

**חוות דעת משפטיות הנלוות לתכנית הכלכלית
לשנים 2023 ו-2024**

נושא הצעת ההחלטה:

תכנית לחיזוק ההשכלה הטכנולוגית בישראל.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהמשך להחלטות ממשלה קודמות, מוצעים שורת צעדים שתכליתם חיזוק ההשכלה הטכנולוגית בישראל הנערכת באמצעות המכללות הטכנולוגיות המוכרות על ידי המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, הפועל במסגרת משרד העבודה (להלן – מה"ט), הכוללים, בין היתר, את אלה:

1. לקבוע יעדים למספר מקבלי תעודות הנדסאי וטכנאי מוסמך ולשיעור הדיפלום במכללות הטכנולוגיות המוכרות על ידי מה"ט (להלן – **מכללות מה"ט**);
2. לקבוע את מסגרת התקציב ואופן התקצוב למכללות מה"ט ושלוחותיהן;
3. לאפשר פתיחת מכללות ושלוחות חדשות, באופן שיקנה תמריץ לגידול במספר הסטודנטים ובהצלחתם;
4. לקבוע תנאים ייחודיים לאוכלוסיית הגברים החרדים בשים לב לשיעור ההשתתפות הנמוך שלה במכללות הטכנולוגיות;
5. להקצות תקציב לבינוי ושיפור תשתיות במכללות מה"ט;
6. להטיל על הגורמים הרלוונטיים לבחון ולהגיש המלצות בנוגע לסוגיות שונות הנוגעות להשכלה הטכנולוגית.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע לקבוע שורת הקלות לאוכלוסיית הגברים החרדים ביחס לתנאים בהצעת ההחלטה החלים על האוכלוסייה הכללית. תכליתם של צעדים אלה היא להביא לשילוב של אוכלוסיית הגברים החרדים בהשכלה הטכנולוגית, מכיוון ששיעור ההשתתפות של אוכלוסייה זו בלימודים טכנולוגיים, הוא הנמוך ביותר מבין כלל האוכלוסיות. בפרט, מוצע לקבוע כי משרד העבודה, בהסכמת אגף התקציבים במשרד האוצר, יגבש תכנית שתכליתה הגדלת מספר הסטודנטים ושיפור איכות הלימודים בקרב גברים מהמגזר החרדי, אשר תכלול, בין היתר, הוראות שעניינן תקצוב כל סטודנט שהוא גבר חרדי מעבר לתקציב המסגרת של המכללה; קביעת קריטריונים שונים לתקצוב שלוחה לרבות לעניין מספר הסטודנטים המינימלי לתקצוב שלוחה שלפחות 80% מתלמידיה הם גברים חרדים; ובניית מנגנוני תמריצים לעידוד הצלחה של סטודנט חרדי תוך מתן מענקים למכללה ולפרט בעבור הצלחה כאמור.

קביעת הוראות ייחודיות אלה לאוכלוסיית הגברים החרדים עלולה להעלות שאלות של שוויון, הן ביחס לנשים חרדיות והן ביחס לאוכלוסיות אחרות שנקבע שיש צורך בשילובן בשוק התעסוקה במסגרת דו"ח הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 (להלן – **דו"ח 2030**), בהן האוכלוסייה הערבית. עם זאת, כפי שיפורט להלן, באוכלוסיית הגברים החרדים מתקיים צורך שלא מתקיים באוכלוסיות רלוונטיות אחרות, ואוכלוסיות אחרות שבהן מתקיים צורך כאמור קיבלו מענה במסגרות החלטות ממשלה אחרות.

ביחס לסוגית קביעת הוראות ייחודיות עבור גברים חרדים ולא לנשים חרדיות – דו"ח 2030 התמקד בשיפור שיעורי ואיכות התעסוקה בקרב גברים חרדים, ולא באותה מידה בנשים חרדיות. זאת, בעיקר לאור מיומנויות התעסוקה השונות בין הגברים לנשים מתוך האוכלוסייה החרדית: בעוד נשים חרדיות לומדות לימודי ליבה, ולרוב משתלבות לאחר התיכון בסמינרים שם הן רוכשות השכלה על-תיכונית, ואף יכולות ללמוד לצורך קבלת תעודת הנדסאית ממכללות מה"ט, הרי שגברים חרדים בגיל העבודה לרוב לא צברו מיומנויות אלה, דבר שמביא לפער משמעותי בהשתתפות בשוק העבודה בין גבר חרדי לאישה חרדית. בנוסף, מתוך כ- 35,000 סטודנטים במכללות מה"ט בשנת הלימודים התשפ"ב, מספר הגברים החרדים עומד על כ- 1,700 (כ- 5%), וזאת ביחס לכ- 3,500 נשים (כ- 10%). שיעור הדיפלום בקרב נשים חרדיות עומד על כ- 79% ושל גברים חרדים על כ- 61%.

משכך, ישנו שוני רלוונטי בין קבוצות האוכלוסייה האמורות אשר מצדיק נקיטת צעדים ייחודיים לאוכלוסיית הגברים החרדים, אך לא לנשים החרדיות.

ביחס לסוגיית קביעת הוראות ייחודיות עבור גברים חרדים ולא עבור אוכלוסיות יעד אחרות שנקבעו בדו"ח 2030, ובעיקרן האוכלוסייה הערבית – אכן דו"ח 2030 קבע כי גם בחברה הערבית נדרש סיוע מוגדל על מנת לצלוח את לימודי מה"ט. הסיוע עבור אוכלוסייה זו כבר נקבע ותוקצב, וזאת במסגרת החלטת ממשלה מס' 550 מיום 24 באוקטובר 2021, שעניינה התכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026. במסגרת החלטה זו, הוקצו כ- 200 מיליון ש"ח לפעילות מכללות מה"ט בקרב האוכלוסייה הערבית. זאת, בין היתר, לצורך סיוע פיננסי לשכר לימוד לסטודנטים מהאוכלוסייה הערבית במכללות מה"ט ותכניות לימוד בשילוב מעסיקים לצורך התאמת התכנית לשוק התעסוקה ומענקים כספיים למכללות מה"ט לצורך צמצום נשירה. במילים אחרות, המענה לצורך של שילוב בתעסוקה של האוכלוסייה הערבית כבר ניתן במסגרת החלטה ייעודית לעניין החברה הערבית, ולכן קביעת הוראות ייחודיות לאוכלוסיית הגברים החרדים בהחלטה זו לא מעוררת קושי בהיבטי שוויון.

בנוסף, הצעת ההחלטה קובעת סף של מספר תלמידים מינימלי במכללת מה"ט ושלוחותיה לצורך זכאות לתקצוב. קביעה זו עשויה להביא להפסקת תקצוב למכללות או שלוחות אשר לא עומדות במספר התלמידים המינימלי. על מנת למנוע מצב שבו יופסק התקצוב למכללות או שלוחות אשר לא עומדות בתנאי של מספר תלמידים מינימלי הקבוע בהחלטה זו החל משנת הלימודים הקרובה, מוצע לקבוע הוראת מעבר, עד לסוף שנת הלימודים התשפ"ח, לפיה כל מכללה או שלוחה אשר לא עומדת בתנאי האמור, תתקצב בהתאם למסגרת תקצוב שחלה עליה בשנת הלימודים התשפ"ג. לאחר תקופה זו, החל משנת הלימודים התשפ"ט, ככל שמכללה או שלוחה לא תעמוד בתנאי המינימלי של מספר תלמידים לתקצוב, היא תהיה זכאית לתקצוב במידה ושיעור הדיפלום בה יעלה על שיעור מינימלי שיקבע בנוהל מה"ט. זאת, מתוך הנחה שתכלית ההחלטה – היא שיפור ההשכלה הטכנולוגית בישראל – מתקיימת קודם כל במוסדות בעלי מספר תלמידים מינימלי כמפורט בהחלטה, אשר מבטאים יתרון לגודל ובשים לב למתאם שמתקיים בין מספר סטודנטים במוסד לבין שיעורי דיפלום. עם זאת, ניתן לבחון את קיומה של התכלית האמורה באמצעות קביעת שיעור דיפלום מינימלי, אשר מעיד גם הוא על איכות הלימודים במוסד. מנגד, אם מוסד לא יעמוד בתנאי זה, הרי שלא מתקיימת בו התכלית האמורה, ולכן אין הצדקה להמשיך ולתקצב אותו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

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.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

האצת שוק העבודה באמצעות קידום ההון האנושי והתאמת המיומנויות לעידן הדיגיטלי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

1. מוצע כי הממשלה תרשום בפניה את הודעה שרי האוצר והחדשנות המדע והטכנולוגיה על השלמת עבודת הוועדה הבין-משרדית בנושא הון אנושי להייטק.
2. מוצע לרשום את הודעת שר החינוך על הפעלת תכנית עבודה בשנים התשפ"ג-התשפ"ח להגדלת מספר המסיימים בגרות ברמת 5 יחידות לימוד במצרף המקצועות מתמטיקה, אנגלית, פיזיקה או מחשבים (להלן – **בגרות 'טק'**), בהתאם לדו"ח ועדת הון אנושי.
3. מוצע להטיל על שר החדשנות, המדע והטכנולוגיה, להנחות את משרדו להפעיל תכניות ייעודיות חדשות ובתיאום עם משרד החינוך, לחיזוק המיומנויות הדיגיטליות והטכנולוגיות ולהקניית כישורים חיוניים בקרב תלמידים בחטיבת הביניים והחטיבה העליונה, בדגש על תלמידים המשתייכים לאוכלוסיות הנשים, הפריפריה, אוכלוסיית המיעוטים והחברה החרדית, בעבור תמיכה בהשגת היעדים שפורטו בהחלטה, להגדלת מספר המסיימים בגרות 'טק', לרבות עידוד נשים לבחירה בבגרות 'טק'.
4. מוצע לרשום את החלטת הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן – **ות"ת**) משיבתה ביום 8 בפברואר 2023 על עקרונות תכנית ההמשך של ות"ת לחיזוק תחומי ההייטק במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידה, וכן לרשום את הודעת הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית (להלן – **רשות החדשנות**) כי תפעל להכוונת כלי הביצוע שלה לתמיכה בהכשרות חוץ-אקדמיות המיועדות לשילוב של נשים, בני העדה האתיופית, מגזר המיעוטים והמגזר החרדי במשרות 'טק', וזאת בשיתוף פעולה עם משרד העבודה, ובאמצעות מגוון הכלים והאמצעים העומדים לרשותה.
5. מוצע לרשום את הודעת משרד העבודה ורשות החדשנות כי הן פועלות במשותף להעלאת המודעות ולהסרת החסמים הקיימים בתעשייה המעכבים השתלבותן של נשים בתפקידים טכנולוגיים, לרבות בתפקידים בכירים ולהנחות את משרד האוצר לבחון עדכון של הסדר ניכוי הוצאות שהייה למומחים זרים, כהגדרתם בתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות שהייה לתושב חוץ), התשל"ט-1979, הן ביחס לתקופת ההטבה והן ביחס למקובל בעולם, הן על-פי ההסדר הקיים והן על-פי חלופות אפשרויות, והכל בהתאם לצורך.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין ההצעות הנוגעות לות"ת – מובהר כי האמור בהן יבוצע בתיאום עם ות"ת-מל"ג, ומבלי לפגוע בעצמאותם, בסמכויותיהם ובעצמאות המוסדות האקדמיים.

עוד מובהר כי פעילויות רשות החדשנות המפורטות בהחלטה זו תבוצענה בהתאם לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984, סמכויותיה והאמצעים העומדים לרשותה ואין באמור בהחלטה זו כדי לפגוע בסמכויות ובאורגנים של רשות החדשנות.

כאמור, במסגרת ההצעה מוצע לתעדף את פעילות הממשלה, לשיפור רמת המיומנויות של העובדים העתידיים במשק באמצעות התאמתן למיומנויות הדרושות בעידן הדיגיטלי, לאוכלוסיות הנמצאות בייצוג חסר במשרות טק. בהתאם לנתונים המפורטים בהצעה, בקרב המועסקים במשרות 'טק' במשק ישנו ייצוג גבוה לגברים יהודים שאינם חרדים, ואילו יתר קבוצות האוכלוסייה מיוצגות בחסר ביחס לחלקן באוכלוסייה. לאור האמור, ולאור תכלית ההצעה – מיצוי פוטנציאל ההון האנושי וצמצום פערים חברתיים וכלכליים – וכן מאחר שההבחנה בין האוכלוסיות, באופן שתינתן עדיפות לאוכלוסיות בייצוג חסר במשרות טק, היא הבחנה מבוססת על נתונים מקצועיים כאמור, הרי שלטעמי קיום תכניות כמוצע בהחלטה אינו פוגע בשוויון וניתן לקדם.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד החדשנות, המדע, והטכנולוגיה –

אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של משרד העבודה –

אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של הוועדה לתכנון ותקצוב - המועצה להשכלה גבוהה –

אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של רשות המיסים –

אין מניעה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

עמדת היועצת המשפטית של משרד החינוך ועמדת היועצת המשפטית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

חיזוק המובילות הטכנולוגית של מדינת ישראל.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

לאור חשיבותה של החדשנות הטכנולוגית כמנוע הצמיחה של מגזר ההייטק הישראלי, ועל מנת לתמוך בהמשך שגשוגה של תעשיית החדשנות הישראלית ובמובילותה בתחרות החדשנות העולמית מוצע לפעול כמפורט להלן:

1. בהמשך למתווה תל"מ שאושר בסעיף 6(ב)(1) בהחלטת הממשלה מס' 212 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן – **החלטה 212**), ועל מנת לפתח את המחקר, ההון אנושי, והתשתיות בתחום הבינה המלאכותית, לקדם את התעשייה עתירת הידע בישראל המפתחת כלים מבוססי בינה מלאכותית, ולייעל את השירות הציבורי באמצעות הטמעת השימוש בכלי בינה מלאכותית במגזר הציבורי האזרחי, לאשר תכנית בבינה מלאכותית ומדעי הנתונים (להלן – **תכנית הבינה המלאכותית או התכנית**).

2. לפנות לוועדה לתכנון ותקצוב שליד המועצה להשכלה גבוהה (להלן – **ות"ת**) בבקשה שתבחן את הצטרפותה לתכנית.

3. לצורך יישום התכנית, להנחות את משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה להפעיל בשיתוף מערך הדיגיטל הלאומי, הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית ומשרד האוצר מנגנון תחרותי לבחירת ומימוש הפרויקטים כאמור. גיבוש אמות המידה לבחירת הפרויקטים כאמור ייעשה בשיתוף עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי), ובחירת הפרויקטים הלאומיים תיעשה תוך היוועצות עמו ובחינת ההיבטים המשפטיים הרלוונטיים, לרבות בהיבטי הגנת הפרטיות ושוויון.

4. מוצע כי הממשלה תרשום בפניה את החלטת ות"ת מיום 8 ביוני 2022 לפיה היא:

א. תמשיך ותרחיב את התמיכה בתשתיות מחקר מוסדיות ובין-מוסדיות, לרבות הוספה של מסלול למימון ציוד יקר במיוחד, ותמיכה בהעסקת כוח אדם מומחה להפעלתן, על בסיס תחרותי המבוסס על מצוינות מדעית ויתרון יחסי של מוסד המחקר, ותוך עידוד שיתופי פעולה בין מוסדות מחקר שונים ובין מוסדות המחקר לתעשייה. כמו כן, על מנת לעבות את המערך המחקרי ולהגדיל את התפוקה המחקרית האיכותית בישראל, תתמוך ות"ת בהעסקה של חוקרים-עמיתים באוניברסיטאות המחקר.

ב. תקדם תכנית דגל בתחומי הקיימות והאקלים במטרה:

1) לעודד מחקר בסיסי חדשני, רב-תחומי ופורץ דרך בנושאים הנוגעים ישירות ובעקיפין לאתגרים עולמיים עכשוויים;

2) לתמוך בהשגת מטרות ויעדים לאומיים ולתרום לצמיחה כלכלית, הן על-ידי קידום מחקר יישומי בשיתוף עם משרדי ממשלה ורשויות רלוונטיים, והן על-ידי עידוד הוראה והכשרה, ומיצוב המוסדות להשכלה גבוהה כמעבדות חיות.

5. לפנות לות"ת בבקשה שתבחן את עמדת גופי הממשלה הרלוונטיים לתחומים האמורים בסעיף 5(ב), בדגש על משרדי האנרגיה, החקלאות ופיתוח הכפר והגנת הסביבה, וכן את עמדת רשות החדשנות, במסגרת גיבוש תכנית הדגל בתחומי הקיימות והאקלים ובמהלך יישומה.

6. מוצע כי הממשלה תרשום בפניה את הודעת משרדי החדשנות, המדע והטכנולוגיה, הביטחון, האוצר ורשות החדשנות, החברים בפורום תל"מ, על אישורו של מתווה תל"מ להאצת תחום ה-Bio-Convergence בהתבסס על המלצות ועדת הבדיקה המקצועית שמינה פורום תל"מ לנושא זה בהשתתפותם של נציגים מן האקדמיה, התעשייה וממערכת הביטחון.

7. מוצע כי הממשלה תרשום בפניה את הודעת משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה ואת החלטת ות"ת מיום 8 בפברואר 2023 על השקת תכנית משותפת לתמיכה בחוקרים לביצוע מחקר יישומי, במסגרתה יוקצה מימון לביצוע הוכחת היתכנות למחקר מדעי מצוין בעל פוטנציאל ליישום מסחרי.

8. בהמשך להחלטה 212 ולעבודת הצוות לקידום ועידוד הקמת סביבות ניסוי רגולטוריות בישראל שהוקם במסגרתה, לאור מדיניות הממשלה לפעול לקידום רגולציה חכמה ולהפחתת

נטל רגולטורי עודף, ולאור החשיבות הגבוהה שהממשלה רואה בהאצת החדשנות הטכנולוגית ותעשיית החדשנות בישראל, עידוד צמיחה והגדלת הפריזון, וייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית, להנחות את רשות האסדרה במשרד ראש הממשלה להפעיל בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר ומחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי), תכנית למימון פרויקטים חלוציים (קרן חלוץ רגולטורית) לעידוד נסיינות טכנולוגית בקרב משרדי הממשלה ויחידות הסמך, שתתמוך במימוש של פרויקטי נסיינות לקידום חדשנות, על-בסיס תחרותי ובהתאם לאמות מידה שיגובשו על-ידי הצוות כאמור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין ההצעות הנוגעות לות"ת יובהר כי האמור בהן יבוצע בתיאום עם ות"ת-מל"ג, ומבלי לפגוע בעצמאותם ובסמכויותיהם ובעצמאות המוסדות האקדמיים.

פעילויות רשות החדשנות המפורטות בהחלטה זו תבוצענה בהתאם לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984, סמכויותיה והאמצעים העומדים לרשותה, ואין באמור בהחלטה זו כדי לפגוע בסמכויות ובאורגנים של רשות החדשנות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד המדע, החדשנות והטכנולוגיה –

אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים –

אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של רשות האסדרה –

אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של הוועדה לתכנון ותקצוב – המועצה להשכלה גבוהה –

אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של מערך הדיגיטל הלאומי –

אין מניעה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

עמדת היועץ המשפטי של מערכת הביטחון, עמדת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה ועמדת היועץ המשפטי של הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

ל.ס. נ.ג.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

עידוד לימודי השכלה גבוהה בקרב חיילים משוחררים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את סעיף 7א לחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק קליטת חיילים משוחררים**), תוך שינוי תנאי הזכאות למלגה ממגורים באזור עדיפות לאומית או לימודים במוסד באזור עדיפות, לזכאות בשל מצבו הסוציו-אקונומי של החייל המשוחרר, על פי קריטריונים שייקבעו בחקיקה או בחקיקת משנה. עוד מוצע לקבוע כי הנהלת הקרן לקליטת החייל המשוחרר, בהסכמת נציגי משרד הביטחון ומשרד האוצר שבהנהלה, ובהיוועצות עם ראש הוועדה לתכנון ותקצוב במועצה להשכלה גבוהה, תוסמך לקבוע את המשקל שיינתן לכל קריטריון ואת אופן בדיקתם ולשנות את שיטת הניקוד, מדי שנה, בהתאם להיקף מבקשי המלגה, מאפייניהם הסוציו-אקונומיים והתקציב אשר עומד לרשות הקרן לקליטת החייל המשוחרר.

בנוסף, מוצע לקבוע כי חייל משוחרר שזכאותו למלגה אושרה בשנת לימודיו הראשונה יהיה זכאי למלגה בכל שנות הלימודים העוקבות של התואר האקדמי, לקבוע את טווחי המלגה האפשריים לשנות הלימודים השונות, ולהבהיר כי חייל משוחרר הזכאי למלגה מכוח סעיף 7א לחוק קליטת חיילים משוחררים (המכונה: תוכנית "ממדים ללימודים"), לא יהיה זכאי למלגה מכוח סעיף 7א לחוק האמור. עוד מוצע כי התיקון לחוק יחול על סטודנטים המתחילים ללמוד משנת הלימודים הבאה ואילך.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של מערכת הביטחון –

המשרד מבקש להמשיך וללמוד את הנושא נשוא הצעת ההחלטה, ולא לקדמו בשלב זה בחוק ההסדרים.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של המועצה להשכלה גבוהה.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

קידום תשתיות לאומיות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

במטרה לקדם מיזמי תשתית אשר יסייעו להאצת הצמיחה במשק וצמצום הפער במלאי התשתיות הפיזיות-כלכליות במשק ואיכותן, מוצע לקבוע חוק ייעודי שעניינו בהסרת החסמים בפיתוח, הקמתן וקידומן של תשתיות. ההסדרים המרכזיים שמוצע לכלול בחוק הם כמפורט להלן:

1. לצורך הבטחת קיומו של מאגר מידע מהימן הכולל מיפויי תשתית, מוצע לקבוע כי גוף תשתית יהיה חייב להעביר את מיפוי תשתיות וממצאי בדיקות קרקע שביצע במסגרת מיזם תשתית, למאגר המיפוי המנוהל על ידי המרכז למיפוי ישראל (להלן – **מאגר המיפוי**). בנוסף, מוצע לקבוע הוראות כך שיתאפשר לגוף התשתית לבצע תיעוד של התשתית שבבעלותו בגמר העבודות על התשתית, וכן מנגנון אישור במקרים בהם עבודות הגיטוש מבוצעות באמצעות החברה המבצעת או גוף תשתית אחר. פרט לחובת העברת מידע על ידי גופי תשתית מוצע לקבוע כי גם גופים ציבוריים יעבירו למאגר מידע בנוגע לסקרי קרקע ומיפויי תשתית הנמצאים בידם, בתנאים ובמועדים המפורטים בהחלטה.
2. מוצע לקבוע כי גוף תשתית לא ידרוש ביצוע עבודות גיטוש אם מדובר בתשתית שהוקמה, שהועתקה, או שבוצעו עבודות גיטוש ביחס אליה בחמש השנים הקודמות, ולאחר כניסתו של החוק המוצע לתוקף.
3. מוצע לקבוע מנגנון למקרים בהם נמצאה, לאחר תחילת עבודות במסגרת מיזם תשתית, תשתית שאינה מופיעה במאגר המיפוי או במיפוי תשתית שהועבר על ידי גוף התשתית אשר נדרש להעתיקה לצורך קידום מיזם התשתית (להלן – **תשתית לא ידועה**). במסגרת כך מוצע כי חברה מבצעת תודיע לגוף התשתית אודות התשתית הלא ידועה. במקרה שבו לא הודיע גוף התשתית על כוונתו לבצע את העתקת התשתית בפרק הזמן הקבוע בחוק המוצע, או לא החל להעתיקה במועדים המפורטים, יראה כמי שנתן את הסכמתו לכך שהחברה המבצעת תבצע בעצמה את העתקת התשתית. כמו כן, מוצע לקבוע הוראות מיוחדות למקרים בהם קיימת מורכבות הנדסית חריגה בהעתקת התשתית או במקרים בהם העתקתה של התשתית נדרשת אל מחוץ לקו הכחול של התכנית המאושרת.
4. מוצע לקבוע כי גורם מוסמך לא יתנה מתן אישור או פעולה על ידו בתנאי שאינו נוגע באופן ישיר לאישור המבוקש אלא אם מתקיים חשש ממשי לפגיעה בפעילותו, בסמכויותיו או בחובותיו כגורם מוסמך או כדי להכביד באופן ממשי על ניהול התשתית בהתאם לסמכותו.
5. מוצע לקבוע מנגנון להעתקת תשתיות תקשורת פסיביות במקרים שבהם נדרשת הסרה או העברה של תשתית תקשורת בשל הקמת מיזם תשתית. בהתאם למנגנון, חברה מבצעת תמסור לבעל הרישיון הודעה ובה תכנית מפורטת ומועדים לביצוע, בהתאם למתווה העתקת התשתיות שנקבע טרם קבלת ההיתר או ההרשאה ממוסד הרישוי. בעל הרישיון ישיב לחברה המבצעת אם בכוונתו לבצע בעצמו את העתקת התשתית ויפרט בתשובתו את העלויות, הרכיבים הנדרשים ואבני הדרך המפורטות. על אף האמור, החברה המבצעת תהיה רשאית להעתיק בעצמה את התשתית במקרים בהם לא עמד בעל הרישיון בתנאים המפורטים בחוק, וזאת בכפוף לכך שלבעל הרישיון תעמוד הזכות להציב מפקח מטעמו שעלותו תהיה על החברה המבצעת, לפקח על עבודות ההעתקה על ידי החברה המבצעת, בהתאם לתנאים הקבועים בחוק.
6. במטרה לנצל בצורה המיטבית את שטחי הקרקע במדינת ישראל מוצע לקבוע כי חברות התשתית יוכלו לבצע פעילות מסחרית נלווית במקרקעי ישראל וכי התשלום בעד הפעילות המסחרית יהיה בהתאם למחירון אחיד שיקבע.
7. עוד מוצע לקבוע כי ככל שנדרש אישור מאת רשות מקרקעי ישראל לשם הקמת תשתית, על ידי הממשלה, חברה ממשלתית או מי מטעמן, תאשר רשות מקרקעי ישראל את הבקשה בתוך 45 ימים מהמועד שבו הוגשה לאישור וככל שלא התקבל אישור בזמן זה, יראו את הבקשה כמאושרת.
8. מוצע לקבוע כי מיזמי תשתית מסוגים שונים, שהיקפם עולה על ההיקף המפורט בנספח א' להצעת ההחלטה, יהיו מיזמי תשתית חיוניים, אשר יקבלו עדיפות בעת טיפול על ידי גורמים מוסמכים.

9. מוצע לקבוע כי גורם מוסמך יפרסם את רשימת פרטי המידע שנדרשים לצורך ביצוע פנייה בקשר לנושא שבתחום סמכותו במסגרת מיזם תשתית וכן את המועדים בהם יתקבל מענה או אישור על ידי הגורם המוסמך. בהמשך לאמור מוצע לקבוע מועדים שישמשו כברירת מחדל במקרה שבו לא יקבע גורם מוסמך תנאים כאמור.
- בנוסף, מוצע לקבוע הסדר משלים נוסף ביחס למיזם תשתית חיוני לפיו גורם מוסמך יקבע ויפרסם את סוגי האישורים שיחול עליהם ההסדר שלפיו בחלוף המועד שהגורם המוסמך עצמו קבע למתן אישור יראו באישור כאילו ניתן (להלן – **אישור שבשתיקה**), ובלבד שלא יהיה באישורים אלה כדי לסכן את שלום הציבור. עוד מוצע לקבוע כי הממשלה תהיה רשאית להקים ועדת שרים לענייני תשתיות (להלן – **קבינט תשתיות**) שיהיה רשאי, לאחר שהתייעץ עם הגורם המוסמך לקבוע סוגי אישורים נוספים שיראו כאישורים שבשתיקה, לאחר ששקל את השיקולים הקבועים בחוק. על מנת למנוע מצבים של נזק רב, מוצע כי גורם מוסמך יהיה רשאי לקבוע במקרים בהם צפויה סכנה לאדם כי לא יחול אישור שבשתיקה.
10. מוצע לקבוע כי במקרה שבו קצין משטרה לא העביר את עמדתו, בהתייעצות לצורך קביעת הסדר תנועה כקבוע בתקנה 18 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1981 במסגרת מיזם תשתית חיוני, יראה כמי שהסכים להסדרים אשר פירטה רשות התמרור בפנייתה.
11. מוצע לקבוע בחוק מנגנון אשר יחייב רשות מקומית לקבל לחזקתה שטחים בבעלותה אשר הועברו בהסכם לחברה מבצעת לצורך קידום מיזם תשתית. בנוסף, מוצע לקבוע כי במקרה שבו נתגלעה מחלוקת בין הרשות המקומית לבין החברה המבצעת בקשר לליקויים שנותרו באתר, הממונה על המחוז יכריע במחלוקת.
12. מוצע לקבוע הוראות שונות שעניינן מתן היתר להעסקת עובדים זרים לפי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן – **חוק עובדים זרים**), והתקנות מכוחו. זאת, תוך מתן ביטוי לעדיפות הניתנת למיזם תשתית חיוני ותוך שמירה על זכויות העובדים הזרים. עוד מוצע לקבוע את הקמתה של ועדת השגות על החלטות רשות רישוי של רשות מקומית. ועדת ההשגות תהיה רשאית לדון בהשגות על החלטות רשות רישוי שלא לתת רישיון עסק במיזם תשתית חיוני, או החלטה לקבוע תנאים שיש בהם כדי לסכל את מתן הרישיון. הוועדה תכלול עובדי משרדי ממשלה שימונו כל אחד על ידי השר הרלוונטי, ותהיה רשאית לחייב את רשות הרישוי המקומית ליתן רישיון ולקבוע בו תנאים.
13. מוצע לקבוע כי הממשלה, לפי הצעת שר אוצר, תהיה רשאית לקבוע רשימה של עד 10 מיזמי תשתית חיוניים שייחשבו "**מיזמי תשתית חיוניים מועדפים**" וזאת בהתאם לתנאים המפורטים בהחלטה.
14. בהמשך לכך, מוצע לקבוע שורה של הוראות ביחס למיזמי תשתית חיוניים מועדפים ובכלל זאת ההוראות הבאות:
 - א. הוראות המחייבות רכש גומלין לא יחולו במיזם תשתית חיוני מועדף.
 - ב. הוראות תקנות 5 ו-6 לתקנות מניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992, לא יחולו במיזמי תשתית חיוניים מועדפים כך שחברה מבצעת תהיה רשאית להפעיל מכונה וכן לבצע פעולות פריקה וטעינה גם במהלך שעות הלילה, ובלבד שלא תחרוג ממפלס הרעש המירבי כפי שמוגדר בהצעה.
 - ג. חברה מבצעת תהיה רשאית לחרוג מהמפלס המירבי לרעש בשיעור עד 10 דציבל במהלך שעות היום ולא יותר מסך מצטבר של 30 שעות בחודש.
 - ד. הממשלה תהיה רשאית לקבוע כי ניתן יהיה לחרוג ממפלס הרעש המירבי ללא הגבלת דציבלים, וזאת עד ל-5 פעמים בשנה באותו מיזם, אם הוצע דיור חליפי לתושבים שבביתם עשויה להיות חריגה ממפלס הרעש בתנאים המפורטים בהחלטה, ובלבד שלא תתבצע חריגה כאמור ביחס לאותם מבנים יותר מפעם אחת בשנה.
 - ה. מוצע לקבוע כי לא יינתנו צווי הפסקה מנהליים לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן – **חוק למניעת מפגעים**), חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן – **החוק לשמירת הניקיון**) וחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן – **חוק רישוי עסקים**) אלא באישורו של גורם ממשלתי נוסף, המפורט בהחלטה ביחס לכל אחד בצווי ההפסקה המנהליים הניתנים בהתאם לדברי החקיקה המפורטים.
 - ו. הוראות הקובעות לוחות זמנים לביצוע חיתוכי בדיקה, חפירות בדיקה וחפירות הצלה על ידי רשות העתיקות במסגרת מיזם תשתית חיוני מועדף.

ז. הוראות הקובעות תנאים לסירוב למתן רישיון כריתה על ידי פקיד היערות במסגרת מיזם תשתית חיוני מועדף.

בנוסף, מוצע לקבוע תיקונים עקיפים לחוק המטרו, התשפ"ב-2021, כך שהקצאת תדרים תוחרג בהסדר האישור שבשתיקה הקיים בו, תיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, וכן תיקון חוק המים, התשי"ט-1959, כך שסמכויות כניסה למקרקעין לביצוע עבודות יחולו על רשות המים הארצית בשינויים המפורטים בהחלטה.

בנוסף, מוצע לקבוע כי הגשת ערר על החלטת ועדה מחוזית בדבר אישור תכנית לתשתיות לאומיות או דחייתה, תהיה ברשות ולא בזכות אלא אם מדובר בערר של רשות מקומית או ועדה מקומית שהגישה את התכנית, שאז יהא להן ערר בזכות.

עוד מוצע לקבוע כי ניתן יהיה לצורך מניעת פגיעה באמינות ואספקת החשמל, לפעול שלא בהתאם להיתר שניתן מכח חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן – **חוק אוויר נקי**), לפרק הזמן המצומצם ביותר הנדרש לכך, וכי תקנות בנושא יותקנו על ידי השרה להגנת הסביבה בהסכמת שר האנרגיה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהחלטה מס' 1074 מיום 31 בינואר 2016 שעניינה "הקמת מאגר מידע בתחום התשתיות הלאומיות במרכז למיפוי ישראל", נקבעה הקמתו של מאגר מידע במרכז למיפוי ישראל והעברת פרטי מידע שונים אליו. עם זאת, כיום, קשה להסתמך על המידע הקיים במאגר וזאת עקב העברת פרטי מידע חלקיים בלבד. על כן, קביעת החובה להעברת פרטי המידע המפורטים בהצעת ההחלטה במסגרת מיזמי תשתית, ובאמצעות זאת הטלת האחריות למיקום התשתיות על בעליהן, תאפשר את ביסוסו של מאגר מידע מהימן שיש במידע הקיים בו כדי ליעל ולקצר את שלבי איתור התשתיות במסגרת מיזמי תשתית. בנוסף, מאחר שכיום ישנם מקרים בהם גוף התשתית אינו מבצע בעצמו את עבודות הגישוש או העתקת התשתיות מוצע לקבוע הסדרים אשר מאפשרים לגוף התשתית לאשר את הממצאים או לבצעם בעצמו קודם להעברת המידע למאגר המיפוי וייחוס האחריות למיקום התשתיות לגוף התשתית.

לעניין ההסדרים הקובעים את ביצוע העתקת התשתית על ידי החברה המבצעת, לאור העובדה כי לעיתים מתגלה לאחר תחילת העבודות בשטח תשתית שלא הייתה ידועה בשלב תיאום התשתיות לצורך הוצאת היתר או הרשאה לביצוע עבודת במיזם תשתית, והצורך בהעתקתה כדיעבד גורר עיכובים רבים, מוצע לקבוע מנגנון לפיו החברה המבצעת תהיה רשאית להעתיק בעצמה את התשתיות ככל שגוף התשתית לא מסר הודעה כי בכוונתו לבצע את העתקת התשתית בעצמו במסגרת הזמנים הנקובה או לא החל בהעתקת התשתית במסגרת הזמנים הקבועה בחוק. מאחר שיתכנו מצבים בהם העתקת התשתית אינו הפתרון היעיל ביותר, מוצע כי המנגנון יופעל רק במקרה בו נדרשת העתקת התשתית לאחר שקילת החלופות. בנוסף, מוצע להבהיר כי אין בהוראות הסעיף כדי ליתר כל אישור או היתר הנדרש בהתאם להוראות הדין לצורך העברת התשתית. בהמשך לכך, לצורך מתן מענה ראוי למצבים שבהם לא יהיה ניתן להעתיק את התשתית במסגרת הזמנים הקצובה וזאת לנוכח מורכבות הנדסית חריגה, מוצע לקבוע כי גוף התשתית יהיה רשאי להודיע על הארכת לוחות הזמנים וזאת בצירוף חוות דעת הנדסית ואישור המנהל הכללי של המשרד הממשלתי הממונה על מיזם התשתית החיוני או הממונה על מיזם התשתית, כמפורט בהצעת ההחלטה. מאחר שהעתקת התשתית מתבצעת במסגרת תכנית מאושרת, מוצע לקבוע גם הוראות למצבים בהם יהיה נדרש להעתיק את התשתית אל מחוץ לתחום התכנית המאושרת, כך שההעתקה תתבצע באופן זמני בתחומי התכנית המאושרת ובמקביל יבצע גוף התשתית את הליכי התכנון הנדרשים לצורך העתקת התשתית אל מחוץ לקו הכחול של התכנית, בהתאם לכל דין.

בעניין העתקת תשתיות תקשורת, שבעליהן הם גופים פרטיים, מוצע לקבוע הסדר להעתקת התשתיות הידועות בהתאם לתיאום התשתיות שבוצע קודם להוצאת ההיתר או ההרשאה מגופי התכנון. יצוין, כי בניגוד להסדר העתקת התשתיות ביחס לתשתית לא ידועה, במקרה זה מדובר על תשתיות אשר היו ידועות קודם לתחילת העבודות, ועל כן גופי התקשורת יכלו לצפות שתידרש העתקתן ולהיערך לכך. במסגרת הוראות אלה מוצע לקבוע כי החברה המבצעת תפרט את מסגרות הזמנים בהם יתאפשר העתקת התשתית, בהתאם למתווה העתקת התשתית, ובכך לצמצם באופן

ניכר את המחלוקות בין החברה המבצעת לבין בעל הרישיון באשר למיקום העתקת התשתית. בנוסף, מוצע לקבוע כי החברה המבצעת תבצע בעצמה את עבודות העתקת התשתית רק במקרים בהם הסכים בעל הרישיון להעתקה או שבמקרים בהם לא עמד בלוחות הזמנים לביצוע עבודות העתקת התשתית. עוד מוצע כי החברה המבצעת תהיה מחויבת להודיע לבעל הרישיון על עיכובים בלוחות הזמנים וכי יהיה עליה למסור הודעה מעודכנת ולתת לבעל הרישיון לתקן את הצעתו במקרה של דחיית מועדים העולה על 12 חודשים, וזאת על מנת לאפשר לבעל הרישיון הזדמנות לבצע את ההעתקה בעצמו במקרה של שינוי נסיבות.

בנוסף, מוצע שבמקרה בו החברה המבצעת היא שתעתיק את התשתית, יהיה רשאי בעל הרישיון להציב מפקח מטעמו, על חשבון החברה המבצעת, על מנת לוודא כי החברה המבצעת אינה מתרשל בהעתקת התשתית הפסיבית.

באשר לקביעת מיזמי תשתית כמיזמים חיוניים, אשר יהנו בעדיפות בעת מענה, המדובר ברשימה של עשרות בודדות של מיזמי תשתית מהגדולים ומהמשמעותיים במשק הישראלי הנמצאים בשלבים שונים החל מתכנון ועד למיזמי הפועלים כבר מספר שנים.

בעניין הסמכת גורם מוסמך לקבוע אישורים שיהיו אישורים שבשתיקה, אישורים שבשתיקה יחולו רק ביחס למיזמי התשתית החיוניים ולא לכלל מיזמי התשתית. על מנת להבטיח כי לא יינתנו אישורים שיש בהם כדי לסכן את שלום הציבור, בריאותו ובטיחותו מוצע לקבוע כי גורם מוסמך הוא שיקבע את סוגי האישורים לגביהם יחול אישור שבשתיקה וזאת ככל שלא מתקיים ביחס אליהם חשש לסכנה כאמור. בנוסף, לאור העובדה כי המנגנון מתבסס על ההוראות המוצעות לפיהן גורם מוסמך יקבע את לוחות הזמנים למענה על ידו, הרי שיש בכוחו של גורם מוסמך להציב מסגרות זמנים רלוונטיות על מנת לבחון כל אישור ולסרב לתתו במקרים המתאימים. האמור מאזן בין הצורך לקדם את השקיפות והוודאות במתן אישורים רגולטורים הנדרשים במסגרת קידום מיזמי תשתית לבין שמירה על שיקול דעתו של הרגולטור במתן אותם אישורים.

בהמשך לאמור, גם בעת קביעת אישורים נוספים כאישורים שבשתיקה על קבינת תשתיות, ככל שיוקם, תיקבע חובת היועצות עם הגורם המוסמך קודם לקביעה שאישור מסוים יהיה כאישור שבשתיקה. כאמצעי מרסן נוסף מוצע כי על הקבינת יהיה לשקול את מידת התרומה לקידום מיזמי תשתית שיש בקביעת האישור כאישור שבשתיקה למול מידת הסיכון הכרוכה בו. כמו כן, מוצע לקבוע כי בכל מקרה, גורם מוסמך יהיה רשאי להודיע לחברה המבצעת בכתב כי לעניין מסוים לא יחול מנגנון אישור שבשתיקה אם ראה שיש באישור שבשתיקה כדי להביא לסכנה ממשית ומידית לשלום, לביטחון או לבריאותו של אדם או ציבור.

בהמשך לכך יצוין כי גם ההסדר הפרטני לפיו ככל שלא ניתנה עמדת קצין משטרה במסגרת פנייה לאישור הסדרי תנועה ייראו את שתיקתו כהסכמה לכלל הפרטים שפורטו בפניית רשות התמרור המקומית, יצוין שבמקרה זה מדובר בחובת היועצות עם קצין המשטרה, ביחס לאישור אשר ניתן על ידי רשות התמרור. בנוסף, יצוין כי פרק הזמן למענה אינו דורש אישור אלא רק העברת עמדתו של קצין המשטרה.

בעניין הוראות לעניין מסירת שטח לרשות מקומית, נקודת המוצא היא שמדובר בהשבתו של שטח שהועבר על ידי הרשות המקומית לחברה המבצעת במסגרת הסכם למתן זכות שימוש, או שהופקעה מבעלותה של הרשות המקומית, לצורך הקמתו של מיזם תשתית חיוני. לצורך צמצום המקרים בהם רשות מתנה את קבלתו של השטח חזרה לידיה ברשימת דרישות החורגת מתיקון ליקויים והשבת המצב לקדמותו בהתאם להסכמתה עם החברה המבצעת, מוצע לקבוע בחוק כי הרשות המקומית תידרש להצביע על ליקויים במסגרתו זמנים בהם קבלן העבודות עדיין נמצא באתר העבודות, וביכולתו לתקנם ביעילות. לאחר פרק הזמן הקצוב בהצעת ההחלטה לא תוכל הרשות המקומית לקבל לידיה את השטח. על מנת לוודא כי חברות מבצעות לא ינצלו לרעה את ההסדר, מוצע כי במקרה שבו התעוררה מחלוקת בשאלת עצם קיום הליקויים או השלמת תיקונם, יכריע במחלוקת הממונה על המחוז. במקרה שבו התגלה כי החברה המבצעת לא תיקנה את הליקויים הנדרשים, תקבל חזרה את השטח לידיעה וזו עד לגמר תיקון הליקויים.

לעניין ההוראות בעניין עובדים זרים, בבג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים (פורסם בנבו), נדונה סוגיית גביית דמי תיווך מעובדים זרים המגיעים לעבוד בישראל. במסגרת הליך זה, ניתן צו על תנאי למדינה, לפיו היה עליה ליתן טעם בשני עניינים: הראשון, מדוע לא ינקטו

צעדים הולמים למניעת הגעת עובדים ממדינות מוצא שבהן נגבים דמי תיווך בסכומים גבוהים מעל למותר בדין; השני, מדוע לא תימנע המדינה מהענקת אשרת עבודה לעובדים זרים ממדינות מוצא שבהן נגבים דמי תיווך גבוהים מעל למותר. חשש נוסף שצוין בהחלטת בית המשפט העליון הוא הבאת עובדים זרים לארץ מבלי שממתין להם מעסיק. במהלך ניהול העתירה, במשך 12 שנים, עדכנה המדינה על חתימה על הסכמים בילטרליים כאמור עם מדינות שונות, בענפי החקלאות, הבניין והסיעוד, ובסופו של דבר הצהירה המדינה כי **"בענפי החקלאות והבניין אכן לא מאפשרים כניסה של עובדים זרים בלי הסכמים בין-מדינתיים"**. העתירה נמחקה בסוף שנת 2018, ובין היתר נקבע לעניין זה על ידי המותב כי **"יש להמשיך ולהתקדם לחתימה על הסכמים בין-מדינתיים עם מדינות נוספות, ואנו ערים לכך שהנושא מורכב וכרוך ביחסי חוץ עם המדינות השונות"**. לבסוף, נקבע כי **"על המדינה המלאכה ליישם בהקדם ככל שניתן את הצהרתה כי היא פועלת לחתימה על הסכמים בילטרליים עם מדינות נוספות"**.

במסגרת ההחלטה ולצורך צמצום החשש שעובדים זרים המועסקים במיזם תשתית חיוני שילמו דמי תיווך לצורך העסקתם בישראל, מוצע לקבוע כי הבאת עובדים זרים למיזם תשתית חיוני תהיה באמצעות הסכם או הסדר בילטרליים, שעניינם גיוס הוגן ושקוף של עובדים באמצעות הסדר שנקבע או מפורק על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים במדינת המוצא ובישראל, שכן כאמור כלי זה נמצא כאפקטיבי לשמירה על זכויות עובדים ולמניעת גביית דמי תיווך שלא כדין. יחד עם זאת, מוצע לאפשר הבאת עובדים זרים למיזם תשתית חיוני גם שלא באמצעות הסכם בילטרלי במקרה בו קיימות אינדיקציות אשר יש בהן בכדי לצמצם את החשש שנגבו מהעובד דמי תיווך לא חוקיים או שנגרמה לו פגיעה אחרת בזכויותיו. אינדיקציות אלה נוגעות למדינת המוצא של העובד, בהתבסס לחלוקה בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנוגע לסחר בבני אדם, כאשר במדינות בדירוג גבוה, או כאשר מאפייניו האישיים של העובד הזר מלמדים על היותו בעל אפשרויות תעסוקה מגוונות, מצטמצם החשש כאמור. בנוגע לשאלת העסקת עובדים זרים בישראל שלא גויסו באמצעות הסכם בילטרלי – במספר פסקי דין של בית המשפט העליון נדונה סוגיית חתימה על הסכמים בילטרליים לצורך שמירה על זכויות העובדים הזרים ומניעת גביית דמי תיווך. כך למשל, לאחרונה ניתן פסק דין בבג"ץ 831/22 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו), שם אחד הסעדים שהתבקשו על ידי העותרים היה הטלת חובה על הממשלה להביא עובדים זרים רק באמצעות הסכמים בילטרליים עם מדינות אחרות. סעד זה נדחה, מהטעם שאין זה מקומו של בית המשפט להתערב באופן ניהול מדיניות חוץ על ידי הגורמים המוסמכים לכך, ובשים לב לצעדים שנוקטת המדינה להגנה על זכויות עובדים זרים, ביניהם ניהול שוטף של מרכז פניות לעובדים זרים בשפתם, וכן בדיקות תקופתיות. בקשה לדיון נוסף על פסק דין זה נדחתה גם היא לאחרונה (דנג"ץ 5269/22 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו)). הנה כי כן, שני פסקי דין מהעת האחרונה קבעו כי אין חובה משפטית על הממשלה להביא עובדים רק באמצעות הסכם בילטרלי.

בענייננו, הצעת ההחלטה באה להסדיר פעילותן של חברות בין לאומיות אשר צפויות לזכות במכרזים להקמת מיזם תשתית חיוני, וחברות אלה יגיעו לעבוד בישראל בעצמן. על אף שאין חולק כי דרך המלך להבאת עובדים זרים היא הסכם או הסדר בילטרלי, שבמסגרתם המדינה הזרה היא זו שמפקחת מקרוב על אופן גיוס העובדים לעבודה בישראל, בהתאם להסדרים מפורטים המוסכמים עם ישראל, הרי שהסכם או הסדר כאמור אינם הכלי המיטבי בענייננו, וזאת מאחר שבמסגרת מיזם תשתית חיוני המדינה תכרות הסכם עם חברה פרטית זרה בעלת ניסיון משמעותי בביצוע פרויקטים כאלו באמצעות עובדיה, וכן נדרשות לעיתים עובדים בעלי מיומנויות או בעלי ניסיון יחודיים שלא ניתן לגייסם בהסדר או הסכם בילטרלי, אשר ככלל משמש לגיוס עובדים זרים רבים בעלי אותן מיומנויות. לכן, אין היתכנות שהמדינה הזרה תגייס, באמצעות הסכם או הסדר בילטרליים, עובדים עבור החברה הזרה הפרטית, והדבר יחטיא את תכלית ההחלטה – והוא לאפשר לחברות זרות להגיע לעבודה בישראל לפרויקט ספציפי.

כנגד הקושי הקיים בהעסקת עובדים זרים שלא באמצעות הסכם או הסדר בילטרליים, מוצע בהצעת ההחלטה לקבוע מנגנונים שתכליתם שמירה על זכויות העובדים הזרים. מעבר למנגנונים המותאמים למדינת המוצא של העובד שפורטו לעיל, נקבעו גם מנגנונים לצורך מתן מענה בעת העבודה בישראל, כמו הוראות המחייבות שחווה ההעסקה של העובד הזר יהיה בשפת המקור שלו, שיכללו בו תנאים להבטחת זכויותיו של העובד הזר עליהם לא ניתן יהיה להתנות, הפעלת מרכז פניות טלפוני שיאפשר גם הגשת תלונות בשפת העובדים, עריכת מחקר מלווה שיוודא שלא נגבו מעובדים דמי תיווך, וכדומה. יצוין כי מדובר במנגנונים קיימים שיושמו בהחלטות ממשלה אחרות.

כך למשל, החלטת ממשלה 1321 מיום 24 במרץ 2016 שעניינה הבאת חברות בניה זרות (להלן – **החלטה 1321**), ובין היתר, על בסיסם נדחה הסעד שעניינו חיוב המדינה בגיוס עובדים זרים אך ורק באמצעות הסכמים בילטרליים בבג"ץ 831/22 ודנג"ץ 5269/22 הנזכרים לעיל.

סוגיה נוספת לגבי העסקת עובדים זרים היא החשש מכבילה של העובד הזר למעסיק אחד, כך שאם מופסקת העסקתו של העובד הזר באותה חברה, עליו לעזוב את ישראל. לצורך מענה לחשש זה, ההחלטה מאמצת את המנגנון הקיים למניעת כבילה שנקבע בהחלטה 1321, לפיו עובד זר המועסק במיזם תשתית חיוני יוכל לעבור לעבוד במיזם תשתית חיוני אחר, או במקרים חריגים יוכל לעבור לעבוד בענף הבניין או התעשייה. פסיקת בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ קבעה כי מנגנון זה מניח את הדעת ביחס לחשש מכבילה (ראו לעניין זה: בג"ץ 2385/16 **הסתדרות העובדים הלאומית נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו), פסקה ד' לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין (כתוארו דאז)).

לעניין רשות רישוי – לנוכח העובדה כי מתן רישוי עסקים במסגרת מיזמי תשתית לאומיים עשויים להיות חסם מרכזי מטעמי NIMBY וכן על רקע העובדה כי בעת בחינת הבקשה למתן רישיון נהנית הרשות המקומית מכוח מיקוח מוגבר למול השלטון המרכזי, מוצע לקבוע ערכאת השגה על החלטות רשות רישוי, אשר יכללו בה, בין היתר, נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ובכללם כך המשרדים האחראיים על נותני האישור כהגדרתם בחוק רישוי עסקים. חברה מבצעת תהיה רשאית להשיג בפני הוועדה על החלטת רשות מקומית שלא לתת לה רישיון עסק או לקבוע ברישיון תנאים שאינם סבירים אשר יש בהם כדי לסכל את עצם מתן הרישיון. על מנת למנוע מצב בו הרשות המקומית אינה מגיבה לבקשות לקבלת רישיון על מנת לעכבם מצד אחד ולמנוע הגשת השגה על סירובה מצד שני, מוצע לקבוע כי ככל שלא השיבה הרשות המקומית תוך פרק זמן נקוב, יראה הדבר כסירוב לצורך השגה לוועדה. מנגנון זה הוא על החלטות רשות רישוי ולא על החלטות נותני האישור. הוועדה תהיה מוסמכת לבחון את אופן הפעלת שיקול הדעת של רשות הרישוי המקומית ולא ביחס להחלטותיהם של נותני האישור. מן האמור נובע כי לוועדה לא תהיה הסמכות לחרוג מתנאים שנקבעו על ידי נותני אישור כהגדרתם בחוק רישוי עסקים.

לעניין קביעת מיזמי תשתית חיוניים מועדפים וההוראות המיוחדות החלות עליהם – מוצע לקבוע כי הממשלה תהיה רשאית לקבוע רשימה של עד עשרה מיזמי תשתית שהם החשובים ביותר לקידום האינטרס הציבורי מקרב מיזמי התשתית החיוניים, אשר צפויים לשמש ציבור גדול ושלחם השפעה משקית משמעותית. בנוסף, לנוכח העובדה כי ביחס למיזמי תשתית מועדפים חלות הוראות שונות אשר עשויות לגרום להתנגשות עם אינטרסים ציבוריים שונים, מוצע לקבוע כי תנאי להגדרת מיזם תשתית חיוני מועדף יהיה שצפויים במיזם הרלוונטי חסמים שיגררו עיכובים שיש בהוראות המיוחדות שבפרק זה כדי לסייע בקיצורם. בהמשך לאמור מוצע לקבוע הוראות כי מיזם תשתית חיוני שהוגדר כמיזם מועדף יראה כמיזם מועדף לפרק זמן של לפחות שנה, וכן מיזם תשתית חיוני מועדף שחד להיות כזה, לא ישוב לרשימת המיזמים המועדפים בטרם חלפה שנה וזו על מנת למנוע החלפה חפוזה של מיזמים על מנת לנצל נקודתית את ההתאמות המוצעות ביחס למיזמים אלה.

לעניין ההוראות בעניין רעש ביחס למיזמי תשתית חיוניים מועדפים – לאור העובדה כי רבים ממיזמי התשתית החיוניים המועדפים מבוצעים בסביבה אורבנית צפופה, מוצע לקבוע כי ביחס למיזמי תשתית אלה יחולו הוראות מקלות לעניין מפלס הרעש המירבי. בהתאם לכך, הוגדר המונח **"מפלס הרעש המירבי"** וזאת בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה ובהינתן תנאים מסוימים, כגון: חריגה מסוימת מטווח הרעש המירבי המותר כיום בהתאם להוראות לפי החוק למניעת מפגעים, התייחסות למיגון אקוסטי לצורך החריגה ממפלס הרעש ועוד.

בהמשך להגדרת מפלס הרעש המירבי מוצע לקבוע 4 הסדרי משנה –

הראשון, כי ביחס למיזמי תשתית חיוניים מועדפים, יהיה ניתן להגיע למפלס הרעש המירבי. השני, כי האמור בתקנות 5 ו-6 לתקנות מניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992, לא יחול, כך שחברה מצבעת תהיה רשאית להפעיל מכונה, לרבות לביצוע עבודות חפירה וכן לפרוק ולטעון מכלים גם בשעות הלילה, ובלבד שלא יחרגו ממפלס הרעש המירבי ביחס לשעות אלה. בכך, מתקבל איזון בין הצורך לביצוע עבודות בשעות הלילה, אשר עשויות להכביד על החברה המבצעת ועל הציבור במקרה

בו יתבצעו בשעות היום, ובין חוסר הנוחות הנגרם לתושבים, בעקבות עבודות אלה, אשר אין בהן כדי לגרום לטרדה חמורה מהטרדה הנגרמת כיום, באמצעות הגבלת מפלס הרעש המירבי.

בנוסף, מוצע לקבוע כי חברה מבצעת תהיה רשאית לחרוג בשיעור של עד 10 דציבל מהמפלס המירבי לרעש, וזאת בתנאי שהחריגה תבוצע בשעות היום בלבד, בהן החריגה פחות מורגשת מאשר בשעות הלילה, וכן שתוגבל ל-30 שעות חודשיות בלבד. על מנת לוודא כי תושבי המקום יוכלו להיערך לחריגה בספי הרעש, מוצע לקבוע כי חברה מבצעת תודיע מראש על חריגה צפויה.

כמו כן, לצורך מתן מענה לביצוע עבודות נדרשות במקרים בהם נדרש לחרוג מספי הרעש המותרים, מוצע לקבוע כי חברה מבצעת תהיה רשאית לחרוג מספי הרעש ללא הגבלה עד 5 פעמים בשנה ביחס לאותו מיזם תשתית חיוני מועדף, שהחריגה לא תתבצע ביחס לאותם מבנים יותר מפעם אחת בשנה, שהוצע לכל התושבים המתגוררים במבנים בהם צפויה להיות החריגה ממפלס הרעש המירבי דיור הולם, ושאינן תושבים אשר נבצר מהם לעבור לדיור חליפי עקב מגבלות בריאותיות או פיזיות. בנוסף, פרט להגבלות הקבועות בבסיס ההסדר, מוצע לקבוע כי הוראות אלה ייבחנו ממיזם למיזם, וכי הממשלה תקבע באופן מפורש מהם המיזמים בהם יחול הסדר זה. בנוסף, מוצע לקבוע חובות מדידה ותיעוד וכן את אופן עריכת המיגון המתאים, בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה.

הסדרים אלו נועדו לאזן בין הצורך לפעול במהירות האפשרית לצורך השלמת מיזמי התשתית לבין הצורך לשמור על תקינות אורחות החיים של הציבור המתגורר בסמיכות לאותם מיזמים.

בעניין צווי הפסקה מנהליים, מוצע כי הוצאת צו מינהלי בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, החוק למניעת מפגעים, החוק לשמירת הניקיון וחוק רישוי עסקים לא יינתנו אלא לאחר שנתקבלה הסכמתו של גורם ממשלתי מתאים שזהותו מפורטת בהצעת ההחלטה וזאת למעט במקרים בהם צפויה סכנה לשלומם או לבטיחותו של אדם. אישור גורם ממשלתי מצד אחד, והיעדר הצורך בקבלת אישורו במקרים של סכנה כאמור משקפים הן את האינטרס הציבורי בהוצאת צווי הפסקה מינהליים מצד שני, והן את הצורך הציבורי בקידום מיזם תשתית חיוני מועדף ללא הפרעות לא מוצדקות מאידך.

בעניין ההסדר למתן רישיון כריתה על ידי פקיד היערות, מוצע לעגן בחקיקה את השיקולים שעל פקיד היערות, לשקול כגוף מינהלי בעת בחינת בקשה למתן רישיון כריתה במסגרת מיזם תשתית חיוני, כך שיופיעו במפורש גם שיקולי קידום הפרויקט והנוק הצפוי במסגרתו עקב סירוב למתן רישיון כריתה. בהמשך לכך, ועל מנת שתתאפשר בחינה של גורם נוסף שיש בכוחו לשקלל את כלל האינטרסים במסגרת בחינת הבקשה לקבלת רישיון כריתה, מוצע כי סירוב פקיד היערות למתן רישיון, יתבצע בתיאום עם ועדת הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות.

לענין הקביעה כי ערר על החלטת ועדה מחוזית יוגש ברשות, הרי שאין בכך פגיעה בזכויות שכן ממילא באפשרות המתנגד להחלטה, ככל שבקשתו להגשת ערר ברשות נדחתה, לפנות לערכאות משפטיות, וכל שיש בצעד המוצע הוא צמצום הדיונים אל מול הרשות המינהלית.

לענין פעולה שלא לפי היתר שניתן מכח חוק אוויר נקי, אמנם מטרת חוק אוויר נקי היא להגן על הסביבה ועל בריאות הציבור, אולם ההצעה לאפשר לפעול שלא בהתאם להיתרים מכוח החוק האמור, מוצעת לצורך מניעת פגיעה באמינות ואספקת החשמל, וזאת על רקע החשיבות שבחשמל הן לצרכי הפעילות הכלכלית במשק והן לאיכות חיי האזרחים ושמירה עליהם. עדות לחיוניות אספקת החשמל ניתן למצוא בדברי כב' השופטת דפנה ברק-ארז בבג"ץ 4988/19 **סיגלית רוזנצווייג מויסה נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל** (פורסם בנבו), לפיה **"מציאות החיים כיום השימוש בחשמל הוא בסיס לפעילויות חיוניות רבות שחלקן קשורות בטבורן לצרכי קיום במובן הצר. פעולות שהן חלק בלתי נפרד משגרת היום-יום כגון חימום או קירור הבית, בישול או כביסה תלויות בחיבור לחשמל. כך גם השימוש במחשב לצורכי לימודים או עבודה. קשה אפוא לחלוק על כך שאספקת חשמל בסיסית נחשבת כיום למצרך חיוני הדרוש לקיום אנושי בכבוד."** בפרט כך שלהפסקות חשמל עלולות להיות השלכות שליליות על הסביבה, בהפעלת גנרטור, בעוד שהפעלת תחנות כח בניגוד להיתר שניתן הינה עדין הפעלה באמצעות ארובה גבוהה הפולטת את הפליטות לגובה רב באוויר בסמיכות פחותה לבני אדם מאשר גנרטור. בנוסף, מוצע כי התקנות בנושא יותקנו על ידי השרה להגנת הסביבה בהסכמת שר האנרגיה, באופן שיבטיח את האיזון הראוי בין מטרות חוק אוויר נקי ובין הצורך במניעת פגיעה באמינות ואספקת החשמל.

לעניין חוות דעת זו –

"אישור" – אישור לרבות רישיון או היתר, הנדרשים לפי כל דין מגורם מוסמך לשם ביצוע פעילות או פעולה בידי אדם, לרבות אישור או רישיון כאמור הניתן לגבי מכשיר וכן פטור מביצוע פעילות או פעולה שנתן גורם מוסמך לפי כל דין לאדם;

"גוף ציבורי" – כהגדרתו בחוק המטרו;

"גוף תשתית" – גוף המפעיל או המחזיק תשתית;

"גורם מוסמך" – גוף ציבורי או גוף תשתית, שחברה מבצעת נדרשת לקבל ממנו אישור לביצוע פעולה או לבצע עימו תיאום תשתיות, לשם ביצוע פעולה לקידום מיזם תשתית;

"חברה מבצעת" – ממשלה, חברה ממשלתית, חברה בת ממשלתית, תאגיד המוקם בחוק, רשות מקומית, תאגיד עירוני או תאגיד מים וביוב ומי מטעם האחראים על תכנון או הקמה של מיזם תשתית מכוח חוק, החלטת ממשלה או הסכם עם הממשלה;

"מיזם תשתית" – דרך, מסילת ברזל, מתחם תפעולי הנדרש לטיפול במסילת ברזל ובציוד הנדרש להפעלתה של רכבת כן מתחם לשינוע מטעני רכבת, מסוף לתחבורה ציבורית, מתקן לתפעול אוטובוסים, נמל ים, שדה תעופה, מיתקן להתפלת מי ים, תחנת כוח, מיתקן למיתוג או השנאה לחשמל, מיתקן אגירת חשמל; מיתקן או קו עילי או תת-קרקעי ליצור, לזיקוק, להפקה, להולכה, לחלוקה, להספקה, להעברה או לאחסון של חשמל, מתקן בזק כהגדרתו בחוק התקשורת, ביוב, מים, דלק, גז או חומרים מסוכנים כמשמעותם בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993; מיתקן להתפלת מים, מנהרות תשתית וכן תשתית לסילוק פסולת או לטיפול בביוב המבוצע על ידי חברה מבצעת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי למערכת הביטחון –

ההצעה מבקשת לקדם הקמה של מיזמי תשתיות לאומיות, תוך הסדרת ממשקים מול גופים ציבוריים רלוונטיים והסרת חסמים. ההצעה במתכונתה הנוכחית עלולה לפגוע במשרד הביטחון בהיבטי ביטחון מידע נוכח הדרישה הגורפת לספק מידע בלוחות זמנים קצרים ומבלי שקיימת אפשרות להימנע מהעברת מידע או חלקו בגלל שיקולי ביטחון מידע. מכאן, נדרש להחריג את משרד הביטחון בהקשר זה וכן לאפשר למשרד הביטחון להגיב במקומות שנדרש לעשות כן בלוחות זמנים ארוכים יותר, נוכח הבדיקות הביטחוניות הנדרשות טרם מסירת המידע.

