל ותיקון החלטת ממשלה";

החלטה מס' 465 מיום 25 באוקטובר 2020 שעניינה "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה";

החלטה מס' 211 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "אספקת חשמל לגוש דן";

החלטה מס' 176 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "הבטחת אספקת צורכי החשמל של המשק הישראלי";

החלטה מס' 587 מיום 28 במאי 2023 שעניינה "ייעול ייצור החשמל והבטחת יכולת אספקת חשמל".

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הקמת תשתיות ביוב וקולחים לצורך הגדלת היצע הדיור, שיפור איכות המים בנחלים והגדלת היצע המים לחקלאות

### מחליטים

1. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1839 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה "אסדרת משק הביוב", ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 4514 מיום 24 בפברואר 2019 שעניינה "יצירת תשתיות להגדלת היקף הפיתוח במשק המים לשם התמודדות עם תקופות בצורת מתמשכות ותיקון החלטות ממשלה" (להלן – **החלטת ממשלה מס' 4514**), ועל מנת להגדיל את היקף פיתוח תשתיות הביוב לצורך התמודדות עם הגידול באוכלוסייה ופיתוח היצע הדיור הדרוש לה, ולצורך הסרת חסמים להקמת תשתיות מים וביוב, לתקן את חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001:
  - א. בסעיף 15(ג)(1) יבוא סעיף קטן (ד) "חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975".
  - ב. סעיף 13 הלאחר המילה "ערים" יבוא "או חברה ממשלתית אשר קיבלה רישיון חברת ביוב בהתאם לסעיף 15(ג)(1)".
2. על מנת שלא להגביל את מקורות חברת מים בע"מ לפתח תשתיות מים, ביוב, וקולחים בהתאם לצרכי משק, לתקן את החלטת ממשלה מס' 4514 כך שהמילים "ותתמקד בפיתוח מקטע ההולכה במשק המים" – יימחקו.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

- משק הביוב הוא אחד החסמים המשמעותיים ביותר לשוק הדיור, וזאת בשל המגבלה על בניית יחידות דיור ללא פתרון ביוב מלא. בנוסף, העדר תשתיות ביוב מספקות ביחס לאוכלוסייה מייצר סיכונים בריאותיים וסביבתיים משמעותיים אשר עלולים להביא לפגיעה ממשית בבריאות הציבור. בשנים האחרונות חל צורך בפיתוח מואץ במקטע הביוב מכמה סיבות מרכזיות:
1. הגידול באוכלוסייה בישראל אשר הוא מהגבוהים בעולם המערבי דורש מתן מענה להיקפי שפכים עולים בכל שנה.
  2. פיזור האוכלוסייה אינו אחיד וקיימים אילוצי ביוב אזוריים ולכן היקף קיבולת הטיפול בביוב הנדרשת היא גבוהה מאשר הגידול באוכלוסייה.
  3. התיישנות תשתיות הטיפול בביוב דורשות שדרוג של מערכי הביוב הקיימים.
  4. מבחינת יעילות כלכלית רשות המים סבורה כי יש לבצע איחוד של חלק ממתקני טיהור השפכים (להלן – "מט"ש" או "מתקן טיהור") וזאת כדי לצמצם את עלויות הטיפול ולשפר את השימוש בקולחים בשל יתרונות לגודל.
  5. ציפוף השטח הבנוי בישראל והעדר קרקעות לבנייה דורש העתקה או איחוד של מתקנים ישנים רוויי שטח כדי לפנות שטח להמשך פיתוח ולתשתיות אחרות.
  6. שמירה על בריאות הציבור והתקנים להשקיה באמצעות קולחים דורשים לשפר את איכות מי הקולחים היוצאים ממתקני הטיהור.
- כל אלו מביאים לצורך לפיתוח מואץ של תשתיות ההולכה והטיפול בשפכים והובלתם כקולחים בהיקף משמעותי.
- כיום, ישנם גורמים שונים אחראיים על הקמה, שדרוג ותפעול תשתיות ביוב והם: תאגידי המים וביוב, שבעה איגודי ערים לביוב, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות. ישנם כ-85 מט"שים גדולים ברחבי הארץ ועוד כ-100 מט"שים קטנים אשר מטפלים בכ-600 מל"ק שפכים בשנה. איגודי ערים לביוב אחראיים לטיפול בכ-

40% מהשפכים, ושאר 60% מטופלים בידי תאגידי המים, רשויות מקומיות שאינן מתואגדות ומועצות אזוריות. תוצר הביוב לאחר שהוא מטופל במתקן לטיהור שפכים הוא מי קולחים, שחלק ניכר מהם (80%) מושבים לשימוש חקלאי.

במערכת הקיימת היום, חלק ניכר מהגופים אשר מחזיקים את מתקני טיהור השפכים לא מפתחים את מערכות ההולכה ומתקני טיהור השפכים, באופן שמביא לעיכוב בשיווק של יחידות דיור בהיקפי של מעל מאה אלף יחידות דיור בטווח הזמן המייד, סוגיה אשר נבחנה בין היתר בדו"ח מבקר מדינה בנושא, ועולה חוזר ונשנה בוועדת הסרת חסמים לדיור בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

בהתאם לניתוח הבעיה שנעשה על ידי גורמי המקצוע במשרד, ובהתבסס על הדיונים אשר נערכו במסגרת הצוותים להסרת חסמים בהובלת משרד ראש הממשלה ורשות המים, בחלק ניכר מהמקרים, הגוף האמון על פיתוח המתקנים כיום אינו מתאים למשימה המוטלת עליו.

הסיבה לכך נובעת מכך שהתאגידים והגופים המקומיים אינם הגורם היעיל ביותר מבנית להיות אחראי על הקמת תשתיות הולכה וטיפול אזוריות, וזאת מכמה סיבות עיקריות: ראשית, מדובר בפרויקטים אזוריים הנדרשים בהסתכלות אזורית ובאחריות אזורית. שנית, מדובר בפרויקטים מורכבים הנדסית ונדרשת מיומנות בהקמתם, אשר איננה נצברת כאשר תאגיד בודד מקים פרויקט מסוג זה אחת לעשרות שנים. לבסוף, מדובר בפרויקטים בעלי עלויות תפעול והקמה משמעותיות, אשר גדולות באופן משמעותי מיתר עלויות הפיתוח והעלויות השוטפות של התאגידים, ובשל שילוב של סוגיה זו ושל חוסר אמון ביכולת המקצועית של התאגיד לסיים את משימתו, חלק משמעותי מהם אינו מסוגל להשיג מימון בעבור גיוס הלוואה לצורך הקמת הפרויקט, וככל שכן עלויות המימון הינן גבוהות. הקושי בפיתוח פתרון קצה לביוב מביא כאמור לפגיעה בפיתוח הדיור הנדרש ולקושי בהתמודדות תשתיות הביוב עם הגידול באוכלוסייה.

על מנת לבחון את הפתרון נערכה השוואה למשק המים. במשק המים התאגידים, הגופים המקומיים, אחראיים על חלוקת המים העירונית והגבייה בלבד, אשר דומים בהיקפם ובאופיים לתפעול מערכת האיסוף העירונית של הביוב, ואילו הולכת המים וההפקה נעשית על ידי המדינה באמצעות חברת מקורות ובאמצעות מכרזים ואסדרות להקמת מתקני התפלה והפקה ומכירתם למקורות.

לעומת זאת, הרי שבמקטע הביוב התאגידים נדרשים לבצע, לצד איסוף עירוני של ביוב, גם הולכה וטיהור שלו, פרויקטים בהיקף הדומה יותר להולכה והפקה של מים ובעלי אופי ייחודי שאינו דומה לאיסוף העירוני, לרוב בעבור מספר תאגידים ומועצות אזוריות.

פתרון הבעיה המקודם במסגרת החלטה זו הוא אימוץ מתווה אשר יתאים את תפקיד התאגידים במשק המים גם לביוב: לאפשר הפרדה בין מקטע האיסוף למקטעי ההולכה והטיהור.

הצעה דומה כבר נקבעה בחקיקה בשנת 2016 להקמת חברות ביוב אזוריות, אך בהצעה היו שני כשלים עיקריים: ראשית, הקמת חברה חדשה על ידי מספר תאגידים היא תהליך ממושך, ושנית, החברה המוקמת אינה בעלת נכסים או ניסיון אשר יתנו מענה לקשיי הביצוע והמימון הקיימים כיום, ולפיכך הדבר לא יביא לפתרון המשבר הנוכחי. לכן, הפתרון המוצע הוא לאפשר שימוש בחברות קיימות, ובפרט לאפשר שימוש בחברה ממשלתית הפועלת בתחום המים והביוב כחברת ביוב אזורית, אשר תיתן מענה למקטעים העיקריים בהם יש ערך ליתרון לגודל, זאת חלף הקמת חברות חדשות בידי מספר תאגידים.

## סעיף 1

מוצע לתקן את חוק תאגידי מים וביוב באופן הבא:

1. לאפשר מתן רישיון חברת ביוב גם לחברה ממשלתית, כך שתוכל לבצע שירותי הולכה וטיפול בביוב.
2. בהמשך למוצע בסעיף א' המאפשר לחברה ממשלתית לקבל רישיון חברת ביוב, לקבוע כי תקנון של חברה ממשלתית לא יהיה טעון אישור של הממונה.

## סעיף 2

מוצע לתקן את החלטת ממשלה מס' 4514 מיום 24 בפברואר 2019, שעניינה "יצירת תשתית להגדלת היקף הפיתוח במשק המים לשם התמודדות עם תקופות בצורת מתמשכות ותיקון החלטות ממשלה", על מנת

להבהיר כי חברת מקורות אינה מוגבלת במיקוד משאבי הפיתוח והמימון שלה רק למקטע המים והיא תוכל לעסוק גם במקטע הביוב והקולחים.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 1839 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה "אסדרת משק הביוב";  
החלטת ממשלה מס' 4514 מיום 24 בפברואר 2019 שעניינה "יצירת תשתיות להגדלת היקף הפיתוח במשק המים לשם התמודדות עם תקופות בצורת מתמשכות ותיקון החלטות ממשלה".

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## אסדרת משק הפסולת כמשק מתקדם ומיגור הפשיעה וההון השחור בתחום

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 171 מיום 25 ביולי 2021, שעניינה "מעבר לכלכלה דלת פחמן", להחלטה מס' 1282 מיום 14 במרץ 2022, שעניינה "תוכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ופליטות גזי החממה בישראל – תוכנית יישום", ולהחלטה מס' 179 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה "טיפול בפסולת", ולאור המצב במשק הפסולת בישראל בו כ-80% מהפסולת העירונית מוטמנת, וזאת לעומת כ-40% בלבד בממוצע מדינות ה-OECD, וכששטחי ההטמנה בישראל הולכים ואוזלים, ובמטרה להביא ליעול משק הפסולת ורציפות תפקודו והפחתה של כמות הפסולת המוטמנת, ונוכח החשיבות שהממשלה רואה בהתמודדות עם הפשיעה הסביבתית ומיגור ההון השחור.

### אסדרת משק הפסולת

להנחות את כל משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים לפעול לשם הבטחת אספקת שירותים סדירים לטיפול בפסולת תוך צמצום העלויות הכלכליות והסביבתיות הנובעות מיצור הפסולת והטיפול בה.

1. חקיקת חוק משק פסולת:

א. להסמיך את שרי האוצר והגנת הסביבה להפיץ תזכיר חוק להסדרת משק הפסולת תוך חודש ממועד קבלת המלצות הצוות ולכל היותר תוך שמונה חודשים ממועד החלטה זו לאחר שבחנו את המלצות צוות הבחינה למשק הפסולת שיוקם כאמור בסעיף ג'. לא הופץ תזכיר כאמור, רשאי כל אחד מהשרים להביא את הסוגיה להכרעת הממשלה.

ב. הצוות יגבש המלצותיו לעניין תזכיר חוק משק הפסולת לשם הסדרת הרגולציה במשק זה כתשתית בעלת חשיבות ניכרת לציבור. במסגרת דיוני הצוות וגיבוש המלצותיו, תגובש המלצת הצוות ביחס לנושאים הבאים, וכן היבטים נוספים כפי שהצוות יראה לנכון לבחון בעבודתו, וזאת לא יאוחר משישה חודשים ממועד החלטה זו:

(1) קביעת מטרות לחוק משק הפסולת וסדר העדיפות הממשלתי לטיפול בפסולת תוך התייחסות למטרות הבאות: הבטחת אספקת שירותים סדירים לטיפול בפסולת ומניעת מפגעי תברואה; צמצום הנזקים הסביבתיים הבריאותיים והמשקיים הנגרמים כתוצאה מיצור הפסולת והטיפול בה; צמצום העלויות לציבור; מיגור הפשיעה בתחום; מקסום התועלת הניתנת להפקה מפסולת. הצוות רשאי לבחון ולהציע שינויים במטרות האמורות.

(2) בחינת האפשרות להטיל את האחריות ליישום חוק משק הפסולת על רשות רגולטורית עצמאית חדשה או קיימת (להלן – רשות הפסולת);

(3) בכפוף לבחינה לעיל, בחינת האפשרות כי רשות הפסולת תוגדר כיחידת סמך ממשלתית;

(4) בכפוף לבחינה לעיל, בחינת הסדרים בעניין מועצת הרשות, הרכבה וסדרי עבודתה;

(5) בחינת ניהול משק הפסולת הארצי כמשק סגור בהתאם לעקרון העלות כך שתעריפי הפסולת יעודכנו בהתאם לעלות אספקת השירותים;

(6) בחינת ניהול תקציב הטיפול בפסולת ברשויות המקומיות וגביית התשלומים בגינו בנפרד מיתר תקציבי הרשויות;

(7) בכפוף לבחינה לעיל, בחינת הכלים והסמכויות שינתנו לרשות הפסולת על מנת שתפעל ליישום חוק להסדרת משק הפסולת ובכלל זה בחינת ההיבטים הבאים:

א) בחינת סמכות הרשות לקבוע תעריפים ומחירים וקביעת כללים לעסקאות בין בעלי רישיון עיסוק בפסולת ובין בעלי רישיון ליצורני פסולת;

- (ב) בחינת מתן סמכות לרשות לפעול ליצירת תחרות במשק הפסולת והכלים והפעולות הנדרשים לשם כך;
- (ג) בחינת מתן סמכות לעניין רישוי העוסקים במשק הפסולת וקביעת אמות מידה וחובות אשר יחולו על בעלי רישיונות;
- (ד) בחינת מתן סמכות לאישור תכנית פיתוח למשק הפסולת בהתאם לצורכי המשק, יעדי הממשלה ובהתבסס על שיקולי תועלת משקית;
- (ה) בחינת אופן ניהול קרן הניקיון;
- (ו) בחינת מתן סמכויות לפיקוח על אמות מידה או כללים שיקבעו לעניין הגורמים הפועלים במשק הפסולת.
- (ז) בחינת אופן ניהול משק הפסולת במצבי חירום במדינה;
- (ח) בחינת מתן סמכות לרשות להתערבות בשירות של רשות מקומית בתחום הפסולת במקרים חריגים בלבד הכוללים, בין היתר, פשיעה סביבתית או משברים תברואתיים;
- (ט) בחינת כלים שינתנו לרשות לשם צמצום הפשיעה במשק הפסולת;
- (י) בחינת קביעת מנגנוני הגנה על בעלי תפקידים ברשות או במשק הפסולת לצורך מימוש תפקידם או פעילותם לאור ריבוי מקרי הפשיעה החמורה בתחום הפסולת;
- (יא) בחינת הטלת אחריות על הרשות למימוש החוקים הקיימים העוסקים ברגולציה בתחום הפסולת.

ג. להקים צוות בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה והממונה על התקציבים, ובהשתתפות נציגי אגף החשב הכללי, הממונה על התחרות, משרד רה"מ, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה – כלכלי, הפרקליטות ומשרד הפנים. הצוות ישמע גורמים הנוגעים לנושא, ביניהם את נציגי השלטון המקומי ויבחן את המשמעויות הכלכליות הנובעות ממעבר לניהול משק הפסולת בהתאם לעקרונות העלות, תוך התייחסות לעלות הישירה והעקיפה לצרכן, ויגבש המלצות לעניין תוכנו של תזכיר חוק משק הפסולת, תוך מתן דגש על צמצום עלויות הנובעות מהחוק ובחינת הצורך בהקמת רשות חדשה או מתן האחריות לרשות קיימת. בנוסף, יבחן הצוות את הצורך בקביעת הסדרים זמניים ביחס למשק הפסולת כיום במסגרת תזכיר חוק הפסולת, ככל שהדבר יידרש.

## 2. החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ

א. בהתאם לסעיפים 5,6 ו-11(א) לחוק החברות ממשלתיות, התשל"ה-1975, לתקן את החלטה מס' 1082 (כל"88) מיום 12 בדצמבר 1989, שעניינה "הקמת החברה הישראלית לשירותי איכות הסביבה בע"מ" ואת החלטה מס' 624 (דר/31) מיום 30.1.2015 שעניינה "הרחבת מטרות החברה", באופן הבא:

(1) יתווסף תפקיד נוסף לעניין טיפול בפסולת כך שבסעיף 1, לפני המילים "טיפול בפסולת רעילה" יבוא "טיפול בפסולת באמצעות ניהול התכנון והיזום של מתקנים לטיפול בפסולת ו".

(2) בסעיף 2(ב) "מטרות החברה":

א) אחרי סעיף קטן א יתווסף הסעיף הבא: "החברה תהווה זרוע ביצוע של הממשלה ליזום, תכנון וניהול מתקנים לטיפול בפסולת, לפי תקנה 3(ב)1(ב) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993".

ב. צוות המנכ"לים כהגדרתו בסעיף 3(א) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 יבחן את עמידת החברה בתנאים של משרד ממשלתי לערוך התקשרות מסגרת תוך 60 יום ממועד החלטה זו. בכלל זה יבחן אם בהתאם למסמכי היסוד של החברה והחלטת הממשלה שהקימה אותה, האם החברה

- מהווה זרוע ביצוע בתחומי הניהול, וכי קיימות נסיבות מיוחדות שבשלן הפעילות באמצעות החברה היא חיונית לשם הגשמת מטרת מדיניות של הממשלה בצורה המיטבית.
- ג. בשל היותה של החברה חברה בהפרטה, ככל ועד תום עבודת צוות המנכ"לים לא תבוטל ההחלטה על הפרטת החברה, נרשמת הודעת החשב הכללי כי בכוונתו להעביר לצוות המנכ"לים את קביעתו לפיה התקשרות מסגרת בין החברה ובין המשרד להגנת הסביבה חיונית להמשך פעילותה או לקידום החלטת ההפרטה כאמור בסעיף 3(ב)(2) לתקנות. ככל וקבע צוות המנכ"לים כי המשרד להגנת הסביבה רשאי לערוך התקשרות מסגרת עם החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ, יגבש המנהל הכללי של המשרד להגנת הסביבה בתיאום עם המנהל הכללי של משרד האוצר, מנהל רשות החברות הממשלתיות והחשב הכללי, עקרונות להסכם מסגרת עם החברה לעניין תחומי הפעילות אשר נוספו בהחלטה זו,
- ד. במידה שעקרונות הסכם המסגרת יאושרו בהתאם לתקנות, והחברה תוכר כזרוע ביצוע של המשרד להגנת הסביבה, יערך הסכם מסגרת עם החברה בשים לב למניעת ניגודי עניינים לחברה ולמניעת פגיעה בתחרות בשוק בו החברה פועלת.
- ה. רשות החברות הממשלתיות תפעל לתיקון מסמכי היסוד של החברה בהתאם להחלטת ממשלה זו.

### תכנון משק הפסולת בטווח הבינוני

3. לקבוע את היעדים הבאים עד לשנת 2050:
- א. מבלי לגרוע מכל חובה הקבועה בדין, לפעול לכך ששיעור השלכת הפסולת במרחב הציבורי ישאף לאפס.
- ב. שיעור ההטמנה של פסולת עירונית בישראל לא יעלה על 20%.
- ג. המשרד להגנת הסביבה בהסכמת משרד האוצר, יביא לאישור הממשלה תוך 6 חודשים יעדי ביניים לאור היעדים לעיל ובשים לב לקצב הקמת התשתיות הנדרשות לשם השגת היעדים
4. לקבוע כי בהתאם לצרכי המשק נדרשת תוספת של תכניות מתאר מאושרות בהתאם ליעדים הבאים:
- א. מתקני השבה:
- (1) עד שנת 2027: 4 מתקנים המטפלים בנפח שלא יפחת מ-1.2 מיליון טון בשנה;
- (2) עד שנת 2035: 13 מתקנים המטפלים בנפח שלא יפחת מ-5 מיליון טון בשנה;
- (3) עד שנת 2045: 16 מתקנים המטפלים בנפח שלא יפחת מ-6.5 מיליון טון בשנה.
- ב. אתרי הטמנה:
- (1) עד שנת 2035: 3 מתקנים המטפלים בנפח שלא יפחת מ-150 מיליון טון בשנה.
- ג. מתקני מיון לפסולת מעורבת:
- (1) עד שנת 2027: 17 מתקנים המטפלים בנפח שלא יפחת מ-5.1 מיליון טון בשנה;
- (2) עד שנת 2035: 30 מתקנים המטפלים בנפח שלא יפחת מ-9.2 מיליון טון בשנה;
- (3) עד שנת 2045: 40 מתקנים המטפלים בנפח שלא יפחת מ-11.9 מיליון טון בשנה.
- ד. מתקני טיפול בפסולת אורגנית:
- (1) עד שנת 2027: 17 מתקנים המטפלים בנפח שלא יפחת מ-2 מיליון טון בשנה;
- (2) עד שנת 2035: 31 מתקנים המטפלים בנפח שלא יפחת מ-3.7 מיליון טון בשנה;
- (3) עד שנת 2045: 40 מתקנים המטפלים בנפח שלא יפחת מ-4.7 מיליון טון בשנה;
5. להנחות את יו"ר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להביא לדיון בפני המועצה הארצית הצעה לקביעת מדיניות תכנונית בהתאם ליעדים לעיל, וזאת בהמשך להחלטת המועצה מיום 05 במרץ 2024, שהורתה על גיבוש והצגת תכנית אופרטיבית לקידום תכנון מתארי ומפורט של מתקנים לטיפול בפסולת.



6. על מנת לקדם תוכניות בתחום הטיפול בפסולת, ובהתאם לסמכותה לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבנייה**), הממשלה קובעת את התנאים והקריטריונים שבהתקיימם תמליץ השרה להגנת הסביבה לממשלה להסמיך גופים פרטיים להכנת תכנית לתשתית לאומית להקמת מתקני טיפול ומיחזור בפסולת שיוגשו לוועדה לתשתיות לאומיות (כמשמעותה בחוק התכנון והבנייה), כמפורט להלן:
- א. בקשה להסמכה להקמת מתקני טיפול ומיחזור פסולת תוגש למשרד להגנת הסביבה לפי נספח 1.
  - ב. מבקש ההסמכה יחתום על טופס לפי נספח 2 לפיו הוא מצהיר ומתחייב כי ההסמכה להכין ולהגיש תכנית, לא מהווה התחייבות שלטונית עתידית כלשהי להקמת מתקן לטיפול ומיחזור פסולת מטעם המשרד, והיא אינה מהווה התחייבות לאישור התכנית לפי חוק התכנון והבנייה.
  - ג. לבקשת ההסמכה תצורף המלצת מינהל התכנון על היתכנות תכנונית בהתאם לקריטריונים שיפורסמו על ידו באתר מנהל התכנון.
  - ד. לבקשת ההסמכה יצורף אישור רשות מקרקעי ישראל על קיומה של זיקה למקרקעין בין מבקש ההסמכה לבין המקרקעין עליהם מבקש ההסמכה מעוניין להקים מתקן לטיפול ומיחזור פסולת, כמפורט בנספח 3.
  - ה. אישור בקשות להסמכה כאמור ייעשה עד לאישור תוכניות בהתאם ליעדי התכנון לעיל.
  - ו. הממשלה או הרשות לכשתוקם, רשאית לעדכן מעת לעת את הקיבולת הנדרשת בהתאם להתפתחות המשק.
  - ז. **"מתקני טיפול ומיחזור פסולת"** – מתקני השבת אנרגיה מפסולת ומתקנים לטיפול בפסולת אורגנית שנפח הטיפול בהם הוא לפחות 1,000 טון ביום.
  7. לרשום את הודעת החברה לאיכות הסביבה, ככל שמטרותיה יאפשרו זאת, כי בכוונה להביא לדיון בות"ל לפחות תוכנית אחת למתקני טיפול ומיחזור פסולת בהתאם ליעדים בהחלטה זו בתוך 180 יום.
  8. לרשום את הודעות המשרד להגנת הסביבה, וועדת המכרזים הבינמשרדית של אגף החשב הכללי במשרד האוצר, כי בכוונת כל אחד מהגופים להביא לדיון בות"ל לפחות תוכנית אחת למתקני טיפול ומיחזור פסולת בהתאם ליעדים בהחלטה זו בתוך 180 יום.
  9. לרשום את הודעת החשב הכללי כי ועדת המכרזים הבין משרדית לפרויקטי BOT בפסולת תמשיך לקדם מתקני השבה מפסולת בשיטת PPP בהיקף של לכל הפחות 200,000 טון שנתי למתקן, במקביל ליוזמות אחרות.

### הבטחת משאבים לטווח הבינוני

10. אסדרות כלכליות למשק הפסולת בתקופת הביניים:
- א. להנחות את השרה להגנת הסביבה לפנות אל הנהלת הקרן בבקשה לאשר הצעת החלטה לתמיכה בתכנון מתקני השבה ומתקנים לטיפול אורגני בתקציב שיקבע בהנהלת הקרן.
  - ב. להנחות את השרה להגנת הסביבה לפנות אל הנהלת קרן הניקיון בבקשה לאשר בהנהלת הקרן תוך 30 יום נוהל לתמיכה מקרן הניקיון במתקני פסולת לייצור אנרגיה בעלי תכנית סטטוטורית מאושרת ביוזמת השוק הפרטי, או ביוזמת רשויות מקומיות/איגודי ערים, אשר מתכוונים להקים את המתקן בעצמם ובהם מושא המכרז הינו מחיר הפסולת לרשויות.
  - ג. להנחות את השרה להגנת הסביבה לפנות אל הנהלת קרן הניקיון בבקשה לאשר בהנהלת הקרן נוהל לתמיכה ברשויות מקומיות אשר יחתמו ויממשו הסכם ארוך טווח עם מתקן השבה הקרוב לתחום שיפוטם.

### טיפול בבעיות במשק הפסולת בטווח קצר

## 11 . פסולת אורגנית :

א. יצירת ודאות בנוגע לשימוש בקומפוסט מפסולת מעורבת ומאפר תחתי :  
(1) להקים צוות בהשתתפות נציגי אגף התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, ומשרד החקלאות שיבחן את הצורך בקביעה שלסטנדרט לקומפוסט מחומר אורגני, ובמידת הצורך לקבוע את הסטנדרט באופן שישמש למטרות שאינן הטמנה ושיהיה מבוסס על איכות החומר ולא על תהליך יצורו. בנוסף, יבחן הצוות את אפשרויות השימוש החוזר באפר התחתי הנוצר בתהליך שריפת פסולת במתקני השבה בשים לב לשימוש החוזר הנהוג בתוצר זה במדינות מפותחות. הצוות יגיש את המלצותיו לשרה להגנת הסביבה ולשר החקלאות תוך 90 יום.

## 12 . תחרותיות :

א. להנחות את השרה להגנת הסביבה לפנות אל הנהלת קרן הניקיון בבקשה לבחון להתנות תמיכות מקרן הניקיון למתקני טיפול בהגבלת העסקאות בין בעלי עניין במתקנים המקבלים תמיכה מהקרן.

## טיפול בפסולת ביהודה ושומרון

13 . להנחות את המנהל האזרחי, בשיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה, לקדם תכנון של מתקנים לטיפול בפסולת באזור יהודה ושומרון בהמשך לעבודת הצוות הבין-משרדי שהוקם מכוח החלטת ממשלה מספר 592 מיום 04 ביוני 2023, שעניינה "תוכנית אסטרטגית לטיפול במפגעי סביבה באזור יהודה ושומרון ומפגעים חוצי גבולות", על פי החלוקה להלן :

א. 3 מתקני השבה ;

ב. 3 מתקנים לטיפול בפסולת אורגנית ;

ג. 3 אתרי הטמנה.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

משק הפסולת בישראל סובל ממשבר מתמשך. ראשית, המדינה סובלת ממחסור בהיצע מתקנים לטיפול בפסולת. ביחס למדינות המפותחות, אופן הטיפול בפסולת מפגר בכ-30 שנים, דבר הבא לידי ביטוי בכך ששיעור ההטמנה בישראל עומד על כ-77%, שיעור כפול מהמוצע במדינות ה-OECD, וכי זרמי פסולת רבים כגון פסולת בניין, פסולת חקלאית ופסולות ייחודיות נוספות לא מטופלים או מטופלים באופן חסר וקיימת תופעה רחבת היקף של השלכת פסולות במרחב הציבורי. תופעות אלו מובילות לתפיסת קרקע גדולה במדינה צפופה, לזיהום אוויר חמור ופליטות גזי חממה האחראים על מרבית החומרים המסרטנים והחשודים כמסרטנים בישראל ולחלק ניכר מהחלקיקים הנשימים, לזיהום קרקעות, מים וים, וכתוצאה מכך בפגיעה בבריאות ורווחת הציבור. שנית, המשק סובל מקשיים תחרותיים המאופיינים באינטגרציות אנכיות, מונופולים גיאוגרפיים, תחרות נמוכה במכרזי פינוי והובלה, ומונופוליים ארציים במקטעים שונים, בין אם בשל מחסור בהיצע תשתיות ובין אם בשל כשלים רגולטוריים. תופעות אלו מובילות להפקעת מחירים, לחסמי כניסה לשחקנים חדשים וטכנולוגיות חדשות, וכתוצאה מכך לחוסר יעילות של המשק. חמור מכך, המצב הנוכחי מייצר כוח מיקוח של גופים בשוק אל מול גופי השלטון השונים שכן אי תפקוד מתקן מסוים מביא לשיתוק מערך הפינוי העירוני. שלישית, המשק, בשל מאפייניו ובדומה לעולם, הינו כר פורה לפשיעה חמורה, כאשר ארגוני פשיעה רבים בישראל לוקחים חלק בפעילות בתחום הפסולת, והדבר מעמיד בסכנה את שלום הציבור ומוביל הן למפגעי תברואה והן לכסף ציבורי אשר זורם לארגוני פשיעה ומהווה אמצעי יעיל להלבנת הון.

השוואת המשק למשקי תשתית דומים בישראל כמו חשמל, מים וגז, וכן השוואתו למשקי פסולת בעולם, מצביעים על פערים מבניים במבנה המשק הפסולת הישראלי אשר עשויים להצביע על הסיבות לקשיים במשק ולאופן בו ניתן לפתור אותם.

מסקירה שבחנה את ניהול משק הפסולת במספר מדינות שונות, ניתן ללמוד כי ישנם מספר מאפיינים דומים בניהול המשק בין המדינות המתקדמות. במדינות אלו קיים חוק מסגרת למשק הפסולת, קיימת רשות מאסדרת האמונה על רישוי הפועלים במשק, והמשק מתנהל כמשק סגור בו תקציב הטיפול בפסולת מופרד מהתקציב הכללי של הרשויות המקומיות. באופן דומה, גם השוואה למשקי התשתיות האחרות בישראל מצביעות על מגמה דומה, כאשר לכל אחד מהמשקים יש חוק מסגרת (חוק משק החשמל, חוק משק הגז הטבעי, חוק המים וחוק תאגידי מים וביוב), רשות ממונה, אסדרה תעריפית וסמכויות רישוי של המשק. בנוסף, בשווקים אשר עברו שינוי משמעותי נעשתה יוזמה להקמת מתקני תשתית רבים להשבת פסולת לאנרגיה.

לעומת זאת בישראל משק הפסולת לא מתנהל באמצעות משק סגור אלא באמצעות מימון מהתקציבים השוטפים של העיריות מחד ובאמצעות תשלום היטלים ושימוש בקרן מאידך, דבר אשר אינו עושה אופטימיזציה של המשאבים המוקצים לפעילות. בנוסף, אין במשק הפסולת הישראלי חוק המאסדר את פעילות המשק כולו והאחריות על הפסולת מופצלת בין גורמים שונים, מקומיים וממשלתיים; לבסוף, לא קיימת רשות עצמאית ואין גוף המחזיק סמכויות רישוי וקביעת כללים ולפיכך המשק, אשר הוא תשתיתי במהותו, סובל משינויי אסטרטגיה תכופים המונעים תכנון ארוך טווח וכן קיים קושי להתמודד עם האתגרים הפרטניים של המשק ובראשם קשיי התחרות, התמודדות עם מחסור ומצבי חירום ורמת השירות.

### סעיף 1

כיוון שמשק הפסולת כיום אינו כפוף לתחום פעילות של משרד אחד אלא מחולק בין סמכויות משרדים שונים הרואים ופועלים מאינטרסים שונים, מוצע לקבוע להנחות את כל משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים לפעול להבטחת אספקת שירותים סדירים לטיפול בפסולת תוך צמצום העלויות הכלכליות והסביבתיות הנובעות מיצור הפסולת והטיפול בה.

### סעיף 2

מוצע להסמיך את שרי האוצר והגנת הסביבה להפיץ תזכיר חוק להסדרת משק הפסולת. ככל ולא יופץ תזכיר כאמור, רשאי כל אחד מהשרים להביא את הסוגייה להכרעת הממשלה. על מנת לגבש את תזכיר החוק, השרים יבחנו את המלצות הצוות הממשלתי אשר יקום לצורך גיבוש מדיניות זו. הצוות יכלול את המשרדים הרלוונטים מבחינת תחום פעילותם, וישמעו גורמי עניין במשק. הצוות יגבש המלצותיו ויתן דעתו לעניין תזכיר החוק, בין היתר, לגבי הנושאים המופיעים בהצעת ההחלטה אשר הם מרכזיים בהסדרת המשק בכלל ולתחום הפסולת בפרט.

### סעיף 3

מוצע לשנות את מטרות החברה לשירותי איכות סביבה בע"מ, כך שהיא תהיה רשאית לעסוק גם בניהול התכנון והייזום של מתקני טיפול בפסולת, בכפוף לתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993, וזאת לאור ריבוי התשתיות הנדרשות לתכנון וייזום בשנים הקרובות כפי שמפורט בסעיפים 4-8. שינוי המטרות נועד לאפשר את תחילת הליך הבחינה של הפיכת החברה לשירותי איכות סביבה בע"מ לזרוע ביצוע של המשרד להגנת הסביבה לעניין זה, וזאת בנוסף להיותה זרוע ביצוע לעניין שיקום קרקעות. יוער כי מדובר בתהליך מקדמי כיוון שרק לאחר שינוי מטרות החברה ניתן להניע את תהליך הבחינה, בהתאם לתקנה 3 ד לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 אשר רק בסופו ניתן יהיה לאשר חתימה על הסכם מסגרת עם החברה. לפיכך, למען הסר ספק יובהר כי בטרם אישור הסכם המסגרת יבחנו האמצעים והפתרונות להתמודד עם קשיים העלולים להיווצר לאחר הרחבת מטרות החברה אשר עלולות להשפיע, בין היתר, על התחרות במשק.

לאחר שינוי מטרת החברה, צוות המנכ"לים יבחן את הצרכים החיוניים בגינם ראוי לאפשר לחברה להוות זרוע ביצוע של המשרד להגנת הסביבה בתחום הפסולת. הפעלת החברה כזרוע ביצוע היא צורך חיוני לשם הגשמת המדיניות הממשלתית במשק הפסולת לאור מספר סיבות:

1. בכל משקי התשתית יש זרועות ביצוע של חברות ממשלתיות שמנהלות את התכנון והיזום. כך לדוגמה בתחום התחבורה ישנן מספר חברות ממשלתיות הפועלות לתכנון ויזום, ובתחום האנרגיה חברת מנהל המערכת מוסמכת לתכנון. במשק הפסולת היקף הפרויקטים הנדרשים הוא גדול מאוד והמשרד להגנת הסביבה לא יכול להיות גוף תכנון בלעדי ולא נועד לזה. בפרט, במקרה של תכנון מתקני פסולת יש יתרון יחסי גבוה לשילוב החברה לאיכות סביבה כזרוע ביצוע בגלל המומחיות הקיימת שלה בתחום הפסולת המסוכנת.

2. על אף נסיונות חוזרים ונשנים, המשרד להגנת הסביבה לא מצליח בתכנון תוכניות למתקני השבה. מאז החלטה מספר 2468 מיום 27.01.1994, שקבעה כי יש לקדם מתקני השבה, ועד למסמך המדיניות לקידום והקמת מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת שפרסם המשרד להגנת הסביבה בשנת 2018, ישנם נסיונות חוזרים של המשרד להגנת הסביבה לקדם תוכניות סטטוטוריות למתקני השבה. עם זאת, החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ היא הגוף הראשון שהצליח לאשר תוכנית למתקן השבה שכיום מצוי בהליך מכרזי. יתרה על כך, נראה כי המשרד להגנת הסביבה עלול להיות מצוי בניגוד עניינים מוסדי בתחום מתקני הטיפול בפסולת, שכן, מחד המשרד להגנת הסביבה מנסה לקדם את התוכניות להקמת מתקנים לטיפול בפסולת בכובעו כיום אך מנגד, בכובעו כיועץ סביבתי במוסדות התכנון, המשרד מערים קשיים סביבתיים על הקמה של מתקנים חדשים.

