

## אישור השתתפות איגוד חברות הביטוח במימון יחידת אתג"ר

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4470 מיום 27.11.2005 בעניין הסדרת המימון באמצעות גוף חיצוני פרטי להתמודדות כנגד גנבי רכב, מוצע להתיר למשטרת ישראל לקבל מאיגוד חברות הביטוח מימון ליחידת איתור ותפיסת גנבי רכב ("אתג"ר או ה"יחידה") לצורך טיוב המלחמה בגניבות הרכב, בשיעור שייקבע בין הצדדים ובהתאם להסכם שיסדיר את שיטת המימון ותנאיו.

משטרת ישראל תוודא כי יינקטו כל האמצעים הנדרשים על מנת שיחידת אתג"ר תפעל בהתאם לחוק, למדיניות ולנהלי משטרת ישראל, אשר מבטיחים את עצמאות פעילות היחידה, את הניתוק בין היחידה לבין הגורמים המממנים אותה לרבות נוהל עצמאות היחידה שגובש על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ויאושר על ידו. כן, תתבצענה פעולות בקרה ואכיפה בכל הנוגע בעמידה בכללים שייקבעו.

יחידת אתג"ר תפעל בהתאם לחוק, למדיניות ולנהלי משטרת ישראל, אשר מבטיחים את עצמאות פעילות היחידה, את הניתוק בין היחידה לבין הגורמים המממנים אותה ותפעל משיקולים מקצועיים ומבצעיים בלבד.

## דברי הסבר

### רקע כללי

מטרתה של יחידת אתג"ר הן לפעול כיחידה משטרתית לצמצום גניבות הרכב ולהורדת הפשיעה בתחום זה; לנקוט בשיטות פעולה ייחודיות וכלל ארציות ותוך הקצאת משאבים ייחודיים לצורך המאבק בתופעת גניבות הרכב; להתמקד בפעילות משטרתית בתחום גניבות הרכב, לרבות איסוף מודיעין, חקירות סמויות וגלויות, העמדה לדין של עבריינים בתחום גניבות הרכב וחלקי חילוף; ככל הנדרש לפעול לתיקון חקיקה בתיאום עם משרד המשפטים.

היחידה פעלה בין השנים 1998 ועד מחצית 2004, אז בעקבות קיצוצים שהושמו על המשטרה, הוחלט על פירוק היחידה והאחריות לטיפול בנושא הועברה חזרה למחוזות המשטרה.

עם פירוק היחידה, ובהיעדר גורם מתכלל בנושא, ברמה הארצית, ניכר היה כי קיים קושי לפעול באופן ממוסד ואפקטיבי אל מול היבטי תופעת גניבות הרכב, והדבר הוביל לעליה משמעותית בשיעור גניבות הרכב. על רקע ההבנה לגבי חומרתה של התופעה והשלכותיה, הוחלט על הקמה מחדש של היחידה הארצית לטיפול בתופעת גניבות הרכב בשנת 2006. הקמתה מחדש של היחידה התאפשר, בין היתר, על רקע השתתפות איגוד חברות הביטוח בישראל והארגון הישראלי להשכרת רכב וליסינג, במימון, הקמת והפעלת היחידה. החלטת ממשלה מס' 4470, מיום 27.11.2005, היוותה בסיס להתקשרות בין משטרת ישראל לאיגוד חברות הביטוח והארגון להשכרת רכב וליסינג, ולפיה אישרה הממשלה לאשר את קבלת המימון של האיגוד, בשיעור של 40% מהעלות להקמת והפעלת היחידה, וזאת בדרך של תרומה בהתבסס על סעיף 7 לחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959 (להלן: "חוק שירות המדינה").

מאז הקמתה המחודשת, נרשמה מגמת ירידה בהיקף גניבות כלי הרכב, בכל שנה, וזאת על אף עלייה בכמות כלי הרכב הנוסעים על הכביש. כך, בעקבות העלייה שחלה בגניבות כלי הרכב בין השנים 2020-2023, השקיעה היחידה מאמצים במיקוד עשייה בגניבות כלי הרכב בלבד, שהובילה לשינוי מגמה ולירידה בגניבות כלי הרכב, כמפורט להלן:

בשנת 2024 חלה ירידה של 6.77% לעומת שנת 2023.

בשנת 2025 חלה ירידה של 19.02% לעומת שנת 2024.

בשנת 2026 (01.01-15.02) ירידה של 19.58% לעומת תקופה מקבילה אשתקד.

היחידה מומנה בהתאם להחלטה הנ"ל החל משנת 2006 ועד שנת 2017 בה הופסק המימון בעקבות ירידה בהיקף גניבות הרכב.

בשנים האחרונות, תופעת גניבות הרכב התגברה באופן משמעותי. בעקבות כך, עלתה יוזמה לחדש את השתתפות איגוד חברות הביטוח במימון היחידה.

פעילות יחידת אתג"ר היא פעילות עתירת משאבים, הן בהיבט ההון האנושי והן בהיבטי ציוד ואמצעים. היחידה הינה יחידה ארצית שפעילותה פרוסה על פני כל הארץ, כולל שטחי יהודה ושומרון.

תוספת מימון לצרכי הפעלת היחידה תאפשר לה להרחיב ולהעמיק את פעילותה בתחום המאבק בתופעת גניבות כלי הרכב.

יודגש כי האינטרס לחזק את פעילות המשטרה מול תופעת גניבות הרכבים אינו רק אינטרס כספי של חברות הביטוח אלא מדובר באינטרס ציבורי חשוב מאוד, בשל ההשפעה של התופעה על הביטחון האישי של האזרח. לכך יש להוסיף את הקשר שבין היקף התופעה לבין עלות הפרמיות המושטת על הציבור.

מובן שנושא מימון חיצוני מעלה שאלות בנוגע ליכולת המשטרה לשמור על עצמאותה בעוד היא תלויה בכספי הגוף הזר לקיום פעילותה. על חשיבות עקרון השמירה על עצמאות וממלכתיות המשטרה, עמד בית המשפט העליון בבג"צ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת ואח' - ראה למשל דברי הנשיא (בדימ') עוזי פוגלמן (עמ' 57 לפסק הדין): "אופייה העצמאי והממלכתי של המשטרה מהווה נדבך מרכזי בהגנה על זכויות הפרט, אשר עלולות להיות מושפעות מהפעלת סמכויותיה. מדובר בעיקרון חיוני להבטחת שימוש ראוי בסמכויותיה של המשטרה. עצמאות המשטרה וממלכתיותה מעצימות את מחויבותה לאינטרס הציבורי הכולל, ומסייעות בהבטחת יישום שוויוני של החוק".

בהקשר זה יצוין כי דו"ח מבקר המדינה בנושא טיפול המשטרה ומשרדי הממשלה בתופעת גנבות כלי רכב משנת 2014 התייחס לעניין זה. משטרת ישראל למדה את ממצאי והמלצות דו"ח המבקר בעניין. בתוך כך, משטרת ישראל תוודא כי יינקטו כל האמצעים הנדרשים על מנת שיחידת אתג"ר תפעל בהתאם לחוק, למדיניות ולנהלי משטרת ישראל, אשר מבטיחים את עצמאות פעילות היחידה, את הניתוק בין היחידה לבין הגורמים המממנים אותה לרבות נוהל עצמאות היחידה שגובש על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ויאושר על ידו. כן, תתבצענה פעולות בקרה ואכיפה בכל הנוגע בעמידה בכללים שייקבעו. הנוהל המשטרי שייקבע בעניין זה יכלול, בין היתר, פעולות בקרה ואכיפה ביחס לפעילות היחידה ובפרט על עצמאות שיקול דעתה וכן הוראות שיבטיחו כי אפיק המימון לא יהווה מעין "מעקף" לסדרי העדיפויות בתקציב המדינה.

המתווה מכוחו יבוצע המימון הוא בדרך של הקצאת תקנים במימון עקיף בהתאם לפקודת מטא"ר 09.02.06 "העסקת שוטרים במימון עקיף ושאלת עובדים" שנכנסה לתוקף ביום 26.11.20, המסדירה את האפשרות של הקמת יחידה במשטרה, באמצעות מימון של גורם חוץ. זאת, בשונה ממתווה העבר שהתבסס על סעיף 7 לחוק שירות המדינה.

### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

מימון היחידה יבוצע באמצעות איגוד חברות הביטוח ויעמוד על סך של 11 מ"ח לשנה, למשך 5 שנים. ככל והצדדים יגיעו להסכמה באשר להמשך המימון והארכת ההסכם בתנאים דומים במהותם מעבר ל 5 שנים, החלטת הממשלה תחול גם על תקופת ההארכה.

### **תקציב**

מכיוון ומדובר במימון על ידי גוף חיצוני, אין משמעות תקציבית.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא נדרשת הקצאת משאבים נוספת מצד המשטרה למימון העסקת השוטר מעבר לסכום המשולם על ידי הגוף החיצוני.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

עמדת שר האוצר: תומך

עמדת שר המשפטים: תומך

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 4470 מיום 27.11.2005.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת של עו"ד רויטל גור, סגנית בכירה ליועץ המשפטי של המשרד.

**סיווגים**

סיווג ראשי: 01ביצועי;

תחום פעולה עיקרי: 07אכיפת החוק.

מגיש: השר לביטחון לאומי

י' בסיון התשפ"ו  
26 במאי 2026

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: אישור השתתפות איגוד חברות הביטוח במימון יחידת אתג"ר

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4470 מיום 27.11.2005, מוגשת הצעת החלטה להתיר למשטרת ישראל לקבל מאיגוד חברות הביטוח מימון ליחידת אתג"ר לצורך טיוב המלחמה בגניבות הרכב, בשיעור שייקבע בין הצדדים ובהתאם להסכם שיסדיר את שיטת המימון ותנאיו תוך שמירה על עצמאות היחידה והפעלתה על פי החוק, המדיניות ונהלי המשטרה.

כידוע, המאבק בתופעת גניבות כלי רכב הוא לתכלית ראויה וחשובה, המסייעת לשמירה על תחושת הביטחון של האזרחים, הסדר הציבורי והזכות לקניין.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

החלטת ממשלה מס' 4470, מיום 27.11.2005, היוותה בסיס להתקשרות בין משטרת ישראל לאיגוד חברות הביטוח והארגון להשכרת רכב וליסינג, במסגרתה אישרה הממשלה לאשר את קבלת המימון של האיגוד, בשיעור של 40% מהעלות להקמת והפעלת היחידה, וזאת בדרך של תרומה בהתבסס על סעיף 7 לחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959 (להלן: "חוק שירות המדינה"). מתווה זה היה כללי ונועד להכשיר תרומה למדינה שלא במישרין לקיפה הציבורית ופחות מתאים למימון מתמשך.

המתווה קודם על בסיס סיכום דיון שהתקיים בנושא זה בשנת 2003 אצל היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, המאפשרים קבלת תרומה למשרדי הממשלה באישור משרד המשפטים והאוצר, על ידי הבאתן באצמעות הצעות מחליטים לאישור הממשלה. בהתאם לסיכום הדיון, ולאחר החלטת ממשלה מס' 4470 כאמור לעיל, התבצעה עבודת מטה בין-משרדית בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז (יועץ), מר מני מזוז, לבחינת ההסדרה של קבלת תרומות למשרדי הממשלה בסיום עבודת המטה, גובשה טיוטת נוהל שנועדה להסדיר את אופן קבלתן של תרומות למשרדי הממשלה וליחידות סמך ממשלתיות. טיוטת הנוהל, אושרה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, אך לא הבשילה בסופו של דבר לכדי נוהל אשר אומץ על ידי הממשלה. אולם, ועד להשלמת תהליך זה, בקשות לתרומה למשרדי הממשלה, נבחנות על ידי משרד המשפטים ומשרד האוצר, בין היתר, בהתבסס על אמות המידה שגובשו במסגרת טיוטת הנוהל.

על כן ובהתבסס על אמות המידה שגובשו בטיטוט הנוהל לבחינת תרומות למשרדי הממשלה, הרלוף של מתווה קבלת המימון בדרך של קבלת תרומה למשטרת ישראל, מעוררת קשיים רבים, ביניהם – שמדובר בתרומה מתמשכת, ולא חד פעמית; הקשר בין התורם למשרד מקבל התרומה לא צפוי להתנתק לאחר קבלת התרומה; לפי טיוטת הנוהל, ככלל יש להימנע מקבלת תרומה ליחידות אשר להן סמכויות שלטוניות כלפי אזרחים, ובפרט סמכויות חקירה, אכיפה ושיפוט, דוגמת משטרת ישראל וקשיים נוספים.

כמו-כן, לעמדתנו, לא נכון להתייחס למימון שניתן על ידי איגוד חברות הביטוח כתמורה עבור רכישת שירותים, כמובנו לפי סעיף 2 לחוק חובת מכרזים התשנ"ב-1992, זאת בהתחשב בכך שהמימון אינו עבור שירות שניתן לאיגוד אלא עבור שירות שלטוני שהוא במסגרת תפקידי

המשטרה. מכאן גם הצורך לוודא כי המשטרה מפעילה את שיקול דעתה בביצוע המשימה בצורה עצמאית ולא כנגזרת מהאינטרס הספציפי של האיגוד. כמו-כן, מימון זה גם אינו בגדר "מיזם משותף" לפי תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993, שכן אינו בתחומי הפעולה המוגדרים בתקנה זו.

נושא מימון חיצוני מעלה שאלות בנוגע ליכולת המשטרה לשמור על עצמאותה בעוד היא תהיה תלויה בכספי הגוף הזר לקיום פעילותה. על חשיבות עקרון השמירה על עצמאות וממלכתיות המשטרה, עמד בית המשפט העליון בבג"צ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת ואח' - ראו למשל דברי הנשיא (בדימו') עוזי פוגלמן (עמ' 57 לפסק הדין): "אופייה העצמאי והממלכתי של המשטרה מהווה נדבך מרכזי בהגנה על זכויות הפרט, אשר עלולות להיות מושפעות מהפעלת סמכויותיה. מדובר בעיקרון חיוני להבטחת שימוש ראוי בסמכויותיה של המשטרה. עצמאות המשטרה וממלכתיותה מעצימות את מחויבותה לאינטרס הציבורי הכולל, ומסייעות בהבטחת יישום שוויוני של החוק".

במסגרת ממצאי דו"ח מבקר המדינה מס' 65א', פורסמה ביקורת הנוגעת לאופן יישום ההסדר שבין המשטרה לאיגוד חברות הביטוח בעת הקמתה. הביקורת קבעה, כי המשטרה לא שמרה כנדרש את הבידול בין פעילות האכיפה לבין האיגוד. מכאן, יש הכרח כי ההסדר שיקבע יבטיח כי בידול זה יישמר.

לכן ולאחר בחינה, נמצא כי המתווה של הקצאת תקנים במימון עקיף, מתאים להסדרת קבלת המימון, וכפי שיפורט:

הקצאת תקנים במימון עקיף היא בהתאם לפקודת מטא"ר 09.02.06 שעניינה "העסקת שוטרים במימון עקיף ושאלית עובדים", ואשר מטרתה לקבוע כללים להתנהלות המשטרה בכל הנוגע להקשרויות עם גורמי חוץ המבקשים לממן העסקת שוטרים בתחומים הרלבנטיים לעיסוקם, שאינם מתועדפים על ידי הארגון בהיבט המקצועי והמשאבי הקיים (להלן: "**פקודת המטא"ר**").

פקודת המטא"ר הותקנה בשנת 2018, ומאז היא מיושמת במקרים בהם המשטרה נדרשת לתת שירות בנושא שאינו מתועדף מבחינתה אבל נדרש ברמה הציבורית. במקרים אלה, אין מדובר בתשלום וולנטרי פילנטרופי למשטרה שבו אין לתורם אינטרס (המאפיין תרומה) אלא בתשלום של גוף המבקש את השירות לצורך קיום אינטרס ציבורי מובהק. מסלול זה נועד לאפשר קידום של מיזמים ציבוריים מתחומים שונים, המחייבים העסקת כוחות משטריים ואשר אינם במסגרת תכניות העבודה וסדרי העדיפויות המשטריים. מטבע הדברים, מדובר פעמים רבות במיזמים המחייבים סד"כ משמעותי לתקופת זמן מוגדרת, לעתים לצורך ביצוע משימות חוצות מחוזות, שלצורך מימושם נדרש להקים מערך או יחידה לטיפול ייעודי במשימה. במקרים רבים מדובר בפרויקטים בהם מעורבים גם גורמים פרטיים אך הם משרתים אינטרס ציבורי. כך למשל, כאשר נדרש להקים יחידות משטרה בתחום אכיפת דיני מקרקעין (מימון של רמ"ל) או יחידת משטרה שתאפשר הצבת טורבינות רוח ברמת הגולן (פרויקט ממשלתי הממומש על ידי חברה פרטית הפועלת למטרות רווח).

במסגרת אישור מימון פרויקטים מסוג זה, בהתאם לפקודה, המשטרה נדרשת לבחון את מיהותו של הגוף המממן, את האינטרס הציבורי הרלוונטי, את החובה למנוע התערבות או השפעה של

שיכולים זרים על עבודת המשטרה וכן כל שיקול רלוונטי אחר (בתהליך האישור נדרשת גם עמדה של היעוץ המשפטי). ככל שהגוף החיצוני המבקש את הקצאת התקנים ומבקש לממנם אינו גוף ציבורי, נדרשת גם החלטת ממשלה לצורך אישור המהלך.

ברמה המהותית, הגם שמימון עקיף אינו בגדר תרומה, הליך הבחינה של המימון העקיף והדרישה לעיון המהלך בהחלטת ממשלה ככל שמדובר בקבלת כספים מגוף פרטי, נותנים להבנתנו מענה גם לתכליות שמונחות בבסיס טיוטת נוהל קבלת תרומות שנקבע במשרד המשפטים. אישור הממשלה למימון החיצוני אף מאפשר לענף אותו במסגרת הכנסות המדינה.

יצוין, כי מימון עקיף לפי פקודת המטא"ר אינו תקדים למימון חיצוני של פעילות המשטרה שכן גם המחוקק הכיר בצרכים מסוג זה במסגרת סעיף 102א לחוק המשטרה, תשס"ו-2006 (העסקת שוטרים בתשלום). ההסדר של שוטרים בתשלום הוא הסדר שונה אך הצורך הבסיסי במימון חיצוני של פעילות משטרתית מעבר להיקף הפעילות הקיים במשטרה, דומה. דוגמה נוספת לפעילות כזו היא ההסדר של "שוטר לתפקידים מיוחדים" לפי סעיף 31 לפקודת המשטרה (נוסח חדש). שוב, מדובר על כלי העסקה שונה אך האינטרס דומה וכן ההכרה בכך שהמציאות מחייבת לעיתים הקצאת שוטרים למשימות ציבוריות ולאומיות שהמשטרה אינה מסוגלת לממש במסגרת משימותיה הרבות.

בהנאם לכך, פקודת המטא"ר, מספקת למשטרה את הגמישות התקציבית הדרושה לה לשם מתן שירותי משטרה בנדרוויקטים בעלי חשיבות ציבורית שהמשטרה אינה מסוגלת לבצע במסגרת המימון הנתונים לה. זאת, לצד מערכת של כללים שמבטיחה שמירה על עצמאות שיקול הדעת של המשטרה בביצוע המשימה בין היתר, באמצעות הוראות הנוגעות לבדיקת זהות ואופי הגורם המממן והפעילות המתבקשת, וכן עיגון ההקצאה התקציבית מהגוף המממן בחתימה עימו על הסכם התקשרות לצורך יישומו. בהתאם, יגובש הסכם שיסדיר את שיטת המימון ותנאיו באופן המבטיח ניתוק בין המשטרה לבין הגורמים המממנים אותה תוך שמירה על עצמאות היחידה והפעלתה על פי החוק, המדיניות ונהלי המשטרה.

כמו-כן, משטרת ישראל תפעל ליישום נוהל עצמאות היחידה שגובש על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ואושר על ידו, ותתבצענה על ידה פעולות בקרה ואכיפה בכל הנוגע בעמידה בכללים שייקבעו.

בהנאם לכל האמור לעיל, אין חולק כי המאבק בתופעת גניבת כלי רכב הוא לתכלית ראויה וחשובה, המסייעת לשמירה על תחושת הביטחון של האזרחים, הסדר הציבורי והזכות לקניין ושבעטייה אף התקבלה בנושא בעבר החלטת ממשלה לאשר קבלת המימון על ידי האיגוד, לצורך הקמת והפעלת הירידה.

משינה שקבלת המימון כעת מתבססת על הקצאת תקנים במימון עקיף בהתאם לפקודת המטא"ר במסגרתה תהא מערכת של כללים שמבטיחה שמירה על עצמאות שיקול הדעת של המשטרה בביצוע המשימה כמתואר לעיל, ובנוסף, לשם שמירה על עצמאות המשטרה יחתם הסכם אשר יסדיר את קבלת המימון ויישומו תוך נקיטת כלל האמצעים הנדרשים לשם הבטחת עצמאות פעילות היחידה, הניתוק בינה לבין הגורמים המממנים אותה לרבות יישום נוהל עצמאות היחידה שגובש על דעת

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ויאשר על ידו, וביצוע פעולות בקרה ואכיפה בכל הנוגע בעמידה בכללים שייקבעו - אין מניעה משפטית העולה בדרך המוצעת לקבלת המימון.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי למשרד האוצר - לא היו הערות.

ייעוץ וחקיקה - לא היו הערות.

עמדת סגנית היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעה:

אין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.



חתימה

סגנית בכירה ליועץ המשפטי

רויטל גור, עו"ד