נדרש גם להבהיר כי משרד הביטחון אינו מהווה "גוף תשתית" כמשמעו בהצעה, שכן עלול להיווצר ספק בקשר למתקני מערכת הביטחון, היות וחלקם כוללים קווי תשתית, מתקנים להולכת גז, צינורות וכו'.

כמו כן, התיקונים המוצעים בסעיפים 31 (ה) ו-ו) מאפשרים לעקוף התניות ביטחון שיש למשרד הביטחון מבחינה תכנונית. נדרש לשמר את האפשרות של משרד הביטחון להתנות התניות ביטחוניות במידת הצורך בהתאם לסמכויותיו, תוך התחשבות מקסימאלית באינטרס הלאומי בקידום המיזמים

עמדת היועצת המשפטית של משרד החקלאות –

אין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של רשות האוכלוסין וההגירה –

אין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה –

1. רישוי עסקים (סעיף 22) – נוסח הצעת ההחלטה אינו משקף באופן מדויק את ההסדר המוצע שפרטיו הובהרו בשיח בין המשרדים. על בסיס ההבהרה כי ההסדר המוצע בסעיף זה לא יפגע במישרין או בעקיפין בסמכויות נותני האישור, אין לנו הערות לסעיף זה.
2. צווי הפסקה מינהליים (סעיף 30) – ההצעה דורשת כי הוצאת צווים מינהליים מכח החוקים המנויים בהצעה (חוק למניעת מפגעים, חוק שמירת הניקיון וחוק רישוי עסקים) תותנה באישור מנהל אגף במשרד וכן אישורו של מנהל אגף במשרד האחראי על המיזם לגבי מתבקשת הוצאת הצו – הצעה זו מעוררת קשיים משפטיים משמעותיים. ראשית, בחלק מהמקרים הגורם המוסמך למתן הצו הוא השר להגנת הסביבה (ולא רק מי שהוסמך על ידו), ואין זה סביר להתנות את סמכות השר באישור מנהל אגף. יתרה מזאת, על פי ההצעה הוצאת צו כפופה לסמכות וטו של גורם שככל הנראה הוא בעל אינטרס למנוע את הוצאת הצו מלכתחילה. מדובר בהעברת הסמכות ביחס לפיקוח על מפגעים שיש בהם לעיתים כדי לסכן את בריאות הציבור ואף חיי אדם, לגורם הפועל בניגוד עניינים. לפיכך, יש בהסדר המוצע כדי לפגוע בזכויות יסוד וזאת ללא הצדקה ובאופן שאינו מידתי.
3. תכנון ורישוי (סעיף 40) – עמדתנו המשפטית הנחרצת לסעיף זה, ובעיקר לסעיף קטן ד, היא כי קיימים קשיים משפטיים משמעותיים בהצעה זו, אשר חותרת תחת מהותן וסבירותן של החלטות מוסדות התכנון. ההסדר המוצע מבוסס על הפרטה של הליכי הבחינה הסביבתית של תכניות, שאמורים להתבצע על ידי רשויות המינהל. ההסדר החוקי הקיים בוות"ל ובוותמ"ל נשען כיום על מערך הייעוץ הסביבתי של המשרד להגנת הסביבה, כך שעם ביטול המערך הקיים, צפויה להיות פגיעה מהותית במידע הסביבתי הנבחן בהליכי התכנון. מידע זה הינו בסיס לסבירות ההחלטות המתקבלות על ידי מוסדות התכנון, וכן מהווה כלי מרכזי בהשתתפות הציבור בהליכי התכנון. ההצעה הועברה ללא כל דיון ממצה וללא בחינה של חלופות לייעול ההליכים הקיימים מבלי שתתבצע פגיעה כאמור, וגם מטעם זה ההצעה אינה יכולה להיכלל בהחלטות הממשלה הנלוות לתקציב המדינה.
4. שמירה על רציפות תפקודית (סעיף 52) – עמדתנו היא כי הנוסח שפורסם מעורר קשיים משפטיים משמעותיים. מדובר בהסמכה של חברה ממשלתית בעלת רישיון מכוח חוק משק החשמל, להתגבר באופן גורף על הוראות מחייבות בהיתרים שניתנו על-ידי הרגולטור שהוסמך לכך. ההצעה מנוגדת למדרג הנורמטיבי בדין הישראלי בכלל, ובחוק משק החשמל בפרט, לפיו פעילות בעלי הרישיונות לפיו תעשה בכפוף לכל דין ולא בהתגברות עליו. ההצעה אף מנוגדת לאיזונים והבלמים אשר נקבעו בחוק משק החשמל, שמכוחו פועל בעל הרישיון לניהול המערכת, כך שמחד בעל הרישיון לניהול המערכת קובע את צורכי המשק ואופן אספקתם, ומאידך על ספקי החשמל לפעול לפי כל דין ובכלל זה, לפי חוק אוויר נקי. בכך ביקש המחוקק להבטיח את האינטרסים השונים של הציבור בישראל – אספקה סדירה של חשמל מחד, ושמירה על הסביבה מאידך. הנוסח המוצע מפר את האיזון הנדרש בין ההסדרים החוקיים, תוך מתן אפשרות לתחנות הכוח המייצרות חלק משמעותי מכלל זיהום האוויר ממקורות פליטה נייחים, לפעול בניגוד לתנאי ההיתר.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של משרד הפנים, היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, היועצת המשפטית (בפועל) של משרד האנרגיה, היועצת המשפטית של משרד העבודה והיועצת המשפטית של מינהל התכנון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

ל.ס. נ.ג.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הבטחת אספקת צרכי החשמל של המשק הישראלי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

מוצע לבצע מספר צעדים הנדרשים להנחת תשתיות חשמל לצורך אספקת חשמל לגוש דן.

עוד מוצע לאמץ את הדו"ח הבין משרדי לעניין הקמת מתקנים אגרו-וולטאיים (להלן – **הדו"ח הבין משרדי**) המצורף כנספח להצעת ההחלטה ולהנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון בפני מועצת מקרקעי ישראל הצעת החלטה בהתאם להמלצות הצוות ובהתאם לעקרונות המפורטים בהצעת ההחלטה. במסגרת זו, מוצע, בין היתר, כדלקמן:

1. תיקבע תכנית עבודה להשבה תכנון ושיווק קרקעות עבור הקמת מתקנים אגרו-וולטאיים;
2. יוקצו זכויות להקמת מתקנים אגרו-וולטאיים לבעלי חוזים קיימים לעיבוד חקלאי ארוך טווח;
3. תוקם יחידת פיקוח ובקרה במשרד החקלאות אשר תהיה אמונה על פיקוח על המשך פעילו חקלאית בקרקע שבה יותקנו מתקנים אגרו-וולטאיים;
4. יוקם צוות משנה בין משרדי אשר יבחן כלים להסרת חסמים ולקידום הקמת מיזמים בקרקע חקלאית פרטית ועל ידי המגזר הבדואי בשים לב להיבטים חלוקתיים ולסוגיות הנוגעות לשוויון.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין המתקנים האגרו-וולטאיים, מסקנות הדו"ח הבין משרדי כוללות גם המלצה בדבר הקמת המתקנים האגרו-וולטאיים גם על מקרקעין בייעוד חקלאי שהוקצו בעבר למטרת חקלאות ליישובים חקלאיים על ידי בעלי הזכויות לגבי מקרקעין אלו. יצוין הסכמת המדינה לשימוש הנוסף במקרקעין גם למטרת ייצור אנרגיה, לא תיכלל במסגרת מכסת התעסוקה הקיימת ליישובים אלו בהתאם להחלטות המועצה.

הקמת המתקנים על השטחים החקלאיים לבעלי החוזים הקיימים לעיבוד חקלאי צפויה להשיא רווח כלכלי נוסף לבעלי הזכויות במקרקעין הגם שההקצאה הראשונית שניתנה להם נעשתה, ככלל, בפטור ממכרז, ולמטרות חקלאיות בלבד. נוכח הרווח הכלכלי הצפוי והוספת השימוש כאמור, עשויות לעלות טענות בדבר פגיעה בעיקרון השוויון ובצדק החלוקתי בהקצאת מקרקעי ישראל. לעניין הצורך בשקילת שיקולי צדק חלוקתי ביחס לחלוקת נכסי המדינה, ראו למשל: בג"ץ 244/00 **עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות**, פ"ד נו(6) 25 (להלן – **עניין שיח חדש**).

יחד עם זאת, יש צורך לאזן בין העקרונות האמורים לבין הצורך בקידום מחויבויות בינלאומיות של המדינה לקידום אנרגיות מתחדשות כחלק מההתמודדות עם משבר האקלים ועם מציאות מורכבת שבה שטחים נרחבים המיועדים לחקלאות כבר מוחזקים על ידי בעלי זכויות במקרקעין ומשכך יש קושי אובייקטיבי להוציאם מהמקרקעין לטובת הכנסת חקלאי אחר לטובת אותה הפעילות.

לצורך שיפור האיזון ובמטרה לצמצם את הפגיעה בעיקרון השוויון ובצדק החלוקתי במסגרת הדו"ח הבין משרדי הוצעו מספר המלצות מעשיות אשר בהצעת ההחלטה מוצע לאמץ. במסגרת זו הומלץ כי התועלת הכלכלית מהשימוש הנוסף תהיה מוגבלת בכך שיהיה ניתן להקים את המתקנים עד ל-500 דונם מעבר לשטח המשבצת. כמו כן, הודגש כי אין המדובר בשינוי ייעוד המקרקעין אלא רק בהוספת שימוש נלווה תוך הותרת השימוש החקלאי כשימוש עיקרי ובזאת שונה המצב העובדתי האמור מזה שנדון בעניין שיח חדש. לעניין זה נקבע כי יתקיים פיקוח ממשלתי שיבטיח כי הפעילות החקלאית בקרקע לא תיפגע מהשימוש הנוסף. עוד מוצע כי רשות מקרקעי ישראל תפעל לשיווק קרקעות לשימוש אגרו-וולטאי במכרזים פומביים וכי זו השימוש יתאפשר במגוון סוגי חוזים חקלאיים ארוכי טווח ולא רק ליישובים ובכך יגדל מספר הנהנים הפוטנציאלי מהחלטה זו.

בהינתן כל האמור, לטעמי, המלצות הצוות בעניין זה עולות בקנה אחד עם עניין שיח חדש ומאזנות נכונה בין הצורך העכשווי לקידום אנרגיות מתחדשות והמצב העובדתי הקיים בשטח לבין הצורך בשמירה על עקרון הצדק החלוקתי ועקרון השוויון.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של מנהל התכנון, היועץ המשפטי של משרד הפנים, היועצת המשפטית (בפועל) של משרד האנרגיה, היועצת המשפטית של רשות החשמל, היועצת המשפטית של רשות מקרקעי ישראל, היועצת המשפטית של משרד החקלאות.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

קביעת אמות מידה לעוסקים בתחום שיווק הגז הטבעי לצרכנים פרטיים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן. בהתאם לסעיף 5 לחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן – **חוק משק הגז**), שר האנרגיה רשאי לקבוע בתקנות חובת רישיון לעניין עוסק בשיווק גז טבעי לצרכנים פרטיים. יחד עם זאת, בשלב זה, על מנת להקל ברגולציה ובבירוקרטיה ולאפשר שוק תחרותי, אין כוונה לקבוע חובת רישיון לשיווק כאמור אלא נכון להסתפק באמות מידה. על כן, לצורך הסדרת תחום שיווק הגז הטבעי על ידי משווקים שעוסקים בשיווק גז טבעי לצרכנים פרטיים ואינם טעונים רישיונות כאמור, מוצע בהצעת ההחלטה לתקן את חוק משק הגז כך שהמועצה לענייני משק הגז הטבעי תהיה רשאית לקבוע אמות מידה או הוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים הניתנים על ידי המשווקים. כצעד משלים להסדרה האמורה מוצע גם לתקן את חוק משק הגז באופן שעל משווק שפעל בניגוד לאמות המידה או להוראות שנקבעו כאמור יהיה ניתן להטיל עיצום כספי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

קיים קושי בהטלת עיצומים כספיים על משווקים שאינם טעונים רישיון, שכן, ככלל, הטלת עיצומים כספיים מתאימה ביחס לציבור מפקח שכפוף להוראות הרגולציה של החוק וכפוף למשטר של רישוי. ציבור הכפוף למשטר של רישוי הוא ציבור שנדרש ממנו להכיר את הוראות הרגולציה החלה עליו, ומכאן ההצדקה להטיל עליו עיצומים כספיים ככל שהוראות הרגולציה מופרות. עם זאת, לטעמינו, ניתן להטיל עיצומים כספיים ככל שאפשר לאפיין את ציבור העוסקים בפעילות שבליבת הרגולציה בתדירות גבוהה ולכן ניתן להניח לגביו שהוא מכיר את הוראות הרגולציה. בעניינו, מדובר במשווקים שנמנים על ציבור עוסקים שמחויבים כבר כיום לדווח לרשות הגז הטבעי על נתונים בדבר שיווק גז טבעי לצרכנים ביתיים בהתאם לתקנות משק הגז הטבעי (חובת מסירת מידע של מוכר ומשווק גז טבעי), התשפ"ב-2022, וכן מחויב לדווח לוועדת הפיקוח על המחירים לפי צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (החלת החוק על גז טבעי וקביעת רמת פיקוח), התשע"ג-2013. במצב דברים זה, מדובר בציבור עוסקים המודע לרגולציה הקיימת ויכול להביע את עמדתו ביחס לאסדרות שונות של המועצה לענייני משק הגז הטבעי ככל שהן נוגעות לממשק של המשווקים מול בעלי רישיונות החלוקה והולכה. על כן הגם שקבוצה זו אינה טעונה חובת רישיון, היא עולה בקנה אחד עם תבחיני העקרונות לקביעת אכיפה חלופית בדמות עיצומים כספיים, ואין מניעה להטיל עליהם עיצומים כספיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות הגז –

אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

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

ל. ס. ר

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

אישור בהליך מהיר של מיתקן גז טבעי ברשת חלוקה והארכת רישיון ההולכה של חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהתאם לחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן – **חוק משק הגז**), במקרים שבהם חברת החלוקה מעוניינת לחבר צרכן הממוקם בסמוך לקו חלוקה קיים או לקו חלוקה שכבר אושר בהליך סטטוטורי, הגם שמתווה החיבור הוא בעל מאפיינים תכנוניים פשוטים יחסית, יש צורך לקבל אישור לתוכנית עבודה לרשת חלוקה, על כל המשתמע מכך, בהליך שנמשך לרוב מספר רב של חודשים. לחלופין, ניתן לקבל אישור בעבור מקטעים דומים בלחץ נמוך מאוד, לפי סעיף 26 לחוק משק הגז, בהליך שנמשך גם הוא חודשים רבים.

על מנת להקל ולייעל את תהליך קבלת האישור עבור מתקני גז בלחץ נמוך של עד 7 בר מוצע לתקן את חוק משק הגז כך שיתווסף מסלול לאישור בהליך מהיר של חיבור צרכנים סמוכים לרשת החלוקה בלחץ נמוך כאמור, במקרים המוגדרים בהצעת ההחלטה ובהתאם לתנאים המפורטים בה.

חוק משק הגז הטבעי קובע כי התקופה המרבית למתן רישיון שאינו רישיון חלוקה הינה 30 שנה. ביום 1 באוגוסט 2004 ניתן לחברת נתיבי הגז הטבעי לישראל (להלן – **נתג"ז**) רישיון הולכה ל-30 שנה, והוא בתוקף עד ליום 31 ביולי 2034. בשנת 2015 הוקם צוות בין-משרדי שכלל נציגים של משרד האנרגיה, האוצר, רשות החברות הממשלתיות ורשות הגז הטבעי, לצורך גיבוש מתווה עיבוי ההון העצמי של חברת נתג"ז. הצוות בחן, בין השאר, את יחס ההון הפיננסי של חברת נתג"ז, שהיה נמוך באותה תקופה בהשוואה לחברות ממשלתיות אחרות שפועלות בתחום התשתיות. הצוות המליץ, בין השאר, על הארכת תקופת רישיון ההולכה של החברה, כדי לשפר את המדדים הפיננסיים של החברה, וזאת באמצעות מתן האפשרות לגיוס ומימון לתקופות ארוכות יותר. לנוכח זאת, מוצע לתקן את סעיף 15(ב) לחוק משק הגז ולקבוע כי שר האנרגיה יהיה רשאי להאריך את תקופת רישיון ההולכה של חברת נתג"ז לתקופה אחת נוספת של 15 שנים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות הגז –

אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של מנהל תכנון –

אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

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

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

טיפול בפסולת.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

על מנת לייעל את תהליכי הטיפול בפסולת בישראל, מוצע לקדם מספר צעדים ובכלל זה לקדם הקמת מתקנים נוספים לטיפול בפסולת ברחבי הארץ; להקים צוות בינמשרדי לבחינה וגיבוש המלצות בנושא אכיפת עבירות בתחום פסולת בניין; להקים צוות בינמשרדי לבחינת דרכים להגברת התחרותיות בתחום הטיפול בפסולת; ולאמץ את המלצות הצוות הבינמשרדי בדבר מדיניות הקצאת קרקע להקמת מתקנים לטיפול ומחזור פסולת, ובכללן קביעת מחירון עבור הקצאת קרקע למתקני טיפול ומחזור פסולת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של רשות מקרקעי ישראל –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

עמדת היועצת המשפטית של מינהל התכנון.

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

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מימון בר קיימא של תשתיות ביוב תומכות דיור.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר, מטרת הצעת ההחלטה היא להתמודד עם האתגרים המונעים או מעכבים הרחבה או הקמה של מתקנים לטיהור שפכים (להלן - **מט"שים**), אשר מהווים חסמים בפיתוח תחום הדיור. ההכרה בעלויות ההקמה, השדרוג והתפעול של המט"שים מתבצעת לאחר תחילת הזרמת השפכים למט"ש ומבוססת על כמות השפכים שהוזרמו אליו בפועל. לאור מבנה ההכרה בעלויות הקיים, נוצרים חסמים המונעים הרחבה או הקמה של מט"שים במקרים בהם מוקמות שכונות חדשות, שאינן מזרימות שפכים בפועל למט"ש טרם אכלוס.

על מנת להתמודד עם מקרים בהם תחזית השפכים גבוהה מכמות השפכים שהוזרמה בפועל למט"ש, מוצע לייעד תקציב למימון תשתיות ביוב תומכות דיור שיוקצה לרשות המים לטובת סיוע לבעלי רישיון הספקה. התקציב יוקצה בהתאם לתחזית לגידול יחידות הדיור הנובעת מבנייה חדשה שיעבירו מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ומנהל רשות מקרקעי ישראל למנהל רשות המים. התקציב יוקצה ע"י רשות המים באמצעות מבחני תמיכה בבעלי רישיון שהקימו או הרחיבו מט"שים, שרשות המים קבעה לגביהם כי תחזית הזרמת השפכים שלהם עולה על הצפי לפי קצב הפיתוח הרגיל של המט"ש, וכמות השפכים אשר הוזרמה אליהם בשנה מסוימת הייתה נמוכה מתחזית הזרמת השפכים לאותה השנה. היקף התמיכה יתבסס על הפער בין תחזית כמות השפכים לכמות השפכים בפועל. תקציב התמיכה יועבר לרשות המים מדי שנה מתקציב משרד האוצר.

בנוסף, מוצע לבצע שינוי במבנה התעריף הנורמטיבי הקיים ביחס למט"שים בשים לב, בין היתר, לתחזית להזרמת שפכים שתקבע בהחלטה, וזאת עד ליום 31 במרץ 2023.

כמו כן, על מנת לאפשר למועצת רשות המים לשנות הוראות ברישיון (ובכלל זה בכללים הנכללים במסגרת הרישיון), בצורה יעילה, ומבלי שיהיה צורך לקבל אישור ועדה של הכנסת לכל שינוי כאמור, מוצע לתקן את סעיף 156 לחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - **חוק המים**), באופן שמבטל את הקביעה כי הפרת הוראות ברישיון מהווה עבירה פלילית.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כיום, בהתאם להוראות חוק המים הפרת הוראות ברישיון שניתן לפי החוק, היא גם עבירה פלילית וגם הפרה מינהלית, על אף שבפועל לא נעשית אכיפה פלילית של הוראות אלה. בדיונים משפטיים שהתקיימו בנושא בשנים קודמות הובהר כי אין מקום לאכיפה פלילית במקרים אלו. ואולם, כל עוד האפשרות לאכיפה פלילית על הפרת תנאי הרישיון קיימת בחקיקה, נוצר קושי בקביעת תנאי ברישיון לרבות תנאים שהם אמות מידה להקמת מט"שים, שכן מדובר בהוראות שיוצרות עבירה פלילית ואשר מחייבות אישור ועדה של הכנסת. זאת, על אף שיש הסכמה שאין צורך בהפללת הוראות אלו. מצב זה מוביל לכך, שקיים קושי להתאים את הוראות התנאים ברישיון לצרכים, ונוצר עיכוב בקידום הקמת המט"שים על ידי בעלי הרישיונות.

על כן, בשים לב להיעדר צורך בקביעת עבירה פלילית על הפרת הוראות שהן תנאים ברישיון, לרבות הוראות שנקבעות במסגרת כללים, ולצורך קביעת אמות מידה ותנאים ברישיון של מט"שים, בצורה יעילה, מוצע לקבוע כי הפרת הוראות ברישיון שניתן לפי החוק אינה מהווה עבירה פלילית. יוותרו על כן העבירות הפליליות הנוגעות לפעולה ללא רישיון.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון –

אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

עמדת היועצת המשפטית של משרד האנרגיה –

אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של רשות המים –

אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, במטרה לשפר את תכנון, ניהול ופיתוח התחבורה הציבורית בישראל, מוצע לקבוע כמפורט להלן:

לקבוע בחוק את הקמתן והסדרתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות בהתאם להוראות פרק י"א: רשויות תחבורה מטרופוליניות, בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (להלן – **הצעת החוק**), בשינויים המפורטים בהצעת ההחלטה שאלה עיקריהם:

1. לתקן את התוספת להצעת החוק כך שיכללו בה גם מטרופולין תל-אביב ומטרופולין חיפה.
2. לתקן את הצעת החוק כך שיקבעו בה התנאים הבאים: תנאי להקמת רשות מטרופולינית יהיה קיומו של רצף טריטוריאלי; התאמת רשימת השיקולים הנדרשים לצורך קביעת הרכב מועצת הרשות המטרופולינית וכוח ההצבעה בה; קביעה כי ראש הרשות המטרופולינית יהיה ראש העיר הראשית במטרופולין בכפוף לתנאים המפורטים בהצעת ההחלטה; החלת ההגנות על רשות מיעוט כך שיחולו על כלל הרשויות המקומיות בתחום הרשות המטרופולינית למעט העיר הראשית; הסדרת הקמתו של מרכז בקרה מטרופוליני ועוד.
3. לתקן את הצעת החוק ולקבוע כי סמכויות הנתונות כיום לרשות מקומית, לראש הרשות המקומית או לעובד הרשות האמורה כרשות תימרון מקומית, לעניין אכיפת העבירה הקבועה בתוספת האחת עשרה לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן – **הפקודה**), הכוללת כיום עבירה של נסיעה שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית, יוקנו, בשינויים הנדרשים גם לרשות מטרופולינית ביחס לצירי הרשות.
4. מוצע לתקן את הצעת החוק כך שיקבע נציג לכל אחת מהרשויות המקומיות בתחומה של הרשות המטרופולינית וזאת חלף ההוראה הקיימת בהצעת החוק לפיה רשות שאינה מיוצגת במועצה תהיה רשאית להעמיד משקיפים מטעמה. עוד מוצע לקבוע כי במקרה שבו רשות מטרופולינית תימנה יותר מ-10 רשויות, כל אחת מהרשויות האמורות תיוצג במועצה וכן יותאם המניין החוקי לישיבות מועצת הרשות כמפורט בהצעת ההחלטה.
5. מוצע לקבוע כי עבור פרויקטים הכלולים בהגדרה "**תשתית תחבורה ציבורית משלימה**" תהיה רשות רישוי מטרופולינית שתהיה בעלת סמכות מקבילה לרשות הרישוי המקומית בבקשות למתן היתר בתחומי הרשויות הנמצאות ברשות המטרופולינית בהם נדרש להקים את החלק הרלוונטי מהפרויקט עבורו הוגשה הבקשה להיתר, וכי טרם מתן ההיתר רשות הרישוי המטרופולינית תתייעץ עם מהנדס רשות הרישוי המקומית הרלוונטית.
6. לקבוע כי הרשות המטרופולינית לא תהיה מוסמכת לשנות מההסדרים הקיימים בהוראות לפי סעיף 71(א7) לפקודה בנוגע לתחבורה ציבורית בשבת, לרבות לעניין הפעלת קווי שירות בשבת. בהמשך לאמור, מוצע לקבוע כי החלטה 1854 מיום 11 בספטמבר 2022 שעניינה "רשויות מרחביות לתחבורה" (להלן – **החלטה 1854**) תבוטל עם אישורה של הכנסת בקריאה שניה ושלישית של הצעת החוק כפי שתתוקן בהתאם להצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין תיקון התוספת להצעת החוק - לשם ייעול התחבורה הציבורית בישראל, מוצע לתקן את התוספת להצעת החוק כך שיכללו בה גם מטרופולין תל-אביב ומטרופולין חיפה.

לעניין ביטול ההוראות בדבר מינוי משקיפים למועצה והתאמת המניין החוקי לשיבות המועצה - הצעת החוק קובעת כי מועצת רשות מטרופולינית לא תימנה יותר מ-12 חברי מועצה, מתוכם 2 נציגים שתמנה שרת התחבורה והבטיחות בדרכים מקרב עובדי משרדה, ולאחר שלוש שנים מיום ההקמה - נציגי ציבור. בהמשך לאמור, נקבע בהצעת החוק כי רשות מקומית הנכללת בתחומה של הרשות המטרופולינית, אך לא נקבע בצו הקמת הרשות כי נציג שלה יהיה חבר מועצה, תהיה רשאית למנות משקיף מטעמה במועצת הרשות המטרופולינית. לנוכח העובדה כי משקיפים שמונו בהתאם לסעיף האמור הינם כפופים ליתר החובות אליהם כפופים יתר חברי המועצה ולצורך שיקוף מהימן של כלל האינטרסים אשר הובילו להחלטות המועצה, מוצע לקבוע כי ימונה לכל רשות מקומית חבר במועצת הרשות המטרופולינית. בהמשך לכך, מוצע לקבוע כי במקרה בו תימנה רשות מטרופולינית למעלה מ-10 רשויות מקומיות, יותאם הרכב המועצה וכן יותאם המניין החוקי הנדרש לקיום ישיבות המועצה כך שימנה 25% מכלל חברי המועצה אשר מייצגים לפחות 60% מכוח ההצבעה במועצה.

לעניין סמכויות אכיפת עבירת שימוש שלא כדין בנתיבי תחבורה ציבורית הקיימים בצירי הרשות - מוצע לתקן את סעיף 91 להצעת החוק כך שיוקנו סמכויות אכיפה בהתאם לסעיף 1א27 לפקודת התעבורה, גם לרשות מטרופולינית ביחס לצירי הרשות. בהתאם להצעת החוק בצו הקמת הרשות יוגדרו "צירי הרשות" בהתאם לכך, סמכותה של הרשות המטרופולינית תכלול גם את הסמכות לאכוף שימוש שלא כדין בנתיבי תחבורה ציבורית הקיימים בצירי הרשות. יובהר כי במקרה בו הוגדר ציר כציר רשות, תהיה הרשות המטרופולינית המוסמכת הבלעדית לצורך אכיפת עבירות הכלולות בתוספת ה-11 לפקודת התעבורה, ואילו הרשות המקומית תישאר המוסמכת לאכיפת עבירות כאמור בנתיבי תחבורה ציבורית שלא הוגדרו כצירי הרשות, כך, שלעניין זה לא צפוי כי הרשות המטרופולינית והרשות המקומית ישמשו שתיהן במקביל כגורמי האכיפה ביחס לאותו נתיב תחבורה ציבורית.

לעניין ההוראות בדבר הפעלת תחבורה ציבורית בשבת - בהתאם להוראות סעיף 80 להצעת החוק, הרשות תהיה אחראית לניהול הפעלת קווי שירות לאוטובוסים ולמוניות שירות שמסלולם בתחום המטרופולין שלה. בהמשך לאמור, הרשות תתקשר לפי הוראות המפקח, עם בעל רישיון מתאים להפעלת קווי השירות לאוטובוסים שיינתן בהתאם לפקודה. עם זאת, נקבע בסעיף האמור כי רישיון להפעלת קו שירות, יינתן על ידי המפקח על התעבורה.

לעניין ביטול החלטה 1854 – בהחלטה 1854 נקבע כי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים רשאית להקים רשויות מרחביות מכוח סמכותה בהתאם לסעיף 76 לפקודת התעבורה. לנוכח העובדה כי מוצע במסגרת ההחלטה הנוכחית לעגן בחוק את הקמתן של רשויות מטרופולינית, אשר להן סמכויות רחבות ביחס לסמכויות אשר הוקנו לרשויות המרחביות במסגרת ההחלטה האמורה, ועל רקע העובדה כי הצעת החוק שתאושר תייתר את הקמתן של הרשויות המרחביות במתווה המוצע בהחלטה 1854, מוצע לבטלה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית (בפועל) של משרד התחבורה, היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי והיועץ המשפטי של משרד הפנים.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הערכות המשק למעבר לתחבורה חשמלית ומבוססת אמצעי הנעה חליפיים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר, מטרת הצעת ההחלטה, בתמצית, היא לבצע התאמות לקראת כניסת הרכב החשמלי לשוק הישראלי, להסיר חסמים בפני כניסתו ולצמצם את הנזק המשקי אשר עשוי להיווצר מכניסה לא מוסדרת של רכב חשמלי. בנוסף, מוצע לתקן עיוותים במערכת המס, שאינה קובעת היום הסדרים לעניין נסועת רכבים חשמליים, וזאת בניגוד לנסועת רכבי מנוע בעירה פנימית המשלמים מס בלו עבור הדלק הנצרך על ידם. כאמור בדברי ההסבר, רכבים חשמליים זהים לרכבי בעירה פנימית מבחינת השפעותיהם החיצוניות על גודש התנועה ועל תאונות הדרכים. מצב זה, שבו ההשפעות השליליות של הרכב אינן מתומחרות, עלול לעודד שימוש רב יותר ברכב, ובכך להעצים את ההשפעות השליליות האמורות.

בהתאם, מוצע לקבוע מספר הסדרים הנוגעים להתאמות תשתית לכניסת הרכב החשמלי לשוק הישראלי וביניהם:

1. תיקון חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, כך שיקבע הסדר התקנת עמדות טעינה לרכב חשמלי בבית משותף. התיקון יתבסס על הצעת חוק המקרקעין (תיקון מס' 35) (התקנת עמדת טעינה לרכב חשמלי בבית משותף ודיניי מקרקעין), התשפ"ב-2022, ויכלול את ההסדרים הנוספים הבאים:

א. החלפת ספק חשמל בחיבור חשמל המשמש בעל דירה אחד או יותר לצורך טעינת הרכב תהיה בהחלטת רוב בעלי הדירות שעמדות הטעינה שלהם מחוברות באמצעות אותו חיבור.

ב. תשתית הקשורה לטעינה אשר משמשת שני בעלי דירות או יותר תהווה חלק מהרכוש המשותף של הבית המשותף, כך שכל בעל דירה יהיה רשאי לחבר אליה עמדת טעינה.

2. להטיל על שר הפנים מכוח סמכותו לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), לקבוע תוך שישה חודשים ממועד ההחלטה, תקנות הכוללות הוראות בדבר חובה להקים בבניין חדש שכולל חניה, תשתית חשמל הנדרשת להתקנת עמדות טעינה לרכב חשמלי הכוללת לוח חשמל וזאת אף אם מדובר במבנה שאינו מיועד למגורים.

3. לתקן את חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, כך שתוטל חובה על אדם המוכר או משווק רכב חדש להציג נתונים אודות צריכת האנרגיה של הרכב, ביחידות מדידה תקניות, לפי סוג מקור האנרגיה שבאמצעותו מונע הרכב, וזאת במקום החובה הקיימת היום לפרסם את הנתונים לפי צריכת ליטר לכל מאה קילומטר.

4. תיקון סעיף 28 לחוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה), התשע"ח-2018, כך שהוראת השעה המאפשרת למכור חשמל לטעינת רכב חשמלי ללא רישיון הספקה, תקוצר משמונה שנים לשש שנים. בנוסף, ככל שיתוקן הסעיף האמור, להטיל על רשות החשמל להיערך לכך ולבחון את הצורך בקביעת הוראות שיחולו על בעלי רישיון הספקה לטעינת רכב חשמלי בשים לב למטרות חוק משק החשמל.

5. תיקון סעיף 3 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, כך שרשות החשמל בכפוף לתנאים שייקבעו בחוק או בכללים מכוחו, תהא רשאית לפטור צרכן המוכר חשמל לאחר מרישיון הספקה.

6. תיקון סעיף 188(ב)(1) לחוק התכנון והבניה כך שלהגדרה "**צרכי ציבור**" יתווספו מתקני השנאה לחשמל ובכלל זה חדר שנאים ותחנת משנה. בהמשך לכך, להטיל על מנכ"ל מינהל התכנון לגבש תדריך מקצועי לעניין שילוב חדרי שנאים בתכניות מפורטות.

7. להטיל על שר האנרגיה, בכפוף להתייעצות עם רשות החשמל, לפעול לתיקון חוק החשמל, התשי"ד-1954, כך שייקבעו הוראות אכיפה מתאימות על פעולות בניגוד להוראות החלות בעניין זה וכן לבחון את אופן הקביעה והעדכון של הוראות האסדרה באופן ההולם את קצב התפתחות הטכנולוגיה.

8. להטיל על שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), התשס"ז-2007, כך שלהגדרה "חניון" תתווסף עמדת טעינה לרכב חשמלי שמשמשת את הציבור הרחב.

9. להטיל על משרד האנרגיה, בהסכמת אגף התקציבים במשרד האוצר, לגבש תוך שישה חודשים תכנית לפריסת עמדות טעינה במרחב הציבורי. התכנית תגובש, בין היתר, בשים לב להמלצות צוות שהרכבו מפורט בהצעת ההחלטה, בנוגע להשפעת פיזור עמדות הטעינה במרחב הציבורי על מדיניות החניה במרחב הציבורי.

בנוסף, על מנת לתקן את העיוותים הקיימים במערכת המס בכל הנוגע למיסוי הנסועה ברכב חשמלי, מוצע לקבוע בחוק כי -

1. החל מיום 1 בינואר 2026 (להלן - **מועד התחילה**), יוטל מס נסועה שיהיה חלף מס בלו על בעלי רכבים.
2. מס הנסועה יחול על רכב פרטי, מונית, אופנוע או רכב מסחרי, וזאת לתקופה של 5 שנים ממועד התחילה. מס הנסועה לא יחול על רכבים המונעים על ידי בנזין או סולר שאינם נטענים מרשת החשמל.
3. לשר האוצר תהיה סמכות לקבוע בצו את שיעורו של מס הנסועה, שיעמוד על 15 אגורות לקילומטר, צמוד למדד המחירים לצרכן לחודש יוני 2023 המפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ויעודכן אחת לשנה.
4. שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יהיה רשאי לשנות בצו את גובה מס הנסועה, וזאת בשים לב לעלויות החיצוניות של שימוש ברכב.
5. המס ישולם לכל קילומטר נסועה שהרכב ביצע ובהתבסס על הנסועה הנמדדת במחשב הרכב ובהתאם לבדיקה שתעשה במבחן הרישוי השנתי.
6. בעל הרכב יחויב בתשלום מקדמות בגין מס הנסועה, אחת לחודשיים, במנגנון שייקבע בחוק, ועל בסיס נתונים ממוצעים של בעל הרכב. בנוסף, תינתן אפשרות לשינוי המקדמות על סמך הצהרה של בעל הרכב או על סמך נתוני הרכב.
7. רשות המסים תהיה אחראית על גביית המס, לרבות על ידי החברה הממונה שתנהל את מערכת הגבייה בעבור רשות המסים, בהנחייתו ובפיקוחה בהתאם לתפקידים שיוטלו עליה לפי החוק. מערכת הגבייה תתוכנן באופן שימנע ככל הניתן את הסיכון לפגיעה בפרטיות החיבים.
8. החברה הממונה תהיה רשאית להתקשר עם גורמים שונים, ובכלל זה גורמים פרטיים, לשם ביצוע תפקידיה.
9. החוק יכלול הסדרים בנושאי מועדי תשלום המס, אכיפה, גבייה, בירור, השגה או ערר, שיתבססו על המנגנונים האמורים, בשינויים המחויבים, בחוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן, התשפ"ב-2021. לצורך תכנון, הקמה, תפעול ובקרה של ההסדר תוקם ברשות המסים יחידה שתפעל להוצאה לפועל של ההסדר.

בנוסף, תוקם ועדת מעקב ליישום חוק מס נסועה אשר תכלול את מנהל רשות המסים או מי מטעמו, הממונה על התקציבים או מי מטעמו והכלכלנית הראשית במשרד האוצר או מי מטעמה (להלן - **ועדת המעקב**). ועדת המעקב תייעץ לשר האוצר בנוגע לעדכון התעריף של מס נסועה חלף בלו מעת לעת. כמו כן, תגבש ועדת המעקב המלצות בעניין הצורך והאפשרות להטיל מס נסועה שאינו חלף בלו, אלא מס נסועה דיפרנציאלי, שיחול גם על רכבי סולר ובנזין, כך שיינתן משקל להיבטים נוספים של הנסיעה בכביש המשפיעים על העלויות החיצוניות ותייעץ בנוגע למתן פטורים כאמור לעיל שיוגשו לשר האוצר עד ליום 1 בינואר 2025.

בנוסף, מוצע להטיל על שר האוצר, בהתייעצות עם השרה להגנת הסביבה ורשות התחרות, לבחון כי עם כניסתו של חוק מס הנסועה לתוקף, יבואן רכב יחויב לעמוד ביעדים כמותיים לעניין פליטות גזי החממה של הרכבים המשווקים על ידו בישראל, בהתאם לנתונים הקיימים בנוגע לכמות הפליטות של סוג הרכב המיובא, וזאת בשים לב לחקיקה האירופית בעניין. במסגרת זו יבחנו תיקוני חקיקה, ככל שיידרשו והאמצעים המתאימים שיוטלו על יבואן רכב שלא יעמוד ביעדים הכמותיים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה מבקשת להטיל הסדר מיסויי חדש המביא לאתגרים תפעוליים שונים, ובעקבותיהם גם לאתגרים משפטיים שונים, בין היתר, הנוגעים להפעלת סמכויות שלטוניות במסגרת גביית תשלומי חובה.

ההסדר משקף איזון בכל הנוגע לפגיעה בפרטיות, שכן גביית המס מבוססת על נתונים שכבר היום נגישים למדינה במסגרת הבדיקה שנערכת לרכב במבחן הרישוי השנתי. לצורך גביית התשלום לא ייערך כל שינוי בהוראות שעניינן הגנת הפרטיות בפקודת התעבורה [נוסח חדש], בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, או בכל חקיקה אחרת המסדירה היבטי פרטיות, וההסדר יהיה כפוף לכל דין בהקשר זה. בפרט בעת בחינת תיקוני חקיקה לצורך הסדרת מס נסועה דיפרנציאלי.

כאמור, מוצע כי רשות המסים תהיה אחראית על גביית המס לרבות על ידי החברה הממונה. ההסדרים הנוגעים לסמכויות החברה הממונה יתבססו על המנגנונים הקיימים, בשינויים המחויבים, בהוראות חוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן, התשפ"ב-2021 (להלן – **חוק מס גודש**). במסגרת החוק ייקבע כי פעולות החברה או מי מטעמה תהיינה טכניות באופיין, וכי לא תופקד בידי החברה או המפעילים סמכות המצריכה הפעלת שיקול דעת מכל סוג. זאת, אף שקיימת האפשרות להסתמך עובד ציבורי לגביית תשלום בהתאם לאמור בפקודת המסים (גבייה) (להלן – **הפקודה**).

המנגנון שיקבע בחוק לעניין גביית המס, מתבסס על מנגנון קיים הקבוע בפקודת מס הכנסה ובו תשלום מקדמות חובה במסגרת דו-חודשית. בדומה למס הכנסה, מקדמות החובה יתבססו על נתונים ממוצעים של נסועת הרכב, ותינתן אפשרות לדיוק המקדמות על בסיס הצהרה של בעל הרכב על הנסועה שהתבצעה או על סמך נתוני הרכב. עם בדיקת הנסועה במעמד מבחן הרישוי השנתי, תחושב הנסועה בפועל ובהתאם יינתנו החזרי מס אם שולם מס ביתר במסגרת תשלום המקדמות. אי תשלום המקדמה יגרור צעדי אכיפה בהתאם לסמכויות המרכז לגביית קנסות הקבועות בחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995, המתבססות על הסמכויות הקבועות בפקודה, בשינויים המחויבים.

יתר מנגנוני האכיפה, הגבייה, ברור, השגה או ערר, לרבות חובת תשלום המקדמות, יתבססו על מנגנונים קיימים בפקודה ובהוראות חוק מס גודש.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה –

אין הערות משפטיות להצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים –

אין מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית (בפועל) של משרד האנרגיה, היועצת המשפטית של רשות החשמל והיועץ המשפטי של משרד הפנים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

ל.ס.ר

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול השימוש בתשתיות תחבורה ציבורית בטווח הקצר.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

לאור החשיבות בפיתוח התחבורה הציבורית וניצול הפוטנציאל של נתיבי תחבורה ציבורית ונתיבים רבי תפוסה (להלן – **נר"תים**), מוצע להגביר את האכיפה בנתיבים אלו באמצעות הסמכת מפקחים, שהם עובדי משרד התחבורה, אשר יבצעו אכיפה בנר"ת. מוצע להסמיך את המפקחים לאותת לנוהג ברכב שיעצור את רכבו, לדרוש מכל אדם למסור למפקח את שמו ומענו ולהזדהות בפניו, להיכנס לרכב נייח בכפוף לאמור בהצעת ההחלטה כדי לבדוק קיומה של העבירה וכן למסור הודעת תשלום קנס כאמור בסעיף 228(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

עוד מוצע כי המפקח על התעבורה יבחן את האפשרות להגביל נסיעת מוניות בשעות העומס ובנתיבי תחבורה ציבורית עמוסים, כאשר נוסעים בנתיב 45 אוטובוסים ומעלה בשעה, על מנת להגדיל את מהירות הנסיעה של תחבורה ציבורית מרובת נוסעים.

כמו כן, מוצע להקל על פיתוח מסופי תחבורה ציבורית באמצעות תיקון חוק הרשויות במקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987 (להלן – **חוק הרשויות המקומיות**), כך שיובהר כי **"מגרש חניה ציבורי"** כולל גם חניון לאוטובוסים ציבוריים בעלי רישיון קווי שירות וכי **"כלי רכב"** לפי החוק האמור כוללים גם אוטובוסים ציבוריים כהגדרתם בסעיף 1 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], אשר פועלים בכפוף לרישיון קו שירות. בנוסף לכך, מוצע לקבוע כי אם רשות מקומית תיתן צו המורה על הקצאה מגרשי חניה לטובת אוטובוסים ציבוריים ובעל המגרש הודיע כי הוא מעוניין להשתמש במגרש כמגרש חניה לרכב פרטי בהתאם לזכאותו לסעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות, לא יהיה בכוחו של הצו כדי לחייב את בעל המגרש להפעילו לטובת חניית אוטובוסים ציבוריים בלבד.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

באשר לסעיף 1 ו-2 להצעת ההחלטה, מוצע להקנות למפקחים סמכויות מצומצמות הנדרשות לצורך האכיפה בלבד. עוד יודגש, כי מדובר בסמכויות אשר, ממילא, מוקנות לפקחי משרד התחבורה לפי תקנה 1587 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961. ואולם, לצורך הבהירות ולמען הסר ספק מוצע להסדיר את הסמכויות הללו בסעיפים הרלוונטיים העוסקים באכיפה בנר"תים.

כמו כן, בכדי לצמצם את החשש לפגיעה בחיי אדם אגב ביצוע עבודת הפיקוח, מוצע כי הכשרת המפקחים תעשה בהתאם להוראות שרת התחבורה ובהסכמת השר לביטחון לאומי.

באשר לסעיף 4 להצעת ההחלטה - נוסח חוק הרשויות המקומיות, מקנה לרשויות מקומיות סמכות להוציא צו לשימוש ארעי במגרש ריק כמגרש חניה ציבורי. הנוסח המוצע נועד להבהיר כי **"מגרש חניה ציבורי"** בחוק כולל אפשרות להקמה ושימוש לצרכי חניון לאוטובוסים ציבוריים אשר פועלים בכפוף לרישיון קו שירות.

אין בתיקון, אשר נועד להבהרת הפרשנות שלפיה נהגה המדינה עד כה, בכדי לשנות מזכויות בעלי המגרשים ואלה נותרות בעינן כקבוע בחוק. יודגש, כי הנוסח המוצע מאזן בין שמירה על הזכויות הקנייניות של בעל מגרש לבין הצורך הציבורי להקמת מגרשי חניה עבור אוטובוסים ציבוריים בעלי רישיון קווי שירות, מאחר שלפי ההסדר המוצע במצב בו בעל המגרש הודיע כי הוא מעוניין להשתמש במגרש כמגרש חניה לרכב פרטי, בהתאם לזכאותו לסעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות, לא יהיה בכוחו של הצו כדי לחייב את בעל המגרש להפעילו לטובת חניית אוטובוסים ציבוריים, בלבד.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה –

אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

עמדת היועץ המשפטי למשטרת ישראל, היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי והיועץ המשפטי למשרד הפנים.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מבנה ארגוני להקמת פרויקט הסעת המונים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להטיל על שר האוצר לאחר קבלת חוות דעת של רשות החברות הממשלתיות, להביא לאישור הממשלה בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**), הצעה להקמת חברה ממשלתית שתהיה אחראית על הפעלתה ותחזוקה של מערכות הסעת המונים במרחב גוש דן (להלן – **חברת ההפעלה**).

עוד מוצע להנחות את שר האוצר ואת שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **השרים**) לאחר קבלת חוות דעת מרשות החברות הממשלתיות להביא לאישור הממשלה בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, הצעה להתאים את מטרות חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (להלן – **החברה**), כך שלא יכללו את פעילות ההפעלה והתחזוקה ואת העברת תחומי הפעילות של החברה, ובכלל זה: זכויות והתחייבויות הנוגעות להפעלת מערכות הסעת המונים ותחזוקתן לחברת ההפעלה בהתאם לכל דין, לרבות הסדרת תנאי העסקה של עובדי החברה שיעברו לחברת ההפעלה.

בנוסף, מוצע להטיל על השרים לפעול להסדרת מנגנוני תיאום בין החברה וחברת ההפעלה, ובכלל זה: לבחון, בהתייעצות עם רשות החברות הממשלתיות את האפשרות לכך שבדירקטוריון כל אחת מהחברות יכהן דירקטור שהינו נושא משרה בחברה השניה.

עוד מוצע לרשום את הודעת משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות לפעול לכך שפרויקט המטרו יהיה בראש סדר העדיפויות של החברה כפי שישתקף בפעילות החברה וניהול משאביה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים –

סעיף 1 להצעה מתייחס לקידום הפעולות להקמת חברה ממשלתית חדשה בתחום התחבורה ומשכך יש להבהיר שהדבר יעשה בשיתוף שרת התחבורה אשר תהיה השרה הממונה על ענייני החברה בדומה ליתר החברות הממשלתיות בתחום התחבורה. מעבר לכך, עמדת המשרד היא שטרם הושלם השיח המקצועי ביחס לחברה המבצעת לפרויקט המטרו.

עד למועד העברת חוות הדעת להצעות ההחלטה הנלוות להצעת תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת:

היועצת המשפטית (בפועל) של רשות החברות הממשלתיות.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

השלמת רכיב מימון ליישום מיזם המטרו.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר ולהלן, הקמת מערכת מטרו במטרופולין גוש דן (להלן – **מיזם המטרו**) טומנת בחובה תועלת חברתית, תחבורתית וכלכלית רבה. עניינה של הצעת ההחלטה, הוא בהשלמת רכיבי המימון ליישום מיזם המטרו וזאת לנוכח הצורך המידי והדחוף בהמשך הפעולות להקמה של מיזם המטרו.

נוכח העובדה כי מיזם המטרו צפוי להוביל לעליית ערכי הקרקעות הסובבות אותו ולהגדלת הפעילות העסקית של עסקים באזורים אלו, נקבע בהחלטת ממשלה מס' 200 מיום 1 באוגוסט 2021 בסעיף 140(ד) כי יוקם צוות בינמשרדי שיגבש מודל למיסוי עליית שווי נכסים המושפעים מתכניות המטרו. עוד הוחלט בהחלטה האמורה להטיל על שר האוצר להגיש את תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך יישום המיסוי בהתאם למודל שיגובש כאמור כחלק מהצעת התקציב לשנת 2023.

בהתאם לכך, הצוות פעל במשך מספר חודשים וגייש המלצות למודל מיסוי כאמור, הצעת ההחלטה מתבססת על המלצות הצוות כמפורט להלן.

לפי המנגנון המוצע, ההיטל יוטל על בעלי נכסים במתחמי ההשפעה מסביב לתחנות המטרו כהגדרתם בחוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021 (להלן – **חוק המטרו**), ביחס לזכויות הקיימות, למעט בעלי נכסי מגורים במתחמי ההשפעה, וישולם לאוצר המדינה לצורך מימון מיזם המטרו. בנוסף, מוצע כי סכום ההיטל ייקבע לפי סכום למטר רבוע של הנכס אשר יפורט במסגרת התיקון האמור, והוא ישולם כל שנה החל מתחילת עבודות המטרו במתחם ההשפעה בו נמצא הנכס במשך 40 שנה.

כמו כן, מוצע כי ההוראות שיחולו על ההיטל יהיו על בסיס הוראות הדין החלות על תשלום מס הכנסה לפי הוראות פקודת מס הכנסה וכי סכום ההיטל ששולם יותר בניכוי מהכנסתו של בעל הנכס המשלם את ההיטל ככל שהנכס משמש לייצור הכנסה, ואם לא ניכה בשוטף יהיה זכאי לנכות את התשלומים כהוצאה בתשלום מס השבח.

עוד מוצע לקבוע כי הליכי השגה וערעור על שומת ההיטל יתנהלו לפי פרק שני לחלק ט' לפקודת מס הכנסה, למעט הליכי השגה וערעור על נתוני הארנונה אשר על-בסיסם נערכה שומת ההיטל, אשר ימשיכו להתנהל לפי חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976.

בנוסף, לצורך שיפור השירות לאזרח, מוצע כי יועמד מחשבון שיאפשר לכל נישום לחשב את ההיטל בו הוא חב, כי מנהל רשות המטרו יפעל להגברת המודעות הציבורית להיטל מימון המטרו וכי הרשות המקומית הרלוונטית תשלח בתחילת כל שנה מס לכתובת הנכס הודעה על חובת תשלום היטל מימון מטרו של בעל הנכס בשל אותו נכס.

כמו כן, על מנת ליעל את הליך הגבייה, מוצע לקבוע כי הרשויות המקומיות יעבירו לרשות המסים מידע לגבי הנכסים העסקיים, לרבות פרטי הבעלים או המחזיקים של אותם נכסים וכי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע כי מתן אישורים המותנים בתשלום מס השבח מטרו יותנו בתשלום היטל מימון המטרו שנוצר עד אותו המועד.

במנגנון ההיטל המוצע הוטמעו מספר איזונים שמטרתם להקל על נטל המס של החייבים כמפורט להלן:

1. כאמור, ההיטל אינו נגבה בתשלום אחד במועד המימוש כמו מס השבח המטרו או היטל השבחה אלא נפרס לתקופה ארוכה של 40 שנה במטרה להקל את נטל ההיטל על החייבים.
2. המנגנון מחריג חבות במס של בעלי דירות מגורים ותושבים שאינם בעלי נכסים בכלל ובכך מפחית את החשש כי ההיטל יטיל נטל בלתי סביר על החייב לצורך תשלומו.
3. ההיטל מיועד למטרה ספציפית והיא מימון מיזם המטרו. ההיטל אינו מיועד להיות תשלום של קבע אלא רק למימונו של המיזם ובסיום המימון הוא יפוג.

4. החבות בהיטל מיועדת רק לחייבים שנכסיהם נמצאים במתחמי ההשפעה כהגדרתם בחוק המטרו. כלומר, יחובו בהיטל רק בעלי מקרקעין שיכללו במתחמי ההשפעה שיוגדרו בתמ"א 70, דבר המעיד על הזיקה העודפת שבין מיקום הנכס לבין הקמת המטרו והחוב במימונו.
5. על מנת להקל על חייבים באזורים בהם עליית הערך צפויה להיות פחותה ממקומות אחרים ולאור ההבנה שהחבות במס צריכה להיות שונה בשלב ההקמה לבין שלב ההפעלה, המנגנון כולל הוראה שקביעת סכום ההיטל למטר רבוע תיעשה לפי קריטריונים של אזור גיאוגרפי, כך שייתכנו חיובים שונים באזורים שונים בהתאם למחירי השכירות של הנכסים המסחריים שברשויות המקומיות, וכי בשלב ההקמה גובה ההיטל יעמוד על שיעור של 20% בלבד מסכום ההיטל בשלב ההפעלה.

יצוין, כי בהתאם למחקר משווה שביצעו גורמי המקצוע במשרד האוצר ואשר הוצג בפני הצוות, מנגנונים ללכידת ערך הדומים לזה המוצע בהצעת ההחלטה, מקובלים ללכידת ערך של מיזמי מטרו דומים במדינות מפותחות בעולם.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

מנגנון ההיטל וקביעת חובת תשלום ההיטל מבוססים על מספר תכליות:

1. מימון מיזם המטרו על ידי הגורמים אשר צפויים ליהנות מהמיזם, אם בדרך של קרבה ושימוש בו ואם בדרך של השאת שווי הנכסים בקרבת המטרו. באופן האמור לא יהיה צורך להגדיל את נטל המס על כלל תושבי מדינת ישראל אשר רבים מהתושבים בה נכסיהם לא צפויים ליהנות ממיזם זה באופן שבו נהנים בעלי הנכסים שיחובו בהיטל המימון.
2. לכידת עליית הערך של נכסים קיימים או זכויות קיימות לאור הקמתו של מיזם המטרו וזאת לפי המלצות הוועדה הייעודית שקמה בעניין, ובכך ללכוד את עליית הערך של עסקים שירוויחו מהשקעת המדינה במיזם המטרו מבלי שידרשו לשלם כלל עבור מימונו, ככל שלא ימכרו את נכסיהם או יבקשו לממש את זכויותיהם הקיימות.
3. לכידת עליית פעילות עסקית של עסקים כתוצאה מפעילות המטרו וכן עלייה באיכות החיים כתוצאה ממיזם המטרו. במילים אחרות: תועלות ציבוריות רבות באזורי תחולתו של היטל מימון המטרו.

המנגנון שגובש בהצעת ההחלטה לפיו תחילת מועד המס תהיה במועד תחילת העבודות במתחם ההשפעה הספציפי משקף למעשה את המועד שבו עולה ערך הנכס במתחם ההשפעה הספציפי וכן תואם את מטרתו של ההיטל שהיא מימון הקמת מיזם המטרו, בדומה למנגנון הקבוע בהיטלי סלילה.

בניגוד להיטל השבחה ומס השבחת המטרו, בהם נטל המס נגזר מאחוזים מההשבחה של נכס המקרקעין שנדרש לשלם במועד אחד שהו מועד המימוש אשר עשוי להסתכם בסכום גבוה, היטל מימון המטרו המוצע אינו נגבה בתשלום אחד אלא הוא נפרס לאורך תקופה ארוכה של 40 שנה במטרה להקטין את התשלומים העיתיים ואת נטל ההיטל על החייבים באופן שלא יתקשו לעמוד בו, בדומה למנגנוני הארנונה והיטל הסלילה.

בנוסף, מעבודת המטה של גורמי המקצוע עולה כי החייבים צפויים ליהנות מהשבחה משמעותית ועלייה בפעילות העסקית שלהם כמו גם מיתר תועלות המטרו באופן ברור וודאי. משכך, בשים לב לכך שגובה התשלומים יהיה נמוך משמעותית מהתשלומים במס השבחת המטרו וכי החייבים בהיטל לא יהיו בעלי דירות מגורים אלא בעלי נכסים סחירים, ובהתחשב בקיום מנגנון דומה ביחס לחיוב בארנונה ובהיטלי תיעול, דומה כי לא מתקיים בענייננו החשש לקשיי נזילות באופן ביחס לעיקרון המימוש.

עיקרון המימוש ביחס לדיני המס הוא עיקרון, הניתן לסתירה, שגובש בפסיקה ולפיו על מנת שיהיה ניתן לגבות מס עבור הפקת רווח, נדרש שאותו רווח או התעשרות ימומשו בפועל כך שעל אירוע המס להיות במועד בו נפגש החייב עם הכסף לראשונה. לעקרון המימוש ישנם שני אדנים מרכזיים: הראשון - נזילות החייב בתשלום והשני - היעדר ודאות ליצירת רווח בעת מימוש הנכס בעתיד (ראו לעניין זה למשל, ע"מ 1164/04 עיריית הרצליה נ' יצחקי (פורסם בנבו), וכן בע"א 2515/18 חברת א.ס.י. אל קניון דרורים בע"מ נ' פקיד שומה פתח תקווה (פורסם בנבו)).

בשים לב לכך שהרווח אליו מתייחס היטל מימון המטרו הוא עליית ערכי הנכסים והגדלת הפעילות העסקית של עסקים נוכח מיזם המטרו וכי אירוע המס במנגנון המיסוי המוצע הוא בתום כל שנת המס ממועד תחילת העבודות על מיזם המטרו ולא מהמועד בו החייב "נפגש עם הכסף לראשונה", עולה חשש על פניו לקושי משפטי במנגנון האמור מאחר שמדובר במיסוי המנוגד לכאורה לעיקרון המימוש.

עם זאת, מנגנון המס המוצע בהצעת ההחלטה, דומה באופיו למנגנוני מיסוי הקיימים היום בדיון הישראלי המוטלים על נכס מקרקעין, בדמות ארנונה והיטלי סלילה כאשר ביחס לחיובים אלו "אירוע המס" אינו במועד בו נפגש החייב עם הכסף לראשונה אלא הוא עבור שירות שהרשות המקומית מספקת או בעבודות פיתוח המבוצעים לרווחת תושביה ואף ללא שקדם להטלת החיוב פעולה מצד התושב כדוגמת: הוצאת היתר בניה או מכירת הנכס. בענייננו, מבוצעת עבודת פיתוח רחבת היקף בדמות הקמת המטרו, המשפיעה באופן מהותי, בין היתר, מבחינה כספית על האזור בו נמצא הנכס, וההיטל מיועד, בהתאם להצעת ההחלטה, באופן מלא וישיר למימון מיזם זה שהמדינה מקימה עבור רווחת התושבים. כאמור, המנגנון האמור נבחר לאחר בחינה של מספר מודלים אפשריים, ובכלל זה: תשלום חד פעמי המשולם על ידי בעל הנכס במועד תחילת העבודות בדומה להיטל סלילה, מיסוי שוטף על קרקע בהתאם לשווי הנכס והטלת מיסוי שוטף על הכנסות משכר דירה.

במודלים האחרים שנבחנו, בהתאם לדו"ח הצוות, ישנם חסרונות אל מול המודל שנבחר. כך, תשלום חד פעמי על ידי בעל הנכס צפוי לפגוע יותר ביכולת החייב לעמוד בנטל המס מאשר המנגנון שנבחר. הטלת מיסוי בהתאם לשווי הנכס דורש עריכת שומות על הנכסים ויוצר סרבול וחוסר וודאות לבעל הנכס.

נוכח כל האמור לעיל, קיימת הצדקה להטלת ההיטל החל ממועד הקמת המטרו וזאת בדומה להטלת חיובי תשלום עבור ארנונה והיטל תיעול. גם אם יטען שישנה פגיעה בעיקרון המימוש, הרי שבהתאם לנימוקים שפורטו ולהסדרים הקבועים במנגנון, פגיעה זו, ככל שקיימת, היא מצומצמת, מידתית ומוגבלת בהיקפה.

לגבי המידע האישי אשר מוצע כי הרשויות המקומיות יעבירו לרשות המסים, מחשש כי מדובר במידע אישי כמשמעותו חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הגנת הפרטיות**), מוצע כי רשות המסים תחזיק את המידע במאגר מידע והמידע יימחק ממאגר המידע לאחר שלוש שנים שהועבר המידע, בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות.

עד למועד העברת חוות הדעת להצעות ההחלטה הנלוות להצעת תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת:

היועץ המשפטי של משרד הפנים והיועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

שותפות הממשלה והשלטון המקומי בפתרון משבר הדיור.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן, מבנה הארנונה הקיים מביא להעדפה מובנית של הרשויות המקומיות לתכנן לעסקים, אשר ככלל מניבים להן הכנסות משמעותיות יותר מארנונה שאינה ממגורים, על פני בניית יחידות מגורים.

על מנת להקטין את התמריץ השלילי בתכנון למגורים ולסייע לרשויות מקומיות שמתמודדות עם קליטת תושבים חדשים לצמצם את הפערים הכלכליים שנובעים מכך (להלן – **תכליות הצעת ההחלטה**), מוצע להקים קרן שכספיה יחולקו בין הרשויות המקומיות בהתאם להיתרי הבנייה למגורים שיוציאו, באופן שיגדיל את ההכנסה השוטפת של הרשויות המקומיות מקליטת דיור. הקרן בעיקרה תמומן על ידי הרשויות המקומיות, אשר יידרשו להפריש אחוז מסך הגידול העתידי של גביתן מארנונה שאינה ממגורים, לעומת שנת 2022 שבה שנת הבסיס.

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

מועצת הקרן תורכב מנציגי ממשלה ונציגי שלטון מקומי, כאשר נציגי השלטון המקומי ייבחרו במנגנון בחירה שייקבע בהמשך על ידי שר הפנים ושר האוצר, באופן שיביא לידי ביטוי את השונות הקיימת בין הרשויות המקומיות ואת מגוון האינטרסים בהן.

עוד מוצעים צעדים שונים למימוש תכליות הצעת ההחלטה, וביניהם עידוד השמשת מבנה הרוס, מתן סמכות לרשות מקומית שתוכרז כאינתנה או כיציבה להעלות את תעריף הארנונה למגורים בשטחה ללא צורך באישור חריג של שר הפנים ושר האוצר, וכן צעדים לטיוב מבנה הארנונה הקיים, וביניהם הנחיית שר הפנים ושר האוצר לפעול לתיקון תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן – **תקנות הארנונה**), ביחס לסוגי הנכסים שקבועים בהן לעניין תשלום הארנונה ולתעריפיה. במסגרת זו מוצע, בין היתר, לקבוע כי דירה אשר מושכרת לטווחי זמן קצרים, של עד 45 ימים בכל פעם, ולא פחות מ-90 ימים בשנה, תוגדר כבית מלון לעניין תשלום הארנונה, שכן בפועל זו משמשת כדירת נופש.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לפי המוצע, כל רשות מקומית תידרש להפריש לקרן שיעור מסוים מהגידול בארנונה שאינה ממגורים ביחס לשנת 2022, ומהקרן יחולקו מחדש הכספים ברמה הארצית מידי שנה, בהתאם לכללי החלוקה שייקבעו בחקיקה ולהחלטות מועצת הקרן, כמפורט לעיל.