בהתאם לנוסח המוצע, ולאור הצורך הגדול בתכנון מתקנים, התכנון לא יבוצע רק על ידי החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ, אלא באמצעות מספר מסלולים בדומה לאופן בו התפתח התכנון במשק האנרגיה. בעבר, תחנות הכוח בישראל שלא תוכננו על ידי יזמים פרטיים או חברת החשמל, תוכננו באופן בלעדי על ידי משרד האנרגיה. משרד האנרגיה קידם תוכניות לחמש תחנות כוח, ומתוכם ארבע תוכניות בוטלו לאור מדיניות שהשתנתה במהלך השנים. כיום חברת נגה היא בעלת הרישיון לניהול המערכת ובין סמכויותיה היא רשאית לתכנן תוכניות לתחנות כח ומשמשת דה פקטו כזרוע ביצוע של משרד האנרגיה במשק החשמל ובפרט משמשת כבעלת הגורם התכנוני של תחנות הכח. בנוסף, בהחלטה מספר 2592 הוסמכו יזמים פרטיים לתכנון תחנות כוח באופן דומה להצעה זו.

יועזר כי בתגובה ששלח המשרד להגנת הסביבה להצעת המחליטים המשרד מסתייג וטוען כי יש להשלים את הבדיקה לעמידה בתקנות חובת מכרזים, תשנ"ג-1994, ולבחון את ניגודי העניינים האפשריים כתוצאה מההחלטה.

מקור המימון לפעילות החברה בתחום זה יקבע בהסכם המסגרת ויעשה כך שלא יפגע בפעילות החברה הקיימת. כמו כן יצויין כי החשב הכללי סבור כי התחום הנוסף נמצא בליבת פעילותה של החברה, וכי לחברה יהיה יתרון יחסי בטיפול בו הנובע בין השאר מכך שהחברה היא חברה ממשלתית העוסקת בפסולת המחזיקה את מתקן ההשבה לפסולת מסוכנת היחיד בארץ, והיא הגוף היחיד אשר הצליח לאשר תוכנית של מתקן ההשבה היחיד בארץ המצוי כיום בהליך מכרזי כאמור.

לבסוף יש לציין כי החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ נתנה את הסכמתה והיא רואה לנכון להרחיב את פעילותה לתחום נוסף כפי שמוצע בהצעה הנוכחית.

#### סעיף 4

מוצע לקבוע יעדים עד לשנת 2050 לטיפול בפסולת אשר יביאו את ישראל למצב דומה למדינות המתפתחות וזאת באמצעות צמצום ההטמנה ומניעת השלכה בלתי חוקית.

#### סעיף 5

מוצע לקבוע את צרכי התכנון בהתאם לעבודה מקצועית שנערכה על ידי צוות הכולל את מנהל התכנון, המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר. היעדים מבוססים על קריטריונים הכוללים יתירות תכנונית של 30%, על יתירות תפעולית של מתקן טיפול אחד פועל בכל רגע נתון כך שבמקרה של השבתה של מתקן טיפול לזמן מוגבל לא תהיה פגיעה ברציפות אספקת שירותי פינוי הפסולת וכן על עמדתו המקצועית של המשרד להגנת הסביבה, וזאת בהנחה כי יש פער של לכל הפחות של חמש שנים ממועד אישור תכנית ועד למועד סיום הקמת המתקן. יעדים אלה יוכלו להיות מעודכנים מעת לעת על ידי הממשלה או, ככל ותוקם רשות, על ידי הרשות.

## **סעיף 6**

מוצע לרשום את הודעת יו"ר המועצה הארצית כי בכוונתו להביא הצעת החלטה למדיניות תכנונית בהתאם למדיניות הממשלה הבאה לידי ביטוי ביעדים אלו.

## **סעיף 7**

על מנת לאפשר לשוק הפרטי לתכנן מתקני טיפול בפסולת, נדרש לייצר ודאות ליזמים בתחום הפסולת אשר מעוניינים לקדם תוכניות לטיפול בפסולת בוועדה לתשתיות לאומיות, וזאת לאור הקושי לקדם מתקני תשתית לאומית בוועדות מחוזיות ומקומיות והחשיבות הארצית של מתקני השבה כאמור. לפיכך מוצע לקבוע את נוהל ההסמכה מטעם הממשלה על פי סעיף 76ב (ג) למתקני טיפול בפסולת שמהווים תשתית לאומית. הנוהל המוצע מבוסס על נוהל ההסמכה של יזמים לתכנון תחנות כח ומתקני יצור חשמל אשר נקבע בהחלטה מספר 2592 מיום 2 באפריל 2017 בנושא "עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירום במשק הגז הטבעי", בשינויים הנדרשים, כאשר ההגשה תעשה על ידי השרה להגנת הסביבה. הסמכת היזמים תתאפשר עד עמידה ביעדי התכנון אשר הוצגו בסעיף 5.

## **סעיף 8 ו-9**

בנוסף לתכנון על ידי השוק הפרטי, מוצע כי המשרד להגנת הסביבה, החברה לשירותי איכות הסביבה בע"מ ככל ומטרתיה יאפשרו זאת, וועדת המכרזים הבין משרדית לפסולת בראשות החשב הכללי יתכננו מתקני טיפול בפסולת.

## **סעיף 10**

לצורך המשך היזום של מתקנים בטווח הביניים, מוצע לרשום את הודעת החשב הכללי כי בכוונת ועדת המכרזים הבין משרדית בנושא פסולת להמשיך לקדם פרויקטי PPP לטיפול בפסולת אשר הם בהיקף טיפול משמעותי.

## **סעיף 11**

מוצע להורות לשרה להגנת הסביבה לפנות לקרן הניקיון על מנת שזו תפרסם קול קורא לתמיכה ביזמים אשר יהיו מעוניינים לקדם תכנון של מתקני טיפול, קול קורא לתמיכה ברשויות מקומיות אשר יחתמו על הסכמים ארוכי טווח עם מתקני פסולת הסמוכים למקומם וכן קול קורא לתמיכה במתקני השבה היקומו על ידי השוק הפרטי. פרטי וסכומי התקציב אשר יוקדשו למטרה זו יקבעו על ידי הקרן בהתאם לצרכים המקצועיים.

## **סעיף 12**

על מנת להגביר את היעילות והודאות בשוק הפסולת ובמתקני הטיפול, מוצע ליצר סטנדרט לקומפוסט מפסולת ביתית אשר ניתן לעשות בו שימוש חקלאי, וזאת על ידי קביעת סטנדרט לאיכות הקומפוסט ולא בהכרח לתהליך יצורו. לצורך כך יוקם צוות הכולל את הגורמים הרלוונטיים. כך יתאפשר לכל בעל מתקן

טיפול לבצע אופטימיזציה כלכלית ולהוזיל את עלות המוצר מבלי לפגוע בתוצרת החקלאית בבריאות הציבור ובטבע.

### **סעיף 13**

על מנת להתמודד עם בעיות התחרותיות במשק בטווח הקצר, מוצע להורות לשרה להגנת הסביבה לפנות לקרן הניקיון בבקשה לקבוע תנאים אשר יקשו על אינטגרציות אנוכיות ובכך ישכללו את המשק ויעלו ויוזילו את העלויות שלו.

### **סעיף 14**

אזור יהודה ושומרון סובל ממפגעי פסולת חמורים המובילים לשריפות פסולת ביתית וחקלאית ולזיהום אוויר חמור המשפיע הן באזור יהודה ושומרון והן בשאר אזורי הארץ. על מנת להתמודד עם אתגר זה ולמנוע פגיעה חמורה באיכות החיים והסביבה, מוצע לתכנן מתקנים לטיפול בפסולת במרחב יהודה ושומרון אשר ישרתו את צרכי האזור, וזאת בהמשך לצרכי האזור כפי שבאו לידי ביטוי במהלך עבודתו של הצוות הבין משרדי אשר עסק בנושא מכח החלטת ממשלה במסגרת צוות בין משרדי מספר 592 מיום 4 ביוני 2023, שעניינה "תוכנית אסטרטגית לטיפול במפגעי סביבה באזור יהודה ושומרון ומפגעים חוצי גבולות",

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 171 מיום 25 ביולי 2021 ;

החלטת ממשלה מס' 1282 מיום 14 במרץ 2022 ;

החלטת ממשלה מס' 179 מיום 24 בפברואר 2023.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## ביסוס תהליך חלוקת דיבידנדים בחברות ממשלתיות

### מחליטים

על מנת לסייע לחברות ממשלתיות ליישם החלטות על חלוקת דיבידנד והעברתו לקופת המדינה, וכדי להקל על יישום חוזר מס' 2-5-2018 של רשות החברות הממשלתיות בעניין "חלוקה וייעוד רווחים בחברות ממשלתיות":

לתקן את חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**), כך שהחלטת חברה ממשלתית בדבר ייעוד רווחיה או בדבר חלוקה, כהגדרתה בחוק החברות, התשנ"ט-1999, תתקבל בדירקטוריון החברה הממשלתית בלבד, על אף האמור במסמכי היסוד של החברה, ותהיה טעונה אישור רשות החברות הממשלתיות. במקרה של מחלוקת בין החברה הממשלתית לרשות החברות הממשלתיות יחולו ההוראות הקבועות לעניין זה בסעיף 33(ג) לחוק החברות הממשלתיות.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

כיום פועלות בישראל 70 חברות ממשלתיות במגוון תחומים.

החברות הממשלתיות הן נכס משמעותי של המדינה, וחלקן אף נושאות רווחים משמעותיים מדי שנה. לאור רווחי החברות, ובהתאם לשיקולים העסקיים שלהן, הדירקטוריונים של החברות מכריזים לעיתים על חלוקת דיבידנדים. כך לדוגמא משנת 2018 ועד שנת 2024 הדירקטוריונים של חברת "רפאל" ושל חברת "תעשייה אווירית" הכריזו על חלוקת דיבידנדים בסך של כ-2.8 מילארדי ש"ח. על אף החלטות הדירקטוריונים, חלוקת הדיבידנדים לא בוצעה בפועל בעקבות תהליכים בירוקרטיים. נוסף על כך, במצב הנוכחי בו שר האוצר אינו השר הממונה על החברות, אין ייצוג לאינטרס לחלוקת הדיבידנדים לקופת המדינה.

על אף שחברות ממשלתיות הכריזו על חלוקת דיבידנדים, בפועל רובם לא חולקו. העיכוב נגרם בשל כך שהשרים האחראים לא פעלו לכינוס האסיפות הכלליות הנדרשות לצורך חלוקת הדיבידנדים שהוכרזו. זאת, בעקבות הנחיות שר האוצר והשר האחראי על רשות החברות להשהות את החלוקה עד לגיבוש מדיניותם בנושא.

לפיכך, מוצע לקבוע כי החלטת הדירקטוריון ואישור ההחלטה על ידי רשות החברות הממשלתיות יהיו מספיקות לצורך חלוקת הדיבידנדים.

#### תקציב

אין.

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הגברת היעילות המשקית בענף התיירות

### מחליטים

לשם צמצום עיוותים תחרותיים בתחום התיירות אשר מביאים לסבסוד תיירות זרה על חשבון תיירות הפנים והשוואת מודל המיסוי של תיירות נכנסת באופן התואם את הנהוג במדינות ה-OECD, ושכלול התחרות בתחום התיירות, לקבוע כמפורט להלן:

1. למחוק את סעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מס ערך מוסף**), כך שיחול מס ערך מוסף בשיעור מלא על שירותים הנרכשים על ידי תיירים בישראל, ובכלל זה: לינה של תייר בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותים הניתנים על ידי סוכני תיירות ושירותי תיירות מרפא.
2. להטיל על שר האוצר לבטל את תקנה 12ב לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, המחילה מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים הניתנים אגב לינה כאמור בסעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

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

מדיניות התמיכה הממשלתית תומכת גם בצד הביקוש, על ידי ניסיון לעודד כניסת תיירים זרים ישראל, וגם בצד ההיצע, על ידי תמיכה בהקמת מתקנים מלונאים ותשתיות תיירות. במציאות בה היצע מקומות הלינה מוגבל בטווח הקצר, תמיכה בתיירות נכנסת, בייחוד על ידי סבסוד תיירים זרים באמצעות מע"מ בשיעור 0%, מייקרת את שירותי התיירות לצרכן הישראלי ופוגעת בתיירות הפנים. מלבד הבעייתיות הכרוכה בסבסוד תיירים זרים על חשבון התייר הישראלי, התמיכה בתיירות נכנסת, באמצעות תשלום מע"מ בשיעור 0 ובאמצעות פעולות שיווק, היא תמיכה לא יעילה כלכלית. מניתוחים שונים שבוצעו על ידי בנק ישראל ועל ידי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר עולה, שהתמיכה בתיירים זרים באמצעות מע"מ בשיעור 0, שעלותה לקופת המדינה נאמדת בכ-2.5 מיליארד ש"ח, תורמת לגידול של כ-2% בלבד בכמות התיירים הזרים (לפי עבודת מחקר שפורסמה באתר הכלכלן הראשי בפברואר; להלן – **עבודת המחקר**). לאור נתונים אלה, ועל מנת לצמצם עיוותים תחרותיים וסבסוד תיירות זרה על חשבון התייר הישראלי, ולהביא ליעול התמיכה הממשלתית בענף התיירות, מוצע בהחלטה זו לערוך שינויים במדיניות התמיכה הממשלתית בענף התיירות.

#### סעיף 1

בישראל מונהג מס ערך מוסף (להלן – **מע"מ**) אחיד, בשונה ממדינות רבות ב-OECD בהן נקבע מע"מ דיפרנציאלי המשתנה ממוצר למוצר. נוהל זה מייצל את גביית המס ומונע עיוותים שונים ועל כן זוכה באופן קבוע לשבחים בדוחות שונים של גופים בינ"ל. עם זאת, לכלל זה יש מספר מצומצם של חריגים אשר חל לגביהם מע"מ בשיעור אפס. בין חריגים אלה נמנים גם שירותי לינה, שירותי השכרת רכב, שירותי הסעדה של בית המלון, והדרכה ושירותי תיירות מרפא לתיירים זרים בישראל, והכל כמפורט בסעיף 30(א)(8) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **החוק**).

מניתוח של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר (ראה עבודת המחקר), ומניתוח דומה שנערך על ידי בנק ישראל, עולה כי סך ההשפעות החיצוניות הקשורות לענף התיירות הזרה אינו חיובי ואינו מצדיק סבסוד ממשלתי (או תמיכה דרך הטבות מס ייעודיות). בנוסף, ביטול הסבסוד צפוי אמנם להפחית בשיעור מסוים



את היקף התיירות הזרה לצד פגיעה בתוצר הריאלי של ענף התיירות, אך הגידול הצפוי בהכנסות המדינה הוא גדול פי כמה, כך שבסך הכל ביטול הפטור יביא לגידול של כ-300 מיליון ש"ח בתוצר הריאלי של מדינת ישראל.

עוד יצוין, כי בהשוואה לאלטרנטיבות אחרות לגיוס הכנסות מדינה, ביטול מע"מ בשיעור 0 על תיירות צפוי לתמוך בקצב צמיחת המשק בהשוואה להעלאת מיסים כגון מס הכנסה או מס חברות שצפויים להאט את קצב צמיחת התוצר. בנוסף, המס מוטל על אזרחים זרים בלבד ולכן לא צפוי להשפיע על אי השוויון ואף עשוי לתרום להורדת יוקר המחיה של אזרחים מקומיים, בניגוד למשל לשינוי בשיעור המע"מ הכללי. בהתאם לכל האמור ולאור הניתוח הכלכלי המוכיח כי השפעת הסבסוד על שוק התיירות הינה השפעה זניחה, מוצע למחוק את סעיף 30(א)(8) לחוק כך שיבוטל תשלום מע"מ בשיעור אפס על שירותים הנרכשים על ידי תיירים זרים בישראל ובכלל זה לינה של תייר בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותים הניתנים על ידי סוכני תיירות, ושירותי תיירות מרפא.

## **סעיף 2**

תקנה 12 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, מחילה מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים הניתנים אגב לינה כאמור בסעיף 30(א)(8). בהמשך למחיקה של סעיף 30(א)(8), מוצע להטיל על שר האוצר לבטל את תקנה 12 ב.

על פי עבודת המחקר, בעקבות ביטול הפטור, צפויה עליה במחירי חבילה ממוצעת לתייר בכ-96 דולר. עליה זו במחיר צפויה להוביל לירידה של כ-2.2% במספר התיירים הזרים ביחס לפוטנציאל התיירים התיאורטי שהיה עשוי להגיע לישראל מידי שנה. עם זאת, לאור קצב הגידול הטבעי של מספר התיירים הנכנסים לארץ, לא צפויה פגיעה ריאלית בענף.

## **תקציב**

פוטנציאל הגבייה עומד על כ-2.5 מיליארד ש"ח. אולם, בהתחשב ברמת התיירות הנמוכה בגלל המלחמה, תוספת הכנסות המדינה ממסים צפויה לעמוד על כ-750 מיליון ש"ח בשנת 2025. בטווח הבינוני, בהנחה שהתיירות חוץ תחזור להיקפה בשנת 2029, צפויה תוספת גבייה של הסכום המלא.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 197 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "הגברת היעילות המשקית בענף התיירות".

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

# הסדרת חבות המיסוי עבור עובדים זרים המועסקים בישראל

## מחליטים

- לאור המצב הכלכלי המורכב בו נמצא המשק הישראלי, בשל הצורך בהתכנסות תקציבית ובמטרה להסדיר את מערך המיסוי להעסקת עובדים זרים בישראל, לפעול כמפורט להלן:
1. להטיל על שר האוצר לתקן את תקנות מס הכנסה (זיכויים לעובד זר), התשע"ה-2014, כך שייקבע כי החל משנת 2025, יבוטלו כלל נקודות הזיכוי הניתנות לעובדים זרים.
  2. להטיל על שר האוצר לבטל את צו מס הכנסה (זיכויים לתושבי האזור), התשנ"ה-1995, המקנה נקודות זיכוי לתושבי אזור שאינם אזרחים ישראליים.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

במסגרת מאמצי הממשלה להסדיר את מנגנוני ההעסקה של עובדים זרים בישראל, לרבות עלויות ההעסקה המוטלות על המעסיק בגין העסקת העובד, לבצע את הצעדים הבאים:

### סעיף 1

נקודות זיכוי במס הכנסה הן כלי מרכזי במדיניות הפיסקלית של מדינת ישראל, שמטרתו להעניק הקלות במס לאוכלוסיות שונות בהתאם לצרכים חברתיים, כלכליים ולאומיים. מערכת נקודות הזיכוי מתפקדת כחלק ממנגנון מיסוי פרוגרסיבי אשר נועד לתמרץ התנהגויות שמשרתות את המטרות הלאומיות של המדינה. עובדים זרים השוהים בישראל מועסקים במשק הישראלי ומעבירים את הכנסתם למדינת המקור, זכאים לנקודות זיכוי המפחיתות את סכום מס הכנסה שהם נדרשים לשלם על שכרם. ככלל, נקודות זיכוי מוקנות עבור מימוש תכליות המשקפות את המדיניות הממשלתית בנושאים שונים - צמצום פערי שכר בין גברים ונשים, תמיכה בהורים לילדים, תמיכה במגורים בפריפריה וכדומה.

באופן ספציפי, נקודות הזיכוי הניתנות לתושבי ישראל, מאפשרות לנישום לממן ממשכורתו את הוצאות המחיה שלו ושל משפחתו, ולאפשר לו חיסכון מספיק להמשך, קודם שיחל לשלם מס. מכאן, שסף המס צריך להיות פונקציה של רמת הוצאות המחיה במדינה שבה חיים היחיד ומשפחתו. כידוע, רוב העובדים הזרים המגיעים לישראל מכוח היתר לעבודה חיים בישראל ללא משפחותיהם. לרוב, המשפחות ממשיכות לחיות במדינת מוצאם שבה עלות המחיה נמוכה בצורה משמעותית לעומת ישראל. בשל כך, גם ללא הטבת המס בדמות נקודות זיכוי, חלק ניכר משכר העובד נחסך ומועבר למדינת המקור.

כמו הטבות פרסונליות אחרות נקודות הזיכוי הן הטבה שהמדינה נותנת לתושביה, בהתחשב במערכת המתמשכת של יחסי גומלין הקיימת בין תושבי המדינה המתקיימת לאורך זמן מהותי. לעומת זאת, אצל עובדים זרים שאינם אזרחי ישראל לא מתקיימים מערכת יחסים כזו. במקרה זה, נקודות הזיכוי מהוות בפועל העברת כספים ממשלם המיסים הישראלי עבור העובד הזר, שמעביר את הכנסתו מחוץ למשק הישראלי. עוד יודגש, כי על אף שעובדים זרים בענף הסיעוד הביתי הוכרו במקרים שונים כבעלי מאפיינים ייחודיים המאפשרים מתן הטבות והבחנות שונות מעובדים זרים שאינם מועסקים בענף זה, הדבר נתון לשיקול הדעת של בעלי הסמכות לעניין, שכן עובדים אלה אינם זכאים להטבות רבות עבורם זכאים אזרחים ישראלים: קצבאות שונות בביטוח הלאומי (אבטלה, סיעוד, זקנה, ילדים ועוד); ביטוח בריאות ממלכתי; השקעה בקרנות פנסיה; סיוע כלכלי רחב היקף המועבר לאזרחים במנגנונים שונים המופעלים על ידי המדינה. עוד יודגש כי יש לעמוד על כך שמאפיין מרכזי בגינו הוחרגו בעבר עובדי הסיעוד הינו משך השהות שלהם בישראל, שכן ישנם מקרים בהם הוא עולה על מגבלת 63 החודשים הקיימת עבור עובדים זרים שאינם מועסקים בענף זה. עם זאת, יש לציין כי החרגה זו אינה רוחבית עבור כלל העובדים בענף אלא פרטנית,

ותלויה במשך הטיפול במטופל המקורי עבורו הגיע העובד לישראל, או בעמידה בקריטריונים הקבועים להגשת בקשה ל- "הארכת רישיון בענף הסיעוד מטעמים הומניטריים מיוחדים", הנבחנת על ידי הגורמים המוסמכים ברשות האוכלוסין וההגירה. על כן, היות ומאפיין זה אינו חל באופן גורף על כלל העובדים, הוא גם אינו מהווה הצדקה למתן הטבה רוחבית עבור כלל הקבוצה. כך, כפי שכבר קיים במקרים רבים, מבוקש שלא להשוות את זכויותיהם לאלו של אזרחים ישראלים גם במקרה זה, ולא להעניק גם להם את נקודות הזיכוי הנ"ל.

על אף כל האמור לעיל, בהתאם לסעיף 48 לפקודת מס הכנסה (להלן – הפקודה), שר האוצר רשאי לקבוע כי חלקן או מקצתן של הוראות פרק ג' לפקודה אשר מסדירות זכאות לנקודות זיכוי, לא יחולו על עובד זר או על סוגי עובדים זרים שיקבע, או שיחולו עליהם באופן חלקי בתנאים שיקבע. מסיבות סוציאליות, ובשל הרצון לתמוך בעובדים הזרים אשר הגיעו לישראל, בשנת 2014 מכוח סעיף מסמך זה, הותקנו תקנות מס הכנסה (זיכויים לעובד זר), התשע"ה-2014 (להלן – התקנות), אשר מסדירות זכאות לנקודות זיכוי לעובדים זרים לפי פילוחים שונים בהתאם לענף בו הם מועסקים.

כיום, בשל המצב הכלכלי בישראל, ובשל הצורך בהתכנסות תקציבית, ובמסגרת סדרי העדיפויות של הממשלה, מוצע לחדול ממתן הטבה בדמות נקודות זיכוי לעובדים זרים. כך, במסגרת החלטה זו, מוצע להנחות את שר האוצר לתקן את התקנות האמורות בצורה שתשלול זכאות לכל נקודת זיכוי מכל עובד זר בהגדרתו בסעיף 48 לפקודת מס הכנסה.

## סעיף 2

בהתאם לסעיף 48 לפקודת מס הכנסה, רשאי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בצו כי הוראות סעיפים 34 (אשר מקנה 2 נקודות זיכוי), 36 (אשר מקנה רבע נקודת זיכוי בעד נסיעה למקום ההשתכרות), ו-37 (אשר מקנה נקודת זיכוי אחת בעד בן זוג של יחיד מוטב) יחולו בשינויים המחויבים, גם לגבי תושבי אזור שאינם אזרחים ישראליים, כאילו היו תושבי ישראל.

וכך, מכוח סעיף זה, בשנת 1995 הוציא שר האוצר דאז צו במסגרתו יחולו הסעיפים המוזכרים על תושבי אזור שאינם אזרחים ישראליים, כאילו היו תושבי ישראל. על כן, עובדים פלסטינים המועסקים בישראל ומעבירים את הכנסתם לרשות הפלסטינאית, זכאים לנקודות זיכוי המפחיתות את סכום מס הכנסה שהם נדרשים לשלם על שכרם בדומה לתושבי ישראל.

החל מפרוץ מלחמת "חברות ברזל" בחודש אוקטובר 2023, נעצרה כניסתם של עובדים פלסטינים לישראל, כך שקיים מחסור משמעותי בכוח אדם בענפים בהם הועסקו עובדים אלה בהיקפים גדולים, אשר מביא לפגיעה כלכלית משמעותית. ממשלת ישראל פועלת במספר דרכים בכדי למנוע פגיעה דומה בעתיד, לרבות הגדלת מכסות העובדים הזרים שמקור מוצאם בחו"ל בכדי להימנע מהצורך בהתבססות עתידית על היקף העובדים הפלסטינים שנכנסו לעבוד במשק בעבר. על כן, בכדי לחזק תכלית זו, ולאור הניסיון הכלכלי המלמד כי חברות המס של העובד משפיעה על שכר העבודה הנקבע בינו לבין המעסיק, מוצע להתאים את מערך המיסוי שחל על העובדים הפלסטינים לזה של העובדים הזרים שמוצאם בחו"ל ולהנחות את שר האוצר לבטל את הצו המדובר כך שתושבי אזור שאינם אזרחים ישראליים לא יהיו זכאים לנקודות זיכוי החל משנת 2025.

## תקציב

הצעד יביא להגדלת הכנסות המדינה בסך של 410 מיליון ש"ח, בשנת 2025, ו-610 מיליון ש"ח בשנת 2026 ואילך.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 1326 מיום 8 במרץ 2016 שעניינה "חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל".

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## ייעול עבודת הממשלה בתחום התעסוקה ושיפור השירות למחפשי עבודה ומעסיקים

### מחליטים

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 198 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה "שיפור ההון האנושי בישראל", ועל מנת לסנכרן ולייעל את פעילות הממשלה בתחום התעסוקה ולטייב את השירות הניתן לדורשי העבודה: 1. לקבוע כי כלל הפעילות הממשלתית בנושא תעסוקה, אבחון, הכוון, השמה והכשרות מקצועיות, תרוכז תחת אחריות משרד XXX, לרבות האחריות על שירות התעסוקה בהיבטים שבאחריותו ולפי חלוקת האחריות הבאה:

א. משרד XXX יהיה אחראי על קביעת מדיניות התעסוקה במשק. זאת, בין היתר באמצעות גיבוש הצעות מדיניות בתחום התעסוקה, תכלול ותיאום בין כלל הגופים הנוגעים בתחום בממשלה ומחוצה לה, ייזום רגולציה וקביעת יעדים ומדדי איכות ליישום מדיניות זו. כמו כן, יהיה משרד XXX אחראי על איסוף, ניתור ופרסום נתונים על שוק העבודה ועל ביצוע מחקרים בתחום עבור גיבוש מדיניות התעסוקה במשק.

ב. שירות התעסוקה יהיה אחראי על שירותי האבחון, ההכוון התעסוקתי וההשמה הממשלתיים, תוך שיתוף פעולה והתקשרות עם גורמים אחרים. השירות ינהל מאגר מקבלי מכלול השירותים מטעמו אך לא יאסוף לבדו נתונים שתכליתם לגבש מדיניות הממשלה בתחום התעסוקה בקביעת מדיניות התעסוקה במשק.

2. לצורך יישום חלוקת האחריות האמורה בסעיף 1:

א. להטיל על מנכ"ל משרד XXX בתוך 45 יום ממועד קבלת החלטה זו, לבחון את המבנה הארגוני המיטבי של משרד XXX על כל אגפיו, ולהתאימו כך שהוא יכלול את המענה לנושאים הבאים:

(1) תחום הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות, לרבות איחוד אגפי ההכשרה המקצועית והמכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע (להלן – מה"ט) והתייעלות במבנה הארגוני של שני האגפים;

(2) תחום מעסיקים, לרבות הכשרות בשיתוף מעסיקים ופיתוח מערך קשרי מעסיקים לטובת חיזוק הקשר מול המעסיקים, התאמת תוכניות הלימודים בכלל ההכשרות לצרכיהם, והנחייה וליווי של כלל האגפים ושירות התעסוקה בכל הנוגע לקשר מול המגזר העסקי;

(3) תחום אוכלוסיות, ופרט שילובן בתעסוקה איכותית של אוכלוסיות ששיעור השתתפותן בשוק העבודה נמוך, לרבות קביעת מדיניות בתחום זה, ניתוח חסמים ופיתוח תוכניות מענה לחסמים אלו.

(4) תחום אסטרטגיה ומחקר, לרבות איסוף, ניתור ופרסום נתונים על שוק העבודה, ביצוע מחקרים בתחום וכן פיתוח מדיניות, יעדים ומדדי איכות ליישום מדיניות זו.

ב. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה, להעביר לשר XXX את הסמכויות הנתונות לשר הכלכלה והתעשייה לפי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (להלן – חוק שירות התעסוקה).

ג. לרשום את הודעת שירות התעסוקה לפיה בתוך 45 יום ממועד קבלת החלטה, יבחן את המבנה הארגוני של שירות התעסוקה, בשיתוף עם אגף תקציבים ואגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, במטרה לתאם את חלוקת הסמכויות האמורה בסעיף 1.

ד. לרשום את הודעת שירות התעסוקה כי שירות התעסוקה יפעיל מרכזי תעסוקה אזוריים, שירכזו את כלל פעילויות האבחון, ההכוון וההשמה הממשלתיות, ויקיימו קשר מוסדר עם הרשויות המקומיות והמעסיקים באזור וכי לצורך כך הוא יפעל כדלקמן, בתוך 45 יום ממועד קבלת החלטה זו:

(1) שירות התעסוקה יקבע תכנית לצמצום לשכות שירות התעסוקה ומעבר למודל מרכזי תעסוקה אזוריים בהתאם לפריסה הגיאוגרפית שתיקבע בשיתוף עם מנהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר ואגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד XXX. החלטה על צמצום פריסתם של מרכזי

התעסוקה תתקבל באופן שתישמר רמת נגישותן עבור האוכלוסיות שעתידות להיזקק לשירותי המרכזים בתדירות גבוהה יותר, ותביא בחשבון מאפיינים ייחודיים של אוכלוסיית מקבלי השירות בכללותם ואת מאפייני האזור אותו נועד לשרת המרכז ואפשרויות ההתניידות בו, זאת בין היתר תוך התייחסות לקשיי נגישות של אנשים עם מוגבלות.

(2) שירות התעסוקה יקבע מודל להפעלה ופיקוח על מיקור החוץ למתן שירותי האבחון, ההכוון וההשמה בשיתוף עם אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר.

3. לטובת שיפור מקצועיותו של שירות התעסוקה, הגברת שיתוף הפעולה בינו לבין משרד XXX, ולצורך השינויים האמורים לעיל, לתקן את חוק שירות התעסוקה, בין היתר באופן הבא:

א. שינוי הרכבה ועיגון תפקידיה של מועצת שירות התעסוקה, באופן הבא:

(1) תפקידיה של מועצת שירות התעסוקה יהיו:

- (א) להתוות את המדיניות וקווי הפעולה של שירות התעסוקה;
- (ב) לפקח על התנהלותו היעילה והתקינה של שירות התעסוקה;
- (ג) לדון בתוכניות העבודה של שירות התעסוקה, לאשרן ולעקוב אחר יישומן;
- (ד) לאשר את תקציב שירות התעסוקה ואת הדוחות הכספיים שלו;
- (ה) לאשר שינויים בתקנון שירות התעסוקה;
- (ו) לעקוב ברציפות אחר הגשמת הפעילות האמורה בסעיף 1(ב) להחלטה זו, התוכניות והתקציבים של שירות התעסוקה;
- (ז) לאשר את מינוי עובדי שירות התעסוקה במשרות של ניהול, ברמה של מנהל מחוז ומעלה, ואת מטה השירות, מלבד מינויו של המנהל הכללי שימונה על ידי השר בהתייעצות עם המועצה;
- (ח) לאשר הקמה, מיזוג, או סגירה של לשכות שירות תעסוקה;
- (ט) תמלא את שאר התפקידים המוטלים עליה בחוק זה או בתקנון השירות.

(2) הרכבה של המועצה יהיה כמפורט להלן:

- (א) במועצה יכהנו תשעה חברים, והם:
- (1) המנהל הכללי של משרד XXX, או עובד אחר ממשרד XXX שימנה השר, והוא יהיה יושב הראש;
  - (2) שני עובדי משרד XXX, מהאגפים הרלוונטיים במשרד, שימונו על ידי השר;
  - (3) הממונה על התקציבים במשרד האוצר או עובד משרד האוצר מטעמו;
  - (4) החשב הכללי במשרד האוצר או עובד משרד האוצר מטעמו;
  - (5) הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר או עובד משרד האוצר מטעמו;
  - (6) שלושה חברים מקרב הציבור שימונו על ידי שר XXX ושר האוצר (להלן – השרים), מתוכם, נציג מעסיקים ונציג עובדים. נציגי העובדים יתמנו לאחר התייעצות בארגון העובדים הארצי המייצג את המספר הגדול ביותר של העובדים במדינה, ונציגי המעסיקים לאחר התייעצות בארגונים ארציים של מעבידים שלדעת השר הם יציגים ונוגעים בדבר. בהתאם לתנאי הכשירות שנקבעו בחוק.
- (ב) חברי המועצה מקרב הציבור ימונו מתוך רשימת מועמדים שעליהם המליצה ועדה לאיתור מועמדים שמינו השרים (להלן – ועדת האיתור); וזה הרכב ועדת האיתור:
- (1) יושב ראש המועצה, והוא יהיה יושב ראש ועדת האיתור;
  - (2) נציג מעסיקים שימונו השרים לאחר התייעצות בארגונים ארציים של מעבידים יציגים ונוגעים בדבר;
  - (3) נציג עובדים שימונו השרים לאחר התייעצות בארגון העובדים הארצי המייצג את המספר הגדול ביותר של העובדים במדינה;

(4) חבר נוסף שימנה שר XXX, שמילא תפקיד בכיר בגוף מדיניות או מחקר בתחום התעסוקה, או בגוף העוסק בהכשרה, הכוונה או השמה של עובדים;

(5) חבר נוסף שימנה שר האוצר, לפי המלצת הממונה על התקציבים במשרד האוצר, שמילא תפקיד בכיר בגוף מדיניות או מחקר בתחום התעסוקה, או בגוף העוסק בהכשרה, הכוונה או השמה של עובדים.

ג) ועדת האיתור תקבע את אמות המידה לבחירת המועמדים מקרב הציבור, בהתחשב במדיניות שהמועצה רשאית לקבוע, כך שיביאו לבחירת מועמדים שיש להם ניסיון משמעותי הקשור בתחומי פעולתו של השירות.

ד) 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.

ה) החלטות ועדת האיתור יתקבלו ברוב קולות; היו הקולות שקולים, יהיה ליושב הראש הוועדה קול נוסף; ועדת האיתור תוכל להתחיל את עבודתה לאחר שמונו שלושה מחברי הוועדה, אך תהיה מנועה מלקבל החלטות עד שיושלם מינוים של כל חבריה.

ו) תקופת הכהונה של חבר המועצה מקרב הציבור לא תעלה על שלוש שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה אחת נוספת בלבד.

3) סדרי עבודת המועצה יקבעו בהסדר על פי חוק וכמפורט להלן:

א) המועצה תתכנס שש פעמים בשנה, לפחות.

ב) מניין חוקי בישיבות המועצה יכלול את ראש השירות או ממלא מקומו, נציג משרד האוצר, וחבר מקרב הציבור.

ג) החלטות המועצה יתקבלו ברוב קולות של חברי המועצה המשתתפים בהצבעה; היו הקולות שקולים, יהיה ליושב הראש קול נוסף, ואולם הוראה זו לא תחול על ממלא מקום כאמור בסעיף קטן (2).

ב. לקבוע כי תקציב שירות התעסוקה לא יאושר עוד על ידי הכנסת, אלא יחולו רק הכללים לאישור תקציב של תאגיד שהוקם בחוק, בהתאם להוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

ג. לקבוע שגופי הכוון והשמה פרטיים יוכלו לפעול, בארץ ובחו"ל, ללא קבלת אישור משירות התעסוקה.

4. על מנת למקד את פעילותו של שירות התעסוקה בעניין אבחון, הכוון והשמה והפעלתם בצורה איכותית ולטייב את השירות הניתן לדורשי עבודה, לרבות הקלת הנטל הבירוקרטי:

א. לתקן את חוק ביטוח לאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – חוק ביטוח לאומי), כך שיראו אדם כמובטל אם נרשם כמחוסר עבודה בביטוח לאומי, ובלבד ששירות התעסוקה לא קבע כי הוא לא עמד בתנאי תוכנית ההכוון שנקבעה לו.

