

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי
רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס
ו/או דנה פרימור אזר ו/או רן יוסף
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054, 9136001
טל': 02-5000073 ; פקס': 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. הכנסת

2. ועדת הכספים

המשיבים 1-2 ע"י ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית בכנסת
ממשכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495

3. ממשלת ישראל

4. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבים 3-4 ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
מרחוב צאלח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590 ; פקס: 02-6467011

5. מרכז השלטון המקומי בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד ממרכז השלטון המקומי בישראל
מרחוב הארבעה 19, תל אביב 64739
טל': 03-6844222 ; פקס: 03-6844201

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי, צו

ביניים

ובקשה לקיום דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו על תנאי כנגד המשיבים 1-4, בקשה למתן צו ביניים, וכן ובקשה לקיום דיון דחוף בעתירה, והכל כלהלן:

א. צו על תנאי

צו על תנאי כנגד המשיבה 1, המורה לה להתייצב ולנמק מדוע לא יבוטל פרק י"ט' (רשויות מקומיות), מתוך הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 אשר מכונה "חוק הרשויות המקומיות (הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור, התשפ"ג-2023" (לעיל ולהלן: "חוק קרן הארנונה"), וזאת לנוכח התגבשות הסיבות שלהלן, במצטבר ובנפרד:

א.1. באשר חוק קרן הארנונה מהווה שינוי מבני המשפיע על כלל המשק ומשנה את ההסדרים הקיימים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ומכאן, שלא מתאים להיכלל בחוק ההסדרים.

א.2. באשר חקיקת חוק קרן הארנונה מהווה ניצול פסול של חוק ההסדרים וכבילת שיקול הדעת של הכנסת על ידי הממשלה באופן קיצוני המנוגד להפרדת הרשויות ולהליך החקיקה בכנסת.

א.3. לנוכח הפגמים הקשים שנפלו בהליך חקיקת חוק קרן הארנונה, באשר הליך חקיקת חוק קרן הארנונה הליך החקיקה עצמו הביא לפגיעה חמורה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת (ואף של הציבור בכללותו) בהליך; הליך החקיקה לא תאם את חשיבותו ואופיו של חוק קרן הארנונה, משמעותו והשלכותיו הרבות; נעשה בו שימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת הקובע סדרי דיון מיוחדים תוך שנפגעת אפשרות האופוזיציה לעלות הסתייגויות.

א.4. לנוכח העדר דיון ממשי בקריטריונים הקיימים בחוק, אשר יוצרים עיוותים בהסדרים של הרשויות המקומיות השונות, ובהם: מדד סוציו-אקונומי של הרשות שאינו לוקח בחשבון גירעון הרשות, או סכום מילווה שלווה הרשות, והלכה למעשה מביא לעיוותים ביחס שבין רשויות "חלשות" ל"חזקות".

ב. צו הביניים

כן, מתבקש בית משפט נכבד זה להוציא צו ביניים המשהה את כניסת חוק קרן הארנונה לתוקף, וזאת עד אשר תידון ותוכרע העתירה.

כידוע, בבואו לבחון את השאלה האם להעניק צו ביניים אם לאו, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני שיקולים עיקריים - מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה, כאשר למאזן הנוחות מעמד בכורה ברור בין שני אלה. כך נקבע בבר"מ 8777/06 מפעלי תחנות בע"מ ואח' נ'

הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה ואח' (נבו 19.11.2006): "על בית המשפט לשקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי העתירה ואת "מאזן הנוחות"... שני השיקולים משפיעים האחד על השני... ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי "מאזן הנוחות"."

העותרת סבורה כי נסיבות העניין, בהן נחקק חוק המהווה שינוי מבני המשפיע על כלל המשק ומשנה את ההסדרים הקיימים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות, והוא בעל השלכות מרחיקות לכת על כל אזרח ואזרחית במדינת ישראל, מחייבות מתן צו הביניים המבוקש. זאת, על מנת למנוע כל מעשה עשוי, או הסתמכות כזו או אחרת, במידה והעתירה תתקבל.

בקשה זו עומדת בכפיפה אחת עם הבקשה לקיום דיון בהול, אשר קיומו יבטיח כי צו ביניים, ככל שיינתן, יעמוד לזמן קצר בלבד.

ג. בקשה לקיום דיון דחוף

כן מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון בהול בעתירה, על רקע הצורך לברר בהקדם האפשרי את השאלות העומדות בבסיס העתירה, ונוכח העובדה כי החלטות העשויות להתקבל על פי המתווה המוצג בתיקון החוק הינן בעלת השלכות משמעותיות ביותר על מארג היחסים שבין הרשויות המקומיות לבין השלטון המקומי במדינת ישראל – ומתוך כך על כלל אזרחי מדינת ישראל.

א. הצדדים לעתירה

העותרת:

1. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית ולא מפלגתית, המונה כ-65,000 חברים ופעילים ומציינת בימים אלו 33 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית, בהן חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת מתנגדת לאורך כל שנות קיומה לפרקטיקה של "חוק ההסדרים", בה הממשלה כובלת את שיקול דעתה של הכנסת ומביאה ל"גירעון דמוקרטי" ביחס לחקיקה הממשלתית.

המשיבים:

2. המשיבה 1 היא הכנסת, בית המחוקקים של מדינת ישראל. חברי הכנסת חוקקו את פרק כ' (רשויות מקומיות), 78, 79 מתוכו רק: 1, 2, 5, 6(א) עד (ג), 7, 23-25 (בעניין כספי הקרן להרחבת ההשקעה בתושב, הקצאתם ומקורות הקרן) ו-84-80 מתוך הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 (לעיל ולהלן ביחד: "חוק

קרן הארנונה"), אשר עומדים בבסיס עתירה זו.

3. המשיבה 2 **ועדת הכספים של הכנסת** (להלן: "**הוועדה**", או "**ועדת הכספים**"), בראשות חה"כ משה גפני, והיא שקיימה דיונים על חוק קרן הארנונה במעמד צד אחד והכאוס ששרר בדיונים יובא בהרחבה במורד העתירה.

4. המשיבה 3 היא **ממשלת ישראל** שהציעה את חקיקת חוק קרן הארנונה כהצעת חוק מטעם הממשלה והיא שבחרה להכניס אותה לחוק ההסדרים ולא כהצעת חוק נפרדת; המשיבה 4, **היועצת המשפטית לממשלה** (להלן: "**היועמ"ש**"), אשר מתפקידה ומסמכותה היא מייצגת את הממשלה בערכאות השונות, והיא שאמונה על ייצוג האינטרס הציבורי ושמירה על קיום הדין.

5. המשיב 5 הוא **מרכז השלטון המקומי בישראל**, עמותה רשומה ובה מאגדות כל העיריות והמועצות המקומיות בישראל, מתוכן 76 ערים ו-127 מועצות מקומיות מכל המגזרים ומכל רחבי המדינה: יהודיות, ערביות, דרוזיות וצ'רקסיות, חילוניות וחרדיות, במרכז הארץ ובפריפריה. לאור הפגיעה של חוק קרן הארנונה במרקם, בסדר ובאיזונים שהתעצבו במהלך השנים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, וכן הפגיעה בעצמאותם של הרשויות המקומיות, נדרשת גם עמדתו של מרכז השלטון המקומי בישראל לעתירה.

תוכן עניינים

א.	הצדדים לעתירה	3.....
ב.	מבוא	5.....
ג.	התשתית העובדתית	6.....
ג.1.	מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות	6.....
ג.2.	הליך החקיקה של חוק קרן הארנונה	8.....
ג.3.	מיצוי הליכים מטעם העותרת	12.....
ד.	הטיעון המשפטי	14.....
ד.1.	התשתית הנורמטיבית לעתירה	14.....
ד.1.א.	חוק ההסדרים – כללי	14.....
ד.1.ב.	חוק קרן הארנונה	15.....
ד.2.	בחקיקתחוק קרן הארנונה נפלו פגמים היורדים לשורשו של הליך	16.....
ד.2.א.	חוק קרן הארנונה מהווה שינוי מבני המשפיע על כלל המשק ולא מתאים להיכלל בחוק ההסדרים	18.....
ד.2.ב.	חקיקת חוק קרן הארנונה מהווה ניצול של חוק ההסדרים ויוצרת פגיעה קשה בתקינות ההליך הדמוקרטי	21.....
ד.2.ג.	פגיעות נוספות בהליך החקיקה ובעקרון השתתפות	23.....
ד.2.ג.1.	חקיקת חוק קרן הארנונה נערכה בצורה חפוזה ולא הלמה את מורכבות ההצעה שעל הפרק	25.....
ד.2.ג.2.	הקריטריונים והתבחינים בחוק קרן הארנונה כלל לא בשלים ויוצרים עיוותים רבים	26
ד.2.ג.3.	הליך החקיקה הממשלתי היה חפוז ולא ניתן משך זמן סביר להערוות הציבור	26
ד.2.ג.4.	נעשה שימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת הדורס ברגל גסה את הליך החקיקה הנאות	27

ב. מבוא

6. מערכת היחסים בין השלטון המקומי למרכזי במדינת ישראל מעסיקה את מדינת ישראל מיום הקמתה, ואף לפני כן. סוגיה זו, הסבוכה ומרובת הרבדים עומדת בבסיס כתיבה אקדמית, פסקי דין, דוחות ועדות והחלטות ממשלה רבות השזורות כחוט השני בקיומם של המוסדות השלטוניים בישראל לאורך השנים.

7. והנה, במחי מספר ימי דיונים מועט, תוך התעלמות מפערים משמעותיים בנתונים המוצגים, ללא כל העמקה, תוך ניצול ציני ופסול של הליך חקיקת חוק ההסדרים – עד כדי הפעלתה של משמעת קואליציונית באמצעות שליח מיוחד של ראש הממשלה לדיוני הוועדה, ותוך מניעת זכות ההשתתפות מחברי כנסת רבים – חוקקה הכנסת לפני זמן קצר חוק **המהווה שינוי מבני המשפיע על כלל המשק ומשנה מן היסוד את ההסדרים הקיימים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות**.

8. חוק זה נחקק, כאמור, כמעט ללא כל דיון, מבלי שנשמך על תשתית עובדתית ראויה, מבלי שהוצגו הנתונים הרלוונטיים, ומבלי שנידונו השלכותיו הרבות. בהליך חפוז וחסר – אשר כל מטרתו להעביר חוק שנוי במחלוקת, שאינו מתאים להיכלל בחוק ההסדרים – דרך המסננת הרחבה מדי של הליך אישור התקציב בכנסת.

9. העותרת טוען, כי משעה שחוק קרן הארנונה נחקק כחלק מחוק ההסדרים, נפלו פגמים משמעותיים היורדים לשורשו של עניין ומחייבים את פסילתו וחקיקתו בנפרד.

10. כך, העותרת טוען חוק קרן הארנונה **מהווה שינוי מבני המשפיע על כלל המשק ומשנה את ההסדרים הקיימים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ומכאן, שלא מתאים להיכלל בחוק ההסדרים**.

11. כמו כן, חקיקת חוק קרן הארנונה מהווה ניצול של חוק ההסדרים וכבילת שיקול הדעת של הכנסת על ידי הממשלה באופן קיצוני – שאינו מאפשר דיון ממשי אלא חקיקה חפוז בלבד. לא במקרה חוק קרן הארנונה פוצל בעבר מחוק ההסדרים ונכנס שוב לאחרונה ובאופן חפוז רק כדי שהממשלה תעשה שימוש במשמעת הקואליציונית ותיצור מסלול "עוקף חקיקה" שמעצים את הרשות המבצעת על חשבון הרשות המחוקקת [טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית" **משפט וממשל** כרך יא 247 (תשס"ח)].

12. בנוסף, **הליך החקיקה עצמו הביא לפגיעה חמורה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת** (ואף של הציבור בכללותו) בהליך. כך, הליך החקיקה לא תאם את חשיבותו ואופיו של חוק קרן הארנונה, משמעותו והשלכותיו הרבות; נעשה בו שימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת הקובע סדרי דיון מיוחדים ופוגע פגיעה חמורה באפשרות האופוזיציה לעלות הסתייגויות; והוא שונה מהותית בהשוואה להליכי חקיקה דומים בעבר.

13. אם כן, טוען העותרת כי לאור הפגיעה בעקרון ההשתתפות והחקיקה החפוז מדובר בהצעת חוק שלא בושלה ולא מוכנה כלל וכלל – כך, תביא העותרת דוגמאות לקריטריונים בחוק קרן הארנונה

שהם פוגעניים ויוצרים עיוותים בהסדרים של הרשויות המקומיות השונות ולא התקיים בהם שיח ממשי ומספק. קריטריונים כגון: מדד סוציו אקונומי של הרשות שאינו לוקח בחשבון גרעון הרשות, או סכום מילווה שלווה הרשות, והלכה למעשה מביא לעיוותים ביחס שבין רשויות "חלשות" ל"חזקות"; וכן, חלוקת הכספים לרשויות החלשות, אך אלה שמציעות היתרי בניה חדשים – על אף שרשויות חלשות רבות (ערביות בעיקר), אינן יכולות להציע היתרי בניה.

14. והכל כפי שיפורט להלן.

ג. התשתית העובדתית

ג.1. מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות

15. בבסיסה של עתירה זו, וכרקע כללי לטיעון המשפטי אשר יובא בהמשך הדברים, סבורה העותרת כי יש לעמוד תחילה על המורכבות הרבה הקיימת במערכת היחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי במדינת ישראל.

16. המבנה הארגוני-המרחבי של הרשויות המקומיות במדינת ישראל, התהווה כבר בעשור הראשון לקיומה של המדינה, והתעצב כיצור כלאיים המשלב אתוס של אוטונומיה מקומית והשקפת עולם שיתופית-אגררית, עם המודל המוניציפאלי הריכוזי הבריטי ששלט בארץ ישראל עובר לקום המדינה ובשילוב עם אידיאולוגיה ריכוזית שהתפתחה בקרב ההנהגה הישראלית לאחר קום המדינה.

17. הרשויות המקומיות הראשונות שנוסדו בתקופת המנדט הבריטי נועדו להעניק ליישובים היהודים אוטונומיה רחבה עד כמה שניתן וחסינות מפני התערבות חיצונית של השלטון המרכזי, כשהיישוב רואה בהן אמצעי ראשון במעלה להבטחת מימוש המטרות הלאומיות של התנועה הציונית ויסודות חשובים בדרך למדינה יהודית עצמאית. המעבר המהיר מיישוב למדינה והצורך להתמודד עם קשיים ניכרים מבית ומחוץ ובה בעת לספק שירותים מוניציפליים לכל תושבי המדינה, אשר מספרם עלה בצורה ניכרת כתוצאה מן העלייה ההמונית, הביא את מנהיגי המדינה הצעירה למסקנה כי יש לאמץ את המבנה הקיים שהורישו האנגלים. (להרחבה בעניין זה, ראו "משפט השלטון המקומי ואי צדק חברתי", פרופ' איסי רוזן צבי).

18. אלא ששאיפות לחוד ומציאות לחוד. התפתחותה של מדינת ישראל, והאתגרים הרבים שניצבו בפניה בעשור הראשון להקמתה (בהם משבר כלכלי עמוק, קליטת עליה המונית, ומצב מלחמתי מתמשך עם מדינות ערב), הביאו את הנהגת היישוב אז למסקנה כי יש דווקא צורך בשלטון מרכזי חזק וריכוזי אשר יוכל להתמודד עם אותן הבעיות. אל כך התווספו תפיסות פוליטיות אשר ראו בשלטון המקומי גורם המעודד סיעתיות ופילוג חברתי – אשר הובילו בתורן את השלטון דאז ליטול על עצמו בהדרגה את מרבית התפקידים השלטוניים אשר היו נתונים בראשית ימי המדינה לשלטון המקומי.

19. כתוצאה מכך, ובמקביל לעמדה שראתה ברשויות המקומיות ישויות טבעיות שצמחו באופן אורגני מתוך קהילות מקומיות, התפתחה בישראל גם עמדה הפוכה שהתייחסה לשלטון מקומי כאל ישות מלאכותית הנוצרת על ידי השלטון המרכזי מטעמי נוחות אדמיניסטרטיבית. עמדה זו רואה ברשות המקומית זרוע ביצועית של השלטון המרכזי אשר אין לה קיום עצמאי במנותק מן הסמכויות

שהוא צלו לה על ידו. על פי גישה זו, כוחה של הרשות המקומית והגדרתה החברתית והגיאוגרפית יונקות את קיומן מהשלטון המרכזי שכופה אותן מלמעלה על התושבים המקומיים, ובמידה וקיימת אוטונומיה פורמאלית כלשהי לשלטון המקומי הרי זוהי אוטונומיה שנועדה לקדם ערכים של יעילות באספקת שירותים לתושבים בלבד.

20. כך, למרות האתוס של אוטונומיה מקומית שעשוי לאפיין את השיטה המוניציפאלית בישראל, הרי שבפועל היא נעה בין שני קצוות, ומאופיינת בריכוזיות גבוהה אשר מביאה לכך שמבחינה משפטית-פורמאלית מרוכז הכוח הפוליטי בידי השלטון המרכזי, הנושא במרבית הסמכויות המהותיות הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית, ומותירה לרשות המקומית את תפקיד ה"זרוע ביצועית" או "קבלן משנה" השואב את כוחו וסמכותו מן הממשל המרכזי.

21. מתח זה הוא הבסיס למורכבות העמוקה והסבוכה, לחיכוך הרב ולקשיים בניהול השלטון במדינת ישראל, בפער שבין המקומי למרכזי.

התפתחותו של המתח בין השלטון המקומי למרכזי בדין

22. במרוצת השנים נבחן המתח בין השלטון המקומי למרכזי באופן שוטף על ידי כלל רשויות השלטון במדינת ישראל, בהן הממשלה, הכנסת ואף הרשות השופטת. בחלוף 75 שנות קיומה של המדינה הצעירה, ניתן כיום להצביע על שני מודלים מרכזיים שנבחנו לעיצוב יחסים אלו בין מערכות השלטון; האחד – מודל היררכי-ריכוזי; לפיו הרשות המקומית שואבת את סמכויותיה מהרשות המבצעת המרכזית ונתונה לפיקוח קפדני של שר הפנים והשלטון המרכזי. השנייה – מודל אוטונומי-ביזורי; לפיו המחוקק מסר לרשויות המקומיות סמכויות בתחומים כמו חינוך, מיסוי, דת, הקצאות ותקצוב, תכנון ובנייה, רישוי עסקים ועוד. זאת תוך יצירת מודל דינמי של יחסים בין השלטון המרכזי וחזוקת עצמאותו של השלטון המקומי.

23. בדין הישראלי, בדומה למגמה הנראית בעולם, ניתן למצוא חקיקה, פסיקה והחלטות מנהליות, המבטאות את שתי התפיסות המתחרות הללו בעת ובעונה אחת.¹

24. כבר בשנות החמישים עמד בית המשפט העליון על חשיבותן של רשויות מקומיות כגופים דמוקרטיים-נבחרים, שלהם מסורות סמכויות מיסוי ותכנון עצמאיות מפיקוחו של השלטון המרכזי. ואולם, ובהתאם לרוח התקופה, ארבעת העשורים הראשונים לקיומה של המדינה התאפיינו במתן משקל לזרם הריכוזי הדומיננטי מבין השניים, כאשר בשנות השמונים חל שינוי ובהדרגה בתי המשפט הרחיבו את מתחם שיקול הדעת של הרשויות המקומיות והתירו להן לפעול באופן שמשקף את רצונן (ולמעשה את רצון התושבים), ולעיתים אף במנוגד למדיניות השלטון המרכזי.²

25. בשנת 1976 הקימה הממשלה את ועדת זנבר עליה הוטל לבחון את היחסים בין הממשלה לבין השלטון המקומי ולגבש המלצות עקרוניות ומעשיות. בעוד שההמלצות המרכזיות של הוועדה קראו להעברת מרכז הכובד של אספקת השירותים לאזרחים לידי הרשויות המקומיות, תוך הגדלת הכנסותיהן העצמאיות והרחבת שיקול הדעת שלהן בתחומי פעילותן, רק חלק מהמלצותיה אומצו

¹ סקירה של הדואליות המתוארת ניתן למצוא בספרות במאמרו של ישי בלנק "מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד(2) 197 (2003); ובמאמרו של יששכר (איסי) רוזן-צבי "מקום הצדק: משפט השלטון המקומי ואי-צדק חברתי" עיוני משפט כח(2) 417, 428-431 (2004).

² בג"ץ 2838/95 גרינברג נ' קצרון, פ"ד נג(1) 1 (1997) (להלן: גרינברג); בג"ץ 953/01 סולודקין נ' עיריית בית-שמש, פ"ד נח(5) 595 (2004) (להלן: סולודקין); שלום עכשיו שעל מפעלים חינוכיים נ' הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון, פ"ד סא(2) 93 (2006) (להלן: שלום עכשיו).

וייושמו. בעשורים שלאחר מכן הקימה הממשלה עוד מספר ועדות ציבוריות במטרה לבחון את מודל הקשר בין השלטון המקומי למרכזי בישראל.

26. בשנות התשעים החל בית המשפט העליון לבטא גישה שיפוטית אשר ראתה בשלטון המקומי ישות פוליטית הנהנית מלגיטימיות דמוקרטית וזכאית לאוטונומיה "יחסית".³ הכרה זו של בית המשפט העליון בשלטון המקומי כישות פוליטית בעלת אוטונומיה, בטאה הכרה בכך שבמקביל למימוש של הפרט כחלק משייכותו לקהילה הלאומית, הוא זכאי למימושו גם כחלק מקהילה פוליטית תת-לאומית, מקומית, שנשלטת באופן דמוקרטי.

27. כך, בפסק דינו בבג"ץ 3791/93 משלב נ' שר הפנים, פ"ד מז(4) 126 (1993) (להלן: עניין משלב), שעסק בסמכותו של שר הפנים לדחות בחירות ברשות מקומית אבו-סנאן, אימץ בית המשפט לראשונה את עקרון האוטונומיה המקומית תוך שהוא עומד על כך שסמכותו של השלטון המרכזי לפקח או להתערב בשיקול הדעת של השלטון המקומי היא מוגבלת. ותוך שהוא עומד על המורכבות הרבה שבקשרים שבין השלטון המקומי למרכזי בישראל:

"העתירה שלפנינו תגלה לנו עד מה מורכבים וסבוכים הם הקשרים בין שלטון מרכזי לבין שלטון מקומי, ועד מה עדין הוא איזון האינטרסים במירקם היחסיים בין אלה השניים". (כב' השופט (כתוארו דאז) חשין).

28. עניין זה עלה בהמשך גם בג"ץ 2838/95 גרינברג נ' קצירין, פ"ד נג(1) 1 (1997) שם נדון קמפיין שרשויות מקומיות בגולן יזמו כנגד האפשרות שישראל תיסוג מרמת הגולן, כאשר המשנה לנשיא לוי קובע בפסק דינו כי:

"יש לראות את שתי הרשויות, המרכזית והמקומית, כפועלות ב"מארג של רשתות רב-מוקדיות ורב-ממדיות", במודל בו הן מוסמכות לפעול במקביל באותם תחומים, תוך מתן ביטוי לשיקולים הכלל-ארציים ולשיקולים הספציפיים של צורכי המקום ורצון התושבים."

29. הנה, לסיכומו של פרק קצר זה, מערכת היחסים בין השלטון המקומי למרכזי הינה סבוכה ומורכבת, וכל שינוי קל שבקלים עומד בעל השלכות מרחיקות לכת במציאות עצמה. ויודגש, אין עניינה של עתירה זו בניסיון לקבוע מסמרות בעניין מה היא שיטת המשטר העדיפה למדינת ישראל, ומה הוא הפתרון ההולם למתח שבין השלטון המקומי למרכזי – מתח המתקיים, כאמור, כבר למעלה מ-75 שנה.

30. כלל תכליתו של פרק קצר זה, היא אך להביא בפני בית המשפט את המורכבות הרבה שבמכלול יחסים אלו, מורכבות אשר מחייבת לשיטת העותרת התייחסות מעמיקה ונרחבת הרבה יותר מזו אשר ניתנה לה בהליך החקיקה החפוז והבלתי ממצה שנעשה. זאת, שכן כל שינוי מוסדי הנוגע בשינוי "איזון האינטרסים" בתוך מבנה היחסים המורכבים, הסבוכים והעדינים הללו, יביא בהכרח להשלכות נרחבות בעלות משמעויות דרמטיות הנוגעות למבנה השלטוני, לחוסן הדמוקרטי, החברתי והכלכלי של החברה הישראלית, ומחייב לפיכך, דיון נרחב ומעמיק הרבה יותר מזה שהתקיים בפועל עובר לחקיקת חוק קרן הארנונה, וכפי שיפורט להלן.

³ בפסקי הדין בג"ץ 3791/93 משלב נ' שר הפנים, פ"ד מז(4) 126 (1993) (להלן: עניין משלב); דג"ץ 3201/96 שר החקלאות נ' המועצה האזורית עמק לוד, פ"ד נא(3) 661 (1997) (להלן: עניין המועצה האזורית עמק לוד).

ג.2. הליך החקיקה של חוק קרן הארנונה

31. מזה שנים רבות, וכפי שיפורט בהמשך בהרחבה בחלק המשפטי של עתירה זו, הליכי חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים מעוררים אתגרים רבים ברשויות השלטון בישראל.

32. לאור הערות בית המשפט הנכבד לאורך השנים (עליהם יורחב במורד העתירה), פנתה כבר ביום 3.1.2022 היועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד שגית אפיק, אל היועץ המשפטי דאז, במכתב הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022.

33. במכתבה, הציגה היועצת המשפטית של הכנסת בהרחבה את הקשיים והבעיות בהם נתקלה הכנסת במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2021-2022. כך, פירטה שורה של דוגמאות לדברי חקיקה שלעמדת הייעוץ המשפטי לכנסת **מקומם בהליך חקיקה רגיל ולא כחלק מהצעת חוק ההסדרים**, בפרט נושאים אשר מעוררים שאלות משפטיות במגוון רחב של תחומים, המעוררים מחלוקת ציבורית ומצריכים קיומו של הליך חקיקה שקוף, מקיף, מעמיק ויסודי.

34. לבסוף, היועצת המשפטית לכנסת עמדה במכתבה על הצורך להפיק לקחים לקראת גיבוש הצעות חוק ההסדרים הבאות, ועל הצורך לקבוע הנחיה שתקבע את מערך השיקולים להכללת נושאים בהצעת חוק ההסדרים.

העתק מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת "הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022" מצורף ומסומן כנספח ע/1.

35. על רקע זה, להלן תפרט העותרת על הליך החקיקה של חוק קרן הארנונה [חוק הרשויות המקומיות (הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור)], התשפ"ג-2023, שמהווה את פרק י"ט לחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023].

36. הרעיון להקמת קרן אשר תחלק את רווחי הארנונה בין הרשויות המקומיות, באופן שיצמצם לכאורה את הפערים ביניהן, גובש במשרד האוצר במשך מספר שנים, ואף נכלל במסגרת המלצות ארגון ה-OECD לכלכלת ישראל, בין היתר, על רקע הפערים הגדולים בין הרשויות ביחס לממוצע במדינות הארגון.⁴

37. לאחר הקמת הממשלה ה-37, ולקראת גיבוש תקציב המדינה והחוקים הנלווים לו, ביום 15.2.2023 הפיץ משרד האוצר את התוכנית הכלכלית לשנים 2023-2024 להערות הציבור. בתכנית הוצע:⁵

"להקים קרן לתמרוץ דיור שבראשה יעמוד נציג השלטון המקומי. הקרן תקצה לרשויות מענקים שנתיים קבועים עבור כל היתר בנייה שיוציאו הרשויות באופן שיאפשר להן לשפר את השירותים העירוניים לתושבים. הכנסות הקרן יגיעו מגידול בארנונה העסקית ברשויות המקומיות בשיעור מדורג בהתאם לאיתנות הכלכלית ומתקציב מדינה משלים בשנים הראשונות. הצעד יגביר באופן משמעותי את התמריצים של הרשויות המקומיות להגדיל את היצע הדיור בתחומן וכן יסייע בצמצום פערים כלכליים בין רשויות מקומיות עתירות ארנונה עסקית לבין רשויות מקומיות בעלות הכנסה נמוכה יותר."

38. ביום 1.3.2023 בשעה 23:59 פורסם לראשונה תזכיר החוק הנוגע לקרן הארנונה במסגרת "חוק התוכנית הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024, התשפ"ג-2023, פרק __: רשויות מקומיות".

⁴ Reducing socio-economic differences between municipalities in Israel, OECD (22.12.2020) ⁵ https://www.gov.il/he/Departments/news/press_15022023

באופן חריג היה התזכיר פתוח להערות הציבור רק עד ליום 8.3.2023.

העתק תזכיר חוק התוכנית הכלכלית ביחס לחוק קרן הארנונה, מצורף ומסומן כנספח ע/2.

39. ביום 23.3.2023, נכלל נוסח הצעת החוק הממשלתית של חוק קרן הארנונה במסגרת הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 (להלן: "חוק ההסדרים לשנים 2023-2024"), שאחז לא פחות מ-616 עמודים. החוק עבר בקריאה ראשונה במליאת הכנסת ביום 28.3.2023.

העתק העמודים הרלוונטיים בהצעת חוק התוכנית הכלכלית ביחס לחוק קרן הארנונה, מצורף ומסומן כנספח ע/3.

40. ביום 29.3.2023, לאחר מעבר החוק בקריאה ראשונה וטרם חלוקת פרקי חוק ההסדרים לדיונים בוועדות הכנסת השונות, העבירה היועצת המשפטית לכנסת עו"ד שגית אפיק מכתב לחברי הכנסת, בו הדגישה את המורכבות בהליך החקיקה הייחודי של חוק ההסדרים. בכלל זה דנה עו"ד אפיק, בקושי לקיים דיון מקיף בנושאים הרבים הנוגעים לחוק ההסדרים והצורך להצביע על כלל ההסדרים "כמקשה אחת".

41. בהמשך לכך, ובשל הצורך להעביר חלק מן ההסדרים הכלולים בחוק להליך חקיקה רגיל, הסבירה עו"ד אפיק את ההסדר שנקבע בכל הקשור לפיצול הדיונים בחוקי ההסדרים:

"ועדת הכנסת מנתבת את נושאי ופרקי ההצעות לוועדות השונות לפי תחומי עניין (פיצול דיוני) וכן היא מפצלת נושאים או פרקים שיחקקו בהליך חקיקה רגיל, שלא במסגרת חוק ההסדרים (פיצול מהותי). פיצול מהותי של נושא או פרק מסוים בוועדת הכנסת למעשה מוציא אותו מהצעות חוק ההסדרים. החלק המפוצל הופך להצעת חוק נפרדת המונחת על שולחן ועדה להכנתה לאחר הקריאה הראשונה, במנותק מסד הזמנים של חוק התקציב וההסדרים, דבר שכמובן מאפשר דיון מעמיק יותר."

העתק מכתב היועצת המשפטית לכנסת מיום 29.3.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/4.

42. בכל הקשור לנושא קרן הארנונה, ובמסגרת טבלה שצורפה למכתב היועצת המשפטית לכנסת המכילה פירוט ביחס לנושאים השונים שהוכנסו לחוק ההסדרים, צוין כי – "אמנם נושא הארנונה הוסדר לראשונה בחוק ההסדרים, אך מדובר בנושא מורכב, שמעורר מחלוקות ומחייב דיון מעמיק."

העתק העמודים הרלוונטיים מהטבלה שצורפה למכתב היועצת המשפטית לכנסת מיום 29.3.2023, מצורף ומסומן כנספח ע/5.

43. ואכן, ביום 30.3.2023, למחרת מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת, הוחלט על פיצול חלקים מהותיים הנוגעים לקרן הארנונה. כך, הסעיפים שנוגעים למועצת הקרן, למבנה שלה ולתחילת הפעולה של הקרן, פוצלו ועברו להליך חקיקה רגיל, והסעיפים הנוגעים למקורות הקרן ולהקצאת הכספים, נשארו בחוק ההסדרים, ועברו לדיון בוועדת הכספים.

העתק הודעת ועדת הכנסת על פיצול חוק ההסדרים מיום 30.3.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/6.

44. ההגיון שבפיצול הוסבר על ידי עו"ד אפיק, בדיון שהתקיים באותו יום בוועדת הכנסת, כך:

"זה עובד לשני הכיוונים. מצד אחד זה מאפשר בתוך חוק ההסדרים לעשות דיונים ביחס לקרן ולהקצאה... אם בדיוני ועדת הכספים לא יגיעו להסכמות בנוגע להקצאת הכספים, נותר הליך החקיקה הרגיל... בנסיבות האלה שבהן יש קושי להכיל את

ההיקפים הגבוהים שיש כאן ולאור המחלוקת שיש כאן, אז אני חושבת שנכון יהיה שהבירור של הסוגיות יעשה בוועדת הכספים. בעיני זו פשרה מאוד הגונה."

[העותרת תדגיש כי טרם פורסמו הפרוטוקולים לדיוני הוועדה באתר האינטרנט של ועדת הכספים ולכן הציטוטים מתוך הוועדה הובאו בהתאם לשידורי הדיונים באתר האינטרנט תחת הלשונית שידורי הוועדה]

45. אחר דברים אלה, החלה ועדת הכספים לדון בחלקים הנוגעים לקרן הארנונה שנתרו בחוק ההסדרים, תוך ביקורת רבה מצד ראשי הרשויות על נתונים חסרים שהובאו מצד נציגי האוצר.

46. ביום 10.5.2023 במסגרת דיון בוועדת הכספים, אמר יו"ר מרכז השלטון המקומי מר חיים ביבס:

"זה בושה וחרפה... שבחוק הסדרים ... אין דיון מהותי ומשמעותי עבור משהו שבו רוצים להלאים את כספי הרשויות ... לבוא ולהביא את זה למצב שבו אין פה דיון ענייני... מעולם לא נתקלתי בכזה בזיון... ודקה לפני שמתחילים מביאים את התיקון לחוק..."

47. גם חברי כנסת מהקואליציה הביעו את חוסר הסכמתם עם החוק. כך ציין למשל ציין חבר הכנסת אלי דלל מסיעת הליכוד:

"אמרתי את דעתי בכל הישיבות, ואני חוזר ואומר, לחוק הזה אין מקום **לפחות לא בשלב הזה**. לא הייתה הידברות עם השלטון המקומי וגם הלחץ היום על השלטון המקומי הוא בלתי סביר מבחינת לוח הזמנים ... מדובר על חוק שפוגע בהרבה מאוד רשויות... החוק צריך להיעשות בהידברות והסכמה. מה שאני מציע לקחת את החוק הזה להידבר עליו במשך השנה, להוציא אותו מחוק ההסדרים... כפי שזה מבוצע עכשיו החוק הזה פשוט לא הגיוני ולא נכון."

48. אף חבר הכנסת אליהו רביבו מסיעת הליכוד הביע עמדה דומה ואמר:

"...**החוק הזה מגיע במחשכים** ... ב-30 למרץ סוכם על פיצול. ערב ההצבעות על חוק ההסדרים עוד פעם הוא הגיע לעולם ואף אחד לא היה מוכן לכך... כשהוא כבר מגיע הוא מגיע באופן סתום נתונים בסיסיים שמסבירים על מה בנוי המודל הזה עד אתמול בלילה לא הגיעו... אני לא אוכל לתת את ידי להצעה כפי שהיא."

49. מיד לאחר דבריו של חבר הכנסת רביבו, ועל אף הביקורת שהובעה על ידי נציגי הרשות המחוקקת, הגיע לדיון מר נבו כץ, יועצו של ראש הממשלה, ואמר:

"לפרוטוקול אני אומר ... **שראש הממשלה תומך בחוק**, זה מה שסוכם זה מה שנאמר בראשי סיעות, **אני מבקש מכל הח"כים של הקואליציה לתמוך בחוק**."

50. עוד יש לציין כי דיון זה התקיים במהלך מבצע "מגן וחץ" וכאשר הוכרז מצב ביטחוני מיוחד בעורף, **באופן שמנע מראשי רשויות רבים להשתתף בדיון** – עניין שהביא מספר חברי כנסת להביע את חוסר שביעות רצונם מהמשך קיום הדיון בנסיבות הללו.

51. אשר להצעת החוק, זו עברה בהמשך שינויים **מחוז לדיוני הוועדה**, במסגרת דיונים בין מרכז השלטון המקומי ונציגי משרד האוצר, כאשר קיימת מחלוקת בשאלה אם הצדדים הגיעו להסכמות. ביום 14.5.2023, במסגרת דיון בוועדת הכספים, הביע יו"ר מרכז השלטון המקומי חיים ביבס את דעתו כי אין הסכמות ביחס לנוסח החוק.

52. אף על פי כן, יו"ר הוועדה חה"כ משה גפני, ביקש במסגרת אותו דיון למזג את הסעיפים שפוצלו חזרה לחוק ההסדרים:

"ביקשתי שיוקם צוות, שינסו להגיע להסכמות... אמרו לי שהגיעו להסכמות... ובינתיים מה שצריך אם אנחנו רוצים שההסכמות האלה יחולו וזה יהיה גם על המועצה שהיא מנהלת את הקרן ... אנחנו נצטרך את האישור של ועדת הכנסת למיזוג."

53. בהמשך לכך, ביקש חבר הכנסת נאור שירי לעיין בהסכמות שהושגו טרם הדיון במיזוג החוק מחדש לחוק ההסדרים:

"כל הדיון היה מחוץ לוועדת הכספים... תביאו לראות את ההסכמות, אני רוצה להבין... אני רוצה לדעת למה זה לא הוצג בפני הוועדה..."

54. במסגרת הדיון הסבירה עו"ד אפיק את האפשרויות העומדות בפני יו"ר הוועדה בכל הקשור להמשך החקיקה הנוגעת לקרן הארנונה. כך, ציינה עו"ד אפיק, כי ישנן שלוש אפשרויות – מיזוג הסעיפים המפוצלים חזרה לחוק ההסדרים; מיזוג הסעיפים שבחוק ההסדרים אל הצעת החוק המפוצלת; או השארת המצב הקיים בהן חלק מהחוק מחוקק במסגרת חוק ההסדרים וחלקו האחר נידון בהליך חקיקה רגיל.

55. לאחר שמיעת ראשי הרשויות וחברי הכנסת, החליט יו"ר הוועדה חבר הכנסת גפני, להעלות להצבעה את מיזוג החוק מחדש לחוק ההסדרים. באותו היום, אושר המיזוג גם בוועדת הכנסת.

56. כמו כן, הוחלט בוועדת הכנסת על שימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת כדי לקצר ולקצוב את ההסתייגויות מטעם האופוזיציה.

העתק הודעת ועדת הכנסת על סדר יום מעודכן וקביעת סדרי דיון מיוחדים לפי סעיף 98 לתקנון הכנסת מיום 16.5.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/7.

57. ביום 16.5.2023, אישרה ועדת הכספים את נוסח חוק קרן הארנונה לקריאה שנייה ושלישית במליאה.

58. ביום 24.05.2023 אושר החוק במליאת הכנסת.

3.ג. מיצוי הליכים מטעם העותרת

59. ביום 18.5.2023 פנתה העותרת אל היועצת המשפטית לכנסת ואל היועצת המשפטית לממשלה ביחס לפגמים הקשים שנופלים בהליך החקיקה של חוק קרן הארנונה. העותרת טענה בפירוט, כי הצעת החוק פוצלה מחוק ההסדרים במהלך תחילת חודש אפריל, ולאחר מכן מוזגה אליו מחדש, בשינויים – ובאופן בעייתי במיוחד בהתחשב במורכבות של נושא קרן הארנונה וההשפעה ארוכת הטווח שלה.

60. העותרת טענה בפנייתה כי מיזוג חוק קרן הארנונה שוב במסגרת חוק ההסדרים, לאחר שכבר פוצל, מעלה חשש עמוק כי מיזוגו תחת חוק ההסדרים, נעשה כדי לנצל את המשמעת הקואליציונית ובאופן הפוגע במעמדה של הכנסת כרשות מחוקקת ואינו הולם את ההליך הדמוקרטי התקין.

61. כמו כן, העותרת פירטה מדוע האמצעים והתבחינים הקבועים בחוק קרן הארנונה אינם משיגים את התכלית המפורטת בדברי ההסבר:

א. העותרת הצביעה על כך שתמריצים לבנייה לקבלת כספי קרן הארנונה הם אמצעי בעייתי במיוחד לתגמול רשויות חלשות, כאשר רשויות מקומיות רבות במגזר הערבי אינן יכולות להציע בנייה עקב מגבלות תכנוניות;

ב. כך גם לגבי מועצות אזוריות, שמגבלות תכנוניות (תמ"א 35) מונעות מהן לבנות בצפיפות

במרחב הכפרי, ועל כן לא צפויות להוציא היתרי בנייה בהיקפים גדולים. מצד שני מרכזים מסחריים בתחומן צפויים לגרום לכך שהן ישלמו לקרן בהיקפים נרחבים;

ג. עוד הצביעה העותרת על כך שאזורי הביקוש לבנייה נמצאים במרכז הארץ ולא בפריפריה ולכן הרשויות סביר דווקא שהרשויות במרכז הן שתוכלנה ליהנות מקבלת כספים לפי מספר היתרי הבניה;

ד. עוד הצביעה העותרת, על כך שאין כלל התחשבות בגירעון הרשות או בסכום המלוות שלווה כל רשות, דבר שיוצר עיוותים רבים ביחס לרשויות השונות.

62. לכן העותרת עמדה בפנייתה על כך שקיימים עיוותים לא מבוטלים במודל הקיים בחוק קרן הארנונה, שמטילים ספק ביכולת של הקרן להשיג את התכליות אותן היא נועדה להשיג במקור.

63. לבסוף ציינה העותרת, כי חוק קרן הארנונה יוצר שינוי הסדרי ראשוני בתחום השלטון המרכזי, אל מול הרשויות המקומיות, וכן הביעה חשש עז מפני הרצון של השלטון המרכזי להגדיל את השפעתו ואחיזתו אצל הרשויות המקומיות.

64. נוכח לוחות הזמנים לאישור חוק ההסדרים בכנסת ולאור כלל הקשיים שצוינו, **ביקשה העותרת כי הן הייעוץ המשפטי לכנסת והן הייעוץ המשפטי לממשלה יקבעו כי קיימת מניעה מאישור חוק קרן הארנונה במסגרת חוק ההסדרים.**

העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לממשלה ואל היועצת המשפטית לכנסת ביחס לחוק קרן הארנונה מיום 18.5.2023, מצורף ומסומן כנספח ע/8.

65. יצוין, כי לעניין השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת, העותרת כבר פנתה ביום 6.3.2023 אל יו"ר הכנסת, יו"ר ועדת הכנסת והיועצת המשפטית לכנסת, בבקשה דחופה לעצירת השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת – והזהירה כי השימוש בסעיף 98 מהווה 'פגם היורד לשורש ההליך'. במענה לעותרת מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת מיום 4.4.2023 הובהר לעותרת כי גם הייעוץ המשפטי לכנסת **מתנגד** לשימוש בסעיף 98 לתקנון, אך בכנסת הנוכחית הובהר כי הוא נעשה רק להוראות שעה שעתידות לפקוע ומכאן הצורך שנדרש אישור מהיר מאוד של החקיקה תוך דריסת האופוזיציה.

66. **על אף הדברים האלה, נעשה שימוש כאמור בסעיף 98 לתקנון הכנסת כדי לדרוס את הליך החקיקה הנאות בכנסת ונקבעו סדרי דין חריגים במיוחד להצבעה בקריאה שנייה ושלישית במליאה.**

העתק מכתבה של העותרת בבקשה לעצור את השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת מיום 6.3.2023, והעתק המענה מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת מיום 4.4.2023, מצורפים ומסומנים כנספח ע/9.

67. יצוין, כי ביום 10.5.2023 פנתה העותרת אל היועצת המשפטית לממשלה ביחס לפרקטיקה של קיצור משך הזמן להערות הציבור לתזכירי חוק ממשלתיים. העותרת טענה כי מדובר בפגיעה של ממש בציבור ובזכויותיו – ופרסום תזכירי חוק למשך זמן של ימים אחדים פוגע פגיעה של ממש בהליך החקיקה הממשלתית – שהוא מקוצר ומהיר דיו.