ההפרשות לקרן ייעשו רק מהגידול בתקבולים העתידיים מארנונה שאינה ממגורים, באופן שיבטיח לרשויות המקומיות ודאות לגבי הכנסותיהן הקיימות. נוכח הפערים המשמעותיים בהיקף ההכנסות של רשויות מקומיות מארנונה שאינה ממגורים, מוצע לקבוע הבחנה בין הרשויות המקומיות לפי גובה הכנסותיהן ממנה, ובהתאם לקבוע את שיעור ההפרשות שלהן יידרשו, על מנת להתאימן למצב הכלכלי של הרשות המקומית.

הבסיס לשינוי היסודי המוצע בחלוקת ההכנסות מארנונה שאינה ממגורים בין רשויות מקומיות, נובע מהיות הארנונה תשלום חובה מסוג מס, כך שאין כל זיקה בין התשלום לשירות כלשהו שניתן לנישום האינדיבידואלי. לעניין זה ראו למשל: פסקה 14 לפסק דינו של כב' השופט דב לוין (ז"ל) בבג"ץ 764/88 **זשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא** (פורסם בנבו), פסקה 6 לפסק דינו של כב' השופט דב לוין (ז"ל) בע"א 620/82 **מועצת עיריית הרצליה נ' רשף** (פורסם בנבו).

כך, גם אם הרשות המקומית לא מספקת שירותים מוניציפליים מסוימים, כגון: מדרכה סלולה, תאורת רחוב ושירותי פינוי אשפה למחזיקים בנכס באזור מסוים, עדיין אלו לא יהיו פטורים מתשלום ארנונה, ולהיפך, לא ניתן למנוע את ההנאה מהשירותים המוניציפליים שמספקת הרשות המקומית מנישומים שמסרבים לשלמה. במילים אחרות, אין כל הלימה מתחייבת בין גובה הארנונה המשולמת לבין היקף השירותים שניתן בידי הרשות המקומית. במצב החוקי היום, הארנונה משמשת כמס מקומי לכיסוי הוצאות הרשות המקומית במתן שירותים מוניציפליים. כעת, מוצע לעגן בחקיקה ראשית חלוקה מחדש של הארנונה שאינה ממגורים ברמה הארצית, לצורך הגשמת תכליות הצעת ההחלטה.

יצוין כי הסדר דומה של העברת תקבולי ארנונה שאינה ממגורים משטח מסוים ברשות מקומית אחת לרשות מקומית אחרת, אחת או יותר, כבר מעוגן בסעיפים 9א ו-9ב לפקודת העיריות [נוסח חדש]. הסדר קיים זה מרחיב אפילו יותר מהמוצע כעת, במובן זה שהוא מאפשר הסטה לא רק של תקבולי ארנונה שאינה ממגורים אלא גם של הכנסות הרשות המקומית מהיטלי השבחה ומאחד או יותר מתשלומי החובה שגובה הרשות המקומית לפי חוקי העזר שלה.

עוד מוצע להקים את מועצת הקרן כגוף מינהלי חדש במשרד הפנים. למועצת הקרן תהיה עצמאות כלפי הממשלה ולכן גם יועץ משפטי נפרד שיהיה עובד המדינה, אך היא לא תהיה תאגיד נפרד מהמדינה. מבנה זה של מועצת הקרן נדרש נוכח רגישות הנושא ושילובם של נציגי השלטון המקומי במועצת הקרן, אשר מהם יבוא אף יושב ראשה, ונוכח תפקידה הציבורי הצר בהיקפו שאינו מחייב פעילות יומיומית או עיתית ולכן אינו מחייב במנגנון של קבע:

"... אולם יש שהמחוקק רואה טעם להקנות סמכות של החלטה לגוף חיצוני למערכת. כך למשל כאשר ראוי שהחלטות יתקבלו ללא חשש של השפעה פוליטית. מטעם זה הופקדה הצנזורה על סרטים, לפי פקודת הראינוע, בידי המועצה לביקורת סרטים, שרוב חבריה הם נציגי ציבור. כך גם כאשר יש טעם לשתף בהחלטות מומחים לעניין או נציגים של גופים שמחוץ לממשלה, והדרך המתאימה לכך היא למנותם כחברים בגוף מיוחד שיוקם לעניינים אלה..." (ראו: הסמכות המינהלית, יצחק זמיר).

ביחס לאזור יהודה ושומרון, מוצע כי נוכח מבנה הקרן, אשר היא עצמאית ומנותקת מתקציב המדינה, ייקבע במפורש בחקיקה כי הכספים ממנה יחולקו גם לאזור, לצורך צמצום פערים כלכליים בקליטת תושבים חדשים. זאת, באופן שמהסכום שתהיה זכאית לקבל כל רשות מקומית באזור יהודה ושומרון מהקרן, ינוכה סכום השווה לשיעור מהגידול בארנונה שאינה ממגורים של הרשות, בהתאם לגובה הכנסותיה באותה שנה. ויודגש, גם אם הגידול של רשות מקומית באזור מארנונה שאינה ממגורים יעלה על הכספים שזכאית הייתה לקבל מהקרן בהתאם להיתרי הבנייה שהוציאה, היא לא תפריש כספים לקרן, בשל מגבלה בדין הבינלאומי על הוצאת כסף שמקורו מהאזור והעברתו לתחומי מדינת ישראל.

התניחות להסדרים תקציביים שנוגעים לאזור יהודה ושומרון בחקיקה ראשית הינה חריגה, ועשויה לעורר רגישות במישור הבינלאומי. קשיים אלו יוצגו לדרג הפוליטי.

באשר להסדר השונה שמוצע להחיל על רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון, כך שיוכלו רק לקבל כספים מהקרן אך לא יפרישו אליה, יוזכר כי בדין הישראלי טרם הוכרה הזכות החוקתית לשוויון ביחס לתאגידים ציבוריים ובפרט רשויות שלטוניות. בהקשר זה יצוין כי לטעמינו המונח כבוד האדם אינו חל על רשויות מקומיות, שהינן תאגידים ציבוריים שהם רשויות שלטוניות-מינהליות. בהתאם לכך, לא ניתן יהיה לקבל טענה לפיה ממילא החקיקה המוצעת פוגעת בזכויות יסוד ועל כן אין צורך להידרש ליתר המבחנים הקבועים בפסקת ההגבלה.

באופן קונקרטי, נוכח המצב החוקי השונה ביחס להוצאת היתרי בנייה באזור יהודה ושומרון, כך שהרשויות המקומיות שם אינן הגורם המוסמך ליתן היתרי בנייה למגורים, הרי שדווקא יצירת הסדר זהה אשר יחייבן בהפרשות לקרן, כאשר הן אינן יכולות לפעול להוצאת היתרי בנייה ולקבל ממנה כספים בחזרה, עשוי לעורר קושי.

באשר להצעה לקבוע כי דירת מגורים שמשמשת כדירת נופש תוגדר כבית מלון לעניין תשלום הארנונה, יצוין כי לאחרונה ניתן פסק דין בבית המשפט המחוזי, שבו נקבע כי שימוש כאמור הוא שימוש חורג (ראו: עפמ"ק (מחוזי ב"ש) 38350-06-22 **אבידן נ' ועדה מקומית לתכנון מפה רמון**)

וערעור בעניין נקבע לדיון (רע"פ 6062/22). לפסיקה זו, שליבתה בדיני התכנון והבנייה, אין השלכה להסדר המוצע כעת, שכן בדיני הארנונה קביעת סוג הנכס נעשית בהתאם לשימוש שנעשה בו בפועל (ראו: תקנה 1 לתקנות הארנונה). לפיכך, קביעה בתקנות כי דירה אשר בפועל משמשת לשימוש מלונאי, תוגדר כ-"בית מלון" לעניין תשלום הארנונה, אך נותנת ביטוי לעקרון זה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של מערכת הבטחון –

אינו מתנגד למסקנות חוות הדעת.

עמדת היועץ המשפטי של משרד התיירות –

ההגדרה המוצעת ל"דירת נופש", אינה עומדת בהלימה עם פסיקת בתי המשפט השונים בנושא "דירות נופש", ואף לא עם הפסיקה העוסקת בהשכרה לטווח קצר (תופעת ה-RBNB למיניהן), וכפי שהיא מוגדרת בהצעה כאמור, היא עלולה להביא פתח למניפולציות שונות שיקשו על המדינה לאכוף את התופעה.

בפסיקה, בתי המשפט שעסקו בסוגיית "דירת נופש", וההבדל בינה לבין דירת מגורים, שמו דגש, על העמדת אותו נכס לטובת הציבור ולזמינות הציבור הרחב, לפרקי זמן קצובים וקצרים למטרות בילוי ונופש:

בפסק דין עע"מ 8411-07 מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח' (פורסם בנבו) קבע בית המשפט העליון כך –

"דירת נופש מיועדת כידוע למטרות הבראה, מנוחה ומרגוע והיא משמשת לבילוי של חופשה וקייט לפרק זמן קצוב. לעומת זאת דירת מגורים היא דירה בה מנהל אדם את שגרת חייו ובה הוא מתגורר דרך קבע במשך רוב ימות השנה. מתוך מובן מילולי זה של המונח "דירת נופש", גזר בית המשפט בעניין אי התכלת (בהפנותו לסוגיה דומה אשר נדונה בעניין חוף הכרמל שם פורש המונח "מלון דירות") את המסקנה כי השימוש בדירות מסוג זה חייב להיות בעיקרו זמין לציבור (עמ' 24; ההדגשות אינן במקור);

בפסק הדין עע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית ואח' נ' החברה להגנת הטבע ואח' (פורסם בנבו) (להלן - פסק דין אי התכלת) קבע בית המשפט העליון, כי "אופייה של דירה כדירת נופש או כדירת מגורים רגילה מושפע באופן ישיר מאופן השימוש בה, ממשך זמן השימוש בה, ממידת הרציפות שבמגורים בה, ומתכלית השהיה של הדיירים במקום" (שם בעמ' 50; ההדגשות אינן במקור);

ובהמשך נקבע, כי "יש לקבוע כי השימוש בדירות חייב להיות בעיקרו שימוש ציבורי, ולכן יש להעמיד את הדירות לרשות הציבור הרחב בכל דרך שהיא במשך מרבית תקופת השנה ולמעלה ממחצית השנה במצטבר" (שם בעמ' 70);

כן ראו ע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, חיפה ואח', נ"ו (3) התשס"ב, 385, בעמ' 416, שם נקבע כך –

"על-פי קביעתנו העקרונית, השימוש בדירות חייב להיות בעיקרו שימוש ציבורי, ולכן הפתרון הראוי הוא שבעלי הדירות יעמידו את דירותיהם לרשות הציבור הרחב אם באמצעות מאגר הדירות ואם בכל צורה אחרת, במשך מרבית הזמן, כלומר למעלה מחצי שנה במצטבר" (ההדגשות אינן במקור).

וראו גם עפ"מ 38350-06-22 רועי אבידן ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון מצפה רמון (פורסם בנבו), שם קבע כב' השופט כדלקמן:

"בפרשת אי התכלת אמנם נדחתה "רק" הטענה לפיה אדם נופש בבית מגוריו, וממילא כל בית מגורים הוא גם דירת נופש. אולם, פסק דינו של בית המשפט העליון ברור מאוד, בהבחנה בין שני השימושים, מגורי קבע מצד אחד, ושימוש לנופש מצד שני. הדגש הושם על "לשון בני אדם" בפירוש המושגים המשפטיים. לגבי דירות הנופש נאמר שם כי "אין מדובר בדירות למגורי קבע, אלא במגורי-נופש, שהוא סוג אחד מבין סוגים שונים של מגורים שנועדו לשמש בני אדם בחופשתם".

כך, **מבחן מרכזי שנקבע שם להבחנה הוא שאלת הזמינות לקהל הרחב** (סעיף 62 לפסק הדין). אף נאמר כי "התכניות הבהירו באורח שאינו משתמע לשתי פנים כי דירות נופש אינן דירות מגורים רגילות, ומכירתן והשימוש בהן ככאלה אינו מתיישב עם הגדרתן כ'דירות נופש' כמובן בלשון בני אדם" (עמ' 12 פסקה 48; ההדגשות אינן במקור);

ובהמשך - "בית משפט השלום בפרשתנו עמד בצדק על כך שאחת ההבחנות החשובות עליה עמד בית המשפט העליון בהלכת מעוז דניאל, נוגעת לזמינות הדירה לציבור, כמטרה בהגדרת השימוש כשימוש לתיירות ונופש (עמ' 12, פסקה 50; ההדגשות אינן במקור);

עולה שהפסיקה קבעה, כי המבחן למענה על השאלה האם דירה הינה "דירת נופש" ואינה דירת מגורים - הוא מבחן משך הזמן שבמסגרתו הדירה הייתה בשימוש הציבור הרחב ועמדה לרשותו. גם **בעניין אבידן**, אשר מוזכר בחוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר, ניתן דגש לכך שמאפיין הזמינות של הדירה לציבור רחב הינו מאפיין עיקרי בהבחנה האם דירה הינה "דירת נופש" האם לאו.

לפיכך, דירה שהייתה זמינה לרשות הציבור הרחב לפחות למשך חצי שנה ובשימוש בפרק זמן זה, תחשב כ"דירת נופש".

ההגדרה המוצעת בסעיף 3 ל"דירת נופש" לא עולה בקנה אחד עם פסיקות בית המשפט בנושא כפי שפורטו לעיל, מאחר שהיא קובעת כי כל דירה אשר משמשת למתן שירותי לינה למשך תקופה העולה על 90 ימים תחשב "דירת נופש", כל עוד לנו בה שלושה אורחים מתחלפים. רכיב "זמינות הדירה לציבור הרחב" אינו מוזכר כלל בהגדרה וכן משך הזמן המצוין בהגדרה אינו מרבית מימות השנה.

בנוסף, ההגדרה קובעת הסדר לפיו במקרה שבו הדירה תהיה בשימוש למתן שירותי לינה במשך 91 יום, ובכפוף לקיום יתר התנאים המנויים בהגדרה המוצעת - הדירה תוגדר כדירת נופש על כל המשתמע מכך ובין היתר בעל הנכס יחויב בגינה עבור שנה שלמה. לפיכך, אנו בדעה כי ההסדר הראוי הוא כי החיוב בארנונה יהיה בהתאם לחלק היחסי של השימוש המלוואי בדירה או למצער, אם מבקשים לחייב בגין ארנונה למלונאות עבור שנה שלמה, אזי שהשימוש בנכס לצורכי מלונאות ונופש יהיה השימוש העיקרי שייעשה בדירה ע"י הציבור הרחב, קרי למשך תקופה של מעל חצי שנה.

נוכח האמור, אנו מציעים כי ההגדרה ל"דירת נופש" תביא לידי ביטוי את הפרשנות שניתנה לשאלה מהי "דירת נופש" בפסקי הדין שניתנו ע"י בית המשפט העליון, עליה להתייחס לכך שעל הדירה לעמוד לרשות הציבור הרחב ולא רק שייעשה בה שימוש של אורחים מתחלפים, שכן זהו אחד מהמאפיינים הבסיסיים המאבחנים "דירת נופש" מדירת מגורים. כמו כן, הצעתנו היא לבצע הבחנה בין מקרים שבהם הדירה משמשת בפועל ללינה של אורחים מתחלפים ומועמדת לרשות הציבור הרחב לתקופה של חצי שנה ומעלה, לבין מקרים שבהם הדירה משמשת אורחים מתחלפים ומועמדת לרשות הציבור לתקופה בין 90 ימים ל-180 ימים, שאז אין להשליך תקופה זו על השנה כולה, אלא לחשב את החיוב בארנונה לפי החלק היחסי של השנה שבו התקיים שימוש מלוואי בדירה.

לפיכך, ההגדרה המוצעת על ידינו ל"דירות נופש" כוללת מספר תיקונים ותהיה כדלקמן -

"דירת נופש - נכס המשמש למשך תקופה של לכל הפחות חצי שנה, למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים ובלבד שהנכס היה זמין לרשות הציבור הרחב כאשר כל אורח מתחלף השתמש בנכס לפרק זמן קצוב וקצר; נכס ששימש למשך תקופה הפחותה מחצי שנה למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים, אך לתקופה של מעל ל-90 ימים והיה זמין לרשות הציבור הרחב ייחשב כדירת נופש רק למשך התקופה כאמור.

בסעיף זה -

"זמן קצוב וקצר" - פרק זמן שבין יום אחד ועד 30 ימים ברציפות;

"זמין לטובת הציבור הרחב" - אם התארחו בנכס למעלה מ-3 אורחים מתחלפים, שאינם קרובים לבעל הנכס מהמעגל הראשון;

"קרובים מהמעגל הראשון" - בני זוג, הורים, צאצאים ואנשים אחרים הסמוכים על שולחנם".

עד למועד העברת חוות הדעת להצעות ההחלטה הנלוות להצעת תקציב המדינה לשנים 2023 ו-
2024 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת:
עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

ל.ס. נ.ר.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול הליכי תכנון ורישוי בניה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), בהיבטים שונים:

1. להוסיף סמכויות שונות לוועדות מקומיות ולוועדות מקומיות עצמאיות, וכן לבטל את אחד התנאים הנדרשים להסמכת ועדה מקומית כוועדה עצמאית.
2. תכנית בסמכות ועדה מחוזית הכוללת מעל 100 יחידות דיור שלא הוכרע לגביה במשך 18 חודשים ממועד הגשתה תועבר לדיון בוועדת משנה של המועצה הארצית.
3. ניתן יהיה להגיש תכנית בקרקע פרטית שתיועד בעיקרה למגורים אם שיעור הזכויות של מגיש התכנית עולה על 50% מהזכויות בשטח התכנית, וזאת בשונה מהשיעור הדרוש כיום העומד על 75%, אם התקיימו התנאים המנויים בהצעת ההחלטה ובכלל כך כי מתכנן המחוז סבר כי יש הכרח בהרחבת שטח התכנית וכי אלמלא הרחבה זו היו בידי מגיש התכנית 75% מהזכויות בשטח התכנית המקורית שאותה בקש להגיש וכי אין בחלק משטח התכנית שהוא אינו בעל הזכויות בה, פגיעה כהגדרתה בסעיף 61א(ב1) לחוק התכנון והבניה.
4. לוועדת הערר המחוזית תהא סמכות שלא לעכב היתר או חלק ממנו, אם הערר שהוגש אינו משפיע אופן משמעותי על ההיתר, וניתן יהיה לדרוש הפקדת ערבות לצורך השבת המצב לקדמותו ככל שהערר יתקבל.
5. אישור תכנית הכוללת 30 יחידות דיור ומעלה על ידי ועדה מקומית עצמאית, הגשת ערר על ידי מגיש התכנית, מי שהתנגדותו נדחתה ומי שהשמיע טענות לפי סעיף 106(ב) לחוק התכנון והבניה תהיה ברשות יו"ר ועדת הערר.
6. בנוסף, מוצע לקבוע כי מסלול רישוי באמצעות מורשה להיתר, במסגרתו אדריכל שמוסמך כמורשה להיתר רשאי לתת היתר בניה במקום רשות הרישוי (להלן – **מורשה להיתר**), יחול בכל מרחבי התכנון של כלל הרשויות המקומיות וכי המסלול יחול גם על הקמת מבנה ציבור. עוד מוצע לקבוע כי מורשה להיתר יהיה רשאי להפעיל סמכויות שניתנו לרשות הרישוי, למהנדס הוועדה או הוועדה המקומית, בנושאים שייקבע שהפנים בתקנות, כאילו ניתנה לו.

עוד מוצע לקבוע כי מנכ"ל מינהל התכנון יורה ללשכות התכנון המחוזיות לפרסם את עקרונות התכניות ככל שאלה מוגשים, לאתר האינטרנט של המינהל. בנוסף, מוצע להטיל על שר הפנים לתקן את תקנות התכנון והבניה (תכנית איחוד וחלוקה), התשס"ט-2009 כך שלא יינתן היתר למי שלא שילם את חלקו בהחזר הוצאות התכנון שהוציא מגיש התכנית. בנוסף, מוצע לקבוע כי רשות מקומית לא תהיה רשאית לדרוש מיזם או בעל מקרקעין לבצע או לממן עבודות פיתוח על חשבונו ללא מקור סמכות לחיוב שכזה.

בנוסף, מוצע לקבוע כי שר הפנים יהיה רשאי להכריז בצו על רשות רישוי מקומית אשר אינה ממלאת באופן חריג את תפקידיה במתן היתרי בניה וכי לבקשות למתן היתר אשר כוללת בניה של לפחות 40 יחידות דיור, בתחום מרחב התכנון של רשות שהוכרזה כזו, תהיה סמכות מקבילה לרשות רישוי ארצית. כמו כן, מוצע כי ניתן יהיה להעביר בקשות שלא הוחלט על מתן היתר לגביהן בתוך שנתיים מיום קליטתה ברשות הרישוי המקומית לרשות הרישוי הארצית וכי תהיה לה סמכות רישוי מקבילה במקרים בהם התקבל ערר על סירובה של רשות רישוי לאשר מתן היתר בניה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

העברת תכנית לוועדת המשנה של המועצה הארצית אם בתוך 18 חודשים לא הוכרע בוועדה המחוזית לגבי התכנית, מוצעת רק לגבי תכניות שכוללות מעל 100 יחידות דיור. בכל הקשור

לאבחנה לעומת מגישי תכניות אשר הגישו תכניות בהיקף נמוך מכך, יצוין כי באפשרות מגישים אלו לבקש את העברת התכנית לוועדת המשנה האמורה, והשינוי המוצע כעת נוגע אך להעברה באופן אוטומטי אף ללא צורך בהגשת בקשה להעברת התכנית, והוא נובע מהצורך לקדם תכניות העוסקות ביחידות דיור רבות לאור מצבו של שוק הדיור.

באשר להפחתת שיעור האחוז הנדרש בזכויות בקרקע של מגיש התכנית, אמנם בהפחת האחוז האמור יש פגיעה מסוימת בבעלי הזכויות שהתכנית מוגשת שלא על דעתם, שכן אף שמדובר בשלב ראשוני בלבד של הגשת התכנית, היא על בעלי הזכויות האמורים לטרוח וככל הנראה אף להוציא משאבים לצורך הגשת התנגדות לוועדה הדנה בתכנית. אולם, יצוין כי כבר כיום הוראות החוק מאפשרות להגיש תכנית גם אם יש בידי מגיש התכנית רק 75% מהזכויות ביחס למקרקעין שבתכנית.

כמו כן, פגיעה זו נעשית לתכלית ראויה שכן היא נדרשת על מנת לקדם את אינטרס הפיתוח לצורך מגורים בשים לב למצב שוק הדיור והיא נעשית רק אם נתנה חוות דעת מתכנן המחוז כי הרחבת שטח התכנית - אשר היא זו שהביאה לכך שאחוז בעלי הזכויות המעוניינים בתכנית הוא רק למעלה ממחצית - היא הכרחית.

כאמור מדובר רק בשלב ראשוני של הגשת תכנית הזכויות ובעלי הזכויות האחרים רשאים להשתתף בהליך התכנוני ולשנות את התכנית שהוגשה ובנוסף תהא חובה שלא תהא פגיעה כהגדרתה בסעיף 61א(ב1) לחוק התכנון והבניה במקרקעין של בעלי הזכויות שהתכנית מוגשת שלא על דעתם. בנוסף, ההסדר המוצע ייתן מענה גם לזכות הקניין של בעלי הזכויות בקרקע התומכים בתכנית, אשר מעוניינים לפתח ולשפר את קניינם ולקדם תכנון יעיל ומיטבי.

לענין תיקון חוק התכנון והבניה כך שלא יעוכב היתר אף אם הוגש ערר, אף שיש חשש כי זכות הקניין תיפגע שכן יחלו בביצוע ההיתר אף טרם שמוצה הליך הערר וטרם התקבלה החלטה חלוטה, הרי שוועדת הערר תיתן דעתה בשים לב לנסיבות האם אכן תיגרם פגיעה בזכות הקניין בשים לב לנושא הערר, וכן תוכל לדרוש ערבות כתנאי למתן ההיתר לצורך השבת המצב לקדמותו. יוער כי הסדר דומה כבר קיים בסעיף 152(ב2) לחוק התכנון והבניה לענין תכניות מסוימות הנוגעות לחיזוק מבנה.

לענין הקביעה כי ערר על החלטת ועדה מקומית יוגש ברשות, הרי שאין בכך פגיעה בגישה לערכאות, שכן ממילא באפשרות המתנגד להחלטה, ככל שבקשתו להגשת ערר ברשות נדחתה, לפנות לערכאות משפטיות, וכל שיש בצעד המוצע הוא צמצום הדיונים ברשות המינהלית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית למינהל התכנון, היועץ המשפטי למשרד הפנים, היועצת המשפטית למשרד הבינוי והשיכון, היועצת המשפטית לרשות מקרקעי ישראל, היועץ המשפטי למערכת הביטחון והיועצת המשפטית למשרד ההתיישבות.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול השימוש במקרקעין.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר ולהלן, במטרה לשמור על קצב התחלות הבנייה ולצמצם את הסיכוי לכישלון מכרזים, מוצע להקל על הוצאות המימון של היוזמים באמצעות דחיית התשלום על הקרקע כהוראת שעה למשך שנתיים, אשר תאפשר ליוזמים בכלל מרחבי רשות מקרקעי ישראל לדחות את התשלומים על הקרקע כך ש-30% מהתשלום עבור הקרקע יעבור עד 90 ימים ממועד הזכייה ואילו יתר התשלום יועבר במועד מאוחר יותר.

בנוסף, בהתאם להוראות סעיף 22 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן – **חוק רשות מקרקעי ישראל**), מוצע להטיל על שר השיכון, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לקבוע בתקנות הוראות לפיהן רשות מקרקעי ישראל לא תקצה קרקע למגורים ליוזם ככל שהוא מחזיק למעלה מ-20% מכלל יחידות הדיור שהוקצו על ידי רשות מקרקעי ישראל בתכנית עד לאותו מועד (להלן – **תקנות התחרותיות במקרקעין**). במצב עניינים זה, ימנעו מקרים רבים, אשר התרחשו בעבר, בהם יזם החזיק בזכויות בניה משמעותיות במקרקעי ישראל באזור מסוים ברשות המקומית והביא לעליית מחירים באותו אזור ולשליטה בקצב יחידות הדיור המשוחררות לשוק הדיור.

עוד מוצע לקדם מספר צעדים לצורך ייעול השימוש בקרקע בלב אזורי הביקוש ובין היתר להקים צוות בינמשרדי לגיבוש הסדרים שיאפשרו את ייעול הניצול בקרקע בישובים חקלאיים המצויים באזורי הביקוש.

כמו כן, מוצע לקדם מספר צעדים בכדי לחזק את השמירה, הפיתוח והתכנון במקרקעי ישראל ולבלום בנייה בלתי חוקית בהם, ובין היתר מוצע לתקן את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבנייה**), כך שבמקרה בו המקרקעין שלגביהם מוגש תשריט חלוקה הם בבעלות משותפת עם המדינה, יועבר התשריט לרשות מקרקעי ישראל ותינתן לה הזכות להתייחס. בנוסף, מוצע לקבוע בחוק כי הסמכות הנתונה לרשות המאשרת לעניין מבנה שנבנה בסטייה מהיתר, תינתן גם למנהל הרשות לאכיפה במקרקעין ושניתן יהיה להוציא צו הריסה מנהלי לעניין עבודה אסורה לגבי בית מגורים, אם לא חלפו יותר מ-45 ימים מהיום שהבית אוכלס.

עוד מוצע לתקן את חוק מקרקעי ציבור, (פינוי קרקע) התשמ"א-1981, ולקבוע כי במקרה של תפיסת קרקע שלא כדין במקרקעין המיועדים לפיתוח, ניתן יהיה להוציא צו מנהלי בתוך תקופה של 60 חודשים מיום התפיסה בתנאי כי המקרקעין אינם משמשים בפועל למגורים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין תקנות התחרותיות במקרקעין, סעיף 22 לחוק רשות מקרקעי ישראל קובע כי שר הבינוי והשיכון, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יקבע הוראות המגבילות הקצאת מקרקעין, אם כתוצאה ממנה יחזיק אדם במקרקעין המיועדים למגורים או לתעסוקה, לרבות באזורים מסוימים, בשיעור העולה על שיעור שקבע, ורשאי הוא לקבוע בדרך האמורה מקרים שבהם יחויב אדם להעביר את זכויותיו במקרקעין שהוקצו, אם שיעור החזקותיו במקרקעין עלה על שיעור שקבע.

בהחלטת הממשלה מס' 232 מיום 1 באוגוסט 2021 בנושא ייעול עבודת רשות מקרקעי ישראל והפעילות בתחום המקרקעין, הוחלט, בין היתר, על הקמת צוות בין משרדי אשר יבחן את מידת התחרותיות בענק המקרקעין ויגבש לממשלה המלצות בנושא.

הצוות הבין משרדי בחן את הסוגיה האמורה והפיק טיוטת דו"ח שעברה להתייחסות כלל החברים בצוות. הדו"ח הרשמי צפוי לצאת בזמן הקרוב. על כן, מוצע במסגרת הצעת המחליטים לקבל את ההמלצות, כמפורט להלן.

כאמור, מוצע להנחות את שר הבינוי והשיכון לקבוע בתקנות כי רשות מקרקעי ישראל לא תקצה קרקע למגורים לזום ככל שהוא מחזיק למעלה מ-20% מכלל יחידות הדיוור שהוקצו על ידי רשות מקרקעי ישראל בתכנית עד לאותו מועד.

סעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק קובע כי אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.

תקנות התחרותיות במקרקעין עשויות להגביל את יכולתו של יזם להשתתף במכרזי מקרקעין של רשות מקרקעי ישראל וכאן שעלולה להיטען טענה כי יש בהגבלות האמורות כדי לפגוע בחופש העיסוק של היזם. בהתאם לעמדת גורמי המקצוע במשרד האוצר יש בתקנות המוצעות כדי לקדם את התחרותיות במקרקעי ישראל ולתרום להקלה במשבר הדיוור.

ההסמכה להתקנת התקנות המוצעות קבועות בחוק רשות מקרקעי ישראל, אשר הולם את ערכיה של מדינת ישראל ותכלית התקנות היא ראויה בשים לב לכך שמטרתן היא התמודדות עם משבר הדיוור באמצעות הפחתת הריכוזיות וקידום התחרות במקרקעי ישראל. מטרות אלו קבועות בסעיף 1א(2) לחוק רשות מקרקעי ישראל כחלק ממטרותיה של רשות מקרקעי ישראל, ראו גם לעניין זה, בג"ץ 6268/00 קיבוץ החותרים אגודה שיתופית חקלאית רשומה נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(5) 639.

ביחס למידתיות התקנות, התקנות קובעות הוראות המקלות על ההגבלה המוצעת כי לא ניתן יהיה להקצות לזום מקרקעין בכך שהן מציעות שיזם יהיה רשאי להחזיק שיעור בלתי מבוטל של זכויות ביחידות הדיוור שהוקצו על ידי רשות מקרקעי ישראל בתחומה של התכנית שחלה על המקרקעין (עד 20% מיחידות הדיוור), כי מדובר בהגבלה הנוגעת רק לתחומה של התכנית החלה על המקרקעין ולא על כלל יחידות הדיוור באותה רשות מקומית או מחוז וכי מדובר רק ביחידות דיוור שהיזם מחזיק בפועל ולא באלו שכבר מכר ומשכך בידיו האפשרות למכור בכל זמן נתון את יחידות הדיוור העודפות לשם עמידה בשיעור שיקבע בתקנות. כמו כן, המגבלה המוגדרת בתקנות מחושבת ביחס למקרקעי ישראל בלבד ללא שיילקחו בחשבון אחזקותיו של היזם בקרקעות פרטיות באותו האזור. משכך, לא נראה כי עולה חשש שהמנגנון המוצע פוגע באופן שאינו עולה על הנדרש בזכות חופש העיסוק של היזמים.

לעניין עמדת היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון, מגורמי המקצוע נמסר כי טיוטת דו"ח עבודת הצוות הועברה להערות הצוות לפני זמן רב ואף התקבלו הערותיהם של יתר חברי הצוות והוטמעו בטיטוט הדו"ח, ועל כן ניתנה למשרד הבינוי והשיכון די זמן להביע את עמדתו לטיטוט הדו"ח.

בנוסף, שאלת כפיפות שר להחלטות ממשלה גם בנוגע לתחום שנמסר לאחריותו בהתאם להוראות חוק, נדונה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.0001 שעניינה "המעמד של החלטת ממשלה בעניין מסוים כלפי השר המוסמך באותו עניין" שקבעה כי:

"המסקנה העולה מכל האמור לעיל היא, שהממשלה רשאית לקבל החלטה גם בעניין שנמסר על-ידי חוק לסמכותו של שר מסוים, ואותו שר חייב לפעול באותו עניין על-פי החלטת הממשלה. ראו גם, באותה רוח, בג"ץ 879/79 אפא"י אגודה שיתופית לפירות א"י בע"מ נ' שר התעשייה המסחר והתיירות, פ"ד לד(2) 449, 456-457, 1980."

בהתאם לאמור, לעמדתי בסמכות הממשלה לקבל את ההחלטה המוצעת גם בניגוד לעמדתו של השר המוסמך, ובעניינינו, שר הבינוי והשיכון.

לעניין ההחלטה הנוגעת על שמירה על מקרקעי ישראל, תכליתן של סעיפים 221-222 לחוק התכנון והבנייה היא שטובת הציבור מחייבת שבנייה תיעשה רק לפי היתר, וכדי למנוע בנייה ללא היתר, הקנה המחוקק סמכות קיצונית זו של הריסה מינהלית (ראו לעניין זה, רע"פ 6034/99 כהן נ' יושב-ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד נד(200) 446, 438, (1)).

צו הריסה מינהלי הוא כלי אכיפה שנועד לתת מענה מעשי, מהיר, יעיל, ומרתיע לבנייה הבלתי חוקית, וכך יוכל לסייע לרשויות – ולמערכת שלטון החוק כולה – לעמוד בפרץ הבנייה הבלתי חוקית, למנוע היווצרותן של עובדות מוגמרות בשטח ולעצור ולבטל עבירות בנייה בראשית

היווצרותן (ראו לעניין זה, רע"פ 6484/18 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו נ' פרטוש (פורסם בנבו)).

יובהר, כי תכליתן של ההצעות להאריך את תקופת האכלוס המאפשרת הריסת בנייה לא חוקית לתקופה של 45 יום במקום 30 יום, וכן להאריך את תוקף הצווים לתקופה של 90 יום במקום 60 יום, הן תכליות ראויות כאשר מטרתן הן לאפשר הוצאה לפועל של מספר גדול יותר של צווים מנהליים, בסיוע משטרת ישראל וזאת מבלי להטיל על המשטרה עומס בלתי סביר ולחסוך בזמן שיפוטי מבתי המשפט בבקשות להארכת צווים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית של רשות התחרות –

אין מניעה משפטית.

היועצת המשפטית של רשות מקרקעי ישראל –

ביחס לתיקון המבוקש בחוק התכנון והבניה לגבי מקרקעין בבעלות משותפת – ההסדר המוצע נועד לאפשר לרשות מקרקעי ישראל פרק זמן להביא בפני הוועדה המקומית את התייחסותה לבקשות לאישור תשריט חלוקה, ולמתן היתר במקרקעין הנמצאים בבעלות משותפת של המדינה עם פרטיים. נוכח החשיבות בשמירה על מקרקעי המדינה ופרק הזמן המוצע – מדובר בהסדר מאוזן שאינו מעורר קושי משפטי.

בכל הנוגע לתיקון המבוקש בחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981, תכלית ההצעה להוסיף במסגרת חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981, אפשרות להוצאת צו לסילוק מינהלי בתוך 60 חודשים במקרה של תפיסת קרקע שלא כדין בקרקע המיועדת עפ"י תכנית מאושרת למגורים, לתעשייה, למלאכה, למסחר, למלונאות, לשצ"פים, לדרך או לייעוד של מתקני תשתית או תשתיות לאומיות הינה לאפשר פיתוח קרקעות, תכלית ההצעה ראויה שכן היא מאפשרת הוצאת צווי סילוק מינהליים מקום שהפלישה מונעת פיתוח קרקעות ובכך יוצרת נזק משמעותי לאינטרס הציבורי הכללי בדגש על הצורך בהקמת פרויקטים לדיור. משכך, ההצעה מהווה איזון ראוי בין השיקולים השונים ואינה מעוררת קושי משפטי.

היועצת המשפטית של משרד הבינוי והשיכון –

לטעמנו יש קושי משפטי בהצעת ההחלטה. בכל הנוגע לדחיית תשלומים, הרי שלנושא תהיה השפעה על ביצוע ההגדרות של המשרד. למשרד יהיה קושי לבצע הגדרות מקום שבו התמורה בעד הקרקע טרם שולמה, וזאת מאחר שישנה סבירות מהותית שהיזם יחזור בו, ולמשרד תהיה חשיפה אל מול הזוכים בהגרלה.

באשר למסקנות בנושא הריכוזיות, מונה צוות לעניין זה שקיים רק שתי ישיבות. משרד הבינוי והשיכון עדיין לא בחן את הנושא לעומק ואף לא ניתנה לו ההזדמנות להציג את עמדתו. לאור האמור, לעמדת המשרד אין בשלות לקבלת ההחלטה בעת הזו, ויש מקום להורות על קיום דיונים נוספים בצוות שלאחריו יעביר את המלצותיו לשר הבינוי והשיכון. יתרה מזו, בהתאם להוראות סעיף 2ב חוק רשות מקרקעי ישראל הסמכות לעניין זה נתונה לשר הבינוי והשיכון. אין לממשלה סמכות לקבוע המלצות בעניין ללא קבלת עמדתו, ובניגוד לה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של מנהל התכנון והיועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

ל.ס. נ.ג.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

רפורמה בשוק השכירות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

מוצע להנחות את נציגי הממשלה החברים במוסדות התכנון לפעול בהתאם לתדריך התכנון להשכרה שהוכן בתיאום עם מינהל התכנון.

בנוסף, מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, כך שמוסד תכנון יוכל לקבוע שימוש של שכירות למגורים רק בהתקיים התנאים המנויים בהצעת ההחלטה ואשר מבטיחים את הכדאיות הכלכלית של פרויקטים להשכרה למול פרויקטים למכירה. תנאים אלו כוללים, בין היתר, התייחסות למספר יחידות הדיור לדונם והיקף זכויות הבניה. עם זאת, ניתן לחרוג מתנאים אלו באישור המועצה הארצית לתכנון ובניה אם התקיימו סיבות מיוחדות וחריגות המצדיקות זאת. עוד מוצע לחייב כי כל שטחי הבניה שישמשו להשכרה למגורים יהיו בבעלות אחודה, וכי הדירות יושכרו בהשכרה לטווח ארוך (שהיא לתקופה של חמש שנים בתוספת אופציה לשוכר להמשיך ולשכור לפחות חמש שנים נוספות).

סעיפים 6 ו-7 להצעת ההחלטה עוסקים בקרנות להשקעה במקרקעין, כהגדרתם בסעיף 2א64 לפקודת מס הכנסה. מוצע לבצע מספר תיקוני חקיקה שיסייעו לכדאיות הכלכליות לפעילות קרנות הריט ויסייעו בהסרת חסמים. תיקוני החקיקה מקלים בתנאים החלים על קרנות להשקעה במקרקעין אשר מבצעות בנייה למגורים, שרק בהתקיימותם הקרנות להשקעה במקרקעין יהיו זכאיות להטבות המס.

סעיף 8 להצעת ההחלטה עוסק בדיווח על הכנסות שכירות הפטורות ממס לפי חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990. ההחלטה מבקשת לבטל את הפטור הקיים מדיווח על הכנסות אלה, כך שההכנסות השכירות ידווחו למנהל כהגדרתו בפקודת מס הכנסה, כפי שיש לדווח על שאר סוגי ההכנסות. מוצע שסעיף זה יחול החל משנת 2024 שבו ידווחו הכנסות שהתקבלו החל משנת המס 2023. בשים לב לכך שהשינוי המוצע בסעיף זה יחול על כלל הציבור, שלחלקו אין ממשקים שוטפים עם רשות המסים, מוצע לאפשר "תקופת ביניים", שבה האכיפה תינקט רק כנגד מי שקיבל התראה בכתב ושב ולא דיווח.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

באשר להנחיית נציגי הממשלה במוסדות התכנון לפעול בהתאם לתדריך התכנון להשכרה, הרי שבשים לב לאמור בהנחית היועצת המשפטית לממשלה מס' 8.1000, שעניינה שיקולי שר או נציגו במוסדות תכנון, מדובר בעניינו בהפניה לתדריך עקרוני, שגובש בתיאום עם מינהל התכנון, ביחס למדיניות ממשלתית רחבה שאינה נוגעת בתכנית פרטנית ומשכך אין מניעה בהנחיה כאמור.

לא למותר לציין כי במסגרת תיקון החקיקה המוצע, הגם שהוא קובע תנאים פרטניים לענין התכנון, כגון: מספר יחידות דיור לדונם (נושא אשר גם תדריך התכנון להשכרה מתייחס אליו), הרי שמוצע גם לקבוע מנגנון שיאפשר מסיבות חריגות ומיוחדות, חריגה מתנאים אלה, באופן המותיר מקום לשקול הדעת התכנוני המקצועי של מוסד התכנון.

הנחת המוצא ביחס לקביעת הוראה בדבר בעלות אחודה בבניין, לוקחת בחשבון שהתכנית החדשה, ככלל, משביחה את המקרקעין עליה היא חלה. משכך, לא תגרם פגיעה בזכות הקניין של בעלי המקרקעין אלא השבחתם. יחד עם זאת, ההצעה מגבילה את זכות הקניין של הבעלים בבנין, שכן היא מחייבת שכל יחידות הדיור שבמבנה יושכרו בהשכרה לטווח ארוך וכי הן יהיו בבעלות אחודה. היינו: הבעלים אינו יכול למכור חלק מהדירות אלא מכירה מתאפשרת רק אם כל הדירות נמכרות כמקשה אחת. בנוסף, מוצע לקבוע חובה להשכיר את המבנה לתקופת שכירות ממושכת, הגבלה זו של חופש החוזים, וממילא זכות הקניין, היא בעיקר כלפי המשכיר, שכן על פי המוצע לשוכר תהא הזכות להחליט על סיום השכירות בכל שנה.

ראשית, יצוין כי כבר כיום מקובל כי מוסד תכנון מוסמך לקבוע יעוד של מגורים להשכרה, ולמעשה לענין קביעת יעוד השכרה למגורים מוצע לצמצם שקול הדעת של מוסד התכנון ולקבוע את התנאים בהם תתאפשר קביעת יעוד שכזה. כך שלענין ההגבלה הנובעת מעצם קביעת יעוד ההשכרה יש צמצום של פוטנציאל המקרים בהם מוסד התכנון היה מחליט על יעוד זה.

באשר להגבלה הנובעת מקביעת הוראות הבעלות האחודה, הרי שזו נעשית לתכלית ראויה של פיתוח משק השכירות, שכן לעמדת גורמי המקצוע מאפייניו התכנוניים של בנין המיועד לשכירות שונים מאלה של בנין המיועד למגורים שאינם להשכרה, ומאפיינים תכנוניים אלו מצריכים בעלות אחודה. כך למשל, בבנין המיועד לשכירות הדירות קטנות יותר, ויש שטחים רבים יותר המשותפים לכל הדיירים (כגון: חדרי כביסה, מועדון דיירים, חדר תחזוקה, חדר של נציג חברת השכירות וכו'). השטחים המשותפים מצריכים ניהול אחיד, וקביעת חובה לבעלות אחודה (להבדיל מקביעת חובה לחברת ניהול אחת לבנין) נדרשת לצורך מקסום היכולת והאינטרס לנהל ולתחזק את השטחים המיועדים להשכרה. בצד המגבלה הדורשת בעלות אחודה צומחת לבעלים תועלת כלכלית מכך שכן בהתאם לתנאים המוצעים בהחלטה, שיעור השטח הכולל המותר לבניה הוא, לכל הפחות, כפל השטח הכולל לבניה שהיה מאושר לו היה מדובר בתכנית שאינה למגורים להשכרה. על כל אלה יאמר כי תנאי לקביעת הוראה המחייבת בעלות אחודה בתכנית, הוא שגורם המקצוע הרלוונטי במוסד התכנון הדן בתכנית קבע כי מאפייני הבנין ייחודיים וכן שהיועץ המשפטי למוסד התכנון האמור חיווה דעתו כי בשל המאפיינים הייחודיים כאמור מוצדק לקבוע הוראת בעלות אחודה על מנת שניתן יהיה לנהל ולתחזק את הבנין בהתאם ליעודו.

באשר לפגיעה בזכות הקנין וחופש החוזים בשל קביעת משך תקופת השכירות ושיעור ההעלאה האפשרי לאחר תקופת שכירות ראשונה בת שנה, הרי שכמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה הדבר נעשה לתכלית ראויה של מקסום התועלת המשקית משוק השכירות ובכלל כך שיפור הנגישות למגורים באזורי ביקוש ללא חשש כי שינוי בתנאי השכירות יצריך סיום השכירות ומעבר דירה. בנוסף, פגיעה זו מידתית:

1. לענין מבחן הקשר הרציונאלי הרי שכמפורט בדברי ההסבר מתן וודאות לשוכר לענין משך תקופת השכירות וגובה דמי השכירות נדרש על מנת לאפשר למשקי הבית לראות בשכירות תחליף ראוי לבעלות.
2. לענין מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה הרי שדמי השכירות אינם דמי שכירות מופחתים (כמשמעות מונח זה בסעיף 5(א1) לתוספת השישית לחוק התכנון והבניה), אלא בשנה הראשונה (והשישית) דמי השכירות הם לפי מחיר השוק ומתעדכנים בכל שנה בהתאם לעלית המדד, ובאשר למשך תקופת השכירות הרי שתקופה זו זהה לתקופה שנקבעה במסגרת ההסדר שקבע המחוקק בתוספת השישית לחוק.
3. באשר למבחן המידתיות הצר, לאור התועלת המשקית הצפויה מפיתוח משק השכירות, ובשים לב לכך שדמי השכירות הם בהתאם למחיר השוק ומתעדכנים אחת לשנה בהתאם לעלית המדד וכן בשים לב לכך שהגבלה זו לענין משך השכירות וגובה דמי השכירות היא חלק מהסדר רחב במסגרתו הבעלים נהנה מזכויות נוספות כגון: הגדלת שיעור השטח הכולל לבניה לעומת השטח שהיה מאושר לו היה מדובר בתכנית שאינה טומנת בחובה מגבלה זו, הרי שלטעמי הסדר זה הוא מידתי.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית למשרד הבינוי והשיכון –

אין מניעה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת להצעות ההחלטה הנלוות להצעת תקציב המדינה לשנים 2023 ו- 2024 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת:

היועצת המשפטית למינהל התכנון, היועץ המשפטי למשרד הפנים והיועצת המשפטית לרשות מקרקעי ישראל.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

10.5.16

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

קידום הליכי התחדשות עירונית.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

לעניין העמקת ההתחדשות העירונית באזורי הביקוש (סעיף 1) –

לצורך הסרת החסמים העומדים בפני מימוש וקידום מיזמים להתחדשות עירונית, מוצע, בין היתר, לתקן את חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016, כך שמספר יחידות הדיור הנדרשות לצורך הכרזה על שטח כמתחם פינוי בינוי כך שגם שטח המכיל פחות מ- 24 יחידות יוכל להיות מוכרז כמתחם פינוי בינוי. הכרזה כזו כפופה לתנאים שונים ובהם - שיש בשטח לפחות 8 יחידות צמודות קרקע, שהתכנית כוללת לפחות הכפלה של מספר הדירות במתחם פי חמש או 70 יחידות, הגבוה מבין השניים.

לעניין תוספת אלפי יחידות דיור בהליך מהיר (סעיף 5) –

מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), בהתאם לתיקוני החקיקה שנכללו בהצעת החוק הממשלתית שאושרה בהחלטה מס' 1530 מיום 2 ביוני 2022. הצעה זו נועדה להאריך את הוראת השעה שנקבעה במסגרת תיקון מס' 117 לחוק התכנון והבניה. יצוין שהוראה זו תוקנה במסגרת תיקון 134 ותיקון מס' 139 לחוק התכנון והבניה, תוך עריכת מספר שינויים, ובכלל כך כי ניתן יהיה לא רק לפצל דירה קיימת, אלא אף להוסיף לשטח הכולל המותר לבניה במגרש וכן הרחבת ההטבה גם לישובים ברחבי הארץ שבהם נקבעה בתמ"א 35 מגבלה על מספר יחידות הדיור (בהוראת השעה ההטבה ניתנה רק לישובים שבמחוז צפון או דרום).

לעניין הרחבת ההטבות להתחדשות בניינית מבוססת תכנון (סעיף 7) –

במטרה לייעל ולהקל על תהליכי התכנון וגיבוש הסכמות הדיירים במיזמים של חיזוק בניינים בדרך של הריסת הבניין ובנייתו מחדש, מוצע לתקן את חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008 (להלן – **חוק חיזוק מבנים**), ולערוך את השינויים הבאים באופן חישוב הרוב הנדרש לצורך קידום המיזם:

- א. להפחית את הרוב הדרוש מבין בעלי הדירות בבית משותף לצורך הגשת תביעה למפקח על רישום המקרקעין (להלן – **המפקח**). הרוב הנדרש יהיה שני שלישים מהדירות בבית המשותף, אשר לפחות שני שלישים מהרכוש המשותף היו צמודות לדירותיהם, ובלבד שבבית המשותף ארבע דירות לפחות ויש בו יותר משני בעלי דירות.
- ב. להסמיק את המפקח שלא להביא בחשבון את הרוב הדרוש לאישור עבודות לחיזוק הבניין את זכויות בעל דירה שמתנגד עקב שימוש שלא כדין בדירתו או ברכוש המשותף או הגובל בבניין. זאת, בכפוף להגשת תביעה בנושא למפקח הכוללת ראיות לשימוש שלא כדין ולהסכמת יותר ממחצית מבעלי הדירות לביצוע העבודות.
- ג. מוצע להחיל את הוראות פסקאות (1) עד (7) לסעיף 2(ב) לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006, גם על מיזמי התחדשות בניינית לחיזוק הבניין.
- ד. שינוי באופן חישוב הרוב הנדרש מתוך בעלי הדירות, לאישור הריסת הבניין ובנייתו מחדש. לפי החישוב החדש, בבית משותף שבו שש דירות או יותר, ייחשבו הדירות של מי שבבעלותו יותר משלושים אחוזים מהדירות כמי שבבעלותו שלושים אחוזים מהדירות, בתוספת שליש משיעור ההפרש מהדירות בבית המשותף.

לענין מספר תיקונים בהטבות המס הניתנות לפרויקטים של התחדשות עירונית כמפורט להלן

(סעיף 8) –

- א. הרחבת הפטור ממסים הקבוע בסעיף 49לג לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן – **חוק מיסוי מקרקעין**), כך שהוא יחול על שתי יחידות דיור של המוכר בבניין בכל הארץ, ועל מספר בלתי מוגבל של דירות בפריפריה.
- ב. קביעת הוראות המבהירות כיצד ימוסו עסקאות, בתקופה שבין חתימת הדיירים על חוזים עם תנאי מתלה ועד המועד שבו התנאי מתקיים, במתחמי פינוי בינוי או בבניינים שעוברים הליך תמ"א 38.
- ג. החלת הטבות המס הניתנות לקשיש בפרויקטים של פינוי בינוי גם בעסקאות של התחדשות בניינית.
- ד. החלת הטבות המס הניתנות לביצוע חיזוק לפי תמ"א 38, גם לתכניות התחדשות בניינית על מבנים טעוני חיזוק מכוח חוק התכנון והבנייה, כהוראת שעה.
- ה. הסדרת אופן המיסוי של מזומן המתקבל במסגרת עסקאות של התחדשות עירונית, כך שיראו בקבלת מזומן מימוש של הנכס החייב במס, אלא אם מדובר בדירתו היחידה של בעל הדירה או אם בעל הדירה הוא קשיש.

לעניין קידום פתרונות לעסקאות חוסמות בהתחדשות עירונית (סעיף 14) –

במטרה לסייע בקידום פרויקטים להתחדשות עירונית שבהם התקיימו עסקאות חוסמות, מוצע לקבוע בחוק מנגנון המאפשר למנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית להכריז על עסקאות פינוי בינוי כעסקאות חוסמות.

המנגנון יופעל על ידי פניה של שני צדדים מעוניינים, כמפורט בהצעת ההחלטה, כאשר כל צד מייצג לפחות 20 אחוז מבעלי הדירות ויחד הם צריכים לייצג לפחות את רוב בעלי הדירות. המנהל יכריז על קיומן של עסקאות חוסמות לאחר קבלת הפניה ובדיקת מספר נתונים טכניים ובהם: מצבה התכנוני של הקרקע, שאין יזם שהגיע להסכמים עם 60 אחוז מבעלי הדירות וחלוף פרק זמן משמעותי של שנה וחצי או שנתיים וחצי מחתימת העסקה הראשונה של מי מהפונים.

לאחר הכרזת המנהל יכולים היזמים במשך תקופה של חצי שנה להודיע למנהל שהגיעו להסכמות וזה יבטל את ההכרזה. משחלפה חצי שנה מרגע ההודעה, רשאי בעל דירה לבטל את העסקה ואת הערת האזהרה שנרשמה מכוחה. היזם יהיה זכאי לפיצויים בגין ביטול ההסכם בהתאם לשיעור שייקבע בתקנות על ידי השר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

לעניין הרחבת הטבות להתחדשות בניינית מבוססת תכנון (סעיף 7) –

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע להפחית את הרוב הדרוש על מנת להגיש תביעה למפקח לצורך התחלת עבודות, בהתאם לתוכנית חיזוק, של הריסת הבניין ובנייתו. זאת, על מנת לקדם מיזמים לחיזוק בניינים לאור החשיבות הקריטית שבחיזוק בניינים מפני רעידות אדמה. במצב בו לא התקבלה הסכמת כלל הדיירים בבניין לביצוע העבודות, הגשת תביעה למפקח תאפשר לו להחליט על ביצוע המיזם גם ללא הסכמת כל בעלי הדירות. שינוי זה מרחיב אפשרות קיימת לפנייה למפקח במקרה בו אין הסכמה של כלל הדיירים. השינוי אומנם מחליש, במידת מה, את כוחם של דיירים המסרבים למיזם להחליט מה ייעשה בקניינם. אולם, לאור החשיבות שבקידום מיזמים כאמור, ומכיוון שמדובר בבניין משותף וכן לאור מנגנוני האיוון השונים ובהם הפעלת שיקול דעתו של המפקח, זכות הטיעון שניתנת לכל דייר, וכן ההגנות שיתווספו לדיירים סרבנים במסגרת החלת סעיפים (1) עד (7) לסעיף 2(ב) לחוק פינוי בינוי על מיזמים שיאושרו לפי סעיף 5א, נראה שהתיקון המוצע יוצר את האיוון הנדרש בין הזכויות השונות של בעלי הדירות בבניין המשותף.

במסגרת הצעת ההחלטה מוצע לאפשר למפקח שלא להביא בחשבון הרוב הדרוש לביצוע העבודות את קולו של בעל דירה המסרב לעבודות עקב בנייה או שימוש שלא כדין בנכס שבבעלותו, ברכוש המשותף או במקרקעין הסמוכים לבניין. התיקון המוצע יכול לעורר שאלות משפטיות ביחס לפגיעה בזכותו של בעל דירה להתנגד למיזם חיזוק הבניין לגבי הנכס שבבעלותו. יחד עם זאת, מנגנון דומה נקבע בעבר בחוק פינוי ובינוי מתוך הבנה שהתנגדות הנובעת מפעולה לא חוקית במקרקעין לא אמורה לקבל את המשקל שניתנת להתנגדות שאינה נובעת משיקולים לא חוקיים. בנוסף, יישום המנגנון המוצע ביחס לבעל נכס סרבן מותנה בקבלת החלטה על ידי המפקח וכן מאוזן על ידי החלת התנאים בסעיפים (1) עד (7) לסעיף 2(ב) לחוק פינוי ובינוי על מיזמים שיאושרו לפי סעיף 5א, במסגרת תיקון זה. בהתחשב בכך, ובהשפעה של התנגדות מעין זו לעסקת פינוי ובינוי על זכויות דיירים אחרים שלא עברו עבירות בנייה, הרי שתיקון החקיקה המוצע שומר על איזון ראוי בין האינטרסים השונים של כלל הגורמים בעלי העניין.

לעניין תוספת אלפי יחידות דיור בהליך מהיר (סעיף 5) –

בכל הקשור לטענות שעלו בעבר בעניינים אלה:

1. ההצעה כוללת הקלה הסוטה מהליך התכנון הרגיל.
 2. פגיעה אפשרית במארג יחסי השיתוף בבית המשותף כיון שההקלה המוצעת חלה על דירות שיכולות להיות רשומות כבית משותף ועל פי המוצע כוחם של בעלי הדירות באסיפה הכללית מצטמצם בשל הגדלת מספר הדירות בבנין.
 3. שיקולי צדק חלוקתי בשל כך שבגין ההקלה משולם היטל השבחה רק בגובה 34% מגובה ההשבחה, ובשל כך שמדובר בהקלה, אף אין אפשרות לתבוע לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה.
- על מנת לסייע להתמודדות עם משבר הדיור בדרך של הוספת אלפי יחידות דיור בטווח הקצר אציין כי הקשיים האמורים אינם עולים כדי מניעה משפטית מלקדם את חקיקת התיקון המוצע.

לעניין קידום פתרונות לעסקאות חוסמות בהתחדשות עירונית (סעיף 14) –

ההסדר המוצע בהחלטה כולל מספר תנאים מצטברים שנועדו לוודא שאכן מדובר במצב דברים של עסקאות חוסמות שלגביהם תינתן לדייר זכות לביטול עסקה:

1. התאמת השטח למיזם פינוי ובינוי השטח הוכרז כמתחם פינוי ובינוי או קיבל אישור מקדמי לעניין זה, או שלבקשת מנהל הרשות להתחדשות עירונית מהנדס הרשות המקומית אישר כי בשטח קיימות 24 יחידות וכי יש מקום לקדם בו תכנית פינוי ובינוי המכפילה את מספר היחידות ולפחות 70 יחידות דיור.
2. הדרישה שמגישי הבקשה יכללו ייצוג של שתי קבוצות, כאשר כל קבוצה מייצג לפחות 20 אחוז מבעלי הדירות (הן באופן ישיר והן באמצעות היזם) ויחד הן נדרשות לייצג לפחות 50 אחוז מבעלי הדירות בקרקע, יוצרת מצב בו: ראשית - ישנו רוב מבעלי העניין בקידום המיזם המעוניינים במהלך, ושנית - הסיכוי שישנו יזם שחתם על הסכמים עם 60 מבעלי הדירות הינו אפסי.
3. חלף פרק זמן משמעותי של שנה וחצי או שנתיים וחצי מיום חתימת העסקה הראשונה מכלל העסקאות שיוכרוזו כעסקאות חוסמות.

ככל שקבע המנהל שמדובר בעסקאות חוסמות, יודיע המנהל לכל בעלי הדירות במקרקעין ולכל היזמים. זכות הביטול לדייר תיכנס לתוקף רק כעבור 6 חודשים מהכרזת המנהל, כאשר במהלך תקופה זו יהיו רשאים היזמים להודיע למנהל כי הגיעו להסכמות המאפשרות את מימוש המיזם, ובמקרה כזה, המנהל יבטל את קביעתו. שילוב התנאים האמורים יחד עם הגבלת הגשת הבקשה לגורמים מסוימים והצעדים המאזנים ביחס לזכויות הצדדים, מבטיחים, לעמדת גורמי המקצוע, שהכרזת המנהל על עסקאות חוסמות תיעשה ביחס לאותם מקרים שבהם מתקיים קושי רב ומוכח לקדם את המיזם ללא ההתערבות המוצעת בהצעה. ההערכה היא שההצעה תעודד את כלל הצדדים להגעה להסכמות הנדרשות לטובת מימוש המיזם אף ללא הפעלת זכות הביטול על ידי הדייר.

התיקון המוצע בהצעת ההחלטה מתערב בחופש החוזים. יחד עם זאת, זכות זו איננה מוחלטת וגם ביחס אליה נדרש לבצע איזון עם זכויות או עקרונות אחרים במקרים המתאימים אל מול זכויות ואינטרסים ציבוריים אחרים. בהתאם לכך, החקיקה הישראלית כוללת הוראות שונות שנועדו לענות על צרכים ציבוריים תוך יצירת איזון עם הזכות לחופש החוזים. נוכח האינטרס הציבורי בקידום ההתחדשות העירונית בהקדם האפשרי ובשים לב לצרכי בעלי הדירות שהתקשרו בעסקה שככל הניתן לא יוכלו להינות מפירותיה, מוצע לקבוע הסדר חקיקתי מאוזן כמוצע בהצעת ההחלטה.

יודגש, כי התיקון המוצע איננו מתערב בתוכן או החוזה או באפשרות לחתום על חוזה, ובוודאי שאיננו מגביל את מי שרוצה לעסוק ביזמות פינוי ובינוי ומלעסוק בכך. כל שהחוק מבקש לעשות הוא ליצור מנגנון יעיל ומתפקד לביטול החוזים במקרים בהם בחינה מציאותית של תמונת המצב הכוללת מלמדת כי לא יהיה ניתן לקיים את החוזים עקב קיומם של חוזים אחרים החוסמים אותם. למעשה עיסוקו של החוק הוא בשיפור וטיוב מנגנון ביטול חוזים שעתידיים להתבטל ממילא וזאת בהתאם לסעיף 1ד לחוק פינוי בינוי כאמור לעיל, ואף מטעם זה אין המדובר בהתערבות חריגה מזו המקובלת כבר כיום ביחס לעסקאות פינוי ובינוי.

לעניין תחולת ההוראות על חוזים שנחתמו טרם תיקון החוק, לעמדת גורמי המקצוע במשרד האוצר וברשות להתחדשות עירונית, קיימת חשיבות רבה להחלת ההסדר גם על עסקאות אלו ואין סיבה להחריג עסקאות אלו באופן שיעכב את מימוש המיזם ביחס אליהם. מכל מקום, במצב שבו במידה רבה של ודאות לא ניתן לקיים את העסקה, ניתן לומר שזכות היזם להמשיך בעסקה מעין זו אינה עומדת בליבת זכות ההתקשרות של היזם.

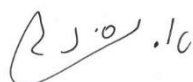
יש לציין כי תחולה על עסקאות עבר נקבעה גם בסעיף 1ד לחוק פינוי ובינוי ובמסגרת הוראות המעבר הותאמו לוחות הזמנים כך שלעניין עסקאות מעין אלו יחול מניין הימים החל ממועד התיקון לחוק. מודל דומה לעניין התחולה על עסקאות העבר מוצע גם בהצעת החלטה זו.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית למינהל התכנון, היועץ המשפטי למשרד הפנים, היועצת המשפטית למשרד הבינוי והשיכון, היועצת המשפטית למשרד המשפטים והיועצת המשפטית של הרשות להתחדשות עירונית.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מיסוי מקרקעין - צעדים לתיקון עיוותי מס ולהגדלת היצע הדיור.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר, מטרת הצעת ההחלטה, בתמצית, היא לבצע מספר תיקונים לצורך תיקון עיוותי מס בתחום הדיור והגדלת היצע הדיור. לצורך כך, מוצע לבצע תיקוני חקיקה כמפורט להלן:

1. לתקן את סעיף 48א(ג) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, כך שיקבע כי מוכר זכות במקרקעין שהיא דירת מגורים, לא יוכל ליהנות מהחישוב הליניארי המוטב, אלא אם הסתיימה בניית הדירה עד יוני 2027.
2. להסמיך את שר האוצר לקבוע כי יוגשו באופן מקוון טפסים ומסמכים שאין חובה להגיש היום באופן מקוון.
3. לקצר את התקופה שבה משחלף יכול להחזיק שתי דירות, ועדיין ליהנות מהטבות המס הניתנות לבעלי דירה יחידה, מתקופה של 24 חודשים, לתקופה של 12 חודשים.
4. לקבוע כי דירת מעטפת תחשב כדירת מגורים לצרכי מס רכישה.
5. לקבוע, כהוראת שעה, שבמכירת קרקע שהיא זכות במקרקעין המיועדת לבנייה למגורים, בידי יחיד, עד סוף שנת 2026, יחול שיעור מופחת של מס שבח, על השבח הריאלי שנצבר עד יום 7 בנובמבר 2001, ובלבד שבמהלך 8 השנים שלאחר הרכישה נבנו על הקרקע דירות המגורים שניתן לבנות לפי התכנית החלה עליהן.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות המיסים –

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

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הגברת התחרות והייצור בענף החקלאות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מוצע לתקן את חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973 (להלן - **חוק מועצת הצמחים**), כך שיבוטלו סמכויות החובה של מועצת הצמחים, העוסקת בייצור של צמחים ושיווקם, על החקלאים. בהתאם לכך מוצע כי התקשרות של חקלאי מול המועצה תהיה וולונטרית ובאישור החקלאי. זאת במטרה להגביר את רמת התחרות בענפי החקלאות.

לפי השינוי המוצע התשלומים למועצה על ידי החקלאים יהיו וולונטריים, כך המועצה לא תוכל לרכוש ביטוח לחקלאי או לבצע פעולות הדברה ופרסום ולחייב את החקלאי בהוצאות.

עוד מוצע לקבוע כי יבוטלו סמכות המועצה לתכנן ולקבוע כמויות ייצור בענף הצומח ולהסדרת הייצוא של מוצרים מהצומח. בנוסף, מוצע שהמועצה תפסיק לעודד ולפעול לתאום מחירים וכמויות בין החקלאים, בין היתר, באמצעות שימוש במשאבי המועצה, ושהמועצה תפסיק לפרסם מחירון של פירות וירקות בשוק הסיטונאי אשר תורם לתיאום מחירים בין החקלאים.

חוק מועצת הצמחים קובע סמכויות נרחבות למועצת הצמחים על ציבור החקלאים. כך למשל, החקלאים חייבים בתשלום שנתי למועצות, אשר מגלמת עלויות נוספות לחקלאי אשר לא מן הנמנע כי מגולגלת בהתאם לצרכן. כמו כן, המועצות יכולות לבצע פעולות לחקלאי ולשטחי הגידול שלו, ללא צורך בהסכמתו, ולחייב אותו בהוצאות עבורם. כך המועצה יכולה לחייב חקלאי לשאת בהוצאות פעולות הדברה, ביטוח ועלויות פרסום אשר לא בהכרח נדרשות בעבורו או מיטיבות עמו וייתכן כי אינו מעוניין לשאת בעלותם.

בנוסף, מועצת הצמחים פועלת לעודד תיאומי מחירים וצמצום כמויות בין החקלאים, כך שהמועצה מהווה פלטפורמה לכינוס החקלאים במטרה לקבוע את המחירים והכמויות בשוק. מוצע לקבוע כי במסגרת פעילות המועצה לא יהיה ניתן לבצע תיאום מחירים וכמויות ייצור על ידי החקלאים, לרבות דיונים בהשתתפות החקלאים על קביעת מחירים וכמויות של תוצרת. זאת, מבלי להגביל את הפטור החקלאי הפרטני למגדלים המעוגן בסעיף 3(4) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, הקובע פטור חקלאי כך שהסדר בין מגדלים בתנאים המצוינים בו לא יחשב כהסדר כובל.

המנגנון המוצע יותיר בידי המועצה כלים וולונטריים לממש תכליותיה כך יישמר המשך קיומה של המועצה ככל שישנם חקלאים המעוניינים להיעזר בשירותיה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר –

א. המשמעות המעשית של הצעת המחליטים – סגירת המועצה

1. בהצעת ההחלטה מוצע לבטל ולתקן סעיפים רבים בחוק המועצה. הלכה למעשה, נוכח היקף ומהות התיקונים המוצעים, מדובר בהפסקת פעילות המועצה באופן מלא. קרי, מדובר בביטול החוק כולו, אם כי באופן עקיף ולא תקין. ביטול זה, בדרך של תיקון וביטול סמכויות מסוימות בחוק המועצה תוך השארת התאגיד הסטטוטורי פעיל באופן רשמי, עתיד ליצור אי סדר ואי בהירות רבים, והוא בעל משמעויות על ענפי חקלאות שלמים. משמעויות אלה לא נבחנו ולא ניתנה הדעת לגביהן.

2. יתרה מכך, נציין כי החוק עצמו מסדיר את האפשרות להפסיק את פעילות המועצה, כאשר נוסח הסעיף מחדד עד כמה מהלך סגירת המועצה הוא מהלך מורכב אשר צריך להיעשות בתהליך סדור:

"צו לגבי הפסקת פעולות המועצה

69. (א) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים בצו להפסיק את פעולות המועצה או לפזרה בכל אחד מאלה:

(1) המועצה איננה ממלאת חובותיה והתחייבויותיה;
(2) המועצה אינה מבצעת ביעילות את המטרות שלשמן הוקמה;

(3) קיים טעם אחר שיפורט שיש בו כדי להצדיק את הפסקת פעילותה של המועצה או את פיזוריה.

(ב) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים בצו לפזר את המועצה אם לדעתם השתנו הנסיבות והמגמות שלשם השגתן הוקמה המועצה.

(ג) לא יפעילו השרים את סמכותם לפי סעיף קטן (א) אלא לאחר שניתנה התראה בכתב למועצה והמועצה לא תיקנה דרכה.

(ד) לענין סעיף קטן (א) יקבעו השרים בתקנות הוראות בדבר הליכי פיזור המועצה, דרכי פרעון חובותיה והתחייבויותיה ומימוש זכויותיה, ומה יעשה ברכוש המועצה ובעדפי הכספים המוחזקים בידה, הכל לפי הצורך."

3. נציין כי ישנן שאלות רבות שאינן מקבלות מענה בנוסח הצעת ההחלטה, שכרוכות בהפסקה של פעילות המועצה, ואשר יש לגבש להן מענה טרם יישום המהלך המוצע בהצעת המחליטים. נציין בתמצית את המרכזיות שבהן:

א. מה יעשה בנכסי התאגיד, בחובותיו ובעובדיו?

ב. מה מעמד התאגיד – מחד, המועצה היא תאגיד סטטוטורי המוקם מכוח חוק, ולשר החקלאות יש סמכויות רבות ביחס אליה. בנוסף, לפי חוק מבקר המדינה, התש"י-1858 המועצה היא גוף מבוקר. מנגד, עם ביטול סמכותה לגבות היטלים והפיכתה לתאגיד וולונטרי, עולה השאלה מה משמעות היותה תאגיד שהוקם מכוח חוק.

ג. מעמד נציגי ממשלה כחברים בגופי המועצה – בהתאם לסעיף 4 לחוק, המועצה מורכבת בין היתר מנציגי ממשלה (שר החקלאות, שר הכלכלה ושר האוצר). בהתאם לתקנה 2 לתקנות מינוי מועצה וועדות, גם ועדות ענפיות מורכבות בין היתר מנציגי השר. לאור זאת, עולה השאלה האם נוכח השינויים המוצעים, הממשלה מבקשת להמשיך לשלוח נציגים לגופי המועצה ולהיות שותפה בפעילות המועצה.

ד. המשמעות התקציבית ועל מצבת כוח האדם של המשרד – בהצעת המחליטים כתוב כי אין להצעה השפעה תקציבית ועל מצבת כוח האדם, אולם כפי שיפורט להלן, פעולות רבות שהמועצה מבצעת כיום כ"מוצר ציבורי" עבור ענפי החקלאות שעליהם היא אחראית, יידרשו לקבל מענה או חלופה מסוימת מטעם המשרד.

ב. ההצעה נעדרת תשתית עובדתית וכלכלית ומוצעת ללא הליך סדור של איסוף נתונים ושמיעת

הציבור הרלוונטי

1. בעת קבלת החלטות בעלות משמעות, כפי שמוצע בהצעת ההחלטה לענין סגירת המועצה בפועל, יש לבצע זאת באמצעות הליך בחינה מסודר – הן של הצורך בתיקון והן של דרכי התיקון המתאימות.

2. לשם השוואה, מהלך קודם, ומצמצם הרבה יותר, לתיקון החוק, בוצע בעבר רק לאחר תהליך סדור –

א. בשנת 2017 תיקן שר החקלאות דאז את חוק מועצת הצמחים, מכוח סמכותו לפי סעיף 62 לחוק. באמצעות צו, נגרעו מסמכות המועצה מספר מיני צמחים.

ב. טרם קבלת ההחלטה, התבצע הליך ארוך של בחינת הצורך בתיקון, שקילת חלופות שונות למהלך, שמיעת הערות ציבור וכתובת ניירות עמדה על ידי אנשי המקצוע במשרד ומחוצה לו.

ג. יש לציין כי ההחלטה נתקפה בבג"ץ, אשר מצא שאין להתערב בהחלטה. עובדת קיומו של הליך סדור כאמור סייעה להגן על ההחלטה. ראו בג"ץ 36/18 ארגון מגדלי הפירות

בישראל נ' שר החקלאות ופיתוח הכפר (27.11.2018). כך, בית המשפט מציין כי החלטת השר באה על רקע דיונים ממושכים בעניין פעולתה של המועצה, הקמת צוות מקצועי שהונחה לבחון את המהלך, ופנייה למועצה לשם קבלת עמדתה. כמו כן, מזכיר בית המשפט כי "לצורך קבלת החלטה מינהלית, נדרשת הרשות לערוך בירור עובדתי ולגבש תשתית עובדתית רלוונטית ומספקת.... בענייננו, החוק מחייב את השר להיוועץ במועצת הפירות, וגם מכך ניתן ללמוד על חובתו של השר לגבש תשתית עובדתית רלוונטית ולהתחשב בעמדותיהם של המגדלים (שרוב חברי המועצה הם נציגיהם) טרם החלטה..." (סעיף 12 לפסה"ד).

3. **טרם הושלם יישום החלטת הממשלה הקודמת בנושא –**

- א. בהחלטה מס' 213 מיום 1 לאוגוסט 2022 בנושא "תכנית להגברת התחרות בחקלאות ותיקון החלטת ממשלה" הוחלט, בסעיף 13 להחלטה, "להטיל על שר החקלאות ופיתוח הכפר לבחון ביטול תשלומי החובה למועצת הצמחים והפיכתם לתשלומי רשות".
- ב. תהליך בחינה כאמור החל, כאשר במאי 2022 פרסם המשרד בעיתונות פנייה לקבלת עמדות הציבור בנושא "ביטול היטלי מועצת הצמחים". למיטב ידיעתנו, מאז פרסום המשאל באוגוסט וקבלת ההערות, לא נערך דיון בהערות לגופן. על כן, **החלטה גורפת על תיקון וביטול סעיפים בחוק המועצה באופן שיביא הלכה למעשה לסגירתה, לא יכולה להיעשות טרם השלמת תהליך הבחינה ושיתוף הציבור.**

4. **היעדר הסבר לקשר בין המהלך לתועלת המצופה –**

- א. אין בהצעת ההחלטה הסבר מספק, ולמען האמת הסבר כלשהו, לדרך בה תיקון החוק יוביל לירידת מחירים, אלא רק טענה לפיה התיקון מוצע לשם הגברת התחרות. אולם, אין התייחסות לעלויות ההיטלים הנגבים כיום (1-0.2 אגורות לק"ג ירקות ו-1.5-1 אגורות לק"ג פירות, עם מגבלה מכוח החוק המאפשרת לגבות לא יותר מ-0.8% מסך הפדיון), ולחלקן היחסי במחיר הסופי לצרכן.
- ב. לפי הנתונים שהועברו מגורמי המקצוע במשרד, ערך הייצור של ענפי המועצה הוא כ-14.5 מיליארד ש"ח, בעוד שתקציב המועצה (ללא קנ"ט וללא הדברה) הוא 55.5 מיליון, המהווים כ-0.38% מערך הייצור כאמור.
- ג. עמדת גורמי המקצוע במשרד היא כי אף שנכון לבחון את תוכן החוק ולעדכנו, לאחר תהליך סדור כפי שיפורט להלן, הרי שסגירת המועצה כליל תוביל לפגיעה ביכולת השמירה על החקלאות המקומית, בייצור המקומי ובאספקה הסדירה של תוצרת חקלאית.
- ד. על כן, במסגרת בחינת השלכות התיקון, יש לתת את הדעת על הפעולות שכיום מבצעת המועצה, ושבהתאם להצעת ההחלטה היא לא תהיה מוסמכת לגבות עבורן כספים וכן לבצען באותו מאורגן.
- ה. בין הפעולות המבוצעות כיום על ידי המועצה, כמוצר ציבורי שמגדלים בודדים יתעקשו לבצע בעצמם, ניתן למנות מו"פ לפתרון בעיות בגידולים, פיתוח זנים (המובילים לתמלוגים המשמשים להמשך פעילות המועצה וכן תמלוגים למכון וולקני), פעילות הדברה משותפת תוך הפחתת שימוש בחומרי הדברה ובצד ניטור ומחקר נלווים, בניית שווקים חדשים והרחבת שווקים קיימים, פעולות הדרכה להעלאת איכות התוצרת המשווקת בישראל, איקלום זנים ומוצרים חדשים, התארגנות לביטוח בסיסי תוך הוזלת עלויות הביטוח, ופעילות אזורית לביעור נגעי הסגר מתפרצים.

ג. **ההצעה מעוררת חשש לסתירה בין דברי חקיקה ולניסיון לסכל הוראת חוק מפורשת בדרך עקיפה**

1. **הגבלה של יישום דה-פקטו של הפטור החקלאי המאפשר תיאום במסגרת חוק התחרות הכלכלית** – בהצעת ההחלטה, מוצע לקבוע כי במסגרת פעילות המועצה לא ניתן יהיה לבצע תיאום מחירים וייצור כמויות על ידי החקלאים. זאת, חרף העובדה שאפשרות התיאום מוסדרת במפורש בסעיף 3(4) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988. לא ברור, ולא מנומק כלל בהצעת ההחלטה, מה ההצדקה לאסור פעילות זו, המותרת בחוק המסדיר את סוגיית התיאום, דווקא במסגרת פעילות המועצה. ככל שמבוקש לתקן ולהסדיר באופן שונה את הכללים החלים על אפשרות תיאום בין חקלאים, יש להבהיר זאת מפורשות,

ולקיים על כך שיח שקוף ומלא, ובמסגרת החוק המסדיר את הסוגיה – חוק התחרות הכלכלית. קביעת הגבלה במסגרת חוק מועצת הצמחים, אשר מונעת בפועל אפשרות חוקית המותרת מכוח חוק אחר שמהותו היא הסדרת התחרות, יוצרת סתירה משפטית. התכנסות המגדלים במסגרת המועצה היא רק הפלטפורמה לביצוע שיח ושיתוף מידע ותיאום, במקרים הנדרשים.

2. אשר לחשיבות הפטור החקלאי, הפטור החקלאי המאפשר תיאום בין מגדלים בא לענות על כשל שוק הנובע מחולשתו של החקלאי הבודד אל מול המשווקים הסיטונאיים והרשתות. מטרת הפטור היא לאפשר פעילות משותפת, תוך ניצול יתרונות הגודל, שיפור כוח המיקוח וייצוב האספקה. פטור זה קיים בחוקי התחרות בכל המדינות המתוקנות, כולל בארה"ב, והתכליות הכלכליות שלו הוכחו כמורידות מחירים. ההגנה על החקלאי הבודד מבטיחה את קיומה של תוצרת מקומית. ללא הגנה כזו יקרו הענפים שהיום עושים שימוש בפטור-בעיקר גזר, תפ"א, שממילא מחיריהם לצרכן אינם גבוהים.

ד. ההצעה אינה כוללת התייחסות מבוססת לחקיקה נוספת שתושפע מיישום ההצעה –

1. המועצה מוזכרת כבעלת תפקידים וסמכויות במגוון רחב של דברי חקיקה - הצעת ההחלטה אינה כוללת כלל התייחסות לפעילות ומעמד המועצה במסגרת חוקים אחרים.¹ כיוון שכאמור לעיל, משמעות הצעת המחליטים הינה דה פקטו סגירת המועצה, הרי שיש הכרח להתייחס לריק שיווצר עקב סגירת המועצה בפעילות מכוח חוקים אחרים.
2. כמו כן, יישום ההחלטה יחייב לבצע תיקון נרחב של התקנות והכללים שהותנו מכוח ההצעה.

לאור האמור, מעוררת הצעת ההחלטה קשיים משפטיים מהותיים. אולם, לאור הכרעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, קשיים אלה אינם עולים כדי מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד הכלכלה והתעשייה.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

¹סעיפים 2-יג, 2טו, חוק הגנת הצומח, התשס"ז-1956; תוספת ראשונה לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969; סעיף 38 לחוק המועצות למוצרי פירות וירקות (ייצור וייצוא), התשל"ג-1973; סעיף 7 לחוק הרשות לפיקוח חקלאי, התשמ"ח-1998; סעיף 5 לחוק לפיקוח על ייצוא הצמח ומוצריו, התשי"ד-2003; סעיף 3 לחוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווק, התשע"א-2011; חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985.

נושא הצעת ההחלטה:

הפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיפים 1(א)-(1)-1(א)(3):

מוצע לתקן את חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 (להלן – **חוק המזון**), ולקבוע איסור על ספק גדול שמספק מצרכים של יצרן גדול, לספק לקמעונאי מצרכים של יצרנים גדולים או בינוניים נוספים, במישרין או בעקיפין; על אף האמור, מוצע לקבוע שספק גדול שמספק מצרכים של יצרן גדול ושהוא יצרן בינוני, יהיה רשאי לספק לקמעונאי גם מצרכים שהוא מייצר.

בנוסף, מוצע לקבוע חלופה נוספת לפיה ספק גדול שמספק מצרכים של יצרן גדול, יהיה רשאי לספק לקמעונאי מצרכים של יצרנים בינוניים נוספים ובלבד שלא יספק יותר ממחצית מפעילותו של יצרן גדול ומפעילותם של היצרנים הבינוניים בשנת 2021. מוצע כי חישוב מחצית הפעילות יתייחס, בין היתר, לכמות מצרכי היצרן הגדול והיצרנים הבינוניים שסופקו בשנת 2021 ולהיקף המכירות שלהם באותה שנה (האיסור בפסקה הקודמת והחלופה לה יקראו להלן לשם הנוחות – **הגבלת הפצת מצרכים של יצרנים גדולים ובינוניים**).

סעיף 1(ב):

כצעד משלים לכלל האמור, מוצע, על אף האמור בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן – **חוק התחרות הכלכלית**), לאסור על יצרן גדול או ספק גדול שמספק מצרכים של יצרן גדול, להתמזג, כמשמעות מונח זה בחוק התחרות הכלכלית, עם יצרן גדול, יצרן בינוני או ספק גדול שמספק מצרכים של יצרן גדול או בינוני (להלן – **האיסור על מיזוג עם ספק גדול**). זאת, על מנת להבטיח שההגבלה בנוגע להפצת מצרכים של יצרנים גדולים ובינוניים לא תיעקף בדרך של מיזוג חברות.

סעיף 1(ג):

מוצע לקבוע איסור בחוק המזון על ספק גדול וקמעונאי, להתקשר בהסדר במסגרתו ניתנת לקמעונאי הנחה על מצרך, שתלויה ביעדי רכישה כספיים או כמותיים של מצרך אחר ממצרכי הספק הגדול (להלן – **איסור התקשרות בהסכם יעדים**).

סעיף 1(ד):

מוצע לתקן את חוק המזון ולקבוע שקמעונאי גדול יהיה פטור מהדרישה לקבלת אישור מהממונה על התחרות לפתיחת חנות נוספת באזור ביקוש, כהגדרתו בחוק המזון, אם יותר מ-60% מהמכירות של הקמעונאי הגדול בישראל במהלך ששת החודשים שקודמים למועד החתימה על החוזה לפתיחת החנות הנוספת, לא היו מקרב הספקים הגדולים. באופן זה, יינתן תמריץ לקמעונאים לעבוד עם ספקים שאינם מקרב הספקים הגדולים ותינתן הקלה בנטל הבירוקרטי על המקטע הקמעונאי.

סעיף 1(ה):

מוצע לקבוע בחוק המזון סמכויות אכיפה בנוגע לכללים כאמור, בדומה להוראות ולסמכויות הקבועות בסימן ג' לפרק ב' לחוק המזון.

סעיפים 2 - 3:

מוצע להקים צוות, אשר יבחן צעדים נוספים שנדרשים לצורך שיפור התחרות בתחום המזון ובכלל זה בחינת הצורך לסייע לספקים קטנים ובינוניים להפיץ את מוצריהם לקמעונאים, בחינת הצורך בקביעת הוראות נוספות לצמצום כוח שוק של ספקים גדולים ואיתור הסדרים שפוגעים בתחרות בענף החקלאות ומתן המלצות לצעדים למניעתם.

סעיף 4:

מוצע לרשום את הודעת הממונה על התחרות לפיה היא בוחנת את הצורך בתיקון כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה), התשע"ז-2017, בהתאם לסמכותה מכוח סעיף 7(ג) לחוק המזון.

סעיף 5:

מוצע לתקן את הפטור החקלאי הקבוע בחוק התחרות הכלכלית, כך שהסדר בין מגדלים, שנמצאים בקשרי בעלות עם משחטה, לגידול פטם, לא יחשב כהסדר שאינו הסדר כובל. חוק התחרות קובע איסור כללי על בני אדם המנהלים עסקים להתקשר ביניהם בהסדר כובל, ובכלל זה: לתאם ביניהם מחירים, כמויות וכו'. הפטור החקלאי מעניק פטור מהאיסור ומאפשר, בכפוף לתנאים הקבועים בו, לקיים הסדרים כובלים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

סעיפים 1(א)-1(ג):

זכות קניינית

ההגבלה בנוגע להפצת מצרכים של יצרנים גדולים ובינוניים עשויה להעלות טענה בדבר פגיעה בזכות הקניין. אלא, שזכות חוזית להפצת מוצר, אף שיש בה ערך כלכלי, היא זכות חוזית ולא קניינית. זאת, מאחר שהזכות תלויה ביצרן ואינה עומדת בפני עצמה ללא הזדקקות לאחר לשם הגשמתה. הזכות אינה פועלת כלפי כולי עלמא, אלא כלפי היצרן ואין בזכות את תכונת הייחודיות הנדרשת, שכן אין למפיץ גם אם הוא המפיץ הבלעדי הזכות למנוע ממתחרה שלו להפיץ את מוצרי היצרן, ככל שהמתחרה שלו לא רכש את אותם מוצרים מהיצרן (ראו לעניין זה: ע"א 2850/99 **בן חמו נ' טנא נוגה בע"מ** עמ' 857-859 (פורסם בנבו); רע"א 371/89 **אילן ליבוביץ נ' א. את י. אליהו בע"מ**, עמ' 326 (פרסום בנבו) (להלן – **עניין ליבוביץ**); ע"א 901/90 **אברהם נחמיאס נ' קולומביה סחר ותעשייה בע"מ** עמ' 264 (פורסם בנבו)).

לצד זאת, ביחס לזכות קניינית במוניטין – בהתאם להלכה הפסוקה, מוניטין לעניין זה הוא התדמית החיובית של המוצר בעיני הציבור, אשר הודות לה קיים שוק של לקוחות פוטנציאליים המעוניינים ברכישת המוצר. בהתאם להלכה הפסוקה, זכות הקניין של המוניטין שייכת ליצרן ולא לספק, וזאת גם במקרה בו הספק השקיע עמל וממון רב לפיתוח הביקוש בשוק. ראו למשל: האמור בעניין ליבוביץ.

נוכח זאת, הרי שהכלל בנוגע להפצת מצרכים של יצרנים גדולים ובינוניים, אינו עולה לכדי פגיעה בזכות קניינית של הספקים.

חופש החוזים וחופש העיסוק

ההגבלה בדבר הפצת מצרכים של יצרנים גדולים ובינוניים, האיסור להתמזג עם ספק גדול והאיסור להתקשר בהסכם יעדים, מהווים פגיעה בחופש החוזים ובחופש העיסוק.

חופש החוזים הוכר בפסיקה כזכות נגזרת של הזכות החוקתית לכבוד ולחירות ובהתאם לכך הוכר כזכות שמעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ראו למשל: בג"ץ 1683/93 **יבין פלסט בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה** (פורסם בנבו); ע"א 239/92 **אג"ד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' משיח** (פורסם בנבו).

חופש העיסוק כולל את הזכות להתחרות בעוסקים אחרים באותו ענף, ובכלל זה: את הזכות להתחרות באופן שוויוני. ראו למשל: בג"ץ 4915/00 **רשת חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ נ' ממשלת ישראל** עמ' 463-465 (פורסם בנבו). הצעדים המפורטים לעיל, מהווים פגיעה בחופש העיסוק.

להלן אציג בחינה של מידתיות הפגיעה של שלושת ההוראות המוצעות שמפורטות לעיל, באשר לפגיעה בחופש החוזים ובחופש העיסוק.

הגבלת אפשרות ההפצה

מבחן הקשר הרציונאלי – בהתאם להערכת גורמי המקצוע, הוראה זו צפויה להפחית את כוח השוק הקונגלומרטי של הספקים הגדולים באופן שיספר את כוח המיקוח של הקמעונאים, לצמצם את כוחם של הספקים הגדולים ולאפשר חדירה של ספקים אחרים, לחזק את התחרות הענפית והאופקית, ולהוריד את יוקר המחיה.

מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה – הפסיקה עמדה על כך שלא נדרש לבחור בחלופה שפגיעתה היא המצומצמת ביותר במונחים מוחלטים, אלא יש לבחון במרחב מתחם המידתיות, האם יש אמצעי חלופי ששיגי את התכלית המבוקשת באותה מידה של האמצעי הנבחר, תוך פגיעה מופחתת בזכות. ראו למשל: בג"ץ 4343/19 **כן לזקן – לקידום זכויות הזקנים נ' כנסת ישראל**, בפסקה 30 לפסק דינו של המשנה לנשיאה הנדל (כתוארו דאז) (פורסם בנבו); רע"ב 5493/06 **פלד נ' שרות בתי הסוהר**, פסקה 15 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש (כתוארה דאז) (פורסם בנבו).

בעניין זה נשקלו חלופות שונות לטיפול בבעיה במקטע ההפצה. כך, בין היתר, נשקלו האפשרויות לאסור על הספקים הגדולים להפיץ את מוצריהם באופן ישיר לקמעונאיים, לפקח על מחירים במקטע השיווק ולפצל יצרנים בעלי נתח שוק משמעותי במספר תחומים. כמו כן, נשקלו צעדים רכים יותר, כדוגמת פרסום דוחות כספיים במטרה לגרום לצריכה מושכלת מצד הצרכנים, קביעת הוראות בנוגע לחלוקת שטחי המדפים של הקמעונאיים וכדומה. אולם, לא נמצא כי צעדים אלו יעילים יותר ויביאו בהכרח לפתרון הבעיה להחלשת הכח הקונגלומרטי, להגברת התחרות ולהורדת המחירים. לאור האמור, נבחרו הצעדים המוצעים אשר מהווים איזון בין הצורך בהגשמת התכלית ובין הפגיעה היחסית מתונה בשחקנים השונים.

ואדגיש, מוצע לנקוט בצעדים האמורים לאחר עשור שבו נערכו רפורמות רבות בתחום המזון במטרה להגביר התחרותיות ולהפחית את הריכוזיות. אך, על אף כל הצעדים הרבים שננקטו, אשר פגיעתם ביצרנים וביבואנים הגדולים פחותה, הריכוזיות בשוק המזון ירדה בעשור האחרון מעט מאוד ומוצרי המזון נותרו יקרים בפרק משמעותי ממדינות ה-OECD ומדינות האיחוד האירופי.

מבחן המידתיות הצר - באשר לתועלת הצפויה מהצעד המוצע הרי שהתועלת לצרכנים צפויה להתרחש בשוק גדול בעל מגוון גדול של מוצרים. בהתאם לכך, התועלת המצרפית לכלל הצרכנים מכלל המוצרים, צפויה להיות בעלת השפעה רחבה ומשמעותית.

עוד יש להביא בחשבון כי הותרת המצב הקיים בשוק מוצרי המזון, מהווה, הלכה למעשה, פגיעה בספקי מזון אחרים ובקמעונאיים, אשר בשל מבנה השוק שנוצר וכוח השוק של הספקים הגדולים הקיימים, נמנעת מהם האפשרות להתחרות בשוק באופן שוויוני. כמו כן, המצב הקיים פוגע בזכות הצרכנים לרכוש במחיר הוגן ובאיכות ראויה. ראו למשל: בג"ץ 1255/94 **"בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שרת התקשורת עמ' 684** (פורסם בנבו); אהרן ברק, פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית, שער ז': חוק-יסוד: חופש העיסוק – פרק 3: פגיעה בחופש העיסוק: פסקת ההגבלה (השלב השני), עמ' 614-613, התשנ"ד.

במטרה לשמר את מידתיותו של הצעד המוצע, מוצע לקבוע הוראות תחילה מאוחרות, וזאת על מנת לאפשר לספקים להיערך מבחינה כלכלית להוראות החדשות. לצד זאת, מוצע כי הכללים ייקבעו כהוראת שעה של 5 שנים עם אפשרות הארכה כך שתחולתו של כלל זה תהיה 5 שנים נטו. עוד מוצע להקים ועדה אשר תעקוב אחר ההשפעה של ההוראות על השוק בכלל ועל הספקים בפרט, ותגיש, ככל הנדרש, את התייחסותה לשר האוצר ולשר הכלכלה והתעשייה.

איסור על מיזוגים

האיסור על מיזוגים עם יצרן גדול מהווה הוראה משלימה להוראה בנוגע להגבלה על הפצת מצרכים של יצרנים גדולים ובינוניים, ומונעת את עקיפתה באמצעות עריכת מיזוגים. הוראה זו צפויה אף למנוע את המשך גידול הכוח בסל של הספקים הגדולים באמצעות עריכת מיזוגים.

מבחן הקשר הרציונאלי – נוכח האמור, הרי שהוראה זו צפויה לצמצם את הפגיעה בתחרות ואת עליית יוקר המחיה בשוק המזון, ועל כן, היא עומדת במבחן הקשר הרציונאלי.

מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה – חוק התחרות הכללית כולל הוראות לעניין מיזוגים ומבקש למנוע מיזוגים שקיים חשש סביר שהם עלולים לפגוע באופן משמעותי בתחרות. אלא, שהוראות חוק התחרות הכלכלית עלולות שלא להשיג את המטרה הנדרשת של מניעת עקיפת האיסור על הפצה, כך שצעד זה משלים את הצעד הקודם ולאור האמור לעיל, מבחן זה מתקיים בענייננו.

מבחן המידתיות הצר – כאמור הוראה זו משלימה להוראה הראשונה ומאפשרת את מימוש התכליות שלה וכן מונעת את המשך גידול כוח השוק של הספקים הגדולים. נוכח זאת ולאור העובדה שההוראה צפויה להשיג את מטרתה לצד העובדה שהפגיעה בספקים היא לתקופה מוגבלת, הרי שלטעמי הכלל המוצע מידתי.

איסור על התקשרות בהסכמי יעדים

הוראה זו נועדה למנוע פגיעה בתחרות באמצעות קביעת תניות בהסכם של הספק עם הקמעונאי. יצוין שמדובר בהוראה שמצמצמת את התמריצים שספק יכול ליתן לקמעונאי אשר יש באפשרותם לפגוע בתחרות. הוראה זו לא מונעת תמריצים באופן גורף ומאפשרת מתן הנחות ביחס לכל מוצר ומוצר בנפרד תוך איסור הקשירה בין המצרכים בלבד. בהתאם לכך, הרי שהפגיעה בעניין זה מידתית.

נוכח כל האמור לעיל, הרי שההוראות בנוגע להגבלת אפשרות ההפצה של יצרנים גדולים ובינוניים, האיסור על מיזוגים עם יצרן גדול והאיסור על התקשרות בהסכמי יעדים, עומדים במבחני פסקת ההגבלה ואין מניעה חוקתית לחוקק אותם.

שוויון

בהקשר זה עולות השאלות המשפטיות בדבר תחולת ההוראות המוצעות, רק על ספק גדול ובשל ההבדל בהיקף ההשפעה של הצעדים המוצעים על הספקים השונים.

שוק המזון מורכב משלושה מקטעים: מקטע הייצור, מקטע הייבוא/האספקה הסיטונאית (מקטע ההפצה), ומקטע הקמעונאים. מקטע ההפצה כולל בתוכו הפצה פיזית (אחסון והובלה) והפצה מסחרית (הסכמי סחר). מקטע הקמעונאיים, כמפורט בדברי ההסבר להצעה, הוא מקטע תחרותי באופן יחסי, ואף ביחס לעולם, והריכוזיות שבו נמצאת במגמת ירידה לאורך השנים (לכל הפחות בשמונה השנים האחרונות) ועל כן לא מוצע להתערב בו.

לעומת זאת, מקטע ההפצה, הוא מקטע שקיימת בו ריכוזיות גבוהה, הן ברמה הענפית והן ברמת סלי המוצר. בעוד, שבהפצה הפיזית ישנם יתרונות משמעותיים לגודל וליעילות, ההפצה המסחרית כוללת יתרונות מוגבלים לגודל, לצד חשש מהותי לפגיעה בתחרות. כך, לעניין כוח השוק העודף של הספקים אל מול הקמעונאים והיכולת שלהם לקשירת ודחיקת מוצרים, אשר יוצרת חסם כניסה לשוק.

כך גם הפגיעה האמורה מתחדדת לעניין ספק גדול, שמחזיק באופן קונגלומרטי במספר רב של מותגים, ושיכול כתוצאה מכך להשתמש בכוח השוק העודף שלו אל מול הקמעונאיים לצורך גריפת רווחיות עודפת.

כידוע, כלל משפטי מטבעו חל, במקרים רבים, על גופים שונים באופן שונה. הבחינה הנדרשת בעניין זה היא בחינת ההצדקות לקביעת הכללים האמורים ובחינה בדבר קיומו או אי קיומו של שוני רלוונטי.

בענייננו, מוצע לקבוע את הכלל בנוגע להגבלת אפשרות ההפצה של יצרנים גדולים ובינוניים, ככלל רוחבי אשר יחול על כלל הספקים הגדולים שמוכרים לקמעונאים מוצרים של יצרן גדול. מבחינה שביצעו גורמי המקצוע, עולה שמבחינת ההשפעה הכספית, הצעדים המוצעים משפיעים באופן דומה יחסית הן על ספקים שעיקר פעילותם בייצור והן על ספקים שעיקר פעילותם בהפצת מוצרים בלבד. עם זאת, היקף השפעת הצעד המוצע באחוזים מסך פעילות החברה, שונה בין הספקים ומשפיע יותר על ספקים שעיקר פעילותם ביבוא, אשר יידרשו להיפרד מחלק משמעותי יותר מהיקף פעילותם.

בהתאם לעמדת גורמי המקצוע, פוטנציאל ההוזלה לצרכן משמעותי יותר כתוצאה מהחלשת כוח השוק של ספקים שעיקר פעילותם בהפצת מוצרים מיובאים, וזאת לצד פוטנציאל חיזוק התחרות במקטע זה והיכולת של שחקנים חדשים להיכנס לתחום ללא צורך בהשקעות גדולות. נוכח זאת, הרי שאף אם ישנו פער בין השפעתו של הצעד המוצע על הספקים השונים כאמור, הרי שמדובר בשוני רלוונטי ומוצדק.

עוד נוסיף ונציין כי הכלל הנוגע לאיסור על מיזוגים, מטבע הדברים, יחול בעיקר על חברות העוסקות בייצור, כך שגם צעד זה מהווה צעד מאזן שלכל הפחות לא יאפשר לחברות אלו לגדול.

לבסוף נציין שפעילות הייצור דורשת תשומות גבוהות ויש בה יתרונות מובהקים לגדל שמובילים לעלויות ייצור נמוכות לכל יחידת מוצר. בשל הקושי בניתוח המשמעות של ייקור עלויות הייצור וההפצה כתוצאה מהחלת ההוראות האמורות על הפצת מצרכים שמופצים על ידי היצרנים שמייצרים אותם, לצד החשש מאובדן היעילות אל מול התועלות מהפחתת כוח השוק אל מול המקטע הקמעונאי והגברת התחרות, ומורכבות בחינת ההתכנות של החלופות השונות - מוצע לטפל בפעילות זו במסגרת ועדה מקצועית ייעודית שתוקם במסגרת החלטה זו ושייקבע לה זמן מוגבל להגשת המלצותיה.

יצוין שבמסגרת השימוע הציבורי שנערך בנושא, עלו טענות הן מצד היבואנים והן מצד היצרנים בנוגע לכך שהצעד המוצע לא ישיג את מטרתו והעובדה שחלק ממוצרי היצרנים שמיובאים לארץ ייובאו על ידי יבואנים קטנים יותר תביא דווקא לעליית מחירים לצרכן בשל אובדן יעילות. לטענת גורמי המקצוע, החלשת כח השוק של היבואנים הגדולים תביא בהכרח לכניסת שחקנים חדשים מה שיעודד תחרות ויביא להורדת מחירים.

כמו כן, עלתה טענה מצד היצרנים לפיה יש לאפשר לכל יצרן לספק בנוסף למוצריהם גם מוצרים של יצרן גדול נוסף מחוץ לארץ וזאת בשל העובדה שאין להתחשב כלל במוצרי היצרן הישראלי שכן מוצרים אלו כרוכים בהשקעות גדולות וסיכון רב שמוטל כולו על היצרן, כך שהשוואת האיסורים הן על יצרן והן על יבואן דווקא מביאה לפגיעה בעקרון השוויון.

לטעמי, העובדה שיצרנים גדולים לא יידרשו במסגרת הצעד המוצע להיפרד ממצרכים אותם הם מייצרים לצד האיסור עליהם לייבא מצרכים של יצרן גדול או בינוני אחר, מהווה איזון נכון ואינה מהווה פגיעה בעקרון השוויון.

סעיף 5:

מוצע לצמצם את הפטור שנקבע בחוק התחרות שהינו מלכתחילה חריג לכלל כי אין לבצע הסדר כובל. חריג זה אף צומצם במהלך השנים באופנים שונים. ברור כי אין זכות קנויה שהפטור החקלאי לא יבוטל או יצומצם באופן כזה או אחר. יצוין כי תכליתו של הפטור החקלאי נועדה להגן על החקלאים עובדי האדמה ולא על גורמים תעשייתיים. בהתאם, הסדרים בין גורמים תעשייתיים שבבעלותם משחטות, אינם משרתים את תכלית הפטור החקלאי ולכן יש לצמצם את הפטור כך שלא יחול על הסדרים מסוג זה. כמו כן, תיאום מחירים וכמויות במקטע הגידול של גורמים שבבעלותם משחטה בענפי עופות המאכל עשוי להוביל לעליית מחירים לצרכן.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של רשות התחרות –

מטרת הצעת ההחלטה הינה צמצום הריכוזיות והגברת התחרותיות בתחום מוצרי המזון והטואלטיקה. עיקר הקשיים שההצעה מעלה נוגעים למגבלות החלות על ספקים גדולים שמפיצים יצרנים גדולים להפיץ מוצרים נוספים.

מגבלות אלה מעלות קשיים הן ביחס לספקים הגדולים עצמם והן ביחס ליצרנים הגדולים והבינוניים. הצעת ההחלטה שוללת מהספקים הגדולים שמפיצים יצרנים גדולים את האפשרות לספק מצרכים של יצרנים גדולים או בינוניים נוספים ובכך ההצעה עלולה לפגוע בזכות הקניין ובחופש החוזים שלהם. כמו כן, ההצעה שוללת מהיצרנים הגדולים והבינוניים את האפשרות להיות מופצים על ידי ספקים גדולים שמפיצים מוצרים של יצרנים גדולים, ובכך, עלולה לפגוע ההצעה גם בחופש החוזים ובזכות הקניין של היצרנים הגדולים והבינוניים. ואולם ההצעה נעשית לתכלית ראויה של הגברת התחרות. בנוסף, ההצעה מידתית, מאחר שהיא מאפשרת לספק גדול שמספק מוצרים של יצרן גדול להפיץ מוצרים חדשים שטרם סופקו בישראל, וכן, הוראות החוק מוגבלות בזמן וישנה תקופת היערכות משמעותית. כמו כן, ישנה אפשרות לצמצום היקף הפגיעה ככל שספק גדול מצמצם את ההפצה של היצרן הגדול.

בכל הנוגע לאיסור על ספק גדול וקמעונאי, להתקשר בהסדר במסגרתו ניתנת לקמעונאי הנחה על מצרך, שתלויה ביעדי רכישה כספיים או כמותיים של מצרך אחר ממצרכי הספק הגדול, מדובר בהוראה צופה פני עתיד שמבקשת למנוע פגיעה בתחרות. הוראה זו לא מונעת מתן הנחות, אלא מגבילה את ההתניות הנלוות למתן ההנחות.

בכל הנוגע לצמצום הפטור החקלאי שקבוע בסעיף 4(3) לחוק התחרות, לא קיימים קשיים משפטיים. הפטור החקלאי מלכתחילה מהווה חריג לאיסור בחוק התחרות על עריכת הסדרים כובלים. חריג זה אף צומצם במהלך השנים מאחר שהוא מאפשר תיאום מחירים וכמויות שמוביל

לעליית מחירים לצרכן. בית המשפט קבע זה מכבר כי "אין לאדם זכות קנויה לעשות הסדר כובל, כמו שאין לו גם זכות מוקנית על נכסים, כמו מוניטין, שרכישתם או שימורם מותנים בעשיית הסדר כובל או בהמשך קיומו של הסדר כובל. הזכות לעשות הסדר כובל היא זכותו של הציבור ולא של הצדדים להסדר, זאת משום שה"האינטרס הדומיננטי בדיני ההגבלים העסקיים הנו ... האינטרס הציבורי ולא אינטרס הפרט אשר לא זוכה להגנה אלא כמוצר לוואי ממימוש האינטרס הציבורי בקיום תחרות" (ע"א 6222/97 טבעול (1993) בע"מ נ' מדינת ישראל ואח', תקדין-עליון, כרך 98(2), 18). גם העובדה שהסדר כובל אושר על-ידי בית הדין בעבר איננה מקנה זכות, גם לא ציפייה לגיטימית, למי שהוא צד להסדר כובל, לאישור ההסדר גם בעתיד. מכאן גם עולה שכל זכות שקיומה או שימורה מותנה באישור נוסף של הסדר כובל שאושר בעבר, כמו מוניטין שנצבר תחת קורת ההסדר הכובל, אינה זכות מוקנית של הצדדים להסדר ואלה אינם יכולים להלין על פגיעה במוניטין שלהם רק משום שבית הדין איננו מוכן להמשיך ולאשר את ההסדר הכובל". (ה"ע (מחוזי ירושלים) 3276/99 ערוצי זהב ושות' נ' איגוד במאי קולנוע וטלוויזיה בישראל (נבו 06.07.2000)).

תכליתו של הפטור החקלאי נועדה להגן על החקלאים עובדי האדמה ולא על גורמים תעשייתיים. בהתאם לתכלית זו מתאפשר לעשות הסדר כובל ולתאם מחירים וכמויות (קרטל) שפוגע בציבור. הסדרים בין גורמים תעשייתיים שבבעלותם משחטות, אינם משרתים את תכלית הפטור החקלאי ולכן יש לצמצם את הפטור כך שלא יחול על הסדרים מסוג זה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

עמדת היועצת המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

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

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הפחתת יוקר המחייה באמצעות הסרת חסמי ייבוא וטיוב הרגולציה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיף 1:

במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, עוגן תיקון מס' 32 לפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981 (להלן – **פקודת הרוקחים**). בתיקון זה עוגנו, בין היתר, ההוראות לאסדרת ייבוא מוצרי צריכה בהתאם לדרישות חוקיות היבוא של האיחוד האירופי.

לצד זאת, הוסמכה ועדת החריגים, כהגדרתה בפקודת הרוקחים, לייעץ לשר הבריאות בעניינים שפורטו בפקודה ובהתאם להוראות שנקבעו בה.

מוצע כעת לתקן את פקודת הרוקחים ולהרחיב את סמכות ועדת החריגים, כך שתמליץ לשר הבריאות אף לעניין סמכותו להתקין תקנות אשר כוללות כללים מחמירים ביחס לדרישות חוקיות היבוא של האיחוד האירופי.

סעיף 2

חוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן – **חוק התקנים**), קובע שקביעת תקן תעשה בהתבסס על תקינה בין-לאומית, אלא, אם מדובר בשינוי לאומי מתחייב, כהגדרתו בחוק התקנים.

לצד זאת, קובע חוק התקנים הליך סדור, שדורש, בין היתר, את אישור שר אוצר וראש הממשלה, לצורך אישור תקן כתקן רשמי, במקרה שאינו תואם את התקינה הבין-לאומית. לעניין זה קובעת התוספת הראשונה, בין השאר, כי שינוי שנובע מהוראות חיקוק בישראל, הוא שינוי לאומי מתחייב.

בפרטי חקיקה רבים, אומצו תקנים מחייבים שאינם תקנים רשמיים (להלן – **תקנים מחייבים**), ללא שנעשתה לגביהם ההשוואה לתקינה בין-לאומית וללא שנעשה בעניינם הליך סדור בדומה לתקינה רשמית. כמו כן, ישנן הוראות שבשל היותן קבועות בהוראות חיקוק, עוגנו בתקנים מחייבים ובתקנים רשמיים למרות שאינן תואמות את התקינה הבין-לאומית, נוכח היותן שינוי לאומי מתחייב.

לאור האמור, מוצע להקים צוות בין משרדי שימפה את כלל התקנים שאינם רשמיים שאומצו בחקיקה ואת כלל הוראות החיקוק מתוקפן נקבעו שינויים לאומיים מתחייבים בתקנים מחייבים ובתקנים רשמיים, ויבחן את התאמתם לתקינה בין-לאומית ולרגולציה שמקובלת במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים.

כמו כן, מוצע שהצוות ימליץ לממשלה, על השינויים שנדרשים לצורך הסרתם או שינויים של התקנים המחייבים שאומצו בחקיקה והשינויים הלאומיים המתחייבים שעוגנו בתקנים בשל היותם נובעים מהוראות חיקוק, לרבות המלצה לתיקוני החקיקה הנדרשים. בנוסף, מוצע לקבוע שהצוות ימליץ לממשלה בנוגע לקביעת מנגנון שיגביל את האפשרות לקבוע בחקיקה תקן מחייב שלא בהתבסס על תקנים בין-לאומיים תוך דרישה לקבלת אישור ראש הממשלה ושר האוצר.

מוצע לקבוע שההמלצות ייקבעו תוך שמיעת המאסדרים הרלוונטיים, תוך הבאה בחשבון של מידת התאמת האסדרה הקיימת לעקרונות האסדרה המיטבית, כמשמעותה בסעיף 2 לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, ויוגשו לאישור הממשלה.

סעיף 3

במטרה להסיר חסמי יבוא לישראל, מוצע להקים צוות בין-משרדי שימליץ לממשלה, לאחר שישמע את עמדת המאסדרים בנוגע להצעות החקיקה שנדרשות, כך שניתן יהיה לייבא את מרבית המוצרים לישראל בדרך של הצהרה, למעט חריגים שלעניינם יינתן לרגולטור זמן קצוב למתן האישור לשחרור המוצר מהמכס.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:
אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד הכלכלה –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של רשות האסדרה –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת להצעות ההחלטה הנלוות להצעת תקציב המדינה לשנים 2023 ו-
2024 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת:

היועצת המשפטית של רשות התחרות והיועצת המשפטית (בפועל) של משרד הבריאות.

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

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

השלמת הרפורמה בייבוא של מוצרי מזון וחיזוק האכיפה בעניינה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021 (להלן – **חוק התכנית הכלכלית 2021**), עוגן תיקון מס' 3 לחוק ההגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015 (להלן – **חוק המזון**). בתיקון זה נקבעו בחוק המזון הוראות שמאפשרות יבוא מזון על בסיס עמידה בדרישות הרגולציה של האיחוד האירופי ואומצו ארבע הוראות חקיקה החלות באיחוד האירופי לגבי ייצור, ייבוא או שיווק של מזון (להלן – **ההוראות המאומצות**). בדברי ההסבר לתיקון צוין כי בהמשך יופץ תזכיר חוק שיאפשר הטלת עיצומים כספיים בשל הפרות ספציפיות לעניין ההוראות המאומצות.

בהתאם לכך, מוצע לתקן את חוק המזון ולקבוע בו מנגנון עיצומים כספיים לעניין הפרות של ההוראות המאומצות. לצד זאת, מוצע לערוך תיקונים משלימים בחוק המזון ולגבי תיקונים בחוק המזון שעוגנו בתיקון מס' 3 לחוק המזון ושעוד לא נכנסו לתוקף מוצע לתקן את חוק התכנית הכלכלית 2021.

עוד מוצע לקבוע שסמכותו של שר הבריאות להתקין תקנות בעניינים שלגביהם הוחלו ההוראות המאומצות, תהיה רק לגבי סוגי מזון שהוחרגו מתחולת ההוראות המאומצות או הוראות שהוחרגו מהן.

בנוסף, מוצע לעגן בחוק המזון את הליך מתן אישור ייצור נאות ליצרני מזון, אשר קבוע כיום בתקנות בריאות הציבור (מזון) (תנאי ייצור נאותים), התשנ"ג-1993, ובכלל זה: התנאים למתן האישור והסמכת שר הבריאות לקביעת מאפייניו ודרך סימונו של סמל אישור ייצור נאות.

כמו כן, מוצע, בין השאר, לעדכן את ההגדרות של "**מזהם ביולוגי**" ו-"**מזהם כימי**" ולהסמך את מנהל שירות המזון לקבוע לגבי מזון מסוים שחלות לגביו ההוראות המאומצות, כי הוא מזון מזיק. עוד מוצע לעגן את הדרישה לתשלום אגרה בנוגע לבקשה לקבלת או חידוש רישיון ייצור, כתנאי לקבלת הרישיון האמור. כך גם מוצע לקבוע כי החלטה על הגבלת רישיון ייצור, התלייתו, ביטולו או סירוב לחדשו וכן החלטה על הגבלה, התלייה או ביטול של אישור ייצור נאות, תפורסם למשך ארבע שנים בדף האינטרנט של שירות המזון.

בהמשך לכך, מוצע שתבוטל החובה לאשר כחלק מהליך הייבוא תוויות של מוצרי בשר בקר גולמי ובשר עוף על ידי משרד הבריאות, וזאת במטרה למנוע כפילות רגולטורית עם משרד החקלאות. לעניין תוקף מוצרים מן החי, מוצע כי תוקף חיי המדף של כל מוצרי הבשר לרבות בשר עוף ודגים ייקבעו רק על ידי היצרן, וכי תוקף חיי מדף של ביצת מאכל שאינה בקירור, יהיה 28 ימים מיום ההטלה. עוד מוצע כי ייקבע שיתאפשר לייבא ביצים באריזות קמעונאיות לצרכן, וכן הוראות נוספות שיסוכמו בין גורמי הממשלה הרלוונטיים להסדרת חלוקת הסמכויות הנוגעות למוצרים מן החי.

בנוסף על האמור לעיל, במסגרת תיקון חוק המזון בחוק התכנית הכלכלית 2021, הוסמך שר הכלכלה והתעשייה להכריז על ביטול רשמיות של תקנים רשמיים בתחום המזון, למעט בנוגע לתקן ישראלי 1145 ותקן, או חלק ממנו, שהמנהל הכללי של משרד הבריאות, באישור הוועדה לבחינת תקני מזון, כהגדרתה בחוק המזון (להלן – **הוועדה לבחינת תקני מזון**), הודיע כי אין לבטל את הרשמיות שלו, מנימוקים של בריאות הציבור ושיקולים נוספים, כפי שנקבעו.

ביום 14 בנובמבר 2021, פורסמה אכרזת הגנה על בריאות הציבור (מזון) (ביטול רשמיות), התשפ"ג-2022, במסגרתה בוטלו 97 תקני מזון, בארבע פעימות עד לתחילת שנת 2026.

כצעד משלים, מוצע כעת להטיל על שר הכלכלה והתעשייה ועל שר הבריאות לתקן את צו הגנת הצרכן (סימון ואריזה של מוצרי מזון), התשנ"ט-1988 (להלן – **צו הגנת הצרכן**), כך שיבוטלו בו ההפניות המחייבות לתקנים, למעט הפניות לתקנים או לסעיפים בתקנים שנדרשות לשם בריאות הציבור או הגנה על הצרכן, בהתחשב בנהוג במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים. עוד מוצע לקבוע כי, החלטת השרים תתקבל לאחר קבלת המלצה של הוועדה לבחינת תקני מזון, אשר תגבש את החלטתה לאחר קבלת המלצת המנהל הכללי של משרד הבריאות.

לצד האמור, מוצע להסמיך את אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד הבריאות, והרשות להגנת הצרכן רשאים להסכים על דרך פעולה אחרת לצורך הסרת חסמי הסחר והתאמת הרגולציה הישראלית לרגולציה המקובלת במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים ולהמליץ לשר הכלכלה והתעשייה ולשר הבריאות לפעול בדרך זו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בכל הקשור לתיקוני החקיקה הנדרשים להסרת החסם הרגולטורי לייבואן של ביצים באריות קמעונאיות - כיום, תקנה 7 לתקנות בריאות הציבור (מזון) (שיווק ביצי מאכל), התשנ"ה-1994, קובעת כי אריזה קמעונאית תסומן בתחנת מיון, כאשר תקנה 1 לתקנות האמורות מגדירה תחנת מיון בין היתר כמבנה המתנהל על פי רישיון לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

לעניין זה עשויה להישמע טענה לפיה לא ניתן לבטל את החסם לייבואן של אריות ביצים קמעונאיות בשל התכנון בענף והפגיעה הפוטנציאלית בבעלי המכסות. לעמדתנו, תכנון הענף אינו כולל הבטחה כי לא יתבצע ייבוא אפקטיבי של ביצי מאכל. בדומה לסמכותו של שר האוצר, הכוללת, בין היתר, ייבוא באמצעות הפחתת המכס על ייבוא ביצים (וכפי שאף הופחת אך לאחרונה) ואין מניעה שהממשלה תפעל במסגרת סמכויות אחרות, ובכלל זה: קידום תיקוני חקיקה, להסרת חסמים נוספים אשר יאפשרו ייבוא של ביצים.

היותו של ענף ההטלה בישראל ענף מתוכנן אין פירושה חסימת ייבוא. ענף ההטלה בישראל הינו ענף מתוכנן המוסדר, בין היתר, בחוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963 (להלן – **חוק המועצה**) והתקנות מכוחו. תכנון הענף מתבטא בהגבלת אמצעי הייצור באמצעות מכסות ייצור למגדל כאמור בחוק המועצה ובאמצעות פיקוח על מחירי הביצים בצווים מכוח חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, כאשר האחרון שבהם הוא צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים לביצי מאכל), התשפ"ג-2023, הקובע, בין היתר, את המחיר המרבי העדכני לביצי מאכל, וכן בחובת שיווק באמצעות משווק שמחויב ברכישת כל מכסת הביצים מהמגדל. כל זאת כאשר במקביל, מתאפשר ייבוא של ביצים למאכל. במכלול אסדרת המכסות, אין כל הבטחה לכך שמחיר הביצים שיקבלו המגדלים יעמוד על המחיר המרבי שנקבע בצו הפיקוח כאמור, ומחיר זה עשוי לפחות כתוצאה מתחרות הנובעת מייבוא ביצים.

יתר על כן, כלל מקובל בהסכמים בין לאומיים לעניין סחר, המעוגן אף בהסכם SPS של ארגון הסחר העולמי עליו חתומה מדינת ישראל, הוא כי המדינות מתחייבות להימנע מכללים רגולטוריים שמטרתם חסימת סחר ואין בהם תכלית של אינטרס ציבורי מסוג של אינטרס בריאותי, ביטחוני, בטיחותי וכדומה.

נוסף על כך, אין לבעלי המכסות זכות מוקנית לכך שמדיניות כלכלית שהיטיבה איתם לא תשתנה. יודגש כי אסדרה זו לא נועדה מלכתחילה לשמש כחסם ייבוא ותכנון הענף אלא עוגנה בחקיקה העוסקת בהיבטים בריאותיים, ועל כן יש קושי של ממש לטעון כי למגדלים קיימת זכות לכך שאסדרה זו לא תבוטל, הגם שאינה נדרשת בהיבט בריאותי, וזאת רק מאחר שאסדרה זו תאפשר להם לגבות מחיר גבוה יותר על הביצים שמיוצרות על ידם.

לנוכח כל האמור, אין מניעה משפטית בתיקון החקיקה הרלוונטית כך שיתאפשר ייבואן של ביצים באריות קמעונאיות לצרכן.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית (בפועל) של משרד הבריאות –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של הרשות להגנת הצרכן –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת להצעות ההחלטה הנלוות להצעת תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת:

היועצת המשפטית של משרד הכלכלה והתעשייה, היועצת המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

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

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

ל. ס. ר.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

צמצום הנטל הרגולטורי במוצרי מזון במטרה להפחית את יוקר המחיה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

עניינה של הצעת ההחלטה בהסדרת היבטי הליך הייבוא של מוצרים מן החי לישראל על מנת לצמצם את הנטל הרגולטורי. בהתאם לכך מוצע, בין היתר, להנחות את מנהל השירותים הווטרנריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן – **השירותים הווטרנריים**) לשנות את נוהל אישור המדינות לייבוא לישראל של בשר וביצים כך שמדינות האיחוד האירופי, ארה"ב ומדינות נוספות שיקבעו על ידי השירותים הווטרנריים (להלן – **המדינה הזרה**), יאושרו לייצוא אל ישראל לפרק זמן של חצי שנה לאחר פגישה מקוונת בין השירותים הווטרנריים של שתי המדינות ומעבר על שאלון. עד לסיומה של התקופה האמורה יבקרו השירותים הווטרנריים במדינה הזרה, במידה ואותה המדינה תעמוד בביקורת, יינתן אישור קבוע לייבא מאותה מדינה, בכפוף לפיקוח ומעקב של השירותים הווטרנריים. במידה והשירותים הווטרנריים לא יבצעו ביקור במדינה הזרה בתוך חצי שנה, יוארך אישור הייבוא עד למועד הביקור. כן מוצע כי מדינות ומפעלים המאושרים לייצוא אל מדינות האיחוד האירופי וארה"ב, ומדינות נוספות שיקבעו על ידי השירותים הווטרנריים, יאושרו לייצוא אל ישראל בהליך דומה לפרק זמן של שלושה חודשים.

זאת, לעומת המצב הקיים כיום, לפיו השירותים הווטרנריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר מאשרים באופן פרטני מקורות יבוא של בשר, ביצים ומוצרים אחרים מבעלי חיים, כך שבכל פעם מבוצע תהליך פרטני מול המדינה הזרה. מדובר בתהליך הערכת סיכונים מעמיק, כאשר כתוצאה מכך הרגולטור מטפל בבקשות פרטניות רבות לאישור פרטני לצורך יבוא לישראל. הדבר גורר זמני המתנה ארוכים כאשר התוצאה של התהליך הממושך היא אישור של מדינה זרה או מפעל יחיד בלבד.

עוד מוצע להנחות את מנכ"ל משרד החקלאות ומנהל השירותים הווטרנריים במשרד החקלאות לבצע את הצעדים הבאים בכדי להקל דרישות רגולטוריות משמעותיות הן באישורים מוקדמים לייבוא והן בדרישות לשחרור התוצרת בשערי הכניסה וכחלק מיישום התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר –

1. להקים מערכת דיגיטלית לניהול מערך הייבוא בתוך שנה מיום קבלת המחליטים.
2. בתוך תקופה שלא תעלה על שנה ישתנה הנוהל הקיים כך שיצומצם מספר המסמכים הנדרשים לשחרור תוצרת משערי הכניסה והמסמך הנדרש לצורך בדיקה ושחרור טובין מהנמלים יהיה תעודת בריאות, תוך שיתר המסמכים יופיעו במערכת הדיגיטלית.
3. בתוך תקופה שלא תעלה על שנה ישתנה הנוהל הקיים שלפיו היתירים לייבוא בשר בקר, בשר עוף וביצים ניתנים לשנה אחת, כך שהיתירים יינתנו לחמש שנים. למנהל השירותים הווטרנריים תהיה הסמכות לקצר את תוקף הרישיון במקרים מיוחדים מטעמים שיירשמו.
4. בתוך תקופה שלא תעלה על שנה, בדיקות המשלוחים של בשר בקר, בשר עוף וביצים בשערי הכניסה לישראל יהיו בהתאם לניהול סיכונים שיתחשב בסוג הטובין, ארץ הייצור, היסטוריית היבואן ושיקולים נוספים אשר יקבעו על ידו. כיום, כל המשלוחים של ייבוא בשר בקר, בשר עוף וביצים עוברים בדיקת מסמכים ובדיקות נוספות. בנוסף, חלק מן המשלוחים עוברים גם בדיקות מעבדה בהתאם לניהול סיכונים מוקדם של הרגולטור ובמקרה של ממצאים חריגים גם בדיקות אחרות. מוצע כי השירותים הווטרנריים יקבעו את כמות הבדיקות בהתאם לניהול סיכונים שייערך על ידם.
5. בתוך תקופה שלא תעלה על שנה, מוצע כי מסמכי הייבוא של בשר בקר, בשר עוף וביצים יבדקו בשער הכניסה לישראל או בבית הקירור, כך שהמסמכים של משלוח מסוים לא יבדקו פעמיים.

בנוסף, מוצע להקים צוות שמטרתו לגבש מדיניות רגולטורית אחידה למוצרי מזון מן החי ואימוץ תקנים בינלאומיים. כיום, הפיקוח על מוצרי מזון מן החי מתחלק בין משרד הבריאות למשרד החקלאות, כאשר משרד החקלאות אחראי על מוצרי המזון הגולמיים ומשרד הבריאות אחראי על מוצרי המזון המעובדים והמבושלים כך שנוצרת לעיתים רגולציה כפולה, אשר לפעמים סותרת האחת את השנייה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של רשות האסדרה –

אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה –

מצורפת **כנספח א'** לחוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית (בפועל) של משרד הבריאות, היועצת המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

צמצום הנטל הרגולטורי בפירות וירקות במטרה להפחית את יוקר המחיה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מוצע לתקן את חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956 (להלן – **חוק הגנת הצומח**), כך שניתן לייבא פירות וירקות למאכל בכפוף לצירוף תעודת בריאות כהגדרתה בחוק והצהרה על עמידה בדרישות הייבוא של ישראל. זאת, על פי העקרונות המפורטים בנוסח התקנות שהוגשו על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר דאז לוועדת כלכלה ביום 29 בספטמבר 2022. בהתאם למוצע, מדינת ישראל תאמץ את המודל הרגולטורי הקיים באיחוד האירופי עם מספר התאמות.

לפי המודל המוצע יקבעו בחוק תנאי הייבוא של פירות וירקות לרבות רשימת המזיקים שעבורם נדרשת בדיקת המשלוח, תנאי יבוא למוצרים בעלי סיכון מיוחד, מוצרים ברמת סיכון נמוכה שאינם חייבים בתעודת בריאות וסוגי טיפול לתוצרת כדי להבטיח שלא תהיה חדירה של מזיקים במשלוח.

מכיוון שבשארל קיימים מספר גידולים הנמצאים בסיכון גבוה, כך שחדירת מזיקים ספציפיים עשויים להשפיע עליהם באופן משמעותי, מוצע לקבוע בחוק רשימה של פירות וירקות מוגבלת אשר ייובאו במסלול מצומצם של מוצרים החייבים הן בתעודת בריאות והן ברישיון יבוא ממנהל השירותים להגנת הצומח. כמו כן, מוצע לקבוע בתוספת לחוק רשימת מוצרים שאינם בסיכון ועל כן אינם חייבים בתעודת בריאות ורישיון אלא בצירוף תעודת מקור, כהגדרתה בחוק, בלבד.

נוסף על כך, מוצע לקבוע בחוק כי הוספת דרישה מחמירה לתנאי הייבוא לעניין ייבוא פירות וירקות, לרבות באמצעות אסדרה כאמור בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, תהיה בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 21 לפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979, בשינויים המחויבים, והמפורטים בהצעה. הקלה בדרישות תנאי הייבוא לפרי או ירק תהיה באישור שר החקלאות ופיתוח הכפר.

לאור שינויים אלו, במקרה של סכנה ממשית לבריאות הצומח בישראל מוצע לקבוע כי שר החקלאות ופיתוח הכפר יוכל לקבוע הוראות למניעת יבוא של פירות וירקות מסוימים או מדינות מסוימות.

בהמשך לכך, מוצע להנחות את שר החקלאות ופיתוח הכפר לתקן את תקנות הגנת הצומח (ייבוא צמחים, מוצרי צמחים, נגעים ואמצעי לוואי), התשס"ט-2009 (להלן – **תקנות הגנת הצומח**), בהתאמה לתיקוני החקיקה האמורים. כחלק מהתיקון, התקנות האמורות יחולו רק על רק על צמחים, נגעים, אמצעי לוואי ומוצרי צמחים שאינם פירות וירקות.

כמו כן, במטרה להבטיח שיתקיים יבוא של פירות וירקות לאחר תיקון החוק ושינוי מודל הרגולציה, מוצע להנחות את מנהל השירותים להגנת הצומח לפעול באופן אקטיבי לפתוח נתיבי סחר חדשים מול מדינות הייצוא כפי שמתואר בהצעת המחליטים בהרחבה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

תיקוני החקיקה האמורים משקפים מדיניות ממשלתית המבקשת לייצר ברירת מחדל חדשה המטפלת בחסם הייבוא המרכזי כיום לייבוא פירות וירקות שהוא קבלת רישיון ייבוא דרך השירותים להגנת הצומח במשרד החקלאות ופיתוח הכפר. מיעוט רישיונות הייבוא לרוב הפירות והירקות הינו חריג ביותר בהשוואה לעולם, וגורם לפגיעה באספקת מלוא הביקוש למוצרי פירות וירקות בישראל. חסם זה אינו מאפשר למשק המקומי להתחרות עם שאר המדינות בעולם, ומונע ירידת מחירים לצרכן באמצעות ייבוא ממדינות עם יתרון יחסי בגידול מוצרים אלו.

הצעת ההחלטה מעגנת נקודת איזון עדכנית בין הצורך לשמור על הצומח במדינת ישראל ממזיקים העלולים לפגוע בגידול המקומי לבין אפשרות צריכה של ירקות ופירות, הביטחון התזונתי וכן טיפול ביוקר המחיה באמצעות ירידת מחירים לצרכן. זאת, בהתאם למודל הרגולטורי הקיים באיחוד האירופי עם מספר התאמות הנדרשות למאפייניה הייחודיים של מדינת ישראל.

סעיף 2 לחוק הגנת הצומח מסמך את שר החקלאות ופיתוח הכפר ככל שראה צורך בכך כדי למנוע נגעים והתפשטותם להתקין תקנות שעניינן, בין היתר, לאסור, להגביל או להסדיר ייבואם וייצואם של צומח. בהתאם לאמור, הותקנו תקנות הגנת הצומח שבמסגרתן נקבע המנגנון לייבוא צומח ברירת המחדל לפי התקנות היא שמלבד לגבי מוצרים שנקבע לגביהם במפורש אחרת, ייבוא צומח טעון רישיון ממנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

מוצע לתקן את ברירת המחדל לעניין ייבוא פירות וירקות ולקבוע בחוק כי ניתן יהיה לייבא פירות וירקות ללא רישיון אלא בכפוף לתעודת בריאות ולהצהרה כי המשלוח עומד בדרישות הייבוא של ישראל אשר ייקבעו בתוספת בחוק כאמור. ככל שיידרש שינוי בתנאי הייבוא הקבועים בתוספות, באפשרותו של השר לפעול לקביעת דרישות מיוחדות אחרות לישראל בהתאם למנגנון הקבוע בחוק. שינוי ברירת המחדל אינו גורע מסמכות השר לקבוע דרישות מיוחדות לישראל, בכפוף לכל דין ולמנגנון הקבוע בחוק, שדומה במהותו למנגנונים אחרים שקיימים כיום במסגרת חקיקה שמסדירה ייבוא לישראל, ועל כן אין קושי משפטי בתיקון החוק כמוצע.

בנוסף, ניתן מענה למקרים שבהם יש סכנה מיידית מייבוא פירות וירקות. כך, במקביל לשינוי ברירת המחדל מוצע ששר החקלאות ופיתוח הכפר יוכל ליתן הוראות למניעת יבוא של פירות או ירקות מסוגים מסוימים או ממדינות מסוימות, במקרה שיש סכנה ממשית לבריאות הצומח בישראל כתוצאה מייבוא של אותם פירות וירקות או מייבוא פירות וירקות מאותה מדינה. הוראה זו תאפשר לשר החקלאות ופיתוח הכפר לתת מענה מהיר וגמיש במקרים המתאימים, וזאת על אף שינוי ברירת המחדל.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר –

א. הצעת ההחלטה מנוגדת לעמדות מקצועיות ואינה מגובה בתשתית עובדתית

4. בהצעת ההחלטה מוצע לקבוע בחוק הגנת הצומח הוראות בהתאם לנוסח טיוטת התקנות שהוגשה לוועדת הכלכלה בספטמבר 2022 ע"י שר החקלאות דאז.
5. ראשית, אימוץ של הוראות שנכללו בהצעה לתיקון תקנות בתוך חוק ראשי, ללא אימוץ יתר ההוראות, ובהן גם הגנות ואיזונים שנכללו בטיטה, לא מהווה "עיגון" בלבד של הוראות תקנות בחקיקה ראשית, אלא מחמירה ומאיינת את היכולת המעשית לפתוח ייבוא תוך הגנה על הצומח. בנוסף, בשל הנוקשות של חוק ראשי לעומת תקנות, לא יתאפשר מתן מענה נקודתי ומהיר הנחוץ לצורכי הניהול המעשי הסיכונים השוטפים ביבוא צמחים.
6. שנית, מדיניות אנשי המקצוע במשרד, כמו גם שר החקלאות המכהן, הינה כי אימוץ העיקרון שבבסיס טיוטת התקנות, אשר מוצע לאמץ כעת בהצעת המחליטים במסגרת החוק הראשי, מהווה נטילת סיכון בלתי סביר בעליל להגברת חדירת נגעי צמחים לישראל, כאשר לא קיימים תימוכין לתועלת הצפויה ממנו להפחתת יוקר המחיה. מדיניות של שינוי ברירת המחדל מרישיון לתעודת בריאות בלבד, באופן גורף ביחס לכל הפירות והירקות, וללא ביצוע בחינה מתאימה, מהווה לשיטת גורמי המקצוע סכנה לצומח ולחקלאות בישראל.
7. שינוי החוק כמוצע בהצעת ההחלטה משקף גם נטילת סיכון בלתי סביר לפגיעה רחבה ועמוקה בכושר הייצור החקלאי המקומי, תוך חשיפת המשק למחסור בתוצרת חקלאית טרייה וערעור הביטחון התזונתי של האוכלוסייה; עלייה בשימוש בחומרי הדברה כתוצאה מעלייה בחדירת נגעים; עלויות טיפול בניסיון למיגור ולהכחדת נגעים שחדרו. פגיעה בהיקף ובאיכות התוצרת המקומית, ובירידת יכולת שיווקה לחו"ל ובכך גם פגיעה בהכנסות המדינה מייצוא.
8. בנוסף, אין בהצעת ההחלטה הסבר על התועלת הכלכלית הצפויה מתיקוני החקיקה המוצעים, או על האופן בו צפויה הוזלה במחירי הירקות והפירות לצרכן, ומדוע תועלת זו עולה על הפגיעה הכלכלית הצפויה בטבע בישראל, וכן בחקלאים ובפרנסתם, וכתוצאה מכך במשק כולו.
9. לשיטת גורמי המקצוע במשרד החקלאות, לא הוצגו על ידי משרד האוצר מסמכים כלכליים המתייחסים לעלות המהלך, לתועלת המשקית הצפויה ממנו, להשפעתו על

היצרנים-החקלאים בטווח המיידני והארוך ולמידת ההשפעה והאפקטיביות שלה להפחתת יוקר המחיה.

ב. הצעת המחליטים מהווה הכפפת שיקול הדעת המקצועי לוועדה והתערבות לא תקינה בעצמאות שיקול הדעת של השר ושל הרגולטור

1. בהצעת ההחלטה מוצע לקבוע כי הוספת דרישה מחמירה לתנאי הייבוא לפרי או ירק תהיה בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 2 לח לפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979 (להלן: "הפקודה").
2. מדובר בניסיון להכפיף את הרגולציה המקצועית לגוף אחד, שימש כ"רגולטור על". זאת בעוד שהוועדה הקבועה בסעיף 2 לח לפקודה אינה נושאת באחריות הכוללת לתחום הגנת הצומח והיא חסרה את הידע או המומחיות הנדרשים לנושא. בפרט, כאשר מדובר בתחום ידע הנמצא בליבת פעילות המשרד. גם הרכב הוועדה המוצע מהווה הרכב בלתי מאוזן ובלתי בקיא בהיבטים הפיטוסניטריים שעומדים בליבת ההחלטות על קביעת דרישות ליבוא. מדובר במנגנון הכרעה שאינה מתאים לקבלת החלטות בסוגיה דנן.
3. הלכה למעשה מדובר בהפקעת סמכויות מקצועיות מובהקות, המצויות בליבת פעילותו של משרד החקלאות ופיתוח הכפר שעליו מוטלת האחריות על הגנת הצומח בישראל, והכפפתן לשיקול דעתו של גורם אחר, ששיקול דעתו מוטא לטובת אינטרסים מסחריים.
4. מעבר לכל האמור לעיל, השאלה האם הוספת דרישה מסוימת לתנאי הייבוא מהווה החמרה או דווקא הקלה בתנאים היא שאלה מקצועית ומורכבת. שכן, לעיתים דווקא הוספת דרישה (שלכאורה נתפסת כהחמרה נוסף הוספתה) מהווה הקלה ומאפשרת יבוא. על כן, בכל דרישה שיבקש שר החקלאות לקבוע, יידרש דיון מקדים להכרעה בשאלת מהות הדרישה. קרי, **בניסיון להקל ולפשט את הרגולציה, מוצע בהצעת המחליטים לקבוע לא מפתח משלושה גופים שונים שיידרשו לדון ולהכריע בכל דרישה שתשתנה.**
5. גם בראייה בינלאומית, הרי שתקנות הגנת הצומח נכתבו על יסוד אמנת הגנת הצומח הבינלאומית – IPPC (International Plant Protection Convention) משנת 1952 והסכם ה- SPS (Sanitary and phytosanitary agreement) משנת 1994. מטרתם של ההסכם והאמנה היא לאפשר מסחר חופשי ככל האפשרי בין המדינות, תוך מניעת חדירת נגעי צמחים העלולים לגרום לנזקים קשים לצומח, לחקלאות ולסביבה.
6. ההסכם והאמנה גם יחד קובעים שיש צורך בביצוע הליך של הערכת סיכון נגעים והסדרת חוקיות היבוא של צמחים באמצעות רגולציה מתאימה. כאמור, תקנות היבוא מבוססות על עקרונות האמנה וההסכם ומסדירות הן את הצורך בתהליך הערכת סיכון נגעים והן את חוקיות היבוא למוצרים המוסדרים.
7. הצורך בהכללת שיקולי הפחתת יוקר המחיה במסגרת הרגולציה על יבוא צמחים אינו יכול להצדיק הכפפה של הרגולציה, בין אם מדובר בהחמרה או בהקלה, לאישור גוף אחר, חיצוני למשרד החקלאות, שאינו נושא באחריות הכוללת לתחום הגנת הצומח ואין בו את כלל גורמי המקצוע בעלי הידע או המומחיות הנדרשים להפעלת הסמכויות או את הידע המקצועי הנדרש לבחון את תוכן ומקצועיותן של ההוראות הקבועות בתקנות.

ג. הצעת המחליטים תוביל לקביעת מערכת חוקית שונה לפירות וירקות לעומת מוצרי צמחים אחרים, תוך יצירת כפילות ואי בהירות

1. הפיקוח על יבוא צמחים מוסדר בחוק הגנת הצומח ובתקנות הגנת הצומח שהותקנו מכוחו. על פי הצעת ההחלטה יתוקן חוק הגנת הצומח באופן שבחוק עצמו ייקבע מסלול של פטור מרישיון ביחס לפירות וירקות טריים. עוד מוצע לקבוע בתוספת לחוק את תנאי הייבוא של פירות וירקות.
2. ההבחנה המלאכותית בין פירות וירקות, לבין זרעים, חומרי ריבוי או מוצרי צמח, אינה נכונה מבחינה מקצועית, ותוביל לאי אחידות ואי סדר בהוראות הדין החלות על יבוא פירות וירקות, ולכפילות או סתירה בחלק מן ההוראות. בכך לוקה ההצעה באי בהירות ובחוסר בשלמות שאינה מאפשרת את קידומה כפי שהיא ללא תיקונים מהותיים.

לאור האמור, מעוררת הצעת ההחלטה קשיים משפטיים מהותיים. אולם, לאור הכרעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, קשיים אלה אינם עולים כדי מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

עמדת היועצת המשפטית של רשות האסדרה –

אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה – מצורפת כנספת ב' לחוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו- 2024 למזכירות הממשלה.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

חלקי חילוף לרכבים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר, מטרת הצעת ההחלטה, בתמצית, היא להקל על יוקר המחיה בתחום שיווק ותחזוקת רכבים באמצעות הנגשת מידע אודות עלות תיקוני הרכב לצרכנים, תיקון כשלים בשוק חלקי הרכב והוזלת עלות התיקונים. מחקר אשר נערך על-ידי רשות התחרות הצביע על כך שבפני צרכן הרוכש חלקי חילוף לרכב שבבעלותו עומד היצע מצומצם של חלפים ועל כן נאלץ לרוב לרכוש את חלקי החילוף שמשווק יבואן הרכב עצמו או לרכוש חלקי חילוף המשווקים על ידי גורם אחר במחירים גבוהים. פערי המידע הקיימים בשוק חלקי החילוף יוצרים כשל שוק המאפשר מחירי חלקי חילוף גבוהים. על כן, מוצע לפעול לפרסום עתי של מדד להערכת עלות התחזוקה השוטפת של כלי רכב (להלן – **המדד**), החל מחודש יוני 2023. המדד יתבסס על נתוני אמת של עלויות חלקי חילוף לרכב וטיפול רכב שנעשו בפועל, שיימסרו בהתאם לסעיף 16 לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן – **חוק רישוי שירותי רכב**). מתודולוגיית המדד תגובש על ידי משרד התחבורה באישור רשות התחרות ורשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון בתוך 90 יום ממועד ההחלטה. בנוסף, מוצע לתקן את פרק ה' לחוק רישוי שירותי רכב כך שמשווק רכב יכלול בפרסומת לרכב שהוא משווק הפניה למדד התחזוקה המפורסם באתר משרד התחבורה.

עוד מוצע לטפל בכשל שוק הנובע מהוראת משרד התחבורה לפיה על שמאי רכב לקבוע שומה לפי מחיר מחירון של חלקי החילוף הדרושים שנקבע על ידי יבואני הרכב. כאמור בדברי ההסבר, כתוצאה מהוראה זו, גדלה עלות תיקון רכב במסגרת תביעה וקיימים רכבים תקינים המושבתים שלא לצורך, עלויות שבסופו של דבר מושתות על הציבור בדמות ייקור מחיר הביטוח. בהתאם, מוצע להטיל על שרת התחבורה, מכוח סמכותה לפי סעיף 153 לחוק רישוי שירותי רכב, לקיים התייעצות בפני המועצה המייעצת לעניין שמאי רכב, בתוך 30 יום ממועד החלטה זו טיוטת הוראות מקצועיות שתכלול הוראה לפיה שומת הרכב תכלול את מחיר השוק של חלקי חילוף לרכב שנדרש להחליפם או לתקנם. לעניין זה, "**מחיר שוק**" - המחיר שיש לצפות לו במועד עריכת השומה במכירת חלקי חילוף לרכב אשר נערכת בהתאם להסדר מסגרת כולל וקבוע בין מוכר מרצון שהינו בעל רישיון להפעלת מוסך לבין קונה מרצון שהוא בעל הרכב או מבטח המחויב בתגמולי הביטוח, וזאת בהתחשב ביכולת של מוכר מרצון לספק את חלק החילוף לרכב, ובכך שהמבטח סיפק את הנתונים על הסדר המסגרת כאמור לעורך השומה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה –

הערות משרד התחבורה לא קבלו מענה בנוסח ההצעה הסופי ולפיכך נבקש להבהיר כי החלטת הממשלה מורה להביא את טיוטת ההנחיות המקצועיות לפי סעיף 153 לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 להיוועצות עם מועצת השמאים. מובן כי יש להבטיח קיום הליך היוועצות המקיים את דרישות הדין, תוך שמיעת התייחסויות במסגרתו ככל שיהיו בלב פתוח ובנפש חפצה ואין בהצעת ההחלטה כדי לגרוע מסמכות השרה, ככל שתמצא לנכון, לתקן את נוסח ההנחיות המקצועיות שתקבע מכוח סמכותה לפי הסעיף האמור, ובכלל זה, את נוסח הגדרת "מחיר השוק" שנקבע בהצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של רשות התחרות –

אין מניעה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה,
טרם התקבלו עמדות מאת:
היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

10.10.2023

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הגברת היעילות המשקית בענף התיירות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בישראל מונהג מס ערך מוסף (להלן - **מע"מ**) אחיד עם מספר מצומצם של עסקאות הפטורות מחובת מע"מ (תשלום מע"מ בשיעור אפס). בין העסקאות הפטורות מחובת מע"מ נמנים גם שירותי לינה, שירותי השכרת רכב, שירותי הסעדה והדרכה ושירותי תיירות מרפא לתיירים זרים בישראל. כעת, מוצע למחוק את סעיף 30(א)(8) עד (9) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, כך שיבוטל תשלום מס ערך מוסף בשיעור אפס על שירותים הנרכשים על ידי תיירים זרים בישראל ובכלל זה: לינה של תייר בבית מלון, השכרת רכב, הסעדה, הדרכה, שירותים הניתנים על ידי סוכני תיירות, ושירותי תיירות מרפא. מחיקת פטור זה יביא למצב שבו התשלום בגין עסקאות אלו ישולם מע"מ בשיעור אחיד.

בנוסף, מוצע להנחות את שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, כך שלהגדרה "**בית מלון**" יתווסף דירת מגורים המשמשת כדירת נופש, אשר תוגדר כנכס המשמש למשך תקופה העולה על 90 ימים בשנה למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים, של שלושה אורחים לפחות, לפרק זמן שבין יום אחד ועד 45 ימים לכל אחד מהם. שינוי זה נועד לייצר האחדה במשטר הארנונה החל על דירה מגורים המשמשת בפועל לצורך לינת תיירים, ובין בתי מלון המשמש לאותה תכלית.

לבסוף, מוצע להטיל על שר האוצר לבחון קידום חקיקה שתקבע קבלת מידע מפלטפורמות דיגיטליות, לרבות כאלו הפועלות בתחום התיירות בישראל, על מנת להביא למיסוי ההכנסות המתקבלות כתוצאה משימוש בהן, וזאת על מנת לגבות מס אמת על דירות המושכרות לטווח קצר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

השימוש בדירות מגורים לצורכי דירות נופש הוא נושא הנדון גם בהיבטי תכנון ובניה וגם בהיבטי ארנונה. לאחרונה ניתן פסק דין על ידי בית המשפט המחוזי בבאר שבע בו נקבע כי שימוש בדירת מגורים כדירת נופש הוא שימוש חורג הדורש אישור נוסף של רשויות התכנון (עפמ"ק (מחוזי ב"ש) 38350-06-22 **רועי אבידן נ' ועדה מקומית לתכנון מצפה רמון** (פורסם בנבו) (להלן - **עניין אבידן**)). בעניין אבידן הוגשה בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון, והערעור נקבע לדיון (רע"פ 6062/22). לפסיקה זו, שליבתה בדיני התכנון והבנייה, אין השלכה להסדר המוצע כעת, שכן בדיני הארנונה קביעת סוג הנכס נעשית בהתאם לשימוש שנעשה בו בפועל (ראו: תקנה 1 לתקנות הארנונה). לפיכך, קביעה בתקנות כי דירה אשר בפועל משמשת לשימוש מלונאי, תוגדר כ- "**בית מלון**" לעניין תשלום הארנונה, אך נותנת ביטוי לעקרון זה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד התיירות –

1. לעניין התנגדותנו לסעיף 1 לתכנית שלא שונה במסגרת הפצת הטיוטה להערות הציבור – ביטול מע"מ 0 לתייר – נשלחה עמדה מקצועית מנומקת ומסודרת בנושא;
 2. לעניין סעיף 2 לתכנית – נבקש כי הרישא תתוקן כך שייקבע - "להטיל על שר האוצר בתיאום עם שר התיירות לבחון קידום חקיקה".
- נבקש כי קידום חקיקה לקבלת מידע מפלטפורמות דיגיטליות בתחום התיירות וכן לקבוע מיסוי לאותם תחומי תיירות, תיעשה בתיאום עם שר התיירות, שכן ההשלכות של החלטות כאלה ואחרות בנוגע קידום חקיקה שכזו, נוגעת בראש ובראשונה לענף התיירות עליו מופקד שר התיירות.

3. לעניין סעיף 3 לטיוטה להערות הציבור הקובע כהיא לישנא -

"להנחות את שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות

המקומיות), התשס"ז-2007, באופן הבא: להגדרה "בית מלון" תתווסף דירת מגורים המשמשת כדירת נופש, אשר תוגדר כנכס המשמש למשך תקופה העולה על 90 ימים בשנה למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים; "אורחים מתחלפים" – שלושה אורחים לפחות, לפרק זמן שבין יום אחד ועד 45 ימים לכל אחד מהם".

4. ההגדרה המוצעת ל"דירת נופש", אינה עומדת בהלימה עם פסיקת בתי המשפט השונים בנושא "דירות נופש", ואף לא עם הפסיקה העוסקת בהשכרה לטווח קצר (תופעת ה-RBNB למיניהן), וכפי שהיא מוגדרת בהצעה כאמור, היא עלולה להביא פתח למניפולציות שונות שיקשו על המדינה לאכוף את התופעה.

5. בפסיקה, בתי המשפט שעסקו בסוגיית "דירת נופש", וההבדל בינה לבין דירת מגורים, שמו דגש, על העמדת אותו נכס לטובת הציבור ולזמינות הציבור הרחב, לפרקי זמן קצובים וקצרים למטרות בילוי ונופש:

6. בפסק דין עע"מ 8411/07 **מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ואח'** (פורסם בנבו) קבע בית המשפט העליון כך –

"דירת נופש מיועדת כידוע למטרות הבראה, מנוחה ומרגוע והיא משמשת לבילוי של חופשה וקייט לפרק זמן קצוב. לעומת זאת דירת מגורים היא דירה בה מנהל אדם את שגרת חייו ובה הוא מתגורר דרך קבע במשך רוב ימות השנה. מתוך מובן מילולי זה של המונח "דירת נופש", גזר בית המשפט בעניין אי התכלת (בהפנותו לסוגיה דומה אשר נדונה בעניין חוף הכרמל שם פורש המונח "מלון דירות") את המסקנה כי השימוש בדירות מסוג זה חייב להיות בעיקרו זמין לציבור" (עמ' 24; ההדגשות אינן במקור);

7. בפסק הדין עע"מ 2273/03 **אי התכלת שותפות כללית ואח' נ' החברה להגנת הטבע ואח'** (פורסם בנבו) [להלן: "פסק דין איי התכלת"] קבע בית המשפט העליון, כי:

"אופייה של דירה כדירת נופש או כדירת מגורים רגילה מושפע באופן ישיר מאופן השימוש בה, ממשך זמן השימוש בה, ממידת הרציפות שבמגורים בה, ומתכלית השהייה של הדיירים במקום" (שם בעמ' 50; ההדגשות אינן במקור);

ובהמשך נקבע, כי

"יש לקבוע כי השימוש בדירות חייב להיות בעיקרו שימוש ציבורי, ולכן יש להעמיד את הדירות לרשות הציבור הרחב בכל דרך שהיא במשך מרבית תקופת השנה ולמעלה ממחצית השנה במצטבר" (שם בעמ' 70);

8. כן ראו ע"א 1054/98 **חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, חיפה ואח'** (פורסם בני"ו (3) התשס"ב, 385, בעמ' 416), שם נקבע כך –

"על-פי קביעתנו העקרונית, השימוש בדירות חייב להיות בעיקרו שימוש ציבורי, ולכן הפתרון הראוי הוא שבעלי הדירות יעמידו את דירותיהם לרשות הציבור הרחב אם באמצעות מאגר הדירות ואם בכל צורה אחרת, במשך מרבית הזמן, כלומר למעלה מחצי שנה במצטבר" (ההדגשות אינן במקור).

9. וראו גם עפמ"ק 38350-06-22 **רועי אבידן ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון מצפה רמון** (פורסם בנבו), שם קבע כב' השופט כדלקמן:

"בפרשת אי התכלת אמנם נדחתה "רק" הטענה לפיה אדם נופש בבית מגוריו, וממילא כל בית מגורים הוא גם דירת נופש. אולם, פסק דינו של בית המשפט העליון ברור מאוד, בהבחנה בין שני השימושים, מגורי קבע מצד אחד, ושימוש לנופש מצד שני. הדגש הושם על "לשון בני אדם" בפירוש המושגים המשפטיים. לגבי דירות הנופש נאמר שם כי "אין מדובר בדירות למגורי קבע, אלא במגורי-נופש, שהוא סוג אחד מבין סוגים שונים של מגורים שנועדו לשמש בני אדם בחופשתם". כך, מבחן מרכזי שנקבע שם להבחנה הוא שאלת הזמינות לקהל

הרחב (סעיף 62 לפסק הדין). אף נאמר כי "התכניות הבהירו באורח שאינו משתמע לשתי פנים כי דירות נופש אינן דירות מגורים רגילות, ומכירתן והשימוש בהן ככאלה אינו מתיישב עם הגדרתן כ"דירות נופש" כמובן בלשון בני אדם" (עמ' 12 פסקה 48; ההדגשות אינן במקור);

ובהמשך -

"בית משפט השלום בפרשתנו עמד בצדק על כך שאחת ההבחנות החשובות עליהן עמד בית המשפט העליון בהלכת מעוז דניאל, נוגעת לזמינות הדירה לציבור, כמטרה בהגדרת השימוש כשימוש לתיירות ונופש" (עמ' 12, פסקה 50; ההדגשות אינן במקור);

10. עולה שהפסיקה קבעה, כי המבחן למענה על השאלה האם דירה הינה "דירת נופש" ואינה דירת מגורים - הוא מבחן משך הזמן שבמסגרתו הדירה הייתה בשימוש הציבור הרחב ועמדה לרשותו. גם בעניין אבידן, אשר מוזכר בחוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר, ניתן דגש לכך שמאפיין הזמינות של הדירה לציבור רחב הינו מאפיין עיקרי בהבחנה האם דירה הינה "דירת נופש" האם לאו.

11. לפיכך, דירה שהייתה זמינה לרשות הציבור הרחב לפחות למשך חצי שנה ובשימוש בפרק זמן זה, תחשב כ"דירת נופש".

12. ההגדרה המוצעת בסעיף 3 ל"דירת נופש" לא עולה בקנה אחד עם פסיקות בית המשפט בנושא כפי שפורטו לעיל, מאחר שהיא קובעת כי כל דירה אשר משמשת למתן שירותי לינה למשך תקופה העולה על 90 ימים תחשב "דירת נופש", כל עוד לנו בה שלושה אורחים מתחלפים. רכיב "זמינות הדירה לציבור הרחב" אינו מוזכר כלל בהגדרה וכן משך הזמן המצוין בהגדרה אינו מרבית מימות השנה.

13. בנוסף, ההגדרה קובעת הסדר לפיו במקרה שבו הדירה תהיה בשימוש למתן שירותי לינה במשך 91 יום, ובכפוף לקיום יתר התנאים המנויים בהגדרה המוצעת - הדירה תוגדר כדירת נופש על כל המשתמע מכך ובין היתר בעל הנכס יחויב בגינה עבור שנה שלמה. לפיכך, אנו בדעה כי ההסדר הראוי הוא כי החיוב בארנונה יהיה בהתאם לחלק היחסי של השימוש המלונאי בדירה או למצער, אם מבקשים לחייב בגין ארנונה למלונאות עבור שנה שלמה, אזי שהשימוש בנכס לצורכי מלונאות ונופש יהיה השימוש העיקרי שיעשה בדירה ע"י הציבור הרחב, קרי למשך תקופה של מעל חצי שנה.

14. נוכח האמור, אנו מציעים כי ההגדרה ל"דירת נופש" תביא לידי ביטוי את הפרשנות שניתנה לשאלה מהי "דירת נופש" בפסקי הדין שניתנו ע"י בית המשפט העליון, עליה להתייחס לכך שעל הדירה לעמוד לרשות הציבור הרחב ולא רק שיעשה בה שימוש של אורחים מתחלפים, שכן זהו אחד מהמאפיינים הבסיסיים המאבחינים "דירת נופש" מדירת מגורים. כמו כן, הצעתנו היא לבצע הבחנה בין מקרים שבהם הדירה משמשת בפועל ללינה של אורחים מתחלפים ומועמדת לרשות הציבור הרחב לתקופה של חצי שנה ומעלה, לבין מקרים שבהם הדירה משמשת אורחים מתחלפים ומועמדת לרשות הציבור לתקופה בין 90 ימים ל-180 ימים, שאז אין להשליך תקופה זו על השנה כולה, אלא לחשב את החיוב בארנונה לפי החלק היחסי של השנה שבו התקיים שימוש מלונאי בדירה.

15. לפיכך, ההגדרה המוצעת על ידינו ל"דירות נופש" כוללת מספר תיקונים ותהיה כדלקמן -

"דירת נופש - נכס המשמש למשך תקופה של לכל הפחות חצי שנה, למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים ובלבד שהנכס היה זמין לרשות הציבור הרחב כאשר כל אורח מתחלף השתמש בנכס לפרק זמן קצוב וקצר; נכס ששימש למשך תקופה הפחותה מחצי שנה למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים, אך לתקופה של מעל ל-90 ימים והיה זמין לרשות הציבור הרחב ייחשב כדירת נופש רק למשך התקופה כאמור.

בסעיף זה -

"זמן קצוב וקצר" - פרק זמן שבין יום אחד ועד 30 ימים ברציפות;

"זמין לטובת הציבור הרחב" - אם התארחו בנכס למעלה מ - 3 אורחים מתחלפים, שאינם קרובים לבעל הנכס מהמעגל הראשון ;
"קרובים מהמעגל הראשון" - בני זוג, הורים, צאצאים ואנשים אחרים הסמוכים על שולחנם".

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

צמצום תופעת כפל הביטוח בביטוחי הבריאות הפרטיים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לקבוע בתיקוני חקיקה כי במקרה בו אדם מחזיק בפוליסת ניתוחים מסוג "שקל-ראשון" באחת מחברות הביטוח במקביל לחברותו בשב"ן, תישא חברת הביטוח בעלויות הניתוח, באופן הבא:

- א. אם בחר המטופל לתבוע את חברת הביטוח בגין הניתוח, יכסה הביטוח המסחרי את עלות הניתוח בהתאם לתנאי הפוליסה.
- ב. אם בחר המטופל להפעיל את השב"ן ולבצע את הניתוח במסגרתו: במקרה בו קיימת למבוטח פוליסת ביטוח פרטית, ישפה הביטוח המסחרי את השב"ן עד מחיר הפרוצדורה הקבוע בתעריף ב' בתעריפון משרד הבריאות על פי דרישת הקופה.
- ג. במקרים בהם סברה חברת הביטוח כי לא מדובר במקרה ביטוחי שעל פי תנאי הפוליסה של המטופל עליה לכסותו, תינתן לחברת הביטוח אפשרות לערער על דרישת הקופה לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במנגנון שייקבע על ידו.

בנוסף, יקבע בחקיקה הסדר שיאפשר לתכניות השב"ן לקבל מידע אודות קיומו של פוליסת ביטוח בריאות לעניין ניתוחים מסוג "שקל-ראשון" למבוטח בחברת ביטוח. כן ייקבעו הוראות נוספות בעניין התחשבות בין חברות הביטוח לתכניות השב"ן.

מוצע כי ההסדר האמור יחול על פוליסות מתחדשות שיכרתו לאחר יום התחילה של התיקון וכן על פוליסות מתחדשות שנכרתו לפני יום תחילת התיקון, החל מיום החידוש.

בנוסף, לגבי פוליסת פרט מתחדשת שנכרתה לפני יום תחילת התיקון כאמור תחול גם ההוראה הבאה:

"אשר הממונה על שוק ההון העלאת פרמיה של פוליסת "שקל-ראשון" בחברת ביטוח מסוימת כתוצאה מהחלת חובת התשלום כאמור בסעיף זה, בשיעור של 10% או יותר או בשיעור נמוך מזה שיקבע שר האוצר, חברת הביטוח תצטרף את המבוטח לפוליסה "משלימת שב"ן" הכוללת כיסוי השתתפות עצמית, חלף הפוליסה מסוג "שקל-ראשון" הקיימת שלו ללא חיתום, בתוך 30 ימים מיום קבלת האישור האמור. למבוטח תישמר הזכות לבחור להישאר בפוליסה המקורית או לחזור לפוליסה המקורית שלו מסוג "שקל-ראשון" עד תום שנה מיום העברתו, ללא חיתום. הכל בהתאם להוראות שייקבעו בדבר אופן יישום האמור, לרבות בדבר הודעות למבוטח בדבר העברתו לפוליסה "משלימת שב"ן" ובדבר זכותו להישאר או לחזור לפוליסה המקורית כאמור" (להלן – סעיף ברירת המחל להעברה למשלים שב"ן).

בנוסף, מוצע לרשום את הודעת קופות החולים כי תיערך בחינה של השפעת הצעד האמור על הוצאות תכניות השב"ן, ולאחריה תוגש לאישור שר הבריאות בקשה להפחתת פרמיית התשלום בגין החיסכון הצפוי להן, בהתאם להוראות סעיף 10 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה מבקשת לטפל בשתי בעיות:

האחת, קיומו של "כפל ביטוח", היינו: מצב בו קיימת במקביל החזקה בכיסוי ביטוחי של ניתוחים בישראל בשב"ן ובביטוח המסחרי. במצב הדברים המבוטח מחזיק במספר פוליסות או כיסויים עבור אותו אירוע ביטוחי, כאשר בהתרחש האירוע הביטוחי יכול המבוטח לתבוע רק פוליסה אחת.

בביטוחי הבריאות מסוג שיפוי ניתוחים והשתלות, גם אם למבוטח יש כמה פוליסות שונות בכמה חברות, במקרה הצורך הוא יבצע רק ניתוח אחד או השתלה אחת ועל כן הוא ישתמש למעשה בפוליסה אחת בלבד ולא יוכל לעשות שימוש בפוליסות האחרות שברשותו על אף שהן מכסות ניתוחים או השתלות.

השנייה, פגיעת המערכת הפרטית במערכת הבריאות הציבורית. במצב הקיים בישראל מספר הרופאים המנתחים מוגבל, ואף נמצא במחסור. בנוסף, המערכת הפרטית מתחרה תחת תנאים כלכליים לא שוויוניים מול המערכת הציבורית. כך למשל, היא לא מחויבת לממן הכשרה, מקרים מורכבים, טראומה וכדומה. במצב דברים זה, בתי החולים הציבוריים לא מצליחים להתחרות בתנאי השכר של המערכת הפרטית, וכתוצאה מכך חדרי ניתוח רבים בבתי החולים הציבוריים מתרוקנים אחר הצהריים מפעילות, התורים מתארכים, והמערכת הציבורית נותרת רק עם המצבים הרפואיים הקשים והחולים המורכבים.

הצעה זו מתבססת על אחת מהמלצות הוועדה הציבורית להעצמת שירותי הבריאות בישראל, ואסדרת מערכת הבריאות הציבורית והפרטית (המכונה: ועדת אש) (להלן – **הוועדה**).

על פי ניתוח הוועדה, המציאות הנוכחית בה מתקיים כפל ביטוחי נרחב, לצד שגשוג מערכת הרפואה הפרטית מובילה לתופעות הבאות:

1. תושבי המדינה מוציאים מדי שנה הוצאה כפולה של כמיליארד וחצי שקלים חדשים עבור שירותים שהם אינם מקבלים.
2. מתקיימת תחרות עזה על עבודת הצוותים הרפואיים, שהם משאב הנמצא במחסור, בין עשרות גורמים המשוייכים לשלוש קבוצות מרכזיות (מערכת ציבורית, שב"ן, וחברות הביטוח הפרטיות). תחרות זו גורמת לעלייה חדה בשכר הצוות הרפואי עבור אותה פעולה רפואית המתבצעת על ידי אותו כוח אדם בכל המערכות, וקושי של המערכת הציבורית להשאיר רופאים מנתחים לעבודה ציבורית במשך כל שעות היום, תוך פגיעה בזמינות הרופאים והתארכות התורים במערכת הציבורית.
3. תופעת הכפל הביטוחי מעצימה את תופעת "גריפת השמנת", שכן היא מאפשרת לביטוח המסחרי אפיק נוסף להימנע מכיסוי הוצאות של פרוצדורות רפואיות שונות, כיוון שאלו מכוסות גם על ידי השב"ן. הכפל הביטוחי הוא בין הגורמים המרכזיים לשיעור ההחזר הנמוך בביטוחים המסחריים, המחזק מאד הן את הכוח התחרותי והן את המוטיבציה בתחרות על כוח האדם הרפואי.
4. הביטוח המסחרי אינו מתחרה עם השב"ן בתנאים שווים. החיתום הרפואי וההחרגות השונות, פערי הרגולציה המשמעותיים, ואף היעדר הכפיפות לביקורת נציבות קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, מייצרים יתרונות משמעותיים לביטוח המסחרי. יתרונות אלו הופכים את הביטוח המסחרי למוצר רווחי משמעותית, ומעצימים את כוחו התחרותי בתחרות על המשאב המרכזי במחסור שהוא רופאים, ובשל כך את לחצי השכר בכלל מערכת הבריאות. ההשפעות השליליות על המערכת הציבורית מעמיקות פערים חברתיים ואי שוויון בנגישות לשירותי בריאות הנגזר ממנה, בעיקר בין תושבים שאינם המסתמכים אך ורק על הסל הציבורי לבין תושבים החברים בשב"ן או מחזיקים בביטוח מסחרי.
5. מגמות אלו מחרפות מדי שנה. כך, בכל שנה הפרמיות בביטוחי הבריאות גדלות בכ-8%, וגורמות לגידול בהוצאות המיותרות של התושבים המחזיקים בכפל ביטוחי, בהחרפת התחרות על הצוותים הרפואיים, והעמקת ההחצנות השליליות על המערכת.
6. לפי הניתוח המקצועי היקף החפיפה בין הביטוח המסחרי של פוליסות ניתוחים מסוג שקל ראשון והשב"ן הוא גבוה מאד. בפוליסות הביטוח מסוג פרט 90% מפוליסות הניתוחים נמצאות בחפיפה מליאה בין השב"ן לביטוח המסחרי ובפוליסות הביטוח הקבוצתי כ-75% מפוליסות ניתוחים הן מהשקל הראשון וכ-25% הן מסוג משלים שב"ן. חפיפה זו מלמדת על הקצאה לא יעילה ועל העלות המיותרת המתקיימת כיום בכל הנוגע להוצאה הפרטית לבריאות.

וידוגש, בהתאם לניתוח של גורמי המקצוע, השב"ן יעיל יותר מבחינה משקית, ומייצר פחות החצנות שליליות כלפי המערכת הציבורית, ולכן קיימת עדיפות מובהקת לכך שהניתוחים הפרטיים ייעשו על ידי השב"ן. השב"ן מספק את אותה פרוצדורה במחיר נמוך בכ-25% מחברות הביטוח ותחרות השכר על הרופאים מרוסנת יותר. בנוסף, השב"ן, אשר מנוהל על ידי קופות החולים, מחזק גם את היכולת של הקופות לספק שירותים ציבוריים באמצעות משיכת רופאים לסקטור הציבורי ויצירת מסלולי העסקה משולבים.

הצעד המוצע יפחית ממידת התופעות השליליות שתוארו לעיל באופן הבא :

ראשית, מחירי השב"ן יופחתו עבור כלל מבוטחי השב"ן, ובכלל זה: עבור המבוטחים בכפל. סעיף 10(ו) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, קובע כי **"קופת חולים תיתן את שירותי הבריאות הנוספים במסגרת התכנית באופן שהוצאותיה בכל שנה, לא יעלו על הכנסותיה מתשלומי העמיתים"**. הצעד המוצע יפחית מעלויות השב"ן, כיוון שחברות הביטוח יישאו בחלק ניכר מעלויות הניתוחים בשב"ן. על כן, ובהתאם לסעיף 10(ו) האמור, האוסר על השב"ן להשיא רווחים, קופות החולים יהיו מחויבות להפחית את מחיר השב"ן.

שנית, החלת חובת השיפוי של חברות הביטוח את השב"ן צפויה להביא לכך שמרבית הניתוחים הפרטיים יבוצעו על ידי השב"ן במקום על ידי חברות הביטוח. הסטה זו תיווצר כיוון שתיצור לחברות הביטוח תמריץ לשווק פוליסות **"משלים שב"ן"** ולהעביר מבוטחים מפוליסות **"שקל-ראשון"** לפוליסות **"משלים שב"ן"**. במקביל, במקומות שבהם חברות הביטוח יישארו מחויבות לפוליסות **"שקל ראשון"** ייווצר לחברת הביטוח תמריץ להפנות את המבוטח לביצוע הניתוח בשב"ן כיוון ששיפוי השב"ן יעלה פחות מאשר התשלום על הניתוח בעצמה.

הצעת ההחלטה מבקשת להחיל את ההסדר המוצע גם על פוליסות מתחדשות קיימות שנכרתו לפני כניסתו לתוקף של ההסדר. לפיכך קיימות טענות לפיהן להסדר המוצע תחולה רטרוספקטיבית, שמתערב בחוזי הביטוח שבין חברות הביטוח למבוטחיהם ופוגע בקניינם. בכל הנוגע לזכויותיהם של המבוטחים, קיים חשש כי החלת ההסדר על פוליסות מתחדשות קיימות תגרום להעלאת הפרמיות.

ראשית, יצוין, כי מבחינה מהותית, ההסדר המוצע אינו מהווה התערבות רטרוספקטיבית בחוזה קיים, כפי שיפורט להלן.

ההצעה אמנם רטרוספקטיבית במובן שהיא משנה את הרגולציה החלה על חברות הביטוח לגבי העתיד באופן שמשפיע על רווחי חברות הביטוח מפוליסות הניתוחים שנחתמו עובר לתיקון המוצע, אך היא אינה משנה את תנאי הפוליסות עצמן.

כל שמבוקש בצעד המוצע הוא להטיל על חברות הביטוח את החובה לשאת בעלויות הניתוח שאותן התחייבו לכסות. במילים אחרות, ההסדר המוצע יחייב את חברות הביטוח לעמוד בתנאי הפוליסה שלהן התחייבו. למעשה, קופת החולים נכנסת בנעלי המבוטח ומממשת את זכויותיו החוזיות על פי הפוליסה מבחינה מהותית. לפיכך, לא מדובר בשינוי של תנאי הפוליסה כי אם באכיפתם (ואף בתנאים עדיפים לחברת הביטוח, כפי שיפורט להלן).

ניתן לבחון את זה גם באופן אחר. הסתמכות חברות הביטוח על כך שמבוטחים לא יממשו את מלוא הכיסוי דומה במהות להסתמכות על קבלת נכס שלא על פי זכות שבדין (היינו: סכום התביעה שחברת הביטוח מחוייבת לשלם עבור הניתוח לפי חוזה הביטוח ולא שילמה אותו בפועל), אשר אילו חוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979, היה חל לגביו, היה מחייב את תשלומם למבוטח. הגשמת עקרון השבת הנכסים מתבצעת באמצעות איזון התשלומים למבוטחי השב"ן.

כאמור, בענייננו, מבוקש לקבוע את חובת התשלום של חברות הביטוח על ביצוע הניתוחים רק על המוצר הביטוחי שהוא **"שקל ראשון"**, ביטוחים אלה הם ביטוחים אשר בהגדרה אינם מתנים את זכות מימוש הפוליסה של המבוטח בקיומו של כיסוי ביטוחי מסוג שב"ן. זוהי אחת מההתחייבות המהותיות כלפי המבוטח, לפי שיקול דעתו המלא, אשר בגינה הוא משלם דמי ביטוח גבוהים יותר לעומת המוצר הביטוחי מסוג **"משלים שב"ן"** ואשר מימוש הזכויות מכוחו דורש מימוש בשב"ן קודם לכן.

בשים לב לכך שהצעד אינו משנה את תנאי הפוליסה אלא רק אוכף את בהתחייבותן, אין לנתח את השינוי החקיקתי המוצע כשינוי חקיקתי שמתערב בחופש החוזים.

השינוי המוצע הוא שינוי המשנה את הנחות היסוד של חברות הביטוח שלפיהן תמחרו את הפוליסות שלהן, אולם לא מדובר בשינוי תנאי החוזה. מדובר בשינוי במדיניות הרגולטורית של מדינת ישראל. עד כה, לא נאסר על חברות הביטוח ליהנות מהמצב של הכפל הביטוחי, היינו: האפשרות שמבוטח בקרות אירוע מזכה לא יפנה לממש את הכיסוי שניתן לו, ויפנה לשב"ן על מנת שיקיים את התחייבויותיו. ההסדר החקיקתי החדש לא יאפשר את המשך הפקת הרווח מהכפל הביטוחי, על כלל ההחצנות השליליות שהפקת רווח זו יוצרת על מערכת הרפואה הפרטית, ויבטיח שחברות הביטוח יתנו את הכיסוי הביטוחי כפי שמופיע בפוליסת הביטוח.

ההסדר החקיקתי החדש יפגע אמנם בציפיות הרווחים של חברות הביטוח, אך הפגיעה בציפייה שנוצרה לחברות הביטוח להפקת רווחים מהמצב הרגולטורי הקיים, אינו עולה כדי פגיעה חוקתית בזכות הקניין של חברות הביטוח. לעניין זה ראו למשל: פסקה 9 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק (כתוארו דאז) בג"ץ 4593/05 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' ראש הממשלה** (פורסם בנבו), שבו נקבע כי: "ציפייה אינה יוצרת קניין ופגיעה בציפייה אינה פגיעה בקניין. לא כל פעילות שלטונית המורידה את ערכו של הרכוש פוגעת בקניין".

שנית, ההנחה היא שפוליסות הביטוח מתומחרות בהסתמך על נתוני מימוש שנעשו בעבר ולא על פי מספר התובעים הצפוי ולכן - על אף שלא מדובר בהתערבות בתנאי בפוליסות הביטוח - יתכן כי חברות הביטוח ידרשו להעלות את מחירי הפוליסות על מנת לעמוד בשינוי הרגולטורי המוצע. יחד עם זאת, גם עם מחירי הפוליסות הפרטיות יעלו, הרי שעליית מחירים זו תשתקף בירידת מחירים בשב"ן. כלומר, המבוטחים בעלי כפל הכיסוי הביטוח אשר הפוליסה הפרטית שלהם תעלה, ייהנו מירידה מסוימת במחירי השב"ן.

שלישית, כיוון שהצעד המוצע צפוי לגרום לעליית מחירי הפרמיות, מוצע כי השינוי ברגולציה הקיימת בדרך של דחיית מועד תחילת ההסדר המוצע על הפוליסות הקיימות למועד התחדשותן של הפוליסות הקיימות. בכל הנוגע לפוליסות בריאות מתחדשות קיימת הנחה אינהרנטית כי ניתן לערוך שינויים בהן במועד חידוש הפוליסה וכי חברות הביטוח רשאיות להעלות את מחירי הפוליסות בשלב החידוש. לפיכך, דחיית מועד תחילת ההסדר למועד זה לא תביא לצורך בשינוי הפוליסות הקיימות (אם בכלל) במועד שבו קיימת הנחה של שני הצדדים שיתכן שיערך שינוי במחיר הפוליסה.

רביעית, בכל הנוגע לפוליסות מתחדשות קבוצתיות - קיימת הנחה כי בעת חידוש הפוליסות והחלת ההסדר המוצע מייצגי הקבוצה ינהלו עם חברות הביטוח משא ומתן אשר יבטיח תנאים מיטביים למבוטחי הקבוצה, הן מבחינת המחיר והן מבחינת יצירת התמריצים למעבר לפוליסת משלימת שב"ן (שהן זולות יותר ולא יוצרות כפל ביטוח). ואולם, הנחה זו לא חלה לגבי פוליסות פרט מתחדשות, דבר העלול לגרום לעליית מחירים משמעותית יותר.

לפיכך, מוצע לקבוע את סעיף ברירת המחדל למשלים שב"ן אשר מטרתו לשמור על זכויות המבוטחים. המתואר לעיל, על פי הסעיף המוצע, במקום בו חברת הביטוח תעלה את מחיר פוליסת "שקל ראשון" במעל 10% ממחירה המקורי, יועבר המבוטח לפוליסת משלימת שב"ן.

על פי הוראות החוזר המאוחד, פרק 6, חלק 3 - הוראות לתכניות ופוליסות ביטוח בריאות, במקרה שבו תכנית השב"ן אינה משתתפת במימון ההוצאות לכלל העמיתים בשב"ן, ישולם למבוטח סך ההוצאות בפועל, בהתאם לסכומים והכיסויים הניתנים על ידי חברת הביטוח בתכנית בעלת כיסוי ביטוחי לניתוחים 'מהשקל הראשון' (לרבות ההוצאות בגין הניתוח, שתלים והוצאות נלוות). כיסוי זה כולל גם אפשרות לבחור רופא שנמצא בהסדר עם חברת הביטוח הפרטית ולא עם השב"ן. העברת המבוטח למשלים שב"ן כברירת מחדל, אם כן, לא תפגע בזכותו לקבל את הכיסוי שהיה מקבל בפוליסת "שקל ראשון" ובמקביל תגן על המבוטח מעליית פרמיה גבוהה בפוליסת שקל ראשון.

לאור האמור, לטעמי, ההסדר המוצע משקף איזון בין מטרותיו ליצור תמריצים להפסקת שיווק פוליסות "שקל ראשון" והעברת מרכז הכובד של פעילות הניתוחים הפרטית לשב"ן, לבין הצורך להבטיח כי השינוי המוצע לא יפגע יתר על המידה בהנחות שעל בסיסן נקבעו תנאי הפוליסות הקיימות.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה,
טרום התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית (בפועל) של משרד הבריאות והיועץ המשפטי של רשות שוק ההון ביטוח וחסכון.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

רפורמה בשוק התשלומים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את תיקוני החקיקה הנדרשים על בסיס העקרונות שנקבעו בתזכיר חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, התשפ"ב-2022. במסגרת התזכיר מוצע להסדיר את העיסוק בשירותי תשלום ושירותי ייזום תשלום הניתנים על ידי גופים חוץ בנקאיים. שירותים אלה, אשר עיסוק בהם יחייב רישיון ופיקוח מאת רשות ניירות ערך (להלן גם – **הרשות**), כוללים ניהול חשבון תשלום; סליקה של פעולת תשלום; הנפקה של אמצעי תשלום; וייזום תשלום בסיסי ומתקדם. המדובר באסדרה של הפעילות המסורתית בתחום התשלומים האלקטרוניים שכלולים בדירקטיבה של האיחוד האירופי PSD2 והיא צפויה לעודד את התחרות בכך שתאפשר לגורמים חוץ בנקאיים להיכנס לתחום זה ולהתפתח בו לצד השחקנים הבנקאיים הקיימים בשוק, והכל תוך שמירה על עניינם של הלקוחות.

עוד מוצע לתקן את סעיף 7ד(ב) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הבנקאות (שירות ללקוח)**), כך שיתאפשר לגוף מתפעל לקבל את הסכמת הלקוח לעשות שימוש במידע שהגיע לידו אגב ביצוע תפעול ההנפקה, במסגרת הסכם ההתקשרות של הלקוח והתאגיד הבנקאי.

בנוסף, מוצע לתקן את סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), כך שתאגיד בנקאי המסרב לתת שירות מהשירותים המנויים בסעיף 2(א) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) לגופים בעלי רישיונות בתחום הפיננסי, או שלא נתן שירות זה לאחר שישה חודשים מיום הפנייה של גוף כאמור (להלן – **עיקוב תהליך למתן שירותים**), יגיש למפקח על הבנקים דיווח על החלטתו לסירוב כאמור, או על עיקוב תהליך למתן שירותים, לפי העניין, וינמק זאת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לגבי חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום - במסגרת החוק מוצע לקבוע אסדרה מעודכנת לגבי פעילות מתן שירותי תשלום ומתן שירותי ייזום תשלום. ההסדרה בחוק זה נועדה לקבוע את זהות המאסדר לגבי הגורמים שייתנו את השירותים האמורים, את התנאים הנדרשים לקבלת רישיון וכן להעניק סמכויות פיקוח, אכיפה והסדרה לרשות ניירות ערך לגבי בעלי רישיון לפי החוק. מרבית החובות הצרכניות שיחולו על נותני שירותי תשלום מוסדרים ויוסדרו במסגרת חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019. לצד זאת, במסגרת חוק זה מוצע להטיל חובות אחרות על נותני שירותי תשלום ובכללן: חובה על מנפיק בעל היקף פעילות רחב להתקשר עם סולק; חובה על סולק שאינו בעל היקף פעילות צר להתקשר עם מאגד; חובה על מערכת תשלומים מבוקרת לקבל בעל רישיון שירותי תשלום כמשתתף במערכת; חובה על בעלי רישיון שמאפשרים ללקוחותיהם להעביר כספים בין יחידים באמצעות פרט מזהה לאפשר ללקוחותיהם לקבל ולהעביר כספים גם מלקוחות ואל לקוחות של בעלי רישיונות כאמור אחרים, באופן פשוט ונוח; חובה על נותן שירותי תשלום שאינו בעל היקף פעילות קטן לתת גישה לנותני שירותי ייזום תשלום וכן איסור להפלות בין הוראת תשלום שניתנה בידי נותני שירותי ייזום תשלום לבין הוראת תשלום שניתנה בידי לקוח. הוראות אלו נועדו למנוע הפעלת כוח שוק עודף בידי גורמים שונים ולהבטיח יצירת מגרש משחקים הוגן שמאפשר את פעולתם של השחקנים השונים בשוק התשלומים. בהטלת חובות אלו יש משום צמצום מרחב הפעולה של נותני שירותי תשלום ולפיכך הטלתן נקבעה בהתאם לנדרש, וזאת אם בהטלתה על שחקנים גדולים בלבד ואם באפשרות שניתנה לגופים קטנים לקבל פטור מהחובות האמורות - ולאחר שנבחן הצורך המקצועי בהן. כך למשל, הטלת החובה על בעלי רישיונות שמאפשרים ללקוחותיהם להעביר כספים בין יחידים באמצעות פרט מזהה נקבעה לאחר מחקר שביצעה רשות התחרות בתחום יישומי התשלום המספקים שירות של ביצוע העברות תשלום בין יחידים. כמו כן, חלק מהחובות שנקבעו בחוק הן התאמה של חובות שנקבעו ב-PSD2.

בנוסף, במצב הרגולטורי הקיים וכן במצב הרגולטורי שיהיה לאחר חקיקת החוק, הפיקוח על גופים שייתנו את שירותי התשלום או את שירותי ייזום התשלום יהיה נתון בידי מספר רגולטורים - רשות

ניירות ערך, המפקח על הבנקים והמפקח על שירותים פיננסיים מוסדרים. כמו כן, תיתכן אפשרות שיהיו גופים שיהיו מפקחים על ידי יותר ממאסדר אחד. נוכח החשש מפער בהוראות הרגולציה שתחולנה על גופים אלו ונוכח החשש מכפל אכיפה במקרה של גוף שמפקח בידי שני רגולטורים, במסגרת התזכיר נקבעו הוראות שנועדו ליצור תיאום בין הרגולטורים וכן בין הוראות הרגולציה.

בנוסף, במסגרת התזכיר מוצע לתת סמכות לשר האוצר לקבוע את התנאים שבהתקיימם נותן שירותי תשלום שמפקח על ידי רשות ניירות ערך יידרש לקבל רישיון ולהיות מפקח על ידי בנק ישראל וכן סמכות לשר האוצר להעביר נותני שירותי תשלום שמפקחים כיום על ידי בנק ישראל לפיקוח על ידי רשות ניירות ערך. לצד סמכות זאת נקבע כי אם יפעיל השר את סמכותו עליו לקבוע גם הוראות מעבר שיאפשרו את העברת הפיקוח באופן מסודר.

לגבי תיקון סעיף 7(ד) (בחוק הבנקאות (שירות ללקוח) – במסגרת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, תוקן חוק הבנקאות (שירות ללקוח), ונקבעה בו הוראה שנועדה לאפשר לגוף שמתפעל הנפקת כרטיסי חיוב עבור לקוחות של תאגיד בנקאי, בכפוף לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות), לעשות שימוש במידע שמגיע אליו אגב ביצוע הנפקה או תפעול הנפקה. לעמדת הגורמים המקצועיים נראה כי קיים קושי ממשי לגופים המתפעלים לקבל את הסכמת הלקוחות לשימוש במידע על ידם, הסכמה הדרושה בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות. על כן, על מנת להקל את קבלת הסכמת הלקוח מוצע לחייב את התאגידים הבנקאיים לאפשר לגופים אלו לקבל את ההסכמה של הלקוח במסגרת הסכם ההתקשרות של הלקוח והתאגיד הבנקאי. הוראה זו כפופה לחוק הגנת הפרטיות ובכלל זה: לכך שהלקוח יוכל לבחור האם להסכים לשימוש במידע או שלא להסכים.

תיקון סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) – סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), אוסר על תאגיד בנקאי לסרב סירוב בלתי סביר לתת את השירותים המנויים בו. הוראה זו נקבעה נוכח החשיבות שיש למערכת הבנקאית ולצורך החיוני בקבלת שירותים בנקאיים. נוכח קשיים שנתקלו גופים שונים בקבלת שירותים בנקאיים מוצע לקבוע כי במקרה של סירוב במתן שירות לגוף בעל רישיון בתחום הפיננסי או במקרה שהתאגיד לא נתן שירות זה לאחר שישה חודשים מיום הפנייה של הגוף, התאגיד הבנקאי יצטרך לשלוח על כך הודעה מנומקת למפקח על הבנקים. המדובר בחובה מאוזנת, בין היתר, מאחר שהיא חלה רק על סירוב או עיכוב לגבי גופים בעלי רישיונות בתחום הפיננסי.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות ניירות ערך –

רשות ניירות ערך (להלן – הרשות) מברכת על הרפורמה המוצעת בשוק התשלומים, והכללתה במסגרת חוק ההסדרים. לגבי ההצעה להעביר את הפיקוח על חברות כרטיסי האשראי מבנק ישראל לרשות ניירות ערך, וכמפורט בעמדה המפורטת המצורפת לחוות דעת זו, לעמדת הרשות, לשם כך, נדרש גם לתקן את הצעת המחליטים שבנדון וכן את התזכיר בהתאם, כך ששר האוצר יוסמך להעביר את כלל פעילות הפיקוח על תחום האשראי החוץ-בנקאי לידי הרשות.

עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל –

לסעיף 1 בהחלטה - לאור ההשלכות שיש להצעת החוק להסדרת העיסוק בשירותי תשלום על התחומים אשר באחריותו של בנק ישראל, נדרשת הסכמתו של נגיד בנק ישראל לנוסח אשר יקודם על ידי שר האוצר. לא רק שמדובר על השלכות על גופים שבנק ישראל מפקח עליהם, אלא שהנוסח המתגבש כעת בדיונים בצוות החקיקה, ושעיקריו באים לידי ביטוי בהצעת המחליטים, מעלה חשש לפגיעה ביציבותה של המערכת הפיננסית בישראל ובפעילותה התקינה, בין היתר, בשל חשש להיווצרותה של "בנקאות צל", שמשמעותה פעילות בנקאית שאינה מפקחת כנדרש למניעת הסיכונים הכרוכים בה ללקוחות וליציבות המערכת הפיננסית, כמו גם פגיעה בסמכויות שהוקנו לנגיד בנק ישראל בכל הקשור להבטחת היציבות והיעילות של מערכות התשלומים הקריטיות במשק.

כמו כן, לגישתו של הנגיד, יש לרכז את הפיקוח על נותני שירותי תשלום, נותני שירותי מידע וגופי האשראי החוץ-בנקאיים תחת רשות שוק ההון. הבחירה ברשות שוק ההון כמאסדר של גופים אלו

היא טבעית ועולה בקנה אחד עם הניסיון הבינלאומי. כמובן שבד בבד עם ביצוע המהלך נדרש לחזק את עצמאותה של רשות שוק ההון ולהעמיד לרשותה את הכלים והמשאבים הנדרשים לביצוע הפיקוח למשל באמצעות מתן סמכות לגבות עמלות באופן דומה למצב הקיים ברשות לניירות ערך.

הערותינו לנקודות שונות במחלוקת יועברו בנפרד עם סיום עבודת הנסחות על הצעת החוק.

לסעיפים 1ב ו-2 בהחלטה – בסעיפים אלה מוצע להסמיך את שר האוצר, בהתייעצות עם רשות ניירות ערך ונגיד בנק ישראל, להורות על העברת חברות כרטיסי האשראי מפיקוחו של בנק ישראל לפיקוחה של הרשות לניירות ערך, אם נוכח לדעת כי הדבר נדרש לצורך קידום התחרות או לצורך שמירה על אחידות בהוראות החלות על הגופים השונים ובשים לב ליציבות המערכת הפיננסית ופעילותה הסדירה, וכי השר יקבל החלטה בעניין זה בתוך שנתיים מיום קבלת החלטת הממשלה.

אנו מתנגדים להצעה.

החלטה כזו צריכה להתקבל במסגרת בחינת מבנה הפיקוח הפיננסי הרצוי בישראל כמכלול. יצוין כי הסוגיה של העברת הפיקוח על חברות כרטיסי האשראי מבנק ישראל לרשות אחרת הועלתה במסגרת הוועדה לבחינת מבנה הרגולציה הפיננסית בישראל, שהקימו שר האוצר דאז ונגיד בנק ישראל בהתאם להחלטת ממשלה מספר 240 מיום 1 באוגוסט 2021. כידוע, ביום 22 באוקטובר הודיע מנכ"ל משרד האוצר דאז, שעמד בראש ועדה זאת, על פיזור הוועדה מבלי שהגיעה להסכמות לגבי המלצות. המהלך הנוכחי, שמתייחס למרכיב אחד בלבד ממכלול המרכיבים שנשקלו בוועדה ומבלי שהדיון בעניין מוצה, אינו נכון, בין היתר משום שהוא אינו לוקח בחשבון את כלל האיזונים המתחייבים בתהליך אחראי של שינוי מבנה הפיקוח הפיננסי. למעשה, הצעת החוק המוזכרת לעיל והסמכות שאותה מוצע להקנות לשר האוצר במסגרת סעיפים אלה קובעות חלוקת סמכויות באותו תחום פעילות פיננסי בין הרשות לניירות ערך, רשות שוק ההון ובנק ישראל, ומגבירה את חוסר הוודאות ברגולציה הפיננסית ואת החשש מיצירת ארביטרוז' רגולטורי.

אם עמדתנו לא תתקבל ותישאר הסמכות האמורה של השר כמוצע, אנו דורשים כי החלטת השר בנושא זה תתקבל בהסכמת נגיד בנק ישראל, שכן הפיקוח על גופים אלה נתון כיום בידי בנק ישראל. כמו כן, יש להשמיט את שיקול שמירת האחידות בהוראות החלות על הגופים השונים. כפי שהעיר משרד המשפטים בעבודת הנסחות, אין מקום להתייחס לאחידות בהוראות בשוק הפיננסי כל עוד יש שלושה רגולטורים נפרדים המפקחים על אותם תחומי פעילות. כמו כן, עמדת הנגיד, כאמור לעיל, היא כי יש לרכז את הפיקוח על כלל נותני שירותי התשלום והשירותים הפיננסיים – ובכלל זה הפיקוח על חברות כרטיסי האשראי אם יוחלט שנכון להוציאן מפיקוחו של בנק ישראל כאמור – ברשות שוק ההון.

לסעיף 1ג בהחלטה - הקישוריות בין אפליקציות – בראשית הדברים נציין כי בנק ישראל תומך בקישוריות. כבר לפני שנה פרסמנו עמדה מטעם הבנק שלפיה נכון שתהיה קישוריות בין השחקנים בעולם אמצעי התשלום. כמופיע בהצעה, אנחנו תומכים בקישוריות רחבה שתכלול גם חשבונות תשלום ולא רק את אפליקציות התשלום הבנקאיות, על מנת לאפשר ללקוחות בישראל ליהנות משירותי תשלום מתקדמים אצל כל נותני שירותי התשלום.

אנו מתנגדים לתקופה הקבועה בסעיף 1(ג) (6) בטיטה – תקופה של חצי שנה היא תקופה קצרה מדי בהתחשב בהתאמות הנדרשות וכן ברגולציה אחרת אשר מוטלת על הגופים הרלוונטיים. כך גם דחיית השר ל-3 חודשים כל פעם אינה פותרת בעיה זו ומייצרת חוסר וודאות מבחינת השחקנים הרלוונטיים עליהם תחול החובה. זאת, בין השאר, מאחר שהארכה של 3 חודשים בלבד היא תקופה קצרה. כמו כן, אין כל הגיון בקביעת תקופה של חצי שנה לאפליקציות ושנתיים למנהלי חשבון התשלום האחרים. קישוריות בין שני השחקנים היחידים היום בשוק האפליקציות (ביט ופייבוקס) לא תביא ערך של ממש לצרכנים, ומנגד תשית עליהם עלות גבוהה. לדעתנו, נדרש לקבוע לוחות זמנים אחידים לכל המערכת, כך שכולם יהיו שותפים בגיבוש פיתרון מוסכם. כך גם יימנע מצב שבו יתאפשר לאפליקציות התשלום הקיימות להבנות את האופן שבו הקישוריות תפעל לטווח הארוך באופן שאינו בהכרח אופטימלי עבור השחקנים האחרים.

כמו כן, לאור ההשלכות שיש להוראות שייקבעו על ידי שר האוצר על הגופים המפוקחים על ידי בנק ישראל, אנו דורשים כי הוראות של שר האוצר בנושא לאפליקציות ולמנהלי חשבונות תשלום ייקבעו בהסכמת הנגיד. לסעיף 5 – בסעיף זה מוצע לתקן את החוק להגברת התחרות ולצמצום

הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), כך שתבוטל ההוראה המחייבת בנק בעל היקף פעילות רחב המנפיק כרטיסי חיוב לצמצם את מסגרות האשראי בכרטיסי האשראי שהנפיק ללקוחותיו החל משנת 2025. **אנו תומכים בתיקון זה.**

לסעיפים 6 ו-7 - טיפול בחסמים של פינטקים מול המערכת הבנקאית (בין השאר, תיקון סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח))

נציין כי הנושא של בחינת סבירות סירוב של תאגיד בנקאי לפתוח חשבון לכל מי שמבקש לפתוח חשבון נמצא בסמכותו ובאחריותו של המפקח על הבנקים. הפיקוח על הבנקים פועל במגוון כלים בכדי לממש את סמכותו ואחריותו בהקשר זה, ובכלל זה נקבעה חובת קביעת מדיניות לפתיחת וניהול חשבונות לגופים פיננסיים מוסדרים, נבחנו מסמכי המדיניות שגיבשו הבנקים לניהול הסיכון והטעמים לסירוב שנקבעו במסמכי מדיניות אלו. כמו כן, הפיקוח על הבנקים עוקב אחר היקפי הבקשות לפתיחת חשבון לגופים פיננסיים מוסדרים והיקפי האישורים והסירובים לבקשות אלו, מפעיל מוקד ייעודי שמסייע לחברות הפינטק בפתיחת וניהול חשבונות במערכת הבנקאית ומטפל בפניות פרטניות במקרה של סירוב לפתיחת חשבון.

מעבר לאמור, הפיקוח על הבנקים פעל בשנים האחרונות למתן הקלות בכל הנוגע לחובות הרגולטוריות בפתיחה וניהול של חשבונות לגופים פיננסיים מוסדרים (בין אם הם בעלי רישיון ובין אם הם בעלי היתר המשך עיסוק), זאת במיוחד לאחר שהוחל על פעילותם צו איסור הלבנת הון ייעודי. במקביל, אנו פועלים למיסוד הוראת דיווח קבועה אודות היקפי הבקשות, הסירובים והסיבות העיקריות לסירוב. להערכתנו, דיווח פרטני לפיקוח אודות כל סירוב, לא כל שכן על אי-מתן שירות תוך חצי שנה מיום הפנייה, כלל אינו נדרש.

חובת נימוק ולוחות זמנים לטיפול בבקשה - הפיקוח על הבנקים קבע לוחות זמנים למסירת מענה אודות החלטה בדבר פתיחת חשבון לגוף פיננסי מפקח (14 יום מהגשת כל המסמכים) וחובת נימוק במקרה של סירוב. החובות האמורות מעוגנות במכתב פיקוחי ייעודי, שמבהיר את החובות שחלות על הבנקים. באפשרות כל גוף שסורב בקבלת שירותים לפנות ישירות לפיקוח על הבנקים או לעתור לבית-המשפט, כפי שנעשה, וזאת על-מנת שתבחן סבירות החלטת הבנק.

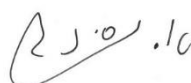
ככלל, איננו רואים ערך להקמתו של צוות בינמשרדי שייבחן את הנושא ויקבל החלטות לאור הממצאים. הפיקוח כבעל הסמכות והאחריות וכגורם האמון על הסדרת יישום משטר הלבנת הון במערכת הבנקאית, ימשיך ויפעל לקידום הנושא. ככל שמי מהגורמים הרלוונטיים, ירצה להעביר לפיקוח על הבנקים המלצות לטיפול בנושא, שיסייעו לקדם את פעילות חברות הפינטק מול הבנקים, נשמח לקבל זאת, הנושאים יבחנו בכובד ראש ובמקצועיות הנדרשת. ככל ונדרש, נושאים אלה יאוסדרו במסגרת סמכויות הפיקוח על הבנקים.

עמדת רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון –

מצורפת **כנספח ג'** לחוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את חוק שירותים פיננסיים מוסדרים, התשע"ו-2016 (להלן – **חוק שירותים פיננסיים מוסדרים**), וכן את חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן – **חוק ניירות ערך**), כך שתאגיד יוכל לגייס חוב, באמצעות מערכת לתיווך באשראי שפעילותה ממוקמת על ידי המפקח על נותני שירותים פיננסיים, בסכום כולל של עד שישה מיליון שקלים חדשים, וזאת במקום בסכום כולל של עד מיליון שקלים חדשים כפי שניתן לפי המצב החוקי כיום.

כמו כן, מוצע לתקן את חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הבנקאות (רישוי)**), כך שתאגיד נותן אשראי שחלות לגביו הוראות לגבי הלימות הון ונזילות יוכל לגייס אשראי מגופים מוסדיים והדבר לא ייחשב כקבלת פיקדון כספי לעניין סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי).

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לגבי מערכת לתיווך באשראי - במסגרת תיקון 4 לחוק שירותים פיננסיים מוסדרים נקבעה הסדרה לפעילותו של מפעיל מערכת לתיווך באשראי. לפי החוק בנוסחו כיום, מפעיל מערכת לתיווך באשראי שנותנים אשראי ליחידים או לתאגיד בהיקף של עד מיליון שקלים חדשים, ממוקחים במסגרת רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי תחת פיקוחו של המפקח על נותני שירותים פיננסיים; ואילו גופים שמעוניינים לתת אשראי לתאגיד בהיקף שעולה על מיליון שקלים חדשים ועד לשישה מיליון שקלים חדשים, בסך הכל, נדרשים להירשם כרכזי הצעה ברשות לניירות ערך ויהיו ממוקחים על ידה.

בחלוף הזמן, התברר כי הסדר זה לא השיג את מטרותיו, אלא יצר מצב שבו כלל הגופים שהפעילו מערכות לתיווך באשראי פועלים תחת פיקוחו של המפקח על נותני שירותים פיננסיים ולעומת זאת, נכון להיום, אף גוף לא נרשם כרכז הצעה אצל רשות ניירות ערך ולא הציע את שירות האשראי לתאגידים. זאת, בין היתר, עקב הנטל הרגולטורי הכרוך בפיקוח מקביל של שתי רשויות על גופים אלו.

בנסיבות אלו מוצע לתקן את חוק שירותים פיננסיים מוסדרים ואת חוק ניירות ערך ולהגדיל את האשראי שתאגיד יוכל לגייס באמצעות מערכת לתיווך באשראי, לשישה מיליון שקלים חדשים.

נוכח העובדה שהסכום שתאגיד יוכל לגייס באמצעות מערכת לתיווך אשראי, מוגבל בשישה מיליון שקלים חדשים וכן העובדה שהשינוי העיקרי המוצע הוא רק בזיהוי המפקח, אין מניעה משפטית לקדם את התיקון.

לגבי תיקון סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי) –

לפי סעיף 21(א)(1) לחוק הבנקאות (רישוי), מי שאינו תאגיד בנקאי אינו יכול לעסוק בקבלת פיקדונות כספיים ובמתן אשראי כאחת. הגדרת 'קבלת פיקדונות כספיים' בסעיף זה, היא: 'קבלת פיקדונות כספיים' משלושים בני אדם או יותר בעת ובעונה אחת, ולמעט: קבלת אשראי מתאגיד בנקאי, קבלת אשראי מספקים, קבלת דמי קדימה מקונים וקבלת פיקדון כספי כערובה לחיוב.

אם כן, בשונה מקבלת אשראי מתאגידים בנקיים, קבלת אשראי מגופים מוסדיים אינה מוחרגת מהגדרת 'פיקדון כספי' ויש מגבלה על כמות הגופים המוסדיים שניתן לקבל מהם אשראי, במקביל למתן אשראי, ללא רישיון תאגיד בנקאי.

נוכח התכלית להרחיב ולגוון את מקורות המימון של נותני אשראי שאינם תאגידים בנקאיים מוצע לתקן את סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי) כך שלגבי תאגיד ממוקח שניתנו לגביו הוראות מאסדר בעניין הלימות הון ונזילות, קבלת אשראי מגוף מוסדי, בדומה לקבלת אשראי מתאגיד בנקאי, לא תיחשב כ-'קבלת פיקדון כספי' לעניין סעיף 21(א)(1) לחוק הבנקאות (רישוי). תיקון זה יאפשר לנותני אשראי שאינם תאגידים בנקאיים לקבל אשראי מגופים מוסדיים כאמור ובמקביל לתת

אשראי. ההסדר המוצע מאוזן בכך שההרחבה היא רק לגבי קבלת אשראי מגופים מוסדיים, בדומה למצב הקיים שבו ניתן לקבל אשראי מתאגיד בנקאיים, וכן מאחר שהוא חל רק לגבי נותני אשראי שחלות לגבי פעילותם הוראות לעניין הלימות הון ונזילות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות ניירות ערך –

לגבי מערכת לתיווך באשראי - במהלך חקיקת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, הסבירה רשות ניירות ערך כי פעילות של פלטפורמות P2P צריכה להיות מפוקחת בהתאם לדיני ניירות ערך, כיוון שהאינטרס הרגולטורי המרכזי הנו הגנת ציבור המשקיעים, מהם מגויס הכסף.

לצערנו עמדה זו לא התקבלה והוחלט על יצירת הבחנה עבור גיוסים המיועדים להלוואות ליחידים ולתאגידים בהיקף של עד מיליון שקלים, אשר קיבלה ביטוי בהחרגה מחוק ניירות ערך.

לטעמנו ההצעה הנוכחית מרחיבה את הטעות שנעשתה במהלך חקיקת חוק שירותים פיננסיים. מעבר לפגיעה האפשרית בציבור המשקיעים, אנו סבורים כי ההצעה תפגע ברכזי ההצעה הפועלים לפי חוק ניירות ערך (ישנם 7 רכזי הצעה שנרשמו לפי חוק ניירות ערך), כיוון שהיא מחייבת אותם לקבל רישיון נוסף, מאת רשות שוק ההון, כדי לבצע פעילות מלאה, גם כלפי יחידים ותאגידים קטנים.

לאור האמור, אנו סבורים כי לכל הפחות צריך להביא לכך שהתיקון יהיה סימטרי, קרי שפעילות כאמור של רכזי הצעה לא תהיה טעונה רישיון נוסף מאת רשות שוק ההון, אלא תוכל להתבצע בהתאם לדיני ניירות ערך.

עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל –

לסעיף 1 בהחלטה – סעיף מטיל על שר המשפטים לבחון, בהתייעצות עם שר האוצר ונגיד בנק ישראל, את הצורך בתיקוני חקיקה לחוק נתוני אשראי לשם הרחבת המאגר לשיתוף נתוני האשראי של תאגידים קטנים ובינוניים ואם נדרש לפרסם בתוך XX יום ממועד קבלת ההחלטה ולאחר שתוצג בפני משרד המשפטים עבודה מקצועית של בנק ישראל בדבר המודל הרצוי להרחבת המאגר כאמור.

אנו מתנגדים להכללת הנושא במסגרת ההסדרים

חוק נתוני אשראי הוא חוק של שר המשפטים ויישומו הוא באחריות של בנק ישראל על כל הנובע מכך. בנוסח מוצע למעשה להגביל בעקיפין את בנק ישראל בנוגע לתקופת העבודה המקצועית שתבוצע על ידו כנגזרת של המועד שבו יידרש משרד המשפטים לפרסם תזכיר.

ככל שנושא זה יישאר אנו מבקשים לשנות את הנוסח כך שבמקום התייעצות עם נגיד בנק ישראל תבוא **הסכמתו של הנגיד** לתיקוני החקיקה. זאת, לאור האחריות של בנק ישראל ליישומו של החוק - לתיקוני החקיקה יהיו ללא ספק השלכות לגבי פעילותו של המאגר, לגבי הפעלת הסמכויות על ידי הממונה על שיתוף נתוני אשראי ואף לכוח האדם והמשאבים אשר יידרש בנק ישראל להשקיע בנושא. נדרש בין השאר לוודא גם שלא יהיו לתיקונים לחוק נתוני אשראי השלכות שליליות לגבי פעילותו של מאגר נתוני האשראי הקימעונאי.

כמו כן, במקום המילים "ואם נדרש, לפרסם תזכיר בתוך XXX יום ממועד קבלת החלטה זו, ולאחר שתוצג בפניו עבודה מקצועית של בנק ישראל בדבר המודל הרצוי להרחבת המאגר כאמור" יבוא "ואם נדרש, לפרסם תזכיר בתוך XXX מהמועד שבו תוצג בפניו עבודה מקצועית של בנק ישראל בדבר המודל הרצוי להרחבת המאגר כאמור". זאת, מאחר שאנו **מתנגדים להתערבות הממשלה בעבודה המקצועית של בנק ישראל** – הנוסח הקבוע בהחלטה יחייב את בנק ישראל לעמוד בלוחות זמנים מסוימים הנגזרים מהמועד שייקבע לפרסום התזכיר על ידי משרד המשפטים ואנו כאמור מתנגדים לכך.

לסעיף 3 בהחלטה - אנו תומכים בתיקון המוצע, בכפוף לתיקון הנוסף הבא:

4. יתוקן סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי) כך שייאסר על מי שאינו תאגיד בנקאי להנפיק ניירות ערך מסחריים שאינם חייבים בתשקיף לפי סעיף 15 לחוק ניירות ערך ואשר ניתן לדרוש את פירעונם לפני מועד פקיעתם, ולתת אשראי כאחת, אלא אם חלות לגבי פעילותו הוראות שנתן מאסדר לצורך פיקוח על יציבותו של התאגיד לעניין הלימה בין ההון העצמי שלו לבין התחייבויותיו ולעניין נזילות".

בשנים האחרונות נעשו לא מעט תיקונים שנועדו להרחיב ולגוון את מקורות המימון של נותני אשראי חוץ בנקאי על מנת להוזיל את עלויות המימון שלהם ולהגביר את התחרות בשוק האשראי. במסגרת זאת הותר להם להנפיק אגרות חוב לציבור תחת הגבלות שונות עד לתקרה מסוימת שהורחבה לאורך השנים, ולאחרונה הוסרו ההגבלות וכן הותר לגופים המוסדרים והמפוקחים יציבותית גם לגייס ניירות ערך מסחריים ("נעמ"ם) החייבים בתשקיף לתקופה של לא פחות מ-270 ימים.

ככלל, בנק ישראל מסכים עם ההיגיון לפיו אין להגביל ספק אשראי חוץ בנקאי שחל עליו פיקוח יציבותי במספר הגופים המוסדיים מהם הוא יוכל לקבל פיקדונות. עם זאת, נבקש במסגרת חקיקת ההסדרים לבצע תיקון נוסף ולהגביל את היכולת של ספק אשראי חוץ בנקאי שלא חל עליו פיקוח יציבותי להנפיק ניירות ערך מסחריים שניתן לדרוש את פירעונם באופן מיידי – מכשיר הזהה במהותו לפיקדון (במיוחד אם אינו סחיר).

כפי שלגבי פיקדון בנקאי קיים סיכון של "ריצה" – סיכון שבעת משבר ידרשו מפקידים רבים לקבל הפיקדונות שלהם תוך פרק זמן קצר, כך גם לגבי ניירות ערך מסחריים שאינם סחירים הכוללים אפשרות לדרישת פירעון מיידי קיים סיכון של "ריצה" – שהמלווים ידרשו את פירעונם המיידי של ניירות הערך המסחריים. דרישה כזו עלולה להוביל לתוצאות שליליות בשווקים הפיננסיים לרבות פגיעה בנזילות של הלווה – נותן האשראי החוץ בנקאי – שיתקשה להמשיך ולגלגל את החובות שלו בתקופת משבר; פגיעה ביציבותו; ובנסיבות מסוימות אף להקרין על המערכת הפיננסית כולה.

התממשות של סיכון כאמור אירעה בתחילת משבר הקורונה, אז העמידו המלווים, מחזיקי ניירות הערך המסחריים, את ניירות הערך לפירעון מיידי, ובין השאר עקב כך נקלעו נותני אשראי חוץ בנקאי לקשיי נזילות, שהשליכו על יכולתם להעמיד אשראי למשק. נמצא, שדווקא בעת שגברה הדרישה במשק לאשראי, נותני האשראי החוץ בנקאי לא סיפקו את הדרישה.

אילו היו נותני האשראי החוץ בנקאי שהנפיקו ניירות ערך מסחריים כאמור נתונים לפיקוח יציבותי, היה המפקח עליהם מנטר מראש את הסיכון שעלול להתגבש וממתן אותו באמצעות הוראות הסדרה ופיקוח יציבותיים. כך, בזמן משבר היו נותני האשראי החוץ בנקאיים יכולים לספוג את הפירעונות באופן שלא היה פוגע משמעותית בציבור הלווים.

לפיכך, כדי לאפשר לנותני האשראי החוץ בנקאי להמשיך ליהנות ממימון באמצעות הנפקת ניירות ערך מסחריים שאינם חייבים בתשקיף, מבלי לפגוע בציבור הלווים או ביציבותם של נותני האשראי בעת משבר, עמדתנו היא כי יש לאפשר לנותני האשראי החוץ בנקאי להנפיק ניירות ערך מסחריים שאינם סחירים ואשר ניתן לדרוש את פירעונם המיידי, ובלבד שהם מפוקחים יציבותית.

נדגיש כי כבר במסגרת התיקון המוצע האחרון לסעיף 21 בחוק הבנקאות (רישוי) ביקשנו לכלול תיקון זה. התרשמנו שאינכם מתנגדים לכך, אך התיקון לא נכלל אז מאחר שהובהר לנו כי מדובר בתיקון שדורש פרסום לציבור. זהו נושא בעל חשיבות יציבותית גבוהה ביותר ולא נכון לדחותו.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

10.5.16

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הגברת השקיפות בעמלות הבנקים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לבצע מספר תיקונים בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, במטרה לקדם שקיפות ומודעות צרכנית בנושא עמלות הבנקים ובכלל זה: להטיל חובה על בנקים לשלוח ללקוחותיהם, בכל חודש, פירוט של הסכום הכולל של העמלות והריביות ששילמו בחודש הקודם; לקבוע שאופן חישוב העמלות בתעריפוני הבנקים לא יכלול עמלת מינימום; ולקבוע שסמכויות מסויימות של נגיד בנק ישראל לגבי עמלות הבנקים, ובכלל זה: קביעת התעריפון המלא, קביעת תעריפונים מצומצמים וקביעת סכומי עמלות או שיעוריהן לעניין שירות בר-פיקוח, יהיה בהתייעצות עם שר האוצר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

עמלות הבנקים, בהבחנה ממוצרים ושירותים רבים אחרים, נגבות ישירות מהחשבון של הלקוחות. על כן, במקרים רבים גובה העמלות אינו שקוף ללקוחות. בנוסף, שוק הבנקאות מאופיין בריכוזיות, בחסמי כניסה ובחסמי מעבר. נוכח זאת, אין מניעה משפטית לקבוע הוראות רגולציה המחייבות את הבנקים להגביר את השקיפות של העמלות שהם גובים מלקוחותיהם.

בנוסף, על מנת לייצר תיאום בין אופן הפיקוח על קביעת עמלות הבנקים לבין אופן הפיקוח על מצרכים ושירותים אחרים, מוצע לקבוע שנגיד בנק ישראל יתייעץ, טרם קביעת הפיקוח על עמלות הבנקים, גם עם שר האוצר שהוא השר הממונה על תחומי הפיננסיים השונים, וזאת בהתחשב בסמכויות אחרות הנתונות לשר האוצר בתחומים האחרים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל –

לעניין סעיף 1 להחלטה - תיקון סעיף 5א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) לעניין מסירת הודעות ללקוח בדבר עמלות וריביות שנגבו בחודש האחרון – **בנק ישראל תומך בתכליות הצעת ההחלטה**, אשר נועדה להגביר את השקיפות ללקוח בדבר העמלות והריביות שגובה ממנו התאגיד הבנקאי.

לעניין הגברת הגילוי אודות העמלות שנגבו בחודש האחרון – ככל שהצעת חוק זו תקודם, יש לבטל את החובה הקבועה כיום בסעיף 5א(ג) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), שכן בהינתן הודעה חודשית בדבר העמלות, אין צורך עוד בהודעה חצי שנתית באותו עניין.

כמו כן, נציין כי במסגרת תעודת הזהות הבנקאית, אשר נמסרת ללקוח, לכל הפחות, אחת לשנה, נמסר מידע אודות העמלות והריביות שנגבו בשנה שחלפה.

לסעיף 2 להחלטה – איסור לקבוע מחיר מינימום בתעריפון המלא ובתעריפונים המצומצמים – **בנק ישראל אינו מתנגד לקידום תיקון החוק כאמור.**

למען שלמות התמונה, נציין כי קביעת רף מינימום לעמלה הינו נוהג מוכר בקביעת מנגנוני תמחור, אשר במקרים המתאימים נועד למנוע מצב שבו העלויות הבסיסיות של מתן שירות יעלו על העמלה אותה מותר לגבות מלקוח מסוים.

לסעיף 3 להחלטה – הוספת חובת התייעצות עם השר לגבי הפעלת סמכויות הנגיד הקבועות בסעיפים 9ט ו-9יב לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) – **בנק ישראל מתנגד לקידום הצעת חוק זו.**

אנו סבורים כי קידום הצעת החוק הנדונה מהווה התערבות בעבודת בנק ישראל ובסמכויות הנגיד, והינו בגדר הצהרה על חוסר אמון בעבודת הבנק בתחום זה. להצהרה כאמור אין כל מקום, הן בשל מעמדו של בנק ישראל ושל הנגיד, הן בשל החשיבות בשמירה על עצמאות בנק ישראל והפיקוח על הבנקים, והן בשל הצעדים הרבים שנקט בנק ישראל בתחום העמלות לאורך השנים, לטובת הציבור הרחב.

מעבר לכך, בהסתכלות על היסטוריית החקיקה הנוגעת לדבר, נזכיר כי הסמכויות בתחום העמלות של התאגידים הבנקאיים היו בעבר בידי ועדת המחירים במשרד הכלכלה, אך מאחר שנדרשה מומחיות בתחום הבנקאות, קידמה הממשלה חקיקה שהעבירה אותן לידי הנגיד בשנת 2008. דברי ההסבר שהוצגו ביחס להצעת החוק הנוכחית מצומצמים במיוחד, כאשר כל שנטען הוא כי "נראה כי קיים פער בין אופן קביעת העמלות במערכת הבנקאית כיום לבין אופן הפיקוח על מחירים בתחומים אחרים במשק", וכי הצעת החוק נועדה "להגביר את שיתוף הפעולה והתיאום בנוגע לאופן קביעת המחירים". דברי ההסבר אינם מציגים כל דוגמא אשר עליה מתבססת הטענה לפער, ואף לא מתייחסים לנזק שנגרם ככל שאכן קיים פער מסוים. כמו כן, דברי ההסבר אינם מתייחסים לשינוי שחל לתפיסת המציעים מאז שנת 2008, אשר מצדיק שינוי בסמכויות כמוצא. והרי, אם היה בכך צורך, כבר בשנת 2008 ניתן היה לקבוע כי נדרשת התייעצות, אך לא כך הוחלט.

עוד נציין כי לא ברור מדוע נדרשת מעורבות של משרד האוצר דווקא במחירים הבנקאיים, כאשר הוא אינו מעורב במחירי השירותים הפיננסיים המפוקחים על ידי רשות שוק ההון ורשות ניירות ערך (לרבות במסגרת הצעת חוק שמשרד האוצר מקדם בימים אלה ממש בעניין אסדרת שירותי התשלום).

כפי שסברו הממשלה והכנסת בשנת 2008, קביעת התעריפון הבנקאי מחייבת היכרות מעמיקה ופרטנית עם סוגי השירותים השונים שהמערכת הבנקאית מעמידה ללקוחותיה, ובהיבט זה, דומה כי למשרד האוצר אין המומחיות המקבילה לזו של בנק ישראל. מעבר לכך, לעתים, יש צורך בהפעלת סמכויות הנגיד בהקשר זה באופן מהיר – במקרה של התערבות במחירו של שירות בר-פיקוח, או במקרה של תמיכה בהתפתחות שירותים חדשים בשוק. הטלת חובת התייעצות נוספת עם שר האוצר, עשויה להגביר את הבירוקרטיה, ולעכב את התהליך, מעבר לתהליכים שהדין מחייב כבר כעת. ויובהר, מאחר שמדובר בחקיקת משנה, הרי שזו מפורסמת להערות הציבור, בנוסף, מתקיימת התייעצות עם הוועדה המייעצת המורכבת מנציגי ציבור, לרבות נציגי האקדמיה, רגולטורים פיננסיים ונציגי שממנה שר האוצר כנציג לקוחות.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הגברת התחרות בענף התיווך לביטוח ולחיסכון הפנסיוני.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר וכמפורט להלן:

1. מוצע לתקן את חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הבנקאות**), כך שייקבע כי בנק בעל היקף פעילות צר, שהוא בנק ששווי נכסיו אינו עולה על 10% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, יהיה רשאי לשלוט גם בתאגיד יחיד שהוא סוכן ביטוח שעיסוקו בביטוח כללי. במקרה שבו חדל בנק להיות בנק בעל היקף פעילות צר, יורה הבנק האמור לתאגיד שהוא סוכן ביטוח שעודנו נשלט על ידו לחדול מעיסוק בביטוח כללי, או יפעל להפסיק את שליטתו בתאגיד. עוד מוצע לקבוע כי בתקופה שמתום ארבע שנים מיום תחילתו של התיקון האמור בסעיף זה (להלן – **יום התחילה**) ועד תום שש שנים מיום התחילה, רשאי שר האוצר, בשים לב, בין השאר, למצב הריכוזיות במערכת הפיננסית ולהשפעת הפעילות של תאגידים שהם סוכני ביטוח שבשליטת בנקים בעלי היקף פעילות צר על התחרות בשוקי הביטוח והבנקאות, לקבוע כי בנק בעל היקף פעילות צר יהיה בנק ששווי נכסיו נמוך מ-10% משווי הנכסים של כלל הבנקים, ובלבד שלא יפחת מ-5%.
2. מוצע לתקן את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005 (להלן – **חוק הפיקוח על הייעוץ**), באופן הבא –
 - א. גוף מוסדי לא יסרב סירוב בלתי סביר להתקשר בהסכם הפצה עם יועץ פנסיוני;
 - ב. סירוב בלתי סביר לעניין סעיף קטן (א) יכלול, בין היתר, את אלה:
 - 1) סירוב של גוף מוסדי לחתום על הסכם התקשרות עם יועץ פנסיוני שדומה במאפייניו לבעל רישיון אחר ובמאפייני ההתקשרות המוצעת על ידו להתקשרות עם בעל רישיון אחר, לפי העניין;
 - 2) סירוב גוף מוסדי לחתום על הסכם התקשרות עם יועץ פנסיוני בנימוק הנוגע למספר לקוחותיו או להיקף פעילותו;
 - 3) סירוב מנימוקים נוספים אשר קבע הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן – **הממונה**) שהינם טעמים שאינם סבירים לסירוב גוף מוסדי להתקשר עם יועץ פנסיוני.
- ג. סירוב גוף מוסדי להתקשר עם יועץ פנסיוני, ינמק את הטעמים לסירובו בכתב.
3. מוצע לקבוע כי גוף מוסדי לא יהיה רשאי להפלות בשירותים הניתנים על ידיו ותנאיהם, לרבות גישה למערכתיו, בין בעלי רישיון איתם התקשר.
4. מוצע להטיל על שר האוצר לתקן תקנות בהתאם לסמכותו מכוח סעיף 22 לחוק שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"א-2005 (להלן – **חוק קופות גמל**), כך שלא תבוצענה הפקדות לתכנית ביטוח, אלא מחלק השכר שעולה על התקרה חודשית של השכר המובטח, כהגדרתה בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 (להלן – **תקנות מס הכנסה**), וזאת ביחס לפוליסות שישווקו מיום התקנת התקנות ואילך.
5. מוצע לרשום את הודעת הממונה כי בכוונתו להורות בהתאם לסמכותו לפי סעיף 36 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, למבטחים לשלוח דיווח למבטחים הפעילים בקופת ביטוח, במסגרתו יעדכנו המבטחים על הגבלת ההפקדות לקופת ביטוח כמפורט להלן.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

התיקון לחוק הבנקאות:

במסגרת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005 (להלן – **חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות**), תוקן חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הבנקאות**), כך שהותר לבנק לשלוט בתאגיד שהוא סוכן ביטוח שעיסוקו היחיד הוא בביטוח חיים ללווים או בביטוח דירות מגורים, הנעשים אגב מתן הלוואה לדיוור ללקוחותיו של הבנק או של תאגיד בנקאי אחר השולט בבנק או הנשלט בידיו.

אף כי בעקבות תיקונים אחרים בחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות, צומצמה השפעתם של הבנקים על שוק ההון בישראל, וניתן עידוד להתפתחותם של גופים מוסדיים משמעותיים, נכון לשנת 2021, היקף הנכסים של הבנקים הגדולים עדיין גדול משמעותית בהשוואה להיקף הנכסים המנוהלים על ידי הגופים המוסדיים. יתרה מזו, המערכת הבנקאית עצמה עדיין מאופיינת בריכוזיות גבוהה בהשוואה בין-לאומית.

כאמור לעיל, מוצע לתקן את סעיף 11 לחוק הבנקאות כך שיותר רק לבנק בעל היקף פעילות צר לשלוט בתאגיד יחיד שהוא סוכן ביטוח שעיסוקו היחיד פרט לעיסוקים המותרים כיום בחוק הבנקאות הוא ביטוח כללי. מטרת התיקון המוצע היא הגברת התחרות בשוק הבנקאות באמצעות מתן יתרון תחרותי לבנקים בעלי היקף פעילות צר, ובמקביל הגברת התחרות על המחיר והשירות בשוק סוכני הביטוח באמצעות הוספת שחקנים חדשים בעלי יכולות דיגיטליות. כל זאת, תוך שמירה על העיקרון המרכזי של החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות – צמצום הריכוזיות במערכת הפיננסית.

הרחבת סוג הגופים שמותר לבנק לשלוט בהם ביחס לבנק בעל היקף פעילות צר בלבד וצמצום מספר הגופים שמותר לבנק כאמור לשלוט בהם לתאגיד יחיד שעיסוקו ביטוח כללי נועדו לאפשר את ביצועו של השינוי באופן זהיר תוך בחינת השלכותיו, לאור הכשלים המבניים שהתקיימו בשוק ההון בעבר. נוכח האמור, קיימת הבחנה רלוונטית בין בנקים בעלי היקף פעילות צר שלהם תינתן ההקלה האמורה לבין בנקים בעלי היקף פעילות רחב יותר שלהם לא תינתן האפשרות האמורה, ובהתאם לכך ניתן לקדם את התיקון המוצע.

בנוסף, כאמור לאור הצורך לבחון את השלכות הצעד, מוצע כי בתקופה שמתום ארבע שנים מיום התחילה ועד תום שש שנים מיום התחילה, רשאי שר האוצר לקבוע לעניין ההגדרה "**בנק בעל היקף פעילות צר**" שיעור הנמוך מ-10%, ובלבד שלא יפחת מ-5%, בשים לב, בין השאר, למצב הריכוזיות במערכת הפיננסית ולהשפעת הפעילות של תאגידים שהם סוכני ביטוח כלליים שבשליטת בנקים בעלי היקף פעילות צר על התחרות בשווקי הביטוח והבנקאות. כך, אם לצעד זה יהיו השפעות שליליות על הריכוזיות במערכת הפיננסית ועל העדר תחרות מספקת בתחום הפעילות המותר, יוכל השר לצמצם את ההגדרה של "**בנק בעל היקף פעילות צר**" ולמתן את השפעת התיקון על הריכוזיות במערכת הפיננסית. בשים לב לתכלית ההוראה המוצעת, שתקנה לשר האוצר סמכות כאמור; לכך שסמכות זו תהיה ידועה מראש לכל בנק בעל היקף פעילות צר שיבחר לפעול בתחום הביטוח הכללי באמצעות סוכנות שבבעלותו; ולכך שאם שר האוצר יבחר להפעיל סמכות זו בעתיד יהיה עליו לפעול בהתאם לתכלית ההוראה ובהתבסס, בין היתר, על תשתית עובדתית ראויה, אין מניעה לקדם את ההוראה המוצעת.

לבנק שחדל להיות בעל היקף פעילות צר, השולט בסוכן ביטוח כללי, תינתן תקופה של שנתיים לפחות להפסקת שליטתו בסוכן ביטוח כאמור.

התיקון לחוק הפיקוח על הייעוץ:

חוק הפיקוח על הייעוץ מבחין בין שלושה בעלי רישיונות המתווכחים בין החוסך למוצרי החיסכון השונים: בעל רישיון לשיווק פנסיוני, סוכן ביטוח פנסיוני ויועץ פנסיוני. אופן ההתקשרות והגמול המותר לכל אחד מהמתווכחים האמורים, משתנה בין סוגי המתווכחים השונים. כך למשל, בעל רישיון לשיווק פנסיוני, יכול להיות מועסק כעובד של גוף מוסדי יחיד ולשווק את מוצריו, וסוכן ביטוח פנסיוני מקבל גמול מהגוף המוסדי הרלוונטי בהתאם להסכם ההתקשרות אתו. לעומתם, היועץ הפנסיוני מוגבל רק לייעוץ בעניין חיסכון פנסיוני שאין ליועץ כל זיקה אליהם.

נכון להיום נתח פעילותם של היועצים הפנסיונים בשוק התיווך הפנסיוני קטן באופן משמעותי מחלקם של המתווכחים האחרים ובראשם סוכני הביטוח. נתחי השליטה של סוכני הביטוח הפנסיוני בשוק התיווך הפנסיוני נובעים, בין היתר, מן ההעדפה המובנת של גופים מוסדיים לשווק את

מוצריהם באמצעות סוכני ביטוח, היות וביכולתם להשפיע על תמריציהם באמצעות תשלום עמלות משתנות. זאת, בניגוד ליועצים הפנסיונים אשר כאמור לעיל, אינם יכולים ליעץ ביחס למוצרים שיש להם זיקה אליהם וכן מוגבלים לפי הדין בעמלות ההפצה שהם יכולים לקבל מן הגופים המוסדיים.

נוכח האמור, ובמטרה להנגיש ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי לציבור החוסכים, מוצע לאסור על מבטח לסרב להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם הפצה כאשר סירובו אינו סביר, ובהיעדר טעמים ענייניים הקשורים בתנאי ההתקשרות הקונקרטית או במאפיינים ענייניים של היועץ הפנסיוני. בהמשך לכך, מוצע לקבוע חזקה לפיה סירוב של גוף מוסדי להתקשר עם יועץ פנסיוני שמאפייניו וכן מאפייני ההתקשרות עמו דומים להסכם אחר בו התקשר אותו גוף מוסדי יראה כסירוב בלתי סביר, או סירוב של מבטח או גוף מוסדי להתקשר עם יועץ פנסיוני בשל מספר לקוחותיו או היקף פעילותו, יחשב כסירוב שאינו סביר. כמו כן, ועל מנת לאפשר שקיפות בדבר הטעמים לסירוב, מוצע לקבוע כי מבטח המסרב להתקשר עם יועץ פנסיוני, ימסור ליועץ הביטוח נימוקים בכתב לסירובו.

נוכח התכלית האמורה, ובשים לב ליתרונות הרבים שיצמחו לציבור מהרחבת פעילותם של היועצים פנסיונים, אין מניעה מקביעת החובות האמורות על המבטחים ביחס ליועצים.

הפקדות לביטוח מנהלים:

סעיף 20 לחוק קופות גמל מקנה לכל חוסך חופש לבחור את קופת הגמל בה ינוהל חסכונו הפנסיוני. כיום, קופות ביטוח (היינו: ביטוח מנהלים) הינן תכניות ביטוח (פוליסות), המאפשרות בידי הממונה על רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, פועלות לפי הכללים הבסיסיים של קופות גמל וזוכות לאותן הטבות המס בהפקדת ובמשיכת כספי החיסכון.

עם זאת, על פי דוח הממונה לשנת 2021, ככלל, דמי הניהול של קופות ביטוח הן הגבוהות ביותר בשוק. כך למשל, בשנת 2021 דמי הניהול הממוצעים של קופת ביטוח היו גבוהים פי 4 מדמי הניהול הממוצעים בקרנות הפנסיה החדשות המקיפות. כמו כן, גם עלויות הכיסויים הביטוחיים בקופות הביטוח גבוהות באופן משמעותי מעלויות הכיסויים הביטוחיים בקרנות הפנסיה החדשות. בנוסף, כיום מקדם קצבת הזקנה בקופות ביטוח גבוה אף הוא ממקדם הקצבה בקרנות הפנסיה, אלמנט אשר מקטין עוד את גובה הקצבה הצפויה לפורשים בקופות ביטוח ביחס לקרן פנסיה חדשה. פערים אלה מיוחסים, בין היתר, לחוזה הביטוח האישי העומד בבסיס קופת הביטוח (בניגוד למנגנון הערבות ההדדית הקיים בקרנות הפנסיה). בשל ההתחייבות החוזית הקשיחה המבטח נושא בכל הסיכון המגולגל לידי החוסך בדמות עלויות גבוהות יותר. בנוסף, שלא כמו מכשירי חיסכון פנסיוני אחרים, קופות הביטוח המשווקות כיום אינן נהנות מהבטחת תשואה בידי המדינה לפי הוראות סימן ה'1 לחוק קופות גמל. לאור זאת, קופת ביטוח פוגעת ביכולת החיסכון של חוסכים, ביחס למוצרי חיסכון אחרים.

נוכח כל האמור, הגבלת ההפקדה המוצעת שלפיה ניתן יהיה להפקיד לקופת ביטוח רק מחלק השכר שמעבר לפעמיים השכר הממוצע במשק, שמשמעותה היא שמי שמשכר מתחת לפעמיים השכר הממוצע במשק לא יוכל להפקיד לקופת ביטוח, היא לתכלית ראויה ולצורך הגנה על ציבור החוסכים ואין מניעה לקדמה, ובפרט שההוראה המוצעת תחול רק ביחס לפוליסות שישווקו מיום התקנת התקנות ואילך.

סעיף 22 לחוק קופות גמל קובע כי "השר, באישור ועדת הכספים, יקבע שיעורים או סכומים, מרביים, לתשלומים של עמית, ואם הוא עמית-שכיר – גם של מעבידו, לקופת גמל". משמעות ההוראה המוצעת היא כי שר האוצר יתקין תקנות שמשמעותן היא שתקרת ההפקדה לקופת ביטוח תהיה אחוז מסוים משכרו של העובד או העצמאי, אך זאת רק לאחר שהופקדו עבור העמית בקופת גמל לקצבה שאינה קופת ביטוח סכום שעומד לפחות על שיעור ההפקדה הנדרש מתוך שכר שעומד על פעמיים השכר הממוצע במשק (ראו: בדומה תקנה 19(א)(1)(ג)(2) לתקנות מס הכנסה). משכך, משמעות ההוראה היא קביעת שיעור מרבי להפקדה לקופת ביטוח ואין מניעה להתקנה מכוח סעיף 22 האמור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל –

התיקון לחוק הבנקאות

לעניין סעיף 1(ב)

בעולה מההצעה, בנק ששולט בתאגיד שהוא סוכן ביטוח שעיסוקו בביטוח כללי יצטרך להישאר בעל היקף פעילות צר או להיפטר משליטתו בתאגיד כאמור ברגע ששיעור נכסיו עולה על 10% משווי הנכסים של כלל הבנקים. מאחר ששיעור נכסי הבנק מתוך שווי הנכסים של כלל הבנקים אינו תלוי רק בבנק בעל היקף פעילות הצר, הסבירות והמידתיות מחייבות לקבוע שיעור מסוים של "חריגה" מהשיעור כאמור וכן תקופה סבירה שתיקבע בחוק למכירת השליטה בתאגיד סוכן הביטוח או להפסקת העיסוק בתחום זה, בפרט משום שהמשקל של שווי הנכסים של בנק כשיעור משווי הנכסים של כלל הבנקים עשוי להשתנות על פני זמן, וראוי לבחון זאת על פני זמן מינימלי של שנה. במסגרת הדיון שהתקיים בין הנגיד לבין השר בתאריך 1.2.23 התרשמותנו היא כי הערה זו מקובלת.

לעניין סעיף 1(ג)

אנו סבורים כי הוראה זו טומנת בחובה פגיעה קשה בוודאות העסקית ובציפייה הלגיטימית של מי שיבחר לבצע את הפעילות האמורה. לדעתנו, אין זה סביר שבחלוף ארבע שנים מיום תחילתו של החוק, בנק יהיה חשוף לסיכון שייאלץ להיפטר משליטתו בתאגיד כאמור בשל שינוי בהגדרת "בנק בעל היקף פעילות צר". זאת, לאחר שהשקיע תשומות רבות במשך ארבע שנים בגיבוש הסכמים ושיתופי פעולה, בפיתוח מערכות, בגיוס עובדים ובגיוס לקוחות. אם תיוותר הסמכות להקטין את השיעור בהגדרה "בנק בעל היקף פעילות צר", יש גם מקום לשקול הארכת התקופה של ארבע השנים שלאחריהן ניתן יהיה לשנות את ההגדרה כאמור, שכן התקופה הזו קצרה מידי מקום שמדובר בכניסה לתחום עיסוק חדש.

לעומת זאת, לדעתנו, יש מקום להסמיק את שר האוצר **להעלות** את הרף של שיעור שווי הנכסים של הבנק משווי הנכסים של כלל הבנקים לצורך הגדרת "בנק בעל היקף פעילות קטן" לשיעור של עד 20% אם מצא שיש בכך תרומה לתחרות.

בכל מקרה, בין אם תיוותר רק הסמכות להקטין את השיעור כאמור בסעיף 1(ב) לתיקון המוצע או אף להעלותו, כמבוקש על ידינו, נדרש להבנות את שיקול דעתו של שר האוצר, ואף להכפיף את הפעלת הסמכות להתייעצות עם נגיד בנק ישראל ולאישור ועדת הכספים, שם תינתן הזדמנות לכל הנוגעים בדבר להשמיע את טיעוניהם.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי לרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

צמצום עיוותים בענף התיווך לביטוח ולחיסכון.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר וכמפורט להלן, מוצע לערוך את תיקוני החקיקה הבאים:

1. מוצע לתקן את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) התשס"ה-2005 (להלן – **חוק הפיקוח על קופות גמל**), ואת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הפיקוח על הביטוח**), כך שגוף מוסדי, לרבות גופים מוסדיים קשורים, ישלם דמי עמילות זהים, בעבור כל קבוצת מוצרים תחליפיים, כפי שאלו יוגדרו בידי הממונה על רשות שוק ההון לביטוח ולחיסכון (להלן – **הממונה על שוק ההון**). כל זאת, על מנת לצמצם את החשש מהטיה של סוכן הביטוח לטובת המוצר שדמי העמילות שהוא מקבל עבור מכירתו גבוהים יותר מאשר המוצר האחר.
2. על מנת לצמצם את הטיית המכירה של הסוכנים, המובילה לתנודתיות עודפת בשוק וניהול לא יעיל של כספי החיסכון, הפנסיה והביטוח באופן שעלול לפגוע בטובת הלקוח, מוצע להורות לשר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להתקין תקנות, וכן לרשום את הודעת הממונה על שוק ההון כי בכוונתו לפרסם הוראות בהתאם לסמכותו, כך שסוכן ביטוח ישיב לגוף המוסדי את החלק היחסי מהעמלה החד פעמית ביחס לתקופה שנותרה עד תום שש שנים מיום צירוף הלקוח, בהתקיים אחד מאלה:
א. העברת הכספים מקופת הגמל, באופן מלא או חלקי, לקופת גמל אחרת, או משיכת מלוא הכספים מקופת הגמל;
ב. בוטל חוזה הביטוח לפי סעיף 10 לחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981;
ג. מונה למבוטח בעל רישיון אחר לטיפול בקופת הגמל או הביטוח או הודיע המבוטח כי אינו מעוניין לקבל שירות יותר מסוכן הביטוח, החל במועד מינויו של בעל רישיון החדש או הודעת המבוטח כי אינו מעוניין לקבל את השירות מהסוכן.
3. מוצע לתקן את חוק הפיקוח על הביטוח כך שיקבע כי גוף מוסדי או חברה מנהלת, וכן גופים הנשלטים על ידם, במישרין או בעקיפין, לא יוכלו לרכוש 20% או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה בתאגיד שהוא סוכן ביטוח, וזאת עד ליום 31 בדצמבר 2024.
בנוסף, ובהקשר זה, מוצע להטיל על שר האוצר, להקים צוות בין-משרדי לבחינת החזקת גופים מוסדיים בסוכנויות ביטוח. בראש הוועדה יעמוד מנכ"ל משרד האוצר. בצוות יהיו חברים הממונה על התקציבים במשרד האוצר, או מי מטעמו; הממונה על רשות שוק ההון לביטוח ולחיסכון, או מי מטעמו; והממונה על רשות התחרות, או מי מטעמה. הצוות יבחן את השפעות ההחזקה של גופים מוסדיים בתאגידים שהם סוכן ביטוח על אופן הפעילות של סוכנויות אלו ועל האובייקטיביות שלהם בשיווק מוצרים ואת האמצעים להתמודדות עם השפעות אלו, ואת ההסדר הרצוי לגבי החזקות קיימות של גופים מוסדיים בסוכנויות ביטוח. הצוות יגיש את המלצתו, לרבות צעדים אופרטיביים ותיקוני חקיקה נדרשים, בתוך עשרה חודשים ממועד קבלת ההחלטה.
4. על מנת לשפר את יכולתו של הלקוח להפנים את מערך התמריצים הפועל על סוכן הביטוח ולפעול למען קבלת השירות הטוב ביותר עבורו, מוצע לתקן את חוק הפיקוח על הביטוח, חוק הפיקוח על קופות גמל ואת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005, כך שסוכן ביטוח יחויב לגלות ללקוח במסגרת תיווך לביטוח או שיווק פנסיוני את סך דמי העמילות שצפויים להיות משולמים לסוכן הביטוח על ידי הגוף המוסדי בשל התיווך לביטוח או השיווק הפנסיוני, לפי העניין. עוד מוצע כי גוף

מוסדי יגלה ללקוח את סך דמי העמילות ששילם הגוף המוסדי לסוכן ביטוח במסגרת הודעה שתשלח לעמית וכי הממונה על שוק ההון יקבע הוראות לעניין אופן ותדירות הגילוי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור, בטיטת הצעת ההחלטה מוצע לתקן את חוק הפיקוח על הביטוח כך שיקבע כי גוף מוסדי, וכן גופים המוחזקים על ידו, לא יוכלו לרכוש אחזקות בתאגיד שהוא סוכן ביטוח או סוכן ביטוח פנסיוני (להלן – **סוכנות ביטוח או סוכנות**), וזאת עד ליום 31 בדצמבר 2024.

לצד זאת מוצע להטיל על שר האוצר להקים צוות בין-משרדי לבחינת החזקת גופים מוסדיים בסוכנויות ביטוח שיבחן את הצורך באיסור על גופים מוסדיים להחזיק בתאגיד כאמור, ויגיש את המלצתו, לרבות צעדים אופרטיביים ותיקוני חקיקה נדרשים בתוך עשרה חודשים ממועד קבלת ההחלטה.

כיום, פועלים בשוק התיווך למוצרי ביטוח וחיסכון קרוב ל-100 סוכנויות ביטוח הנמצאות בבעלות חלקית או מלאה של שמונת הגופים המוסדיים המשמעותיים במשק (להלן – **סוכנויות בבעלות**). בסוכנויות אלה קיימת הטיה מובהקת למכירת מוצרי הגוף המוסדי המחזיק בה. כבר בשנת 2016 כתב מבקר המדינה דאז דו"ח בנושא הסדרי הפנסיה והתייחס להטיה זו באופן מפורש: "**לחברת האם קיימת השפעה מהותית על פעילות סוכנות ההסדר בכלל ועל פעילות השיווק הפנסיוני בפרט; [השפעה] המתבטאת בין היתר בהשפעה על סוכני הסוכנות, במטרה לשווק בעיקר את מוצרי חברת האם ואף בניוד לקוחות מיצרנים שונים אל חברת האם**". מעבר לדו"ח האמור, קיימות ראיות נוספות ומשמעותיות להטיה זו.

ההטיה הברורה שקיימת כמתואר לסוכנויות בבעלות, באופן שמצדיק הטלת איסור החזקה של גופים מוסדיים מסוכנויות ביטוח. עם זאת, יתכן שהעמדת ברירה לחברות בין מכירת הסוכנויות להפיכתן לזרוע שיווק בלעדית עלולה לפגוע בתחרות בשוק הביטוח. לצורך בחינת השפעות המקור של ההכרעות בנושא טרם קבלת החלטה, מוצע שלא לקבוע את המדיניות ארוכת הטווח בשלב זה, אלא להמתין להשלמת עבודת הוועדה, בכדי לפעול ליצירת תיווך אובייקטיבי ככל הניתן, ללא פגיעה בהיצע המוצרים בשוק.

אם כן, קיים ביסוס מקצועי משמעותי להטלת איסור החזקה של סוכנויות בידי גופים מוסדיים, שמצדיק את הפגיעה בקניין ובחופש העיסוק של הגופים המוסדיים ושל החברות המנהלות נוכח ההשפעה השלילית הברורה שיש בקיומה של הטיית המכירה שתוארה לעיל לציבור המבוטחים והעמיתים.

איסור החזקה כולל בתוכו שני מרכיבים – האחד, חיוב של הגופים המוסדיים למכור את החזקותיהם הקיימות בסוכנויות ביטוח, והשני – איסור לרכוש מכאן ואילך החזקות בסוכנויות ביטוח. כפי שצוין לעיל, הצעת ההחלטה אינה כוללת את איסור ההחזקה במלואו, כלומר חובת מכירה ואיסור רכישה, נובע מהחשש מהשפעה שלילית משנית שעלולה לנבוע מחיוב המכירה, ולא מחוסר בתשתית מקצועית מספקת להטלת איסור גורף כאמור. על כן, מוצע שהצוות יבחן את הצעדים הראויים לטווח ארוך על מנת לנטרל את הקשיים הקיימים שבהחזקת גופים מוסדיים בסוכנויות, תוך איזון ראוי בין האינטרסים השונים.

לצד זאת, איסור על רכישה נוספת של סוכנויות בידי גופים מוסדיים תמנע את הרחבת התופעה של סוכנויות בבעלות גופים מוסדיים על הטיית המכירה הכרוכה בכך, מבלי שנלווה לכך החשש מההשפעה השלילית לעיל.

כאמור, לאיסור רכישת הסוכנויות קיים כבר כעת בסיס מקצועי ברור. במסגרת החלופות האפשריות הוא מהווה בשלב זה אמצעי שפגיעתו פחותה באופן משמעותי יותר מאשר חובת מכירה, שנדרש כדי שלא להרחיב את תופעת הסוכנויות בבעלות ולהעמיק את ההטיות הכרוכות בכך שפוגעות באינטרס של המבוטחים והעמיתים. מובן, כי ככל שהתופעה תתרחב, הדבר עלול להקשות על היכולת לפעול בהמשך ליצירת הגבלות מיטביות בתוך זמן קצר ככל האפשר.

לצד ההצדקה שקיימת כבר כעת לאיסור רכישה של סוכנויות נוספות, מובן כי בהינתן שאין בשלב זה חובת מכירה לצד חובת הרכישה, הוראה קבועה שתאסור על רכישה עלולה להנציח את מבנה הבעלויות הקיים של גופים מוסדיים בסוכנויות תוך פגיעה אפשרית, בין היתר, בשוויון בין הגופים המוסדיים. לכן, מוצע להטיל בשלב זה את איסור הרכישה לתקופה קצרה של כשנה וחצי כך שיצומצם משמעותית החשש לפגיעה בשוויון.

בנוסף, בהתאם מבדיקה שנערכה בידי רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון כי קיימת מגמה מובהקת של עליה בכמות הסוכנויות שנרכשות בידי גופים מוסדיים. מגמה זו מעלה חשש של ממש מהתרחבות מהותית של תופעת הסוכנויות בבעלות על ההשפעות השליליות הנלוות לכך ובכלל כך על הפתרון הרצוי לטווח ארוך.

נוכח האמור, ובהתחשב בפרט שתקופת הגבלת הרכישה המוצעת קצרה יחסית ובתכלית תקופת ההגבלה שפורטה לעיל, אין בחשש המסוים מפני פגיעה בשוויון כדי למנוע את קידומה של ההחלטה המוצעת. נציין כי קיים ספק רב האם עומדת לגופים מוסדיים זכות חוקתית לשוויון בהקשר למוצע, והנחה זו, לכל הפחות, אינה מובנת מאליה, אך נוכח כל האמור אין צורך בשלב זה להרחיב בעניין.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

עמדת היועץ המשפטי לרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

קידום האסדרה של הפעילות בנכסים דיגיטליים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בשנים האחרונות נצפה גידול מהיר בקצב התפתחות שוק הנכסים הדיגיטליים, ובכלל זה: נכסים דיגיטליים עצמאיים, נכסים קריפטוגרפים מגובים בנכסים אחרים שבכללם מטבעות דיגיטליים יציבים ומטבעות (טוקנים) המאפשרים סחר, רישום עסקאות וחוזים באופן מבוזר ומוצפן.

לשימוש בנכסים דיגיטליים נלווים סיכונים משמעותיים למערכת הכלכלית והפיננסית בממדים שונים, ובכלל זה: סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, סיכונים ליציבות הפיננסית והמוניטרית, וסיכוני אובדן הכנסות ממיסים. לצד אלו, קיימים סיכונים עבור ציבור המשקיעים והצרכנים לרבות חשיפה לסיכוני הונאה, סיכונים תפעוליים וחשיפה לסיכוני שוק חריגים. כל אלה דורשים אסדרה נאותה, אכיפה וניהול סיכונים מושכלים. אולם, לצד הסיכונים ישנן גם תועלות אפשריות, הקשורות לכך שלתעשיית הנכסים הדיגיטליים עשויה להיות תרומה לקידום התחרות, ליעול מערכות התשלומים ולהגדלת הצמיחה במשק. בנוסף, חלק מנכסים אלו משמשים נדבך מרכזי בטכנולוגיה של יישומים דיגיטליים מרכזיים חדשים, בפרט בעולמות האינטרנט העתידי והעולם הפיננסי המבוזר.

לנוכח האמור, מוצע לקדם אסדרה אחראית של הפעילות בנכסים דיגיטליים בישראל, תוך הגנה על משקיעים וצרכנים, צמצום תחומים של חוסר בהירות או אי-ודאות רגולטורית, עמידה בסטנדרטים בינלאומיים, שמירת גמישות לשינויים טכנולוגיים ועידוד חדשנות, ומניעת ניצול פערים רגולטוריים. זאת, בהתייחס לשלושה מישורים מרכזיים:

1. הסרת חסמים תחת המסגרת האסדרתית הקיימת בממשק של הפעילות עם המערכת הבנקאית.
2. טיוב והרחבת התשתית האסדרתית הקיימת תוך התייחסות, בין היתר, לנותני שירותים פיננסיים זרים, והרחבת מסגרת אסדרתית קיימת בתחומי ייעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות, השקעות משותפות בנאמנות ובחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, בהקשר לבורסה, מסלקת ניירות ערך וזירות סוחר.
3. יצירת תשתית אסדרתית חדשה עבור הפעילות בנכסים דיגיטליים, ובכלל זה: החלת מסגרת אסדרתית על פעילות ההנפקה וההוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים שכיום אינו מפקח (להלן – **תשתית אסדרתית חדשה**), ובחינה של תחומים נוספים בראיה צופת פני עתיד.

במסגרת זו, מוצע להטיל על שר האוצר להחליט בדבר זהות הגוף לו תינתן סמכות הרישוי, הפיקוח והאסדרה על גופים אשר עיסוקם בהנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים (להלן – **המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים**), ולאחר קבלת ההחלטה האמורה, להפיץ תזכיר חוק אשר יעניק סמכות רישוי, פיקוח ואסדרה על הנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים, בהתאם לעקרונות המפורטים בהחלטה.

בשל הפוטנציאל של מטבעות דיגיטליים יציבים להפוך למטבעות דיגיטליים יציבים משמעותיים, מוצע כי המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים יוכל להכריז על מטבע דיגיטלי יציב כמשמעותי, לאחר התייעצות עם נגיד בנק ישראל ועם המנהל הכללי של משרד האוצר, ובכך יעביר את הפיקוח על הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של המטבע הדיגיטלי היציב המשמעותי ממנו אל בנק ישראל. הכרזה זו תיעשה רק באם הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של המטבע הדיגיטלי היציב עומד בקריטריונים שייקבעו על ידי שר האוצר בתקנות.

לעניין סעיף 10 להצעת ההחלטה יצוין כי בעקבות מספר תביעות שנידונות בבתי המשפט בימים אלה, שעניינן סירוב בנקאי לפתיחת חשבון או העברת כספים שמקורם בפעילות בנקאים דיגיטליים וכתוצאה מכך העדר אפשרות לתשלום המס כחוק על פעילות זו, מוצע לרשום את הודעת נגיד בנק ישראל, מנהל רשות המיסים והחשב הכללי לפיה, בנוסף לאופן התשלום המקובל של מסים באמצעות בנקים מסחריים בישראל, יבחנו דרכים לאפשר ביצוע תשלומי מס בגין רווחים שמקורם בפעילות בנקאים דיגיטליים באמצעות הפקדה לחשבון של מדינת ישראל המנוהל בבנק ישראל. עקרונות לביצוע הפקדות כאמור ייקבעו על ידי בעלי התפקיד האמורים בהתייעצות עם ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, הכלכלנית הראשית במשרד האוצר ומשרד המשפטים.

במטרה לקדם אסדרה כאמור, מוצע להטיל על שר האוצר, להפיץ תזכירי חוק, שלא במסגרת חוק התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, לתיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, חוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995, חוק השקעות משותפות בנאמנות התשנ"ד-1994, וחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

עוד מוצע, במטרה לקבוע הוראות לגבי מיסוי פעילות בנקאים דיגיטליים, להטיל על שר האוצר להפיץ תזכירי חוק, שלא במסגרת חוק התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, לתיקון פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות ניירות ערך –

אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של בנק ישראל –

מצורפת **כנספת ד'** לחוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של רשות המיסים –

אין מניעה משפטית.

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים –

אין מניעה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

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

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

10. ס. נ. א.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

רפורמה במיסוי עסקים בעלי מחזור נמוך.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לקבוע שעוסקים זעירים, היינו: עוסקים שמחזור העסקאות שלהם נמוך ממחזור העסקאות שמאפשר רישום כעוסק פטור בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, יהיו זכאים לנכות מהכנסותיהם שיעור הוצאה נורמטיבי בשיעור של 20% ממחזור העסקאות, כחלף לדרישת ניכוי הוצאות בפועל לפי הוראות פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת מס הכנסה**), והתקנות מכוחה.

בנוסף, מוצע לפטור מהגשת דוח שנתי מלא למס הכנסה, עוסקים זעירים המנכים את הניכוי הנורמטיבי כאמור, אם ידווחו באמצעות מערכת פשוטה שתיועד לכך וישלמו את המס שיידרש מהם.

עוד מוצע להסמיך את מנהל רשות המיסים לפטור בעל עסק זעיר מהחובה לתשלום מקדמות לפי סעיף 175 לפקודת מס הכנסה, במהלך השנה השוטפת.

בכדי למנוע ניצול לרעה של המודל, מוצע לקבוע הוראות שמטרתן מניעת תכנון מס פסול וכן התאמות תפעוליות שונות.

עוד מוצע לאחד את המסלול החדש לעוסק זעיר במס הכנסה עם המסלול הקיים במע"מ (עוסק פטור), ולקבוע שמי שהוא עוסק הפטור מתשלום מס ערך מוסף יוכל לדרוש הוצאות רק לפי המסלול הנורמטיבי. בשלב הראשון איחוד המסלולים ייעשה רק לגבי עוסקים חדשים שירשמו כ-**"עוסק פטור"** במס ערך מוסף החל מינואר 2024. לאחר מספר שנים כמפורט בהצעת ההחלטה, גם העוסקים הפטורים הקיימים יהיו חייבים לעבור למסלול הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה מבקשת לקבוע מנגנון חדש להכרה בהוצאות של עוסק זעיר, שיחליף את מנגנון ההכרה בהוצאות הקבוע בפקודת מס הכנסה ובתקנות שהותקנו מכוחה. המנגנון המוצע נועד למנוע בירוקרטיה וחיכוך בין רשויות המס והאזרח, ולצורך כך נקבע מודל ניכוי הוצאות נורמטיבי בשיעור אחיד אשר יחול על כל סוגי העוסקים הזעירים. בדומה לשימוש בכל מודל נורמטיבי הנסמך על רציונליים כאמור, הפעלתו כרוכה בסטייה מעיקרון של מס האמת, שכן המודל אינו מבחין בין עוסקים שלצורך עסקם נדרשים להוציא הוצאות גבוהות ועוסקים שלהם הוצאות נמוכות, ומאפשר לכולם שיעור ניכוי הוצאות אחיד. בכך, עוסק שהיו לו בפועל הוצאות גבוהות מהשיעור הנורמטיבי יצא נפסד, ואילו עוסק שהיו לו בפועל הוצאות נמוכות מהשיעור הנורמטיבי יצא מרווח. ניתן לטעון שתוצאה זו מעוררת קושי לגבי אותם עוסקים שהיו מנכים הוצאות גבוהות יותר לולא המודל המוצע, ושקושי זה מתעצם, בשל החיבור המוצע בין המסלול של עוסק פטור במע"מ לבין עוסק זעיר במס הכנסה, אשר מחייב מי שרוצה להיות עוסק פטור במע"מ לנכות הוצאה נורמטיבית של 20%, אף אם ההוצאות שלו בפועל גבוהות יותר.

עם זאת, אחד העקרונות הבסיסיים בהחלטה על מדיניות מס הוא שמערכת המס תהיה פשוטה, והמודל המוצע מקיים עיקרון זה באופן משמעותי. בהקשרים רבים בפקודת מס הכנסה ישנה סטייה מעיקרון של מס אמת, בשל שיקולים דומים.

בנוסף, מדובר במודל וולונטארי, ולעוסקים הזעירים תישמר האפשרות לנכות את הוצאות האמת לפי הוראות פקודת מס הכנסה, ובלבד שיעמדו בדרישות בירוקרטיות גבוהות יותר. לכל אלה יש להוסיף כי כידוע אין לאף אדם זכות מוקנית להמשך זכאות להטבת מס וכי ככלל ניתן להחליט על הפסקתה או הפחתתה בכל מועד. מכל מקום, מבלי לגרוע מהאמור ועל מנת להקל על השינוי לעוסקים פטורים קיימים, מוצע שההוראה תחול לגביהם רק החל משנת המס 2028, ובכך יהיה להם זמן רב להתכונן לשינוי.

לבסוף, יצוין שההוצאות שעוסקים זעירים רשאים לבקש לפי תקנות מס הכנסה, גבוהות יותר מההוצאות אשר היו מותרות להם לו היה נעשה חישוב מדויק של ההוצאות שהוציאו לצורך ייצור הכנסה בלבד. על כן, ייתכן, שניכוי לפי שיעור ההוצאה הנורמטיבי מביא בפועל לתוצאה שקרובה יותר למס אמת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות המיסים – אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.

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

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

10.5.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

רישוי ירוק.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את תיקוני החקיקה שאושרו בהחלטה מס' 1293 מיום 17 במרץ 2022, שעניינה אישור טיוטת החוק ליעול הליכי רישוי סביבתי (תיקוני חקיקה), התשפ"ב-2022, וכן לתקן את סעיף 31 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, כפי שאושר בהחלטה מס' 1292 מיום 17 במרץ 2022, שעניינה אישור טיוטת חוק אוויר נקי (תיקון מס' 3), התשפ"ב-2022.

במסגרת תיקוני החקיקה מוצע, בין היתר, לתקן את חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן – **חוק אוויר נקי**) ואת חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 (להלן – **חוק חומרים מסוכנים**), כך שלכל מבקש היתר מכוח חוקים אלה או רישוי עסק הכולל תנאים סביבתיים מכוח חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן – **חוק רישוי עסקים**) יינתן היתר אחד בלבד על ידי גורם אחד, לתקופה ארוכה, הכוללת את כל התנאים הסביבתיים בהם הוא נדרש לעמוד מכוח שלושת החוקים האלה. עוד מוצע לקבוע הליך להשגה על התנאים שנקבעים בהיתר ולהסדיר את השיקולים אותם נדרש לשקול נותן ההיתר כך שהם יאזנו בין הדרישות הסביבתיות השונות, ובין התועלת הסביבתית לעלות הכלכלית. עוד מוצע לתקן את חוק אוויר נקי וחוק חומרים מסוכנים תוך הבהרת הגדרות והוספת הוראות בנוגע לשלבי הוצאת היתר, וזאת לשם ייעול התהליך והגברת הוודאות למבקשי היתרים.

כמו כן, מוצע לתקן את חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988, ואת חוק המים, התשי"א-1951, על מנת להסדיר את היחסים בין ההיתרים הניתנים מכוח חוקים אלה להזרמה לים ולמקורות המים, וכן ביחס להיתר האחד מכוח חוק אוויר נקי או חוק החומרים המסוכנים, לפי העניין. בנוסף, מוצע לתקן את חוק אוויר נקי כך שתבוטל החובה לקבוע היטלי פליטה שיוטלו על בעלי מקורות פליטה טעוני היתר, ובמקום זאת תיקבע סמכות רשות להטיל היטל על בעלי מקורות פליטה רלוונטיים גם אם אינם טעוני היתר פליטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה –

הצעת החוק גובשה בהתאם להחלטות הממשלה שהתקבלו בעניין זה, ואין מניעה להמשיך אישורה במסגרת החלטה זו.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של משרד הפנים והיועצת המשפטית של משרד הכלכלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

ל. ס. ר

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הפחתת רגולציה במערכת הבריאות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

הצעת המחליטים נועדה להפחית רגולציה ולעודד הכנסת חדשנות בתחום הרוקחות על ידי מספר תיקונים שונים, הן של חקיקה ראשית, והן של חקיקת משנה ואשר יחדיו נועדו לעודד הכנסת חדשנות לתחום הרוקחות, כדלקמן:

1. מוצע להסדיר תפקיד של "טכנאי בית מרקחת", אשר יוכל לבצע תפקידים שונים המסורים כיום רק בידי רוקח, וביניהם: מסירה חוזרת של תכשירי מרשם קבועים למטופל, מסירה של תכשירים לאחר ייעוץ רוקח, מסירה של תרופות ללא מרשם וביצוע הכנות רוקחיות פשוטות, וזאת מבלי לפגוע בסמכויות הרוקח והרוקח האחראי. לצורך כך מוצע לתקן את פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981 (להלן – **פקודת הרוקחים**), לקבוע את התפקיד, סמכויות, דרישות סף וחובת הכשרה ולהסמיך את שר הבריאות לקבוע בתקנות סמכויות נוספות של טכנאי בית מרקחת, את הכללים הנדרשים לצורך קביעת ההכשרה הנדרשת לטכנאי בית מרקחת, תוך קביעת תקופת הכשרה מירבית, ואת סוג הגופים שיוכלו לבצע הכשרה ותנאים נוספים להכשרה.
2. במסגרת תיקון פקודת הרוקחים מוצע גם למחוק את סעיף 36(א) כך שתבוטל הדרישה ששטחו של חדר תרופות, כמשמעו בפקודה, לא יפחת משלושים מטרים מרובעים.
3. מוצע לרשום את הודעת שר הבריאות על כוונתו לתקן את תקנות הרוקחים (מתן מרשם בידי רוקח בעל הרשאה אישית), התשע"ד-2014, כך שתבוטל ההגבלה על תוקף ההרשאה האישית הניתנת לרוקח במסגרת מתן שירות למטופל וכן הדרישה להסכמה בכתב של המטופל באופן שיאפשר את מתן השירות למטופלים ללא צורך בבירוקרטיה עודפת.
4. מוצע לרשום את הודעת שר הבריאות על כוונתו לתקן את תקנות הרוקחים (מכירה של תכשיר בלא מרשם שלא בבית מרקחת או שלא בידי רוקח), התשס"ה-2004, כך שניתן יהיה למכור תכשירים ללא מרשם במכונות אוטומטיות, וכן להרחיב את המקומות בהם ניתן להציב מכונה כאמור למקומות ציבוריים נוספים כמו מוסדות להשכלה גבוהה ובתי מלון, כשהפעלת המכונות תהא באחריות בית מרקחת או בית מסחר לתרופות. במסגרת כך מוצע גם לתקן את נוהל 128 של אגף הרוקחות "שירותי הובלה ומסירת תכשירים מבית מרקחת באמצעות מכירה מקוונת או שליחים ומענה בשעת חירום", כך שניתן יהיה לבצע מסירת תכשירי GSL באמצעות מכונות אוטומטיות וכן מסירת תכשירים על פי מרשם וללא מרשם באמצעות תיבות מסירה, למעט סמים מסוכנים ותכשירים פסיכותרופיים. עוד מוצע לתקן את הנוהל כך שיתאפשר שילוח מידי של תכשירים מבית המרקחת באמצעות שילוח על ידי בתי המרקחת שלא באמצעות בתי מסחר.
5. מוצע להטיל על שר הבריאות לתקן את תקנות הרוקחים (תנאי פתיחה וניהול של בתי מרקחת וחדרי תרופות), התשמ"ב-1982, באופן הבא –
 - א. לאפשר לבתי המרקחת להקים שלוחות ניידות.
 - ב. רק במקרה של שינויים מהותיים בבית המרקחת או חדר תרופות תידרש הגשת נספחים חדשים.
 - ג. תוסר הדרישה למחסן בית מרקחת בשטח מינימלי של 14 מ"ר וחלף כך ייקבע כי במחסן בית המרקחת תכשירים וחומרי גלם יאוחסנו בנפרד ממוצרים אחרים ובתנאים נאותים.
 - ד. במצב בו בית מרקחת שאינו מפעיל מעבדה התקשר עם בית מרקחת אחר לצורך הכנות רוקחיות, לא תחול החובה החלה כיום לפיה ניפוק התכשיר יבוצע בבית המרקחת שהזמין את ההכנה הרוקחית, כך שהניפוק יוכל גם להתבצע בכל בית מרקחת אחר.

ככל שמדובר בהכנות רוקחיות חיוניות, ניפוק בבית מרקחת אחר יותנה בהסכמת המטופל.

6. מוצע לרשום את הודעת שר הבריאות על כוונתו לתקן את תקנות הסמים המסוכנים, התש"ס-1979, כך שניהול ותייעוד פנקס הסמים המסוכנים יבוצע באופן דיגיטלי, וזאת במקום ניהול הפנקס בעותק פיזי בהתאם לקבוע בתקנות היום.
7. מוצע כי תבוצע עבודת מטה לקביעת כללים ואמות מידה בעניין הסטנדרט המחייב למתן שירות מסוג ייעוץ תרופתי יזום על ידי קופות החולים במסגרת סל שירותי הבריאות, וזאת בהתחשב במגבלת כוח האדם והמשאבים הקיימים בקופות החולים.
8. מוצע לרשום את הודעת שר הבריאות לפיה הוא פועל להסדיר בתקנות את האפשרות לערוך בדיקות בסמוך למטופל תוך קביעת תנאים רגולטוריים נדרשים לשם שמירה על בריאות הציבור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במסגרת התיקון לפקודת הרוקחים מוצע להסדיר תפקיד של טכנאי בית מרקחת, ולקבוע שיהיו פעולות שרק מי שהוסמך כטכנאי בית מרקחת יוכל לבצע, וזאת מבלי לגרוע בסמכויות של רוקח או רוקח אחראי. כפי שיפורט להלן אסדרת מקצוע וקביעת סמכויות לבעל מקצוע זה אינו עומד בסתירה לסעיף 3 לחוק יסוד: חופש העיסוק, הקובע כי **"כל אזרח או תושב של המדינה זכאי לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד"**. ראשית, כל התפקידים אשר טכנאי בית מרקחת יוכל לבצע, כיום מוגבלים רק לרוקח והצעת המחליטים נועדה לאפשר גם למי שאינו רוקח לבצע תפקידים אלו, ובלבד שהוא הוסמך כ-**"טכנאי בית מרקחת"**. בכך ההסדר המוצע משפר את חופש העיסוק, תוך קביעה של תנאי קבלה מינימאליים (בגיר שהשלים 12 שנות לימוד ובעל אנגלית ועברית) וכן מסלולי הכשרה מקסימאליים (בהצעת החוק עד 600 שעות לימוד) שהם קצרים משמעותית מאלו שנדרשים לצורך עיסוק ברוקחות.

גם אם ניתן היה לטעון כי ההסדר המוצע פוגע בזכות המעוגנת בסעיף 3 לחוק יסוד: חופש העיסוק, הרי שההסדר עומד בסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק. ההסדר המוצע יעוגן באופן מפורש בפקודת הרוקחים והוא נחקק לתכלית ראויה של שמירה על בריאות הציבור ומתן שירותים למטופלים רק על ידי מי שעבר הכשרה בריאותית מספקת. ההסדר המוצע אף עומד במבחני המידתיות, כאשר קיים קשר רציונלי בין קביעת תנאי קבלה וחובת הכשרה מינימאלית למי שמספק תרופות למטופלים ובין התכלית של שמירה על בריאות הציבור; ההסדר המוצע הוא בגדר "האמצעי שפגיעתו פחותה" שעה שהוא מרחיב את החופש לעסוק במקצוע של חלוקת תרופות למטופלים בסמכויות מוגבלות, בכפוף להסדר פרטני של חובת הכשרה, תחת אחריותו הכוללת של הרוקח; ולבסוף אף עומד במבחן המידתיות במובן ה"צר" כאשר **"מתקיים יחס ראוי בין התועלת הציבורית הצומחת מדבר החקיקה שחוקתיותו עומדת על הפרק, לבין הנזק לזכות החוקתית הנגרם על ידי אותו דבר חקיקה"**. ראו למשל: פסקה 50 לפסק דינה של כבוד הנשיאה בדימוס ביניש בבג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' שר האוצר** (פורסם בנבו), בכך שההסדר מאפשר גישה רחבה למקצוע של טכנאי בית מרקחת ולסמכויות הנלוות לכך, בכפוף למסלול הכשרה בן מספר חודשים ותנאי קבלה מינימאליים. מדובר בהסדר שהוא מידתי גם בהשוואה למצב הנוהג בישראל כיום, לפיו רק רוקח יכול לספק את השירותים האמורים, וגם ביחס לדרישות הקיימות במדינות מערביות אחרות בעולם. כך למשל, בארה"ב יש חובת הכשרה לתקופה ארוכה יותר לתפקיד דומה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית (בפועל) של משרד הבריאות –

סעיפים 2, 4, 5, 8 ו-10- על פי נוסח הצעת ההחלטה, שר הבריאות נדרש להתקין תקנות לעניין טכנאי בית מרקחת תוך 120 יום ממועד השלמת תיקון פקודת הרוקחים לעניין זה. עוד נדרש שר הבריאות לתקן את תקנות הרוקחים (מתן מרשם בידי רוקח בעל הרשאה אישית), התשע"ד-2014 תוך 120 יום; לתקן את תקנות הרוקחים (מכירה של תכשיר בלא מרשם שלא בבית מרקחת או שלא בידי

רוקח), התשס"ה-2004 תוך 200 יום; לתקן את תקנות הרוקחים (תנאי פתיחה וניהול של בתי מרקחת וחדרי תרופות), התשמ"ב-1982 תוך 200 יום; וכן לתקן את תקנות הסמים המסוכנים, התש"ס-1979 תוך 200 יום. פרקי זמן אלה אינם סבירים לביצוע כל התיקונים המבוקשים, בפרט כאשר אלו נדרשים להתבצע במקביל. לכן, מבוקשים פרקי זמן של 240 יום להבאת כל התקנות לכנסת.

סעיף 7- על פי נוסח הצעת ההחלטה, שר הבריאות נדרש להניח על שולחן הכנסת תקנות שיאפשרו לערוך בדיקות בסמוך למטופל בתוך 120 יום. בהתאם לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, התקנות התקנות מחייבת מקור תקציבי. כפי שנמסר מגורמי המקצוע, 120 ימים אינם זמן מספק להסדרת המקור התקציבי. לכן, מבוקש פרק זמן של 200 יום להבאת התקנות לכנסת, ובכפוף לסיכום עם משרד האוצר בנוגע לקביעת האגרה ואישורה בוועדת האגרות הבין-משרדית.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

סחר משני בתדירים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

סעיף 5ד לפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן – **הפקודה**), קובע כי לא ישתמש אדם בתדר רדיו אלא בהתאם להוועדת התדר, לפי הקצאה שקיבל מאת ועדת התדירים, ובהתאם לדרכי ניצול התדר ואופן השימוש בו, כפי שנקבעו בתנאי ההקצאה.

מוצע לתקן את הפקודה ולאפשר למי שהוקצה לו תדר (להלן – **בעל זכות השימוש**) להעניק זכות שימוש בתדר לאחר (להלן – **מקבל זכות השימוש**) בתמורה, בין בדרך של מכירה או השכרה (להלן – **סחר משני**), אם ניתן אישור לכך מאת יושב ראש ועדת תדירים שישקול את השיקולים שמפורטים בסעיף 15 לפקודה, ואם מקבל זכות השימוש הוא משרד ממשלתי, יחידת סמך של משרד ממשלתי, או גוף המנוי על כוחות הביטחון כהגדרתם בפקודה, בהתייעצות עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמו.

אישור לביצוע סחר משני לא יפטור את הצדדים מהחובה לקבל רישיון בהתאם להוראות הפקודה, ואין בו כדי לחייב הענקת רישיון למקבל זכות השימוש.

מקבל זכות השימוש יהיה כפוף לתנאי הוועדת התדר והקצאתו לבעל זכות השימוש. ככל שמקבל זכות השימוש המשנית ירצה לעשות שימוש בתדר שלא בהתאם להוועדה ולהקצאה של ועדת התדירים למי שנתן לו את זכות השימוש, יהיה עליו לפנות לוועדת התדירים בבקשה מתאימה, וועדת התדירים תוכל לשנות את ההוועדה או את תנאי ההקצאה, למעט לעניין משך ההקצאה, שתישאר כפי שנקבעה בהקצאה לבעל זכות השימוש העיקרית.

חובת תשלום אגרת התדירים תמשיך לחול על בעל זכות השימוש, ואם ועדת התדירים תשנה את ההוועדה או תנאי ההקצאה לבקשת מקבל זכות השימוש, האגרה תקבע לפי תנאי ההקצאה המקוריים או תנאי ההקצאה החדשים, לפי הגבוה מביניהם.

שר התקשורת יקבע את התנאים לאישור סחר משני, ובכלל כך את התנאים שיחולו לפני מתן האישור או לאחריו על מי מהצדדים. בין היתר, השר יהיה רשאי לקבוע גם את תחומי התדירים שבעניינם ניתן לבצע סחר משני, ותחומי תדירים שבעניינם יידרש אישור יושב ראש ועדת התדירים לצד אישור המנהל הכללי של משרד התקשורת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

במידה שמקבל זכות השימוש הוא משרד ממשלתי, יחידת סמך של משרד ממשלתי, או גוף המנוי על כוחות הביטחון, מוצע לדרוש התייעצות עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמו בטרם יינתן אישור לביצוע הסחר המשני, זאת לנוכח ההשלכות התקציביות שעשויות להיות לכך ומכאן האבחנה. למען הסר ספק יובהר, כי האמור הוא בכפוף לכל דין ובפרט להוראות דיני המכרזים הנוגעים להתקשרויות אלה.

כמו כן, הצדדים לסחר המשני עדיין יהיו כפופים להוראות האכיפה הקיימות בפקודה היום, כגון: עילת עיצום כספי על מי שהשתמש בתדר רדיו שלא לפי הקצאה שקיבל או בניגוד לתנאי ההקצאה. על כן צוין במפורש במסגרת ההצעה כי ההוראות הנדרשות בהיבטי האכיפה יבחנו בעת גיבוש תזכיר החוק, ובכלל זה: תיקון עילת העיצום הכספי האמורה, וכן הוראות לעניין קביעת תנאי ברי אכיפה בתקנות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של מערכת הביטחון –

עמדת מערכת הביטחון היא כי אין מקום למתן זכות "וטו" לנציג האוצר בכל הנוגע להעברת זכות שימוש בתדרים, דווקא כאשר מדובר בהעברה לגוף ביטחוני. יש לתקן את ההצעה כך שהסמכות בעניין זה תהיה לוועדת התדרים, כפי שנעשה לגבי היבטים אחרים בתחום זה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית (בפועל) של משרד התקשורת.

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

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול הליכי תביעות השיבוב והפחתת בירוקרטיה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

1. על מנת להגביר את יעילות מערכת המשפט מוצע להפחית עומסים באמצעות הוצאת הליכים ממערכת המשפט וניתובם למנגנוני הכרעה חלופיים. במסגרת זאת, מוצע לבחון את האפשרות לבצע תיקוני חקיקה כך שתחול בוררות חובה ליישוב מחלוקות בקשר לנזקי רכוש בענף הרכב כאשר הצדדים הם חברות הביטוח והליסינג.
2. מוצע לתקן את חוק הירושה, התשכ"ה-1965, באופן בו תורחב סמכותו של הרשם לענייני ירושה חלף בית המשפט במקרים מסוימים בהעדר התנגדות של צד כלשהו וכאשר הבקשה אינה מעלה מורכבות או רגישות.
3. בנוסף, מוצע להקים צוות בין משרדי לבחינת ייעול השירותים המשפטיים והפחתת העומס על בתי המשפט.
4. על מנת לצמצם את האישורים הנלווים לביצוע חלק מפעולות הרישום בפנקסי המקרקעין, מוצע לתקן את פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, כך שהדרישה להצגת מסמך בדבר סילוק החובות וההיטלים לא תחול לגבי ביצוע פעולות רישום מסוימות.
5. למנות צוות בין משרדי שיבחן את המהלכים הבאים במטרה לקדם דיגיטציה של הליכים משפטיים ואחידות בין הערכאות השונות. במסגרת הצוות מוצע כי תיבחן קביעת חובת הגשת של כתב טענות עיקרי בקובץ קריא מכונה וכן תיבחן קביעת אמת מידה טכנולוגית אחידה לפרסום פסקי דין במטרה לייצר אחידות באופן הפרסום לציבור.
6. מוצע להטיל על השר לביטחון לאומי ושר המשפטים לקבוע הוראות שונות במטרה להביא לדיגיטציה מלאה של ההליך הפלילי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד המשפטים והיועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי.

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

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

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

תלוש שכר דיגיטלי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

למרות שקיימת אפשרות שעובד יבחר לקבל את תלוש השכר באופן דיגיטלי במקום לקבלו באופן מודפס, עובדים רבים אינם מודעים לאפשרות זו וממשיכים לקבל תלושי שכר מודפסים כיוון שזו ברירת המחדל. שינוי המצב המשפטי, כך שבמקרים מתאימים יהא המעסיק רשאי למסור את התלוש באופן דיגיטלי גם מבלי לקבל את הסכמת העובד, צפוי להביא לחיסכון בעלויות הדפסת תלושי משכורת.

לפיכך, מוצע להנחות את שר העבודה לתקן את תקנות הגנת השכר (דרכים מיוחדות למסירת תלושי שכר), התשע"ז-2017 (להלן – **התקנות**), כך שבמקרים שבהם המעסיק סיפק לעובד תשתית מחשוב במסגרת ולצורך עבודתו, המעסיק יהיה רשאי למסור לעובד את תלוש השכר באופן דיגיטלי מבלי שתידרש הסכמת העובד, בכפוף לכך שהמעסיק הודיע לעובד מראש על ההסדר ועל אפשרותו להודיע בתוך פרק זמן שייקבע באיזה אופן הוא מעוניין לקבל את התלוש. לא הודיע העובד על בחירתו, יהא המעסיק רשאי למסור את התלוש באופן דיגיטלי. זאת להבדיל מהמצב הנוכחי, לפיו נדרשת הסכמתו בכתב של העובד בנוסח המופיע בתוספת לתקנות שלא לקבל את תלוש השכר מודפס. כן מוצע כי בהודעה לעובד על ההסדר יצוין כי לעובד אפשרות להודיע בכל עת למעסיק כי הוא בוחר לקבל את תלוש השכר מודפס.

מוצע כי ייקבעו בתקנות תנאים לעניין מסירת תלוש השכר הדיגיטלי כאמור, כאשר על התיקון יחולו בשינויים המחויבים, הוראות התקנות בדבר שמירה על פרטיות העובד ואבטחת מידע.

כמו כן, מוצע כי במידת הצורך ייקבעו הוראות מעבר והתאמות הנוגעות לעובדים קיימים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, מטיל על מעסיק חובה לתת לעובד את תלוש השכר שלו. זכותו של עובד לקבל את תלוש השכר מצריכה הגנה על אוכלוסיות עובדים שאין להם אוריינות דיגיטלית או נגישות לאמצעים דיגיטליים על מנת לצפות בתלוש השכר. לפיכך, מוצע לקבוע כי מסירת תלוש השכר באופן דיגיטלי ללא הסכמת העובד תיעשה רק במקרים שבהם המעסיק סיפק לעובד תשתית מחשוב במסגרת עבודתו באופן שיבטיח את הנגישות של האמצעים הדיגיטליים לעובד, וכן שתשתית המחשוב סופקה לצורך עבודתו של העובד, באופן שיבטיח כי לעובד יש את המיומנות הדרושה לצורך צפייה בתלוש השכר באופן דיגיטלי.

בנוסף, כאמור מסירת תלוש השכר באופן דיגיטלי מבלי שתידרש הסכמת העובד תיעשה רק לאחר שניתנה לעובד האפשרות לבחור באופן אקטיבי באיזה אופן לקבל את התלוש, והעובד לא הודיע למעסיק על בחירתו תוך פרק זמן שייקבע.

מאחר שתלוש שכר כולל פרטי מידע אישי רבים שחלים עליהם הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ההסדר המוצע מעורר שאלות של אבטחת המידע ומניעת גישה של מי שאינו מורשה לכך לפרטי המידע של העובד. לפיכך, מוצע כי במסגרת תיקון התקנות יחולו ההוראות הקיימות היום בעניינים אלה על ההסדר שייקבע, בשינויים המחויבים, ובכלל כן חובת המעסיק למסור את תלוש השכר תוך שימוש באמצעים סבירים שיבטיחו כי הגישה לתלוש השכר והצפייה במידע שבו תהיה לעובד בלבד, או בהרשאתו, ולכל הפחות תוך שימוש בהצפנה של המידע, כאמור בתקנה 4(א) לתקנות, אך ללא הדרישה להסכמת העובד בכתב.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

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 לאישור הצעת ההחלטה.

10.5.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מינוף תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן, במצב הדברים היום, רשויות מקומיות רבות לא ממצות את פוטנציאל הפיתוח שלהן מסיבות שונות, שביניהן ההליכים הבירוקרטיים והאסדרה שמוטלים על קבלת ההחלטות ברשות המקומית.

לכן, מוצע לערוך מיפוי של רשויות מקומיות אשר עומדות בתנאים שנקבעו, ויש בהם ללמד כי הרשות המקומית פועלת באחריות תקציבית וכי נהוג בה מינהל תקין, ועל אלו להכריז כרשויות מקומיות איתנות או יציבות. יצוין כי מעמד של רשות מקומית איתנה קיים היום בחקיקה, וכעת מוצע להוסיף תנאי סף נוספים שבהן תידרש רשות מקומית לעמוד כדי להיות זכאית לו, וכן להוסיף מעמד חדש של רשות מקומית יציבה. תנאי הסף הנוספים אשר מוצע להכניס כעת ביחס להכרזה על רשויות מקומיות איתנות או יציבות, מביאים לידי ביטוי היבטים נוספים בהתנהלות הרשות המקומית, מעבר להיבטים הכספיים, וביניהם למשל איוש התפקידים הסטטוטוריים ברשות המקומית, שקיפות הפרוטוקולים של ועדות הרשות המקומית ועוד.

יצוין, כי גם רשות מקומית אשר עומדת בתנאי הסף האמורים, נדרש כי תינתן בעניינה חוות הדעת של המנהל הכללי של משרד הפנים, ורק לאחר שזו תובא בפני שר הפנים ובהתאם לאמור בה, יכריז שר הפנים על רשות מקומית כאיתנה או כיציבה, לפי העניין. תיקון נוסף שמוצע בהקשר זה, הוא קביעה כי חוות דעת המנהל הכללי של משרד הפנים, תכלול התייחסות גם להיבטים של טוהר המידות.

השינויים בתנאי הסף והוספת טוהר המידות לחוות דעת המנהל הכללי של משרד הפנים, נועדו לתת תמונה רחבה יותר בדבר התנהלות הרשות המקומית בהיבטים שונים, היות שנוכח מהות הסמכויות אשר מוצע לבזר אל הרשויות המקומיות שיוכרוזו כאיתנות או כיציבות, לא ניתן להסתפק בתנאים הקיימים שמצביעים בעיקר על האיתנות הפיננסית של הרשות.

עוד מוצע כי תגדל יכולתן של רשויות מקומיות, שעליהן יכריז שר הפנים כי הן איתנות או יציבות, לפעול באופן עצמאי בניהול ענייניהן ללא תלות בשלטון המרכזי. כך למשל, לא יידרשו לאישור שר האוצר ושר הפנים, בהתאם לעניין, בעת נטילת אשראי לפיתוח, בהנפקת אגרות חוב, באישור התקשרויות ארוכות טווח לביצוע מיזם, בביצוע עסקאות שונות במקרקעין ובשימוש בתמורה שתתקבל מהן ובחתימת חוזה למתן מונופולין או זיכיון. לצד הקלת דרישות האסדרה כאמור, נקבעו לצד חלק מהסמכויות מנגנוני בקרה ופיקוח.

כן מוצע כעת עוד לאפשר לרשויות מקומיות איתנות או יציבות ליטול הלוואה מתוך קרנות היטלי הפיתוח שלהן לצורך פיתוח, וזאת בתנאים ברורים ומוגדרים, וביניהם החזר ההלוואה תוך זמן קצוב וחווה דעת של גזבר הרשות המקומית והמהנדס שלה, כי נטילת ההלוואה לא תפגע ביכולת הרשות המקומית לבצע פרויקט פיתוח אשר צריך להיות ממומן מאותה קרן.

מכיוון שמצבה של הרשות המקומית עשוי להשתנות מעת לעת, מוצע להדק את התנאים לביטול הכרזה על רשות מקומית כאיתנה או כיציבה: רשות מקומית שלא תעמוד בתנאי מן התנאים להכרזתה כאיתנה או כיציבה תידרש לחדול מהפעלת הסמכויות שהוקנו לה בגין מעמדה ככזו באופן מיידי. בנוסף, המנהל הכללי של משרד הפנים יפרסם הודעה בדבר ביטול מעמדה של הרשות המקומית כאיתנה או כיציבה תוך זמן קצוב.

עוד מוצע להטיל על המנהל הכללי של משרד הפנים, החשב הכללי והממונה על התקציבים, לקבוע אינדיקטור באשר למיצוי פוטנציאל מינוף תקציב הפיתוח של הרשויות המקומיות, אשר בהתאם לו, בין היתר, יידרשו הרשויות המקומיות להעמיד מימון משלים למענקי הפיתוח שמקצה המדינה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד הפנים –

ההצעה כוללת הליך לביזור סמכויות לרשויות המקומיות במכלול תחומים (סעיפים 1 – 5 להצעת ההחלטה) וזאת תוך שינוי בתנאים לקביעת רשויות איתנות וקביעת מדרג חדש של רשויות יציבות והפרמטרים לקביעתם.

הסוגיה של ביזור סמכויות לרשויות הינה סוגיה מורכבת כאשר במסגרתה יש ליתן את הדעת לביצוע ביזור מושכל, קרי ביזור סמכויות לרשויות תוך קביעת סוגי הרשויות וסוגי הסמכויות שיבזרו על בסיס פרמטרים ונתונים רלבנטיים ומנגד יצירת מנגנוני פיקוח ובקרה הן ברשות המקומית והן במשרד הפנים על מנת להבטיח שלא יעשה שימוש לא מושכל בסמכויות שיבזרו ויאפשר הפעלת כלי אכיפה נדרשים במקרים אלו.

ההצעה המוצעת נעשתה ללא השלמת ביצוע העבודה הנדרשת והבנת המורכבות, לרבות על בחינת הניסיון שהצטבר בהפעלת המערכים הקיימים והינה נעדרת וחסרה נדבכים שונים החיוניים לביצוע ההליך, בדגש על ביזור על בסיס פרמטרים ונתונים רלבנטיים תוך קביעת כללים ותנאים נדרשים ומתחייבים בהתייחס לסמכויות שמוצע לבזר ומנגד יצירת מנגנוני פיקוח ובקרה הן ברשות המקומית והן במשרד הפנים על מנת להבטיח את השימוש הנדרש ומניעת שימוש לא מושכל בסמכויות שמוצע לבזר. ולא עוד, אלא שבד, להיותה נעדרת כאמור נדבכים מהותיים והוראות נדרשות ומתחייבות הרי שמנגד, הינה כוללת הוראות והנחיות שלא ניתן ליישם בעולם המעשה.

כמו כן, בסעיף 2.1 להצעה מוצע לאפשר ולעודד לקיחת הלוואות מקרנות הפיתוח של הרשויות המקומיות שמקורם בהיטלי הפיתוח של הרשות (סלילה, תיעול ושטחים ציבוריים פתוחים). הכלל על פי הדין והפסיקה כי כספי היטלים משמשים ויכולים לשמש רק לייעודם. לקיחת הלוואה מעוררת מטבע הדברים קושי וחשש שרשות מקומית שתקלה לקשיים כספיים לא תצליח להחזיר את ההלוואה, וכך ייווצר גירעון בקרן הפיתוח וייעשה בפועל שימוש אחר בכספים שהינו שימוש אסור וחורג מהשימוש שניתן לעשות בכספים אלו. דברים אלו שאמורים בכלל, אמורים בוודאי כאשר מדובר בנטילת הלוואה ללא ריבית ושמירה על ערך הכסף הייעודי. ולא עוד, אלא שעצם האפשרות ליתן אפשרות רחבה ללקיחת הלוואה בהיקפים גדולים מקרנות הפיתוח ולתקופות ארוכות, עשויה להעלות קשיים וטענות כבדי משקל בכל הנוגע לחוקי העזר ולבסיס התחשיבי והמהותי העומד ביסוד קביעת שיעור ההיטלים כפי שנקבע בחוקי העזר.

דומה כי הצעת ההחלטה לא נתנה מענה לקשיים המהותיים האמורים.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

יישום התכנית לגמישות ניהולית במערכת החינוך.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

על מנת להשלים את יישום התכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך כפי שנקבעה בהחלטת ממשלה מס' 226 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה התכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך (להלן – **תכנית הגמישות הניהולית**), מוצע לתקן את חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), התש"ס-2000 (להלן – **חוק הרשויות המקומיות**), כך שכל רשות חינוך מקומית כהגדרתה בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן – **חוק לימוד חובה**), תפתח חשבון בנק, עבור כל מוסד חינוך רשמי כהגדרתו בחוק לימוד חובה. לחשבון בנק זה יועברו כספים על-ידי משרד החינוך ורשות החינוך המקומית שישמשו למטרות כמפורט בהצעת ההחלטה והם יהיו פטורים מעיקול ולא יהיו ניתנים להמחאה או לשעבוד.

עוד מוצע לקבוע בחוק כי על אף האמור בסעיפים 142ג, 191 ו-203 לפקודת העיריות [נוסח חדש], מורשי החתימה בחשבון הבנק שייפתח יהיו מנהל המוסד ועובד מטעם רשות החינוך המקומית המועסק במוסד החינוך.

כמו כן, מוצע להנחות את שר הפנים לתקן את תקנה 3 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, כך שרשות מקומית תהיה רשאית להתקשר ללא מכרז לצורך יישום והפעלה של תכנית הגמישות הניהולית עם מי שזכה במכרז שפורסם על-ידי המדינה לצורך זה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית של משרד החינוך –

אין מניעה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, **טרם התקבלו עמדות מאת:**

היועץ המשפטי של משרד הפנים.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

קיצור תורים בקהילה והפחתת עומסים בטווח הקצר.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. מוצע להטיל על שר העבודה לתקן, לאחר התייעצות עם משרד הבריאות, את תקנות דמי מחלה (נהלים לתשלום דמי מחלה), התשל"ז-1976 (להלן – **תקנות דמי מחלה**), כך ש:
 - א. קופת חולים תורשה להנפיק תעודת מחלה במקרים שתגבש לאחר קבלת דיווח העובד לקופת החולים על מצב בריאות לקוי שאינו מאפשר לו לעבוד באופן זמני, שלא בחתימת רופא לעד ארבעה ימי מחלה רצופים (להלן – **תעודת מחלה קצרה**) וזאת עד 12 ימי מחלה במצטבר בשנה קלנדרית.
 - ב. במקרה שבו נדרשת תעודת מחלה לחמישה ימי מחלה ומעלה או במקרים בהם נתנה קופת החולים תעודות מחלה קצרה שמספר ימי המחלה המצטבר שלהן הגיע ל-12 ימים, תעודת מחלה תינתן על ידי רופא בלבד, ולאחר שהעובד הגיע לביקור או בדיקה אצלו, אלא במקרים חריגים שבהם לא יידרשו ביקור או בדיקה של העובד.
2. בהמשך לכך, מוצע להטיל על משרד הבריאות לעדכן את חוזר מינהל רפואה לעניין תעודת מחלה ולקבוע בו את הדרישות ליישום ההסדר שבסעיף 1(א), לרבות לעניין אופן תיעוד הדיווח האמור ואת המקרים החריגים שבהם תינתן תעודת מחלה בחתימת רופא ללא ביקור או בדיקה של העובד כאמור בסעיף 1(ב).
3. מוצע להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד הבריאות, ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד העבודה ורשות האסדרה, אשר ירכז עבודת מטה לבחינת כלל האישורים הרפואיים המינהליים הנדרשים על ידי גופים ציבוריים. הצוות יפעל לגביש המלצות בנושאים הבאים: רשימה של אישורים שדורשים גופים ציבוריים שיש הצדקה לדרוש לגביהם אישור רופא, רשימה של אישורים מנהליים אשר יותר לקופת חולים להנפיקם ללא חתימת רופא ככל שיסבור שקיימים כאלה, רשימה של אישורים מנהליים אשר לצורך קבלתם קופת החולים תוכל לגבות תשלום ככל שיסבור שקיימים כאלה. בנוסף, מוצע כי הצוות ימליץ על ביצוע תיקוני חקיקה, ככל שנדרשים, כך שיוסרו דרישות לקבלת אישורי רופא לצורך קבלת אישורים מנהליים מסוימים או יותר לקבל במקומם אישור מינהלי מהקופה שאינו אישור רופא.
- בהמשך לכך, מוצע לקבוע כי משרדי הממשלה יוכלו לדרוש מהתושבים או עובדיהם רק אישורים רפואיים שאושרו על ידי צוות הבחינה, ולדרוש כי יעבירו בתוך 90 יום רשימה של כלל האישורים המנהליים הנדרשים על ידם או שקיימת חובה חוקית לקבלתם כתנאי כשירות בדין, לצורך בחינה על ידי הצוות. עוד מוצע לקבוע כי משרד הבריאות ינחה את קופות החולים לפעול בהתחשב במסקנות אלו וכן כי שר הבריאות יודיע לקופות החולים, בתוך 180 ימים, כי יאשר בהתאם לסמכותו בסעיף 8 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי רשימה של אישורים רפואיים מנהליים, אשר יפורטו בהודעה, בגינם תוכל קופת החולים לגבות השתתפות עצמית לצורך הנפקתם.
4. מוצע לתקן את חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, כך שקופות חולים יגבו את דמי ההשתתפות העצמית שהן גובות היום עבור הביקור הרבעוני בקהילה (ברפואה יועצת ומכונים) כבר במועד זימון התור, וכי התשלום לא יושב למבוטח במקרה של אי-הגעה אלא אם ביטל את התור שנקבע לו לפחות יממה לפני מועד התור. בנוסף מוצע לחייב את קופות החולים לשלוח תזכורות למבוטחים בשבועיים שקודמים למועד התור, לצד ההצעה לבטל את התור עד 24 שעות ממועד התור.
5. מוצע להטיל על משרד הבריאות לאסור על קופות החולים לממן ביטוח רשלנות רפואית לעבודה פרטית לרופאים עצמאיים שהיקף העסקתם באותה קופה נמוך משבע שעות שבועיות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין סעיפים 1 ו-2 להצעה – כיום, תקנה 2(א) קובעת, בין היתר, כי לצורך הנפקת תעודת מחלה לעובד נדרשת חתימת רופא מבלי להבחין בין מחלה כזו או אחרת. תקנה 2(ב) קובעת כי עובד שחבר בקופת חולים "ימציא תעודת מחלה מאת קופת חולים או המאושרת מטעמה, שבה מצוינים הפרטים כאמור בתקנת משנה (א)". הפרשנות המקובלת משך השנים ושעל פיה נוהגות גם קופות החולים היא כי גם תעודה זו דורשת חתימת רופא.

סמכות שר העבודה להתקנת התקנות קבועה בסעיף 2(ג) לחוק דמי מחלה, התשל"ו-1976 (להלן – **חוק דמי מחלה**), שזו לשונו: **"שר העבודה, באישור ועדת העבודה של הכנסת, רשאי להתקין תקנות בדבר נהלים הכרוכים בקבלת דמי מחלה, לרבות מסירת פרטים וראיות למעסיק בקשר למחלה, וכן בדבר מועד תשלום דמי המחלה"**.

עולה השאלה האם ניתן לפרש את החוק באופן שמסמך את שר העבודה לעגן את ההסדר המוצע בתקנות מכוח סמכותו בסעיף 2(ג) לחוק. זאת, בהתחשב בהגדרת המונח **"מחלה"**. היינו: מתן תעודת מחלה בהסתמך על דיווח של עובד על מצבו הרפואי במקרים הרפואיים המצדיקים זאת שתגבש קופת החולים.

המונח **"מחלה"** מוגדר בסעיף 1 לחוק כדלקמן: **"אי כשרו הזמני או הקבוע של העובד לבצע עבודתו, הנובע, על פי ממצאים רפואיים, ממצב בריאות לקוי"**.

משך השנים ניתנה פרשנות תכליתית וגמישה לחוק דמי מחלה בפסיקת בתי הדין לעבודה, כדי להתאימו לשינויים. בבג"ץ 1633/20 **סל שירותי סיעוד נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו) צוין, בין היתר, כי ייתכן מבחינה לשונית לכלול בגדר המונח **"מחלה"** גם מקרים בהם מונפקות תעודות מחלה המזכות את העובד בדמי מחלה מבלי שקיימת אבחנה ודאית של חולי וכן מקרים של היעדרות מעבודה בשל בדיקות רפואיות.

בנוסף, בפועל, על פי הנתונים שנמסרו לי, שיעור אישורי מחלה הניתנים מרחוק עומד על קרוב למחצית – 48% מכלל האישורים. שיעור זה עולה בהדרגה במהלך השנים, כאשר בשנים 2012 עד 2014 רק 35% מכלל אישורי המחלה ניתנו מרחוק. עובדים רבים אינם מגיעים לבדיקת רופא בעת מחלתם על מנת לקבל את תעודת המחלה, אלא מגישים בקשה מקוונת דרך קופת החולים לקבלת תעודת המחלה, פעמים רבות בדיעבד, לאחר שהסתיימה תקופת המחלה, אשר מתבסס על הצהרתו של העובד בלבד, וזאת ללא יכולת לבצע בדיקה רפואית.

במצב הדברים הקיים, בפועל, רבות מתעודות המחלה הניתנות כיום ממילא ניתנות על בסיס הצהרתו של העובד על מצבו הגופני, מבלי שהרופא בודק את הצהרתו של העובד, מבצע בדיקה רפואית או מפעיל שיקול דעת רפואי אם אמנם קיימים ממצאים רפואיים המעידים על אי כשרו הזמני של העובד לבצע עבודתו הנובע ממצב בריאות לקוי.

בהגדרה **"מחלה"** בחוק קיימת דרישה לממצאים רפואיים לצורך קביעת אי כושר לביצוע העבודה, דבר המלמד על צורך בהפעלת שיקול דעת רפואי, במידה זו או אחרת.

על מנת להתמודד עם סוגיית הצורך בהפעלת שיקול דעת רפואי, הצעת ההחלטה דורשת הפעלת שיקול דעת מסוים של הקופה באשר לשאלה מתי תינתן תעודת מחלה קצרה בהתבסס על דיווחו של העובד, בכך שמציעה לאפשר לקופות החולים לתת תעודת מחלה לעובד ללא חתימת רופא "במקרים שתגבש", זאת בהתאם להנחיית משרד הבריאות כאמור. הטלת החובה על הקופה לגבש מקרים מתאימים כאמור, מהווה, לטעמינו, הבטחה מספקת כי יופעל שיקול דעת אשר יבטיח כי תעודת המחלה הקצרה תונפק בהתבסס על **"ממצאים רפואיים"** כדרישת החוק.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד העבודה –

בנוסח הנוכחי של הצעת ההחלטה אין מניעה משפטית. יחד עם זאת, בשים לב כי התקנות טעונות אישור כנסת וכן כי עמדת ארגוני המעסיקים המוכרת למשרד העבודה עד כה מתנגדת להתקנת תקנות דמי מחלה בנוסח המוצע בהצעה זו, וכל עוד תישמר העמדה כאמור, לא ניתן לחייב את השר להתקין תקנות בנוסח האמור, אלא שיפעל לקידומו.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית (בפועל) של משרד הבריאות.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

שיפור השירותים הסיעודיים בדגש על דחיקת תלות ומנעת הדרדרות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לערוך שורת צעדים שתכליתם הרחבת השירותים העומדים לרשות הזכאים לגמלת סיעוד מטעם המוסד לביטוח לאומי, בהתבסס על מסקנות הצוות למניעת התדרדרות תפקודית של אזרחים ותיקים. כך, מוצע לתקן את לוח ח'2 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), באופן שיתווספו שירותי מניעת התדרדרות של אזרחים ותיקים שינתנו על ידי קופות החולים ויורחבו שירותי קהילה תומכת.

בנוסף, מוצע לרשום את הודעת המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי בדבר הגברת הפיקוח על עבודת נותני שירותים בגמלת הסיעוד, הקמת צוות מקצועי לבחינת אספקטים שונים בטיפול הסיעודי הניתן לזכאים לכך, פרסום דו"ח העוסק בשירותי מניעת הדרדרות, שינוי מבנה התמריצים לנותני שירותי סיעוד לצורך מניעת הדרדרות, ופיתוח ממשק העברת מידע בין המוסד לביטוח לאומי לקופות החולים ביחס לזכאים לגמלת סיעוד, והכל בכפוף להוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הגנת הפרטיות**).

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בשים לב לכך שתכלית הצעת ההחלטה היא להרחיב את סך השירותים העומדים לבחירת הזכאים, ולכך שכל העברת המידע תיעשה לפי הדין הקיים בחוק הגנת הפרטיות – אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית (בפועל) של משרד הבריאות –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי –

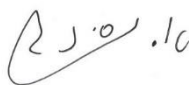
אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת להצעות ההחלטה הנלוות להצעת תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה טרם התקבלה עמדה מאת:

היועצת המשפטית של משרד העבודה.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הקמת ועדה בין-משרדית לבחינת הרפורמה בהליכי אבחון והכרה לילדים ונוער עם מוגבלות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

על רקע ריבוי הליכי אבחון והכרה לילדים ונוער עם מוגבלויות שהם נדרשים לעבור לצורך זכאותם לשירותים הניתנים על ידי משרדי הממשלה השונים, מוצע להקים ועדה בין-משרדית שתפעל לגיבוש תפיסת עבודה ממשלתית אחודה לעניין אבחון והכרה לילדים ונוער עם מוגבלויות ואפיון מודל פעילות בין-משרדי מפורט, בחינת הצרכים הדיגיטליים הנדרשים לניהול וסנכרון תהליכי האבחון וההכרה תוך יצירת ממשק אחיד עם משרדי הממשלה השונים ובחינת ההיבטים המשפטיים הנוגעים לכך, לרבות תיקוני החקיקה והתקנות הנדרשים לצורך יישום המדיניות האמורה, ככל שידרשו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים –

אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

עמדת היועצת המשפטית של מערך הדיגיטל הלאומי –

אין מניעה משפטית לקבלת החלטת הממשלה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד הבריאות, היועצת המשפטית של משרד החינוך, היועצת המשפטית של משרד הרווחה והביטחון החברתי והיועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

1. בשנה האחרונה תוקן חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018, כך שבין היתר שמו של החוק שונה לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018 (להלן – **חוק תקשורת דיגיטלית**). במסגרת התיקון נקבע מנגנון לשליחת מסרים דיגיטליים מגופים ציבוריים אל נמענים שהם תושב ותאגידים מסוגים המפורטים בתיקון. תיקון זה היה אמור להביא לשיפור ברמת השירותים הדיגיטליים המסופקים לתושבי המדינה. על אף התיקון, נותרו מספר חסמים בירוקרטיים אשר מוצע לתקנם, כמפורט להלן:
 - א. לאפשר לכל הגופים הציבוריים המנויים בתוספת לחוק לעשות בו שימוש, ללא העמסת דרישות נוספות כפי הקבוע היום;
 - ב. לבטל את חובת שליחת בדיוור באמצעות "מערכת מאושרת" ולקבוע כי הגופים הציבוריים יוכלו לשלוח מסרים דיגיטליים בהתאם לכל הוראות הדין הרלוונטיות;
 - ג. להבהיר כי גוף ציבורי יוכל לקיים שיחה עם נמען אגב שליחת מסר;
 - ד. על מנת לאפשר את הגמישות הדרושה ביישום החוק והרחבתו לגופים ציבוריים נוספים, לקבוע כי בסמכות השר הממונה על חוק תקשורת דיגיטלית ובהסכמת שר המשפטים או שר הפנים על פי הנדרש לפעול לשינויים הרלוונטיים ללא דרישת אישורים נוספים;
 - ה. לבטל את הקביעה למבחן מיומנות שונה לבדיקת מיומנות דיגיטלית לעניין מסר אזהרה; לאפשר לגופים הציבוריים להפעיל שיקול דעת בעת קבלת ההחלטה על רמת סיווג הפרטיות של מידע מסוים;
 - ו. לאפשר לשר הממונה על החוק להפוך את החוק מרשות לחובה בכל עת ולא רק לאחר ארבע שנים כפי שקבוע היום;
 - ז. לבטל את האפשרות לרשום מען דיגיטלי של הורה בכתובת הנוספת למשלוח דואר לקטין.
2. להקים צוות בין משרדי לבחינת ההסדר הראוי להעברת מידע בין גופים ציבוריים על מנת להסיר חסמים ולשפר את תחום העברות המידע. בנוסף, על מנת להסיר חסמים בהעברת מידע רלוונטי עבור הגברת האכיפה של צו הרחבה [נוסח משולב] לפנסיה חובה 2011, מוצע לרשום את הודעת מנהל רשות המיסים על כוונתו להתיר לרשות המיסים להעביר לזרוע העבודה את המידע הרלוונטי הנחוץ לשיפור האכיפה בנוגע לחובת המעביד לבצע הפרשות לפנסיה.
3. להקים צוות בין משרדי לבחינת מדיניות ואסטרטגיה דיגיטלית בשלטון המקומי, אשר יתייחס, בין היתר, לקביעת מדיניות אחידה בתחום הרכש הטכנולוגי ברשויות מקומיות, בחינת השימוש ביישומים ממשלתיים מרכזיים על ידי השלטון המקומי, פיתוח מנגנונים טכנולוגיים להעברות מידע, ועוד.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

אין.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד המשפטים, היועצת המשפטית של משרד העבודה, היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה (ובכלל זה היועצת המשפטית של מערך הדיגיטל והיועץ המשפטי של מערך הסייבר הלאומי) והיועץ 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.

ל.ס. נ.ג.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה :

ייעול ושיפור מערכי אבטחה בגופים ציבוריים ועסקיים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

מוצע לתקן את חוק הסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן – **החוק**), כך שבטרם יתן קצין מוסמך הנחיות מקצועיות מסוגים המפורטים בהצעת ההחלטה, יהיה עליו לשקול שיקולים כלכליים ותקציביים וכן השפעות משקיות שעשויות להיווצר בשל ההנחיה, וכן להתייעץ עם ועדה מייעצת להיבטי כלכלה, משק וניהול סיכונים באבטחה בגופים ציבוריים (להלן – **הוועדה המייעצת**) שתוקם בחוק.

מוצע כי ההנחיות שיובאו להתייעצות עם הוועדה המייעצת יהיו מהסוגים הבאים: הנחיות מקצועיות ראשוניות שנותן הקצין המוסמך לגוף הציבורי, בחינת כל ההנחיות המקצועיות שניתנו לגוף ציבורי פעם בחמש שנים, או שינוי משמעותי בהנחיה מקצועית שניתנה לגוף ציבורי (על בסיס עלותה, השפעתה הרוחבית, והשפעות על יוקר המחיה, הפיריון, התוצר או התנהלות שגרת החיים התקינה שתהיינה ליישום השינוי בהנחיה).

בהתאם להצעה תפקיד הוועדה המייעצת הוא לייצץ לקצין המוסמך בשאלות הנוגעות לתהליך קבלת ההחלטות וניהול הסיכונים בשים לב להשפעות הכלכליות, התקציביות והמשקיות של הנחיות האבטחה, ככל שישנן. בפניית הקצין המוסמך להתייעצות יהיה עליו לספק לוועדה המייעצת מסמכים ופרטים שונים שיאפשרו את גיבוש המלצות הוועדה.

הוועדה המייעצת לא תדון בהנחיות מקצועיות של קצין מוסמך הנותן הנחיות לגוף שממנו הוא מגיע, או במקרים שבהם על פי החוק להסדרת הביטחון נדרשת התייעצות אחרת עם גורם ששוקל שיקולים כלכליים, תקציביים והשפעות משקיות. כמו כן, הוועדה לא תדון בהנחיות מקצועיות שנותן הממונה על הביטחון במשרד הביטחון למשרד הביטחון ולמפעלי מערכת הביטחון ומפעלים המייצרים מוצרים עבור מערכת הביטחון, כפי שמוגדרים בצו של שר הביטחון, בהתאם לפרט (3) לתוספת הראשונה לחוק ולהוראות סעיף 20 לחוק.

עוד כולל התיקון המוצע קביעה כי בהרכב ועדת הערר לעניין הנחיות מקצועיות לפי סעיף 11 לחוק, הנציג בעל הכישורים, הניסיון וההכשרה בתחום הניהול והכלכלה ימונה בידי שר האוצר במקום בידי השר לביטחון לאומי, שר הביטחון או ראש הממשלה, לפי העניין; וכן הנחיית השר הממונה על רשות האסדרה, הוא ראש הממשלה, לפעול לקידום תיקון המפרטים האחידים של סוגי עסקים בטעונים אישור משטרה לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, כך שייקבע כי במקרים מתאימים תתאפשר חלופה של מערך אבטחה מאוחד למספר גופים עסקיים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

החוק להסדרת הביטחון הוא בעל תכלית ביטחונית ואבטחתית, כאשר שיקולים כלכליים, לכאורה, הם זרים לתכלית החוק. יחד עם זאת, קביעה כי על הקצין המוסמך לשקול שיקולים כלכליים, תקציביים והשפעות משקיות, ולהתייעץ עם ועדה מייעצת בעניינים אלה אינה כוללת פגיעה השיקולים האבטחתיים אלא מכניסה רובד נוסף של שיקולים מסדר שני אשר באים להוסיף על השיקולים הקיימים והם אינם פוגעים בתכלית הביטחונית של החוק.

לעניין טענות בדבר פגיעה בשיקול הדעת של הקצין המוסמך, שהוא הגורם המקצועי בעל הסמכות והאחריות בעניין ההנחיות, הרי שהצעת ההחלטה מציינת במפורש שתפקיד הוועדה המייעצת הוא לבחון ולייעץ בעניין תהליך קביעת ההנחיות ושקילת השיקולים הכלכליים והתקציביים וההשפעות המשקיות של ההנחיות הנבחנו וכי הסמכות לקביעת ההנחיות המקצועיות נותרה רק של הקצין המוסמך. מדובר בוועדה מייעצת בלבד, בדומה לוועדות מייעצות אחרות כדוגמת הוועדה לצמצום הריכוזיות לפי החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013. גם במקרה זה, השיקולים המקצועיים כמו גם ההחלטה הסופית נותרים בידי המאסדר.

קושי נוסף יכול להיות בפער הזמנים שנוצר בין המועד שבו הקצין המוסמך מגבש את ההנחיות

המקצועיות שברצונו לתת לגוף הציבורי, ובין מועד כניסתו לתוקף. על פי התיקון המוצע, ככל שההנחיות המקצועיות הן מהסוגים המצריכים התייעצות עם הוועדה המייעצת, עליה לתת את חוות דעתה תוך 90 ימים מיום שהקצין המוסמך המציא לה את המסמכים הדרושים. במשך תקופה זו הקצין המוסמך עדיין נושא באחריות לביטחון בגוף הציבורי, הגם שאינו יכול לתת את ההנחיות המקצועיות לגוף הציבורי, ועל כן מוצע לקבוע הוראה לפיה במצב שבו ישנה דחיפות ביטחונית יוכל הקצין המוסמך לתת את ההנחיות אף ללא התייעצות עם הוועדה המייעצת, והן תהיינה תקפות למשך 120 ימים שבהם יגיש את ההנחיות המקצועיות להתייעצות כאמור. השר, שר הביטחון או ראש הממשלה, לפי העניין, יהיה רשאי להאריך את תוקפן של ההנחיות המקצועיות ב-120 ימים נוספים. ככל שאין דחיפות ביטחונית, ומאחר שלהנחיות יש משמעויות כלכליות ומשקיות שיכולות להיות בלתי הפיכות (כדוגמת רכישת ציוד יקר לצורך מילוי הנחיות שלאחר מכן מבוטלות בהחלטת ועדת ערר) אין הכרח שתהיינה מחייבות באופן מיידי.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של שירות הביטחון הכללי –
מתנגדים להצעה. אין עדיין נוסח מוסכם.

עמדת היועצת המשפטית של רשות האסדרה –
אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, היועץ המשפטי של מערכת הביטחון, היועץ המשפטי של המטה לביטחון לאומי, היועצת המשפטית של מערך הסייבר הלאומי, היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי והיועץ המשפטי של משטרת ישראל.

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

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

הסדרת הזכאות לקצבת גישור בשירותי הביטחון.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כחלק ממתווה הסדרת קצבאות הגישור במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ובשירותי הביטחון הכללי (להלן – **שירותי הביטחון**), ולטובת עיגון המתווה בתקנות (להלן – **תקנות הגישור**) מכוח סעיף 108 לחוק הגמלאות, מוצע לתקן את חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (לעיל ולהלן – **חוק הגמלאות**), כך ששר האוצר יהיה רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובהתאם להמלצת ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים או ראש שירותי הביטחון הכללי, לפי העניין, לקבוע בצו רשימת תחומי עיסוק לכל אחד משירותי הביטחון בנפרד (להלן – **צו המקצועות**), אשר העובדים שיחלו לעבוד בשירותי הביטחון באחד המקצועות הנכללים בו, לאחר מועד הוספת המקצוע לצו, יועסקו במסלול שאינו מזכה בתשלום קצבת גישור בהתאם לסעיף 108 לחוק הגמלאות, לאחר פרישה מהשירות למעט במקרים מזכים שייקבעו בתקנות הגישור.

עוד מוצע לקבוע כי ניתן יהיה להוסיף מעת לעת לצו המקצועות מקצועות הקיימים בשוק הפרטי או הציבורי או מקצועות אשר מאפשרים השתלבות בשווקים אלה, אם מתקיימים לגביהם אחד מאלה:

1. מקצוע בו יש קושי בגיוס ושימור עובדים בשל תנאי השכר;
2. מקצוע המתאים להעסקה לתקופה קצרה בשל שינויים תדירים בכישורים הנדרשים;
3. מקצוע הדורש מומחיות הנובעת מניסיון משמעותי או השכלה אקדמית רחבה במיוחד טרם תחילת ההעסקה בארגון;
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 העובדים במקצוע בחרו במסלול העסקה שאינו מזכה בקצבת גישור.

בנוסף, מוצע לקבוע כי עובדים המועסקים במקצוע הכלול בצו המקצועות יועסקו בחוזה מיוחד, וזאת על מנת לאפשר תשלום שכר גבוה יותר חלף הזכאות לקצבת גישור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

המשמעות של מקצועות שיתווספו לצו המקצועות היא שלעובדים שיועסקו בהם לא תהיה אפשרות לזכאות לקצבת גישור, וזאת בניגוד לעובדים אחרים בשירותי הביטחון במקצועות שאינם כלולים בצו המקצועות להם תהיה האפשרות לבחור בין זכאות לקצבת גישור לבין העסקה בשכר גבוה יותר. אלא, שיש לזכור כי בהתאם להוראות החוק היום קביעת זכאות לקצבת גישור היא ייחודית לשירותי הביטחון בשל המאפיינים הייחודיים של העסקה בארגונים כאמור, וזאת בשונה מיתר העובדים במגזר הציבורי. בהתאם לכך, התנאים המוצעים בצו המקצועות, לרבות הקריטריונים להוספת מקצוע לצו יעוגן בחקיקה ראשית ויצמצמו את קביעת הזכאות לקצבת גישור למקצועות בשירותי הביטחון לכאלה שישנה הצדקה אובייקטיבית לתשלום שכר גבוה יותר בהווה חלף קצבת גישור בעתיד לאחר פרישה מוקדמת, והכל בשים לב לצרכים של שירותי הביטחון. 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.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של אגף השכר והסכמי עבודה –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

**עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה,
טרם התקבלו עמדות מאת:**

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.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

יבוא כלי רכב ישירות על ידי מינהל הרכב הממשלתי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

סעיף 31 לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן – **חוק הרישוי**), הסמיך את מינהל הרכש הממשלתי, לייבא רכבים רק עבור דגם רכב שלא מיובא על ידי יבואן מסחרי, שהרכב עונה על צורך מיוחד, ושניתן לכך אישור מטעם סגן המנהל הכללי של משרד התחבורה לתנועה.

מוצע לתקן את סעיף 31 לחוק הרישוי כך שהחשב הכללי או עובד החשב הכללי שמינה לכך, יצטרף לרשימת הגורמים המנויים בסעיף 31 הרשאים לייבא כלי רכב לצורך שימוש בהם במוסדות המדינה ובממשלה על זרועותיה ללא התנאים האמורים. ההסמכה לחשב הכללי מוצעת בהיותו הגורם הממשלתי האחראי על רכש מרוכז עבור הממשלה.

על תחזוקת כלי הרכב יחולו הוראות חוק הרישוי הקיימות כיום, לפיהן היבואן הישיר של דגמי כלי רכב מיצרן מסוים יספק שירותי תחזוקה לכלי רכב מאותה תוצרת אף אם לא מיובאים על ידו. בנוגע לכלי רכב שאין יבואן ישיר שמייבא כלי רכב מתוצרתם, מוצע להנחות את שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לתקן את תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (ייבוא רכב ושיווק, תיווך בייבוא אישי ואגרות), התשע"ז-2016, כך שעל כלי רכב המיובאים על ידי החשב הכללי יחול ההסדר הקיים היום לגבי כלי רכב המיובאים לישראל מתוצר שאינו מיובא על ידי יבואן ישיר, לפיו על המייבא להמציא לרשות המוסמכת התחייבות יצרן הרכב בדבר שירותי תחזוקה. יובהר כי עד לתיקון תקנות כאמור, החשב הכללי לא יוכל לייבא כלי רכב מתוצר שאינו מיובא על ידי יבואן ישיר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים –

אין מניעה משפטית.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

אי-הכללת רכיב במשכורת הקובעת בהתאם להסכם קיבוצי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, מוצע לתקן את סעיף 8 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל – 1970 (להלן - **חוק הגמלאות**), כך שמי שפרש משירות המדינה לאחר התיקון המוצע, לא ייכלל במשכורתו הקובעת, שעל בסיסה מחושבות זכויותיו של הפורש בהתאם להוראות חוק הגמלאות, רכיב שכר אשר לגביו נקבע בהסכם קיבוצי, אשר נחתם לאחר התיקון המוצע, כי לא יובא בחשבון לצורך חישוב המשכורת הקובעת לפי חוק הגמלאות ובלבד שהרכיב לא היה קיים בטרם החתימה על ההסכם הקיבוצי. לעניין זה רכיב שכר, שבא במקום רכיב שכר אחר שהיה קיים ערב החתימה על ההסכם הקיבוצי ושלא נכלל בחישוב המשכורת הקובעת, ייחשב כרכיב שכר שלא היה קיים בטרם החתימה כאמור.

התיקון המוצע למעשה, יאפשר לצדדים להסכם קיבוצי להחריג רכיבי שכר מהמשכורת הקובעת, באופן שהם לא ייכללו בבסיס לחישוב הגמלה לגבי עובדים שיפרשו לאחר התיקון המוצע ושערב פרישתם חל לגביהם ההסכם קיבוצי. כן מוצע כי ההחרגה האמורה תחול גם לגבי עובדים שיפרשו לאחר התיקון המוצע אשר ערב פרישתם היו זכאים לרכיב השכר שהוחרג כאמור במשכורתם, בשל היות משכורתם צמודה למשכורת של עובד אשר לגביו חל ההסכם הקיבוצי כאמור, וכן לגבי שוטרים, סוהרים ועובדי שירותי הביטחון שיפרשו לאחר התיקון המוצע ואשר היו זכאים במשכורתם, ערב פרישתם, לאותו רכיב שכר בשל כך שמשכורתם או חלקה נקבעת לפי שכר המשולם לפי הסכמים קיבוציים בשירות המדינה.

יצוין כי בסעיף 4 להחלטה מס' 4845 מיום 7 בפברואר 1999, נקבע כי "**הממשלה לא תגיש כל הצעת חוק לתיקון חוק שירות המדינה (גמלאות)**", אלא **לאחר קבלת הסכמת ההסתדרות הכללית החדשה, בהיותה הארגון המייצג את מספר העובדים הגדול ביותר במדינה**". לאור זאת, מוצע כי קידום התיקון לחוק הגמלאות, כאמור בהצעת החלטה, יהיה לאחר קבלת הסכמתה של ההסתדרות העובדים הכללית החדשה לתיקון המוצע.

מאחר שלגבי משכורתם של משרתי הקבע בצה"ל מוחלים שינויים מסוימים אשר חלים לגבי המשכורת של עובדי המדינה, מוצע לתקן את חוק שירות הקבע (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן - **חוק שירות הקבע**), כך שבמקרה שבו משולמת במשכורתו של משרת קבע רכיב שכר אשר לגביו נקבע כי הוא מוחרג מהמשכורת הקובעת לפי סעיף 8 לחוק הגמלאות, הוא יוחרג גם מהמשכורת הקובעת של משרת הקבע לעניין חוק שירות הקבע.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה –

אין מניעה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי, היועץ המשפטי של משרד הביטחון, היועץ המשפטי של המשטרה, עמדת היועץ המשפטי של שירות בתי הסוהר, היועץ המשפטי של שירות הביטחון הכללי והיועץ המשפטי של המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

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

ל.ס. נ.ר.

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה :

התנהלות שירות המדינה בעקבות נקיטת צעדים ארגוניים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים :

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, יישום החלטות הממשלה בדבר אי תשלום שכר בגין שביתה מלאה ותשלום שכר ראוי בלבד בגין שביתה חלקית מצריך איסוף מידע, אשר יכול להיאסף רק על ידי הנהלת המשרד. לכן נדרש שיתוף הפעולה של הנהלת המשרד בעניין זה.

במקרה של שביתה חלקית, לצורך נקיטה בהליך של סירוב לקבל עבודה חלקית בהתאם לכללים הקבועים בפסיקה, נדרשת בחינה של התשתית העובדתית של השביתה החלקית הנקטת. המידע הנדרש לשם ביסוס ההחלטה מצוי בידי הנהלות המשרדים, אשר הן גם האמונות על מתן הוראות לעובדים, בכל הנוגע לביצוע עבודתם. לכן שיתוף הפעולה של הנהלת המשרד והעברת המידע על ידה הם הכרחיים לשם קבלת ההחלטה בדבר סירוב לקבל עבודה חלקית.

הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן – **הממונה על השכר**) הוא הגורם האמון על ניהול סכסוכי עבודה קיבוציים בשירות המדינה ועל תחום השכר בשירות המדינה. הממונה על השכר, בתוקף סמכותו, פרסם חוזר ובו הנחיות למשרדים בדבר אי תשלום שכר בגין שביתה מלאה ותשלום שכר ראוי בגין שביתה חלקית (עיצומים). במקרים רבים הנחיות אלו לא בוצעו, ולעובדים השובתים שולם שכר מלא, בניגוד להחלטות הממשלה בנושא. בנוסף, הופץ למשרדים מכתב משותף של הממונה על השכר ונציב שירות המדינה שעניינו "הנחיות בדבר סירוב לקבל עבודה חלקית".

לאור האמור, מוצע כי הממשלה תאמץ את הנחיות הממונה על השכר ואת הנחיות נציב שירות המדינה והממונה על השכר, בנוגע להתמודדות עם שביתות מלאות ושביתות חלקיות בשירות המדינה ובנוגע לסירוב לקבל עבודה חלקית, תנחה את הנהלות המשרדים, יחידות הסמך והרשויות הפנים ממשלתיות לפעול בהתאם לאמור בהנחיות האמורות, ותאפשר בחינה רוחבית של אופן יישום ההנחיות.

מוצע גם, כי הממונה על השכר ידווח לנציב שירות המדינה, אשר באחריותו מצוי תחום המשמעת בשירות המדינה, במקרה של אי קיום ההוראות שבהצעת ההחלטה או הנחיה של הממונה על השכר בהתאם להצעת ההחלטה, על-ידי בעל תפקיד. נציב שירות המדינה יבחן האם יש באי-קיום הוראה או הנחיה כאמור כדי להוות עילה לנקיטת הליכים משמעתיים כנגד בעל התפקיד האמור.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

עניינה של ההחלטה המוצעת היא מתן הנחיה להנהלות של משרדי הממשלה, יחידות הסמך והרשויות הפנים ממשלתיות, לפעול, במסגרת ההתנהלות של הממשלה במקרה של נקיטת צעדי שביתה על-ידי העובדים בשירות המדינה, בהתאם להנחיות שניתנו על-ידי הממונה על השכר ועל-ידי נציב שירות המדינה, במסגרת סמכותם, לאור כללי משפט העבודה. בתוך כך, מעורבות המנהל כללי של משרד בנוגע להחלטה על סירוב לקבל עבודה חלקית של עובדים במשרדו, במקום בו הוא חושש לפגיעה בשירות שלדעתו חיוני להמשיך לספק לציבור, מובטחת באמצעות מנגנון של הכרעה משותפת של הממונה על השכר ונציב שירות המדינה. בהינתן האמור, הצעת ההחלטה אינה מעלה קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

האמור בחוות דעת זו הינו על דעת היועץ המשפטי לאגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה,
טרם התקבלו עמדות מאת:
היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה.

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

אסי מסינג

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

ייעול הגבייה הממשלתית.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, ולצורך ייעול מערך הגבייה הממשלתית, מוצע לתקן את חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק המרכז**), כך שעל מנת להתחיל בהליכי גבייה, המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (להלן – **המרכז לגביית קנסות**) יידרש לשלוח דרישה אחת לתשלום בהמצאה מלאה בלבד, חלף הטלת חובה של שתי דרישות תשלום, האחת בדואר רגיל והשנייה בהמצאה מלאה. מטרת התיקון המוצע היא למנוע את הכפילות שנוצרה בין גביית החובות במשרדי הממשלה, אשר שולחים דרישות תשלום לחייב, לבין גביית החובות על ידי המרכז לגביית קנסות.

עוד מוצע להסמיך את מנהל המרכז לגביית קנסות וסגנו להורות על ביצוע תחליף המצאה, במקרה שבו מצאו כי לא ניתן לבצע המצאה מלאה של דרישת התשלום לחייב. זאת, חלף ההסדר הקבוע כיום בחוק המרכז, לפיו הסמכות להורות על ביצוע תחליף המצאה נתונה לרשם ההוצאה לפועל, כאשר מנהל המרכז לגביית קנסות רשאי לפנות אל רשם ההוצאה לפועל בבקשה להורות כאמור, במקרה בו לא עלה בידו לאתר את כתובת החייב.

בנוסף, מוצע להסמיך את המרכז לגביית קנסות לגבות את כלל החובות בגין אגרות ממשלתיות, מכח החוקים המפורטים בהחלטה, וכן לגבות חובות בגין קנסות והוצאות שהוטלו על ידי ועדות משמעת או בתי דין משמעתיים של מספר מקצועות מוסדרים, מכוח החוקים המפורטים בהחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בכל הקשור להסמכת מנהל המרכז לגביית קנסות וסגנו להורות על ביצוע תחליף המצאה, הרי שכיום מסורה בידי גורם שיפוטי המוסמך ליתן החלטה בנושא לאחר הגשת תצהיר מידי מנהל המרכז לגביית קנסות. השינוי המוצע מעביר את הסמכות לידי מנהל המרכז עצמו או סגנו, אשר הם גורמים מינהליים. על מנת לוודא כי התכלית העומדת ביסוד ביצוע ההמצאה תישמר גם במקרים בהם ניתן יהיה להורות על תחליף המצאה, מוצע כי מנהל המרכז לגביית קנסות או סגנו יבחנו בבואם לקבוע את הדרך המתאימה ביותר לתחליף המצאה, את מאפייני החייב ואת הסיבות למניעת ההמצאה, וינמקו החלטתם. בנוסף, לאור העובדה שהסמכות לביצוע תחליף המצאה מועברת לגורמים מינהליים כאמור, מוצע להחריג אותה מרשימת הסמכויות שמנהל המרכז לגביית קנסות רשאי לאצול לעובד המרכז שאינו סגנו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועצת המשפטית של רשות האכיפה והגבייה –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

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

ל.ס.נ

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

צמצום ההון השחור, הפשיעה בתחום השוק האפור והשימוש במזומן.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה וכמפורט להלן:

בהמשך להמלצות הצוות הבין משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי (להלן – **הצוות הבינמשרדי**), שמטרתן קידום הליכי חקיקה נדרשים וקידום מהלכים נוספים שיהיה בהם לסייע לצמצום פשיעה, כפי שנקבע בהחלטה מס' 549 מיום 24 באוקטובר 2021, מוצע לקדם את הצעדים הבאים:

1. לתקן את חוק צמצום השימוש במזומן, התשס"ח-2018 (להלן – **חוק צמצום שימוש במזומן**), ולבצע תיקוני חקיקה נוספים במידת הצורך, כך שייקבעו בהם העקרונות הבאים:

א. הטלת מגבלות על החזקת כסף מזומן על ידי אדם או עוסק החל מיום 1 בינואר 2024 (להלן – **יום התחילה**) באופן הבא:

1) 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; בהמשך לכך, ייקבע קנס מינהלי לעבירה זו בשיעור של 20% מהסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה. לגבי עוסק – ייקבע עיצום כספי בשיעור של 20% מהסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה.

2) על אף האמור בסעיף קטן (1), עוסק יהיה רשאי להחזיק בכל מועד סכום מזומן מעל הסכום המותר בהחזקה עד גובה סך ההכנסות במזומן שהתקבלו על ידי העוסק במהלך שבעת ימי העסקים שקדמו למועד זה.

ב. נמצא כי אדם מחזיק סכום העולה על הסכום המותר בהחזקה, ניתן יהיה לתפוס את הסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה, וכן סכום נוסף, אם לא דווח עליו, עד לתקרה של 100,000 ₪ נוספים לכל היותר, למשך 14 יום. בתום תקופה זו יוחזרו הכספים למחזיק אלא אם קיים חשד לקיומה של עבירה המקימה סמכות לתפיסת הסכום האמור, על פי סמכויות התפיסה המפורטות בהחלטה. סמכות התפיסה תחול רק במידה ולא הוחלט על הטלת קנס מנהלי או עיצום כספי בנוגע לעבירת ההחזקה.

ג. לקבוע חובת דיווח שנתית לרשות המסים על החזקת מזומן על ידי אדם בסכום העולה על 100,000 ₪. 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 יום 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 ₪, לפי הנמוך מביניהם. ולגבי עוסק – עיצום כספי בסכום האמור. לעניין זה, דיווח על סכום נמוך מהסכום המוחזק בפועל יחשב כאי דיווח.

ד. שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת יוכל להפחית את הסכום החייב בדיווח ל-50,000 ₪ בחלוף שנתיים מיום התחילה, לאחר ששקל, בין היתר, את הנתונים הנוגעים להיקף אכיפת העבירה לפי סעיף (5) בתקופה שחלפה והפעולות שנעשו לשם כך, את כמות הדיווחים לרשות המיסים לפי סעיף זה ואת הסכומים המדווחים.

ה. 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 באחזקה וכן מנגנון הפחתה של הסכום להפחתה בהתאם לתנאים המפורטים בהחלטה, כך שבכל שנה יופחת הסכום, לכל הפחות, ב-72,000 ש"ח.

2. לרשום את הודעת נגיד בנק ישראל כי יפעל לגיבוש מתווה קליטת מזומנים בחשבונות המנוהלים בתאגידים בנקאיים, בשים לב לאמור בסעיף 1.7.2 לדו"ח הצוות הבין-משרדי.
3. לתקן את סעיף 2(ז) לחוק צמצום השימוש במזומן, כך שהאיסור על מתן הלוואות במזומן יחול גם על גוף פיננסי מפקח, כהגדרתו בחוק זה, וזאת בסכום המגבלה הקבועה בחוק על מתן הלוואות במזומן, היינו: 6,000 ש"ח ללקוח.
4. לתקן את סעיף 141א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת מס הכנסה**), הקובע חובת דיווח של נותני שירותים פיננסיים על פעילות לקוחותיהם בסכום של למעלה מ-50,000 ₪ לרשות המסים, באופן הבא:
 - א. להאריך את משך תקופת שמירת המידע המתקבל בהתאם לחובת הדיווח הקבועה בסעיף 141א לפקודת מס הכנסה, העומד כיום על 3 שנים, לתקופה של 7 שנים, לצורך שימוש יעיל במידע ובשים לב לתקופת ההתיישנות בפלילים.
 - ב. לאפשר העברת מידע מהמאגר לצורך חקירות שעורכת רשות המסים בשיתוף עם גופי אכיפה נוספים, ובלבד שהשימוש במידע יהיה אך ורק לצורך חקירות העבירות המנויות בסעיף 141א(ה)(1) לפקודה על ידי רשויות חקירה המוסמכות לחקור עבירות אלה.
 - ג. לקבוע כי ניתן יהיה להשתמש במאגר המידע גם לצורך חקירת עבירות לפי סעיף 211(א)(1) לפקודת המכס [נוסח חדש] וכן לצורך עריכת שומה בתחום זה, אם יש יסוד סביר להניח כי לא הוגשה הצהרה או הוגשה הצהרה לא נכונה בגין טובין שערך העסקה שלהם עולה על סכום של 500,000 ₪.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהמשך להמלצות הצוות הבינמשרדי, ונוכח מחקרים ובדיקות מקצועיות שנערכו המצביעים על קשר בין שימוש והחזקת מזומן לפשיעה, מוצע לקדם את הצעדים המפורטים בהצעה לצורך לצמצום התופעה כאמור.

הסכום שמוצע לקבוע כסכום האסור בהחזקה, סכום מזומן מעל 200,000 ₪, 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 ₪ 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. במקביל, מוצע כי בהתאם להמלצות דו"ח הצוות הבינמשרדי, נגיד בנק ישראל יפעל לגיבוש מתווה לקליטת מזומנים בחשבונות המנוהלים בתאגידים בנקאיים.

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 ₪ נוספים במידה והוא לא דווח בהתאם לחובה הקבועה בסעיף 5 להצעת ההחלטה, לתקופה של 14 יום. 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.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות המיסים –

אין מניעה משפטית.

עד למועד העברת חוות הדעת בדבר התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 למזכירות הממשלה, טרם התקבלו עמדות מאת:

היועצת המשפטית של משרד המשפטים והיועצת המשפטית של בנק ישראל.

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

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



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מודל הקצאת חשבונית.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, על מנת לאפשר לעוסקים להפיק חשבונית מקוונת בסכומי עסקאות העולים על 5,000 שקלים חדשים ולקבל לגביהן מספר הקצאה, על פי בקשתם. עוד מוצע לקבוע לחייב עוסקים הפקת חשבונית וקבלת מספר הקצאה כאמור, אם הלקוח דורש זאת מהם.

במקביל, מוצע לקבוע כי לא יותר ניכוי מס תשומות, שלא באמצעות חשבונית מקוונת, בעסקאות שסכומן 5,000 שקלים חדשים או יותר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות המיסים –

אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.

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

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

העברת נתונים פיננסיים לרשות המיסים לטובת שיפור הליכי שומה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לתקן את תיקוני החקיקה הנכללים בהצעת חוק להעמקת גביית המסים ולהגברת האכיפה (אמצעים לאכיפת תשלום מסים ולהרתעה מפני הלבנת הון) (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015, שעניינה קבלת מידע מגופים פיננסיים לרשות המסים לצורך ייעול גביית המס, בשינויים מסוימים, לרבות תיקון ההגדרה "גוף פיננסי" באופן שיוסיף להגדרה גופים פיננסיים שפעילותם הפיננסית היא שירות לניהול חשבון עסקי לתשלום או לקבלת תשלומים, בהתאם לתכליות הצעת החוק. כך למשל, אפליקציות תשלום.

חלקה של הצעת החוק עוסק בהעברת מידע אוטומטי לרשות המסים לגבי חשבונות עסקיים, וחלקה עוסק בהעברת מידע במענה לשאילתות שיוגשו לגבי כלל החשבונות.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לאור טענות שעלו לעניין השימוש במידע שיועבר לרשות המסים והגנת הפרטיות, וזאת בחלק העוסק בקבלת מידע באופן אוטומטי, ובמטרה לצמצם, ככל הניתן, את השימוש במידע לתכליות שעומדות בבסיס חקיקתו של החוק וכן לצמצם פגיעה בפרטיות, מוצע לכלול בהצעת החוק את ההוראות הבאות:

1. המידע שיתקבל ישמש רק לצרכי ביקורת ועריכת שומות בכלל מערכי המס, וכן ישמש לצרכי אכיפה פלילית של עבירות לפי חוקי מס בהתאם לסייגים שיקבעו.
2. לא יתאפשרו עיבוד, שימוש או צפייה בפרטי המידע שהתקבלו לפי סעיף זה אלא בידי בעלי תפקידים ברשות המיסים העוסקים בתחומים המנויים בפסקה (1), ואשר חתמו על התחייבות לשמירה על סודיות המידע.
3. אדם שהגיע אליו מידע לפי סעיף זה, תוך כדי מילוי תפקידו או במהלך עבודתו ישמרנו בסוד, לא יגלה אותו לאחר ולא יעשה בו כל שימוש אלא לפי הוראות סעיף זה או לפי צו בית משפט.
4. המידע המתקבל יימחק מיד לאחר חלוף תקופת הזמן בה הוא דרוש לצורך הגשמת תכליות הדיווח בהתאם לדין.
5. מערך איסוף וקליטת הדיווחים, שמירת המידע המתקבל והשימוש בו ייעשו בדרך שתמזער את הסיכון לפגיעה בפרטיות נושאי המידע ואת סיכוני אבטחת המידע המועבר והנשמר, ושר האוצר יקבע הוראות לעניין זה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות המיסים –

אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של הרשות להגנת הפרטיות –

1. כפי שנכתב בעמדות שהועברו על ידנו בשנים קודמות ביחס להצעת החוק, הרשות להגנת הפרטיות סבורה כי הצעת החוק טומנת בחובה פגיעה משמעותית בפרטיותו של כל מי שמנהל חשבון בנק, בשורה של היבטים. הצעת החוק מבקשת להסמיך את רשות המיסים לדרוש ולקבל מידע אישי רגיש ביותר, גם על פי הגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, על כל תושב במדינת ישראל המנהל חשבון בגוף פיננסי, ולמעשה גם על בני משפחתו, ככל שהם עושים שימוש באותו חשבון.

2. עם זאת, אנו סבורים כי ניתן להוסיף להצעת החוק מספר רכיבים נוספים אשר יאפשרו יצירת הסדר מידתי בהיבטי הפגיעה בפרטיות, כדלקמן: **ראשית**, ביחס לדיווח האוטומטי, יש לקבוע כי הדיווח יתבצע רק לגבי חשבונות עסקיים של תאגידים. כמו כן, יש לקבוע מגבלת זמנים לשמירת המידע שהתקבל במסגרת הדיווח האוטומטי למשך 3 שנים. **שנית**, ביחס לדרישת מידע, הצעתנו היא שקבלת המידע ברכיב זה תתבצע באמצעות מנגנון דו שלבי. בשלב ראשון, המידע הפיננסי שהתבקש בעקבות דרישת המידע יועבר ליד רשות המיסים באופן מותמם, לפי מספר סידורי או מספר חשבון בנק, ללא פרטים מזהים אודות בעל החשבון. בשלב השני, לפקיד השומה או חוקר המס תהיה אפשרות לדרוש את הנתונים המלאים מהגופים הפיננסיים, רק ביחס לחשבונות ספציפיים שהנתונים אשר הועברו לגביהם בשלב הראשון העלו יסוד סביר להניח כי בוצעה עבירת מס חמורה מבין העבירות הקבועות בסעיף 141א(ה)(1) לפקודת מס הכנסה, או כי לא שולם מס בסכום העולה על 500,000 ₪. **שלישית**, עמדת הרשות היא כי יש לצרף את נציג הרשות להגנת הפרטיות כחבר בוועדה המאשרת דרישות מידע לפי סעיף 141ג(ז) המוצע. **רביעית**, יש להגביל את השימוש במידע שנאסף במסגרת הדיווח האוטומטי ובמסגרת דרישת המידע רק לצרכי ביקורת ועריכת שומות בסכומים של מעל 500,000 ש"ח, וכן לצרכי אכיפה פלילית של עבירות מס חמורות. **חמישית**, יש לקבוע כי יידוע בעלי חשבונות על אודות הדיווח האוטומטי יתבצע באמצעות מתן הודעה מפורשת בכתב לבעלי החשבון, הנפרדת מיתר סעיפי הסכם ההתקשרות בין הגוף הפיננסי לבעל חשבון הבנק. **שישית**, כי יש להתנות את כניסת החוק לתוקפו או את תחילת יישומו בהתקנת התקנות בנוגע לאיסוף וקליטת הדיווחים, שמירת המידע המתקבל והשימוש בו, כמפורט בסעיף 141ג(ז)(1) להצעת החוק, ובהתייעצות עם הרשות להגנת הפרטיות כפי שנקבע בסעיף זה. זאת, הן ביחס לדיווח האוטומטי הן ביחס לדרישת המידע.

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

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

מניעת הונאות בתחום הדלק.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לרשום את הודעת שר האוצר על כוונתו לתקן את תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב), התשנ"ה-1995 (להלן – **תקנות מס הכנסה**), תקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, וצו הבלו על הדלק (פטור והישבון), התשס"ה-2005, על מנת לקבוע כי החל ביום 1 בינואר 2024 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, כאמור בתקנה 5 לתקנות מס הכנסה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות המיסים –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

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

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

חובת תשלום מס עם קבלת שומה סופית.

תמצית ההצעה ביחס להיבטיה המשפטיים:

פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, וחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן - **חוקי המס**), קובעים כי הליך בירור שומה במסגרת רשות המסים הוא הליך דו שלבי, אשר נקודת המוצא שלו היא דיווח עצמי של הנישום על הכנסותיו לרשות המסים, היינו: שומה עצמית. כאשר קיימת מחלוקת בעניין השומה העצמית, ניתנת החלטה המתקנת את השומה ("**שומה**" - שלב א'), ואם חולק הנישום על השומה, הוא רשאי להגיש השגה במסגרתה תבחן ההחלטה מחדש ("**השגה**" - שלב ב'). לאחר קבלת החלטה בהשגה רשאי החייב במס לערער עליה בפני בית המשפט המחוזי או בפני ועדת ערר לענייני מיסוי מקרקעין בראשות שופט מחוזי (להלן - **ערעור מס**). ככלל, חייב הנישום לשלם את סכום המס שנקבע בשומה כפי שנקבע בהחלטה בהשגה, לאחר קבלת ההחלטה. עם זאת, חוקי המס קובעים כי הגשת ערעור לבית המשפט דוחה את החובה לשלם את סכום המס שבמחלוקת, עד מתן החלטה סופית על ידי בית המשפט בערעור.

מוצע לקבוע כי הגשת ערעור מס לבית המשפט לא תדחה את חובת תשלום המס בו חייב הנישום על פי החלטת רשות המסים בהשגה, אלא שעם הגשת ערעור מס לבית המשפט המחוזי ישלם הנישום 30% מסכום המס השנוי במחלוקת שנקבע בהחלטה, במקרים בהם מחזור הנישום עומד על לפחות 30 מיליון שקלים חדשים לאחת משנות המס בעניינה ניתנה ההחלטה, או במקרים בהם סכום המס השנוי במחלוקת שנקבע בהחלטה בהשגה עומד על לפחות 30 מיליון שקלים חדשים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

חובת תשלום המס השנוי במחלוקת, טרם שהמחלוקת הוכרעה בהליך משפטי, משנה מהמציב הקיים כיום ועשויה לעורר קושי מאחר שהמחלוקת טרם התבררה בבית המשפט. בהקשר זה כאמור ההסדר המוצע יחול על רף מינימלי של מחזור ורק לגבי 30% מסכום המס השנוי במחלוקת. אין בתיקון המוצע כדי לגרוע מיכולתו של נישום לפנות לבית המשפט לצורך קבלת סעדים במסגרת הדין הכללי הקיים וסמכותו הטבועה של בית המשפט, אם ימצא לנכון. עוד יצוין, כי אם יתברר על פי הכרעת בית המשפט כי נגבה סכום ביתר, הוא יושב לנישום בתוספת ריבית והפרשי הצמדה מלאים מיום התשלום.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות המיסים –

אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.

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

בכפוף לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

נושא הצעת ההחלטה:

העברת חובת תשלום מס ערך מוסף ביבוא שירותים דיגיטליים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

במצב החוקי הקיים היום, חל תשלום מס ערך מוסף בשל קבלת שירותים מאת תושב חוץ אשר אינו חייב ברישום לפי סעיף 60 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, על מקבל השירות – בין אם מקבל השירות מסווג כחייב במס ובין אם מדובר באדם פרטי.

לצורך ייעול גביית המס החל על רכישה של מוצרים ושירותים אלקטרוניים, שרותי תקשורת ושידורי רדיו וטלוויזיה, מספקים בינלאומיים אשר מושבם אינו בישראל, מוצע לחייב חברות בינלאומיות המספקות שירותים אלה ברישום בישראל ובתשלום מע"מ לרשות המסים, בעת מכירה לאדם פרטי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של רשות המיסים –

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

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

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם



י"ד שבט, תשפ"ג
5 פברואר, 2023

אל: היועץ המשפטי, משרד האוצר

**הנדון: צמצום הנטל הרגולטורי במוצרי מזון במטרה להפחית את יוקר המחיה
(עמודים 21-19 בחוברת ההסדרים)**

ביום 26.1.2023 התקבלה אצלנו טיוטת הצעת החלטה לממשלה בדבר "צמצום הנטל הרגולטורי במוצרי מזון במטרה להפחית את יוקר המחיה". גורמי המקצוע מתנגדים להצעה זו, כפי שיפורט להלן.

תמצית ההצעה:

מוצע להנחות את השירותים הווטרינרים לשנות את נוהל אישור לייבוא בשר וביצים. ההקלות הרגולטוריות המוצעות כוללות: הקלה באישור בתי מטבחים ומשחטות בארץ הייבוא, הקלה בדרישות לייבוא ושחרור התוצרת, שינוי והארכת תוקף של מוצרים, הקלות בבדיקת משלוחים ועוד, על בסיס הרגולציה האירופית.

הערות מקצועיות –

הערות כלליות של אגף שינוי אקלים והמדענית הראשית -

- מזונות מן החי, ובמיוחד בשר בקר, מקושרים לחוסר יעילות בשימוש במשאבים, פליטת גזי חממה ברמה גבוהה, זיהום מים, פגיעה בשטחים טבעיים ובמגוון הביולוגי.** ייבוא מזון מן החי כרוך בעלויות סביבתיות נוספות הנובעות מתהליך השינוע שנעשה בקירור, בייבוא בשר מצונן או קפוא, ולכן יקר אנרגטית.
- תמהיל הצריכה הנוכחי בישראל מוטה לכיוון צריכה של מזון מן החי, שלו השפעות מזיקות הן מההיבט הבריאותי והן מההיבט הסביבתי. למעשה, צריכת חלבון מהחי בישראל כפולה מהמומלץ על-ידי משרד הבריאות, ממוקמת במקום הראשון בעולם בצריכת עוף לנפש, ובמקום הרביעי בעולם (אחרי ארגנטינה, ארה"ב וברזיל) בצריכת בקר לנפש. לפיכך אין להתייחס לתמהיל הצריכה הנוכחי כאל תמהיל בסיסי ורצוי, שיש לשאוף להופכו נגיש יותר עבור האוכלוסייה, ובכך לקבע ואף להחריף את אותם דפוסים שבצידם פגיעה בריאותית וסביבתית חמורה. להפך, מבחינה בריאותית וסביבתית אין ספק שצריכת חלבון מהחי בישראל צריכה לרדת.
- עמדת גורמי המקצוע היא כי אין לקדם ייבוא מזון מן החי (ולמעשה יש להפחית אותו) גם ברמת הפחתת הנטל הרגולטורי, מאחר שהתוצאה תהיה דחיפה לצריכתו המוגברת.** במקום זאת יש להתרכז בהנגשת תמהיל מאוזן של תזונה מן הצומח, בדגש ככל הניתן על ייצור מקומי ועונתי המצמצמים את טביעת הרגל הסביבתית ומקדמים בריאות.

הערות כלליות של אגף הגנה על בעלי חיים -

1. למהלך של הפחתת הנטל הרגולטורי המוצע תהא השפעה ישירה בראש ובראשונה על **הגברת צריכת המזון מן החי**, אשר **תוצאתה היא פגיעה בבעלי חיים וברווחתם**. למהלך זה עשויות להיות השפעות שליליות נרחבות מהיבטים נוספים, כגון: **היבט סביבתי** (הפגיעה הסביבתית הכרוכה בשינוע המזון לארץ), **תברואתי**, **ובריאות הציבור** (שכן מדובר במוצרים בעלי רגישות תברואתית גבוהה). נוסף על כך, מתן הקלות לייבוא מוצרים מן החי תגביר את התחרות בענף ותגדיל את הייבוא לארץ, וכן **תפגע ביכולת ובאיכות הפיקוח על המוצרים המיובאים**. חשוב לציין כי נהלי הבטיחות והפיקוח במדינות כפי שהוצע בסעיף זה, משתנים מעת לעת, ואינם בהכרח רלוונטיים לשיווק מזון מן החי בהתאם לסטנדרט המקובל בארץ. קרה בעבר שמשלוחים חיים מחו"ל (למשל מרומניה) אשר אושרו על-ידי השירותים הווטרינרים המקומיים, לא עמדו בדרישות הווטרינריות המוסכמות בארץ.
2. **אנו מסתייגים מהצעה זו, שכן היא מקדמת ומגבירה צריכת המזון מן החי, פוגעת ברווחת בעלי חיים, מסכנת את בריאות הציבור ומהווה נזק ממשי לסביבה**. בהתאם יש להתמקד ולפעול במישור של קידום, עידוד והגברה של צריכת המזון מן הצומח, ולהימנע מכל מהלך אשר עלול להגביר צריכת המזון מן החי על כל השלכותיו השליליות לאדם, לבעלי החיים ולסביבה.
3. **מוצע להוסיף סעיף שמטרתו גיבוש מנגנון להנגשת מידע על ההשפעות הסביבתיות והבריאותיות של צריכת מזון מן החי על-ידי משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה**.

הערות מפורטות לפי סעיפים -

1. **סעיף 2 –** שעניינו מתן אישור ייבוא ל-5 שנים. **אגף הגנה על בעלי חיים: סעיף זה יפגע משמעותית ביכולת הפיקוח של הרגולטור על עמידת היבואן בתנאים עליהם התחייב, לרבות הסטנדרט בכל הנוגע לרווחת בעלי החיים**. מדובר במוצרים בעלי רגישות תברואתית גבוהה אשר עלולים להוות סכנה הן לאדם והן למשק החי בישראל.

הערות משפטיות

אין

בברכה,



דלית דרור

היועצת המשפטית

העתק: המדענית הראשית

סמנכ"לית בכירה למשאבי טבע

סמנכ"ל בכיר מדיניות

מנהלת אגף מגוון ביולוגי ושטחים פתוחים ;

מנהלת אגף הגנה על בעלי חיים

מנהלת אגף מזיקים והדברה

מנהל אגף חוסן אקלימי

ראש תחום כלכלה סביבתית

עו"ד ליאורה עופרי, לשכה משפטית

עו"ד בתיה גטהון, לשכה משפטית

ט"ו שבט, תשפ"ג
6 פברואר, 2023

אל: היועץ המשפטי, משרד האוצר

הנדון: התייחסות להצעות 'מחליטים' לקראת חוק ההסדרים – צמצום הנטל הרגולטורי בפירות וירקות במטרה להפחית את יוקר המחיה [עמודים 22-24 בחוברת ההסדרים]

ביום 26.1.23 התקבלה אצלנו טיוטת הצעת החלטה לממשלה בדבר צמצום הנטל הרגולטורי בפירות וירקות, במטרה להפחית את יוקר המחיה. תמצית ההצעה – הצעת החלטה זו עוסקת בענף הפירות וירקות, המאופיין בהיקפי יבוא מצומצמים שעל פי משרד האוצר, הם תוצאה מחסמי ייבוא הנובעים מרגולציה של כללי הגנת הצומח. בהצעת החלטה זו מוצעת סדרה של פעולות שמטרתן הסרת חסמים למשק המקומי, המאפשרת תחרות לצורך ירידת מחירים לצרכן, דרך הפחתת הנטל הרגולטורי על ייבוא של פירות וירקות, כולל ממדינות עם יתרון יחסי לצורך הגדלה של היצע הפירות והירקות לייבוא בעונות שונות.

הערות מקצועיות –

ראשית, על אף שהסרת חסמי ייבוא עד היום לא הוכחה כמוזילה מחירים לצרכן, למשרד להגנת הסביבה אין התנגדות עקרונית להתייעלות במנגנוני הפיקוח והבקרה על ייבוא לצד פיתוח מנגנוני תמיכה לחקלאים המקומיים. לעומת זאת המשרד מתנגד לחלק משינויי האסדרה המוצעים בהצעת המחליטים, העלולים לגרום לעליה בפוטנציאל החדירה של מינים פולשים, מזיקים ונגעים שיפגעו בחקלאות המקומית, בסביבה, בבריאות ובשתיות. בנוסף, חקלאות מקומית הנאלצת להתמודד עם לחץ מתגבר של חדירת מינים פולשים ומזיקים תגרום להגברת השימוש בחומרי הדברה הפוגעים בסביבה.

מבחינת ההוצאה הציבורית, מניעת הגעת המזיקים והמינים הפולשים וטיפול בהם במעברי הגבולות הוא המנגנון הזול והיעיל ביותר לטיפול בבעיה. כבר כיום, מאותרים בגבולות ישראל מיני צמחים ובעלי חיים זרים באופן תדיר. מינים אלו נשלחים למעבדות זיהוי במעבדות הגנת הצומח – חרקים, נמטודות, עכבישים, קרפדות, וירוסים, זוחלים ועוד. אולם גם היום, אנשי המקצוע סבורים כי הבדיקות הסביבתיות שנעשות בישראל על-ידי הגנת הצומח במשרד החקלאות לתוצרת חקלאית מיובאת, אינן מספקות, והיבוא מהווה וקטור משמעותי להחדרת מינים פולשים. לעומת זאת, טיפול במזיקים ובמינים פולשים לאחר חדירתם והתבססותם הוא יקר יותר לפחות בסדר גודל, ועלול לגרום לנזקים בלתי הפיכים על כל ההשפעות השליליות שיגרמו מכך (לדוגמה נמלת האש הקטנה). לא ידוע לנו האם הנזק הסביבתי כתוצאה מהשימוש המוגבר בחומרי הדברה והירידה המשמעותית ביבול חקלאי הנגוע במזיקים, נלקח בחשבון.

חשוב לציין כי הגברת הייבוא על חשבון הייצור המקומי פוגעת גם ביכולתה של ישראל להשיג ביטחון מזון, שהינה קריטית להתמודדות ישראל עם משבר האקלים ומשברים גיאופוליטיים עולמיים ומנוגדת להמלצות משרד הבריאות, הכוללות מעבר לתזונה מקומית.

הערות לסעיפים ספציפיים:

סעיף 1א (1) (תתי סעיפים א, ג). אנו מתנגדים לסעיפים אלו. לעמדתנו, אין לקבוע כי ברירת המחדל תהיה שניתן לייבא פירות וירקות, בכפוף לצירוף תעודת בריאות והצהרת יצרן בלבד. תעודת הבריאות מונפקת בצד של היצואן, ואיננה ערובה לכך שהמשלוח לא יהיה נגוע בעת היציאה ממדינת המוצא, או במעבר בינתיים דרך נמלים אחרים עד למעבר הגבול או המכס בישראל. רק בדיקה פיזית של הסחורה מעבר הגבול בישראל, ובמידת הצורך בדיקות מעבדה של מצאים החשודים כמזיקים או מינים פולשים, תקטין את פוטנציאל החדירה לגבולות ישראל. לשיטתנו, הצהרת יצרן איננה מספקת בכדי להתמודד עם מניעת חדירה של "נוסעים סמויים".

אנחנו מתנגדים להצעה בסעיף 1 של דברי ההסבר לתקן את חוק הגנת הצומח התשט"ז-1956 כך שישאל תאמץ את המודל הרגולטורי הקיים באיחוד האירופי. ההצעה לאמץ את החקיקה האירופאית כ"מוצר מדף" ולהכיל אותה באופן גורף על ישראל איננה אפשרית, מאחר שהגדרת הסיכון משתנה מאזור לאזור. כל מדינה ומרחב גיאוגרפי וכלכלי התווה לעצמו מדיניות בהתאם לסיכון אליו הוא חשוף.

בשנת 2014 נחקק באיחוד האירופי חוק למניעת וניהול פלישות ביולוגיות, המחייב את כל מדינות האיחוד, כאשר חלק מהחקיקה נכנסה לתוקף רק ב-2019. בשנת 2021 פורסם דוח בקרה ראשון של חקיקה זו, והממצאים מראים שקצב איתור מינים פולשים בגבולות האיחוד רק עולה עם הזמן, וכן מדינות האיחוד נאבקות גם הן במניעת חדירה של מינים פולשים באמצעות יישום חוקים מדינתיים שונים. יש לציין כי החקיקה של האיחוד האירופי היא חקיקת מסגרת, שנועדה לקבע רק סטנדרט מינימום מחייב לכלל מדינות האיחוד, וכל מדינה באיחוד רשאית לנקוט באמצעי חקיקה ורגולציה נוספים ומחמירים יותר, המותאמת לצרכיה ולמידת איום המינים הפולשים בה. כמו כן, לאיחוד האירופי תמריץ כלכלי משמעותי באכיפה כלפי מדינות מחוץ לאיחוד, שכן הוצאות האיחוד בגין פלישות ביולוגיות נאמדות בכ-12 ביליון יורו מידי שנה.

כמדינת "א"י" ישראל נהנית מהיותה נקיה מחלק מהמזיקים והפולשים החמורים שמצויים כבר במדינות אחרות, ויכולה למנוע פלישת מינים באופן מוצלח יותר מאשר אירופה - דבר המקנה לחקלאות הישראלית יתרון יחסי שיש לשמר ולנצל. ככל שהמדיניות החדשה בישראל תוביל לכניסה של מזיקים לתחומה - היכולת שלה לייצא לאירופה תיפגע.

סעיף 1א (2) - אנחנו מסתייגים מסעיף זה. ראשית, נדרשת הגדרה או קריטריונים למה נחשב דרישה מחמירה. שנית, ההכפפה של היכולת לקבוע דרישה מחמירה לאישור לפי מנגנון החריגים בפקודת היבוא והיצוא, בהתאמות נדרשות, מקשה ומסרבלת את קביעת הדרישה. מטרה זו אינה הולמת את מאפייני הסיכון דנן. הסיכוי לבטל את ההשפעות השליליות מהתממשות הסיכון לחדירה של מינים פולשים, ובפרט מאלה שהצדיקו קביעה של דרישה מחמירה למניעת כניסתם, הוא אפסי, וההתאמות המוצעות למנגנון אינן מתייחסות לסיכונים שאינם חקלאיים. ככל שלא יבוטל סעיף זה, יש להוסיף למנגנון החריגים בפקודת היבוא נציג של המשרד להגנת הסביבה.

סעיף 1א (3-4) – יש להוסיף כי אישור שר החקלאות להקלה בדרישות הייבוא ייעשה גם לאחר התייעצות עם השרה להגנת הסביבה.

סעיף 1א (5) – מאחר שהסיכונים מחדירת מינים פולשים נוגעים גם לתחומים שאינם חקלאיים (כולל סביבתיים) יש להוסיף ששר החקלאות יוכל להוציא הוראת חירום מינהלית גם על יסוד המלצת השרה להגנת הסביבה.

סעיף 1א (5) - תת סעיף א - מאפשר לשר החקלאות להוציא הוראת חירום מנהלית, וזוהי סמכות חיונית, אולם הסעיף המוצע מגביל את סמכויותיו בפרקי זמן, כאשר אין שום הצדקה או היגיון בהגבלת הזמן, שהרי מדינה שנודע כי התבסס בה נגע חקלאי מסוכן לייבוא, סביר כי לא תיפתר הבעיה תוך חצי שנה או שנה. אנו מציעים להשאיר סמכות זו בידי שר החקלאות ללא מגבלות המורכבות שהוספו בתתי סעיפים 5 א'-ג'.

סעיפים 6, 7 – יש להוציא מהרשימה את פרי הלימון - שכן זו פרי הדר, בעל סיכון מיוחד, וצריך להיות תחת סעיף 4 – של פירות החייבים ברישיון יבוא. בכלל רשימה זו צריכה להיות בכפוף להערכת סיכונים.

הערות משפטיות – אין.

ב ב ר כ ה ,



דלית דרור

היועצת המשפטית

העתק : סמנכ"לית בכירה למשאבי טבע ושינוי אקלים
ראש אגף מגוון ביולוגי ושטחים פתוחים
עו"ד טל זסק, לשכה משפטית



כ"א בשבט התשפ"ג
12 פברואר, 2023

לכבוד

עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
עו"ד מאיר לוי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)

שלום רב,

**הנדון: עמדת רשות ניירות ערך לטיוטת הצעת מחליטים מיום 26.1.2023 בעניין רפורמה בשוק
התשלומים**

רשות ניירות ערך (להלן – **הרשות**) מברכת על הרפורמה המוצעת בשוק התשלומים, והכללתה במסגרת חוק ההסדרים. כידוע, הרשות מקדישה תשומות ומשאבים רבים בגיבוש החוק שיסדיר את שירותי התשלום בישראל, בשיתוף פעולה מלא עם נציגי משרדכם ונציגי מדינה נוספים. עם זאת, טיוטת הצעת המחליטים כוללת שתי הצעות משמעותיות שנכללו לראשונה, ולפיכך נבקש להציג את עמדתנו לגביהן – האחת עוסקת בסמכות השר לקבוע בצו כי חברות כרטיסי האשראי יידרשו לקבל רישיון חברת תשלומים במקום רישיון לחברת תשלומים בעלת חשיבות יציבותית, ולפיכך יעברו מפיקוח של בנק ישראל לפיקוח של רשות ניירות ערך כחברות תשלומים; וההצעה השנייה, העוסקת בהעברת הפיקוח על השירותים הכספיים של בנק הדואר לרשות ניירות ערך חלף הפיקוח של המפקח לענייני שירותים כספיים מכוח סמכותו לפי חוק הדואר, התשמ"ו-1986. להלן עמדתנו:

א. פיקוח על חברות כרטיסי האשראי:

1. בטיטת הצעת המחליטים מוצע לחוקק את תזכיר חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, התשפ"ב-2022 (להלן – "**התזכיר**"), אשר פורסם בינואר 2022 להערות ציבור, ונמצא בימים אלה בעבודת נסחות. כפי שנכתב בטיטת הצעת המחליטים, מטרת החוק היא לקדם את התחרות בשוק התשלומים בישראל בפרט, ואת התחרות במערכת הפיננסית בכלל. כיום, חלק מהגורמים הפועלים בשוק התשלומים מפוקחים על ידי רשות שוק ההון או בנק ישראל (כגון: בנקים, סולקים, נותני

שירותים פיננסיים). לאחר חקיקת החוק, סמכות האסדרה והפיקוח על תחום התשלומים יוקנה לרשות ניירות ערך, כך שכלל, חברות חדשות שיעסקו בתחום ידרשו ברישיון של חברת תשלומים.¹

2. בישראל פועלות שלוש חברות כרטיסי אשראי, אשר ערב תחילתו של החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז–2017, היו תאגידי עזר שעסקו בסליקה של פעולות תשלום – "ישראכרט", "מקס" (לאומי כארד, לשעבר) ו"כאל (כרטיסי אשראי לישראל)"² (להלן – "חברות כרטיסי האשראי הקיימות"). כיום חברות כרטיסי האשראי הללו נכללות בהגדרת "סולק" שבסעיף 36ט לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981, ומשכך כפופות לפיקוחו של המפקח על הבנקים.

3. בתזכיר מוצע לשמר את המצב הנוכחי בנוגע לחברות כרטיסי האשראי הקיימות, כך שהן תישארנה תחת פיקוחו של המפקח על הבנקים וזאת למרות שהן אינן תאגידי עזר. זאת, בעוד שסולקים ומנפיקים חדשים יהיו כפופים לחוק החדש ולפיקוח ואסדרה של רשות ניירות ערך (ובכלל זה, אף סולקים שכבר מצויים בתהליכים מול הפיקוח על הבנקים לקבלת רישיון). עוד נקבע בתזכיר, כי תינתן סמכות לשר האוצר לקבוע כי אם חברת תשלומים היא בעלת חשיבות יציבותית הפיקוח עליה יועבר לבנק ישראל. חברות כרטיסי האשראי הקיימות, נכללות בהגדרת "חברת תשלומים בעלת חשיבות יציבותית", הקבועה בתזכיר.

4. כפועל יוצא מכך, לאחר חקיקת החוק המוצע, תחום האשראי צפוי להיות תחת פיקוחם של שלושה מפקחים במקביל:

א. בנק ישראל שיפקח על התאגידים הבנקאיים, תאגידי עזר, חברות כרטיסי האשראי הקיימות וכן חברות תשלומים בעלות חשיבות יציבותית, ככל שיקבעו כאלה בעתיד.

ב. רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון שתמשיך לפקח על נותני אשראי, לרבות שירותי אשראי חוץ-בנקאי.

ג. רשות ניירות ערך שתפקח על חברות תשלומים שיעסקו בהנפקה, סליקה, ניהול חשבון תשלום וייזום תשלומים. לפי התזכיר, חברות אלה רשאיות לתת אשראי אגב פעולת תשלום, בכפוף לתנאים שיקבעו בחוק, כגון: התקופה לה ניתן האשראי (12 חודשים).

אם כן, תזכיר החוק בנוסחו הקיים מחיל רגולציה מורכבת שבה מעורבים שלושה רגולטורים פיננסיים המסדירים שוק אחד, שוק התשלומים, הכולל גם פעילות של מתן אשראי.

5. טיוטת הצעת המחליטים שבנדון, מבקשת לתקן מצב זה במידה מסוימת ולקבוע כי שר האוצר יהיה רשאי להורות כי חברות כרטיסי האשראי הקיימות ידרשו לקבל רישיון חברת תשלומים, קרי רישיון מטעם הרשות, חלף רישיון לחברת תשלומים בעלת חשיבות יציבותית, מטעם המפקח על

¹ כמו כן, חלק מהחברות המפוקחות היום תחת חוק שירותים פיננסיים מוסדרים יועברו לפיקוח הרשות, חלף הפיקוח של רשות שוק ההון.

² ועדת הכספים של הכנסת אישרה אך לאחרונה, ביום 30.1.23, את תקנות הבנקאות (רישוי) (בנק בעל היקף פעילות רחב), התשפ"ג–2023, שמטרתן הפרדת כאל מבנק דיסקונט.

הבנקים, אם נוכח לדעת כי הדבר נדרש לצורך קידום התחרות או לצורך שמירה על אחידות בהוראות החלות על הגופים השונים ובשים לב ליציבות המערכת הפיננסית ופעילותה הסדירה.

6. מתן האפשרות לשר להעביר את הפיקוח על חברות כרטיסי האשראי הקיימות כמתואר לעיל הוא צעד חיובי בראייתנו בהיבט זה שהוא מייצר רגולטור אחד – רשות ניירות ערך, לכלל הסולקים. אין הצדקה מהותית לכך שהפיקוח על חברות כרטיסי האשראי יוותר בידי הפיקוח על הבנקים שעה שהן כבר אינן תאגידי עזר של בנקים, בעוד שחברות תשלומים, שעיסוקן זהה לחברות כרטיסי האשראי, יפוקחו על ידי רשות ניירות ערך. מהלך זה מצמצם אם כן במידה מסוימת את הארביטראז' הרגולטורי בנוגע לגופים אלה, אך עלול ליצור סרבול רגולטורי וקשיים אחרים. הסיבה לכך היא כי בראייה של תחום האשראי בכללותו ולא על סולקים בלבד, מדובר בצעד חלקי. נסביר - על פי תזכיר החוק, חברת תשלומים שתבקש לתת אשראי (שאינו אשראי אגב תשלום) תידרש לקבל רישיון מתאים למתן אשראי מרשות שוק ההון. לאור האמור, מתן סמכות לשר לקבוע בצו כי "חברת תשלומים בעלת חשיבות יציבותית" שהיא חברת כרטיסי אשראי קיימת תידרש לקבל רישיון של חברת תשלומים, יוביל לתוצאה שחברה כאמור תידרש להחזיק בשני רישיונות ולהיות מפוקחת תחת שני מאסדרים כדי להמשיך את פעילותה. שכן, על פי הדין יהיה עליה להחזיק ברשיון של חברת תשלומים, המפוקח על ידי רשות ניירות ערך וכן ברשיון של נותן אשראי, המפוקח תחת רשות שוק ההון, כפי שהוסבר לעיל. פיקוח שונה זה יחול על כל חברת תשלומים שתבקש לתת אשראי, אולם במקרה של חברות האשראי הקיימות, מדובר **בפעילות קיימת**, שכיום מפוקחת תחת מאסדר אחד, ולאחר החוק, ככל שיקודם בהתאם להצעה דנן, החברות יפוקחו תחת שני מאסדרים אחרים, על כל המשתמע מכך.

7. עוד נציין, כי העברת הפיקוח על חברות כרטיסי האשראי הקיימות לרשות ניירות ערך תדרוש השקעת תשומות ומשאבים מרובים בבניית הפיקוח והתאמת המערכות לכך. הרשות מוכנה לקבל על עצמה את האתגר, אך סבורה כי יש מקום לשינוי משמעותי זה רק אם יהיה בכך כדי לתת מענה אמיתי לארביטראז' הרגולטורי בתחום האשראי החוץ-בנקאי. דהיינו, אם האחריות על תחום זה תועבר באופן מלא לפיקוחה של הרשות. אסדרת תחום התשלומים היא ההזדמנות לייצר אסדרה אחידה לגופים החוץ – בנקאיים תחת פיקוח של רגולטור אחד.

8. לסיכום חלק זה, עמדת הרשות היא כי יש לשמור על מסגרת רגולטורית אחידה הצופה פני שוק באופן מערכתי ורוחבי; לשם כך, מוצע לתקן את הצעת המחליטים שבנדון וכן את התזכיר בהתאם, כך ששר האוצר יוסמך להעביר את כלל פעילות הפיקוח על תחום האשראי החוץ-בנקאי לידי הרשות.

ב. עמדת הרשות בנוגע לפיקוח על השירותים הכספיים של בנק הדואר :

9. בטיוות הצעת המחליטים מוצע להטיל על שר התקשורת, בהסכמת שר האוצר, להכין תזכיר חקיקה בתוך 90 יום כך שפעילותו של בנק הדואר כנותן שירותי תשלום תפוקח על ידי הרשות, חלף המצב החוקי הנוכחי, לפיו פעילותו של בנק הדואר כאמור מפוקחת על ידי המפקח לענייני שירותים כספיים מכוח סמכותו לפי חוק הדואר, התשמ"ו-1986. אנו מבקשים להוסיף להצעת המחליטים כי הכנת התזכיר תעשה בהתייעצות עם הרשות.

אנו לרשותכם בכל שאלה או עניין ככל שיידרש.

בכבוד רב,

אורית שרייבר, עו"ד

מנהלת מערך החקיקה

העתקים:

גב' ענת גואטה, יו"ר רשות ניירות ערך

מר יוגב גרדוס, ראש אגף תקציבים במשרד האוצר

מר יובל טלר, אגף תקציבים במשרד האוצר

מר מיכאל בן דהן, אגף תקציבים במשרד האוצר

נושא הצעת ההחלטה:

קידום האסדרה של הפעילות בנכסים דיגיטליים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בשנים האחרונות נצפה גידול מהיר בקצב התפתחות שוק הנכסים הדיגיטליים, ובכלל זה: נכסים דיגיטליים עצמאיים, נכסים קריפטוגרפים מגובים בנכסים אחרים שבכללם מטבעות דיגיטליים יציבים ומטבעות (טוקנים) המאפשרים סחר, רישום עסקאות וחוזים באופן מבוזר ומוצפן.

לשימוש בנכסים דיגיטליים נלווים סיכונים משמעותיים למערכת הכלכלית והפיננסית בממדים שונים, ובכלל זה: סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, סיכונים ליציבות הפיננסית והמוניטרית, וסיכוני אובדן הכנסות ממיסים. לצד אלו, קיימים סיכונים עבור ציבור המשקיעים והצרכנים לרבות חשיפה לסיכוני הונאה, סיכונים תפעוליים וחשיפה לסיכוני שוק חריגים. כל אלה דורשים אסדרה נאותה, אכיפה וניהול סיכונים מושכלים. אולם, לצד הסיכונים ישנן גם תועלות אפשריות, הקשורות לכך שלתעשיית הנכסים הדיגיטליים עשויה להיות תרומה לקידום התחרות, לייעול מערכות התשלומים ולהגדלת הצמיחה במשק. בנוסף, חלק מנכסים אלו משמשים נדבך מרכזי בטכנולוגיה של יישומים דיגיטליים מרכזיים חדשים, בפרט בעולמות האינטרנט העתידי והעולם הפיננסי המבוזר.

לנוכח האמור, מוצע לקדם אסדרה אחראית של הפעילות בנכסים דיגיטליים בישראל, תוך הגנה על משקיעים וצרכנים, צמצום תחומים של חוסר בהירות או אי-ודאות רגולטורית, עמידה בסטנדרטים בינלאומיים, שמירת גמישות לשינויים טכנולוגיים ועידוד חדשנות, ומניעת ניצול פערים רגולטוריים. זאת, בהתייחס לשלושה מישורים מרכזיים:

1. הסרת חסמים תחת המסגרת האסדרתית הקיימת בממשק של הפעילות עם המערכת הבנקאית.

2. טיוב והרחבת התשתית האסדרתית הקיימת תוך התייחסות, בין היתר, לנותני שירותים פיננסיים זרים, והרחבת מסגרת אסדרתית קיימת בתחומי ייעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות, השקעות משותפות בנאמנות ובחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, בהקשר לבורסה, מסלקת ניירות ערך וזירות סוחר.

3. יצירת תשתית אסדרתית חדשה עבור הפעילות בנכסים דיגיטליים, ובכלל זה: החלת מסגרת אסדרתית על פעילות ההנפקה וההוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים שכיום אינו מפוקח (להלן – **תשתית אסדרתית חדשה**), ובחינה של תחומים נוספים בראיה צופת פני עתיד.

במסגרת זו, מוצע להטיל על שר האוצר להחליט בדבר זהות הגוף לו תינתן סמכות הרישוי, הפיקוח והאסדרה על גופים אשר עיסוקם בהנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים (להלן – **המפקח**

על מטבעות דיגיטליים יציבים), ולאחר קבלת ההחלטה האמורה, להפיץ תזכיר חוק אשר יעניק סמכות רישוי, פיקוח ואסדרה על הנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים, בהתאם לעקרונות המפורטים בהחלטה.

בשל הפוטנציאל של מטבעות דיגיטליים יציבים להפוך למטבעות דיגיטליים יציבים משמעותיים, מוצע כי המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים יוכל להכריז על מטבע דיגיטלי יציב כמשמעותי, לאחר התייעצות עם נגיד בנק ישראל ועם המנהל הכללי של משרד האוצר, ובכך יעביר את הפיקוח על הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של המטבע הדיגיטלי היציב המשמעותי ממנו אל בנק ישראל. הכרזה זו תיעשה רק באם הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של המטבע הדיגיטלי היציב עומד בקריטריונים שייקבעו על ידי שר האוצר בתקנות.

לעניין סעיף 10 להצעת ההחלטה יצוין כי בעקבות מספר תביעות שנידונות בבתי המשפט בימים אלה, שעניינן סירוב בנקאי לפתיחת חשבון או העברת כספים שמקורם בפעילות בנכסים דיגיטליים וכתוצאה מכך העדר אפשרות לתשלום המס כחוק על פעילות זו, מוצע לרשום את הודעת נגיד בנק ישראל, מנהל רשות המיסים והחשב הכללי לפיה, בנוסף לאופן התשלום המקובל של מסים באמצעות בנקים מסחריים בישראל, יבחנו דרכים לאפשר ביצוע תשלומי מס בגין רווחים שמקורם בפעילות בנכסים דיגיטליים באמצעות הפקדה לחשבון של מדינת ישראל המנוהל בבנק ישראל. עקרונות לביצוע הפקדות כאמור ייקבעו על ידי בעלי התפקיד האמורים בהתייעצות עם ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, הכלכלנית הראשית במשרד האוצר ומשרד המשפטים.

במטרה לקדם אסדרה כאמור, מוצע להטיל על שר האוצר, להפיץ תזכירי חוק, שלא במסגרת חוק התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, לתיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, חוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995, חוק השקעות משותפות בנאמנות התשנ"ד-1994, וחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

עוד מוצע, במטרה לקבוע הוראות לגבי מיסוי פעילות בנכסים דיגיטליים, להטיל על שר האוצר להפיץ תזכירי חוק, שלא במסגרת חוק התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, לתיקון פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של רשות ניירות ערך –

היועץ המשפטי של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון –

היועצת המשפטית של בנק ישראל –

רישוי, פיקוח ואסדרה על הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים

1. בנק ישראל, במסגרת תפקידיו, הוא הגורם המתאים ביותר לפקח על הפעילות הנוגעת למטבעות יציבים. שוק הקריפטו, ובכלל זה, המטבעות היציבים, הוא שוק דינמי, בעל אי וודאות גבוהה, ולכן טומן בחובו סיכונים רבים, בעלי פוטנציאל להשפעה מהותית על היציבות הפיננסית ועל ניהול המדיניות המוניטרית.

(1) במקרה שבו נכסים קריפטוגרפים יציבים יהפכו לאמצעי תשלום נפוץ, יש להם פוטנציאל להשפיע על היכולת של הבנק המרכזי לנהל באופן אפקטיבי את המדיניות המוניטרית, להשפיע בצורות וכיוונים שונים על היצע האשראי, מחירו ובכלל על מבנה התיווך הפיננסי, להשפיע על היציבות הפיננסית וכן להשפיע על מערך התשלומים.

(2) רגולטורים בעולם מדגישים את חשיבות תפקידו של הבנק המרכזי בנושא הנכסים הקריפטוגרפים היציבים, ואת הצורך ברגולציה כאשר הם משמשים כאמצעי תשלום.

2. עם זאת, במסגרת השיח שהתקיים עם הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, אגב המשימה שהוטלה עליה להגיש עמדה ביחס לשוק המטבעות הקריפטוגרפים והרגולציה שצריכה לחול על שוק זה, הסכמנו להצעתה לאמץ מודל משולב שבו בנק ישראל יפקח על מטבעות יציבים המשמשים כאמצעי תשלום והם בעלי חשיבות מערכתית ("מטבעות יציבים משמעותיים") ורגולטור אחר יפקח על שאר הגופים. העקרונות לאסדרת הפעילות במטבעות כאמור מפורטים בנייר שפרסמה הכלכלנית הראשית ובמסגרתו נקבע, בין היתר, כי:

(1) ייקבעו מנגנוני תיאום, דיווח והתייעצות אל מול הרגולטור שיפקח על מטבעות יציבים כאמור כל עוד אינם משמעותיים, וזאת על מנת שאחריות בנק ישראל ליציבות הפיננסית ולניהול המדיניות המוניטרית לא תיפגע;

(2) ייקבע מנגנון מוסכם להעברת פעילות מטבעות יציבים משמעותיים כאמור לפיקוח בנק ישראל.

3. על רקע הסכמות אלה, להלן הערותינו לסעיפים 8 ו-9 לטיוטת המחליטים:

(1) תזכיר החוק אשר יפורסם על ידי שר האוצר יהיה בהסכמת הנגיד וזאת, בשל פוטנציאל ההשפעה של מטבעות יציבים כאמור על היציבות הפיננסית, המדיניות המוניטרית ומערכות התשלומים.

(2) בחינת העמידה של גוף ספציפי בקריטריונים למטבע יציב כאמור שהוא משמעותי וההחלטה לגביו ייעשו על ידי הנגיד או הוועדה ליציבות פיננסית במנגנון מוסכם.

(3) הקריטריונים לקביעת מטבע יציב כמשמעותי צריכים להיקבע **על ידי הנגיד** או לכל הפחות בהסכמתו.

(4) בנק ישראל יסדיר את הרגולציה על מטבעות יציבים משמעותיים.

(5) יש להבטיח העברת מידע לבנק ישראל גם לגבי גופים שאינם בפיקוחו. זאת, כדי לאפשר לבנק ישראל לעקוב אחר התפתחות השוק ואם גוף מסוים שפועל בתחום מגיע לגודל רלוונטי.

(6) בהגדרה של מטבע יציב אנו מציעים להוסיף גם הצמדה לנכסים אחרים כמו באירופה או מנגנון אחר שמבטיח שמירת ערך.

(7) ככל שהכוונה בסעיף 18 המוצע או בכל מקום אחר בהחלטה, היא לחייב את בנק ישראל בהעברת מידע, אנו מתנגדים לנוסח הרחב ומבקשים להגביל את העברת המידע רק בין הרגולטורים ורק ככל שנמצא כי הדבר נדרש לשם ביצוע תפקידיו. זאת, בהתאם לנוסח המקובל להעברת מידע בין רשויות הפיקוח והרגולטורים הפיננסיים.

המערכת הבנקאית

4. לעניין סעיף 11 – אנו מבקשים שתירשם הודעת המפקח על הבנקים לפיה בכוונתו לבחון מתן הוראת דיווח בנוגע למתן שירותים בנקאיים הקשורים לפעילות בנכסים דיגיטליים. זאת, מבלי שההחלטה תתייחס לתוכנה של ההוראה. שיקול הדעת בעניין זה צריך להישאר בידי המפקח על הבנקים לאחר ביצוע הבחינה על ידו כאמור.

DAO - Decentralized Autonomous Organizations

5. לעניין סעיף 12 – יש להוסיף נציג של בנק ישראל בוועדה המוקמת לעניין DAO.

היועץ המשפטי של רשות המיסים –

היועצת המשפטית של משרד המשפטים -

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

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

אסי מסינג

היועץ המשפטי של משרד האוצר

שם

תפקיד

חתימה