ב. המוסד לביטוח לאומי יבחן את תביעתו של דורש העבודה לדמי אבטלה ויקבע אם הוא נדרש לשירותי הכוון בשירות התעסוקה בהתאם לקריטריונים דוגמת השכלה, גובה שכר, רצף תעסוקתי, גיל ותנאים רלוונטיים נוספים שיקבעו על ידי משרד XXX, שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ואגף התקציבים במשרד האוצר ויעודכנו מעת לעת בהתאם לצורך.

ג. שירות התעסוקה יקבע תוכנית הכוון תעסוקתי למבקשי עבודה שהופנו אליו בשים לב להכשרתם המקצועית, ניסיונם ורצונם, ואם יש צורך בכך יסייע להם לקבל אימון מקצועי מחודש.

ד. לתקן את חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א 1980 (להלן – חוק הבטחת הכנסה), כך שיקבע כי אדם שהשתלמה לו גמלת הבטחת הכנסה בעד 16 חודשים לפחות מתוך 20 החודשים שקדמו לחודש שבו החל להיות תלמיד במוסד, לא תישלל ממנו הזכאות לגמלה ובלבד שהופנה ללימודים אלו במסגרת תכנית הכוון על ידי שירות התעסוקה.

5. על מנת לרכז את כלל פעילות התעסוקה בממשלה ולמצות באופן מיטבי את המשאבים המוקצים לתחום, ולאחר יישום כלל השינויים במבנה הארגוני של משרד XXX על כל אגפיו כמפורט בסעיף 2(א) ובאישור אגף התקציבים במשרד האוצר:

א. בהתאם לסעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה, שטחי הפעולה יועברו למשרד XXX כמפורט להלן:

- 1) להעביר ממשרד הכלכלה לאגף מעסיקים במשרד XXX את שטח הפעולה הכשרות בשיתוף מעסיקים;
- 2) להעביר מרשות ההשקעות במשרד הכלכלה לאגף מעסיקים במשרד XXX את שטח הפעולה מסלול 4.20;
- 3) להעביר מהמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה למשרד XXX את שטחי הפעולה מיזם Co Impact, שנת מעבר ותעסוקת אזרחים ותיקים;
- 4) להעביר ממשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי למשרד XXX את שטח הפעולה הכוון תעסוקתי לצעירים.
- 5) להעביר ממשרד העלייה והקליטה למשרד XXX את שטחי הפעולה אגף א' לתעסוקה ולימוד עברית;
- 6) להעביר ממשרד החינוך למשרד XXX את שטח הפעולה חינוך טכנולוגי על תיכוני;
- 7) להעביר ממשרד הרווחה והביטחון החברתי למשרד XXX את שטחי הפעולה אגף תעסוקת רווחה.

בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-1(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, על העברת שטח הפעולה תימסר הודעה ליושב ראש הכנסת והיא תובא לידיעת הכנסת.

ב. בכל הנוגע לשינויים האמורים, למשרד XXX יועברו כלל רכיבי התקציב מתוך תקציבי התוכניות הנקלטות אשר יוחדו בתקציבם ושימשו אותם למעט אלו אשר יופחתו בשל ריכוז הפעילות תחת משרד XXX בהתאם לסעיף 9.

ג. עד להשלמת ההיערכות המנהלית לקליטת התוכניות ושטחי הפעולה דלעיל במשרד XXX ולמשך תקופה שלא תעלה על XXX, ימשיכו המשרדים הקולטים לתת את מלוא השירותים שנתנו הגופים הנקלטים עובר להחלטה זו לטובת המשך הפעילות הסדירה של התוכניות ושטחי הפעולה האמורים.

ד. ממועד קבלת החלטה זו, לא תעשנה התקשרויות חדשות, ולא תורחבנה התקשרויות קיימות הנוגעות לשטחי הפעולה האמורים על ידי משרדי הממשלה שמהם הועברו שטחי הפעולה האמורים. המנהל הכללי של משרד XXX בשיתוף עם נציג אגף תקציבים במשרד האוצר רשאים, במקרים חריגים, לאשר עריכת התקשרויות כאמור.

ה. יוקם צוות בראשות אגף התקציבים במשרד האוצר ובהשתתפות נציגי אגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, אגף החשב הכללי במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה. הצוות יגיש לשר XXX ולשר האוצר בתוך 45 ימים ממועד קבלת החלטה זו, את המלצותיו ביחס לאופן ביצוע העברת שטח הפעולה והסמכויות כאמור לעיל, הפחתת תקציבים, תקני כוח אדם ונלוות לאור איגום וייעול הקצאת המשאבים בשטחי הפעולה האמורים, וכן בכל עניין נוסף ככל שנדרש, לרבות העברת כוח אדם, נלוות, תקציבים, אמצעים, הסכמים, רכש, התחייבויות ותמיכות, וכל נושא נוסף שיימצא לנכון וכן המלצות בדבר תיקוני חקיקה ותיקוני החלטות ממשלה, ככל שיידרשו.

- ו. על מנת לרכז את כלל הפעילות בתחום התעסוקה, תרשם הודעת רשות החדשנות כי למעט הכשרות ייעודיות למקצועות טכנולוגיה עמוקה, ובהתאם לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984, תופסק פעילות התמיכה בהכשרות. פעילות לעידוד תעסוקה בתחום ההייטק, שתבוצע על יד משרד XXX או שירות התעסוקה, תיעשה בתיאום עם רשות החדשנות;
- ז. על מנת לשפר את המענים התעסוקתיים הניתנים לחיילים משוחררים:



- (1) להנחות את השרים כי בבואם להכיר במוסד כמוסד להכשרה מקצועית כהגדרתו בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, בהתאם לסמכותם בחיקוק שבתחום אחריותם, הם יכירו במוסד רק אם המוסד והקורס אושרו לצורך מטרה זו על ידי אגף הכשרות במשרד XXX בהתאם למפורסם באתר משרד XXX.
- (2) לקבוע כי נציג האגף והקרן לחיילים משוחררים יהיה חבר בוועדת ההכרה למקצועות הכשרה מקצועית במשרד XXX.
- ח. בכדי לבחון את המענה התעסוקתי המיטבי הניתן על ידי הממשלה לאנשים עם מוגבלות, להקים צוות בראשות אגף התקציבים במשרד האוצר ובהשתתפות שירות התעסוקה, המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים, משרד הבריאות, משרד הביטחון, ומשרד ה-XXX, שיבחן את שיתוף הפעולה וחלוקת הסמכויות הממשלתיות, ככל שימצא לנכון, במתן שירותי ההכוון התעסוקתי במסגרת פעילות השיקום והתמיכה הניתנת לאוכלוסיות אלה היום. הצוות יגיש את המלצותיו לשר האוצר תוך 90 יום ממועד קבלת החלטה זו.
- ט. להקים צוות בראשות אגף התקציבים במשרד האוצר ובהשתתפות משרד XXX ושירות התעסוקה אשר יהיה אמון על בחינת העברה מדורגת של ההתקשרויות הנוגעות בפעילות הכוון תעסוקתי לשירות התעסוקה. תוכניות אלה יופעלו במרכזי התעסוקה האיזוריים של שירות התעסוקה למעט פעילויות לאוכלוסיות ייעודיות המצריכות מתן שירות באופן נפרד, אשר יבחנו באופן פרטני. תכנית העבודה תוגש לשר XXX, עד 120 יום מהחלטה זו, וישומה יחל רק עם השלמת השינויים המפורטים בסעיף 2(ב)-4 ובכפוף לאישור אגף התקציבים במשרד האוצר. תכנית העבודה תכלול את העברתן של כלל תוכניות התעסוקה ומרכזי ההכוון שבאחריות משרד XXX, והיא תפרט את אופן ביצוע ההעברה, כוח האדם והתקציב הנדרש עבורה ומדדי הצלחה לכל תכנית.
6. על מנת לתמוך במאמצי הממשלה לתכנן מדיניות תעסוקתית מושכלת ומבוססת נתונים, לאסוף ולפרסם נתונים ומחקרים על שוק העבודה באופן שוטף ומדויק, לשפר את השירות הניתן לדורשי עבודה ולסנכרן בין כלל פעילות ההכשרה, אבחון, הכוון והשמה הממשלתית:
- א. להקים צוות בין-משרדי בראשות ראש מערך הדיגיטל או מי מטעמו, שיוכיל את גיבושם והקמתם של כלל התשתיות, המערכות, הכלים והיישומים בתחומי הדיגיטל והדאטה בתחום התעסוקה.
- ב. הרכב הצוות יהיה כדלקמן:
- (1) נציג משרד XXX;
  - (2) נציג שירות התעסוקה;
  - (3) נציג אגף תקציבים במשרד האוצר;
  - (4) נציג אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר;
  - (5) נציג רשות המיסים;
  - (6) נציג ביטוח הלאומי;
  - (7) נציג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- ג. בהתאם לצורך, הצוות יזמין לדיונים נציגים רלוונטיים, לרבות הרשות להגנת הפרטיות בהיבטים הנוגעים לתחומי אחריותה.
- ד. הצוות יוביל את הקמתם של התשתיות הבאות:
- (1) מאגר מידע לאומי לתעסוקה שישרת את הציבור, חוקרים וקובעי מדיניות וירכו נתוני תעסוקה מאקרו כלכליים, נתונים על פעילות ממשלתית בתחום ומידע מחקרי על שוק התעסוקה.
  - (2) איחוד מערכות האבחון הקיימות היום למערכת אחת;
  - (3) הקמת CRM לאומי לנושא התעסוקה שיכלול תיק לקוח אישי לכל דורש עבודה ויכלול נתונים אישיים, הכשרות ותהליכים שעבר;

- (4) הקמת מאגר משרות פנויות לפי מעסיקים ואזורים שיתבסס על מאגרי מידע ממשלתיים וחיצוניים;
- (5) הקמת מערכת הכוון דיגיטלית שתוצא לדורשי עבודה שאינם מופנים לסיוע פרונטלי ולכלל הציבור;
- (6) כלל המערכות יוקמו על גבי הענן הממשלתי הציבורי – "פרויקט נימבוס", על גבי תשתית משותפת באופן שיאפשר ניהול הרשאות רוחבי בין משרדי.
7. כלל השינויים האמורים בהחלטה זו ייעשו תוך התחשבות במאפייניהם הייחודיים של אוכלוסיות היעד השונות, לרבות אנשים עם מוגבלויות.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בשנת 2020, בעקבות התפרצות משבר הקורונה והמגבלות שהוטלו על הפעילות הסדירה של המשק לצורך צמצום התחלואה, עלה שיעור העובדים שהיו מחוץ לשוק העבודה באופן זמני (קרי, בחופשה ללא תשלום), וכן עלה שיעור האבטלה ביחס לשיעור האבטלה שהיה טרם המשבר. הטיפול בדורשי העבודה בזמן המשבר חשף את הלקויות הרבות הקיימות במבנה הממשלתי בתחום התעסוקה, ובעיקרן את חוסר היכולת לספק מענה תעסוקתי איכותי למספר רב של דורשי עבודה; מערך הכשרות שאינו מתכתב עם צרכי המעסיקים במשק; קושי באיסוף, ניתוח ופרסום נתונים מדויקים על מצב שוק העבודה והפעילות הממשלתית בתחום והיעדר יכולת ליישם מדיניות ממשלתית אחידה וקוהרנטית.

בנוסף, במשך השנים ולאור אתגרי המשק הישראלי בשילוב אוכלוסיות מעוטות השתתפות בשוק העבודה, גופים ממשלתיים רבים החלו לספק מענים יזומים נקודתיים לאוכלוסיות אלו. כיום, קיימות תוכניות תעסוקה ממשלתיות רבות, המופעלות על ידי מגוון גופים: שירות התעסוקה, משרד העבודה, משרד הכלכלה, משרד החינוך, רשות החדשנות, משרד העלייה והקליטה, משרד הרווחה, משרד הבריאות, המוסד לביטוח לאומי, המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, משרד הנגב הגליל והחוסן הלאומי, משרד הביטחון ועוד. מבנה ממשלתי זה מקשה על פיתוח מומחיות, מדיניות אחידה בתחום ויצירת קשרי מעסיקים לצורך הכוון והשמה, מייצר כפילות ובזבוז משאבים רב, ומוביל למענה מסורבל ולא מיטבי לאוכלוסיות היעד השונות עבורן קיימים מגוון תרחישי פנייה אפשריים, כתלות בגורמים אליהם הן פונות ולידע שיש להן בנוגע לזכויותיהן.

בהמשך לכך, כל אחד מן הגופים השונים אוסף נתונים ומידע באופן עצמאי, ולעיתים קרובות קיים קושי בהעברת המידע בין הגופים, כך שמשאבים רבים מוקצים לצורך איסוף ושימור מידע באופן שאינו תורם לייעול פעילות הממשלה. יתרה מזאת, מנגנוני האיסוף ומתודולוגיות האמידה השונים מביאים לכך שהנתונים שמנופקים בגופים השונים ביחס למצבו של שוק העבודה אינם אחידים. סוגיה זו עמדה במוקד הדיון הציבורי בעת משבר הקורונה, כאשר גופי הממשלה השונים פרסמו נתונים סותרים, שלא אפשרו לציבור הרחב ולמקבלי ההחלטות לאמוד את עוצמת המשבר.

הלקויות המתוארות מוצאות ביטוי באופן המובהק ביותר באיכות השירות הנמוכה אותה חווים דורשי העבודה, שבאה לידי ביטוי במספר אופנים: מסע לקוח לא רציף הדורש מעבר במספר גופים, כפל בירוקרטיה, הכוון לא מיטבי, הכשרה שאינה נעשית בשיתוף מעסיקים ויכולת השמה נמוכה.

על מנת לבחון פתרונות אפשריים למצב הקיים, בוצעה סקירה בינלאומית שתכליתה למפות באילו כלים מדינות מתקדמות אחרות מתמודדות עם האתגר של תכנון ויישום מדיניות תעסוקה אפקטיבית. נמצא כי במרבית המודלים עקרונות היסוד זהים: משרד ממשלתי אחד אחראי על כלל מדיניות התעסוקה ועל יצירת מסע לקוח, במסגרתו המובטל פונה לגוף אחד בלבד אשר מספק לו את כלל המענה התעסוקתי.

לאור כל האמור לעיל, מוצע לאחד את כלל הגופים העוסקים בהיבטי התעסוקה השונים תחת קורת גג אחת. איחוד זה יאפשר גיבוש מדיניות אחידה וקוהרנטית, איסוף וניהול נתונים איכותיים, צמצום כפילויות

מיותרות, ופיקוח ובקרה על כלל היחידות שעוסקות בתחום תחת יצירת סטנדרטים אחידים. תחת קורת גג זאת מוצע לייצר חלוקת אחריות בין קביעת מדיניות לביצוע המדיניות באופן שיאפשר לגבש ולממש מדיניות תעסוקה בצורה יעילה. כמו כן, מוצע לייצר מבנה המאפשר מתן שירות וטיפול לאזרח במרכז אחד בלבד, שישפר את השירות ויצמצם את העומס הבירוקרטי שמונע צריכת שירות מיטבית. בנוסף, מוצע כי מבחן התעסוקה הנוכחי יבוטל ובמקומו, דורשי העבודה יופנו לקבלת הכוון תעסוקתי בהתאם למאפיינים דוגמת שכר קודם, רצף תעסוקתי, השכלה וגיל באופן שיאפשר מיקוד משאבים וקשב בדורשי עבודה שצריכים סיוע, ויקל נטל בירוקרטי מיותר על אלו שאינם זקוקים לסיוע זה.

כמו כן, על מנת ליצור אחידות נתונים בממשלה בנוגע לשוק העבודה, המהווה סוגיה מהותית לקביעת המדיניות הממשלתית בתחום זה, ועל מנת לייצר מערכות מידע תומכות למתן השירותים התעסוקתיים, מוצע להקים צוות בליווי מערך הדיגיטל הלאומי שיקים תשתיות דיגיטליות למטרת אלה.

## להלן הסבר מפורט על סעיפי ההחלטה:

### סעיף 1

סעיף זה עוסק בחלוקת האחריות בין משרד XXX ושירות התעסוקה כך שמשרד XXX יהיה אמון על קביעת המדיניות בתחום התעסוקה, ושירות התעסוקה אמון על מתן שירותי האבחון, ההכוון התעסוקתי וההשמה הממשלתיים.

### סעיף 2

סעיף זה עוסק בהעברת הסמכויות הדרושה לטובת מימוש סעיף 1 להחלטה זו וכן השינויים הנדרשים במבנה הארגוני של משרד XXX ושירות התעסוקה לטובת מימוש מדיניות התעסוקה הממשלתית. מטרת תיקונים אלה הינה לייצר מבנה יעיל וללא כפילות לטובת יישום מדיניות התעסוקה הממשלתית באופן המיטבי. זאת מבלי לגרוע מתפקידיו הנוכחיים של שירות התעסוקה.

### סעיף 2(א)

מיפוי השינוי הארגוני הנדרש במשרד XXX לרבות, איחוד אגף הכשרות ואגף מה"ט על מנת לסנכרן את המדיניות הממשלתית בנושאי פיקוח, הערכה, מדידה ותקצוב של הכשרות על תוכניות שאינן אקדמיות; הקמת תחום מעסיקים שמטרתו מיסוד קשר רציף והדוק עם המגזר העסקי לצורך טיוב שירותי האבחון, ההכוון, ההכשרות וההשמות שנותנת הממשלה; ארגון מחדש של תחום אוכלוסיות לטובת קידום שילובן בתעסוקה איכותית של אוכלוסיות ששיעור השתתפותן בשוק העבודה נמוך וכן הגדרת מטרותיו של תחום האסטרטגיה והמחקר במשרד.

### סעיפים 2(ב) ו-1(ג)

סעיפים אלה עוסקים בהעברת הסמכויות הנדרשת לטובת מימוש חלוקת האחריות בין משרד XXX ושירות התעסוקה ולשנות את המבנה הארגוני באופן שיתמוך המטרות הארגון כפי שהוגדרו בסעיף 1.

### סעיף 2(ד)

סעיף זה עוסק ביצירת מרכזי תעסוקה אזוריים אשר יספקו את כלל שירותי הכוון לדורשי העבודה במודל של מיקור חוץ שינוהל ויפוקח על ידי שירות התעסוקה. מטרת שינויים אלה היא לייצר מרכזים שיהוו "One Stop Shop" ויאפשרו לכלל דורשי העבודה לקבל שירותים איכותיים באופן רציף וללא צורך במעבר בין גופים שונים, וכן יובילו לצמצום הוצאות התפעול והניהול של הפעלת מאות מרכזים נפרדים.

### סעיף 3

סעיף זה עוסק בתיקוני חקיקה לחוק שירות התעסוקה. מטרת תיקונים אלה הינה לחזק את הסנכרון בין משרד XXX לבין שירות התעסוקה על ידי הרחבת סמכויות מועצת השירות ושינוי הרכבה. כמו כן, להתאים את שיטת התקצוב של השירות לזו הנהוגה בתאגידים סטטוטוריים. בנוסף, לקבוע כי גופי הכוון והשמה פרטיים יוכלו לפעול באופן חופשי ללא קבלת אישור משירות התעסוקה.

#### סעיף 4

סעיף זה עוסק במיקוד פעילות האבחון, ההכוון וההשמה שמפעיל שירות התעסוקה לצורך טיוב המענים הניתנים לדורשי עבודה, ובפישוט מסע הלקוח של דורש העבודה:

#### סעיף 4(א)

על מנת לפשט את מסע הלקוח של דורש העבודה, לקבוע כי המוסד לביטוח לאומי יהיה שער הכניסה היחיד בו ירשמו דורשי העבודה. בהתאם לכך, "מובטל" יוגדר כמי שנרשם במוסד לביטוח לאומי כמחוסר עבודה ועמד בתנאי תוכנית ההכוון שנקבעה לו בשירות התעסוקה.

#### סעיף 4(ב)

על מנת להעניק שירותי הכוון מיטביים לדורשי העבודה תיערך בחינה של מאפיינים דוגמת השכלה, שכר, רצף תעסוקתי ותנאים נוספים כדי לקבוע האם יופנו לקבלת הכוון תעסוקתי. מטרת שינוי זה הינה מתן מענה תעסוקתי מותאם וממוקד לדורשי העבודה לפי מאפייניהם והפניית המשאבים והקשב של שירות התעסוקה למתן שירותים לדורשי העבודה הזקוקים לכך.

#### סעיף 4(ג)

שירות התעסוקה יקבע עבור דורש עבודה שהופנה לקבלת שירותי הכוון את תוכנית ההכוון המתאימה לו לאחר קליטתו ובהתאם למאפייניו התעסוקתיים והאישיים.

#### סעיף 4(ד)

על מנת לאפשר לתובעי הבטחת הכנסה למצות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם ולהשתלב בשוק העבודה, לאפשר לדורשי עבודה שהופנו להכשרה במסגרת תכנית ההכוון שלהם בשירות התעסוקה להשתתף בהכשרה ולשפר את פרוין העבודה להם מבלי שתישלל מהם הגמלה.

#### סעיף 5

סעיף זה עוסק בהעברת שטחי הפעולה בתחומי התעסוקה, אבחון, הכוון, הכשרות מקצועיות והשמה מהמשרדים השונים למשרד XXX ושירות התעסוקה. מטרת שינויים אלה לאפשר לממשלה להפעיל מדיניות תעסוקה אחידה וקוהרנטית ולמצות באופן יעיל את המשאבים המוקצים למטרה זו.

#### סעיף 6

סעיף זה עוסק בהסדרת מערך הנתונים והתשתיות הדיגיטליות לטובת שיפור פעילות הממשלה בתחום התעסוקה, קביעת מדיניות מבוססת נתונים ושיקוף מיטבי של נתוני שוק העבודה לציבור. לטובת זאת, הוחלט להקים צוות בליווי מערך הדיגיטל הלאומי שיהיה אמון על פיתוח התשתיות הבאות: מאגר נתונים לאומי לתעסוקה שישירת את הציבור, חוקרים וקובעי מדיניות ורכז נתוני תעסוקה מאקרו כלכליים, נתונים על פעילות ממשלתית בתחום ומידע מחקרי על שוק התעסוקה; איחוד מערכות האבחון הקיימות היום למערכת אחת; הקמת CRM לאומי לנושא התעסוקה שיכלול תיק לקוח אישי לכל דורש עבודה ויכלול נתונים אישיים, הכשרות ותהליכים שעבר; הקמת מאגר משרות פנויות לפי מעסיקים ואזורים שיתבסס על מאגרי מידע ממשלתיים וחיצוניים; הקמת מערכת הכוון דיגיטלית שתוצא לדורשי עבודה שאינם מופנים לסיוע

פרונטלי ולכלל הציבור. כמו כן, לקבוע כי כלל המערכות יוקמו על גבי הענן הממשלתי הציבורי – "פרויקט נימבוס", על גבי תשתית משותפת באופן שיאפשר ניהול הרשאות רוחבי בין משרדי.

#### **סעיף 7**

סעיף זה נועד להבטיח כי יישומה של החלטה זו ייעשה תוך התחשבות במאפיינים ייחודיים של אוכלוסיות היעד השונות, לרבות אוכלוסיית אנשים בעלי מוגבלויות.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 198 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה "שיפור ההון האנושי בישראל".

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## מיסוי רווחים לא מחולקים

### מחליטים

לשם מניעת התופעה שבה מנגנון המיסוי הדו-שלבי מנוצל בחלק מהחברות לצורך דחיית מס לזמן בלתי מוגבל, באמצעות צבירת רווחים רבים שאינם מחולקים לאורך זמן ארוך, ובהמשך לדוח הצוות לבחינת רווחים לא מחולקים במשרד האוצר שפורסם בחודש ספטמבר 2024, לתקן את פקודת מס הכנסה (להלן – הפקודה) וחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995, כך שיוטמעו בחוקים האמורים העקרונות אשר הוצעו בתזכיר חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' ...), התשפ"ה-2024, אשר פורסם להערות הציבור ביום 6 באוקטובר 2024.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בישראל, כפי שמקובל במדינות רבות בעולם, משטר המס החל על חברות הוא דו-שלבי. תחת משטר זה, בשלב הראשון נגבה מס חברות (23% לרוב) על רווחים המופקים באותה שנה, ובשלב השני, כאשר בעלי החברה מחליטים למשוך את הרווחים מהחברה ואל היחיד כדיבידנד, נגבה מס דיבידנד ממקבלי הדיבידנד. שיעור המס החל על דיבידנד שמקבלים בעלי המניות המהותיים הוא בגובה 30%, ושיעור המס החל על דיבידנד שמקבלים בעלי המניות האחרים הוא 25%. כך, בשקלול שני השלבים – מס החברות והמס על הדיבידנד לבעל מניות מהותי – שיעור המס המוטל על ההכנסה עומד על כ-46%, ואם בעל המניות המהותי חב במס יסף שיעור המס עומד על קצת יותר מ-48%.

הרציונל העומד מאחורי שיטת המיסוי הדרשליבי במיסוי חברות הוא עיקרון השקילות המיסויית שלפיו יצומצם ההבדל בין שיעורי המס החלים על הכנסה המופקת בידי יחיד לבין אותה הכנסה המופקת בידו באמצעות חברה. המס השולי המוטל על יחידים (שכירים ועצמאים) עומד על כ-50% בהכנסות גבוהות, וזהו שיעור מקורב לשיעור המס הכולל המשולם על ידי בעל מניות מהותי בהפקת הכנסה על ידי חברה. כך, אופן הפקת הכנסה – באמצעות חברה או באופן ישיר, לא משפיע על גובה המס אשר יוטל על הפעילות, ולא נוצר תמריץ חיובי או שלילי ליחידים להתאגד כחברות רק לצורך תכנון מס.

עם זאת, שיטת המיסוי הדו-שלבי, מייצרת יתרון מובהק לפעילות באמצעות חברה בהתייחס לעיתוי תשלום המס על ההכנסה. בעוד עצמאי נדרש לשלם את כלל המס החל עליו במועד הפקת הכנסה, בפעילות באמצעות חברה, נדחה תשלום המס עד המועד שבו הרווחים מחולקים לבעלי המניות. מבחינה ציבורית, יש תועלת בדחיית מועד תשלום המס בשלב השני מכיוון שהדחייה מייצרת תמריץ מיסויי לחברה לבצע השקעות ולהגדיל את פעילותה. באופן זה, המדינה "מוותרת" למשך תקופה על מס הדיבידנד ומשתתפת למעשה במימון ההשקעה, תוך הבנה כי הדבר יביא להגדלת הפעילות הריאלית במשק, עידוד צמיחה והגדלת הרווחה בטווח הארוך, שתתבטא גם בהכנסות ממס בהמשך.

יחד עם זאת, בפועל, כתוצאה ממערך התמריצים הקיים, חלק מהחברות צוברות את הרווחים (לאחר תשלום מס חברות) ובוחרות להשקיען בהשקעות פסיביות (בעיקר בשוק ההון ובנדל"ן) ולא בהשקעות ריאליות. חברות אלה נמנעות מחלוקת הרווחים כדיבידנדים ליחיד, ומשמשות ליחיד כמעין "ארנק", בו הוא אוגר את הונו. הימנעות בעל המניות מתשלום השלב השני במיסוי הדו-שלבי, מותיר בידיו סכום גבוה יותר הזמין להשקעה על ידי החברה, והרווחים מהשקעות אלה ממוסים גם הם רק בשלב הראשון ומושקעים פעם נוספת. כתוצאה מכך, בחברות אלה המס על הדיבידנד אינו נדחה באופן זמני, אלא דה-פקטו הדחייה היא פרמננטית. הרווחים הלא-מחולקים בחברות אלה כמעט ולא משמשים להגדלת הפעילות העסקית שהביאה להפקתם או לפעילות כלכלית ריאלית אחרת. מובן שהתנהלות זו בחברות אלו עומדת בסתירה גמורה לתכלית המחוקק,

שכן בעוד שהשקעות ריאליות הן המטרה שלשמה אפשר המחוקק את דחיית המס במודל הדו-שלבי, בחברות אלו השקעות אלו אינן מבוצעות והמנגנון משמש בעיקר ככלי להקטנת חבות המס של בעל המניות. מצב זה כרוך באובדן הכנסות המדינה של מיליארדי שקלים חדשים בשנה, שמשמעותו העלאת מסים אחרים הפוגעים בפעילות הכלכלית, או גיוס חוב הכרוך בנטל פיסקלי בהווה ובעתיד. בנוסף, תכנון המס המבוצע באמצעות חברות ארנק משמש רק בעלי הכנסות מאוד גבוהות, כך שההשלכות החלוקתיות של פרצה זו הן רגרסיביות, ופוגעות פגיעה משמעותית ביכולת של מערכת המס לגבות מס באופן פרוגרסיבי. במהלך החודשים ינואר עד אוגוסט 2024 התכנס צוות בראשות מנכ"ל משרד האוצר לבחון את סוגיית הרווחים הלא-מחולקים. הצוות הורכב מנציגי לשכת המנכ"ל, רשות המסים, אגף הכלכלן הראשי, אגף תקציבים והלשכה המשפטית במשרד האוצר. במסגרת עבודתו, הצוות בחר להתמקד בחברות ארנק – חברות בהן בעלי מניות מעטים, לרוב בעל מניות יחיד, משמשות את בעל המניות ככלי תאגידי לצבירת כספים תוך תשלום המס המופחת החל על חברות, בלא שההתאגדות מביאה לתועלת משקית מהותית. בהמשך להמלצות הצוות פורסם ביום 6 באוקטובר 2024, תזכיר חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' ...), התשפ"ה-2024 (להלן – **התזכיר**), שבו הוצעו מספר צעדים לטיפול בנושא של חברות ארנק. הסוג הראשון המטופל במסגרת התזכיר הוא סוג של חברות אשר עיקר הרווחים שלהן נובעים מפעילות בעל המניות בעסק (להלן – **חברות ארנק פעילות**). בחברות אלה, במקום שבעל המניות ישלם מס על סכום הכנסות המשקפות את תרומתו האמיתית לפעילות העסק, הוא מושך מהחברה סכום נמוך המספק לו למחיה – בדרך כלל כמשכורת או כדיבידנד – כאשר יתרת ההכנסה אשר הפיק נותר בחברה ומשולם בשלו מס נמוך. הסוג השני של חברות אשר הוצע לטפל בהן הוא חברות החזקה. חברות אלה הן חברות ללא פעילות עסקית משמעותית, ומרבית הכנסותיהן פסיביות (הכנסות מדיבידנד, ריבית, רווחי הון וכו'), והן משמשות יחיד שמחזיק בהן ככלי לביצוע השקעות ללא תשלום המס המלא. במקרים רבים, כספי החברה המושקעים הם רווחים שנבעו מפעילות עסקית אחרת שלא שולם בשלה השלב השני של המס. במקום להעביר את הרווחים מאותה פעילות ליחיד אשר ישלם את תשלום המס הנדרש לפי המודל הדו-שלבי, הכספים מועברים לחברת הארנק המשקיעה אותם באפיקים דומים לאלה שיחידים משקיעים בהם את חסכוניהם. כאשר ההבדל הוא שאותם יחידים משקיעים את הכספים לאחר ששולם עליהם המס, ומשלמים על הרווחים את המס המלא כקבוע בחוק. חברות האחזקה מאופיינות במיעוט בעלי שליטה השולטים שליטה מלאה בפעילות החברה ובחלוקת הדיבידנדים (או באי חלוקתם), והן יכולות להיות בעלות מנעד רחב של היקפי הכנסות, הכל כתלות בהיקף החזקות של החברה. על אף ששני סוגי החברות הללו מוגדרות חברות ארנק, קיימים מאפיינים רבים המבחינים ביניהן – כגון: היקף הרווחים, מקורות ההכנסה ושיעור הרווחיות. עם זאת, הדומה בין סוגי החברות הוא שמשטר המס הנוכחי מאפשר להן להימנע מחלוקת רווחים כדיבידנד לבעלי החברה, תוך שהן משמשות כאמור לבעלי החברה כמעין "ארנק" לאגירת כספים בסביבת מיסוי מיטיבה. לאחר בחינת הנעשה בעולם ובחינת חלופת שונות, הצוות ממליץ על ביצוע מספר תיקונים, לצורך טיפול בכל אחד מסוגי חברות הארנק. לגבי חברות ארנק פעילות מוצעים בתזכיר מספר תיקונים בסעיף 62א לפקודה, העוסק במיסוי בעל מניות מהותי בחברת מעטים. סעיף זה אשר נחקק במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ונכנס לתוקף בשנת 2017 (להלן – **תיקון 2017**), נועד לטפל בתופעה דומה לזו אשר מוצע לטפל בה כבהצעה זו. תיקון 2017 נועד להקשות על התופעה של עובדים שכירים בחברות או נושאי משרה בהן, בעיקר ברמות השכר הגבוהות, המפסיקים את עבודתם כשכירים באותן חברות אך ממשיכים לתת להן את אותם שירותים באמצעות חברה בשליטתם, כאשר בפן המהותי מתקיימים יחסים הדומים במהותם ליחסים שהיו קיימים בין היחיד, נותן השירות, לבין החברה מקבלת השירות (להלן – **חברת שכיר**). לפי סעיף 62א אשר נחקק בתיקון 2017, במקרים אלה, יש להתעלם מקיומה של החברה לעניין זה, ולחייב את בעל המניות נותן השירות, באופן ישיר, במס על כלל הכנסות הנובעות לחברה מיגיעתו האישית. כעת, מוצע לטפל במספר פרצות שנתו בו יחסי לחברות השכירים אשר טופלו במסגרת תיקון 2017.

כמו כן, מוצע להוסיף את סעיף קטן 62א(1) אשר יתייחס למקרים מובהקים אחרים של חברות ארנק פעילות אשר לא נכללו בגדר החברות שחל לגביהן התיקון האמור. חלופה זו תחול על חברות מעטים עסקיות שיש להן שיעור רווחיות גבוה מהרגיל מפעילות עתירת יגיעה אישית. הכנסה מפעילות עתירת יגיעה אישית, כפי שמוסבר בדברי ההסבר של התזכיר בהרחבה, היא פעילות אקטיבית, שהמרכיב הדומיננטי בהפקתה הוא יגיעה אישית. שיעור רווחיות גבוה מפעילות כאמור, נובעת לרוב, מפעילות של בעלי המניות אשר מותירים חלק גדול מההכנסה שהפיקו בתוך החברה לצורך הימנעות מתשלום המס השולי החל עליהם, כאשר מבחינה מהותית הכנסה זו הייתה צריכה להגיע אליהם באופן ישיר.

לגבי חברות כאמור, הוצע בתזכיר לקבוע שבעל המניות המהותי הפעיל בחברה (קרי, שהכנסת החברה, כולה או חלקה, מופקת מיגיעתו האישית של בעל המניות), יחויב במס שולי על חלקו בהכנסה החייבת של החברה מפעילות עתירת יגיעה אישית העולה על שיעור של 25% מההכנסה האמורה. הסכום האמור יופחת ככל ששיעור הרווחיות של החברה עולה עד לשחיקה מלאה בשיעור רווחיות מעסק של 100%, במנגנון של "תקרה מתקפלת".

שיעור הרווחיות מאפשר לזהות בוודאות קרובה חברות שעיקר ההכנסה שלהן נובע ממשלח ידם או מפעילותם של בעלי מניותיהן, שכן מדובר בשיעור רווח חריג שלא אופייני לחברה שיש לה פעילות עסקית משמעותית המחייבת השקעה ברכוש קבוע ובעובדים. יחד עם זאת, מנגנון המיסוי המוצע מאפשר מיסוי בשיעור מס חברות עד לשיעור מהמחזור שמצביע על שיעור רווחיות סביר של חברות, אם כי בטווח הגבוה, וזאת בשם עיקרון השמרנות. ככל ששיעור הרווחיות עולה, כך הניכוי בשל שיעור הרווחיות ה"נורמלי" נשחק עד למחיקה שלו בשיעור רווחיות של 100%. שיעור שמייצג חברות שאין להן הוצאות כלל.

לגבי חברות החזקה מוצעים תיקונים המבקשים להקשות על יצירת חברות ארנק מסוג זה לצורך תכנון מס. כיום, הסעיף העיקרי המתייחס באופן מיוחד לבעיות שמתעוררות בשל קיומן של חברות החזקה כפי שפורטו לעיל, הוא סעיף 77 לפקודה אשר תוקן באופן נרחב במסגרת תיקון 2017. הסעיף כנוסחו היום מסמיך את המנהל, לאחר שהתייעץ עם ועדה ציבורית, להורות שימוסו חלק מהרווחים לא-מחולקים של חברת מעטים כאילו הם חולקו, ובלבד שאלה לא חולקו לאחר חמש שנים ממועד צבירתם. הסעיף קובע, בין היתר, כי ניתן לתת הוראה כאמור רק אם תוצאת אי החלוקה מביאה להימנעות או הפחתת מס, וכי יש בידי חברת המעטים לחלק רווחיה או חלק מהם בלי להזיק לקיומו ולפיתוחו של עסקה.

מניסיון שנצבר בהפעלת הסעיף, עולה כי הדרישות המצויות בסעיף, ובעיקר הצורך בבחינה פרטנית של מצבה העסקי של כל חברה לצורך הפעלת הסעיף, מקשות על יישומו באופן יעיל, גם במקרים מובהקים. על כן, מוצע לקבוע מודל נורמטיבי שיתמרץ חלוקה של רווחים שאינם משמשים במישרין את הפעילות של החברה, כך שהחברה תישא בעלות נורמטיבית של 2% בשל שיעור מהרווחים הלא מחולקים המושקעים בהשקעות פסיביות, מעבר לגובה מגן מס שיינתן לחברות עם פעילות עסקית ריאלית. המנגנון המוצע מייצר איזון בין הצורך למנוע את השימוש בחברות החזקה כארנק מחד, ומאידך, ברצון שלא לפגוע בחברות המנהלות פעילויות ריאליות ומבצעות השקעות לצורך הגדלה והתרחבות עסקיהן.

