



משרד האוצר

הצעת תקציב המדינה לשנת 2015

אוקטובר 2014

תשרי התשע"ה

תוכן עניינים

5	הקדמה
8	שינוי במגבלת ההוצאה ובתוואי הפחתת הגירעון לשנים 2015 עד 2020
12	הסדרת התקציב המועבר לקרן קיימת לישראל לטובת פיתוח ודיור
14	התאמות בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה והעברת פרויקט כביש 16 למימון וביצוע בשיתוף המגזר הפרטי
18	התאמה בתקציב השוטף של משרד התחבורה
19	תמלוגי רשות שדות התעופה
20	תחבורה ציבורית עבור כוחות הביטחון
22	גיוס איגרות-חוב על ידי חברת רכבת ישראל בע"מ
24	הפחתה בפרמיות הביטוח של קנט עבור המדינה והחקלאים
25	הפחתה בתקציב משרד הבינוי והשיכון
27	החלטה בדבר החלת חישוב לינארי מוטב גם על שבח אינפלציוני
28	שינוי בחוק מיסוי מקרקעין – מס רכישה
29	הפחתה בתקציב המשרד לשירותי דת – הקמת מבני דת
30	הפחתת מענקים ייחודיים לרשויות ביהודה ושומרון
31	הפחתת תקציב המשרד לענייני ירושלים והתפוצות
32	תיקון החלטת ממשלה להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי חברתי בירושלים
33	העברת תשלומים מהמדינה לרשויות
34	המרת מזומן בהרשאה להתחייב בקרן לשמירת הניקיון
35	הפחתה בתקציב ים המלח
36	דחיית חוק יום חינוך ארוך
39	מסגרות לימודיות בשעות אחר הצהריים
40	שינוי שיעורי ההשתתפות המדינה בקיום מוסדות חינוך רשמיים
42	חיזוק לימודי היסוד ומערכת החינוך הרשמית – ממלכתית
43	הטלת היטלים מתיירות רפואית ומבתי חולים פרטיים ועדכון סל שירותי הבריאות
45	שינוי מועד החלפת הרכב בקצבת ניידות
50	טיפול בתופעת ההסתננות והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים
52	מיקוד ענפי עבודה מועדפת
54	תעדוף שירות לאומי של אנשים עם מוגבלות
56	ביצוע התאמות בתקופת האכשרה הנדרשת מצעירים לצורך קבלת דמי אבטלה
58	התאמת גובה האגרה להנפקת דרכון
59	הוספת הסמכה לקביעת אגרות בפקודת האגודות השיתופיות
60	התוכנית הלאומית לפיתוח טכנולוגיות המקטינות את השימוש העולמי בנפט בתחבורה ולחיזוק תעשיות עתירות ידע בתחום
61	מימון השתתפות ישראל בתכנית המסגרת השמינית של האיחוד האירופי
62	

65	..... הפחתת השתתפות האוצר במימון תכנית לחיזוק מבנים
66	..... משרדי ממשלה - המשרד לשיתוף פעולה אזורי, משרד ראש הממשלה והמשרד לאזרחים ותיקים
69	..... השוואת תנאי העסקתם של ספורטאים חוץ לספורטאים ישראלים
70	..... כלל רב שנתי לכח אדם במשרדי הממשלה
75	..... הפחתת הוצאות השכר במשרדי הממשלה
79	..... הפחתת הוצאות ההדרכה במשרדי הממשלה
81	..... הפחתה בתקציב הפרסום הממשלתי
83	..... צעדים למלחמה בהון השחור, להעמקת הגבייה, ולסגירת פרצות מס
86	..... שינוי בהטבות במס הכנסה לתושבי יישובים - קביעת מסלולי ההטבות
90	..... אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל
94	..... הצעת תקציב המדינה לשנת 2015
95	..... יישום החלטות
96	..... תכנית תקציב רב-שנתית 2016-2019

הקדמה

תקציב המדינה כפוף למגבלה פיסקאלית הבנויה משני חלקים וזאת בהתאם לחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. החלק הראשון הוא מגבלת תקרת גרעון כאחוז תוצר לאישור התקציב (מגבלת גרעון). החלק השני הוא מגבלה על שיעור הגידול המרבי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בשנה הקודמת (מגבלת ההוצאה).

תקציב המדינה לשנת 2015 יגדל בהתאם לכלל הגידול בהוצאה בשיעור ריאלי של 2.61% ביחס לתקציב 2014 ויעמוד על 323.7 מיליארד ש"ח. בנוסף תינתן תוספת חד פעמית ("קופסא") לכיסוי עלויות מערכת הביטחון בהיקף של 1.3%. בהתאם לזאת הגידול הריאלי מורכב מתוספת של 8.2 מיליארד ש"ח בהתאם למגבלת כלל ההוצאה ומתוספת חד פעמית של 4.3 מיליארד ש"ח. על פי התיקון המוצע למגבלת תקרת הגרעון, הגרעון החזוי לשנת 2015 יעמוד על כ-3.4% תוצר, וזאת בהנחת צמיחה ריאלית של 2.8% תוצר.