68. כמו כן, ולאור העובדה שלא הזדמן לציבור די הזמן לבחון את תזכיר חוק קרן הארנונה, העותרת בחנה את כלל החקיקה הממשלתית מיום הקמת הממשלה הנוכחית ומצאה שמתוך 84 הצעות חוק ממשלתיות שהובאו לעיון הציבור – רק 14 הצעות חוק ממשלתיות הופצו למשך 21 יום (משך הזמן

המינימלי) וכפי שנדרש בהנחית היועצת המשפטית לממשלה מספר 2.3005 בנושא "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות", שפורסמה ביום 5.3.2018.

69. לכן, העותרת הזכירה בפנייתה ליועמ"ש ולמשנה ליועמ"ש, עו"ד שרון אפק, כי: "הליך מנהלי תקין הנוגע לטיפול בהצעות חוק בידי גורמי הממשלה מחייב הפצת הצעת תזכיר הצעת החוק לכל הגורמים הציבוריים המעורבים בנושא החקיקה, ולציבור בכללותו, ומתן פרק זמן סביר לקבלת עמדותיהם לגופה של ההצעה, וזאת בטרם יונח תזכיר הצעת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה".

העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לממשלה בבקשה לשינוי מדיניות קיצור משך הזמן להערות הציבור לתזכירי חוק ממשלתיים מיום 10.5.2023 מצורף ומסומן כנספח ע/10.

70. ואולם משעבר כעת חוק קרן הארנונה כחלק מחוק ההסדרים ומבלי שהתקבלה כל התייחסות לפניותיה של העותרת ביחס לפגמים היורדים לשורשו של הליך בחקיקה הממשלתית, לא נותר לה לעותרת אלא לפנות לבית המשפט הנכבד בעתירה זו ולבקש כי יורה על מתן הצווים המופיעים ברישא לעתירה, שהרי ידוע כי "בנסיבות אלה, "עת למצות הליכים, ועת למצות את מיצוי ההליכים ולעתור" (בג"ץ 2589/20 לשכת רואי חשבון בישראל נ' ממשלת ישראל פסקה 14 (30.4.2020); בג"ץ 7652/19 פלונית נ' בית הדין הרבני הגדול, פסקה 2 (12.2.2020)). זאת, מתוך הטעמים אשר יוצגו להלן בטיעון המשפטי.

ד. הטיעון המשפטי

ד.1. התשתית הנורמטיבית לעתירה

א.ד.1. חוק ההסדרים – כללי

71. חוק ההסדרים הוא אסופת הסדרים חקיקתיים רבים ומגוונים, המובאים כמקשה אחת לאישור הכנסת במסגרת הליך מזורז, במקביל לחוק התקציב באופן המחייב הלכה למעשה את חברי הקואליציה להצביע בעדו על-מנת למנוע את נפילת הממשלה – נחקק לראשונה בשנת 1985, כאמצעי משלים לתוכנית חירום כלכלית לייצוב המשק הישראלי.

72. אף כי **נועד למטרת חירום**, ומכאן טיבו ומאפייניו, הפך החוק ברבות השנים לכלי של הממשלה להכתיב דברי חקיקה, באופן הפוגע בעיקרון הפרדת הרשויות. לעיתים כולל חוק ההסדרים שלל הסדרים מן הגורן ומן היקב, חלקם מהותיים ומרחיקי לכת, וכך למשל, הסדרים שבצדם שינויי עומק מבניים במשק ובחברה, או למשל, הסדרים העומדים במרכז של מחלוקת ציבורית שאינה מאפשרת להעבירם בהליך חקיקה רגיל.

73. העברתם של הסדרים אלה מובטחת, בהיות חוק ההסדרים צמוד לחוק התקציב, שלגביו מוטלת משמעת קואליציונית קפדנית להבטיח כי יעבור, שהרי אלמלא כן תיפול הממשלה. ההיגיון המחייב כי חוק ההסדרים יכלול אך ורק הסדרים בעלי משמעות תקציבית, שהיא, בתורה, בעלת זיקה לחוק התקציב, נשחק עד מהרה. נכון לעת הזו, אם כן, משמש החוק אכסניה לשלל הסדרים, שמעוניינת הממשלה להעביר בהליך חקיקה מזורז, כשחוט שני השזור ביניהם, ולו תקציבי, אין.

74. הביקורות החריפות, אשר מתח בית המשפט הנכבד, לאורך השנים על הליך חקיקתו של חוק

ההסדרים, הצביעו על בעיות מהותיות הגלומות בהליך זה, ובכללן: **פגיעה ביכולתם של חברי הכנסת להביע את עמדתם ולהצביע על כל הסדר בנפרד** – עקב כריכתם של הסדרים רבים ובלתי קשורים לכדי הצעת חוק אחת; **פגיעה ביכולתם של חברי הכנסת ללמוד את הנושא לעומק ולערוך דיון מעמיק**, וכן **ביכולתם של משרדי הממשלה לגבש עמדה מקצועית פרטנית ומעמיקה בכל הסדר** – בשל הליכי החקיקה המזורזים שהינם פועל יוצא של הנחתו של חוק ההסדרים על שולחן הכנסת זמן קצר לפני המועד המיועד לאישורו; **פגיעה ביכולתם של חברי הקואליציה להביע את עמדתם** – עקב הצמדתו של חוק ההסדרים לחוק התקציב שמוביל לאיום המתמיד מפני נפילת הממשלה; **פתח לניצול מצד הממשלה להעביר חוקים שלא היו עוברים בדרך הרגילה ובכך לעקוף את הכנסת הלכה למעשה**; וסטייה מנורמות דמוקרטיות בסיסיות **כאחריות ושקיפות, ופוגע בקיומה של מערכת אפקטיבית של בלמים ואיזונים**.

ב.1.ד. חוק קרן הארנונה

75. העותרת תבקש לפרט בקצרה על פרק י"ט (רשויות מקומיות), מתוך הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 אשר מכונה "חוק הרשויות המקומיות (הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדירה, התשפ"ג-2023" (לעיל ולהלן: "**חוק קרן הארנונה**").

76. בעבר, פעלה קרן לצמצום פערים אשר יוסדה בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 ואשר התבססה על תקציב ממשלתי. חוק קרן הארנונה **יוצר לראשונה** מנגנון של קרן אשר נסמכת על כספי הרשויות המקומיות **בלבד** ומתערב בעצמאות הפיסקאלית שלהן.

77. על פי האמור בחוק, בכל שנה, עד ליום 30 באוקטובר, יפרישו הרשויות המקומיות את הסכום אשר הפרישו בשנה שקדמה בצירוף אחוז מסוים מסך הגידול בארנונה שאינה ממגורים, בהתאם למפתח מדרגות הקבוע בחוק. לפי המפתח, ככל שלרשות מקומית יש הכנסה גבוהה יותר פר נפש לארנונה שאינה ממגורים, כך תפריש אחוז גדול יותר מהגידול שלה בהכנסות מארנונה שאינה למגורים.

78. כמו כן, המפתח כולל בין היתר התייחסות למדד החברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כלומר, **אין התחשבות במצב הכלכלי של הרשות המקומית בגירעון, או בסכום המלוות**. ההפרשות הכספיות מהכנסות ארנונה שאינה למגורים של הרשויות המקומיות יהיו למקורות הקרן, אשר יפוזרו מחדש בקרב הרשויות המקומיות, בהתאם לכמות היתרי הבנייה שיינתנו בכל רשות.

79. ביתר פירוט, כל רשות מקומית תהא זכאית למענק שנתי בעבור כל יחידת דיור שניתן לה היתר בנייה בתחומי הרשות, אשר מגדילה את מלאי יחידות הדיור ביחס לשנה הקודמת. בין השנים 2018-2020 סכום המענק יעמוד על 1,000 שקלים. החל משנת 2021, סכום המענק יעמוד על 1,850 שקלים ויועבר החל מהשנה השלישית שלאחר מתן ההיתר. הזכאות למענקים תועבר באמצעות הקרן לתקציבי הרשויות המקומיות הזכאיות.

80. כן, מסדיר חוק קרן הארנונה את המצבים בהם יוותרו עודפים בקרן, או מנגד – מצבים של חוסר, בהם מקורות הקרן יהיו נמוכים מאשר הוצאותיה. על פי חוק קרן הארנונה, ככל שתיוותר יתרה בקרן, תבוצע הפחתה יחסית מההפרשה של כלל הרשויות המקומיות של סך העודפים, תוך שתיוותר

יתרה מספקת לשם מימון הוצאות הקרן.

81. מנגד, במצב של חוסר, יועברו, לפי לשון החוק, "מענקים מותאמים" – מענקים חדשים, שהרשות לא הייתה זכאית להם קודם, יופחתו בשיעור יחסי של סך הכספים שנותרו בקרן חלקי המענקים שהרשויות המקומיות היו זכאיות להם לראשונה באותה השנה.

82. עוד שינוי מהותי הטמון בנוסח החוק הוא הקמתה של מועצת הקרן, אשר אמונה על ניהול הקרן, לרבות הקצאת כספי הקרן וחלוקתם, העברת הודעה לרשויות בדבר גובה ההפרשה שיש להעביר בכל שנה, מעקב ופיקוח על ביצוע ההפרשות מצד רשויות מקומיות, לצד פיקוח ובקרה על חלוקת הכספים בהתאם למתן היתרי בניה.

83. כך, חוק קרן הארנונה מקים את מועצת הקרן שתקום כגוף מינהלי חדש במשרד הפנים, אך תהיה לה עצמאות ותהא בלתי תלויה כלפי הממשלה. מועצת הקרן תורכב משבעה נציגים. יושב ראש מועצת הקרן יהיה יו"ר הגוף המייצג את מרבית הרשויות המקומיות בישראל – כיום, מדובר ביושב ראש מרכז השלטון המקומי. כן, תמנה מועצת הקרן שלושה עובדי מדינה (נציג האוצר, נציג משרד הפנים ונציג משרד ראש הממשלה), נציג ציבור בעל תואר שלישי בעל מומחיות בתחומים נוגעים לקרן, נציג של הרשויות המקומיות, אשר ייבחר בהצבעה של הגוף המייצג את "מרבית הרשויות המקומיות בישראל". לצד יושב ראש הגוף המייצג את מרבית המועצות האזוריות בישראל (יו"ר מרכז המועצות האזוריות בישראל).

84. עוד קבועים בחוק קרן הארנונה התנאים לכהונתו של חבר מועצת הקרן, לצד הנסיבות בהן תופסק הכהונה, וכן הוגדרו מהם הכללים החלים על חברי המועצה – החל מהאיסור על הימצאות בניגוד עניינים, דרך תחולת חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959 לעניין עבודתם כחברי המועצה ועד ל לצד סדרי עבודת מועצת הקרן, ובכללם ניהול פרוטוקול, חובת הנמקה, מניין חוקי, מינוי מבקר פנים לקרן וכן הלאה.

85. עוד מתייחס החוק לתחולה ברשויות מקומיות ביהודה ושומרון, וקובע כי עבור רשויות אלו, סדר הדברים יהיה הפוך – מסכום המענק לו זכאית רשות מקומית ביהודה ושומרון, ינוכה הסכום שעליה להעביר לגידול בהכנסותיה מארנונה שאינה למגורים ולאור הקבוע במפתח המעוגן בחוק.

86. ולאחר שפרשה את עיקרי חוק קרן הארנונה, תבקש העותרת לטעון כי בחקיקתו התקיימו מספר רב של פגמים, אשר כל אחד בנפרד והצטברותם יחד יורדים לשורשו של הליך ומחייבים את בטלותו.

2.ד. בחקיקתחוק קרן הארנונה נפלו פגמים היורדים לשורשו של הליך

87. כפי שפורט בהרחבה בחלק העובדתי של העתירה, בחקיקת חוק קרן הארנונה נפלו מספר פגמים היורדים לשורשו של הליך:

- **חוק קרן הארנונה מהווה שינוי מבני המשפיע על כלל האיזון שקיים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ולא מתאים להיכלל בחוק ההסדרים.** הליך החקיקה לא תאם את משמעות והשלכותיו של החוק על העצמאות הפיסקאלית של הרשויות המקומיות.
- **עקרון ההשתתפות בהליך החקיקה נמנע (ולמצער, נפגע קשות) מחברי הכנסת. בחקיקת**

חוק קרן הארנונה התגלה ניצול של חוק ההסדרים וכבילת שיקול הדעת של הכנסת על ידי הממשלה.

○ **הקריטריונים והתבחינים בחוק קרן הארנונה כלל לא בשלים ויוצרים עיוותים רבים בין תכלית החוק לתוצאתו, בעיקר בהיבטים שיוצרים אפליה ואי-התחשבות בגרעון וסכום מלוות.**

○ **הליך החקיקה היה בניגוד לכללי המנהל התקין: משך הזמן להערות הציבור על תזכיר החוק קוצר לימים אחדים בלבד, וכן נעשה שימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת כדי לקבוע סדרי דיון מיוחדים שמנעו דיון בהסתייגויות.**

88. פגמים אלה, כל אחד בנפרד ובוודאי במצטבר עומדים כולם כפגמים היורדים לשורש הליך חקיקתם וכינונם של התיקונים, באופן שמחייב את התערבותו של בית המשפט הנכבד. על כן, תבקש העותרת לעמוד בקצרה על הבסיס המשפטי לביקורת השיפוטית על הליך החקיקה בכנסת ועל המסגרת המשפטית לביטול חקיקה ראשית של הכנסת בשל פגמים אלה, ונראה כיצד אלה מתקיימים באופן ברור בענייננו.

89. כבר בבג"ץ 975/89 **nimrodi land development ltd נ' שילנסקי**, מה(3) 154 (1991) הוכרה חשיבותה של הביקורת השיפוטית על הליכי החקיקה בכנסת:

"הליך החקיקה, ככל הליך שלטוני אחר, הוא הליך 'נורמטיבי', כלומר, הליך ששלבו מוסדרים בדין. על-פי חוק-יסוד: הכנסת (סעיף 19), הליכי החקיקה קבועים בתקנון הכנסת. על-מנת שיתקבל 'חוק', יש לקיים את הוראות התקנון באשר להליכי החקיקה. ביסוד הליכים אלה - בכל הנוגע להצעת חוק מטעם הממשלה - עומדות שלוש הקריאות (במליאה) והדיון בוועדה (לאחר הקריאה הראשונה וכהכנה לקריאה השנייה). אם אחד מהשלבים האלה נעדר, כגון שלא קוימה אחת הקריאות או שבהצעה לא קיבלו בהן רוב או שלא התקיים דיון בוועדה או שנפל באחד ההליכים הללו פגם היורד לשורש ההליך, ההצעה לא מתגבשת לכדי דבר חקיקה, ובית-משפט מוסמך - אם בתקיפה ישירה ואם בתקיפה עקיפה (ראה בג"צ 761/86, בעמ' 872) - להכריז על בטלות 'החוק'."

90. בבג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל**, נט(2) 14 (2004) (להלן: "עניין מגדלי העופות") הובהר כי על אף הריסון העצמי שיפעיל בית המשפט העליון בבואו לבקר חקיקה ראשית של הרשות המחוקקת, הרי שאין סמכותו מוגבלת בהכרח לפגמים פורמליים בהליך החקיקה (פס' 16 לפסק דינה של השי' בייניש) –

"המבחן להתערבותו של בית משפט זה בהליך החקיקה הינו האם הפגם שנפל בהליך החקיקה הינו 'פגם היורד לשורש ההליך'. השאלה מהו 'פגם היורד לשורש ההליך' אינה נקבעת על-פי סיווגו של הפגם כפגם מסוג חריגה מסמכות או כהפרה פורמלית של סעיף מסוים בתקנון הכנסת, אלא על-פי עוצמת הפגיעה שפוגע פגם זה 'בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי' או בערכים הבסיסיים של משטרנו החוקתי המונחים ביסוד הליך החקיקה..."

91. מייד בהמשך לכך, הוכרו ארבעה עקרונות יסוד "אשר בלעדיהם (ובלעדי עקרונותיה של הדמוקרטיה המהותית) לא תתקיים הדמוקרטיה בישראל" (שם, בפס' 18) – **עקרון הכרעת הרוב; עקרון השוויון הפורמלי** ("קול אחד לכל אחד" מחברי הכנסת); **עקרון הפומביות; ועקרון ההשתתפות** (לפיו לכל חבר כנסת יש זכות להשתתף בהליך החקיקה).

92. מבין העקרונות הללו, הרלוונטי לענייננו הוא עיקרון ההשתתפות, לגביו נקבע (שם, בפס' 22) –

"על מנת שהכנסת תוכל למלא את תפקידיה ועל מנת שחברי הכנסת יוכלו למלא את תפקידיהם, 'שמילויים' הוא ממהות כהונתם', יש לאפשר לכל חברי הכנסת להשתתף בהליכים הפרלמנטריים הנדרשים למילוי תפקידים אלו. ... חרף האיפוק הרב שבית משפט זה מטיל על עצמו בפקוח על פעולות הכנסת, **מקום בו תישלל, שלא כדיון, האפשרות מחבר הכנסת להשתתף בהליכים הפרלמנטריים ולמלא את תפקידו כחבר כנסת**, לא יהיה מנוס מהתערבות שיפוטית."

93. הלכה זו זכתה לחידוד והרחבה בפסק הדין התקדימי בבג"ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ' כנסת** ישראל (נבו) (6.8.2017) (להלן: "עניין קוונטינסקי"), בו נפסל לראשונה חוק בשל פגיעתו החמורה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה. כך הורחב היקף הביקורת השיפוטית בגין פגיעה בזכות ההשתתפות המהותית. עיקרון ההשתתפות, כך נקבע, מהווה את יישומה של תפיסת הדמוקרטיה הייצוגית במשפט הפרלמנטרי. על כן, פגיעה חמורה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת ובהליך הדיון הראוי בחוק בכוחה להצדיק מעורבות שיפוטית.

94. **העותרת תטען, כי הביקורת המשמעותית ביותר של בית המשפט הנכבד – הן בעניין מגדלי עופות והן בעניין קוונטינסקי – הייתה על הסדרים מורכבים ונרחבים המשפיעים על המשק שחקקו כחלק מחוק ההסדרים. כך, מתוקף טבעו של חוק ההסדרים נפלו שם פגמים היורדים לשורשו של הליך שחייבו אז התערבות שיפוטית.**

95. **בהתאם, תבקש העותרת לטעון ולפרוש לפני בית המשפט הנכבד את הפגמים הרבים שנפלו גם כעת בחקיקת חוק קרן הארנונה המחייבים לדידה התערבות שיפוטית, ראשון ראשון ואחרון. אחרון.**

א.2.ד. חוק קרן הארנונה מהווה שינוי מבני המשפיע על כלל המשק ולא מתאים להיכלל בחוק ההסדרים

96. בפסקה 5 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש בבג"ץ 4947/03 **עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל** (נבו) (10.05.2006) (להלן: "עניין עיריית באר שבע"), נקבע כי תהיה הצדקה להתערבות שיפוטית בהליך החקיקה, במקרה של ניצול מסגרת החקיקה המיוחדת לשינוי הסדרים מבניים המשפיעים על המשק, אך לא בחקיקה כלכלית מובהקת שמתאימה להיכלל בחוק ההסדרים.

97. העותרת תטען, כי חוק קרן הארנונה מהווה שינוי מבני המשפיע על יחסי השלטון המרכזי אל מול הרשויות המקומיות והעצמאות הפיסקאלית שלהן ואין המדובר בחקיקה כלכלית המתאימה להיכלל בחוק ההסדרים.

98. לכן, תחילה, תציג העותרת בתמצית את הביקורת השיפוטית באשר לחוק ההסדרים, ובהמשך תתייחס לקריטריונים אשר הוצגו בפרשת מגדלי העופות באשר לחוקים שתוכנם אינו מתאים להיכלל במסגרת חוק ההסדרים. כבר עתה תקדים העותרת ותטען כי ההסדר אמנם נוגע למיסוי, אך במהותו מדובר בהסדר אשר משיק לסוגיות רחבות היקף המשפיעות על כלל המשק, כגון תמריץ לבנייה למגורים, היחס בין ארנונה עסקית, שאינה ממגורים לבין ארנונה ממגורים, הבדלים ופערים כלכליים בין רשויות מקומיות וכן מערך היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. בשל כך, **חוק קרן הארנונה אינו מתאים להיכלל בחוק ההסדרים.**

99. בית המשפט העליון עמד על הקשיים המהותיים הגלומים בחוק ההסדרים לא אחת. בפסק הדין המנחה – עניין מגדלי העופות, בית המשפט העליון כי השימוש בחוק ההסדרים פוגע בהליך

הדמוקרטי התקין.

100. בפרט, מתח בית המשפט ביקורת על השימוש בחוק ההסדרים כדרך להעביר רפורמות מבניות מהותיות, אשר משפיעות על המשק, אינן מהוות חקיקה כלכלית גרידא ואינן בעלות זיקה ישירה והכרחית לתקציב המדינה, ושאינן כל דחיפות מיוחדת בהעברתן. כדברי כב' השופט (כתוארה אז) ד' ביניש בעניין **מגדלי העופות**, אשר נקבעו ביחס לרפורמה במועצות החקלאיות שהועברה באמצעות חוק ההסדרים:

"... זאת ועוד, השינויים המבניים שפרק החקלאות עורך במועצות החקלאיות הם מסוג השינויים המהותיים מרחיקי הלכת שאין מקומם בהליך חקיקה מסוגו של חוק ההסדרים. על כך יש להוסיף כי לא מצאנו בדברי המשיבים הסבר משכנע מדוע רפורמה זו הייתה דחופה דייה עד כי הייתה הצדקה לכלול אותה במסגרת חקיקת חירום כלכלית, וכי לפחות חלק מהשינויים שפרק החקלאות עורך, כגון העברת סמכויות מהמועצות לשר ושינוי שיטת מינוים של חברי המועצות, אינם בעלי זיקה ישירה והכרחית לתקציב" (שם, בפסקה 30).

101. עמדה ביקורתית זו לגבי השימוש במסגרתו של חוק ההסדרים לצורך קידום רפורמות מרחיקות לכת, לאו דווקא כלכליות, המשפיעות על המשק כולו, שבה ועלתה במספר מקרים נוספים. כך למשל, דברים דומים עלו בבג"ץ 4927/06 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 25.09.2007) (להלן: "עניין ההסתדרות הרפואית"), שם כב' הנשיאה ביניש (כתוארה דאז) דנה בתיקוני חקיקה בעניין ניפוק מרשמי תרופות על-ידי רוקחים ללא מרשם רופא, אשר נכללו במסגרת חוק ההסדרים.

102. במקרה זה כב' הנשיאה עמדה על כך כי המדובר בנושא שאינו נמנה עם הנושאים שחוק ההסדרים נועד להסדיר, וכן כי המדובר בנושא **בעל חשיבות ציבורית רבה, שהשלכותיו האפשריות הינן כבדות משקל, ועל כן היה ראוי להסדירו במסלול חקיקתי "רגיל"**, בתוך **דיון ראוי בפרטי ההסדר המוצע והשלכותיו** (וראו, בפסקה 5 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש, עניין **ההסתדרות הרפואית**).

103. בהקשר לכך, כב' הנשיאה עמדה פעם נוספת על בעייתיות השימוש בחוק ההסדרים, באומרה כי:

"קבלת תיקוני החקיקה שבעניינם הוגשה העתירה שלפנינו במסגרת חוק ההסדרים מהווה, אפוא, דוגמה מובהקת לבעייתיות שמעורר מנגנון חקיקה זה מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין." (פסקה 5 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש, עניין ההסתדרות הרפואית).

104. רוח דומה של הדברים עולה גם מדבריו הנוקבים של כב' השופט רובינשטיין באותה הפרשה:

"חזות קשה אני חווה, כי ככל שימשך הליך חוק ההסדרים ולא ישתנה מהותית, חרף פסיקתו של בית משפט זה וחוות הדעת של היועצים המשפטיים לממשלה ולכנסת, עלולות להישאל שאלות גוברות והולכות באשר למידת ההתערבות השיפוטית בסיטואציות של "כאילו"; וזאת לא כדי לפגוע בכנסת - אלא כדי לחזקה ולהגן עליה מפני זילות עבודתה החיונית, החשובה וההכרחית במשטר הישראלי." (עניין ההסתדרות הרפואית, בפסקה ה' לפסק-דינו של השופט רובינשטיין).

105. בענייננו, נטען העותרת כי חוק קרן הארנונה נופל באופן מובהק בגדר דברי חקיקה שראוי לקדם בהליך חקיקה רגיל, בשל העובדה כי מדובר בחוק אשר יוצר מנגנון חדש בעל השפעה על המשק הישראלי כולו ובפרט על מאזני הכוחות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. מנגנון זה מעורר שאלות עקרוניות בדבר יחסי הכוחות הללו שראוי ללבן לעומקן באמצעות הליך חקיקה שקוף, מעמיק ויסודי ולא במסגרת חוק ההסדרים, אשר היכולת לקיים דיונים מעמיקים במסגרת חקיקתו

106. העותרת תבסס טענתה זו על שני אדנים :

הראשון, הוא יישום של הקביעות בעניין **מגדלי העופות**, בו תבקש העותרת ליישם את הקריטריונים אשר הותוו בהלכת מגדלי העופות במקרה דנן ותסביר מדוע מדובר ברפורמה שאינה מתאימה להיכלל בחוק ההסדרים.

השני, הוא באמצעות אחר המסמך "הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022" מטעם היועצת המשפטית לכנסת, אשר מבקש להציב "תמרורי אזהרה" באשר לחקיקה שאין ראוי להכליל במסגרת חוק ההסדרים (צורף **כנספח ע/1**).

חוק קרן הארנונה יוצר שינוי מבני מהותי – שאין לכלול בחוק ההסדרים

107. תחילה, תטען העותרת כי על אף שמדובר בשינוי הנוגע למיסוי, חוק קרן הארנונה אינה משנה כלל את גובה או אופן המיסוי שיוטל על המתגוררים בשטחה של רשות מקומית (בניגוד, למשל, לביטול הטבת מס, אשר נדונה בבג"ץ 4947/03 **עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל** (נבו 10.05.2006)) אלא יוצר, יש מאין, קרן חדשה לגמרי שמטרתה יצירת תמריץ מוגבר לרשויות מקומיות עבור בניית יחידות דיור ועבור הגעתם של תושבים חדשים, כך על פי דברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית :

"מוצע להגדיר את מטרות החוק המוצע - לסייע לרשויות המקומיות להרחיב את ההשקעה בתושביהן ולקלוט תושבים חדשים, לצמצם את התמריץ השלילי של הרשויות המקומיות בקליטת תושבים חדשים ואת הפערים הכלכליים ביניהן, **אשר נובעים, בין השאר, מקליטת תושבים כאמור ולעודד אותן להגדיל את היצע הדיור בתחומן - זאת על ידי הגדלת הכנסותיהן השוטפות מקליטת דיור באמצעות הקרן המוקמת בחוק המוצע**, באופן שיגביר משמעותית את האטרקטיביות הכלכלית בקליטת תושבים חדשים ברשות המקומית.

108. יתרה מזאת, מדובר בקרן אשר צפויה לשנות את מערך היחסים בין הרשויות עצמן – אם בעבר, קרנות שונות שכללו חלוקה מחדש של כספים היו למעשה קרנות שמקורן בכספי משרדי הממשלה, הקרן היא חדשנית במובן זה שההכנסות כולן יהיו מרשויות מסוימות לרשויות אחרות, תוך התייחסות להכנסות מארנונה שאינה למגורים. כן, מדובר בשינוי של מערך היחסים בין השלטון המקומי למרכזי, שכן ינותבו כספים מהשלטון המקומי אל קרן אשר תימצא תחת משרד הפנים ותהא מצויה בהנהלה משותפת של השלטון המקומי והמרכזי. בנוסף לכך, מדובר בשינוי ארוך טווח, ללא הוראת שעה. כל אלה מעידים על כך שמדובר בשינוי מבני דרמטי ולא בחקיקה כלכלית גרידא.

109. הדבר דומה לאמור במכתבה של עו"ד שגית אפיק היועצת המשפטית לכנסת אשר צורף **כנספח ע/1**. בין היתר, התייחסה במכתבה עו"ד אפיק להסדרים הפוגעים פגיעה קניינית באוכלוסיות מוחלשות לצד נושאים מורכבים אחרים כמו העלאת גיל הפרישה לנשים, או שינוי מערך הכשרות שכלל רפורמה רחבה אשר שינתה את התנהלות הגורמים הרלוונטיים. גם במקרה דנן, מדובר ברפורמה בעלת טיב דומה – דהיינו, שינוי מבני, עמוק ומשמעותי בעל השלכות רחבות היקף.

110. ויוער, כי **אף בדברי ההסבר מוזכר כי למעשה מדובר בשינוי מבני עמוק**, שם צוין כי כל פרק י"ט (פרק כ' בהצעת החוק), יקבל גם שם של חוק עצמאי, וזאת מהנימוקים הבאים :

"...בסימן א' לפרק כ' בהצעת חוק זו, מוצעת מתכונת חדשה היוצרת דבר חקיקה עצמאי. מניסיון העבר עולה כי חקיקת פרקים בחוק התוכנית הכלכלית השנתית או בחוק ההתייעלות הכלכלית השנתית, הקובעת הסדרים משפטיים עצמאיים וחדשים ואינה כוללת רק תיקוני חוקים אחרים, מקשה על איתורם ותיקונם בעתיד

...פרקים אלה כוללים לא אחת הסדר מקיף שלו היה מוצע ונקבע שלא במסגרת חוק התוכנית הכלכלית או חוק ההתייעלות הכלכלית, היה נחקק כחוק חדש ונפרד. על כן מוצע לקבוע מתכונת חדשה ולפיה הסעיף הראשון בסימן א' לפרק זה (סעיף 78 להצעת החוק), יקים את החוק החדש שיווצר ..."

חוק קרן הארנונה יוצר שינוי שאין לו כל זיקה ישירה או הכרחית לתקציב

111. חוק קרן הארנונה מנותק לחלוטין משאלת התקציב הממשלתית. כך, בדברי ההסבר צוין מפורשות כי "מוצע להקים קרן... אשר כספיה לא יהיו חלק מהכנסות המדינה או מתקציב המדינה...". משכך, ברי כי לחוק קרן הארנונה אין כל זיקה ישירה או הכרחית לתקציב המדינה.

112. בפרשת **מגדלי העופות** התייחסה כב' השופטת בייניש (כתוארה דאז) לכך שבאופן תכוף למדי, וללא הצדקה, חוק ההסדרים כורך בתוכו שינויים מבניים ומהותיים נטולי זיקה לתקציב המדינה. נקודה זו כביקורת על חוק ההסדרים לא נעלמה מעיניהם של המשיבים בעניין **מגדלי העופות** אשר ציינו כי:

"...אין לשלול תיקוני חקיקה נלווים לחוק התקציב שיידונו כמיקשה אחת, אך זאת רק כאשר קיימת זיקה ישירה והכרחית בין סעיפי התקציב לבין תיקון החקיקה המוצע, וכאשר אין מדובר בתיקונים שנועדו לקדם רפורמות מבניות או תיקונים המשנים עקרונות יסוד בחקיקה"

113. בהתאם, באשר לחוק קרן הארנונה אשר נעדר כל זיקה לתקציב, כלל הגורמים הרלבנטיים, לרבות המשיבה 1, יסכימו כי במקרה דנן אין כל צורך בהכללת חוק קרן הארנונה במסגרת חוק ההסדרים, ויש לקדמו בהליך החקיקה הרגיל.

אין דחיפות בהעברת החקיקה

114. קריטריון נוסף המוזכר בעניין **מגדלי העופות** הוא **היעדר הדחיפות**. על פי פסק הדין שניתן, במקרה ואין דחיפות או צורך בהול בקידום השינוי או הרפורמה, אין צורך בהעברתו ביחד עם התקציב, אשר חרב המשמעת הקואליציונית מרחפת מעליו (וראו פסקה 9 ופסקה 30 לפסק דינה של כב' השופטת בייניש כתוארה דאז בפרשת **מגדלי העופות**)

115. כך, בדברי ההסבר להצעת החוק אין כל התייחסות לדחיפות או צורך בהול בקידום קרן הארנונה. יתרה מזאת, לאור ההתנגדות העזה להצעת החוק, הן על ידי חברי כנסת מהקואליציה והאופוזיציה כאחד, והן ההתנגדות מטעמים של ראשי רשויות רבים – נראה כי הבהילות שבה נחקק החוק היא חריגה אף יותר.

מענה חסר או אי-הצגת נתונים ועובדות תומכות

116. קריטריון נוסף אשר הוצג במכתבה של עו"ד אפיק כקריטריון של הצעת החוק אשר מוטב היה שלא ייכללו בחוק ההסדרים הוא מענה חסר או אי הצגת נתונים ועובדות תומכות בהצעת החוק.

117. כאמור לעיל, חברי ועדה רבים (כמו ח"כ אליהו רביבו) דיברו על המורכבות והצורך בנתונים, וכן ראשי הרשויות המקומיות ציינו את החוסר בנתונים אשר מבססים תמיכה בהצעת החוק. בהתאם, גם בהתייחס לקריטריון זה, מדובר בחוק אשר אינו מתאים להיכלל בחוק ההסדרים.

118. בשל האמור לעיל, העותרת סבורה כי מדובר בחוק אשר אינו מתאים להיכלל בחוק ההסדרים וראוי היה לדיון עצמאי בהליך חקיקה רגיל.

ב.2.ד. חקיקת חוק קרן הארנונה מהווה ניצול של חוק ההסדרים ויוצרת

פגיעה קשה בתקינות ההליך הדמוקרטי

119. העותרת תטען, כי הכללת חוק קרן הארנונה במסגרת חוק ההסדרים, נועדה בפועל כדי למנוע דיון ממשי בהסדר המובא בו, ולאפשר את חקיקתו המהירה ללא כל דיון מספק, ביקורת ופיקוח במסלול שהוא, הלכה למעשה, "עוקף חקיקה" שמעצים את הרשות המבצעת על חשבון הרשות המחוקקת [טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית" **משפט וממשל** כרך יא 247 (תשס"ח)].

120. לא למותר לציין, כי אין זה מפתיע שחוק קרן הארנונה כבר **פוצל** בעבר מחוק ההסדרים, שכן אין מקומו תחת המסגרת הזו. העותרת תטען כי הממשלה ניצלה את כוחה ושליטתה כדי להעבירו בדרך הקלה ביותר הפתוחה בפניה, נוכח אחיזתה בכנסת וההצמדה לחוק התקציב.

121. כפי שתואר בפרק העובדתי שלעיל, אחיזתה של הממשלה באמצעות המשמעת הקואליציונית אף קנתה אחיזה בעולם המעשה, שעה שבדיונים שהתקיימו בוועדת הכספים, ביום 10.5.2023, בשיאו של הדיון לקח **ראש המטה ויועצו של ראש הממשלה, מר נבו כץ** את זכות הדיבור בוועדה **ודרש** מכל חברי הקואליציה שהתנגדו להסדר, או לכריכתו בחוק ההסדרים, לתמוך בהעברת חוק קרן הארנונה. הוא חייב את חברי הקואליציה להצביע **מיידי** בעד החוק, ולתמוך בו. כלשונו של מר כץ בעת ההצבעות בוועדת הכספים: "ראש הממשלה תומך בחוק, אני מבקש מכל הח"כים של הקואליציה לתמוך בחוק".

122. הנה כי כן, הכללת חוק קרן הארנונה במסגרת חוק ההסדרים – המחייב את הקואליציה להעביר את חוק התקציב אחרת תיפול הממשלה – ומבלי שהתקיים בעניינו דיון ממשי, מוביל לריסוק עצמאותה של הכנסת, ומונע מהרשות המחוקקת למלא את תפקידה כמבקרת ומפקחת על עבודה הרשות המבצעת.

123. האירוע הנ"ל, בו מגיע ראש המטה של ראש הממשלה על מנת "להשתיק" קולות מתנגדים מקרב חברי הכנסת של הקואליציה, המחיש בצורה ממשית את החומרה שנובעת משליטתה המוחלטת של הממשלה בכנסת, העולה עד כדי הכפפתה המוחלטת לרצונה של הממשלה, והפיכתה לזרוע הארוכה שלה. כב' המשנה לנשיאה א' רובינשטיין תיאר זאת, בלשונו הציורית, כהפיכת חברי הכנסת ל"להקת המעודדות" של הממשלה (ראו בבג"ץ 4374/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פס"ק** 27.3.2016).

124. בעניין **קוונטינסקי**, עמד כבוד השופט נ' סולברג על החשיבות בפיקוח של בית המשפט על תקינותו של הליך החקיקה, **ובייחוד כאשר מדובר על חקיקת חוק ההסדרים**, שבו יש להקפיד על הפרדת הרשויות במישור יחסי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת:

"נדרשת הרשות השופטת להבטיח כי הכנסת אכן ממלאת את תפקידה בנאמנות ובאחריות, בין היתר באמצעות קיומו של הליך חקיקה תקין ופורה. דברים אלו נכונים ביתר שאת בשיטת המשטר הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, שבה מחזיקה הרשות המבצעת ברוב מקרב חברי הרשות המחוקקת; כפועל יוצא מכך, בדרך כלל 'שולטת' הממשלה בכנסת הלכה למעשה. במצב דברים זה גוברת החשיבות שבפיקוח על תקינותו של הליך החקיקה; ואם כך בהליך חקיקה 'רגיל', על אחת כמה וכמה כאשר בהליך חקיקה 'חריג' דוגמת חוק ההסדרים עסקינן. או אז ניכר הצורך בתיחום הגבולין ובהגנה על הפרדת הרשויות, במישור יחסי הרשות המחוקקת והרשות המבצעת [...] אכן, הפרקטיקה של **משמעת קואליציונית** איננה בלתי-

חוקית [...] יש והיא אף רצויה, ומנגנון **חוק ההסדרים** כשלעצמו, לא די בו כדי לסול דבר חקיקה [...] ברם, השילוב בין השניים מחייב משנה ערנות ותשומת-לב לעת בחינת הליך החקיקה, על מנת לוודא כי לא הופר 'מעריך הכוחות' בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת" (עניין קווינטניסקי, בפסקה 39; ההדגשות אינן במקור הח"מ).

125. כלומר, כאשר המשמעת הקואליציונית משתלבת במנגנון חוק ההסדרים על בית המשפט הנכבד לוודא כי "לא הופר 'מעריך הכוחות' בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת".

126. והנה, תטען העותרת, כי בעניינו של חקיקת חוק קרן הארנונה תחת חוק ההסדרים **הופר** מעריך הכוחות בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת, שעה שהממשלה הכתיבה לכנסת בריש גלי לתמוך בהסדר המובא בחוק ובהכללתו בחוק ההסדרים. וזאת, מבלי שחברי הכנסת היו יכולים להביע את דעתם או את התנגדותם.

127. זאת ועוד, בעניין **קווינטניסקי** המשיך כב' השופט נ' סולברג וקבע כי הגם שאין פסול בעצם השימוש בחוק ההסדרים, הרי ש-"יש לגלות משנה ערנות ביחס להסדרים מהותיים ומורכבים הנחקקים במסגרת חוק ההסדרים" (בפסקה 85). אין חולק כי חוק קרן הארנונה עולה כדי הסדר מהותי ומורכב כפי שהובהר לעיל, כך שנקודת המוצא בעניינו היא שיש לגלות משנה ערנות, הן ביחס להסדר עצמו, והן ביחס להכללתו במסגרת חוק ההסדרים. זאת, כדי למנוע את הפיכת הכנסת מלהיות "חותמת גומי" של הממשלה, או "כאסקופה הנדרסת בגלגלי הממשלה" כלשון כב' השופט נ' סולברג (עניין קווינטניסקי, בפסקה 63 ובפסקה 34 בהתאמה).

128. יתרה מכך, כב' השופטת, כתוארה אז, א' חיות קבעה בעניין **קווינטניסקי** כי יש לקבוע כללים ואמות מידה לשימוש בחוק ההסדרים, וזאת כדי להבטיח את השימוש התקין בו :

"ואולם, בהינתן הבעייתיות הרבה המובנית בהליכי חקיקה מזורזים מסוג חוק ההסדרים, אין מנוס מן ההנחה כי מדובר בהליכים המועדים על פניהם ללקות בפגמים ככל שהדבר נוגע לתקינות ההליך הדמוקרטי. על כן חשוב, שלא לומר הכרחי, לקבוע כללים ואמות מידה המתאימים להליך מזורז כאמור אשר יקטינו ככל הניתן את החשש מפני התרחשותם של פגמים כאלה". (בפסקה 2 לפסק דינה, עניין קווינטניסקי).

129. **כלומר, עקב הבעייתיות הרבה במסגרת חוק ההסדרים, בית המשפט הנכבד ציין וביקש כי יקבעו כללים ואמות מידה – על מנת שלא תיפגע תקינות ההליך הדמוקרטי.**

130. לצערה הרב של העותרת – **לא נקבעו כללים ואמות מידה.**

131. יתרה מכך, במכתבה של היועצת המשפטית לכנסת עו"ד שגית אפיק "הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022", מיום 3.1.2022, (ראו **נספח ע/1**), אכן, **נעשה ניסיון לקבוע אמות מידה ביחס לדברי חקיקה שמקומם בהליך חקיקה רגיל ולא כחלק מהצעת חוק ההסדרים**, בפרט נושאים אשר מעוררים שאלות משפטיות במגוון רחב של תחומים, המעוררים מחלוקת ציבורית ומצריכים קיומו של הליך חקיקה שקוף, מקיף, מעמיק ויסודי. כך עמדה היועצת המשפטית לכנסת על הצורך לקבוע **הנחיה** ברורה שתקבע את מעריך השיקולים להכללת נושאים בהצעת חוק ההסדרים, והכל במטרה שלא תתקיים פגיעה נוספת בתקינות ההליך הדמוקרטי.

132. העותרת טען, כי חסרונה הברור של הנחיה זו, התבטא ביתר שאת במכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 29.3.2023, אל חברי הכנסת שם ביקשה להתריע כי ישנם הסדרי חקיקה מוצעים שכלל לא מתאימים לחוק ההסדרים, ובפרט היא התייחסה לחוק קרן הארנונה וקבעה כי מדובר בנושא מורכב, שמעורר מחלוקות ומחייב דיון מעמיק (ראו **נספח ע/4**).

133. אם כן, בשעה שלא הוסדרו כללים ואמות מידה – אכן התקיימה בעניינו פגיעה בתקינות ההליך הדמוקרטי – עת כבלה הממשלה את שיקול דעתה של הכנסת וכרכה את חוק קרן הארנונה יחד עם העברת התקציב.

134. לדידה של העותרת, פגם זה של תקינות ההליך הדמוקרטי, אינו רק סימפטום נוסף לשליטת הממשלה בכנסת, אלא מהווה פגם היורד לשורשו של הליך ומחייב את בטלותו של חוק קרן הארנונה.

ג.2.ד. פגיעות נוספות בהליך החקיקה ובעקרון ההשתתפות

135. עקרון ההשתתפות, כך נקבע בעניין קוונטינסקי, מחייב דיון רציני ומעמיק בסוגיה מושא החקיקה, שתאפשר לחבר הכנסת לממש את תפקידו הדמוקרטי ולהצביע כמצופה ממנו כנבחר ציבור, לאחר שבחן את הדברים כדבעי:

”עקרון ההשתתפות איננו מתמצה במתן אפשרות לחברי הכנסת לנכוח פיזית בדיוני מליאת הכנסת או הוועדה. עקרון ההשתתפות משמעו מתן אפשרות אמיתית, רצינית והוגנת לחברי הכנסת לעיין ולדון, להעיר ולהאיר, לשאול ולשקול – הכל על מנת שיהיה סיפק בידם לגבש עמדה מושכלת בסוגיה שעל הפרק”. (עניין קוונטינסקי, בפסקה 52 לפסק דינו של השופט סולברג).

136. אם כן, מבלי שתינתן לחברי הכנסת הזדמנות אמיתית וכנה להתבטא לפני חבריהם בניסיון לשכנעם, ובלב הפתוח להשתכנע, אין לומר כי מומש עקרון ההשתתפות.