יצוין, שלפי המוצע, גם על הרווחים שהם מעבר למגן המס ושאינם משמשים לפעילות החברה, יחול שיעור מס מאוד נמוך. כך, ובדומה למיסים פיגוביאניים, עלות זו תהיה גבוהה מספיק בכדי להפוך את השימוש בחברות החזקה לצורך תכנון מס ללא כדאי, אך נמוכה מספיק בכדי לאפשר לחברות שיש להן רצון מיוחד שלא לחלק את הרווחים לשמור אותם בתוך החברה.

לצורך יצירת הסדר הוליסטי, מוצע להשאיר את ההסדר הקיים בסעיף 77 אשר יאפשר סנקציה חריפה יותר לטיפול במקרים הקיצוניים ביותר, וכן יאפשר טיפול, במקרים של חברות עסקיות אשר לצד הפעילות העסקית הלגיטימית שלהן משמשות גם כמקלט מס לצורך החזקת רווחים והשקעתם בצורה שלא תחול עליהם המודל הנורמטיבי החדש. לצורך כך, מוצעים בתזכיר גם מספר תיקונים לצורך ייעול המנגנון הפרטני שמצוי בסעיף האמור.

מוצע שתחילתו של הסימן החדש, המטפל בחברות החזקה, יהיה בתחילת שנת 2025, ומובהר בסעיף שמדובר בתחולה אקטיבית והסימן יחול גם על רווחים קיימים שנצברו לפני יום התחילה. עם זאת, בשל



המנגנון אשר נקבע, תהיה לחברה שנת מס מלאה שבה היא תוכל לחלק דיבידנד או להשתמש ברווחים לצרכים העסקיים שלה, והמיסוי ייקבע בהתאם למאפייני החברה בתחילת שנת 2026. כמו כן, לצורך מתן תקופה של התארגנות, מוצעת הוראת מעבר לגבי רווחים שנצברו לפני תחילת החוק אשר יקל על חלוקתן באופן מדורג.

התיקון המוצע בסעיף 62א צפוי לייחס הכנסות רבות של חברות ליחידים בעלי מניות בחברות, באופן אשר משפיע גם על החבות בדמי ביטוח לאומי. כבר היום על הכנסות שנכללות בסעיף 62א נגבים דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות. לאור התיקונים אשר מוצעים בפקודה, בתזכיר מוצע לתקן גם את חוק הביטוח הלאומי ולהבהיר שההכנסות לפי סעיף 62א ייוחסו לבעל המניות המהותי כהכנסתו של עובד עצמאי וכי יחולו עליו ההוראות החלות לעניין עובד עצמאי.

### **תקציב**

הצעדים המוצעים בהצעה זו צפויים להביא לתוספת הכנסות בשנת 2025 של 10 מיליארד ש"ח, ובלבד שהחוק יעבור עד תום שנת המס 2024 ;  
בשנת 2026 – צפויה תוספת הכנסות 3.6 מיליארד ש"ח ;  
בשנת 2027 – 4.1 מיליארד ש"ח ;  
בשנת 2028 ואילך – 5 מיליארד ש"ח בשנה.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח אדם**

אין

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 1900 מיום 11 באוגוסט 2016, שעניינה "חברות ארנק".

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## שינוי מודל הפעלת יחידת שה"מ

### מחליטים

- על מנת לתמוך במאמצי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות התקציב לשנת 2025, מוצע להטיל על משרד החקלאות –
1. להפעיל באמצעות מיקור חוץ את שירותי ההדרכה והמקצוע לחקלאים הניתנים היום על ידי יחידת שירותי ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות.
  2. להקים מאגר של מדריכים מורשים מהם יוכלו החקלאים לרכוש שירותי הכשרה והדרכה מסובסדים.
  3. בהתאם, להפחית מבסיס תקציב משרד החקלאות 16 מיליון ש"ח ו-105 תקני שיא כוח אדם בשנת 2025, 33 מיליון ש"ח בשנת 2026 ו-36 מיליון ש"ח בשנת 2027.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

במטרה לתמוך במאמצי הממשלה בביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות התקציב לשנת 2025, מוצע כמפורט להלן:

צמצום יחידת ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות - יחידת שירותי ההדרכה והמקצוע (להלן – **יחידת שה"מ**) במשרד החקלאות ופיתוח הכפר מופקדת על הפצת ידע חקלאי באמצעות עריכת מחקרי שדה יישומיים וביצוע הכשרות והדרכות לציבור החקלאים. יחידת שה"מ פועלת שנים רבות כאשר תועלת הפעלתה כגוף ציבורי אינה מובהקת, אל מול עלויות תפעול ושכר גבוהות בהפעלתה. נוכח האמור, מוצע לצמצם את פעילות יחידת שה"מ ולהפעיל את שירותי ההדרכה לחקלאים באמצעות מיקור חוץ באמצעות נוהל תמיכה אשר יופעל במסגרת מנהלת ההשקעות של המשרד. משרד החקלאות יקים מאגר של מדריכים מורשים מהם יוכלו החקלאים לרכוש שירותי הכשרה והדרכה מסובסדים. יחידת שה"מ תמשיך לפעול במודל רזה כאשר אנשי היחידה יעסקו בפעילות פיקוח וקביעת מנגנוני הקצאת התקציבים לציבור החקלאים וכן יהיו אמונים על הקמה, פיתוח ושימור קהילת המדריכים המורשים.

#### תקציב

הפחתה של 16 מיליון ש"ח בשנת 2025, 33 מיליון ש"ח בשנת 2026, ו-36 מיליון ש"ח בשנת 2027.

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

הפחתה של 105 תקני שיא כוח אדם.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## שיפור העברת הידע ממוסדות המחקר לתעשייה

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 212 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה תכנית לקידום חדשנות, עידוד צמיחת ענף ההייטק וחיזוק המובילות הטכנולוגית והמדעית, ולהחלטה מס' 1294 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה תכנית להאצת ענף ההייטק ולשימור מעמדה של ישראל בחזית החדשנות העולמית, ולנוכח החשיבות שרואה הממשלה במחקר אקדמי יישומי מצוין, המפרה את תעשיית ההייטק בישראל, ומשמר את יתרונה התחרותי בתחומי ההייטק המתפתחים:

1. לרשום את הודעת הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית (להלן – **רשות החדשנות**) על כוונתה לפתוח בשנת 2025, לאחר השלמת בחינת הנושא, מסלול הטבות, כמשמעותו בחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984 (להלן – **החוק לעידוד מחקר**), אשר יעודד העברת ידע מהאקדמיה לתעשייה, באמצעות תמיכה כנגד מדדי תפוקות ומדדים נוספים, שתינתן לגופי מסחור מהמגזר הפרטי שאינם בבעלות מוסדות המחקר. זאת, בכפוף לאישור מועצת רשות החדשנות.
2. פעילויות רשות החדשנות המפורטות בהחלטה זו תבוצענה בהתאם לחוק לעידוד מחקר, לסמכויותיה ולאמצעים העומדים לרשותה, ואין באמור בהחלטה זו כדי לפגוע בסמכויות ובאורגנים של רשות החדשנות.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

לענף ההייטק חשיבות רבה למשק הישראלי בזכות חלקו בתוצר, ביצוא ובהכנסות המדינה ממיסים (שכירים, עצמאים וחברות). בשנת 2023 היווה ענף ההייטק כ-20% מהתמ"ג בישראל, והיה לענף בעל תרומת התוצר הגדולה ביותר למשק. כמו כן, הענף אחראי על כמחצית מסך הייצוא של סחורות ושירותים, ומכניס כ-30% מההכנסות ממיסים (של יחידים וחברות יחד). המרכזיות של ענף ההייטק ואקוסיסטם החדשנות לכלכלה הישראלית בולטת גם בקנה מידה עולמי: בשנת 2021 שיעור ההוצאה הלאומית למו"פ כאחוז מהתמ"ג עמד על 5.6% המהווים כ-88 מיליארד שקלים. מדובר בשיעור ההוצאה הלאומית למו"פ הגבוה ביותר מבין מדינות ה-OECD.

העברת הידע מהאקדמיה לתעשייה נושאת בחובה פוטנציאל כלכלי משמעותי לפיתוח תעשיית ההייטק. על נקודה זו עמדו, בין השאר, בדו"ח צוות העבודה המשותף של אגף התקציבים במשרד האוצר, המועצה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה והרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית, וכן דו"ח מוסד שמואל נאמן בנושא העברת הידע. עם זאת, כיום הגורמים המופקדים על העברת הידע מהאקדמיה לתעשייה אינם מצליחים למסחר ידע בהיקף מקסימלי, וזאת עקב חסמים רבים, ביניהם היעדר התמחות, מסגרת תקציבית נמוכה להשקעת פטנטים ולהשקעה בהם לאורך זמן ותפיסת פעילות המסחור כפעילות משנית למטרת האוניברסיטאות. הצורך לשפר ולהגדיל את היקף מסחור הידע מהאוניברסיטאות לתעשייה מתחדד עקב התחזקות מגמת ההשקעות העולמיות בסקטורים בהייטק שהינם מבוססי "ידע עמוק" שנבנה וצומח במוסדות המחקר, המהווים כר פורה להיווצרותן של חברות אלו. לאור זאת, מוצע לרשום את הודעת הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית (להלן – **רשות החדשנות**) על כוונתה לפתוח בשנת 2025, לאחר השלמת בחינת הנושא, מסלול הטבות, כמשמעותו בחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984 (להלן – **החוק לעידוד מחקר**), אשר יעודד העברת ידע מהאקדמיה לתעשייה, באמצעות תמיכה כנגד מדדי תפוקות ומדדים נוספים, שתינתן לגופי מסחור מהמגזר הפרטי שאינם בבעלות מוסדות המחקר, וכך לעודד את פתיחת שוק המסחור לשחקנים נוספים, פרטיים ובעלי אוריינטציה של הון סיכון, שישלימו את הפעילויות הנעשות כיום בצורה בלעדית על ידי חברות המסחור השייכות למוסדות המחקר. גופים אלו, שיימכו במסגרת מסלול הטבות חדש ברשות החדשנות, יוכלו לשכלל את שוק המסחור הן באמצעות יצירת אלטרנטיבה תחרותית לחברות המסחור, והן דרך עידוד חברות המסחור הקיימות להתייעלות בפעילותן.

## **תקציב**

עלות מוערכת של כ-10 מיליון ש"ח.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 1294 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "תכנית להאצת ענף ההייטק ולשימור מעמדה של ישראל בחזית החדשנות העולמית";

החלטת ממשלה מס' 212 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה תכנית לקידום חדשנות, עידוד צמיחת ענף ההייטק וחיזוק המובילות הטכנולוגית והמדעית.

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.



- “הכנסה ממקור פסיבי” – הכנסה מריבית, מהפרשי הצמדה ומדיבידנד, שאינה הכנסה מעסק או ממשלח יד ;
- (3) לקבוע כי הפטור לפי סעיפים 97(ב2) ו-97(ב3) יינתן גם לתושבי חוץ שיש להם מפעל קבע בישראל, אם הוא מהסוג שיקבע שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת ;
- (4) לקבוע כי על דמי הצלחה של שותף תושב ישראל בקרן השקעות מסויימת בשל השקעה בנכס פיננסי מהסוג אשר יקבע, יחול מס בשיעור של 32%. לעניין סעיף זה, “דמי הצלחה” – החלק שלו זכאי שותף ברווחי הקרן, למעט החלק שלו הוא זכאי בתמורה להשקעתו הכספית בקרן.
- ב. לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל”ו-1975, ולהסמיך את שר האוצר לקבוע תקנות בעניינים אלה, והכל תוך התוית שיקול הדעת של השר בחקיקה –
- (1) לקבוע כי יחול מס ערך מוסף בשיעור של 0% על מתן שירותי ניהול לשותפות מהסוג אשר יקבע (להלן – השותפות) על פי שיעור הזכויות ברווחים של תושבי חוץ המשקיעים בשותפות ביחס לכלל הזכויות ברווחים של המשקיעים בשותפות, לרבות אם נושא ההסכם הוא מתן השירות בפועל, גם לתושב ישראל בישראל ;
- (2) לקבוע כי על דמי הצלחה של שותף מנהל בקרן השקעות מסוימת בשל השקעה בנכס פיננסי מהסוג אשר יקבע, יחול פטור ממס ערך מוסף.
- ג. שר האוצר יפרסם, תוך 60 יום מיום תיקון החוק, תקנות לפי האמור בסעיפים 2(א) ו-2(ב) לעיל.
3. במטרה להגדיל את היתרון התחרותי של ישראל בפני קבוצות טכנולוגיות רב-לאומיות (להלן – הקבוצה או הקבוצות), על ידי הגדלת הוודאות המיסויית, לרשום את הודעת מנהל רשות המיסים כי יפרסם, בהתייעצות עם אגף התקציבים, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית, בתוך 60 יום, חזור מס הכנסה אשר יבהיר את האופן בו יש לתמחר את הפעילות של מרכזי מחקר ופיתוח מסוימים השייכים לקבוצות הפועלות בישראל, בהתאם להוראות הדין והעקרונות הבאים :
- א. החוזר יכלול “מסלול ירוק” על בסיס דיווח עצמי של הקבוצות ;
- ב. החוזר יבהיר כי במסגרת המסלול הירוק, שיטת המיסוי תהיה בטווח רווח קבוע וחד צידית בגין מתן שירותי הפיתוח ;
- ג. התנאים שיפורטו בחוזר יהיו תנאים מדידים וכמותיים וייקבעו בהתאמה להנחיות ה-OECD.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

דו”ח “תרומות ענף ההייטק להכנסות המדינה” שפורסם ע”י אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית בשנת 2024, מצביע על כך שההייטק הוא אחד הענפים המרכזיים במשק. כך, בשנת 2023, היה הענף אחראי על 20% מהתוצר, 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.

לאור 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 משמעותית בהשקעות הון סיכון בחברות הייטק עד לשפל של כשבעה מיליארד דולר בשנת 2023 (בדומה לרמות הגיוס של השנים 2018-2019).

מזה מספר חודשים שצוות משרדי הכולל נציגים מרשות המיסים, אגף התקציבים ואגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, בשיתוף רשות החדשנות, נפגש עם לשכות מקצועיות ונציגים מתעשיית ההייטק, במסגרת

שולחנות עגולים שנערכו עימם, במטרה לגבש חבילה של צעדי מיסוי שנועדו לשפר את הסביבה העסקית עבור חברות ומשקיעי הייטק, וכך להגדיל את ההשקעות בתעשייה ואת צמיחת האקוסיסטם (להלן – **השולחנות העגולים**). במסגרת השולחנות העגולים עלה כי הוודאות המיסויית בישראל היא נמוכה, ומרתיעה חברות ומשקיעים רבים. מטרת העל בצעדים שיובאו להלן היא לסייע בחיזוק הסביבה העסקית בישראל, ובפרט, בדיני המס החלים בה. 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 המיסוי בישראל יהיו אטרקטיביים, ודאיים ויציבים, חברות ומשקיעים ישגשו ויגדילו את תעשיית ההייטק בישראל.

## סעיף 1

הוראות חלק שינויי המבנה בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת מס הכנסה**), קובעות את התנאים בהם שינויי מבנה בחברות, כגון מיזוגים, העברות נכסים תמורת מניות ופיצול חברות, לא יחויבו במס בעת ביצועם. הטבות אלו משפיעות על היקף וכמות שינויי המבנה המבוצעים בתעשיית ההייטק ובכלל, שמושפעים בצורה ישירה מגובה המיסוי שעל החברה הרוכשת והנרכשת לשלם בביצוע שינויי המבנה. שינויי מבנה מאפשרים לחברות קטנות להתמזג עם חברות גדולות, לגייס הון להשקעה ולהרחיב ולשכלל את הפעילות העסקית. על כן, שינויי מבנה הם כלי חשוב במגזר העסקי, בפרט בנוגע לתעשיית ההייטק, בה שינויי מבנה נעשים באופן תדיר כחלק מהתפתחות חיי החברה. כמו כן, מאפשרים שינויי המבנה צמיחה והתפתחות לחברות המעוניינות להרחיב את תחום והיקף פעילותן. מטרתם של התנאים הקבועים בחלק שינויי המבנה להבטיח כי כל עוד מבחינה מהותית לא היה מימוש כלכלי אמיתי של הנכס לא תהיה חבות במס, זאת בשל השמירה על הבעלות הכלכלית בנכסים המועברים. במקרים אלה החיוב במס נדחה למועד מימוש הנכסים.

הניסיון הנצבר בהפעלת חלק שינויי המבנה בפקודת מס הכנסה מראה כי ישנם תנאים קבועים בו המהווים חסמים שאינם הכרחיים בביצוע שינויי מבנה מטעמים עסקיים, ואינם משרתים את תכליות ההסדר. מוצעים, אפוא, מספר תיקונים בתחום שינויי המבנה שמטרתם הסרת אותם חסמים והרחבת הפעילויות שיהוו שינויי מבנה פטורים ממס.

לפיכך, מוצע להנחות את שר האוצר לקדם תיקון חקיקה לפקודת מס הכנסה כמפורט:

## סעיף 1(א)

כבר כיום, פקודת מס הכנסה מתירה לדחות את אירוע תשלום המס בעת ביצוע מיזוג סטטוטורי או מיזוג בדרך של החלפת מניות, שבו שווי החברות המתמזגות הוא ביחס של עד 1:9, כלומר שווי השוק של החברה הנקלטת (הנעברת) הוא לכל הפחות 10% משווי החברה הקולטת. הסביבה המקרו-כלכלית העולמית בשנים האחרונות הציבה בפני חברות רבות קשיי מימון, שהפחיתו את קצב שינויי המבנה וייקרו את עלותם היחסית. לאור האמור, מוצע לתקן את פקודת מס הכנסה כך שיחס הגודל בין החברות המתמזגות בעת ביצוע מיזוג סטטוטורי או באמצעות החלפת מניות יהיה פטור מאירוע המס בעת הפעולה ביחס לחברות שהיחס ביניהן הוא עד 1:19 (כלומר, שווי השוק של החברה הנקלטת הוא לכל הפחות 5% משווי החברה הקולטת), וזאת באישור מנהל רשות המיסים, על מנת למנוע ניצול לרעה של הקלה זו. יובהר כי בנוגע לחברות ששוויין הוא ביחס של עד 1:9, כפי הדין הקיים, לא יחול שינוי ואין צורך באישור מנהל רשות המיסים במקרים בהם לא היה צורך עד כה. במקביל, תתאים רשות המיסים את המסלולים הירוקים לביצוע מיזוגים לפי יחס הגודל המעודכן של 1:19.

## סעיף 1(ב)

במסגרת מיזוגים בין חברות, החברה הנעברת מעבירה את מירב מניותיה, בהתאם לאחוז מסוים שהוגדר בפקודת מס הכנסה ובעבור תמורה מסוימת, לידי החברה הקולטת. כיום, הגדרת "מיזוג" בחלק ה'2 לפקודת

מס הכנסה מגדירה את פעולת המיזוג כפעולה שבה סך הזכויות שצריכה חברה נעברת להעביר לחברה קולטת על מנת שפעולה זו תיחשב כמיזוג הוא 80% (הגדרה אחת מבין שתי הגדרות קיימות למיזוג). מצב זה מקשה על יכולתן של חברות מסוימות לבצע מיזוג, עקב הגדלת העלות לביצוע עסקה מסוג זה, שכן על החברות להחליף ביניהן אחוז גדול יותר מהשליטה בחברה, לאור זאת, מוצע לתקן את שיעור האחזקה הנדרש בחברה הנעברת על מנת להיות בעל השליטה בה, כך שיעמוד על 70%, באופן שעדיין יהיה דומה למקובל בעולם בעניין זה, בו השיעור הנדרש עומד על בין 95% ל-70%.

#### סעיף 1(ג)

במסגרת שינויי מבנה, פקודת מס הכנסה קובעת כי לאחר ביצוע פעולת שינוי המבנה, נדרשים בעלי המניות בחברות שביצעו את שינוי המבנה להחזיק במשך שנתיים בשיעור של לפחות 25% מסך המניות בחברה הקולטת, על מנת שפעולה זו תוכר כשינוי מבנה פטור ממס. מצב זה מייצר תמריץ שלילי לביצוע שינויי מבנה, כיוון שבעלי הזכויות בחברה הקולטת מוגבלים במשך שנתיים ביחס למימוש זכויותיהם, שכן מימושן יביא לחיוב כל עסקת שינוי המבנה במס. דרישה זו עשויה להביא לעתים לדחייה בביצוע עסקאות במניות החברה הקולטת, ולעתים אף למנוע אותן לחלוטין, והחברות עשויות להיתקל בקשיים בגיוס משקיעים לאחר המיזוג, בשל הדרישה לשמור על אחוזי החזקה למשך התקופה הנדרשת. לאור זאת, והיות שניתן להבטיח את עיקרון השמירה על הבעלות הכלכלית בנכסי החברה באמצעים אחרים, כגון חיוב החברה להחזיק במשך התקופה הנדרשת בנכס המועבר אליה ובמטרה להסיר חסמים מביצוע שינויי מבנה בין חברות, מוצע לבטל את התנאי המחייב את בעלי הזכויות בחברות המשתתפות בשינוי מבנה להחזיק בזכויות בשיעור של לפחות 25% ממניות החברה הקולטת במשך שנתיים על מנת שהפעולה תיחשב כשינוי מבנה פטור ממס בעת ביצועו.

#### סעיף 1(ד)

חברות רבות, ובכללן חברות רבות בענף ההייטק, מחזיקות גם בנכסי מקרקעין הנמצאים בבעלות החברה. חברות המעוניינות לבצע הפרדת פעילות באמצעות פיצול או העברת נכסים לצורך גיוס משקיעים המעוניינים רק באחת מפעילויותיה, נאלצות להפריד בין הפעילויות. במקרים בהם בין נכסי החברה נכללת קרקע, והחברה אליה הועברו הנכסים היא בגדר איגוד מקרקעין לפי חוק מיסוי מקרקעין התשכ"ג-1963, נדרשת החברה להשלים בניית מבנה על הקרקע בתוך 5 שנים ממועד שינוי המבנה. מצב זה מייצר קושי עבור חברה אשר ביצעה את הפרדת הנכסים ולא הספיקה מסיבות שונות להשלים את הבנייה על נכסי המקרקעין שבבעלותה, ועל כן תחויב במס על פעולת הפרדת הנכסים. כתוצאה מכך, חברות רבות עשויות להימנע מהפרדת נכסי המקרקעין שלהן, וכך מצטמצמת היכולת והמוטיבציה של משקיעים רבים לבצע השקעות בחברות אלו. לאור זאת, ובמטרה להסיר חסמים להשקעות בחברות הייטק, מוצע לבטל את התנאי המחייב חברה להשלים בנייה תוך 5 שנים בנכסי מקרקעין שהועבר אליה על מנת ששינוי המבנה שבו בוצעה הפרדת נכסים יהיה פטור ממס.

#### סעיף 2(א)

לפי המצב המשפטי הקיים, ככלל, לתושב חוץ קיים פטור ממס על רווחי הון הנובעים ממימוש ניירות ערך בחברות ישראליות או הקשורות לישראל מכוח סעיפים 97(ב) ו-97(ב3) לפקודת מס הכנסה או מכוח אמנות מס. פטורים אלה מותנים בכך שפעילות ההשקעות אינה מגיעה לכדי עסק, ואם מדובר ברווח הון, אז שרווח ההון לא מיוחס לפעילות של מפעל קבע שיש לתושב החוץ בישראל. כאשר מבוצעת פעילות מאורגנת בישראל של השקעות (לרוב באמצעות נציגות ישראלית אשר מנהלת קרן השקעות), הרווח הנובע ממימוש ההשקעות הוא רווח המגיע לכדי עסק, או לחלופין מדובר ברווח הון המיוחס למוסד קבע של משקיע החוץ בישראל. לפיכך, תושבי חוץ כאמור לא זכאים לפטור כאמור הקבוע בפקודת מס הכנסה, לרבות אם מדובר במשקיע פסיבי בשותפות. אי מתן פטור יוצר חסם להשקעות בישראל, ובפרט השקעות על ידי תושבי החוץ שמסיטים השקעות או נמנעים מביצוע השקעות באמצעות גופים שונים לאור חוקי המס הקיימים.



בהקשר דומה, במצב המשפטי הקיים, גם הכנסות פירותיות שאינן מהוות מימוש של ההשקעה הנובעות מהשקעות בישראל (לדוגמה, הכנסות מדיבינדנד וריבית) חייבות במס בישראל. על פי הוראות הדין הפנימי, תושבי חוץ (יחידים וחברות) יחויבו במס בשיעורים הקבועים בסעיפים 125ב ו-125ג לפקודת מס הכנסה, לפי העניין, וכאשר מדובר בתושב מדינת אמנה חלים השיעורים הקבועים באמנה. מאחר ובמקרים מסוימים שיעור המס שבו חייב תושב החוץ על הכנסות מדיבינדנד וריבית, במדינת תושבותו, נמוכים משיעור המס הקבוע בדין הפנימי או באמנת המס, נוצר לתושב החוץ עודף מס שאינו בר זיכוי במדינת תושבותו. גם בכך יש בכדי לייצר חסר להשקעות בישראל באמצעות קרנות השקעה כאמור.

על מנת להסיר חסם זה, סעיף 16א לפקודת מס הכנסה 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 הואצלה למנהל רשות המיסים, ומנהל רשות המיסים משתמש בסמכותו זו בכדי לתת פטור ממס לתושב החוץ ללא קשר לסיווג ההכנסה ובלבד ותושב החוץ מפיק את הכנסתו באמצעות קרן השקעות אשר תנאיה ותנאי השקעותיה מפורטים תואמים את מדיניות המנהל למתן פטורים להכנסות כאמור. לצורך מתן ודאות, מנהל רשות המיסים מקנה את הזכאות לפטור כבר במועד ההשקעה באמצעות מתן אישור מקדמי לקרנות ההשקעה שצפויות לנצל את הפטור. עם זאת, במצב זה ישנו חוסר ודאות מהותי עבור תושבי חוץ הנוצר מהאילוץ לקבל את אישור מנהל רשות המיסים, וכן התנאים הקיימים מצמצמים את היקף המשקיעים הזכאי לפטור.

נקודה נוספת שעולה בנוגע למיסוי של קרנות השקעה היא אופן המיסוי של הכנסותיו מדמי הצלחה של מנהל קרן. הכנסות אלה מוגדרות כהכנסות עסקיות מאחר והן נובעות ממתן שירותים. מאחר ופעילות מתן השירותים ממנה מפיק תושב החוץ את ההכנסות מדמי הצלחה מבוצעת בחלקה או כולה בישראל באמצעות הנציגות הישראלית של מנהל הקרן, רואים את מנהל הקרן הזר ככזה שהפיק את ההכנסות מדמי הצלחה בישראל ולפיכך חייב עליהן במס כהכנסה עסקית. מיסוי תושב החוץ על הכנסות מדמי הצלחה, כהכנסה מעסק, יכול ליצור חסם להשקעות. על כן, כיום, מנהל רשות המיסים משתמש בסמכותו לפי סעיף 16א לפקודת מס הכנסה ונותן הקלות גם למנהל הקרן על דמי הצלחה אשר מפיק כתמורה בעד שירותיו לקרן. האישרים שמקנה מנהל רשות המיסים מכוח סעיף 16א לפקודת מס הכנסה מוגבלים לתצורה ולתנאים שלא מוגדרים בפקודת מס הכנסה, ושנקבעו ברבות השנים על ידי רשות המיסים באופן שאינו שקוף וברור לציבור. במשך שנים ניתנו ההטבות לקרנות הון סיכון בלבד, על השקעה בחברות בתחילת דרכן, בדגש על חברות טכנולוגיה, זאת במטרה לסייע לצמיחת המשק. בהמשך ניתנו ההטבות גם על השקעה בחברות בוגרות לקרנות השקעה פרטיות (Private Equity).

בסוף שנת 2017 פורסם בעניין זה דו"ח מבקר המדינה ובעקבותיו התקיים דיון בוועדת הכספים של הכנסת. הביקורת הציבורית התמקדה בשלושה היבטים כמפורט להלן:

1. ביקורת על כך שלשון סעיף 16א לפקודת מס הכנסה 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.
- בדומה למצב המיסוי החל על תושבי חוץ, כפי שפורט לעיל, הכנסות של קרן השקעות המיוחסות לתושב ישראל מוגדרות גם הן כהכנסות עסקיות. למנהל רשות המיסים לא קיימת סמכות, כפי שקיימת מכוח סעיף 16א לפקודת מס הכנסה, לתת הטבות להכנסות העסקיות שמיוחסות מהשותפות לתושב ישראל. סיווג ההכנסה מהשקעותיו של משקיע ישראלי כהכנסה עסקית, למרות שמדובר בשותף פסיבי בקרן השקעות, יוצרת נטל מיסויי גבוה ביחס למשקיע כאמור המשקיע באופן פסיבי בשוק ההון. נטל זה, על אף שמוצדק מבחינת מדיניות המיסוי הכללית, מייצר חסם בפני השקעות באמצעות קרנות השקעה.

עמדתם של גורמי המקצוע ברשות המיסים ומשרד האוצר בשנים האחרונות וגם כיום היא שיש ערך בהשקעות באמצעות קרנות השקעה שונות וכי יש לשמר את ההטבות למשקיעים באמצעות קרנות אלה, ובפרט 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. לאור זאת, מוצע בסעיפים להלן לקבע בחוק את הודאות המיטת בעניין זה עבור המשקיעים באמצעות התקנת תקנות אשר יסדירו את מתן הטבות המס למשקיעים. ביחס למשקיעים זרים, התקנת התקנות תתרום בכך שלא ידרש עוד לפנות למנהל רשות המיסים לצורך קבלת פטור ממס לפי הסמכות בסעיף 16א לפקודת מס הכנסה. עם זאת, בהקשר זה יובהר, כי אין הכוונה לפגוע בסמכות הנתונה כיום לפי סעיף 16א לפקודת מס הכנסה, וקביעת ההסדר במקרים אלה נועדה לייצר ודאות למשקיעים, ובפרט למשקיעים בחברות טכנולוגיות, ולא לייצר הסדר שלילי לגבי השקעות אחרות אשר יכול ויינתן להם החזר לפי סעיף 16א לפקודת מס הכנסה.

ההתנהלות של רשות המיסים מול הקרנות היתה 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. בהתקנת התקנות, ייבחנו קריטריונים המאפיינים הפעלת עסק אל מול אלו המאפיינים השקעה, תפקיד המשקיע בניהול ההשקעות, הצורך לעודד השקעה מסוימת המשיאה ערך מיוחד לציבור, ובפרט השקעות בחברות טכנולוגיות, מאפיינים מיוחדים, ככל שישנם, של הגוף המבצע את הפעילות או ההשקעה, דוגמת גוף מוסדי, ולבסוף – הפסד הכנסות המדינה ממיסים, שכן יש לזכור כי מדובר בפעילות בהיקף רב ובסכומים משמעותיים. כמו כן, יש להימנע ממצב שבו פעילויות דומות מקבלות סיווג שונה לצרכי מס, שכן הדבר עשוי להביא לעיוותים שונים ופגיעה בתחרות. הסעיף מחולק למספר פסקאות אשר מתייחסות להטבות למשקיעים שונים.

### **פסקאות משנה (1) ו-(2)**

כאמור לעיל, בישראל מתן הפטור לתושב זר ממס על רווחי הון מותנה בשני תנאים, כשהראשון הוא שההכנסה היא אכן הונית. עם זאת, למדינה יש תועלת אף בעידוד של השקעה בישראל על ידי סוגים שונים של משקיעים: משקיעים מקצועיים, אשר השקעות בחברות טכנולוגיות היא עיסוקם; משקיעים שאינם משקיעים מקצועיים, אשר אינם משקיעים בישראל בשל החשש שהכנסתם תיחשב כהכנסה מעסק ועל כן כזו שאינה זכאית לפטור; ומשקיעים בשותפויות השקעה שאינם משתתפים בניהול של השותפות, אשר לעתים נדרשים לשלם מס בישראל על מימוש השקעתם מכיוון שסיווג סוג ההכנסה נעשה ברמת השותפות. לאור זאת, בפסקת משנה (א) (1) מוצע לתקן את פקודת מס הכנסה כך ששר האוצר יוכל לקבוע בתקנות שיפרסם כי הכנסה של סוגי משקיעים זרים בנכס פיננסי שהשר קבע בתקנות תיחשב תקבל הטבות מס. בתקנות ייקבעו נכסים פיננסיים שהשקעה בהן מייצרת ערך לישראל כדוגמת השקעה במניות של חברות טכנולוגיות וזאת לצורך תמיכה בענף ההייטק. בנוסף, בפסקת משנה (א) (2) מוצע כי בתקנות יתאפשר לקבוע הוראות שונות למשקיעים שונים בשותפות לפי מידת מעורבותם בהשקעות השותפות או לפי מאפיינים שונים שלהם. כך יתאפשר לקבוע שגם שותפים בשותפות עסקית, שההכנסות המיוחסות להם הן הכנסות עסקיות, יוכלו להנות מהטבות המס למשקיעים פסיביים – שיעור מס מופחת לשותפים תושבי ישראל, ופטור לתושבי חוץ.

### **פסקת משנה (3)**

כפי שנכתב לעיל, בישראל מתן הפטור לתושב זר ממס על רווחי הון מותנה בשני תנאים, כשהשני הוא אי קיומו של מפעל קבע שסייע בהפקת הרווח. בסעיף זה, מוצע לתקן את פקודת מס הכנסה כך ששר האוצר

יהיה רשאי לקבוע שהשקעותיו של תושב זר יהיו פטורות ממס רווח הון אף אם רווח ההון הוצמח באמצעות מפעל קבע, וזאת בכפוף לכך שההשקעות הן בנכסים פיננסיים.

#### פסקת משנה (4)

"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. כיום, עמדת רשות המיסים היא כי ההכנסה מדמי הצלחה היא הכנסה מעסק, אך עם זאת מיסוי דמי הצלחה של שותף בקרנות השקעה נעשה לפי הסדרים המבוססים בין השאר בחוזר מס הכנסה מספר 9/2018. לצורך עידוד השקעות, והגברת הוודאות עבור השותפים המנהלים, מוצע לאפשר לשר האוצר לקבוע כי הכנסה המיוחסת לשותף מנהל בשל זכאותו לדמי הצלחה מתוך רווחי קרן שמקורם בהחזקת נכס פיננסי מהסוג אשר קבע, תחויב במס בשיעור 32%. יצוין, שהטבה כאמור גם תוכל להינתן לשותפים המחזיקים בשותפות שהיא השותף המנהל, אם דמי הצלחה מיוחסים להם.

#### סעיף (2)(ב)

בהתאם למצב החוק הקיים, קיימת בעייתיות לגבי חיוב הכנסות של מנהל הקרן במס ערך מוסף, באופן אשר פוגע בתמריץ לביצוע השקעות, אשר מוצע לטפל גם בו.

ביחס לדמי הניהול, כיום ייתכנו מצבים שבהם דמי ניהול בקרנות השקעה יחובו בתשלום מע"מ, גם אם השותפות מורכבת בעיקרה משותפים שהם תושבי חוץ, אפילו שעל שירות הניתן לתושב חוץ ככל מוטל מע"מ בשיעור 0%, וזאת לאור העובדה כי השירות שניתן על ידי הקרן ניתן בנוסף לתושבי החוץ גם לתושבי ישראל (לרבות כדירקטורים ומנהלים בחברות המטרה הנרכשות על ידי הקרנות). לפיכך, ועל מנת לעודד את השקעותיהם של תושבי חוץ באמצעות קרנות השקעה מוצע לייצר ודאות ולקבוע כי דמי הניהול ביחס להשקעותיהם של תושבי חוץ בקרנות ההשקעה האמורות יזכו לשיעור מע"מ בשיעור 0%, וזאת בהתאם לשיעור חלקם בשותפות.

בנוסף, כפי שנכתב בדברי ההסבר לפסקת משנה 2(א)4 לעיל, כיום "דמי הצלחה" של השותף הכללי בקרן ההשקעה ממסים בהתאם להסדר הקבוע בחוזר מס הכנסה מספר 9/2018. במסגרת התיקונים המוצעים לעיל שמטרתם לייצר ודאות עבור השותפים המנהלים על שיעור המס אותו ישלמו על הכנסותיהם, ולאור התיקון המובא לעיל שקובע את שיעור המס על דמי הצלחה בגובה 32%, ובמטרה לעודד השקעות של שותפים מנהלים בישראל, מוצע לקבוע כי על דמי הצלחה של שותף מנהל בקרן השקעות, אשר נובעים מהשקעה בנכס פיננסי מהסוג שייקבע בתקנות, יחול פטור ממס ערך מוסף (מע"מ). תקנות כאמור ייקבעו בשים לב לדמי הצלחה אשר מקבלים את ההטבות לפי פקודת מס הכנסה.