בשל העובדה כי צבר ההתחייבויות של הממשלה לשנת 2015 גבוה מהגידול המותר על פי חוק, מחויבת הממשלה ביצוע התאמות בסעיפי ההוצאה השונים ובפעילותה בכדי להביא להתכנסות למגבלות הגידול בהוצאה והגרעון. ביצוע ההתאמות ושמירה על הכללים הפיסקאליים הקבועים בחוק, מביא לחיזוק היציבות התקציבית ולשמירה על אמינות המדיניות הפיסקאלית החינויים לצמיחה העתידית של המשק ולהגברת עמידתו מפני זעזועים בלתי צפויים כלכליים, גאו-פוליטיים ואחרים. כמו כן, ההתאמות התקציביות מאפשרות לממשלה לקבוע את סדרי העדיפות הכלכליים והחברתיים וזאת על ידי ביצוען באופן מושכל וצופה עתיד, שהינו הנכון ביותר לעמידה ביעדי המדיניות הממשלתיים.

היקף ההתאמות הנדרש בשנת 2015 לצורך עמידה בכללים הפיסקאליים הינו 3.7 מיליארד ש"ח עבור התחייבות עודפת בצד ההוצאה ו-3.3 מיליארד ש"ח עבור צעדים בצד ההכנסה. בהתאם לאמור, חוברת זאת מפרטת את צעדי ההתאמות המוצעים ע"י משרד האוצר לצורך אישור תקציב 2015.

עיקרי צעדי ההתאמה המפורטים בחוברת עוסקים בנושאים הבאים:

- **התייעלות ומיתון גידולים תקציביים במגזר הציבורי** – הפעילות בתחום זה מחולקת למספר רבדים:
 - צעדים הנוגעים להתייעלות בשכר ותקני כוח אדם בממשלה – לאור הקשיחות הרבה בניהול כוח האדם במגזר הממשלתי וחרף מהלכים שונים שננקטו לצמצום הוצאות כוח האדם של הממשלה, מספרי שיאי כוח אדם עלה משמעותית בשנים האחרונות. מוצע לפיכך לקבוע כלל כוח אדם רב שנתי ולהחיל קיצוץ רוחבי בתקני כוח אדם במשרדים שונים וכן בכוננויות ובשעות נוספות.
 - צעדים ספציפיים בפעילות המשרדים השונים דוגמת: הפחתת תקציב הפרסום הממשלתי, הפחתה בתקציבי ההדרכה, צמצום פעילות משרדים ועוד.
 - התאמות בתקציב התחבורה על רקע חריגות בלו"ז ובתקציב ביצוע פרויקטים בשנים האחרונות, שהביא לתערוף שונה של פרויקטים ולאור העברת פרויקט כביש 16 למימוש בשיתוף המגזר הפרטי.
- **הסדרת תקציב קרן קיימת לישראל** - במטרה להסדיר את הדרך שבה מטפלת הממשלה בכספים המתקבלים מקרן קיימת לישראל ואת השתתפות הקרן בפרויקטים לאומיים בשילוב עם הממשלה, יעוגן מנגנון להקצאה יעילה של הכספים בראייה כוללת ומתוכננת.
- **גיוס אגרות חוב ברכבת ישראל** - הכסף שגויס ישמש לצורך מימון מתוכנית הפיתוח של חברת רכבת ישראל ויאפשר הפחתה מבסיס תקציב הפיתוח. בנוסף, צפוי הצעד לשפר את איכות הממשל התאגידי, את הנורמות הניהוליות ואת השקיפות בחברת רכבת ישראל.

כד בכד עם צעדי התכנסות הפיסקאלית המפורטים בחוברת זו, הממשלה מקדמת תוכנית כלכלית בדמות שינויים מבניים וזאת לצורך התמודדת עם אתגרי המשק הישראלי. התוכנית הכלכלית לשנת 2015 מורכבת משורה ארוכה של צעדים וביניהם:

