



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

29 בינואר 2024

1708

י"ט בשבט התשפ"ד

עמוד

498	הצעת חוק התוכנית המאזנת (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2024), התשפ"ד-2024
498	פרק א': מטרת החוק
498	פרק ב': עודפי מכון התקנים
499	פרק ג': ביטוח לאומי
499	פרק ד': ביטוח בריאות ממלכתי
501	פרק ה': הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2024 לצורך תקצוב הטבות לחיילי מילואים
513	פרק ו': מיסוי רווחי בנקים
515	פרק ז': תחילה
516	הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 25), התשפ"ד-2024

הצעת חוק התוכנית המאזנת (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2024), התשפ"ד-2024

פרק א': מטרת החוק

1. מטרה
חוק זה בא לתקן חוקים שונים ולקבוע הוראות נוספות כדי לשמור על מדיניות פискаלית אחראית, לעמוד בתקרת הגירעון ובמגבלת ההוצאה הממשלתית, ולהגדיל את הכנסות המדינה ואת תקבוליה, והכול בהתאם לתוכנית המאזנת לשנת 2024, בהתחשב בהוצאה הממשלתית הדרושה לצרכים צבאיים ואזרחיים הנובעים מהפעולות הצבאיות המשמעותיות כהגדרתן בסעיף 20א לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992¹, וליעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2024 ואילך.

פרק ב': עורפי מכון התקנים

2. תיקון חוק התקנים – הוראת שעה
בתקופה שעד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025), יקראו את חוק התקנים, התשי"ג-1953², כך שאחרי סעיף 21 בא:

"העברת עורפים לאוצר המדינה – הוראת שעה
21א. שר האוצר רשאי לקבוע כי העורפים של המכון, בהיקף שיקבע, יועברו לאוצר המדינה, במועד שיקבע, ובלבד שהחשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר, לאחר ששמעו את עמדת הוועד הפועל, קבעו שהעברת העורפים כאמור לא תמנע מן המכון את היכולת לעמוד בהתחייבויותיו הקיימות והצפויות, בהגיע מועד קיומן; בסעיף זה, "עורפים" – סכומים הכלולים בהון העצמי של המכון ומקורם ברווח הנקי שלו, כפי שנקבע לפי כללי חשבונאות מקובלים."

ד ב ר י ה ס ב ר

במקביל, בשנים האחרונות העבירה המדינה למכון התקנים בכל שנה, כתקצוב ישיר, סך שבין 20 ל-30 מיליון שקלים חדשים. כיום, יש למכון התקנים עורפים צבורים של למעלה מ-250 מיליון שקלים חדשים.

לנוכח כל האמור, וכחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2024 ואילך, מוצע לקבוע בהוראת שעה עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025), כי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע כי העורפים, כהגדרתם בסעיף המוצע, יועברו לאוצר המדינה בהיקף שיקבע ובמועד שיקבע. הוראות שייקבעו בעניין זה יהיו עם תחילה מאוחרת כדי לתת למכון התקנים שהות מספקת להתארגנות פיננסית להעברת העורפים, ויכול שייקבע בהן כי העברת העורפים תיעשה בכמה פעימות. לצד זאת, כדי שלא לפגוע בפעילות מכון התקנים, העברת העורפים כאמור תותנה בכך שהחשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר יקבעו שהעברת העורפים לא תמנע מהמכון את היכולת לעמוד בהתחייבויותיו הקיימות והצפויות, בהגיע מועד קיומן וזאת לאחר ששמעו את עמדת הוועד הפועל של המכון.

פרק ב'

סעיף 2 מכון התקנים הישראלי (להלן – מכון התקנים) הוא תאגיד שהוקם בחוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן – חוק התקנים). מטרת מכון התקנים הן תקינה והבטחת רמה נאותה של טיב המצרכים. במסגרת זאת אחראי מכון התקנים, בין השאר, על כתיבת התקינה הישראלית, מותן היתר לסימון "תו תקן" על מוצרים ובדיקת התאמתם של מוצרים לתקנים.

למכון התקנים יש מעמד של מונופול בחסות המדינה בתוקף הסמכויות שניתנו לו במסגרת חוק התקנים ובמסגרת פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979 (להלן – פקודת היבוא והיצוא), ובכלל זה ביצוע בדיקות של תו תקן ושל התאמת מוצר מיובא לתקן. מעמד זה אפשר למכון התקנים לצבור במהלך השנים רווחים משמעותיים. החל משנת 2016, לאחר שנעשה תיקון בפקודת היבוא והיצוא שאפשר גם למעבדות מאושרות לבצע את הבדיקות של התאמת מוצר מיובא לתקן, לא התפתחה תחרות ממשית בביצוע בדיקות היבוא. מבדיקה של משרד הכלכלה והתעשייה עלה כי נתח השוק של מכון התקנים בתחום הבדיקות האמורות כיום עומד על למעלה מ-90%.

¹ ס"ח התשנ"ב, עמ' 45.

² ס"ח התשי"ג, עמ' 30; התשפ"ד, עמ' 151.

פרק ג': ביטוח לאומי

3. תיקון חוק הביטוח הלאומי
בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995³ (בפרק זה – חוק הביטוח הלאומי), בסעיף 32(א)(8), במקום "59.84 אחוזים" יבוא "59.4 אחוזים".
4. השכר הממוצע לעניין גביית דמי ביטוח בשנת הכספים 2025 – הוראת שעה
על אף האמור בהגדרה "השכר הממוצע" שבסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי, ובסעיף 2 לאותו חוק, השכר הממוצע לעניין גביית דמי ביטוח בהתאם להוראות פרק ט"ו לחוק הביטוח הלאומי, בשנת הכספים 2025, יהיה השכר הממוצע ביום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024).
5. תיקון חוק ביטוח בריאות ממלכתי
בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994⁴ (בפרק זה – חוק ביטוח בריאות ממלכתי), בסעיף 14 –

פרק ד': ביטוח בריאות ממלכתי

ד ב ר י ה ס ב ר

שאינו עולה על 60% מהשכר הממוצע והמדרגה השנייה מתייחסת לשכר שעולה על 60% מהשכר הממוצע.

בהתאם לחוק הביטוח הלאומי השכר הממוצע, המוגדר בסעיף 1 לחוק האמור, מתעדכן אחת לשנה ב-1 בינואר, בהתאם למנגנון הקבוע בחוק הביטוח הלאומי ונתוני השכר הממוצע המחושבים בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. החישוב שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבוסס על השכר החודשי הממוצע למשרת שכיר, במחירים שוטפים (כולל משרות של עובדים זרים) בשלושת החודשים האחרונים שהיו ידועים ביום העדכון – חודשים אוגוסט, ספטמבר ואוקטובר של השנה הקודמת. את הממוצע למשרת שכיר מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בירחון תעסוקה ושכר, לוח 1.1. שכורתו "משרות שכיר, סך כל השכר ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר". מוצע להקפיא את נתון השכר הממוצע במשק ולקבוע כי גובה השכר הממוצע לעניין שיעור דמי הביטוח המשולמים ולעניין שאר הוראות פרק ט"ו יהיה בשנת 2025 השכר הממוצע ביום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024), כפי שחושב בהתאם להוראות סעיפים 1 ו-2 לחוק הביטוח הלאומי.

להוראות אלה השפעה ישירה גם על דמי ביטוח בריאות. זאת בהתאם להגדרה "הכנסה" בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (בפרקים ג' ו'ד' – חוק ביטוח בריאות), שלפיה הכנסה לעניין חוק ביטוח בריאות היא ההכנסה שממנה חייב מעביד בתשלום דמי ביטוח לאומי, ובהתאם להוראות סעיף 15 לחוק האמור שלפיהן הוראות חוק הביטוח הלאומי יחולו בשינויים המחויבים גם על גביית דמי ביטוח הבריאות.

סעיפים חוק ביטוח בריאות קובע את הזכות לקבל 5 ו-6 שירותי בריאות בהתאם לקבוע בו. סעיף 14 לחוק האמור קובע את חובת תשלום דמי ביטוח הבריאות. מוצע לתקן את חוק ביטוח בריאות, כך שהחל מיום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025) שיעור תשלום דמי

פרקים ג' ו'ד'

כללי כחלק מצעדי הממשלה לביצוע התאמות תקציביות לשם התכנסות למסגרות הפיסקליות לשנת 2024 ואילך, בשל הוצאות הנגרמות ממצע "חרבות ברזל", מוצע להקפיא את שיעור השכר הממוצע שממנו נגזרים שיעורי גביית דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות, לשנות את שיעור הקצבות אוצר המדינה למוסד לביטוח לאומי ולהעלות את שיעור דמי ביטוח הבריאות, והכול כמפורט להלן.

סעיף 3 סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (בפרק ג' – חוק הביטוח הלאומי), קובע כי אוצר המדינה יקציב למוסד לביטוח לאומי, לכל שנת כספים, סכום המתאם לאחוזים המפורטים בסעיף 32(א) לחוק האמור, מתקבולים שגבה המוסד לביטוח לאומי באותה שנת כספים בכל ענפי הביטוח, בהתאם למפורט בלוח י' לחוק הביטוח הלאומי ומתשלומי אוצר המדינה לפי סעיף 32(ג1) לחוק הביטוח הלאומי (בפרק ג' – שיעור ההקצבות).

מוצע לתקן את שיעור ההקצבות שתעביר המדינה למוסד לביטוח לאומי ולהקטין את השיעור האמור בשנת 2025. תיקון זה משקף את הקפאת השכר הממוצע לעניין שיעור גביית דמי הביטוח הלאומי, כמוצע בסעיף 4 להצעת החוק, והגידול שיווצר בתקבולים שיגבה המוסד לביטוח לאומי בעקבותיו. כך, הגידול בגבייה ייוותר במוסד לביטוח לאומי, אף על פי ששיעור הקצבות אוצר המדינה בגינו באותה שנה יקטן.

סעיף 4 פרק ט"ו לחוק הביטוח הלאומי קובע הוראות לעניין גביית דמי הביטוח הלאומי. בהתאם לסעיף 337 לחוק הביטוח הלאומי, שיעור דמי הביטוח הלאומי המשולמים נקבע כאחוז מההכנסה, בהתאם לאחוז הקבוע בלוח י' לחוק האמור, ובהתאם להוראות הקבועות באותו סעיף. טור ג' בלוח י' קובע שתי מדרגות שונות לאחוזי הגבייה: המדרגה הראשונה מתייחסת לשכר

³ ס"ח התשנ"ה, עמ' 210; התשפ"ד, עמ' 250.

⁴ ס"ח התשנ"ה, עמ' 156; התשפ"ג, עמ' 727.

- (1) בכל מקום, במקום "5%" יבוא "5.15%";
- (2) בסעיף קטן ט(1)(ב), בסופו יבוא "שלא יפחת מ-3.25%".
6. תיקון חוק ביטוח בריאות ממלכתי – תחילה
- תחילתו של סעיף 14 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, כנוסחו בסעיף 5 לחוק זה, ביום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025).

ד ב ר י ה ס ב ר

שיעור מופחת של דמי ביטוח בריאות שחייבים לשלם המעביד בעד עובד, עובד החייב בתשלום דמי ביטוח בריאות בעד עצמו ועובד עצמאי, שהוא 3.1%.

בהתאם להעלאה המוצעת של שיעור תשלום דמי ביטוח הבריאות, מוצע להגביל את סמכות שר העבודה ולקבוע כי השיעור המופחת של דמי ביטוח הבריאות שרשאי שר העבודה לקבוע במסגרת סמכותו כאמור לא יפחת מ-3.25%. במקביל לתיקון זה תיבחן האפשרות לערוך תיקון בתקנות ביטוח הבריאות כך שהגבלה זו תשקף העלאה זהה של שיעור דמי ביטוח הבריאות גם בעניין זה.

ביטוח הבריאות יעלה מ-5% ל-5.15% מההכנסה ובהתאם לקבוע באותו סעיף.

בהתאם לסעיף 14(ט) לחוק זה, שר העבודה רשאי בהסכמת שר הבריאות ובאישור שר האוצר וועדת הבריאות של הכנסת, לקבוע בתקנות שיעורים מופחתים של דמי ביטוח בריאות.

כיום קבוע בתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (שיעורים מופחתים של דמי ביטוח בריאות), התשנ"ה-1995 (ראו ק"ת התשנ"ה, עמ' 558) (בפרק ד' – תקנות ביטוח הבריאות),

פרק ה': הקפאה והפחתה של דמי הבראה בשנת 2024 לצורך תקצוב הטבות לחיילי מילואים

7. בפרק זה -

הגדרות

"דמי הבראה" - דמי הבראה, קצובת הבראה או תשלום אחר דומה במהותו, אף אם כינויו שונה, המשולמים לעובד על פי דין או הסכם;

דברי הסבר

לשנת 2024, גדלה המסגרת המיועדת למימון צרכים צבאיים ב-11.35%, והמסגרת להוצאות אורחיות הנובעות מהמלחמה גדלה ב-3.2%, ביחס למסגרות בנוגע להוצאות האמורות בתקציב של שנת 2023.

המשמעות הכלכלית של הפגיעה בתוצר, של הירידה הצפויה בהכנסות המדינה, ושל הגידול בהוצאות המדינה, כפי שהוצגו, היא עלייה ניכרת בגירעון הממשלתי הצפוי לגבי שנת 2024 לעומת מגבלת הגירעון שנקבעה לשנה זו במסגרת הוראות חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992. עלייה כאמור, מחייבת ביצוע של צעדים מאזנים, שכוללים הן תיערוף מחדש של הוצאות המדינה וקיצוץ בהן, והן הגדלה של הכנסות המדינה. זאת, כדי לשמור על יציבותה הפיננסית של המדינה, הנדרשת בעת הזו ביתר שאת כדי לאפשר למדינה לספק לאורך זמן את הצרכים הצבאיים והאזרחיים הנדרשים בשעת מלחמה. אי-ביצוע צעדים מאזנים, לרבות הגדלת הכנסות המדינה, עלול בטווח הקצר להביא לחוסר יכולת לממן חלק מהצרכים של המדינה והמשק, ובטווח הארוך - לפגיעה ביציבות הכלכלית. פגיעה כזו תקשה על המדינה לגייס חוב, תייקר את החוב שאכן יגויס, ואף תיצור בעיית נזילות תזרימית של המדינה. במסגרת זו, החליטה הממשלה ביום ה' בשבט התשפ"ד (15 בינואר 2024) על שורת צעדים, ובהם קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה, הקפאת פרויקטים והקפאת גיוס כוח אדם. זאת, לצד צעדים להגדלת ההכנסות, כגון ביטול ההנחה בבלו על הדלק, מיסוי עישון, מיסוי תחליפי דלק, מיסוי בנקים, משיכת דיבידנדים מחברות ממשלתיות ועוד.

כחלק מהתיערוף מחדש של הוצאות המדינה, קיבלה הממשלה כמה החלטות בהתאם לסעיף 18 ולסעיף 20 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, שעניינן הטבות לחיילי מילואים על רקע מלחמת "חרבות ברזל", ושעלותן הכוללת היא מיליארדי שקלים חדשים. מדובר על מענקים כספיים שניתנו לחיילי מילואים ובין השאר מענקים אלה:

- (1) מענק של 1,100 שקלים חדשים לכל חייל מילואים אשר גויס החל מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), ושירת למעלה מ-8 ימים בשירות לפי סעיף 8 לחוק שירות מילואים, התשס"ח-2008 (להלן - חוק שירות מילואים). ומענק חד-פעמי נוסף לחייל כאמור שהוא הורה לילד שטרם הגיע לגיל 14 בסך של 2,000 שקלים חדשים;
- (2) מענק בסך 266 שקלים חדשים שישולם לחייל מילואים ביום ה' 40 לשירות מילואים שבוצע לפי סעיף 8

פרק ה'

כללי בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 99(ג)(ב) (1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 99(א)(5) לחוק האמור, החליטה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביום כ"ז בתשרי התשפ"ד (12 באוקטובר 2023), לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן. כמו כן, הוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה. כמו כן, צה"ל הכריז על מצב מיוחד בעורף המדינה כולה והוחלט על גיוס חיילי המילואים הנרחב ביותר שבוצע בשנות קיומה של המדינה, הן בכמות המגויסים והן במשך תקופת הגיוס.

המצב האמור, השורר בישראל זה כמה חודשים, הוא בעל השפעה חסרת תקדים על הכלכלה הישראלית, הן בטווח הקצר והן בטווח הרחוק יותר. כך, על פי נתונים לא סופיים, הצמיחה ברבעון האחרון של שנת 2023, שבו החלה המלחמה, הסתכמה לצמיחה שלילית של כ-19%, זאת לעומת צמיחה חיובית ממוצעת של כ-2.86% בשלושת הרבעונים הקודמים של שנת 2023. גם בשנת 2024, לפי התחזיות, צפויה פגיעה של כ-0.9 אחוזי תוצר בתרחיש הבסיסי. במונחי צמיחה לנפש, המשמעות היא צמיחה שלילית.

מבחינת הפגיעה בהכנסות המדינה, לפי אומדנים ותחזיות שונים, בשנת 2023 קיים פער של כ-24 מיליארד שקלים חדשים ושל כ-36 מיליארד שקלים חדשים בהכנסות המדינה בשנת 2024 ביחס לתחזיות הכלכלן הראשי לפני המלחמה, ואת רוב הפער בהכנסות ניתן לייחס למלחמה.

מבחינת הוצאות המדינה, לנוכח המלחמה נדרשת הממשלה להוציא סכומים ניכרים, הן בעבור הלחימה עצמה והן בעבור הוצאות אורחיות הנגרמות כתוצאה ממנה אשר לא נצפו בעת גיבוש ואישור חוק התקציב לשנת 2024. בשל הוצאות תקציביות נוספות אלה, נדרש להתאים את מסגרות התקציב הממשלתי לצורך הגדלת ההוצאה הממשלתית ברכיבי הביטחון ורכיבי האזרחיים המושפעים כתוצאה מהלחימה. הגדלות אלה מסתכמות לכדי עשרות רבות של מיליארדי שקלים בשנת 2024 לבדה. בהתאם למסגרות התקציב החדשות שאישרה הממשלה

“הסכם” – הסכם קיבוצי, צו הרחבה כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, הסדר קיבוצי או אישי לרבות הסדר חד-צדדי, נוהג, הוראות מינהל, או חוזה עבודה אישי לרבות חוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי”ט-1959⁵;
“הסכם קיבוצי” – הסכם קיבוצי כללי או מיוחד כמשמעותם בחוק הסכמים קיבוציים;

ד ב ר י ה ס ב ר

מס’ 1226, יותנה בהשלמת החקיקה המוצעת להפחתת זכאות של יום הבראה אחד לכלל העובדים במשק וחיוב המעסיקים להעביר את מחיר יום הבראה לאוצר המדינה, כפי שפורט שם. שתי ההטבות המותנות הן:

(1) המענק בסך 133 שקלים חדשים המשולם כיום לפי פקודת הצבא בעבור כל יום מילואים החל מהיום ה-61 לשירות רק למי שהוא מפקד לוחם, ישולם גם למי שאינו מפקד לוחם, כלומר לכל חיילי המילואים שמשרתים בתקופה הרלוונטית החל מהיום ה-61 לשירותם, ומניין הימים לצורך כך יימנה החל מיום כ’ בטבת התשפ”ד (1 בינואר 2024) עד למועד הסיום של הצו לפי סעיף 8 לחוק שירות מילואים (יובהר כי הוראת השעה תפקע במועד הסיום והחל ממועד זה יתאפס מניין הימים לעניין שנת 2024, כך שמניין הימים לצורך המענק יחל מחדש). עלות הטבה מותנית זו מוערכת ב-1.72 מיליארד שקלים חדשים;

(2) הגדלה באופן חד-פעמי, בשנת 2024, של גובה המענק השנתי לטובת תשלומי משק הבית, כך שסכום המענק השנתי שישולם בשנת 2024 יעמוד על 2,500 שקלים חדשים לחיילי מילואים במערך הלוחם ששירתו לפחות 45 ימים בשירות מזכה. עלות הטבה מותנית זו מוערכת ב-0.2 מיליארד שקלים חדשים.

על רקע האמור וכדי לתמוך בצעדי הממשלה, כמפורט בסעיף 3 להחלטת הממשלה 1300, גובשו הבנות בין יושב ראש הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן – ההסתדרות הכללית) ובין שר האוצר, וביום י”ג בשבט התשפ”ד (23 בינואר 2024) נחתם בין המדינה ומעסיקים נוספים לבין ההסתדרות הכללית, הסכם קיבוצי מיוחד, ובו הוסכם על השתתפות העובדים שעליהם חל ההסכם הקיבוצי בהוצאות בשל המלחמה. על פי הקבוע בהסכם, השתתפות העובדים כאמור תהיה במימון חלק מצעדי הממשלה למתן הטבות לחיילי המילואים, וזאת באמצעות רכיב דמי הבראה, אשר משולם למרבית העובדים במשק כתשלום שנתי. ההסכמה האמורה מתייחסת להפחתה של מחיר יום הבראה מכל עובד שעליו חל ההסכם הקיבוצי ואשר זכאי לדמי הבראה בשנת 2024, וכן על הקפאת מחיר יום הבראה בשנת 2024, כך שמחיר יום הבראה לעובד בשנת 2024 יהיה זהה למחיר יום הבראה בשנת 2023, והכול כמפורט בהסכם הקיבוצי (להלן – ההשתתפות).

הפרק המוצע כולל הוראות המחילות את ההסדר האמור בהסכם ההשתתפות על כלל המעסיקים במשק (למעט לעניין העסקת עובדים במשקי בית כפי שיפורט בהמשך). לפי המוצע, יחול ההסדר האמור או הסדר חלופי

לחוק שירות מילואים במהלך תקופה שתחילתה ביום כ”ב בתשרי התשפ”ד (7 באוקטובר 2023) וסיומה ביום י”ט בטבת התשפ”ד (31 בדצמבר 2023) (להלן – שירות מזכה), וכן לאחר תום כל 10 ימי מילואים נוספים בשירות המזכה, ואם החייל כאמור הוא במערך הלוחם – יהיה סכום המענק האמור 466 שקלים חדשים;

(3) מענק בסך 500 שקלים חדשים שישולם לחייל מילואים שיש לו לפחות ילד אחד עד גיל 14 ביום ה-40 לשירות המזכה, וכן לאחר תום כל 10 ימי מילואים נוספים בשירות המזכה, ואם החייל כאמור הוא במערך הלוחם – יהיה סכום המענק האמור 833 שקלים חדשים;

(4) סיוע במימון טיפול נפשי לחייל מילואים או לבן משפחתו (בן משפחה הוא בן זוג או ילד שטרם הגיע לגיל 14), בסכום חד-פעמי שלא יעלה על 1,500 שקלים חדשים, וסיוע במימון טיפול זוגי לחייל מילואים בסכום חד-פעמי שלא יעלה על 1,500 שקלים חדשים;

(5) מענק חד-פעמי בסך 4,500 שקלים חדשים לחייל מילואים אשר שירת לפחות 45 ימים בשירות מזכה ושוחרר, אם אינו זכאי לדמי אבטלה ואינו עצמאי או שכיר (לרבות שכיר בחל”ת);

(6) מענק חד-פעמי בסך 4,500 שקלים חדשים לבן זוג של חייל מילואים אשר שירת לפחות 45 ימים בשירות מזכה ואשר לו ולחייל המילואים לפחות ילד אחד משותף מתחת לגיל 14, ובלבד שבמשך 21 ימים לפחות בתקופת השירות המזכה בן הזוג לא היה זכאי לדמי אבטלה ולא היה עצמאי או שכיר (לרבות שכיר בחל”ת);

(7) מענק חד-פעמי בסך 10,700 שקלים חדשים לבן זוג של חייל מילואים אשר שירת לפחות 45 ימים בשירות מזכה, וכן הזוג לא חזר לעבודתו במשך 21 ימים לפחות מעבר לתקופה המזכה בתשלום דמי לידה בהתאם לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ”ה-1995.

נוסף על ההטבות לחיילי המילואים המנויות לעיל, שאינן ממצות את כלל ההטבות שעליהן החליטה הממשלה ושהמימוש של חלקן מותנה בחקיקת חוק תקציב נוסף לשנת 2024 כשהוא כולל את ההקצאה בהיקף הנדרש למימושו, הוחלט בסעיף 5 להחלטת ממשלה מס’ 1295, מיום ד’ בשבט התשפ”ד (14 בינואר 2024), ובסעיף 3 להחלטת ממשלה מס’ 1300, מהיום האמור, שעניינה השתתפות העובדים במשק במימון הטבות לחיילי המילואים על רקע מלחמת “חברות ברזל” (להלן – ההטבות המותנות, החלטת ממשלה 1295, והחלטת ממשלה 1300, בהתאמה) כי מימושו של שתי הטבות נוספות שנקבעו בהחלטת ממשלה

⁵ ס”ח התשי”ט, עמ’ 86.

"חובת עדכון" – חובה, לפי הסכם, לעדכן בשנת 2024 את מחיר יום ההבראה, אשר הייתה חלה אלמלא הוראות סעיף 8;

"חוק גמלאות לראש רשות" – חוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז-1977⁶;

"חוק הביטוח הלאומי" – חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995⁷;

"חוק הסכמים קיבוציים" – חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957⁸;

"חוק יסודות התקציב" – חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985⁹;

"חוק שירותי הדת היהודיים" – חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971¹⁰;

"מחיר יום הבראה" – כמפורט להלן, לפי העניין;

ד ב ר י ה ס ב ר

ממשלה 1295. בהתאם, מוצע לקבוע בפרק זה הוראה כאמור (בסעיף 22 המוצע).

