

טיוטת הצעות החלטה לממשלה שיעלו לדיון במסגרת
הדיונים על תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018

מופץ להערות הציבור עד ליום 08/08/2016

הציבור מוזמן להעביר את הערותיו למייל :

takzivim@mof.gov.il

תוכן עניינים

5	ייעול מערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי לצורך שיפור מצבו הפיננסי
9	הגדלת האפקטיביות של השירות האזרחי-לאומי לצורך שיפור השילוב של אוכלוסיית המיעוטים ..
11	ייעול פעולת הקרן לשמירה על הניקיון
12	קביעת הוראות לעניין פיצויי הפקעה מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943
15	מס ריבוי נכסים
17	הגדרת כספי הפיצויים ככספי העובד ותיקון עיוותי מס
20	הפחתת תקציב ההוצאות למימון בחירות ברשויות המקומיות
21	הסדרת אופן מיסוי חברי הקיבוץ עבור רשות המסים ותשלום דמי ביטוח וזכאות לגמלאות עבור המוסד לביטוח לאומי
26	הרחבת סל שירותי הבריאות הנגישים לכלל הציבור תוך גילום ההשפעות החיצוניות של ביטוחי בריאות פרטיים
30	דחיית חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997
31	הגברת המאבק בהלבנת הון באמצעות שיפור השימוש במידע הקיים
32	תיקוני חקיקה בתחום המס : צמצום היקף העלמות המסים והגברת אכיפת דיני המס
37	חברות ארנק
39	מנגנונים משלימים להפחתת הנטל הרגולטורי
41	אימוץ המלצות הוועדה לבחינת ייעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור

ייעול מערך הגבייה של המוסד לביטוח לאומי לצורך שיפור מצבו הפיננסי

מחליטים

על מנת להעמיק את גביית דמי הביטוח הלאומי, לשפר את מנגנון הגבייה ואכיפת חובותיהם של מעסיקים ובתוך כך להביא לשיפור מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי (להלן – המוסד), לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – החוק), כמפורט להלן:

1. לתקן את סעיף 369 לחוק כך שהחזר גמלאות שהמוסד רשאי לתבוע ממעסיק שלא עמד בהתחייבותיו שבדין להירשם במוסד כמעסיק או לשלם דמי ביטוח בעד עובדיו, ייחשב כחוב בדמי ביטוח. בחוק ייקבעו סכומים מרביים שניתן לגבות כדמי ביטוח כדלקמן:

א. איחור בתשלום או אי דיווח עד חצי שנה – עד חמש פעמים השכר הממוצע במשק, ולא יותר מהגמלה ששולמה או תשולם.

ב. איחור בתשלום או אי דיווח בין חצי שנה לשנה – עד עשר פעמים השכר הממוצע במשק, ולא יותר מהגמלה ששולמה או תשולם.

ג. איחור בתשלום או אי דיווח מעל לשנה – עד עשרים פעמים השכר הממוצע במשק, ולא יותר מהגמלה ששולמה או תשולם.

נוהל הפעלת סמכות גביית החוב יתואם עם נציגי היועץ המשפטי לממשלה. סמכות הגבייה תופעל רק לאחר גיבוש הנוהל.

החוק ייכנס לתוקף בתוך חצי שנה. תקופה זו תנוצל בידי המוסד לביטוח לאומי לצורך פרסום דרך האכיפה החדשה על מנת לעודד מעסיקים לרשום את עובדיהם במוסד לביטוח לאומי ולשלם בגינם דמי ביטוח. כמו כן, יובהר בחוק שתינתן למעביד הזדמנות להציג את טענותיו, טרם ההחלטה בדבר תשלום החזר גמלאות.

2. לקבוע בחוק כי ניתן להרים את מסך ההתאגדות בכל הנוגע לגביית חוב דמי ביטוח וזאת, בלא צורך לפנות לערכאות משפטיות, כדלקמן:

א. המוסד יוכל לגבות חוב דמי ביטוח של חברה שהתפרקה או העבירה נכסיה ללא תמורה או בתמורה חלקית, ממי שאליו העבירה נכסיה כאמור, וכן של חברה שהעבירה פעילותה ללא תמורה או בתמורה חלקית, לחברה אחרת שיש בה, במישרין או בעקיפין, אותם בעלי שליטה או קרוביהם, במקרה בו חלפו 30 יום מהמועד האחרון להשגה על החוב (להלן – חוב סופי); וזאת אם לא נותרו לחברות כמתואר אמצעים בישראל לסילוק חובן. כמו כן, המוסד יוכל לגבות חוב סופי של דמי ביטוח של יחיד (עובד עצמאי או מעסיק), שהעביר נכסיו, ללא תמורה או בתמורה חלקית, לקרובו או לחברה שהוא בעל שליטה בה, מבלי שנותרו לו אמצעים בישראל לסילוק חובו, ממי שאליו העביר נכסיו כאמור, כל עוד לא חלפו שלוש שנים מתום שנת המס שבה הפך חובו לסופי או שבה הועברו הנכסים, לפי המאוחר. בנוסף, אם הורשע מנהל בחברה, שהוא גם בעל השליטה בה, בשל אי תשלום דמי ביטוח בעד עובדו לפי סעיפים 398(ג) ו-ו(ה) לחוק, ולא ניתן עוד לערער על הרשעתו, ניתן לגבות ממנו את דמי הביטוח שלא הועברו לפקיד הגבייה.

ב. תיקבע בחוק חזקה לפיה יראו נכסיה של חברה בעלת חוב דמי ביטוח שהתפרקה או הפסיקה פעילותה, כאילו הועברו לבעלי השליטה בחברה ללא תמורה, וניתן לגבות מהם את חובה, אלא אם כן הוכח אחרת לדעת פקיד גבייה ראשי.

ג. גבייה ממי שהועברו אליו הנכסים או הפעילות כאמור לעיל תהיה עד שווי הנכסים או הפעילות שהועברו אליו ללא תמורה, או עד ההפרש בין התמורה החלקית ששילם לבין שוויים.

ד. לקבוע כי תחול פקודת המסים (גבייה) על גביית חובות דמי ביטוח לפי הוראות אלה.

ה. לקבוע מנגנוני השגה וערעור על ההחלטה לגבות חובות כאמור.

3. לקבוע בחוק כי לצורך גביית דמי ביטוח יורשה פקיד גבייה להורות על הטלת עיקול על רכב של חייב החונה ברשות הרבים, אם הרכב חונה בסמוך לחצרו של החייב או בהתקיים כל התנאים הבאים:

א. הומצאה לחייב הודעה על כך שבוצע עיקול ברישום הרכב במשרד הרישוי.
ב. נעשה מאמץ ממשי להודיע לחייב, סמוך לפני העיקול, על כוונה לעקל את רכבו;
ג. הרכב אינו רכב של נכה או של הורה יחיד.
לצד זאת, להטיל על המנהל הכללי של המוסד לגבש נוהל בדבר אופן הפעלת סמכות הטלת עיקול על רכב של חייב החונה ברשות הרבים כאמור.

4. לקבוע בחוק כי אם ניתנה ערובה כתנאי לעריכת הסכם תשלומים עם חייב בחוב דמי ביטוח שהינו תאגיד, יוכל המוסד לאכוף את מילוי הערבות על ידי ערב שהוא בעל שליטה מלאה או מכרעת בחייב, במקרה בו החייב לא עמד בהסכם התשלומים, באמצעות פקודת המסים (גבייה), בהתקיים תנאים שונים, ביניהם החלת ההגנות הניתנות לערב מכוח חוק הערבות, התשכ"ז-1967 והבהרה מראש לערב בעל פה ובכתב כי מילוי הערבות יאכף בדרך זו.
לצד זאת, להטיל על המנהל הכללי של המוסד לגבש נוהל בדבר אופן הפעלת סמכות אכיפת מילוי הערבות אל מול ערב שהוא בעל שליטה בחייב כאמור.

5. לבטל את סעיף 372 לחוק ולתקן את סעיף 359 לחוק, כך שהשגה על קביעת דמי הביטוח לא תעשה בפני ועדת השומה הפועלת לפי סעיף 372 לחוק, אלא בפני פקיד גבייה להשגה שימונה על ידי המוסד, שאינו פקיד גבייה ראשי שקבע את גובה דמי הביטוח. תובענה בזכות על החלטת פקיד גבייה להשגה יוגש לבית הדין האזורי לעבודה.

6. בהתאם לצעדים המוצעים לעיל, להפחית את בסיס הקצבות אוצר המדינה למוסד בסך של כ-50 מיליוני שקלים חדשים בשנה, משנת 2017 ואילך.

דברי הסבר

רקע כללי לסעיף 1

סעיף 369 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – החוק) קובע כי המוסד לביטוח לאומי (להלן – המוסד) רשאי לתבוע מהמעביד סכום השווה לגמלאות בכסף ששילם המוסד, או שהוא עתיד לשלמן, לרבות שווין הכספי של גמלאות בעין, לעובד של אותו מעביד, במידה שהמעביד לא נרשם או לא שילם דמי ביטוח עבור עובדו, וארע אירוע המזכה את העובד בקבלת גמלה.

הסנקציה הקבועה בסעיף חמורה ומקשה על מעסיקים קטנים, ולכן, מוצע לקבוע בחוק את גובה החזר הגמלה המרבי שרשאי יהיה המוסד לגבות ממעסיק שלא מילא אחר חובותיו שבדין, תוך התחשבות במספר פרמטרים כגון משך הזמן שחלף לתשלום ולדיווח למוסד, כמפורט בהחלטה.

על מנת לשכלל את אופן הגבייה ממעסיקים שלא עמדו בחובותיהם (חובת רישום וחובת תשלום דמי ביטוח), מוצע כי חובו של מעסיק לפי סעיף 369 לחוק יצורף לחובו בדמי ביטוח וייגבה באותה הדרך. כלומר, המנגנון הקיים לגביית החזר שווי הגמלה ייעשה על פי המנגנון הקיים לגביית דמי ביטוח שלא שולמו, וייגבה באמצעות פקודת המיסים (גבייה).

לסעיפים 2-4

המוסד פועל כיום לגביית חובות דמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות מכוח הוראות פקודת המיסים (גבייה), החלה על גביית דמי ביטוח לאומי. בצד היתרונות שבפקודה, אשר מאפשרת לבצע פעולות גבייה ללא פנייה לערכאות משפטיות, היא חסרה מספר כלים המצויים כיום בסעיפים העוסקים בגבייה בחוקים אחרים ואשר נועדו לייעל את הליך גביית החובות.

חוסר זה, לצד התנהלות מתחמקת מצד חייבים בדמי ביטוח, מביא למצבים לא מעטים בהם קיים קושי לגבות את דמי הביטוח. כך, למשל, מתקשה המוסד לפעול כנגד חייבים העושים שימוש לא לגיטימי ביישות משפטית של חברה לצורך התחמקות מנושים באמצעות הברחת נכסים או כספים בין החברות, שימוש בנכסי החברות לצרכים פרטיים ועוד. כמו כן, קיים קושי בחסרונם של אמצעי אכיפה נגד חייבים כגון עיקולי רכבים ברשות הרבים, עיכוב יציאה מהארץ, אכיפה של הסכמי תשלומים שעורך המוסד עם חייבים ועוד.

לאור קשיים אלו, מוצע לערוך מספר תיקונים לחוק:

1. החלת ההסדר הקבוע בסעיף 119א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – פקודת מס הכנסה) על חוב דמי ביטוח, על ידי קביעת הוראות מקבילות להוראות סעיף 119א בחוק, בשינויים המחוייבים. סעיף 119א לפקודת מס הכנסה מאפשר לפעול לגביית חובה של חברה או אדם, במקרה של חוב סופי (לעניין זה חוב סופי – חוב שחלפו 30 יום מהמועד האחרון להשגה עליו) מחברה או פרט אשר אליהם הועברו נכסי החברה או האדם ללא תמורה, או בתמורה חלקית, כאשר לא נותרו לחברה או לאדם אמצעים אחרים בישראל לסילוק החוב. זאת, בלא צורך לפנות לערכאות משפטיות לצורך ביצוע הליך של "הרמת מסך", בו רואה בית המשפט בשתי חברות נפרדות כאישיות משפטית אחת. החלת הסעיף על חובות בדמי ביטוח תאפשר למוסד גבייה ישירה מצד ג' במקרים בהם חברה או מעסיק החייבים בדמי ביטוח מעבירים לצד ג' נכסים או פעילות עסקית ללא תמורה או בתמורה חלקית, בתנאים הקבועים בסעיף, וזאת עד לגובה שוויים הריאלי של הנכסים. לצד ג' אליו הועברו הנכסים תעמוד זכות השגה בפני עובד שימנה המנהל הכללי של המוסד וזכות ערעור בפני בית הדין לעבודה על ההחלטה בהשגה.
 2. עיגון סמכות לעקל רכבי חייבים המצויים ברשות הרבים, בתנאים מסוימים. אחד מאמצעי הגבייה האפקטיביים ביותר העומדים לרשות המוסד הוא עיקול נכסי החייב, לרבות רכבו, מכוח פקודת המסים (גבייה). עם זאת, לאור פסיקת בית המשפט העליון, נאסר על המדינה לעקל ולתפוס רכבו של חייב שעה שזה חונה ברשות הרבים (בניגוד לחצרו הפרטיים), שכן לא ניתן לפגוע בזכויות יסוד של האדם ללא הסמכה מפורשת לכך בחוק. הגבלה זו הובילה לירידה משמעותית בעיקול רכבי חייבים, שכן רוב החייבים אינם בעלי חנייה פרטית בה חונה רכבם. התיקון המוצע מבקש לגשר בין פסיקת בית המשפט העליון לבין הצורך של המוסד לגבות את חובותיו. על פי התיקון יוסמך המוסד בחוק לתפוס את רכב החייב, אף אם הוא חונה ברשות הרבים, וזאת בכפוף למספר תנאים: הרכבים עוקלו "רישומית" במשרד הרישוי, הרכב אינו רכב של נכה או של הורה יחיד, המוסד עשה מאמץ ממשי להודיע לחייב על כוונתו לעקל את הרכב. לצד זאת, בנוסף לתנאים המקדימים להפעלת הסמכות, המוסד יגבש נוהל פנימי שיסדיר את גבולות השימוש בסמכות זו, כל שהוא יעשה באופן מידתי ובמקרים המתאימים. יצוין כי הסמכה כאמור קיימת כיום בפקודת מס הכנסה ובחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.
 3. קביעת אפשרות לאכוף מילוי ערבות שניתנה כתנאי לעריכת הסכם תשלומים, שעורך המוסד עם חייבים לצורך פריסת חובם, בהתאם לסעיף 368 לחוק, באמצעות פקודת המסים (גבייה), בכפוף לתנאים מסוימים. זאת, אך כאשר מדובר בחייב שהינו תאגיד ובערב שהינו בעל שליטה מלאה או מכרעת בחייב. המוסד רשאי לערוך הסכם תשלומים עם חייבים, אך פעמים רבות אין ביכולת החייבים להעמיד לרשות המוסד ערבויות טובות להבטחת יכולת החזר חובם, והמוסד נותר ללא דרכי פעולה לאחר שההסדר הופר.
- התיקון המוצע יאפשר למוסד לפעול כנגד ערב להסכם תשלומים בו לא עמד החייב, במקרה בו החייב הינו תאגיד והערב הוא בעל שליטה מלאה או מכרעת בתאגיד זה.
- לצד זאת, מאחר ואין מדובר בחייב הראשי אלא בערב להסכם התשלומים, בנוסף לתנאים המקדימים לשימוש בפקודת המסים (גבייה) כנגדו, כגון עמידה בהוראות חוק הערבות, התשכ"ז-1967, המוסד יגבש נוהל פנימי שיסדיר את גבולות השימוש בסמכות זו, על מנת להגביל את הפגיעה בערבים. סמכות דומה ורחבה יותר לעניין ערבים מוקנית לפקיד השומה בפקודת מס הכנסה.

לסעיף 5

החוק קובע כי פקיד גביה ראשי מוסמך לקבוע את גובה דמי הביטוח שעל מעסיק לשלם. סעיף 359 לחוק קובע כי מבוטח רשאי לערור על החלטת פקיד גביה ראשי בעניין דמי הביטוח, בפני פקיד ועדת שומה הפועלת לפי סעיף 372 לחוק.

סעיף 372 לחוק קובע כי ליד כל סניף של המוסד לביטוח לאומי תקום ועדת שומה, שתדון, לפי בקשת החייב, בהשגות של מבוטחים על קביעת דמי ביטוח שנערכה בעניינם. מנגנון הערעור מיושם באופן חלקי בלבד, שכן עד היום מונתה רק ועדת שומה אחת, לאחר פסיקת בג"ץ בנושא.

על כן מוצע לאפשר למבוטחים זכות השגה על קביעת דמי ביטוח של פקיד גביה ראשי, בפני פקיד גביה להשגה, בדומה למנגנון הנהוג בעניין זה לפי פקודת מס הכנסה, תוך שימת לב לכך שמי שערך

את קביעת דמי הביטוח לא יידון בהשגה עליה וכי הפקידים שיעסקו בהשגות על החלטות של פקיד גביה ראשי יהיו הפקידים בדרגה הגבוהה ביותר בסניף המוסד הרלוונטי.
ערעור בזכות על החלטת פקיד גביה להשגה יוגש לבית הדין האזורי לעבודה.

לסעיף 6

כלל התיקונים המוצעים צפויים להביא להגדלת גביית דמי ביטוח בסך של 50 מיליוני שקלים חדשים בשנה. על כן, מוצע להפחית את הקצבות אוצר המדינה למוסד בסכום דומה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה
אין.

תקציב

תוספת של 50 מיליוני ש"ח להכנסות הביטוח הלאומי מגביית דמי ביטוח בשנה, והפחתה בהתאם של 50 מיליוני ש"ח מהקצבות אוצר המדינה למוסד.

השפעה על מצבת כח אדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

הגדלת האפקטיביות של השירות האזרחי-לאומי לצורך שיפור השילוב של אוכלוסיית המיעוטים

מחליטים

בהמשך לעבודת מטה שבוצעה על ידי רשות השירות הלאומי-אזרחי (להלן – הרשות) בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר, שעניינה שיפור איכות השירות בקרב בני המיעוטים באמצעות שילוב אוכלוסיית בני המיעוטים בחברה:

1. לקבוע, כי החל משנת השירות התשע"ז (המתחילה בספטמבר 2016), הרשות תהיה הגורם האחראי על כלל תקציבי ותקני השירות הלאומי-אזרחי של בני המיעוטים, על ויסותם והקצאתם למשרדי הממשלה, הכל בהתאם ליעדים שייקבעו על-ידי הממשלה ובהתאם לצרכיהם, לבקשותיהם ולהגדרותיהם המקצועיות של משרדי הממשלה. בשונה מהמצב היום בו חלק מהתקנים מוקצים על ידי משרדי הממשלה וחלקם במסגרת הרשות.
2. תוקם ועדת היגוי בראשות מנכ"ל הרשות ובהשתתפות נציגי משרד החינוך, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הרווחה, משרד בטחון פנים ומשרד האוצר (להלן – הוועדה) אשר תבחן, החל משנת השירות התשע"ח (המתחילה בספטמבר 2017), אחת לשנה את הקצאת תקציבי ותקני השירות הלאומי-אזרחי של בני המיעוטים, לכל גוף מפעיל. הוועדה תפעל לכך כי היקף ההכשרה הניתן למתנדבי השירות הלאומי-אזרחי מקרב אוכלוסיית בני המיעוטים, על ידי ובמימון הגוף המפעיל, לא יפחת מהיקף ההכשרה הניתנת למתנדבי שירות לאומי מקרב האוכלוסייה היהודית. זאת, מבלי לפגוע בהכשרה הייעודית הניתנת לאוכלוסיות של אנשים עם מוגבלות ונוער בסיכון.
3. הוועדה תפעל מול משרדי הממשלה השונים ומול גורמים נוספים להגדלת מספר מקומות השירות שבהם ניתן יהיה לשלב מתנדבים מקרב אוכלוסיית בני המיעוטים.
4. לקבוע כי בשנת השירות התשע"ז כל גוף מפעיל של מתנדבי שירות לאומי-אזרחי של בני מיעוטים יישא בעלות של 25% מהעלות הכוללת של התקן. שיעור זה יעמוד בשנת השירות התשע"ח על 45%, ובשנת השירות התשע"ט על 60%. הוועדה תבחן את הגדלת שיעורי ההשתתפות עד ל-100% בדומה למתנדבי השירות הלאומי-אזרחי בחברה היהודית, וזאת בשים לב ליעדי הממשלה שנקבעו בסעיף 40 להחלטת ממשלה מס' 638 מיום 21 ביולי 2013, שעניינה שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה וליצירת שוויון בנטל הביטחוני והכלכלי (להלן – החלטת הממשלה).
5. לצורך יישום סעיפים 1-4 לעיל ומתן זמן היערכות מתאים, לעדכן את יעדי הממשלה, כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה כך שבשנת השירות שמתחילה בספטמבר 2016 מספר תקני השירות יעמוד על 4,800, ויעלה באופן הדרגתי עד ל-6,500 תקנים בשנת השירות שמתחילה בספטמבר 2020, הכול בהתאם ליעדים פרטניים שייקבעו על ידי הוועדה.
6. לצורך יישום החלטה זו, יבוצעו הסטות תקציבים ייעודיים מתקציבי משרדי הממשלה השונים ויועברו לרשות לצורך תקצוב השירות הלאומי-אזרחי של בני המיעוטים, בהתאם לנספח להחלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

לאור החשיבות שרואה הממשלה בעידוד התעסוקה ועידוד השירות הלאומי-אזרחי בקרב אוכלוסיית בני המיעוטים, קידמה הממשלה בשנים האחרונות מספר החלטות ממשלה שעסקו, בין היתר, בהגדלה משמעותית של היקף תקני השירות של אוכלוסיית בני המיעוטים. כך, בעוד בשנת 2005 מספר תקני השירות של משרתי מקרב אוכלוסיית בני המיעוטים עמד על כ-300 בלבד, בשנת 2015 שירתו כבר למעלה מ-4,500 מתנדבי שירות לאומי-אזרחי שהיוו כ-30% מכלל אוכלוסיית המתנדבים.

הגידול המשמעותי במספר תקני השירות הביא ליצירת נורמה מקובלת בקרב אוכלוסיית בני המיעוטים לביצוע שירות אזרחי. עם זאת, גידול זה לווה גם במספר בעיות מבניות שמקטינות את מיצוי מלוא הפוטנציאל החברתי, התעסוקתי והכלכלי שטמון בשירות. החלטה זו מבקשת לבצע מספר שינויים שעיקרן הוא ריכוז הטיפול בהקצאת תקני השירות בידי הרשות האזרחי-לאומי.