- **הגדלת היצע דיור** – במישור זה הממשלה תפעל במספר רב של צעדים משלימים בהם: הסכמי גג מול רשויות מקומיות, הקמת הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל), הקמת חברה ממשלתית לדיור ("דירה להשכיר"), הקמת מטה דיור להסרת חסמים ורשות להתחדשות עירונית, הסכם נתיב לדירה, חתימה על הסכמי פינוי מחנות וזירוז פינויים ועוד.
- **עידוד חדשנות** – הקמת זרוע ביצוע למדען הראשי אשר תאפשר גמישות, יעילות ומהירות ליישום מדיניות הממשלה למינוף החדשנות בתעשייה בישראל. בנוסף מוצע לבצע תיקון לחוק האנגלים אשר יביא לעידוד השקעה בחברות צעירות ולהפחתת עלויות העסקה הכרוכות מימוש החוק הקיים.
- **עידוד צמיחה ופריזן** – בין הצעדים שיקודמו בתחום זה הם: קידום תוכנית אקטיבית לעידוד תעסוקת ערבים וחרדים, הרחבת היצע מעונות יום, יישום הסכם רב שנתי לחיזוק המכללות הטכנולוגיות, קידום שיתוף פעולה אקדמי עם הודו וסין, סיוע במענקי מו"פ לבני מיעוטים ואוכלוסיית החרדים, קידום מיזם הסיבים ועוד.
- **חיזוק הרפואה הציבורית** – הממשלה תפעל ליישום המלצות ועד גרמן ובכלל זה: קיצור תורים ושיפור שירות, חיזוק המרכזים לרפואה דחופה, גיבוש והטמעת מודל העסקה חדש, הטלת היטל על בתי חולים פרטיים והכנסות מתיירות רפואית, הקמת רשות לניהול בתי חולים ממשלתיים ועוד.
- **טיפול בעוני** – הממשלה תפעל ברוח המלצות הוועדה למלחמה בעוני בתחומי הרווחה, התעסוקה, החינוך והדיור ובכלל זה: תכניות התערבות ממוקדות לאנשים החיים בעוני במסגרת שירותי הרווחה, תוספת קצבת זקנה לקשישים החיים בעוני, מענק הכנסה לנשים חד הוריות, הכשרות מקצועיות, תקצוב בינוי מעונות יום ממוקד לישובים חלשים, הכוונה תעסוקתית ייחודית לאנשים עם מוגבלות ושדרוג תחזוקת הדיור הציבורי.
- **פעילות בתחום התחבורה** – הממשלה תקדם שינויים מבניים ברכבת ישראל שיאפשרו את צמצום עלויות התחזוקה הגבוהות כיום ויצמצמו את העלות החליפית שבהחזקת שטח הקרקע הגדול בלב תל אביב. בנוסף תקודם פתיחתו של שוק הרכב לייבוא מקביל.
- **עידוד נסיעה בתחבורה ציבורית** – לטובת התמודדת עם רמת הגודש הגבוהה בכבישים ובפרט בשעות השיא ובכניסות לאזורי התעסוקה בשל תנועה רבה של נוסעים יוממים בשעות ובכיוונים קבועים, הממשלה תקדם את השימוש בתחבורה ציבורית ותייעל את מערך ההסעה לרכבות.
- **ניצול מיטבי של משאבי טבע** – משאבי הטבע המצויים בשטח מדינת ישראל נמצאים בבעלות הציבור כאשר הזכות להפקתם ניתנת לגורמים פרטיים באמצעות שטרי זיכיון ורישיונות. הוועדה לבחינת המדיניות לגבי חלק המדינה המתקבל בעד השימוש של גורמים פרטיים, בחנה את מכלול המערכת הפיסקלית הקיימת היום בישראל, תוך התייחסות למגוון משאבי הטבע מלבד נפט וגז טבעי. בשל ממצאי הוועדה, אשר העלו כי הציבור לא נהנה מחלק ראוי מהפירות אשר מניבים אוצרות הטבע שברשותו, החליטה הוועדה על עריכת שינויים במערכת הפיסקאלית הקיימת. קידום המלצות הוועדה יבטיחו מערכת פיסקאלית פרוגרסיבית יותר, כזו המבטיחה חלק ראוי לציבור כאשר רווחיות החברות עולה, תוך השארת תמריץ בידי היזמים להמשך פיתוח מחצבים בישראל.
- **יעול חברות ממשלתיות** – הממשלה תקדם רפורמה כוללת בחברות הממשלתיות אשר תכליתה לשפר את ביצועי החברות הממשלתיות, לרבות: שיפור היעילות ומעבר לרווחיות נאותה; הגברת השקיפות והמקצועיות בתהליכי קבלת החלטות; חיזוק אפקטיביות ההנהלות ושיפור הנורמות והמנהל התקין. כלי מרכזי ליישום מטרות אלו הינו הנפקות מיעוט של חברות ממשלתיות. התכנית הרב שנתית צפויה להניב, מעבר לשינויים המהותיים במבנה ובפעילות החברות, תמורות למדינה כתוצאה ממכירה ישירה או מהנפקת מניות. חלק ממתווה ההנפקות יכלול גיוסי הון לחברות לצורך ביצוע רפורמות נחוצות ומהלכי הבראה כאמור וחלק נוסף מהתמורות ייעוד למימון הגרעון.

- העמקת גביית מיסים על ידי הרחבת בסיס המס בצורה שוויונית ויעילה - מוצע להרחיב את חובת הדיווח במס במטרה להילחם בתופעת ההון השחור ובכך להרחיב את בסיס המידע הנמצא בידי רשות המיסים ולהגביר את האפשרות לגביית מס אמת. כמו כן, הממשלה תפעל לסגירת פרצות מס הגורמות לאובדן הכנסה ולהגדלת אי השוויון.

