



הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

23 באוקטובר 2013

804

י"ט בחשוון התשע"ד

עמוד

24 הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 19), התשע"ד-2013. הודעת המערכת

הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 19), התשע"ד-2013

1. תיקון סעיף 110 ב. בחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 110 –

ד ב ר י ה ס ב ר

כסוכם ההשתתפות הרגיל, שעה שניתן להשיג חלוקה אחרת צודקת יותר, דבר העלול לפגוע בהעברות התקציביות למועצות הדתיות וכפועל יוצא מכך לפגוע בשירותי הדת המסופקים על ידן.

כדי לפתור את הבעיות המתוארות לעיל, הן לגבי שנת הכספים 2013 והן לגבי מקרים דומים בעתיד, מוצע כדלקמן:

(1) לתקן את סעיף 110 לחוק ולהאריך את המועד לקביעת אמות המידה וסכום ההשתתפות המיוחד כאמור, עד למועד המאוחר מבין אלה: 90 ימים מיום תחילת שנת הכספים או 90 ימים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת.

(2) לקבוע בסעיף 110 לחוק כי אם השרים החליטו לקבוע לשנת כספים מסוימת את אותן אמות מידה שנקבעו לשנת הכספים הקודמת, לא יהיו אמות המידה החדשות טעונות אישור של ועדת הכספים של הכנסת;

(3) לקבוע בהוראת שעה לשנת 2013 כי המועד לאישור אמות המידה כאמור יוארך ל-120 ימים מיום אישור חוק התקציב השנתי בכנסת, במקום 90 ימים;

(4) לקבוע בהוראת שעה לשנת 2013 שמטרתה צמצום הפגיעה הרטרואקטיבית ברשויות מקומיות ששיעורי ההשתתפות שלהן במועצות שבתחומן גדלו, באופן שהממשלה תישא בשלושה רבעים מהגידול בשיעורי ההשתתפות של אותן מועצות.

סעיף 1 מוצע לתקן את סעיף 110 לחוק כך שהמועד לקבלת החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות וקביעת אמות המידה יהיה 90 ימים מתחילת שנת הכספים או 90 ימים מקבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, לפי המאוחר מביניהם. באופן זה, בשנה שבה התעכב אישור חוק התקציב השנתי, כגון בשנת בחירות, עדיין יוכלו השרים לקבל החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות ולאשר את אמות המידה בתוך 90 הימים שלאחר אישור חוק התקציב השנתי. לחלופין, בשנה שבה לא יאושר חוק תקציב שנתי, כדוגמת שנת 2014 שהיא השנה השנייה של תקציב דו-שנתי, יהיה ניתן לקבל החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות בתוך 90 ימים מתחילת שנת הכספים. בלא התיקון האמור, הרי שבכל שנה שבה יתעכב אישור התקציב מסיבה כלשהי מעבר לתקופת 90 הימים מתחילת שנת הכספים, ייווצר, כאמור לעיל, קושי פרוצדורלי ומשפטי לקבוע סכום השתתפות מיוחד, דבר העלול להביא לקושי תפקודי של חלק ניכר מן המועצות הדתיות.

כללי הנשיאה בתקציב המועצות הדתיות ואופן החלוקה בין הרשות המקומית שבתחום שיפוטתה נמצאת המועצה ובין הממשלה, נקבעים באמצעות מנגנון המצוי בסעיף 110 לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן – החוק). בהתאם לסעיף האמור, ברירת המחלף לחלוקת התקציב בין הממשלה והרשות המקומית היא יחס של 60% לעומת 40% בין הרשות המקומית והממשלה, בהתאמה. דהיינו הרשות המקומית נושאת בנטל התקציב המועצה הדתית ביחס של פי 1.5 לעומת הנטל המוטל על הממשלה באופן רוחבי (להלן – סכום ההשתתפות).

בסעיף 110(א) לחוק קבועה פרוצדורה המאפשרת לשנות את חלוקת סכום ההשתתפות בין הממשלה והרשות המקומית. בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף האמור רשאים השר לשירותי דת, שר הפנים ושר האוצר (להלן – השרים), בתוך 90 ימים מיום תחילתה של כל שנת כספים, בהחלטה שהתקבלה ברוב דעות השרים ובכללם שר האוצר, לשנות את סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של מועצות דתיות לסכום אחר, על פי אמות מידה שוויוניות שיקבעו השרים באישור ועדת הכספים של הכנסת (להלן – אמות המידה), בכפוף לשלושה תנאים המפורטים באותו סעיף.

כאמור לעיל, כדי לבצע את השינויים האמורים לעיל, יש צורך בקבלת החלטת השרים האמורים בתוך תקופה של 90 ימים מתחילת שנת הכספים, וזאת לאחר שאמות המידה לשינוי סכום ההשתתפות אושרו בידי ועדת הכספים של הכנסת. דא עקא, שחוק התקציב לשנת הכספים 2013 ו-2014, התשע"ג-2013, אושר בכנסת רק ביום כ"ג באב התשע"ג (30 ביולי 2013) (להלן – חוק התקציב השנתי). מובן כי מאחר שההחלטה בעניין שינוי סכום ההשתתפות ואישור אמות המידה היא החלטה שבסיסה תקציבי, לא היה ניתן לקבלה בשנת הכספים 2013, בטרם אישור חוק התקציב השנתי. במקרה כזה, בהתאם לסעיף 110(ד) לחוק, על רשות מקומית להעביר למועצה הדתית שנמצאת בתחום שיפוטתה, מקדמה בסכום השווה לחלק ה-12 מסכום ההשתתפות של הרשות המקומית כפי שחל בשנת הכספים הקודמת. מאחר שחלפו כבר 90 ימים מתחילת שנת הכספים 2013, ישנה כיום בעייתיות משפטית לשרים ולוועדת הכספים של הכנסת לקבל החלטה בדבר קביעת סכום ההשתתפות מיוחד כאמור, למרות ההצדקה העניינית שקיימת לכך, אם לא התקבל החלטה כאמור, חלוקת סכום ההשתתפות תיעשה על פי ברירת המחלף לפי

¹ ס"ח התשל"א, עמ' 130; התשע"ב, עמ' 448.

(1) בסעיף קטן (א), ברישה, במקום "באישור" יבוא "ויאשרו בידי", ואחרי "מיום תחילתה של כל שנת כספים" יבוא "או מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, לפי המאוחר";

(2) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ג), החליטו השרים לקבוע לגבי שנת כספים מסוימת את אותן אמות מידה כאמור בסעיף קטן (א) שנקבעו לגבי שנת הכספים הקודמת, לא יהיו אמות המידה החדשות טעונות אישור של ועדת הכספים של הכנסת."

2. בשנת הכספים 2013 יקראו את סעיף 11ב(א) לחוק העיקרי כך שברישה במקום "90 ימים" יבוא "120 ימים", ואחרי פסקה (3) יבוא:

הוראת שעה
לשנת 2013

"(4) גדל סכום ההשתתפות המיוחד של רשות מקומית בהוצאות התקציב של מועצה בשנת הכספים 2013, ביחס לסכום ההשתתפות המיוחד של הרשות המקומית בהוצאות התקציב של המועצה בשנת הכספים הקודמת, וזאת בשל הגדלת אחוז ההשתתפות של הרשות המקומית בסכום ההשתתפות הרגיל הכולל לגבי המועצה בשנת הכספים 2013, לעומת אחוז ההשתתפות שלה כאמור בשנת הכספים הקודמת, תעביר הממשלה למועצה, במקום הרשות המקומית, שלושה רבעים מהסכום הנובע מהגדלת אחוז ההשתתפות של הרשות המקומית כאמור, והרשות המקומית תעביר למועצה את הרבע הנותר; לענין זה, "סכום ההשתתפות המיוחד של רשות מקומית" – כמשמעותו בסעיף קטן (ב)."

ד ב ר י ה ס ב ר

מתקציב המועצה הדתית והממשלה תישא בשיעור נמוך יותר מ-40% וכן להיפך. בדרך זו יגדל סכום השתתפות הממשלה בנטל התקציב של מועצות דתיות הפועלות בתחומן של רשויות מקומיות חלשות מבחינה כלכלית. כמו כן, תובטח העברת התקציב במלואו למועצה הדתית לצורך קיום שירותי הדת בתחום הרשות המקומית, תוך הקטנת הסיכון שחלק מהתקציב לא יועבר למועצה הדתית על ידי הרשות המקומית מפאת חוסר יכולת כלכלית. יודגש כי סך התקציב שמועבר על ידי הממשלה לכלל המועצות הדתיות אינו משתנה במסגרת שינוי סכומי ההשתתפות של הממשלה על פי סעיף 11ב לחוק. השינוי נוגע אך ורק לאופן חלוקת "העוגה התקציבית" בין המועצות הדתיות השונות באופן דיפרנציאלי ותוך התחשבות במצב הכלכלי של רשויות מקומיות חלשות.

לצורך כך, מוצע לקבוע בהוראת שעה לשנת 2013, כי התקופה שבה יוכלו השרים וועדת הכספים של הכנסת לקבל החלטה בדבר אמות המידה וסכום ההשתתפות המיוחד, תהיה 120 ימים מקבלת חוק התקציב השנתי בכנסת. כך יהיה ניתן לקבל החלטה בדבר שינוי סכום ההשתתפות כבר בשנת הכספים 2013.

עוד מוצע לקבוע תחולה רטרואקטיבית לתיקון המוצע, כך שתחילתו תהיה כבר ביום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013), כדי לאפשר למשרד לשירותי דת ולשרים לקבוע את סכום ההשתתפות המיוחד כבר בשנת הכספים 2013. יודגש כי בפועל, מתחילת שנת הכספים 2013, ממילא העבירו הרשויות המקומיות למועצות הדתיות המצויות

עוד מוצע לקבוע כי אמות המידה שייקבעו על ידי השרים לפי סעיף 11ב לא יהיו צריכות להיות מאושרות על ידי ועדת הכספים של הכנסת בכל שנה אלא אם כן יתבקש שינוי באמות מידה אלה משנה לשנה. החלטת השרים בדבר שינוי סכום ההשתתפות הרגיל לסכום השתתפות מיוחד ואמות המידה שעל בסיסן התקבלה ההחלטה, יעמדו בתוקפן למשך שנת הכספים שבה התקבלו. אם יחפצו השרים לשנות את סכום ההשתתפות הרגיל יהיה עליהם לקבל החלטה בעניין מדי שנה בשנה. עם זאת, אם אמות המידה שעל בסיסן התקבלה ההחלטה לשנות את סכום ההשתתפות הרגיל, לא השתנו משנה לשנה, לא יהיה צורך באישור נוסף של ועדת הכספים של הכנסת לאותן אמות מידה. רק אם ישתנו אמות המידה בשנה מסוימת לעומת השנה שקדמה לה, יהיה צורך באישור נוסף של ועדת הכספים של הכנסת לאמות המידה. נקודת המוצא לתיקון זה היא שברגע שוועדת הכספים אישרה את אמות המידה לא יהיה צורך באשרור חוזר של אותן אמות המידה על ידי ועדת הכספים.

סעיפים הממשלה מבקשת כבר בשנת הכספים 2013, להביא לשינוי סכום ההשתתפות שלה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות באופן שהנטל בחלוקת התקציב בין הממשלה ובין הרשות המקומית ישתנה ביחס לכל מועצה דתית, בהתחשב בתבחינים שונים, ובין השאר, גם בהתחשב באיתנותה הפיננסית של הרשות המקומית שבתחומה נמצאת המועצה. כך, רשות מקומית בעלת יכולת כלכלית תישא ביותר מ-60%

ד ב ר י ה ס ב ר

ברירת המחדל כאמור בסעיף 11 לחוק, דווקא במקרה זה יהיה שינוי משמעותי בשיעורי ההשתתפות ובסכומי ההשתתפות של חלק גדול מן הרשויות המקומיות ביחס לשנת הכספים 2012.

מכל מקום, בשל הרטרואקטיביות של הצעת החוק וכדי לצמצם ככל האפשר את הפגיעה ברשויות המקומיות שסכום ההשתתפות המיוחד שלהן בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות שבתחום שיפוטן גדל משנת 2012 לשנת 2013, בשל הגדלת שיעור ההשתתפות המיוחד, מוצע לקבוע כי הממשלה תישא בשלושה רבעים מהסכום הנובע מהגדלת שיעור ההשתתפות של אותן רשויות מקומיות בהוצאות התקציב של המועצות שבתחומן, במקום אותן רשויות מקומיות, ותעביר אותם ישירות למועצה הדתית, וזאת נוכח הסתמכותן הנחוצה על שיטת התקצוב שנהגה עד עתה.

בתחום שיפוטן מקדמה בסכום השווה לחלק ה-12 מסכום ההשתתפות המיוחד כפי שחל בשנת הכספים 2012, וזאת בהתאם לסעיף 11(ב) לחוק. כך שבפועל הפגיעה ברשויות המקומיות, אם בכלל, בשל התחולה הרטרואקטיבית מתחילת שנת הכספים 2013, תהיה מזערית ומצומצמת.

אם יהיו שינויים בסכומי ההשתתפות של רשות מקומית מסוימת, הרי שהדבר יכול לנבוע לא רק משינוי אמות המידה, אלא משיפור או מירידה במצבה הסוציו-אקונומי של אותה רשות מקומית וממעבר שלה מאשכול סוציו-אקונומי אחד לאחר, או מהגדלת העוגה התקציבית של השתתפות הממשלה בתקציבי המועצות הדתיות.

זאת ועוד, ברירת המחדל בחוק היא חלוקה תקציבית לפי שיעור ההשתתפות הרגיל, דהיינו הממשלה נושאת ב-40% מתקציב כל מועצה דתית והרשות המקומית שבתחומה נמצאת המועצה הדתית נושאת ב-60% מתקציב המועצה הדתית. אם בשנת הכספים 2013 לא יאושרו אמות המידה וחלוקת התקציב תבצע לפי

הודעת המערכת

בהצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 148), שפורסמה בהצעות חוק הממשלה – 802, ובהצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 149), שפורסמה בהצעות חוק הממשלה – 803, בכותרת, במקום "התשע"ג" צריך להיות "התשע"ד".