לסעיף 1

בשנת השירות התשע"ה התנדבו כ-4,500 מתנדבי שירות אזרחי-לאומי מקרב בני המיעוטים. שני שלישים מהמתנדבים ביצעו את השירות דרך הרשות והיתר דרך משרדי ממשלה ועמותות שונות. הביזור בין משרדי הממשלה השונים מביא לכך שאין הלימה בין הצרכים בשטח לבין ההקצאה של מתנדבי השירות. כך למשל, בתי ספר יוכלו לקבל תקני שירות גם מהרשות עבור, בין היתר, פעילויות חברתיות, וגם ממשרד החינוך, עבור, בין היתר, פעילויות חברתיות. עקב ביזור זה, מקומות שירות מסיימים מקבלים תקני שירות מעבר לצרכיהם ומבלי יכולת לבצע עם המתנדבים שירות איכותי. בעוד מקומות שירות אחרים אינם מקבלים תקני שירות כלל. אי לכך, מוצע לקבוע כי הרשות תתכלל את הקצאת תקני השירות וזאת בהתאם ליעדי הממשלה ובהתאם לצרכיהם, לבקשותיהם ולהגדרותיהם המקצועיות של משרדי הממשלה השונים.

לסעיפים 2 ו-3

לצורך יישום יעיל של החלטה זו מוצע להקים ועדת היגוי בראשות מנכ"ל הרשות. הוועדה תבצע את ההקצאה בפועל לכל גוף מפעיל. בנוסף, הוועדה תפעל לכך שאיכות השירות שיינתן על ידי כל גוף מפעיל ובמימונו יהיו דומים להיקף השירות שניתן לאוכלוסייה היהודית. כך יימנע מצב שקיים בחלק ממקומות השירות בו מתנדבים מקרב אוכלוסיית בני המיעוטים מקבלים הכשרה בהיקף נמוך ביחס למתנדבים יהודים. כמו כן הוועדה תפעל להגדלת מספר מקומות השירות לשם עמידה ביעדי הממשלה לעניין הגידול במספר המתגייסים.

לסעיף 4

בשונה מבנות שירות מקרב האוכלוסייה היהודית בהם הגוף המפעיל נושא בעלות המלאה של תקן השירות, ובשונה משיעורי ההשתתפות בעלות התקן של משרתי מקרב המגזר החרדי שנעים בין 15% ל-35%, כלל העלות של תקני השירות של אוכלוסיית בני המיעוטים ממומנים באופן מלא על ידי הרשות או על ידי תקציב ייעודי תוספתי שניתן במסגרת החלטות הממשלה השונות.

לאור העמידה ביעדי הממשלה בעניין אוכלוסיית בני המיעוטים, ולשם שיפור המחויבות של הגופים המפעילים לאיכות השירות של בני המיעוטים, מוצע לקבוע מתווה תלת שנתי לגביית דמי השתתפות בשיעור של עד 60% מעלות התקן. כך הגופים המפעילים יתומצו להקצאה יעילה של התקנים בהתאם לתרומה של מתנדבי השירות לגוף המפעיל.

לעניין סעיפים 5 ו-6, בשל ההשפעה שיש להחלטה על אופי העבודה של מרבית משרדי הממשלה, ולאור העמידה ביעדי הממשלה עד כה, מוצע לקבוע יעד שירות של 6,500 לתכנית החומש הקרובה. יעד הגבוה ב-2,000 מיעד הממשלה לשנה הנוכחית. בנוסף, להסיט תקציבים ממשרדי הממשלה השונים לטובת האמור בהחלטה זו.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ההצעה נועדה לשפר את ההשפעה שיש לשירות אזרחי-לאומי בהגדלת השילוב של אוכלוסיית המיעוטים בחברה הישראלית.

תקציב

חסכון תקציבי של כ-25 מיליוני ש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

ייעול פעולת הקרן לשמירה על הניקיון

מחליטים

1. לתקן את חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן – החוק), כך שתעוגן הוראת השעה הקבועה בסעיף 11ג(ב) לחוק, כהוראת קבע, ויתווספו למטרות קרן הניקיון השימושים הבאים:
 - א. שיקום אתרים לסילוק פסולת אשר הטמנה בהם הסתיימה לפני יום 31 בדצמבר 2016.
 - ב. צמצום זיהומים וסיכונים סביבתיים.
 - ג. טיפול במפגעי פסולת והקמת תשתיות לטיפול בפסולת ברשויות המקומיות המשויות לאשכולות 1 עד 5.
2. להפחית מתקציב המשרד להגנת הסביבה סך של 40 מיליון ש"ח החל משנת 2017.

דברי הסבר

רקע כללי

החל בשנת 2007 משולמים לקרן לשמירת הניקיון תשלומים מכוח היטל הטמנה אשר הוטל על הרשויות המקומיות. לפי חוק השמירה על הניקיון, 75% מכספי הקרן משמשים לאמצעים להפחתת הטמנת פסולת, ואילו 25% משמשים למטרות אחרות אשר נקבעו בחוק. בשנת 2013 נקבע בהוראת שעה ששיעור הכספים המשמשים למטרות אחרות יעמוד על 35% וכן הורחבו המטרות בהתאם לסדרי העדיפויות שקבע המשרד להגנת הסביבה.

נכון ליום זה הצטברו בקרן הניקיון כספים העולים על מיליארד ש"ח, ואשר לא בוצעו בפועל. מטרת מחליטים אלה להביא לייעול השימוש בכספי הקרן, צורך עליו הצביע דו"ח מבקר המדינה, ודו"ח מכון המחקר והמידע של הכנסת.

סעיף 1

לאור היעול הנמוך של כספי הקרן, ולאור סדרי העדיפויות של המשרד להגנת הסביבה, וחשיבות הטיפול במפגעים וסיכונים, קיים צורך לקבע את הוראת השעה הקיימת כיום אשר הגדילה את שיעור השימוש למטרות נוספות ל-35%, ולקבוע כי כספי הקרן יוכלו לשמש אף לטיפול במפגעים וסיכונים סביבתיים ובאתרי פסולת אשר הטמנה בהם הסתיימה לפני יום 31 בדצמבר 2016 (מעבר ליום 1 ליולי 2009 הקבוע בחוק כיום).

כמו כן להרחיב את השימוש בכספי הקרן לטיפול במפגעי פסולת והקמת תשתיות לטיפול בפסולת ברשויות המקומיות המשויות לאשכולות 1 עד 5 (מעבר לרשויות המקומיות המשויות לאשכולות 1 עד 4, כקבוע בחוק כיום), זאת בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1588 מיום 26 ליוני 2016, שעניינה קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין פעילות המשרד להגנת הסביבה.

סעיף 2

בשל עיגון הוראת השעה כהוראה קבועה, ובשל העובדה שמדובר בפועל בתוספת תקציבית למשרד להגנת הסביבה, יש להפחית את תקציב המשרד בשיעור שעומד על 10% מהצפי השמרני ביותר להכנסות הקרן בשנים הקרובות העומד על כארבעים מיליון ש"ח.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה
אין.

תקציב

הפחתה של 40 מיליון ש"ח מבסיס תקציבו של המשרד להגנת הסביבה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
החלטת ממשלה מס' 1588 מיום 26.6.2016.

קביעת הוראות לעניין פיצויי הפקעה מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943

מחליטים

לתקן את סעיף 27 לחוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (מס' 3), התש"ע-2010 (להלן – החוק לתיקון הפקודה), או כל חקיקה אחרת שתידרש, כך שעל פיצויים שישולמו לבעל זכויות בקרקע לפי סעיף 13(1) לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 (להלן – הפקודה), כנוסחו ערב כניסתו לתוקף של החוק לתיקון הפקודה, עבור התקופה שבין תפיסת החזקה בקרקע ועד למועד שבו ישולמו הפיצויים לבעל הזכויות, יחולו ההוראות הבאות:

1. בשל התקופה שמיום תפיסת החזקה בקרקע ועד ליום 4 ביולי 2012, ישולמו פיצויים לפי דמי שכירות שנתיים שניתן היה לקבל בפועל עבור השימוש במקרקעין מדי שנה בשנה.
2. בשל התקופה שמיום 4 ביולי 2012 ועד ליום כניסת החוק לתוקף ישולמו פיצויים בשיעור של 5% לשנה משווי המקרקעין לפי נתוניהם ערב ההפקעה.
3. בשל התקופה שמיום כניסת החוק לתוקף ואילך ישולמו פיצויים לפי דמי שכירות בפועל שניתן היה לקבל עבור השימוש במקרקעין מדי שנה בשנה.
4. אופן חישוב הפיצויים שבסעיפים 1 עד 3 יחול גם על תביעות תלויות ועומדות לקבלת פיצויים שהוגשו מכוח סעיף 13(1) לפקודה, כנוסחו לפני יום תחילתו של החוק לתיקון הפקודה.
5. מי שמנהל הליך תלוי ועומד שעניינו תשלום פיצוי כאמור בהחלטה זו, יהיה רשאי לתקן את כתבי בית הדין בכל הנוגע לשינוי בעמדתו בשל תיקוני החקיקה נושא החלטה זו.

לעניין החלטה זו:

"בעל זכויות בקרקע" – מי ששמו נרשם בספרי האחוזה כבעליה של הקרקע, או כאדם שיש לו טובת הנאה בה, והתקיימו בקרקע שני אלו – פורסמה ביחס אליה הודעה לפי סעיף 5 לפקודה לפני יום 15 בפברואר 2010 ושר האוצר קנה בה חזקה לפני המועד האמור.

"שווי המקרקעין לפי נתוניהם ערב ההפקעה" – שווי כאמור יחושב לפי ייעוד הקרקע והשימוש שניתן לעשות בה ובהתאם למצבה הפיסי והסביבתי ערב הפקעתה.

"דמי שכירות בפועל" – דמי השכירות שהיו מתקבלים משוכר מרצון למשכיר מרצון לפי השימוש בפועל שניתן היה לעשות בקרקע עובר לפרסום ההודעה לפי סעיף 5 לפקודה. דמי השכירות לא יושפעו משווי הקרקע או מהשינוי שחל בשוויה מדי שנה בשנה.

דברי הסבר

רקע כללי

בפני בעלים של זכויות בנכס שהופקע בהתאם להוראות פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 (להלן – הפקודה) עומדים מספר מסלולים חלופיים לחישוב הפיצויים בעד הזמן שחלף מהמועד שבו הגוף המפקיע תפס חזקה בקרקע המופקעת ועד למועד בו שולמו פיצויי ההפקעה עבור הזכויות בקרקע (להלן – פיצויי פירות) וזאת מעבר לפיצויים עבור הפקעת הזכויות (להלן – פיצויי קרן).

המסלולים החלופיים לחישוב פיצויי הפירות כפי שנקבעו מכוח החקיקה והפסיקה הם, פיצויים לפי סעיף 13(1) לפקודה, או פיצויים בדמות של ריבית בשיעור של 6% לשנה מפיצויי הקרן והמסלול הנוסף, פיצויים בדמות צירוף הצמדה וריבית לפיצויי הקרן לפי הוראות החוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964 (להלן – החוק המתקן).

כלל, במשך עשרות שנים, בחרו בעלי הזכויות, שלא לתבוע פיצויים לפי סעיף 13(1) לפקודה וזאת עקב חוסר האטרקטיביות של סכום הפיצויים שניתן לפי מסלול זה ביחס ליתר המסלולים. התנהלות זו של בעלי הזכויות נבעה ככל הנראה, מכיוון שדרך החישוב של הפיצויים בהתאם לסעיף 13(1) לפקודה שבו נקבע כי הפיצויים יינתנו " ... בשל אובדן דמי החכירה..." לא כללה הצמדה או ריבית. הדרך לחישוב דמי החכירה האבודים לא נדונה במפורש בפסיקה ועמדתה של המדינה הייתה, בהתאם

לפרשנותה הלשונית של התיבה "אבדן דמי חכירה" בהתאם לכך, סברה המדינה שחישוב דמי החכירה ייעשה לפי דמי השכירות שנתיים שהיה בעל הזכויות יכול לקבל עבור השימוש בקרקע שהופקעה משנה לשנה, משוכר מרצון למשכיר מרצון, בהתחשב במצב הנכס במועד ההפקעה ובשימוש הקונקרטי שניתן לעשות בו וזאת ללא כל קשר לשווי הקרקע המשתנה.

ביום 4 ביולי 2012 התקבל בבית המשפט העליון פסק דין בעניין ע"א 3079/08 מדינת ישראל נ' הקדש קרן עזרה ע"ש יעקב הייטנר (להלן - הלכת הייטנר). בהלכת הייטנר נקבע לראשונה באופן מפורש ובמישרין כי חישוב הפיצויים יבוצע כאחוז משוויה המשתנה של הקרקע מדי שנה בשנה החל ממועד תפיסת החזקה בקרקע ועד למועד תשלום פיצויי הקרן, ולא כפרשנות המדינה, לפי דמי שכירות שניתן היה לקבל בפועל עבור השימוש במקרקעין המופקעים. בפסק הדין לא נקבעו הוראות מעבר ביחס לתביעות תלויות ועמדות או תביעות שיוגשו לאחר פסק הדין ביחס להפקעות שנעשו בעבר.

הפיצויים שישולמו לפי הלכת הייטנר עשויים לעלות באופן משמעותי על סכום הפיצויים שהיה מחושב לפי סעיף 13 או המסלולים החלופיים לחישוב פיצויי הפירות, עובר לקבלת ההלכה, בערכים הגבוהים ב- 300% עד 1000%. כך למשל, הפיצויים ששולמו ביחס למקרקעין הספציפיים שנדונו בהלכת הייטנר היו גבוהים ב- 700% מסכום הפיצויים אותם הציעה המדינה לשלם באותו מקרה, ואשר כללו הצמדה וריבית של פיצויי הקרן וזאת לפי החוק המתקן.

לאחר קבלת פסק הדין לא הייתה ברורה למדינה מה תהיה השפעת הפסיקה על היקפי הפיצויים שישולמו, אם בכלל. זאת מכיוון שביחס להפקעות חדשות שנעשו לאחר שהתקבל החוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (מס' 3), התש"ע-2010 (להלן - התיקון) ההלכה שנקבעה לא הייתה כלל רלוונטית משום שסעיף 13 לפקודה בוטל במסגרת התיקון ועל כן הוא אינו חל ואינו רלוונטי עוד להפקעות שנעשו לאחר כניסת התיקון לתוקף.

בחלוף 9 חודשים מקבלת הלכת הייטנר, התקבל, ביום 21 במרץ 2013 פסק הדין במסגרת דנ"א 1595/06 עזבון המנוח אדוארד ארידור ז"ל נ' עיריית פתח תקווה (להלן - הלכת ארידור). בהלכת ארידור נקבע כי על תביעה לפיצויי הפקעה חל חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958 וכי עילת התביעה לפי הפקודה נולדת, לכל המאוחר, במועד בו תפסה הרשות חזקה במקרקעין וממנו מתחילות להימנות 7 השנים שלאחריהן תחול התיישנות. יחד עם זאת, לאור החידוש שבפסק הדין, קבעו השופטים הוראת תחילה מאוחרת לפסיקתם כך שההלכה לא תחול תביעות תלויות ועומדות ולא על כאלו שיוגשו עד ליום 21 במרץ 2016, כלומר בתוך שלוש שנים החל מיום מתן פסק הדין (להלן - תקופת המעבר).

כעת, משהסתיימה תקופת התחילה, ניתן לדווח כי עד כה, הוגשו לבית המשפט למעלה מ-1200 תביעות חדשות לפיצויים בגין הפקעה, וכן הוגשו לרשות מקרקעי ישראל 600 דרישות תשלום נוספות. כמו כן, לא ניתן לשלול את האפשרות שתביעות נוספות הוגשו כנגד חברות תשתית או רשויות מקומיות שביצעו הפקעות בעבר מכוח הפקודה או מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 אשר הפנה לסעיפי הפקודה בכל הקשור לתשלום פיצויים בעבור הפקעה. יש לציין, כי מרבית התביעות לפיצויי הפקעה ודרישות התשלום הוגשו בחודשים האחרונים עובר לפקיעת תקופת המעבר ומכאן הקושי לעמוד על אופיין והיקפן של התביעות ודרישות התשלום בשלב מוקדם יותר לאחר פסק הדין בדיון הנוסף.

לפי נתונים ראשוניים שנערכו ברשות מקרקעי ישראל, ומבלי שיהיה בכך כדי להכיר באיזו מהתביעות או לגרוע מזכות המדינה לטעון טענת התיישנות כנגד דרישות התשלום שבגינם לא הוגשה תובענה בתוך התקופה שנקבעה בהלכת ארידור, עומד היקפן הכספי המשוער לפי הערכות רשות מקרקעי ישראל, של כלל התביעות ודרישות התשלום על למעלה מ-4.5 מיליארדי ש"ח.

שילוב ההלכות שיצאו מבית המשפט, הלכת הייטנר והלכת ארידור, מוליד מציאות מורכבת הן בהיבט ההוצאה התקציבית הניכרת והן בהיבט המדיניות הציבורית שראוי לקדמה.

לעניין ההיבט התקציבי, וכפי שפורט לעיל, פסיקת פיצויי הפקעה לפי הלכת הייטנר טומנת בחובה פוטנציאל לתשלום סכום של כ-4.5 מיליארד ש"ח שייגרע מתקציב משרדי הממשלה שיזמו את ההפקעות נשוא התביעות בעבר.

ביחס למדיניות הציבורית הראויה, תשלום הפיצויים כאמור, יוביל לכך שדווקא בעלי זכויות בקרקע

שהופקעה אשר בחרו לשתף פעולה עם המדינה ולתבוע את המגיע להם סמוך למועד ההפקעה זכו לקבלת פיצויים הנמוכים לאין שיעור מחבריהם אשר בחרו במשך שנים, להמתין ולא לתבוע את זכויותיהם.

על כן, מוצע לבצע תיקון לחוק שיסדיר את אופן חישוב פיצויי ההפקעה כך שממועד תפיסת החזקה על ידי המדינה ועד קבלת הלכת הייטנר ישולמו הפיצויים לפי דמי שכירות בפועל שניתן היה לקבל עבור השימוש בקרקע מדי שנה בשנה, כפי שנהגה המדינה לשלם עד מועד זה. על זאת יתווסף, עבור השנים שבין קבלת ההלכה ועד יום כניסת התיקון לתוקף, פיצוי שיחושב על פי הלכת הייטנר, בהתאם לאחוז משווי הקרקע המשתנה מידי שנה, לבסוף, באשר לתקופה שבין יום החקיקה ועד ליום תשלום הפיצויים, חישוב הפיצוי יבוצע לפי דמי שכירות בפועל שניתן היה לקבל עבור השימוש בקרקע מדי שנה בשנה.

מוצע שתיקון החקיקה כאמור, יחול באופן רטרואקטיבי גם ביחס לתביעות תלויות ועומדות בבתי המשפט שעניינן הפקעות שנעשו בעבר בטרם חקיקתו של החוק לתיקון הפקודה.

בתיקון המוצע נקבעו מספר מנגנונים המקלים על הפגיעה, ככל שתיגרם, לתובעים בתביעות תלויות ועומדות. ראשית, נקבע כי בתקופה שמיום קבלת פסק הדין בהלכת הייטנר ועד ליום תחילת התיקון המוצע ישולמו הפיצויים לפי הפרשנות שניתנה בהלכת הייטנר, בהתאם לאחוז משווי הקרקע. שנית, תינתן האפשרות לצדדים בתביעות אלו לתקן את כתבי בי-הדין שלהם וזאת לאור שינוי החקיקה שחל על תביעתם.

תיקון החקיקה המוצע עונה ומגן בין היתר, על אינטרס ההסתמכות של המדינה אשר פעלה לאורך השנים עד לקבלת פסק דין הייטנר בהתאם ללשון החוק ותכליתו, אשר כאמור עניינה ב"אבדן דמי חכירה", מתוך הנחה והבנה שדרך חישוב הפיצויים הנוהגת עוסקת בפיצוי עבור הנזק שנגרם לבעל הזכות במקרקעין, הנגזר מדמי שכירות משוכר מרצון למשכיר מרצון עבור השימוש בקרקע באותה עת. למען הסר ספק, יובהר כי אין בהחלטה זו כדי לשנות מהוראות בהלכת ארידור לעניין מועד לידתה של עילת התביעה לפיצויי הפקעה מיום בו תפסה הרשות חזקה במקרקעין וכן מהוראת המעבר שנקבעה בפסק הדין. כמו כן, אין באמור בהחלטה זו כדי לגרוע מהוראות החוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, התשכ"ד-1964.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

הצעת ההחלטה המוצעת תשיב על כנו את הסדר הפיצויים כפי שהיה קיים טרם קבלת הלכת הייטנר תוך ביצוע ההתאמות המפורטות בהצעה.

תקציב

המתווה המוצע יביא להפחתה משמעותית של היקף הפיצויים שישולמו על ידי המדינה או מי מטעמה ובכך ימנע פגיעה ניכרת בתקציב רשויות המדינה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

מס ריבוי נכסים

מחליטים

- לתקן את חוקי המס כך שיוטל מס בשל אחזקה של נכסים מרובים באופן הבא:
1. החל מיום 1 בינואר 2017, יוטל מס שנתי על בעלי דירות מגורים שלהם שלוש דירות ומעלה, בעד כל אחת מהדירות החל מהדירה השלישית.
 2. שיעור המס שיוטל על כל אחת מהדירות לפי סעיף 1 יעמוד על 1% מסכום שיקבע בטבלה שתפורסם עד ליום 31 בדצמבר 2016 כפול מספר מטרים רבועים כפי שנקבע בחיוב הארנונה לגבי כל דירה, ובלבד שהסכום האמור לא יעלה על 1,500 ש"ח לחודש.
 3. הסכום שיקבע, לעניין גובה המס שיוטל לפי סעיף 2 יתבסס על שווי מקורב למטר רבוע מגורים לכל אזור. חישוב השווי המקורב למטר רבוע מגורים בכל אזור ייעשה בהתאם לחלוקת הארץ לאזורים שונים לרבות באמצעות שימוש בטבלת האזורים הסטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 4. בעל דירות רשאי לבחור אילו מהדירות שבבעלותו יחשב הדירה השלישית ומעלה; לא בחר בעל דירות כאמור, יוטל המס על הדירות הזולות מבין הדירות שבבעלותו, לפי המידע שמצוי ברשות המסים.
 5. על אף האמור בהסכם או בכל דין, יראו בעלים ובן זוגו, למעט בן זוג הגר דרך קבע בנפרד, וילדיהם שטרם מלאו להם 18 שנים למעט ילדים נשואים - כבעלים אחד.

בהחלטה זו,

"בעלות" - לרבות מי שחלקן בדירה עולה על 33% ודירת מגורים בבעלות איגוד למעט מלאי.

דברי הסבר

רקע כללי

על פי נתוני הלמ"ס, החל מינואר 2007 ועד ליוני 2015, עלו מחירי הדיור במוצע בשיעור של כ-104%. עליית מחירים זו הביאה לגידול בערך הנדל"ן המוחזק בבעלות הדיירים במשך תקופה זו. הקשר בין בעלות על רכוש לבין רמת החיים וההכנסה הוא ברור. שיעור משקי הבית שגרים בדירה בבעלותם בקרב העשירון השני עומד על 54% לעומת 80% בקרב העשירון התשיעי. עוד, על פי עיבוד של נתוני הלמ"ס, רמת ההכנסה הממוצעת של שוכרים הינה מחצית מרמת ההכנסה הממוצעת של בעלי דירה, וסך העושר של בעלי דירה, אשר משקלל גם את שווי הנכסים, הכנסות פיננסיות ואחרות, גדול פי 15 משל הדירים בשכירות.