#### סעיף 3

לחברות רב לאומיות הפועלות בישראל חשיבות רבה ותרומה משמעותית לתעשייה. חברות אלו מהוות מקור תעסוקה משמעותי וכן מהוות כר פורה לידע המסייע לצמיחתן של חברות ישראליות רבות הן על ידי יזמים היוצאים מחברות אלו ומקימים חברות הזנק חדשות והן על ידי עובדים ומנהלים בעלי הכשרה המשתלבים בחברות ישראליות קיימות. נכון לשנת 2024, פועלות בישראל כ-515 חברות רב-לאומיות, המעסיקות קרוב ל-90 אלף עובדים. החברות הרב-לאומיות בישראל פועלות כיום בשני תחומים עיקריים: תוכנה ושכבים. בחברות בתחומים אלה מועסקים כ-72% מסך כל העובדים בחברות הרב-לאומיות. תחום מדעי החיים מרכז כ-10% מהעובדים ו-8% מועסקים בחברות בתחום התקשורת. מפאת גודלן והתפרסות פעילותן של חברות אלו על פני מדינות רבות, חברות אלו מנהלות את מדיניות תשלומי המס שלהן בצורה גלובלית, בוחנות אותה בתחרות עולמית ותוך השוואה למדינות העולם השונות, תוך שהן מתמחרות סביבה עסקית יציבה, בייחוד במיסוי, כגורם מרכזי בפעילותן ובשיקוליהן. בישראל, רשות המיסים קובעת את שיטת התמחור לקביעת

בסיס המס של חברות רב-לאומיות ע"פ עקרונות מחירי ההעברה של ה-OECD. מנעד השיטות לתמחור נע בין שיטה חד צדדית המאפיינת מתן שירותים, הדומה לקבלן משנה (Cost Plus), לבין שיטה דו צידית המאפיינת מרכיב של חלוקת רווחים (Profit Split). פעילותם של מרכזי הפיתוח של החברות הגלובליות הגדולות בישראל שאינן מרכזות תחתן קניין רוחני, נוטה יותר לעבר מנגנון התמחור החד צידי המאופיין בעיקר בשיטת Cost Plus. יחד עם זאת, מאחר ועקרונות ה-OECD – אשר רשות המיסים פועלת לפיהם – אינם מפרטים מבחנים כמותיים חד-חד ערכיים אלא נותנים עקרונות וכללים איכותיים לקביעת שיטת התמחור, נוצרת אי ודאות משמעותית בדבר שיטת התמחור המתאימה לפעילותו של מרכז מחקר ופיתוח בישראל. במסגרת השולחנות העגולים שנערכו על ידי גורמי משרד האוצר האמורים לעיל, וכן במסגרת עבודת רשות המיסים, עלה כי חברות גלובליות שפועלות בישראל, חוששות משינוי שיטת התמחור במסגרת שומה וכן מגישה נוקשה שתביא לייחוס רווחים לישראל ותמחור מרכזי הפיתוח בשיטה שאינה חד צידית. כיום, רשות המיסים מאפשרת הליכים של החלטות מיסוי מקדמיות ובילטרליות עבור כל חברה, כאשר לאור המורכבות של התהליכים והטיפול הספציפי בכל חברה, החלטות המיסוי אורכות זמן ניכר העולה על שנה. לאור האמור, מוצע כי רשות המיסים תפרסם בתוך 60 יום חוזר מס הכנסה אשר יפרט את תנאיו של "מסלול הרוק" בשיטת Cost Plus. מטרת המסלול הירוק לייצר ודאות לקבוצות רב לאומיות שפעילותם המרכזית הינה מחוץ לישראל, ונוכחותן בישראל נובעת בעיקר כתוצאה מרכישות והפעלת מרכזי מחקר ופיתוח, ולהגן עליהן מפני טענות של חלוקת רווח או זכאות ל"בעלות כלכלית". במסלול הירוק יפורטו מבחנים כמותיים פשוטים ומדידים שיכוונו לקבוצות רב-לאומיות אלו, ויאפשרו להן לדווח כי הן עומדות במבחנים שייקבעו, על בסיס הצהרה עצמית, כלומר ללא צורך באישור מנהל רשות המיסים. יובהר, כי המבחנים לא ייצרו תמריצים שליליים עבור החברות להוצאת הון אנושי או פעילות מישראל.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 1294 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "תכנית להאצת ענף ההייטק ולשימור מעמדה של ישראל בחזית החדשנות העולמית".

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הגברת השוויון בתנאי ההעסקה בין מבוטחי הפנסיה התקציבית למבוטחי הפנסיה

### הצוברת

### מחליטים

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, להטיל על שר האוצר להיוועץ עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה בנוגע לתיקון חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, כך שניכוי תשלומי עובד ונושא משרה לפי סעיפים 89(א)(2) ו-90(2) לחוק האמור, החל מיום 1 בינואר 2025, יעלה מ-2% ל-7%.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

המערכת הפנסיונית בישראל עברה שינויים רבים בעשורים האחרונים. בין השינויים ניתן למנות את המעבר של עובדי המגזר הציבורי ממערכת פנסיה תקציבית למערכת של פנסיה צוברת. אחרוני מבוטחי הפנסיה התקציבית בשירות המדינה החלו את עבודתם לפני שנת 2002.

נכון להיום, מבוטחי הפנסיה התקציבית נהנים מזכויות עודפות וחובות מופחתות ביחס לעמיתיהם בפנסיה הצוברת. מבוטחי הפנסיה התקציבית נהנים מתשלומים נמוכים יותר באופן משמעותי במהלך שנות העבודה – 2% הפרשה בפנסיה תקציבית לעומת 7% הפרשה בפנסיה הצוברת; מקצבה פנסיונית גבוהה יותר בשנות הגמלאות; ומוודאות מוחלטת בנוגע להכנסתם לעת זקנה.

לאור האמור, מוצע להטיל על שר האוצר להיוועץ עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה בנושא גובה הפרשותיהם של מבוטחי הפנסיה התקציבית, והשוואתן של הפרשות אלו להפרשות של מבוטחי הפנסיה הצוברת – מ-2% ל-7%.

יצוין בהקשר זה כי בהחלטות ממשלה קודמות בנושא, הוצע לקיים היוועצות כאמור, אך ביחס למתווה מדורג שבמסגרתו הוצע כי הגידול בהפרשה יהיה רק למי ששכרו הקובע בחודש שבו מתבצעת ההפרשה, עולה על השכר החציוני. כאשר בגין רכיב השכר שעולה על השכר החציוני במשק ועד השכר הממוצע במשק, יעלה שיעור ההפרשה מ-2% ל-4%, ובגין רכיב השכר שעולה על השכר הממוצע במשק יעלה שיעור ההפרשה מ-2% ל-7%.

במתווה מדורג זה, שכאמור הוצע בעבר במסגרת החלטות ממשלה קודמות, אין השוואה מלאה בין תנאי ההעסקה של מבוטחי הפנסיה התקציבית למבוטחי הפנסיה הצוברת בכל הקשור לשיעורי הפרשות העובד. נוכח כך, ונוכח הצורך לעמוד בעלויות הנרחבות כתוצאה מהאירועים שהתרחשו ביום 7 באוקטובר 2023 ומהאירועים שהתרחשו ויתרחשו במהלך מלחמת חרבות ברזל, מוצע כאמור לקדם מתווה עדכני שבמסגרתו תהיה השוואה מלאה בין שיעור ההפרשה מצד כלל מבוטחי הפנסיה התקציבית לשיעור ההפרשה המקסימאלי שנקבע למבוטחי הפנסיה הצוברת.

מהלך זה לא יפגע בזכויות הפנסיוניות של עובדי הפנסיה התקציבית ולא יפגע בקצבתם החודשית לעת זקנה, אלא יפחית מהכנסתם בהווה. בנוסף, מהלך זה יביא להגברת השוויון בתנאי התעסוקה בין העובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית לאלו המבוטחים בפנסיה הצוברת. כמו כן, מהלך זה צפוי להכניס לקופת המדינה כ-650 מיליון ש"ח בכל שנה בשנים הקרובות.

עוד יצוין כי גם בגופים נוספים בהם מועסקים מבוטחים בפנסיה תקציבית (כגון: רשויות מקומיות ואוניברסיטאות) צפוי להיות גידול בהכנסות של כ-800 מיליון ש"ח. תיקון זה יוחל החל מיום 1 בינואר 2025.

## **תקציב**

חיסכון תקציבי של כ-685 מיליון ש"ח בשנה בשנת 2025 ;  
חיסכון תקציבי של כ-650 מיליון ש"ח בשנה בשנת 2026 ;  
חיסכון תקציבי של כ-625 מיליון ש"ח בשנה בשנת 2027 ;  
חיסכון תקציבי של כ-595 מיליון ש"ח בשנה בשנת 2028.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 370 מיום 5 באוגוסט 2015 בנושא "הגברת השוויון בתנאי התעסוקה בין מבוטחי הפנסיה התקציבית למבוטחי הפנסיה הצוברת";  
החלטת ממשלה מס' 504 מיום 12 בספטמבר 2006 בנושא "הגברת השוויון בתנאי התעסוקה בין מבוטחי הפנסיה התקציבית למבוטחי הפנסיה הצוברת";  
החלטת ממשלה מס' 4140 מיום 9 באוגוסט 2005 בנושא "תשלומי עובדים בפנסיה תקציבית";  
החלטת ממשלה מס' 73 מיום 25 במרץ 2003 בנושא "דמי ניהול בפנסיה תקציבית".

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## ייעול הגבייה הממשלתית

### מחליטים

כחלק מצעדי הממשלה במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2025, בהמשך להחלטה מס' 545 מיום 14 ביולי 2013, שעניינה העמקת פעילות גביית החובות בממשלה, ועל מנת לייעל את מערך הגבייה הממשלתית -

1. להקים צוות בראשות החשב הכללי במשרד האוצר או מי מטעמו, ובהשתתפות משרד המשפטים, רשות האכיפה והגבייה, אגף התקציבים במשרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל (להלן – רמ"י). הצוות יגבש הצעה לייעול הגבייה ברמ"י, בדגש על האפשרות לגבייה מנהלית של חובות בגין דמי שימוש וחובות אחרים, והדרכים למימושה. הצוות יגיש את מסקנותיו לממשלה תוך 90 יום ממועד החלטה זו.
2. להקים צוות בראשות החשב הכללי או מי מטעמו ובהשתתפות נציג משרד המשפטים, נציג רשות האכיפה והגבייה, נציג אגף התקציבים, נציג משרד הבריאות, נציג רשות האוכלוסין וההגירה, נציג המוסד לביטוח לאומי. המנהלים הכלליים של כל גוף רלוונטי ימנו את הנציג מטעמם תוך 30 יום ממועד קבלת ההחלטה. הצוות יזמין לדיונים נציגים ממשרדי ממשלה נוספים בהתאם לנושאים הרלוונטיים. הצוות יגבש המלצות להעמקת גביית החובות לממשלה בקרב אוכלוסיות ייחודיות ללא תושבות קבע. הצוות יגיש את מסקנותיו לשר האוצר בתוך 120 יום ממועד החלטה זו.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

##### סעיף 1

לרשות מקרקעי ישראל (להלן – רמ"י) קיימים חובות בגין דמי שימוש בהיקף של כמיליארד ש"ח, כ-600 מיליון ש"ח מתוכם משלושת השנים האחרונות, אשר לא נגבים בצורה יעילה, זאת לאור העובדה כי רמ"י מגישה תביעה משפטית לגביית החוב. לצורך כך, מוצע להקים צוות שיבחן את הצעדים הנדרשים לייעול הגבייה ברמ"י ובפרט את האפשרות לגבייה מנהלית של חובות בגין דמי שימוש ושל חובות אחרים, ויעביר את מסקנותיו לממשלה.

##### סעיף 2

במסגרת עבודת מטה ושולחן עגול שנערך על ידי החשב הכללי בנושא ייעול הגבייה, עלה כי קיים קושי משמעותי בגבייה מחייבים מקרב אוכלוסיות ייחודיות ללא תושבות קבע, זאת בשל חסמים משפטיים, קשיים בירוקרטיים, קושי באיתור החייבים בשל חוסר בממשקים מתאימים לקבלת המידע בדבר החייבים, קשיי שפה, והיעדר שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה נוספים. חובותיהם של חייבים מאוכלוסיות אלה נאמדים בלמעלה מ-100 מיליון ש"ח. מוצע להקים צוות לבחינת פתרונות אפשריים להעמקת הגבייה מחייבים הנמנים על אוכלוסיות אלה.

##### תקציב

אין.

##### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

##### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 545 מיום 14 ביולי 2013 בנושא "העמקת פעילות גביית החובות בממשלה".

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.



## הקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתי

### מחליטים

במסגרת ייעול המגזר הציבורי, נוכח חלקן המשמעותי של תקציב השכר מתקציב המדינה ובמטרה לייעל ולאחד את תשלומי השכר בכלל משרדי הממשלה תוך יעילות, חיסכון, חדשנות, שיפור השירות לעובדים, קידום ההון האנושי, מיצוי הזכויות לעובדים והגברת הפיקוח והבקרה על תשלומי השכר:

1. להקים צוות, בראשות החשב הכללי במשרד האוצר או מי מטעמו ויהיו חברים בו הממונה על השכר והסכמי עבודה, הממונה על התקציבים, נציב שירות המדינה או מי מטעמו, שיגבש תכנית פעולה, בשים לב לבחינת העלויות והתועלות הכלכליות בטווח הקצר ובטווח הארוך, להקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתי (להלן – **מינהל השכר והגמלאות**) שיורכב מאיחוד של כלל חשבי השכר הפועלים כיום במשרדי הממשלה השונים וממנהלת הגמלאות, ושיאגד בתוכו את יישום מדיניות השכר והגמלאות בממשלה ויהווה זרוע ביצועית מרכזית וחדשנית לביצוע תשלומי שכר וגמלאות לכלל עובדי המדינה, פעילים וגמלאי פנסיה תקציבית. הצוות יוועץ עם נציגי משרדי הממשלה שיהיו מעוניינים בכך, ונציגים נוספים יוזמנו לפי הצורך.

2. הצוות יגיש לשר האוצר, בתוך 120 ימים, המלצות לתכנית מפורטת להקמת מינהל השכר והגמלאות, שתכלול, בין היתר, עלויות ותועלות כלכליות, מבנה ארגוני מפורט שיתבסס על חלוקה לפי התמחויות מקצועיות, ולוחות זמנים להקמת מינהל השכר והגמלאות. בהמשך לתכנית המפורטת תובא החלטה משלימה לאישור הממשלה. החלטה זו תכלול הסדרת פעולה מאזנת כהגדרתה בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בהתאם לסעיף 40א לאותו חוק ככל שידרש.

3. לאחר ביצוע האמור בסעיף 2, יתכנס הצוות ויגבש המלצותיו, בשיח עם גופי הביטחון ומשרד החינוך, לעניין היתכנות שילוב מחלקות השכר של גופי הביטחון ומערך שכר עובדי ההוראה לתוך מינהל השכר והגמלאות.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

המגזר הממשלתי בישראל מעסיק עשרות אלפי עובדים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך השונות. ניהול מערך השכר והגמלאות של עובדים אלה הוא משימה מורכבת ורבת היקף, הדורשת מומחיות, דיוק ויעילות. חוקת השכר בממשלה מאוד מורכבת ובנויה על הסכמי שכר היסטוריים רבי שנים ולפי איגודי עובדים שונים וסוגי העסקה מגוונים.

כיום, הטיפול בנושאי שכר וגמלאות מבוזר בין מאות חשבי שכר הפזורים במחלקות השכר השונות במשרדי הממשלה. בנוסף, קיימת מנהלת גמלאות נפרדת המטפלת בזכויות הפנסיוניות של גמלאי המדינה בפנסיה תקציבית. מבנה מבוזר זה יוצר מספר אתגרים משמעותיים:

1. חוסר אחידות בטיפול ובמדיניות השכר בין המשרדים השונים;
2. קושי בשיתוף ידע והתמחויות בין חשבי השכר במשרדים השונים;
3. כפילויות בתהליכי עבודה וחוסר יעילות תפעולית;
4. קושי ביישום מדיניות שכר אחידה ברמה הממשלתית;
5. מורכבות בניהול ובקרה על תקציבי השכר הממשלתיים.

לאור האתגרים הקיימים, עולה הצורך בריכוז ואיחוד של כלל יישום מדיניות השכר והגמלאות תחת גוף אחד. הקמת מינהל שכר וגמלאות ממשלתי (להלן – **מינהל השכר והגמלאות**) תאפשר:

1. יעילות תפעולית – ריכוז המשאבים והמומחיות יאפשר חיסכון בעלויות ויעול תהליכי העבודה;
2. שיפור השירות – יצירת כתובת אחת לכל נושאי השכר והגמלאות תשפר את השירות הניתן לעובדי המדינה ולגמלאים;
3. אחידות ושקיפות – יישום מדיניות שכר אחידה ושקופה בכלל המגזר הציבורי;

4. מקצועיות – פיתוח מוקד ידע מקצועי מרכזי בתחומי השכר והגמלאות;
  5. בקרה תקציבית – שיפור היכולת לנהל ולבקר את תקציבי השכר הממשלתיים;
  6. מניעת טעויות – ריכוז הפעילות תחת גוף אחד יאפשר יישום מנגנוני בקרה מתקדמים ואחידים, אשר יצמצמו משמעותית את הסיכוי לטעויות בחישובי שכר וגמלאות;
  7. מיצוי זכויות – אפשרות לפעול באופן יזום לזיהוי ומיצוי זכויות של עובדים וגמלאים, תוך שימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים לניתוח נתונים והצלבת מידע;
  8. חדשנות – אפשרות להטמעת טכנולוגיות מתקדמות בתחום ניהול השכר והגמלאות, כגון בינה מלאכותית ולמידת מכונה, לשיפור הדיוק, היעילות והשירות לעובדים ולגמלאים.
- לאור האמור, מוצע להקים צוות בראשות החשב הכללי, או מי מטעמו, שיהיו חברים בו הממונה על השכר, הממונה על התקציבים ונציב שירות המדינה או מי מטעמו, אשר יגבש המלצות לעניין הקמתו של מינהל שכר וגמלאות שירכז את כלל יישום מדיניות השכר והגמלאות בממשלה, במטרה שזה יאגד בתוכו את כל חשבי השכר הקיימים במשרדי הממשלה ואת מנהלת הגמלאות הקיימת. הצוות יגבש המלצות לתכנית מפורטת, שתכלול, בין היתר, מבנה ארגוני חדש יתבסס על חלוקה לפי התמחויות מקצועיות, דבר שיאפשר פיתוח מומחיות עמוקה בתחומים השונים של ניהול השכר והגמלאות, וכן לוחות זמנים להקמת המינהל. במכלול השיקולים, הצוות יבחן, בין היתר, את התועלת בגין החסכון הצפוי מהקמת המינהל אל מול עלויות הקמתו.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## מיקוד מבנה הממשלה

### מחליטים

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע ההתאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, ולצורך ייעול עבודת הממשלה, ובהמשך להחלטה מס' 4028 מיום 25 בדצמבר 2011, להחלטה מס' 401 מיום 5 באוגוסט 2015, להחלטה מס' 1887 מיום 11 באוגוסט 2016, ולהחלטה מס' 3398 מיום 11 בינואר 2018, להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה להביא בתוך 30 ימים הצעה לאישור הממשלה לביטול 5 משרדי ממשלה.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מבנה הממשלה בישראל הוא מסורבל וגודלו חריג בהשוואה בינלאומית. כיום ישנם 31 משרדי ממשלה שונים, לעומת ממוצע של 15 משרדים במדינות בעלות מאפיינים דמוגרפיים ומשטריים דומים. מתוכם, כ-15 משרדים הם ייחודיים לישראל. ממשלה גדולה מביאה גם לכפילויות בעבודות המשרדים והאגפים השונים, דבר המוביל לסרבול בקבלת ההחלטות של הרשות המבצעת, מעבר תדיר של עניינים ממשרד למשרד ומחסור בתיעוד פרויקטים ברמה הלאומית.

תוצאות אלו באות לידי ביטוי גם במדדים המובילים בעולם ליעילות מגזר ציבורי, כמו מדד ה-Government Effectiveness המפורסם על ידי הבנק העולמי. מדינת ישראל מדורגת במקום ה-21 במדד זה. נראה כי אם הממשלה תאמץ את הפרקטיקות של המדינות המצטיינות, היא תוכל להתייעל משמעותית מבחינה תקציבית ובירוקרטית ובמקביל לספק יותר שירותים לציבור.

בשנים האחרונות בוצעו מספר צעדים אופרטיביים בנושא הגברת היעילות והאפקטיביות של הממשלה והתקבלו מספר החלטות ממשלה שמטרתן צמצום מספר המשרדים: בכנסת ה-19 תוקן חוק יסוד: הממשלה כך שמספר השרים יוגבל ל-19. תיקון החוק לא תורגם למעשה כאשר הכנסת ה-20 השעתה בהוראת שעה מגבלה זו לתקופת כהונתה, ובשנת 2019 הממשלה אישרה את ביטולו. בשנת 2014 הוקם צוות משותף של אגף התקציבים במשרד האוצר ואגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה בכדי לבחון את מבנה הממשלה. מסקנת הצוות היא כי למגבלת מספר המשרדים יתרונות רבים יותר ממגבלת מספר השרים. הדו"ח שפורסם בשנת 2015 כלל אלטרנטיבות שונות ליישום מגבלת מספר משרדים, כגון: שני שרים במשרד בעלי היררכיה זהה באותו משרד, שר בכיר ושר זוטא באותו משרד, מינוי שרים בלי תיק ומינוי סגני שרים. הדו"ח אומץ במסגרת ההסכם הקואליציוני בין מפלגות הליכוד וכולנו.

בשנת 2016 החליטה הממשלה להקים צוות בין-משרדי לבחינה ויישום המלצות הצוות הכולל את נציגי היועץ המשפטי לממשלה, משרד ראש הממשלה, נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים במשרד האוצר. הצוות סיים את עבודתו בינואר 2018 ועיקרי ההמלצות (שדורשות את תיקון חוק יסוד: הממשלה) היו כדלקמן: הגבלת מספר משרדי הממשלה ל-17 משרדים וביטול הגבלת מס' השרים; קביעה כי כל שר יוכל לכהן כממונה על משרד אחד בלבד, מלבד ראש הממשלה; הוספת אפשרות למינוי שר הממונה על נושא רוחבי, אשר יוקצו לו סמכויות אשר אינן בתחום שטחי הפעולה של משרדים אחרים, וביטול האפשרות למינוי שר בלי תיק.

עבודת המטה שבוצעה, כמו גם סקירת הספרות בתחום, מצביעות על היתרונות הגלומים בצמצום מספר משרדי הממשלה:

1. יעילות הממשלה: קיים קשר מובהק בין מספר משרדי הממשלה לבין היעילות של המגזר הציבורי. במדינות בהן מספר משרדי הממשלה הוא קטן, היעילות גדולה יותר. זאת, בין היתר, בשל מיעוט בירוקרטיה פנים-ממשלתית ויכולת לראות תמונה רחבה בתהליך קבלת ההחלטות.

2. חסכון תקציבי: לאחר ניתוח מבנה הממשלה, נמצא כי סדר גודל של כ-35%-45% ממשרד ממשלתי הוא תפקידי מטה. איחוד משרדים יביא לאיחוד המטה וכיוצא מכך יביא לחיסכון תקציבי ניכר או להגדלת השירותים שהממשלה מספקת לאזרחים במסגרת המשאבים הקיימים. כמו כן, ישנו יתרון לגודל בפעילות ממשלתית. כך, הליכי רכש הם יעילים יותר, כמו גם הליכי גיוס ועוד.
3. התוויה ויישום מדיניות ממשלתית ארוכת טווח: קביעה וקידום של מדיניות ממשלתית ארוכת טווח תהיה פשוטה יותר ככל שיצומצמו מוקדי החיכוך בין המשרדים השונים. צמצום מספר המשרדים צפוי להקטין את מוקדי החיכוך, ולמנוע כפילויות בתכנון המדיניות הממשלתית ויישומה. במצב הקיים, גופים ממשלתיים שונים מקדמים במקביל וללא תיאום תוכניות עבודה בעלות פונקציות מטרות זהות, כך שנגרם בזבוז של משאבים רבים ללא ראייה מערכתית כוללת. איחוד משרדים בעלי תחומי פעולה חופפים ימקד את תכנון המדיניות ויאפשר את הוצאתה לפועל באופן יעיל יותר.
- לאור זאת, מוצע להטיל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה להביא הצעה לאישור הממשלה לביטול 5 משרדי ממשלה.

## **תקציב**

אין

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

- החלטה מס' 4028 מיום 25 בדצמבר 2011 בנושא "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה";  
החלטה מס' 401 מיום 5 באוגוסט 2015 בנושא "מבנה הממשלה - טווח ארוך";  
החלטה מס' 1887 מיום 11 באוגוסט 2016 בנושא "דו"ח הצוות להתאמת מבנה הממשלה ליישום תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה";  
החלטה מס' 3398 מיום 11 בינואר 2018 בנושא "התאמת מבנה הממשלה".

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## תמיכת המגזר הציבורי בהתמודדות הממשלה עם השלכות המשבר הכלכלי הנובע מ"מלחמת חרבות ברזל"

### מחליטים

1. להנחות את הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר להמשיך בהידברות המתקיימת עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה ולנהל הידברות עם ארגוני עובדים יציגים אחרים במגזר הציבורי, בדבר צעדים לצמצום ולריסון הוצאות השכר במגזר הציבורי, לרבות באופן של דחיית מועד הזכאות להעלאה במשכורת המשולמת לעובדים במגזר הציבורי או הפחתתה בהיקף כולל של לפחות שלושה מיליארד ש"ח בכל שנה, בשנים 2025-2028. זאת בנוסף לשאר הצעדים המובאים בתכנית הכלכלית ולהם השלכות על שכר עובדי המגזר הציבורי.
2. בהמשך לאמור, להטיל על שר האוצר, אם תגובשנה הסכמות, לכל הפחות עם ארגון העובדים המייצג את מספר העובדים הגדול ביותר במגזר הציבורי, לקדם חקיקה, ככל הנדרש, שתעגן ותחיל את ההסכמות כאמור על כלל המגזר הציבורי וכן שתכלול הוראות בדבר העברה, במישרין או בעקיפין, של סכום החיסכון שייווצר אצל מעסיק ציבורי שאינו המדינה, כתוצאה מצעדים כאמור, לקופת המדינה, לרבות באמצעות הפחתת תקצוב.
3. להפחית מתוך X את ההפרש בין הסכום הנקוב בסעיף 1 לבין סכום ההפחתה שיוסכם עליו, ככל שבמסגרת ההידברות יוסכם על הפחתה נמוכה מסכום זה.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

ביום 7 באוקטובר 2023 הותקפה מדינת ישראל על ידי ארגון הטרור חמאס. ביום זה, ארגון הטרור חמאס חדר לעשרות יישובים ובסיסים ברחבי הנגב המערבי וביצע טבח חסר תקדים בהיסטוריה המודרנית של מדינת ישראל בחיילים ובאזרחים חפים מפשע. בעקבות אירועים אלה, ובהמשך לאירועים נוספים שהתרחשו בעקבותיהם בדרום ובצפון הארץ, פתחה מדינת ישראל במלחמת "חרבות ברזל" נגד ארגון הטרור חמאס בעזה ובמערכה צבאית מוגבלת בצפון המדינה מול ארגון הטרור חיזבאללה שבמדינת לבנון. לצד זאת, מאז 7 באוקטובר 2023 ספגה מדינת ישראל התקפות מצד מדינות עוינות נוספות באזור, בהן: תימן ואיראן, אשר גם ביחס אליהן נדרש להגיב ולהתגונן מעת לעת.

בשל עצימות הלחימה ברצועת עזה ובגבול הצפוני עם מדינת לבנון, נאלצה מדינת ישראל להורות על פינוי חלק מהתושבים שמתגוררים בסמוך לגבולות אלה ולממן את עלויות הפינוי שלהם, אובדן התעסוקה שלהם ושיקום חבלי הארץ שנפגעו. במקביל לכך, נדרשת המדינה לתקצב באופן נרחב את העלויות הגבוהות הנובעות מעצם הלחימה ובהן: תשלום עבור ימי מילואים ורכישת חימושים ואמצעי לחימה בקצב מוגבר. בנוסף לכך, האירועים שהתרחשו ביום 7 באוקטובר 2023 ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, הביאו, למרבה הצער, לגידול חסר תקדים בנפגעים ובנרצחים. בהתאם לכך, גדלה באופן משמעותי אוכלוסיית נפגעי האיבה ונכי צה"ל וכוחות הביטחון, אשר המדינה משלמת להם תגמולים, נותנת להם הטבות ונושאת באחריות לטיפול בהם ולשיקום שלהם וכן אוכלוסיית המשפחות של חללי צה"ל, כוחות הביטחון ונפגעי איבה, שהמדינה משלמת להם תגמולים ומספקת מעטפת של מענים עבורם.

נוכח כל זאת ועל מנת לעמוד בעלויות הנרחבות כתוצאה מהאירועים שהתרחשו ביום 7 באוקטובר 2023 ומהאירועים שהתרחשו ויתרחשו במהלך מלחמת חרבות ברזל, מוצע, להנחות את הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן – הממונה על השכר) לקיים הידברות עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – ההסתדרות הכללית) וארגונים יציגים נוספים במגזר הציבורי במטרה להגיע להסכמות בדבר צעדים לריסון וצמצום הוצאות השכר במגזר הציבורי.

יצוין כי, אין זו הפעם הראשונה שנוכח קושי כלכלי משמעותי, מגובשות הסכמות עם ההסתדרות הכללית. כך למשל, בעבר הוסכם עם ההסתדרות הכללית על הפחתת שכר לגבי התקופה שמיום 1 במרץ 2003 עד יום 30 ביוני 2005, וזאת במסגרת הסכם קיבוצי לעידוד הצמיחה במשק. כך הוסכם גם עם ההסתדרות המוריס. לגבי ארגוני עובדים אחרים – חוק התכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג-2003, קבע כי ככל שלא חל על עובד הסכם קיבוצי בדבר הפחתת שכר, יחולו לגביו הוראות ההסכם לעידוד הצמיחה שנחתם עם ההסתדרות הכללית. לעניין זה ייאמר כי ארגון סגל המחקר במשרד הביטחון, ברפא"ל ובמשרד ראש הממשלה, העלה טענות כנגד חוקתיותו של חוק זה (בג"ץ 7557/03 ארגון סגל המחקר במשרד הביטחון, ברפא"ל ובמשרד ראש הממשלה נ' ממשלת ישראל ואח', מיום 31.12.09 (לא פורסם) בהמלצת בית המשפט הגבוה לצדק, חזר בו הארגון מעתירתו ובית המשפט דחה אותה. בית הדין הארצי לעבודה בס"ק 07/03 ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים בסמינרים ובמכללות נ' מדינת ישראל – משרד האוצר, מיום 29.9.05 (לא פורסם) התייחס לבג"ץ 7557/03 ואימץ את הגישה האמורה בציינו: "... 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."

בנוסף, 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, כבירית מחדל, הסדר דומה לזה שנקבע בהסכם הקיבוצי עם ההסתדרות הכללית. כמו כן, על רקע המשבר הפיסקאלי בשנת 2013, הסכימו שר האוצר ויושב ראש ההסתדרות הכללית על דחיית מועד הזכאות לפעימה האחרונה של התוספת שנקבעה בהסכם הקיבוצי (מסגרת) מיום 11 בינואר 2011, כפי שתוקן ביום 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, עובדים במגזר הציבורי, אשר עליהם לא חל הסכם קיבוצי שאושר בהתאם להוראות החוק, בין אם בשל כך שארגוני עובדים אחרים לא יגיעו להסכמה עם המדינה או עם מעסיקים אחרים במגזר הציבורי, ובין אם בשל כך שתנאי העסקתם אינם מוסדרים בהסכמים קיבוציים, יחול ההסדר שנקבע בחוק ההשתתפות 2013. דוגמה נוספת היא חוק הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2024 לשם תקצוב הטבות לחיילי מילואים, התשפ"ד-2024 מתחילת מלחמת חרבות ברזל לטובת מימון הטבות לחיילי מילואים. הממונה על השכר וההסתדרות הכללית עיגנו בהסכם קיבוצי שהורחב בחקיקה שלטובת הטבות לחיילי מילואים יופחת יום הבראה אחד מכלל השכירים במשק.

## סעיף 1

לאור הרצון להגיע להסכמות עם ההסתדרות הכללית ועם ארגוני עובדים יציגים אחרים, בדבר צעדים לצמצום ולריסון הוצאות השכר במגזר הציבורי, כאמור לעיל, מוצע להנחות את הממונה על השכר לקיים הידברות במטרה להגיע להסכמות כאמור בהיקף כולל של לפחות שלושה מיליארד ש"ח בכל שנה, בשנים 2025-2028. זאת בנוסף לשאר הצעדים המובאים בתכנית הכלכלית ולהם השלכות על שכר עובדי המגזר הציבורי. יצוין כי, בשים לב להחלטה מס' 742 מיום 9 ביולי 2023 בעניין "שינויים בשכר משרתי הקבע בצבא ההגנה לישראל – עדכון החלטת ממשלה", כל שינוי שייקבע לגבי שכר עובדי המדינה יחול גם לגבי שכר משרתי הקבע על פי הקבוע בהחלטה האמורה. כמו-כן, ובהתאם להחלטה ש/33 מיום 14 בפברואר 1979, שינויי השכר שיחולו בצה"ל כאמור לעיל יחולו בהתאמה גם בשכר השוטרים והסוהרים.

עוד יצוין כי בימים אלו מתנהל משא ומתן עם ארגוני עובדים יציגים במגזר הציבורי שאין להם הסכם שכר לתקופה הנוכחית. מובהר כי משא ומתן זה ימשיך להתנהל על מנת להגיע להסכמות וזאת מבלי לגרוע מהאמור לעיל.

## **סעיף 2**

בהתאם לתוצאות ההידברות כמפורט בסעיף 1 להחלטה זו, מוצע להטיל על שר האוצר לקדם חקיקה להחלת הסכמות עליהן יגיעו, לפחות עם ארגון העובדים המייצג את מספר העובדים הגדול ביותר במגזר הציבורי, לגבי כלל העובדים והמעסיקים במגזר הציבורי. חקיקה כאמור תכלול הוראות להעברת סכום החיסכון שייווצר אצל מעסיק ציבורי שאינו המדינה, כתוצאה מצעדים כאמור, לקופת המדינה, לרבות באמצעות הפחתת תקצוב. לגבי המדינה, החסכון יושג מהצעדים שינקטו לצמצום ולריסון הוצאות השכר בהתאם להחלטה זו.

יצוין כי במקביל להחלטה זו מוצעת החלטה אחרת, שבה מוצע לקבוע שבשנת 2025 לא יעלה שכרם של נושאי משרה ברשויות השלטון, כהגדרתם בחוק הגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969. מובהר כי ככל שיוחלט על קידום חקיקה כאמור בסעיף 2 להחלטה זו, ייתכן שיוחלט שהיא תחול גם על נושאי המשרה כאמור.

## **סעיף 3**

בהתאם לתוצאות ההידברות כמפורט בסעיף 1 להחלטה זו, ככל שיוסכם על הפחתה נמוכה מהסכום האמור בסעיף 1, להפחית את ההפרש בין הסכומים מתוך X.

## **תקציב**

החלטה זו עשויה להביא לחיסכון של יותר מ-3 מיליארד ש"ח בכל שנה בשנים 2025-2027, כתלות בהסכמות שיגובשו.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 379 (ש/33) מיום 14 בפברואר 1979 בדבר "בדבר שמירת ההשוואה בין שכר משרתי הקבע בצה"ל לשכר המשרתים במשטרה ובשב"ס";

החלטה מס' 60 מיום 25 במרץ 2003 בדבר "צמצום הוצאות השכר במגזר הציבורי";

החלטה מס' 2486 מיום 15 באוגוסט 2004 בדבר "צמצום הוצאות השכר במגזר הציבורי";

החלטה מס' 397 מיום 21 בספטמבר 2020 בדבר "הפחתת שכר שרים, חברי כנסת, נושאי משרה ובכירים בשירות הציבורי";

החלטה מס' 287 מיום 1 באוגוסט 2021 בדבר "תמיכת המגזר הציבורי בהתמודדות הממשלה עם השלכות משבר נגיף הקורונה";

החלטה מס' 742 מיום 9 ביולי 2023 בדבר "שינויים בשכר משרתי הקבע בצבא ההגנה לישראל – עדכון החלטת ממשלה".

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## צמצום עיוותי מס באפיקי חיסכון לטווח בינוני

### מחליטים

- כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, ובמטרה לצמצם את עיוותי המס באפיקי חיסכון לטווח בינוני, לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן – פקודת מס הכנסה), באופן הבא:
- לתקן את סעיף 9(א16) וסעיף 9(ב16) לפקודה כך שריבית ורווחים אחרים שנצברו בקרן השתלמות מיום שהפכה הקרן לנזילה, יהיו חייבים במס בהתאם לשיעור הקבוע בפקודת מס הכנסה. המס ישולם במועד שבו הכספים יימשכו מקרן ההשתלמות.
  - התיקונים האמורים בסעיף 1 יחולו לגבי ריבית ורווחים אחרים שנצברו בקרן השתלמות החל מיום 1 בינואר 2025.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בעשורים האחרונים בוצעו במערכת הפנסיונית בישראל שינויים רבים אשר הביאו ליצירת מערכת פנסיה טובה ויציבה. בין השינויים שנעשו ניתן למנות את ביטול האפשרות למשיכה הונית במכשירי החיסכון הפנסיוני ומעבר למערכת קצבתית, שנועדה להבטיח שמירה על רמת חיים הולמת בשנות הגמלאות של הפרט. המדיניות הממשלתית מבקשת לעודד חיסכון ארוך טווח, ולשם כך מעניקה המדינה הטבות מס בהיקף של כ-24 מיליארד ש"ח בשנה.