יישום צעדי ההתכנסות למגבלות הפיסקאליות ומימוש התוכנית הכלכלית יביאו לחיזוק יציבות הכלכלה בטווח הקצר, הגדלת פוטנציאל צמיחת המשק בטווח הבינוני והארוך, צמצום פערים כלכליים וחברתיים והגברת שוויון ההזדמנויות.

חוות דעת משפטיות מטעם היועץ המשפטי של משרד האוצר, ביחס לכל אחת מההחלטות הנכללות בחוברת זו מצורפות בחוברת נפרדת, המצורפת לחוברת זו. אין מניעה משפטית לאשר הצעות בהחלטה המצורפת.

החלטה בדבר החלת חישוב לינארי מוטב גם על שבח אינפלציוני

מחליטים

1. לתקן את סעיף 48א(ג) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התש"כג-1963 (להלן-חוק מיסוי מקרקעין), כך שייקבע כי במכירת דירת מגורים מזכה, כהגדרתה בחוק, הפטורה ממס על השבח הריאלי, יהיה פטור ממס גם על הסכום האינפלציוני החייב בגין חלק השבח הפטור.
2. להחיל תיקון זה באופן רטרואקטיבי מתחילת שנת 2014, מועד התחילה של תיקון 76 לחוק מיסוי מקרקעין, כפי שנקבע בחוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013, אשר קבע את הפטור ממס על השבח הריאלי.

דברי הסבר

רקע כללי

1. ב-5.8.2013, נחקק החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013. במסגרת חוק זה, בסעיף 43, התקבל תיקון 76 לחוק מיסוי מקרקעין. תיקון זה ביטל את הוראת הפטור ממס שבח שהייתה קבועה בסעיף 49(ב)(1), אשר חלה על מוכר של דירה שבבעלותו יותר מדירת מגורים אחת. בעקבות התיקון נוצרה הבחנה משמעותית בין בעלי מספר דירות לבין בעלי דירה יחידה, ונקבע שרק בעלי דירה יחידה יהנו מהפטור ממס שבח במכירת דירה, ואילו לבעלי מספר דירות יחושב מס השבח בצורה לינארית, כך ששבח שיוחס לתקופה שעד יום כ"ט בטבת התשע"ד (1 בינואר 2014) יהיה פטור ממס שבח, ואילו שבח שיוחס לתקופה שמיום זה ואילך יחויב במס שבח בשיעור שנקבע בחוק מיסוי מקרקעין.
1. בדומה ליתר הפטורים הקבועים בפרק חמישי 1 לחוק, הפטור לפי סעיף 49(ב)(1), לפני שתוקן, קבע פטור ממס, הן על השבח הריאלי והן על השבח האינפלציוני החייב. בתיקון 76 בוטל הפטור, אבל התווספו סעיפים 48א(ב) ו- (ב) אשר קובעים חישוב מס מיוחד, חישוב לינארי מוטב, שחל על השבח הריאלי בדירת מגורים מזכה חייבת. נוסח הסעיף כפי שנחקק פוטר רק את השבח הריאלי שנצמח עד ליום 31.12.13, אך לא את השבח האינפלציוני. לאור האמור, ובהתאם לסעיף 48א(ג), על שבח אינפלציוני שנצמח עד ל-1993 מוטל מס בשיעור של 10%, ועל יתר השבח האינפלציוני קיים פטור. כלומר, למרות שמטרת התיקון הייתה לפטור ממס שבח את השבח שנוצר עד ליום 31.12.13 (בדומה למצב טרום התיקון בו היה קיים פטור עד למועד זה), ולמסות את עליית ערך הדירות מיום כניסת החוק לתוקף ואילך, התיקון לא עשה כן לגבי המס המוטל על השבח האינפלציוני. לפיכך מוצע לתקן את החוק כך שגם השבח האינפלציוני החייב במס על פי נוסח החוק היום, בגין חלק השבח הריאלי שזוכה לפטור ממס בנוסחת החישוב הלינארי, יהא פטור ממס, בדומה לפטור שניתן על השבח הריאלי. מוצע להחיל תיקון זה החל מ-1.1.2014, כך שגם מי שבמהלך שנת 2014 מכר דירת מגורים מזכה לא יהא חייב במס בגין השבח האינפלציוני.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה
לא רלוונטי

תקציב

תיקון זה עשוי להביא לאובדן הכנסות רשות המיסים בסך של כ-40 מיליון ש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם
אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 219 מיום 13 במאי 2013 שעניינה חוק מיסוי מקרקעין.

שינוי בחוק מיסוי מקרקעין – מס רכישה

מחליטים

1. לתקן את חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק מיסוי מקרקעין), כך שההוראה הקבועה בסעיף 9(ג1)(1) לחוק לגבי מדרגות מס הרכישה ושיעוריו תהפוך להוראת קבע, באופן רצוף החל מיום 1.1.2015, ובכך להביא לתוספת הכנסה בסך 200 מיליון ש"ח להכנסות המדינה ממיסים החל משנת 2015. למען הסר ספק מובהר כי מנגנון העדכון השנתי של מדרגות מס הרכישה, הקבוע בסעיף 9(ג2), ימשיך לחול.
2. להנחות את שר האוצר לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך יישום החלטה זו ולשלבם במסגרת חוק התכנית הכלכלית.

דברי הסבר

רקע כללי

במטרה לתמוך במאמצי הממשלה לעמוד במגבלת ההוצאה ויעד הגרעון, מוצע לתקן את חוק מיסוי מקרקעין באופן שמדרגות מס הרכישה ושיעוריו כפי שנקבעו בחוק לעניין רכישת זכות במקרקעין שהיא דירת מגורים, שאינה דירת מגורים יחידה, עד ליום 31 בדצמבר 2014 ימשיכו לחול באופן קבוע גם לאחר מועד זה. במסגרת התיקון יעוגן מס רכישה קבוע בשיעור גבוה יותר על רוכשי דירות מגורים שאינן דירות יחידות אל מול רוכשי דירות מגורים יחידות, כמשמעותן בחוק, כך שרוכש דירת מגורים שאינה יחידה יחויב במס רכישה בהתאם למדרגות ולשיעורים להלן:

1. על חלק השווי שעד 1,123,910 ש"ח – 5% ;
2. על חלק השווי העולה על 1,123,910 ש"ח ועד 3,371,710 ש"ח – 6% ;
3. על חלק השווי העולה על 3,371,710 ש"ח ועד 4,642,750 ש"ח – 7% ;
4. על חלק השווי העולה על 4,642,750 ש"ח ועד 15,475,835 ש"ח – 8% ;
5. על חלק השווי העולה על 15,475,835 ש"ח – 10% .

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

יישום התיקון המוצע עשוי להוביל להמשך צמצום הביקוש לדירות להשקעה, ולצמצום הביקוש הכולל, וכך לירידת מחירי הדיור בכלל.

תקציב

תיקון זה יביא לשימור גובה ההכנסה ממס הרכישה הנגבה בשל רכישת דירת מגורים כאמור, בסכום של כ- 200 מיליון ש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר 219 מיום 13.05.2013 שעניינה שינויים במערכת המס - חוק מיסוי מקרקעין.

שינוי בהטבות במס הכנסה לתושבי יישובים - קביעת מסלולי ההטבות

מחליטים

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 1340 מיום 16 בפברואר 2014, שעניינה שינוי בהטבות במס הכנסה לתושבי יישובים - קביעת קריטריונים לזכאות (להלן - **החלטה מס' 1340**), לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - **הפקודה** או **פקודת מס הכנסה**), כך שהטבת מס תינתן לתושבים ביישובי פריפריה, כהגדרתם בסעיף 4 להחלטה מס' 1340, בהתאם למסלולי הזכאות המפורטים בסעיף 1 להחלטה זו ועל פי ניקוד הישוב בהתאם לפרמטרים הקבועים בהחלטה מס' 1340.

1. ייקבעו שלושה מסלולי הטבות בהתאם לניקוד המזכה של הישוב, בהתאם לפרמטרים שנקבעו בסעיף 3 להחלטה מס' 1340. המסלולים השונים יקבלו זיכוי כדלהלן:
 - א. המסלול הראשון - ליישובים שניקודם בין 25 ל-49 נקודות - 5% זיכוי מהכנסה עד סכום של 108,000 ש"ח לשנה;
 - ב. המסלול השני - ליישובים שניקודם בין 50 ל-64 נקודות - 7% זיכוי מהכנסה עד סכום של 120,000 ש"ח לשנה;
 - ג. המסלול השלישי - ליישובים שניקודם בין 65 ל-100 נקודות - 9% זיכוי מהכנסה עד סכום של 132,000 ש"ח לשנה;
2. בנוסף לשיעורי הזיכוי המפורטים בסעיף א, יינתן זיכוי נוסף ליישובים כמפורט בסעיף זה ועד לתקרת הסכום ליישוב, ובתנאי שהם עומדים בכל התבחינים הקבועים בהחלטה מס' 1340. זיכוי נוסף זה, יינתן כהוראת שעה, אשר תוארך במידה ויימצא כי ההוראה משיגה את יעדיה.
 - א. יישובים בטווח של עד 2 ק"מ מגבולות המדינה עם מדינות שאין להן הסכם שלום עם מדינת ישראל ומגבול רצועת עזה - 7%;
 - ב. יישובים עירוניים (עיריות ומועצות מקומיות) במחוז הדרום, כהגדרתו על פי הגדרות משרד הפנים - 4%.
3. זכאות הישוב להטבות מס תתקיים בכפוף להיותו "ישוב פריפריה" כפי שנקבע בסעיף 4 להחלטת הממשלה 1340.
4. לתקן את הגדרת "תושב", שבסעיף 11 לפקודת מס הכנסה, כך שיתווסף בה תנאי לפיו על הנישום להציג בפני פקיד השומה או המעביד אישור תושבות לצרכי הטבת מס, כמשמעותו בפקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - **פקודת העיריות**) מטעם היישוב המזכה.
5. לתקן את פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] כך שייקבע בהן כי אישור תושבות לצורך קבלת הטבת מס יינתן לתושב רשות מקומית (לבקשתו) בתנאי שזה שילם את תשלומי הארנונה שחלו עליו עד לסוף שנת הכספים הקודמת.
6. רשות מקומית לא תימנע ממתן אישור תושבות כאמור בהתקיים אחת מהנסיבות המפורטות להלן -
 - א. טרם חלף המועד להגיש השגה לגבי החוב, ואם הוגשה השגה - עד שתיתן בה החלטה שאינה ניתנת לערעור.
 - ב. ניתן בענינו של התושב צו כינוס או צו עיכוב הליכים לפי פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש].
 - ג. נסיבות מיוחדות שקבע שר הפנים בצו בהסכמת שר האוצר ושר המשפטים.
7. לקבוע בחקיקה כי יישום המתווה החדש יחל בשנת 2016 באופן מדורג ולאורך שלוש שנים (תחילת היישום בשנת המס 2016, יישום מלא בשנת המס 2018). בשנת 2015 המתווה הקיים היום בחקיקה ימשיך לחול על היישובים אשר זכאים להטבות מכוח החוק הקיים, ותושבי היישובים אשר ייכנסו להסדר על פי המתווה החדש יקבלו זיכוי של 1% מגובה ההכנסה עד לגובה התקרה של המסלול שבו היישוב נמצא.
8. יישום מדורג כאמור בס' 7 יבוצע תוך שמירה על איזון תקציבי, למעט שנת 2015 שבה העלות התקציבית הנוספת ביישובים שתושביהם יזכו להטבה לראשונה לא תעלה על 70 מיליון ש"ח.
9. יישום המתווה על היישובים אשר צורפו להטבות המס, או שבוטלו לגביהן הטבות המס, והכל בהתאם להחלטת בית המשפט בבג"צ 8300/02 **גדבאן נסר ואח' נגד מדינת ישראל ואח'**, יהיה באופן שווה למתווה שיושם על היישובים אשר זכאים להטבות מכוח החוק הקיים.

להנחות את רשות המסים ואת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לקדם, במהירות האפשרית, בכפוף לכל דין ובכפוף למגבלות הסטטיסטיות, מעבר ממדד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המודד פריפריאליות ורמה חברתית-כלכלית ברמת המועצה האזורית, למדרים כאמור ברמת היישוב הבודד.

דברי הסבר

רקע כללי

לסעיף 1

בהמשך לפסיקתו של בית המשפט העליון בבג"ץ 8300/02 גרבאן נסר ואח' נגד מדינת ישראל ואח' (להלן - בג"צ גרבאן), התקבלה החלטת הממשלה מס' 1340 מיום 16 בפברואר 2014, שעניינה שינוי בהטבות במס הכנסה לתושבי יישובים - קביעת קריטריונים לזכאות (להלן - החלטה מס' 1340), ובה הוחלט לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) כך שתיקבע בה מתכונת חדשה למתן הטבות מס, לגבי הכנסה חייבת מיגיעה אישית מכוח סעיף 11 לפקודת מס הכנסה, החל משנת המס 2015, בהתאם לקריטריונים אובייקטיביים, ברורים ושוויוניים. החלטה מס' 1340 קבעה כי צבירת הניקוד ליישובים תיעשה על פי שלושה פרמטרים: פיזור דמוגרפי-גיאוגרפי, מצב חברתי כלכלי ומרחק מהגבול. החלטה מס' 1340 קבעה את אמות המידה ואופן בדיקת הפרמטרים האמורים.

כפי שנקבע בהחלטה 1340, הניקוד המזכה של היישוב ייקבע באמצעות חיבור של הניקוד החברתי-כלכלי, ניקוד הפריפריאליות וניקוד הגבול כפי שנקבע ליישוב. 20% מהניקוד יינתן בהתאם לרמה החברתית-כלכלית של היישוב, 40% מהניקוד יינתן בהתאם לרמת הפריפריאליות של היישוב ו-40% מהניקוד יינתן בהתאם להיות היישוב יישוב קרוב לגבול. על פי הניקוד המזכה שייקבע ליישוב, מוצע לקבוע כי הוא יכנס בגדר אחד המסלולים הבאים:

1. המסלול הראשון - ליישובים שניקודם בין 25 ל- 49 נקודות - 5% זיכוי מהכנסה עד סכום של 108,000 ש"ח לשנה;
2. המסלול השני - ליישובים שניקודם בין 50 ל- 64 נקודות - 7% זיכוי מהכנסה עד סכום של 120,000 ש"ח לשנה;
3. המסלול השלישי - ליישובים שניקודם בין 65 ל- 100 נקודות - 9% זיכוי מהכנסה עד סכום של 132,000 ש"ח לשנה.

מוצע שרק "יישוב פריפריה" יהיה זכאי להטבות הקבועות מכוח הפקודה. על פי מה שנקבע בהחלטה 1340, ישנם חמישה תנאים מצטברים שעל יישוב לעמוד בהם בכדי להיכנס להגדרה זו: מבחינה גיאוגרפית, על היישוב להימצא בפריפריה המדינתית אשר המדינה צריכה לתמוך בה; על היישוב למנות 75,000 תושבים לכל היותר; על היישוב להיות ברמה כלכלית-חברתית נמוכה מאשכול 8 במדד הלשכה החברתית כלכלית לסטטיסטיקה, מכיוון שיישובים ברמה כלכלית גבוהה מכך, אינם נזקקים להטבות מס לשם משיכת תושבים חזקים; כן נדרש שהיישוב אינו נהנה מהטבות מס מכוח חוק אזור סחר חפשי באילת (פטורים והנחות ממסים), תשמ"ה-1985, כדי שלא יינתנו כפל הטבות; וכדי שלא יצא חוטא נשכר, נדרש שהיישוב לא הוקם שלא כדין.

עוד נקבע בהחלטה מס' 1340, כי שר האוצר יקבע העדפה בשיעור ההטבה ליישובים בטווח של עד 2 ק"מ מגבולות המדינה עם מדינות שאין להם הסכם שלום עם מדינת ישראל (כולל רצועת עזה), וכן ליישובים עירוניים (עיריות ומועצות מקומיות) במחוז הדרום כהגדרתו על פי הגדרות משרד הפנים. על כן מוצע לקבוע כי בנוסף להטבות הניתנות על פי המסלולים האמורים תינתן ליישובים קרובים לגבול שאינו גבול שלום, הטבה נוספת בשיעור של 7%, וליישובים עירוניים במחוז הדרום הטבה נוספת בשיעור של 4%. ההטבה הנוספת תינתן בכפוף לכך שהיישוב עומד בכל התבחינים שנקבעו בהחלטה מס' 1340 ועד לתקרת סכום ההכנסה של היישוב כפי שנקבעה בהחלטה זו.

מעבר למה שנקבע בהחלטה מס' 1340, מוצע להוסיף תנאי לקבלת הטבת המס והוא הצגת אישור תושבות לצרכי הטבת מס בפני פקיד השומה או המעביד. מאחר ומדובר על הטבה כספית הניתנת לתושבי יישובים מסויימים, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בהחלטה מס' 1340, מעוניינת המדינה לוודא, כי ההטבה ניתנת לתושבים שממלאים את חובתם החוקית ומשלמים את תשלומי הארנונה. לפיכך, ככלל, האישור יינתן על ידי הרשות המקומית בתנאי שהתושב שילם את תשלומי הארנונה שחלים עליו.

לצורך כך מוצע לתקן את הגדרת המושג "תושב" בסעיף 11 לפקודת מס הכנסה ואת פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות. סעיף זה אושר כבר על ידי הממשלה בחוק ההסדרים הקודם, הובא לכנסת בסעיפים 17-18 ו-40 להצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013, ואף נידון בוועדת הכספים ללא הצבעה, ומוצע להביא אותו שוב במסגרת חוק ההסדרים הנוכחי, הואיל ומוצע כעת להסדיר בחקיקה את כלל נושא הטבות המס ליישובים, ולתת הטבות למספר גדול יותר של יישובים, ועל כן נכון להשלים את ההסדר גם בנושא הארנונה.

מוצע לקבוע בחקיקה, כי בשנת 2015 החקיקה הקיימת לגבי הטבות מס ליישובים, תישאר על כנה. זאת, הואיל ומוצעת תקופת הסתגלות ליישובים אשר רמת ההטבות שלהם תיפגע, וכן לאור העובדה כי יש לעדכן את בסיס הנתונים הקיים בלמ"ס. מספר היישובים הנכנסים לתוך ההסדר על פי המתווה החדש הוא גדול מאוד ומכפיל את מספר היישובים הזכאים להטבה פי שניים, ועל כן, בשנה זו, ובכדי להמעיט ככל האפשר את הפגיעה בשוויון תוך שמירה על שיקולי תקציב, היישובים החדשים הנכנסים לתוך ההסדר יקבלו הטבה של 1%. העלות החד פעמית של ההטבה ליישובים החדשים המצטרפים תעמוד על כ-70 מיליון שקלים חדשים.