יצוין כי אין זו הפעם הראשונה שבשל קושי כלכלי משמעותי מגובש הסכם עם ההסתדרות הכללית. כך למשל סוכם בעבר עם ההסתדרות הכללית על הפחתת שכר לגבי התקופה שמיום כ"ז באדר א' התשס"ג (1 במרץ 2003) עד יום כ"א באייר התשס"ה (30 ביוני 2005), וזאת במסגרת הסכם קיבוצי לעידוד הצמיחה במשק. כך הוסכם גם עם ההסתדרות המורים. לגבי ארגוני עובדים אחרים – חוק התוכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) התשס"ג-2003, קבע לגבי עובדים במגזר הציבורי כי אם לא חל לגביהם הסכם קיבוצי בדבר הפחתת שכר, יחולו לגביהם הוראות ההסכם לעידוד הצמיחה שנחתם עם ההסתדרות הכללית.

כמו כן ראו לעניין זה, בג"ץ 7557/03 ארגון סגל המחקר נ' ממשלת ישראל (נבו) 31.12.2003, ששם העלה ארגון סגל המחקר במשרד הביטחון, ברפא"ל ובמשרד ראש הממשלה טענות נגד חוקיותו של חוק התוכנית הכלכלית להבראת ישראל ובית המשפט דחה את העתירה. כמו כן ראו לעניין זה ס"ק (ארצי) 7/03 ארגון המורים בבתי הספר העל-יסודיים בסמינרים ובמכללות – מדינת ישראל (נבו) 29.9.2005, אשר אימץ את הגישה האמורה בעניינו של בג"ץ 7557/03, וכך צוין בו:

"... בנסיבותיו המיוחדות של המקרה, משדובר בתכנית כלכלית כלל משקית לגביה נוהל משא ומתן עם ההסתדרות, אין לומר כי השינוי נעשה ללא משא ומתן והסכמה כלל ועיקר. דברים אלה יפים גם להליך דנא."

נוסף על כך, לגבי השנים 2009 ו-2010 נחתם הסכם קיבוצי בין המעסיקים בשירות הציבורי ובין ההסתדרות הכללית, בדבר הפחתת מחצית דמי ההבראה המשולמים

(שייקבע בהסכם קיבוצי) הקובע הפחתה בדמי ההבראה או במשכורת, על כלל העובדים במשק הזכאים לדמי הבראה בשנת 2024 למעט עובדי משק בית כאמור. כך, אם לא יגיעו ארגוני עובדים יציגים אחרים להסכמה עם המעסיק (ולגבי מעסיק ציבורי – ההסכמה האמורה תהיה באישור שר האוצר) על הפחתת דמי הבראה או המשכורת בשנת 2024, יחול לגביהם ההסדר שבפרק המוצע המבוסס על ההסכמות עם ההסתדרות הכללית.

סכום ההשתתפות כפי שמוגדר בפרק המוצע, יועבר לאוצר המדינה. מנגנון העברת התשלום האמור על ידי המעסיקים יהיה באמצעות העברתו לפקיד השומה כאילו היה מס שנוכה במקור.

סכום ההשתתפות האמור, כולל את מחיר יום הבראה שחושב לגבי כל עובד (הסכום שיש להפחית מדמי ההבראה), וכן תשלומים שהמעסיק היה נדרש להוציא אלמלא הפחתה של מחיר יום ההבראה ובכלל זה תשלומי ביטוח לאומי, מס בריאות, מס שכר לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, ולגבי מעסיק שמעביר תשלומים לקרן השתלמות, הסכום שהיה מעביר לקרן בשל מחיר יום ההבראה שהופחת לעובד (כהגדרתם בפרק המוצע – תשלומי החובה). כמו כן, מעסיק שחלה לגביו חובה לעדכן את מחיר יום ההבראה בשנת 2024 נדרש להעביה כחלק מסכום ההשתתפות, את הסכום המשקף את הסכום שנחסך לו בשל הקפאת מחיר יום ההבראה לעובד בהתאם לסעיף 8 לפרק המוצע, בתוספת תשלומי החובה כהגדרתם שם, אשר משקפים את הסכומים שהמעסיק היה נדרש להוציא אלמלא הוראות ההקפאה בפרק המוצע.

כפי שפורט בסעיף 3 להחלטת הממשלה 1300, כנגד אומדן הסכומים שיועברו לאוצר המדינה לפי הפרק המוצע, יוקצה בחוק התקציב הנוסף לשנת 2024, סכום לטובת מימוש הצעדים המנויים בסעיף 5(א) להחלטת

⁶ ס"ח התשל"ז, עמ' 77.

⁷ ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

⁸ ס"ח התשי"ז, עמ' 65.

⁹ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

¹⁰ ס"ח התשל"א, עמ' 130.

(1) לעניין עובד שדמי ההבראה משולמים לו כתשלום שנתי – מחיר יום הבראה אחד שלפיו מחושים לגביו דמי ההבראה המשולמים בשנת 2024 בהתאם להוראות סעיף 8, ואולם אם הועסק העובד במשרה חלקית, יוכפל המחיר האמור בחלקיות המשרה, ואם הועסק בחלק משנת 2024 יוכפל המחיר האמור בחלקיות ההעסקה באותה שנה;

(2) לעניין עובד שדמי ההבראה משולמים לו כתשלום חודשי – מחיר יום הבראה אחד שלפיו מחושים לגביו דמי ההבראה המשולמים בשנת 2024 בהתאם להוראות סעיף 8, כשהוא מחולק ב"12, ואולם אם הועסק העובד במשרה חלקית, יוכפל המחיר האמור בחלקיות המשרה; לעניין זה, תחושב חלקיות המשרה לגבי עובד שמשכורתו משתלמת על בסיס שעות, כמנה המתקבלת מחלוקת שעות העבודה החודשיות שבעדן מחושים לו דמי הבראה באותו חודש, במספר שעות העבודה החודשיות במשרה מלאה כנהוג במקום עבודתו;

ד ב ר י ה ס ב ר

להגדרה "הסכם" – הגדרה זו חוזרת בפרק המוצע כמה פעמים, ומוצעת לה הגדרה רחבה אשר כוללת הסכם קיבוצי, צו הרחבה כמשמעותו בחוק הסכמים קיבוציים, הסדר קיבוצי או אישי, לרבות הסדר חר-צדדי, נוהג, הוראות מינהל, או חוזה עבודה אישי לרבות חוזה מיוחד לפי סעיף 40 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

להגדרה "חובת עדכון" – ישנם מעסיקים אשר קיימת להם חובה לפי הסכם כהגדרתו בפרק המוצע, לעדכן בשנת 2024 את מחיר יום ההבראה המשמש כבסיס לחישוב דמי ההבראה לעובד. בסעיף 8 מוצע לקבוע הוראה המתגברת על כל הסכם כהגדרתו בפרק המוצע בנושא זה. ההגדרה המוצעת משמשת להבחנה בין מעסיקים אשר קיימת להם חובת עדכון כאמור והיו נדרשים לעדכן את מחיר יום ההבראה אלמלא הוראות סעיף 8 לפרק המוצע, ובין מעסיקים אשר לא קיימת להם חובת עדכון כאמור. ההבחנה לרונטית לעניין ההגדרה "סכום ההשתתפות".

להגדרה "מחיר יום הבראה" – מחיר יום הבראה אחד, לפי הצעת החוק, שווה למחיר יום ההבראה שלפיו מחשב המעסיק את דמי ההבראה המגיעים לעובד לפי כל דין או הסכם בשנת 2024. כך למשל, לפי צו הרחבה בדבר השתתפות המעביד בהוצאות הבראה ונופש, גובה השתתפות המעסיק בהוצאות הבראה ונופש של עובדיו לכל יום הבראה עומד בשנת 2023 (ובשנת 2024 לפי הפרק המוצע), על 418 שקלים חדשים, ולגבי עובדים ששכרם משתלם בהתאם להוראות הסכמים קיבוציים החלים בשירות המדינה על 471.4 שקלים חדשים. סכומים אלה כאמור משמשים כבסיס לחישוב דמי ההבראה לעובד בשנת 2024. ככלל, כדי לקבוע את מחיר יום ההבראה המשמש לצורך חישוב דמי ההבראה לכל עובד שזכאי לדמי הבראה, יש להכפיל את הבסיס האמור בחלקיות המשרה של העובד באותה שנה – כלומר היקף משרתו ביחס למשרה מלאה, וכן בחלקיות העסקתו באותה שנה – כלומר תקופת העסקתו בשנת 2024 ביחס לשנה מלאה (או בשתייהן אם העובד הועסק גם בחלקיות משרה וגם בחלק מהשנה).

בשנים אלה. לגבי עובדים אשר לגביהם לא חל ההסכם האמור, קבע החוק לתשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנים 2009 ו"2010 (הוראת שעה), התשס"ט-2009 (להלן – חוק לתשלום חלקי של דמי הבראה 2009), כבירית מחדל, הסדר דומה לזה שנקבע בהסכם הקיבוצי עם ההסתדרות הכללית. בהמשך בוטלה הפחתת דמי ההבראה לשנת 2010 בחוק לביטול תשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנת 2010 (הוראת שעה), התשע"א-2011, לאור הסכמה בין המדינה להסתדרות הכללית, שבאה לידי ביטוי בהסכם הקיבוצי (מסגרת) שנחתם ביום ז' בשבט התשע"א (12 בינואר 2011), שגובש בויקה לשיפור יחסי במצב הכלכלי של המשק הישראלי והסתמנות ניצנים ראשונים של צמיחה באותה עת לעומת המצב ששרר כאשר חוק החוק שקבע את התשלום החלקי של דמי ההבראה.

כמו כן, על רקע המשבר הפיסקלי בשנת 2013, הסכימו שר האוצר ויושב ראש ההסתדרות הכללית על דחיית מועד הזכאות לפעימה האחרונה של התוספת שנקבעה בהסכם הקיבוצי (מסגרת) מיום ו' בשבט התשע"א (11 בינואר 2011), כפי שתוקן ביום ח' בניסן התשע"א (12 באפריל 2011), והסכמה זו עוגנה בהסכם קיבוצי בין המדינה ובין ההסתדרות הכללית. משמעותו הכלכלית של ההסכם הקיבוצי הייתה צמצום הוצאות השכר בשיעור של 0.9324% מהבסיס הקובע כהגדרתו בחוק להשתתפות של העובדים, נושאי המשרה ובעלי תפקיד אחרים בשירות הציבורי, בצעדים לייצוב המצב הפיסקלי במדינה במהלך השנים 2013 ו"2014 (הוראת שעה), התשע"ג-2013 (להלן – חוק ההשתתפות 2013). על פי חוק ההשתתפות 2013, על עובדים במגזר הציבורי, אשר עליהם לא חל ההסכם קיבוצי שאושר בהתאם להוראות החוק, בין בשל כך שארגוני עובדים אחרים לא יגיעו להסכמה עם המדינה או עם מעסיקים אחרים במגזר הציבורי, ובין בשל כך שתנאי העסקתם אינם מוסדרים בהסכמים קיבוציים, יחול ההסדר שנקבע בחוק ההשתתפות 2013.

סעיף 7 מוצעות הגדרות למונחים שנעשה בהם שימוש בפרק המוצע, ובכלל זה הגדרות אלה:

(3) לעניין עובד שדמי ההבראה משולמים לו מדי תקופה שאינה כאמור בפסקאות (1) או (2) – מחיר יום הבראה המחושב כאמור בפסקה (2) בהתאמות המתחייבות מאורך התקופה;

(4) לעניין עובד שממומן לו נופש או ניתנת לו הטבה אחרת בעין, במקום תשלום דמי הבראה בשנת 2024 – סכום השווה למנה המתקבלת מחלוקת השווי הכולל של ההטבה האמורה במספר ימי ההבראה שלהם היה זכאי העובד בשנת 2024, לפי הנהוג במקום עבודתו, אילו היו משולמים לו דמי הבראה;

”מעסיק ציבורי” – כל אחד מאלה:

(1) המדינה;

(2) גוף מתוקצב כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

(3) תאגיד בריאות כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

(4) גוף נתמך כהגדרתו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב;

”משכורת” – הכנסת עבודה כמשמעותה בסעיף 2(2) לפקודה;

”נושא משרה” – כל אחד מאלה:

(1) כל אחד מהמנויים בתוספת לחוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשב”ט-1969¹¹;

(2) ראש רשות כהגדרתו בחוק גמלאות לראש רשות;

(3) ראש מועצה דתית אשר חל עליו חוק גמלאות לראש רשות, לפי הוראת סעיף 14 לחוק שירותי הדת היהודיים;

(4) רב עיר כמשמעותו בסעיף 15(א)2 לחוק שירותי הדת היהודיים;

(5) יושב ראש ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה וסגנו, כאמור בסעיף 145 לפקודת העיריות¹²;

ד ב ר י ה ס ב ר

ובחלקיות העסקתו באותה שנה (אם לא הועסק במשך כל שנת 2024) (או בשתייהן, ככל שהעובד הועסק גם בחלקיות משרה בשנת 2024 וגם בחלק מהשנה האמורה). כך למשל לגבי עובד בשירות המדינה אשר הועסק בחצי משרה במשך מחצית שנת 2024, מחיר יום ההבראה לפי פסקה (1) יהיה 117.85 שקלים חדשים (בהתאם לחישוב הזה:

$$471.4 * \frac{1}{2} = 117.85 \text{ שקלים חדשים}).$$

לפסקה (2) – מוצע כי מחיר יום ההבראה לעובד שדמי ההבראה משולמים לו כתשלום חודשי יהיה מחיר יום הבראה של עובד כאמור בפסקה (1) המוצעת, אך כיוון שדמי ההבראה משולמים לעובד מדי חודש, כדי לקבוע את מחיר יום ההבראה שלפיו תבוצע ההפחתה, מוצע לחלק את מחיר יום ההבראה שלפיו מחושבים לגביו דמי ההבראה המשולמים בשנת 2024 ב־12, כדי להגיע לבסיס שישמש לחישוב ”מחיר יום ההבראה החודשי”. כאמור לעיל, כדי לקבוע את מחיר יום ההבראה לעובד כאמור יש

להגדרה ”מחיר יום הבראה” משמשת בחוק המוצע הן לעניין חישוב ההפחתה מהעובד במועד תשלום דמי ההבראה כאמור בסעיף 9 המוצע והן לעניין חישוב ”סכום ההשתתפות” שעל המעסיק להעביר לפקיד השומה. כיוון שכך, ובשל האופן השונה של תשלום דמי הבראה על פני השנה, אשר יש בו כדי להשפיע על ההפחתה הנדרשת לפי הפרק המוצע, במועד התשלום בו היא נדרשת (מועד תשלום דמי ההבראה), מוצע לקבוע בפסקאות (1) עד (4) להגדרה, הוראות כיצד יחושב ”מחיר יום ההבראה” לעובדים אשר דמי ההבראה משולמים להם בתשלומים שונים במהלך השנה כפי שיפורט להלן:

לפסקה (1) – מוצע כי מחיר יום ההבראה לעובד שדמי ההבראה משולמים לו כתשלום שנתי יהיה המכפלה של מחיר יום ההבראה שלפיו מחושבים לגבי העובד דמי ההבראה המשולמים בשנת 2024, בחלקיות משרתו בשנת 2024 (אם לא הועסק במשרה מלאה במשך כל השנה)

¹¹ ס”ח התשב”ט, עמ’ 98.

¹² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ’ 197.

(6) יושב ראש ועדה למילוי תפקידי ראש המועצה וסגנו, כאמור בסעיף 41 לפקודת המועצות המקומיות¹³;

(7) ממונה בעל סמכות הכרעה שמונה לפי סעיף 6(ב2) לחוק שירותי הדת היהודיים, וכן יושב ראש ועדה ממונה שמונה לפי סעיף 10(ג) לחוק האמור;

”סכום ההשתתפות” – הסכום הכולל של כל אלה:

(1) מחיר יום הבראה החל לגבי העובד;

(2) תשלומי חובה שעל מעסיק לשלם לפי חוק הביטוח הלאומי, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ”ד–1994¹⁴, וחוק מס ערך מוסף, התשל”ו–1975¹⁵, וכן, לגבי מעסיק שמעביר תשלומים לקרן השתלמות – הסכום שעליו להעביר לקרן השתלמות בעבור העובד (בהגדרה זו – תשלומי החובה), והכול בשל תשלום מחיר יום הבראה לגבי העובד;

(3) לעניין מעסיק שחלה עליו חובת עדכון – הסכום שנחסך למעסיק בשל הקפאת מחיר יום הבראה לגבי העובד, לפי סעיף 8, בתוספת תשלומי החובה שהיה עליו לשלם בשל הסכום האמור, לגבי העובד, אלמלא הוראות אותו סעיף;

”עובד” – מי שמועסק על ידי מעסיק וזכאי לדמי הבראה בשנת 2024, למעט עובד במשק בית;

”פנסיה תקציבית” – תשלומים בשל פרישה או פטירה, המשולמים לעובד לשעבר או לשאירו, לפי העניין, מדי חודש, באופן רציף, לפי דין או הסכם, מאוצר המדינה או מקופת המעסיק, במשך כל ימי חייו, אף אם כלול בהם רכיב המשולם פעם בשנה;

”הפקודה” – פקודת מס הכנסה¹⁶;

”פקיד שומה” – כהגדרתו בפקודה;

ד ב ר י ה ס ב ר

מינימום, התשמ”ז–1987. הכלל המוצע לגבי עובד שעתו מבוטס גם על ההסכמות לעניין זה בהסכם ההשתתפות.

לפסקה (3) – בפסקה זו מוצע לקבוע כי מחיר יום הבראה לעובד שדמי הבראה משולמים לו מדי תקופה שאינה שנתית או חודשית, יחושב באופן דומה לאופן שבו מחשבים את מחיר יום הבראה לפי פסקאות (1) ו-(2) בהתאמות המתחייבות מאורך התקופה. כך למשל, במקרה שבו דמי הבראה משולמים לעובד מדי רבעון, יש לחלק את מחיר יום הבראה שלפיו מחושבים לגבי העובד דמי הבראה המשולמים בשנת 2024, ב־4 (במקום ב־12), כדי להגיע לבסיס שישמש לחישוב ”מחיר יום הבראה הרבעוני”, אשר יוכפל בחלקיות המשרה של העובד ברבעון הרלוונטי.

לפסקה (4) – בפסקה זו מוצעת נוסחה לחישוב מחיר יום הבראה לעובד שממומן לו נופש או שניתנת לו הטבה אחרת בעין במקום תשלום דמי הבראה בשנת 2024. כדי לקבוע מהו מחיר יום הבראה לעובד כאמור, מוצע לחלק את שווי ההטבה הכוללת הניתנת לעובד במקום תשלום דמי

להכפיל את הבסיס לחישוב ”מחיר יום הבראה חודשי” בחלקיות משרתו של העובד באותו החודש. כיוון שדמי הבראה משולמים לעובד כאמור מדי חודש, אין צורך לכפול את מחיר יום הבראה בחלקיות העסקתו של העובד בשנת 2024 (שכן בחודשים שלא יועסק ממילא לא יקבל תשלום כאמור).

לגבי עובד ששכרו משתלם על בסיס שעות, מוצע כי לצורך חישוב מחיר יום הבראה החל לגביו, חלקיות משרתו תחושב כמנה המתקבלת מחלוקת שעות העבודה החודשיות שבעדן מחושבים לו דמי הבראה באותו חודש (אשר כוללות את שעות העבודה בפועל וכן שעות שאינן שעות עבודה בפועל אשר באות בחישוב דמי הבראה כגון שעות חופשה שנתית), במספר שעות העבודה החודשיות במשרה מלאה כנהוג במקום עבודתו של העובד. הכוונה היא למספר השעות החודשיות אשר מהוות ”משרה מלאה” כנהוג באותו מקום עבודה ביחס לתפקיד או לתחום עיסוק דומה לזה שבו מועסק העובד. יצוין כי הביטוי ”במשרה מלאה, כנהוג במקום עבודתו” מופיע בדוגמה בחוק שכר

¹³ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256.

¹⁴ ס”ח התשנ”ד, עמ' 156.

¹⁵ ס”ח התשל”ו, עמ' 52.

¹⁶ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש, עמ' 120.

"קופת גמל למטרה אחרת", "קופת גמל לקצבה" ו"קרן השתלמות" – כהגדרתן בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005.¹⁷

8. על אף האמור בכל הסכם, המחיר של יום הבראה שלפיו יחושבו דמי ההבראה בשנת 2024 לעובד, יהיה זהה למחיר של יום הבראה שלפיו חושבו לאותו עובד דמי ההבראה בשנת 2023.

9. (א) מעסיק יפחית לעובד מתשלום דמי ההבראה בשנת 2024, במועד שבו הם משולמים, את מחיר יום ההבראה החל לגבי אותו עובד.

(ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), לעניין עובד שדמי ההבראה משולמים לו מדי חודש, יפחית המעסיק, בחודש הראשון שבו הוא מפחית את דמי ההבראה בהתאם להוראות הסעיף הקטן האמור, סכום נוסף השווה לסך מחירי יום הבראה שהיו חלים לגבי העובד בכל אחד מהחודשים שמתחילת שנת 2024 שקדמו לחודש הראשון האמור.

ד ב ר י ה ס ב ר

להגדרה "סכום ההשתתפות" – סכום ההשתתפות מורכב משלושה חלקים: החלק הראשון הוא מחיר יום ההבראה החל לגבי העובד, בהתאם להגדרתו בסעיף ההגדרות לפרק המוצע; החלק השני מורכב מתשלומי החובה כהגדרתם, ובכלל זה תשלומי ביטוח לאומי, מס בריאות, מס שכר לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, ולגבי מעסיק שמעביר תשלומים לקרן השתלמות, הסכום שהיה מעביר לקרן בשל מחיר יום ההבראה שהופחת. אלה משקפים סכומים שהמעסיק היה נדרש להוציאם אלמלא הוראות הפרק המוצע בדבר הפחתת מחיר יום ההבראה החל לגבי העובד. החלק השלישי נוגע למעסיק שהלה לגביו חובת עדכון. חלק זה, משקף את הסכום שנחסך למעסיק בשל הקפאת מחיר יום ההבראה בהתאם לסעיף 8 לפרק המוצע בתוספת תשלומי החובה כהגדרתם שם, אשר משקפים את הסכומים שהמעסיק היה נדרש להוציאם אלמלא הוראות ההקפאה לפרק המוצע. מובהר כי סכום ההשתתפות יחושב בנפרד לגבי כל עובד של המעסיק, וסך הסכומים יועברו על ידי המעסיק או משלם המשכורת אל פקיד השומה בהתאם להוראות פרק זה.

8. על פי המוצע בסעיף זה, מחיר יום הבראה שלפיו יחושבו דמי ההבראה בשנת 2024 לעובד, "יוקפא" בשנת 2024, ולפיכך יהיה זהה למחיר יום הבראה בשנת 2023. יובהר כי "הקפאת" המחיר כאמור תחול גם אם העובד המסוים לא היה זכאי בשנת 2023 לדמי הבראה, ואז מחיר יום ההבראה יהיה מחיר יום ההבראה שלפיו היו מחושבים דמי ההבראה בשנת 2023 לעובד בתפקיד זה או דומה, בהתאם לנהוג במקום עבודתו. "החיסכון" שיווצר למעסיק אשר חלה לגביו חובת עדכון כהגדרתה בפרק המוצע, כתוצאה מהעדכון לפי סעיף זה, ייגבה לאוצר המדינה כחלק מסכום ההשתתפות כהגדרתו בפרק המוצע.

9. סעיף זה קובע את הוראת ברירת המחדל להפחתת דמי ההבראה מעובד אשר לא חל לגביו הסכם קיבוצי כאמור בסעיף 10 המוצע.

ההבראה, במספר ימי ההבראה שלהם היה זכאי העובד בשנת 2024 לפי הנהוג במקום עבודתו, אילו היו משולמים לו דמי הבראה. המנה המתקבלת מהחילוק האמור היא מחיר יום ההבראה (והיא כבר כוללת את חלקיות המשרה של העובד בשנת 2024 ואת וחלקיות העסקתו בשנה האמורה), ולא מהווה הפחתה במספר ימי ההבראה שלהם זכאי העובד בשנת 2024.

להגדרה "מעסיק ציבורי" – הגדרה זו כוללת את המדינה ומעסיקים במגזר הציבורי אשר חל עליהם חוק יסודות התקציב, כמפורט. הגדרה זו רלוונטית לעניין אישור שר האוצר הנדרש להסכם קיבוצי במגזר הציבורי בהתאם להוראות סעיף 10 המוצע.

להגדרה "נושא משרה" – בהגדרה זו מוצע לכלול את נושאי המשרה ברשויות השלטון: נושא המדינה, ראש הממשלה, שרים וחברי כנסת, שהם נבחרי ציבור העומדים "בראש המחנה", ובעלי תפקידים נוספים, כמפורט בהגדרה. לחלק מנושאי משרה אלה משולמים דמי הבראה בשנת 2024, ולפיכך מוצע, כמפורט בסעיף 16 המוצע, שלגביהם יחולו הוראות הפרק בעניין הפחתה בדומה לאופן שבו הן חלות לגבי עובדים אחרים, אף על פי שלא מתקיימים עימם יחסי עבודה. לגבי נושאי משרה שלא משולמים להם דמי הבראה בשנת 2024 מוצע לקבוע הפחתה דומה משכרם כמפורט בסעיף 16 המוצע. זאת על רקע תפקידם הייצוגי המצדיק את ההשתתפותם בנטל המימון יחד עם כלל העובדים במשק.

להגדרה "עובד" – כיוון שההשתתפות העובדים לפי הפרק המוצע היא בהפחתת דמי ההבראה, מוצע לקבוע כי "עובד" לעניין פרק זה הוא מי שמועסק על ידי מעסיק זכאי לדמי הבראה בשנת 2024, למעט עובד במשק בית, וזאת בשל אופי העסקתו. בהקשר זה יצוין כי עובד משק בית הוחרג גם מהגדרת "עובד" בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009. נוסף על כך גם מהסכם ההשתתפות, עולה העמדה שלפיה יש להחייג מתחולת החוק עובדי משק בית.

¹⁷ ס"ח התשס"ה, עמ' 889.

(ג) לעניין עובד שדמי ההבראה בעבורו משולמים באמצעות קופת גמל למטרה אחרת, יופחתו דמי ההבראה המשולמים לו בשנת 2024 בהתאם להוראות סעיף קטן (א), בשינויים המחויבים; שילם המעסיק לקופת הגמל כאמור דמי הבראה בעבור עובד, בשנת 2024 ולפני החודש הראשון שבו הוא הפחית את דמי ההבראה לפי סעיף קטן זה, תחזיר קופת הגמל למעסיק סכום השווה לסך מחירי יום הבראה שהיו חלים לגבי העובד בכל אחד מהחודשים שמתחילת שנת 2024 שקדמו לחודש הראשון האמור.

10. הפחתת דמי הבראה או משכורת לעובד שחל עליו הסכם קיבוצי על אף הוראות סעיף 9, נקבעו בהסכם קיבוצי שחל על העובד או בהסכם קיבוצי אשר משכורתו של העובד נקבעת לפיו, הוראות לעניין הפחתת דמי ההבראה המשולמים בשנת 2024 או לעניין הפחתת משכורתו בשנה האמורה, שיחולו חלף הוראות סעיף 9, יחולו הוראות ההסכם האמור ולא יחולו הוראות אותו סעיף, ובלבד שאם המעסיק הוא מעסיק ציבורי – ההסכם אושר בידי שר האוצר.

11. סייג לעניין תשלומים שונים לעניין חישוב של כל אחד מהמפורטים להלן, לא תובא בחשבון הפחתת דמי ההבראה או הפחתת משכורת לפי פרק זה, ולעניין הסכם קיבוצי כאמור בסעיף 10 – הפחתת דמי ההבראה או המשכורת, לפי הוראות אותו הסכם, כל עוד לא הוסכם אחרת באותו הסכם: (1) הסכום המשולם לקופת גמל לקצבה, בעד העובד;

ד ב ר י ה ס ב ר

באמצעות קופת גמל למטרה אחרת, בשינויים המחויבים. נוסף על כך, מוצע לקבוע כי אם שילם המעסיק לקופת הגמל תשלומים בשנת 2024 לפני ביצוע ההפחתה, תחזיר הקופה למעסיק את סך מחירי יום ההבראה בדומה להסדר הקבוע בסעיף קטן (ב). הוראה דומה לעניין קופת גמל למטרה אחרת הייתה קיימת גם בחוק לתשלום חלקי של דמי הבראה 2009.

סעיף 10 כדי לאפשר לצדדים ליחסי העבודה הקיבוציים להגיע להסכם קיבוצי הקובע הסדר חלופי לזה הקבוע בסעיף 9, שעניינו הפחתת תשלום מחיר יום הבראה אחד כהגדרתו בהצעה זו או הפחתת תשלומים אחרים לעובדים שעליהם הוא יחול, מוצע לקבוע כי אם יחתם הסכם קיבוצי כאמור, הוראותיו יבואו במקום ההסדר המוצע בסעיף 9, ובלבד שאם המעסיק הוא מעסיק ציבורי, אושר ההסכם בידי שר האוצר. יצוין כי הסכם קיבוצי כאמור לא פוטר את המעסיק או את משלם המשכורת מתשלום דמי ההשתתפות לפקיד השומה.

משכורתם של המשרתים בכוחות הביטחון לא נקבעת ישירות בהסכמים קיבוציים, אלא קיימות בעניינם הוראות הצמדה למשכורתם של עובדי המדינה או של משרתי הקבע בצה"ל. לפיכך מוצע לקבוע כי הוראות ההסכמים הקיבוציים הרלוונטיים שאושרו בידי שר האוצר כאמור יחולו גם על עובד אשר משכורתו נקבעת לפי הסכם קיבוצי, אף אם ההסכם לא חל עליו באופן ישיר.

סעיף 11 לפי שמדובר בהוראת שעה, לפרק זמן מוגבל בלבד, וכדי לצמצם את הפגיעה בעובדים בשל הפחתת מחירי יום ההבראה, מוצע כי להפחתת דמי ההבראה או המשכורת לפי הסעיפים המוצעים 9, 10 ו-16(1), לפי העניין, לא תהיה השפעה על חישוב תשלומים סוציאליים שונים והם יחושבו כאילו לא הופחתו דמי ההבראה או המשכורת. כך לגבי הסכומים המשולמים

בסעיף קטן (א) נקבע הכלל שלפיו מעסיק יפחית לעובד מתשלום דמי ההבראה בשנת 2024, במועד שבו הם משולמים, את מחיר יום ההבראה החל לגבי אותו עובד. מחיר יום ההבראה לעובד שדמי ההבראה משולמים לו כתשלום שנתי או חודשי או לפי תקופה אחרת או כהטבה בעין במקום תשלום דמי הבראה, נקבע בהתאם לאמור בהגדרה "מחיר יום ההבראה". המועד שבו יש לבצע את ההפחתה מהתשלום הוא המועד שבו משולמים דמי ההבראה בשנת 2024 לעובד.

מובהר כי אם יש עובדים אשר דמי ההבראה משולמים להם כרכיב שאינו נפרד מהשכר, יש לבצע את ההפחתה של מחיר יום ההבראה ממשכורתם באופן שלא ישפיע על זכויות אחרות הנגזרות מהשכר לערך השעה, כמו חישוב גמול שעות נוספות לפי חוק עבודה ומנוחה, התש"א-1951.

בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע לגבי עובד אשר דמי ההבראה משולמים לו בתשלום חודשי, כי נוסף על ההפחתה של מחיר יום ההבראה במועד שבו משולמים דמי ההבראה בשנת 2024 כאמור בסעיף (א), יפחית המעסיק, בחודש הראשון שבו הוא מפחית את דמי ההבראה בהתאם לפרק המוצע, גם סך השווה למחירי יום ההבראה שהיו חלים לגבי העובד בכל אחד מהחודשים מתחילת שנת 2024 שקדמו לחודש הראשון כאמור, וזאת כיוון שהפחתת דמי ההבראה לפי הפרק המוצע חלה לגבי כל שנת 2024 ואילו לעובד כאמור כבר שולמו בשנת 2024 תשלומים בחודשים שקדמו לחקיקת הפרק המוצע. לפיכך, כדי להשוות את מצבו לעובד אשר דמי ההבראה משולמים לו באופן שנתי מוצע לקבוע כי מחיר יום ההבראה יופחת בעבורו גם לגבי החודשים בשנת 2024 שקדמו לתחילתו של התקופה המוצע באופן חריפעמי, עם תחילת יישומו של ההסדר המוצע.

בסעיף קטן (ג) מוצע לקבוע שהוראות סעיף קטן (א) יחולו לעניין עובד שדמי ההבראה משולמים בעבורו

- (2) המשכורת הקובעת לצורך חישוב תשלומי עובדים בפנסיה תקציבית לפי סעיפים 89 או 90 לחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003¹⁸;
- (3) ההכנסה לצורך חישוב תשלומים לקופת גמל לקצבה, או החיוב במס או הפטור ממנו בשל תשלומים כאמור, לפי העניין, לפי הוראות סעיפים 3(ה), 9(א), 45 ו-47 לפקודה;
- (4) תשלומי פנסיה תקציבית;
- (5) תשלום חד-פעמי המשולם לעובד או לשאייריו, לפי דין או הסכם, עקב סיום עבודה;
- (6) דמי ביטוח המשולמים לפי חוזה ביטוח נכות כאמור בפרק ג' לחוק חוזה ביטוח, התשמ"א-1981¹⁹;
- (7) תשלומי גישור, או סכום תוספת לקצבה הנרכש מקופת גמל לקצבה או ממבטח בעד העובד במימון מלא של המעסיק; לענין זה, "תשלומי גישור" – תשלומים המשולמים מדי חודש בחודשו באופן רציף, לפי הסכם, מקופת המעסיק, מקופת גמל לקצבה או ממבטח, למי שפרש מעבודתו, בעד התקופה שממועד פרישתו מעבודה עד המועד שבו הוא זכאי לתשלומי קצבה מקופת גמל לקצבה;

דברי הסבר

עוד מוצע לקבוע הוראה דומה לזו שבפסקה (1), לגבי דמי ביטוח המשולמים לפי חוזה ביטוח נכות כאמור בפרק ג' לחוק חוזה הביטוח (פסקה 6), וכן לענין תשלומי גישור כהגדרתם המוצעת ורכישת זכויות לקצבה בקופת גמל לקצבה או אצל מבטח (פסקה 7). כמו כן, מוצע לקבוע הוראה דומה לגבי גמלה המשתלמת למבוטח או לתלוי בו, לפי סימנים ה' ו'ח' בפרק ד' לחוק הביטוח הלאומי (פסקה 8) שעניינו ביטוח נפגעי עבודה, לנוכח ההשפעה ארוכת הטווח שתהיה אלמלא הסייג, בשונה מגמלאות מחליפות שכר אחרות. נוסף על אלה, מוצע שההפחתה כאמור לא תובא בחשבון לענין קצובת הבראה ונופש המשתלמת לפי חוק התגמולים לחסידים אומות העולם (פסקה 9), או לענין כל הטבה הניתנת למי שמשלם לו תגמול לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב], לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"ז-1950, או לפי חוק אחר המחיל את הוראות אחד החוקים האמורים (פסקה 10).

יצוין כי סעיף עם סייגים דומים נקבע בחוק ההשתתפות 2013 (בסעיף 8 לחוק האמור).

לקופת גמל לקצבה בעד העובד, אשר מיועדים לשמש לטווח ארוך יותר ובמקרים רבים הם מיועדים גם לביטוח הפנסיוני לענין נכות ושאיירים (פסקה 1). בהתאמה, מוצע לקבוע כי הפחתה כאמור אינה מובאת בחשבון לענין חישוב הסכום להפקדה לקופת גמל לקצבה ואף לא תובא בחשבון לענין החבות במס בשל הפקדה כאמור או הפטור ממנו (פסקה 3).

כמו כן מוצע לקבוע כי לצורך תשלומי הפנסיה התקציבית יראו את דמי ההבראה או המשכורת כאילו שולמו במלואם (פסקה 4). כהסדר משלים מוצע לקבוע כי "המשכורת הקובעת" לצורך תשלומי העובדים בפנסיה תקציבית תחושב כאילו לא חלו הוראות פרק זה (פסקה 2).

נוסף על כך, אם להפחתת דמי ההבראה או המשכורת עשויה להיות השפעה על חישוב תשלומים חד-פעמיים המשולמים עקב סיום עבודה או כהונה, מוצע לקבוע כי תשלומים אלה לא ייפגעו כתוצאה מההפחתה האמורה, ובכך לצמצם אף יותר את השפעתם של צעדים אלה. כך למשל מקום שבו חלק המשכורת של עובד שלא שולם היה מובא בחשבון בחישוב פיצויי הפיטורים אילו שולם, לא ישפיע אי-התשלום של אותו החלק במשכורת לעובד על סכום פיצויי הפיטורים שלו יהיה זכאי בקרות אירוע מזכה (פסקה 5).

¹⁸ ס"ח התשס"ג, עמ' 386.

¹⁹ ס"ח התשמ"א, עמ' 94.

- (8) גמלה המשתלמת למבוטח או לתלוי בו, לפי סימנים ה' ו'ח' בפרק ה' לחוק הביטוח הלאומי;
- (9) קצובת הבראה ונופש המשתלמת לפי חוק התגמולים לחסידי אומות העולם, התשנ"ה-1995²⁰;
- (10) כל הטבה הניתנת למי שמשלם לו תגמול לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום). התשי"ט-1959 [נוסח משולב]²¹, לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1950²², או לפי חוק אחר המחיל את הוראות אחד החוקים האמורים.
12. מעסיק חייב בתשלום סכום ההשתתפות לפקיד השומה ויחולו לעניין זה הוראות סעיף 246 לפקודה.
13. בלי לגרוע מהוראות סעיף 11, סכום ההשתתפות ששולם לפקיד השומה לא יראו אותו כהכנסה בידי העובד לעניין הפקודה.
14. (א) הוראה בהסכם שלפיה תשלום דמי הבראה האמורים להיות משולמים בשנת 2024 ייעשה במועד שאינו במהלך השנה האמורה, אין לה תוקף.
(ב) נקבעה הוראה בהסכם, אחרי יום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024), שלפיה תבוטל חובת העדכון, אין בכך כדי לגרוע מחובת המעסיק לפי סעיף 12 להעביר לפקיד השומה את סכום ההשתתפות שהיה חל אלמלא ההוראה כאמור.
15. דמי הבראה או חלק המשכורת, לפי העניין, אשר לא שולמו לעובד לפי פרק זה או לפי הסכם קיבוצי כאמור בסעיף 10, לא ישולמו לו גם לאחר תום שנת 2024.

ד ב ר י ה ס ב ר

ההבראה למועד שאינו במהלך השנה האמורה, מוצע לקבוע כי אין תוקף להוראה בהסכם שלפיה ישונה המועד לתשלום דמי ההבראה כאמור.

כמו כן, מוצע לקבוע כי אם נקבעה הוראה בהסכם, אחרי יום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024) שלפיה תבוטל חובת עדכון שחלה על מעסיק, לא יהיה בכך כדי לגרוע מחובת המעסיק להעביר לפקיד השומה את סכום ההשתתפות שהיה חל אלמלא ההוראה כאמור.