על אף המדיניות הממשלתית האמורה, כיום מעניקה המדינה הטבות מס בגובה כ-7.7 מיליארדי ש"ח בשנה לקרנות השתלמות. קרן השתלמות היא קופת גמל לשכירים, לעצמאים ולחברי קיבוצים ומושבים שיתופיים, אשר נועדה במקור לשמש כמקור מימון להשתלמויות מקצועיות של עובדים. אולם, מהמועד שניתן למשוך את הכספים מקרן ההשתלמות בפטור ממס, בהתאם להוראות פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן – פקודת מס הכנסה), אין מגבלה על השימוש בסכום שנצבר בה, וניתן לנצל כל מטרחה ולאוו דווקא להשתלמות. כתוצאה מכך, מזה עשורים רבים קרנות ההשתלמות אינן ממלאות את ייעודן המקורי – עידוד השתלמויות מקצועיות – אלא מהוות למעשה אפיק חיסכון נוסף.

בסוף שנת 2023 עמדה יתרת הנכסים בקרנות ההשתלמות על כ-345 מיליארד ש"ח, מתוכם, לפי ההערכות, כ-75% נזילים. הרווחים הנצברים בקרן השתלמות שמקורם בהפקדה המוטבת פטורים ממס רווחי הון. נראה כי בפועל ביחס לחלק הארי של הנכסים הצבורים באפיק זה, הטבת המס האמורה ניתנת בגין סכומים נזילים לחלוטין הניתנים למשיכה בכל עת, בפטור ממס וללא הגבלה על ייעודם. כך שמעת שהפכו הסכומים הצבורים בקרן ההשתלמות לנזילים וניתנים למשיכה בפטור ממס, ניתן לראות בהם שקולים לאפיקי חיסכון חלופיים לטווח קצר עד טווח בינוני. לפיכך, בהתאם למדיניות הממשלתית לעידוד חיסכון ארוך טווח, נראה כי אין תכלית להטבות המס בגינם.

כמו כן, הטבות המס הניתנות לגבי הריבית והרווחים שהצטברו בקרנות השתלמות הן רגרסיביות מאד, והנהנים העיקריים מהן הם עובדים המשתייכים לעשירי העליונים. כך, לפי עיבוד שערך משרד האוצר לנתוני רשות המיסים, פחות ממחצית מכלל השכירים במשק מחזיקים בקרן השתלמות, כאשר רובם עובדים במגזר הציבורי ובענפים מאוגדים. מהנתונים עולה כי שיעור המחזיקים בקרן השתלמות עולה ככל שרמת ההכנסה עולה, כאשר בעשירון הראשון שיעור המחזיקים בקרנות השתלמות עומד על 6%, לעומת כ-80% בעשירון העליון. יתרה מזו, מבנה הטבות המס יוצר מצב בו דווקא מי שפחות זקוקים למשיכת הסכומים, נהנים מהטבה הולכת וגדלה: ככל שתקופת החיסכון מתארכת, שווי הטבות המס גדל, שכן הבסיס לפטור ממס רווחי הון גדל. לנוכח הפטור המלא ממס רווחי הון, יש תמריץ למי שאינו זקוק לסכומים הצבורים בקרן ההשתלמות להימנע ממשיכת החיסכון, וכך להגדיל את שווי הטבות המס להן הוא זכאי. לפי ניתוח שביצע משרד האוצר, כשלושת רבעי מכלל הנכסים בקרנות ההשתלמות מרוכזים בעשירונים 8 עד 10. לצד זאת, מתן הטבות מס על אפיקי חיסכון והשקעה מסוימים לטווח בינוני גורם לעיוות בהחלטות של המשקיעים במשק, ויוצר העדפה של אפיקים מסוימים על פני אחרים



לאור האמור, מוצע לתקן את עיוות המס ולבטל את הפטור ממס מיום שהפכה הקרן לנזילה. כלומר, מוצע כי הטבת המס לא תחול על הרווחים החדשים שיצברו בקרן מיום הפיכתה לנזילה. תיקון זה יחול החל מיום 1 בינואר 2025 ויחול רק על רווחים חדשים בקרנות ההשתלמות ולא רטרואקטיבית על רווחים בקרנות נזילות שכבר הוטבו.

קבלת הצעה זו צפויה להגדיל את הכנסות המדינה בסך של כ-1.4 מיליארד ש"ח בשנה.

#### **תקציב**

קבלת הצעה זו צפויה להגדיל את הכנסות המדינה בסך של כ-1.4 מיליארד ש"ח בשנה.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## ייעול המיסוי הפנסיוני בהפקדה

### מחליטים

- כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך –
1. לתקן את סעיף 3(3ה) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], באופן הבא:
    - א. סכום התקרה לעניין סכומים ששילמו כל מעבידיו של עובד לקופות גמל לקצבה על חשבון מרכיב תגמולי המעביד (להלן – **סכום התקרה**) יעמוד על פעמיים השכר הממוצע במשק.
    - ב. תקרת הפיצויים לעניין סכומים ששילמו כל מעבידיו של עובד, בעבורו, לקופות גמל לקצבה, על חשבון מרכיב הפיצויים תשתווה לסכום התקרה כאמור ותעמוד על פעמיים השכר הממוצע במשק.
  2. לתקן בהתאם את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, ולשנות את השיעור הקבוע בסעיף 32(א)(8) לחוק, כך שהקצבת אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי לא תעלה בשל הגדלת גביית המוסד לביטוח לאומי כתוצאה מיישום תיקוני החקיקה המפורטים בסעיף 1.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

תכליתו של החיסכון הפנסיוני לשמש מקור הכנסה עיקרי עבור הפרט לאחר יציאתו לגמלאות ולאפשר לו לשמור על רמת חיים נאותה בתקופה זו. נהוג לחלק את החיסכון הפנסיוני לשלושה רבדים: הרובד הראשון האוניברסלי, מתייחס לקצבת הזקנה המשולמת בידי המדינה. הרובד השני – התעסוקתי, המתייחס לחיסכון הפנסיוני שנצבר בשנות העבודה (להלן – **הרובד התעסוקתי**), והרובד השלישי המייצג את החיסכון הפרטי של משק הבית.

במסגרת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן – **התוכנית הכלכלית לשנת 2003**), הופסקה האפשרות להצטרף לרובד תעסוקתי מבוסס הסדר פנסיה תקציבית או קרן פנסיה מבוססת זכויות וזו הוחלפה, בתהליך הדרגתי, בביטוח פנסיוני מסוג פנסיה צוברת המבוסס על הפרשות שוטפות של העובד ומעסיקו. הרובד השני לחיסכון פנסיוני בפנסיה צוברת מורכב משלושה מקורות הפקדה: הפקדת העובד המנוכה משכר הברוטו שלו ועומדת על שיעור של עד 7% משכרו המבוטח של העובד; הפרשות המעסיק לתגמולים העומדות על שיעור של עד 7.5% והפרשות העובד לרכיב הפיצויים העומדות על שיעור של עד 8.33%.

בשל חשיבותו של החיסכון הפנסיוני של הפרט לצורך הבטחת רמת חיים נאותה לאחר היציאה לגמלאות, מדינת ישראל, כמרבית המדינות המפותחות בעולם, עושה שימוש במנעד של כלי התערבות ממשלתיים על מנת להבטיח את החיסכון הפנסיוני של הפרט. ההצדקה להתערבות האמורה נוגעת להעדפת ההווה וקוצר הראייה של הפרט, כמו גם בשל סיכון מוסרי שעלול להתפתח בקרב הפרטים מתוך אמונה שהמדינה תספק להם רשת בטחון באמצעות מערך הקצבאות, אם לא יחסכו באופן מספק לאורך חייהם. ככלל, ניתן להבחין בשלושה כלי התערבות בהם עושה המדינה שימוש בהבטחת הרובד השני של החיסכון הפנסיוני: שימוש בחובת חיסכון, חקיקה ורגולציה מוטת ברירות מחדל ושימוש בתמריצים כלכליים כדוגמת הטבות מס לחיסכון פנסיוני.

מטבע הדברים חובת החיסכון מהווה את כלי ההתערבות המשמעותי והאפקטיבי ביותר. בשנת 2007 נחתם הסכם קיבוצי בין ארגוני המעסיקים לבין הסתדרות העובדים הכללית. במסגרת ההסכם האמור סוכם כי תקבע חובת הפרשה פנסיונית לכלל העובדים המיוצגים על ידי ההסתדרות הכללית. בשנת 2008 ניתן צו הרחבה אשר קבע חובת חיסכון פנסיוני תעסוקתי על כלל השכירים במשק.

בשנת 2011 הורחב ההסכם הקיבוצי ובעקבותיו גם צו ההרחבה, וההסדרים שנקבעו בהם חלים עד היום. על אף החלת החובה על הפרט לחסוך לקצבה פנסיונית.

נוסף על חובת החיסכון, החלה עד תקרה של השכר הממוצע במשק, עיצובה של מערכת הפנסיה הישראלית מתבסס על שורה של ברירות מחדל, דוגמת בחירת מסלול השקעה וביטוח שארים. ברירות מחדל אלו נועדו לייעל את מערכת הפנסיה ולהבטיח כי גם בהיעדר בחירה אקטיבית של הפרט יובטח לו חיסכון הולם לעת פרישה.

אולם בישראל, נוסף על חובת החיסכון והשימוש בברירות מחדל נעשה גם שימוש מקיף בהטבות מס לחיסכון. למעשה, הטבות המס לחיסכון ניתנות בכל שלושת שלבי החיסכון: בעת ההפקדה לחיסכון הפנסיוני, בשלב ניהול הכספים (שלב צבירת הרווחים) ובעת משיכת הקצבה הפנסיונית.

בשלב ההפקדה, ניתנת הטבות מס בדרך של ניכוי וזיכוי על הפקדות המעסיק והעובד וזאת בהתאם להוראות פקודת מס הכנסה. בעבור הפקדת המעסיק לרכיב התגמולים הקצבתיים ניתנת הטבת ניכוי בשיעור של 7.5% עד תקרת שכר בגובה פעמיים וחצי השכר הממוצע במשק. נכון לשנת 2024, תקרת ההפקדה המוטבת האמורה עומדת על סך של 2,351 ש"ח בחודש. באופן דומה, קיים ניכוי מסך ההכנסה החייבת במס בגין הפרשת המעסיק לרכיב הפיצויים עד להפקדה של 3,458 ש"ח בחודש נכון לשנת 2024. תקרת ההפקדה החודשית המוטבת לרכיב הפיצויים עמדה בשנת 2024 על 41,500 ש"ח, שוות ערך לכ-3.3 פעמים השכר הממוצע במשק. בנוסף, הפקדות העובד נהנות מהטבת זיכוי על סך 35% בגין הפקדת 7% מהשכר המבוטח עד לתקרת שכר של 9,700 ש"ח. כלומר, בעבור הפקדת העובד ניתנת הטבת זיכוי בגובה מקסימלי של 238 ש"ח בחודש, נכון לשנת 2024.

משטר מקיף זה גורם לעלות פיסקלית רחבת היקף. כך למשל, בשנת 2024, לפי הערכת משרד האוצר סך ההטבות הניתנות לחיסכון הפנסיוני מוערכות בכ-34 מיליארד ש"ח (מתוכן כ-9 מיליארד ש"ח הפרשות לביטוח הלאומי). לפיכך, הטבת המס לחיסכון פנסיוני היא הטבת המס הגבוהה ביותר המהווה כשליש מסך הטבות המס הניתנות בישראל. ההוצאה הישראלית בגין הטבות מס לחיסכון פנסיוני חריגות אף בהשוואה בינלאומית. כך למשל, לפי ה-OECD שיעור הטבת המס הכולל בישראל ביחס להפקדות לפנסיה, עבור בעלי שכר ממוצע, עומד על מעל 50%, הנתון הגבוה ביותר מבין כלל מדינות ה-OECD שנכללו במחקר שבוצע. היקף הטבות המס לחיסכון פנסיוני בישראל חריג גם בהשוואה למדינות OECD ספציפיות שלהן חיסכון פנסיוני בעל מאפיינים דומים למודל הישראלי.

יתרה מזאת, הטבת המס לחיסכון פנסיוני בישראל רגרסיבית. ההטבה לעשירון העליון מהווה כשליש (28%) מסך ההטבות לחוסכים ושל שני העשירונים העליונים כמחצית (47%) מסך ההטבה. בשלב ההפקדה לפנסיה, המהווה חלק משמעותי מסך ההטבות האמורות, גובה ההטבה החודשית הממוצעת שניתנת לעשירון העליון מוערכת בכ-2,370 ש"ח – פי 6 מהעשירון החמישי ויותר מפי 100 מעשירון השכר התחתון.

חרף העלות הפיסקלית המשמעותית והרגרסיביות של הטבת המס, האפקטיביות של הטבות המס לחיסכון מוגבלת. ראשית, בשל התקרה של חובת ההפרשה לחיסכון פנסיוני, בגובה השכר הממוצע במשק. ושנית, לאור הנטייה, אשר נתמכת בראיות עקביות בספרות המחקרית, של בעלי הכנסה גבוהה להקצות מחדש את חסכוניהם בעקבות הטבות המס (חלף הגדלת סך החיסכון שלהם). בנוסף על כך, משטר הטבות המס לחיסכון פנסיוני, שנחקק "טלאי על טלאי" על פני שנים, סובל מחוסר אחידות וסיבוכיות רבה המעמידה בספק את יכולתן של הטבות המס לשמש תמריץ אפקטיבי להגדלת החיסכון הפנסיוני.

לאור האמור לעיל, ועל מנת לפשט את מערכת הטבות המס לחיסכון פנסיוני ולצמצם את הרגרסיביות שלה וכן את משמעות הפיסקלית, מוצע לאחד את תקרת הטבת הניכוי הניתנת לעובד לגבי הפרשות המעסיק לרכיב התגמולים ולרכיב הפיצויים, כך שתעמוד על סך על פעמיים השכר הממוצע במשק. קבלת הצעה זו צפויה להגדיל את הכנסות המדינה בכ-1.1 מיליארד ש"ח בשנת 2025.

## תקציב

הגדלת הכנסות המדינה ב-1.1 מיליארד ש"ח בשנת 2025, ובכ-1.3 מיליארד החל משנת 2026.

## השפעת הצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## עצירת הגידול בהטבת המס במשיכת קצבה פנסיונית בשנת 2025

### מחליטים

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, לתקן את סעיף 9א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, כך ששיעור הפטור ממס החל על קצבה מזכה, על היוון קצבה ועל יתרת ההון הפטורה כאמור באותו סעיף, אשר עומד לגבי שנות המס 2020 עד 2024 על 52% יחול גם לגבי שנת המס 2025 ואילך.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

הטבות מס לחיסכון פנסיוני ניתנות בשלושה מועדים שונים: הטבת מס בשלב ההפקדה לחיסכון הפנסיוני, הטבת מס על רווחי ההון בשלב ניהול הכספים (צבירה) והטבת מס בשלב המשיכה של קצבה פנסיונית. בשלב ההפקדה ניתנות הטבות מס בדרך של דחיית אירוע המס ביחס להפקדות המעסיק, עד לתקרות המנויות בסעיף 3(ה) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן – פקודת מס הכנסה), לגבי רכיב התגמולים הקצבתיים ובסעיפים 3(ה)1(א)-1(ב) לפקודת מס הכנסה לגבי רכיב הפיצויים. בנוסף, סעיף 45א לפקודת מס הכנסה מקנה, בין היתר, זיכוי בשיעור 35% על חלק הפקדות העובד וזאת, עד לתקרת ההכנסה המזכה שהיא הכנסה מבוטחת בשיעור 7%. בנוסף לכך, בשנות הצבירה, החיסכון הפנסיוני פטור ממס רווחי הון באופן מלא.

במועד משיכת הכספים – יש להבחין בין שלושה רבדים כמפורט להלן:

1. קצבה מזכה או היוון קצבה – חלק הקצבה שנובע מתשלומים שנהנו מפטור ממס בשלב ההפקדה חייב במס במעמד המשיכה ("קצבה מזכה"). יחד עם זאת, סעיף 9א(ב) לפקודת מס הכנסה קובע כי הקצבה המזכה תהנה מהטבת מס בדרך פטור ממס בהתאם לכללים שנקבעו לכך.
2. קצבה הנובעת מתשלומים שחויבו במס במועד ההפקדה (להלן – תשלומים פטורים) – פטורה ממס. יצוין שגם הרווחים על הפקדות כאמור, ככל שימשכו בדרך של קצבה, פטורים ממס.
3. היוון תשלומים פטורים – ההפקדות שחויבו במס ניתנות למשיכה בסכום חד פעמי ומהרווחים שנצברו ינוכה מס בשיעור 15% נומינלי.

עד שנת 2012, הטבת המס במשיכת קצבה פנסיונית עמדה על 35% מהקצבה המזכה, עד לסכום התקרה של הקצבה המזכה הקבוע בסעיף 9א(א) לפקודת מס הכנסה (סעיף 1 לעיל). המשמעות של פטור זה היא כי הסכום המחושב כמכפלה של שיעור הטבת התקרה הקצבה המזכה, לא ייחשב כחלק מהכנסתו של הגמלאי לעניין הכנסתו החייבת במס.

החל משנת 2012 הוחל מתווה עולה של שיעורי הפטור, כך ששיעור הפטור גדל בהדרגה מ-35% עד לשיעור של 67% בשנת 2025. נכון לשנת 2024, תקרת הקצבה המזכה עומדת על סכום של 9,430 ש"ח. לפי תקרה זו, סך ההטבה עומד כיום על 4,904 ש"ח וצפוי לגדול ל-6,318 ש"ח החל משנת 2025. בהתאם למתווה זה, סף המס לפנסיונר הזכאי לפטור בהתאם לסעיף 9א לפקודת מס הכנסה במלואו, ממנו מתחיל תשלום המס, בשקלול נקודות הזיכוי ממס להן זכאי כל אזרח בישראל, יעלה עם השלמת המתווה מ-10,350 ש"ח לגבר ו-11,555 ש"ח לאישה, כפי שהמצב כעת, ל-11,765 ש"ח ול-12,970 ש"ח בהתאמה. בנוסף, כאשר מביאים בחשבון את קצבת הזקנה ותוספת הוותק לקצבה המשולמת מהמוסד לביטוח לאומי, אשר גם היא פטורה ממס, סף המס הצפוי הוא כ-14,369 ש"ח לגבר ו-15,574 ש"ח לאישה. משמעות הדבר היא שהכנסה בגובה זה של גבר ואישה בתקופת הגמלאות לא תמוסה כלל. מעל הכנסה זו יופעלו מדרגות מס הכנסה רגילות, המתחילות בשיעור מס בגובה 10%. לאור האמור, פטור זה הוא רגרסיבי ומשרת למעשה רק את בעלי קצבאות הפנסיה הגבוהות.

יתרה מזאת, מאחר שנכון להיום כמעט שאין פנסיונרים בקרנות הפנסיה החדשות אשר קצבתם גבוהה מספיק בכדי ליהנות מפטור זה, נהנים ממנו כמעט באופן בלעדי פנסיונרים שהיו מבוטחים בפנסיה תקציבית או בהסדרי הפנסיה של הקרנות הוותיקות. הטבה זו מתווספת להטבות שונות אשר מהן נהנים בעלי הסדרי פנסיה מסוג זה, על פני בעלי הסדרי הפנסיה החדשה. מצב זה לא צפוי להשתנות בעשור הקרוב. לאור האמור ובשל הצרכים הפיסקאליים של הממשלה, מוצע לקבוע כי שיעור הפטור יעמוד על שיעורו הנוכחי (52%) מעתה ואילך, ולא יעלה לפי המתווה ההדרגתי הקבוע בפקודת מס הכנסה. קבלת הצעה זו צפויה להגדיל את הכנסות המדינה בסך של כ-400 מיליון ש"ח בשנה החל משנת 2025.

#### **תקציב**

הגדלת הכנסות המדינה בסך של כ-400 מיליון ש"ח בשנה החל משנת 2025.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## בחירת אמצעים להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי בישראל

### מחליטים

במטרה לקדם את התחרות במתן פיקדונות ואשראי למשקי בית ועסקים קטנים ובינוניים, להרחיב ולגוון את השחקנים הפועלים בתחום השירותים הבנקאיים למגזר זה:

1. להטיל על שר האוצר להקים ועדה ציבורית לבחינת האמצעים להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי בישראל.

2. בראש הוועדה יעמוד נציג ציבור, בעל ידע וניסיון רלוונטי לעבודת הוועדה, ששר האוצר ימנה בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל. בוועדה יהיו חברים המנהל הכללי במשרד האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי), הממונה על התחרות, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, יושב ראש הרשות לניירות ערך וכן שני נציגי ציבור בעלי ידע וניסיון רלוונטיים לעבודת הוועדה.

3. לרשום את הודעתו של נגיד בנק ישראל להסכמתו למינויו של המשנה לנגיד בנק ישראל והמפקח על הבנקים כחברים בוועדה.

4. הוועדה תגבש המלצות להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי, ובכלל זאת תגבש המלצה בעניין הכנסה של שחקנים פיננסיים וריאליים נוספים שיוכלו לקבל פיקדונות מהציבור ולתת אשראי כאחת למגזר הקמעונאי. במסגרת זאת ייבחן, בין היתר, מתן היתר לגוף פיננסי וריאלי לקבל פיקדונות מהציבור בהיקף מוגדר כנגד משטר רגולטורי מידתי, בהתאם לנוהג האסדרה הבנקאי המקובל בעולם.

5. לצורך גיבוש המלצת הוועדה תשקול, בין היתר, שיקולים הנוגעים לנושאים הבאים:

א. קידום התחרות במערכת הפיננסית ככלל ובפרט במקטע שירותי הבנקאות למגזר הקמעונאי, לרבות עידוד כניסה של שחקנים קטנים;

ב. שמירה על יציבות המערכת הבנקאית ועל עניינם של הלקוחות;

ג. ייעול הקצאת מקורות האשראי למגזר הקמעונאי, תוך הוזלת עלויות המימון וצמצום יוקר המחייה;

ד. מדרג רישיונות שיאפשרו התמחות בפעילות בנקאית מצומצמת למגזר הקמעונאי, לרבות התאמת הדרישות הרגולטוריות להיקף הפעילות;

ה. ניגודי העניינים שעלולים להיווצר, בשים לב לוועדות הקודמות בתחום ובכלל זה דו"ח הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון בראשות ד"ר יוסי בכר והוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים בראשות דרור שטרומ.

6. הוועדה תגיש את המלצותיה לשר האוצר בתוך 120 ימים ממועד קבלת החלטה זו.

7. לעניין החלטה זו –

“המגזר הקמעונאי” – משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

המערכת הבנקאית מהווה רכיב מרכזי בפעילות התקינה של הכלכלה, על כלל מגזרי פעילותה. מרכזיותה של המערכת הבנקאית בקרב המגזר הקמעונאי, דהיינו משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים, בולטת במיוחד. בניגוד לעסקים גדולים, המערכת הבנקאית מהווה עבור רוב משקי הבית והעסקים הקטנים והבינוניים את מקור השירותים הפיננסיים העיקרי בנייהול ומימון פעילותם. כאשר ליבת הפעילות הפיננסית בידי המערכת הבנקאית, ובהתאמה עיקר הרווח, מתרכזת בנטילת פיקדונות מהציבור שמוכן לדחות את השימוש במקורותיו תמורת ריבית; ומתן אשראי מאותם כספי פיקדונות למי שמעוניינים לבצע שימוש בכסף למטרות שונות בתמורה לתשלום ריבית. סך האשראי שניתן למגזר הקמעונאי נכון לחודש יולי 2024 עמד על כ-480

מיליארדי ש"ח (בניכוי הלוואות לדיור העומדות על כ-600 מיליארד ש"ח נוספים); והיקף פיקדונות משקי הבית מסתכם בכ-749 מיליארד ש"ח, נכון לחודש יוני 2024. כך, לפי נתוני בנק ישראל.

חרף חשיבותם כבסיס לכל פעילות עסקית במשק, שירותי הבנקאות הניתנים למשקי הבית ולעסקים קטנים ובינוניים סובלים מהיעדר תחרות. פערי אינפורמציה, הטיות התנהגותיות של הפרט והריכוזיות המאפיינת את המערכת הבנקאית תורמים למחיר העודף והלא תחרותי שמשלם המגזר הקמעונאי בעבור שירותים בנקאיים; בין אם בקבלת ריבית נמוכה בעבור הפקדת פיקדונות או בשל תשלומי ריבית גבוהים עבור לקיחת הלוואות. המחיר הלא תחרותי, הן בצד המקורות והן בצד השימושים, מחריף את יוקר המחיייה ופוגע ביעילות הקצאת האשראי במשק. בהקשר זה ולהשלמת התמונה ראוי לציין כי המערכת הבנקאית בכללותה מאופיינת זה שנים רבות ביציבות. עובדה בעלת חשיבות, שאין להקל בה ראש, הן עבור המגזר הקמעונאי והן עבור המשק בכללותו.

עדות למחיר שמשלמים משקי הבית והעסקים הקטנים והבינוניים בשל בעיית התחרות בשירותים הבנקאיים הניתנים למגזר הקמעונאי ניתן לראות בשנתיים האחרונות, עת החלה עלייה בריבית בנק ישראל. החל מחודש אפריל 2022, לאחר תקופה ממושכת של ריבית אפסית, החל בנק ישראל במגמת העלאת ריבית בנק ישראל. העלאות הריבית תורגמו להעלאה מיידית של הריבית על האשראי שניתן על ידי הבנקים למגזר הקמעונאי. עם זאת, עליית ריבית זו גולגלה באופן חלקי בלבד לפיקדונות הציבור, זאת כאמור, בין השאר, בשל רמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאות הישראלית. כלומר, בניגוד לריבית על האשראי שניתנת לציבור על ידי הבנקים, התמסורת של הריבית המוניטרית לפיקדונות הציבור הייתה חלקית. פער זה בין תמסורת הריבית לאשראי לתמסורת הריבית לפיקדונות הביא לעלייה משמעותית במרווח הבנקאי, קרי ברווחיות הבנקים. כך לדוגמה, המרווח הבנקאי המיוחס למשקי הבית, כלומר הפער בין הריבית על אשראי לבין ריבית על פיקדון משקי הבית, עלה מ-4.87% ערב עליית ריבית בנק ישראל באפריל 2022 ל-5.93% בחודש אפריל השנה.

עם זאת, על אף התמסורת הכמעט מלאה בריבית על האשראי המערכת הבנקאית נותרה הזירה המרכזית והאטרקטיבית ביותר עבור הציבור לקבלת אשראי. שכן, בניגוד לשחקניות הפיננסיות הנוספות המציעות אשראי למגזר הקמעונאי, המערכת הבנקאית נהנית מעליונות מובהקת בעלות מקורותיה; קרי אותם פיקדונות וחשבונות עובר ושב של כלל הציבור. בניגוד לבנקים, נותני אשראי חוץ בנקאיים תלויים לרוב בבנקים או בהנפקה של אגרות חוב למקורות ההון שלהם, מקורות מימון יקרים באופן משמעותי מאשר הריבית הבנקאית על הפיקדונות. זהו אם כן, אחד החסמים המרכזיים להתפתחות של תחרות באשראי מחוץ למערכת הבנקאית נוגעת לעליונות זו של הבנקים בעלות מקורותיהם.

מסיבה זו, בין היתר, פרסם בנק ישראל בחודש פברואר קול קורא לקבלת התייחסות מהציבור למתווה שיאפשר לגופים פיננסיים חוץ בנקאיים לגייס פיקדונות מהציבור ולהעמיד מתוכם אשראי. זאת, במטרה להרחיב את סך הגופים הפיננסיים שלהם נגישות למקורות מימון זולים. צעד זה מהווה צעד משלים לריבוי של פעולות שננקטו בשנים האחרונות במטרה להגביר את התחרות הבנקאית, לרבות הכנסה של שחקניות חדשות לתחום וצמצום פערי מידע.

לצורך המשך קידום הפתרון המוצע ונוכח ההשפעה הצפויה שלו על השוק הפיננסי, מוצע להטיל על שר האוצר להקים ועדה ציבורית שתמליץ על המתווה הרצוי, לרבות תיקוני החקיקה הנדרשים, על מנת להתיר למתווכות פיננסיות נוספות לגייס פיקדונות מהציבור ולהעמיד מתוכם אשראי למגזר הקמעונאי. בראש הוועדה יעמוד נציג ציבור, בעל ידע וניסיון רלוונטי, ויהיו חברים בה: המנהל הכללי במשרד האוצר, המשנה לנגיד בנק ישראל, המפקח על הבנקים, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי), הממונה על התחרות, הממונה על רשות שוק ההון ביטוח וחסכון, יושב ראש הרשות לניירות ערך וכן, שני נציגי ציבור נוספים בעלי ידע וניסיון רלוונטיים לעבודת הוועדה.

מוצע לקבוע כי הוועדה תמליץ, כאמור, על אמצעים להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים למגזר הקמעונאי, לרבות הכנסה של שחקנים פיננסיים וריאליים נוספים שיוכלו לקבל היתר לקבל פיקדונות מהציבור ולתת אשראי כאחת למגזר הקמעונאי. בהמלצתה ביחס לשחקניות פיננסיות נוספות, לרבות הגופים



המוסדיים, תתן הוועדה את הדעת על השפעת המהלך, אם ישנה, על רמת התחרות, הן במבט כלל משקי והן בשים לב לענף הפיננסי. בשקילת ההשפעה על הענף הפיננסי תבחן הוועדה את העיסוקים המותרים לגופים הפיננסיים, בעלי הפוטנציאל לקבל היתר זה, ואת ההשפעה הצפויה לרבות ניגודי עניינים פוטנציאליים העלולים לנבוע מהרחבת העיסוקים והקצאת האשראי במשק, בשים לב לוועדות הקודמות בתחום ובכלל זה דו"ח הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון בראשות ד"ר יוסי בכר (ועדת בכר) והוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (ועדת שטרום). המלצת הוועדה תיסוב, בין היתר, סביב היקף הפיקדונות שניתן יהיה ליטול מן הציבור כנגד רישיון מידתי ומעודד תחרות, בהתאם לנוהג האסדרה הבנקאי המקובל בעולם.

לשם גיבוש המלצתה תשקול הוועדה, בין היתר, את השיקולים הבאים: (1) קידום התחרות במערכת הפיננסית בכלל ובפרט במקטע שירותי הבנקאות למגזר הקמעונאי, לרבות כניסה של שחקנים קטנים; (2) שמירה על יציבות מערכת הבנקאות ועל עניינם של הלקוחות; (3) ייעול הקצאת מקורות האשראי למגזר הקמעונאי, תוך הוזלת עלויות המימון וצמצום יוקר המחייה; (4) מדרג רישיונות שיאפשרו התמחות בפעילות בנקאית מצומצמת למגזר הקמעונאי, לרבות התאמת הדרישות הרגולטוריות להיקף הפעילות. (5) ניגודי עניינים שעלולים להיווצר. בתום עבודתה, הוועדה תגיש לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל את המלצותיה. וזאת, בתוך 120 יום ממועד קבלת החלטה זו.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הקפאת מדד הגמלאות לשנת 2025

### מחליטים

- כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך –
1. להטיל על שר האוצר לנהל משא ומתן עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה בנוגע לתיקון סעיף 9 לחוק הגמלאות כך שבשנת 2025 לא תעודכן לפי הוראות הסעיף האמור משכורתם הקובעת של גמלאים הזכאים, ולעניין העדכון הראשון החל מחודש ינואר 2026, תעודכן משכורתם הקובעת של גמלאים כאמור בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הקודם.  
בכפוף לקידום תיקון לסעיף 9 לחוק הגמלאות כאמור בסעיף 1:
  2. א. לתקן את סעיף 6 לחוק שירות הקבע (גמלאות) כך שבשנת 2025 לא תעודכן לפי הוראות הסעיף האמור משכורתם הקובעת של גמלאים הזכאים לתשלום קצבה לפי חוק שירות הקבע (גמלאות), ולעניין העדכון הראשון החל מחודש ינואר 2026, תעודכן משכורתם הקובעת בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הקודם.  
ב. להנחות את גופי הביטחון המשלמים מקדמות על חשבון קצבת גישור כי בחישוב המקדמות האמורות, בשנת 2025 לא יעודכן סכום המקדמה של מי שמשולמת לו מקדמה כאמור לפי עליית המדד, ולעניין העדכון הראשון החל מחודש ינואר 2026 יעודכן סכום המקדמות האמור, בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הקודם, והכל עד להתקנת תקנות בעניין קצבאות גישור בגופי הביטחון.  
ג. להנחות את שרי האוצר והביטחון לכלול את האמור בסעיף קטן (ב) בתקנות הגישור שיותקנו מכוח חוק הגמלאות וחוק שירות הקבע (גמלאות) ביחס לגופי הביטחון השונים.  
ד. תיקונים והנחיות כאמור בסעיפים קטנים (א) עד (ג), יותאמו למנגנון העדכון שיקודם במסגרת התיקון לסעיף 9 לחוק הגמלאות.
  3. לעניין החלטה זו –  
"חוק הגמלאות" – חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 ;  
"חוק שירות הקבע (גמלאות)" – חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 ;  
"המדד החדש" – מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון ;  
"המדד הקודם" – מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון הקודם, ולעניין העדכון הראשון בחודש ינואר 2026 –  
א. לגבי מי שפרש מהשירות עד ליום 31 בדצמבר 2024 – מדד חודש דצמבר 2024 ;  
ב. לגבי מי שפרש מהשירות אחרי יום 31 בדצמבר 2024 – מדד החודש שבו פרש מהשירות.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

הסדר פנסיה תקציבית הוא הסדר פנסיוני שבמסגרתו משולמים לעובד ולשאייריו 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 שירות המדינה גמלאות [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – חוק הגמלאות), מסדיר את זכויותיהם הפנסיוניות של עובדי המדינה, ובכלל זה שוטרים וסוהרים, שחל עליהם הסדר פנסיה תקציבית, וחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות), התשמ"ה-1985 (להלן – חוק שירות הקבע (גמלאות)), מסדיר את זכויותיהם הפנסיוניות של משרתי הקבע שחל עליהם הסדר פנסיה כאמור.

בחדש מרץ 1999 נחתם הסכם בין הממשלה, הרשויות המקומיות, האוניברסיטאות ותאגידים נוספים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – **ההסתדרות**), שלפיו 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, במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנה זו תוקן חוק גמלאות לנושאי-משרה. כמו כן, בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2002 תוקן חוק הגמלאות, ובחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 תוקן חוק שירות הקבע (גמלאות) בהתאם לעקרונות אלו. בהתאם לתיקונים אלה, אחרוני מבוטחי הפנסיה התקציבית בשירות המדינה והביטחון החלו את עבודתם לפני שנת 2004.

בסעיף 8 לחוק הגמלאות, בסעיף 5 לחוק שירות הקבע (גמלאות) נקבעו כללים בדבר חישוב המשכורת הקובעת שממנה נגזרת קצבתו של מי שהוראות החוק חלות לגביו. לפי אותם סעיפים, משכורתו הקובעת של מי שפרש מהשירות והחל לקבל קצבה נקבעת בהתאם לדרגתו ערב הפרישה מהשירות, והיא כוללת את משכורת היסוד ששולמה לעובד ותוספות שונות אשר הוכרו על ידי הממשלה כתוספות קבועות ואשר היה זכאי להן במשכורתו ערב פרישתו לקצבה.

ביום 23 ביולי 2009 פורסם חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – **חוק ההתייעלות הכלכלית**). פרק ח' לחוק ההתייעלות הכלכלית כלל מספר תיקוני חקיקה לחוק הגמלאות וביניהם תיקון לסעיף 8 לאותו חוק. בהתאם לתיקון האמור, 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. ביום 1 באפריל 2012 בוצע תיקון חקיקה משלים בחוק הגמלאות (תיקון מס' 52) לפיו גם המשכורת הקובעת של שוטרים וסוהרים תעודכן מדי שנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. בהמשך, ביום 29 בדצמבר 2013 בוצע תיקון חקיקה מקביל גם בחוק שירות הקבע (גמלאות) (תיקון מס' 27), וביום 7 באפריל 2016 תוקן חוק הגמלאות (תיקון מס' 58) בהתאם גם ביחס לגמלאי השב"כ והמוסד.

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, וזאת בשל פרוץ מלחמת חרבות ברזל וההשפעות הפיסקליות הנלוות לה הצפויות בשנים הבאות, מוצע להטיל על שר האוצר לנהל משא ומתן עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה בנוגע לתיקון סעיף 9 לחוק הגמלאות שלפיו יוקפא עדכון המשכורת הקובעת בשנת 2025 לגמלאים הזכאים לתשלום קצבה לפי חוק הגמלאות. עוד מוצע להחיל תיקון מקביל גם בחוק שירות הקבע (גמלאות), וזאת בכפוף לתיקון שיקודם בחוק הגמלאות. דהיינו, בחודש ינואר 2025 לא תעודכן משכורתם הקובעת של גמלאים הזכאים לתשלום קצבה לפי חוק הגמלאות או לפי חוק שירות הקבע (גמלאות), כאשר משנת 2026 ואילך תעודכן משכורתם הקובעת, אחת לשנה, בחודש ינואר, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. כלומר, בחודש ינואר 2026 תעודכן משכורתם הקובעת של הגמלאים לפי שיעור עליית מדד דצמבר 2025 לעומת מדד דצמבר 2024.

יובהר בהקשר זה כי התיקון המוצע יחול גם על עובדי תאגידים שהוקמו על פי חוק, שנקבע במסגרת החוק כי תנאי עבודתם של עובדי אותו תאגיד הם כתנאי עבודתם של עובדי המדינה, כמשמעותם של גופים אלה בסעיף 105 לחוק הגמלאות.