עוד מוצע, שחמשת היישובים ערד, בית שאן, חצור הגלילית, מועצה איזורית אילת, ומועצה איזורית ערבה תיכונה, אשר הוצאו מהמתווה בהתאם להחלטת בג"צ גדבאן, יקבלו הטבות מס

בדומה ליישובים אשר נהנים מההטבה היום, הואיל ויישובים אלה עומדים בכל הקריטריונים שנקבעו במודל החדש, ועל כן הם יהיו זכאים להטבות מס החל משנת 2016 ועד בכלל, על כן ביטול ההטבות לגביהם לשנה אחת יגרום לחוסר יציבות וודאות. כמו כן מוצע להחיל הסדר דומה, לגבי שלושת היישובים שהוספו על ידי בית המשפט בבג"צ גדבאן (מזרעה, בית ג'ן וכסרא סמיע), קרי שהם ייהנו מההסדר הקיים היום בחוק ב-2015 ובשנים הבאות יופחת להם הזיכוי באופן מדורג בדומה לשאר היישובים אשר בתוך ההסדר.

כמו כן, מוצע לקבוע כי מתכונת ההטבות החדשה תחל בשנת המס 2016 ותוחל באופן מדורג לאורך שלוש שנים, כך שיישום מלא שלה יהיה בשנת המס 2018. היישום המדורג יאפשר לשמר את המסגרת התקציבית של ההטבה, כפי שקיימת היום, במשך שלוש שנות המעבר והמשך יישום המתווה החדש. במסגרת ההחלה המדורגת, כל שנה יגדל או יקטן הזיכוי שמקבלים תושבי היישובים בכשליש מהמרחק בין שיעור הזיכוי שאותו מקבל הישוב היום, והשיעור העתידי שאותו יקבל הישוב בהתאם למתווה החדש, עד שב-2018 המתווה החדש ייושם במלואו. במקביל, תבוצע התאמה מדורגת של תקרת ההכנסה לעניין חישוב הזיכוי, בהתאם, . אחוז הזיכוי המדויק והתקרה שיינתנו בכל שנה ייגזרו משיקולי תקציב, ויעוגל עד לחצי האחוז הקרוב, והתקרה תעוגל ל-120 ש"ח הקרובים.

בהחלטה מס' 1340 נקבע כי עיגון האמור בה בחקיקה, וקביעת היקף ההטבות, ייעשו במסגרת דיוני התקציב בממשלה לשנת המס 2015 ועל כן מובאת הצעה זו לאישור הממשלה כעת.

לסעיף 2

בסעיף 49 להחלטת ממשלה מספר 2017 מיום 21 לספטמבר 2014 שעניינה תכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה, הונחה שר האוצר לבחון את הצורך למתן מענה גם ליישובים במועצות האזוריות שמחצית יישוביהם לכל הפחות הם יישובי עוטף עזה, ואשר אינם נכללים ברשימת היישובים הנגזרת מהחלטת הממשלה 1340. בעקבות החלטה 2017 האמורה נעשתה בחינה מקיפה של הנושא, על מגוון היבטים, ונמצא כי עניין הטבות המס לתושבים ביישובים נסמך במהותו על מאפייני הישוב הספציפי ולא על המעטפת הארגונית שלו, וכי מן הראוי לטפל בשורש הבעיה שעניינה בעיית מדידה סטטיסטית ברמת המועצה האזורית ולא ברמת הישוב הבודד.

מוצע להנחות את רשות המסים והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לקדם מעבר, במהירות האפשרית, למדידת פריפריאליות ורמה חברתית-כלכלית ברמת הישוב, אשר יחליף את המדדים הקיימים מלבד יחידת המדידה שתהפוך להיות ישוב בודד, וזאת בכפוף למגבלות הסטטיסטיות. זאת מכיוון, שמדדים ברמת הישוב הבודד הינם מדויקים יותר.

בעקבות יצירת מדדים כאמור, אין צורך בהטמעת שינויים נוספים במתווה המוצע, בעקבות החלטת הממשלה מספר 2017, מכיוון שהבעיות שביסוד ההחלטה ייפתרו. מוצע שלא לשנות את המתווה המוצע מכיוון שממילא בשנת המעבר הראשונה (2015), בה החוק ייושם תוך שימוש בשיטת המדידה ברמה האזורית, לא תיווצר פגיעה משמעותית ביישובים שלגביהם שינוי אופן המדידה היה יכול להכריע לכיוון כזה או אחר את זכאותם להטבות. במקביל יבוצעו העבודות הסטטיסטיות לפתרון

סוגיית המדידה. עוד יצוין, כי שינוי המודל והכנסת הקריטריון המוצע בהחלטת הממשלה, תיצור בעיות משפטיות של אפליה כלפי יישובים במועצות אזוריות שאינן מקיימות את התנאי האמור, אולם קרבם לגדר המערכת גדולה יותר.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

תקציב

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם
עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם
לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר 1340 מיום 16 בפברואר 2014, שעניינה שינוי בהטבות במס הכנסה לתושבי יישובים - קביעת קריטריונים לזכאות.

החלטת ממשלה מספר 2017 מיום 21 לספטמבר 2014 שעניינה תכנית אסטרטגית רב-שנתית לפיתוח שדרות ויישובי עוטף עזה

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת.