

תוכן

2	מיסוי ואסדרת שוק הסיגריות האלקטרוניות ותחליפי מוצרי עישון
4	שמירה על זכויות מבוססים בסיס
8	אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת הסכם הניידות
10	עידוד עליה וחזרה לישראל באמצעות הטבות מס
12	ייעול תהליכי הפיקוח על הייצוא הביטחוני
14	הקלת רגולציה על חברות ממשלתיות ביטחוניות תחרותיות
14	גיוון שיטות העסקה במשטרה
19	טיוב הרגולציה בתחום בטיחות אש
21	ייעול וקיצור הליכי הניהול של נכסים עזובים והעברתם לקניין המדינה
24	ייעול ההוצאה הממשלתית במערכת הביטחון
26	דיגיטציה: שיפור השירות לאזרח והאצת העברות מידע בין גופים ציבוריים
32	האצת השירותים הדיגיטליים, יכולות הדאטה והבינה המלאכותית בממשלה באמצעות ענן ציבורי נימבוס
35	צעדים למלחמה בהון השחור
38	תיקונים בנוסחת מענק האיוון
39	הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות
42	צעדים לקידום ענף הנדל"ן וייעול הליכי התכנון והבנייה
45	מיצוי פוטנציאל תחבורתי ונדל"ן במרחב מערכות תחבורה עתירת נוסעים
46	השלמת תהליכי חקיקה לצעדים מהתוכניות הכלכליות לשנים 2023, 2024 ו-2025 שטרם הושלמה חקיקתם
48	האצת מיזמי תשתית לאומיים
59	ייעול השירות ברכבת ישראל – התקשרות עם גורם פרטי לצורך מתן שירותי ההפעלה והתחזוקה של הרכבת
63	קידום פתרונות למשבר התעופה הצפוי
72	שיפור נגישות החניה לנכים
74	ייעול וקידום התחרות במשק הדלק
77	מוכנות משק החשמל לגידול בצרכי הבינה המלאכותית והאנרגיות המתחדשות
80	קידום תשתיות ביוב לצורך מתן פתרונות לדיור
84	אסדרת משק הפסולת בישראל והקמת הרשות הארצית לטיפול בפסולת
85	איסוף נתוני תעסוקה מנהליים לצורך גיבוש ויישום מדיניות כלכלית מיטבית בישראל
88	קידום תשתיות ביוב לצורך מתן פתרונות לדיור ותיקון החלטת ממשלה
92	רפורמה מבנית במשק החלב
96	אימוץ פילאר 2 וגיבוש תמריצים לשמירה על האטרקטיביות של מדינת ישראל
98	הגדלת נגישות האקדמיה הישראלית לתשתיות מחשוב
99	הטמעת טכנולוגיה לשיפור השירות הציבורי
101	קידום התחרות בשוק הבנקאות - עידוד הקמת בנקים חדשים
105	רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים וטיוב מאגר נתוני אשראי
109	קידום התחרות בשוק מתן הערבויות
112	מיסוי של קופות גמל
114	נספח א' – חוות הדעת של היועץ המשפטי למשרד החקלאות ובטחון המזון

מיסוי ואסדרת שוק הסיגריות האלקטרוניות ותחליפי מוצרי עישון

נושא הצעת ההחלטה:

מיסוי ואסדרת שוק הסיגריות האלקטרוניות ותחליפי מוצרי עישון

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

במסגרת החלטה זו מוצע להנחות את שר האוצר לקדם חקיקת משנה אשר תוריד את המס החל על נוזל לסיגריות אלקטרוניות ל-1 ש"ח למ"ל אחד, תטיל מס קצוב על מכשיר אידוי שהוא סיגריה אלקטרונית בסך 30 ש"ח למכשיר, בין אם הוא ריק ובין אם הוא מלא ותיצור פרטי מכס חדשים.

עוד מוצע לחוקק חוק חדש הכולל מערך של רישוי, רישום, דיווח ואכיפה כלפי שרשרת הסחר במוצרי עישון, הכוללת יבואנים, יצרנים, סיטונאים וקמעונאים. במסגרת החוק החדש מוצע לקבוע סמכות לרשויות המס לתפיסה מיידית של מוצרי עישון שאינם תואמים את הגבלות שייקבעו בחוק זה וכן לתפיסה של מוצרי עישון המפרים הוראות מתוך חוק איסור פרסומת והגבלת השיוק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983 (להלן – **חוק איסור פרסומת**), לגביהם ההפרה עשויה להעיד על כך שלא שולמו המסים בעדם. בחוק המוצע ייקבעו סנקציות שיחולו על הגורמים הרשויים והרשומים שלא עמדו בהוראות החוק, לרבות עיצומים כספיים ועבירות פליליות לצורך אכיפת ההסדרים המוצעים וכן תיקבע הגבלה לגודל מקסימלי של מיכלי הנוזל במכשירי האידוי לסיגריות אלקטרוניות ושל מיכלי הנוזל למילוי חוזר, וזאת לשם צמצום המשיכה של המוצר וכמות הניקוטין הנצרכת ובדומה למצב הקיים לגבי יתר מוצרי העישון. בהמשך לתיקונים אלה, יבוצעו ההתאמות הנדרשות בחוקי מס אחרים.

מוצע לתקן את חוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985 ולבטל את הפטור ממע"מ שקיים לסיגריות אלקטרוניות בחוק.

עוד מוצע לתקן את חוק איסור פרסומת, כך שהגדרת "מוצר עישון", תכלול את כלל המוצרים לצריכה אישית המכילים ניקוטין ולהסמיך את שר הבריאות לקבוע בצו מוצרים נוספים עליהם תחול ההגדרה או שיוחרגו מההגדרה. תיקון נוסף מוצע לחוק זה הוא קביעת חובת סימון נפח על גבי המוצר ואריזתו וקביעת חובת צבע אחיד למוצרי עישון.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

החוק החדש המוצע כולל הוראות הנוגעות לרישום ולרישוי של שחקנים שונים בשוק מוצרי העישון וכן סנקציות שיחולו על הפרת הוראות החוק, לרבות עבירות פליליות ועיצומים כספיים. הכללת סעיפי חוק חדשים שעניינם הסדרת עיסוק ועונשין אינה נפוצה במסגרת חוקי התכנית הכלכלית או ההתייעלות הכלכלית השנתיים. יחד עם זאת, במקרה דנן יש הצדקה להסדרה במסגרת חוק ההסדרים שכן היא הכרחית לצורך גביית המס החל על סיגריה אלקטרונית, והיא נעשית אגב ולצורך גביית המס כאמור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד הבריאות –

בכפוף לכך ששיקולי בריאות הציבור נשקלו במסגרת הצעת ההחלטה, בצד הפחתת שיעור המס החל על נוזל לסיגריה אלקטרונית, אם על ידי תיקוני החקיקה הנוספים המוצעים בהצעת ההחלטה אשר מטרתם להפחית את שיעור העישון, ואם על ידי צעדים משפטיים נוספים, שיקודמו בנוסף לתיקוני החקיקה המוצעים במסגרת החלטה זו, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

דודי קופל

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

שמירה על זכויות מבוטחים בסיעוד

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את סימן ב'1 לפרק י"ד לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – החוק), כך שהוראות הקבועות בו, המגבילות תשלום בעד טיפול בתביעה, כמשמעותו בסעיף 315 לחוק, יחולו גם על תשלום בעד טיפול בתביעת גמלת סיעוד לפי פרק י' לחוק, בשינויים הנדרשים ותוך קביעת סכומי שכר טרחה מקסימליים נומינליים קבועים.

כן מוצע לתקן את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, כך שייקבעו בו הוראות המגבילות את שכר הטרחה שייגבה ממובטח בעד טיפול בתביעה לתשלום תגמולים מכוח תכנית ביטוח סיעודי בשלבי הטיפול בתביעה שאינם דורשים ייצוג בבית המשפט, לרבות בנוגע להסכם שכר טרחה שנכרת לפני יום תיקון החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הגבלת שכר טרחה עשויה להוות פגיעה חוקתית בחופש העיסוק. וראו בעניין זה בג"ץ 687/15 דוד ידיד, עו"ד ונוטריון נ' הכנסת (נבו 9.7.2015), שעסק בשאלת חוקתיות המגבלות שנקבעו בחקיקה על שכר הטרחה בעד טיפול בתביעות לקבלת תגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 ולפי חוק התביעות של קרבנות השואה (הסדר הטיפול), התשי"ז-1957, ובו נקבע כי "הפגיעה בזכויות העותרים, ככל שמדובר בחופש העיסוק ובחופש החוזים, מוגבלת, ואינה בליבת הזכות. לעובדה זו נודעת חשיבות ביחס למידת ההחמרה בה ראוי לנקוט בשלב הבחינה החוקתית... התיקון דנן בא באופן מובהק בגדרה של הפגיעה באופן מימוש העיסוק. אין הוא בא לשלול את זכותם של העותרים לטפל בתביעות של ניצולי שואה, אלא אך להגביל את אופן מימושו. משכך, פגיעתו בזכות החוקתית לחופש העיסוק מצומצמת".

רלוונטי לעניין זה גם בג"ץ 8097/15 עו"ד תומר דור נ' כנסת ישראל (נבו 3.12.2017) שעסק בתיקון 161 לחוק הביטוח הלאומי שקבע את הגבלת התשלום בעד טיפול בתביעה בגמלאות שונות, וקבע כי "דומה כי אין חולק על תכליתו הסוציאלית הראויה של החוק, שנועדה למנוע גבייה מופרזת של שכר טרחה ממבוטחים המגישים תביעה למוסד לביטוח לאומי, על מנת להבטיח כי שיעור גבוה ככל הניתן מהגמלה יוותר בידי המבוטח. בהינתן תכלית ראויה זו, הרי שהפגיעה הנטענת בזכויות החוקתיות אינה בליבת הזכויות אלא בשוליהן, וכידוע "ככל שפגיעתו של החוק הינה אך בשולי הזכות, כן יגדל בהתאמה מתחם החוקתיות שממנו נהנה החוק הפוגע, ובהתאמה יצטמצם מתחם ההתערבות של בית משפט זה" (בג"ץ 7956/10 גבאי נ' שר האוצר, [פורסם בנבו] 19.11.2012). הפגיעה בזכות החוקתית במקרה דנן, היא באופן מימוש העיסוק של המייצגים והיא עומדת בשלושת מבחני המשנה של

עקרון המידתיות. ודוק: אנו נכונים להכיר בטענות העותרים כי קיימים מקרים וסוגי מקרים בהם אין כדאיות כלכלית לייצג מבוטחים, וכי עקב כך חלק מסוים מהמבוטחים עלול להיפגע בכך שיתקשו לקבל ייצוג למיצוי זכויותיהם במל"ל. נציין כי קיימים גופים המייצגים מבוטחים וולונטרית. מכל מקום, אך גם בהנחה של פגיעה כאמור, אין בכך כדי להביא לפסילתו של החוק, ובמיוחד נוכח מנגנון התיקון שנקבע בחוק, עליו נעמוד להלן".

בענייננו, מדובר במגבלה שלה הצדקות משמעותיות של שמירה על גובה הגמלה או התגמולים, לפי העניין, המגיעים לאדם הסיעודי. שמירת סכום גבוה כלל הניתן מן הגמלה או התגמולים מגנה על האדם הסיעודי ומבטיחה כי הגמלה אכן תגיע לייעודה, תקטין את יוקר המחיה של האדם שמצבו הסיעודי משית עליו עלויות רבות ותסייע לו במצבו. כמו כן, ההצדקה להתערבות מגבילה, נובעת גם מפערי המידע בין המייצגים לאנשים סיעודיים שבמקרים רבים אינם מעורים בתחום ונמצאים במצוקה. במצב דברים זה, אין לאדם הסיעודי יכולת מיטבית לאמוד את היקף העבודה הנדרש ביחס לעלות הנדרשת ממנו בהסכם שכר הטרחה, ובהתאם לידוע לנו קיימים פערים משמעותיים בעניין זה בין החוזים הקיימים לעבודה הנדרשת בפועל, פערים שמצדיקים את ההגבלה המוצעת. הגבלת שכר טרחה כאמור אף אינה צעד תקדימי ואף קיימת בחקיקה בנסיבות דומות כגון גמלת נכות וניידות. בנסיבות אלה, בהן כאמור מדובר בפגיעה שאינה בליבת הזכות לחופש העיסוק אלא הגבלת אופן המימוש בלבד, ולאור ההצדקות המשמעותיות שפורטו לעיל, ההגבלה מוצדקת ונדרשת, והתועלת עולה על הפגיעה המצומצמת בחופש העיסוק של המייצגים.

כמו כן, ההצעה מבקשת לקבוע החלה רטרופקטיבית של חקיקה על חוזים קיימים לטיפול מול חברת הביטוח בתביעה לקבלת תגמולי ביטוח סיעודי.

ככלל החלה רטרואקטיבית או רטרופקטיבית של חקיקה מעלה שאלות הנוגעות לפגיעה בזכות חוקתית אולם אין זה אומר שהיא אינה אפשרית במקרים מסויימים.

ראו לעניין זה דפנה ברק ארז משפט מנהלי כרך א 350 (2010): **"אין איסור משפטי מוחלט על תחולה רטרואקטיבית – הן לגבי חקיקה ראשית, הן לגבי הגישה הנוהגת לגבי החלטות, חקיקת משנה והן לגבי החלטות מינהליות רגילות. הגישה הנוהגת לגבי החלטות רטרואקטיביות הינה שתחולה כזו אינה ראויה, בדרך כלל, ובהתאם לכך גם אינה חוקית (או חוקתית). עם זאת, לעתים, תחולה רטרואקטיבית עשויה להיחשב מוצדקת, ועל כן גם אפשרית מבחינה משפטית"** וכן ראו בג"ץ 1149/95 ארקו תעשיות חשמל בע"מ נגד ראש עיריית ראשון לציון: **"הכלל הוא שאין בעצם היותו של חוק בעל תחולה רטרואקטיבית כדי להביא לפסילתו"**.

בענייננו, במקרה בו טרם אושרה התביעה ספק האם הגבלה רטרופקטיבית של שכה"ט בכלל מהווה פגיעה בזכות הקניין, שכן במקרה זה טרם התגבשה זכותו של המייצג לקבלת שכ"ט התלויה בתוצאות התביעה ולפיכך אם הזכות לא התגבשה ניתן לטעון שאין זו זכות קניינית.

יחד עם זאת גם אם החלה רטרופקטיבית מהווה פגיעה בזכות הקניין, לעמדת פגיעה זו אפשרית בנסיבות העניין שכן היא עומדת במבחני פסקת הגבלה כפי שיפורט להלן:

הפגיעה בזכות נעשית בחוק ולתכלית ראויה

ראשית, ההחלה רטרופקטיבית תבוצע באמצעות תיקון חקיקה ראשית, התיקון הולם את ערכיה של מדינת ישראל והוא לתכלית ראויה. ויודגש, כי תגמולי הביטוח הסיעודי מסייעים לאוכלוסייה החלשה ביותר להתקיים בכבוד, להעסיק עובד זר או לקבל סיוע דומה בפעולות היום יומיות וישנה חשיבות חברתית רבה לכך ששיעור גבוה ככל הניתן מן התגמולים יגיע לאדם הסיעודי ששילם פרמיה עבור זכאותו זו במשך כל חייו.

המצב כיום מאפשר ניצול של אוכלוסיית הקשישים שזקוקים לסכומי התגמולים האמורים. אין מחלוקת שיש מקום להגביל את שכר הטרחה מיום תחולת התיקון והלאה, ואין סיבה שלא להגביל את שכר הטרחה גם עבור מי שהתקשרו בחוזה עם מייצג לפני החלת התיקון. כמו כן, ההצדקה להחיל את הגבלת שכה"ט למפרע נובעת, בין היתר, מהחשש שחברות מיצוי זכויות ועורכי דין ינצלו את תקופת המעבר עד כניסתו של תיקון החקיקה לתוקף, לחתום על הסכמים עם מבוטחים ללא הגבלת שכר טרחה, דבר שבעצם עלול ליצור מעקף הפוגע בתכלית התיקון, ולהקטין את מספר המבוטחים שהתיקון יסייע להם.

מידתיות

החלה רטרופקטיבית של הגבלת שכה"ט היא מידתית, קיים קשר ברור בינה למטרת ההגנה על הקשישים הסיעודיים והיא מביאה לכך שאותו מבוטח יקבל אחוז מירבי מסכום התגמולים המגיע לו.

כמו כן, בשלבי הטיפול המפורטים בהצעת המחליטים, ולגביהם מוצע כי תחול רטרופקטיבית, **עמדת גורמי המקצוע היא שלא נדרש ייצוג כלל שכן מדובר בהגשה טכנית של טופס מקוון וחתימה על כתב ויתור סודיות בלבד**. הנטל לאי קבלת התביעה מוטל על חברת הביטוח, שכן בהתאם להוראות הממונה על שוק ההון על החברה לאסוף את המידע הרפואי הרלוונטי ולהוכיח שמגיש התביעה אינו עומד בתנאי הזכאות בפוליסה ולפיכך אין כל צורך בייצוג בשלב זה ולכן גביית שכה"ט עבור שלב זה, שעל פי המידע הקיים עומד על 20% מכלל התגמולים להם יהיה זכאי המבוטח ויכול להגיע לסך של כ- 60,000 ש"ח, אינה מוצדקת ויש להגביל אותה גם למפרע. בנוסף, כפי שמפורט בהצעת ההחלטה התיקון לא יחול על תשלומי שכר טרחה שכבר התקבלו, והמייצג במקרה כזה לא יידרש להשיב למבוטח את שכה"ט העודף שגבה. מבחינות אלו, מדובר בפגיעה שאינה עולה על הנדרש.

מכאן עולה שהתועלת הצומחת מהחלה רטרופקטיבית והגבלת שכה"ט בשלבים המקדמיים מול חברת הביטוח עולה על עוצמת הפגיעה בזכות הקניינית שכן כאמור, בשלב זה, כלל לא נדרש ייצוג וכל שכה"ט שנגבה עבור שלב זה הוא שכה"ט עודף. יחד עם זאת על מנת שלא למנוע כליל ייצוג בשלבים אלו למי שחפץ בכך מוצע להגביל את שכה"ט בשלב זה לסכום שישקף את

ערך העבודה שנעשתה בפועל על ידי המייצג.

בהתאם לאמור לעיל, החלה רטרוספקטיבית של הגבלת שכה"ט על חוזים קיימים בשלב הייצוג מול חברת הביטוח ולגבי תשלומים שטרם התקבלו, הינה מידתית, עומדת במבחני פסקת ההגבלה ואין מניעה משפטית לקבעה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד העבודה- אין מניעה משפטית
עמדת היועץ המשפטי של רשות שוק ההון- אין מניעה משפטית
עמדת היועץ המשפטי המוסד לביטוח לאומי- אין מניעה משפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת הסכם הניידות

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לאמץ את המלצות הצוות הבין-משרדי שעסק בבחינת הסכם הניידות (להלן – **הצוות**), ולהטיל על שר העבודה לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), ולקבוע הסדר למתן גמלת ניידות חדש למוגבלים בניידות בהתאם להמלצות הצוות, אשר יחליף את ההסכם בדבר גמלת הניידות (י"פ תשל"ז, 1813) אשר נחתם בין הממשלה למוסד לביטוח לאומי מכח סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי (להלן – **הסכם הניידות**). לאורך השנים נשמעו טענות לעניין רשימת הליקויים שעל בסיסה נקבעה הזכאות לגמלת ניידות מכוח הסכם הניידות, רשימה סגורה שמפורטות בה לקויות בגפיים תחתונות בלבד, ואף הוגשו עתירות לבג"ץ בנושא. ראו בעניין זה בג"ץ 8202/17 **המרכז לעיוור בישראל נ' שר האוצר** (27.5.2020) שקבע כי אנשים עם לקות בראיה יהיו זכאים להטבה כספית בגובה גמלת הניידות, וכן בג"ץ 8779/23 **אלו"ט נ' משרד האוצר**. בהתאם להמלצת הוועדה ובעקבות העתירות, בין השינויים שיוסדרו בתיקון ייקבע שינוי שער הכניסה לגמלה באופן שיאפשר גם לאנשים עם מוגבלות שאינה פיזית בגפיים התחתונות וששיעור נכותם עולה על 50% לגשת למבחני תפקוד לבחינת זכאותם לגמלת ניידות. כן מוצע כי יקבעו שלוש דרגות זכאות לניידות בהתאם לתוצאות מבחני התפקוד.

מוצע לקבוע כי התיקון האמור לא יחול על מי שעד למועד התיקון קיבל גמלת הניידות מכח הסכם הניידות, והסכם הניידות ימשיך לחול עליהם, אך אלו יוכלו לבחור האם להגיש תביעה מחודשת לצורך קבלת הזכאות לגמלה החדשה במקום זכאותם מתוקף הסכם הניידות הקיים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

התיקון המוצע מבוסס כאמור על המלצות ועדה מקצועית שדנה בנושא ובעקבות עתירות שהוגשו לבג"ץ. הוועדה קבעה כי יש להרחיב את מעגל הזכאים לגמלת הניידות כך שתעשה בחינה תפקודית, והזכאות לגמלת הניידות לא תתבסס על רשימת לקויים סגורה. כמו כן מוצע לקבוע את הזכאות לגמלת הניידות בחוק במקום בהסכם.

כמפורט בהצעת ההחלטה ובהמלצות הצוות, על מנת שלא לפגוע במקבלי גמלת הניידות הקיימים, מוצע שאלו ימשיכו לקבל את הקצבה בהתאם להוראות הסכם הניידות. קביעת הסדר גמלאות חדש תוך מתן אפשרות למקבלי הגימלה הקיימים להמשיך לקבל גמלה מכח ההסדר הקודם, עלולה להעלות שאלות של שוויון בין דור א' לדור ב'.

הזכאות לגמלה אינה זכות קנויה שניתן להסתמך עליה שלא תשונה ולמחוקק קיימת האפשרות לשנות זכאויות שניתנות לאזרח. לעמדתנו הבחנה בין קבוצות שונות של מקבלי גמלה על בסיס מועד קביעת הזכאות היא הבחנה לגיטימית ומתחייבת בנסיבות העניין של יצירת הסדר חדש, ואף

אינה תקדימית בחקיקה, וראו לענין זה : בג"ץ 3390/16 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת (נבו 8.7.2021) "העובדה כי המחוקק מתקן חוק קיים ובאותו מעמד יוצר הבחנה חדשה בין קבוצות הזכאים לעניין קבלת מלוא הזכויות על-פי החוק המתקן היא כשלעצמה אינה פוגעת בשוויון, אלא אם כן נסבור כי לעולם אין לשנות את קבוצות הזכאים על-פי החוק במתכונתו המקורית".

נציין שבענייננו, דווקא האבחנה בין מקבלי הגמלה הנוכחיים, לבין מקבלי גמלה עתידיים, שומרת על אינטרס ההסתמכות של מקבלי הגמלה הנוכחים שבוודאי חזק יותר מאינטרס ההסתמכות של מקבלי גמלה עתידיים. בהתאם לכך, אין מניעה משפטית בקידום ההצעה באופן שמבחין בין הטבות לזכאים קיימים להטבות לזכאים חדשים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם :

עמדת היועצת המשפטית של משרד הרווחה- אין מניעה משפטית
עמדת היועצת המשפטית של משרד הבריאות- אין מניעה משפטית
עמדת היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי- אין מניעה משפטית
עמדת היועצת המשפטית של משרד העבודה – אין מניעה משפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

עידוד עליה וחזרה לישראל באמצעות הטבות מס

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

הצעה זו פונה לעולים פוטנציאליים ותושבים חוזרים, ברמה סוציו-אקונומית גבוהה, אשר מתלבטים אם להעתיק את מקום מגוריהם נוכח התגברות אנטישמיות, בשים לב לכך שהם בעלי יכולת לבחור להגר למקומות שונים, ומעודדת אותם לבחור בעלייה לארץ.

הצעה זו מצטרפת להטבות מס קיימות, הניתנות לכלל העולים. ואולם, ניסיון העבר מלמד שבעלייה לארץ של אוכלוסייה חזקה טמונה, ככלל, תרומה לכלכלה הישראלית, בתחומים שונים, כגון הגברת פעילות עסקית, צריכה ועוד. לפיכך, בנקודת הזמן הזו, מוצע לתמרץ ביתר שאת את עלייתם של העולים והתושבים החוזרים הנמנים עם האוכלוסיות החזקות, נוכח תרומתם הפוטנציאלית לכלכלת ישראל.

ההצעה מיועדת לתמרץ עולים ותושבים חוזרים להגיע לישראל בטווח הזמן הקרוב, ולכן גובשה כהוראת שעה למי שיגיעו בשנת 2026.

מבנה ההטבה הוא פטור על חלק מההכנסות מיגיעה אישית לתקופה של חמש שנים (2026 – 2030), כאשר תקרת הפטור הולכת ופוחתת עם השנים, החל ממיליון ש"ח ועד ל 150,000 ש"ח. זאת, בשל העובדה שבשנים הראשונות נדרשים העולים להוצאות גדולות יותר.

הכנסה נוספת של העולים מיגיעה אישית, מעבר לתקרת הפטור, תיתמסה לפי מדרגות המס הקיימות, ויחולו עליה כלל ההטבות הקיימות היום לעולים ולתושבים חוזרים.

בהצעה נקבע שבתיקון החקיקה ייקבעו תנאים שונים להבטחת הגשמת תכלית ההטבה, ובכלל זה הגבלה על מתן ההטבה במקרה שההכנסה מתקבלת על-ידי קרובי משפחה, ומגבלות לעניין זכאותם של מי שעלו לישראל, אך טרם הסדירו את מעמדם כעולים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה עשויה לעורר שאלה בהיבט של אפליית האוכלוסייה לה מתייחסת ההצעה, אל מול אוכלוסיות עולים אחרות או אוכלוסיית כלל תושבי ישראל.

המענה לקושי שעשוי להתעורר הינו התייחסות להבחנה כהבחנה מותרת. ביחס לכלל תושבי ישראל, עולים ותושבים חוזרים הם קבוצה מובחנת שכבר זכאית להטבות רבות בחקיקה הישראלית היום. התמריץ נועד להיות עידוד ממוקד לאוכלוסיות שמתלבטות בעת הזו אם להגיע לארץ, ועל כן ניתן להבחין אותן משאר האוכלוסייה.

ביחס לעולים אחרים שיגיעו, הבעיה מתעוררת מכיוון שההטבה ניתנת רק בצורה של פטור ממס אשר מהווה הטבה רגרסיבית – קרי, ככל שההכנסה של העולה גבוהה יותר ההטבה שתינתן לו היא גבוהה יותר. עם זאת, פער זה נובע מתכלית ההצעה. מאחר שתכלית ההצעה איננה בעצם הזכאות לעלות לישראל, אלא במשיכת אוכלוסייה חזקה, אשר יתכן שללא התמריץ לא הייתה מגיעה, יש מקום להתייחסות מועדפת לעולים בעלי הכנסות גבוהות. בהקשר זה, יצוין שהעובדה שתקרת

הפטור מוגבלת בסכום וניתנת רק בשל הכנסות מיגיעה אישית, מביאה לכך שלא תינתן הטבה מופרזת לעולים עשירים מאוד עם הכנסות מאוד גבוהות בצורה שעלולה לייצר טענות לאפליה.

קושי נוסף עשוי להתעורר בהיבט של התייחסות לאוכלוסייה שתגיע בשנת 2026, אל מול עולים, גם הם מאוכלוסיות חזקות, שהגיעו לפני שנה זו או יגיעו לאחריה. המענה לכך הוא תכלית ההטבה, שנועדה לתמרץ בעת הזו את העולים הפוטנציאליים, נוכח האירועים המתרחשים בעולם והנסיבות הספציפיות, ולא כהטבה גורפת וארוכה, ולכן קביעתה כהוראת שעה. הממשלה רשאית לשנות את מדיניותה ולהחליט על מתן הטבת מס לתקופה מוגדרת באופן שאינו יוצר זכות כלפי מי שעלה בעבר ולא היה זכאי בשעתו לאותה הטבה, כשמצד תכלית ההטבה, שהיא עידוד עליה, אין סיבה להעניק לו את ההטבה, וכמובן שאין בכך כדי לחייב את הממשלה לתת את הזכות לתקופה בלתי מוגבלת באופן שיזכה את כל העולים הרלוונטיים בעתיד בהטבה דומה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד העלייה והקליטה – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של משרד העלייה והקליטה

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

בהתאם לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

דודי קופל

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת החלטה:

ייעול תהליכי הפיקוח על הייצוא הביטחוני

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעת החלטה ובדברי ההסבר לה וכמפורט להלן:

1. להטיל על שר הביטחון להביא בתוך 120 ימים טיוטות תקנות בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לקבלת אישורה, בהתאם לסעיף 45 לחוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007 (להלן – **חוק הפיקוח על הייצוא הביטחוני**) שבמסגרתן ייקבע קיצור משכי זמן לקבלת החלטות בעניין בקשה לרישום במרשם הייצוא הביטחוני; בקשה לרישיון שיווק בנוגע לציוד ביטחוני, ידע ביטחוני או שירות ביטחוני אשר הגורם המוסמך במשרד הביטחון קבע כי הוא בלתי מסווג למדינות אשר יובאו לידיעת הרשומים במרשם הייצוא הביטחוני; ובקשה לרישיון שיווק בנוגע לציוד ביטחוני, ידע ביטחוני או שירות ביטחוני אשר הגורם המוסמך במשרד הביטחון קבע כי הוא מסווג או בנוגע למדינות אשר אינן נכללות בגדר המדינות אשר יובאו לידיעת הרשומים במרשם הייצוא הביטחוני.
2. להטיל על שר הביטחון להנחות את הרשות המוסמכת, כהגדרתה בחוק הפיקוח על הייצוא הביטחוני, בקבלת החלטתה בבקשה למתן רישיון שיווק או רישיון יצוא, לשקול גם השיקולים הבאים:
 - א) מידת ההשפעה על פיתוח וחדשנות טכנולוגי;
 - ב) קידום יכולות ייצור ושיווק בין-לאומיות של התעשייה;
 - ג) פוטנציאל הפגיעה ביכולתה של החברה המבקשת להתחרות בשוק הבין-לאומי.
3. להטיל על שר הביטחון להנחות את הרשות המוסמכת לקבוע בתוך 45 יום הוראות לצורך שילוב אמצעים דיגיטליים להגשת בקשות בהתאם להוראות חוק הפיקוח על הייצוא הביטחוני, וזאת בשים לב לשיקולי אבטחת מידע.
4. להטיל על שר הביטחון להנחות את הרשות המוסמכת לקבוע ולפרסם תוך 120 יום נהלים המסדירים את תהליכי הפיקוח על הייצוא הביטחוני (מרשם היצואנים, מתן רישיון, הליכי התלייה וערעור) זאת בכפוף לשיקולי אבטחת מידע ושיקולים ביטחוניים-מדיניים.
5. להטיל על שר הביטחון, לתקן את תקנות הפיקוח על יצוא ביטחוני (פטור מרישיון שיווק ביטחוני), התשס"ב-2008, כך שהרשות המוסמכת תהיה רשאית ליתן פטור מרישיון שיווק בנוגע לפעולת שיווק ביטחוני מול גורם במדינה המנויה ברשימת מדינות שנקבעה לצורך הפטור האמור, שתהיה מונחת לעיון מי שרשומים במרשם הייצוא הביטחוני במשרדי הרשות המוסמכת, לשימוש סופי במדינה ממדינות אלה ובלבד שהמידע המועבר במסגרתה סווג בסיווג "שמור" לפי קביעת הממונה על מערכת הביטחון (להלן – **סיווג "שמור"**) ונוגע לציוד ביטחוני, ידע ביטחוני או שירות ביטחוני מסווגים בסיווג "שמור", למעט בנוגע לציוד ביטחוני, ידע ביטחוני או שירות ביטחוני המנויים ברשימה שתובא לידיעת מי שרשומים במרשם הייצוא הביטחוני.
6. להנחות את שר הביטחון להורות לרשות המוסמכת במשרד הביטחון לקיים הליך של בחינה

עיתית, ביחד עם הגורם הרלוונטי באגף האסטרטגי של משרד החוץ, בכל מקרה של שינוי מדיניות הייצוא הביטחוני למדינה הנובע משינוי מצבה הביטחוני או המדיני.

7. להנחות את שרי הביטחון והחוץ לבצע עבודת מטה במשרדיהם לצורך הבאת הצעת תיקון להחלטה מס' 339 מיום 9 יוני 2013 שעניינה הליך אישורים לרישיונות ייצוא ביטחוני בעסקאות של כלי יריה, כך שיעודכנו המקרים שבהם ניתן יהיה לראות באישור שניתן על ידי המנהלים הכלליים של משרדי החוץ והביטחון או מי שהסמיכו לעניין זה, כאישור שניתן על ידי הממשלה לפי חוק כלי היריה, התש"ט-1949, במטרה לייעל את הליך מתן האישורים בנסיבות המתוארות בהחלטה מס' 339 וזאת בתוך 120 ימים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית למערכת הביטחון: אין מניעה לקבלת החלטת הממשלה.

עמדת היועצת המשפטית למשרד החוץ: אין הערות לחוות הדעת.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

הקלת רגולציה על חברות ממשלתיות ביטחוניות תחרותיות

נושא הצעת ההחלטה:

הקלת רגולציה על חברות ממשלתיות ביטחוניות תחרותיות

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעת החלטה ובדברי ההסבר לה וכמפורט להלן:

1. מוצע לתקן את חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**) באופן הבא:

א. להגדיר "חברה ממשלתית ביטחונית-תחרותית" כחברה ממשלתית, שלפחות אחד השרים האחראים על ענייניה לפי חוק החברות הממשלתיות הוא שר הביטחון, 40 אחוזים לפחות מהכנסותיה הממוצעות בשלוש שנות הכספים האחרונות מקורו במכירות מחוץ לישראל, ממוצע הכנסותיה בשלוש שנות הכספים האחרונות עולה על 5 מיליארד שקלים חדשים.

ב. להגדיר "חברת-בת ממשלתית ביטחונית-תחרותית" כחברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי חברה ממשלתית ביטחונית-תחרותית או בידי חברה ממשלתית ביטחונית-תחרותית יחד עם חברת-בת ממשלתית ביטחונית-תחרותית.

ג. לקבוע שדירקטור מקרב עובדי חברת האם ומטעמה בחברת חוץ, שאילו הוקמה בישראל היתה חברת בת ממשלתית ביטחונית-תחרותית, שאינו מקבל גמול נוסף בגין כהונה זו, יתמנה בידי דירקטוריון חברת האם של אותה חברת חוץ, בהתייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים, שתעשה בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות.

2. מוצע להקים צוות בין-משרדי לבחינת הקלות והתאמות רגולטוריות לחברות הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות וחברות הבת הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות (להלן – **החברות הביטחוניות-תחרותיות**) במטרה להפחית את הנטל הרגולטורי כמפורט בהצעת ההחלטה.

3. החלטה מס' 4340 (חכ/164) מיום 18 בדצמבר 2008 שעניינה אישור לתעשייה אווירית לישראל בע"מ, לאלתא מערכות בע"מ ו"לרפאל" מערכות לחימה מתקדמות בע"מ להקים חברות, מאשרת לחברות אלו, מראש, להקים חברות בארץ ובחו"ל, לבד או עם אחרים, ולרכוש או לקבל בדרך אחרת מניות בחברות קיימות בארץ או בחו"ל, והכל בתנאים הקבועים בהחלטה; נוכח חלופי הזמן ועל מנת לעדכן את ההחלטה לתנאי השוק הקיימים, מוצע להטיל על שר הביטחון והשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות להביא לפני הממשלה, בתוך 14 ימים, הצעת החלטה לתיקון ולעדכון ההחלטה האמורה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לפי סעיף 57 לחוק החברות הממשלתיות מינוי דירקטורים בחברת-בת ממשלתית נעשה בידי דירקטוריון חברת האם, ונדרש לאישור השר האחראי על החברה השר הממונה על ביצוע חוק החברות הממשלתיות לאחר התייעצות עם הוועדה לבחינת מינויים. לעניין חברות חוץ שאילו הוקמו בישראל היו חברות בת ממשלתיות, הוראת סעיף 18 לחוק חלה, וזו קובעת שדירקטורים

בחברה יתמנו בידי השרים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.
בהצעת ההחלטה מוצע לקבוע כי במקרים שבהם מבקשים למנות דירקטור לחברת חוץ, שהוא מקרב עובדי חברת האם ומטעמה בחברת חוץ, שאילו הוקמה בישראל היתה חברת בת ממשלתית ביטחונית-תחרותית, ושלא יקבל גמול נוסף בגין כהונה זו, אז המינוי יהיה בידי דירקטוריון חברת האם של אותה חברת חוץ, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים, אולם ללא אישור של השרים.

הוראה זו נועדה להקל על מינויים מקצועיים, כאשר חובת ההתייעצות עם הוועדה לבחינת מינויים נועדה להבטיח את עמידת המינוי בחובות הכשירות והייצוג ההולם שנקבעו בחוק החברות הממשלתיות ושיחולו גם על המינויים האמורים, ובהינתן האמור אין מניעה משפטית לתיקון המוצע.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של מערכת הביטחון: אין הערות לחוות הדעת.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד לשיתוף פעולה אזורי: אין הערות לחוות הדעת.

עמדת היועץ המשפטי של רשות החברות הממשלתיות: אין הערות לחוות הדעת.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

גיוון שיטות העסקה במשטרה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

מוצע לתקן את פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן – **פקודת המשטרה**), כך שייקבע במפורש כי העסקה של שוטר תוכל להיעשות בחוזה מיוחד, וזאת בהתאם לתקנות שיקבעו השר לביטחון לאומי בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם המפקח הכללי של משטרת ישראל (להלן – **המפק"ל**).

עוד מוצע להנחות את השר לביטחון לאומי לקבוע בתקנות, בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם המפק"ל כאמור, למי יוצע חוזה מיוחד ואת מי חובה להעסיק בחוזה מיוחד, וכן לקבוע הוראות בדבר אפשרויות המעבר ממסלול העסקה שאינו בחוזה מיוחד למסלול העסקה בחוזה מיוחד, ולהיפך.

בנוסף, שכרם של השוטרים כיום נקבע בחלקו לפי החלטות ממשלה, לפיכך ולצורך הבהרת היחס בין החלטות קודמות להצעת החלטה זו, מוצע לקבוע כי שכרם של שוטרים המועסקים בחוזה מיוחד, לרבות אופן עדכונם, ייקבע על ידי הממונה על השכר במשרד האוצר בתיאום עם הגורמים המקצועיים במשרד לביטחון לאומי ובמשטרת ישראל, על אף האמור בכל החלטה אחרת, וכן כי לא יועסק שוטר בחוזה מיוחד בטרם נקבעו לגביו תנאי העסקה כאמור.

כחלק ממתווה הסדרת קצבאות הגישור במשטרה מכוח סעיף 108 לחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**) המסמך את שר האוצר לקבוע תקנות בעניין הסדרת קצבאות הגישור (להלן – **תקנות הגישור**), מוצע לתקן את חוק הגמלאות, בדומה לתיקון מס' 65 לחוק הגמלאות שנערך ביחס למוסד ולשב"כ בשנת 2023, כך ששר האוצר יהיה רשאי, בהסכמת השר לביטחון לאומי ולבקשת המפק"ל, לקבוע בצו רשימת תחומי עיסוק במשטרה (להלן – **צו המקצועות**), אשר שוטר שיחל לעבוד באחד המקצועות הנכללים בו, לאחר מועד הוספת המקצוע לצו, יועסק במסלול שאינו מזכה בתשלום קצבת גישור בהתאם לסעיף 108 לחוק הגימלאות, אלא אם כן מתקיימות בו נסיבות מיוחדות שייקבעו בתקנות הגישור.

במסגרת התיקון מוצע ליתן סמכות לשר האוצר בהסכמת השר לביטחון לאומי להוסיף מעת לעת לצו המקצועות מקצועות שקיימים בשוק הפרטי או הציבורי או מקצועות אשר מאפשרים השתלבות בשווקים אלה, אם מתקיימים לגביהם אחד מאלה:

1. מקצוע בו יש קושי בגיוס ושימור עובדים;
2. מקצוע המתאים להעסקה לתקופה קצרה בשל שינויים תדירים בכישורים הנדרשים;

3. מקצוע הדורש מומחיות הנובעת מניסיון משמעותי או השכלה אקדמית רחבה טרם תחילת ההעסקה במשטרה ;
4. מקצוע שהייתה לגביו אפשרות בחירה בין העסקה במסלול המזכה בקצבת גישור להעסקה במסלול שאינו מזכה בקצבת גישור, ובמשך שלוש השנים שקדמו להוספתו לצו המקצועות 75% ומעלה מכלל המועסקים החדשים, או 50% מכלל המועסקים במקצוע בחרו במסלול העסקה שאיננו מזכה בקצבת גישור.
5. ניתן יהיה גם לגרוע מקצוע מצו המקצועות, בהחלטה של שר האוצר, שתינתן לבקשת המפקח הכללי ובהסכמת השר לביטחון לאומי, זאת במקרים בהם נמצא משטרת ישראל מתקשה לגייס או לשמר כוח אדם במקצוע, ובלבד שחלפו שנתיים ממועד הוספת המקצוע לצו המקצועות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

התיקון המוצע מאפשר למפקח"ל להציע העסקה בחוזה מיוחד, וקובע כי במקצועות שיכללו בצו המקצועות, לשוטרים שיועסקו במקצוע לאחר התקנת הצו, לא תהיה בחירה להעסקה בחוזה מיוחד או שלא בחוזה מיוחד, למעט בנסיבות שייקבעו. התיקון המוצע מבחין בין שוטרים חדשים כהגדרתם בסעיף 108ב לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **שוטרים חדשים**) שישרתו במקצועות מסוימים במשטרה הכלולים בצו המקצועות לשוטרים חדשים אחרים במשטרה במקצועות שאינם כלולים בצו המקצועות. ביחס לשוטרים שיועסקו במקצועות שאינם כלולים בצו המקצועות (כל המקצועות או חלקם), ייקבעו הוראות לעניין האפשרות לבחור בין העסקה בתנאים הנוהגים לעת הזאת במשטרה תוך זכאות לקצבת גישור לבין העסקה בחוזה מיוחד ללא זכאות לקצבת גישור. יחד עם זאת, בהינתן שקצבת גישור היא הטבה מיוחדת בעלות תקציבית משמעותית ביותר מקופת המדינה למשרתים בכוחות הביטחון (צה"ל, מוסד, שב"כ, משטרת ישראל ושב"ס) הניתנת למשרתים בכוחות הביטחון בשל המאפיינים הייחודיים של ההעסקה בארגונים כאמור, וזאת בשונה מהחלק הארי של העובדים במגזר הציבורי, הרי שיש מקום להחיל כללים המגדירים את עצם הזכאות להטבה זו. זאת בפרט כשהקריטריונים להוספת מקצועות לצו המקצועות ולהסרת מקצועות מהצו מעוגנים בחקיקה ראשית אשר תוציא ממסלול הזכאות לקצבת גישור שוטרים במקצועות שבהם יש צורך באפשרות קביעת שכר גבוה ואטרקטיבי יותר בהווה ולצד היעדר זכאות לקצבת גישור בעתיד לאחר פרישה, והכל בשים לב לצרכים של המשטרה. עוד יצוין כי נכון להיום הסמכה דומה נחקקה לגבי עובדי שירותי הביטחון כהגדרתם בחוק שירות המדינה (גמלאות), כשיודגש כי אין הכרח שההסדר המעוגן בחקיקה יהיה זהה בין כל הגופים האמורים וזאת בשים לב למאפיינים השונים של אותם גופים.

בהתאם לכך, לטעמי, יש בכך כדי לאזן את הפגיעה באפשרות הבחירה בזכאות לקצבת גישור כאמור לעיל וההסדר האמור עולה בקנה אחד עם תכלית מתן קצבת גישור, וזאת בשים לב לשיקולים שפורטו לעיל שיאפשרו הכללה של מקצועות מסוימים במסגרת צו המקצועות והקשר שבין שיקולים אלו לבין הצורך בקביעת שכר גבוה ואטרקטיבי יותר בהווה ביחס למקצועות אלו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה. יצוין כי בעניינים העוסקים בצורת העסקה ושכר, חוות הדעת היא על דעת הייעוץ המשפטי לאגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

טיוב הרגולציה בתחום בטיחות אש

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר לה וכמפורט להלן מוצע כדלקמן:

- (1) סעיף 148 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (להלן – **חוק הכבאות**), קובע "מועד קובע" שעד אליו השר לביטחון לאומי נדרש להתקין תקנות לפי חוק הכבאות או לפי חוק רישוי עסקים, לפי העניין, אשר יבואו במקום ההוראות המנויות בתוספת השלישית לחוק הכבאות; ולעניין הוראות כאמור שנוגעות לתכנון ובנייה, עד אותו מועד על שר הפנים להתקין תקנות מכוח סמכותו לפי סעיפים 158א(ב) ו-1(ג) ו-265 לחוק התכנון והבנייה (להלן – **המועד הקובע**). המועד הקובע נקבע בסעיף 148 לחוק הכבאות ליום י"ב באדר התשפ"ו (1 במרץ 2026). מוצע להטיל על השר לביטחון לאומי ושר האוצר מתוקף סמכותם לפי סעיף 148(ג) לחוק הכבאות לדחות את המועד הקובע כך שיהיה מעתה יום כ"ב אדר א' התשפ"ז (1 במרץ 2027).
- (2) מוצע לתקן את חוק הכבאות באופן הבא:

(א) לקבוע שעד יום ג' אדר התשפ"ח (1 במרץ 2028), על השר לביטחון לאומי לקבוע תקנות המעגנות את ההוראות שבתחום אחריותו מתוך פרקים 13 (התקלות), 37 (מסחר), 39 (תעסוקה ומשרדים), ו-40 (תעשייה), שבתקן NFPA 101 (Life Safety); כמו כן מוצע לקבוע שהשר לביטחון לאומי יהיה רשאי בצו, באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, לדחות את המועד האמור לעיל בתקופות נוספות ובלבד שסך כל התקופות לא יעלה על שנה.

(ב) לקבוע שאם נקבעה בתקנות או בהוראות נציב הכבאות וההצלה חובה לעמוד בתקן האמריקני (NFPA) או בתקן בין-לאומי, אזי תחול חובה על האחראי לנכס להגיש לרשות הכבאות אישור מקצועי כי התקיימו תנאי התקן הזר כאמור, והפרה של חובה זו תהיה עבירת בטיחות אש; כן מוצע לתקן את חוק הכבאות כך שהפרת הוראה מההוראות התקן הזר לא תהיה עבירה פלילית, כשלעצמה.

(ג) לקבוע כי השר יהיה רשאי לקבוע בתקנות שהפרת הוראה שנקבעה בהן לא תהווה עבירה פלילית.

(ד) לתקן את סעיף 148 לחוק הכבאות כך שהמועד הקובע, יהיה יום כ"ג בתמוז התשפ"ז (1 ביולי 2027), ושעל אף האמור בסעיף קטן 148(ג) תוקפה של הוראת נציב המנויה בתוספת השלישית, שטרם הותקנו בעניינה תקנות כאמור, לא תפקע אם הוחלפה בהוראת נציב חדשה במועד מאוחר מיום כ"ח בטבת התשפ"ב (1 בינואר 2022).

(ה) בתוספת השלישית לחוק הכבאות מפורטות הוראות נציב קיימות, שעד המועד הקובע על השרים הרלוונטיים להחליפן בתקנות כאמור לעיל. מוצע למחוק מהתוספת השלישית לחוק הכבאות הוראות נציב מסוימות, כך שאלה ימשיכו לחול ולא תהיה חובה להחליפן בתקנות עד המועד הקובע.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

חוק הכבאות קובע שהפרה של כללי התנהגות שעניינן בטיחות אש שהותקנו מכוח הסמכות שבסעיף 42 לאותו חוק היא עבירת בטיחות אש שעונשה מאסר שישה חודשים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין. במסגרת ההצעה מוצע לתקן את חוק הכבאות, ולהטיל על השר לביטחון לאומי להתקין תקנות שמעגנות הוראות מתוך תקנים זרים (שלא אומצו בתקן ישראלי לפי חוק התקנים).

משום שהוראות תקנים זרים הן מורכבות ביותר, וכוללות פעמים רבות הפניות לתקנים זרים נוספים, עיגון הוראות מתוך התקנים הזרים בתקנות שהפרתן היא עבירה פלילית כאמור, היא מורכבת ובעלת קשיים בהיבטי המשפט הפלילי והאחריות המוטלת על אחראי על נכס לקיימן. לאור האמור, מוצע לקבוע שהפרה של הוראה שמאמצת תקן זר לא תהיה עבירה פלילית כשלעצמה, אלא שתוטל על האחראי על הנכס חובה לקבל אישור מקצועי כי הוא עומד באותו תקן, ורק הפרה של קבלת האישור האמור היא זו שתהיה עבירה בטיחות האש.

בנוסף, חוק הכבאות קובע כי בעניין תקנות מסוימות, כל הפרה של הוראה בהן תהיה עבירה פלילית, ללא הבחנה בין סוגי ההוראות שבתקנות. במהלך השנים נמצא בתהליך התקנתן של תקנות מכוח חוק הכבאות כי אין בהכרח הצדקה לקבוע שהפרת כל אחת ואחת מהוראותיהן תהיה עבירה פלילית. לאור האמור, מוצע לאפשר לשר לביטחון לאומי לקבוע בתקנות כי הפרה של הוראה בהן לא תהיה עבירה פלילית. סעיף דומה נחקק בפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985, בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ובחוק הגז (בטיחות ורישוי), תשמ"ט-1989.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד מועד זה לא התקבלה עמדת היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי.
עמדת היועץ המשפטי לרשות הארצית לכבאות והצלה: אין מניעה.
עמדת היועצת המשפטית למנהל התכנון: אין מניעה משפטית לקידום ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול וקיצור הליכי הניהול של נכסים עזובים והעברתם לקניין המדינה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מוצע לערוך תיקוני חקיקה בחוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן – חוק האפוטרופוס הכללי), כמפורט:

1. לחוק מחדש, כהוראת קבע את הוראת השעה בעניין סיום ניהול נכסי מקרקעין על ידי האפוטרופוס הכללי שנחקקה בסעיף 125 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – **הוראת השעה**), אשר קבעה, בין היתר, כי ניתן יהיה להעביר נכס מקרקעין לקניין המדינה גם ללא אישור מראש של בית משפט, ולאחר שהאפוטרופוס הכללי ניהל את הנכס 25 שנים. כל זאת, לאחר ביצוע פעולות איתור בעלי הזכויות כמפורט בהוראת השעה ולא יאוחר מתום 23 שנים וחצי מתחילת ניהול הנכס על ידי האפוטרופוס הכללי. במסגרת זאת ייקבעו מחדש ההוראות המיטיבות בנוגע להשבת שווי נכס לבעלי הזכויות כפי שנקבעו בהוראת השעה.
2. בנוסף מוצע לקבוע הוראת שעה, לתקופה של 7 שנים, שלפיה ניתן יהיה להעביר נכס מקרקעין לקניין המדינה גם ללא אישור מראש של בית משפט, ולאחר שהאפוטרופוס הכללי ניהל את הנכס 15 שנים בלבד, וזאת במקום 25 שנים כפי שנקבע בהוראה הקבועה המוצעת והמפורטת בסעיף 1. גם ביחס להוראת השעה מוצע לקבוע כי יבוצעו פעולות איתור בעלי הזכויות כתנאי להעברת הנכס, וכן האפוטרופוס יחל בביצוע הפעולות האמורות לא יאוחר מתום 13 וחצי שנים מתחילת ניהול הנכס על ידו. בנוסף מוצע לקבוע כי שר המשפטים יהיה רשאי להאריך את תוקפה של הוראת השעה בתקופה נוספת של עד 3 שנים, וכן כי גם ביחס להוראת השעה יחולו ההוראות המיטיבות ביחס להשבת שווי הנכס לבעלי הזכויות.
3. תקופת הניהול על ידי האפוטרופוס הכללי של נכס שאינו נכס מקרקעין עד להעברתו לקניין המדינה תעמוד על 10 שנים, במקום 15 שנים כקבוע בחוק כיום, וזאת לאחר ביצוע פעולות לאיתור בעל הזכויות.
4. האפוטרופוס הכללי יוכל להעביר לקניין המדינה נכס שבניהולו גם אם נמצאו בעלי הזכויות בו וזאת בהתקיים התנאים הבאים: (1) האפוטרופוס הכללי הודיע לבעל הזכויות על הנכס והוא נמנע מלנקוט אמצעים לשחרור הנכס במשך תקופה של שלוש שנים לפחות מיום קבלת ההודעה; (2) האפוטרופוס הכללי השתכנע שאין הצדקה להמשיך לנהל את הנכס במטרה להשיבו לבעלי הזכויות; (3) בית המשפט אישר את העברת הנכס לקניין המדינה ולתת לו תעודת שחרור.
5. האפוטרופוס הכללי יוכל להעביר לקניין המדינה נכס עזוב המנוהל על ידו לפי צו ירושה, גם אם היה בין היורשים נעדר.
6. האפוטרופוס הכללי יוכל לנהל נכסים עזובים ללא צו ניהול אם שווים אינו עולה על סכום של 100,000 שקלים חדשים, וזאת במקום 56,710 שקלים חדשים כיום.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

חוק האפוטרופוס הכללי קובע איזון בין הצורך לנהל בנאמנות נכסים פרטיים שבעליהם אינם ידועים ובין השקעת המשאבים הרבה הכרוכה בניהול הנכסים הללו לאורך שנים. לפיכך, קובע חוק האפוטרופוס הכללי תקופת זמן מוגדרת שבה ינוהלו הנכסים בנאמנות על ידי האפוטרופוס, ובתום התקופה יועברו הנכסים לקניין המדינה, תוך הוראה להשיב את הנכס (או שווה ערך) אם בעל הזכויות בו יאותר גם לאחר העברתו לקניין המדינה. התיקונים המוצעים נועדו להקל על העברת נכסים עזובים לקניין המדינה ביחס למצב הקיים כיום, תוך שמירה על איזון נדרש בין תכליות החוק.

בנוגע לסעיפים 1 עד 3 שבמסגרתם מוצע לקצר את זמני ניהול הנכסים:

לצד קיצור זמני הטיפול בנכסים, מוצע להטיל על האפוטרופוס הכללי לבצע הליכי חקירה ובדיקה מואצים לאיתור בעלי הזכויות בנכסים, ומבלי שהושלמו פעולות האיתור הללו הנכס לא יועבר לקניין המדינה גם אם חלפה תקופה הניהול. בנוסף, כאמור, בעל הזכויות לא יאבד את זכותו בנכס ולכל הפחות את שוויו של הנכס שכן תעמוד לו כל העת – וגם לאחר העברת הנכס לקניין המדינה – הזכות לקבל את שוויו מהמדינה. ההסדר המוצע מאזן בין עלויות ניהול הנכס לבין זכויותיו של בעל הזכויות בנכס.

בפרט נדגיש, כי קיצור תקופת הניהול לגבי נכס מקרקעין לתקופה של 15 שנה במקום תקופה של 25 שנה, לא צפויה להביא לפגיעה בבעלי הזכויות ומאידך תביא לצמצום בעלויות מדינה לניהול הנכסים. זאת, מאחר שבהתאם לממצאי גורמי המקצוע, מרבית בעלי הזכויות מאותרים בעת ביצוע הליכי האיתור המואצים, כלומר תקופת הניהול אינה הגורם המשמעותי למציאת בעלי הזכויות אלא הליכי האיתור שגם לפי המוצע בהצעה זו יבוצעו כתנאי להעברת הנכס למדינה; בנוסף הליכים אלו יבוצעו בתקופה סמוכה יותר לתחילת ניהול הנכס ועובדה זו אף עשויה לסייע לאיתור בעלי נכסים, בכך שימנע אובדן נזק ראייתי של עשר שנים. עוד נמסר מגורמי המקצוע כי זכורים מקרים בודדים שבהם נמצא בעל זכויות במקרקעין לאחר שהמקרקעין כבר הועברו לקניין המדינה, וממילא במקרה זה זכאי בעל הזכויות לפיצוי – כאשר כעת מוצע לקבוע פיצוי מיטיב יותר מהקיים בהוראת הקבע. בנוסף מוצע לקבוע כי ההסדר שבמסגרתו התקופה תתקצר ל-15 שנה יקבע כהוראת שעה כך שבכל מקרה מדובר בתקופה מוגבלת שבה ניתן יהיה לבחון את הצעד במהלך תקופה זו.

בנוגע לסעיף 4:

לפי המוצע יתאפשר להעביר נכס לקניין המדינה גם אם בעליו אותר, וזאת בתנאי שהתקיימו מספר תנאים ובכללם: שבעל הזכויות נמנע מנקיטת אמצעים לשחרורו וכן שבית המשפט יאשר את העברת הנכס לקניין המדינה מראש. תנאים אלו ממתנים את החשש לפגיעה בבעל הזכויות ועל כן ניתן אין מניעה בקידום הצעד.

לגבי יתר הסעיפים, הרי שגם במסגרתם מוצעות הקלות מסוימות על העברת נכסים עזובים ששומרות על איזון ראוי בין תכליות החוק, ועל כן אין מניעה משפטית לקדםם.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של משרד המשפטים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

ייעול ההוצאה הממשלתית במערכת הביטחון

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול ההוצאה הממשלתית במערכת הביטחון.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

על מנת לייעל את הוצאות הדיור של כוחות הביטחון ולגוון את אזורי התעסוקה שלהם, מוצע לקבוע כי כל בנייה, קנייה או שכירות של נכס חדש של יחידות המטה של כוחות הביטחון לא תתבצע באזור המרכז אלא באזורי הצפון, הדרום, חיפה וירושלים, למעט במקרים שיאושרו על ידי ועדת חריגים ייעודית שתוקם לנושא. כמו כן, תוקם ועדה בין משרדית לבחינת צפיפות המשרדים (יחס ההושבה) של משרדי המטה של כוחות הביטחון, בין היתר בהשוואה לסטנדרטים המקובלים בשירות המדינה, כדי לנצל טוב יותר את המבנים הקיימים שלהם. עוד מוצע לקבוע כי חוזי שכירות הנכסים של כוחות הביטחון ייעשו בהתאם להוראות החשב הכללי ובאמצעות הדיור הממשלתי, למעט משרד הביטחון וצה"ל שיידרשו רק להיוועץ בדיור הממשלתי. זאת, מאחר ודיני הרכש של משרד הביטחון וצה"ל מעוגנים בתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), תשנ"ג-1993, בשונה מיתר משרדי הממשלה ובכללם שאר כוחות הביטחון – משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, עליהם חלות תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית למערכת הביטחון: עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי למערכת הביטחון

עמדת מ"מ היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה: עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה

עמדת היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי: עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי

עמדת היועץ המשפטי של משטרת ישראל: עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של משטרת ישראל

עמדת היועץ המשפטי של שירות בתי הסוהר : עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של שירות בתי הסוהר

עמדת היועץ המשפטי של המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים : עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

עמדת היועץ המשפטי של שירות הביטחון הכללי : עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של שירות הביטחון הכללי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

בהתאם לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

דיגיטציה: שיפור השירות לאזרח והאצת העברות מידע בין גופים ציבוריים

נושא הצעת ההחלטה:

דיגיטציה: שיפור השירות לאזרח והאצת העברות מידע בין גופים ציבוריים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

הצעת החלטה זו כוללת מספר צעדים לקידום מדיניות בתחום הדיגיטל, כמפורט בגוף ההחלטה ובדברי ההסבר לה, וכמפורט להלן בתמצית:

1. להטיל על משרדי הממשלה לשפר ולייעל את אופן ההזדהות בכניסה ל"איזור אישי" באתרי האינטרנט של המשרדים השונים.

2. לאפשר לתושב, אשר מגיש בקשה לקבלת זכות כלשהי ממשרד ממשלתי, אשר המידע לצורך בירור זכאותו מצוי בידי משרד ממשלתי אחר, לקבל ישירות את המידע מהמשרד האחר, באופן דיגיטלי, ולהחליט אם להעבירו ישירות למשרד ממנו מבוקשת הזכות. עוד יתאפשר לאדם להשיג על נכונות המידע כאמור שהתקבל מהמשרד הממשלתי האחר, תוך הבטחת אמצעי הגנת סייבר כנדרש על ידי הגורמים המוסמכים לכך, ומבלי לגרוע מהאפשרות של המשרד הממשלתי לבדוק את זכאות התושב באמצעות העברת מידע בין גופים ציבוריים כאמור בפרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הגנת הפרטיות**).

עוד מוצע כי סעיף זה יחול על פנייה של גוף ציבורי, כהגדרתו בפסקה (3) להגדרה "גוף ציבורי" בחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018 (להלן – **חוק תקשורת דיגיטלית**) שהוא – משרדי הממשלה, למעט יחידות ביטחוניות מסוימות ובתי חולים; צה"ל, לעניין יחידות הנותנות שירות לציבור; בתי המשפט השונים; משטרת ישראל, הרשות הארצית לכבאות והצלה ושירות בתי הסוהר, לגבי עניינים שככלל אינם מבצעים; וכן המוסד לביטוח לאומי, רשות החדשנות, רשות שדות התעופה, ושירות התעסוקה. לעניין רשות מקומית, יחול ההסדר רק אם נמצא כי הרשות המקומית עומדת בתנאי אבטחת מידע לפי תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, לפי הצהרתה, או לפי בדיקת מערך הדיגיטל הלאומי בנסיבות הדורשות זאת. לבסוף, מוצע לקבוע כי סעיף זה לא יחול לגבי פרטי מידע אישי מסוימים, כמו מידע המסווג כמידע "חסוי ביותר" לפי נהלי משרד הבריאות.

3. לבצע את תיקון החקיקה לחוק תקשורת דיגיטלית עליו החליטה הממשלה בהחלטה מס' 213 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים, שטרם בוצע.

4. לקבוע כי קבלת שירות ממשרד ממשלתי, אשר דורש הוכחת תנאי זכאות, תתאפשר באמצעות העברת המידע המוכיח את הזכאות בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 2 לעיל או באמצעות העברות מידע לפי פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, או לאחר הצלבת מידע באופן האמור. זאת, כדי לוודא כי שירות ניתן על בסיס קיומה של זכאות וכדי להבטיח שימוש הוגן בכספי ציבור באמצעות הענקת זכויות רק לזכאים לכך, וכדי למנוע טעויות וזיופים

במימוש זכויות.

5. לקבוע כי אין באמור בהחלטה זו בכדי לגרוע מסמכויות שניתנו בדין, או בהחלטת ממשלה אחרת, למערך הסייבר הלאומי או ליחידה ליישומים ביומטריים.
6. להקים צוות לבחינת סוגיית הרכש הדיגיטלי בשלטון המקומי.
7. לקבוע כי עקרונות עיצוב השירותים, על עדכונם מעת לעת, יחולו בכלל ערוצי השירות, ולא רק בשירות הדיגיטלי כפי שנקבע עד כה.
8. לאמץ את המלצות "הצוות הבין-משרדי לבחינה של ההסדר הראוי להעברת מידע אישי בין גופים ציבוריים", מיום 14 באוגוסט 2025, ובין היתר, למחוק את סעיף 14 בהחלטה מס' 1933 מיום 30 באוגוסט 2016 שעניינה שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור, ולשנות את מודל התשלומים עבור העברות מידע אישי, כך שבין היתר, גוף ציבורי יהיה רשאי לגבות מגוף ציבורי אחר רק את עלות הישירה של הפקת המידע, ובלבד שעלות ההפקה המצטברת לגוף ציבורי מבקש המידע עולה על 200 אלף ש"ח בשנה קלנדרית, וכן לקבוע סייגים מסוימים לגבייה כאמור כמפורט בהחלטה.
9. מוצע לתקן את החוק כך שתתאפשר הנפקת תעודות זהות ודרכונים ביומטריים גם ללא הגעה פיזית ללשכת רשות האוכלוסין, אם כבר ניטלו מהאדם פרטים ביומטריים בעבר, והכל תוך קידום עבודת מטה נדרשת ותיקון התקנות הרלוונטיות, תוך הבטחת שמירה על הפרטיות והגנת סייבר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין סעיף 2 לעיל – המנגנון המוצע משקף את זכותו של אדם לעיין במידע אישי המצוי לגביו במאגר מידע, כאמור בסעיף 13 לחוק הגנת הפרטיות, בנוסף אפשרות ההשגה לגבי נכונות המידע עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 14 לחוק הגנת הפרטיות שעניינו תיקון מידע אישי המצוי במאגר מידע. לאחר שהאדם קיבל את המידע בעניינו, יוכל להחליט אם להעבירו או לא. יש במנגנון המוצע בכדי לשפר את ההגנה על פרטיותו של התושב, ביחס לאפשרות אחרת של קבלת מידע מגוף ציבורי אחד והעברתו לגוף ציבורי אחר, באופן עצמאי, בלתי מאובטח, אשר עשוי לכלול לרוב גם העברת מידע עודף רב. העברת המידע לתושב, וממנו למשרד מעניק הזכות, היא איננה העברת מידע בין גופים ציבוריים, כמשמעותה בפרק ד' לחוק הגנת הפרטיות. עם זאת נקבעו בהצעת ההחלטה מספר הוראות כדי להבטיח את ההגנה על הפרטיות – ובהן קביעת סטנדרט מחייב בהיבטי אבטחת מידע והגנת הסייבר, ומתן האפשרות להעביר את המידע רק אם הוא במידה שאינה עולה על הנדרש לצורך בחינת הזכאות לזכות, ממילא אין במוצע בכדי לגרוע מהאפשרות להעביר מידע בין גופים ציבוריים כאמור בפרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, בהתאם למבחנים ולמנגנונים הקבועים בו כבר כיום.

עוד מהווה המנגנון המוצע איזון בין שיפור השירות לבין הגנת סייבר, וזאת באמצעות ההוראות שעניינם החלת הוראות הסעיף על גופים מסוימים רק לאחר שניתן אישור הגורמים המוסמכים לכך, והחרגת מידע חסוי ביותר, כמפורט לעיל.

לעניין סעיף 4 לעיל – כיום, שירותים רבים הניתנים לציבור, ובעיקר כאלה שטומנים בחובם עלות תקציבית ישירה, כגון תמיכות, קצבאות או הנחות, ניתנים רק לאוכלוסייה מסוימת אשר נמצאת זכאית לכך, בהתאם למבחני זכאות אשר דורשים הצגת אסמכתאות להוכחת הזכאות, למשל

אישור על גובה ההכנסה. כיום, הפרט מבקש הבקשה מגיש בעצמו את האסמכתאות האמורות לעמידה בתנאי הזכאות. מוצע במסגרת ההחלטה כי לגבי שירותים מסוימים, מסמכי הזכאות יועברו מגוף ציבורי שאצלו המצוי במידע, בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 2 לעיל (או באמצעות העברת מידע בין גופים ציבוריים, לפי הוראות פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות), כך שהוכחות הזכאות, היינו: האסמכתאות, יועברו כפי שהן מצויות בידי הגוף הציבורי. הדבר יאפשר יעילות של התהליך, חיסכון במשאבי בקרה וכוח אדם, ויבטיח כי השירות ניתן אך ורק לזכאים לכך. לעניין זה יצוין כי אדם המגיש בקשה מחויב בדיון לדווח אמת על תנאי זכאותו, ואין זכאות להגשת בקשה ולקבלת שירות על בסיס אסמכתאות שאינן אסמכתאות אמת. על כן, קבלת ההסדר המוצע אינה פוגעת בזכות כלשהי, אלא רק מבטיחה כי הזכאות תיבדק על סמך נתוני האמת המצויים בידי הגופים הציבוריים השונים.

לעניין סעיף 8 לעיל, ובפרט בנוגע לגביית תשלום עבור העברת מידע בין גופים ציבוריים – כאמור לעיל, מוצע לקבוע כי גבייה בעבור העברות מידע תיעשה בסייגים מסוימים, וזאת בניגוד למצב הקיים היום לפיו לא קיימים סייגים כאמור. בנוגע לסוגיית גביית התשלום לכשעצמה, הרי שככלל, בעת גביית תשלום על ידי משרד ממשלתי יש לבחון האם מדובר במס, אגרה, או תשלום חובה אחר, אשר דורשים הסמכה מפורשת בחקיקה, או במחיר, אשר לא דורש הסמכה בחקיקה. יצוין לעניין זה כי ממילא מוצע כי חובת התשלום האמורה תחול אך ורק בין גופים ציבוריים, כך שלא מתעוררת שאלה בנוגע להעברת מידע לאדם פרטי ולהסמכה הנדרשת לכך. שאלת סיווג התשלום אינה מתעוררת בכל הנוגע להעברות מידע למשרדי ממשלה ויחידות סמך, שכן מדובר בהתחשבות פנים-ממשלתית בנוגע לשירותים שונים שמשרדי ממשלה מעניקים זה לזה. על כן, השאלה מתעוררת אך ורק בנוגע להעברת מידע לרשויות מקומיות ותאגידים סטוטוריים. לעניין זה, ככל שיימצא במהלך יישום החלטת הממשלה וקידום תיקון החקיקה ליישומה כי יש צורך להכריע בשאלה האם התשלום כאמור מהווה תשלום חובה או מחיר, הסוגיה תיבחן בנפרד ותיבחן ההסמכה בדיון לגביית התשלום, ככל שתידרש.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים – בהתייחס לסעיף 8 לעיל, עמדתו המקצועית של משרד התחבורה היא שיש לקבוע בעניינו של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים החרגה אשר תאפשר לו לגבות תשלום גם במצב שבו עלות ההפקה המצטברת נמוכה מ-200 אלש"ח, זאת בהתחשב במאפייני המידע הנמסר על ידי משרד התחבורה, המשמש להפקת הכנסות מקנסות וכיו"ב, כמו גם בעובדה שהפעילות המחשובית של המשרד, שחיונית לטובת עיבוד והפקת המידע, מתקצבת כהוצאה המותנית בהכנסה, והמשך הפעילות התקינה מותנה בקיומו של התקציב הנדרש לכך.

עמדת היועץ המשפטי של מערך הדיגיטל הלאומי – אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של מערך הסייבר הלאומי – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של מערך הסייבר הלאומי

עמדת היועץ המשפטי של רשות האוכלוסין וההגירה – אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים –

ההצעה כפי שהיא מעוררת קושי כפי שיפורט להלן בנוגע לשאלת המשמעות והמשקל שיש ליתן להגדרת תחומי הפעולה של משרדי הממשלה. יתר על כן, ההצעה מבקשת להקים ועדה בלא שברור מה הבסיס להקמתה, מה הקשיים שבגינם מוצע להקים אותה ומה התוצרים שלה וזיקתם לגורמים שנזכרים בהחלטה.

בהצעה נכתב כי הקמת הצוות היא "בהמשך להחלטה מס' 2273 ועבודת המטה שנעשתה בעקבותיה" אך זאת מבלי לפרט מה עבודת המטה שנעשתה ומה היו התוצרים שלה, כמו גם, מדוע נדרש ומוצע להקים צוות בינמשרדי נוסף, אם בכלל, לנושא האמור. עוד נכתב בהצעה כי הקמת הצוות היא "במטרה להסיר חסמים בתחום הרכש הטכנולוגי ברשויות המקומיות" אך זאת מבלי שהוסברו מה הם החסמים הייחודיים לתחום זה, מה הקושי במצב הקיים לגביו יש צורך לתת מענה, ומה מהות העבודה של הצוות. לאורך הסעיף מדובר על הצורך בייעול ושיפור המנגנון, הקלת הנטל הרגולטורי וכו' – וזאת כאשר לא הוצג כל בסיס להנחה האמורה על קשיים במצב הקיים ולא הוסבר מה טיבם ומהותם, ובוודאי קשיים המצדיקים הקמת צוות בינמשרדי. בנוסף, ההצעה אף לא מגדירה מהו "רכש טכנולוגי" ומדוע יש לייחד הליך נפרד ל"רכש טכנולוגי" דווקא לעומת הליכי רכש אחרים של הרשויות המקומיות.

טרם קבלת החלטה על הליך בחינה כאמור בהתאם לנדרש לפי כללי המשפט המינהלי, ראשית מן הנדרש היה לבחון מי הגורם המוסמך לעניין, לאחר מכן להציג את הקשיים במצב הקיים הטעונים מענה כפי שנבחנו על ידו. בהתאם לכך ניתן יהיה לבחון את הצורך במתן מענה לקשיים אלה, והאם אכן נדרש מנגנון בינמשרדי לצורך כך. בנוסף, ניתן יהיה לבחון האם ישנה הצדקה או הנמקה מדוע אם בכלל, הקשיים האמורים מתייחסים לרכש בתחום מסוים דווקא או להליכי רכש באופן כללי בשלטון המקומי, מה שכמובן משליך על אופן הטיפול בבעיה לרבות הרכב הצוות.

להבנת משמעות הדברים, יצוין כי על פי ההצעה, הצוות יבחן את דרכי הקמתו של "מנגנון רכש טכנולוגי מרכזי לשלטון המקומי". על פי הדין כל רשות מקומית מהווה גוף שלטוני עצמאי, והיא מנהלת את הרכש שלה בצורה עצמאית כפי שהיא מנהלת גם התקשרויות אחרות (כגון מתן שירותים וכו') וכפי שהיא מנהלת את כלל משק הכספים שלה. על כן, לא ברורה הכוונה ב"רכש מרכזי", וכיצד הדברים עולים בקנה אחד עם עקרונות היסוד של התנהלות רשות מקומית. הדברים מכוונים בוודאי כאשר מדובר בכוונה להטיל חובה על הרשויות המקומיות לפעול באמצעות מנגנון רכש מרכזי כאמור. מדובר בשינוי מהותי באופן פעילות הרכש של הרשויות המקומיות באופן שאף יש בו כדי להשליך על כלל הפעילות והמעמד של הרשויות המקומיות; פוגע באוטונומיה שלהן ובמעמדן; וכן לאור כך שמדובר במנגנון כללי, יש בו כדי להביא ליצירת סבסוד צולב והטלת נטל על רשויות חזקות.

יצוין כי במסגרת סעיף זה, מוצע בין השאר להטיל על הצוות לבחון הקמת מנגנון מרכזי באמצעות החברה למשק וכלכלה. לא ברור על רקע מה מוצע במסגרת החלטת ממשלה לבחון את האפשרות האמורה דווקא ביחס לחברה למשק וכלכלה שהינה גוף מהמשפט הפרטי לעומת חברות אחרות ומה הביא להעדפתה ואזכורה באופן זה. כמו גם, באשר לאפשרות של ביצוע באמצעות איגוד ערים ייעודי, לא ברורה הרלוונטיות של איגוד ערים ייעודי לרכש מרכזי, וכיצד הדברים עולים בקנה אחד עם הוראות חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 ותכליתו.

זאת ועוד, סוגיית התקשרות בחוזה על פי מכרז של אחר לפי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 והתנאים לכך נקבעו בין השאר בחוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז משנת 2001, אשר אושרה על ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז בשנת 2021 (במסגרת בג"ץ 815/21). לא ברור היחס בין עבודת הצוות לבין חוות הדעת המשפטית האמורה, והאם מטרת הצוות היא לבחון מחדש את התנאים שנקבעו במסגרת חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. ככל שכן, ובוודאי בשים לב לכך שמדובר בסוגיה משפטית, עולה השאלה האם זו המסגרת המתאימה לעשות כן.

על פי המוצע, הצוות יגיש את המלצותיו לראשת מערך הדיגיטל הלאומי, למנהל הכללי של משרד הפנים ולמנהל מינהל הרכש במשרד האוצר. עבודת הצוות נוגעת כפי שעולה מהאמור לעיל, להיבטים בתחום סמכות ופעולתו של משרד הפנים ובפרט לתיקוני חקיקה בחוקים ששר הפנים הוא השר הממונה על ביצועם.

על כן, לא ברורה הרלוונטיות של הגשת המלצות כאמור לגורמים ממשלתיים אחרים שהסוגיה האמורה אינה כלל בתחום סמכותם ופעולתם.

ההחלטה בנוסחה הנוכחי מבקשת למעשה להקים צוות העוסק כולו בתחומים הנמצאים תחת תחום הפעולה של משרד הפנים ובחקיקה המצויה כולה תחת אחריותו של שר הפנים, וזאת כאשר הצוות כלל לא מונה והורכב על ידי שר הפנים, מונה נציג אחד של משרד הפנים מתוך 4 חברים; וכאשר המלצות הצוות בעניינים הנוגעים לתחום משרד הפנים ולחקיקה באחריות שר הפנים – מוגשות על פי ההצעה בין השאר לגורמים במשרד האוצר ומערך הדיגיטל הלאומי. זאת, באופן המעורר קושי משפטי מהותי בכל הנוגע לשאלת משמעות הדברים אל מול חלוקת וקביעת תחומי הפעולה והסמכויות שהקונו לשרים ולמשרדי הממשלה ללא נקיטה בהליכים הנדרשים לצורך כך לפי חוק יסוד: הממשלה.

לפיכך, הננו סבורים כי ההצעה מעלה קשיים משפטיים מהותיים על רקע מהותה וניסוחה הן בכל הנוגע לשאלת הסמכות והן בכל הנוגע לבסיס הנדרש ומתחייב לצורך הקמת הצוות, הרכבו והסוגיות שיידרש לבחון.

לסעיף 10

הסוגיה האם נכון לאפשר הרחבת תחום פעילותה של הרשות לניהול המאגר הביומטרי הינה סוגיה נכבדה שבמדיניות שחורגת מהסוגיה הנקודתית הנוגעת להרכשה מרחוק ולתנאים הנדרשים לצורך יישומה אשר הוחלט כי מן הנכון לקדם אותה במסגרת חוק ההסדרים על המגבלות המובנות הנוגעות לקידום הליכי חקיקה במסגרתו לפי הדין והפסיקה. זאת בוודאי ובדגש כאשר המדובר בסוגיה לליבת החוק ולשאלת תפקידה של הרשות ויכולתה למלא את תפקידה שלא בתפקיד שומרת המאגר בלבד.

בנסיבות אלו, הננו סבורים כי אין מקום לקשר בין הדברים ולהתנות את קידום הליך ההרכשה מרחוק בסיום בחינת סוגיה זו. כמו כן, בוודאי שאין להטיל את ביצוע עבודת הבחינה של סוגיה כאמור שכאמור אינה נוגעת לסוגיות יישומיות בלבד אלא לשאלות של מדיניות מהותיות ורחבות היקף, על אדם אחד שימונה לביצוע עבודת מטה לגיבוש תורת ההפעלה בהתאם למוצע, אלא נדרש להטיל בחינת נושא כאמור על צוות שיוקם על ידי שר הפנים. זאת תוך אי התניית של כלל קידום הליך הרכשה מרחוק בקידום עבודת הצוות האמור.

זאת ועוד, בהעדרו של שר הפנים מכהן, דומה שלא מן הנכון והראוי לחייב אותו על דרך קבלת החלטה ממשלה ובטרם נדרש השר שיכנס לתפקיד לסוגיה, להקים צוות לבחינת סוגיה מעין זו.

אשר על כן, ככל שמבקשים לבצע בחינה כאמור, יש להשמיט את המילים "וכן בחינת הרחבת תפקידי המאגר הביומטרי הלאומי" מסעיף 10(א)(1) ולהכניס סעיף נפרד שאינו מהווה תנאי ליישום הליכי ההרכשה מרחוק בנוסח הבא:

"להטיל על שר הפנים לבחון הקמת צוות אשר יבחן את סוגיית הרחבת תפקידי המאגר הביומטרי הלאומי ויגיש את המלצותיו לשר".

באשר למוצע בסעיף 10(ד) לפיו הפעלת סמכותו של השר להתקנת תקנות בניגוד למצב התקף, תחייב כמוצע בהתייעצות עם הממונה על היישומים הביומטריים ולאחר שיונח מסמך עבודה ראשוני של צוות עדכון, מדובר בהצטרף שיקול הדעת של שר הפנים בהתקנת תקנות לפי החוק שאינה קיימת לגבי תקנות אחרות וכאשר הליכי התקנת התקנות כבר במסגרת הנוכחית, הינם הליכים מורכבים ואשר על כן, לא עלה מדוע קיימת הצדקה לקביעת הוראה על חובת התייעצות כפי המוצע.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בנוגע לעמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים –

לגבי הערתו לסעיף 7 להחלטה, יצוין כי ככלל, אין קושי משפטי בכך שיקום צוות בעניין מסוים וייתן את המלצותיו. בתוך כך, הצוות יכול לדון גם בסוגיות הקשורות לעבודתו כפי שהוגדרה. בפרט, אין מניעה שגורמים מכמה משרדי ממשלה ידונו בנושא שמצוי בתחום סמכותו של משרד אחר, קל וחומר כאשר נציג המשרד בעל הסמכות הוא חלק מחברי הצוות. ככלל, נושאים שמצויים בתחום סמכות של משרד אחד יכולים להשיק גם לתחום עבודתם ומומחיותם של משרדים אחרים, ועל כן אין קושי בהקמתם של צוותים בין-משרדיים. עוד יצוין כי אין קושי בכך שהחלטת הממשלה תנחה את הצוות לבדוק פתרונות מסוימים, והדבר אינו גורע מיכולתו של הצוות להתייחס לכל פתרון כאמור או להציע פתרונות אחרים.

לגבי הערתו לסעיף 10, יצוין כי ככלל, עיקר ההערות נוגע להליכי היוועצות ובחינה של המצב הקיים. כאמור לעיל, גם בעניין זה, אין קושי משפטי בכך שהממשלה תחליט על עריכת בחינה של סמכויות מסוימות ואופן הפעלתן, גם אם שותפים לבחינה מי שאינם בעלי הסמכות לבדם. בפרט הדברים יפים כאשר מדובר על התייעצות עם הממונה על היישומים הביומטריים, אשר בידיו סמכויות מכוח חוק בעניין הביומטרי, ובדומה לסמכויות קיימות בחוק כבר כיום בנוגע לקיום הליכי היוועצות עימו בסוגיה.