על פי נתוני רשות המיסים, ההכנסה הממוצעת של משק בית שבבעלותו שלוש דירות ומעלה עומדת על פי 3 מההכנסה הממוצעת למשק בית בישראל.

לאור האמור, עליית מחירי הדיור הובילה לגידול באי השוויון בין שכבות שונות באוכלוסייה. לאור זאת, התפתח במשך השנים "מס ג'ורג'יאני" (ע"ש הכלכלן הנרי ג'ורג') – מס המוטל על עליית מרכיב ערך הנכס בנדל"ן. מס זה, על פי הצעתו המקורית של ג'ורג', מכוון לעליית ערך הקרקע, מכיוון שעליית ערך הקרקע אינה נובעת מיגיעה או מפיתוח כלכלי, אלא מפעולות הקהילה, ההשקעה הציבורית והממשלה. בהתאם לכך, אין זה צודק שבעלי הנכסים הם שיהנו מעליית הערך לבדם, אלא נכון לחלוק את עליית הערך עם הציבור באמצעות מיסוי. עוד מיתרונות מס זה מנה ג'ורג' את העובדה החשובה כי מס כזה לא אמור לפגוע בפעילות הכלכלית במשק.

מס על אחזקה של ריבוי נכסים, בהתאם לשווי הנכס, משקף נאמנה את רעיונו של ג'ורג' שכן הוא מגלם בתוכו את מיסוי אחזקת המקרקעין, ועליית ערכי הנכס מתואמת כמובן באופן מלא עם ערכי המקרקעין באותו אזור.

לאור זאת, מוצע להטיל מס ריבוי נכסים אשר יוטל על בעלי דירות המחזיקים בשלוש דירות ומעלה. על פי נתוני רשות המיסים קיימים כ-50 אלף בעלי דירות המחזיקים ב-180 אלף נכסים. אנו צופים כי מס זה יתרום הן לחלוקת הכנסות נכונה יותר במשק ולצמצום אי השוויון, והן יהווה תמריץ עבור בעלי הנכסים למכור את הנכס, מה שיגדיל את היצע הדירות בשוק המשני, ויביא להפחתת רמת המחירים.

על פי ההצעה, תוטל חבות מס על המחזיקים החל מהדירה השלישית ואילך בשיעור של 1% מערך הנכס בשנה, בהתאם לאומדן שתערוך המדינה, על בסיס שווי למטר מגורים לכל אזור כהגדרתו בטבלת

האזורים הסטטיסטיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובלבד שסכום המס לא יעלה על 1,500 ש"ח לחודש. יובהר כי על שתי דירות מתוך סך הדירות של בעל הנכסים לא יוטל המס. בעל הדירות יהיה רשאי לבחור אילו מהדירות שבבעלותו ייחשבו כדירה השלישית ומעלה לצור הטלת המס. לא הודיע בעל דירות לרשות המסים על הדירות שבכוונתו להחשיבן כדירה השלישית ומעלה, יוטל המס על הדירות שלהנחת רשות המסים הן הדירות הזולות ביותר שבבעלותו.

לעניין בעלות על נכסים מוצע להגדיר כי מחזיק בדירה יחשב כבעלים של לכל הפחות שלישי מדירת מגורים וכן חברה שלה דירות שאינן מלאי עסקי והיא בבעלות יחיד.

השפעת ההצעה על תקציב

ההצעה צפויה להביא לגידול בהכנסות בהיקף של כ-800 מיליון ש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

החלטות ממשלה קודמות

אין.

הגדרת כספי הפיצויים ככספי העובד ותיקון עיוותי מס

מחליטים

1. לתקן את חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963 (להלן – **החוק**), בהתאם לעקרונות הבאים:
 - א. תשלום לקופת גמל לקצבה, יבוא במקום פיצויי פיטורים.
 - ב. מעסיק לא יהיה רשאי למשוך, לעקל או לשעבד את כספי הפיצויים שהופקדו לקופת גמל לקצבה.
 - ג. על אף האמור בסעיף קטן (ב), מעסיק יהיה רשאי לדרוש כספים בנסיבות שבהן נשללה זכותו של עובד לפיצויי פיטורים לפי סעיפים 16 או 17 לחוק בתוך שלושה חודשים ממועד סיום יחסי העבודה. לא דרש מעסיק את כספי הפיצויים בתוך התקופה האמורה, יהיו הכספים שייכים לעובד.
 - ד. על אף האמור בסעיף זה, על כספים שהופקדו לפני מועד תחילת התיקון לחוק יחולו עקרונות אלה:
 - 1) לא דרש מעסיק סכומים שהופרשו לקופת גמל לקצבה או לקופת גמל אישית לפיצויים בשל יחסי עבודה שנסתיימו עד למועד תחילת החוק, וחלפו שנתיים ממועד סיום יחסי העבודה אך לא פחות משנה ממועד תחילת החוק, יהיו הכספים שייכים לעובד.
 - 2) לא דרש מעסיק סכומים שהופרשו לקופת גמל לקצבה או לקופת גמל אישית לפיצויים בשל יחסי עבודה שנסתיימו לאחר מועד תחילת החוק, וחלפו שלושה חודשים ממועד סיום יחסי העבודה אך לא פחות משנה ממועד תחילת החוק, יהיו הכספים שייכים לעובד.
2. לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] בהתאם לעקרונות אלה:
 - א. הפקדות מעסיק לקופת גמל לקצבה בשל רכיב פיצויי פיטורים לא יוכרו כהכנסה חייבת בעת ההפקדה בכל חודש לגבי חלק השכר שאינו עולה על שלוש פעמים השכר הממוצע במשק.
 - ב. על הפקדות לקופת גמל לקצבה או לקופה אישית לפיצויים בשל רכיב הפיצויים לגבי חלק השכר שעולה על שלוש פעמים השכר הממוצע, יחולו כללי המשיכה של כספי הפיצויים; נמשכו הכספים שלא כקצבה, יחויבו במס רווחי הון בלבד.
 - ג. על הפקדות מעסיק שהוכרו כהכנסה חייבת לפי סעיף קטן (א), שהוחזרו למעסיק לפי סעיפים 16 או 17 לחוק, תשיב רשות המסים לעובד את שיעור המס ששילם לגבי אותם תשלומים בשיעור המרבי הנקוב בסעיף 121 לפקודה והכל בהתאם לכללים שיקבע המנהל.
 - ד. לא יראו מענק הון עקב פרישה כמענק שנתקבל אם נשאר בקופת גמל לקצבה אלא אם בחר העמית אחרת.

דברי הסבר

רקע כללי

החיסכון הפנסיוני של עובדים שכירים מורכב משלושה רכיבים שונים: הפרשות עובד לתגמולים, הפרשות מעסיק לתגמולים והפרשות מעסיק לפיצויי פיטורים. נכון להיום, בעלות העובד על הכספים שהופרשו על ידי מעסיק לקופת הגמל לקצבה בגין רכיב הפיצויים אינה ברורה. צו ההרחבה לפנסיה חובה קובע כי הכספים שהופקדו לרכיב הפיצויים שייכים לעובד והמעסיק אינו רשאי לקבלם בחזרה אלא במקרים קיצוניים של פיצויים ללא פיטורים לפי סעיף 16 או 17 לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963 (להלן – **החוק**). עם זאת, צו ההרחבה חל רק לגבי חלק השכר שאינו עולה על השכר הממוצע במשק. מעל חלק זה, ללא החלה של סעיף 14 לחוק או הסדר אחר בחוזה ההעסקה בין המעסיק לעובד, רשאי המעסיק למשוך חזרה את כספי הפיצויים שהפקיד לקופת הגמל אם סיום עבודתו של העובד אינו מזכה בפיצויי פיטורים לפי החוק (לדוגמה מצב בו העובד התפטר מעבודתו) ואם נקבע כך בהסכם אחר.

האפשרות של מעסיק במצבים מסוג זה למשוך חזרה את כספי הפיצויים שהפקיד עלולה לצמצם את קצבתו הפנסיונית של העובד בשיעור של עד 40%, דבר אשר יפגע משמעותית בהכנסתו בתקופת הגמלאות. לאור האמור, מוצע לקבוע בחוק כי כספי הפיצויים אשר הופקדו לקופת העובד יהיו שייכים לעובד, והמעסיק לא יהיה רשאי למשוך אותם חזרה, אלא במקרים קיצוניים לפי סעיפים 16 או 17

לחוק. כמו כן, מוצע לקבוע שכספי הפיצויים שהפקיד מעסיק לקופת גמל לקצבה יבואו במקום פיצוי פטורים שהעובד יהיה זכאי להם אם בהתאם להוראות הדין הוא זכאי לפיצויי פטורים, והמעסיק לא יהיה חייב בתשלום נוסף מעבר למה שהפקיד. יובהר כי אין בהחלטה זו כדי למנוע עריכת הסדרים המיטיבים עם העובד, כדוגמת הסדר לפיו עם סיום עבודה יהיה זכאי עובד גם לפער שבין ההפרשות שבוצעו לקופת גמל לקצבה לבין הפיצוי המגיע לעובד לפי סעיף 12 לחוק. לאור האמור, מעסיק לא יוכל להתנות העסקת עובד בחתימה על הסכם בו הוא מוותר על כספי הפיצויים שהופקדו לקופתו. צעד זה יבטיח שהעובד יהיה זכאי למלוא החיסכון אשר נצבר בקופתו, ויוכל ליהנות מכספים אלו במועד פרישתו.

כמו כן, שיוך כספי הפיצויים לעובד, גם במקרה בו עזב את מקום עבודתו מרצון, משחררת אותו מהחשש לאבד עד 40% מכספי החיסכון שלו במידה ובחר בעבודה אחרת. גמישות זו לעובד בבחירת מקום עבודתו הינה חיונית הן לעובד והן לשוק התעסוקה בכללותו. כלומר, מעתה יוכל העובד לבחור לעבור לעבודה אחרת מבלי לחשוש מפגיעה בכספי הפנסיה שלו.

בנוסף, נכון להיום קיימים חשבונות רבים בקופות הגמל בהם הזכאות לכספי פיצויים אינה ידועה. בעיה זו נוצרה במהלך השנים כאשר מעסיקים לא דרשו את כספי הפיצויים ולא הודיעו לחברות המנהלות של קופות הגמל על זכאות העובד לכספי הפיצויים. כתוצאה מכך, נדרשים העובדים בבואם לבצע משיכה של כספי הפיצויים (הן כקצבה והן כהון) להשיג ממעסיקיהם הקודמים אישור על זכאותם לכספים. לעיתים השגת אישור זה היא מורכבת שכן יחסי העבודה הסתיימו לפני תקופה ארוכה ולא תמיד ניתן לאתר את המעסיק או לקבל ממנו תשובות. במצב דברים זה, חלק גדול מהעובדים אינם מממשים את זכאותם לכספים, והכספים נותרים ללא שימוש בקופת הגמל. לאור האמור, מוצע לקבוע כי כספי פיצויים שהופקדו לפני תיקון החוק מכוח החלטה זו ושלא נדרשו על ידי המעסיק בתום שנתיים מסיום יחסי העבודה ולא פחות משנה ממועד תחילת החוק, יהיו שייכים לעובד.

על מנת להשלים את ההסדרה יש לתקן גם את סעיף 9(ג)(א7)(ז) לפקודת מס הכנסה כך שלא יוטל מס על כספי פיצויים לאחר סיום יחסי עובד ומעביד, אלא אם כן משך העובד את כספי הפיצויים. יובהר כי נכון להיום, סיום יחסי עובד ומעביד יוצר אירוע מס בעקבותיו נערכת התחשבות עם העובד באופן אוטומטי אלא אם כן הודיע העובד באופן אקטיבי כי הוא משאיר את הכספים בקופה לצורך קבלת קצבה בהמשך. ברירת מחדל זו מובילה לכך שקופות הגמל נדרשות למסות את העובד על כספי הפיצויים, אף אם הם נשארים בקופה והעובד לא מבצע משיכה בפועל. לאור האמור, מוצע לשנות את ברירת המחדל בחוק כך שסיום יחסי עובד ומעביד לא יוביל לאירוע מס.

בנוסף לכך, כיום, במועד הפקדת פיצויי הפטורים לחיסכון הפנסיוני של העובד נהנה העובד מפטור ממס ללא תקרה. פטור גורף זה עומד בניגוד לתקרות הקיימות בכל אפיקי החיסכון על כלל הסכומים המופקדים בין אם לחיסכון פנסיוני ובין אם לחיסכון לטווח זמן בינוני. מצב דברים זה מוביל למתן הטבת מס רגרסיבית ביותר ממנה נהנים בעיקר בעלי ההכנסה הגבוהה. יובהר כי גם ללא הטבה זו, 48% מהכספים שנתינים כהטבות המס על הפקדה לחיסכון פנסיוני ניתנות נכון להיום לעובדים שמנויים על העשירון העליון.

לאור האמור ובשל הצרכים הפיסקאליים של הממשלה, מוצע לקבוע תקרה ביחס למתן הטבת המס בשל הפקדת מעסיק לפיצויי פטורים, אשר תעמוד על שלוש פעמים השכר הממוצע במשק לחודש. כלומר, פרטים אשר השכר המבוטח שלהם גבוה משלוש פעמים השכר הממוצע, קרי כ-29,100 ש"ח, ישלמו מס הכנסה על הפרשת המעסיק בעד שכר מבוטח שעולה על התקרה האמורה. יצוין כי לרוב, השכר המבוטח, קרי השכר שממנו מעסיק מפריש לביטוח פנסיוני, מהווה רק כ-80% משכרו של העובד. משכך, יושפעו מהפחתת התקרה האמורה בעיקר פרטים שלהם הכנסה שעולה על 36,000 ש"ח. יתרה מזו, יודגש כי המס יופחת מהשכר נטו של העובד ולא מכספי החיסכון שהופקדו עבורו לחיסכון פנסיוני. בנוסף, יובהר כי אין בצעד זה שינוי בנוגע לפטור ממס הניתן על משיכת כספי הפיצויים בטרם תקופת הגמלאות.

כספי הפיצויים אשר יופקדו לקופה והם מעל התקרה הקבועה בחוק, יסווגו כתשלומי פיצויים פטורים אשר יחולו עליהם אותם כללי משיכה החלים על יתר כספי הפיצויים. לעניין דיני המס, כספים שיימשכו שלא כקצבה יחויבו במס רווחי הון בלבד ואם יימשכו כקצבה יהיו פטורים ממס זה.

יצוין כי, אם כספי הפיצויים של העובד יימשכו על ידי המעסיק, בנסיבות בהן נשללה זכותו של עובד לפיצויי פיטורים לפי סעיפים 16 או 17 לחוק, כספי המס ששילם העובד על אותם כספים יוחזרו לו על ידי רשות המיסים.

הצעת החלטה נועדה להפחית את הטבת המס שלפיה רכיב פיצויי הפיטורים לא הוכר כהכנסה חייבת וזאת ביחס ל-5% מהשכירים המרוויחים את השכר הגבוה במשק, וזאת, רק על רכיב השכר המבוטח העולה על שלוש פעמים השכר הממוצע במשק. הצעת החלטה זו אינה משפיעה כלל על עובדים השייכים לעשירונים 9-1 ולחצי התחתון של העשירון העליון. בנוסף, קבלת הצעה זו צפויה להגדיל את הכנסות המדינה בסך של כ-680 מיליון ש"ח משנת 2017 ואילך.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

הסדרת הבעלות על כספי הפיצויים ושיוכם לעובד, שיפור היקף החיסכון הפנסיוני לו זכאי העובד והגדלת הכנסות המדינה.

תקציב

גידול בהכנסות המדינה של כ-680 מיליון ש"ח החל מהשנה הקרובה.

השפעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

הפחתת תקציב ההוצאות למימון בחירות ברשויות המקומיות

מחליטים

1. לתקן את חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, באופן הבא:
 - א. לתקן את סעיף 3 ובהמשך לכך לעדכן את המדד אליו מפנה הוראת ההצמדה שבסעיף 4 כך שיחידת החישוב תהיה 42 ש"ח לכל בעל זכות לבחור.
 - ב. לקבוע בסעיף 4א כי עד שנה לפני יום עריכתן של בחירות כלליות כאמור בסעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 תדון הוועדה הציבורית האמורה בסעיף 1א לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, ותחליט, בהתאם לסמכות הנתונה לה לפי סעיף 4א האמור, אם ובאיזה גובה להגדיל את הסכום של יחידת החישוב האמורה בסעיף (א) לעיל.
2. ככל שתקבע הוועדה הציבורית כי יחידת החישוב תעמוד על שיעור הגבוה מ- 42 ש"ח, ימומן ההפרש באמצעות הפחתה בתקציב של משרדי הממשלה בשנת הכספים 2018 בסכום ההפרש כאמור, לפי הצעת שר האוצר.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן – **חוק מימון בחירות**), קובע כי כל סיעה, רשימה, מועמד לראש מועצה אזורית ומועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות זכאים למימון הוצאות הבחירות. מימון זה נקבע, בין היתר, בהתאם למספר בעלי הזכות לבחור וגובה יחידת החישוב.

כיום, נוקב סעיף 3 לחוק מימון בחירות בשיעור המדויק של יחידת החישוב (33 ש"ח נכון לערכי שנת 1993 וללא חישובי ההצמדה של יחידת החישוב הקבועים בסעיף 4 לחוק מימון בחירות). סעיף 4א קובע כי הוועדה הציבורית שהוקמה מכח חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 רשאית להגדיל את שיעור יחידת המימון.

מוצע לתקן את חוק מימון בחירות כך שגובה יחידת החישוב יעמוד על 42 ש"ח, כפי שהיה בעת הבחירות הכלליות לרשויות בשנת 2013.

כמו כן, מוצע להטיל על הוועדה הציבורית האמורה לעיל לבחון ולהחליט, עד שנה לפני עריכתן בחירות כלליות ברשויות המקומיות, אם ובאיזה גובה להגדיל את הסכום של יחידת החישוב. יצוין, כי בחינה כאמור נדרשת גם בהתאם לדין-וחשבון הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי מחודש ינואר 2016 (שם, בפסקה 190), אשר המלצותיו אומצו על-ידי היועץ המשפטי לממשלה הקודם.

ככל שהוועדה הציבורית תקבע כי יחידת החישוב תעמוד על סכום הגבוה מ- 42 ש"ח, מוצע כי ההפרש ימומן על ידי הפחתה רוחבית בתקציבי משרדי הממשלה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

תיקון החקיקה המוצע יביא לחיסכון של כ- 225 מיליון ש"ח בשנת 2018 וכ- 40 מיליון ש"ח בשנת 2019.

מצבת כח אדם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 2221 מיום 12 באוגוסט 2007 שעניינה עדכון חישוב הוצאות לבחירות ברשויות המקומיות.

הסדרת אופן מיסוי חברי הקיבוץ עבור רשות המסים ותשלום דמי ביטוח וזכאות לגמלאות עבור המוסד לביטוח לאומי

מחליטים

במטרה להסדיר את מעמדם של חברי "הקיבוץ השיתופי" ושל חברי ה"קיבוץ המתחדש" לעניין אופן המיסוי, תשלום דמי ביטוח (לעניין החלטה זו דמי ביטוח - דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בשינויים המחויבים) וזכאות לגמלאות מוצע לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:

1. לתקן את פקודת האגודות השיתופיות, כך ששינוי בהגדרות "קיבוץ שיתופי" ו"קיבוץ מתחדש", כאמור בתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995 (להלן – תקנות האגודות השיתופיות), ייעשה בהסכמת שר האוצר.
2. לתקן את סעיף 54 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה), כך שבמקום הגדרת "קיבוץ" תתווסף הגדרה ל"קיבוץ שיתופי" ול"קיבוץ מתחדש", כדלקמן:
"קיבוץ מתחדש" - אגודה שנרשמה על ידי רשם האגודות השיתופיות כ"קיבוץ מתחדש", בהתאם לתקנות האגודות השיתופיות
"קיבוץ שיתופי" - אגודה שנרשמה על ידי רשם האגודות השיתופיות כ"קיבוץ שיתופי", בהתאם לתקנות האגודות השיתופיות, או קיבוץ מתחדש אשר ההפרש בין הכנסת החבר, בשנת המס, שלו ההכנסה הגבוהה ביותר בקיבוץ אינה עולה על 25% מהכנסת החבר בשנת המס, שלו ההכנסה הנמוכה ביותר.
לעניין חישוב ההפרש בין הכנסת החבר שלו ההכנסה הגבוהה ביותר בקיבוץ לחבר שלו ההכנסה הנמוכה ביותר, "הכנסת החבר" - לרבות תקציב מידי הקיבוץ, הכנסה שחולקה מרווחי הקיבוץ, בין אם ניתנה לו על ידי הקיבוץ, או תאגידים בבעלותו, או תאגידים בבעלות משותפת של חבריו ובין אם ניתנה לו בכל דרך אחרת למעט סכומים אשר מועברים מכוח תקנון הקיבוץ לחבר בגין תקנה 4 לתקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), התשס"ו - 2005.
3. לתקן את סעיף 3 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – החוק או חוק הביטוח הלאומי), ולהוסיף הגדרת קיבוץ מתחדש וקיבוץ שיתופי כאמור לעיל. יובהר כי ככל שיחול שינוי בסיווג הקיבוץ בהתאם להגדרות האמורות, לעניין החוק, השינוי יתבצע משנת הכספים הבאה שלאחר השינוי ואילך.
4. להסדיר בחוק את מעמדו של החבר הקיבוץ המתחדש. חבר קיבוץ מתחדש יחויב בדמי ביטוח ככל מבוטח, בהתאם למעמדו, עובד, עצמאי או מי שאינו עובד ואינו עצמאי.
יובהר כי כל ההוראות בחוק החלות על קיבוץ – ימשיכו לחול על הקיבוץ השיתופי.
5. לתקן את סעיף 306 לחוק כך שגמלאות ישולמו לידי חבר קיבוץ מתחדש ולא ניתן יהיה לשלמן לידי מזכירות הקיבוץ המתחדש.
6. לתקן את הגדרת "חבר" בסעיף 54 לפקודה ולקבוע כי כל חבר קיבוץ, לרבות שאינו מן המניין, יחשב כ"חבר" לצורך הוראות המיסוי החלות על קיבוצים.
7. לתקן את סעיף 55 לפקודה ולקבוע כי הוראות סעיפי סימן א' לפקודה יחולו רק על קיבוץ שיתופי. בנוסף, להבהיר כי סעיפים אלו לא יחולו לגבי שומתו של חבר על הכנסה מחוץ לקיבוץ השיתופי.
8. לתקן את סעיף 57 לפקודה ולקבוע כי לצורך חישוב המס שעל הקיבוץ השיתופי לשלם, תחולק הכנסת הקיבוץ בניכוי הוצאות וקיזוז הפסדים, בהתאם לחלק שכל חבר זכאי לו בשנת המס מהכנסת הקיבוץ כאמור.

- 9 . לקבוע הוראות וכללים בדבר סכומים המשולמים על ידי קיבוץ שיתופי או קיבוץ מתחדש לקופת גמל עבור חבריו, הוראות וכללים בדבר משיכת כספים מקופת גמל בידי קיבוץ שיתופי או קיבוץ מתחדש או חבריו וכן הוראות ותנאים לפטור ממס בידי הקיבוץ לפי סעיף 9 לפקודה.
- 10 . לקבוע כי קיבוץ שיתופי יגיש דוח לפי סעיף 131 לפקודה ובו פירוט הכנסתו של הקיבוץ, לרבות הכנסתו של כל אחד מחברי הקיבוץ והמס המתחייב מהן.
- 11 . לקבוע הוראות וכללים בדבר דיווח הקיבוץ השיתופי למוסד לביטוח לאומי.
- 12 . לקבוע בחוק את אופן חישוב ההכנסה של חבר הקיבוץ השיתופי כלפי המוסד לביטוח לאומי, ולהבהיר כי שווי הוצאות אספקת המחיה וכן שווין של יתר הנאות שנתן הקיבוץ לחבריו, יחושבו בהתעלם מההכנסות שיש לקיבוץ מכל מקור שהוא, באופן הבא:
- א. שוויה של אספקת המחיה בהתעלם מהכנסות, גילום חלק העובד בהפרשות הקיבוץ לקופת הגמל, פחת צרכני ושווין של שאר הנאות, בהתעלם מההכנסות שנתן הקיבוץ מכוח החברות לחבריו ולמי שהחברים היו זכאים בעדם לנקודות זיכוי על פי סעיף 37 לפקודה או לנקודות קצבה על פי סעיף 40 לפקודה בשנה השוטפת, מחולק במספר כלל חבריו בגמר אותה שנה. לעניין סעיף זה –
- ”שאר הנאות” - כלל טובות הנאה שנתן הקיבוץ מכוח החברות לחבריו לרבות שווי דיור לפי הערכת השמאי הממשלתי, שווי בריכה, שווי חדר אוכל, שווי מכבסה, שווי ארוחות, שווי גני ילדים, שווי רכב, שווי לימודים, שווי ארנונה, שווי חוגים שווי נייד ושווי ריבית.
- ”פחת צרכני” - הוצאות פחת על נכסי הקיבוץ הנמצאים בבעלותו במישרין או בעקיפין של הקיבוץ או בבעלות משותפת של חבריו אשר לא משמשים לצורכי יצור הכנסה או שנעשה בהם שימוש מעורב גם לייצור הכנסה יהיה חלק הפחת צרכני החלק שאינו משמש לייצור הכנסה.
- ב. סכום אשר אילו היה חבר הקיבוץ או המושב עובד אצל מעביד, היה המעביד מנכה בשנה השוטפת מהכנסת העבודה שלו לזכות קופת גמל כמשמעותה בסעיף 180 לחוק, והכנסת העבודה הייתה בסכום ההכנסה הנקייה בתוספת סכום הניכוי כאמור;
- ג. סכום אשר אילו היה חבר הקיבוץ או המושב עובד אצל מעביד, היה המעביד מנכה בשנה השוטפת לפי דיני מס הכנסה מהכנסת העבודה שלו, והכנסת העבודה הייתה בסכום המתקבל לפי פסקאות א' ו- ב' בתוספת סכום הניכוי לפי פסקה זו.
- 13 . לתקן את סעיף 371(א) לחוק ולקבוע כי שר הרווחה והשירותים החברתיים רשאי, באישור שר האוצר, לקבוע הוראות מיוחדות בדבר תשלום דמי ביטוח לחברי הקיבוץ השיתופי.
- 14 . לקבוע כי לצורכי הפקודה והחוק הכנסת חבר קיבוץ מתחדש מכל מקורות הקבועים בפקודה תחשב כהכנסתו של החבר ולא יחולו עליה ההוראות החלות בעניין קיבוץ שיתופי. יובהר כי לעניין החוק דין הכנסה מן הנכסים המשותפים של הקיבוץ שהינה הכנסה פאסיבית, כהכנסה שלא מעבודה. כמו כן, לקבוע כי תשלומים הניתנים מאת קיבוץ מתחדש לחבר, בשל עבודה או שירות יחשבו כשכר עבודה החייב במס לפי סעיף 2(2) לפקודה, וכן תשלומים המשולמים בהתאם לתקנה 2 ותקנה 3 לתקנות האגודות השיתופיות (ערבות הדדית בקיבוץ מתחדש), התשס"ו-2005, יחשבו כהכנסה מקצבה החייבת במס לפי סעיף 2(5) לפקודה. לעניין זה יראו את הקיבוץ המתחדש כמי שאחראי לתשלומה של הכנסת עבודה או קצבה לפי סעיף 164 לחוק. יובהר, כי הקיבוץ המתחדש, או התאגידים המוחזקים על ידו ינפיקו עבור כל אחד מעובדיהם תלוש שכר כמחויב בחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, הכולל את כלל ההטבות הניתנות לעובדים בהתאם לסעיף 2(2) לפקודה לרבות שווין של שאר ההטבות שנותן הקיבוץ לחבריו.
- 15 . לקבוע כי קיבוץ מתחדש יגיש דוח כאמור בסעיף 131 לפקודה על הכנסה שמקורה בנכסי הקיבוץ המשותפים ויצרף לו הצהרה, בטופס שקבע המנהל, הכוללת את שמותיהם ומענם של חברי הקיבוץ, את הכנסת כל אחד מהחברים כאמור בסעיף 14 לעיל וכן את חלקו של כל אחד מהם בהכנסת הקיבוץ מהנכסים המשותפים, לרבות את שיעור המס הנגזר מכך. יובהר כי לעניין שיעור המס המתחייב מהקיבוץ יראו את הכנסתו החייבת והפסדיו של הקיבוץ המתחדש, אשר נוצרו

מיום 1 בינואר 2017 ואילך, כאילו היו הכנסתם החייבת והפסדיהם של חבריו, בהתאם לחלקם בזכויות לרווחי הקיבוץ. כמו כן לקבוע הסדר חיוב דומה במוסד, של חברי הקיבוץ המתחדש כפי שהוגדר בסעיף 345 לחוק.

16. לתקן את החוק והפקודה ככל הנדרש ולקבוע כי המוסד לביטוח לאומי יקבל באופן מקוון את שומות חברי הקיבוץ, כפי שנהוג כיום לגבי שומות עצמאיים בדומה למידע המועבר כיום בנוגע לשומות מעסיקים.

17. לתקן את סעיף 371(ב) לחוק כך שייקבע הכנסתם של חברי הקיבוץ כתוצאה מחלוקת רווחי הקיבוץ תסוג כהכנסה שלא מעבודה ותחויב בדמי ביטוח בהתאם. עוד יובהר כי חבר הקיבוץ המתחדש יחויב בהכנסה שאינה מעבודה אף אם אינו עובד ואינו עצמאי.

18. לתקן את החוק והתקנות שהותקנו מכוחו כך, שלעניין גמלאות מכוח החוק יראו בחבר הקיבוץ המתחדש, כעובד, עובד עצמאי או מי שאינו עובד ואינו עצמאי, בהתאמה למעמדו, כפי שנקבע לעניין החיוב בתשלום דמי ביטוח. יובהר כי חברי הקיבוץ המתחדש יהיה זכאי לקצבת אבטלה, להן הוא אינו זכאי כיום, וכי האמור לעיל לא יחול לעניין חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.

19. לקבוע כי אם לא התקבלו מלוא הפרטים בהצהרה כאמור בסעיף 15 לעיל. לגבי חברי הקיבוץ המתחדש כאמור באותו סעיף קטן, יהיה חייב הקיבוץ המתחדש במס בשיעור המס המרבי לפי סעיפים 121 ו-121ב' לפקודה.

20. לקבוע כי רשות המסים תעביר למוסד לביטוח לאומי את ההכנסה המיוחסת לחבר, כאמור בסעיף 15 לעיל, בהתאם להוראות הקיימות היום בחוק ובפקודה.

21. להבהיר כי בהתאם לקבוע בסעיף 61 לפקודה, כל השינויים האמורים לעיל יחולו גם לגבי המושב השיתופי. באשר לחוק לא יחול שינוי במעמד חברי המושב השיתופי בדומה לקיבוץ השיתופי.

22. לבצע שינויים בחוק ובתקנות שהותקנו מכוחו ככל שיידרש על מנת ליישם את העקרונות האמורים בהחלטה זו.

23. לקבוע כי רשות המסים והמוסד לביטוח לאומי יעבירו את המידע בנוגע להחלטה זו ביניהם באופן שוטף ומקוון לצורך יישום החלטה זו באופן מלא בהתאם להוראות הקיימות היום בחוק ובפקודה.

דברי הסבר

רקע כללי

הנוף ההתיישבותי בישראל כולל סוגים שונים של יישובים, כשבין המיוחדים שבהם הקיבוץ והמושב השיתופי. יישובים אלה, שהקמתם החלה עוד לפני קום המדינה, התבססו על מאפיינים שונים וחריגים מאלו של יישוב עירוני רגיל, ובהם השיתופיות והשוויון הן בצריכה והן בבעלות של הכלל בקניין וכן, בתחומי ההתיישבות והעבודה.

ייחודם של יישובים אלה הצדיק את קיומה של מערכת כללי מיסוי המתאימה להם בלבד, וכך נקבעה ההתייחסות המיוחדת בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – הפקודה) הקבועה בסעיפים 54 – 58 לפקודה, לגבי שומת הקיבוץ. לגבי המושב השיתופי נקבע סעיף 61 לפקודה אשר מעניק לנציג סמכות להחיל את כללי המס השמורים לקיבוצים גם על מושבים שיתופיים, אשר הוכיחו שלאופיים זיקה חזקה לזו של הקיבוץ.

גם בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – החוק או חוק הביטוח הלאומי) נקבעו כללים והסדרים שונים לגבי מעמדו של הקיבוץ הן בתחום גביית דמי הביטוח והן בזכאות לגמלאות.

המשרבים אשר פקדו את הקיבוצים והמושבים השיתופיים במהלך שנות ה-80 וה-90, הטביעו את חותמם בצורה משמעותית על אופיים של הקיבוצים והמושבים השיתופיים והסיטו את חלקם ממסלולם מהכיוון השוויוני למסלול של אי שוויון בשיטת תגמול החברים. כיום ניתן למצוא קיבוצים לא מעטים בהם חבר הקיבוץ מקבל לכיסו את מלוא ההכנסה (בניכוי המס החל עליה) המופקת על ידיו ממקורות שונים, כך שנוצר חוסר שוויוניות ניכר בין חברי הקיבוץ השונים.

בשנת 2002, לאור השינויים האמורים קיבלה ממשלת ישראל החלטה בדבר הקמת ועדה ציבורית - ועדת בן רפאל (להלן - **ועדת בן רפאל**), אשר תבחן מחדש את ההגדרה של מהות הקיבוץ. המלצות הועדה אומצו על-ידי הממשלה ביום 28.3.04, ובהחלטת הממשלה מס' 1736 מיום 28 במרץ 2004 שעניינה השינויים המבניים בקיבוצים - דו"ח הועדה הציבורית לעניין הקיבוצים, הוטל על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לפעול ליישומן, ובכלל זה, לתקן את תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995 (להלן - **תקנות האגודות השיתופיות**), ואת הגדרת ה"קיבוץ" המופיעה בהן.

בעקבות המלצות הועדה הותקנו על ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכוח סעיף 65 לפקודת האגודות השיתופיות, שש תקנות חדשות ובניהן תיקון תקנה 2 לתקנות האגודות השיתופיות. במסגרת תקנות אלה ניתנה הגדרה מחודשת למונח קיבוץ והוגדרו מספר סוגים של קיבוצים, וביניהם: "הקיבוץ השיתופי" - קיבוץ מסורתי, המקיים את כל עקרונות השיתוף בבעלות הכלל על הקניין ועל שוויון ושיתוף בצריכה, בחינוך ובייצור; "קיבוץ מתחדש" - המקיים את עקרון שיתוף הכלל בקניין, ושיתוף בצריכה, בחינוך ובייצור, ומקיים ערכות הדדית עבור החברים, ואשר קיבל החלטה לשנות את תקונו באחד או יותר מהנושאים: שיוך דירות המגורים, הקצבת שכר דיפרנציאלי ושיוך נכסים לחברים;

על אף שעל פי תקנות האגודות השיתופיות כל אחד מהשלושה נחשב כ"קיבוץ" עמדת רשות המיסים היא שאין מקום להחיל את ההגדרה הקיימת כיום בסעיף 54 לפקודה (וכפועל יוצא - את כללי המיסוי הקבועים בסעיפים 54-א-58 לפקודה) על הקיבוץ המתחדש. עמדה זו הובעה עוד במהלך דיוני ועדת בן רפאל וכן ב"חוזר מס הכנסה מס' - 6/2003 תכנון ומדיניות" בנושא מיסוי קיבוצים מסורתיים.

שיטת המס לגבי שומת הקיבוץ השיתופי קבועה כאמור בסעיפים 54-א-58 לפקודה. שיטת חישוב המס מבוססת על שני שלבים: שלב 1 - בו מחושבת ההכנסה החייבת של הקיבוץ כישות עצמאית ככל חבר בני-אדם אחר. הכנסה זו כוללת את הכנסות המשק מן הענפים השונים הקיימים בקיבוץ, לרבות הכנסות חברים העובדים מחוץ למשק ובצירוף כהוצאה בדוח רווח והפסד שוויה של אספקת המחיה שסיפק הקיבוץ לחברים, לאחר שזו נדרשה. שלב 2 - ההכנסה החייבת של הקיבוץ מחולקת באופן רעיוני בין חברי הקיבוץ ועל כל חלק של הכנסה מבוצע חישוב מס תיאורטי לפי שיעורי המס, זיכויים וניכויים אישיים החלים על יחידים. חובת תשלום המס מוטלת על הקיבוץ עצמו, שהינו הנישום החייב במס.

שיטת החיוב בדמי ביטוח לאומי מבוססת על חלוקת הוצאות המחייבה ושוויין של שאר ההטבות שנתן הקיבוץ לחבריו במספר חברי הקיבוץ.

כפועל יוצא משיטות החיוב השונות, כאשר רשות המסים גובה בהתאם להכנסות ואילו המוסד לביטוח לאומי גובה בהתאם להוצאות, נוצרה חוסר אחידות בשתי המערכות האמורות.

החלת הסדרי המיסוי של הקיבוץ השיתופי על קיבוץ מתחדש, גרמה לעיוותים, והפחתת מס בהיקפים גדולים שלא בצדק - שכן במקום בו חלוקת ההכנסות מושפעת מתרומתם של החברים, יש לחייב במס על פי הכנסת החבר, בדומה להסדר המיסוי החל על נישום רגיל במשק. בנסיבות אלה, קיימות כיום מחלוקות רבות בין הקיבוצים לרשות המיסים ולמוסד לביטוח לאומי בדבר אופן המיסוי הנכון של הכנסות הקיבוץ וחבריו, דבר אשר משליך גם על תשלום גמלאות מטעם המוסד.

לאור האמור לעיל, מוצע לתקן את אופן המיסוי של הקיבוץ, כך שתעשה הבחנה בין הקיבוץ השיתופי לבין הקיבוץ המתחדש. מקום שקיים פער בין הכנסות החברים יקבע כי אופן המיסוי יהיה בדומה לנישומים רגילים. בהתאם יקבע כי הכנסות החברים בקיבוץ המתחדש יחשבו לעניין שיעור המס

המתחייב, כהכנסות החבר לכל דבר ועניין ואילו הכנסות הקיבוץ מהנכסים המשותפים יחויבו במס בהתאם לשיעורי המס החלים על חבריו, כאשר לעניין זה מיוחסים הנכסים לכל אחד מהחברים, בהתאם לזכויותיהם ברווחים, זאת בדומה לשותפות, כאמור בסעיף 63 לפקודה.

לעניין המוסד לביטוח לאומי – התיקון המוצע אינו משנה ממעמדם של חברי הקיבוץ השיתופי לרבות המושב השיתופי, ואילו חברי הקיבוץ המתחדש ייחשבו כמבוטחים בהתאם למעמדם ועיסוקם (שכיר, עצמאי ולא עובד) הן כאשר לגביית דמי ביטוח והן כאשר לזכאותם לגמלאות. זאת, למעט גמלת הבטחת הכנסה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה
כמפורט בדברי ההסבר.

תקציב
הגדלת הכנסות המדינה ממסים בסך של כ- 300 מיליוני ש"ח.
הגדלת הכנסות המוסד לביטוח לאומי בסך של כ- 200 מיליוני ש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

הרחבת סל שירותי הבריאות הנגישים לכלל הציבור תוך גילום ההשפעות החיצוניות של ביטוחי בריאות פרטיים

מחליטים

1. לאור החשיבות בהמשך הנגשת שירותי בריאות, טכנולוגיות ותרופות לציבור המבוטחים, ונוכח ההשפעות החיצוניות של ביטוחי הבריאות הפרטיים על מערכת הבריאות הציבורית, לקבוע בחוק, היטל על הכנסה של חברות הביטוח וקופות החולים בגין פוליסות ביטוחי בריאות ושירותי הבריאות הנוספים (להלן – שב"ן) כמפורט להלן:
 - א. החל מיום 1 בינואר 2017, יוטל היטל על סך כל ההכנסה של חברות הביטוח בגין תכניות ביטוחי בריאות וכן על דמי החבר שגובות קופות החולים בתוכניות השב"ן (להלן – היטל על ההכנסה).
 - ב. שר הבריאות ושר האוצר יוסמכו לקבוע, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הוראות לעניין שיעור ההיטל על ההכנסה ובלבד שגובה ההיטל לא יעלה על שיעור של 20% מההכנסה, עד לקביעת הוראות כאמור, יעמוד גובה ההיטל על ההכנסה:
 - (1) בשנת 2017 על 3%.
 - (2) בשנת 2018 על 6%.
 - (3) בשנת 2019 ואילך על 9%.
 - ג. כספי ההיטל על ההכנסה לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב) לעיל ייגבו על ידי המוסד לביטוח לאומי ויועברו למימון סל שירותי הבריאות הציבורי, לעניין הגבייה והתשלום של ההיטל על ההכנסה יחולו הוראות חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, בשינויים המחויבים, לפי העניין.
 - ד. המוסד לביטוח לאומי יהיה רשאי לנכות מהסכומים שגבה כהיטל על ההכנסה לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב) את ההוצאות שהיו לו בקשר לגבייה זו בשיעור ולפי דרכי חישוב שיקבעו שר האוצר ושר הרווחה והשירותים החברתיים ובלבד שסך כל הוצאות המוסד שינוכו כאמור לא יעלה על חצי אחוז מהסכום שגבה.
2. לעלות סל שירותי הבריאות יתווסף, בשנים 2017 עד 2019, סכום שנתי בסך של 500 מיליון ש"ח, במתווה ולפי חלוקת המקורות שתפורט להלן; וכן יוקצו 50 מיליוני ש"ח לטובת הרחבת סקירות גנטיות על ידי משרד הבריאות במסגרת התוספת השלישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – חוק ביטוח בריאות ממלכתי):
 - א. בכל אחת מהשנים 2017 עד 2019 יתווספו לעלות סל שירותי הבריאות שירותים, תרופות וטכנולוגיות חדשות בסכום של 300 מיליון ש"ח.
 - ב. החל ממועד גביית ההיטל על ההכנסה, האמור בסעיף 1 לעיל, ישמשו הסכומים שיגבו להגדלת המימון הציבורי ולעדכון סל שירותי הבריאות בסך של 200 מיליוני ש"ח נוספים אשר יכנסו לעלות הסל מידי שנה מעבר לסכום האמור בסעיף 2(א).
3. המנגנון לקביעת סדר העדיפויות לעדכון הסל יהיה כאמור בסעיף 4 להחלטת הממשלה מס' 2207 מיום 12 באוגוסט 2007, שעניינה עלות סל שירותי הבריאות, דהיינו ועדה שתייעץ לממשלה בדבר קביעת עדיפויות בעדכון סל שירותי הבריאות.
4. להנחות את שר הבריאות להורות לקופות החולים בהתאם לסמכותו לפי סעיף 10 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי לבצע תוך 60 יום התאמות בתכניות השב"ן, בין היתר, כך שיוסרו מתכניות אלה שימושים שאינם נמצאים בתעדוף גבוה מבחינת יעילותם הרפואית, וזאת על מנת שלא יהיה צורך בהגדלת סכום דמי החבר שנגבים בתכניות אלו כתוצאה מההיטל האמור בסעיף 1.
5. להורות לשר הבריאות להורות לקופות החולים במסגרת סמכותו לפי סעיף 10 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי כי במסגרת ההתאמות בתוכניות השב"ן יקבע פרק תרופות אחיד לכלל הקופות בתכניות השב"ן.
6. לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך יישום החלטה זו.

לעניין החלטה זו –

"הכנסה" – כהגדרתה בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש];
"השרים" – שר הבריאות ושר האוצר;

"חוק ביטוח בריאות ממלכתי" – חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994;
"חברות הביטוח" – גוף מוסדי כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים
(ביטוח), התשמ"א-1981;

"שירותי בריאות נוספים" – לפי הגדרתם בסעיף 10 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-
1994;

"תכנית ביטוח בריאות" – ביטוח מפני מחלות ואשפוז כאמור בסעיף 1(א)(6) להודעת הפיקוח
על עסקי ביטוח (ענפי ביטוח), התשמ"ה-1985, למעט ביטוח אובדן כושר עבודה, ביטוח
סיעודי, ביטוח נסיעות לחו"ל, ביטוח שיניים, ביטוח מחלות קשות, ביטוח נכויות, ביטוח
רפואי לעובדים זרים וביטוח המיועד למתן כיסוי ביטוחי לזרים בישראל שאינו ביטוח רפואי
לעובדים זרים.

דברי הסבר

רקע כללי לעניין ההיטל על ביטוחי הבריאות הפרטיים

ההשפעות החיצוניות של הרפואה הפרטית הממומנת ע"י הביטוחים הפרטיים ושירותי הבריאות
הנוספים (להלן-שב"ן) עוגנו לאורך השנים בדו"חות של מבקר המדינה, בחקיקה והחלטות ממשלה,
וכן בדו"חות של ועדות ציבוריות שעסקו בנושא.

בדו"ח מבקר המדינה – היבטים במערכת הרפואה הפרטית – מדיניות אסדרה וכלי פיקוח משנת 2011
נאמר:

*"בשנים האחרונות חל גידול ניכר בשימוש ברפואה הפרטית במימון השב"ן בסעיף בחירת מנתח (ראו
להלן), אולם עולה חשש כי הרחבה ניכרת בשירותי הרפואה הפרטית תפגע ברפואה הממשלתית
הציבורית ואף במי שאין לו שירותי שב"ן – כ-27% מהאוכלוסייה שאין לה תכניות שב"ן או ביטוח
בחברה פרטית. דהיינו, פגיעה בצביונה השוויוני של מערכת הבריאות, אף ששוויון הוא אחד
מהעקרונות שעליהם מושתת החוק". (עמ' 615)*

*"נגישותם של שירותי רפואה פרטית באמצעות השב"ן וחברות הביטוח הפרטיות, האפשרות לבחור
מנתח, ניגוד העניינים המובנה בין השיקול הרפואי לשיקול הכספי והיעדר בקרה רפואית על החלטתו
של הרופא לנתח מטופל – מעלים חשש שמבוצעות פרוצדורות כירורגיות שאינן בהכרח חיוניות
מהבחינה הרפואית, וניתן היה לוותר עליהן ולטפל בחולים בדרכים חלופיות. מהבחינה הכלכלית, יש
חשש שביצוע ניתוחים כאמור גורם לתוספת עלות לפרט ולמשק ובכך לבזבז משאבים מהבחינה
הלאומית והפרטית". (עמ' 630)*

בנוסף ראוי לציין כי לפי נתוני אגף שוק ההון לשנת 2014, שיעור ההחזר (loss-ratio) לציבור
המבוטחים בביטוחי בריאות הפרט עמד על כ-42% מההכנסות.

לסעיף 1

לאור ההשפעות החיצוניות השליליות של ביטוחי הבריאות הפרטיים והשב"ן על מערכת הבריאות
הציבורית כפי שעולה מדו"חות מבקר המדינה וועדות ציבוריות, מוצע להטיל היטל על ההכנסות של
קופות החולים מדמי-החבר בשב"ן ועל הכנסות חברות הביטוח המסחריות מביטוחי בריאות, אשר
יועבר למימון סל שירותי הבריאות הציבורי.

לסעיפים 4-5

על מנת לצמצם את השפעות ההיטל על גובה דמי החבר בשב"ן, מנחה הממשלה את שר הבריאות
לערוך שינויים בתכניות השב"ן באמצעות הורדת שימושים שאינם בסדר תיעדוף גבוה מהיבט היעילות
הרפואית ויצירת אחידות בפרק התרופות בשב"ן.

רקע כללי לעניין הרחבת סל שירותי הבריאות לשנים 2019-2017

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק) קובע את מנגנון העדכון של עלות סל שירותי הבריאות לקופות החולים (להלן - הסל). על פי סעיף 9(ב) לחוק, עלות הסל מקודמת משנה לשנה בשיעור השינוי במדד יוקר הבריאות, המבטא את השינוי במחירי התשומות של השירותים המסופקים על-ידי קופות החולים, ובשיעור העדכון בשל שינויים דמוגרפיים שחלו באוכלוסייה, הנקבע על ידי שרי הבריאות והאוצר (להלן - השרים), על פי המלצת מועצת הבריאות ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. כמו כן, מידי שנה בשנים האחרונות, מקצה הממשלה, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 8(ב)(1) לחוק ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, תקציב להוספת תרופות וטכנולוגיות חדשות לסל, וזאת במטרה לאפשר את עדכון הסל בהתאם לחידושים בתחום הבריאות.

לסעיף 2

בכל אחת מהשנים 2017 עד 2019 יתווספו לסל שירותי הבריאות שירותים, תרופות וטכנולוגיות חדשות (להלן - התוספות לסל) בסכום של 300 מיליון ש"ח. שרי הבריאות והאוצר ידווחו לממשלה עד ליום 1 בינואר מידי שנה על חלוקת התוספות לסל כאמור בין תוספות לסל שייכללו בתוספת השנייה לחוק ותוספות לסל שייכללו בתוספת השלישית לחוק.

בכפוף לאישור ההיטל האמור בסעיף 1 להחלטה זו, ובאמצעות המימון אשר הוא יספק לסל הציבורי, בכל אחת מהשנים 2017 עד 2019 יתווספו לסל שירותי הבריאות שירותים, תרופות וטכנולוגיות חדשות (להלן - התוספות לסל) בסכום שנתי של 200 מיליון ש"ח נוספים מעבר לאמור בסעיף 2 להחלטה זו. שרי הבריאות והאוצר ידווחו לממשלה עד ליום 1 בינואר מידי שנה על חלוקת התוספות לסל כאמור בין תוספות לסל שייכללו בתוספת השנייה לחוק ותוספות לסל שייכללו בתוספת השלישית לחוק. כמו כן, בשנת 2017 יתווספו 50 מיליוני ש"ח לטובת הרחבת סקירות גנטיות במסגרת השירותים הניתנים על-פי התוספת השלישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

לסעיף 3

בנוגע להוספת שירותים, תרופות וטכנולוגיות חדשות לסל כאמור, מוצע כי בדומה לשנים קודמות, גם בשנים הבאות תייעץ ועדה ציבורית לממשלה אלו שירותים, תרופות וטכנולוגיות יש להוסיף לסל שירותי הבריאות בגדרו של התקציב שהוקצה לכך. הוועדה תמונה על-ידי שרי הבריאות והאוצר, לפי ההרכב המפורט בסעיף 4 להחלטת הממשלה מס' 2207 מיום 12 באוגוסט 2007, שעניינה "עלות סל שירותי הבריאות".

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ההחלטה צפויה, ע"י הרחבת סל שירותי הבריאות, להביא להרחבת והגדלת הנגישות לתרופות, טכנולוגיות ושירותי בריאות אחרים לכלל המבוטחים בסך של כחצי מיליארד ש"ח בשנה, וכן לתוספת של 50 מיליוני ש"ח לטובת בדיקות גנטיות חדשות. הרחבה זו תסייע לחיזוק המערכת הציבורית ולשיפור משמעותי של היקף השירותים המסופק לציבור במסגרת הסל האוניברסאלי. כ-60% מגידול זה ימומן ע"י תקציב תוספתי וכ-40% מההיטל על ביטוחי הבריאות הפרטיים. לביטוחי הבריאות הפרטיים השפעות חיצוניות על מערכת הבריאות הציבורית ולכן מוטל היטל על הכנסותיהם לצורך מימון תוספתי למערכת הבריאות הציבורית.

תקציב

החלטה זו צפויה להביא לתוספת הכנסה בתקציב המדינה של כ-200 מיליון ש"ח לשנה כמפורט להלן: כ-115 מיליון ש"ח לשנה מהיטל השב"ן, כ-85 מיליון ש"ח לשנה מההיטל על ביטוחי הבריאות הפרטיים. לאחר שיאושר ההיטל, החלטה זו צפויה להגדיל את הוצאת הממשלה לכל אחת מהשנים 2017-2019 בסך של כ-200 מיליון ש"ח עבור הגידול הצפוי בסל שירותי הבריאות. בנוסף החלטה זו צפויה להגדיל את הוצאת הממשלה לכל אחת מהשנים 2017-2019 בסך של כ-300 מיליון ש"ח עבור הגידול הצפוי בסל שירותי הבריאות. בנוסף צפוי גידול של 50 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2017 עבור הרחבת תחום הסקירות הגנטיות.

השפעה על מצבת כח אדם:

ההחלטה אין השפעה על מצבת כח-אדם.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא :

החלטת ממשלה מס' 224 מיום 13 במאי 2013 שעניינה עדכון סל שירותי הבריאות לשנים 2014-2016.
החלטת ממשלה מס' 2081 מיום 15 ביולי 2010 שעניינה עדכון סל שירותי הבריאות לשנים 2011-2013.

החלטת ממשלה מס' 2207 מיום 12 באוגוסט 2007 שעניינה עלות סל שירותי הבריאות לשנת 2008.
החלטת ממשלה מס' 1292 מיום 4 בינואר 2004 שעניינה קביעת מנגנון עדכון למחירי מצרכים ושירותים רפואיים שבפיקוח.

דחיית חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997

מחליטים

לתקן את סעיף 4(א) לחוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 (להלן – **החוק**), שעניינו תוספת שעות לימודים וחינוך על השעות הקיימות במוסדות חינוך, כך שהחלתו של החוק תידחה בחמש שנות לימוד משנת הלימודים התשע"ח לשנת הלימודים התשפ"ג.

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 4(א) לחוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 (להלן – **החוק**), קובע כי החוק יוחל בהדרגה, החל בשנת הלימודים התשנ"ח, בישובים, בשכונות, במוסדות חינוך או בשכבות גיל שיקבע שר החינוך בצו, תוך מתן עדיפות לישובים, לשכונות, למוסדות חינוך או לשכבות גיל אשר לדעת השר זקוקים לסיוע נוסף בחינוך, ובלבד שהחלתו תושלם לא יאוחר מתחילת שנת הלימודים התשע"ח.

בעקבות יישום רפורמת "אופק חדש" בגני הילדים, בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים נוספו שעות לימודים למערכת החינוך המאריכות את יום הלימודים. כמו כן, יישום המלצותיה של הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי כפי שבאות לידי ביטוי בהחלטת ממשלה מס' 4088 מיום 8 בינואר 2012, שעניינה שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), כולל הפעלת מסגרות צהריים המאריכות את יום הלימודים עד השעה 16:00 בגני הילדים ובשכבות א'-ב' בישובים השייכים לאשכולות כלכליים-חברתיים 1-3 לפי המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בנוסף, בשנים האחרונות התווספו משאבים רבים למערכת החינוך, בין היתר עבור סיעת שנייה בגני ילדים צפופים, תכנית לחיזוק לימודי המתמטיקה וצמצום מספר תלמידים בכיתה בעלות של למעלה ממיליארד שקלים חדשים.

לצד זאת, בהתאם לצווים שפורסמו על ידי שר החינוך עד כה, השלמת החלתו של החוק כרוכה בעלויות תקציביות רחבות היקף העומדות על למעלה משני מיליארד שקלים חדשים. לנוכח האמור לעיל, מוצע לדחות את השלמת החלת החוק בחמש שנות לימוד, משנת הלימודים התשע"ח לשנת הלימודים התשפ"ג.

מדיניות המחוקק במשך שנים ארוכות לדחות את השלמת החלתו ויישומו של החוק, לוותה במדיניות של הארכת יום הלימודים והוספת שעות לימוד במסגרת רפורמות ותכניות מגוונות אחרות שנמצא לנכון כי ראוי לקדם.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה
אין.

תקציב

אי דחיית החלתו המלאה של החוק צפויה להביא לגידול בהוצאה של למעלה מ-2 מיליארד ש"ח.

השפעה על מצבת כח אדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 376 מיום 5 באוגוסט 2015.

החלטת ממשלה מס' 2062 מיום 7 באוקטובר 2014.

החלטת ממשלה מס' 199 מיום 13 במאי 2013.

הגברת המאבק בהלבנת הון באמצעות שיפור השימוש במידע הקיים

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 356 מיום 5 באוגוסט 2015, שמטרתה הגברת המאבק בתופעת הלבנת ההון וההון השחור, לתקן את חוק איסור הלבנת הון, התש"ס – 2000 (להלן – **החוק או חוק איסור הלבנת הון**), באופן הבא:

לתקן את סעיף 30 לחוק איסור הלבנת הון, הנוגע להעברת מידע ממאגר המידע של הרשות לאיסור הלבנת הון לגורמים חיצוניים, כך שהרשות לניירות ערך תתווסף לרשימת הגופים שאליהם מוסמכת הרשות לאיסור הלבנת הון להעביר מידע מיוזמתה או על בסיס בקשה של הרשות לניירות ערך, וזאת לצורך מניעה וחקירה של עבירות לפי חוק איסור הלבנת הון וחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – **חוק ניירות ערך**).

דברי הסבר

רקע כללי

על מנת להעמיק את המלחמה בהלבנת הון, מוצע לתקן את החוק כך שהרשות לאיסור הלבנת הון תהיה מוסמכת להעביר מידע לרשות ניירות ערך. סעיפים 156א-156ג לחוק ניירות ערך מעניקים לרשות ניירות ערך סמכויות חקירה, מעצר וחיפוש ביחס לעבירות פליליות הקבועות בחוק ניירות ערך, כגון שימוש במידע פנים; תרמית בקשר לניירות ערך ועבירות הקשורות בהכללת מידע מטעה בדיווחים על פי חוק ניירות ערך וכך ביחס לעבירות אחרות הקשורות לעבירות ניירות ערך. בין היתר, מוסמכת רשות ניירות ערך לחקור עבירות לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק איסור הלבנת הון הקשורות בעבירות ניירות ערך כאמור. חרף העובדה שרשות ניירות ערך מוסמכת לחקור עבירות הלבנת הון כאמור, הרי שעל פי המצב המשפטי הקיים לפי חוק איסור הלבנת הון, היא אינה רשאית לקבל מידע ממאגר הרשות לאיסור הלבנת הון המתייחס לחשדות להלבנת הון שאותם היא חוקרת, זאת, משום שרשות ניירות ערך אינה נכללת ברשימת הגופים הרשאים לקבל מידע ממאגר המידע של הרשות לאיסור הלבנת הון. לפיכך, מוצע לתקן את סעיף 30 לחוק איסור הלבנת הון ולקבוע כי לצורך מניעה וחקירה של עבירות לפי חוק איסור הלבנת הון וחוק ניירות ערך, רשאית הרשות לאיסור הלבנת הון להעביר לרשות ניירות ערך מידע מתוך מאגר המידע.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה
כמפורט בדברי ההסבר.

תקציב
אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
החלטה מס' 356 מיום 5 באוגוסט 2015.

תיקוני חקיקה בתחום המס: צמצום היקף העלמות המסים והגברת אכיפת דיני המס

מחליטים

במטרה לצמצם את היקף העלמות המסים בישראל ולהגביר את אכיפת דיני המס, לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:

1. לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – פקודת מס הכנסה או הפקודה), כך שעל אף כללי החשבונאות המקובלים, קביעת ערך המלאי של יהלומן תבוצע על בסיס עלות המלאי בלבד.
2. לתקן את סעיף 1 לפקודת מס הכנסה ולקבוע חזקות הניתנות לסתירה, לפיהן יראו את שליטה וניהול עסקים בישראל של חבר בני אדם אשר התאגד מחוץ לישראל, אם תושבי ישראל הם בעלי שליטה בו, או נהנים או זכאים ל-50% או יותר מהכנסותיו או רווחיו, במישרין או בעקיפין ושיעור המס הסופי המתחייב על כלל רווחיו אם לא רואים בו תושב ישראל הוא 15% או פחות והתקיים אחד מאלה:

- א. חבר בני האדם הוא תושב מדינה שבינה לבין ישראל אין אמנת מס.
 - ב. המדינה בה הוא תושב, אם לא היו רואים בו תושב ישראל, היא מדינה אשר אינה מחילה מס על הכנסות אשר הופקו מחוץ לה.
- בנוסף, לתקן את סעיף 131 לפקודה ולקבוע חובת דיווח על חבר בני אדם הנוקט בעמדה לפיה החזקות כאמור אינן חלות עליו.
3. לתקן את סעיפים 134 ו-135 לפקודת מס הכנסה, על מנת לבטל את הפטור מדיווח החל על "תושב חוזר ותיק" ו"תושב ישראל לראשונה", כהגדרתם בסעיף 14(א) לפקודה, החל מיום 1 בינואר 2017 ולבטל את סעיף 14(ד) לפקודה.
 4. לתקן את פקודת מס הכנסה, כך שתיקבע בה חובת רישום, תיעוד ודיווח על פעילותם הגלובאלית של תאגידים רב-לאומיים הפועלים בישראל כדלקמן:

- א. להסמיך את שר האוצר לקבוע, באישור ועדת הכספים, הוראות לעניין רישום ותיעוד אשר יחולו על נישום המשותיך לקבוצה רב לאומית או נישום אשר ביצע עסקה כמשמעותה בסעיף 85 לפקודה.
- ב. לקבוע כי נישום כאמור בפסקה א', יהיה חייב להמציא לפקיד השומה על פי דרישתו את כל אלה:

- 1) מסמכים ונתונים החייבים ברישום ותיעוד כאמור בפסקה א'.
 - 2) מסמכים ונתונים הנוגעים לקבוצה הרב לאומית.
 - 3) את כל המסמכים והנתונים הנוגעים לעסקה או לצד לעסקה שהוא תושב זר או לכל ישות בקבוצה רב לאומית, אשר צד לעסקה כאמור שייך לה.
 - 4) את דרך קביעת מחיר העסקה.
- ג. לקבוע כי נישום שהוא חלק מקבוצה רב-לאומית יצהיר על כך בטופס שיקבע המנהל.
 - ד. לקבוע כי ישות אם סופית שהיא תושבת ישראל ושייכת לקבוצה רב לאומית שמחזור עסקאותיה עולה על 3.4 מיליארדי שקלים חדשים, או סכום נמוך יותר שקבע שר האוצר באישור ועדת הכספים תגיש למנהל דו"ח אודות הקבוצה ופעילותה בכל מדינה לשנת מס, באופן מקוון בתוך שנה מתום שנת המס כאמור. בנוסף, לקבוע כי יראו ישות אם סופית אשר הפרה את חובת הדיווח, כאילו הפרה חובות דיווח לפי סעיף 131 לפקודה.
 - ה. להסמיך את שר האוצר, באישור ועדת הכספים לקבוע:

- 1) פרטים אשר יכללו בדוח כאמור בפסקה ד'.
- 2) כללים לפיהם יינתן פטור מדיווח לישות אם סופית, אם הוגש דו"ח על ידי ישות אחרת בקבוצה, על פי בקשתה.
- 3) כללים לפיהם ניתן יהיה לחייב חברה בקבוצה הרב לאומית, תושבת ישראל, בהגשת דו"ח כאמור בפסקה ד', אף אם לא התקיימו לגביה התנאים כאמור בהגדרה "ישות אם סופית".

5. לתקן את פקודת מס הכנסה על מנת לקבוע מנגנון פחת עבור נכס בלתי מוחשי, כדלקמן:

- א. לקבוע כי נכס בלתי מוחשי יופחת למשך עשרים שנים, אלא אם הייתה לנישום זכות, על פי דין או מכוח הסכם, לעשות בו שימוש לתקופה אחרת. לעניין זה יראו את תקופת ההפחתה על פי זכות מכוח הסכם, כתקופה המרבית האפשרית.
- ב. לקבוע כי לא יופחת נכס בלתי מוחשי אשר פקיד השומה שוכנע כי השימוש שניתן לעשות בו אינו מוגבל לתקופה מסוימת.
- ג. לקבוע כי אם נרכשו נכסים והתחייבויות המשמשים יחד בייצור הכנסה לפי סעיף 2(1) לפקודה, ניתן יהיה להפחית את התמורה המיוחסת לסך כל הנכסים הבלתי מוחשיים למשך עשרים שנים.
6. לתקן את חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, על מנת לקבוע מנגנון מקוצר לחיוב במס שבח במכירת דירות מגורים, לפיו שיעור המס יעמוד על 20% ללא התרת ניכוי הוצאות ובניכוי פחת.
7. לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – חוק מס ערך מוסף) ולקבוע כי הגדרת "עסקת אקראי" תכלול גם מקרקעין, נוסף על טובין ושירותים.
8. לתקן את פקודת מס הכנסה על מנת לקבוע כללים שאינם ניתנים לסתירה לעניין ההכרה בהוצאות מימון. בהתאם לכך, ייוחסו הוצאות מימון לכלל הנכסים שבבעלות הנישום, בהתאם לעלות היחסית של כל נכס ובהתחשב בתקופה בה שימש את הנישום במהלך שנת המס לאחר הייחוס האמור, ובמידה והנכס מניב הכנסה בשיעורים שונים או ממקורות שונים, ייוחסו ההוצאות באופן יחסי בהתאם לכך.
9. לתקן את סעיף 16א לפקודת מס הכנסה על מנת להבהיר כי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע פטור ממס לתושב חוץ בתנאים הקבועים בסעיף.
10. לתקן את חוק מס ערך מוסף על מנת לבטל את סעיף 56 לחוק מס ערך מוסף בעניין רישום מספר עוסקים כאחד.
- 11.
- א. לתקן את חוקי המס על מנת לאפשר לרשות המסים לשלוח את כלל דברי הדואר באמצעים מקוונים, ובכלל זאת באמצעות דואר אלקטרוני, ואם היה אמצעי המשלוח היחיד אמצעי מקוון כאמור לגבי דבר דואר מסוים - בכפוף להסכמת הנמען, לאחר שהובהרה לו משמעות הסכמתו לעניין החזקות המפורטות בפסקה ב. משלוח דבר דואר לדואר אלקטרוני ייעשה רק לאחר שנשלחה הודעה לאימות כתובת הדואר האלקטרוני של הנמען, ורשות המסים ווידאה מול הנמען באופן אקטיבי שהדואר האלקטרוני התקבל. אימות באופן האמור ייערך לפני המשלוח הראשון, ולאחר מכן פעם בשנתיים לפחות.
- ב. לקבוע חזקה לפיה דבר דואר שנשלח בדרך זו יראוהו כאילו התקבל כמפורט להלן, לפי המועד המוקדם:
- (1) לגבי הודעה שאינה הודעה המודיעה הנמען שנערכה לו שומה לפי מיטב השפיטה ואת גובהה - במועד שצוין באישור המופק על-ידי מערכת ממוכנת של רשות המסים בדבר יום ושעת ההגעה של דבר הדואר לכתובת הנמען (להלן - אישור מסירה אלקטרוני).
- (2) אם התקבל אישור צפייה מהדואר האלקטרוני של הנמען, יראוהו כאילו התקבל במועד המצוין באישור הצפייה.
- (3) אם התקבל המסמך במערכת ממוחשבת שמפעילה הרשות שהכניסה אליה על ידי הנמען נעשית באמצעות מנגנון הזדהות, יישלח מייל לכתובת הדואר האלקטרוני של הנמען המודיע לו שהמסמך התקבל במערכת, ויראוהו את המסמך כמסמך שהומצא כדין במועד הראשון שבו נכנס הנמען למערכת לאחר התקבלות המסמך במערכת. ולגבי נמען שהוא מייצג או שהוא עוסק החייב בדיווח מקוון לשלטונות מס ערך מוסף, גם ביום השלישי שלאחר המועד שצוין באישור המסירה האלקטרוני, לפי המוקדם.
12. לקבוע חזקה הניתנת לסתירה לעניין סעיף 75(ב)א(5) לפקודה לפיה יראו הכנסה מריבית, הפרשי הצמדה, תמלוגים ודמי שכירות כהכנסה פסיבית, אף אם הייתה הכנסה מעסק.

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 1

ערך המלאי על פי כללי החשבונאות נקבע לפי ערך השוק של המלאי או לפי מחיר העלות- לפי הנמוך מבניהם. בתחום היהלומים ישנו קושי רב לאמוד את שווי השוק, ובמקרים רבים התברר כי הרישומים אודות שווי השוק מוטים כלפי מטה. לאור האמור מוצע לקבוע כי הערכת המלאי בתחום היהלומים תבוצע על פי עלות בלבד.

סעיף 2

ההגדרות בסעיף 1 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – הפקודה או פקודת מס הכנסה) לעניין תושבות חבר בני אדם, מכילות כיום בעיקר מבחנים איכותיים לפיהם נקבעת התושבות לפי מקום ההתאגדות או ה"שליטה וניהול". הגדרה זו פותחת פתח לפרשנויות שונות ככל שתושבי ישראל מייסדים חברה מחוץ לישראל, באילו נסיבות יקבע שהשליטה והניהול על עסקיה מופעלים מישראל.

לצורך הגדלת הודאות בקרב נישומים לגבי מעמדם, וצמצום האפשרות להתחמק מתשלום מס מוצע לקבוע מספר חזקות הניתנות לסתירה, לפיהן יראו שליטה וניהול עסקים חבר בני אדם כמתקיים בישראל. בנוסף מוצע לתקן את סעיף 131 לפקודת מס הכנסה ולקבוע חובת דיווח על חבר בני אדם הנוקט בעמדה לפיה החזקות כאמור אינן חלות עליו.

סעיף 3

הפטור הקיים היום מדיווח ל"תושב חוזר ותיק" ותושב ישראל לראשונה" מעורר קשיים רבים: ליקויים רבים של ישראל במסגרת ביקורת בינלאומית; קושי בעשיית שומות מס אמת; ניצול לרעה של הפטור מדיווח; הלבנת הון באמצעות עולים חדשים; קושי ליישם הסכמים לחילופי מידע ביחס לתושבי ישראל לראשונה ולתושבים חוזרים ותיקים, וביחס לחברות שנשלטות ומנוהלות על ידם; ליקויים אלה אף קיבלו ביטוי בדו"ח מבקר המדינה. לאור האמור מוצע לבטל את הפטור מדיווח, החל מיום 1 בינואר 2017. בנוסף מוצע לבטל את סעיף 14(ד) לפקודת מס הכנסה לעניין הארכת תקופת הפטור ל"תושב חוזר ותיק" ו"תושב ישראל לראשונה".

סעיף 4

ביום 05.10.2015 פרסם ה-OECD במסגרת פרויקט ה-BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) תכניות פעולה הדנות בשחיקת המס בשל הסטת רווחים בין מדינות על ידי תאגידים רב-לאומיים. במסגרתן פורסמה גם תכנית פעולה מספר 13 (Action 13), הדנה בכללי תיעוד ודיווח הנדרשים במחירי העברה-מחיר העסקה בין צדדים קשורים במדינות שונות.

הוראות החוק בנושא התיעוד הנדרש במחירי העברה, לא עברו שינויים מהותיים מאז נקבעו לראשונה בסעיף 85א לפקודת מס הכנסה והתקנות מכוחו. על רקע פרסומי ה-OECD האמורים ועל מנת לשפר את הליכי הבקרה הקיימים בתחום מחירי העברה, מוצע לתקן את פקודת מס הכנסה ולעדכן את דרישות התיעוד במחירי העברה, כך שהמסמכים והנתונים שידרשו יהיו גם לעניין צדדים קשורים בקבוצה רב-לאומית. בנוסף מוצע לחייב קבוצה רב לאומית אשר חברת האם שלה, או חברה אחרת שהוגדרה לעניין זה, יושבת בישראל, להגיש דוח שנתי הכולל נתונים כספיים ועסקיים על כלל הישויות בקבוצה הרב לאומית. דוח לשנת מס יוגש עד תום שנת מס העוקבת. עוד מוצע להסמיך את שר האוצר באישור ועדת הכספים לקבוע את הנתונים הכלולים בדוח.

סעיף 5

סעיף 17(8) וסעיף 21 לפקודה מאפשרים לנישום לנכות פחת על נכסים שמשמשים אותו בייצור הכנסה. תקנות אשר נקבעו מכוח סעיף 21 מפרטות רשימת נכסים אשר ינתן בגינם ניכוי בשל פחת וכן את שיעור הפחת שניתן. בהתאם לפסיקת בתי המשפט, מקום בו לא נקבע בחוק כי נכס הינו בר הפחתה – לא יותר בגינו ניכוי פחת. בהתאם לכך, ככלל, מלבד מוניטין, פטנט וידע, נכסים בלתי מוחשיים אינם

מותרים כיום בניכוי פחת. מוצע לקבוע הוראות לפיהן נכס בלתי מוחשי יופחת לתקופה של 20 שנים, אם לא ניתן היה לקבוע תקופה אחרת בה ניתן היה לעשות בו שימוש, בהתאם לזכויות רשומות או זכויות חוזיות אשר היו לבעל הנכס. כמו כן, מקום בו נרכשת פעילות עסקית מוצע לקבוע שיעור פחת אחיד לכלל הנכסים שאינם נכסים מוחשיים, וזאת על מנת לפשט את הליכי השומה ולהביא את הנישום לוודאות באשר לתוצאת המס וזאת, בין היתר, בשל הקושי להפריד בין התמורה המיוחסת לכל אחד מהנכסים.

סעיף 6

במכירת דירת מגורים, פעמים רבות, המוכר לא מתעד את הוצאותיו, ועל כן מוצע להקל על המוכר, ולאפשר לו מסלול המאופיין בנטל ביורוקרטי מופחת, ביחס למסלול הרגיל. על מנת לפשט את ההליכים של ההצהרות בהם נדרשים המוכר והקונה בעסקה וכדי לפשט את הליכי חישוב השבח, מוצע, במכירת דירת מגורים, ליתן למוכר אפשרות לבחור בין מיסוי השבח במתכונת הרגילה הקבועה בחוק, לבין תשלום מס סופי בגובה 20% מהתמורה, ללא ניכויים, קיזוזים או זיכויים. השיעור שנקבע הוא שיעור נמוך יותר משיעור מס השבח העומד היום ברוב המקרים על 25% לפחות, ומגלם באופן משוער את הניכויים, הקיזוזים והזיכויים אשר המוכר היה מקבל לו היה בוחר בחישוב מס השבח במתכונת הרגילה.

סעיף 7

הגדרת "עסקת אקראי" בסעיף 1 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – חוק מס ערך מוסף), כולל בפסקה הראשונה מכירת טובין או מתן שירות באקראי בעלי אופי מסחרי. מוצע לכלול בהגדרה זו גם מכירת מקרקעין בעלת אופי מסחרי בשל התכלית הזוהה המתקיימת לעניין זה.

סעיף 8

סעיף 17(1) לפקודה קובע כי הוצאות ריבית והפרשי הצמדה מותרים בניכוי, אם הם השתלמו על נכס ששימש בייצור הכנסה. ואולם – קיים קושי רב לקבוע האם הוצאות כאמור השתלמו על נכס ששימש בייצור הכנסה או על נכס שלא שימש בייצור הכנסה, וזאת בשל הקושי לייחס את מקורותיו של הנישום לפעילותו ונכסיו השונים. אף על פי שניתנו פסקי דין רבים בנושא זה, הוא עדיין מצוי במחלוקת והליכי התדיינות רבים מול נישומים. לאור האמור, מוצע לקבוע כללים ברורים אשר יביאו לוודאות בייחוס הוצאות כאמור.

סעיף 9

סעיף 16א לפקודה קובע כי שר האוצר רשאי להורות על החזרת מס, כולו או מקצתו, לתושב חוץ 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. מוצע לפשט את הוראת הסעיף ולהוסיף אפשרות למתן ההקלה באמצעות פטור, כאשר תושב החוץ טרם שילם את המס.

סעיף 10

בסעיף 56 לחוק מס ערך מוסף נקבעה סמכותו של מנהל רשות המסים להתיר רישומם של מספר עוסקים אשר ביקשו להירשם כאחד. במסגרת מבנה זה, המכונה "איחוד עוסקים", נקבע, כי עוסקים הרשומים באיחוד יגישו דו"ח תקופתי אחד על כל עסקאותיהם, אשר לא יכלול את העסקאות הפנימיות שעשו בינם לבין עצמם, אלא רק את העסקאות שעשו עם גורמים מחוץ לאיחוד העוסקים.

מבנה דיווח ייחודי זה מקשה מאד על ביצוע הליכי ביקורת של רשות המיסים בקרב עוסקים הרשומים במסגרת איחוד עוסקים, זאת בשל העובדה שניתוח מצב החשבון של עוסקים הרשומים במסגרת האיחוד אינו משקף באופן נאות את הערך המוסף של כל עוסק שנרשם. כמו כן, רמת הציות לתקנות החלות על העוסקים באיחוד העוסקים נמוכה מאד כיום.

לאור האמור מוצע לבטל בחוק מס ערך מוסף את רישומם של עוסקים במסגרת איחוד עוסקים, החל משנת 2017.

סעיף 11

על מנת להביא לשיפור ברמת השירות הניתן לנישומים מוצע לאפשר לרשות המסים לשלוח דברי דואר לנישומים, בכפוף להסכמתם, באמצעות דואר אלקטרוני ולקבוע חזקת מסירה לגבי דברי דואר שנשלחו בדרך זו, בסוגי מקרים שונים.

סעיף 12

על פי סעיף 75ב(ב) לפקודה בעל שליטה בחברה נשלטת זרה שיש לה רווחים שלא שולמו, יראו אותו כאילו קיבל כדיבידנד את חלקו היחסי באותם רווחים. לעניין זה נקבע כי "רווחים שלא שולמו" הם רווחים שמקורם בהכנסה פסיבית שהופקה בשנת המס אשר לא שולמו לבעלי הזכויות בה במהלך אותה שנה. ואולם לעניין "הכנסה פסיבית" נקבע כי היא אינה כוללת הכנסה אשר אילו הופקה או נצמחה בישראל הייתה נחשבת לפי דיני המס בישראל כהכנסה מעסק או ממשלח יד. הניסיון הנצבר מלמד שנישומים רבים מסווגים את הכנסת החברה מריבית, הפרשי הצמדה, תמלוגים ודמי שכירות כהכנסה מעסק על אף שמדובר בהכנסה אשר באופן מהותי היא הכנסה פסיבית. לאור האמור מוצע לקבוע חזקה הניתנת לסתירה לפיה יראו לעניין זה הכנסה מריבית, הפרשי הצמדה, תמלוגים ודמי שכירות כהכנסה פסיבית, אף אם הייתה מעסק.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה
כמפורט בדברי ההסבר.

תקציב
השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
ההצעה צפויה להביא לסגירת פרצות מס ולגידול בהכנסות המדינה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

מחליטים

לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – "הפקודה") ואת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה, התשכ"ג-1963) (להלן – "חוק מיסוי מקרקעין"), בנוגע למיסוי רווחים שנצברו בחברה ולא חולקו על פני תקופה, באופן הבא:

1. לקבוע כי הכנסה חייבת של חברת מעטים, כמשמעותה בסעיף 76, שאינה חברת משלח יד זרה כהגדרתה בסעיף 1,775, הנובעת מפעילות של יחיד, המחזיק במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות קרוב, במניותיה, תיחשב כהכנסתו של היחיד מיגיעה אישית כמפורט להלן ובהתקיים התנאים הבאים:
 - א. הכנסה מיגיעה אישית לפי סעיף 2(2), או 2(10), אם הכנסת חברת המעטים, נובעת מפעילות היחיד בנושא משרה בחבר בני אדם אחר
 - ב. הכנסה מיגיעה אישית לפי סעיף 2(2), אם הכנסת חברת המעטים נובעת מפעילות היחיד והתקיים אחד מאלה:
 - 1 פעילות היחיד האמורה בוצעה עבור אדם אחר והיא מסוג המתקיים בין עובד למעביד.
 - 2 היחיד עוסק, במישרין או בעקיפין, עבור החברה במשלח יד מיוחד ומקורן של 50% או יותר מסך כל הכנסות חברת המעטים, שאינן הכנסות שמקורן בחלוקת דיבידנד או ברווח הון, בשנת המס הוא בשירות הניתן לאדם אחד או קרובו כהגדרתו בסעיף 88.
2. לתקן את סעיף 3 לפקודה על מנת להבהיר ולקבוע כי משיכה של כספים או נכסים מחברה על ידי יחיד בעל מניות, או קרובו, למעט משיכה כאמור המהווה הכנסה אשר נוכה מלוא המס המתחייב ממנה, תחשב כהכנסתו של בעל המניות, באותה שנת מס, לפי סעיף 2(2), סעיף 2(4) או סעיף 2(10), לפי העניין, אם בוצעה לפחות 90 יום לפני תום שנת המס וכי יראו לעניין זה כספים או נכסים שהושבו לחברה ונמשכו מחדש בתוך תקופה של 90 יום, כאילו לא הושבו.
3. לתקן את סעיף 5 לחוק מיסוי מקרקעין ולקבוע כי יראו לעניין מס שבח את העמדתם של נכסי מקרקעין, שנרכשו על ידי חברה, במישרין או בעקיפין, לשימוש האישי של בעל מניות, כמכירתם על ידי החברה ביום המשיכה.
4. לבטל את סעיף 76(א) לפקודה על מנת לקבוע כי הוראות הפרק החמישי יחולו על כל חברה, ולא רק על חברת מעטים.
5. לקבוע בסעיף 77 כי הוראות המנהל לעניין רווחים לא מחולקים שרואים אותם כמחולקים תחול על כלל הכנסות החברה, בין שהן חייבות במס ובין שהן פטורות ממס, לרבות שבח כמשמעותו בסעיף 6 לחוק מיסוי מקרקעין, אשר נצברו מיום התאגדותה ועד לתום שנת מס פלונית, בניכוי המס החל עליה ובניכוי דיבידנדים שחולקו ממנה ובלבד שסכום הרווחים לא יעלה על סכום הרווחים כהגדרתם בסעיף 302 לחוק החברות, התשנ"ט-1999.
6. לבטל את סעיף 81 ולתקן בהתאם את סעיף 77(א) על מנת לקבוע כי המנהל יהיה רשאי להורות לפקיד השומה לנהוג ברווחים שלא חולקו, כאילו חולקו בתור דיבידנדים, ללא התייעצות בוועדה מייעצת.

דברי הסבר

רקע כללי

מוצע לתקן את פקודת מס הכנסה וחוק מיסוי מקרקעין, כך שייסגרו פרצות המס הקיימות המאפשרות ליחידים, להשתמש במנגנון של רישום בחברה לשם הימנעות מתשלום מס אמת, כמפורט להלן:

סעיף 1

בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה הולכת ומתרחבת של עובדים שכירים בעיקר ברמות השכר הגבוהות המפסיקים את עבודתם כשכירים באותן חברות אך ממשיכים להעניק את אותם שירותים לאותן חברות או לחברות אחרות באמצעות חברה בשליטתם, וזאת כאשר בפן המהותי מתקיימים יחסי עובד מעביד בין השכיר לשעבר נותן השרות לבין החברה מקבלת השרות. תופעה זו אינה מתייחסת לשכירים בלבד אלא גם לנושאי משרה בחברות אשר נבחרו לתפקיד בשל כישוריהם האישיים ונושאים באחריות אישית, מעניקים שירותי נושאי משרה דרך חברות בשליטתם ולא ישירות על ידם. הסיבה העיקרית לפעולה זו היא שיעור מס החברות הנמוך יחסית למס המוטל על יחידים ברמות שכר גבוהות, כך שהחיסכון במס (הן מס הכנסה והן תשלומי ביטוח לאומי) שנוצר ממעבר לחברה משמש ליחידים לביצוע השקעות באמצעות אותה חברה. במקרים מובהקים אלו בהם נעשה ניצול לרעה של מודל המיסוי הדרו שלבי יש לחייב את בעל המניות נותן השירות באופן שוטף בגין כלל הכנסות החברה שמקורן מפעילות של נושאי משרה או פעילות שמתקיימים לגביה יחסי עובד מעביד בפן המהותי, כאילו התקבלו ישירות על ידו.

סעיף 2 - 3

בהמשך לאמור לעיל, תופעה נוספת הנפוצה היא תופעת משיכות של כספים (לרבות שווה כסף) מבעלי המניות של החברה שאינן מוחזרות לאורך פרק זמן ארוך ולעיתים אינן מוחזרות כלל. משיכת הכספים מוגדרת על ידי בעלי המניות כ"הלוואה" שתוחזר לחברה בבוא היום או לאורך תקופה ארוכה. יצוין, כי על פי הדין הקיים מחויב בעל המניות בהכנסות בגין ריבית רעיונית אשר קיבל מהחברה בגין משיכת הכספים אך ריבית זו אינה מרתיעה בעלי מניות מלהשתמש בפועל בכספי החברה ללא תשלום המס על הדיבידנד. משכך, מוצע לקבוע כי משיכת כספים, לרבות שווי כסף, על ידי בעל מניות מחברה שבבעלותו, שלא הוחזרה לחברה עד תום השנה, הכל כמפורט בסעיף, תחשב כמשכורת או דיבידנד לפי העניין.

סעיף 4-6

סעיף 77 לפקודת מס הכנסה, בנוסחו הנוכחי, מאפשר למנהל הרשות להורות על חלוקת רווחים לא מחולקים במידה והתקיימו מספר תנאים המנויים בסעיף. עם זאת במהלך השנים נעשה שימוש מצומצם בסעיף זה עקב קשיים תפעוליים, בנייהם חובת היועצות בוועדה, אי יכולת להורות על חלוקה של רווחים שנצברו מעבר לשנה אחת ועוד. לפיכך, מוצע לתקן את הסעיף הקיים ולקבוע כללים אפקטיביים, כך שבמקרים בהם לאורך זמן חברות צוברות רווחים בלתי מחולקים ללא תכלית כלכלית הקשורה לפעילות החברה, והחברות הללו אינן מטופלות על ידי המודלים שהוצעו לעיל, או שטופלו על ידי המודלים אך עדיין מתקיים, ולו חלקית, מצב בו החברה צוברת רווחים בלתי מחולקים ללא תכלית כלכלית, תוענק למנהל רשות המסים הסמכות להורות על חלוקת רווחים בתנאים ובאופן יקבע.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה
כמפורט בדברי ההסבר.

תקציב

ההצעה צפויה להביא לגידול בהכנסות המדינה בהיקף של כ-300 מיליוני ש"ח.

השפעה על מצבת כח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

מנגנונים משלימים להפחתת הנטל הרגולטורי

מחליטים

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2118 מיום 22 באוקטובר 2014 (להלן: החלטה 2118) שעניינה הפחתת הנטל הרגולטורי והחלטה מס' 1007 של הממשלה מיום 17 בינואר 2017 (להלן: החלטה 1007) שעניינה יישום הרפורמה בחוק רישוי עסקים, ובמטרה להפחית את הנטל של רגולציה קיימת, לקדם הערכה של רגולציה חדשה ולהביא להפחתה של עלות הרגולציה לעסקים.

תערוף עמידה בתוכנית הפחתת נטל רגולטורי

1. החל מיום ה-1 בינואר 2017, לא יגיש שר לאישורה של ועדת שרים לחקיקה טיוטת חוק שעניינה רגולציה אלא אם עמד משרדו בתנאים הבאים:

א. לפרסם את התוכנית השנתית להפחתת הנטל הרגולטורי של שנת 2016, אשר תכלול הפחתה, לכל הפחות, של 25% מעלויות הבירוקרטיה, כנדרש עפ"י סעיף 1 להחלטה 2118. אותו הכלל יחול בכל אחת מן השנים 2018-2021, ביחס לתכנית השנתית של המשרד בשנה הקודמת.

ב. ליישם את התכנית השנתית להפחתת הנטל הרגולטורי שנקבעה לשנת 2015, בהתאם לאבני הדרך והמטרות שהוגדרו בתוכנית השנתית וכמפורט להלן:

- 1) קידום חקיקה ממשלתית – הגשת טיוטת החוק לוועדת שרים לחקיקה.
- 2) קביעת תקנות בנות פועל תחיקתי – אישור הצעת התקנות על ידי השר המתקין או העברת הצעת התקנות לוועדת הכנסת הרלוונטית אם התקנות טעונות אישור ועדה כאמור, לפי העניין.
- 3) השלמת מרכיבי התכנית התלויים בעבודת המשרד כגון פרסום נהלים. אותו הכלל יחול בכל אחת מן השנים 2018-2022, ביחס לתכנית השנתית שפורסמה שנה קודם.

4) עמד בחובת הגשת המפרטים למשרד הפנים כאמור בהחלטה 1007.

2. על אף האמור בסעיף 1, רשאית הממשלה, על פי הצעת שר הנוגע בדבר, לאשר הבאת טיוטת חוק הקובעת רגולציה לאישור ועדת השרים לחקיקה, גם אם לא התקיימו סעיף 1 (א) - (ב) לעיל.

3. למען הסר ספק, סעיף 1 לעיל לא יחול על חקיקה ראשית המקודמת במסגרת התכנית השנתית להפחתת הנטל הרגולטורי.

4. עם הקמתה של ועדה העוסקת בנושאים רגולטוריים, מכוח החלטת ממשלה או שר, יביא הממונה על הפחתת הנטל הרגולטורי במשרד הממשלתי הנוגע בדבר לפני יו"ר הוועדה את עקרונות הערכת השפעות רגולציה כאמור בסעיף 3 בהחלטה 2118. המשרד יהיה רשאי לצרף דו"ח ועדה שהוכן בהתאם לעקרונות אלו לחקיקה שתקודם בעקבות המלצות הוועדה, חלף דו"ח הערכת השפעות רגולציה לעניין החלטה זו ולעניין החלטת ממשלה 2118.

סיוע במשאבים ובגמישות הניהולית בביצוע תכניות הפחתת הנטל הרגולטורי

5. משרד האוצר, בהיוועצות עם משרד ראש הממשלה, יגבש מנגנון תמרוץ שיאפשר את יישום החלטה זו, בהתאם לקריטריונים שייקבעו בהתייחס, בין היתר, לעומק הפחתת הנטל הרגולטורי ובהתייחס להקלות שיצרו על הפעילות הכלכלית בענף המשקי ולתקצוב הנדרש ליישום ההפחתה ברגולציה.

6. משרד ראש הממשלה, בהיוועצות עם משרד האוצר, יעדכן מעת לעת את מתודולוגיית המדידה של הפחתת הנטל הרגולטורי שנקבעה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2118. ביחס לכל עדכון כאמור ייקבע המועד העתידי לתחילת יישומו.

הגדרות ותחולה

7. הגדרות החלטה מס' 2118 יחולו גם לעניין החלטה זו. למען הסר ספק, החלטה זו לא תחול על הגופים והרגולציה שהוחרגו מהחלטה מס' 2118 כפי שפורט בה ובהחלטה מס' 2034 מיום 28 בספטמבר 2014.

דברי הסבר

רקע כללי

בהחלטת ממשלה מס' 2118 מיום 24.10.14 נקבעה התוכנית הממשלתית לטיוב רגולציה ולצמצום הנטל הבירוקרטי של רגולציה קיימת (להלן – החלטה מס' 2118). רגולציה היא כלי מרכזי לקידום הכלכלה והחברה וקיומה של מערכת רגולטורית מפותחת הוא הבסיס למדינה מתקדמת ומפותחת, המגינה על אינטרסים ציבוריים חיוניים, ומאפשרת את קיומו של שוק מודרני, יעיל וצומח. עם זאת, בתקופת תוכנית החומש שנקבעה על פי החלטת ממשלה מס' 2118, מוצע לתת דגש למאמץ מוגבר ליישום התוכניות להפחתת נטל רגולטורי. הצעת ההחלטה כוללת הוראות לעניין זה וכן הוראות משלימות נוספות כמפורט להלן.

תעדוף עמידה בתוכניות הפחתת הנטל הרגולטורי הקיים טרם יצירת רגולציה חדשה (סעיפים 1-3)
מוצע לקבוע כי קידום הצעות חוק ממשלתיות שעניינן רגולציה תתאפשר רק לאחר שהמשרד הנוגע בדבר ביצע את הפעולות שבאחריותו לשם יישום התכנית השנתית בדבר הפחתת הנטל הרגולטורי מכוח החלטה מס' 2118 ועמד בחובת הגשת מפרטים אחידים לרישוי עסקים לשם פרסומם להערות הציבור כאמור בהחלטת ממשלה מס' 1007 מיום 17.1.2016.

קידום הצעות חוק ממשלתיות בתחום הרגולציה על ידי משרד שלא עמד בתנאים האמורים יותנה באישור הממשלה.

הוראות נוספות

סעיף 5 - מוצע לקבוע כי משרד האוצר, בהיוועצות עם משרד רה"מ, יגבש מנגנון תמרוץ אשר יתגמל את המשרדים בהתאם לקריטריונים שייקבעו בהתייחס לעומק הפחתת הנטל הרגולטורי ובהתייחס להקלות שיצרו על הפעילות הכלכלית בענף המשקי.

סעיף 6 - מוצע לקבוע כי משרד רה"מ, בהיוועצות עם משרד האוצר, יעדכן מעת לעת את מתודולוגיית המדידה של הפחתת הנטל הרגולטורי שנקבעה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2118. ביחס לכל עדכון כאמור ייקבע המועד העתידי לתחילת יישומו.

סעיף 7 – מובהר בזה כי ההגדרות שנקבעו בהחלטה מס' 2118 יחולו גם לעניין החלטה זו, וכן כי ההחלטה לא תחול על הגופים והרגולציות שהוחרגו מהחלטה מס' 2118 כפי שפורט בה ובהחלטה מס' 2034 מיום 28.9.2014. בהחלטות האמורות נקבע כי החלטה מס' 2118 לא תחול על תאגידים סטטוטוריים ועל אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר ועל הרגולציה בתחומם; על רגולציה בתחומי השירותים החברתיים כהגדרתה בהחלטה מס' 2034 הנ"ל; על חקיקה בתחום המסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורן; ועל רגולציות שעניינן תחרות החלות על שוק, כאשר פועלים בו עד שלושה שחקנים אשר מחזיקים יחדיו מעל 65% מהשוק.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

- החלטת ממשלה מס' 708 מיום 25 באוגוסט 2013.
- החלטת ממשלה מס' 4027 מיום 25 בנובמבר 2011.
- החלטת ממשלה מס' 2118 מיום 24.10.2014.
- החלטת ממשלה מס' 2034 מיום 28.9.2014.
- החלטת ממשלה מס' 43 מיום 31.05.2015.
- החלטת ממשלה מס' 1455 מיום 15.05.2016.
- החלטת ממשלה מס' 1007 מיום 17.1.2016.

אימוץ המלצות הוועדה לבחינת ייעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור

מחליטים

לאמץ את המלצות הוועדה לבחינת ייעול שוק ההימורים החוקיים בישראל והקצאת הרווחים לציבור שמונתה ביום 21 באוקטובר 2015 על ידי שר האוצר (להלן – הוועדה לייעול שוק ההימורים), בהתאם לעקרונות המפורטים להלן, ובהתחשב בהמלצות הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים בישראל שהוקמה לפי החלטת ממשלה 4474 מיום 25 במרץ 2012 (להלן – הצוות להסדרת ההימורים החוקיים):

1. הגבלת גודלו של שוק ההימורים החוקיים:

- א. שיעור הגידול הריאלי השנתי במחזור ההימורים לא יעלה החל משנת 2017 על 2.7% ביחס למחזור ההימורים לשנת 2016, וזאת בדומה למגבלה השנתית החלה על הגידול בהוצאות הממשלה בהתאם לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.
- ב. עד ליישום המלצות הצוות להסדרת ההימורים החוקיים, יוגדר שיעור הגידול הריאלי השנתי המרבי במחזור ההימורים, כדלקמן:
 - (1) משרד האוצר לא יאשר למועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן – המועצה), במסגרת אישור תקציבה השנתי, תקציב אשר כולל גידול שנתי ריאלי העולה על 2.7%.
 - (2) בהתאם לסמכותו של שר האוצר לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, בהיתר שיינתן למפעל הפיס לעריכת הימורים לשנת 2017 ואילך, ייקבע כי תקציבו של מפעל הפיס לא יגדל בשיעור שנתי ריאלי העולה על 2.7%.

2. מיקסום התועלת הציבורית באמצעות הפחתת עלויות תפעול:

- א. לתקן את החוק להסדר ההימורים בספורט, תשכ"ז-1967 (להלן – החוק), כדלקמן:
 - (1) ייקבע כי הסכום שיוותר בידי המועצה מעריכת הימורים, לאחר ניכוי התשלומים לזוכים והוצאות המועצה (להלן – יתרת ההכנסות), כשיעור ממחזור ההכנסות השנתי (להלן – המחזור השנתי) של המועצה, כדלקמן:
 - א) בשנת 2017 – יגדל לכל הפחות ב-2% לעומת שנת 2016.
 - ב) בשנת 2018 – יגדל לכל הפחות ב-2% לעומת שנת 2017.
 - ג) בשנת 2019 ואילך – לא יפחת מן השיעור כפי שהיה בשנת 2018.
 - (2) ייקבע כי החל משנת 2017, שיעור הזכיות מהמחזור השנתי לא יפחת משיעור הזכיות מהמחזור השנתי לשנת 2016.
 - (3) ייקבע כי שיעור הוצאות השיווק והפרסום של המועצה, יהיו כדלקמן:
 - א) בשנת 2017 - לא יעלה על 2.25% מהמחזור השנתי.
 - ב) בשנת 2018 – לא יעלה על 2% מהמחזור השנתי.
 - ג) בשנת 2019 ואילך – לא יעלה על 1.75% מהמחזור השנתי.
 - (4) ייקבע כי הוצאות שתחוייב בהן המועצה מכוח דרישות רגולטוריות, לרבות ליישום המלצות הצוות להסדרת ההימורים החוקיים (להלן – הוצאות רגולטוריות) לא יימנו בגדר המגבלה על הוצאות המועצה, אלא יבואו בגדר יתרת ההכנסות.
- ב. לרשום את הודעת שר האוצר כי בהתאם לסמכותו לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, בהיתר שיינתן למפעל הפיס לעריכת הימורים לשנת 2017 ואילך (להלן – ההיתר), ייקבע כי:
 - (1) שיעור יתרת ההכנסות של מפעל הפיס, כמשמעות מונח זה לגבי המועצה, ממחזור ההכנסות השנתי של מפעל הפיס, יהיה כדלקמן:
 - א) בשנת 2017 - יגדל לכל הפחות ב-2% לעומת שנת 2016.
 - ב) בשנת 2018 – יגדל לכל הפחות ב-2% לעומת שנת 2017.
 - ג) בשנת 2019 ואילך - לא יפחת משיעורו בשנת 2018.
 - (2) שיעור הזכיות מהמחזור השנתי לא יפחת מאחוז הזכיות מהמחזור השנתי לשנת 2016.

- (3) שיעור הוצאות השיווק והפרסום של מפעל הפיס, יהיו כדלקמן:
- (א) בשנת 2017 – לא יעלה על 2.25% מהמחזור השנתי.
- (ב) בשנת 2018 – לא יעלה על 2% מהמחזור השנתי.
- (ג) בשנת 2019 ואילך – לא יעלה על 1.75% מהמחזור השנתי.
- (4) הוצאות שיחוייב בהן מפעל הפיס מכוח דרישות רגולטוריות, לרבות ליישום המלצות הצוות להסדרת ההימורים החוקיים (להלן – הוצאות רגולטוריות) לא יימנו בגדר מגבלת הוצאות מפעל הפיס, אלא יבואו בגדר יתרת ההכנסות.
- (5) סך של עד 125 מיליוני ש"ח או 7.5% מרווח מפעל הפיס כהגדרתו בהיתר, לפי הנמוך מביניהם, יוקצה על ידי מפעל הפיס מדי שנה למענקים אחרים כהגדרתם בהיתר.
- ג. לפעול ליישום המלצות דו"ח הצוות להסדרת ההימורים החוקיים, לרבות לעניין הגבלות על הפרסום וסמכויות פיקוח, באופן שתצומצם ההשפעה השלילית של ההימורים הנערכים על ידי מפעל הפיס והמועצה.

3. הפחתת עמלות מכירה:

א. לתקן את החוק כך שייקבע כי עמלות המכירה המשתלמות לזכייני המועצה, בין בהתקשרויות חדשות ובין בהתקשרויות המשך, המחושבות על פי ערך המוצרים הנמכרים על ידי הזכייני, ביחס למוצר או בכל דרך אחרת, (לא כולל מע"מ), יהיו כדלקמן:

- (1) בשנת 2017:
- (א) על כל שקל חדש מ-170,000 השקלים החדשים הראשונים – לא יעלו על 7%;
- (ב) על כל שקל חדש מ-170,000 שקלים חדשים עד 285,000 שקלים חדשים – לא יעלו על 6%;
- (ג) על כל שקל חדש מ-285,000 – לא יעלו על 5.5%.
- (2) משנת 2018 ואילך:
- (א) על כל שקל חדש מ-140,000 השקלים החדשים הראשונים – לא יעלו על 7%;
- (ב) על כל שקל חדש מ-140,000 שקלים חדשים עד 170,000 שקלים חדשים – לא יעלו על 6.5%;
- (ג) על כל שקל חדש מ-170,000 שקלים חדשים עד 285,000 שקלים חדשים – לא יעלו על 5.0%;
- (ד) על כל שקל חדש מ-285,000 שקלים חדשים – לא יעלו על 4.5%.

ב. לרשום את הודעת שר האוצר, כי בהתאם לסמכותו לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, בהיתר שיינתן למפעל הפיס לעריכת הימורים לשנת 2017 ואילך, ייקבע כי עמלות המכירה המשולמות לזכייני מפעל הפיס, בין בהתקשרויות חדשות ובין בהתקשרויות המשך, המחושבות על פי ערך המוצרים הנמכרים על ידי הזכייני, ביחס למוצר או בכל דרך אחרת (לא כולל מע"מ), יהיו כדלקמן:

- (1) בשנת 2017:
- (א) על כל שקל חדש מ-170,000 השקלים החדשים הראשונים – לא יעלו על 7%;
- (ב) על כל שקל חדש מ-170,000 שקלים חדשים עד 285,000 שקלים חדשים – לא יעלו על 6%;
- (ג) על כל שקל חדש מ-285,000 – לא יעלו על 5.5%.
- (2) משנת 2018 ואילך:
- (א) על כל שקל חדש מ-140,000 השקלים החדשים הראשונים – לא יעלו על 7%;
- (ב) על כל שקל חדש מ-140,000 שקלים חדשים עד 170,000 שקלים חדשים – לא יעלו על 6.5%;
- (ג) על כל שקל חדש מ-170,000 שקלים חדשים עד 285,000 שקלים חדשים – לא יעלו על 5.0%;
- (ד) על כל שקל חדש מ-285,000 שקלים חדשים – לא יעלו על 4.5%.

- ג. ההוראות האמורות בסעיפים 3(א) ו-3(ב) להחלטה זו, לא יחולו על זכייני המועצה ומפעל הפיס, אשר משולמת להם עמלת מכירה חודשית, כוללת משני הגופים, עד לגובה של 15,000 ש"ח, ובלבד שכל הכנסתם החודשית היא מעמלת המכירה החודשית האמורה.
- ד. לקבוע כי סכום עמלות המכירה החודשי של זכייין בודד (לא כולל מע"מ) של המועצה או של מפעל הפיס, הנקבעים החל משנת 2017, בין בהתקשרויות חדשות ובין בהתקשרויות המשך, לא יעלו על ארבע פעמים השכר הממוצע במשך.
- ה. לרשום את הודעת שר האוצר, כי בהתאם לסמכותו לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, בהיתר שיינתן למפעל הפיס לעריכת הימורים לשנת 2017 ואילך, ייקבע כי כל אחד ממרכיבי עמלת המשווק (לא כולל מע"מ) המשולמת למשווקים האזוריים מטעם מפעל הפיס, כמשמעותם בהסכם בין הצדדים, יופחת בשיעור של 0.5%.
- תחולת הפחתת עמלת המשווק האמורה בסעיף זה, תיכנס לתוקף במועד הראשון שבו ניתן לעשות זאת על פי ההסכם בין המשווקים האזוריים למפעל הפיס.
- ו. לפעול ליישום המלצות דו"ח הצוות להסדרת ההימורים החוקיים, לרבות לעניין הסדרת פעילותם של זכיינים באמצעות הנחיות מקצועיות והסדרים שיצמצמו את השפעתם השלילית של ההימורים הנערכים על ידי מפעל הפיס והמועצה.

4. מיסוי רווחי זכיות:

- א. לרשום את הודעת שר האוצר כי יתקן את צו מס הכנסה (קביעת סכום לעניין השתכרות או רווח מהימורים, מהגרלות או מפעילות נושאת פרסים) (הוראת שעה לשנת המס 2003), התשס"ג-2003, כך ש"תקרת הפטור", כהגדרתה בצו האמור, תעודכן ל-5,000 ש"ח.
- ב. לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], כך ששיעור המס על הכנסה מהימורים, מהגרלות או מפעילות נושאת פרסים, לפי הפקודה, יהיה 35%.

5. רווחים צבורים:

- א. לקבוע בחוק כי בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 תעביר המועצה לאוצר המדינה סך של 250 מיליוני ש"ח מתוך יתרת ההכנסות שאותן התחייבה המועצה להעביר לשם קידום ופיתוחם של תרבות הגוף, החינוך הגופני והספורט בישראל כאמור בסעיף 9 לחוק, ואשר לא הועברה בפועל.
- ב. לקבוע בחוק כי בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 יעביר מפעל הפיס לאוצר המדינה סך של 500 מיליוני ש"ח מתוך יתרת ההכנסות שאותן התחייב מפעל הפיס להעביר לפי הקבוע בהיתר שניתן לו ואשר לא הועברה בפועל.
- ג. לקבוע בחוק מנגנון שיסדיר את העברות הכספיים מהגופים לאוצר המדינה כאמור בסעיפים א' ו-ב', אשר יכלול, בין היתר, הסדרים שיבטיחו שהתחייבויות הגופים, לרבות היקף וקצב הביצוע של רשויות מקומיות ופרוייקטי בינוי ופיתוח, לא ייפגע בגין העברות אלו, וכן שהאיתנות הפיננסית של הגופים לא תיפגע.

6. שיקוף ההקצאה השנתית של הגופים בתקציב המדינה:

- א. שר האוצר, יבחן, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, את ההשלכות של שיקוף בתקציב המדינה של יתרת ההכנסות אשר אינה משמשת לפרוייקטי הקמה ופיתוח של תשתיות.
- ב. שר האוצר יציג את המלצותיו לממשלה בעניין זה.

7. הגבלת השימוש במוצרי הימורים בעלי פוטנציאל התמכרות גבוה:

- א. לתקן את החוק, כך שייקבע כי המועצה לא תהיה רשאית עוד והחל משנת 2017 לקיים בישראל הימורים לפי תכנית הימורים של מפעיל זר כאמור בסעיף 8 לחוק, ולא תהיה רשאית להאריך את ההתקשרות הקיימת, והכל נוכח פגיעה בטובת הציבור.
- ב. לרשום את הודעת שר האוצר כי בהתאם לסמכותו לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, בהיתר שיינתן למפעל הפיס לעריכת הימורים לשנת 2017 ואילך, ייקבע כי החל משנת 2017, מפעל הפיס לא יהיה רשאי לערוך הגרלות באמצעות מכונות מזל או הגרלות שההשתתפות בהן היא בממשק אלקטרוני.

ג. לפעול ליישום המלצות הצוות להסדרת ההימורים החוקיים, לצמצום חשיפת היתר להימורים והתמכרות, ובכלל זאת לעניין בחינה מוקדמת של מידת המסוכנות להתמכרות הגלומה בתוכניות הימורים, באמצעות גורם מקצועי מתאים, קודם אישורן וכתנאי לאישורן.

8. מניעת הלבנת הון:

א. לרשום את הודעת שר האוצר כי בהתאם לסמכותו לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, בהיתר שיינתן למפעל הפיס לעריכת הימורים לשנת 2017 ואילך, ייקבע כי במשחקים שעורך מפעל הפיס שסכום הזכייה האפשרי בהם עולה על סך של 5,000 ש"ח, יסופקו פרטי המשתתף ויירשמו על גבי כרטיס ההשתתפות באופן מוצפן (להלן – **אמצעי זיהוי**), כמפורט בהיתר שפורסם בילקוט הפרסומים מיום 1 באפריל 2012.

ב. לתקן את החוק, כך שייקבע כי בכל תכניות ההימורים שמפעילה המועצה יידרשו מהמשתתפים אמצעי זיהוי כהגדרתם לעיל, בשינויים המחויבים. הוראה זו תיכנס לתוקף החל מיום 1 ביולי 2017.

ג. לפעול ליישום המלצות הצוות להסדרת ההימורים החוקיים, לעניין הטמעת הנחיות למניעת הלבנת הון, מכוח סמכות למתן הנחיות מקצועיות שוטפות ובהיוועצות עם הרשות לאיסור הלבנת הון.

9. מיגור פעילות שוק ההימורים הבלתי-חוקיים:

א. ייקבע כי החל משנת 2017 יוקצה סכום של 20 מיליוני ש"ח לרבות תוספות תקנים ככל שיידרש ויוסכם על ידי משרד האוצר, עבור משטרת ישראל ועבור מערך הפרקליטות במשרד המשפטים, וכל זאת לשם הקמת יחידת אכיפה משולבת להגברת האכיפה על שוק ההימורים הבלתי חוקיים, וכחלק מהמאבק לצמצום ההון השחור.

ב. להנחות את שר האוצר להקים צוות בין-משרדי בראשות המנהל הכללי של משרד האוצר ובהשתתפות המנהלת הכללית של משרד המשפטים, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג אגף החשבת הכללית במשרד האוצר, נציג רשות המסים ונציג המשרד לביטחון הפנים, אשר יבחן כיצד להקצות באופן מיטבי את הכספים כאמור לטובת מיגור ההימורים הבלתי-חוקיים והמאבק לצמצום ההון השחור.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 21 באוקטובר 2015 מינה שר האוצר את המנהל הכללי של משרד האוצר לעמוד בראש הוועדה לבחינת ייעול שוק ההימורים ומודל הקצאת הרווחים ממנו (להלן – **הוועדה**). הוועדה נתבקשה לבחון האם ניתן לייעל את הוצאות התפעול של מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן – **הגופים**), את השפעת גודלו של שוק ההימורים החוקיים בישראל, את השלכותיו החברתיות-כלכליות של שוק זה ואת מנגנוני הקצאת הרווח של הגופים, ולהמליץ על מכלול כיווני פעולה בשוק ההימורים החוקיים אשר יישומו במהלך שנת 2016.

הוועדה ביצעה ניתוח עומק של הגופים המפעילים את ההימורים החוקיים בישראל, ערכה השוואות בין-לאומיות אל מול מדיניות מפותחות בעולם וכן קיימה פגישות עם נציגים מכלל הגורמים הרלוונטיים לנושא: מפעל הפיס, המועצה להסדר ההימורים בספורט, משרד התרבות והספורט, המועצה הלאומית לספורט, משטרת ישראל, השלטון המקומי והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. כמו כן הוצג בפני הצוות דו"ח הצוות להסדרת שוק ההימורים החוקיים בישראל, שהוקם מכוח החלטת הממשלה 4474 מיום 25.3.2012 ואשר השלים את עבודתו לאחרונה (להלן – **הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים**).

לאור הניתוחים והפגישות שנערכו, מצאה הוועדה לנכון להמליץ כי שר האוצר יקבע בחקיקה ובהיתר מפעל הפיס הגבלות על היקף התקורות של הגופים, הגבלה על היקפו של גודל שוק ההימורים החוקיים, שינוי במנגנוני הקצאת הרווחים וכן שינויים נוספים אשר יפורטו בדו"ח זה, וכן קידום המלצות הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים, לרבות ביטול של משחקים בעלי פוטנציאל התמכרות גבוה, וזאת כפי שמפורט בהחלטה זו.

בשנת 1951, בעקבות יוזמת ראשי העיריות בישראל ולאחר תהליך פוליטי ובירוקרטי ארוך, הוקם "מפעל הפיס", כחברה ללא הון מניות. חברה זו הוקמה במטרה לגייס כספים לשם הקמתם של בתי

חולים על ידי רשויות מקומיות, לרווחת תושביהן, באמצעות עריכת הגרלות. לשם כך קיבלה החברה היתר משר המשפטים לערוך הגרלות, וזאת על-פי פקודת החוק הפלילי המנדטורי. בשנת 1964 חוקק חוק לתיקון דיני העונשין (משחקים אסורים, הגרלות והימורים), תשכ"ד-1964 (להלן – **חוק העונשין (הגרלות)**), אשר הסדיר מחדש את האיסור הפלילי העוסק במשחקי מזל, הגרלות והימורים. בדברי ההסבר להצעת חוק העונשין (הגרלות) נאמר, בין השאר, כי החוק נועד לקבוע איסור פלילי על עריכת משחקים אסורים, כגון משחקי קלפים, ובהתאם, איסור על החזקת מקום לעריכת משחקים אלו. עם זאת, החוק מאפשר לערוך הגרלות והימורים על-פי היתר הניתן מראש מאת שר האוצר או מי שהוסמך לכך על ידיו.

בשנת 1967 נחקק החוק להסדר הימורים בספורט, תשכ"ז-1967 (להלן – **החוק להסדר ההימורים בספורט**), אשר הקים את המועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן – **המועצה**) והסמיך אותה לערוך הימורים על תחרויות ספורט בישראל. בחוק להסדר ההימורים בספורט נקבע כי האיסור הפלילי על הימורים לא יחול על עורכי הגרלות על-פי חוק זה. כמו-כן תוקן, בתיקון עקיף, חוק העונשין (הגרלות), כך שהאיסור הקבוע בו על עריכת הגרלות והימורים לא יחול על עורכי הגרלות בהיתר מראש מאת שר האוצר, וכן לא יחול על הימורים הנערכים על ידי מפעל הפיס, אשר לעריכתם ניתן היתר מראש מאת שר האוצר ובלבד שאינם על תוצאות של תחרויות ספורט.

ההסדר האמור, שנקבע בשנת 1967, הוא המצב הקיים אף כיום, ועל פיו פועלים בישראל שני גופים מרכזיים הרשאים לפי חוק לערוך הימורים בישראל: מפעל הפיס, בהיתר מראש משר האוצר או מי שהסמיכו לכך, לפי חוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן – **חוק העונשין**), והמועצה להסדר ההימורים בספורט, לפי החוק להסדר ההימורים בספורט. הגופים המרכזיים האמורים, מתפקדים הלכה למעשה **כמונופולים**, כל אחד בתחום ההימורים שהריבון הקצה לו: המועצה להסדר ההימורים בספורט היא מפעיל ההימורים על תחרויות ספורט בלבד בעוד שמפעל הפיס עורך את יתר ההגרלות. העובדה כי שני הגופים מתפקדים הלכה למעשה **כמונופולים**, כל אחד בתחומו הוא, והעובדה כי מדיניות הממשלה בנושא בהיבטיה הכלכליים לא נבחנה באופן סדור במהלך 25 השנים האחרונות (בשונה מן ההיבטים החברתיים והפליליים, אשר נדונו במסגרת הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים), מעלה את החשש כי מבחינה כלכלית מתרחשים כשלים רבים, כאשר המרכזיים שבהם הם אלה:

1. **מחזור שוק ההימורים החוקיים בישראל אינו אופטימאלי** – גודלו האופטימאלי של שוק ההימורים החוקיים מושפע מגורמים רבים כגון: הכנסות המדינה מהרווחים וממסים, התמכרות האזרחים להימורים, השפעת גודל השוק על פשיעה, קיומו של שוק הימורים בלתי-חוקיים מקביל וכן משתנים נוספים. נהיר כי לגורמים האמורים יש השפעות מנוגדות על גודלו האופטימאלי של השוק, כך שעל מנת להכריע בסוגיה האמורה יש צורך בביצוע בחינה מקיפה. המצב הקיים כיום שלפיו אין תכנון ממשלתי סדור לגבי גודלו של שוק ההימורים מעלה את החשש שהוא אינו אופטימאלי מבחינה משקית. בהקשר זה יצוין כי בשנים האחרונות חל גידול ניכר בגודלו של שוק זה, וזאת ללא כלל בחינה או קביעת מדיניות סדורה מצד הממשלה כאמור. בישראל, עדויות שנאספו לגבי המהמרים בתחנות מפעל הפיס והמועצה, מצביעות כי עיקר הפוקדים את המתחמים משתייכים לאוכלוסייה חלשה במיוחד הסובלת מקשיים כלכליים. ניתן לומר, כי בעוד שהתרומה הכלכלית נטו של תעשיית ההימורים למדינה מוטלת בספק, ההשפעות החברתיות ברובן שליליות;

2. **יתרת הכנסות (כהגדרתה לעיל) אינה מקסימאלית** – שוק בעל מבנה מונופוליסטי מוביל במקרים רבים לחוסר יעילות כלכלית וזאת מאחר שלגופים המונופוליסטיים יש תמריץ חלש יותר לבצע תהליכי התייעלות לעומת גוף עסקי אשר פועל בענף תחרותי. כפי שפורט בהרחבה ברקע לדו"ח הוועדה, תחום ההימורים מעורר קשיים וסיכונים חברתיים, ועל כן מנוהל באופן מרוכז ומפוקח על ידי המדינה, כך שנוצר מונופול. במקרים מסוג זה, תפקיד הרגולציה להבטיח את התייעלות הגוף המונופוליסטי. במקרה של שוק ההימורים החוקיים, מחזור ההימורים מתחלק לשלושה רכיבים מרכזיים: ראשית, כספי המהמרים חוזרים בחלקם לזוכים; שנית, הכספים האמורים מממנים את הוצאות התפעול של הגופים; ושלישית, לאחר ניכוי שני הרכיבים האמורים מועברת יתרת הכספים לשימושים ציבוריים. בשנת 2016, בהתאם להצעות התקציב של הגופים, צפוי לעמוד המחזור של שוק ההימורים החוקיים בישראל על כ-10.2 מיליארד ש"ח כאשר מתוך סכום זה כ-5.9 מיליארדי ש"ח צפויים לחזור כפרסים לזוכים, ההוצאה על התפעול של הגופים צפויה לעמוד על כ-1.73

מיליארדי ש"ח והרווח לשימוש צפוי לעמוד על כ-2.3 מיליארדי ש"ח בלבד. היקף הוצאות התפעול האמור לעיל מעלה ביתר שאת את הצורך בקיום בחינה לגבי מידת היעילות של הגופים;

3. יתרת ההכנסות לא מוקצית באופן אופטימאלי ואינה משקפת בהכרח את סדר העדיפויות הכולל של הממשלה – אחת מהוצאות התפעול המרכזיות של המועצה להסדר ההימורים בספורט ומפעל הפיס היא ההוצאה על עמלות מכירה כהגדרתה לעיל. סך ההוצאות על תמריצים ועמלות מכירה של הגופים עמד בשנת 2015 על כ-1.3 מיליארדי ש"ח (כ-1,074 מיליוני ש"ח במפעל הפיס וכ-246 מיליוני ש"ח במועצה להסדר ההימורים בספורט). חשוב לציין, כי גובה העמלה האמורה נקבע על ידי הגופים ללא כל הליך מכרזי או תחרותי בין הזכיינים או המפיצים ואף ללא כל הליך אחר אשר יכול היה להבטיח התייעלות. למעלה מן האמור, וכפי שנדון גם בדו"ח הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים בישראל, השיטה שלפיה הזכיינים מתוגמלים על-פי מנגנון של עמלת המכירה אשר מחושבת כשיעור ממחזור המכירות שלהם מעלה שני קשיים נוספים:
- א. יעילות כלכלית: פעילות המכירה של מוצרי ההימורים לא נושאת כלל סיכונים מבחינת הזכיינים (אין לזכיינים הוצאות הקשורות למכירות המוצרים). שינוי שיטת התגמול יוביל לחסכון הוצאות משמעותי עבור הגופים.
- ב. גודל שוק: עמלת המכירה מעודדת את הזכיינים להגדיל את מחזור המכירות בתחנה שלהם, כך שגודל שוק ההימורים החוקיים המצרפי גדל בעקבות שיטת תמרוץ זו, בשם לב להשפעות השליליות של הימורים והחשש לחשיפת יתר ועידוד ההתמכרות להימורים.

סעיף 1:

בנוסף למפורט לעיל, בבחינה שנערכה על ידי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, נמצא כי היקף שוק ההימורים כאחוז מהתוצר בישראל הוא גבוה בהשוואה בין-לאומית, תוצאה זו נשמרת גם אם משווים את ישראל לקבוצת מדינות בעלות תוצר לנפש דומה. לאור זאת מוצע להגביל את שיעור הגידול הריאלי השנתי במחזור ההימורים כך שלא יעלה, החל משנת 2017, על 2.7%, וזאת בדומה למגבלה השנתית החלה על הגידול בהוצאות הממשלה כהגדרתה בסעיף 6(א)(ג)(2) לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992.

סעיף 2:

בבחינות שונות שהוצגו בוועדה נמצא כי מפעל הפיס והמועצה להסדר ההימורים בספורט מאופיינים בחוסר יעילות. חוסר היעילות האמור מתבטא בתשלומי שכר גבוהים (שני הגופים נמצאים כדרך קבע בין הגופים הציבוריים בעלי השכר הממוצע הגבוה ביותר במשק), במבנה ארגוני מנופח, בהוצאות פרסום גבוהות (מפעל הפיס נמצא בין עשרת המפרסמים הגדולים במשק) ובהוצאות הפצה ושיווק גבוהות. לאור זאת, מוצע לקבוע בחקיקה ובהיתר הוראות להתייעלות הגופים לרבות הגבלת היקף התקורות של הגופים, שיבטיחו גידול משמעותי ביתרת ההכנסות שתועבר לתועלת הציבור. בנוסף, מוצע לפעול ליישום המלצות דו"ח הצוות להסדרת ההימורים החוקיים, לרבות לעניין הגבלות על הפרסום וסמכויות פיקוח, באופן שתצומצם ההשפעה השלילית של ההימורים הנערכים על ידי מפעל הפיס והמועצה.

סעיף 3:

מוצע לקבוע בחקיקה ובהיתר הוראות להגבלת עמלות המכירה המשתלמות לזכייני המועצה ומפעל הפיס שיובילו להסכון הוצאות משמעותי עבור הגופים. יצוין כי ההוראות האמורות הן בשיעור זהה עבור שני הגופים, וזאת כדי למנוע היווצרות תמריץ של בעל תחנה המוכר את מוצרי שני הגופים להסיט מהמרים למשחקי הגוף בעל עמלת מכירה גבוהה יותר. בנוסף, מוצע לפעול ליישום המלצות דו"ח הצוות להסדרת ההימורים החוקיים, לרבות לעניין הסדרת פעילותם של זכיינים באמצעות הנחיות מקצועיות והסדרים שיצמצמו את השפעתם השלילית של ההימורים הנערכים על ידי מפעל הפיס והמועצה.

סעיף 4:

כאמור, היקף שוק ההימורים בישראל הוא גבוה בהשוואה בין-לאומית. בהתאם, ונוכח ההשפעות השליליות הנובעות משוק ההימורים, יש מקום לרסן את קצבי הגידול המואצים שנרשמו בו בישראל בעשור האחרון (גידול מצטבר של כ-80% בשנים 2008-2015). יתרה מכך, על-פי ממצאי הספרות המחקרית בנושא זה, ההשתתפות בהימורים ממוקדת באוכלוסיות מוחלשות ומהווה הלכה למעשה "מס רגרסיבי" על אוכלוסיות אלו.

הטלת מיסוי על ההימורים גורמת לפרטים (ולפירמות) להפנים את ההשפעות השליליות הנובעות מהימורים או למצער לראות בה תועלת פחותה, ופועל להכוונת התנהגות הפרטים בכיוון "הרצוי". לפיכך, העמקת מיסוי על ההימורים משפרת את היעילות של כלל מערכת המס, ובכך מגדילה את רווחת כלל האזרחים.

לאור זאת מוצע לתקן את צו מס הכנסה ופקודת מס הכנסה [נוסח חדש], כך שתקרת הפטור ממס על רווחי הימורים תעודכן לסכום של 5,000 ש"ח ושיעור המס הסופי על הכנסה מהימורים יהיה 35%.

סעיף 5:

חלק מרכזי מהיקף הכספים שיועברו לתועלת הציבור של המועצה להסדר ההימורים בספורט ומפעל הפיס מוקצה מידי שנה עבור פרויקטי הקמה ופיתוח של תשתיות.

על-פי מתודולוגיית התקציב הנהוגה בשני הגופים, חלקה של כל מועצה מקומית ברווח שהוקצה עבורה בשנה שבה הוא נוצר וזאת גם במצב שבו פרויקט הבנייה טרם התחיל. העברת הכסף בפועל לרשות מתבצעת בהתאם לעמידה באבני הדרך של הפרויקט. פער הזמנים המתואר מעת יצירת המחויבות של הגופים והקצאת הרווח כאמור עד לשלבי המימון בעת הביצוע בפועל של הפרויקט יוצר מצב שלפיו באופן שיטתי "חונים" בקופת המזומנים של הגופים מזומנים רבים ("הרווחים הצבורים"). לדוגמה: עבור פרויקט פיתוח בשווי 100 מיליוני ש"ח, אשר קצב ההוצאה שלנו ליניארי על-פני 4 שנים, "יחנו" בשנה הראשונה 100 מיליוני ש"ח בקופת המזומנים של הגופים ו-75 מיליוני ש"ח, 50 מיליוני ש"ח ו-25 מיליוני ש"ח בשלוש השנים הבאות בהתאמה.

העובדה כי יתרת ההכנסות של הגופים שלא הועברה בפועל עולה בהתמדה הובילה למצב שבו רשימת הפרויקטים החדשים אשר בגינם משוריין הכסף כאמור עולה על רשימת הפרויקטים אשר מסתיימים מידי שנה ואשר בגינם יתרת המזומנים האחרונה מועברת לרשויות, כך שמידי שנה צומח היקף המזומנים ה"חונים" בקופת הגופים. בנוסף, גם ליכולת הביצוע של הרשויות המקומיות יש השפעה על גובה הרווחים הצבורים. השארת עודפי הרווחים הצבורים בידי הגופים גורמת לחוסר יעילות כלכלית ויוצרת הלכה למעשה עיוות במערכת הקצאת המקורות שבידי הגופים, שלפיו בשעה שהממשלה נושאת בעול תשלומי ריבית כנגד החוב (על חשבון הקצאתם ליעדים ממשלתיים אחרים), הגופים והרשויות המקומיות נהנים מרווחי הון הצומחים מהכספים החונים. העיוות המתואר הוא תולדה של ניהול תזרים המזומנים הציבורי המועבר לרשויות המקומיות, הן באמצעות תקציב המדינה והן באמצעות הגופים.

לאור זאת מוצע לקבוע בחקיקה כי בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 יעבירו המועצה ומפעל הפיס לאוצר המדינה 250 מיליוני ש"ח ו-500 מיליוני ש"ח, בהתאמה. כמו כן, מוצע לקבוע מנגנון שיסדיר את העברות הכספים מהגופים לאוצר המדינה ואשר יכלול, בין היתר, הסדרים שיבטיחו שהתחייבויות הגופים, לרבות היקף וקצב הביצוע של רשויות מקומיות ופרוייקטי בינוי ופיתוח, לא ייפגע בגין העברות אלו, וכן שהאיתנות הפיננסית של הגופים לא תיפגע.

סעיף 6:

כיום יש לממשלה השפעה מוגבלת על הקצאת יתרת ההכנסות של המועצה להסדר ההימורים בספורט ומפעל הפיס. במקרה של המועצה, תיקון מס' 6 (התשע"א-2011) לחוק הספורט קובע כי המועצה הלאומית לספורט היא האחראית על קביעת חלוקת הרווח לשימוש וזאת באישור שרת התרבות

והספורט ושר האוצר. במקרה של מפעל הפיס, ההיתר אשר ניתן מידי כמה שנים קובע את ההקצאה הראשונית והעקרונות החלים על ביצוע ההקצאות, אך נותר מקום מסוים למפעל הפיס בכל הקשור ליישום ההקצאה הפרטנית. במצב הקיים הלכה למעשה, ההקצאה הציבורית נעשית באמצעות שני תהליכי הקצאה נפרדים – הראשון, באמצעות תקציב המדינה השנתי, והשני, באמצעות הקצאת הרווח של הגופים. לאור זאת, ברור כי לא נוצרת הלימה מלאה בין סדרי העדיפויות של הממשלה כפי שהם באים לידי ביטוי בתקציב המדינה לבין השימוש ברווחי הגופים. משכך, עולה החשש כי הקצאת הרווח אינה יעילה. בנוסף לכך, העובדה כי ההקצאה השנתית אינה משוקפת בתקציב המדינה מגבילה את יכולת הפיקוח של הכנסת על הקצאה זו, וכן מפחיתה את מנגנוני הביקורת המקובלים בכל הליך של הקצאה ממשלתית. מוצע כי משרד האוצר יבחן את ההשלכות של שיקוף יתרת ההכנסות אשר אינה משמשת לפרוייקטי הקמה ופיתוח של תשתיות בתקציב המדינה. הבחינה האמורה תיעשה בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה בכל הנוגע להיבטים המשפטיים של סוגיה זאת.

סעיף 7:

גורם מרכזי המשפיע באופן ישיר על סיכוי של יחידים להתמכר להימורים הוא מוצר ההימורים, גופו ומאפייניו. כמפורט באופן נרחב ביותר בדו"ח הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים בישראל, קיימת הבחנה במידת ההתמכרות הצפויה ממשחקים שונים, בהתאם לפרמטרים ואפיונים שונים. כדוגמא, על פי הנלמד מן הידע המחקרי והאמפירי בתחומי הסוציולוגיה והפסיכולוגיה, משחקים אשר ניתן לשחק במהירות ובאופן רציף, ואשר הידיעה אם פלוני המשתתף במשחקים זכה או הפסיד בהם היא מיידית, הם משחקים אשר סכנת ההתמכרות אליהם גבוהה יותר. תופעה זאת של התמכרות מהמרים נוגדת לרציונל הערכי שבבסיס הגישה המקובלת בעולם שלפיו ההימורים החוקיים צריכים להיות מוגבלים בהשפעתם החברתית והסוציולוגית, ובכל זאת למשוך משתתפים המוכנים לשחק על סכומים נמוכים בלבד.

המידע המחקרי והאמפירי המבוסס שהובא בפני הוועדה מעיד, כי מכונות המזל שמפעיל מפעל הפיס והימורים על מרוצי סוסים שעורכת המועצה, עונים על הקריטריונים שצוינו לעיל, והם מהווים משחקים אשר עלולים לגרום, בסבירות גבוהה, להתמכרות מצד המהמרים, באופן מוחלט ובאופן יחסי למשחקים אחרים, ועל כן להסב פגיעה בטובת הציבור.

לאור זאת, מוצע לקבוע בחקיקה ובהיתר, בהתאמה, כי החל משנת 2017 המועצה לא תהיה רשאית לקיים בישראל הימורים על מרוצי סוסים ומפעל הפיס לא יהיה רשאי לערוך הגרלות באמצעות מכונות מזל או הגרלות שההשתתפות בהן היא בממשק אלקטרוני. לעניין זה יובהר, כי אין מניעה משפטית לתקן את החוק כך שתבוטל התקשרות המועצה עם המפעיל הזר, בין השאר, לאור הסעיפים האמורים בסעיף 8 לחוק, ובפירוט לפי האמור בסעיף 8(ה) לחוק, שלפיו, כאשר קיימת פגיעה בטובת הציבור או מעמדם של משתתפי תכנית ההימורים, רשאים שר האוצר ושרת התרבות והספורט להביא בפני ועדת הכספים של הכנסת בקשה לשינוי, ובכלל זה ביטול, של תכנית ההימורים של המפעיל הזר.

בנוסף, מוצע לפעול ליישום המלצות הצוות להסדרת ההימורים החוקיים, לצמצום חשיפת היתר להימורים והתמכרות, ובכלל זאת לעניין בחינה מוקדמת של מידת המסוכנות להתמכרות הגלומה בתוכניות הימורים, באמצעות גורם מקצועי מתאים, קודם אישורן וכתנאי לאישורן.

סעיף 8:

ממצאים שהוצגו בפני הוועדה, וכמפורט באופן נרחב בדו"ח הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים, הימורים עשויים לשמש כתשתית לפעילות של הלבנת הון. בהעדר נוהל הלבנת הון סדור וברור, התפתח, עד לפני מספר שנים, תחת שוק ההימורים החוקיים בארץ, שוק משני שמטרתו הלבנת הון שחור, בעיקר באמצעות "רכישת זכיות". הלבנת ההון בדרך זו מתבצעת כך שהזוכה בהגרלה מוכר לצד ג' – המעוניין להלבין כספים המצויים אצלו והופקו בעבירה – את הכרטיס הזוכה, ובדרך זו פודה את זכיותו ללא תשלום מס. אותו צד ג' פונה למפעיל ההימורים ופודה את הזכיה באמצעות הכרטיס שרכש, ובכך משיג כסות חוקית לכספים הבלתי לגיטימיים שברשותו. במסגרת ההיתר לעריכת הימורים והגרלות שניתן למפעל הפיס בשנת 2012 נקבעו, לראשונה, כללים למניעת הלבנת הון באמצעות הימורי מפעל הפיס, ובין היתר נקבע בו מנגנון לזיהוי שחקנים. על פי נתונים שהוצגו לוועדה על ידי הרשות לאיסור הלבנת הון, הנוהל בעניין זה שנקבע בהיתר מסתמן כאפקטיבי. עם זאת, בשלב זה טרם הוסדר הליך דומה בעבור זכיות במשחקים שמקיימת המועצה, וקיימות אינדיקציות להסטה מסוימת של תופעת הלבנת ההון באמצעות זכיות אל הימורי הספורט הנערכים על ידיה.

לאור זאת, מוצע לקבוע בהיתר לעריכת הימורים והגרלות שניתן למפעל הפיס, כי החל משנת 2017 יעודכן סכום הזכיה האפשרי, ממשחק מסוים, המחייב הצגת אמצעי זיהוי, לסך של 5,000 ש"ח. כמו כן, מוצע לקבוע כי נוהל זה יחול גם על המועצה באמצעות תיקון חקיקה שייכנס לתוקף ביום 1 ביולי

2107. בנוסף, מוצע לפעול ליישום המלצות הצוות להסדרת ההימורים החוקיים, לעניין הטמעת הנחיות למניעת הלבנת הון, מכוח סמכות למתן הנחיות מקצועיות שוטפות ובהיוועצות עם הרשות לאיסור הלבנת הון.

סעיף 9:

לפי נתונים שהוצגו לוועדה על ידי נציגי משטרת ישראל, עולה כי היקף שוק ההימורים הבלתי חוקיים בישראל נאמד בסדר גודל של כ-10-15 מיליארד בשנה (כ-1% מהתמ"ג של ישראל בשנת 2016). נתון זה עולה בקנה אחד עם אומדנים שפרסם מרכז המחקר ומידע של הכנסת בדצמבר 2009. פעילות ההימורים הלא חוקית בישראל פוגעת ברווחי המועצה להסדר ההימורים בספורט וברווחי מפעל הפיס, מגבירה את תופעת ההתמכרות להימורים וההשפעות השליליות בגינה, וכן מגדילה את היקף הפגיעה והפעילות העבריינית במדינה. לפיכך, נוכח הפוטנציאל הכלכלי והחברתי הרב הטמון בצמצום פעילות ההימורים הלא חוקית אין עוררין כי יש לפעול למיגור פעילות זו. לאור זאת מוצע להקצות משאבים ייעודיים למאבק בתופעת ההימורים הבלתי חוקיים, וצמצום ההון השחור, למשטרת ישראל ולמשרד המשפטים, כמפורט בהחלטה זו. יובהר כי החלטה על תוספת תקני כוח-אדם, ככל שתתקבל, תיעשה בליווי כלל הגורמים הרלוונטיים.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ההצעה נועדה ליעל את שוק ההימורים החוקיים, בין היתר, באמצעות אלה: הגבלת קצב הגידול והיקף שוק ההימורים החוקיים ונקיטת פעולות למיגור תופעת ההימורים הבלתי חוקיים; הגבלת היקף התקורות של מפעל הפיס והמועצה וטיוב מנגנוני הקצאת הרווח שלהם, באופן שיגדיל את יתרת ההכנסות המועברת לתועלת הציבור; נקיטת פעולות לריסון משחקים בעלי פוטנציאל התמכרות גבוה מהימורים ונקיטת צעדים להפנמת ההשפעות החיצוניות השליליות הנובעות מהימורים. בנוסף, מוצע לפעול לקידום המלצות הצוות לבחינת ההסדרה של ההימורים החוקיים.

תקציב

בהתאם למפורט בהחלטה זו.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

ייתכן שהצוות הבין-משרדי שיוקם לשם בחינת מיגור פעילות שוק ההימורים הבלתי-חוקיים, ימליץ על תוספות תקנים עבור משטרת ישראל ועבור מערך הפרקליטות במשרד המשפטים.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה 4474 מיום 25 במרץ 2012.

ההיבט המשפטי

תיקון החוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967. תיקון פקודת מס הכנסה [נוסח חדש].