סעיף 15 בשים לב לכך שמחיר יום ההבראה והסכום שנחסך בשל אי-עדכון דמי ההבראה מועברים מהמעסיק אל פקיד השומה והם לא נחסכים בפועל למעסיק, מוצע לקבוע כי דמי ההבראה אשר לא שולמו לעובד לפי פרק זה, לא ישולמו לו גם לאחר תום שנת 2024. שיקול דומה קיים גם בנסיבות שבהן מדובר בהפחתת משכורת לפי פרק זה חלק הפחתת דמי ההבראה (למשל לנושא משרה שלא משולמים לו דמי הבראה או לפי הסכם קיבוצי כאמור בסעיף 10). עם זאת יובהר כי אין בהוראת סעיף זה משום מיצוי של תביעות כלכליות עתידיות במסגרת סכסוך עבודה עתידי.

סעיפים מוצע לקבוע כי יראו את סכום ההשתתפות 13, 12, שעל המעסיק לשלם לפקיד השומה כמס שנוכה במקור לפי הוראות סעיף 164 לפקודת מס הכנסה, ולפיכך יחולו לגבי תשלום זה הוראות הפקודה החלות על מס שנוכה במקור, ובכלל זה ההוראות בדבר דיווח, תשלום, גבייה, הוראות אכיפה וסמכויות אכיפה ופיקוח, וזאת במועד שבו על המעסיק לשלם את דמי ההבראה לעובד בשנת 2024. החובה לתשלום ניכוי המס לגבי תשלום דמי ההבראה, שהם חלק ממשכורתו של עובד, והמועדים לתשלום, קבועים בסעיף 166 לפקודה האמורה ובתקנות מכוחו, ואלה יהיו מועדי תשלום סכום ההשתתפות.

לעניין נושא משרה שלא משולמים לו דמי הבראה בשנת 2024 – יראו את סכום ההשתתפות כמס שנוכה במקור במועד שבו משולמת לו משכורת חודש יולי 2024, ובהתאם להוראות לפי סעיף 166 לפקודה כאמור.

מאחר שבפועל מחיר יום ההבראה מופחת מהמשכורת של העובד, בסעיף 13 מוצע להבהיר כי תשלום סכום ההשתתפות לא ייחשב כהכנסה של העובד לפי כל דין, כך שבעבור סכום זה או חלק ממנו לא יהיה העובד חייב במס.

סעיף 14 מאחר שלפי הפרק המוצע יופחת סכום דמי ההבראה שיש לשלמו בשנת 2024, וכדי שלא תסוכל מטרת הפרק על ידי שינוי של מועד תשלום דמי

²⁰ ס"ח התשנ"ה, עמ' 436.

²¹ ס"ח התשי"ט, עמ' 276.

²² ס"ח התשי"ט, עמ' 162.

16. תחולת הוראות הפרק לגבי נושא משרה
 הוראות פרק זה החלות לעניין עובד יחולו לעניין נושא משרה אף שלא מתקיימים עימו יחסי עבודה, בשינויים המחויבים, ולעניין נושא משרה שלא משולמים לו דמי הבראה בשנת 2024 – גם בשינויים אלה:
- (1) משכורתו של נושא המשרה המשולמת לו בחודש יולי 2024 תופחת בסכום של 471.4 שקלים חדשים, ולא יחולו לגביו הוראות סעיפים 8 עד 10;
- (2) "סכום ההשתתפות" לגבי נושא המשרה יהיה סכום השווה ל-471.4 שקלים חדשים בתוספת תשלומי חובה כמשמעותם בפסקה (2) להגדרה "סכום ההשתתפות" שהיה על משלם המשכורת לנושא המשרה לשלם בשל הסכום האמור.
17. תחולת הוראות הפרק לגבי חייל
 הוראות פרק זה החלות לעניין עובד יחולו לעניין חייל המשרת בצבא הגנה לישראל על פי התחייבות לשירות קבע, אף שלא מתקיימים עימו יחסי עבודה, בשינויים המחויבים.
18. החלת חוק יסודות התקציב לגבי מעסיק ציבורי
 הוראות סעיפים 29א, 29ב, 33א(ב), ו(ד) עד (ו), 34א(1) ו(ב), 35, 35א, 36, 37(ד) עד (ו) ו-29 לחוק יסודות התקציב, לעניין שינויים בשכר או מתן הטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה, לרבות הסמכויות הנתונות בהן, יחולו, בשינויים המחויבים, לגבי תשלום משכורת או לגבי תשלום אחר מקופת מעסיק ציבורי, שנעשה בידי מעסיק ציבורי בניגוד להוראות לפי פרק זה.
19. שמירת דינים
 אין בהוראות פרק זה כדי לגרוע מהוראות חוק יסודות התקציב, לעניין אישור שר האוצר בדבר שינויים בשכר או במתן הטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה מעבר למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה, או מהסמכויות הנתונות לשר האוצר לפי החוק האמור.

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיף 16 כיוון שישנם נושאי משרה אשר משולמים להם דמי הבראה, מוצע לקבוע כי הוראות הפרק יחולו עליהם, בשינויים המחויבים, אף שלא מתקיימים עימם יחסי עבודה, וזאת על רקע תפקידם הייצוגי המצדיק את השתתפותם בנטל המימון יחד עם כלל העובדים במשק. בהתאמה, לגבי נושאי משרה אשר לא משולמים להם דמי הבראה בשנת 2024, מוצע לקבוע כי הוראות הפרק המוצע יחולו לגביהם בשינויים המחויבים, ובכלל זה כי במקום הוראות סעיפים 8 עד 10, הסכום שעל פיו יחושב לגביהם "מחיר יום הבראה" יהיה בסך של 471.4 שקלים חדשים שהוא הבסיס לחישוב מחיר יום הבראה לעובד בשירות המדינה. כמו כן ובהתאמה, מוצע לקבוע כי "סכום ההשתתפות" לגביהם יהיה סכום השווה ל-471.4 שקלים חדשים בתוספת תשלומי החובה כמשמעותם בפסקה (2) להגדרה "סכום ההשתתפות" שהיה על משלם המשכורת לשלם לנושא המשרה בשל הסכום שהופחת.
- סעיף 16 כיוון שישנם נושאי משרה אשר משולמים להם דמי הבראה, מוצע לקבוע כי הוראות הפרק יחולו עליהם, בשינויים המחויבים, אף שלא מתקיימים עימם יחסי עבודה, וזאת על רקע תפקידם הייצוגי המצדיק את השתתפותם בנטל המימון יחד עם כלל העובדים במשק. בהתאמה, לגבי נושאי משרה אשר לא משולמים להם דמי הבראה בשנת 2024, מוצע לקבוע כי הוראות הפרק המוצע יחולו לגביהם בשינויים המחויבים, ובכלל זה כי במקום הוראות סעיפים 8 עד 10, הסכום שעל פיו יחושב לגביהם "מחיר יום הבראה" יהיה בסך של 471.4 שקלים חדשים שהוא הבסיס לחישוב מחיר יום הבראה לעובד בשירות המדינה. כמו כן ובהתאמה, מוצע לקבוע כי "סכום ההשתתפות" לגביהם יהיה סכום השווה ל-471.4 שקלים חדשים בתוספת תשלומי החובה כמשמעותם בפסקה (2) להגדרה "סכום ההשתתפות" שהיה על משלם המשכורת לשלם לנושא המשרה בשל הסכום שהופחת.
- סעיף 17 מוצע להחיל את הוראות הפרק, בשינויים המחויבים, גם על חייל בשירות קבע בצבא הגנה לישראל. זאת היות שמשכורתו משולמת מקופת המדינה בדומה לעובדי המדינה, ולפיכך קיימת הצדקה כי ההוראות בדבר הפחתת דמי הבראה יחולו גם לגביו, אף על פי שהוא אינו נחשב לעובד על פי כללי משפט העבודה. יצוין כי הוראה דומה קיימת בחוק לתשלום חלקי של דמי הבראה 2009 ובחוק ההשתתפות 2013.
- סעיף 18 אף על פי שאין בפרק זה כדי לגרוע מהוראות חוק יסודות התקציב, כמצוין בסעיף 19 המוצע, מוצע לקבוע גם באופן מפורש כי הוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בעניין מתן שכר ותנאי עבודה שלא כדין, המעניקות לשר האוצר סמכויות וכלי עזר לאכיפה, יחולו לגבי מעסיק ציבורי, וזאת גם לגבי תשלום הנעשה בניגוד להוראות הפרק המוצע, באופן שיחוק את ההרתעה מפני הפרת הוראותיו.
- יצוין כי הוראה דומה קיימת בחוק ההשתתפות 2013.
- סעיף 19 כדי שלא להכשיר חריגות שכר אצל מעסיק ציבורי, מוצע לקבוע כי אין באמור בפרק המוצע כדי לגרוע מהוראות חוק יסודות התקציב בדבר שינויים בשכר או מתן הטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה מעבר למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה, או מהסמכויות הנתונות לשר האוצר לפי החוק האמור.
- יצוין כי לפי פסיקת בית הדין הארצי לעבודה בעס"ק (ארצי) 10-05-11563 אוניברסיטת תל אביב – ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת תל אביב (נבו 11.11.2012), סעיף 29 לחוק יסודות התקציב חל גם במקום שבו הופחתו זכויות בשירות המדינה על רקע נסיבות כלכליות ותקציביות שחייבו זאת. על אף האמור, למען הסר ספק, וכדי לחוק את ההרתעה מוצע לקבוע זאת באופן מפורש כמוצע בסעיף 18.

20. הוראות פרק זה יחולו על אף האמור בכל דין או הסכם, לרבות חוק הסכמים קיבוציים וצווי הרחבה שניתנו לפיו. עדיפות
21. בתקופה שעד יום כ"ה בטבת התש"צ (31 בדצמבר 2029) יקראו את פקודת מס הכנסה, כך שאחרי סעיף 245 יבוא: תיקון פקודת מס הכנסה – הוראת שעה
246. "סכום השתתפות שיש לשלמו לפקיד השומה לפי חוק התוכנית המאזנת – הוראת שעה" סכום השתתפות שיש לשלמו לפקיד השומה לפי חוק התוכנית המאזנת, יראו אותו לעניין ההוראות לפי פקודה זו כמס שנוכה במקור לפי סעיף 164 במועד שבו משולמים דמי הבראה לעובד בשנת 2024, ולעניין נושא משרה שלא משולמים לו דמי הבראה בשנת 2024 – במועד תשלום משכורתו בחודש יולי 2024, ואשר יש לשלמו לפקיד השומה לפי סעיף 166; לעניין זה, "נושא משרה", "סכום השתתפות", ו"עובד" – כהגדרתם בסעיף 7 לחוק התוכנית המאזנת.
22. בחוק התקציב הנוסף לשנת 2024 ייקבע סכום בגובה אומדן ההכנסות הצפויות לאוצר המדינה לפי פרק זה, כחלק מהסכומים הנכללים בתקציב האמור לצורך מתן הטבות לחיילי מילואים. תקצוב הטבות לחיילי מילואים
23. (א) שר האוצר ממונה על ביצוע פרק זה, והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו. ביצוע ותקנות
(ב) בתקנות לפי סעיף קטן (א) רשאי שר האוצר לקבוע הוראות לעניין אופן הפחתת דמי ההבראה לפי סעיף 9 לגבי עובד שדמי ההבראה משולמים לו שלא כרכיב נפרד, ובלבד שהוראות כאמור ייקבעו בהתייעצות עם שר העבודה.

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיף 20 במטרה להבטיח את יישומן של הוראות הפרק המוצע, המתחייב בשל המשבר הכלכלי, מוצע לתת עדיפות להוראות הפרק המוצע על פני הוראות כל דין או הסכם. כך יגברו הוראות החוק על הסכמים קיימים, ככל שישנם, לרבות הסכמים קיבוציים, בנושא דמי הבראה. בכל זה, מוצע להבהיר כי הוראות החוק יגברו גם על הוראות חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז–1957, וצווי הרחבה שהוצאו מכוחו, ובכלל זה צווי הרחבה בעניין תשלום דמי הבראה, אם הם חלים לגבי המעסיק ועובדיו. יצוין כי הוראה דומה קיימת בחוק לתשלום חלקי של דמי הבראה 2009 ובחוק ההשתתפות 2013.
- סעיף 22 בסעיף 3 להחלטת ממשלה 1300 החליטה הממשלה כי כנגד אומדן הסכומים שיועברו לאוצר המדינה כמוצע בפרק זה, יוקצה סכום בחוק התקציב
- הנוסף לשנת 2024 לשם מימוש הצעדים המנויים בסעיף 5(א) להחלטת ממשלה 1295, כמפורט לעיל בחלק הכללי לדברי ההסבר. בהתאם לכך מוצע לקבוע כי בחוק התקציב הנוסף לשנת 2024 ייקבע סכום בגובה אומדן ההכנסות הצפויות לפי פרק זה, כחלק מהסכומים הנכללים בתקציב האמור לצורך מתן הטבות לחיילי מילואים.
- סעיף 23 מוצע לקבוע כי שר האוצר ממונה על ביצוע הפרק והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו. ואולם לגבי התקנות לעניין אופן הפחתת דמי ההבראה לפי סעיף 9 לגבי עובד שדמי ההבראה משולמים לו שלא כרכיב נפרד, ייקבעו הוראות כאמור בהתייעצות עם שר העבודה.

מס שבר וריווח על פעילותו של בנק שאינו בעל היקף פעילות קטן – הוראת שעה

24.

(א) בסעיף זה –

"בנק" – כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי);

"בנק בעל היקף פעילות קטן" – בנק ששווי נכסיו נמוך מ-5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל; לעניין זה, "שווי נכסים" של בנק – שווי נכסיו של הבנק כפי שמופיע במאזן הבנק בדוח הכספי השנתי האחרון שנערך על בסיס מאוחד על פי כללי החשבונאות המקובלים החלים עליו, בצירוף שווי נכסים כאמור של בנק ששולט בו, ובלבד שבשווי הנכסים כאמור לא יימנה אותו נכס יותר מפעם אחת;

"חוק הבנקאות (רישוי)" – חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;²³

דברי הסבר

פרק ו'

כללי

בשנים 2022 ו-2023 רשמו הבנקים הישראליים עלייה חריגה בשיעורי הרווחיות, הן בהשוואה לשנים עברו והן בהשוואה לבנקים במדינות אחרות. עלייה זו ברווחיות נבעה מגידול בהכנסות מריבית של הבנקים, זאת בעקבות העלאות של שיעור ריבית בנק ישראל החל מחודש אפריל 2022. בזמן שהעלאות הריבית הביאו להעלאה של הריבית על האשראי שניתן על ידי הבנקים, הן גולגלו באופן חלקי בלבד לפיקדונות הציבור. זאת, בין השאר, בשל רמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאות הישראלית. כלומר, בניגוד לריבית על האשראי שניתנה על ידי הבנקים, התמסורת של הריבית המוניטרית לפיקדונות הציבור הייתה חלקית. מעבר לכך המרווח שבין הריבית המוניטרית לבין הריבית על פיקדונות הציבור גדל אף בהשוואה בין-לאומית. כתוצאה מכך, ובשילוב עם הנגישות הייחודית של הבנקים לפיקדונות ולהלוואות מוניטריים בבנק ישראל המבטיחה להם ריבית גבוהה ריבית בנק ישראל על פיקדונות אלה, שיעור הרווחיות של הבנקים הישראליים עלה באופן ניכר. קרי, אותה רווחיות גדלה בלי שאירע שינוי מהותי בפעילות העסקית של הבנקים השונים, אלא עקב החלטת בנק ישראל על העלאת הריבית.

כך, הרווח הנקי המצרפי של המערכת הבנקאית הסתכם בשנת 2022 בכ-24 מיליארד שקלים חדשים, עלייה של כ-30% ביחס לשנת 2021 שהייתה אף היא שנה עם רמת רווחיות חריגה. מגמה זו נמשכה ביתר שאת בשנת 2023, כאשר עד לסוף הרבעון השלישי בלבד הסתכם הרווח הנקי של המערכת הבנקאית בכ-20 מיליארד שקלים חדשים, וזאת אף לאחר שהבנקים הפרישו בדוחותיהם הכספיים להפסדי אשראי בגין השפעות המלחמה שפרצה באוקטובר 2023. בהתאם, התשוואה להון במערכת הבנקאית עלתה מסביבה של כ-8% בעשור שבין 2010-2020 לכ-16% בשנת 2022, ונראה כי היא תסתכם באחוז גבוה אף יותר בשנת 2023. מגמות אלה יצרו לבנקים עודפי נזילות והון גבוהים מאוד, ואפשרו להם לחזק את ההון העצמי ולהעצים את יציבותם הפיננסית.

העלייה הניכרת ברווחי הבנקים אינה נובעת מיוזמות עסקיות ייחודיות של הבנקים, אלא נובעת בעיקרה מהוראות הגורם המדינתי המוסמך – בנק ישראל – בדבר העלאת שיעור הריבית במשק, לצד רמת התחרותיות הנמוכה בתחום הבנקאות. עלייה חדה זו בשיעורי הרווח של הבנקים בנסיבות האמורות, שבהן לא חל שינוי בפעילות העסקית, היא ייחודית לבנקים, ואף על פי שיתכן שענפים נוספים או חברות נוספות במשק הישראלי נהנו גם הם מעליית הריבית והאינפלציה, השפעת המגמות המקרו-כלכליות על רווחי הבנקים ושיעור העלייה ברווחיות הבנקים הם חריגים וייחודיים, לרבות במגזר הפיננסי. לנוכח נסיבות ייחודיות אלה, מוצדקת הטלת המס המוצע על הבנקים בלבד, ולא על כל ענף אחר במשק, ובכלל זה על גופים אחרים בתחום הפיננסי.

כמו כן, לפי תחזית מחלקת המחקר של בנק ישראל, ובהינתן תרחיש הייחוס הנוכחי של הלחימה, בשנת 2024 אומנם תימשך מגמת הירידה של ריבית בנק ישראל אך הריבית תוסיף להיות גבוהה ותעמוד בסוף השנה על כ-3.75%-4%. לפי תחזית הבנק הפדרלי של ארצות הברית, בסוף שנת 2024 תעמוד הריבית הפדרלית על 4.6% ובסוף שנת 2025 על 3.6%. הגם שצפויה השפעה של ההאטה במשק הישראלי וכן התגברות של הסיכונים המקרו-כלכליים על הפעילות העסקית של המערכת הבנקאית, בהינתן סביבת הריבית הגבוהה ורמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאית, הבנקים צפויים בסבירות גבוהה להמשיך וליהנות בשנתיים הקרובות מרווחיות גבוהה ומעודפי נזילות והון. משום כך מוצע לקבוע בחוק זה הוראת שעה שלפיה שיעור מס השכר והריווח שחל על בנקים לפי סעיף 4(ב) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – חוק מס ערך מוסף), יעלה, לגבי רכיב הריווח, מ-17% ל-26%. עם זאת מוצע כי ההוראה לא תחול לגבי בנקים שהיקף פעילותם קטן, בהתאם להגדרה המוצעת. לגבי רכיב השכר יישאר המס בשיעור של 17% כקבוע כיום בצו מס ערך מוסף (שיעור המס על מלכ"רים ומוסדות כספיים), התשנ"ג-1992 (להלן – צו מס ערך מוסף), שניתן על ידי שר האוצר באישור הכנסת, מכוח אותו סעיף, מוצע

²³ ס"ח התשמ"א, עמ' 232.

“ריבית בנק ישראל” – הריבית שקובע בנק ישראל בהחלטות המוניטריות התקופתיות, המשמשת אותו לצורך מתן הלוואות לתאגידים הבנקאיים או לצורך קבלת הלוואות מהם;

“שליטה”, “תאגיד בנקאי” – כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי);

“התקופה הקובעת” – התקופה שמיום כ”א באדר א’ התשפ”ד (1 במרץ 2024) עד יום י”א בטבת התשפ”ו (31 בדצמבר 2025).

(ב) על אף האמור לפי סעיף 4(ב) רישה לחוק מס ערך מוסף, התשל”ו-1975²⁴, שיעור מס השכר והריווח שישלם לפי אותו סעיף מוסד כספי כהגדרתו בחוק האמור, שהוא בנק שאינו בנק בעל היקף פעילות קטן, על פעילותו בישראל, לגבי התקופה הקובעת, יהיה 17% מהשכר ששילם ו-26% מהריווח שהפיק.

ד ב ר י ה ס ב ר

החשיבות הגבוהה במנגנון פשוט ויעיל בשל המציאות הפיסקלית הנגזרת ממצב החירום שבו מצויה כיום מדינת ישראל, עוד יצוין כי ככל שתחול ירידה מסוימת ברווחי הבנקים, סכום המס הנוסף, שנגזר מרווחי הבנקים, יפחת גם הוא בהתאם.

יצוין כי כמה מדינות בחנו בשנתיים האחרונות הטלת מס נוסף על רווחי הבנקים באופן זמני, וחלק אף עשו זאת, מסיבות דומות.

לסעיף קטן (א)

מוצע להגדיר “בנק” בהתאם למשמעות המונח בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ”א-1981 (להלן – חוק הבנקאות (רישוי)), ולצידו להגדיר “בנק בעל היקף פעילות קטן”, אשר לגביו מוצע כי לא תחול הוראת השעה. על פי ההגדרה ושל בנק שהוא בעל שליטה בו, אם קיים, במטרה לכלול בהיקף הפעילות את כל הנכסים של הקבוצה הבנקאית. עם זאת, כדי למנוע ספירה כפולה של נכסים בשל ההתבססות על הדוחות המאוחדים של הבנקים ובכך לעוות את חישוב סך נכסי המערכת הבנקאית, מוצע לקבוע כי בעת חישוב שווי הנכסים, לא יימנה אותו נכס יותר מפעם אחת.

לצורך ההגדרה האמורה מוצע להגדיר “שליטה” כהגדרתה בחוק הבנקאות (רישוי).

נוסף על כך, מוצע להגדיר את המונחים “ריבית בנק ישראל” ו“תאגיד בנקאי” הנדרשים לצורך סמכות שר האוצר לקצר את התקופה הקובעת לפי סעיף קטן (ד) המוצע, כפי שיפורט בדברי ההסבר.

כמו כן מוצע להגדיר את התקופה הקובעת, אשר לגביה תחול הוראת השעה המוצעת, והיא החל מיום תחילת חוק זה ועד לתום שנת 2025.

לסעיף קטן (ב)

כפי שפורט לעיל, מוצע להעלות את שיעור מס השכר והריווח המוטל על בנק שאינו בנק בעל היקף פעילות קטן, לתקופה הקובעת כהגדרתה המוצעת, לגבי רכיב הריווח בלבד – לשיעור של 26%. לגבי רכיב השכר מוצע להותיר

כי הוראת השעה תחול לגבי התקופה שמיום תחילתו של חוק זה ועד תום שנת 2025. לצד זאת מוצע להסמיך את שר האוצר לקצר, בצו, את התקופה האמורה כך שלא תחול בשנת 2025, אם נוכח כי חל שינוי מהותי בתנאים הכלכליים המשקיים הצפויים לשנת 2025 כפי שהיו ערב תחילת החוק המוצע, באופן שיש בו כדי לפגוע משמעותית ביכולת הבנקים להפיק רווחים בשנת 2025, והכול כפי שיפורט להלן.

סעיף 24 סעיף 4(ב) רישה לחוק מס ערך מוסף קובע כי “על פעילות בישראל של מוסד כספי יוטל מס

שכר וריווח באחוזים מהשכר ששילם והריווח שהפיק, כפי שקבע שר האוצר באישור הכנסת”. בהתאם לצו מס ערך מוסף, עומד שיעור המס על 17%, הן לגבי רכיב השכר והן לגבי רכיב הריווח. כאמור בחלק הכללי, מוצע לקבוע כי מס השכר והריווח יעלה לגבי רכיב הריווח בלבד, לשיעור של 26%. אומנם בסיס המס ימשיך להיות, כמו במנגנון הקיים, כלל הריווח. ואולם כפי שיפורט להלן, ברמה התוצאתית, מנגנון זה מגלם בפועל מיסוי ייחודי ביחס לגידול ברווחי הבנקים בשל העלייה בריבית בנק ישראל.

כאמור, קיימת סבירות גבוהה להמשך הרווחיות הגבוהה של הבנקים בשנתיים הקרובות כתוצאה מסביבת הריבית הגבוהה. ההמשך הצפוי לרווחיות גבוהה זו בשנתיים הקרובות, צפוי להביא לכך שרווחיות הבנקים, גם לאחר סכום המס הנוסף שישולם, תהיה חריגה וגבוהה הן בהשוואה לעשור האחרון והן בהשוואה לבנקים במדינות המפותחות. מנגנון מס זה נבחר מאחר שמדובר במנגנון יעיל שקיים בשגרה, ועל כן גבייתו אינה צפויה להערים קשיים תפעוליים או לייצר מורכבות יתרה, ובשל כך אף לא צפויות עלויות תפעוליות נוספות לבנקים כתוצאה מהעלאת שיעור זה. יתרה מכך, על סמך ניסיון העבר, קיים חשש שיצירת מנגנון מס ייעודי ומורכב, אשר ישמש לתקופת זמן קצרה כמוצע בחוק זה, תביא לדיונים ממושכים שאינם תואמים את הצרכים הפיסקליים העולים ממצב החירום בעקבות המלחמה. כמו כן, מנגנון מיסוי חדש שטרם נוסה יקשה על גביית מס אמת. כלומר, מדובר במס שבפועל לא צפוי לפגוע ברווחיות הבנקים מעבר לעלייה ברווחיהם כתוצאה מעליית ריבית בנק ישראל, וזאת לצד

²⁴ ס”ח התשל”ו, עמ’ 52.

(ג) בשנת המס 2024, יחול סעיף זה לגבי השכר המשתלם בעד עבודה בחודש מרץ 2024 ואילך, ולגבי החלק היחסי מהריווח בשנת מס זו.

(ד) שר האוצר רשאי, בצו שיתקין עד יום כ"ט בתשרי התשפ"ה (31 באוקטובר 2024), לקצר את התקופה הקובעת עד יום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024), אם נוכח כי חל שינוי מהותי בתנאים הכלכליים המשקיים הצפויים לשנת 2025 לעומת התנאים הכלכליים המשקיים שהיו צפויים לשנה האמורה ערב תחילתו של חוק זה, ובכלל זה בשיעור ריבית בנק ישראל, בשיעור האינפלציה או בשיעור הבלתי מועסקים מכוח העבודה, באופן שיש בו כדי לפגוע משמעותית ביכולת הבנקים להפיק רווחים בשנת 2025.

פרק ז': תחילה

תחילה 25. תחילתו של חוק זה ביום כ"א באדר א' התשפ"ד (1 במרץ 2024), אלא אם כן נקבע בו אחרת.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף קטן (ד)

מוצע לקבוע כי שר האוצר יהיה רשאי, בצו שיתקין עד יום כ"ט בתשרי התשפ"ה (31 באוקטובר 2024), לקצר את התקופה הקובעת עד תום שנת 2024, כך שהוראת השעה לא תחול לגבי שנת 2025. זאת, אם נוכח כי חל שינוי מהותי בתנאים הכלכליים המשקיים הצפויים לשנת 2025 לעומת התנאים הכלכליים המשקיים שהיו צפויים לשנת 2025 ערב תחילתו של חוק זה, באופן שיש בו כדי לפגוע משמעותית ביכולת הבנקים להפיק רווחים בשנת 2025. תנאים כלכליים משקיים אלה כוללים, בין השאר, את ריבית בנק ישראל, את שיעור האינפלציה או את שיעור הבלתי מועסקים מתוך כוח העבודה במשק, כלומר – שיעור האבטלה במשק. כמפורט לעיל, לפי התנאים הכלכליים המשקיים הידועים ערב תחילת החוק המוצע, קיימת סבירות גבוהה להמשך הרווחיות הגבוהה של הבנקים בשנתיים הקרובות כתוצאה, בין השאר, מסביבת הריבית הגבוהה. עם זאת, אם יתממשו תרחישים בלתי צפויים שאינם חלק מתחזית כלכלית סבירה למשק הישראלי בעת הנוכחית, ויחולו שינויים מהותיים בתנאים הכלכליים המשקיים הצפויים לשנת 2025 לעומת התנאים הכלכליים המשקיים כפי שהיו צפויים לגבי שנה זו ערב תחילת החוק, אשר צפויים לפגוע באופן משמעותי ביכולת הבנקים להפיק רווחים בשנת המס 2025, ייתכן כי תכלית החקיקה, קרי הטלת מס נוסף על רווחי הבנקים לנוכח הרווחיות החריגה הצפויה בשנה זו בשל גובה ריבית בנק ישראל – לא תושג. בהתאם, ובאופן העולה בקנה אחד עם תכלית החקיקה, מוצע לקבוע בחוק מנגנון שיאפשר לשר האוצר לתת מענה מתאים להתפתחויות כאמור.

יובהר כי אם השר יפעיל את סמכותו כאמור, שיעור מס השכר והריווח המוטל על בנק החל משנת המס 2025 יהיה זהה לשיעור המס המוטל על שאר המוסדות הכספיים, בהתאם לקבוע בצו מס ערך מוסף או בהוראה אחרת שתחול במקומו.

את מס השכר והריווח בשיעור של 17%, כקבוע כיום בצו מס ערך מוסף.

כמו כן, מוצע כי בעבור בנק בעל היקף פעילות קטן, קרי בנק ששווי נכסיו נמוך מ-5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, לא יחול התיקון המוצע ושיעור המס יהיה זהה לשיעור המס המוטל על שאר המוסדות הכספיים. החרגת בנקים בעלי היקף פעילות קטן תאפשר לבנקים אלה להחזיק הון עצמי גבוה יותר אלמלא היה חל התיקון המוצע, ובכך תמנע פגיעה אפשרית ביכולתם להתחרות במתן אשראי מול שאר הבנקים במערכת. מעבר לכך, בנקים קטנים הם בעלי הרווחיות הנמוכה ביותר במערכת הבנקאית, הן בעשור האחרון והן בתקופת עליית הריבית כאמור לעיל.

לסעיף קטן (ג)

ברומה למס הכנסה, חלק הריווח במס מוטל על הריווח השנתי של הבנק אשר מחושב בסוף שנת המס. על כן, מוצע לקבוע כי העלאת המס במועד תחילת החוק, שיחול במהלך השנה, לא תחול גם על חלק הריווח היחסי אשר הופק טרם כניסת החוק לתוקף. בשל כך מוצע, בסעיף קטן (ג), לקבוע הוראת תחולה שלפיה בשנת 2024 השיעור הגבוה יחול רק לגבי החלק היחסי מהריווח בשנת מס זו בהתאם לתקופה שבה הוא תקף, ויחושב באופן יחסי בהתאם לתקופה זו.

יובהר כי עם תום התקופה הקובעת, קרי החל משנת 2026, ישוב לחול צו מס ערך מוסף גם בעניינם של הבנקים שהוראת השעה חלה לגביהם, כך ששיעור מס השכר והריווח המוטל עליהם לאחר התקופה הקובעת יהיה זהה לזה המוטל על שאר המוסדות הכספיים בהתאם לצו האמור.

הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 25),

התשפ"ד-2024

1. תיקון סעיף 5 בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 5, בפסקת משנה (19), במקום "2.25%" יבוא "6.6%".

ד ב ר י ה ס ב ר

החוק והביטחון של הכנסת, ביום כ"ז בתשרי התשפ"ד (12 באוקטובר 2023), לאשר את ההכרזה בשטחה של כל מדינת ישראל. הכרזה זו מוארכת מזמן לזמן על ידי הממשלה, באישור ועדת החוק והביטחון של הכנסת. כמו כן, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה, והודיעה לגביהן לוועדת החוק והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023). נכון לעכשיו, ההכרזה על מצב מיוחד בעורף בכל שטח המדינה, כפי שאושרה על ידי ועדת החוק והביטחון של הכנסת, עומדת בתוקף עד יום כ"ב בשבט התשפ"ד (1 בפברואר 2024).

לנוכח האמור נדרשת הממשלה להוציא סכומים ניכרים, הן לטובת הלחימה עצמה והן להוצאות אזרחיות הנובעות ממנה, אשר לא נצפו בעת הגיבוש והאישור של חוקי התקציב לשנים 2023 ו-2024. בהמשך לכך, בשל הצורך בהצבת יעדים זמניים רחבים יותר, תוקנה מגבלת הגירעון במסגרת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 24), התשפ"ד-2023, מיום ה' בטבת התשפ"ד (17 בדצמבר 2023) (להלן – תיקון מס' 24), וכן הוגדלה מגבלת ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2023 בשיעורים נוספים לצורך המשך מימון הצרכים הצבאיים ומימון הצרכים האזרחיים הנובעים במישורין מהלחימה, ולמטרות אלה בלבד. לנוכח הימשכות מצב הלחימה ולנוכח הגידול בהוצאות בשל הנסיבות, מוצע להעלות את תקרת הגירעון גם לשנת 2024, ולקבוע אותה על שיעור של 6.6% מהתוצר המקומי הגולמי (להלן – התמ"ג). נוסף על כך, מוצע להגדיל את ההוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2024 בשיעור של 11.35% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת 2023 לצורך המשך מימון הצרכים הצבאיים ובשיעור של 3.2% לצורך המשך מימון הצרכים האזרחיים הנובעים במישורין מהלחימה, ולמטרות אלה בלבד.

סעיף 1 סעיף 5 לחוק, שעניינו תקרת הגירעון, קובע כיום בפסקאות (16) עד (19) שבו, מתווה גירעון פוחת לשנים 2021 עד 2024, כך שבשנת 2024 לא יעלה שיעור הגירעון הכולל על 2.25% מהתמ"ג.

על רקע האמור בחלק הכללי לדברי ההסבר, מוצע להתאים את שיעור הגירעון הקבוע בחוק בשנת התקציב 2024 כך שהוא לא יעלה על 6.6% מהתמ"ג.

כללי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן – החוק או חוק הפחתת הגירעון). חוקק בשנת 1992 כדי לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקלית, ולשם יצירת מסגרת פיסקלית יציבה ואמינה שתאפשר למשק להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים בטווח הבינוני והארוך. חוק זה קובע תקרת גירעון כאחוז מהתוצר, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החוזיות. בתחילת שנות ה-2000 נוספה לתקרת הגירעון מגבלה נוספת, מגבלת ההוצאה, המגדירה את שיעור הגידול המקסימלי המותר בתקציב המדינה בניכוי החזר חובות (למעט החזר חובות לביטוח לאומי) משנת כספים מסוימת לשנת הכספים שאחריה (להלן – מגבלת ההוצאה).

מגבלת ההוצאה עברה כמה שינויים והתאמות מאז שנחקקה בחוק. לפי הנוסח האחרון שעורכן, היקף הגידול השנתי הריאלי המקסימלי המותר בחוק נקבע על פי נוסחה המשקללת את ממוצע גידול האוכלוסייה בשלוש השנים הקודמות בתוספת היחס בין 50% (יעד החוב תוצר הרצוי לטווח הארוך) ויחס החוב תוצר השנתי האחרון שפורסם רשמית. הקשחת המגבלות האפקטיביות על תקציב המדינה בשל הוספת מגבלת ההוצאה הביאה להתנהלות ממשלתית שכללה קבלת החלטות רבות בעלות משמעות תקציבית במהלך שנת התקציב, באופן שהעמיס התחייבויות רבות על התקציבים לשנים הבאות.

יצוין כי קביעת מגבלות פיסקליות נהוגה ברוב המדינות המפותחות בעולם. לעמידה במגבלות אלה יש חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה, והן הוכיחו את עצמן בשנים שלאחר חקיקת מגבלת ההוצאה (עד שנת 2008, השנה שבה פרץ המשבר העולמי), שבהן התחזקה מאוד היציבות והאמינות הפיסקלית של ישראל, ובכך היא תמכה בצמיחה גבוהה ובשיפור עקבי בשוק העבודה.

בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית שהתרחשה ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), הכריז שר הביטחון באותו היום על מצב מיוחד בעורף, מכוח סמכותו לפי סעיף 9ג(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. בהתאם לסעיף 9ג(א)(5) לאותו חוק, החליטה ועדת

¹ ס"ח התשנ"ב, עמ' 45; התשפ"ה, עמ' 280.

21. (א) בסעיף זה, "הפעולות הצבאיות המשמעותיות" – כהגדרתן בסעיף 20(א).
- (ב) על אף הוראות סעיף 6א, בשנת התקציב 2024 רשאית הממשלה להגדיל את סכום ההוצאה הממשלתית בשיעור נוסף על השיעור האמור בסעיף 6א, כמפורט להלן:
- (1) לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים צבאיים בשל הפעולות הצבאיות המשמעותיות, ולמטרה זו בלבד – בשיעור נוסף שלא יעלה על 11.35% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2023 המחושב לפי סעיף 6א;
- (2) לשם מימון ההוצאות הדרושות לצרכים אזרחיים הנובעים במישורן מהפעולות הצבאיות המשמעותיות, ולמטרה זו בלבד – בשיעור נוסף שלא יעלה על 3.2% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2023 המחושב לפי סעיף 6א.
- (ג) לשם חישוב סכום ההוצאה הממשלתית כאמור בסעיף קטן (ב), הסכומים המחושבים בהתאם לסעיף 20(ב) לא יובאו בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית לשנת 2023.
- (ד) הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית כאמור בסעיף קטן (ב), לא יובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2024 לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לשנים הבאות.

"הוראת שעה
לשנת 2024 –
הגדלת סכום
ההוצאה
הממשלתית בשנת
2024 – חרבות
ברזל

ד ב ר י ה ס ב ר

כמו כן מוצע לקבוע כי לצורך חישוב מגבלת ההוצאה בשנת 2023, לא יובא בחשבון הגידול במגבלת ההוצאה שהותר במסגרת תיקון מס' 24 לצורך מימון הצרכים הצבאיים והצרכים האזרחיים הנובעים במישורן ממלחמת 'חרבות ברזל'. עוד מוצע כי הסכום האמור לא יובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2024 ואילך לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לחוק לשנים הבאות.

סעיף 2 כמפורט בחלק הכללי לדברי ההסבר, מוצע להגדיל את ההוצאה הממשלתית בסכום נוסף של כ-55 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2024, המהווים גידול נוסף של 11.35% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת 2023, וזאת לצורך מימון ההוצאות הדרושות לצרכים צבאיים בקשר עם מלחמת 'חרבות ברזל', ובסך של כ-15.3 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2024, המהווים גידול נוסף של 3.2% מסך ההוצאה הממשלתית לשנת 2023, לצורך מימון ההוצאות הדרושות לצרכים אזרחיים הנובעים במישורן ממלחמת 'חרבות ברזל'. הסכום הנוסף האמור ישמש לטובת המטרות האמורות בלבד.