137. מצב בו הליך החקיקה מתנהל באופן “אוטומטי”, מכוח זיקה קואליציונית גרידא, ובלא דיון מספק בשינויי החקיקה, אינו מממש את תפקידם של חברי הכנסת כנבכרי ציבור, וחותר תחת תשתיות הדמוקרטיה הייצוגית. יפות לעניין זה קביעותיו של כבוד השופט סולברג בפסק הדין בעניין קוונטינסקי:

”מבלעדי דיון מינימלי, לא יוכלו חברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, מושכלת, לחכוך בדעתם ולהחליט אם לתמוך בהצעת חוק, לעשות לתיקונה, או להתנגד לה. ללא אפשרות לקיים דיון – השתתפותם של חברי הכנסת בהליך החקיקה תרוקן מתוכן, ותצטמצם אך להכרה בסיסית ו’פסיבית’ של הצעת החוק שלפניהם. במצב מעין זה ישנו חשש לא מבוטל כי הכנסת תהפוך ל’חותמת גומי’ של יוזמי הצעות החוק – פעמים רבות, של הרשות המבצעת, אשר כאמור, נהנית מרוב בכנסת. עקרון הפרדת הרשויות מחייבנו אפוא לעמוד על המשמר, לבל תאפיל הממשלה על הכנסת”. (שם, בפסקאות 62-63 לפסק הדין).

138. בכך הביע בית משפט נכבד זה את דעתו, לפיה הגם שאין לדרוש מהמחוקק דרישה מחמירה להוכחת קיומו של “הליך חקיקה נאות” ומלא, יש להבטיח כי ניתנה לכנסת ולחבריה אפשרות לקיים דיון פרלמנטרי בסיסי קודם לאישור החוק.

139. בעוד שלא ניתן לקבוע מסמרות בשאלה מהו הליך פרלמנטרי בסיסי, הדרוש לשם הבטחת עקרון ההשתתפות, נתן בית המשפט הנכבד תבחינים והצביע על מספר מדדים אפשריים לקיומו של הליך ראוי. בית המשפט, בבואו לבחון את חוקיות הליך החקיקה, יתחשב בכלל נסיבות העניין, ובתוך כך ייתן דעתו בפרטים הבאים: משך הדיון, ומידתיות משכו ביחס למורכבות הצעת החוק ולהיקף השלכותיה; פרק הזמן שניתן לחברי הכנסת לעיין בהצעה; השפעת הדיון בוועדה או במליאה על הצעת החוק, על נוסחה ועל תוכנה; ועוד (עניין קוונטינסקי, בפס' 80).

140. עוד הציע כב' השופט סולברג להיעזר בקריטריונים אותם התווה המלומד Goldfed במאמרו

Victor Goldfeld, *Legislative Due Process and Simple Interest Group Politics: Ensuring Minimal Deliberation Through Judicial Review of Congressional Processes*, 79 N.Y.U. (L. Rev. 367, 378 (2004)). בתוך כך, על בית המשפט לשאול עצמו אם השלכותיה של החקיקה קיבלו די התייחסות על ידי המחוקק; האם הוקמו וועדות או קוימו שימועים על מנת לדון באותן ההשלכות; האם נבחנו די הצורך אמצעים חלופיים להשגת מטרות החקיקה; האם הצעת החוק עליה קובלים העותרים הוגשה כחלק מ"חבילת חקיקה" המאגדת נושאים שונים ובלתי קשורים, או שנידונה בנפרד; וכו'. (עניין קוונטינסקי, פסקה 81 לפסק דינו של השופט סולברג).

141. בכל הקשור לעבודת וועדות הכנסת, כבר נקבע בעבר כי "אין ערוך לחשיבותו של דיון פורה וממצה כאשר בוועדות הכנסת עסקינן ... דיון ביקורתי ואפיקטיבי בהצעת חוק – הוא העומד בבסיס פועלן של ועדות הכנסת" (פרשת קוונטינסקי, בפס' 67 לפסק דינו של הש' סולברג). כמו גם נקבע כי –

"בפני הוועדה מוצגות ההנמקות להצעת החוק, סעיפיה נבחנים, ומועלות הסתייגויות של חברי הוועדה ומוזמנים חיצוניים ... על-פי-רוב, הצעות חוק אינן שומרות על נוסחן המקורי, אלא עוברות שינויים בהתאם לעמדת הוועדה" (פרשת קוונטינסקי, פסקה 95 לפסק דינו של ס' גיבוראן)

142. והנה, האופן בו התנהלה הממשלה ביחס להליך החקיקה הממשלתי והעברת חוק קרן הארנונה כחלק מחוק ההסדרים לוותה במספר רב של פגמים היורדים לשורשו של הליך. כל אלה הן אינדיקציות ברורות לכך שנמנעה השתתפותם התקינה של חברי הכנסת באופן שמהווה פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה.

ג.2.ד.1. חקיקת חוק קרן הארנונה נערכה בצורה חפוזה ולא הלמה את

מורכבות ההצעה שעל הפרק

143. בנסיבות העניין הפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת נובעת, קודם כל, מהאופן שבו התנהל הליך החקיקה. פחות מחודשיים עברו מיום פרסום תזכיר החוק ועד אישור הצעת החוק בוועדת הכספים לקראת קריאה שנייה ושלישית.

144. במהלך תקופה זו: הכנסת הייתה בפגרה חלק רב מהזמן וממילא לא התקיים כל דיון בנושא; הצעת החוק פוצלה מחוק ההסדרים ובהמשך מוזגה אליה חזרה בנוסח אחר, שכלל לא נידון בוועדה; והתנהלו דיונים במהלך מצב חירום בעורף, באופן שמנע שמיעת חלק מראשי הרשויות.

145. מבחינת הדיונים שנערכו ביחס להצעת חוק קרן הארנונה בוועדת הכספים, עולה כי **עיקר הדיונים התקיימו בין יום ה-4 למאי עד ליום 16 למאי**, אז אושרה ההצעה בוועדה לקריאה שנייה ושלישית. בתקופה זו, התכנסה הוועדה בסך הכל שבע פעמים לדון בנושא, מתוכם שתי ישיבות עסקו בנושאים פרוצדורליים-טכניים – מיזוג הצעת החוק ודיון בנושא חדש.

146. ברור אם כן, כי הזמן שהוקדש לדיונים בהצעת החוק אינו הולם את מורכבותה וחשיבותה, זאת ודאי נוכח השינויים המבניים הכלולים בהצעה והשפעתם הכלל משקית, כמפורט לעיל. יפים לעניין זה הדברים האמורים במכתב היועצת המשפטית לכנסת במכתבה מיום 29.3.2023:

"חשוב לציין כי מניסיון העבר אנו למדים שלעיתים הצעות שנכללו בהצעות חוק ההסדרים התאפיינו בחוסר בשלות ובכלל זה חוסר בעבודת מטה משותפת למשרדי הממשלה ולרשויות. עם חקיקת חוק ההסדרים האחרון אף התרעתי על כך בפני היועץ המשפטי לממשלה דאז, והעברתי את מכתבי האמור גם לתשומת ליבה של היועצת

המשפטית לממשלה הנוכחית טרם הכנת הצעות חוק ההסדרים הנוכחי. (צורף לעתירה ומסומן כנספח ע/4).

147. הדברים נכונים על אחת כמה וכמה במקרה הנדון, שבו הנתונים שהובאו על ידי משרד האוצר נערכו ושונו מספר פעמים, ואף סתרו את הנתונים שהציג מרכז השלטון המקומי. מספר חברי כנסת התריעו על עניין זה. בדיון שנערך ביום 14.5.2023 ציין חבר הכנסת אחמד טיבי :

"המספרים שהוצגו על ידי האוצר נטען כנגדם שהם מספרים 'פייק'... כאשר יש נתונים שהאוצר מציג והשלטון המקומי ואנשי המקצועי אומרים שהם לא נכונים, צריך לקיים דיון על זה לראות מה נכון מה לא נכון..."

148. חברת הכנסת שרון השכל ציינה באותו הדיון בוועדה :

"כל ההסתמכות של חברי הכנסת על החוק הזה היא על הנתונים, על הטבלה הזאת שהגישו לנו מהאוצר... הטבלה הזאת שונתה כבר פעמיים. נתונים האלה סותרים לחלוטין את הנתונים שהביא השלטון המקומי... אני מבקשת לקיים דיון על הנתונים האלה מול השלטון המקומי... אחרת החוק הזה מסתמך על עבודה בעיניים על חברי הכנסת."

ג.2.ד. הקריטריונים והתבחינים בחוק קרן הארנונה כלל לא בשלים ויוצרים

עיוותים רבים

149. לאמור לעיל מתווספים הקריטריונים השונים לעניין ההפרשות לקרן וקבלת התמלוגים ממנה, אשר קיים ספק בדבר בשלותם.

150. תחילה לעניין מערך התמריצים של הרשויות – ההיגיון שהוביל את מנסחי החוק, נוגע לכך שכיום ההכנסה מארנונה בגין דיור נמוכה משמעותית מההכנסה בגין ארנונה לעסקים (52 ₪ למ"ר לעומת 182 ₪ למ"ר). בנוסף לכך, ההוצאה על התושבים גדולה מהכנסות הארנונה לדיור, מה שהופך אותה פעמים רבות להפסדית, ועל כן קיים תמריץ נמוך לבנות למגורים.

151. מבלי להיכנס לגדרי שיקול הדעת של הרשויות, קיים ספק באיזו מידה ישתנה מערך התמריצים כתוצאה מהצעת החוק. הקרן תטיל מס של עד 28% על ארנונה עסקית, אך גם לאחר המיסוי, הארנונה העסקית למטר תעמוד על 133 ₪. מנגד, התשלום הקבוע שצפויה הרשות לקבל על כל היתר בנייה צפוי להביא לגידול כולל של 40% בממוצע בארנונה העסקית, מה שיביא את הסכום לכ-73 ₪ למטר. מכאן עולה בבירור שמערך התמריצים לא משתנה באופן דרמטי. אמנם הפער התמריצי מצטמצם מעט – ההכנסות מעסקים ירדו בשל המס לקרן וההכנסות ממגורים יעלו כתוצאה מהתמלוגים מהקרן – אך מערך התמריצים נותר זהה. עדיין יהיה משתלם יותר לבנות לעסקים ולבנות פחות למגורים.

152. לכך יש להוסיף את העובדה שהקרן מתוכננת להעביר כסף לרשויות שבונות יותר. מכאן, שיותר משהקרן תצמצם את אי השוויון בין הרשויות, היא צפויה לתגמל בצורה משמעותית את הרשויות שהן שיאניות הבנייה למגורים – רשויות שנמצאות באזורי הביקוש.

153. מנגד, רשויות חלשות ועניות, כדוגמת הרשויות המקומיות בחברה הערבית, כמעט ולא ייהנו מהקרן כתוצאה ממגבלות תכנוניות שונות, המונעות מהן להוציא היתרי בנייה למגורים, באופן שמטיל ספק גדול מאוד ביכולת של הקרן לצמצם את הפערים בין הרשויות ולתמרץ הוצאת היתרי בנייה.

154. ויודגש, אין העותרת מבקשת להציע בחינה מהותית של הקריטריונים השונים, אלא בשימת דגש על

מטרות הקרן, מורכבות הקריטריונים והבסיס העובדתי והמחקרי שעליו הם נשענים, ומנגד, מיעוט תשומת הלב שניתנה לכל במהלך הליך החקיקה.

155. יוצא אם כן, שקיים חשש לקיומם של עיוותים לא מבוטלים במודל הקיים, שמטילים ספק ביכולת של הקרן להשיג את התכליות אותן היא נועדה להשיג – עידוד רשויות מקומיות לבנייה עבור מגורים, לצד חלוקה שוויונית של הכנסות מארנונה בין רשויות.

ג.2.ד.3. הליך החקיקה הממשלתי היה חפוז ולא ניתן משך זמן סביר להערות

הציבור

156. על אף שאין המדובר בענייננו בהליך חקיקה הקשור במהותו לתקציב המדינה, או בעל חשיבות יתרה למהלך העניינים של הממשלה, הוחלט באישור היועץ המשפטי לממשלה וכפי שהורחב בחלק העובדתי שלעיל, כי זמן פרסום הערות הציבור לתזכיר יימשך מיום 1.3.2023 בשעה 15:23 ועד יום 8.3.2023, ולא משך הזמן המינימאלי של 21 יום.

157. כלומר, משך הזמן לקבלת הערות הציבור לתזכיר החוק הנ"ל, אשר משנה מן היסוד את סדרי יחסי הכוחות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ופוגע בעצמאות הפיסקלית של הרשויות המקומיות – נמשך פחות משישה ימים שכללו גם את ישישי ושבתי, ובפועל – נמשך ארבעה ימי עבודה בלבד.

158. בכל הקשור להליך פרסום תזכירי החוק, בית המשפט הנכבד כבר קבע בבג"ץ 1658/10 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 12.3.2010) (להלן: "**עניין אדם טבע ודין**"), כי הליך מנהלי תקין הנוגע לטיפול בהצעות חוק בידי גורמי הממשלה מחייב הפצת הצעת תזכיר הצעת החוק לכל הגורמים הציבוריים המעורבים בנושא החקיקה, ולציבור בכללותו, ומתן פרק זמן סביר לקבלת עמדותיהם לגופה של ההצעה, וזאת בטרם יונח תזכיר הצעת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

159. אכן, בהתאם להנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 2.3005 "**טיפול בהצעות חוק ממשלתיות**", מיום 5.3.2018, קיצור פרק הזמן למשלוח הערות לתזכיר דורש את אישור היועץ המשפטי לממשלה או המשנה שלו, ונדמה כי בענייננו דן אכן ניתן אישור מעין זה.

160. על אף מתן אישור מעין זה תטען העותרת, כי פרק הזמן שניתן לתזכיר חוק מעין זה, אשר מוביל לשינוי מבני מהותי, כאמור לעיל, אינו הולם והוא מהווה **סטייה מהותית** מהנהל התקין של העמדת תזכיר לעיון הציבור העומד על משך זמן מינימלי של 21 יום (לפי הנחית היועץ המשפטי לממשלה).

161. בעניין **אדם טבע ודין**, הבהיר בית המשפט הנכבד כי "**סטייה מהותית מנוהל תקין**" של העמדת התזכיר לעיון הציבור לפרק זמן הולם "**עשויה אף להצדיק התערבות שיפוטית לתיקון הדבר במסגרת ביקורת שיפוטית על הליך מינהלי שנועד לגבש בדרך תקינה עמדה ממשלתית בעניין יוזמת חקיקה**". (ראו פסקה 13, שם).

162. אם כן, הרי שגם בענייננו דן, לא קיים טעם מהותי לחיפזון המיוחד שאפיין את הליך החקיקה הנ"ל.

163. במאמר מוסגר, תוסיף העותרת כי לאחרונה החלה **סטייה מהותית מההליך התקין הראוי בפרסום תזכירי הממשלה להערות הציבור וקיצור משך הזמן להערות הציבור הפך לנורמה בכל מה שקשור לחקיקה הממשלתית**. לכן, כאשר **היוצא מן הכלל הופך לנורמה קבועה** וללא הצדקה

מהותית, הדבר מחייב ביקורת שיפוטית רחבה יותר (ראו נספח ע/10).

164. ובעניינו דנן, ניכר כי היועצת המשפטית לממשלה חרגה מן המסמרות שקבע בית המשפט הנכבד בעניין אדם טבע ודין ומן המסמרות שקבעה היא עצמו בהנחייתה, כאשר לא קיים טעם מהותי לחריגה.

165. על כן, זמן ההפצה של תזכיר חוק קרן הארנונה העומד בלב העתירה מחייב ביקורת שיפוטית, ולדידה של העותרת אף עולה לכדי פגם היורד לשורשו של ההליך, ומחייב את פתיחתו מחדש לדיון ציבורי.

ג.2.ד.4. נעשה שימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת הדורס ברגל גסה את הליך

החקיקה הנאות

166. ביום 27.3.2023 החליטה ועדת הכנסת על קביעת סדרי דיון לפי הוראות סעיף 98 לתקנון הכנסת הקובעות, כי:

"בדיון בהצעת חוק תקציב המדינה ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל, רשאית ועדת הכנסת לקבוע סדרי דיון מיוחדים, לרבות קביעת מסגרת הדיון וזמני הדיבור".

167. אם כן, הוחלט לעשות שימוש בסעיף זה, אשר מגביל את הכנסת ומשנה את סדרי עבודתה, נועד בראש ובראשונה למקרים חריגים במיוחד וקיצוניים, כאלה הנחשבים "יוצאים מן הכלל" – כדי לצמצם את האפשרות של סיעות האופוזיציה לקיים דיון ולהציג הסתייגויות לתיקונים.

168. הנה כי כן, השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת – המאפשר לקואליציה ולממשלה, הלכה למעשה, לדורס ברגל גסה, את סדרי הדיון המחייבים את הכנסת ואת אפשרות האופוזיציה בכנסת לקיים דיוני הסתייגויות ופיליבסטר למהלכי חקיקה שונים, ושמור למקרים חריגים וקיצוניים במיוחד, הפך לדבר שבשגרה בכנסת ה-25.

169. כמו כן, גם הייעוץ המשפטי לכנסת (ראו מכתבה של העותרת והמענה לעותרת מיום 4.4.2023 אשר צורפו כנספח ע/9) סבור כי ישנה פרצה בשימוש בסעיף 98 לתקנון, והשימוש בו אף גובר לאורך השנים גם בניגוד לעמדתה של היועצת המשפטית לוועדה. והנה, נראה כעת שעל אף עמדתו הברורה של הייעוץ המשפטי לכנסת נראה שהשימוש התכוף בסעיף זה רק הולך וגובר בכנסת הנוכחית.

170. לא זו אף זו, השימוש שנעשה כעת בהעברת חוק קרן הארנונה בסעיף 98 לתקנון הכנסת פוגע בעיקרון היסוד המובהק של הפרדת הרשויות.

171. השימוש בסעיף חוסם את האופוזיציה מאחד הכלים הפרלמנטריים העיקריים, הלגיטימיים והמקובלים שעומדים לרשותה כדי לפקח על הממשלה והליכי החקיקה במשכן הכנסת. דה-פקטו כוחה המצומצם ממילא של האופוזיציה נפגע עוד יותר עקב השימוש התכוף בסעיף 98 לתקנון הכנסת. תופעה זו גם מובילה לפגיעה משמעותית במרקם החיים הפרלמנטריים בין חברי הקואליציה והאופוזיציה.

172. יצוין, כי הפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות מתגברת כאשר נעשה שימוש תכוף יותר בהגבלת האופוזיציה לסדרי הדיון המיוחדים. ולכן, השימוש השגרתי בסעיף 98 כפי שנעשה בכנסת ה-25 הוא סימפטום נוסף למערכת היחסים הבעייתית בה הממשלה כובלת את שיקול דעתה של הכנסת ושולטת בה – והלכה למעשה פוגע פגיעה קשה בעיקרון ההשתתפות של סיעות האופוזיציה.

173. כאמור לעיל, העותרת סבורה כי בחוק קרן הארנונה כחלק מחוק ההסדרים, נדרש היה לעמוד על עקרונות הליך החקיקה הנאות ולשמור על סדרי הדין.

174. הנה כי כן, השימוש התכוף שעושה הכנסת ה-25 ובפרט שנעשה בחקיקת חוק קרן הארנונה, בסעיף 98 לתקנון – שימוש אשר צריך להיות שמור רק למקרים חריגים וקיצוניים – פוגע במעמדה של הכנסת והאופוזיציה; בעקרון הפרדת הרשויות; ופוגם בצורה משמעותית בהליך החקיקה, עד לכדי פגם היורד לשורש ההליך.

ה. סיכום

175. הנה פרשה העותרת תשתית עובדתית נרחבת ותשתית משפטית ברורה מדוע חקיקת חוק קרן הארנונה תחת מסגרת חוק ההסדרים, הביאה לפגמים רבים היורדים לשורשו של הליך. העותרת הרחיבה על השפעת חוק קרן הארנונה על היחסים המורכבים שבין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ועמדה על כך שחקיקתו מהווה הפיכה מהותית של הסדר הקיים.

176. העותרת עמדה כך שחקיקתו מהווה ניצול של חוק ההסדרים ופגע פגיעה קשה בתקינות ההליך הדמוקרטי ובעיקרון הפרדת הרשויות, באופן המחייב לדידה של העותרת את התערבותו של בית משפט נכבד זה, ובהתאם לפסיקתו, הן בעניין **מגדלי העופות** והן בעניין **קוונטינסקי**, ביחס להתקיימותם של פגמים היורדים לשורשו של הליך החקיקה.

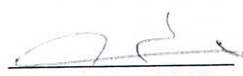
177. העותרת עמדה על כך שהקריטריונים והתבחינים בחוק קרן הארנונה כלל לא בשלים ויוצרים עיוותים רבים בין תכלית החוק לתוצאתו, ועל היותו של הליך החקיקה בניגוד לכללי המנהל התקין והליך החקיקה הנאות – באופן שפגע פגיעה של ממש בעיקרון ההשתתפות.

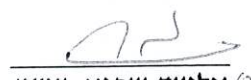
178. אשר על כן, מתכבדת העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד כי יוציא את הצווים המבוקשים ברישא ויהפכם למוחלטים.

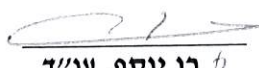
179. עתירה זו נתמכת בתצהירו של ד"ר שחף גל, מנכ"ל העותרת.

180. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו.


הידי נגב, עו"ד


תומר נאור, עו"ד


אליעזר שרגא, עו"ד


רון יוסף, עו"ד


גילי גוטוירט, עו"ד

ב"ב העותרת

24 מאי 2023, 24 מאי 2023, בירושלים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי
רוזנפלד ו/או רותם בבלי דביר ו/או תמר באום ו/או אורי הס
ו/או דנה פרימור אזר ו/או רן יוסף
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054, 9136001
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. הכנסת

2. ועדת הכספים

המשיבים 1-2 ע"י ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית בכנסת
ממשכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636; פקס': 02-6753495

3. ממשלת ישראל

4. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבים 3-4 ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
מרחוב צאלח א-דין 29, ירושלים
טל': 073-3925590; פקס': 02-6467011

5. מרכז השלטון המקומי בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד ממרכז השלטון המקומי בישראל
מרחוב הארבעה 19, תל אביב 64739
טל': 03-6844222; פקס': 03-6844201

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ ד"ר שחף גל, מס' זהות 053438974, מנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו,
נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.

חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד תומר נאור, מאשר בזאת כי ביום 24.05.2023 חתם לפני ד"ר שחף גל, מס' זהות 053438974, על הצהרתו
דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן,
ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

תומר נאור, עו"ד
מ.ר. 66882
תומר נאור, עו"ד

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1/ע	העתק מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת "הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022"	34
2/ע	העתק תזכיר חוק התוכנית הכלכלית ביחס לחוק קרן הארנונה	44
3/ע	העתק העמודים הרלוונטיים בהצעת חוק התוכנית הכלכלית ביחס לחוק קרן הארנונה	69
4/ע	העתק מכתב היועצת המשפטית לכנסת מיום 29.3.2023	90
5/ע	העתק העמודים הרלוונטיים מהטבלה שצורפה למכתב היועצת המשפטית לכנסת מיום 29.3.2023	96
6/ע	העתק הודעת ועדת הכנסת על פיצול חוק ההסדרים מיום 30.3.2023	99
7/ע	העתק הודעת ועדת הכנסת על סדר יום מעודכן וקביעת סדרי דיון מיוחדים לפי סעיף 98 לתקנון הכנסת מיום 16.5.2023	102
8/ע	העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לממשלה ואל היועצת המשפטית לכנסת ביחס לחוק קרן הארנונה מיום 18.5.2023	104
9/ע	העתק מכתבה של העותרת בבקשה לעצור את השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת מיום 6.3.2023, והעתק המענה מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת מיום 4.4.2023	109
10/ע	העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לממשלה בבקשה לשינוי מדיניות קיצור משך הזמן להערוות הציבור לתזכירי חוק ממשלתיים מיום 10.5.2023	118

נספח ע' 1

**העתק מכתבה של היועצת המשפטית
לכנסת "הפקת לקחים מתהליך
חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים
לשנים "2021-2022"**

עמ' 34



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

סימוכין : (2022-024477)
ירושלים, כ"ז באדר ב' תשפ"ב
30 במרס 2022

לכבוד
עו"ד גלי בהרב-מיארה
היועצת המשפטית לממשלה

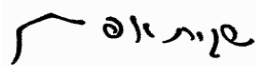
שלום רב,

הנדון: הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022

סימוכין : פנייתי אל היועץ המשפטי לממשלה מיום 3/1/2022
תשובתו של עו"ד רועי כהן מיום 20/1/2022

1. אבקש להעביר אלייך את פנייתי שבסימוכין אל היועץ המשפטי לממשלה דאז, ד"ר אביחי מנדלבליט, בנושא הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022. במכתבי עמדתי על קשיים רבים בהם נתקלנו בהליך החקיקה שאבקש להביאם לידיעתך. כמו כן, מצ"ב תשובתו של עו"ד רועי כהן, ממנה עולה כי נעשה תהליך דומה של הפקת לקחים בקרב משפטני ייעוץ וחקיקה, שתוצריו עתידים להיות מוצגים בפנינו.
2. נוכח כוונת האוצר לקדם במהלך כנס הקיץ הקרוב את חקיקת חוק התקציב וחוק ההסדרים הבאים, אני סבורה שנכון יהיה לפעול בהקדם למיצוי הפקת הלקחים וליישום המסקנות הנדרשות בטרם יחלו הליכי החקיקה האמורים.
3. אני עומדת לרשותך ואשמח לשיתוף פעולה בקידום הנושא, לאור החשיבות בקיום הליכי חקיקה נאותים בענין חוקי ההסדרים.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק :

עו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים)
עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי)
עו"ד רועי כהן, עוזר ליועץ המשפטי לממשלה



היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 000449-2022)

ירושלים, יום שני, א' בשבט תשפ"ב

03 בינואר 2022

לכבוד
ד"ר אביחי מנדלבלית
היועץ המשפטי לממשלה

נכבדי שלום רב,

הנדון: הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022

עם תום הדיונים וההצבעה בכנסת בעניין חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, וחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021 (להלן - חוק ההסדרים), אני מתכבדת להביא בפניך תובנות והערות שגיבשתי בשיתוף עם היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת ביחס להליכי החקיקה שדומני שיש להן חשיבות להתנהלות עתידית משותפת וליחסי הכנסת והממשלה:

1. כידוע, מזה שנים רבות, מניחה הממשלה על שולחנה של הכנסת, לצד חוק התקציב, גם את הצעות חוק ההסדרים. בעבר, כלל הנושאים רוכזו בהצעת חוק אחת. ברבות השנים, בסמוך להחלטת יושב ראש הכנסת דאז, חבר הכנסת ראובן (רובי) ריבלין, לפעול לפיצולה של הצעת חוק ההסדרים בשלב מקדים להנחת הצעת החוק, כך שייכללו בה בעיקר נושאים בעלי זיקה תקציבית ישירה להצעת חוק התקציב, החלה הממשלה להניח בפני הכנסת שתי הצעות חוק: האחת, הכוללת נושאים שיש להם זיקה תקציבית ישירה, והשנייה, הכוללת רפורמות מבניות או כלכליות שלא אחת אין להן זיקה כאמור, אולם נמצא צורך אחר של דחיפות להבאתן לצד הצעת חוק התקציב.
 2. היקף הצעות חוק ההסדרים במתכונת זו התרחב עם השנים, ובשנת 2021 היקף הצעות החוק שהונחו בפני הכנסת עמד על 552 עמודים ועל כ- 35 נושאים. זהו היקף נרחב מאוד, במיוחד בהתחשב במספר הימים המצומצם שעמד לרשות הכנסת להכנת חמש הצעות החוק המרכיבות את חקיקת התקציב¹.
 3. הצעות החוק שהובאו בפנינו השנה התאפיינו במספר בעיות וקשיים שבלטו ביתר שאת אף לעומת הצעות חוק הסדרים קודמות. להלן אבקש לפרט בפניך את הקשיים שמצאנו בהתייחס להצעות החוק.
 4. בתמצית אחלק את התייחסותי לחמישה ראשי פרקים:
- א. נושאים שלדעתנו נכון היה שמשרד המשפטים יפעל לאי הכללתם במסגרת הצעת חוק הסדרים;
- ב. מידת "בשלות" ההסדר המוצע של נושאים שונים שנכללו בהצעות החוק;

¹ שתי הצעות חוק תקציב, שני חוקי הסדרים והצעת חוק מסגרות תקציב.

- ג. מענה חסר או אי הצגת נתונים ועובדות תומכות בהצעות החוק מטעם נציגי הממשלה למרות בקשות חברי הוועדה או נציגי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדיוני הוועדות ;
- ד. הצגת הצעות החוק והסברתן על ידי נציגי משרד האוצר על פני נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים העוסקים בנושא הנדון, וכן היעדרותם של נציגי משרד המשפטים מחלק מהדיונים ;
- ה. בקשות מטעם נציגי הממשלה (ובפרט נציגי משרד האוצר) להוספת נושאים חדשים במהלך הדיונים בהצעות החוק (דבר שנבע לעיתים מחוסר בשלות הצעות החוק שהובאו בפני הכנסת, ולעיתים מרצון "לתפוס מרובה").

א. נושאים שאין מקומם בהצעת חוק הסדרים

5. באשר לנושאים שלדעתנו מקומם בהליך חקיקה רגיל ולא כחלק מהצעת חוק ההסדרים, אקדים ואומר את הידוע: לנוכח הצמדתו של חוק ההסדרים לחוק התקציב, מטבע הדברים, הכנתה של הצעת חוק ההסדרים מאופיינת בהליך מזורז בכנסת. ככל שהיקף הצעות החוק המובאות בפני הכנסת לצד הצעת חוק התקציב רחב יותר, כך היכולת של ועדות הכנסת לקיים דיונים מעמיקים בהן נפגמת, וכן נפגעת גם היכולת של חברי הכנסת להשתתף בדיונים, להתעמק בנושאים החשובים להם, לשמוע את כלל הגורמים הרלוונטיים, להשפיע על תוכן ההסדרים ולהביע עמדה נפרדת לגבי כל הצעה והצעה.
6. ידוע לי, כי מזה מספר שנים מתקיים הליך משמעותי במשרד המשפטים לשקילת כלל הנושאים הנכללים בסופו של יום בהצעת חוק ההסדרים. למרות קיומו של הליך זה, הצעות חוק ההסדרים שהובאו השנה בפני היו, כאמור, מרחיקות לכת בהיקפיהן, ואני סבורה כי לשם הפקת לקחים מתהליך חקיקתם, ראוי יהיה שיגובש בממשלה מערך שיקולים ברור לעניין הכללתם של נושאים בגדר הצעת חוק ההסדרים.
7. להלן אעמוד בתמצית על מספר דוגמאות על מנת להמחיש את עמדותי. אין בהערותי להלן משום הבעת עמדה באשר לטיבם של ההסדרים השונים, והתייחסותי היא אך ביחס לשאלת הכללתם בהצעת חוק ההסדרים.
8. כך, למשל, **פרק ייעול מערך הכשרות** שכלל הסדרים משמעותיים המשנים מהיסוד את אופן הפיקוח והתנהלות הגורמים הרלוונטיים, נעדר קשר לתקציב, ומעורר שאלות משפטיות הנוגעות למגוון רחב של נושאים, שהמקום לדון בהן לעומק אינו בחוק הסדרים. כמו כן, עיקר הרפורמה יתחיל רק בשנת 2023 ; **פרק ההתחדשות העירונית** שתיקן שבעה חוקים וכלל סוגיות שכרוכה בהן פגיעה קניינית באוכלוסיות מוחלשות. במקרים אלה אי אפשר להפריז בחשיבות של קיום הליך חקיקה שקוף, מקיף, מעמיק ויסודי המאפשר לציבור הרחב להשמיע את עמדותיו, להישמע ולהשפיע. בדיוני הוועדה נשמעו הערות רבות מצד הציבור הרחב, ובהן גם הצעות לחלופות פחות פוגעניות שככל הנראה ניתן היה להעמיק לגביהן בדיונים, אלמלא לוח הזמנים הקצר ; דוגמא נוספת היא **פרק העלאת גיל הפרישה לנשים**. אף שזהו נושא בעל קשר ישיר ומשמעותי לתקציב, הרי שמדובר בנושא מורכב מאוד, בעל השפעה על זכויות של נשים מוחלשות, אשר יישומו מתבצע במהלך רב שנים. הדיון בנושא זה מעורר שאלות עקרוניות לצד סוגיות פרקטיות רבות, וראוי היה ללבנו לעומק שלא בסד הזמנים של חוק התקציב. גם **פרק רישוי באמצעות מורשה להיתר**, המהווה ניסיון שלישי ליצירת מנגנון של רישוי עצמי בחוק התכנון והבניה לאחר ששתי הוראות שעה שאימצו מנגנון דומה נכשלו, לא התאים לחקיקת הסדרים מבחינת מורכבותו. כך גם לגבי **פרק שירות**

מידע פיננסי שכלל למעלה מ-70 סעיפים בנושא סבוך שמעורר שאלות רבות שראוי היה להקדיש לליבון דיונים רבים.

9. אלו הן על קצה המזלג דוגמאות בולטות לנושאים שראוי היה להביא בהצעות חוק נפרדות ובהליך חקיקה רגיל. בהמשך מכתבי ייסקרו דוגמאות נוספות שימחישו בעיות נוספות בפרקים אחרים בהצעת החוק שמהן גם למדים על הקושי בהכללת הפרקים שייסקרו להלן בהצעת החוק ההסדרים.

ב. מידת "בשלות" נמוכה וחסרה לנוסחים של הצעות החוק וחסר בעבודת מטה משותפת למשרדי הממשלה

10. הצעות חוק ההסדרים כללו גם פרקים שהתאפיינו בחוסר בשלות, ולעתים היו חסרים בהם הסדרים בעלי היבטים טכניים ומהותיים שהיו הכרחיים להשלמת הנושא. זאת ועוד, בפרקים מסוימים משרד האוצר ביקש להחליף את הנוסחים תוך כדי דיונים נוכח חוסר בשלותם. ודוק. אין מדובר במצב של שינוי נוסח בשל הערות והארות שעלו בדיונים, אלא בשינויי נוסח שהובאו בשל חוסר בשלות עוד בשלב ההכנה הקודם להנחת הצעות החוק לקריאה הראשונה. בחלק מפרקי הצעת החוק אף צוין בדברי ההסבר להצעה כי נושא מסוים בהצעה עודנו בליבון פנים ממשלתי ולכן פרטיו לא הובאו במלואם בהצעת החוק. בפרקים אחרים נדמה שלא נעשתה עבודת מטה מול משרדי הממשלה שאמורים ליישם את הפרקים הללו.

11. דומני כי ככל שהממשלה מצאה לנכון להביא בפני הכנסת הצעת חקיקה בת 552 עמודים, אשר לשיטתה, היא כה דחופה עד כדי שהכנסת מתבקשת לקיים בה הליך חקיקה בלוחות זמנים קצרים וקצובים לצד התקציב, ראוי היה שפרק שנוסחיו אינם "בשלים", שלא לובן דיו בתוך הממשלה או שלא נעשתה לגביו עבודת מטה מקיפה, לא ייכלל במסגרתה. פרקים בלתי בשלים מקשים על קיום דיון רציני ודורשים עריכת תיקונים רבים ונרחבים בלוחות זמנים קצרים ביותר, באופן העלול לפגוע באיכות החקיקה. נראה כי שיקול זה ראוי שיהיה שיקול משמעותי בהחלטה מה לא מתאים שייכלל בהצעות חוק ההסדרים כבר בשלב המקדים. ואדגים זאת להלן.

12. לעניין הפרק שעניינו **מס גודש**, עוד בטרם החל הדיון בפרק זה בוועדה, העביר משרד האוצר נוסח מתוקן שכלל שורה ארוכה של תיקוני נוסח. ביניהם גם הוראות שלא נכללו בנוסח המקורי, משפטים שהושמטו או לא נוסחו באופן ברור וכן גם תיקוני הפניות לא נכונות לסעיפים לכל אורכה של הצעת החוק. ככל שהתקדמה עבודת החקיקה בוועדה, התברר שהפרק שהובא בפני הכנסת דורש עבודת עיבוד מאסיבית. יוזכר כי תחילתו המוצעת של פרק זה נועדה לחודש מרץ 2025 ונקבעה סמכות נוספת לשרים לדחות מועד זה לתקופה של שנה נוספת (מועד תחילה זה כשלעצמו מצדיק את אי הכללת הפרק בחוק ההסדרים). אם היתה הצדקה לדעת הממשלה לזרז את חקיקת פרק זה ולהביאו במסגרת חוק ההסדרים שנחקק בנובמבר 2021, לכל הפחות ראוי היה שהפרק יובא כשהוא מנוסח באופן נכון ומדויק יותר.

13. אף **פרק רישוי באמצעות מורשה להיתר** היה חסר, הן בהיבטים הטכניים והן בהיבטים המהותיים. כך למשל הצעת החוק כללה תיקון של סעיף אשר תוקפו פג לפני מספר שנים. כמו כן, היו חסרים הסדרים משמעותיים מאוד, כגון סוגיית ניגוד העניינים של המורשה להיתר, היבטי פיקוח, אתיקה ומשמעת ועוד. במהלך הדיונים, נציגי משרד האוצר העבירו 11 עמודים חדשים אשר עסקו בהיבטים אלה וכן ביישום ההסדר לאחר חקיקתו. עמודים אלה נדונו והוכרעו בוועדה בתוך שעות בודדות, דבר שעלול כמובן לפגוע באיכות החקיקה, מה גם שנותרו סוגיות חשובות שלא קיבלו מענה בסוגיות אלה.

14. גם התיקון לחוק מקורות האנרגיה שנכלל בפרק הייבוא לא היה מגובש דיו ובדיוני הוועדה עלה הרושם, שגורמי המקצוע במשרד הממשלתי שאמור ליישם חקיקה זו התלבטו לא אחת עד לשלבי החקיקה המתקדמים ביחס למרכיבים מהותיים בהסדר שהוצע על ידי הממשלה.
15. **בפרק מיסוי שותפויות וקרנות השפעה** נכלל הסדר רחב ביחס לשותפויות. כבר בתחילת הדיונים התברר כי רשות המסים לא בחנה את מכלול ההשלכות הצפויות של החקיקה ולכן היא ביקשה לצמצם את תחולתו של ההסדר, כך שיחול רק על שותפויות בעלות מחזור מסוים. בהמשך הדיונים נשמעו הערות רבות מהלשכות המקצועיות ומהציבור, אשר התייחסו לכך שהפרק אינו בשל לחקיקה, ורשות המסים התקשתה במתן הסברים, באופן שהביא לכך שוועדת הכספים פיצלה אותו להליך חקיקה רגיל.
16. **בפרק היבוא** לא נכללה בהצעת החוק המקורית התוספת השלישית שבה היו אמורים להיקבע החריגים לרפורמה, והיא הועברה רק במהלך הדיונים. העניין אף צוין בדברי ההסבר: "משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר מגבשים בימים אלה את מיפוי התקנים ורשימת התקנים תעוגן בתוספת השלישית בכפוף לבחינה משפטית והיא תשולב במסגרת הדיונים בהצעת החוק בכנסת". במהלך הדיונים בוועדת הכלכלה, נציגי הממשלה פנו בבקשה להוסיף סעיף חדש שמקנה סמכות לשר הכלכלה והתעשייה לקבוע הקלות ביבוא, למוצרים שחלה עליהם רגולציה זרה וכן עיצומים כספיים שלא נכללו בנוסח הצעת החוק במקור.
17. **בפרק הכשרות** מפאת קוצר הזמן בתהליך הפנים ממשלתי, ההסדר שהובא בפני הכנסת לקריאה הראשונה לא כלל סנקציות כלפי הגופים. לקראת סיום הדיונים ביקשה הממשלה להוסיף הוראות בעניין עיצומים כספיים, אך גם הוראות אלה הובאו במידת בשלות שלא איפשרה את חקיקתן, אף שאין חולק כי במסגרת הליך חקיקה רגיל, הוראות מסוג זה היו משולבות בנוסח החוק. כמו כן, בשלב מתקדם מאוד בתהליך הכנת הצעת החוק הבהירו נציגי הממשלה כי נוסח הצעת החוק הממשלתית למעשה אינו מבטא את המתווה המדויק שהממשלה מבקשת לקדם בנוגע לאפשרות של גופי הכשרות הפרטיים לקבוע דרישות מחמירות לכשרות, וכתוצאה מכך נדרשו תיקונים רבים להתאמת הנוסח למתווה הרצוי.
18. במהלך הדיונים על **פרק העברת חובות לתשלום מס ערך מוסף ביבוא שירותים דיגיטליים** עלה כי רשות המסים אינה ערוכה ליישום הוראות הפרק, וכי המערכת מצויה רק בשלבי הקמתה וקיים קושי בקבלת כספים מחשבונו של תושב חוץ.
19. **בפרק הבטחת היציבות והתשואות בקרנות הפנסיה** התבקשה ועדת הכספים לדחות את הדיונים שקבעה על מנת שמשרד האוצר יוכל לקיים שיח עם הגורמים הנוגעים בדבר וביניהם הרגולטור המוסמך, הוא הממונה על שוק ההון, וכן עם הגופים המוסדיים והסתדרות העובדים. כך שבפועל הדיון בנושא זה התחדש רק בחלוף חודש ימים ממועד הדיון הראשון. גם לאחר שאושר פרק זה ציינה רשות שוק ההון שיידרש זמן נוסף לתיקון החוזרים מטעמה בנוסף לחקיקת משנה בנושא על מנת שהיא תוכל ליישם את התיקון (טעם זה כשלעצמו היה אמור להצדיק את אי הכללתו של פרק זה בחוק ההסדרים).
20. אף בהצעת חוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנים 2021 ו-2022) (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשפ"א-2021, שעניינו **תקרת הגירעון וחישוב מגבלת ההוצאה**, התבקשה ועדת הכספים להשהות את דיוניה על מנת שהנוסח יובא שוב בפני הממשלה. הצעת החוק הוחזרה לדיוני הוועדה על ידי נציגי משרד האוצר רק בשבוע שבו התקיימו ההצבעות על חוקי התקציב וההסדרים ובמהלך הדיון בה התברר כי הנוסח אשר כלל הוראה הנוגעת להכרזה בעניין נגיף הקורונה לא תואם עם משרד הבריאות.

ג. **אי מתן מענה או נתונים לבקשות חברי הוועדה או מרכז המחקר והמידע של הכנסת**

21. עניין נוסף שכבר פניתי אליך בעבר לגביו, וסייעת בו בהנחייתך לכל הגורמים הרלוונטיים, אך התעורר ביתר שאת בדיוני החקיקה על הצעת חוק ההסדרים, הוא אי העברת נתונים ממשרדי הממשלה וממשרד האוצר למרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: הממ"מ) או לחברי הכנסת בדיוני הוועדה. לא אחת נציגי הממ"מ ציינו בפני חברי הוועדה שפנייתם לקבל את הנתונים שעל בסיסם גובשה הצעת החוק, לא נענתה בטענה של היעדר נתונים או בשל קושי באיסוף הנתונים ופילוחם.

22. **פרק התחשבויות בין קופות החולים** אשר נחקק באופן מסורתי במסגרת חוקי הסדרים בשל חשיבותו התקציבית. ניתן היה לשער שטרם הנחת הצעת החוק בעניינו תיעשה לגביו, עבודת מטה ואיסוף נתונים מספקים, ואולם חברי ועדת הבריאות נאלצו לבקש נתונים בסיסיים ביחס לייעודו של הסכום הקבוע, סך התקציב הכולל שיחולק בין בתי החולים בהתאם למנגנון המוצע והרכבו, כיצד סכום זה יעודכן מדי שנה ומהם המדדים הנבחרים לעדכון. נתונים חיוניים אלה לא נמסרו אף שנציגת הממ"מ וחברי הוועדה חזרו וביקשו אותם וציינו כי הם הכרחיים לקיום דיון החקיקה.