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

האצת השירותים הדיגיטליים, יכולות הדאטה והבינה המלאכותית בממשלה באמצעות ענן ציבורי נימבוס

נושא הצעת ההחלטה:

האצת הדיגיטציה, יכולות הדאטה והבינה המלאכותית בממשלה באמצעות ענן ציבורי נימבוס

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מטרת ההחלטה היא לקדם את הדיגיטציה ויכולות הדאטה והבינה המלאכותית בעבודת הממשלה. במסגרת כך הממשלה מאמצת את "מפת הדרכים הממשלתית" לשנים 2025-2029, שתאפשר לממשלה לבצע קפיצת מדרגה טכנולוגית ולנצל את יתרונות הענן לשיפור השירותים הציבוריים וייעול עבודת הממשלה. בנוסף, הממשלה מאמצת לראשונה את עקרונות ומטרות תכנית אסטרטגית הדאטה והבינה המלאכותית, הקובעת כי תשתית נימבוס תשמש כפלטפורמת ברירת המחדל ליישום טכנולוגיות אלו.

כדי להבטיח את יישום המהלך, ההחלטה מציעה שינויים ארגוניים, הכוללים את העברת מערך הדיגיטל הלאומי למשרד ראש הממשלה; חובה על מנכ"ל משרדי הממשלה להקים ולעמוד בראש צוותי "מוביל נימבוס" משרדיים, שיהיו אחראים על גיבוש ומימוש תוכנית הטרנספורמציה הדיגיטלית במשרדם זאת בהמשך לצוותי העבודה המשרדיים שעסקו ביצירת תוכנית להגירה לענן נימבוס. בנוסף, יוקם מנגנון לניהול "פתרונות רוחביים" בממשלה שיחייב משרדים להשתמש במערכות משותפות וימנע פיתוח כפול של מוצרים זהים.

בהחלטה נקבע מתווה להאצת אישורי העלאת מערכות לענן ("מסלול ירוק"), המאפשר אישור מנוהל למערכות אשר המערכת מצאה שאין בהם סיכון מוגבר ומחזיקות מידע בלתי מסווג, תוך שינוי הנחיות יח"ב. כמו כן, יבוצעו התאמות בתהליכי הרכש כדי לתמוך בפרויקטים גמישים ומהירים. צעדים אלו נועדו להסיר חסמים המעכבים כיום את המעבר לענן ולהבטיח כי הממשלה תוכל לממש את פוטנציאל הבינה המלאכותית והדאטה בצורה אחראית, יעילה ומאובטחת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

- נדבך מרכזי בהחלטה הוא השימוש בתשתית הענן הציבורי במסגרת "פרויקט נימבוס". שירותי הענן הנרכשים במסגרת פרויקט נימבוס מבוססים על שני מכרזים מרכזיים – 01-2020 לרכישת שירותי ענן על בסיס פלטפורמה ציבורית למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, בו זכו החברות גוגל ואמזון, במסגרתו הקימו החברות תשתיות ענן ציבורי בישראל; מכרז מרכזי 01-2022 להוספת שירותים לשוק הדיגיטלי, בו יש מאות שירותי ענן המסופקים על ידי חברות שונות, ואשר מסופקות מתשתיות הענן הציבורי שהקימו חברות גוגל ואמזון בישראל.
- מכרזים מרכזיים אלו נערכו, נוהלו ופורסמו כדין על ידי מינהל הרכש הממשלתי באגף החשב הכללי, בהתאם לסמכותו לפי תקנה 1 ו-14 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. כתיבת מכרזים אלו נעשו יחד עם הגופים המנחים הרלוונטיים, בדגש על מערך הדיגיטל הלאומי, ומערך הסייבר הלאומי. כלל ההתקשרויות הנדרשות למימוש הרכש הטכנולוגי המוזכר בהחלטה, נעשות אם כן על פי דין, ולאחר קיום הליך מכרזי.
- בעת שימוש בטכנולוגית ענן ישנו ערבוב בין הדיסציפלינות של רכש ותקצוב, טכנולוגיה וסייבר,

מה שמחייב שיתוף פעולה הדוק בין הגופים המנחים בתחומים אלו. בהתאם, בהחלטה מס' 1700 מיום 17 באפריל 2024 שעניינה אימוץ אסטרטגיית הענן הממשלתית והאצת המעבר המנוהל של הממשלה לענן ציבורי (להלן – **החלטה 1700**), הקימה הממשלה ועדת היגוי של הגורמים הרלוונטיים בממשלה למעבר הממשלה לענן. בהמשך להחלטה 1700 מוצע להנחות את חברי ועדת ההיגוי לפעול לקדם את תכנית ההגירה בענן, בעת הפעלת סמכויותיהם השונות, ולקבוע מנגנוני הכרעה לפתרון מחלוקות מקצועיות המעכבות הגירה לענן, ובלבד שהכרעה כאמור לא תוכל לפגוע או לגרוע מסמכות שניתנה לפי כל דין. לשון הסעיפים העוסקים בהפעלת שיקול הדעת חודדו כדי להבהיר שהממשלה אינה פוגעת בשיקול דעת הנתון לגוף מסוים על פי דין.

4. בהקשר של אבטחת מידע, מוצע בהחלטה לתקן את הנחיות יה"ב, ולייצר מנגנוני "מסלול ירוק" לעליה לענן, אשר יאפשר למשרד לפעול בהתאם להנחיות סייבר מובנות, ללא צורך לפניה וקבלת הנחיות מותאמות אישית. מובהר כי המסלול הירוק הוא כלי שנוצר לאחר עבודה מאומצת של מערך הדיגיטל, ויחידת יה"ב, יחד עם מערך הסייבר הלאומי והוא כלי הנחיה יעיל ופשוט, ואין בו כדי לגרוע מהחובה לייצר הגנות בסייבר בעת ההגירה לענן, או לפעול לסיווג המערכת והמידע שעולה לענן. לבסוף, למען הסר ספק, מדגישה ההחלטה כי סמכויות ההנחיה של מערך הסייבר הלאומי כלפי יה"ב לא השתנו.
5. למען הסר ספק, ומבלי לגרוע בסמכויות ועדת הענן, שמירת מידע בחו"ל כוללת סיכונים שונים, לרבות סיכונים משפטיים, ונדרשת בחינה פרטנית בעת רכישה שירותים כאמור.
6. נוכח אימוץ עקרונות ומטרות אסטרטגיית דאטה ובינה מלאכותית, ועל מנת למנוע מצב בו השימוש בכלים אלו ייעשה באופן לא אחראי, נקבע במפורש בסעיף העוסק באימוץ העקרונות והמטרות כאמור, כי יישום טכנולוגיות הדאטה והבינה המלאכותית ייעשה "תוך הקפדה והגנה על זכויות יסוד... ועל שימוש במערכות אמינות ובטוחות בהתאם למסגרות האסדרתיות המתאימות". בנוסף, ועדת ההיגוי הונחתה לפעול לקידום אימוץ הכלים הדיגיטליים "תוך שמירה על זכויות אדם בהתאם להוראות הדין וחוקי היסוד".
7. באשר לפתרונות רוחביים, החובה לעשות בהם שימוש כפופה לבחינת התאמה לצרכים, ומנגנון זה נועד למנוע בזבוז כספי ציבור (כפל פיתוח) ולהביא לייעול המענה הממשלתי התפעולי לצרכי דיגיטציה רוחביים, תכליות שהן ראויות וסבירות משפטית. בנוסף הסעיף אינו עוסק באופן המימוש, כך שאופן המימוש ייעשה בהתאם לכלל הוראות הדין המחייבות.
8. למען הסדרך הטוב, במחליטים נקבע כי אין באמור בהחלטה זו כדי לגרוע מהחרגת משרד הביטחון וצה"ל כפי שנקבע בסעיף 9 להחלטת הממשלה מס' 231 ומההחרגות וההסדרים הספציפיים החלים על משרד הביטחון וצה"ל לפי החלטת הממשלה מס' 1700. החרגה זאת באה נוכח מאפייני העבודה הייחודיים של משרד הביטחון וצה"ל.
9. לסיכום, הצעת המחליטים מעגנת מדיניות ממשלתית להתייעלות ושיפור השירות, הנשענת על תשתית של מכרזים מרכזיים ("נימבוס"). ההצעה כוללת מנגנונים המבטיחים כי יישום המדיניות ייעשה בכפוף לכל דין, תוך שמירה על סמכויותיהם הייחודיות של משרדי הממשלה ותוך הקפדה על זכויות יסוד והגנת הפרטיות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של מערך הדיגיטל הלאומי – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

משרד הביטחון – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנה 2026 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד הכלכלה; היועצת המשפטית של מערך הסייבר הלאומי; היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

צעדים למלחמה הון השחור.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן, בהמשך להחלטות ממשלה קודמות, לצורך צמצום הון שחור לא מדווח המוביל לאבדן מס, שיש בו גם פוטנציאל לשימוש ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים, מוצעים הצעדים הבאים:

1. קידום חקיקת סעיפים 50 ו-51 להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, למעט סעיף 50(3) (איסור מתן הלוואות במזומן- ראו סעיף 2 לחוות הדעת), שעניינם תיקון חוק צמצום השימוש במזומן התשע"ח-2018, הקובעים הטלת מגבלות על החזקת כסף מזומן על ידי אדם או עוסק החל מיום 1 בינואר 2027 (להלן – יום התחילה), באופן הבא:

א. החזקת כסף מזומן על ידי אדם בסכום הגבוה מסכום של 200,000 ש"ח (להלן – הסכום המותר בהחזקה) תהווה עבירה פלילית שבצידה קנס פלילי בשיעור 30% מהסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה; לגבי עוסק – ייקבע עיצום כספי בשיעור של 20% מהסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה.

ב. לקבוע חובת דיווח שנתית לרשות המסים על החזקת מזומן על ידי אדם בסכום העולה על 100,000 ש"ח. חובת הדיווח תחול לראשונה כעבור 30 יום מהיום בו הוחזק הסכום החייב בדיווח אם ההחזקה החלה לאחר יום התחילה, ובכל שנה בה הוחזק הסכום. מזומן בסכומים אלו, שהוחזק לפני יום התחילה, יהיה חייב בדיווח לראשונה החל מ-30 ימים לאחר יום התחילה, ובכל שנה בה הוחזק. אי קיום חובת הדיווח תהווה עבירה פלילית שבצידה קנס מנהלי בשיעור 10% ממלוא סכום המזומן המוחזק על ידו, או - 20,000 ש"ח, לפי הנמוך מביניהם. ולגבי עוסק – עיצום כספי בסכום האמור. לעניין זה, דיווח על סכום נמוך מהסכום המוחזק בפועל יחשב כאי דיווח.

ג. שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת יוכל להפחית את הסכום החייב בדיווח ל-50,000 ש"ח בחלוף שנתיים מיום התחילה, לאחר ששקל, בין היתר, את הנתונים הנוגעים להיקף אכיפת העבירה כאמור בפסקה (ב) בתקופה שחלפה והפעולות שנעשו לשם כך, את כמות הדיווחים לרשות המיסים לפי סעיף זה ואת הסכומים המדווחים.

ד. לקבוע הוראות מעבר שיסדירו החזקה של סכום העולה על הסכום המותר שהיה בהחזקת אדם ערב יום התחילה. הוראות אלו יכללו חובת דיווח לרשות המיסים על הסכום המוחזק מעבר לסכום המותר בהחזקה וכן מנגנון הפחתה של הסכום להפחתה בהתאם לתנאים המפורטים בהחלטה, כך שבכל שנה יופחת הסכום, לכל הפחות, ב-72,000 ש"ח.

2. תיקון חוק צמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018 כך שהמגבלה החלה כיום על עשיית עסקאות במזומן, העומדת על סכום שמעל 6,000 ש"ח, תחול גם על החלפת שטר למזומן, לרבות ניכיון שטר על ידי גוף פיננסי מפקח.
3. תיקון סעיף 141א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] הקובע חובת דיווח של נותני שירותים פיננסיים על פעילות לקוחותיהם בסכום של למעלה מ-50,000 ש"ח לרשות המסים באופן הבא:
- א. החלת מתכונת דיווח משלימה על נותני שירותים פיננסיים שאינם חייבים בדיווח היום לפי הוראות הסעיף.
- ב. הארכת משך שמירת המידע המתקבל במאגר מתקופה של 3 שנים לתקופה של 7 שנים, כך שניתן יהיה לעשות בו שימוש יעיל הן לצורך שומה אזרחית והן במישור הפלילי במקרים המתאימים.
4. תיקונים בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] באופן הבא:
- א. פלטפורמות מקוונות המשמשות לביצוע עסקת השכרת נכסי מקרקעין בישראל, שבמסגרתן נקבע מחיר העסקה או תנאי התשלום, ידווחו באופן שנתי לרשות המסים על עסקאות השכרה שנעשות במסגרתן, בין אם התשלום עבור העסקה הועבר דרך הפלטפורמה ובין אם לאו.
- ב. פלטפורמה מדווחת תיידע באופן פשוט וברור את המשתמשים בה על חובת הדיווח המוצעת.
- ג. פלטפורמות המדווחות כיום על הכנסות שהתקבלו באמצעותן לפי חובות דיווח קיימות יהיו פטורות מדיווח לפי סעיף קטן (א).
- ד. על פלטפורמה שלא תדווח בהתאם להוראות יוטל עיצום כספי לפי סעיף 195ב לפקודת מס הכנסה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

סעיף 1

מוצע לקדם את סעיפים 50 ו-51 להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג, 2023, שעניינם הגבלות על החזקת מזומן. ישנם אנשים ועסקים אשר משתמשים במזומן בצורה לגיטימית ולכן איסור החזקה של מזומן לגביהם עלולה לפגוע במעבר לנדרש. בשל האמור, נקבעו סכומים והחרגות אשר יאפשרו למי שמחזיק במזומן מסיבות לגיטימיות, לרבות במועד מעבר החקיקה, לעמוד בדרישות החוק. כך, הסכום שמוצע לקבוע כסכום האסור בהחזקה, סכום מזומן מעל 200,000 ש"ח, נקבע מאחר שסכום זה הוא ההוצאה החציונית השנתית למשק בית ועל כן ניתן לאפשר החזקה בסכום כאמור כמעין "כרית בטחון", המאפשרת לאדם נורמטיבי להישען על חיסכון במזומן למשך תקופת זמן של שנה, בעת משבר, ללא כל הכנסה נוספת.

סכום זה הינו אומדן לסכום המוחזק לצורך שימוש שוטף ולעת הצורך. על כן, מצד אחד החזקה של סכום גבוה יותר עשויה להוות פוטנציאל לפעילות פשיעה ויתכן והיא מצביעה על שימוש לא לגיטימי במזומן זה, ומצד שני הגבלות על החזקה של סכום גבוה מזה לא צפויות להכביד על מי שכוונתו להשתמש במזומן בצורה נורמטיבית, ובהתאם להוראות חוק צמצום השימוש במזומן המגביל שימוש במזומן עבור עסקאות עד סכום של 6,000 ש"ח לעסקה. על מנת שלא לפגוע בעוסק, שנדרש להחזיק, לטובת פעילות העסק שלו, סכום במזומן העולה על הסכום המותר בהחזקה, מוצע לקבוע

כי עוסק יהיה רשאי להחזיק סכום מזומן, העולה על סכום המגבלה, עד גובה ההכנסות שהתקבלו בעסק בשבעת ימי העסקים האחרונים, ונרשמו כהכנסה שהתקבלה במזומן.

מאחר שהפקדת מזומנים בגופים פיננסיים כפופה למשטר ניהול סיכונים מצד הגופים הפיננסיים, ומשכך עלול להיווצר קושי בהפקדתם, ועשויים להישאר סכומי מזומן ביד מי שהחזיקו בהם ערב תחילת ההסדר המוצע בהחלטה בהיעדר אפשרות להפקדתם, מוצע, על מנת שלא ליצור הפללה של מי שהחזיק מזומנים כדין ערב התחילה ולא עלה בידו להפקידו לקבוע הוראות מעבר, כמוצע בהחלטה. הוראות המעבר יאפשרו החזקה של סכום העולה על הסכום המותר בהחזקה, שהיה בידי המחזיק ערב יום התחילה, בכפוף לכך שהמחזיק מדווח על הסכום לרשות המיסים וכן מפחית את הסכום, בסכום קבוע בכל שנה.

בנוסף, בשל העובדה שלא ניתן לנטר את מקור המזומן ותנועתו עד לרגע בו נמצא לראשונה, וכדי לתת שהות לגורמי האכיפה לבחון אם נעברה עבירה נוספת בכספים מעבר לעבירת ההחזקה, מוצע לאפשר תפיסה ראשונית של הסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה, וכן סכום נוסף עד לתקרה של 100,000 ש"ח נוספים במידה והוא לא דווח בהתאם לחובה הקבועה בסעיף 5 להצעת ההחלטה, לתקופה של 14 יום. תפיסה זמנית זו מהווה פגיעה בזכויות המחזיק אבל היא נדרשת לצורך אכיפת החקיקה. תפיסה זמנית זו נועדה לאפשר לרשויות לברר, בתקופה זו, האם יש בסיס לחשד שברכוש התפוס נעברה עבירה אחרת המצדיקה את המשך תפיסתו, או שמדובר ברכוש שלא דווח עליו לרשויות המס במטרה להעלים מס. ככל שעלה חשד להתקיימות עבירה כאמור – יימשכו הליכי התפיסה בהתאם לסמכויות הקבועות היום בכל דין בעניין תפיסה זמנית של רכוש במסגרת קיום הליך פלילי בעניינו, ומבלי לגרוע מסמכויות אחרות הקיימות כיום בדין. מובהר כי סמכות התפיסה תחול רק במידה ולא הוחלט על הטלת קנס מנהלי או עיצום כספי בנוגע לעבירת ההחזקה. יצוין שתיקון אלו קודם כאמור במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2023, והוא אושר בשעתו מבחינה משפטית.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

תיקונים בנוסחת מענק האיוון

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר לה, מוצע לערוך שינויים בנוסחת מענק האיוון, שנועד בעיקרו לסייע לרשויות המקומיות בגישור על פערים בין ההוצאה הנורמטיבית לתושב להכנסה הפוטנציאלית של הרשות, כפי שהוגדרו על ידי ועדת גדיש. בין שינויים אלה, מעבר לשימוש במדדים רציפים חלף שימוש באשכולות המדדים, באופן שיתמודד עם הפערים בין רשויות מקומיות דומות, יישום אחיד ושוויוני של נוסחת המעבר, תוך שייקבע אחוז הקפאה אחיד בסך של 50 אחוזים מגובה המענק של השנה הקודמת, על מנת לשמר את המנגנון הקיים למיתון הפגיעה שעשויה להילוות לשינויים במענק, ויחד עם זאת לצמצמו לטווח סביר. עוד מוצע לתקן את המענק המותנה, ובכלל זאת לעבור למדדים רציפים יותר, לעדכן את שיעור הגבייה, לקבוע מנגנונים לדחיית עליות גדולות בפוטנציאל הגבייה ולעידוד רשויות עם שיעור גבייה נמוך במיוחד להגדיל את היקפי הגבייה. כמו כן, מוצע להנחות את שר הפנים לשקול תיקונים נוספים בשנת 2026 במענק האיוון.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של משרד הפנים - עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות

נושא הצעת ההחלטה:

הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. מיצוי פוטנציאל ההכנסות מקרקע שבשטח הרשות (קרקע חומה)

מוצע להנחות את יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון במועצה הצעה לתיקון פרק משנה 4.13.15 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, כך שברשויות מקומיות אשר בהן ההכנסות מארנונה שאינה ממבני מגורים נמוכה, תשלם הרשות בעד שימוש נלווה בעל אופי מסחרי בקרקע לפי האמור בסעיף, דמי חכירה מהוונים בשיעור של 31% מערך הקרקע יודגש כי מדובר בהעמקת ההנחות בלבד.

2. תשתיות לאומיות ברשויות מקומיות

כמפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר לה, מוצע להנחות את שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן – **תקנות הסדרים במשק המדינה**), כך שייקבעו בהן שני סיווגים חדשים: לתשתיות לאומיות, כהגדרתן בחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג-2023 (להלן – **החוק לקידום תשתיות לאומיות**); לתשתיות לאומיות מיוחדות, לצורך סיווג זה מוצע לתקן את פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – **פקודת העיריות**) כך שתיקבע תוספת, על ידי שר האוצר, שבה יפורטו סוגי התשתיות הלאומיות שיכללו בסיווג זה.

עוד ביחס לסיווג הארנונה האמור של תשתיות לאומיות מיוחדות, מוצע לתקן את פקודת העיריות, כך שייקבע מנגנון לחלוקת אחוז קבוע מהארנונה אשר תיגבה מנכסים בסיווג זה, בין הרשויות הסמוכות לנכס, וזאת לפי מדדים של סמיכות לתשתית הלאומית המיוחדת, סוג השטחים הנמצאים בתחום ההשפעה של כל רשות, כפי שייקבעו בתקנות שר האוצר ושר הפנים. יצוין כי קביעה של צו חלוקת הכנסות מכוח סעיף 9 לפקודת העיריות תגבר על מנגנון החלוקה האמור.

3. הוספת שר האוצר לתקנות בעלות פוטנציאל להרחבת ההכנסות העצמיות של רשויות מקומיות

מוצע לתקן את סעיף 12(ב) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, כך שייקבע כי תקנות וכללים למתן הנחות בארנונה, כמו גם שיעורי הנחה מרביים ומוזעריים, יידרשו גם לאישור שר האוצר.

4. הגדלת היצע הדיור באמצעות הסבת מתמחי תעסוקה למגורים

מוצע להנחות את שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה, כך שייקבעו בהן סיווג נוסף של דירת מגורים במבנה שהוקם במתחם בעירוב שימושים, אשר עומד בתנאים המצטברים: מעל 80% משטח המבנה משמש למגורים, שטח המבנה נכלל בתוכנית שאושרה עד לתאריך 31 בדצמבר 2024, מרבית השטחים הסחירים בתוכנית היו ביעוד תעסוקה, מסחר או תעשייה, התוכנית שמכוחה הוקם המבנה אושרה לאחר כניסת תקנות אלו לתוקף והיא מתייחסת לתוואי שטח משמעותי, שהוא לכל הפחות "שכונה". הסיווג האמור יחול לפרק זמן שלא יעלה על 15 שנה מיום אכלוס המבנה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

יצוין בהתייחס להצעה בדבר הגדלת היצע הדיור באמצעות הסבת מתמחי תעסוקה למגורים כי הסיווג החדש שמוצע להנחות את השרים לקבוע בתקנות הסדרים במשק המדינה, יחול כמוצע רק על מבנה מגורים שהתוכנית שמכוחה הוקם שונתה באופן שאפשר את השימוש החדש בו למגורים. במובן זה, עשויה להתעורר שאלת שוויון בין מחזיק בדירת מגורים לבין מחזיק בדירת מגורים במתחם כאמור שייעוד הקרקע שלו הוסב מתעסוקה למגורים, לעניין טווח תעריפי הארנונה. לפי עמדת גורמי המקצוע באגף התקציבים, בשל החלת הסיווג באופן פרוספקטיבי, רק על מבנים שיוקמו לאחר תיקון התקנות, הגורמים הפעילים בשוק צפויים להביא בחשבון עלויות הדיור והשכירות את עלות הארנונה הצפויה. עוד יצוין בהקשר זה, כי בעת קביעת סיווג הארנונה כאמור, השיקול של עידוד בנייה למגורים מהווה שיקול רלוונטי, וכי על מנת להבטיח כי מדובר בהסדר מאוזן, מוצע כי יוגבל משך הזמן שבו יחול הסיווג האמור על הנכס לתקופה של 15 שנה ממועד האכלוס. ממכלול הדברים עולה כי די בשיקולים האמורים כדי לתת מענה לחששות מפני פגיעה כאמור. עוד עשויה להתעורר שאלה בדבר סמכות השרים לקבוע את הסיווג המוצע, כמענה לה מוצע לקבוע כי הסיווג יחול על תוכנית שחלה על תוואי שטח משמעותי, שהוא לכל הפחות "שכונה", כך שהסיווג יתייחס הן לשימושו למגורים והן למקומו של הנכס, ככזה הנמצא בתוך שכונה מובחנת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים –

יובהר כי הננו מתייחסים רק להיבטים המשפטיים של ההצעה ואין באמור על ידינו בכדי לגרוע מעמדתו של המשרד והתנגדותו לחלק מההצעה, כפי שבאה לידי ביטוי במכתבו של המנכ"ל מיום 1.12.2025.

לעניין קביעת סיווגי ארנונה של תשתיות לאומיות ותשתיות לאומיות מיוחדות (סעיף 2(א1)) – הכלל כי תעריפי המינימום והמקסימום לתשתיות לאומיות ייקבעו "בשים לב לארנונה המוטלת בפועל על סוג הנכסים ערב מועד החלטת ממשלה זו".

למותר לציין כי מבחינה מעשית ככל שיתווספו סיווגים חדשים לתקנות, יהיה על כל רשות מקומית לבחון האם התעריפים הקבועים בצו הארנונה שלה לנכסים העונים על הגדרת הסיווג החדש תואמים את מנעד התעריפים שנקבע בתקנות, וככל שלא קיימת התאמה, תהיה חייבת לתקן את התעריפים ובכלל זאת, להפחית את התעריפים ככל שהתעריף עולה על השיעור המרבי שיקבע. כמו גם, יידרשו רשויות לשנות את סיווג מתקני התשתית כפי שנעשה על ידן על בסיס צווי הארנונה שלהן ולהעביר את כלל המתקנים לחיוב לפי סיווג של מיתקני תשתית. פעולה אשר אף היא בעלת משמעות תקציבית ובחלק מהמקרים תביא להפחתת סכום הארנונה שניתן יהיה להטיל על מיתקני תשתית כאמור או על חלק מהמיתקנים.

מאחר שכיום לא קיים סיווג ראשי של תשתיות לאומיות, ולאור השונות הרבה בין צווי הארנונה הקיימים ב 260 רשות מקומיות, ובין אופן סיווג הנכסים על ידי הרשויות המקומיות, לרבות תוך תעריפים שונים למיתקני תשתית לאומיים שונים, לא ברור כיצד ניתן לקבוע את תעריף המינימום והמקסימום, על פי הארנונה המוטלת בפועל במאות ואלפי מתקנים ברחבי המדינה. אשר על כן, ניתן היה להטיל על השרים לקבוע תעריף מינימום ומקסימום, אולם לא ניתן להטיל עליהם לקבוע תעריפים אלו על פי כלל כאמור שכלל לא ניתן לעמוד וליישם אותו.

באשר לסעיף 4 להצעת ההחלטה נבקש לציין כי ההכרעה המשפטית לגבי הקשיים המשפטיים שעליהם הצביעה חוות הדעת, נבחנה וניתנה על ידי עו"ד גיל לימון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל - בכל הנוגע לסעיף 1 – אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

צעדים לקידום ענף הנדליין וייעול הליכי התכנון והבנייה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

מוצע לקבוע כי הוראות התוספת השנייה לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבניה), לא יחולו על תכנית מיתאר ארצית ותכנית מתאר מחוזית, החלות בתחום הסביבה החופית, ובלבד שבהחלטת המועצה הארצית שדנה בהשגות לתכניות אלו, צוין שהחלטה ניתנה גם לעניין תוספת זו. בנוסף מוצע להסמיך את יושב ראש הוועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן – הולחוי"ף) להחליט שתכנית טעונה אישור של הולחוי"ף, אף ללא דיון בוועדת המשנה. בנוסף מוצע להבהיר שהוראות העוסקות בפרסום הודעה על הכנת תכנית, בקביעת תנאים למתן היתרים בתקופת הכנת התכנית כאמור וכן ההוראות העוסקות בהגבלת פעולות לאחר הפקדת התכנית, חלות, בשינויים המחויבים, גם על תכניות מתאר ארציות. כמו כן מוצע להבהיר, שההוראות העוסקות בהגבלת פעולות לאחר הפקדת תכנית לתשתית לאומית חלות גם הן בשינויים המחויבים. מוצע שניתן יהיה להגיש לוועדת המשנה של המועצה הארצית לתכניות מפורטות שיקרן, שינוי יעוד מתעסוקה למגורים או הוספת שימוש מגורים במגרשים המיועדים לתעסוקה, גם תכניות מפורטות שיקרן שינוי יעוד ממסחר או ממסחר ותעסוקה, למגורים, או הוספת שימוש מגורים במגרשים המיועדים ליעודים האמורים, וכן להאריך את המועד שעד אליו ניתן יהיה להגיש לוועדת המשנה האמורה תכניות.

בנוסף מוצע, במטרה להאיץ את הליכי הרישוי ולהפחית עומסים מרשות הרישוי המקומית, להעביר למורשה להיתר את הטיפול במתן היתרים התואמים תכנית עבור בניינים המחויבים בבקרת מכון בקרה וכן לבניינים ועבודות שבמרכבות נמוכה, לאפשר פתיחת הליך רישוי בהתחדשות עירונית כבר עם הסכמת 60% מבעלי הזכויות בכל מגרש (תוך שמירת הדרישה להסכמה מלאה טרם מתן ההיתר), לבטל את הדרישה להעסקת בקר מורשה הגנת הסביבה במכוני הבקרה, ולהסמיך את שר הפנים לקבוע בתקנות הוראות בדבר הכרה במוסדות להכשרת בקרים, לרבות אופן הגשת הבקשה, התנאים למתן או ביטול ההכרה, ודרכי הפיקוח הנדרשות לצורך הקמת והפעלת מוסדות ההכשרה. בנוסף מוצע להרחיב את מנגנון הרישוי המהיר שנקבע בהצעת חוק שיקום נזקי מלחמה כך שיחול על כלל התכניות בסמכות הוועדה המקומית עד חמישה מגרשים, ולאפשר לוועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה לדון במותב חסר של שניים. בנוסף מוצע להטיל על מנהל מינהל התכנון לבחון את מצב התוכניות במתחמים מועדפים לדיור שהוכרזו בעבר בצו לפי סעיף 3(א)(1) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן - החוק לקידום הבנייה), ובמקרה שבו ישימותן של התוכניות נמוכה הוא יבחן את האפשרות לשיפור הישימות באמצעות קידום תכניות מפורטות מעודכנות לניצול יעיל של הקרקע במרחב, ויפנה לגורם שהגיש את התוכנית ויציע לו לבחון הגשת תכנית מתקנת, בכפוף להוראות סעיף 27 לחוק לקידום הבנייה (הקובע את התיקונים שניתן לבצע בתכנית מועדפת לדיור), והכל מבלי לגרוע משקול דעת מוסד התכנון. עוד מוצע שבמקרה בו סבר מנהל מינהל התכנון שלא ניתן לשפר את הישימות באמצעות תכנון כאמור - הוא יפנה לשמאי הממשלתי לקבלת עמדתו האם יש להמליץ לממשלה לתקן את צו ההכרזה

ולהפחית את שיעור יחידות הדיור להשכרה לטווח ארוך ושיעור יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת מברירת המחדל שקבועה בחוק, וככל שכן, יגיש לממשלה את המלצתו בצירוף עמדת השמאי הממשלתי.

בנוסף מוצע להאריך את תוקפו של חוק הותמ"ל עד ליום 8 באוגוסט 2028.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

באשר לסעיף 1(א)(3) בהחלטה (במסגרתו כאמור מוצע להבהיר שהוראות העוסקות בפרסום הודעה על הכנת תכנית, בקביעת תנאים למתן היתרים בתקופת הכנת התכנית כאמור וכן ההוראות העוסקות בהגבלת פעולות לאחר הפקדת התכנית, חלות, בשינויים המחויבים, גם על תכניות מתאר ארציות. כמו כן מוצע להבהיר, שההוראות העוסקות בהגבלת פעולות לאחר הפקדת תכנית לתשתית לאומית חלות גם הן בשינויים המחויבים), מודגש שמדובר בתיקון מבהיר בלבד, שכן לעמדת המדינה כבר כיום מוקנות הסמכויות הנזכרות בסעיף למועצה הארצית ולוועדה לתשתית לאומיות. יצוין שכיום תלוי ועומד בג"ץ 1119-01-25 **מועצה אזורית עמק יזרעאל נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה**, שבו בין היתר טענו העותרים שהמועצה הארצית אינה מוסמכת לפעול לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבניה (יצוין כי בקשה לצו ביניים שהוגשה במסגרת העתירה, נדחתה). עמדת המדינה ביחס לעתירה זו היא כי קיימת סמכות כאמור, ובין השאר אף פורטו דוגמאות בהן בעבר נעשה שימוש בסעיפים אלו על ידי המועצה הארצית. כאמור התיקון המוצע הוא מבהיר בלבד, ואינו גורע מעמדת המדינה.

סעיף 1 לחוק הותמ"ל מפרט מה הן ארבע המטרות של חוק זה, כאשר שלוש מהן נוגעות למתחמים מועדפים לדיור והן: הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור; יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך; ויצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת. חוק הותמ"ל הכיר בכך שיהיו מצבים בהם המטרות השניה והשלישית לא יוכלו להתממש במלואן, ועל כן סעיף 4(ב)(2) ו- (3) לחוק הותמ"ל מסמיך את הממשלה להחליט על שיעורים נמוכים יותר של יחידות דיור אלו, בין השאר על רקע ישימות התכנית. לפיכך המוצע בסעיף 2 להחלטה (בעניין פניה לשמאי הממשלתי לשם קבלת עמדתו האם קיים צורך להמליץ לממשלה לקבוע בצו הכרזה על מתחם מועדף לפי החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן – **חוק הותמ"ל**), שיעור יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר רגיל ובשיעור מופחת הנמוך מהשיעורים הקבועים כיום בחוק האמור) עולה בקנה אחד עם המטרה הראשונה של חוק הותמ"ל, ויאפשר להגדיל את היצע יחידות הדיור, במקרים בהם מנהל מינהל התכנון סבר שלא ניתן לשפר את הישימות באמצעות תכנון (וידגש כי אין בהצעה כדי לגרוע משקול דעת מוסד התכנון אשר אליו תוגש תכנית מתקנת, ככל שתוגש). אמנם, חוק הותמ"ל אינו מזכיר במפורש את קבלת עמדת השמאי הממשלתי לעניין הבחינה האם יש מקום להפחית את השיעורים, ואולם אין קושי בהידרשות להמלצת השמאי הממשלתי - שמיעת עמדת השמאי הממשלתי תאפשר לממשלה לקבל את החלטתה על בסיס מידע מקצועי רלוונטי. הדבר אף עולה בקנה אחד עם החלטה מס' 4796 מיום 24 בינואר 1999 שעניינה שומת מקרקעין.

באשר להארכת תוקף חוק הותמ"ל, הרי שמדובר בחוק קיים, ואשר אך לאחרונה הובאה הצעתה להארכת תוקפו (בשינויים מסוימים) בפני ועדת שרים לחקיקה, ומכיוון שכך אין כל קושי בהארכתו.

באשר לסעיף ב(1) בהחלטה יצוין כי פתיחת הליכי רישוי בהתחדשות עירונית על בסיס הסכמה של

60% בלבד מעלה חשש מפגיעה בזכות הקניין של בעלי הזכויות שלא הסכימו, שכן עצם תחילת הליך הרישוי עשויה להיתפס כצעד המקדם שינוי תכנוני במקרקעין ללא הסכמתם המלאה של כלל הדיירים. יחד עם זאת, מאחר שההיתר עצמו לא יכול להינתן אלא בהסכמת כלל בעלי הזכויות, החשש לפגיעה מהותית בזכות הקניין נחלש ואף לא מתקיים, שכן אין שינוי סטטוטורי או תוצאתי ללא הסכמה מלאה.

ביחס למורשה להיתר, הרחבת סוגי הבניינים והעבודות שיוכל לאשר, ובעקבות כך בהרחבת סמכויותיו במקום רשות הרישוי המקומית עלולה להתפרש כהאצלת סמכות שלטונית רחבה לגורם חיצוני. לעניין זה יצוין כי לפי הדין הקיים כל הבניינים המצויים בסמכות מורשה להיתר, מחויבים לעבור בקרת תוכן ובקרת ביצוע במכון בקרה, כך שהמורשה אינו מפעיל שיקול דעת תכנוני עצמאי אלא מבצע בדיקה מקצועית וטכנית ונסמך על מנגנון בקרה חיצוני ובסיום ההליך המורשה מעניק היתר תואם תכנית בלבד כך שלמעשה אין מדובר בהאצלת סמכות שלטונית.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

היועצת המשפטית של מנהל התכנון - אין מניעה משפטית מקידום ההצעה

היועצת המשפטית של משרד השיכון- אין מניעה משפטית.

היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל- אין מניעה משפטית לקדם את ההצעה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנה 2026 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת : היועצת המשפטית של משרד להגנת הסביבה, היועצת המשפטית של משרד המשפטים, היועץ המשפטי של משרד הפנים והיועצת המשפטית של משרד התחבורה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

מיצוי פוטנציאל תחבורתי ונדל"י במרחב מערכות תחבורה עתירת נוסעים

נושא הצעת ההחלטה:

מיצוי פוטנציאל תחבורתי ונדל"י במרחב מערכות תחבורה עתירת נוסעים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לקדם אינטגרציה מלאה בין הפיתוחים התחבורתיים הנרחבים במערכות תחבורה עתירות נוסעים להלן – **מתע"ן**, לבין התכנון והפיתוח במרחבים הסובבים מערכות אלו, על מנת לממש את מלוא הפוטנציאל התחבורתי, העירוני והמרחבי. כמו כן, מוצע כי מנהל התכנון ואגף התקציבים יגבשו מדיניות תכנונית ארצית המבוססת על עקרונות של תכנון מוטה תחבורה וצפיפות מינימאלית, ולאחריה לקדם תכנית מתאר ארצית למרחבי המתע"ן. כן מוצע להתנות את תקצובם וקידומם של פרויקטי מתע"ן בעמידה בספי הצפיפות שיוגדרו, לממן תכנון מפורט במרחבי התחנות באמצעות גופי הייזום הממשלתיים, ולבחון קביעת תמריצים לחברות התחבורה לפיתוח מגורים ושימושי קרקע נוספים סביב התחנות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית של משרד התחבורה- עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של משרד התחבורה
היועצת המשפטית של מנהל התכנון - עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועצת המשפטית של מנהל התכנון

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

השלמת תהליכי חקיקה לצעדים מהתוכניות הכלכליות לשנים 2023, 2024 ו- 2025 שטרם הושלמה חקיקתם

נושא הצעת ההחלטה:

השלמת תהליכי חקיקה לצעדים מהתוכניות הכלכליות לשנים 2023, 2024 ו- 2025 שטרם הושלמה חקיקתם

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כחלק מהצעדים הנדרשים לצורך הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, לאור הנסיבות הכלכליות והפיסקליות אשר מצריכות מהממשלה לבצע שינוי משמעותי במדיניות הפיסקלית מהממשלה לשם התמודדות עם האתגרים והסיכונים הנתונים לפתחה, מוצע לקדם את השלמת הליכי החקיקה המפורטים להלן, שהתקבלו בהחלטות ממשלה שונות שנכללו בתכנית הכלכלית הנלווית לאישור התקציב הנוסף לשנת 2024, ובמסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2023 ובתכנית הכלכלית לשנת 2025, כמפורט להלן:

1. התקנת תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב), התשנ"ה-1995, תקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, וצו הבלו על הדלק (פטור והישבון), התשס"ה-2005, על מנת לקבוע כי החל מיום 1 ביולי 2026 לא יותרו ניכוי הוצאות ששולמו בשל רכישת דלק המשמש להנעת כלי רכב, ניכוי מס תשומות שמתחייב בו עוסק בשל רכישת דלק המשמש להנעת כלי רכב והישבון בלו ששולם על דלק המשמש להנעת כלי רכב, לפי העניין, אם לא הותקן ברכב שלגביו נתבע הניכוי או ההישבון מכשיר למדידת תצרוכת הדלק, ובהתאם למתווה שגובש בדיונים בוועדת הכספים;
2. קידום סעיף 15 להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025, התשפ"ה-2024, שעניינו ביטול סעיפים 56 ו-71א לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, ותיקון סעיפים 61, 64 ו-128 בו, כך שיבוטל איחוד עוסקים;
3. קידום הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 268), התשפ"ג-2023, שעניינה בדיווח על הכנסות מדמי שכירות וכן בגובה הפטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים;
4. קידום סעיף 1(ג) על הוספת סעיף קטן 121ב(2א) לפקודת מס הכנסה וסעיף 1(3)ה על הוספת ההגדרה "הכנסה חייבת" המוצעת מתוך הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת עדכוני מס ומס יסף), התשפ"ה-2024, שעניינה הכללת שבח חייב שנצמח במכירת דירה במסגרת חישוב ההכנסה החייבת במס נוסף אשר יחיד חייב עליה מס.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

דודי קופל

חתימה

תפקיד

שם

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהמשך להחלטות קודמות ולשם קידום מיזמי תשתית לאומיים אשר יתרמו להאצת צמיחת המשק, להגדלת הפריון ולשיפור חוסנה הכלכלי של מדינת ישראל, מוצע לקדם את הצעדים הבאים:

1. מוצע לתקן את חוק גנים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן- חוק גנים לאומיים) כך שלאחר סעיף 25 יתווסף סעיף 25א, שיקבע כי במידה שבתוך 90 ימים לא יינתן אישור הרשות לשמירת הטבע והגנים לפי סעיפים 25(א) ו-30(א) לחוק, או היתר מנהל הרשות לשמירת הטבע והגנים לפי סעיף 33(ג) לחוק, לפי העניין, או שתסרב הרשות או המנהל, לבקשה או תציב תנאים שיש בהם כדי לעכב משמעותית או לסכל אישור או מתן היתר לביצועו של מיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג-2023 (להלן- חוק תשתיות לאומיות), רשאי יהיה גוף מבצע כהגדרתו בחוק תשתיות לאומיות להגיש השגה לוועדת השגות בתוך 30 ימים מיום מתן ההחלטה או מחלוף המועד לתיתה, והחלטתה תבוא חלף החלטת הרשות לשמירת הטבע והגנים או מנהל הרשות לשמירת הטבע והגנים לפי העניין.
- בהמשך לאמור, מוצע להקים ועדת השגות שתפקידה יהיה להחליט בהשגות של גוף מבצע לפי הסעיפים האמורים לעיל, ושתמנה שלושה חברים – מנכ"ל רשות הטבע והגנים או נציג בכיר מטעמו שיכהן כיו"ר הוועדה; יו"ר רשות הרישוי הארצית כמשמעותו בסעיף 6ב(1)(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, או ממלא מקומו; ומתכנן הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות כמשמעותו בסעיף 6א לחוק התכנון והבניה, או ממלא מקומו. עוד מוצע כי הוועדה תקבל את החלטתה בתוך 30 יום ממועד הגשת השגה, וכי יש לתקן את חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000 כך שעל החלטת הוועדה ניתן יהיה לעתור לבית משפט לעניינים מנהליים.
2. מוצע לקבוע בפקודת היערות, כי בכל הנוגע למיזמי תשתית לאומית, פקיד היערות האזורי לא יסרב ליתן רישיון כריתה, לפי סעיפים 15–15א, או ייקבע ברישיון כאמור תנאים שעלותם גבוהה מהעלות אותה היה נדרש מבקש הרישיון לשלם בתשלומי ההיטל הנופי (ככל שזה היה מוטל עליו), אלא לאחר ששקל, בנוסף לשיקולים סביבתיים, נופיים והיסטוריים, גם שיקולים משקיים כלכליים הנוגעים להקמת מיזמי תשתית. בנוסף מוצע, כי ייקבעו מנגנוני השגה לעניין רישיונות כריתה: מנגנון השגה אחד, בדמות ועדת השגות, על החלטה בעניין מיזם תשתית חיוני מועדף כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, ומנגנון השגה נוסף לפני פקיד היערות הממשלתי עבור כל יתר ההחלטות שעניינן רישיונות כריתה. בהצעת ההחלטה מפורט הרכב הוועדות וכן סדרי עבודתן.
- בכך נשמר האיזון בין האינטרסים הציבוריים בהגנה על עצים ואילנות מוגנים לבין אינטרסים ציבוריים הכרוכים בפיתוח תשתיות.
3. בנוסף, מוצע לקבע כי מההיטל הנופי, שמשולם לפקיד היערות הממשלתי, יועבר לסעיף תקציבי מיוחד שינוהל בתקציב המדינה עבור "נטיעות חלופיות". התקציב האמור בסעיף

זה יוקצה בהתאם לכללים שיקבעו על ידי שר החקלאות וביטחון המזון ובהסכמת שר האוצר.

4. מוצע לתקן את סעיף 41 לחוק לקידום תשתיות לאומיות כך שייקבע הליך נוסף לקביעת הסדרי תנועה למיזמי תשתית חיוניים, באופן הבא:

א. קביעת חובה על רשות תימרון מקומית למסור את עמדתה לפניית גוף המבצע או גוף תשתית כהגדרתם בחוק לקידום תשתיות לאומיות לקבוע הסדר תנועה שנועד לתקופה של עד שישה חודשים לצורך ביצוע עבודות מיזם תשתיות חיוני, תוך 30 יום ממועד הגשת הבקשה.

ב. במקרה של אי תגובה של רשות התימרון המקומית במועד, סירוב או קביעת תנאים החורגים מהוראת סעיף 26 לחוק לקידום תשתיות לאומיות, יוכל המבקש להפנות את הבקשה לוועדת תימרון למיזמי תשתית שתוקם בחוק כמפורט להלן, וכן רשאי לפנות לאותה ועדה ישירות בבקשה להאריך הסדר תנועה זמני לתקופות של עד ארבעה חודשים.

ג. רשות תימרון למיזמי תשתית שקיבלה פנייה כאמור, תהיה מוסמכת לקבוע או להאריך את הסדר התנועה שהתבקש, כפי שהוא או בשינויים במקום רשות התימרון המקומית לאחר שנתנה לה הזדמנות להשמיע טענותיה. החלטת רשות תימרון למיזמי תשתית תיחשב כהחלטת רשות תימרון מקומית לעניין קביעת הסדר תנועה, לרבות כפיפות לרשות תימרון מרכזית וחובות היועצות בהתאם לתקנות התעבורה.

ד. רשות תימרון למיזמי תשתית תשמש כרשות תימרון מקומית שאליה ניתן לפנות לראשונה לצורך קביעת הסדר תנועה זמני במיזם תשתית חיוני מועדף, ויחול האמור בסעיף קטן (ג) לעיל.

ה. תוקם ועדת תימרון למיזמי תשתית (לעיל ולהלן – **ועדת תימרון למיזמי תשתית**) שהרכבה יהיה מתכנן הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות כמשמעותו בסעיף 6א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, והוא יהיה יושב הראש; נציג מינהל התכנון שהוא מהנדס תנועה ותחבורה כהגדרתו בתקנות התעבורה שימנה מנהל מינהל התכנון; ונציג משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שהוא עובד מינהל תשתיות במשרד, שימנה המנהל הכללי של המשרד. החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות חבריה; רוב חברי הוועדה יהיו מניין חוקי בשיבותיה.

5. מוצע להנחות את משרד התחבורה והבטיחות בדרכים והמשרד לבטחון לאומי לפעול לשימוש שוטף ברמזורים מיטלטלים ארעיים במיזמי תשתית; לרשום את הודעת המפקח הארצי על התעבורה במשרד התחבורה שייקבעו בהנחיות מחייבות לפי תקנות התעבורה המקרים שבהם תידרש רשות תימרון כברירת המחדל לקבוע הסדר תנועה זמני באמצעות רמזור נייד, כאשר ניתן יהיה לסטות מכך במקרים חריגים. ברירת מחדל של שימוש ברמזורים מיטלטלים ארעיים בהסדרי תנועה כאמור בדרך ישירה שלא בצומת או במקרים מתאימים אחרים לפי קביעת רשות התימרון מרכזית, כאשר תינתן לרשות התימרון המקומית סמכות לקבוע הסדר תנועה על בסיס מכווני תנועה, וזאת במקרים חריגים; ולהנחות את משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לקבוע מתכונת הכשרה אחידה למכווני תנועה שתהיה תקפה לכל רשויות התימרון המקומיות.

6. מוצע לתקן את חוק לקידום תשתיות לאומיות כך שיוטל על משרד הבטחון להעביר בתוך 120 יום למרכז למיפוי ישראל שכבת מידע גאוגרפי בדבר אינטרסים של גבהים בכל רחבי הארץ, וכן לעדכן את המידע ככל הנדרש תוך 30 יום ממועד השינוי. גופי תכנון וחברות תשתית יוכלו להסתמך על מידע זה כאמין לעניין מגבלות הגובה של משרד הבטחון.
7. מוצע לתקן את סעיף 1ג76 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), אשר מאפשר לוועדה לתשתיות לאומיות (להלן – הות"ל) לדון ב-"תכנית שינויי" אשר משנה, באופן מתוחם, תכנית תשתית לאומית שאושרה על ידי הוועדה האמורה, כך שהיקף השינויים שניתן לבצע יהיה גדול יותר, וכן שניתן יהיה להעביר זכויות בניה בין תאי שטח בתכנית והכל בהתאם לתנאים המנויים בהחלטה. כן מוצע להחיל את הסעיף בשינויים המחוייבים על מוסד התכנון שאישר תכנית, על תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות שאישרה הממשלה, ועל תכנית מפורטת לתשתיות לאומיות שאישרה ועדה מחוזית.
8. מוצע להסמיך את רשות הרישוי של הות"ל (עם מהנדס הרשות המקומית שבתחומה השטח הגדול ביותר משטח הבקשה להיתר) ליתן היתר או הרשאה למיזם תשתית כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג-2023 (להלן – **החוק לקידום תשתיות לאומיות**), שהוא לתחבורה ציבורית אם השטח בתחום הבקשה להיתר הוא ביותר מרשות מקומית אחת, אם צורך לתכנית תשריט ואם מנהל הרשות לתחבורה ציבורית אישר את הגשת הבקשה לרשות רישוי זו (מספר האישורים מוגבל לחמישה בשנה).
9. מוצע להסמיך את רשות הרישוי של הות"ל (בהרכבה הרגיל) ליתן היתר למיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות ללא תלות בזהות מוסד התכנון שאשר את התכנית, ובלבד שלתכנית צורך תשריט והיא כוללת הוראות המאפשרות ליתן מכוחה היתר.
10. מוצע להגדיל את היקף ההקלה מתכנית לתשתית לאומית או מתכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות, שמוסד תכנון רשאי לתת, כך שהשטח המותר לבניה עבור מבנה הדרך יגדל, וזאת בשים לב להיות מעל הקרקע או תת קרקעי, והאם מדובר בשטח כלוא בגשר.
11. מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה כך שלעניין תסקיר השפעה על הסביבה הנדרש בתכנית שמקודמת במועצה הארצית או בוועדה מחוזית, היועץ הסביבתי יוכל להיות או נציג השר להגנת הסביבה או יועץ סביבתי שינוי עובד מדינה אשר ימונה מתוך רשימה שהוסכמה על ידי מינהל התכנון והמשרד להגנת הסביבה, ובכפוף לדיני המכרזים, וכי יועץ סביבתי זה יביא בחשבון במסגרת מתן היועץ למוסד התכנון, את מדיניות המשרד להגנת הסביבה, וכי טרם שמוסד התכנון יקבל החלטה על מינוי יועץ סביבתי לתכנית, תינתן לנציג המשרד להגנת הסביבה אפשרות להשמיע עמדתו בעניין בפני מוסד התכנון.
12. מוצע להורות למנהל מינהל התכנון בהתייעצות עם היועץ הסביבתי של המועצה הארצית, להגיש למועצה הארצית הצעה להנחיות גנריות לעריכת תסקירי השפעה על הסביבה לפי סוגי תכניות.
13. מוצע לתקן את חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, ולמחוק את סעיף 23 לחוק כך שלא יהיה צורך בקבלת אישור מהממונה על אוויר נקי במסגרת הליך התכנון ולא יידרש הליך משותף,

ובכך לא יידרש כפל בהליכי התכנון והבניה וניתן יהיה להפריד בין שלב התכנון לשלב רישוי הפליטה.

14. מוצע לתקן את החוק לקידום תשתיות לאומיות כך שעל אף האמור בסעיף 124 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, הקובע מועדים למתן אישור הרשות הארצית לכבאות וההצלה (להלן – **רשות הכבאות**), לעניין הגשת נספח בטיחות אש כמשמעותו בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, עבור מיזם תשתית חיוני, אזי, אם הנספח נערך בידי מהנדס רשום כהגדרתו בחוק המהנדסים והאדריכלים, התש"ח-1958, בענף הנדסת מקצועות מיוחדים, במדור בטיחות אש ומניעתה, יחולו לוחות זמנים מקוצרים כדלקמן:

(א) עובד רשות הכבאות יודיע למבקש, בתוך 15 ימים ממועד קבלת הפנייה, הודעה המפרטת את כלל המסמכים והמידע הדרושים לקבלת החלטתו.

(ב) עובד רשות הכבאות ימסור את החלטתו בתוך 20 ימים ממועד שבו הוגשו לו כל המסמכים והמידע הנדרשים כאמור בפסקה (א); לא נמסרה החלטה בתוך התקופה האמורה – יחליט נציב כבאות והצלה בבקשה בתוך 21 ימים נוספים.

(ג) נמסרה חוות דעתה של רשות כבאות ביחס לנספח בטיחות האש לא תדרוש רשות הכבאות לאחר מכן דרישות נוספות לנספח בטיחות האש, אלא אם אישר זאת נציב כבאות והצלה.

15. מוצע לטפל בסוגיית החזרת שטחים מגופים מבצעים במיזמי תשתית לרשויות מקומיות ולקבוע את ההסדרים הבאים:

א. רשות מקומית שנדרשה על ידי גוף מבצע שהשלים עבודות מיזם תשתית לקבל לחזקתה שטח שהעמידה לו לצורך ביצוע העבודות, תידרש להשיב לפנייתו בתוך 30 יום.

ב. רשות מקומית לא תהיה רשאית לקבוע תנאים לצורך קבלת השטח מלבד החזרת המצב לקדמותו בהתחשב בשינויים הנובעים מביצוע העבודות והסרת מפגעי בטיחות שנוצרו בעקבות העבודות. עם זאת, ניתן יהיה לקבוע אחרת בהסכם מפורש בכתב בין הגוף המבצע לרשות המקומית, וזאת כל עוד ההסכם נכרת קודם למסירת השטח לידי הגוף המבצע.

ג. אם הגוף המבצע השלים את העבודות והרשות המקומית לא הגיבה לדרישתו לקבל את השטח בתוך 30 יום, או שלא הסכימה לקבל את השטח לאחר שקבעה תנאים מותרים כאמור לעיל והגוף המבצע השלים אותם ומסר על כך הודעה, ייחשב השטח לעניין כל דין כאילו עבר לחזקת הרשות המקומית לאחר 45 יום ממועד הדרישה או ההודעה.

16. כיום נדרש אישור ממשלה להחלטת שר התחבורה והבטיחות בדרכים למתן זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית. ההצעה מבקשת לתקן את סעיף 46א לפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], תשל"ב-1972, כך שאישור הממשלה יוחלף באישור שר האוצר.

17. כיום הגיל המינימלי הנדרש כתנאי כשירות לנהיגת רכבת מקומית לנוסעים הוא 24 שנים. מוצע לרשום את הודעת שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לפיה תושלם תוך 60 ימים עבודת הצוות המקצועי במשרד התחבורה באשר להורדת דרישות הגיל למתן רישיון

- לנהיגת רכבת מקומית לנוסעים לגיל 21, ובהמשך לכך יקודם תיקון תקנות מסילות הברזל (הפעלת מסילות ברזל מקומית), התשע"ב-2012, בהתאם להמלצות.
18. מוצע לתקן את תקנות חובת המכרזים (חובת שיתוף פעולה תעשייתית), התשס"ז-2007, כך שמיזמי תשתית חיוניים יהיו פטורים משיתוף פעולה תעשייתי.
19. מוצע לתקן את חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987 (להלן – **חוק הרשויות המקומיות**), כך שיתווסף לו הסדר המאפשר לרשות המקומית להורות בצו על שימוש זמני במגרש ריק כחניון אוטובוסים ללא תשלום, כאשר ההוצאות הכרוכות בשימוש יחולו על הרשות המקומית. על צו זה יחולו ההוראות בחוק הרשויות המקומיות הנוגעות להסדר הקיים בו בדבר שימוש זמני במגרש ריק כחניון ציבורי.
20. במטרה להתמודד עם תופעות של הפרעות לעבודות תשתית והשחתת רכוש, מוצע להקים צוות שיגבש בתום 120 יום, בהתייעצות עם מנכ"ל משרד התחבורה, המלצות מדיניות לשר האוצר ולשר לבטחון לאומי למדיניות כוללת ויישומית. חברי הצוות יהיו מנכ"ל המשרד לבטחון לאומי, מנכ"ל משרד המשפטים, החשב הכללי, הממונה על התקציבים והיועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגו של כל אחד מהם.
21. מוצע להוסיף לרשימת מיזמי התשתית החיוניים בתוספת לחוק לקידום תשתיות גם מיזם תשתית של מטמנות ומתקנים לטיפול וסילוק פסולת שהיקף השימוש בהם אינו פוחת מ-300,000 טון בשנה.
22. מוצע להטיל על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לתקן את תקנות מסילות הברזל (הפעלת מסילות ברזל מקומית), התשע"ב-2012, כך שיאומצו לישראל התקנים האירופים המפורטים בהצעה לעניין טיפול בזרמי חשמל תועים ממסילות רכבות קלות.
23. מוצע לתקן את חוק רכבת תחתית (מטרו), תשפ"ב-2021, כך שיובהר כי תביעות לפיצויים בגין פגיעות תכנוניות הנובעות מתכניות תשתית לאומית הכלולות בתכנית המטרו יידונו בידי הוועדה לפיצויים למיזם המטרו, שהוקמה לפי הוראות סימן ו' לפרק ג' לחוק. ועדה זו תשמש ערכאה ייעודית ומחליפה הן את הוועדה המקומית והן את ועדת הערר בהליך הרגיל לפי חוק התכנון והבנייה, לשם קיצור וייעול הליכי הפיצויים. כמו כן מוצע לתקן את חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, כך שהחלטות הוועדה האמורה תהיינה נתונות לערעור מינהלי בלבד בפני בית המשפט לעניינים מינהליים, ולא יישמע ערר עליהן בפני ועדת ערר לפי חוק התכנון והבנייה.
24. מוצע לתקן את חוק לקידום תשתית לאומיות כך שהמחירון לעניין רכיבים פועלות הדרושים לשם ביצוע עבודות להעתקת תשתית פסיבית יפורסם על ידי שר האוצר בהיוועצות עם שר התקשורת ויהיה מחייב.
25. מוצע להקים ולהפעיל נמלי ים מסחריים במרחב נמל חדרה ובמרחב מזרח הפחם בנמל אשקלון, זאת על בסיס נכסי ותשתיות נמל חדרה ומזרח הפחם בנמל אשקלון הקיימים ובאמצעות המגזר הפרטי.
26. מוצע להורות לשרת התחבורה והבטיחות בדרכים לפעול לכך שוועדת המכרזים של חברת נמלי ישראל בע"מ תערוך ותנהל הליך מכרז פומבי לבחירת בעלי זיכיון מהמגזר הפרטי.
27. מוצע להנחות את שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, שר האנרגיה והתשתיות, שר האוצר, ומנהל רשות מקרקעי ישראל ומנהל רשות החברות הממשלתיות, לפעול מול חברת נמלי ישראל בע"מ וחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ וחברת החשמל לישראל בע"מ, לביצוע

בחינה מקיפה של התשתיות הנמליות הקיימות בנמל חדרה ובמזח הפחם של נמל אשקלון וההתאמות הנדרשות על מנת להופכם לנמלי ים מסחריים. בנוסף, מוצע להנחות את שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, שר האנרגיה והתשתיות, שר האוצר, מנהל רשות החברות הממשלתיות ומנהל מקרקעי ישראל לפעול מול חברת נמלי ישראל בע"מ, חברת חשמל בע"מ וחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ לגיבוש מתווה מוסכם להעברת זכויות ההחזקה בנמל חדרה ומזח הפחם בנמל אשקלון לידי חברת נמלי ישראל בע"מ, לשם הקמת הנמלים הפרטיים ובכפוף לכל דין. במסגרת מתווה זה יגובש אופן ביצוע ההתאמות לפעילות הנמלים כנמלי ים מסחריים באופן שיבטיח את המשך פעילות מזחי הפחם לצרכי משק החשמל בשגרה ובחירום ואת המשך פעילות ייצור החשמל על ידי חברת חשמל לישראל, וכן באופן שיבטיח את שמירת פעילותה של קו צינור אירופה אסיה בע"מ בנמל אשקלון.

28. עוד מוצע, כי מתווה מוסכם להעברת הזכויות כאמור יועבר לשרי האוצר, האנרגיה והתשתיות והתחבורה והבטיחות בדרכים עד ליום 31 במרץ 2026.

29. משרדי האוצר, התחבורה והבטיחות הדרכים, האנרגיה והתשתיות הלאומיות ורשות החברות הממשלתיות ידווחו לממשלה בתוך 6 חודשים ממועד קבלת החלטה זו על התקדמות ביצועה ועל עמידת הגורמים המעורבים בלוחות הזמנים שנקבעו.

30. במסגרת גיבוש המתווה כאמור לעיל בסעיפים 26-27, יתקיים שיח בין משרדי האוצר, האנרגיה, התחבורה והבטיחות בדרכים ורשות החברות הממשלתיות לגבי סעיפים 25 עד 29 להצעת ההחלטה ובמידת הצורך הסוגיה תובא להכרעת הממשלה.

31. עוד מוצע להנחות את שרת התחבורה והבטיחות בדרכים ושר האוצר לגבש המלצות לתיקוני חקיקה נדרשים לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 וחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, תשע"ז-2017 תוך 30 ימים מיום קבלת המתווה המוסכם כמפורט לעיל.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

סמכויות רשות הטבע והגנים (סעיף 1)-

בעניין תיקון חוק הגנים הלאומיים, מוצע לאפשר לגוף מבצע כמשמעותו בחוק תשתיות לאומיות להגיש השגה במקרים המנויים בסעיף לוועדת השגות שתוקם מכוח ס"ק (ד), ובאותם מקרים החלטתה תבוא חלף החלטת רשות לשמירת הטבע והגנים או מנהל רשות הטבע והגנים לפי העניין בכך מבטא המנגנון הסדר מאוזן המביא בחשבון לצד שמירה על שמורות הטבע וערכי טבע מוגנים את הצורך בקידום מתקני תשתית חיוניים במדינת ישראל. הרכב ועדת ההשגות נועד לבטא איזון בין האינטרסים המוגנים השונים במסגרת חוק גנים לאומיים וחוק תשתיות לאומיות, כאשר מנהל רשות הטבע והגנים או נציג בכיר מטעמו ישמש כיושב הראש ועדת ההשגה ולצידו יכהו יו"ר רשות הרישוי הארצית, ומתכנן הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות.

סמכויות פקיד היערות (סעיפים 2 ו-3)-

בעניין ההסדר למתן רישיון כריתה על ידי פקיד היערות, מוצע לעגן בחקיקה שיקולים נוספים שעל פקיד היערות לשקול כגוף מינהלי בעת בחינת בקשה למתן רישיון כריתה במסגרת מיזם תשתית, כך שיופיעו במפורש גם שיקולי קידום הפרויקט והנזק הצפוי במסגרתו עקב סירוב או קביעת תנאים למתן רישיון כריתה. מדובר על הסדר מאוזן שאינו פוגע בתכלית פקודת היערות ובסמכויות

פקיד היעירות אך מחייבו לשקול שיקולים נוספים שעניינם קידום מיזם התשתית בהתבסס בין היתר על נימוקים כתובים שיגיש מגיש הבקשה בהתייחס לשיקולים אלו.

בהמשך לכך, מוצע לקבוע מנגנוני השגה מאוזנים בפרט ביחס למיזמי תשתיות לאומיות חיוניות מועדף לפיהם תוקם ועדת השגה עם פקיד היעירות הממשלתי שיהיה יושב ראש הוועדה, ולצידו יכהנו נציג רשות הרישוי, כמשמעותה בסעיף 6ב(1)(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ומתכנן הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות כמשמעותו בסעיף 6א לחוק התכנון והבניה הרכב ועדת ההשגות נועד לבטא איזון בין האינטרסים המוגנים השונים במסגרת פקודת היעירות וחוק תשתיות לאומיות.. מנגנון זה יאפשר בחינה של גורם נוסף שיש בכוחו לבחון ש כלל האינטרסים נשקלו כנדרש במסגרת בחינת הבקשה לקבלת רישיון כריתה. מוצע כי יהיו שני מנגנונים שונים עבור פרויקט תשתית חיוני מועדף ומנגנון אחר לשאר בקשות הרישיונות. הפרדה זו מבטיחה כי יינתן מענה מקצועי מותאם לכל פרויקט, בהתאם לחשיבותו, כך גוברת המידתיות של המנגנון.

קביעת הסדר תנועה זמניים במיזמי תשתית חיוניים (סעיף 4) -

ההסדר המוצע מאזן בין סמכותה של רשות התימור המקומית על פי תקנות התעבורה לקבוע הסדר תנועה ובין הצרכים המשקיים והכלכליים של קידום מיזמי תשתית חיוניים, הדורשים מבט רחב יותר על מכלול השיקולים הצריכים לעניין. כך, הסמכות להשיג על החלטת רשות התימור המקומית תינתן רק למיזם תשתית חיוני, קטגוריה אשר כוללת עשרות בודדות של מיזמים גדולים ומשמעותיים במשק אשר לשם היכללות בה יש לעמוד בתנאים הקבועים בתוספת לחוק לקידום תשתיות לאומיות, ומוגבלת להסדר תנועה שתכליתו זמנית בלבד לתקופת העבודות ועד שישה חודשים ולא להסדר התנועה הקבוע שיבוא בסופו. בנוסף, נדרשת ועדת התימור למיזמי תשתית לאפשר לרשות התימור המקומית להשמיע את טענותיה, וכן הסדר זה אינו גובר על חובות ההיוועצות הקבועות בתקנות התעבורה. מעבר לכל האמור, רשות התימור למיזמי תשתית תהא כפופה לרשות התימור המרכזית כך שהמילה האחרונה תהיה לגוף המתכלל על פי דין את נושא הסדרי התנועה. הוועדה תהיה מורכבת מנציג משרד התחבורה המופקד על האינטרסים התחבורתיים ונציג מינהל התכנון הרואה את האינטרסים התכנוניים הנוגעים לקידום מיזם התשתית החיוני, ויחד איתם ימונה יועץ תחבורה ותנועה בעל הכשרה רלוונטית ודרישת ניסיון מינימלי. הרכב זה משקף שילוב של מומחיות בנושא המקצועי שעל הפרק יחד עם האינטרסים הנוגעים לעניינם של מיזמי תשתית חיוניים. במיזמי תשתית חיוניים מועדפים אשר הם מיזמי התשתית שהממשלה רואה כחשובים ביותר, ולפי חוק לקידום תשתיות לאומיות מוגבלים לעשרה מיזמים לכל היותר, ניתן יהיה לקצר את ההליך ולפנות ישירות לוועדת התימור למיזמי תשתית. כן מוצע כי בהארכות הסדרי תנועה שכבר אושרו ניתן יהיה לפנות ישירות לוועדה על מנת לקצר את ההליך ביחס להסדר שכבר נבחן ואושר. יצוין כי קביעת זמן תגובה לגורמים שפנייה אליהם נדרשת במסגרת מיזמי תשתית, מוסדרת גם היום בחוק לקידום תשתיות (למשל, ביחס להיוועצות עם המשטרה בסעיף 41 לחוק), כך שהדרישה המופנית בהחלטה לרשות התימור המקומית לזמן תגובה של שלושים יום אינה תקדימית, ואף מקלה ביחס להסדרים הקיימים, שכן שם שתיקת הגורם נמען הפניה נחשבת להסכמה בעוד בענייננו השתיקה מאפשרת פניה לגורם אחר. נוכח האמור אין מניעה משפטית בקידום צעד זה.

ייעול הסדרי תנועה זמניים במיזמי תשתית (סעיף 5) -

אין.

העברת שכבת מידע ממשדד הבטחון למרכז למיפוי ישראל (סעיף 6) –

אין.

הסרת חסמים והקלות בהליכי התכנון והבנייה (סעיפים 7-12) –

אין.

תיקון חוק אוויר נקי (סעיף 13) –

אין.

לוחות זמנים מקוצרים לעניין מתן אישור רשות הכבאות לנספח בטיחות אש במיזמים לאומיים (סעיף 14) –

אין.

החזרת שטחים לרשות מקומית לאחר השלמת עבודות מיזמי תשתית (סעיף 15) –

סעיף זה מבקש לקבוע בחוק הסדר המחייב, תחת תנאים מסוימים, העברת שטחים מחזקתו של גוף מבצע לחזקתה של הרשות המקומית בשטח מיזם תשתית, וזאת למרות התנגדותה ואף בניגוד להסכם בעניין אם זה לא נעשה בהתאם לתנאים בסעיף. המשמעות של העברת החזקה היא, בין היתר, לצורך אחריות הרשות המקומית לתחזוקת השטח ופיתוחו, ואחריותה בנוזקין לגביו.

התכלית המונחת ביסוד ההסדר היא קידום האינטרס הציבורי בשימוש ופיתוח שטחים שבאחריות הרשות המקומית. במקרים מסוימים הרשות המקומית אינה מעוניינת לקבל שטחים אלו לחזקתה בין באופן מפורש ובין במשיכת זמן, או שהיא מציבה תנאים שאינם ממין העניין לצורך זה, תוך ניצול כוחה העודף ביחסי הצדדים במועד זה.

במסגרת ההסדר שנקבע צדדים יוכלו להסכים, במפורש ובכתב, בניגוד לתנאים הקבועים בסעיף, וזאת כל עוד ההסכם בין הצדדים נעשה בטרם החלו העבודות ובשעה שאין פערי כוחות מובנים בין הצדדים. במסגרת ההסדר מובא בחשבון האינטרס הלגיטימי של הרשות המקומית לקבל את השטח במצב כפי שמסרה אותו בשינויים המחויבים הנובעים מן העבודות, והאינטרס שלא לקבל לאחריותה שטח שבו מצויים מפגעי בטיחות שנגרמו כתוצאה מהעבודות. הוראות אלו מאזנות את העברת השטחים הכפויה ועל כן, בהינתן כל האמור ובתכלית שפורטה לעיל, אין מניעה לקדם צעד זה.

אישור שר האוצר למתן זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית (סעיף 16) –

אין.

הגיל המינימלי לנהיגת רכבת מקומית לנוסעים (סעיף 17) –

אין.

רכש גומלין במיזמי תשתית חיוניים (סעיף 18) –

אין.

צו זמני לשימוש במגרשים ריקים כחניון אוטובוסים (סעיף 19) –

חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987, מאפשר לרשות מקומית להורות לבעל מגרש המוגדר כריק בהתאם להוראות החוק, כי יעשה במגרש שימוש זמני לצורך גינון או חניון ציבורי. הסדר זה מגלם פגיעה בקניין בדרך של מעין הפקעה זמנית. אולם אף שהחוק חוסה תחת סעיף שמירת הדינים לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ההסדר הקבוע בו זכה להכרה חיובית בפסיקת בית המשפט העליון שניתן בשנת 1998, לאחר פסק הדין בעניין רע"א 1908/94 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נגד מגדל כפר שיתופי** (9.11.1995):

"חוק יפה חקקה הכנסת בשנת תשמ"ז-1987, ושמו בישראל: חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז-1987 (להלן נכנה אותו – החוק או חוק המגרשים הריקים). כולנו ראינו וידענו כי רבים הם בערים ובכפרים מגרשים ריקים ההופכים מקור למטרדים. פירצה קוראת לגנב, כך לימדונו חז"ל (סוכה, כו, א [א]), ומגרש ריק קורא למפרי-חוק להפכו מקור למטרד-הציבור. קבלנים ישליכו עליו פסולת בנייה, תושבים יניחו בו מקרר ישן, ארון שזמנו חלף ואשפת-שיגרה של יומיום. וכך הופכות ערינו לערים ומזבלות בתוכן. אותם מגרשים ריקים אף קוראים לפולשים ולמפרי-חוק לתפוס חזקה בהם, ואם בפאתיהם יימצא בניין נטוש תרבה ותגדל הרעה [...] צווי גינון וצווי מגרש חניה הינם, להלכה ולמעשה, הפקעת השימוש במגרשים ריקים; הפקעה-לשעה היא, אמנם – אם הכינוי "שעה" יפה לחמש שנים – ובכל-זאת הפקעה היא. אותה הפקעה-לשעה נעשית לטובת הכלל והפרט, ובנסיבות שבהן מוחזק בעל-המגרש כי הסכים להוצאת הצו או, למצער, כי הינו אדיש לו. אכן, אם אין נעשה כל שימוש במגרש – בין שהמגרש ריק אין-בדבר ובין שמשמש הוא כמזבלה-לשעה – מה מן הבעלים יהלוך אם יהפוך לגינה פורחת או למגרש חניה? בייחוד כך, שעה שהבעלים יכול בנקל להחזיר את המגרש להחזקתו אם אך יקבל על עצמו לנהוג כראוי. עם זאת, וגם אם הכול נעשה לטובה, שומה עלינו לפרש את החוק – ואת סמכויותיהן של הרשויות בנות-הסמך על-פיו – כראוי לו: החוק ייעד עצמו לפגוע בקניינו של הפרט, ועל דרך זו יפורש: בצמצום, בקפידה ועל דרך שמירת קניינו של הפרט. עם זאת נוסיף ונאמר, כי בהשקיפנו ממעוף-הציפור דומה בעינינו כי נמצא בו בחוק, לכאורה, איזון ראוי והולם בין זכויות הקניין של הפרט לבין טובת הציבור והפרט". (בג"ץ 183/95 **גלים כפר נוער חיפה נ' ראש-עיריית טירת הכרמל** (15.1.1998)).

הסדרי החוק נמצאו מאוזנים, הן בהתחשב בתכליתו הנוגעת להגנה על הציבור מן המטרדים והנזקים שנוטים להצטבר במגרשים מוזנחים, והן בשים לב להסדרים המאזנים הקבועים בו, ובכלל זה זמניות הצו, האפשרות הקבועה בסעיף 6 לחוק לבעל המגרש להודיע על רצונו להפעיל את המגרש כחניון פרטי, וההוראה בסעיף 10 לחוק לפיה קבלת היתר בניה בקשר למגרש מפקיעה את תוקפו של הצו הזמני. כן יש לציין את זכות הערר הנתונה לבעל המגרש ואת שמירת גדריו של חוק התכנון והבניה לעניין עבודות הטעונות היתר. מאחר שההסדר המוצע נותר צמוד להסדר הנוכחי הקיים ומקדם בנוסף לתכליתו הבסיסית הנוגעת למניעת מטרדים גם תועלת ציבורית דומה לזו שבחניון ציבורי, ובהתחשב באמור לעיל לפיו החוק משקף הסדר מידתי ומאוזן גם ללא הידרשות לסעיף שמירת הדינים, אין מניעה משפטית לקדם סעיף זה.

צוות בין משרדי לגיבוש מדיניות לעניין מניעת הפרעות והשחתת רכוש במיזמי תשתית (סעיף 20)

–
אין.

הוספת מטמנות ומתקנים לטיפול וסילוק פסולת לרשימת מיזמי תשתית חיוניים (סעיף 21) –

אין.

אימוץ תקנים אירופיים לטיפול בזרמים תועים ממסילות רכבת קלה (סעיף 22) –

אין.

הוועדה לפיצויים למיזם המטרו (סעיף 23) –

אין.

הסדרת מחירים להעתקת תשתית תקשורת פסיבית במיזמי תשתית (סעיף 24) –

סעיף 17(ג2) לחוק לקידום תשתיות לאומיות קובע כי במקרה שספק מורשה שקיבל בקשה להעתקת תשתית פסיבית הודיע שבכוונתו לבצע את ההעתקה בעצמו, עליו לפרט, בין היתר, את רשימת הרכיבים והפעולות הדרושים לשם ביצוע העבודות להעתקת התשתית הפסיבית ועלותם. עוד נקבע שם כי שר התקשורת, בהסכמת שר התחבורה והבטיחות בדרכים ושר האנרגיה והתשתיות, יפרסם באתר האינטרנט של משרד התקשורת מחירון מוצע. יצוין כי הוראות אלה חלות רק ביחס לתשתית ממופה, כלומר תשתיות שידועות קודם לתחילת העבודות ואשר הספקים יכולים להערך להעתקתן. בהתאם לסעיף 23 לחוק לקידום תשתיות לאומיות, אלא אם הוסכם אחרת, הגוף המבצע הוא שנושא בעלויות ההעתקה. מצב דברים זה יוצר פערי כוחות מובנים בין הספק, שקובע מחירים להעתקה תוך הבנה שמיזם התשתית לא יבוטל בשל הוצאה זו, ובין הגוף המבצע שנדרש לשאת בעלויות ההעתקה לשם קידום מיזם התשתית, עלויות שסופן להתגלגל אל הציבור. למעשה לא קודם מחירון מוצע. כעת, לאור הנימוקים לעיל, מתקן הסעיף כך שהמחירון יהיה מחייב ויפורסם באתר האינטרנט של משרדי האוצר והתקשורת, וכי מי שיקבע אותו יהיה שר האוצר בהיוועצות עם שר התקשורת.

קידום נמל חדרה ואשקלון (סעיפים 25-31) – אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה.

עמדת היועצת המשפטית של משרד הביטחון – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועצת המשפטית של משרד הביטחון

עמדת היועץ המשפטי של המשרד להגנת הסביבה - עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של המשרד להגנת הסביבה

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים

עמדת היועץ המשפטי של משרד החקלאות והבטחון התזונתי – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של משרד החקלאות והבטחון התזונתי

עמדת היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון

עמדת היועץ המשפטי של המשרד לבטחון לאומי – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה
עמדת היועץ המשפטי המשרד לבטחון לאומי

עמדת היועצת המשפטית של משרד התקשורת - עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה
עמדת היועצת המשפטית של משרד התקשורת

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

ייעול השירות ברכבת ישראל – התקשרות עם גורם פרטי לצורך מתן שירותי ההפעלה והתחזוקה של הרכבת

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול השירות ברכבת ישראל – התקשרות עם גורם פרטי לצורך מתן שירותי ההפעלה והתחזוקה של הרכבת

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר לה, במטרה לשפר את הקשב והגמישות הניהוליים של חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן – **חברת הרכבת**) וכן את הבקרה והפיקוח על תחומי פעילותה מוצע לקדם צעדים כך שפעילות ההפעלה והתחזוקה של הפעלת קווי הרכבת ותחזוקת הרכבות (להלן – **שירותי ההפעלה והתחזוקה**) לא יבוצעו במישרין על ידי חברת הרכבת אלא על ידי זכיון פרטי, אחד או יותר. במסגרת כך מוצע:

1. להטיל על שר האוצר בתיאום עם שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **שרת התחבורה**) ומנהל רשות החברות הממשלתיות להכין הצעת החלטה לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**) אשר תתבסס על העקרונות הבאים:
א. חברת הרכבת תישאר אמונה על הפעלת קווי הרכבת ותחזוקת הרכבות (להלן – **שירותי ההפעלה והתחזוקה**), אך שירותי ההפעלה והתחזוקה יתבצעו בפועל על ידי זכיון פרטי אחד או יותר שיהיה קבלן של חברת הרכבת.
ב. העברת שירותי ההפעלה והתחזוקה כאמור תתבצע באופן מדורג כך שתושלם עד לתום שנת 2029, וכן ייבחן שימוש במודל של **public private partnership**, ובמסגרת כך ייבחן שילוב הקמת מקטעים או פרויקטים חדשים על ידי זכיון.
2. במסגרת הכנת ההצעת ההחלטה כאמור בסעיף 1, יתקיים שיח בין משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ורשות החברות הממשלתיות לגבי העקרונות המפורטים ובמידת הצורך הסוגיה תובא להכרעת הממשלה.
3. להטיל על שר האוצר ועל שרת התחבורה להביא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה תוך המועד הקבוע בהחלטה וככל שיידרש, טיוטת חוק לתיקון פקודת מסילות הברזל, התשל"ב-1972, הכוללת את התיקונים הנדרשים לאסדרת מתן שירותי ההפעלה והתחזוקה על ידי זכיון פרטי.
4. להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר לתקן את הסכם ההפעלה בין המדינה לבין חברת הרכבת בהתאם להחלטה המוצעת, ובכלל זאת לכלול עדכונים לסובסידיה המשולמת לחברת הרכבת כך שכוח האדם ברכבת יוגבל ובכלל זאת לכלול מנגנון מוסכם לאישור גיוס עובדים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע כי יערכו שינויים מהותיים באופן פעילות חברת הרכבת, שינויים הטומנים בחובם השלכות מקצועיות ומשפטיות משמעותיות. במסגרת הצעת ההחלטה הנוכחית מוצגים העקרונות הכלליים לשינויים המבוקשים בפעילות חברת הרכבת, ואולם גיבוש המתווה המקצועי והמשפטי יוכרע במסגרת הצעת ההחלטה שיכין שר האוצר בתיאום עם שרת התחבורה ומנהל רשות החברות הממשלתיות (להלן – **ההצעה העתידית**). בנוסף, לפי המוצע אם תתגלע מחלוקת בין גורמים אלה במסגרת גיבוש ההצעה העתידית, תובא המחלוקת לאישור הממשלה.

על כן, אין קושי משפטי בקידום ההצעה בשלב זה.

לצד האמור נפרט להלן היבטים שיהיה נדרש ליתן עליהם את הדעת במסגרת ההצעה העתידית ובכלל זאת:

א. **המסלול המתאים במסגרת חוק החברות הממשלתיות** – הצעת ההחלטה קובעת כי

ההחלטה שתובא לאישור לפי חוק החברות הממשלתיות תכלול הוראות באשר לשינוי אופן פעילותה של הרכבת והתקשרות עם זכין פרטי אחד או יותר לצורך מתן השירותים. שינוי אופן פעילותה של הרכבת כמוצע יכול להעשות בדרכים שונות מבחינה משפטית, הן מבחינת המסגרת הרגולטורית והחוזית החלה על החברה, והן בראי סמכויות השרים והממשלה לפי חוק החברות הממשלתיות. בהקשר זה עלתה אפשרות כי שינוי באופן פעילות הרכבת, ביוזמת הממשלה ולפי החלטתה, מהווה הפרטה כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות בשל היותן הוראות המובילות ל"צמצום מהותי בפעילות החברה על ידי העברת עסקים ונכסים לאחרים". לפיכך ההחלטה נוסחה באופן שאינו מכריע בדבר הדרך המשפטית שתבחר להצעה העתידית, ויתכן כי תהיה במסלול הקבוע בפרק 11 לחוק האמור על ידי ועדת השרים לענייני הפרטה. או בהחלטת ממשלה המאשרת החלטה של החברה במסלול הקבוע בסעיף 11 לחוק האמור ובהתאם לכל דין. ברי כי ההצעה העתידית כפי שתגובש בידי שר האוצר בתיאום עם שרת התחבורה ומנהל רשות החברות הממשלתיות, תובא לאישור המתאים בידי הגורמים המוסמכים לכך.

יובהר, כי ככל שיוכרע כי שינוי אופן פעילות חברת הרכבת מחייב קבלת החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה אין באמור בהצעת ההחלטה כאן כדי לגרוע מסמכותה של ועדת השרים להפרטה, אם תידרש לנושא. ועדת השרים להפרטה רשאית לקבל החלטות הפרטה באופן שונה מהקבוע בהצעת ההחלטה וכן לקבל כל החלטה אחרת שעניינה תיקון החלטה זו בהתאם לסמכויותיה על-פי חוק החברות הממשלתיות.

- ב. **גיבוש המתווה המקצועי המתאים ותיקוני חקיקה נדרשים** – במסגרת הצעת ההחלטה מוצעים עקרונות לגיבוש המתווה ואולם מדובר בעבודת מטה שהתבצעה במשרד האוצר בשיתוף עם גורמים ברשות החברות הממשלתיות. על כן מוצע לקבוע כי גיבוש המתווה המפורט בהצעה העתידית ייעשה בתיאום גם עם משרד התחבורה, וכי יהיה כפוף לכל דין ובכלל זה להיבטי בטיחות ובין היתר להוראות מנהל המסילה, כגורם המוסמך מטעם המדינה לאסדרת פעילות הרכבת. כמו כן, ומכיוון שנכון למועד זה פקודת מסילות הברזל אינה כוללת הוראות לצורך הפעלת הרכבת על ידי גורם שאינו חברת הרכבת, משיגובש המתווה יהיה צורך לבחון את הצורך בעריכת תיקונים בפקודה האמורה, וככל שידרש, לתקנה בהתאם.
- ג. **אגרות החוב של חברת הרכבת** – במסגרת גיבוש המתווה ומועדי ביצועו, וככל שבמועד הביצוע טרם יפרעו אגרות החוב האמורות, נדרש יהיה לבחון את השפעתו על אגרות החוב שהנפיקה חברת הרכבת לציבור ולהבטיח את הצעדים הנדרשים בשים לב לתנאי אגרות החוב של הרכבת. בהקשר זה יצויין כי שטר הנאמנות מפרט את העילות לפירעון מיידי או מימוש הבטוחות שניתנו בקשר עם ההנפקה, ובין השאר: חדילה של חברת הרכבת מניהול כל עסקיה כפי שאלו יהיו מעת לעת, הרעה מהותית בעסקי חברת הרכבת לעומת מצבה במועד ההנפקה וקיים חשש ממשי לכך שהחברת הרכבת לא תוכל לפרוע את אגרות החוב במועדן, אם יתברר כי מצג מהותי ממצגי חברת הרכבת באגרות החוב או בשטר הנאמנות אינו נכון או אינו מלא, או אם בוצעה מכירה של רוב נכסי חברת הרכבת ולמעט מכירת נכסים בהתאם לתנאי הנקובים בשטר הנאמנות. ממילא, אין בהצעת ההחלטה הנוכחית כשלעצמה כדי שינוי בפעילותה של הרכבת נכון למועד זה, המעלה חשש להפרת תנאי אגרות החוב. על כן, בחינת גיבוש המתווה העתידי צריכה להיעשות בשים לב לתנאי אגרות החוב של הרכבת.
- ד. בכל הנוגע למצבת העובדים של החברה, מאחר ובמועד זה וטרם הוכרעה שאלת המסלול המשפטי המתאים לעריכת השינויים בחברת הרכבת כחברה ממשלתית אין הממשלה מורה לרכבת בכל הנוגע לכח האדם בה. עם זאת, במסגרת **הסכם** ההפעלה הקיים בין המדינה לבין חברת הרכבת, אשר יעמוד בתוקפו עד לתום שנת 2026, וכן בהסכם ההפעלה שיחתם בין הצדדים בעתיד, אין מניעה כי נציגי הממשלה יפעלו, בהתאם להוראות ההסכם ובכפוף לכל דין, להתאמת גובה הסובסידיה המשולמת לחברת הרכבת על ידי המדינה כך שתשקף את המצב המשפטי והמקצועי ורמת בשלותם של הצעדים המוצעים המסגרת הצעת ההחלטה, באותה עת, לרבות באמצעות תיקוניו של הסכם ההפעלה הקיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים – הצעת ההחלטה גובשה ללא עבודת מטה מקצועית מקדימה עם משרד התחבורה כפי שמתחייב להצעה מעין זו, והעקרונות המוצעים בה לא תואמו מקצועית עם משרד התחבורה בכלל, ועם המנהל כהגדרתו בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], תשל"ב-1972 (להלן – פקודת מסילות הברזל), בפרט. הצעת ההחלטה מסתמכת על מודלים שלדעת המנהל אינם רלוונטיים מקצועית, שכן אין דמיון

בין תפעול רכבת מקומית לתפעול רכבת ארצית, כהגדרתן של אלה בפקודת המסילות. יתירה מכך, הניסיון הנצבר עם מודלים אלה של חלוקת האחריות לשלבים השונים הקמה והפעלה של המסילה, מלמד שגם בהקשרם הקיים, הם מצמיחים מחלוקות רבות בקשר לאחריות לעניינים שונים המתעוררים.

מעבר לכך, המודל המוצע מעורר קושי ביכולת ליישם ולאכוף את נהלי הבטיחות שנקבעו על ידי המנהל.

בנוסף, בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, הסמכות להביא לאישור הממשלה הצעה בדבר שינוי מטרות חברה נתונה לשר הממונה על ענייניה של החברה (בענייננו שרת התחבורה והבטיחות בדרכים) יחד עם השר הממונה לפי חוק החברות הממשלתיות, בצירוף חוות דעת רשות החברות הממשלתיות. הסמכות להביא הצעה בדבר הפרטה, ככל שיימצא שזו תהיה החלופה שעל הפרק, נתונה ככלל לאחד משני השרים האמורים, ולחברים נוספים של ועדת השרים להפרטה רק בנסיבות מסוימות שנמנו בחוק ועל בסיס חוות דעת של רשות החברות הממשלתיות. הצעת ההחלטה מטילה על שר האוצר לגבש את ההצעה בנושא, ללא מתן ביטוי להוראות חוק החברות הממשלתיות אשר לפיהן הוא איננו השר המוסמך לכתחילה לכך.

זאת ועוד, האחריות החוקית לתחום מסילות הברזל ובכלל זה פקודת מסילות הברזל, ופעילות חברת רכבת ישראל בע"מ היא של שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, בתיאומים הנדרשים בעניינים שונים עם גורמים נוספים, אך ההחלטה המוצעת הופכת את היוצרות.

לעמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לא ניתן לקבל החלטה על עקרונות לשינוי מבנה בחברת הרכבת בטרם קיומה של עבודת מטה מקצועית בשיתוף הרגולטור והמשרד האמון על החברה, וההצעה במתכונתה הנוכחית איננה עומדת ברמת הבשלות הנדרשת ואינה כוללת תשתית נתונים ושיקולים ברף הנדרש משפטית לשם קבלת החלטה. אין בהצעה לאפשר שיח על העקרונות כדי לרפא פגם זה, ומדובר בהיפוך היוצרות, כאשר מעבר לכך ההחלטה המוצעת מהווה מסגרת מחייבת שרק במסגרתה יתנהל תיאום כאמור, ואף אינה נותנת ביטוי לסמכותה של שרת התחבורה והבטיחות בדרכים כמי שמוסמכת לקדם הצעות בתחום כמפורט לעיל. משכך, משכך, ההצעה במתכונתה הנוכחית מעוררת קושי משפטי מהותי.

עמדת היועץ המשפטי של רשות החברות הממשלתיות – אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

קידום פתרונות למשבר התעופה הצפוי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר לה וכמפורט להלן מוצע כדלקמן:

מוצע בהצעת ההחלטה ליצור מסגרת חקיקתית להקמת והפעלת שדות תעופה בישראל באמצעות זכיין פרטי, זאת לשם התמודדות עם משבר תעופה צפוי הנובע מגידול משמעותי במספר הנוסעים וממחסור בקיבולת תפעולית בשדות התעופה הקיימים.

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע כי במסגרת החוק החדש יקבע, בין היתר -
א. כי שדה תעופה המנוי בתוספת לחוק יוקם ויופעל כשדה תעופה בזיכיון, וכן את הסמכות להוספת שדות תעופה שיופעלו באופן האמור וכי תקופת הזיכיון לא תעלה על 50 שנים.

ב. הוראות בעניין זהות בעל הזיכיון ובכלל זה כי בעל זיכיון יהיה חברה שהתאגדה בישראל ושהתקשרה עם ממשלת ישראל בחוזה זיכיון ושתחזיק ברישיון להפעלת שדה תעופה לפי חוק הטיס, תשע"א-2011 (להלן – **חוק הטיס**).

ג. חוזה הזיכיון יכלול חובות וזכויות של בעל הזיכיון לעניין שדה תעופה בזיכיון ובכללן:

- 1) הפעלתו ואחזקתו של שדה תעופה בזיכיון שהוקם לפי תכנית כמשמעותה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**). כמו כן, מוצע כי ניתן יהיה לכלול בחוזה הזיכיון הוראות לעניין פיתוח השדה לרבות תכנון, הקמתו, שדרוגו, שינויים שיידרשו במהלך תקופת הזיכיון ודרכי המימון לכך;
- 2) מחירים מרביים וסוגי תשלומים בעד מתן שירותים שיעניק בעל הזיכיון בשדה תעופה או גורם שעמו התקשר למתן שירותים כאמור, והדרך לעדכוןם;
- 3) הפעולות שבגינן ישלם בעל הזיכיון למדינה או שתשלם המדינה לבעל הזיכיון, סכומי התשלום, המועדים לתשלום ואופן ביצוע התשלומים;
- 4) תקופת חוזה הזיכיון;
- 5) הוראות ביחס לכל שירות אחר בשדה תעופה בזיכיון או שירות נלווה שניתן לתת אגב מילוי תפקידי בעל הזיכיון, בכפוף לכל דין;
- 6) העילות שבשלהן רשאית המדינה להודיע על ביטולו, התלייתו, הגבלתו או שינויו של חוזה הזיכיון.

ד. כי לצורך הפעלת שדה התעופה, בעל הזיכיון -

- 1) יפעל בהתאם להוראות לפי חוק הטיס, לפי חוק שדה תעופה בזיכיון וכפי שיוסדר בחוזה הזיכיון;
- 2) יגבה תשלום בעבור השירותים הניתנים בשדה התעופה, באמצעותו או

- במסגרת התקשרויות עם אחרים בהתאם להוראות החוק וחווה הזיכיון ;
- 3) ינקוט אמצעים לביטחוננו של שדה התעופה ושל בני האדם, הטובין, כלי הטיס, המבנים, המיתקנים, והציוד שבהם לפי כל דין ;
- 4) יבצע פעולות על מנת לקיים הליכי כניסה ויציאה של כלי טיס וצוותם, ושל נוסעים ומטענים מישראל ואליה שאינן מוטלות על פי דין על גורם מוסמך אחר, על פי כל דין והסכם הזיכיון ויאפשר קיום הליכים כאמור בידי הגורמים המוסמכים לכך על פי כל דין ;
- 5) ינקוט אמצעים לשמירה על הבריאות, איכות הסביבה והבטיחות בשדה התעופה, בהתאם להוראות חווה הזיכיון ולפי כל דין ;
- 6) ייתן כל שירות אחר בשדה התעופה או שירות נלווה שניתן לתת אגב מילוי תפקידי בעל הזיכיון על פי החוק ובהתאם להוראות חווה הזיכיון, למעט אם שירות כאמור מוטל על גורם מוסמך אחר על פי דין ;
- 7) בעל הזיכיון יהא רשאי לקבוע כי אזור בשדה התעופה הוא איזור אסור או מוגבל לכניסה ולקבוע את התנאים לצורך כניסה לאזור כאמור.
- ה. עוד מוצע, ליתן לבעל הזיכיון סמכות של רשות תמרור מקומית כמשמעותה לפי פקודת התעבורה [נוסח חדש], בתוך גבולות שדה התעופה בזיכיון, אלא אם כן הסמכות הוענקה לגורם אחר.
- ו. כי שרת התחבורה בהתייעצות עם השר לביטחון לאומי תהא רשאית למנות פקחים, מבין עובדי בעל הזיכיון, או מטעמו, לצורך ביצוע תפקידי בעל הזיכיון לצורך שמירה על פעילותו הרציפה של השדה והסדר הציבורי בשטחו וכן, כי לצורך מילוי תפקידם של אנשי ביטחון בשדה (להלן – **איש ביטחון**), יחולו ההוראות המפורטות בחוק הטיס (בטחון בתעופה האזרחית), תשל"ז-1977, והוראות המעניקות סמכויות מאבטח לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005 בשינויים המחויבים שייקבעו בחוק.
- ז. כי לבעל הזיכיון תהיה זכות עכבון על טובין שברשותו שלגביהם מגיעים לו תשלומים מידי מפעיל אווירי לגבי חוב חלוט קרי, חיוב שעבר המועד לתשלומו ולא הוגשה לגביו השגה בפני גוף ציבורי או שההשגה נדחתה. יצוין, כי הוראה זו אינה באה לפגוע בכל האמור בפקודת המכס [נוסח חדש] והוראות סעיף 11 לחוק המיטלטלין, התשל"א-1971 או בתשלומים המגיעים למדינה על פי כל דין והוראות הסכם הזיכיון.
- ח. כי שרת התחבורה לאחר ששמעה את טענותיו של בעל הזיכיון, אם קיים, תקבע הוראות לעניין שדה התעופה והפעלתו לרבות, הסדרי העמדת רכב בשטחי השדה והתשלום בגינה, הסדרה והגבלה של מתן שירותי תחבורה ציבורית או היסעים בשדה, שמירת הסדר הציבורי בשדה, התנהלות רכב ובני אדם בשטח האווירי של שדה התעופה, התנהלות רכב ובני אדם בשטח האווירי של שדה תעופה.
- ט. כי שרת התחבורה תהיה רשאית למנות מפקחים מבין עובדי משרדה שיפקחו על פעילותו של בעל הזיכיון.
- י. מוצע לקבוע כי שרת התחבורה ושר האוצר יוכלו להכריז בצו על אינטרסים חיוניים בקשר לבעל הזיכיון והוראות הנובעות מהתקנת הצו כאמור.
- יא. עוד מוצע, לקבוע כי שטח שדה תעופה בזיכיון יחשב כמרחב תכנון מחוזי ויחולו לגביו הוראות סעיף 12 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, וכשטח שאינו משויך לשטח

שיפוטה של רשות מקומית בהתאם לפקודת העיריות וכי כל נכסי בעל הזיכיון בשדה התעופה יהיו פטורים מכל אגרה, ארנונה או תשלום חובה אחר, המשתלמים לרשות מקומית.

יב. עוד מוצע לתקן את חוק הטיס, התשע"א-2011, בין היתר כמפורט להלן:

- 1) לקבוע הוראות ותנאים נוספים לבעל רישיון להפעלת יחידת ניתוב תעבורה אווירית (להלן – **נת"א**) המספק שירותים לשדה תעופה בזיכיון, שמטרתם למנוע פגיעה ביכולת התחרות של שדה התעופה בזיכיון ובכלל זה:
 - א) ליתן סמכות למנהל הרשות לתעופה האזרחית לקבוע יעדי ביצוע מזעריים לעניין קיבולת התעבורה האווירית, סדירותה ויעילותה, שעל בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א לעמוד בהם בשדה תעופה בזיכיון ולהורות על מדדים לבדיקת עמידה ביעדי הביצוע כאמור.
 - ב) לקבוע כי רשות התעופה האזרחית תפקח על עמידת בעל הרישיון להפעלת יחידת נת"א ביעדי הביצוע שייקבעו ואת הסמכויות שיינתנו לה עבור מטרה זו.

- 2) להסמיך את מנהל רשות התעופה האזרחית לקבוע רמת שירותי הטיס הנדרשת במרחבי האוויר לפי סוגיהם.
- 3) מוצע להסדיר את הממשקים בין מפעיל שדה תעופה, בעל רישיון להפעלת נת"א וספק שירותי טיס.
- 4) לבצע תיקונים משלימים בחוק הטיס בנוגע לעיצומים כספיים שמנהל רשות התעופה האזרחית מוסמך להטיל.

יג. מוצע לתקן את חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז – 1977, כך שייקבע כי אחד מתפקידי רשות שדות התעופה יהיה ליתן שירותי תעבורה אווירית במרחב הפיקוח התעופתי של ישראל, ובכלל זה לספק שירותי תעבורה אווירית במרחב אוויר שלפי הוראות חוק הטיס, התשע"א-2011 ישויכו לשדה תעופה בזיכיון.

יד. בנוסף, מוצע להורות לשר לביטחון לאומי להוסיף, בתוך 30 ימים את חברת נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה לתוספת הראשונה, השנייה והחמישית לחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים (להלן – **חוק להסדרת הבטחון**), תשנ"ח-1998 לעניין שלבי התכנון וניהול ההקמה של שדות תעופה בינלאומיים בזיכיון, וכן כל בעל זיכיון להפעלת שדה תעופה בזיכיון לעניין הקמה והפעלת השדה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

פועלו של בעל הזיכיון

במסגרת החוק, מוצע לקבוע מסגרת חקיקתית להפעלת שדה תעופה באמצעות גורם פרטי שיהיה בעל זיכיון, כאשר כיום, שדות תעופה בישראל מופעלים באמצעות רשות שדות התעופה (להלן – **רש"ת**) שהיא תאגיד סטטוטורי. הפעלת שדה תעופה כרוכה, בין היתר, בהפעלת סמכויות בשטח שדה התעופה. סמכויות אלו, כיום, כאמור, מבוצעות באמצעות עובדי מדינה ועובדי רש"ת.

בהתאם לדיון, נקודת המוצא היא כי לצורך ביצוע פעולות שבסמכות גורמים ממשלתיים, חזקה היא

סמכות שלטונית אינה ניתנת לאצילה לגורמים פרטיים, אלא בנסיבות מיוחדות וכאשר יש לכך הסמכה בדין; לעומת זאת, לגבי הסתייעות באמצעות אחר לביצוע סמכות שלטונית יש חזקה הפוכה, ולפיה לצורך ביצוע תפקידיה של רשות מנהלית אין מניעה עקרונית כי הרשות תסתייע גם בגופים פרטיים (ראו: בג"ץ 2303/90 פיליפוביץ' נ' רשם החברות, מו(1) 410 (1992)). כמו כן, יש סמכויות שלטוניות שלא ניתן להסמיק גורם פרטי לבצען גם אם הדבר ייקבע בחוק (ראו: בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר (נבו, 19.11.2009)).

במסגרת ההצעה בוצעה בחינה לגבי אלו סמכויות נדרש וניתן לפי הדין להעניק לבעל הזיכיון שהוא גוף פרטי ובאיזה אופן, כמפורט להלן:

בכל הנוגע לסמכויות שלטוניות מובהקות - פעולות שהן שלטוניות במהותן – היינו: ביקורת גבולות ומכס – לא יבוצעו באמצעות בעל הזיכיון אלא באמצעות רשות האוכלוסין וההגירה ורשות המסים.

סמכויות ופעולות שלא מעלות קושי משפטי - מרבית הפעולות שיבוצעו בפועל על ידי בעל הזיכיון אינן מעלות קושי משפטי לדוגמה הפעלת שדה התעופה בהתאם להוראות חוק הטיס או גביית תשלום בעבור השירותים הניתנים בשדה התעופה.

סמכויות אחרות שעל מנת שגורם פרטי יוכל לבצעם נדרש לגביהן הסמכה מפורשת בחוק -

סמכויות בנוגע לאבטחה שדה התעופה –

הפעלת סמכויות אבטחה בשדות תעופה, כרוכה בפגיעה בזכויות יסוד כגון הזכות לפרטיות ולכבוד האדם. פסיקת בית המשפט הכירה זה מכבר בצורך הקיומי להגן על האינטרס הביטחוני בתחום התעופה ולאזן העדיף הנדרש בין שני ההיבטים הללו (ראו: בבג"ץ 4797/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות שדות התעופה (10.03.2015)).

כיום רשות שדות התעופה וחברות תעופה (שהן גופים פרטיים) מוגדרות כ"גופים ציבוריים" בתוספת הרלוונטיות לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן – **חוק להסדרת הביטחון**). במסגרת הצעת ההחלטה מוצע לתקן את התוספת הראשונה, השנייה והחמישית לחוק להסדרת הביטחון כך שיתווספו לתוספת חברת נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה לעניין שלבי התכנון וניהול ההקמה של שדות תעופה בינלאומיים בזיכיון, וכן, כל בעל זיכיון להפעלת שדה תעופה בזיכיון לעניין הקמה והפעלת השדה.

עוד מוצע לקבוע כי לצורך מילוי תפקידם של אנשי ביטחון בשדה (להלן – **איש ביטחון**), יחולו ההוראות המפורטות בחוק הטיס (ביטחון בתעופה האזרחית), התשל"ז-1977, והוראות המעניקות סמכויות מאבטח לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005, בשינויים המחויבים. זאת, בכפוף לכך שבעלי הזיכיון העתידי יתווספו לתוספות האמורות לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, והלכה למעשה הם יונחו בענייני הסדרת ביטחון על ידי הגופים הביטחוניים הרלוונטיים.

דהיינו, האחריות לאבטחה בשדה התעופה תוטל על מאבטחים ואנשי ביטחון שיפעלו מכוח הסדרים

סטטוטוריים קיימים, ולכן אין מניעה להעניקם גם למאבטחים ואנשי ביטחון בשדה תעופה בזיכיון.

סמכויות פיקוח – לצורך ביצוע תפקידי בעל הזיכיון ולשם שמירה על פעילותו הרציפה של שדה התעופה והסדר הציבורי בשטחו, מוצע לקבוע כי שרת התחבורה בהתייעצות עם השר לביטחון לאומי תהיה רשאית למנות פקחים, מבין עובדי בעל הזיכיון, או מטעמו. לפקח שהוסמך כאמור יינתנו סמכויות מצומצמות בלבד, ובכללן: מוצע כי הפקח יוכל להורות על מילוי הוראות כך, למשל להורות לאדם שלא יעמוד באזור אסור לשהייה וכן יינתנו לו הסמכויות המפורטות בסעיפים 4 עד 24 לחוק הנתיבים המהירים, התש"ס-2000 בשינויים המחויבים, כך שיחולו על הסדרת תנועת כלי רכב לשדה התעופה.

בכדי לצמצם את החשש לפגיעה בזכויות אדם אגב ביצוע עבודת הפיקוח, מוצע כי הכשרת הפקחים תעשה בהתאם להוראות שרת התחבורה ובאישור משטרת ישראל למינוי ועמידה בתנאי כשירות נוספים שייקבעו על ידי שרת התחבורה.

עוד יצוין, כי אין מדובר בסמכות הניתנת באופן תקדימי לזכיון פרטי וכי סמכויות פיקוח דומות הוענקו בחוק לבעל זיכיון מהמגזר הפרטי לפי סעיף 4 ד ו-4 לחוק הנתיבים המהירים, התש"ס-2000 ועל כן, אין מניעה להעניק סמכויות אלו לשם תכליות דומות לפקחים מטעם בעל הזיכיון.

יש לציין, כי אין באמור בסעיף 2(ב) להצעת ההחלטה כדי להוסיף סמכויות פיקוח או אכיפה לבעל הזיכיון מעבר לסמכויות הפקחים המוסדרות בסעיף 2(ה) ולסמכויות אנשי הביטחון המוסדרות בסעיף 2(ו).

זכות העיכבון – הצעת ההחלטה כוללת הסדר המעניק לבעל הזיכיון זכות לעכב טובין של מפעיל אווירי בשל חוב חלוט. זכות זו עלולה לפגוע בזכויות קנייניות של המפעיל האווירי ועל כן, מוצע להסדיר זכות זו של בעל הזיכיון בחקיקה ראשית. זאת, תוך יצירות מגבלות כך שהזכות תוענק בגין חוב חלוט בלבד של מפעיל אווירי לאחר שניתנה לו הזדמנות להביא טענותיו בפני גוף ציבורי ולא לגבי חוב של יחידים ומבלי לגרוע מהוראות חוק המיטלטלין, תשל"א-1971. עוד יצוין כי הוראה זו אינה באה לפגוע בכל האמור בפקודת המכס [נוסח חדש] או בתשלומים המגיעים למדינה על פי כל דין והוראות הסכם הזיכיון. בנסיבות אלו, ההסדר המוצע הוא מידתי ומאזן בין הצורך של בעל הזיכיון להבטיח מחד גיסא תשלום מצד מפעילים אוויריים, ובין חשש לפגיעה בזכויות קנייניות של המפעילים האוויריים מאידך גיסא.

כמו כן, מוצע להסדיר היבטים אלו בחקיקה ראשית שכן מדובר בהסדר ראשוני הנוגע לנורמות התנהגות החלות על כלל הציבור (ולעניין זה ראו בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 763 (1999)).

עוד יובהר, כי הוראות בדבר תפעול שדה התעופה שהן בעלות פועל תחיקתי לרבות, הסדרי העמדת רכב בשטחי השדה והתשלום בעדה, הסדרה והגבלה של מתן שירותי תחבורה ציבורית או היסעים בשדה ושמירת הסדר הציבורי בשדה, ייקבעו בתקנות על ידי שרת התחבורה לאחר ששמעה את טענותיו של בעל הזיכיון, אם ישנו.

פיקוח על פעילות בעל הזיכיון מטעם המדינה -

יודגש, כי מוצע לקבוע הסדר פיקוח הדוק באמצעות מינוי מפקחים על ידי שרת התחבורה אשר יפקחו על פעילות בעל הזיכיון. כמו כן, בעל הזיכיון יהיה נתון לפיקוח של גופים רגולטוריים רלוונטיים נוספים דוגמת רשות התעופה האזרחית. בנוסף, מוצע להקים מנגנון לבירור תלונות נגד הבעל הזיכיון אשר ינוהל בידי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים. כמו כן, במסגרת חוזה הזיכיון יקבעו הוראות לצורך שמירה על רמת שירותים נאותה אשר תינתן על ידי בעל הזיכיון בשדה.

קביעה כי שדה תעופה בזיכיון יחשב כמרחב תכנון מחוזי וכשטח שאינו משוייך לשטח שיפוט של רשות מקומית

מוצע לקבוע כי שדה תעופה בזיכיון יחשב כמרחב תכנון מחוזי ויחולו לגביו הוראות סעיף 12 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, וכשטח שאינו משוייך לשטח שיפוט של רשות מקומית בהתאם לפקודת העיריות. כמו כן, מוצע כי כל נכסי בעל הזיכיון בשדה התעופה יהיו פטורים מכל אגרה, ארנונה או תשלום חובה אחר, המשתלמים לרשות מקומית. יובהר, כי הסמכות כיום לקביעת שטח שיפוט נתונה לשר הפנים ומתבצעת בדרך של תקנות בנות פועל תחיקתי ואולם, ניתן במסגרת חקיקה ראשית לקבוע הסדר ייעודי לטובת שדות תעופה בזיכיון וזאת, בשים לב לכך שהקמת שדה תעופה היא מטרה לאומית הדורשת אחידות ויכולת ניהול מרכזית וכי קביעת שדות התעופה שיתווספו לתוספת תעשה על ידי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים ושר האוצר.

כמו כן, אין מניעה משפטית לקבוע פטור מלא מכל אגרה, ארנונה או תשלום חובה אחר, במתכונת המוצעת, ללא מנגנון איזון במסגרת חקיקה ראשית.

ממשקים בין בעל הזיכיון לבין רשות שדות התעופה כספקית שירותי תעבורה אווירית

רשות שדות התעופה מספקת את שירותי ניהול התעבורה האווירית במרחב האווירי האזרחי של ישראל כהגדרתו בסעיף 82 לחוק הטיס, בהתאם לרישיון שהוענק לה לפי סימן ה' לפרק ב' לחוק הטיס. האסדרה המקצועית והבטיחותית של מתן שירותי תעבורה אווירית כמו גם הפעלת השטח האווירי של שדה התעופה (השטח המיועד לתנועת כלי הטיס) והממשקים בין מפעיל שדה התעופה לבין מפעיל שירותי התעבורה האווירית מוסדרים לפי חוק הטיס ומוצעים מספר תיקונים בחוק הטיס לצורך טיוב המסגרת האסדרתית בנושא זה.

לעניין מימון שירותי התעבורה האווירית שרשות שדות התעופה תעניק לכלי טיס העושים שימוש בשדה התעופה בזיכיון – ניתן יהיה להסדיר זאת על ידי קביעת אגרה ייעודית לפי סעיף 29 לחוק רשות שדות התעופה (בכפוף לתיקונו), או על ידי קביעת מחיר לשירותי תעבורה אווירית בשדה במסגרת חוזה הזיכיון שהזכין יגבה מהמפעילים האוויריים, כאשר התשלום לרשות שדות התעופה עבור שירותיה יבוצע על ידי הזכין באמצעות הסכם בין רשות שדות התעופה לזכין.

זהות בעל הזיכיון –

מוצע כי בעל הזיכיון יהיה חברה שהתאגדה בישראל אשר יחזיק ברישיון להפעלת שדה תעופה. עוד

מוצע, כי בעל הזיכיון יתקשר בחוזה זיכיון עם ממשלת ישראל. בכדי לאזן בין הצורך בהגנה על עניני המדינה הקשורים לבעל הזיכיון ולפעילותו בהקמת והפעלת שדה תעופה מצד אחד, ומתן אפשרות לבעל הזיכיון לפעול כגוף עסקי בבעלות פרטית מהצד השני, מוצע לקבוע כי הוראות פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות יחולו לגבי בעל הזיכיון ובכלל זה, קביעת אינטרסים חיוניים של המדינה ומגבלות על העברת השליטה בבעל הזיכיון על-ידי הממשלה, תוך מתן הסמכות לפי פרק זה לשרי התחבורה ובטיחות בדרכים והאוצר.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנה 2026 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדה מאת היועצת המשפטית של משרד הביטחון.

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי -

מנוסח הצעת ההחלטה ניתן להבין כי חברת נתיבי ישראל נבחרה לתכנן, לנהל ולהקים שדות תעופה בזיכיון. על פי הידוע לנו, בהתאם להחלטות הממשלה שהתקבלו עד היום בעניין זה, חברת נתיבי ישראל נבחרה על ידי הממשלה לתכנן ולהקים שדה תעופה משלים אחד בלבד, בלי קשר לקידום החקיקה האמורה, ובעתיד שדה התעופה הזה מתוכנן להיות מנוהל על ידי זכיין, בהתאם לחקיקה שתקודם בעניין זה על ידי משרד האוצר, כפי שמוצע בהצעת ההחלטה. בהתאם להחלטות הממשלה להקמת שדה התעופה המשלים, בחודש אוגוסט 2024 פנתה שרת התחבורה לשר לביטחון לאומי להוסיף את נתיבי ישראל לתוספות הראשונה, שנייה וחמישית לחוק הסדרת הביטחון – לעניין שדה הקמת ותכנון שדה התעופה המשלים, ולעניין זה בלבד.

ככל שהצעת ההחלטה מתייחסת לקידום החקיקה לשדות תעופה בזיכיון, ההנחיה לשר לביטחון לאומי בכל הנוגע לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998 איננה ברורה. המהלך להוספת חברת נתיבי ישראל לחוק הסדרת הביטחון לעניין שדה התעופה המשלים מתנהל בלי קשר להצעת ההחלטה ולחקיקה העתידית בדבר שדות תעופה בזיכיון, ואילו הוספת גופים בעלי זיכיון להפעלת שדות תעופה איננה אפשרית כל עוד הליכי החקיקה לא הושלמו.

כמו כן, לכשתקודם החקיקה בעניין שדות התעופה בזיכיון ניתן יהיה, באמצעות תיקון עקיף, להכניס לתוספות הרלוונטיות בחוק פריט בדבר גוף בעל זיכיון להפעלת שדה תעופה, וזאת במקום ההליך הקבוע בסעיף 18 לחוק הסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (באופן דומה להליך הוספת חברת ניהול המערכת בע"מ לפריט 7 בתוספת השנייה והוספת חברה מבצעת כהגדרתה בחוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2022 כפריט 33 לתוספת החמישית בחוק הסדרת הביטחון).

משכך, להבנתנו ההוראה לשר לביטחון לאומי כפי שהיא מנוסחת היום בהצעת ההחלטה איננה רלוונטית לעניין נתיבי ישראל שכן המהלך להוספתה לחוק כבר מתנהל, ואיננה נדרשת לעניין גופים שיפעילו שדות תעופה בזיכיון כאמור לעיל.

עמדת היועץ המשפטי של הפנים –

”סעיף 4(ב) – הסעיף מבקש לקבוע כי שטח שדה תעופה בזיכיון ייחשב כשטח שאינו משויך לשטח שיפוטה של רשות מקומית. בהתאם לדין, שר הפנים הוא הגורם המוסמך לקבוע את גבולות הרשויות המקומיות ואת שטחי השיפוט שלהן וזאת במסגרת ההליך שקבע המחוקק, אשר במסגרתו נדרשים לפי הדין והנוהג, מינוי ועדת חקירה ושמיעת הגורמים הנוגעים בעניין. בהתאם, הגבולות של כל רשות מקומית נקבעות בצו כתקנה בת פועל תחקיתי – בתוספת לפקודת העיריות או לצו המועצות המקומיות או צו המועצות האזוריות או במסגרת צו אכרזה עצמאי. ההצעה מבקשת לקבוע באופן תקדימי בחקיקה הסדר אחר ושונה לקביעת גבולות הרשויות המקומיות.

משמעות הדברים היא כי באמצעות מתן או שינוי זיכיון לשדה תעופה יבוצע שינוי הלכה למעשה בצו שהינו תקנה בת פועל תחקיתי שבמסגרתו נקבע תחום השיפוט. יצוין גם כי לא ברור מהנוסח מי הגורם המוסמך לערוך תיקון שטח בכתב הזיכיון (בהצעה מדובר על ”שדה תעופה המנוי בתוספת לחוק” אך לא ברור האם במסגרת זו נדרש ששטח הזיכיון יוגדר במפורש בתוספת, ומה הכללים החלים על שינוי שטח הזיכיון).

למותר לציין שהדבר כפי המוצע נעשה בלא כל הליך מינהלי רלוונטי הנוגע לשינוי גבולות רשות מקומית ותוך פגיעה ושלילת הזכות להישמע בהליך כאמור שהינה מכללי הצדק הטבעי, מכל מי שעלול להיפגע כתוצאה מכך, לרבות הרשויות המקומיות הרלבנטיות וגורמים אחרים.

הקושי האמור מתעצם בוודאי שאף לא הוצדקה כל הצדקה עובדתית ומקצועית המצדיקה פגיעה בעקרונות המקובלים כיום ובעקרונות הנוגעים למעמד תקנה בת פועל תחקיתי ולדרך לביצוע שינויים בנורמות כאמור וזאת תוך יצירת מעמד ייחודי לשדות תעופה – שאינו קיים בכל שטח אחר כיום.

סעיף 4(ג) – הסעיף מבקש לקבוע כי כל נכסי בעל הזיכיון בשדה התעופה יהיו פטורים מכל אגרה, ארנונה או תשלום חובה אחר, המשתלמים לרשות מקומית.

יצוין כי בעבר, כאשר נקבעה הוראה דומה בחקיקה לגבי נמל התעופה בן גוריון – סעיף 47א לחוק רשות שדות התעופה, התשל”ז-1977 שהוסף במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע”ח-2018 – הדבר נעשה לצד קביעה בחקיקה ראשית על הקצאת כספים לרשויות המקומיות הסמוכות לנמל התעופה. דומה שהדבר מצביע על הקושי בקביעת הוראה כאמור בלא קביעת מנגנון מאזן כאמור ועל הצורך והחובה ליתן מענה מידתי ככל שמוצע לקבוע הוראה דומה בחקיקה, לפגיעה הצפויה בהכנסות הרשויות המקומיות כתוצאה משלילת יכולתן לגבות את תשלומי החובה.”

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

על מנת לשפר את הליכי ההכרה בזכאות לתג נכה בהתאם לחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993 (להלן – **חוק חניה לנכים**), מוצע להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, בהתייעצות עם המוסד לביטוח לאומי, לגבש במסגרת הצוות הבינמשרדי הקיים נוהל חדש להנפקת תג חניה לנכים על ידי רשות הרישוי, שבמסגרתו הנפקה של תג נכה תתבסס על בדיקות רפואיות המבוצעות על ידי הגורמים המוסמכים לאשר נכות לפי דין, וזאת בכפוף לכל דין.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת החלטה זו מבקשת לעשות שימוש בבדיקות הקיימות המבוצעות על ידי הגורמים המוסמכים לאשר נכות לפי דין, ובראשם המוסד לביטוח לאומי וכן משרד הבטחון ומשרד הרווחה והביטחון החברתי, על מנת להכיר בזכאות לתג נכה לעניין חוק חניה לנכים.

יובהר כי החלטה זו אינה משנה ולא נועדה לסטות מהוראות חוק חניה לנכים לעניין התבחינים הקובעים לעניין הכרה בנכה; אין בה הכרעה משפטית בסוגיית פרשנות חוק חניה לנכים, ובכלל זה חלוקת הסמכויות בין רשות הרישוי למוסד לביטוח לאומי ורופאים אחרים המוסמכים לפי דין לאשר נכות; ובנוסף גם אין בה כדי להטיל חובה נוספת על המוסד לביטוח לאומי, ובפרט אין בה כדי להטיל על המוסד לביטוח לאומי לבצע בדיקות נוספות מעבר לבדיקות שמבוצעות על ידו ממילא. כן מובהר שהנוהל אשר יגובש על פי החלטה זו כפוף לכל דין. נוכח זאת אין מניעה לקדם את הצעת ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של משרד הבטחון – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של משרד הביטחון

עמדת היועצת המשפטית של משרד הרווחה והביטחון החברתי – אין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי – המוסד מתנגד לכל החלטה שיש בה כדי להעביר אליו את המטלה הזו. לטעמנו העברת המטלה מחייבת גם תיקוני חקיקה מפורטים, ואינה אפשרית בתשתית החוקית הקיימת.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה: ייעול וקידום התחרות במשק הדלק

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מטרת החלטה זו היא לתרום לשיפור התחרות במשק הדלק והגז הפחמימני המעובה (להלן – גפ"מ), להגדלת הון פיזי ועידוד השקעות, ולחיזוק הצמיחה במשק. הרפורמה קובעת הטלת תעריף "דמי תשתית" במשק הדלק. מנגנון זה יאפשר הקמה של תשתית חיונית למשק הדלק – מתקנים חדשים לפריקה, טעינה ואחסון של מוצרי דלק וגפ"מ – אשר תסייע לשמור על רציפות תפקודית, אספקה ויתירות במשק האמור בישראל. זאת, תוך יצירת שוק תחרותי שבו הפעילות תתבצע במקומות בהם העלות למשק היא הנמוכה ביותר, בדומה למשקי הגז הטבעי והחשמל המקבילים.

מוצע בהחלטה לקבוע בחוק החלת תעריף "דמי תשתית". תעריף זה הוא תשלום שמשלם מפעיל התשתית בגין כל שימוש בתשתית לצורך מתן שירות במשק הדלק או הגפ"מ, במקטעי פריקה וטעינה ואחסון. המנגנון נועד להבטיח החזר הון למתקני תשתית או שדרוג מתקנים קיימים.

במסגרת ההחלטה מוצע לקבוע כי התעריף ייקבע על ידי מועצה שתוקם לעניין זה, והעלויות שיוכרו במסגרתו יהיו עלויות הון והוצאות קבועות של מתקני התשתית, כמו כן יהיה מקום להתחשב בעלויות שאינן מושפעות מהתייעלות כמו דמי שימוש לחנ"י ודמי רספ"ן. חישוב התעריף יעשה על בסיס עקרון העלות. עלויות משתנות, התלויות בהיקף השירות או בכמות היחידות המסופקות, לא יוכרו במסגרת התעריף. התעריף ייקבע ברמה אחידה לכל שירות, תוך הבטחת החזר הון למתקנים החדשים ושמירה על עקרון המשק הסגור, ותוך עידוד תחרות במחירי השירות בפועל. מוצע כי בסיס התעריף יעודכן על ידי המועצה מעת לעת, ולכל הפחות אחת לחמש שנים.

כמו כן מוצע כי המתקנים אשר עליהם יוחלו דמי התשתית ייקבעו על ידי השרים בתכנית בהתאם להמלצת מנהל הדלק והגז ומשרד האוצר כמפורט להלן.

עוד מוצע כי גבייה וניהול דמי התשתית יבוצעו על ידי חברה חיצונית מתפעלת שתבחר במכרז, ותפעל כגוף מקצועי ונייטרלי עם הפרדה מבנית ותפעולית מלאה מבעלי עניין בשוק.

בנוסף, בהחלטה מוצע לקבוע בחוק כי שר האנרגיה והתשתיות הלאומיות ושר האוצר יפרסמו תכנית מתקנים לשירותים במשק הדלק והגפ"מ לטווח של 5 שנים לפחות. התוכנית תיקבע בהתאם להמלצת מנהל הדלק והממונה על התקציבים במשרד האוצר, ותבסס על עקרונות כגון מדיניות ממשלתית, תחזיות ביקוש והיצע רב-שנתיות, וניתוחי עלות-תועלת למשק. מוצע כי תכנית זו תפורסם לשימוע ציבורי לתקופה שלא תפחת מ-30 יום.

כמו כן, לשם פיקוח על ביצוע ההוראות החדשות, מוצע לקבוע בחוק סמכויות דרישת מידע, פיקוח ודיווח למנהל מינהל הדלק, שיכללו דרישת ידיעות ומסמכים, וכניסה למקרקעין. כמו כן מוצע

לקבוע בחוק עיצום כספי בגין אי-דיווח, דיווח כוזב או דיווח שאינו תואם את כמויות הדלק או הגז בפועל.

זאת ועוד, במסגרת ההחלטה מוצע לקבוע בחוק הסדרים שיאפשרו כניסה למקרקעין לצורך הקמה, הפעלה ותחזוקה שוטפת של תשתית דלק תת-קרקעית, בדומה לקבוע בחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, תשע"ז-2017 ומבלי לגרוע מהקבוע בחוק זה.

ההחלטה כוללת גם הנחיות לפעולה לגורמים שונים על מנת לאפשר את הרפורמה האמורה. בין היתר מוצע להנחות את הוועדה לפיקוח המחירים המשותפת למשרד האוצר ומשרד האנרגיה, לבחון את השפעת התעריף בהחלטה זו על תעריפי הפעילויות במשקים הנתונים לפיקוח לפי חוק הפיקוח על המחירים; לרשום את הודעת החשב הכללי במשרד האוצר על הקמת ועדת מכרזים לפרסום מכרז להענקת שירותי הסליקה לא יאחר מ-180 ימים ממועד פרסום החוק כאמור ברשומות; להטיל על שר האנרגיה והתשתיות בהסכמת שר האוצר, לפרסם ברשומות בתוך 180 יום מפרסום החוק ברשומות, תקנות ראשונות "דמי תשתית" במשק הדלק והגפ"מ ואת תכנית המתקנים; הנחיית שר האוצר ושר האנרגיה בדבר הקריטריונים לכניסת מתקנים לרשימת המתקנים וכן בעניין המתקנים הראשונים שייכנסו לתכנית.

לבסוף מוצע להנחות את שר האנרגיה להקים צוות בינמשרדי שיבחן את ההסדרים המוסדיים במשק הדלק והגפ"מ לטובת שיפור יעילות המשק, לרבות בחינת הקמת רשות סטאטוטורית עצמאית או חיבור לרשות רגולטורית קיימת וכן להקים ועדה בין-משרדית אשר תיעץ לשר האנרגיה, שר האוצר ושר הביטחון בקביעת רמות מלאי ומלאי ביטחוני במשק הדלק והגפ"מ. בנוסף מוצע לנקוט בצעדים הנדרשים לצורך העברת האחריות לתקצוב מלאי ביטחוני לחירום, ממשרד האנרגיה למשרד הביטחון.

לבסוף, לאור קיומו של צו העונשין (הכרזה על עניין סודי) (הוראת שעה), תשע"ז-2016, מוצע כי להנחות את שר האוצר, בשיתוף כל גורמי הממשלה הנוגעים לצו, לבחון את היחס בין תזכיר החוק ויתר הוראות ההחלטה, לצו העונשין, בשים לב למכלול השיקולים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

זהות החברה המתפעלת כגורם פרטי

בסעיף 1(א)(5) להחלטה מוצע לקבוע כי גביית התעריף מהמתקנים המנויים בתוכנית המתקנים תעשה על ידי חברה חיצונית, פרטית שתיבחר במכרז שיפורסם על ידי החשב הכללי. בהיבט זה ניתן לטעון כי ישנו קושי משפטי במתן הסמכות האמורה.

החברה המתפעלת תפעל כגוף תפעולי מטעם המדינה, שמטרתו ליישם את מנגנון דמי התשתית ולא כבעלת זכות כלכלית עצמאית בכספים. התשלומים שייגבו ייקבעו על ידי מועצה שתוקם בחוק ויוגדרו כתעריף ייעודי לטובת מימון תשתיות במשק הדלק והגפ"מ. השחקנים מהם תיגבה החברה את התעריף ואליהם תעביר את התעריף ייקבעו בתוכנית פיתוח על ידי שר האוצר ושר האנרגיה וכן הסמכות להטלת עיצומים בעניין זה תיוותר בידי מנהל הדלק.

כמו כן, בסעיף 29 לחוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן, תשפ"ב-2021 (להלן – **חוק מס גודש**) נקבע כי "החברה הממונה רשאית להתקשר עם גורמים שונים, ובכלל זה רשויות ממשלתיות, רשויות מקומיות וגורמים פרטיים, לשם ביצוע תפקידיה לפי חוק זה, ובין השאר לשם אלה: (1)רכישה ותפעול של אמצעים הנדרשים למילוי תפקידי החברה לפי סעיף 24(1) עד (3); (2)הפקת הודעות חיוב מטעם רשות המסים; (3)הפעלת מוקד שירות לקוחות... " כמו כן נקבע כי אחד מתפקידיה של החברה הממונה יהיה ניהול מערכת הגבייה בעבור רשות המסים (ראו סעיף 30(א) לחוק מס גודש).

לאור האמור, בשים לב לאופי התפקיד המוטל על החברה המתפעלת, ועיגון ההסדר בחקיקה ראשית, אין קושי משפטי במינוי החברה המתפעלת כגורם פרטי לגביית והעברת תעריף דמי התשתית.

השפעת החלטת דמי תשתית על חוזים קיימים בין מפעילי התשתית למקבלי השירותים

הסכמים בדבר שירותי פריקה, טעינה ואחסון של דלק וגפ"מ מאופיינים בתקופות התקשרות ארוכות טווח. לאור האמור, על אף שתחולת התעריף אינה מיידית אלא תחל ממועד הפעלת המתקן מתקן חדש או ממועד הפעלת מתקן קיים לאחר שיפוז משמעותי, הטלת דמי התשתית עשויה להשפיע על הסכמים קיימים.

כמו כן, תשלום דמי התשתית מגלם בתוכו את עלויות ההון והעלויות הקבועות המהווה גם כיום חלק מהמחיר אותו גובים מפעילי התשתיות ממקבלי השירותים בתשתית. לאור האמור עשוי להתעורר קושי בהוספת דמי התשתית כעלות נוספת על גבי המחיר שנקבע בהסכמים הקיימים. על אף הקושי המשפטי המתואר, ברי כי אין בקיומם של הסכמים ארוכי-טווח במשק כדי למנוע שינוי אופי ההסדרה של המשק, לשם קידום האינטרס הציבורי.

על מנת לתת מענה לקושי האמור מוצע בהחלטה כי במסגרת גיבוש תזכיר החוק בנושא דמי התשתית, יבחנו טענות לגבי השפעה על חוזים קיימים שעלו במסגרת הערות הציבור והצורך לקביעת הסדר בחקיקה, ככל הנדרש.

בין היתר, כאמור בהצעת ההחלטה, בגיבוש תזכיר החוק יהיה צורך בהידרשות לסוגיות נוספות, ככל הנדרש.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנה 2026 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד החוץ; היועצת המשפטית של משרד האנרגיה; היועצת המשפטית של מערכת הביטחון והיועץ המשפטי של המטה לביטחון לאומי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

מוכנות משק החשמל לגידול בצרכי הבינה המלאכותית והאנרגיות המתחדשות

נושא הצעת ההחלטה:

מוכנות משק החשמל לגידול בצרכי הבינה המלאכותית והאנרגיה המתחדשת

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את הגדרת תשתיות לאומיות שבחוק התכנון והבינה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבינה**) כך שתכלול חוות שרתים שמאפייניה לענין כח העיבוד והספק צריכת החשמל מאפיינים חוות שרתים המשמשות לבינה מלאכותית, וכן מוצע לקבוע תנאים לקבלת הסמכה לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבינה להכין תכנית לחוות שרתים שכזו ולהגישה לוועדה לתשתיות לאומיות.

בנוסף מוצע להטיל על רשות החשמל לבחון קביעת כללים יעודיים לחיבורן של חוות שרתים לרשת החשמל בשים לב להשפעותיהן על יציבות, שרידות ואמינות רשת החשמל.

בנוסף מוצע לתקן את חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 כך שהחלטת שר האנרגיה והתשתיות בדבר קביעת עקרונות מדיניות תהא מותנית בהסכמת שר האוצר, אם עלות ההחלטה, כפי שהוצגה בעמדת רשות החשמל שניתנה לפי סעיף 21א לחוק האמור, עולה על המפורט בהצעת ההחלטה, וכן מוצע לחייב את רשות החשמל להעביר עותק מחוות דעתה לשר האוצר.

בנוסף מוצע להקים צוות אשר יבחן מעבר לשיטת חישוב היטל השבחה בשל תחנת כח או מיתקן לאגירת אנרגיה לפי טבלאות ערכים, וכן מוצע להקים צוות להמלצה על קריטריונים לקביעת תנאים לזכאות של רשות מקומית למענקים ממשלתיים הניתנים על ידי משרד הפנים, בהתאם להיקף חדרי השנאים שבאותה רשות מקומית והיקף הצורך בהם. בנוסף מוצע להקים צוות אשר יבחן האם יש לחייב התקנת עמדות לטעינה איטית בחניונים ציבוריים.

בנוסף מוצע לתקן את פקודת העיריות [נוסח חדש], ואת פקודת המועצות המקומיות, כך שלא יוטל היטל תיעול או סלילה בשל הקמת מיתקן פוטו וולטאי אשר משמש לקירוי שטח, אם כל ההיטלים בעד השטח שמקורה באמצעות אותו מיתקן, ואם המיתקן הוקם עד לתאריך המפורט בסעיף המוצע.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים – סעיף 6- ההתניה בין העברת מענקי משרד הפנים לבין הקצאת מקרקעין לאל מול היקף חדרי השנאים ברשות המקומית, מעלה שאלות משפטיות שיש להתייחס אליהן בחוות הדעת, וזאת בכמה מישורים: המישור הראשון הוא עצם היכולת להתנות מענקים ממשלתיים הניתנים על ידי משרד הפנים, לרבות מענק האיזון, בין היתר על רקע הוראות חקיקה ראשית הנוגעות להעברת מענקים כגון חוק הרשויות המקומיות (העברת תשלומים מהמדינה), התשנ"ה-1995, וסעיפים 24, 25 ו-25א לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016. המישור

השני נוגע למושכלות יסוד של המשפט המנהלי בדבר החובה לשקול שיקולים רלוונטיים, ובמסגרת זו השאלה המקדמית האם היקף חדרי השנאים ברשות מקומית יכול להיחשב כשיקול רלוונטי לעניין מכלול מענקים ממשלתיים הניתנים על ידי משרד הפנים, כאשר לכל מענק יש תכלית ורקע לקביעתו. המישור השלישי נוגע להצדקה להבחין בין מענקים ממשלתיים שניתנים לרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים דווקא, לעומת מענקים ממשלתיים שניתנים לרשויות המקומיות על ידי משרדי ממשלה אחרים.

על כן, למצער יש להצביע על הקשיים המשפטיים האמורים לעת קבלת החלטת הממשלה המוצעת וכן להוסיף כי הצוות יידרש לבחון ולהמליץ על תיקוני חקיקה נדרשים. סעיף 7 - הצעת ההחלטה בנוסח הנוכחי, הרחיבה את היקף הפטור המוצע מהיטלי פיתוח (סלילה ותיעול) לא רק למקרה נקודתי של הקמת מיתקן פוטו וולטאי אשר משמש לקירוי מגרש ספורט שהינו שימוש ציבורי, אלא לשימוש במתקנים פוטו וולטאים לקירוי כל שטח מכל סוג שהוא, לרבות שימושים מסחריים. הפטור האמור מהווה פגיעה מהותית בעקרון השוויון, כאשר מתן פטור לאחד, סופו הטלת נטל נוסף על יתר בעלי הנכסים בתחום הרשות המקומית. דברים אשר נכונים ואף ביתר שאת לגבי היטלי פיתוח אשר מחושבים כסל סגור וראה בג"ץ 6741/99 יקותיאל נ. שר הפנים; ע"א 1842/97 עיריית רמת גן נ. מנחמי מגדלי דוד רמת גן בע"מ. ההצעה לא מצביעה על הצדקה לצעד כאמור שיש בו להצדיק את הרחבת הפטור המוצע ופגיעה בשוויון כאמור.

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים - אין הערות

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה - אין מניעה משפטית בהיבטים הנוגעים למשרד התחבורה.

עמדת היועצת המשפטית למשרד להגנת הסביבה - אין מבחינתנו מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של רשות החשמל - תיקון חוק משק החשמל עקרונית - הנושא נתון לשיקול דעת השרים והממשלה, יחד עם זאת הרשות סבורה שהוספת גורמים מאשרים נוספים להחלטות הנדרשות לקידום משק החשמל יגרמו לעיכובים וסרבולים שימנעו את קידום המשק. ככל שתתקבל החלטה כאמור, נבקש שיכללו בה מנגנונים קצובים לקבלת הכרעה בטווח זמנים סביר, כגון מנגנון אישור אוטומטי לאחר 60 ימים מרגע פניית שר האנרגיה לשר האוצר. השלמת הליך אישור שר האוצר בהחלטות בעניין אישור תכנית הפיתוח ארכו תקופות ארוכות ולעיתים מעל 8 חודשים. יש לדאוג למנגנוני איזונים ובלמים למשק שיאפשרו קבלת החלטות ויישומן בפרקי זמן סבירים והליכים יעילים על מנת למנוע פגיעה במשק ובצרכנים.

עמדת היועצת המשפטית של מינהל התכנון - אין מניעה משפטית

עמדת היועץ המשפטי לרשות מקרקעי ישראל - אין מניעה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנה 2026 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד האנרגיה, היועצת המשפטית של משרד השיכון והמשנה ליועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

באשר להערות רשות החשמל, בהתייחס לטענת הרשות שאישור אוטומטי של עקרונות המדיניות בחלוף פרק זמן מסוים הוא שימנע פגיעה בצרכנים - אף שמשמעות אישור שכזה היא הטלת העלות הנובעת מעקרונות המדיניות על הצרכנים - נציין כי לצורך מניעת פגיעה בצרכנים, ממילא באפשרות רשות החשמל לקבוע אמות מידה המתייחסות לנושא גם אם לא נקבעו עקרונות מדיניות. באשר להערות היועץ המשפטי למשרד הפנים, לענין סעיף 6, יש מענקים שאינם מוסדרים בחקיקה, ולגביהם ניתן להתנות קריטריונים, לפיכך אין צורך להתנות בתיקוני חקיקה את ההחלטה. באשר לטענה לענין שיקולים רלוונטיים, הרי שראשית לשון ההחלטה כלל לא נוקטת בשם של מענק ספציפי אלא הצוות ימליץ לממשלה על קריטריונים, כך שלא ברור כיצד לשיטת משרד הפנים כבר כעת ניתן לדעת מה ההצדקה לגבי מענק שכלל לא בטוח שיכלל בהמלצות הצוות. במישור העקרוני קיימת הצדקה להביא בחשבון את היקף חדרי שנאים בקריטריונים למתן מענקים ממשלתיים, שכן כאמור בדברי ההסבר (ואף בקריטריונים המנויים בסעיף 6) רשות מקומית, בכובעה כוועדה המקומית יכולה לעשות שימוש בסמכותה לפי סעיף 188 לחוק התכנון והבניה ובכך לצמצם את המחסור בחדרי שנאים. באשר לחשיבות החשמל לחיי היום-יום של תושבי הרשות המקומית, ואשר ללא חדרי שנאים לא ניתן יהיה לתת להם מענה מלא, הרי שחשיבות החשמל כבר הוכרה בפסיקה (ר' בג"ץ 4988/19). באשר להערה השלישית מדוע מדובר רק במענקים של משרד הפנים, מדובר במענקים לרשויות מקומיות שנותן משרד שאמון על תפקודן של הרשויות המקומיות לטובת תושביהן, וכפי שהוסבר, טובת התושבים כוללת הקמת חדרי שנאים הדרושים לאספקת חשמל לתושבי הרשות המקומית. לענין סעיף 7, הטענה אינה ברורה שכן כבר כיום יש פטור מהיטל לקרויים מסוימים ודוקא יכולה לעלות טענה של שוויון ביחס לקרויים שכיום אינם פטורים, לעומת הקרויים שכבר כיום פטורים. עוד נזכיר כי מדובר בדו-שימוש, כאשר הפטור הוא רק בשל קירוי, וכאשר שולמו ההיטלים בשל השטח שאותו מקרים.

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

קידום תשתיות ביוב לצורך מתן פתרונות לדיור

נושא הצעת ההחלטה:

קידום תשתיות ביוב לצורך מתן פתרונות לדיור ותיקון החלטת ממשלה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעה ובדברי ההסבר לה, הצעת ההחלטה נועדה לתת מענה לחסם משמעותי בשוק הדיור הנובע מהיעדר תשתיות ביוב מספקות. לצורך כך, ההצעה מתמקדת בצעדים הנדרשים לקידום פיתוח תשתיות הולכה וטיפול בשפכים, כמפורט להלן:

1. הקמת מנהלת המט"שים:

1) מוצע לרשום את הודעת רשות המים, כי בכוונתה להקים מנהלת מט"שים (מתקני טיפול בשפכים) ברשות המים, בשיתוף עם אגף תקציבים והחשב הכללי, שתנהל הליכים תחרותיים למתן רישיון חברת ביוב לגורמים פרטיים ("גוף אחר"), ותנהל ביצוע של הסכמים שיחתמו מכח אותם הליכים; תלווה ותאשר הליכים תחרותיים ועמידה בתנאים שתקבע מועצת רשות המים לעניין זכאות לתעריפים, בהתאם לתוצאות מכרזים של חברות ביוב שאינן גוף אחר, ושל ספקי שירותי ביוב שאינם חברות ביוב; תלווה ספקי שירותי ביוב לעניין פיתוח מט"שים; תקדם תכניות סטטוטוריות למתקני טיפול בשפכים; ותנהל את ביצוע ההסכמים שיחתמו במסגרת מכרזים שתערוך ועדת המכרזים המיוחדת וכן הסכמים שיחתמו במסגרת הליכים תחרותיים אחרים.

2) הרכב המנהלת המוצע: (1) עובד רשות המים אשר יהיה יושב הראש (2) הממונה על חברות ביוב (3) נציג אגף התקציבים (4) נציג החשב הכללי.

2. הקמת ועדת מכרזים מיוחדת למט"שים:

מוצע לרשום את הודעת החשב הכללי כי בכוונתו להקים ועדת מכרזים מיוחדת לעריכת מכרזים במודל PPP להקמה ותפעול מט"שים.

3. אסדרת מתן רשיונות חברת ביוב ל"גוף אחר":

א. מוצע להטיל על מנהלת המט"שים להביא בתוך 30 יום ממועד ההחלטה, המלצה למנהל רשות המים לעניין 'הוראות נוספות' כאמור בסעיף 13(ב)(3) לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - **חוק תאגידי מים וביוב**), היינו הוראות לשינויים בתחולת חוק תאגידי מים וביוב על "גוף אחר" הנדרשות לצורך מתן רישיון לגוף אחר (כאמור בסעיף 15(ג)(1)(ה) לחוק תאגידי מים וביוב).

ב. עוד מוצע לרשום את הודעת מנהל רשות המים כי בכוונתו להביא לדיון במועצת רשות המים הצעת החלטה בעניין 'ה'הוראות הנוספות' כאמור, בתוך 30 יום ממועד קבלת המלצות מנהלת המט"שים, ולהביא את החלטת המועצה בעניין 'ה'הוראות הנוספות' לידי הגורמים המוסמכים לאשרה.

ג. כמו כן, מוצע לרשום את הודעת מנהל רשות המים כי בכוונתו להביא לדיון במועצת רשות המים, בתוך 60 יום ממועד ההחלטה, הצעת החלטה לכללים לעניין מתן רישיון חברת ביוב לגוף אחר, כאמור בסעיף 15(ג)(1)(ה) לחוק תאגידי מים וביוב, ומכוח סמכותה לפי סעיף 21א לחוק תאגידי מים וביוב.

4. אסדרת התנאים הכלכליים להקמת מט"שים בהליכים תחרותיים :

מוצע לרשום את הודעת מנהל רשות המים כי בכוונתו להביא לדיון במועצת רשות המים, בתוך 60 יום ממועד ההחלטה, הצעת החלטה לכללים ותעריפים, בהתאם לסמכותה לפי סעיפים 101 עד 103 לחוק תאגידי מים וביוב, אשר יסדירו את התנאים הכלכליים אשר יאפשרו להקים מט"שים ומתקנים נלווים להם על ידי חברות ביוב או ספקי שירותי ביוב שאינן חברות ביוב, באמצעות הסכמים המבוססים על שותפות עם המגזר הפרטי (PPP), הכוללת בין היתר מימון על ידי המגזר הפרטי.

5. אסדרת פעילות מקורות מים בע"מ בתחום הביוב :

מוצע לתקן את החלטת ממשלה מס' 2318 מיום 26 באוגוסט 2007 שעניינה שינוי מבני בקבוצת מקורות, כך שחברת מקורות מים בע"מ תהיה רשאית לפעול בתחום הביוב, בכפוף למגבלות המפורטות בהחלטה.

6. הקצאת קרקעות למט"שים :

מוצע להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא הצעה לתיקון קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, כך שתאפשר הקצאת קרקעות לטובת הקמת או פיתוח מט"ש למינהל הדיור הממשלתי לצורך הקצאתם לזכיי PPP.

7. מוצע להורות לשר האוצר לבחון עד ליום 15.12.25, בשיתוף משרד האנרגיה, משרד הפנים, רשות המים והייעוץ המשפטי לממשלה, את תיקון סעיף 48(ג) לחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - **חוק המים**), באופן של ביטול ההחרגות הקבועות בסעיף, כך שרשות המים הארצית תוכל לעשות שימוש בהוראות פקודת המסים (גביה), בכפוף למגבלות הקבועות בסעיף זה, לגבייה מכל בעלי הרישיונות לפי חוק המים, של כל התעריפים לפי חוק המים. בכפוף לתוצאות הבחינה האמורה, מוצע להסמיק את שר האוצר לקדם תיקון חקיקה של הסעיף האמור במסגרת התכנית הכלכלית.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

ביחס למנהלת המט"שים - יובהר שההצעה לא נועדה והיא אינה מעניקה למנהלת המט"שים סמכויות שאין לה ושלא ניתן להקנות לה, והיא תוכל לפעול רק בגדרי הדין, ובהתחשב בסמכויות של גורמים רלוונטיים אחרים שמוסמכים לפי דין.

לעניין אסדרת פעילות מקורות מים בע"מ בתחום הביוב - יובהר כי אין בהחלטה המוצעת כדי לייתר את הצורך באישור רשות החברות הממשלתיות ואישור רשות המים בהתאם לחוק תאגידי מים וביוב לעניין מתן רישיון חברת ביוב לחברה ממשלתית או לחברת בת ממשלתית, וכן ככל הנדרש, את הצורך באישור שינוי מטרות החברה ותיקון מסמכי ההתאגדות, לרבות בהתאם להוראות סעיף 11(א)(1) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, וסעיף 47(ג) לחוק המים, התשי"ט-1959, וכנדרש לפי כל דין.

לעניין הבחינה של תיקון סעיף 48(ג) לחוק המים – בכלל בעלי הרישיונות לפי חוק המים נכללות גם רשויות מקומיות. לפי עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים, יש קושי במתן סמכויות גבייה מנהליות כלפי רשויות מקומיות. עם זאת, ההצעה מבקשת להורות לשר האוצר **לבחון** את תיקון החוק, בשיתוף עם הגורמים הרלוונטיים, לרבות משרד הפנים והייעוץ המשפטי לממשלה, כך

שבמסגרת הבחינה ייבחנו, בין היתר, קשיים משפטיים ככל שישנם, לרבות סוגיית החלת סמכויות הגבייה כלפי רשויות מקומיות. לפיכך, אין בשלב זה מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות המים – מהבחינה המשפטית, כל הודעות הרשות מותנות בסיכומי תקציב בין הרשות לאג"ת, לאור הקשר בין ההודעות והיכולת לבצען לבין התקציב הנדרש לשם כך.

עמדת היועץ המשפטי של רשות החברות הממשלתיות – אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של משרד האנרגיה והתשתיות – בהתאם להתייחסות גורמי המקצוע הנוסח לא מפנים את הסיכומים עם מנכ"ל המשרד.

עמדת היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל – בכל הנוגע לסעיף 6 - אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים –

מוצע כיום להוסיף להצעת ההחלטה סעיף חדש אשר לא היה בנוסח שהופץ להערות וזאת באופן שיאפשר בחינה ובהמשך לכך הקניית סמכות לשר האוצר לקדם חקיקה על מנת לאפשר למקורות להפעיל את הסמכות שהוקנתה לה לפי פקודת המיסים (גביה) גם לגבי רשויות מקומיות, תוך ביטול הסייג שקיים בחוק התקף המונע זאת. בדברי ההסבר נכתב שהוראת הסעיף בנוסחה הנוכחי – לעניין ההחרגות – מצמצם עד מאוד את יכולת הגבייה של מקורות חברת מים בע"מ.

דומה כי ההצעה אינה נותנת את הדעת לכך שעסקינן ברשויות מקומיות ולאבחנות הקיימות בין רשויות לספקים פרטיים. לשם המחשת הדברים, בשעתו, עת נדונה הצעת החוק בה נוספה ההוראה לקריאה שנייה ושלישית, נימקה נציגת אגף תקציבים דאז את ההחרגה בשונות אשר קיימת בין גופים אלה לספקים פרטיים, באומרה:

"אל"ף, שיש ל"מקורות" את הסנקציה האחרת כלפיהם, להבדיל מ - - - אחרים, ובי"ת, המעמד הייחודי של רשויות מקומיות בתאגידים שהם בסופו של דבר בזרוע של הרשויות המקומיות, שיש איזה שהוא טעם לפגם ש"מקורות" כתברה ממשלתית תפעיל נגדם את פקודת המסים (גבייה)".

יתר על כן, ההצעה מתעלמת מכך שרשויות המקומיות הן רשויות שלטוניות לכל דבר ועניין, ולמשמעות הדברים בהקשר למתן סמכות לגבייה מנהלית לפי פקודת המסים (גבייה) על רשות שלטונית, ועל נכסיה – על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בבקשה למתן סמכות בידי חברה ממשלתית, קרי מתן סמכות לגבייה מנהלית לגורם פרטי על רשות שלטונית. האמור מהווה בראייתנו, דבר והיפוכו של מושכלות יסוד בנושא. יתר על כן, למשמעות הקניית סמכות כאמור שמאפשרת גביה מינהלית כאמור, ישנה משמעות והשלכות כבדות על הרשויות המקומיות

ויכולתן להתמודד עם הליכי גביה כאמור ובוודאי כאשר מדובר ברשויות חלשות.
אנו סבורים כי לא הונחה כל תשתית עובדתית ו/או משפטית מינימלית אשר יש בה כדי לתמוך בהצעה, ובוודאי כאשר מדובר בסעיף שכלל לא היה בנוסח שהופץ להערות, ומתנגדים בנסיבות אלה לביטול ההחרגה של הרשויות המקומיות ותאגידי המים. למצער אף נוסף ונאמר שבוודאי בסוגיה כאמור, ובטרם הונחו המלצות הצוות שמן הסתם לא בהכרח יתקבלו פה אחד, בוודאי שאין מקום להסמיך את שר האוצר לקדם חקיקה ויש לקבוע כי הסוגייה תשוב ותובע להכרעת הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

אסדרת משק הפסולת בישראל ותיקון החלטת ממשלה 2284

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את החלטת ממשלה 2284 שעניינה "אסדרת משק הפסולת כמשק מתקדם ומיגור הפשיעה וההון השחור בתחום ותיקון החלטת ממשלה" מיום 31.10.2025, כך שגם עובדים בדרג סמנכ"ל ומעלה במשרד להגנת הסביבה וגם סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר יוכלו לעמוד בראש הצוות, כי תזכיר החוק יובא לאישור שני השרים. כמו כן, מוצע לפעול לקידום החלטה זו ולכנס את הצוות בפרק זמן של עד 45 יום ממועד ההחלטה, כאשר במידה שלא יכנס הצוות בתקופה זו, רשאי יהיה כל אחד מהעומדים בראש הצוות לכנס את הצוות ובלבד שהזמין את כלל חברי הצוות ופעל לתאם את מועדי הישיבות עם הצד השני, ובכל מקרה אין בכך כדי לגרוע מההוראה לגבי הגורמים העומדים בראש הצוות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד להגנת הסביבה – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של המשרד להגנת הסביבה

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

איסוף נתוני תעסוקה מנהליים לצורך גיבוש ויישום מדיניות כלכלית מיטבית בישראל

נושא הצעת ההחלטה :

איסוף נתוני תעסוקה מנהליים לצורך גיבוש ויישום מדיניות כלכלית מיטבית בישראל

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

כדי להגדיל את היקף נתוני התעסוקה הזמינים לממשלה לצורך קבלת החלטות בתחום המענים הממשלתיים התעסוקתיים, מוצע לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), כך שהחל משנת 2027, המוסד לביטוח לאומי (להלן – **המוסד**) יהיה מוסמך להורות למעסיקים לדווח לגבי כל אחד מעובדיהם את עיסוק העובד ואת מיקום עבודתו הגיאוגרפית של העובד ברמת ישוב (להלן – **הנתונים הנוספים**).

הדיווח יעשה על ידי הוספת השדות לנתונים החדשים בטופס 100 המתקבל באופן ממוחשב ממערכת השכר של המעסיק ומשודר למוסד והוא טופס חובה שעל כל מעסיק להגישו למוסד לביטוח לאומי לשם קביעת דמי הביטוח של העובד וזכאותו לגמלאות שונות.

עוד מוצע לרשום את הודעת המוסד, כי בתום השלמת החקיקה חיוב המעסיקים לדווח את הנתונים הנוספים יבוצע באופן הדרגתי. כך, הדיווח בשלב הראשון, שלא יפחת מ- 3 שנים, יהיה וולנטרי, קרי המעסיקים לא יהיו מחויבים לדווח את הנתונים הנוספים בטופס. רק בתום השלב הוולנטרי ובכפוף לסיום ההיערכות הנדרשת לצורך הדיווח של הנתונים הנוספים, ובכלל זה השלמת היערכות המוסד, המעסיקים ושאר הגופים המעורבים לדיווח החדש, המוסד יחייב את המעסיקים לדווח את השדות החדשים בטופס 100.

כן מוצע להטיל על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – **הלמ"ס**) ומשרד העבודה לבצע פעולות שונות על מנת לאפשר את הדיווח האמור וכן לרשום את הודעת המל"ל שיעביר את הנתונים הנוספים שיקבל ללמ"ס (בהתאם להוראות הדין), על מנת שתוכל לפרסם כנתונים סטטיסטיים אשר יוכלו לסייע לממשלה בקביעת מדיניותה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

עצם איסוף מידע על אודות עובד על ידי רשויות המדינה מהווה פגיעה מסוימת בזכות הפרטיות שהיא זכות חוקתית מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. כמו כן, מבוקש לאפשר למוסד, אשר אין לו צורך ישיר במידע לצורך ביצוע תפקידיו, לאסוף את המידע, כאשר ככלל, גוף מוסמך לאסוף מידע אשר נחוץ לו לביצוע תפקידיו על פי דין.

לפיכך, יש לבדוק האם הסמכת המוסד לאסוף את הנתונים הנוספים אודות העובד עומדת בדרישות פסקת ההגבלה הקבועות בחוק היסוד, קרי האם ההסמכה כאמור נעשית לתכלית ראויה ואם היא מידתית.

במישור התכליתי, כמפורט בדברי ההסבר להחלטה, איסוף הנתונים הנוספים ועיבודם יאפשר למדינה קבלת תמונת מצב מפורטת של ביקוש לבעלי מקצוע מסוימים וההיצע הקיים ברמה הלאומית וכן המקומית, באופן שיאפשר תכנון מוקדם של צעדי מדיניות שונים כגון הכשרות,

תמיכות ומענים שונים בתחום ההון האנושי, מענים ייעודיים בעיתות משבר (כגון מענקים מיוחדים בשעות חירום), התאמת מענים שקיימים ברמה לאומית לצרכים אזוריים, יצירת מדיניות תעסוקתית דיפרנציאלית לעובדים שונים בהתבסס על מיקום ותחום עיסוק, כל זאת תוך שיפור היעילות התקציבית ורמת ההתאמה של המדיניות לצורך העדכני. לאור האמור קיימת תכלית ראויה לאיסוף הנתונים.

בבחירת מידתיות ההצעה.

הנתונים הנוספים – עיסוקו של העובד, ומיקום עבודתו ברמת היישוב (ללא פירוט על תנועות עובדים ניידיים), אינם מהווים מידע הנמצא בליבת הזכות לפרטיות, ולכן באיזון שבין הדברים, ניתן להעביר פרטי מידע אלה. כך גם, הנתונים הנוספים אינם נכללים בהגדרת "מידע בעל רגישות מיוחדת" כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. בנוסף, כפי העולה מההצעה, תכלית איסוף הנתונים היא לצורך גיבוש ויישום מדיניות כלכלית מיטבית בישראל. כך שמדובר בנסיבות בהן המידע נאסף אמנם ברמת הפרט, אך לא מיועד לשם קבלת החלטות בעניינו של הפרט או מעסיק, באופן אשר מטיבו מקהה פגיעה אפשרית בפרטיות.

כן יש לציין שמבוקש שהגוף שיגבה את המידע הוא גוף אשר אוסף נתונים רבים ורגישים בהרבה באופן רגיל על כלל העובדים במדינת ישראל לפי סמכויותיו וכי הוא בעל מומחיות מיוחדת בהגנה על המידע הרב שנאגר אצלו, וכפוף לעמידה במכלול ההגנות הקבועות בחוק הגנת הפרטיות והתקנות שמכוחו.

עוד יש לציין כי ההצעה לעשות שימוש במנגנון הדיווח בטופס 100 של המוסד לאיסוף הנתונים הנוספים נובעת מהיעילות של השימוש בו. מדובר בטופס אשר אחוזי הדיווח של המחויבים לדווח בו גבוה. בנוסף, השימוש בטופס קיים והסתפקות בהוספת שני שדות דיווח חדשים בלבד לטופס קיים מהווה נטל רגולטורי מצומצם ביותר, לעומת האפשרות של יצירת מנגנון דיווח וטופס חדש ונפרד אותו המעסיקים לא רגילים למלא באופן קבוע. כן יש לציין בהקשר זה כי קביעת השלב הוולנטרי בטרם המעבר לדיווח החובה נועדה להבטיח שתהליך מילוי הטפסים על ידי המעסיקים והעברתם למוסד לא ייפגע בגלל הצורך למלא את שדות הנתונים הנוספים ובכך ייפגעו תפקודו של המוסד ויכולתו לגבות דמי ביטוח ולטפל בבקשות לגמלאות שונות. השלב הוולנטרי והתניית סיום ההיערכות לצורך המעבר לשלב חיוב המעסיקים למלא את שדות הנתונים המבוקשים, יבטיח שלא ייווצר מצב בו זכויות עובדים יפגעו בשל אי מילוי נכון של השדות של הנתונים הנוספים ובכך גם מפחית את הקושי שבשימוש בטופס 100 כדרך לאיסוף הנתונים המבוקשים.

בהתחשב בטבעם של הנתונים הנוספים, אשר מהווים מידע שאינו מידע מצוי בליבת הזכות לפרטיות אלא בשוליה של ההגנה וכן בתועלת הרבה שבשימוש בטופס 100 לשם איסוף הנתונים הנוספים, ולאור תכליתה הראויה של ההצעה, עמדתי היא כי ההצעה עומדת בדרישות פסקת ההגבלה של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

עמדת היועצת המשפטית של משרד העבודה – אין מניעה משפטית בהצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי – אין מניעה משפטית בהצעה.

עמדת היועצת המשפטית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – אין מניעה משפטית לקדם את הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

קידום תשתיות ביוב לצורך מתן פתרונות לדיור ותיקון החלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

קידום תשתיות ביוב לצורך מתן פתרונות לדיור ותיקון החלטת ממשלה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעה ובדברי ההסבר לה, הצעת ההחלטה נועדה לתת מענה לחסם משמעותי בשוק הדיור הנובע מהיעדר תשתיות ביוב מספקות. לצורך כך, ההצעה מתמקדת בצעדים הנדרשים לקידום פיתוח תשתיות הולכה וטיפול בשפכים, כמפורט להלן:

7. הקמת מנהלת המט"שים:

3) מוצע לרשום את הודעת רשות המים, כי בכוונתה להקים מנהלת מט"שים (מתקני טיפול בשפכים) ברשות המים, בשיתוף עם אגף תקציבים והחשב הכללי, שתנהל הליכים תחרותיים למתן רישיון חברת ביוב לגורמים פרטיים ("גוף אחר"), ותנהל ביצוע של הסכמים שיחתמו מכח אותם הליכים; תלווה ותאשר הליכים תחרותיים ועמידה בתנאים שתקבע מועצת רשות המים לעניין זכאות לתעריפים, בהתאם לתוצאות מכרזים של חברות ביוב שאינן גוף אחר, ושל ספקי שירותי ביוב שאינם חברות ביוב; תלווה ספקי שירותי ביוב לעניין פיתוח מט"שים; תקדם תכניות סטטוטוריות למתקני טיפול בשפכים; ותנהל את ביצוע ההסכמים שיחתמו במסגרת מכרזים שתערוך ועדת המכרזים המיוחדת וכן הסכמים שיחתמו במסגרת הליכים תחרותיים אחרים.

4) הרכב המנהלת המוצע: (1) עובד רשות המים אשר יהיה יושב הראש (2) הממונה על חברות ביוב (3) נציג אגף התקציבים (4) נציג החשב הכללי.

8. הקמת ועדת מכרזים מיוחדת למט"שים:

מוצע לרשום את הודעת החשב הכללי כי בכוונתו להקים ועדת מכרזים מיוחדת לעריכת מכרזים במודל PPP להקמה ותפעול מט"שים.

9. אסדרת מתן רשיונות חברת ביוב ל"גוף אחר":

ד. מוצע להטיל על מנהלת המט"שים להביא בתוך 30 יום ממועד ההחלטה, המלצה למנהל רשות המים לעניין 'הוראות נוספות' כאמור בסעיף 13(ב)(3) לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - **חוק תאגידי מים וביוב**), היינו הוראות לשינויים בתחולת חוק תאגידי מים וביוב על "גוף אחר" הנדרשות לצורך מתן רישיון לגוף אחר (כאמור בסעיף 15(ג)(1)(ה) לחוק תאגידי מים וביוב).

ה. עוד מוצע לרשום את הודעת מנהל רשות המים כי בכוונתו להביא לדיון במועצת רשות המים הצעת החלטה בעניין 'ההוראות הנוספות' כאמור, בתוך 30 יום ממועד קבלת המלצות מנהלת המט"שים, ולהביא את החלטת המועצה בעניין 'ההוראות הנוספות' לידי הגורמים המוסמכים לאשרה.

ו. כמו כן, מוצע לרשום את הודעת מנהל רשות המים כי בכוונתו להביא לדיון במועצת רשות המים, בתוך 60 יום ממועד ההחלטה, הצעת החלטה לכללים לעניין מתן רישיון חברת ביוב לגוף אחר, כאמור בסעיף 15(ג)(1)(ה) לחוק תאגידי מים וביוב, ומכוח סמכותה לפי סעיף

21א לחוק תאגידי מים וביוב.

10. אסדרת התנאים הכלכליים להקמת מט"שים בהליכים תחרותיים :

מוצע לרשום את הודעת מנהל רשות המים כי בכוונתו להביא לדיון במועצת רשות המים, בתוך 60 יום ממועד ההחלטה, הצעת החלטה לכללים ותעריפים, בהתאם לסמכותה לפי סעיפים 101 עד 103 לחוק תאגידי מים וביוב, אשר יסדירו את התנאים הכלכליים אשר יאפשרו להקים מט"שים ומתקנים נלווים להם על ידי חברות ביוב או ספקי שירותי ביוב שאינן חברות ביוב, באמצעות הסכמים המבוססים על שותפות עם המגזר הפרטי (PPP), הכוללת בין היתר מימון על ידי המגזר הפרטי.

11. אסדרת פעילות מקורות מים בע"מ בתחום הביוב :

מוצע לתקן את החלטת ממשלה מס' 2318 מיום 26 באוגוסט 2007 שעניינה שינוי מבני בקבוצת מקורות, כך שחברת מקורות מים בע"מ תהיה רשאית לפעול בתחום הביוב, בכפוף למגבלות המפורטות בהחלטה.

12. הקצאת קרקעות למט"שים :

מוצע להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא הצעה לתיקון קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, כך שתתאפשר הקצאת קרקעות לטובת הקמת או פיתוח מט"ש למינהל הדיור הממשלתי לצורך הקצאתם לזכיי PPP.

7. מוצע להורות לשר האוצר לבחון עד ליום 15.12.25, בשיתוף משרד האנרגיה, משרד הפנים, רשות המים והייעוץ המשפטי לממשלה, את תיקון סעיף 48(ג) לחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - **חוק המים**), באופן של ביטול ההחרגות הקבועות בסעיף, כך שרשות המים הארצית תוכל לעשות שימוש בהוראות פקודת המסים (גביה), בכפוף למגבלות הקבועות בסעיף זה, לגבייה מכל בעלי הרישיונות לפי חוק המים, של כל התעריפים לפי חוק המים. בכפוף לתוצאות הבחינה האמורה, מוצע להסמיק את שר האוצר לקדם תיקון חקיקה של הסעיף האמור במסגרת התכנית הכלכלית.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

ביחס למנהלת המט"שים - יובהר שההצעה לא נועדה והיא אינה מעניקה למנהלת המט"שים סמכויות שאין לה ושלא ניתן להקנות לה, והיא תוכל לפעול רק בגדרי הדין, ובהתחשב בסמכויות של גורמים רלוונטיים אחרים שמוסמכים לפי דין.

לעניין אסדרת פעילות מקורות מים בע"מ בתחום הביוב - יובהר כי אין בהחלטה המוצעת כדי לייתר את הצורך באישור רשות החברות הממשלתיות ואישור רשות המים בהתאם לחוק תאגידי מים וביוב לעניין מתן רישיון חברת ביוב לחברה ממשלתית או לחברת בת ממשלתית, וכן ככל הנדרש, את הצורך באישור שינוי מטרות החברה ותיקון מסמכי ההתאגדות, לרבות בהתאם להוראות סעיף 11(א)(1) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, וסעיף 47(ג) לחוק המים, התשי"ט-1959, וכנדרש לפי כל דין.

לעניין הבחינה של תיקון סעיף 48(ג) לחוק המים – בכלל בעלי הרישיונות לפי חוק המים נכללות גם רשויות מקומיות. לפי עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים, יש קושי במתן סמכויות גבייה מנהליות כלפי רשויות מקומיות. עם זאת, ההצעה מבקשת להורות לשר האוצר **לבחון** את תיקון

החוק, בשיתוף עם הגורמים הרלוונטיים, לרבות משרד הפנים והייעוץ המשפטי לממשלה, כך שבמסגרת הבחינה ייבחנו, בין היתר, קשיים משפטיים ככל שישנם, לרבות סוגיית החלת סמכויות הגבייה כלפי רשויות מקומיות. לפיכך, אין בשלב זה מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות המים – מהבחינה המשפטית, כל הודעות הרשות מותנות בסיכומי תקציב בין הרשות לאג"ת, לאור הקשר בין ההודעות והיכולת לבצען לבין התקציב הנדרש לשם כך.

עמדת היועץ המשפטי של רשות החברות הממשלתיות – אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של משרד האנרגיה והתשתיות – בהתאם להתייחסות גורמי המקצוע הנוסח לא מפנים את הסיכומים עם מנכ"ל המשרד.

עמדת היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל – בכל הנוגע לסעיף 6 - אין מניעה משפטית לאישור ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים –

מוצע כיום להוסיף להצעת ההחלטה סעיף חדש אשר לא היה בנוסח שהופץ להערות וזאת באופן שיאפשר בחינה ובהמשך לכך הקניית סמכות לשר האוצר לקדם חקיקה על מנת לאפשר למקורות להפעיל את הסמכות שהוקנתה לה לפי פקודת המיסים (גביה) גם לגבי רשויות מקומיות, תוך ביטול הסייג שקיים בחוק התקף המונע זאת. בדברי ההסבר נכתב שהוראת הסעיף בנוסחה הנוכחי – לעניין ההחרגות – מצמצם עד מאוד את יכולת הגבייה של מקורות חברת מים בע"מ.


דומה כי ההצעה אינה נותנת את הדעת לכך שעסקין ברשויות מקומיות ולאבחנות הקיימות בין רשויות לספקים פרטיים. לשם המחשת הדברים, בשעתו, עת נדונה הצעת החוק בה נוספה ההוראה לקריאה שנייה ושלישית, נימקה נציגת אגף תקציבים דאז את ההחרגה בשונות אשר קיימת בין גופים אלה לספקים פרטיים, באומרה:

"אל"ף, שיש ל"מקורות" את הסנקציה האחרת כלפיהם, להבדיל מ - - - אחרים, ובי"ת, המעמד הייחודי של רשויות מקומיות בתאגידים שהם בסופו של דבר בזרוע של הרשויות המקומיות, שיש איזה שהוא טעם לפגם ש"מקורות" כחברה ממשלתית תפעיל נגדם את פקודת המסים (גבייה)".

יתר על כן, ההצעה מתעלמת מכך שרשויות המקומיות הן רשויות שלטוניות לכל דבר ועניין, ולמשמעות הדברים בהקשר למתן סמכות לגבייה מנהלית לפי פקודת המסים (גבייה) על רשות שלטונית, ועל נכסיה – על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בבקשה למתן סמכות בידי חברה ממשלתית, קרי מתן סמכות לגבייה מנהלית לגורם פרטי על רשות שלטונית. האמור מהווה בראייתנו, דבר והיפוכו של מושכלות יסוד בנושא. יתר על כן, למשמעות הקניית סמכות כאמור

שמאפשרת גביה מינהלית כאמור, ישנה משמעות והשלכות כבדות על הרשויות המקומיות ויכולתן להתמודד עם הליכי גביה כאמור ובוודאי כאשר מדובר ברשויות חלשות. אנו סבורים כי לא הונחה כל תשתית עובדתית ו/או משפטית מינימלית אשר יש בה כדי לתמוך בהצעה, ובוודאי כאשר מדובר בסעיף שכלל לא היה בנוסח שהופץ להערות, ומתנגדים בנסיבות אלה לביטול ההחרגה של הרשויות המקומיות ותאגידי המים. למצער אף נוסף ונאמר שבוודאי בסוגיה כאמור, ובטרם הונחו המלצות הצוות שמן הסתם לא בהכרח יתקבלו פה אחד, בוודאי שאין מקום להסמיך את שר האוצר לקדם חקיקה ויש לקבוע כי הסוגיה תשוב ותובע להכרעת הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

	היועץ המשפטי של משרד האוצר	דודי קופל
חתימה	תפקיד	שם

נושא הצעת ההחלטה:

רפורמה מבנית במשק החלב

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן, כחלק ממדיניות הממשלה להורדת יוקר המחיה, מוצע לפעול להגברת היעילות והתחרותיות של משק החלב הישראלי על ידי מעבר למודל של שוק חופשי, תוך הבטחת ההגנות הנדרשות לחקלאים ולצרכנים. זאת, באמצעות תיקוני חקיקה שונים. כך, מוצע לתקן את חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011 (להלן – **חוק תכנון משק החלב**), כך שההוראות בו שעניינן אסדרת משק החלב, ובכלל זה ההוראות הנוגעות לייחוד שיווק החלב, קביעת היקף הייצור המקומי, קביעת מכסות חלב, מגבלות על ייצור ושיווק חלב ומנגנון קביעת מחירים, יותאמו למטרות הרפורמה המוצעת ולעקרונותיה. במקביל, מוצע לקבוע בחוק תכנון משק החלב את ההוראות הנדרשות לצורך יישום הרפורמה, ובכלל זאת, החלת חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים**), על המקטע המוסדר במשק החלב, הסמכת שר החקלאות וביטחון המזון ושר האוצר (להלן – **שר החקלאות או השרים**, בהתאמה) לביצוע התכנית להגנה על יצרנים וצרכנים והתכנית לפדיון המכסות. עוד מוצע לתקן חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1998 (להלן – **חוק התחרות הכלכלית**), כך שהוראותיו יחולו על משק החלב, וזאת בכפוף לתיקונים הנדרשים בהתאם למודל המוצע בהצעת ההחלטה. כמו כן, מוצע לקבוע כי נוכח השינוי במבנה משק החלב והמעבר למודל של שוק חופשי, אין עוד צורך בקיומה של מועצת החלב, ובהתאם להטיל על השרים להגיש לבית המשפט בקשה לפירוק מועצת החלב.

התאמת המסגרת החוקית למבנה משק החלב כמוצע ברפורמה והסמכת השרים לביצוע כלל הפעולות הנדרשות ליישום הרפורמה – כמפורט בהצעת ההחלטה, מוצע במסגרת הרפורמה לערוך שינוי מבני משמעותי במשק החלב, שתמציתו מעבר ממשק מתוכנן ומאוסדר באופן מלא למשק במודל של שוק חופשי. יודגש, כי גם לאחר יישום הרפורמה, מקטע מסוים במשק החלב יישאר מאוסדר. לצורך ביצוע שינוי זה, נדרש, בין היתר, להתאים את המסגרת החוקית הקבועה בחוק תכנון משק החלב, למטרות הרפורמה. התאמה חוקית זו כוללת שני מהלכים משלימים. הראשון, ביטול הוראות בחוק תכנון משק החלב הקובעות את הפיקוח והאסדרה של משק החלב והתאמתן, במידה שנדרש, למקטע שיישאר מאוסדר. השני, מתן הסמכה, בחוק תכנון משק החלב, ליישום הרפורמה, ובכלל זה לשרים, לקבוע הוראות נדרשות. יובהר בעניין זה, כי על אף שהסמכות החוקית להחלת חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים על משק החלב וכן קביעת הוראות שונות בעניין תוסדר בחוק תכנון משק החלב, כאמור לעיל, בפועל, הוראות ותנאים מסוימים, מכוח הסמכות האמורה, ייקבעו בצו שיוציאו השרים מכוח חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים.

תיקון חוק תכנון משק החלב והתקנת תקנות על ידי השרים – כיום, בהתאם לסעיף 38 לחוק תכנון משק החלב, שר החקלאות הוא השר הממונה על ביצוע החוק והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו. מוצע כעת לקבוע כי קידום תיקונים לחוק תכנון משק החלב והתקנת תקנות מכוחו, בכל הנוגע

לנושאים המפורטים בהצעת ההחלטה, שלא במסגרת תיקון החקיקה שנעשה לפי הצעת החלטה זו, יידרשו להסכמת שר האוצר, על מנת להבטיח את יישום הרפורמה. יצוין, כי מנגנון המחייב קבלת הסכמה של שר לתיקוני חקיקה או התקנת תקנות היא פרקטיקה מקובלת, די אם נפנה למשל לסעיפים 13(א), 29, 44(ב), (1), (2) ו-3 לחוק תכנון משק החלב עצמו, שם מוטל על השרים במשותף לקבוע הוראות שונות. יובהר בהקשר זה, כי הנושאים שלגביהם תידרש הסכמת שר האוצר, הם בעלי משמעות כלכלית, ועל כן מצריכים בחינה, שיקול דעת ומומחיות כלכלית.

תיקון חוק התחרות הכלכלית – כיום, בהתאם לסעיפים 3(1) ו-3(4)(א) לחוק התחרות הכלכלית, הסדרים במשק החלב מוחרגים מההגדרה של הסדר כובל כמשמעותו בחוק האמור. לאור פתיחת משק החלב לתחרות חופשית ועל מנת להבטיח כי הרפורמה תקיים את תכליותיה, מוצע לתקן בהתאם את חוק התחרות הכלכלית.

ביטול מכסים – כחלק ממהלכי הרפורמה ובמטרה לעודד את התחרות ולהפחית את מחירי מוצרי החלב. מוצע לקבוע כי החל מיום 1 בינואר 2027, יהיה רשאי שר האוצר לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על טובין, כך שכלל המכס על מוצרי חלב יבוטל.

פירוק מועצת החלב – נוכח מטרות ועקרונות הרפורמה, שבעיקרה מעבירה את משק החלב למודל של שוק חופשי, נראה כי קיומה של מועצת החלב בכלל, ובפרט נוכח מטרותיה כפי שנקבעו בחוק החלב, אינו נדרש עוד כתאגיד סטטוטורי. המחוקק צפה אפשרות כזו, וקבע בסעיף 19(ב)(2) לחוק תכנון משק החלב, הוראות המסמיכות את הממשלה להגיש בקשה לבית המשפט לפירוק המועצה, אם החליטה הממשלה כי אין עוד צורך בקיומה. מועצת החלב בעצם קיומה מכוח החוק, מאפשרת תכנון, תאום והגבלת התחרות בין היצרנים במשק, ולכן קיום תכליות הרפורמה שלובה בהכרח בפירוק המועצה כאמור. יצוין, כי על מנת להבטיח שמירה על רציפות תפקודית מלאה בענף החלב, הגנה על האינטרס הציבורי ועל היציבות במשק החלב, מוצע להקים צוות מקצועי שימליץ לשרים על המתווה, השלבים וההסדרים הנדרשים לביצוע הפירוק באופן מבוקר, יעיל ושקוף, וזאת טרם הגשת בקשת הפירוק לבית המשפט.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הסרת התכנון במשק החלב ומעבר למודל של שוק חופשי – כמפורט בהצעת ההחלטה, לצורך יישום מטרות הרפורמה, מוצע להסיר, באופן מותאם למטרות האמורות, את מרבית רכיבי התכנון המדינתי הריכוזי ולהעביר את משק החלב למודל של שוק חופשי המתנהל, תחת בקורות מסוימות, בהתאם לשיקולים כלכליים של השחקנים. בכך עלולה להתעורר שאלה בהיבט פגיעה בזכויות קנייניות, בעיקר של מקטע הרפתות, בשל ביטול מכסות החלב הקיימות היום לכל רפת. בעניין זה, יובהר כי מכסת חלב, הנתונה לרפת, אינה זכות מוקנה, אלא היא רכיב אחד מיני רבים, בתכנון משק החלב. כך גם במצב החוקי הקיים, בהתאם לסעיף 7 לחוק תכנון משק החלב, ועדת המכסות, כמשמעותה בחוק האמור, קובעת את מכסות החלב ליצרנים מידי שנה, וזאת לפי היקף הייצור הכולל, אשר נקבע, כאמור בסעיף 4 לחוק האמור, על פי ההיקף החזוי של מלוא הצריכה של חלבון חלב ומוצרי או של שומן חלב ומוצרי, לפי הגבוה מביניהם. כלומר, מדובר על כמות תוצאתית המשתנה גם היא מידי שנה. יתרה מזאת, בהתאם לתקנה 4 לתקנות תכנון משק החלב (קביעת מכסות חלב), התשע"ד-2014, ועדת המכסות יכולה לקבוע ליצרן מכסה שנתית זהה. מובן כי לו היו תופסים את מכסות החלב כזכות קניינית, בשני הסדרים חוקיים אלו היה כדי לעורר קושי, ולכן ניתן ללמוד מהם כי זו אינה התפיסה המשפטית ביחס למכסות האמורות או נמוכה מהמכסה

שהוקצתה לו בשנה הקודמת, כאשר אותו יצרן, שמכסתו הופחתה, אינו זכאי לפיצוי כלשהו. כך גם, בהתאם לתכנית פדיון המכסות, המהווה רכיב מרכזי ברפורמה, רפתנים שיבחרו בכך, יוכלו לפדות את מכסותיהם מהמדינה. מנגנון זה דומה למנגנון הקבוע בתקנה 5 לתקנות האמורות. יצרן שוועדת המכסות הודיעה לו על הפחתת מכסתו, רשאי להגיש בקשה לפדיון המכסה שלו. נציין כי גם במצב זה, יצרן שמבקש לפדות את מכסתו אינו זכאי לפיצוי מוסכם על המכסה הנפדת. בתקנות האמורות אומנם ישנו סכום שנקבע כתמורה ראשונית שקובעת מועצת החלב בתחילתו של כל הליך העברה (הליך העברת המכסות שנפדו ליצרנים אחרים), אולם זהו מחיר ראשוני שיכול להיות מופחת בהתקיים התנאים הקבועים בתקנות. יוצא מכך, שגם כיום יצרן המבקש לפדות את מכסת החלב שלו אינו זכאי לסכום פיצוי קבוע וידוע מראש והסכום המתקבל תלוי בביקוש למכסה והוא נקבע בהתאם לתנאים כלכליים. עוד יצוין כי ההתייחסות המקובלת בפסיקה לזכויות כלכליות מכוח חוק היא כאל "קניין חדש". לעניין זה נקבע בפסיקה כי **"השאלה אם הזכויות המכונות 'קניין חדש' נכללות בגדרה של הזכות החוקתית לקניין עלתה גם בפסיקה, אך לא הוכרעה"** (בג"ץ 6792/10 ד.בי.אס שרותי לוין (1998) בע"מ נ' **כנסת ישראל** (נבו 20.07.2014), פסקה 39). מכל מקום, גם אם ראוי במקרים מסוימים לזכות "קניין חדש" בהגנה חוקתית כזכות מוגנת, נראה כי אין מקום להכיר במכסות החלב כזכות קניינית מוגנת, בפרט נוכח האינטרס הציבורי המובהק שבפתיחת השוק לתחרות ואופי הזכות הנובעת מרגולציה כלכלית (ור' לעניין זה רועי שפירא, **"הקניין החדש וסדרי הכוחות הישנים"** (173) משפט, חברה ותרבות I כרך ה: משפט, כלכלה ומוסדות בישראל (דרור גולדברג ורון חריס עורכים, אוני' תל אביב, 2022). עוד נציין, כי כבר נקבע בפסיקה – **"הסתמכות או ציפייה אינן נכללות בזכות החוקתית לקניין (ראו בעניין זה דבריי בעניין דודיאן, פסקה 28; וכן ראו פרשת ד.ש.א. שהוזכרה לעיל, עמודים 201-204). אין לעותרת 'זכות קנויה' שהוראות סטטוטוריות (בענייננו בתחום דיני התקשורת) תיוותרנה על כנן, בדיוק כפי שאין לאדם זכות חסינה מפגיעה שמשטר המס או שיעורו לא ישתנו (השוו לעניין דודיאן, פסקה 28). המציאות מלמדת כי ההיפך הוא הנכון. אינטרסים וצרכים שונים מחייבים שינויים חקיקתיים. למחוקק – ולעתים למחוקק המשנה – מוקנית הסמכות (ואף לעתים החובה) לבצע שינויים חקיקתיים כשאלה נדרשים. כך, נקבע בפסיקה לא אחת כי 'ציפייה אינה יוצרת קניין ופגיעה בציפייה אינה פגיעה בקניין. לא כל פעילות שלטונית המורידה את ערכו של הרכוש פוגעת בקניין'".** (עניין ד.בי.אס, פסקה 51).

תכנית להגנה על יצרנים ומחירים והטלת חובות רכישה על מחלבות גדולות – במסגרת התכנית להענקת רשת ביטחון ליצרנים שייבחרו להישאר במשק החלב לאחר יישום הרפורמה, מוצע, בין היתר, להעניק להם התחייבות לרכישה של כמות חלב מסוימת, זהה לכמות שייצרו ערב הרפורמה, במחיר מינימום (להלן – **רכש חלב מפוקח**). רשת ביטחון זו, תיושם על ידי חיוב מחלבות לבצע רכש חלב מפוקח. חובה כאמור תוטל על מחלבות שהחלק היחסי של החלב הגולמי שהן רוכשות מייצור מקומי גדול מ- 10% מכלל הייצור המקומי של חלב גולמי, בהתאם למנגנון החישוב המפורט בהחלטה (להלן – **מחלבה גדולה**), ככל והן בחרו לרכוש חלב מייצור מקומי. בכך עלולות להתעורר שאלות בהיבטי חופש העיסוק וחופש החוזים של המחלבות הגדולות, בשל הטלת חובת הרכישה עצמה, והן בשל כך שהחובה כמוצע תחול רק על חלק מהשחקנים בשוק. יובהר בהקשר זה, כי חובת הרכישה תחול רק על מחלבה שתבחר לרכוש חלב מייצור מקומי, ולא לרכוש את כל החלב הגולמי הנדרש לה מיבוא. כמו כן, המחיר שבו תידרש לרכוש את החלב הוא מחיר נמוך מהמחיר בו היא רוכשת את החלב במצב החוקי היום, שבו מחויבות המחלבות לרכוש ליטר חלב גולמי במחיר

מפוקח. לפי הערכת גורמי המקצוע והמנגנון שנקבע לכך בהצעת ההחלטה, מחיר ההגנה יהיה נמוך יותר ממחיר המטרה הקבוע היום. דוגמאות למנגנונים המחייבים גורמים בשוק כלכלי תחרותי לרכוש מוצר מסוים מיצרן מסוים במחיר מסוים, קיימות כבר היום בדברי חקיקה שונים. כך לדוגמא, עסקאות בין בעל רישיון יצור עצמי לבעל רישיון ספק שירות חיוני, כפי שמוסדר בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996. בענייננו, ההצדקות לקביעת חובת הרכישה – מתן רשת הביטחון ליצרנים כפי שפורט לעיל, יחד עם המנגנונים להחלטה, כמו גם אופן יישומה, מאזנים את הפגיעה בחופש העיסוק ובחופש החוזים, ככל שישנה.

באשר להבחנה בין המחלבות בהקשר זה, יוזכר כי קיימים פערים כלכליים משמעותיים ביותר בין שלושת המחלבות הגדולות, המחזיקות נתח שוק של מעל 85%, לבין שאר המחלבות. הבחנה כמוצע במסגרת הצעת ההחלטה כעת, בין שחקנים גדולים ומשמעותיים לשחקנים קטנים, והטלת מגבלות על הגדולים והמשמעותיים בלבד, דומה במהותה ל"הגנת ינוקא", שהינו מנגנון כלכלי מקובל במצבי שוק דומים, שנועד לעודד כניסה של שחקנים חדשים לשווקים שבהם יש מיעוט שחקנים, לצורך הגברת התחרות וגיוון נותני השירות לציבור בשווקים אלו. יצוין כי גם במתודולוגיה של ועדת המחירים, הפועלת מכוח חוק הפיקוח על מחירים ושירותים, נקבע כי במצבים של פערים בגודל הפירמות, ניתן לשקול הענקת הגנת ינוקא.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדתו של היועץ המשפטי של משרד החקלאות ביטחון המזון מצורפת כנספח א' למסמך זה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

אימוץ פילאר 2 וגיבוש תמריצים לשמירה על האטרקטיביות של מדינת ישראל

נושא הצעת ההחלטה:

אימוץ פילאר 2 וגיבוש תמריצים להבטחת האטרקטיביות של מדינת ישראל

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

הצעה זו מהווה צעד משלים לאימוץ תוכנית "פילאר 2". תוכנית "פילאר 2" היא חלק מפרויקט ה-BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) של ארגון ה-OECD, שנועד למנוע את שחיקת בסיס המס על-ידי הסטת רווחים של קבוצות רב-לאומיות למדינות בהן שיעור המס האפקטיבי על תאגידים נמוך.

תוכנית "פילאר 2" כוללת מנגנונים שתוצאתם תשלום מס מינימלי אפקטיבי של 15% על כלל רווחי הקבוצה הרב-לאומית במדינות בהן היא פועלת. לפי המנגנון שאומץ בישראל, תתבצע התאמה של דין המס הפנימי, שתקנה למדינת ישראל זכות ראשונה לגבות את השלמת המס לשיעור של 15% בגין הכנסות המיוחסות לישראל, וכך מס זה לא ייגבה על ידי מדינה אחרת בקבוצה (QDMTT). מנגנון זה אומץ במסגרת הצעת חוק מס חברות מינימלי בקבוצה רב-לאומית, התשפ"ו-2025.

לצד אימוץ מנגנוני המס המינימלי שב"פילאר 2", מדינות רבות גיבשו מערך תמריצים, העומד בכללי ה-OECD, אשר נועד לעודד חברות בעלות מאפיינים מסוימים, לרוב חברות טכנולוגיות, לפעול באותן המדינות. בישראל, כמו גם במדינות אחרות, קיים שיעור מס חברות מופחת לחברות העונות לקריטריונים שונים, כגון גודל החברה, אופי פעילותה, תחרות בשווקים בינלאומיים, בעלות על נכס לא מוחשי ומיקום גיאוגרפי (בעיקר מכוח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959) (להלן: "חוק עידוד השקעות הון"). שיעור מופחת זה מוביל לכך שבמסטר המס הקיים כיום בישראל קיימת אטרקטיביות ניכרת. משטר זה, לצד יתרונות נוספים של המשק הישראלי, כגון איכות ההון האנושי ורמת הידע והחדשנות של המחקר הטכנולוגי, מובילים לכך שחברות רבות, רובן מתאפיינות בהעסקת עובדים בפיריון גבוה ותרומה משמעותית למשק, בוחרות לפעול בישראל או להרחיב את פעילותן בה. אימוץ "פילאר 2", אשר, כמתואר לעיל, קובע שיעור מס מינימלי של 15%, צפוי להביא לשחיקה באטרקטיביות של ישראל בהיבטי המס, ומכאן, כאמור הצורך בגיבוש התמריצים.

גיבוש מערך התמריצים נעשה בהתאם להנחיות ה-OECD לגבי סוגים ומאפיינים של תמריצים אפשריים. הנחיות אלה מאפשרות קביעת תמריץ מס כשיר, לחברות בעלות תרומה משמעותית לכלכלה הישראלית, בדרך של זיכוי מס (QRTC), אשר אינו קשור בהכרח לחבות החברה בהשלמת המס, או לחבות במס בכלל. בהתאם לכך, תנאי הסף לקבלת הזיכוי נבחנים ברמת הקבוצה בישראל, וגם התמריץ עצמו ניתן לקבוצה בכללותה. זאת ועוד, ובכפוף להוראות ולכללים של ה-OECD לעניין תמריץ מס כשיר, הזיכוי יהיה ניתן ל"המרה" למענק, אם לא נעשה בו שימוש בחלוף מספר שנות מס.

נוכח העובדה שמדובר בהצעה שנועדה לשמר את האטרקטיביות של ישראל, ההצעה מתמקדת בחברות בעלות תרומה משמעותית, בהיבט של היקפים גבוהים של מחזורי הכנסה והעסקת עובדים, ומתייחסת לשימור ולקידום פעילות תעשייתית טכנולוגית בישראל. בהתאם לכך, מוצע שהזיכוי יינתן לקבוצות, שעומדות בתנאי הסף, בעד הוצאות מחקר ופיתוח, שיוגדרו הוצאות שמזכות

בקבלת הזיכוי. מערך התמריצים מתעדף הוצאות מחקר ופיתוח הנעשות באזורי פריפריה כפי שאלה הוגדרו בחוק לעידוד השקעות הון (אזור פיתוח א'), נוכח חשיבות ביצוע השקעות טכנולוגיות באזורים אלה.

הקבוצות המבקשות את התמריץ יגישו לרשות המסים בקשות בצירוף כל המסמכים הנדרשים על מנת להוכיח את העמידה בתנאי הסף ובהתאם לדרישות ה OECD.

לצד תמריץ המס, יתווסף כרכיב משלים מצומצם, מסלול מענקים ברשות ההשקעות במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן – **הרשות להשקעות**) לקבוצות של חברות העומדות בתנאי הסף, אך שאינן בעלות הוצאות מחקר ופיתוח.

מנהל הרשות להשקעות יביא לפני מנהלת הרשות להשקעות מכוח חוק עידוד השקעות הון, הצעה לתיקון נוהלי המנהלה, כך שבקשות לאישור תוכניות של מפעלי תעשייה אשר עומדות בתנאי חוק עידוד ובבעלות קבוצות של חברות העומדות בתנאי הסף האמורים לעיל, יהיו זכאיות לקבל מענקים מכוח החוק, ובהתאם לנוהל שיאושר במנהלה שיתבסס על העקרונות הבאים: המענקים במסלול זה יינתנו עבור קבוצות של חברות שפעילותן באזור פיתוח א' ובעד השקעות חדשות במכונות וציוד שיוקצו לפעילות באזור זה; לא תתאפשר קבלת מענקים כפולים בעד אותה ההשקעה בין המסלול שיקבע לבין מסלולי מענקים או תמיכה אחרים, לרבות לפי חוק עידוד השקעות הון, או כל הסדר או סיוע ממשלתי אחר; שיעור המענק ייקבע לפי העקרונות הקיימים כיום ברשות ההשקעות בהתאם להוראות חוק עידוד השקעות הון; המענק יינתן בהתאם ובכפוף לביצוע ההשקעה בפועל; ולשם ביצוע סעיף זה יוקצה תקציב ייעודי למנהלת הרשות להשקעות.

בכל המסלולים, מכוח מערך התמריצים החדש וזה מכוח החוק לעידוד השקעות הון, לא יתאפשר כפל תמיכה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד הכלכלה והתעשייה - עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועצת המשפטית של משרד הכלכלה והתעשייה.

עמדת היועץ המשפטי של רשות החדשנות - עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של רשות החדשנות

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

הגדלת נגישות האקדמיה הישראלית לתשתיות מחשוב

נושא הצעת ההחלטה:

הגדלת נגישות האקדמיה הישראלית לתשתיות מחשוב

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להקצות לוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה תקציב עבור הנגשה מדורגת של תשתיות מיחשוב-על לשימוש על ידי מוסדות אקדמיים מוכרים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד החינוך – לא התקבלה עמדה עד למועד החתימה על חוות דעת זו.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הטמעת טכנולוגיה לשיפור השירות הציבורי

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעת ההחלטה ובדברי ההסבר לה, מוצע להורות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, למעט בית חולים ציבורי כללי כהגדרתו בחוק התחשבות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), תשפ"ב-2021, מרכז רפואי כהגדרתו בהחלטת ממשלה מס' 1845 מיום 11 באוגוסט 2016 וחטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים כמשמעותה בהחלטת ממשלה מס' 337 מיום 5 באוגוסט 2015, להתייעץ עם ראשת מערך הדיגיטל הלאומי או מי מטעמה במערך הדיגיטל הלאומי, בטרם יבקשו תוספת שנתית מצטברת של שיאי כוח אדם העולה על 10 שיאי כוח אדם, או 5% משיאי כוח האדם המתקצבים בגוף (לפי הנמוך מביניהם). מטרת ההתייעצות היא בחינת כדאיות הטמעת חלופות טכנולוגיות שיאפשרו את ביצוע המשימות הנדרשות ללא גידול במצבת כוח האדם, או ידרשו גידול כוח אדם בהיקף נמוך יותר (להלן – **הבחינה**), והכל במטרה להביא להגברת האפקטיביות הממשלתית ולהגדיל את סך התועלת התקציבית והמשקית בביצוע המשימה.

כמו כן, מוצע לקבוע הסדר דומה ביחס לתאגיד כהגדרתו בסעיף 21(1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שהממשלה משתתפת בתקציבו, כך שבטרם שר האוצר והשר הנוגע בדבר יקבעו את שיא כוח האדם של תאגיד כזה לפי סמכותם הקבועה בסעיף 24(א) לאותו חוק, שבו יוגדל שיא כוח האדם של התאגיד כאמור לעיל, יהיה עליהם לבצע היוועצות עם ראשת מערך הדיגיטל לצורך ביצוע הבחינה.

לצורך התווית אופן ביצוע הבחינה, מוצע להורות לראשת מערך הדיגיטל הלאומי, בתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לגבש נוהל שלפיו תבוצע הבחינה ואשר יתווה את שיקול הדעת כאמור ולעדכנו מעת לעת בהתאם לעקרונות האמורים, כאשר נושאים הנוגעים להיבטי כוח אדם יגובשו בהסכמת נציבות שירות המדינה.

עוד מוצע להנחות את הממונה על התקציבים או את שר האוצר והשר הנוגע בדבר, לשקול, בין היתר, את תוצאות תהליך הבחינה אשר יבוצע על ידי מערך הדיגיטל הלאומי בשיתוף הגוף, הגופים או התאגיד המבקשים, לפי העניין, וזאת בטרם יבצע שינויים בשיאי כוח האדם של גוף או תאגיד כאמור.

כמו כן מוצע להנחות את ראשת מערך הדיגיטל הלאומי, לבצע בחינה יזומה של חלופות דיגיטליות לייעול היקף כוח האדם בתאגידים בתיאום עם הממונה על התקציבים או מי מטעמו, ובגופי הממשלה בתיאום גם עם נציב שירות המדינה או מי מטעמו. החלופות שיגובשו במסגרת סעיף זה יוצעו לגופים ותאגידים בתום הבחינה וכן ישמשו כבסיס לבחינת בקשות הגוף או התאגיד לתוספת שיאי כוח אדם, במועד שבו יוגשו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה: משרד ראש הממשלה מתנגד להצעת החלטה זו.

עמדת היועצת המשפטית לנציבות שירות המדינה: לא התקבלה עמדה עד מועד חתימת חוות הדעת. עמדת היועצת המשפטית למערך הדיגיטל הלאומי: אין הערות לחוות הדעת.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

קידום התחרות בשוק הבנקאות – עידוד הקמת בנקים חדשים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעה ובדברי ההסבר לה, במטרה להגביר את התחרות במערכת הבנקאית ובפרט בשירותים הבנקאיים הניתנים למגזר הקמעונאי, הכולל משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים:

1. מוצע להטיל על שר האוצר להכין ולהגיש לוועדת השרים לתיקוני החקיקה הנדרשים ליישום החלטות שיתקבלו במסגרת התוכנית הכלכלית, טיוטות חוקים שבהם ייקבעו תיקוני חקיקה על בסיס העקרונות שנקבעו בתזכיר חוק קידום התחרות בשוק הבנקאות, התשפ"ו-2025, (להלן - **תזכיר לקידום התחרות בשוק הבנקאות**), בשינוי המפורט בסעיף 2, ובתזכיר חוק פיקוח על תאגידי החזקה בגופים פיננסיים, התשפ"ו-2025. על טיוטות החוקים יחולו הוראות החלטה הממשלה שעניינה יישום החלטות והקמת ועדת שרים.

2. ההסדר הקבוע בסעיף 2 לתזכיר החוק לקידום התחרות בשוק הבנקאות יתוקן בהתאם להלן:
א. סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות הלקוח), התשמ"א-1981, שעניינו איסור על תאגיד בנקאי לסרב סירוב בלתי סביר לתת שירותים מסוימים, לא יחול על בנק קטן.

ב. יתווסף הסדר לפיו:

1. הציע בנק ששווי נכסיו הוא בין 2.5 אחוזים ל-5 אחוזים מתוך שווי כלל הנכסים של הבנקים בישראל שירות עו"ש – לא יסרב סירוב בלתי סביר לתת שירות עו"ש, אולם יהיה רשאי להציע את השירות לסוג לקוחות מסוים.

2. הציע בנק ששווי נכסיו מתחת ל-2.5 אחוזים מתוך שווי כלל הנכסים של הבנקים בישראל שירות עו"ש – יוכל לסרב כאמור, אולם יהיה מחויב במתן הודעה ללקוח בה יפרט את הטעמים לסירוב וזאת בחלוף 5 שנים מיום כניסת רישונו לתוקף.

3. ההסדר יהיה בכפוף לכל דין, ובכלל זה חוק איסור אפליה במוצרים ושירותים.

3. להטיל על שר האוצר לבחון את אימוץ המלצת הצוות הבין-משרדי לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי לעניין קיזוז הפסדים של תאגיד בנקאי חדש בחמש השנים הראשונות לפעילותו, ולתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, בהתאם, ככל שנדרש תיקון חקיקה כאמור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

תזכיר החוק לקידום התחרות בשוק הבנקאות נועד ליישם את המלצות הצוות לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי, שמונה על ידי שר האוצר ונגיד בנק ישראל בנובמבר 2024 (להלן – **הצוות**). עבודת הצוות מתמקדת בשתי המלצות מהותיות: האחת - תיקון חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, כך שתבוטל ההגבלה המונעת שליטה מקבילה בבנק זעיר ובגוף מוסדי (להלן – **שליטה מקבילה**); השנייה – קביעת מתווה של אסדרה מדורגת, שיקל על כניסתם של תאגידי בנקאיים חדשים ויגביר את התחרות במגזר הקמעונאי.

מוצע כי ביטול ההגבלה על שליטה מקבילה, תהיה רק ביחס לבנק זעיר, אשר שווי נכסיו אינו עולה על 2.5% מנכסי המערכת הבנקאית, או שיעור אחר של עד 5%, שיקבע נגיד בנק ישראל, בהסכמת שר האוצר ולאחר התייעצות עם צוות המעקב. הסרת המגבלה על שליטה מקבילה ביחס לבנק זעיר בלבד, נועדה לגדר את הסיכון מהגברת הריכוזיות במערכת הפיננסית כמו גם חשש מניגוד עניינים שעלול להיווצר מהחזקה. לצמצום פוטנציאל ניגוד העניינים כאמור, מוצע גם כי הבנק הזעיר שבשליטה מקבילה, יהיה מנוע מתיווך או שיווק של מוצרי השקעה, ביטוח וחיסכון.

לעניין האסדרה המדורגת, מוצע לתקן את חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, כך שכללי הגילוי הנאות, פרסום התעריפונים וחובות מתן השירות יותאמו באופן גמיש ומקל יותר לבנק קטן או לבנק חדש. מטרת ההסדר היא הסרת חסמי כניסה בשוק האשראי והפיקדונות למשקי בית ולעסקים קטנים ובינוניים. אף שלכאורה ההסדר מצמצם את ההיקף הפורמלי של החובות הצרכניות המוטלות על הבנקים החדשים, מהלך זה עולה בקנה אחד עם התכלית הצרכנית של החוק: תחרות אפקטיבית וריבוי שחקנים כמנגנון מרכזי לשיפור איכות השירות, להפחתת עלויות ולטובת הלקוחות. נוסף על כך, ההבחנה בין בנקים חדשים או קטנים לבנקים מבוססים מהווה הבחנה מותרת ומידתית, וזאת בשים לב לנתח השוק הזעיר של הבנקים הנכנסים הנמוך משמעותית מנתח השוק של הבנקים המבוססים הדומיננטיים במערכת הבנקאית.

כך למשל, בסעיף 2 להחלטה מוצע להחיל הסדר דיפרנציאלי לפיו החובה לאי-סירוב בלתי סביר תחול באופן שונה על בנקים גדולים, בנקים קטנים ובנקים זעירים. ההסדר מהווה דוגמא להבחנה מידתית המשקפת את התכליות הצרכניות של החוק. בנקים קטנים, שהיקף נכסיהם נמוך באופן משמעותי משל הבנקים המבוססים, אינם צפויים להיות בעלי כוח שוק משמעותי והיכולות התפעוליות שלהם נמוכות יותר, ולכן מוצע שלא להחיל ביחס אליהם חובה מתן שירות אוניברסלית. המודל המדורג משמר את ההגנה הצרכנית - הבנקים הגדולים עדיין מחויבים לספק שירותי עו"ש לכל דורש, וכך מבטיחים נגישות מלאה לשירות חיוני; בנקים קטנים מחויבים לתת שירות אך רשאים להתמקד בקהלי יעד; ובנקים זעירים נהנים מגמישות הכרחית בשנות ההתבססות הראשונות, תוך חובת שקיפות ללקוח והימנעות מהפליה אסורה. ההסדר נועד לאיזון בין הצורך בעידוד תחרות באמצעות הפחתת חסמי כניסה לבין שמירה על אינטרס הלקוח, ובכך מגשים בפועל את התכלית הצרכנית של החוק: שיפור איכות השירות והוזלת העלויות לציבור באמצעות ריבוי שחקנים וחדשנות בשוק הבנקאות. לא למותר לציין, כי הפחתת חסמי הכניסה לשחקנים חדשים תאפשר להם להתפתח ולהגיע לנתח שוק משמעותי יותר, ובמהירות רבה יותר, עד להגעה לנתח שוק שיחיל עליהם את הרגולציה הצרכנית שחלה על הבנקים במלואה, וזאת לצד הגדלת התחרות שתגרום כתוצאה מכניסת שחקנים חדשים.

חסם כניסה משמעותי נוסף שזיהה הצוות נוגע למיסוי הנובע ממנגנון מס שכר ורווח החל על מוסדות כספיים לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - **חוק מע"מ**). חוק המע"מ מבחין בין "עוסק" לבין "מוסד כספי". עוסק גובה מע"מ עסקאות וזכאי לניכוי מלא של מע"מ התשומות. לעומתו, מוסד כספי אינו גובה מע"מ מן הלקוחות ואינו זכאי לניכוי תשומות. במקום זאת מוטל עליו מס שכר ורווח שאמורים להוות מנגנון תחליפי שמטרתו למסות בקירוב את הערך המוסף שנוצר מפעילות התאגיד - בדמות שכר ורווח, אשר אמורים להיות שקולים לחבות המס של העוסק. כחלק ממנגנון מס השכר והרווח, הפסד שנוצר בשנת מס מסוימת לא מפחיתה את חבות המס בשנות המס הבאות כפי שיפורט, הקמת בנק חדש טומנת בחובה עלויות הקמה גבוהות ומשכך אין

זה חריג שבנק הפסדי בשנות פעילותו הראשונות. מאפיין זה מביא להכבדת נטל המס על בנקים חדשים שהם מוסד כספי.

כאשר המוסד הכספי הוא בנק חדש בשנות הקמתו, הפער שנוצר בשנים הראשונות, בהן הוא הפסדי, מהווה חסם להקמת בנק ופוגע ביכולת לקדם את התחרות במערכת הבנקאית. עלויות ההקמה של תאגידים בנקאיים הן גבוהות מאוד, ונובעות מדרישות רגולציה רבות ומורכבות שנדרש להחיל על הגופים היחידים במשק שרשאים לקבל פיקדונות מהציבור ולהעמיד אשראי מתוכם. עלויות אלה עולות משמעותית מאלו הנדרשות ממוסדות כספיים אחרים.

במטרה להסיר חסמי כניסה ביחס לבנקים חדשים, מוצע לתקן את חוק המע"מ כך שההפסד שנוצר לבנק שהוא מוסד כספי במהלך חמש השנים הראשונות לפעילותו יותר לקיזוז כנגד הרווח שיהיה חייב בו בעת הפיכתו לרווחי.

יצוין, שההקלה המוצעת תחול רק ביחס לבנקים חדשים ולא ביחס למוסדות כספיים אחרים. עם זאת, הבחנה זאת נדרשת לאור תכלית החקיקה של הגברת התחרות בענף הבנקאות ובשל המאפיינים השונים של בנקים לעומת מוסדות כספיים אחרים כמוזכר לעיל. דוגמא להשוואה לעלויות הקמה של בנק מול חברת ביטוח, היא עלויות הקמתו של בנק וואן-זירו למול עלויות ההקמה של חברות ביטוח שקמו במהלך השנים האחרונות. בעוד שבנק וואן-זירו נדרש במהלך שנות הקמתו בעלויות העולות על מיליארד ש"ח, ודיווח על הפסדים מצטברים העומדים על כ-890 מיליון ש"ח, חברת הביטוח WeSure דיווחה בשנה הראשונה לפעילותה (2018) על הפסד שעומד על כ-2.6 מיליון ש"ח, בשנה השנייה לפעילותה על הפסד שעמד על כ-1.4 מיליון ש"ח, ובשנה השלישית לפעילותה כבר החלה לדווח על רווח. פערים אלו בעלויות ובהפסדים הנוצרים בשנים הראשונות לפעילויות הגופים הינם חדים ומצדיקים הבחנה בין בנק בהקמה למוסדות כספיים אחרים. לאור האמור ונוכח מדיניות הממשלה לפעול לקידום תחרות בשוק הבנקאות, אין מניעה בקידום הצעד.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל - לא התקבלה עמדה עד למועד העברת חוות הדעת.

עמדת היועץ המשפטי של רשות ניירות ערך - אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון - לא התקבלה עמדה עד למועד העברת חוות הדעת.

עמדת היועץ המשפטי של רשות המיסים - אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של רשות התחרות - אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

נושא הצעת ההחלטה:

רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים וטיוב מאגר נתוני אשראי

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בהצעה ובדברי ההסבר לה, מוצע לתקן את תיקוני החקיקה המפורטים להלן:

4. לתקן את חוק נתוני אשראי, התשע"ו-206 (להלן – **חוק נתוני אשראי**), על מנת לאפשר הקמת מאגר אשראי עסקי (להלן – **המאגר העסקי**), כך שהוראות החוק הקיימות יחולו לעניין המאגר העסקי באופן מותאם לאופי המאגר ולהבחנה שבינו לבין המאגר ליחידים, בין היתר, מוצע לתקן את החוק כמפורט:
 - א. רשות התאגידים והמוסד לביטוח לאומי יתווספו כמקורות מידע; סוגי הנתונים שיעבירו מקורות מידע למאגר העסקי ייקבעו על ידי נגיד בנק ישראל בכללים, ולגבי מקור מידע שהוא גוף ממשלתי – בהסכמת השר הממונה על מקור המידע.
 - ב. ההסדרים לעניין לקוח שהוא יחיד יחולו גם לעניין עוסק שאינו תאגיד וייקבעו הוראות מעבר לעניין זה.
 - ג. לבטל את הוראות החוק המתייחסות להפעלת שירות מידע על עוסקים. ההסדרים לעניין לקוח שהוא יחיד יחולו גם לעניין עוסק שאינו תאגיד וייקבעו הוראות מעבר לעניין זה.
 - ד. לקבוע כי הזכות של לקוח לבקש אי-הכללת נתונים לגביו במאגר לא תחול לגבי לקוח שהוא תאגיד.
 - ה. להסמיך את הממונה לקבוע הוראות בעניין יידוע לקוח שהוא תאגיד, לרבות באמצעות מקורות המידע, על תחילת איסוף נתונים לגביו.
 - ו. לבטל את המגבלות על שימוש בנתוני האשראי של תאגיד לצורך פיתוח מודלים סטטיסטיים.
 - ז. מודל חיווי אשראי יותאם לאופי העסקי של התאגידים כך שיימסרו ללשכות האשראי כלל הנתונים לגבי הלקוח מבנק ישראל ובכך תתאפשר גמישות לגבי החיווי ובין היתר לא תחול המגבלה שבסעיף 35 לחוק ביחס למסירת נתוני אשראי של לקוח ללשכת אשראי.
 - ח. להקנות לממונה סמכות לקבוע הוראות לעניין חיווי אשראי לתאגידים ובכלל זה תוכנו, הגופים להם ניתן למסור את נתוני החיווי, אופן הצגתו והנתונים שיצורפו לו.
 - ט. בנק ישראל יהיה רשאי לעשות שימוש במידע מזוהה לגבי בעל שליטה, לווה או ערב לתאגיד לשם השגת מטרותיו ומילוי תפקידיו, וכן לקבוע כי ניתן יהיה להציג מידע כאמור בדוח האשראי ובדוח ריכוז נתונים ובלבד שביחס למידע על יחידים יחולו הוראות החוק החלות ביחס ליחידים.
 - י. לקבוע כי הנגיד רשאי לקבוע כי מקורות מידע יעבירו למאגר העסקי מידע הדרוש לבנק ישראל לשם מילוי תפקידו, ובלבד שלגבי מקור מידע שהוא גוף ממשלתי, יקבעו הוראות בהסכמת השר הממונה על מקור המידע, ואם המידע כולל מידע לגבי יחידים – בהסכמת שר המשפטים.

5. לתקן את חוק נתוני אשראי ולהסדיר סוגיות שונות שהתעוררו מאז חקיקתו, וזאת כדי להבטיח המשך פעילות יעילה של המערכת ולטובת הלקוחות. במסגרת התיקונים מוצע, בין השאר, לקבוע הוראות שירחיבו את השימושים במידע המתקבל מאת מאגר נתוני האשראי כדי לאפשר את שכלול שוק האשראי בישראל ועוד הוראות שונות הנצרכות לאור הפקת לקחים מפעילות המאגר בשנים האחרונות, ובין היתר, ההוראות הבאות:
- א. מוצע לתת אפשרות לנותן האשראי לעשות שימוש במידע שהתקבל מהמאגר לשם יצירת מודלים סטטיסטיים ותיקופם.
- ב. מוצע להרחיב השימוש בכלי חיווי האשראי כך שיתאפשר מנעד תשובות רחב יותר, לטובת הערכת הסיכוי שהלקוח יעמוד בפירעון ההלוואה. עוד מוצע לאפשר את החיווי בשלבים שונים של העסקה. כך גם מוצע להסמיק את שר המשפטים לאפשר מתן חיווי אשראי גם ביחס למישהו שאינו הלקוח שקיבל את האשראי ובלבד שהדבר נדרש לצורך מתן אשראי ומוצע להחיל לעניין זה את הוראות החוק החלות לגבי הלקוח ובכלל זאת יידוע שלו.
- ג. מוצע לתקן את החוק כך שמחיקת הנתונים תעשה רק בחלוף שנה ממועד בקשת אי-ההכללה.
- ד. מוצע להסיר את המגבלה שלפיה הסכמת לקוח להעברת נתוני אשראי היא רק לגבי עסקת אשראי מסוימת.
- ה. לקבוע שלא יינתן רישיון שירות נתוני אשראי למי שהוא או בעל ענין בו בעל שליטה בכל נותן אשראי, ולא רק במשתמש בנתוני אשראי, למעט מי שנותן אשראי אגב מכירת נכס או מתן שירות בלבד וכן הוא אינו מפקח לעניין פעילות מתן האשראי.
- ו. לקבוע הוראות לעניין כשירות לכהונה כנושא משרה בלשכת אשראי ולהקנות לממונה סמכויות להתנגד למינוי נושא משרה בלשכת אשראי או להפסקת כהונתו.
- ז. לתקן את סעיף 58 לחוק כך שבנק ישראל יהיה רשאי לגלות ידיעה או להראות מסמך אם יראה צורך בכך לצורכי הליך פלילי או הליך אכיפה מנהלי, או במקרה שבו קיים לדעת הממונה חשש לחיי אדם.
- ח. לתקן את סעיף 60(ד) לחוק כך שבנק ישראל יוכל להחזיק את המאגר שלא במתקניו, בכפוף לקיום חובת ההיוועצות כאמור בסעיף 16(ג) לחוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

הקמת מאגר אשראי עסקי (תיקון 1) -

במסגרת הקמת מאגר אשראי עסקי, מוצע לחייב את מקורות המידע הקבועים בחוק וכן מקורות מידע נוספים, להעביר מידע למאגר. חיוב שכזה מטיל עלויות כספיות על מקורות המידע. לנוכח העמדה המקצועית בדבר המצב התחרותי הקיים בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים, ובהתחשב בחשיבות והתועלת למשק שעשויים לצמוח מהקמת המאגר העסקי המבוססים, בין היתר, גם על הניסיון שנצבר מהקמת מאגר האשראי ליחידים, כמפורט בהרחבה בדברי ההסבר להצעה, הרי שהאמור מהווה הצדקה להטלת עלויות כספיות כאמור.

בנוסף, לגבי נתוני האשראי של תאגידים, מוצע לקבוע הוראות שונות מאלו שנקבעו למאגר נתוני אשראי ליחידים, וביניהם: הוראות מקלות יותר לגבי השימוש בנתונים סטטיסטיים; כי תאגידים, בשונה מיחידים, לא יוכלו לבקש שהנתונים שלהם לא ייכללו ולא יימסרו למאגר; כי במסגרת מודל חיווי אשראי יתאפשר להעביר ללשכות אשראי היקף נתונים רחב יותר מאלו שניתן להעביר במקרה של יחידים ועוד. ההבדלים המוצעים נעוצים בעובדה שלגבי יחידים חל חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הגנת הפרטיות**), ולכן נקבעו מנגנונים שנועדו לצמצם את הפגיעה בפרטיות הלקוחות. לעומת זאת, חוק הגנת הפרטיות אינו חל לגבי תאגידים ועל כן לגביהם לא נדרש לקבוע מנגנונים אלו.

בנוסף, מאחר שלצורך ביצוע חיתום אפקטיבי לתאגיד נדרש לקבל גם מידע מזוהה לגבי בעל שליטה, לוואו או ערב, במסגרת התיקונים מוצע לקבוע כי ניתן יהיה לדרוש מידע מזוהה לגביהם וכן להציג לנותן האשראי מידע כאמור בדוח האשראי ובדוח ריכוז נתונים.

גישה למידע כאמור עשוי להעלות קושי משני טעמים –

1. לעיתים יש חוסר בהירות לזהות בעל השליטה, בפרט כאשר מדובר בחברות פרטיות. זיהוי שגוי של בעל השליטה עלול להוביל לאיסוף וניתוח של מידע על גורם שאינו רלוונטי לצורך החיתום ולפגוע גם במטרות המאגר – על כן מוצע כי לטובת התיקון המוצע תקבע הגדרה ייחודית של שליטה שתתבסס על חזקות בהתקיים תנאים פורמליים, להבדיל ממבחן מהותי לשליטה.
2. במצבים שבהם בעל השליטה, הלוואו או הערב הם יחיד, מתעורר קושי נוסף מאחר שביחס אליהם חל חוק הגנת הפרטיות – מסיבה זו, מוצע לקבוע כי ביחס למידע מזוהה על יחידים יחולו, בהתאמות הנדרשות, הוראות החוק החלות ביחס ליחידים, אשר קובעות הגנות משמעותיות יותר לטובת שמירה על הפרטיות.

תיקונים לגבי מאגר האשראי ליחידים (תיקון 2) –

במסגרת התיקונים מוצע לתת אפשרות לנותן האשראי לעשות שימוש במידע שהתקבל מהמאגר לשם יצירת מודלים סטטיסטיים ותיקופם. על מנת לצמצם את הפגיעה בפרטיות הלקוח, שימוש זה יתאפשר רק לאחר שנותן האשראי הפך אותו למידע לא מזוהה ובהסכמת הלקוח. עוד מוצע לאפשר זאת רק לאחר שלוש שנים מיום התחילה על מנת לאפשר ללשכות האשראי להמשיך ולבסס את המודל העסקי שלהם ואת תפקידם בתהליך.

בנוסף מוצע להרחיב השימוש בכלי חיווי האשראי כך שיתאפשר מנעד תשובות רחב יותר שיוכל לשכלל מידע מורכב לגבי לקוח ולתת ביטוי גם למידע החיובי שיש לגביו. עוד מוצע לאפשר את החיווי בשלבים שונים של העסקה, תיקון זה יאפשר לתת שירות ללקוח על בסיס חיווי שמבוסס על נתוני אשראי מצומצמים יותר מאלו שנדרשים לצורך שימוש בדוח אשראי שהוא יותר פוגעני בפרטיות הלקוח. כך גם מוצע להסמיק את שר המשפטים לאפשר מתן חיווי אשראי גם ביחס למישהו שאינו הלקוח שקיבל את האשראי ובלבד שהדבר נדרש לצורך מתן אשראי ומוצע להחיל לעניין זה את הוראות החוק החלות לגבי הלקוח ובכלל זאת יידוע שלו.

כן מוצע לתקן את החוק כך שמחיקת הנתונים תעשה רק בחלוף שנה ממועד בקשת אי-ההכללה. המדובר בשינוי מהמצב הקיים, שבו לקוח יכול לבקש למחוק את הנתונים באופן מיידי, וניתן לטעון שהשינוי מהווה פגיעה גדולה יותר בפרטיות הלקוח. עם זאת, הנתונים בבנק ישראל מעידים על כך שיש מעט מאוד אנשים שמבקשים שלא להיכלל במאגר משום שהם לא רוצים שהמידע עליהם

יִיאסֵף וישמר ובכך לשמור על פרטיותם, אלא מנימוקים אחרים. במצב דברים זה, מחיקת המידע בסמוך למועד הבקשה לאי הכללת נתונים חוטאת לתכלית החוק, ועשויה לפגוע בלקוח, אשר ללא היסטוריית אשראי עשוי לקבל אשראי בתנאים פחות טובים.

וכן מוצע להסיר את המגבלה לכך שהסכמת לקוח להעברת נתוני אשראי תהיה רק לגבי עסקת אשראי מסוימת. הוראה זו מגבילה את אפשרות השימוש בנתוני האשראי שהועברו למשתמש האשראי והיא אינה מתאימה לאופי שוק האשראי ולפעילותם של נותני האשראי. על כן מוצע להרחיב את האפשרות של נותן האשראי לקבל את הסכמת הלקוח באופן רחב יותר, כך שהיא תחול גם ביחס להבטחת קיום תנאי העסקה ולא רק לשם ההתקשרות בעסקת אשראי מסוימת ותאפשר לנותן האשראי להשתמש בנתוני האשראי גם לגבי עסקאות אשראי אחרות של אותו לקוח. צמצום הפגיעה הפוטנציאלית בפרטיות הלקוח תיעשה באמצעות דרישה מפורשת להסכמה של הלקוח לכך וכן לכך שעסקאות אשראי שלגביהן ניתן יהיה להשתמש בנתוני האשראי יהיו עסקאות שנכרתו עם הלקוח טרם קבלת הסכמתו למסירת נתוני האשראי.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים – אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל – לא התקבלה עמדה עד למועד העברת חוות הדעת.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

דודי קופל

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

קידום התחרות בשוק מתן הערבויות

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, שוק הערבויות בישראל הוא שוק ריכוזי יחסית אשר בו פועלים בעיקר התאגידים הבנקאיים. אחד החסמים לפעילות גופים חוץ בנקאיים בשוק זה, הוא שקיימות הוראות דין רבות המחייבות העמדת ערבות בדמות ערבות בנקאית בלבד ולא ערבות מגוף אחר; הוראות אלו מקנות יתרון מובנה לתאגידים הבנקאיים על פני גופים אחרים שבמסגרת רשיונם רשאים אף הם להעמיד ערבות.

לכן, מוצע לקבוע תיקוני חקיקה בשורת חוקים המתייחסים לערבות בנקאית בלבד, או לערבות בנקאית ולערבות של מבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן – **מבטח**), כך שיכללו גם ערבות אשר תונפק על ידי מבטח, בעל רישיון למתן אשראי ובעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן – **בעלי רישיונות למתן אשראי ולמתן שירותי פיקדון ואשראי**), או נותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית – כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. כמו כן מוצע כי תיקוני החקיקה יכנסו לתוקף שישה חודשים לאחר אישורה בכנסת של התכנית הכלכלית לשנת 2026.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במסגרת ההצעה מוצע להרחיב את סוגי הערבויות אשר ניתן יהיה להפקיד במסגרת החוקים הרלוונטיים. יובהר כי מתן ערבות על ידי אותם הגורמים יהיה כפוף לתנאי הרישיון ולכללי האסדרה החלים עליהם ואין בתיקון האמור כדי לגבור על תנאים וכללים אלו. נציין כי בימים אלה מתבצע ברשות שוק ההון ביטוח וחסכון עדכון לרגולציה החלה על בעלי רישיון מתן אשראי ובעלי רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי לצורך מתן אפשרות להנפיק ערבויות, והשלמתה תאפשר בצורה מיטבית את השתתפותם בהנפקת הערבויות לאחר אישור תיקוני החקיקה המוצעים כעת. לכן, ועל מנת להשלים את העדכון האמור, מוצע לקבוע כי תיקוני החקיקה יכנסו לתוקף 6 חודשים לאחר אישורה בכנסת של התכנית הכלכלית לשנת 2026.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים – אין מניעה משפטית לאישור ההצעה בהיבטים הנוגעים למשרד התחבורה.

עמדת היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון –

בסעיף 1(כ) להצעת ההחלטה, שעניינו תיקונים לחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974 (להלן: "**חוק המכר**"), מוצע לקבוע כי נוסף על ערבות בנקאית, המשמשת כבטוחה להבטחת כספי רוכשי הדירות, יתאפשר מתן ערבות מאת "בעל רישיון למתן אשראי" ו"בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי", כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, "מבטח", כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, ו"נותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית", כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

כמו כן, נקבע בהצעה כי תיקון החקיקה ייכנס לתוקף בתום שישה חודשים ממועד אישורו של חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום יעדי התקציב לשנת 2026), התשפ"ו-2025. זאת, כפי הנראה, מתוך הנחה כי בתקופה זו תשלים רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון עדכון לרגולציה החלה על בעלי רישיון מתן אשראי ובעלי רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי לצורך מתן אפשרות להנפיק ערבויות.

לעמדתנו, לא ניתן לקבוע כי תיקון חוק המכר ייכנס לתוקף, באופן שיאפשר מתן ערבויות על ידי הגופים מן הסוגים השונים המפורטים לעיל, מבלי להבטיח, בחקיקה, כי קודם לכן יושלם עדכון הרגולציה המשלימה, החלה על גופים אלה, שתבטיח את יכולתם להעמיד ערבויות, בהתאם לתנאים המותאמים לחוק המכר, ובין היתר בנוגע להיבטי יציבות, העמדת הון עצמי וניהול סיכונים. ויובהר, כי חוק המכר נועד להבטיח את כספם של רוכשי דירות, שהם אינם גורמי מקצוע מיוחדים, ואינם יכולים לבחור בעצמם את הגוף שיעניק להם את הבטוחה, והכול בביצוע העסקאות הגדולות ביותר בחייהם, שביצועה נפרס על פני מספר שנים, בהיקפים של מיליוני ש"ח לדירה. בהתאם, העמדת ערבויות בפרויקט יחיד עשויה לעמוד על סך של מאות מיליוני ש"ח, ובמקרה שגוף מסוים יעניק ערבות למסר פרויקטים, הרי שמדובר בהיקף ערבויות שעשוי הגיע לכדי מיליארדי ש"ח. מאפיינים ייחודיים אלה של חוק המכר מחייבים התייחסות ייחודית ברגולציה שתחול על הגופים האמורים.

בהתאם, אנו סבורים כי יש לקבוע בהצעת ההחלטה כי בעל רישיון למתן שירותי אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, ונותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית, יהיו רשאים לספק ערבות לפי חוק המכר רק לאחר שעמדו בתנאים שיקבעו, לעניין חוק המכר, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, או המפקח על הבנקים, לפי העניין, והכל בהתייעצות עם שר הבינוי והשיכון.

עוד יצוין כי סעיף 2(2) לחוק המכר מאפשר ממילא ל"מבטח", שאישר לעניין זה הממונה על שוק ההון, להעמיד בטוחה להבטחת כספיהם של רוכשי דירות, כך שנראה שאין מקום לכלול "מבטח" בהצעת ההחלטה לעניין חוק המכר.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה – אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של רשות האוכלוסין וההגירה – אין מניעה משפטית.

נכון למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנת 2026 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים, עמדת היועצת המשפטית של משרד העבודה, עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים, עמדת היועץ המשפטי של רשות ניירות ערך, עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל, עמדת היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון ועמדת היועץ המשפטי של רשות המסים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.



חתימה

היועץ המשפטי של משרד האוצר

תפקיד

דודי קופל

שם

מיסוי של קופות גמל

נושא הצעת ההחלטה :

מיסוי של קופות גמל

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

ההצעה נועדה לייצר ודאות מיסויית בכל הנוגע להשקעות קופות גמל, על ידי צמצום הפער שבין הוראות פקודת מס הכנסה, לעניין הפטור ממס על השקעות של קופות הגמל, לבין הוראות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון בדבר השקעות מותרות. הכול - תוך שמירת העקרונות העומדים בבסיס הפטור ממס.

בשל הפער האמור נוצר מצב בו, על אף שישנן השקעות מותרות לקופות הגמל, בהתאם לרגולציה החלה עליהן, ושנקבעו על-ידי המאסדר שלהן, קופות הגמל נמנעות מלבצען בכדי שלא להתחייב במס הכנסה. פער זה מייצר קשיים שונים, בהם הקצאה לא יעילה של השקעות קופות גמל, עלויות עסקה גבוהות, הסטה לחו"ל של השקעות מסוימות. המנגנון המוצע הוא הרחבת ההשקעות המותרות לקופות גמל באופן שיקרב אותן להשקעות המותרות לפי הוראות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון. זאת, בדרך של תיקון סעיף 29(2) לפקודת מס הכנסה, העוסק בפטור ממס על הכנסות של גופים שונים, לרבות קופת גמל.

הפטור הקיים מכוח סעיף 29(2) ניתן כל עוד ההכנסה אינה נובעת מפעילות עסקית של קופת הגמל, בין בהחזקה ישירה בעסק, ובין באמצעות שליטה או החזקה מהותית בחבר בבני האדם העוסק בעסק. המונחים "שליטה" ו"החזקה מהותית" מוגדרים כיום בפקודה באופן שונה מהוראות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (ההוראות בדבר השקעות מותרות). ההצעה מבקשת, כאמור, לצמצם את הפער בהוראות הדין, באופן הבא –

1. בכל הנוגע לחזקת שליטה - לשנות את שיעור החזקה של קופת גמל, או של כמה קופות גמל במשותף, בחבר בני אדם העוסק בעסק, אשר מהווה חזקה לקיומה של שליטה, לשיעור שאינו עולה על 75%.
 2. בכל הנוגע להחזקה מהותית – לשנות את הגדרת החזקה מהותית באופן שתעקוב אחר שיעורי ההחזקה והתנאים המותרים לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, ובלבד שיאושרו על ידי מנהל רשות המסים, ולגבי שיעורים ותנאים שנקבעו - כל עוד לא קבע מנהל רשות המסים שמדובר בהחזקה מהותית.
- באופן האמור נעשה אמנם דיוק לגבי שיעורי החזקה שיראו אותם כשליטה או החזקה מהותית בעסק (ולא יקנו פטור), אך נשמר העיקרון של אי מתן פטור על הכנסה שנבעה מעסק, במישרין או בעקיפין.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

עמדת היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון – עד למועד חתימת חוות דעת זו טרם התקבלה עמדת היועץ המשפטי של רשות ההון, ביטוח וחיסכון

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

דודי קופל

חתימה

תפקיד

שם

נספח א' – חוות הדעת של היועץ המשפטי למשרד החקלאות ובטחון המזון



01 דצמבר 2025
י"א כסלו תשפ"ו

רפורמה מבנית במשק החלב – חוות דעת משפטית נלווית להצעת מחליטים

ביום 4.12.25 עתידה הממשלה לדון בהצעה לקדם רפורמה מבנית במשק החלב (להלן – "הרפורמה"). להלן, בתמצית, חוות דעתי בעניין:

1. כפי שיפורט להלן, אני סבור כי קיים קושי משפטי ממשי לקידום הרפורמה במתכונתה הנוכחית, בלא ההתאמות הנדרשות, הטעמים לכך, ביסודם, הם: (א) העדר בשלות; (ב) העדר נתונים אשר מבססים את השגת התוצאות אשר הרפורמה מבקשת להשיג; (ג) היבטים חוקתיים בהקשרים מסוימים, בשל פגיעה, ללא תכלית ראויה ומוכחת, ולא באופן מידתי, בקניין ואף בכבוד. הכול כמפורט להלן.
2. הרפורמה כוללת מספר רכיבים שהם עיקריה, כדוגמת – הפחתת מחיר המטרה, ביטול התכנון במשק החלב וביטול המכסים על מוצרי חלב. לצד זאת, הרפורמה כוללת רכיבים שאינם עיקריה, אלא משניים, אולם גם אלו, צריכים להיות נדונים בזהירות ובשום שכל, וגם בעניינם של אלו, ההחלטות צריכות להתקבל לאחר שקילת כל השיקולים הרלוונטיים לעניין. בהקשר זה נציין כי קצרה היריעה מלתאר, במסגרת מסמך תמציתי זה, את כלל ההשפעות והסוגיות המצריכות דיון מעמיק במסגרת הרפורמה. על כן, לצורך חוות דעת זו, נתמקד בשתי סוגיות "ליבה" שהן מעיקרי הרפורמה, ובשלוש סוגיות שהן "משניות" ואשר להבנתי כלל לא נדונו באופן הנדרש כדי שניתן יהיה להביאן בפני הממשלה.
3. תחילה נדון בשתי סוגיות שהן בליבת הרפורמה, אשר להבנתי, אינן די בשלות ומבוססות נתונים, על מנת שניתן יהיה להביאן, כפי שהן, וללא ההתאמות הנדרשות, בפני הממשלה. לאחר מכן נדון בשלוש הסוגיות "המשניות".

4. הפחתת מחיר המטרה בשיעור של 15%

- 4.1. סעיף 1(ב)(5) להצעת המחליטים קובע כי "בתקופת המעבר ייקבע מחיר ההגנה בהתאם למתודולוגיית קביעת מחיר המטרה הקבועה בתקנות הפיקוח על משק החלב, בניכוי הפחתה שיעורית של 15%". "תקופת המעבר", בהתאם להצעת הרפורמה הנה: "התקופה שמיום תחילתו של התיקון לחוק תכנון משק החלב, האמור בסעיף 1, ועד ליום 30 ביוני 2028".
- 4.2. משמעות הדברים היא, כי מיד לאחר תיקון החוק, מחיר המטרה, כלומר המחיר המשולם על ידי המחלבות לרפתנים עבור ליטר חלב, יופחת באופן מדי בשיעור של 15%. הרפורמה אינה מספקת כל הסבר לשיעור הפחתה זה שנעשה באופן המנוגד למתודולוגיה לקביעת מחירים. הרפורמה גם אינה מספקת מענה לשאלה, מה שיעור הרפתות אשר יהפכו להפסדיות כבר ביום כניסת החוק לתוקפו.
- 4.3. נבחר, בהתאם למצב הקיים, מגדלים נדרשים לייצר את מלוא מכסתם. מרגע שהרפורמה תעבור ומחיר המטרה ירד בשיעור של 15%, הרי אז, חלק מהרפתות יהפכו להיות הפסדיות כבר ביום הראשון, שכן המחיר שהם יקבלו עבור כל ליטר חלב ירד בשיעור של 15%.



4.4. אכן, בהמשך לכך, מציעה הרפורמה מתווה של פדיון מכסות, אולם לגבי רכיב זה הרפורמה אינה קובעת מועדים. משמעות הדברים היא, שמיום כניסת החוק לתוקף, ועד ליום בו יוצע למגדלים לפדות את מכסתם, רבים מהם יעברו, בעל כרחם, למצב הפסדי ולפרק זמן ממושך, וזאת מבלי כל יכולת להגן על עצמם או למזער את נזקיהם.

4.5. מניית הנתונים הנמצאים בידי גורמי המקצוע של משרד החקלאות עולה כי, כבר ביום כניסת הרפורמה לתוקף, כ-50% מהרפתות יהפכו למצב של הפסד **תפעולי** וכ-90% מהרפתות יכנסו למצב של הפסד. בנסיבות אלו, יש חשש כי עד ליום בו יתאפשר להם לפדות את מכסתם, רבים מהם כבר יספגו הפסדים גבוהים עד כדי העמדה בספק של שרידות המשק, וללא כל יכולת מיקוח או התנגדות.

4.6. הצעת המחליטים אינה מסבירה כמה מהרפתות יהפכו להפסדיות ביום כניסת החוק לתוקף וגם אינה מבארת מה יעלה בגורל הרפתות בתקופת הביניים מיום כניסת הרפורמה לתוקף ועד לפדיון המכסות. משיחות שהתקיימו, עולה כי הייתה כוונה להכניס את הרפתות למצב הפסדי, אולם כך הרפורמה מנוסחת וזוהי המשמעות המשפטית של הדברים כפי שהם כתובים¹. **רכיב זה ברפורמה, אשר מביא את הרפתנים למצב של הפסד הכרחי ומתמשך ונחיתות מובנית ביכולת העמידה שלהם, באופן שהם יאלצו לקבל כל תמורה שתינתן להם עבור פדיון המכסה ובלבד שלא להמשיך לשאת בהפסדים, מהווה פגיעה בקניין, בכבוד, באופן לא מידתי וספק אם לתכלית ראויה.** להבנתי, קיים קושי משפטי משמעותי ביותר, לקדם רכיב זה ברפורמה, ללא דחייה במועד הפחתת מחיר המטרה, עד לפרק זמן סביר לאחר גיבוש מתווה פדיון המכסות.

5. ביטול מכסים :

5.1. לצד הפחתה במחיר המטרה וביטול התכנון, מוצע, במסגרת הרפורמה, לבטל את כל מכסי המגן על מוצרי חלב.

5.2. העמדה המקצועית של משרד החקלאות הנה כי ביטול המכסים ללא **תמיכה תקציבית** ישירה לחקלאי, **כמקובל בעולם**, אשר יגנו עליו מפני יבוא ממדינות זולות משמעותית מישראל, יביא לקריסה מלאה של הענף. הטעם לכך הוא, בין היתר, שבהינתן נחיתות מובנית של ענף החלב בישראל (כגון העובדה שבישראל המזון לבעלי חיים מיובא ברובו, נחיתות אקלימית, מדיניות שכר עבודה ורגולציה של טיפול בשפכים) לעולם יהיו מדינות בהן מחיר החלב יהיה משמעותית זול מאשר בישראל, ואלו יוכלו לספק את מלוא, או כמעט את מלוא תצרוכת החלב בישראל.

5.3. העמדה המקצועית של משרד האוצר היא כי גם בהינתן מחיר מטרה מופחת, ביטול המכסים, וביטול התכנון, במבחן התוצאה, ענף החלב המקומי יצטמצם בשליש בלבד ויביא להורדת מחירים כמצופה.

5.4. אמנם מדובר במחלוקת מקצועית ולא במחלוקת משפטית. אך הפערים המקצועיים הדרמטיים, והנגזרות הדרמטיות אשר עלולות להתרחש כתוצאה מיישום הרפורמה, להבנתי, מקשים מאוד על הגשת ההחלטה ללא בדיקת עומק ומיצוי מחלוקת מקצועית עובדתית זו. זאת, על מנת שהממשלה

¹ על פי עמדת גורמי המקצוע באוצר, כיוון שיש הסכמי התקשרות שנתיים בין היצרנים למחלבות, המחיר לא ירד. טענה זו אינה נכונה, שכן ההסכמים נסמכים על מחיר המטרה המשתנה כל רבעון, ולא קובעים מחיר שנתי קבוע. ולכן, הירידה במחיר ליצרנים תהיה מיידית, גם אם הם קשורים בהסכם עד סוף השנה.



תוכל לשקול ולהכריע בדבר באופן מושכל. מובן מאיליו, כי לא יהיה זה נכון לברר "מי צדק" לאחר מעשה, שכן אז, וככל שתחזיות גורמי המקצוע במשרד החקלאות יאומתו, לא ניתן יהיה עוד להשיב את הגלגל לאחור.

5.5. אכן, גם משרד החקלאות נדרש להציג את בסיס נתוניו ואת הטעמים בשלם הוא סבור כי הרפורמה תביא לקריסת הענף. יחד עם זאת, משרד האוצר הוא שמביא את ההצעה לדיון בממשלה ולא משרד החקלאות, ולכן, עליו מוטלת החובה, להציג את בסיס נתוניו, **באופן שהממשלה תוכל לקבל החלטה מושכלת**. בעיני, הצעת המחליטים, בעיקרם של דברים, נעדרת מידע ונתונים מספקים ביחס לשני אלמנטים קריטיים:

5.5.1. **בסוגיית ה-"עלות" של הרפורמה**: בהינתן הפחתת מחיר המטרה (הפחתה, אשר כשלעצמה, בהתאם לעמדת משרד החקלאות תביא את הרוב המכריע של הרפתות למצב הפסדי), ביטול התכנון וביטול כל המכסים, מה יביא לכך צמצום ענף החלב בישראל יעמוד על שליש (חמש מאות מיליון ליטר) ולא יותר. הנחת מוצא לרפורמה, הנה כי היא תביא לצמצום משק החלב המקומי בשליש. אולם הרפורמה אינה כוללת כל מידע או נתון על מה מבוססת הנחה זו. **הרפורמה גם אינה כוללת כל ערבות או מנגנון הגנה למקרה בו יתברר שהייצור המקומי מצמצם בשיעורים גבוהים הרבה יותר, ואף לא קובעת מועד בדיקה של נתון זה**.

5.5.2. **בסוגיית ה-"תמורה" של הרפורמה**: בהינתן צמצום של שליש מתוצרת החלב המקומית (המשקף סגירה של מאות רבות של רפתות), מה יהיה אז הרווח לאזרח הישראלי. הרפורמה נעדרת כל נתונים כמותיים, חישוביים או איזושהו בסיס נתונים שניתן להישען עליו, באשר לתועלת שתצמח לצרכן כתוצאה מיישום הרפורמה. כיצד יכולה הממשלה להכריע בדבר קיצוץ שליש מענף החלב המקומי, ואולי אף למעלה מכך מבלי לדעת, באופן מחושב ומבוסס, מהן התועלות שיצמחו לחברה מכך? ונבהיר כי לעמדתנו הפחתת יוקר המחיה, ככל שתהיה מהמהלך, חשובה ככל שתהיה, אינה התועלת היחידה החשובה לציבור בישראל. לענף החלב תועלות נוספות, ובהקשר זה, הרפורמה אינה מתייחסת להשלכות של סגירת רפתות (מקורות תעסוקה בפריפריה, תפיסת קרקע ועוד) ולהשלכות הצרכניות של תלות ביבוא, לאחר צמצום הענף המקומי.

5.6. בנסיבות אלה, בהן הרפורמה אינה מספקת כל בסיס עובדתי, חישובי או כמותי מוצק, הן בשאלת – "העלות", כלומר – כמה רפתות יסגרו ומה יביא לכך שהצמצום של הענף ייעצר בשליש; והן בשאלת ה-"תמורה", כלומר, מה תהיה התועלת של יישום הרפורמה במונחים של מחיר לצרכן, אני סבור, כי קיים קושי להביא את הרפורמה לדיון בפני הממשלה, בהעדר בשלות וחוסר יכולת של הממשלה לקיים בעניין דיון מעמיק ומבוסס נתונים. בנוסף, הרפורמה נעדרת כל מנגנוני הגנה מתאימים, אשר יכול שיבואו בדרך של תמיכה תקציבית במגדלים והשקעות הון בענף החלב, אשר ימנעו מצב של קריסת הענף כתוצאה מביטול משטר המכסים.

6. סוגיות משנה:



לצד עיקרי הרפורמה, הרפורמה כוללת רכיבים משניים, שגם הם צריכים להיות נדונים בזהירות, וגם בעניינם של אלו, ההחלטות צריכות להתקבל לאחר שקילת כל השיקולים הרלוונטיים לעניין. לצורך חוות דעת זו, נתמקד בשלוש סוגיות שהן "משניות" ואשר להבנתי לא נדונו כלל, או אולי לא נדונו באופן הנדרש, כדי שניתן יהיה להביאם בפני הממשלה:

6.1. **החלת חוק התחרות הכלכלית על יצרני החלב:** על פי ההצעה, הוראות חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 "יחולו על משק החלב". מהניסוח לא ברור למי הכוונה. מעיון בחוק התחרות עולה כי סעיף 3(4) קובע שהחוק לא יחול על מגדלים של תוצרת חקלאית מסוגים אלה: **פירות, ירקות, גידולי שדה, חלב, ביצים, דבש, בקר, צאן, עופות או דגים**. לא ברור מה ההצדקה להוציא דווקא את יצרני החלב מרשימה זו ולהחיל רק עליהם את החוק, בפרט לאור העובדה שגם בענפי חקלאות אחרים שהוחרגו מהחוק, למעט ביצים ודבש, אין תכנון. כלומר, לא שאלת התכנון היא שעמדה בבסיס החלטת המחוקק לפטור את החקלאים מתחולת החוק, ולכן ביטול התכנון אינו סיבה לביטול פטור זה. נציין כי עד כה לא קיבלנו מענה באשר להצדקות המקצועיות לתיקון המוצע. בהעדר כל עילה עניינית להבחין, בהקשר זה, בין בעלי הרפתות, ובין מגדלי הפירות או הירקות, הרי שעל פניו, תיקון החקיקה מהווה הפרה של עיקרון השוויון מבלי שהובא לכך כל נימוק ענייני.

6.2. **מתן זכות וטו גורפת לשר האוצר ביחס לכל תיקון של חוק תכנון משק החלב:** על פי סעיף 58 לתקנון עבודת הממשלה ה-37 (להלן: התקנון), שר רשאי ליזום חקיקה בתחומים שבסמכותו. לטיוטת חוק המועברת לממשלה או לוועדת שרים לחקיקה תצורף חוות דעתו של הממונה על התקציבים. אין בתקנון הממשלה, ולמיטב בדיקתנו גם לא בחקיקה ראשית, הוראה לפיה כל תיקון לחוק מחייב אישור שר האוצר, וודאי כשהוא אינו השר האמון על ביצועו. על פי ההצעה "קידום תיקונים לחוק תכנון משק החלב בידי שר החקלאות שלא במסגרת התיקון לפי החלטה זו, והתקנת תקנות מכוחו בכל הנוגע לנושאים המפורטים בהחלטה זו, יעשה בהסכמת שר האוצר". מדובר בהצעה תקדימית, הסותרת את תקנון עבודת הממשלה, וקובעת ששר החקלאות **לא יוכל להביא בפני הממשלה או ועדת השרים לחקיקה הצעה לתיקון חקיקה ראשית**, של חוק משק החלב (חקיקה ראשית אשר באחריותו), אלא באישור שר האוצר, ומשכך נותנת לשר האוצר זכות וטו בנוגע לקידום חקיקה בנושאים שאינם תקציביים ואינם בתחום משרדו. גם נושא זה, המהווה תקדים חקיקתי, מן הראוי שידון בממשלה באופן רוחבי, ולא רק כחלק מביטול התכנון בחלב.

6.3. **תחולת הרפורמה על ענף הצאן:** גם ענף הצאן - העזים והכבשים, חוסה תחת חוק החלב וגם ענף זה נהנה מהגנות מכסיות. הרפורמה אינה מזכירה את ענף הצאן ולו במילה אחת. יחד עם זאת, במסגרת ביטול המכסים, מוצע לבטל את כל ההגנות המכסיות על ענף החלב, לרבות הצאן. בהקשר זה, לא ברור האם סוגיה זו בכלל נבחנה. לא ברור האם נעשתה איזושהי בחינה בקשר לענף העזים והצאן, ומה יהיו השלכות הרפורמה על ענף זה. נציין כי לא קיים מחיר מטרר בענף הצאן, וממילא גם לא ניתן להגן עליו בדרך של מחיר מטרר "מופחת". ההגנות על ענף זה הן מכסיות בלבד, ועל כן, משהגנות אלו יוסרו, לא ברור האם יוכל הענף להמשיך להתקיים.



נוכח כל המפורט לעיל, לעמדותי, הצעת המחליטים לשינוי מבני מהותי במשק החלב, אינה מבוססת
זיה מבחינה מקצועית, אינה בשלה, ואין בה הסדרי מעבר ראויים. אשר על כן, אני סבור כי ההצעה,
בהעדר התאמות נדרשות, מעוררת שורה של קשיים משפטיים מהותיים.

אריאל כהאן
היועץ המשפטי למשרד החקלאות
ובטחון המזון