עוד יצוין בהקשר זה, כי בהחלטת ממשלה מס' 4845 מיום 7 בפברואר 1999 נקבע כי הממשלה לא תגיש הצעת חוק לתיקון חוק הגמלאות, אלא לאחר קבלת הסכמתה של ההסתדרות. כמו כן, מוצע להנחות את גופי הביטחון ליישם את התיקון המוצע גם ביחס לקצבת הגישור המשולמת לפורשי שירותי הביטחון המבוטחים בפנסיה צוברת. נכון להיום טרם הותקנו תקנות בנושא קצבת הגישור לכל גופי הביטחון ולפורשים משולמות מקדמות. לכן מוצע ליישם את התיקון שבנדון הן על המקדמות המשולמות כיום לפורשים, והן לוודא שהתיקון יוטמע במסגרת התקנות שייקבעו.

### **תקציב**

קבלת הצעה זו צפויה לצמצם את הוצאות המדינה בסך של כ-880 מיליון ש"ח החל משנת 2025.  
**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים וטיוב מאגר נתוני אשראי

### מחליטים

במטרה לקדם את התחרות בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים ולמשקי בית בישראל, ולשפר את נגישותם לאשראי –

1. על מנת להקים מאגר אשראי עסקי, שיאפשר גישה של נתוני אשראי לנתוני תאגידים (להלן – **מאגר אשראי עסקי**) ובכך יגביר את התחרות בשוק האשראי לעסקים ולעסקים קטנים ובינוניים בפרט – א. לתקן את חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (להלן – **חוק נתוני אשראי**) –

(1) כך שהנגיד, בהסכמת שר המשפטים ושר האוצר, יקבע, לראשונה, כללים שבמסגרתם יוקם מאגר אשראי עסקי לכל המאוחר, עד ליום 1 לינואר 2026 וכי כניסת הכללים לתוקף והפעלת מאגר נתוני אשראי עסקי יהיה ביום 1 ביוני 2026.

(2) כך שהוראות חוק נתוני אשראי יחולו לעניין המאגר העסקי באופן מותאם לאופי המאגר ולהבחנה שבינו לבין המאגר ליחידים, ובכלל זאת ייקבע כי:

א) בנוסף למקורות המידע הקיימים בחוק, לגבי תאגידים ייקבעו גם מקורות המידע הבאים:

(1) רשות המיסים;

(2) רשות התאגידים;

(3) המוסד לביטוח לאומי.

ב) הוראות החוק לעניין הפעלת שירות מידע על עוסקים יבוטלו וכי כל הוראות החוק לעניין לקוח שהוא יחיד יחולו גם לעניין עוסק שאינו תאגיד.

ג) מטרת המאגר העסקי יתוקנו כך שיבטיחו את השמירה על סודותיהם המסחריים של התאגידים, כך שנדרשות התאמות בהוראות החוק וביניהן:

(1) ביטול הסדר אי הכללה במאגר לבקשת לקוח;

(2) ביטול מגבלות על שימוש בנתוני האשראי לפיתוח מודלים סטטיסטיים;

(3) ביטול החובה על מנהל המאגר למסור ללקוח הודעה על תחילת איסוף נתונים לגביו.

ד) מודל חיווי אשראי יותאם לאופי העסקי של התאגידים כך שיימסרו ללשכות האשראי כלל הנתונים לגבי הלקוח מבנק ישראל ובכך תתאפשר גמישות לגבי החיווי.

ה) לא יחולו ההוראות לעניין נתונים שלשכת אשראי אינה רשאית להביא בחשבון במסגרת מתן שירותיהם.

ו) ייערכו התאמות, במידת הצורך, לעבירות ולהפרות לעניין הטלת עיצום כספי שיחולו ביחס למאגר האשראי העסקי ובהתייחס למידע לגבי לקוחות שהם תאגידים.

ז) ייקבעו הוראות ייעודיות לעניין גביית אגרות.

2. לצורך שיפור יעילות מאגר נתוני האשראי ללקוחות פרטיים ושכלול שוק האשראי למשקי בית – לתקן את חוק נתוני אשראי, בהתאם לעקרונות שנקבעו בתזכיר חוק נתוני אשראי (תיקונים שונים), התשפ"ב-2021, שפורסם להערות הציבור ביום 11 באוקטובר 2021, וכן תיקונים נוספים שיוסכמו, הכוללים, בין היתר, את אלה:

א. למחוק את ההסדר אשר נקבע במסגרת החוק לעניין חברת החשמל, הן לגבי היותה מקור מידע החלה עליו חובה עתידית להעביר מידע למאגר נתוני אשראי והן לגבי אפשרותה לקבל מידע

מהמאגר ולעשות בו שימוש כקבוע בחוק, וכן למחוק את בתי המשפט כמקור מידע.

ב. לקבוע כי לשכת אשראי תוכל לקבל גישה למידע לא מזוהה מתוך המאגר, לטובת פיתוח מודלים סטטיסטיים, בין השאר, כדי לשקף לנתוני האשראי וללקוחות נתונים סטטיסטיים שיאפשרו להם לפעול בצורה מושכלת יותר.

- ג. לקבוע כי רק מקור מוסמך, המפוקח על פי דין לעניין מתן האשראי, יהיה רשאי להעביר נתוני אשראי למאגר. זאת בכפוף להחרגות בסמכות שר האוצר ובהסכמת נגיד בנק ישראל.
- ד. לתקן את מנגנון אי-ההכללה במאגר כך שמחיקת הנתונים על מי שביקש שלא להיכלל במאגר תעשה רק בחלוף שנה ממועד בקשת אי-ההכללה או מיום אי ההכללה בפועל, לפי המאוחר.
- ה. לאפשר למשתמש בנתוני אשראי להשתמש במידע שהופק מדוח אשראי של לקוחות ללפיתוח ותיקוף מודלים, זאת בתנאי שניתנה הסכמה מפורשת של הלקוחות וכן שהוסרו הפרטים המזהים שלהם ולהסמיך את הממונה לקבוע הוראות לעניין זה.
- ו. להסיר את המגבלה הקבועה כיום בסעיף 26(א)(4) לפיה הסכמת הלקוח למסירת דוח אשראי לגביו יכולה להיות לעסקת אשראי מסוימת בלבד ובמקומה לקבוע כי ההסכמה תהיה לשם התקשרות בעסקת האשראי או לשם הבטחת קיום תנאיה וכי המשתמש בנתוני אשראי רשאי לעשות שימוש בנתוני אשראי שנמסרו לו בדוח אשראי גם לגבי עסקאות אשראי אחרות של הלקוח ובלבד שעסקאות אלה נכרתו קודם לקבלת הסכמתו של הלקוח למסירת נתוני האשראי והלקוח נתן את הסכמתו המפורשת לשימוש האמור.
- ז. לתקן ולהרחיב את מנגנון חיווי האשראי כמפורט להלן:
- 1) לשנות את המשמעות של חיווי אשראי כך שהוא יורחב וייתחם באופן רחב יותר להערכת הסיכוי כי הלקוח יעמוד בפירעון התשלומים שבהם הוא התחייב ולא רק בשאלה האם לתת ללקוח אשראי או לא;
  - 2) להרחיב את קשת המקרים שבהם ניתן יהיה לקבל חיווי אשראי גם לשם הבטחת קיום תנאי העסקה ולא רק לשם התקשרות עם הלקוח בעסקה חדשה;
  - 3) להסמיך את השר, בהתייעצות עם הנגיד, לקבוע נסיבות ותנאים שבהם נותן אשראי יהיה רשאי לבקש חיווי אשראי גם לגבי מי שהוא אינו הלקוח שלו נתן אשראי ובלבד שהדבר נדרש לצורך מתן האשראי ללקוחו, ויראו אותו כלקוח לעניין הוראות סימן ג' לפרק ז' לחוק.
- ח. לערוך תיקונים שונים הנוגעים לסמכויות הממונה לפקח ולאכוף את הוראות החוק. ובכלל זאת מוצע לאפשר לממונה להסתייע בכודק שאינו עובד בנק ישראל לשם ביצוע כלל תפקידי הפיקוח והבקרה.
- ט. לתת אפשרות לממונה על נתוני האשראי בבנק ישראל לתת הוראות בנוגע לתיקון פגמים שהתגלו בפעילותם של לשכות נתוני האשראי, לשכת מידע על העוסקים, מיופה כוח בתמורה, מקור מידע או נותן אשראי.
- י. לתקן את הסעיף הקובע את הסכום הבסיסי להטלת עיצום הכספי לעניין נותן אשראי בסיכון נמוך ולעניין נותן אשראי שאינו מקור מידע המעביר מידע למאגר משתמש בנתוני אשראי או נותן אשראי בסיכון נמוך.
- יא. לתקן את רשימת ההפרות שבשלן ניתן יהיה להטיל עיצום כספי.
- יב. לקבוע כי ניתן יהיה לגבות אגרות בעד בקשת רישום למיופה כוח בתמורה ואגרה שנתית אשר תוטל על מיופה כוח בתמורה וכן ייקבע כי ניתן יהיה לקבוע גובה אגרה שונה בהתאם לסיווגו של מיופה הכוח בתמורה.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (להלן – חוק נתוני אשראי), שם לו למטרה לקבוע הסדר כולל לשיתוף בנתוני אשראי, ונקבעו בו הוראות לעניין איסוף נתוני אשראי ממקורות המידע הקבועים בחוק, שמירתם במאגר מידע מרכזי המופעל בידי בנק ישראל ומסירת נתוני אשראי ממנו ללשכות אשראי לשם עיבודם והעברתם, בין השאר לנתוני אשראי, תוך שמירה על עניינם של הלקוחות ועל פרטיות הלקוחות שהנתונים

מתייחסים אליהם ומניעת פגיעה בה במידה העולה על הנדרש, והכל למען המטרות הקבועות בחוק - הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי, הרחבת הנגישות לאשראי, צמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים, ויצירת בסיס מידע לא מזוהה שימש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו.

החוק נכנס לתוקף באפריל 2019, ומתוקף החוק, הקים בנק ישראל מערכת נתוני אשראי שעלתה לאוויר במועד האמור, אשר, בין השאר, אוספת נתונים ממקורות מידע המספקים אשראי ומרשויות ציבוריות, לגבי התחייבויות האשראי של יחידים, אזרחי ותושבי ישראל, וכן לגבי אופן הפירעון של התחייבויות אלה. כמו כן, מספקת המערכת מידע אודות לקוחות לנותני אשראי, בהתאם להוראות החוק, כדי לשכלל את שוק האשראי בישראל.

### **נגישות העסקים הקטנים והבינוניים בישראל<sup>5</sup> לאשראי**

העסקים הקטנים והבינוניים מהווים קטר צמיחה משמעותי למשק הישראלי. על פי דו"ח מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל, בשנת 2022 כ-60% מהמועסקים במשק עבדו בעסקים קטנים ובינוניים והם היו אחראיים ל-55% מהתוצר במגזר העסקי. מגזר זה צומח באופן רציף ועקבי על פני השנים, גם לצד משברים אקסוגניים, ואילו עלויות האשראי והנגישות לאשראי עדיין מהווים אחד מחסמי הצמיחה המשמעותיים שלו. זאת כפי שבא לידי ביטוי בכך שבעוד שחלקם של העסקים הקטנים והבינוניים בתוצר העסקי נמצא במגמת עלייה, חלקם מסך האשראי העסקי נמצא במגמת ירידה. היקף האשראי לעסקים קטנים ובינוניים עמד בשנת 2022 על כ-282 מיליארד ש"ח, שהיוו 40.5% מהאשראי העסקי, לעומת 44% בשנת 2021 ו-45.8% בשנת 2020. בהשוואה לסוף שנת 2019 (טרם הקורונה), היקף האשראי לעסקים גדולים עלה בשיעור של 59.5%, בעוד לעסקים זעירים היקף האשראי עלה ב-10%, לעסקים קטנים ב-27%, ולעסקים בינוניים ב-32% בלבד. עוד עולה מנתוני הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, כי פחות ממחצית מהעסקים הקטנים והבינוניים שהיו צריכים אשראי בשנת 2022, קיבלו את ההלוואה שביקשו באופן מלא, ו-34% שלא קיבלו מענה לבקשת האשראי חוו מחנק אשראי שהביא לצמצום היקף הפעילות שלהם עד כדי סגירה.

### **מאגר נתוני אשראי צפוי לצמצם את ריכוזיות שוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים**

שוק האשראי הקמעונאי בישראל, כלומר אשראי צרכני ואשראי לעסקים קטנים ובינוניים, מאופיין בריכוזיות גבוהה, כאשר הוא נשלט כמעט במלואו על ידי תאגידים בנקאיים. כך, נכון לסוף שנת 2023, 71% מהאשראי הצרכני ניתן על ידי המערכת הבנקאית. באשראי לעסקים קטנים ובינוניים ריכוזיות המערכת הבנקאית אף גבוהה יותר, כאשר נתח השוק של המערכת הבנקאית עמד על 94% בשנת 2023. יתרה מזאת, הריכוזיות בשוק האשראי מתבטא גם בריכוזיות המערכת הבנקאית עצמה, כאשר נתח השוק המצרפי של שני הבנקים הגדולים במערכת עמד בשנת 2023 על 56%, ונתח השוק של חמשת הבנקים הגדולים במערכת עמד על 99%.

למאגר נתוני האשראי ללקוחות הפרטיים שהחל לפעול ב-2019, תמורות חיוביות בצמצום היתרון התחרותי שהיה למערכת הבנקאית שהחזיקה בנתוני הלקוחות, בכך שאפשרה גם לנותני אשראי שאינם הבנק בו מנהל הלקוח את העו"ש גישה לנתוניו. עד הקמת המאגר, המידע על הלקוח היה נתון כמעט בבלעדיות בידי הבנק בו התנהל חשבון העו"ש של הלקוח, ובאמצעות מידע זה, יכול הבנק לתמחר את האשראי ללווה בהתאם לרמת הסיכון של הלווה מסוים. לעומת זאת, מלווה שאין בידיו מידע על רמת הסיכון של הלווה, צפוי לתמחר את האשראי לאותו לווה במחיר המבטא רמת סיכון ממוצעת של אוכלוסיית הלווים הפונה אליו לקבל אשראי. פער זה איפשר לבנק המנהל את העו"ש להציע הצעת ערך אופטימלית ללקוח (כמו ריבית נמוכה יותר) מאשר נותן האשראי שאינו בעל המידע.

מחקר של בנק ישראל בנושא מצא שפרמיית-לקוח-שבוי ששילמו לקוחות שנוטלים אשראי מבנק שבו הם מנהלים את חשבון העובר ושב היחידי שלהם הצטמצמה באופן מובהק לאחר הקמת המאגר. מממצאים אלו

<sup>5</sup> עסקים קטנים ובינוניים מוגדרים על פי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים כעסקים בעלי מחזור של עד 100 מיליון ש"ח בשנה.

מהווים אינדיקציה ראשונית לכך ששיתוף נתונים דרך מאגר האשראי פועל לצמצום הפערים במחיר האשראי דרך הקטנת התלות של לקוחות בבנק בו הם מנהלים את חשבון העובר ושב. לאור האמור, מטרת החלטה זו היא לקדם את התחרות והנגישות לאשראי של העסקים הקטנים והבינוניים והעסקים בכלל, באמצעות הרחבת מאגר נתוני האשראי הקיים כך שיאסוף מידע גם על תאגידים. באופן שיצמצם את פערי המידע בין נתוני האשראי בשוק, תאפשר לשחקנים נוספים וחוקי בנקאיים להתחרות באופן שוויוני גם על המגזר העסקי ולהציע הצעות ערך שתואמות את סיכון הלווים. כמו כן, מוצע גם להטמיע מספר תיקונים למאגר נתוני האשראי הקיים שישפרו את פעילותו ויאפשרו גישה איכותית ורציפה למידע עבור נתוני האשראי.

## סעיף 1

לאור התועלות העולות מהקמת מאגר נתוני אשראי ליחידים, ולאור הריכוזיות הגבוהה באשראי לעסקים קטנים ובינוניים, בסעיף זה מוצע לתקן את חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016, כך שהנגיד, בהסכמת שר המשפטים ושר האוצר, יקבע לראשונה כללים שבמסגרתם יוקם מאגר אשראי עסקי לכל המאוחר עד ליום 1 בינואר 2026 וכי כניסת הכללים לתוקף והפעלת מאגר לנתוני אשראי יהיה ביום 1 ביוני 2026. בנוסף מוצע לטייב את הסעיף המאפשר לנגיד לקבוע כללים כאמור ולקבוע כי הוראות החוק יחולו לגבי המאגר כאמור באופן מותאם לאופי המאגר ולהבחנה שבינו לבין המאגר למשקי בית. בין היתר באמצעות קביעת הוראות כמפורט:

1. לתקן את החוק כך שלגבי תאגידים יתווספו מקורות מידע נוספים שהם רשות המיסים, רשות התאגידים והמוסד לביטוח לאומי. נתוני מקורות מידע אלו צפויים לטייב את איכות התוצרים שיופקו מהמאגר ולהביא לתמונה כוללת יותר על התאגידים.
2. יובהר כי במאגר העסקי, בשונה מאשר במאגר הצרכני, החשיבות תינתן לשמירה על סודות מסחריים של התאגידים בשונה מהגנת פרטיות המידע של יחידים. לאור זאת, ישנן הוראות פרטיות שחלות על המאגר הצרכני שאינן נדרשות ביחס למאגר העסקי, וביניהן היכולת של תאגיד לבקש שנתוניו לא יכללו במאגר – יכולת שניתנת ליחידת משיקולי הגנת פרטיות, מתן אפשרות נרחבת יותר להשתמש בנתוני התאגידים מהמאגר לפיתוח מודלים סטטיסטיים בנוסף על פעולות החיתום, וביטול החובה למסור ללקוח הודעה על תחילת איסוף הנתונים לגביו.
3. לאור העובדה שאופי הפעילות של תאגידים שונה מזה של יחידים ומורכב יותר, עולה חשש שהמנגנון הקיים למוצר חיווי אשראי עלול לייצר התראות שווא בקרב תאגידים ולהביא לפגיעה במבקשי האשראי. לכן, מוצע להתאים את מודל החיווי לאופי העסקי של תאגידים ולאפשר גמישות בקביעת מנגנון מוצר זה.
4. בחוק נתוני אשראי נקבע שלשכת אשראי אינה רשאית להביא בחשבון נתונים בדבר מינו, גילו, נטייתו המינית, גזעו, ארץ מוצאו, לאומיותו, מקום מגוריו ומצבו המשפחתי או הבריאותי של לקוח, לעניין המודל הסטטיסטי הדרוש לה למתן שירותיה. מאפיינים אלו אינם רלוונטיים לתאגידים, ועל כן הוראות אלו אינן נדרשות לעניין המאגר העסקי.
5. יתוקן החוק לגבי מאגר נתוני האשראי העסקי כך שהוראות החוק לעניין לקוח שהוא יחיד יחולו גם לגבי לעניין יחיד שהוא עוסק.

## סעיף 2

כאמור, חוק נתוני אשראי שם לו למטרה לקבוע הסדר כולל לשיתוף בנתוני אשראי, ובו הוראות לעניין איסוף נתוני אשראי ממקורות המידע הקבועים בחוק, שמירתם במאגר מידע מרכזי המופעל בידי בנק ישראל ומסירת נתוני אשראי ממנו ללשכות אשראי לשם עיבודם והעברתם, בין השאר לנתוני אשראי, תוך שמירה על עניינם של הלקוחות ועל פרטיות הלקוחות שהנתונים מתייחסים אליהם ומניעת פגיעה בה במידה העולה על הנדרש, והכל למען המטרות הקבועות בחוק - הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי, הרחבת הנגישות לאשראי,



צמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים, ויצירת בסיס מידע לא מזוהה שימש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו.

החוק נכנס לתוקף ביום ט"ז בניסן התשע"ט (12 באפריל 2019), ומתוקף החוק, הקים בנק ישראל מערכת נתוני אשראי שעלתה לאוויר במועד האמור, אשר, בין השאר, אוספת נתונים ממקורות מידע המספקים אשראי ומרשויות ציבוריות, לגבי התחייבויות האשראי של יחידים, אזרחי ותושבי ישראל, וכן לגבי אופן הפירעון של התחייבויות אלה, ומספקת מידע אודות לקוחות לנותני אשראי, בהתאם להוראות החוק, כדי לשכלל את שוק האשראי בישראל.

מאז החל שיתוף המידע בהתאם להוראות החוק הצטברו מספר נושאים המצריכים את תיקון החוק, כדי להבטיח המשך פעילות יעילה של המערכת, לטובת הלקוחות. מוצע לתקן את החוק להסדיר נושאים שונים לשם כך, ובין השאר לקבוע הוראות שיסדירו את אופן עבודת המאגר, לרבות מתן הוראות לעניין תיקון פגמים, לקבוע הוראות שירחיבו את השימושים במידע המתקבל מאת המאגר, כדי לאפשר את שכלול שוק האשראי בישראל, ועוד הוראות שונות הנצרכות לאור הפקת לקחים מפעילות המאגר בארבע שנים האחרונות. להלן עיקרי ההוראות:

1. הטלת החובה על חברת החשמל להעביר מידע למאגר נועדה להביא להרחבת המידע שבמאגר ולהפחתת התלות של הלקוחות במידע שבידי הבנקים. ואולם, כבר בעת חקיקת החוק עלו הסתייגויות הנוגעות להכללתה של חברת החשמל כמקור מידע במאגר. מבדיקות שנערכו מול חברת החשמל ורשות החשמל ממועד חקיקתו של החוק, עולה כי הנתונים הנמצאים כיום בידי חברת החשמל אכן אינם מטריבים, אינם מדויקים או מהימנים דיים. עובדה זו עשויה להוביל לפגיעה בלקוחות ולכן מוצע למחוק את חברת החשמל מרשימת מקורות המידע למאגר מוצע למחוק גם את בתי המשפט כמקור מידע, זאת מאחר שבחלוף הזמן עלה כי הרלוונטיות של הנתונים אשר נקבע כי יועברו על ידי בתי המשפט לשאלת מוסר התשלומים של הלקוח היא מועטה. כמו כן, תיקון זה יתאים את הוראות החוק למציאות שלפיה בתי המשפט אינם מעבירים את המידע.

2. מעבר לחשיבות הנתונים של מבקש האשראי עצמו לצורך חיתום הלוואה, על מנת לבצע חיתום מושכל ישנו ערך גבוה בפיתוח מודלים סטטיסטיים המבוססים על נתונים אגרגטיביים של לקוחות רבים, העשויים להפיק תובנות על סיכון האשראי בקרב סוגי לקוחות שונים. מוצע לקבוע כי לשכת אשראי תוכל לקבל גישה למידע לא מזוהה הכלול במאגר, הדרוש לה לצורך שימוש סטטיסטי, לרבות פיתוח מודל סטטיסטי, וזאת לצרכים שונים, ובין השאר כדי לשקף לנותני אשראי או ללקוחות נתונים סטטיסטיים שיוכלו לאפשר להם לפעול בצורה מושכלת יותר.

3. מוצע לקבוע כי רק מקור מוסמך, המפוקח על פי דין לעניין מתן האשראי, רשאי יהיה להעביר נתוני אשראי למאגר. פיקוח כזה מאפשר לוודא כי המידע אשר נמסר על ידי גופים אלה למאגר הוא מידע מדויק ומהימן. עם זאת, בכדי להבטיח אפשרות לגישה למידע גם אצל גופים קטנים יותר שאינם מפוקחים, מוצע כי שר המשפטים בהסכמת הנגיד ושר האוצר, יהיה רשאי לקבוע כי מקורות מידע נוספים, לרבות מקורות מוסמכים שאינם מפוקחים על פי דין, יהיו רשאים להעביר למידע למאגר.

4. מוצע לתקן את מנגנון אי ההכללה במאגר ולדייק את השימוש בו כדי להגן על פרטיותו של לקוח שאינו רוצה שהמידע עליו ייאסף ויוחזק במאגר. המידע במאגר נאסף על כלל הלקוחות, למעט לגבי אלה שמבקשים לא להיכלל במאגר. רבים מהם חוזרים למאגר ממש בסמוך לבקשת אי ההכללה כדי למחוק את הנתונים הקיימים לגביהם במאגר. יציאה מן המאגר רק לשם מחיקת הנתונים פוגעת במהימנות המידע במאגר ובמידע שמועבר לנותן האשראי ואף פוגעת בלקוח, אשר ללא היסטוריית אשראי עשוי לקבל סירוב לבקשת האשראי שלו או שהאשראי אשר יינתן לו יהיה בתנאים פחות טובים מהתנאים אשר היו נקבעים לו אילו הייתה לגביו היסטוריית אשראי כאמור. לאור האמור מוצע לקבוע מעין "תקופת צינון", אשר במהלכה לקוח שביקש שהמידע אודותיו לא ייכלל במאגר, מידע לגביו לא יימסר לנותני האשראי, אך מחיקת הנתונים מהמאגר תעשה רק בחלוף שנה ממועד בקשת אי-ההכללה או מיום אי ההכללה בפועל, לפי המאוחר.

5. מוצע לאפשר למשתמש בנתוני אשראי להשתמש במידע שהופק מנתוני אשראי של לקוח לצרכים סטטיסטיים, באופן שיסייע לו להעריך את סיכון האשראי של לקוחותיו (בתנאי שניתנה הסכמה מפורשת של הלקוח והוסרו פרטים מזהים לפי הוראות הממונה). זאת כדי לאפשר את פיתוח המודלים הסטטיסטיים שעליהם מתבסס נותן האשראי ובכך לאפשר גם לנותני האשראי לתקף את המודלים שעליהם הם מתבססים לצורך קבלת החלטה אם לתת אשראי, ובאלו תנאים, ולהוביל לשיפור אופן קבלת החלטות נותני האשראי, להרחיב את מתן האשראי והנגישות לאשראי, בהתאם לתכלית החוק. יובהר לעניין זה כי אם לאחר שהוסרו הפרטים המזהים של הלקוח ניתן לזהותו במאמץ סביר, הרי שיחולו על מידע זה ההוראות הרלוונטיות החלות על מידע אישי בדין, לרבות לעניין חובות אבטחת מידע.
6. להסיר את המגבלה הקבועה כיום בסעיף 26(א)(4) לפיה הסכמת הלקוח למסירת דוח אשראי לגביו יכולה להיות לעסקת אשראי מסוימת בלבד ובמקומה לקבוע כי ההסכמה תהיה לשם התקשרות בעסקת האשראי או לשם הבטחת קיום תנאיה וכי המשתמש בנתוני אשראי רשאי לעשות שימוש בנתוני אשראי שנמסרו לו בדוח אשראי גם לגבי עסקאות אשראי אחרות של הלקוח ובלבד שעסקאות אלה נכרתו קודם לקבלת הסכמתו של הלקוח למסירת נתוני האשראי והלקוח נתן את הסכמתו המפורשת לשימוש האמור.
7. מוצע לערוך שלושה תיקונים במנגנון חייוי האשראי:
- א. הרחבת חייוי האשראי להערכת הסיכוי לעמידה בפירעון התשלומים. בתקופת הפעילות של המאגר עלה כי הבינאריות בחייוי היום פוגעת בלקוחות שיש לגביהם מידע "שלילי" שמסורבים לקבלת אשראי על אף שיש מנעד סיכונים.
  - ב. הרחבת קשת המקרים לקבלת חייוי אשראי גם לשם הבטחת קיום תנאי העסקה ולא רק לשם התקשרות עם הלקוח בעסקה חדשה. זאת, לאור הצורך העולה מהשוק לקבל חייוי אשראי גם לשם הבטחת קיום תנאי העסקה וכיוון שחייוי אשראי מבטיח פגיעה מועטה יותר בפרטיות הלקוח לעומת המידע הנמסר בעת העברת דוח אשראי.
  - ג. להסמיך את השר, בהתייעצות עם הנגיד, לקבוע את הנסיבות שבהן נותן אשראי יהיה רשאי לבקש חייוי אשראי גם לגבי מי שהוא אינו הלקוח שלו נתן אשראי ובלבד שהדבר נדרש לצורך מתן האשראי ללקוחו. בהתאם לצורך שעלה מהשוק, ישנן עסקאות אשראי, כדוגמת ניכיון שיקים, אשר החייוי שנדרש אינו לגבי לקוחו של נותן האשראי אלא לגבי מישהו אחר (במקרה של ניכיון שיקים- לגבי מושך השיק).

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

# בחירת השפעת היקף ואופן ניהול נכסי הציבור בידי הגופים המוסדיים על המשק הישראלי

## מחליטים

במטרה לקדם את התחרות במשק הישראלי בשווקים והריאליים במשק, בשים לב לרמת נזילות המסחר בבורסה הישראלית תוך הבטחת טובת הלקוחות של הגופים הפיננסיים (קופות גמל, קרנות פנסיה, חברות ביטוח, קרנות נאמנות) –

1. להטיל על שר האוצר להקים ועדה ציבורית לבחירת השפעת היקף הנכסים המנוהלים בידי הגופים הפיננסיים ואופן ניהולם על המשק הישראלי, בהתאם לעקרונות הבאים:

א. הרכב הוועדה –

(1) בראש הוועדה יעמוד נציג ציבור ששר האוצר ימנה, בעל ידע וניסיון רלוונטי לעבודת הוועדה, בהתייעצות עם הממונה על שוק ההון, הביטוח וחסכון;

(2) בוועדה יהיו חברים המנהל הכללי במשרד האוצר או מי מטעמו, הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, יושב ראש הרשות לניירות ערך, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, הכלכלן הראשי, החשב הכללי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), הממונה על התחרות, נציג בנק ישראל שימנה נגיד בנק ישראל וכן, שני נציגי ציבור בעלי ידע וניסיון רלוונטיים לעבודת הוועדה, שימנה שר האוצר.

ב. מטרת הוועדה –

(1) הוועדה תבחן את ההשפעות של היקף ניהול הנכסים בידי הגופים המוסדיים, לרבות ההתפתחות הצפויה שלהם, על רמת התחרות הכלל משקית בהווה ובעתיד, ותמליץ, במקרה הצורך, על צעדים מעשיים, לרבות תיקוני חקיקה נדרשים או הוראות אסדרה.

א) במסגרת זאת, ייבחנו, בין היתר, הסוגיות הבאות:

(1) השפעת היקף הנכסים של הגופים המוסדיים והעמיתים ופיזורם, לרבות החזקות משותפות או צולבות בנכסים, על רמת הסחירות בשוק ההון ורמת התחרות, בדגש על הכלכלה הריאלית;

(2) אופי ומידת המעורבות של הגופים המוסדיים כבעלי מניות והשפעתה על רמת התחרות, ועל אפשרות קיומם של ניגודי עניינים;

(3) השפעת תמהיל האחזקות הסחירות של הגופים המוסדיים והעמיתים, לרבות הדמיון באחזקות אלו בין הגופים המוסדיים, על הנזילות בשוק ההון המקומי ועל התנהלות החברות הציבוריות, בשים לב לגודלו של שוק ההון המקומי והחסמים לצמיחתו;

(4) השוואה בין-לאומית לאופי ומידת הריכוזיות של גופים דומים בעולם, ביחס לשונות בין המודלים הקיימים בעולם, תוך השוואה למידת הסחירות וההחזקה בחברות ריאליות.

ב) המלצות הוועדה יינתנו, בין היתר, בשים לב לשיקולים הבאים:

(1) שמירה מיטבית על עניינם של לקוחות הגופים המוסדיים;

(2) קידום התחרות הכלל משקית;

(3) שמירה על יציבות המערכת הפיננסית.

ג. הוועדה תגיש את המלצותיה לשר האוצר בתוך 240 יום ממועד קבלת החלטה זו.

## דברי הסבר

## רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

הגופים המוסדיים הוא שם כולל לשורה של מוסדות פיננסים העוסקים בניהול כספי ביטוח וחיסכון באמצעות חברות ביטוח, קופות גמל, קרנות פנסיה וקרנות נאמנות. לפי דו"ח הצוות לבחינת פרק ד' לחוק הריכוזיות שפורסם בשנת 2022 (להלן – **דו"ח המעקב לחוק הריכוזיות**), בישראל פועלים כ-49 גופים מוסדיים אשר מנהלים, נכון לשנת 2022 לפי דו"ח הממונה על רשות שוק ההון לביטוח ולחיסכון, כספי ציבור בסכום של כ-2.2 טריליון ש"ח; גידול של 263% ביחס לסך הנכסים המנוהלים בשנת 2010. שלוש תמורות רגולטוריות מרכזיות השפיעו על התפתחות הנכסים המנוהלים בידי הגופים המוסדיים בשלושת העשורים האחרונים: (1) סגירת קרנות הפנסיה הוותיקות, שנוהלו בידי גופים הסתדרותיים, למצטרפים חדשים בשנת 1995 והמעבר ההדרגתי לקרנות פנסיה חדשות בניהול השוק הפרטי. כחלק מהמהלך, בשנת 2003-2004 נמכרו קרנות הפנסיה החדשות לחברות הביטוח הישראליות; (2) יישום המלצות ועדת בכר (2004) שהובילה לכך שהגופים המוסדיים רכשו מידי הבנקים את קופות הגמל וקרנות הנאמנות שלהם; (3) החלת חובת החיסכון הפנסיוני על כלל השכירים במשק בשנת 2008, שהביא ליצירת זרם רציף ועקבי של הפקדות פנסיוניות המופנה לניהול הגופים המוסדיים.

כאמור, תמורות רגולטוריות אלו, בין היתר, הביאו לגידול משמעותי בהיקף הנכסים המנוהלים בידי הגופים המוסדיים, בהשוואה להיקף הנכסים המנוהלים בשוק הישראלי ובפרט בהשוואה להיקף הנכסים המנוהלים בידי כל גוף אחר. גידול זה צפוי להמשיך בעקביות גם בעתיד, זאת נוכח הגידול המתמיד בכוח העבודה לצד חובת החיסכון הפנסיוני, כאמור. בשנת 2020 ו-2023 פרסמה הרשות לניירות ערך (בשנת 2023 בשיתוף עם בנק ישראל) שני מחקרים שסקרו את ההתפתחות בנכסים המנוהלים בידי הגופים המוסדיים ואת הדמיון הקיים בניהול נכסים אלו. בתמציתיות, המחקרים הציגו דומיננטיות משמעותית בהחזקות בשוק ההון המקומי ומתאם גבוה בין תוכן תיקי ההשקעות האלו.

## סעיף 1

נוכח האמור, ובהמשך להמלצת צוות המעקב לחוק הריכוזיות והצוות לבחינת החזקת גופים מוסדיים בחברות כרטיסי חיוב, מוצע להקים ועדה ציבורית לבחינת ההשפעות המשקיות של ניהול הנכסים בידי הגופים המוסדיים. בראשות הוועדה יעמוד נציג ציבור, ששר האוצר ימנה, בעל ידע וניסיון רלוונטיים לעבודת הוועדה ויהיו חברים בה: המנהל הכללי של משרד האוצר, הממונה על רשות שוק ההון, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), הממונה על התחרות ברשות התחרות ויושב ראש הרשות לניירות ערך.

מוצע לקבוע כי מטרת הוועדה לבחון את ההשפעות של היקף ניהול הנכסים בידי הגופים המוסדיים, לרבות ההתפתחות הצפויה שלהם, על רמת התחרות הכלל משקית בהווה ובעתיד. לרבות, המלצות על צעדים אופרטיביים, וביניהם תיקונים נדרשים לחקיקה ולהוראות הרגולציה. כחלק מעבודת הוועדה ייבחנו, בין היתר הסוגיות הבאות: (1) השפעת היקף הנכסים של הגופים המוסדיים והעמיתים ופיזורם, לרבות החזקות משותפות או צולבות בנכסים, על רמת התחרות בדגש על הכלכלה הריאלית; (2) מידת ההשתתפות של הגופים המוסדיים כבעלי מניות באחזקות שלהם ושל העמיתים והשפעתה על רמת התחרות במשק; (3) השפעת תמהיל האחזקות הסחירות של הגופים המוסדיים והעמיתים, לרבות הדמיון באחזקות אלו, על הנזילות בשוק ההון המקומי.

עבודת הוועדה תכלול מיפוי וניתוח של מבנה האחזקות של הגופים המוסדיים בישראל, בשים לב למגמות השינויים בשנים האחרונות. הוועדה תערוך סקירת ספרות כלכלית והשוואה בין-לאומית בנוגע לאופן ניהול ההשקעות של גופים מוסדיים בשווקים מוגבלים והשפעתה על התחרות המשקית במדינות השוואה. כמו כן, מוצע כי הוועדה תזמן ותשמע את הגורמים הרלוונטיים ותפנה לקבלת התייחסויות מהציבור לסוגיה האמורה לשם גיבוש עמדתה והמלצותיה.

לשם גיבוש המלצתה תשקול הוועדה, בין היתר, את השיקולים הבאים: (1) שמירה מיטבית על עניינם של לקוחות הגופים המוסדיים; (2) קידום התחרות הכלל משקית; (3) שמירה על יציבות המערכת הפיננסית. בתום עבודת הוועדה, הצוות יגיש לשר האוצר את המלצותיו. וזאת, בתוך 180 יום ממועד קבלת החלטה זו.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

# השוואת שיטת ההצמדה של המשכורת הקובעת של נושאי משרה ברשויות מקומיות וברשויות השלטון

## מחליטים

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025 ואילך, ועל מנת להשוות את אופן הצמדת קצבתם של חוק גמלאות לנושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו, לאופן ההצמדה של יתר הזכאים לפנסיה תקציבית במגזר הציבורי:

1. לתקן את חוק גמלאות לנושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו, באופן הבא:
  - א. המשכורת הקובעת של נושאי המשרה בגמלאות ברשויות השלטון וברשויות המקומיות, תעודכן בחודש ינואר של כל שנה, בעד קצבת חודש ינואר ואילך, לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הקודם, וזאת במקום הצמדתה לשכר המשולב של נושאי המשרה הפעילים.
  - ב. בחודש ינואר 2025 לא תעודכן משכורתם הקובעת של גמלאים הזכאים לתשלום קצבה לפי חוק נושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו. החל מחודש ינואר 2026, תעודכן משכורתם הקובעת בהתאם לאמור בסעיף קטן (א) לעיל.

2. לעניין החלטה זו –

“חוק גמלאות לנושאי משרה” – חוק גמלאות לנושאי-משרה ברשויות השלטון, תשכ”ט-1969;  
“חוק גמלאות לראש רשות וסגניו” – חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), תשל”ז-1977;

“המדד החדש” – מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון;  
“המדד הקודם” – מדד חודש דצמבר של השנה שקדמה לחודש העדכון הקודם, ולעניין העדכון הראשון בחודש ינואר 2026 –

- א. לגבי מי שפרש מהשירות עד ליום 31 בדצמבר 2024 – מדד חודש דצמבר 2024;
- ב. לגבי מי שפרש מהשירות אחרי יום 31 בדצמבר 2024 – מדד החודש שבו פרש מהשירות.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

הסדר פנסיה תקציבית הוא הסדר פנסיוני שבמסגרתו משולמים לעובד ולשאייריו 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 (להלן – חוק גמלאות נושאי משרה), מסדיר את זכויותיהם הפנסיוניות של נושאי משרה ברשויות השלטון, ובכללם שרים, חברי כנסת ושופטים וחוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל”ז-1977 (להלן – חוק גמלאות לראש רשות וסגניו), מסדיר את זכויותיהם הפנסיוניות של ראשי רשויות מקומיות וסגניהם.

בחודש מרץ 1999 נחתם הסכם בין הממשלה, הרשויות המקומיות, האוניברסיטאות ותאגידים נוספים לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, שלפיו 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, במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ”ט-1999, תוקן חוק נושאי 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 עבודתם עד סוף שנת 2003.

בהחלטות מכוח חוק גמלאות נושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו, הוגדרה "המשכורת הקובעת", לעניין חישוב גמלתו של זכאי ביום מסוים, כמשכורת היסוד ותוספות שונות אשר הוכרו על ידי הממשלה כתוספות קבועות ששולמו לעובד פעיל באותו דרגה ערב פרישתו לקצבה. כלומר, המשכורת הקובעת של הגמלאי מתעדכנת כל אימת שהמשכורת של העובד הפעיל בדרגה מקבילה לדרגתו לפני פרישתו מתעדכנת. גם בחוק חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – חוק הגמלאות) ובחוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן – חוק שירות הקבע (גמלאות)), המסדירים את זכויותיהם הפנסיוניות של עובדי המדינה ומשרתי כוחות הביטחון, נקבעו הוראות

דומות לעניין חישוב ועדכון המשכורת הקובעת של הגמלאים שהוראות חוקים אלו חלות לגביהם. ביום 23 ביולי 2009 פורסם חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – חוק ההתייעלות הכלכלית). פרק ח' לחוק ההתייעלות הכלכלית כלל מספר תיקוני חקיקה לחוק הגמלאות וביניהם תיקון לסעיף 8 לאותו חוק. בהתאם לתיקון האמור, שונתה שיטת עדכון המשכורת הקובעת לאחר פרישה מהשירות, 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 משכורתו הקובעת. מאחר שהסדר הפנסיה התקציבית של עובדי הרשויות המקומיות מאמץ את חוק הגמלאות, שינוי שיטת ההצמדה כאמור הוחל גם על עובדי הרשויות המקומיות. ביום 1 באפריל 2012 בוצע תיקון חקיקה משלים בחוק הגמלאות (תיקון מס' 52) לפיו גם המשכורת הקובעת של שוטרים וסוהרים תעודכן מדי שנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן. בהמשך, ביום 29 בדצמבר 2013 בוצע תיקון חקיקה מקביל גם בחוק שירות הקבע (תיקון מס' 27), לגבי גמלאי משרתי הקבע, וביום 7 באפריל 2016 תוקן חוק הגמלאות (תיקון מס' 58) בהתאם גם ביחס לגמלאי השב"כ והמוסד. בנוסף, חוקק חוק לשינוי שיטת העדכון של פנסיה תקציבית, התשע"ב-2012, אשר החיל את שינוי שיטת ההצמדה על עובדי חברת החשמל לישראל בע"מ בהסדר פנסיה תקציבית ועל עובדי בנק ישראל בהסדר פנסיה תקציבית.

עד כה, לא בוצע תיקון חקיקה משלים ביחס לגמלאים הזכאים להסדר פנסיה תקציבית מתוקף חוק נושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו.

על מנת להשוות את אופן הצמדת הקצבאות של כלל המבוטחים בהסדרי פנסיה תקציבית המשולמת מאוצר המדינה 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, בדומה ליתר גמלאי המדינה וכוחות הביטחון המבוטחים בפנסיה תקציבית, תעודכן אחת לשנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן, ללא זיקה לעדכון משכורתם של נושאי המשרה הפעילים.

בנוסף, כחלק מצעד כולל שיחול על כלל הגמלאים המבוטחים בפנסיה תקציבית במסגרת החלטת ממשלה מס' \_\_\_\_\_ "הקפאת מדד הגמלאות לשנת 2025" שמוגשת יחד עם החלטה זו, מוצע להקפיא את עדכון המשכורת הקובעת בשנת 2025 לגמלאים הזכאים לתשלום קצבה לפי חוק נושאי משרה וחוק גמלאות לראש רשות וסגניו. דהיינו, מעתה ואילך תעודכן משכורתם הקובעת, אחת לשנה, בחודש ינואר, בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן, ואולם בחודש ינואר 2025 לא תעודכן משכורתם הקובעת של גמלאים כאמור, אלא היא תעודכן לראשונה בחודש ינואר 2026 לפי שיעור עליית מדד דצמבר 2025 לעומת מדד דצמבר 2024.

## תקציב

הקפאת ההצמדה למדד לשנת 2025 כאמור בסעיף 1(ב) להחלטה זו צפויה לצמצם את הוצאות המדינה בסך של כ-40 מיליון ש"ח משנת 2025 ואילך.

## השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.



## מס מיוחד על פעילות של בנקים בשנת 2026

### מחליטים

- כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות:
1. להטיל על שר האוצר בשיתוף עם נגיד בנק ישראל, להקים צוות בין-משרדי שיבחן הטלת מס מיוחד על פעילות הבנקים בשנת 2026.
  2. בראש הצוות יעמוד מנכ"ל משרד האוצר ובצוות יהיו חברים: הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמו; ראש רשות המסים או מי מטעמו, המפקח על הבנקים או מי מטעמו והכלכלן הראשי או מי מטעמו.
  3. הצוות יבחן האם מתקיימת עילה ייחודית למיסוי המערכת הבנקאית בנפרד, את תחזית ההכנסות של הבנקים לשנת 2026 ושיעורי הרווחיות ביחס לשווקים אחרים, ידון בהשפעות המיסוי על הצרכנים ועל השוק הריאלי וידון בהשפעת המיסוי הקודם.
  4. הצוות יגיש את המלצתו, לרבות צעדים אופרטיביים ותיקוני חקיקה נדרשים, עד תום הרבעון השלישי של שנת 2025.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

במסגרת התכנית הכלכלית שגובשה להשגת יעדי התקציב לשנת 2024, אחרי פרוץ מלחמת חרבות ברזל חוקק חוק תשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024, שבמסגרתו נקבע כי בנק שאינו בנק בעל היקף פעילות קטן, ישלם לאוצר המדינה בשנים 2024 ו-2025 תשלום שנתי בסכום השווה ל-6% מהרווח שהפיק על פעילותו בישראל (להלן – **תשלום מיוחד**); וכי סך כל התשלום המיוחד של כלל הבנקים בשנים 2024 ו-2025 לא יעלה על 1.2 ו-1.3 מיליארד שקלים חדשים (בהתאמה).

הרקע לחקיקה הייתה העלייה החריגה בשיעורי הרווחיות של הבנקים בשנים 2022 ו-2023, הן בהשוואה לשנים עברו והן בהשוואה לבנקים במדינות אחרות. עליה זו ברווחיות נבעה מגידול בהכנסות מריבית של הבנקים, וזאת בעקבות העלאות של שיעור ריבית בנק ישראל החל מחודש אפריל 2022. העלאות ריבית אלו הובילו להעלאה של הריבית על האשראי שניתן על הבנקים. עם זאת, עליית ריבית זו גולגלה באופן חלקי בלבד לפיקדונות הציבור, ניתן להניח כי זאת, בין השאר, בשל רמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאית הישראלית. כלומר, בניגוד לריבית על האשראי שניתנה על ידי הבנקים, התמסורת של הריבית המוניטרית לפיקדונות הציבור הייתה חלקית. מעבר לכך, יש אינדיקציות לכך שהמרווח שבין הריבית המוניטרית לבין הריבית על פיקדונות הציבור גדל אף בהשוואה בינלאומית. כתוצאה מכך, ובשילוב עם הנגישות הייחודית של הבנקים לפיקדונות ולהלוואות מוניטריות בבנק ישראל, המבטיחה להם ריבית בגובה ריבית בנק ישראל על פיקדונות אלו, שיעור הרווחיות של הבנקים הישראליים עלה באופן ניכר. קרי, אותה רווחיות גדלה מבלי שאירע שינוי מהותי בפעילות העסקית של הבנקים השונים, אלא עקב החלטת בנק ישראל להעלות הריבית. כך, הרווח הנקי המצרפי של המערכת הבנקאית הסתכם בשנת 2022 בכ-24 מיליארד ש"ח, עליה של כ-30% ביחס לשנת 2021 שהייתה אף היא שנה עם רמת רווחיות חריגה. מגמה זו נמשכה ביתר שאת בשנת 2023, כאשר עד לסוף הרבעון השלישי בלבד הסתכם הרווח הנקי של המערכת הבנקאית בכ-20 מיליארד ש"ח, וזאת אף לאחר שהבנקים הפרישו להפסדי אשראי בגין השפעות המלחמה שפרצה באוקטובר 2023. בהתאם, התשואה להון במערכת הבנקאית עלתה מסביבה של כ-8% בעשור שבין 2010-2020 לכ-14% בשנת 2021, כ-16% בשנת 2022 וכ-15.6% בשנת 2023. מגמות אלה יצרו לבנקים עודפי נזילות והון גבוהים מאוד, ואפשרו להם לחזק את ההון העצמי ולהעצים את יציבותם הפיננסית. אולם, כאמור, העלייה הניכרת ברווחי הבנקים לא נבעה מיוזמות עסקיות ייחודיות של הבנקים, אלא בעיקרה

מהוראות בנק ישראל – בדבר העלאת שיעור הריבית במשק, לצד רמת התחרותיות הנמוכה בתחום הבנקאות. עלייה חדה זו בשיעורי הרווח של הבנקים בנסיבות האמורות, שבהן לא חל שינוי בפעילות העסקית, היא ייחודית לבנקים, ואף על פי שייתכן שענפים נוספים או חברות נוספות במשק הישראלי נהנו גם הם מעליית הריבית והאינפלציה, השפעת המגמות המקרר-כלכליות על רווחי הבנקים ושיעור העלייה ברווחיות הבנקים היו חריגים וייחודיים, לרבות במגזר הפיננסי. לנוכח נסיבות ייחודיות אלה, מוצדקת הייתה הטלת תשלום מיוחד על הבנקים, ולא על כל ענף אחר במשק, ובכלל זה על גופים אחרים בתחום הפיננסי. בעת הזו מוקדם לקבוע כי גם בשנת 2026 רווחיות הבנקים צפויה להיות חריגה וכי הנסיבות והנימוקים להטלת התשלום המיוחד יחולו גם בשנה זו ועל כן מוצע להקים צוות שיבחן את הסוגייה ברבעון השלישי של שנת 2025.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## קידום הנגשת נתונים פיננסיים לצורך מחקר וסטטיסטיקה רשמית תומכי מדיניות

### מחליטים

לצורך שיפור יכולת קבלת ההחלטות של הממשלה בתחום הכלכלי והפיננסי בישראל ובהתבסס על סטטיסטיקה רשמית, נתונים ומחקרים תומכי מדיניות:

1. להטיל על ראש הממשלה ושר האוצר, בשיתוף עם נגיד בנק ישראל להקים ועדה לבחינת הצורך, היכולת והדרכים להנגיש לחשוקרים נתונים המצויים אצל גופים פיננסיים במשק ורגולטורים פיננסיים. זאת לטובת עיבוד נתונים וביצוע מחקרים וכן להפקת סטטיסטיקה רשמית לרבות לצורך עמידה בדרישות דיווח בינלאומיות, שיתמכו בגיבוש עמדות בנושאי מדיניות כלכלית ופיננסית ממשלתית. זאת, לרבות מחקרים שיאפשרו לאפיין את תמונת המצב הכלכלית והפיננסית בישראל ומחקרים שיאפשרו לייצר אומדנים הקשורים להערכת צעדי מדיניות כלכלית ופיננסית, כולל בתחום הכנסות המדינה וקידום היציבות והתחרות במערכת הפיננסית.

2. בראש הוועדה יעמוד יו"ר המועצה הציבורית לסטטיסטיקה. בוועדה יהיו חברים הגורמים הבאים או נציג מטעמם: הסטטיסטיקן הלאומי ומנכ"ל הלמ"ס; הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון; יושב ראש רשות ניירות ערך; המפקח על הבנקים, ונציג נוסף שימונה על ידי נגיד בנק ישראל; מנכ"ל משרד האוצר; הכלכלן הראשי במשרד האוצר; הממונה על התקציבים במשרד האוצר; היועץ המשפטי של משרד האוצר; נציג היועצת המשפטית לממשלה; וראש המועצה הלאומית לכלכלה.

3. הוועדה תבחן, בין היתר את:

א. מיפוי הצורך בנתונים פיננסיים לטובת עיבוד מידע וביצוע מחקרים שיתמכו בגיבוש עמדות בנושאי מדיניות כלכלית ופיננסית, וכן לתמיכה בהפקת סטטיסטיקה רשמית, לרבות לצורך עמידה בדרישות דיווח בינלאומיות;

ב. מצאי ומאפייני הנתונים והמידע הרלוונטיים להנגשה, הקיימים אצל גופים פיננסיים במשק ואצל רגולטורים פיננסיים;

ג. האם ולאילו גופים יומלץ לאפשר לקבל גישה לנתונים, לאילו מהנתונים, ובאילו תנאים;

ד. אופן העברת הנתונים, בין אם באמצעות חדר מחקר ייעודי או בדרכים אחרות, וכן המגבלות שיחולו על הנתונים ועל מורשי הגישה והשימוש בהם, לצורך שמירה על פרטיות ועל סודיות הנתונים;

ה. תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך הנגשת הנתונים.

4. הוועדה תגיש לראש הממשלה ולשר האוצר את המלצותיה, לרבות לגבי צעדים אופרטיביים ותיקוני חקיקה נדרשים, בתוך 180 יום ממועד קבלת החלטה זו.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

על מנת לאפשר לממשלה, לרגולטורים הפיננסיים ולבנק ישראל לבצע את תפקידם בגיבוש וקביעת מדיניות כלכלית ופיננסית, הם זקוקים ליכולת לנתח נתונים ובכך ללמוד על הנכסים, העסקאות ודפוסי הפעולה של שחקנים בשווקים הפיננסיים השונים ויחסי הגומלין בהם. בתוך כך, בין היתר, הערכת העלויות הכלכליות והפיסקליות לצעדים שהממשלה מבצעת או שוקלת לבצע והערכה של ההשפעות הצפויות בעקבות יישום הצעדים. ביחוד, הגורמים המקצועיים במשרד האוצר שותפים, יחד עם גורמים נוספים בקרב הרגולטורים הפיננסיים ובבנק ישראל, לתכנון מהלכים הקשורים למדיניות הכלכלית והפיננסית של הממשלה, לרבות במסגרת ועדות משרדיות ובין-משרדיות, ובמסגרת החקיקה שמשרד האוצר יוזם או מעורב בה.

צרכנים נוספים של מידע פיננסי לצרכי מחקר הם גופי מחקר עצמאיים, לרבות באקדמיה ובמכוני מחקר פרטיים. חלקם של אלו באקו-סיסטם של קבלת החלטות ממשלתיות מושכלות ומבוססות נתונים, מהותי. זאת, הן באמצעות שימת זרקור על סוגיות כלכליות ופיננסיות הדורשות טיפול ממשלתי, והן באמצעות ייעוץ

לגורמי המקצוע ומקבלי החלטות בממשלה, והעברת ביקורת מקצועית על עמדותיהם ועל צעדי המדיניות שגובשו.

זמינותו של מידע רוחבי ומפורט אודות הפעילות בשווקים הפיננסיים השונים, לשימוש הגורמים שצוינו לעיל (למעט נתונים פומביים), נמוכה מאד. דבר זה מקשה על ביצועם של מחקרים אמפיריים וניתוחים כמותניים חוצי גבולות פיקוח, ומגביל את היכולת לצפות בתמונה רחבה של השווקים הפיננסיים. לצורך שיפור היכולת לבצע ניתוחים אלו, וכך שיפור יכולתה של הממשלה לקבל החלטות מיטביות אודות המדיניות הכלכלית בשווקים הפיננסיים, עולה הצורך בחשיפה רחבה מזו הקיימת כיום לנתונים פיננסיים, שחלקם נמצא בידי המפקחים והרגולטורים השונים. לפיכך, מוצע להקים ועדה לבחינת הצורך בהנגשת הנתונים, מצאי הנתונים הרלוונטיים הקיימים אצל הגופים הפיננסיים והמפקחים הפיננסיים השונים, בחינת הגופים שמומלץ לאפשר להם גישה לנתונים האמורים או לחלק מהם, וכך אופן העברת הנתונים והמגבלות החוקיות שיחולו על הנתונים ועל אלו שעושים בהם שימוש מחקרי, לטובת שמירה על פרטיות וסודיות.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## הוראת שעה לעניין הקפאת תיאום סכומים בחקיקה המס ובחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה)

### מחליטים

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנות התקציב 2025 עד 2027, לתקן תיקוני חקיקה באופן הבא –

1. יוקפאו תיאום הסכומים הנערך מדי שנה כמפורט בפסקאות א' עד ג' להלן (להלן – **הסכומים**), כך שבשנות המס האמורות לא יתואמו הסכומים:

א. הסכומים בפקודת מס הכנסה (להלן – **הפקודה**) המתואמים בהתאם לשינוי מדד המחירים לצרכן כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – **המדד**), וכן בתקנות אשר הותקנו מכוח הפקודה, וסכום תקרת הפטור הקבוע בחוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990.

ב. הסכומים הקבועים בסעיפים המפורטים בסעיף 9(ג) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 והסכומים הקבועים בסעיפים 49א(1), 49ה, 49ז(א) לחוק האמור, ובתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), התשל"ה-1974, וכן הסכום הקבוע בהגדרה "הכנסה חייבת" בסעיף 121ב(ה) לפקודת מס הכנסה, אשר מתואם בהתאם להוראות סעיף 9(ג) לחוק מיסוי מקרקעין.

ג. הסכומים בחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007, המתואמים לפי סעיף 8 לחוק האמור.

2. במועד הראשון שיבוצע תיאום הסכומים בשנת 2028, יתואמו הסכומים כפי שהיו בשנת 2024 לפי שיעור שינוי המדד בשנת 2027.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2025, מוצע להקפיא את תיאום הסכומים הנערך מדי שנה כמפורט בפסקאות א' עד ג' בהחלטה וכפי שיפורט להלן (להלן – **הסכומים**), כך שבשנות המס 2025 עד 2027 לא יתואמו הסכומים.

#### סעיף 1(א)

לפי סעיף 120ב(א) לפקודת מס הכנסה, ביום 1 בינואר של כל שנת מס מתואמות תקרות ההכנסה, סכומי נקודת זיכוי ונקודת קיצבה, וכן ההנחות הסוציאליות וסכומי התרומה המוכרים, שהיו ביום 1 בינואר של שנת המס הקודמת, לפי שיעור השינוי במדד המחירים לצרכן אשר מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – **המדד**) בשנת המס הקודמת. בפקודת מס הכנסה ובתקנות המותקנות מכוחה ישנן הוראות נוספות הקובעות תיאום של חלק מהסכומים הקבועים בהן לפי שינויים במדד. בשנים שבהן יש שינוי חיובי במדד, ההשפעה של תיאום הסכומים כאמור היא הקטנת הכנסות המדינה ממסים.

כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנות התקציב 2025 עד 2028, מוצע לקבוע הוראת שעה לעניין סכומים המתואמים לפי שינוי המדד, ולהקפיא את תיאום הסכומים הנערכים מדי שנה, כך שבשנות המס האמורות לא יתואמו הסכומים; במועד הראשון שמבוצע תיאום הסכומים בשנת 2028, יתואמו הסכומים כפי שהיו בשנת 2024 לפי שיעור שינוי המדד בשנת 2027 (כלומר גם הסכומים בשנת 2028 ואילך לא יכללו את השינוי במדד בשנות המס 2024 עד 2026, כך שהחיסכון כתוצאה מהצעד יתבטא גם בשנות התקציב 2028 ואילך).

הקפאה כאמור תשפיע על הרוב המוחלט של הסכומים שיש בפקודת מס הכנסה ובתקנות, ובין השאר, על גובה נקודת הזיכוי לפי סעיף 33א לפקודת מס הכנסה, מדרגות ההכנסה לפי סעיף 121 לפקודה, תקרת הזיכוי

של יישובים מוטבים לפי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה, תקרות פטור למענקי הון לפי סעיף 9(א7) לפקודת מס הכנסה, זיכוי ממס בתרומה למוסד ציבורי לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. כמו כן, ההקפאה תחול לגבי תקרת הפטור הקבועה בחוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990.

### סעיף 1(ב)

בדומה לסכומים הקבועים בפקודת מס הכנסה, גם הסכומים הקבועים בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (להלן – **חוק מיסוי מקרקעין**), התשכ"ג-1963 ובתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), התשל"ה-1974, מתעדכנים מדי שנה בהתאם למדדים שונים באופן אשר מקטין את הכנסות המדינה ממסים. מוצע לקבוע הוראת שעה לעניין הסעיפים האמורים ולדחות בשנה את תיאום הסכומים שאמור להתבצע בראשית שנת 2025 לראשית שנת 2028 כך שהתיאום הבא של הסכומים יתבצע בראשית שנת 2028 וזאת בגובה שיעור השינוי במדד ביחס למדד חודש ינואר 2027.

הסכומים המתואמים בסעיפים אלה כוללים מדרגות מס רכישה ברכישת דירת מגורים, תקרת פטור ממס שבח במכירת דירה יחידה, תקרות פטור ממס שבח במכירת שתי דירות ששוויין נמוך, תקרות להטבה במס במכירת דירה עם זכויות בנייה (בהתאמה, הסכומים המפורטים בסעיפים המצוינים בסעיף 9(ג2), והסכומים בסעיף 49א(א1), 49 ו-49א(א) לחוק מיסוי מקרקעין), וכן את הסכומים בתקנות מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (מס רכישה), התשל"ה-1974. באופן דומה מוצע גם להקפיא את התיאום של הסכום הקבוע בהגדרה "הכנסה חייבת" בסעיף 121ב לפקודת מס הכנסה המתייחס לדירות שהשבח ממכירתן אינו חייב במס יסף, אשר מתואם בהתאם להוראות סעיף 9(ג2) לחוק מיסוי מקרקעין.

### סעיף 1(ג)

חוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007 (להלן – **חוק מענק עבודה**), נועד לעודד השתתפות בשוק העבודה ולסייע בצמצום פערים חברתיים באמצעות מתן מענקים לאוכלוסיות זכאיות. מענק עבודה לפי אותו חוק ניתן לעובדים בעלי שכר נמוך, בעד כל חודש שבו עבדו בשנת המס, ולפי התנאים הקבועים בחוק האמור. לפי סעיף 8(א) לחוק מענק עבודה, ב-1 בינואר של כל שנת מס מתואמים סכומי המענק וטווחי ההכנסה המזכים במענק בהתאם למדד החדש שמתפרסם בראשית כל שנה.

עדכון סכום המענק בהתאם למדד צפוי להגדיל את גובה המענקים שמשלמת המדינה בשנים הבאות. בשל הסיבות המנויות לעיל, מוצע לקבוע הוראת שעה שתדחה את תיאום הסכומים שאמור להתבצע בשנות המס 2025 עד 2027, כך שהתיאום הבא של סכומי המענק וטווחי ההכנסה המזכים במענק יתבצע ביום 1 בינואר 2028 וזאת ביחס לסכומים כפי שהם היו בשנת 2024. בדומה לאמור לעיל, הסכומים בשנת 2028 ואילך לא יכללו את השינוי במדד בשנים 2024 עד 2026.

### תקציב

תוספת הכנסות ממסים –

בשנת 2025 – 2.9 מיליארד ש"ח (מתוכם 2.6 מיליארד ש"ח בגין מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי);  
בשנת 2026 – 5.7 מיליארד ש"ח (מתוכם 4.9 מיליארד ש"ח בגין מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי);  
בשנת 2027 – 8.1 מיליארד ש"ח (מתוכם 7 מיליארד ש"ח בגין מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי);  
בשנת 2028 ואילך – 8.5 מיליארד ש"ח (מתוכם 7.3 מיליארד ש"ח בגין מדרגות מס הכנסה וערך נקודת זיכוי).

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

## מס נוסף על הכנסות הוניות והכנסה ממקרקעין

### מחליטים

1. לתקן את סעיף 121ב לפקודה, באופן הבא:
  - א. יחיד אשר הכנסתו החייבת ממקורות הוניים בשנת המס עלתה על הסכום הקבוע בסעיף 121ב לפקודה, יהיה חייב במס נוסף על חלק הכנסתו החייבת ממקורות הוניים העולה על הסכום האמור בשיעור של 2% נוספים מעבר לשיעורי המס לפי הסעיפים האחרים בפקודה.
  - ב. שבח חייב שנצמח במכירת דירה יכלול במסגרת חישוב ההכנסה החייבת במס נוסף אשר יחיד חייב עליה במס לפי אותו סעיף.
2. לתקן את סעיף 48א לחוק מיסוי מקרקעין כך שיהיה ניתן לגבות את המס הנוסף במועד התשלום של מס השבח למנהל מיסוי המקרקעין.
3. בהחלטה זו –

“חוק מיסוי מקרקעין” – חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ”ג-1963 ;

“הפקודה” – פקודת מס הכנסה [נוסח חודש];

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

##### סעיף 1(א)

בסעיף 121ב לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – הפקודה), נקבע שיחיד יהיה חייב במס נוסף על חלק הכנסתו החייבת העולה על הסכום הקבוע באותו סעיף, בשיעור של 3%. הכנסה חייבת שחל עליה הסעיף האמור כוללת הכנסה חייבת מכל מקורות ההכנסה שבפקודה, בכלל זה רווח הון, והמס הנוסף מתווסף על מס ההכנסה שמשולם לפי סעיפים אחרים בפקודה.

כחלק מצעדי הממשלה להגדיל את היקף הכנסותיה ולשם צמצום הגירעון, מוצע לקבוע מס נוסף בשיעור של 2% נוספים. מוצע שהמס הנוסף יוטל רק על יחיד אשר הכנסתו החייבת ממקורות הוניים בשנת המס עלתה על הסכום הקבוע בסעיף 121ב לפקודה (היום כ-721,560 שקלים חדשים), והוא יהיה חייב במס נוסף על חלק הכנסתו החייבת ממקורות הוניים העולה על הסכום האמור, בשיעור של 2% נוספים מעבר לשיעורי המס לפי הסעיפים האחרים בפקודה. כך, בסך הכל, בתוספת המס הנוסף הקיים היום, יוטל מס נוסף בשיעור של 5% על הכנסתו החייבת ממקורות הוניים.

הכנסה חייבת ממקורות הוניים היא הכנסה שלא הופקה מעבודה או מעסק של היחיד, ובכלל זאת הכנסה מדיבידנד, מריבית, מרווח הון, מדמי שכירות, וממכירת זכויות במקרקעין.

כאמור, לפי המוצע, המיסוי הנוסף יחול רק על בעלי הכנסה חייבת גבוהה מאוד ממקורות הוניים. ברוב המקרים, על אף רמת ההכנסה הגבוהה של יחידים אלו, הכנסותיהם ממקורות הוניים ממוסות בשיעורי מס נמוכים יותר מאשר שיעורי המס השולי הגבוהים ביותר, כך שהתוצאה היא שחלק גדול מההכנסות של אותם יחידים ממוסות בשיעורים נמוכים הרבה יותר מאשר מי שהכנסתם החייבת נמוכה יותר אבל נובעת מעבודה או ממשלח יד. כך לדוגמה, לפי נתוני רשות המסים, שיעור המס האפקטיבי הממוצע של המאיון העליון עומד על כ-26% ושיעור המס האפקטיבי הממוצע ברבבון העליון עמד על כ-21% בלבד. הצעד המוצע צפוי להקל במעט על הפן הרגרסיבי האמור של מערכת המס, שנוצרת כתוצאה משיעורי המס הנמוכים של מירב ההכנסות מרווחי הון. בנוסף, החרגת הכנסה מעבודה או מעסק או ממשלח יד מהמס הנוסף המוצע, לא מייצרת נטל מס גבוה מדי על פעילות עסקית ובכך מייצרת פגיעה פחותה בתמריץ לעבודה ולפיתוח עסקי.

יובהר כי לצורך חישוב סף המס, קרי סכום ההכנסה החייבת ממקורות הוניים, שמעליו יוטל המס הנוסף המוצע, יילקחו בחשבון רק ההכנסה החייבת ממקורות הוניים ולא הכנסות אחרות. כך לדוגמה, אם ליחיד יש הכנסה חייבת ממקורות הוניים בגובה 500 אלף שקלים חדשים, והכנסה חייבת ממקורות לא הוניים בגובה



500 אלף שקלים נוספים, לא יוטל המס הנוסף המוצע מכיוון שגובה ההכנסה החייבת ממקורות הוניים נמוכה מסף המס שנקבע.

עוד יובהר כי אין בצעד המוצע לפגוע במס הנוסף בגובה 3% על כל מקורות ההכנסה לפי סעיף 121ב לפקודה, אשר יותר ללא שינוי.

### סעיף 1(ב)

כאמור, בסעיף 121ב לפקודת מס הכנסה נקבע שיחיד יהיה חייב במס נוסף על חלק הכנסתו החייבת העולה על הסכום הקבוע באותו סעיף, בשיעור של 3%. לעניין זה, ככלל, שבח הנצמח כתוצאה ממכירת זכות במקרקעין נכלל כחלק מההכנסה החייבת של היחיד לצורך הטלת המס הנוסף כאמור, אולם לגבי מכירת זכות במקרקעין בדירת מגורים, השבח יכלול רק אם שווי מכירת הדירה עולה על 5,382,285 שקלים חדשים (נכון לשנת 2024) והמכירה אינה פטורה ממס לפי כל דין. מהאמור עולה, שבניגוד לחלופות השקעה אחרות, משקיעים אשר רוכשים דירות לא יהיו חייבים במס יסף על רווחיהם ממכירת דירות ההשקעה אלא אם שווי הדירה עולה על 5,382,285 שקלים חדשים. החרגת שבח כאמור ממס יסף מביאה להקלת מס לא מוצדקת למשקיעים בנדל"ן אשר יכולתם לשלם את המס אינה שונה ממשקיעים אחרים בעלי הכנסה דומה. כמו כן, הטבה זו גם מעוותת את שוק הדיור, מתמרצת השקעה בדירות על חשבון השקעות אחרות, ויכולה להוביל לעלייה במחירי דירות. על כן, מוצע להחיל מס יסף על כלל ההכנסות משבח, לרבות ממכירת דירות מגורים, ובלבד שההכנסה איננה פטורה ממס שבח לפי לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן – **חוק מיסוי מקרקעין**). יובהר, כי מכיוון שלרוב מכירת דירת מגורים יחידה של המוכר פטורה ממס שבח אם היא עומדת בהוראות סעיף 49ב(2) לחוק מיסוי מקרקעין, שבח פטור שנצמח ממכירת דירה יחידה לא יכלול גם לאחר התיקון בבסיס המס לעניין מס נוסף לפי סעיף 121ב. לעומת זאת, שבח שנצמח ממכירת דירת מגורים שאינה יחידה, ושאינו פטור ממס על פי כל דין, יחושב לצורך חישוב הכנסת היחיד החל מהשקל הראשון.

### סעיף 2

כאמור, ככלל, הכנסות ממכירות זכויות במקרקעין נכללות כחלק מההכנסה החייבת של היחיד לצורך הטלת המס הנוסף כאמור. יחיד שחייב במס נוסף אינו זכאי לפטור מהגשת דו"ח שנתי ועל כן מחויב להגיש בסוף שנת המס דו"ח ולשלם את המס הנוסף אשר חייב בו (ראו תקנה 3(א)(8) ו-5(ב) לתקנות מס הכנסה (פטור מהגשת דין וחשבון), התשמ"ח-1988). כדי לטייב את גביית המס הנוסף ממי שחייב במס נוסף בשל מכירת זכות במקרקעין, מוצע לקבוע כי המס הנוסף יתווסף לחבות מס השבח, וישולם כבר במסגרת שומת מס השבח. תיקון זה צפוי להקל על גביית המס הנוסף, ולהביא לכך שהמס הנוסף ישולם בקירוב למועד הפקת ההכנסה בפועל.

יובהר כי בהתאם לסעיף 48ב לחוק מיסוי מקרקעין, לענין שיעורי המס והזיכויים ממנו, יראו את השבח, כפי שנקבע על פי חוק מיסוי מקרקעין, כחלק מההכנסה החייבת במס הכנסה בשנת המס שבה נעשתה המכירה. על כן, כאשר יגיש המוכר את הדוח השנתי בסוף השנה הוא יעשה את החישוב הסופי של המס הנוסף שחייב בו באותה שנה, וישלם את חבות המס בהתאם. ככל שלפי חישוב זה הוא נדרש להוסיף תוספת מס הוא ישלם אותו במועד הקבוע לתשלום המס הנוסף בפקודת מס הכנסה, וככל ששילם ביתר במסגרת שומת המקרקעין, יהיה זכאי לקבל החזר.

### תקציב

לסעיף 1 – תוספת הכנסות ממיסים לאוצר המדינה בסך של מיליארד ש"ח בשנת 2025, ושל כמיליארד וחצי ש"ח בכל שנה לאחר מכן;

לסעיף 2 ו-3 – תוספת הכנסות של כ-420 מיליון ש"ח בשנה ועד כ-530 מיליון ש"ח בשנה בהבשלה מלאה בשנת 2029.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם  
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא  
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

# השלמת תהליכי חקיקה לצעדים מהתוכניות הכלכליות לשנים 2023 ו-2024 שטרם הושלמה חקיקתם

## מחליטים

כחלק מהצעדים הנדרשים לצורך הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, לאור הנסיבות הכלכליות והפיסקליות אשר מצריכים מהמשלה לבצע שינוי משמעותי במדיניות הפיסקלית לשם התמודדות עם האתגרים והסיכונים הנתונים לפתחה, לקדם את השלמת הליכי החקיקה הבאים:

1. הצעת החקיקה לתיקון סעיף 2(ז) לחוק צמצום השימוש במזומן בנוסח אשר נכלל בסעיף 50(3) להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 (הצ"ח הממשלה מס' 1612 מיום 23 במרץ 2023), שעניינה כך שהאיסור על מתן הלוואות במזומן יחול גם על גוף פיננסי מפוקח, כהגדרתו בחוק צמצום השימוש במזומן, בסכום המגבלה הקבועה בחוק על מתן הלוואות במזומן;
2. טיוטת צו מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה)(הארכת התקופה הקבועה בסעיף 9(11ג)(1) לחוק מיסוי מקרקעין), התשפ"ד-2024, שעניינה בהארכת התקופה בה יחול שיעור מס הרכישה כפי שנקבע בסעיף 9(11ג)(1) לחוק מיסוי מקרקעין, וזאת בהתאם לאמור בפסקה (2) לאותו סעיף;
3. הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 268), התשפ"ג-2023, שעניינה בדיווח על הכנסות מדמי שכירות וכן בגובה הפטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

כחלק מהצעדים הנדרשים לצורך הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, ועל מנת לעמוד ביעדים הפיסקליים שהגדירה הממשלה, מוצע לקדם את השלמת הליכי החקיקה המפורטים (להלן – הליכי החקיקה) אשר צפויים להגדיל את הכנסות המדינה ממסים. ההחלטות על קידום הליכי החקיקה התקבלו בהחלטות ממשלה שונות שנכללו בתכנית הכלכלית הנלווית לאישור התקציב הנוסף לשנת 2024, ובמסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2023.

### תקציב

- גידול בהכנסות המדינה של כ-1,528 מיליוני ש"ח בשנת 2025;
- גידול בהכנסות המדינה של כ-1,960 מיליוני ש"ח בשנת 2026;
- גידול בהכנסות המדינה של כ-1,913 מיליוני ש"ח בשנת 2027;
- גידול בהכנסות המדינה של כ-1920 מיליוני ש"ח בשנת 2028.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 268 מיום 1 באוגוסט 2020, שעניינה "צמצום השימוש במזומן";  
החלטת ממשלה מס' 188 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה "רפורמות בשוק השכירות";  
החלטת ממשלה מס' 1268 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "מניעת הונאות בתחום הדלק";  
החלטת ממשלה מס' 1269 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "הגבלות על מתן הלוואות במזומן על ידי גופים פיננסיים".

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.