23. בפרק שעניינו **הלוואות לדיור** בוועדת הכספים התבקשו נציגי הממשלה לספק תשובות לשאלות מהותיות ובסיסיות ביחס להסדר, וביניהן נתונים ביחס למימוש זכויות, פילוח נתונים ברמה אזורית ומגזרית ונתונים על קריטריונים שנקבעו לפי כללי משרד הבינוי והשיכון לתכניות הסיוע המשפיעים על הזכויות. אמנם חלק מהנתונים הוצגו בדיון המשך, אך משהתברר שחברי הכנסת ביקשו להתעמק בהם, ביקשו נציגי משרד האוצר מיושב ראש הוועדה שלא לקיים הצבעה בהתייחס לפרק האמור.

24. **דחיית החלת חוק יום חינוך ארוך** נכללה בפעם התשיעית בחוק ההסדרים (!) ולא בהליך חקיקה רגיל. אין חולק כי מדובר בפרק הנושא בחובו עלויות תקציביות משמעותיות, ואולם הכללתו באופן סדרתי בחוקי הסדרים פוגעת ביכולת של הכנסת לקיים בסוגיה דיון מעמיק ואפקטיבי. נראה כי בהליך חקיקה רגיל ניתן וראוי היה לקבל מהממשלה תובנות, נתונים ומסקנות ביחס ליישום החלקי של החוק. ככלל דיון בנושא זה אף הפעם, משרדי החינוך והאוצר התבקשו להציג תכניות מסודרות לחברי ועדת החינוך, אך הדבר לא התבצע.

25. אף ב**פרק התחדשות עירונית** בדיון על הפחתת הרוב הנדרש לעסקאות פינוי- בינוי, הצעה שגלומה בה פגיעה בזכות הקניין ושהנתונים בעניין זה חיוניים להצדקת הפגיעה, לא נמסרו נתונים מספקים. זאת, למרות בקשת חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה ונציגי הממ"מ לקבל מידע בעניין היקף המיזמים שלא קודמו בשל קושי להגיע לרוב כזה או אחר או נתונים על מספר המיזמים שבהם קיים רוב כדוגמת זה המוצע בהצעת החוק, או פילוח הסיבות לסרבנותם של דיירים. בלוחות הזמנים הקצרים, במקרה דנא, בשל אי העברתם של הנתונים נפגעה יכולתם של חברי הוועדה לבחון חלופות פחות פוגעניות שיכלו להוביל לתוצאה הרצויה.

26. ולבסוף, ב**פרק רגולציה**, כשהוועדה ביקשה לבחון את הוראת השקיפות לרגולטורים, הוסבר לחברי הוועדה על ידי נציגי הממשלה כי אין זה מעשי לקבל התייחסות מכל הרגולטורים בלוחות הזמנים של חקיקת ההסדרים.

ד. **הצעת הצעות החוק שלא על ידי נציגי המשרד הממשלתי הרלוונטי**

27. קושי נוסף שנתקלנו בו הוא העובדה שפרקי חוק ההסדרים מוסברים בוועדות הכנסת השונות בעיקר על ידי נציגי משרד האוצר, ולא על ידי נציגי המשרדים הממשלתיים אשר אחראים על התחום ואמונים על יישום החקיקה. נציגי משרדי הממשלה הם אלה שאמורים להיות בקיאים בהסדר המוצע – ובהליך חקיקה רגיל הם אלה שמובילים את ההצעה מטעם הממשלה בדיוני הוועדה. קושי זה ממשיך ומדגיש ביתר שאת גם את הבעייתיות בדבר נוסחים חסרים וכן חסר בעבודת מטה ובתיאום בין משרדי הממשלה קודם הבאת הצעת חוק ההסדרים לכנסת.

28. ניסיון העבר מלמד כי חוקים רבים אשר נחקקו במסגרת חוקי הסדרים לאורך השנים לא יושמו לאחר סיום חקיקתם והתבררו כלא אפקטיביים. ניתן לשער כי חלק מההערות במכתבי זה מהוות הסבר לכך. מכל מקום, לצורך קיומו של דיון ענייני ורציני בכנסת, נדרש כי כלל נציגי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר יופיעו בפני הוועדות השונות ויכירו היטב את החקיקה שמובאת בפני הכנסת, דבר שיאפשר לכנסת לגבש את הסדרי החקיקה באופן נכון ומדויק, כך שהמשרד הממשלתי הרלוונטי יוכל ליישמה.

29. לצערנו, לא אחת גם נציגי משרד המשפטים נמנעו מהשתתפות מדיוני הוועדות. כך למשל **בחוק גיל הפרישה**, נציגי משרד המשפטים לא נטלו חלק פעיל בדיונים, וזאת למרות חשיבות הנושא ורגישותו. נציגי משרד האוצר הם אלה שהופיעו בדיונים אף שלא תמיד היו מודעים לפגיעה בזכויות הנלוות להסדר, ולא תמיד היה להם מענה לבקשות שונות שביקשה הוועדה.

30. במהלך הדיונים על **יבוא מזון בפרק היבוא** שכלל שורה של עניינים מורכבים מאוד, התברר שמשרד החקלאות לא היה שותף לעבודת המטה, וזאת למרות שהוא שחקן חשוב בתחום המזון מן החי והתוצרת החקלאית. המחלוקות הפנים-ממשלתיות נמשכו בדיוני הוועדה עד כדי כך שלעתים נותר זמן מועט בלבד לליבון הנושאים המהותיים. במענה לבעיות שונות שהעלו חברי הוועדה, השיבו נציגי הממשלה כי תובא חקיקה משלימה וגם בדברי ההסבר נכללו הפניות לחקיקה עתידית; אציין בהמשך להערת הקודמת כי כל אלה מהווים גם ראיה לכך שהנוסח שהובא בפני הכנסת היה בוסרי מאד.

ה. **בקשת נציגי הממשלה להוסיף תיקוני חקיקה שאינם קשורים להצעת החוק**

31. הערה אחרונה נוגעת לבקשתם של משרדי הממשלה להכניס, תוך כדי הליך חקיקה מזורז ודחוס ממילא, תיקוני חקיקה נוספים שאינם קשורים לפרק שנדון בפני הוועדה. מדובר בפרקטיקה בעייתית מאוד שאינה מתיישבת עם החובה לקיים הליך חקיקה סדור, וזאת במיוחד משום שלעתים מדובר בתיקוני חקיקה משמעותיים או בעלי היקף תקציבי ניכר. קשה להימנע מהרושם, כי מאן דהוא נערך עם "תכניות מגירה" לשעת כושר שבה ניתן יהיה לקדם תיקון חקיקה ללא הליך סדור. לצערי, לא אחת גילינו, לעיתים רק ברגע האחרון, בקשות שנציגי הממשלה ביקשו להוסיף לנוסחים. אני סבורה כי בלוחות הזמנים הצפופים כשהחשש מפני התפזרות הכנסת תלוי ועומד, ישנו טעם לפגם בדבר, שדווקא נציגי הממשלה הם אלה שמפצירים בהכנסת תיקונים נוספים, לאחר הקריאה הראשונה, להצעת חוק ממשלתית אשר ממילא כוללת נושאים רבים מאוד. אני מזכירה כאן שתי דוגמאות בלבד אך היו יותר. מדובר בתופעה בעייתית מאוד שמתרחשת לאחרונה גם בהליכי חקיקה רגילים וייתכן שישנו מקום להידרש לה בנפרד.

32. כך למשל, תיקון חקיקה להפחתת פטור ממס הכנסה לנכים שוועדת העבודה והרווחה התבקשה להוסיף, אף שעורר שאלות משפטיות שלא זכו למענה, לרבות מנציגי משרד המשפטים שלא השתתפו בדיון, או למשל התעקשותם של נציגי משרד האוצר לקבוע בחוק גיל הפרישה הוראה המחייבת **דיווח חודשי של מעסיקים באופן מקוון** מבלי שישנם די זמן ויכולת לבחון באופן יסודי את ההשלכות המשמעותיות של חובה חדשה זו על ציבור רחב של מעסיקים וכן את ישימותה.

33. אני מודעת לכך שחוק ההסדרים לשנים 2021 ו-2022 נחקק לאחר תקופה ארוכה שבה לא הועבר בישראל תקציב, וגם כי ממשלה חדשה חפצה בקידומה של מדיניות כלכלית חדשה שאותה יזמה ואותה היא מעוניינת ליישם בתקופת כהונתה.

34. עם זאת, הגידול הניכר בהיקף חוק ההסדרים, חוסר הבשלות של פרקים רבים בו, ואי מתן תשובות לחברי הוועדה ולנציגי המקצועיים של הכנסת, יש בהם משום פגיעה באיכות החקיקה, במעמדה של הכנסת, בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, ומשכך פגיעה גם באינטרס הציבור.

35. מטרת מכתבי זה היא להפקת לקחים לקראת תהליכי גיבוש הצעות חוק ההסדרים הבאות. בקשר לדיוני הכנסת בהצעות החוק, נראה כי נדרשת הנחיה לנציגי משרדי הממשלה השונים להירתם לתקופה הקצרה של הדיונים האינטנסיביים בכנסת בחוק ההסדרים, ולהיערך עם מתן תשובות, נתונים והתייחסויות לשאלות חברי הכנסת והגורמים המקצועיים בכנסת. היערכות כאמור היא בסיסית ונדרשת במסגרת כיבוד יחסי הרשויות וכן חיונית גם לאיכות החקיקה ולישימותה. כשם שהכנסת נערכת לחקיקת התקציב בסד זמנים קצר, ראוי שכלל משרדי הממשלה שאמונים על יישום ההצעות ושיש להם רלוונטיות לנושא ההצעה, יפעלו להגעה רצופה לדיוני הוועדות, למתן תשובות, והכל לשם חקיקה מדויקת, שלמה וישימה.

36. כמו כן, נראה כי הנחיה שתקבע באופן סדור מערך שיקולים להכללת נושאים בהצעת חוק ההסדרים באופן בו הנושאים ייבחרו בצמצום ובקפידה רבה גם על ידי היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, תקל על רוב הקשיים המתעוררים בהמשך הליך החקיקה כאמור. מערך שיקולים כאמור צריך שיתחשב בדחיפות נושאי ההצעה, זיקתן לתקציב, חשש לפגיעה בזכויות יסוד וחיוניות שמיעת הציבור הרחב בוודאי למשל בחקיקה המעוררת סוגיות חברתיות. סינון של נושאי החקיקה בהליך מקדים להבאת הצעות החוק בפני הכנסת שייעשה בשקיפות ובתיאום עם כלל משרדי הממשלה יהיה בו כדי לפתור הערות רבות שצינתי כאן². הליך כאמור יאפשר גם קיומו של הליך פנים ממשלתי סדור ועבודה מטה מקדימה מעמיקה בהצעות חוק ההסדרים על ידי כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים שישמו את החקיקה, ויהיה בכך גם כדי להבטיח שהצעות החוק המגיעות לקריאה הראשונה בכנסת יהיו בשלות להכנתן לחקיקה ויכבדו את עבודת הכנסת ואת זכות חברי הכנסת להשתתף באופן מעשי בדיוניה.

² Do I know what's in this bill? Are you kidding? No. Only God knows what's in this monstrosity.

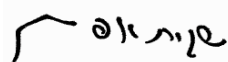
Glen S. Krutz, Hitching a Ride, Omnibus Legislating in the U.S. Congress, Ohio State University Press, 2001, p.2. —

סנטור בירד על חוק ההתאמות לתקציב, ובהמשך לדבריו אלה יזם את הכלל של הכללת נושאים שהם בויקה ישירה לתקציב.

37. לא נעלמה מעיניי העובדה, כי בימים אלה אתה מצוי לקראת סיום תקופת כהונתך ; אף על פי כן, ולנוכח ניסיוןך במהלך השנים מהעבודה על הצעות חוק ההסדרים במשרד המשפטים ומהבנתך המעמיקה את חשיבות עבודתה של הכנסת, אבקשך לפעול, לכל הפחות, להתנעתו של תהליך להפקת הלקחים כאמור. בהזדמנות זו אבקש גם להודות לך על עשייתך עבור הציבור לאורך השנים, על שיתוף הפעולה ועל הבנתך את חשיבות כיבוד עבודתה של הכנסת. כמו כן, אבקש לאחל לך הצלחה רבה בהמשך דרכך המקצועית והאישית.

38. אני עומדת לרשותך בכל ענין בהקשר זה ובכלל, ומוכנה לכל שיח ונכונה לפעול ליישומה של כל הצעה הקשורה בהליכי עבודתה של הכנסת.

בכבוד רב,



שגית אפיק

נספח ע/2

העתק תזכיר חוק התוכנית הכלכלית
ביחס לחוק קרן הארנונה

עמ' 44



תוכן עניינים

1.	השם	4
2.	סעיפי החוק	4
פרק א:	פרשנות	4
פרק ב:	הקרה להגדלת ההשקעה בתושב ולתמרוץ דיור	5
פרק ג:	מועצת הקרה	10
פרק ד:	שונות	17
3.	תיקון חוק הסדרים במשק המדינה	17
4.	תיקון פקודת העיריות	18
5.	תיקון פקודת העיריות – הוראות מעבר	18
דברי הסבר		19

תזכיר חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות

התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, פרק __: רשויות מקומיות

תזכיר זה מיישם את החלטות הממשלה מיום 24 בפברואר 2023 בעניין התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, והוא צפוי לעלות על סדר יומה של ועדת השרים המיוחדת לעניין התכנית הכלכלית האמורה, לאחר המועד האחרון למתן הערות הציבור.

א. שם החוק המוצע

תזכיר חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024, התשפ"ג-2023, פרק __: רשויות מקומיות).

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

נוכח מבנה הארנונה הקיים, אשר מביא להעדפה מובנית של הרשויות המקומיות לתכנן לעסקים, שככלל מניבים להן הכנסות משמעותיות יותר מארנונה, ויוצר פערים כלכליים בין הרשויות המקומיות, מוצע להקים קרן שכספיה יחולקו בין הרשויות המקומיות בהתאם למספר ההיתרים לבניית יחידות דיור שניתנו בכל רשות מקומית, באופן שיגדיל את ההכנסה השוטפת של הרשויות המקומיות מקליטת דיור. בכך יהיה כדי להקטין את התמריץ השלילי של רשויות מקומיות בתכנון למגורים, לסייע להן בצמצום הפערים הכלכליים שנובעים מקליטת תושבים חדשים ולהגדיל את ההשקעה בתושבים.

ג. עיקרי החוק המוצע

מוצע להקים קרן שאליה יפרישו הרשויות המקומיות אחוז מסך הגידול העתידי של גבייתן מארנונה שאינה ממגורים, לעומת שנת 2022, שתהיה שנת הבסיס. ההפרשות לקרן ייעשו מהגידול בתקבולים העתידיים מארנונה שאינה ממגורים בלבד, באופן שיבטיח לרשויות המקומיות ודאות לגבי הכנסותיהן הקיימות. נוכח הפערים המשמעותיים בהיקף ההכנסות של רשויות מקומיות מארנונה שאינה ממגורים, מוצע לקבוע הבחנה בין הרשויות המקומיות לפי גובה הכנסותיהן ממנה, ובהתאם לקבוע את שיעור ההפרשות שלהן יידרשו, על מנת להתאימן למצב הכלכלי של הרשות המקומית. כלומר, מוצע לעגן בחקיקה חלוקה מחדש של מס הארנונה ברמה הארצית, בעוד היום הארנונה מהווה מס מקומי שמשמש לכיסוי הוצאות הרשות המקומית במתן שירותים מוניציפליים.

כספי הקרן יחולקו בין הרשויות המקומיות בהתאם למספר ההיתרים לבניית יחידות דיור שיינתנו בהן, באופן שיגדיל את ההכנסה השוטפת של הרשויות המקומיות מקליטת דיור ויגדיל את ההשקעה בתושבים. ככל שתיוותר יתרה בקרן, חלקה ישמש להבטחת תשלום המענקים כאמור בשנים הבאות וחלקה האחר ישמש למימוש תכליות תזכיר החוק באמצעות פעילויות אחרות, בהתאם להצעות מועצת הקרן, בכפוף להסכמה רחבה של הרשויות המקומיות. החל משנת 2029 מועצת הקרן תוכל לבצע בחינה מחודשת של אמות המידה להקצאת כספי הקרן בכל שנה, ושינוי שלהם יהיה גם הוא כפוף להסכמה רחבה של הרשויות המקומיות.

מועצת הקרן תקום כגוף מינהלי חדש במשרד הפנים, אך תהיה לה עצמאות כלפי הממשלה, והיא תורכב מנציגי הממשלה, נציגי השלטון המקומי ומנציג ציבור. נציגי השלטון המקומי ייבחרו במנגנון בחירה שייקבע בהמשך על ידי שר הפנים ושר האוצר, באופן שיביא לידי ביטוי את השונות הקיימת בין הרשויות המקומיות ואת מגוון האינטרסים בהן.

ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על החוק הקיים

יתוקנו פקודת העיריות [נוסח חדש], וחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.

ה. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקציב המדינה

אין.

ו. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי

אין.

ז. להלן תזכיר נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, פרק __': רשויות מקומיות
פרק __': רשויות מקומיות

- השם 1. סעיף 1 לפרק זה ייקרא "חוק הקרן להגדלת ההשקעה בתושב ולתמרוץ דיור, התשפ"ג-2023".
- סעיפי החוק 2. ואלה סעיפי חוק הקרן להגדלת ההשקעה בתושב ולתמרוץ דיור, התשפ"ג-2023:

"פרק א: פרשנות

- מטרה 1. מטרתו של חוק זה לתמרץ את הרשויות המקומיות להגדיל את ההשקעה בתושב ולהגדיל את היצע הדיור בתחומן, לסייע להן בקליטת תושבים חדשים ולצמצם את הפערים הכלכליים ביניהן.
- הגדרות 2. בחוק זה –

"ארנונה עסקית" – תקבולי ארנונה מכל נכס שאינו מבנה מגורים, כהגדרתו בהוראות לפי סעיפים 8 ו-9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992¹;

"ארנונה עסקית לנפש" – חלוקת הארנונה העסקית ברשות המקומית במספר תושבי הרשות המקומית, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

"גידול בארנונה עסקית" – סכום הגידול של הארנונה העסקית ברשות מקומית ביחס להכנסותיה מארנונה עסקית בשנת 2022;

"הדוח המבוקר" – כהגדרתו בסעיף 140ג לפקודת העיריות²;

¹ ס"ח התשנ"ג, עמ' 10; התשע"ח, עמ' 850.
² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197; ס"ח התשפ"ב, עמ' 1098.

"היתר לבניית יחידת דיור" – היתר לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965,³ אשר מגדיל את מלאי יחידות הדיור ברשות המקומית ביחס לשנה הקודמת, כפי שמפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

"המדד החברתי-כלכלי" – אפיון ודירוג של רשויות מקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסיה בהן, כפי שמפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

"המועצה" – מועצת הקרן כמשמעותה בסעיף 9;

"הקרן" – קרן להגדלת ההשקעה בתושב ולתמרוץ דיור שהוקמה לפי סעיף 3;

"רשות מקומית" – עיריה, מועצה אזורית ומועצה מקומית, למעט מועצה מקומית תעשייתית;

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

"שיעור העדכון" – כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992;

"השרים" – שר הפנים ושר האוצר.

פרק ב: הקרן להגדלת ההשקעה בתושב ולתמרוץ דיור

הקמת הקרן 3. מוקמת בזה קרן לקיום מטרת החוק, שתיקרא קרן להגדלת ההשקעה בתושב ולתמרוץ דיור.

³ ס"ח התשכ"ה, עמ' 307; התשפ"ב, עמ' 1062.

- נכסי הקרן 4. (א) נכסי הקרן מיועדים לקיום מטרות החוק ולמימון הוצאות התפעול של הקרן, לרבות תשלום גמול והחזר הוצאות לחברי מועצת הקרן שאינם עובדי המדינה או עובדי רשות מקומית ולתשלום שכר המבקר הפנימי והרואה חשבון המבקר.
- (ב) נכסי הקרן יוקצו בהתאם להוראות חוק זה או בהתאם להחלטה שתתקבל לפי סעיף 6, לאחר ששולמו הוצאות התפעול של הקרן.
- (ג) נכסי הקרן אינם ניתנים לעיקול, להמחאה או לשעבוד.
- כללי ההקצאה מהקרן 5. (א) בשל כל היתר לבניית יחידת דיור שניתן ברשות מקומית בשנים 2018 עד 2020, תהיה זכאית הרשות המקומית למענק בסך של 1,500 ש"ח, שיועבר מהקרן לתקציבה מידי שנה.
- (ב) בשל כל היתר לבניית יחידת דיור שניתן ברשות מקומית החל משנת 2021, תהיה זכאית הרשות המקומית בחלוף שלוש שנים, למענק בסך של 2,000 ש"ח, שיועבר מהקרן לתקציבה מידי שנה.
- (ג) ירדו נכסי הקרן מסך המענקים שצריכים להשתלם באותה שנה, סכום כל מענק שזו השנה הראשונה להעברתו, יפחת באותה שנה באופן יחסי לסכום שנותר בקרן, לאחר שהועברו המענקים שהוקצו בשנים הקודמות (בסעיף זה – מענק מותאם).
- (ד) הועברו מענקים מותאמים, ולאחר מועד העברתם גדלו נכסי הקרן עקב הפרשה מאוחרת של רשות מקומית את חלקה לקרן, תעביר הקרן לרשויות המקומיות השלמה בעד מענקים מותאמים ששולמו להן, עד לגובה המענק כאמור בסעיף קטן (ב).
- (ה) עלו נכסי הקרן על סך המענקים שהועברו באותה שנה, תחולק היתרה שתיוותר בקרן, כמפורט להלן:

(1) 70% מהיתרה תיוותר בקרן לצורך
תשלום מענקים בשנים הבאות;

(2) 30% מהיתרה תשמש למימון
פעילויות נוספות שמקיימות את מטרות
החוק, בהתאם להצעת המועצה, לפי סעיף
6; לא התקבלה החלטה על מימון פעילויות
אחרות כאמור, תשמש כל היתרה לתשלום
מענקים בשנים הבאות.

(ו) תשלום המענקים לרשויות המקומיות
ייעשה עד ליום 1 בדצמבר בכל שנה.

(ז) סכום המענקים כאמור בסעיף קטן (ב),
יתעדכן מידי שנה לפי שיעור העדכון; עדכון כאמור
יחול רק על המענקים שהרשות המקומית זכאית
להם לראשונה באותה שנה.

(א) החל משנת 2029, רשאית המועצה להציע
כללי הקצאה שונים לנכסי הקרן, ובלבד שאלו
יקיימו את מטרות החוק, ובהתחשב, בין השאר,
באלה:

שינוי כללי
ההקצאה

6.

(1) האפיון והסיווג של הרשות המקומית
בהתאם למדד חברתי-כלכלי;

(2) האיתנות הפיננסית של הרשות
המקומית;

(3) מספר יחידות הדיור שנבנו ברשות
המקומית בשלוש השנים הקודמות, בכלל
וביחס למספר יחידות הדיור הקיימות בה
בפרט.

(ב) השרים רשאים לקבוע אמות מידה נוספות
לשינוי כללי ההקצאה.

(ג) הצעת המועצה לשינוי כללי ההקצאה,
תתקבל אם תינתן לה הסכמה של לפחות 70
אחוזים מהרשויות המקומיות, שמייצגות לפחות
70 אחוזים מהתושבים ברשויות המקומיות:

(1) הצעת המועצה תועבר לכל הרשויות המקומיות ותפורסם באתר האינטרנט של המועצה;

(2) באתר האינטרנט של המועצה, תינתן אפשרות לציבור להעיר הערות להצעה שפורסמה, ואלו יישקלו על ידי המועצה;

(3) הסכמת רשות מקומית להצעת המועצה, תינתן בכתב, לאחר שקיימה דיון במועצתה, ולא יאוחר מ-90 ימים מיום שהועברה אליה ההצעה כאמור.

(4) לא ניתנה הודעה בכתב בדבר הסכמתה של רשות מקומית בחלוף 90 ימים, יראו את הרשות המקומית כמתנגדת להצעה.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (ג), שר האוצר, בהסכמת שר הפנים, רשאי לקבוע כי הצעת המועצה לשינוי כללי ההקצאה אינה עומדת במטרות החוק; שר האוצר יעביר הודעה בכתב למועצה על ביטול הצעתה.

7. (א) רשות מקומית באזור יהודה ושומרון תהיה זכאית למענקים כאמור בסעיף 5 ולמימון פעילויות נוספות בהתאם להחלטה שתתקבל לפי סעיף 6. רשות מקומית באזור יהודה ושומרון

(ב) מכל סכום שיועבר לרשות המקומית לפי סעיף קטן (א), ינוכה סכום ההפרשה לפי סעיף 8(א) עד (ב) ו-(ה), ולכל היותר הסכום כאמור בסעיף קטן (א).

8. (א) עד ליום 15 באוקטובר בכל שנה, תפריש כל רשות מקומית לקרן שיעור מהגידול בארנונה העסקית של השנה הקודמת, בהתאם לגובה הכנסתה מארנונה עסקית באותה שנה – הכל לפי הדוח המבוקר שלה: מקורות הקרן

(1) רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה עסקית לנפש עלו על 2,000 ש"ח - תפריש 49% מהגידול בארנונה העסקית;

(2) רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה עסקית לנפש עלו על 1,000 ש"ח ולא עלו על 2,000 ש"ח – תפריש 35% מהגידול בארנונה עסקית;

(3) רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה עסקית לנפש עלו על 500 ש"ח ולא עלו על 1,000 ש"ח – תפריש 20% מהגידול בארנונה עסקית;

(4) רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה עסקית לנפש לא עלתה על 500 ש"ח – תפריש 10% מהגידול בארנונה העסקית.

(ב) שיעור ההפרשה של רשות מקומית לקרן בשל שנה מסוימת, יהיה קבוע ולא ישתנה, גם אם בשנה אחרת תידרש להפריש שיעור אחר, בעקבות שינוי בגובה הכנסותיה מארנונה עסקית לנפש.

(ג) לא העבירה רשות מקומית לקרן את ההפרשה שבה היא מחויבת לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב) עד ליום 15 בנובמבר בכל שנה, יחולו עליה אלה:

(1) תתווסף עליה ריבית פיגורים לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961, מהמועד האחרון לביצוע ההפרשה ועל למועד ביצועה.

(2) לא תהיה זכאית לקבלת מענקים מהקרן לפי סעיף 5 או למימון פעילויות נוספות בהתאם להחלטה שתתקבל לפי סעיף 6.

(3) החשב הכללי במשרד האוצר או מי שהוא הסמיך לכך, רשאי להורות על קיזוז חובה הכספי הקצוב של הרשות מכל תשלום ממשלתי שמשתלם לה שלא על פי חוק, והסכום שיקוזז יועבר לקרן; קיזוז כאמור לא ייעשה אלא לאחר שניתנה הודעה בכתב לרשות המקומית בדבר הכוונה לקזז את חובה, והיא לא סילקה אותו בתוך 30 ימים.

(ד) החל משנת 2025, יתעדכנו סכומי ההכנסות מארנונה עסקית לנפש כאמור בפסקאות (1) עד (4), לפי שיעור העדכון.

פרק ג: מועצת הקרן

חברי מועצת הקרן 9. (א) לקרן תהיה מועצה שתמנה שבעה חברים, והם:

(1) עובד משרד האוצר, שימנה שר האוצר;

(2) עובד משרד הפנים, שימנה שר הפנים;

(3) עובד משרד ראש הממשלה, שימנה ראש הממשלה;

(4) נציג ציבור בעל תואר שלישי בכלכלה, המכהן או שכיהן בעבר כאיש סגל אקדמי בכיר במוסד להשכלה גבוהה בישראל או מחוץ לישראל, בעל מומחיות בתחומים הנוגעים לפעילות הקרן, שימנה שר האוצר;

(5) שלושה נציגי השלטון המקומי, שייבחרו בהתאם לסעיף 12.

(ב) יושב ראש מועצת הקרן ייבחר על ידי חברה מבין נציגי השלטון המקומי; בהעדר רוב למינוי, לנציג משרד האוצר במועצה יהיה קול מכריע.

(ג) שר הפנים יפרסם הודעה ברשומות בדבר מינוי המועצה והרכבה, וכן בדבר כל שינוי בהרכבה.

תפקידי מועצת הקרן 10. תפקידיה של המועצה הם:

(1) לערוך מעקב אחר ביצוען של הפרשות הרשויות המקומיות לקרן, להתריע בפני רשות מקומית שלא ביצעה את הפרשותיה לקרן במועד ולהחיל עליה את הוראות החוק בעניין זה;

(2) להכין דוחות שנתיים על פעולות הקרן, תקבוליה והוצאותיה;

- (3) למנות לקרן מבקר פנימי ורואה חשבון מבקר ;
- (4) למלא כל תפקיד אחר שהוטל עליה בחוק זה.
- עצמאות ואי-תלות 11. במילוי תפקידיה תפעל המועצה באופן עצמאי וללא תלות, למילוי מטרות חוק זה, בלבד.
- בחירת נציגי השלטון המקומי למועצה 12. (א) נציגי השלטון המקומי ייבחרו מתוך רשימת מועמדים שיעמדו בתנאי כשירות שיקבעו השרים, ובהתאם למנגנון בחירה שיקבעו השרים, בהתחשב, בין השאר, באלה :
- (1) מספר התושבים ברשות המקומית ;
- (2) מאפיינים דמוגרפיים של הרשות המקומית ;
- (3) מאפיינים כלכליים של הרשות המקומית ;
- (4) מעמדה המוניציפלי של הרשות המקומית.
- (ב) מנגנון הבחירה, כפי שייקבע, יתקיים אחת לשלוש שנים.
- סייגים למינוי 13. לא ימונה לחבר המועצה מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר המועצה, או שהוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.
- תקופת כהונה 14. (א) תקופת כהונתו של חבר המועצה שהוא נציג ציבור תהיה ארבע שנים, ורשאי שר האוצר להאריך את תקופת כהונתו לתקופת כהונה נוספת, ובלבד שלא יכהן יותר משתי תקופות כהונה רצופות.
- (ב) תקופת כהונתו של חבר המועצה שהוא נציג השלטון המקומי תהיה שלוש שנים, ואם ייבחר שוב, ימשיך לכהן, ובלבד שלא יכהן יותר משתי תקופות כהונה רצופות.
- הפסקת כהונה לפני 15. (א) חבר המועצה יחדל לכהן לפני תום תקופת תום תקופת הכהונה בהתקיים אחד מאלה :

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות
למי שמינה אותו כחבר המועצה;

(2) הוא חדל להיות עובד המשרד
הממשלתי או עובד או חבר הגוף שאותו הוא
מייצג במועצה, ואם הוא נציג ציבור – הוא
נתמנה לעובד המדינה או לעובד רשות
מקומית.

(ב) התקיימה נסיבה מהנסיבות כמפורט להלן
לגבי חבר המועצה, יועבר מכהונתו לפני תום
הכהונה ובסמוך למועד התקיימות הנסיבה בהודעה
בכתב, על ידי מי שעל ידו מונה, ולגבי נציג השלטון
המקומי, על ידי שר הפנים, בהסכמת שר האוצר:

(1) הוא הורשע בעבירה פלילית או
בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה
או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר
המועצה, או שהוגש נגדו כתב אישום או
קובלנה בעבירה כאמור;

(2) נבצר ממנו דרך קבע למלא את
תפקידו;

(3) הוא חדל מלכהן בתפקיד שבשלו
התמנה, ואם התמנה כנציג ציבור, הוא
התמנה לעובד המדינה או לעובד רשות
מקומית;

(4) חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים
הדרושים למינויו מלכהן כחבר המועצה.

(ג) לא תופסק כהונתו של חבר המועצה לפי
סעיף קטן (ב) אלא לאחר שנתן לו הגורם בעל
הסמכות להפסיק את כהונתו, הזדמנות לטעון את
טענותיו לעניין זה.

(ד) הפסיק חבר המועצה לכהן לפי הוראות סעיף
זה:

(1) יפעל הגורם בעל הסמכות לעניין אותו
חבר, לפי הוראת סעיף 9, למינוי חבר אחר
במקומו, בהקדם האפשרי.

(2) היה חבר המועצה שהפסיק לכהן נציג השלטון המקומי, ימונה במקומו מי שקיבל את מירב הקולות בהתאם למנגנון הבחירה שייקבע לעניין זה, לפי סעיף 12.

16. תוקף פעולות קיום המועצה, סמכויותיה ותוקף החלטותיה לא ייפגעו בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי המועצה, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה.

17. סדרי עבודת המועצה (א) המנין החוקי בישיבות המועצה הוא רוב חבריה ובהם יושב ראש המועצה, נציג משרד האוצר ונציג משרד הפנים.

(ב) החלטות מועצת הקרן יתקבלו ברוב קולות החברים המשתתפים בישיבה; היו הדעות שקולות, תכריע דעתו של יושב ראש המועצה.

(ג) החלטות מועצת הקרן יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם על ידי חברי המועצה הנוכחים באותה ישיבה; על הפרוטוקולים של דיוני המועצה יחולו הוראות פרק אחד עשר לתוספת השניה לפקודת העיריות.

(ד) יושב ראש מועצת הקרן, ביחד עם חבר מועצה נוסף שהיא תבחר לכך, יהיו מורשים לחתום בשם מועצת הקרן על כל מסמך שעשייתו בתחום סמכותה.

(ה) מועצת הקרן תקבע את סדרי עבודתה וסדרי דיוניה, ככל שלא נקבעו לגביהם הוראות בחוק זה, ואלו יפורסמו באתר האינטרנט של המועצה.

(ו) שר האוצר, בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי לקבוע בתקנות הוראות נוספות לסדרי עבודת המועצה.

18. בעלי תפקידים (א) המועצה תמנה לקרן מבקר פנימי, שעליו יחולו הוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992⁴, בשינויים המחויבים.

⁴ ס"ח התשנ"ב, עמ' 198; התש"ע, עמ' 475.

(ב) המועצה תמנה לקרן רואה חשבון מבקר, שעליו יחולו הוראות חוק החברות, התשנ"ט-1999⁵, החלות על רואה חשבון מבקר של חברה, בשינויים המחויבים.

(ג) המבקר הפנימי ורואה החשבון המבקר ימונו לתקופות כהונה של ארבע שנים, וניתן לשוב ולמנותם לתקופת כהונה אחת נוספת.

(ד) שכרם של המבקר הפנימי ושל רואה החשבון המבקר ייקבע בהתאם להוראות החשב הכללי במשרד האוצר.

(ה) היועץ המשפטי לקרן יהיה עובד המדינה וימונה בהתאם להליכי המינוי הנהוגים לתפקיד זה בשירות המדינה.

דוחות שנתיים על 19. המועצה תכין דוחות שנתיים על פעולות הקרן, פעילות הקרן תקבוליה והוצאותיה, אשר יוגשו לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ויפורסמו באתר האינטרנט של המועצה.

גמול והחזר הוצאות²⁰. (א) חבר המועצה שאינו עובד המדינה או עובד גוף מתוקצב או נתמך, כהגדרתם בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985⁶, יהיה זכאי לתשלום בעד השתתפות בישיבות המועצה, בהתאם להוראות החשב הכללי במשרד האוצר החלות על חברי ועדות ציבוריות.

(ב) תשלום כאמור יעשה מנכסי הקרן והוא יקבל קדימות על פני חלוקת המענקים לרשויות המקומיות לפי סעיף 5 או ומימון פעילויות נוספות בהתאם להחלטה שתתקבל לפי סעיף 6.

הימנעות מניגוד 21. (א) בסעיף זה – עניינים

⁵ ס"ח התשנ"ט, עמ' 189; התשפ"ב, עמ' 884.
⁶ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

"בן משפחה" - בן זוג, הורה, הורה הורה, בן או בת
ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה,
דוד או דודה וילדיהם, חם, חמות, נכד או
נכדה, לרבות קרוב כאמור שהוא שלוב
[חורג];

"בעל עניין" - כהגדרתו בחוק ניירות ערך,
התשכ"ח-1968⁷;

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

"ניגוד עניינים", של חבר המועצה - ניגוד עניינים
בין מילוי תפקידו במועצה לבין עניין אישי
או תפקיד אחר, שלו או של קרובו;

"קרוב", של חבר המועצה - כל אחד מאלה:

(1) בן משפחה של חבר המועצה;

(2) אדם שלחבר המועצה יש עניין במצבו
הכלכלי;

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

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

(ב) לא ימונה לחבר המועצה ולא יכהן כחבר
כאמור, מי שבשל כהונתו ימצא, באופן תדיר, במצב
של ניגוד עניינים אשר ימנע ממנו למלא את עיקר
תפקידו במועצה.

(ג) חבר המועצה לא יטפל במסגרת תפקידו
בנושא שהטיפול בו יגרום לו להימצא במצב של
ניגוד עניינים.

⁷ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

(ד) נודע לחבר המועצה כי הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיפים קטנים (ב) או (ג), יודיע על כך בהקדם האפשרי ליושב ראש המועצה; היה חבר המועצה האמור היושב ראש – יודיע על כך לשרים.

(ה) על אף האמור בסעיף זה, רשאי חבר המועצה שהוא נציג השלטון המקומי להביא בחשבון גם את ענייניו של הגוף או הציבור שהוא נציגו, ככל שהם קשורים לתפקידי המועצה, ולא יראו אותו כמצוי במצב של ניגוד עניינים בשל כך בלבד.

22. החלת דינים חברי המועצה שאינם עובדי המדינה, דינם, בפעולתם כחברי המועצה, כדין עובדי המדינה, לעניין חיקוקים אלה ולעניין פעולותיהם במועצה:

(1) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979⁸;

(2) חוק העונשין, התשל"ז-1977⁹ – ההוראות הנוגעות לעובדי הציבור;

(3) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959¹⁰ – ההוראות הנוגעות לכלל עובדי המדינה;

(4) פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971¹¹ – ההוראות הנוגעות לתעודת עובד הציבור;

(5) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969¹².

פרק ד: שונות

23. ביצוע ותקנות השרים ממונים על ביצוע חוק זה והם רשאים להתקין תקנות לביצועו.

24. תחילתו של חוק זה ביום כ' בטבת התשפ"ד 1) בינואר 2024.

⁸ ס"ח התש"ס, עמ' 86.
⁹ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.
¹⁰ ס"ח התשי"ט, עמ' 190.
¹¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.
¹² ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

הוראות מעבר 25. (א) עד למינוי מועצת הקרן, תפקידי המועצה ימולאו על ידי הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים, בשינויים המחויבים.

(ב) עד למינוי בעלי התפקידים כאמור בסעיף 18 לחוק:

(1) המבקר הפנימי של משרד הפנים יערוך ביקורות, בהתאם לשיקול דעתו, גם בקרן ובמועצה;

(2) ימונה רואה חשבון מבקר על ידי משרד הפנים, ויכול שיהיה רואה חשבון מבקר אשר למשרד התקשרות קיימת עמו;

(3) ייעוץ משפטי יינתן למועצה, בהתאם לצורך, על ידי היועץ המשפטי של משרד הפנים או מי מטעמו."

תיקון חוק הסדרים 3. בסעיף 9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992¹³ – במשק המדינה

(1) בסעיף קטן (ב)(2), אחרי "של סכום הארנונה הכללית" יבוא "או על הרחבת שיטת המדידה של שטח הנכסים";

(2) אחרי סעיף קטן (ב)(1) יבוא:

"(2) רשות מקומית רשאית לשנות את שיטת המדידה של שטח הנכסים שנוהגת אצלה, באופן שתוכל להטיל ארנונה על מטר רבוע שאותו לא מדדה כחלק מהנכס, בכפוף לאישור השרים ולשאר דרישות סעיף קטן (ב)(2)."

4. בסעיף 330 לפקודת העיריות¹⁴ – תיקון פקודת העיריות

(1) בפסקה (1), במקום "בשלוש השנים" יבוא "בשנתיים";

(2) פסקאות (2) ו-(3) – בטלות;

(3) אחרי פסקה (3) יבוא:

¹³ ס"ח התשנ"ג, עמ' 10; התשע"ח, עמ' 850.
¹⁴ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197; ס"ח התשפ"ב, עמ' 1098.

"(3א) חלפו למעלה משמונה שנים מסיום תקופת הפטור הראשונה, והבנין נותר במצב של נכס הרוס או ניזוק כאמור, יהיה חייב המחזיק בבנין בסכום הארנונה המרבי, בהתאם להוראות לפי סעיפים 8 ו-9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992¹⁵, הקבוע לסוג הנכס המתאים לבנין על פי השימוש האחרון שנעשה בו." ;

(4) בפסקה (4), במקום "התקופות כאמור בפסקאות (1) ו-(2) ייספרו" יבוא "התקופה כאמור בפסקה (1) תיספר" ;

5. תיקון פקודת העיריות – הוראות מעבר
(א) מחזיק בבנין אשר מכוח סעיף 330(1) לפקודת העיריות, כנוסחו ערב התיקון, לא היה חייב בתשלום ארנונה, יחולו עליו הוראות אלה :

(1) אם לא היה חייב בתשלום ארנונה במשך תקופה שעלתה על שנה, ועדיין מתקיימים בבנין התנאים שבגינם לא חויב בארנונה, לא יהיה חייב בארנונה למשך שנה אחת נוספת לכל יותר.

(2) אם לא היה חייב בתשלום ארנונה במשך תקופה קצרה משנה, ועדיין מתקיימים בבנין התנאים שבגינם לא חויב בארנונה, לא יהיה חייב בארנונה למשך שנתיים לכל היותר.

(ב) מחזיק בבנין אשר מכוח סעיף 330(1) לפקודת העיריות, כנוסחו ערב התיקון, לא היה חייב בתשלום ארנונה, יהיה חייב בארנונה בגין הבנין לפי סעיף 330(3א), כפי שיתוקן בסעיף 4(1) לחוק זה, לכל המאוחר בחלוף שבע שנים מיום התחילה.

(ג) מחזיק בבנין אשר מכוח סעיף 330(2) לפקודת העיריות, כנוסחו ערב התיקון, חייב בסכום המזערי לתשלום ארנונה, כאמור שם, יהיה חייב בארנונה בגין הבנין לפי סעיף 330(3א), כפי שיתוקן בסעיף 4(1) לחוק זה, לכל המאוחר בחלוף ארבע שנים.

¹⁵ ס"ח התשנ"ג, עמ' 10 ; התשע"ח, עמ' 850.

כללי

ארנונה היא מס שנתי המוטל על ידי הרשויות המקומיות על תושביהן המחזיקים בנכס, כהגדרת מונחים אלה בסעיף 269 לפקודת העיריות [נוסח חדש], אשר מטרתו לממן את הפעילויות השונות של הרשות המקומית, בעניינים המקומיים אשר בתחום סמכותה.

טרם שנת 1985 הוענק שיקול דעת רחב לרשות המקומית בכל הנוגע להטלת ארנונה, לקביעת שיעוריה ולסיווג הנכסים. על רקע האינפלציה מחד והגירעונות בתקציבי הרשויות מאידך, נקבעה, החל משנת 1985, שורת הגבלות סטטוטוריות על סמכות הרשויות המקומיות בענייני ארנונה (להלן – **דיני ההקפאה**).

הסמכות להטיל ארנונה נותרה בידי הרשויות המקומיות, אולם דיני ההקפאה הגבילו את כוחן של הרשויות המקומיות לשנות את תעריפי הארנונה. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן – **חוק ההסדרים 1992**), נקבעו כללים ומגבלות ביחס להטלת ארנונה כללית על ידי הרשויות המקומיות, ביחס לשינוי ולעדכון תעריפי הארנונה. בהסתמך על ההוראות האמורות ואחרות, הותקנו במהלך השנים תקנות שנתיות ובסופו של דבר תקנות של קבע, תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן – **תקנות הארנונה**), שבהן עוגנו ההוראות בדבר הסכומים המזעריים והמרביים לסכום הארנונה הכללית שניתן לגבות על סיווגי נכסים שונים.

תמונת המצב בשלטון המקומי כיום, בין היתר בשל האופן שבו הוסדרו דיני הארנונה בישראל כמתואר לעיל, היא שתעריפי הארנונה למגורים נמוכים משמעותית ממרבית תעריפי הארנונה שאינה למגורים. כך למשל, התעריף הממוצע של ארנונה למגורים בכלל הרשויות המקומיות עומד על 52 ש"ח למטר רבוע, בעוד שהתעריף הממוצע של משרדים, שירותים ומסחר עומד על 184 ש"ח – פער של 132 ש"ח למטר רבוע; התעריף הממוצע בסיווג מלאכה עומד על 87 ש"ח – פער של 35 ש"ח; ובסיווג בנקים וחברות ביטוח על 1,023 ש"ח – פער של 971 ש"ח.

זאת, כאשר במקביל קיים פער משמעותי גם בהוצאות הרשות המקומית על תושבים, לעומת הוצאותיה על נכסים אחרים. ככלל, תושבים צורכים שירותים רבים ויקרים יותר, ובראשם שירותי רווחה וחינוך, אשר כוללים תחזוקת מבני חינוך, תשלום שכר לגננות ולסייעות, כמו גם שירותי ניקיון, תאורה, גינון, שטחים פתוחים, תחזוקת דרכים ותשתיות, תרבות, דת ואירועים. לעומת זאת, הוצאות הרשות המקומית על שירותים לעסקים מצומצמות משמעותית, כאשר הרשות נדרשת להשקיע בעיקר בהוצאות תברואה, תאורה ותחזוקת רחוב כללית. כך שהעלות של עסקים עבור הרשות המקומית נמוכה משמעותית מעלותם של תושבים, אך תעריפי הארנונה לנכסים שאינם למגורים, ככלל גבוהים יותר.

שילוב הפער בין ההוצאות הגבוהות על תושבים לעומת עסקים להכנסות הגבוהות מעסקים לעומת ההכנסות מתושבים, מוביל לכך שלרשויות המקומיות קיים תמריץ שלילי משמעותי לקליטת תושבים חדשים ואילו תמרוץ יתר לתכנון עודף באופן משמעותי של שטחי תעסוקה ומסחר. עיוות התמריצים מביא בין היתר לעיוות בתכנון העירוני, אשר במקרים רבים נסמך היום על שיקולים כלכליים ולא על תכנון אופטימלי בהתאם לצרכי המשק והאזור. תכנון יתר של שטחי תעסוקה מביא לחוסר יעילות בשימוש בקרקע, שהרי שטחים רבים המתוכננים לשימושי משרדים אינם צפויים להתממש בעשורים

הקרובים.

נתוני מינהל התכנון לגבי מלאי השטחים המתוכננים לתעסוקה בכלל המחוזות בארץ, מלמדים שקיים עודף תכנוני משמעותי של עשרות מיליוני מ"ר לתעסוקה לעומת הצורך הצפוי בהם עשרות שנים קדימה.

העיוות הקיים מביא, לצד סיבות נוספות, להיצע נמוך של דיור, בפרט באזורי הביקוש, לעלייה במחירי הדיור וכן להשפעה שלילית על יכולתה הכלכלית של רשות מקומית שקולטת תושבים חדשים, בפרט בהיקפים משמעותיים, אשר עשויה להביא לירידה ברמת השירותים שניתנת לתושבי הרשות המקומית, החדשים והוותיקים, ולחיזוק התמריץ השלילי של הרשות המקומית לתכנן למגורים. מבנה הארנונה הקיים, אשר מביא כאמור להעדפה מובנית של הרשויות המקומיות לתכנן שטחים לעסקים על פני בניית יחידות דיור למגורים, באופן שיניב להן הכנסות משמעותיות יותר, מוביל להיצע רחב של שטחי עסקים עודפים לעומת מחסור בהיצע של תכנון למגורים, מצב אשר מביא גם לעלייה עקבית במחירי דירות למגורים ובמחירי השכירות שלהן, ומנגד ליציבות מחירי המשרדים במהלך העשור האחרון. עוד יש בכך להביא למצב שבו רשויות מקומיות שקולטות דיור בהיקפים משמעותיים, באופן שתורם להגדלת היצע הדיור, נאלצות לעיתים לשנות ולרדד מהשירותים הניתנים על ידן לתושביהן.

נוסף לכך, בישראל, בדומה למדינות רבות בעולם, בין היתר בשל תופעת האגלומרציה, המבטאת התקבצות של פירמות ופעילות כלכלית במקום אחד לצורך ניצול יתרונות לגודל והגברת יעילות העובדים, מרכזי העסקים המשמעותיים ביותר מרוכזים בגלעין המטרופולין. תהליכים אלו מובילים להעמקת הפערים בין ההכנסות של רשויות מקומיות באזורי הביקוש לבין אלו של רשויות מחוץ לאזורי הביקוש, שבהן האוכלוסייה אמנם גדלה אך לא בהלימה לגידול בשטחי התעסוקה והמסחר. מסקירה בינלאומית שערכה המועצה הלאומית לכלכלה, עולה כי על מנת לפתור בעיה זו, מדינות רבות ברחבי העולם יצרו מנגנוני חלוקה מחדש של הכנסות מארנונה, ובפרט ארנונה עסקית, וביניהן בריטניה, ארצות הברית, אירלנד, דרום קוריאה ושוודיה, לצורך צמצום פערים כלכליים ותיקון תמריצים ברשויות המקומיות.

במדינת מינסוטה בארצות הברית למשל, מיושמת החל משנת 1975 רפורמה בתחום המיסוי המוניציפאלי, והיום היא חלה ב-7 מחוזות המטרופולין של מינסוטה. לפי רפורמה זו, נקבעה שנת 1971 כשנת הבסיס שאליה יושווה בכל שנה שלאחריה הגידול בהכנסות מארנונה שאינה למגורים במחוז, כאשר חלק מהגידול בהכנסות עובר מדי שנה לקרן משותפת. כספי הקרן שנצברו מחולקים מחדש בין המחוזות במטרופולין. מטרות רפורמה זו הן קידום פיתוח אזורי יעיל ואפקטיבי, מניעת מרוץ לתחתית בקביעת שיעורי המס המוניציפלי וצמצום הפערים בין הרשויות המקומיות.

בפרק המוצע, מוצעת מתכונת חדשה היוצרת דבר חקיקה עצמאי. מניסיון העבר עולה כי חקיקת פרקים בחוק התכנית הכלכלית השנתית או בחוק ההתייעלות הכלכלית השנתית, הקובעת הסדרים משפטיים עצמאיים וחדשים ואינה כוללת רק תיקוני חוקים אחרים, מקשה על איתורם ותיקונם בעתיד (למשל פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שעניינו אזורי עדיפות לאומית). פרקים אלה כוללים לא אחת הסדר מקיף שלו היה מוצע ונקבע שלא במסגרת חוק התכנית הכלכלית או חוק ההתייעלות הכלכלית, היה נחקק כחוק חדש ונפרד.

מוצע על כן לקבוע מתכונת חדשה, ולפיה הסעיף הראשון בפרק זה, יקים את החוק החדש שייווצר – חוק הקרן להגדלת ההשקעה בתושב ולתמרוץ דיור, התשפ"ג-2023, והסעיף השני בפרק יביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד. להלן ההסבר לסעיפי חוק הקרן להגדלת ההשקעה בתושב ולתמרוץ דיור, התשפ"ג-2023, כנוסחם בסעיף 2 לתזכיר החוק:

לסעיף 1 לחוק המוצע

מוצע להגדיר את מטרות החוק, לצמצם את התמריץ השלילי בהגדלת היצע הדיור בתחומי רשות מקומית וכן לסייע בצמצום הפערים הכלכליים הנובעים, בין השאר, מקליטת תושבים חדשים, על ידי הגדלת הכנסותיהן השוטפות מקליטת דיור, באופן שיגביר משמעותית את האטרקטיביות הכלכלית בקליטת תושבים חדשים ברשות המקומית, וכן להגדיל את ההשקעה בתושבים.

לסעיף 2 לחוק המוצע

מוצע לקבוע הגדרות הרלוונטיות להוראות החוק המוצע.

לסעיפים 3 ו-4 לחוק המוצע

מוצע להקים קרן, שתיקרא הקרן להגדלת ההשקעה בתושב ולתמרוץ דיור (להלן - **הקרן**), אשר כספיה לא יהיו חלק מהכנסות המדינה ומתקציב המדינה. נכסי הקרן יחולקו בין הרשויות המקומיות בהתאם להיתרי הבנייה למגורים שיינתנו בהן, באופן שיגדיל את ההכנסה השוטפת של הרשויות המקומיות מקליטת דיור. הקרן בעיקרה תמומן על ידי הרשויות המקומיות, אשר יידרשו להפריש אחוז מסך הגידול העתידי של גבייתן מארנונה שאינה ממגורים, לעומת שנת 2022 שתהיה שנת הבסיס.

לסעיפים 5 ו-8 לחוק המוצע

בהתאם למנגנונים שיושמו בעולם, מוצע לקבוע כי מקורות הקרן יהיו בעיקרם ההפרשות שיידרשו להעביר אליה הרשויות המקומיות. כך, מוצע לקבוע כי אחוז מסך הגידול העתידי של גביית הרשויות המקומיות מארנונה שאינה למגורים, לעומת שנת 2022 שתהווה את שנת הבסיס, יופרשו לטובת הקרן. ההפרשות לקרן יעשו רק מהגידול בארנונה שאינה למגורים, קרי, מהתקבולים העתידיים בארנונה, באופן שיבטיח לרשויות המקומיות ודאות לגבי הכנסותיהן הקיימות. על מנת להתאים את שיעור הגידול שתידרש להפריש כל רשות מקומית למצבה הכלכלי, מוצע לקבוע הבחנה בין רשויות מקומיות ביחס להפרשות שלהן יידרשו. ההבחנה תיערך בהתאם לגובה הכנסותיהן מארנונה שאינה למגורים, כך שרשויות שהכנסותיהן מארנונה שאינה למגורים הן הגדולות ביותר יפרישו 49% מהגידול בהכנסותיהן וכך במתווה יורד, כאשר רשויות שהכנסותיהן מארנונה שאינה למגורים הן הנמוכות ביותר יפרישו רק 10% מהגידול בהכנסות אלו, באופן שישמר עבורן שיעור גדול יותר מהגידול בהכנסות מארנונה שאינה למגורים. מוצע לתת ביטוי גם למדד חברתי-כלכלי של הרשות המקומית, אשר יש בו ללמד על היקף השירותים שנדרשת הרשות המקומית לספק לתושביה, ולקבוע שרשות מקומית אשר המדד החברתי-כלכלי שלה אינו עולה על 4, תירש להפריש פחות מהגידול בארנונה שאינה ממגורים. הכספים שהופרשו על ידי הרשויות המקומיות יועברו לקרן, שמתוכה הם יחולקו בין הרשויות

המקומיות באופן שעבור כל היתר לבניית יחידת דיור שניתן ברשות מקומית בשנה קלנדרית, החל משנת 2021 ואילך, תהא זכאית הרשות בחלוף שלוש שנים משנת מתן ההיתר, למענק בסך 2,000 ש"ח שיועבר לתקציבה השוטף מידי שנה. כך למשל, עבור היתרים שניתנו ברשות מקומית בשנת 2021 תהיה זכאית הרשות למענקים לדיור החל משנת 2024.

בנוסף, מוצע לקבוע שעבור כל היתר לבניית יחידת דיור שניתן ברשות מקומית בין השנים 2018 עד 2020, בהן התממשו הסכמי גג בהיקפים נרחבים, אשר מגדילים את מלאי יחידות הדיור ברשות ביחס לשנה הקודמת, תהיה זכאית הרשות המקומית החל משנת 2024 למענק בסך 1,500 ש"ח.

באופן זה, ייווצר מודל תקצוב קבוע בשל היתרים לבניית יחידות דיור ברשות המקומית, שמשקפים את מאמץ הרשות לקליטת תושבים חדשים אליה, באמצעות תשלום המענקים לדיור והמענקים לתמיכה. מענקים אלו נועדו לסייע לרשויות המקומיות לשפר את רמת השירותים לתושביהן, הן החדשים והן הקיימים, ולצמצם פערים בין רשויות מקומיות אשר נהנות היום מהכנסות גבוהות משמעותית מארנונה שלא למגורים ובהתאם טיב השירותים אשר הן נותנות לתושביהן, לעומת רשויות מקומיות אשר הכנסותיהן מארנונה כאמור אינן גבוהות. תמרוץ הרשויות המקומיות כאמור יהווה חלק משמעותי מהמדיניות הממשלתית להגדיל את היצע הדיור ולמתן את מחירי הדירות למגורים.

כך, המענקים כאמור, אשר יועברו מהקרן, ישמשו לאותה תכלית שעבורה נגבה מס הארנונה על ידי הרשויות המקומיות, של אספקת שירותים מוניציפליים, בחלוקה מוסדרת בין הרשויות המקומיות השונות, בהתאם למפורט לעיל, ובאופן שיאפשר גם לרשויות מקומיות שאין להן שטחי תעסוקה ומסחר נרחבים, לצמצם את הפערים במתן שירותים מוניציפליים שניתנים על ידן לתושביהן, לעומת הרשויות שנהנות משפע של שטחים כאמור.

הבסיס לשינוי היסודי המוצע בחלוקת ההכנסות מארנונה שאינה ממגורים בין רשויות מקומיות, נובע מהיות הארנונה תשלום חובה מסוג מס, כך שאין כל זיקה בין התשלום לשירות כלשהו שניתן לנישום האינדיבידואלי. כך, גם אם הרשות המקומית לא מספקת שירותים מוניציפליים מסוימים, כגון: מדרכה סלולה, תאורת רחוב ושירותי פינוי אשפה למחזיקים בנכס באזור מסוים, עדיין אלו לא יהיו פטורים מתשלום ארנונה, ולהיפך, לא ניתן למנוע את ההנאה מהשירותים המוניציפליים שמספקת הרשות המקומית מנישומים שמסרבים לשלמה (מיסוי מקרקעין בישראל, ארנונה עירונית, ספר ראשון, 75-72).

במצב החוקי היום, הארנונה משמשת כמס מקומי לכיסוי הוצאות הרשות המקומית במתן שירותים מוניציפליים. כעת, מוצע לעגן בחקיקה ראשית חלוקה מחדש של הארנונה שאינה ממגורים ברמה הארצית, לצורך הגשמת תכליות תזכיר החוק.

ככל שתיוותר יתרה בקרן, חלקה ישמש להבטחת תשלום המענקים כאמור בשנים הבאות וחלקה האחר ישמש למימוש תכליות תזכיר החוק באמצעות פעילויות אחרות, בהתאם להחלטות שתקבל מועצת הקרן, בכפוף להסכמה רחבה של הרשויות המקומיות. החל משנת 2029 מועצת הקרן תוכל אף לבצע בחינה מחודשת של הקריטריונים להקצאת הכספים שיופרשו אל הקרן בכל שנה, ושינוי שלהם יהיה גם הוא כפוף להסכמה רחבה של הרשויות המקומיות.

לסעיף 7 לחוק המוצע

מוצע כי נוכח מבנה הקרן, אשר היא עצמאית ומנותקת מתקציב המדינה, ייקבע במפורש בחקיקה כי הכספים ממנה יחולקו גם לאזור יהודה ושומרון, לצורך צמצום פערים כלכליים בקליטת תושבים חדשים. זאת, באופן שמהסכום שתהיה זכאית לקבל כל רשות מקומית באזור יהודה ושומרון מהקרן, ינוכה סכום השווה לשיעור מהגידול בארנונה שאינה ממגורים של הרשות, בהתאם לגובה הכנסותיה באותה שנה. יובהר, כי גם אם הגידול של רשות מקומית באזור מארנונה שאינה ממגורים יעלה על הכספים שזכאית הייתה לקבל מהקרן בהתאם להיתרי הבנייה שניתנו בה, היא לא תפריש כספים לקרן, הן בשל סוגיות בדין הבינלאומי והן בשל המצב החוקי השונה ביחס להוצאת היתרי בנייה באזור יהודה ושומרון, כך שהרשויות המקומיות שם אינן הגורם המוסמך ליתן היתרי בנייה למגורים.

לסעיפים 6, 9 עד 18, 19 עד 22 ו-25 לחוק המוצע

מוצע להקים את מועצת הקרן כגוף מדינתי חדש. למועצת הקרן תהיה עצמאות כלפי הממשלה ולכן גם יועץ משפטי נפרד שיהיה עובד המדינה, אך היא לא תהיה תאגיד נפרד מהמדינה. מבנה זה של מועצת הקרן נדרש נוכח רגישות הנושא, שילובם של נציגי השלטון המקומי במועצת הקרן, אשר מהם יבוא אף יושב ראשה, ונוכח תפקידה הציבורי הממוקד בהיקפו שאינו מחייב פעילות יומיומית או עיתית ולכן אינו מחייב במנגנון של קבע. לכן, מוצע כי מועצת הקרן תפעל מכוח חוק כגוף לווייני, והיא תנהל באופן עצמאי את הקרן, אך לא תהווה תאגיד נפרד מהמדינה (**הסמכות המינהלית**, יצחק זמיר, 481-492). בהיותה גוף לווייני, אמנם תקבל הקרן שירותים ממשרד הפנים, בעיקר בתקופת הביניים עד שתמנה מועצת הקרן את בעלי התפקידים הנדרשים וביניהם יועץ משפטי, רואה חשבון ומבקר פנימי, אך כאמור, תפעל לפי שיקול דעתה העצמאי.

מועצת הקרן תורכב מנציגי הממשלה, שימנו ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים, לפי העניין, מנציגי ציבור, ומנציגי השלטון המקומי, באופן שיצור מבנה מאוזן. נציגי השלטון המקומי ייבחרו במנגנון בחירה כפי שייקבע בתקנות, באופן שיביא לידי ביטוי את השונות הקיימת בין הרשויות המקומיות ואת מגוון האינטרסים שקיים בהן, לרבות מספר התושבים ברשות, מאפיינייה הדמוגרפיים והכלכליים, כך שיתאפשר למשל לקבוע כי לכל רשות מקומית קול יחסי בהתאם למספר התושבים בה. מועצת הקרן תהא אחראית על חלוקת הכספים שנצברו בה, בהתאם לאמור, כאשר החל משנת 2029 תוכל מועצת הקרן לבצע בחינה מחודשת להקצאת הכספים שנצברו בה החל משנה זו ואילך, וזאת בכפוף להסכמה רחבה של הרשויות המקומיות להצעות החלוקה שתביא.

סעיף 3

כיום, לא נהוגה בכלל הרשויות המקומיות שיטת מדידה אחידה לצורך חישוב שטח הנכס לעניין תשלום הארנונה, אלא נהוגות 3 שיטות מדידה עיקריות. חישוב נטו-נטו, שבמסגרתו נמדד שטח הפנים של הדירה, כולל חדרי שירות ומרפסות סגורות ולמעט קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה, מקלט ומוסך; חישוב ברוטו, שבמסגרתו נמדד שטח הפנים של הדירה כולל חדרי מגורים, פרוזדורים, אולם כניסה, מרפסות מקורות, חדרי שירות ובנייני עזר, קירות פנימיים, מרפסות ושטחים מקורים, לא כולל קירות חיצוניים ושטחים משותפים (מקלט, חנייה, חדר כניסה, חדר מדרגות ומבני עזר); חישוב ברוטו-ברוטו, שבמסגרתו נמדד כל השטח המקורה במבנה, לרבות קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי

כניסה ומחסן המשמש את הבניין או המקלט.

שיטת המדידה הנפוצה ביותר ברשויות המקומיות היא חישוב ברוטו-ברוטו, שבה משתמשות כ-86% מהרשויות המקומיות. שיטת מדידה זו מקלה באופן משמעותי על מדידת שטח הנכס של הנישום על ידי הרשות המקומית, שכן אין צורך בכניסה למבנה אלא די במדידה חיצונית פשוטה, אשר יכולה להיעשות באמצעים טכנולוגיים זמינים.

במצב החוקי היום, תקנות הארנונה לא מאפשרות שינוי שיטת המדידה אלא במצב שהשתנה תחום השיפוט של הרשות המקומית. לכן, מוצע לקבוע בחוק ההסדרים 1992, כי רשות מקומית אשר תבקש לשנות את שיטת המדידה שלה ולעבור לשיטת מדידה מרחיבה יותר, באופן שיורחב שטח הנכס שימדד, תוכל להגיש בקשה לאישור השינוי האמור על ידי שר הפנים ושר האוצר.

סעיף 4

מחירי הדיור הגבוהים מחייבים התייחסות ומציאת פתרונות למצב במגוון היבטים. מוצעים כעת כמה כלים בהקשר זה להשגת מבנים שנהרסו או ניזוקו, בנסיבות האמורות בסעיף 330 לפקודת העיריות [נוסח חדש], ומשכך זכאים לפטור מארנונה לתקופה מסוימת, תגדיל את היצע הדירות בשוק ותוכל להוות פתרון ראשוני מהיר למצב. כך ביחס למבנים המיועדים למגורים בעיקר, אך גם ביחס למבנים המיועדים לתעשייה, מסחר ותעסוקה, השמשתם צפויה לתרום משמעותית להכנסות הרשויות המקומיות ולהיטיב עם תושביהן. לכן, מוצע לקצר את התקופה שבה זכאים מבנים כאמור לפטור מארנונה, משלוש שנים לשנתיים בלבד, תקופה אשר תימנה ברציפות או במצטבר, ולאחריה יהיה בעליו של מבנה כאמור חייב בארנונה על פי סיווגו והכל לפי צו המסים של הרשות המקומית. עוד מוצע, כדי לתמרץ השמשת מבנים כאמור, לקבוע כי נכס שלא הושמש בחלוף 10 שנים ויותר, יהיה חייב בארנונה בסכום המרבי שקבוע לסוג הנכס המתאים למבנה, לפי השימוש האחרון שנעשה בו.

נספח ע/3

**העתק העמודים הרלוונטיים בהצעת
חוק התוכנית הכלכלית ביחס לחוק
קרון הארנונה**

עמ' 69

פרק כ': רשויות מקומיות

סימן א': הרשויות המקומיות (קרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור)

ד ב ר י ה ס ב ר

דרכים ותשתיות, תרבות, דת ואירועים. לעומת זאת, הוצאות הרשות המקומית על שירותים לנכים שאינם מבני מגורים, ובהם עסקים, מצומצמות משמעותית, כאשר הרשות נדרשת להשקיע בעיקר בהוצאות תברואה, תאורה ותחזוקת רחוב כללית. כך שהעלות של אלה בעבור הרשות המקומית נמוכה משמעותית מעלותם של תושבים, אך תעריפי הארנונה לנכים שאינם מבני מגורים, ככלל גבוהים יותר.

שילוב הפער בין ההוצאות הגבוהות על תושבים לעומת מחזיקי נכים שאינם מבני מגורים, להכנסות הגבוהות מנכים אלה לעומת ההכנסות מתושבים, מביא לכך שלרשויות המקומיות קיים תמריץ שלילי משמעותי לקליטת תושבים חדשים ואילו תמריץ יתר לתכנון עודף באופן משמעותי של שטחי תעסוקה ומסחר. עיוות התמריצים מביא, בין השאר, לעיוות בתכנון העירוני, אשר במקרים רבים נסמך היום על שיקולים כלכליים ולא על תכנון אופטימלי בהתאם לצורכי המשק והאוור.

מנתוני מינהל התכנון לגבי מלאי השטחים המתוכננים לתעסוקה בכלל המחוזות בארץ, עולה שקיים עודף תכנוני של עשרות מיליוני מטרים רבועים לתעסוקה, לעומת הצורך הצפוי בהם עשרות שנים קדימה. ובהתאם, ההערכות הן ששטחים רבים שתוכננו לשימוש משרדים לא יתממשו בעשרות הקרובים. כך תכנון היתר של שטחי תעסוקה כאמור, מביא לחוסר יעילות בשימוש בקרקע.

העיוות הקיים מביא, לצד סיבות נוספות, להיצע נמוך של דיור, בפרט באזורי הביקוש, לעלייה עקבית במחירי הדיור למגורים ובמחירי השכירות שלהן, וכן להשפעה שלילית על יכולתה הכלכלית של רשות מקומית שקולטת תושבים חדשים, בפרט בהיקפים גדולים, אשר עשויה להביא ליירידה ברמת השירותים המוניציפליים שניתנת לתושבי הרשות המקומית, החדשים והוותיקים, ולחיווך התמריץ השלילי של הרשות המקומית לתכנן למגורים.

נוסף על כך, בישראל, בדומה למדינות רבות בעולם, בין השאר בשל תופעת האגלומרציה, המבטאת התקבצות של פירמות ופעילות כלכלית במקום אחד לצורך ניצול יתרונות לגודל והגברת יעילות העובדים, מרכזי העסקים המשמעותיים ביותר מרוכזים בגלעין המטרופולין. תהליכים אלה מביאים להעמקת הפערים בין ההכנסות של רשויות מקומיות באזורי הביקוש לבין אלה של רשויות מחוץ לאזורי הביקוש, שבהן האוכלוסייה אומנם גדלה, אך לא בהלימה לגודל בשטחי התעסוקה והמסחר.

מסקירה בין-לאומית שערכה המועצה הלאומית לכלכלה, עולה כי בשביל לפתור בעיה זו, מדינות רבות ברחבי העולם, ובהן בריטניה, ארצות הברית, אירלנד, דרום קוריאנה ושוודיה, יצרו מנגנוני חלוקה מחדש של

פרק כ'

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

טרם שנת 1985 הוענק שיקול דעת רחב לרשות המקומית בכל הנוגע להטלת ארנונה, לקביעת שיעוריה ולסיווג הנכסים. על רקע האינפלציה מצד אחד והגירעונות בתקציבי הרשויות מצד שני, נקבעה, החל משנת 1985, שורת הגבלות סטטוטוריות על סמכות הרשויות המקומיות בענייני ארנונה (בפרק זה – דיני ההקפאה).

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

תמונת המצב בשלטון המקומי כיום היא שתעריפי הארנונה למבנה מגורים, נמוכים משמעותית ממרבית תעריפי הארנונה לנכים שאינם מבני מגורים. כך למשל, התעריף הממוצע של ארנונה למבנה מגורים בכלל הרשויות המקומיות עומד על 52 שקלים חדשים למטר רבוע, ואילו התעריף הממוצע של משרדים, שירותים ומסחר עומד על 184 שקלים חדשים – פער של 132 שקלים חדשים למטר רבוע; התעריף הממוצע בסיווג מלאכה עומד על 87 שקלים חדשים – פער של 35 שקלים חדשים למטר רבוע; והתעריף הממוצע בסיווג בנקים וחברות ביטוח עומד על 1,023 שקלים חדשים – פער של 971 שקלים חדשים למטר רבוע.

זאת, כאשר במקביל קיים פער משמעותי גם בהוצאות הרשות המקומית על תושביה, לעומת הוצאותיה על נכים שאינם מבני מגורים. ככלל, תושבים צורכים שירותים רבים ויקרים יותר, ובראשם שירותי רווחה וחינוך, אשר כוללים תחזוקת מבני חינוך, תשלום שכר לגננות ולסייעות, כמו גם שירותי ניקיון, תאורה, גינון, שטחים פתוחים, תחזוקת

- השם 78. סימן זה יהיה "חוק הרשויות המקומיות (ק"ן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור), התשפ"ג-2023".
- סעיפי החוק 79. ואלה סעיפי חוק הרשויות המקומיות (ק"ן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור), התשפ"ג-2023:

"פרק א': מטרה והגדרות

- מטרה 1. מטרתו של חוק זה להקים קרן שתסייע לרשויות המקומיות להרחיב את ההשקעה בתושביהן ולקלוט תושבים חדשים, לצמצם את הפערים הכלכליים ביניהן ותעודד אותן להגדיל את היצע הדיור בתחומן.
- הגדרות 2. בחוק זה –
- "הוצאות התפעול של הקרן" – תשלומי גמול והחזר הוצאות לחברי מועצת הקרן, תשלומי שכר לבעלי תפקידים בקרן, וכל הוצאה אחרת של הקרן הנדרשת לביצוע מטרותיה לפי חוק זה;
- "יחידת דיור שנוספה" – יחידת דיור שניתן היתר לבנייתה בשנה מסוימת, אשר מגדילה את מלאי יחידות הדיור ברשות המקומית ביחס לשנה הקודמת, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

ד ב ר י ה ס ב ר

הכנסות מארנונה, ובפרט מארנונה שאינה ממבני מגורים, לצורך צמצום פערים כלכליים ותיקון תמריצים ברשויות המקומיות.

במדינת מינסוטה בארצות הברית למשל, מיושמת החל משנת 1975 רפורמה בתחום המיסוי המוניציפלי, והיום היא חלה ב-7 מחוזות המטרופולין של מינסוטה. לפי רפורמה זו, נקבעה שנת 1971 כשנת הבסיס, שאליה יושווה בכל שנה שלאחריה הגידול בהכנסות מארנונה שאינה ממבני מגורים במחוז, כאשר חלק מהגידול בהכנסות אלה עובר מדי שנה לקרן משותפת, אשר כספיה מחולקים מחדש בין המחוזות במטרופולין. מטרות רפורמה זו הן קידום פיתוח אזורי יעיל ואפקטיבי, מניעת מרוץ לתחתית בקביעת שיעורי המס המוניציפלי וצמצום הפערים בין הרשויות המקומיות.

בסימן א' לפרק כ' בהצעת חוק זו, מוצעת מתכונת חדשה היוצרת דבר חקיקה עצמאי. מניסיון העבר עולה כי חקיקת פרקים בחוק התוכנית הכלכלית השנתית או בחוק ההתייעלות הכלכלית השנתית, הקובעת הסדרים משפטיים עצמאיים וחדשים ואינה כוללת רק תיקוני חוקים אחרים, מקשה על איתורם ותיקונם בעתיד (למשל פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, שעניינו אזורי עדיפות לאומית). פרקים אלה כוללים לא אחת הסדר מקיף שלו היה מוצע ונקבע שלא במסגרת חוק התוכנית הכלכלית או חוק ההתייעלות הכלכלית, היה נחקק כחוק חדש ונפרד.

לסעיף 2 לחוק המוצע

מוצע לקבוע הגדרות הנדרשות לצורך הוראות החוק המוצע.

"מענקים חדשים" – מענקים בשל יחידות דיור שנוספו, שהרשות המקומית לא הייתה זכאית בשלהן למענק בשנה הקודמת;

"מענקים חוזרים" – מענקים בשל יחידות דיור שנוספו, שהרשות המקומית הייתה זכאית בשלהן למענק בשנה הקודמת; מועצת הקרן" – כמשמעותה בסעיף 8;

"הקרן" – הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיוור, שהוקמה לפי סעיף 3;

"רשות מקומית" – עירייה, מועצה אזורית ומועצה מקומית, למעט מועצה מקומית תעשייתית;

"שיעור העדכון" – כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992¹⁴⁶;

"השרים" – שר הפנים ושר האוצר.

פרק ב': הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת

היצע הדיוור

הקמת הקרן 3. מוקמת בזה הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיוור.

כספי הקרן 4. (א) כספי הקרן יוקצו לצורך מימוש מטרות החוק, כאמור בסעיפים 5 ו-6, לאחר ששולמו הוצאות התפעול של הקרן. (ב) כספי הקרן אינם ניתנים לעיקול, להמחאה או לשעבוד.

הקצאת כספי הקרן 5. (א) עד שנת 2028 יחולו על הקצאת כספי הקרן ההוראות כמפורט להלן: עד שנת 2028

(1) רשות מקומית זכאית למענק שנתי בסך 1,500 שקלים חדשים בשל כל יחידת דיור שנוספה ברשות המקומית בשנים 2018 עד 2020;

ד ב ר י ה ס ב ר

העברתם לרשויות המקומיות והן באמצעות מימון המנגנון התפעולי של הקרן ותפעול מועצתה.

לסעיף 5 לחוק המוצע

כספי הקרן יוקצו לרשויות המקומיות בשנים 2024 עד 2028 בהתאם להוראות ההקצאה שנקבעו בסעיף 5 לחוק המוצע. לפי הוראות הקצאה אלה, בשל כל יחידת דיור זכאית לרשות המקומית החל מהשנה השלישית שלאחר תום השנה הקלנדרית שבה ניתן היתר הבנייה, למענק שיועבר לתקציבה השוטף מדי שנה. תשלום המענקים באופן זה יגדיל את ההכנסה השוטפת של הרשויות המקומיות מקליטת דיור ויקדם את מימוש מטרות החוק המוצע. כספי הקרן יחולקו בין הרשויות המקומיות באופן שבעבור כל יחידת דיור שניתן היתר לבנייתה בשנה קלנדרית, ויש

לסעיפים 3 ו-4 לחוק המוצע

מוצע להקים קרן, שתיקרא הקרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיוור (להלן – הקרן), אשר כספיה לא יהיו חלק מהכנסות המדינה או מתקציב המדינה. כספי הקרן יחולקו מדי שנה בין הרשויות המקומיות באופן שיביא למימוש מטרות החוק המוצע, וזאת לאחר שימומנו מתוכה הוצאות התפעול של הקרן, לרבות תשלום גמול והחזר הוצאות לחברי מועצת הקרן, תשלום תגמול לבעלי התפקידים, תשלומים בעד התקשרויות שיידרשו לצורך ניהול הקרן וכל הוצאה אחרת שתהיה למועצת הקרן לצורך ביצוע תפקידיה לפי החוק.

עוד מוצע לקבוע, כי כספי הקרן לא יהיו נתונים לעיקול, להמחאה או לשעבוד, כדי להבטיח שכלל הכספים כאמור ישמשו רק למטרות החוק המוצע, הן באמצעות

¹⁴⁶ ס"ח התשנ"ג, עמ' 10; התשע"ח, עמ' 850.

(2) רשות מקומית זכאית למענק שנתי בסך 2,000 שקלים חדשים בשל כל יחידת דיור שנוספה ברשות המקומית משנת 2021, החל מהשנה השלישית שלאחר השנה שבה נוספה כאמור;

(3) הקרן תעביר את המענקים האמורים בפסקאות (1) ו-(2) לתקציבי הרשויות המקומיות הזכאיות, מדי שנה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), פחת סך כספי הקרן בשנה מסוימת מסך כל המענקים שהרשויות המקומיות היו זכאיות לקבל באותה שנה לפי הסעיף הקטן האמור, יחולו הוראות אלה:

(1) הקרן תעביר את המענקים החוזרים במלואם ותפחית את המענקים החדשים שהיא מעבירה, בשיעור היחס שבין סך הכספים שנותרו בקרן לאחר העברת המענקים החוזרים לבין סך כל המענקים החדשים שהרשויות המקומיות היו זכאיות לקבל לפי סעיף קטן (א);

(2) לא היו בקרן די כספים להעברת סך כל המענקים החוזרים כאמור בפסקה (1), תעביר הקרן רק את המענקים החוזרים ותפחית אותם בשיעור היחס שבין סך כספי הקרן לבין סך כל המענקים החוזרים שהרשויות המקומיות היו זכאיות לקבל לפי סעיף קטן (א);

ד ב ר י ה ס ב ר

המענקים כאמור (בפרק זה – מענקים). המענקים נועדו לסייע לרשויות המקומיות לשפר את רמת השירותים לתושביהן, הן החדשים והן הקיימים, ולצמצם פערים בין רשויות מקומיות אשר נהנות היום מהכנסות גבוהות משמעותית מארנונה שלא למגורים ובהתאם גם רמת השירותים אשר הן נותנות לתושביהן גבוהה, לעומת רשויות מקומיות אשר הכנסותיהן מארנונה כאמור אינן גבוהות. תמרוץ הרשויות המקומיות כאמור יהווה חלק משמעותי מהמדיניות הממשלתית להגדיל את היצע הדיור ולמתן את מחירי הדירות למגורים.

ואולם, ככל שבשנה מסוימת סך כספי הקרן יפחת מסך כל המענקים שצריכים להשתלם לרשויות המקומיות, יותאמו המענקים שיועברו לרשויות המקומיות בפועל, לרבות הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון כאמור בסעיף 23 המוצע, באופן שבו תינתן קדימות למענקים שהיו זכאיות להם בשנים קודמות (בפרק זה – מענקים חוזרים), ואילו מענקים שזו השנה הראשונה שהרשויות כאמור זכאיות להם (בפרק זה – מענקים חדשים), סכומם יופחת באופן יחסי לסך הכספים שנותרו בקרן. אם כספי הקרן אינם מספיקים גם להעברת מלוא סכום המענקים שהרשויות היו זכאיות להם בשנים קודמות, יופחת גם הסכום של אלה, באופן יחסי לכספים שנותרו בקרן (בפרק זה – מענקים מותאמים). ככל שלאחר מועד הקצאת המענקים יועברו לקרן כספים נוספים, תפעל מועצת הקרן

בה כדי להגדיל את מלאי יחידות הדיור ברשות המקומית ביחס לשנה הקודמת – לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תהיה זכאית הרשות המקומית למענק בסך 2,000 שקלים חדשים שיועבר לה מהקרן החל מהשנה השלישית שלאחר תום השנה שבה ניתן ההיתר כאמור מענק כאמור יועבר לתקציבה השוטף של הרשות המקומית, מאותה שנה ואילך. בהתאם למועד התחילה של החוק המוצע – יום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024), מדובר ביחידות דיור שניתן היתר לבנייתן משנת 2021 ואילך. כך למשל, בעבור היתרים שניתנו ברשות מקומית בשנת 2021 תהיה זכאית הרשות למענקים כאמור משנת 2024 ואילך.

נוסף על כך מוצע לקבוע שבעבור כל יחידת דיור שניתן היתר לבנייתה באחת מהשנים הקלנדריות 2018 עד 2020, והיה בה כדי להגדיל את מלאי יחידות הדיור ברשות המקומית ביחס לשנה הקודמת לשנה שבה ניתן ההיתר כאמור, תהיה זכאית הרשות המקומית החל משנת 2024 למענק בסך 1,500 שקלים חדשים, שיועבר לתקציבה השוטף, בשנה זו ואילך. זאת משום שהסכמי גג בהיקפים נרחבים נחתמו משנת 2014, ובמסגרתם חויבו הרשויות המקומיות בקצב שיווקים מוגבר, ובהתאם המימוש של הסכמי הגג בהיתרי בנייה חל בשנים 2018 עד 2020.

באופן זה, ייווצר מודל תקצוב קבוע בשל יחידות דיור שניתן היתר לבנייתן כאמור, שמשקפים את מאמץ הרשות לקליטת תושבים חדשים אליה, באמצעות תשלום

(3) העבירה הקרן מענקים מותאמים ולאחר העברתם נוספו באותה שנה כספים לקרן, תעביר הקרן את הכספים האמורים לרשויות המקומיות כהשלמה למענקים המותאמים, ויחולו לעניין זה הוראות פסקאות (1) ו-(2), בשינויים המחויבים; לעניין זה, "מענקים מותאמים" – מענקים שהופחתו לפי פסקאות (1) או (2) ומענקים חדשים שלא הועברו כלל בשל הוראות פסקה (2).

(ג) עלה סך כספי הקרן בשנה מסוימת על סך כל המענקים שהרשויות המקומיות היו זכאיות לקבל באותה שנה לפי סעיף קטן (א), תוקצה יתרת הכספים כלהלן:

(1) 70 אחוזים מיתרת הכספים יישארו בקרן לצורך העברת מענקים בשנים הבאות;

(2) 30 אחוזים מיתרת הכספים ישמשו למימון פעילויות נוספות שהחליטה עליהן מועצת הקרן, ובלבד שהן עולות בקנה אחד עם מטרות החוק; לעניין החלטת מועצת הקרן לפי פסקה זו יחול המנגנון הקבוע בסעיף 6, בשינויים המחויבים ובשינוי זה: החלטת מועצת הקרן תפורסם באתר האינטרנט של הקרן ואינה טעונה פרסום ברשומות;

(3) לא החליטה מועצת הקרן על מימון פעילויות אחרות כאמור בפסקה (2), יישארו הכספים האמורים באותה פסקה בקרן לצורך העברת מענקים בשנים הבאות.

(ד) העברת המענקים לרשויות המקומיות לפי סעיף זה תיעשה עד יום 1 בדצמבר בכל שנה.

(ה) סכום המענק כאמור בסעיף קטן (א)(2) יתעדכן מדי שנה, משנת 2025, לפי שיעור העדכון, וזאת לעניין מענקים חדשים בלבד.

ד ב ר י ה ס ב ר

המוצע, בכפוף להסכמה רחבה של הרשויות המקומיות ואם לא יורו השרים אחרת – הכול לפי המנגנון שנקבע בסעיף 6 המוצע, וזאת בהבדל שהחלטות כאמור, לנוכח היקפן הכספי המצומצם ובהיותן הוראות ביצועיות בעיקרן אשר תחולתן מוגבלת לאותה שנה, יפורסמו באתר האינטרנט של הקרן ולא יהיו טעונות פרסום ברשומות.

המענקים שלהם תהיה זכאית רשות מקומית החל משנת 2025, בשל יחידות דיוור שניתן היתר לבנייתן החל משנת 2022, יוצמדו לשיעור העדכון בהגדרתו בסעיף 7 לחוק ההסדרים 1992 (בפרק זה – שיעור העדכון). כך שסכום מענק חדש יעודכן לפי שיעור העדכון ובהתאם לסכום מעודכן זה ימשיך להשתלם לרשות המקומית מדי שנה, אך לא יעודכנו סכומי המענקים החוזרים.

להשלמת המענקים המותאמים ששולמו, באופן שתחילה יושלם סכום המענקים החוזרים, ככל שהופחת כאמור, ורק לאחר שיעמדו מענקים אלה על סכומם המלא, יושלם סכום המענקים החדשים. יובהר, כי הן ההפחתות והן ההשלמות כאמור, ייעשו באופן רוחבי על כלל המענקים החדשים או המענקים החוזרים, לפי העניין, כך שסכום כל מענק חוזר מותאם או מענק חדש מותאם – יהיה זהה.

לעומת זאת, ככל שתיוותר יתרת כספים בקרן לאחר תשלום כל המענקים שלהם היו זכאיות הרשויות המקומיות בשנה מסוימת, 70% מיתרת הכספים ישמשו להבטחת תשלום המענקים כאמור בשנים הבאות. שאר הכספים – 30% מהיתרה – ישמשו למימוש מטרות החוק באמצעות פעילויות אחרות, בהתאם להחלטות שתקבל מועצת הקרן, לפי אמות המידה שנקבעו לעניין זה בחוק

הקצאת כספי הקרן 6. (א) החל משנת 2029 יחולו על הקצאת כספי הקרן ההוראות כמפורט להלן:

(1) על מענקים חוזרים שניתנו לפי סעיף 5, ימשיכו לחול הוראות אותו סעיף;

(2) על כספי הקרן שלא יישמשו למענקים חוזרים יחולו הכללים שקבעה מועצת הקרן לפי סעיף קטן (ב). ואולם בשנה שלגביה לא נקבעו כללים כאמור, ימשיכו לחול הוראות סעיף 5 על הקצאת כלל כספי הקרן.

(ב) החל משנת 2029 רשאית מועצת הקרן לקבוע בכללים הוראות שונות מן האמור בסעיף 5 לגבי הקצאת כספי הקרן שאינם מיועדים לתשלום מענקים חוזרים, שיחולו לתקופה שתיקבע בכללים, ובלבד שההוראות עולות בקנה אחד עם מטרות החוק (להלן – כללי ההקצאה).

(ג) בקביעת כללי ההקצאה לפי סעיף קטן (ב), תשקול מועצת הקרן, בין השאר, את כל אמות המידה המנויות להלן, ורשאים השרים לקבוע אמות מידה נוספות שעל מועצת הקרן לשקול כאמור:

- (1) האפיון והסיווג של הרשות המקומית בהתאם למדר החברתי-כלכלי; לעניין זה, "המדר החברתי-כלכלי" – אפיון ודירוג של רשויות מקומיות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בהן, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;
- (2) האיתנות הפיננסית של הרשות המקומית;

ד ב ר י ה ס ב ר

איתנותה הפיננסית ומספר יחידות הדיוור בה, כמו גם כל שיקול נוסף שיקבעו השרים. את כללי ההקצאה שתגבש תפרסם מועצת הקרן להערוך הציבור באתר האינטרנט של הקרן, ולאחר שייבחנו על ידי הערות הציבור, ככל שיתקבלו, תעביר המועצה את כללי ההקצאה המוצעים על ידי הרשויות המקומיות ותבקש את הסכמתן להם.

לנוכח המשמעות של קביעת כללי ההקצאה כאמור לרשויות המקומיות וכדי להבטיח שניתן להם הסכמה רחבה של הרשויות המקומיות, מוצע לקבוע כי רק בהינתן הסכמה של 70% מהרשויות המקומיות שבהן 70% מהתושבים ברשויות מקומיות לכללי ההקצאה, תוכל המועצה לקבוע אותם. כל רשות מקומית תקיים דיון במועצתה בכללי ההקצאה שהעבירה אליה מועצת הקרן, ובסופו תודיע למועצת הקרן, בהודעה בכתב, אם היא מסכימה לכללים שהציעה. אם לא תעביר רשות מקומית את הסכמתה כאמור בתוך 90 ימים מיום שפנתה אליה מועצת הקרן לקבלת הסכמתה לכללים, יראו אותה כאילו התנגדה להם. אם ניתנה ההסכמה הנדרשת על ידי הרשויות המקומיות, תעביר מועצת הקרן את כללי ההקצאה שהציעה לעיונם של השרים, והם יוכלו לקבוע כי הכללים לא עולים בקנה אחד עם מטרות החוק ולהורות

לסעיף 6 לחוק המוצע

החל משנת 2029, לגבי כספי הקרן שיוותרו לאחר תשלום מענקים חוזרים, יכול שייקבעו על ידי מועצת הקרן כללי הקצאה שונים מהאמור בסעיף 5 המוצע, בהתאם למנגנון מוסדר ומאוזן שקבוע בחוק, ואולם ככל שלא ייקבעו כללי הקצאה שונים על ידי מועצת הקרן, ימשיכו לחול הוראות ההקצאה הקבועות בסעיף 5 המוצע וכספי הקרן יועברו לרשויות המקומיות בהתאם להן.

החל משנת 2029 מוסמכת מועצת הקרן לקבוע כללי הקצאה אחרים מאלה שקבועים בסעיף 5 המוצע, ולפייהם מועברים מענקים קבועים לפי יחידות דיוור שניתן היתר לבנייתן, וזאת ביחס לכספים שנתרו בקרן לאחר ששולמו המענקים החוזרים. המענקים החוזרים ימשיכו להשתלם בהתאם להוראות סעיף 5 המוצע.

את כללי ההקצאה תקבע מועצת הקרן לפי שיקול דעתה ובהתאם למנגנון מאוזן ומובנה כפי שיפורט להלן. על כללי ההקצאה שתקבע מועצת הקרן לעלות בקנה אחד עם מטרות החוק המוצע, ובגיבושם תידרש מועצת הקרן לשקול שיקולים שונים הקבועים בחוק המוצע, ובהם האפיון והסיווג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית,

(3) מספר יחידות הדיור שנוספו או שנבנו ברשות המקומית בשלוש השנים הקודמות וכן היחס שבין המספר האמור למספר הכולל של יחידות הדיור הקיימות בה.

(ד) מועצת הקרן תפרסם את כללי ההקצאה המוצעים להערות הציבור באתר האינטרנט של הקרן, למשך 14 ימים לפחות.

(ה) כללי ההקצאה לפי סעיף זה טעונים הסכמה של 70 אחוזים לפחות מהרשויות המקומיות, ובלבד שמספר התושבים הכולל ברשויות המקומיות שנתנו את הסכמתן כאמור מהווה 70 אחוזים לפחות מכלל תושבי הרשויות המקומיות.

(ו) על קבלת הסכמה כאמור בסעיף קטן (ה), יחולו הוראות אלה:

(1) מועצת הקרן תפנה בכתב לכל הרשויות המקומיות, ותבקש את הסכמתן לכללים;

(2) רשות מקומית תקיים דיון במועצת הרשות המקומית בבקשה שהועברה לה כאמור בפסקה (1), ותודיע בכתב למועצת הקרן על החלטתה בעניין, לא יאוחר מ־90 ימים מיום שהועברה אליה הבקשה; לא הודיעה הרשות המקומית על החלטתה בתוך 90 ימים כאמור, יראו את הרשות המקומית כמתנגדת להצעה.

(ז) קיבלה מועצת הקרן את הסכמת הרשויות המקומיות לקביעת הכללים כאמור בסעיפים קטנים (ה) ו־ו), תעביר את הכללים לעיונו של שר האוצר ובתום 45 ימים תעבירם לפרסום ברשומות, אלא אם כן הורה שר האוצר כי הכללים לא ייכנסו לתוקף כאמור בסעיף קטן (ח).

(ח) שר האוצר, בהסכמת שר הפנים, רשאי בתוך 45 ימים מיום שהועברו אליו כללי ההקצאה על ידי מועצת הקרן, להודיע בכתב למועצת הקרן כי הוא מתנגד לקביעת הכללים ומורה כי לא ייכנסו לתוקף, אם מצא כי הכללים אינם עולים בקנה אחד עם מטרות החוק.

מקורות הקרן 7. (א) עד יום 15 באוקטובר בכל שנה תפריש כל רשות מקומית לקרן שיעור מהגידול בארנונה שאינה ממגורים של השנה הקודמת, כמפורט להלן:

דברי הסבר

שיידרשו להעביר אליה הרשויות המקומיות. כל רשות מקומית תידרש להפריש לקרן אחוז מוגדר מסך הגידול העתידי בהכנסותיה מארנונה שאינה ממבני מגורים, לעומת שנת 2022 שתהווה את שנת הבסיס, אשר בהתאם אליה ייבחן מעתה גידול הרשויות המקומיות בהכנסות כאמור. ההפרשות לקרן יהיו רק מסכום הגידול בארנונה שאינה ממבני מגורים באותה שנה, קרי מתקבולי הארנונה העתידיים, באופן שיבטיח לרשויות המקומיות ודאות לגבי הכנסותיהן הקיימות.

כי לא ייכנסו לתוקף, אך אם לא יורו כך תקבע מועצת הקרן את הכללים ותפרסמם ברשומות.

יובהר כי בשנה שלגביה לא נקבעו כללי הקצאה כאמור על ידי מועצת הקרן ופורסמו ברשומות, ימשיכו לחול הוראות סעיף 5 המוצע על הקצאת כלל כספי הקרן.

לסעיף 7 לחוק המוצע

בהתאם למנגנונים שיושמו בהקשר זה בעולם כמתואר לעיל, מוצע לקבוע כי מקורות הקרן יהיו הפרשות

- (1) רשות מקומית שבה הארנונה שאינה ממגורים
לנפש באותה שנה עלתה על 2,000 שקלים חדשים –
שיעור של 49% מהגידול בארנונה שאינה ממגורים;
 - (2) רשות מקומית שבה הארנונה שאינה ממגורים
לנפש באותה שנה עלתה על 1,000 שקלים חדשים
ולא עלתה על 2,000 שקלים חדשים – שיעור של 35%
מהגידול בארנונה שאינה ממגורים;
 - (3) רשות מקומית שבה הארנונה שאינה ממגורים
לנפש באותה שנה עלתה על 500 שקלים חדשים ולא
עלתה על 1,000 שקלים חדשים – שיעור של 20%
מהגידול בארנונה שאינה ממגורים;
 - (4) רשות מקומית שבה הארנונה שאינה ממגורים
לנפש באותה שנה לא עלתה על 500 שקלים חדשים –
שיעור של 10% מהגידול בארנונה שאינה ממגורים.
- (ב) לא העבירה רשות מקומית לקרן בשנה מסוימת את
ההפרשה שהיא חייבת בה לפי סעיף קטן (א), עד יום 15
בנובמבר באותה שנה, יחולו לגביה הוראות אלה:
- (1) תיווסף על סכום ההפרשה שהיא חייבת בה, ריבית
פיגורים לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א –
1961¹⁴⁷, מהמועד האחרון לביצוע ההפרשה ועד למועד
ביצועה בפועל;

ד ב ר י ה ס ב ר

שלא תיפגע המוטיבציה שלהן לפיתוח שטחי תעסוקה
בתחומן, בהתאם לצורך, ולגבייה אפקטיבית של ארנונה זו.
הפרשות אלה של הרשויות המקומיות לקרן יחולקו
מחדש בין הרשויות המקומיות, לפי סעיפים 5 או 6
המוצעים, לפי העניין, והכול למימוש מטרות החוק המוצע.
אומנם במצב החוקי היום משמשת הארנונה כמס מקומי
לכיסוי הוצאות הרשות המקומית במימון פעילותה ומתן
שירותים מוניציפליים לתושביה, ואולם כעת מוצע לעגן
בחקיקה חלוקה מחדש של הארנונה שאינה ממבני מגורים
ברמה הארצית, לצורך הגשמת מטרות החוק המוצע.

הבסיס לשינוי היסודי המוצע בחלוקת ההכנסות
מארנונה שאינה ממבנה מגורים בין רשויות מקומיות, הוא
בכך שהארנונה היא תשלום חובה מסוג מס, כך שאין כל
זיקה בינו לבין שירות כלשהו שניתן לנישום אינדיווידואלי.
זאת כאשר ההקצאות מכספי הקרן ישמשו לאותה תכלית
שבעבורה נגבה מס הארנונה על ידי הרשויות המקומיות,
למימון פעילות הרשות המקומית ומתן שירותים
מוניציפליים, בהתאם לשיקול דעתה במימוש תקציבה
השוטף. זאת, באופן שיאפשר גם לרשויות מקומיות שאין
להן שטחי תעסוקה ומסחר נרחבים, לצמצם את הפערים
במתן שירותים מוניציפליים שניתנים על ידן לתושביהן,
לעומת רשויות שנהנות משפע של שטחים כאמור.

כמו כן, כדי להתאים את שיעור הגידול שתידרש
להפריש כל רשות מקומית למצבה הכלכלי, מוצע לקבוע
הבחנה בין רשויות מקומיות ביחס להפרשות שיידרשו
להעביר לקרן, בהתאם לגובה הכנסותיהן מארנונה שאינה
ממבנה מגורים, ביחס למספר התושבים בהן לפי נתוני
מרשם האוכלוסין. המנה שתתקבל מחלוקת גובה ההכנסות
מארנונה שאינה ממבני מגורים במספר תושבי הרשות
המקומית, תקבע את השיעור שתידרש הרשות המקומית
להפריש לקרן בכל שנה מהגידול בארנונה כאמור, והיא
תתעדכן החל משנת 2025 לפי שיעור העדכון. כך שרשויות
שהכנסותיהן מארנונה שאינה ממבני מגורים הן הגדולות
ביותר ביחס למספר תושביהן – יפרישו 49% מהגידול
בהכנסותיהן ביחס למספר תושביהן – מעבר לכך מדובר במתווה
יורד, כאשר רשויות שהכנסותיהן מארנונה שאינה ממבני
מגורים ביחס למספר הנפשות בהן הן הנמוכות ביותר –
יפרישו רק 10% מהגידול כאמור. באופן זה יישמר בעבור
רשויות כאלה שיעור גדול יותר מהגידול בהכנסות מארנונה
שאינה ממבני מגורים, כדי שלא לדרדר את מצבן הכלכלי
ולא לפגוע באפשרות שלהן לספק שירותים מוניציפליים
לתושביהן. מנגנון מוצע זה, שלפיו הרשויות המקומיות
יפרישו רק שיעור מסוים מהגידול בארנונה שאינה ממבנה
מגורים כאמור, נועד גם להבטיח כי לרשויות המקומיות
יישארו שולי רווח משמעותיים מגביית ארנונה זו, באופן

¹⁴⁷ ס"ח התשכ"א, עמ' 192.

(2) היא לא תהיה זכאית להקצאות מהקרן לפי סעיפים 5 או 6 באותה שנה, עד למועד ביצוע ההפרשה בפועל, ככל שבוצעה באותה שנה;

(3) החשב הכללי במשרד האוצר או מי שהוא הסמיך לכך, רשאי להורות על קיזוז חובה הכספי הקצוב של הרשות המקומית לפי סעיף קטן זה, מכל תשלום ממשלתי שמשולם לה שלא על פי חוק, והסכום שיקוזז יועבר לקרן; קיזוז כאמור לא ייעשה אלא לאחר שניתנה הודעה בכתב לרשות המקומית בדבר הכוונה לקזז את חובה, והיא לא סילקה אותו בתוך 30 ימים.

(ג) החל משנת 2025, יתעדכנו סכומי ההכנסות מארנונה שאינה ממגורים לנפש הנקובים בסעיף קטן (א)(1) עד (4), לפי שיעור העדכון.

(ד) הפרשות הרשויות המקומיות לקרן לא ייחשבו להכנסות המדינה והעברתן לקרן לא תימנה בחוק תקציב שנתי, כהגדרתו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985¹⁴⁸.

(ה) בסעיף זה –

"ארנונה שאינה ממגורים" – כלל ההכנסות מארנונה שהתקבלו בידי רשות מקומית בשנה מסוימת בשל נכסים שאינם מבני מגורים, בהתאם לדוח המבוקר; לעניין זה, "מבנה מגורים" – כהגדרתו בהוראות לפי סעיפים 8 ו-9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992;

"ארנונה שאינה ממגורים לנפש" – המנה המתקבלת מחלוקת הארנונה שאינה ממגורים בשנה מסוימת, במספר תושבי הרשות המקומית באותה שנה לפי הרישום במרשם האוכלוסין כמשמעותו בחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965¹⁴⁹;

ד ב ר י ה ס ב ר

רשות מקומית שלא תעביר את ההפרשה שבה היא מחויבת לקרן, בחלוף יותר מחודש מהמועד שנקבע לביצוע ההפרשה, יחולו עליה הוראות אלה: ייוספו להפרשה שבה היא חבה בשל אותה שנה ריבית פיגורים והצמדה; היא לא תוכל לקבל הקצאות מהקרן, לפי סעיפים 5 או 6 המוצעים, לפי העניין, אלא אם כן תפריש את חלקה עוד באותה שנה, ואולם ככל שבאותה שנה שולמו מענקים מותאמים, ייתכן שסכום המענקים שתקבל יהיה פחות והכול בהתאם לכספי הקרן באותו מועד; החשב הכללי במשרד האוצר או מי שהסמיך לכך, יוכל להורות על קיזוז כספים שתקצה לה הממשלה, ככל שאינם משתלמים על פי חוק, לאחר שהעביר אליה הודעה בכתב בעניין והיא עדיין לא סילקה את חובה לקרן.

יצוין כי הסדר דומה של העברת תקבולי ארנונה שאינה ממגורים משטח מסוים ברשות מקומית אחת לרשות מקומית אחרת, אחת או יותר, כבר מעוגן בסעיפים 9א ו-9ב לפקודת העיריות לגבי רשויות סמוכות. זאת, כאשר בהסדר לפי סעיף 9ב לאותה פקודה העברת הארנונה נקבעת בצו על ידי שר הפנים, ומתאפשר בה לחלק מחדש לא רק תשלומי ארנונה שאינה ממגורים אלא גם היטלי השבחה ותשלומי חובה שגובה הרשות המקומית לפי חוקי העזר שלה.

מכיוון שכספי הקרן הם למעשה הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה שאינה ממבני מגורים, ובשביל להבטיח כי כספי הקרן ישמשו למטרות החוק המוצע בלבד, מוצע לקבוע כי הקרן לא תהיה חלק מתקציב המדינה אלא תנוהל מחוצה לו וכי הפרשות הרשויות המקומיות לא ייחשבו להכנסות המדינה.

¹⁴⁸ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

¹⁴⁹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 270.

"גידול בארנונה שאינה ממגורים" – סכום הגידול של הארנונה שאינה ממגורים בשנה מסוימת, ביחס לארנונה שאינה ממגורים בשנת 2022;
 "הדוח המבוקר" – כהגדרתו בסעיף 140ג לפקודת העיריות¹⁵⁰.

פרק ג': מועצת הקרן

- מינוי מועצת הקרן 8. (א) לקרן תהיה מועצה בת שבעה חברים, והם:
- (1) עובד משרד האוצר שימנה שר האוצר;
 - (2) עובד משרד הפנים שימנה שר הפנים;
 - (3) עובד משרד ראש הממשלה שימנה ראש הממשלה;
 - (4) נציג ציבור בעל תואר שלישי, המכהן או שכיחן בעבר כאיש סגל אקדמי בכיר במוסד להשכלה גבוהה בישראל או מחוץ לישראל, בעל מומחיות בתחומים הנוגעים למטרות הקרן, שימנה שר האוצר;
 - (5) שלושה נציגים של הרשויות המקומיות, שייבחרו בהתאם להוראות לפי סעיף 9 (להלן – נציגי הרשויות המקומיות).
- (ב) יושב ראש מועצת הקרן ייבחר על ידי חברי מועצת הקרן מקרב נציגי הרשויות המקומיות; היו הקולות שקולים, יהיה לנציג משרד האוצר במועצה קול נוסף.
- (ג) שר הפנים יפרסם הודעה ברשומות בדבר מינוי מועצת הקרן והרכבה, וכן בדבר כל שינוי בהרכבה.
- (א) נציגי הרשויות המקומיות במועצת הקרן ייבחרו מתוך רשימת מועמדים כאמור בסעיף קטן (ב), בהתאם למנגנון בחירה שיקבעו השרים, בהתחשב, בין השאר, במאפיינים המנויים להלן, ורשאים השרים לתת משקל שונה לכל אחת מהרשויות המקומיות בהתחשב במאפיינים אלה, כולם או חלקם:

בחירת נציגי הרשויות המקומיות במועצת הקרן

9.

דבריו הסבר

שהחלטות יתקבלו ללא חשש של השפעה פוליטית. מטעם זה הופקדה הצנוורה על סרטים, לפי פקודת הראינוע, בידי המועצה לביקורת סרטים, שרוב חבריה הם נציגי ציבור. כך גם כאשר יש טעם לשתף בהחלטות מומחים לעניין או נציגים של גופים שמחוץ לממשלה, והדרך המתאימה לכך היא למנותם כחברים בגוף מיוחד שיוקם לעניינים אלה..." (ראו: הסמכות המינהלית, יצחק זמיר, עמ' 481–492).

לכן, מוצע כי מועצת הקרן תפעל מכוח חוק כגוף לווייני, והיא תנהל באופן עצמאי את הקרן, אך לא תהווה תאגיד נפרד מהמדינה (הסמכות המינהלית, יצחק זמיר, עמ' 481–492).

בהיותה גוף לווייני, אומנם תקבל הקרן שירותים ממשרד הפנים, בעיקר בתקופת הביניים עד שתמנה מועצת

לסעיפים 8 ו-9 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי לקרן תהיה מועצה בת שבעה חברים, והיא תהיה הארגון הבכיר ביותר של הקרן ותנהל אותה. מוצע להקים את מועצת הקרן כגוף מדינתי חדש. למועצת הקרן תהיה עצמאות בקביעת מדיניותה כלפי הממשלה בכפוף לאמור בחוק המוצע, אך היא לא תהיה תאגיד נפרד מהמדינה. מבנה זה של מועצת הקרן נדרש לנוכח רגישות הנושא, שילובם של נציגי השלטון המקומי במועצת הקרן, אשר אחד מהם אף יהיה היושב ראש, ולנוכח תפקידה הציבורי הצר בהיקפו שאינו מחייב פעילות יום-יומית או עיתית ולכן אינו מחייב מנגנון של קבע:

"... אולם יש שהמחוקק רואה טעם להקנות סמכות של החלטה לגוף חיצוני למערכת. כך למשל כאשר ראוי

¹⁵⁰ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197; ס"ח התשפ"ב, עמ' 1098.

(1) מספר התושבים ברשות המקומית;

(2) מאפיינים דמוגרפיים של הרשות המקומית;

(3) מאפיינים כלכליים של הרשות המקומית;

(4) מעמדה המוניציפלי של הרשות המקומית.

(ב) רשאי להיכלל ברשימת המועמדים מי שעומד בתנאי כשירות שקבעו השרים, ובהם הסכמה של המועמד לשמש יושב ראש מועצת הקרן, אם ייבחר לתפקיד בהתאם לסעיף 8(ב).

(ג) בקביעת מנגנון בחירה כאמור בסעיף קטן (א), יקבעו השרים הוראות לעניין בחירה של נציג אחר במקרה שבו הפסיק נציג קודם לכהן כחבר מועצת הקרן לפני תום תקופת הכהונה.

מועצת הקרן תהא אחראית לניהול הקרן, ובכלל זה למילוי תפקידים אלה: 10. תפקידי מועצת הקרן

(1) להקצות את כספי הקרן בהתאם להוראות לפי סעיפים 5 או 6, לפי העניין;

(2) לעקוב אחר ביצוע הפרשות הרשויות המקומיות לקרן, להתרות על הפרשות שלא בוצעו במועד ולפנות בעניין לרשות המקומית או לחשב הכללי, כאמור בסעיף 7;

(3) להכין ולהגיש דוחות שנתיים על פעולות הקרן, תקבוליה והוצאותיה, כאמור בסעיף 19;

(4) למלא כל תפקיד אחר שהוטל עליה בחוק זה.

במילוי תפקידיה תפעל מועצת הקרן באופן עצמאי ובלא עצמאות ואי-תלות 11. תלות, לשם מימוש מטרות החוק.

ד ב ר י ה ס ב ר

מאפייניה הדמוגרפיים והכלכליים, כך שיתאפשר למשל לקבוע כי לכל רשות מקומית משקל יחסי במנגנון הבחירה שייקבע בהתאם למספר התושבים בה. כל רשות מקומית תוכל להעמיד נציג מטעמה לבחירה, ובלבד שיעמוד בתנאי הכשירות שיקבעו השרים, כפי שיבדוק היועץ המשפטי לקרן, כאשר נציג זה לא חייב שיבוא מקרב עובדי אותה רשות מקומית או מקרב נבחריה.

לסעיפים 10, 11 ו-12 לחוק המוצע

החוק המוצע מפרט מהם תפקידי מועצת הקרן ולפיו מועצת הקרן תהיה אחראית על ניהול הקרן, לרבות הקצאת כספיה בהתאם להוראות סעיפים 5 או 6, לפי העניין, למעקב אחר ביצוע הפרשות הרשויות המקומיות לקרן ולהפעלת הכלים הנתונים לה לפי החוק המוצע, על רשות מקומית שלא העבירה את ההפרשה שבה היא מחויבת לקרן, להכנה של דוחות שנתיים על פעילות הקרן, תקבוליה והוצאותיה, והגשתם לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, להפעלת שיקול דעתה באשר לקביעת כללי הקצאה לכספי הקרן החל משנת 2029 ואילך ולשימוש

הקרן את בעלי התפקידים הנדרשים ובהם יועץ משפטי, רואה חשבון מבקר ומבקר פנימי, אך כאמור תפעל המועצה לפי שיקול דעתה העצמאי.

על פי המוצע, מועצת הקרן תורכב מנציגי הממשלה, שימונו בידי השרים הממונים עליהם, מנציג ציבור שיהיה בעל מומחיות בתחומים הנוגעים למטרות החוק, ומנציגי הרשויות המקומיות, שמביניהם ייבחר יושב ראש המועצה בידי חברי המועצה. זאת, באופן שיבטיח תמהיל מאוזן למועצה של הגורמים הנוגעים למטרות החוק ובהם נציגי השלטון המרכזי ונציגי השלטון המקומי, אשר יבואו לידי ביטוי במועצת הקרן, באופן שיאפשר חזון חוזר ביניהם ומעורבות משמעותית של השלטון המקומי בניהול הקרן, במיוחד מאחר שיושב ראש המועצה נבחר כאמור מקרב נציגי הרשויות המקומיות.

נציגי הרשויות המקומיות ייבחרו במנגנון בחירה כפי שיקבעו השרים בתקנות, באופן שיביא לידי ביטוי את השונות הקיימת בין הרשויות המקומיות ואת מגוון האינטרסים שקיים בהן, לרבות מספר התושבים ברשות,

- דרישה לקבלת מידע 12. מועצת הקרן רשאית לדרוש מרשות מקומית מידע הנחוץ לה לשם יישום ההוראות לפי חוק זה, במתכונת ובאופן שתורה; בסעיף זה, "מידע" – למעט מידע כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981¹⁵¹, וידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם כמשמעותה באותו חוק.
- סייגים למינוי ולבחירה של חבר מועצת הקרן 13. (א) לא ימונה לחבר מועצת הקרן ולא יהיה מועמד לבחירה לפי סעיף 9, מי שהורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לדעת הגורם המוסמך, לכהן כחבר המועצה, או מי שהוגש נגדו כתב אישום בשל עבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.
- (ב) בפרק זה, "הגורם המוסמך" –
- (1) לעניין מינויים לפי סעיף 8(א)(1) עד (4) – השר הממנה;
- (2) לעניין מועמדות לבחירה לפי סעיפים 8(א)(5) ו-9 – השרים, לאחר שקיבלו את חוות דעתו של היועץ המשפטי לקרן.
- תקופת כהונה 14. תקופת כהונתו של חבר מועצת הקרן שהוא נציג ציבור או נציג רשות מקומית תהיה ארבע שנים, וניתן לשוב ולמנותו או לבחור אותו, לפי העניין, לתקופות כהונה נוספות, ובלבד שלא יכהן יותר משתי תקופות כהונה רצופות.
- הפסקת כהונה לפני תום תקופת הכהונה 15. (א) חבר מועצת הקרן יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו, בהתקיים אחד מאלה:

ד ב ר י ה ס ב ר

ארבע שנים, כדי להבטיח תחלופה הולמת שלהם. עם זאת, מוצע לאפשר לשר האוצר את הארכת תקופת הכהונה של נציגי הרשויות המקומיות ולנציגי הציבור להיבחר שוב במנגנון הבחירה, כפי שייקבע, ובלבד שלא יכהנו כחברי מועצת הקרן יותר משתי תקופות כהונה רצופות. הארכה כאמור, תאפשר כהונה נוספת של חברי מועצה אשר צברו בתקופת כהונתם הראשונה ניסיון בנושאים שבהם עוסקת מועצת הקרן, באופן שיש בו כדי להביא לייעול עבודת המועצה, ולגבי נציגי הרשויות המקומיות תצמצם את ההגבלות שמוטלות על הבחירה בהם. ההגבלת ההארכה לשתי תקופות כהונה רצופות תבטיח תחלופה הולמת, שתאפשר להביא לידי ביטוי במועצת הקרן, מגוון דעות ועמדות.

לסעיפים 15 ו-16 לחוק המוצע

מוצע להסדיר את הנסיבות שבהן תסתיים תקופת כהונתו של חבר מועצת הקרן בטרם הגיע מועד סיומה המקורי, וזאת כאשר הוא התפטר באמצעות הגשת כתב התפטרות לשר שמינה אותו, ואם הוא נציג הרשויות המקומיות – באמצעות הגשתו לשרים, או שחדל להיות עובד המשרד הממשלתי שאותו הוא מייצג במועצה, ואם הוא נציג הציבור – התמנה לעובד המדינה או לעובד רשות מקומית או נבחר למועצת רשות מקומית.

שיעשה בחלק מיתרת כספי הקרן, ככל שתיוותר, לפי סעיף 5(ג)(2) המוצע. במילוי תפקידיה אלה, תפעל מועצת הקרן באופן עצמאי, בלא תלות בממשלה או במשרד ממשלתי כלשהו, וזאת לשם מימוש מטרות החוק. כדי להבטיח שמועצת הרשות המקומית תוכל למלא את תפקידיה כאמור, היא תוכל לדרוש מידע מרשויות מקומיות, ובלבד שלא יהיה זה מידע או ידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם כאמור בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

לסעיף 13 לחוק המוצע

מוצע לקבוע סייגים למינוי אדם לחבר מועצת הקרן ונסיבות שבהן תיפסק כהונת חבר מועצה. זאת בשביל להבטיח כי בתפקיד חבר מועצת הקרן, שהוא תפקיד ציבורי בעל חשיבות, יכהן אדם הראוי לכהונה זו גם בהיבט הערכי-נורמטיבי, וכדי להבטיח את הפעילות התקינה של הקרן ואת אמון הרשויות המקומיות במועצה ובקרן, ובהקצאת הכספים שתיעשה על ידה, כמו גם בכללי ההקצאה שתקבע, ככל שתקבע.

לסעיף 14 לחוק המוצע

מוצע לקבוע את תקופת הכהונה של חברי מועצת הקרן שהם נציג ציבור ונציג הרשויות המקומיות, כך שתעמוד על

¹⁵¹ ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות לשר הממנה, ואם הוא נציג רשויות מקומיות – במסירה לשרים;

(2) הוא חדל להיות עובד המשרד הממשלתי שאותו הוא מייצג במועצת הקרן, ואם הוא נציג ציבור – הוא התמנה לעובד המדינה או לעובד רשות מקומית או שהחל לכהן כחבר מועצת רשות מקומית.

(ב) התקיימה נסיבה מהנסיבות כמפורט להלן לגבי חבר מועצת הקרן, יעבירו הגורם המוסמך מכהונתו לפני תום הכהונה ובסמוך למועד התקיימות הנסיבה, בהודעה בכתב:

(1) הוא הורשע בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לדעת הגורם המוסמך לכהן כחבר המועצה או שהוגש נגדו כתב אישום בשל עבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו;

(2) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;

(3) חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים הדרושים למינויו או לכהונתו כחבר המועצה.

(ג) הגורם המוסמך לא יפסיק את כהונתו של חבר המועצה לפי סעיף קטן (ב), אלא לאחר שנתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו לעניין זה.

(ד) הפסיק חבר המועצה לכהן לפי הוראות סעיף זה, יפעל השר הממנה, בהקדם האפשרי, למינוי חבר אחר במקומו בהתאם להוראות סעיף 8; היה חבר המועצה שהפסיק לכהן כאמור נציג הרשויות המקומיות – ייבחר חבר אחר במקומו, בהקדם האפשרי, בהתאם למנגנון הבחירה שנקבע לעניין זה לפי סעיף 9.

תוקף פעולות 16. קיום מועצת הקרן, סמכויותיה ותוקף החלטותיה ופעולותיה לא ייפגעו בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי המועצה, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה.

ד ב ר י ה ס ב ר

את המועצה בלא אישור ובאופן שיפגע במבנה המאוזן של הוועדה ובאינטרסים שמיוצגים בה.

עם זאת, מוצע לקבוע כי תוקף ההחלטות והפעולות של מועצת הקרן, קיומה וסמכויותיה, לא ייפגעו מקום שבו התפנה מקומו של מי מחבריה או כשנפל ליקוי במינויו של אחד מחבריה או בהמשך כהונתו, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה. זאת כדי להבטיח את רציפות הפעילות של הקרן ולהבטיח שלא ייפגעו הפרשת הכספים אליה והקצאותיה לרשויות המקומיות, אשר נעשות שתיהן מדי שנה, בפרט מכיוון שחלק מההקצאות מהקרן הן של מענקים חוזרים אשר עליהן מסתמכות הרשויות המקומיות בגיבוש תקציבן ובאישורן.

נוסף על כך, כהונתו של חבר מועצה תובא אל סיומה בדרך של העברתו מהכהונה על ידי השר שמינה אותו, ואם הוא נציג הרשויות המקומיות – על ידי השרים, מקום שבו חבר המועצה הורשע או הוגש נגדו כתב אישום בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש עוד כחבר מועצה, כאשר נבצר ממנו לשמש בתפקיד דרך קבע וכן כאשר חדלו להתקיים בו הנסיבות שבשלהן מונה. מקום שבו הפסיק חבר המועצה לכהן, בשל אחד מהטעמים האמורים לעיל, יפעל השר שמינה אותו למנות חבר אחר תחתיו, ואם היה זה נציג הרשויות המקומיות – ימונה נציג אחר תחתיו בהתאם להוראות שייקבעו לעניין זה בתקנות הבחירה על ידי השרים, וזאת כדי שלא להותיר

17. (א) המניין החוקי בישיבות מועצת הקרן הוא רוב חבריה ובהם יושב ראש המועצה, נציג משרד האוצר ונציג משרד הפנים.

(ב) החלטות מועצת הקרן יתקבלו ברוב קולות החברים המשתתפים והמצביעים בישיבה; היו הקולות שקולים, יהיה ליושב ראש המועצה קול נוסף.

(ג) החלטות מועצת הקרן יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שיחתם על ידי חברי המועצה הנוכחים באותה ישיבה; על הפרוטוקולים של דיוני המועצה יחולו הוראות פרק אחד עשר לתוספת השנייה לפקודת העיריות, בשינויים המחויבים.

(ד) יושב ראש מועצת הקרן ביחד עם חבר מועצה נוסף שתבחר המועצה, יהיו מורשים לחתום בשם המועצה על כל מסמך שעשייתו בתחום סמכותה.

(ה) מועצת הקרן תקבע את סדרי עבודתה וסדרי דיוניה, אם לא נקבעו לפי חוק זה, והם יפורסמו באתר האינטרנט של הקרן.

(ו) שר האוצר, בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי לקבוע הוראות נוספות לעניין סדרי עבודת המועצה.

18. (א) המועצה תמנה מבקר פנימי לקרן, ויחולו עליו הוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992¹⁵².

(ב) המועצה תמנה לקרן רואה חשבון מבקר, שעליו יחולו הוראות חוק החברות, התשנ"ט-1999¹⁵³, החלות על רואה חשבון מבקר של חברה, בשינויים המחויבים.

(ג) המבקר הפנימי ורואה החשבון המבקר ימונו לתקופת כהונה של ארבע שנים, וניתן לשוב ולמנותם לתקופת כהונה אחת נוספת.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף 17 לחוק המוצע

בכל נושא שלא הוסדר בחוק או בתקנות שיתקין שר האוצר, בהתייעצות עם שר הפנים.

לסעיף 18 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי המועצה תמנה לקרן מבקר פנימי ורואה חשבון מבקר, כדי להבטיח את תקינות פעילות מועצת הקרן בניהול הקרן ותקינות ניהול כספי הקרן, לרבות תקינות ההקצאות לרשויות המקומיות בהתאם לסעיפים 5 או 6 המוצעים, לפי העניין. כמו כן מוצע לקבוע את תקופת כהונתם ואת אופן קביעת התגמול שישולם להם. נוסף על כך, מוצע לקבוע כי ימונה יועץ משפטי לקרן, אשר יהיה עובד המדינה ויתמנה לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

מוצע לקבוע את סדרי עבודת מועצת הקרן, על מנת להבטיח את תקינות עבודתה, ובין השאר: המניין הנדרש המזערי לכינוס ישיבות המועצה ולקבלת החלטות תקפות, יהיה רוב חבריה ובהם יושב ראש, אם הוא כבר נבחר על ידה, נציג משרד האוצר ונציג משרד הפנים; החלטות מועצת הקרן יתקבלו ברוב קולות החברים המשתתפים בישיבה ואם יהיו הקולות שקולים – יכריע קולו של יושב ראש המועצה; החלטות המועצה יהיו מנומקות והפרוטוקולים של דיוניה יתפרסמו בדרך שבה מתפרסמים פרוטוקולים של ישיבות מועצת רשות מקומית, בשביל להבטיח שקיפות בהחלטותיה; מי יהיו מורשי החתימה של הקרן; קביעת סדרי עבודת המועצה בידי המועצה עצמה

¹⁵² ס"ח התשנ"ב, עמ' 198; התש"ע, עמ' 475.

¹⁵³ ס"ח התשנ"ט, עמ' 189; התשפ"ב, עמ' 884.

(ד) התגמול למבקר הפנימי ולרואה החשבון המבקר יהיה בהתאם להוראות החשב הכללי במשרד האוצר החלות לעניין תשלום לנותני שירותים חיצוניים.

(ה) היועץ המשפטי לקרן יהיה עובד המדינה ויתמנה לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959¹⁵⁴.

דוחות שנתיים 19. המועצה תכין דוחות שנתיים על פעולות הקרן, תקבוליה והוצאותיה, תגיש אותם לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ותפרסם אותם באתר האינטרנט של הקרן.

גמול והחזר הוצאות 20. חבר מועצת הקרן שאינו עובד המדינה, עובד גוף מתוקצב או עובד גוף נתמך, כהגדרתם בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ושאינו מכהן כחבר מועצת רשות מקומית ומקבל שכר בשל כהונתו, יהיה זכאי לתשלום מהקרן בעד השתתפותו בישיבות המועצה, בהתאם להוראות של החשב הכללי במשרד האוצר החלות לעניין חברי ועדות ציבוריות.

הימנעות מניגוד עניינים 21. (א) בסעיף זה –

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

"בעל עניין" – כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968¹⁵⁵;

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

"ניגוד עניינים", של חבר מועצת הקרן – ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו במועצה לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרוב;

"קרוב", של חבר מועצת הקרן – כל אחד מאלה:

(1) בן משפחה של חבר המועצה;

ד ב ר י ה ס ב ר

לשם ביצוע תפקידם. זאת אם אינם עובדי גוף שנתמך או שמתוקצב על ידי הממשלה ושאינם מכהנים כחברים במועצת רשות מקומית ומקבלים שכר בעד כהונה זו, שכן השכר שמשולם לאלה מגלם גם את התשלום בעד השתתפותם בישיבות המועצה.

לסעיף 21 לחוק המוצע

מוצע לקבוע הוראות בדבר ניגוד עניינים, משום שחלק מחברי מועצת הקרן אינם עובדי המדינה, ולנוכח שיקול הדעת אשר נדרשים חברי מועצת הקרן להפעיל במילוי תפקידי המועצה.

לסעיף 19 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי מועצת הקרן תכין בכל שנה דוחות על פעילות הקרן, תקבוליה והוצאותיה, אשר אותם תגיש לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ותפרסם באתר האינטרנט של הקרן, כדי לתת שקיפות להתנהלותה ולחלוקת כספי הקרן על ידה ולאפשר דיון ציבורי בעניין.

לסעיף 20 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי נציג הציבור ונציג הרשויות המקומיות במועצת הקרן, יהיו זכאים לתשלום בעד השתתפותם בישיבות מועצת הקרן, בשל הזמן והמאמץ שיידרשו מהם

¹⁵⁴ ס"ח התשי"ט, עמ' 86.

¹⁵⁵ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

- (2) אדם שלחבר המועצה יש עניין במצבו הכלכלי;
- (3) תאגיד שחבר המועצה, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם בעלי עניין בו;
- (4) גוף שחבר המועצה, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם מנהלים או עובדים אחראים בו.
- (ב) לא ימונה לחבר מועצת הקרן ולא יכהן כחבר כאמור מי שבשל כהונתו יימצא, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים אשר ימנע ממנו למלא את עיקר תפקידו במועצה.
- (ג) חבר מועצת הקרן לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא שהטיפול בו יגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים.
- (ד) נודע לחבר מועצת הקרן כי הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיפים קטנים (ב) או (ג), יודיע על כך בהקדם האפשרי ליושב ראש המועצה; היה חבר המועצה האמור היושב ראש – יודיע על כך לשרים.
- (ה) על אף האמור בסעיף זה, רשאי חבר מועצת הקרן שהוא נציג הרשויות המקומיות להביא בחשבון גם את ענייניו של הגוף או הציבור שהוא נציגו, ככל שהם קשורים לתפקידו המועצה, ולא יראו אותו כמצוי במצב של ניגוד עניינים בשל כך בלבד.

- החלת דינים 22. חברי המועצה שאינם עובדי המדינה, דינם, בפעולתם כחברי המועצה, כדין עובדי המדינה, לעניין חיקוקים אלה:
- (1) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979¹⁵⁶;
- (2) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959¹⁵⁷ – ההוראות הנוגעות לכלל עובדי המדינה;
- (3) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969¹⁵⁸.

פרק ד': שונות

23. תחולה לגבי רשויות מקומיות ביהודה ושומרון תהיה זכאית להקצאה מהקרן לפי סעיפים 5 או 6, לפי העניין, כאשר מכל סכום שהקרן מעבירה לרשות מקומית כאמור, ינוכה סכום ההפרשה לפי סעיף 7 וזאת עד לתקרת הסכום שהוקצה לה באותה שנה, והכול בשינויים המחויבים.

ד ב ר י ה ס ב ר

להבטיח שמירה על טוהר המידות שלהם ועל עצמאות שיקול דעתם במילוי תפקידם כחברי מועצת הקרן.

לסעיף 23 לחוק המוצע

מוצע כי לנוכח מבנה הקרן, אשר היא עצמאית ומנוהלת מחוץ לתקציב המדינה, ייקבע במפורש בחקיקה כי הכספים

לסעיף 22 לחוק המוצע

מועצת הקרן אחראית לניהול כספי הקרן ולהקצאתם, על פי הכללים שנקבעו לעניין זה בחוק או על פי כללי הקצאה שתקבע בעצמה, ולכן מוצע להחיל על חברי מועצת הקרן שאינם עובדי המדינה דינים שונים שמטרתם

¹⁵⁶ ס"ח התש"ם, עמ' 86.

¹⁵⁷ ס"ח התשי"ט, עמ' 190.

¹⁵⁸ ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

(ב) הוראות פרק ג' וסעיף 6(ה) ו-ו) לעניין רשויות מקומיות, יחולו לעניין רשויות מקומיות ביהודה ושומרון, בשינויים המחויבים.

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

24. ביצוע ותקנות השרים ממונים על ביצוע חוק זה והם רשאים להתקין תקנות לביצועו.

25. תחילה תחילתו של חוק זה ביום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024).

26. הוראות מעבר (א) עד למינוי כלל חברי מועצת הקרן לפי סעיף 8, יהיו הסמכויות והתפקידים של המועצה המנויים בסעיף 10(1) עד (3), נתונים, בשינויים המחויבים, לעובד המדינה, אחד או יותר, שהסמך לעניין זה המנהל הכללי של משרד הפנים, מקרב עובדי המשרד.

(ב) עד למינוי בעלי התפקידים כאמור בסעיף 18 –

(1) יערוך המבקר הפנימי של משרד הפנים ביקורות, בהתאם לשיקול דעתו, גם בקרן ובמועצת הקרן;

(2) ימונה רואה חשבון מבקר לקרן על ידי משרד הפנים, ויכול שיהיה רואה חשבון מבקר אשר למשרד התקשרות קיימת עימו;

(3) יינתן ייעוץ משפטי למועצת הקרן, בהתאם לצורך, על ידי היועץ המשפטי של משרד הפנים או מי מטעמו.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף 25 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי יום התחילה של החוק יהיה יום כ' בטבת התשפ"ד (1 בינואר 2024). כך שהחל משנת 2024 ישולמו מענקים לרשויות המקומיות לפי הוראות סעיף 5 המוצע, שלאחריה יתעדכנו, לפי שיעור העדכון, סכום המענקים החדשים בכל שנה וכן גובה ההכנסות מארנונה שאינה ממבני מגורים לנפש ברשות מקומית, הקבועים בסעיף 7(א) המוצע.

לסעיף 26 לחוק המוצע

על פי המוצע, עד למינוי כלל חברי מועצת הקרן, יהיו הסמכויות והתפקידים של המועצה כאמור בסעיף 10(1) עד (3) בלבד, נתונות לעובד משרד הפנים, אחד או יותר, כפי שיסמך המנהל הכללי של משרד הפנים. בהתאם, עד למינוי בעלי התפקידים לקרן, כאמור בסעיף 18 המוצע, תפקידים אלה יבוצעו על ידי בעלי התפקידים הרלוונטיים מטעם משרד הפנים.

ממנה יחולקו גם לרשויות מקומיות ביהודה ושומרון, באופן שמהסכום שיוקצה מהקרן לכל רשות מקומית ביהודה ושומרון, ינוכה סכום השווה לשיעור מהגידול בארנונה של הרשות שאינה ממבני מגורים, בהתאם לגובה הכנסותיה באותה שנה, לפי אותן הוראות שיחולו על הפרשות שאר הרשויות המקומיות לקרן. זאת בהבדל שרשות מקומית ביהודה ושומרון לא תעביר בפועל כסף לקרן. כלומר גם אם לפי הוראות החוק המוצע לגבי הפרשת כספים לקרן בידי הרשויות המקומיות, הסכום שהייתה צריכה רשות מקומית ביהודה ושומרון להפריש יעלה על הכספים שמוקצים לה באותה שנה, היא לא תפריש כספים לקרן – זאת, בין השאר, בשל המצב החוקי השונה ביחס להוצאת היתרי בנייה ביהודה ושומרון, יובהר כי אין באמור כדי לשנות את הדין החל ביהודה ושומרון, תחיקת הביטחון והחלטות הממשלה, לרבות בעניין דיני התכנון והבנייה ביהודה ושומרון.

לסעיף 24 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי שר האוצר ושר הפנים יהיו השרים הממונים על ביצועו של החוק ויהיו רשאים להתקין תקנות בכל נושא שנדרש לצורך ביצועו.

סימן ב': ארנונה

- תיקון חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992¹⁵⁹, בסעיף 9, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:
80. "ב) על אף האמור בתקנות לפי סעיף 8(ב), רשות מקומית רשאית לשנות את שיטת המדידה של שטח כלל הנכסים שבתחומה, באופן שהארנונה תוטל גם על מטר רבוע של הנכס שלא נכלל במספר המטרים הרבועים של הנכס לצורך הטלת ארנונה בשנה הקודמת, וזאת באישור השרים ולאחר משלוח הודעה בהתאם להוראות סעיף קטן (ב)2). בשינויים המחויבים".
81. בפקודת העיריות¹⁶⁰, בסעיף 330 –
- תיקון פקודת העיריות
- (1) בפסקה (1), במקום "בשלוש השנים" יבוא "בשנתיים", והמילה "הראשונה" – תימחק;

דברי הסבר

חניה, חדר כניסה, חדר מדרגות ומבני עזר; חישוב ברוטו ברוטו – שבמסגרתו נמדד כל השטח המקורה במבנה, להבות קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה ומחסן המשמש את הבניין או המקלט.

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

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

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

סעיף 81 מוצע לתקן את סעיף 330 לפקודת העיריות ולקצר את תקופת הפטור מארנונה שניתנת לבעל נכס שנהרס או ניזוק וכן לבטל את התקופה שבה נהנה בעל

סעיף 80 סעיף 8 לחוק ההסדרים 1992 קובע כי ארנונה כללית תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמיקומו, וכי שר האוצר ושר הפנים יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימוש, מקומו וסיווגו לעניין הטלת ארנונה.

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

במצב הקיים, לנוכח דיני ההקפאה אשר שימרו את שיטות המדידה השונות שנהגו ברשויות המקומיות בעבר, כאשר הדבר היה נתון לשיקול דעתן הבלעדי של הרשויות המקומיות ולנוכח ההגבלה שנקבעה בתקנות ההסדרים של שינוי שיטת החישוב של שטח הנכס לצורך הטלת ארנונה, יש שונות גדולה בין שיטות המדידה שנהגות ברשויות המקומיות השונות.

ניתן להצביע על שלוש שיטות מדידה עיקריות הנהוגות ברשויות מקומיות, הגם שלא כל המאפיינים המפורטים להלן בהכרח מתקיימים בכל אחת מהרשויות שנהגו לאפיין אותן כמשתמשות בשיטה כזו או אחרת: חישוב נטוי-נטו – שבמסגרתו נמדד שטח הפנים של הדירה, כולל חדרי שירות ומרפסות סגורות ולמעט קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה, מקלט ומוסך; חישוב ברוטו – שבמסגרתו נמדד שטח הפנים של הדירה כולל חדרי מגורים, פרודורים, אולם כניסה, מרפסות מקורות, חדרי שירות ובנייני עזר, קירות פנימיים, מרפסות ושטחים מקורים, לא כולל קירות חיצוניים ושטחים משותפים (מקלט,

¹⁵⁹ ס"ח התשנ"ג, עמ' 10; התשע"ח, עמ' 850.

¹⁶⁰ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197; ס"ח התשפ"ב, עמ' 1098.

(2) במקום פסקאות (2) ו-(3) יבוא:

"(א3) חלפו שמונה שנים מסיום תקופת הפטור והבניין נותר במצב של נכס הרוס או ניזוק כאמור, יהיה חייב המחזיק בבניין בסכום הארנונה המרבי, בהתאם להוראות לפי סעיפים 8 ו-9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הקבוע לסוג הנכס המתאים לבניין על פי השימוש האחרון שנעשה בו";

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

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

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

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

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

תיקון פקודת
העיריות – הוראות
מעבר

ד ב ר י ה ס ב ר

נכסים להשמיש אותם ויביא להגדלת היצע הדיו, באופן שייתן מענה ראשוני ויחסית מהיר למצב. כך ביחס למבנים המיועדים למגורים בעיקר, אך גם ביחס למבנים המיועדים לתעשייה, מסחר ותעסוקה, אשר השמשתם צפויה לתרום משמעותית להכנסות הרשויות המקומיות ולהיטיב עם תושביהן, כמו גם למנוע מפגעים סביבתיים המהווים מטרד לתושבי הרשויות המקומיות.

נכס כאמור מתעריפי הארנונה המזעריים, כפי שנקבעו בתקנות הארנונה. זאת כדי לשנות את מערך התמריצים שקיים היום בקשר להשמשות מבנה כאמור. מחירי הדיוור הגבוהים מחייבים התייחסות ומציאת פתרונות למצב במגוון היבטים, וההנחה היא שקיצור תקופת הפטור לשנתיים, שלאחריהן יחויב בעל הנכס בתעריפי הארנונה הרגילים לאותו סוג נכס, ולאחר 10 שנים יחויב בתעריפים המרביים לפי תקנות הארנונה, יעודד את בעלי אותם

83. תיקון פקודת המועצות המקומיות 161, בסעיף 34א(א), במקום "330א" יבוא "330".
84. על אף האמור בסעיף 162 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950¹⁶², ובסעיף 74 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958¹⁶³, לעניין תחולת סעיף 330 לפקודת העיריות, כאמור בסעיף 83 לחוק זה – על מחזיק בבניין הרוס או ניזוק כמשמעותו בסעיפים האמורים של אותם צווים, יחולו הוראות סעיף 82 לחוק זה, בשינויים המחויבים.
- תיקון פקודת המועצות המקומיות – הוראת מעבר

ד ב ר י ה ס ב ר

- סעיף 83 מוצע להחיל את סעיף 330 לפקודת העיריות, כתיקונו בסעיף 81 להצעת החוק, על מועצות מקומיות באמצעות תיקון פקודת המועצות המקומיות, וזאת במקום הסדרת הנושא בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, שבהם מוסדר הנושא היום.
- סעיפים 82 ו-84 מוצע לקבוע הוראות מעבר ביחס לתיקונים בפקודת המועצות המקומיות ובפקודת העיריות, ביחס למחזיקים בנכסים שנהרסו או ניזוקו, כאמור שם, ונכללים היום בגדרי ההסדרים האמורים.

¹⁶¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256; ס"ח התשפ"ב, עמ' 1111.

¹⁶² ק"ת התשי"א, עמ' 178.

¹⁶³ ק"ת התשי"ח, עמ' 1259.

נספח 4/ע

**העתק מכתב היועצת המשפטית
לכנסת מיום 29.3.2023**

עמ' 90



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2023-051158)
ירושלים, ז' בניסן התשפ"ג
29 במרץ 2023

לכבוד
חברות וחברי הכנסת

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הצעות חוק התקציב וההסדרים לשנות התקציב 2023 ו-2024

הצעות חוק התקציב וההסדרים:

1. השבוע התקבלו בקריאה הראשונה בכנסת הצעות חוק התקציב לשנות הכספים 2023 ו-2024.
2. על הכנסת לקבל את חוק התקציב לשנת הכספים 2023 עד ליום 29.5.2023, ולא – יראו בכך כאילו החליטה על התפזרותה. זאת, בהתאם לכללים הקבועים בחוק-יסוד: הכנסת ובחוק-יסוד: משק המדינה, וכאמור במכתבי לכלל חברי הכנסת מיום 26.1.2023.
3. נוסף על כך, התקבלו בקריאה הראשונה בכנסת הצעות חוק ההסדרים: הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, שעניינה "שינויים מבניים"; והצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, שעניינה "שינויים פיסקליים".
4. הצעות חוק ההסדרים נדונות בכנסת על פי תקנון הכנסת והחלטות ועדת הכנסת כהצעות ממשלתיות. עם זאת, בשונה מהצעות חוק רגילות, יש בהן תיקוני חקיקה בתחומים רבים ושונים, והן מקודמות בעיקר על ידי משרד האוצר בממשלה ובכנסת, לצד הצעות חוק התקציב.
5. יש לשים לב לכך שלוחות הזמנים להכנת הצעות החוק צפופים במיוחד. לפי החלטת ועדת הכנסת מיום 25.1.2023 כנס החורף של המושב הראשון של הכנסת יסתיים ביום 2.4.2023, וכנס הקיץ של המושב הראשון ייפתח ביום 30.4.2023. דהיינו, בתקופה שבין תאריכים אלו הכנסת תהיה בפגרת הפסח. משמעות האמור היא שלכנסת יש זמן קצר יחסית לדון ולקבל החלטות ביחס להצעות האמורות.
6. הצעות חוק ההסדרים שבפניהם עומדות על היקף תקדימי של כ-610 עמודים, ויעמדו על כ-550 עמודים לאחר הפיצולים שיושב ראש הכנסת ערך בהן ויפורטו להלן. יחד איתן הונחו על שולחן המליאה שלוש הצעות חוק נוספות: הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13); הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023; והצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 23) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023 - שאף בהן כרוכים מנגנונים מורכבים לחקיקה, וחקיקתן נדרשת עוד קודם להנחת הצעות חוק התקציב.

ביקורת על חוק ההסדרים:

7. לאורך השנים הועלתה ביקורת נוקבת על השימוש בחוק ההסדרים, בין היתר, על ידי חברי הכנסת, היועצים המשפטיים של הכנסת ובית המשפט העליון. הביקורת עסקה הן בסד הזמנים להעברת הצעות החוק, המקשה על קיום דיון מקיף בנושאים השונים בוועדות הכנסת; הן בפגיעה הכרוכה בהעברת מכלול ההסדרים בהצבעה אחת, המונעת מחברי הכנסת מלהצביע ביחס לכל ענין בנפרד; הן בחוסר בשלות ההסדרים המוצעים, שהוביל לא אחת לקשיים ביישומם.

8. כמו כן, נטען כי לנוכח הגידול בהיקף הצעות חוק ההסדרים, התעצמה הפגיעה במעמדה וכבודה של הכנסת הנגרמת עקב חקיקת תיקוני חקיקה משמעותיים במסגרת זו. ראו בנושא זה דבריו של כב' השופט חשין בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל (להלן – בג"ץ מגדלי העופות): "חוק התכנית הכלכלית וכמוהו חוקי ההסדרים למיניהם – יש בהם כדי לטלטל את המערכת הרחק אל מעבר למידה הראויה. תזוזת יבשות זו שחוק התכנית הכלכלית וחוקי ההסדרים למיניהם הביאו עימהם- העברה דה פקטו של הסמכות המחוקקת לידי הרשות המבצעת- נושאת בכנפיה סיכונים רבים ועצומים".

9. בהקשר זה, חשוב לציין כי מנסיון העבר אנו למדים שלעיתים הצעות שנכללו בהצעות חוק ההסדרים התאפיינו בחוסר בשלות ובכלל זה חוסר בעבודת מטה משותפת למשרדי הממשלה ולרשויות. עם חקיקת חוק ההסדרים האחרון אף התרעתי על כך בפני היועץ המשפטי לממשלה דאז, והעברתי את מכתבי האמור גם לתשומת ליבה של היועצת המשפטית לממשלה הנוכחית טרם הכנת הצעות חוק ההסדרים הנוכחי.

הליך החקיקה הייחודי של חוק ההסדרים:

10. לאור הביקורת שנתמחה לאורך השנים על חקיקת חוקי הסדרים, ובפרט לאחר בג"ץ מגדלי העופות, גובש בכנסת הליך עבודה לחקיקת הצעות חוק ההסדרים. ההליך גובש בגיבוי יושבי ראש הכנסת ויושבי ראש ועדת הכנסת ובשיתוף היועצים המשפטיים לכנסת, על מנת לאפשר לכנסת ולוועדותיה להתמודד עם היקפי החקיקה המוצעים בו. כמו גם, לאפשר לכל חברי הכנסת את הזכות להשתתף בהליך החקיקה באופן נאות, לעבד באופן עצמאי את המידע הנמסר להם ולגבש את עמדתם המושכלת ביחס להצעות החוק (ראו לענין זה בג"ץ 10042/16 צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל).

11. בהתאם להליך שגובש בכנסת כאמור, לא ניתן להעניק פטור מחובת הנחה להצעות חוק התקציב וההסדרים. כמו כן, לפי ההליך, לאחר ההצבעה בקריאה הראשונה על הצעות חוק ההסדרים, הן מועברת לדיון בוועדת הכנסת. ועדת הכנסת מנתבת את נושאי ופרקי ההצעות לוועדות השונות לפי תחומי עניין ("פיצול דיוני") וכן היא מפצלת נושאים או פרקים שיחקקו בהליך חקיקה רגיל, שלא במסגרת חוק ההסדרים ("פיצול מהותי"). פיצול מהותי של נושא או פרק מסוים בוועדת הכנסת למעשה מוציא אותו מהצעות חוק ההסדרים. החלק המפוצל הופך להצעת חוק נפרדת המונחת על שולחן ועדה להכנתה לאחר הקריאה הראשונה, במנותק מסד הזמנים של חוק התקציב וההסדרים, דבר שכמובן מאפשר דיון מעמיק יותר.

משא ומתן עם יושב ראש הכנסת:

12. מזה כעשור, יושבי ראש הכנסת עומדים על פיצול נושאים מסוימים מהצעות חוק ההסדרים עוד לפני הנחתן במליאת הכנסת. זאת, במסגרת משא ומתן עם משרד האוצר הנערך על בסיס טיוטות החלטת הממשלה. ככל שהממשלה תבקש לקדם נושא שפוצל בשלב מקדמי זה, יהא עליה להביאו כהצעת חוק ממשלתית חדשה שתונח על שולחן הכנסת.

13. לאור האמור, יושב ראש הכנסת, חבר הכנסת אמיר אוחנה, פעל לפיצול מקדמי של 9 נושאים שנכללו במקור בטיוטות החלטות הממשלה לענין הצעת חוק ההסדרים. נושאים אלה לא יהיו חלק מהצעות חוק ההסדרים, וככל שהממשלה תבקש לקדם, יהא עליה להביאם בהליכי חקיקה רגילים. להלן הנושאים שלא נכללו במסגרת הצעות החוק בעקבות השיח שקיים יושב ראש הכנסת:

א. בהצעת החלטה על הערכות המשק למעבר לתחבורה פרטית חשמלית ומבוססת אמצעי הנעה חליפיים – תיקון חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, לענין עמדות טעינה לרכב חשמלי בבית משותף (עמ' 87-93 לטיוטת הצעות החלטה לממשלה בדבר שינויים מבניים שיעלו לדיון במסגרת הדיונים על התכנית כלכלית לשנים 2023 ו-2024) (להלן – טיוטת הצעות ההחלטה לממשלה, שינויים מבניים); מדובר בהסדר מורכב המשפיע על זכויות קנייניות ואשר הצעה לחקיקתו כבר הונחה על שולחן הכנסת.

ב. בהצעת החלטה על ייעול השימוש בתשתיות תחבורה ציבורית בטווח הקצר – תיקון חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987, כך שרשויות מקומיות יוסמכו להוציא צו שימוש ארעי לגבי מגרש ריק שיוכל לשמש באופן זמני גם לחניית אוטובוס ציבורי ללא תשלום (עמ' 94-95 לטיוטת הצעות ההחלטה לממשלה, שינויים מבניים); מדובר בהסדר שנוגד את תכלית החוק ומבקש לעקוף פסיקה מפורשת בענין, ואשר משפיע על זכויות קנייניות.

ג. בהצעת החלטה על ייעול הליכי תכנון ורישוי בניה – תיקון פקודת העיריות כך שרשות מקומית לא תהא רשאית לדרוש מיזם או בעל מקרקעין לבצע או לממן עבודות פיתוח על חשבונו או להתנות מתן אישור או הסמכה מטעמה, בכך שהוא יבצע או יממן עבודות פיתוח על חשבונו, והכל אלא אם נקבע החיוב במפורש בדין (עמ' 113-115 לטיוטת הצעות ההחלטה לממשלה, שינויים מבניים); מדובר בהסדר המעורר התנגדות מצד הרשויות המקומיות ואשר משליך על יכולתן להגשים מטרות ציבוריות שבאחריותן.

ד. הצעת החלטה על הגברת היעילות המשקית בענף התיירות – כך שיוטל מע"מ ויבוטל מע"מ בשיעור אפס על שירותים הנרכשים על ידי תיירים זרים ובכלל זה לינה בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותי סוכני תיירות, ושירותי תיירות מרפא (עמ' 170-171 לטיוטת הצעות ההחלטה לממשלה, שינויים מבניים); מדובר בשינוי בעל השלכות משמעותיות לענף התיירות אשר צפוי להפחית את היקף התיירות הזרה בארץ ואת התוצר הריאלי של הענף.

ה. בהצעת החלטה על רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים – תיקון חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 כך שקבלת אשראי מגוף מוסדי לא תיחשב כקבלת פיקדון כספי (עמ' 184-186 לטיוטת הצעות ההחלטה לממשלה, שינויים מבניים); מדובר בהסדר שאינו בעל זיקה ישירה לתקציב.

ו. בהצעת החלטה על האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים – תיקונים רחבים לעניין דיור דיגיטלי (עמ' 244-249 לטיוטת הצעות ההחלטה לממשלה, שינויים מבניים); מדובר בהסדר שמבקש למחוק כמעט לחלוטין את האיזונים שוועדת החוקה הכניסה בחקיקה לפני כשנה.

ז. בהצעת החלטה על צמצום ההון השחור, הפשיעה בתחום השוק האפור והשימוש במזומן – תיקון הסדר הדיווח הקבוע בפקודת מס הכנסה ביחס לחלפני כספים (עמ' 271-275 לטיוטת הצעות ההחלטה לממשלה, שינויים מבניים); מדובר בתיקון להסדר שחוקק בחוק ההסדרים בשנת 2013, אך למרות דחיפותו לכאורה, תקנות ליישומו הותקנו רק ב-2018. חקיקת ההסדר הקיים אושרה בכנסת הנוכחית כהוראת קבע ורשות המיסים מילאה אחר חובת הדיווח שבחוק רק בסמוך לכך.

ח. הצעת החלטה על עצירת הגידול בהטבת המס במשיכת קצבה פנסיונית – תיקון פקודת מס הכנסה כך ששיעור הפטור ממס על קצבה מזכה יעמוד על 52% באופן קבוע, במקום המתווה ההדרגתי העולה עד לשיעור פטור של 67% בשנת 2025 (עמ' 6-7 לטיטות הצעות החלטה לממשלה בדבר ההתאמות הפיסקליות – התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024); מדובר בהסדר שמעורר קשיים נוכח הפגיעה באזרחים ותיקים המקבלים קצבה.

ט. הצעת החלטה על חובת תשלום מס עם קבלת שומה סופית – המציעה לקבוע שהגשת ערעור מס לבית משפט או לוועדת ערר לא תדחה את מלוא חובת תשלום המס השנוי במחלוקת, אלא שעם הגשת ערעור המס ישלם הנישום 30% ממנו במקרים מסויימים (תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, פרק חובת תשלום מס עם קבלת שומה סופית); הצעות דומות הובאו במהלך השנים האחרונות בהצעות חוק ממשלתיות והן לא קודמו בשל התנגדות חברי ועדת הכספים, ולנוכח הפגיעה בזכות הערעור. התיקון נכלל גם בחוק ההסדרים הקודם והוחלט לפצלו.

14. כמו כן סוכם במשא ומתן כאמור שהנושאים הבאים יפוצלו לאחר הקריאה הראשונה (פירוט לגביהם נמצא בטבלה שבפניכם):

א. בפרק ו': פסולת בניין – הצעת תיקון חוק שמירת הניקיון, התשע"ד-1984 ותיקוני חקיקה נוספים להסדרת הטיפול בפסולת בניין (עמ' 586-609 לחוברת מ/1612).

ב. בפרק י': תדרי רדיו – הצעת תיקון פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (עמ' 654-657 לחוברת מ/1612).

ג. בפרק י"ב: אנרגיה – תיקוני חקיקה להערכות המשק למעבר לתחבורה פרטית חשמלית ומבוססת אמצעי הנעה חליפיים סעיפים (2)50, 52 ו-53 המציעים לתקן את חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, וחוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה), התשנ"ח-2018; וכן סעיף 51 המציע לתקן את חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (עמ' 665 לחוברת מ/1612).

ד. בפרק ט"ו: התחדשות עירונית – קידום פתרונות לעסקאות חוסמות בהתחדשות עירונית – סעיפים 56(3) ו-57 המציעים לתקן את חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016 (עמ' 672-675 לחוברת מ/1612); וכן סעיפים 61-62 המציעים לתקן את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 – הוראת שעה לענין הוספת אלפי יחידות בהליך מהיר (פיצול דירות), (עמ' 678-683 לחוברת מ/1612).

ה. בפרק י"ז: שמירה על מקרקעי ישראל – סעיפים 61(1)-(2) ו-67(ב) המציעים לתקן את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לענין תשריט על מקרקעין (עמ' 668-690 לחוברת מ/1612).

ו. בפרק כ"א: חקלאות – סימן א: מועצת הצמחים, סעיף 85, לענין הצעת תיקון חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (עמ' 740 לחוברת מ/1612).

ז. בפרק כ"ה: שונות – סעיף 95 לענין תיקון חוק המים, התשי"ט-1959; סעיף 96(2) המתקן את חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016, לענין פרסום מדד התחזוקה וסעיף 97 לענין תחילה לחוק רישוי שירותים.

15. בקידום הפיצולים שלעיל, המשיך יושב ראש הכנסת את המגמה של צמצום חוק ההסדרים עוד לפני הגשתו לכנסת וזאת לצורך הבטחת תקינות הליכי החקיקה ואיכותה. עם זאת, גם לאחר הפיצול, ההצעות שבפניכם כוללות נושאים רבים אשר לגבי חלקם נראה כי נכון יהיה כמפורט בטבלה המצורפת, כי יעשה הליך ליבון והעמקה במסגרת הליך חקיקה רגיל.

החלטות ועדת הכנסת לפיצול מהותי ודיוני:

16. בהקשר זה ראוי להדגיש ששלב הפיצול המקדים שנעשה על ידי יושב ראש הכנסת אינו מייתר את ההליך שמתקיים בוועדת הכנסת לאחר הקריאה הראשונה. מכיוון שהשלב המקדים נעשה בהתאם לטיוטת החלטות הממשלה, אף בטרם פורסמו תזכירי הצעות חוק ההסדרים, פעמים רבות הצעות חוק ההסדרים המונחות על שולחן הכנסת כוללת מורכבויות נוספות שלא ניתן היה לעמוד עליהן בשלב המקדמי. לפיכך, ההליך לפיצול מהותי ודיוני כאמור בסעיף 9, שיתקיים בוועדת הכנסת, הוא הליך חשוב המשליך על תקינות הליכי החקיקה ועל יכולתה של הכנסת וועדותיה למלא תפקידיהן כראוי.

טבלה לפירוט הצעות חוק ההסדרים

17. מצורפת למכתבי טבלה הכוללת פירוט תמציתי ביחס לכל הנושאים בהצעות חוק ההסדרים. מטרת הטבלה לאפשר לחברי הכנסת התמצאות בסיסית עם הנושאים הכלולים בהצעות החוק. מובן, כי אין בכך כדי למצות את מלוא המידע ביחס לכל נושא.

18. לצד פירוט הנושאים הטבלה מפרטת גם את הערות הייעוץ המשפטי לכנסת לענין הפיצולים המהותיים והדיוניים. בין הערות אלה התייחסנו לקיומה של זיקה לתקציב או לצמיחה כלכלית בשנות התקציב; מורכבות ההסדר והיקפו ביחס לסד הזמנים לחקיקת התקציב וההסדרים; בשלות ההסדר לחקיקה; האם מדובר בנושא שהממשלה ביקשה להביאו בעבר במסגרת חוק הסדרים או בהליך חקיקה רגיל, והכנסת לא מצאה לנכון לקדמו בשל קשיים שמצאה בו או מסיבות אחרות; וכן תיקונים לחקיקה שנעשתה בחוק הסדרים ועלו קשיים ביישומה ועתה מבוקש לתקנה שוב בהצעת חוק הסדרים; כמו כן, ציינו את הוועדות המוסמכות לדון בנושאים השונים בהתאם לתקנון ולתקדימים. הערות הייעוץ המשפטי של הכנסת הכלולות בטבלה אינן הערות לגוף ההצעות ואלו יוצגו כמובן בפירוט על ידי היועצים המשפטיים לוועדות במהלך דיוני החקיקה. בנוסף, מצורפות הערות מרכז המחקר והמידע של הכנסת לנושאים אלה על מנת ליתן לחברי הכנסת את התמונה המלאה גם מההיבטים הכלכליים.

19. אני תקווה כי טבלה זו תהיה לכם לעזר לקראת הדיון בוועדת הכנסת בהצעות, הקבוע למחר, יום חמישי ה-29.3.2023. הטבלה מוגשת ליושב ראש הכנסת, חבר הכנסת אמיר אוחנה, ליושב ראש ועדת הכנסת, חבר הכנסת אופיר כץ, לחברי הוועדה ולכלל חברי הכנסת, לצורך הדיונים על פיצול הצעות חוק ההסדרים, כך שיוגשמו התכליות שבבסיס הליך החקיקה ותינתן אפשרות מעשית לחברי הכנסת לקיים דיון פרלמנטרי אמיתי.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים:
חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש ועדת הכנסת
היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת

נספח ע/5

**העתק העמודים הרלוונטיים
מהטבלה שצורפה למכתב היועצת
המשפטית לכנסת מיום 29.3.2023**

עמ' 96

מס' נושא	מס' סעיף	מס' עמוד	תיקון לחוק/ים	פירוט הנושא	הערות הייעוץ המשפטי לכנסת	הוועדה המוסמכת	הערות הממ"מ
				מיוחדות שלא היה אפשר לצפותן מראש 24 שעות קודם מועד התור, ובשלהן המבוטח לא יכול היה לבטל אז את התור, ובהתקיימן תוכל קופת החולים שלא לגבות את ההשתתפות העצמית או להחזיר למבוטח את התשלום. בנוסף, מוצע להסמיק את השר לקבוע כהוראת שעה ל-18 חודשים, כי לגבי חלק מהביקורים האמורים או כולם, לא יחולו ההוראות של הקדמת מועד הגבייה, והוא רשאי בהתייעצות עם שר האוצר להאריך את ההחרגה לתקופת נוספות של עד 18 חודשים בכל פעם.	הצעה קודמת, במסגרת חוק הסדרים (2021 ו-2022), לחייב בתשלום מבוטחים שלא הגיעו לתור שקבעו, לא נכללה לבסוף בחוק ההסדרים.		או להגדלת הוצאות משקי הבית והכנסות קופות החולים ללא השגת המטרה. כמו כן יש לבחון, את השלכות ההצעה על היכולת לקבוע תורים בעיקר בקרב אוכלוסיות שהשימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים ודיגיטליים, פחות נפוץ בהם.
				פרק כ': רשויות מקומיות			
45.	78-79	720-736	חוק חדש – חוק הרשויות המקומיות (קרב להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור), התשפ"ג-2023	מוצע להקים קרן להרחבת ההשקעה בתושב ולהגדלת היצע הדיור. הקרן תנוהל מחוץ לתקציב המדינה, וכספיה יחולקו מדי שנה בין הרשויות המקומיות בהתאם למספר ההיתרים לבניית יחידות דיור שניתנו בכל רשות מקומית. הקצאת כספי הקרן בשנים 2024-2028 תיעשה בהתאם להוראות אלה: הרשות תהיה זכאית החל משנת 2024 למענק שנתי בסך 1,500 ש"ח עבור כל יחידת דיור שניתן היתר לבנייתה באחת מהשנים 2018-2020, והיה בה כדי להגדיל את מלאי יחידות הדיור ברשות ביחס לשנה שקדמה למתן ההיתר; הרשות תהיה זכאית למענק שנתי בסך 2,000 ש"ח עבור כל יחידת דיור שניתן היתר לבנייתה משנת 2021 ואילך. זכאות הרשות למענק כאמור תהיה החל מהשנה השלישית שלאחר תום השנה שבה ניתן ההיתר. המענק יועבר לתקציבה השוטף של הרשות מאותה שנה ואילך. ככל שבשנה מסוימת כספי הקרן יפחתו מסך המענקים שצריכים להשתלם לרשויות, תינתן קדימות למענקים שהרשויות היו זכאיות להם בשנים קודמות, וסכומם של מענקים חדשים יופחת באופן יחסי לכספים שנותרו בקרן. ככל שתיוותר יתרת כספים בקרן לאחר תשלום כל המענקים בשנה מסוימת, 70% מיתרת הכספים ישמשו להבטחת תשלום המענקים בשנים הבאות, יתרת הכספים ישמשו לפעילויות אחרות	אמנם נושא הארנונה הוסדר לראשונה בחוק ההסדרים, אך מדובר בנושא מורכב, שמעורר מחלוקות ומחייב דיון מעמיק.	כספים	משקל הכנסות עצמיות של רשויות מקומיות בישראל מסך הכנסותיהן נמוך בהשוואה לממוצע במדינות המפותחות. קיימות שתי דרכים למימון רשויות מקומיות בעלות הכנסות נמוכות – מימון אנכי (כמו מענקי איזון מהממשלה) או מימון אופקי (כמו קרן הגובה כספים מרשויות מקומיות בעלות הכנסות גבוהות). השינוי המוצע עשוי להביא לאלה: הגדלת הכנסות רשויות מקומיות בעלות הכנסות נמוכות, דבר שיכול להשפיע על גובה מענק האיזון, עידוד אישור הקמת דירות חדשות, הקטנת תקציבי רשויות בעלות הכנסות גבוהות, הקטנת

מס' נושא	מס' סעיף	מס' עמוד	תיקון לחוק/ים	פירוט הנושא	הערות הייעוץ המשפטי לכנסת	הוועדה המוסמכת	הערות הממ"מ
				בהתאם להחלטת מועצת הקרן לפי אמות מידה שייקבעו בעניין. החל משנת 2029 מועצת הקרן תוכל לקבוע כללי הקצאה שונים כמפורט בהצעת החוק. הקרן תמומן מסכומים שיפרישו רשויות מקומיות. כל רשות תידרש להפריש אחוז מסוים מסך הגידול העתידי בהכנסותיה מארנונה שאינה ממגורים לעומת הארנונה שנגבתה בשנת 2022 (שנת הבסיס), בהתאם לחלוקה ל-4 אשכולות לפי גובה ההכנסה של הרשות המקומית מארנונה שאינה ממגורים ביחס למספר התושבים ברשות לפי נתוני מרשם האוכלוסין. לקרן תהיה מועצה בת שבעה חברים שתנהל את הקרן. היא תהיה עצמאית בקביעת מדיניותה כלפי הממשלה, אך לא תהיה תאגיד נפרד מהמדינה. מוצע לקבוע כי תחילתו של החוק ביום 1/1/2024.			תמריץ של רשויות מקומיות בעלות הכנסות גבוהות להקים מרכזי עסקים. לשינוי תיתכן השפעה תקציבית.
46.	80	737	חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992;	מוצע לקבוע כי רשות מקומית תהיה רשאית, באישור שר האוצר ושר הפנים, לשנות את שיטת המדידה של שטח כלל הנכסים שבתחומה, באופן שבו הארנונה תוטל גם על מטר רבוע של הנכס שלא נכלל במספר המטרים הרבועים של הנכס לצורך הטלת ארנונה בשנה הקודמת, זאת בשונה מדיני ההקפאה ששימרו לאורך השנים את שיטות המדידה הנהוגות ברשויות לצורך הטלת ארנונה.	מדובר בנושא מעורר מחלוקת שנעשו ניסיונות להסדירו לאורך השנים ללא הצלחה, הובא בעבר תיקון חקיקת משנה בעניין לוועדת הכספים והוחלט שלא לקדמו.	כספים	כיום קיים שוני בין הרשויות המקומיות בדרך מדידת שטח הדירות לצורך גביית ארנונה. השינוי המוצע עשוי להביא להגדלת הכנסות הרשויות המקומיות ולהגדלת תשלומי הארנונה של התושבים. לשינוי תיתכן השפעה תקציבית.
47.	81-84	737-739	פקודת העיריות; פקודת המועצות המקומיות;	מוצע לקצר את תקופת הפטור מארנונה שניתנת לבעל נכס שנהרס או ניזוק לשנתיים (במקום שלוש). כמו כן, מוצע לבטל את התקופה שבה נהנה בעל נכס כאמור מתעריפי ארנונה מזעריים, ולקבוע כי נכס שלא הושמש בחלוף 10 שנים יהיה חייב בארנונה בסכום המרבי.	ועדת הכספים דנה בעבר בהצעות חוק דומות והוחלט שלא לקדמן.	כספים	השינוי המוצע עשוי לעודד שיקום הנכס וממילא הגדלת ההכנסות מארנונה. לשינוי תיתכן השפעה תקציבית.

נספח 6/ע

**העתק הודעת ועדת הכנסת על פיצול
חוק ההסדרים מיום 30.3.2023**

עמ' 99

ועדת הכנסת אישרה את פיצול חוק ההסדרים לדיון בוועדות הכנסת השונות

31 במרץ 2023, ט' בניסן תשפ"ג, בשעה 01:00

בתום יום דיונים ארוך, אישרה הלילה ועדת הכנסת, בראשות ח"כ אופיר כץ, את חלוקת סעיפי חוק ההסדרים לדיון בוועדות הכנסת השונות.

במכתב שהפיצה אתמול היועמ"ש לכנסת, עו"ד שגית אפיק בנוגע להליך חקיקת הצעות חוק התקציב וההסדרים לשנים 2023 ו-2024, הציגה עו"ד אפיק, את הביקורת הנוקבת על חוקי ההסדרים, שהביעו לאורך השנים ח"כים, יועצים משפטיים ובית המשפט- ביחס לסד הזמנים להעברת ההצעות המקשה על קיום דיון מקיף בהן ולהעברת מכלול ההסדרים בהצבעה אחת שלא מאפשרת לח"כים להצביע ביחס לכל ענין בנפרד. וכן, על היקפן התקדימי של הצעות החוק המונחות כעת על שולחן הכנסת - כ-610 עמודים, אשר יעמדו על כ-550 עמודים לאחר המו"מ שקיים יו"ר הכנסת עם נציגי משרד האוצר.

עוד לפני הדיון, סיכם יו"ר הכנסת, ח"כ אמיר אוחנה עם נציגי האוצר על פיצול של 7 נושאים שנכללו במקור בטיטות החלטות הממשלה לעניין הצעת חוק ההסדרים. כך שנושאים אלה לא יהיו חלק מהצעות חוק ההסדרים וככל שהממשלה תבקש לקדמם, יהא עליה להביאם בהליכי חקיקה רגילים כהצעת חוק ממשלתית חדשה. בין היתר, כלולים בסיכום הצעת החלטה על הערכות המשק למעבר לתחבורה פרטית חשמלית ומבוססת אמצעי הנעה חלפי ובהצעה על עצירת הגידול בהטבת המס במשיכת קצבה פנסיונית.

חוק נוסף ומשמעותי אותו הוחלט לפצל עוסק בקרן הארנונה, לפיו תוקם קרן מעודפי הארנונה העסקית לתמרוץ בניית יחידות דיור.

בנוסף, במהלך הדיון אישרו חברי הוועדה את בקשת "כ כץ לפצל 9 חוקים נוספים מתוך חוק ההסדרים, כגון ההצעה העוסקת בהעמקת ההתחדשות העירונית באזורי ביקוש, איסור על גוף מוסדי לסרב להתקשר עם יועץ פנסיוני, וכן את הסעיף המחייב תשלום בגין אי הגעה לתור שנקבע עבור הלקוח, עליו אמר יו"ר הוועדה: "זהו חוק רע, הפוגע בצורה קשה באוכלוסיות מוחלשות".

בפתח הדיון אמר יו"ר הוועדה, ח"כ כץ: "הזמן קצר והמלאכה מרובה. מבקש מכולם להיות עניינים ותכליתיים, כדי שהכנסת תוכל לעשות עבודה טובה. להעביר כמות גדולה של חקיקה כזאת היא קשה עד בלתי אפשרית".

ח"כ נעמה לזימי: "משרד האוצר דואג כרגיל לשורה התחתונה במקום לציבור אותו הוא משרת. פגיעה בבריאות הציבור ופגיעה בסביבה מוסוות כ'רפורמות קטנות ולא משמעותיות'. הם רוצים לקחת מהציבור את הזכות שלו להתנגד, ללכת מעל הראש של הציבור ולפגוע באינטרסים שלנו. משרד האוצר לא יבצע מחטפים על חשבוננו".

כזכור, על הכנסת לקבל את חוק התקציב לשנת 2023 עד ליום 29.5.2023 - ולא יראו בכך כאילו החליטה על התפזרותה.

עוד בהחלטות ועדת הכנסת מהלילה:



- התקבלה הרביזיה על החלטת ועדת הכנסת בדבר סדרי דיון מיוחדים לפי סעיף 98 לתקנון הכנסת והקדמת הדיון בהצעות חוק הבאות, לפני הקריאה השנייה והשלישית:
1. הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) (חיזוק הפרדת הרשויות)
2. הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 105) (הוראות לעניין הוועדה לבחירת שופטים), התשפ"ג

- פעילות ועדות הכנסת בפגרה הפסח:

הוועדות העוסקות בהכנת הצעות חוק התקציב וההסדרים יוכלו לעבוד ללא הגבלה על מס' הישיבות. בוועדות אלו ובשאר הוועדות, יוכלו לקיים יום דיונים אחד בתקופת הפגרה. הזמנה לישיבות ועדה בפגרה ימסרו ארבעה ימים מראש.
- בהסכמת היו"ר, התקבלה הרביזיה על החלטת הוועדה בדבר העברת הצעת חוק מבקר המדינה (תיקון – הגנה על חושפי שחיתויות במשטרת ישראל) מהוועדה לענייני ביקורת המדינה לוועדה לביטחון לאומי והיא תידון בוועדה לביקורת המדינה.

- קביעת ועדות לדיון בהצעות החוק הבאות:

הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023 - ועדת כספים
הצעת חוק-יסוד: משק המדינה - ועדת כספים
הצעת חוק זכויות הסטודנט של חה"כ יונתן מישרקי - ועדת חינוך
הצעת חוק העונשין של חה"כ יצחק קרויזר - ועדה משותפת לוועדת חוקה וביטחון לאומי
הצעת חוק ייצוג הולם לאוכלוסייה החרדית במוסדות התכנון של חה"כ יעקב אשר - ועדת פנים

- כמו כן, אושרה הבקשה להקדמת הדיון בהצעת חוק להסדרת אירוע הילולת הרשב"י בהר מירון (הוראת שעה), התשפ"ג- 2023) לקריאה השנייה והשלישית.

עדכונים נוספים בעמוד [הפייסבוק והטוויטר](#) של הכנסת

» [הקודם](#) | [הבא](#) «



ועדת הכנסת
חדר הוועדה, באגף קדמה, קומה 3, חדר 3720

משכן הכנסת
קריית בן-גוריון
ירושלים, 9195016

[02-6753333](tel:02-6753333)

[נגישות בכנסת](#)



נספח ע/7

**העתק הודעת ועדת הכנסת על סדר
יום מעודכן וקביעת סדרי דיון
מיוחדים לפי סעיף 98 לתקנון
הכנסת מיום 16.5.2023**

עמ' 102



ועדת הכנסת

סימוכין: 2023-057228
ירושלים, כ"ה באייר תשפ"ג
16 במאי 2023

סדר יום מעודכן

לכבוד
חברי ועדת הכנסת

שלום רב,

נתבקשתי על-ידי יושב ראש ועדת הכנסת, חה"כ אופיר כץ, להודיעכם כי ישיבת הוועדה היום,
יום שלישי, כ"ה באייר התשפ"ג - 16 במאי 2023, נדחית לשעה 14:00 (ישיבה מס' 48)

סדר היום:

א. ערעור של חברי הכנסת עופר כסיף וקארין אלהרר על החלטת נשיאות הכנסת שלא לאשר
דחיפות הצעתם לסדר היום בנושא "תחזית הצמיחה בישראל נחתכת באחוזים מדאיגים לעבר
שיעור צמיחה שלילי לנפשי".

ב. קביעת סדרי דיון מיוחדים לפי סעיף 98 לתקנון הכנסת בקריאה השנייה והשלישית, בהצעות
החוק הבאות:

1. הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 13) (מ/1613).
2. הצעת חוק ההתאמות הפיסקליות, התשפ"ג-2023 (מ/1614).
- ג. שינוי במועדי ישיבות הכנסת בשבוע הבא וקביעת סדרי דיון מיוחדים לפי סעיף 98 לתקנון
הכנסת בקריאה השנייה והשלישית, בהצעות החוק הבאות:
 1. הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023, התשפ"ג-2023 (מ/1610).
 2. הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2024, התשפ"ג-2023 (מ/1611).
 3. הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 23) (הוראת שעה),
התשפ"ג-2023 (מ/1612).
 4. הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב
2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 (מ/1612).
 5. הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב
2023 ו-2024), התשפ"ג-2023 (מ/1612).

בברכה,

נועה בירן-דדון
מנהלת ועדת הכנסת

נספח ע/8

העתק מכתבה של העותרת אל
היועצת המשפטית לממשלה ואל
היועצת המשפטית לכנסת ביחס
לחוק קרן הארנונה מיום 18.5.2023

עמ' 104



18 מאי 2023, כ"ז אייר תשפ"ג

לכבוד

עו"ד גלי בהרב-מיארה

עו"ד שגית אפק

היועצת המשפטית
לממשלה

היועצת המשפטית לכנסת

שלום רב,

הנדון: קשיים משמעותיים בחקיקת "קרן הארנונה"

הפונה, התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, מתכבדת לפנות אליכם בקשר עם הצעת החוק הנוגעת לפרק כ' (רשויות מקומיות) שבחוק ההסדרים (להלן: "הצעת חוק קרן הארנונה") ובשל קשיים משמעותיים שעולים מהליך החקיקה, והכל כמפורט כדלקמן:

1. ביום 16.5.2023, אישרה ועדת הכספים לקריאה שנייה ושלישית את הצעת חוק קרן הארנונה.
2. לפי הצעת החוק, לקרן יועבר כספי הגידול בהכנסות מארנונה עסקית, והקרן תתגמל הקמת יחידות דיור במטרה להביא להגדלת היקפי הבנייה ולסייע לרשויות חלשות.
3. הצעת החוק פוצלה מחוק ההסדרים במהלך תחילת חודש אפריל, ולאחר מכן מוזגה אליו מחדש, בשינויים. נוסח הצעת החוק שאושר בוועדה לקריאה שנייה ושלישית, קובע את המודל הבא:
 - א. הרשויות המקומיות, כל אחת לפי חלקה, יפרישו לקרן בצורה דיפרנציאלית אחוז מסוים מתוך ההכנסות מהגידול בארנונה עסקית, בהתאם להכנסה לנפש מארנונה עסקית.
 - ב. בנוסח החוק המקורי עמד שיעור ההפרשה המירבי, במדרגה הראשונה על 49% וזה הורד בעקבות הדיונים ל-28% (27.5% בהוראת שעה לשנתיים הראשונות עד תום 2025). המדרגה השנייה שעמדה בהצעה המקורית על 35% הופחתה ל-20%, המדרגה השלישית שעמדה במקור על 20% תעמוד על 15%, המדרגה הרביעית והמינימלית שעמדה במקור על 10% תעמוד על 7.5%. תיקון נוסף שהוכנס למנגנון במהלך הדיונים הוא הפחתה בשיעור ההפרשה לקרן, עבור רשויות המדורגות באשכול 1 עד 5 הן במדד חברתי-כלכלי והן במדד הפריפריאלי, כאשר רשות כזו שאינה הייתה להפריש את ההפרשה המקסימלית (28%), תפריש 20% בלבד מהגידול בארנונה שאינה ממגורים.
 - ג. מתוך כספי הקרן יוענק מענק שנתי וקבוע לרשויות המקומיות בסך 1,850 ₪ עבור כל יחידת דיור שנוספה ברשות משנת 2021. (במקום 2,000 ₪ בהצעה המקורית). בנוסף רשות מקומית תהיה זכאית למענק שנתי וקבוע בסך 1,000 ₪ בשל כל יחידת דיור שנוספה ברשות המקומית בשנים 2018 עד 2020. (זאת במקום 1,500 לפני השינויים שהוכנסו בחוק). החל משנת 2025 השיעור יתעדכן מדי שנה לפי שיעור העדכון, לעניין מענקים חדשים.



ד. לעניין רשות מקומית ביהודה ושומרון, נקבע כי בשל המצב המשפטי באזור, תשלומים שתצטרך רשות מקומית להעביר לקרן, יקוזזו מתשלומים המגיעים לה מהקרן, כאשר יש קושי לגבות ישירות מן הרשויות באזור.

ה. עוד נקבע כי כלל הכספים שיכנסו לקרן יחולקו כתמרוץ לבנייה למגורים ברשויות, ניהול הקרן יהיה בראשות השלטון המקומי, ומרבית היתרות שישארו בקרן יחולקו חזרה לרשויות.

4. אנו נכונים להניח ולקבל כי התכליות המוצהרות אותן מבקשת קרן הארנונה להגשים הן ראויות, ואף עולות בקנה אחד עם המלצות ארגון ה-OECD, להקמת קרן לצמצום הפערים בין הרשויות המקומיות בישראל, בין היתר על רקע הפערים הגדולים ביניהן ביחס למוצע במדינות ה-OECD.¹

5. לצד זאת, עמדת התנועה היא כי הפיצול המקורי של פרק קרן הארנונה מחוק ההסדרים היה נכון, ואסור היה לחוק להתמוגג מחדש לחוק ההסדרים חלף המשך בהליך חקיקה רגיל. זאת בין היתר, בהתחשב במורכבות העולה מהצעת קרן הארנונה וההשפעה ארוכת הטווח שלה (שכן ההפרשה לקרן והתשלומים ממנה אינם מוגבלים בזמן). עניין זה בולט לעין במיוחד נוכח רפורמות אחרות שהושארו מחוץ לחוק ההסדרים, כמו הרפורמה בשוק השכירות והמגבלות על השימוש במזומן. לא למותר לציין בהקשר זה שהצעה זו של "קרן ארנונה" אינה הניסיון הראשון של ממשלת ישראל להעבירה בחקיקה "רגילה". ניסיונות-עבר לא צלחו, ויש חשש שהעברת החוק במתכונת הבעייתית של חוק ההסדרים באה על מנת להתגבר על אי-היכולת להעברת החוק במתכונת הרגילה.

6. עניין זה רק מתווסף לבעיות הנובעות לכתחילה מאופיו של חוק ההסדרים, שנועד להעביר חבילה של רפורמות וחוקים במקשה אחת. אף שבג"ץ אינו פסל לחלוטין את החקיקה בהליך זה, הרי שכבר נקבע לגביו כי הוא פוגע במעמדה של הכנסת כרשות מחוקקת ואינו הולם את ההליך הדמוקרטי התקין.²

7. על רקע הדיונים הבלתי מספקים וממצים במסגרת העברת החוק כחלק מחוק ההסדרים, הרי שבנוסף לדברים אלה, אנו מבקשים להביע חשש כי האמצעים בהן נוקטת הקרן אינן מכוונות בהכרח להגשמת התכליות החשובות של הקרן כפי שעולה מדברי ההסבר; והיא חריגה ובלתי-מידתית, וכי ההצעה לוקה בפגמים שונים נוספים, שבסך הכל מטילים צל גדול על הליך החקיקה והכוונות שעומדות מאחוריו.

א. חשש כי האמצעים אינם מכוונים להשגת התכלית ביסוד החקיקה

8. ההיגיון שהוביל את מנסחי החוק, הוא שכיום ההכנסה מארנונה בגין דיור נמוכה משמעותית מההכנסה בגין ארנונה לעסקים (52 ₪ למ"ר לעומת 182 ₪ למ"ר). בנוסף לכך, ההוצאה על התושבים גדולה מהכנסות הארנונה לדיור, מה שהופך אותה פעמים רבות להפסדית, ועל כן קיים תמריץ נמוך לבנות למגורים, ותמריץ גבוה לבנות לעסקים.

9. ואולם, קיים ספק באיזו מידה ישתנה מערך התמריצים כתוצאה מהצעת החוק. הקרן תטיל מס של עד 28% על ארנונה עסקית, אך גם לאחר המיסוי, הארנונה העסקית למטר תעמוד על 133 ₪. מנגד, התשלום

¹ Reducing socio-economic differences between municipalities in Israel, OECD (22.12.2020)

² בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, נט' (2) 14 (2004), עמ' 57.
רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 31348 ירושלים, 9131301 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 31348، القدس 9131301 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 31348 Jerusalem 9131301 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



הקבוע שצפויה הרשות לקבל על כל היתר בנייה צפוי להביא לגידול כולל של 40% בממוצע בארנונה העסקית, מה שיביא את הסכום לכ-73 ₪ למטר.

10. מכאן עולה בבירור שמערך התמריצים לא משתנה באופן דרמטי. עדיין יהיה משתלם יותר לבנות לעסקים ולבנות פחות למגורים. אמנם הפער התמריצי מצטמצם מעט – ההכנסות מעסקים ירדו בשל המס לקרן וההכנסות ממגורים יעלו כתוצאה מהתמלוגים מהקרן – אך מערך התמריצים נותר זהה.

11. לכך יש להוסיף את העובדה שהקרן מתוכננת להעביר כסף לרשויות שבונות יותר. מכאן, שיותר משהקרן תצמצם את אי השוויון בין הרשויות, היא צפויה לתגמל בצורה משמעותית את הרשויות שהן שיאניות הבנייה למגורים – רשויות שנמצאות באזורי הביקוש.

12. מנגד, רשויות חלשות ועניות, כדוגמת הרשויות המקומיות בחברה הערבית, כמעט ולא יהנו מהקרן כתוצאה ממגבלות תכנוניות שונות, המונעות מהן להוציא היתרי בנייה למגורים.

13. כך גם לגבי מועצות אזוריות, שמגבלות תכנוניות (תמ"א 35) מונעות מהן לבנות בצפיפות במרחב הכפרי, ועל כן לא צפויות להוציא היתרי בנייה בהיקפים גדולים. מצד שני מרכזים מסחריים בתחומן צפויים לגרום לכך שהן ישלמו לקרן בהיקפים נרחבים.

14. יוצא אם כן, שקיימים עיוותים לא מבוטלים במודל הקיים, שמטילים ספק ביכולת של הקרן להשיג את התכליות אותן היא נועדה להשיג – עידוד רשויות מקומיות לבנייה עבור מגורים, לצד חלוקה שוויונית של הכנסות מארנונה בין רשויות.

ב. פגמים בהליך החקיקה

15. חשש מרכזי נוסף, נוגע להליך החקיקה בכנסת. הצעת החוק פוצלה בתחילה מחוק ההסדרים, ולאחר מכן מוזגה אליו מחדש, כאשר להבנתנו לחברי כנסת רבים ונציגי ציבור לא ניתנה ההזדמנות להגיש הסתייגויות, סעיפים שבוטלו הוחזרו בחסות המיזוג מבלי שקויים עליהם דיון ראוי ומספר דיונים נערכו במהלך עימות צבאי בדרום, באופן שמנע מראשי רשויות רבים להשתתף בדיונים בוועדות, אף שהם והציבור שאותו הם מייצגים – צפויים להיות מושפעים מהקרן באופן משמעותי.

16. בנוסף לכך, היה צורך לשים דגש נרחב יותר על הנתונים. כיוון שהקרן צפויה לפעול לזמן בלתי מוגבל, והיקף הכספים שאמורים להיות משולמים מקופתה צפויים לגדול בצורה אקספוננציאלית, ראוי היה לקבל את ההחלטה על בסיס נתונים שישקפו את המצב שנים רבות קדימה. עם זאת, משרד האוצר הציג בדיונים נתונים לארבע שנים קדימה בלבד.

17. לסיכום נקודה זו, מדובר ברפורמה בעלת משמעויות כבדות משקל שנידונה במספר מצומצם יחסית של דיונים, ושבפרק זמן מצומצם יחסית עברה שינויים רבים יחסית, שראוי היה להקדיש להם תשומת לב רחבה יותר.

ג. חשש לגבי שיקולי המדיניות שעומדים מאחורי הקמת הקרן

18. בזהירות הראויה, אנו רואים לנכון גם להביע חשש לא מבוטל כי המטרות מאחורי הקמת הקרן נוגעים לרצונו של השלטון המרכזי להגדיל השפעתו ואחיזתו בשלטון המקומי.



19. מלכתחילה, השלטון המרכזי בישראל הוא ריכוזי מאוד ובעל סמכויות רבות בכל הקשור לתחומי האחריות של הרשויות המקומיות.
20. קרן הארנונה תקנה לשלטון המרכזי השפעה רבה יותר על השלטון המקומי בישראל, באמצעות רובד נוסף של מיסוי מוניציפאלי שמיועד למשימות ברמה הלאומית.
21. נוכח לוחות הזמנים לאישור הצעת חוק ההסדרים בכנסת, נבקש כי תבחנו את האמור בפנייה זאת בכובד ראש; ותקבעו שקיימת מניעה משפטית מאישור חוק הארנונה במסגרת חוק ההסדרים. נודה לתשובתכם בהקדם האפשרי.

בכבוד רב,

רון יוסף, עו"ד
מחלקת ליטיגציה מנהלית

אריאל ברזילי, עו"ד
מנהל האגף הכלכלי

העתק:

- חבר הכנסת אמיר אוחנה, יו"ר הכנסת
- חבר הכנסת אופיר כץ, יו"ר הקואליציה ויו"ר ועדת הכנסת
- חבר הכנסת משה גפני, יו"ר ועדת הכספים

נספח ע/9

**העתק מכתבה של העותרת בבקשה
לעצור את השימוש בסעיף 98
לתקנון הכנסת מיום 6.3.2023,
והעתק המענה מטעם הייעוץ
המשפטי לכנסת מיום 4.4.2023**

עמ' 109



06 מרץ 2023, י"ג אדר תשפ"ג

לכבוד

ח"כ אמיר אוחנה	ח"כ אופיר כץ	עו"ד ארבל אסטרון
יו"ר הכנסת	יו"ר ועדת הכנסת	היועצת המשפטית לוועדת הכנסת
משכן הכנסת	משכן הכנסת	משכן הכנסת
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

- דחוף -

שלום רב,

הנדון: בקשה דחופה לעצירת השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת

סימוכין: מכתבנו בנושא זה אל יו"ר הכנסת ויו"ר ועדת הכנסת מיום 3.5.2022.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כלהלן:

1. לאור השימוש התכוף שעושה הכנסת ה-25 – תחת ניהולכם – בסעיף 98 לתקנון הכנסת, אשר השימוש בו שמור למקרי קיצון חריגים ביותר, אנו פונים אליכם בדרישה לעצור את השימוש בסעיף תקנוני זה בוועדת הכנסת לאלתר, ולהותיר אותו רק להצעות החוק על תקציב המדינה.

2. כידוע, הוראות סעיף 98 לתקנון הכנסת קובעות, כי:

"בדיון בהצעת חוק תקציב המדינה ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל, רשאית ועדת הכנסת לקבוע סדרי דיון מיוחדים, לרבות קביעת מסגרת הדיון וזמני הדיבור".

3. אם כן, השימוש בסעיף זה, אשר מגביל את הכנסת ומשנה את סדרי עבודתה, נועד בראש ובראשונה למקרים חריגים במיוחד וקיצוניים, כאלה הנחשבים "יוצאים מן הכלל". לפי לשון הסעיף, **מדובר רק במקרים הדומים במהותם וחשיבותם להצעת חוק תקציב המדינה – חקיקה מורכבת וחשובה במיוחד אשר במידה ולא תעבור עד מועד מסויים הממשלה תיפול**.

4. עד לא מזמן, הכנסת אכן נהגה לקבוע סדרי דיון מיוחדים רק במקרים נדירים ובודדים ושמרה על השימוש בסעיף זה כ"חריג" ומוצא אחרון בלבד. מחקר שנערך על ידי "מרכז המחקר והמידע" של הכנסת העלה כי החל מהכנסת ה-6, במהלכה אושר סעיף 98 בתקנון הכנסת ועד לכנסת ה-22 (כולל), השתמשו בסעיף ב-14 הצעות חוק בלבד.¹ ישנן אף כנסות בהן לא נעשה שימוש בסעיף כלל.

5. לעומת זאת, בכנסת ה-23, בה מרבית ממפלגות הקואליציה הנוכחית כיהנו גם אז בקואליציה, הסכר החל להיפתח והשימוש בסעיף 98 אושר ב-11 הצעות חוק שונות. על אף מכתבנו שבסימוכין, שם דרשנו לעצור את השימוש התכוף, בכנסת ה-24 הסכר נפרץ לחלוטין ואושרו סדרי דיון מיוחדים ב-19 (!) הצעות חוק, וזאת על אף שמילאה פחות משנתיים בסך הכל.² (מכתבנו מצורף ומסומן כנספח א').

6. למצער, המגמה הבעייתית הזו ממשיכה ביתר שאת גם בכנסת ה-25 ותחת ניהולכם. כך, בתקופת זמן קצרה ביותר של כשלושה חודשים בלבד, השימוש בסעיף 98 אושר כבר ב-11 הצעות חוק שונות (!).

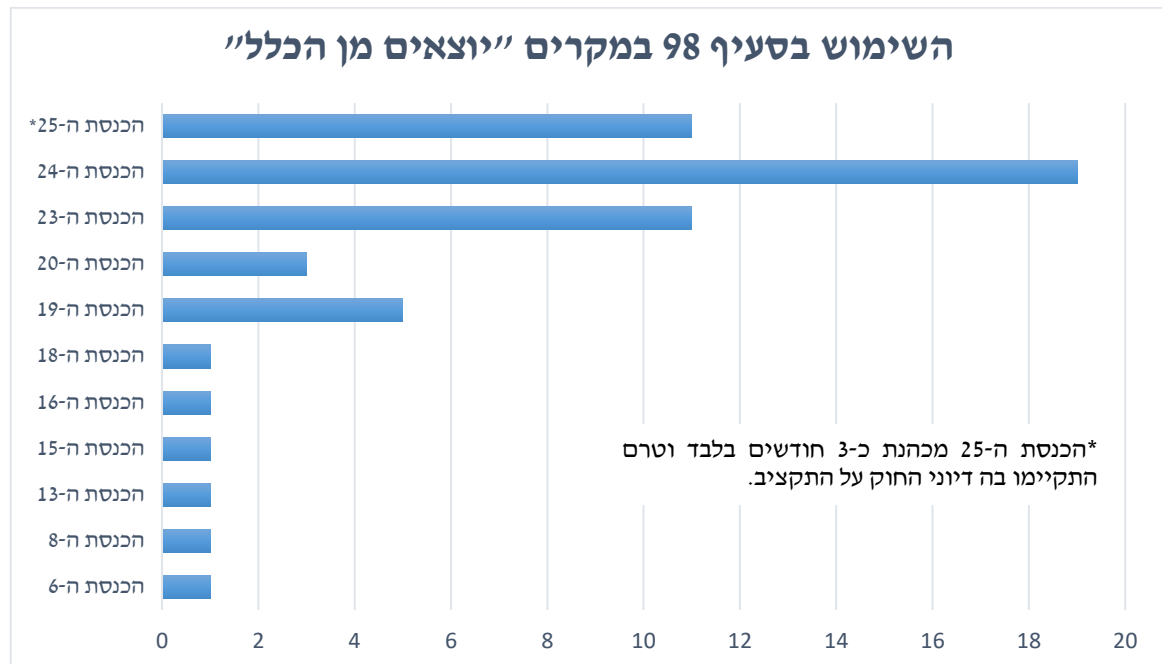
7. לעניין זה, ראו תרשים המתאר את השימוש שנעשה לאורך השנים בקביעת סדרי דיון מיוחדים והגבלת

¹ נציין שחלו שינויים במספר הסעיף בתקנון הכנסת לאורך השנים; הכנסות ה-21 וה-22 לא כיהנו בפועל והן אינן משקפות את המצב הקיים.

² אוריאה אלמסי "החלת סעיף 98 לתקנון הכנסת בנימוק של 'מקרים היוצאים מן הכלל', בכנסות: ה-19, ה-20, ה-23 וה-24 (עד 4.1.22)" מרכז מחקר ומידע, עמ' 7-10 (כנסת, 31.1.2022); אוריאה אלמסי "השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת שכותרתו: 'סדרי דיון מיוחדים' בנימוק של 'מקרים יוצאים מן הכלל' מרכז מחקר ומידע, עמ' 4-5 (כנסת, 27.7.2020).



דיוני הכנסת לפי סעיף 98 לתקנון הכנסת:³



8. הנה כי כן, השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת – המאפשר לקואליציה ולממשלה, הלכה למעשה, לדרוס ברגל גסה, את אפשרות האופוזיציה בכנסת לקיים דיוני הסתייגויות ופיליבסטר למהלכי חקיקה שונים, ושמור למקרים חריגים וקיצוניים במיוחד, הפך לדבר שבשגרה בכנסת ה-25 – אשר מכהנת רק שלוש חודשים בלבד, וכבר ניתן לציין שהכנסת הנוכחית עתידה להיות שיאנית השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת (כאשר הדיונים על חוקי התקציב אף טרם התקיימו בה).

9. כמו כן, גם הייעוץ המשפטי לכנסת סבור כי ישנה פרצה בשימוש בסעיף 98 לתקנון,⁴ והשימוש בו אף גובר לאורך השנים,⁵ לעיתים גם בניגוד לעמדתה של היועצת המשפטית לוועדה.⁶ והנה, נראה כעת שעל אף עמדתו הברורה של הייעוץ המשפטי לכנסת נראה שהשימוש התכוף בסעיף זה רק הולך וגובר בכנסת הנוכחית.

10. לעמדת התנועה, השימוש בסעיף 98 בהליכי חקיקה, שנעשה בשגרה, אף מהווה 'פגם היורד לשורש ההליך'. פסיקת בית המשפט העליון ייחדה מושג זה, ל"פגמים קשים ונדירים שיש בהם פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי".⁷ בענייננו, הפגיעה באחד מהכלים הפרלמנטריים המעטים שעומדים לרשותה של האופוזיציה, מובילה לפגיעה חמורה בעקרון

³ התרשים בוחן את השימוש שנעשה בסעיף 98 לתקנון הכנסת רק ב"מקרים יוצאים מן הכלל", ולא מתחשב בשימוש בו בנוגע לחוק התקציב.

⁴ ועדת הכנסת "ועדת הכנסת אישרה סדרי דיון מיוחדים לפי סעיף 98 לתקנון הכנסת" אתר הכנסת (4.1.2022).
<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/knesset/News/Pages/04012022.aspx>

⁵ פרוטוקול מס' 18 של הוועדת המסדרת, 20 (26.12.2022).

⁶ פרוטוקול מס' 11 של הוועדה המסדרת, 49 (15.12.2022).

⁷ בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, נט' (2) 14, עמ' 42-41 (2004).



ההשתתפות של חברי הכנסת, המגיעה עד כדי פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה.

11. לא זו אף זו, השימוש התכוף והשגרתי שנעשה בסעיף 98 בכנסת פוגע בעיקרון היסוד המובהק של הפרדת הרשויות, ולכן הוא גם לא חוקתי. השימוש בסעיף חוסם את האופוזיציה מאחד הכלים הפרלמנטריים העיקריים, הלגיטימיים והמקובלים שעומדים לרשותה כדי לפקח על הממשלה והליכי החקיקה במשכן הכנסת. דה-פקטו כוחה המצומצם ממילא של האופוזיציה נפגע עוד יותר עקב השימוש התכוף בסעיף 98 לתקנון. תופעה זו גם מובילה לפגיעה משמעותית במרקם החיים הפרלמנטריים בין חברי הקואליציה והאופוזיציה.
12. הפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות מתגברת כאשר נעשה שימוש תכוף יותר בהגבלת האופוזיציה לסדרי הדיון המיוחדים. ולכן, השימוש השגרתי בסעיף 98 כפי שנעשה בכנסת ה-25 הוא סימפטום נוסף למערכת היחסים הבעייתית בה הממשלה כובלת את שיקול דעתה של הכנסת ושולטת בה.
13. הנה כי כן, השימוש התכוף שעושה הכנסת בכלל והכנסת ה-25 בפרט, בסעיף 98 לתקנון – שימוש אשר צריך להיות שמור רק למקרים חריגים וקיצוניים – פוגע במעמדה של הכנסת והאופוזיציה; בעקרון הפרדת הרשויות; ופוגם בצורה משמעותית בהליך החקיקה, עד לכדי פגם היורד לשורש ההליך.
14. אשר על כן, ולאור החשיבות הרבה שבדבר, אנו פונים אליכם כאמור בדרישה לעצור לאלתר את השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת.
15. לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לקבלת עמדתכם בהקדם, על מנת שנוכל לבחון את המשך נקיטת צעדינו בקשר עם הנושא שבנדון, ולרבות המשפטיים.

מכבוד רב,

רועי אשכנזי

מתנדב במחלקת מדיניות וחקיקה

הידי נגב, עו"ד

מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

העתק:

עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת.

חה"כ יאיר לפיד, יו"ר האופוזיציה.



03 מאי 2022, ב' אייר תשפ"ב

לכבוד

חה"כ מיקי לוי
יו"ר הכנסת
משכן הכנסת
ירושלים

חה"כ ניר אורבך
יו"ר ועדת הכנסת
משכן הכנסת
ירושלים

שלום רב,

הנדון: דרישה לעצור את השימוש התכוף בסעיף 98 לתקנון הכנסת

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם כלהלן:

1. לקראת כנס הקיץ הקרוב שייפתח ביום 8.5.2022, אנו פונים אליכם בדרישה שתעצרו את השימוש התכוף בסעיף 98 לתקנון הכנסת שקיימה הכנסת הנוכחית – **תחת ניהולכם**, ולהותיר את השימוש בו למקרי קיצון חריגים ביותר.

2. כידוע, הוראות סעיף 98 לתקנון הכנסת קובעות, כי:

"בדיון בהצעת חוק תקציב המדינה ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל, רשאית ועדת הכנסת לקבוע סדרי דיון מיוחדים, לרבות קביעת מסגרת הדיון וזמני הדיבור".

3. **אם כן, השימוש בסעיף זה, אשר מגביל את הכנסת ומשנה את סדרי עבודתה, נועד בראש ובראשונה למקרים חריגים במיוחד וקיצוניים, כאלה הנחשבים "יוצאים מן הכלל".** לפי לשון הסעיף, הדומים במהותם וחשיבותם להצעת חוק תקציב המדינה – חקיקה מורכבת וחשובה במיוחד, אשר במידה ולא תעבור עד מועד מסוים הממשלה תיפול.

4. עד לא מזמן, הכנסת אכן נהגה לקבוע סדרי דיונים מיוחדים רק במקרים נדירים ובודדים ושמרה על סעיף זה כ"חריג" ומוצא אחרון בלבד.¹ מחקר שנערך על ידי "מרכז המחקר והמידע" של הכנסת העלה כי החל מהכנסת ה-6, במהלכה אושר סעיף 98 בתקנון הכנסת ועד לכנסת ה-22 (כולל), השתמשו בסעיף ב-14 הצעת חוק בלבד.² ישנן אף כנסות בהן לא נעשה שימוש בסעיף כלל.

5. לעומת זאת, בכנסת ה-23 הסכר החל להיפתח והשימוש בסעיף 98 אושר ב-11 הצעות חוק שונות. בכנסת ה-24 הסכר נפרץ לחלוטין ואושרו סדרי דיון מיוחדים ב-19 (!) הצעות חוק.³

6. השימוש בסעיף 98 הפך כה שכיח בכנסת ה-24, ותחת ניהולכם – עד כי ביום 7.3.2022, ועדת הכנסת אישרה ב"פה אחד" סדרי דיון מיוחדים ב-6 הצעות חוק במקביל – כאשר לא נכח בדיון אף חבר כנסת מחברי הוועדה, למעט ממלא מקום יו"ר ועדת הכנסת.⁴

¹ אוריאנה אלמסי "השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת שכותרתו: 'סדרי דיון מיוחדים' בנימוק של 'מקרים יוצאים מן הכלל' מרכז מחקר ומידע, עמ' 2 (כנסת, 27.7.2020).

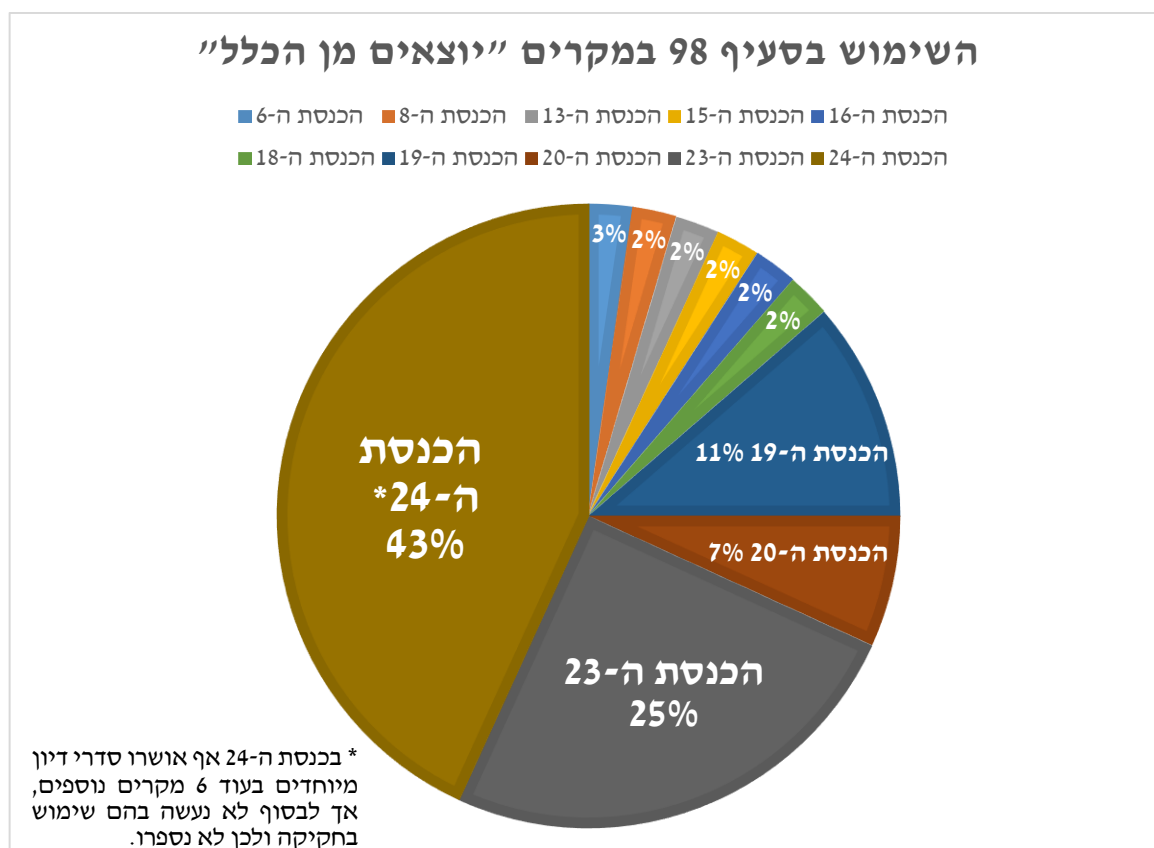
² הכנסת ה-21 וה-22 לא כיהנו בפועל והן אינן משקפות את המצב הקיים.

³ אוריאנה אלמסי "החלת סעיף 98 לתקנון הכנסת בנימוק של 'מקרים יוצאים מן הכלל', בכנסות: ה-19, ה-20, ה-23 וה-24 (עד 4.1.22)" מרכז מחקר ומידע, עמ' 7-10 (כנסת, 31.1.2022); אוריאנה אלמסי "השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת שכותרתו: 'סדרי דיון מיוחדים' בנימוק של 'מקרים יוצאים מן הכלל' מרכז מחקר ומידע, עמ' 4-5 (כנסת, 27.7.2020).

⁴ מורן אזולאי "אושר פה אחד: סגן יו"ר הקואליציה הצביע לבדו על סדרי דיון במליאה" Ynet (7.3.2022) <https://www.ynet.co.il/news/article/hy28zy4bc>



7. ראו תרשים המתאר את השימוש שנעשה לאורך השנים בקביעת סדרי דין מיוחדים והגבלת דינוי הכנסת לפי סעיף 98 לתקנון הכנסת:



8. הנה כי כן, השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת – המאפשר לקואליציה ולממשלה, הלכה למעשה, לדרוס את אפשרות האופוזיציה בכנסת לקיים דיוני הסתייגויות ופיליבסטר למהלכי חקיקה שונים, ושומר למקרים חריגים וקיצוניים במיוחד, הפך לדבר שבשגרה בכנסת ה-24.

9. רק לאחרונה היועצת המשפטית לוועדת כנסת, עו"ד ארבל אסטרן, ציינה בדיון בוועדת הכנסת מיום 4.1.2022, כי **"יש כאן פירצה של השימוש בסעיף"**.⁵

10. כידוע, תקנון הכנסת משמש "מורה נבוכים" לחברי הכנסת, והוא מסדיר, בין היתר, את הליכי החקיקה – **"על-מנת שיתקבל 'חוק', יש לקיים את הוראות התקנון באשר להליכי החקיקה"**.⁶ השימוש הנרחב במקיימת הכנסת בשימוש בסעיף 98 לתקנון, פוגעת בקיום הליך החקיקה הנאות.

11. **לעמדת התנועה, השימוש התכוף בהליכי חקיקה בשגרה, אף מהווה 'פגם היורד לשורש ההליך'.** הפסיקה ייחדה מושג זה ל"פגמים קשים ונדירים שיש בהם פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי".⁷ בענייננו, הדרת האופוזיציה מהליך החקיקה שוב

⁵ ועדת הכנסת "ועדת הכנסת אישרה סדרי דיון מיוחדים לפי סעיף 98 לתקנון הכנסת" אתר הכנסת (4.1.2022) <https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/knesset/News/Pages/04012022.aspx>

⁶ בג"ץ 975/89 nimrodi land development ltd נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מה(3) 154, פס' 4 לפסק הדין של השופט ברק (1991).

⁷ בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, נט(2) 14, עמ' 41-42 (2004).



ושוב והפגיעה באחד מהכלים המעטים שעומדים לרשותה, מקיימים דרישה זו ופוגעים בעקרון ההשתתפות עד כדי פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה.

12. לא זו אף זו, השימוש התכוף והשגרתי שנעשה בסעיף 98 בכנסת ה-24 פוגע בעיקרון היסוד המובהק של הפרדת הרשויות, ולכן גם אינו חוקתי. השימוש בו, חוסם את האופוזיציה מאחד הכלים הפרלמנטריים העיקריים, הלגיטימיים והמקובלים שעומדים לרשותה כדי לפקח על הממשלה והליכי החקיקה במשכן. דה-פקטו כוחה המצומצם ממילא של האופוזיציה נפגע עוד יותר ואף חלה פגיעה משמעותית במרקם החיים הפרלמנטריים.

13. הפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות מתגברת כאשר נעשה שימוש תכוף יותר בהגבלת האופוזיציה לסדרי הדין המיוחדים. ולכן, השימוש השגרתי בסעיף 98 כפי שנעשה בכנסת ה-24 הוא סימפטום נוסף למערכת היחסים הבעייתית בה הממשלה כובלת את שיקול דעתה של הכנסת.

14. הנה כי כן, השימוש התכוף שעושה הכנסת בסעיף 98 לתקנון – שימוש אשר צריך להיות שמור רק למקרים חריגים וקיצוניים – פוגע במעמדה של הכנסת והאופוזיציה; בעקרון הפרדת הרשויות; ופוגם בצורה משמעותית בהליך החקיקה, עד לכדי פגם היורד לשורש ההליך.

15. אשר על כן, ולאור החשיבות הרבה שבדבר, אנו פונים אליכם כאמור בדרישה לעצור את השימוש שהכנסת עושה בסעיף 98 לתקנון הכנסת.

16. לתשובתכם המהירה נודה.

בכבוד רב,

רועי אשכנזי

מתמחה מחלקת מדיניות וחקיקה

הידי נב, עו"ד

מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

העתק:

חה"כ בנימין נתניהו, יו"ר האופוזיציה.

עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת.

עו"ד ארבל ארסטחן, היועצת המשפטית לוועדת הכנסת.



**הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת**

(סימוכין: 2023-051865)
ירושלים, י"ג בניסן התשפ"ג
04 באפריל 2023

לכבוד

עו"ד הידי נגב, מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה
רועי אשכנזי, מתנדב במחלקת מדיניות וחקיקה
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

נכבדיי שלום רב,

הנדון: בקשתכם לעצירת השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת

סימוכין: מכתבכם מיום 6.3.2023 ומיום 29.3.2023; תשובתה של היועצת המשפטית לוועדת הכנסת מיום 19.3.2023

במכתבכם שבסימוכין הלנתם כי השימוש שעושה הכנסת בסעיף 98 לתקנון הכנסת מהווה פגם היורד לשורש הליך החקיקה ופוגע במעמד הכנסת והאופוזיציה בפרט, ולפיכך ביקשתם לעצור לאלתר את השימוש בו. אבקש להשיבכם כדלקמן:

1. כידוע לך, ועדת הכנסת, המייצגת את רוב סיעות הבית ואמונה על סדריו, רשאית, בהתאם לסעיף 98 לתקנון הכנסת, לקבוע סדרי דיון מיוחדים בדיון בהצעת חוק התקציב ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל. במסגרת החלטה לפי הסעיף כאמור ניתן לקבוע מגבלות שונות שעניינן סדרי הדיון, ובכלל זה את מסגרת הדיון, זמני הדיבור וכן שעת הצבעה.
2. בענין סדרי הדיון במליאת הכנסת מובן כי ישנו מתח מובנה בין מתן אפשרות למתנגדים לחקיקה להביע התנגדותם באמצעות הכלים הפרלמנטריים הנתונים בידיהם, ובכלל זה באמצעות הגשת הסתייגויות שיסכלו או יעכבו את החקיקה, לבין אפשרותו של רוב בכנסת לחוקק, אם רצונו בכך. החלטת ועדת הכנסת על קביעת סדרי דיון מיוחדים בהתאם לסעיף 98 לתקנון נבחנת בכל מקרה ומקרה ותוך התייחסות לפרמטרים השונים שפורטו בתשובת היועצת המשפטית לוועדת הכנסת שבסימוכין, ובהם מאפייני החקיקה ובמסגרת זו היקפה, מורכבותה, דחיפותה ואופייה השנוי במחלוקת; ומאפייני הליך החקיקה ובפרט משך הדיון הצפוי לאור מספר בקשות רשות הדיבור, ההסתייגויות והמסתייגים.
3. כאמור בתשובתנו שבסימוכין, עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת היא כי ראוי שוועדת הכנסת תימנע משימוש תכוף בסעיף 98 לתקנון וכי ככלל על הכנסת להתנהל לפי סדרי הדיון שנקבעו בתקנון מראש ולא אגב כנסת או חקיקה מסוימת.
4. לענין התייחסותך להחלטות ועדת הכנסת בדבר קביעת סדרי דיון מיוחדים לפי סעיף 98 לתקנון לדיון בהצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 105) (הוראות לענין הוועדה לבחירת שופטים), התשפ"ג-2023 ובהצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3), שהתקבלו ביום 27.3.2023, לתשומת לבך כי בהמשך גם לעמדתנו בענין זה, ביום 30.3.2023, ועדת הכנסת ביטלה את החלטתה בענין סדרי דיון, ואתה מופנה לפרוטוקול הוועדה בענין זה.

5. ההחלטה ביחס להצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (תיקון מס' 4 – הוראת שעה – נגיף קורונה החדש) (תיקון), התשפ"ג-2023 (מ/1601) מיום 20.3.2023 התקבלה על רקע הצורך בהארכת הוראת תוקף של הוראת שעה שפקעה ביום 17.3.2023, וההחלטה ביחס להצעת חוק יישום תוכנית ההתנתקות (תיקון מס' 7), התשפ"ג-2023 (כ/951) מיום 20.3.2023 עסקה במתן פטור מחובת המתנה לפי סעיף 88(ב) לתקנון הכנסת. בענין החלטה זו נעשתה מגבלה של מספר ההצבעות השמיות בלבד, שאנו רואים בה שימוש רך מאוד בסעיף 98. זאת, על רקע הנסיבות בהן להצעת החוק בת ה-3 סעיפים הוגשו הסתייגויות וכן בקשות רשות דיבור על ידי סיעות שלמות, שהקנו זמן דיבור של כ-14 שעות וכ-11 הצבעות בקריאות השנייה והשלישית. מכאן שלא היתה, לא מגבלת זמן ולא כל מגבלה אחרת, למעט המגבלה על מספר הצבעות שמיות לאופוזיציה ולקואליציה כאחד.

6. מכאן שמתוך שתיים עשרה החלטות על סדרי דיון מיוחדים לפי סעיף 98 לתקנון שהתקבלו בכנסת ה-25 ונכנסו לתוקף, תשע החלטות הוחלו על תיקוני חקיקה שהיוו הוראות שעה בהן הייתה דחיפות בקידום החקיקה; במקרה אחד נוסף הוגשו 899 הסתייגויות שהיו מאפשרות זמן דיבור של כ-35 יממות (במהלך הדיון בוועדת הכנסת נמשכו חלק מההסתייגויות כך שמשך ההנמקה המקסימלי ירד ל-29 שעות); וב-3 ההחלטות הנוספות נעשה שימוש של מגבלה רכה על הצבעות שמיות לאופוזיציה ולקואליציה כאחד בלבד, ושהוא לעתים מבטא גם הסכמה מאחורי הקלעים בין חברי הכנסת.

7. נוכח האמור לעיל, עמדתי היא כי בכנסת ה-25, נכון להיום, לא ניתן לטעון כי יש בשימוש שנעשה בסעיף 98 לתקנון משום פגם היורד לשורש ההליך בשל פגיעה בעקרון ההשתתפות או משום פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות, כאמור במכתבכם.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש הקואליציה ויושב ראש ועדת הכנסת
עו"ד ארבל אסטרון, היועצת המשפטית לוועדת הכנסת
עו"ד אייל לב ארי, היועץ המשפטי למליאת הכנסת

נספח ע/10

העתק מכתבה של העותרת אל
היועצת המשפטית לממשלה בבקשה
לשינוי מדיניות קיצור משך הזמן
להערות הציבור לתזכירי חוק
ממשלתיים מיום 10.5.2023

עמ' 118



10 מאי 2023, י"ט אייר תשפ"ג

לכבוד

עו"ד גלי בהרב-מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

משרד המשפטים

ירושלים

הנדון: בקשה לשינוי מדיניות קיצור משך הזמן להערות הציבור

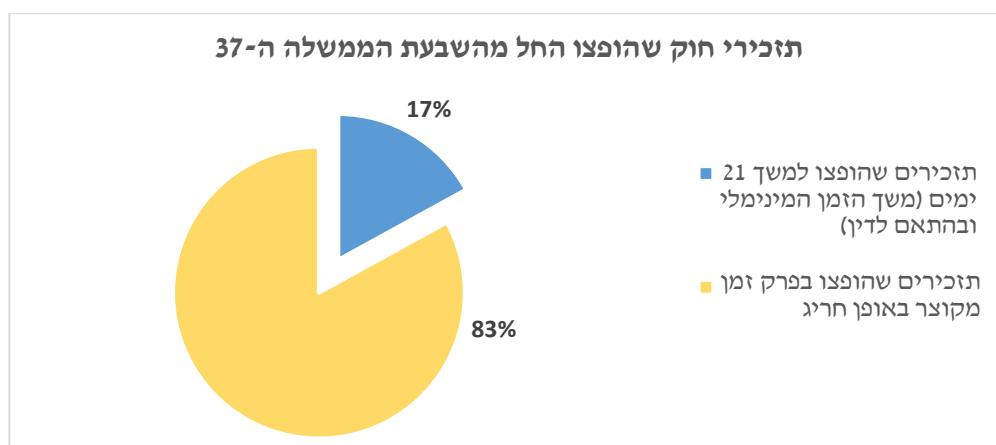
לתזכירי חוק ממשלתיים – עקב פגיעה של ממש בציבור ובזכויותיו

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה") הרינו מתכבדים לפנות אליך כלהלן:

1. עניינה של פניה זו באישורים החריגים שניתנים על ידי היועצת המשפטית לממשלה ומשניה לקצר באופן חריג, תוך פגיעה באפשרותו של הציבור להתגונן ובניגוד לכל מושכלות הדין את משך הזמן העומד לרשות הציבור לשליחת הערות ותגובות לתזכירי החוק המופצים מטעם הממשלה (להלן: "תזכירי החוק").

2. כבר עתה ייאמר, כי החלטות אלה חורגות מהלכת בית המשפט העליון בנושא,¹ והפכו לאחרונה לדרך הנורמה בחקיקה הממשלתית, וללא הצדקה מהותית.

3. מבדיקה שערכנו באתר החקיקה הממשלתי, עלה כי מתוך 84 תזכירי חוק שהופצו באתר להערות הציבור ממועד השבעתה של הממשלה ה-37 ביום 29.12.2022 ועד היום 10.5.2023, רק 14 תזכירים הופצו במשך 21 ימים (משך הזמן המינימלי) ובהתאם לדין, בעוד 70 תזכירים הופצו בזמן הפצה מקוצר – חלקם אף לימים ספורים בלבד.



4. אם כן, רוב רובם של תזכירי החוק – 70 מתוך 84 תזכירי חוק שפורסמו מיום הקמת הממשלה ה-37 (!) – הופצו להערות הציבור בזמן הפצה חריג במיוחד ובאופן שיטתי.

¹ בג"ץ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 12.3.2010) (להלן: "עניין אדם טבע ודין").



5. לעמדת התנועה, החלטות היועצת המשפטית לממשלה ומשניה, לקצר את משך הזמן להערות הציבור באופן שיטתי, פוגע פגיעה של ממש באפשרותו של הציבור לבחון לעומק את השלכות החקיקה הממשלתית המוצעת; לפעול ולהתריע כאשר זכויותיו נפגעות; לטייב את החקיקה הממשלתית; ולכן יש בהן כדי לפגוע באיכות החקיקה שתתקבל ובאפשרותו של הציבור להגן על זכויותיו.
6. כידוע, הדבר גם עומד בניגוד להלכת בית המשפט העליון בבג"ץ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 12.3.2010) (להלן: "עניין אדם טבע ודין"), שם נקבע כי הליך מנהלי תקין הנוגע לטיפול בהצעות חוק בידי גורמי הממשלה מחייב הפצת הצעת תזכיר הצעת החוק לכל הגורמים הציבוריים המעורבים בנושא החקיקה, ולציבור בכללותו, ומתן פרק זמן סביר לקבלת עמדותיהם לגופה של ההצעה, וזאת בטרם יונח תזכיר הצעת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.
7. ההלכה בעניין אדם טבע ודין הוטמעה בהנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות", מיום 5.3.2018. בהנחיה זו נקבע גם כי "יש להימנע ככל האפשר מקיצור פרק הזמן למתן הערות לתזכיר".
8. חרף קביעה זו, נראה כי לאחרונה, היוצא מן הכלל הוא כעת הכלל.
9. יוזכר, כי בית המשפט העליון כבר הבהיר בעניין אדם טבע ודין, כי "סטייה מהותית מנוהל תקין" של העמדת התזכיר לעיון הציבור לפרק זמן הולם "עשויה אף להצדיק התערבות שיפוטית לתיקון הדבר במסגרת ביקורת שיפוטית על הליך מינהלי שנועד לגבש בדרך תקינה עמדה ממשלתית בעניין יוזמת חקיקה." (ראו פסקה 13, עניין אדם טבע ודין).
10. אשר על כן, נתכבד לפנות אליכם בבקשה שתבחנו את מדיניותכם לאשר את קיצור משך הזמן להערות הציבור על תזכירי החוק, ותפעלו להאריך את משך העמדת תזכירי החוק להערות הציבור.
11. נודה לתשובתכם בהקדם, ובטרם נשקול את צעדינו הבאים בנושא.

בכבוד רב,

גב' מאיה קרול

רכזת המחלקה המוניציפלית ופניות הציבור

הידי נגב, עו"ד

מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

העתק:

מר יוסי פוקס, מזכיר הממשלה ה-37.

עו"ד שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים).